

国家级经济技术开发区和边境经济合作区“十二五”发展规划（2011-2015年）

目 录

前 言

**一、发展成就**

- （一）经济实力不断增强
- （二）产业结构日趋优化
- （三）开放水平显著提高
- （四）创新能力实现提升
- （五）资源利用效率提高
- （六）辐射能力愈发凸显
- （七）体制改革纵深推进
- （八）社会发展日臻和谐

**二、发展形势**

- （一）国际形势
- （二）国内形势

**三、总体要求**

- （一）指导思想
- （二）发展路径
- （三）发展目标

**四、重点任务**

- （一）营造优良投资发展环境
- （二）提高先进制造业竞争力
- （三）大力发展战略性新兴产业
- （四）壮大提升高新技术产业
- （五）推动现代服务业发展
- （六）着力构建区域创新体系
- （七）提升要素资源集聚整合能力
- （八）优化开放型经济格局
- （九）强化生态环境保护管理
- （十）全面促进区域协调发展
- （十一）加强园区社会建设

**五、政策措施**

- （一）实施分类管理指导
- （二）积极推动依法治区
- （三）建立区域合作机制

- (四) 推进综合配套改革
- (五) 完善评价考核体系
- (六) 提升人才竞争优势
- (七) 加强规划组织落实

## 前言

建立国家级经济技术开发区（以下简称国家级开发区）和边境经济合作区（以下简称边境合作区）是党中央、国务院作出的重要决策，是改革开放和社会主义现代化建设的一大创举。进入新世纪以来，国家级开发区继续坚持国务院确定的“三为主、二致力、一促进”的发展方针，在我国吸收利用外资、引进先进技术和管理经验、扩大对外贸易、促进产业集聚和工业发展、服务国家区域发展战略中，有效发挥了窗口、示范、辐射和带动作用；边境合作区充分利用境内外两种资源、两个市场，发展有比较优势和竞争优势的特色经济，在提升沿边开放水平、增进与周边国家合作交流、打造边疆经济增长点、促进边境地区民族团结与社会稳定中作出了重要贡献。

“十二五”期间是我国全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，全国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。为深刻认识并准确把握国内外形势新变化、新特点，促进国家级开发区进一步集聚优质资源，提升综合实力，在转变发展方式、扩大开放、创新发展、绿色增长、区域带动等方面继续发挥先锋模范作用；促进边境合作区加快科学发展，继续发挥兴边富民、睦邻安邦的桥头堡作用，为我国社会主义现代化建设作出新的更大贡献，制定本规划。

本规划是指导国家级开发区、边境合作区“十二五”期间发展的行动纲领和编制相关专项规划的依据，规划范围为国家级开发区和边境合作区。

### 一、发展成就

在党中央、国务院的高度重视和正确指导下，国家级开发区经过 20 余年的开发建设，走出了一条以园区为载体的中国特色新型工业化发展道路，成为我国经济发展最快、吸引外资最多、投资环境最优、技术水平最高的现代化产业集聚园区，是我国工业化、城镇化、国际化的重要平台和载体，是地方经济的重要增长极，发展成绩得到了党中央、国务院的肯定，也受到世界各国、特别是发展中国家的关注。边境合作区在近 20 年的艰苦创业中，服从国家对外开放大局，内引外联，突出特色、打造优势，成为繁荣边境经贸、助推睦邻交流、维护边疆稳定的开放区、先行区和保障区。国家级开发区和边境合作区多年发展所形成的与时俱进、敢为人先的改革意识，不计名利、甘于奉献的创业精神，兼收并蓄、开放包容的开发区文化，以及亲商务实、优质高效的服务理念，构成了巨大的精神财富，为改革开放和经济社会发展提供了强大动力。

“十一五”期间，国家级开发区、边境合作区坚持以科学发展观为指导，继续深化改革、扩大开放，坚持可持续发展，推动经济转型与产业升级，主要经济指标达到或超额完成既定目标，为“十二五”期间又好又快发展奠定了坚实基础。

#### （一）经济实力不断增强。

“十一五”期末，国家级开发区数量达到 116 家。五年来，国家级开发区经济总量不断

扩大，主要经济指标增速高于全国平均水平，对国民经济贡献率持续提高。2010年，国家级开发区实现地区生产总值26849亿元，工业增加值18661亿元，出口总额2536亿美元，税收收入4650亿元。国家级开发区地区生产总值“十一五”期间年均增速达到23%，所占全国比重提高到7%，工业增加值所占比重达到12%，出口总额占比为16%，税收总收入占比为6%，分别比“十五”期末提高了2个百分点、3个百分点、0.5个百分点和1.5个百分点。国家级开发区对所处区域的辐射带动能力增强，创造的地区生产总值占所在城市的比重超过13%。其中，东部开发区地区生产总值占所在城市的比重达到16%，中西部达到9%以上。

“十一五”期间，边境合作区经济实力显著提升。2010年，边境合作区实现地区生产总值390亿元，工业增加值145亿元，工业总产值455亿元，出口50亿美元，税收收入41亿元。

