

中国新区空间开发的制度逻辑

李凯 王凯

The Institutional Logic of Spatial Development in China's New Area

LI Kai, WANG Kai

Abstract: It is founded that in the 40 years of spatial development of China's new areas, the central government has set different institutional incentives, which helped transform the relationship between the central and the local governments and between the government and the enterprise. The subsequent change of the spatial governance system has led to the changes in the development of China's new areas in three stages. The first stage is the institutional dividend period, in which the central government implemented the tax-sharing system and the local governments attracted investment by selling land based on negotiation while alleviating their financial pressure by resorting to corporate taxation. The period was marked by industrial development in the new areas. The second stage is the universal benefit period, in which the central government implemented the market-oriented reform, and the local government sold more commercial and residential land by tender, auction and listing while using land transfer fees to alleviate financial pressure. As a result, new areas experienced comprehensive development. The third stage is the system innovation period, in which the central government tightened the land quota and reformed the evaluation mechanism, and the local government faced the tight constraints of land resource and the need to improve land-use efficiency. This period was characterized by functional promotion and land re-development.

Keywords: new area; spatial governance; spatial planning; central-local government relationship; government-enterprise relationship

提 要 综合运用统计数据、调查数据,考察中国新区空间开发的历史过程,定量分析空间治理手段对新区空间开发的影响,构建中国新区空间开发的本土化制度分析框架,旨在发现中国新区空间开发背后的制度逻辑。研究发现,在中国新区空间开发的40年中,中央政府设置了不同的制度激励条件,导致央地关系、政企关系发生变化,随之改变的空间治理制度引发了中国新区空间开发模式的3个阶段变迁。第一阶段是新区的制度红利期,中央施行分税制,地方以协议出让土地的方式招商引资,以企业税收缓解财政压力,导致新区呈现出工业开发的特征。第二阶段是新区的制度普惠期,中央相继实施住房制度、土地制度等领域的市场化改革,地方以招拍挂方式出让更多的商住用地,以土地出让金缓解财政压力,导致新区呈现出综合开发的特征。第三阶段是新区的制度创新期,中央收紧土地配额指标的同时开展考核机制改革,地方面临土地资源约束和提升土地效益的压力,导致新区呈现出功能提升再开发的特征。

关键词 新区; 空间治理; 空间规划; 央地关系; 政企关系

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202201008
文章编号 1000-3363(2022)01-0059-07

作者简介

李凯,博士,中规院(北京)规划设计有限公司规划二所,国家注册城乡规划师,568649620@qq.com

王凯,博士,中国城市规划设计研究院院长,全国工程勘察设计大师,教授级高级城市规划师,通信作者,caupdwk@163.com

以开发区为代表的新区空间开发是中国城市空间拓展的重要特征,也是落实国家战略、推进国家改革的重要载体^[1-3]。伴随着中国波澜壮阔的改革开放进程,新区不仅是增量时代开发最为迅速粗放的地区^[4-5],也已经成为存量时代最具更新潜力的地区。

中国城市空间开发的历史过程,在很大程度上是制度变迁而诱导的结果^[6-8]。新区正是中国制度空间赋权的重要载体,是政策和法律的先行试验区。西方“城市增长机器”理论和城市政体理论认为,地方政府和大企业形成的“增长联盟”是推动新区空间开发的主导力量^[9-10]。为了推动城市经济增长,城市政府与市场以各种正式或非正式伙伴关系组成城市治理同盟,共同应对越来越激烈的城市间竞争^[11]。不同治理主体之间会根据各自的资源优势或劣势,为实现共同的既定政策目标进行资源的动态交易^[12-13]。然而,中国新区空间开发过程与西方有着完全不同的制度基因,对中国新区空间开发的解释应该从中国独特的制度、历史及其内生演化逻辑出发^[14]。西方城市治理是在“政府失灵”和“市场失灵”的困境下提出的,不管是城市增长机器理论还是政体理论都忽视了中央政府在推动城市空间发展中的重要作用。

笔者认为在新区空间开发的过程中,中央政府、地方政府和企业等治理主体围绕土地开发,运用不同的空间治理手段,开展了一系列的互动博弈。那么,在增量空间开发和存量空间再开发的不同阶段里,新区空间开发的阶段特点是什么?空间治理制度对新

区空间开发具体产生了怎样的影响？新区空间开发背后的制度逻辑又是什么？只有回答了这些问题，才能更好地理解中国新区空间开发的全过程，才能为探索存量时代空间治理的转型路径提供支撑。

文章第一部分运用全国土地利用遥感解译数据^①定量考察新区空间开发的历史过程，以加深对新区空间开发的理解。第二部分建立截面数据回归模型，定量考察了央地关系、政企关系以及以空间规划为代表的空间治理手段分别对新区空间开发产生了怎样的影响。第三部分在空间治理的视角下，试图构建中国新区空间开发的本土化制度分析框架，旨在发现中国新区空间开发背后的制度逻辑。

