

# 中共江苏省委江苏省人民政府关于 加快沿江开发的意见

苏发[2003]13号 2003年7月15日

加快沿江开发,事关江苏发展全局和长远。为加强对这项工作的指导,确保实现预期目标,现提出如下意见:

## 一、充分认识加快沿江开发的重大意义

本世纪头20年,是必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。我们要率先全面建成小康社会,率先基本实现现代化。这是中央对江苏工作的殷切期望,是全省人民的共同心愿,也是各级党委、政府的重大责任。适应新形势、新任务的要求,及时实施具有突破性重大带动作用的战略措施,加快培育新的发展动力源和经济增长极,推动经济社会发展再上新台阶、再创新业绩,是关系江苏现代化建设全局的一件大事。

我省沿江地区是中国近代工业的发祥地之一,也是江苏经济社会发展的核心区域。改革开放特别是党的十三届四中全会以来,在中央和省委、省政府的领导下,沿江地区广大干部群众解放思想,锐意进取,改革开放和经济建设取得了巨大成就。在新世纪新阶段,面对经济全球化和我国加入世贸组织的新形势,面对国内区域经济竞争日趋激烈的新态势,进一步提高沿江地区经济社会发展水平,更好地发挥带动示范作用,对于迎接新挑战、抢抓新机遇、增创新优势,加快实现“两个率先”,具有十分重要的意义。

从世界经济的发展历程来看,大河两岸往往是区域经济发展的主要生长点,不少国家的发展史就是一部流域文明史。长江是中华民族的母亲河。我省沿江地区发展优势的形成,与依托长江这一重要的自然禀赋、加强对长江资源的开发利用是分不开的。但由于多方面的原因,沿江两岸发展还很不平衡,苏中发展明显滞后且差距有所拉大,苏南在发展中也面临着一些亟待解决的问题。立足沿江地区的现有基础,借鉴工业化先行国家进行流域开发的经验,在更高层次上推进新一轮的开发开放,是全面贯彻党的十六大的部署、加快实现“两个率先”的重大战略工程,是优化生产力布局、提高资源配置效率、增强江苏经济竞争力的必然

选择,是提升苏南、带动苏中、推动苏北、促进区域经济共同发展的现实途径,是进一步提高人民生活水平、增强可持续发展能力、推动社会全面进步的内在要求,也是推进长江三角洲经济一体化、为全国发展大局多作贡献的迫切需要。

当前,加快沿江开发的条件已经具备。世界制造业正加速向我国特别是东部沿海经济发达地区转移,为我们提供了一个扩大产业规模、优化产业结构、提升产业水平、带动经济快速增长的难得机遇。近年来,长江三角洲两省一市对加强区域合作已经形成共识,区域内城际交通网络建设步伐加快,优势互补的产业分工格局正在形成,为沿江开发提供了十分有利的外部环境;全省经济持续快速发展,特别是基础设施建设的大规模推进,为沿江开发创造了必要的支撑条件;南北两岸联动开发已经起步,为加快沿江开发积累了初步经验。各地、各部门、各单位要从全局的、战略的高度,进一步提高对沿江开发重大意义的认识,切实把思想和行动统一到省委、省政府的重大决策上来,齐心协力,真抓实干,努力开创沿江开发的新局面。

## 二、沿江开发的总体目标和指导原则

为集中力量重点突破,沿江开发区域确定为拥有长江岸线的地区,包括南京、镇江、常州、扬州、泰州、南通6个市市区和句容、扬中、丹阳、江阴、张家港、常熟、太仓、仪征、江都、泰兴、靖江、如皋、通州、海门、启东15个县(市)。

沿江开发的总体要求是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,围绕全面实现“两个率先”,以产业发展为核心,以扩大开放为突破口,以改革创新为动力,抓紧构筑国际制造业基地,大力发展高新技术和规模经济,加快苏南苏中经济社会一体化进程,提高区域经济整体素质和分工协作水平,形成参与国际国内市场竞争的综合优势,坚持把可持续发展放在十分突出的地位,推动沿江地区和全省加快发展、率先发展、协调发展。

沿江开发的主要目标是:到2010年,国内生产总值达到12800亿元左右,年均增长12%左右;人

均国内生产总值达到5万元左右,实现国内生产总值和人均国内生产总值在2000年基础上增长2倍。在扩大经济总量、优化经济结构、提高城乡居民生活水平的基础上,率先全面建成小康社会,有条件的地方率先基本实现现代化。

沿江开发的战略定位是:

