

“国家治理创新”视角下的国家级高新区空间重构研究*——以武汉东湖高新区为例

Study on Spatial Transformation of National High-tech Zone from Perspective of "State Entrepreneurism": A Case Study of Wuhan East Lake High-tech Zone

李志刚 余毅君 闫登辉 耿云明 LI Zhigang, YU Yijun, YAN Denghui, GENG Yunming

摘 要 高新区建设是我国城市现代化的重要尝试与创新,已有研究多关注其物质空间重构,多局限于传统理论,亟待结合中国式治理特色建立更加系统全面的解释框架。为此,基于“国家治理创新”视角,以典型国家级高新区武汉市东湖高新区为例,揭示其空间重构特征、治理创新机制,并以此建立基于中国经验的高新区空间演化的解释框架。定性实证表明,东湖高新区发展包含工业生产主导阶段、建成环境生产主导阶段和科技创新生产主导阶段3个发展阶段,并具有不同的阶段化特征。伴随发展阶段的转换,政府角色由单一的“行动者”转向连接多元主体的“合作者”,由“直接参与者”转向引领创新变革的企业家和创新资源的“整合者”。研究表明,高新区空间重构具有“国家治理创新”特征,政府始终处于核心地位,吸纳市场及社会参与,走出了一条城市治理现代化的新路。

Abstract The construction of high-tech zones represents a significant attempt and innovation in China's urban governance. Existing studies have largely focused on the physical spatial transformation of such zones, often constrained by traditional theoretical frameworks. There is an urgent need to develop a more systematic and comprehensive framework that incorporates the characteristics of China's urban governance. To address this gap, this paper adopts the perspective of "state entrepreneurship" and takes Wuhan's East Lake High-tech Zone, a typical national-level high-tech zone, as a case study. It aims to reveal the characteristics, mechanisms, and innovations of spatial restructuring in the zone and establish an explanatory framework for the spatial evolution of high-tech zones based on China's experience. Our qualitative empirical analysis indicates that the development of the East Lake High-tech Zone encompasses three distinct stages, each characterized by unique features: the industrial production-dominated stage, the built environment production-dominated stage, and the technological innovation production-dominated stage. During the process, the role of the government evolves from a singular "actor" to a "collaborator" connecting multiple stakeholders and from a "direct participant" to an entrepreneurial leader and "integrator" of innovation resources. This study demonstrates that the spatial transformation of high-tech zones in China embodies the characteristics of "state entrepreneurship" with the government maintaining a central role, incorporating market and societal participation, and forging a new path for the modernization of urban governance.

关 键 词 国家级高新区;国家治理创新;空间生产;城市治理;东湖高新区

Key words national high-tech zone; state entrepreneurship; spatial production; urban governance; East Lake High-tech Zone

文章编号 1673-8985 (2025) 03-0071-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20250310

作者简介

李志刚

武汉大学城市设计学院 院长,教授,博士生导师
湖北省人居环境工程技术研究中心主任
英国社科院院士, zhigangli@whu.edu.cn

余毅君

广东省自然资源厅 四级主任科员,硕士

闫登辉

武汉市规划研究院(武汉市交通发展战略研究院)
助理工程师,硕士

耿云明

武汉市规划研究院(武汉市交通发展战略研究院)
数字规划研究中心主任,正高级工程师,硕士

0 引言

高新区是我国经济发展和产业升级的重要载体,也是我国体制机制改革和城市治理创新的重要平台^[1]。改革开放初期,我国出于吸引外资和发展高新技术产业的需要,设立了经

*基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国特色超大城市空间治理现代化理论和路径研究”(编号24&ZD149)资助。

经济技术开发区和高新技术产业开发区（以下简称“高新区”）。作为政策试验的先行区，高新区为政府的体制机制改革和治理创新提供了土壤，成为中国式现代化的先行区。伴随着分权化、市场化改革和全球化进程的不断加深，我国地方政府的治理模式发生了深刻变化^[2-4]，具体表现为地方政府通过多样化的制度和路径创新谋求城市发展。这种转变在根本上改变了城市空间发展的动力基础^[5]，推动了高新区空间重构。

目前，国内外学界对我国高新区的研究大多集中于物质空间的发展，对高新区空间重构的分析缺乏本土化的框架，多使用基于西方经验的传统理论阐释我国高新区的空间演化，难以真正获取其中所蕴含的中国式经验。例如，我国高新区的空间演化呈现哪些特征？政府在其角色如何演进？其治理呈现了哪些“中国特色”？为回答以上问题，本文以典型国家级高新区武汉市东湖高新区为例，从“国家治理创新”（state entrepreneurialism）视角出发，结合近10年在该地区参与实践规划项目的有利条件，采用定性分析方法，系统梳理其发展演化历程，揭示高新区空间演化特征、治理创新机制。在此基础上，进一步聚焦各发展阶段政府职能与角色的转变，并将其视为国家级高新区空间演化的核心机制予以解析。