1 新区空间开发的历史过程

笔者以国家级经济技术开发区为例，综合运用遥感数据、统计数据和调查数据，从全国尺度定量考察新区空间开发的历史过程。因为国家级经开区不仅是我国新区的重要组成部分^{①⑤}，而且其空间开发历程更能完整展现改革开放的制度变迁历程，更能体现出中央、地方与市场等不同主体之间的互动博弈。中央先后发布的很多促进开发区转型升级的政策都是专门针对国家级经开区推出的^②。目前许多国家级经开区已经成为集高新区、综保区、自主创新示范区等多重政策于一身的政策叠加区^③。这对于剖析中国新区空间开发的难点问题以及未来转型目标都具有很好的示范意义。

笔者将《中国开发区审核公告目录（2018年版）》核定的、2002年之前批复设立的54个国家级经开区作为研究对象^④，而并没有将2002年之后批复的165个国家级经开区列入研究对象，主要理由如下：2002年之后批复的165个国家级经开区集中在2010—2013年的4年间设立，其设立标准和自身发展水平都比之前大幅下降，其设立目的更多是应对全球经济危机带来的经济下行压力，短时间内大范围地将省级开发区升级为国家级经开区，以消化巨额投资、促进经济平稳较快增长。因此，这165个国家级经开区大多仍处于增量空间开发阶段，尚未进入存量空间再开发阶段，与之前批复的国家级经开区（以下统称为新区）

缺乏可比性。

1.1 第一阶段：工业开发

新区首先都是作为“生产区”而规划建设，“先生产，后生活”是当时的主流开发建设理念^{①⑥}。1995—2000年间，新区的建设用地年均增速仅为1.7%，总体建设强度（建设用地面积与总面积的比值）只在30%左右（图1），新区建设用地呈现出点状扩张的空间格局。此时，受限于国家薄弱的经济基础、落后的城市市政设施，有限的建设资金只能集中于与生产有关的厂房、水、电、气、路等基础设施。而为了尽可能降低成本，新区的生活空间被极度压缩，与生活相关的配套服务设施常常只维持在最低保障水平。

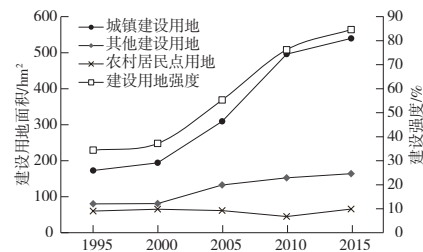


图1 新区建设用地面积与建设强度的变化，1995—2015年

Fig.1 Changes in construction land area and intensity in the national economic development zones, 1995—2015

1.2 第二阶段：综合开发

进入新世纪后，新区开始从单一的工业开发转向综合开发，新区空间不再作为工业生产的附属而是作为商品追求自身的交换价值最大化。这一时期，城镇建设用地在总用地中的占比持续提升，空间开发重点也从工业开发转向住房、商区的综合开发，新区建设用地呈现出全面开花、快速扩张的特点。在2001年9月召开的国家级开发区武汉会议上，与会者开始反思过去粗放扩张的建设热潮，主张新区要从“重生产、轻生活”的发展模式向产城融合转型，要从外延式发展向内涵式发展转变。2005年，中央专门针对国家级经开区出台15号文，明确要求“国家级经济技术开发区要向多功能综合性产业区转变”。

1.3 第三阶段：功能提升再开发

在中国经济进入新常态之后，新区同时面临着自下而上的内在再开发诉求

和自上而下的外部环境约束，逐步进入存量再开发阶段。从内在诉求来看，2010年以后，新区建设用地增长势头迅速减弱（年均增速2.1%）。2015年，新区的总体建设强度已经达到0.8，考虑到水域、生态林地等生态保护区域，可供开发建设的非建设空间已经所剩无几（图2）。新区逐步面临着“无地可供”的局面，过去低效、粗放的土地利用方式和外延式的空间扩张模式已经难以为继。从外部政策环境来看，2017年，中央要求开发区成为实施制造强国战略和创新驱动发展战略的重要载体^⑤，日益严格的建设用地指标控制和低碳集约的空间开发政策导向，使得新区面临存量再开发的紧迫任务^{①⑦}。

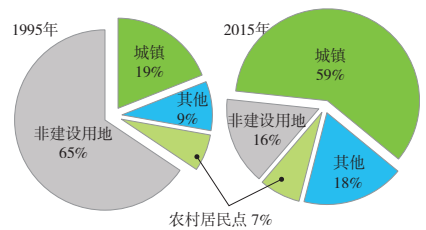


图2 1995年和2015年新区建设用地结构的变化

Fig.2 Changes in the construction land structure of the national economic development zones in 1995 and 2015

此时，新区空间开发的重点转向科创空间和品质空间导向的功能提升再开发。能够推动产业转型升级的高新技术企业往往需要更加品质化的产业空间和生活环境，由高新技术企业引领的创新空间以及为高新技术人才和企业服务的品质空间构成了此时新区空间开发的重点。

2 新区空间开发的驱动机制

通过构建计量模型定量地探讨包括规划在内的空间治理制度对新区空间开发产生的影响，更为细致地刻画不同时期空间治理制度的不同作用，为新区空间开发制度逻辑的构建提供事实基础。

