关于《苏州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》实施情况中期评估的报告

市发改委就《苏州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》实施情况进行了中期评估，具体内容如下。

一、《纲要》总体实施情况

（一）规划目标总体完成序时进度。《纲要》指标共36项，分属“强、富、美、高”4个方面，33项进展顺利，3项进展相对缓慢，总体完成中期序时进度。**一是“经济强”方面指标大多数完成进度。**其中，“十三五”前两年，地区生产总值年均增速7.3%；2017年，规上工业全员劳动生产率24.3万元/人、高层次人才总量22.29万人，分别比“十二五”期末提高17%、25%。**另有3项指标进展相对缓慢，**城镇化率2017年仅75.8%，较序时进度差1.1个百分点；服务业增加值占地区生产总值比重51.2%，与2016年基本持平；全社会研发经费支出占地区生产总值比重2.77%，因国家GDP核算方法改革有所回调。**二是“百姓富”方面指标均完成进度。**其中，“十三五”前两年，累计新增城镇就业34.27万人，城乡居民人均可支配收入年均增速均为8.15%，高于GDP增速；2017年，城乡基本社会保险基本实现全覆盖，城镇调查失业率3.76%。**三是“生态美”方面指标均完成进度。**其中，2017年，单位地区生产总值能耗降低3.9%，空气质量达到二级标准的天数比例增至71.5%；流域省级考核断面达到或优于III类水质比例增至74%。**四是“社会文明程度高”方面指标均完成进度。**其中，2017年，每千常住人口医疗机构床位数6.24张，人均公共文化设施面积0.31平方米/人，人民群众对法治建设满意率98.2%。

（二）“三大攻坚战”进展顺利。**一是打好防范化解重大风险攻坚战。**今年上半年，全市银行不良贷款率降至0.76%，是全省唯一银行不良贷款率低于1%的设区市；政府债务余额总体控制在债务限额以内；积极调整购房及信贷政策，稳定房地产市场。**二是打好精准脱贫攻坚战。**特困人员基本生活供养标准提高到1323元/月，常年惠及6.7万人。181个相对薄弱村年稳定性收入超200万元，累计落实扶贫协作和对口支援资金超43亿元。**三是打好污染防治攻坚战。**开展“263”专项行动，截至2017年，“散乱污”企业清理5446家、整治提升5966家；实施327项水污染和1079项大气污染减排项目，主要污染物排放量均超额完成省下达年度减排任务。

（三）重大工程项目实施良好。“十三五”以来，全市累计安排推进402个重点项目，总投资超过1.65万亿元，涉及重大产业科技、基础设施环境保护及社会民生领域。

二、重点任务实施情况评估

（一）实施创新驱动发展战略，构建现代化经济体系。**一是不断优化产业结构。**大力发展战略性新兴产业、现代服务业和现代农业，加快培育先导产业，创建“中国制造2025”示范区。2017年制造业新兴产业占规上工业产值比重提高到50.8%；省级示范智能车间达154个；“十三五”前两年服务业增加值占比均超50%；新增高标准农田11.79万亩。**二是不断强化创新能力建设。**深入实施瞪羚、雏鹰计划，培育高新技术企业、独角兽企业，截至2017年，高新技术企业4464家，国家企业技术中心24家，均列全省首位。重大产学研载体达94家。**三是不断完善产业科技创新生态。**推进苏南国家自主创新示范区核心区建设，实施创新发展十项重点工程，打造“国际精英创业周”等国际化引智品牌，开展“创客天堂”行动；2017年，财政性科技投入增至123.7亿元；落实研发费用加计扣除等优惠政策减免企业所得税114.44亿元,比“十二五”期末增长48%；国家级众创空间达52家。

（二）全面深化改革开放，构筑发展新优势。**一是加快推动各项重大改革。**全面实施供给侧结构性改革，关停淘汰低效产能企业2975家，企业综合减负950亿元；纵深推进“放管服”改革，“十三五”前两年取消、下放行政审批事项133项；推进相对集中行政许可权改革试点和“不见面审批”标准化；深化商事制度改革，率先成为省内市场主体总量超百万户城市；深化城乡发展一体化改革，完善居住证和户籍积分准入制度，基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证。**二是加快构建高水平开放型经济新体制。**开展苏州工业园区开放创新综合试验，累计实施重点改革任务130项，获全国推广19项。建设昆山深化两岸产业合作试验区，打造总规模500亿元两岸产业合作母基金。推进国家构建开放型经济新体制综合试点试验，复制推广59项上海自贸区试点经验，累计实现跨境电商B2B出口额超70亿元。**三是加快形成双向开放新格局。**优化外资外贸结构，2017年，战略性新兴产业和高技术项目实际使用外资占比达51.2%；服务外包示范城市建设列全国前四；累计在册境外投资项目1690个，中方协议投资额230.7亿美元，实现全省“十四连冠”；在“一带一路”沿线国家投资项目367个。

