

# 中国 30 年来新区发展历程回顾与机制探析

Exploring History and Mechanism of Chinese New Areas in Recent 30 Years

杨东峰 刘正莹  
Yang Dongfeng, Liu Zhengying

**摘要:** 本文回顾了近 30 年来中国工业开发区、大城市地区新城和国家级新区这三代新区的发展历程, 认为三代新区是地方和中央政府为应对特定时代背景下社会经济发展所面临的挑战在地方、城市、区域三大地理空间上适时推进开发而成。同时, 从经济地理的角度出发, 基于 DPSI 模型, 本文分析了三代新区的运行机制, 认为密度、距离、分割这三大要素是驱动三代新区开发的内在动力; 新区建成后分别面临与集聚、迁移、区域合作相关的发展压力, 各级政府通过采取相应的政策措施, 带动了市场力量发挥最大的效益, 政府力量与市场力量的互补互促最终推动了三代新区的发展, 进而改变了中国经济地理的状态; 经济地理状态的变化又影响了中国的物质环境、社会经济发展质量以及人的发展; 而前一代新区所带来的最终影响也是驱动下一代新区开发的外在因素。

**Abstract:** The paper reviews the history of Chinese new areas in recent 30 years, including industrial development areas, new towns in the metropolitan regions, and state-level new areas. It suggests that these three-generation new areas, which distribute respectively in the local level, city level, and region level, are developed by local and central government in order to deal with the challenges of social and economic development under different eras. Meanwhile, based on DPSI model, it analyses the operational mechanism of Chinese new areas from the perspective of economic geography. It argues that density, distance, division are the internal impetuses which drive the development of Chinese new areas. Afterwards, new areas suffer from different pressures which respectively are related with agglomeration, movement, and regional cooperation. The government takes effective measures, promoting the market to produce the greatest benefit. Finally, the combination of the market and the government promotes the development of Chinese new areas, changing the state of Chinese economic geography, which then affects Chinese environment and the quality of social and economic development and the development of human beings. The effects from the previous new areas are also the external impetus driving the development of the later new area.

**关键词:** 新区; 全球化; 城镇化; 发展历程; 运行机制; 经济地理  
**Keywords:** New Area; Globalization; Urbanization; Development History; Operational Mechanism; Economic Geography

国家自然科学基金项目 (51578101, 51638003) 联合资助

**作者:** 杨东峰, 大连理工大学建筑与艺术学院城市规划系教授。  
yangdongfeng@dlut.edu.cn  
刘正莹, 荷兰埃因霍芬理工大学博士研究生

## 引言

中国 30 年来的新区发展, 无论是在自身独特性上, 还是在社会经济影响上, 都形成了一种极为复杂的区域开发现象, 可以认为是中国改革历程中不可忽视的组成部分。回顾历史, 中国改革开放以来的新区发展, 因应全球化和城市化的时代发展需求, 历经 1984 年首批国家级经济技术开发区建设、1990 年代末大城市地区新城规划、新世纪以来国家级新区设立等一系列标志性事件, 形成了一条动态多变的演化轨迹。审视现实, 中国新区发展在地方、城市乃至区域层面上作为一种重要的战略工具, 推动着国家开放与改革议程的不断深入, 形成自身独特的运行机制, 不断面临外部环境变化所带来的机遇和挑战, 也对周边更大的区域范围产生着不可忽视的影响作用。

尽管, 开发区建设和新城规划已得到规划学界较为充分的探讨<sup>[1-7]</sup>, 国家级新区也成为规划研究的新热点<sup>[8-10]</sup>; 然而, 在 30 年来新区发展历程中, 如何重新发现从开发区建设到新城规划再到国家级新区设置的内在联系和演化轨迹, 如何深入认识这种区域开发现象背后的结构性力量和理论逻辑, 仍是亟待探索的科学议题。本文首先从中国逐渐融入全球化格局和不断推进城镇化进程的宏观历史视野出发, 系统梳理 30 年来新区发展的整体历程; 然后从经济地理的角度出发, 围绕“密度—距离—分割”三个维度, 基于 DPSI 模型, 尝试探析新区发展复杂现象背后的内在运行机制。

## 1 发展历程回顾: 全球化与城镇化的双重视角

近 30 年来, 在经济全球化与快速城市化的宏观背景下, 中国新区伴随着一系列国家战略在不断演化发

展，在地方、城市和区域等不同的空间尺度上，呈现出明显的阶段性特征（图 1）：首先，工业开发区、大城市新城和国家级新区被认为是中国在不同时期大规模开发实践中涌现出的 3 个广为接受的实体概念，分别对应于 3 种各具时代特色的空间开发现象；它们彼此之间既体现了时间序列上的延续性，又存在着空间尺度上的差异性，并且衍生出开发目标、建设模式上的多样性，形成了一个相对完整的新区发展谱系。其次，针对地方、城市和区域这 3 个空间概念，从本质上而言，它们是偏向实用性的且边界模糊的；每个概念都需要根据特定的情景，才能确定其具体的内涵及外延。在本文中，对于地方、城市和区域的概念使用方式，不在于解析单个概念的确定含义，而是旨在通过对 3 个概念之间内在关联性的强调，以整体把握工业开发区、大城市新城和国家级新区等三代新区发展历程在空间尺度上的逐次递进关系。

在新区 1.0 时代，从 1984 年开始，为实行改革开放政策推动经济发展，中国从沿海到内地在地方上陆续建设了大批

国家级经济技术开发区，掀起工业开发区建设的浪潮；而在 1990 年代中后期，为适应外部环境变化和摆脱自身结构性缺陷，这些地方开发区逐渐走上了向工业型新城转型的道路。在新区 2.0 时代，从 1990 后期年代开始，为缓解快速城市化引发的中心城区“城市病”与发挥大城市地区空间重构的作用，中国迎来了新城建设的高速发展期，相较于从地方开发区转型而来的工业型新城的单一模式，这一时期大城市地区的新城建设进一步升级，出现了诸如空港新城、海港新城、行政新城、产业新城等各种类型的新城；之后，为从更大的区域角度着手解决大城市问题，大城市地区的新城呈现向区域型新城转型的态势。在新区 3.0 时代，从进入 21 世纪开始，为深化对外开放、协调区域发展和促进城乡统筹发展，中国加快了国家级新区的建设，陆续设立了天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区等共计 17 个国家级新区，相较于区域型新城以带动区域发展为主导的功能定位，国家级新区所具备的综合功能进一步升级，将承担国家重大改革发展战略任务。

