

宋 宏◎著

十字路口的选择： 开发区治理体制研究

SHIZILUKOU DE XUANZE:
KAIFAGU ZHILI TIZHI YANJIU

全国百佳图书出版单位
ARCTIME
时代出版传媒股份有限公司
安徽人民出版社

宋 宏◎著

十字路口的选择： 开发区治理体制研究

SHIZILUKOU DE XUANZE:
KAIFAQU ZHILI TIZHI YANJIU

图书在版编目(CIP)数据

十字路口的选择:开发区治理体制研究/宋宏著.—合肥:安徽人民出版社,
2016.7

ISBN 978-7-212-09198-9

I. ①十… II. ①宋… III. ①开发区建设—研究—中国 IV. ①F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 166973 号

十字路口的选择:开发区治理体制研究

宋 宏 著

出 版 人:朱寒冬

责任印制:董 亮

装帧设计:宋文岚

责任编辑:李 芳

出版发行:时代出版传媒股份有限公司 <http://www.press-mart.com>

安徽人民出版社 <http://www.ahpeople.com>

合肥市政务文化新区翡翠路 1118 号出版传媒广场八楼

邮编:230071

营销部电话:0551-63533258 0551-63533292(传真)

制 版:合肥市中旭制版有限责任公司

印 刷:合肥现代印务有限公司

开本:710×1010

1/16

印张:17.5

字数:300 千

版次:2016 年 7 月第 1 版

2016 年 7 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978-7-212-09198-9

定价:39.00 元

版权所有,侵权必究

前言

设立、建设、发展开发区,是中国改革开放以来实施的一项极其重大的战略举措与公共政策。自从1984年国家设立第一个经济开发区,在近30多年来中国经济社会现代化发展进程中,开发区一直是工业化和城市化的最重要的空间载体,也是整个国家经济、社会、政治多领域突破传统计划经济体制、突破传统行政管理体制的“试验区”“先行区”和构建新的市场经济体制、构建新的现代化行政治理体制的“探索者”“示范区”。与开发区的“破”相辅相成的是“立”,即建立社会主义市场经济模式和建立适应现代化发展要求的行政管理体制机制,开发区的生长发展和转型历程就是这样“破与立”的改革探索过程。由于开发区不断地被赋予新的功能、目标和形态,开发区行政治理体制机制也随之不断改革、嬗变和演进,这一进程迄今仍在继续,并且始终成为改革“热点”。因此,学术界对于开发区行政治理体制机制问题的探索研究自然也绵延不绝,始终备受关注。

这一问题非同小可。无论在政界还是在学界,现时都有一种颇为高亢的呼声,主张开发区发展转型到现阶段,应该尽快转型为行政区,开发区的行政治理体制也相应转型为行政区治理体制。例如许多学者认为,行政化是开发区与行政区体制融合的逻辑归宿。在笔者调研中,众多实务工作者也认为,目前存在的开发区与母城行政区的种种矛盾大都无解,只能把开发区转型为行政区才能消弭双方的困扰。即使在开发区管理层,也相当普遍地对开发区今后转型去向疑虑重重,担忧政府对开发区体制一朝变更而取消开发区且使他们丧失现有岗位。倘若果真如此,就关涉到开发区的或存

续或消亡,于是产生出犹如莎士比亚著名悲剧《哈姆雷特》中丹麦王子哈姆雷特面对大海发出的疑问——“生存,还是死亡?”不难看到,现实已经把开发区推到了一个存亡选择的十字路口,因而成为亟待解决的重大问题。在更深层和更广泛的意义上,开发区因其“试验”“先行”和“示范”的特殊地位与作用,它的治理体制究竟向什么方向改革、又如何改革,对于中国城市治理体制乃至国家的治理体制深化改革必将具有“牵一发而动全身”的外溢效应,所以它在十字路口的选择已然不局限于开发区本身,而是昭示着中国城市乃至国家治理体制深化改革的全局性、战略性选择,可谓兹事体大。

