

江苏推进开发区创新提升的对策建议

孙亚南 杨洁 刘心怡

开发区是我国实体经济特别是制造业的重要载体。推进开发区创新提升是开发区整体发展能否上台阶、上水平的关键和基础。截至2022年末,江苏有省级及以上开发区158个,其中国家级47个,省级111个,国家级经开区、高新区数量均居全国第一。在2022年度国家级经开区综合发展水平考核评价中,江苏6家开发区入围前30强,数量位居全国第一,苏州工业园区实现“七连冠”。赛迪发布的2022园区高质量发展百强榜单中,我省19家开发区(高新区)上榜。江苏开发区吸纳了全省近40%的就业人员,创造了全省50%的经济总量和一般公共预算收入,60%的固定资产投资,70%的规上工业增加值,80%的实际使用外资和外贸进出口,90%的1亿美元以上的工业外资项目,为全省高质量发展作出了重要贡献。为更好推进开发区在全面推进中国式现代化江苏新实践中发挥示范带动作用,课题组通过座谈访谈、问卷调查、实地考察等形式调研了全省158家开发区(高新区),根据调研和分析发现江苏开发区的困难与不足,提出加快推进创新提升的建议。

一、江苏开发区发展存在的困难与不足

1. 开发区发展路径依赖。一是发展理念受限。长期以来,开发区考核体系以GDP为导向,部分开发区发展过于依赖传统发展路径,

希望引进制造业大项目,依托其带来大量的资源、能源投入,即时拉动区域经济总量。二是产业趋同现象明显。以我省27家国家级开发区为例,将装备制造产业定位为主导产业的有18家,将电子信息定位为主导产业的有13家。某地经开区、高新区各自布局了汽车整车产业。三是招商工作的竞争“内卷化”。同一或邻近行政区内开发区之间的招商“内卷”非常严重,对当红的新能源、新材料、半导体公司,竞相给出优惠政策,大大抬高了招商成本,既浪费了地方资源,又浪费了招商引资精力。

2. 管理体制有待优化。江苏开发区目前管理体制大致有完全授权型、区政合一型、部分授权型三种类型。以苏州工业园、镇江高新区为代表的完全授权型模式自主性较强,但开发区管委会法律地位不明、行政主体缺失之嫌。区政合一在大市层面,以苏州高新区、常州高新区为代表,这种模式下开发区行政协调效率高,但需要分散精力统筹社会事务。我省大部分开发区目前属于部分授权型,即区政(镇)分设,调研中发现有属地政府兜底社会事务不彻底、协调机制不顺畅的现象。调研发现,94%的国家级受访开发区表示需要分散精力承担部分社会职能;70%的江苏开发区反映希望进一步落实审批权、财权、用人权等授权下放

工作。

3. 要素保障有待加强。一是开发区土地利用效率不高。据2022年国家级开发区土地集约监测数据显示,江苏13%的开发区土地开发率不足80%,其中有3家综合保税区不足60%,最低的为54.7%。此次调研显示,68.4%的开发区表示低效闲置用地情况比较明显。在一些省级开发区,好项目没地、低效项目占用大量土地的现象较为普遍。二是我省开发区尤其化工园区面临能耗指标、环境容量指标短缺的情况。三是人才要素的供应不能很好地与园区高效发展相适配,特别是苏北园区人才资源总量相对不足,结构性矛盾突出,创业创新领军人才、产业发展急需的紧缺高技能人才相对较少。

4. 开发区配套不够完善。一是科技平台载体建设力度不够。大科学装置、新型研发机构和产业创新中心等效能一流的高质量创新载体还不多。部分中小平台面对同质化的激烈竞争和盈利模式单一,发展难以为继。苏中某国家级高新区出资的9家平台(孵化器),2021年仅仅有3家收入出现增长,1家持平,另外5家应税销售指标都出现了下降。二是生活配套设施建设不完善。调研发现,仅有20%的开发区配套服务较好。三是开发区平台的运营及考核机制不健全。《江苏省经济开发区高质量发展综合评价办法(2021年版)》第八条明确规定:“各经济开发区要建立健全政务公开制度,及时在官方网站或公开刊印的招商、统计资料中发布本区主要经济数据”。我省一些开发区公示不及时,容易造成信息不对称,不利于大众监督及第三方的考核。

