

上海市纪念改革开放40年
研究丛书

园区不惑

中国产业园区
改革开放40年进程 任浩 等著

上海人民出版社

上海市纪念改革开放40年
研究丛书



园区不惑

中国产业园区改革开放40年进程

任浩 甄杰 叶江峰 唐开翼 郭卓玘 欧阳娟 著

图书在版编目(CIP)数据

园区不惑:中国产业园区改革开放 40 年进程/任浩等著. —上海:上海人民出版社, 2018

(上海市纪念改革开放 40 年研究丛书)

ISBN 978-7-208-15432-2

I. ①园… II. ①任… III. ①工业园区-产业发展-经验-中国 IV. ①F424

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 212921 号

责任编辑 王 吟

装帧设计 人马艺术设计·储平

上海市纪念改革开放 40 年研究丛书

园区不惑

——中国产业园区改革开放 40 年进程

任 浩 等著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 30
插 页 4
字 数 337,000
版 次 2018 年 10 月第 1 版
印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15432-2/F·2550
定 价 98.00 元

上海市哲学社会科学学术话语体系建设办公室

上海市哲学社会科学规划办公室

资助出版

总 序

2018年，是我国改革开放40周年。40年改革开放历程波澜壮阔，中国人民用双手书写了一部国家和民族发展的壮丽史诗，中华民族沿着改革开放的康庄大道，续写从站起来、富起来到强起来的历史新篇章。

回首40年光辉历程，我们对中国特色社会主义道路坚定不移，充满自信。我国从农村联产承包到城市经济体制改革，从深圳特区创建到中国加入世界贸易组织，从浦东开发开放到自由贸易试验区建设，从实行社会主义市场经济到全面推进依法治国，从沿海沿边开放到“一带一路”建设，改革开放一次次突破禁区，冲破禁锢，打破常规，革故鼎新。无数雄辩的事实和辉煌的发展成就充分证明，改革开放是党在新的历史条件下领导人民进行的新的伟大革命，是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的关键一招。改革开放道路是完全正确的，完全符合中国的国情。改革开放40年伟大实践昭示世人，中国之所以能够快速发展，最根本的一条是坚持改革开放。

“改革开放是我们党的历史上一次伟大觉醒，正是这个伟大觉醒孕育

了新时期从理论到实践的伟大创造。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央继续高举改革开放伟大旗帜，以更大的政治勇气和政治智慧推进改革，用全局观念和系统思维谋划改革，以自我革命的精神重启全面深化改革的进程，推动形成新一轮改革大潮，改革全面发力、多点突破、纵深推进，系统性、整体性、协同性不断增强，重要领域和关键环节改革取得突破性进展，主要领域改革主体框架基本确立。

回首 40 年光辉历程，我们获得弥足珍贵的经验和启示。一个国家要发展、一个民族要振兴，就必须在历史前进的逻辑中前进、在时代发展的潮流中发展。中国的改革开放之所以能够成功、必然成功，根本的一条是顺应了中国人民要发展、要创新、要美好生活的历史要求，契合了世界各国人民要发展、要合作、要和平生活的时代潮流。纵观当今世界，变革创新是大势所趋、人心所向，是推动人类社会向前发展的根本动力。世界各国都在加快推进改革创新，新一轮科技革命和产业革命正在孕育兴起，谁更有智慧、更有勇气，敢于变革、敢于创新，谁就会抢占发展先机，谁就会居于主导地位。可以说，改革是对执政党生命力的考验，是国家发展能力和竞争力的根本保证。能否改革、能否持续改革，是对当今世界各国执政党政治潜力和执政能力的最大考验。什么样的执政党具有锐意改革的哲学、文化支撑，就具有延绵不绝的竞争力和生命力，就能在未来的世界发展格局中立于不败之地。

回首 40 年光辉历程，我们对于改革开放自身规律的认识更加深刻。中国共产党领导下的改革开放之所以能够成功，重要的一条是把改革提升到哲学的高度、方法论的层面，用辩证思维把准改革脉搏，妥善处理各方关系，在整体谋划、系统思考中把准改革开放脉搏，在统筹兼顾、

