

苏州工业园区的发展经验与借鉴意义

执行摘要

苏州工业园区设立于1992年,是由中国和新加坡两国领导人共同推动的合作项目,是国际上双边合作园区的典范。苏州工业园区建立之初即建立了自上而下、职能清晰的协调指导和操作实施机制,使园区能够在结合中国国情的基础上充分借鉴新加坡经验,保证政策沟通和实施。

在发展初期,园区主要在城市建设、经济发展和行政管理三个方面借鉴了新加坡裕廊工业镇的经验,为长期发展奠定了基础。其中,城市建设方面包括产城融合的规划理念、高标准基础设施先行的建设理念等;经济发展方面包括借助新加坡力量开展联合招商、园区企业的经营管理经验等;行政管理方面主要包括行政管理体制改革、政府职能转变等方面的经验。

2000年以后,中新双方调整园区开发公司的股比结构,中方开始承担园区开发公司的大股东责任和园区管理的主要工作。园区基于国内外总体形势,不断调整目标定位,实施重点政策,园区经济规模大幅增长,形成了“2+3”特色产业体系,国际竞争力显著增强,在全国经济技术开发区考评中长期排名第一。

苏州工业园区的发展经验主要总结为以下几个方面。一是产业发展方面,对于产业基础薄弱的后发地区,首选加工制造业作为招商对象,先行占领目标产业的价值链基础环节,继而向高附加值部分延伸;二是争取上级政府的充分授权,通过试点开拓全新的发展空间;三是凝聚以规划为先导的发展共识,通过刚性约束保障规划的权威性,营造稳定的发展预期;四是培育与国际接轨的“亲商爱商”环境,打造精细化招商的服务品牌;五是构建精简高效的行政管理体系,实行政企分开的管理体制,降低与政府相关的交易成本;六是经济增长和环境改善并行,工业发展和花园城市共存,保持良好的生产、生活、生态环境。



苏州工业园的发展也对国际合作园区的建设具有重要借鉴意义。首先，对接外部资源合作建设园区，是推动区域发展的一条有效途径；其次，园区合作应从各自的实际需求出发，共同商讨探索双赢的合作模式；第三，发挥双边政府高层的号召作用，形成支持园区发展的舆论共识；第四，合作方要对园区发展的曲折性有所预判，及时应对开发初期的巨大压力，处理好合作中的矛盾；第五，引导国有资本深度参与园区开发建设，发挥带动、支撑、示范和保障作用；第六，紧密跟随国际形势变化，识别园区发展所面临的中长期难题，主动推进转型升级。

一、苏州工业园区概况

苏州工业园区（Suzhou Industrial Park）是1994年2月经国务院批准设立的国家级经济技术开发区。园区地处长江三角洲地区，位于苏州市主城区以东的金鸡湖畔，东临昆山和上海，拥有发达的高速公路、铁路、水路及航空网（见图1）。园区行政区划面积278平方公里，包含80平方公里的中新（China-Singapore）合作区和四个街道。



图1 苏州工业园区的区位与交通

资料来源：园区管委会官方网站，见：
http://www.sipac.gov.cn/zjyq/dljt/201107/t20110708_103658.htm

（一）苏州工业园区发展成就显著，是中国最具代表性的先进开发区

园区总体发展水平高，在全国经济技术开发区考评中位列第一。根据中国商务部的考核，2017年苏州工业园区的综合排名位居国家级经开区之首^①。2017年，园区实现地区生产总值2388.11亿元，工业总产值4639.78亿元，公共财政预算收入317.8亿元，

^① 资料来源：商务部投资促进事务局 <http://tzswj.mofcom.gov.cn/article/c/201805/20180502742487.shtml>



进出口总额 857.8 亿美元，实际利用外资 9.26 亿美元，各项经济指标相比园区建立的 1994 年实现了跨越式增长（见表 1）。目前，园区常住人口突破 80 万，企业超过 6 万家，人均绿地面积 29.1 平方米，人均公共服务设施面积等指标在全国开发区中居于领先，被称为宜居宜业的“洋苏州”^②。

表 1 苏州工业园区主要经济指标变化

	2017 年	1994 年	倍数
地区生产总值	2388.11 亿元	11.32 亿元	211 倍
工业总产值	4639.78 亿元	35.86 亿元	129 倍
公共财政预算收入	317.8 亿元	0.215 亿元	1478 倍
实际利用外资	9.26 亿美元	0.7 亿美元	13 倍

资料来源：园区管委会官方网站“1994-2017 年度统计数据”，见：

<http://www.sipac.gov.cn/government/tjfx/201803/P020180528629317032639.pdf>

园区借助“先行先试”优势创造了国内多个“第一”和“唯一”，发挥了制度创新的“试验田”功能。园区拥有首批出口加工区，首个空陆联程快速通关模式，首个保税物流中心（B 型），首个中外合作非法人制股权投资基金，首个创业投资引导基金，首个内陆型综合保税区，首个纳米高新技术产业基地，首个服务贸易创新示范基地，首个服务外包示范基地，首个国家级股权投资母基金，首个检验监管综合改革试验区等。这些制度尝试创造了园区“不特有特、比特更特”的综合发展环境。2015 年，经国务院批复同意，园区成为全国首个开展开放创新综合试验的区域。至 2017 年底，园区围绕国际投资贸易新规则，叠加复制了 50 多项自贸区经验，营造了与国际经济发展相适应的营商环境。在园区的 48 项改革举措中，“国家级境外投资服务示范平台”“中新跨境人民币创新业务试点”“中新金融机构互设”“中新合作现代服务业创新试验区”“国家高等教育国际化示范区”“中新社会治理合作试点”“全国和谐劳动关系综合试验区”等 7 项改革具有全国唯一性，扮演了重要的“探路者”的角色。与此同时，园区一批改革做法已向全市、全省乃至全国复制推广（见表 2），充分发挥了先行先试、示范引领的积极效应。

^② 在苏州，有“老苏州”、“新苏州”和“洋苏州”之说。其中，“老苏州”是指历史文化底蕴深厚的苏州老城区，“新苏州”是指老城区以西以高新技术产业为发展导向的苏州高新区，“洋苏州”则是指老城区以东由中国和新加坡合作设立的苏州工业园区。

表 2 2015~2016 年苏州工业园区开放创新做法复制推广情况

序号	改革做法	推广范围		
		全国	全省	全市
	合计	6	4	3
1	中新跨境人民币创新业务试点	√		√
2	创新互利合作新机制	√	√	√
3	跨国公司外汇资金集中运营试点	√		
4	外商投资企业资本金结汇管理方式改革试点	√		
5	有限合伙制创投企业法人合伙人所得税税收优惠政策试点	√		
6	创新“互联网+政务”政府服务模式		√	
7	相对集中行政许可权改革试点		√	
8	全国和谐劳动关系综合试验区	√	√	√

资料来源：苏州市情研究中心.改革迈出新步伐——苏州工业园区开展改革试点的调研（上）[R].苏州市情研究.第 36 期.

（二）苏州工业园区深度借鉴新加坡经验，是国际上两国政府间合作建设开发区的典范

借鉴新加坡裕廊的成功经验是苏州工业园区有别于中国其他园区的最显著特征。2010 年 11 月 14 日，时任国家副主席习近平在新加坡会见李光耀资政时指出：“苏州工业园区是双方互利合作的成功典范，也体现出中方学习借鉴的特色。”裕廊工业镇（Jurong Industrial Estate，简称 JIE）是全球工业园区的成功典型，而苏州工业园区就是中国和新加坡两国政府间基于裕廊经验的旗舰合作项目，也得到了新加坡方的高度赞赏（见下方专栏）。中国首批经济技术开发区崛起于 1980 年代中期，苏州工业园区的建立与之相比大约落后了十年，但园区将新加坡裕廊的成功经验和中国国情特别是园区发展的实际需要结合起来，走出了一条后发赶超之路。

专栏

李光耀：我给苏州工业园区打 70 分，这是个相当高的分数

1992 年 10 月 1 日，李光耀首次访问苏州（见图 2），为合作建设园区提供了重要契机。园区正式成立后，从打下开发建设的第一根桩起，李光耀就一直很挂念苏州工业园区，他的足迹遍布苏州工业园区开发建设热土。他考察过太湖取水口，并参加了苏州工业园区供水项目太湖取水口揭牌仪式；他见证了苏州工业园区水厂和污水处理厂的落成；他亲手在金鸡湖畔种下绿树；他还在新加坡国际学校发表了演讲。2009 年 5 月 25 日至 26 日，李光耀来苏出席苏州工业园区成立十五周年庆祝大会。他还乘船游览了金鸡湖夜景，并观赏了水景表演。



图 2 1992 年李光耀首次访问苏州

在《李光耀回忆录》中，他曾这样说：“苏州工业园区成功的关键在于中国高层领导的智慧与才干，以及各层人员的辛勤努力，我们选择苏州是正确的……我给苏州工业园区的建设成绩打 70 分，这是个相当高的分数。那里风景宜人，总体规划给人一种很新加坡式的印象。”

