

城市规划设计研究系列丛书

匠心铸园

苏州工业园区规划实践与探索

江苏省城市规划设计研究院 / 编著

吴新纪 姜劲松 / 执行主编



UP

东南大学出版社

城市规划设计研究系列丛书

匠心铸园

苏州工业园区规划实践与探索

江苏省城市规划设计研究院 编著 吴新纪 姜劲松 执行主编

Planning
Practice and
Exploration
of Suzhou
Industrial
Park

东南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

匠心铸园: 苏州工业园区规划实践与探索 / 江苏省城市规划设计研究院编著; 吴新纪, 姜劲松执行主编. —南京: 东南大学出版社, 2018.6
(城市规划设计研究系列丛书)
ISBN 978-7-5641-7779-9

I. ①匠… II. ①江… ②吴… ③姜… III. ①工业园区—城市规划—研究—苏州 IV. ①TU984.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 104332 号

内 容 提 要

本书基于江苏省城市规划设计研究院 20 多年来“基地化”服务苏州工业园区的规划实践与成果累积, 系统梳理了苏州工业园区从改革开放到转型发展不同阶段、从“园区”到“新城”华丽转身的非凡历程, 总结了江苏省城市规划设计研究院在不同时代背景和苏州工业园区不同发展阶段的规划研究和持续探索, 结合典型案例与分析, 展示了苏州工业园区在规划理念、技术方法、内容体系等方面从借鉴国际、国内先进经验到与时俱进不断创新的规划特色。本书是针对苏州工业园区规划、建设的个案研究, 希望为相关规划管理部门、设计单位及关注国内新区、新城规划建设的人们提供一定的技术参考和案例借鉴。

匠心铸园: 苏州工业园区规划实践与探索

编 著	江苏省城市规划设计研究院	执行主编	吴新纪 姜劲松
责任编辑	陈 跃 (025) 83795627		
出版发行	东南大学出版社	出 版 人	江建中
地 址	南京市四牌楼 2 号	邮 编	210096
销售电话	(025) 83794121	电子邮箱	press@seupress.com
网 址	http://www.seupress.com		
经 销	全国各地新华书店	印 刷	南京精艺印刷有限公司
开 本	889mm×1194mm 1/12	印 张	26
字 数	523 千		
版 印 次	2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷		
书 号	ISBN 978-7-5641-7779-9		
定 价	280.00 元		

本社图书若有印装质量问题, 请直接与营销部联系。电话: 025-83791830

《城市规划设计研究系列丛书》

编委会

主 编：梅耀林

副 主 编：张奇云

委 员：袁锦富 黄富民 刘宇红 李正伦 曹国华 唐历敏

《匠心铸园：苏州工业园区规划实践与探索》

本册执行主编：吴新纪 姜劲松

本 册 统 稿：宋 敏

本册编撰人员：宋 敏 蒋维科 赵玉奇 贾 正 焦 姣 段兆广

周 文 陈国伟 姜 军 周珂慧 顾志远 李 铭

叶兴平 纪 魁

参 编 人 员：汤 浩 余 娟 戎丽敏

顾 问：陈沧杰

编者序

Editor's order

——江苏省城市规划设计研究院“基地化”服务苏州工业园区的工作回顾与展望

“一座东方水城，让世界多了2500年；一个现代园区，用10年时间磨砺出超越传统的利剑。用古典园林的技巧布局出了现代经济的版图，用双面刺绣的绝活实现了东西方的对接。”

——正如2005年苏州获评中国经济活力城市时的评语，它凝炼地表述了这座城市独特的气质。其中，苏州工业园区在整个城市版图里扮演着“中而新，苏而新”的文化形象与角色定位，它与西侧的古城共同构筑一件现代版的“双面绣”，借用著名建筑大师贝聿铭先生在确定苏州博物馆（新馆）的设计构思时所说，它“既是苏州的，也是世界的；既是传统的，又是现代的”。

在苏州几千年历史长河里，苏州工业园区开发建设20余年的历史只是极短的一瞬，又是极辉煌的永恒——正是第一代园区人从最早的填土整地、设管铺路开始，亲手把它从一片低洼泽地变成了一座高度现代化而又保持水乡特色的国际化新城；也是这一代人亲手把它从渔耕时代，跨越式地带进了高科技的工业化时代；还是这一代人乘上改革开放的东风，借鉴先进国家的有益经验，走出了一条科学发展、和谐发展、城乡一体发展和可持续发展的新型城镇化发展之路。

20多年前，这里还是湖塘密布、阡陌纵横的农田水乡；20多年后，这里已为昔日“天堂”赋予了时代内涵、勾勒出崭新形象：著名企业落座成群，宽敞道路纵横成网，楼宇绿地间布

成片，时尚住宅错落成景。20多年，对于一个新生命来说，意味着进入风华正茂的青年时代。20多年，对于苏州工业园区来说，意味着走过了创立、发展、繁荣的初期，进入了走向跨越、腾飞的新时代。自1994年5月实施启动以来，通过20多年的开发建设，苏州工业园区以其非凡的成就向世人表明，它已成为中国对外开放和国际合作的成功范例，成为全球最具国际竞争力的典型园区，成为全国园区科学发展的典范之作。