2.1 模型设计

选用建设用地年均增长的规模（AREA）来反映新区空间扩张的程度。为了考察不同时段新区空间开发的驱动机制演变，将被解释变量细分为1995—2000年的建设用地年均增量、2001—

2010年的建设用地年均增量和2011—2015年的建设用地年均增量3个变量。

本文构建的截面数据回归模型如下：

$$\begin{aligned} \text{AREA}_i = & \beta_0 + \beta_1 \text{fispressure}_i + \\ & \beta_2 \ln \text{pcgdp}_i + \beta_3 \text{capital}_i + \\ & \beta_4 \text{open}_i + \beta_5 \ln \text{economy}_i + \\ & \beta_6 \text{industry}_i + \beta_7 \text{complan}_i + \\ & \beta_8 \text{implan}_i + \beta_9 \text{size}_i + \\ & \beta_{10} \text{space}_i + \beta_{11} \text{central}_i + \\ & \beta_{12} \text{western}_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

其中， β_0 为常数项， $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_{11}, \beta_{12}$ 为待估计参数， ε_i 为残差项。

计量模型对一些变量做了必要的形式转换。比如代表经济发展水平的人均GDP变量可能与被解释变量存在理论上或实证上的非线性关系，对其做对数处理以改善模型的拟合效果，也能有效改变变量的异方差性。对所有解释变量进行共线性检验，发现所有变量的方差膨胀因子（VIF）均小于3，说明模型中不存在明显的共线性问题。被解释变量为连续变量，数据库为截面数据，White检验和Breusch-Pagan检验均未发现异方差性的存在，因此采用基于最小二乘法的多元线性回归估计各因素对建设用地扩张的影响，计量结果列于表1。

2.2 变量说明

模型中的解释变量主要包括中央管控、地方动机、市场力量和控制变量等方面，所有变量的设置与定义列于表2。

(1) 体现中央管控的变量。规划的编制和审批是中央政府管控新区空间开发的重要工具。但在规划实施的过程中，为了获得更大的发展空间，很多地方都不同程度地存在突破规划边界的现象。因此，笔者从规划编审（complan）和规划实施（implan）两个方面来考察中央管控对新区空间开发的影响。

(2) 体现地方政府行为动机的变量。首先，从财政压力来看，如果一个城市的财政赤字很大，那么地方政府将有很大的动机高价出让城市土地，从土地开发中产生更多的预算外收入来平衡财政预算。其次，从经济发展水平来看，如果一个城市的经济增长水平相对较低，那么地方政府将倾向于通过非市场方式出让更多的工业土地，目的是吸引投资者和加快城市经济增长，这可能会加速新区的土地扩张。最后，从行政能力来

表1 空间治理影响空间开发的截面模型计量结果

Tab.1 Measurement results of cross-section model of spacial governance affecting space development

	模型一	模型二	模型三
	1995—2000年均增量	2001—2010年均增量	2011—2015年均增量
规划编制		9.93 (0.64)	-1.22** (-2.09)
规划实施		9.11 (0.43)	-10.78* (-1.73)
财政压力	-36.18** (-2.68)	3.67 (0.17)	8.73 (0.57)
经济发展水平	-13.35 (-0.74)	-42.10** (-2.02)	54.91*** (3.27)
资源配置能力	-0.28 (-0.02)	-34.68** (-2.84)	-6.67 (-0.45)
对外开放	1.46*** (3.68)	0.38* (1.89)	0.15 (1.17)
经济增长	16.20** (2.01)	-3.05 (-0.27)	-14.72* (-1.80)
产业结构	-0.32 (-0.73)	-0.37 (-0.68)	-0.42 (-1.15)
初始规模	-0.02 (-1.32)	-0.03 (-1.53)	0.03** (2.06)
发展空间	0.005 (0.93)	0.06*** (8.40)	0.005 (0.89)
地理区位（中部）	6.06 (0.34)	-6.92 (-0.29)	23.94 (1.36)
地理区位（西部）	27.16 (1.36)	-31.32 (-1.12)	22.01 (1.07)
常数项	133.3 [*] (1.77)	389.3** (2.02)	-552.7*** (-2.65)
样本量	54	54	54
调整决定系数	0.54	0.75	0.64
F统计量	7.73	9.76	8.92

注：括号内为t值（检验单个解释变量显著性水平的统计量），* $p < 0.1$ ，** $p < 0.05$ ，*** $p < 0.01$ 。

表2 被解释变量和解释变量的设置与定义

Tab.2 Setting and definition of independent variables and dependent variables

	变量名	变量定义	单位
被解释变量	1995—2000年开发规模	1995—2000年建设用地年均增量	hm ²
	2001—2010年开发规模	2001—2010年建设用地年均增量	hm ²
	2011—2015年开发规模	2011—2015年建设用地年均增量	hm ²
中央：规划管控	规划编制 ^⑥	有批准的总体规划=1，没有=0	
	规划实施	符合总体规划=1，不符合=0	
地方：地方动机	财政压力	城市财政支出与财政收入的比值	
	经济发展水平	城市人均GDP的对数	元/人
	行政能力	省会城市=1，其他城市=0	
市场：市场力量	对外开放	新区外商直接投资额	亿元
	经济增长	新区GDP的对数	万元
	工业生产	新区二产产值比重	%
控制变量	初始规模	新区在增长基期的建设用地面积	hm ²
	发展空间	新区的批复面积	hm ²
	地理区位	中部=1，其他=0 西部=1，其他=0	

