

尺度重构视角下开发区整合转型机制研究

——以江苏省为例

杨凌凡 罗小龙 唐蜜 顾宗倪 刘晓曼¹

(南京大学 建筑与城市规划学院, 中国江苏 南京 210093)

【摘要】: 1984 年以来, 开发区成为我国优化城市要素组织的尺度工具。基于尺度重构理论, 以江苏省开发区整合转型为研究对象, 借助统计案例研究与访谈调研, 通过“领域空间—权力层级—治理结构”三个基本维度, 构建开发区尺度重构分析框架。研究指出: (1) 开发区尺度重构以特定范围内资源要素组织的优化为主线, 通过领域空间的构建形成加速要素活动的平台。根据规模工业化、新城化、产业转型等不同时期发展需求, 经历了多区合一、区政合一、平台融合三个阶段。(2) 开发区通过权力关系重构, 在特定尺度形成对于领域与资源的调控能力, 包括权力层级重构与治理结构重构两个方面, 经历了托管型、合署型、平台型三个阶段的发展过程。研究也立足开发区尺度重构历程, 探讨中国城市尺度动态的规律。

【关键词】: 开发区 整合 转型 尺度重构 江苏省

【中图分类号】: K901.4 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1000-8462 (2022) 06-0033-12

1980 年代以来, 开发区成为我国政府引导国际盈余资本进入本地循环、促进城市发展的制度工具, 通过新尺度空间的构建容纳特定经济社会要素活动, 推动我国城市形成以企业家城市 (State Entrepreneurialism)、转型制度 (Transitional Institutions)、演化城市化 (Developmental Urbanization) 为特征的演进脉络^[1,2]。至 2018 年, 全国共建成省级以上开发区 2543 个, 其中国家级 552 个, 包含经济技术开发区、高新区、海关特殊监管区等类别, 形成服务不同发展任务、集中城市发展资源、行使高效管制手段的城市新增长极。

开发区是中国城市尺度动态的缩影, 体现后福特时期政府推动城市发展的基本策略。1970 年代西方人文地理学兴起“尺度”研究, 关注社会空间中权力关系与层级的转换与重组^[3]。政府通过尺度重构 (Rescaling) 在不同层级对空间与权力再建构, 形成对城市发展的调节与干预^[4]。全球化背景下, 国家、省 (州)、市 (县) 等传统行政等级被不断解构, 政府通过构建新的尺度层级, 将人流、商品流、资金流和信息流“附着”于特定地理空间并最大化利用^[5]。近年来, 我国政治地理学尺度研究集中在区域层面, 应用于国家级新区、城市一区域、城际合作空间等实证。如马学广等参考 Jessop 的“TPSN”分析框架, 从领域、尺度、网络 3 个维度探讨城际合作空间多尺度主体参与的结构特征与尺度间互动关系^[6]; 张衔春等构建了基于事权与财权相匹配的城市一区域治理尺度重构框架^[7,8]; 殷洁、晁恒等研究了国家级新区的治理尺度^[4,9,10]。这些研究从权力层级、治理结构、领域空间等方面丰富了尺度重构理论, 形成我国尺度重构研究的基本维度。

但是, 大型城市空间项目的长期运作可能不仅仅是一个区域层面的再尺度化过程。既有研究指出, 区域尺度重构研究的核心

¹**作者简介:** 杨凌凡 (1993—), 男, 江苏徐州人, 博士研究生, 研究方向为城乡规划与治理。E-mail:ylyf4701244@vip.qq.com; 罗小龙 (1977—), 男, 陕西西安人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为城乡规划与治理。E-mail:xluo@nju.edu.cn; **基金项目:** 国家自然科学基金项目 (41471133)

是资源与权力在不同层级或行政区间间的调配^[7,11]，以协调政府间利益格局，形成新的权力关系；而在城市层面，尺度重构的核心则是优化要素与权力组织的方式，形成面向特定经济社会要素活动的平台。近年来，很少研究涉及城市本位的尺度重构研究。另外，尺度重构被视为对广泛经济结构调整的回应，是一个动态过程。当前研究更关注尺度空间的构建，即一次性的安排与协调，有待从演化视角深入与完善。

因此，开发区尺度重构研究有利于丰富当前尺度理论在城市层面的演绎。开发区作为我国城市对接全球生产网络的转型制度，逐渐被城市政府采用，成为推动发展的灵活与创造性工具^[12,13]，是研究的合宜样本。已有多个文献流关注开发区转型问题，如基于空间生产理论探讨开发区的阶段性政治经济特征^[14,15,16]，从政府创业视角定义开发区的“三次创业”^[17,18]，基于产业升级的开发区政策生命周期研究^[19,20]等。既有研究遵循沿革地理学方法，通过转型政策结合主观经验划分研究时段。本文阶段划分的依据是开发区三轮官方整合运动。江苏省开发区整合由中央到地方政府共同推动，从1993年国务院出台《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》到1997年国务院暂停批准非农用途耕地转换是第一轮整合运动^[21]，以应对开发区失控的数量^[22]；2003年《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》出台，在“二次创业”背景下，其技术重点在控制数量基础上纳入区政合一；至2016年4月，国家六部委下发《关于开展开发区审核公告目录修订工作的通知》，第三轮开发区整合进入试点阶段，目标是产业转型。本文基于江苏省开发区转型的统计案例研究与访谈调研，构建开发区尺度重构的分析框架，并为我国开发区转型与城市发展的方向性问题提供参考。

1 理论回顾与开发区尺度重构逻辑框架

1.1 理论回顾：尺度重构研究进展与问题提出

城市是具有独立事权与财权的行政管辖区，也是城市化的实体空间^[23]。1949—1978年，中国实行以垂直管理、资源统配为特征的计划经济体制，中央垄断投资、生产与分配^[24]，城市只是生产资料分配体系中的层级，权力与规模被严格控制^[25]。1980年代初经济体制改革后，借助“财政承包制”与“分税制”（1994年）改革，中央政府将事权与财权下放到城市政府手中，城市官员需要平衡自己的预算，并完成促进经济增长的任务^[12]以获得晋升。形成了“中国联邦主义”^[26]与城市间的逐底竞争（*racetothebottom*）^[7]。在学术界和政界的支持下，开发区成为城市政府推动经济发展、获得竞争优势的必备战略，在吸引FDI、争取优惠政策、促进增长中体现出效率^[27]。Ong指出，民族国家对全球化的回应是创造政治和经济例外空间^[28]。相较于早期刚性和复杂的行政区划调整，城市政府更愿意通过灵活和创造性的开发区建设推动城市空间的重新组合，并成为中国城市对接全球生产网络的触媒^[13]。而尺度重构理论为理解以开发区为导向的我国城市空间动态提供了理论视角。

