

Kunjing He Chulu

困境和出路

—— 转型期中国开发区发展研究

李 森 / 等著



中国财经出版社

困境和出路

——转型期中国开发区发展研究



李森 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

困境和出路: 转型期中国开发区发展研究 / 李森著.
北京: 中国财政经济出版社, 2008. 8
ISBN 978 - 7 - 5095 - 1005 - 6

I. 困… II. 李… III. 经济开发区 - 经济发展 - 研究 - 中国 IV. F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 155333 号

责任编辑: 刘五书

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 郁佳

版式设计: 兰波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 12.25 印张 320 000 字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月北京第 1 次印刷

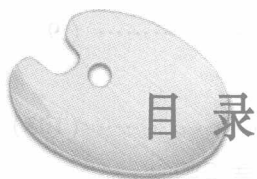
印数: 1—2060 定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1005 - 6/F · 0835

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

本书是李森同志结合分管领域，对转型期中国开发区发展问题所进行的一项尝试性研究的部分成果。参加研究和本著作撰写的有：李森、姚成杰、朱攀峰、徐宏伟、张跃。



目 录

导 言	(1)
-----------	-------

第一章 转型期中国开发区发展面临的新形势	(5)
----------------------------	-------

第一节 区域经济发展理念和路径的转变	
--------------------	--

——主体功能区规划的实施	(5)
--------------------	-------

第二节 经济全球化的新阶段	
---------------	--

——WTO 下的全方位开放	(16)
---------------------	--------

第三节 体制改革的新思维	
--------------	--

——综合配套改革试验区的实施	(25)
----------------------	--------

第四节 工业化阶段的演进	
--------------	--

——重化工业化的发展	(34)
------------------	--------

第五节 产业升级的重大压力	
---------------	--

——经济转型的迫切性	(44)
------------------	--------

第二章 开发区发展的相关理论及评析	(52)
-------------------------	--------

第一节 国外开发区研究理论	(52)
---------------------	--------

第二节 国内开发区研究理论	(65)
---------------------	--------



第三章 中国开发区：缘起、发展与绩效	(74)
第一节 改革开放后中央关于开发区发展的重要 论述	(74)
第二节 中国开发区发展历程	(84)
第三节 开发区发展绩效评价	(93)
第四章 产业集群与开发区发展	(103)
第一节 产业集群：开发区经济发展的主要组织 形式	(104)
第二节 开发区产业集群：一般升级机制	(118)
第三节 产业集群与开发区耦合机制	(130)
第四节 中国产业集群发展特征和国际经验	(136)
第五节 结论和相关政策建议	(147)
第五章 制度创新与开发区发展	(152)
第一节 制度创新与中国改革开放	(152)
第二节 开发区：中国制度创新的试验田	(159)
第三节 开发区二次创业呼唤制度创新	(166)
第六章 公共治理与开发区发展	(180)
第一节 公共治理：一种新的治理模式	(180)
第二节 中国开发区治理模式	(188)
第三节 中国开发区治理模式的问题与对策	(197)
第四节 加强党的领导 提升开发区公共治理水平	(203)
第七章 开发区发展模式分析	(212)
第一节 世界开发区模式分析	(212)



第二节 苏州工业园模式	(220)
第三节 泰达模式	(229)
第四节 西安杨凌模式	(238)
第五节 启示与结论	(249)
第八章 经济技术开发区与高新技术产业开发区比较	
研究	(259)
第一节 经济技术开发区与高新技术产业开发区	
比较的一般分析	(259)
第二节 经济技术开发区与高新技术产业开发区	
比较的实证分析	(275)
第九章 省级开发区发展研究——基于主体功能区	
规划的思考	(291)
第一节 省级开发区研究理论框架	(292)
第二节 省级开发区的发展特征和重要作用	(300)
第三节 主体功能区下省级开发区的发展思路	(321)
第十章 衰退工业区产业重建中的开发区发展探索	
——以东北地区为例	(333)
第一节 东北地区的资源转型和产业重建	(334)
第二节 开发区是振兴东北老工业基地的重要力量	(346)
第三节 东北地区开发区的产业升级与产业转型	(353)
第四节 辽源经济开发区发展的路径选择	(362)
主要参考文献	(372)

