

# 市政府印发关于推进全市经济开发区创新提升 打造改革开放新高地的实施方案的通知

通政发〔2021〕23号

各县（市、区）人民政府，市各直属园区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

《关于推进全市经济开发区创新提升打造改革开放新高地的实施方案》已经十五届市人民政府第73次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

南通市人民政府

2021年6月3日

（此件公开发布）

## 关于推进全市经济开发区创新提升 打造改革开放新高地的实施方案

为贯彻落实《国务院关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》（国发〔2019〕11号）和《省政府关于推进全省经济开发区创新提升打造改革开放新高地的实施意见》（苏政发〔2020〕79号），深入推进我市经济开发区开放创新、科技创新、制度创新，推动我市开放型经济高质量发展走在前列，现提出以下实施方案。

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党

的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实省委、省政府部署要求，深入践行新发展理念，以深化供给侧结构性改革为主线，以推动构建双循环新发展格局为引领，以高质量发展为核心目标，深度融入“一带一路”交汇点建设、长江经济带发展、长三角一体化发展，进一步彰显开放底色，激发改革活力，强化创新驱动，注重分类指导，推动全市经济开发区更高质量发展，为南通勇当全省“争当表率、争做示范、走在前列”排头兵提供坚强有力支撑。

## 二、扩大对外开放

(一) 优化提升利用外资质效。支持全市经济开发区加大对外开放力度，集中力量招引和培育外资总部型企业和功能性机构，促进外资总部经济集聚发展，拓展利用外资领域，提高引资层次和水平。以制造业为主导的开发区要鼓励区内规上制造企业向总部化、功能化转型。城区的经济开发区要注重知识、技术密集型项目的引进，重点招引跨国公司、世界500强企业地区总部及研发、物流、结算等功能性机构，引导外资投向交通运输、信息传输、基础设施等新开放领域。沿海的经济开发区要发挥土地空间、港口物流优势，加大对基地型、龙头型重大外资项目的投资促进力度。其他经济开发区要坚持把制造业引进外资放在突出位置，注重突破1.5亿美元以上先进制造业项目，同时积极引进中小外资制造业项目、科创型项目。各地各部门应在外商投资项目前期准备等方面依法合规给予支持，加大外资企业的跟踪服务力度，协调解决企业实际困难。〔责任单位：市商务局，各县（市、区）人民政府〕

（二）创新投资促进工作。围绕建链、延链、强链、补链，加快推动符合经济开发区主导特色产业定位的外资项目落户。支持经济开发区建立产业招商联盟和招商引资智库，强化招商产业研究。积极推荐重大项目纳入国家、省重大外资项目，加强用能、用地、融资、用工等要素支持。对市区新设立的先进制造业项目和利用利润、外债增资扩产、新上项目的现有企业，按注册资本金当年实际到账外资金额给予重点支持；各县（市）可参照执行。支持经济开发区在政策允许和法定权限范围内出台招商引资优惠政策，对推动产业升级和技术创新作用大的重点行业、重点项目实行“一业一策”“一企一策”。逐步实施经济开发区招商去行政化改革，引入市场化招商方式，探索多元投资主体进入公司化招商机构的运作模式。注重以商引商、产业招商，灵活运用机构招商、联合驻点招商、委托招商、合作招商、人才引商等多样化方式，打造开发区投资促进特色平台。加强招商队伍建设，保持招商机构设置相对固定、经费充分保障、人员基本稳定，将招商成果、服务成效等纳入考核激励。对经济开发区组织的有实质性招商引资任务的出国（境）招商公务团组在出国批次、人员数量、人员组成上给予适当倾斜，由同级财政对招商活动经费给予支持。〔责任单位：市商务局、市发改委、市外办，各县（市、区）人民政府〕

（三）加快对外贸易转型。支持崇川经济开发区、港闸经济开发区等有条件的开发区申报国家级、省级外贸转型升级基地。加快跨境电子商务综合试验区建设，充分发挥南通综保区、通州、海门、崇川、如皋跨境电商综试区工作站等线下产业园的带动作

用，完善线上综合服务平台功能；提升跨境电商便利化水平，推动监管政策落地落实。鼓励经济开发区搭建贸易数字化公共服务平台，完善南通数字商务示范中心功能，服务外贸企业数字化转型，为企业提供数字化出海一站式解决方案。支持经济开发区企业加快国际市场开拓步伐，打响“南通名品海外行”品牌。鼓励开发区企业争创省重点培育和发展的国际知名品牌，支持企业并购海外知名品牌。〔责任单位：市商务局、南通海关，各县（市、区）人民政府〕