当1994年被放置在苏州工业园区20多年发展历史中来考量时，我们发现，今天的成就与当年的决策是这样的息息相关。无规划，不开发，“规划先行”是园区被称道的一大特色。当年，一份着眼于50年发展的概念规划由新加坡人领衔筹划，而园区首期开发区详细规划也于同年11月获得通过。截至目前，园区先后编制完成数百项专业规划，涵盖中新合作区与周边乡镇278平方公里。正是规划的全覆盖，使得园区在明确功能定位、发展方向、空间布局和城市形态的基础上，有序推进各项开发建设；既创造了土地利用的高效益，也创造了可预见、低风险、高品质的投资环境，从根本上保护了投资者的长期利益。

江苏省城市规划设计研究院作为苏州工业园区重点对接的规划服务机构，秉承“高效、严谨”的原则，顺应了园区各建设阶段的不同要求，从园区启动时期的咨询服务，到发展时期的决策支持，施行全面而持续的跟踪化服务。从1992—1994年的酝酿成立时期的密切关注，到之后规划、建设的4个主要

阶段的全面参与，江苏省城市规划设计研究院与苏州工业园区携手并进，协力见证了园区的非凡成就。

在1994—2000年的启动基础阶段，苏州工业园区处于首期建设启动的关键时期，我们遵循“继承与创新”的规划理念，强调了“配合与协作”为主题的服务机制。第一，积极适应园区“中新合作”的管理体制，介入道路、水系、绿地等系统性内容的咨询研究；第二，适时启动《苏州工业园区中新合作区规划检讨报告》，对园区首期建设中遇到的矛盾点进行深入研究，以引导下一阶段的规划实践，重点在空间布局、公共设施、基础设施等方面进行反馈。

在2001—2005年的快速发展阶段，苏州工业园区迎来大规模“扩区”，我们应需开展了城乡协调、城市衔接以及原有规划的结构调整等重点课题，承担着“宏观把握，整体控制”的主导职责，落实了“协调与衔接”的工作思路，提供了整体而全面的规划服务支持，并在《苏州工业园区中新合作区规划调整研究》、《苏州工业园区二、三区控制性详细规划》、《苏州工业园区周边地区（含四镇）总体规划》、《苏州研究生城总体规划及首期控制性详细规划》、《苏州东环路东部地区重建改造研究、规划与设计》等一系列规划项目中落实该阶段的策略要点：第一，从宏观层次制定园区整体发展战略，强调园区与苏州古城、西部新区的功能与空间的有机融合，避免园区的发展走向自成一体、“曲高和寡”的“孤岛”之路；第二，深化区域视野的衔接，深化中新合作区与周边地区的协调机制研究，适时应对园区大规模城市化过程中遭遇的城乡一体、拆迁安

置、产居平衡等重要问题，对原有规划的用地结构和公共服务功能等相关内容进行相应调整；第三，充分考虑园区的产业发展主题，在相关规划中重点开展国内外高新技术园区的发展理论与实践的探讨，突破传统规划领域的学科局限，探索园区创新体系建设的路径，奠定“世界一流高科技园区”发展目标的基础。

在2006—2011年的转型升级阶段，苏州工业园区在上海“四个中心”建设的带动下，已然成为苏州实现“东进沪西”的重要支撑，我们积极转变思路，确立了“整合与转型”的阶段主题，进一步激活苏州工业园区作为“苏州东部新城”的建设与发展，并在《苏州工业园区总体规划实施评估与优化》《苏州独墅湖科教创新区生态型控制性详细规划》《苏州独墅湖科教创新区慢行交通系统规划》《苏州工业园区商业网点布局规划》《苏州工业园区星湖街斜塘段城市设计》《苏州工业园区沪宁城际轨道交通站点及周边地区城市设计》《苏州工业园区国际阳澄湖旅游度假区总体规划、控制性详细规划及城市设计》《苏州工业园区城市规划管理技术规定》《苏州工业园区轨道交通线网规划咨询报告》《苏州工业园区常规公交系统专项规划》等规划任务中进行具体落实：第一，深化新一轮苏州总规“青山清水，新天堂”的总目标，确立园区的低碳生态发展模式，开展低碳生态园区评估，推进先底后图的生态框架的制定，严格保护土地、水、生态、能源、人文历史和自然景观等资源底线；第二，分析现实“瓶颈”，统筹既有资源，对苏州工业园区的整体范围内的土地资源、功能体系等系统性、结构性内容进行

适时梳理,以实现进一步的整合和适应新时代的发展变革;第三,结合城市设计的理念与方法,确定苏州工业园区的空间布局、形态与形象特色,重估金鸡湖等滨水地区的价值,组织滨水公共功能的聚集,不仅将园区分布的大量水体变为发展建设的积极因素,更助力园区获取更为广阔的发展空间。