正是在此背景下,我们在对南京、苏州、南通、江阴、上海、深圳、珠海、福州、武汉、襄樊、成都等市开发区实地调研的基础上,特别以安徽省皖江示范区内 30 多个开发区为案例,对我国开发区现有行政治理模式进行梳理,就开发区行政治理现状与问题加以分析,借鉴相关理论研究成果,力图在构建更加完备的区域经济社会同步协调发展功能、推进产业与城市一体建设、重构产城一体化的新型开发区的行政治理体制机制等进行多学科综合研究,根据对经济体制市场化和国家治理体制现代化大趋势的研判,提出开发区行政治理体制机制改革创新思路。

目 录

第一章 开发区的兴起与发展阶段	[001]
第一节 开发区的兴起	[001]
第二节 开发区的发展阶段	[003]
第三节 开发区发展的不平衡性状	[009]
第二章 功能区、行政区与开发区	[013]
第一节 功能区属性及其形成路径	[013]
第二节 行政区的属性及其形成机制	[023]
第三章 开发区发展形态的转型	[028]
第一节 开发区产业转型	[028]
第二节 开发区功能扩张与形态转型	[033]
第四章 开发区治理体制及其嬗变	[042]
第一节 开发区治理体制的早期形态	[043]
第二节 开发区管理体制的不同模式及演化	[046]
第三节 开发区功能形态及其管理体制演化简评	[053]
第五章 开发区的土地瓶颈与政府债务风险	[057]
第一节 开发区的土地瓶颈	[057]
第二节 开发区的政府债务风险	[063]
第三节 国外相关经验教训的参照	[069]

第六章 开发区现行治理体制的困扰	[076]
第一节 安徽皖江示范区建设与改革进展概览	[076]
第二节 皖江示范区的开发区管理体制现状	[079]
第三节 开发区管理体制面临的困扰解析	[087]
第四节 开发区治理体制正处在十字路口	[094]
第七章 行政治理理论与经验的参照借鉴	[098]
第一节 新公共管理理论及其借鉴	[098]
第二节 新区域主义理论及其借鉴	[107]
第三节 发达国家城市区域治理的制度演进	[113]
第四节 开发区治理的国内外经验	[118]
第八章 开发区行政治理内在冲突的深层解析	[123]
第一节 我国现行区域行政治理体制	[123]
第二节 开发区对区域行政治理体制的突破	[128]
第九章 创新开发区行政治理的思路	[136]
第一节 开发区行政治理转型几种走向评估	[136]
第二节 创新开发区行政治理应有的指导理念	[142]
第三节 创新开发区行政治理的机理与思路	[145]
第十章 基于皖江示范区的若干阶段性对策构想	[152]
第一节 构建开发区经济领域共治结构的设想	[153]
第二节 构建开发区社会领域共治结构的设想	[158]
第三节 开发区管委会法律地位和权限的相关对策	[171]
第十一章 开发区的未来走向	[179]
第一节 开发区未来转变发展方式	[179]
第二节 产业升级与紧凑布局	[185]
第三节 开发区治理体制的未来走向	[195]

外一篇

“十三五”时期区域人口红利转换研究

——以安徽省为例	[209]
第一节 安徽“十三五”时期人力资源发展研判	[212]
1. 人力资源供给将会呈逐渐下降趋势	[213]
2. 人口红利“拐点”最迟将可能在 2019 年出现	[216]
第二节 安徽“十三五”时期人才供需趋势研判	[221]
1. 安徽人才发展现状及其问题	[221]
2. 安徽省“十三五”人才需求数量分析与预测	[226]
3. 安徽省“十三五”人才供给数量分析与预测	[230]
第三节 “十三五”人力资源和人才发展的战略思路	[232]
1. 促进人口红利新旧转换	[233]
2. 实施人才优先发展	[240]
第四节 “十三五”人力资源和人才优先发展的设计建议	[247]
1. 确立“人力资源和人才优先发展”的战略指引	[247]
2. “人力资源和人才优先发展”的预测目标	[248]
3. “人力资源和人才优先发展”的若干重点	[249]
4. “人力资源和人才优先发展”的重大工程	[259]
第五节 研究报告结论	[265]
主要参考文献	[268]
后 记	[272]

