

昆山之路及其未来

The Development Course of Kunshan City and its Future

文：牛凤瑞 NIU FENGRUI (中国社会科学院城市发展与环境研究中心主任，研究员)
宋迎春 SONG YINGCHANG 李学锋 LI XUEFENG (中国社会科学院城市发展与环境研究中心)

■ 昆山之路

2003年，昆山每天创造的GDP超过1亿元，每天创造的财政收入超过1500万元。昆山由20多年前的一个农业县一跃成为全国最发达、经济实力最强的县市之一，其发展经验，有论者总结为抢抓机遇，全面优化投资环境，坚定不移地走外向型经济之路；有论者以不断解放思想、敢为人先、改革创新来概括，均为言之凿凿之论。昆山的发展，当然离不开改革开放的大背景和经济全球化的大趋势，也离不开昆山地处长三角、毗邻上海的区位优势和海纳百川的优良文化传统，但深入分析后不难看出，发展的动力源和调节器、发展的指挥协调中枢还在昆山政府。与以发展乡村集体企业为特征的原苏南模式、以个体私营企业为特征的温州模式、以引进外资为特征的珠三角模式相比较，昆山最大的不同恐怕还在于地方政府更

组，其中充满各种交错复杂的社会矛盾和利益冲突。由中华传统文化的历史积淀和中国特殊国情、发展阶段所决定，中国的改革开放和现代化建设要更多地体现为自上而下推进。在这一过程中，唯有党和政府才有能力、有权威、有资格对矛盾进行总体协调。换言之，只有党和政府的主导作用才能减少不确定因素的干扰和社会振荡，降低现代化成本。中国幅员广阔，各地发展的条件各不相同，而县(市)域内的差距却相对较小。县级历来是中国最基层的基本行政建制单元，平均人口数十万乃至上百万，面积数百乃至上千平方公里，县(市)级党委和政府既有相对独立完整的行政功能，又拥有相对足够的资源整合能力，是解放思想、更新观念、与时俱进、把握改革创新进程的最合适的行政层级。以这样一个逻辑起点来认识昆山之路，可以看到昆山的任何发展都与地方政府主导作用息息相关，两者呈现出极强的因果关系。当然这种提法的背后含义是：昆山发展中的任何问题都与地方政府有关。

一、地方领导的“政治企业家”素质与制度创新

中国改革开放和经济迅猛发展的过程，也是制度不断创新的过程。基于“摸着石头过河”的改革理念和对稳定的偏好，中央政府倾向于先“试点”再推广。对于一个地方来说，获得“试点”就意味着能采取特殊政策和措施，在吸引稀缺资源(如资本、技术等)的竞争中占据有利地位。在改革实践中，这种“试点”一是直接来源于中央政府授权，二是来自于地方的探索，尔后为中央(上级)所认可。地方政府为取得潜在制度收益，充分利用其能控制的资源和政治手段，或竞争改革“试点”权，或通过“变通”、暗中模仿、制定地方性文件等方式，走“由下而上”的改革之路，都是理性的选择。但前者显然风险较小、后者弄不好则会断送政治生命，风险和预期收



昆山十年辉煌的背后，地方主要领导者的“政治企业家”素质发挥了关键作用 摄影：陆华

益并不对称。这一点已为历史上历次改革者的命运所证明。

强有力的主导作用。所以，我们认为，昆山之路的精髓是地方政府主导下的思想解放和制度创新。

中国的改革开放和现代化建设是经济社会结构的大变动、大重

益并不对称。这一点已为历史上历次改革者的命运所证明。

在昆山发展中有为数众多的“第一”：江苏省第一家中外合资企业、江苏省第一家外商独资企业、江苏省有偿转让的第一幅土地、

全国第一家自费开发区、全国第一个封关运作的出口加工区等等。这些“第一”，现在已经成为制度创新的重要成果。但如果没有当时昆山领导人的远见卓识和造福一方的价值取向，如果没有当时昆山领导人敢于承担制度创新的巨大政治成本的勇气，就不会有机遇（机遇属于有准备者）抢抓上述的“第一”。

