



同济大学 1907-2017
Tongji University



总主编 伍江 副总主编 雷星晖

张艳 赵民 著

中国国家级开发区的实践及转型 ——政策视角的研究

The Practice and Transition of National Development Zone in China
—From the perspective of public policy

 同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS



总主编 伍江 副总主编 雷星晖

张艳 赵民 著

中国国家级开发区的实践及转型 ——政策视角的研究

The Practice and Transition of National Development Zone in China
—From the perspective of public policy

 同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

本书以国家级的经济技术开发区和高新技术产业开发区为主要研究对象,从政策视角入手研究开发区的发展态势、特征和转型问题。在梳理两类开发区历史渊源的基础上,通过全国层面的统计数据和详细的案例研究分析开发区发展的现状,展示了在不同的发展动力主导下开发区实践的多样性和差异性,以及经济技术开发区和高新技术产业开发区发展实践的趋同。研究从产业发展、空间拓展、社会发展和管理体制四个维度总结了开发区作为特定政策区域的特殊运行模式,分析了开发政策实施存在的低效与失效问题,最后基于政策连贯和政策聚焦的原则,提出了对开发区政策进行调整的建议。

图书在版编目(CIP)数据

中国国家级开发区的实践及转型:政策视角的研究 /
张艳,赵民著. —上海:同济大学出版社,2019.11
(同济博士论丛 / 伍江总主编)
ISBN 978-7-5608-8830-9

I. ①中… II. ①张… ②赵… III. ①技术开发区—
研究—中国 IV. ①F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 271664 号

中国国家级开发区的实践及转型——政策视角的研究

张 艳 赵 民 著

出 品 人 华春荣 责任编辑 熊磊丽 助理编辑 王一茗
责任校对 徐春莲 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)
经 销 全国各地新华书店、建筑书店
排版制作 南京展望文化发展有限公司
印 刷 浙江广育爱多印务有限公司
开 本 787 mm×1092 mm 1/16
印 张 22.25
字 数 445 000
版 次 2019 年 11 月第 1 版 2019 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5608-8830-9

定 价 99.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

“同济博士论丛”编写领导小组

组 长：杨贤金 钟志华

副 组 长：伍 江 江 波

成 员：方守恩 蔡达峰 马锦明 姜富明 吴志强
徐建平 吕培明 顾祥林 雷星晖

办公室成员：李 兰 华春荣 段存广 姚建中

“同济博士论丛”编辑委员会

总 主 编：伍 江

副 总 主 编：雷星晖

编委会委员：（按姓氏笔画顺序排列）

丁晓强	万 钢	马卫民	马在田	马秋武	马建新
王 磊	王占山	王华忠	王国建	王洪伟	王雪峰
尤建新	甘礼华	左曙光	石来德	卢永毅	田 阳
白云霞	冯 俊	吕西林	朱合华	朱经浩	任 杰
任 浩	刘 春	刘玉擎	刘滨谊	闫 冰	关佶红
江景波	孙立军	孙继涛	严国泰	严海东	苏 强
李 杰	李 斌	李风亭	李光耀	李宏强	李国正
李国强	李前裕	李振宇	李爱平	李理光	李新贵
李德华	杨 敏	杨东援	杨守业	杨晓光	肖汝诚
吴广明	吴长福	吴庆生	吴志强	吴承照	何品晶
何敏娟	何清华	汪世龙	汪光焘	沈明荣	宋小冬
张 旭	张亚雷	张庆贺	陈 鸿	陈小鸿	陈义汉
陈飞翔	陈以一	陈世鸣	陈艾荣	陈伟忠	陈志华
邵嘉裕	苗夺谦	林建平	周 苏	周 琪	郑军华
郑时龄	赵 民	赵由才	荆志成	钟再敏	施 骞
施卫星	施建刚	施惠生	祝 建	姚 熹	姚连璧