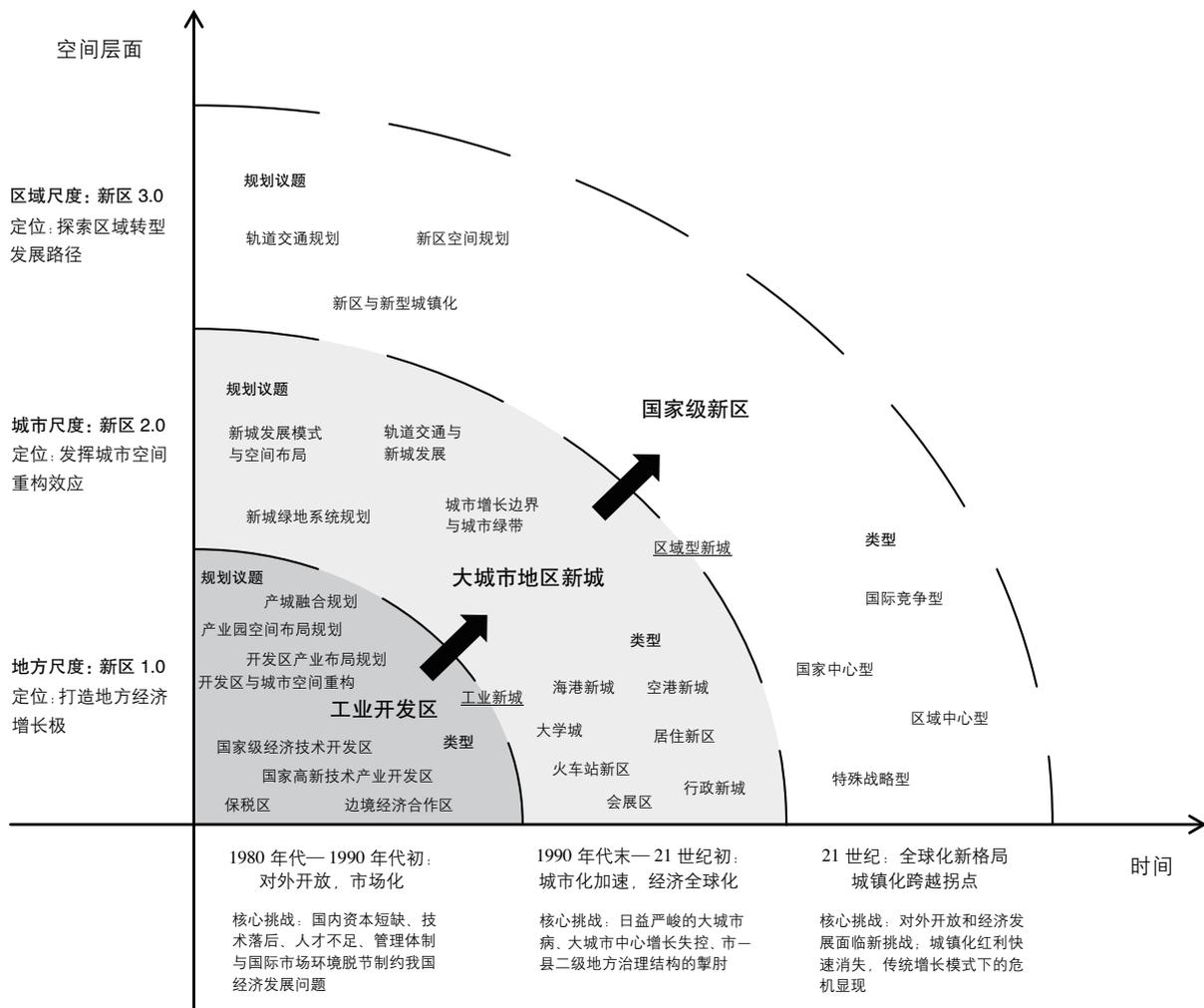


图 1 中国新区发展历程示意图  
资料来源：作者自绘

### 1.1 顺应对外开放格局，打造地方经济增长极——工业开发区（新区 1.0 时代）

在对外开放初期，面对国内资本短缺、技术落后、人才不足、管理体制与国际市场环境脱节等一系列制约中国经济发展的问题，以 1984 年为起点，国家设立了一批国家级经济技术开发区，通过实施“三为主、一致力”方针，即以发展工业为主、利用外资为主、出口创汇为主、致力于发展高新技术产业，迅速形成了外向型经济增长极。经过多年发展，开发区成为了拉动国家和地方经济增长的火车头。以 2012 年为例，171 个国家级经发区实现地方生产总值 5.4 万亿元，占全国总量的 10.4%；国家级经发区地方生产总值增幅比全国增幅高 7.8 个百分点<sup>[11]</sup>。截至目前，中国共设立了 219 个国家级经济技术开发区。在国家级经济技术开发区的示范效应带动下，在地方层面上又相继出现了高新技术产业开发区、保税区、边境经济合作区、出口加工区、境外经贸合作区、综合保税区、保税港区等各类开发区。

