

博士论丛

开发区蔓延反思及控制

阎 川 著



中国建筑工业出版社

F127.9/7

2008

博士论丛

深圳市城市规划设计研究院实践与研究系列

开发区蔓延反思及控制

阎 川 著

中国建筑工业出版社

CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

开发区蔓延反思及控制/阎川著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2008

(博士论丛)

ISBN 978 - 7 - 112 - 09812 - 5

I. 开... II. 阎... III. 城市规划 - 研究 - 中国
IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 004882 号

责任编辑: 陆新之

责任设计: 赵明霞

责任校对: 梁珊珊 孟楠

博士论丛

深圳市城市规划设计研究院实践与研究系列

开发区蔓延反思及控制

阎川 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 9 $\frac{3}{4}$ 字数: 190 千字

2008 年 4 月第一版 2008 年 4 月第一次印刷

印数: 1—2,000 册 定价: 32.00 元

ISBN 978 - 7 - 112 - 09812 - 5

(16476)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

目 录

绪 论	1
一、开发区已有研究简述	1
二、论文的研究框架和研究思路	5
三、资料来源	6
四、研究方法、基本结论及不足	9
 第一章 “开发区蔓延”现象的本质和特殊性	12
一、名词解释	12
二、开发区蔓延的存在	15
三、开发区蔓延辨析	22
四、开发区蔓延的特殊性	25
五、小结	29
 第二章 开发区蔓延已有研究角度与研究范式及反思	31
一、已有研究角度	31
二、已有研究角度的评价与思考	38
三、开发区蔓延已有范式的思考	45
 第三章 开发区蔓延研究的新角度与新范式	53
一、本文的切入角度：开发区蔓延与政府为主的经营模式	53
二、研究范式的转移	56
三、新的研究方法：交易范式	58
四、基于公共选择的交易范式	71
 第四章 开发区蔓延的产生和交易成本	73
一、政府主导开发与土地依赖式增长	73
二、交易成本在开发区蔓延产生中的作用	78
三、开发区管委会组织形式的过渡性	83
四、小结	90

第五章 开发区蔓延的维持与专业分工	91
一、专业分工的理论基础	91
二、开发区蔓延下的专业分工：不分权的合作	95
三、成因分析	100
四、不稳定的政企合作	106
五、小结	108
 第六章 开发区蔓延的维持和公共选择	 109
一、开发区蔓延下的公共选择：单一理性	109
二、单一理性的负面效应	112
三、小结	129
 第七章 开发区蔓延的控制	 130
一、构造统一、公平、合理的基本框架	130
二、开发区由政府经营向企业经营转变	132
 附录	 139
参考文献	142
后记	150

绪 论

改革开放以来,中国开发区建设中土地利用问题值得关注。1984 年国家设立首批沿海经济技术开发区,随着开发区的数目和规模逐渐扩大,1992 年开发区建设开始失控,低价竞争、滥占耕地、土地闲置等一些顽症相继出现。被称为“圈地运动”的开发区建设,形成一股强大的势力,来势汹涌。在大面积平整土地、招商引资的过程中,城市化、工业化、现代化跟进,一些地区农业和农村似乎在一夜之间荡然无存,大量失地农民就地转化为城镇居民。国家试图加以控制,几次清理整顿,都未能从根本上解决问题。从 20 世纪 90 年代延续至今的“圈地运动”,对未来城市化的格局和社会面貌影响深远。

一、开发区已有研究简述

开发区涉及面如此之广,相关文献浩如烟海,任何一门社会学科都能在其中找到自己适合的论题。本文重在探讨开发区土地利用问题,现有文献相关研究成果丰富,直接研究成果相对匮乏。相关文献如郑宁所著的《经济技术开发区研究》(1990)、魏心镇、王缉慈所著的《新产业区——高新技术产业开发区的发展与布局》(1993)、林汉川所著的《大开放:中国走向世界》(1993)、姚士谋所著的《外向型经济发展与开发区评述》(1994)、何兴刚所著的《城市开发区的理论与实践》(1995)、刘李胜所著的《中国自由经济区的难题与求解》(1995)、马洪所著的《中国经济技术开发区投资管理指南》(1995)、顾朝林所著的《中国高新技术产业与园区》(1998)。

即使以开发区土地利用为主题,切入角度也有所不同,如乐嘉龙(1993)汇编开发区规划和建筑设计资料;何兴刚(1995)、陈建明(1998)、杨新年(2001)进行开发区综合类研究;王霞(1997)重在开发区的区位和形态;龙花楼(1999)、蒙吉军(1999)侧重技术层面探讨如何可持续用地和优化配置。