袁万城	莫天伟	夏四清	顾 明	顾祥林	钱梦騄
徐 政	徐 鉴	徐立鸿	徐亚伟	凌建明	高乃云
郭忠印	唐子来	閻耀保	黄一如	黄宏伟	黄茂松
戚正武	彭正龙	葛耀君	董德存	蒋昌俊	韩传峰
童小华	曾国荪	楼梦麟	路秉杰	蔡永洁	蔡克峰
薛 雷	霍佳震				

秘书组成员：谢永生 赵泽毓 熊磊丽 胡晗欣 卢元姗 蒋卓文

总序

在同济大学 110 周年华诞之际，喜闻“同济博士论丛”将正式出版发行，倍感欣慰。记得在 100 周年校庆时，我曾以《百年同济，大学对社会的承诺》为题作了演讲，如今看到付梓的“同济博士论丛”，我想这就是大学对社会承诺的一种体现。这 110 部学术著作不仅包含了同济大学近 10 年 100 多位优秀博士研究生的学术科研成果，也展现了同济大学围绕国家战略开展学科建设、发展自我特色，向建设世界一流大学的目标迈出的坚实步伐。

坐落于东海之滨的同济大学，历经 110 年历史风云，承古续今、汇聚东西，秉持“与祖国同行、以科教济世”的理念，发扬自强不息、追求卓越的精神，在复兴中华的征程中同舟共济、砥砺前行，谱写了一幅幅辉煌壮美的篇章。创校至今，同济大学培养了数十万工作在祖国各条战线上的人才，包括人们常提到的贝时璋、李国豪、裘法祖、吴孟超等一批著名教授。正是这些专家学者培养了一代又一代的博士研究生，薪火相传，将同济大学的科学研究和学科建设一步步推向高峰。

大学有其社会责任，她的社会责任就是融入国家的创新体系之中，成为国家创新战略的实践者。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视科技创新，对实施创新驱动发展战略作出一系列重大决策部署。党的十八届五中全会把创新发展作为五大发展理念之首，强调创新是引领发展的第一动力，要求充分发挥科技创新在全面创新中的引领作用。要把创新驱动发展作为国家的优先战略，以科技创新为核心带动全面创新，以体制机制改

革激发创新活力,以高效率的创新体系支撑高水平的创新型国家建设。作为人才培养和科技创新的重要平台,大学是国家创新体系的重要组成部分。同济大学理当围绕国家战略目标的实现,作出更大的贡献。

大学的根本任务是培养人才,同济大学走出了一条特色鲜明的道路。无论是本科教育、研究生教育,还是这些年摸索总结出的导师制、人才培养特区,“卓越人才培养”的做法取得了很好的成绩。聚焦创新驱动转型发展战略,同济大学推进科研管理体系改革和重大科研基地平台建设。以贯穿人才培养全过程的一流创新创业教育助力创新驱动发展战略,实现创新创业教育的全覆盖,培养具有一流创新力、组织力和行动力的卓越人才。“同济博士论丛”的出版不仅是对同济大学人才培养成果的集中展示,更将进一步推动同济大学围绕国家战略开展学科建设、发展自我特色、明确大学定位、培养创新人才。

面对新形势、新任务、新挑战,我们必须增强忧患意识,扎根中国大地,朝着建设世界一流大学的目标,深化改革,勠力前行!

万 钢

2017 年 5 月

论丛前言

承古续今,汇聚东西,百年同济秉持“与祖国同行、以科教济世”的理念,注重人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新和国际合作交流,自强不息,追求卓越。特别是近20年来,同济大学坚持把论文写在祖国的大地上,各学科都培养了一大批博士优秀人才,发表了数以千计的学术研究论文。这些论文不但反映了同济大学培养人才能力和学术研究的水平,而且也促进了学科的发展和国家的建设。多年来,我一直希望能有机会将我们同济大学的优秀博士论文集中整理,分类出版,让更多的读者获得分享。值此同济大学110周年校庆之际,在学校的支持下,“同济博士论丛”得以顺利出版。