“尺度”（Scale）并非单一学科变量，其作为比较规模的相对概念几乎贯穿了测绘制图学与建筑学的理论与实践。人文地理学的“尺度”概念的出现受1970年代新马克思主义的影响，“尺度”被认为是在特定空间构建的社会关系^[7]，是对不同范围的地理空间和不同层级的权力进行划分、组合和再现，并形成等级化认识^[5]，其产物是综合权力、制度、关系、边界等政治要素与物理特征的尺度空间^[29]。1970年代后，从Castells^[30]、Taylor^[31]、Smith^[32]、Brenner^[33]、Cox^[34,35]等学者的讨论出发，一些学者指出尺度理论已经历了前建构主义、政治经济学的结构主义、后结构主义和对后结构主义批判反思的综合建构等发展阶段^[36]，被应用于城市管制、资源开发、社会抗争等问题的讨论，其研究领域也逐渐拓展到“国家—区域—城市—社区—一家—一人”的多元范畴。相关综述研究已非常全面，本文不再展开^[37]。研究指出，借鉴Cox、Moore和MacKinnon等人尺度政治研究与尺度研究路径的分类，可以将尺度研究分为两类^[37,38,39,40]：①以尺度建构为关注点。以Brenner“新国家空间”理论为代表，强调“国家、区域和城市尺度上，尺度等级和尺度间关系的广泛重新校准”，通过构建新的尺度层级或形成新的尺度关系，使权力与控制力在地理尺度上再建构^[41,42]。②以行动者关系与行动策略为关注点。国内尺度研究的“尺度政治”（Politics of Scale; Scalar Politics）概念常指代此类型并与前者区分。更倾向于行动者在纵向与横向两个维度互动关系，是行动者围绕尺度重构的政治博弈（Bargaining）和活动策略^[5]。相较于后福特时期西方新自由主义对于市场与市民地位的关注，政府权力被视为我国尺度研究的重点^[43,44,45]。

根据开发区转型的主要脉络，本文的侧重点聚焦尺度重构。如引言所论，当前我国尺度重构研究聚焦区域尺度。如张衍春^[7]构建了区域治理的尺度重构框架，指出区域治理是“经济困境下的新区域项目—区域项目的治理困境—省市尺度关系动态调整的弹性应对”的发展过程；马学广等参考 Jessop 提出的“TPSN”分析框架，研究城际合作园区、海外合作园区等案例，探讨社会空间演变中领域、网络与尺度等不同维度之间的相互关系^[6]。区域尺度重组研究主要关注要素与权力在不同层级的调配^[7]，而城市层面尺度重组则更加关注空间与权力的组织，形成与发展目标相匹配的要素组织方式，目前这一领域的探讨仍较为不足，对于城市空间中空间与权力组织关系的形成、特征及其发展规律需要进一步探讨。开发区是改革开放以来我国优化城市要素与权力组织的手段，其转型发展以寻求最优要素组织方式为准绳，是我国地方城市尺度动态的缩影，为本文提供了良好的研究样本。

1.2 开发区尺度重构逻辑框架：中国城市尺度动态的缩影

1984 年后，我国城市对接全球化的关键经验是，通过“生产”新尺度，形成促进盈余资本进入生产循环的物质环境与制度环境^[3, 17, 42]。研究指出，经过 40 年发展，开发区已成为城市最具活力的增长空间，通过构建“孤立”于既有环境并为企业提供“特殊条件”的例外空间，刺激产业发展、创新和竞争^[46]。学界进一步发现，1980 年代后，中国开发区逐渐演变出更具现代化的内生逻辑，其战略重点从产业封闭发展转向城市制度演化、产业发展、土地利用之间的复杂相互作用^[47, 48, 49]，并从空间生产、政策生命周期、政府创业、土地再开发等视角构建了开发区转型的理论框架^[14, 15, 16, 17, 18, 19, 20]，但忽视对开发区“制度—空间”互动的详实理解。本文以此构建开发区尺度重构理论框架（图 1）。开发区尺度重构的主线是通过物质空间与权力关系重构，与特定要素活动需求相匹配并推动要素组织优化，在不同时期推动城市持续发展。

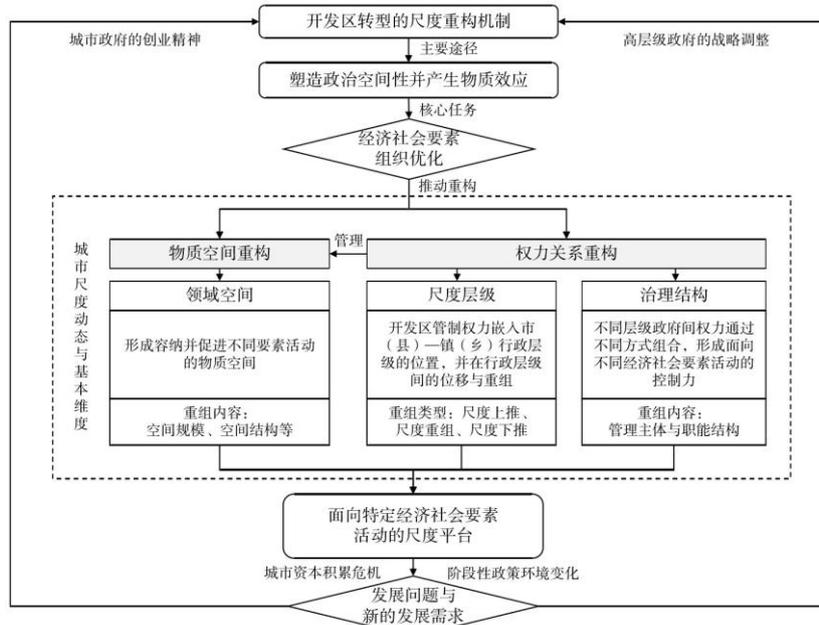


图 1 开发区尺度重构逻辑框架

1.2.1 开发区尺度重构的基本维度

1984 年后，中国城市政府的权力组织经历了显著的变迁，体现在行政区与功能区的“双轨制”^[13]。相较于早期刚性复杂的行政区划调整^[3]，城市政府诉诸于功能区（以开发区为代表）的弹性重构，对一个或多个基层行政区权力进行再组织与层级跃迁，并借助优惠政策与高效管制手段，推动产业聚集与土地集中管理，作为施行主动发展战略的工具。

