

赵大生 主编

# 苏州

## 工业园区

苏州大学出版社

### 深度解读

上

苏州工业园区于1994年8月经国务院批准设立，同年9月实施启动。行政区划288平方公里，其中，中新合作区80平方公里，下辖娄葑、唯亭、胜浦等三个镇，户籍人口31.5万（常住人口12万）。苏州工业园区的发展目标是：建设成为具有国际竞争力的高科技工业园区和现代化、国际化、信息化的创新型、生态型新城区。



# 苏州工业园区深度解读

(上)

赵大生 主编

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

苏州工业园区深度解读：全2册/赵大生主编. —  
苏州：苏州大学出版社, 2012. 6  
ISBN 978-7-5672-0177-4

I. ①苏… II. ①赵… III. ①工业园区—概况—苏州  
市 IV. ①F427.533

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 142856 号

苏州工业园区深度解读

赵大生 主编

责任编辑 许周鹁

---

苏州大学出版社出版发行

(地址：苏州市十梓街1号 邮编：215006)

苏州恒久印务有限公司印装

(地址：苏州市友新路28号东侧 邮编：215128)

---

开本 787 mm×1 092 mm 1/16 印张 30.75(共两册) 字数 391 千

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5672-0177-4 定价：80.00 元(共两册)

---

苏州大学版图书若有印装错误，本社负责调换

苏州大学出版社营销部 电话：0512-65225020

苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

苏州工业园区深度解读

(上)

## 苏南发展研究院专项课题

(项目编号: BV33700111)

苏州工业园区软件精英与“亮城城市”构想

(代序)

田晓明

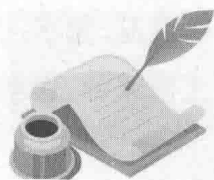
## 《苏州工业园区深度解读》编委会

主 任 田晓明

编 委(以姓氏笔画为序)

刘晓平 李兰芬 张 明 张 晨

陈 龙 陈作章 金太军 段进军



# 苏州工业园区软件借鉴与“宪章城市”构想

(代序)

赵大生

## 一、“宪章城市”与苏州工业园区的联想

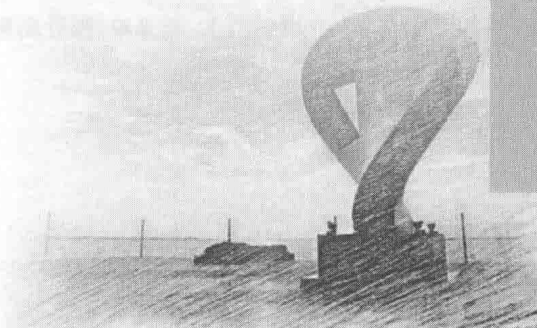
开发区乃至城市化的进程证实了开发建设中软要素和硬要素两者相辅相成的关系。从某种意义上说,有形的硬件是资本投入的结果,有了资金,形成高楼大厦鳞次栉比、车水马龙的繁华景象并非难事;然而,到一定阶段,更重要的却是无形的软件。一个开发区或城市的品质最终取决于治理水准、可持续性、综合发展竞争力等,这是制度、文化、理念诸要素的综合体现。用老套的语言,没有钱是万万不能的,但钱不是万能的。亚洲“四小龙”的崛起,中国 20 世纪 80 年代特区的惊人变化,苏州工业园区的快速发展等,无不证明治理、竞争力、形象、品牌等软要素的重要性。以软促硬、以软补硬是区域间缩小差距、后来居上的重要路径。

2007 年,保罗·罗默教授(Paul M. Romer)提出了“宪章城市”的构想,颇受关注〔1〕〔2〕〔3〕。保罗·罗默是美国著名经济学家、新增长理论的代表人物,以其命名的罗默内生增长模型,强调以创意或知识为基础来理解经济增长和发展的机制。他认为,发展中国家为了实现长期的经

〔1〕孙涤. 城市的阴和阳[N]. 第一财经日报, 2011-12-06.

〔2〕谢丹阳. 探讨宪章城市之路[N]. 凤凰财经, 2012-03-28.

〔3〕盛斌, 魏方. 特许城市[J]. 中国海关, 2011(10).



