

我国“开发区”的缘起、演进及新时代的治理策略探讨

赵民 王启轩

提要 “开发区”是我国改革开放后最重要的经济发展载体和制度创新实践之一，与城市发展和城市规划的关系也极为密切。对我国开发区的实践探索做全面审视。首先，辨析开发区的定义和制度空间属性，回溯包括经开区、高新区等在内的开发区的缘起初衷与相关国际经验。然后，分析开发区从“面上兴起”到“整顿和规范”、再到“新态势”的演进历程，同时解读相应的政策和制度背景。最后，基于对开发区实践的总体评析，提出新时代开发区转型发展及治理的策略：一是对既有园区做分流和分类处置，有的应该适时退出，有的则需调整定位，聚焦于“科创”和“转型升级”示范；二是改变法制建设滞后的局面，使每一类开发区及新型政策区都有对应的立法依据和制度化运作规则；三是开发区的空间规划既要满足园区自身的特定功能要求，更要遵循城市空间发展的一般规律，前瞻性地统筹园区开发和城区规划建设。首次讲清我国“开发区”实践的全貌，匡正了若干误解；提出了“开发区”转型发展的创新思路 and 运作路径，具有决策参考价值。

关键词 开发区；缘起与演进；发展趋势；总体评析；治理策略

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202106004
文章编号 1000-3363(2021)06-0028-09

作者简介

赵民，同济大学建筑与城市规划学院，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，教授，博导，
zhaomin@tongji.edu.cn
王启轩，同济大学建筑与城市规划学院，博士研究生

On the Origin, Evolution and Transformation of the Development Zones in China: Perspectives and New Agendas

ZHAO Min, WANG Qixuan

Abstract: Development Zone is one of the most important economic development tools and institutional innovations in China since the launch of the reform and opening policies, and it is also closely related to urban development and planning. This paper provides a comprehensive review on China's Development Zone practices. Firstly, it discusses the definition and the institutional space of development zones by tracing their origin within an international context. Secondly, it analyzes the evolutionary path and the institutional background of development zones from its swift emergence to subsequent rectification and standardization, and then to the exhibition of new trends. Finally, the paper evaluates development zone performances, characteristics, and the needs for transformation, and discusses major governance strategies in the new era. This paper is the first attempt to present a complete picture of China's development zone practice and it corrects several misperceptions. The new idea of future development zone transformation put forward in this paper provides useful reference for decision-making.

Keywords: development zone; origin and evolution; development trend; general evaluation; governance strategies

“开 发区”是我国改革开放后最重要的经济发展载体和制度创新实践之一，同时与城市发展和城市规划的关系也极为密切。国内学者对我国开发区的创设及演进的研究已经较多（蔡宇飞，2013；杨朝远，等，2021），有的从制度变迁视角探讨开发区的发展逻辑（武彬，2006），有的聚焦于开发区的政策演变（张艳，2008；张茜，王兴平，2019）、空间发展和功能转型等问题（陈宏胜，等，2016；石峰，2018；丁成呈，等，2019；陈小卉，等，2019）。从已经发表的文献看，探讨改革开放以来各类型开发区的总体演进历程，以及与重大制度变化分析相结合的研究还较少。

本文试图对我国开发区的实践探索和演进历程作全面审视，讲清我国开发区的全貌并匡正有关认知误区；在获得总体认知和做出准确评价的基础上，提出新时代开发区的转型发展议题和治理策略，希冀对相关政策制定和决策具有一定参考价值。

1 概念界定及研究构思

1.1 开发区的定义及其属性辨析

1.1.1 开发区的定义及基本类型

我国的开发区建设既借鉴了国外出口加工区等园区的经验，亦与国内经济特区对外

开放的实践有关 (Wong S W, 等, 2005)。开发区作为改革开放以后的新事物, 学界曾对其内涵界定作过较多讨论。参考诸多研究观点 (厉无畏, 等, 2004; 张艳, 2011; 王兴平, 等, 2015), 并结合官方发布的《中国开发区审核公告目录》(以下简称《公告目录》) ①等文件, 似可将开发区定义为: 由政府批准设立, 有明确的地域空间界限, 并被赋予了一定优惠政策和具有特殊管理体制的开放开发地区。

不同开发区的政策导向、职能定位等均有所不同; 在目前的研究中存在着若干概念混淆, 例如将经济技术开发区(以下简称“经开区”)与高新技术产业开发区(以下简称“高新区”)混为一谈, 或者以这两类常见开发区来指代所有开发区。尽管各类开发区有着相似的基本属性, 但必须要以理论和概念澄清作为开发区探讨的基础 (张艳, 2011)。

随着国家主管部门2006年版和2018年版《公告目录》的发布, 政策性“开发区”的类型范畴已经较为明确 (表1)。目前, 国家级开发区涵盖了经开区、高新区、海关特殊监管区域、边境/跨境经济合作区、其他类型开发区等五大类型, 它们由相应的中央政府主管部门监管; 省级开发区则由省级部门监管, 《公告目录》中未对其作细分。

1.1.2 开发区的制度空间属性

我国的开发区从初期的探索创设、开发运作, 到后来的管控引导、转型升级, 逐步形成了一套成体系的程序与规则, 具有鲜明的制度属性 (洪燕, 2006; 冷希炎, 2006)。从空间开发的目的看, 设立开发区主要是为了“利用两种资源”(即国内资源和国外资源), 同时也是为了融入国际产业大循环; 从制度创新的角度看, 国家通过一系列配套政策, 包括下放管理、财税、招商等事权以及给予相应优惠政策措施, 逐步形成了以开发区为空间载体的新制度设计集合 (赵晓香, 2010)。

就空间属性而言, 开发区是我国改革开放后借鉴国际经验和主动谋求开放而建构的制度空间; 旨在以完善的设施配套、精简的管理体制、高效的运作模式和优惠的税赋等政策来吸引外资和先进技术。因此, 开发区既要成为地方经

表1 2006年版和2018年版《中国开发区审核公告目录》所列的开发区类型

Tab. 1 Types of DZs listed in *The Directory of Audited Development Zones in China* (2006 and 2018 edition)

级别	2006类型	2006数量 (个)	2018类型	2018数量 (个)	首次设立时间	监管部门
国家级	经开区	49	经开区	219	1984	商务部
	高新区	53	高新区	156	1988	科技部
	保税区	15	海关特殊监管区域	135	1990	海关总署
	出口加工区	58				海关总署、商务部
	边境经济合作区	14	边境/跨境经济合作区	19	1992	商务部
	其他类型开发区	33	其他类型开发区	23	1989	商务部等
总计	222	总计	552	—	—	
省级	省级开发区	1346	省级开发区	1991	—	省级部门

