

书评 | 中国特色“政策区”的空间开发范式溯源、机制解析与演进趋势：评介《政府驱动型空间开发的中国实践》

Paradigm Traceability, Mechanism Analysis and Evolution Trend of Spatial Development of Policy-driven Districts with Chinese Characteristics: Review of Government-Driven Urban and Land Spatial Development of China



书籍作者

汪劲柏

出版社：中国建筑工业出版社

出版时间：2022年4月

政府驱动型空间开发在中国城市与区域空间开发建设进程中占据着举足轻重的地位。无论是计划经济时期指令式的重要项目建设和地域开发^[1]，还是改革开放以来开发区和新区的大规模建设^[2-3]，都受到了政府政策不同程度的干预。发展至今，我国已经出现了大量政府驱动型空间，包括我国改革发展和空间治理进程中设立的各类“政策区”^[4]、“新城新区”^[5-6]、“重大国家战略区域”^{[7]、[8]}等。作为政府与市场复合推动的空间开发与治理工具，政府驱动主导的空间开发在学界仍处于分类型探讨的阶段，还未形成统一的概念共识和机制解析，但相关开发建设实践却伴随其规划和发展长期存在。既有研究多借用西方经典理论对中国的政府驱动型空间的开发模式进行探讨^{[9]、[10]}，但须认识到西方理论与中国特色社会主义制度下的城市与区域开发建设存在着本质区别，亟待理论和实践方面的进一步甄别和探讨。一方面相关经典政治经济学理论在中国的适用性还需要再做辨析，并实现对原理论的丰富和更新；另一方面须基于中国制度环境对空间开发中的一般性规律进行提炼和总结，为我国空间开发和治理的现代化提供理论依据和实现路径。

如何有效推进政府驱动型空间开发是当前中国高质量发展面临的关键问题之一。上海同济城市规划设计研究院有限公司科研办主任汪劲柏博士，长期从事政策区规划建设、城乡空间开发与治理等领域研究，其著作《政府驱动型空间开发的中国实践》全面系统地总结梳理了1949年以来我国政府驱动空间开发的实践与成效，并从理论层面探讨了这类中国特色空间发展范式的若干规律，对于推动空间治理领

域的中国式现代化具有重要的指导价值。

本书共有10章，叙述主线围绕中华人民共和国成立以来的“政府驱动型空间开发”的理论和实践展开。第1章绪论总体阐述了我国政府驱动型空间开发的基本概念，介绍了研究的基本框架。同时，明确指出西方相关理论虽然与中国实践有一定的原理互通之处，但在底层逻辑方面有着很大的差异，因此认为紧紧围绕中国政府驱动型空间开发的实践展开针对性研究，是非常有必要且有价值的。

第2至4章，是主体论述部分的第一大板块，系统总结了政府驱动型空间开发的理论基础、实践背景和开发模式。其中，第2章理论综述，结合近代以来经济学经典理论及“政府—市场”关系互动过程，从空间开发和政府驱动两方面探讨了空间生产理论、城市政体理论和发源型国家（政府）理论等影响空间开发的政治经济学理论；并借鉴吉登斯结构化理论、奥尔森集体行动困境理论和赫尔维茨机制设计理论等，形成对政府与市场关系的解释性理论；进而形成对政府驱动空间开发的政治经济解释。第3章实践总览，梳理了中华人民共和国成立以来8轮代表性的政府驱动空间开发实践，分阶段总结了各轮实践的时代背景、开发内容、影响探讨等，为把握中国相关实践的逻辑性规律及一般性问题提供了基础（见表1）。第4章模式解析，提出了“政策区”（Policy-driven Districts, PD）这一政府驱动型空间开发的模式，并指出其具有“在计划经济时期以大项目主导、政策投放为辅，而在改革开放时期则以政策驱动为主导、大项目及其他配套政策与项目的结合为辅”的特点；在此基础上，结合既有理论构建解释模型，探讨了“集中资源调配”与“分散资源利用”之间互动影响关系，并进行了多情景的推导与解释。

