

开发区治理

GOVERNANCE OF
DEVELOPMENT ZONES

闫国庆 等著

中国社会科学出版社

开发区治理

闫国庆 孙 琪 仲鸿生 任建雄 著
彭新敏 陈丽静 张海波 徐侠民

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

开发区治理/闫国庆等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2006. 12

ISBN 7-5004-5912-2

I. 开… II. 闫… III. 经济开发区—公共管理—研究—中国 IV. F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 137230 号

责任编辑 田 文
责任校对 徐幼玲
封面设计 毛国宣
版式设计 木 子

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京一二零一印刷厂

版 次 2006 年 12 月第 1 版

印 次 2006 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

折 页 1

印 张 7.125

插 页 2

字 数 173 千字

定 价 18.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

中国的开发区承载着民族的希望，承载着各地区发展的希望。

中国的开发区实现着民族的希望，实现着许多地区发展的希望。

2004 年，国家级经济技术开发区共实现国内生产总值 6601.44 亿元，同比增长 32.43%，高于全国增幅（9.5%）22.93 个百分点，占全国 GDP 总量的 4.85%；实际利用外资金额 136 亿美元，占全国的 22%，工业产值（现价）达到 12957.13 亿元，同比增长 38.40%。各项主要经济指标增幅均高于全国平均水平 20 个百分点，已经成为所在地区重要的经济增长点和外商投资集中地区。

2005 年 1—9 月份，全国 49 个国家级经济技术开发区和享受国家级经济技术开发区政策的 5 个工业园区实现工业总产值（现价）16481.00 亿元，工业增加值 4289.50 亿元，税收收入 878.19 亿元，出口 784.00 亿美元，进口 789.19 亿美元，合同外资金额 168.37 亿美元，外商实际投资 91.62 亿美元。除外商实际投资金额比上年同期下降 7.55% 外，其他各项指标依次分别比上年同期增长 27.44%、20.29%、32.95%、41.67%、28.18%、5.15%。

1995—2004 年间，国家级开发区 GDP 增长 9.5 倍（全国 GDP 增长 89%），对全国 GDP 增长贡献率达 6.2% 以上。国家级

开发区对于所在城市经济增长的贡献日益突出。

中国的开发区建设，历经二十余年的风雨历程，人们为之奋斗着，舆论在夸奖着，批评着，争论着。开发区今后到底怎样发展，命运又该是如何，始终为人们所关注，亟须得到解答。

应该回答了。

在开发区建设 20 周年^①之际，为了总结经验教训，指导未来开发区的建设和发展，方方面面召开了一系列会议。经国务院批准，2004 年 12 月 14 日，由商务部、国土资源部和建设部在北京联合召开了“全国国家级经济技术开发区工作会议”。

温家宝总理为此会议作出重要批示，充分肯定国家级经济技术开发区建设 20 年取得的成就，强调要贯彻落实科学发展观，努力实现经济体制和经济增长方式的转变，提高国家级经济技术开发区的发展水平。他指出，建立国家级经济技术开发区，是党中央、国务院作出的重要决策。20 年来，国家级经济技术开发区在改革开放中发挥了窗口、示范、辐射和带动作用。他强调，在新的发展阶段，国家级经济技术开发区建设必须贯彻落实科学发展观，努力实现经济体制改革和经济增长方式的转变。要严格执行国家关于经济技术开发区的各项政策，认真总结经验，更加注重结构调整和优化升级，更加注重引进技术和开发创新，更加珍惜和合理利用土地，防止盲目追求数量和规模，努力提高国家级经济技术开发区的发展水平。

2004 年 12 月 14 日，吴仪副总理在会议上的讲话，为国家级经济技术开发区在新形势下创新体制与机制，进一步提高发展水平勾画了蓝图，指明了方向。

吴仪指出，20 年来，国家级经济技术开发区取得了令人瞩目的成效，已成为改革开放的试验田和先行区，成为现代制造业

① 如果从深圳蛇口开发区成立算起，则为 25 周年。

集中、产业集聚效应突出、经济高速增长、带动力强的外向型工业区，成为安排就业的重要渠道，成为我国土地集约利用程度最高的区域之一。她强调，在新形势下要继续办好国家级经济技术开发区。她说，国家级经济技术开发区经过 20 年的发展，在投资环境、管理体制、产业集聚和吸引人才等方面，已经形成不可替代的优势。在当前全球产业结构调整转移和国际资本流动加快的情况下，国家级经济技术开发区已经成为新一轮生产要素国际重组和产业转移的承接地和重要载体。国家级经济技术开发区完全有可能也有责任在走新型工业化道路、转变经济增长方式、促进经济结构调整和区域经济协调发展、提高自主创新能力、大力发展节约型经济等方面创造新的经验。

