A

苏州市发展和改革委员会文件

苏发改办〔2023〕96号　　签发人：虞　伟

对市政协十五届二次会议第005号提案的答复

市九三学社：

贵单位提出的《关于加快产业载体更新升级，助推苏州经济释放新活力的建议》的提案收悉。现答复如下：

今年全国两会期间，习近平总书记在参加江苏代表团审议时强调："要坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，深入推进新型工业化，强化产业基础再造和重大技术装备攻关，推动制造业高端化、智能化、绿色化发展，加快建设制造强省，大力发展战略性新兴产业，加快发展数字经济。"新一轮科技革命和产业变革突飞猛进，全球产业结构和布局深度调整，我市坚持高效做

好创新驱动、产业用地更新、项目招引等工作，注重前期整理与后期建设，更好地服务于全市城市更新、产业焕新。

一、主要举措

（一）完善创新集群顶层设计

2022 年 1 月 5 日，我市聚焦“数字经济时代产业创新集群发展”主题召开“新年第一会”，并以“一号文”的形式发布了《苏州市推进数字经济时代产业创新集群发展的指导意见》，提出瞄准数字经济“新赛道”“主赛道”，坚持递进生成和创造生成并举，加快形成具有国际竞争力和全球影响力的创新集群，建成国内“创新集群引领产业转型升级”标杆城市的总体目标。建立了苏州市推进数字经济时代产业创新集群发展领导小组和工作机制，通过“八个一”工作，推进我市产业创新集群和新兴服务业高质量发展工作落细落实。聚焦光子等 16 个先进制造业领域、设计服务等 9 个新兴服务业领域，编制“三单一图”，并与重点企业、重点项目、重点园区的金融支持和科技招商等有机衔接。在规划的前瞻性引领和统一部署下，我市数字经济时代产业创新集群建设既促进了优势产业的重组与转型发展，又推动了战略性新兴产业的融合集群发展，并为未来产业的孕育发展奠定了厚实的“高原”基础。

（二）提升创新平台科创载体孵育能力

2015 年，我市在省内率先出台了《苏州市众创空间等新型孵化机构认定和绩效管理办法（试行）》，设立了市级众创空间备

案库。2020 年，我市制定出台了《苏州市科技创业孵化载体管理实施细则（试行）》，新设立市级孵化器备案库，完善孵化载体培育链条。2023 年根据我市孵化载体发展现状，计划学习吸纳上海等城市先进经验，拟新制订出台《苏州市科技创业孵化载体管理办法》。新办法拟持续加大对专业化孵化器培育，引导我市孵化载体向专业化方向发展，对新备案的省级和国家级科技企业孵化器，增加建设经费支持；坚持绩效评价奖优补优工作导向，提高奖励门槛和支持力度，激励载体不断提升运营成效，支持孵化载体高质量发展。我市科技创业孵化载体数量居全国前列，拥有纳统孵化器 261 家，孵化面积 580 万平方米；拥有纳统众创空间 371 家，孵化面积 84 万平方米。

（三）引导金融资本支持产业创新更新

持续完善苏州综合金融服务平台，创新推出数字金融账户、智融 AI 和政策 AI 三大功能，将有融资需求的项目通过苏州综合金融服务平台发至银行企业自主创新金融中心，推动项目融资需求与金融资源精准匹配。苏州市综合金融服务平台共为超 6.5 万家企业解决超 1.1 万亿元融资，超 4.8 万家企业获得超 1625 亿元“首贷”资金。组建苏州创新投资集团，设立 200 亿元产业创新集群发展基金。“科贷通”为全市 1886 家科技型企业提供贷款 87.05 亿元，其中属于重点产业领域企业占比超 70%。累计为 11742 家科技型企业提供贷款 643.40 亿元。推动基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）保持健康发展，2021 年 6 月，苏州工业

