

新时代背景下推动无锡市开发区实现高质量发展

叶 诤

从 2013-2015 年度中国国家级产业园区持续发展竞争力综合排名百强名单来看，无锡市国家级经开区的综合实力相对较弱，无一列入榜单，2 家国家级高新区虽然都进入了百强榜单，但有下降的趋势。新时代背景下无锡市开发区如何实现高质量发展值得重视。

一、无锡市开发区发展短板及原因分析

（一）分项指标现短板

1. 纵向来看。根据 2010-2014 年度江苏省开发区综合评价分项指标分析，结合无锡市开发区排名情况，无锡市开发区在集约水平、社会贡献、管理水平三类上是短板，直接影响了开发区综合评价的结果。根据近两年的分项指标分析，短板类别已经扩大到了开放水平（经开区）、产业升级和结构优化能力（高新区）。

开放水平分项中，江阴靖江园区 2016 年度仅得分 2.29 分，排名 109 位，在参评省级及以上园区中倒数第二；无锡经济开发区 12.94 分，排名 103 位，在参评省级及以上园区中倒数第六；宜兴经济技术开发区 45.74 分，排名 83 位，较 2015 年度下滑 38 位，在参评的国家级经开区中，位列最后一位；江阴临港开发区从 2015 年度的 16 名直接下滑至 66 名，是无锡市参评开发区中排名下滑最大的开发区。产业升级和结构优化能力分项中，宜兴环保科技园得分 18.888 分，排位 37 位，在参评省级及以上园区中倒数第九，在参评的国家级园区中排名倒数第三；无锡高新技术产业开发区得分 17.617 分，从 2015 年度的第一名下滑到二十四名。

2. 横向来看。2010-2014 年度，位列国家级前十的 6 个地区每年维持不变，形成十分稳定的前十格局，分别是苏南 4 个城市，苏中 1 个城市和苏北 1 个城市。自 2013 年度开始，无锡新增江阴高新技术产业开发区位列前十。但同时也看到，无锡市培育省级开发区的力度远远不够，常州和扬州在个数上远超无锡市。江苏省在 2015 和 2016 年分别新批筹建 3 家和 22 家省级高新区，已累计 25 家筹建省级高新区，但无锡市没有一家省级高新区批筹。

（二）原因分析

1. 开发区之间差异性太大。“开放水平”类别与开发区整个开放型经济的发展水平紧密相关，外资、外贸、外经、外包的“四外”水平直接影响综合评价的结果。近两年，无锡市开发区的外资和外贸总量水平基本保持在全市 80% 的水平，但是开发区之间的不平衡性非常突出，以 2016 年为例，按照省厅口径，就无锡高新和江阴高新 2 家开发区，已经实现到位外资 18 亿美元，进出口总额 416.4 亿美元，分别占全市开发区的 65.2%、71.8%。由此可见，即使部分开发区在此类考核排名中不算太差，但总体上来看不太理想；而且这两家完成较好的高新区不参与经开区的考核，“开放水平”也不作为高新区的考核指标，现有优势无法发挥。从 2017 年 1-8 月开发区外资外贸情况来看，若这个趋势没有得到遏制，在最后一个季度没有实质性的改观，那么 2017 年度的考核结果将继续保持这个态势。

2. 开发区产业综合实力不强。“社会贡献”类指标主要涉及规上工业增加值、服务业增加值、一般公共预算收入、地区生产总值等重点经济指标占全市的占比情况。锡山经开、无锡空港、江阴靖江、宜兴陶瓷、惠山经开、蠡园经开 6 家园区，即占 2/3 的参评园区在这个类别上相比自身的综合排位要低很多。全市开发区在产业方面虽然得以长足发展，但支撑产业发展的规模

以上企业还是比较缺乏。以规上工业增加值为例，“十二五”初期的 2011 年，全市开发区规模以上工业增加值为 1997 亿元，占 GDP 比重 29.9%，2013 年达到顶峰，占 GDP 比重达到 30.4%；但 2014 年、2015 年连续下滑，到 2016 年，占 GDP 比重降至 25.8%。2016 年，全市开发区未有单个超过千亿产值的产业，产值最高的是江阴高新区的新材料产业，800 亿元。

3. 开发区科技创新后劲不足。“产业升级和结构优化能力”类指标是 2015 年省政府对高新区单列考核后设置的一级指标，主要涉及高新技术产业产值、30 亿以上高新技术企业数、万人当年新增的知识产权数、万人拥有的上市企业数量、高新技术产业投资额、高新技术产业用地率、园区科技金融发展状况等 12 个指标。高新技术企业是 3 年评估一次，而无锡市有部分高新企业恰好 2015 年到期，2016 年没有继续申报，数据明显断层。且这些指标不是单一的，相互之间的关联性很大。以无锡高新区为例，由于夏普、索尼、柯美等企业高新技术企业证书到期后没有继续申报，引起高新技术产业产值，高新技术企业数、30 亿以上高新技术企业数几个关联指标大幅下滑，从而导致失分。

