

深圳市人文社会科学重点研究基地成果

国家高端智库综合开发研究院（中国·深圳）出品

双循环新发展格局下的 中国开发区制度范式 转型研究

新制度经济学的
视角

余宗良◎著




中国政法大学出版社

深圳市人文社会科学重点研究基地成果

国家高端智库综合开发研究院（中国·深圳）出品

双循环新发展格局下的 中国开发区制度范式转型研究



新制度经济学的
视角

余宗良◎著



中国政法大学出版社

2022·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

双循环新发展格局下的中国开发区制度范式转型研究/余宗良著. —北京:中国政法大学出版社, 2022. 3

ISBN 978-7-5764-0389-3

I. ①双… II. ①余… III. ①经济开发区—经济制度—研究—中国 IV. ①F127.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2022)第040003号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱 zhengfadch@126.com
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 720mm×960mm 1/16
印 张 16.5
字 数 290千字
版 次 2022年3月第1版
印 次 2022年3月第1次印刷
定 价 66.00元

改革开放以来，中国经济体制由计划经济向社会主义市场经济转轨，发展格局经历了从单循环、内循环转向融入全球化的国际大循环，再到当下的国内国际双循环。构建国内国际双循环相互促进的新发展格局是国家顺应世界正经历百年未有之大变局，应对国内外形势结构性转变的战略选择，从“两头在外”为导向的发展模式转向“以内为主、内外互促”，以“内循环”促进“双循环”，坚持扩大内需，使生产、分配、流通、消费更多依托国内超大规模市场，形成经济良性循环和安全运行的格局。

为减轻改革的阻力，避免改革引起大的震荡，中国的体制改革和经济转轨是渐进式的，创新了鼓励分散试验、差异试验的过渡性制度安排，这是一个在社会主义市场经济大方向基本明确前提下的“适应性体制创新”。其中，开发区就是我国转轨经济适应性制度创新的重要安排，通过经济功能区与行政区双轨并存，率先突破以单向内循环的计划经济体制，先行试错、分散试错市场经济规则，融入国际大循环，减少了改革摩擦力，降低了制度性运行成本，提高了制度绩效，创造了开发区的发展奇迹，成为中国模式的重要组成部分。

目前，中国改革已进入攻坚期和深水区。为了统筹发展和安全，在双循环新发展格局下，行之有效的开发区仍将发挥出先行者、试验场的作用。《国家“十四五”规划纲要》也对开发区的改革创新和开放合作提出了新的要求和进行了新的部署。面对国内外的形势变化和承载新的使命，开发区制度创新模式也要与时俱进，《双循环新发展格局下的中国开发区制度范式转型研究》一书适时面世，令人欣慰。

余宗良是我指导的博士后，具有多年的开发区实务工作经验，从博士、



博士后到现在从事咨询研究工作，一直研究开发区，书中提出规则“表达”、功能定位、管理机构“身份”、治理结构、开放模式等五个方面的转型，不但是他多年开发区工作的场景体验总结，也是他多年的理论思考心得。

是以为序，与读者共飨！

樊 纲

2021年8月20日

前言

FOREWORD

中国改革开放取得了伟大的成就，重要的经验就是始终统筹发展和安全，处理好改革、发展和稳定之间的关系，具体路径是通过新旧两种体制双轨并行，开启试错式、渐进式改革之路，主要表现为：非激进性改革，利用现行组织资源，原则不触及存量，减少摩擦成本，在体制外做增量改革，以增量促存量优化，先试错再复制推广，从局部到整体的非均衡推进。^{〔1〕}开发区是我国改革开放的试验田，在中央统一领导下，通过非均衡赋权的制度安排，形成行政区与功能区的双轨制度结构，赋予开发区更大自主权，发挥政策实验室的作用，通过鼓励分散化、差异化、边际化试错的“适应性效率”，不断调适政府、市场和社会之间的关系，持续推进市场化、国际化、法治化、分权化，增进发展共识，减少改革摩擦力，降低制度性运行成本，已成为我国经济体制改革的重要模式。开发区历经近40年的发展，是中国改革开放的重要模式，不但遍布神州大地，而且不断在海外复制推广，已成为区域经济发展和对外开放合作的“重头戏”，创造了开发区的奇迹。新制度经济学认为，制度是发展的根本，正式制度与非正式制度及有效实施的制度结构决定了经济发展的绩效；打破体制运行的阻梗，降低制度运行成本，明确行为边界和内部化成本收益，“做对激励”，方能促进增长；制度变迁是为了获取潜在的收益，总是在边际上发生，鼓励分散化、调适性试验，避免剧烈变动，取得“适应性效率”。