经济增长,重要的是具备一种使新的设计或构想能变为现实的机制,包括政策设计以及保护创新的体制。罗默是一位极富创意、充满理想但又看重实际的学者,被认为是诺贝尔经济学奖的有力候选人。近年来,保罗·罗默的研究兴趣开始关注制度与城市发展的关系,他从香港的繁荣、中国特区的发展(或许也包括苏州工业园区)中受到启发,并考虑复制成功模式的可行性,理论上似乎可在某个地区或国家,划一片未成熟开发的区域,投资搞市政、做产业、建住宅、办教育,采用相对先进的制度、法律、体系、思想、理念来构建一种重视制度和公平规则的城市,他将之命名为“Charter Cities”(译为“宪章城市”,也有译为“约法城市”或“特许城市”)。笔者以为,“宪章”是个借用名词,是规则、制度、体制、法律、程序、约束等一系列宏观治理及制度要素的集合。罗默希望以这样的一种理念,在欠发达国家或后发地区,发展一种健康向上的、理想化的城市,实现跨越式发展,共享现代文明和技术成果。

保罗·罗默所构想的“宪章城市”必须具备以下基本要素:是一个特殊经济区域,从规模而言,应大到足以容纳数以百万计的工人和居民;从软要素的角度,必须包括行政管理的特权,城市发展所需要的各种公平规则,现代市场经济条件下诸要素结构的关系和相互作用。“中国香港是‘宪章城市’的成功典范,港人自治、廉洁政府、市场化管理和多元文化模式使其成为全球经济中心之一。中国经济特区的成功也是得益于这样的模仿。”<sup>〔1〕</sup>印度也考虑借鉴这样的路径,在用创新的治理结构和建立合理的公私伙伴关系的基础上创建新的城市。“宪章城市”的角色模型应由三方组成:东道主、资源方、担保者。东道主提供待开发地块,或称“受托方”;资源方提供人力及其他种种必要的相关资源;担保者也即“管理方”,重点是提供制度设计和运行体系,并确保其能够长期稳定地

〔1〕 谢丹阳. 探讨宪章城市之路[N]. 凤凰财经, 2012-03-28.

实施。<sup>〔1〕</sup>这是一项新型的特殊的经济改革和政治试验。

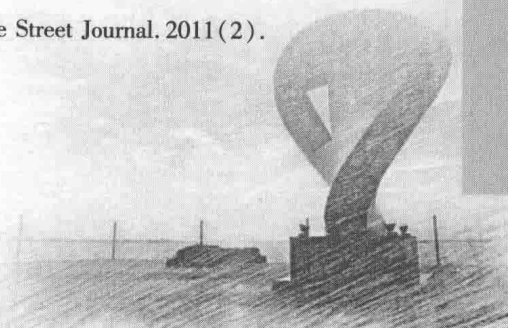
2009年,罗默在全球著名的TED(Technology, Entertainment, Design 科技、娱乐、设计)·GLOBAL2009论坛上提出“宪章城市”的设想和理念,为此,他甚至辞去斯坦福大学的教职,设立了专事面向各国政府的特区开发规划咨询业务的公司,并自任总裁。

这一概念提出后一度饱受非议,批评者认为,这不过是殖民主义卷土重来的新形式,政治上无可行性,因此至今尚未有一个国家愿意扮演担保者的角色,为帮助后发国家去承担相应的政治风险。罗默在美国奥巴马政权与古巴劳尔·卡斯特罗当政后出现关系缓和迹象的背景下,曾提议双方合作在古巴关塔那摩合作建设特区,不过不了了之。

2011年,罗默教授再次在TED·GLOBAL2011论坛上以“世界第一个‘宪章城市’”为题的公开课中,宣传了“宪章城市”的美景,并声称得到了洪都拉斯总统的支持,描绘了在洪都拉斯建设这种“宪章城市”的可能性。模式可以参考,经验可以借鉴,规则可以制定。罗默调整了他最初的构想,如果参与的三种角色不一定是三个不同的国家或地区,而是在同一国家或地区,政治阻力自然小得多。不过对已有的区域或城市进行改造,在借鉴引进这些规则时必然要对现有利益格局进行调整,也会遇到各种阻力。因此,罗默设想的“宪章城市”最宜在一个尚未成熟开发的区域实施,这样制度调整的阻力会小得多。罗默在这次演讲中也简单地提到了韩国和新加坡的实验,并称新加坡在中国“合作发展了两个城市”。尽管没有指明,但显然其中之一就是苏州工业园区。