在2012年至今的深化转型阶段,苏州工业园区进入国际层面的产业、职能转型与提升阶段,而我们的规划则全面而深入地贯彻“创新与提升”的时代主题,在《苏州工业园区总体规划(2014—2030)》《苏州工业园区住房保障规划(2013—2030)》《苏州工业园区城铁商务区控制性详细规划调整及城市设计》《苏州工业园区智能制造产业园区控制性详细规划调整及城市设计》《苏州工业园区企业总部基地控制性详细规划调整及城市设计》等一系列规划中积极响应全球化的高端背景要求:第一,我们将环境生态作为新一轮国际竞争的核心资源,将生态安全、环境质量、社会发展、地域特色、人文精神作为新近规划任务中的重点问题导向;第二,在“国际园区”的高端要求下,积极完成创新产业体系的空间落实,在相关规划中实行“精细、精准、精致”的操作原则,注重规划品质的全面提升,并结合国际交流合作,实现规划技术与服务水平的国际接轨。

可以说,伴随苏州工业园区20多年的成长过程,江苏省城市规划设计研究院以“基地化”服务为特征,从1999年技术团队的进驻,到2005年苏州分部的部署,再到2011年苏州分院的成立,通过“三步走”,在10年的过程中,完成了

苏州地区分支机构的部署与建设。我们为园区编制了包括总体规划、控制性详细规划、城市设计、专项规划、管理规程各类型、各层次的规划项目超百个,成果质量和技术水平得到较大肯定,在各级业界评优活动中屡获殊荣,并赢得地方的一致认可,为园区的非凡建设成就奠定了坚实的规划基础,一方面使自身的规划技术水平在园区的建设实践中得到磨砺和成长,另一方面也证实了规划对于建设的先导领航作用。

鉴于我院多年来对于苏州工业园区的“基地化”服务,在工业园区规划、研究领域有了较为丰富的项目积累和研究成果,很有必要进行梳理和总结。其一,对我院在苏州工业园区规划实践与研究成果进行系统、全面的回顾,总结我院在不同发展阶段关于工业园区规划理念、方法、成果表达的演进过程;其二,反思城市规划的价值导向,修正当前时期对于工业园区规划的工作盲点,以更为精准、有效的工作方法和更为优质的成果服务于苏州工业园区的未来发展,有利于未来规划工作的理论更新和方法提升;其三,基于规划技术实践、输出的角度,总结相关规划技术对于工业园区建设的支撑作用,探讨同类工业园区规划工作的重点,为同类工业园区、开发区的规划、建设提供借鉴。

由于我们的知识水平有限,本书的总结分析仅仅针对苏州工业园区的个体案例,对于国内相关工业园区、开发区规划、建设的整体认识难免存在肤浅、鄙陋之处,但我们希望通过本次的总结、提炼,进一步得到学术界与广大实践团体、个人的批评与指正,达到与业内同行交流、探讨的目的,以

期共同促进工业园区、开发区相关规划、研究领域的技术进步与理论创新。

本书为我院相关专业技术人员集体编撰，全书分为上、中、下三篇。上篇为苏州工业园区发展的全景式扫描，主要阐述发展历程、成就，总结规划特色与经验；中篇为我院在园区转型发展中的各方面规划应对，主要通过立足区域的定位演进、匠心独运的空间体系、内涵提升的交通规划、精致营建的宜居家园、深度推进的产业转型、持续完善的创新体系、绿色低碳的生态环境、多元融合的文化品牌 8 个方面的内容进行具体阐述；下篇为规划案例剖析，主要阐述 8 个代表性的项目案例。由蒋维科、顾志远撰写第一、二章，赵玉奇、吴新纪撰写第三章，宋敏撰写第四章，贾正、焦姣撰写第五章，李铭、姜军、纪魁撰写第六章，陈国伟撰写第七章，段兆广撰写第八章，姜劲松、周珂慧撰写第九章，周文、叶兴平撰写第十章，宋敏、顾志远撰写第十一章。本书由吴新纪、姜劲松副总规

划师担任主编，对全书框架、提纲、内容进行全面统筹、逐文斟酌，由宋敏执行统稿，历经数稿修改，全书终成。

本书部分内容沿用了《苏州工业园区总体规划（2014—2030）》项目研究成果，原江苏省住建厅张泉副厅长、苏州工业园区杨晓敏总规划师为该项目总指导，姜劲松为项目院内技术总负责，本书主要撰写人员均参与了该项目编制；书中部分文字信息、图片由苏州工业园区规划展示馆提供，部分内容、图片引用了苏州市规划局、苏州工业园区规划建设委员会组织编制的相关规划成果文件；本书编写期间，院领导及全院相关技术人员给予诸多帮助，也得到苏州工业园区管委会以及规划建设委员会等各级相关管理机构的大力支持，在本书付梓之际，特表感谢！