1 “国家治理创新”视角下的高新区空间重构

已有研究多将高新区空间演化视为空间生产过程，从政治经济角度探究其演化机制。具体而言，城市空间（包括高新区空间）的演化多与空间生产理论、资本循环理论和增长机器理论等相联系。例如，空间生产理论将空间类比商品，认为空间是资本主义生产和消费活动的重要产物^[6-7]。“资本循环”关注空间生产过程^[8]，提出资本第一级循环是资本向一般生产资料和消费资料的生产性投入，主要表现为资本与商品在生产领域的流通；为应对第一级循环所产生的过度生产和累积的矛盾，过剩资本转向对建成环境的投资，即资本的第二级循

环；随着越来越多的过剩资本流向第二级循环，过度积累这一基本矛盾在建成环境中重新出现，资本开启第三级循环，即对科技创新和社会公共领域的投入。其中，通过地理空间扩张和重构以解决资本过度累积危机的方式被视为“空间修复”。基于对美国的实证，“增长机器”理论指出，资本主义城市的本质在于增长，主导增长的角色是“基于土地的精英”，即土地所有者及相关利益者所形成的增长联盟^[9]。土地利益在城市政治和经济中发挥了主导作用，增长联盟努力发展当地商业环境以吸引投资，并将追求租金作为最终目的^[10]。资本在城市空间的的生产中占据了中心地位，政府为资本提供保护，并帮助其获得竞争利润^[11]，政府的“企业化”趋向明显。不过，进入21世纪以来，南半球国家和发展中国家经验开始进入主流叙事，强调对中国等不同于西方背景的地方的实证及理论解析，并重视其中的重要经验。

我国的现代化进程具有双重意蕴：一是物质现代化，即经济、空间的现代化；二是治理现代化，即国家能力、制度体系的现代化^[12]。高新区尤其是国家级高新区的空间演化体现了中国式现代化的诸多特征。已有文献对高新区的缘起、发展与演化做了大量探讨^[13]，并分析了多元主体的相互关系和推动空间演化的机制^[14-17]。例如，学者们针对高新区的空间结构形态^[18-19]、城市功能定位^[20]、产业发展创新^[21-22]等做了多方面实证。其中，治理层面的研究主要包括高新区治理结构、治理方式和治理目标的转变，强调政府通过明确、精简的管理体制创新^[23-25]和“土地金融化”^[26]、^[27]¹³⁸⁵、^[28]等方式实现权力的再生产，将政府权力拓展到市场领域，表现出谋求经济效益最大化和重视经济指标的特征^[29-30]。不过，现有关于中国高新区的研究大多还是基于传统理论视角展开，重点关注资本逻辑下土地利益驱动的空间演化^[31-32]。因此，结合我国国情和地域特色^[33]，推动新理论框架的建设，对中国高新区空间演化予以再思考，具有重要意义。

为此，本文将引入“国家治理创新”的

新视角，并据此解析国家级高新区的空间重构。具体而言，“国家治理创新”视角由吴缚龙^[34]⁶¹⁰提出，旨在强调中国城市建设进程中所表现的“规划为主，市场为辅”的基本特征，这一概念的直译为“国家企业家主义”，但“国家治理创新”的译法则可进一步深化其内涵。尤其值得关注的是，吴缚龙^[35]⁸⁰¹在其最新文章中对这一概念做了明确界定，用以指代在国家治理行动中，政府部署和动员市场与社会力量以实现国家战略及“超经济意图”，是一个统筹“资本逻辑”和“国土空间逻辑”的演化进程。可见，“国家企业家主义”指代了重要的“国家治理创新”。近年来，这一视角开始见诸众多高水平文献，正在成为精准解析中国式城市模式的重要视角。从“国家治理创新”视角出发，高新区尤其是国家高新区的建设体现了国家和地方对于打造科创高地及相关产业的高度重视，是对国家战略意志的落地。同时，高新区的空间重构可能表现出“规划为主，市场为辅”等核心特征，需要予以实证解析。面向空间演化的“国家治理创新”实证正不断拓展，因此对高新区空间演化的精细化解析也有助于提升对“国家治理创新”的认知。

2 分析框架

基于前文对文献及相关理论的梳理，本文构建高新区空间重构的分析框架（见图1）。就其空间重构而言，主要包括特征演化和治理创新两个维度。具体而言，高新区的空间重构一般可划分为3个阶段：首先是起步阶段，

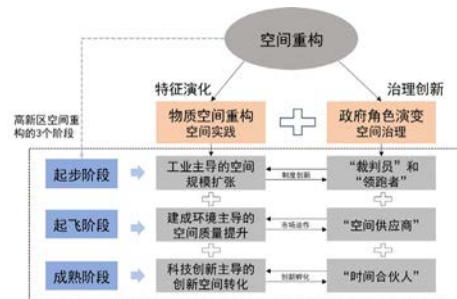


图1 分析框架
Fig.1 Analysis framework

资料来源：笔者自绘。

空间生产的实践为工业生产主导的空间扩张,地方政府在其中的角色是“裁判员”和“领跑者”,通过制度创新和管理创新来营造符合高新区发展的软硬条件;其次是起飞阶段,以建成环境生产主导的空间质量提升为主,该阶段的特征是产城融合发展下的环境改造和公共服务设施提升,地方政府在其中的角色是“空间供应商”,利用平台公司推动土地开发的途径;最后是成熟阶段,空间实践主要表现为科技创新生产主导的创新空间转化,高新区发展以科技创新为主导,涉及创新空间的大量建设,地方政府的角色转向“时间合伙人”,通过产业扶持及金融服务来孵化创新企业。

