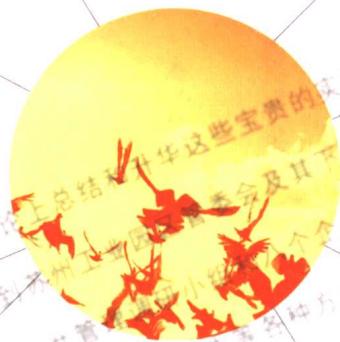


中国科学技术大学商学院案例中心 编著

活力苏州

中国科学技术大学商学院 MFA 苏州工业园区调研案例集

Huoli Suzhou



中国科学技术大学出版社

中国科学技术大学商学院 MPA 苏州工业园区调研案例集

活力苏州

中国科学技术大学商学院案例中心 编著

中国科学技术大学出版社

2005·合肥

内 容 简 介

本案例集共包括 9 个案例,从不同层次、不同方面、不同视角反映了苏州工业园区 10 年来开发建设的成就,其中也包括了苏州工业园区建设者们的思考与探索。这些案例包括:苏州工业园区的综合案例、园区的公务员管理案例、园区公积金制度案例、经济贸易发展局的亲商服务案例、园区抗击 SARS 案例、湖西社区案例、娄葑镇的政府与发展案例、园区教育投资公司案例、苏州联通的人力资源管理案例等。这些案例涉及到园区的综合管理、人文社区的建设、人力资源的配置、教育投资、乡镇建设、公务员管理、社会保障体系、公积金管理、公共危机系统、政府服务职能、电信产业以及农村劳动力转移和消化等多项内容。每个案例分成案例正文和案例使用说明两个部分。案例正文用客观、公正的态度阐述已发生的典型而真实的事件,形成可供分析和研究的管理案例。案例使用说明提出相应的思考题和思考题分析参考要点。

图书在版编目(CIP)数据

活力苏州:中国科学技术大学商学院 MPA 苏州工业园区调研案例集/中国科学技术大学商学院案例中心编著. —合肥:中国科学技术大学出版社,2005. 1

ISBN 7-312-01757-6

I. 活… II. 中国科学技术大学商学院案例中心 III. 工业区-经济发展-调查研究-案例-苏州市 IV. F427. 533

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 128891 号

出版发行 中国科学技术大学出版社
社 址 安徽省合肥市金寨路 96 号
网 址 <http://press.ustc.edu.cn>
电 话 发行部 0551-3602905 编辑部 0551-3603080
电子信箱 press@ustc.edu.cn
印 刷 中国科学技术大学印刷厂
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 11.125
字 数 226 千
册 数 1~1 000 册
版 次 2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-312-01757-6/F·98
定 价 25.00 元

序

2004年春季,中国科学技术大学商学院百余名MPA、MBA、行政管理专业硕士研究生在导师的带领下,在苏州工业园区进行大量深入调研,其目的是分析与探讨促进与支撑苏州工业园区快速发展的深层因素。经过研究与总结,决定通过调研报告和案例分析的形式来展现本次调研的成果。这一成果是中国科学技术大学与苏州市政府、苏州工业园区共同合作的成果。

苏州工业园区是中国和新加坡政府合作的重要项目,也是中国对外开放向高层次、宽领域、纵深化方向发展的一个重要标志。经过10年的努力,苏州工业园区已发展成为国内最具竞争力的开发区之一,在很多方面已经成为同行业的先进代表和楷模。园区建立了新的开发体制和管理体制,在招商引资、基础设施、城市规划建设管理、亲商服务、人力资源管理、社区服务、社会保障、公积金管理、环境保护、一站式服务、公共危机管理、乡镇建设和教育投资等方面取得了显著的成绩。园区的管理者和建设者们在实践中积累了大量的宝贵经验,这些丰富的经验不仅是我国社会主义经济建设和开发区建设实践中不可多得的宝贵财富,而且具有很大的科学研究价值,值得我们对其进行深入研究并将其发扬光大。

