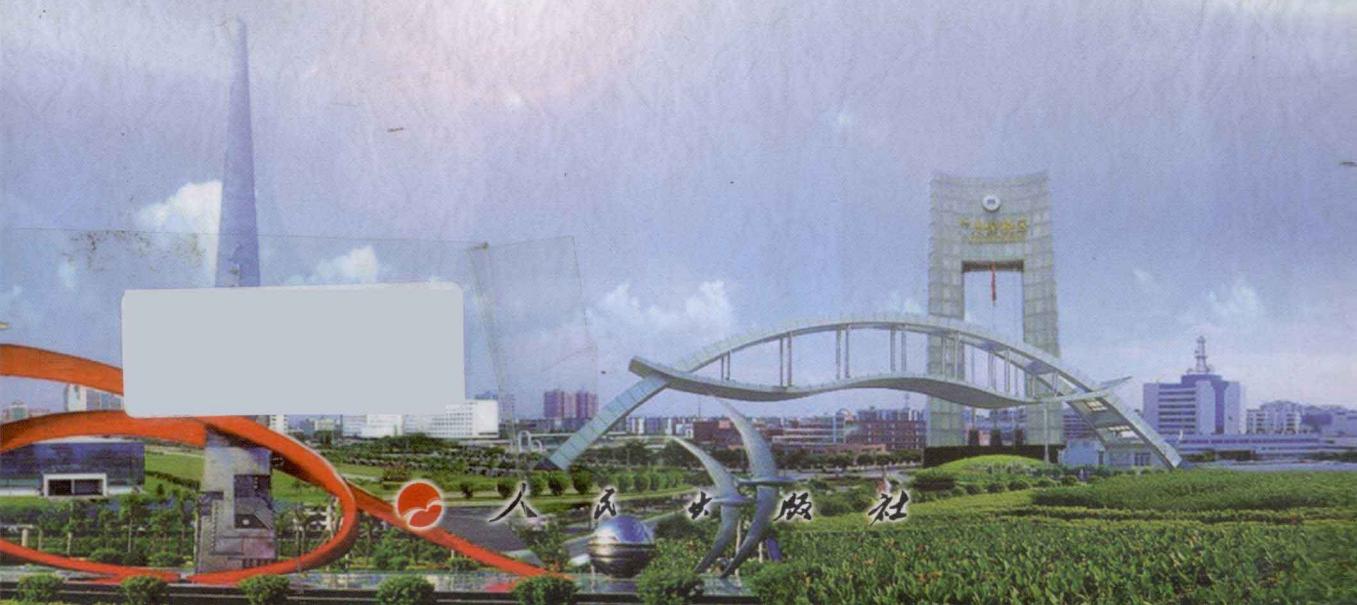


开发区建设管理 理论与实践

Theories and Practices for Development Areas
Construction and Management

李镇远 吴冀林 主编





开发区建设管理 理论与实践

Theories and Practices for Development Areas
Construction and Management

李镇远 吴冀林 主编



人民出版社

责任编辑:郑牧野

装帧设计:吴 岳

图书在版编目(CIP)数据

开发区建设管理理论与实践/李镇远,吴冀林主编.

- 北京:人民出版社,2010.9

ISBN 978 - 7 - 01 - 009212 - 6

I. ①开… II. ①李…②吴… III. ①经济开发区 - 经济发展 - 研究 - 中国

IV. ①F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 163119 号

开发区建设管理理论与实践

KAIFAQU JIANSHE GUANLI LILUN YU SHIJIAN

李镇远 吴冀林 主编

人 人 大 出 版 社 出 版 社 发 行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 印张: 46.5

字数: 700 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 009212 - 6 定价: 116.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

编 委 会

主 编：李镇远 吴冀林

编 委：（排名不分先后）

| | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 王东海 | 郭 雪 | 李汉桥 | 王满红 | 陈学军 | 樊中华 |
| 蔡建军 | 李培玉 | 张学仁 | 刘春龙 | 吴秀荣 | 任艳平 |
| 张 冉 | 张 卉 | 郝景林 | 李振彤 | 王 杰 | 张 来 |
| 闫大志 | 李 鹏 | 王纬树 | 刘佳奇 | 崔 娟 | 张锦栋 |