第一章 开发区的兴起与发展阶段

第一节 开发区的兴起

在中国广袤的大地上,几乎所有的城市和绝大多数县城,都有一片或多片大小不等的地域被称之为“开发区”。但凡各地方市县政府的大小官员到外地招商引资,都会隆重推介本地的开发区,竭诚欢迎投资商们到开发区来。数以亿计的农村青壮年谋求非农就业和进城打工,都知道唯有开发区机会最多,于是不约而同成群结队地到开发区去。人们来来往往、熙熙攘攘,皆以开发区为重要的目的地之一。这种开发区不仅是各类产业和人口的集聚地,而且有着区域边界和自成一体的独立的管理系统。如果说它是经济地理意义上的“功能区”,可它却不像美国“硅谷”那样由市场驱动创新团队和企业集聚而成且不改变行政区划和管理体系的专业化功能区;如果说它是政治治理意义上的“行政区”,可它并不在中国社会行政管理的省、市、县、乡(镇)四级区划与行政层级的正式序列中。多如繁星而又“特立独行”的开发区,构成了改革开放 30 余年来中国经济社会的一大别致的景观。

这一景观的生成,最早是在 1984 年,这也正是中国经济改革从农村向城市推展、对外开放从初始启动向逐步扩大渐进的时间节点。据官方资料披露,1983 年底 1984 年初,时任中共中央政治局常委、被誉为“中国改革开放总设计师”的邓小平在视察了深圳、珠海、厦门经济特区后,对特区模式及其经验给予高度评价,回到北京后便召集部分党政领导人就对外开放和特区建设作了谈话,他提出:“除了现在的特区之外,可以考虑再开放几个点,增加一些港口城市,这些地方不叫特区,但可以实行特区的某些政策。”随后

的1984年3月间,中共中央书记处和国务院在北京召开“沿海部分城市座谈会”,专门讨论进一步加快开放步伐、更好利用外资、引进先进技术问题。当年5月,中共中央和国务院发出文件,对沿海扩大开放作出部署,即开放中国沿海包括天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海共14个港口城市,文件首次明确提出:“这些城市,有些可以划定一个有明确地域界限的区域,举办经济技术开发区。”文件还对经济技术开发区的任务、要求、发展方向、优惠政策、支持措施、审批程序、加强监管等作了规定。文件的出台相当迅速,落实的节奏同样很快,从一个鲜为人知的全新概念到一种前所未有的具象化实体,仅仅用了半年时间。当年9月,国务院批准设立中国第一个经济技术开发区——大连经济技术开发区,远期规划面积20平方公里,建设综合性工业区,并相应建设行政、生活服务区。随后的10月,国务院批准设立宁波经济技术开发区,面积3.9平方公里。紧接着在当月,国务院又批准设立青岛、烟台经济技术开发区,青岛开发区面积15平方公里,烟台开发区面积10平方公里。由此开端,开发区便在中国大地上横空出世,并且一发而不可收,迅速在全国形成燎原之势。

与经济技术开发区比肩兴起的,并且同样以“开发区”冠名的,是高新技术产业开发区。国家设立高新技术产业开发区旨在施行科教兴国战略、增强我国创新能力和综合国力,要求这类开发区加快科技体制改革与高新产业发展,着力培养和聚集优秀创新人才特别是产业领军人才,着力研发和转化国际领先的科技成果,做强做大批创新型企业,培育一批知名品牌,全面提高自主创新和辐射带动能力。1988年5月,国务院批准成立北京市高新技术产业开发试验区,它是在起源于20世纪80年代初的北京“中关村电子一条街”发展的基础上建立的,是全国第一个高新技术产业开发区。1992年邓小平视察南方后,中国改革开放重起高潮,高新技术产业开发区旋即在全国科技资源较为富集、产业基础条件较好的城市铺展开来,并逐步成为当地科技创新的中心和高新技术产业的聚集地。