园区成功发行全国首批、省内首单基础设施公募 REITs 产品；2022 年 9 月，国泰君安东久新经济产业园基础设施 REITs 项目成功上市；今年以来，经部门、专家会审，共上报 3 单 REITs 项目，以资产证券化手段盘活存量资产，由专业化运营机构对存量产业载体进行专业化管理，有效提升资产经营效率，募集资金投向新增产业载体建设，形成产业载体类存量资产与新增投资的良性循环，助推产业结构持续转型升级。

（四）擦亮国家历史名城保护区金字招牌

出台《保护区、姑苏区推进数字经济时代产业创新集群发展行动计划（2022-2025 年）》，实施“产业载体提升”等“六大行动”，加快推动数字创意、高技术服务及其 9 大细分领域集聚发展；聘请国际知名机构毕马威编制苏州历史文化名城“产业焕新”专项规划，提出古城“两圈、一带、一轴”整体发展格局，为古城产业发展提供重要参考；制定姑苏区“4+3”产业政策扶持体系，在其中专门设置产业园楼宇专项扶持政策，引导载体加强硬件改造投入，提升经营管理水平。组建苏州历史文化名城保护集团，打造历史城区保护更新工作的主要平台，加快古城内各类资产项目归集开发，高效推动江苏按察使署旧址文物本体修缮项目以及旧址及周边地块项目、章太炎故居保护修缮工程、金城新村保护修缮及改造更新工程等项目有序开展，进一步统筹古城保护与活化利用，让沉睡遗产变为鲜活资产。实施“闲置载体盘活一年冲刺行动计划”，对全区闲置载体情况进行全面梳理，分为 A、B、C 三

个等级精准施策，截至2022年底共计盘活各类闲置面积65.4万㎡。在此基础上，制定出台“载体建设三年行动计划”，明确未来三年打造10个一流商业载体，完成100处产业园楼宇改造焕新，推动1000亩优质地块开发，盘活100万㎡各类闲置载体的“十百千万”发展目标。紧盯人民路、石路等重点区域加大载体去化力度，推动人民路沿线邮政大楼盘活引入比亚迪新能源汽车展示中心；加快石路地区八面风大厦提档升级，推进“上城门”沉浸式文商旅项目建设。加快M0用地开发，积极对接新建元、苏高新等国资集团，启动联动U谷、姑苏智谷、胥江创意湾等项目建设，夯实数字经济产业载体基础。2022年，保护区160处产业园楼宇实现全口径税收40.19亿元，同比增长4.3%，苏州城市生活广场A幢等5处楼宇、M+芯谷等4处产业园经济贡献突破亿元大关。加大老旧厂房、市场、校舍等载体盘活改造力度，打造了一批门类齐全、各具特色的产业园载体，形成以蓝系列、安和锦系列、谷系列、M+系列为代表的特色产业园。制定《保护区、姑苏区存量建筑盘活利用工作要点》，细化存量建筑改变使用功能审批工作机制，已推动星辉1976产业园、红蚂蚁产业园等项目先试先行，打通存量建筑开发利用的有效路径。

（五）推动文化产业提档升级

制定全市文化产业园区高质量发展实施方案，首次获得国家级、省级、市级文化产业示范园区命名，分别奖励400万元、200万元和100万元。到2025年，推动建设市级以上文化产业园区

超过60家，重点建设数字文化、创意设计文化产业园区各10家，在全市范围内支持创建不少于1家国家级文化产业示范园区、5家省级文化产业示范园区。发挥苏州元和塘文化产业园区的国家级文化产业示范园区带动作用，推动苏州工业园区月亮湾文创产业园创建新一批国家级文化产业示范园区。制定《苏州市文化产业示范园区（基地）认定管理办法》，运用好全市文化产业园区复核和动态评价机制，引进、培育一批高水平文化产业园区专业运营管理机构，探索文化产业园区建设新路径，构筑文化产业与数字经济、乡村振兴、古城保护、城市更新等多元协同发展新格局，率先形成文化产业助推产城融合发展新模式。组建苏州文化投资发展集团，以文化产业投资基金赋能苏州文化产业园区建设发展，推动资本集聚、产业集群。支持文化产业园区通过苏州市综合金融服务平台“文易贷”专栏服务融资，并对符合条件的予以贴息支持。推动成立苏州市产业园发展促进会文化产业园区专委会，组织有关高校、科研机构开展产学研合作，支持人才招引和培养，加大重点产业项目招引。