随着工业开发区建设的高速发展，产业园空间布局规划、开发区产业布局规划、开发区与城市空间重构、产城融合规划等重要议题逐渐成为了规划领域的研究热点。围绕产业园空间布局规划议题，黄小斌总结了我国高技术开发区的布局特征，并对高技术开发区的未来建设提出了若干建议<sup>[12]</sup>；陈剑以张家港港口产业园为例，探索了适合港口产业园的空间发展模式<sup>[13]</sup>。围绕开发区产业布局规划议题，王兴平等基于空间准入方法对开发区产业布局规划进行了研究<sup>[14]</sup>；王震等提出“灰色用地”规划方法，用于协调开发区近远期产业布局<sup>[15]</sup>。围绕开发区与城市空间重构议题，王慧分析了开发区建设带动下的城市空间重构过程<sup>[16]</sup>；郑国分析了开发区与中国城市空间关系的演进历程<sup>[17]</sup>。围绕产城融合规划议题，欧阳东等提出了转型期产业园区产城融合发展的九大规划策略<sup>[18]</sup>；邹伟勇等探讨了国家级开发区产城融合的动态规划路径<sup>[19]</sup>。此外，王学锋分析了开发区在规划编制和实施管理方面存在的问题<sup>[20]</sup>；王兴平和顾惠总结、梳理了开发区规划与其他规划的异同<sup>[21]</sup>。开发区作为一种新的、具有中国特色的空间类型，已成为中国城市规划体系中的重要组成部分。对开发区规划相关议题的探索，不仅对开发区的健康持续发展起到了指导作用，而且推动了城市规划体系的发展与完善。

然而，尽管开发区的数量、规模和类型在飞速增长，并在推动国家和地方经济发展方面取得了显著成就，但地方开发区设立的乱象却开始涌现，造成土地资源浪费严重。1992 年开发区热时，各级地方政府竞相圈地开办开发区，导致全国绝大多数省建设用地和耕地占用指标大大突破预期。据当时对七个省的不完全统计，每个省的开发区起步面积占用耕地面积均在 80% 以上<sup>[22]</sup>。而自 1984—1996 年，国家经济技术开发区总

共闲置土地约 90 km<sup>2</sup>，平均闲置率为 31.8%<sup>[23]</sup>。与此同时，随着地方政策优势的逐渐消失以及开发区之间引资竞争的加剧，开发区所面临的困境已经不仅仅局限于规划建设问题，更重要的是如何抉择未来发展道路。自 1997 年开始，中国开发区进入了调整转型阶段。一方面，为避免沦为一般工业区和承受向科技工业园升级的风险，许多开发区纷纷利用自身规划容量较高的空间特点，通过规模化城市建设向新城转型；另一方面，由于产业、人口和各种要素的集聚，一些开发区的结构和功能不断完善，逐渐形成了具有明显城市特征的城镇地域单元，并成为了大城市中心区的反磁力中心。鉴于在主城区之外培育反磁力中心以缓解“城市病”的必要性，中国主要城市新一轮的总体规划普遍提出要促进开发区向新城发展。

### 1.2 应对城市化加速挑战，发挥城市空间重构效应——大城市地区新城（新区 2.0 时代）

从 1990 年代开始，中国的城市化进程进入加速发展阶段，面对日益严峻的大城市病、大城市中心增长失控、市—县二级地方治理结构的掣肘等一系列问题，许多大城市纷纷采取建设“新城”的模式，通过发挥空间重构效应，来实现大城市地区多中心结构和空间均衡发展。在新城建设的快速发展期，因不同的功能需求、区位环境和资源禀赋等，出现了诸如工业新城、奥体新区、会展新区、火车站新区、空港新城、海港新城、大学城、居住新区、行政新城等各种类型的新城。其中，工业新城主要是依托地方工业基础优势转型而成；奥体新区、会展新区等主要是依托大型公共服务设施开发而成；火车站新区、空港新城、海港新城等是依托交通枢纽开发而成。以上类型新城对实现大城市地区的多中心结构和拉动地方城市经济发展的积极作用较为显著。大学城主要是通过大规模的土地开发和引进高校入驻建设而成，从而为地方经济发展培养新的增长点；居住新区主要是在地方政府为扩大城市规模和获得土地收益的前提下，由开发商在城市郊区大规模开发而成；行政新城主要是地方政府通过行政中心搬迁拉动新区发展而开发建成。总之，经过多年发展，各类新城已经成为了推动城市经济发展和城市化发展的新引擎，并深刻影响了中国的城乡面貌。

随着新城开发建设的快速发展，新城发展模式与空间布局、轨道交通与新城发展、新城绿地系统规划、城市增长边界与城市绿带等重要议题逐渐成为了规划领域的研究热点。围绕新城发展模式与空间布局议题，蔺雪芹等以天津市滨海新区临海新城为例，提出了基于生态导向的城市空间优化和功能组织的规划思路<sup>[24]</sup>；陈琳等以上海南桥新城为例，提出复合社区是实现低碳城市的规划途径<sup>[25]</sup>。围绕轨道交通与新城发展议题，刘畅等以松江新城为例，检验了其围绕轨道交

通所做的相关规划策略的实施效果,并对未来新城围绕轨道交通相关规划开发策略的制定提出了建议<sup>[26]</sup>;李道勇等通过对新加坡轨道交通与新城发展的相关研究,对中国轨道交通导向下的大都市区空间整合与新城发展提出了建议<sup>[27]</sup>。围绕新城绿地系统规划议题,刘宇分析总结了上海市嘉定区绿地系统规划编制在规划衔接、关注重点、内容深度和控制方式等方面的经验,为郊区新城绿地系统规划编制提供了参考<sup>[28]</sup>;马涛基于绿地与城市空间耦合理论,构建了新城区园林绿地系统规划设计模型<sup>[29]</sup>。围绕城市增长边界与城市绿带议题,张学勇以北京亦庄新城为例,探讨了城市增长边界的动力机制和约束机制<sup>[30]</sup>;杨小鹏分析了英国的绿带政策,并对中国如何实施以绿带为代表的城市增长管理政策提出了建议<sup>[31]</sup>。对新城规划相关议题的探索,不仅对于新世纪大城市地区空间发展和新城建设实践具有指导意义,而且有效推动了现代城市规划理论的发展与进步。