罗默没有展开韩国的案例,但建设中的“松岛新城”(New Songdo City)已广受关注。这是一个围海造地而成的全新的城市,位于韩国第二大港口城市仁川滨水区,离首尔65公里,占地6平方公里。计划到2015年建成一个自由经济区,居住人口5万人。其发展目标是建设一个面向

〔1〕 Paul Romer. The Quest for a 'Charter City' [J]. The Street Journal. 2011(2).



未来、能够提供一种理想的城市发展范式的新城,是一种积极的健康的而非病态的都市化实验,企图避免如环境生态的破坏、人口拥挤、交通拥堵、新的贫民窟等问题的困扰。

2012年2月,罗默教授在香港进一步介绍了发展宪章城市计划的最新进展,谈到洪都拉斯的发展如何借鉴香港基本法的框架。他还设想邀请中国有关机构参与投资。

如果以苏州工业园区的实践来诠释“宪章城市”的角色模型,那么东道主是苏州方面,1994年开始在苏州古城东面提供70平方公里尚未开发的土地;担保者则是新加坡和中国双方有关机构,重点进行软件转移和借鉴,即开发建设和管理工业园区的成套制度设计和运行体系;资源方来自多方面,人力资源主要源于苏州并通过全国招聘,资本、技术等硬资源则通过招商引资来自全球的投资者。当然苏州工业园区问世远早于保罗·罗默的构想。

## 二、苏州工业园区的软件优势

2012年是苏州工业园区开发建设18周年。苏州城东昔日一片地势低洼、河网密布、阡陌纵横、交通不便的农村,已建成为一个国际化、现代化的新城区,发展成人才荟萃、科技发达、经济繁荣、千厂林立、万商云集的天堂新硅谷。且看苏州工业园区的最新成绩单:2011年实现地区生产总值1560亿元;地方一般预算收入164.3亿元;新增实际利用外资19.35亿美元;进出口总额770亿美元;完成全社会固定资产投资666亿元,用占苏州市3.4%的土地、5.2%的人口,创造了全苏州15%左右的经济总量,成为苏州经济社会发展的重要增长极。苏州工业园区名列“中国城市最具竞争力开发区”排序榜首,综合发展指数位居国家级开发区第二位,在国家级高新区排名居全省第一位。

在苏州发生巨变的同期,中国在邓小平南方谈话的推动下进入了经



俯瞰金鸡湖

济高度成长期。各地加大了公共投资的力度,新一轮开发区运动大大促进了各地工业化和城市化,新的开发区、新的城区不断涌现,区域面貌日新月异。目前,全国各地省级以上开发区有近1600家,开发区的发展经历了20世纪80年代初期重视基础设施等硬件建设,到重视税收的优惠和地区性的政策倾斜等较为浅层软要素,由于各地政策近似,产业趋同,经济同质,城市面貌千城一面。但不同开发区之间的深层次品质、水平的差距依然存在,区域发展速度和竞争力最终将取决于内涵的、软性的、制度性的优势。

18年来,苏州工业园区借鉴新加坡经验,在城市建设、经济发展以及包括政府服务、公务员管理、廉政建设和社区建设等公共管理领域进行了积极探索。亲商服务理念融入政府公共服务体系,精简的机构、简捷透明的程序、快捷的效率、规范的“一站式”服务树立了政府的良好形象;完善的基础设施、优化的人力资源体系、低成本的企业运作环境、超前的职业技术教育吸引了制造业的踊跃投资;以人为本的理念渗透到环境设计、住宅建设和社区服务等各个方面,创造了良好的人居环境。苏州工业园区显然是国内最具竞争力的开发区和管理创新的先行区域之一。苏州工业园区发展成功的原因很多,而根据本身发展需要,结合国情,借鉴新加坡发展的成功经验,在开发区体制和机制创新方面超前探索,是苏州工业园区独特的制度优势。或许苏州工业园区制度创新探索的表述和内涵与保罗·罗摩设计的“宪章城市”不尽相同,却有异曲同工之妙,都在于重视制度性的软要素,并视其为成功的关键。中国领导人对此给予高度评价:“苏州工业园区借鉴了新加坡的管理经验,在开发建设和对外招商方面取得了很大成绩,也成为中国对外开放的重要窗口之一。”〔1〕“新加坡长期以来积极参与、支持中国改革开放和现代化建设,