导

言



从 1984 年第一个开发区——大连经济技术开发区的正式设立开始，经过二十多年的发展，中国的开发区已经发展成为由大量不同种类、不同级别的高新技术开发区、经济技术开发区、出口加工区、保税区、边境经济合作区、旅游度假区等组成的遍及全国各地的发展格局。到 2003 年底，全国共有国家级开发区 194 个，包括经济特区 5 个、经济技术开发区 54 个、高新技术产业开发区 54 个、出口加工区 38 个、保税区 15 个、边境经济合作区 14 个、旅游度假区 11 个以及台商投资区 4 个。

20 多年来，开发区作为各地发展外向型经济的重要窗口，是我国价值链中具备良好的辐射、示范和带动作用的重要环节，成为推动区域经济发展的强大力量。以国家级开发区为例，有关统计表明，2006 年我国 54 个国家级经济开发区共实现国内生产总值 10 137 亿元，主要经济指标保持 20% 以上的增长速度，共实现工业增加值 7 414 亿元，工业总产值 30 219 亿元，税收收入 1 570 亿元，出口 1 492 亿美元，进口 1 339 亿美元。开发区作为改革开放的“试验区”和“排头兵”，在特殊优惠政策的支持下发挥了其体制创新的功能，在利用外资、引进技术和管理、进出口贸易、产业结构调整等方面，不断尝试和探索各种超前的改革和试验，积累了丰富的发展经验。

然而，当前中国经济正在驶入一个新的时期，开发区的进一步



发展面临着诸多重大形势的变化，主要表现在：

1. 主体功能区规划的实施，意味着区域经济发展理念和路径即将发生重大转变。主体功能区规划是“十一五”规划所提出的优化国土开发格局、促进区域协调发展的重大举措。党的十七大报告也明确指出，要加强国土规划，按照形成主体功能区的要求，完善区域政策，调整经济布局。在主体功能区下，中国根据各个区域的资源环境承载力和发展潜力，按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求，明确不同区域的功能定位，在政策引导下逐步形成各具特色的区域协调发展格局。而在新区域发展格局中，传统的开发区究竟应该承担何种作用？扮演何种角色？是值得人们深入思考的问题。

2. 加入 WTO 使中国在经济全球化时代进入了一个全方位开放的新阶段。在这一对外开放的新阶段，开发区的政策效应大大弱化，“普惠”成为各类经济主体参与市场竞争的基本准则，开发区传统的依靠优惠政策吸引外资的方式和能力受到了极大的挑战。在这种情况下，开发区的发展方向何在？开发区还要不要存在？是新形势下亟待回答的问题。

3. 中国经济体制改革的路径正在从单方面改革向综合配套改革新阶段转变。2005 年以来，中国经济体制改革进入了探索综合配套改革的新阶段。应该说，综合配套改革的推进赋予了开发区新的发展内涵，对开发区的可持续发展和功能化发展提出了新的要求。特别是综合配套改革对社会发展、经济增长质量和经济社会协调的关注，使它对开发区的产业选择等方面产生了巨大的导向作用。

4. 新世纪以来，中国进入了一个新的工业化阶段——重化工业化阶段。重化工业对经济的推动作用不容忽视，但同时重化工业发展和建设资源友好型、环境友好型社会的矛盾越来越突出，各地开发区的表现更为明显。面对这个尖锐问题，如何真正探索处一条新型工业化道路，实现重化工业轻型化，是摆在人们面前的一项必



须加以解决的重大课题。

5. 未来较长时期，产业升级将构成中国经济发展的主旋律之一。产业升级不仅是中国成为经济强国的重要源泉，也是造成现阶段宏观经济波动的重要内因。在未来较长时期，产业升级是中国经济发展的主旋律。在产业升级过程中，各类开发区应继续发挥率先作用。特别在开发区政策优势不断弱化的情况下，加速产业结构调整与升级，也关系到开发区能否在激烈的市场竞争中赢得主动，是其在二次创业中全面上档次、上水平的关键。

上述重大形势的变化，使转型期中国的开发区面临着诸多困境，其发展出路必须进行新的重大选择。我们认为，在新的形势下，开发区仍然有着存在的必要性，不过，中国的开发区应该从传统的建立在土地、税收等优惠政策基础上的粗放型发展模式中的脱胎换骨，通过探索新的体制框架和治理模式，走基于产业转型和产业创新的集约化发展之路，继续发挥它在主体功能区发展模式下的区域经济发展“领头羊”作用。尤为重要的是，开发区要在以下方面强化其率先作用：