5. 园区整合优化较弱。江苏一些开发区已

将附近乡镇工业园的产能、税收等数据纳入统计,但体制机制上的关系还没完全理顺。调研发现,有58%的开发区反映与周边“小散弱”园区的整合工作“进展不大”或“基本无进展”。据课题组对全省158个省级及以上开发区的逐一梳理,目前我省48个县(市、区)存在2个以上的开发区,其中南通市崇川区的开发区数量最多,达到4个。近年来,无论是国家还是省级政策导向,原则上都是“一县一区”,即一个县(市、区)对外只有一个开发区,辖区内其他开发区可成为它的功能园区,或由它代管。2021年,浙江各类开发区从1059个整合为134个管理机构,保留230个牌子,这意味着将近100套(个)领导班子和管理机构被精简。

二、江苏推进开发区创新提升的对策建议

1. 转变开发区发展理念。一是开发区不能只从眼前的市场前景和税收贡献来衡量投资的有效性,要以“建链、延链、补链、强链”为标准考察其技术的先进性和潜在的创新性。二是有效招商、减少“内卷”。重庆通过建设发展六大关键产业园,有针对性地吸引相关领域企业落户重庆,形成错位发展,从规划、源头上减少了恶性竞争。盐城为有效避免开发区“内卷”,在省内率先提出建立利益分享机制,实行重大项目“首谈报备”,项目首谈引进地和注册落地地在相关指标考核方面实行双算。两地做法值得学习借鉴。三是对开发区而言,招商引资聚源与科技创新策源是两种不同的发展理念,前者见效快,但产业稳定性不高;后者见效慢,但产业向心力强。江苏头部开发区应致力于成为未来重大科学发现、重要技术发明、新兴主导产业的重要策源地,在领先技术研发

转化、创新场景开发应用、新兴产业引领发展等方面走在前列。

2. 优化完善管理体制。一是鼓励有条件有需求的开发区实行“区政合一”体制，公共服务和社会治理事务要有明确的行政主体来承担，而管委会则继续保持精简高效的特色和涉企服务的优势。2021年江苏出台的开发区“放管服20条意见”，范围宽、力度大，要想真正落实好，开发区所在的设区市是关键。二是在全省学习推广苏州工业园区的“大部制”和江宁开发区的“全员聘用制”，推动管委会瘦身强体，聚焦主责主业。三是促进管委会转型，实行管理机构与运营企业分离，将优质资产依法注入平台公司，充分发挥平台公司在招商引资、园区建设、园区管理、投融资、资本运营等方面的主体作用，推动平台公司做大做强，增强反哺开发区的能力。

3. 加大要素保障力度。一是建议借鉴内蒙古自治区近期对全区开发区闲置资源要素进行全面起底的做法，摸排全省开发区的待批项目、沉淀资金、土地利用、基础设施存量资产、停产企业和停建项目等，并对起底情况进行台账式管理，明确整改责任。在“腾笼换鸟”工作中，建议学习昆山开发区的做法，不仅思考如何将低效企业“请出去”，还协助企业明确到底“去哪里”，积极考虑如何把对搬迁企业的影响降到最低，降低“腾笼”的阻力。二是能耗和环境容量作为开发区重要的资源要素，要坚持有为政府和有效市场相结合，以市场化配置为突破口，在能耗指标、排污权方面加大交易力度，推动生产要素从低质低效领域向优质高效领域流动。三是强化培育引进创新

型人才。建议实施重点人才工程，对特殊人才研究制定高端紧缺人才个税补贴政策，有条件的开发区对青年学子抓紧出台实习期补贴政策，将招引工作前置，吸引大学生在实习期就把江苏开发区作为就业首选地。

4. 全面完善配套服务。一方面要坚持产城融合的发展理念，建好城市几何中心，建立健全产业配套，在布局基础设施时，不要局限于传统的七通一平设施，还要考虑信息技术设施、融合基础设施、创新技术设施的布局，着力完善生产性服务业和生活性服务业综合配套功能。另一方面要建设类型多样、效能一流的高质量创新载体。争取各类高质量大科学装置、“国字号”科研平台在开发区内落地，构建内外资企业协同、大中小科技企业互为生态的区域创新体系。同时，建立健全开发区统计指标体系，规范统计标准和口径，对开发区的信息公开设置考核机制，加强规划宣传，增进政府与公众的沟通互动，接受全社会监督。