2004 年 5 月，在园区成立十周年之际，中国一新加坡联合协调理事会第七次会议在苏州举行，时任新加坡副总理李显龙在接受人民日报记者采访时，也对苏州工业园区做出了较高评价，将其称为是“新中之间最重要和值得骄傲的合作项目”。2010 年 9 月，任总理的李显龙在参观园区时又表示，“苏州工业园区成功运作，远远超过我们原来的计划和梦想。”

苏州工业园区对新加坡裕廊工业镇在城市建设、经济发展和行政管理三个方面的经验进行了不同程度的应用。一是系统引进并全面运用城市建设经验，包括城市规划、基础设施建设、土地利用、建筑等带有共性的基础事项。二是广泛借鉴国际化园区需要的经济发展经验，包括招商引资、企业经营管理、资本运作、人力资源管理、科技成果转化等经济管理的一般事项。三是结合中国国情、有选择地借鉴部分行政管理经验，包括行政管理体制改革、政府职能转变、法制建设、廉政肃贪、社会保障、文化教育等事项。在结合国情借鉴新加坡经验的基础上，园区先后编制了近 100 项既保持与中国现行体制

相衔接，又能够与国际经济发展相适应，且具有园区鲜明特色的规章制度和管理办法，形成了符合中国经济体制要求的管理体制与运作机制。

（三）苏州工业园区产业优势明显，创新能力突出，社会事业完善，形成了持续发展的内生动力

园区抓住全球产业梯度转移和价值链重构的机遇，形成了“2+3”特色产业体系^③。截至2017年10月，园区累计吸引外资项目4800多个，实际利用外资300亿美元，92家世界500强企业在区内投资了156个项目。全区投资上亿美元项目145个，其中10亿美元以上项目7个，形成了电子信息、机械制造两大千亿级产业集群，高新技术产业产值占规模以上工业产值比重达到66.2%。园区对接“中国制造2025”，发展智能制造，促进“工业化+信息化”深度融合，积极推动制造业向“制造+研发+营销+服务”转型，推动制造工厂向企业总部转型，目前拥有各类外资研发机构161家，经认定的省级总部机构36家、占全省20%。生物医药、人工智能、纳米技术应用作为园区三大新兴特色产业，2016年分别实现产值480亿元、280亿元和380亿元，较2015年增长24%、25%和36%。生物医药产业竞争力在国家高新区中排名第一，被誉为全球八大微纳制造领域最具代表性区域之一。百度、华为、滴滴、科大讯飞、苹果、微软、西门子等业界巨头都在园区设立了人工智能相关领域研发或创新中心。园区在起步时并不是国家高新技术产业开发区，到2006年才被科技部确定为可以享受国家高新区的相关政策。即便如此，在2017年科技部对高新区的排名中，苏州工业园区已跻身全国第5名，其中“国际化和参与全球竞争能力”单项排名更是夺得首位^④。

园区的经济社会发展水平全面提升，形成了健康、稳定、可持续的发展预期。在高标准、高起点的环境保持体系上，园区实行严格的环保监控，率先在全国开展循环经济和生态工业园创建试点，区域环境整体通过ISO14000认证。在合理、健全的公积金制度上，园区实行社会保障的货币化、工资化，按照“老有所养、医有所靠、居者有其屋”的要求，为员工提供广覆盖、弹性化的社会保障制度。在市场化、科学化的人力资源管理体系上，园区合理开发本地人才、积极开发外地人才、超前开发后备人才、主动开发留学人才，大力引进科技领军人才，实现了经济社会发展所需要的人才储备。在和谐稳定的劳动关系上，园区成立以加强劳资合作关系为宗旨的园区工会联合会，积极创造就

^③ “2”是指电子信息、机械制造两大主导产业；“3”是指生物医药、人工智能、纳米技术应用三大特色新兴产业。

^④ 资料来源：科技部官方网站，见：<http://www.most.gov.cn/cxdc/cxdcjbg/201712/P020171225497272503213.pdf>



业机会和改善员工的生活条件，形成了优越的投资软环境。

二、苏州工业园区的发展演变

苏州工业园区的发展历程是全国改革开放在东部地区的精彩演绎。园区成立 24 年以来，基于国内外总体形势，不断调整目标定位，实施重点任务，经历了酝酿筹划、奠定基础、快速成长、转型升级和深化改革五个阶段。

（一）酝酿筹划阶段（1994 年之前）：中新基于自身需求，迅速达成合作意愿

邓小平在南巡讲话中提出加快中国的改革开放进程，李光耀对此给予热切回应。

1992 年邓小平的南巡讲话在新加坡引起了积极的反响，新方表示愿意在中国选择一个地点，传授新加坡在经济、公共管理方面成功的，并且是对中国适用的经验，使之对中国改革开放和建立社会主义市场经济体制有所裨益。园区党工委原副书记、管委会原副主任潘云官指出，“李光耀认为新加坡的经验都在官员的脑子里和政府的文件中，需要‘手把手’地教给中国。”经过双方商谈，两国确定合作开发建设苏州工业园区。1993 年 5 月，两国政府领导人通过换文，一致同意：在苏州工业园区的建设中运用新加坡经验，使之成为既能按照市场经济体制高效运作，又能避免社会混乱情况的现代文明的规范城区。1994 年 2 月 26 日，中新两国政府在北京签署《关于合作开发建设苏州工业园区的协议》，在苏州东南城郊一片荒芜的 70 平方公里的土地上，开始了国际关系史上一次创造性实践——借鉴新加坡经验。

苏州优越的发展条件有利于吸引跨国企业投资，因而得到了新加坡的亲睐。苏州位于资源丰富的长江三角洲地区，历来是人文荟萃之地，农业生产率高，水资源丰富，基础设施网络连接紧密，低成本劳动力充裕，区域物资集散功能强，科学、教育、文化事业发达。20 世纪 90 年代初的江苏经济刚刚走过被邓小平称之为“异军突起”的乡镇企业大发展阶段，正在实施接轨浦东和沿江、沿海、沿东陇海线“三沿”发展战略，着力发展开放型经济。正如李光耀 1994 年 2 月接受新华社记者采访时所指出的，“新加坡政府之所以选择苏州，是因为苏州位于长江流域发展区，而且靠近这个发展区的龙头上海，有着发展经济的良好环境。”

（二）奠定基础阶段（1994 至 2000 年）：建立中新合作机制，基础设施开工建设

苏州工业园区构建了自上而下、职能清晰的协调指导和操作实施机构，建立起统一、高效、灵活、有序的运作机制。经中新两国政府协商，这一机制包含顶层、中层、基层三方面。顶层机制方面，中新联合协调理事会负责战略指导，理事会由两国副总理出任

主席，负责传达国家意图，确定借鉴经验的目标和范畴，协调解决发展中的项目审批、财政税收、外事管理、物流通关等重大问题。中层机制方面，中新双边工作委员会负责计划设计，工作委员会由苏州市政府市长和新加坡裕廊镇管理局主席（后调整为新加坡贸易与工业部常任秘书）担任双边主席，负责制定和落实借鉴新加坡经验的工作计划，监督借鉴新加坡经验工作计划的实施。基层机制方面，双方联络机构执行具体工作，联络机构由园区借鉴新加坡经验办公室和新加坡贸工部软件项目办公室构建，负责具体执行新加坡经验的借鉴培训，组织园区官员和专业管理人员赴新加坡参加培训的日常工作。园区成立的当年，第一批学员就赶赴新加坡接受培训（见图 3）。



图 3 1994 年首批赴新加坡培训学员启程

中新联合编制总体规划，开发建设全面展开。园区按产城融合理念编制完成了总体规划，快速开展首期启动区的开发建设（见图 4）和工业地块招商任务，一批重大基础设施及水、电、气、热等大型工厂建设全面展开。在开发之初的 1994 年，园区秉持开放视野、国际眼光，由中新双方专家联合编制了第一版总体规划，保证了规划的高水准、前瞻性，为园区产城融合发展奠定了基础。园区注重规划的系统衔接，形成完整配套的规划体系，包括“概念规划、总体规划、建设指导详细规划、城市设计”四个层次，实现了一般地区详细规划与重点地区城市设计的全覆盖。根据规划，园区在湖荡密布、阡陌纵横的农田水乡拉开了开发建设序幕。



图 4 1994 年首期启动区填土和土地平整

园区借鉴裕廊的基础设施先行理念，通过高标准的建设水平提升自身竞争力。这一阶段是园区以基础设施建设为特征的工业化快速启动阶段。对于资金十分紧张的园区来说，严格遵循规划开展高标准建设，走一条与当时国内其他开发区所不同的道路，需要观念上的巨大转变（见专栏）。事实上，这种从裕廊借鉴到的高标准建设理念，被证明是吸引外资的核心因素。在“九通一平”标准下（见图 6），园区成为当时国内基础设施水平最高的开发区之一。至 2000 年底，园区累计投入基础设施建设资金 78.3 亿元，累计进区企业 4791 家，累计合同利用和实际到帐外资分别达 76 亿美元和 39.7 亿美元，当年完成工业总产值 316.1 亿元，实现 6 年翻三番。



图 6 1994 年园区“九通一平”的埋管沟槽深至 9 米

专栏

95 厘米垫高了海拔，也垫高了园区人的视野

园区开发建设的元老们都记得，18 年前这个城东之地对水乡苏州来说是个低洼之地。勘察完成后，就改变低洼问题，新加坡合作方提出了一个当时苏州人想都不敢想的方案：70 平方公里中新合作区整体垫高 70 厘米。

