

Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2021.03.001

欢迎按以下格式引用:杨朝远,张学良,杨羊.双循环发展的改革开放空间试验场——我国开发区的缘起、演进和趋势[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(4):171-183. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2021.03.001.



**Citation Format:** YANG Zhaoyuan, ZHANG Xueliang, YANG Yang. A spatial test site for Reform and Open in a Dual Cycle Pattern: The origin, evolution and trends of China's development zones[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2021(4): 171-183. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2021.03.001.

# 双循环发展的改革开放空间试验场 ——我国开发区的缘起、演进和趋势

杨朝远<sup>1</sup>, 张学良<sup>2</sup>, 杨羊<sup>2</sup>

(1. 上海师范大学商学院, 上海 200234; 2. 上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院, 上海 200433)

**摘要:**开发区是我国改革开放进程中重要的“制度安排”,在制度转型、市场机制培育、产业结构升级和带动地区经济增长等方面发挥着引领示范作用,但同时也存在政策效应边际递减、土地资源浪费、创新不足等诸多问题。梳理我国开发区过去三十多年的发展经验和不足,并展望其未来定位是一项重要的研究课题。在详细讨论我国开发区的缘起、动力机制、发展阶段、功能演变、面临问题的基础上,文章从制度安排、比较优势、产业集聚和商业环境四个方面总结了我国开发区取得的成功经验。未来,开发区的发展应实现从生产到生活、从效率到公平、从地的繁荣到人的繁荣、从外围到中心、从专业化到多样化、从高速增长到高质量发展、从对外开放到国内国际双循环等方面的转变。

**关键词:**开发区;增量改革;有为政府;国内国际双循环;人的繁荣

**中图分类号:**F207;F293;F427;F127 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2021)04-0171-13

## 引言

自1978年以来,我国经济增长创造了人类历史上从未有过的“增长奇迹”。为实现社会经济体制转型发展和缩小地区间发展差距,我国先后实施了东部率先发展、中部崛起、西部大开发、东北老工业振兴、长江经济带建设、丝绸之路建设、京津冀协同发展等区位导向性的国家战略。如果将中国作为一个改革和开放的“空间试验场”,那么,通过“以点带面”方式带动地方经济发展的开发区是一种重要的“转型制度”安排<sup>[1]</sup>。开发区政策具备区位政策和产业政策的双重属性特征,是国家或

**基金项目:**上海市决策咨询委员会项目“从园区整合到上海大都市圈建设研究”(2019-10-16);国家社会科学基金重点项目“新时代长三角城市群高质量发展战略研究”(19AZD006);上海师范大学空间经济与全球城市工作坊与上海财经大学创新团队计划

**作者简介:**杨朝远,上海师范大学商学院,Email:zhaoyuan\_young@shnu.edu.cn;杨羊,上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院。

**通信作者:**张学良,上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院,Email:zhang.xueliang@mail.shufe.edu.cn。

地区发展外向型经济和市场经济提供的政策支持,是一种选择性放宽管制的政策工具。通过降低目标区域的发展成本,开发区政策利用扩散效应实现区域经济发展方式的转变和经济增长,并增强整个国家的竞争力<sup>[2-3]</sup>。

继深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区之后,1984年中央政府在天津、大连、广州等东部地区14个沿海港口城市创办了首批经济技术开发区。在以“先富”带动“后富”为逻辑基础的区域递推发展模式影响下<sup>[4]</sup>,开发区从东部地区迅速扩散和复制到中西部地区,在我国国土中呈现出“遍地开花”式的空间分布格局,且形成了类型多样和功能完备的开发区体系<sup>①</sup>。2019年,218家国家级经济技术开发区创造了10.8万亿元的产出,占同期全国总产出的10.9%,其中,第二产业增加值为6.7万亿元,占同期全国二产增加值的17.4%,第三产业增加值为3.9万亿元,占同期全国三产增加值的7.4%。在对外经济方面,218家国家级经济技术开发区实际使用外资和外商投资企业再投资金额高达532亿美元,占全国吸收外资的20%。实现进出口总额6.3万亿元,占全国进出口总额的比重为19.9%。从城市层面看,开发区在实现自身增长的同时,能够显著带动所在城市的经济增长(如图1所示)。相关研究表明开发区政策能够促进园区企业在产品数量和质量方面均取得较好的出口绩效<sup>[5]</sup>。另外,开发区作为地方政府组织产业的重要空间载体,它对我国产业结构的调整、转型升级有着较大的贡献<sup>[6-7]</sup>。可见,开发区是我国区域经济的“增长极”,在对外开放和科技创新等方面也发挥着重要作用。中国经济的发展呈现出独特的“园区经济”模式。



图1 国家级经济技术开发区与城市经济增长

当前,在国际经济下行压力增大、国内经济处在转型升级的关键窗口期,以及新冠疫情防控常态化的叠加影响下,如何在不确定的大环境中实现确定的高质量发展成为我国新发展阶段面临的重大问题。面对错综复杂的发展局面,以习近平同志为核心的党中央明确了中长期发展战略:逐步形成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,培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势。开发区是改革开放的“排头兵”,是链接国内外市场的“枢纽平台”。在深刻理解我国开发区从哪里来到哪里去的基础上,持续发挥开发区在区域经济“主引擎”、改革开放“主战场”、高质量发展“主

①截至2018年,国务院共审批设立2543家开发区,包括了国家级开发区552家,其中,经济技术开发区219家、高新技术产业开发区156家、海关特殊监管区域135家(包括保税区、物流园区和加工区类型的开发区)、边境(跨境)经济合作区19家、其他类型开发区23家(包括互市贸易区、工业园和旅游度假区等类型的开发区);省级(自治区、直辖市)开发区1991家。数据来源于2018年2月26日国家发展和改革委员会公布的《中国开发区审核公告目录(2018年版)》。

