

深化南北结对帮扶 促进区域协同发展

赵登辉 金春鹏

推进区域协调发展，南北结对帮扶合作是一项重要实践。实施区域协调发展战略，是党中央对“两个一百年”奋斗目标历史交汇期我国区域发展的新部署。2014年12月，习近平总书记视察江苏时提出“做好区域互补、跨江融合、南北联动大文章”。江苏省委省政府坚决扛起“争当表率、争做示范、走在前列”光荣使命，落细落实国家战略，统筹推进区域互补、跨江融合、南北联动，大力提升发展的平衡性、协调性、包容性，着力推动一体化发展成为江苏区域发展的显著特征。在新的起点上，江苏决定深化南北结对帮扶合作。省第十四次党代会和同年12月召开的省委经济工作会议先后对完善南北挂钩合作机制、拓展对口帮扶领域进行了决策部署。2022年3月10日，《关于深化南北结对帮扶合作的实施意见》（以下简称《实施意见》）正式发布，为全方位深化南北结对帮扶合作擘画新蓝图，持续深入促进省内全域一体化，更好地展现中国式现代化的现实模样。

全面开启新一轮南北结对帮扶合作

根据雁阵理论，苏南苏北以共建园区为重点的点对点合作，能够发挥苏南产业发展的溢出效应，加速优质要素资源向苏北转移扩散，帮扶苏北地区建立和提升产业竞争力。20多年来，江苏南北结对帮扶合作成果丰硕，对于缩小南北发展差距、高水平全面建成小康社会发挥了重要作用。新一轮南北结对帮扶合作，将从产业帮扶向更宽领域、更高质量拓展，推动有效市场和有为政府相结合，努力把苏北地区打造成全省新一轮高质量发展的重要增长极，加快形成南北优势互补、高质量发展的区域经济布局。这是《实施意见》出台的重要背景和基本逻辑。

优化升级新一轮帮扶合作体系

策应新的发展要求，《实施意见》在政策思路 and 具体举措上，既兼顾政策延续性，也注重创新突破，作出一系列优化升级。

发展理念全新升级。从高水平全面建成小康社会，到奋力谱写“强富美高”新江苏现代化建设新篇章，江苏的使命和任务正在发生历史性变化。策应新变化，《实施意见》对南北帮扶合作的发展理念作出重要创新突破，具体体现是纳入对共同富裕、民生品质、社会治理等考量，并且对产业发展的要求也提升到产业链现代化的高度，这表明新一轮南北帮扶合作在发展理念上已转换到现代化建设轨道上，真正体现了立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局的要求。

合作领域全面拓展。过去，南北帮扶合作主要聚焦南北产业转移和共建园区发展。在此基础上，《实施意见》进一步突破，推动南北帮扶合作从产业、园区向教育、医疗卫生、文旅康养、人力资源等各领域全面拓展，开展全方位合作。这既体现了深化南北结对帮扶合作的底气，也彰显了在更高水平、更高层次上推动区域协调发展的决断和信心。

重点任务精准深入。南北帮扶合作是一个由浅入深、循序渐进的过程。前期政策主要聚焦促进帮扶合作的稳定和可持续，《实施意见》则进一步强化帮扶合作的精准和深入。如产业政策，早期更多关注“量”的变化，强调南北产业转移，通过“输血”推动苏北产业规模迅速做大。党的十八大以来虽不断增强对“质”的重视，但产业合作、园区共建政策仍集中在产业要素资源空间集聚上发力，对产业分工、要素集成、功能升级的作用聚焦不足。《实施意见》在政策深度和精准度上有了重要突破，强调产业链高水平双向融合，推进全产业链分工协作、优势互补、协同发展，把政策着力点细化深化实化到产业链价值链层面。医卫文旅等其他领域政策举措也强化凸显了精准、深入的鲜明特征。

