

中国产业园区持续发展：历程、形态与逻辑*

甄杰 任浩 唐开翼

Sustainable Development of Industrial Parks in China: Process, Morphology, and Logic

ZHEN Jie, REN Hao, TANG Kaiyi

Abstract: In the past 40 years since Shekou Industrial Park was established in 1979, China's industrial parks have shouldered the historical responsibilities of opening up, innovation and reform. However, on one hand, the management of industrial parks relies on the direct experience gained over a long period of time, and on the other hand, it over-relied on the theories of business and public management, with a scientific, systematic, and specialized theoretical system for its own seriously lacking. Therefore, in the new development stage, it is necessary to sort out the development process of industrial parks and analyze the logic of the evolution of industrial parks in order to promote their development. Based on the analysis of the development process and characteristics of China's industrial parks, especially 399 national development zones, the evolution of industries, spaces and their relationships as well as the binary logics of sustainable development are clarified. The development logics are summarized as the mutual reinforcement of the state and the market and the linkage between the internal and the external factors. It is argued that institution, integration, and soft environment are the driving forces behind the sustainable development of industrial parks. The direction of further researches is pointed out in order to establish a management system for industrial parks.

Keywords: industrial park; development process; driving force; evolution form; binary logic

提要 中国产业园区自1979年蛇口工业园建立以来40余年的发展中, 肩负了对外开放、创新变革等历史重任。然而, 园区管理一方面依赖长期以来摸索出来的直接经验, 另一方面依赖企业管理、公共管理的间接理论, 缺乏科学、系统、专门的园区管理理论体系。为此, 需要在新发展阶段, 梳理园区发展历程, 分析园区持续演进的逻辑及其实现要素, 这也是推动产业园区高质量发展的重要内容。通过对中国产业园区尤其是399家国家级开发区发展历程与特征的分析, 基于产业、空间、关系三类形态的演进研究, 明确产业园区持续发展的二元逻辑, 即政府与市场结合的治理逻辑、内部与外部联动的开发逻辑, 提出制度、融合化和软环境是园区持续发展的驱动要素。为园区管理体系的建立明确进一步研究的方向。

关键词 产业园区; 发展历程; 驱动要素; 演进形态; 二元逻辑

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202201009

文章编号 1000-3363(2022)01-0066-08

作者简介

甄杰, 华东政法大学商学院, 博士, 副教授, jetzhen@163.com

任浩, 同济大学经济与管理学院, 教授, 博导

唐开翼, 同济大学经济与管理学院博士生, 通信作者, 498004307@qq.com

产业园区是指一个国家或地区在特定区域利用特定政策发展产业和科技的集聚区。根据国家或地区经济发展的需要, 产业园区以具有一定发展基础的城市为依托, 规划出实行特定政策的经济区域。政府以行政性或市场化手段, 统一开发、建设与运营, 推动形成特色化、集约型的区域产业集聚^[1]。依据园区功能, 产业园区可以划分为经济技术开发区(简称经开区)、高新技术产业开发区(简称高新区)、出口加工区、保税区、边境经济合作区、自由贸易区等, 也可以依据行政级别划分为国家级产业园区、省级产业园区、地市级产业园区等。其中, 国家级产业园区尤其是国家级经开区、国家级高新区在改革开放以来40余年的持续发展进程中作出了突出贡献。截至2021年6月底, 全国仅230家国家级经开区和169家国家级高新区所创造的GDP就超过同期全国GDP的1/5, 合计税收接近同期全国税收收入总额的1/4^①。显然, 产业园区特别是国家级经开区和高新区已经成为中国产业发展的主要平台和区域发展的重要增长极, 并将是国家实现高质量发展和双碳目标的重要组成部分。因此, 本文也主要是以这两类园区为

*国家社会科学基金项目“知识产权风险视角下企业研发联盟稳定性双契约治理机制研究”(项目编号: 17BGL099)

代表性对象展开研究。

作为既区别于企业也区别于一般公共组织的特定单位，中国产业园区持续发展的要素、形态与逻辑毫无疑问是取得上述成就的主线与根本，并在其不同发展时期表现出差异化特征。从产业园区治理模式与管理体制方面看，园区治理既与其生命周期、城镇化过程等紧密结合^[2-3]，也通过理顺园区与行政区之间的权责关系，在互补、协作关系中进行调适^[4-5]，避免陷入体制“内卷化”的境地^[6]。进一步地，从运营管理层面分析，园区在功能表现^[7]、政策演变^[8-10]、激励结构影响^[11]、智慧化转型^[12]等方面形成了相应的体系框架和发展路径。并且，在空间布局演进方面，产业园区不仅生发了纯粹空间分布模式^[13]、居住空间形成机制^[14]，而且还在制度因素下具有国土空间治理现代化重构的特征^[15]，并由此不断优化园区与产业集群、城市群的互动关系^[16]，在产城融合^[17]、产城空间扩展^[18]或重构^[19]中带动区域发展。可见，既有研究对产业园区发展过程中的治理、运营等进行了分析和阐释，为产业园区发展形态与逻辑的概括以及持续发展要素的提炼奠定了基础。鉴于此，本文在回顾产业园区改革开放40余年发展历程的基础上，系统地梳理其发展的形态与逻辑，并在这一过程中深入分析实现园区持续发展逻辑的要素，为园区高质量发展提供必要的支持。

1 产业园区持续发展的历程

中国产业园区的诞生和发展是与改革开放的进程相伴而行的^[20]。依据改革开放的推进过程尤其是在这一过程中产业园区所经历的重大历史事件与所施行的重要政策文件^[9]，可以将产业园区的发展具体划分为5个时期，即孕育期（1979—1983年）、初始培育期（1984—1991年）、高速发展期（1992—2002年）、稳定整顿期（2003—2008年）和创新发展期（2009年至今）。