前 言

自 1979 年 7 月中央批准深圳建立经济特区开始，30 多年来，开发区坚持“三为主，一致力”的发展方针，以引进外资、发展工业、出口创汇为主，致力于发展高新技术产业。开发区各项建设蓬勃发展，取得了巨大的成就，开发区规模由小到大，分布由沿海到内陆，逐步发展起来，先后设立了经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、边境经济合作区、旅游度假区、台商投资区、出口加工区、生态工业园区等功能多样的开发区模式，形成了颇具中国特色的开发区经济体系。开发区在我国的改革开放实践中切实发挥了经济体制改革的“试验场”和对外开放的“窗口”功能，在制度创新、产业升级、对外开放等方面起到了极为重要的示范、辐射和带动作用，已经成为所在区域乃至全国新的经济增长点，并且为全球的经济发展，开辟了新的市场。

实践表明，中国开发区的建设与发展是成功的，在特定历史时期，我国的开发区在世界范围内取得了巨大成功，成为很多发展中国家学习模仿的对象。这是党和国家正确决策和领导的结果，是广大人民智慧的结晶，但其使命尚未完成，前进中还存在着不少的困难与问题：一是产业趋同现象严重，产业集聚度不高；二是制造业与服务业比重失衡，影响开发区经济可持续发展；三是经济发展与社会发展之间还存在许多不协调因素；四是入世后，在国际投资及产业加快转移，国际竞争进一步加剧和国内经济结构调整、区域经济协调发展的背景下，开发区已经步入了主要依靠政策优势和政府推动向主要依靠综合环境优势和增强自主创新能力转变的新时期。随着改革开放的深入，开发区发展已经步入了一个重要的发展时期，面对这一系列发展中的新问题，开发区如何在已有的基础上发挥实现自身的可持续发展，已成为开发区人们共同关心的重大课题。

虽然开发区发展的道路充满艰辛，但是未来仍具有得天独厚的条件与机遇。随着中国经济的快速发展，中国仍然是跨国公司产业转移和对外投资的主要选择地之



一，开发区作为对外开放的先行区，将成为承接新一轮国际高端产业转移的重要平台，这意味着在今后很长一段时期内，开发区模式还将继续发挥它的开放带动作用。为此，面对前所未有的机遇和挑战，开发区要把机遇转化为发展的动力，按照科学发展观要求，要积极探索战略转型的新模式，规范管理，完善功能，优化产业结构，提升产业档次，净化土地市场环境，提高土地资源利用效益，实现开发区社会经济的快速和可持续发展。

为了能为开发区规划、建设、管理和发展工作提供理论指导，扎实推进开发区建设和发展的各项工作，我们组织从事开发区规划、建设、管理和发展理论研究的专家和学者以及有开发区建设工作实践经验的领导干部编写了《开发区建设管理理论与实践》一书。该书围绕加强开发区建设管理这一核心议题，对开发区规划、建设、管理、功能与发展、用地规划、土地集约利用、招商引资工作、开发区城市化进程、服务模式、产业集群、产业集聚、科学发展观与开发区创新和发展、开发区治理模式和开发区竞争力评价指标体系等内容，进行了深入浅出的论述，提出了开发区建设、管理与发展的诸多想法和理念。

该书是以开发区各级领导干部、从事开发区理论研究人员以及关注开发区发展问题的广大读者为主要阅读对象的参考读物。为了帮助大家特别是开发区各级领导干部加深对开发区规划、建设、管理和发展理论问题的理解，该书不仅对开发区建设和发展理论本身做了一些研究，同时对各地开发区建设经验以及国外部分发达国家的开发区建设经验等做了初步的探讨和论述。

此外，为了增强可读性、指导性和实用性，该书编委会从全国各地开发区相关部门征集了相关领导的优秀论文，编入书中。该书的出版，对开发区建设管理工作，具有积极的指导意义和参考价值。