开发区土地问题是热点问题。我国学术界和政府部门对此曾有过广泛的讨论。总体看来,认识到开发区土地利用存在问题并不困难,困难的是如何评价。当土地利用与开发区联系在一起的时候,由于如何看待“开发区热”本身就富有争议,对土地利用的评价也因此变得含混。往往角度不同,观点也大

相径庭,由此引发了对开发区认识的根本对立。赞美者称之为“创新的空间”,批评者将之视为滋生腐败的温床。

开发区是改革开放的产物,承载了“改革主义”的内涵¹。开发区当初的想法就是划出一块地,作为对外开放的窗口,在其中实施特殊的优惠政策,为改革开放积累经验。作为飞地,开发区最初的走向和前景并不确定,由国家本着“摸着石头过河”的精神倡导实施。随后开发区的经济成就为它的存在赢得了合理性,并由此获得广泛的称赞。开发区成为“各地政府创造就业、承载企业、技术升级、增加税收的掌上明珠”和当地经济增长的热点,更有人认为开发区以最少的土地创造“经济奇迹”²。

开发区获得的支持部分源于对改革成就的认同,也不排除开发区内部人员对自身利益的追求。普遍认为开发区取得的经济成就与创新行为有关,包括制度创新、产业创新和企业创新。“开发区的成功在很大程度上应归功于其独特的体制”,因为它降低了交易成本,提高了服务效率(皮黔生,1999)。有人因此主张,开发区是新型制度的扩散源,应该扩大其行政范围,将该体制向所在行政区域扩散³。一些学者从产业、企业角度出发,将开发区指向为“创新的空间”、“新产业空间”(王缉慈,2001;王兴平,2003)。

另一方面,开发区土地利用的不合理性也不容回避。梁运斌、邹勇(1993)描述了1992年开发区的问题,如低价竞争、滥占土地、土地闲置、政策趋同和环境不完善,宏观布局上“处处冒烟”,“撒胡椒面”。开发区盲目建设,开发数量远超过实际开发能力。如果每平方公里基础设施投入按1.3~1.5亿元计,那么仅基础设施建设一项全国开发区投入就达近1万亿元,是1992年国内生产总值(23938亿元)的一半,远远超过当年全社会固定资产投资7582亿元(姚立新,1993)。廉价出让土地、无偿转让已经成为招商最重要的条件。根据原国家土地管理局估计,各地开发公司每年因没有补足地价而导致国有土地流失的总数价值达200~300亿元,将国家的土地资源拱手相让(董黎明,1994)。

2000年前后“开发区热”再度掀起,问题和1992年如出一辙。易晓峰、甄峰(2001)以汕头南区开发为例,描述了开发中土地转让、开发存在的盲目性。为了取悦开发者,放松了对项目的审批,工业区内出现大量的空地。

土地市场不规范为土地出让提供大量的寻租机会。当前很多国有土地仍然

1 “我们建立经济特区,实行开放政策,有个指导思想要明确,就是不是收,而是放”,“除现在的特区之外,可以考虑再开放几个港口城市,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”。邓小平.办好经济特区,增加对外开放城市.邓小平文选第三卷,51~52

2 中国经济开发区用最少的土地创造“经济奇迹”,中国开发区网开发区论坛(www.cadz.org.cn),2002-8-29

3 “一支独秀”如何引出“春色满园”——对开发区新型制度扩散途径的设想.中国开发区网开发区论坛(www.cadz.org.cn),2002-9-29

通过协议出让或划拨形式，其间的不透明为寻租提供了机会。擅自改变土地用途，未批先占、少批多占、越权批地的违规用地大量出现。国土资源部 2003 年公布的消息指出，开发区用地供过于求，空置率高，浪费严重。全国省级以上 900 余家开发区中，国家批准规划的近 3000 万亩（1 亩 = 667m²）开发区，已开发面积仅占规划总面积的 13.51%。园区内非法圈占土地、违法出让、转让土地以及越权批地，违规设立开发区等行为普遍。2003 年上半年查出各类土地违法行为 10 万起，而园区面积由早期的几平方公里发展到 20、30km² 乃至现在的上百平方公里。