在中国大转型中，国家以开放促改革、促发展、促创新，中国的制度结

〔1〕 参见盛洪主编：《中国的过渡经济学》，格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2009年版；盛洪主编：《现代制度经济学》（第2版）（上卷），中国发展出版社2009年版。



构允许分级、采用不同的方式进行试错，突破经济社会发展的障碍，构建了一种面对国内外形势变化或约束条件变化与时俱进的超强调整和适应能力，不断地积极应对挑战和抓住发展机遇。实践是检验真理的标准，开发区发展近40年来，其先行先试的制度创新经证明是成功的、正确的。但是由于计划经济的历史起点，鼓励分级、差异试错的开发区制度创新模式总体上体现出政策为主、经济功能为主、管理机构行政化为主、治理结构政府为主、流动型开放为主等五个为主。当下，世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技和产业革命深入推进，世界经济力量东升西降推进国际经济秩序加速重构，贸易保护主义和单边主义抬头，百年未遇之新冠肺炎疫情未能得到根本性控制仍然在全球蔓延；我国已全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军；准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动经济社会高质量发展，已成为新时代的主旋律。面对新的国内外形势，改革进入深水区、攻关期，统筹发展与安全，减少震荡和摩擦力，降低体制成本或制度运行成本，鼓励分散、渐进试错的开发区制度安排将继续发挥先锋者、探索者、排头兵的作用，但是功效的发挥，需要开发区制度创新模式与时俱进的变迁。

“为国家试制度、为地方谋发展、为企业优服务、为社会创福利”是开发区的初心和使命。为顺应国内外新的发展形势、新的发展要求，开发区制度创新、范式转型需要率先从理念、模式开始变迁，相应的制度结构应随之跟上。本书认为在构建国内国际双循环新发展格局的背景下，开发区制度范式、创新模式应该从之前的“五个为主”向新的“五个为主”转型，即规则“表达”：从政策主导走向法律主导；功能定位：从“为经济而增长”走向“以自由看待发展”；管理机构“身份”：从国家行政主体走向社会行政主体；治理结构：从单一政府管理走向多元协作治理；开放模式：从流动型开放走向制度型开放。相应地，本书总共分为六章：

第一章“绪论”。第一，简要介绍了本书的研究背景，将开发区模式作为中国模式的重要组成部分进行简要阐述，认为开发区在我国构建国内国际双循环新发展格局背景下要持续强化试验场作用。开发区历经近40年的发展，在改革创新、经济规模、区域贡献力、就业安排、科技研发、参与区域和国际关系治理等方面，取得了骄人的业绩。第二，以新制度经济学为理论视角，

对开发区这一不断降低体制成本的制度创新进行分析，从制度变迁、制度结构、制度体系、权力配置等理论分析开发区的制度创新。第三，结合中国改革开放历程的发展格局演变，如从计划经济时代的国内单循环到融入国际大循环再到现在的国内国际双循环新发展格局，在不同的发展阶段去分析开发区的发展历程和阶段特点。第四，对当前林林总总的特殊经济功能区进行了铺排式的列举，在多样化的开发区类型中选定本书的研究样本。

