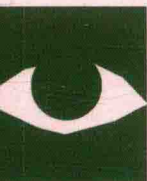




当代学术文丛



功能区的基本形象  
功能区的变迁路径  
功能区的应然使命  
功能区的发展趋势

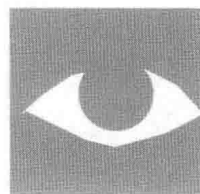
ZhongguoGongnengQu Yanjiu

# 中国功能区研究

邹宗根 著



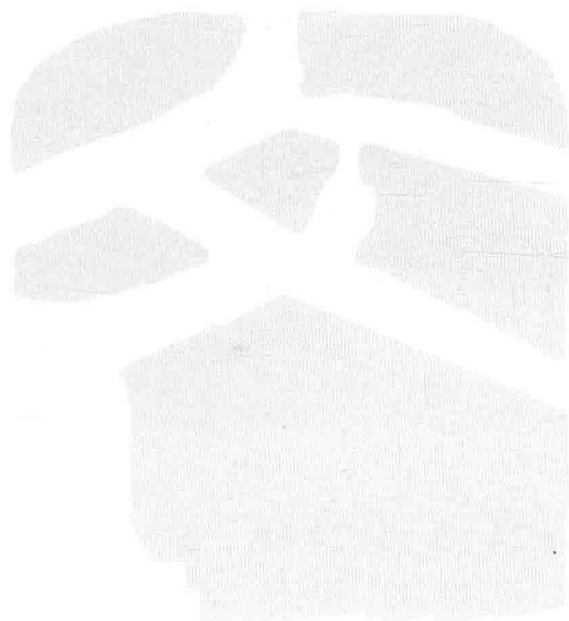
江西人民出版社  
Jiangxi People's Publishing House  
全國百佳出版社



# 中国功能区研究

ZhongguoGongnengQu Yanjiu

邹宗根 著



江西人民出版社  
Jiangxi People's Publishing House  
全国百佳出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

中国功能区研究 / 邹宗根著. —南昌: 江西人民出版社,  
2016.12

ISBN 978-7-210-07773-2

I. ①中… II. ①邹… III. ①区域经济发展—研究—中国  
IV. ①F127

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第312955号

## 中国功能区研究

邹宗根 著

责任编辑: 徐明德 饶 芬

书籍设计: 同异文化传媒

出 版: 江西人民出版社

发 行: 各地新华书店

地 址: 江西省南昌市三经路47号附1号

编辑部电话: 0791-86898965

发行部电话: 0791-86898801

邮 编: 330006

网 址: [www.jxp-ph.com](http://www.jxp-ph.com)

E-mail: [gjzx999@126.com](mailto:gjzx999@126.com)

2016年12月第1版 2016年12月第1次印刷

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20.75

字 数: 320千字

ISBN 978-7-210-07773-2

赣版权登字—01—2016—948

版权所有 侵权必究

定 价: 48.00元

承 印 厂: 虎彩印艺股份有限公司

赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换

# 前言

功能区，是改革开放初期，在既有政治与行政环境下，为促进地方经济发展，加快改变国家经济社会落后状况而设置的具有试验色彩的特殊政策区域。通过在特定行政区内或若干行政区间划出一定面积的土地，实行优惠的财税等相关政策体系以及相对灵活的资源配置政策和行政体制，从而实现对生产要素的有效吸引。所以，“功能区”有时也被称为“政策区”。经济发展对社会结构也产生了较大的影响，功能区超越了单一的产业集聚功能，形成了“园—城—区”的变迁路径，承载了相对综合的功能，更加深化了对地方经济社会发展的影响，进一步推进政治与行政的调整，形成了相互驱动的循环机制。功能区的成长路径，为其他地区的发展提供了范本，其平面延伸与纵深发展的速度很快，对加快工业化和城镇化进程起到了重要的推进作用。

最终能否实现区域政府与行政的变革与发展，是功能区试验能否取得成功的关键。“政治松绑”与承认地方主体利益，为较为合理的府际关系形成奠定了重要基础。功能区管理机构作为“准政府”获得了相对较高的授权，增强了其能动作用。行政在职能定位、机构设置和体制机制调整等方面的变革，为经济运行提供了更多的外部资源，取得了比自生发展更为高效的增长。行政管理权限进行适当调整，将经济发展权、社会管理权等不同领域的权利根据发展阶段的需要进行相应的让渡，能够较好地实现精简的“单兵形态”，快速地推进经济

