

苏州工业园区发展经验及对我们的启示

吴军华 范福娟

一、苏州工业园区践行创新发展，成为我国经济开发区典范

在邓小平的推动下，中国政府与新加坡政府于1994年签订合作协议，合作成立了中新苏州工业园区（简称苏州园区）。经过25年的发展，在这个行政区只有278平方公里，核心区80平方公里，常驻人口80万的土地上，苏州园区凭借“勇于争第一、敢于创第一”的精神，开创了中国经济开发区发展新模式，形成了多个第一和领先。

25年来，苏州园区向国家交出了一份骄人的答卷。苏州园区累计为国家创造了超过10000亿美元的进出口总值，完成近9000亿元全社会固定资产投资，上交8000多亿元税收收入，经济密度、

创新浓度、开放程度跃居全国前列，在国家级经开区综合考评中，连续三年（2016、2017、2018年）位列第一，全国百强产业园区第三，全国高新区第五，跻身世界一流高科技园区。

苏州园区还创造了多个第一：生物医药产业竞争力在全国高新区中排名第一，大专以上人才总量居全国开发区第一，全国第一个国家纳米技术产业化标准化示范区，全国第一个开展开放创新综合试验区域，全国第一个“国家商务旅游示范区”，全国第一个数字城市建设示范区，全国第一个“高等教育国际化示范区”，全国第一个“国家商务旅游示范区”，全国第一批国家级旅游度假区，全国第一批智慧城市试点。

二、“不特有特、比特更特”模式与做法，打造园区发展成就

苏州园区既不是深圳等国家经济特区，也不是直辖市，无论在地理位置，还是特殊政策上都没有明显优势，苏州园区只能靠更有特色和创新的办法，来赢得发展。

（一）国家级理事会顶层设计，定位世界一流工业园区

园区的成功首先是有个国家级层面的理事会。1994年2月，中国国务院副总理李岚清和新加坡总理李光耀分别代表两国政府签署协议，成立“中新苏州工业园区联合协调理事会”。二十多年来，中方主席先后由李岚清、吴仪、王岐山、张高丽、韩正担任，新方主席先后由李显龙、黄根成、张志贤担任。中方理事单位由商务部、外交部、科技部、发改委等12个国家部委和江苏省、苏州市政府组成，新方理事单位也由相应10个部委组成。联络机构为苏州工业园区借鉴新加坡经验办公室（简称：借鉴办）和新加坡贸易及工业部软件项目办公室。“借鉴办”的主要职能：一是承担好历届理事会会议秘书工作；二是引进、吸收、总结新加坡和园区发展经验，提供理事会会议决策文件；三是组织安排学习培训。截至目前，园区派赴新加坡学习培训的人员已有上万人次。

第二，苏州园区在经济操作上，成立了中新苏州工业园区开发集团股份有限公司，注册资本金13.49亿元人民币，中方占股67%，新方占股33%。公司主要负责中新两国合作项目的开发建设。

第三，在苏州园区的定位上，理事会提出了“一二三四五”战略规划和目标，即坚持一个目标（建设世界一流高

科技产业园区）、两个能力（汇聚国际创新资源要素能力、参与国际经济技术合作与竞争能力）、三个融合（开放与创新融合、创新与产业融合、产业与城市融合）、四个高地（全方位开放高地、国际化创新高地、高端化产业高地、现代化治理高地）、五个走在最前列（践行新发展理念、推进高质量发展、服务国家重大战略、构建开放型创新体系、打造国际一流营商环境）。

“一二三四五”战略规划和目标，没有现成的经验可借鉴，主要靠苏州园区积极开展创新性、探索性、引领性的实践，通过理事会研究确认推行，走出一条“不特有特、比特更特”发展新路。

（二）坚持“规划引领”，做到“无规划、不开发”

新加坡是“亚洲四小龙”之一，是花园式国家，在经济发展、城市规划、国家治理等方面，走在世界前列。苏州园区在建区之初就借鉴新加坡的发展经验，摒弃单一发展工业的模式，在园区规划上，着眼于“产城融合、以人为本”的定位。

20多年来，园区坚持“一张蓝图绘到底”，做到了“先规划后建设、先地下后地上”，制定完善了300多项专业规划细则方案，并配套制定了一系列严格的规划管理制度，确保早期规划20多年“一贯始终”，严格执行，全国少见。

在苏州园区的规划实践中，着力打造四大功能板块：高端制造与国际贸易区、独墅湖科教创新区、阳澄湖半岛旅游度假区、金鸡湖商务区，并体现以下特色：一是注重城市功能的科学布局，做好工业区、居住区、高教园区、景观区以及各类配套的城市功能区域布局，形成区域一体化协调发展的良好格局。