---

〔1〕 新华社. 江泽民主席会见新加坡内阁资政李光耀[N]. 新华社每日电讯, 2001-06-08.

新方许多方面的成功经验为中国解决改革发展中的难题提供了有益借鉴。邓小平先生生前多次提出中国要向新加坡学习。资政先生倡议成立的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。”〔1〕

### 三、苏州工业园区是邓小平理论的成功实践

2012年是邓小平南方谈话20周年。1992年邓小平的南方谈话深刻地回答了长期困扰和束缚人们思想的许多重大认识问题,掀起了中国改革开放的新一轮高潮。事隔20年,重温当年如何催生苏州工业园区这一项目,对区域开发、经济发展中软要素的重要性体会更深。

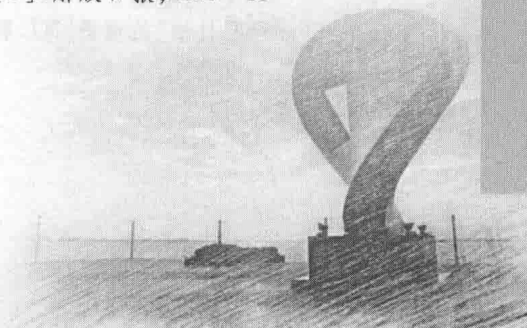
#### 1. 新加坡成功发展中的软要素

一国的发展模式当然比城市和区域的发展更宏观和广泛,但同样可以分为两个方面:一是硬要素,主要是指物质方面的,如经济发展、基础设施、国土开发等;另一是软要素,包括制度选择、战略思考、方针政策以及领导者的个人素质、价值观念等在内的治国运作方式。

新加坡是一个东南亚蕞尔小国,国土面积682平方公里,人口不过520万,但其经济与社会发展成就举世瞩目,只用了一代人时间就从第三世界一跃而入发达国家行列,成为世界最具竞争力的国家之一。

新加坡1959年自治,1965年正式成立共和国。建国之初,一度瞩目于牙买加的发展。作为加勒比海的小岛国家牙买加,除面积较大、资源比新加坡丰富外,其基本国情与新加坡较为类似:1866年沦为英国直辖殖民地,1955年内部自治,1962年8月6日独立,为英联邦成员国。20

〔1〕 习近平会晤李光耀,新加坡经验为中国提供借鉴[N]. 解放日报,2010-11-15.



世纪60年代,其经济年平均增长率为4.5%。70年代后,政府对外国资本和私人企业进行干预或收归国有,年经济平均增长率下跌为负1.2%。80年代平均增长率为1.6%。1991年,牙买加的GDP为33.65亿美元,人均1380美元。发展到1995年,GDP为52.02亿美元,人均2092美元,但通货膨胀率高达50%,失业率达到了16.2%。1995年以后,牙买加政府推行紧缩的宏观经济政策,货币发行量得到一定控制,政府的高利率政策使外汇流入增加,但未摆脱恶性循环,经济无实质性增长。而作为一个鲜明的对照,同期相比,新加坡远远超过了牙买加。〔1〕新加坡已发展成为一个以制造业为中心,金融、交通、航运、旅游、信息产业发达的新兴产业国家,并被称为东方的瑞士。其实,“新加坡在独立时比牙买加还要穷,然而现在其发展水平已越来越被认为是21世纪社会、经济结构的典范”〔2〕。李光耀对他的同伴如此评价:“牙买加总理曼利是出身于伦敦经济学院的精英,非常聪明,但是他放弃市场经济,轻率地搞国有化,所付出的代价是经济的停滞不前。”〔3〕新加坡在发展过程中注意避免重蹈许多新兴国家失败的覆辙。“我们如何避免选错模式?印度、巴基斯坦、锡兰、缅甸和印尼都在40年代独立,加纳和尼日利亚则在50年代独立。可是到了1965年,它们依然蓬勃不起来。”〔4〕