（三）统筹提升城市建设管理能力，彰显城市精致发展特质。**一是完善城市“多规合一”体制。**推进城市总体规划(2035)编制改革，建设“多规合一”信息平台，加快形成城乡统筹、全域覆盖、要素叠加的一本规划、一张蓝图。划定并严守城市开发边界、永久基本农田和生态保护“三条红线”，基本实现了全市重点乡镇“三优三保”专项规划全覆盖。**二是创新城市资源要素配置方式。**实施工业用地弹性年期出让，推进工业企业资源集约利用，在全国率先建立以土地效益等为主的评价体系，累计使用差别化城镇土地使用税政策减税5亿元。在公共服务领域推广PPP模式，吸引社会资本64.6亿元。**三是构建城市现代综合交通运输体系。**全市铁路通车里程207.9公里，高速公路通车里程598.3公里，四级以上航道里程232公里，港口万吨级以上泊位数129个。苏州港综合通过能力增至3.37亿吨，集装箱通过能力达546万标箱；市区城市轨道交通开通里程146.42公里。**四是推进城市管理体制机制创新。**打造城市管理“一站式”公众服务平台，建成全市食用农产品市场销售质量安全区域性防控保障体系，推动工贸企业安全生产标准化样板区建设，累计7626家规上企业建设双重预防机制。

（四）积极保障改善民生，加快创新社会治理。**一是提高民生保障水平。**实行城乡统一就业政策，最低工资标准上调至2020元/月，农村劳动力90%实现稳定非农就业；低保标准提高至945元/月；“十三五”前两年实施市级实事项目58项。**二是增强重点领域公共服务能力。**促进城乡义务教育优质均衡发展，“十三五”前两年教育经费总投入680.88亿元，新增学位10.41万个，外来务工人员子女义务教育就读公办学校超76%；建设国家健康城市试点，市第五人民医院等迁建投用，推动社区卫生服务中心向市民健康综合管理服务平台转型，实施全民健身“六个身边工程”，建成健身步道达2047公里。**三是创新社会治理机制。**建立多元主体参与社会治理体系，成立社会治理三级联动中心，实现网格化服务管理；改革街道体制，姑苏区等所属街道不再接受经济发展目标考核，集中行使社会治理职能。

（五）深入推进社会文明建设，提升城市软实力。**一是深入推进文化苏州建设。**完成942个标准化村（社区）综合文化服务中心建设；实施国家历史文化名城保护条例，推进江南水乡古镇申遗；实施“天堂苏州•园林之城”保护管理工程，公布园林名录4批108个；列入国家全域旅游示范区。**二是深入推进诚信苏州建设。**实施信用信息归集“提质扩面”工程，归集信用信息3.18亿条记录，各类主体归集覆盖率均达100%，规范“红黑名单”管理制度，累计发布1.4万多条。**三是深入推进法治苏州建设。**率先实施政府主要负责人履行推进法治政府建设第一责任人职责；开展古城保护综合执法体制改革，试验推广镇域相对集中行政处罚权改革。

（六）坚持生态优先、绿色发展，建设美丽新苏州。**一是全面推进生态文明建设。**开展清水、蓝天、净土等6大专项行动。生态文明建设工程实现省考核“五连冠”，列国家首批生态文明建设示范市和美丽山水城市。**二是加快推动绿色低碳循环发展。**推进循环化改造示范试点园区建设，实施固废利用处置能力建设工程；建设绿色制造体系，苏州工业园区、苏州高新区列工信部首批绿色园区；组织重点耗能企业实施节能技术改造，节能量达109.2万吨标准煤。**三是加大污染防治力度。**落实国考断面两级“断面长”制，完成196项太湖、112项阳澄湖治理项目以及54条黑臭河道整治，集中式饮用水源地水质达标率保持100%。2017年市区PM2.5年均浓度总体下降25.9%；完成130个国控、省控土壤监测点位布设。

三、“十三五”后半期经济发展形势分析

全球经济复苏正处于关键期，新一代信息技术、生命科学、能源技术革命加速，但国际贸易保护主义加剧，增长不确定性有所增加。我国处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期；但当前经济下行压力有所加大，投资需求放缓，房地产市场出清困难，增长动力深度调整。

就苏州发展态势而言，“十三五”后半期，整体潜在增长率处于合理区间，内生增长动力日渐集聚，但制约因素仍未全面缓解。**一是土地资源制约。**全市土地开发强度达29.63%，逼近生态宜居国际警戒线（30%），部分地区已超规模。**二是生态环境制约。**产业结构偏重，钢铁化工、纺织印染等行业占比高，煤炭占能源消费总量接近50%，减排任务依然艰巨。**三是创新要素制约。**规模以上工业核心增加值率、研究与试验发展经费支出占地区生产总值比重远落后于深圳等先进城市；缺乏原创性、高水平创新。**四是市场形势制约。**作为开放型经济大市，我市受中美贸易摩擦影响较大且将不断显现。**五是金融风险制约。**政府债务率虽处于合理区间，但基层乡镇债务负担较重；受宏观调控影响，房地产市场不确定性加大；积聚在低效企业领域的信贷风险仍未充分释放。