### **（二）产业结构日趋优化。**

“十一五”期间，国家级开发区着力提升传统制造业、大力发展高新技术产业和战略性新兴产业、大力促进制造业与现代服务业相互融合、共同发展。电子信息、汽车产业、装备制造、化工产业、食品产业等支柱产业的基础地位进一步强化；新兴产业方兴未艾，涌现出一大批新能源、新材料、生物医药、节能环保等领域的企业集群；吸引了一大批跨国公司、大专院校、科研院所入区建设研发中心和中试基地，参与国际分工的产业环节正在由低端向高端提升。与此同时，开发区积极发展总部经济、服务外包、检验检测、科技研发、物流、会展、金融保险、中介服务等服务性服务业，培育新的增长点。2010年，区内服务业增加值达6405亿元，占开发区地区生产总值比重提高到23.9%，服务外包企业数量及离岸服务外包业务额均实现快速增长。

“十一五”期间，边境合作区推进科、工、贸、游并举发展，产业实力持续壮大，产业特色凸显，企业技术水平和产品增值率提高，促进了当地产业结构的优化升级。

### **（三）开放水平显著提高。**

“十一五”期间，国家级开发区开放水平日益提高，利用外资质量显著提升。2010年，实际利用外资305亿美元，占全国比重28.9%，已成为跨国公司来华投资的首选之地，一大批质量高、效益好的跨国公司大型投资项目相继落户国家级开发区。区内外贸结构不断优化，进出口产品中高新技术产品所占比重不断提升。“十一五”期末，实现进出口总额4900亿美元，其中高新技术产品进出口总额为2915亿美元，所占比重为59.5%。国际合作呈现新亮点，“广州知识城”、“中德（徐州）东方鲁尔工业园”等一批中外合资合作项目稳步推进。“十一五”期间，国家级开发区充分利用国内外两个市场、两种资源，积极引导低端劳动密集型产业向国内其他地区转移，大力培育龙头企业进行全球化布局，积极扶持内资企业做大做强，内源型发展动力不断提升。

“十一五”期间，边境合作区进一步完善口岸基础设施和通关能力建设，丰富对外经贸和人员往来的形式与内容，提升与周边国家的开放合作水平，对外贸易和利用外资规模日益扩大。2010年，边境合作区进出口总额达95亿美元，实际利用外资达4.1亿美元。

### **（四）创新能力实现提升。**

“十一五”期间，国家级开发区科技创新能力进一步提升，已成为国家重要的高新技术研发与成果转化基地。2010年，区内研发投入占地区生产总值的比重达到2.9%，比“十五”期末提高一个百分点，是同期全国平均水平的近2倍。“十一五”期末，区内高新技术企业

实现工业产值 33922 亿元，占工业总产值的 43.8%。据统计，2009 年底前批准设立的 56 个国家级开发区中，已建立国家级研发中心近 100 家，省级研发中心 500 多家，引进外商投资研发中心超过 960 家，高新技术企业超过 2250 家，聚集各类高校达 120 多所；大专以上学历人数超过 230 万人，占全体从业人员的比例达到 34% 以上。

#### **（五）资源利用效率提高。**

“十一五”期间，国家级开发区和边境合作区按照科学发展观要求，加快从粗放型增长模式向集约型发展模式转变。“十一五”期末，国家级开发区创造了全国约 7% 的生产总值、16% 的出口总额和 6% 的税收。2010 年，国家级开发区单位地区生产总值能耗为 0.48 吨标准煤/万元，为全国水平的 50% 左右，单位产值的二氧化硫排放量及单位产值化学需氧量远低于全国平均水平。积极推动生态工业园、循环经济示范区试点。23 家国家级开发区批准创建国家生态工业示范园区，其中 8 家创建工作已通过验收。2009 年底前批准设立的 56 个国家级开发区中，已建成 10 余家国家循环经济试点园区，40 余家通过 ISO14000 环境质量体系认证，15 家通过 ISO14000 国家示范区认证。

#### **（六）辐射能力愈发凸显。**

“十一五”期间，在国家西部大开发、中部崛起、东部率先发展、东北老工业基地振兴等一系列区域发展战略规划中，国家级开发区成为了促进城市群和经济带发育的重要支撑点。产业扩散效应增强，通过产业内垂直分工、水平分工产生扩散效应，开发区带动周边地区形成相关配套产业集群，提升了所在区域的工业化水平。开发扩散效应突显，通过科学规划、成片开发、统筹管理，开发区带动周边地区人口和商贸活动聚集水平迅速提高，一批功能完备的新城、新区迅速崛起，提升了所在区域的城镇化水平。人才扩散效应显著，开发区通过吸引外部人才和培训区内人员，提升了当地人才素质，增强了城市发展的长远竞争力。

#### **（七）体制改革纵深推进。**

“十一五”期间，国家级开发区和边境合作区继续坚持精简高效的体制，在城市建设、土地开发、经济管理、人事管理、公共服务等领域不断创新，按国际规则营造重商、亲商、安商的投资环境。部分国家级开发区紧抓全国综合配套改革试验区以及省级综合配套改革试点区的机遇，在行政管理、城乡统筹、扩大开放、区域合作、生态环保等领域先行探索，开创“区区合作”等区域统筹发展、优势互补新模式，在更高层次、更宽领域为综合体制改革探路。