吴仪指出，在新形势下，国家级经济技术开发区要以提高吸收外资质量为主，以发展现代制造业为主，以优化出口结构为主，致力于发展高新技术产业，致力于发展高附加值服务业，促进国家级经济技术开发区向多功能综合性产业区发展。她要求国家级经济技术开发区自觉服从国家经济发展大局和宏观调控，着力提高吸收外资的质量，以提高自主创新能力为出发点，努力实现从单纯发展现代制造业为主向发展现代制造业和承接国际服务外包并举的方向转变，从注重规模效益向注重质量效益转变，从偏重引进向注重吸收创新转变，从依靠政策优势向依靠体制优势和综合投资环境优势转变。

2005 年 4 月 28 日，由商务部主办了以“投资、合作、创新、发展”为主题的第九届国际投资年会，总结交流国家级经济技术开发区招商引资经验，贯彻落实全国国家级经济技术开发区工作会议精神。会议进一步明确：要促进国家级经济技术开发区全面落实科学发展观，以提高吸收外资质量为主，以发展现代制造业为主，以优化出口结构为主，致力于发展高新技术产业，致力于发展高附加值服务业，向多功能综合性产业区发展，进一

步提高国家级开发区的发展水平。

二十余年来,我国的开发区建设,在扩大对外开放上,在推动城镇化发展上,在试验和推行市场经济体制上,在加快工业化进程上,确实功不可没,作用巨大。但开发区建设过程中的失误、失序以及失范,也曾导致国民经济运行产生很大的波动。在20世纪90年代初期和2003年开始的宏观调控中,对开发区的规范都是重要内容。一段时期以来,社会关注的热点问题,诸如征地、拆迁、房地产规模扩张、公用设施投资规模过大等几乎都与开发区建设密切相连。从当前和今后的长远发展看,开发区建设以及与此相连的土地制度已经成为城乡之间利益关系最重要的碰撞点、结合点,城乡矛盾的集中点。处于城乡结合部的开发区,探索、解决好土地“农转非”、人口“农转非”、产业“农转非”等方面的制度问题,可以说是实现城乡协调发展的关节点。

与开发区和城市新区建设密切相连的城市规划、公用设施建设、特许经营权的市場化管理、基础设施资金筹措等已成为转变政府职能、规范政府与市场之间经济关系、建立符合市场经济要求的政府规制,以及形成良好制度环境的现实焦点所在。

目前,从开发区到城市新区的发展之路已经成为我国城市规模扩张和城镇化进一步发展的普遍选择;但是,开发区的“遍地开花”又成为当前小城镇低水平重复建设的危害之源。开发区建设的失序状态导致许多地方政府的不良负债,导致大批“政府工程”拖欠工程款和农民工工资,导致公用设施投资一度过快增长。虽经治理,情况有了很大改观,但问题仍然没有根本解决。

在国民经济取得长足发展的今天,是否还有必要通过开发区这一特定形式来实现战略发展?人们还有不同的认识。

随着中国加入WTO进入后过渡期、中国与东盟(10+1)

2010 年建成自由贸易区早期收获方案的推进,我国经济不断发展等一系列形势变化,相当一部分开发区已经具有很大的产业规模。以税负减免为主要内容,以招商引资为主要目的政策体系的确需要调整。但我国新一轮城市改造,在一个过渡阶段中还需借助于开发区的形式。开发区实际上已和新型工业园区建设、城市新区的建设联系更加紧密了。

此外,我国西部等经济欠发达地区的发展仍需借助于开发区形式打破“二元结构”和提高工业化、城镇化水平。2004 年 3 月《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》指出,要“依托水陆交通干线,重点发展一批中心城市,形成新的经济增长极”;要“支持重点地带优势产业及企业加快发展,在项目布局、市场体系建设、信贷投入、利用国内外资金等方面给予扶持和帮助”;要“对西部地区经济技术开发区、国家级高新技术产业开发区的园区内基础设施建设贷款,继续提供财政贴息支持”。