尽管新城逐渐成为了推动城市经济发展和城市化进程的主要载体,但新城建设也存在诸多问题,如部分新城由于过度依赖投资和土地资源消耗导致发展模式不可持续,部分新城由于功能单一、发展动力不足而沦为空城,部分新城对大都市中心区经济发展的促进作用薄弱等。自 21 世纪以来,一方面,由于中国经济进入新常态时期,新城不仅需要承接转移大城市过剩人口和工业的任务,更需要着力成为区域经济多中心化进程中的新增长极,因此,一些基础条件较好的新城逐渐走上了向区域型新城转型的道路。例如,2012 年,北京市第十一次党代会明确提出将通州新城发展定位升级为城市副中心,以充分发挥其对区域经济社会发展的辐射带动作用。另一方面,随着中国的城镇化进程跨越拐点迈入新阶段,“少量中心城市继续保持增长,众多地方城市逐渐收缩”的态势愈演愈烈,并导致空间不均衡状态日益严重,因此,一些城市普遍提出要促进单一功能的新城向区域型新城转型,旨在从更大的区域尺度入手解决城市规模增长的两极化问题。例如,《上海市城市总体规划(2015—2040)纲要》提出,以“网络化、多中心”为原则,培育若干市级副中心,将临港新城升级为城市副中心。

### 1.3 超越传统增长局限,探索区域转型发展路径——国家级新区(新区 3.0 时代)

进入 21 世纪后,一方面,由于西方国家积极推进国际自由贸易新协定,中国的对外开放和经济发展面临严峻挑战;另一方面,伴随中国城镇化进程跨越拐点迈入新的阶段,城镇化红利快速消失,传统增长模式下的危机开始显现,使得城镇化的可持续发展面临挑战。鉴于此,国家积极设立国家级新区,通过国家级新区的“多方位先行先试”,深化

对外开放,培育新的区域经济增长极,同时,促进实现区域协调发展和城乡统筹发展。在国家级新区发展的第一阶段(1992—2009 年),国家设立了上海浦东新区和天津滨海新区,推动了沿海开放重心由南向北拓展;在国家级新区发展的第二阶段(2010—2013 年),国家相继设立了重庆两江新区、浙江舟山群岛新区、甘肃兰州新区、广州南沙新区,使得区域经济发展格局逐渐由“东部率先”向“四大板块”的区域协调发展迈进;在国家新区发展的第三阶段(2014 年以后),先后设立了西咸新区、贵安新区、福州新区等 11 个新区,形成了对“四大板块、三大支撑带”战略的重点支撑。从 1992 年至今,中国总共设立了 17 个国家级新区。根据规模总量、经济外向性、创新能力及交通区位等 4 个方面的评价指标,可以将国家级新区划分为 4 种功能类型:国际竞争型、全国中心型、区域中心型和特殊战略型<sup>[32]</sup>。多元化的国家级新区,不仅是助推中国经济持续发展的多核引擎,更是推动新型城镇化健康发展的关键力量。

在国家级新区加快建设的过程中,轨道交通规划、新区空间规划、新区与新型城镇化等重要议题,逐渐成为规划领域的研究热点。围绕轨道交通规划议题,殷洁琰分析总结了浦东新区现有轨道交通网络存在的问题,并提出了优化方案<sup>[33]</sup>;周艺怡等提出建设轨道交通系统是实现滨海新区多中心空间发展模式的理想选择<sup>[34]</sup>;岳辉和钟学燕分析了贵安一体化地区的轨道交通发展模式<sup>[35]</sup>。围绕新区空间规划议题,晁恒等以尺度重构为视角,探讨了“多规合一”的空间规划对新区发展的作用机理和规划路径选择<sup>[36]</sup>;徐静等通过研究各个国家级新区规划文本,总结了已有国家级新区的先进规划理念<sup>[37]</sup>。围绕新区与新型城镇化议题,彭小雷和刘剑锋讨论了西部国家级新区发展对新型城镇化的作用<sup>[38]</sup>;李肇娥等通过分析西咸新区总体城市设计研究框架与内容,为中国特色新型城镇化建设提供了有益的探索<sup>[39]</sup>。国家级新区作为中国的一种新兴地域空间,对国家级新区相关规划议题的探索,不仅有利于为国家级新区的健康发展提供科学支撑,而且对推进新型城镇化发展具有重大价值。

尽管国家级新区在带动区域经济发展、创新管理体制等方面获得了突出成效,但部分国家级新区发展仍然面临着诸多潜在危机:对于新近批复且经济基础薄弱、城市化水平相对落后的新区,若不能积极创新体制机制,提高对资本、产业和人才等要素的吸引,完善新区的生产、生活功能,将很容易沦为空城;对于地方和区域基础优势相对较好、但批复不久的新区,若不能摆脱传统产业区发展模式,将很容易沦为一般新城,难以支撑国家和区域发展重大战略。面向未来,一方面,现有国家级新区要明确自身功能定位、积极创新发展路径、全面深化体制机制改革;另一方面,在审批国家级

新区时，不仅要宏观分布方面衡量新区是否能有效支撑国家多元化的区域战略，更要从微观布局方面审视新区是否利于促进区域协调发展。只有这样，才能有效促进国家级新区的健康持续发展。

## 2 机制探析：基于“密度—距离—分割”的 DPSI 分析框架

经济发展的地理变迁可以围绕“密度、距离和分割”这三个维度来描述，即：遵循“提高密度、克服距离、消除分割”这三大经济地理特性，有助于促进经济要素的地理变迁，进而推动“地方、城市、区域”这三大地理空间上的经济发

展<sup>[40]</sup>。中国新区从地方层面的“开发区”到城市层面的“大城市地区新城”再到区域国家层面的“国家级新区”的发展历程始终与中国的经济发展战略相对接，三代新区的发展重塑了中国的经济地理，而中国经济地理的变迁也反向影响了三代新区的发展演化。同时，三代新区的发展也始终与中国的社会发展和政府政策息息相关，而 DPSI 模型<sup>①</sup>涵盖经济、社会、环境、政策四大要素，清晰描述了要素之间的线性因果关系，能够为解释“发生了什么、为什么发生、有什么影响”等问题提供科学依据。因此，本文尝试从经济地理的角度出发，围绕“密度、距离、分割”这三个维度，基于 DPSI 概念模型，揭示三代新区发展背后的运行机制（图 2）。