第二章“规则‘表达’：从政策主导走向法律主导”。第一，分析开发区当前制度表达的政策化。开发区是我国社会主义市场经济体制转型过程中的重要一环，先行先试市场规则，探索各种改革开放创新举措，但是制度安排或“表达”以政策为主导，法治相对滞后。在政策主导转型的总体框架下，我国开发区制度安排表现出以政策调整为主、中央统一立法缺失、地方立法资源分散、立法内容不全面、立法政策化趋向；开发区设立依据政策化、设立标准政策化、管委会特权配置政策化、责任追究政策化、管委会性质界定政策化。第二，分析开发区制度供给滞后引发的问题。当前开发区是“政策规则的选择”，地方立法难以满足开发区先行先试需求，制度供给短缺，引发出了一系列问题，包括：政区化，机构设置行政化，向传统体制复归；造成开发区热，自我授权，道德化创新；农民土地权利保障问题，劳工权益保障问题，弱势群体权利保障问题。第三，阐述开发区的应然制度表达，法律主导化转型。我国开发区已经在法治建设中做出了积极探索，包括：率先明确法治“法不禁止即可为”原则，率先规定商品经济运行规则，率先进行服务型行政立法，推动法律监督机制创新，推动法律纠纷解决机制创新，推动依法治区。在法治国家，强调“法律下的自由”，美国、日本等境外开发区建设立法先行。我国开发区建设应向法治化转型，制定国家级开发区统一立法，修订《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。因为开发区自身是“法治规则下的选择”、法治才是开发区选择的可信承诺、开发区“试错权”需要法治保障。

第三章“功能定位：从‘为经济而增长’走向‘以自由看待开发区发展’”。第一，分析开发区应然的经济主导功能定位和竞争体制安排。无论是经济技术开发区、高新区、新的国家战略功能区都以经济功能为主导；中国的经济分权和政治集权的大国治理结构制度安排创造了竞争性的“增长市场”，开发区是所在区域经济竞争的主要抓手，其超自主体制安排增强了开发



区的竞争力。第二，分析开发区经济社会功能转向的背景和方向。历经近40年发展，开发区创造了奇迹，开发区已从单一的工业园区走向人产城文融合的城市新区。受阿马蒂亚·森的自由发展观和权利贫困论的启发，发展型社会政策理论的兴起，进入新时代，突出以人为中心的新型城镇化，国家对开发区战略定位向社会功能进行微调和开发区自身的健康发展以及在社会建设中的探索，开发区应“以自由看待发展”，转向经济社会功能并重，推进“从农民走向市民”。

第四章“管理机构‘身份’：从国家行政主体走向社会行政主体”。第一，分析开发区管理机构的制度创新实践。开发区行政管理机构大都称为管理委员会（管委会），极少数称之为管理局。开发区管委会在自身建设上已作出积极创新，政府治理理念的边际创新，从管制思维走向亲商思维，从以物为本走向以人为本，从人治思维走向法治思维，还有政府管理体制的边际创新。第二，分析开发区管委会目前的身份安排。目前，我国正式规则和理论是从单一政府管理思维出发，从国家行政主体的视角界定或分析开发区管委会的性质，如一级人民政府、地方政府的职能部门、地方政府的派出机关、派出机构及法律、法规授权组织，但也有个别论述将开发区管理机构界定为社会行政主体，提出法定机构和公务法人的论述。第三，论述开发区管委会公务法人的社会行政主体身份转型方向。公务法人是指依据公法设立，在政府机构之外执行某种行政职能且独立承担权利义务的公法人。理论基础包括公法理论、行政分权理论、新公共管理运动治理理论。公务法人契合我国权力不断调收的顶层设计、满足区域治理需求、彰显社会主义制度竞争优势的创新要求。

第五章“治理结构转型：从单一政府管理走向多元协作治理”。第一，分析开发区单一政府管理模式的现况。开发区治理模式在实践中表现出多样化模式，如管委会集中治理型模式、协作型管理模式、区域政府间协同治理型模式、多类管委会协同治理型模式、企业主导型和混合型模式。内部治理也有边际创新，包括管理机构企业化、公共产品生产供给多元化、非强制性行政行为探索、开发区行政服务化、探索区域治理、行业协会的治理参与。第二，阐述开发区多元协作治理转型。论述开发区多元治理的分工和产业集群理论基础，提出转变政府职能，探索负面权利清单和正面权力清单的两张清单模式的有限政府治理，产业规划引导、市场监管、共同服务的有效政府治