3 武汉市东湖高新区的空间重构研究

笔者以全国排名靠前的武汉市东湖高新区为例展开研究^①。东湖高新区位于武汉市东南部洪山区、江夏区境内(见图2),常住人口约93.51万人,规划总面积约518 km²[26]68。东湖高新区于1988年成立,1991年成为全国首批国家级高新区,2009年获批国家自主创新示范区,2019年在国家高新区综合评价排名中位列全国第4,中部第1^②。东湖高新区的发展历程完整地展现了政府主导下的高新区空间生产及重构的历史进程,是剖析我国高新区空间重构机制的典型例证。

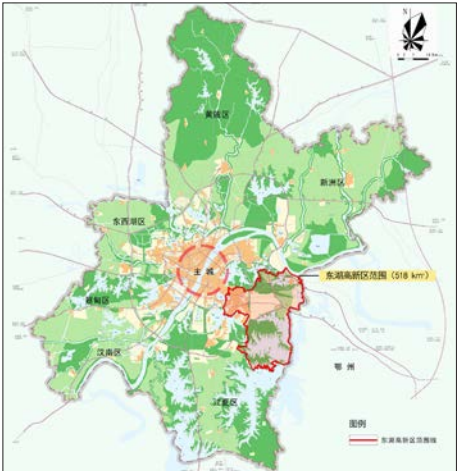


图2 东湖高新区区位图
Fig.2 Location of East Lake High-tech Zone
资料来源:东湖高新区官方网站,笔者标绘。

3.1 物质空间重构进程

结合东湖高新区成立以来战略目标导向转变及其具体发展路径调整的历程,将其空间重构进程划分为3个阶段:工业生产主导、建成环境生产主导和科技创新生产主导。

3.1.1 起步阶段:工业生产主导的空间扩张

20世纪80年代初,时值全球化盛行时期,在应对全球新技术革命浪潮和刺激当地经济发展的双重需求下,武汉市批准成立了“东湖技术密集经济小区”,这就是东湖高新区的前身。此后高新区发展逐步进入正轨,直到1991年国务院批准武汉东湖高新区成为国家级高新技术产业开发区和全国综合改革试点开发区。

东湖高新区建设初期以“项目起步,滚动开发”的发展模式开始,将产业项目培育作为发展重心。为此,地方政府主要做了两方面的努力:一是挑选和资助重大项目并积极推进招商引资,二是鼓励高校的商业化活动。1990年代之后,高新区的发展战略则由“项目起步”转向“园区建设”,并提出“建立以产业建设为中心的支撑服务体系”的目标,呈现出明显的指引项目落地、推进工业生产的特征。在这一发展战略的引导下,东湖高新区工业用地急剧扩张(见图3),先后形成了关南科技园、关东科技园等一系列园区,并承接了如武汉汽轮机厂、湖北电机厂、鼓风机厂等一系列制造业企业,各类重点项目在工业园快速落地。在此基础上,生产性服务业成为空间建设重点,东湖高新区的规划面积

也由建区时的24 km²扩展到120 km²,整体空间呈现出明显的“重生产、轻生活”的特征。在此背景下,高新区第二产业飞速发展,工业产值不断上升。2000年东湖高新区工业总产值达到213.7亿元,是1991年的71倍,初步形成了以现代通信和电子信息为主、辅以多种产业共同竞争发展的格局。不过,该阶段高新区尚未形成以高新技术发展为主导的空间格局,空间扩张主要以工业生产主导,扩张模式也是围绕着园区建设进行,整体空间与发达地区的高新区存在差异,更趋于经济开发区类型。

3.1.2 起飞阶段:建成环境生产主导的空间品质提升

在全球化浪潮下,发展高新技术、优化投资环境以获得市场青睐成为各地政府追求的目标;同时,高新区内部不断集聚的高新技术企业和高素质群体也开始追求自身生产和生活环境的改善。这种急剧增长的空间需求刺激了东湖高新区建成环境的新演化。

东湖高新区的空间格局发生新的变化,其重心出现明显转向,“产城融合”成为这一阶段的关键,发展思路也由建设产业园区向建设科技新城转变。2000年,湖北省、武汉市及东湖高新区确定将光电子产业作为重中之重来抓。同年全国政协会上,赵梓森、杨叔子、熊有伦等26位在汉院士联名签字,由许其贞等13名湖北籍全国政协委员提出,请求党中央、国务院批准在武汉建设国家级光电子信息产业基地“中国光谷”。2001年,呼应一

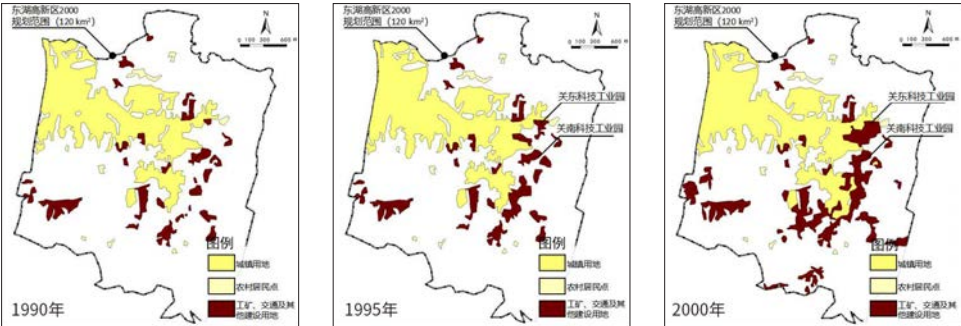


图3 东湖高新区1990—2000年土地利用现状
Fig.3 Current status of land use in the East Lake High-tech Zone from 1990 to 2000
资料来源:中国科学院资源环境数据中心土地利用/土地覆被变化(LUCC)数据。