“开发区热”普遍被认为与农村集体土地的产权模糊有关，集体土地使用权转让中政府没有遇到太大的阻力。现行的土地征用制度间接地剥夺了农民对集体土地资产增值的收益权，不仅征地补偿费用偏低，征地收入在农民、集体和政府之间的分配比例欠合理，而且征地补偿与就业安置、社会保障体系建设等缺乏统筹规划和有效衔接，致使一些耕地被征用后，农民的实际收入水平出现逐年下降的趋势（石忆邵，2002）。

学者们注意到开发区蔓延与地方政府的政绩动机、行为失当和控制不力之间的关系。姚立新（1993）指出开发区盲目建设体现了一哄而上的“运动经济病”和短期行为、急功近利的“政治经济病”；梁运斌、邹勇（1993）认为开发区患上“项目饥渴症”。董黎明（1994）做了悲观性的断言，认为将土地作为发财致富的资本而盲目开发，会把改革引入歧途。

出让金一次性支付的制度安排，追求政绩的冲动以及观念认识的错误，都会导致政府行为失当。梁鹤年（1999）指出土地的使用和开发与地方财政的收入有着直接关系。这种关系对土地的使用效率会有不良影响。地方政府以非市场化的方式低价征地，高价出让，已成为不少地方创造政绩、增加财政收入等的重要渠道。有关资料调查显示，土地用途转变增值的收益分配中，政府大约得 60% ~ 70%，村级集体组织得 25% ~ 30%，农民只得到 5% ~ 10%。据统计，土地出让金占到小城镇建设财政来源 35%。

由于我国的土地、房产增值税微乎其微，接近于无，所以改善存量的动力缺乏，投资于现有建成区改善环境、设施对政府来说只有社会效益，没有经济效益。只有依靠要素投入来维持增长，所以内涵式发展说的多，而外延式发展做的多。据不完全统计，1998 年以来设立的开发区，至今真正开发的面积不足 13%，但土地已经出去不少，所以还是不够用，还得圈（杨保军，2003）。

巴曙松（2003）认为，卖地的收益和成本在不同任期的地方官员之间分配失衡，在任官员得到收益，接任的官员承担成本，这种激励约束制度刺激每一届地方政府拼命卖地，地方官员片面追求政绩的刺激。形象工程的资金从何而来？缺少必要机制约束的土地成为重要选择。据调查，一些市、县、区的土地出让金收入已经占到财政收入的 35% 左右，有的甚至高达 60%。

地方政府倾向于强调全球化带来的机遇，压低生产成本可以吸收更多海外投资的逻辑盛行一时。结果导致政府的税收减少，政府对企业的监管削弱；公众制约政府和市场力的作用在减小；贫富差距在加大；社会责任个人化。吸引外资过程中，为什么地方政府不能吸取教训？张庭伟（2003）给出了较全面的解释：①引进资本在短期内可以表现出正面的结果，而代价却要在一定时期才会出现，本届政府不必顾及。特别是把引进项目、资本的多少和领导人的升迁挂钩的时候。地方政府的短期行为和官员任命制度帮助了全球资本。②地方政府相互竞争帮助了全球资本。③决策时缺乏科学的分析，地方政府的闭塞和独断帮助了全球资本。④认识上的误区，对全球资本和地方城市的根本矛盾没有警惕。

为遏制开发区“圈地运动”，专家们提出如下建议和对策：根据土地的实际价值征税，开征财产税，为后面的政府开创税源（赵燕菁，2003）；土地出让金分年度支付；考核地方官员的政绩不仅仅关注GDP的增长，还要考虑就业、社会环境等多方面问题；建议透明的、公开的市场化土地出让体制等（巴曙松，2003）；开发区的审批权不宜下放滥用（张庭伟，1997）；对不具备开发条件、土地闲置、资金缺口大的地区，应撤、并、停；对成片开发的土地，应进行可行性论证；尽快确定基准地价，作为审批和出让的依据（陈建明，1998；蒙吉军，1999）。

开发区的批判方同样遵循了改革主义的脉络。然而无论是支持者，还是反对者，都各有其片面性。事实上，中国开发区建设有很强的土地依赖性，并以土地换经济增长。对立双方割裂了开发区用地和经济增长之间的内在联系，一方强调开发区在经济增长和制度创新方面所做的努力，忽略了土地问题；另一方着重分析了土地利用不合理的一面，回避经济成就。这样的对立势必将讨论引向土地问题与经济成绩比较，判断是利大于弊，还是弊大于利，从而将讨论引入死胡同。因为这意味着要对发生在经济和社会不同领域的现象作比较，不仅庞大的资料获取困难，（部分）数据难以量化处理，更因价值观不同而结论不同，往往不能给出一个令人满意、普遍接受的答案。