综合平衡中把改革开放全面引向深入，这是中国共产党积累的一条基本的改革经验、执政经验。

一是妥善处理顶层设计与基层积累的关系。党的十八大以来，我们更加注重对一些必须取得突破，但一时还不那么有把握的改革，开展一系列先行先试的试点探索，投石问路，然后再把基层积累的可复制、可推广的成功经验，提升到国家顶层设计的层面。当然，决定在哪些领域改革、试点哪些举措、在哪些区域试点，这要从加强改革顶层设计和总体规划的角度去选择。党的十八大以来的发展历程一再明示，基层积累要在顶层设计的前提下进行，顶层设计也要在基层积累的基础上来谋划。

二是妥善处理系统推进和重点突破的关系。随着改革的全面深化，必须强调系统性、完整性、协调性，不可能再像改革初期在某个领域某个方面的单项改革那样，单兵突进，而是要把改革从以经济为主，延伸到经济社会、文化民生等各个领域。同时，改革又不能平均用力、齐头并进，搞一刀切、齐步走，而是要确立关键环节、重点领域，寻找到把改革推向纵深的着力点。整体推进和重点突破，这两者必须相辅相成，不可偏废。

三是妥善处理解放思想与实事求是，胆子要大与步子要稳的关系。搞改革肯定要打破现有的工作格局和体制机制，必然会有风险，不会四平八稳。触动利益的改革，不可能都是敲锣打鼓、欢欢喜喜、轻而易举。各级干部都要有胆量和魄力，必须解放思想，拿出勇气，认准的事就要甩开膀子大胆地干。还要坚持稳中求进工作总基调，推出改革的具体举措一定要充分研究、反复论证、科学评估，做到稳妥审慎，稳扎稳打，蹄疾步稳。

坚持和推进全面改革开放，最重要和最根本的一条，是坚持党的领导不动摇，落实人民中心思想不松劲。我们要始终坚持在中国共产党的领导下，尊重人民群众的主体地位，把改革开放伟大事业深深植根于人民群众之中，紧紧依靠人民的力量推动改革。我们要紧紧围绕人民所思所想所盼，深入开展社会化宣传教育活动，为改革开放事业凝聚力量人心，营造有利氛围。尤其要增强党员干部对改革开放事业的认同感和使命感，引导广大干部群众真心诚意接受改革、拥护改革，引领社会成员自觉地把个体的命运与改革开放事业的兴衰成败相联结，牢固树立以人民群众幸福感获得感和满意度，作为衡量改革发展成败的标尺的执政理念。

“一个时代有一个时代的问题，一代人有一代人的使命。”中国特色社会主义进入了新时代，改革开放又到了一个新的历史关头。我们已经处于“两个一百年”奋斗目标的交汇期，处于迈入实现第一个百年目标、向第二个百年目标进军的关键期，美好的目标就在眼前，更大风险和考验也摆在面前。潮平两岸阔，风正一帆悬。改革开放40年伟大历程告诉我们，始终高举改革开放的旗帜，坚定不移，坚韧不拔，不断把改革开放向全面、系统、纵深推进，是中国特色社会主义伟大事业从胜利走向新的胜利的唯一选择。我们要按照党的十九大和十九届一中、二中、三中全会的战略安排和部署，贯彻新发展理念，深化供给侧结构性改革，加快完善社会主义市场经济体制，推动形成全面开放新格局，深化机构和行政体制改革，改革生态环境监管体制，继续深化国防和军队改革，健全党和国家监督体系。