作为制度创新的主要倡导者和创新制度的主要设计者，昆山地方政府主要领导者的“政治企业家”素质发挥了关键的作用。所谓政治企业家，就是既有政治家的素养，又有企业家的才能，并利用政治权力实现经济目标的党政负责人。正是因为有了政治企业家的示范和带领，昆山才能冲破思想束缚和制度障碍，不断在实践中尝试，总结经验；才能审时度势，做出科学决策。二十多年来，昆山领导人换了多任，但昆山并没有象一些地方那样，发展方向随着一、二把手的变化而变化，而是一任接一任，坚持既定方向不动摇，使昆山之路一站又一站地向着既定目标前进，这不能不说与昆山政府领导的政治企业家素质密切相关。

二、建设服务型政府与便宜的昆山

没有外部资本、技术、劳动力、管理等要素的进入，就没有昆山今天的发展。而之所以能吸引大量外部要素进入，成为外商投资的乐园，是因为昆山具有外部要素获得高回报的软硬环境，从而使昆山921平方公里的国土成为世界各地要素实现优化配置的地域空间。而构造这一软硬环境的主体策划者和设计者是昆山政府。

改革开放初期，昆山政府招商引资中的举措主要体现在两个方面：基础设施建设和实施优惠政策。但随着全方位开放格局的形成，各地在基础设施大幅度改善的同时，政策趋同化，优惠政策效应逐渐弱化，于是，转变政府职能、提高政府行政能力和服务水平成为关键因素。而这需要昆山政府自身的改革与创新。

20多年来，昆山市一直致力于由管制型政府向服务型政府的转变。关于服务型政府的基本标志，昆山人最初的诠释是“对外商不说不，不说不能做，只说怎么做”；后来是政府必须“诚信服务、规范行政”，与国际化接轨，降低企业交易成本，提高行政管理效率。

昆山大力营造“亲商、安商、富商”的经营氛围。亲商，就是以情招商，以诚待商，尊重财富、尊重富人。安商就是不但要让外商安心投资经营，还要使投资者在昆山安居乐业。十几年来昆山从未

发生过针对外商及其眷属的重大人身侵害和财产损失事件，就是打造平安昆山的结果。富商，就是要让外商有利可图。1998年昆山海关作为国家首批内陆点通关运作，大大改善了外资企业通关条件；抓住龙头企业，构筑产业链延伸和企业集群的高平台，加快欧美工业园、日本园、大学园规划建设；引进研发机构，提升产业链核心竞争力，规避“加工在内，研发在外”的风险等等，为外企改善经营条件、降低成本提供构造了外部条件。成立“三条渠道”（市外商投资企业协会、台资企业协会和定期举行的外商沙龙活动）进行经常性政府和企业的沟通；压缩行政收缩、规范行政检查；建立“三个中心”（外商投资服务中心、外商投诉受理中心和外商配套协作中心）作为对外资企业服务的专门机构。这些一方面降低了政府与外商沟通的信息成本、降低了外商交易成本，另一方面也提高了政府管理效率。

“亲商、安商、富商”的社会氛围使昆山的投资环境成为全国的佼佼者，使已经进入昆山的外商成为低成本高效率的“招商团”。近年来，“以商招商”、“以外引外”已经成为昆山招商引资的重要渠道。建设服务型政府，构造了“便宜”的昆山；便宜的昆山降低了外资企业的交易成本，外资企业的成功又为昆山高效率地招商做出了样本。这就是昆山与外商的双赢。

三、“集中型工业化”和城市化相结合

昆山的工业化相对起步较晚，但起点较高。昆山没有沿袭乡镇企业村村点火、处处冒烟的传统模式，而是强调工业向园区集中，坚持工业化和城市化协调发展。

没有城市化的工业化是不可想象的，一个农村人口占多数的现代化也是不可想象的。没有集中的工业化将支付高昂的分散化成本。工业化与城市化相互促进，协调发展，是经济发展的客观规律。现代城市不仅仍将是产业中心，而且是人居中心、科技文化中心、环境保护和生态建设中心。工业化与城市化互为动力是现代化建设的必然要求。农村工业化在一定历史阶段对农村经济发展、资本积累发挥了积极作用，但从长远看，不符合现代化大工业的要求，必将成为工业化进一步发展的阻力。昆山在工业化起始阶段，就提出了以旧城为依托，自费兴办开发区，确保了城市在工业化中的主要载体地位，减少了分散工业化的成本。昆山在发展工业的同时，降低进城门槛，推动人口向城市集中。依据户籍人口统计，

