

# 苏州市人民政府文件

苏府〔2011〕157号

---

## 市政府关于印发苏州市开放型经济 “十二五”发展规划的通知

各市、区人民政府，苏州工业园区、苏州高新区、太仓港口管委会；  
市各委办局，各直属单位：

《苏州市开放型经济“十二五”发展规划》已经市政府第77次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻实施。

二〇一一年八月十一日

# 苏州市开放型经济“十二五”发展规划

“十二五”时期是苏州市大力建设“三区三城”、率先基本实现现代化的重要时期，也是苏州开放型经济加快转变发展方式、全面实现从开放大市向开放强市转变的关键时期。根据市委、市政府关于实施“开放提升”战略的决定，依据《苏州市国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》，特制定本规划。

## 一、“十一五”时期苏州开放型经济发展的主要成就

### （一）基本概况。

“十一五”期间，苏州坚定不移地实施经济国际化战略，成功应对国际金融危机，各主要指标占全省、全国的比重稳中有升，为全市经济社会平稳较快发展做出积极贡献。

“十一五”以来，尽管受金融危机影响，全市进出口、出口年均增幅超过 14%，实现了较快速度增长。累计实际利用外资超过 382 亿美元，中方境外投资协议额达 12.1 亿美元，对外承包工程劳务合作合同额 29.96 亿美元、营业额 21.2 亿美元，分别是“十五”时期的 2.4 倍、9 倍、6 倍和 17 倍。

“十一五”末，服务外包接包合同额和离岸执行额分别为 22.68 亿美元和 12.69 亿美元，从业人员超过 12 万人，四年间年均增长率分别达到 96.9%、135% 和 33.9%。服务外包企业数翻两番，增至 1150 余家。通过 CMM/CMMI3 级以上企业家数达 79 家，年均增长超过 64%。累计有 71 家服务外包企业被认定为技术先进型服务企业，数量位居全省之首。

## （二）运行特点。

1. 国际竞争力有效提升。对外贸易综合绩效指数连续五年位列全省第一。创建国家级出口基地 1 家、省级出口基地 12 家，占全省省级出口基地的 25%。一般贸易进出口年均增长 19.21%，高新技术产品出口年均增长 14.26%，均高于全市平均水平。与“十五”末相比，加工贸易静态增值率提升了 50 多个百分点，一般贸易进出口、内资企业进出口占比分别提高了 4 个和 7 个百分点。保税物流贸易规模翻两番，总额接近 320 亿美元。服务贸易规模达到 63.5 亿美元，年均增速超过 40%。苏州获批“国家加工贸易转型升级试点城市”，苏州工业园区获批“国家服务贸易创新示范区”。

2. 转型升级步伐明显加快。“十一五”末，外商投资企业工业产值占全市工业总产值的 2/3 强，涉外税收 700 亿元，是“十五”末的 3 倍多。累计新批投资总额超 3000 万美元的项目 400 个以上，约占历年总数的 1/2 强。至“十一五”末，外资项目注册外资平均规模达 1100 万美元，较“十五”末翻一番，服务业注册外资、实际利用外资规模分别较“十五”末增长了 176% 和 508%，占比分别提高了 14.3 个和 20.9 个百分点。累计引进外资独立研发企业 60 家，非独立研发机构 299 家，约占历年总量的 85% 以上。历年累计有来自全球 16 个国家和地区的 138 家世界 500 强公司在苏州投资设立了 400 多个项目。

3. 国际经济合作全面拓展。境外投资实现全省“七连冠”，境外投资项目平均规模达 400 万美元，较“十五”末翻一番，“走出去”国别地区扩展到 72 个，较“十五”末增加 30 个。埃塞俄比亚

东方工业园中标为国家级境外经贸合作区项目。境外中方投资额逐步形成了以亚洲地区为主，美洲、非洲、大洋洲、欧洲齐头并进的区域布局，以及服务业、境外资源开发、境外加工贸易和制造、境外高科技投资均衡发展的产业布局。

4. 开放载体建设再上新台阶。昆山花桥经济开发区、昆山高新技术产业园区、吴江汾湖经济开发区等省级开发区相继设立，昆山高新区、常熟经济开发区和吴江经济开发区正式升格为国家级经济技术开发区。苏州工业园区综合保税区、张家港保税港区、昆山综合保税区、苏州高新区综合保税区封关运作。苏州工业园区独墅湖科教创新区、苏州科技城、中新生态科技城、吴中科技园、昆山清华科技园等创新载体建设有力推进，全市 80% 以上的新认定高新技术企业和技术先进型服务企业集聚在开发区。

### （三）存在问题。

在充分肯定成绩的同时，我们也应清楚地看到，开放型经济亦存在若干深层次的结构性问题。这些问题的产生是苏州乃至全国对外开放发展中所形成的阶段性缺失，有待在“十二五”期间加快改进。

1. 宏观结构不均衡。一是资源承载能力与发展规模的不平衡。环境与人口问题趋紧，土地资源成为硬约束，原来的发展模式不可持续，必须要彻底改变。二是“走出去”的规模与“引进来”相比相差巨大。尽管注册外资与境外投资之比，已经从“十五”末的 187 倍下降至“十一五”末的 35 倍，但两者的差距仍然巨大。三是服务贸易远远滞后于货物贸易。按外管局国际收支统计，我市

2010 年服务贸易进出口额 63.5 亿美元，比货物进出口少 43 倍，发展的潜力还需深入挖掘。四是利用外资的方式有待创新。绿地投资占比约为 84%，而国际上以并购方式的直接投资占比高达 40%以上。

2. 产业层次不均衡。一是服务业利用外资仍亟待提速。与庞大制造业规模相比，苏州服务业利用外资的发展步伐还不够快。二是制造业利用外资水平偏低。来自亚洲地区的注册外资占全市利用外资比重的 55%左右，基本决定了全市以成本竞争为主、出口导向为主的制造业体系。三是引进来的项目多集中于微笑曲线的中间低端，需要向高附加值的两端延伸。