院丛书系列之苏州工业园区专辑编撰小组

2017年12月18日于南京

目录

Contents

编者序

01

上篇 园区发展全景扫描 / 001

- 第一章 发展历程 / 002
 - 一、酝酿成立阶段（1992—1994年） / 002
 - 二、启动基础阶段（1994—2000年） / 004
 - 三、快速发展阶段（2001—2005年） / 010
 - 四、转型升级阶段（2006—2011年） / 016
 - 五、深化转型阶段（2012年至今） / 030
- 第二章 发展成就 / 037
 - 一、数字园区 / 037
 - 二、美丽图景 / 042
- 第三章 规划特色与经验 / 045
 - 一、移植借鉴的园区规划“新”特色 / 045
 - 二、本土创新的城市规划“新”体系 / 048
 - 三、城市空间布局的“开放架构” / 055
 - 四、公共中心功能的“内外兼修” / 055
 - 五、城市环境塑造的“卓越追求” / 058
 - 六、区内区外发展的“共生共荣” / 060
 - 七、规划建设管理的“顶层设计” / 063

02

中篇 园区转型发展与规划应对 / 069

- 第四章 立足区域的定位演进 / 070
 - 一、首期建成的协调、反馈 / 070
 - 二、成长阶段的融合、转化 / 074
 - 三、成熟时期的创新、转型 / 078
 - 四、结语 / 082
- 第五章 匠心独运的空间体系 / 083
 - 一、空间发展特色塑造 / 083
 - 二、空间理念的有益实践 / 094
 - 三、转型发展空间策略探讨 / 102
 - 四、结语 / 106
- 第六章 内涵提升的交通规划 / 107
 - 一、园区交通发展历程 / 107
 - 二、园区交通到新城交通：发展模式和目标的转变 / 113
 - 三、园区规划理念的转变：从以车为先到以人为本 / 117
 - 四、园区交通规划内涵的调整：从设施规划到资源优化规划 / 118
 - 五、结语 / 124
- 第七章 精致营建的宜居家园 / 125
 - 一、园区居住发展历程 / 125

二、居住模式的“包容”气度	/ 126
三、居住环境的“舒适”氛围	/ 130
四、居住配套的“便民”理念	/ 134
五、结语	/ 138
第八章 深度推进的产业转型	/ 139
一、产业发展历程	/ 139
二、产业层次提升	/ 141
三、产业创新发展	/ 143
四、产业空间更新	/ 145
五、结语	/ 150
第九章 持续完善的创新体系	/ 151
一、创新驱动发展成为时代共识	/ 151
二、园区创新体系构建历程	/ 152
三、园区创新能力阶段性评估	/ 155
四、园区创新发展新动向	/ 169
五、结语	/ 171
第十章 绿色低碳的生态环境	/ 172
一、生态文明发展历程	/ 172
二、污染控制与环境质量提升	/ 175
三、生态系统修复与建设	/ 178
四、节能与低碳发展	/ 182
五、结语	/ 186
第十一章 多元融合的文化品牌	/ 187

一、历史文脉的传承与演进	/ 187
二、园区人文特色塑成	/ 194
三、园区文化发展体系	/ 198
四、结语	/ 211

03

下篇 园区规划实践 / 213

第十二章 我院苏州工业园区规划实践相关案例	/ 214
一、苏州工业园区总体规划实施评估与优化	/ 214
二、苏州工业园区总体规划（2014—2030）	/ 225
三、苏州独墅湖科教创新区生态型控制性详细规划	/ 244
四、苏州工业园区商业网点布局规划	/ 250
五、苏州工业园区中新合作区一期空间整合规划	/ 254
六、苏州工业园区交通规划	/ 259
七、苏州工业园区企业总部基地控制性详细规划及 城市设计	/ 276
八、苏州工业园区智能制造产业园控制性详细规划 及城市设计	/ 285
附录1：我院承担苏州工业园区规划设计主要项目一览表	/ 292
附录2：我院有关苏州工业园区规划设计发表论文汇总	/ 298

参考文献	/ 300
------	-------

上 篇

01 园区发展全景扫描

第一章 发展历程

苏州工业园区作为中国与新加坡两国政府间最重要的合作项目之一，于1994年2月经国务院批准设立。同年3月，中国共产党江苏省委员会、江苏省人民政府成立苏州工业园区领导小组，并将园区开发建设列为全省对外开放的“重中之重”。5月，国务院批准建立中新联合协调理事会中方理事会；5月12日，园区开发建设启动。

在两国领导人的亲切关怀和合作双方的共同努力下，园区开发建设一直保持着持续、快速、健康的发展态势，历经了酝酿成立、奠定基础、跨越发展、转型提升等发展阶段，已经成为苏州市经济社会发展的重要增长极，取得了高速、高质、高效的发展成就。

一、酝酿成立阶段（1992—1994年）

自20世纪90年代起，世界科技革命日新月异，经济全球化趋势日益增强，国与国之间的联系日趋紧密，关起门来搞建设已经成为死胡同，广泛运用国际资本和先进技术是人们的普遍共识。

我国从1978年开始了改革开放的进程。自1980年在沿海建立了深圳、珠海、厦门、汕头4个经济特区，又在1984年设立了14个沿海开放城市，1986年设立了长江三角洲、珠江三角洲、闽南三角地带沿海经济开放区，1988年设立了山东半岛、辽宁半岛沿海经济开放区和海南经济特区。深圳等经济特区的创建成功，为进一步扩大开放积累了经验，有力推动了中国改革开放和现代化的进程。