开发区能否健康发展,将长期影响国民经济运行中的总量、结构、区域关系协调。我国的开发区建设已经走到了一个关键的转折阶段。研究和探索开发区建设的客观规律,已成为我国战略与政策研究的重要立足点。改革和发展的新形势、新特点、新任务迫切要求我们在总结历史经验的基础上提出预见性的对策。

在总结历史经验的基础上,对开发区的政策研究应当集中于前瞻性的四个方面。一是如何通过开发区建设实现城乡协调发展;二是如何实现政府在城镇化和城市建设中的职能转变;三是如何让建筑业和房地产业发展成为真正的市场化产业;四是如何让开发区建设成为经济调控的政策切入点。在当前宏观调控中,对土地供给的调控、对“过热”产业的调控、对投资规模增长过快的调控等政策,客观上已相当集中地指向了开发区建设。贯

彻科学发展观,实现“五个统筹”^①,开发区将可能在一个很长时期内成为调控政策的重要切入点。

我们的开发区不仅要建设,而且更重要的是要发展。下一步中国开发区的发展方向、功能定位、产业转型升级以及政策体系完善等方面的问题,需要方方面面的理论工作者和实际工作者共同努力,为我国开发区的健康发展献计献策。

2005年6月17日,国务院总理温家宝考察了中关村科技园区及中关村软件园。在考察中,温总理提出“四位一体”的战略定位。他指出,当前国家高新区的建设正步入一个崭新的发展阶段,必须承担起新的历史使命,要进一步发挥高新技术产业化重要基地的优势,努力成为促进技术进步和增强自主创新能力的载体,成为带动区域经济结构调整和经济增长方式转变的强大引擎,成为高新技术企业“走出去”参与国际竞争的服务平台,成为抢占世界高技术产业制高点的前沿阵地。

在与中关村企业家座谈时,温总理更是形象地说:“象棋中的‘车’是勇往直前的,‘马’是与日俱进的,‘炮’是跨越式跳动的。像车马炮一样,只要勇往直前,与日俱进,跨越发展,国家高新区就一定能办好、办出特色。”

我们在开发区调研中的最大体会是必须研究规律,尊重规律。开发区的治理首先应当遵循其生命周期规律。发达国家的开发区公司化治理的多,新兴工业化以及发展中国家与地区的开发区政府治理的多;起步阶段的开发区政府治理的多,成熟阶段的开发区公司化治理的多;中国为数不多的公司化治理的开发区几乎都在经济发达的东部沿海,中西部几乎没有;这是中国开发区离散性的具体表现。2005年上海浦东已经在新起点上起步,

^① 五大统筹:统筹经济和社会发展;统筹城乡经济和社会发展;统筹区域发展;统筹人与自然和谐发展;统筹国内发展和对外开放。

2006 年天津滨海新区更是全方位展开，这两个综合配套改革试点，将带动全国的开发区乃至整个中国阔步向前；中西部的开发区如果能够在“十一五”或者“十二五”期间达到东部先进开发区今天的水平，整个中国的开发区将又是一番新面貌。

我们寄望予中国开发区。

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

第一篇 理论篇

第一章 开发区相关理论评析	(3)
第一节 国外学者对开发区的理论研究	(4)
第二节 国内学者对开发区的理论研究	(12)
第二章 公共治理相关理论评析	(30)
第一节 治理理论的兴起	(30)
第二节 治理内涵的界定	(33)
第三节 公共治理的相关研究	(39)
第三章 开发区企业化经营模式下公共治理的 理论分析	(42)
第一节 开发区企业化经营模式下公共治理的 理论研究	(42)
第二节 基于自组织理论的开发区公共治理的 理论研究	(45)

第二篇 模式篇

第一章 开发区治理模式	(59)
第一节 政府治理型模式	(59)
第二节 企业治理型模式	(62)

2 开发区治理

第三节 混合型治理模式	(66)
第四节 开发区治理模式比较	(68)
第二章 开发区治理模式发展历程	(70)
第一节 开发区创建阶段的治理模式	(70)
第二节 开发区转换升级阶段的治理模式	(72)
第三节 开发区成熟阶段的治理模式	(73)
第四节 开发区治理模式演进历程的启示	(75)
第三章 开发区生命周期模型及其演变特征	(77)
第一节 开发区生命周期模型	(77)
第二节 开发区生命周期演变特征	(78)
第三节 演进发展趋势	(81)