1.1 孕育期（1979—1983年）

1978年党的十一届三中全会确立了改革开放的基本国策，为产业园区的建立奠定了思想基础。1978年10月9日，

交通部外事负责人袁庚提出了《关于充分利用香港招商局问题的请示》，同年10月12日，该请示得到党中央国务院主要领导批准；1979年1月31日，国务院批准设立蛇口工业区^[21]。

作为中国第一个外向型经济开发区，蛇口工业区在该时期完成了主要基础设施的建设，实行特殊政策和各项改革，提出“时间就是金钱，效率就是生命”的口号，按经济规律办事，创造了良好的投资环境。蛇口工业区初步形成了以工业为主的产业结构、以外商投资为主的企业类型、以国际市场为主的销售渠道，但没有形成主导产业，企业之间缺乏实际的业务链接。

孕育期的政策是以经济特区建设为重点的，主要涉及对外经济合作、企业注册管理、出入境人员管理等议题。其中，蛇口工业区对管理体制进行了大胆改革，建立健全了比较符合工业区实际情况的新型管理体制，进行了多项制度创新。

1.2 初始培育期（1984—1991年）

该时期产业园区主要在建设和管理方面不断摸索，遇到了较多的困难和阻碍，发展相对缓慢。1984年，中共中央、国务院召开沿海部分城市座谈会，确定进一步开放14个沿海港口城市，国务院正式批准设立中国第一个经开区即大连经济技术开发区。1988年5月，国务院批准建立北京新技术产业开发试验区，这是我国第一个国家级高新区，也是中关村科技园的前身。这一时期，新增国家级经开区15家、高新区27家、保税区3家、其他国家级开发区3家^②。

1989年，国家在上海召开全国经济技术开发区工作会议，提出以“发展工业为主，利用外资为主，出口创汇为主”的“三为主”的发展方针。在此背景下，产业园区多以食品、饮料等中低端轻工业作为主导产业，园区内企业间的产业关联度不强、沟通与合作较少。相应地，产业园区一般位于距离城区较远的郊区，且内部基本没有或仅配备少量的生活设施。

初始培育期园区发展的相关政策主要比照经济特区，普遍在税收、人才、土地、金融等方面施行各种优惠与倾斜，以便吸引国内外资本，促进产业发展和

技术进步。国家政策主题的关键词主要集中在金融支持、进出口与国际化两个方面^[9]，以积极引进先进工业项目，建立高效的管理机构，从而创造对外资有较强吸引力的“小环境”。

1.3 高速发展期（1992—2002年）

该时期中国产业园区快速膨胀，在数量和类型上都有较大提升，园区格局不断完善。1992年，邓小平同志发表“南方谈话”，掀起了对外开放和引进外资的新一轮高潮，产业园区建设也随之进入高速发展阶段。1992—2002年，新增国家级经开区39家、高新区26家、保税区20家、边境经济合作区14家、其他国家级开发区17家。截至2002年末，中国产业园区已由国家层面迅速扩展到各省、市、县及部分乡镇地区，基本形成了多层次、全方位的开放格局。

园区的产业结构在该时期得到明显优化，主导产业逐步从轻工业转向电子、化学化工、计算机信息设备、汽车、装备制造等链条较长的特色产业，并且也从生产领域逐渐扩展到服务领域和高新技术领域。园区渐次形成具有关联关系和特定功能的“核”结构，园区内企业之间也开始共享信息、市场等资源。同时，园区开始注重为员工配置居住和公共服务设施以更好地引进人才，推进园区功能向“多元化”方向发展。但是，园区仍然总体着眼于短期利益而过多地重视工业建设，呈现出产业空间建设为主、生活空间建设为辅的特征。

高速发展期国家政策的主题关键词除了金融支持、进出口与国际化之外，还主要集中在管理制度、现代服务业建设、产业集聚与结构优化、基础建设等方面^[9]。

1.4 稳定整顿期（2003—2008年）

该时期，国家为了提高产业园区发展质量对其进行了全面的清理整顿。在“十六大”提出“走新型工业化道路，改善经济增长质量和效益”的背景下，2003年，国务院连续下发了《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》《清理整顿现有各类开发区的具体标准和政策界限》等文件。2004年，国家

核减开发区规划用地面积2.49万km²,占原有规划面积的65%。这一时期,除宁波高新区晋升为国家级园区外,两类国家级产业园区的数量均没有增加。

为继续办好产业园区,提高其发展质量,国家对产业园区科学发展的指导思想做出了调整,提出了“以提高吸收外资质量为主,以发展现代制造业为主,以优化结构为主,致力于发展高新技术产业,致力于发展高附加值服务业,促进园区向多功能综合性产业区转变”的“三为主,二致力,一促进”的发展方针,开始对产业生态、社会生态与自然生态的和谐发展予以关注,体现了全面、协调、可持续的发展观。

园区基本建立了符合国际规范的管理体制,设立综合性的经济行政管理部门,拥有一批高素质的行政管理队伍,基本理顺了政企关系,形成众多为企业服务的中介机构。这一时期,园区逐渐发展成为依托主导产业与核心企业的具有鲜明特色的产业功能区。园区内产业呈现出“龙”型链式的产业布局形态,即“龙头”企业带动、“龙身”“龙尾”中小企业配套^[22]。园区开始重视规划工作,通过产业规划与空间规划引导园区有序发展,并逐步重视园区内生活空间建设与环境保护。

稳定整顿期延续了金融支持、进出口与国际化以及管理制度等方面的政策。同时,国家政策主题关键词突出了企业自主创新、高新技术与产业化等创新发展政策^[9],严格要求园区的土地利用,并开始意识到园区间合作的重要性。

1.5 创新发展期(2009年至今)

