

开发区的“第三次创业”:从工业园走向新城 ——以苏州工业园转型为例

罗小龙¹, 郑焕友², 殷洁³

(1. 南京大学城市规划与设计系, 江苏 南京 210093; 2. 中国科学院南京地理与湖泊研究所, 江苏 南京 210008; 3. 南京林业大学风景园林学院城市规划设计系, 江苏 南京 210037)

摘要: 开发区是全球化时代出现的新产业空间。开发区在我国经济发展和改革开放中, 发挥了重要作用。理论界将我国开发区发展阶段总结为“一次创业”和“二次创业”两个阶段, 但是目前我国开发区普遍出现了从工业园向新城转型的趋向。从企业家型城市的理论视角, 通过对苏州工业园发展与转型的实证研究, 论证开发区建设进入“第三次创业”的新阶段——即从工业园向城市新区的转变。在新一轮转型中, 苏州工业园实施了企业家的城市策略, 采取了园区再定位、创造新城市空间等企业家城市行动, 园区的新城功能和第三产业得到迅速发展。同时, 研究也发现园区管委会的管治体系发生了根本变化, 从促进经济增长管理向社会和城市综合管理转型。该研究将对我国新一轮开发区的转型具有重要启示。

关键词: 开发区; 转型; 新城区; 第三次创业; 苏州工业园

中图分类号: P94; **文献标识码:** A; **文章编号:** 1004-8227(2011)07-0819-06

我国开发区主要包括高新技术开发区、经济技术开发区、工业园与工业区、保税区等。过去 20 多年来, 开发区在我国经济与城市发展中扮演了重要作用。学术界和开发区管理者普遍认为, 我国开发区的发展先后经历了“一次创业”(奠定基础)和“二次创业”(提升发展)两个阶段。但是, 近年来一些发展基础较好的开发区开始向新城区转型, 开发区进入了新的发展阶段。本文采用实证研究的范式, 在企业家型城市的视角下对苏州工业园转型进行案例研究, 目的在于论证继“一次创业”和“二次创业”之后, 开发区正在经历着“三次创业”。本研究将深化对开发区发展阶段的认识, 研究发现同时也为开发区向新城区的转型提供政策启示。

1 理论综述: 企业家型城市与我国开发区的发展历程

企业家型城市是欧美近十年来在城市研究中的流行词汇和新理论。企业家型城市理论是在全球城市竞争(Glurbanisation)日益加剧的背景下, 出现的新管治形式^[1]。企业家型城市政府是政府从社会福

利主义向后凯恩斯转型中出现的新政府。企业家型城市政府不仅出现在西方资本主义国家, 也在转型的社会主义国家出现^[2]。

根据 Jessop 等^[1]对企业家型城市特征的总结, 企业家城市有 3 个特征, 即企业家城市的战略、企业家的风格(Entrepreneurial Fashion)和企业家的旗帜(Entrepreneurial Discourse)。企业家型城市的出现对城市空间的发展与转型有着深远的影响。在企业家型城市的研究中, 主要围绕与城市形态和功能相关的 5 个相互关联的经济领域进行研究^[1]。一是, 城市新空间的产生, 即为生产、服务、工作、消费、生活等活动创造新类型的城市空间。开发区和跨界城市等就是这种新类型的城市空间。二是, 空间产生的新方法(New Methods of Space Production)。这些新方法包括物质、社会和数码基础设施建设和规模经济的发展等。三是, 开辟城市新市场。主要是通过建设文娱设施、城市新景观、城市地标工程等, 提高居民、通勤者或游客的生活质量。四是, 寻找新资源供应以加强竞争优势。中央政府投资、跨国资本、劳动力培训等均被视作新资源。五是, 城市再定位, 以提升其在城市等级中的相对地位。本

收稿日期: 2010-10-25; 修回日期: 2011-03-05

基金项目: 国家自然科学基金项目(41071107); 中国科学院南京地理与湖泊研究所领域前沿项目(CXNIGLAS200812)

作者简介: 罗小龙(1977~), 男, 陕西省西安人, 副教授, 博士, 主要从事城市/区域管治、规划和发展政策研究。E-mail: xluo@nju.edu.cn

