

苏州工业园区产业政策实践观察

郑爱军

苏州工业园区亲商服务水平闻名遐迩，已经成为“园区经验”的重要内涵。在亲商服务之外“，园区经验”还有很多值得借鉴和探讨的内容，其中产业政策的实践就是重要的一项。苏州工业园区作为开发区，产业政策是经济发展的重要抓手，其在产业政策应用实践方面有着自己特殊的逻辑和路径，建立了具有示范效应的运作案例，某种意义上是对产业政策理论和实践的丰富。

苏州工业园区产业发展的特征

苏州工业园区产业发展的特征可以概括为：500 强主导的外资经济，亟待推进的本土民营经济，以及蓬勃发展的科技产业。

一方面，苏州工业园区与珠三角虽然同属外向型经济，但苏州工业园区是以引进 500 强企业为主，而珠三角则多是港台韩资的中小企业，这样一个微观结构实际上也决定了苏州工业园区和珠三角之间的经济发展结果的差异。500 强企业在经营上的一个特点就是其产业链是全球布局的，在企业内部形成了全球产业协作生态圈，它们对投资目的地的基本要求就是良好的营商环境，这也是新加坡模式核心理念。所以，苏州工业园区在亲商服务方面做得非常好，已经成为园区软实力的不二品牌。众多世界 500 强企业的持续投资，帮助园区免除了漫长的发展准备期，快速地看齐国际化高度，取得了辉煌的发展成就。

另一方面，苏州工业园区的民营经济发展还不够充分，没有形成规模性的本土传统工业集群。这与苏南其他地区相比，同样也存在着明显的差异。这种情况造成了园区未来的发展风险和瓶颈，在今天各地都在大力优化营商环境、提升亲商服务水平的背景下，园区压力尤为巨大。事实上，就目前情况来看，园区的经济主体部分仍然集中于外资经济，本土经济尤其是民营经济的占比还是要小于其他地区的平均水平。

也正是意识到产业发展方面存在的问题，所以园区才在过去的十几年时间里，持续地推进科技创新，推动本土科技产业的发展，并且取得了较好的成绩。与珠三角的深圳进行对标，苏州工业园区发展本土科技产业存在着很多先天不足。以人才引进为例，南下珠三角的高科技人才主要的流向就是广州和深圳，为深圳的科技产业发展提供了较好的人力禀赋条件。而江浙沪本土人才多数流入了沪宁杭三个城市，外来人才资源的分流渠道很多，除了沪宁杭，还有周边的无锡、常州，以及苏州市域范围内昆山等地。所以，苏州工业园区发展科技产业，面临着巨大的挑战。不过，经过十余年的努力，园区的科技新兴产业也已经初具规模，而且基础扎实，目前在园区集聚了十几万各类高新技术和现代服务业人才，可以说是一个了不起的成就。

苏州工业园区产业政策分析

园区产业发展的背后，除了营商环境以及政府的亲商服务外，最核心的仍然是园区政府对产业政策的合理规划和应用。中国 40 多年来的高速发展与政府积极的产业政策是分不开的，苏州工业园区也不例外，借鉴新加坡成功经验，核心之一便是其产业政策。

在园区 25 年的发展历程中，其产业政策可以分为两个阶段。第一阶段，是积极学习借鉴新加坡成功经

验，高标准建设基础设施，同时大力引进 500 强企业，发展外向型经济。这个阶段产业政策的重点在于基础设施建设、优化营商环境以及项目招商，这些举措都带有功能性产业政策的特点。第二阶段，是从 2007 年左右开始，园区大力推动科技创新，逐步聚焦发展生物医药、纳米技术及应用、人工智能等战略性新兴产业，同时逐步颁布了一些产业升级、“腾笼换鸟”、淘汰落后产能的政策，这是一种选择性产业政策。另一方面，大力引进科研院所，建设公共技术平台，发展科技金融等，产业政策又带有功能性的特点。总的看来，苏州工业园区产业政策类型是混合性的，但在经济发展的前期，功能性产业政策的成份相对更多一些。只有在经济发展到一定的阶段时，才可能根据高质量发展的要求，有选择性地发展一些与本地经济禀赋条件相适宜的产业。