本书在编撰、出版过程中，参考了大量的相关资料和文献，得到相关领导、学者的支持和帮助。对此，我们表示由衷地感谢！

由于编者水平有限，加上本书涉及面广，难免挂一漏万，若有疏漏之处，敬请各位读者批评指正。

编 者

2010 年 9 月



目 录

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 前言 | 1 |
| 第一章 开发区概述 | 1 |
| 第一节 开发区的概念 | 1 |
| 第二节 开发区的历史 | 4 |
| 第三节 开发区发展的理论支撑..... | 16 |
| 第二章 开发区的发展历程 | 21 |
| 第一节 国外开发区的发展历程..... | 21 |
| 第二节 中国开发区的发展历程..... | 30 |
| 第三节 自由贸易区的发展演进..... | 58 |
| 第三章 开发区功能、定位与发展 | 63 |
| 第一节 开发区功能简述..... | 63 |
| 第二节 开发区的定位与发展..... | 75 |
| 第四章 开发区用地发展规划与土地集约利用 | 109 |
| 第一节 开发区用地发展规划概述 | 109 |
| 第二节 开发区用地发展规划的政策保障 | 115 |
| 第三节 开发区土地集约利用概述 | 119 |
| 第四节 开发区土地集约利用现状 | 124 |
| 第五节 促进开发区土地集约利用的思路 | 127 |
| 第五章 开发区招商引资工作 | 133 |
| 第一节 科学策划开发区招商引资工作 | 133 |



| | |
|----------------------------------|------------|
| 第二节 加强招商引资工作的统筹性 | 137 |
| 第六章 生态工业园区的规划、建设和管理 | 145 |
| 第一节 生态工业园区概述 | 146 |
| 第二节 生态工业园区的规划 | 160 |
| 第三节 生态工业园区的建设和管理 | 164 |
| 第七章 数字开发区建设 | 171 |
| 第一节 数字开发区概述 | 171 |
| 第二节 数字化园区创新平台的构建 | 178 |
| 第三节 数字化园区创新平台的政府功能建设 | 202 |
| 第八章 开发区城市化进程 | 239 |
| 第一节 开发区城市化概述 | 239 |
| 第二节 开发区建设与城市化的相互关系 | 251 |
| 第三节 开发区建设与城市化进程中存在的矛盾和问题 | 256 |
| 第四节 开发区城市化调控模式和发展思路 | 259 |
| 第九章 开发区文化建设发展 | 267 |
| 第一节 开发区文化概述 | 267 |
| 第二节 开发区文化发展与社区文化建设的联系 | 270 |
| 第三节 开发区招商引资与中外文化的融合 | 272 |
| 第四节 “三资”企业文化在开发区文化建设中的重要性 | 277 |
| 第五节 构建开发区文化的战略思路 | 280 |
| 第十章 开发区形象设计 | 287 |
| 第一节 开发区形象设计概述 | 287 |
| 第二节 开发区形象设计的方法 | 310 |
| 第十一章 开发区的管理体制和动力机制 | 331 |
| 第一节 开发区的管理体制 | 331 |
| 第二节 开发区发展的动力机制 | 338 |
| 第十二章 开发区的服务模式 | 341 |
| 第一节 开发区的主要服务模式 | 341 |
| 第二节 加快创新，提高开发区的服务水平 | 345 |
| 第十三章 开发区的发展模式 | 351 |
| 第一节 大企业带动发展模式 | 351 |



| | | |
|-------------|-----------------------------|------------|
| 第二节 | 产业带动发展模式 | 354 |
| 第三节 | 国别特色模式 | 358 |
| 第四节 | 世界开发区发展模式的启示 | 362 |
| 第十四章 | 开发区与产业集群发展 | 375 |
| 第一节 | 产业集群概述 | 375 |
| 第二节 | 开发区的产业集群现状 | 385 |
| 第三节 | 开发区实现产业集群发展的对策 | 389 |
| 第十五章 | 开发区产业集聚与企业成长 | 395 |
| 第一节 | 区域产业集聚理论 | 395 |
| 第二节 | 企业成长理论 | 400 |
| 第三节 | 产业集聚与企业成长的协进机理 | 404 |
| 第四节 | 开发区产业集聚与企业成长现状 | 407 |
| 第五节 | 开发区产业集聚与企业成长发展改革思路 | 417 |
| 第十六章 | 科学发展观与开发区创新和发展 | 423 |
| 第一节 | 开发区区域创新体系 | 424 |
| 第二节 | 开发区体制创新 | 447 |
| 第三节 | 开发区的科学化发展 | 463 |
| 第四节 | 开发区循环经济发展 | 466 |
| 第五节 | 开发区集约化发展 | 480 |
| 第六节 | 开发区集聚化发展 | 483 |
| 第七节 | 开发区可持续发展 | 485 |
| 第十七章 | 开发区治理模式 | 503 |
| 第一节 | 开发区治理模式概述 | 503 |
| 第二节 | 开发区治理模式发展历程 | 510 |
| 第三节 | 中国开发区治理模式的现状 | 518 |
| 第四节 | 开发区治理的改革创新 | 529 |
| 第十八章 | 开发区竞争力评价指标体系 | 549 |
| 第一节 | 开发区竞争力评价指标体系的概述 | 549 |
| 第二节 | 开发区竞争力评价指标体系的目标和原则 | 554 |
| 第三节 | 开发区竞争力评价指标体系的结构 | 558 |
| 第十九章 | 实践与探索 | 563 |