资料来源: 据2006年版和2018年版《公告目录》整理。

济发展的“增长极”, 同时也是体制机制创新的“试验场”。

1.2 研究构思

对开发区的系统研究, 需要有历史维度和制度视角, 因而可借鉴历史制度主义的研究范式和尺度理论, 以深入辨析我国开发区缘起和演进的制度性成因、行动逻辑和尺度重构。

本文基于开发区的制度空间属性建构研究的逻辑框架, 体现历时性及制度视角的辨析主线和尺度视角。首先回溯我国改革开放后的宏观背景并阐释开发区的缘起; 然后结合国内外发展环境的持续变化, 解析开发区从“面上兴起”、到“整顿和规范化”、再到“新常态”的发展演进特征, 并阐释相应的政策迭代、制度建设历程及尺度关系。在充分的实证研究基础上, 对我国开发区的实践特征等做总体评析, 论证转型发展的必要性; 最后结合正在形成的双循环相互促进的新格局, 对新时代的开发区治理策略作若干探讨, 大致分为开发区的分流和分类指导、开发区的法制建设、开发区与城市规划的关系这几个方面。

2 开发区的缘起

2.1 改革开放与发展的需求

1978年党的十一届三中全会作出了改革开放的重大决策。随之而来的是国家的打开、外资的引进、对外贸易的快速发展等新景象; 在外向型经济的助推下, 国民经济社会发展开始进入快车道。1980年代, 改革开放尚处于“摸着石头过河”的阶段, 在仍然盛行计划经济的背景下, 开发区属于“新生事物”, 需要突破既有的管理制度, 因而具有试验

性质。

对中央政府而言, 批准设立开发区既是为了谋求更快的经济发展, 更是着眼于探索改革开放之路。对地方政府而言, 则需要依托开发区建设, 营造经济发展的物质环境和制度环境, 包括土地开发、配套设施建设和管理体制机制创新, 并施行税收等方面的优惠政策, 以降低“客商”^②的运营成本和换来地方的经济增长, 并在技术外溢、劳动就业、财税增长等方面获得长期利益。

2.2 国际经验的借鉴

我国的开发区具有很强的本土特征, 但在创设和发展过程中也借鉴了国外的成功经验 (张艳, 2011); 其中较典型的有出口加工区 (Export Processing Zones, EPZs)、科学园区 (Science Parks, SPs), 以及英国的企业特区 (Enterprise Zone, EZ) 和城市开发公司 (Urban Development Corporation, UDC) (图1)。

其中, 一些发展中国家的出口加工区实践 (Wong K Y, 等, 1984) 直接影响了我国“经济技术开发区”(经开区) 的设立。我国的经开区在设立之初由原国家外经贸部主管, 被赋予了发展外向型经济的使命; 2003年国务院机构改革后, 外经贸部撤销, 其职能划入了新组建的商务部, 经开区的管理职能也转至了商务部。另一方面, 当时已经出现的诸如斯坦福大学科技园, 则引领了发达国家的科学园区建设 (Nahm K B, 2000), 同时也激励了我国“高新技术产业开发区”(高新区) 的初创与发展。我国的高新区由原国家科委 (1998年更名为科技部) 下属的“火炬中心”监管, 与国家实施的“火炬计划”有关, 该计划的核心宗旨是“发展高科技, 实现产业化”。



图1 开发区的国际经验

Fig. 1 The international experience in development zone development

资料来源：作者自绘。

此外，英国的企业特区和城市开发公司，是为了解决城市内部的严重失业、土地荒废等问题而设立，是承载了特定目标的政策工具 (Chaudhary N, 等, 2018)，其体制机制及治理尺度等方面的具体策略为我国的开发区制度设计提供了一定的借鉴。

3 开发区的演进历程

3.1 开发区的面上兴起：1980至1990年代初期

各类型开发区的设立都具有某种试验性质，但各自的情形很不同，所以需要分类辨析。

3.1.1 经开区：经济特区的外延实践

经开区可视作为经济特区试点的外延。1984年2月邓小平同志提出，“除现在的特区之外，可以考虑再开放几个点，增加几个港口城市，如大连、青岛。这些地方不叫特区，但可以实行特区的某些政策。”同年5月，中共中央、国务院批转的《沿海部分城市座谈会纪要》提出，“进一步开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海十四个沿海港口城市”；“这几个城市，有些可以划定一个有明确地域界限的区域，兴办新的经济技术开发区”。

根据中央决策，我国十四个沿海港口城市相继设立了经开区。这批经开区拥有诸多与经济特区相似的激励政策，继承了特区的制度创新成果，通过创造“制度落差”构筑其空间优势 (曹姝君, 等, 2018)。随着首批经开区的成功创办，至1980年代末，部分内陆省市也开始试办经开区，但其经济基础和政策优

惠与沿海地区存在较大差距 (侯建中, 1989)。

3.1.2 高新区：科创及产业化平台

为紧跟世界科技革命与高新技术发展大潮，1980年代中期，国家有关部门就对国外高技术园区进行了调研 (魏心镇, 等, 1993)；1985年中共中央发布了《关于科学技术体制改革的决定》，提出要“在全国选择若干智力资源密集的地区，采取特殊政策，逐步形成具有不同特色的新兴产业开发区”。1986年3月，国家高技术研究发展计划 (即863计划) 出台；1988年5月，国务院批准了《北京市新技术产业开发试验区暂行条例》，决定“以中关村地区为中心，在北京市海淀区划出100km²左右的区域，建立外向型、开放型的新技术产业开发试验区”。这个“试验区”就是现在的“中关村科技园区”，同时也是首个国家级高新区。

1988年8月，国务院批准了原国家科委制定的“火炬计划”。为了贯彻中共中央关于“继续推进‘火炬’计划的实施，办好高新技术开发区”的精神、加快高新技术产业的发展，1991年3月国务院发布了《关于批准国家高新技术产业开发区和有关政策规定的通知》，提出在当时各地已经建立的地方高新区中认定21个为国家级高新区；其中，位于经开区、经济特区内的“上海漕河泾新兴技术开发区”“深圳科技工业园”等5个园区，也被确定为国家级高新区。此外，为支持高新区发展，国家还出台了产业、税收等方面的诸多配套政策^③。

3.1.3 其他开发区：特定使命政策区

1988年，国务院还发布了《关于加快和深化对外贸易体制改革若干问题的

规定》《关于沿海地区发展外向型经济的若干补充规定》等重要文件，要求实行“两头在外、大进大出”；除了继续给予沿海地区诸多优惠政策外，还提出了要在沿海开放区域设立各类以对外贸易为目标的开发区。1990年6月，国务院批准设立了我国首个海关特殊监管区域“上海外高桥保税区”。此后，海关特殊监管区域 (包括各类保税区和出口加工区等) 不断获批，目前其数量仅次于经开区和高新区。