第5至9章，是主体论述部分的第二大板块，介绍了4个重要的国内政府驱动型空间开发案例，以及部分相关国际案例。国内案例部分，本书选取了中华人民共和国成立后湖北省多地的政府驱动大项目开发、宁波北仑地区开发、上海浦东新区开发，以及雄安新区开发进行介绍，分别代表计划经济时期、计划经济向改革开放接轨时期、改革开放时期和党的十八大以来新时期，我国政府驱动空间开发的情况；并从开发演进历程、开发成效评述、开发机制解析3大方面，对案例进行了抽丝剥茧般的考察分析，辩证地总结了其现实问题及可能的逻辑困境（见表2）。国外案例部分，本书总结了英国新城运动、法国巴黎马恩河谷开发、日本筑波科学城等，近代以来与新城建设和城市更新项目相结合的国外政府驱动的片区开发实践；并指出国际案例在制度背景、开发成效、政府参与程度等方

书评作者

王启轩 同济大学建筑与城市规划学院 博士研究生

任 婕 (通信作者) 同济大学建筑与城市规划学院 博士研究生, renjie_cathy@163.com

面与我国存在一定差异,但部分成功经验是值得我们吸收和借鉴的,而其中蕴含的市场经济规律和出现的发展困境亦亟需我们认真把握、深刻反思。

第10章是对全书内容的总结,共形成7方面核心结论。在实践规律总结方面,本书肯定了改革开放后中国政府驱动型空间开发从“政府集中调配资源”向“分散化竞争性利用资源”转型的路径转变,并通过剖析各类空间开发实践的典型案例,归纳了共性规律和差异所

在,指出构建新型联合开发机制是未来应对政府驱动空间逻辑悖论并彰显其效能优势的关键。在理论贡献拓展方面,提炼出我国政府驱动型“政策区”开发模式的核心特征和运作路径,并提出“两次价值循环”(Dual Value Cycles, DVC)的概念框架^[10],指出“项目价值小循环”与“社会价值大循环”之间相互转化和相互支撑的辩证关系。

纵观全书,其研究过程体现出3方面特点。

一是研究理论的丰富性。本书所研究的政府驱动型空间开发是一类

表1 中华人民共和国成立以来8轮代表性政府驱动空间开发实践一览表

Tab.1 Typical government-driven spatial development since the establishment of the People's Republic of China

| 名称 | 时代背景 | 开发内容 | 影响探讨 |
|--------------|---|--|--|
| 156大项目 | 中华人民共和国成立初期,开发建设水平相对薄弱;“一边倒”的外交政策,受前苏联援助 | “一五”时期苏联援华的156项工程,主要为重工业 | ①首次利用国外资金、技术和设备开展大规模工业建设; ②极大促进项目所在地区城市的发展和建设 |
| “三线”战备大项目 | 1960年代中期,工业困境趋于好转;中苏交恶,考虑战备选择内陆纵深地区 | 在西南、西北地区建立起相对独立的、“小而全”的经济、工业等体系 | ①由于遵循战备“山、散、洞”的原则,经济绩效不高; ②为内陆腹地播下现代工业的种子 |
| 成套引进大项目 | 1970年代初期,中西方关系日趋缓和;西方放松对中国的经济封锁 | 1972年成套引进26个大项目;1978年成套引进22个大项目 | ①完善了国家的工业体系,但区域发展不均衡; ②为改革开放奠定基础,为沿海地区率先开放准备了条件 |
| 大项目转型和开发区试验 | 1978年起,国内推进改革开放;西方国家新自由主义于1970年代兴起 | 1979年批准建设经济特区;1984年设立了14个国家级经济技术开发区 | ①不再塑造工业新城,转向依托现有城镇; ②用政策吸引项目的发展模式逐渐形成共识 |
| 开发区大发展 | 1980年代末、1990年代初期,中央政府注重宏观调控;诸多发展中国家加入市场经济行列 | 出现“开发区热”,经济技术开发区与高新技术产业开发区等大规模设立,成为国家和地方的重要经济增长点 | ①开发区成为地区发展的引擎,推动工业化的整体进步; ②城市化成为下一阶段国家战略和地方发展的主阵地 |
| 开发区到新城新区大开发 | 21世纪后,中国四大区域的宏观开发战略确定;经济全球化成为大趋势 | 21世纪后开发区大规模建设;逐步演变为各类“城市新区”实践 | ①实现了经济社会快速发展,城乡面貌显著变化; ②地方土地财政高度扩张,助长了发展不均衡的问题 |
| 大战略频出与地区开发转型 | 2008年,全球金融危机后;我国经济发展进入“新常态” | 国家级区域战略频出,推出经济区、城市群等战略区域;国家级大项目全面布局 | ①推动四大区域协调发展,形成以城市区域为核心的新格局; ②存在依赖土地财政、人地增长不匹配等现象 |
| 新时期的片区空间开发 | 2017年后,中美贸易摩擦、新冠疫情肆虐等背景;构建国内国际双循环的新发展格局 | 各类国家级新区、城市群、都市圈等建设成为区域层面重大国家战略的抓手 | ①在高质量发展要求下,新的空间开发模式逐步出现; ②形成全新的区域格局,城乡融合关系逐步改善 |