4. 管理水平有待提高。“管理水平”类指标与开发区的一些社会事务及日常基础工作的开展有着密切的关联度，班子勤政廉政、行政效能、安全生产、统计与信息工作的成效等，都会影响开发区的评分。2016 年，在该类指标上，无锡空港排名 88 位、宜兴陶瓷排名 99 位、惠山经开排名 81 位、无锡经开排名 107 位（全省倒数第 4），分别低于 9 家参评开发区平均排名（59 名）29、40、22、48 位。从上报材料来看，上报材料不完整、机构设置不够精简、行政效能慢、信息和统计工作完成不到位都是上述开发区得分偏低的原因。

二、无锡市开发区实现高质量发展的思考

（一）加大对外开放力度

1. 加强招商引资工作组织领导。进一步明确招商引资工作“一把手”负责制。完善利用外资工作联合推进和服务机制，统筹协调和解决项目推进过程中遇到的矛盾和问题。健全重点外资项目领导挂钩服务制度，不定期召开联席会议，“一事一议”支持重大项目落地。鼓励招商体制机制创新，各市（县）区及开发区可探索实施政府雇员招商、公司化招商、中介招商、以商引商等多种招商方式。推进落实外资项目信息互荐共享，促进招商资源高效利用。强化重大外资项目跟踪推进机制和外资通报督查、考核奖惩机制。

2. 打造国际合作特色园区。支持中外合作园区的发展，进一步深化国际产能合作，拓展多种形式的中外合作，争取国外先进的技术和产品更多参与地方示范项目的机会。引导和推动全市开发区明晰发展定位，不断提升园区主导产业的集聚和竞争能级，根据各个园区不同的资源禀赋和产业特色，推进先进制造业、生产性服务业和科技服务业等具有特色优势的产业项目与国际资源进一步合作与协作发展，争取更多的国际合作基地牌子，促进主导产业专业化、集群化、集约化协调发展，建设一批特色鲜明、空间集聚、管理科学、竞争有力的特色产业园区。

3. 促进开发区开放型经济发展。不断提高开发区对外开放水平，继续发挥开放型经济主力军作用。支持开发区完善外贸综合服务体系和服务体系，鼓励开发区积极吸引外商投资和承接国际产业转移。支持开发区内符合条件的跨国企业集团开展跨境双向人民币资金池业务。允许符合条件的开发区内企业在全口径外债和资本流动审慎管理框架下，通过贷款、发行债券等形式从境外融入本外币资金。发挥海关特殊监管区域政策优势，积极复制委内加工、一般纳税人资格、保税研发、全球维修业务等自贸试验区创新监管制度，促进加工贸易向全球产业链、价值链中高端延伸。

（二）加强园区产业转型

1. 加强产业转型规划引导。立足区域产业发展战略层面，充分挖掘开发区自身的特色资源优势，找准园区产业发展功能定位，确定产业转型升级方向，选择园区 1-2 个主导产业，通过建立健全园区产业转型升级的统计指标、检测和评价体系，掌握

产业转型升级的发展进程。建立健全信息反馈新制度，加强对规划实施的跟踪分析，搞好规划评估，并根据形势变化适时修订规划内容，不断引导产业转型发展。

2. 加快开发区产业结构优化。开发区要适应新一轮产业变革趋势，认真执行市委市政府制定的新一代信息技术产业、智能制造、现代服务业三个“三年行动计划”，积极打造以物联网为龙头的万物互联、绿色智能、安全可靠的新一代信息技术产业体系；着力推动企业研发、生产、管理和服务智能化，开发智能装备和智能产品；加快发展金融服务、科技服务、现代物流、节能环保服务、文化创意、旅游休闲、健康养老等现代服务业，全面推动无锡市产业发展迈上新台阶、产业转型升级取得新进展。进一步发挥国务院批准建设全国唯一的国家传感网创新示范区、江苏省物联网产业“一体两翼多基地”布局的核心优势，努力实现研发、生产、销售和管理全过程的互联网化，积极创建智能工厂；发挥宜兴经开区省内首个军民融合产业园的优势，进一步健全军民融合创新的长效机制，加快实现军工科研成果向民用领域转化，让民口企业在更大范围内参与军品研制，有效推动形成军转民、民参军的技术创新体系，促进军民创新资源的优化配置。