开发区是城市功能区战略的核心，其重构过程包含三个基本维度。一是领域空间重构。领域是尺度空间的度量性与所属权关系，对行政区划边界进行换分，形成容纳特定要素活动的例外空间。当前文献中，领域重构与尺度重构也常被视为社会空间转型的两个方面，但尺度研究也常将领域空间实体视为尺度空间度量性的准绳。在开发区发展中，领域重构是开发区转型与尺度转换的关键策略，因此，本文将领域空间重构纳入开发区尺度重构框架中。在城市尺度上，领域空间重构的重点超越区域研究中强调的范围边界，具体到承载要素活动的空间结构。二是权力层级重构。开发区的权力层级位于传统市（县）—镇（乡）两级间的“不存在”位置。从区—市（县）关系来看，开发区是由城市政府管理的副城市级尺度；从区—镇（乡）关系来看，开发区是将范围内原有乡镇权力上推形成的超镇级尺度；此外，开发区被中央与省级政府赋予超越城市的财权与事权，在一些研究中被称为次国家级尺度^[12]。开发区权力层级重构指开发区权力在不同层级间位移或重组。三是治理结构重构。不同层级政府间权力通过不同方式组合，共同形成开发区管理主体与职能结构，形成面向不同要素活动的控制力^[29]。官方文件中，上述过程被称为“划定一个区域、给予一揽子政策、形成一套班子”。尺度重构的目标是形成城市资本积累的新秩序。

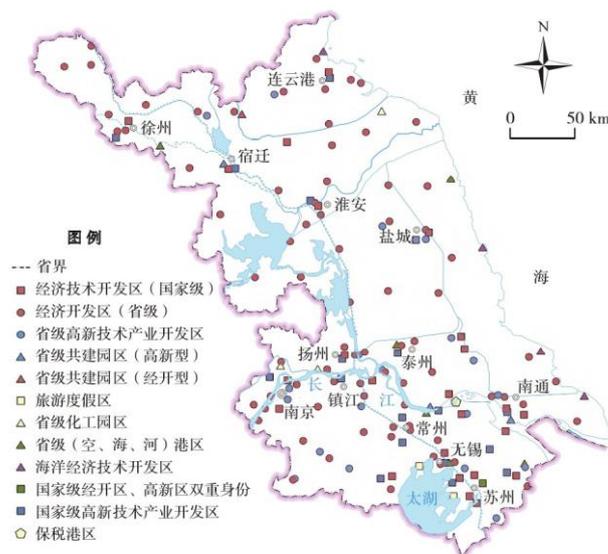
1.2.2 开发区尺度重构的演进逻辑

1984年后，开发区转型重构是一个危机导向与需求导向的动态修复过程。在全球生产网络变迁与我国阶段性政策环境下，开发区不可避免地面临新的问题或更高的发展需求^[32,33]，如局部发展资源不足、治理摩擦、土地资源浪费、新产业发展任务等。因此1993年后，开发区在国务院主持下经历了三次整合运动。实际上，开发区作为我国试验区域主义的产物，是具弹性的增长空间，其基本逻辑是试验—总结—推广—更正—再推广。因此，开发区的演进逻辑可以总结为三个步骤：①经济转型以来的分权化进程中，政府通过开发区的尺度构建以推动城市发展；②随着宏观环境发展与自身负效应积累，开发区出现发展问题与治理矛盾；③政府通过构建新的权力关系并产生物质空间效应，以破除城市发展中的瓶颈，并与新的要素活动调控目标相匹配。

2 研究区域与方法

2.1 研究区域概况

本文以江苏省省级以上开发区为统计研究案例。江苏省位于长江下游，下辖13个地级及以上城市，在开发区转型发展处于前沿位置。2019年，全省共建成省级以上开发区158个，占全省10%的陆地面积，累计创造全省51%和55%的经济总量和公共预算收入，完成全省60%的工业增加值和80%的进出口总额，呈现头部聚集、南北差异、全域分布特征（图2）。



注：数据来源于《江苏年鉴2019》。

图2 2019年江苏省省级以上开发区分布情况

2.2 研究方法

本研究的实证数据是通过实地调研，与地方管理部门面对面访谈，以及参与相关规划和政策研究获取的第一手数据。为了获得口述历史 (Oral History) 数据与文字材料，实地调研于2020年8月开始，对近100名国家级/省级开发区主要负责人、40余名南京、苏州、无锡、徐州等地官员进行了采访，包括土地、规划、商务、工业等部门的领导人和高级职员，市政府、园区管委会的领导人，还包括数十名重要的园区企业家。二手资料和数据主要来自政府相关法规、文件、统计数据。

3 开发区转型目的：领域空间重构推动要素组织优化

Kurtz 认为，尺度是“塑造政治空间性并产生物质效应”的手段^[50]。政府通过推动物质空间重构形成面向不同要素活动的平台，匹配不同时期要素活动方式。因此，江苏省开发区整合转型首先是应对不同性质要素活动的领域空间重构过程，分为多区合一、区政合一和平台融合三个阶段 (图3)。

3.1 多区合一：面向规模工业化的再尺度化过程 (1993—2000年)

领域空间形成于实际需要，其形态由围绕要素活动的复杂行动者构建^[3]。1984年后，中央政府通过开发区将权力进一步下放到城市，成为城市间竞争的新奇战略。首批14个经济技术开发区建立到1990年浦东开发，江苏省沿海、沿江外向窗口逐步成熟，地方自筹开发区政策松口使各级政府开始活跃，特别是县镇村政府异军突起，成为工业化的主导力量。“浦东开发时，苏锡常县、镇甚至村政府团队纷纷驻沪组织或参加企业恳谈会，很多地区甚至抛开省、市直接去日韩牵引合作，‘苏南模式’走上历史舞台” (受访人A)，一个例子是1992年昆山自费筹建的国家级经开区。在1991—1994年建立的10个国家级与48个省级开发区的基础上，乡镇政府建立了近6000个自筹工业园^[51]，部分地区甚至出现“一村一园”现象，大量外资和港澳台资金为工业发展注入活力 (图4)。

制度优势¹使开发区成为创业政府推动外资落户 (通过“三来一补”²) 与聚集生产的主要途径。但开发区的领域形式随着基层政府的创业意识而被大量复制以强化竞争优势，盲目性使之逐渐与发展目标脱轨。“无序竞争与产业高度重合使当时的园区很像为达成考核任务的工具，更谈不上产业的聚集效应” (受访人B)，引发了“小、散、弱”的发展乱象和“圈而不建”的地产投机，学术界称之为“开发区热”。因此，1993年后，国家出台“多区合一”政策，推动开发区转型，旨在通过整合乡镇工业园推动规模工业化。在国务院园区清退与非农业用途的耕地转换政策指导下，市级以下非法、低效园区集中摘牌合并，从1km²左右的零星产业“孤岛”转变为从事出口加工的专业化、规模化联合开发区，形成以规模产业发展为导向的空间组织，集中连片、封闭生产并与周边乡镇保持界限 (图3)。