二是注重城市的绿色生态发展，园区的绿化覆盖率45%以上，做到湖水环绕、绿树成荫、四季花开，整个园区是一个大花园，其中金鸡湖商务区成为国家AAAAA级旅游景区。同时，精心设计了雨水收集和排水系统，令园区成为一座没有内涝的城市。三是着力打造便捷高效的综合公共交通体系，以“九通一平”为标准，建成发达的城市地下管网和高密度的城市路网。同时，建立发达的高速公路、高速铁路、城际轨道。四是关注城市建筑形象，建设了许多美观度高、艺术性强、使用功能强大的建筑群，处处都有景观雕塑，营造浓厚的人与自然和谐的氛围，吸引了大批高端机构和人才聚集。

（三）构建特色产业体系，打造产业发展高地

这些年来，苏州园区紧跟世界工业发展潮流，坚持有所为、有所不为，在产业发展上，做到“聚焦”“聚强”“聚特”。

在产业布局上，园区做到“聚焦”“2+3”重点产业，既全力打造传统的“电子信息、机械制造”两大主导产业，同时鼎力推进“生物医药、人工智能、纳米技术应用”三大特色新兴产业。2018年，苏州园区实现生产总值2570亿元，其中生物医药、纳米技术应用、人工智能产业分别实现产值780亿元、650亿元、250亿元，高新技术产业产值占园区工业产值比重达到70%以上。

在产业质量上，园区做到“聚强”，重点引进世界500强企业和中国百强创新企业。这些年来，国际企业和国际资本入驻园区，累计吸引外资项目4200余个，实际利用外资302亿美元，其中引进三星、微软、苹果、西门子等

84家世界500强企业，在园区建设项目企业130家。同时，园区注重引进国内百强企业，仅在人工智能领域，就有百度、华为、滴滴、科大讯飞等聚集园区，设立了人工智能相关领域研发或创新中心。

在产业创新培育上，园区做到“聚特”。例如，园区积极抢占世界纳米产业制高点，建立有150万平方米苏州纳米城，聚集了一大批纳米科技企业，成为国内第一个纳米技术产业化标准化示范区，全球8个重点纳米产业区域之一。在生物医药领域，以信达生物为代表，一批本土生物医药企业加速崛起，成为国内集聚度最高的生物医药产业基地和技术创新中心，综合竞争力位于国内第一梯队。目前，基石药业已上市，园区上市企业已达23家，在全国经开区中位列前茅。

（四）以发展、效率、服务为核心，不断创新行政管理体系

长期以来，苏州园区牢固树立“发展是硬道理”的理念，强调“大发展小困难，小发展大困难，不发展最困难”，通过加快发展来解决园区建设中遇到的困难和问题。为了打好发展这张牌，苏州园区首先注重行政管理干部队伍建设和行政管理体系的改革。

在干部队伍建设上，一是借鉴新加坡经验，从进、育、管、奖等方面建立起高素质干部队伍。面向海内外公开选拔硕士、博士人才，充实公务员队伍，做到了“百里挑一”；二是选派青年干部到基层锻炼或换岗培养，所有干部都安排到新加坡进行干部培训；三是建立360度考评机制；四是根据考评结果，建立富有竞争力的薪酬制度，拉开了园区同级公务员之间、园区与其他区公务员之间的收入差距。通过这些措施，较

大提高了园区公务员的素质，调动了他们的工作积极性。园区公务员以饱满的工作热情，承担着极其繁重的工作任务，加班加点成为常态，并取得了优异的成绩。

在提高行政效率和服务质量上，一是对现有众多部门机构进行改革，打造“五大部门”工作格局（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），做到“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”，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”的园区特色。以审批为例，推进审批服务下沉，将114项审批事项，由原来的近33个处室、90多名审批人员、16枚审批印章，改革为现在的3个业务处室、30多名审批人员、1枚审批专用章。二是突出行政工作效率，推行网上办、集中批、联合审、区域评、代办制，许多事务用户不需见面就可办成事，提高了审批效能。在社区管理上，开启“一口受理、一门办结、全科社工、全天服务”的社区为民服务模式；在工商业管理上，苏州园区推动“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。由于行政高效，一大批优秀的企业和机构到园区注册发展，使园区由原来的“招商”，变为现在的“选商”，推动了园区的高质量发展。

（五）筑好巢、引来凤，用“人才红利”推动园区发展

过去，苏州园区没有高等院校和科研院所，更谈不上有创新型人才。解决科教资源缺乏，聚集高端人才，成为园区发展的一个关键问题。2002年，园区

在独墅湖畔拿出10平方公里、百亿人民币建设了“研究生城”（独墅湖高教区），大力引进高校和科研机构，为产业创新提供技术支撑和高端人才。

十几年来，苏州园区先后吸引设立了中国科技大学苏州校区、西安交通大学苏州教学科研基地、中国人民大学苏州校区、牛津大学高等研究院（苏州）、新加坡国立大学苏州研究院、西交利物浦大学、苏州大学独墅湖校区等中外高等院校29所，有教职工6383人，在校生人数7.85万人，其中研究生超过1万人，留学生总数超3000人，获批全国首个“高等教育国际化示范区”。