立足产业优势 实现跨越式发展 全力打造北京南部现代制造业新区

- 张伯旭 563
北京天竺空港经济开发区“十二五”时期发展思路初探 杭金亮 567
开发区转型发展中的若干实践问题 马正勇 572
乌鲁木齐经济技术开发区建设发展情况浅析 蒙志鹏 576
积极推进土地管理制度创新 有效破解开发区土地制约难题 李振远 580
站在新起点实现新跨越 谱写开发区建设发展的新篇章

- 李金昆 588
四川省开发区发展研究 四川省发展和改革委员会 592
发展“低碳经济”“循环经济”

- 天津开发区打造绿色生态型工业新城区
..... 天津经济技术开发区管委会 598
立足优良传统 持续开拓创新 以科学服务促进开发区科学发展

- 滕 莉 王宏远 601
坚持“三服务一加强”，增强工业园区科协工作活力 李世友 605
简析建桥园区的“绿色”之路 黄元新 李贤敏 613
高扬绿色生态大旗，城市与工业联动共进 曾根旭 619
正确处理好八个关系 推进开发区“好中求快”发展 王启怀 627
产业引领发展 推动绿色转型 做全省科学发展排头兵 张金旺 631
争当鲁南临海产业区排头兵，早日跻身国家级开发区先进行列 王克军 637
我国开发区的发展沿革和经验启示 尹 慧 曹 阳 645
苏州工业园区以转型升级引领二次创业的初步实践与探索 沈卫奇 650
致力高新技术开发 推进循环经济发展 着力建设西部最具创新发展能力的开发区

- 中共金昌市委 金昌市人民政府 656
浅谈加强新形势下开发区行政管理工作的若干思考

- 以福建招商局漳州开发区16年发展为视角 吴 斌 刘永祥 661
做大做强边境经济合作区 加快绥芬河经济社会的大发展
——绥芬河边境经济合作区发展情况和亟待解决的问题及建议 宋景岐 666
创新沿边地区产业发育模式 打造新型工业化排头兵 姜传凯 姚龙梅 673
文明创建 硕果满园

- 新乡经济开发区创建省级文明单位纪实 杨 牧 679



创新：开发区的优势、潜力、希望所在

| | |
|-------------------------------------|---------|
| ——以威海、烟台、德州、天津、唐山五市开发区（园区）为鉴 | |
| 李志华 杨淑涛 鞠 琰 张守部 | 683 |
| “海归”创业的“孵化”之路 | 燕 子 691 |
| 解析国际竞争力锻造的昆山模式 | 沈 文 695 |
| 方略“无水港”与侯马开发区的创新发展 | 何建雄 701 |
| 以科学发展观促进定海工业园区规范发展的思考与建议 | 邱科挺 707 |
| 邹平经济开发区抢抓新机遇争创国内一流园区 | 李邦法 711 |
| 再回首看昆山奇迹的背后 | |
| ——昆山学习考察启示录 | 郭秀峰 717 |
| 完善新服务，探索新思路，谋求新发展 创新服务平台，推进经编产业转型升级 | |
| 沈顺年 | 721 |
| “优二进三”调结构，再造金桥新辉煌 | |
| ——金桥开发建设 20 周年情况暨产业结构调整介绍 | |
| 上海金桥（集团）有限公司 | 728 |