四、“十三五”规划纲要主要指标完成预测

《纲要》确定的目标基本合理，根据预测建模分析，到“十三五”期末，绝大部分指标能够完成，但以下5项指标存在难度或不确定性。**一是地区生产总值增速。**“十三五”前半期达到了7%左右规划目标。但后半期，出口预期不佳，消费增长趋于放缓，投资难以短期大幅提振，该指标要继续稳定在7%有难度。**二是城镇化率。**2017年城镇化率同比仅提高0.3个百分点，与“十三五”规划年均提高幅度相差较大。按国际经验，我市城镇化率超过70%后进入减速阶段，后半期要实现加速提升有难度。**三是全社会研发经费支出占地区生产总值比重。**国家改革GDP核算方法，将研究与开发支出计入地区GDP核算，2017年新核定指标值比2016年原口径略有降低。要达到规划目标，后半期需年均提高0.08个百分点左右，任务艰巨。**四是服务业增加值占地区生产总值比重。**若宏观调控不发生大的调整，预计我市占服务业比重较大的金融、房地产业增幅将继续放缓，而服务业新增长点尚在培育中，完成规划目标有难度。**五是单位地区生产总值能耗降低。**六大高耗能行业中，仍有四大行业综合能耗占规上工业企业能耗比重未发生显著下降。考虑到产业结构调整具有长期性，完成该规划目标仍将面临较大压力。

总体而言，虽然我们预测上述5项指标完成有难度，但建议仍维持原目标值不变。主要考虑是：**一方面，部分指标预测值与目标值之间偏离程度并不太大。**就地区生产总值增速而言，经济增长动能转化正在加快，今年下半年中央部署开展“六稳”工作，我市消费增长和制造业复苏也将持续。预测该指标今后三年有望保持6.5%以上，五年平均增速可达6.8%以上，基本符合“7%左右”规划目标。**另一方面，部分目标稍高，有利于更好体现高质量发展导向。**其他4项指标均属高质量发展指标，预测完成难度不小，但也存在一定程度不确定性。着眼于深入落实省委“六个高质量发展”部署，目标稍高，有利于引导更多资源调整到科技创新、新兴业态、生态保护和公共服务等方面上来。

五、加快实施“十三五”规划主要措施

**一是持续实施创新驱动发展战略，加快形成充满活力的创新生态系统。**力争每年建设100家高水平研发机构，落户高端人才项目400个以上，全面落实金融支持领军人才“首贷”“首投”、信用融资等十项人才金融政策措施。**二是瞄准价值链微笑曲线两端发力，加快打造具有较强竞争力的现代产业体系。**加快建设先导产业创新集聚区，实施智能制造“十百千万”示范工程，发展平台经济、共享经济，培育知识产权等新兴服务业集聚区。**三是牢牢把握教育医疗等重点领域，全面落实基本公共服务清单制。**实施五大基本公共教育提升工程，建设“15分钟”健康服务圈，力争全市医疗机构病床达到7.2万张。鼓励社会多元主体参与公共服务供给。**四是聚焦乡村振兴国家战略，促进城乡高质量融合发展。**加快现代农业园区管理运营机制改革，推动农村一二三产融合发展。积极培育新型农业经营主体。有序引导工商资本、社会力量参与乡村振兴建设。**五是健全现代城市发展模式，着力提升城市综合功能。**加快存量建设用地挖潜，合理借鉴浙江“标准地”改革。加快沪通、沿江、通苏嘉、沪苏湖等铁路以及轨道交通6、7、8号和S1号线开工建设，争取国家支持民用机场规划建设。建设“城市数据大脑”。**六是坚持不懈打赢污染防治攻坚战，努力优化城乡生态环境。**深入实施“263”专项行动，突出氮磷污染控制，密切关注臭氧污染问题；加强污染地块土壤环境监管。鼓励有条件的地方整体推进美丽村庄建设。**七是扩大改革开放优势，实现高水平开放和高层次创新协调发展。**深入推进苏州工业园区开放创新综合试验、内外贸一体化等高水平开放型经济体制改革试点，形成开放式协同创新系统。建设跨境电商综合试验区，提升境外投资服务示范平台功能。**八是深入落实国家区域发展战略，结合做好“长江经济带发展”和“长三角一体化”两篇大文章。**加快编制长江岸线资源保护利用开发规划，岸线开发利用率降至50%以下；开展长江经济带化工污染专项整治，推进江河联运高等级内河航道建设和港口合作；加快苏沪路网对接和过江通道建设，推进G60科创走廊和苏沪毗邻城镇公共服务资源共享。