为了从理论上总结和升华这些宝贵的实践经验,中国科学技术大学和苏州工业园区合作,组织了百余名中国科学技术大学商学院研究生,深入到苏州工业园区管委会及其下属机构和园区内相关优秀企业中进行调查研究。这次的调研活动历时1个多月,百余名研究生被分成10个公共管理调研小组和8个企业调研小组,在苏州工业园区管委会、企业等相关机构的大力支持与配合下,通过深入访谈、个案比较、实地考察、专家报告等各种方式,收集和掌握了大量的第一手资料。调研的范围很广泛,涉及到园区的方方面面,包括园区的开发建设、经济发展、园内企业现状以及园区未来发展动向等多项内容。调研人员站在客观的立场上,利用理论工具进行深入分析,从中透视出苏州工业园区10年快速发展的成功经验。

本次调研取得的最终成果包括9个案例和11个调研报告集,从不同角度和层面反映了苏州工业园区10年来开发建设的成就与经验,内容丰富,范围广泛,有思考,有创新;它们不仅是对园区过去开发建设、经济发展、公共管理等方面所取得成果的一个总

结,而且也是对园区未来发展的有益探索。这些案例和调研报告都是基于客观、深入的实际调研,利用相关的理论工具进行分析,并进行多次的讨论与交流,终于成稿,可以说是多方智慧的结晶。

与其他的调研活动相比较,本次调研的成果独具特色:它是高等院校与国家工业园区成功合作的结果,提供了一种有利于学生将理论与实践相结合的范式,同时也是推广中国工业园区开发与建设的成功经验的一种好途径。

进行调查研究并出版相应的案例与调研报告,总结园区在开发建设中的成功经验并进行理论升华,这是非常有价值的一项工作。作为实践经验总结和理论研究成果,本书的出版必将受到社会各界管理者和专家学者们的热烈欢迎。它不仅对苏州工业园区和苏州市的经济发展有重要的意义,而且对国内其他开发区的建设也有一定的参考价值。

这次出版的两本书,一本是调研报告集,另一本是案例集,可作为高等院校 MPA 教育的参考资料与教学案例,为国内方兴未艾的 MPA 教育提供难得的新素材,是指我国其他工业园区的开发建设和管理工作的宝贵参考材料,同时也适合党校、各级各类干部培训院校作为相关课程和案例教学的配套参考书。

衷心希望中国科学技术大学和苏州市政府、苏州工业园区的合作更加深入地开展下去,并取得更大的成果。

中国人民大学校长
全国公共管理硕士(MPA)专业学位
教育指导委员会副主任委员

纪宝成

2005 年 1 月 1 日

前 言

苏州工业园区是中国和新加坡政府 1994 年 2 月正式启动的政府间合作开发项目,其目的是要将紧邻上海、位于苏州古城东郊美丽的金鸡湖畔的苏州工业园区建设成为一个现代化、国际化和园林化的高科技工业园区。在国务院及国家各部门和省、市的大力支持下,经过 10 年的努力,苏州工业园区的开发建设进展顺利,发展势头良好,已经完成了园区的整体规划体系,建立了新的开发体制和管理体制,在招商引资、基础设施、城市规划建设管理、亲商服务、人力资源管理、社区服务、社会保障、公积金管理、环境保护、一站式服务、公共危机管理、乡镇建设和教育投资等方面取得了显著的成绩。如今的苏州工业园区已发展成为国内最具竞争力的开发区之一,在很多方面已经成为同行业的先进代表和楷模。园区的管理者和建设者们在实践中积累了大量的宝贵经验,这些丰富的经验不仅是我国社会主义经济建设和开发区建设实践中不可多得的宝贵财富,而且具有很大的科学研究价值,值得我们对其进行深入研究并将其发扬光大。

为了从理论上总结苏州工业园区开发建设的实践经验,也为了向苏州工业园区的十周年庆典献礼,2004 年 2 月在有关领导的关心和指导下,中国科学技术大学和苏州工业园区合作,组织了百余名中国科学技术大学商学院研究生,深入到苏州工业园区管委会及其下属机构和园区内相关优秀企业中,对园区的开发建设、经济发展、园内企业现状以及园区未来发展动向等情况进行了深入的调查研究。调研的范围很广泛,涉及到园区的方方面面,包括苏州工业园区的综合管理、人文社区的建设、人力资源的配置、教育投资、乡镇建设、公务员管理、社会保障体系、电子政务建设、公积金管理、公共危机系统、亲商服务理念、电信产业以及农村劳动力转移和消化等多项内容。