——国际制造业基地。紧紧抓住国际制造业转移的历史性机遇,依托沿江地区的区位、机制、科技和人才优势,加快建立能够参与国际产业水平分工的生产体系、面向国际的市场营销体系和与国际惯例接轨的生产服务体系,形成长江三角洲地区具有全球影响的资本技术密集型制造业基地之一。

——走新型工业化道路的先行区。坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,深入实施科教兴省战略和可持续发展战略,在全国率先走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。

——长江流域对外开放的重要门户。依托长江“黄金水道”和快捷的交通通讯网络,建设面向国际市场的区域性进出口商品集散枢纽。以国际化为龙头,构建面向长江流域及更广区域的经济腹地,向东接轨上海,向南汲取沪宁杭甬产业密集带的能量,向西辐射长江中上游地区,向北带动苏北和影响中原地区。

——缩小江苏南北差距的传导纽带。通过大规模的开发开放,增强沿江地区的综合实力和集聚辐射功能,使沿江经济带成为承接上海,辐射苏北,缩小江苏南北差距,促进区域经济共同发展的重要纽带。

推进沿江开发,必须坚持统筹规划,持续发展,永续利用。为此要遵循以下原则:一是整体开发原则。统筹考虑自然、经济、技术、社会等诸多因素,努力追求经济效益、社会效益和环境效益的统一。把沿江地区作为一个整体,按照综合开发的要求进行统一规划,体现前瞻性、科学性、开放性、民主性,经得起历史的检验和后人的评说。二是有序开发原则。分阶段、有步骤地循序推进沿江开发,有重点地选择最具开发条件的岸线,率先启动,集中开发,形成集聚效应,防止重复建设、产业雷同和无序竞争。三是集约开发原则。坚持集约开发、高效利用。以发展规模化、专业化的特色产业园区

为主要形式,提高开发集中度、单位面积投资强度和项目投入产出比。四是联动开发原则。加大两岸联动开发的推进力度,在产业、开发园区和基础设施“三联动”上寻求更大的突破。五是纵深开发原则。通盘考虑沿岸和腹地的产业布局,增加腹地利用的深度,增强沿江开发的辐射带动效应。六是开放式开发原则。以开放为第一动力,全方位扩大开放,实现内外部优势资源的最佳配置。七是创新式开发原则。加大体制创新力度,主要依靠市场机制的作用,主要采用市场化的办法,辅之以必要的行政推动,形成政府引导、市场运作、多元投入的开发新机制。八是保护式开发原则。坚持在开发中保护,在保护中开发,推动沿江地区走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

### 三、沿江开发的战略重点和产业布局

当前及今后几年,是沿江开发的关键时期。要围绕构建沿江基础产业带、沿江城镇密集带、集约型开发区、可持续发展示范区、发达的基础设施网和现代物流网,整体推进,有序开发。

以建设国际制造业基地为重点,推进沿江基础产业带建设。发挥临江适宜发展大运输量、大用水量、大进大出产业的优势,着眼吸纳国际制造业向沿江转移,重点发展装备制造、化工和冶金等三大产业集群。以汽车、船舶、机床和成套设备等为重点,形成机械基础件、关键零部件—先进重大技术装备的装备制造业产业链。以石油化工为龙头,形成基础石化原料—精细化工、合成材料的化工产业链。以特种钢为重点,形成钢冶炼—特种钢材—金属制品的冶金产业链。同时,积极发展电子、纺织、医药、造纸等优势产业。到2010年,沿江工业增加值达到6740亿元左右,其中基础产业增加值达到4100亿元左右,年均增长15%左右,销售收入达到12500亿元。

以增强集聚辐射功能为重点,建设沿江城镇密集带。以南京都市圈、苏锡常都市圈为载体,促进两岸生产力空间布局一体化,加强沿江两岸节点城市的合作,提升部分具备条件城镇的层级,形成与产业布局相配套的沿江城镇密集带。加快沿江地区特别是苏中地区城市化和城市现代化步伐,进一步增强城市作为经济中心、文化中心和服务中心的功能,形成布局合理、特色鲜明、优势互补、协调发展的沿江城镇体系。到2010年,区域城市化水平力争达到65%左右。

以促进产业集聚为重点,建设集约型开发区。立足比较优势,突出开发区主题开发,形成专业特色鲜明、集聚效应明显、产业链配套的产业集群。以大集团、大企业、大财团,特别是大型跨国公司为主导,着力引进技术先进、规模效益明显、产业关联度大的投资项目,积极发展与主导产业配套的相关产业,培育发展一批具有国际竞争力的大企业大集团。积极吸纳国内外科研单位,办好专题科技园和留学生创业园等各类科技创业“孵化器”,增强科技创新创业能力。到2010年,临江开发区增加值年均增长20%左右,达到3200亿元左右。