该时期产业园区不断“扩容”,步入新一轮的升级发展阶段。在国际金融危机扩散蔓延、世界经济深度衰退、中国经济受到严重冲击的背景下,新增国家级经开区175家、高新区116家、保税区76家、经济合作区4家、其他国家级开发区3家。尽管商务部2019年开始通过考核评价将连续两年落后的国家级经开区摘牌,但2021年6月,国务院办公厅仍一次性批准扩容13家国家级经开区^③。这一时期,国家深入贯彻落实科学发展观,按照“先进制造业与现代服务业并重,利用境外投资与境内投资并重,经

济发展与社会和谐并重,致力于提高发展质量和水平,致力于增强体制机制活力,促进国家级开发区向以产业为主导的多功能综合性区域转变”的“三并重、二致力、一促进”的发展要求,努力开创园区发展新局面。

具体来看,园区形成了鼓励创新创业的社会文化环境以及优良的政策环境、技术环境和市场环境,更加注重经济增长的质量和效益,引进高新技术产业、环保产业等。并且,园区日益认识到生活空间对生产空间的支撑与促进作用,大量配置为职工生活服务的住房、公共设施、基础设施,重视园区规划与城市总体规划脱节等问题^[23-24]。此外,创新发展阶段国家产业园区的政策主题除延续前几个阶段的内容外,还特别强调区域合作与协调、绿色园区建设等方面^[9]。

总体上,中国产业园区上述发展历程表现出其符合产业发展一般集聚规律的组织特征。并且,园区的政策导向也日益全面和多元化,从以经济建设为主逐渐形成经济发展、创新发展、产业合作、公共服务、社会发展等多维度并重的持续发展格局。

2 产业园区持续发展的形态演进

回顾中国产业园区发展演进的5个时期,可以看出园区围绕主导产业的发展目标,其产业形态不断演进,并逐渐形成相应的产业体系^[25]。在此过程中,政府的特殊优惠政策推动了土地、资本、劳动力等相关资源的不断整合与利用,这种以政府主导为特征的产业集聚使得中国产业园区的规模相较于其他国家偏大^[26],表现出独特的空间演进形态,并影响了知识与产业的结合^[25]。在较长一段时期内,园区内的企业都只是简单的物理空间集聚,在历经多阶段的关系演进过程之后,才最终呈现具有多种合作形式的化学集聚效果。因此,总体上看,产业园区的发展内含了产业、空间、关系等3种演进形态。

2.1 产业形态

以改革开放和经济增长为初始建设目标的产业园区将GDP的快速增长作为发展目的^[27-28]。为此,基于区域资源、

优惠政策等吸引企业入驻,以提高园区经济规模为导向,孕育期的园区基本忽视了主导产业的形成,企业间缺少产业关联,或表现为竞争关系,彼此间点式散布。这种情况一直延续到初始培育期,并且,该时期政府主导、政策驱动的特征更加明显。企业基于园区相对良好的基础设施,尤其是土地、税收、租金等方面的优惠政策,形成了向园区集聚的格局,但企业间的关联度仍然较低,且以出口加工型、劳动密集型企业为主。1992年,在新一轮对外开放的高潮下,跨国公司竞相进入产业园区,推动了园区的高速发展及其在技术、管理等方面水平的提升,逐渐形成明确的主导产业,并注重引入或培育核心企业,从而进入“聚核”的发展阶段。核心企业是赋予园区对当地及周边区域经济发挥辐射带动作用的关键主体,通过投资、创新、知识转移、品牌影响力促成了园区的产业集聚效应。在稳定调整期,产业园区注重产业结构的优化和升级,核心企业将研发中心、区域总部迁入园区,尤其是施行业务归核化战略的龙头企业,采用分工协同的方式链接配套企业入驻园区,形成纵向和横向的产业“聚链”发展形态。进入创新发展期后,产业园区的功能由经济区域向综合区域转变,园区逐渐重视职住比,丰富生活服务内容,提高产城融合水平,培育有利于企业创新的软环境。同时,企业之间的互动合作关系日益增强,并开始建立以园区为主要载体的区域创新生态系统^[29]。此时,园区内围绕核心企业形成“蜂巢型”的产业结构^[22],并与其他各种主体共同形成“聚网”的发展形态。见图1。

2.2 空间形态

产业园区的发展既涉及大尺度的区域空间演化,也呈现出其内部各类用地的空间结构、分布格局及形态特征^[18, 30]。从整体的地理空间分布格局来看,孕育期主要是蛇口出口加工区以及深圳、珠海、厦门、汕头等经济特区的设立。基于经济特区的快速发展,中国形成了从沿海到沿江,再由沿江到内陆城市的全面开放格局,并提出了建立产业园区的设想。在初始培育期,共新设42家产业园区,东、中、西部地区分别为31、6、