#### **（八）社会发展日臻和谐。**

“十一五”期间，国家级开发区和边境合作区在建立公共服务体系、完善社会保障制度、促进劳动关系和谐等方面取得了新的进展。区内教育、医疗、文化、体育、社区服务等公共服务体系进一步完善，妥善安置被征地农民，社会保险、社会福利、社会救助的覆盖范围进一步拓展，部分国家级开发区的社会保障程度已高于所在城市和地区。外来务工人员生活环境和服务体系日益完善，工资支付监控、劳动保障监察、职业安全与健康监督等一系列制度逐步建立，国家级劳动关系和谐园区创建工作积极推进。企业工会建设获得良好成效，在企业依法纳税、保护环境、保证产品质量安全、积极参与社会公益事业等方面发挥了引导和促进作用。国家级开发区和边境合作区就业规模逐步扩大，2010 年区内从业人员达到 920 万人，比“十五”期末增长 30%。

与此同时，还应清醒地看到，国家级开发区和边境合作区还面临着一系列挑战。从整体发展看，同我们现阶段基本国情一致，国家级开发区和边境合作区依然处于成长和转型阶段，产业分工相对处于国际低端，高端产业比重偏低，科技创新、体制创新和管理模式创新的能力总体不强，高端人才的供给不足，粗放的发展模式难以为继，产业转型升级的任务越发紧迫。从内部结构看，不同地域间国家级开发区、边境合作区发展水平不均衡，吸引投资与引进技术不均衡，制造业与服务业发展不均衡，产业扩张与环境保护不均衡，经济与社会发展不均衡，迫切需要加强统筹协调发展能力。从外部环境看，国家级开发区、边境合作区发展方向定位不明确、管理主体地位缺乏法律依据、行政授权不充分不稳定、体制机制活力弱化、优惠政策淡化、开发建设资金不足、土地环境资源制约凸显、社会管理事务日益繁重、同所在行政区域责权划分不明确、同其它各类园区竞争日趋激烈，等等。这些问题和矛盾在新时期错综复杂的内外环境下正在进一步显现，一系列事关国家级开发区和边境合作区发展的重大问题亟待明确。

## 二、发展形势

“十二五”期间正处于全球经济格局调整、区域合作强化、科技创新突破、发展方式转变、产业结构调整的新阶段。国家级开发区、边境合作区既面临在更高水平上实现新一轮增长的难得历史机遇，也面对诸多风险和挑战。加快调整国家级开发区、边境合作区经济结构、探索新的历史条件下工业化、现代化与城镇化的要求愈发迫切。

### （一）国际形势。

**1·全球市场需求结构此消彼长。**受国际金融危机影响，世界经济增长速度减缓，全球需求结构出现变化。一方面，主要发达经济体复苏乏力、就业不振、需求低迷，为加快经济复苏进程，美日欧等国积极抢占全球贸易结构调整和金融改革的有利地位，通过各种措施推动本国制造业振兴和出口增长，降低对外部产品和服务的依赖。另一方面，新兴经济体复苏势头良好，实力不断增强，市场需求扩大，区域合作进程加快，区域贸易壁垒降低。国家级开发区和边境合作区应密切关注全球经济形势变化，创新外贸发展方式、优化进出口结构，在巩固发达国家市场占有率的同时，积极开拓新兴市场。

**2·科技创新成为全球经济复苏关键。**后金融危机时代，全球经济将进入创新集聚爆发和新兴产业加速成长时期。发达经济体纷纷采取措施，强化科技创新能力，支持新能源、生物医药、信息网络等领域的创新发展，抢占未来发展制高点的竞争日趋激烈。新兴经济体也积极推进跨国技术合作，集聚全球智力资源，培育战略性新兴产业，争取后金融危机时代的竞争优势和话语权。国家级开发区和边境合作区需要紧跟全球科技创新的主流，依托“技术窗口”优势，构建区域创新体系，加快推动科技创新步伐，实现跨越式发展。

**3·国际产业转移呈现新趋势。**后金融危机时代，技术变革推动科技型产业蓬勃发展，激活了新一轮的全球资源配置，先进制造环节、高端价值链工序和现代服务业整合速度加快，跨国服务外包由传统环节外包加速向流程整合外包、服务创新外包等高增值领域转变，转移产业的总体质量日益提升。发达国家与新兴经济体不断改善投资环境，积极参与国际产业新一轮分工和转移。国家级开发区和边境合作区要把握国际产业转移新趋势、新特点，创新利用外资方式，积极承接国际高端、新兴产业转移，优化利用外资结构，加快转变发展方式。

**4·资源环境问题成全球关注重点。**全球资源环境承载压力不断增大，生态环保、节能减

排成为全球共识。发达国家在降低碳排放议题上希望发展中国家承担更多国际责任。发展中国家希望通过加强国际间的生态环保合作，加大投入力度，利用“低碳技术”、“绿色技术”实现“低投入、低能耗、低污染、高产出”的可持续发展。作为国内发展水平较高、产业升级条件相对完善的区域，国家级开发区和边境合作区要以科技创新为切入点，积极推进节能减排，优化产业结构，增强可持续发展能力。