其他若干具有特殊对外开放职能的开发区也都在这一时期出现。如1989年国家开始在福建省设立“台商投资区”，主要面向来自台湾地区的商贸投资，旨在推动海峡两岸经贸合作与交流。1990年国务院宣布浦东开发，并在浦东设立首个国家级金融开发区“陆家嘴金融贸易区”，以推进上海国际金融中心建设。1992年开始，我国还在陆上沿边地区设立“边境跨境经济合作区”，通过与邻国的经贸合作促进区域发展。此外，1992年由国务院批准的首批12家国家级旅游度假区，定位为“以接待海外游客为主的综合性旅游区”，享受开发区的外向型优惠政策，也属于国家级开发区序列；但后续第三批国家级旅游度假区则是由国家旅游局 (现为文旅部) 批准，未出现在开发区审核《公告目录》中。

3.2 开发区的整顿与规范化：1990年代初至新世纪初期

3.2.1 对“开发区热”的整顿和向中西部倾斜

沿海城市开发区的早期实践和成功具有很强的示范效应，“开发区热”迅速波及全国；不仅国家级和省级开发区的数量快速增加、空间大幅拓展，还一度出现了市级、县级开发区。政府也逐渐意识到，开发区的盲目扩张带来了土地资源浪费、超出实际需要和经济承受能力等诸多问题^④。

1993年，国务院发布了《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》，明确规定设立开发区“实行国务院和省、自治区、直辖市人民政府两级审批制度。省、自治区、直辖市以下各级人民政府不得审批设立各类开发区”；“对未经国务院或省、自治区、直辖市人民政府批

准而自行兴办的各类开发区,各地要进行一次认真的检查清理”,这是首次在全国层面启动开发区整顿。此后国务院还收紧了对国家级开发区的审批,如1994年至1997年间仅批复了“北京经济技术开发区”“苏州工业园区”等少数经开区,1998年至1999年仅批复了2个高新区。

1999年,中央作出了西部大开发的重大战略决策。为了落实这一战略,原外经贸部等发布《关于当前进一步鼓励外商投资意见的通知》,其中包括“允许中西部各省、自治区、直辖市在其省会或首府城市选择一个已建成的开发区,申办国家级经济技术开发区”。事实上,2000年至2002年由国务院批准的17个位于中西部地区的国家级经开区,正是由原省级开发区“升级”而来。2000年国务院办公厅于2003年发布了《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》,要求“开发区建设用地必须符合土地利用总体规划并纳入土地利用年度计划,选址必须纳入城市统一规划管理”。此外,针对开发区的扩建需求,商务部等在2007年印发了《国家级经济技术开发区扩建审批原则和审批程序》,明确申请扩建开发区必须符合环评、产值、税收等方面的要求。

3.2.2 “入世”之后的整顿与规范化管理

经过多年谈判后,我国于2001年正式加入了世界贸易组织(WTO)。“入世”后,外资企业的“超国民待遇”将被取消,以税收激励为主的优惠政策转向以公平竞争机制为主的规则政策(冯建波,等,2001);与此相对应,国家赋予开发区的优惠政策也将逐步式微。

尽管当时的宏观环境发生了重大变化,但是许多地方政府仍在热衷于设立或扩大开发区。针对现实中出现的严重偏差,2003年7月国务院办公厅发布了《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》,再次开展了对各类开发区的整顿。到2006年底,经过清理整顿、规划审核、设立审核及落实四至范围等工作,全国各类开发区由6866个核减至1568个,规划面积由3.86万 km^2 核减至9949 km^2 ^⑤。2007年,国家发改委等三部委联合发布了首版开发区审核《公告目录》(2006年版);该文件不但公告了经审核认定的开发区名单,同时也界定了开发区的类型。《公告目录》的发布是开发区整顿的重要

成果,促进了开发区的规范发展和管理。

在清理整顿同时,中央政府还加强了开发区的制度建设。在规划管理方面,原建设部于1995年发布了《开发区规划管理办法》,规定“开发区规划应当纳入城市总体规划,并依法实施规划管理”;对此可以理解为开发区需要编制规划,然后再纳入城市总体规划。在当时的条件下,这样的规定有其合理性,但难以制约开发区的无序扩张。2007年出台的《城乡规划法》加大了管控力度,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。”新的立法施行后,住建部发文废止了《开发区规划管理办法》。

在土地管理和扩区审批方面,国务院办公厅于2003年发布了《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》,要求“开发区建设用地必须符合土地利用总体规划并纳入土地利用年度计划,选址必须纳入城市统一规划管理”。此外,针对开发区的扩建需求,商务部等在2007年印发了《国家级经济技术开发区扩建审批原则和审批程序》,明确申请扩建开发区必须符合环评、产值、税收等方面的要求。

在考核评价方面,为合理引导开发区的健康发展,商务部于2005年发布了《中国国家级经济技术开发区发展报告》,对2004年54个国家级经开区的发展情况和投资环境作了综合评价。科技部则于2008年颁布了《国家高新区评价指标体系》,以启动高新区的考核评价工作。

3.3 开发区发展的新常态:2010年代至今

3.3.1 完善考核机制,加强分类指导

党的十八大以来,科学发展观和生态文明的践行力度不断加大,对开发区的治理也有了新的举措。2016年国务院办公厅发布了《关于完善国家级经济技术开发区考核制度促进创新驱动发展的指导意见》,强调要完善考核体系,并对经开区的准入、考核、退出等机制作了若干规定。同年商务部出台了《国家级经济技术开发区综合发展水平评价办法》,要求围绕产业基础、科技创新、区域带动、生态环保、行政效能等五大方

面,完善经开区的综合发展水平评价体系;至2021年,商务部已连续5年开展了这项评价考核工作。此外,2020年海关总署也会同国务院相关部门研究制定了《综合保税区发展绩效评估办法(试行)》,并启动了对综保区的发展绩效评估工作。

其次,对开发区的分类指导也愈加专业化和精细化。2017年国务院办公厅发布的《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》,对国家级和省级开发区的功能定位分别作了明确表述:国家级开发区应“建设具有国际竞争力的高水平园区,打造具有国际影响力的园区品牌”;省级开发区应“成为区域经济增长极,带动区域经济结构优化升级”。至2018年,据国家发改委等六部委公布的新版《公告目录》,全国共有2543个开发区获得审核认定;其中国家级开发区552个,省级开发区1991个;相比2006年版《公告目录》增加了975个开发区。前后两版《公告目录》的发布,基本消除了开发区设置和称谓上的混沌,为加强分类指导和监管创造了基础条件。