3. 贸易结构不均衡。一是加工贸易增值率较低。加工贸易附加值总体偏低，受成本趋向的影响较大，被动地接受全球订单的调整与转移。二是贸易主体力量悬殊。外商投资企业出口占比达 83%。出口规模百强外资企业占全市外企出口的 68%，出口规模百强内资企业占内资企业出口的 61%，两者合计占全市出口的近 70%。部分外企龙头企业的波动较大影响外贸走向。三是产业结构高度集中。出口中的 80%集中于机电产业，个别行业的运行风险成为了系统性运行风险。

## 二、“十二五”时期苏州开放型经济发展面临的形势

“十二五”期间，世界经济处于“后危机时代”，国内经济仍将保持平稳较快发展，国内外经济结构的大幅调整将给苏州经济的发展带来深远影响。机遇与挑战并存，开放与转型任重道远。进一步扩大开放，加快推动转型升级，将成为“十二五”期间苏州开放

型经济的发展主线。

### （一）国际经济形势。

全球经济固有的结构性矛盾尚未找到有效的解决方案，世界经济复苏依然存在较大的不确定性和不稳定性，全球经济整体将步入以缓慢、复杂和曲折为特征的“后危机时代”。一方面，金融危机并没有逆转经济全球化深化发展的大趋势，市场竞争和对利润最大化的追求仍将推动跨国公司进行全球化布局和产业转移和重组。技术的发达和进步不断促进人类的交流和互动，使得贸易投资自由化仍将是“十二五”期间主导的呼声，使得全球化从经济领域不断向文化、社会等各方面蔓延；另一方面，美国等发达国家对贸易平衡的要求、广大发展中国家对缩小南北差距的渴望以及人类共同的保护生态环境的愿望将贯穿“十二五”期间，国际贸易摩擦、人民币升值、人民币升值预期、低碳经济因此也将成为贯穿“十二五”的重大影响因素。随着二十国集团取代八国集团成为国际事务主要协调平台，发展中国家特别是新兴大国的话语权和影响力提升，利益主体增多使得国际政策协调博弈更加复杂。

从对外贸易看，“后危机时代”国际市场争夺更加激烈，发达国家对“再工业化”的重视，以及全球愈演愈烈的贸易保护主义，都使得全球消费和国际贸易增长空间有限。发展中国家可能成为全球贸易发展的重要增长极，而服务贸易将成为“后危机时代”贸易发展的新引擎。

从国际投资看，“后危机时代”国际投资总体上处于加速变革期。随着经济复苏，投资环境改善，中长期而言国际投资量仍将保

持平稳较快的增长态势。以服务业直接投资和服务离岸外包为主要形式的服务业和以生物医药、节能环保、新能源等为代表的新兴战略性新兴产业将成为国际资本投资的重点领域。全球产业链的优化与重构贯穿整个“十二五”，经济服务化、产业高端化趋势进一步加强，中国凭借综合性优势，有可能成为跨国公司全球产业布局的重要节点。

## （二）国内经济形势。

“十二五”期间，国内经济将步入重大的战略调整期。中央的宏观调控能力进一步增强，市场化改革深入推进。随着城镇化和市场化继续发展，国内消费投资需求和市场规模扩大将推动经济增长由外需主导向内需主导转变，成为经济继续保持较快发展的主要驱动力。

随着国内资源要素成本上升和支持创新政策力度加大，产业转型升级步伐加快，企业自主创新的动力和意愿增强，在研发、设计、标准、品牌和营销等关键环节将取得新突破，这些都将推动着“中国制造”向“中国创造”转变。

对外开放将进一步发展，中国在国际分工地位继续提高。企业“走出去”步伐进一步加快，“引进来”与“走出去”相结合的开放型经济体系基本形成，国内创新能力增强、产业转型升级以及区域市场辐射力和综合服务能力的提升，有助于形成我国参与国际竞争的新优势。与此同时，人民币升值也将给对外贸易及利用外资带来长远影响，走高效益外贸发展之路，引高水平外资项目势在必行。

区域协调发展战略将继续延续和深化。长三角区域将以上海为

龙头，在竞争合作上形成新的突破。上海市建设国际金融中心、航运中心以及贸易、经济中心的努力不但为苏州的发展带来动力，也为苏州以开放带动创新型城市建设，引进多种类型、多种功能的总部经济，推进服务业和战略性新兴产业利用外资带来了错位发展的空间。江苏沿海开发开放战略以及苏北崛起战略为苏州经济辐射苏中、苏北，腾笼换凤，形成产业腹地带来机遇。

与此同时，综合配套改革与对外开放互为因果、互相促进。苏州城乡一体化改革将为苏州对外开放带来新的空间。调整收入分配结构和完善社会保障体系有利于苏州开放型经济向高端化发展。

### （三）苏州自身形势。

“十二五”时期苏州人均 GDP 将实现从 1 万美元向 2 万美元进军，意味着城市经济的发展将进入到更高阶段，产业结构、发展动力以及发展协调性等方面都将呈现出一系列新的趋势和特征。各种结构性、深层次的矛盾也进一步凸显。在扩大开放、加快集聚国际高端要素资源、转变对外经济发展方式等方面均面临着新机遇和新挑战。特别是土地、劳动力、能源等要素资源短缺进一步加剧，产业低端化扩张难以为继。仅以用地为例，根据苏州市土地利用总体规划大纲（2006～2020 年），2010 年～2020 年末，全市工矿用地将新增 10440 公顷，相当于每年新增 15700 亩工矿用地，如按每年 80 亿美元的实际利用外资任务计算，每亩地的投资强度应在 50 万美元以上，这是全省平均水平的 5 倍。考虑到内资用地需求，外资每亩地投资强度至少要在 75 万美元以上，这已经超过目前苏州投资强度最高的苏州工业园区工业用地 70 万美元/亩的记录。除土地



等要素资源短缺外，苏州城市人口的容量、生态环境等都要求发展方式的根本转变。市委、市政府及时提出“三区三城”建设的奋斗目标，这是切合苏州实际的发展愿景，也是对苏州开放型经济支撑、引领、促进和服务于城市发展的新要求。

