

---

# 简析昆山开发区初创期的历史经验

张树成

今年，是“昆山之路”发祥地的昆山经济技术开发区“国批”升格 30 周年。在这特殊的日子，回眸昆山开发区从吹响横向经济联合的号角到拉开发展外向型经济的序幕，从持续快速发展的高增长到转型升级发展的高质量，从区内全面协调发展到城乡一体融合发展的历程，总结其发展轨迹、光辉成就及其成功的历史经验，是一件很有意义的事。

## 一、选址独辟蹊径

开发区摆在哪里？这是开发区创建伊始必须慎重考虑的首要问题。1984 年 5 月，中共中央、国务院决定除了已建的深圳、珠海、厦门特区之外，进一步开放包括南通、连云港在内的 14 个沿海沿江城市，即天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海。同年 12 月，南通、连云港被批准设立经济技术开发区。而急于改变经济落后面貌的昆山却不在其列，怎么办？县委、县政府一班人审时度势，在改革开放大潮中看到了新的发展坐标，效仿“国批”开发区谋划自费兴办开发区。从当时情况来说，跨越这一步谈何容易。首先碰到的是开发区选址问题。根据国外的经验，要求在远离市区、相对封闭的地方建立开发区。由此，南通、连云港两个开发区的选址分别放在距离市区二三十公里外的富民港和黄九埭。但因交通不便条件差，每到夜晚，企业职工下班都回城里了，开发区黑灯瞎火，一片漆黑宁静，逢到风雨落雪，职工叫苦不迭。昆山的领导通过调研注意到了这些情况，昆山工业新区（开发区）到底摆在哪里？通过广泛征求意见，权衡利弊，独辟蹊径。对此，曾有过争议，大体有四种不同意见：有的主张放到原劳改农场的红旗砖瓦厂，那里有好几百亩国有土地发展回旋余地大，但同样存在南通、连云港远离城区的弊端；有的主张由县城向西拓展，毗邻苏州办事方便，但有一个规模较大的火葬场和大片墓地，迁移难度大、敏感度强；有的主张放到与上海交界的花桥镇新东等村的插花地，但有一个涉及千家万户利益的香烟市场，关闭的工作难度大，搞不好还会闹事；有的主张依托老城区向东延伸，放在与老城区一河之隔的城南乡西河、合兴等村，其优势既有大片地可征用，又有疏浚江河时堆积的不少闲置土地，更有老城区完备的水电、通信等公共服务设施可发挥利用，还有需要工作人员可从老城区机关事业单位抽调借用，这样既节约了财力，又便于开展工作，有效纾解创办初期的一系列困难与问题。通过上述四种意见的分析，最终选择最后一种意见，依托老城，开发新区。1984 年 7 月由时任市人大常委会主任孙福贵带领城南乡副乡长李保安、县城建局长斐云良及工程技术人员张源、秦耀如，县政府办公室张树成等人赴城郊接合部的城南乡珠江、西河村以及同丰油厂等地现场勘察，听取了珠江村书记张阿毛和同丰油厂厂长施幼康的意见。不久，时任县长吴克铨根据《1984—1986 年县政府三年工作规划》确定在县城东南面开辟工业新区的计划，组织有关部门搞了一个占地 3.75 平方公里的工业新区规划，其中 1 平方公里作为首期开发启动区。1984 年 8 月 21 日县人大九届三次常委会审议批准实施。怎样开发呢？县委、县政府坚持从长计议，自力更生，敢为人先，“富规划，穷开发”的方针组织实施。所谓“富规划”，就是着眼长远，面向现代化，力求规划设计新，功能全，配套齐，标准高；所谓“穷开发”，就是不讲排场，不摆阔气，勤俭办一切事业，少花钱、多办事，花小钱、办大事。资金筹措上采取“四个一点”办法，即向受益单位集一点，由地方财政筹一点，向银行贷一点，从出让土地收入中分一点，使用时集中用于减少，讲究产出效果。就这样，开发区内的基础设施很快达到“五通一平”的要求，即通车、通电、通信、通给水、通排水，土地平整。时隔不久借助昆山化肥厂热电项目之力，实行统一供热、供气，达到“七通一平”。区内开发本着量力而行原则，先生产、后生活，先摆工厂、后建辅助设施，不搞“圈地运动”，实行滚动开发，土地用一块征一块，企业办一个成一个，这样既节约土地与投入，又为入区企业加快竣工投产创造了良好的条件。实践证明，独辟蹊径，依托老城，开发新区，滚动开发，有序推进，收到了事半功倍的效果，闯出了一条自力更生、多快好省的自费创办工业新区（开发区）的新路子。1984 年 8 月起步至 1992 年 10 月的 8 年自费开发，入驻企业 104 个，其中“三资”企业 68 个，实现地区生产总值由零跃升到 5.5 亿元，工业总产值达 21.1 亿元，出口总额 1.01 亿美元，可支配财政收入 5790 万元，昆山自费开发区虽不是“国批”开发区，但这些指标在当时全国 14 个“国批”开发区中名列前茅。因此，国务院特区办高看一眼，经常以 14+1 的身份邀请昆山自费开发区参

