

本期专报：刘小涛书记、吴庆文市长、王飏秘书长

# 领航 智库 专报

第 22 期（总第 151 期）

2025 年 5 月 9 日

苏州太湖书院 苏州太湖智库主办

市管重点新型智库

## 关于高质量推进苏州市 “十五五”规划重点工作的建议

徐 枫

当前，苏州正处于“十四五”规划收官冲刺和“十五五”规划谋篇布局的关键时期。站在新的历史方位，面对全球产业格局深度调整、科技创新加速演进的新形势，立足服务国家重大战略和区域协调发展新要求，为深入贯彻落实新发展理念，加快构建新发展格局，亟需以前瞻性思维和系统性谋划做好“十五五”规划编制

工作。现就科学编制苏州市“十五五”规划提出以下建议：

## 一、深化区域协同发展，构建一体化新格局

2024年7月，国务院颁发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》(简称《五年行动计划》)，明确提出实施现代化都市圈培育行动。近期，上海、江苏、浙江、安徽陆续印发了贯彻《五年行动计划》实施方案。建议苏州注重三方面工作：

(一)完善都市圈协调机制建设。完善沪苏同城化协调机制。建议参照广佛同城化经验，成立由两地副市长牵头的协调机构，重点推进三项工作：一是将苏州工业园区、吴江、昆山、太仓等区域纳入上海大都市圈规划评估体系；二是制定产业协同负面清单，避免同质化竞争；三是实施公务员互派交流机制，每年定期开展干部挂职。深化虹桥国际开放枢纽建设。争取三大政策突破：开展跨境数据流动试点和生物医药进口便利化改革；落实国际人才出入境便利政策；打造“虹桥-嘉定-昆山-相城”功能走廊，共建联合创新中心，培育智能制造、数字贸易等产业集群。推进要素市场一体化。土地要素方面，试点工业用地指标跨区交易；数据要素方面，加快长三角数据交易中心苏州分中心建设；能源要素方面，建立高效的电力需求响应协同机制。

(二)强化重大平台建设。把握重大时间节点机遇。抢抓2028年G60科创走廊建设十周年重要契机，发挥苏南国家科技成果转移转化示范区平台作用，加速创新资源集聚与产业转化，全力打造具有国际影响力的长三角技术交易市场；充分利用2029年一体

化示范区成立十周年重大机遇，着力建设生态产品价值实现先行区，协同共建规范高效的跨区域碳交易平台。深化新兴领域合作。在区块链应用方面，重点实施跨境贸易单证区块链存证和税务监管区块链溯源两大示范工程；在算力协同方面，加快推进长三角算力调度中心建设，创新推行算力资源“峰谷调度”新模式。

（三）推进统一大市场建设。率先推进沪苏之间建立统一的商品、服务、要素、场景市场，特别是《公平竞争审查条例》实施后，整体上对苏州更加有利，要以统一大市场建设促进要素的高效配置。苏州要充分依托自身区块链产业优势，在长三角率先探索运用技术手段推动一体化发展的有效路径。

## 二、着力降低企业综合成本，持续优化营商环境

当前，全国第二产业用电占比约 65%，而苏州工业用电占比高达 80%。多地正通过降低用能成本支持实体经济，如：广东 2024 年完成工业园区转供电改造，降低终端电费 10%；浙江计划推动工商业电价下降 3 分/千瓦时以上，天然气降价 3-5 分/立方米；上海通过“深谷电价”等措施，2024 年大工业电价降 6 分/千瓦时（中芯、华虹电费节省超亿元），天然气和蒸汽成本分别下降 12.9% 和 8.7%。苏州石化、钢铁、算力等产业对能源成本敏感，需进一步降低用能成本。

（一）推进能源成本优化。深化电力价格改革。全面实施“深谷电价”政策，进一步扩大电价优惠时段，加大对集成电路等重点行业的支持力度，显著降低企业用电负担。提升综合能源服务

水平。合理调控蒸汽价格，推动重点园区用能成本持续下降；加快实施“气改电”工程，推动高耗能设备升级改造，有效减少企业能源支出。

（二）创新要素供给方式。加快算力基础设施建设。积极落实“东数西算”国家战略，推进高标准数据中心布局，支持企业算力应用需求。重点面向工业仿真、药物研发、数字孪生等领域拓展创新场景，强化算力支撑能力。深化土地供应改革。全面推广“数据得地”模式，优先保障先进制造业和科技创新项目用地。探索混合产业用地政策试点，优化土地利用效率，提升产业空间承载能力。