理；市场体系建设、政企分开的市场治理，由市场在资源配置中起决定性作用；推行行业自组织的社会治理。

第六章“开放模式：从流动型开放走向制度型开放”。第一，当下，开发区以商品和要素流动型开放为主，特点是突出补课式的跟随性开放、突出货物领域的选择性开放、突出打通边境上阻梗的开放措施、突出“引进来”的单向开放等。相应在国家文件的表述、不断推进的开放创新举措、开发区模式走出去的模式等都体现出围绕以物为主的制度创新和“两头在外”的“大外资、大外贸、大外经”的发展导向，这是“引进来”的单向开放。衍生出容易成为贸易保护主义的攻击对象、规则的开放度不够、管理的传统路径依赖、中国产品标准的国际话语权不高、“走出去”服务平台体系建设和能力建设不高、改革力度和集成性不够、开发区模式“走出去”的自发性路径依赖有待突破等问题。第二，当下，国内外形势发生了重大变化，在新时代，开发区应率先向制度型开放转型，形成“服务贸易和货物贸易”并举的广泛开放，“货物、制度+引进来、走出去”并重的双向开放，“边境开放和边境内开放”并立的深度开放，“体系性开放和精准性开放”并行的集成开放，“政府、社会和企业”联手的多维开放等特色。接下来，我国应持续强化开发区集群制度创新的首位性、协同性、集成性，深入推进政府职能转换，鼓励和支持企业夯实国内国际市场话语权、构建国际开发区网络。

目录



CONTENTS

序	001
前言	003
第一章 绪论	001
第一节 研究背景	001
一、开发区模式已成为中国模式的重要一环	002
二、国内国际双循环新发展格局下的开发区	010
三、中国大转型的经济发展格局演化与中国开发区变迁	014
四、开发区的多样类型及本书研究样本选定	039
第二节 新制度经济学的解释	041
一、制度创新是开发区增长的根本	042
二、市场竞争规则是最有比较优势的生产性规则	047
三、“做对激励”的开发区	049
四、国家构建开发区减少了制度性运行成本和供给了适应性效率	053
第二章 规则“表达”：从政策主导走向法律主导	057
第一节 开发区制度实然“表达”：政策主导	057
一、立法相对滞后	058
二、政策主导	067



第二节 开发区制度“表达”政策化引发的问题	070
一、向传统体制复归	071
二、权力缺乏有效制约	073
三、弱势群体权利保障还需完善	078
第三节 开发区制度的应然“表达”：法律主导	078
一、我国开发区的法治探索	079
二、境外的开发区立法情况	083
三、我国开发区应是“法治规则下的选择”	085
四、开发区制度体系的构建设想	087
第三章 功能定位：从“为经济而增长”走向“以自由看待 开发区发展”	094
第一节 开发区实然的功能：经济主导	094
一、国家对开发区的经济功能主导之战略定位	095
二、天生的经济单一使命：来自开发区元年的“经济身份”观察	098
三、“为增长而竞争”的开发区地方经济功能	101
第二节 以自由看待开发区发展	114
一、阿马蒂亚·森的自由发展观	115
二、阿马蒂亚·森的权利贫困观	116
三、发展型社会政策观	118
第三节 和谐发展的探索：开发区功能的社会转型	120
一、开发区社会功能转型的功能需求和实践	121
二、开发区社会功能转换重心：从农民走向市民	131
第四章 管理机构“身份”：从国家行政主体走向社会行政主体	137
第一节 开发区管理机构是减少制度运行成本的制度装置	138
一、管委会应是有助于开发区先行先试的效率组织	138
二、如何理解管委会是开发区的法定代表人？	139