在科研机构引进上，苏州园区引进了中科院苏州纳米所、中科院电子所苏州研究院、中科院空天院苏州研究院等“国家队”科研院所13家；微软苏州研发中心、协鑫中央研究院、华为苏州研究所等新型研发机构近500家，其中，各类外资研发机构161家，经认定的省级总部机构39家，占全省20%。

苏州园区拥有的国家“千人计划”人才，在全国高新区、经开区中名列第一。国家“千人计划”方案的雏形，就是从苏州园区引进高端人才的实践中总结出来的。2018年，苏州市拥有的“千人计划”人才总数达到236人，其中苏州园区有149人，占比超过60%。

同时，苏州园区制定并建立了自己人才体系。建区以来，苏州园区就开始实施人才引进计划。2015年启动了“金鸡湖双百人才计划”，平均每年引进高端人才400人；2018年启动了“金鸡湖人才计划”，对人才类别进一步细分，包括金鸡湖高层次人才、科技领军人才创新创业工程、科教人才计划、高端服务业人才计划、教育人才计划、高技能人才计划等六大类，三年计划引进各类

高端人才1200人。对高端人才的平台项目每个给予100万至1000万不等的支持，对高端人才个人也有多层面的资金补贴和住房补贴。

除此以外，苏州园区还通过打造花园式园区，以优美的生态环境吸引人才；借鉴麻省理工大学和美国波士顿128公路模式、斯坦福大学与硅谷的发展经验，打造一流的全产业链的配置和服务创新，构建了充满活力的产业生态，使人才事业得到很好地发展，做到了以事业吸引人才、留住人才。高校、科研机构、高端人才的不断聚集，衍生了很多创新发展的项目和机会，成为推动园区技术创新、源头发展的重要力量。

三、“园区经验”对西安交大发展的一些启示

早在2003年的时候，苏州工业园区与西安交通大学就签订了全面合作协议，并取得了积极成效。西安交通大学在学校党委和张迈曾书记、王树国校长的领导下，发展迅速，成效显著，建设了中国西部科技创新港。中国西部科技创新港在很多方面与苏州园区有相似的地方。园区的发展经验，能够带给我们一些启示。

一是要重视高层合作和对外拓展。苏州园区一方面有国家层面的理事会；另一方面也跟宁夏、新疆、安徽等省市区建立有紧密合作的关系，建立了霍尔果斯产业园、苏滁工业园、苏通科技产业园、苏宿工业园等十多家合作园区。这些合作园区一方面为苏州工业园区扩大了影响，另一方面也为苏州园区的发展提供了很多项目来源和经济收益。对照看来，西安交通大学与江苏省等省市开展全面合作非常必要。通过省校合作，可以像苏州园区一样，获得更多的

发展机会和资源。

二是要重视艰苦创业和创新精神的培养。苏州园区在成立的早期，由于大量基础建设的巨额投资，没有产出，面临了众多的困难和压力，新加坡一度想要撤资退出。到了成立的第8年，苏州园区才开始收支平衡。成立后的第15年，苏州园区才有了较好的收益回报。就是在现在，园区的干部仍然顶着巨大的压力，承担着繁重的工作任务。西安交通大学建设的中国西部科技创新港，为交大未来发展取得了宝贵的物理空间。但在内涵建设和资金筹措上，也同样承担着巨大的压力，需要在全校教职工中广泛开展艰苦创业和创新发展的教育，树立起战胜困难的信心和决心。

三是要重视人财物等资源向主攻方向聚焦。早些年，苏州园区面临产业上和科技人才上的两大困难。早期园区产业方向有十多个，重点不突出，特色不明显。经过20多年的产业调整、优势积累和战略选择，苏州园区才逐步把产业聚焦在“2+3”上，并且取得了成功。早期园区严重缺乏人才，苏州园区实施“人才强区”战略，围绕优势产业，不惜重金，想方设法引进了一大批一流教学科研机构 and 高端人才，实现了快速发展。西安交大在推动“双一流”建设的过程中，同样也面临着经费有限的局面。可以像园区的做法一样，把有限资源、资金多向交大一流学科、发展前景广阔的学院、研究院和拔尖人才倾斜。

四是要重视服务意识的培养和行政效率的提高。苏州园区在管理制度中明确提出“管理即服务”。要求所有的干部积极为园区基层企事业单位服好务，既能在企事业单位顺风顺水时做好“店小二”，也能在企事业单位遇到困难时当好“急郎中”。建立了机关干部深入

基层、服务基层的制度，每个干部负责服务好5-10家企事业单位，有困难及时帮助解决。同时，开启各方面事务的“一站式”服务中心，每个窗口的工作人员就是“最后一堵墙”，不能现场解决的事宜，也及时主动反馈办理结果。西安交通大学在机关和创新港设立“一站式”服务中心很有必要，管理干部要当好“店小二”和“急郎中”，成为

“最后一堵墙”，为师生员工服好务。

2019年7月26日

作者

吴军华 西安交通大学苏州教学科研基地党工委常务副书记、苏州研究院院长
范福娟 西安交通大学苏州教学科研基地党工委秘书、苏州研究院党政办主任