5. 整合园区优化布局。我省可借鉴浙江开发区空间整合的经验，从存在2个以上开发区的48个县（市、区）入手，依托现有国家级、省级开发区，按照牌子就高、政策叠加、范围适当原则，对地域相邻、业态相近的开发区（园区）进行实质性整合。按照“一个平台、一个主体、一套班子、多块牌子”的体制架构，推动平台管理机构精简整合。不再保留的开发区（园区）管理机构一律撤销，打造13市的重点发展平台。在整合的过程中，可以对省级经开区和高新区实行同一个发展考核体系，统合管理。具体原因有三：一是对于省级开发区的指导管理，是省级政府事权，国家主管部门发布

的《中国开发区审核公告目录（2018）》没有对省级开发区加以分类；二是两者的功能定位、发展目标、内部体制、发展水平和外部环境已无差别；三是可以减少不必要的区内无序竞争，更好统筹协调发展资源，集中精力攻克重大项目，营造更加优良的营商环境。

（作者：孙亚南，南通大学经济与管理学院副教授；

杨洁，南通大学经济与管理学院硕士研究生；

刘心怡，省社科联组联中心副研究员）

江苏非物质文化遗产赋能乡村振兴的对策建议

张娜娜 王建华

党的二十大报告指出，全面推进乡村振兴，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织“五大振兴”。中国73%以上的非遗项目保存在传统乡村，非物质文化遗产是赋能乡村振兴的重要抓手。江苏文化底蕴深厚，孕育了品类丰富的非物质文化遗产，其中联合国教科文组织非遗项目名录10个，国家级非遗项目162个，国家级非遗传承人178名。近年来，江苏以“科学保护、传承弘扬”为基本立足点，已经构建起基础厚实、梯次合理、规模适度、传承有序的非遗传保护体系。2022年7月，省文旅厅等部门联合印发的《关于推动文化产业赋能乡村振兴的实施意见》，高度重视非物质文化遗产在乡土文化产业中的重要作用和独特地位。新形势下保护、传承、利用江苏本土非物质文化遗产，以“文化引领、产业带动”赋能

乡村经济社会发展，有助于巩固拓展脱贫攻坚成果，推动乡村全面振兴。

一、江苏非遗传承与乡村振兴融合面临的主要矛盾

目前，江苏在全力推进文化产业赋能乡村振兴方面卓有成效。但在非物质文化遗产与现代乡村生产、生活、生态适度融合方面还存在一定的提升空间，主要体现在以下几点矛盾：

1. 传统性与现代性。一是传统非遗精神内涵与现代流行文化的矛盾。在工业化、城市化进程中，非遗文化受到多元价值观的冲击，年轻一代缺乏对非遗习俗、价值和艺术表达形式的认知，非遗特有的民族特色、乡土气息在现代化进程中受到挑战。二是非遗传承与乡村振兴的主体大量流失，其中以16—59岁的人群占比最大，农村空心化程度不断加深。三是非遗

的“过去性”与乡村现代生活“当下性”的矛盾。CLES2021调查数据显示,江苏省4G网络建设比例为100%,5G网络设施建设比例为37.5%。随着数字网络的普及以及消费业态、模式和渠道的变化,如何推动非遗数字化、网络化、智能化和沉浸式转换,将非遗文化精神与乡村现代生活对接,已经成为一个新的时代课题。

2.普遍性和特殊性。在全国非遗融入乡村建设的时代背景下,当下各村镇文创产品的研发缺乏成熟的设计框架体系,创意性不足,缺乏核心竞争力。在推进文旅融合的进程中,江苏非遗的精神内核与地域特色有待进一步挖掘。就江苏地域而言,长江横穿东西425公里,京杭大运河纵贯南北718公里,有大小河流2900多条,有着强烈的水文化特色,比如苏州的水乡婚俗、连云港的淮盐晒制技术、兴化的造船工艺等。如何彰显江苏非遗的历史厚重感和地域性,聚焦当地民族性、民间性、民俗性特点,是乡村非遗可持续传承、乡村文化产业提升核心竞争力的关键。

3.生产性与生态性。非物质文化遗产赋能乡村振兴的核心是文化产业的开发,适应新时代商业价值理念,与当地经济发展形成良性互动。一方面,早在2011年,原省文化厅就启动了省级文化生态保护实验区建设工作,分4批先后建成10个省级文化生态保护实验区,探索非物质文化遗产原真性、活态性、整体性保护的“江苏模式”。但随着乡村文化产业的发展,市场经济的竞争性、开放性与保持非遗原生文化生态的矛盾日益明显。另一方面,乡村非遗项目的开发,诸如手工艺品与文创产品生产、场