资料来源:根据图书内容整理。

表2 中国四大类政府驱动型空间开发典型案例总结

Tab.2 Typical cases of four types of government-driven spatial development in China

| 案例名称 | 开发演进历程 | 开发成效评述 | 开发机制解析 | 评价反思 |
|------------|--|--|-------------------------|--|
| 湖北省多地大项目开发 | 1950年代:苏联援建; 1960—1970年代:三线大项目; 1980—1990年代:开发区与新区建设; 21世纪以来:主题创新 | 政府驱动大项目所在城市的经济发展水平普遍较好 | 集中的资源调配和技术化的生产代理相配合 | ①现实问题:对大项目产生路径依赖等; ②逻辑困境:集中调配能力存在瓶颈且执行层活力不足 |
| 宁波大项目开发 | 1978—1983年:10万吨矿石中转码头等大项目启动; 1984—1991年:开发区与大项目并重; 1992—2002年:政策和项目联动; 2003—2010年:政策区“二次创业” | 大量临港产业集聚和传统产业提升,促进地区经济社会整体发展,形成宁波北仑区总体格局 | 集中政策及项目调控与地方化能动运营的结合 | ①现实问题:地区产业及空间整体性不强等; ②逻辑困境:政府主导运营中的有限市场困境 |
| 浦东新区 | 1990—1995年:启动开发; 1996—1999年:跨越发展; 2000—2004年:结构整合; 2005—2010年:二次创业 | 直接政策性资源投入,以政策势差吸引投资和项目,打造世界级的现代化浦东新区 | 集中的政府驱动与分散化的市场利用机制相结合 | ①现实问题:政策异化、政策过渡依赖等; ②逻辑困境:从集中管控到分散经营的传导组合可能失效 |
| 雄安新区 | 新时期京津冀协同发展与北京“大城市病”受中央关注; 2017年4月:设立雄安新区; 2018年4月:《河北雄安新区规划纲要》正式审议通过 | 集中承载北京的非首都功能,带动区域高质量发展 | 以短期投入换取长期回报、以经济投入换取社会回报 | 当前雄安新区的开发建设仍在大力推进,其长期实践成效有待历史检验 |

资料来源:根据图书内容整理。

中国特色的空间实践,研究未将眼光局限于某一特定理论,而是从其空间开发、政府参与等角度出发,广泛借鉴和采纳近代以来经济、政治、空间等领域的经典理论,在对空间生产等理论的思辨性吸收与演绎中,形成基于中国特色制度背景的解释框架。