（三）降低制度性交易成本。持续优化营商环境。深化行政审批制度改革，大幅提升高频事项办理效率，进一步压缩企业开办时间；创新监管方式，推行包容审慎的“沙盒监管”模式，建立智能化的事前预警执法机制。提升跨境贸易便利化水平。显著缩短货物通关时间，优化进出口整体流程；实施差异化费用减免政策，对合规企业免除相关查验费用，合理降低加工贸易企业资金占用压力。

### 三、构建完善创新生态体系，增强发展内生动力

在“十五五”规划实施过程中，科技创新与产业创新的深度融合将成为驱动高质量发展的核心引擎。作为长三角地区的产业创新高地，苏州需要立足自身优势，构建更具活力的创新生态体系。一方面要充分发挥制造业基础雄厚的优势，通过建立创新联

合体等方式促进产学研协同创新，加快关键核心技术攻关；另一方面要前瞻布局新一代信息技术、生物医药、先进材料等战略性新兴产业，培育创新发展新动能。同时，还需着力完善科技金融服务体系，优化人才发展环境，强化知识产权保护，为创新主体提供全方位支持。

**（一）全链条科创支持。早期项目培育。**围绕打造全球具有领先地位的“智造之城”和“1030”产业体系，研究打通各个堵点的精准方案，改革创业产业资本“加持”模式，壮大耐心资本。完善天使引导基金运作机制，扩大覆盖范围，重点扶持硬科技和早期创业项目；聚焦重点产业领域，系统梳理发展瓶颈，优化创业投资机制，培育长期价值投资理念。建强初创企业融资服务平台，强化创业者、天使投资人等多元主体协同；打造综合性创业服务平台，提供阶段性免费办公场所和专业指导服务。**成长项目支持。**建设专业化硬科技孵化载体，共享中试实验资源；设立概念验证平台，持续支持具有创新潜力的科技项目转化落地。**成熟项目加速。**开放生物医药、智能制造等重点领域应用场景实验室；打造产业加速平台，重点培育具有高成长性的创新型企。

**（二）优化创新空间布局。打造“创新特区”。**适时建设具有示范意义的创新功能集聚区，实施差异化管理政策，探索跨境资金便利化流动机制，完善国际人才服务保障体系。**强化场景驱动。**定期发布重点领域场景应用需求，加大智能网联汽车、工业互联网、智慧医疗等新兴领域的支持力度。

(三) 加强创新人才引育。创新人才政策。全面推行“揭榜挂帅”机制，定期发布重点领域技术攻关需求，对重大创新项目给予重点支持；设立灵活人才工作平台，吸引高层次专家以柔性方式开展智力服务。完善培养体系。推动校企共建特色产业学院，定向培养产业急需的专业技术人才；系统开展数字技能提升行动，持续扩大技能人才培训覆盖面。

#### 四、加快发展绿色低碳经济，推动可持续发展

总书记强调要加快建立“生态经济体系”。近期，国务院办公厅转发生态环境部《关于建设美丽中国先行区的实施意见》也明确，“健全生态保护补偿制度和生态产品价值实现机制，探索多样化实现路径和创新模式”。同时，“十五五”时期也是我国实现碳达峰的冲刺阶段。为此，建议苏州立足制造业优势，重点推进以下工作：

(一) 推动智慧能源协同发展。加强标准体系建设，研究制定虚拟电厂建设相关技术规范，完善分布式能源并网标准。开展示范应用，推进通信基础设施与电力系统协同运行，提升区域能源资源聚合能力，建设具有示范效应的虚拟电厂项目。

(二) 推动绿色贸易提质升级。加强碳足迹管理体系建设，构建覆盖光伏全产业链的可追溯机制，引入国际权威认证服务，提升行业绿色发展水平。开展跨境电商创新试点，探索生物医药产品进口便利化措施，完善绿色产品认证制度，促进外贸绿色化转型升级。

(三) 推动生态价值高效转化。深度参与全国碳市场建设与运行，重点培育和开发高质量林业碳汇资源，探索建立多元化碳汇交易机制。健全区域生态补偿体系，完善跨区域生态保护协作网络，创新流域协同保护与利益共享机制。着力构建政府主导、市场运作、社会参与的生态产品价值实现路径，推动形成生态保护与经济发展良性互动的长效机制。同时，积极探索生态资源资产化运营模式，培育生态产品交易市场，为绿色低碳发展注入新动能。