（四）提升海关特殊监管区域开放水平。综合运用海关特殊监管区域政策功能优势，积极引导加工制造、研发设计、物流分拨、检测维修、销售服务等高附加值产业向区内集中。大力推动南通综保区与通海港区的联动发展，推动海安及如皋保税物流中心（B型）建设。充分利用综保区增值税一般纳税人资格试点政策优势，按规定将南通综保区内管理规范、有需求的企业纳入试点范围。稳步推进关税保证保险试点全覆盖，优化“两步申报”模式保险担保流程，提高通关效率，降低企业通关成本。（责任单位：市商务局、南通海关、南通市税务局、南通银保监分局，南通经济技术开发区）

（五）拓展对外合作空间。引导经济开发区主动融入“一带一路”交汇点建设、长江经济带发展、长三角一体化发展，积极参与境外经贸合作，为企业“走出去”集聚发展搭建良好平台。指导海门经济技术开发区高质量参与中阿（联酋）产能合作示范园建设运营。推进通辽合作和通汉合作，鼓励南通企业到受援地投资兴业，加强与当地企业合作，实现互利共赢。推进沪苏跨江

融合发展试验区建设，支持苏锡通科技产业园区高质量发展，鼓励各开发区建设跨江合作“区中园”。围绕重点产业和领域建设中意海安生态园、中奥苏通生态园等国际合作园区，推动国际先进技术、高端制造项目、科技研发、技术转移、专利代理等专业服务机构在国际合作园区落地。鼓励外资、港澳资本、民间资本参与国际合作园区的建设与运营，积极争取驻国（境）外经贸代表机构为国际合作园区引进项目。（责任单位：市商务局、市发改委、市工信局、市科技局）

### 三、创新管理体制

（一）优化管理体制机制。根据经济开发区不同功能定位、管理模式和发展需要，优化体制机制。对区域范围相对独立的经济开发区，要聚焦经济发展主责主业，持续深化“区镇分设”体制机制改革。对产城融合度较高的经济开发区，积极推动向城市综合功能区转型。按照“统一规划、统一建设、统一招商、统一管理”的要求，推进“一区多园”实质化运作。鼓励经济开发区管委会按照“优化、协同、高效”的原则，设立、调整内部管理机构，推进大部门制改革，实行扁平化管理，编制、岗位和资源向招商引资一线和服务企业一线集中。除法律、行政法规规定实行垂直领导的外，市级管理部门原则上不向经济开发区派驻机构。〔责任单位：市委编办、市商务局、市发改委、市自然资源和规划局，各县（市、区）人民政府〕

（二）创新建设运营模式。各开发区要划定核心区，将核心区打造成开发区内创新发展、开放发展、绿色发展的引领区、示范区。核心区开发建设实行成熟一片、推进一片的滚动开发模式，

集中力量开发建设，确保做一片成一片，逐步扩大核心区范围。积极探索建立市场化运营模式，实行管理机构与开发运营企业合理分离机制。支持以各种所有制企业为主体，按照国家有关规定投资建设、运营管理经济开发区，或托管现有的经济开发区，享受开发区相关政策。经济开发区国有公司如参与招商引资项目，须全面做好论证评估和风险防范，规范履行决策程序，防止国有投资损失和国有资产流失，提高国有资产运营质量和效益。支持符合条件的经济开发区运营主体在境内外上市、发展债券融资。支持在有条件的经济开发区开展不动产投资信托基金试点。〔责任单位：市商务局、市发改委、市地方金融监管局、人行南通市中心支行、南通银保监分局，各县（市、区）人民政府〕

（三）深化“放管服”改革。实施全链精准赋权，全面推行省级经济开发区行使县（区）经济管理权限，对发展效益高、承接运行好、办件体量大的经济开发区，再赋予一批契合开发区实际需求的市级经济管理权限。探索建立开发区权责清单，按照国家、省、市有关规定，开发区依法制定并公布行政权力清单、责任清单，编制政务服务事项目录和实施清单，建立健全权力监督、制约、协调机制。积极推进江苏省自由贸易试验区联动创新区建设，重点支持国家级开发区、国际合作园区、重大开发开放平台等借鉴利用自贸试验区各项改革经验，推动相关领域省级经济管理权限下放。深化开发区区域评估改革，编制《区域评估成果应用指南》，指导区域内建设项目运用区域评估成果，进一步简化审批程序、缩短审批时间，降低企业制度性交易成本，将惠企便民政策落到实处，不断优化开发区营商环境。〔责任单位：市行

政审批局、市委编办、市司法局、市发改委、市工信局、市商务局、市自然资源和规划局、市住建局、市生态环境局、市水利局、市市场监管局、市文广旅局、市气象局，各县（市、区）人民政府〕