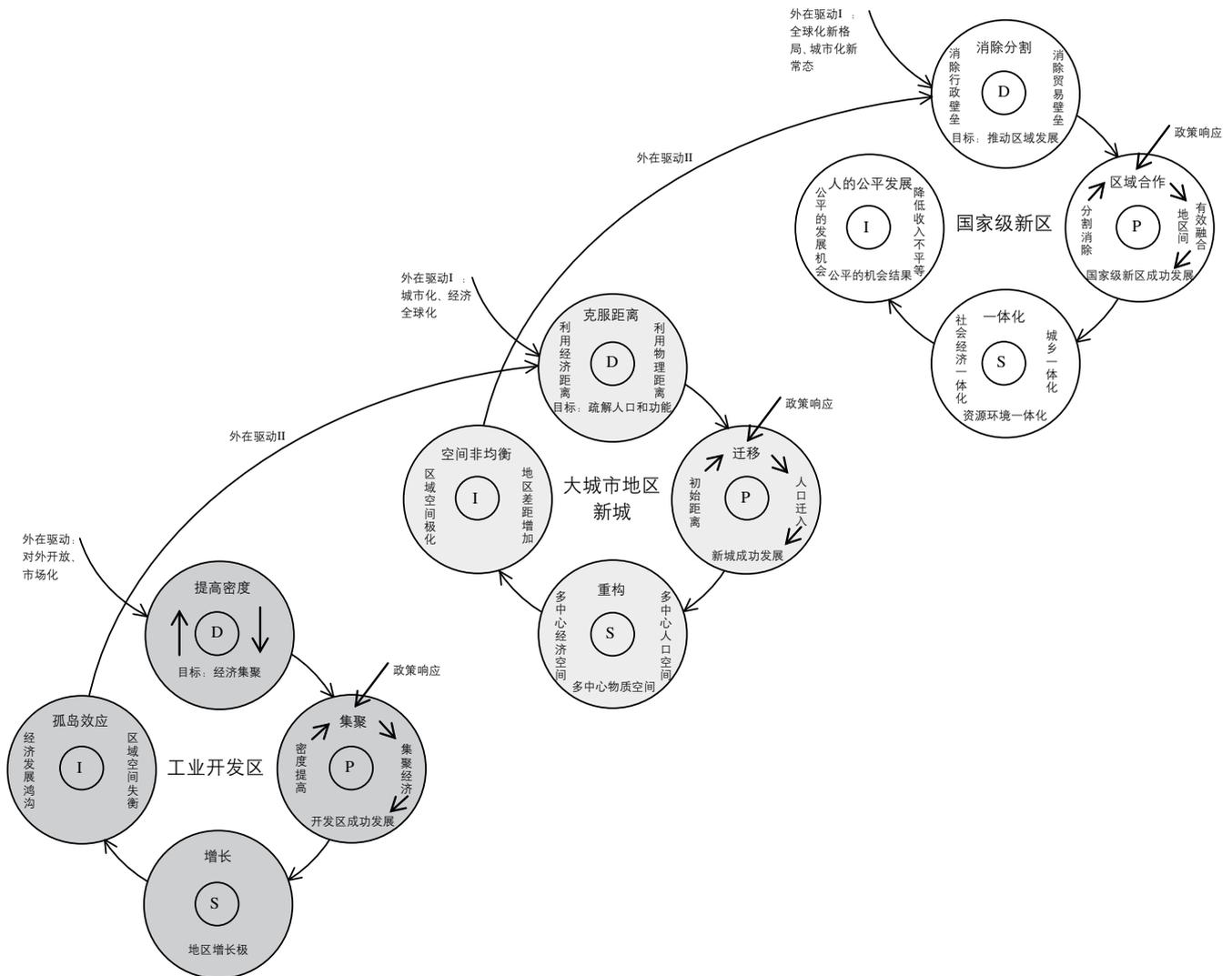


图 2 基于 DPSI 模型的三代新区运行机制分析

资料来源：作者自绘

① DPSI (Driving forces-Pressures-State-Impacts, 驱动力-压力-状态-影响) 模型是由欧洲环境署 (EEA) 提出的以因果关系为基础的环境评价模型，并已被广泛应用于跨学科间的研究。该模型的基本内涵是社会经济发展作为驱动力，给环境系统施加了压力，在压力的影响下，环境系统自身的状态发生了变化，而其状态的变化又会给社会经济发展、资源环境以及人类生活造成影响。

## 2.1 驱动 (D) ——关注密度 / 克服距离 / 消除分割

密度指每单位面积的经济总量或者每单位土地经济活动的地理密度,它反映了经济的集中程度<sup>[40]</sup>。工业开发区是中国在 1980 年代改革开放初期和 1990 年代初市场化背景下,为促进经济发展而在地方层面设立的专门机构,是经济发展目标驱动下的产物。从经济地理的角度来看,开发区作为承载中国经济活动在地方尺度层面进行的空间载体,以经济效益的集聚为目标,实质上就是希望提高地方每单位面积的经济总量,即提高经济密度,然后,进一步利用密度促进集聚的自我强化。