看，相对于一般城市，省会城市改善城市基础设施条件和提升当地投资环境的能力更强，在吸引工业投资和人口就业方面将会拥有优势，这将推动新区空间扩张。因此，笔者将地方财政支出与财政收入的比率作为衡量地方政府财政压力的指标（fispressure），并使用人均国内生产总值（pcgdp）来表示城市的经济增长水平。此外，将城市按照行政级别分为省会城市和一般城市两类，从而衡量城市资源配置能力（capital）。

(3) 体现市场力量的变量。新区的经济产出（lngdp）代表了土地开发的需求，企业和居民的空间消费会引发新区空间扩张。在土地需求结构方面，由于工业开发和商住用地开发的不同逻辑，所以产业结构会对新区建设用地的扩张

产生影响。因此，采用第二产业比重（industry）来衡量新区的产业结构，采用新区外商直接投资额来衡量对外开放程度（open）。

(4) 需要在模型中予以控制的变量。新区的初始规模（size）、批复面积（space）分别代表了其已经开发的土地面积和尚未开发的土地面积，都可能对其空间扩张的速度产生影响。此外，在不同的发展时期，新区所在的地理区位（central、western）同样会影响其空间扩张。

2.3 空间治理主体互动博弈的影响

(1) 第一阶段：中央施行分税制，地方以协议出让土地的方式招商引资，以企业税收缓解财政压力，用地扩张表

现出明显的外资驱动特点

1995—2000年间, 财政赤字对建设用地扩张具有明显的负面影响, 糟糕的财政状况限制了城市基础设施的改善和投资环境的提升, 阻碍了新区吸引投资和企业, 从而导致建设用地扩张缓慢。就实际利用外资额所代表的对外开放水平来看, 1995—2000年的建设用地扩张表现出明显的外商投资驱动特征。模型一的计量结果显示, 新区实际利用外资额每提升1亿元, 建设用地每年就会多扩张1.46 hm²。此时吸引外商投资在政府绩效考核体系中具有重要地位, 地方政府高度重视外国企业所带来的技术外溢、市场扩张等正外部性^[18]。新区通过提供相对廉价的充足土地来为外国投资者提供便利。因此, 在其他因素相同的情况下, 外商投资企业可以比国内企业以更低的价格获得更多的城市土地。

(2) 第二阶段: 中央相继实施住房制度、土地制度等领域的市场化改革, 地方以招拍挂方式出让更多的商住用地, 以土地出让金缓解财政压力, 用地扩张表现出明显的规模导向

在新世纪前后, 中央相继实施住房商品化(1998年)、商住用地市场化出让(2002年)和工业用地市场化出让(2007年)等市场化制度改革, 通过土地出让获得的土地出让金收入成为地方财政的重要组成部分。财政压力越大的城市越有动力通过市场化手段出让更多的建设用地来平衡财政预算, 因此, 财政压力对建设用地扩张的负面影响逐渐被抵消, 并最终产生了积极的正面影响。模型二证实了本文的研究假设, 即如果一个城市的经济发展水平相对较低, 那么地方政府倾向于低价出让更多的工业土地, 以吸引投资、加速城市经济增长, 这加速了新区土地的规模化扩张。模型二的计量结果显示, 2001年之后外资对用地扩张的驱动作用在此之后迅速减弱, 因为外资在新区固定资产投资中所占的比重迅速下降, 新区逐步向多元投资结构转变。

(3) 第三阶段: 中央收紧土地配额指标的同时开展考核机制改革, 地方面临土地资源约束和提升土地效益的压力, 过去的招商引资转变为择商选资, 发展水平更高的新区有更强的动力继续推动增量扩张

模型三的计量结果显示, 2011—2015年, 经济发展水平较低的城市建设用地扩张的规模也越小, 这是由中央政府加强了对工业用地出让的监管造成的。此时, 新区土地供应的市场化程度不断加强, 通过低价甚至零地价吸引投资的发展路子越来越难走, 反而是经济发展水平高的城市, 具备更强的实力推动产业结构的转型和升级, 从而在新区的发展建设上后劲更足。如果一个新区的GDP越高, 那么它的建设用地增长规模越小, 这充分表明了新区的经济增长模式由粗放扩张的规模导向向节约集约的效益导向转变。从产业结构来看, 随着第二产业比重的提高, 新区建设用地的增长规模会降低, 这种看似不合理的结果有其经济和制度根源。这是因为第三产业往往与城市服务活动和人口规模密切相关, 从而增加了对商业和住宅用地的依赖, 其土地市场化程度往往高于工业主导的新区。