随后，新加坡方面进一步提出是按百年一遇防洪标准高度再往上垫高 50 厘米，当时很多人反对，因为这是一个很费钱的事情，对于经济基础还薄弱的苏州来说很难承受。70 平方公里的地方都要垫高这么多，那要多少钱？

原借鉴新加坡经验办公室主任周志方清楚地记得，经过几轮的论战，新加坡规划师的话打动了所有反对者：“如果有一天苏南发了千年一遇的洪水，那时投资者坐在飞机上看到其他地方都淹了，只有园区还在，这是什么感受？”

最后，经过双方协商，中新合作区平均垫高了 95 厘米。95 厘米垫高的不仅仅是园区的海拔，也垫高了园区人的视野，奠定了尊重规划的信念。

中新以联合招商形式，开始面向全球大规模招商引资。按照协议，中新共同投资的合资公司是工业园区的开发主体。合资公司按协议价格，从政府手中取得土地，进行基础设施和公用设施建设，负责对外招商工作。在合资公司中，新方占 65% 股份，中方占 35% 股份，公司主要由新方负责。1994 年 4 月起，通过首次中新联合招商（见专栏），园区向世界充分展示中新合作开发的高度诚意和两国政府通力合作的特殊优势。1995 年起，中新双方进一步加强对园区招商的合作，调整充实各自的招商队伍，精心制作中、英、德、日 4 种文字的招商宣传资料，包括录像带、幻灯片、投影资料、投资指南等。1995 年 8 月中新双边工作委员会第四次会议后，新加坡经济发展局根据内阁资政李光耀指令，把为苏州工业园区招商列为首要任务，在馨都广场 8 楼设立驻园区办事处，并派驻 7 人直接协助中新苏州工业园区开发有限公司招商。至 1996 年 8 月，园区累计引进项目 81 个，吸引外资 25 亿美元，平均单个工业项目投资额为 2860 万美元；其中 72 家企业完成工商注册，41 家企业开工建设，21 家企业已经投产，租用标准厂房 3.6 万平方米。上述引进项目中，工业项目 54 个，总投资 15.46 亿美元，其中 6 个投资额超过 1 亿美元；投资大部分来自美国、欧洲和日本的跨国公司，其中世界 500 强企业 16 家；项目以电子行业为最多，占总投资 41%，其余为精密工程、化工、医药等行业。

专栏 首次中新联合招商

1994年4月11~20日，新加坡总理吴作栋赴欧洲访问德国和英国，并为苏州工业园区进行招商，代表团成员有新加坡-苏州开发财团执行委员会主席林子安、新加坡软件项目办公室主任林瑞生、裕廊镇管理局局长林得恩等有关部门官员。应新方邀请，江苏省对外经济贸易委员会主任叶坚、园区筹委会副主任周迅、苏州工业园区开发有限公司（筹）负责人孔永林随团参加招商活动。这是中新双方首次进行联合招商（见图7）。



图7 1994年4月首次中新联合招商（1994）

（三）快速成长阶段（2001至2005年）：加速扩张产业规模，新城形态初步显现

中新股比调整后，中方承担起主要管理职能。中新集团^⑤由于巨额的财务费用、高额的还款利息及人力成本等原因一再亏损，新方对园区的盈利预期逐渐悲观，对持续投入资金也保持谨慎。1999年6月28日，中新双方工作小组签订了《关于苏州工业园区发展有关事宜的谅解备忘录》，确定从2001年1月1日起，中新苏州工业园区开发有限公司实施股比调整，中方财团股比由35%调整为65%，中方承担园区开发公司的大股东责任和园区管理的主要工作。

园区进一步优化规划方案，确立了工业化与城市化并进、制造业与服务业并举的发展思路。这一时期，园区发展内涵发生了重要变化，加快推进新城区开发建设的任务日

^⑤ 中国、新加坡两国政府于1994年8月合作设立的开发主体

益突出。园区按照“一年一检讨、五年一修编”的原则，对总规进行三次修编，使规划在发展中提升、在实践中优化。通过这四版规划的实施，园区实现了以工业集聚带动人口集聚，以人口集聚促进城市繁荣，以产业发展积累的资金促进城市转型发展。园区以中新股比调整为契机，推进中新合作区高标准形成规模，并全力向东挺进，实施了金鸡湖综合治理工程，推进环湖景观开发，一批商业服务设施、社会公共设施及科文中心、国际博览中心等标志性建筑相继落成，人气、商气加速集聚。

园区经济规模大幅增长，国际竞争力显著增强。2004年，园区的发展进入第十个年头，从经济总量看园区已达到再造一个新苏州的规模。这客观上对园区的发展提出了新的要求，园区开始在更高层次、更广视野确立发展目标，加快提升国际竞争力，全面推进园区的现代化国际化园林化进程。

（四）转型升级阶段（2006^⑨至2014年）：构建现代产业体系，提升创新驱动能力

园区的产业发展面临对外依存度偏高、新兴产业弱小的局面。园区主导产业发展主要是通过引进而逐步形成的，客观上造成了产业发展的外向度偏高，产业形态上以外资为主（规模以上企业产值中的外资企业产值占比达到99%），市场以出口外销为主（规模以上企业出口收入占全部销售收入比重达到72.5%）。例如，电子元器件产业对经济周期非常敏感，而经济危机带来的大规模失业将会导致社会动荡。园区主导产业从无到有的过程是中国改革开放的直接结果，在相当长的一段时间内有其历史必然性和合理性。然而在金融危机冲击下，以及在园区土地资源日益紧缺，低成本和政策优势不断弱化的背景下，产业发展外向度偏高所产生的一些问题，已成为制约主导产业持续发展的主要障碍，急需转型升级。

专栏

园区产业发展问题剖析

1、产业外向依存度过高，企业经营模式单一。园区大多数企业是国外垂直整合制造企业的生产工厂，其特点是产品以出口为主，市场、供应链均在境外，核心原材料、关键设备、生产组织及市场严重依赖母公司，直接受母公司操控，企业实际上以生产车间的形式存在，缺乏独立采购和销售职能，生产经营模式单一，无法有效利用内需市场，抗风险能力差。

2、产业发展仍处于附加值较低装配加工层次，自主研发能力薄弱。企业生产方式以产品代加工为主，产品主要是以加工装配的劳动密集型中间产品为主，处于价值链两端的研发设计、成品制造和销售服务等环节缺失，产品附加值不高。产业核心技术主要依赖境外引进和母公司授权，企业研发机构明显偏少，与本地科研机构

^⑨ 回应贡主任关于没有将2008年作为时间节点的提问：在危机爆发的2008年之前的2006年，苏州就开始尝试走自主创新道路，这也正是苏州工业园区近年来保持领先势头的重要原因。

缺乏互动，引进技术的消化、吸收、再创新机制尚未建立，产业自主研发和创新能力薄弱。

3、行业发展不均衡，产业集聚优势和竞争优势不突出。虽然两大主导产业生产规模占比较大，但由于行业比较分散，规模以上 630 多家企业分属近 90 个行业，且零部件配套或中间产品居多，受制于下游企业的市场和发展，龙头核心企业和规模型、品牌型、总装类企业（集团）比较缺乏，产业集聚优势和规模竞争力不突出，产业话语权偏弱。同时，少数早期引进的龙头型规模型高科技项目，也随着产业升级加快，新技术不断涌现，而被国内其他城市和地区反超，产业规模和技术优势日益弱化。

同时，园区的新兴产业处于起步成长阶段。入驻的外资企业较多且有一定规模，但处于产业链低端，产业带动性不明显，科技含量不突出；引进的科技企业虽拥有自主知识产权和核心技术，具有一定的创新能力和技术竞争力，但大多处于创业和成长期，规模小，缺少产业龙头项目，对区域经济的贡献度还较低。

资料来源：2009 年园区工委管委会《苏州工业园区 3+5 产业发展报告》。见：http://public.sipac.gov.cn/gkml/gbm/gwgwh/200911/t20091111_184282.htm

招商体系向精细化转变，招商重心向现代服务业和科技领域倾斜。园区建立初期主要以中新合作开发主体 CSSD 招商部为主，经过一段时间的学习借鉴，园区于 2000 年成立了招商局，与 CSSD 招商部共同负责园区招商。为了适应园区转型发展需要，园区积极创新招商引资工作，致力于构建专业化招商团队，打造分工明确、各有侧重的专业化、精细化招商体系，2006 年起先后组建了科技招商中心、CBD 招商中心，同时各大国资公司和科技载体也都成立了专业化招商团队，招商体制由相对粗放走向精细分工，更加贴近产业发展。为了进一步优化产业结构，园区适时提出了服务型经济和创新型经济发展战略，并迅速把招商重心向现代服务业和科技领域倾斜。通过降低准入门槛、提供引导资金等举措，加大对现代服务业和科技型企业的招商力度。