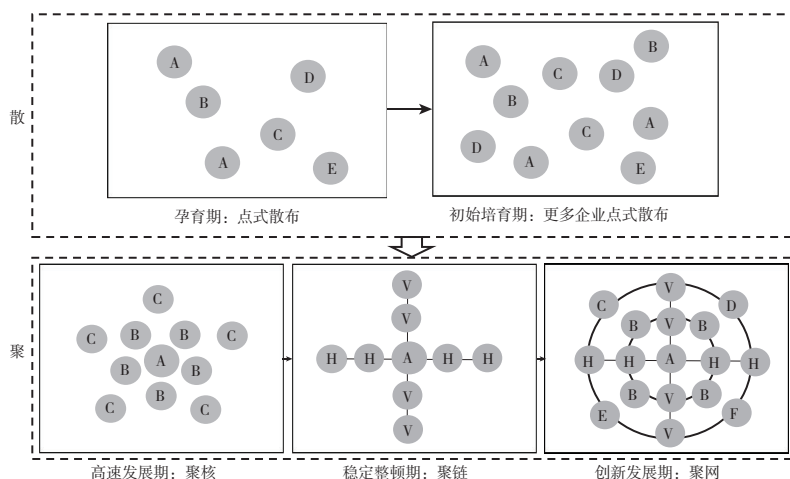


图1 园区产业形态的演进过程

Fig.1 The evolution process of industrial formation in the parks

5家；在高速发展期，共新设65家产业园区，东、中、西部地区分别为28、16、21家；在稳定整顿期，国务院对治理整顿土地市场秩序作出了一系列部署，各地停止审批设立新的产业园区和禁止扩张原有各类产业园区；在创新发展期，共新设267家产业园区，东、中、西部地区分别为123、86、58家。可见，在地理空间方面，东部地区园区数量一直占优，但同时，园区开发的重点也逐渐由东部向中西部倾斜，使得中西部地区园区增速较快，在总量上已经与东部地区平分秋色，形成了东中西部全面布局、均衡发展的局面^[31]。另外，从园区占地面积来看，产业园区在最初表现为粗放式的发展特征，一般占地面积较大。但是，由于在发展进程中园区的设立区域逐步由超大、特大城市向中小城市过渡，并且，园区发展后期，空间边界调整难度增加，集约、高效等理念影响加深，国家对各类开发区清理整改的力度也不断增大，因此，园区虽然数量在不断增多，但新增面积呈递减趋势。

产业园区与城市空间结构的演进^[32]是伴随经济空间与社会空间的功能地位进行的，经济空间的迅速构建以社会空间的完全坍塌为代价，并由于职住分离等问题使得产业园区成为“产业孤岛”^[15]或“边缘城市”^[33]。在初始培育期，园区的选址一般都位于离城区较远的郊区，只重视园区内产业空间的建设。进入高速发展期后，园区开始注重为员工配置

居住和日常的公共服务设施以吸引人才集聚，但其经济空间扩展程度仍明显高于社会空间，职住比失衡现象非常明显。在稳定整顿期，园区开始重视内部空间规划，通过产业规划与空间规划引导园区有序发展，社会空间尤其是其中的居住空间持续增加，但公共服务、商业服务等用地仍然缺乏系统的规划和调整，城市功能建设相对滞后^[18]。进入创新发展阶段后，园区逐渐从单一的经济空间向融合了社会空间的产业社区转型，开始大量配置为职工生活服务的住房、公共设施、基础设施，重视园区环境品质的提高，并在这一过程中形成新的制度动力。产业园区在发展的早期阶段进行了一定的制度创新，但基本是以优惠政策为手段来吸引企业入驻，形成园区与其他区域可以产生虹吸效应的落差性制度空间。以土地、税收、租金等为主要内容的政策优惠，促进了园区在经济空间甚至社会空间方面的拓展，但同时也产生了重复建设、同质竞争等主要问题。直至创新发展阶段，国家相关文件明确了以制度推进园区发展^④，使得园区的制度设计与优化成为实现其转型升级、创新驱动的突破口^[34]，并进一步从法制、体制、机制等3个层面深化园区的制度建设^[35]。制度的不断完善不仅从总体上驱动园区的持续高质量发展，而且将进一步改善中国地域平衡发展的格局。例如，2020年5月17日，《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》，从

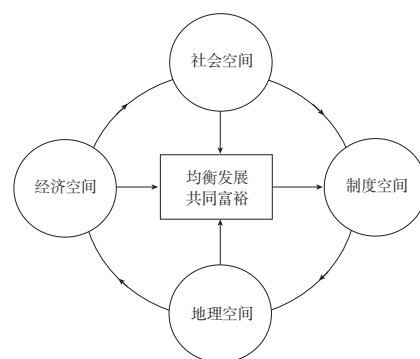


图2 产业园区空间形态演进

Fig.2 The evolution of spatial form in the parks

制度层面进一步推进西部大开发，促进东西双向开放协同并进，这将有利于产业园区在地理空间上的均衡发展，以便实现党的十九届五中全会提出的2035年“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的远景目标^⑤。见图2。

2.3 关系形态

产业园区发展进程中主要涉及园区、企业、政府等重要主体，这些主体之间的关系包括园区与企业之间的关系、园区内企业之间的关系以及园区与地方政府之间的关系，均表现出阶段性演进特征。

在园区建立的初始阶段，园区仅关注招商环节，园区内企业间只是物理空间上的毗邻关系，彼此之间没有合作的基础与意向。伴随着若干主导产业内容的确立，以及核心企业的入驻与发展，园区进入快速发展阶段，并围绕主导产业建立分园区。在招商的同时，园区开始重视安商工作，即加强产业配套与生活配套建设，提高产城融合度。此时，园区内形成了纵向与横向的链式发展，并且在园区激励政策的作用下，园区内企业出现相互采购等交易性市场合作行为。当进入创新发展阶段后，园区已经由单一功能的经济区向经济社会多重功能的综合区转变，成为产业社区或者产业新城，园区不仅优化了安商环境，而且更加重视育商。此时，园区内企业之间不仅有便利的交易合作，而且产生了更加频繁的协同合作，形成了良好的创新氛围。可见，园区发展已经由单一主体关系转向多元主体关系；园区内企业之间由松散关系转向紧密关系；园区与企业之间由外生关系转向内生关系。总

体上，各类主体渐次向多元共生关系发展。见图3。

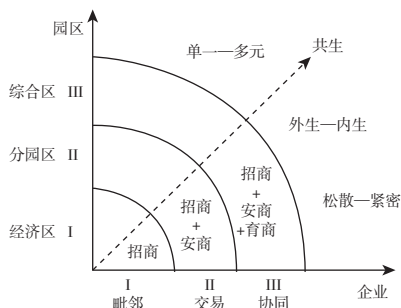


图3 产业园区关系形态演进

Fig.3 The evolution of relationship formation in the parks

3 产业园区持续发展的二元逻辑

中国产业园区的发展得益于政府所赋予的特殊权利与优势资源，在改革开放的背景下，园区向内开发资源，向外吸纳资源，形成了基于政府与市场结合、内部与外部联动的二元发展关系，产生了园区持续演进的基本逻辑。见图4。