2.4 空间治理手段的影响

(1) 第一阶段: 规划管控缺失

2000年之前, 空间治理制度基本尚未建立, 因此对新区空间开发的控制力度很弱。1986年6月25日, 《中华人民共和国土地管理法》经第六届全国人大审议通过, 自此中央政府初步建立了土地集中管理系统框架。《土地管理法》于1988年、1998年、2004年和2019年又经过了4次修改, 通过不断优化完善来适应土地管理的需求。直到1998年国土资源部组建, 《土地管理法》第二次修订时, 才强调城市土地利用总体规划中建设用地规模不得超过省级政府制定的土地利用总体规划(第18条); 城市土地利用总体规划的审批权不再由地方政府所有, 而是由国务院和省级政府所有(第21条)。原建设部直到1995年才制定发布《开发区规划管理办法》, 要求开发区规划必须依据城市总体规划进行编制, 可以按照总体规划和详细规划两个阶段进行编制(第5条)。

(2) 第二阶段: 规划管控作用不强

由于新区的总体规划和所在城市的总体规划大多在2000年前后编制, 规划期限都在15—20年, 因此规划管控的时间持续了2001—2010年和2011—2015年

两个时间段。

从模型二的计量结果可以看出, 2001—2010年间规划的编制和实施情况对新区建设用地扩张并未有明显的影 响, 换句话说规划并未起到应有的管控作用。此时规划主要服务于新区空间拓展和经济增长, 规划的严肃性和权威性都还不够。此时处在土地市场化出让阶段, 空间治理手段主要是为了获取更多的用地指标以满足产业项目、房地产项目的用地需要, 表现出用地拓展导向的发展规划特点。

(3) 第三阶段: 规划管控作用显现

然而, 上述情况在进入2010年前后发生了改变。模型三的回归结果显示, 规划的编制和实施对2011—2015年间的建设用地扩张起到了明显的抑制作用。这是因为中央先后出台了多项加强新区规划实施监管的政策, 为提升规划的管控作用和权威性提供了有力的保障。比如, 2008年, 国务院《关于促进节约集约用地的通知》明确要求“建设用地规模必须符合土地利用总体规划的安排, 年度用地安排必须控制在年度计划之内”(第1条)。中央政府和省级政府通过自上而下的配额分配系统来控制新区建设用地的增长数量。同时要求“严格执行闲置土地处置政策, 建立用地效益评价指标体系, 加快开发区土地集约利用评估工作”(第9条)。同年原国土资源部开展开发区土地集约利用评价工作, 要求开发区规划必须与城市规划和土地利用规划进一步衔接^⑦。2009年, 原国土资源部连续出台关于工业用地出让制度规范的通知^⑧。此外, 2008年颁布实施的《城乡规划法》明确规定: 在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外, 不得设立各类开发区和城市新区(第30条)。2014年国务院办公厅54号文要求“严格依据土地利用总体规划和城市总体规划开发建设, 严禁擅自调整规划。控制性详细规划应经依法批准并实现全覆盖”(第16条)。虽然新区仍然存在实际建设突破总体规划边界的现象, 但规划的管控作用已经得到了很大改善和体现。

此外, 控制变量的作用与假设基本一致。中央给予的批复面积越大, 越有利于新区建设用地的扩张。在其他因素

相同的情况下，中国东部、中部和西部的新区建设用地扩张没有显著差异。这是因为为了全国不同区域的空间均衡发展，新区的土地指标配额相对平均，生产效率更高的东部新区并没有获得足够的用地指标，相反中西部地区的用地指标又超过了该地区实际的土地市场需求。

3 新区空间开发的制度逻辑

在空间治理的视角下，笔者试图构建一个更符合中国特色的本土化制度分析框架，旨在为新区空间开发提供更为合理的理论解释。在中国新区空间开发的40年中，中央政府设置了不同的制度激励条件，导致了中央、地方、市场等治理主体之间的互动博弈关系发生变化。空间治理主体之间互动博弈关系的变化又决定了空间治理手段随之发生变化。空间治理制度（包括治理主体和治理手段）引发了中国新区空间开发模式的变迁（图3）。

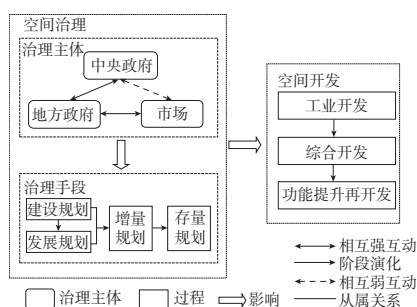


图3 中国新城空间开发的制度逻辑

Fig.3 The institutional logic of China's new town development

接下来，笔者从宏观制度环境、空间治理主体关系变化、空间治理手段演变等3个层面来分析中国新区40年空间开发的制度逻辑。

3.1 制度红利期

中央通过特殊优惠政策在老城和新区之间形成制度落差^⑨。改革开放初期，中央逐步改变了计划经济时期的强势控制体系，逐步将引资、开发、规划、建设、税收等事权下放到经开区、高新区等新区^[19]。作为中国的改革试验田和开放排头兵，新区被赋予了利用国外资金技术、试行改革政策来发展社会主义经济的历史使命，在税收、土地等方面拥