“同济博士论丛”的出版组织工作启动于2016年9月,计划在同济大学110周年校庆之际出版110部同济大学的优秀博士论文。我们在数千篇博士论文中,聚焦于2005—2016年十多年间的优秀博士学位论文430余篇,经各院系征询,导师和博士积极响应并同意,遴选出近170篇,涵盖了同济的大部分学科:土木工程、城乡规划学(含建筑、风景园林)、海洋科学、交通运输工程、车辆工程、环境科学与工程、数学、材料工程、测绘科学与工程、机械工程、计算机科学与技术、医学、工程管理、哲学等。作为“同济博士论丛”出版工程的开端,在校庆之际首批集中出版110余部,其余也将陆续出版。

博士学位论文是反映博士研究生培养质量的重要方面。同济大学一直将立德树人作为根本任务,把培养高素质人才摆在首位,认真探索全面提高博士研究生质量的有效途径和机制。因此,“同济博士论丛”的出版集中展示同济大

学博士研究生培养与科研成果,体现对同济大学学术文化的传承。

“同济博士论丛”作为重要的科研文献资源,系统、全面、具体地反映了同济大学各学科专业前沿领域的科研成果和发展状况。它的出版是扩大传播同济科研成果和学术影响力的重要途径。博士论文的研究对象中不少是“国家自然科学基金”等科研基金资助的项目,具有明确的创新性和学术性,具有极高的学术价值,对我国的经济、文化、社会发展具有一定的理论和实践指导意义。

“同济博士论丛”的出版,将会调动同济广大科研人员的积极性,促进多学科学术交流、加速人才的发掘和人才的成长,有助于提高同济在国内外的竞争力,为实现同济大学扎根中国大地,建设世界一流大学的目标愿景做好基础性工作。

虽然同济已经发展成为一所特色鲜明、具有国际影响力的综合性、研究型大学,但与世界一流大学之间仍然存在着一定差距。“同济博士论丛”所反映的学术水平需要不断提高,同时在很短的时间内编辑出版 110 余部著作,必然存在一些不足之处,恳请广大学者,特别是有关专家提出批评,为提高同济人才培养质量和同济的学科建设提供宝贵意见。

最后感谢研究生院、出版社以及各院系的协作与支持。希望“同济博士论丛”能持续出版,并借助新媒体以电子书、知识库等多种方式呈现,以期成为展现同济学术成果、服务社会的一个可持续的出版品牌。为继续扎根中国大地,培育卓越英才,建设世界一流大学服务。

伍 江

2017 年 5 月

前言

改革开放以来,“开发区”可谓是我国经济发展的最重要载体之一,学界和业界也已经对此做了诸多研究。从20世纪90年代起,笔者也进入了开发区研究领域,包括基于案例的规划研究及对国际经验的介绍和借鉴等。本研究的选题则是源于我们于2003年所承担的“中德合作生态城市规划与管理”子课题——“完善经济开发区土地使用管理研究”。在课题研究中,我们对常州高新技术产业开发区的土地使用状况做了深入调研,对开发区的产业特征和空间拓展等有了直观的认识,形成了一些初步见解。此后,我们又先后在无锡高新技术产业开发区、广州经济技术开发区、珠海高新技术产业开发区等地做研究课题,籍以开展现场踏勘、调研访谈和资料收集等工作。基于实证研究,我们在认知不同地区开发区发展的多样性与差异性的同时,也发现了一些有待于探究的共性和趋势性问题。由此萌生了对开发区做系统研究的想法。

当时,全国刚刚经历了“开发区热潮”及随后的清理整顿。2003年以后,中央有关部门一再出台对开发区进行清理整顿的相关政策文件。对各级、各类开发区的发展施行宏观调控完全必要,但当时的总体发展方向和思路并不明确。而学界对于开发区转型的研究与讨论也大多局限在开发区的既定政策框架内,也就是以开发区政策的存续作为前提,较少涉及对开发区政策及其时效性本身的考量。