这次的调研活动历时 1 个多月,研究生被分成了 10 个公共管理调研小组和 8 个企业调研小组。各调研小组根据自己的研究课题,分别调研了苏州工业园区管委会、经济贸易发展局、地方发展局、一站式服务中心、职业技术学院、统计办、社会事业局、组织人事局、动迁办、公积金中心、信息中心、房产局、借鉴新加坡经验办公室、园区疾病防治中心、娄葑镇政府等单位,以及湖西社区、教育投资公司、邻里中心、园区人力资源开发有限公司、苏州邮政物流业务局、苏州联通、万通公司等企业;听取了园区管委会的潘云官书记、借鉴新加坡经验办公室的赵大生主任以及管委会下属单位有关领导的多场报告会,

还访谈了包括潘云官书记在内的多名领导和一些基层员工。整个调研过程很成功,取得了良好的效果。

本次调研活动总共编写了 9 篇案例和 11 篇报告,分别编成两本书出版:一本案例集和一本报告集。本书是本次调研的案例集,主要的内容包括:苏州工业园区的综合案例、园区的公务员管理案例、园区公积金制度案例、经济贸易发展局的亲商服务案例、园区抗击 SARS 案例、湖西社区案例、娄葑镇的政府与发展案例、园区教育投资公司案例、苏州联通的人力资源管理案例。

每个案例有两个部分。案例正文用客观、公正的态度阐述已发生的典型而真实的事件,形成可供分析和研究的管理案例。案例使用说明提供了相应的思考题和思考题分析参考要点,以引导读者加深对有关基本原理和基本方法的把握和理解,提高读者分析问题和解决问题的能力。

本次调研活动受到了中国科学技术大学商学院、苏州市政府、苏州工业园区管委会及其下属机构以及园区内相关企业等的大力支持,他们给我们提供了珍贵的一手调研资料,成为我们这次调研活动取得成功的一个重要的因素。在整个调研过程中,园区管委会和有关部门的领导给予了我们热情的指导,相关企业给我们提供了很大的方便,被访谈的员工也给予了我们具体的支持和帮助。对于这些在调研活动中参与指导和帮助过我们的园区领导和相关人员,我们在此一并表示衷心的感谢!

本书由古继宝、储雪林、朱宁主编,负责全书的选题、写作指导、案例修改以及最后的审稿和定稿。

编 者
2005 年 1 月

目 录

序	I
前言	III
苏州工业园区综合案例	赵定涛 王亮 1
苏州工业园区公务员管理的案例	古继宝 杨春明 杨剑 21
苏州工业园区公积金制度案例	古继宝 杨剑 杨春明 38
园区经济贸易发展局亲商服务案例	古继宝 赵骏 徐鸣 67
危险与机遇——苏州工业园区抗 SARS 案例	
.....	赵定涛 魏玖长 周丽 刘珍珍 90
苏州工业园区湖西社区案例	赵定涛 李蓓 魏玖长 110
政府与发展	132
苏州工业园区教育发展投资公司	朱宁 张静雅 江瀚 146
苏州联通营业厅人员的困惑	朱宁 张静雅 江瀚 160
编后记	170



苏州工业园区综合案例

赵定涛 王 亮

一、苏州工业园区简介

苏州工业园区是中国和新加坡两国政府间的重大合作项目,是中新经贸合作的“重中之重”,也是江苏省和苏州市对外开放的重大举措。它开创了中外经济技术互利合作的新形式,是邓小平理论指导下的产物。

在中新两国领导人多次互访和商谈后,在江苏省、苏州市积极争取和不懈努力下,国务院于1994年2月11日正式下达批复,同意开发建设苏州工业园区;同年2月26日,国务院副总理李岚清和新加坡内阁资政李光耀分别代表中新两国政府正式签署了《关于合作开发建设苏州工业园区的协议》。苏州工业园区项目宣告诞生。