阵地”的功能作用,塑造活跃的“微循环”体系,撬动国内国际双循环新格局的形成。

## 一、中国开发区的缘起、动力机制、阶段性与功能演变

### (一) 开发区的缘起

与其他经济体一样,中国的改革开放承接于自身的历史背景,不可避免地具有历史惯性,开发区的创办和发展也不例外。改革开放之后,来自制度层面的限制束缚了新形势下经济和社会的发展,为了解决资本不足和市场制度缺失等问题,同时也为了保证社会经济平稳过渡和减小改革阻力,中国政府往往通过“增量改革”来实现渐进式的经济体制转轨。开发区政策正是我国“增量改革”的一项重要制度安排,即在原有城市部门的政府行政体制之外,重新开辟一个地区,实施有效的产权保护和合约执行以吸引资本投资。这样的地区就是所谓的经济开发区或经济特区。成立之初,开发区区位空间和制度实行方面远离核心城市区域,在社会经济中处于次要地位,因而政府认为即使开发区在制度方面享受一定程度的治理自由,也难以对城市的主体区域产生直接的影响,在开发区实行制度改革可以在一定程度上保证社会的稳定性。科斯等认为开发区是中国 20 世纪 80 年代经济体制转型的先锋力量,是四大“边缘革命”之一<sup>②</sup>。

开发区是我国经济特区政策的延续和复制推广。邓小平指出除经济特区之外,可以考虑再开放几个港口城市,如大连和青岛等,这些地方不叫特区,但可以实行特区的某些政策。邓小平的指示直接推动了保税区、经济技术开发区和高新技术园区等开发园区陆续设立<sup>③</sup>。脱胎于经济特区的开发区虽然空间范围较小,但它具有更为广阔的政策实施空间范围。因而,开发区政策对我国改革开放进程的推进有着更深刻的影响。东部沿海地区是我国改革开放的前沿阵地,率先实施了经济特区和沿海口岸等政策。而中西部地区在不具备优越区位条件的情况下,主要通过设立各类园区的方式探索经济体制改革的道路和促进地区经济增长。因而,以开发区为形式推进的“增量改革”无疑是探索中国经济体制改革和实现制度创新的最优路径选择,极大地加快了我国经济体制转型的进程。

### (二) 开发区的动力机制:优惠政策和区域竞争

中国是一个由计划经济向市场经济转变的转轨经济体,甚至到目前仍处于转轨期<sup>[8]</sup>。在此背景下,政府干预将会塑造其制度和激励结构<sup>[9]</sup>,因而,政府是最重要的制度影响因素。改革开放初期,在传统经济体制主导下,市场配置资源要素的机制存在缺失,政府以优惠政策的形式直接干预开发区建设和发展,实质上是弥补了市场组织缺失的功能,在资源调动和资源配置方面起到了巨大作用。

优惠政策则是我国各级政府干预开发区发展最直接的手段,是开发区迅速发展的原始动力机制,体现出我国开发区的重要特征——政府主导。从本质上讲,开发区是特化的空间。所谓特化就是指地域空间的一部分被赋予特定的资源、环境与人口特征。各项优惠政策是开发区成为“特化”空间的根本原因和重要标识,使其成为吸引外资和企业进驻的“政策高地”。相对于开发区区域外的企业而言,开发区内的企业通过土地和税收等方面的优惠政策获得的超额政策收益实际上是一种租金。在开发区范围内形成的“政策租”是一种典型的“区域租金”<sup>[10]</sup>,这大大降低了要素成本,激励大量具有潜在

<sup>②</sup> 科斯、王宁在《变革中国——市场经济的中国之路》一书中认为家庭联产承包、乡镇企业、个体经济和特区经济是中国改革开放的四大“边缘革命”。

<sup>③</sup> 为鼓励开发区的发展,1984年,邓小平视察天津开发区时题写了“开发区大有希望”。中国开发区事业是在邓小平理论指导下,借鉴国外经验、因地制宜的伟大创造。

意愿的企业进驻园区,为地方政府短期内实现集聚和促进经济增长提供了可能性。

过去30、40年,开发区实施的优惠政策主要包括:土地、税收、补贴、人才、金融和产权保护等。其中,税收和土地政策是开发区广泛采用的政策形式,也是企业进驻开发区的主要动机。这里以税收和土地优惠政策举例说明:(1)税收优惠。开发区企业从被认定之日起,按15%的税率征收所得税;新办开发区企业,从投产年度起,两年内免缴所得税;开发区企业出口产品产值达到当年生产总值的70%以上,按10%的税率征收所得税;对新办中外合资经济的开发区企业,合营10年以上,可从开始获利年度起,前两年免征所得税。(2)土地优惠。农业、住宅用地使用期为70年,工业用地使用期为60年,商业用地使用期为50年,期满之后可以依法申请延长,期限内开发区企业有权依法转让、出租和抵押土地使用权。

区域竞争是我国开发区过去30多年快速发展的另一个动力机制。在税收分权背景下,晋升锦标赛作为政府官员的激励模式是中国增长奇迹的重要根源<sup>[11]</sup>。在晋升机制考核下,GDP成为明确的竞争标尺。为实现GDP的增长,地方政府官员往往采用各种竞争手段促进本地区的经济增长。张五常把区域竞争现象称作“县域竞争”,以此来解释中国经济增长的奇迹。在此激励制度的安排下,地方政府以开发区为重要抓手参与区域竞争和实现区域经济增长成为地方官员的必然选择。