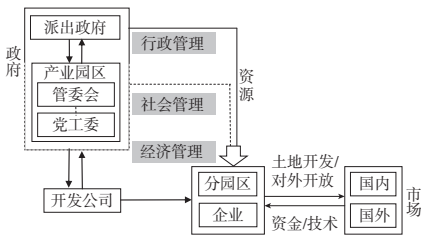


图4 产业园区发展的逻辑

Fig.4 The logic of industrial park development

3.1 政府与市场结合的治理逻辑

产业园区是中国经济改革的试验田，需要在计划经济为主的经济体制下探索市场经济的发展规律与模式。因此，产业园区的发展需要与固有体制兼容并在特殊优惠政策下完成快速积累，从而包含了政府层面的行政要素。另一方面，园区的主要任务是经济发展，需要对接市场资源，也自然包含了市场要素。在孕育期，蛇口工业区首创了产业园区的公司开发模式。开发总公司直接向园区所在地政府负责，在政府发展战略和发展规划的指导下，实行承包经营，开展基础设施建设、资金筹集、土地开发、企业管理等工作。此时，管理主体不仅要行使审批、规划等行政权限，还要以企业身份对接市场，开展资金筹集、招

商管理等工作。

在初始培育期，依据国务院相关条例，园区普遍设立党工委、管委会，以此作为地方政府的派出机关或派出机构，主要承担相应的经济管理职能，园区所属地方政府则主要承担行政管理和社会管理职能。不过，随着园区经济规模的扩大，园区管委会逐渐被赋予了相应的社会管理职能，甚至被地方政府委托了一些行政管理职能，从而促进了园区将行政要素与市场要素相结合，并借助其准政府性质来加强园区管理。总体上，园区的行政化特征比较明显，但其权限范围模糊，并会产生相应的区政冲突^[15]。

进入高速发展期后，政府的一些管理职能开始下放给园区管理机构，实行“小政府、大社会”的管理体制，园区人员精简、办事速效的特征开始显现。但是，与此相伴的是，园区社会事务的持续增加也使其治理效率受到负面影响。为此，园区与行政区开始考虑进行制度融合，以合署办公等模式承担各项管理职能。然而，园区和行政区两种体制的冲突在一定程度上削弱了园区应对市场的能力，使得园区的经济管理职能出现弱化^[15]。

为了改变这一局面，园区在稳定整顿期出现了治理模式上的两种分化趋势：一是“去行政化”的分工治理模式，即将部分行政管理职能、社会管理职能回归地方政府；二是“再行政化”的区政合一模式，即园区和行政区两块牌子、一班人马。不同治理模式的选择以园区的发展阶段、地域空间、企业数量等为依据，但在精简高效的园区管理目标方面是一致的。在创新发展期，传统管理体制的优势逐步丧失，园区开发和运营的主体越来越多元化，公私合营（PPP）等方式逐渐增多，有效地平衡了园区的公共属性和盈利诉求，推动园区进入可估值、可定价、可持续、可退出的良性框架中。

从中国产业园区的演进历程来看，政府与市场“二元非均衡”的特征主要体现在园区对行政化“有形之手”与市场化“无形之手”两者的倚重程度会有所变化，并逐渐由政府主导向政府与市场多元共治的模式发展。

3.2 内部与外部联动的开发逻辑

从产业规律来看，劳动力、资本与

技术是推动产业发展的3种基本资源，园区通过土地开发可以换取原始发展资金、引进相关技术；从实际情况来看，园区发展初期非常缺乏资金与技术，依托土地资源与劳动力优势，园区可以通过对外开放吸引资本，并通过资本的溢出效应引进技术。可见，土地开发、对外开放这两种要素的共同作用促成了中国产业园区的发展。进一步地，土地开发方式经历了从土地一、二级开发到土地一、二级与三、四级复合开发的过程，对外开放经历了从以引进来为主到引进来与走出去并举的过程，开发结果导向经历了从以数量为主到数量与质量并举的过程。

在孕育期，由于国家确立了改革开放的基本国策，园区在开发方式方面主要强调了对外开放。这一时期设立的蛇口工业园、4个经济特区与14个港口城市开启了土地开发的进程。初始培育期，国家在园区土地开发和对外开放方面都有重大举措。1988年3月9日，广州经开区出台《广州经济技术开发区土地使用权有偿出让和转让办法》，并成为法规性文件。该办法被各地园区纷纷效仿，从而搭建了产业园区巨大的融资平台，从根本上解决了园区起步发展的资金来源问题。1988年4月12日，第七届全国人大第一次会议根据中共中央的建议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，为我国实行土地使用权有偿出让确立了宪法依据。在对外开放方面，1984年的沿海部分城市座谈会拉开了建立经济技术开发区的序幕，明确了经开区利用外资、引进先进技术的重要功能。

在高速发展期，产业园区在引进外资方面迎来了大发展：一是园区利用外资的数量大幅度提高，2002年实际利用外资94.21亿美元，是1992年的10倍；二是园区引进的相关技术对推动中国工业化进程起到了难以替代的作用。并且，2001年中国加入世界贸易组织（WTO）为园区发展提供了国际机遇。在稳定整顿期，2004年全国开发区工作会议提出的“以提高吸收外资质量为主”强调了要从追求利用外资的数量向质量转变，“以优化出口结构为主”强调了要从一般地追求出口数量向提高出口产品附加值、提高高科技和服务性产品出口的比重转

变。2007年11月，商务部在北京召开全国国家级经开区座谈会，提出产业园区应进一步提高开放水平，大力推进开放型经济的发展，积极实施“走出去”战略，促进生产要素跨境流动、跨区域流动和优化配置。这是产业园区首次将“走出去”提到了战略高度，产业园区对外开放进入了引进来与走出去并重的新阶段。