以加强生态环境保护为重点,创建可持续发展示范区。认真贯彻保护资源和环境的基本国策,落实可持续发展的各项措施,对沿岸资源和长江生态实行保护性开发,创造精致和谐的人文环境,优美安全的人居环境,绿色清静的生态环境,形成生态平衡、风景秀美的长江环境保护带。到2010年沿江各城市及各类开发区污水全部实现达标排放,集中处理率达到75%以上,长江水体总体水质保持II类标准,城镇大气环境质量优于国家二级标准,城镇绿化覆盖率达到40%。

以提高支撑保障能力为重点,构建发达的基础设施网。加快建设区域内高速公路、高等级公路、铁路,抓紧整治长江航道,提高综合运输能力。加快过江通道建设,进一步畅通南北交通联系。大力整合港口资源,促进有序发展和效益提高。加强与国内外航空公司的合作,开辟新的国际航线,筹划建设苏南国际货运机场。加快电源点项目建设,缓解缺电压力。推进电力过江通道和输变电工程建设,增强北电南送能力。加快建设宽带通信网络,构建合理的过江传输通道,推进两岸信息网络资源整合,实施电子商务、电子政务工程,推进国民经济和社会信息化。加强长江河势整治,保障防洪安全。完善江堤防洪设施,提高防洪标准。合理规划和调整长江取水口,建设区域供水管网,提高区域集中供水覆盖率。到2010年,形成快速、便捷、高效的综合运输网,稳定的能源保障体系,高效、安全、可靠的现代通信网络,完善的防洪及供排水工程设施体系。

以第三方物流为重点,建立现代物流网。围绕建立社会化、专业化、信息化、规模化的现代物流服务体系,按照物流区域—物流枢纽城市—综合物流园区—专业物流中心—城乡快递系统5个层

次,形成市场—第三方物流—生产企业—用户供应链。加快建设物流载体平台、公共信息平台和企业平台,培育发展具有国际竞争力的链主企业和具有综合服务功能的第三方物流企业,建立以第三方物流为主体的现代物流网,构建南京、苏州、无锡三大物流枢纽和一批专业物流中心,增强流通业对沿江产业发展的服务功能。

沿江地区旅游资源丰富,发展高效出口创汇农业的潜力很大。以发展观光旅游和度假休闲为重点,加强对各类旅游资源的整合开发,加快形成新兴的长江旅游产业带。以发展高附加值出口农产品为重点,形成外向型农业产业链和出口农产品加工企业群,发展生态农业和观光农业。

#### 四、强化改革开放在沿江开发中的动力作用

推进沿江开发,突破口在开放,着力点在改革。必须进一步创新观念,实施开放式、市场型、企业化的开发,探索建立政府引导、市场运作、多元投资、各方联动的开发机制。

全方位扩大对外开放。适应经济全球化和我国加入世贸组织的新要求,推动沿江地区在更广泛范围、更高层次上对外开放。鼓励和吸引跨国公司到沿江地区进行成片开发,进一步扩大利用外资的规模。围绕建设国际制造业基地,加强与跨国公司的合资合作,吸引跨国公司来沿江地区设立生产基地、研发中心、物流中心和区域性总部,提高利用外资的质量。加快金融、商贸、旅游、物流等领域利用外资的步伐,扩大服务领域对外开放,全面提升沿江地区产业竞争力。在继续加强投资硬环境建设的同时,着力改善投资软环境,以一流的基础设施、一流的服务,增强沿江地区吸引外资的能力。

进一步扩大对内开放。以联动建设基础设施为基础,联动开发产业园区为载体,联动发展沿江产业为核心,形成“以南带北、共建共兴”的开放式开发模式,加快苏中融入苏南,推动两岸经济社会一体化发展。一是联动发展沿江产业。从区域整体发展需要出发,优化沿江生产力布局,重点围绕两岸产业联动开发,依托现有产业基础,延伸产业链,形成宁镇扬、锡常泰、(沪)苏通3个产业密集区。二是联动开发产业园区。重点建设和依托沿江两岸国家级和省级开发区,吸引一批大运输量、大用水量、大吞吐量的重大项目。鼓励苏南地区的开发区、保税区和出口加工区向苏中地区拓展,带动

形成各具特色、颇具规模的园区产业群。三是联动建设基础设施。重点是加强公路过江通道的规划建设,以及电力、通信过江通道建设。苏南和苏中各城市之间也要相互开放。

加强长江三角洲区域合作。按照“积极接轨、主动服务、加强配合、共进共荣”的原则,在基础设施对接、产业合作、双向投资、旅游业发展、市场一体化、区域生态建设和环境保护等6个方面,加强与上海的合作与交流,提高区域整体竞争力。进一步深化与浙江的分工协作,在统一的区域市场下优化生产要素配置,形成叠加效应和整体优势。