景展示、民俗表演、民宿开发等给当地自然生态空间带来一定的压力。如何在顺应乡村自然、文化生态环境基础上,将非遗资源转化为文化产品,是亟须解决的问题之一。

二、江苏非物质文化遗产赋能乡村振兴的意义和价值

1.优化产业结构,增加农民收入。一方面,以非遗资源带动乡村文化产业发展,可以促进乡村产业结构优化升级,实现经济效益的提升,吸引更多乡村群众就业增收,助力精准扶贫。据统计,2022年“非遗购物节”前后,150余个地级市举办相关活动,非遗产品销售额超过20亿元。其中有334个脱贫县的1000余家非遗工坊参与销售活动,覆盖65个国家乡村振兴重点帮扶县。另一方面,非遗融入乡村文旅可以增强乡村经济的“自身造血”功能。比如,常熟“芦荡火种”红色旅游融合发展项目相关配套的建设,间接带动就业1.8万人,农民年均收入增长20%以上。“非遗+文旅”模式可以提升地方非遗文化的认同感、游客的体验感,丰富乡村旅游项目和产品体系,推动乡村旅游转型升级,促进乡村一二三产业融合叠加深化,彰显文化产业对乡村经济社会发展的综合带动作用。

2.涵养文明乡风,打造“善治乡村”。农村非遗承载着中华文明的优良传统和深厚的历史文化积淀,如孝悌忠信、礼仪廉耻的荣辱观念,崇德向善、见贤思齐的社会风尚,俭约自守、中正泰和的生活理念等。传统文学、表演艺术、美术作品以及礼仪、节俗活动中包含的“讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同”的时代价值,是乡村文化、乡风乡

俗、乡容乡貌的独特标识，与社会主义核心价值观和先进文化思维逻辑一致。例如，连云港赣榆区政府依托现有红色资源，建立大树村红色文化体验区，入选“推动红色村组织振兴，建设红色美丽村庄”试点村庄，极大地促进了乡风文明建设。非遗蕴含村民共有的行为规范、生活方式和价值观念，是维系乡村社会凝聚力、向心力的粘合剂。将非遗文化融入乡村生活，以非遗讲好乡村故事，弘扬敬业乐群、孝老爱亲、见义勇为、扶危济困等社会美德，为乡村和谐治理涵养力量源泉，是塑造文明乡村形象的文化基石。

3. 改善生态环境，建设“美丽乡村”。江苏乡村非物质文化遗产主要是传统农耕文明的遗物和产物，讲求天人合一，人与自然和谐共处的生态文化。非物质文化遗产兼具东方人文价值和自然科学价值，是农业生产智慧与民俗活动风采的结合，在解读地方性发展问题方面具有独特的意义和价值。比如江苏省系列农业遗产项目，“江苏兴化垛田传统农业系统”讲求因水造垛，天人合一；“江苏高邮湖泊湿地农业系统”倡导水陆交融，和谐共生；“江苏启东沙地圩田农业系统”滨海临江，浑然天成，是乡村非遗文化与生态文明传统、教化价值融合的典型。非遗兼具“地方性知识”和“地方性审美经验”，非遗的历史时间脉络和公园化利用，助力乡村文化资源串珠成链、整体开发，营造宜居适度的文化生态空间，提升乡村人居环境品质，是彰显非遗特殊价值理念、建设美丽幸福乡村的重要路径。

三、江苏非物质文化遗产赋能乡村振兴的对策建议

1. 挖掘江苏非遗资源禀赋，推进“农+非遗+旅”融合机制。江苏普查并记录非物质文化遗产项目近3万个，涉及文学、工艺、美术、城市、戏曲、民俗等多个领域，在长江、运河、太湖等浸润下，有着独特的“水韵”特征。一是挖掘、记录、整理乡村非遗资料，掌握“乡愁”记忆，凸显地方特色，在非遗融入乡村振兴的理念中，彰显水形态、水工具、水环境、水景观等“水文化”内涵，融入长江文化公园、大运河文化公园等建设中，在全国视域下建设“水韵江苏·美好乡村”品牌集群，形成“水韵”特色的保护、开发、利用模式。二是根据江苏地域文化特点，将旅游元素、文化创意和农业发展结合起来，以文塑旅、以旅彰文。在农业产前、产中和产后，融入非遗文化精神，以及工艺制作、民俗表演等元素，注入观赏、体验、销售、展示等旅游活动，打造“白天看景、晚上看戏”的文旅融合产品。三是推出一批具有鲜明非遗特色的主题旅游线路、研学旅游产品和演艺作品，实施江南水乡、江畔休闲、滨海湿地、太湖新景等乡村旅游精品工程，打造具有“水韵”特色的农业生产、旅游基地和非遗资源和谐“共生”的文化产业空间。