### 三、“十二五”时期苏州开放型经济发展的指导思想、基本原则和战略目标

我市过去 30 多年的快速发展靠的是改革开放，我市未来发展也必须坚定不移依靠改革开放。新时期最鲜明的特点是改革开放。只有改革开放才能推动苏州经济在“十二五”时期率先基本实现现代化。经过多年的开放发展，苏州日益积累的投资环境、功能配套、产业基础等优势为开放型经济转型升级创造了条件、奠定了基础。开放型经济的进一步发展将充分学习借鉴国内外城市经济转型、模式创新的先进经验，立足高起点，确定新思路，提出新举措，在更高平台上实现又好又快的新一轮跨越。

#### （一）指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，大力实施开放提升战略，转变开放型经济发展方式，巩固和扩大对外开放的领先优势，构筑内外融合的开放型经济运行体系，统筹运用国际高端资源要素，保持开放对发展的推动力，强化开放对转型的带动力，提升开放对改革的牵引力，突出开放对创新的支撑力，实现开放型经济发展从规模速度向质量效益提升，加快推动苏州从开放大市向开放强市转变，为全市“三区三城”建设和率先基本实现现代化做出新的贡献。

## （二）基本原则。

一是更加注重转型升级。着力转变开放型经济发展方式，加快推进以提高增值率为核心的加工贸易转型升级，以出口基地和品牌建设为核心的一般贸易转型升级，以结构优化、质量提升为核心的利用外资转型升级，以跨国投资和经营为核心的“走出去”转型升级和以载体功能创新为核心的开发区转型升级。

二是更加注重开放创新。突出开放对创新的支撑作用，通过开放为自主创新带来最新的信息和参考、最广泛的市场需求、最前卫的人才、最活跃的主体和机构、最优良的载体和服务平台。坚持以对外开放服务、促进和支撑苏州创新型经济发展。加快集聚战略新兴产业所需的资本、科技、人才等资源要素，积极融入跨国公司全球研发体系，更多引进外资研发中心，大力提升省级以上开发区集聚创新创业要素的能力。支持企业“走出去”利用全球智力和创新资源，在全球分工合作中不断创新生产方式与管理流程。

三是更加注重内外联动。统筹好对外开放与改革创新，扩大内需与优化外需，经济国际化与区域经济一体化，以及内贸与外贸、出口与进口、离岸服务外包与在岸服务外包、“引进来”与“走出去”之间的互动发展。充分发挥内外贸融合对扩大内需、稳定出口的促进作用，利用外资在产业转型升级中的推动作用，“走出去”在提升产业国际竞争力和参与国际分工合作中的牵引作用、服务外包在发展低碳经济中的引领作用，实现内外联动，积极推动开放型经济向纵深发展。

四是更加注重可持续发展。在率先发展、加快发展的同时，更

更加注重全面发展、协调发展，更加注重资源节约和环境保护，更加注重开放型发展与富民强市的协同推进，努力实现速度、质量、结构、效益相统一，把开放型经济发展建立在科学和可持续的基础上，合理配置开放型经济发展资源，全面提高开放型经济的运行质量和综合效益。

五是更加注重竞争与合作。更加主动地参与国际和城市间的竞争与合作，紧盯国内外区域经济一体化的发展趋势，依托苏州开放型经济的领先优势，努力掌握对外开放的主动权，勇立潮头，不断提升苏州开放型经济的国际竞争力。立足长三角一体化战略，以上海市建设国际金融、航运以及贸易、经济中心为基本参考，与上海实现错位发展、互补共赢。积极参与实施江苏沿海开发开放和苏北崛起战略，确保苏州开放型经济转型升级战略取得决定性的胜利。

### （三）战略目标。

对外贸易：规模继续保持适度稳定增长，发展模式逐步由数量速度型向质量效益型转变，自主知识产权、自有品牌、高技术含量、高附加值产品出口比重进一步提高，加工贸易转型升级步伐加快，服务贸易加快发展。对外贸易发展的动力趋于多元化，进出口结构平衡发展，综合竞争力和抗风险能力明显增强。

“十二五”期间，对外贸易保持平稳增长，出口、进口趋于平衡发展。加快优化对外贸易结构，做到一般贸易增长高于加工贸易增长、服务贸易增长高于货物贸易增长、对新兴市场出口增长高于对传统市场出口增长、新兴产业出口增长高于传统产业增长。至“十二五”末，一般贸易出口占比达 25%，高新技术产品出口占比达 70%，

进口占比接近 50%。加工贸易增值率超过 90%。保税物流贸易规模达到 600 亿美元，服务外包离岸执行额 70 亿美元，年均增速超过 40%，服务贸易规模达到 180 亿美元，进口贸易规模超过 1600 亿美元。

**利用外资：**利用外资规模保持在全国前列，吸收外资质量水平明显提高，结构更加合理，战略性新兴产业、高新技术产业、先进制造业、现代服务业等领域的利用外资比重进一步提高。利用外资对技术创新引领、产业结构优化、区域协调发展等方面的促进作用更加突出。

“十二五”期间，累计实际利用外资力争达到 450 亿美元左右，较“十一五”期间增长 18%以上；引进各类外资功能总部企业 100 家以上，其中独立研发企业 50 家以上。引入非独立研发中心 250 家以上。楼宇经济、总部经济为特征的现代服务业取得跨越式发展。至“十二五”末，服务业利用外资比重超过 35%，战略新兴产业项目和高新技术产业项目利用外资合计占制造业比重超过 50%。

**走出去：**境外资源合作和开发更大规模地开展，制造业和服务业在全球布局加快，“并购、引进、吸收、消化、再创新”不断深化，本土企业跨国经营能力进一步增强，境外经贸合作区建设取得阶段性成果，对外承包工程和劳务合作层次明显提高，“走出去”总体水平不断提升。