第二节 开发区管理机构治理理念和组织体制的边际创新	140
一、开发区政府治理理念和体制创新的助推要素	140
二、开发区政府治理理念和体制边际创新的样态	142
第三节 开发区管理机构实然“身份”：国家行政主体	143
一、主流的国家行政主体	144
二、个别的社会行政主体认知	147
三、实然国家行政主体身份引发的主要问题	149
四、开发区管理机构“身份”困境之成因	150
第四节 开发区管委会“身份”正解：公务法人	155
一、公务法人概述	155
二、公务法人：开发区管委会身份困境的正解	159
第五章 治理结构转型：从单一政府管理走向多元协作治理	166
第一节 开发区单一政府管理	167
一、政府主导单一模式的特征	167
二、开发区政府主导管理模式的样态	171
三、国外开发区治理模式简述	175
四、我国开发区治理中的渐进多元和协作	177
第二节 开发区协作治理的理论基础	181
一、协作治理的分工理论基础	182
二、协作治理的产业集群理论基础	185
第三节 开发区协作治理的转型	189
一、政府治理：转变政府职能	190
二、市场治理：在资源配置中起决定性作用	197
三、社会治理：行业自治组织	200
第六章 开放模式：从流动型开放走向制度型开放	202
第一节 开发区以商品和要素流动型开放为主的实然阶段	203



一、开发区以流动型开放为主的表达与实践	203
二、开发区流动型开放偏向的主要问题	216
三、开发区契合于 WTO 规则	226
第二节 开发区率先向制度型开放转型	227
一、制度型开放的基本理解	227
二、开发区推进制度型开放的选择	234
参考文献	245



第一节 研究背景

当今世界正经历百年未遇之大变局，国内外形势发生重大变化，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动经济社会高质量发展，是新时代提出的新要求。开发区作为中国模式、中国经验的重要组成部分，仍将继续担当先行者、试验田、示范区的角色。我国开发区肇始于深圳经济特区南头半岛的蛇口工业区，1979年2月，国务院批准原交通部香港招商局在蛇口投资开发我国第一个对外开放的工业园区，面积2平方公里，提出了“时间就是金钱，效率就是生命”的口号，创造了“蛇口模式”。〔1〕在1979年4月的中央工作会议上，广东省主要领导请示中央允许广东在毗邻港澳的深圳、珠海和重要侨乡汕头设出口加工区。福建省主要领导也提出了类似要求。邓小平赞同，提议中央批准广东、福建的请示。

为了试错对外开放和市场经济体制，中国将试错点选在传统计划经济体制边缘的沿海地区，通过制度边际创新以获得“适应性效率”。中央于1979年7月15日决定在深圳、珠海、汕头、厦门兴办“出口特区”。1980年3月，正式将其命名为“经济特区”。1984年2月24日，邓小平提出，建设经济特区，实行开放政策，不是收而是放，除现在的特区外，可考虑再开放几个港口城市，不叫特区，但可实行特区的某些政策。1984年5月4日，凝聚了改

〔1〕 在1999年3月的蛇口工业区第二次创业汇报材料中，“蛇口模式”被称为由一个企业独立地开发、建设、经营、管理一个相对独立的区域，并在经济体制和行政管理体制上进行全方位的配套改革。参见皮黔生、王恺：《走出孤岛——中国经济技术开发区概论》，生活·读书·新知三联书店2004年版，第169页。



革开放精神的《沿海部分城市座谈会纪要》（中发〔1984〕13号）成了我国经济技术开发区的“准生证”。随后我国创建了第一批14个经济技术开发区，它们成了实际上的“小特区”。至此，开发区历经近40年发展，不断推进“边际革命”，循环累积、聚沙成塔，内涵不断丰富、类型不断增加、布局不断扩大，硕果累累。当下，我国进入全面深化改革和扩大开放的深水区、无人区，已开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军，正在构建以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局，从推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。开发区作为中国改革开放的重要经验和制度安排，将一如既往地发挥引领性作用。