---

加全国“国批”开发区会议。1987年11月26日，中共中央总书记带领吴启立、芮杏文、杜润生、何椿霖、李岚清等领导和沪苏浙皖的主要领导视察昆山自费开发区，给予充分肯定。翌年7月22日《人民日报》头版刊登了“昆山之路”评论员文章，赞扬昆山开发区自力更生、艰苦奋斗的精神，从此“昆山之路”声名鹊起，闻名海内外。1992年8月，因昆山自费开发区成绩显著，被国务院批准为全国第16个经济技术开发区，从此由另册入正册，名副其实跻身“国批”开发区的大家庭，为昆山整体发展开辟了成功之路。

## 二、发展独树一帜

昆山自费开发区拉开序幕时，苏南地区“村村点火，处处冒烟”的社队企业发展如火如荼，势如破竹，叫响了以无锡为代表的“苏南模式”闻名海内外。究其成功的一个重要原因是抓住了上世纪70年代工人下放、知青插队、社队企业政策宽松的机遇，利用与发挥下放工人、知识青年插队的千丝万缕关系，以及广泛聘用城市大中型企业中的科技人员下乡帮助发展社队工业的“星期日工程师”，共同致力于引进项目、产品，与城市企业配套发展，打下了工业厚实基础。此时，昆山苦于执行上级要求“不要东张西望”，迟疑了一下，而且老是背着“田多劳少，分配蛮好，粮食贡献不少”的思想包袱，致使经济总量和人均收入一度在苏州地区6个县中落到最后一位，人称“小六子”。1983年苏州市6县的工农业总产值平均13.36亿元，而昆山只有7.92亿元；6县人均年收入473元，而昆山只有403元。

面对现实，昆山自费开发区怎样发展呢？县委副书记、县长吴克铨则竭力主张昆山要打好翻身仗，决不能走苏南乡镇企业村村点火，处处冒烟的“小而散”，资源浪费、环境污染的老路，不步后尘，独树一帜，坚定不移走集中、集约发展的新路。在这关键时刻，于1984年9月，吴克铨率领分管工业副县长夏梁鑫、经委副主任（乡镇工业局局长）宣炳龙、经济协作办周剑等同志前往深圳蛇口工业区考察学习取经，此举着实起到了增长见识，扩大视野，坚定自信的镜鉴作用。回昆后，在全县三级干部会议上进行算账对比教育，搞自费开发区工业集中发展至少有三大好处：一是不到处铺路子，既节约土地资源，又保护生态环境；二是实行集约发展，水电气等公共服务设施企业不搞“小而全”，借助各方力量，减轻财政支付压力；三是入区企业、项目、产品以及设备择优为主，不拾破烂货，先进与超前并重，借以后来居上。但账好算、话好讲，昆山要在传统农业的基础上办工业难度确实很大，那时要项目没有信息，要投入没有资金、要技术没有人才、要流通没有渠道、要管理没有经验，好似“叫花子”吃三鲜要一样无一样，困难重重，寸步难行。