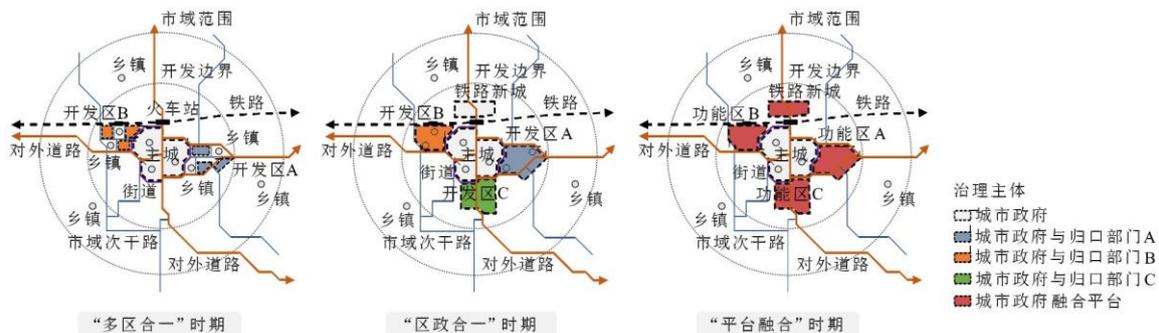
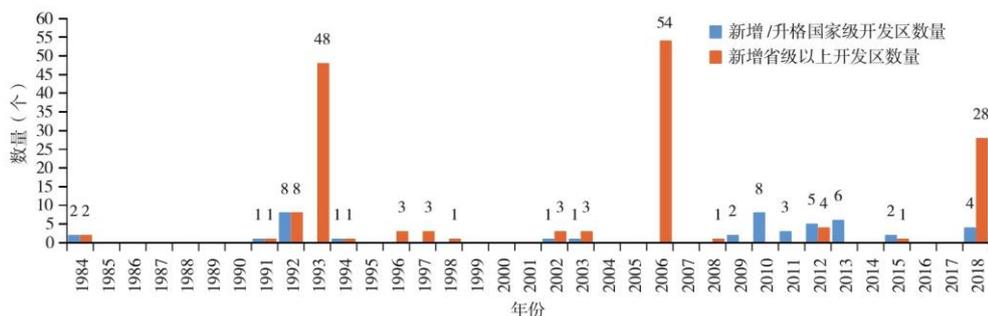


图 3 开发区三轮整合的领域空间重构示意图



注：数据来源于江苏开发区年鉴。

图 4 江苏省省级以上开发区建成情况

3.2 区政合一：面向新城化的再尺度化过程（2001—2015 年）

2001 年后，“二次创业”与新一轮整合政策提出，开发区政策重点转向地理相近范围内园区与行政区的整合。“区政合一”源自 21 世纪初期国内资本积累的两个基本现状：①园区规模的再次扩张。据本研究团队统计，2011 年底，开发区规划面积接近 11000km²，是全省城市建成面积 3872km² 的 3 倍，陆地面积的 10.25%；园均 85km²，是 2000 年前启动面积的 12 倍。园区吞没乡镇周边农耕地，“乡镇与园区犬牙交错、叠合，带来产城二元发展目标的冲突与极大的管理负担”（受访人 C）。②“入世”后，开发区失去了对海外投资者的特殊优惠地位^[47, 48]。开发区通过“区政合一”向产业新城的转变有利于借助产业溢出推动就地城镇化的快速发展，继而扩大生产规模与国内消费市场，克服对出口加工的依赖。因此，区政合一成为中央到地方开发区政策的重点。据笔者统计，至 2015 年，江苏 127 个省级以上开发区中，绝大多数把新城与区政合一纳入规划目标。

从工业区到产业新城，地方政府推动开发区领域空间重构以解决产城二元的空间治理问题与出口加工产业的发展瓶颈，开发区一方面提供优质城市服务设施与居住空间推动人口城市化，另一方面则通过城市人口聚集扩大生产规模与国内消费市场。“区政合一”推动开发区与乡、镇、区级行政区的地理融合、部门融合，使开发区成为社会活动与经济活动相均衡的综合功能区，扁平封闭的工业空间也逐步向开放化、多中心、组团化的产业新城空间发展^[15]（图 3）。

3.3 平台融合：面向产业升级的再尺度化进程（2016 年至今）

尺度的空间性存在于具体的历史情景中，也在外部影响下不断变革。2016 年后，全球产业争端加剧，产业转型成为开发区的紧迫任务。科技集群发展的区域化特征使得乡镇与原有开发区尺度的要素组织水平不再满足需要，城市作为科技生产的基本单元被纳入区域产业竞合体系，各级政府开始推动开发区资源与发展权向城市政府集中。官方文件中，“平台融合”被称为“一县一区、一区多园”^{3, 4}的整合方案，在地方实施中则体现出多样性。2017 年江苏省《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》指出，城市政府要积极探索建立开发区统一协调机制，形成各具特色、差异化的开发区发展格局，包括经开区、高新区、海洋开发区等在内的归口政策园区，以及更多由不同地方部门管理的开发区。例如苏南某地，“有 37 个具有独立运营身份的园区，这些园区在招商、土地配额等方面逐底竞争且缺乏协调，最终限制了区域竞争力。我们在寻求整合方案”（一位受访的开发区负责人 D）。而在此基础上，据我们不完全统计，截至 2018 年，超过半数的江苏省县（区）级行政单位存在 2 个以上（一级）开发区。

因此，“平台融合”虽然在不同地区尚处于不同的发展阶段，但主线都是形成城市统一的开发运营平台，以集中城市发展资源、推动产业升级。从领域空间重构的具体内容来看，存在刚性弹性两种模式。刚性重构将市域开发区整合为新园区，园区领

域边界与空间结构发生根本性变化；弹性重构通过构建市域统一运营平台（投资公司）或围绕一家成熟运营平台，推动市域开发运营权力集中，不一味强调物理空间的整合，近年来受到一些苏南地区政府的青睐，原开发区逐渐成为面向城市差异化发展目标的功能板块（图3）。

4 开发区转型策略：权力关系重构推动领域空间演变

权力关系是围绕领域空间重构形成的、促进要素组织优化的治理方式，其演变包含权力层级重构与关系结构重构两个方面。调研中发现，在开发区三次转型中，地方政府形成了3种典型的权力关系，即托管型权力关系、合署型权力关系、平台型权力关系。