在国家“发展就是硬道理”的指导思路下，形势对批评者尤为不利。回避经济增长问题，使得批判方逻辑分析不够完整，即使有相当的见地，仍容易被视为缺乏建设性，在一定程度上削弱了批判力度。同时，批判方无法回答，他给出的措施（体制的调整）是否会妨碍开发区如火如荼的经济建设。也正因如此，尽管近年来农民征地拆迁问题频频曝光，也不乏学者对开发区土地问题进行严厉抨击，国家对开发区的态度始终比较谨慎。

开发区的讨论还有第三种论点，即建立在代价论基础上的“现实主义的用地观”。徐巨洲（1999）认为，占用一定数量的耕地在城市化、工业化进程中难以避免；土地管理部门总把城镇建设占用耕地作为全国耕地流失的首要原

因,这与实际情况不符。城市化以及非农建设占用的耕地在全国耕地减少中的比例并不如想象中的那么大。强行禁止的政策只能导致本应加快的城市化、工业化被人为地拖后。何况开发区为减少前期投资,普遍选在城镇近郊或交通干线附近,该区位附近占用耕地不可避免(丰雷,2000)。也有人认为,能以最少的占地面积实现高度集约化的城市开发和工业利用,并尽可能少的占耕地,使有限农田绿地得到保护,能做到这样当然完美。然而实现这一目标有赖诸多条件,如巨额投资、技术密集的产业群以及先进高效的管理水平,上述条件正是作为发展中国家短缺的(陈耀,1993)。

“现实主义的用地观”看到用地与经济增长之间的关联,但采取了折中的态度,即开发区用地问题是特定发展阶段的产物,是增长下不得不付的代价。现有的国情下,土地和耕地的占用不可避免。本文认为“现实主义的用地观”的基本判断有误。中国开发区用地问题虽然在国内较为普遍,但放在全球历史脉络下,该问题则相当独特且突出。“用地是开发区发展经济不得不付出的代价”这一论点很难获得普遍的支持。仅就工业生产本身而言,企业是不需要那么多土地的。目前开发区不是不供应土地,或者供应控制过于严格,而是土地供应超过正常发展所需的数量,是供应过量甚至失控。

总体来说,开发区土地利用问题系统、规范性的研究少见。这与该现象存在时间之久(持续了10多年),影响范围之广和涉及人员之众很不匹配。本文延续了批判方的思路,同时承认开发区的经济成就,调和了开发区认知上的已有争论。

二、论文的研究框架和研究思路

本文属问题导向式的,选用一种方法来解释某种特殊现象,分析它何以产生,何以维持,对土地利用产生哪些影响,试图把握现象后面的内在逻辑,分析框架如图1所示。

在已有研究的基础上,本文用“蔓延”一词来界定开发区用地边界模糊、随意扩张、浪费、低效、闲置,甚至失控的现象;并认为开发区用地扩张和经济增长间存在某种关联;“开发区蔓延”本质是一种土地依赖式的增长。本文延续了批判方的思路,认为地方政府介入并主导开发是开发区蔓延最根本的原因。由此,引发了如下问题:

1. 为什么会介入?通常来说,政府介入开发,土地依赖性强,风险大,且不稳定。一些国家和地区如新加坡、中国台湾地区,在实行一段政府经营后多转向企业经营。中国开发区的起步较晚,但开发区建设为何没有利用它的后发优势,采取多数国家推行的模式——企业主导经营模式?