（六）开展国家首批城市更新试点

市委办公室、市政府办公室印发了《苏州市城市更新试点工作实施方案》，明确要充分利用我市存量工业用地潜力足等有利条件，以集约节约为原则，在低效用地再开发等方面，通过腾挪空间、整合资源实现更高质量发展；积极推进闲置、低效楼宇的改造提升和功能置换，加快导入高端项目。城市更新54个试点项

目中，涉及低效产业用地转型与升级项目17个，新虹产业园一区改扩建、常熟市低效产业提升联合自主更新、昆山粮库改造等3个项目列入省试点项目。新虹产业园一区改扩建项目已完成，该项目通过“改造+新建”模式盘活用而未尽的产业空间，将原本低效厂房的“大盒子”打开，导入新兴产业。我市在低效产业用地转型与升级中引入城市“合伙人”机制，通过赋予实施主体规划参与权、混合用地模式、给予适度奖励等手段，构建政府引导、社会参与、市场运作、多方协同的工作机制，相关做法入选住房和城乡建设部印发的《实施城市更新行动可复制经验做法清单（第一批）》。

（七）推进资源集约利用

坚持“亩均论英雄”“创新论英雄”“绿色论英雄”理念，开展工业企业资源集约利用综合评价工作。指导各地每年对辖区内工业企业开展综合评价，根据集约、创新、绿色、融合四大方面指标，将工业企业评价为 A（优先发展类，占比 20%）、B（支持发展类，占比 40%）、C（提升发展类，占比 30%）、D（处置淘汰类，占比 10%）四类，实施差别化用能、税收等政策。推动各地对全市亩均税收 3 万元以下的低端低效企业改造提升或处置淘汰，2021 年和 2022 年分别计划改造提升或处置淘汰 3000 家，分别实际完成 3296 家、3384 家。印发《苏州市“十四五”淘汰落后产能工作落实方案》，依法依规运用综合标准淘汰落后产能。扎实推进中央和省生态环境保护督查交办问题整改，2022 年淘汰印

染落后工艺装备747台。组织开展村镇工业集中区整治提升，奖补15个镇村工业集中区优化整治提升项目。

（八）实施产业用地更新

2013 年，市政府出台了自行改造政策，鼓励各类主体利用自有存量土地按照新的控规要求自行实施改造，在符合规划的前提下，允许国资产权性质的新出让土地改造利用为产业载体充分调动既有产权人盘活利用存量土地的积极性。2020 年，市政府印发《关于促进存量建筑盘活利用提升资源要素利用效益的指导意见》，明确“对利用存量建筑兴办文化创意、科技研发、工业旅游、生产性服务业、科技创业载体等新产业新业态，可保持土地权利类型和土地用途5年过渡期不变，临时改变建筑使用功能，存量建筑更新利用。2020 年，市委市政府部署开展了产业用地更新“双百”行动，划定了 100 万亩工业和生产性研发用地保障线，推动5年实施100平方公里产业用地更新。对存量工业用地，鼓励土地使用权人提容增效后自用或有条件分割转让，通过先租后转方式向产业链上下游企业提供载体用于工业生产。2020-2022年，全市已累计完成产业用地更新13.4万亩，其中，退二还一4.35万亩，为产业载体更新升级提供了有力保障。

（九）促进楼宇经济高质量发展

针对我市楼宇经济还存在着开发品质有待提升、分割销售面积过小、运营商专业化水平偏低、楼宇内产业关联度较低和集聚度不高、存量楼宇亟待改造提升、楼宇税收有待提升等问题。