## （二）国内形势。

**1·科学发展和加快转变发展方式成为新时期发展的主题和主线。**近年来，我国经济发展主要依赖出口拉动，依赖投资带动，依赖资源环境损耗支撑增长，不平衡、不协调和不可持续问题日益显现。“十二五”期间，我国将以科学发展作为主题，以加快转变经济发展方式为主线，迈入转变发展方式的攻坚阶段，通过深入实施结构调整，走新型工业化道路，大力发展战略性新兴产业，强化促进节能减排等重点工作，推动经济新一轮大发展。国家级开发区和边境合作区作为改革开放的排头兵，要更加注重全面协调可持续发展，提升核心技术创新能力，加快经济结构战略性调整，力争率先实现发展方式的转变。

**2·建立区域发展新格局成为国家重大战略。**为推动区域经济协调发展，缩小地区差距，“十二五”期间我国将按照区域发展总体战略和主体功能区战略，构筑区域经济优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展新格局。13个区域规划相继升级为国家级规划，与西部大开发新十年规划共同构成新时期区域协调发展的总体蓝图。作为所属区域经济的的增长极和社会发展的动力源，国家级开发区和边境合作区进一步发挥龙头带动作用，为国家区域发展战略实施提供更加坚实的支撑与保障。

**3·提高城镇化水平更加注重经济社会均衡发展。**“十二五”期间，我国城镇化率将突破50%，但城镇化进程中面临的重经济轻社会、公共服务低水平不均衡等矛盾也日益凸显。在提升城镇化率的同时，妥善处理经济社会均衡发展问题，缩小收入差距，提高社会保障水平，构建和谐关系是我国新型城镇化面临的重大任务。国家级开发区和边境合作区要发挥引领示范作用，将保障和改善民生全面纳入发展目标，将完善就业、教育、医疗、住房、社会保障等社会功能作为重点工作，调整经济与社会发展之间的关系，为产业升级开辟更大空间，推动经济社会持续协调健康发展。

## 三、总体要求

### （一）指导思想。

**1·国家级开发区发展的指导思想：**高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把握国内外形势新特点、新变化，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，深化改革扩大开放，坚持党中央、国务院确定的发展方针，按照“先进制造业与现代服务业并重，利用境外投资与境内投资并重，经济发展与社会和谐并重，致力于提高发展质量和水平，致力于增强体制机制活力，促进国家级开发区向以产业为主导的多功能综合性区域转变”的“三并重、二致力、一促进”的发展要求，努力开创国家级开发区发展新局面，为我国社会主义现代化建设事业和全面实现小康社会目标作出新的贡献。

**2·边境合作区发展的指导思想：**高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把握国内外新形势、新变化，以科学

发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，深化改革扩大开放，全面规划、因地制宜、突出重点，积极推进外引内联，深化与周边国家经贸合作，进一步扩大和提升沿边开放质量和水平，完善沿边地区互利共赢、安全高效的开放型经济体系，优化、整合和提升区域功能，形成沿边地区参与国际竞争的新优势，为实现“富民、兴边、强国、睦邻”的战略目标作出新的贡献。

## （二）发展路径。

**1· 优化结构，转变方式。**结合国家区域发展总体战略和主体功能区规划，建立科学布局、重点突出、分工合作、有序竞争的园区产业新格局。提高发展的质量和效益，通过转变发展方式增加发展空间、增强承载能力、增创竞争优势。

**2· 科技引领，创新驱动。**引导和鼓励原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新。加强知识产权保护，培育具有自主知识产权的关键和核心技术。把技术创新作为提升传统产业和培育战略性新兴产业的重要抓手。

**3· 绿色增长，生态发展。**坚持集约高效利用土地、能源和其他资源。统筹推进绿色增长、节能减排和生态环保。大力发展循环经济和节能环保产业。

**4· 扩大开放，内外并举。**适应我国对外开放向进口与出口并重、吸收外资与对外投资并重转变的新形势，积极培育增长的内生动力，主动拓展对外开放新的空间和领域。完善新形势下开放型经济发展的体制机制，有效防范输入型风险。

**5· 深化改革，先行先试。**坚持精简集中、灵活高效、亲商务实的开发区管理体制。促进服务政府、责任政府和法治政府建设。以市场为基本资源配置手段，促进高端要素、高端产业、高端人才、高端成果向园区集聚。

**6· 区域联动，合作发展。**创新开发区之间、开发区与其他类型园区的协同发展模式。鼓励开发区与母城融合式发展。加大对民族地区、边疆地区开发区的扶持力度，提升欠发达地区和沿边地区发展水平。

**7· 统筹兼顾，和谐共赢。**完善和创新社会管理，提高公共服务供给和保障水平。健全社会保障体系。促进就业，保障劳动者权益。提高劳动者素质，吸纳高端人才入区创业安居。

## （三）发展目标。

### 1· 战略定位。

“十二五”期间，国家级开发区和边境合作区要继续作为深化改革的“试验田”、扩大开放的排头兵、科学发展的引领者和社会和谐的示范区。

### 2· 总体目标。

国家级开发区总体目标：地区生产总值年均增长 15%，2015 年末达到 53000 亿元；实际利用外资年均增长 9%，达到 480 亿美元；税收收入年均增长 18%，达到 10600 亿元；服务业增加值占生产总值比重达到 30%；高新技术企业产值占工业总产值比重达到 49%；人均地区生产总值达到 40 万元；单位面积土地地区生产总值贡献值 16 亿元/平方公里。单位地区生产总值能耗降低 15%，降至 0.41 吨标准煤/万元。