继续推进市场取向的改革。一是加快现代企业制度建设,推进国有企业体制、技术和管理创新。结合国有经济两个战略性调整,以企业为主体,以市场为纽带,以股份合作和资产重组为主要形式,发展跨区域的横向联合和协作。坚持放手发展私营个体经济的方针,促进私营个体经济上规模、上水平,大力发展规模型、科技型、外向型民营企业。二是继续培育发展商品市场特别是土地、资金、技术和人才等要素市场,形成依靠市场推动各类生产要素向沿江开发高效集聚的机制。鼓励社会资本参与沿江基础设施建设,支持开发主体或建设项目单位依据有关规定发行债券,支持有条件的企业上市融资,进一步创新筹资方式。三是推进依法规范行政、高效优质行政、民主透明行政和清正廉洁行政,切实把政府职能转变到经济调控、市场监管、社会管理和公共服务上来。

#### 五、落实科教兴省和可持续发展的各项措施

牢固确立协调发展和可持续发展的观念,加大科技创新和人才培养力度,妥善处理沿江开发与环境保护的关系,促进经济与社会协调发展。

加快建立科技创新体系。在积极吸引国际产业和资本转移的同时,加大国外先进技术引进、消化、创新的力度。广泛应用信息技术、先进制造技术、现代管理技术,改造提高传统产业,发展新兴产业。提升企业自主创新能力,鼓励企业设立研发基金和技术研究开发中心、工程技术研究中心、博士后工作站,加大研发经费的投入,建立企业对市场快速反应的技术创新体系。构建开放式技术研发平台,整合智力资本与社会资本,推进省内外高等院校、科研院所、上市公司与重点企业的合作,扩大国际科技合作,加强对产业发展共性关键技术和核心技术的联合攻关,加快培育新的产业增

长点。

进一步加强人才队伍建设。推进沿江开发,人才是关键。要强化人才资源是第一资源的观念,按照解放思想、解放人才、解放科技生产力的要求,加快建设适应沿江开发需要的宏大的人才队伍,使人才优势成为沿江地区最主要的竞争品牌。优先发展教育,构建现代化的终身教育体系,形成人才培养的厚实基础。构建多元化的人才投资体系,加快建设学习型社会。形成激励人才成长的体制机制,有利于人才创新创业的社会氛围。打破人才流动壁垒,健全人才市场,完善管理、技术等要素参与分配的制度,实行富有吸引力的人才激励政策,引导人才向沿江开发第一线聚集。支持高等院校、科研机构各类人才到沿江企业兼职,鼓励留学人员带技术、带项目到沿江地区创业,选调省直单位和苏南地区的专业技术人员到沿江地区帮助工作或挂职锻炼。

加强生态建设和环境保护。以南水北调取水口、长江饮用水源地和生态敏感区保护为重点,确保饮用水和生态安全,确保南水北调水质安全。在产业密集区和城镇周边地区,建设开敞式的绿色生态区域;在重化工业区外围建设生态防护带;在重要水源区、大规模调水区、河势控制节点及生态湿地,建设生态保护区;在重要湿地建设自然保护区。积极推广清洁生产技术,建立符合循环经济要求的生态工业园区。发挥价格杠杆作用,加快环保基础设施建设,提高各类污染物收集和处埋率,严格禁止有毒有害物排放。加强入江河道水环境综合整治。控制大气污染特别是二氧化硫排放。

强化环境监督管理。加快环境管理能力建设,增强环境自动监管能力。在划定的饮用水保护区、生态保护区和自然保护区,禁止新建污染环境的项目。对已有的工业企业要加强管理,污染环境的要关停并转。所有新改扩建项目都要严格执行环境影响评价制度,切实做到环保设施与项目同时审批、同时施工、同时投入运营。禁止新上不符合国家产业政策的项目,以及经过评价可能导致环境质量恶化的项目。消除大规模环保高危因素,提高处理突发性重大环保事故的能力。建立政府、企业、公众共同参与、协力推进的环境监管体系。

合理利用岸线资源。按照“深水深用、浅水浅用”和集约开发以及服从防洪的原则,统一规划沿江岸线开发,合理确定岸线利用功能定位。协调沿

江岸线和沿海岸线开发的关系,引导部分能源、修造船和化工产业向沿海地区转移。建立沿江岸线开发审批会商制度,引导产业合理占用岸线,形成规模效应和产业集群。重视岸线资源分等定级研究,实行岸线有偿使用制度。处理好岸线开发与陆域腹地开发以及公用港口建设和货主码头建设的关 系,减少岸线占用长度,增加腹地利用深度。调整不合理的岸线占用,严格控制对长江河势变化有影响岸段的开发,严禁占用生态保护岸线和生活岸线。