苏州工业园区于1994年正式启动建设。它紧邻上海,位于苏州古城东郊金鸡湖畔,行政辖区面积260平方公里。其中,中新合作区规划面积70平方公里,规划居住人口50万,计划吸引各类投资1000亿美元。园区的发展目标是:建成现代化、国际化、园林化的高科技工业园区。苏州工业园区得到中新两国政府的高度重视和全力推动。特别在项目审批、海关物流、公积金制度、外事管理等方面被授予了国内独一无二的管理权限,形成了“不特有特、特中有特”的政策优势。与国内一般开发区相比,苏州工业园区还有以下几个显著特点:

(一)中新两国高度重视

苏州工业园是中新两国政府签署协议兴办的国际合作开发项目,得到了两国领导人的高度重视和全力支持,我国各级政府和有关部门授予相应的管理权限和优惠政策。为了确保项目顺利发展,中、新双方建立了中新两国政府的联合协调理事会、双边工作委员会、具体联络机构等三个层面的领导和工作机构。

(二)采用全新的管理模式

苏州工业园区实行政企分开、管理和开发相分离的新模式(见图1)。园区管理由中方负责,园区管委会作为苏州市政府的派出机构在行政辖区范围内全面行使主权和行政管理职能;中新双方财团合资组建的中新苏州工业园区开发有限公司(CSSD)负责开发建设,主要是基础设施开发、招商引资、物业管理、项目管理、咨询服务、产业开发、风险投资等业务。参加中方财团的有中央和省市的国有企业14家,参加新方财团的有新加坡和欧美日等国的24家公司(详见表1)。

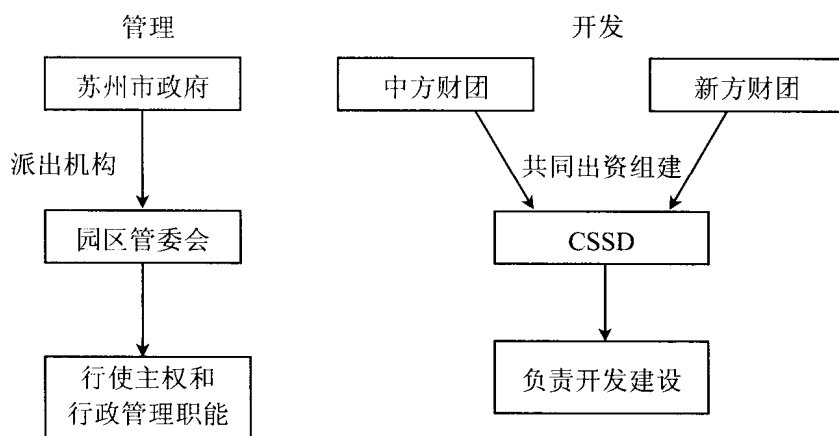


图1 苏州工业园区管理开发相分离的模式

表1 中国-新加坡苏州工业园区开发有限公司(CSSD)

苏州工业园区股份有限公司	新加坡—苏州园区开发财团	
中国粮油食品进出口总公司	吉宝企业有限公司	胜宝旺船厂
中国远洋运输集团总公司	实得力产业有限公司	欣光投资新加坡私人有限公司
中国化工进出口总公司	先得坊产业有限公司	新加坡置地有限公司
中国华能集团总公司	城市发展有限公司	新加坡科技工业集团
中国技术进出口总公司	发展银行置地有限公司	森昶国际有限公司
中国长城工业总公司	裕廊环境工程私人有限公司	淡马锡控股私人有限公司
中国节能投资公司	KMP私人有限公司	永泰控股有限公司
中国中央电视台	亮阁控股有限公司	韩国三星公司
中国农业银行财务有限公司	林增控股有限公司	日本三菱 / 三井公司

续表 1

苏州工业园区股份有限公司	新加坡—苏州园区开发财团
中国东方信托投资公司	职总合作社苏州投资有限公司 荷兰罗丹克公司
江苏省投资公司	百藤置地私营有限公司 新加坡经济发展局投资公司
苏州工业园区经济发展有限公司	新加坡劳工基金国际 美国通用电气公司
苏州市基础设施投资管理有限公司	
苏州新区经济发展集团总公司	
65%股份(14 个成员)	35%股份(24 个成员)