4.1 托管型权力关系：分散经济权力的集中治理

4.1.1 权力层级上推

经济体制改革后，通过权力下放推动基层权力跃迁是开发区建设的关键，在塑造城市空间中起到构成性作用^[44]。托管型权力关系形成于1993年后的“多区合一”时期，城市政府通过尺度上推，在更高层级组建新的经济权力关系，以集中管理分散的乡镇经济权力，并对乡镇的土地、劳力、资金等资源进行统一调配，社会权力从园区剥离由乡镇代理。其结果是，园区脱离乡镇领域成为高尺度赋权的经济空间，形成国家、省政府、城市政府的政策赋权共同构建的副城市级新尺度，在推动工业规模化发展中展现出效率。例如1995年，新吴区在整合硕放、旺庄的高新区与星洲工业园基础上建立年经济增长率超过30%，成为集成电路、生物医药等多类关键产业的国家级创新示范区。

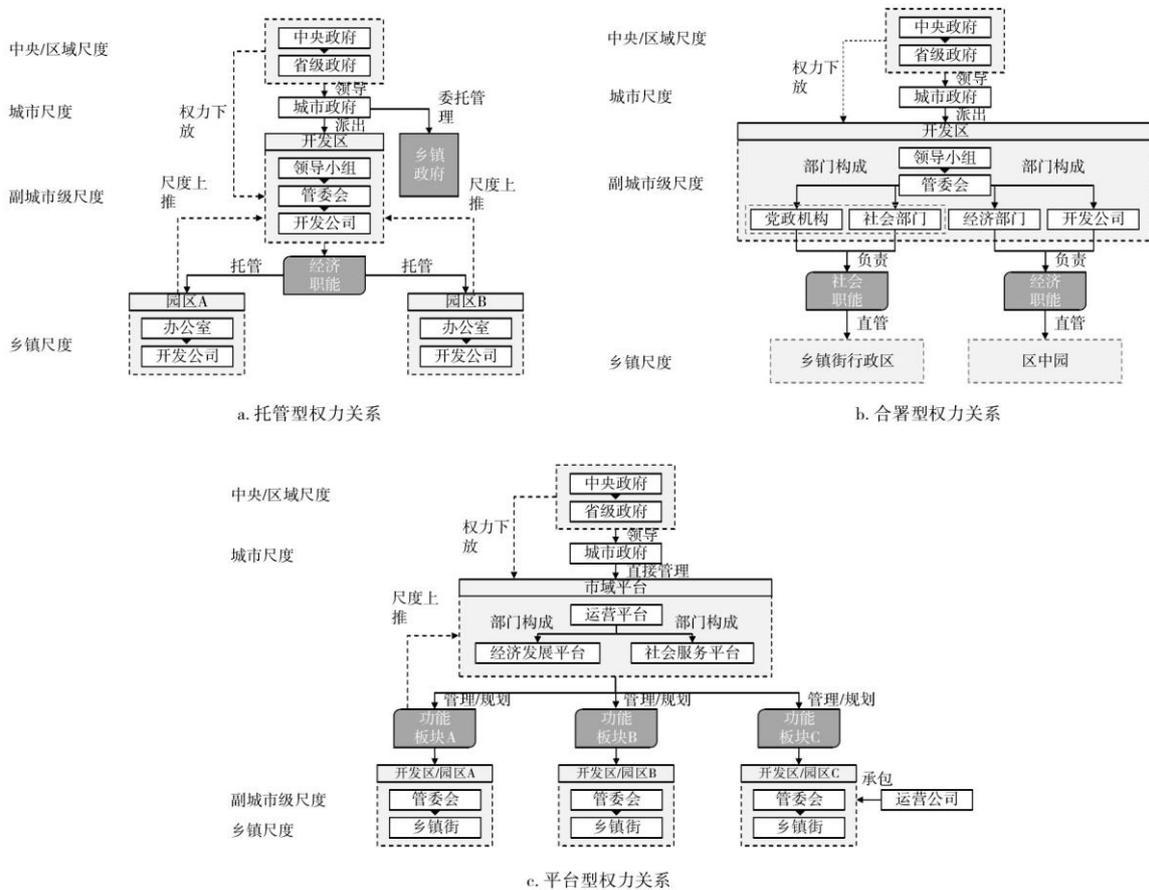


图 5 开发区三种权力关系结构示意图

4.1.2 治理结构调整

从治理结构来看，20 世纪末开发区职能机构主要围绕分散产业活动的统一管理，形成以管委会为核心的专管模式，并出现以“区中园”为基本单位、层层托管的治理结构（图 5a）。基层乡镇的人事被纳入“一室三局”⁵的精简机构统一管理，封闭行使招商、经济管理、规划建设等经济权限。尺度重构是行动者协调并共同构建新权力关系的过程，“多区合一”以权力上推为主线，但原有乡镇企业、劳动力、社会关系具有地方根植性，乡镇政府仍在“区中园”中设立办公室并分享经济权力，如这一时期一些地区“经济指标分成办法”一般将开发区企业 60% 税收收入与 3% 注册金分享给乡镇街道。可见，托管式治理尺度是依托地方的不完全的尺度重构模式。如早期南京经开区，企业分布在栖霞区新港、龙潭、西岗、液晶谷 4 个片区内，总部位于新港片区；徐州经开区的企业分布在鼓楼区、云龙区、贾汪区、铜山区 4 个行政区划，骨干企业徐州重工位于贾汪区，而总部则位于云龙区。不强调一味集中的托管式治理在推动产业聚集过程中体现出较强的适宜性。

4.2 合署型权力关系：区政二元权力的融合治理

4.2.1 权力层级重组

早期托管型权力关系由经济权力主导，经济与社会权力剥离并“双轨”运行，但是经济权力与乡镇间关系如何协调却缺少安排，最终形成区镇间的治理摩擦。2001 年后，“区政合一”推动经济与社会权力的融合，开发区逐渐形成乡镇政府与园区共同办公的合署型治理。正如王丰龙等所指出，尺度重构未必一定是层级位移，核心是寻求最优要素组织的空间方法^[6]。“区政合一”的技术重点是二元权力的融合，相较于“多区合一”时期明显的经济权力上推，“区政合一”将社会权力上推并融入经济权力层级，是一种在完整空间内施行经济社会共同管理的完全尺度重组。其中，少数更成熟的开发区如新吴区、新北区等，融合多个属地乡镇，向正式的区级行政区转型。