1990年，党中央和国务院从中国经济发展的长远战略着

眼，作出了开发与开放上海浦东新区，陆续开放7个沿边省区的省会（或省府）、11个内陆省会城市、13个边境城市、5个长江沿岸城市的决定，把改革开放和现代化建设推向了新的发展阶段。

1. 缘起中新

1992年，邓小平南下深圳，做了著名的南巡讲话。1992年召开的党的十四大又进一步明确提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标，中国的改革开放掀开了新的篇章。中国政府的一系列重大举措，均在国际上产生了巨大的影响，特别是邓小平关于学习借鉴新加坡经验的重要谈话，在新加坡高层引起积极反响。在原新加坡总理、时任新加坡国务资政李光耀的推动下，新加坡方面首先向中国政府提出了合作项目的设想。此后，中新双方围绕合作开发事宜进行了多次协商和实地考察，最终确定选址江苏省苏州市。

1994年2月26日，李岚清和李光耀分别代表中新两国政府，签署了《关于合作开发建设苏州工业园区的协议书》《关于借鉴运用新加坡经济和公共管理经验的协议书》和《关于合作开发苏州工业园区商务总协议书》3个重要文件。同年5月12日，苏州工业园区首期开发建设正式启动。^[1]

2. 定址姑苏

90年代初的江苏刚刚走过80年代被邓小平称之为“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。为了适应对外开放和经济快速发展的需要，全省正在紧锣密鼓地建设沪宁高速公路江苏段，筹划建设苏中、苏北高等级公路以

[1] 苏州工业园区地方志编纂委员会. 苏州工业园区志1994—2005 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2012: 65-79.

及几座新的长江大桥,抓紧建设太湖、淮河水利工程和以电力为主的能源等基础设施。与此同时,江苏省还在酝酿扩大高等教育招生规模、提高职业教育水平、加强干部培训工作等提高劳动力素质、培养各类人才的方案,整体处于经济体制加快转轨,开放型经济蓄势待发的重要时刻。^[1]

(1)“人和地利”的资源禀赋

苏州位于太湖东部地区,地势基本平坦。在苏州境内有众多的湖泊、河流和水系与太湖连接。这种纵横交错的河道网络便于灌溉和运输,同时也能调节长江和太湖的水量和水位。这些风景怡人的水道和湖泊,也使苏州成为众所皆知的“东方威尼斯”。

苏州市在1992年拥有总人口567万人,其中市区人口85.67万人,苏州市劳动力总数约占总人口的60%,这和中国其他沿海开放城市相似,具备良好的劳动力基础。

苏州位于资源丰富的长江三角洲地区,该区域的主要城市有:上海、南京、苏州、无锡、常州、南通、杭州、嘉兴和湖州。总体特征是农业生产率高、水资源丰富、第三产业蓬勃发展、有高水平的研究中心、基础设施网络连接紧密、财政支持雄厚,并正在逐步由一个内向型、劳动力密集型的产业向外向型、技术知识密集型的产业过渡。对于苏州来说,其拥有交通、信息传递上的极大便利:临近国际航空港(上海虹桥国际机场)、世界性的远程通信网络、较强的道路承载能力、通向主要港口(上海港、张家港港)的水路便利交通。在劳动力上,一方面教育设施齐备,拥有高科技的研究中心,对高科技的人才具有强大的吸引力;另一方面,苏州作为区域物资和服务的集散中心,便于大量中国内地的工业需求劳动力进入,这

为苏州带来了丰富且成本较低的劳动力资源。而高质量的生活水平,如丰富的旅游资源、温和适宜的气候、清洁无污染的环境,已逐步成为跨国公司考虑投资选址的重要因素。^[2]

(2)“崇文包容”的人文环境

苏州物华天宝,人杰地灵,尚文重教和开放进取的城市文化,使得这里历来人才辈出,这些杰出人物成为苏州文化发展的推动者和先进文化艺术的代表者,文化精英思想的先进性、敏锐性和影响力对当地文化长久保持其影响力具有重要的作用。

苏州是平等包容的城市,在悠久的历史上,五彩缤纷的外部文化对苏州文化输入了各种新鲜内容,苏州城市文化在保留自己特色的同时,博采众长,不断丰富。在苏州园林沧浪亭的“五百名贤祠”内,铭刻了历代594位先贤的头像和简介,其中80%以上是外来人,这充分体现了吴文化的包容性。改革开放之初,苏州人请来大批上海“星期日工程师”,发展起全国瞩目的乡镇企业;80年代中期以来,苏州引进外资再次在全国出名,同样体现了苏州人难得的宽广胸怀^[3]。新加坡的优良商业信用能够成功地“嫁接”到苏州工业园区,苏州“崇文包容”的人文环境是重要原因之一。

3. 筑梦园区

改革开放初期,苏州面临着推进城市建设与保护古城风貌的尖锐矛盾,苏州工业园区的设立,促使苏州作出了“跳出古城建新城”的英明抉择,构建了新旧并立的双城格局,一方面有效地保护了古城历史风貌特色,另一方面满足了一定时期内城市经济发展对空间的需求。苏州古城东西两翼依据各自的规

[1] 陈焕友.苏州工业园区创建的前前后后[N].新华日报,2008-08-03(A04).