边境合作区总体目标：地区生产总值年均增长 20%，2015 年末达到 980 亿元；实际利用外资年均增长 14%，达到 8 亿美元；税收收入年均增长 17%，达到 90 亿元；人均地区生产总值达到 33 万元。

### 3·国家级开发区分类目标。

(1)东部沿海地区的国家级开发区要率先转变经济发展方式,坚持高端发展的战略取向,进一步提高对外开放水平,着力提升科技创新能力,着力发展战略性新兴产业,打造若干规模和水平居世界前列的先进制造业基地,建设一批主体功能突出、辐射带动能力强的现代服务业集聚区。

(2)中部地区及东北等老工业基地的国家级开发区要进一步改善投资环境,加速要素集聚,以新型工业化、城镇化带动区域协调发展,充分利用市场和区位优势发展现代物流产业,承接东部地区和国际产业转移,积极发展现代制造业和高新技术产业,促进传统产业升级和资源型城市转型,打造中部新的开放高地,成为实施中部崛起和东北等老工业基地振兴战略的重要平台和载体。

(3)西部地区的国家级开发区要发挥当地资源和特色产业优势,加强与东部、中部地区产业合作,进一步做大做强优势产业,发展壮大一批规模和水平居全国前列的产业集群,坚持科技创新和绿色发展,大力发展外向型经济,在实施西部大开发和沿边开发开放战略中发挥示范引领作用,推动边疆和民族地区实现跨越式发展和长治久安。

## 四、重点任务

### (一)营造优良投资发展环境。

把环境建设作为发展的核心动力。进一步强化开放意识、创新意识、服务意识、统筹意识、法制意识、民生意识和生态意识,不断提升综合发展环境水平。要坚持科学规划,形成集约健全、宜居宜业的城市环境;坚持以人为本,形成保障完备、文明开放的社会环境;坚持依法治区,形成规范有序、平等竞争的市场环境;坚持产城融合,形成优势互补、统筹发展的区域环境;完善政策措施,形成激励创新、人才集聚的创新环境;转变政府职能,形成规范透明、精简高效的行政环境;坚持绿色发展,形成优美和谐、生态环保的自然环境。

### (二)提高先进制造业竞争力。

1·积极承接新一轮国际产业转移。国家级开发区要抓住机遇,吸纳和培育具有高技术、高成长、高效益及可持续发展特征的行业。重点发展产业链中核心零部件、关键材料制造、技术研发、工业设计、检测等领域的企业或项目。

边境合作区要以尽快改变区内企业规模较小、产业单一的现状为主要任务,深入分析市场资源条件,以开发周边国家适用产品为导向,加快发展高起点、高水平的沿边工业。巩固本地传统优势产业,吸引内地企业投资发展轻纺业、电子、食品、家电、工程机械、建材以及进口矿产资源加工等行业,推动制造业改造升级。

2·加快培育特色产业集群。利用政策机遇推进产业调整与振兴,推动现有制造业改造升级。合理引导企业兼并重组,提高产业集中度,增强配套能力,淘汰落后产能。加强产业规划,围绕龙头项目、重点产业、知名品牌开展产业链招商。鼓励同类企业向特色产业园区集聚,优化企业间的生产协作和配套体系。形成若干个国际知名、各具特色的制造业产业集群,创建国家新型工业化产业示范基地。

### (三)大力发展战略性新兴产业。

1·积极部署战略性新兴产业。认真贯彻《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》,努力争取新一代信息技术、节能环保、新能源、生物、高端装备制造、新材料和新



能源汽车等战略性新兴产业项目在国家级开发区投资布局。积极参与有关产品和技术标准的制定，努力成为国家培育发展战略性新兴产业的示范基地。以培育和壮大龙头企业为突破口，引导财政、税收、金融、人才与土地等政策向龙头企业倾斜。

**2·打造战略性新兴产业集聚区。**深入实施科技兴贸战略，围绕国家战略性新兴产业重点领域，规划建设一批龙头企业主导、规模优势明显、产业配套完善、辐射带动作用强的产业集群，积极培育国家科技兴贸创新基地和战略性新兴产业国际化示范基地。完善环境和载体建设，发展与战略性新兴产业相关的服务体系，引导技术、人才、资金和重大项目向产业基地集聚。

#### **（四）壮大提升高新技术产业。**

**1·促进高新技术产业集群发展。**促进科技成果产业化，搭建包括科技研发、成果孵化、产业化制造、技术服务在内的一站式公共技术平台。构筑有利于科技企业成长的现代金融环境、信息平台和市场渠道。鼓励高新技术企业与传统产业企业进行资产、技术和人才等方面的合作与重组。重点推进信息技术、新材料、新能源、生物技术、环境保护、医药、航空航天、海洋产业等领域的高科技产业集群发展。

**2·提升高新技术产业的国际竞争力。**积极推动以软件外包为主的服务贸易，促进各种形式的技术贸易。利用各种媒体和展会平台扩大区内高新技术产业的国际影响力。支持区内企业利用跨国公司在华科技资源，加强同大学、科研院所、咨询机构的技术联合。扶持和引导高新技术企业国际化发展。加强技术秘密和知识产权保护。