文将采用企业家型城市的理论,对苏州工业园的转型进行实证研究。

对苏州工业园转型的研究,还需要我们对我国开发区的发展历程进行综述。自1980年代初,我国设立经济技术开发区和高新技术开发区以来,各类工业园区大量涌现,极大地带动了地方经济的发展^[3]。由于各地开发区建设的时间不尽相同,其发展也处于不同阶段,我们很难给出开发区发展阶段一致的时间节点。但理论界普遍认为,我国开发区的建设与发展基本上经历了“一次创业”和“二次创业”两个阶段。

“一次创业”指开发区设立之初的起步和低水平发展阶段。这一时期,开发区在基础设施、投资环境和招商引资等方面做出巨大努力,在制度和物质环境上奠定了开发区进一步发展的基础。这一时期,对开发区的研究主要关注规划、布局等方面^[4~7]。建设初期,开发区围绕“四窗口”(技术、管理、知识和对外政策的窗口)的初衷,将吸引外资、发展工业、出口创汇作为工作的重点^[8]。为了短时间实现生产要素集聚和扩张,开发区采用了粗放式的增长方式,大量引进技术含量低、劳动密集型企业^[9]。因此,出现了建设失控、滥占耕地等负面外部性^[10,11],开发区的增长方式亟待转型。

随着一次创业中出现问题的日益加剧,开发区管理者和学术界开始反思“开发区热”,2001年以后开发区的“二次创业”被广为提及^①。“二次创业”提出开发区要从外延式发展向内涵式发展转变;从注重硬环境建设向注重软环境建设转变;从以国内市场为主向大力开拓国际市场转变;产业发展从小而分散向集中优势、加强集成、发展特色产业和主导产业转变;从渐进式改革向建立新体制、新机制转变^②。二次创业中,产业集群和技术创新^[12]、高新技术产业^[13]、区域创新系统^[14]、都市型工业园转型等^[15]成为学术界探讨的主要焦点。虽然二次创业并没有彻底根除开发区发展中出现的各种问题,但使开发区在产业升级、技术水平、创新能力、管理服务等方面有了质的提升。

近年来,开发区的发展出现了新变化,即从工业园向城市新区转变,从单一制造业发展向服务业并举发展。天津、青岛、南京和大连等城市的开发区纷

纷提出建设新城区的目标^[8,16]。一些发展条件较好的开发区甚至走的更远,直接进行了行政区划调整,设立新的市辖区,例如广州萝岗区(广州开发区)。这种从开发区向新城的根本性转变,将比一次创业和二次创业的意义和影响更为重大和深远,这也是开发区发展正在面临的新机遇与新挑战。因此,我们将之称为开发区的“第三次创业”。下文将选择苏州工业园进行实证研究,探讨开发区的新一轮转型。

2 研究区域背景

国家级开发区苏州工业园设立于1994年,最初由中国和新加坡两国政府合作建设,初衷是加强两国经济技术的交流和建设具有国际竞争力的高科技工业园区,园区同时享有国家经济技术开发区和高新技术产业开发区的优惠政策。园区地处苏州城市东部(图1),占地288 km²(其中中新合作区80 km²),下辖唯亭、娄葑和胜浦3镇。2008年,园区户籍人口31.5万人,常住人口61万。设区以来,苏州工业园综合实力迅速提高,成为国内最具竞争力的开发区之一。在国家级经济技术开发区的综合竞争力评价中,苏州工业园排名第二,仅次于天津经济技术开发区^③。