解放思想天地宽，实事求是办法多。党的十一届三中全会精神为昆山的发展指明了方向，务必解放思想，破解禁区，充分发挥昆山天时、地利、人和的优势，扬长补短，才能从根本上加快步伐迎头赶上。所谓天时，党的三中全会确立了实事求是的思想路线，制定了改革开放政策，把工作重点转移到以经济建设为中心的轨道上来，不唯上而唯实，为昆山兴办自费开发区大力发展工业经济营造了客观条件；所谓地利，昆山地处苏沪之间，东距上海40多公里，西邻苏州30多公里，上海虹桥机场、海港码头只需要一小时车程即可到达，加之昆山确立“若要富先修路，通了路穷变富”的观念，打通了与上海交界的好几条公路，使昆沪交通更加便捷，凭借“昆山是上海屋檐下”有着传统的经济联系，依托上海发展昆山具有得天独厚的地域优势；所谓人和，昆山不仅有着深厚的文化底蕴，历史悠久，人文荟萃，而且经过拨乱反正，广大干部群众焕发了极大的社会主义积极性，渴望办工业的愿望十分强烈，“眼望大烟囱，心里热烘烘”；县委、县政府一班人有着孜孜追求改变昆山落后面貌的信心与决心。通过分析，广大党员干部茅塞顿开，心往一处想，劲往一处使，凝聚起精力、财力、劳力，动脑筋，想办法，一步一个脚印，有序推进自费开发区迅猛发展。

独树一帜，不只在指导思想上遵循天时、地利、人和的发展规律，而且在发展路径选择上与众不同。首先体现在全方位、多视角开展横向经济联合。1984年初，中共中央国务院在1980年2月1日发布的《关于推动经济联合的暂行规定》基础上，作出了《关于经济体制改革的决定》，县委、县政府领导又接受全国著名社会学家费孝通的建议与点拨，冲破左的思想禁锢喊出了“要发财靠上海”的口号，把贯彻落实国家对内搞活经济，对外开放的方针作为一个重点战略步骤来抓，并赋予经济技术协作办公室发挥协调、组织、指导全县横向经济联合工作的职能。随即从上到下，各级各部门通过各种渠道奔赴大上海，寻找靠山、洽谈项目、谋划发展。上海金星电视机一厂、纺织漂染厂等著名企业通过双方洽谈，一拍即合，捷足先登开发区创办联营厂，切实做到

当年建厂、当年见效。不久，这条横向经济联合之路拓展到江西、贵州等地的“三线”军工企业，以及大专院校、科研单位，“筑巢引凤，引凤筑巢”，项目引来一个，带来一批，葡萄串效应十分明显。例如引进江西 897 厂入驻开发区办了一家万平电子有限公司，结果一万带来 8 个“万”字号电子信息企业。1986 年 3 月 23 日国务院颁布了《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》后，以开发区为龙头，在全县范围内很快形成了多层次、全方位搞各种形式的横向联合，包括合资经营、技术合作、来料加工、定点配套、补偿贸易、产销挂钩等紧密型、松散型和全行业的联合，由此，昆山以取人之长、补己之短，“借鸡生蛋”“借梯上楼”“借船出海”“借智生财”，达到风险共担、利益共享、互惠互利、共同发展的目的。不到两年时间，区内就有 13 家与上海联营企业竣工投产，实现工业产值 2.78 亿元，利润 10.9 万元，上交税金 607 万元，创汇 1550 万美元，使昆山工业实现突破性进展。1986 年 4 月经济学家薛著桥到昆调查研究后，对昆山高速发展赞口不绝，并在开发区挥毫题词：“以上海为依托发展横向经济联系，促使经济高速发展”。这对昆山在宏观调控下高速协调发展经济是个极大的鼓舞。值得一提的是这条横向联合之路还延伸到台湾地区和国外的企业，内联外引的触角伸向五大洲四大洋。从发“横”财跨越到发“洋”财，内联外引兼而有之，经济全面协调发展。例如日本苏旺你手套有限公司，台湾顺昌纺织等企业基本达到当年动工建厂、当年投产见效，吸引美洲、欧洲一些著名外资企业闻风接踵而来。就这样，昆山在全国独树一帜闯出了一条“东依上海，西托‘三线’，内联乡村，面向全国，走向世界”的对内对外、纵向横向联合发展之路，联而专、联而优、联而大、联而强，一丝不苟实施沿海经济发展战略。这一着，不仅使昆山自费开发区越办越兴旺，而且掀起了全县内联外引发展的热潮，卓有成效地推动全县经济每隔两年滚动翻番，摘掉了“小八子”帽子，经济总量名列全省前茅。进入九十年代，昆山紧紧抓住 1992 年 1 月 28 日至 2 月 21 日邓小平南方谈话机遇，紧紧围绕“一个中心，两个基本点”的基本路线，构筑了以开发区为主轴、外向型经济为重点的三大经济发展格局，即增强了接受上海浦东开发辐射功能，形成带动全市加快发展的格局；增强城市中心辐射功能，形成带动乡镇“众星拱月”发展格局；增强开发区发挥向下辐射带动作用，形成城乡优势互补发展格局，整个经济主轴由“农转工”转变为“内转外”。三十年如一日，不论是开发区，还是全市经济保持长盛不衰的好势头。