[2] 国家发改委国际合作中心中国投资环境课题组.苏州工业园区对新加坡发展模式之经验借鉴[J].财经界,2008(7):116-119.

[3] 中国城市规划设计研究院.苏州市城市总体规划(2011—2020)[Z].

划，在各自的行政力量主导下比翼齐飞，从而构筑苏州主城区“古城居中，东园西区，一体两翼”的新格局。

1994年2月21日，国务院下发《国务院关于开发建设苏州工业园区有关问题的批复》，就省政府《关于报送苏州工业园区项目建议书的请示》和《关于苏州工业园区项目建议书中软件方面若干问题的补充报告》作出批复意见。

专栏：国务院关于开发建设苏州工业园区有关问题的批复

(1) 同意江苏省苏州市同新加坡有关方面合作开发建设苏州工业园区。要按照建立社会主义市场经济体制的要求，将苏州工业园区建设成为与国际经济发展相适应的高水准的工业园区。经过积极探索和努力，既出物质文明成果，又出精神文明成果，进一步推动中新经济合作和两国友好关系的发展。

(2) 同意将苏州工业园区设在苏州市城东金鸡湖地区。

(3) 原则同意对苏州工业园区实行沿海开放城市经济技术开发区的各项政策。今后视情况发展，如确需赋予其他政策，另行报批。

(4) 要根据全国统一的产业政策和生产力布局要求，认真做好苏州工业园区开发建设的总体规划。苏州工业园区应致力于发展以高新技术为先导，现代工业为主体，第三产业和社会公益事业相配套的现代化经济。

(5) 同意苏州市的开发公司与新加坡开发财团组建合资公司，从事苏州工业园区内的土地开发经营。合资公司受我国法律的管辖和保护，其一切活动必须遵守我国的法律法规。

(6) 在苏州工业园区内举办的项目必须符合国家产业政策和吸收外商投资的导向。鼓励外商投资工业园区的基础设施建设。

(7) 原则同意江苏省在苏州工业园区内，在坚持和维护我国国家主权的前提下，自主地、有选择地借鉴吸收新加坡发展经济和公共管理方面对我方适用的经验。

(8) 苏州市可依照现行法律确定的较大的市的权限和程序制定地方性法规、规章，在苏州工业园区实施。

(9) 根据社会主义市场经济体制的要求，建立苏州工业园区新的管理体制和运行机制。

1994年2月26日，中新两国政府签署《中华人民共和国政府和新加坡共和国政府关于合作开发建设苏州工业园区的协议》(以下简称《关于合作开发建设苏州工业园区的协议》)，该协议就合作开发建设苏州工业园区事宜达成一致意见，双方支持中国江苏省苏州市和新加坡开发财团合资在中国开发建设苏州工业园区，首期开发面积8平方公里。

中新双方为此项目建立中新两国政府的联合协调理事会，两国政府各委派一名副总理负责，两国政府有关部门、中方江苏省人民政府和苏州市人民政府及新方裕廊镇管理局的负责人参加，负责协调苏州工业园区借鉴运用新加坡经济和公共行政管理经验中的重大问题。理事会下设苏州市和裕廊镇管理局双边工作委员会，就借鉴运用新加坡经济和公共行政管理经验的工作进行协商，并分别向理事会中的两国副总理报告工作。中方支持江苏省苏州市人民政府在苏州工业园区建设中借鉴运用新加坡在经济发展，城市规划、建设和管理以及其他公共行政管理方面的成功经验；新方支持新加坡机构向江苏省苏州市提供经济和公共行政管理软件。

二、启动基础阶段（1994—2000年）

围绕中新合作，双方构建了中新联合协调理事会、双边工作委员会、新加坡软件办和苏州工业园区借鉴办的合作机制，按照“精简、统一、高效”的原则，建立了园区管理主体——园区工委、管委会及相关管理体制。园区借鉴新加坡城市规划建设、管理经验，编制了园区发展总体规划和各类专业规划，组建了中新苏州工业园区开发有限公司作为园区开发主体，全面展开了园区重大基础设施及水、电、气、供热等大型源厂建设，基本完成了首期约8平方公里的开发建设，并初步建立了

专业招商队伍和招商网络，完成了首期工业地块招商任务。

1. 确立目标

1994年9月2日，江苏省委、省政府联合下发《关于加快苏州工业园区建设若干问题的通知》（苏委〔1994〕214号）。文件明确在园区分别设立党的工作委员会和管理委员会，作为苏州市委和市政府的派出机构，对苏州工业园区及周边地区依法行使管理职能。园区的总体规划及其分期规划由中新双方共同编制，报省政府批准后由园区管委会监督实施。园区管委会根据国务院和省政府的授权，对园区及周边地区行使统一的行政管理权，享受省辖市经济管理权限。园区在执行全国统一的分税制财政前提下，新增财政收入5年（1994—1998年）内免除上缴；建立一级财政、一级预算，自主负责行政区划内的财政预决算管理；可在国家金库苏州市中心独立设账户，专项管理，专门核算，按国家有关规定，办理园区内预算收入的收纳、划分、留解和预算支出的拨付。