第三篇 实证篇

第一章 我国开发区治理模式的现状分析	(85)
第一节 我国开发区发展概况	(85)
第二节 我国开发区治理模式类型及特点	(88)
第二章 我国开发区治理模式的问题分析	(92)
第一节 我国开发区治理模式存在的问题	(92)
第二节 开发区企业化治理存在问题的 原因分析	(98)
第三章 浙江省开发区治理实证分析	(105)
第一节 浙江经济技术开发区发展现状	(105)
第二节 经济技术开发区在浙江经济发展中的 作用与问题	(106)
第三节 浙江经济技术开发区的治理模式创新	(108)
第四节 浙江经济技术开发区的发展重点	(110)

第四篇 对策篇

第一章 新形势下开发区的战略定位	(117)
第一节 开发区仍处于发展格局中的前沿位置	(117)
第二节 开发区治理的改革创新需要法律的保障	(120)
第三节 新形势下我国开发区的功能目标	(122)
第二章 开发区的体制创新	(124)
第一节 开发区行政管理体制改革	(125)
第二节 开发区的体制创新的运行机制	(126)
第三节 开发区体制创新的途径	(129)
第三章 开发区治理模式的现实选择	(133)
第一节 实行相对独立的管委会体制	(133)
第二节 适时向企业治理型模式转变	(135)
第三节 开发区与行政区融合	(139)
第四章 开发区治理的保障体系	(142)
第一节 法律法规体系	(142)
第二节 投融资体系	(144)
第三节 社会中介服务体系	(150)
第四节 现代市场体系	(151)
第五节 人文环境体系	(152)

第五篇 案例篇

第一章 昆山经济技术开发区案例分析	(157)
第一节 昆山经济技术开发区概况	(157)
第二节 昆山经济技术开发区的地方政府创新之路	(161)
第三节 启示	(173)

第二章 宁波大榭开发区案例分析	(177)
第一节 宁波大榭开发区概况	(177)
第二节 宁波大榭开发区的治理模式	(181)
第三节 宁波大榭开发区经营模式存在的 问题分析	(182)
第四节 优化宁波大榭开发区管理体制的 政策建议	(186)
第三章 其他开发区典型案例分析	(191)
第一节 天津经济技术开发区	(191)
第二节 上海漕河泾新兴技术开发区	(193)
第三节 苏州工业园区	(195)
第四节 中国台湾新竹科学工业园区	(198)
第五节 新加坡裕廊开发区	(201)
第六节 美国硅谷	(204)
主要参考文献	(208)
后记	(216)

第一篇

理 论 篇

就现有的理论研究成果来看，对开发区和公共治理分别进行研究的相对较多，而将开发区与公共治理联系起来进行专题研究的文献相对较少，有的也只是在研究开发区时提到公共治理问题。但无论如何，现有的有关开发区与公共治理方面的研究成果对本书具有重要的借鉴意义，是本书开展研究的重要理论或实证方面的来源。本篇仅就与研究主题关系较密切的理论成果进行分析。

第一章

开发区相关理论评析

自公认的人类历史上第一个经济开发区——1574 年建立于意大利热那亚湾的雷格亨自由港出现以来，随着 20 世纪下半叶后期科技革命的兴起以及新经济的出现，自由港、自由贸易区、经济技术开发区等多种形式的园区在世界各地纷纷出现，对园区内经济的发展和技术的进步发挥了重要的作用，由此引起了国外学者对园区进行研究的热潮。作为园区主要形式之一的开发区，国内外学者的相关研究比较多，取得了较丰富的研究成果。国外学者对开发区的研究主要集中在理论方面，主要包括区域不平衡发展理论、增长极理论、地区创造性理论、苗床理论、技术创新理论、空间扩散理论、产业集群理论等，这些理论已成为各国开发区建立与发展的基础，构成了经验研究和实证研究的前提。随着我国开发区的建立和发展，国内学术界和政策研究部门对此给予关注并进行研究，顾朝林、王缉慈等学者较早地涉入开发区的研究领域并取得了较多的研究成果。本书所指的国内外学者对开发区的理论分析，不仅包括促进开发区建立和发展的基础理论，还包括其他方面有关开发区的研究。