经过几十年的建设发展,各地的经济技术开发区或高新技术开发区几

乎都成了本地区现代加工制造业基地,或是当地高新技术产业的聚集地,成为所在城市中名副其实的新的经济增长极,其工业产值及投资密度都十几倍、几十倍于其他一般行政区,其吸纳的新增产业工人数量也远超过其他一般行政区。在多年的历程中,开发区为中国的工业化、城市化发展发挥了重要作用。

第二节 开发区的发展阶段

开发区自兴起到成长,经历了经济特区—沿海开放城市—沿海经济技术开发区—沿海及内地经济技术开发区、高新技术产业开发区的发展过程,业已形成了由大量不同种类、不同级别、不同形态的经济技术开发区、高新技术开发区、出口加工区、保税区、边境经济合作区、旅游度假区、生态经济区、产业园区、创业园区等等组成的遍及全国各地的发展格局。纵观 30 余年来开发区发展过程,大体可分为三个阶段。

第一阶段:初创起步阶段(1984—1992 年)。1984 年 9—12 月,国家先后批准设立了大连、秦皇岛、烟台、青岛、宁波、广州、湛江、天津、连云港、南通等 10 个经济技术开发区,到 20 世纪 80 年代末又有福州经济技术开发区、上海闵行经济技术开发区、虹桥经济技术开发区、漕河经济技术开发区 4 个国家级经济技术开发区获批成立。在此期间,国家级经济技术开发区达 14 个,地理区位均处在东部沿海地区。同一时期,部分省区和一些城市仿照国家经济技术开发区,也设立了一批由省市政府批准的经济开发区。起步阶段的各开发区均主要依靠国家的优惠政策和政府前期投资,在城市郊区划出一定面积的地块进行道路、供水、供电和平整土地等基础设施建设,简称为“三通一平”,以后“三通”增加了通讯而变成“四通一平”,形成具有一定产业承载力和对外商投资具有一定吸引力的投资环境。通过招商引资一批合资、合作、独资企业,同时在资金、技术、人才管理、信息等方面进行初步积累,奠定了后续发展的基础。在此阶段,开发区在经济体制和社会管理改革方面先行探索,以尽可能适应外商外资需要、与国际经济惯例接轨为指向,初步建立起显著区别于计划经济模式的开发区管理基本模式与法规体

系。这一阶段的各开发区在自主探索和相互借鉴中,对开发区发展战略逐步形成统一认识,即在国务院有关文件中提出的“四窗口”——技术窗口、管理窗口、知识窗口和对外政策窗口发展宗旨的基础上,确立了更为务实和更为准确的“三为主”——“发展工业为主、以利用外资为主、以出口创汇为主”的发展方针,由此使开发区定位于外向型经济的载体和出口导向的先锋。

由于是初创起步,这一阶段的各开发区规模一般都不大,形式较为单一,招商引资来的企业大都属于中小型,其技术含量较低,在产业结构上以劳动密集型的服装、食品、饮料、电子元器件加工和小电器组装等轻工业为主,少有技术转让或技术转移,来自不同国家和地区的外商企业相互间也很少有合作,自然不可能形成集群化和产业链。在空间结构上,开发区大多是“孤岛型”,一般都在远离母城区的郊区,运作和管理相对封闭。

第二阶段:快速发展阶段(1992—2010年)。20世纪80年代末的一场“风波”之后,中国的改革开放一度几乎陷于停滞,所幸1992年邓小平南方谈话坚定了市场化经济改革和扩大对外开放的政策,激起开发区进入快速发展的时期。首先,开发区分布由点到线、由线到面迅速铺展,地域由沿海推进到沿边、沿江乃至内陆,开发区的层次由国家迅速扩展到省、市、县及部分乡镇,形成席卷全国的开发区建设热潮。据国家有关主管部门的不完全统计,截至1996年,全国共有国家级经济技术开发区32个,国家级高新技术产业开发区52个,国家级旅游度假区11个,海关总署审批的保税区13个,总计国家级开发区有百余个,省级开发区400多个,其他乡以上开发区则有近万个。开发区不仅数量激增,而且类型呈现出冠名为工业区、高新技术园区、自由港区、保税区、旅游度假区、边贸加工区的多元化形态。开发区的产业结构也从初创起步期比较单一的轻加工业转变为多元产业,尤其在国家级开发区中汽车、电子、计算机信息设备、化学化工、装备制造等产业成为占主导性地位的产业,引进项目的技术含量和技术水平明显提升,世界500强的外国跨国公司也纷纷进入中国开发区。