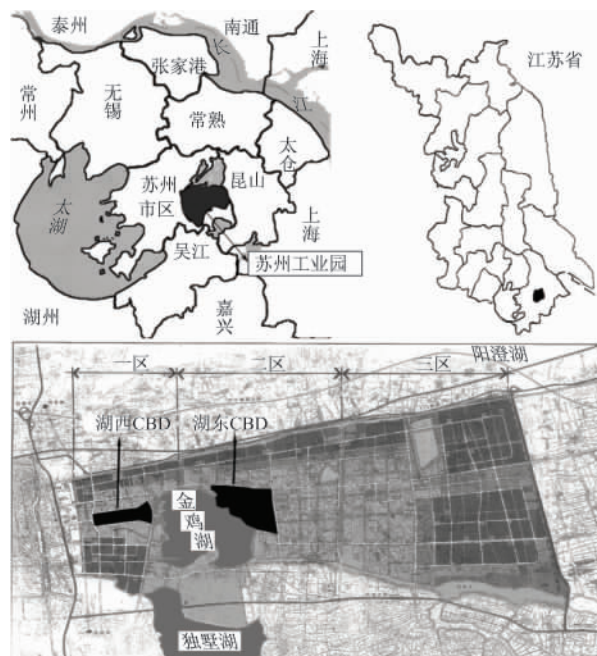


图1 苏州工业园平面图及区位图

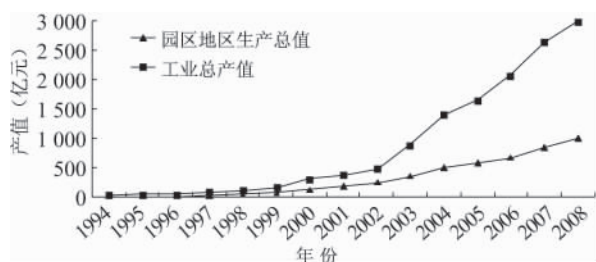
Fig. 1 Layout and Location of Suzhou Industrial Park

①“二次创业”的概念最早是由国务院特区办主任胡平于1994年提出,希望开发区能够转变经济增长方式,但开发区的转型和升级在2000年以后才逐步出现。

②2001年9月国家高新区武汉会议上,“二次创业”被正式提出,并明确其“五个转变”的核心内容。

③商务部. 关于国家级经济技术开发区2007年投资环境综合评价情况的通报[R]. 商资函[2008]60号, 2008.

自建国以来,苏州工业园经济快速发展。1994~2008年,地区生产总值(GDP)从11.3亿元增加到1001.5亿元,年均增长37.8%;工业总产值从35.9亿元增加到2999.5亿元,年均增长37.2%(图2);实际利用外资从0.7亿美元增加到18亿美元,年均增长26.1%。截止2008年底,有79家世界500强企业在园区共投资126个项目。产业发展上,已形成电子信息、精密机械、生物医药和新材料等主导产业,软件、服务外包、纳米科技等新兴产业也发展迅速。伴随工业经济迅猛发展,园区房地产、商贸娱乐、科技教育和旅游等第三产业不断发展壮大,使园区逐步从工业园向城市新区迈进。



资料来源:苏州工业园统计数据(1994~2008)

图2 苏州工业园区地区生产总值和工业总产值变化(1994~2008)

Fig. 2 GDP and Industrial Output in Suzhou Industrial Park(1994~2008)

像其他开发区一样,苏州工业园的发展也经历了一次创业和二次创业。1994~2000年,是苏州工业园的一次创业,即园区的初创和发展阶段;2001年至今是苏州工业园的第二次创业,即园区提升发展阶段。然而自2001年以来,特别是在2005年以后,发展第三产业成为园区发展的新战略。苏州工业园也因此开始了从工业园向城市新区的转型,进入“三次创业”的新阶段。下文将分阶段分析苏州工业园的发展与转型。

3 第一次创业(1994~2000)

1994~2000年是苏州工业园区一次创业。在第一版工业园总体规划中,将园区定位为“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国际化现代工业园区”。围绕“工业”的定位,这一时期工业园将工作重点主要放在规划、基础设施建设、管理与服务水平提升3个方面。

在建设初期,工业园聘请中新两国的城市规划专家,借鉴新加坡城市规划建设的经验,编制了园区

总体规划,为园区建设和发展提出了指导性框架。建设伊始,园区在基础设施和拆迁安置等方面投入巨大资金,基础设施投入强度居国内开发区之首^[17]。一次创业中,园区基础设施建设投资总计86.8亿元,占同期全社会固定资产投资完成额的22.2%。在开发初期,园区即按照“九通一平”的高标准,将“生地”转为“熟地”,为招商引资奠定了良好的基础。在政府管理和服务上,园区也积极学习新加坡城市建设管理、经济发展和行政管理的先进经验,塑造促进经济发展的软环境。

由此可见,园区无论在规划、建设和管理上都借鉴和学习新加坡先进经验,因此是名副其实的学习型园区(Learning District)。通过“一次创业”,苏州工业园奠定了经济发展的良好物质基础和软环境。2000年,基本完成了约12 km²的首期园区开发建设任务,园区地区生产总值达到130.5亿元。但是,这一时期工业园以外延发展为主,无论在外资利用规模,还是在项目水平上都处于较低层次。2001年以来,园区开始注重内涵式增长,发展进入了“二次创业”阶段。

4 第二次创业(2001年以来)