有多项特殊优惠政策，新区与老城之间的制度落差是此时新区开发的主要动力。

中央通过财政集权迫使地方政府将新区工业开发作为增加税收的重要工具。在改革开放初期，中央在1994年推行的分税制改革使地方的财权被上收的同时，财政支出责任不仅没有相应减少，反而有所增加。以分税制改革为代表的财政集权迫使地方政府寻找新的财税收入，而招商引资带来的企业税收成为地方政府创收的重要手段。此时，地方政府热衷于依托新区平台吸引制造业企业投产，从而培育新的地方税基^[20]。为了吸引一些纳税大户，地方政府往往会提供一系列优惠条件，而低廉的土地价格是其中最为重要的优惠方式，因此地方政府会通过一对一对谈判等非市场方式低价出让土地给工业企业。

此时的空间治理手段表现出工程建设导向的建设规划特点。一方面，此时新区还是一片“生地”，是需要系统建设的城市新区；另一方面，吸引制造业投资是此时新区建设的中心任务，其规划必须在设施配置上满足企业的生产需求。为了便于招商引资采用空间细分、分地块出让的规划手法，以容积率为核心的开发控制手段，都是这个时期规划编制的有益探索。

3.2 制度普惠期

随着2001年底中国加入WTO，新区内外的制度落差不断缩小。中国由有限范围和有限领域内的开放转变为全方位开放，致使新区的各项财税优惠政策逐步弱化，进入制度普惠期。

中央政府相继实施住房和土地供给的市场化改革，地方政府将新区综合开发作为土地财政和创造政绩的重要工具。1998年中央政府启动住房商品化改革，福利化分房制度结束；2002年，中央政府要求“商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖或者挂牌方式进行公开交易”，标志着商住用地市场化出让制度的建立。这些市场化制度的改革激励了地方政府出让更多的商住土地来平衡财政预算。与制度红利期工业用地的非市场化低价出让不同，商住用地大多通过“招拍挂”等市场化手段高价出让。这是因为工业企业

的发展可以持续提供税收，而商住用地的出让只能一次性获得土地出让金。与此同时，中央同时又制定了以经济增长为核心的地方官员政绩考核机制，这导致地方政府面临着来自经济利益和政治晋升的双重激励，依托开发区开展大规模新区开发成为地方政府的普遍选择^[21]。

此时，为了遏制新区大规模无序开发，中央逐步建立了相对完整的增量空间开发控制体系，空间治理手段表现出用地拓展导向的发展规划特点。中央逐步建立了以土地供应数量控制、土地用途管制和土地开发过程监督为代表的全方位空间开发管控体系，而这些管控政策通常与相关规划相结合。此时，新区需要获取更多的用地指标以满足产业项目、房地产项目的用地需要，规划关注的重点也开始转向土地出让和空间扩展，通过不断编制、修改规划来扩大可以出让的土地范围，表现出用地拓展导向的发展规划特点。

3.3 制度创新期

新区作为制度改革试验区的定位并没有因为优惠政策的普化而终结，而是通过自下而上的制度创新，继续扮演改革试验田和开放排头兵的角色。在经济新常态的倒逼下，新区迎来制度创新期。2019年，国务院发布《关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》（国发[2019]11号），向国家级经开区提出了“三创新、两提升”的新使命，要求国家级经开区进一步推动开放创新、科技创新和改革创新。

中央政府通过考核机制的改革和建设用地指标控制，促使地方政府必须面对土地资源的紧约束和空间效益的提升压力，激励地方政府推动社会经济的高质量发展，改变过去的增量扩张模式，转而向存量土地要空间。比如，2016年，中央城市工作会议明确提出“框定总量、限定容量、盘活存量、提高质量”的城市建设新理念。2020年，自然资源部在《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》中明确提出：落实上位规划指标，以盘活存量为重点明确土地用途结构优化方向。新区工作重心开始从“招商引资”走向“择商选资”。选资就不仅仅是要引进资金，更主要的是解

决新区高质量发展的问题；择商就是提高招商引资的质量和层次，从而促进产业结构的升级。

此时，新区空间开发从工业开发、综合开发转向功能提升再开发，空间规划范式也正在从增量规划转向存量规划^[22-24]。存量时代不仅要应对纷繁多样的存量空间资源的再优化配置，还要应对复杂产权关系的再平衡。以建设规划、发展规划为代表的增量开发控制体系难以满足存量空间再开发的动态需求，新区正在探索以存量规划为代表的存量开发控制体系，以实现空间治理的转型。

4 结论与讨论

中国新区空间开发过程与西方有着完全不同的制度基因，对中国新区空间开发的解释应该从中国独特的制度、历史及其内生演化逻辑出发。与全球化影响下西方治理已经向多层次、多中心转变不同，中国城市治理是在中央政府集中管理的前提下构建逐级分权的地方等级治理结构^[25-26]，通过集中与分散权力的收放来平衡治理结构的稳定与效率。与此同时，中国国家治理的规模和负荷不得不默许甚至鼓励地方城市在执行政策时有不同程度的“灵活”空间。因此，中央政府通过在不同时间点或不同地点相机选择权力收放的内容和程度，从而建立城市治理的“适变”机制，这种适变机制会诱发新区空间开发模式的演变。