依据相关目标，园区要根据全国统一的产业政策和生产力布局要求，大力发展电子信息技术、机电一体化技术、生物工程、精细化工技术、激光技术、航空航天技术、新材料等为重点的高新技术产业和项目，全面提高工业水平；要坚持“环境质量第一”的原则，工业结构“轻型、节能、高效、清洁”，严格控制污染严重的项目以及产品属于我国禁止或限制生产的项目进入园区。

2. 政企分开

我国的经济开发区中，通常存在管理和开发两种功能主体，两者合二为一还是清晰分开，决定着开发区的管理架构。苏州工业园区实行了完全政企分开的开发模式，苏州工业园区管委会作为管理主体，主要提供公共服务，不直接参与经营；管委

会将获准开发的土地转让给开发公司，开发公司开发后进行招商转让，相互独立，各负其责，真正实现了开发区政企分开和自主经营、自负盈亏的原则，体现了“小政府、大企业（社会）”的原则，充分发挥了管委会和开发公司各自的优势。^[1]

（1）苏州工业园区组织架构

园区设立伊始，苏州市委、市政府成立了苏州工业园区党工委和管委会，作为苏州市人民政府的派出机构对苏州工业园区履行行政管理职能。中新两国政府关于苏州工业园区合作具有3层含义：

◆中、新苏州工业园区联合协调理事会及其中、新两国政府各部委。

◆中、新苏州工业园区双边工作委员会，由苏州市人民政府与裕廊镇管理局对园区开发建设工作中的具体问题接触、磋商。

◆苏州工业园区管理委员会借鉴新加坡经验办公室与新加坡贸易部软件办公室就借鉴公共管理经验交流合作。

苏州工业园区组织架构具有3个主要特点^[2]：

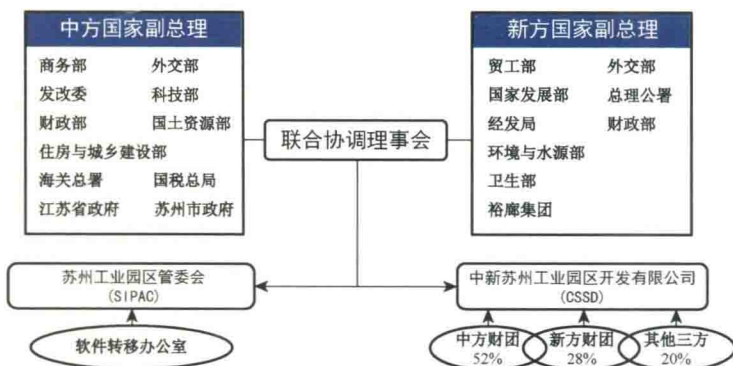
一是按照“小政府、大社会”要求和扁平化管理模式，坚持“精简、统一、效能”原则，整合归并政府职能，减少管理层次，管委会机构设置不求人员对接，只求工作对接。

二是坚持授权管理与授权开发分开，简化事前审批（行政许可），强化事后监督，重视履行社会管理和公共服务职能，提高管理效率。

[1] 李兆熙，张政军，贾涛. 苏州高新区和苏州工业园区的开发运营模式比较[J]. 海峡科技与产业，2007（5）：1-20.

[2] 冯宗勇. 苏州工业园区行政组织体制研究[D]. 上海：复旦大学国际关系与公共事务学院，2006：16-17.

三是借鉴新加坡经验,提出“亲商”服务理念,建立了充分授权的“一站式服务”中心、中小企业服务中心等公共服务平台。



▲ 图 1-1 苏州工业园区组织架构^[1]

(2) 苏州工业园区开发主体

CSSD (英文名“CHINA-SINGAPORE SUZHOU INDUSTRIAL PARK DEVELOPMENT CO., LTD”, 缩写为“CSSD”) 是中新两国合作的载体和苏州工业园区早期主要的开发主体, CSSD 在 2008 年股份制改革前的名称为中新苏州工业园区开发有限公司。

CSSD 的经营范围为: 在苏州工业园区内进行成片土地开发与经营、物业管理、项目管理、咨询服务、产业与基础设施开发以及投资、举办企业等。公司下设招商部、工程部、财务部、行政部、联络部和新加坡分部。2002 年 6 月 1 日, 新加坡分部改称“中新苏州工业园区开发有限公司新加坡总

[1] 苏州工业园区对外宣传资料(来源于规划建设局, CSSD 股权比例为 2008 年调整后情况)。

部”, 并作为园区管委会驻新加坡办事处。

早期的 CSSD 承担区内土地开发、招商引资与基础设施建设。园区的基础设施建设本质上仍是政府投资为主, 但是通过企业化操作, 一方面可以提高效率, 最大限度获取投资效益, 另一方面可以进行多渠道投融资, 解决基础设施开发建设资金需求大的问题。国有经济是苏州工业园区开发建设的重要力量, 在外资、国资、民资“三足鼎立”的园区经济发展格局中占有重要的地位。

