

苏州工业园区：争当改革开放新标杆

刘杰 朱程 吴燕婷

苏州工业园区在全国经开区综合考评中已连续两年排名第一。然而随着国内外经济形势与发展环境深刻变化，园区经济日渐面临如何拓展发展空间、创新发展模式、转变政府职能三个紧迫课题，不仅要深入谋划如何在“量”的累积上实现高位再起跳，而且亟需探索新路径，凝聚新动能，更好实现高质量发展。苏州工业园区以更高水平开放、更大力度创新、更深层次改革，破解三个紧迫课题，创造了鲜活的经验。

新挑战与新要求

苏州工业园区是中国改革开放的先行军。成立 24 年来，在经济社会各方面取得了长足的进步。去年，园区在全国经开区综合考评中位居第一，在全国百强产业园区排名第三，在全国高新区排名上升到第五，综合发展指数、集约发展水平、质量效益指标均居全国开发区前列。

随着全国各类开放平台、创新平台日益增多，园区已有的政策功能、体制机制优势不再突出，以外资为主体、出口为导向的发展模式受到严峻挑战。同时，园区还暴露出发展空间严重不足、人才结构性矛盾突出、自主创新能力不强等深层次问题。

园区目前主要面临三个紧迫课题。一是如何拓展发展空间。作为苏南现代化建设示范区的重要组成，园区肩负着全国首个开放创新综合试验区域、全国首批开放型经济新体制综合试点等发展重任，有着较为迫切的发展需要。对内进一步提高土地等要素资源利用效率，对外寻求新的发展空间，成为园区推动转型升级的当务之急。二是如何创新发展模式。园区加工贸易占比较高，外资企业生产总值占园区 GDP 的 50%。但园区外企存在“有高原无高峰”问题，一些不具备总部功能的外资企业缺乏自身转型升级的话语权。伴随着全球产业分工的深入调整和我国经济从高速增长转向高质量发展阶段的变化，园区亟需在发挥好开放优势的同时，把自主创新作为区域发展的核心战略，加快传统产业转型升级和新兴产业培育孵化，实现新旧动能有序转换。三是如何转变政府职能。园区管委会成立之初，从规划到招商再到服务等不断丰富自身职能。但随着产城融合进程的不断加快，此前以经济建设为中心，强调“效率为先”的组织架构开始显现不足。在满足居民日益增长的教育、医疗、文化等需求上，园区相关部门普遍面临人手不足，优质公共服务资源供给后继乏力的问题。



向开放要空间，探索发展新路径

开放是园区最大的优势，外资是园区发展的重要特色。近年来，园区在更高水平“引进来”和更大力度“走出去”上做文章，积极参与全球创新合作与竞争，向外招引全球优质创新要素资源，拓展发展空间。

园区创新利用外资方式，实施招商管理体制改革，确立以亩产论英雄的择商选资导向，建立差别化土地资源配置制度，制定出台工业用地二次转让、总部用地、产业项目用地等管理新办法，探索实行工业用地弹性年期出让、地下空间商业化利用制度，设立工业企业转型升级监管服务平台。2017年，园区新引进项目预期亩均投资、营收和税收产出分别超1000万元、2500万元和230万元。

园区积极推动存量企业增资扩容“再发力”，引导企业由成本取向转为市场、创新和高科技取向，开展两化融合试点、综保区企业一般纳税人资格试点、跨境电子商务综合试验区、全球保税维修业务试点等多项改革。鼓励跨国公司在园区设立区域总部、研发中心、营销中心、共享服务中心，引进各类外资研发机构161家，经认定的省级总部机构36家，占全省20%。

“近五年来，园区生产型外资企业的盈利能力一直保持着每年10%—20%的增速。这在经济结构正经历深刻调整的当下颇为不易。”园区经发委发展规划处处长王永泉说，园区正力争三年内集聚100家跨国公司功能性总部、100家高端制造示范企业，进一步提升外企核心竞争力，激发外企创新活力。

园区更加注重把招引目光聚焦于招引全球要素资源。一是推动本土企业和跨国公司构建战略联盟，扩大跨国公司技术溢出效应，利用国际资本助推自主创新。近年来，信达生物、基石药业等一批自主品牌企业实现海外融资超40亿美元。二是抓住中新金融合作创新试点机遇，开展中新跨境人民币创新业务、跨国公司资金集中运营等多项改革试点，推进中新金融机构互设。目前，园区持牌金融机构总数达151家，外资银行集聚度居全省前列。

在走出去方面，苏州工业园区设立全国首个境外投资服务示范平台，在全国开发区中率先实行以备案

为主、核准为辅的境外投资管理新模式，在“一带一路”沿线 22 个国家和地区投资布局，协议出资额达 27.5 亿美元。在白俄罗斯建设的中白工业园，借鉴园区的发展理念，对行政审批、公共事务实行“一站式服务”，是中白两国间最大的经济技术合作项目。目前，园区经验已开始伴随“一带一路”建设的推进而走向海外，并成功在其主导合作的中哈、中白、中阿等合作项目上辐射推广。园区也在加快建设 50 家以上企业海外研发中心和离岸孵化基地，促进人才、技术、资本、信息等双向自由流动。

同时，园区深入推进先行先试探索，深化开放创新综合试验、构建开放型经济新体制综合试点试验，不断释放改革新红利。加快复制自贸区政策，聚焦投资双向开放、贸易转型升级、金融开放创新、现代政府管理四大领域，不断提升政策功能新优势。