距离指商品、服务、劳务、资本、信息和观念穿越空间的难易程度,是市场准入的形象化说法,它衡量了物理距离或经济距离造成生产要素在两个地区之间流动的难易程度,包括生产密集区之间,以及落后地区与发达地方之间<sup>[40]</sup>。中国的大城市地区新城主要出现于 1990 年代城市化加速发展时期,是重构城市空间目标驱动下的产物。从经济地理的角度来看,大城市地区新城作为承载人口活动和经济活动在地方尺度层面进行的空间载体,希望通过发挥城市空间重构效应,实现缓解大城市中心城区高度集聚的人口和功能以及培育新经济增长点的目标,实质上是利用新城与中心城区之间存在的距离优势来发挥新城的功能。如果新城与中心城区之间的距离优势消失,那么新城所被寄予的功能目标就难以实现。具体而言,一方面,如果新城与中心城区之间的物理距离较大,由于承受较大的通勤压力,像居住新区这一类型的新城将很难吸引中心城区人口的迁入;另一方面,如果新城与中心城区之间的经济距离较大,即新城自身的基础设施落后、经济基础薄弱,好比空港新城、海港新城、工业新城等这些类型新城本身所依托的优势条件缺失,那么它们同样很难吸引人口和经济活动迁入。

分割指限制国家之间或地区之间商品、资本、人员和知识流动的因素,是一体化的有形和无形障碍,如行政壁垒、贸易壁垒等<sup>[40]</sup>。国家级新区主要是在 21 世纪全球化新格局以及中国城市化发展进入新常态的背景下,由国务院批准设立的承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区,是促进区域经济社会发展目标驱动下的产物。从经济地理的角度来看,国家级新区作为承载人口活动和经济活动在区域尺度层面进行的空间载体,通过消除新区内部的行政壁垒促进人口集中,以及通过消除与国际市场的税收壁垒促进资本、技术、商品的流动,进而使新区迅速成为产业集聚区,并最终对区域的发展形成辐射带动作用,实质上正是在利用消除分割所带来的正向影响,进而驱动自身的发展。

因此,从经济地理的角度来看,工业开发区、大城市地区新城、国家级新区所对应的驱动力在不同的空间层次上分

别是密度、距离、分割,即对密度的追求、距离优势的可利用性、消除分割的正向影响,分别驱动了地方尺度上的开发区、城市尺度上的新城,以及区域尺度上的国家级新区的开发。

## 2.2 压力 (P) ——集聚 / 迁移 / 区域协作

集聚是指同一行业或不同行业的大量企业向某一地区集中,当集聚达到一定程度后会形成集聚效应,这种集聚效应可以促进地区的经济发展<sup>[40,41]</sup>。经济密度与集聚互为因果,首先,经济密度的提高依赖于经济活动的集中,然后,当经济密度达到一定程度时,会促成集聚的自我加强,并最终促进集聚经济的发展。由于工业开发区以追求经济效益的集聚为目标,因此,其所面临的直接压力便是如何促进经济活动在开发区范围内集聚到合理程度,从而形成集聚经济。

迁移既可以视为劳务、资本在经济密集区之间流动的一种现象,也可以理解为人口或企业为了获得更高的报酬而主动选择与经济密集区缩短距离的一种方式<sup>[40]</sup>。短距离能够促进要素流动和人口迁移,为实现城市空间重构目标提供了可能,驱动了新城的开发,但新城自身的成功发展直接依赖于人口的集聚。因此,当新城规划建设完成之后,其所面临的直接压力是如何促成人口的迁入,避免沦为空城或鬼城。

区域协作指一个区域内两个或两个以上的地区或国家以合作机制为基础,促进各种要素和商品服务的自由流动,是区域主体之间配置资源的一种手段<sup>[42,43]</sup>。对于国家级新区而言,消除分割为推动区域的社会经济发展提供了可能,驱动了国家级新区的开发,但消除分割仅仅是推进区域社会经济发展的必要条件而非充分条件,国家级新区实现自身成功发展以及带动区域发展,需要新区内部之间以及新区与世界经济密集区之间各种要素的有效互动与融合,因此,如何开展区域协作将是其所面临的直接压力。

总之,密度、距离、分割分别作为工业开发区、大城市地区新城、国家级新区等三代新区开发的驱动力,间接使三代新区的成功发展分别面临了“如何促进经济活动集聚、如何促成人口迁入、如何开展区域协作”等压力。

## 2.3 状态 (S) ——增长 / 重构 / 一体化

增长是指产业集聚对地方社会经济发展所带来的正向影响,表现为人口和就业密度的增加,以及每单位面积经济总量的增加。在开发区面临“如何促进经济活动集聚”的压力环境下,结合廉价的劳动力供给和土地价格要素,地方政府通过提供优惠财税补贴,吸引外资大规模流入,进而促进了经济活动的初始集聚。然后,政府通过进一步的政策措施(如鼓励创新、技术支持等),促进规模经济形成,从而使市场力量下的规模效应开始发挥作用,并最终使得工业开发区成

为了带动地方经济发展的增长极。

重构是在全球化、城市化的影响下，城市产业结构重组、空间形态变化和社会结构变革的综合体现。在面临“如何促成人口迁入”的压力环境下，对于居住主导型新城，政府通过规划建设快速轨道交通系统，降低与物理距离相关的成本，并结合新城相对舒适整洁的居住环境，促使中心城区人口陆续迁入新城；对于产业主导型新城，在利用自身基础优势或资源禀赋，大力发展经济以降低与经济距离相关的地区差异的同时，政府通过完善配套基础设施供给，促使人口不断迁入。最终，新城的成功发展推动了城市空间由单中心结构向多中心结构的演化。

一体化是指多个相对独立的实体通过某种方式实现彼此之间在政治、经济、社会、文化等方面相互融合的过程，有助于获得区域环境、社会、经济协调发展的利益最大化<sup>[44-46]</sup>。在国家级新区面临“如何开展区域协作”的压力环境下，一方面，政府会通过轨道交通系统的规划建设，加强新区内部之间以及新区与周边地区的联系与互动；另一方面，通过产业布局规划促进新区内部产业的一体化发展；同时，在深化开放使得新区内的经济与国际市场联系起来的前提下，通过明确新区的经济主题，发挥本区域经济的比较优势，迅速形成特色产业集聚区。压力之下的一系列行动，将显著提高新区的经济密度。当新区的经济密度提高到一定程度，其对周边地区的辐射带动作用将逐步凸显，并最终会促成新区与周边地区的区域一体化发展。