地方政府往往积极申请并建立各种类型的开发区,并通过优惠政策降低企业生产成本吸引企业的进驻。从20世纪90年代到21世纪初期,我国出现了“开发区热”,数据统计显示,截至2004年8月,中国有各类开发区6866个,规划面积达3.86万平方公里,远超同期全国所有城市市辖区规划面积的总和<sup>④</sup>。在开发区建设方面,地方政府不遗余力地为园区企业提供完善的基础设施,投资者甚至可以自行修建办公室及工业建筑。在开发区招商引资方面,开发区一旦获批成立,地方政府将承受招商的压力,因此往往通过打造良好的基础设施和营商环境谋求有潜在入驻园区意愿资本和企业的青睐。为了争抢稀缺的资本要素资源,在激烈的区域竞争中保持自身优势,许多地方政府甚至实施了“配额制”,要求所有的政府部门,甚至是教育和环保部门也必须完成一定数量的招商引资任务。在区域竞争推动下,地方政府以开发区为平台,在招商引资和推动本地经济增长方面展开激烈竞争,但同时也促进了开发区的快速发展。

### (三) 开发区的发展阶段

1984年至今,中国开发区经历了30多年的建设发展历程。根据开发区的发展现实和已有文献的研究<sup>[12]</sup>,本文将我国开发区的发展划分为以下四个阶段(如表1所示)。

第一,1984—1991年,开发区创办与探索阶段。这一时期我国创办的开发区主要分布在区位条件较好的东部沿海港口城市,且还处于探索发展阶段。我国改革开放战略始于东部地区,并逐步向内陆地区推进,体现了效率优先的非均衡区域发展战略,开发区的创办同样体现出这一区域发展战略的理念。

第二,1992—2001年,开发区快速发展阶段。这一时期我国开发区建设由东部沿海迅速向中西部内陆地区扩散,形成了经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区和保税物流园区等多层次、全方位的空间格局。此阶段,我国区域发展战略由效率优先转变为相对协调发展,中国区域发展的战略重心也相应出现由东向西、从沿海到内陆的调整和转移。开发区政策向中西部地区的推广和复

<sup>④</sup>数据来源于中华人民共和国人民政府官方网站, [http://www.gov.cn/jrzq/2007-05/09/content\\_608350.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2007-05/09/content_608350.htm)。



制,使其成为实现我国区域协调发展的重要空间载体。

第三,2002—2012年,扩大开放与治理整顿阶段。2001年,经过多年的谈判,我国最终加入了世界贸易组织(WTO),这标志着我国市场经济体制的初步确立,并得到国际社会的认同,自此我国开发区在更加开放的国际环境下发展,成为国际分工和产业链中的重要组成部分。21世纪初期出现的“开发区热”严重影响开发区的可持续发展,中央政府对全国范围内的开发区开展了清理与整顿活动。2003—2004年,国务院相继出台了《国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》《国务院关于加大工作力度进一步治理整顿土地市场秩序的紧急通知》《清理整顿现有各类开发区的具体标准和政策界限》《国务院办公厅关于暂停审批各类开发区的紧急通知》和《国家税务总局关于清理检查开发区税收优惠政策问题的通知》等文件,以遏制开发区的无序发展。

第四,2013年至今,深化改革和引领创新的新阶段。我国社会经济发展已进入新阶段,开发区再次成为我国推进改革和制度创新的“前沿阵地”,标志性事件是2013年上海自由贸易试验区的成立。除上海之外,国务院先后批准设立广东、天津、福建、辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西和海南11个自由贸易区。在我国社会经济发展的新时期,开发区再次成为驱动制度创新的重要空间载体<sup>[13]</sup>。高质量发展是我国新时期经济发展要求,开发区作为工业制造业的主要集聚地,在一定程度上表明开发区成功转型是我国实现高质量发展的决定性因素。

表1 中国开发区的创办时段

	1984—1991年	1992—2001年	2002—2012年	2013年至今	总计
国家级开发区	48	111	242	151	552
国家级经济技术开发区	15	37	119	48	219
国家级高新技术产业开发区	27	26	52	51	156
国家级海关特殊监管区	3	17	67	48	135
国家级边境(跨境)经济合作区	—	14	2	3	19
其他类型的开发区	3	17	2	1	23
省级开发区	7	368	1397	219	1 991
东部地区	38	263	605	144	1 050
中部地区	8	128	539	104	779
西部地区	9	88	495	122	714

注:作者依据《中国开发区审核公告目录(2018年版)》提供的信息编制;东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南11个省市,中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖南和湖北8个省,西部地区包括四川、重庆、西藏、云南、贵州、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西和内蒙古12个省市自治区。

#### (四) 开发区的功能演变

中国开发区的功能演变与国内外环境密切相关。开发区肩负多重目标,且随着区域发展战略的转变,开发区的功能不断演变发展(如图2所示)。创办伊始,开发区主要承担两大功能:一是引进外资、生产技术和经验的主要空间载体,是中国对外开放的重要窗口;二是平台经济功能,它为外资企业、私企、民企提供了自主决策、自负盈亏的发展平台<sup>[14]</sup>,在我国市场机制的形成和发展过程中发挥着孵化器的作用。这一时期的开发区体现出“政策试验场”的性质,承担制度转型和培育市场机制的历