□ 与以发展乡村集体企业为特征的原苏南模式、以个体私营企业为特征的温州模式、以引进外资为特征的珠三角模式相比较，昆山最大的不同恐怕还在于地方政府更强有力的主导作用。所以，我们认为，昆山之路的精髓是地方政府主导下的思想解放和制度创新。

2002年昆山城市化率已经达到60%以上，城市化不但满足了某些服务行业所需的“门槛人口”，提高了基础设施的利用效率，使广大农村人口能平等分享工业化、城市化的文明成果，而且为推进农村规模经营，从根本上解决“三农问题”奠定了基础。

产业集群化是减少交易成本、提高基础设施运行效率的必要条件。昆山将各类园区当作改善投资环境、增强城市吸引力的重要载体，努力把经济技术开发区建成具有国际竞争力的一流园区，积极推进出口加工区、日本工业园区、软件园、大学园区、玉山高科园、华扬科学工业园区、京阪科技园、周庄传感器产业园等特色功能园区的开发建设。基础设施的集中投入，提高了投资效率。优良的园区公共设施，吸引了产业的集中，又降低了工业化、城市化的成本，形成了良性互动。昆山发展的良好态势，很大程度上是在分享集中工业化的红利。

昆山能够走工业化、园区化和城市化相结合的道路，没有政府的介入、规划和管理是不可想象的。

■ 昆山未来发展方向

1980年代昆山市实现了“农转工”历史性跨越，1990年代初中期实现了“内转外”格局的转变，1990年代后期发生了“散转聚”阶段性变化，21世纪初昆山呈现出“低转高”的新态势。强化领先优势，提升发展水平，在全省2005年率先实现高水平小康社会，2010年实现现代化是昆山的战略目标。中央提出科学发展观后，昆山起点高，行动快，势头良好。

一、注重工业化与城市化良性互动，统筹城乡发展

2003年，昆山GDP达430亿元，比上年增长30%以上；财政收入66亿元，比上年增长近60%。照此速度，两三年即可实现经济总量翻一番。昆山在有意识引导产业关联密切的企业集聚，形成产业集群，提升产业竞争力，注重民营经济发展的同时，加快城市发展，努力构建工业化和城市化的互动机制。

一是牢牢抓住规划这个龙头，统筹规划城乡用地，节约用地，集约用地，积极引导产业向园区集中、人口向城镇集中、土地向规模经营集中，工业化和城市化形成了良性互动。

二是努力构造与经济社会发展水平相适应的城市空间结构，确



昆山市街景 摄影：陆华

立现代化中等城市发展目标和中心城市东拓西扩发展走向以及“一城一带六镇”城镇体系格局，形成城乡协调发展的空间格局。

三是狠抓基础设施建设，实施市域交通网、饮用水水源保护、组团供水、污水处理、输变电站等一批基础设施重点工程，推进城乡协调发展的进程。中国农村的不发展是因为城市的不发展，解决“三农”问题的根本出路是减少农民，而减少农民的根本途径是推进城镇化。从目前看，昆山市区的规模还比较小，正处于规模边际效益扩张时期，与其经济规模和人口集聚的趋势还不适应，未来昆山的发展方向应是市区大都市化，市域农村郊区化。

二、构建农村社会保障体系，给农民以市民待遇

全面建设小康社会重点在农村，难点也在农村。没有农村的现代化，就没有国家的现代化。昆山以富裕农民为工作重点，坚持增收与减负并重。2003年昆山人均GDP已超6000美元，城乡收入差距为1.8:1，远低于全国平均水平，构筑农村社会保障体系的条件已经具备。

1998年昆山在江苏省较早建立农民最低生活保障线制度，2002年将保障线由1200元提升到1500元。随后全市又开展了城乡并轨的农村养老保险和农村医疗保障制度试点。2003年底全市已有19.5万农民参保，占应保人数的99%，当年全市发放养老金达1.2亿元，仅此一项，全市农村人均增加收入400元。适应城市建设占地的需要，昆山实行征(用)土地补偿“年薪制”，按照口粮田每亩900元，