在增量空间开发时期，中央是制度设计者，地方是开发者与管理者，市场是投资者。在存量再开发时期，中央赋予地方自主创新的权力，中央成为制度激励与监管者，地方成为制度设计者和管理者，市场成为产权拥有者。此时，地方政府从直接参与开发的“运动员”转型为制定规则、监督执行的“裁判员”和帮助运动员取得更好成绩的“服务员”，更多承担制度设计、利益协调、监督管理等责任。这两个阶段都需要合适的治理手段，只不过增量阶段已经逐步建立了相对完整的空间治理手段，而存量阶段的空间治理手段仍在探索之中。

增量空间开发的特点是扩张式的初始开发建设，规划管控方式相对简单。

而面对复杂多元的产权主体，存量空间再开发需要设计精细化的实施路径。目前的空间治理制度主要服务于增量空间开发，并不适用于存量空间再开发，造成土地产出长期低效益、土地产权长期锁定在低效率使用者手中。这些问题的解决是无法依靠设计绘制图纸的方式来实现，如果要想真正管理好、服务好存量空间的再开发，就必须首先从制度设计的角度出发，设计出一系列适应存量空间再开发的空间治理制度。

注：文中未注明资料来源的图表均作为作者绘制。

注释

- ① 该数据库是国家土地利用变更数据，每隔5年更新一次。它基于Landsat 8 OLI、GF-2等遥感卫星数据，通过人机交互解译的观测技术而获得。
- ② 参见：《关于促进国家级经济技术开发区进一步提高发展水平的若干意见》（国办发[2005]15号，简称15号文）；《关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干意见》（国办发[2014]54号）；《国务院关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》（国发[2019]11号）等。
- ③ 目前大多国家级经开区已经同时享有国家级高新技术产业开发区的优惠政策，正在复制推广自贸试验区、自主创新示范区等试点经验，国家同时支持符合条件的国家级经开区申请设立综合保税区。
- ④ 参见：住建部、自然资源部等六部委发布的《中国开发区审核公告目录（2018年版）》。
- ⑤ 参见：国务院办公厅《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》（国办发[2017]7号）。
- ⑥ 规划编制和规划实施数据来自于2015年由国家发改委、住建部、自然资源部等中央部委联合开展的全国开发区基本情况调查。
- ⑦ 参见：国土资源部《关于开展开发区土地集约利用评价工作的通知》（国土资发[2008]145号）。
- ⑧ 参见：国土资源部《关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》（国土资发[2009]56号）；国土资源部《关于进一步落实工业用地出让制度的通知》（国土资发[2009]101号）。
- ⑨ 比如：开发区内交易免征地方所得税和财产税；开发区内的企业享受企业所得税税率的一半（15%）；开发区内企业享受出口退税、降低租金等特殊优惠政策。

参考文献 (References)

- [1] 王凯. 经济转型时期的规划供给[J]. 城市规划学刊, 2017(5): 14-20. (WANG Kai. Planning supply in the period of economic transition[J]. Urban Planning Forum, 2017(5): 14-20.)
- [2] ATHERTON A, SMALLBONE D. State promotion of SME development at the local level in China: an examination of two cases[J]. Journal of Chinese Entrepreneurship, 2010, 2(3): 225-241.
- [3] CHIEN S. The isomorphism of local development policy: a case study of the formation and transformation of national development zones in Post-Mao Jiangsu, China[J]. Urban Studies, 2008, 45(2): 273-294.
- [4] 郑国, 周一星. 北京经济技术开发区对北京郊区化的影响研究[J]. 城市规划学刊, 2005(6): 23-26+47. (ZHENG Guo, ZHOU Yixing. Study on the influence of Beijing economic and technological development zone on Beijing suburbanization[J]. Urban Planning Forum, 2005(6): 23-26+47.)
- [5] 张艳. 开发区空间拓展与城市空间重构: 苏锡常的实证分析与讨论[J]. 城市规划学刊, 2007(1): 49-54. (ZHANG Yan. The spatial expansion of development zones and urban spatial restructuring: the cases of Suzhou, Wuxi and Changzhou[J]. Urban Planning Forum, 2007(1): 49-54.)
- [6] 胡军, 孙莉. 制度变迁与中国城市的发展及空间结构的历史演变[J]. 人文地理, 2005(1): 19-23. (HU Jun, SUN Li. Institutional change & the urban development and structural evolution in China[J]. Human Geography, 2005(1): 19-23.)
- [7] 陈嘉平. 新马克思主义视角下中国新城空间演变研究[J]. 城市规划学刊, 2013(4): 18-26. (CHEN Jiaping. A study on the spatial evolution of new towns in China from the perspective of Neo-Marxism[J]. Urban Planning Forum, 2013(4): 18-26.)
- [8] 单卓然, 黄亚平, 张街春. 1990年后发达国家都市区空间演化特征及动力机制研究[J]. 城市规划学刊, 2014(5): 54-64. (SHAN Zhuoran, HUANG Yaping, ZHANG Xianchun. Study on the spatial evolution characteristics and dynamic mechanism of metropolitan areas in developed countries after 1990[J]. Urban Planning Forum, 2014(5): 54-64.)
- [9] MOLOTCH H. The political economy of growth machines[J]. Journal of Urban Affairs, 1993, 15(1): 29-53.
- [10] STONE C N. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach[J]. Journal of Urban Affairs, 1993, 15(1): 1-28.