史任务,其目的是突破计划经济体制、探索市场机制的转型发展道路。

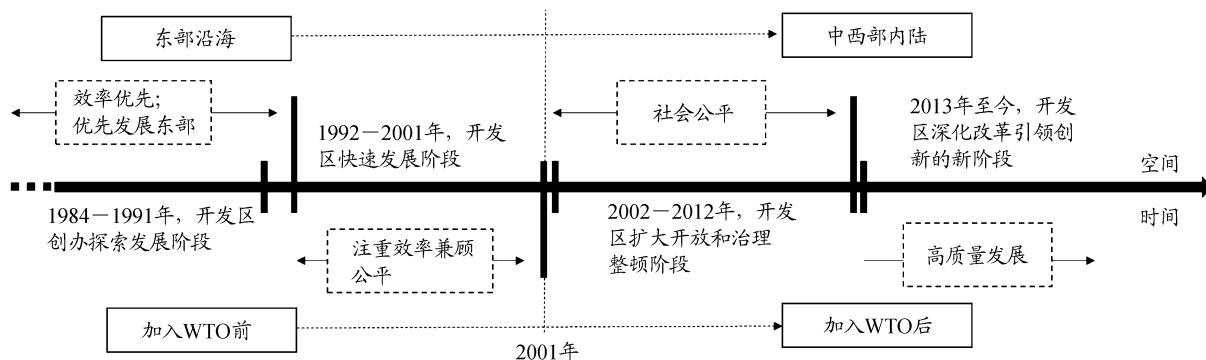


图2 中国开发区的发展演变

注:作者绘制。

随着开发区政策在空间中的广泛化和开发区类型的多样化,受区域竞争加剧和政治锦标赛激励影响,开发区间的竞争也日趋激烈。在这一时期,地方政府更多地关注开发区能够创造多少GDP和带来多少税收收入,开发区作为“制度创新”空间载体的功能相对弱化,逐渐成为地方政府进行招商引资、实施“产业政策”的主要场所。凭借“后发优势”、廉价的劳动力资源和广阔的市场,开发区成为承接国际产业转移的基地,加速了我国工业化进程。同时,开发区在生产技术和企业管理经验扩散、人力资本尤其是产业工人培养方面,对我国区域社会经济的发展发挥着不可替代的作用。

概括来讲,开发区在我国经济发展进程中主要承担以下功能:(1)示范引领功能。与传统计划经济体制相比,在所有制形式、筹资方式、管理机制、用工制度、经营方向和企业组织形式等方面开发区具有开创性。开发区示范引导效应冲击了计划经济理念、促进了思想观念的更新,培养出现代企业家精神和市场经济体制,推动了经济体制改革。(2)辐射带动功能。由于政策优惠,开发区成为外资、先进技术和管理经验的主要集中地,并辐射带动临近区域社会经济的发展。(3)产业组织载体。开发区以独特的开发模式,有力推动了我国由农业国家向工业制造业国家的转变。

## 二、开发区发展的经验总结与不足

### (一) 我国开发区的经验总结

开发区在我国社会经济发展中起着重要的带动作用。然而,并非所有国家的开发区政策都取得了成功。为什么中国开发区政策取得了成功,即在开发区建设发展中我们做对了什么? 本文将从制度安排、比较优势、产业集聚和营商环境四方面总结我国开发区的成功经验。

#### 1. 合理的制度安排

这里的制度安排是指为经济增长提供的一系列规则,用来界定市场参与主体间的相互关系,减少市场活动的不确定性,降低交易成本,保护产权。因而,经济和政治制度的安排决定着一个国家的经济绩效<sup>[15]</sup>。特惠政策现象普遍存在于我国改革发展中<sup>[16]</sup>,它是制度安排的重要表现形式。特惠政策是指在制度不完善的情况下,政府在有能力提供帮助的前提下,主动为某些类型的企业提供特殊的帮助和保护。特惠政策在特定时期可提高地区经济运行效率,为经济快速增长提供动力。在经济转型中政府通过“自上而下”直接的行政干预塑造了开发区的制度、管理模式和激励结构。尤其是在开发区创办初期,政府在开发区内的制度安排填补了市场机制缺失的真空,有效地组织了经济资源要素的配置,

使开发区成为区域发展的“增长极”。

中国对开发区的制度安排主要体现在以下几个方面:(1)经济管理权利的再分配。20世纪80年代在保持政治集中的基础上中央把经济管理的权利下放至地方,这使得地方政府有足够的权利来实现区域的经济增长。开发区作为改革开放的空间载体,在经济发展方面具有“先行先试”的“超高授权、超高自治”的自由裁量权。(2)政府官员的激励机制。自改革开放以来,我国形成了晋升锦标赛模式的官员激励机制,在该机制下,GDP是重要的竞争标尺,地方政府官员为获得晋升必然大力发展地方经济。(3)直接的优惠政策。地方政府对开发区在政策方面的供给促使其形成“政策租”,实现成本最小化和利润最大化是资本和企业进驻开发区的内在动力。

## 2. 发挥比较优势

林毅夫认为一国禀赋结构升级的最佳方法是在任一特定时刻根据它当时给定的禀赋结构所决定的比较优势发展它的产业,采取遵循比较优势发展战略的国家比其他国家表现得更好。自改革开放以来,我国社会经济之所以取得了卓越发展成就,是因为从中央政府到地方政府长期坚持两个发展战略,一是在国内发展建设任务巨大的前提下,坚持以投资带动经济增长;二是在充分利用传统比较优势的基础上,坚持引进外资发展出口导向型经济<sup>[17]</sup>。中国凭借廉价劳动力和潜在市场规模较大的比较优势,引进外资积极发展劳动密集型产业和出口导向经济,成就了中国的“增长奇迹”。我国各地开发区正是在合理的制度安排下,因地制宜地发挥比较优势取得了成功。比较优势是相对变化的,随着时间的推移,在劳动力比较优势逐渐消失的情况下,我国各地开发区依托已形成的产业比较优势,通过转型升级的方式,进一步优化开发区的功能和作用。

## 3. 重视产业集聚

对经济活动空间集聚现象进行解释一直是区域和城市经济学的核心任务。由于知识溢出效应和劳动匹配效应,高就业密度或人口密度的地区往往有着更高的生产效率。马歇尔最早系统地研究集聚经济,并指出集聚经济本质上是外部性。集聚经济的三个微观机制可归结为共享、劳动力市场的匹配以及学习效应。我国开发区是产业政策的主要空间载体,以“政策租”的形式短期内实现开发区的产业集聚,进而促进区域经济增长。在开发区招商引资中地方政府重视产业集群的形成,为区域产业创新和产业发展提供平台,这构筑了开发区自我循环发展的内生性动力机制。