总之，在三代新区面临压力的背景下，相应的地方政府、中央政府通过提供一系列的政策支持，促成了“要素集聚、人口迁入、区域协作”，并使得“集聚、迁移、区域协作”等市场力量实现了促进经济增长的效果，进而改变了中国经济地理的状态，具体表现为地方尺度出现增长极、城市尺度出现多中心结构空间、区域尺度出现一体化空间。

## 2.4 影响(1)——孤岛效应/空间非均衡/人的公平发展

开发区的孤岛效应主要是指开发区与其腹地间在产业、技术、体制等层面的二元结构明显，相互之间缺乏对接通道而出现的园区与区域发展相脱节的状况<sup>[47]</sup>。工业开发区的快速发展对区域环境所造成的影响体现在两方面：一是开发区经济密度的高速增长导致区域内的资源要素迅速向开发区集中，并使得其与周边地区的经济发展鸿沟呈现出逐渐拉大的趋势；二是开发区随着原有规划范围内土地资源的消耗殆尽，逐渐向四周扩张，缺乏与现有城市总体规划的协调，破坏了区域整体空间的健康发展。

空间非均衡是指各种事物和要素在空间上的不均衡分布，包括人口密度、经济活动、基本公共服务等要素的空间

非均衡分布，反映了区域空间极化程度与地区差距。大城市地区新城的快速发展带来了城市空间的重构，促进了城市人口、经济、物质空间从单中心结构向多中心结构的转变，推动了区域的社会经济发展。但是，新城的开发依赖于与经济密集区之间的距离优势，而中国的经济密集区主要集中在东部沿海地区，因此，新城也普遍集中于东部沿海地区。研究发现，自1990—2010年这20年间，东部新城拓展面积占全国新城拓展面积的74.5%<sup>[48]</sup>。东部地区的大规模新城开发，通过城市空间重构效应，进一步优化了东部地区的城市空间结构，使得东部地区对人口、产业等要素的吸引力更加突出，并导致区域空间极化明显，同时造成了东西部地区在人口、产业、服务等方面的空间不均衡，地区间差距日益加大。

人的公平发展指人人享有公平的发展机会，同时，能够通过公平发展获得在经济、政治、社会等方面相对均等的机会<sup>[49,50]</sup>。国家级新区通过内部的一体化过程，结合政策支持，迅速发展成为所在经济区或城市群的增长极，然后通过周边地区的一体化，辐射带动区域的快速发展。就新区所在区域而言，国家级新区所带来的区域一体化发展，为所有人参与经济活动提供了机会，有利于缩短区域内部人与人之间的收入差距，并促使区域内部人人共享教育、医疗以及经济基础设施等资源和服务的机会。同时，现有17个国家级新区在中国的东中西部地区均有分布，体现了多元化的区域战略，对于促进区域之间人与人的公平发展同样有积极作用。

总之，中国经济地理状态的变化对中国的资源环境和人的发展产生了影响，具体表现为，在地方尺度，增长极的出现引发了孤岛效应；在城市尺度，重构空间带来的积极效应加剧了区域空间的不平衡；在区域尺度，新区的一体化过程，将有助于促进人的公平发展。

## 3 结语

为应对1980年代市场化、1990年代城市化、21世纪全球化给中国的社会经济发展带来的核心挑战，工业开发区、大城市地区新城、国家级新区分别作为相应时代在地方、城市、区域三大地理空间上的战略工具适时而生。30多年来，三代新区的成功发展，不仅推动了中国社会经济的快速发展，而且极大促进了中国经济地理的变迁。本文从经济地理的角度出发，基于DPSI模型，分析了三代新区的运行机制，认为市场化、城市化、全球化依次主导并不断融合的制度背景是驱动三代新区开发的外在动力，而密度、距离、分割这三大要素是驱动三代新区开发的内在动力；新区开发建成后分别面临与集聚、迁移、区域合作相关的发展压力，各级政府作为压力下的行动者通过采取相应的政策措施，带动了市场力量发挥最大的效益，政府力量与市场力量的互补互促最终

推动了三代新区的成功发展,进而改变了中国经济地理的状态,在地方、城市、区域三大地理空间上分别出现了经济增长极、多中心结构空间、一体化空间;而中国经济地理状态的变化又给中国的物质环境、社会经济发展质量以及人的发展带来了影响,造成孤岛效应、空间不均衡、人的公平发展等积极或消极结果。本文基于 DPSI 模型的机制分析初步给出了一个涉及各要素的因果性解释而非单纯的相关性解释,因而具有重要的理论意义。同时,上述机制分析对于思考以下两个问题具有重要启示:一是三代新区如何推动了中国的社会经济发展并塑造了中国现阶段的经济地理;二是各代新区中为什么有的发展获得了成功,而有的则走向了失败。

虽然三代新区在推动中国社会经济的快速发展方面取得了巨大成功,但伴随三代新区的发展所产生的诸多问题仍不容忽视。例如,市场化背景下,部分开发区为追求经济效益盲目开发、肆意扩建造成大量土地资源浪费的问题,以及配套基础设施建设滞后造成的环境污染问题等;快速城市化背景下,偏重效率的新城开发制造的生态问题、区域不均衡问题等;全球化背景下,国家级新区将如何参与国际竞争的问题,以及新区之间将如何形成良性竞合关系的问题等。特别是,30 多年来贯穿始终的人们对社会公平的普遍诉求与地区差距之间矛盾日益加深的问题,以及三代新区该如何走出依赖人口红利、土地红利、政策红利的传统发展困境问题。这些问题都将影响中国未来社会经济环境的健康可持续发展。