这一阶段开发区的发展绩效是显著的。有关统计资料表明,“十五”期

间,数量已增至 54 个的国家级开发区的地区生产总值年均增长 34.51%,对全国国内生产总值增长的贡献率达到 6.2% 以上。“十五”期末,54 个国家级开发区共实现地区生产总值 8159 亿元,占全国国内生产总值总量的 4.49%;工业总产值达到 23377 亿元,五年间年均增长 37.77%;工业增加值达到 5981 亿元,五年间年均增长 35.24%;税收总收入达到 1219 亿元,五年间年均增长 32.77%。国家级开发区对所在城市经济增长的贡献日益突出,地区生产总值一般占所在城市的比例达到 10%~30%,成为区域经济发展的重要增长极。到了“十一五”时期,各地的国家级开发区经济增长依然保持强劲势头,2007 年全国 54 家国家级开发区实现地区内生产总值 12695.96 亿元,工业增加值 9199.70 亿元,税收收入 2036.77 亿元,出口 1780.84 亿美元,进口 1527.95 亿美元,实际使用外资金额 173.21 亿美元,依次比上年同期增长 25.48%、24.1%、27.28%、29.73%、19.23%、14.18% 和 17.77%,增长率均高于非开发区的其他城区,其中地区生产总值和实际使用外资金额分别高于全国增幅 14.02 和 4.17 个百分点。除了国家级开发区外,各省市级的开发区也大都表现不俗,各项经济指标一般都领先于当地,因而被称为地方经济的“龙头”和“引擎”。

这一阶段,开发区在快速发展中也经历了清理调整。在加速发展地方经济冲动的驱使下,各地政府纷纷举办开发区和工业小区,在较短的时间内便新建立了几千个开发区。但是,在兴建过程中缺乏统一规划和合理布局,引致一些违规和过滥现象出现。例如到 2002 年,全国各级各类开发区达 3837 个,但经国务院批准的只有 232 个,省级批准的也不过 1019 个,有将近七成的开发区不在国家规划范围之内。到了 2004 年初,全国的开发区数目达 6015 个,平均每个市县有 2 个,但有半数以上没有经过合法审批。某些人口仅十几万的小城市,不仅有经济技术开发区、高新技术开发区,还有旅游度假开发区、商贸开发区。这种状况使得开发区的功能发挥受到严重阻碍,严重降低了有限的建设资金、生产项目及人财物的集中度,资源配置小而散,造成了很大浪费。一些地方政府建立开发区只是为了争取更多的优惠政策,只关心招商引资的数目,忽视开发区产业结构和开发区发展定

位,忽视开发区内的人驻企业是否具有互补性、是否形成产业群及其合理分工协作进而良性发展。由于这些缺乏系统科学的产业规划、土地利用粗放、盲目跟风建立的开发区过滥,引致资源配置极不合理,从而对较高水平的开发区造成了冲击,拉低了一个地域的开发区的整体发展水平。因此,国家在这一时期针对开发区兴建过快过滥现象,采取了清理措施,主要是将没有经过规定审批的开发区重新进行评审,合乎国家或省级政府有关规范要求的认定为国家或省级开发区;将没有通过评审的开发区取消原实施的开发区优惠政策和建设管理机构建制,撤销开发区名义;一般不在乡镇设立开发区,原由乡镇兴建的开发区基本上不再设立,促使开发区向城市和县城集中布局。2004年底,根据国土资源部建议,经国务院领导批准,由国家发改委牵头会同有关部门,按照“布局集中、用地集约、产业集聚”的要求,对开发区进行了设立审核。通过设立审核的开发区,落实开发区“四至范围”(东、南、西、北四周边界),设置界桩,将开发区清理整顿成果落到了实地。按照清理整顿开发区的政策文件及由国家发改委、国土资源部、建设部制定并经国务院批准的《清理整顿开发区的审核原则和标准》,经过清理整顿,全国开发区数量由6866个减少到1568个,减少77.2%,规划面积由3.86万平方公里压缩到9949平方公里,减少74.0%。其中,国务院批准的国家级开发区222个(包括经济技术开发区49个、高新技术产业开发区53个、保税区15个、出口加工区58个、边境经济合作区14个、其他类型开发区33个),总面积2323.42平方公里;各省级人民政府批准的省级开发区1346个,核准面积7625.85平方公里。