- [11] 顾朝林. 基于地方分权的城市治理模式研究: 以新城新区为例[J]. 城市发展研究, 2017(2): 70-78. (GU Chaolin. Research on urban governance models based on decentralization: focus on new towns and new development areas[J]. Urban Development Studies, 2017(2): 70-78.)
- [12] 吴晓林, 侯雨佳. 城市治理理论的“双重流变”与融合趋向[J]. 天津社会科学, 2017(1): 69-74. (WU Xiaolin, HOU Yujia. The “double change” and integration trend of urban governance theory[J]. Tianjin Social Sciences, 2017(1): 69-74.)
- [13] 于洋. 西方城市政体理论的源起、挑战及其演变[J]. 中国人民大学学报, 2019(6): 132-139. (YU Yang. The origin, challenge and evolution of western urban regime theory [J]. Journal of Renmin University of China, 2019(6): 132-139.)
- [14] 李凯, 王凯. 新马克思主义视野下中国开发区空间生产的内在逻辑[J]. 国际城市规划, 2019(5): 50-58. (LI Kai, WANG Kai. The internal logic of space production in China’s development zones from the perspective of New Marxism[J]. Urban Planning International, 2019(5): 50-58.)
- [15] 王凯, 刘继华, 王宏远. 中国新城新区40年: 历程、评估与展望[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2020. (WANG Kai, LIU Jihua, WANG Hongyuan. 40 years of new town and new area in China: history, evaluation and prospect[M]. Beijing: China Construction Industry Press, 2020.)
- [16] 李百浩, 彭秀涛, 黄立. 中国现代新兴工业城市规划的历史研究: 以苏联援助的156项重点工程为中心[J]. 城市规划学刊, 2006(4): 84-92. (LI Baihao, PENG Xiutao, HUANG Li. A historical study on the planning of modern emerging industrial cities in China: centering on 156 key projects assisted by the Soviet Union[J]. Urban Planning Forum, 2006(4): 84-92.)
- [17] 刘昕. 深圳城市更新中的政府角色与作为: 从利益共享走向责任共担[J]. 国际城市规划, 2011(1): 41-45. (LIU Xin. Role and responsibility of Shenzhen government in urban redevelopment: from profit-sharing regime to burden-sharing regime[J]. Urban Planning International, 2011(1): 41-45.)
- [18] ZHANG Honglin, SONG Shunfeng. Promoting exports: the role of inward FDI in China[J]. China Economic Review, 2001, 11(4): 385-396.
- [19] 王吉勇. 分权下的多规合一: 深圳新区发展历程与规划思考[J]. 城市发展研究, 2013(1): 23-29+48. (WANG Jiyong. The integration of multiple regulations under decentralization: reflection on the development process and planning of Shenzhen new area [J]. Urban Development Studies, 2013(1): 23-29+48.)
- [20] 陶然, 苏福兵, 陆曦, 等. 经济增长能够带来晋升吗?: 对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估[J]. 管理世界, 2010(12): 13-26. (TAO Ran, SU Fubing, LU Xi, et al. Can economic growth bring promotion?: the logical challenge of promotion championship competition theory and provincial empirical reevaluation[J]. Management World, 2010(12): 13-26.)
- [21] 乔宝云, 刘乐峥, 尹训东, 等. 地方政府激励制度的比较分析[J]. 经济研究, 2014(10): 102-110. (QIAO Baoyun, LIU Lezheng, YIN Xundong, et al. A comparative study on local government incentives[J]. Economic Research Journal, 2014(10): 102-110.)
- [22] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19. (ZOU Bing. Transformation from incremental planning to stock planning: theoretical analysis and practical response[J]. Urban Planning Forum, 2015(5): 12-19.)
- [23] 郭旭, 田莉. “自上而下”还是“多元合作”: 存量建设用地改造的空间治理模式比较[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 66-72. (GUO Xu, TIAN Li. Top-down or multi-party collaboration: a comparative study on spatial governance of built-up areas in the developed regions of China[J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 66-72.)
- [24] 梁印龙, 孙中亚, 蒋维科. “市场诱导”与“政府失灵”: 存量工业用地更新的困境与规划初探: 以苏州工业园区为例[J]. 城市规划学刊, 2018(6): 94-102. (LIANG Yinlong, SUN Zhongya, JIANG Weike. “Market induction” and “government failure”: a preliminary study on the dilemma and planning of stock industrial land renewal: a case study of Suzhou Industrial Park[J]. Urban Planning Forum, 2018(6): 94-102.)
- [25] 王群光. 治理的西方语境与中国化重建[J]. 社会主义研究, 2017(5): 89-95. (WANG Qunguang. The western context of governance and the reconstruction of sinicization [J]. Socialist Studies, 2017(5): 89-95.)
- [26] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017. (ZHOU Xueguang. The institutional logic of China’s national governance[M]. Beijing: Life-Reading-New knowledge Sanlian Bookstore, 2017.)

修回: 2022-01