第一章 开发区概述

第一节 开发区的概念

一、开发区的概念划分

开发区是一个范围广泛且划分模糊的综合性概念，世界上几乎每一个国家（地区）都建有开发区，但在各政府部门或是在学术界都没有一个严格意义上的统一的定义。

根据世界出口加工区协会对开发区类型的分类，世界上的开发区可划分为四个主要类型。划分依据较为灵活，可根据开发区所允许的产业定义，也可根据开发区内所允许的公司的运作方式定义，或者由地理限制的范围定义。

（一）专门行业开发区

专门行业开发区在金融服务中非常普遍，世界出口加工区协会一般把大部分被称为避税场所的国家都划作银行业开发区。但也有其他行业的，如保险业、黄金珠宝业、电子业、纺织业、化工业、重工业、汽车业，还有其他的各种不同类型的按行业划分的开发区。

（二）特殊运作开发区

在私人企业满足某些条件的情况下，特殊运作开发区允许它们享受到经济开发区的优惠待遇。这些条件通常包括出口要求，使用当地原材料的要求，投资义务，专门技能水平，环境影响，有时还包括雇佣义务。在极少的一些事例中，有些国家还试图根据不确定的标准，如预期的利益率，来定义开发区。

（三）局域开发区

局域开发区，如美国的外贸区，泰国的工业区，或多米尼加共和国的出口加工

区都是老式的开发区模式。这种模式在世界的大部分地区是开发区最普遍的形式。通常局域开发区的面积为 50~500 公顷。

(四) 广域开发区

广域开发区不仅面积比局域开发区更大，而且，根本的区别在于它拥有常住人口，因为常住人口对广域开发区的资金筹备和管理有着深刻的影响。局域开发区只有工人宿舍，而广域开发区有综合的居住社区以及广泛的零售设施，学校、宾馆及其他复杂的社区服务项目以提供家庭生活的需要。事实上，广域开发区还具有政府的职能，包括征收税务的权利，这样就比局域开发区在提供优惠政策方面有更大的余地。

我国的北京中关村科技园、苏州新加坡工业园都是典型的广域开发区，其主管机构是由省市人民代表大会授权，由国务院相关部门认可的管理委员会。管理委员会有批准项目、批准城市规划以及园区规划的权力，同时能发放居民暂住证，管理贸易和市场，征税，发放商业许可证等。它不仅是园区的开发者，同时也是园区的推广者（招商）。委员会同时还提供警察、税收、海关、社会保障、教育、计划生育、全民体育运动，以及社区发展、劳工等多项公共服务，甚至还涉及到党群工作和政治工作等。以北京中关村科技园为例，20世纪70年代末由10平方千米起步的“电子一条街”发展到现在面积已达100平方千米之多，园区内有中科院、清华大学、北京大学等73所高等院校，还包括联想、方正、四通、紫光、同方等国内骨干企业及金融机构，以及微软、IBM等跨国公司的分支结构和近7000家民营科技中小企业，因此，中国的园区管理机关实际上已经相当于一个地方政府，担负着范围广泛的责任。

在区域地理范围界定方面，有覆盖较大区域面积甚至数州县的开发区，如德国东部地区、意大利南部地区、美国硅谷及128号公路地区等大区域性的开发区。有日本京滨—京叶以及鹿岛临海工业带、中国沿海地区14个开放城市等专门划分出来的区域或地带；也有管辖范围划定清晰，精确到计算土地面积，作为地域资产产品



图 1-1 北京中关村科技园区夜景



供给的工业园区，如新加坡裕廊镇工业园区、我国台湾地区的新竹工业园区、上海张江高科技园区等工业科技开发园区。本书所涉及的范围主要是后两类经济开发区。

就开发区功能分类上看，国际上一般包括自由港、自由贸易区、出口加工区、科技工业园区、科技农业园区等多种类型。在我国，根据中国开发区协会的分类，开发区则泛指各类经济区域，主要有经济技术开发区、保税区、高新技术产业开发区、边境经济合作区、出口加工区、旅游度假区、特殊投资来源区（如台商投资区）等。在各类开发区中，由于以制造业为中心的经济技术开发区和高新技术产业开发区数量最多，对社会经济贡献较大，影响力显著，因而在我国，对开发区的研究主要集中在这两类开发区。