1. 大力推动产业集群升级。从某种意义上讲，开发区就是大量不同产业集群的集合体。产业集群不仅是改革开放以来推动中国经济增长的重要产业组织形式，而且仍将继续构成开发区发展、中国产业发展进而催动经济发展的主要组织形式。当前，产业集群的低端化弊端不断凸显，这也是造成产业升级乏力的根源之一。各类开发区应或者通过直接参与产业集群的发展，或者通过构建良好的环境促进产业集群其他动力要素的发展，充分发挥其在推动产业集群升级进程中的积极作用。

2. 以制度创新积极推动开发区二次创业。新的形势下，开发区必须强化二次创业的根本目标：提高自主创新能力，建设产业化支撑服务体系和创新管理体制，加快特色和主导产业发展，增强园区国际化能力，以做好土地利用和发展规划、建设节能型园区。大力发展循环经济等为重点，坚持走集约型发展道路。

3. 探索“企业主导”型公共治理模式。政策优势只是刺激园区发展的外部动力和短期因素，科学、高效的治理模式才是支撑园区持续发展的内在机制。尽管中国各级开发区一直致力于科学治理模式的探索，并且已经找到不少有利于园区发展的办法，但是，大部分开发区的管理体制仍然带有明显的“转轨”痕迹，新旧管理体制和管理方法仍然并存，政企分离的水平仍然不高。总体来说，目前中国开发区的治理水平要明显高于行政区域的治理水平，但是又与发达国家成功园区的治理水平有相当差距。新的形势下，激励开发区再次腾飞的重要途径是建立“企业主导”型公共治理模式。其中，加强党的领导对于提升开发区公共治理水平非常重要。

4. 充分发挥新形势下省级开发区拉动次区域经济发展的重大作用。省级开发区大多成立在20世纪90年代初。长期以来，虽然省级开发区取得了巨大的成就，但总体而言，它的创造财富的能力偏低，还不是中国工业化的主要推动者，还没有成为中国经济增长和转型的中坚力量。面对主体功能区这一新的发展理念和模式，省级开发区应该采取积极的行动方案，通过自我改造、自我完善，苦练内功，真正发展它在次区域经济发展中的重大作用。

不同区域的开发区有着不同的特征和发展要求。当前，有一类区域的开发区所面临的挑战更为严峻，那就是衰退工业区的开发区。例如，作为中国重要的重工业基地，东北地区对我国工业的发展及推动工业化进程曾经起到过至关重要的作用。然而，该地区相当一部分城市就是依靠资源开发而发展起来的，形成了大量的资源型城市。近年来随着自然资源总储量和可供开采量的不断下降，这些资源型城市面临着越来越严峻的考验，以资源开发利用为主要特色的支柱产业也逐渐走向衰落，相当一部分资源型城市已经或正在变为资源枯竭型城市。究竟如何使资源枯竭型城市走出困境是未来一定时期必须探索的问题。在这里，作为改革和发展的“试验田”，开发区应该为东北老工业基地的再次振兴闯出一条新路子。

转型期中国开发区发展面临的新形势

改革开放 30 年来，开发区在中国经历了从无到有、从弱到强、从少到多的发展过程，在自身壮大成长的同时也对改革开放起到了很好的示范、辐射和带动作用，成为带动区域乃至全国经济发展的增长极。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，在科学发展观的引领下，中国的经济体制改革更加深入，多渠道、多层次、全方位的对外开放格局基本形成，发展经济的理念不断转变，这些因素推动着经济发展模式的变革和升级。面对新的形势，中国的开发区必须抢抓机遇，迎接挑战，不断创新，以新的面貌实现困境突破和发展。

第一节

区域经济发展理念和路径的转变

——主体功能区规划的实施

主体功能区规划是优化国土开发格局、促进区域协调发展的重大举措。党的十七大报告明确指出，要加强国土规划，按照形成主体功能区的要求，完善区域政策，调整经济布局。这意味着区域经济发展理念和路径即将发生重大转变，从而，开发区要根据主体功能区规划的要求调整布局，构建合理的空间开发结构。