3.3.2 新型开发区的涌现与发展趋势

为了深化改革和应对内外部发展的新挑战,国家在经济特区、开发区等政策区建设的基础上,推出了一系列新型开发区,如国家级新区、自主创新示范区、自由贸易试验区等;而因各类开发区往往成为“新城新区”建设的开端,近年来亦有学者将其纳入到更广义的“新城新区”语境下进行探讨(冯奎,2015;武敏,等,2020)。新型开发区虽然未在《公告目录》中列出,但与既有的各类开发区在政策上和空间尺度上具有一定的迭代与嵌套关系(图2)。例如,我国首个国家级新区为1992年成立的“上海浦东新区”,其空间范围内实际包含了多种类型的国家级开发区和新型开发区;2011年上海获批建设“国家自主创新示范区”,其主体是核心园位于浦东的“张江高新技术产业开发园区”;而2013年获批的“中国自由贸易试验区”,则是由位于浦东新区的“外高桥保税区”“外高桥保税物流园区”“洋山保税港区”和“浦东机场综合保税区”等4个海关特殊监管区域所组成,后又经历了扩区和设立临港片区。

在设立新型开发区的同时，国家还鼓励在开发区推广自由贸易试验区、国家自主创新示范区等的试点政策。如2019年国务院《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》提出，“国家级经开区按程序开展符合其发展方向的自贸试验区相关改革试点”；2020年国务院《关于促进国家高新技术产业开发区高质量发展的若干意见》也提出，“有条件的国家高新技术产业开发区创建国家自主创新示范区”。可见，既有的经开区与国家级新区、高新区与自主创新示范区，存在着时序上的交替演进关系，具有政策、功能和治理尺度上的迭代可能性（图3）。总之，这些新型开发区具有新的政策目标，同时也获得了改革创新的更多授权，因而也可望有更高的开放开发力度。

4 开发区实践的总评析与新时代的治理策略探讨

4.1 开发区实践的总评析

4.1.1 开发区的实践特征与转型诉求

我国设立开发区的初衷，是将其作为外向型经济的“窗口”和经济体制改革的“试验场”（谭汉怀，1991）。开发区经多年发展后，呈现出数量庞大、类型丰富的基本特征，许多开发区已经成为了所在城市和地区的重要经济增长极。对全国及经开区的外商直接投资规模作历时性分析，可以发现：一是外资投入规模与宏观环境有着一定关联性，二是经开区在外资利用方面具有重要地位，三是经开区吸引外资的全国占比已经趋于下降（图4）。而高新区的设立初衷和目标定位都不同于经开区，北京中关村、上海浦东张江等一批高新区，在科技研发和科技产业发展方面已取得了很大成就；但在许多地方的实际运作中，高新区与经开区并无本质性区别，都是以招商引资和做大产业经济规模为主要目标（张艳，等，2007）。此外，许多开发区还存在着“产—城”关联性缺失、社会发展滞后等问题（崔秉亮，等，2021）。

在开发区的发展实践中，地方利益驱动下的发展目标与政策初衷产生了很大程度的背离，这是导致上述悖论的主

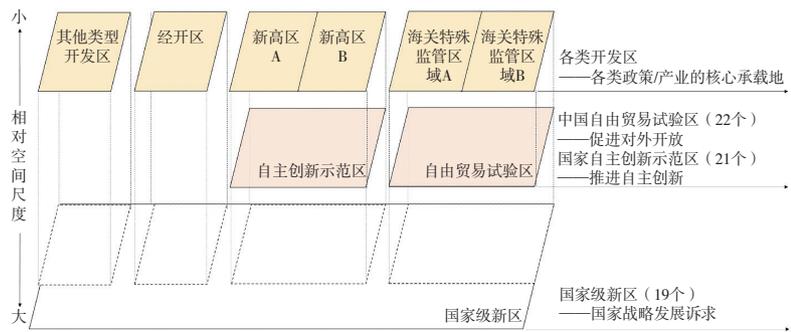


图2 开发区与新型开发区的空间尺度关系示意
Fig. 2 The spatial relationship between DZs and new type DZs
资料来源：作者自绘。

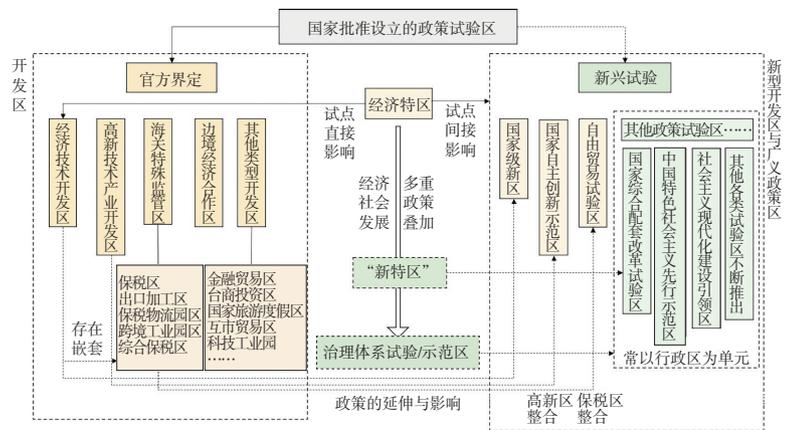


图3 开发区与新型开发区的发展演进关系示意
Fig. 3 The emergence and evolution relationships between DZs and new type DZs
资料来源：作者自绘。

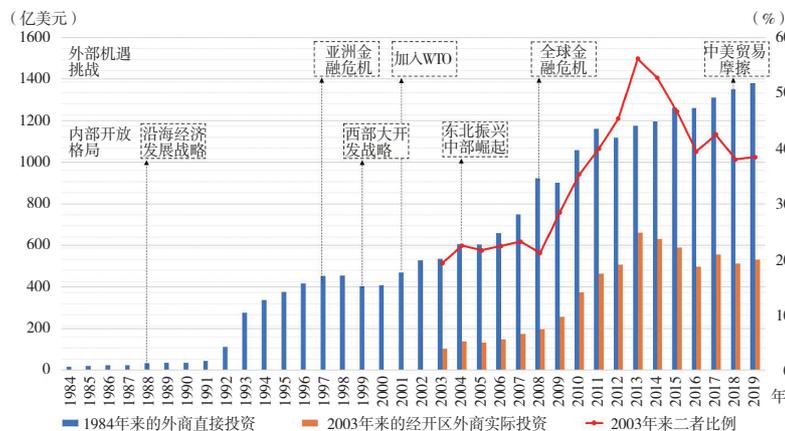


图4 全国及经开区的外资利用变化
Fig. 4 Changes in the foreign capital utilization in China and within DZs
资料来源：据中国统计年鉴2020，开发区年鉴2004—2020，自绘。