(三) 重视规划

园区拥有世界顶级的城市设计和规划体系。其规划突出强调了“以人为本”理念,并按照“先规划后建设、先地下后地上、适当超前滚动开发”原则,确立了“执法从严”的规划管理体制。

(四) 借鉴融合新加坡管理经验

苏州工业园区紧密结合中国国情,借鉴新加坡经验。经国务院批准,苏州工业园区可以自主地、有选择地借鉴新加坡在城市规划建设、经济发展和公共行政管理方面的成功经验,按照社会主义市场经济目标要求,建立新的管理体制和运作机制。

苏州工业园区开发建设始终得到中新两国领导人的亲切关怀和大力支持。1995年5月,江泽民主席首次亲临视察时,欣然挥笔为园区题词:“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经验。”2002年4月,胡锦涛访问新加坡时指出:“在中新苏州工业园区项目上的成功合作,给双方带来了切实利益。”新加坡李显龙副总理2003年8月在会见到新访问的苏州友好代表团时表示:“这个项目我们双方都尽了很大努力,花了很多时间,取得的成效比我们任何一人所预期的都要好。”新加坡李光耀资政2004年4月访华时表示:“新加坡十分重视与中国的关系,愿与中方继续加强合作。今年是苏州工业园区成立十周年,园区取得的巨大成就值得双方庆贺。”

为了推进苏州工业园区的顺利发展,中新两国政府建立了中新联合协调

理事会,由两国副总理分别担任理事会中新双方主席,中国外交部、商务部、发改委、财政部、国土资源部、建设部、海关总署和新加坡外交部、贸工部、国家发展部、环境部、经发局等有关部门及江苏省政府和苏州市政府的负责人为理事会成员,定期举行会议,及时协调解决园区发展中的重大问题。

10年来,经过中新合作双方的共同努力,苏州工业园区经济发展和开发建设取得了令人瞩目的成就,初步走出了一条高产出、低能耗的新型工业化发展之路,成为国内开发速度最快、协调发展最好、竞争力最强的开发区之一,成为我国对外开放的重要窗口、中外经济技术合作的成功典范。

二、十年磨一剑

(一)经济发展

作为中新两国政府间合作项目的苏州工业园区,是苏州对外开放的重要窗口,已成为苏州市经济新的亮点和增长点。与开发初期相比,园区职工人均收入翻了两番,达到2.3万余元;农民人均纯收入增长了3.4倍,达到7800元左右,新增就业岗位5万余个。2003年苏州工业园区的GDP和财政收入分别达到365.1亿元、46.2亿元,进出口总额达143亿美元,10年累计吸引合同外资已达161.1亿美元,实际利用外资69.3亿美元。目前,园区以不到苏州市3%的土地、3.5%的人口和5%的工业用电量,创造了全市14%的地方一般预算收入、18%的工业产值、22%的注册外资、28%的进出口额。每万元GDP耗水5.9吨、耗能0.22吨标准煤,达到了90年代世界先进水平。2004年初,苏州工业园区的高新技术企业已达128家,占进区企业总数的71%,已初步形成了电子产业群、医药化工产业群、精密机械产业群、新材料产业群、名牌轻工产业群。

园区的经济发展,直接来自于外商投资企业。在国内的国家级经济技术开发区中,苏州工业园区起步较晚,然而,园区引进外资总额却已跃居前三名,单个项目平均投资额超过3000万美元,为全国开发区之最。同时,园区内国有及民营企业的竞争能力无论从数量还是质量上都远不及外资企业,经济的自生能力和企业的核心竞争力需要不断提高。

(二) 砍柴和磨刀

“这里最值钱的,就是规划!”