在创新发展期，产业园区的土地开发价值链进一步延伸，不仅聚焦于土地一、二级开发，更延伸到招商引资、产业发展以及产业园区服务领域，不断滚动形成发展及盈利的良性循环。在该阶段，对外开放在引进来与走出去两方面都有了新的发展。在引进来方面，产业园区发展的重点从招商引资转向了招才引智，加强创新体系建设，不断加大创新投入的力度，集聚大量创新资源，产业园区创新发展能力得到显著提升。在走出去方面，产业园区成为实施“一带一路”倡议的重要载体，已与沿线国家共建一批经贸合作区、开放试验区、边境经济合作区等。

3.3 园区持续发展逻辑实现的要素

遵循园区发展逻辑，中国产业园区的持续演进得益于不同时期驱动要素的推进（图5）。其中，政府或园区制定的土地、财税等特殊优惠政策释放了园区生产力，成为园区发展的重要资源和前期建设的主要动力。同时，园区经过授权而拥有行政性管理能力：一方面，园区管理机构被赋予行政职能，一般具有与地方政府相当的行政级别或者管理者的行政级别高配；另一方面，党政领导交叉任职，从而提高决策效率和资源整合能力，使得行政权力和市场机制共同致力于园区的经济发展。同时，园区持续提高基础设施建设水平，完善“七通一平”“九通一平”等发展的硬性基础。

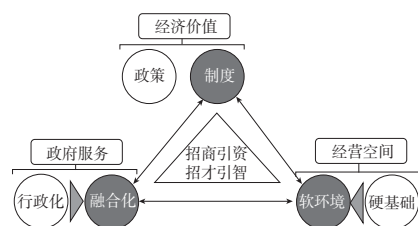


图5 产业园区持续发展逻辑实现的要素

Fig.5 Forces conducive to sustainable development of industrial parks

伴随着园区经济社会的进一步发展，各地园区在政策、基础设施等方面的差异性优势逐渐成为门槛性优势。在以政策创新促进园区发展的基础上，园区更加关注制度建设，即在园区运营中建立正式的规则体系。同时，在园区运营管理主体多元化的过程中，园区也从单纯的行政化外驱力转向为多主体融合发展的内驱力。此时，产业园区更加重视产业配套、生活服务、园区文化等为生产、生活提供保障性和改善性条件的软环境建设。

可见，在较早的园区发展历程中，政策、行政化、硬基础是推动园区发展的重要动力要素，而当前制度、融合化与软环境则形成了园区持续发展的新动力要素。需要说明的是，这两类要素虽然具有前后相继的特征，但并不是相互替代的关系，它们在经济价值、政府服务、经营空间等方面为园区持续发展共同发挥作用，并表现出在不同发展阶段具有差异化作用的二元非均衡特点。

4 进一步研究的拓展方向

一直以来，园区的管理主体无论是政府、企业，还是一些混合型组织，基本是从两个层面对园区进行管理，一是依赖长期以来摸索出来的直接经验，二是依赖企业管理、公共管理的间接理论，缺乏科学、系统、专门的园区管理理论体系。在经济发展进入“存量时代”，特别是在当前面临重大公共疫情和国际环境紧张的双重冲击下，园区的持续发展经受着经济失速、体制失活、结构失衡以及动力失强的严峻挑战，产业园区管理方式亟待从“轻管理”向“精管理”转变，否则将难以实现园区的高质量发展。未来，学者可以对园区管理进行深入研究，逐步建立起科学的园区管理体系，并从以下4个方面明确进一步研究的方向。

4.1 中国产业园区的功能、定位和战略目标

尽管本文梳理了园区发展历程中在经济、创新等方面的相关功能，并从园区形态的角度阐述了这些功能的演进，但仍然需要在新发展格局中对园区

功能进行拓展性研究。同时，本文并没有基于功能分析，在园区定位、战略目标等方面给出具体答案。然而，解决这些问题具有学术意义和现实意义，一是有助于理解园区发展的普遍性、持续性而非特定性、阶段性，二是有助于厘清创新生态系统在园区层面的内涵与结构。

4.2 市场化条件下园区多元共治的管理体制

本文指出了园区管理主体以及管理体制的相关内容，但是，基于园区多元共治的发展趋势，需要进一步在市场化主体不断介入的背景下，深入研究园区多元共治问题：一是思考在市场化条件下，如何基于多主体共生的发展导向，形成园区协同发展模式；二是分析在治理的框架下，如何完善园区管理体制、创新园区管理机制，营造多元联动、高效融合的共治氛围。

4.3 跨行政区划、跨国背景下的新型园区开放方式

跨区域合作共建已成为园区实现资源整合、优势互补、差异化发展的重要开发方式，但在园区共建后，仍存在需求不匹配、合作不协同、利益不一致等现实问题。因此，有必要在相关问题方面作进一步研究：一是如何识别园区间差异化需求并实现有效匹配；二是如何在协调合作过程中建立高效可行的协商机制；三是如何制定有效落地的利益分配机制。

4.4 园区创新生态系统的内涵与结构

本文基于对园区发展形态、逻辑的分析，阐述了园区持续发展的演进过程，然而，由于并未对园区创新生态系统作进一步的分析，因此，仍需针对园区生态构建的要求，深入分析园区在产业生态、自然生态、社会生态等方面的内涵，尤其是园区创新生态系统的结构关系。对此，建议未来研究聚焦于两个方向：一是如何构建园区创新生态系统；二是如何明确园区创新生态系统的动力要素。

注：文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

注释

- ① 任浩,甄杰,叶江峰,等.《2017中国产业园区持续发展蓝皮书》,同济大学出版社,2017年11月。目前,商务部、科技部相关园区统计数据资料缺失,但园区发展的总体态势保持稳定。
- ② 根据《中国开发区审核公告目录(2018年版)》整理。
- ③ 《国务院办公厅关于河北张家口经济开发区等13个省级开发区升级为国家级经济技术开发区的复函》(国办函[2021]64号)。
- ④ 《国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》国办发[2017]7号,在宏观层面上为讨论产业园区制度问题提供了条件。
- ⑤ 《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》2020年5月17日,2020年第15号。

参考文献 (References)

[1] 任浩,甄杰. 园区管理通论[M]. 上海人民出版社,2021. (REN Hao, ZHEN Jie. General theory of industrial park management [M]. Shanghai People's Publishing House, 2021.)