## 4. 营造良好的营商环境

营造良好的营商环境,是中国开发区取得成功的又一个重要经验。在创办之初,地方政府除了实施优惠政策之外,还不断完善基础设施建设,甚至提出超前规划以吸引企业进驻开发区。在软环境方面,地方政府努力提高服务水平,使软环境与基础设施相配套,并推进管理体制的创新,如转变政府职能、提高政务效率(简化审批制度)和规范招商引资的工作机制等。在区域竞争和招商压力的驱动下,地方政府往往会尽心打造良好的软环境和硬环境以谋求潜在进驻资本或企业的青睐,从而增加工作岗位,创造税收,并促进本地经济的增长。

综上分析,中国开发区之所以能够取得成功,关键在于正确处理了政府和市场的关系。“有为政府”和“有效市场”均是资源配置的手段,尤其对发展中国家而言,“有为政府”在经济转型发展中更为重要。在开发区早期阶段,政府的作用弥补了市场机制的缺失,通过安排合理激励机制、实施优惠政策、打造良好商业环境的方式在开发区范围内配置资源。在市场机制逐步完善的情况下,地方政府为企业和产业提供自主发展的平台,通过市场力量塑造开发区的产业集聚。因而,中国开发区能够取得

成功的经验是“有为政府”和“有效市场”在资源配置中相互作用的结果(如图3所示)。

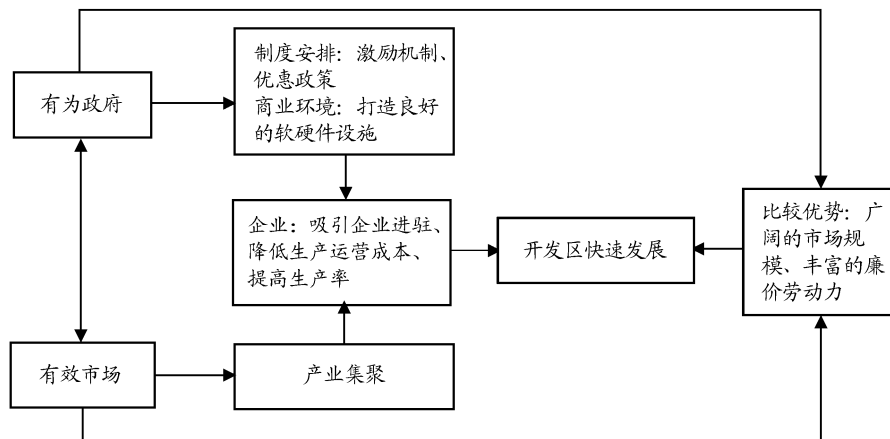


图3 开发区运行机制逻辑框架

注:作者绘制。

## (二) 开发区面临的挑战

随着我国改革开放的不断深化,开发区所具有的制度优势逐渐削弱,开发区的发展在取得巨大成就的同时,也面临诸多问题和挑战:(1)空间扩张冲动难以遏制,数量快速增加,但开发区的效率大大下降;(2)用地规模盲目扩张<sup>[18]</sup>,同时各级政府在开发区建设中经常会预先圈占大面积的土地,土地资源浪费严重;(3)由于同质开发区的大量存在,地方政府竞相以各类优惠政策为手段确保竞争优势,在一定程度上可能会扭曲生产要素的定价,使得开发区难以发挥技术创新的作用;(4)企业“集中”却不“集聚”,这导致开发区的集聚经济效应有限。本文认为导致开发区发展面临严峻挑战的深层次原因有以下几点。

第一,政策效应的边际递减。随着我国区域发展战略由效率优先向协调发展转变,开发区政策得以迅速推广复制,呈现出“遍地开花”的空间布局。开发区政策在发展过程中存在僵化现象,并未随着国内外发展环境变化作出相应的调整。对优惠政策的过度依赖,还造成了政府制度创新和企业技术创新的惰性。由于上述原因,随着时间的推移开发区表现出优惠政策效应边际递减趋势。与之同时,中央政府相继实施了其他类型的区位导向性政策,如城市群、都市圈和长江经济带等区域发展战略,进一步稀释了开发区政策的激励作用。

第二,激励机制的扭曲。地方政府在中国区域社会经济发展中扮演着重要的角色,晋升锦标赛模式不但是理解我国经济增长和政府激励的重要线索<sup>[11]</sup>,对开发区的发展也有着较强的解释力度。然而,在此激励机制安排下,地方政府官员的晋升需求也导致了开发区短期发展与长期发展之间的矛盾,最直接的体现是开发区难以形成有效的产业集聚效应,进驻企业(产业)质量不高,损害了开发区可持续发展能力。

第三,发展路径的锁定。我国开发区30多年的发展选择的是一条以GDP增长、招商引资、项目引进和加工模仿为主的发展路径,在收益递增和循环累积机制作用下,该发展路径将不断得以强化和被锁定<sup>[19]</sup>。同时,开发区这一发展路径高度依赖优惠政策的供给,甚至可能陷入“技术引进—落后—再引进—再落后”的“死循环”,严重阻碍了开发区的自主创新能力。由于旧模式的锁定效应,当开发区面临转型升级窗口期时,巨额成本和高风险往往是其转型失败或者错失转型窗口期的重要影响因素。



### 三、国外区位导向性政策的启示

20世纪80年代以来,随着全球化进程的加快和全球竞争的加剧,世界各国和地区普遍采用针对特定区域实行特殊经济、税收政策的手段,促进自身社会经济发展、融入和参与国际竞争。通常把这类针对特定区域实施的政策归结为区位导向性政策(Place-Based Policies),即政府在其辖区内为目标区域创造就业机会和提高工资水平而提供的政策支持。这些目标区域通常经济绩效较差、商业环境恶化,美国的联邦授权区项目(Federal Empowerment Zones)和州级企业园区(State Enterprise Zones)、法国企业园区(Zones Franches Urbaines)和英国的企业园区都属于区位导向性政策的一种。