新加坡规划一流的基础设施、快速便捷的交通网络、超前领先的信息网络、方便周到的金融服务、严格律正的法制秩序、稳定安全的社会管理、安居乐业的国计民生、富有效率的政府管理、与国际社会交往的责任感与自信,令世人刮目相看。1996年新加坡被世界经合组织宣布进入发

---

〔1〕〔新〕联合早报,1996-01-05。

〔2〕〔澳〕李瑞智,黎华伦.儒学的复兴[M].范道丰,译.北京:商务印书馆,1999年;133。

〔3〕〔新〕李光耀.在哈佛大学肯尼迪政府学院为“李光耀公共政策与政府管理硕士课程计划”的演讲[N].联合早报(新加坡),2000-10-19。

〔4〕〔新〕李光耀.在哈佛大学肯尼迪政府学院为“李光耀公共政策与政府管理硕士课程计划”的演讲[N].联合早报(新加坡),2000-10-19。

达国家行列,2010年新加坡的GDP全球排名39位,达到227亿新元;人均GDP全球排名15位,亚洲排名第一,达42 653美元。

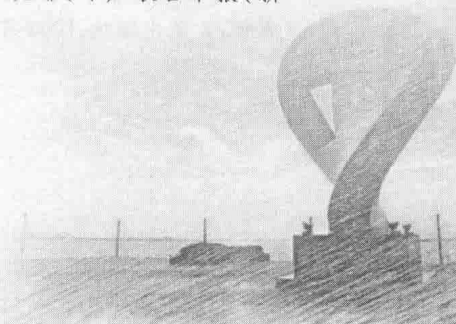
新加坡的成功引起了世界的广泛关注。在新经济与信息技术发展日新月异的时代,在全球性东西互动、南北差距不减反增的背景下,人类社会进入了21世纪。世界上不同国家在不同的社会生产力和时代背景下,各自追求一种适合本国条件的理想的经济与社会发展途径,但理想境界与实践结果常有差距,有时甚至适得其反。一个国家经济与社会发展奇迹的背后,会有哪些失败的代价或者成功的秘诀?在一个信息开放的时代,不但发展中国家对新加坡的成功有浓厚的兴趣,而且西方世界对新加坡也刮目相看。美国基辛格多年前就对新加坡评价说:“今天的新加坡是李光耀心血的结晶。常年人均收入从独立时期的1 000元激增至如今的3万元。这个小国成了东南亚地区的高科技翘楚、商业枢纽、科研中心。新加坡在东南亚乃至区域以外的政治经济领域,都扮演着举足轻重的角色。”〔1〕。

新加坡制度模式是根据国情、环境、制度等要素所作的正确选择,也是在世界经济生态圈中物竞天择、适者生存的结果。设想一下,如果新加坡当年选择另外一种制度模式,例如贸然采用计划经济体制,或者作为西式民主体制的试验场,放开舆论、议会打架、多党轮替,或许就不可能有今天这样的繁荣和发展。几十年的成功经验证明,似乎新加坡小心翼翼走过的道路如果不是最优的话也是最适宜的。

## 2. 邓小平倡导借鉴新加坡经验

邓小平两次到过新加坡。第一次是当他16岁时远渡重洋前往法国留学途中,船曾停泊新加坡两天,在少年邓小平的记忆中,新加坡和当时

〔1〕〔美〕基辛格.李光耀的非凡成就[N].〔新加坡〕林琬绯(译).联合早报(新加坡),2000-09-19.