水平的提升。同样的方式可以应用于功能区社会治理的改善,而且由于市场主体的成熟与多样,这种模式借鉴能够推进运行机制创新等更加深入的探索。

政策导向型的增长方式植根于中国现实,以较为稳妥的方式实现了政治统治功能的适度放松,以行政管理和服务实现与新型生产方式进行对接,实现了资源更加有效的配置。功能区发展实践的结果证明了行政权力或“集”或“分”的逻辑并不存在统一模式,而是应当具有相应的灵活性。集权的资源动员能力在发展初级阶段是极好的驱动力量,但在市场逐渐成熟的中后期,将权力更多地分解给企业等主体,对于激发市场自身的持续创造能力将产生重要作用。功能区的发展方式也面临着持续的调适任务,更加开放的授权与分权是基本的方向。营造更好的发展环境,构建比较完善的公共服务职责体系,为企业、社会的自生发展构筑较好的基础,是功能区转变政府职能,建设服务型政府的具体实践。更加有限但有为的政府、更加完善的市场经济体制和更加融合且能够承担现代职责的社会,仍然是功能区进行政府、市场、社会三者关系探索试验的目标。

作为试验载体,功能区也面临着诸如法律地位、体制复归等方面的挑战与困惑。但是,保持相应的“简化模式”并增强其主体活力成为功能区推进创新试验的关键。因此,功能区未来的职能定位应当是优秀的行政服务提供者,目标是为经济、社会改革发展供给高品质的公共产品,形成规制有效、服务高效的职责体系。规范的横纵职能分解仍然是重点,与上下级政府形成比较规范的“职责旋构”关系促进职责确认,依靠工具创新和主体多元等推进职能纾解转移。政治与行政的调整应当从更高的层面推进功能区的试验,植根于工业化和城镇化的宏观背景,以更加自由的制度和政策空间鼓励要素流动,释放市场活力以推动工业化任务的完成。更加重视经济发展中利益分配公平问题,进一步探索比较合理的投资结构、方式和可持续利益分享机制,向流动人口提供可得的城市服务内容并逐渐推进身份转变。

开辟地方政府治理的新方式,较好地解决了政府与市场、社会的关系,促

进了经济的较快发展，为功能区更加深入的创新发展奠定了较好的基础。无论是宏观的高授权模式、中观的职能分离委托，还是微观的职责调适与机构整合，都是对解决传统行政问题的积极探索，已经取得了相应经验和成果。试验取得的成功经验已经被不同地方学习复制；但是，跨区域的合作，更加深化的行政整体输出仍然面临着较多的传统桎梏，尚处于萌芽阶段。高层政府应当及时引导跨区行政政治互动合作，使功能区取得的试验成果能够更快更好地助力工业化和城镇化的发展进程。同时，也应当在更多领域、更大范围发挥其“试验场”的功能，对其他政治与行政方面的问题做进一步的改革试验。

因此，功能区具有典型的行政实体特征，但又并非完整的行政区域，具有十分明显的试验创新的色彩，是中国作为疆域、人口大国，后发工业国家和传统向现代国家转型的重要载体。因其边界的封闭性和运行的开放性，故而将其描述为“大国新邑”，并期望这些“新邑”的改革能够不断持续深化，为中国的工业化与城镇化发展探索出可以不断复制、持续更新和螺旋上升的路径。

# Preface

According to both political and administrative circumstance, the Policy Area in China is area with specific policy, initially to promote local economic development, and to change the national economic and social backwardness in the manner of policy experiment. A certain area of land in the original administrative districts was measured off to implement relatively liberal economic policies and flexible administrative system, fiscal incentives and other relevant policies and systems, aiming to achieve the effective factors of production and better allocation of resources, resulting in more significant economic benefits. Economic development had a great impact on social structure, the Policy Area is far more than a single functional area of industrial clustering capabilities, forming a changes logic of “Industry Park – Comprehensive City – Administrative Area” , carrying a relatively comprehensive features, deepening the local economy and society, and further promoting the adjustment of politics and administration, which created a mutual – driven cycle mechanism. The growth path of Policy Area provides a template for the development of other regions, with the fast pace of flat extension and further development, has played a large role in the promotion China’s industrialization and urbanization process.