观原因；另一方面，随着我国经济社会的发展和宏观环境的改变，尤其是加入WTO、全球金融危机等外部机遇与挑战的出现，决定了开发区本身的定位、发展策略和尺度关系等也需要适时调整。可见，开发区的转型发展，首先是要转

变发展理念；其次是要适应新的发展情势，唯此方能承担起新时代所赋予的使命。

4.1.2 开发区的政策驱动与制度建设

政策驱动是开发区发展的重要特征。在改革开放初期，经济上的优惠政策和

行政管理上的特殊体制,使得开发区在招商引资和产业发展方面具有了独特优势。随着开发区的不断设立,相应的制度建设也在逐步推进(图5)。在地方层面,1985年宁波市率先制定了地方性法规《宁波市经济技术开发区管理暂行办法》;天津、上海、广州等地也很快就制定了相关的地方法规和规章。在国家层面,1996年原国家科委曾发布《国家高新技术产业开发区管理暂行办法》;1997年《高新技术产业开发区法(草案)》提请全国人大审议,但最终因各方分歧较大而终止了审议。2007年,商务部、科技部曾在武汉召开《国家级开发区管理条例》初稿研讨会,但该条例最终也未能出台^⑥。总体上,开发区的制度建设虽有一定成效,但相对于开发区的宏伟实践则显得滞后,尤其是法制建设的进展很慢。在法制较缺位的状况下,地方政府出于实际需要,对开发区的管理体制和运作机制做了积极探索,基本保障了开发区的运行,但同时也存在着诸多矛盾和困惑。

目前我国的各类国家级开发区均由国务院批准设立,其监督分别由商务部、科技部、海关总署等中央机构负责,具体管理则主要由所在地方政府的派出机构如“管委会”负责;开发区的管理机构及主要官员往往“高配”,以利于协调各方关系。目前的管理体制和运作机制虽然有利于提高开发区的规划建设和招商引资效率,但在开发区的辖区管理与地方行政区治理方面也隐含着结构性矛盾(诸如长期由管委会取代辖区政府);在依法治国和法治政府建设的方略下,开发区的制度建设和行政体制改革应适时推进和完成。

4.1.3 开发区的时空泛化与权宜之策

我国开发区已经存在了近40年,在数量上和空间上几番急剧膨胀,尤其是其中的经开区和高新区在时空维度上的泛化问题已经很严重(图6)。开发区政策优惠的“普惠化”必定导致制度成本的极大提高。在现实中,这种成本表现为低价供地和空间资源消耗过多、税收减免过度 and 巨大的公共财政亏空;在某些地区还加剧了开发区之间的恶性竞争和“零和博弈”,并由此导致了卖方市场的强势地位和不合理得益。在我国加入

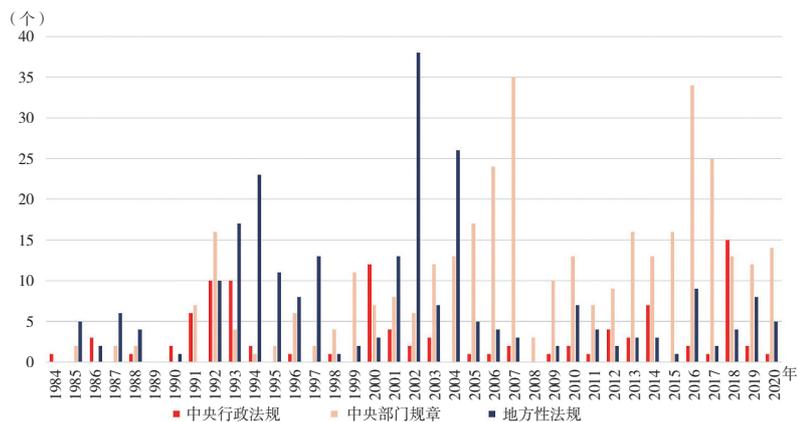


图5 中央与地方开发区相关法规颁布数量变化(1984—2020年)

Fig. 5 Changes in the number of laws and regulations issued about DZs by the central and local governments
资料来源:据北大法宝等网站统计自绘。

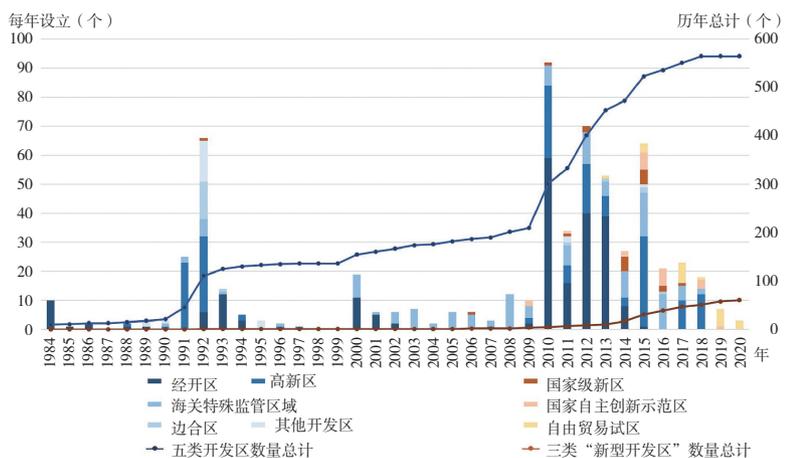


图6 开发区和新型开发区设立数量变化(1984—2020年)

Fig. 6 Changes in the number of national development zones and new-type development zones
资料来源:作者自绘。

WTO以后,国家赋予开发区企业的“超国民”待遇已经大幅减少;但据了解,地方层面的操作中仍有很多“变通”,如地税返还、压低地价、默许用地改性和建设增容等。

在开发区的时空泛化及尺度治理问题得到根本解决以前,国家主管部门已经采取了若干局部应对措施,包括加强了对开发区的审核和评价工作,相关政策的“赋予—实施—反馈—终止/调整”机制正在逐步形成,特别是“审核认定”和“评价退出”制度已经开始实施。例如,新设立的国家级开发区一般为符合条件的省级开发区通过“以升促建”而获批;另一方面,至2021年,已经有国家级经开区因考核排名倒数而被“摘牌”的事例(酒泉市和石嘴山市)。又如,海关总署2014年制定的《海关特殊监管区

域退出管理办法(试行)》,要求对不申请验收、无项目入驻的园区予以退出。但是总体而言,迄今对各类开发区的发展目标和政策评价、开发绩效评估、转型发展引导等方面的制度建设和施行都还处在起步阶段,尤其是“退出”的力度尚不大。