自留地每亩600元, 责任田每亩300元的标准, 对农民每年实施补偿。2003年全市共补偿1.2亿元。对农民住宅不搞宅基地置换, 而是实行货币补偿的“拆一补一”政策, 保障失地农民不失业, 不失利, 不失财。去年全市拆迁1.2万户, 户均补偿25万元左右。昆山失地农民能够共享城市化成果, 确保了城市化进程中的社会和谐, 为解决城郊失地农民的难题提供了新鲜的经验。

三、对外来人口实行“属地待遇”, 是昆山为中国的可持续发展做出的又一大贡献

农村人口向城市聚集, 中西部人口向东部沿海发达地区聚集, 大都市密集区人口、GDP占全国的比重持续上升是未来10~20年中国经济社会发展的总趋势。这一趋势是市场作用的结果, 不以人的意志为转移。这一趋势, 一方面造成城市和东部沿海地区人口压力的增加, 另一方面推动中国生产力要素的空间优化配置, 我国综合实力和国际竞争力增强, 也为中西部地区生态环境的改善创造了条件, 是发展起来的东部对中西部的重点支援。

昆山市有外来人口60万, 与户籍人口的比例为1:1。外来人口大量集聚昆山, 一方面为昆山经济发展提供了充足的、价格相对较低的劳动力, 刺激了服务业的规模需求, 另一方面也为昆山带来了基础设施扩容、就业、环保、治安、计划生育等方面的巨大压力。西部地区两个县的人口总和不过六、七十万, 昆山市接纳的外来人口相当于减轻了西部地区上万平方米土地的人口承载力, 这是昆山对全局发展的又一大贡献。对此, 昆山有清醒的认识, 努力消除外来人口融入本地的制度和障碍, 对外来人口实行“属地待遇”, 使外来人口在就业、社会保障、子女教育等方面享受与当地同等的待遇, 努力营造“共处一地、共保平安、共创繁荣、共树新风”的社会氛围, 体现了昆山对外来人口的人文关怀和以人为本的理念。

四、建设“绿色昆山”, 营造一流人居环境

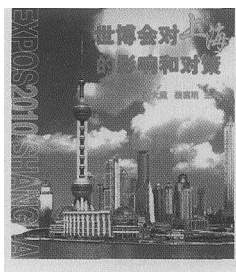
保护环境、实现可持续发展是人类对自身发展认识的飞跃。近年来, 在不断巩固国家卫生城市、国家环保模范城市创建成果的基础上, 昆山提出了创建全国生态示范市的新目标, 努力营造人与自然和谐共处的生态环境。依据循环经济理论, 昆山把产业布局 and 产业结构调整与生态环境建设结合起来, 对企业进入设立环境门槛, 在各类开发区推行ISO14000环境管理体系和清洁生产审计; 按照生

态经济体系建设生态工业园区, 规划建设大型生态公园和公路、河流、高压走廊防护林带, 打造与经济发展水平相适宜的一流人居环境。与此同时, 昆山注重文化、体育、医疗、教育等社会文化设施建设, 全面展示可持续发展的理念。

总之, 在新世纪的初始, 昆山的发展体现了“五个统筹”的科学发展观。但昆山的经验有其普遍借鉴意义, 也有其特殊性, 昆山特定约束条件下的具体做法不能照搬。昆山产业结构升级、基础设施建设、生态社会建设也还有很长的路要走; 随着其他县市的发展和市场经济体制的完善, 昆山将面临更激烈的市场竞争, 特别是中国加入WTO各项承诺的兑现, 昆山将面对更大的国际风险。另外, 昆山在行政体制改革和科学化、民主化决策机制的与时俱进等方面仍任重道远。

责任编辑: 王缙

新 著 点 击



《世博会对上海的影响和对策》

出版: 同济大学出版社

主编: 诸大建 姜富明

定价: 30元

本书由同济大学世博会研究中心组织、同济大学MPA研究生撰写。全书分为六部分, 分别是主题报告(2010年世博会对上海生活质量的影响与对策研究)和五个专题, 论述了世博会与上海经济发展、社会发展、城市建设、长江三角洲发展及政府管理的关联与影响。文章涉及面广, 论述深刻, 反映了同济大学参与世博研究的努力与城市规划领域的学术特色。

该书由同济大学书店提供。

书店地址: 四平路1239号, 同济大学本部和平楼118室
电话: 021-65982475 传真: 021-65980502 联系人: 李春亮