2. 发生了什么?既然政府主导的开发模式具有不稳定性,它在国内为何能维持20年?它存在的合理性何在?它是如何运作,规避风险的?企业又如

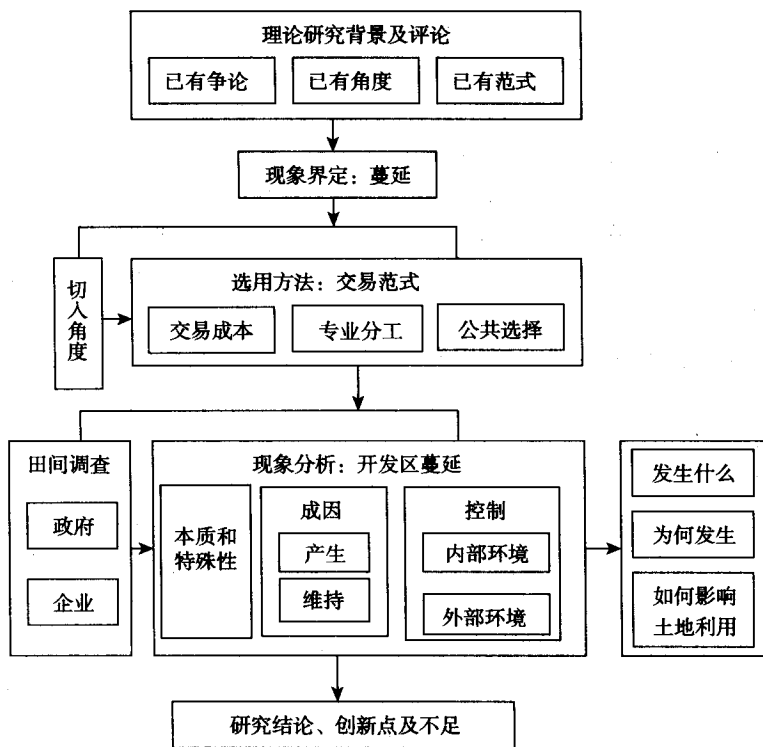


图 1
论文框架
结构

何应对?

3. 影响如何? 政府长期介入带来哪些社会后果?

本文引入“交易范式”，解释特定的制度背景如何影响了开发模式的选择，政府经营到企业经营的社会分工为何迟迟没有发生，揭示所有权安排如何影响土地资源配置效率。本文在第三章详细阐述“交易范式”这一概念。在后面的四、五、六章中，分别从交易成本、专业分工和公共选择角度，分析开发区蔓延的成因。第七章提出控制措施。成因分析是本文的重点。

三、资料来源

本文属于实证分析，重在关注实际发生什么，现实情况如何。开发区的第一手资料来自 2003 年 9~11 月对苏南地区的实地调研（表 1）。调研目的重在把握政府的政策思路及内涵，企业用地需求、应对以及动机。

笔者主要靠熟人介绍，通过“关系”找到政府部门的工作人员，说明来意，请他们介绍笔者到企业和其他部门开展调研。调查地点和访谈对象选取的随机性大，主要取决于有无“关系”和访谈能否深入。采访对象主要是企业和当地政府部门，访谈企业主要由政府官员介绍，多是关系熟的，以中小企业为主。政府部门包括市（镇）规划部门和国土部门、各级开发区管委会、镇

民营服务中心、镇经济服务中心。开发区涵盖国家级开发区、省级开发区、市级开发区和镇村工业小区。

访谈以提问的方式进行，设计问题的基本框架和顺序如下：

1. 企业：企业基本情况，何时建厂、企业性质、产值、员工的人数和构成；选址原因，是否搬迁过，是否打算搬迁；从投资意向到生产手续和流程，享有的优惠政策；用地需求及土地使用情况；对当地开发环境的评价以及存在问题。

2. 政府：开发区的建设情况、发展规划；拆迁农民就业、居住安置政策；入园企业的准入政策、企业数量增长情况，外来企业从何地迁入，本地企业的发展情况如何；对政策的评价和发展思路。

访谈预先设定了问题，但没有设定被选项，以避免预先就排除了笔者预见外的选择。按照保护当事人原则，隐去企业名称、访谈者姓名、镇的名称，以代号表示。

田间调研所获得“事实”指从访谈者口中传达出来，经调研者证实、过滤所获得的信息。信息不可避免地带有主观性。访谈者表达不清、认识模糊、心存疑虑、有意隐瞒、调查者和访谈对象之间的误读，都会降低信息的准确性。

笔者在访谈调研中碰到以下情况：一位来自台湾的业主对笔者缺乏信任，流露出明显的抵触情绪，因是当地政府工作人员介绍过来，碍于面子，不得不接待，双方难以正常交流，如案例 G-5；有当地管委会人员作陪时，业主以为笔者是政府的考察人员，往往会夸奖工作人员的办事效率，在一定程度上误导谈话方向，如案例 B-5、C-6、F-5、F-6、G-3、G-4、G-5；访谈正值全国土地监管风暴之际，无论江宁，还是昆山，国土部门的工作人员显得敏感谨慎，坚决否认存在任何零地价现象和不规范用地的可能性，属于有意隐瞒；也有企业主提供的信息前后不一致，开头说镇里土地 2 年内就快用光了，后又说 5 年。

