

江苏： 南北挂钩共谋发展

□ 孙 昂

江苏省是我国东部经济大省，整体经济实力较强，但地区间经济发展不平衡的状况依然存在，苏南、苏中、苏北地区的经济发展梯度明显，苏北地区的人均国内生产总值相当于苏南的39.8%、全省的58.5%。为了促进区域经济协调发展，从2006年起，江苏省开始实施南北挂钩共建苏北开发区的重大决策：由苏北地区在本地设立的省级以上开发区中，划出一定面积的土地作为区中园，由苏南地区的开发区负责规划、投资开发、招商引资和经营管理等工作。区中园建设不规定统一模式，由合作双方按照市场导向、优势互补、利益共享、集约开发、可持续发展的原则协商确定。六年多来，南北共建园区工作取得了长足进展。截至2011年底，共建园区累计完成基础设施投入161.3亿元，引进注册项目1489个，项目注册资金

达495.7亿元，积累了一些发达地区和欠发达地区进行紧密合作、携手开发、共创双赢的宝贵经验。

(一) 高起点规划，加强基础设施建设。由于经济实力和思想观念的差异，以往苏北地区开发区的基础设施建设和苏南地区有一定的差距。而共建园区上马以来，按照苏南先进开发区的标准，坚持高起点规划和建设，实现“七通一平”、“八通一平”，甚至“九通一平”，以有效保证当前及未来相当长的一段时期开发区水、电、气、排污、交通等方面的需要，为位居产业结构中高端企业的进驻打下了良好的基础。而且很多园区坚持环保优先，开展环境质量贯标工作，实行引进项目环保一票否决制，将可持续发展的要求落到实处。有的园区把设定的单位面积投入产出率以及建筑容积率作为企业进区的约定指标，充

分提升园区的土地利用率，实行集约开发。一些园区有着较强的“品牌意识”，通过培育各具特色的硬件和软件设施，打造“特色园区”、“品牌园区”。在开发方式上，许多园区引进苏南地区“开发一片、收益一片”的原则，依靠自身积累，实行滚动开发，而不是盲目铺摊子、上项目。

(二) 南北携手，有序推进招商引资。“共建园区”密切了发达地区和欠发达地区间的经济联系，结对各地以园区建设为基础，以项目对接为抓手，通过联合开展招商引资等手段促进了苏南地区相对过剩的产业向苏北地区定向、有序转移。以苏州和宿迁为例，2007年两地组织了历时一个多月的“南北挂钩招商月”活动，在苏州地区举办集中招商活动83次，参加活动客商达2300余人，参访企业2000余家，苏州客商组团到宿迁考察达1923

人次。2008年5月，两地再次联手协作，利用一个月左右的时间，举办了“苏州宿迁南北挂钩投资洽谈月”活动，邀请近万名苏州客商到宿迁实地考察。活动开幕式当天，就有25个项目正式签约，总投资额达99亿元。特别是南北挂钩合作的重要成果——成功引进台资企业“台湾可成科技”，于2008年12月19日在苏宿工业园开工建设。这一重大项目的成功



落户，成为宿迁市引进科技含量最高、注册外资最大、产业链最长、产业影响最广的高新技术项目，项目总投资6亿美元，对带动宿迁高新技术产业发展、提升宿迁地区产业水平、推进新型产业化进程具有十分重要的意义。此外，南京和淮安先后举办了10余次宁淮挂钩合作项目签约大会，累计签约400多个；“锡山——丰县工业园”在无锡组建招商办事处，依靠锡山经济开发区在信息、人脉上的优势，吸引了大批企业和客商前来考察。