#### 四、加快转型升级

（一）培育优势产业集群。各经济开发区要明确重点打造1~2个特色主导产业，培育1~2个新兴产业，加快智能装备、前沿新材料、核心信息技术等省级特色创新（产业）示范园区建设，提升产业链现代化水平。围绕特色主导产业，积极培育上市企业，带动上下游产业集聚发展。摸排一批有望超50亿元的企业，建立领导挂钩服务大企业制度，及时协调解决企业发展难题。聚焦产业能级提升，鼓励企业与高校院所开展产学研合作，由行业领军企业牵头建立产业协同创新联合体，突破产业“卡脖子”技术、关键核心技术，提升产业集群核心竞争力。支持开发区内企业在境内外上市（挂牌）融资，鼓励上市（挂牌）公司对本地企业进行并购重组，培育区域龙头企业和品牌产品。〔责任单位：市工信局、市发改委、市财政局、市科技局、市地方金融监管局、市商务局、南通银保监分局、人行南通市中心支行，各县（市）、区人民政府〕

（二）推动现代服务业优化升级。支持经济开发区大力发展信息技术服务、科技服务、金融服务、节能环保服务、供应链管理等新兴生产性服务业，推进生产性服务业与先进制造业深度融合，争创省级服务业集聚区。推进工业设计发展，力争全市开发区每年创建省、市级工业设计中心（园区）不少于3~5家。推动

制造业服务化升级，创建一批省级服务型制造企业。鼓励发展现代商贸、医疗健康等生活性服务业，建设与产业创新匹配的生活基础设施。〔责任单位：市发改委、市科技局、市工信局、市商务局，各县（市、区）人民政府〕

（三）发展数字经济。大力推动5G基础设施建设，深入开展基于5G网络的交通物流、教育教学、健康医疗应用。着力夯实数字化转型基础，助推经济开发区内企业星级上云。组织经济开发区内企业推进贯标2.0建设，打造全省新型能力建设试点示范。组织推动经济开发区开展大数据产业园、工业大数据应用示范区、区域大数据开发共享与应用试验区培育。支持国家级经济技术开发区开展“5G+工业互联网”推广应用试点园区创建工作，加快建设5G、工业互联网、人工智能、区块链等数字经济公共技术服务平台。积极实施智能制造示范引领工程，支持经济开发区内重点企业创建国家智能制造示范项目和省级以上智能制造示范车间（工厂），加快营造智能制造发展生态环境。〔责任单位：市发改委、市工信局，各县（市、区）人民政府〕

（四）提升产业链稳定性和竞争力。实施市领导挂钩联系优势产业链制度，围绕主导产业、优势产业，发挥“链长制”作用，明确产业强链补链的目标环节和重点任务，实行产业链精准招商，推动产业上下游各环节协调发展。加大工业投资服务力度，推动产业链重大项目建设稳中提质。鼓励区内优质企业围绕产业链关键环节和核心技术，实施高端并购、强强联合，加快形成一批本土领军型企业。加快集成电路产业园、信创产业园等园区产业链公共平台建设，为提升产业链稳定性和竞争力提供支撑。〔责

责任单位：市工信局、市商务局，各县（市、区）人民政府〕

## 五、坚持创新驱动

（一）优化创新生态。高起点规划沿江科创带，打造带动上下游、辐射长三角的沿江创新发展战略支点。根据开发区产业创新基础，系统设计、协同实施、动态优化主导产业、主要功能区块，高水平建设科技创新核心区，促进各类创新要素在沿江科创带内自由流动和优化配置。实施创新驱动战略，大力推进企业技术创新，积极开展科技攻关和高新技术对传统产业技术改造，推动传统产业技术、工艺、产品升级。支持符合条件的企业申报创建国家级、省级企业研发平台。鼓励开发区与世界知名大学、顶尖科研机构、领军人才团队等合作共建高层次科研院所、新型研发机构和产业（技术）创新中心。支持经济开发区优化“全链条、全周期”创新创业企业培育孵化生态，力争实现开发区国家级、省级以上科技企业孵化器或众创空间全覆盖。加大科创项目招引，积极培育独角兽、瞪羚型高成长性企业。积极开展高新技术企业认定培育，围绕主导产业构建高新技术企业集群。开发区内科研院所转化职务发明成果收益给予参与研发的科技人员的现金奖励，符合税收政策相关规定的，可减按50%计入科技人员当月工资、薪金所得依法缴纳个人所得税。强化知识产权运用和保护，实施优势核心产业专利导航。鼓励我市金融机构通过单列信贷计划等方式支持开发区企业运用知识产权质押融资。〔责任单位：市科技局、市发改委、市工信局、南通市税务局、市市场监管局、南通银保监分局、人行南通中心支行，各县（市、区）人民政府〕