4.2 新时代开发区的治理策略探讨

我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正在形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局;在新时代的发展中,需要加快转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力,以实现既定的发展目标。在规划建设领域,新的国土空间规划体系和空间资源用途管控制度才刚刚建立,需要在实践中不断完善。在此背景下,

开发区要致力于深化改革和引领转型发展，并在治理上实现新的突破。

4.2.1 评估、分类及调整战略定位

重点是关注国家级开发区中的经开区和高新区，这两类园区都创设于1980年代，运作的时间已经很长，而且数量很大。一方面，这两类园区作为政策区，都应该定期评估政策效用，以决定是否要延续、终止或调整所赋予的公共政策；另一方面，在大部分地区的实际运作中，这两类园区是一回事，都是地方政府发展产业经济的平台，由商务部和科技部分别监管已不合时宜。因而需要基于评估结论，对既有园区做分流和分类处置，并相应调整其战略定位。

一是将那些在科学研究、自主创新或科技产业发展方面取得很大成效的高新区或经开区甄别出来，赋予“科学城”或“科学技术园区”定位及相应的政策。科学城和科学技术园区由科技部指导和监管，专门承担科学研究、技术创新、科技型企业孵化和高端生产等职能。

二是保留那些开发绩效较高、转型升级已经取得明显成效、空间尺度适宜的经开区和高新区，将其归并和升级为开发区2.0版（诸如“转型升级示范区”）。按照国务院《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》，这些园区的战略定位应围绕“新型工业化发展的引领区、高水平营商环境的示范区、大众创业万众创新的集聚区、开放型经济和体制创新的先行区”而确定。鉴于这类园区所承担的新使命，在中央政府层面似乎应由发改委、工信部和商务部共同负责指导和监管。

三是那些已经完成历史使命、并已经蜕变为城市产业新区或产业集聚区的经开区和高新区，以及那些开发绩效低下、建设用地长期空置或主要为房地产项目的开发区，均应退出国家级开发区序列。在分流和回归常态化的地方管理后，对这些园区的既有空间资源要在国土空间规划中统筹谋划和优化配置。

至于省级开发区，因为是省级政府事权，国家主管部门发布的开发区审核《公告目录》没有对省级开发区加以分类。省级开发区的数量远多于国家级开发区，以往的无序发展极为严重，是历次全国开发区整顿的重点。为了实现新

时代的高质量发展，对省级开发区也要加强治理。要以形成双循环新发展格局为目标，对省级开发区实施分流和分类引导。具体可以基于动态评估和认定，更为聚焦和高效地配置土地、财政等资源，分类施策，努力打造一批省级自主创新科技园区、产业转型和升级引领区、绿色低碳发展示范园区，从而促进全省的转型发展和高质量发展。

4.2.2 加快推进法律法规体系建设

我国《宪法》确立了社会主义法制的基本原则，明确规定中华人民共和国实行依法治国和建设社会主义法治国家。落实依法治国方略和加快建设法治国家，首先必须全面推进科学立法。但反观开发区这一重要的经济建设和行政管理领域，至今尚无专门的立法；多年来，中央部委和地方政府主要是依照“意见”“通知”“办法”等政策文件在施行管理。

由于我国各类开发区的设立均具有试验性质，在立法条件不成熟的早期，中央部委往往先出台行政法规和规章，如科技部曾发布《国家高新技术产业开发区管理暂行办法》，海关总署曾发布《海关特殊监管区域设立审核/退出管理办法（试行）》；一些地方政府也制定过开发区管理的地方性法规或规章。但这个领域的行政立法和地方立法一直很不完善，甚至至今仍存在重大空缺。这一局面必须尽快改变，因为目前的国家治理水平和要求已经不同于以往；一是整个社会的法治意识和法制化水平已经大大提高，法治政府建设的目标也已经非常明确；二是开发区历经数十年运作后，有关部门已经积累了丰富的经验，对存在的矛盾和制度建设的诉求也已经较为明了，相关的立法工作和法律法规体系建设已经具备了基本条件。在这一背景下，落实中央所要求的“健全依法行政制度体系，加快推进政府治理的规范化程序化法治化”（中共中央、国务院，2021）可谓恰逢其时。

首先是全国人大，要“坚持立法主动适应改革和经济社会发展需要，强化改革创新法治保障”^⑦；建议尽快制定统一的开发区管理法律，尤其是要为国家级新区、自主创新示范区、自由贸易试验区等新型开发区的设立和管理提供法律依据；这里所称的人大立法也包括对

行政立法和地方立法的特别授权。

其次是国务院及其部委、有立法权的地方人大和政府，要依据《立法法》和上位法律法规，对各类开发区的设立、管理体制、运作机制等作出具体的程序性和实体性规定；其中对于“自由贸易试验区”和承担“改革创新”探索任务各类开发区的行政立法和地方立法，还需要获得全国人大的特别授权，从而可以对现行“法律、行政法规、部门规章作出变通规定”^⑧。原则上，每一类开发区及新型政策区，都应该要有对应的立法依据和运作规则。

4.2.3 纳入城市统一规划，确保空间资源配置的绩效

开发区建设发展与城市经济社会和空间发展的关系极为紧密。一些城市的新区实际由开发区演化而来的（陈嘉平，2013）；另一些城市的建设用地规模过大、地均产出效益低下，则往往是开发区无序拓展导致的。因而，必须从城市整体的角度来谋划开发区建设，将各类开发区都纳入城市空间发展的总体框架，并施行统一的土地用途和建设工程规划管控。

从空间规划的角度看，各类具有政策属性的开发区，无论是经开区、高新区，还是出口加工区、保税区或金融贸易区，都是城市的功能地域，需要在城市空间发展的整体框架中合理布局。相对而言，开发区的政策范畴比较具有时效性和灵活性，可基于政府决策而赋予或改变；而开发区的产业空间、配套设施等空间要素的布局和配置则具有持续性，即使政策退出后也仍然是产业集聚区。因而开发区的空间规划既要满足园区自身的特定功能要求，更要遵循城市空间发展的一般规律。在这方面，苏州工业园区（国家级高新区）是一个很成功的案例；其园区规划实际是综合性的新城区规划，从一开始就着眼于“产城融合”并前瞻性统筹园区开发和城区建设，最终实现了园区产业功能发展与新城区建设的巨大综合成效。相比之下，上海张江科学城（国家级高新区）的园区开发与城区规划建设则显得较为脱节；尽管目前在科学装置建设和科技产业发展方面已经取得了较大成就，但张江科学城规划范围内空间结构松散，城区建