提高土地资源利用效率。认真贯彻保护耕地的基本国策,对土地资源进行集约开发。把单位投资和产出效率作为扩大开发区面积的重要条件,对进区企业和项目确定单位面积投资强度和产出率目标值。切实维护农民合法权益,在征地的同时提供基本生活保障,建立失地农民保障体系。

在推进沿江开发的过程中,要把大力发展各项社会事业放在重要地位。加强对历史文化资源的开发和保护,加快重大文化基础设施建设,提高城乡居民的文化生活质量。进一步发展卫生、体育事业,提高城乡居民医疗保障水平和身体素质。

#### 六、进一步营造全面推进沿江开发的良好环境

沿江开发不仅是沿江各市、县的责任,也是全省上下的共同责任。各级党委、政府要加强组织领导,密切配合,协调动作,确保各项任务落到实处。

切实加强对沿江开发工作的领导。省里成立沿江开发协调小组,负责研究解决沿江开发中的重大问题。各有关市、县(市)要相应加强对这项工作的领导。建立沿江开发目标责任制,逐级分解落实到省有关部门和有关市、县,省里定期进行考核。进一步改进干部政绩考核办法,既要考核经济发展方面的指标,也要考核社会发展方面的指标,特别要加强对保护生态和环境方面情况的考核。对沿江开发过程中的重大问题,要广泛征求专家学者和社会各界的意见,建立政府重大决策科学化、民主化的机制。尊重群众的首创精神,鼓励基层和群众大胆探索、大胆创造。对基层和群众在实践中积累的好经验、好做法,要及时总结推广。

精心组织实施沿江开发规划。认真落实有关法律法规,做到依法开发、依法保护。加强沿江开发总体规划和全省经济社会发展规划及各专项规划的衔接。《江苏省沿江开发总体规划》和相关专

项规划下发后,沿江各地要结合实际,抓紧研究制定具体的实施计划。地区规划及其专项规划要服从总体规划。组织好沿江开发规划的实施,强化规划的宏观指导作用,维护规划的严肃性、权威性。对事关全局的重大产业发展规划、沿江岸线资源利用规划、基础设施建设规划和环境保护规划,各地必须坚决执行,不得随意调整。省有关部门要依据沿江开发总体规划,制定年度实施计划,保证规划有序推进和顺利实施。

给予必要的政策扶持。总的原则是鼓励产业集聚、跨江开发、园区建设和基础设施建设。一是支持苏中沿江开发区建设。在南通、扬州、泰州3市及沿江县(市)各选择一个特色开发区,一定期限内每年给予一定数额的补助。对苏中沿江开发区新建工业项目用地给予一定优惠。二是鼓励苏南跨江开发联动发展。对苏南开发区跨江到苏中沿江或苏北地区成片开发,投资总额达到一定规模后,一定期限内每年给予一定数额的贴息补助。三是对大企业、大项目给予政策倾斜。对南京、扬州、泰州、南通经济开发区内的新建项目,凡符合产业规划要求、利用外资或内资总投资达到一定规模后,省财政给予一定补贴。四是支持重大基础设施建设。对公路过江通道、沿江高等级公路、港口、铁路、航空运输以及电力、防洪工程设施建设中的重大项目,给予一定的资金扶持。省各有关部门要根据省委、省政府的决策部署,围绕沿江开发的目标,提出支持沿江开发的配套政策措施。

形成沿江开发的强大合力。进一步解放思想,破除一切不利于沿江开发的观念,改革一切不利于沿江开发的体制,调整一切不利于沿江开发的政策,把全社会参与沿江开发的积极性充分调动起来。各级党委和政府及其部门,要以支持沿江开发为己任,以多办实事的具体行动,实实在在地支持沿江开发。沿江地区各市县要淡化行政区划,强化区域经济联系,加强合作,联动开发。苏北地区要主动策应沿江开发,积极捕捉发展机遇。省级机关要增强大局观念和服务意识,进一步简政放权,改进作风,简化审批程序,提高办事效率。凡是涉及沿江开发的重大事项,要本着特事特办的原则,抓紧协调办理,坚决制止推诿扯皮现象的发生。需要上报国家审批的项目,要积极帮助做好论证和争取工作。加强舆论宣传工作,营造良好社会氛围,保证沿江开发战略的顺利实施。