（三）坚持创新发展理念

1. 推进开发区创新驱动发展。贯彻落实创新驱动发展战略，促进科技创新、制度创新，吸引集聚创新资源，提高创新服务水平，推动由要素驱动向创新驱动转变。支持开发区内企业技术中心建设，在有条件的开发区优先布局工程（技术）研究中心、工程实验室、国家（部门）重点实验室、国家地方联合创新平台、制造业创新中心。鼓励开发区加快发展众创空间、大学科技园、科技企业孵化器等创业服务平台，构建公共技术服务平台，设立科技创新发展基金、创业投资基金、产业投资基金，完善融资、咨询、培训、场所等创新服务，培育创新创业生态，创新人才培养和引进机制，营造大众创业、万众创新良好氛围。围绕苏南国家自主创新示范区建设的总体目标，深入实施创新驱动发展战略，在推动区域自主创新、调整经济结构、转变发展方式等方面发挥示范和引领作用，加快形成“一区三核多特”（“一区”指国家传感网创新示范区，“三核”指无锡国家高新技术产业开发区、江阴国家高新技术产业开发区和宜兴环保科技工业园，“多特”指辐射到的各市（县）区的特色高科技产业园区基地）的创新发展新格局。

2. 加快产业人才深度融合。坚持以产引才、以才促产，推动开发区对未来产业发展所需的人才进行超前布局，制定产业与人才融合发展专项规划。引导各类开发区围绕做大做强优势产业，集聚特色产业人才，打造一批“产业+人才”特色小镇。坚持招才引智与招商引资并举，对引进高层次人才和急需紧缺人才的，视同招商引资项目进行考核奖励，可享受招商引资出国（境）审批政策。支持建设人才发展缓冲基地，推行人才在高校等事业单位与园区“双落户”制度，畅通人才在不同体制间的流动渠道。将人才队伍建设纳入开发区“三定”方案，配齐配强专门的开发区人才工作力量。

3. 积极申报省级高新区。目前无锡市国家级高新区相对经开区综合实力比较强，但是梯队建设上相对比较落后，除 3 家国家级高新区，全市没有 1 家省级高新区。目前省政府在大力批筹省级高新区，近两年批筹开发区已经达到 25 家，建议抓紧时机，将无锡山水城积极申报为省级高新区，并同时与相关省级部门积极衔接，按照相关要求及时修改园区规划，为无锡市开发区队伍增加新鲜血液。

（四）深化体制机制改革

1. 提高开发区行政管理效能。出台相关政策，对国家级开发区实施相关事项赋权；参照国家级开发区做法，对省级开发区，依照法定程序，充分赋予省级开发区管理机构行政审批、经济协调与管理，以及必要的执法管理权限，逐步实行“办事不出区”。大力推广苏州工业园区行政审批制度改革等试点经验，在开发区率先实现“企业 3 个工作日内注册开业、5 个工作日内获得不动产证、50 个工作日内获得工业生产建设项目施工许可证”的“3550”目标，推进“不见面”审批，推行大项目代办制、一般项目网上办理，缩短开发区项目审批时限。探索以“区域能评、环评+区块消耗、环境标准”取代个体项目能评、环评，形成整体性、区域性评估结果，进入相应区域的单体建设项目不再进行重复评估或者相应简化工作环节。

2. 促进整合优化发展。目前，无锡市开发区总体上呈现出“小、散”的格局，开发区的个数与相邻苏南

的城市相比较虽不是最少的，但是开发区整体水平却也不高，且全市开发区产业结构趋同，恶性竞争屡见不鲜。建议将排名较后的国家级和省级开发区对相邻、相近的市级园区进行整合。建议将华庄、太湖街道成建制委托无锡经济开发区管理，维持原托管胡埭镇不变，且原太湖新城范围内搬迁企业根据市政府部署优先在胡埭工业集聚区内安置，也可采取市场化运作方式在全市范围安置。华庄、太湖街道、胡埭工业集聚区相关经济数据在无锡经济开发区全面体现，同时兼顾好三方利益，发挥好各自优势，争取产生聚合效应。

（五）推进绿色集约发展

1. 促进开发区集约利用土地。充分利用开发区存量工业厂房，对工业用地依法再开发利用；严格控制开发区产业发展用地比例；积极借鉴优秀开发区建设经验，实施清洁能源、循环产业、绿色建筑、智慧城市、生态保护等指标控制体系，建设可持续发展园区。

2. 推动开发区实现绿色发展。在规划环评中强化空间布局、总量管控、环境准入管理；提升开发区基础设施水平，完善商贸服务、文化教育等生活服务设施。鼓励开发区推进绿色工厂建设，实现厂房集约化、原料无害化、生产洁净化、废物资源化、能源低碳化。推进园区循环化改造，按照循环经济“减量化、再利用、资源化”的理念，推动企业循环式生产、产业循环式组合，搭建资源共享、废物处理、服务高效的公共平台，促进废物交换利用、能量梯级利用、水的分类利用和循环使用，实现绿色循环低碳发展。