(二)集聚高水平人才。推动经济开发区强化“双招双引”，通盘布局招商引资和招才引智工作。支持经济开发区加大力度引进一批掌握核心技术、具有较强创新创业能力的领军人才，积极引进企业急需的一线应用型人才、高技能人才，在户籍办理、出入境管理、人才安居、子女入学、医疗保险、创业投资等方面提供“一站式”服务。加快建设青年和人才友好型园区。对重点企业引进人才、外籍高层次人才、有重大突出贡献人士在通停居留的，进一步优化人才工作居留办理流程。鼓励经济开发区建设人才公寓、职工公寓、青年公寓。〔责任单位：市委人才办、市商务局、市科技局、市公安局、市教育局、市人社局，各县（市、区）人民政府〕

(三)强化财政金融支持。进一步提升经济开发区的财政自主权，完善经济开发区财政管理体制。按规定为经济开发区外资总部型企业和功能性机构提供跨境结算及投融资使用便利化服务。引导金融机构按照“风险可控、商业可持续”的原则，加强对经济开发区的金融服务，适时扩大金融支持开发区转型升级试点范围，加大政策性资金投放力度，加深金融对接服务，积极开展股权投融资路演活动，促成重大项目落地。充分发挥市级政府投资基金引导作用，与当地政府或经济开发区共设区域重大项目投资基金，招引培育重大产业，支持企业创新发展；鼓励和引导政府投资基金合作基金对区内相关企业进行投资。鼓励经济开发区设立科技创新发展基金、创业投资基金、产业投资基金。支持和引导私募基金参与或通过产业基金方式对区内相关企业进行投资。〔责任单位：市财政局、市发改委、市地方金融监管

局、南通银保监分局、人行南通市中心支行，各县（市、区）人民政府]

## 六、绿色集约发展

（一）提升土地集约利用水平。综合考虑区域环境、产业发展、基础设施等因素，编制国土空间总体规划，统筹安排空间布局，为重大项目及大型基础设施建设提供有力规划空间保障和土地要素支撑。支持经济开发区新产业、新业态工业项目和科教用地按规定兼容复合利用。对经相关部门认定为新兴产业的工业用地可以以最低保护价确定出让底价。盘活利用存量土地，积极推进低效用地再开发。在符合规划的前提下，通过厂房加层、厂区改造、内部用地整理等途径提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。支持开发区根据实际探索设立地表、地上、地下空间建设用地使用权。〔责任单位：市自然资源和规划局、市工信局，各县（市、区）人民政府〕

（二）推进园区绿色发展。加快推进落实江苏省和南通市“三线一单”生态环境分区管控方案，严格落实生态环境准入清单，充分发挥园区规划环评宏观引领和刚性约束作用，推动产业布局优化调整和转型升级。严格执行生态环境保护法律法规，支持开发区开展园区循环化改造，积极创建生态工业示范园区。推进省级生态环境政策集成改革试点，支持海安常安纺织科技园打造生态示范园区。支持经济开发区推动集约建设、共享治污“绿岛”工程，进一步降低企业治污成本。强化环境基础设施建设，推进园区污水集中处理和集中供热，加快提升污染物收集处置、环境监测监控和能源清洁化利用能力，实现园区重点排污单位在线监

控全覆盖。〔责任单位：市生态环境局、市商务局，各县（市、区）人民政府〕

（三）提升本质安全水平。认真落实省、市经济开发区安全专项整治三年行动实施方案，健全经济开发区安全生产监管体制，压实经济开发区区域安全主体责任。进一步完善经济开发区安全监管机构，配足配强具有执法资格条件的专职安全监管执法人员。组织开展经济开发区安全风险评估，建立安全隐患排查治理长效机制。通过实施专项整治三年行动，力争南通经济技术开发区创建成为省级安全发展示范城市；2022年年底，13个省级以上经济开发区全部完成安全风险评估；集约化可视化安全监管信息共享平台建成率100%。〔责任单位：市商务局、市应急管理局、市生态环境局、市委编办、市发改委、市工信局，各县（市、区）人民政府〕

## 七、统筹协调推进

（一）强化统筹推进。各地、各部门要结合自身实际，按照责任分工，研究制定具体实施方案和配套政策措施。市各有关部门结合各地实际分类指导、有序推进。商务部门要加强对方案实施情况的跟踪分析和协调指导，会同有关部门加强督促检查，及时研究解决经济开发区创新提升发展中存在的矛盾问题，对各类行之有效的做法和经验形成制度总结推广。〔责任单位：市有关部门，各县（市、区）人民政府〕

（二）注重考核引导。各地、各部门要共同为经济开发区做大做强提供保障，合力推动经济开发区争先进位。进一步完善全

市开发区高质量发展绩效考核办法，实行“双考核”“双挂钩”考核机制，根据经济开发区发展阶段、产业定位等实施个性化考核。注重考核评价结果的运用，将经济开发区高质量发展绩效考核结果与开发区升级、干部考察任用、资源要素配置等相结合。

（责任单位：市考核办、市商务局）