注释: ① 根据科技部火炬中心的高新区排名,东湖高新区2019—2023年的排名始终位居全国前10。
② 参见科技部火炬中心发布的《2019年度国家高新区综合评价结果》。

座城市时代决心的“武汉·中国光谷”获批建设。“中国光谷建设领导小组”第四次会议提出“两手抓增长,一手抓项目落地,一手抓新城建设,以项目落实和环境建设为重点,进一步加快重大基础设施项目的建设改善投资环境”的工作任务。武汉科技新城总体规划(2000—2010年)提出要建设“具备高标准的配套服务环境、高质量的空间景观环境,形成生态良好、环境优美的,能够适应激烈国际国内竞争的高科技花园式新城”^③。2005年修编的科技新城规划显示,规划建设用地面积达到120 km²,居住和公共服务设施等各类用地的规模远远超过现状(见表1)。这一阶段的空间规划与建设表现出明显的以建成环境生产为导向的空间品质提升特征。

作为结果,东湖高新区的空间品质快速提升,主要体现在高新区的土地供应量呈倍数增长,居住、基础设施和产业用地快速扩张(见图3)。2000—2010年,高新区在“八通一平”、宽带网络、公园绿化、公共服务设施等建设上投入的资金超过了1 200亿元,新增城镇建设用地面积52.33 km²,居住环境和城市形象得到了大幅提升。地方政府土地出让金收入总量及占财政收入的比例也呈现急速上升趋势,土地出让金从2002年的3 848万元增长到2010年320 000万元^④,不到10年间,其数值上升了80多倍,在地方财政收入中的占比达到了58.7%。该阶段的空间重构主要围绕空间品质的提升推进,一方面是建设符合高新技术产业及高技术人才生产生活的宜居空间,一方面是通过土地开发获取大量土地出让金来反哺基础设施建设,推动高新区发展逐渐从工业生产转向产城融合的新阶段。

3.1.3 成熟阶段:科技创新生产主导的创新空间转化

东湖高新区自成立以来一直是以科技创新和高新技术产业发展为目标,但是受到中部地区市场活力较弱、优质的科教资源转化率较低等诸多原因的影响,高新区在发展前期的科技创新能力比较欠缺。

2009年12月,国务院批准支持东湖高新

区建设国家自主创新示范区,东湖高新区开始进入科技创新生产主导的新阶段。首先,楼宇经济逐步替代传统的工业厂房。在高新技术企业落地选址时,土地资源不再是第一考虑的因素。产业生态以及服务配套设施、科技金融激励等政策环境成为首要考虑的因素,这就导致了高新区空间的新改变,建设能够吸引高端人才和高高新技术企业的创新型空间成为焦点。地方政府在新一轮总体规划中明确提出建设集产、学、研、居、服务功能于一体的创新型科技新城这一目标,并围绕着科技创新的需求进行针对性探索,如制定科技孵化器专项规划,建设金融港、基金港等金融要素集聚区,搭建服务平台促进科技企业与金融机构对接等(见图4)。

创新空间的转化不仅要靠存量空间,也需要挖潜存量空间。进入该阶段,高新区的发展更多关注质量与效益,空间建设由增量为

主向增存并举转变,同时开展了一系列针对园区低效能产业的土地置换、功能置换,为创新型企业腾退空间。在此背景下,高新区科技创新能力迅速发展,2010—2019年期间,高新区建成72家孵化器、55家众创空间,建成省级以上企业主体技术创新平台274家^{[36][85]},高新技术企业的营业收入由2 926亿元增加至13 053亿元,企业数量由283家增加至2 813家(见图5)。企业内部的科技项目经费和R&D经费支出也显著上升,科技创新成果不断涌现。科技部火炬中心公布数据显示,2019年东湖高新区综合实力在全国高新区排名第4,在评级的4个一级指标中,知识创造和技术创新能力位列全国第2。

3.2 国家治理创新

依托空间规划和发展战略的制定,地方政府积极引导高新区空间的生产及重构。为了

表1 东湖高新区2005年现状与规划用地指标
Tab.1 The situation and planned land use indicators of the East Lake High-tech Zone in 2005

用地类型	2005年现状用地规模/km ²	《武汉科技新城总体规划(2005—2020年)》
		规划用地规模/km ²
建设用地	52.29	120.00
居住用地	11.55	27.01
公共服务设施用地	16.41	29.60
工业用地	14.56	27.54
绿地	1.40	14.43
道路广场用地	4.02	15.58