此外，各国开发区还根据行政隶属关系不同，分为国家直接管辖的或地方管辖的，但由于开发区所处的特殊地位，实行特殊的政策和措施，因而国外的经济区大多有双重或多层的领导管理体制，如美国阿拉契亚合作开发与整治区、巴西玛瑙斯自由经济区、新加坡裕廊镇工业区、印度坎德拉出口加工区等。在中国，由于多层级政府组织的特点、政府较强的资源配置角色以及经济转轨时期管制权利的独特地位，根据授权机构级别、园区规模、政策待遇等不同因素，中国开发区被分为国家级、省市级、县区级等，具有较强的行政级别色彩。

二、开发区的要素构成



图 1-2 美国硅谷

开发区的要素构成包括以下几个方面：参与主体、运营机构及职责、开发区功能定位、制度及政策、土地范围、基础设施等。

1. 企业厂商是经济开发区的使用者，根据企业自身的经营内容、经营规模和经营方针，根据生产成本、

交易成本以及获取外部规模经济等综合要素，选择适宜的区域作为厂址，租赁经济开发区的土地厂房及相关辅助设施，在国际分工的背景下纳入相关的产业体系，以取得产业集聚效应。

2. 开发区管理机构作为运营者，接受所有者的委托，行使工业房地产管理的职

责，为使用者提供工业用地、厂房及相关辅助设施，包括水、电、热能、电信、公路等基础设施，为使用者提供各种便利快捷的商务及生活服务，为使用者提供舒适清洁的环境。

3. 政府部门是经济开发区的所有者、组织者，对于经济开发区的开发建设，通常采用直接参与和间接参与两种方式进行。直接参与是政府部门直接领导，直接组织，直接参与经济区的开发建设，发展中国家较多采用这种方式；间接参与是委托政府部门以外的机构如公共团体、地方自治体、大学、企业等进行开发建设，政府则作某些政策等方面的引导和支持，如美国对科技孵化园区采取的一些制度安排。建设经济开发区是区域社会经济活动发展的综合需要，是政府部门指导和干预微观经济的一种制度安排，准确的功能定位、合理的园区规划是其首要的任务，发展经济、取得社会效益是其最终目标。

第二节 开发区的历史

一、农业手工业时代的经济开发区

我们把 18 世纪中叶的第一次产业革命以前的时代均称为农业手工业时代。在这个漫长的人类生产活动历史中，基于地理环境、资源禀赋、运输工具以及社会文化原因，各国也出现过一些程度不同、自发形成的产业集群，如法国波尔多的葡萄业、布列塔尼和曼恩的麻织业、里昂和都尔的丝织业，英国东南部诺福克、埃塞克斯、剑桥、西南部牛津和北部兰克夏、纽克郡的呢绒纺织业，瑞士的钟表业、中国景德镇的制瓷业、苏州和杭州的丝织业，以及冶金、农具制造、纺织等种类繁多的手工业集群。此时的手工工场集群主要可分为两类：一类是不同工种的劳动而联合起来的集群，另一类是同一工种的劳动，只是按工序的差别而分工联合的集群。对此，波特教授在 1999 年接受中国学者寥理等人访问时也指出：“我曾经对千百年前就有集群感到震惊，那时的集群与现在不一样，因为技术不同……我可以肯定，如果翻阅一下你们国家的历史，也可以找到集群现象。”^①

在我国汉代（公元前 2 世纪中期），如冶铁、煮盐、纺织等手工业已脱离农业

^① 王缉慈等：《创新的空间》，北京大学出版社 2001 年版，第 124 页。



成为独立的生产部门，唐代（公元 7 世纪中期）的一些同类手工业作坊往往集中在一条街上，称作“坊”。唐代的长安城内共有 108 坊。在欧洲，14 世纪初，巴黎已有 300 多个手工业行会，包括 55000 个手工业者^①。行会组织的出现，一是说明了该行业内的作坊数量多，已形成“扎堆”，二是说明了该行业内手工业作坊间产业共通性和互补性的关联程度紧密。根据波特的集群理论，同业公会等机构是集体的财富，“比起产业中的个别成员，同业公会代表全体或部分重要的产业集群成员，因此能引发更大的注意力，获取的更大的影响力，……”^②。