需要指出的是,由于中国开发区是由政府主导的特化的空间,因而与西方发达国家的区位导向性政策存在一定的差别:(1)创办目的不同。我国开发区的创办始于改革开放初期,它的主要目的就是实现体制机制的转型和促进区域经济的发展,而西方发达国家的区位导向性政策则是以目标区域的居民就业和福利水平的提升为政策目标,这主要是由国家所处社会发展阶段的不同所造成。(2)区位选址的不同。西方发达国家的区位导向性政策主要是针对经济发展相对落后或商业环境萧条的地区提供的政策援助,而中国开发区是在区位条件较好的东部沿海首先创办的,随着时间的推移而逐渐向内陆地区扩散,即使内陆地区的开发区与其所在城市其他区域相比,开发区往往也有具有相对较好的区位条件;在创办的早期,基于保持社会稳定和有序推进改革的考虑,政府往往为具有“试验田”性质的开发区选址于城市区域的边缘地带。(3)政策实施标准的不同。西方发达国家政府以目标区域的人均收入和贫困人口比例等作为政策实施的重要标准,而中国开发区的创办和推广复制主要是基于区域非均衡发展战略到区域协调发展战略的思考。

发达国家的区位导向性政策通常以弥补市场失灵为出发点,而集聚经济、知识溢出、空间错配和公平性动机等理论常常被作为区位导向性政策的基础。然而,基于对政府和市场两者“边界”认知的不同,学者对区位导向性政策同样持有不同态度:反对者认为开发区政策扰乱了市场机制的正常运行,从一般均衡的角度看,居民和企业可以通过区位选择进行套利,进而影响开发区政策的实施效果,因而,开发区政策也并不必然带来区域整体福利水平的提高<sup>[20-21]</sup>;支持者却认为开发区政策可以通过产业集聚效应和扩散效应带动区域经济的发展<sup>[22]</sup>。

在经验研究方面,国外学者主要关注欧美国家或地区区位导向性政策对目标区域的商业(企业数量)、居民人数和就业的影响<sup>[23]</sup>。欧美发达国家或地区的开发区政策的研究结论有着较大的差异<sup>[24-26]</sup>。早期的研究发现区位导向性政策能够显著提升居民就业水平,但随着研究方法的改进和数据获得性的增强,近期的文献并没有为开发区政策促进目标区域就业水平提供显著的经验证据。虽然欧美国家的区位导向性政策的评估文献结论不尽一致,但应看到国外学者为区位导向性政策评估所作出的不懈努力和尝试,已有的文献至少为我们理解中国开发区政策的研究提供了理论参考、经验证据和多样化的研究方法。

在外生激励机制的刺激下,我国开发区发展重点是促进区域经济增长。未来,开发区的发展应秉持以人为本的理念,加速产城融合,提高居民的工资水平和创造更多的区域就业机会,改善居民的福利水平。欧美国家区位导向性政策评估带给我们的启示是依据中国开发区的发展特征,在借鉴现有理论的基础上创造符合中国开发区发展的理论,进而指导我国区位导向性政策实施和发展。还需重视开发区政策评估工作,借鉴欧美区位导向性政策评估方法,构建全面的科学的评估体系,改善开发区发展

质量。

#### 四、中国开发区的未来定位

在开发区创办的初期,中国凭借低成本和市场广阔的优势承接了国际产业的转移,开发区作为产业组织的空间载体抓住了历史机遇得以快速发展。近年来,随着市场机制的确立和经济实力的增强,我国在生产技术和生产制造方面由“追赶者”逐渐转变为“并跑者”和“领跑者”,以优惠政策的形式促进产业升级和提高生产技术的固有路径日益艰碍。在国际产业梯度差不断缩小的情况下,开发区政策难以继续发挥有效作用。2008年金融危机之后,欧美国家采取政策促使制造业“回流”;2012年,我国经济增速回落,标志着我国经济发展进入“新常态”,优化结构、转型升级、高质量发展成为我国发展的主题;2019年年末新冠肺炎疫情席卷全球。上述国内外环境正重塑全球产业链和价值链。作为制造业集聚载体的开发区其作用更加凸显,以塑造开发区“微循环”为关键突破口,强化开发区的对内开放与跨地区合作,是保障我国产业链安全与稳定、构建国内经济大循环的关键路径之一。

新时期,我国开发区再次处于发展的历史机遇期,需要打破以优惠政策为外生激励的旧的路径锁定效应,内化集聚经济效应并形成良性的累积循环,不断强化自主创新能力,实现由高速增长向高质量发展的转变<sup>⑤</sup>。本文将从地理空间—产业集聚—居民福利三个角度出发为开发区的高质量发展提供政策建议。

第一,从外围到中心。在早期阶段,中国开发区与所在城市的关系具有典型的中心(城市区域)—外围(开发区)的空间结构。从理论上讲,在优惠政策的激励下开发区与其他城市区域相比具备“政策租”优势,吸引了企业的进驻和劳动力的迁移,这引起了生产能力和消费能力向开发区的同时转移,通过动态的累积循环机制塑造了开发区的产业集聚和市场规模。开发区同时通过扩散效应促进临近区域社会经济的发展,使其由城市的外围向中心转变。城镇化是促使开发区由外围到中心转变的另一股重要力量。在城市工业化快速发展和城镇人口压力剧增的驱动下,开发区凭借良好的工业基础往往成为地方政府城镇化规划的重点区域。现实中新城新区多依托本地开发区而建设,如天津滨海新区和青岛西海岸新区。因而,我国开发区从城市外围到城市中心的转变是其未来发展的必然趋势。