苏州工业园区作为开发区，产业政策往往要服从国家、省、市等各级政策的大框架，本级的腾挪空间实际是有限的。园区在产业政策方面的基本思路是：避开了产业政策宏观决策层面争议或者可能存在的失误，而把主要精力放在了微观的政策执行层面上，通过建立积极有效的业务体系和基础设施，来保证产业政策能够被快速地落实、快速地试错、快速地纠错，整个过程能够被全面监控。由于信息透明，通过建立迭代修正的机制，从而能够把产业政策从一个决策行为转变成为一个可管理的过程。

从理论上总结，产业政策的制定往往处于高层，可能因为多方面的考量而存在一些非理性的因素；而地方政府是直接面向企业的，是推动地方经济发展的责任主体，同时也是产业政策的执行主体。因此地方政府要解决的首要矛盾是产业政策的运作实施，需要通过建设有效的执行工作体系，把各级产业政策与本区域的实际情况结合起来，通过执行体系进行政策筛选，并且进行迭代修正和优化，最终形成适合本地发展的政策组合，从而让产业政策能够真正地落到实处，为本地发展作出贡献。这种基于实践的产业政策方法，有利于推进当前产业政策理论的创新。

苏州工业园区科技产业政策的实践

苏州工业园区在科技产业政策方面进行了有效的探索，在政策实施运作方面做了一系列工作，形成了产业政策执行体系。具体而言，园区的做法在两个层次得到体现：一个是基础设施层次，一个是业务实施层次。

在基础设施层次，主要是建立了产业政策的信息化平台，利用大数据、软件系统来支撑产业政策的业务实施。园区由科技主管部门牵头建设了“科技信息枢纽平台”，把科技创新创业、科技人才引进和产业发展方面的政策以及相关的业务经办全部纳入平台，实现了政策宣传、政策递送、业务申报、政策兑现、政策考核等全流程业务的信息化，保证了产业政策实施的高效率和高质量。在科技枢纽里，最核心的是科技财政资金数据库，这是产业政策运作的“会计账本”，全面管理产业政策与科技财政资金相关的数据，形成了“科技财政资金一本账”，最终把纷繁复杂的产业政策通过财务报表的形式收口管理。在该系统里，园区把自 2007 年以来科技产业政策所涉及的全部财政专项资金的项目、支付记录、企业资金账本都做了数据结构化处理，建立了科技资金大数据。现在，这项成果已经应用到园区所有产业政策中，凡是涉及财政专项资金管理的业务都实现了信息化，园区把它叫做“资金一户通”。也就是以企业为核心，通过建立一个账户来全面管理企业所获得的财政专项资金的数据，实际上是把银行的管理思想引入到政府财政专项资金管理业务中，这是一个创新性的设计。通过“资金一户通”，产业政策从宏观的制度发布、到微观的企业政策扶持，以及事后的绩效考核等全流程都被管理起来，形成了一个可以通过迭代进行政策校正的闭环，这也是国内在产业政策方面的创新实践之一。

在业务实施层次，园区按照事前、事中、事后等环节形成了一系列的特色工作规范。在事前，发挥园区亲商服务优势，做好政策宣传、政策解读工作，把政策递送到企业手中，让企业能够了解和理解政策，

及时申报政策项目，享受政策红利。在事中，通过加强对项目质量的控制，把产业政策资源投放到预期效果最好的项目中。这方面具体的做法有很多，比如在科技领军人才项目中强化项目评审的管理，建立专家数据库，对项目评审落实专家回避制度，对专家评审行为进行全程监控，根据积累的数据给专家分类评级，优选合格的专家来保障项目评审的质量。然后，可以根据项目完成的情况，及时兑现政策。在事后，因为有信息化基础设施的支持，所以可以记录产业政策全流程的数据，因而可以建立绩效模型，评估政策的实施效果，并且为新一轮的政策优化调整提出建议。