“十二五”期间，累计境外中方投资额比“十一五”翻一番，新签对外工程承包和劳务合作合同额、营业额累计比“十一五”期间增长 70%，基本完成埃塞俄比亚东方工业园区的首期开发。

开发区：开发区“二次创业”进程加快，开放功能进一步完善，集聚功能、服务功能、创新功能进一步增强，在全市开放型经济主战场的地位不变。

“十二五”期间，省级以上开发区开放型经济主要指标增幅高于全市总体水平，新兴产业发展快于全市平均水平，引进功能性总部（含独立研发中心）60家以上，区内创新创业孵化基地、特色产业园区、各类特殊监管区等功能载体建设再上新台阶。资源利用效率进一步提升，至“十二五”末，省级以上开发区一般预算收入占全市比重提高至60%。

#### 四、“十二五”时期苏州开放型经济发展的主要任务

##### （一）加快转变外贸发展方式。

1. 推进加工贸易转型升级。以苏州被授予“全国加工贸易转型升级试点城市”为契机，推动加工贸易产业链向集聚化发展，贸易市场向内外兼顾转变，贸易增值向研发设计(ODM)与自有品牌(OBM)发展。重点实施三大工程：加工贸易产业链深化工程。围绕电子信息、装备制造、纺织服装等优势产业，进一步延伸和优化现有产业链，突出规模型终端产品生产企业发展，不断增强其对本土产业的辐射、带动能力，加快实现加工贸易从分散式制造为主向系统集成为主转变，加工贸易增值率年均递增5个百分点。加工贸易企业总部推进工程。打造“制造—研发—总部”发展模式，突出发展资金密集、技术密集型加工贸易，积极引导在苏外企设立全球制造企业总部及营运管理、研发设计、采购销售、仓储配送等区域性总部，推动更多的加工贸易生产型企业就地转型为具有功能总部特征的

运营实体。内资配套企业跨越工程。精心选择千家科技型、具有自主知识产权的内资企业融入到加工贸易通用或重要的零配件生产环节，不断提高本土采购率与配套率，全面推动一批内资配套企业跨越发展为具有国际影响力的创新型地标企业。

2. 增强一般贸易核心竞争力。加大对出口商品技术研发、创新改造的扶持力度，提高高新技术产品、机电产品、高附加值劳动密集型产品出口的核心竞争力。重点抓好三个方面：外贸主体做大做强。以出口基地建设为抓手，加快传统外贸制造业转型升级，扶持新兴产业和现代服务业发展，抓好出口产业集聚示范区工作，推动出口块状经济向产业集群发展，精心培育更多集研发、生产、销售于一体，具有较强国际经营能力的大型外经贸集团和企业。至“十二五”末，出口超亿美元的内资外贸企业达到 25 家。贸易产品研发创新。深入实施“科技兴贸”战略，打造服务外贸产业（企业）自主创新的公共平台，突出绿色、低碳、节能、环保等高新技术外贸产品研发，扩大具有自主知识产权的新材料、新装备、新能源、生物医药、节能环保等产品出口。至“十二五”末，高新技术产品出口占比 70%。出口品牌培育壮大。不断深化部、省、市三级梯度发展的出口品牌培育机制，在展会支持、融资担保、信用保险、结售汇、检验检疫通关等方面给予倾斜，促进外贸企业走精品化、差异化发展的品牌之路。积极鼓励企业使用自主商标参与国际贸易竞争，大力培育区域性品牌，重点支持企业“走出去”收购境外知名品牌，推动外贸发展从“数量规模”向“品牌质量”转型。至“十二五”末，60%以上的大型外贸内资企业设立自有出口品牌。

3. 多元化深度开发国际市场。分类指导企业拓展各类市场，重

点面向三大市场：传统市场稳固深化。继续保持对美国、日本、欧盟、香港等四大传统市场的良好发展态势，鼓励有条件的外经贸企业“走出去”设立销售子公司、配送中心、品牌专卖店、品牌加盟店、生产装配维修服务点和代理点等网点机构，进一步巩固提升市场占有率。“十二五”期间，传统市场的贸易增长稳定在8%左右。新兴市场开发开拓。结合中国—东盟自贸区、ECFA等协议的签署，用好中小企业国际市场开拓资金，进一步扩大出口信用保险和贸易融资规模。梳理和发掘一批符合苏州优势产业和新兴产业发展方向的境外知名展会，重点支持中小型企业抱团加大对中东、东欧、东南亚、南美、非洲等五大新兴市场开拓力度。至“十二五”末，五大新兴市场贸易比重提高5个百分点。在线市场创新发展。深化“苏州国际电子商务平台”等新型在线市场平台建设，推动企业建立和完善网上市场营销和交易系统，扩大个性化需求产品出口，不断提升网上交易规模。多元推动外贸企业借助电子商务平台，开拓国内市场。

4. 抢抓对外贸易新兴增长点。加快形成货物贸易与服务贸易并举、保税物流贸易与加工贸易相融，进口与出口协调发展的对外贸易新局面。服务贸易提速发展。建立完善服务贸易发展促进体系，大力推进与货物贸易形成互补的商务会展、仓储物流、金融保险、科技研发等服务贸易发展，大力推动旅游及文化产业出口，积极促进具有苏州特色的对外工程承包劳务合作业务。建设好苏州工业园区“国家服务贸易创新示范区”，积极探索服务贸易载体建设的有效途径，加快形成多个服务贸易产业集聚区。至“十二五”末，服务贸易总体规模达到180亿美元。保税物流贸易跨越提升。全面对