一、主体功能区的内涵

主体功能区是指基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等，将特定区域确定为特定主体功能定位类型的一种空间单元。中国各地区资源环境状况和经济社会发展差异度较大，在此背景下，贯彻“区别对待，分类指导”的原则，明确各区域功能定位，科学确定主体功能区，有利于中国经济发展方式的快速转变，也有利于区域经济的协调发展。

根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，以是否适宜开展大规模、高强度工业化和城镇化开发为标准，可以把主体功能区分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类（见表1-1）。

表 1-1

主体功能区特征^①

类 型	资源承载力	发展潜力	内 涵	发展方向
优 化 开发区	高	高	开发密度较高，资源环境承载能力有所减弱，是强大的经济密集和较高的人口密集区	改变经济增长模式，把提高增长质量和效益放在首位，提升参与全球分工与竞争的层次
重 点 开发区	中	高	资源环境承载能力较强、经济和人口集聚条件较好的区域	逐步成为支撑全国经济发展和人口集聚的重要载体
限 制 开发区	低	中	资源环境承载能力较弱、大规模集聚经济和人口条件不够好并关系到全国或较大区域范围生态安全的区域	加强生态修复和环境保护，引导超载人口逐步有序转移，逐步成为全国或区域性的重要生态功能区
禁 止 开发区	低	低	依法设立的自然保护区域	依法实行强制性保护，严禁不符合主体功能定位的开发活动

^① 陈潇潇、朱传耿：“试论主体功能区对我国区域管理的影响”，《经济问题探索》2006年第12期。



(一) 优化开发区^①

优化开发区是指经济比较发达,人口比较密集,开发强度较高,资源环境承载能力有所减弱的区域。优化开发区应该包括:长江三角洲地区、珠江三角洲地区、京津冀地区、胶济沿线地区、福建沿海地区;中西部及东北地区开发强度较大的一些内陆中心城市,如武汉、西安、成都、哈尔滨;开发强度较大的或已接近枯竭的资源型城市,如阜新、大庆等。针对这些经济密集区存在的过度开发隐患,优化开发区必须切实贯彻优化发展的内涵,把提高增长质量和效益放在首位,提高自主创新能力,改变依靠大量占用土地、大量消耗资源和大量排放污染实现经济较快增长的模式,率先实现经济结构优化升级和发展方式转变,成为提升国家竞争力、带动全国经济又好又快发展的龙头。

(二) 重点开发区

重点开发区域是指有一定经济基础,资源环境承载能力较强、发展潜力较大,经济和人口集聚条件较好的区域。重点开发区应该包括成渝地区、长江中游城市群地区、沈大线沿线地区、哈长地区、中原城市群地区、长株潭地区、昆明周边地区、山西中部地区、呼包地区、关中地区、乌鲁木齐周边地区。重点开发区域是落实区域发展总体战略,拓展发展空间,促进区域协调发展的需要,也是避免经济发展过于依赖少数区域,减轻其人口、资源、环境压力的需要。重点开发区域要在优化结构、提高效率、节约资源、保护环境的基础上加快经济发展,推进工业化和城镇化,承接优化开发区域的产业转移,承接限制开发和禁止开

^① 应当指出,主体功能区下四类“开发区”的含义不同于本书所研究的“开发区”的含义。



发区域的人口转移,成为集聚经济和人口的重要区域,支撑全国经济发展的重要增长极。但要注意的事,重点开发区域也不是全部国土都要开发,必须控制开发强度;在集聚经济的同时,必须集聚相应规模的人口;在推进工业化和城镇化的同时,要切实保护好耕地,降低资源消耗,减少对生态环境的损害,做到开发与保护并重。另外,重点开发区还要做好规划,区分近期、中期和远期开发时序,对目前尚不需要开发的区域,要作为预留发展区域予以必要的保护。