瞄准大院、大所、名校和顶尖人才团队，引入核心科教资源推进自主创新。园区重点引进科教资源建设了中科院苏州纳米所、中科院电子所苏州研究院、中国医学科学院系统医学研究所等“国家队”科研院所 10 家，牛津大学苏州先进研究中心、哈佛大学韦茨创新中心、微软苏州研发中心、协鑫中央研究院等新型研发机构近 500 家，中国科技大学、西交利物浦大学、加州大学洛杉矶分校、新加坡国立大学等中外高等院校 29 所，在校生人数 7.85 万人，获批全国首个“高等教育国际化示范区”。园区重视对具有全球影响力、重大创新突破和引领作用的顶尖人才团队项目的引进。累计入选国家“千人计划”“江苏省高层次创新创业人才”和“姑苏创新创业领军人才”总数分别达 143 人、

161 人和 246 人，其中创业类千人 57 人，占全国比重近 7%。园区浓厚的创新创业氛围，吸引了越来越多的海内外人才前来创新创业，6000 余名海外归国人才创办了 600 多家企业。苏州市政府研究室工作人员成涛林指出，“园区某家幼儿园达到 75%是双博士家庭。”

优化国资国企管理模式，全面提升国资国企整体市场竞争力。2005 年初，园区在借鉴新加坡淡马锡经验的基础上创造性地设立了投资决策、审计和薪酬三个专业委员会，行使园区国有资产控股发展有限公司董监事会的权责。随后，又成立了园区国资党委，形成了在国资党委领导下的国资办与国控公司两位一体的国资监管体制架构。2012 年开始，为进一步推动政企分开，建立有效的经营业绩考核机制，园区对国资国企实行分级、分类管理。

实施制造业升级、服务业倍增、科技创新跨越、生态文明优化等九大行动计划，城市功能水平得到大幅提升。金鸡湖金融商贸区、国际商务区、独墅湖科教创新区等城市功能板块建设进展顺利，大市域东部综合商务城加速形成。与此同时，2009 年完成撤村建居，2012 年实现撤镇建街道，老镇更新、社区改造提升三年计划全面启动，加强社会建设、创新社会管理全面推进，园区进入到区域一体化发展新阶段，正加快跃上科学发展的更高层次。2015 年园区启动了新一版总规编制工作，框定人口规模总量、盘活土地资源存量、做大新兴产业增量、提高城市可持续发展动力力图摆脱对土地财政的依赖，促进城市建设和经济发展形成良性互动。

（五）深化改革阶段（2015 年至今）：对接国家顶层设计，开展开放创新综合试验

2015 年 9 月 30 日，国务院批复同意苏州工业园区开展开放创新综合试验，园区成为全国首个开展开放创新综合试验的区域。

对接“一带一路”国家战略，构筑开放型经济新体制。“一带一路”倡议是中国与其他国家促进共同发展、实现共同繁荣的共赢之路。园区开展开放创新综合试验，就是要探索一条契合国家顶层设计的发展之路，并把园区经验复制到更广泛的领域。园区把开展开放创新综合试验的“第一步棋”锁定全面推进开放合作示范平台建设，构筑开放型经济新体制。园区通过“引进来”“走出去”双向开放机制，设立全国首个国家级境外投资服务示范平台。与此同时，成立境外投资并购基金以及境外投资促进委员会，在全国开发区中率先对境外投资实行以备案为主、核准为辅的境外投资管理新模式。2016 年，园区新核准对外投资项目 104 个，新批境外投资 10.47 亿美元，比上年增长 163.6%。主动应对世界投资贸易规则重塑带来的挑战，全面推进商事登记制度改革、“先照后证”、



无纸化审批和电子签章等改革试点，在全国率先实施“通报、通检、通放”“出口直放”“进口直通”为特征的检验检疫通关一体化新模式。

园区推动发展动能转换，促进开发区产业高端化和创新型经济引领驱动。园区构建创新生态系统，创新创业企业集群逐步壮大。累计建成各类科技载体超 600 万平方米、公共技术服务平台 30 多个、国家级创新基地 20 多个。实施“金鸡湖双百人才计划”，截至 2018 年 2 月累计入选国家“千人计划”145 人，比 2015 年新增 27 人，大专以上学历人才总量居全国开发区第一。园区集聚科技创新型企 4000 多家，国家高新技术企业 828 家，上市企业 18 家、新三板挂牌企业 96 家。近三年平均每天产生发明专利 11 件，目前万人有效发明专利拥有量达 124 件。苏州金融资产交易中心、股权交易中心等资本要素市场先后设立，东沙湖基金小镇入选首批“江苏特色小镇”，区域股权投资基金规模超 1500 亿元，覆盖创新型企全生命周期的科技金融服务体系日趋完善。

园区深化改革政府管理体制，推进治理能力现代化。园区完善开发区行政管理体制，提升政府治理能力。实施大部门机构改革，组建了行政审批局、综合行政执法局和市场监督管理局，构建了大经济发展、大规划建设、大文化管理、大行政执法、大市场监管等大部门制工作格局，加强事中事后监管体系建设，行政机构从改革前 22 个精简至改革后 18 个，基本形成了“集中高效审批-分类监管与服务-综合行政执法”的政府治理架构。积极推进国家相对集中行政许可权改革试点，管委会层面 114 项需划转事务中已有 66 项完成划转，共取消 42 项审批事项，全面取消非许可类审批事项。审批效率得到大幅提升，一般工业项目建设用地规划许可证办理时限由法定 30 个工作日压缩到 2 个工作日，基本实现即来即办。此外，园区整合 31 个部门的 63 项便民服务事项，实施了以下沉社区、一口受理、线上线下融合为特色的智慧社区；集电子监测、交通诱导、自动调节于一体的智慧交通；居民健康档案上网、全程动态跟踪管理的智慧医疗等一批智慧城市项目，深度整合城市资源，大幅提升运营效率。

三、苏州工业园区的发展经验

苏州工业园区是中新两国政府间重要的合作项目，也是中国对外开放向更高层次、宽领域、纵深化方向发展的一个重要标志。经过 20 多年的发展，苏州工业园区形成了宝贵经验，而这些经验也正是中国发展经验的缩影。

（一）从外资的加工贸易起步，先行占领目标产业的产业链基础环节，继而向高附加值部分延伸

对于**产业基础薄弱的后发地区，应首选加工制造业作为招商对象**。依靠加工贸易起家**是亚洲很多国家的发展规律**。在苏州工业园区，两大主导产业的壮大实质上都是通过**外资的加工业逐步形成**。其中，电子信息产业是以**半导体为核心的电子元器件加工**，机械制造业是**机械零部件加工**。园区党工委原副书记、管委会原副主任杨建中认为，“首先占领‘微笑曲线’^①底部的低附加值部分，再向前端的研发和后端的市场延伸，是一条有效的产业发展路径。”苏州工业园区的电子信息和机械制造两大主导产业，也是经历了**从无到有、从弱到强、从低端向高端发展的过程**。园区抓住了电子信息制造业全球转移的有利时机，吸引了一大批跨国电子信息制造业企业进驻，形成了**集成电路、平板显示、计算机及外设、电子元器件及材料、通信设备制造五大行业**，成为国内外有重要影响力的电子信息制造业基地，2016年实现产值1617.8亿元。机械制造产业的规模以上企业达322家，初步形成了以**汽车及关键零部件、通用设备及零部件、专用设备及零部件、电气机械和器材、航空零部件制造为主的产业发展体系**，2016年实现产值1347.8亿元。

园区的外资加工业能够对本地中小企业产生溢出效应，从而带动区域整体发展。苏州市政府研究室主任卢宁认为，“很多本地和甚至长三角地区的中小企业从苏州工业园区的外来投资中受益，乃至国内其他地区与SIP合作建设园区（如苏宿园区、苏滁园区等）中的企业也都会从中获益。”一方面，外资具有**订单溢出效应**，本地可承担产业链的部分配套。苏州市一些名为“某某精密”的企业，一般都是为外资企业做配套。例如：苏州东山精密制造股份有限公司一开始专为外资电视机企业生产外壳，现成为国内较早进入精密制造服务行业的企业。其次，外资具有**管理和技术溢出效应**，本地企业可走一条“先代工、再品牌”的道路。以两个民营中小企业为例：莱克电气开始以吸尘器ODM为经营模式，现已成为国内吸尘器领先企业；宝时得机械开始以出口电动工具贸易业务为主，现已成为专业化跨国企业集团。外资企业发挥了更新观念、树立标杆、形成示范的作用。

（二）争取上级政府的充分授权，排除旧有体制干扰，开拓全新的发展空间

国务院先后十多次发文，赋予园区省级经济社会管理权限。园区为了获得国家的充分授权，主动争取，实现了“不特有特，特中有特”（见专栏）。园区党工委原副书记、管委会原副主任杨建中认为，按一级政府行政主体的架构来开发建设，以上级授权的方

^① 微笑曲线描绘了两端朝上的产业价值链特征。在产业链中，附加值更多体现在两端——设计和销售，而处于中间环节的制造附加值最低。

式与原有体制脱钩，是园区一条重要的体制的经验。根据国家的授权，“凡是符合改革方向的可在园区先行，一时看不准的也可在园区试行”。国家已经明确的属于改革方向性的领域，而在面上推广的条件尚未成熟的，允许在园区先行试点。特别是国办关于“不要求区内机构同上级机构对口设置”的批复，为园区大胆借鉴、大胆探索，建立符合市场经济要求的新的体制和机制留下了广阔空间。国务院各个部门对苏州工业园区的建设提供了大力支持，在成立之初就以召开现场办公会的形式帮助园区解决开发中的困难和问题（见图8）。园区管委会原副书记潘云官认为，“在新划出的特定封闭区域上试行新体制，与原有的传统体制隔绝开来，为苏州工业园区带来了旺盛的生命力。”