1999 年 6 月 28 日, 中新双方工作小组在新加坡签署《关于苏州工业园区发展有关事宜的谅解备忘录》, 根据此备忘录, 公司于 2001 年 1 月 1 日调整中新投资双方的股权比例, 将中方财团的股权比例由 35% 调整为 65%, 新方财团的股权比例由 65% 调整为 35%。股权比例调整后, 中方担负起主要管理职责。

2005 年 8 月, 公司完成增资扩股, 注册资本增至 1.25 亿美元, 又引进香港港华投资有限公司、新加坡新工集团私人有限公司、苏州新区高新技术产业股份有限公司三家新股东, 并相应调整占股比例。

CSSD 除承担园区的土地一级开发外, 又以控股或参股的形式涉及众多园区的重要企业, 参与园区发展的各个方面。其中包括中新苏州工业园区置地公司、中新苏州工业园区市政公用发展集团有限公司、中新苏州工业园区国际教育服务有限公司、苏州新加坡国际学校、中新苏州工业园区创业投资有限公司等。

3. 深谋远虑

(1) 全局谋划: 行政区划调整

据国务院批复, 苏州工业园区中国和新加坡合作开发项目

的规划发展面积按 70 平方公里考虑。具体范围是：西起当时尚在规划中的苏嘉杭高速公路（苏州东环路以东 600 米），东至春秋浦河，北至娄江，南至苏沪机场路、斜塘河和吴淞江。此范围通常称“中新合作区开发区域”或“中新合作区”，涉及郊区娄葑乡和吴县斜塘镇、跨塘镇、唯亭镇、胜浦镇，由 CSSD 合资开发，并由园区管委会全面行使主权和行政管理职能。按国务院“统一规划、分期开发”的原则，中新合作区首期开发 8 平方公里，其大致范围是：西起苏嘉杭高速公路，东至金鸡湖西岸，北至娄江，南至苏沪机场路。

由于协议中的 70 平方公里的中新合作区，牵涉到周边的 5 个乡镇，如果控制不好，不利于长远发展。经江苏省委集体研究，决定把苏州郊区的娄葑镇和吴县市的斜塘镇、跨塘镇、唯亭镇、胜浦镇共 5 个乡镇的 200 多平方公里成建制划归苏州工业园区，统一规划和管理。这并不意味着工业园区马上就要动用这么多的土地，而是着眼长远，由工业园区集中管理、统一规划、滚动开发。^[1]

实践证明，行政区划的及时调整，有效地避免了园区发展过程中分散、重复、低水平开发的现象，为苏州工业园区的长远发展奠定了基础，确保苏州工业园区持续、健康、高速度、高水平地发展，最终成为苏州的现代化新城区。

（2）两先两后：基础设施建设

园区开发严格执行“两先两后”原则，即按照“先规划后建设、先地下后地上”的科学开发程序进行，从根本上避免了开发建设的盲目性和随机性，基础设施建设坚持高标准，营造能适应高科技工业聚集发展的良好投资环境。

[1] 陈焕友. 苏州工业园区创建的前前后后——献给改革开放 30 周年. 苏州工业园区管委会网站.

园区在启动之时就全面编制了供水、污水处理、供电、燃气、供热、邮电、通信等公用事业基础设施的专业规划，并在这些专业规划的指导下，按照中新两国领导人的要求和两国政府联合协调理事会提出的“用三年时间基本完成 8 平方公里开发”“初步形成与国际经济发展相适应的一流投资环境”这一目标，进行大规模的公用事业基础设施建设。

在短短的 4 年左右时间内，首期 15 万吨/日的自来水厂、10 万吨/日的污水处理厂、15 万立方米/日的燃气厂、40 吨/小时的集中供热厂、容量为 360 兆伏安的 220 千伏变电站等重要公用事业基础设施相继建成并投入使用。苏州工业园区首期的道路、供电、供水、排污、雨水、燃气、供热、通信、有线电视、土地填高平整的基础设施“九通一平”工程的基本建成，不仅可以满足首期开发区内所有投资企业的需要，而且为下一步发展创造必要的条件。这在很大程度上得益于园区成功地借鉴了新加坡公用事业管理上的经验，制定了具有科学性、前瞻性、比较切合实际的公用事业基础设施规划。^[2]

据 1997 年 9 月底统计，园区实际开发 6 平方公里，但开发资金投入已达 44.32 亿元，平均每平方公里的基础设施投资额为 3.8 亿元，为全国 32 个国家级技术开发区平均数的 2.39 倍。这说明在当时，苏州工业园区的基础设施建设达到了最高水平，因而受到前来投资的跨国公司的欢迎和称赞。

（3）注重质量：严格保护环境

园区借鉴新加坡经验，十分重视环境保护工作，在开发建设之初就确定了可持续发展的战略，管委会领导多次明确表示，“绝不以牺牲环境为代价来谋求短期、局部的利益”。

[2] 黄雪良. 苏州工业园区借鉴新加坡规划建设经验的实践[J]. 城市规划汇刊, 1999(1): 21-24.