当好“改革开放排头兵、创新发展先行者”，是习近平总书记对上海一以贯之的要求。党的十八大以来，上海承担了一系列全面深化改革的

先行先试任务。上海自贸试验区改革，是通过负面清单的方式解决政府管得太多、太全的问题，探索形成以简政放权、转变职能为核心，以创新方式、提高效能为重点，符合现代治理体系要求、对标国际高标准贸易规则的政府服务管理新模式；上海建设科创中心，是要让我国在从要素驱动、投资驱动发展为主，向以创新驱动发展为主的发展模式切换中，能够走到世界前列；上海为创新社会治理、加强基层建设推出“1+6”文件，是要走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子；上海率先出台国资国企改革“20条”，是要实现从“管企业”向“管资本”的转变；上海积极探索司法体制改革，是要率先建立符合司法规律和职业特点的人员分类管理制度。此外，上海还承担了“营改增”税制改革、群团改革、高考综合改革和教育综合改革，等等。这一系列改革使得我们的各项制度、政策更加符合经济社会发展需要，这种勇于改革、善于改革的精神，也成为上海和国家保持发展活力、前进动力的重要支撑和思想驱动。在庆祝改革开放40年之际，总结上海经验，为深化我国改革开放事业源源不断提供上海的新思考和新方案，是我们责无旁贷的时代重托与使命担当。

广大社科理论工作者要以庆祝改革开放40年为契机，继承和发扬改革开放精神，把我国改革开放基本进程、主要成就、基本经验和内在规律系统总结好、深入挖掘好、广泛传播好，切实转化为学习思考能力、理论创新能力和学术原创能力，使之成为构建中国特色哲学社会科学的出发点和着力点。我们要更好地结合当代中国实际，立足各自学科领域，坚持问题导向、需求导向和价值导向，以中国理论解读中国实践，以中国实践丰富中国理论，在守正出新、博采众长中推进理论和学术创新，

久久为功，善作善成，着力推进改革开放史和相关理论研究，为形成布局合理的学科体系、植根中国的学术体系、融通中外的话语体系，加快构建中国特色哲学社会科学作出贡献。

2017年，在中共上海市委宣传部指导下，上海市哲学社会科学学术话语体系建设办公室、上海市哲学社会科学规划办公室启动实施了上海市“改革开放40周年”系列研究。复旦大学、华东师范大学、上海社会科学院等上海多所高校和社科研究机构的专家学者，历时一年辛勤工作，爬罗剔抉，刮垢磨光，探赜索隐，钩深致远，按照“论从史出”“史论结合”的研究路径，在回顾中国和上海40年改革开放伟大实践的基础上，尊重学术规律，凝练理论思考，打造标识概念，构建话语体系，取得了“纪念改革开放40年”系列研究成果。现在选取其中的一部分，汇编成这套“上海市纪念改革开放40年研究丛书”。本丛书囊括经济、政治、社会、文化、哲学、法律、科技、教育、国际关系等多个学科领域，对中国改革开放40年的发展历程，进行全方位阐释和理论解读，对当下我国发展面临的众多问题，进行深入剖析，展开学理论证，谋划应对举策，为我国改革开放再出发提供学术性探索和学者版建议。本丛书能够代表上海学术界对于改革开放40周年的思考水准，呈现了上海社科理论界应当具有的历史责任，反映了社科理论界对我国改革开放未来发展和综合国力继续提高，最终实现中华民族伟大复兴中国梦的美好愿景。

是为序，以纪念改革开放40年！

燕 爽

中共上海市委宣传部副部长、上海市社联党组书记

前言

40年，对于人类历史的长河是俯仰之间的一瞬。但是，对于耕耘在中国产业园区的实践者和研究者来说，园区40年却是值得浓墨书写的重要一章。四十不惑，是指经历了许多的惑，通过解惑，对大多数问题已经有了认知和处理的方法，由此而进入少惑或不惑的阶段。人尚且如此，园区何当不如此？