——一位外商

“凡事要有计划,才能有条不紊。好的计划就是成功的一半。新加坡的城市规划管理是很先进的,通过借鉴他们的经验,对于我们编制一流的规划,形成法治的管理模式,建设一流的园区,促进经济的成长具有很重要的意义。”园区管委会副主任潘云官在谈到园区规划时不无感慨地说。

的确,规划对于一个工业园区来说其重要性是毋庸置疑的。因为计划是各项管理职能的开始,也是管理工作中的指南。计划没做好,势必会导致其他管理职能的失效。

1. 是否值 3000 万

苏州工业园区编制总体规划和各种详细规划花了 3000 多万元。当初在制定规划时,许多人说对于一个工业园来说这个规划成本实在太昂贵了。而今天,苏州工业园的良好发展势头在很大程度上得益于这个科学和具有预见性的规划。批评者们也都渐渐改变了看法。原因是:3000 万的规划看似昂贵,但是它的合理性和科学性避免了很多问题的出现,节省了很多不必要的开支,对于园区投资环境的改善和投资吸引力的增加起到了十分重要的作用。

1998 年 4 月,美国全国郡县协会访华团访问园区后,对园区的规划给予高度评价,并在访问报告中指出,今后在介绍美国企业到中国投资时,将推荐苏州工业园区作为首选投资地。

住房刚刚建好就卖光,甚至还没竣工就被订购一空,是几年来苏州工业园区房地产市场持续出现的一大奇观。1997 年,园区房价为每平方米 1500 元,现在已翻了一番。据调查,购房者最为看好的,就是园区国际一流的城市规划所带来的优美环境、一流基础设施和生活上说不尽的方便。与园区创造的如此巨大的财富相比,还能说当年花 3000 万元做规划太贵了吗?

正是由于规划带来的巨大效益在园区开发建设过程中不断显现出来,园区现已形成凡事尽可能先作一流规划,为做好规划不惜巨资的新型理念。单个项目的规划费用超过 100 万也不算什么新鲜事了。

2. 规划代替了 85% 的工作量

对于建设一座新城市而言,一流的规划,就是一流的路线、方针、政策。规划好,事半功倍;规划差,事倍功半。

苏州工业园区规划局要管的项目非常多,工作量很大,可是整个规划局参

与规划管理的人只有8名,不到一般城市规划局人员的1/4。这样高的工作效率固然与规划师的业务能力有关,但更重要的是,由于规划做得十分精细,开发建设中遇到的有关规划的大多数问题,在规划文件中都能找到现成的答案,行不行,依法办事即可。为了尽可能做到有法可依,他们先后编制了《城市规划建设管理办法》、《建设项目环境保护管理办法》、《公用事业管理办法》、《施工现场管理办法》、《建筑工程质量管理办法》、《建筑企业管理办法》、《危险废物污染防治管理办法》。这些《办法》既定性的,又定量,容易操作。苏州工业园区总规划师、全国人大代表时匡说,规划代替了规划局85%的工作量!

时匡曾参与编制园区所有的规划文件。他说,仅编制园区总体规划就用了1年多时间。每个规划的编制都经过了“专家编制——公示并听取有关部门意见——政府批准——成为法规——3年小调整——5年大调整”的过程,前面的工作做得细,后面的执行就简单了。

“我们的规划的确做得比较贵,但这正体现了对知识和科学的尊重。在很多地区,规划不值钱,建设预算中很少有编制规划的费用,建筑工期中基本上不考虑编制规划所需的时间,这与发达国家规划时间约占工期1/3、规划费用约占建设费用5%到10%的水平相去甚远。有些城市巴不得今天提出立项,明天就拿出规划,这是对建设不负责任!实际上,建设项目的特色、水平早在规划阶段就已基本上确定了。”时匡深有体会地说。

3. 以人为本的规划“中心思想”

苏州工业园区的规划由中新双方合作而成。规划分3个部分,概念规划、总体规划、详细规划。

“概念规划就是指大的构思、大的框架,比如写文章要确定主题,要有中心思想。园区建设究竟是工厂呢,还是工厂与住宅配套?各占比多少?住宅区有独立商业点,还是与苏州市大规划整合?”时匡这样解释。

园区功能用地以轴向布局形式为主,其区域功能分割非常清楚,脉络清晰。商业用地居其核心,其两边是生活居住用地,再外围为工业用地。“这种功能布局缩短了人们居住与就业购物、休闲娱乐等生活空间的距离,大大缓解了城市交通拥挤。”园区没有商业街,取而代之的是分等级商业中心,城市秩序和管理因此相对稳定。