2. 遵循“生活性、生产性、生态性”原则，构建乡村非遗文化空间。一是随着现代化、市场化、信息化浪潮涌入，非遗需要不断融入时代智慧，建立与现代生活场景、生活美学的连接。将非遗融入衣食住行、教育、娱乐、体育、养老等环节，在科学保护的前提下，根据时代审美风尚进行创意改造和转化。扩大民众参与度，建立起非遗与日常生活的“共生”关系，让非遗可感知、有共鸣、易获

得,成为乡村生活的一部分。二是建议出台扶持乡村传统工艺产业发展的财税、土地、信贷等政策,培育乡村非遗文化产业集群和品牌,建立非遗工作坊、非遗文化工业园,实施“一镇一品牌、一村一特色”工程,吸纳脱贫人口、农村低收入人口就业。依托大运河文化旅游博览会、无锡国际文化艺术产业博览交易会、江苏名特优农产品交易会等专业展会,推广乡村文化创意产品,吸引各类资源参与和对接。三是在追求商业利益与文化产业的前提下,建议遵循整体性原则,划定“见人见物见生活”的乡村非遗文化生态保护区,在坚守乡村非遗特定民族精神、心理的前提下,适度开发、有限利用,使乡村非遗与周边自然、经济、社会环境构成和谐共处的生态文化空间。

3. 建立健全人才培养机制,培育“乡村非遗创客”人才。一是加强民众的非遗文化认同感和技能培训,提升数字化知识和素养水平。完善数字人才队伍建设,创新校地合作模式,推动产学研一体化,鼓励相关院校、研究机构在乡村设立文化和旅游类校外实训基地,多渠道、多形式培养人才。二是建立完善有效的人才招引机制,引导文化产业企业家、从业人员、相关院校师生、返乡创业人员、乡土人才等深入乡村对接帮扶和投资兴业,带动文化下乡、资本下乡、产业下乡。弘扬新时代乡村工匠精神,建立代表性传承项目专家库和传承人职称评定制度,开展传承人研习研修培训,吸纳各环节的优秀传承人进入代表性传承人队伍。发挥乡村文化和旅游能人、产业带头人、非遗代表性传承人、工艺美术师、民间艺人等领头作用,培育挖掘乡土文化人才,壮大能工巧匠队伍。三是培育乡村文艺演出队

伍。通过创作扶持、演出补贴、人才培养、宣传奖励等方式,培养乡村文艺创作“带头人”,支持乡村地区加入省级千支优秀群众文化团队培育计划,引导农民在文化生活中当主角、唱大戏,打造“群众身边不走的文化队伍”。

4. 建立数字化生产与传播模式,打造乡村发展新引擎。一是建设乡村网络文化阵地,推动乡村非遗文化资源的数字化,将乡村特色文化、民俗活动、乡土风貌、田园风光、生产生活等以数字三维动画和全景数字影像等形式表现出来,带动文创产品的开发和农产品品牌形象的塑造。二是活化非遗资源,打造具有乡村文化特色的原创品牌IP,将5G、VR/AR、全息互动投影、夜间光影秀等现代科技手段与传统文化元素相结合,开发线下沉浸式演艺、展览和娱乐等产品,带动乡村非遗文化资源的传播、展示和消费。三是依托“苏心游”“苏货直播平台”“水韵江苏”等公共服务和文旅媒体,开展“数商兴农”行动,开拓“线上、线下”乡村“数字文旅”新模式,以直播、电商、动画等方式衍生乡村文旅产业链,缓解乡村非遗资源的承载压力。将固定在乡村区域的非遗文化资源转换为动态的信息流和超文本,通过微信、微博、短视频、影视等进行跨媒介立体化传播,讲好乡村非遗故事,延伸非遗“所指”,将非遗意象立意深度化,提升乡村非遗品牌的形象与价值。

(作者:张娜娜,江南大学江南文化研究院、无锡大运河文化带建设研究院专职研究人员;

王建华,江南大学社会科学处处长、商学院教授)