图8 1995年国务院19个部门在园区召开现场办公会（前排左四为时任特区办主任胡平）

专栏

苏州工业园区主动争取中央授权

“不特有特、特中有特”是专门用来概括园区所享受的国家特殊政策的。但事实上，早在园区项目启动之前，中央已经着手狠刹“全国皆办开发区”的热潮，不仅严控“开发区”，也不再批准设立“特区”。而作为接受新加坡“软件移植”的苏州工业园区，势必需要中央拿出诸多特殊政策，才能确保其旺盛的生命力。最终，园区人克服了障碍，顺利申请到了所有这些涵盖在一份简称为“9号文件”中的“不特有特、特中有特”政策。

“这个‘9号文件’形成之前是需要我们提交个草拟稿的，然后再提交国务院会议正式审批通过，但这个过程很复杂，你不能等着开会时让领导举手就行，我们所请求的国家优惠政策中有许多内容不是所有领导能一下理解和支持得了的，这就需要事先向这些领导介绍情况。我们事先知道这事会涉及18个相关领导，于是就带着草案稿，一一上门向他们汇报。记得当时只有宋健同志那里没走到，其他领导我们都走到了。通过介绍，他们全都原则上同意。有了他们事先的了解，这文件很快进入

了中央领导手里。”曾参与了从最早争取项目到后来开发筹建等一系列过程的原苏州工业园区管委会借鉴办主任周志方很自豪地回忆说：“文件是 1994 年除夕送达北京的，李岚清副总理大年初一签了名，然后传到朱镕基副总理手上，再传到李鹏总理那里，最后是江泽民总书记‘画了圈’。江总书记是年初二圈阅的。你可以想想，这份苏州工业园区的‘出生证’在中央领导手中是何等高效地被批复的！”

资料来源：方怡 《苏州日报》2009 年 12 月 18 日

江苏省及苏州市为园区创造了良好的氛围。省委、省政府多次召开动员大会，从思想上统一认识，充分认识园区借鉴新加坡经验、改革先行一步对建立社会主义市场经济的重大意义。省委、省政府要求各部门大力支持园区借鉴新加坡经验工作，省和市政府的各项审批职能，原则上都下放到园区管委会。园区管委会原副书记潘云官指出，“园区成立之初，请省委、省政府在多个场合强调，要把苏州工业园区的发展作为江苏省改革开放的头等大事，把是否支持苏州工业园区的发展作为检验干部态度的分水岭。省级层面的支持态度，为园区起步创造了良好的发展环境，园区的各类项目在省级层面几乎实现了一路绿灯。”

（三）凝聚以规划为先导的发展共识，通过刚性约束保障规划的权威性，营造稳定的发展预期

科学规划是苏州工业园区学习借鉴新加坡经验的重要内容，也是使其成为中国开发区示范品牌的关键所在。苏州工业园区综合考虑苏州古城水乡特色与现代化发展的需要，充分借鉴了新加坡城市规划、建设和管理的经验，产生了巨大的经济社会效益，成为园区发展的宝贵财富。园区原总规划师时匡指出，“与欧美国家以民间意志为基础的规划不同，新加坡人民行动党的规划能够较好地支撑国家意志，这使得中新两国在规划事务上具有相似性，沟通交流的成本较低。”1994 年，园区筹委会与苏州市规划、环保、交通、市政公用、供电、邮电、水利等 7 个有关部门派出 10 人专家团访问新加坡，与新加坡市区重建局、裕廊环境工程私人有限公司和驷马国际私人有限公司的专家在中新合作区初步规划基础上，共同编制中新合作区首期开发区总体规划（见图 9）。

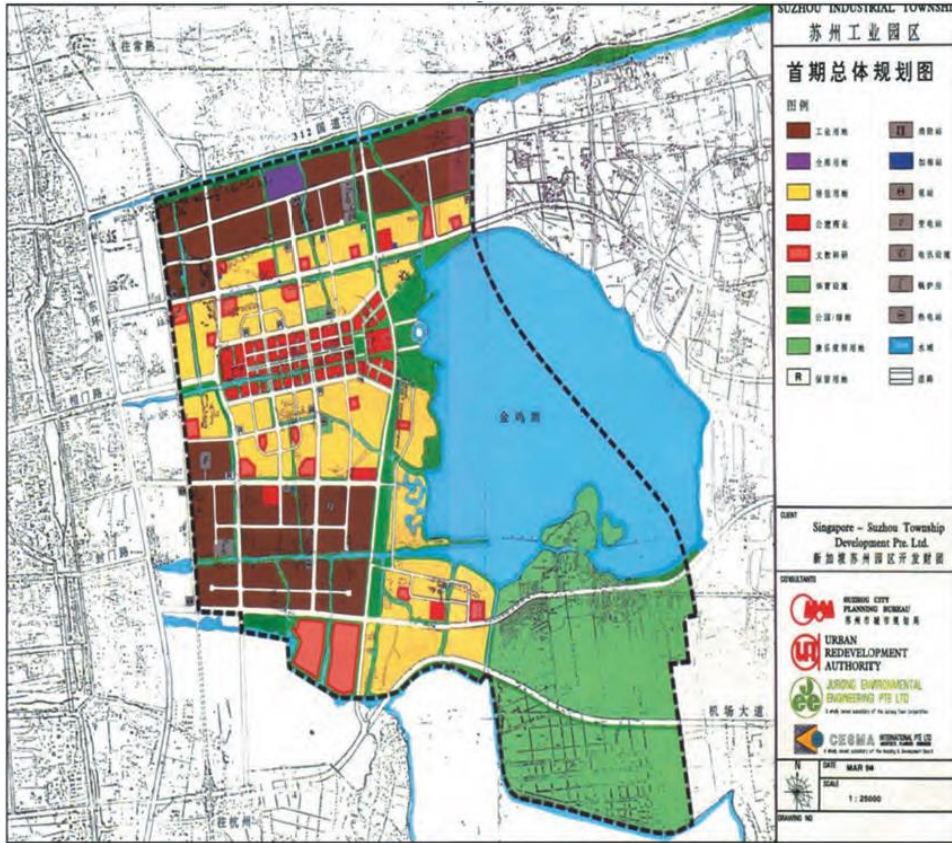


图 9 1994 年 5 月编制的中新合作区首期开发区总体规划图

园区借鉴了裕廊的规划先行理念，摒弃了当时国内普遍采用的“边开发、边规划”模式。与当初国内情况具有很大不同的是，苏州工业园区坚持“无规划、不开发”，没有采用一般开发区“边开发、边规划”、“先开发建设后补规划”等模式，而是借鉴裕廊的规划理念（见专栏），在国内首创“先规划、后建设”、“先地下、后地面”的开发原则。20 年多来，园区累计投入 2 亿多美元，先后编制完成了 300 多项专业规划，从最初的概念规划、总体规划到建设指导性详规、城市设计，再到相配套的规划技术规定，形成完整配套的规划体系。

专栏

裕廊的规划理念

裕廊工业镇的规划从新加坡经济发展的总体思想出发，在开发建设前就进行了全盘细致的设计。裕廊镇管理局是负责全国工业发展用地规划和管理的机构，承担了新加坡工业发展的规划任务，在建立之初根据政府的经济发展计划，从工业布局、运转安排、通讯条件到仓储设备、标准厂房设计、生活设施等进行整体综合规划，特别要求城市规划要符合外商长期投资的需要。

因此，裕廊工业镇强调规划的严肃性，力图为投资者营造低风险、可预见的发展环境。

园区坚持了裕廊的“规划即法”理念，20 多年来的规划保持基本不变。这为苏州工业园区成为中国发展速度最快、最具国际竞争力的开发区之一奠定了基础。“三分规划、七分管理”，要使规划蓝图变成美好现实，必须落实规划的执行力、强化规划的权威性。苏州工业园区培养“全员规划”意识，将规划作为所有机关人员赴新培训的第一必修课，制定了一系列配套衔接的规划管理制度。规划制订、变更都要经过“总规划师负责”和“规委会审定”两道关，规划实施管理实行“规划师—处长—总规划师”三级审批制，各类用地都必须按用途使用，不能因迁就开发商和项目而任意变更规划，真正杜绝了开发建设的随意性和盲目性。

专栏

一张规划图，管了 20 多年

在苏州工业园区展示馆里有两张图片：一张是苏州工业园区启动大规模建设之前，由规划专家手绘的金鸡湖畔园区鸟瞰图；另一张则是 2014 年在同一个位置上拍摄的实景照片，两者高度吻合。“规划先行”“规划即法”，借鉴新加坡和国际先进城市规划建设经验，苏州工业园区实现了“一张规划图，管了 20 多年”。



图 10 苏州工业园区实景与规划对比

“规划规划，不能只是墙上挂挂。”时任市委常委、苏州工业园区党工委书记王翔表示，“园区开发至今已有 20 年，领导班子调整过多次，但开发区发展格局与当初规划设计几乎一模一样。正是有着这样的法治思维，苏州工业园区才能实现‘一张蓝图干到底’。”