### 三、惠农独具特色

昆山自费开发区成功崛起，带动辐射各乡镇因地制宜自费兴办各类工业小区 21 个，其中 9 个为开发区配套区，11 个为各乡镇具有自己特色的工业小区。例如玉山镇兴办的民政开发区，城北镇兴办的星火密集区、民营工业区等，当时全市兴办的工业小区先后开发面积 60 多平方公里。这对昆山发展城乡经济，增加农民收入，引导农民奔小康等方面起到了重要作用，而且展示了增加财政收入、发展出口创汇、推进全域工业化、城镇一体化、逐步消除城乡差别的美好前景。1995 年统计数据显示，各镇工业小区共办起企业 1430 多家，其中“三资”企业 429 家，实现工业产值 139 亿元，出口创汇 34 亿美元，分别占全市总额 51.8% 和 54.2%。创办工业小区如同创办乡镇工业一样是农民的伟大创举。但与生俱来的问题是征用了农民大批承包土地，动迁了许多农户宅基地，涉及农民的切身利益，这是开发区创办初期的主要矛盾，也是必须要妥善处理好开发区与周边乡镇村以及农民的社会关系、利益关系的大问题。

昆山的领导基于上述认识，为保障农民权益，吸取外地的成功经验和有的地方因忽视处理好与农民的关系而闹事的教训，本着以民为本的宗旨，早在 1986 年县委、县政府通过试点，便出台了对被征地的农地和动迁农户宅基地的补偿政策，以稳定民心，促进发展。2001 年作了具体规定：凡被征使用的土地，一律实行“三六九”补偿政策，即每亩责任田补 300 元、自留地补 600 元、口粮地补 900 元。2004 年调高为“四八十二”补偿政策，即分别每亩补 400 元、800 元、1200 元；凡被动迁农户宅基地的一律实行“拆一还一，货币补偿”政策，不论是主房还是副房或存放杂物的简易房，均按实有面积和市场价计算到户进行货币补偿，或分别置换到动迁社区的商品楼居住，面积平价计算，价值多退少补；对失去土地的农民根据自愿原则就地进厂务工或扶持其经商开店等。这样，失地农民普遍达到“一失三不失”，即失去土地了，但不失业、不失利、不失财。为此，昆山市农村经济研究会撰写了《昆山失地农民做到一失三不失》的调研报告，2004 年 3 月 4 日被苏州市委主要领导批转到有关部委办局研阅，要求苏州市各县市区借鉴推广昆山经验，力争尽快实现。时年 3 月 18 日，被江苏省委副书记张连珍、农业部副部长刘锡庚作为正确处理改革、发展、稳定的关系，切实维护农民利益的典型推荐到全国全省各地学习借鉴，产生了较好的影响。

最使人高兴的是，不少动迁农户按“拆一还一”政策，分到了二套、三套甚至四套、五套动迁商品住房，不少失地农户不仅

---

“一失三不失”，而且加上不失居，成为“一失四不失”。其中不少农户分到三、四套住房，每套住房大多在七、八十平方米，除自用外，将多余住房出租，年租金收入少的几千元，高的上万元，异口同赞：万万想不到实行“房东经济”，一夜变成了响当当、众人羡慕的万元户。2003年调研资料显示，开发区景王村770个劳力，人人有工作，家家有物业，多数户收入超百万，出租房收入占农户收入21.7%，无地农民户均收入高于面上平均水平15%。同时，农民普遍由平房住上社区公寓新楼房，与城市居民一样，水电通信等设施一应俱全，不仅农民生活起居更上一层楼，而且厚实了乡村共同致富的沃土，卓有成效推动农村城镇化。此前，开发区初创期对被征地的农民曾实行“一次性买断，加上发放老人补粮金”惠农措施；2003年在1992年实行的老农保的基础上实行新农保，打通了两年农保拆成一年社保的通道。随着时间推移，昆山率先在全省率先实行农保、医保、低保和大病风险保障与城镇并轨的系列保障机制，参保率在99.06%，从根本上解除了农民后顾之忧，使农民生活水平不断提高。2021年全市农民人均纯收入50883元，比上年增长7.49%。