第二,从对外开放到国内国际双循环。对外开放是推动经济发展的现代化动力<sup>[27]</sup>,而开发区则是承担对外开放功能的重要空间载体。开发区创办伊始,通过对外开放大力发展“三来一补”劳动密集型产业,带动了区域经济的发展,并不断探索工业化和现代化的道路,成为改革开放的试验区,塑造了中国“制造业大国”的国际形象。当前,全球化进程受阻、国际市场不景气,开发区应立足国内经济大循环,充分利用国际国内两个市场和两种资源,坚持创新驱动、改革推动、开放带动的原则,充分发挥功能优势,推动多口岸的合作机制,打造多层次的立体多元的开放空间,实现口岸门户枢纽、多元贸易枢纽、综合服务枢纽等平台功能的系统集成。另外,以开发区为抓手,培育和共享共同收益,通过“跨区域共建”和“飞地经济”等模式推进园区间的融合发展,促进区域间产业分工深化、市场深度融合、要素充分涌流。加快形成开发区“微循环”,进而撬动国内国际双循环体系。

第三,从专业化到多样化。集聚经济理论是创办开发区的理论依据,针对集聚经济的研究主要集

<sup>⑤</sup>为实现开发区的转型升级,国务院先后发布了《关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干建议(国发办[2014]54号)》和《关于完善国家级经济技术开发区考核制度促进创新驱动发展的指导建议(国发办[2016]14号)》促进我国开发区的转型升级。

中在城市层面,可分为专业化经济(地方化经济)和多样化经济(城市化经济)。在明确的主导产业目录指导下,开发区的产业集聚主要呈现出专业化经济形式。由于同一行业内的企业在开发区内集聚促进了技术和信息的交流,从而极大促进了开发区及其临近区域的经济增长和技术进步。但专业化经济导致了开发区内产业同构现象严重,进而导致区域间的恶性竞争,造成严重的资源浪费。单纯追求同类行业的专业化经济会强化“拥挤效应”和“竞争效应”,进而损害生产率的提升<sup>[28]</sup>。因而,为保障开发区的可持续发展,地方政府应关注开发区内产业之间的技术关联和协同发展,以多样化经济方式获得集聚经济最大化的正向溢出效应。

第四,从高速增长到高质量发展。与其他区域一样,过去30多年我国开发区发展以实现GDP的快速增长为主要目标。在激励制度扭曲和区域竞争加剧背景下,地方政府在开发区建设中存在引资质量和水平不高、自主创新不足、土地资源浪费严重和生态环境恶化等问题。十九大提出经济由高速增长向高质量发展转变的新时代发展战略。开发区作为组织产业的空间载体,在产业发展方面,应逐步构建起实体产业、技术创新、金融服务、人力资源协同发展的现代化产业体系,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,提高全要素生产率;在经济体制方面构建有效的市场机制、有活力的微观主体和有度的管理模式,增强开发区自主创新能力。在新时代背景下,开发区未来的发展目标应是由高速增长向高质量发展转变,把开发区打造成高质量发展的引领示范区。

第五,从生产到生活。由政府对于开发区的区位选址可以发现,早期的开发区往往处于城市的边缘地区,在一定程度上避免了开发区可能产生的动荡对城市的影响,但增加了开发区产业工人、管理人员和投资者的通勤成本。另外,由于开发区远离城市缺乏相应的生活配套设施,同样造成了开发区工作人员的生活不便。还需要指出的是,我国开发区是以生产为主的产业组织载体,一经批复就明确规定了其主导产业,尤其是在区域竞争加剧的情况下,地方政府更多的是实现产业的发展,而不是开发区生活功能配套设施的建设和完善。开发区是推动中国城镇化进程的重要类型之一,然而,过去的发展事实却表明开发区主要承担了生产功能,在转移农业劳动力方面有着较大贡献,但并未给产业工人提供便利的生活<sup>[29]</sup>。产城融合是我国开发区未来发展的重要方向。以生产功能为基础不断完善生活功能是我国城镇化的内在要求,也是开发区可持续发展的必由之路。

第六,从效率到公平。由于我国国土面积广大,自然禀赋上的差异造成区域经济社会发展的不平衡性,因而,区域发展战略由效率优先向协调发展、兼顾公平的发展战略转变。开发区最早创办于东部沿海地区,随着时间的推移逐渐推广复制至相对落后的中西部地区,它反映出我国区域发展战略由突出效率到注重区域协调和公平的理念变化。虽然现有研究表达了对区域平衡性开发区政策的担忧,但开发区政策向内陆地区的推广复制并不必然带来效率的损失,造成效率损失的深层次原因是扭曲的激励机制和不良的区域竞争。从长期看,区域间公平会实现更高的效率水平。不论是先进地区或落后地区的人民均有着对美好生活的向往,改革开放的红利应惠及不同发展程度区域的居民。小空间尺度的开发区是促进区域间均衡发展和缩小区域差距的重要路径之一。在坚持提升效率做大“蛋糕”的基础上,中国开发区未来发展应在注重效率的同时,兼顾区域发展平衡。

第七,从地的繁荣到人的繁荣。发展的根本目的是为了人民。过去,我国开发区的发展以经济增长和规模扩大为主要目的,粗放式的发展模式导致土地浪费、效率低下、生态环境恶化,以及生产安全等一系列问题。新发展阶段下,开发区应秉持以人民为中心的发展观,要以人民的利益为出发点和落脚点,把生产的集聚空间转变为生产生活融合的生态环境优美的宜居地,重视开发区内部的就业、社会