2001年开始,园区开始推进二区和三区建设,工业园发展也因此进入二次创业阶段(图1)。2002年,园区确立了建成“具有国际竞争力的开发区”的目标。围绕这一目标,园区将工作重点放在引进高科技和资本密集、具有辐射带动效应的项目上;加大基础设施投入,加快创新载体建设^[18]。在“二次创业”中,园区以发展高技术含量、高附加值的制造业为目标,重点发展和培育电子信息、精密机械、生物制药和新材料等四大产业和产业集群,并制订了用地、人才和税收等多项优惠政策。以电子信息为例,2001年工业园开始将IC和TFT项目作为招商引资的主攻方向,这些项目不仅投资规模大,而且科技含量高,为园区的提升发展奠定了基础^[19]。目前,苏州工业园IC产业产值占全国总产值的16%,在全国IC产业的发展中有着举足轻重的作用。“二次创业”中,园区也注重创新能力和载体建设,相继建成了国际科技园、独墅湖高教区等一批高新技术创新与新产业功能载体。

经过二次创业,园区实现了跨越式发展。2008年,园区GDP达1001.5亿元、工业总产值2999.5亿元、出口总额311亿元,分别比2000年增长了约

6.7、8.5 和 19.6 倍。产业发展水平不断提升,初步形成了电子信息、精密机械、生物制药和新材料四大特色产业群。高新技术产业产值从 2005 年 892.9 亿元增加到 2007 年 1 572.1 亿元。工业园通过“二次创业”,实现了园区从量的扩张到质的提升的根本转型。

5 新城的出现:三次创业

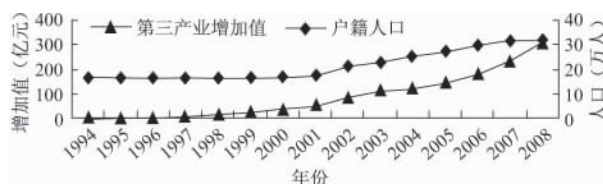
从国内目前工业园发展的趋势来看,工业经济和新区建设发展到一定阶段,工业园将向城市新区转型。对工业园向新城区转型的判断依据,我们选取发展定位的变化,以及人口和第三产业发展状况。

5.1 从工业园到新城的再定位

在一次创业中,苏州工业园总体规划(1995 年)将园区定位为“示范性工业区”;二次创业阶段的园区总体规划(2001 年)将定位提升为“具有国际竞争力的高科技工业园区”。由此可见,在苏州工业园发展的第一个十年,园区将发展工业放在第一位。随着园区人口的集聚,以及经济多元化发展,一个新兴的城区正在苏州东部崛起。2005 年,苏州工业园区的“十一五”规划对园区进行了重新定位,在保留“具有国际竞争力的高科技工业园区”定位的基础上,增加了“现代化、园林化、国际化新城区”的新定位。在其后苏州市城市总体规划(2007~2020)中对苏州工业园也有了新的认识,将园区定位为东部新城和市域 CBD。苏州工业园东部新城和市域 CBD 的新定位,实际上为园区打出了发展的企业家城市的方向和旗帜,成为园区发展历程中的又一里程碑。

5.2 人口和服务业发展

2008 年,工业园共有 61 万人,其中户籍人口 31.5 万人。户籍人口较建国之初增加了近 2 倍。园区的第三产业也呈现迅速发展态势,第三产业增加值从 1994 年的 2.33 亿元增加到 2008 年的 305.83 亿元,占 GDP 比重从 20.6% 增加到 30.5%。2005~2008 年,第三产业从业人员从 5.8 万人增加到 12 万人。从图 3 可见,2001 年以来,是城市人口增长最快和第三产业发展最快的阶段。伴随着城市人口的集聚和服务业的发展,工业园不再是单纯以工业为主导的“国际竞争力的开发区”,而不断向新城转型。因此,在苏州工业园发展的第二个十年(2005 年以来),工业园采用了企业家城市的策略——对园区进行重新定位、创造新空间(CBD 等),开始了工业园的第三次创业。



资料来源:苏州工业园统计数据(1994~2008)

图 3 苏州工业园区第三产业增加值和户籍人口变化(1994~2008)

Fig. 3 Changes of Added Value of Tertiary Industry and Household Population in Suzhou Industrial Park (1994~2008)