Political and administrative reform is the key for success of the Policy Area.

Political deregulation admits the interests of local entities has laid an important foundation for more reasonable intergovernmental relations, by which the Policy Areas obtains relatively high authorities as a quasi-government, enhancing its dynamic role. The reform of the administrative functions, administrative departments and institutional mechanisms has adapted to the laws of economic development, which made the development of more efficient than the self-generated growth. Appropriate structural adjustments of local administrative authorities to meet the demand of corresponding stage of development, the transferring of the diverse rights, such as economic and social management, achieved a streamlined “Individual formation”, which quickly advanced the progress in the economic field. The model can be used to improve social governance in the policy area, moreover, the maturity and diversity of market bodies, can help to promote more in-depth exploration of operational mechanism innovation. The policy-incentive growth mode rooted in the realities of China, has achieved a modest relaxation of political domination in a more secure way, and a more efficient allocation of resources by docking the administration and service to the new mode of production. The practice results of Policy Area demonstrates the “Centralization or Decentralization” of executive power never goes in a unified model, instead, it should have the appropriate flexibility. Centralization owns the resource mobilization capacity, which is an excellent driving force at the initial stage of development. However, in the mature markets of the late, transferring or empowering more power and rights to the enterprises, is essential to inspire creativity of the market.

As a test carrier, the Policy Area is facing the challenges reversion and confusion of legal status, institutional restoration and some other aspects. However, to maintain a “small but strong” administrative authority and enhance its vitality becomes crucial to promote innovation trials in the Policy Area. Therefore, Policy Area should be excellent administrative service provider in the future, whose goal is to supply high-quality



products for the economic and social development, and to form responsibility system with a effective regulation, and efficient service. Normative vertical and horizontal decentralization and specification of the functions and responsibility should be still focus on, so as to form the standardized duties spin structure among Supervisor - Subordinate governments, meanwhile to transfer some responsibilities to other entities in the society relying on tools innovation and governance diversification. Adjustment of politics and administration in Policy Area should be promoted at a higher level, actively responding to the need of the industrialization and urbanization process, encouraging the flow of factors with a more liberal regime and policy environment, releasing the market dynamics in order to accomplish the task of industrialization. Fair distribution of economic development benefits should be taken into account, by further exploring the more reasonable investment structure, approach and sustainable benefit sharing mechanism, to make the urban public services available to the floating population and gradually advancing the completely change of the identity of citizenship.

The Open up new ways of governance in local administration, is a better solution to the relationship among government and market, society, which has promoted the rapid development of the economy, laying a good foundation for in-depth innovation and development of Policy Area. Whether it is a macro high licensing model, functional decentralization specification, or micro adjustment of government functions and responsibility, large departments system, all are active exploration to solve the problems of the traditional administration system, which has made the appropriate experience and results. The model of successful reform and development has been initiative replicated in different parts of the countries, but the inter-regional cooperation, high-quality overall output of administrative value is still in its infancy. The higher governments should promptly guided interactive cross-administrative cooperation in politics and administration, so that the good experimental results obtained in Policy Area faster and

better assist the development of industrialization and urbanization process. Meanwhile, as the “Experimental Ground” , the Policy Area should do function effectively in more wider field, to promote the further reform experiments on other political and administrative issues.