#### **（五）推动现代服务业发展。**

**1·全力打造现代服务业集群。**国家级开发区要主动承接高附加值服务业的转移，提升传统服务业，拓展新兴服务业。大力发展包括金融财务、商贸服务、创意设计、现代物流、创业投资、法律咨询、会计审计、工程咨询、信用评估、广告会展、服务外包等在内的现代服务业集群。放宽准入限制，通过要素价格政策和专项资金扶持，营造有利于现代服务业发展、特别是总部经济和新型服务业态发展的软件环境。

边境合作区要积极利用通道区位优势，大力发展物流、商贸、金融、旅游、信息、会展、文化等现代服务业，形成面向周边国家和地区的生产性服务基地、商贸基地和信息交流中心。

**2·鼓励和支持发展服务外包。**主动承接国际服务外包业务，优先承接产品研发、信息服务、金融财务、创意媒体流程整合、数据平台等高端离岸服务外包业务。加强对服务外包企业取得国际资质、增强全球交付能力的辅导。引进服务外包高端人才，鼓励跨国公司创办服务外包培训机构，培养服务外包所需人才。

#### **（六）着力构建区域创新体系。**

**1·实施科技立区战略。**将科技创新能力建设作为开发区在新阶段发展的战略基点，不断完善科技创新政策支持体系。完善以政府投入为引导、企业投入为主体、社会投入为补充的多元化、多渠道的科技投入体系。通过资金引导、直接投入、项目补助、贷款贴息、税收优惠等多种方式，鼓励企业加大研发投入。建立健全技术产业交易市场，引进风险投资，完善创新服务机制。

**2·加强创新主体建设。**支持企业设立研发中心。鼓励企业拥有自主知识产权和自主品牌、鼓励企业承接国家科技重大专项。鼓励高校和科研院所与中小企业开展联合研发，或采取智

力与技术入股方式与中小企业建立创新联合体。鼓励跨国公司技术研发、产品设计开发的本地化，或与本土企业共同建立技术研发机构。

### **（七）提升要素资源集聚整合能力。**

**1· 加快高端人才的培养、引进和集聚。**以提高科技创新能力为导向，重点引进一批位于学科前沿、能够突破关键技术和带动新兴产业发展的领军型科学家，加快培养一批具有较强技术创新能力和企业管理能力的复合型人才与团队，建设海外高层次人才创新创业基地。深化科技体制改革，建立权责明确、评价科学、激励高效的科技管理制度。为科技人才创新创业提供良好工作和生活服务。

**2· 多渠道提高资本集聚能力。**坚持产业链招商、专业化招商，重点加强招商引资的前期研究和后期服务，提升招商引资的质量与水平。重点吸引技术高、效益好、带动强的企业入区集中布局。引导外资投向高新技术产业、装备制造业和现代服务业。支持国有、民营、外商投资等各种所有制企业平等竞争，共同发展。积极培育上市公司，鼓励企业通过资本市场拓宽融资渠道，探索多层次、多形式的产权、债权交易模式，完善园区金融环境。进一步探索和完善基础设施投融资渠道。

**3· 不断提升土地节约集约利用水平。**严格依据土地利用总体规划和城市总体规划进行开发建设并实行统一管理。坚持十分珍惜和合理利用土地、切实保护耕地的基本国策，集约、高效开发利用土地。严格执行土地利用规划和年度计划，依法审批和供应土地。合理设置企业、项目准入条件，严格执行各类用地标准，确保土地产出强度。大力引导现有企业增容改造、提升土地使用效率。加强用地动态监管，建立退出机制，及时处置闲置土地。

### **（八）优化开放型经济格局。**

**1.提升对外经贸竞争力。**积极推进外贸转型升级示范基地、贸易平台和营销网络建设，加快培育技术、品牌、质量、服务为核心的外贸竞争新优势。支持企业出境展览、宣传商誉、提升产品质量、拓展贸易渠道、培育自主品牌，发展服务贸易。鼓励和引导加工贸易企业转型升级，促进进出口结构转型升级。提高利用外资质量，加大对国外人才、技术、品牌和管理引进，扩大金融、物流、医疗、教育等领域国际化程度，保护投资者合法权益。积极稳妥引导开发区“走出去”，利用品牌形象、体制机制、管理经验等优势参与境外经贸合作区建设。按照市场导向和企业自主决策原则，引导企业有序开展境外投资合作。

**2· 加强同毗邻国家的国际经贸合作。**边境合作区要进一步完善口岸基础设施，提高通关和综合配套能力，提升城市建设管理水平，发挥对外交往窗口平台作用。要大力发展边境贸易和特色产业加工，扩大进出口规模，提高边境地区对外贸易占全国外贸的比重。以边境口岸为依托，建设一批较具规模的商品集散市场和多功能物流中心。鼓励资源性商品进口，输出特色优质和高附加值商品。要发挥沿边地缘优势，利用我同周边国家、地区自贸区协定、经济合作协议和其他多双边组织经济合作框架，打造同毗邻国家经贸交流的桥头堡。总结完善中哈霍尔果斯国际边境合作中心试点经验，积极探索、审慎推进跨境经济合作区模式。