设品质不佳,职住分离现象严重,城市社区建设也相对滞后。

由此可见,从开发区设立时的选址和初始规划开始,就要考虑与城市的关系,如将来是否会转型为城市产业新区?产业发展所需的公共服务功能、就业带来的居住需求和公共配套等如何提供?就开发区本身的功能定位而言,也会出现改变或迭代,如从加工生产园区嬗变为研发和创意园区,从保税仓储区升级为贸易商办区。这里的关键是规划要有前瞻性,并具备适时调整规划编制和管控策略的主动性,从而确保空间资源配置的高绩效。

5 结论

我国的开发区实践缘起于改革开放政策,与发展外向型经济和发展高科技产业的目标直接相联系。就空间属性而言,开发区是借鉴国际经验和主动谋求开放而建构的制度空间,旨在以完善的设施配套、精简的管理体制、高效的运作模式和优惠的税赋等政策来吸引外资和先进技术;它既承载了地方的经济发展,也探索了管理体制和机制的改革和创新。

根据国家主管部门发布的2006年版和2018年版开发区审核《公告目录》,国家级开发区涵盖了经开区、高新区、海关特殊监管区域、边境/跨境经济合作区、其他类型开发区等五大类型,它们由相应的政府主管部门监管;省级开发区则由省级部门监管。为了深化改革和应对内外部发展环境变化带来的新挑战,国家在既有的经济特区、开发区等政策区建设的基础上,还推出了一系列新型开发区,如国家级新区、自主创新示范区、自由贸易试验区等;同时,国家还鼓励在经开区推广自由贸易试验区的相关改革试点,在有条件的高新区创建国家自主创新示范区。可见,新型开发区与既有的开发区在政策和空间上具有一定的迭代和演化关系。

开发区经多年发展后,呈现出数量庞大、类型丰富等特征,许多开发区已成为了所在城市和地区的重要经济增长极。但开发区发展中亦存在若干悖论,诸如不同类型园区的趋同化发展和作为

政策区治理的时空尺度泛化。此外,开发区的制度建设相对于开发区的实践需求则显得滞后,尤其是法制建设进展缓慢。在新时代的新格局背景下,开发区要致力于深化改革和引领转型发展,并在治理上实现新的突破。本文对此作了若干探讨:一是作为政策区,各类开发区都要定期评估政策效用;应基于评估,对既有园区做分流和分类处置,并相应调整其战略定位。二是应尽快制定统一的开发区法律,并针对“自由贸易试验区”等承担“改革创新”探索任务的新型开发区,给予行政立法和地方立法工作的特别授权。三是从空间规划的角度看,各类具有制度属性的开发区,都是城市的功能地域,需要在城市空间发展的整体框架中合理布局,其设立发展要有前瞻性的思维并遵循城市空间发展的一般规律。本文主要为回溯性实证研究。本文的重要意义,一是首次对我国开发区实践作全过程和全类型研究,阐述了我国开发区实践的全貌,并匡正了若干误解;二是基于历史研究和总体评价,提出了我国开发区转型发展的创新思路和运作路径,体现了政策思维,具有相应的决策参考价值。

注释

- ① 2007年3月,国家发展改革委、国土资源部、建设部印发了2007年第18号公告,发布《中国开发区审核公告目录》(2006版);2018年2月,国家发展改革委、科技部、国土资源部、住房城乡建设部、商务部、海关总署印发了2018年第4号公告,发布《中国开发区审核公告目录》(2018年版)。
- ② “客商”一词,专指外国和港澳等地区公司、企业以及个人。依据1980年8月第五届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议批准施行的《广东省经济特区条例》整理。
- ③ 同时发布的与高新区的设立相配套的优惠“政策套餐”,包括国务院批准国家科委制定的《国家高新技术产业开发区高新技术企业认定条件和办法》《国家高新技术产业开发区若干政策的暂行规定》和国家税务局制定的《国家高新技术产业开发区税收政策的规定》等。
- ④ 据《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》。
- ⑤ 根据中央政府网站援引国家发改委公布的数据,见中央政府网站。http://www.gov.cn/jrzq/2007-05/09/content_608350.htm

htm

- ⑥ 根据中国法院网2007年7月援引中国企业报新闻,《国家级开发区管理条例》将出台。<https://www.chinacourt.org/article/detail/2007/07/id/257150.shtml>。
- ⑦ 2021年7月,王晨在上海调研时强调:“立法主动适应改革和经济社会发展需要为浦东新区高水平改革开放营造良好法治环境”。http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-07/27/c_1127702269.htm。
- ⑧ 参见全国人民代表大会常务委员会关于授权“上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定”,2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过。

参考文献 (References)

- [1] 蔡宇飞. 基于开发区生命周期理论的国家级经开区与高新区发展研究[D]. 华中科技大学博士学位论文, 2013. (CAI Yufei. A research of economic developing zones and high-tech zones based on the life-cycle theory of state-level developing zones[D]. The Dissertation for Doctoral Degree of Huazhong University of Science and Technology, 2013.)
- [2] 曹姝君, 罗小龙, 王春程. 开发区空间演进的制度解释[J]. 城市问题, 2018(5): 79-84. (CAO Shujun, LUO Xiaolong, WANG Chuncheng. Institutional interpretation of spatial evolution of development zones[J]. Urban Problems, 2018(5): 79-84.)
- [3] CHAUDHARY N, POTTER J. Evaluation of the local employment impacts of enterprise zones: a critique[J]. Urban Studies, 2018, 56(2): 004209801878773.
- [4] 陈宏胜, 王兴平, 夏菁. 供给侧改革背景下传统开发区社会化转型的理念、内涵与路径[J]. 城市规划学刊, 2016(5): 66-72. (CHEN Hongsheng, WANG Xingping, XIA Jing. The concept, connotation and path of social transformation of traditional development zones in a background of supply-side reform[J]. Urban Planning Forum, 2016(5): 66-72.)
- [5] 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 research on spatial transformation of China's new towns in the perspective of Neo-Marxism[J]. Urban Planning Forum, 2013(4): 18-26.)
- [6] 陈小卉, 国子健, 钟睿. 开发区与城镇化互动发展的反思和展望——基于江苏的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 68-73. (CHEN Xiaohui, GUO Zijian, ZHONG Rui. Reflections and prospect of interactions between development zones and urbanization: a case study of Jiangsu[J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 68-73.)