4.2.2 治理结构调整

从治理结构而言，将乡镇社会职能机构融入开发区后，开发区形成一套班子、两块牌子的“大部门”制合署办公模式（图 5b）。居民生活服务、就业保障、社会管理等社会职能被赋予开发区的新职能部门，如综合执法局、社会事业局等，开发区与行政区的界限越来越模糊，被称为开发区的“准政府化”改革，以解决日益突出的政区治理摩擦与社会隔离。1994 年前后，苏州工业园区、无锡新吴区等先后开展转型试点（图 6）。当前江苏省多数开发区已完成或启动准政府化改革。随着区政职能融合，“区中园”独立地位逐渐被取缔，开发区经济权限向管委会集中。但是，准政府化改革也引致了体制复归问题，“过去开发区体制优势在于小而干练的专业团队，目前每一级都设立了工委会、政协以及一批社会管理岗位，经济岗位占比越来越小，制度优势逐步回落”（一位受访开发区负责人 E）。

4.3 平台型权力关系：城市开发权力的再集中

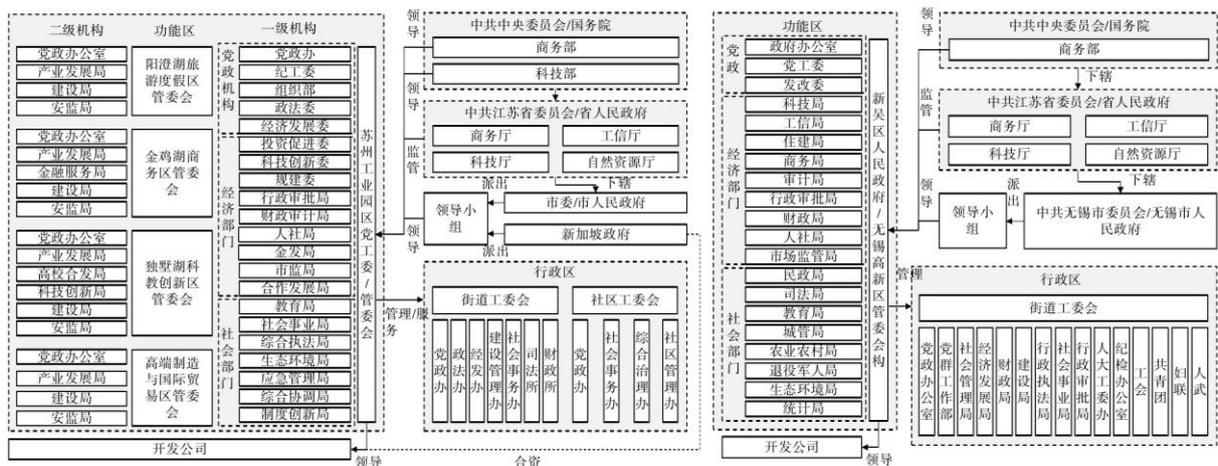
4.3.1 权力层级上推

2016 年后，“平台融合”推动权力向城市政府再集中，以集中发展资源促进产业转型。如前文所述，近年来“平台融合”的技术方案处于刚性、弹性两个方向的试点，区别在于权力的完全整合或经济权力的弹性集中。调研中发现，刚性重构适用于开发区发展尚不成熟或差距较大的城市，将弱、小园区重新合并，如 2020 年丰县政府计划将高新区并入经开区、灌云等地，将化工园区并入经开区，以及一些地区将共建园区并入经开区。2016 年后，浙江省的开发区整合也较多使用这一方法，如新宁波经开区由大榭开发区、宁波保税区、北仑港综保区等园区整合而来。弹性重构则适用于开发区发展相对均衡且成熟的城市，市政府

通过构建统一的平台公司将开发区经济权力上收，原开发区管委会继续负责社会管理工作，形成规模效应与高效的财政管理，并提升城市开发的债务融资能力。

4.3.2 治理结构调整

2016年后，在市域平台融合与开发区管理体制市场化改革的双重任务下，开发区治理结构调整的重点是经济与社会权力的再分配。如苏州工业园区、常州滨开区管委会将经济权力委托平台公司，平台公司逐渐取代管委会成为园区开发运营（包括提供社会服务的经营性项目）的管理方，吸引社会资本参与开发运营以转换传统开发区负责开发的基本思路，管委会则逐步转向社会服务职能。无论刚性与弹性重构，平台型治理结构的最终目标是构建市域统一运营平台、岗位人事集中的“一套管理班子”，通过“一套规划”统筹开发运营活动，并吸引社会资本参与，形成更为广泛的增长联盟（图5c）。



注：数据来源来源于相关官方网站、开发区年鉴。

图6 “区政合一”后苏州工业园区与吴江区的治理结构

5 讨论：从开发区尺度重构透视城市尺度动态的基本规律

本文从领域空间、权力层级、治理结构三个维度探讨1984年以来江苏开发区尺度重构进程，在此基础上，上述研究有利于进一步揭示城市尺度动态的基本规律。

5.1 领域空间重构：从分散到集中的要素组织平台

领域空间是经济社会要素组织的尺度平台，“分”与“合”构成其演进的基本逻辑。经济体制改革以来，中央政府将特殊政策区项目以开发区形式分散到基层政府，形塑了围绕“走出去”战略、争夺国际FDI的“狼群”，政府间的竞合与学习使开发区成为全球生产环境最为优越的地区。20世纪末至21世纪初，开发区不可避免地受我国城市发展阶段与国际发展环境的影响，三轮整合运动使开发区战略的焦点从狼群效应转向聚集优势。

因此，政府推动城市领域空间与要素组织相匹配的过程体现出“集中—分散—集中”的周期规律，并根据不同时期要素活动特点，形成规模工业化、新城化与产业转型时期“多区合一”“区政合一”“平台融合”的丰富重构类型，从早期的产业“孤岛”逐步形成经济社会协调发展的组团化、多中心、开放化空间结构，并在平台融合时期实现开发区领域空间在城市层面的再集

中。其机制涵盖 3 个方面：①不同时期的要素活动是重构主线，地方政府借助领域空间重构形成促进特定要素活动的场所。②城际竞争形成重构动力，随着低端资本积累的规模瓶颈出现，城市政府在城市化、创新发展等更深领域展开竞争，“率先改革”者可以在新环境中获得难以取代的优势。③开发区是弹性的制度空间。作为典型的试验性区域^[11]，开发区代替复杂刚性的行政区重构成政府推动发展的灵活工具，并在发展中不断修正以应对动态的城市系统问题。“试验—总结—推广—更正—再推广”的试验区逻辑在空间上体现为“集中—分散—再集中”的领域重构。综上所述，领域空间可度量的空间规模、功能化的空间结构，取决于权力构建、引导要素活动组织优化的需求。