保障、教育和医疗等公共服务的供给,让人民切实享受到发展的成果,提升人民的幸福感、满足感和获得感,实现从“地的繁荣”到“人的繁荣”的转变<sup>[30]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 郑江淮,高彦彦,胡小文. 企业“扎堆”、技术升级与经济绩效:开发区集聚效应的实证分析[J]. 经济研究,2008(5):33-46.
- [2] SKLAIR L. Free zones, development and the new international division of labour[J]. The Journal of Development Studies,1986(4):753-759.
- [3] WARR P G. Export processing zones: The economics of enclave manufacturing[J]. The World Bank Research Observer,1989(1):65-88.
- [4] 张学良. 中国区域经济转变与城市群经济发展[J]. 学术月刊,2013(7):107-112.
- [5] SCHMINKE A, VAN BIESEBROECK J. Using export market performance to evaluate regional preferential policies in China [J]. Review of World Economics,2013(2):343-367.
- [6] 李力行,申广军. 经济开发区、地区比较优势与产业结构调整[J]. 经济学(季刊),2015(3):885-910.
- [7] 周茂,陆毅,杜艳,等. 开发区设立与地区制造业升级[J]. 中国工业经济,2018(3):62-79.
- [8] 李世杰,胡国柳,高健. 转轨期中国的产业集聚演化:理论回顾、研究进展及探索性思考[J]. 管理世界,2014(4):165-170.
- [9] 林毅夫. 发展与转型:思潮、战略和自生能力[J]. 北京交通大学学报(社会科学版),2008(4):1-3.
- [10] 殷存毅,何晓裴. 开发区管理体制“政府化”演变的理论分析:新制度经济学的视角[J]. 公共管理评论,2015(2):3-17.
- [11] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
- [12] LU Y, WANG J, ZHU L M. Do place-based policies work? Micro-level evidence from China's economic zone program [J]. SSRN Electronic Journal,2015. DOI:10.2139/ssrn.2635851.
- [13] 李政,杨思莹. 国家高新区能否提升城市创新水平[J]. 南方经济,2019(12):49-67.
- [14] 王勇,朱雨辰. 论开发区经济的平台性和政府的作用边界:基于双边市场理论的视角[J]. 经济学动态,2013(11):12-19.
- [15] 德隆·阿西莫格鲁,詹姆斯·A. 罗宾逊. 国家为什么会失败[M]. 李增刚,译. 长沙:湖南科学技术出版社,2015.
- [16] 白重恩. “特惠模式”有碍地方经济持续增长[J]. 决策探索(下半月),2015(11):18-19.
- [17] 刘志彪. 经济发展新常态下产业政策功能的转型[J]. 南京社会科学,2015(3):33-41.
- [18] 耿海清. 我国开发区建设存在的问题及对策[J]. 地域研究与开发,2013(1):1-4,11.
- [19] 张克俊,唐琼. 高新区动态演化的阶段性、路径依赖性与动力学机制研究[J]. 经济体制改革,2012(1):47-51.
- [20] GLAESER E L, GOTTLIEB J D. The economics of place-making policies[J]. Brookings Papers on Economic Activity,2008(1):155-253.
- [21] GLAESER E L, KERR W R, PONZETTO G A M. Clusters of entrepreneurship[J]. Journal of Urban Economics,2010(1):150-168.
- [22] KLINE P, MORETTI E. People, places, and public policy: Some simple welfare economics of local economic development programs[J]. Annual Review of Economics,2014(1):629-662.
- [23] ELVERY J A. The impact of enterprise zones on resident employment[J]. Economic Development Quarterly,2009,23(1):44-59.
- [24] NEUMARK D, KOLKO J. Do enterprise zones create jobs? Evidence from California's enterprise zone program[J]. Journal of Urban Economics,2010,68(1):1-19.
- [25] FREEDMAN M. Targeted business incentives and local labor markets[J]. Journal of Human Resources,2013,48(2):311-344.
- [25] BUSSO M, GREGORY J, KLINE P. Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy[J]. American Economic Review,2013,103(2):897-947.
- [27] 周天勇,张弥. 现代化的动力:对外开放推动的经济发展[J]. 财经问题研究,2009(5):3-11.
- [28] 沈鸿,向训勇. 专业化、相关多样化与企业成本加成:检验产业集聚外部性的一个新视角[J]. 经济学动态,2017(10):81-98.
- [29] 李强,陈宇琳,刘精明. 中国城镇化“推进模式”研究[J]. 中国社会科学,2012(7):82-100,204-205.



- [30] WINNICK L. Place prosperity vs. people prosperity: Welfare considerations in the geographic redistribution of economic activity [C]//Essays in urban land economics in honor of the sixty-fifth birthday of Leo Grebler. Los angeles, CA: Real Estate Program, University of California at Los Angeles, 1966:273-283.

## **A spatial test site for Reform and Open in a Dual Cycle Pattern: The origin, evolution and trends of China's development zones**

YANG Zhaoyuan<sup>1</sup>, ZHANG Xueliang<sup>2</sup>, YANG Yang<sup>2</sup>

(1. School of Business, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, P. R. China;

2. Institute for Yangtze River Delta and Yangtze River Economic Belt Development,

Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, P. R. China)

**Abstract:** Development zones are an important “institutional arrangement” in China's reform and open process, playing a leading and exemplary role in institutional transformation, market mechanism cultivation, industrial structure upgrading and driving regional economic growth, but there are many problems such as policy generalization, waste of land resources and lack of innovation. It is an important research topic to sort out the development experience and shortcomings of China's development zones over the past 30 years, and to look into their future positioning. Based on a detailed discussion of the origins, driving mechanisms, development stages, functional evolution, and problems faced by China's development zones, this paper summarizes the successful experiences of China's development zones in four aspects: institutional arrangements, comparative advantages, industrial clustering, and business environment. In the future, the development of development zones should realize the transformation from production to life, from efficiency to equity, from prosperity of land to prosperity of people, from periphery to center, from specialization to diversification, from high growth to high quality development, and from openness to domestic and international double circulation.

**Key words:** development zone; incremental reform; promising government; dual domestic and international circulation; human prosperity

(责任编辑 傅旭东)