但开发区的本质是政策功能区,是典型的依靠政策驱动而发展的特定地



域,政策也是一种资源,其内涵和空间范畴不能泛化和固化。在经历数十年的发展之后,回顾和审视开发区的政策施行,评估其绩效,适时调整或终止有关政策,这应是中央政府主管部门的职责,而学界也应积极作为。由此,我们确定了从政策视角入手研究开发区的发展态势、特征和转型问题。选择以国家级经济技术开发区和国家级高新技术产业开发区为主要研究对象,一方面是因为国家级开发区的成熟度高、影响力也最为明显,其发展动向和策略必将会对其他级别的开发区产生较强的示范作用,另一方面是因为这两类开发区的设立和运作管理较为规范,相关的统计数据较为全面,从而能够展开基于开发区宏观布局的历时性发展分析和针对发展状况的横向比较分析。

据当时的统计,全国国家级经济技术开发区和高新技术产业开发区的数量分别为 54 家和 53 家。为了对全国的开发区有较为全面的了解,我们先后对深圳高新技术产业开发区、天津经济技术开发区、天津新技术产业园区、青岛经济技术开发区、大连经济技术开发区、大连高新区、宁波经济技术开发区、宁波大榭开发区等东部地区的开发区进行了实地调研,开展了访谈和资料收集工作,获得了直观的感性认识和大量的一手资料,为研究的顺利开展奠定了良好的基础。

当时的经济技术开发区和高新技术产业开发区已经分别由商务部和科技部主管。不仅主管部门不同,两者的缘起也非常不同。前者是以国际分工理论为基础,以出口加工区为原型;后者更多是以创新理论为基础,以科技园区为模式。这意味着,从设立开始,经济技术开发区与高新技术产业开发区在发展方式上就应该有本质的区别。但我们在对全国层面的统计数据进行分析后发现,两类开发区的趋同特征极为明显,尤其是高新技术产业开发区的发展明显地转向了经济技术开发区的路径和功能。由于两类开发区均是由地方政府在实际运作,加之主管部门的引导和考核偏于式微,因而二者之间更多的是招商引资和发展规模的竞争,而非预期的错位发展。

对开发区的个案做分析,可发现不同的开发区受到的外部环境作用力、

自身禀赋作用力和地方政府作用力这三种基本动力的强弱不同,因而其发展呈现出丰富的多样性与地域差异性。但同时,受中国当时特定的发展环境、发展阶段和发展现实的制约,以及唯 GDP 的片面政绩导向和政策空间的泛化,普遍导致了公共利益的流失和不可再生资源的大量消耗。作为一个由特殊政策驱动发展的区域,开发区在产业发展、空间拓展、社会发展和管理体制上呈现出与城市其他区域不同的特性。在开发区建设的初期,这四个维度均能够比较顺利地运作,但随着开发区规模的不断扩大,政区之间的竞争加剧,各个维度都开始出现发展困境,并相互之间形成了掣肘。

通过对开发区运行的审视,可发现开发区政策确实取得了很大的成效,但也存在相当程度的低效和失效。这既与开发区实践本身的政策逻辑及相关的体制机制设计有关,也与大的制度背景环境所致的开发区政策执行中的异化有关。所以应当对开发区政策的施行做评估,开发区的发展具有时空性,不能搞成“路径锁定”。基于政策连贯和政策聚焦的原则,我们最后提出了对开发区政策进行调整的建议,包括:淡化空间类型及经济类型的指向,构建专业化园区+研发孵化的发展格局,在政策资源的使用上聚焦于研发、创新及创业活动。

时至今日,国家级开发区的数量仍在持续增加。其中,国家级经济技术开发区的数量达到了 219 家,国家级高新技术产业开发区的数量达到了 168 家,地方政府设立的开发区数量应更为庞大。这一规模上的膨胀,显示了有关部委及地方政府对于开发区政策的依赖惯性。从实质内涵看,原先的开发区“超国民”待遇已所剩无几;尤其是,“十八大”以来,国家的发展导向已经发生了深刻变化,生态文明、转型升级、创新发展等已经成为了新时代的主旋律。从追求速度、规模型发展转型为注重质量型发展,这必将深刻影响各类各级开发区的未来发展之路。