资料来源:《武汉科技新城总体规划(2005—2020年)》。

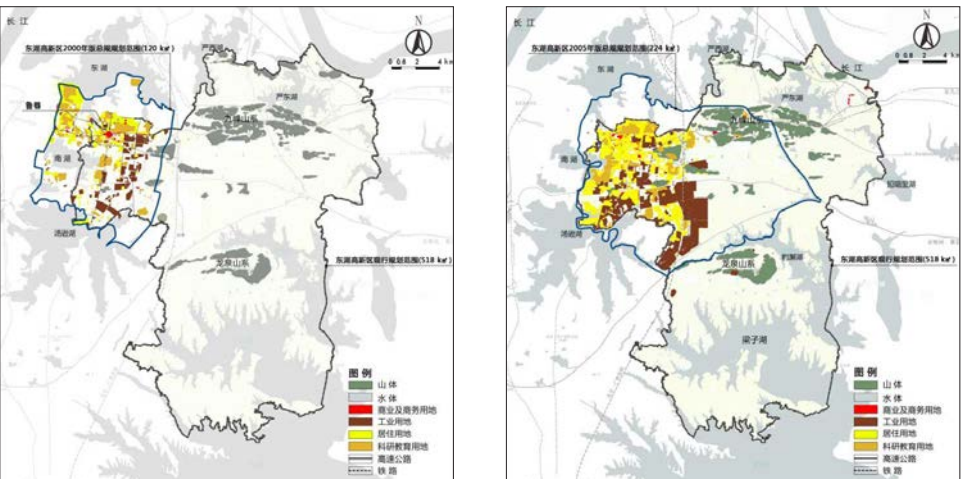


图4 东湖高新区2000年、2010年5类要素现状用地分布图
Fig.4 The map of land use of five types of elements in East Lake High-tech Zone in 2000 and 2010

资料来源:《国家级开发区空间演变规律:武汉东湖高新区空间发展30年》。

注释: ③ 参见《武汉科技新城总体规划(2000—2010年)》。
④ 参见《武汉东湖高新区志(1984—2010)》。

适应新的生产关系和发展目标,新的治理结构和治理形式应运而生,具体表现为地方政府管理职能积极拓展,并通过制度创新和吸纳新的市场工具,将政府职能扩展到市场领域。在这一过程中,地方政府的角色也不断演进(见图6)。

3.2.1 起步阶段:“裁判员”和“领跑者”

在工业生产主导的起步阶段,地方政府的治理创新是高新区取得发展成绩的首要前提和保障。具体而言,管理委员会模式是国家治理创新的重要表现。为支持东湖高新区的发展,武汉市政府设置了准政府机构“东湖高新区管理委员会”(以下简称“管委会”)

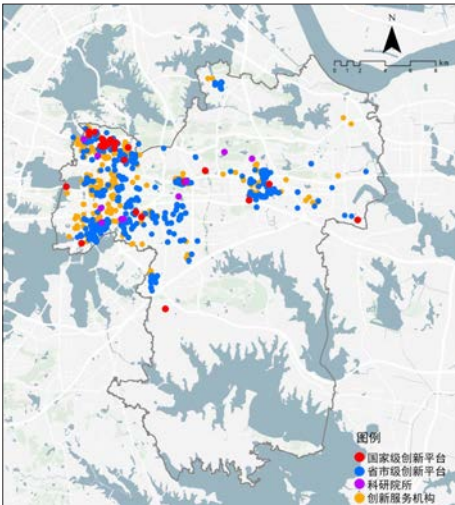


图5 东湖高新区创新空间布局图
Fig.5 Innovation space layout of East Lake High-tech Zone

资料来源:武汉市创新地图。

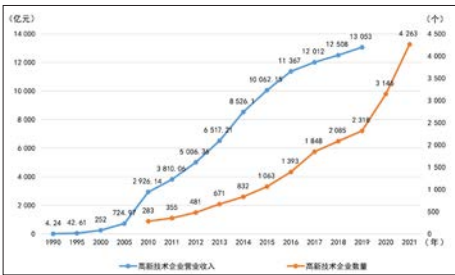


图6 东湖高新区高新技术企业营业收入与数量统计图
Fig.6 Statistical chart of operating income and quantity of high-tech enterprises in the East Lake High-tech Zone

资料来源:《武汉东湖高新区志(1984—2010)》、《东湖高新区年度统计报告》(2010—2020)。

具体负责高新区的管理和开发。

在管理权责方面,管委会代表武汉市政府对高新区的经济事务进行管理,负责高新区的规划建设、产业布局、招商引资等事务。在组织构架方面,管委会具有“精简高效,条块结合”的特征:1998年管委会成立时,仅设置了综合处、业务一处和业务二处3个机构,分别负责园区综合事务管理、园区基础设施规划与建设和产业招商引资。2001年设立建设管理局、房产管理局、武汉市城市规划管理局东湖高新区分局、武汉市土地管理局东湖高新区分局,直接负责高新区的规划和管理。以规划审批为例,东湖高新区管委会可以自行审批区域内的规划方案,而武汉市其他区域则需要上报市级机构审批。2015年,湖北省人大制定出台《东湖国家自主创新示范区条例》(以下简称“《示范区条例》”),通过地方立法解决了管委会的法律地位,规定管委会行使武汉市一级的行政管理权限,并把过去高新区一些好的做法通过地方法规的形式固定下来。通过建立“机关服务基层,园区服务企业,街道服务群众”的“三条线”管理制度,政府实行精简高效的管理体制,使管委会可以专心负责经济发展,有利于其将高新区的各项试点政策运用到极致,并使行政资源得到高效整合,进而提升了工作效率。