（四）培育与国际接轨的“亲商爱商”环境，打造精细化招商的服务品牌

园区学习和应用国际商务活动规则，构建起网络化、专业化、战略化、多元化的招商体系。招商是园区的生命线，原招商局局长张震苏认为：“开发区的经济发展一定程度上就是招商引资，开发区的发展速度与招商引资的速度直接相关”。园区的招商引资

工作在借鉴新加坡经验的基础上，实现了从“轻商”到“亲商”的转变（见下方专栏）。张震苏还指出，“新加坡招商的技术性‘套路’很快就可以学会，关键是招商人员是否真的具备亲商爱商的理念，并将其应用到实际工作当中。”园区的招商工作确立了“一个观念”，形成了“四大优势”。“一个观念”就是强烈的“亲商亲民亲人才”服务观念，管委会公务员站在服务对象的角度思考问题，高度重视创造优质公共服务产品。“四大优势”是：符合地区发展实际的产业规划优势；在国际招商网络基础上的针对性招商策划优势；具有综合竞争力的投资环境优势；专业化的职业招商队伍优势。通过借鉴，园区逐渐构建起了网络化、专业化、战略化、多元化的招商体系，有效健全和完善了科研、制造、服务一体化的产业体系，经济结构质量得到了明显提升。

专栏

从“轻商”到“亲商”

1995年底，为让苏州市主要领导及园区管委会所有工作人员都能深入透彻了解“亲商”理念的实质，时任新加坡软件办主任的林瑞生专程到苏州“授课”。“林老师”在讲堂上说出“亲商”这个词语时，认真记笔记的人当中，也有人在笔记本上竟成了“轻商”。

园区招商局副局长沈苏凤说：“这一点也不奇怪，1995年时的中国是怎样一个意识形态？当时对大多数人来说，接受‘亲商’理念是有心理障碍的，虽然很多事情已经在照着‘亲商’的理念去做了，但在公开场合还是不好意思将‘亲商’这个词大声地说出来。

的确，第一个引进“亲商”理念的园区顶着很大压力。当时很多人认为，“亲商”理念与党的宗旨部分不相符合，担心园区成为新加坡的“飞地”、“殖民地”。更有一些人甚至抱着“亲商就是媚外”，“亲商就是傍大款”的传统偏见。园区原管委会副主任萧宜美说，考虑到国情，我们在很长一段时间里对“亲商”这个词加上引号，以示引用；在“商”字后面加上括号，注明是“投资商”，大家才容易接受些。而在“新加坡老师”那里，这个“商”是指所有的商家，所有的企业。在后来的日子里，“亲商（投资商）”这个词就这样被小心谨慎、又坚决执著地使用着，频率逐渐增高，

园区及时调整传统的粗放招商理念，向精细化的“择商选资”转型。园区把招商引资与区域产业发展规划紧密结合，坚持有所为、有所不为，重点瞄准具有辐射带动能力的龙头旗舰项目，聚焦促进产业转型升级的新兴产业项目，集聚与重点企业、主导产业相关的配套项目，较早实现了从“优惠政策招商”向“产业集群招商”的重大转变。园区依托新加坡与欧美主流商圈良好关系的国际招商网络（见下方专栏），根据项目不同情况不同类型，创新招商手段与方法，形成了上门招商、中介招商、投资招商和产业链招商等多种招商形式。

专栏

新加坡的招商网络

新加坡政府一开始就明确外资对新加坡经济发展的重要作用，几乎整个政府机构都是为招商引资服务。新加坡政府的经济管理部门由通晓国际经济贸易运行规则的人负责，举国共同营造开放的投资环境。

然而，新加坡国土面积狭小，资源匮乏，国内市场有限，经济增长完全依赖外资，因而不可能长期通过为外商提供税收方面的优惠政策来吸引外资。于是裕廊镇管理局将吸引外资的重点放在不断提高区内服务质量上。

裕廊工业镇的招商工作由新加坡经济发展局统一负责，打造了一支招商精英团队，在世界各地均设有招商分支机构，并根据本国经济发展实际，选择适宜客户群。20世纪70年代末，世界性经济萧条一过，当许多企业恢复活力、再图发展时，裕廊工业镇就成了他们投资设厂的首选目标。

（五）构建精简高效的行政管理体系，实行政企分开的管理体制，降低与政府相关的交易成本

园区按照“精简、统一、效能”的原则，形成了“大部制保障、信息化支撑、不见面审批、专业化服务、平台型监管”特色。1995年起，园区在国内率先推行“一站式”服务，并于2000年设立“一站式”服务中心（见图11），由管委会各相关部门及工商管理机构分别设立服务窗口，集中受理申办事项。近年来，园区推进大部门制机构改革，设立大经济发展、大规划建设、大文化管理、大行政执法、大市场监管等部门，逐步形成了“一枚印章管审批、一支队伍管执法、一个部门管市场、一个平台管信用、一张网络管服务”的“五个一”治理架构。推行“网上办、集中批、联合审、区域评、代办制、不见面”的审批服务模式。同时，园区以开展相对集中行政许可权改革试点为契机，大力实施审批流程再造，推进简政放权，将原来涉及的近30个处室、90多名审批人员、16枚审批印章，精简为3个业务处室、30多名审批人员、1枚审批印章，大幅降低了企业制度性交易成本。积极探索“2333”改革，即企业2个工作日内注册开业，3个工作日内获得不动产权，33个工作日内取得工业生产建设项目施工许可证。



图11 园区“一站式”服务中心

园区建立勤政、廉洁的行政管理和服务体系，实行政企分开的行政管理体制。管委会作为苏州市政府派出机构在行政辖区范围内行使行政管理职能。为保证政府行政管理工作的廉洁、高效，管委会建立了严格、健全的规章制度，规范行政行为 and 公务员个人行为。例如，在财务管理方面，管委会各管理部门实行收支两条线的财务制度，并建立会计委派制实行统一监管；在工程建设方面，普遍实行由业主批标的工程招投标制度；在人员招聘方面，全部实行公平、透明的招聘考录制；在公务员管理方面，加强了岗位培训，实施相对较高但非常透明的薪酬；每年度的公务员考核采用评分排序法，建立了能者上、平者让、庸者下的良好机制。

专栏

裕廊的服务型政府

裕廊工业镇的一项重大优势在于，与政府相关的交易成本很低，其中包括投资许可、营业执照、城市规划与建设设计许可、劳动力、税收、进出口报关服务和其他监管活动。特别是在一些特殊工业领域的政府投资、集群政策、人力资本政策、资本合作和劳动力合作等，机构之间的协作变得简易。

此外，新加坡是世界上为数极少的在经济高度发展的同时有效遏制了腐败现象的国家，通过转变政府职能防范官商勾结，推行“高薪养廉”，重视政府公共服务的效率和质量，大力推进电子化服务型政府建设。

园区在中外经济技术合作中，锻造出一支年纪轻、学历高、干劲足、责任心强的公务员队伍。园区在工作中实行招录考评，面向社会招聘考录公务员，工作人员要求一专多能，交叉兼职，降低了行政成本，提高了行政效率。开展学习培训，取各地之长、补园区之短、创园区之新，20年来仅赴新加坡学习就累计组织160多批近3000多人，重点在城市规划建设管理、发展经济和公共行政管理等方面接受培训，不断开阔眼界、开阔思路、开阔胸襟。紧抓作风养成，针对开放度比较高、干部思想比较活的实际情况，注重加强国情教育、党性教育和艰苦奋斗教育，发扬居安思危、超前谋划、追求完美、创新发展的优良传统，不断加强对干部尤其是年轻干部的廉政教育和管理监督。

（六）经济增长和环境改善并行，工业发展和花园城市共存，保持良好的生产、生活、生态环境

园区借鉴裕廊的“花园工业镇”理念，建立起高标准、高起点的环境保护体系。园区在推进开发建设过程中，学习裕廊在经济增长的同时坚持环境治理的理念（见专栏），坚持生产、生活、生态协调发展战略，十分重视环境质量的保护与管理，实行严格的环保监控。开发建设20年里因环保因素被否决的投资项目有300多个，累计合同外资超

过 12 亿美元。严格、严厉且落实到位的措施，使园区保持了良好的大气、土壤、水体质量和生产生活生态环境。此外，金鸡湖环境综合治理工程于 1998 年正式启动，总投资超过 10 亿元，主要包括以改善金鸡湖水质为目标的水环境治理工程和环金鸡湖环境整治为主的陆地环境治理工程，建成了具有旅游观赏、调蓄排水和水上运动等功能的城市公园型景观湖泊。

专栏

裕廊的经济增长与环境治理

新加坡是一个石油化工产业占工业总量 1/3 以上的国家，却跻身最美丽的花园城市国家之列。新加坡也曾面临严重的河流污染问题，通过实施搬迁改造和污水治理等多种整治措施，环境质量显著改善。李光耀在 1967 年几乎与工业化计划同时推出了花园城市计划，并成立花园城市行动委员会，以花园绿意来区别工业区与住宅地，并用绿意调节工业污染。