[2] 闫国庆,仲鸿生,任建雄,等. 我国开发区治理模式探索[J]. 管理世界,2006(1): 147-148. (YAN Guoqing, ZHONG Hongsheng, REN Jianxiong, et al. Exploration of governance models for development zones in China[J]. Management World, 2006(1): 147-148.)

[3] 钱振明. 城镇化发展过程中的开发区管理体制改革: 问题与对策[J]. 中国行政管理,2016(6): 1-11. (QIAN Zhenming. Reform the management system of development zones in the process of urbanization: problems and countermeasures[J]. Chinese Public Administration, 2016(6): 1-11.)

[4] 高恩新. 城市开发区治权冲突与关系调适: 以S开发区为例[J]. 甘肃行政学院学报,2020(4): 46-56. (GAO Enxin. The conflicts and adaptations of jurisdiction in urban economic development zone(EDZ): based on the SEDZ case study[J]. Journal of Gansu Administration Institute, 2020(4): 46-56.)

[5] 毕铁居. 分立、融合抑或独立: 开发区与行政区关系优化选择[J]. 现代经济探讨,2021(1): 16-21. (BI Tiejū. Separation, integration or independence: optimizing the relationship between development zone and administrative region[J]. Modern Economic Research, 2021(1): 16-21.)

[6] 孙崇明,叶继红. 转型进程中开发区管理体制何以“内卷化”? : 基于行政生态学的分析

[J]. 行政论坛,2020(1): 42-48. (SUN Chongming, YE Jihong. Why the management system of the development zone is “involved” in the process of transformation: an analysis based on administrative ecology[J]. Administrative Tribune, 2020(1): 42-48.)

[7] 王彦庆. 产业园区服务体系创新发展研究[J]. 学习与探索,2016(4): 97-100. (WANG Yanqing. Research on innovation and development of service system of industrial park[J]. Study & Exploration, 2016(4): 97-100.)

[8] 张茜,王兴平. 改革开放40年来中国开发区政策演变特征研究[J]. 城市规划学刊,2019(2): 61-67. (ZHANG Qian, WANG Xingping. The evolution characteristics of China's development zone policies in the four decades since reform and opening-up [J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 61-67.)

[9] 叶江峰,任浩,甄杰. 中国国家级产业园区30年发展政策的主题与演变[J]. 科学学研究,2015(11): 1634-1640. (YE Jiangfeng, REN Hao, ZHEN Jie. Themes and evolution of the three-decades policies of national industrial parks in China[J]. Studies in Science of Science, 2015(11): 1634-1640.)

[10] 张艳. 国家经开区与高新区的政策渊源探究及反思[J]. 城市规划学刊,2011(3): 51-57. (ZHANG Yan. Research and reflection on the policy origin of national economic development zones and high-tech zones[J]. Urban Planning Forum, 2011(3): 51-57.)

[11] 洪涛,孙煜泽,梅萍. 公共治理、激励结构与开发区可持续发展: 基于结构方程模型的个案研究[J]. 管理评论,2019(2): 252-263. (HONG Tao, SUN Yuze, MEI Ping. Public governance, incentive structure and sustainable development of special economic zone: a case study based on SEM[J]. Management Review, 2019(2): 252-263.)

[12] 陈希. 产业园区的智慧化转型及评价[J]. 科技进步与对策,2015(5): 114-118. (CHEN Xi. Assessment of the transformation of smart in China's industrial park[J]. Science & Technology Progress and Policy, 2015(5): 114-118.)

[13] 胡森林,周亮,滕堂伟,等. 中国省级以上开发区空间分布特征及影响因素[J]. 经济地理,2019,39(1): 21-28. (HU Senlin, ZHOU Liang, TENG Tangwei, et al. Spatial pattern and influencing factors of national and provincial development zones in China[J]. Economic Geography, 2019, 39(1): 21-28.)

[14] 冯健,项怡之. 开发区居住空间特征及其形成机制: 对北京经济技术开发区的调查[J]. 地理科学进展,2017(1): 99-111. (FENG Jian, XIANG Yizhi. Characteristics of resi-

dential space of development zone and formation mechanism: an investigation of Beijing economic-technological development area[J]. Progress in Geography, 2017(1): 99-111.)

[15] 曹姝君,罗小龙,王春程. 开发区空间演进的制度解释[J]. 城市问题,2018(5): 79-84. (CAO Shujun, LUO Xiaolong, WANG Chuncheng. Institutional explanation of spatial evolution in development zone[J]. Urban Problems, 2018(5): 79-84.)

[16] 唐承丽,吴艳,周国华. 城市群、产业集群与开发区互动发展研究: 以长株潭城市群为例[J]. 地理研究,2018(2): 292-306. (TANG Chengli, WU Yan, ZHOU Guohua. Interactive development of urban agglomeration, industrial cluster and development zone: a case study of Chang-Zhu-Tan urban agglomeration[J]. Geographical Research, 2018(2): 292-306.)

[17] 崔秉亮,夏南凯. 城市产业新区空间发展的特征及启示: 基于武汉市的实证研究[J]. 城市规划学刊,2021(5): 83-91. (CUI Bingliang, XIA Nankai. Spatial development pattern of urban new industrial districts and its implications: an empirical research based on Wuhan city[J]. Urban Planning Forum, 2021(5): 83-91.)