(三) 促进产业结构优化升级和合理布局。就产业结构升级和地区间合理布局而言，“共建园区”在苏南和苏北地区间建立起的“利益共享”纽带是十分紧密而明显的。地区间的紧密合作为苏南地区有序转移相对过剩的产业提供了可靠、稳定的渠道，从而实现了“腾笼换鸟”，为在更大范围内优化资源配置、引进和培育高新技术产业创造了条件；而苏北地区则可以充分利用苏南地区产业转移的契机，加快工业化进程，提升产业结构，实现跨越式发展，其得益更为直接和明显。苏州市沙钢、恒力、波司登、梦兰、澳洋、长江润发等一大批投资额超过10亿元的企业集团，积极响应省委、省政府号召，到苏北地区投资兴业，不仅为当地经济社会发展做出了贡献，同时也为企业壮大实力、拓展自身发展空间提供了有利机遇，取得了良好的经济效益和社会效益。以前宿迁市引进的产业转移项目大多是百万元、千万元级别，现在落户共建园区的许多项目投资额都在亿元甚至10亿元以上。如总部在苏州的恒力集团在宿迁市连续投资了3个20亿元规模的纺织、化纤类项目，总投资达60亿元。落户吴江泗阳工业园的阿齐兰纺织有限公司项目投资总额2

亿美元。落户常熟泗洪工业园的波司登服饰项目投资总额10亿元，梦兰纺织项目计划投资总额20亿元。特别是落户苏州宿迁工业园区的合资可成科技项目，总投资6亿美元，用工人数量预计达到4—5万人。同时，产业集聚的效应越来越强。特别是纺织、服装、电子等就业容量大、资源消耗低、环境污染少的产业，越来越呈现出大批量、成规模、上档次、关联产业同步跟进的转移态势，既促进了苏州的产业升级，又对提升宿迁产业档次、打造产业集群起到了积极的带动作用。在结构优化、布局趋向合理、规模化集聚化效应增强的同时，苏南苏北间的产业联系得以巩固和加强，有助于实现区域经济的一体化，使南北地区充分享受地区间产业合理布局和分工协作带来的利益。

(四) 探索建立健全的合作开发管理机制。地区间“共建园区”这种紧密型合作开发模式以往没有现成的经验，能否探索建立起健全的合作开发管理机制不仅关系到园区自身的健康运行、良性发展，也关系到双方的合作能否持续、深化。就此，江苏南北各地开展了积极的探索和尝试。苏州和宿迁市共同成立了市政府主要领导、分管领导担任主席的“联合协调理事会”和“双边工作委员会”，建立了定期沟通交流机制，及时审议园区发展规划，协调解决园区建设推进过程中遇到的重大问题。苏州工业园区专门成立了以管委会主任为组长的“走出去领导小组”和“推进苏宿工业园区领导小组”。宿迁市专门成立了“推进苏宿工业园区建设领导小组”。两市领导和园区主要负责人时常莅临园区实地，帮助解决园区开发建设过程中遇到的各种问题。同时，在省委、省政府的大力支持下，通过加大干部

交流力度来推进紧密合作，促进共建园区建设，加快产业转移步伐。目前，苏州交流到宿迁任职的市级、县处级、科级干部有几十人。

(五) 发挥财政资金引导作用，积极支持园区共建。江苏省级财政和地方财政部门积极利用税收、奖补等优惠政策引导带动园区建设，推动区域经济协调发展。如对共建园区中新增增值税和所得税的省、市、县留成部分，全部由省、市、县财政补贴给园区，用于园区滚动发展；对每家园区给予总额4500万元的奖励资金；对年度考评全省排名前二分之一的园区给予额外奖励资金500万元等。同时，地方政府和财政部门也出台优惠政策，为共建园区的发展提供支持。如苏州市和宿迁市约定从增强园区可持续发展的后劲和潜力出发，十年内不从共建园区拿走一分钱，园区所有利润都用于自身滚动发展，全力支持园区加快建设。

作为一项创新举措，共建园区对于促进区域经济协调发展具有较强的启发和借鉴价值。纵观世界各国推动区域经济共同发展的政策，多以财政资金的纵向转移支付为主要手段，成效并不是十分理想。而以对口支援为主要形式的横向转移支付则因为缺乏健全的平台、机制和利益共享渠道，其规模和成效均受到极大的限制。而共建园区这种方式对于解决对口支援过程中的平台、机制和利益共享渠道等核心问题进行了积极而有益的探索，对于丰富和健全横向转移支付的方式和内容，从而更有效地配合、补充财政资金纵向转移支付，推动区域经济的协调发展、共同发展具有较强的参考和借鉴价值。^[1]

(作者单位：江苏省财政厅)
责任编辑 李 烝