为提高材料的可靠性，笔者采取了以下方法：

1. “泛读”与“精读”相结合。为掌握相对真实的情况，笔者首先从量上予以保证。同时，每个案例尽可能调查详细，案例访谈短的在 30 分钟，一般在 1.5 小时左右，长的达 3 小时。总体来说，在获取信任之后，访谈者和调研者之间的深度访谈往往能获得较为详实的信息。对 23 家企业所做的访谈中，有抵触情绪使得交流难以进行的，只有案例 G-5 一家；7 个案例中有政府人员作陪¹，但仅有一个案例政府人员明显干扰访谈的进行。本文剔除了不合格

1 事实上政府人员作陪有不得已的地方，对外资企业做访谈，如没有政府人员作陪，通常连门都进不去；访谈情况也视政府人员的行为而定，若仅是作陪，而不发言，对访谈的干扰不明显；若参与甚至打断，访谈常难以深入。

案例，保留了 21 个企业访谈案例，13 个政府访谈案例，可视其有效和基本可信。

2. 深入现场，实地印证。访谈深入实地，企业具体用地情况一目了然；对于侧面了解而未能访谈的企业，在图上标识土地用地情况后，进行现场对照。

3. 交叉印证，如果访谈对象的信息无矛盾，则为“真”。例如无法看到签约合同，企业主报出的地价也没有完全一致的，无法排除业主隐瞒地价的可能性¹，但只要合理范围内浮动，视其土地价格为“真”。至于“零价格”，国土部门坚决否认，企业主承认地价“还是有谈判空间”，规划人员则肯定零地价是存在的，“亲眼看见合同”，此时视国土部门说法为“假”，无利害关系的其他人员的说法为“真”。

4. 允许一定的模糊程度。取决于笔者对模糊数据的认可程度。比如土地究竟是 2 年用完，还是 5 年用完对笔者来说并不是最关键，重要的是传递出当地“用地紧张”的信息，此时视背后隐藏的信息为“真”。

田间调研的基本情况

表 1

时间和地点	2003 年 9 ~ 11 月 苏南地区为主，南京、吴江、昆山、苏州、江阴、常熟
调研对象	1. 23 家企业，以国内中小企业为主，其中外企 6 家 2. 13 个政府部门工作人员，包括市（镇）规划部门和国土部门、各级开发区管委会、镇民营服务中心、镇经济服务中心 3. 开发区涵盖国家级开发区、省级开发区、市级开发区到镇、村工业小区
目的	1. 地方政府的政策思路及内涵 2. 企业用地需求、应对以及动机
调研方法和访谈内容	访谈以提问的方式进行，设计问题的基本框架和顺序如下： 1. 企业：企业基本情况，何时建厂、企业性质、产值、员工的人数和构成；选址原因，是否搬迁过，是否打算搬迁；从投资意向到生产手续和流程，享有的优惠政策；用地需求及土地使用情况；对当地开发环境的评价以及存在问题。 2. 政府：开发区的建设情况、发展规划；拆迁农民就业、居住安置政策；入园企业的准入政策、企业数量增长情况，外来企业从何地迁入，本地企业的发展情况如何；对政策的评价和发展思路
资料的信度	1. 方法：“泛读”与“精读”相结合；深入实地，现场印证；交叉印证；容忍一定的模糊度 2. 结果：保留了 21 个企业访谈案例，13 个政府访谈案例，视其有效和基本可信

访谈的具体案例构成了相对抽象的“事实”，揭示了特定宏观政策和游戏规则下，地方开发区“发生”了什么，开发区建设的真实场景“是什么”。实地调研经验构成了笔者对开发区的感性认识；对案例社会内涵和真实意图的把

1 外企普遍拒绝透露地价，将其视为商业机密，不排除与政府间有约定的可能性；本地企业多无所谓，可能是已经签约的缘故，不怕政府收回。再则彼此熟悉，信息难以隐瞒。

握以及在此基础上的基本判断则构成了本文的认知基础。

本文还参考了已有的研究成果,包括1992年中国社会科学院财贸经济研究所和美国纽约公共政策研究所合作出版的《中国城市土地使用与管理(总报告)》,皮黔生(1999)、鲍克(2002)的博士论文,柏兰芝(2002)对昆山跨界治理的有关描述,陈映芳(2003)对上海郊区集体土地征地的调查等;依据的其他材料有国家法令法规、地方招商引资宣传册、开发区规划说明书、政府公文、报纸新闻报道等。