5.2 权力层级重构：从去中心到再中心的现实逻辑

权力层级是在特定水平形成的对要素活动的控制力，体现在“分权化”改革后的再中心化过程^[24]。在此基础上，不同时期的开发区权力层级重构体现出尺度逻辑与功能逻辑的差异，具有两方面现实逻辑。一方面，再中心化引致“城市”角色在行政体系中的再定位。分权化改革旨在激发城市活力，解决集中管理模式“在众多琐碎事务中顾此失彼的矛盾”^[13]。2003 年后，区域研究将尺度上移视为在“去中心”与“再中心”中摇摆的国家空间选择性^[7]，区域成为一种关键的空间结构^[7]，城市独立权力遭到削弱。但本文研究显示，为了形成更广泛的增长联盟，早期城市政府将权力进一步下放到乡镇基层。近年来的再中心过程中，城市政府的权力并非被压抑，反而在上收乡镇权力中出现了控制力的增强。因此，权力再中心过程应从区域与城市两个层面看待。另一方面，正如本文构建的分析框架，权力层级重构并非只是权力的层级位移^[7]，而是不同权力（纵向层级间与横向经济与社会部门间）的重新组合。从规模工业化时期乡镇尺度之上构建的经济权力，到新城转型时期对于经济权力与社会管理权力的融合，再到产业转型时期在城市尺度对开发区经济权力的再构建。当然，尺度上推动是重构的主线，城市政府在资源要素调配中起到越来越重要的作用。

5.3 治理结构重构：多元化与专一化的交替演进

尺度重构是多元行动者共同构建治理关系的过程^[5]。1984 年后，开发区治理结构呈现多元化与专一化的交替演进规律。①从参与者角度，治理结构形成于行动者间的利益博弈，并由发展目标与共识所构建。早期，“分权化”引致城市对乡镇自主权的松绑，如“苏南模式”诞生于苏南乡镇权力的单一地缘强势^[52]。开发区“多区合一”将开发权限在乡镇与城市政府间转移，双方权力的均势使开发区治理结构呈现多元参与特征。可见，当治理结构中权力由多级政府共享时，治理结构呈现出多元化特征；当治理结构中权力向城、镇两级中一级倾斜时，治理结构呈现出专一化特征。②从职能关系角度，不同要素活动使不同时期开发区治理结构出现兼顾社会经济权力与专务经济权力两种取向。“多区合一”时期，城市政府将乡镇经济权力上收到管委会，集中行使开发区经济事务推动产业规模效应。“区政合一”时期，“二次创业”推动园区所属乡镇与园区职能部门合署办公，形成了融合经济与社会权力的治理结构，推动工业化与城市化协同发展。“平台融合”时期，城市政府将市域经济权力上收并直接管理，形成市域集中管理的经济发展方式。

6 结论

1984 年以来，开发区成为我国优化城市要素组织的尺度工具，对城市空间发展脉络产生了重要影响。基于尺度重构理论，本文通过江苏省开发区整合转型的统计案例分析，从“领域空间—权力层级—治理结构”三个维度构建开发区转型的分析框架，结论如下：①开发区是主导我国城市发展的弹性尺度，旨在优化资源要素组织方式以形成引导不同时期不同经济社会要素活动的尺度平台，关键是尺度与特定资源要素调控目标相匹配。②从开发区三轮整合的规模工业化、新城化、产业转型任务入手，探讨不同时期领域空间与权力关系的互动关系。在多区合一、区政合一、平台融合三个阶段，开发区形成托管型、合署型、平台型 3 种相应的权力关系与治理方式。③开发区尺度重构是经济体制改革以来我国城市尺度动态的缩影，体现了领域空间从分散到集中的周期规律、权力层级从去中心到再中心的现实逻辑，以及治理结构多元与专一的交替演进。

研究中发现，一些问题仍需要进一步探讨与明确：①开发区第三轮整合进入推广阶段，将迎来 21 世纪初新城化转型后的新

一轮转型革命,但当前的转型试点仍局限在个案,本文探讨转型的总体趋势,个案的复杂性可能要远比结构化研究能涵盖的问题多得多,需要持续关注。②本文使用的城市概念主要指区县一级。江苏省的设区市一般涵盖多个区县级行政区,以及多个实力较强甚至已成为市辖区的开发区,本身已形成面向产业高端集聚的规模与水平,因此不在第三轮整合的重点。

参考文献:

- [1]Wu F L,Phelps N A. (Post)suburban development and state entrepreneurialism in Beijing' s outer suburbs[J]. *Environment and Planning A*, 2011, 43 (2):410-430.
- [2]Wei Y H. Zone Fever, Project fever: development policy, economic transition, and urban expansion in China[J]. *Geographical Review*, 2015, 105 (2):156-177.
- [3]晁恒, 李贵才. 国家级新区的治理尺度建构及其经济效应评价[J]. *地理研究*, 2020, 39 (3):495-507.
- [4]王丰龙, 刘云刚. 尺度政治理论框架[J]. *地理科学进展*, 2017, 36 (12):1500-1509.
- [5]殷洁. 大都市区行政区划调整: 地域重组与尺度重组[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2018.
- [6]马学广, 李鲁奇. 城际合作空间的生产与重构——基于领域、网络与尺度的视角[J]. *地理科学进展*, 2017, 36 (12):1510-1520.
- [7]张衔春, 杨宇, 单卓然, 等. 珠三角城市区域治理的尺度重组机制研究——基于产业合作项目与交通基础设施项目的比较[J]. *地理研究*, 2020, 39 (9):2095-2108.
- [8]张衔春, 胡国华, 单卓然, 等. 中国城市区域治理的尺度重组与尺度政治[J]. *地理科学*, 2021, 41 (1):100-108.
- [9]殷洁, 罗小龙, 肖菲. 国家级新区的空间生产与治理尺度建构[J]. *人文地理*, 2018, 33 (3):89-96.
- [10]晁恒, 李贵才, 王砾. 制度空间下国家级新区空间重构过程与机制——以重庆两江新区为例[J]. *城市发展研究*, 2018, 25 (6):46-54, 2.
- [11]李鲁奇, 马学广, 鹿宇. 飞地经济的空间生产与治理结构——基于国家空间重构视角[J]. *地理科学进展*, 2019, 38 (3):346-356.
- [12]Ngo T W, Yin C, Tang Z. Scalar restructuring of the Chinese state: The subnational politics of development zones[J]. *Environment & Planning C*, 2017, 35 (1):57-75.
- [13]陈浩, 张京祥. 功能区与行政区“双轨制”: 城市政府空间管理与创新——以南京市为例[J]. *经济地理*, 2017, 37 (10):59-67.
- [14]陈嘉平. 新马克思主义视角下中国新城空间演变研究[J]. *城市规划学刊*, 2013 (4):18-26.
- [15]刘云亚, 韩文超, 闫永涛, 等. 资本、权力与空间的生产——珠三角战略地区发展路径及展望[J]. *城市规划学刊*,

2016(5):46-53.