[18] 陈妤凡,王开泳. 北京经济技术开发区产城空间的演化及其影响因素[J]. 城市问题,2019(5): 46-54. (CHEN Yufan, WANG Kaiyong. Evolution of production-city space in Beijing economic and technological development zone and its influencing factors[J]. Urban Problems, 2019(5): 46-54.)

[19] 杨东峰. 周边整合·形态调适·场所再造的空间重构策略: 以天津市开发区为例[J]. 城市规划学刊,2007(3): 76-80. (YANG Dongfeng. Spatial reconstruction strategy of peripheral integration, morphological adjustment and site reconstruction: a case study of Tianjin Development Zone[J]. Urban Planning Forum, 2007(3): 76-80.)

[20] 任浩. 园区不惑: 中国产业园区改革开放40年进程[M]. 上海人民出版社,2018. (REN Hao. Park no doubt: 40 years of reform and opening up in China's industrial parks[M]. Shanghai People's Publishing House, 2018.)

[21] 涂俏. 袁庚传[M]. 作家出版社,2008. (TU Qiao. YUAN Geng biography[M]. The Writers Publishing House, 2008.)

[22] 龚绍东. 区域工业空间布局和产业组织结构形态的演进与创新[J]. 区域经济评论,2014(2): 23-28. (GONG Shaodong. Evolution and innovation of regional industrial spatial layout and industrial organization structure[J]. Regional Economic Review, 2014(2): 23-28.)

[23] 林家彬. 推进城镇化健康发展的城市规划[J]. 城市规划学刊,2013(6): 4-9. (LIN Jia-

- bin. Promoting urban planning for the healthy development of urbanization[J]. Urban Planning Forum, 2013(6): 4-9.)
- [24] 陈宏胜, 王兴平, 夏菁. 供给侧改革背景下传统开发区社会化转型的理念、内涵与路径[J]. 城市规划学刊, 2016(5): 66-72. (CHEN Hongsheng, WANG Xingping, XIA Jing. The concept, connotation and path of transformation of traditional development zones in a background of supply-side reform[J]. Urban Planning Forum, 2016(5): 66-72.)
- [25] 周伟林, 周雨潇, 柯淑强. 基于开发区形成、发展、转型内在逻辑的综述[J]. 城市发展研究, 2017(1): 9-17. (ZHOU Weilin, ZHOU Yuxiao, KE Shuqiang. A literature review based on the internal logical of the establishment, development and transformation of the development zones[J]. Urban Development Studies, 2017(1): 9-17.)
- [26] YEUNG Y, LEE J, KEE G. China's special economic zones at 30[J]. Eurasian Geography and Economics, 2009, 50(2): 222-240.
- [27] 林汉川. 高新技术开发区建设的理论思考[J]. 中国社会科学, 1995(4): 43-53. (LIN Hanchuan. Theoretical thinking on the construction of high-tech development zone[J]. Social Sciences in China, 1995(4): 43-53.)
- [28] ALDER S, SHAO L, ZILIBOTTI F. Economic reforms and industrial policy in a panel of Chinese cities[M]. Ssrn Electronic Journal, 2013.
- [28] 唐开翼, 欧阳娟, 甄杰, 等. 区域创新生态系统如何驱动创新绩效?: 基于31个省市的模糊集定性比较分析[J]. 科学学与科学技术管理, 2021(7): 53-72. (TANG Kaiyi, OUYANG Juan, ZHEN Jie, et al. How does regional innovation ecosystem drive innovation performance?: a fuzzy set qualitative comparative analysis based on 31 provinces[J]. Science of Science and Management of S. & T., 2021(7): 53-72.)
- [30] 魏伟, 夏俊楠, 洪梦瑶, 等. 1980-2018年长江经济带主体功能空间演化研究[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 28-35. (WEI Wei, XIA Junnan, HONG Mengyao, et al. The evolution of "Three-Zone Space" in the Yangtze River Economic Belt under major functional zoning strategy from 1980 to 2018[J]. Urban Planning Forum, 2021(3): 28-35.)
- [31] 焦贝贝, 张治河, 肖新军, 等. 中国开发区发展阶段与时空分布特征研究[J]. 科研管理, 2018(10): 50-60. (JIAO Beibei, ZHANG Zhihe, XIAO Xinjun, et al. A study of the development phase and spatial-temporal patterns of China's development zones[J]. Science Research Management, 2018(10): 50-60)
- [32] 张晓平, 刘卫东. 开发区与我国城市空间结构演进及其动力机制[J]. 地理科学, 2003(2): 142-149. (ZHANG Xiaoping, LIU Weidong. Role of development areas in urban spatial changes in China: types and dynamics[J]. Scientia Geographica Sinica, 2003(2): 142-149.)
- [33] 程慧, 刘玉亭, 何深静. 开发区导向的中国特色“边缘城市”的发展[J]. 城市规划学刊, 2012(6): 50-57. (CHENG Hui, LIU Yuting, HE Shenjing. Development zone oriented "edge city" development with Chinese characteristics[J]. Urban Planning Forum, 2012(6): 50-57.)
- [34] 赵民, 王启轩. 我国“开发区”的缘起、演进及新时代的治理策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 28-36. (ZHAO Min, WANG Qixuan. On the origin, evolution and transformation of the development zones in China: perspectives and new agendas[J]. Urban Planning Forum, 2021(6): 28-36.)
- [35] 任浩, 甄杰, 叶江峰, 等. 2017中国产业园区持续发展蓝皮书[M]. 同济大学出版社, 2017. (REN Hao, ZHEN Jie, YE Jiangfeng, et al. 2017 Blue book on sustainable development of China industrial parks[M]. Tongji University Press, 2017.)

修回: 2022-01