(三) 限制开发区

限制开发区域是指资源环境承载能力较弱、大规模集聚经济和人口条件不够好,不适宜大规模、高强度工业化和城镇化开发的并关系到全国或较大区域范围农产品供给安全和生态安全的区域。限制开发区域主要包括退耕还林还草地区、天然林保护地区、草原“三化”地区、重要水源保护地区、水资源严重短缺地区、自然灾害频发地区、污染物不易排放地区、生态环境脆弱地区,如大小兴安岭森林生态功能区、青海三江源草原草甸湿地生态功能区、甘南黄河重要水源补给生态功能区、新疆塔里木河荒漠生态功能区、内蒙古呼伦贝尔草原沙漠化防治区、桂黔滇等喀斯特石漠化防治区、黄土高原丘陵沟壑水土流失防治区、大别山土壤侵蚀防治区、川滇干热河谷生态功能区、太行山地水土流失防治区、三峡库区水土流失防治区。

限制开发区域是要保护优先、适度开发,发展资源环境可承载的特色产业,限制大规模、高强度的工业化和城镇化开发活动,而不是限制其资源环境可承载的产业发展,更不是限制社会发展。限制开发区域中的农业地区要以发展农业为首要任务,切实保护耕地,着力提高农业综合生产能力,成为保障国家农产品安全的重要基地。限制开发区域中的生态地区要加强生态修复和



环境保护,增强水源涵养、水土保持、防风固沙、维护生物多样性等的能力,适度发展生态性产业,从全局上遏制生态环境恶化趋势。限制开发区域还要通过财政补偿促进公共服务均等化,使其公共服务和生活条件得到改善;通过提高人口受教育水平,人口自愿并有能力转移到其他区域,从根本上提高这些区域人民生活水平。

(四) 禁止开发区

禁止开发区域是指依法设立的各类自然文化保护区域。禁止开发区域包括 243 个国家级自然保护区、31 处世界文化自然遗产、187 个国家重点风景名胜区、565 个国家森林公园、138 个国家地质公园。禁止开发区域要依据法律法规和相关规划实施强制性保护,保持原真性、完整性,控制人为因素对自然生态的干扰,严禁不符合主体功能定位的开发活动,引导人口逐步有序转移。

二、主体功能区规划的政策支撑体系

主体功能区的推进和形成,关键靠强有力的政策支撑。针对不同功能分区制定的政策,保证了主体功能区功能的发挥。与主体功能区要求相一致的政策体系包括财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、人口政策、环境政策、绩效评价政策等^①(见表 1-2^②)。

^① 马凯:《构筑协调、和谐、可持续的家园——全国主体功能区规划的总体考虑》,2007 年 9 月 24 日。

^② 陈潇潇、朱传耿:“试论主体功能区对我国区域管理的影响”,《经济问题探索》2006 年第 12 期。



表 1-2 主体功能区的相关政策

政策 \ 区域	优化开发区	重点开发区	限制开发区	禁止开发区
财政政策	把提升经济增长质量和效益放在首位,提升参与全球分工与竞争的层次	促进产业集群发展,壮大经济规模,加快工业化和城镇化	提升公共服务水平,增加对生态环境补偿的财政转移支付,使公民享有均等化的基本公共服务	增加用于公共服务和生态环境补偿的财政转移支付,逐步使当地居民享有均等化的基本公共服务
投资政策	转变经济增长模式,发展高新技术等高端产业	充实基础设施,改善投资环境	公共服务设施建设和生态环境保护	基本公共服务设施建设以及生态环境保护
产业政策	转移占地多、消耗高的加工业和劳动密集型产业,提升产业结构层次	加强产业配套能力的建设以承接优化开发区的产业转移	发展特色产业,限制不符合主体功能定位的产业扩张	加强生态修复和环境保护,严禁不符合主体功能定位的开发活动
土地政策	实行更严格的建设用地增量的控制	在保证基本农田不减少的前提下适当扩大建设用地供给	加强对土地用途的管制,禁用生态地从事不符合其发展方向的各类开发活动	实行严格的土地用途管制,严禁生态用地改变用途
人口政策	鼓励有稳定就业和住所的外来人口定居落户	鼓励区域内有稳定就业和住所的外来人口定居落户	鼓励生态移民,降低人口密度	引导人口逐步自愿平稳有序转移
绩效评价和政绩考核	要强化经济结构、资源消耗、自主创新等评价,弱化经济增长的评价	要综合评价经济增长、质量效益、工业化和城镇化水平等	要突出生态环境保护等评价,弱化经济增长、工业化和城镇化水平的评价	主要评价生态环境保护