四、研究方法、基本结论及不足

1. 研究方法

本文引入交易范式来分析开发区蔓延现象。与已有的最大化范式相比,交易范式的解释力度和批判力度较强。

(1) 首先表现在过程分析。是过程重要,还是结果重要?这是交易范式和最大化范式的根本区别。交易范式是过程论,最大化范式是目的论。最大化范式下,无论是认同管委会体制,还是赞美开发区,很大程度上依据开发区已有经济成就。目标既然实现,手段自然具有合理性。这种功利主义思潮遮蔽、掩盖了开发区建设中的问题。虽然强调多数人原则,实际上,开发区建设一手硬,一手软,以土地投入换取增长硬,对农民的反哺机制软,难以确保多数人受益。

交易范式认为过程合理才是关键,至于结果如何是次要的。交易范式承认交易成本、组织形式、游戏规则、相互作用的重要性,重在梳理发展过程。交易范式下,开发区建设通过土地投入和转移风险来维持运作。开发区运行是低层次的开发和重复,是建立在土地依赖性基础上的,有很强的掠夺性,社会成本和代价巨大。事实上,开发区的经济成就很大程度上是通过纵向比较取得的;若横向比较,国内开发区土地产出是非常低的。

(2) 拟真。最大化范式受到广泛质疑的一个重要原因是它偏离现实。因不注重过程分析,最大化范式难以模拟现实运行。交易范式弥补了上述不足。通过认知能力、交易成本、专业分工和规则的形成勾勒出交易的一般过程,为过程分析提供了相对清晰的思路。

(3) 批判力度。在对待理性和科学态度上,交易范式和最大化范式不同。最大化范式是建立在科学理性基础上的,视与实证知识相关的理性为惟一可靠的理性源泉,认为规律是客观的,理性是中性的。交易范式基于不完全信息和有限理性,承认经验、直觉和判断的作用;认为个人偏好、能力、环境不同,选择具有主观性;价值很难中立;社会是多元理性构成的,是否有效率取决于能否建立起长期合作的公平环境。交易范式提倡正义、公平和互惠思想,这是最大化范式所缺乏的。交易范式摆脱了科学主义的束缚,承认道德批判的重要性。

交易范式为分析发达国家和发展中国家的问题提供了共同的平台，同时能分析貌似非理性的现象，揭示后面的理性基础。

(4) 或然论。交易范式中，发展路径是可选择的；未来走向未必都是理性的，也可能存在发展中的陷阱、囚徒困境，维持在低层次的分工水平中。

本文以定性研究为主。一是由研究方法决定的。本文采用的方法基本由新制度经济学及衍生学派构成，该学派以定性分析见长。二是受到土地利用资料可获得性的限制。涉及用地，特别是耕地数量，地方国土部门往往有二、三本账。即使是国土局长也说不清手上到底有多少耕地，“最多准确到万位数”。对外提供的数据多四平八稳，和现实往往相距甚远。国家权威部门提供的数据口径多不一致。加上国家几次清理整顿，开发区情况变动较大，数据多不具有延续性和可比性。此外，衡量开发区的指标较多，比如用地指标包括规划用地、建设用地、开发用地，不同地区获得的指标及年限常不一致，数据之间难以比较。航片能反应地表上地物物理属性，但对使用权已转让的农地则无能为力。

2. 基本结论

论文把握开发区蔓延现象后面的内在逻辑，澄清了一些含混、片面，甚至错误的观点。开发区为什么会蔓延？一些学者给出的答案是，此种用地方式是现阶段必然产物或代价。但上述观点缺乏理论依据和现实基础。在农业文明向现代工业文明转变的过程中，技术进步使得经济发展的土地依赖性在削弱而不是增强。从世界历史发展脉络看，开发区蔓延现象相当独特，不具有普遍性和必然性。

还有一些学者认为制度缺陷给了政府官员可乘之机，需要完善规章制度，约束政府行为。此种说法没有明显错误，却过于含混，且不彻底。它牵涉到两个问题：①操作性的问题，即谁来完善规章制度，谁来约束政府行为？国内一直采取政府内部自我管理协调，成效并不显著，开发区用地仍处于失控的状态；②认知的问题，上述观点没意识到政府自利是天性，只要政府以开发商的身份介入，总会过多供应土地，并且很难建立起公平的土地市场。土地开发过程归根到底是决策和政治问题。