园区不惑，首先表现在中国产业园区发展规模和结构上趋于成熟。在规模上，国家级经济技术开发区和高新产业园区就达到了375家，省级经开区和高新区达到了1991家，覆盖了全国各省区市；在结构上，除了经开区与高新区外，还有自由贸易区与边境合作区，以及科技园与生态园等各类形式。据统计，截至2016年，仅国家级经开区、高新区的GDP就创造了170816.3亿元，税收为29627.3亿元，出口创汇9080.9亿美元，其GDP占全国近四分之一、工业总产值占全国近三分之一、税收占全国近五分之一、出口创汇占全国近五分之二。如果将统计对象由国家级产业园区延伸到省级产业园区，那么其上述贡献无疑更为可观。

产业园区已经成为我国产业发展的主要平台和重要基地。

其次表现在产业园区发展时间和阶段上趋于成熟。在发展时间上，园区自 1979 年设立起，经历了改革开放的三个重要时期。改革开放第一波始于深圳等 4 个经济特区的设立，但根据我们课题组的溯源查证，酝酿于 1978 年，正式批准于 1979 年 1 月 30 日的蛇口工业区诞生早于深圳经济特区并成为深圳经济特区建设的灵魂和标志；改革开放第二波始于 1984 年 14 个沿海城市，现在看来，所谓 14 个沿海城市的开放，其实就是在 14 个沿海城市设立 14 个国家级经济技术开发区，其标志就是 1984 年大连经济技术开发区等的挂牌设立；改革开放的第三波始于 1992 年邓小平南方讲话的推动，国家级开发区得到了大幅扩容和高速发展，很大程度上成为这一轮改革开放的标志。在发展阶段上，40 年产业园区也经历了孕育期、初始培育期、高速发展期、稳定整顿期和创新发 展期等五个阶段。不同阶段的发展，使产业园区具有了较为完整的各种阶段下的发展能力，特别是不确定性环境下的适应能力。

再次还表现在产业园区发展理念和方式上趋于成熟。经过不同时期不同区域的实践和争论，人们已对一些基本问题形成共识，如园区发展的关键和核心是产业发展的理念，园区因满足产业集聚发展的本质而将长期存在的理念，园区管理中的行政与市场组合的管理体制设计，园区的土地开发带动产业开发的开发方式；园区在产业与城市、政策与制度以及硬基础与软环境关系等。

园区 40 年的实践，反映了园区在惑中探索，在探索中解惑，在解惑中少惑或不惑的过程。其实，我们进行园区改革开放 40 年的研究也是个

从感到解惑、进而追求不惑的过程。正因如此，本书取名为园区不惑，寓意为经历 40 年的发展，对园区实践者而言，园区的发展形态演变、发展模式等基本清楚了，园区可以不惑；另则寓意为园区研究者的使命和责任，应该是通过研究帮助园区追求并实现不惑。当然，园区不惑总是相对的，需要更多的不断实践、更多的持续研究。

中国产业园区改革开放 40 年的研究项目由我和我的团队来承担，是荣幸，更是责任。2017 年秋，当我们着手这项研究时，我们发现，在 40 年过程中的每个 10 年的节点，已有过不同角度、不同程度的对产业园区的总结。但是，今天仍然存在着进一步研究和总结的必要。原因是受时间和条件限制，过往的研究难免有局限：一是分类研究较多，综合研究较少，甚至几乎没有。如开发区 20 年、30 年的时点，没有各类园区的综合总结。二是时间序列不完整，一般是以 1984 年沿海 14 个开发区设立为起始年，而没有将蛇口工业区等早期园区的政策制订和实践，进行归纳分析。有鉴于此，我们在确定研究提纲时就明确：（1）以蛇口工业区为起点；（2）将经开区和高新区合并研究；（3）在研究主题上，聚焦政策和形态演变的分析和提炼、聚集发展模式的形成与变化的研究。其目的在于探寻中国产业园区发展的逻辑规律和主要动因。

本书结构由上下两篇组成。上篇为：一、园区改革开放 40 年发展的时间脉络与主要成就；二、产业园区 40 年发展的政策主题和发展形态演进；三、产业园区 40 年的发展模式；四、产业园区持续发展展望。下篇为：5 个代表性园区的发展实践；产业园区 40 年大事记；产业园区 40 年政策纵览和产业园区 40 年文献要目等。本书的研究逻辑是，通过宏观面