## 五、扩大高水平对外开放，提升国际竞争力

立足“十五五”发展新阶段，深化高水平对外开放已成为各地应对外部环境变化、服务新发展格局构建的战略选择。以广东为例，其开放型经济新体系建设体现为“四外联动”发展路径：通过巩固外贸优势拓展国际市场空间，扩大外资引进促进产业转型升级，培育服务外包集聚高端要素资源，加强对外经济合作推动中国标准走出去，形成全方位、多层次的开放发展格局。立足新发展阶段，建议苏州重点把握以下关键方向：

(一) 加快培育新型贸易业态。实施“苏品出海”品牌战略。精选国际顶级展会平台，系统组织企业参展；优化海外仓全球布局网络，提升本土品牌国际营销能力。重点支持装备制造、生物医药等优势产业拓展海外市场。建设数字贸易枢纽。深化苏州跨境电商综试区改革创新，培育数字服务出口新增长点。完善跨境支付、数据流通等数字贸易基础设施，构建安全便利的国际数字

贸易生态。发展离岸贸易新形态。探索新型离岸转口贸易模式，创新“保税+”业态发展。培育具有全球资源配置能力的贸易总部企业。

(二) 全面升级消费供给体系。打造二次元产业生态圈。建设动漫衍生品创新设计平台，举办具有国际影响力的动漫电竞品牌活动。促进ACG(动画、漫画、游戏)内容创作与衍生品开发联动发展。培育演艺娱乐产业集群。优化演艺场馆梯度布局，引进培育优质演艺内容制作机构。推动本土文化IP商业化运营，构建“创作-演出-衍生”全产业链。创新发展银发经济。加强适老化产品研发制造，培育智慧健康养老新业态。探索“社区嵌入式+机构专业化”养老服务新模式，建设老年友好型消费环境。

(三) 构建开放型产业生态。强化国际产业合作。深度参与全球产业链分工，建设一批国际合作产业园区。加强技术标准、认证体系国际互认。提升要素配置能力。完善人才、技术、数据等要素跨境流动机制。建设具有全球影响力的要素交易市场。优化开放制度环境。对接高标准国际经贸规则，在知识产权、竞争中立等领域先行先试。打造市场化、法治化、国际化营商环境。

## 六、强化实施保障措施

为确保“十五五”规划各项目标任务有效落实，需要构建系统完备、运行高效的实施保障体系，重点从以下方面着力：

(一) 完善组织领导体系。建立由市委、市政府主要领导挂帅的规划实施领导小组，下设产业创新、城市建设、生态环保等

专项工作组。健全“月度调度、季度督查、年度评估”的工作推进机制，将规划重点任务纳入各级党政领导干部绩效考核体系。组建由高校学者、行业专家、企业家代表等构成的咨询委员会，为规划实施提供智力支持。

（二）强化政策协同配套。制定出台科技创新、产业升级、人才引育等专项配套政策，形成“1+N”政策保障体系。编制要素保障白皮书，明确土地、能源、数据等关键要素的配置标准和保障路径。建立动态更新的重点项目库，实施“谋划一批、储备一批、建设一批”的梯次推进机制。深化财政金融供给侧改革，推动产业发展引导基金从规模扩张向质量效益转型，完善绩效评价和动态调整机制。

（三）优化监测评估机制。构建包含经济发展、创新驱动、民生改善等维度的综合评价指标体系。引入第三方评估机构，定期开展规划实施成效评估。建立企业获得感调查制度，通过问卷调查、实地走访等方式收集市场主体反馈。实施“营商环境体验官”计划，邀请人大代表、政协委员和企业家代表深度参与政策效果评估。

（四）创新社会参与方式。搭建规划实施公众参与平台，定期发布规划进展信息。建立“市民观察团”制度，组织社会各界代表参与重大项目督导。完善专家论证、公众听证等民主决策机制，广泛吸纳各方意见建议。加强舆论宣传引导，营造全社会共同参与规划实施的良好氛围。

(五) 强化风险防控能力。建立重大决策社会稳定风险评估机制，提前研判规划实施可能带来的各类风险。完善应急预案体系，提升应对突发事件的能力。加强经济安全风险预警，重点做好产业链供应链风险防控。健全政府债务管理制度，守住不发生系统性风险的底线。

(作者系江苏省宏观经济学会智库专家、长三角一体化示范区党建智库专家成员)

---

责任编辑：柴永鹏 联系电话：18896954159 65519639（传真）

---

地址：苏州市吴中区胥口镇灵山路 609 号 共印：30 份