中国南方一些都市相差无几。时隔数十年,1978年11月邓小平重访新加坡,展现在他眼前的是一座国际化、现代化的大城市,给他留下了深刻的正面印象。1979年10月4日在省、市、自治区第一书记座谈会上,他公开评价说:“我到新加坡去,了解他们利用外资的一些情况。外国人在新加坡设厂,新加坡得到几个好处,一个是外资企业利润的35%要用来交税,这一部分国家得了;一个是劳务收入,工人得了;还有一个是带动了它的服务行业,这都是收入。”〔1〕1992年,邓小平在深圳听到特区负责人说,李光耀对深圳发展多次有感而发,概括起来三句话:一句是中国不能没有深圳,因为它是改革开放的试验场;第二句话是深圳的改革如果成功,说明邓小平先生提出的建设有中国特色社会主义的路子走得通;第三句话讲廉政建设。邓小平当即接过话说:“广东20年赶上亚洲‘四小龙’,不仅经济要上去,社会秩序、社会风气也要搞好,两个文明建设要超过他们,这才是有中国特色的社会主义。”“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。”〔2〕可以认为,邓小平对新加坡发展的软要素十分重视,提出在经济发展方面可以借鉴其吸引外资的经验,在社会发展方面应当借鉴其严格管理的经验。

### 3. 邓小平讲话催生了苏州工业园区

李光耀曾回忆说:“早在90年代初,和中国共同开发建设一个工业园的想法就开始酝酿。1992年邓小平视察南方谈话发表后,来自中国各地的代表团纷纷到新加坡考察,考察新加坡如何在取得高速增长的同时,又能保持良好的社会秩序。新加坡很乐意与中国朋友分享我们的

---

〔1〕 邓小平. 关于经济工作的几点意见. 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994:199.

〔2〕 邓小平. 在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点. 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1994:378.

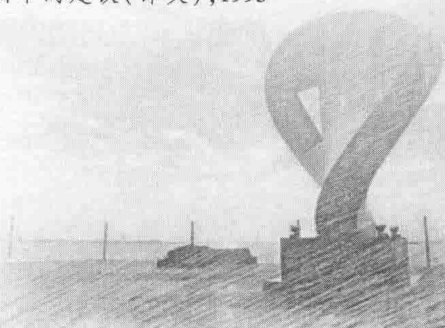
经验。”〔1〕与此同时,新加坡在扩展经济发展新空间,策划在中国开展较大规模开发项目的过程中逐渐形成了一种新的概念,即能否以商业项目为硬件载体,转移新加坡的经验,即管理软件。这样做有两方面的考量:一方面积极回应中国领导人的赞许,希望中国有关地方能通过项目合作的过程,分享其管理经验;另一方面也希望检验新加坡经验在异地他域是否具有适用性。

1993年4月,新加坡总理吴作栋与中方会商合作开发工业园项目时,提出了城镇建设发展的经验可供中方借鉴。5月,李光耀致信中国副总理朱镕基,将软件转移建议进一步具体化:“邓小平先生于1992年正月巡视中国南方省份时,曾提到中国可向新加坡学习的问题。虽然新加坡也有其本身的问题,但在经济发展方面却没有面对香港(地区)和台湾(地区)所面对的社会问题。新加坡与香港(地区)和台湾(地区)不同之处在于软件方面。结果是新加坡社会秩序井然,经济蓬勃发展,道路交通顺畅,工厂、商店、办公楼和住宅相辅相成,全国各地都开设园林和康乐场地。整个运作制度都经过精心策划,妥善管理,也就是说,新加坡有良好的软件。”“除了只在硬件方面进行投资外,新加坡也可以把过去30年来所积累的软件传授给中国,以促进两国之间更密切的经济合作。”〔2〕随后,国务院派专家组前往新加坡详细考察、系统研究了新方建议的所谓“软件”内容,并作出了积极评价。中国领导人在与新方领导人会谈时表示,在建立工业园区的过程中,硬件方面我们可以合作,软件方面也可以合作。凡是先进的、好的东西,我们都可以交流,借鉴你们的经验。〔3〕

〔1〕 [新]李光耀.在苏州工业园区成立七周年庆祝大会上的讲话,2001年6月8日,根据记录稿整理。

〔2〕 摘自李光耀1993年5月5日致朱镕基副总理的信附件“在中国发展工业城合作建议书”。

〔3〕 引自关于新加坡机构提供公共行政管理软件给苏州市的建议(译文),1993年1月15日。





苏州工业园区景观