- [7] 中共中央、国务院. 法治政府建设实施纲要(2021—2025年)[EB/OL]. 2021.08.11. http://www.gov.cn/zhengce/2021-08/11/content_5630802.htm(Chinese Communist Party Central Committee and The State Council. Implementation outline for the construction of government under the rule of law[EB/OL]. 2021.08.11.)
- [8] 崔秉亮, 夏南凯. 城市产业新区空间发展的特征及启示——基于武汉市的实证研究[J]. 城市规划学刊, 2021(5): 83-91. (CUI Bingliang, XIA Nankai. Spatial development pattern of urban new industrial districts and its implications: an empirical research based on Wuhan city[J]. Urban Planning Forum, 2021(5): 83-91.)
- [9] 丁成呈, 张敏, 姜莘, 等. 重构与扩张——转型期开发区空间生产研究[J]. 城市规划, 2019, 43(7): 67-74+82. (DING Chengcheng, ZHANG Min, JIANG Xin, et al. Restructuring and expansion: a study on space production of the development zones in transitional period[J]. City Planning Review, 2019, 43(7): 67-74+82.)
- [10] 冯建波, 葛亚君, 李成哲. 加入WTO对我国沿海经济特区和开发区的影响及对策选择[J]. 世界经济文汇, 2001(2): 66-68. (FENG Jianbo, GE Yajun, LI Chengzhe. The impact of China's entry into WTO on China's coastal special economic zones and development zones and its countermeasures[J]. World Economic Forum, 2001(2): 66-68.)
- [11] 冯奎. 中国新城新区转型发展趋势研究[J]. 经济纵横, 2015(4): 1-10. (FENG Kui. Research on the transformation and development trend of new towns in China[J]. Economic Review, 2015(4): 1-10.)
- [12] 洪燕. 开发区生命周期的研究——从制度演进的视角[D]. 复旦大学博士学位论文, 2007. (HONG Yan. Research on the life cycle of development zones —— from the perspective of institutional evolution[D]. The Dissertation for Doctoral Degree of Fudan University, 2007.)
- [13] 侯建中. 论我国内陆城市经济技术开发区的建设[J]. 经济管理, 1989(9): 62-64. (HOU Jianzhong. On the construction of economic and technological development zones in inland cities in China[J]. Economic Management Journal, 1989(9): 62-64.)
- [14] 冷希炎. 中国开发区制度空间研究[D]. 东北师范大学博士学位论文, 2006. (LENG Xiyan. Research on system space of China's development zones[D]. The Dissertation for Doctoral Degree of Northeast Normal University, 2006.)
- [15] 厉无畏, 王振. 中国开发区的理论与实践[M]. 上海财经大学出版社, 2004. (LI Wuwei, WANG Zhen. Theory and practice of China's development zones[M]. Shanghai University of Finance and Economics Press, 2004.)
- [16] NAHM K B. The evolution of science parks and metropolitan development[J]. International Journal of Urban Sciences, 2000, 4(1): 81-95.
- [17] 石峰. 制度变迁与空间转型——开发区工业空间转科技研发空间研究[D]. 东南大学博士学位论文, 2018. (SHI Feng. Institutional change and spatial transformation: research on the transformation from industrial space to R&D space in development zones [M]. The Dissertation for Doctoral Degree of Southeast University, 2018.)
- [18] 谭汉怀. 综合篇: 沿着对外开放的大道向前迈进——我国经济技术开发区简述[M]//何椿霖. 中国经济特区与沿海经济技术开发区年鉴. 改革出版社, 1980-1989: 12-16. (TAN Hanhuai. Comprehensive part: moving forward along the avenue of opening to the outside world: a brief description of China's economic and technological development zones[M]// HE Chunlin. Yearbook of China's special economic zones and coastal economic and technological development zones. Reform Press, 1980-1989: 12-16.)
- [19] 王兴平, 顾惠. 我国开发区规划30年——面向全球化、市场化的城乡规划探索[J]. 规划师, 2015, 31(2): 84-89. (WANG Xingping, GU Hui. 30 years of development zone planning: toward globalization and market development[J]. Planners, 2015, 31(2): 84-89.)
- [20] 魏心镇, 王辑慈. 新的产业空间: 高技术产业开发区的发展与布局[M]. 北京大学出版社, 1993. (WEI Xinzhen, WANG Jici. New industrial space: development and layout of high-tech industrial development zones[M]. Peking University Press, 1993.)
- [21] WONG K Y, CHU D K Y. Export processing zones and special economic zones as generators of economic-development —— the Asian experience[J]. Geografiska Annaler Series B-Human Geography, 1984, 66(1): 1-16.
- [22] WONG S W, TANG B S. Challenges to the sustainability of 'development zones': a case study of Guangzhou development district, China[J]. Cities, 2005, 22(4): 303-316.
- [23] 武彬. 制度变迁与开发区演进[D]. 南京师范大学硕士学位论文, 2006. (WU Bin. Institutional changes and evolutions of development zones[D]. The Dissertation for Master Degree of Nanjing Normal University, 2006.)
- [24] 武敏, 彭小雷, 叶成康, 等. 国家治理视角下我国新城新区发展历程研究[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 57-64. (WU Min, PENG Xiaolei, YE Chengkang, et al. A research on the development of new towns and new districts in China from the perspective of national governance[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 57-64.)
- [25] 杨朝远, 张学良, 杨羊. 双循环发展的改革开放空间试验场——我国开发区的缘起、演进和趋势[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2021(4): 1-12. (YANG Zhaoyuan, ZHANG Xueliang, YANG Yang. A spatial test site for reform and open in a dual cycle pattern: the origin, evolution and trends of China's development zones[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2021(4): 1-12.)
- [26] 张茜, 王兴平. 改革开放40年来中国开发区政策演变特征研究[J]. 城市规划学刊, 2019, (2): 65-71. (ZHANG Xi, WANG Xingping. The evolution characteristics of China's development zone policies in the four years decades since reform and opening-up[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 65-71.)
- [27] 张艳, 赵民. 论开发区的政策效用与调整——国家经济技术与高新产业开发区未来发展探讨[J]. 城市规划, 2007(7): 18-24. (ZHANG Yan, ZHAO Min. On policy performance of development zone and policy regulation[J]. City Planning Review, 2007(7): 18-24.)
- [28] 张艳. 国家经开区与高新区的政策渊源探究及反思[J]. 城市规划学刊, 2011(3): 51-57. (ZHANG Yan. Discussion on the policy origins of national ET Dzs and HIDZs [J]. Urban Planning Forum, 2011(3): 51-57.)
- [29] 张艳. 我国国家级开发区的实践及转型——政策视角的研究[D]. 同济大学博士学位论文, 2008. (ZHANG Yan. Practice and transformation of national development zones in China: a study from the perspective of policy[M]. The Dissertation for Doctor Degree of Tongji University, 2008.)
- [30] 赵晓香. 新制度主义视角下开发区的新城(区)转变研究——以广州开发区为例[J]. 规划师, 2010, 26(S2): 84-87. (ZHAO Xiaoxiang. Study on new district transition in new districts: Guangzhou development zone example[J]. Planners, 2010, 26(S2): 84-87.)