除了自发形成的“扎堆”之外，各国封建王朝也利用朝廷权势以产业集群的方式设立了一些类似于今天的经济开发区，这主要集中在农业、手工制造、商业等方面 的经济开发。

我国西汉时期，冶铁业是仅次于纺织业的重要手工

业部门，汉武帝实行治铁官营后，在全国 49 处设立了铁官，每年开采铜铁的史、卒、徒达 10 万人以上。根据河南巩县铁生沟的发掘资料，这个西汉炼铁遗址占地 21000 平方米，有炼炉、熔炉、煅炉共 20 座，已形成具有规模经济的产业区。冶铁的发展促进了当时的农具改革，推动了当地农业生产发展。

中国历代封建王朝都十分注重以“屯田”的形式进行农业经济的开发。汉政府利用士卒、谪戍罪犯和招募农民开垦荒地，实行屯田制。屯田分民屯和军屯两种，除了经济作物和油料作物的种植外，副业方面如蔬菜、果树栽培也有较大发展，有些地方出现了较大规模的经营。武、昭帝以后，在西北地区的大量屯田对政府控制边塞、促进边疆经济的开发，以及内地先进的生产工具和技术向边郡和少数民族地区的推广，都起到了积极的作用。农业的迅速发展，铁器的广泛使用，促进了手工业生产水平的进一步提高。^③



图 1-3 唐城 108 坊

^① 参见陶大镛主编：《社会发展史》，人民出版社 1982 年版，第 172 页。

^② 迈克尔·波特：《竞争论》，中信出版社 2003 年版，第 233 页，第 280~282 页。

^③ 《二十五史新编·汉书》，上海古籍出版社 1997 年版，第 340~341 页。

明朝初期的屯田，有军屯、民屯和商屯三种，其中以军屯的规模最大，组织也最完备。为了开垦中原地区的荒地，专门设“司农司，开治河南，掌其事”。明朝洪武三年（1370）下令，凡是力量开垦荒地的，“不限顷亩”，皆免三年租税。朱元璋奖励垦荒的政策，直到洪武二十八年（1395）还在大力推行，规定“二十七年以后新垦田地，不论多寡，俱不起科，若有司增科扰害者罪之”^①。清朝政府则把垦荒成绩作为地方官员加升官级的考核指标，若开垦不实及垦而复荒，新旧官员局分别治罪^②。明清政府都实施了各种不同的激励制度，以促进农业经济开发。

中国各代政府为了推动社会经济的发展，根据当时农业手工业时代的自然资源和生产技术条件，借助封建权势的强制性以及各种激励政策，驱使士卒、农民甚至谪戍罪犯等劳力向农业或冶铁业等特定产业集聚，向特定开发区域集聚，并且有专门官吏从事组织和管理，形成了完全可以说是人类历史上最初的经济开发区。尽管也有文章指出经济园区的产生可以追溯到早期自由资本主义时代，1574 年建立于意大利热那亚湾的雷格亨自由港是公认的人类历史上第一个经济园区^③。如果从政府主导、产业集聚、规模经营、激励开发、使用先进工具等各个角度看，中国西汉时期实行的集中垦荒屯田、大规模的冶铁业已经包含了现代经济开发区的基本内容。

二、工业化时代前期、中期的开发区

产业革命发生之前是西欧封建社会瓦解和向早期自由资本主义社会过渡时期，作为封建国家的经济政策而产生的重商主义在积极主张国家干预经济的同时又崇尚对外贸易。他们认为，外贸不仅能使本国的产品转化为金银流回本国，而且也是利润的源泉。意大利是海运及通商贸易很早就发达的国家，在早期重商主义思想的影响下，意大利北部的佛罗伦萨、威尼斯、热那亚的海港城市最先出现了自由港、自由贸易区，从那时起，自由港、自由贸易区等多种形式的经济区在世界各地时有出现。

自由港、自由贸易区亦称“自由口岸”，系指划在一国关税国境以外的港口或特定地区，在这部分港口和领土内运入的任何货物就进口税及其他各税而言，被认为在关境以外，并免于实施惯常的海关监管。自由港、自由贸易区的设立是为国内外企业的国际化生产与流通提供服务，可以进行加工、贮藏和贸易等活动。因此，

① 《二十五史新编·明史》，上海古籍出版社 1997 年版，第 374 页。

② 同上，第 276 页。

③ 代明：《园区开发：一门方兴未艾的产业》，蛇口工业园区网站，2003 年 3 月 19 日。