一、开发区模式已成为中国模式的重要一环

（一）边际突破的改革创新之路

在国际社会主义转型发展的历史中，有两种改革模式：一种是苏联和东欧国家罔顾国情和历史背景而毕其功于一役的“休克式疗法”；另一种是中国的渐进式改革、增量逐步稀释存量的边际模式。试验、创新是有成本的，只有立足实际，考虑制度的整体结构，在风险可控、底线保障的基础上，试验和创新才能有效率。“制度的整体结构决定一个社会或经济体系在多大程度上能鼓励试验、实验和创新——我们可以将这些归结为适应性效率——方面，起着关键性作用。”〔1〕事实证明，中国改革开放双轨容错和矫正的制度结构鼓励试验、创新，“摸着石头过河”，取得了适应性效率。换言之，以开放促改革、促创新、促发展是中国改革开放的主要路径，通过在局部区域和领域双轨先行先试，形成可复制、可推广的模式，之后在全国推广，从双轨转向单轨，试点—推广—趋同，处理好了改革发展和安全稳定之间的关系，这是中国转轨型经济社会的重大特色，也是重要的“中国经验”。

开发区是中国边际突破改革创新路径和鼓励分级试验、差异化试验的重要制度安排，面对不确定性，先行先试市场化规则，再复制推广，这种制度结构允许以多种方式进行试错，在打破传统集权经济的路径依赖和利益僵局获取发展机会的同时，避免了改革的剧烈震荡，保障了发展的稳定和国家安

〔1〕〔美〕道格拉斯·C·诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2008年版，第108页。

全，取得了“适应性效率”。开发区是指中央或地方根据战略发展需要，划出一定区域，进行特殊制度安排，进行统一规划、建设、管理、运营，空间和制度都有一定独立性的区域。换言之，相较于行政区而言，开发区具有特定的区域、特殊的管理体制、特别的制度安排、特殊的功能等四个特点。开发区最早以自由港和自由贸易区的形式面世，1547年的意大利热那亚湾的里南那港是开发区的雏形。^{〔1〕}党的十一届三中全会后，我国拉开了改革开放的序幕。开发区模式作为中国改革开放的重要一环，最初是在总结经济特区，特别是蛇口工业区成功经验的基础上，建立和发展起来的。目前，开发区已成为一种改革创新和区域发展模式，类型多、数量多、贡献大。

（二）开发区的战略使命：为国家做试验，做中国改革开放的探路者

中国改革开放在明确方向和划清底线的顶层设计之前提下，通过先行在局部区域和领域试错，培育体制外的力量推动体制改革的逐步深入，形成可复制、可推广的模式，撬动全局，逐步形成当下的全面深化改革和扩大开放的格局。中国开发区是中国伟大转型和工业化、城市化的缩影，作为改革创新和对外开放的先行先试区，紧紧围绕国家的战略意图开发开放，白手起家，创新创业，短时间就取得了辉煌成绩。1986年，邓小平同志视察天津经济技术开发区，为其题字“开发区大有希望”。无论是从1984年初始的经济技术开发区到1988年开创的国家高新技术产业开发区还是当今的自由贸易试验区（港），都承载着为国家改革开放探索新路径、新模式战略使命。所以说，中国开发区作为国家转轨的突破口、重要试验田和先行先试区，是中国改革开放的先锋、探索者，是中国应对国际竞争、融入全球化、参与国际政治经济秩序治理的战略棋子，是为国家试验并推进区域经济高质量发展的重要抓手。

林毅夫认为“有为的政府”应该消除经济发展的障碍，政府应该“增长甄别、因势利导”推进制度变迁即根据“增长、识别与协调”六大步骤打通改革创新的阻梗：第一步选择目标国：找出与自身产业结构类似、人均收入约为其两倍的、发展迅速的国家作为参照模型，找出被参照国在过去20年增长迅速且可交易的产业。第二步扶持本国有比较优势的产业：如果参照国里已有民营企业进入上述产业（不管这些产业是已经出现的还是正在出现的），

〔1〕 参见陶兆万等：《经济园区发展论》，经济科学出版社2009年版，第21页。