在裕廊的整体开发建设过程中，政府有计划地保留 10% 的土地用作建设公园和风景区，已建成十多个公园，有世界著名的飞禽公园、中国式公园、森林公园等，使裕廊成为风光别致的工业园区兼旅游区。

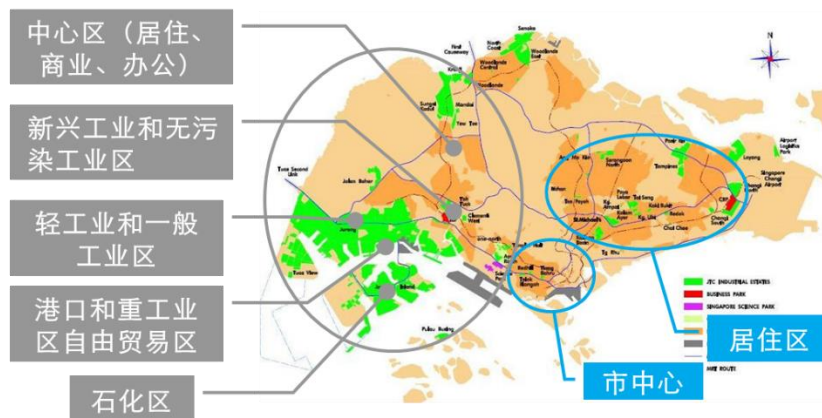


图 12 裕廊工业镇的功能布局

新加坡政府从一开始就将裕廊确定为全面发展的综合型工业园区，提前考虑功能布局。新加坡是一个城市国家，其规划体现了新加坡城市未来发展预期，工业化促进城市化，城市化提升工业化，产城融合，相得益彰。根据地理环境的不同，裕廊工业镇靠近市区的东北部规划为新兴工业和无污染工业区，重点发展电子、电器及技术密集型产业；沿海的西南部规划为住宅区和各种生活配套设施。为充分发挥裕廊工业园区的综合功能，新加坡政府于 1969 年 9 月在裕廊码头内设立自由贸易区，将裕廊工业园区建成既是工业生产基地，同时也是转口贸易区的综合园区。

苏州工业园区借鉴裕廊“办工业就是办城市”的理念，走出了一条工业化与城市化有机结合的新路子。一是优化生产与生活的合理布局。重点以东部综合商务城建设为抓手

手，将 278 平方公里土地优化为金融商贸区、国际商务区、科教创新区、阳澄湖半岛旅游度假区等功能板块。二是以优化环境为核心，完善生产与生活的配套功能。重点打造了环金鸡湖商业文化中心，推进国际博览中心、文化艺术中心、环球 188、东方之门等一大批金融服务、商贸商务、文化旅游、地区总部等地标项目，陆续引进了百安居、欧尚、久光等世界著名商家，在为居民提供更为完善配套服务设施的同时也集聚了商气人气。三是以邻里中心（见专栏）和社区工作站为依托新型社区服务管理体系。

专栏

全国首创的邻里中心

在人们的印象中，过去社区商业的主体大致就是几家夫妻烟杂店、粮店或是三三两两的理发店、水果店，然而这种观念显然早已 OUT 了。走进苏州工业园区邻里中心，从“油盐酱醋茶”到“衣食住行闲”，各类特色店铺整洁规范，让人仿佛置身于一个繁华的闹市商业区。一家家店铺鳞次栉比，店面布置各具特色，各种便利店、中西式快餐、礼品店以及品牌干洗店、彩扩店满足了居民们各种需要。

“我和身边的很多同事现在基本上都是每两周去一趟欧尚之类的大卖场，平时蔬菜、水果，或者是简单的日用品都会选择在邻里中心解决。”在园区一家外企工作的白领郑小姐如是表示。



图 13 方洲邻里中心

邻里中心那些针对外国人专门设置的店家或者柜台，也让老外们对这样的社区商业赞不绝口。“沁苑邻里中心的出现，解决了老公平时吃饭一直挑三拣四的问题。”小韩的丈夫是韩国人，自从跟着她回苏州生活后，就没停止过抱怨吃饭问题。

四、中新合作建设苏州工业园区的启示

（一）对接外部资源合作建设园区，是推动区域发展的一条有效途径

工业园区是集中资源开展工业化、推动国家发展的重要手段，是区域经济的增长极和助推器。从裕廊对新加坡的意义来看，裕廊建成了门类齐全的工业基地，推动了全国

经济的持续增长，并探索现代经济管理体系，形成了具有新加坡特色的发展经验。经过近 50 年的努力，裕廊地区从沼泽荒地发展成为高度发达的工业镇，产业类型也从早期的木材、食品粗加工、零部件维修发展到机械制造、仪器仪表、医药、炼油设备、电脑、生物工程等。新加坡政府以裕廊工业镇的管理经验为基础，进一步推广和充实，形成了一整套国民经济建设和发展的成功经验。中国设立经济特区和开发区，就是按照邓小平“划出一块地方”、“杀出一条血路来”这一思想来推进的，在一定区域，辅以特殊的政策，大胆闯大胆试，以局部的突破来求得整体的发展。中新合作建设苏州工业园区的成功，正如苏州市政府研究室主任卢宁所认为的，“让苏州认识到要更加坚定地走开发区道路。”



图 14 1998 年借鉴新加坡经济和公共管理经验成果汇报会

学习相对先发国家的成熟工业园区经验，获取硬件和软件支持，可以有效提高园区发展的效率。苏州在缺乏现成资源的制约条件下向内、向外寻求发展。由于苏州没有国家布局的央企和大学。因此，要么向内依靠自身，发展乡镇企业；要么向外是依靠国外，发展外资企业。与新加坡的合作就体现出对外部资源的强烈需求。苏州工业园区将新加坡的成功经验和中国国情特别是园区发展的实际需要结合起来，对裕廊工业镇在城市建设、经济发展和行政管理三个方面的经验进行了不同程度的应用，走出了一条成功的发展道路。因此，借鉴经验合作建设工业园区，对于发展中国家是一个有益的尝试。

（二）合作双方应当从各自的内在需求出发，共同摸索出双赢的合作模式

中国选择文化差异较小的新加坡开展合作，希望在社会稳定的前提下，借助新加坡的媒介作用迅速与国际接轨。中国在市场经济体制初建时期，为了避免发达国家给刚转型的社会带来强烈冲击，倾向于选择差异较小的国家作为合作伙伴。新加坡同样具有被

殖民经历，并推崇以儒家文明为核心的“亚洲价值观”，这些文化相似性使得新加坡成为中国重点关注的学习对象。新加坡在世界体系中享有贸易自由与技术进步的成果，因而通过裕廊引入跨国企业可以为中国带来先进的科学技术和丰富的管理经验。

新加坡基于城市国家的实用主义逻辑，选择与潜力巨大的中国开展合作。新加坡作为一个城市国家，缺乏直接可控的港口腹地，这很大程度上制约了资本和技术的发展潜力。1985年的经济衰退，证实了新加坡对资本浮动较大国家的经济依赖会损害本国的发展。20世纪80年代后期，新加坡开始推行两种不同但相互补充的经济发展路径。首先，与核心发达国家保持联系，依赖国际市场、技术扩散效应、国际资本以提升本国竞争力。第二条道路则是指向新加坡的邻国，即在亚洲-太平洋区域有着高速市场发展潜力的国家：马来西亚、印尼、越南、泰国、中国。与这些国家共同建设工业园区，就是一种具有新加坡特色的国际合作方式。

苏州工业园区借鉴新加坡经验具有清晰明确的目的，避免盲目学习。新加坡在经济起飞初期，学习外来经验就具备很强的自主性（见专栏）。苏州工业园区学习借鉴的目标包括五个方面：第一，促进园区投资环境在硬、软两个方面更快地与国际市场和国际惯例接轨；第二，保证园区的社会事业与硬件开发同步乃至适度超前发展，以较小的社会成本实现经济现代化；第三，使园区经济发展跨越无序的、带有渐进性质的初级阶段，较快地进入法制化的、规范有序的经济快速发展阶段；第四，提高园区管理的起点，跨越传统的、低水平的管理阶段，较快地进入科学管理和现代化管理的阶段；第五，使园区产业技术发展跨越以劳动密集型为主的低级阶段，直接进入以技术密集、资金密集乃至知识密集型为主的现代化产业阶段^⑧。

专栏

新加坡的自主借鉴

新加坡在其短暂而富有成效的发展历程中，曾经全方位地吸取和借鉴了别国的大量有益经验，但是被置于首位的前提和原则始终是符合国情的适用性，而绝非机械地照抄照搬。

日本的产业政策、法国的行政评估制度、瑞士和以色列的公共政策和国防管理以至于香港的廉价公寓，都曾是新加坡刻意研究和学习的范本，而且正是由于坚持了以我为主的扬弃式借鉴方法，才使得新加坡在上述方面达到了青出于蓝而胜于蓝的赶超效应。

（三）发挥双边政府高层的号召作用，形成支持园区发展的舆论共识

^⑧ 资料来源《园区20周年开发建设蓝皮书》

邓小平关于“借鉴”问题的论述，丰富和完善了改革开放的理论体系，同时也促成了更加开放的社会氛围。1992年春，邓小平在视察南方时讲到：“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须大胆地吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化社会化生产规律的先进经营方式、管理方式”。他特别强调：“新加坡的社会秩序算是好的，他们管得严，我们应当借鉴他们的经验，而且比他们管得更好”。这一番论述直接为中新合作构造了强大支撑。