结对关系优化完善。“结对”是南北帮扶合作的突出特点和主要抓手,《实施意见》总结前期经验,对结对关系作出进一步优化和完善。起步阶段,在自愿原则和市场导向基础上,受政策利好因素,结对共建园区雨后春笋般发展,但后期遭遇政策退坡或退出,园区共建热情随之出现锐减。此外,原机制框架下的南京与淮安、苏州与宿迁、无锡与徐州、常州与盐城、镇江与连云港的结对关系,由于部分结对双方互补性出现分化,导致结对发展成效参差不齐。《实施意见》对结对关系优化完善,既强调政府推动,也突出各方积极作为,把政府和市场的作用结合起来,形成合力。通过统筹考量地区资源禀赋、产业优势、发展水平和历史基础等因素,新的结对关系调整优化为南京与淮安、无锡与连云港、常州与盐城、苏州与宿迁这四对设区市结对;县级结对明确了苏北10个重点帮扶县,而结对县由苏南自行确定。这既在政策层面保证了结对工作的持续稳定,又能更好发挥结对双方的互补性和主动性,实现南北精准对接、资源优化配置,提升结对工作质效。

展现新一轮帮扶合作新作为

《实施意见》明确了新一轮南北结对帮扶合作重点任务、推进机制和保障举措等内容,重点突出、亮点鲜明。

园区共建重质限量。《实施意见》要求结对设区市合力共建1家省级创新试点园区;鼓励县级层面创建省级特色园区,总量不超过6家。从省级创新试点园区来看,苏州宿迁工业园区、宁淮智能制造产业园、常州盐城工业园区方案已获批,无锡和连云港两地刚刚结对,需加快确定载体、编制方案。从省级特色园区来看,常熟泗洪工业园区、吴江泗阳工业园区方案已获批。

机制改革促创新要素流动。一是“科创飞地”突出开放共享。《实施意见》明确提出发展“科创飞地”。与传统“飞地”实施路径不同,新“飞地”是苏北到苏南建,依托苏南资源进行研发创新、成果转化和招才引智,强调“不求所在、但求所用”。二是创新人力资源要素供给。通过开展苏南重点园区和苏北劳务输出县市挂钩合作,实施养老保险关系转移“快办行动”,以社会保障卡为载体建立居民服务“一卡通”;联合打造重点人才引进平台,共建高水平数字技能类公共实训基地。

拓展合作新领域。《实施意见》一大亮点是提出教育、医疗卫生、文旅康养等新领域的南北合作。一是明确合作机构,具体到机构的属性、数量。如结对设区市要明确1所本科高校、专科高校、中职学校开展结对共建;又如省属和苏南方市属三甲医院对口支持苏北方县级人民医院、中医院,省和苏南方的市疾控中心对口帮扶苏北方的县疾控中心;再如引导苏南养老服务龙头企业赴苏北开展品牌化、连锁化经营。二是突出帮扶重点,强调常态机制。教育方面,强调面向基础教育学段,结对一批公办学校开展南北合作共建;卫生人才培育方面,选派苏南专家到苏北区域性医疗中心设立专家工作室或联合病房,组织苏北骨干到苏南进修和培训;针对文旅产业,提出苏南出理念、出经验,依托省旅游产业发展基金,加大对苏北优质文旅项目和产业的扶持。

筑牢合作保障机制。干部交流多层次、重点领域、双向互派。结对设区市派出工作队,重点结对县设立联络组;苏南方定期选派党政干部和专业人才到苏北方挂职交流周期为3年;苏北方重点选派招商、科技、教育、医疗等领域干部人才到结对合作方挂职和跟班学习。蓄足用好帮扶资金池。基于结对设区市双方协商,苏南方可据当年财力状况安排一定比例的年度对口帮扶资金。在帮扶资金总盘子中,重点结对县帮扶资金要单列使用。资金重点投向市场不能有效配置资源的公共服务领域,固定资产投资项目以面向基层、面向民生、面向公共服务平台的“小而美”项目为主。