为了实现“项目起步”的发展目标,政府同时充当产业发展的“领跑者”。例如,在高新区成立初期,由地方政府担保并向银行贷款100万元启动资金,推动了武汉第一个高新技术企业——武汉楚天光电子公司的成立。通过政府背书,还为企业筹集资金成立了武汉光纤通信技术开发公司和软件技术开发中心等。同时,地方政府出资创办了国内第一家企业孵化器——东湖新技术创业者中心。为了动员师生们来此创业,政府工作人员甚至骑自行车在周边学校贴小广告做宣传^[37]。

在该阶段,地方政府在高新区的发展中占据绝对的主导地位,不仅负责管理当地经济发展的相关事务,更是直接参与市场互动,引导项目落地和产业发展。地方政府在高新

区发展中充当了“裁判员”和“领跑者”的双重身份。

3.2.2 起飞阶段:“空间供应商”

进入建成环境生产主导的新阶段,高新区发展面临多元化转型,原有基层政府精简化的组织结构陷入“小马拉大车”的困境,国家治理也相应发生了一系列创新改革。

高新区面临的第一个难题是建设空间不足。为了解决这一问题,高新区自2000年开始进行“扩区调区”的扩张措施:规划范围从2000年的120 km²拓展到2005年的224 km²,之后调整到518 km²。此外,高新区通过“行政托管”获得了洪山区、江夏区部分区域的管理职能,从而实现了扩大建设空间的战略意图。第二个难题是土地开发与基础设施建设所需资金短缺。为此,政府专门成立投融资平台公司,以市场化手段向银行等市场主体筹资。2000年后,管委会先后设立了湖北省科技投资集团有限公司、武汉高科国有控股集团有限公司等平台公司。这些平台公司主要发挥了城市开发资金筹措的功能,承担大量土地开发、基础设施及配套建设的工作。地方政府向平台公司注入土地资产,平台公司通过抵押土地向银行借款筹集资金,并遵循地方政府的意志进行开发,而后通过熟地出让实现资金回笼,继续进行滚动开发(见图7)。通过这一模式,地方政府得以在财政赤字的情况下继续经营,实现城市土地价值和综合竞争力的提升。

作为一种治理创新,平台公司成为地方政府实践其发展战略的重要抓手。具体而言,平台公司在经济上相对独立,在政治上则严格遵循地方政府意志。依靠这些平台公司,地方政府得以在项目开发和决策中发挥主导作用,从而推动高新区的空间重构。地方政府在这一阶段不仅是管理者,也扮演着“房东”和“空间供应商”的角色。一方面,通过政策优势不断扩展高新区的空间范围,为发展提供大量的土地资源;另一方面,借助市场运作,通过平台公司进行土地开发及基础设施建设,解决了资金短缺问题。总体而言,地方政府通过这些治理创新实现了自身能力的提

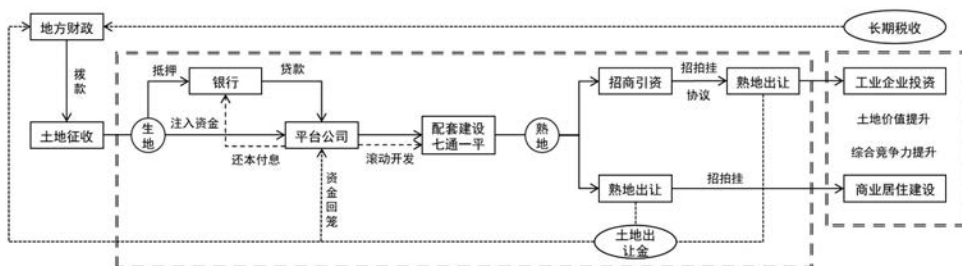


图7 东湖高新区土地经营模式示意图

Fig.7 Schematic diagram of land management model in the East Lake High-tech Zone

资料来源:笔者自绘。

升,推动了高新区空间品质和产业经济的跃升发展。

3.2.3 成熟阶段:“时间合伙人”

伴随着东湖高新区的空间生产转入以科技创新生产主导的新阶段,地方政府的管理体制进一步转变,成为新的“时间合伙人”。具体而言,政府开始更加重视科技创新及高新技术产业发展,先后成立了“科技创新和新经济发展局”等新的职能机构,并设立了科技创业办公室、产业促进办公室、金融工作办公室等新部门,直接负责具体事务的发展管理。除了增设新的机构部门,政府还积极调整其财政投入方式以推动科技创新的发展。在2009—2021年期间,高新区的科技支出逐年攀升,占地方财政一般公共预算支出的比例由2.15%上升至36.34% (见图8)。这些支出主要被用来扶持负责技术研发、市场收益相对较低的产业链上游产业。