接上海国际航运中心建设，充分发挥苏州口岸优势，依托苏州加工贸易产业链完善、综合保税区、保税港区、出口加工区和“港区联动”等特殊监管区集聚等优势，探索在苏设立自由贸易区，将太仓港建设成为江苏第一外贸大港和苏台经贸核心港。积极引入境内外大型商贸流通集团（企业），加快推动保税物流贸易从服务于本土加工贸易向服务全省乃至长三角加工贸易转变，从服务加工贸易为主向发展转口贸易并重转变。至“十二五”末，保税物流贸易总体规模达到600亿美元，苏州成为长三角地区重要的区域物流中心城市。进口贸易内涵升级。积极引导企业扩大对资源、能源、生产设备及技术、重要原材料、重要工业品、重要农产品及生活消费品的进口，有序推进加工贸易产品转内销，实现对外贸易平衡发展。积极培育苏州进口交易市场，借助昆山花桥两岸商品交易中心、张家港保税港区，加快形成全国重要的原油、化工、矿石等大宗进口商品及主要民生消费品的集散基地。至“十二五”末，进口贸易规模达到1600亿美元。

5. 建立和完善贸易摩擦应对体系。实施积极主动的贸易摩擦应对战略，建立健全重点行业、重点企业和重点产品的监控分析体系，逐步完善贸易摩擦预测预警体系。深入基层，有选择地动员一批商协会、龙头企业开展贸易摩擦预警工作，逐步建立起涵盖全市各行业的公平贸易预警点。加强与商务部、省厅、驻外经商机构联系，通过上下联动，建立畅通的信息渠道，确保第一手的预警信息及时准确地传递到基层和企业。探索设立专项扶持资金，有效开展贸易摩擦信息发布、政策辅导、知识培训及宣传普及工作，帮助企业规避国外反倾销、反补贴及技术性等贸易壁垒，提升企业主动应对水



平。强化企业在社会责任，低碳环保等方面的意识，鼓励企业通过加快技术创新、推进产业结构升级、市场多元化来提升应对环保贸易壁垒的能力。同时，做好国内产业损害调查及反垄断工作，有效维护我市企业合法权益。

## （二）优化利用外资结构。

1. 大力推进服务业对外开放。加快建立起以生产性服务业为主导，生活性服务业为补充，总部经济为方向的现代服务业利用外资结构。至“十二五”末，服务业利用外资比重超过 35%。扩大生产性服务业利用外资。抓住国际服务业加快转移等重大机遇，鼓励促进外资制造业企业分离现代服务业，重点引入和发展与制造业良性互动的金融保险、现代物流、商务会展、中介服务、软件与服务外包、科技和信息服务等产业，提高现代服务业的供给水平与质量，增强苏州开放型经济可持续发展力和综合竞争力。扩大生活性服务业利用外资。依托中心城区，积极引进现代商贸、文化创意、健康娱乐、职业技能培训、公共保障服务等各类生活消费型服务业，积极探索外资参与城市基础设施及公用事业建设和运营的有效途径，引入国际先进业态和一线品牌，不断提升苏州中心城区的层次和水平。积极发展总部经济。与上海错位发展，大力吸引跨国公司在苏设立管理中心、研发中心、营销中心、物流中心、采购配送中心、财务结算中心及其他共享服务中心等区域性总部和功能性总部机构。结合 CEPA、ECFA 等协议，重点推进与台湾、香港等地区在金融、物流、贸易、旅游等服务业领域的深层次合作。围绕苏州工业园区中心城市 CBD，苏州高新区狮山路商贸核心板块，沧浪新城、平江新城、金阊新城等载体，集中规划建设一批综合性商务楼宇和

标志性项目。“十二五”期间，引入各类外资功能总部企业 100 家以上，其中外资独立研发企业 50 家以上。

2. 优化制造业利用外资结构。注重新兴产业、主导产业、传统产业的合理搭配，做到制造业的梯度可循环发展。推动新兴产业规模化。按照“核心企业-产业链-产业集群”的发展思路，依托苏州工业园区生物纳米园、张家港重型装备基地、常熟太阳能光伏基地、太仓 LOFT 产业园、昆山传感器产业基地、吴江光电缆基地、苏州国家高新环保产业园、吴中药港等发展载体，集中力量引进一批注册资本在 3000 万美元以上的龙头型、旗舰型大项目，及其他中小型科技项目，推进新兴产业的集群式发展。至“十二五”末，战略性新兴产业项目和高技术项目利用外资合计占制造业外资比重超过 50%。推动主导产业高端化。围绕全市电子信息产业、装备制造制造业、纺织业、冶金业、轻工业和石化产业等六大主导产业，不断完善和优化产业链。进一步引进核心环节，突出引进高技术、高附加值环节项目，跟踪引进关键配套项目。积极推进现有龙头企业增资扩股，不断提升产业规模和层次。加快引进资源节约型项目、产业内技术引领型项目，推进主导产业提档升级。积极引入高新技术和先进适用技术改造现有主导产业，重铸主导产业集群的国际竞争综合优势。优化调整外资区域布局。强化苏州大市内区域合作，按照“布局集中、用地集约、产业集聚、功能配套”的原则，积极推动重大产业项目向开发区集中、优质资源向优质产业集聚，中小型企业分散用地向空间集约的多层标准厂房集中，不断提高外商投资企业项目的投资强度及产出效益，形成产业集聚和低碳发展新优势。同时，更为积极地参与沿海合作开放，稳步推进异地合作共建

工业园区。依托苏宿工业园、苏通科技产业园等 11 个南北共建园区，加快构建出产业梯度发展的区域合作体系，为苏州创新型经济发展拓宽空间。

3. 着力提升外资的“技术溢出”效应。构建开放型的创新体系，全面提升开放对自主创新的推动效应，加快集聚高端产业资本、科技、人才等市场要素。大力引进研发机构和关键技术。重点推动外资在苏州设立生产应用型研发中心，并向基础领域和技术创新方向延伸。扩大外资研发机构与本地大学、研究机构及企业开展广泛的学术交流与合作科研，大力引进新一代电子、信息技术、新能源、现代农业、生物医药等领域的关键技术和关键设备。大力推动“引进、消化、吸收、再创新”。研究促进外资技术溢出的有效途径，切实做好知识产权保护工作，通过建设完善的知识产权交易市场，鼓励外商转让关键及核心技术或采用共同开发的模式，带动本地各类技术创新主体，进行集成创新和“引进、消化、吸收、再创新”。强化招商与引智的结合。以苏州加快建设国家创新型城市为契机，加强招才引智，注重先进理念、先进技术、先进管理的引进，注重高层次创新、创意、创业人才及团队的引进，推动开放型经济发展从资源依赖型、投资拉动型向人才支撑型、创新驱动型转变，实现从“苏州制造”向“苏州智造”的转变。