### **（九）强化生态环境保护管理。**

**1· 强化生态环保综合管理。**加强环境保护规划与承载力评估，严格执行项目建设和废物处理配套设施“三同时”要求。加强入区项目的事前审核，禁止不符合环保要求的项目入区投资。推进国家级开发区和边境合作区开展区域环境管理标准化认证工作。完善环境监测体

系，加强区内企业和项目的事中事后审核，强化对现有污染源的跟踪监控和有效治理，推广垃圾无害化与危险废弃物集中处置。坚决淘汰区内落后产能，对不符合环保要求的企业或项目实施退出机制。

**2·大力发展循环经济和环保产业。**大力倡导发展环保产业，支持企业开发低碳技术和低碳产品，大力推广低碳技术和低碳材料运用。以节能减排为重点，加快产业优化升级，促进企业技术革新、管理创新和清洁生产。大力发展同区内产业相关联的环境技术服务业。深化节能环保国际合作，积极打造国际生态环保合作交流平台和示范项目。积极创建国家生态工业示范园区 和循环经济示范试点园区。

#### **（十）全面促进区域协调发展。**

**1·强化区域发展带动作用。**以国家区域发展总体战略和主体功能区战略为指导，结合区域特点，进一步梳理发展思路。科学规划国家级开发区、边境合作区在城市、区域中的功能定位和产业布局，增强国家级开发区、边境合作区同城市、区域的功能互补和资源共享，推进城市和开发区的公共服务、基础设施一体化和网络化。构建跨区域开发区联动机制，引导开发区优势互补和产业有序转移。开展对边疆地区、民族地区、革命老区、贫困地区国家级开发区、边境合作区的地区互助，实行多种形式的对口支援。

**2·加强与其他特殊经济功能区优势互补。**鼓励国家级开发区、边境合作区建立同国家级新区、经济开发区、高新区、海关特殊监管区域和监管场所等特殊经济功能区的配套联动关系，利用其特殊经济区的政策资源与服务资源，促进产业快速发展，形成区域性综合性产业增长带。

#### **（十一）加强园区社会建设。**

**1、完善提升公共服务。**统筹规划、有序推动国家级开发区、边境合作区内城市景观、医疗卫生、文化体育、社区服务、防灾减灾等公共设施以及为区内居民服务的商业、住房设施的建设。多渠道开发就业岗位，加强职业培训，鼓励自主创业，促进充分就业，保障劳动者权益，建立和谐劳动关系。落实各项城乡居民社会保障政策要求，逐步扩大受益范围，逐步提高保障标准，鼓励创新保障手段，鼓励发展社会互助和慈善事业。加强社会管理体制、能力建设，健全基层管理和服务体系，提高社区自治和服务功能。畅通群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道，鼓励群众有序参与园区管理。引导企业承担社会责任。

**2·切实做好征地拆迁安置工作。**严格执行占用耕地补偿制度、拆迁补偿制度和相关补偿标准，妥善处理补偿安置争议，切实保护被征地农民和被拆迁居民的利益。整体规划、统筹建设农民及居民住宅，改善被拆迁群体的生活居住环境。加强培训，促进城乡居民平等就业，让被征地农民融入到开发区的建设发展。贯彻“以工哺农、以城带乡”方针，发挥开发区辐射带动作用，管理好开发区管辖区域内的未开发农村地区，提高未开发地区新农村建设水平。

### **五、政策措施**

#### **（一）实施分类管理指导。**

将国家级开发区和边境合作区纳入国家区域发展战略，突出国家级开发区和边境合作区的窗口、示范、辐射和带动作用。根据区域发展战略和差别化政策措施，协调各政府部门和协会、商会等中介机构，加强对国家级开发区和边境合作区发展的指导和服务。加强对东部地区发展较快、质量较好、经验突出的园区宣传，为其进一步深化改革争取宽松的政策环境。

加强对中西部、东北老工业基地、革命老区、贫困地区、新疆和西藏两大民族地区国家级开发区与边境合作区的财政支持力度，通过政府贷款、基础设施建设项目贷款贴息、外经贸发展专项资金扶持等方式，促进上述地区园区投资环境建设。支持和鼓励国家级开发区与边境合作区、省级经济开发区合作发展。鼓励有条件的园区列入国家重点产业基地。支持发展水平高、发展质量优、集约效应好、带动作用强的国家级开发区拓展发展空间，支持符合条件的国家级开发区与边境合作区根据发展需要调整区位，支持具备条件的地区新设边境合作区。支持符合条件的省级开发区升级为国家级开发区。推动探索创新，总结成功经验，积极研究并审慎推进跨境经济合作区建设。加强各省级商务主管部门对本地国家级开发区与边境合作区的沟通、协调和服务。