2022 年 10 月，我市出台了《关于促进楼宇经济高质量发展的实施意见》，聚焦开发建设、产业导入、运营管理、综合产出、存量改造、监测评价等环节提出十条支持举措，安排楼宇经济专项经费，明确具体推进计划。目前，我市亿元楼宇数量已超 70 幢，到 2025 年，我市将新建一批高品质高标准商务楼宇，改造一批产权分散产出较低的存量老旧楼宇，打造一批高产出楼宇，培育一批总部经济、专业服务集聚明显的特色楼宇，引进培育一批招商能力强、管理水平高的金牌楼宇运营商，推动全市楼宇经济发展质效整体跃升，助力苏州打响“人到苏州必有为”品牌。

二、下一步工作思路

（一）持续优化营商环境

尽快出台《苏州市优化营商环境创新行动 2023》，一体推进政策、市场、政务、法治、人文等“五个环境”建设，聚焦痛点难点堵点问题，深入推进简政放权、放管结合、优化服务，不断提高市场主体获得感。以全省营商环境评价为指引，持续查找我市短板弱项，着力加强政策精准直达、政策督导落地，提升政务服务水平、持续降低制度性交易成本，加大政企沟通、扶持企业转型升级做大做强，以多项硬招实招大力提振市场主体发展信心，不断增强发展动力，更好满足企业需求，提升企业获得感和满意度。

（二）强化招商模式创新

今年 5 月，市政府办公室印发的《关于进一步促进产业投资助推实体经济高质量发展若干政策措施》。我市将以促进产业投

资为抓手，围绕完善招商奖励政策、强化主导产业招商、布局发展新兴产业、创新丰富招商模式、狠抓招商载体建设、优化提升招商力量等方面，细化落实的操作举措，确保 26 条政策措施尽快落地见效。通过创新招商模式，实现发展要素快速集聚，全力推动产业创新集群融合发展，向全国“创新集群引领产业转型升级”示范城市挺进。

（三）增强市场参与产业更新活力

争取我市纳入国家低效用地再开发试点，聚焦土地供应方式、收益分配机制、税费支持减免等几个方面积极争取政策支持，在健全产业用地退出机制，规范引导社会力量参与产业用地更新等方面，进一步完善政策工具包。加大政策宣传引导，聚焦政府融资配套政策、企业自主更新激励机制、指标市场化交易机制构建等方面探索研究支持政策，给予市场主体稳定预期，从源头上撬动社会力量盘活存量资源的内生动力。

（四）加快存量产业用地提容增效

结合全省产业园用地提质增效三年行动（2023-2025 年），加强村镇工业集中区优化提升，推动省级以上开发区实际管辖范围内产业用地总量占比上升至 70%左右。推进工业上楼发展模式，借鉴深圳等先进地区工作经验，明确适用范围、编制规划体系、研究规范标准、建立监管机制、出台扶持政策，加快符合条件的“高精尖轻”产业项目上楼，引导产业集聚高效发展。

（五）深化工业企业资源集约利用

严格运用工业企业资源集约利用综合评价结果，加大推进力度，2023 年力争完成改造提升或处置淘汰亩均税收 3 万以下低端低效企业 4000 家。积极对上争取政策授权，推动实行更科学、更有效的差别化价格（水电气）、排污、信贷和税收征缴政策。加强对提升低端低效工业企业亩均税收认定标准方面的研究，引导企业挖潜增效，进一步提高资源集约利用程度，加快产业载体更新升级。

（六）统筹推动城市产业双更新

将苏州市城市更新试点、产业用地更新“双百”行动等工作相结合，加大挖潜盘活力度，拓展产业发展空间。对批而未供、供而未用、用而未尽、尽而低效土地进行动态梳理，进行登记造册和落图入库，逐地块确定盘活利用方式，防止新增土地闲置情形。以实施协同更新为目标，加快完成 17 个低效产业用地转型升级城市更新试点项目，推动城市更新试点由点及面，在更大范围、更深层次探索实践试点路径。

苏州市发改委

2023 年 5 月 29 日

联系人姓名：赵　　杰
联系人电话：68616071

抄送：市政府办公室、市政协提案委、姑苏区人民政府、市科学技术局、市工业和信息化局、市财政局、市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局、市文化广电和旅游局、市地方金融监督管理局、人民银行苏州中心支行。

苏州市发展和改革委员会办公室　　2023年5月29日印发