第三阶段:转型发展阶段(2010年—)。2008年爆发的世界金融危机,深刻改变了中国经济发展的外部环境,同时国内经济增长条件也相应发生了巨大变化。首先,国内开发区特别是沿海地区的开发区产业有许多是出口导向型的,当外需规模急剧缩减、外贸数额大幅缩水情形出现,这些开发区首当其冲地受到直接冲击。沿海地区的开发区与内地开发区在产业上有着密切关联,内地开发区的许多产业和企业是为沿海开发区出口加工产业和企业作配套的,产业关联也将这种冲击传导到内地开发区,使相当一批产

业和企业陷入困境。其次,长期粗放式布局和发展方式,使开发区的综合承载力下降,突出的是土地供给、人力资源供给、生态环境容量等均出现瓶颈状态。相当数量的开发区在设立早期,由于不重视集约配置集约发展,规划粗放粗糙,导致开发区的投资强度不合理、土地利用效率不高、生态环境污染严重、投入产出率水平偏低、资源消耗过大过快等弊病,使之未来持续发展受到阻碍。再次,开发区产业结构和层次低端化相当普遍,尤其是不发达地区的市县开发区,传统产业比重大,技术含量偏低,创新能力弱小,而且无论是规模经济还是范围经济都未能达到合理水平,面对世界性的经济危机和国内经济下行压力缺失竞争力甚至生存力。因此,新的国内外经济情势倒逼开发区必须转型发展。

这一阶段开发区转型发展的表征,简要概括地说体现在政策和实践两个层面:其一,在政策层面,国家对于开发区的战略目标和发展方针发生转变。如前所述,在经济技术开发区初创起步阶段确立了以“三为主、一致力”(以利用外资为主、以工业为主、以出口为主、致力于高新技术产业的发展)的发展方针;在开发区快速发展阶段,2004年国务院对经济技术开发区提出了“三为主、两致力、一促进”(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转变)的发展方针,高新技术产业开发区则以“发展高新技术,开拓高新技术产业”以及后来提出的“四位一体”发展战略目标(努力成为促进技术进步和增强自主创新能力的重要载体、带动区域经济结构调整和经济增长方式转变的强大引擎、高新技术企业走出去参与国际竞争的服务平台、抢占世界高新技术产业制高点的前沿阵地)。进入转型发展阶段,2014年11月国务院办公厅发布了《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》,提出:努力把国家级经开区建设成为带动地区经济发展和实施区域发展战略的重要载体,成为构建开放型经济新体制和培育吸引外资新优势的排头兵,成为科技创新驱动和绿色集约发展的示范区。文件就开发区的明确发展定位、推进体制机制创新、促进开放型经济发展、推动产业转型升级、坚持