# | 目 录 |

前 言	— 1
第一章 导 论	— 1
第一节 选题的缘由与价值	— 1
一、选题的缘起	— 1
二、选题的理论意义	— 11
三、选题的实践价值	— 15
第二节 现有研究述评	— 21
一、域外相关研究总结	— 21
二、国内相关研究述评	— 27
三、研究借鉴和拓展	— 40
第三节 研究思路	— 41
一、基本概念	— 41
二、研究假设	— 47
三、基本观点	— 48
四、研究架构	— 49
第四节 研究方法和研究创新	— 51
一、研究方法	— 51
二、研究创新	— 53
三、研究限度	— 54

第二章 “单兵行动者”：功能区的基本形象	— 56
第一节 功能区与行政区的边界范围	— 56
一、定义、特征和分类	— 56
二、独特的“授权体制”	— 62
三、简化的功能与职责	— 69
第二节 功能区与行政区的现实关系	— 74
一、嵌入式的“一区两制”	— 74
二、跨区域的“飞地模式”	— 78
三、行政级别的尴尬矛盾	— 81
四、管理责任的模糊虚化	— 83
第三节 “一种特殊的府际关系”：竞争博弈中的“调和”	— 86
一、厘清横纵行政权利责任	— 87
二、建立产权收益协调机制	— 89
三、上级政府统筹府际公地	— 92
四、调整行政管理体制机制	— 94
第三章 “虹吸到溢出”：功能区的变迁路径	— 100
第一节 “攫取到援助”：功能区能级变化	— 100
一、生长过程的资源集中与消耗	— 101
二、现代化阶段结果的外部影响	— 104
三、空间限制的场量辐射与溢出	— 107
第二节 “单一到复合”：功能区职能变迁	— 110
一、产业网链的有序生长	— 110
二、集聚扩散的双重作用	— 114
三、人居空间的萌芽成长	— 117
四、政府职能转变的影响	— 120

第三节 “特殊到普遍”：功能区范围扩张	— 122
一、能级辐射扩大	— 123
二、模式复制增加	— 126
三、层级延展下沉	— 130
第四节 全球视野下的功能区发展比较	— 133
一、以产业自生需要的聚集	— 133
二、成熟结构下的微观调整	— 138
三、后发国家的集权式主导	— 140
四、转型社会的衍射式变革	— 143
 第四章 “改革试验场”：功能区的应然使命	— 146
第一节 政治主导下的经济庄园	— 146
一、改革开放的试验先锋	— 147
二、政策洼地的聚集效用	— 151
三、外推到内生的动力源	— 153
第二节 经济推进中的政治窗口	— 156
一、发展倒逼的变革需要	— 157
二、赶超融入的现实压力	— 161
三、执政合法性巩固更新	— 163
第三节 从分领域推进改革到综合协调试验	— 166
一、“项目导向”转向“一揽子试验”	— 166
二、“封闭空间”转向“开放大区域”	— 171
三、“特殊试验”转向“一般化探索”	— 174
 第五章 “‘政府—市场—社会’关系的柔性调适”：功能区的发展机缘	— 178
第一节 项目导向型政府的行政推手	— 178

一、经济中心论导向	— 179
二、政策红利的释放	— 182
三、引导投资的驱动	— 186
第二节 事实分权下的政府能动作用	— 189
一、集权下的地方事实分权	— 189
二、竞争驱动下的行政推进	— 193
三、政策空间内的偏离调整	— 196
第三节 双重压力下的政府内外重塑	— 199
一、高层政府的绩效压力	— 199
二、私域进化的现实挑战	— 202
三、政府内外的改革努力	— 205
第四节 关系结构变革激发主体活力	— 208
一、基础设施与发展环境完善	— 208
二、整体市场和新型利益分配	— 211
三、主体认可及权益有效保障	— 213
 第六章 “固守或突围”：功能区的发展框围	— 216
第一节 功能区拓展的禀赋限制	— 216
一、自然地理的局限	— 217
二、区域发展均质化	— 220
三、功能空间的耗尽	— 225
四、层级匹配的差异	— 227
第二节 功能区发展的主体尴尬	— 231
一、功能区的法律地位存疑	— 231
二、功能区与行政区的矛盾	— 235
第三节 功能区行政管理的变异	— 237
一、行政职能过度扩张	— 238