全区规划19个邻里中心,2个商业服务分中心,1个中心商城。每个邻里中心承担为半径0.5平方、1万多户居民服务的功能。它有商店、超市、餐馆、娱乐等服务设施,类似“shopping mall”,是社区居民交流活动的主要场所。如果有商业街,既有交通的功能又有商业的载体。交通要求流动,商业要求停留,

这就容易造成混乱。

4. 规划的严肃性

园区一位负责人讲了个故事：

1995年，早期进入园区的某著名跨国公司开工。展现在该公司眼中的是园区大规模土建和一张规划整齐的图纸。当时公司的一位负责人想在园区规划中不允许开口的道路上开一扇门，说是给工厂透透气，结果被园区管委会拒绝。当时他很不理解，打电话向苏州市政府的领导们投诉，得到的结果却是一定要严格按照园区规划进行建设，苏州市政府坚决支持管委会的决定。其他优惠政策可以谈，但不遵守游戏规则，破坏园区规划的整体性和严肃性，再大的项目也可以放弃。这位负责人只得作罢，但心中却有着诸多不服气。因为他们在中国的投资还没有遇到过这么“死脑筋”的。多年后，该公司当时的负责人发现，园区所展现的面貌一如当初给他看的图纸。那条道路上至今也没有开过一条口子。你也许不相信规划和实际如此细密地吻合，但事实如此。

5. “两先两后”原则

“因为我们遵循了‘两先两后’的原则。”时匡说，“‘先规划后建设、先地下后地上’的科学开发程序，避免了开发建设的盲目性和随意性。”

第一幅地块于1995年10月转让投资者时，园区首期开发的详细规划也已编制完成并得到苏州市政府批准。园区开发区和周边地区城镇全部纳入统一的规划体系之中，城镇详细规划的覆盖率达到100%。园区规划始终超前于开发建设，因而有效地指导了开发建设。更为重要的是，规划必须符合市场规律，就是要将土地合理有效地使用。土地作为资本，其投入产出如何？是否合理？这些都需要考虑。比如一块地，计划经济可能考虑用作住宅，但市场经济下呢，这块地交通方便，很合适做商业。什么当做商业街，什么当做写字楼，有内在的规律在里面。符合规律的事是很难被推翻的。

规划如何实施，怎样的步骤，也有其规律可循。不能因为要树形象，一开始就要造大楼，造宾馆，造商贸建筑，造好后没人来使用。这非常不科学、不经济。

有人算了一笔账。1994年园区初期开发的第一幢房地产价格是50美元每平方米，2002年园区拍卖至今最高的房地产价格是500多美元每平方米。8年地价上涨10倍，这和园区的科学开发模式分不开，园区稳定的、可以预见的规划也增添了投资者的信心。

6. “白地”——变与不变的把握

变与不变是辩证的关系。园区的规划也不是一成不变的。苏州工业园区规划建设局副总规划师陈启宁说，“要么一点也不动，教条主义，要么乱动。有

没有一种中间状态？通过很好的管理方式能够让规划也与时俱进。”在园区，规划的灵活性可以通过两种途径来实现，或者依靠规划本身，或者依靠规划管理。

苏州工业园区教育发展投资公司总工程师徐华负责实施的“苏州研究生城”就是灵活管理之下的产物。同时，它也通过科学规划，给自己的未来预留了灵活变通的空间。苏州研究生城占地 10 平方公里，目标是吸引世界著名高校及其分支机构，构建人才技术高地。

“在园区的规划里没有研究生城。”徐华说，“但在一个‘科技园’的基础上扩大规划了‘研究生城’。”10 平方公里的研究生城是集学生学习、生活为一体的城市新区，河流、街道、绿地、住宅基本确定，但仍然有两处灰白色的地块没有标明用途。徐华称之为“白地”。“这是新加坡设计公司提出的最新概念，也是目前世界上最流行的设计理念。规划要随着经济发展做相应调整，目前我们对这一地块还没有清晰认识，做什么用都不舍得，或者不确定。我们将这样的地块称之为‘白地’。它可能是商业中心，或者是学生生活、学习中心。”