一项公共政策的出台和施行应有其生命周期。随着内外部环境的变化,发展要有新理念和新聚焦;因而,一些旧的政策要退出,一些新的政策要出



台；一些开发区要回归正常的城区，一些开发区要转型为新的政策区。

就本研究对开发区的转型探讨而言，尽管研究成果形成于多年以前，但与当前的发展情形仍具有很强的相关性。新时代的发展面临新的挑战 and 课题，相关的研究也要与时俱进。本研究可谓是开发区发展和研究的历史记录，希望可为新的研究提供参考。

目 录

总序

论丛前言

前言

绪论	1
1 研究背景	1
1.1 国家战略层面科学发展观的树立	1
1.2 开发区正遭遇越来越多的质疑	2
1.3 对开发区宏观调控的力度在加大,但未来发展的方向和思路并不明确	5
2 研究对象界定	6
3 研究概况	8
3.1 关于开发区总体发展的研究	9
3.2 关于开发区发展所涉各专业领域的研究	13
3.3 总体评述	17
4 研究目的及研究设计	17
4.1 研究目的	17
4.2 研究基础	18
4.3 研究视角	19
4.4 研究结构与内容安排	22
第 1 章 开发区的渊源	25
1 经济技术开发区与出口加工区(Export Processing Zones, EPZs)	25



1.1	出口加工区的发展实践	25
1.2	中国经济技术开发区政策	38
1.3	经济技术开发区的特定性	47
2	高新区与科技园区 (Science Parks, SPs)	49
2.1	世界范围科技园区的发展实践	49
2.2	中国高新区的设立	63
2.3	高新区的特定性	68
2.4	与经济技术开发区的比较	69
3	开发区与产业集群理论	72
3.1	产业集群的主要特征	72
3.2	开发区建设产业集群的重要性	82
3.3	开发区产业集群的形成机理	86
4	本章小结	87
 第2章 全国开发区发展概况		89
1	区位分布	89
1.1	经济技术开发区	89
1.2	高新区	91
1.3	两类开发区的综合分布	91
2	发展历程	94
2.1	经济技术开发区	94
2.2	高新区	97
3	现实状况	99
3.1	总体绩效：两类开发区均取得了显著的经济成就	99
3.2	分类比较：高新区与经济技术开发区的同质化表现	108
3.3	分区域比较：东部地区开发区总量占绝对优势,但在增长质量上的优势并不显著	114
3.4	个体差异：个体经济规模差异大,但经济规模与技术创新能力的相关性不明显	122
4	本章小结	126

第3章 开发区案例研究：发展动力的多样性与区域差异	127
1 开发区发展的基本动力	127
1.1 外部环境作用力	127
1.2 自身禀赋作用力	128
1.3 地方政府作用力	128
2 经济技术开发区实践案例分析	130
2.1 外资主导型	130
2.2 国企转制推动型	147
2.3 依托重点项目型	149
2.4 立足资源优势型	154
2.5 偶发机遇型	155
3 高新区实践案例分析	171
3.1 强禀赋型	171
3.2 政府强力推动型	188
3.3 城市环境相关型	207
3.4 国家科技政策驱动型	212
3.5 军工企业嫁接型	215
4 本章小结及引申	218
4.1 小结	218
4.2 引申	220
第4章 开发区建设运行模式	222
1 产业发展	222
1.1 开发区产业发展的一般特征	222
1.2 开发区产业集群建设	227
2 空间拓展	230
2.1 开发区空间拓展的一般特征	230
2.2 开发区空间拓展与城市空间的关系	233
2.3 开发区空间拓展过程中的城市规划调控	234
3 社会发展	236
3.1 开发区建设作为一种特殊的城市化方式	236
3.2 开发区人口构成特征	237