4. 拓宽利用外资的途径。进一步拓宽利用外资方式。继续完善行业专项扶持、行政服务便捷化等相关政策措施，着力提高外资并购、境外设备租赁、融资租赁、合资嫁接、发行境外债券、股票、引进创业风险投资和股权投资、境外优惠贷款等非绿地利用外资方式的比重。进一步深化投资促进工作。探索专业招商的实施路径，

加强与境外大中型商（协）会、行业（产业）联盟、教育科研机构、国内驻外经商代表等渠道的交流联系，形成多元化的招商信息网络。针对重点区域、重点产业展开“一对一”式的上门招商活动。锁定近邻资本市场，深挖港、澳、台、日、韩等境内国外传统主要投资来源地。积极拓展欧盟、北美等国奥新技术产业资本市场，有序推进与东盟、南美、中东等新兴经济体的投资项目合作。进一步做好外资项目的推进落实。建立重大产业项目招商促进机制，加强对重要在谈、在建外资项目的分类管理与动态监控，通过强化省市联动与部门联动，在政策支持、资源统筹、配套服务等方面形成合力。

### （三）更加积极地实施“走出去”战略。

1. 更加积极地促进境外投资。建立完善“苏州境外投资重点培育企业信息库”，扩大与境外投资促进机构的合作，引导具有比较优势的企业“走出去”，通过直接投资、收购参股、合资合作等方式，形成以大企业、大集团为重点，中小型高新技术企业、劳动密集型企业为补充的境外产业投资布局。推动“走出去”与“引进来”、对外贸易及服务外包的融合与相互促进。鼓励企业通过境外并购、引进、消化、吸收、再利用，掌握境外高新技术，提高创新能力。支持开展境外加工贸易，稳步扩大境外资源开发的地域和种类。积极推进服务业境外投资。鼓励企业建立境外市场营销网络、研发中心、服务外包接单服务中心。创新对外投资方式，支持企业运用综合的现代金融手段，以股权并购、置换等模式赴外投资。帮助和鼓励跨国经营，悉心培育苏州本土的跨国经营企业。

2. 推动对外工程承包向高端化发展。推动对外工程承包高端

化、多元化发展。深度挖掘苏州工程承包企业的专业特色和技术优势，培育一批具有苏州产业特色和较强国际竞争力的大型工程承包企业。重点拓展光伏产业、输变电、铁路公路建设等行业的对外承包工程领域，积极推动水泥厂建造、园林、除尘净化、电站安装、土木工程承包向高端化发展。鼓励和支持企业将机械设备出口与安装、基础设施建设和技术咨询等一揽子服务相结合，创造高附加值服务。

3. 扎实推进境外经贸合作区建设。扎实推进埃塞俄比亚东方工业园项目，确保埃塞俄比亚东方工业园在“十二五”期初通过国家的境外经贸合作区确认考核，在“十二五”末基本完成首期开发，使之成为苏州企业“走出去”发展的优良平台和国际样板园区。适时启动在老挝、波兰等地区的省级境外经贸聚集区的申报建设工作。

4. 强化对外劳务合作管理。坚持具有苏州特色的外派劳务管理体系，完善境外劳务纠纷和突发事件的预警和应急处理机制，维护涉外劳务市场稳定，保障劳务人员合法权益。研究出台统一的外派劳务报名窗口制度，积极开拓发达国家专业型、技术型境外就业和技术劳务市场。

#### （四）全力推动开发区转型升级。

1. 建设高新技术和新兴产业的集聚区。抓住新一轮国际产业和资本转移机遇，继续保持和深化开发区在对外开放中的主战场地位。培育壮大战略性新兴产业。把培育新兴产业与产业优化升级结合起来，围绕实施产业跨越计划，重点支持市场潜力大、带动作用强、有利于提高国际竞争力的战略性新兴产业项目的引进发展，推

进昆山开发区龙飞光电、工业园区三星高世代平板显示、高新区光伏产业、常熟汽车零部件、张家港彩虹平板等重大项目建设，尽早形成新的生产能力。积极吸引高新技术企业。各开发区要根据各自的产业基础、发展优势和区域特色，加快建设高新技术产业基地，集中力量发展电子信息、装备制造、石油化工、生物医药、新材料、新能源等优势产业，推动高新技术产业从加工组装向产业链上下游延伸，努力建设成为高新技术产业的密集区。

2. 建设服务业跨越发展的引领区。加强载体建设。加快苏州高新区、昆山经济技术开发区、张家港经济开发区、常熟经济开发区、太仓港经济开发区、吴江经济开发区、吴中经济开发区、相城经济开发区等开发区核心区“退二进三”步伐，高起点规划建设好新城、城市副中心、科技创新和现代服务业载体。发展生产性服务业和现代服务业。鼓励工业企业分离发展服务业务，培育现代物流服务体系，积极发展软件服务、工业设计、电子商务、信息服务、科技管理咨询等新兴业态。积极依托苏州工业园区中央商务区、高新区财富广场、昆山花桥国际商务城、海峡两岸商贸合作区、吴江汾湖商务区、太湖旅游度假区中央商贸区等服务业集聚区，大力吸引国际性、全国性和大区域性的企业运营总部、分公司、职能性总部落户开发区。培育服务业亮点。按 WTO 关于服务业分类标准，认真梳理专业性服务、通讯服务、建筑服务、分售服务、教育服务、环境服务、金融服务、健康及社会服务、旅游及相关服务、文化娱乐及体育服务、交通运输服务、其他服务等 12 类服务业发展现状，研究进一步对外开放的新途径。