二、行政机构人员膨胀	— 240
三、行政体制回潮僵化	— 243
四、行政过程截断封闭	— 246
<b>第七章 “平衡—适应—选择”：功能区的发展趋势</b>	— 249
<b>第一节 三种平衡：功能区发展的基本方向</b>	— 249
一、经济政治互动改革：平衡经济发展与制度进化	— 249
二、内外协同形成合作：平衡本体发展与区域进步	— 253
三、层级有序推进分工：平衡全国战略与地方选择	— 257
<b>第二节 四个适应：功能区发展的内生动力</b>	— 260
一、制度创新：适应探寻改革发展普遍规律的需要	— 261
二、职能转变：适应强化“规制—服务”职能的要求	— 264
三、分权旋构：适应提升纵向政府行政效率的方向	— 267
四、工具变革：适应“透明—制衡”的伙伴共治趋势	— 271
<b>第三节 六项选择：功能区发展的主要路径</b>	— 274
一、释放要素流动生命力	— 274
二、推进工业化转型升级	— 277
三、推动人口城镇化落地	— 279
四、深化责任政府的实践	— 284
五、培育人居生活自组织	— 289
六、开辟可持续产权福利	— 291
<b>结论 “启发—进化—超越”：功能区发展使命的逻辑</b>	— 295
<b>参考文献</b>	— 299
<b>后 记</b>	— 313

# 第一章

## 导 论

### 第一节 选题的缘由与价值

#### 一、选题的缘起

功能区是在改革开放的宏观背景下，为适应渐进式改革的需要，首先从经济领域开启、承担改革探索和政策试验任务，实施比较特殊管理体制的区域。从表现形式上看，发端于以发展外向型经济为目标的工业园区，并逐步衍生出经济技术开发区、出口加工区、高新技术产业园、旅游度假区、生态保护区等多种形式。经过较长时期的经验积累，功能区的发展模式被许多地方借鉴，形成分布较广、层级多样的不同功能区，继续承担不同层级的发展探索责任。根据国家发改委公开的相关资料，各类国家级开发区已达 437 个<sup>①</sup>，国务院审核公

---

<sup>①</sup> 国家级开发区数据来源：根据国家发展和改革委员会、国土资源部、建设部公告 2007 年第 18 号公布的《中国开发区审核公告目录》（2006 年版）和中国开发区网（<http://www.cadz.org.cn/index.jsp>）相关数据整理而成，数据统计截至 2012 年 8 月。



告的省级开发区 1346 个<sup>①</sup>；而科技部公布的数字显示，全国（不含港澳台）高新区的数量已经达到 105 家<sup>②</sup>。除了进入国务院部委土地监管范围的开发区外，还有相当数量以不同名称出现的功能区。功能区的发展对于当地、区域和国家等不同层面具有怎样的意义？功能区的发展是否具有相应的规律？其动力机制是什么？是否可以作为一般发展模式无限地推广扩张？在中国经济转型和城镇化发展的宏观环境下，这些问题都具有重要的研究价值和实践意义。

### （一）“单一”走向“复合”

#### 1. “试验场”的普适化

作为改革开放的产物，从深圳蛇口工业园开始，功能区作为“试验场”的特征就非常明显，突破原有管理体制的限制，从资源整合到制度变革等方面，进行了有益的探索，较好地推进了地方经济发展和财政收入增加。相对于传统行政区域，功能区的经济社会发展水平更高一筹，这种超越式的发展模式逐渐形成极强的示范效应。模式复制从沿海逐渐扩散到内陆地区，从吸引境外要素的流入到促进内外要素的快速流动，为各地经济发展注入了较强的活力。邓小平“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”的政治判语，更是推进了功能区模式的复制与延展。在这个过程中，表现特别突出的是各种园区的建设，形成了以经济发展为核心功能的各级各类功能区。

对于地方，功能区的重要意义在于各种管制类稀缺资源的获取与使用。随着功能区设立，与之配套的土地资源使用指标、机构编制和财政启动资金等都成为重要的可支配资源。地方政府通过招商引资、管理变革和制度创新等方式

---

① 中华人民共和国国家发展和改革委员会网站：省级开发区数量数据根据该委 2005 年第 74、84 号，2006 年第 8、16、23、37、41、66 号公告内容整理，从 2006 年审核完毕后，有部分省级开发区陆续升格为国家级开发区，省内也有相应调整，但对本研究基本无影响，故未做数据跟踪。

② 中华人民共和国科技部网站：《国家高新技术产业开发区名单》，数据统计截至 2012 年 12 月；<http://www.most.gov.cn/gxjsckkf/gxjsgxqml/>。