

# 江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 2 期

中共江苏省委宣传部

2020 年 3 月 2 日

## 促进苏北县域经济转向绿色发展的 对策建议

**摘要：**从传统工业化道路转向将生态优势转化为经济优势的绿色发展道路，是苏北县域必然要作出的战略性选择。促进苏北县域经济转向绿色发展，一方面应该优化路径选择，注重让创新成为绿色转型发展的内生动力，在加快产业结构转型改造过程中推广高效和循环型生态模式，从多维度打造绿色发展的强力引擎，通过生态产业链统筹规划来打造绿色发展一体化区域；另一方面应完善支持系统，注重强化县域政府在生态环境治理中的突出作用，构建生态环境损害赔偿制度，构建生态保护特区的法治体系，健全干部考核机制。

在当前多重机遇叠加的关键时期，苏北各县域应该放下“GDP包袱”，通过优化路径选择和完善支持系统，实现从“传统工业化跑道”到“绿色发展跑道”的切换。江苏省委党校张蔚菊承担的省社科基金一般项目“苏北县域经济转向绿色发展的创新路径与支持系统研究”，在分析苏北县域经济转向绿色发展的逻辑必然性之后，提出了优化绿色发展路径选择及完善绿色发展支持系统的相应对策建议。

### 一、苏北县域经济转向绿色发展的逻辑必然性

对苏北的20个县域而言，经济转向绿色发展的逻辑必然性在于：传统发展路径已经不仅不能引领苏北县域经济实现后发赶超，而且还暴露出许多不适应性。当前的经济发展新格局，已经使这种传统路径难以为继。

1. 在传统发展路径下，苏北与苏南之间的差距不但难以缩小，而且会持续拉大。从GDP看，1978年，苏南和苏北GDP占全省GDP的比重分别为48%和29%，到2018年，这个比重改变为57.20%和22.65%。从工业经济看，尽管在区域平衡发展战略影响下苏北县域规模以上工业的增幅从2005年开始超过苏南，但苏北与苏南的工业经济总量差距已从2004年的15651亿元扩大到2016年的38377亿元。当前，苏南县域工业经济每增长1个百分点，相当于苏北县域工业经济增长约2个百分点。更重要的是，苏北县域经济的结构和质量都远远落后于苏南，其规模以上工业主营业务利润明显低于苏南。

2. 在传统发展路径下，产出投入比以及技术层次的差距使得苏北县域经济面临产业链低端锁定的风险。从产出投入比看，苏

南县域每投资 1 元钱可产出 7.6 元的产值，而苏北县域每投资 1 元钱只能产出 3.9 元的产值。从项目的技术层次看，以 2017 年为例，全省共确定 412 个重点工业投资项目，其中苏南 160 个、苏北 157 个，这些项目中，战略性新兴产业项目数量占比苏南为 72%，而苏北仅为 49%。由此可见，苏北与苏南在总量差距拉大的同时，结构和层次的差距也在拉大。

3. 在传统发展路径下，苏北县域经济发展的成果在很大程度上要以环境受污染或遭破坏为代价换取。近年来，苏北县域经济在总量较快提升的同时也导致对环境的污染和破坏程度越来越严重。较典型的案例是，响水县 2010 年的 GDP 为 125.3 亿元，工业增加值为 62.2 亿元，2018 年的 GDP 跃升为 349.86 亿元，工业增加值跃升为 173.91 亿元，8 年中 GDP 和工业增加值都增长了约 1.8 倍，但化工生产带来的环境问题也造成了十分严重的恶果。

4. 传统发展路径不符合江苏发展布局重构的新要求。按照省委省政府制定的最新发展格局，全省已开始实施重点功能区战略，规划形成扬子江城市群、建设沿海经济带、打造生态经济区，并且以苏北五市为整体申报创建国家级可持续发展示范区。苏北县域的传统发展路径显然已经不符合这种新布局的要求，所以必须以此次布局调整和功能重构为契机，跳出原有的区域局限和传统路径依赖。

5. 传统发展路径不能发挥苏北县域的生态资本优势。以世界银行提出的核算方法对江苏的人类社会财富进行估算可发现，在全省人类社会财富总构成中，生态资本占 14% 左右，而地域性经

济发展差异则导致苏南、苏中、苏北的生态资本占比分别为 5%、14%、23%，苏北的生态资本占比相当于苏中的 1.65 倍、苏南的 4.6 倍。苏北的生态资本优势其实在县域范围体现得更加充分，但在不重视生态资本的传统发展路径下，苏北县域的生态资本优势是难以充分发挥的。

## 二、优化苏北县域经济转向绿色发展路径选择的对策建议

苏北县域经济转向绿色发展的战略目标是：使拥有生态优势的苏北县域在由生态红利重构的经济地理时空变革中，不再是“落后”的代称，而是成为孕育发展新路的先导区；让生态财富的源泉充分涌流，实现苏北县域经济的生态崛起、绿色繁荣和苏北县域民众的告别贫困、持续富裕。为此，建议优化选择四条创新路径。

1. 让创新成为绿色转型发展的内生动力。应在技术创新和制度创新方面形成突破，以创新来使转型发展形成源源不断的内生动力。一是不断强化企业在创新体系中的主体地位。笔者对泗洪县和响水县 206 家企业的抽样调查表明，被调查企业中具有“原始创新”能力的企业不到 9%，有 41.63 的企业仅仅依靠购买或引进现成技术成果实现技术进步。这从一个侧面显示出，苏北县域范围大多数企业的技术创新能力不强，只能位于产业价值链、创新链低端环节。为此，必须十分注重培育科技创新型企业，着力培育以创新型企业、高新技术企业、民营科技企业为骨干的创新企业梯队。二是加强创新平台载体建设，增加科技公共研发平台数量，并在此基础上建立起企业、科研单位、高校产学研合作的新机制，从而提升科技资源配置和统筹利用效率。三是引进和