绿色集约发展、优化营商环境等6个方面提出了转型发展指向和要求。同期,各省市也相继出台政府指导性文件,提出当地开发区转型发展的政策指引。这样,转型发展便成为这一阶段政府有关开发区方针政策的主题。其二,在实践层面,各地开发区根据自身发展水平、环境、条件等实际情况进行转型。据笔者在安徽、江苏、广东、湖北等省的实地调查,各地开发区在转型发展实践中,着力探索新型工业化、新型城镇化、环境友好型、产城融合型、土地集约节约利用、产业结构升级与产业集群化等具体路径。如广东的珠三角地区开发区实施“腾笼换鸟”措施进行产业结构升级,即将开发区内低水平投入产出的产业及其企业迁移出去,再引入科技含量高、经济效益好、资源污染少、人力资源优势得到充分发挥的产业及其企业,使产业结构由低端化向中高端转型升级。安徽的合肥国家级经济技术开发区和国家级高新技术产业开发区明确以新型工业化为导向,加快推进产业升级,把开发区建设成为先进制造业基地。遵循产业结构不断优化升级的发展规律,两个开发区也在加快推进现代服务业发展,特别是高新开区加强了研发、设计、金融等生产性服务业的引进、培育和发展,不断优化开发区内部的产业结构,具有区域性重大引领带动作用、知识技术密集、物质资源消耗少、成长潜力大、综合效益好的制造业和高端服务业将逐步成为合肥两个开发区产业的主体。再如产城融合发展,随着近年来城市化迅猛发展,许多开发区已经不再是远离市区之外的郊野荒地,人口稀少、闭塞难至不再是大多数开发区的特征,同时开发区也摆脱了单纯的工厂式的形态。一方面,随着母城规模的不断扩大,开发区在地理空间上与母城区逐步连接进而融合;另一方面,开发区在开发规模、基础设施建设、园区环境建设等方面取得长足发展,逐步成为母城的有机组团或“卫星城”,由此形成产城融合型发展。如江苏的苏州工业园,事实上是把开发区作为新城市功能、新城市模式的新城区来进行规划和建设。园区按照国际化、现代化、园林化新城区要求,借鉴国内外先进城市成功经验,创新城区建设与发展理念,细化完整规划指标体系,科学规划城市发展边界、开发程度、功能布局、突出前瞻性、科学性和可操作性,大幅提升城市专项设计标准和水平,优化城市建设、管理与考核机制,建设

具有园区特色的可持续利用的城市资源利用体系。又如环境友好型发展,许多开发区开始重视生态环境保护以及环境承载容量问题,对于进入开发区的产业和企业制定了严格的环境标准,污水、废气、粉尘、噪音和其他工业垃圾等都纳入了环境标准体系,凡进入开发区的产业和企业必须经过环境评估,不达标的一律不得进入区内。已在区内的企业如果环境标准不达标,经过整改后仍不能达到标准的将被迁移出区。招商引资也因此改弦更张,从一开始大张旗鼓、不论环境影响的招商引资,改变为有选择的挑商选资。这一系列变化,彰显了开发区转型发展的正在进行时态,迄今这一过程尚未结束,今后仍将继续。

第三节 开发区发展的不平衡性状

由中国区域经济发展历史形成的不平衡格局和国家相应采取的非均衡发展战略决定,开发区的建设发展一直以来呈现出不平衡的性状。由于自然的和历史的种种原因,中国的区域经济形成了东部、中部、西部三大板块,发展水平依次从高到低。改革开放启动之后,根据区域经济这种不平衡实际的客观制约,国家发展战略只能采取非均衡的、渐进式的由东向西梯度推进模式,即首先发展条件相对优越的东部沿海地区,其次推进到中部地区,再次向西部地区开发,企求逐步实现全国各区域经济的均衡发展状态。在此背景下,开发区发展走的也是非均衡发展路径,从初创到今天的30年来,一直具有不平衡的特征。

中国各区域经济开发区的分布、区位特征有明显的沿海倾向性和经济中心趋近性。从大的区位考察,其分布主要集中于沿海地区,经济开发区约有80%分布在东部沿海地区,中部地区约占15%,西部地区仅占5%。从小的区位观照,几乎所有的经济开发区都集中在对外交通便捷、紧靠经济中心、自然条件较好的区域中心如城市或县城周边。其中,国家级经济开发区和高新技术产业开发区均分布在中心城市,在中小城市或县城一般罕见其分布。经济开发区一般以较具经济实力的城市或县城为依托,在其交通便利的地方划出一定的范围,实行特殊的经济政策如土地、税收、补贴、减费等