面对这些问题,本文认为,首先,在观念层面,应当认识到区域经济增长的本质特征具有不平衡性,政府政策的价值观、发展观应当以促进区域生活水平的趋同为重点,而非追求平衡的经济增长。其次,在政策实施层面,一方面,要积极通过财政转移支付制度、税收制度、社会保障制度等弥补经济增长的不平衡性,实现社会经济发展的结果公平;另一方面,应该从更大的区域角度出发,以顺从市场规律的政府行为,推动区域社会经济的协调发展以及人的公平发展,避免通过实施具有地域局限性的干预措施人为扭转市场力量的集聚效应,来应对地域差异问题。第三,在未来发展路径选择层面,应当提倡增强内生发展动力,加快资本拉动向创新驱动转型、资源要素依赖向科技依托的转变等,结合地域比较优势合理参与区域、世界范围内的生产分工,促进三代新区的长期可持续发展,进一步提升各代新区在地方、城市、区域三大地理空间上的辐射带动作用,从而增加人人参与社会经济发展的机会。第四,在规划层面,要综合平衡经济增长、社会公平、环境保护的发展目标,注重物质规划与社会经济发展规划之间的配合,特别是要重视通过区域协调规划、城乡统筹规划、存量规划,促进空间资源的优化配置,为社会经济发展提供长期动力。 **UPI**

## 参考文献

- [1] 刘卫东. 开发区的土地利用规划 [J]. 城市规划学刊, 1995(4): 39-42.
- [2] 郑静, 薛德升. 论城市开发区的发展: 历史进程, 理论背景及生命周期 [J]. 世界地理研究, 2000(2): 79-86.
- [3] 张晓平. 我国经济技术开发区的发展特征及动力机制 [J]. 地理研究, 2002, 21(5): 656-666.
- [4] 杨东峰, 殷成志, 史永亮. 从沿海开发区到外向型工业新城——1990 年代以来我国沿海大城市开发区到新城转型发展现象探讨 [J]. 城市发展研究, 2006, 13(6): 80-86.
- [5] 张尚武, 王雅娟. 大城市地区的新城发展战略及其空间形态 [J]. 城市规划学刊, 2000(6): 44-47.
- [6] 张捷. 当前我国新城规划建设的若干讨论——形势分析和概念新解 [J]. 城市规划, 2003, 27(5): 71-75.
- [7] 汪劲柏, 赵民. 我国大规模新城区开发及其影响研究 [J]. 城市规划学刊, 2012(5): 21-29.
- [8] 朱孟珏, 周春山. 改革开放以来我国城市新区开发的演变历程、特征及机制研究 [J]. 现代城市研究, 2012(9): 80-85.
- [9] 彭建, 魏海, 李贵才, 等. 基于城市群的国家级新区区位选择 [J]. 地理研究, 2015, 34(1): 3-14.
- [10] 王昂扬, 汤爽爽, 徐静. 我国国家级城市新区设立的战略背景研究 [J]. 现代城市研究, 2015(2): 23-26.
- [11] 商务部投资促进事务局, 商务部国际贸易经济合作研究院. 中国国家级经济技术开发区产业发展报告 2013[R/OL]. (2013). <http://ezone.mofcom.gov.cn/zt/fzbg2013/>.
- [12] 黄小斌. 试论我国高技术开发区布局 [J]. 经济地理, 2000(6): 34-38.
- [13] 陈剑. 港口产业园空间布局规划研究 [C] // 中国城市规划学会. 多元与包容——2012 中国城市规划年会论文集, 2012.
- [14] 王兴平, 钱德福, 齐文. 基于“空间准入”的开发区产业布局规划研究——以连云港经济技术开发区为例 [J]. 规划师, 2008, 24(3): 37-41.
- [15] 王震, 杨忠伟, 张承. 一种协调开发区近远期产业布局的弹性控制方法——“灰色用地”规划方法 [J]. 国际城市规划, 2014, 29(2): 105-110.
- [16] 王慧. 开发区与城市相互关系的内在肌理及空间效应 [J]. 城市规划, 2003, 27(3): 20-25.
- [17] 郑国. 中国开发区发展与城市空间重构: 意义与历程 [J]. 现代城市研究, 2011(5): 20-24.
- [18] 欧阳东, 李和平, 李林, 等. 产业园区产城融合发展路径与规划策略——以中泰(崇左)产业园为例 [J]. 规划师, 2014(6): 25-31.
- [19] 邹伟勇, 黄扬, 马向明, 等. 国家级开发区产城融合的动态规划路径 [J]. 规划师, 2014(6): 32-39.
- [20] 王学锋. 试论开发区规划管理的几个问题 [J]. 城市规划, 2003, 27(11): 39-43.
- [21] 王兴平, 顾惠. 我国开发区规划 30 年——面向全球化、市场化的城乡规划探索 [J]. 规划师, 2015(2): 84-89.
- [22] 何书金, 鲁奇, 苏光全, 等. 开发区建设中的土地开发利用问题与对策 [J]. 地理科学进展, 1999, 18(4): 338-345.
- [23] 何书金, 苏光全. 开发区闲置土地的数量、分布与利用潜力 [J]. 地理科学进展, 2000, 19(4): 343-350.
- [24] 蔺雪芹, 方创琳, 宋吉涛. 基于生态导向的城市空间优化与功能组织——以天津市滨海新区临港新城为例 [J]. 生态学报, 2008, 28(12): 6130-6137.
- [25] 陈琳, 石磊, 王玲慧. 从规划理念到实践的低碳城市与复合社区——以上海市南桥新城为例 [J]. 城市规划学刊, 2011(4): 30-38.
- [26] 刘畅, 潘海啸, 贾晓辉. 轨道交通对大都市区外围地区规划开发策略的影响——外围地区 TOD 模式的实证研究 [J]. 城市规划学刊, 2011(6): 60-67.
- [27] 李道勇, 运迎霞, 董艳霞. 轨道交通导向的大都市区空间整合与新城发展——新加坡相关建设经验与启示 [J]. 城市发展研究, 2013, 20(6).
- [28] 刘宇. 上海郊区新城绿地系统规划编制探索——嘉定区绿地系统规划的编制与思考 [J]. 上海城市规划, 2010(3): 24-28.
- [29] 马涛. 基于“绿地与城市空间耦合理论”的新城区园林绿地系统规划设计模型研究 [J]. 现代城市研究, 2013(9): 80-85.

(下转 42 页)