3. 建设科技创新的示范区。高度重视知识产权保护工作，以

创新引领转型升级，抢占新一轮经济发展制高点。着力构建创新载体。以创新研发集聚区、新兴产业育成区为目标，集聚研发型企业、战略性新兴产业、高层次领军人才，将开发区打造成为“产业、技术、人才”制高点，成为高新技术产业和战略新兴产业技术优势和产业辐射的重要“策源地”，带动产业向产业链高端、技术密集以及知识国际化方向转型升级，为区域发展提供强大的创新驱动力。重点支持苏州工业园区、苏州高新区等开发区建设国家创新型科技园区。加快推进独墅湖科教创新区、苏州科技城、中新生态科技城、吴中科技园二期、昆山清华科技园等载体建设。着力扶持创新企业。支持本土企业、民营企业的自主创新，加强与国内外知名高校、科研机构的合作，增加研发投入，重点建设以集成电路、平板显示、创意设计、光伏产业、低碳经济、纳米材料、生物医药与医疗技术等产业为代表的共性技术平台。加快培育一批拥有自主知识产权、自主品牌和较强国际影响力的地标型企业。鼓励建立各类创新创业风险基金，完善多元化的风险投资体系。着力集聚创新人才。加大对创新型人才、紧缺型人才和高层次人才的资助力度，从机制层面增强开发区对人才的吸引力。大力引进一批掌握自主知识产权和核心技术的高层次创新创业人才，引进一批从事高新技术研发和携带项目的创新团队，为创新型经济发展提供智力支撑。

4. 建设功能叠加的先行区。充分发挥开发区先行先试的体制优势，以开放创新引领开发区二次创业。完善要素集聚功能，实现开发区从形态开发向特色开发、功能提升转变，从政策优惠向体制优化转变。加强特色产业园区建设。进一步推动开发区内先进制造业、高新技术产业和现代服务业等各类特色产业园区建设，大力推

进光电产业园、中节能环保科技产业园、生物医学工程产业化基地、工程装备制造基地、服务外包示范园等特色产业园区的建设发展，增强产业集聚辐射效应。建好用好各类特殊监管区域。继续高标准建好用好苏州工业园区综合保税区、张家港保税港区、昆山综合保税区和高新区综合保税区等海关特殊监管区，以及各出口产业集聚监管示范区，集聚更多的加工贸易企业、物流企业、跨国公司区域分拨中心，向高端制造和服务贸易转型。全力推进苏太联动，做大做强太仓港。加强海峡两岸商贸合作区建设，打造对台经贸合作新平台。积极探索苏州设立具有自由贸易园区功能的海关特殊监管区，在监管区内完全仿造香港自由港政策，不设置任何贸易壁垒，便捷通关，实物贸易和服务贸易都不需要缴纳税收，外汇自由流动。完善开发区的城市功能。完善规划，提升功能，聚集资源，推动具备条件的开发区将城市化和工业化统一起来，促进产业发展、商贸服务、社区建设合理布局，交通、能源、环保等基础设施配套衔接，加快推动开发区向开放型、多功能、现代化的新城区发展。支持有条件的省级开发区申报国家级开发区。

5. 建设集约发展的样板区。坚定不移促进产业集聚，推动开发区走集约发展、生态发展之路。促进产业集聚。引导开发区根据自身资源禀赋，实现特色化、集聚化发展。突出抓好制造业提升、服务业拓展和创新能力提升等环节，推动高新产业向高端化攀升，新兴产业向规模化跃升，传统产业向高新化提升。促进资源整合。积极探索通过规划调整、行政整合、布局优化、功能提升等方式，逐步探索建立起以国家级开发区为龙头，省级开发区为基础，统一运作、特色分明、优势互补、联动发展的新型开发区管理体系。借



鉴上海大张江、北京中关村园区经验，尝试将苏州工业园区覆盖至其他区域，让有条件的开发区融为苏州工业园区分区，努力推动开发区先行先试功能作用范围不断扩展。充分发挥出各级开发区对中心城区的辐射作用，对城乡一体化的推动作用，对区域产业分工合作与特色发展的主导作用。推进节能减排。加快建设资源节约型和环境友好型开发区，大力发展低碳经济和循环经济示范区，下决心淘汰一批，关闭高耗能、高污染企业。重点推进苏州工业园区和苏州高新区等国家级循环经济试点，做好昆山经济技术开发区、张家港保税港区、常熟经济开发区等创建国家级生态工业示范园区。

## 五、“十二五”期间苏州开放型经济发展的保障机制

（一）进一步优化开放型经济发展的综合环境。坚定不移地实施经济国际化战略，建设开放包容、符合国际惯例、充满活力的国际化城市。进一步统一思想，全面科学地认识深化开放的重大战略意义，不断巩固和强化全社会关心、支持、参与开放型经济发展的有利氛围，形成对外开放的发展合力。进一步完善城市综合功能，加大对交通、能源、通讯等重大基础设施和功能性设施建设，有力化解各类生产要素制约，提升城市对高端要素的承载能力和发展的现代化水平。坚持以开放促进自主创新、结构调整、体制改革和科技进步，以更加积极的姿态，在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际经济合作与竞争，开创苏州开放型经济发展新局面。

（二）进一步发挥开发区在体制机制创新中的示范带动作用。灵活的体制机制是转型发展的动力和基石，“十二五”期间各级开发区要进一步创新体制和机制，努力成为新体制的示范区，为实施开放提升战略提供有力保证。始终坚持“亲商”服务理念，根据阶

段性转型升级的需要，继续赋予开发区相对独立的经济审批权和行政管理权。积极鼓励开发区开展管理模式的探索与创新，不断完善与国际接轨的经济运行机制和精简统一高效的服务体系，坚决防止开发区体制机制的退化。同时，积极探索建立发展协调机制，加强对各级开发区建设的宏观统筹、协调和改革创新，逐步形成统一管理区域，统一发展规划、统一产业布局、统一优惠政策、统一招商引资、统一环境改善、统一管理服务的开发区发展格局。