改造国内外与产业相关的高新先进技术，大力推进生态产业链优化、废弃物循环利用工程建造。

2. 在加快产业结构转型改造过程中推广高效和循环型生态模式。应该根据原先资源消耗型传统产业特性，从不同转型领域探索产业结构转型升级的具体路径。一是农业领域中，在进行适度资源开发生产的同时结合生态农业运作，开启多元化生态综合经营模式，以优质、绿色农业经济反哺资源开发生产所导致的生态失衡。同时，将传统农业技术和现代农业技术有机结合，促进农业生态化发展。二是工业领域中，结合苏北独特的区位优势，借助苏南的经济援助平台，不断促进新型工业化进程中生态化理念的导入与深化，充分在各类工业园区推进低碳和循环经济模式，加强对产品和工艺的升级改造，形成众多的低碳循环新产业链。三是服务业领域中，结合市场与产业实际，利用地域文化、互联网板块等手段，强化生产性服务业的深入改革，推进生态服务、绿色旅游一体化发展。

3. 从多维度打造绿色发展的强力引擎。一是实施“一县一特色战略产业”计划，准确选择各县域的特色战略产业，把特色战略产业作为县域经济转向绿色发展的领航产业，使其对苏北县域产业结构转换和经济转向绿色发展发挥导向和促进作用。二是稳健推进开放型经济，实现更大范围、更广领域、更高层次的开放，逐步提升苏北县域经济转向绿色发展的国际化水平。三是在各个绿色产业中，培育在生产规模、技术实力、管理水平等方面均有突出优势的龙头企业。四是突出发展县域内的小城镇循环经济，

以小城镇的区位、交通、信息、设施、人才优势，聚集大量转向绿色发展的生产要素。

4. 通过生态产业链统筹规划来打造绿色发展一体化区域。苏北各县域要以守住生态环境本底为基本导向，打破不同县域及县域内不同部门之间的条块分割，形成治理合力，将环境污染治理任务及行动计划落到实处。要通过高质量规划生态产业价值链，调整不符合生态环境功能定位的产业布局、规模和结构，构建生态产业链体系。要顺应 5 大设区市的县域之间产业链分工的发展趋势，充分利用产业链环节的优区位指向性特点要求，将绿色产业价值链的不同环节布局在不同的县域中，形成各设区市内区别于其它设区市的县域绿色产业链，打造绿色发展一体化区域。

### 三、完善苏北县域经济转向绿色发展支持系统的对策建议

苏北县域经济转向绿色发展，除了要有创新的路径外，还必须从约束和激励两端发力来完善支持系统。

1. 强化县域政府在生态环境治理中的突出作用。县域政府在强调绿色发展时，既要顾及本地继续繁荣问题，又要注意以解决生态环境领域突出问题为导向，提高生态资源利用效率。尤其要通过在指标参数中加入低碳型、环保型、节能型工业等现代生态工业的考核内容，以政策的硬约束力，提升生态型工业发展比重，实现县域经济发展和自然环境的良好互利双赢。同时，欠发达县域的生态保护指标则应有梯度型和有层次性，逐年提高生态保护考评权重，使政府能够更好兼顾发展经济和保护生态的双重重任。

2. 在苏北全县域范围内率先构建起责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度。可以探索实行受益地区对保护地区的生态补偿制度，由当地县域政府或上级政府出面，按照“损坏者付费，受益者补偿”的原则，试行生态受益地区、受益者向生态保护区、生态项目建设者提供经济补偿，逐步建立异地生态环境补偿制度。在当前政府财政能力有限的情况下，应该整合多元化的社会力量，通过政府财政的引导性投入，鼓励企业、基金组织、公益组织以及个人志愿者，积极支持多渠道筹措生态补偿资金，满足县域生态治理及生态产业发展的资金需求。同时，突破单一的经济补偿模式，兼顾生态补偿在教育、政策、人力资源等多方面的补偿需求，实现生态补偿方式的多元化发展，提升生态补偿的实效性。

3. 构建苏北生态保护特区的法治体系。在建设苏北生态保护特区的过程中，以法定机构改革为抓手，重点解决管理体制问题；采取综合的行政保护手段，各级财政配套资金要对生态保护特区的法治体系建设给予充分的经济支持；改变以往的分散执法方式，给予县和乡镇行政执法机构综合执法权，并有效完善司法救济。

4. 健全干部考核机制。首先，要改变地方统计部门的统计口径，既要统计 GDP 的增长，也要统计为了实现这些增长消耗了多少资源、排放了多少“三废”，对环境的污染有多大，还应将治理污染的成本从 GDP 中扣除。其次，干部在任前、任中和任后，都要进行严格的生态审计与评估，把政绩与绿色 GDP 绩效评估联系起来。各县域的绩效考评应该高标准严要求，根据所属生态功

能区和保护的需与可能，清晰准确地将各种目标任务细化、量化、具体化，确保绩效“考”有标准，“评”有实据。（省社科规划办公室供稿）

---

本期送：省委、省政府、省人大、省政协领导同志

中宣部、全国社科规划办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科规划领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志  
各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志  
本部各部领导、各处室

---

中共江苏省委宣传部研究室编      共印 260 份      苏简字 1003 号