## **（二）积极推动依法治区。**

按照国家级开发区的管理机构原则上为所在地市级以上人民政府的派出机构，根据授权行使同级人民政府行政经济发展、市场监管、社会管理与公共服务职能的思路，积极推动通过立法进一步明确国家级开发区和边境合作区的主体地位。各省、自治区、直辖市依法制定或修订本行政区域内国家级开发区和边境合作区的地方性法规或政府规章，将国家级开发区管理体制制度化，明确国家级开发区管理机构管理权限和管理责任。进一步建立健全国家级开发区、边境合作区精简高效、分工协作、权责明晰、管理科学、服务全面的管理体制和运行机制。保障国家级开发区和边境合作区管理机构在开发建设、规划、经济发展、招商引资等方面的主导作用。鼓励国家级开发区与边境合作区根据自身发展实际情况开展体制机制创新，探索园区与所在区域实现优势叠加、互动发展的新机制。

## **（三）建立区域合作机制。**

建立国家级开发区之间、国家级开发区与边境合作区之间的产业合作、人才合作、信息合作、投资合作、管理合作机制。创新模式，探索建立股权制的投资实体或投资合作平台。鼓励东部地区国家级开发区支援和帮助中西部国家级开发区及边境合作区加快发展，向中西部地区加快产业转移。积极做好对西藏、新疆产业聚集园区的对口援助工作。积极研究政府、开发区与企业“三方联动、市场导向、保障有力”的促进机制，支持有条件的国家级开发区参与境外经贸合作区建设，输出资金、技术和管理经验，促进产业转移，拓展市场空间。

## **（四）推进综合配套改革。**

支持国家级开发区和边境合作区，特别是所在城市或区域已经获批综合配套改革试点的园区，在更宽领域、更深层次进行综合配套改革。选择条件成熟的国家级开发区及边境合作区进行体制机制改革创新试点，赋予其在产业发展、行政管理体制、科技创新、投融资体制、招商引资、国际合作、区域合作等各项深化改革和扩大对外开放领域的先行先试权。继续深化行政审批制度改革，完善“一站式”服务制度，积极探索建设项目联合验收、企业年检申报备案等审批机制创新；鼓励通过电子化、网络化手段提高政府工作效率和服务质量。按照“地方为主、尊重实践、注重效果”的原则，支持在政府引导下探索建立多元化、市场化的园区开发和管理模式。进一步探索有利于边境合作区的发展的管理体制，鼓励调动行政、市场、社会等各方资源，化解建设瓶颈，实现率先发展。选择发展现状好、管理水平高、区位优势明显的边境合作区开展进一步提升贸易便利化水平的试点。

## **（五）完善评价考核体系。**

加强对国家级开发区、边境合作区统计工作的指导，完善统计体系，提高统计数据真实性和及时性。按照“科学性、稳定性、客观性”的原则，进一步改进和完善国家级开发区综合发展水平评价指标体系，按照经济发展、科技创新、生态环境、社会发展、体制建设的基本框架，提高能反映国家级开发区发展质量和效益的指标权重，引导开发区实现均衡发展、和谐发展和创新发展。将国家级开发区综合发展水平评价结果作为开发区升级、区域扩大的重要依据，并探索建立分类激励、动态进出机制。加大对国家级开发区综合发展水平评价指标体系和评价结果的宣传，增强其权威性和影响力。根据边境合作区的战略定位和发展目标，探索建立边境合作区综合发展水平评价指标体系和评审机制。

#### **（六）提升人才竞争优势。**

推动建立国家级开发区培训中心，培养开发区管理人才，总结开发区实践经验，研究世界园区发展趋势，加强开发区舆论宣传，扩大开发区对外交流。鼓励各国家级开发区以及边境合作区之间建立人才培训、交流和共享长效机制。加大对国家级开发区特别是新升级国家级开发区的培训力度，将发展水平较高的省级开发区纳入国家级开发区的人才培训和有关工作范畴，积极支持其提高发展质量和水平。有序推进东、中西部国家级开发区干部的双向交流、学习和挂职锻炼。选派边境合作区优秀商务人才赴我国驻周边国家经商机构工作锻炼。

#### **（七）加强规划组织落实。**

商务部将会同有关部门切实加强组织领导，完善规划实施的监督机制，保障规划顺利实施。加强组织领导。制定实施方案，明确工作分工，完善工作机制，落实工作责任。各国家级开发区和边境合作区要根据规划要求研究制定规划实施意见和具体工作方案。在规划的实施过程中，要注意研究新情况，解决新问题，总结新经验，重大问题要及时向上级部门报告。加强统筹协调。商务部、各国家级开发区和边境合作区所在地政府要做好组织工作，加强同国家有关部门之间的沟通和协调，加强同所在地“十二五”规划及其他相关规划的衔接，指导和帮助各国家级开发区和边境合作区解决规划实施过程中遇到的问题。加强监督检查。商务部、各国家级开发区和边境合作区所在地政府要跟踪分析本规划实施情况，做好各项工作和政策措施落实的督促检查工作，定期组织开展规划实施情况的评估，鼓励公众积极参与规划的实施和监督。加强经验总结。积极研究建立科学研究体系，为国家级开发区和边境合作区的建设发展和本规划的实施提供科学的理论支撑和有利的政策依据。

- 附件：1. 国家级开发区“十二五”规划指标表  
2. 边境合作区“十二五”规划指标表 } (略)

中华人民共和国商务部  
二〇一二年十月

資料來源: 中華人民共和國商務部網站

<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/fwzl/201211/20121108455704.html?3752126962=85129762>