园区作为中新两国重要的旗舰合作项目，得到了两国领导人的高度关注。党和国家领导人多次到园区视察，对园区的发展寄予厚望，要求“加快建设苏州工业园区，为发展中外经济技术互利合作积累新鲜经验”、“希望中新双方把工业园区合作的成功经验，运用到新的合作领域，不断扩大合作成果，努力把中新互利友好合作关系提升到新的更高的水平。”这种国家层面的高度重视也促使苏州工业园区能够满怀信心地实现“一张蓝图绘到底”。

（四）对园区发展的曲折性有所预判，及时应对开发初期的巨大压力，处理好合作中的矛盾

苏州工业园区尽管是国家战略行为，但从一开始就面临“有政策、无资金”的局面。园区建设需要集聚大量要素资源，因而无论是裕廊工业镇还是苏州工业园区，都经历了一个艰难的起步阶段（裕廊的情况见专栏）。苏州工业园区虽然制订了科学合理的建设规划，但对完整的投融资体制和融资平台却没有较为成熟的考虑。园区初期的开发主要是依靠苏州地方政府的财政投入和新加坡方面的投入。由于首期基础设施开发建设工程浩大，资金缺口巨大，尤其在1997年东南亚金融危机时，适逢园区开发规模最大的一年，当年开发投资达10亿元，中新集团面临庞大的支付压力。由于巨额的财务费用、高额的还款利息及人力成本等因素，中新集团一再亏损，1997年底贷款规模为26.5亿元，资产负债率为84%。新方对园区的盈利预期逐渐悲观，对持续投入资金也保持谨慎。因此，这一阶段“资金”成为园区开发建设最大的瓶颈，导致首期基础设施的开发进程比较缓慢，70平方公里的规划面积，截至2000年仅完成了金鸡湖以西的8平方公里。因此，要为园区开发初期面临的资金压力和社会质疑做好政策储备，避免园区发展受到过大冲击。

专栏

裕廊工业镇起步艰难

在裕廊镇管理局成立之前，由于新加坡当时实行进口替代策略，且 1965 年从马来西亚被动分离，经济遭受重大打击，因此到裕廊工业镇投资的企业仅 150 多家，且外资所占比例很小。

此外，新加坡经济发展局开发裕廊，除主要致力于工业基本建设外，同时还得完成水、气、电、路、通讯等基础设施以及住宅、社区服务中心等社会公益事业，被认为是一项“极具冒险性的计划”。政府决策层内部甚至也有人半开玩笑地说，如果这次浩大工程失败，它将是一件“最大的蠢事”。

中新之间的合作有一个从出现矛盾到双方妥协的过程。1997 年亚洲金融危机时期，新加坡开始考虑撤资。又值新加坡认为苏州高新区和苏州工业园区之间存在严重竞争，李光耀对江苏省和苏州市提出了尖锐的批评。2002 年中新签署谅解备忘录，高新区书记调任园区书记。园区党工委原副书记、管委会原副主任杨建中认为，“中新之间的矛盾一度称得上十分尖锐，文化、法制、经贸关系等多个领域都爆发出矛盾，但这种矛盾经过妥善的协商得到了解决。”中新集团股比转换后，中方开始主导园区发展，新加坡退后做咨询工作，双方合作仍以良性的方式继续进行。

（五）引导国有资本深度参与园区开发建设，发挥带动、支撑、示范和保障作用

在裕廊工业园开发运营的早期阶段，新加坡采用了政府垄断开发的制度安排。通过这种模式，新加坡对裕廊工业镇的资金筹集、土地运用、招商引资等进行统一规划，可以快速并以较低成本获取私人土地，保证园区项目快速启动并尽快达到规模经济，同时有效吸引跨国公司的投资。

园区的国资国企在开发建设的前沿，承担起基础设施、科教文化、人才开发、公益事业等关键领域的开发建设任务。园区党工委原副书记、管委会原副主任杨建中认为，“合作建设园区是一种政府行为，必须由政府主导，国资国企在市场机制和政府主导下能够有效发挥作用”。园区经发委调研员、企业局局长黄建明认为，“开发区是一种政府公司主义，苏州工业园区就是新加坡政府公司主义与中国本土政府公司主义的结合。苏州学习新加坡的过程是就是理解一个城市国家商业逻辑的过程。”国资国企的稳健发展和示范带动，是园区品牌的重要组成部分。园区国资发展与园区开发建设同步，在不同发展阶段均发挥了可替代的独特功能作用。在上世纪园区国资完成了初创和积累的基础上，新世纪初国企进行了改制和重组，先后组建了地产、建屋、置地、市政、物流、教投、创投、科发、城发、圆融等一批国资公司，推动国资实现了跳跃性发展。目前，园

区国企资产总额达 1559 亿元，净资产 477 亿元，在园区开发建设中国资国企切实发挥了带动、支撑、示范和保障作用。

（六）紧密跟随国际形势变化，识别园区发展所面临的中长期难题，主动推进转型升级

在经济全球化的大背景下，园区要具有世界眼光，参照国际坐标来谋划自身发展，随着宏观环境的变化而不断优化目标定位。苏州工业园区在外部形势转变的重要关头，主动调研，细致研究，掌握了发展的主动权（见专栏）。

专栏

苏州工业园区开展大量调研重构产业发展思路

园区管委会意识到过度依赖外资的问题时，没有请咨询公司，而是由干部跑了 8 个月开展实地调研，提出了“3+5”产业发展思路：“3”为两个支柱产业+现代服务业，“5”为战略性新兴产业（后来发现没有充足资源与之匹配，缩减到 3 个）。管委会工作人员对园区内各类外资企业开展调研，研究新一轮科技革命的方向。园区党工委原副书记、管委会原副主任杨建中指出，当时考虑到能源领域的未来变革，园区前瞻性地选择了纳米技术；发现生物医药行业对经济周期敏感度低，因而引入了惠氏奶粉和伊利牛奶，园区建设了生物医药产业园。

园区虽然没有形成所谓的“产业规划”，但产业发展思路清晰，产业细分明确。国内开发区的产业规划一般都没有实现细分。一般而言，只有当招商的策划过程细化到产品时，招商对象才能明确，苏州工业园区做到了这一点。

园区发现在经济结构、新兴产业规模和土地资源约束等方面存在的矛盾问题，深刻认识到加快转型升级的紧迫性。新加坡素有转型意识（见专栏），苏州工业园区也学习了裕廊工业镇的“转型观”。园区主要从创新发展和集约发展两个层面加快推进产业转型。一方面，以创新发展为动力，实施先进制造业和现代服务业双轮驱动战略，大力发展纳米技术、生物医药、云计算等战略性新兴产业，积极培育自主品牌企业，推动研发中心、销售中心、财务中心、维修服务中心等职能型总部落户，促进区域产业结构向微笑曲线两端延伸，增强产业竞争能力。另一方面，以集约发展倒逼产业转型。土地资源匮乏已成为园区发展过程中比较突出的矛盾。为此，园区积极盘活闲置半闲置以及低效利用的土地资源，引导企业加快升级改造，此举不仅推动了园区土地回购进程，也推动了产业的“优二进三”、“退低进高”，使得园区土地利用效率得到明显提高。

专栏

新加坡裕廊的转型意识

在每一轮全球产业转型潮流中，新加坡都能抓住机遇，顺应发展趋势，成功实现产业升级。

二战后，以原子能、电子计算机和空间技术的发明和运用为主要标志的第三次科学技术革命兴起，西方跨国公司以劳动密集型为主的加工业连同部分资本、技术开始向发展中国家转移。素有开放意识的新加坡高层领导敏锐地认识到，从落后的殖民经济向现代工业经济转变的第一步，就是要抓住西方产业转移机遇，建立具有巨大出口潜力的劳动密集型产业，积极利用国外的资本和技术，发挥地理优势和廉价劳动力优势，积极参与国际分工和国际竞争，发展面向国际市场的出口加工业，并以此带动振兴新加坡民族经济。

到 70 年代，新加坡经济由原来单一的转口贸易迅速向多元化经济结构转变。80 年代，裕廊工业镇又顺应国际市场需求，加快第三产业发展，为大规模引进外资创造了条件。步入 90 年代，裕廊工业镇配合新加坡政府的经济发展战略，实现了以商业为主导、以客户为中心、以国际化为聚焦点的转变。进入 21 世纪，为了适应知识经济时代的到来，裕廊又提出了新的发展理念。

中国国际发展知识中心 孙 哲

致 谢

课题组在苏州工业园区（以下简称“园区”）调研期间得到了当地工作人员的大力支持，在此向相关人员表示衷心的感谢：

园区党工委原副书记、管委会原副主任	潘云官
园区党工委原副书记、管委会原副主任	杨建中
园区原总规划师	时 匡
苏州市政府研究室主任	卢 宁
园区管委会经发委调研员、企业发展局局长	黄建明
园区管委会研究室主任	沈卫奇
园区管委会招商局原副局长	张震苏
园区管委会研究室干部	廖勇斌