（三）进一步加大对科技创新及知识产权保护的工作力度。坚持将加大对科技创新及知识产权保护作为推进我市开放提升战略深入实施的重要举措，树立开放创新、接纳包容的理念，打造尊重知识、尊重人才、尊重首创精神的城市名片。加强政府在科技创新及知识产权保护方面的主导作用，通过法律保护、道德约束、诚信管理，维护创新成果，保护知识产权。进一步加强和完善知识产权保护相关制度建设，强化宣传教育，切实加大对侵犯知识产权行为的打击力度。坚持创新引领，以创新促保护，以保护推动创新。不断深化企业和个人尊重知识产权的自律意识，鼓励自主创新，加大扶持力度，激发创新活力。突出对高端制造、研发设计、软件等领域的知识产权保护，做到引进与保护并重，运用、管理和服 务一体，塑造充满科技创新活力、知识产权充分保护、富有创业动力要素的高端城市形象。

（四）加快建立完善投资与贸易便利化体系。坚持简化审批、淡化管制、深化调研、优化服务，逐步整合各类商务公共信息服务平台，推进行政审批事项在线办理，继续保持苏州在营造高水准、符合国际惯例、适应高水平贸易与投资发展环境的领先优势。继续

发挥开放型经济领导协调小组机制作用，不断改善和优化投资环境，推动电子口岸及公共物流信息平台在苏州先行先试，率先建立符合先进制造业、现代服务业发展要求的投资与贸易便利化体系，重点在自由贸易园区创建、高层次人才引入配套、非绿地利用外资、创新型载体建设、楼宇经济发展、新兴产业通关便利化、内外资企业对接合作、服务贸易及服务外包促进、基础设施及城市建设利用外资等领域上取得新突破。

（五）加快建立科学的评价与激励体系。将开放型经济的考核评价、政策扶持及配套服务向高端就业、税收贡献高、产业带动力强、有助于技术创新、节能环保等领域倾斜，全力推动商务工作从规模速度向质量效益转变，充分发挥出开放型经济在集聚高端人才、高端产业及高端城市发展方面的积极作用。利用外资上，侧重考核外资项目的质量效益及技术含量，外资结构中高新制造业项目、服务外包及现代服务业项目所占的比重，外资项目增资扩股比重、投资密度、土地集约利用水平；对外贸易上，确保外贸稳定发展的基础上，侧重考核自有知识产权及自有品牌商品出口、一般贸易出口、高新技术产品、服务贸易出口比重，加工贸易的增值率，进口贸易中对先进设备和关键技术的引进力度，出口基地建设及贸易市场多元化拓展等等；外经合作上，侧重考核新批境外投资项目的质量结构，境外承包工程和劳务合同额及营业额中总包项目的比重、技术型人员输出的比重；开发区上，侧重于不同开发区不同权重的考核指标体系，推动开发区特色化和产业集聚化的发展。

（六）加快完善开放型经济运行预警体系。进一步完善全市外经贸企业运营情况预警监测分析制度、在谈外资项目数据库动态

管理制度、境外重点项目跟踪服务制度、赴外劳务安全预警管理制度等。结合人民币汇率波动、国际贸易摩擦等因素、分期限对重要进出口商品、重点企业进行实时分析，进一步加强关贸、银贸、检贸、税贸、财贸、保贸等合作，及时掌握贸易与投资的新动向、新趋势。

（七）健全国际化人才培养和引进机制。按照分类培养、整体推进的原则，着力加强对外开放管理部门领导干部、企业经营管理人才和专业技术人才队伍建设，通过创新外经贸人才引进机制、培养机制、选拔任用机制、激励保障机制和人才协调联动机制，加快培养一支适应新形势下苏州开放型发展需要的高素质人才队伍。加强高层人才载体建设，进一步强化各类创业、创新孵化机构具有的比较优势。积极探索引进高层次人才的新路径，充分发挥驻外经贸机构、中资机构等作用，密切与境外知名高校、华人华侨组织、猎头公司等联系，建立广泛的引才网络。发挥部门主导作用，落实海外人才引进各项政策保障措施，为海外高层次人才提供良好的创新创业和生活环境。

附件：苏州市开放型经济“十二五”发展规划预期目标体系

## 附件

# 苏州市开放型经济“十二五” 发展规划预期目标体系

(2011年7月)

类别	名称	目标
外贸	进口占比	到2015年接近50%
	一般贸易出口占比	到2015年达25%
	高新技术产品出口占比	到2015年达70%
	加工贸易增值率	到2015年超过90%
	保税物流贸易	到2015年总体规模翻一番达600亿美元
	服务外包	到2015年接包合同额150亿美元, 离岸执行额70亿美元
	服务贸易	到2015年总体规模翻两番达180亿美元
外资	实际利用外资	5年累计达到450亿美元左右
	战略性新兴产业和高新技术产业项目利用外资合计占制造业比重	到2015年超过50%
	服务业外资占比	到2015年超过35%
	外资功能总部(含独立研发中心)	5年累计100家
	独立研发中心、非独立研发中心	5年累计分别50家以上和250家以上
外经	新批境外投资中方协议投资额	5年累计翻一番
	境外承包工程和劳务合作额	5年累计增长70%
	境外经贸合作区建设	“十二五”末, 基本完成埃塞俄比亚东方工业园首期开发
开发区	高新技术和新兴产业的集聚区	新兴产业发展快于全市平均水平
	科技创新的示范区	功能性总部60家以上(含独立研发中心)
	服务业跨越发展的引领区	加强载体建设, 加快退二进三步伐, 发展现代服务业, 鼓励工业企业分离发展服务业务
	功能叠加的先行区	创新创业孵化器、特色产业园区、各类海关特殊监管区等功能载体建设再上新台阶
	集约发展的样板区	资源利用效率进一步提升。到2015年, 省级以上开发区地方一般预算收入占全市比重超过60%

**主题词：**规划 开放型经济△ 通知

---

抄送：市委各部委办局，市人大常委会办公室，市政协办公室，  
市法院，市检察院，军分区，市各民主党派，市各人民团  
体，市工商联，各大专院校。

---

苏州市人民政府办公室

2011年8月11日印发

共印：一〇份