本文认为，开发区蔓延外在表象为不良的土地利用形态，如供过于求，土地闲置，滥占耕地，内在结构为土地依赖式的增长和低层次的组织方式，本质上是政府失灵的产物。追根溯源，开发区蔓延是政治体制改革落后于经济体制改革的产物，政府过度干预导致了不良的土地利用形态和低效的资源配置。

政府通过管理委员会体制介入开发区。管委会这种组织方式的产生，有先天不足的一面。其本身就具有不稳定性；后天运行中，造血功能不足，没能完成由政府管理模式向企业管理模式的转化。开发区蔓延的持久性将专业分工理论的讨论引到另一个话题——专业分工何以没能发生。开发区建设近 20 年，

当阻碍专业分工的主要障碍——交易成本已经不存在或者降低后，企业开发模式并没有随之出现。认知不清、制度背景混乱和政企之间缺乏深度信任与合作是造成这一问题的主要原因。

专业分工不显，政府通过让利来吸引投资商，维持地方合作，从而衍生出新的合作类型——不分权的合作。不分权的合作同样是在政治体制没有根本变化的背景下发生的。政治权力保持了对资源的控制，权力也得以持续，为实现政企合作，地方政府通过加大基础设施投入，实施各种优惠政策和降本增效来吸引投资。分权不够，则让利过多。

论文完善了对政府主导开发的认识。政府主导开发不仅具有非自偿性，公共权力干预过度还有极严酷的一面，对个人权力和社会运行造成严重伤害。主要表现为亲商不亲民，过低的地价诱发了土地投机行为以及“泛开发区化”趋势，从土地利用上来说是一种倒退。开发区蔓延归根结底是政府失灵的结果。开发区蔓延给出的启示是，发展不仅依靠技术进步，还要依靠组织形式的完善。仅依靠技术进步，开发区建设仍没有摆脱土地依赖性。

3. 不足

论文试图从个案中推导出通则，将研究结论普遍化。由于笔者开发区的经验和认识来自对苏南地区的实地调研。苏南地区有自己的特色，如：位于沿海地区，但不是开发区的先头部队；开发区设置多在1992年以后，大发展则在2000年左右；区内地方政府的作用明显，所访谈的本土企业多数由原乡镇企业改制而来。所以尽管融入其他地区的案例如天津、上海、深圳等，认知仍难免有偏颇。

第一章 “开发区蔓延”现象的本质和特殊性

一、名词解释

1. 开发区

开发区就是在一定地域范围内,实行特殊优惠政策,以扩大出口、多赚外汇、增加就业、引进先进技术和管理方法,促进经济发展的地区。开发区名称多样,出现时间不一,地域分布广泛¹。常见的如自由港、自由贸易区、对外贸易区、自由关税区、保税仓储区、投资促进区、出口加工区、自由工业区、科学工业园区等。

开发区的起源可以追溯到1547年意大利的里窝那自由港。到二战前,自由贸易港和自由贸易区是开发区的主要形式。1959年爱尔兰香农机场设立了世界上第一个出口加工区(Export Processing Zone; EPZ)。1960年代和1970年代成为出口加工区发展的黄金时期。1980年代一些国家和地区出现经济特区(Special Economic Zones; SEZ)和经济技术开发区(Economic and Technological Development Zones; ETDZ)。1990年代科学工业园(Science-based Industrial Park or Technopoleis; SIP)进入建设高潮。我国开发区包括经济技术开发区、高新技术开发区、保税区、出口加工区、旅游开发区、边境贸易区等,工业区和大学城如按开发区模式建设,也可列入开发区的范畴。

开发区通常有如下特征:

(1) 首先是一个经济功能区。如自由港或贸易区发展对外贸易和转口贸易,出口加工区兼有工业生产与出口贸易两大功能。

(2) 其次,开发区多在该区域范围内推行特殊优惠政策,以促进经济发展。自由港或贸易区免除进出口关税,为方便商品的进出,允许客商在区内进行商品储存、分类、包装等,主要的经济活动是发展对外贸易和转口贸易。出口加工区的设区国往往通过提供特殊的财税优惠政策和其他优越条件,吸引外商直接投资,发展面向世界市场的制造业,以达到利用外贸,扩大出口,增加

1 世界开发区以及国内开发区的类型、发展历程和空间分布等已有学者进行了较详细的研究,可参见马洪(1993)、何兴刚(1995)、朴衫沃(1994)、陈汉欣(1999)、龙花楼(1999)、陈益升(2000)、鲍克(2002)等人的成果。