上数据的整理挖掘和微观代表性园区实践个案的典型分析，探索产业园区的阶段演进、政策主题演进和形态演进的规律和特征，总结和提炼产业园区发展背后起着决定性作用的发展模式。为此，发现并提出了产业园区发展的孕育期、初始培育期、高速发展期、稳定整顿期和创新发展期的时间脉络；发现并提炼了国家针对园区的政策主题演进；发现并提炼了产业形态、空间形态和关系形态等三维形态演进；也发现并提炼了产业园区管理体制、开发方式和发展动力等三维发展模式，并归纳提出了“二元非均衡”的园区发展模式基本特征。“二元非均衡”的园区发展模式是指在园区发展中同一时间内受基础性和改善性双元因素的共同作用，不同时间内双元因素重要程度存在着“非均衡”的状态。其中，基础性因素是指各层面中发挥平台、载体或保障作用的因素，如管理体制中的市场基础地位，开发方式中的资本和对外开放，发展动力中的硬基础设施、政策和行政化等要素；改善性因素是指园区发展中起支持作用的因素，如管理体制中的政府引导作用，开发方式中的技术和内涵发展，发展动力中的软环境、制度和融合化等要素。

本书撰写过程中，除了封面所列的作者外，邱纡雨、靳元青、王宇等做了大量的文献整理和数据分析工作；蛇口工业区的招商蛇口产业研究院，天津开发区的张瑞华、武志鹏，广州开发区的陈永品、李飞流、夏联喜，苏州工业园的沈卫奇等分别作了这些园区40年实践的资料提供和撰写的贡献。商务部外资司开发区处陈凯杰、科技部火炬中心高新区处李志远、生态环境部督查室刘斌、中国开发区协会关嵘等给予了指导和支持；国务院新闻办原主任赵启正、漕河泾开发区原总经理陈青洲、

张江高科原总经理葛培健等给予了宝贵的支持；此外，历年“123”中国产业园区持续发展论坛和中国产业园区法制 20 人论坛等演讲嘉宾的观点也启迪和充实了我们的思想。最后，本书是“改革开放四十周年”系列研究项目，由上海市哲学社会科学规划立项资助。在此，一并感谢！

本书不完整、不准确之处，还望大家赐教指正。

任 浩

2018 年 7 月 16 日于上海浦东机场

目 录

前言

1

上 篇

第一章 产业园区 40 年发展演进的时间脉络与主要贡献

3

第一节 产业园区 40 年发展演进的时间脉络

4

一、孕育期 (1979—1983 年)

4

二、初始培育期 (1984—1991 年)

5

三、高速发展期 (1992—2002 年)

10

四、稳定整顿期 (2003—2008 年)

17

五、创新发展期 (2009 年至今)

21

第二节 产业园区 40 年发展的主要贡献

33

一、重要的经济增长极

34

二、重要的创新集聚地

38

三、重要的管理示范区

44

四、重要的开放先导区	47
第二章 产业园区 40 年的政策主题与发展形态演进	49
第一节 产业园区 40 年发展政策的主题演进	50
一、数据收集与研究方法	50
二、政策文本的基本情况	51
三、政策文本的主题关键词分析	54
第二节 产业园区 40 年发展的形态演进	64
一、产业形态	64
二、空间形态	93
三、关系形态	116
第三章 产业园区 40 年发展模式	125
第一节 产业园区发展模式	125
一、产业园区发展模式的定义	125
二、产业园区发展模式的基本特征	127
第二节 以行政与市场相结合的产业园区管理体制	128
一、管理体制的构成	128
二、管理体制的演进过程	129
三、管理体制的作用与评价	135
第三节 以土地开发与对外开放为中介的产业园区 开发方式	136
一、开发方式的构成	136
二、开发方式的演进过程	136
三、开发方式的作用与评价	154