[16]丁成呈, 张敏, 姜莘, 等. 重构与扩张——转型期开发区空间生产研究[J]. 城市规划, 2019, 43(7):67-74, 82.

[17]罗小龙, 梁晶, 郑焕友. 开发区的第三次创业——从产业园区到城市新区[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2015.

[18]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, 4(5):79-84.

[19]郑国. 基于政策视角的中国开发区生命周期研究[J]. 经济问题探索, 2008, 9:9-12.

[20]蔡宇飞. 基于开发区生命周期理论的国家级经开区与高新区发展研究[D]. 武汉: 华中科技大学, 2013.

[21]Herlevi A A. Economic growth or sowing the seeds of destruction? The role of economic development zones in China[J]. Journal of Chinese Political Science, 2017, 22(4):1-15.

[22]Huang Z, He C, Zhu S. Do China's economic development zones improve land use efficiency? The effects of selection, factor accumulation and agglomeration[J]. Landscape&Urban Planning, 2017, 162:145-156.

[23]赵燕菁. 城市的制度原型[J]. 城市规划, 2009, 33(10):9-18.

[24]Li Y, Wu F. Understanding city-regionalism in China: regional cooperation in the Yangtze River Delta[J]. Regional Studies, 2018, 52(3):313-324.

[25]张京祥, 陈浩, 王宇彤. 新中国70年城乡规划思潮的总体演进[J]. 国际城市规划, 2019, 34(4):8-15.

[26]Oi J C. Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China?[J]. World Politics, 1992, 45(1):99-126.

[27]Huang Z, He C, Zhu S. Do China's economic development zones improve land use efficiency? The effects of selection, factor accumulation and agglomeration[J]. Landscape&Urban Planning, 2017, 162:145-156.

[28]Ong A. The chinese axis: zoning technologies and variegated sovereignty[J]. Cambridge University Press, 2004, 4(1):69-96.

[29]王璇, 邹艳丽. 国家级新区尺度政治建构的内在逻辑解析[J]. 国际城市规划, 2021, 36(2):32-39.

[30]任荣. 论曼纽尔·卡斯特的新马克思主义城市观[D]. 上海: 上海师范大学, 2011.

[31]Taylor P J. A materialist framework for political geography[J]. Transactions of the Institute of British Geographers, 1982, 7(1):15-34.

[32]Smith N. Contours of a spatialized politics: Homeless vehicles and the production of geographical scale[J]. Social Text, 1992, 33:54-81.

-
- [33] Brenner N. Globalisation as reterritorialisation: The rescaling of urban governance in the European Union[J]. *Urban Studies*, 1999, 36(3):431-451.
- [34] Cox K R. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: Looking for local politics[J]. *Political Geography*, 1998, 17(1):1-23.
- [35] Cox K R. Territory, scale, and why capitalism matters[J]. *Territory, Politics, Governance*, 2013, 1(1):46-61.
- [36] 马学广. 全球城市区域的空间生产与跨界治理研究[M]. 北京: 科学出版社, 2016.
- [37] 马学广, 李鲁奇. 国外人文地理学尺度政治理论研究进展[J]. *人文地理*, 2016, 31(2):6-12, 160.
- [38] Cox K R. The problem of metropolitan governance and the politics of scale[J]. *Regional Studies*, 2010, 44(2):215-227.
- [39] Moore A. Rethinking scale as a geographical category: From analysis to practice[J]. *Progress in Human Geography*, 2008, 32(2):203-225.
- [40] Mackinnon D. Reconstructing scale: Towards a new scalar politics[J]. *Progress in Human Geography*, 2010, 35(1):21-36.
- [41] Shen J. Scale, state and the city: Urban transformation in post reform China[J]. *Habitat International*, 2007, 31(3-4):303-316.
- [42] 殷洁, 罗小龙. 资本、权力与空间: “空间的生产”解析[J]. *人文地理*, 2012, 27(2):12-16, 11.
- [43] Wu F. State dominance in urban redevelopment: Beyond gentrification in urban China[J]. *Urban Affairs Review*, 2016, 52(5):631-658.
- [44] Wu F. Planning centrality, market instruments: Governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism[J]. *Urban Studies*, 2018, 55(7):1383-1399.
- [45] Shen J, Luo X, Wu F. Assembling mega-urban projects through state-guided governance innovation: The development of Lingang in Shanghai[J]. *Regional Studies*, 2020, 10:1-11.
- [46] Zheng G, Barbieri E, Tommaso M, et al. Development zones and local economic growth: Zooming in on the Chinese case[J]. *China Economic Review*, 2016, 38:238-249.
- [47] Cartier C. Zone fever, the arable land debate, and real estate speculation: China's evolving land use regime and its geographical contradictions[J]. *Journal of Contemporary China*, 2001, 10(28):445-469.
- [48] Wong S, Tang B. Challenges to the sustainability of 'development zones': A case study of Guangzhou Development District, China[J]. *Cities*, 2005, 22(4):303-316.

[49]Zhuang L, Ye C. Changing imbalance: Spatial production of national high-tech industrial development zones in China (1988-2018) [J]. *Land Use Policy*, 2020, 94: 104512-104512.

[50]Kurtz H. Scale frames and counter-scale frames: Constructing the problem of environmental injustice [J]. *Political Geography*, 2003, 22: 887-916.

[51]谢呈阳. 基于江苏产业集群演进的集群创新与升级研究 [D]. 南京: 东南大学, 2015.

[52]Yang Y R, Wang H K. Dilemmas of local governance under the development zone fever in China: A case study of the Suzhou Region [J]. *Urban Studies*, 2008, 45 (5-6): 1037-1054.

注释:

1 即一揽子优惠政策、良好的基础设施与封闭环境、高效的管理运营模式等惠商措施。

2 即来料加工、来料装配、来样加工和补偿贸易。

3 国家层面, 详见 2014 年国务院办公厅《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意见》; 2017 年《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》; 2019 年国务院《关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》等。

4 江苏省层面, 详见 2017 年《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》; 2021 年, 江苏省政府办公厅印发《江苏省经济开发区高质量发展综合考核评价办法 (2021 年版)》。

5 即办公室、经贸招商局、财政审计局、规划建设局。