地方政府持续推进创新空间建设,在高新区内规划了创新街区、创新园区和创新楼宇,利用存量空间打造创新载体,为初创企业提供混合、灵活、共享的研发办公和服务场所。同时,地方政府也继续利用平台公司向科技投资、企业孵化等方向拓展。以湖北省科技投资集团有限公司(以下简称“省科投”)为例,该平台公司先后成立了武汉光谷产业投资有限公司、武汉光谷金融控股集团等负责产业投资的子公司。这些平台公司推进高新区产业创新的方式主要有两种:一是由平台公司对中小企业进行直接扶持,例如省科投对武汉蔚来能源有限公司的天使轮投资和武汉博沃生物科技有限公司的A轮投资;二是与当地巨头企业

合作成立产业基金以扶持初创企业的发展,例如省科投与烽火通信集团合作组建了光谷烽火光电子信息产业投资基金。由于中部地区相对缺少能有效推动创新的风投创投机构,政府通过创新财政投入的方式,加强与当地巨头企业的合作,对缺失的风投创投机构进行补位,培育和孵化当地的创新企业。依托平台公司,地方政府正在构造一个完整的创投体系以弥补创新系统的缺陷(见图9)。借助平台公司与大企业达成合作,政府实现了动员、组织和连接各创新要素与创新主体,乃至直接通过投资、兼并等市场行为对目标产业进行扶持,推动多元主体之间的协同合作和创新资源的优化整合,实现了对高新区内主要产业市场的间接把控,推进科技创新生产并使产业发展朝着既定的目标与方向前进。同时,通过建设创新空间,政府为初创企业提供了优质的办公研发场所,并通过相关政策扶持企业发展。总体而言,政府与企业的合作不断强化,政府角色也由“房东”转向“股东”,由“空间供应商”转向“时间合伙人”。

4 结论与讨论

本文以武汉市东湖高新区为例,依托近10年团队参与相关实践的机会,采用定性研究方法,从“国家治理创新”角度揭示了我国国家级高新区的空间重构特征及机制。研究表明,伴随国家战略目标转变,东湖高新区的发展经历了工业生产主导、建成环境生产主导和科技创新生产主导3个阶段。作为核心主导力量,地方政府的角色并非一成不变,而是由管理者转向服务者,由单行动者转



图8 东湖高新区科学技术支出情况图

Fig.8 Chart of science and technology expenditure in the East Lake High-tech Zone

资料来源:《东湖高新区财政收入决算表》(2009—2021)。

向连接多元主体的合作者,由直接参与者转向引领创新变革的企业家和创新资源的整合者。具体而言,在工业生产主导阶段,高新区空间呈现快速扩张特征,地方政府扮演了“裁判员”和“领跑者”的双重角色。进入建成环境生产主导阶段,新区居住空间和基础设施等建成环境快速扩张,空间质量得到明显提升。地方政府则是通过平台公司依靠土地参与市场活动,在空间重构中扮演着“房东”和“空间供应商”的角色。进入科技创新主导阶段,城市空间发展模式由增量开发向存量更新转变,创新空间的建设成为重点。政府的管理自主权进一步提升,并通过调整财政投入方式加强与企业的合作,创新合作模式,政府的角色由“空间供应商”转向“时间合伙人”。

总体而言,东湖高新区的空间重构呈现了中国式现代化所具有的“国家治理创新”特征,政府作为核心主体通过空间规划协调“资本逻辑”和“国土空间逻辑”关系^{[34]620, [35] 803},吸纳市场和社会力量参与,推动东湖高新区发展并服务武汉、区域乃至全国的发展战略目标。地方政府依靠平台公司参与市场活动,并通过创新财政投入方式更好地与市场结合。不同于“增长机器”所提及的政府在社会供给和市场交易中主导地位的退缩^[36],地方政府的权力从未被市场所取代。相反,地方政府依托平台公司参与市场活动,并依靠规划的中心性和市场工具推进高新区的空间生产^{[27]1390},这种政企合作的模式全面超越了传统的“城市增长机器”。这也体现了中国式现代化的城市空间生