这张规划图上，除了“白地”，还有一种名为“弹性绿地”。其两边是不同的性质用地，随着建设的推进，“弹性绿地”可以慢慢压缩，最终成为一个小型绿化带。

在苏州工业园区 40 多个法律、法规中，关于规划建设的占了一半。最为特殊的一项制度是总规划师负责制，它给行政权力设以制度制衡。在所有规划问题上，总规划师拥有最高的权威，所有的项目受理到总规划师为止。在规划建设上，行政部门就是关注概念规划，要提纲挈领，至于细节部分就交给技术部门去管。因为，当规划已成为法定文件，规划管理就是一个法律框架之下的技术问题。

7. 学习借鉴与创新

许多人说，苏州工业园区最值钱的东西，就是他们的规划！园区的一半外商是靠规划引来的。国际一流的城市规划让他们受益无穷，而到这里参观过的外地人却往往感到，园区规划的经验很难借鉴。

果真不能借鉴吗？其实园区这一套规划本身就是借鉴来的！苏州可以从新加坡借鉴，外地为什么就不能从苏州借鉴呢？

长时间以来，苏州工业园对自身的规划很少宣传，因为园区的规划方式与国内现行的规划方式太不一样了，何况纸上的东西也没有说服力。现在可以宣传了，因为 10 年的实践非常成功，他们愿意将这一经验与人分享。

当然园区在规划方面的做法，的确有一些是别处难以照搬的。比如，园区是在一片农田上搞开发，等于“空场建设”，可以怎么好就怎么规划，而大多数格

局已经确定的老城市则不可能做到这一点。不过,新建城市、开发区则完全有条件做到先规划、后建设,先地下、后地上。

苏州工业园的成功经验说明,不管是新城还是旧城,都应该引进国际规划最新理念,首先要有整体意识。在旧城改造时,不要哪里路窄就拓宽,哪里拆了一片房子就搞广场,要明白,此处的路宽了,是不是又使得彼处的道路变窄了?广场是不是建在了最需要建广场的地段?新区的建设,要尽可能与老区的功能相配合,要与本地的地理、历史、文化、经济和地方特色相协调。不要什么时髦就搞什么。目前国内规划界对国际规划最新理念比较陌生,有必要加强这方面的教育和培训。最为重要的,是要在国内大力宣传,让行政领导者尊重规划,树立把规划视为法规的观念。

(二)政府为企业服务

随着世界经济、社会、科技的迅猛发展,特别是新的科学技术革命和经济全球化的到来,使政府管理的环境、内容和技术条件都发生了显著变化,推动了政府管理的极大变革,各个国家都在不断地调整自身的治理方式,对迅速变化的国际国内环境做出反应,以确保政府在经济和社会运行中发挥主导作用,从管理观念到管理体制普遍进行了系统的改革。尤其是新公共管理主义的浪潮,在过去的几十年里荡涤着公共部门积蓄已久的弊端。政府在经济活动中渐渐由严格的管理者向全面的服务者转变。苏州工业园区在政府为企业服务的过程中,通过借鉴新加坡经验,摸索出了一条自己的“亲商”道路。

“新加坡经济的快速发展得益于其成功地吸引了外来投资。而政府的优质服务无疑起到了积极的作用。客户是伙伴,是最重要的人。并非只有投资者才是客户,所有与招商工作联系的、相互依赖的、需要作出反馈与反应的企业、机构和部门都是客户。”园区经贸发展局的负责人颇有感触地说,“园区十年的发展,不仅仅是经济上的,政府在观念意识上的进步同样重要。借鉴来的经验再融合我国国情,才可能真正改变旧的思想,真正树立服务的意识。”

1. 一站式服务

行政服务中心这种管理模式起源于英国的“一站式”服务,所谓“一站式”服务就是让公民在政府机关办理有关事务时,只要在一个机关或窗口申请,就能完成所有的程序,获得所需的全部服务,毋需奔走于众多的机关或窗口之间。凡是去政府办事的人恐怕都有这样的感受:一件事情不仅要得到多个政府部门的批准,而且要严格按程序完成许多审批环节,时间大量浪费在交通和排队上面。而一站式服务可以省却这些麻烦,不仅极大地方便了群众,而且有