创新发展模式，加快动能转换

20 多年来，外资企业所产生的管理、技术、人才等溢出效应为园区创新发展打下了坚实基础。在商务部公布的 2017 年国家级经济技术开发区综合发展水平考核评价中，苏州工业园区因拥有省级以上研发机构 132 个，共建成国家级孵化器和众创空间 19 个，国家级高新技术企业 828 个，在科技创新考核中位居全国第一。

“如何打造一个成熟、完善的创新培育体系是园区加快创新发展，培育内生动力的关键。”苏州工业园区党工委书记吴庆文说，苏州工业园区着力将自主创新作为区域发展的核心战略，聚焦原创技术，构建以创新为主要引领和支撑的发展新模式。

近年来，园区聚焦发展生物医药、人工智能、纳米技术应用三大特色产业，推动科技研发和技术转化，注重集聚创新要素资源和营造良好的创新创业环境，着力培育具有园区标志、领跑全国乃至全球的特色产业地标。

为加快前沿技术的研发突破和转化效率，园区积极构建创新平台，坚持在全球范围汇聚和配置创新资源。园区已同美国、芬兰、新加坡等国家的科研机构合作，设立中外合作创新中心 21 家，哈佛大学、麻省理工学院等国际顶尖高校在园区设立海外人才离岸创新创业基地，引进中科纳米所等大院大所 20 家，集聚苹果、微软、华为、百度等国际知名企业新型研发机构近 500 家。一个超前布局的“政产学研资介协同的创新生态系统”初具雏形。

为集聚顶尖人才，园区创新高层次外籍人才及本地居民出入境政策，获准签发外国人签证证件，扩大长期工作类居留许可申请范围。目前，园区集聚院士领衔的创新创业团队 45 个，海外归国人才 6000 余人，外籍人才 7000 余人，已成为国家级海外高层次人才创新创业基地、海外人才离岸创新创业基地、中新国际人才发展合作示范区。

园区发挥好自身在亲商服务上的独特优势，探索特色（新兴）产业聚焦机制，围绕产业链布局创新链，完善科技金融体系，设立股权交易中心、基金小镇、科技支行，开展投贷联动、融资租赁、商业保理业务试点。设立全国开发区首个知识产权法庭，建设专利导航新兴产业发展实验区，引导企业开展海外专利布局，日均申请发明专利 16 件。同时，构建“六个一”（围绕一个特色产业，制定一个产业规划，建设一个功能园区，组建一家国资公司，设立一支发展基金，成立一个专业服务机构）特色产业专业化服务机制。

近年来，生物医药、纳米技术应用、人工智能等三大产业保持年均 30% 左右增速，生物医药产业竞争力居全国高新区第一。园区已集聚科技创新型企业 5000 多家，国家高新技术企业 800 多家，形成科研机

构、科技人员、研发投入、科技成果“四个 90%在企业”的良好局面。

为加快高端人才集聚，园区正努力引进培育 500 名以两院院士、海外高层次人才等为代表的科技领军人才，5000 名科技创新骨干人才，5 万名科技和产业创新人才，不断提升科技创新浓度，吸引和培育 1000 家有原始创新力的高新技术企业，进而培育形成新一代信息电子、高端装备制造、纳米技术、生物医药、人工智能 5 大千亿级产业集群。

以改革为动力，提升社会治理水平

在苏州工业园区 288 平方公里区域内，已集聚超 81.3 万常住人口。随之而来的是对园区公共服务需求的持续提升。

园区利用中新合作优势，积极借鉴新加坡成功经验，打造社会治理新平台。在每个邻里中心设立标准化的“民众联络所”，全天候免费开放，“一站式”满足居民多元需求。园区也积极发动社会力量参与社会治理，设立园区“创益+”社会组织培育基地，成立“园区企业社会责任联盟”，建设全国首个企业社会责任标准化评估体系，形成了政府、企业、社会协同共治的良性格局。

“过去到新加坡的学习内容集中于招商引资，近年来越来越侧重医疗、教育、社区管理等公共行政管理，大家学习积极性强烈。”苏州工业园区借鉴新加坡经验办公室相关负责人说。

园区根据区域一体发展进程，相继实施“撤村建居”、“撤镇建街道”改革，从管理体制上破除二元结构，实现了城乡二元向区域一体转型。同时园区深入实施规划建设、产业布局、基础设施、公共服务、社会保障、社会管理、生态环境、文明素质八个一体化工程，不断提升富民惠民水平。

“近年来，园区在街道基础设施方面持续投入。如北部文体中心已经动工建设，南部、东部文体中心正在进行规划方案设计。在教育方面，园区现在每年投资近 40 亿元，即将会有 11 所学校投入建设。”苏州工业园区规建委规划管理处相关负责人说。

园区创新城市管理和社会治理机制，深化中新智慧城市战略合作，提升城市运营效率，开展中新社会治理合作试点，推进网格化社区治理服务标准化、企业社会责任标准化和全国和谐劳动关系综合试验区建设，群众获得感和满意度不断提升。

走在园区的金鸡湖畔，直冲云霄的摩天大楼与川流不息的人流，构成一副生机无限的现代都市图景。宜居宜业的园区正在产生强大的人口虹吸效应。在现有 81.3 万常住人口中有 70%为“新苏州人”，外籍人口达 3 万，大专以上人才总量约占人口 40%，居全国开发区第一。