与西方国家不同,中国城市转型中的企业家发展策略是一项政府工程(State Project)^[2]。围绕东部新城和市域 CBD 的新定位,2005 年园区采取了企业家政府的行动计划——启动了“服务业倍增计划”,即实现 2010 年园区服务业的倍增发展。例如,为推进东部新城和 CBD 建设,2006 年园区将行政中心东迁至金鸡湖湖东地区,以带动湖东地区的开发。应当指出,这种搬迁行政中心的做法常常被地方政府用于新区开发,以在较短的时间内拉开城市发展的框架。

因此,园区正在从一个单纯的制造业空间向生产-消费综合空间转变,城市功能日趋多样化。我们认为,工业园向新城区的转型是开发区的“第三次创业”。

6 从促进经济增长到城市综合管理

园区管治变化也可判断园区第三次创业的趋势。同我国其他城市的开发区一样,苏州工业园采用管委会的园区管理模式。管委会并非一级政府,而是代表市级政府行使行政管理职能的派出机构。随着工业园向新城区的转型,管委会也从最初的促进经济增长(Pro-growth)的政府向实施城市综合管理的政府转变。

在一次创业中(2001 年前),园区管委会是促进经济增长的政府,将工作重心放在土地开发、基础设施建设、招商引资和工业项目上。在行政设置上,园区管委会也侧重经济职能,部门设置多为与园区开发、招商引资,以及与企业密切相关的工商管理、税务等部门。在社会和城市综合管理上,仅设置了社会事业局。

2001 年以后,园区开始逐步从原先单纯的生产型开发区向综合型新城区转变,园区管委会的社会

和城市综合管理职能不断得到强化。2001年后,陆续新增设了劳动和社会保障局、教育局、公安分局、人民检察院、人民法院、民政局和城市管理局等13个社会与城市综合管理部门。由此可见,随着园区向新城的转变,管委会的职能也从单纯的促进经济增长向经济增长与社会管理并重转变。

7 结论

自1980年代中期我国设立开发区以来,开发区在经济发展和对外开放中发挥了积极的作用。二十多年来,开发区的发展经历了多次转型,在产业结构、土地利用、空间发展等方面出现了诸多变化。理论界将开发区的发展总结为“一次创业”和“二次创业”两个阶段。然而,开发区的发展是动态的,需要我们不断的理论总结和认识。本文通过对苏州工业园发展与转型的实证研究,指出开发区发展进入第三次创业的新阶段。

第一,开发区经济和社会发展到一定阶段后,将进入向新城区转型的发展新阶段。与现有的理论总结一致,苏州工业园像其他开发区一样,先后经历了一次创业和二次创业两个发展阶段。在一次创业中,苏州工业园工作重心在于规划、基础设施建设、招商引资,一次创业奠定了园区发展的基础;在二次创业中,提升内涵是园区发展的核心所在。在此两阶段论的基础上,苏州工业园的实证研究表明,开发区正在经历“第三次创业”——从纯粹工业生产的开发区向具备综合城市职能新城区的转型。这一转型是开发区数十年来,产业和人口集聚发展和不断提升的结果。

第二,在第三次创业中,工业园采用了企业家城市的策略。园区通过从工业到东部新城和CBD的再定位,为园区发展明确了方向,打出了企业家城市的旗帜。园区实施了以“服务业倍增计划”为核心的企业家城市行动策略,在工业园中创造了CBD、居住、旅游等城市新空间(功能载体)。苏州工业园第三产业的快速发展表明园区实施的企业家城市策略是成功的城市发展策略,加速了园区从工业区向新城区的转型。

第三,园区的管治体系也经历了从促进经济增长到社会和城市综合管理的转型。伴随着园区产业和空间的转型,园区管治体系也发生了根本变化。园区建立初期,管理机构设置以促进工业发展为目标,是典型的促进增长的政府。二次创业和三次创

业以来,随着新城的出现,园区管委会的职能有所变化,开始了从促进经济增长的管理到社会和城市综合管理的转型。社会事务管理成为园区管委会工作的主要内容之一。可以预见,苏州工业园管委会将最终发挥一级政府的作用。

需要指出,苏州工业园向新城的转型代表我国开发区发展最新趋势,其转型中所采用的企业家城市战略和培育新城的具体行动对同类开发区具有普适性。但是由于各地的开发区处于发展的不同阶段,苏州工业园处于经济发展地区,且处于发展前列,研究发现有一定的特殊性,对其他中西部地区的开发区转型需要我们更多的研究关注。

参考文献:

- [1] JESSOP B, SUM N L. An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies in and for (inter)urban competition [J]. Urban Studies, 2000, 37(12): 2 287~2 313.
- [2] WU F. The (post-) socialist entrepreneurial city as a state project: Shanghai's reglobalisation in question [J]. Urban Studies, 2003, 40(9): 1 673~1 698.
- [3] 褚振坤. 开发区空间集约利用研究[R]. 南京: 中国科学院南京地理与湖泊研究所, 2007.
- [4] 周干峙. 关于经济特区和沿海经济技术开发区的规划问题[J]. 城市规划, 1985, 5: 3~6.
- [5] 魏清泉. 广州经济技术开发区的选址评价与发展探讨[J]. 中山大学学报(自然科学版), 1987, 2: 1~7.
- [6] 张器先. 试论经济技术开发区的规划与建设[J]. 城市规划, 1985, 3: 3~5.
- [7] 顾朝林, 赵令勋. 中国高技术产业与园区[M]. 北京: 中信出版社, 1998.
- [8] 杨东峰, 殷成志, 史永亮. 从沿海开发区到外向型工业新城: 1990年代以来我国沿海大城市开发区到新城转型发展现象探讨[J]. 城市发展研究, 2006, 13(6): 80~86.
- [9] 向 昀. 我国开发区二次创业面临的新形式与对策[C]//彭森. 中国开发区年鉴 2004. 北京: 中国财政经济出版社, 2005: 120~122.
- [10] 杨继瑞. “开发区热”的理论思考与对策研究[J]. 社会科学研究, 1994, 2: 12~17.
- [11] 闫 川. 开发区蔓延反思及控制[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2008.
- [12] 王辑慈. 创新的空间: 企业集群与区域发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2001.
- [13] LIU W, DICKEN P, YEUNG H W C. New information and communication technologies and local clustering of firms: A case study of the Xingwang Industrial Park in Beijing [J]. Urban Geography, 2004, 25(4): 390~407.
- [14] ZHU D, TAN J. A regional innovation system in a small-sized region: A clustering model in Zhongguancun Science

- Park[J]. Technology Analysis & Strategic Management, 2005,17(3):375~390.
- [15] 马仁峰,沈玉芳. 网络创意产业、低碳经济与上海都市型工业园转型[J]. 长江流域资源与环境, 2011,20(2):211~216.
- [16] 柴彦威,曲华林,马 玫. 开发区产业与空间及管理转型[M]. 北京:科学出版社,2008.
- [17] 彭 森. 中国经济特区开发区年鉴[M]. 北京:中国财政经济出版社,2002.
- [18] 苏州年鉴编纂委员会. 苏州年鉴 2003[M]. 苏州:苏州大学出版社,2003.
- [19] 苏州市档案局,《苏州年鉴》编辑部. 苏州年鉴 2002[M]. 苏州:古吴轩出版社,2002.

“THIRD TRANSITION” OF DEVELOPMENT ZONES: FROM INDUSTRIAL ZONE TO NEW URBAN DISTRICT ——A CASE STUDY OF SUZHOU INDUSTRIAL PARK

LUO Xiao-long¹, ZHENG Huan-you², YIN Jie³

(1. Department of Urban Planning and Design, Nanjing University, Nanjing 210093, China; 2. Nanjing Institute of Geography and Limnology, Chinese Academy of Sciences, Nanjing 210008, China; 3. College of Landscape Architecture, Nanjing Forestry University, Nanjing 210037, China)

Abstract: Development zones, the new industrial spaces emerged in the era of globalization, have played a crucial role in China's economic development. In theory, its development has been divided into two stages: the first transition and the second transition. Recently, however, there is a new trend that industrial zones are transferring into new urban district in China. Based on the analysis of development and transformation of Suzhou Industrial Park, this research has a more thorough understanding of development zones, and points out that the Suzhou Industrial Park has entered into the third transition, in which the industrial park transforms into a new urban district. During this transition, by implementing entrepreneurial strategies and adopting entrepreneurial actions such as repositioning, creating new urban spaces, Suzhou Industrial Park accelerates the development of new urban district and tertiary industry. This research also found a fundamental change of industrial park governance system—the main function of management committee has transformed from promoting economic growth to comprehensive management of society and urban district. The findings have important implementations for China's industrial zone transformation.

Key words: development zones; transformation; new urban district; the third transition; Suzhou Industrial Park