- 特征[J]. 科学学研究, 2020, 38 (5): 806-812.
- LI Yiman, KONG Xiang. Production of space and multi—dimension segmentation characteristics of China's hi-tech parks[J]. Studies in Science of Science, 2020, 38(5): 806-812.
- [17] 蒋费雯, 罗小龙. 产业园区合作共建模式分析——以江苏省为例[J]. 城市问题, 2016 (7): 38-43.
- JIANG Feiwen, LUO Xiaolong. Analysis of the cooperative construction model of industrial parks: a case study of Jiangsu Province[J]. Urban Problems, 2016(7): 38-43.
- [18] 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. From development zones to "edge city" with Chinese characteristics[J]. Urban Planning Forum, 2012(6): 50-57.
- [19] 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.
- DING Chengcheng, ZHANG Min, JIANG Xin, et al. Restructuring and expansion: a study on space production of the development zones in transitional period[J]. City Planning Review, 2019, 43(7): 67-74.
- [20] 胡秀媚, 李志刚, 冯健. 后郊区化?——政府视角下广州萝岗的空间生产与转型[J]. 现代城市研究, 2016 (5): 72-79.
- HU Xiumei, LI Zhigang, FENG Jian. Post-suburbanization? The production and transformation of space of Luogang, Guangzhou: a governmental perspective[J]. Modern Urban Research, 2016(5): 72-79.
- [21] 高超, 金凤君. 沿海地区经济技术开发区空间格局演化及产业特征[J]. 地理学报, 2015, 70 (2): 202-213.
- GAO Chao, JIN Fengjun. Spatial pattern and industrial characteristics of economic technological development areas in eastern coastal China[J]. Acta Geographica Sinica, 2015, 70(2): 202-213.
- [22] 司增埏, 曹露玉. 国家高新区设立对高技术产业发展影响实证研究[J]. 科研管理, 2022, 43 (5): 113-120.
- SI Zengchao, CAO Luyu. An empirical study on the impact of national high-tech zone establishment on the development of high-tech industries[J]. Science Research Management, 2022, 43(5): 113-120.
- [23] 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.
- CHEN Hao, ZHANG Jingxiang. Rising dual system of functional territory and administrative territory: unraveling the spatiality of Urban State and its transformation based on the case study of the city proper of Nanjing[J]. Economic Geography, 2017, 37(10): 59-67.
- [24] 钱振明. 城镇化发展过程中的开发区管理体制变革: 问题与对策[J]. 中国行政管理, 2016 (6): 11-15.
- QIAN Zhenming. Reform the management system of development zones in the process of urbanization: problems and countermeasures[J]. Chinese Public Administration, 2016(6): 11-15.
- [25] 程郁, 郭雯. 联合治理视角下的高新区管理体制创新[J]. 科学学与科学技术管理, 2014, 35 (2): 86-95.
- CHENG Yu, GUO Wen. Institutional innovation of HIDZ's management system from perspective of collaborative governance[J]. Science of Science and Management of S.&T., 2014, 35(2): 86-95.
- [26] 杨浩, 张京祥. 土地财政驱动城市空间生产的机制与效应研究——以南京河西新城为例[J]. 国际城市规划, 2018, 33 (1): 68-74.
- YANG Hao, ZHANG Jingxiang. Study on the mechanism and effect of urban space production driven by land finance: a case study on Hexi New Town in Nanjing[J]. Urban Planning International, 2018, 33(1): 68-74.
- [27] WU F L. Planning centrality, market instruments: governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism[J]. Urban Studies, 2017, 55(7): 1383-1399.
- [28] 吴缚龙, 沈洁. 中国城市的郊区开发和治理[J]. 国际城市规划, 2015, 30 (6): 27-33.
- WU Fulong, SHEN Jie. Suburban development and governance in China[J]. Urban Planning International, 2015, 30(6): 27-33.
- [29] 张京祥, 殷洁, 罗小龙. 地方政府企业化主导下的城市空间发展与演化研究[J]. 人文地理, 2006 (4): 1-6.
- ZHANG Jingxiang, YIN Jie, LUO Xiaolong. Research of urban spatial development under the circumstances of local government's entrepreneurialization[J]. Human Geography, 2006(4): 1-6.
- [30] 殷洁, 张京祥, 罗小龙. 转型期的中国城市发展与地方政府企业化[J]. 城市问题, 2006 (4): 36-41.
- YIN Jie, ZHANG Jingxiang, LUO Xiaolong. Urban development in transitional China and the corporatization of local governments[J]. Urban Problems, 2006(4): 36-41.
- [31] 罗小龙, 沈建法. 中国城市化进程中的增长联盟和反增长联盟——以江阴经济开发区靖江园区为例[J]. 城市规划, 2006 (3): 48-52.
- LUO Xiaolong, SHEN Jianfa. Urban growth-coalition and anti-coalition in China's urbanization: a case study of Jiangyin Economic Development Zone in Jinjiang[J]. City Planning Review, 2006(3): 48-52.
- [32] WU F L, PHELPS N A. (Post)Suburban development and state entrepreneurialism in Beijing's outer suburbs[J]. Environment and Planning A: Economy and Space, 2011, 43(2): 410-430.
- [33] 李凯, 王凯. 新马克思主义视野下中国开发区空间生产的内在逻辑[J]. 国际城市规划, 2019, 34 (5): 50-58.
- LI Kai, WANG Kai. The internal logic of space production in China's development zones from the perspective of new Marxism[J]. Urban Planning International, 2019, 34(5): 50-58.
- [34] WU F, ZHANG F, LIU Y. Beyond growth machine politics: understanding state politics and national political mandates in China's urban redevelopment[J]. Antipode, 2022, 54(2): 608-628.
- [35] WU F, DENG H, FENG Y, et al. Statecraft at the frontier of capitalism: a grounded view from China[J]. Progress in Human Geography, 2024, 48(6): 779-804.
- [36] 武汉市规划研究院. 国家级开发区空间演变规律: 武汉东湖高新区空间发展30年[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021.
- Wuhan Planning and Design Institute. Spatial evolution laws of national-level development zones: 30 years of spatial development of Wuhan East Lake Hi-tech Zone[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2021.
- [37] 张弛. 光谷生长三十年, 从“一束光”到“一座创新城”[EB/OL]. (2018-09-25) [2022-07-13]. https://www.sohu.com/a/256253797_610465.
- ZHANG Chi. The Optics Valley has grown for 30 years, from "a beam of light" to "an innovative city"[EB/OL]. (2018-09-25) [2022-07-13]. https://www.sohu.com/a/256253797_610465.
- [38] HARVEY D. A brief history of neoliberalism[M]. New York: Oxford University Press, 2007.