二是空间思维的严谨性。研究通过宏微观、历时性的对比分析,系统地将不同时期的政府驱动型空间开发案例置于基于理论演绎所提出的分析框架之下。宏观层面从时代背景、主要内容、实践影响的不同维度,案例层面从演进历程、成效评价、机制解析的不同深度,多层次验证了前文所提出的理论模型并进行分类探讨。

三是问题导向的实用性。在中国自上而下的行政管理体系下,空间治理往往依据行政区划逐级展开;而政府驱动型的政策区空间开发中,集成了各类重大项目、国家政策的嵌入,实质上已影响到我国国家和地方经济社会发展的各方面。虽然在国家宏观政策存在调整和更新、政策区与行政区关系有待优化的情况下,相关研究存在一定的难度,但却具有无可替代的价值。在国家构建新发展格局、城市发展模式转型的当下,如书中所言:“加深对片区开发的认识,拓展相关领域的

研究,则是恰逢其时、大有可为”。

总之,本书立足于国家“十四五”初期,既有对中国政府驱动空间开发的梳理和总结,更饱含着对这一类型空间现象及其未来发展路径的思考。尤其是在国土空间规划体系改革背景下,如何处理好政策区的保护与开发、如何体现规划对相关地区的战略引领和基础支撑职能,都需要研究者和决策者予以正视和解决^[11]。中国政府驱动型空间开发长期呈现出滚动式更新的特点,当前中国的行政区之外已经形成了丰富多样的政策区体系。本书在总结国内外空间开发理论体系和中国的政府驱动型空间开发的实践演进历程的基础上,提出“政策区”开发模式,并针对重大空间开发项目、国家级新区建设等典型案例开展实证解析,进而总结其内在的一般性特征和规律;值得城乡规划学、城市地理学、政治经济学领域的研究者及相关工作中的实践者深入研读和参考。在中国城镇化进入下半场,城市与区域发展从粗放、增量转向绿色、存量新阶段的背景下^[12],本书的研究成果对于中国各类型政策区及区域协调发展研究,如开发区、新城新区建设发展等,均有着巨大的参考价值,能帮助相关实践者更好地把握中国特色的空间开发进程,进而更全面地探索中国式现代化的实现路径。

参考文献

- [1] 汪劲柏. 中国大型地区开发纵览及思考[J]. 国际城市规划, 2014, 29(1): 14-22.
WANG Jinbai. Overview and thoughts on the mega local development in China[J]. Urban Planning International, 2014, 29(1): 14-22.
- [2] 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.
- [3] 谢广靖. 基于国家战略视角的国家级新区发展的再认识[J]. 城市规划, 2018, 42(8): 16-20, 28.
XIE Guangjing. Re-understanding of the development of state-level new area based on the national strategic perspective[J]. City Planning Review, 2018, 42(8): 16-20, 28.
- [4] 汪劲柏. 浦东新区的政策驱动开发及其解释——关于“政策区”发展模式的研究[J]. 上海城市规划, 2014(5): 84-91.
WANG Jinbai. The policy-driven development of Pudong New Area and its exploration: research on policy-district development pattern[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(5): 84-91.
- [5] 冯奎. 中国新城新区转型发展趋势研究[J]. 经济纵横, 2015(4): 1-10.
FENG Kui. Research on transformation development trend of new towns and new areas in China[J]. Economic Review, 2015(4): 1-10.
- [6] 武敏, 彭小雷, 叶成康, 等. 国家治理视角下我国新城新区发展历程研究[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 57-64.
WU Min, PENG Xiaolei, YE Chengkang, et al. A research on the development of new towns and new districts in China from the perspective of national governance[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 57-64.
- [7] 张京祥. 国家—区域治理的尺度重构: 基于“国家战略区域规划”视角的剖析[J]. 城市发展研究, 2013, 20(5): 6.
ZHANG Jingxiang. Scale rescaling of regional governance: based on the analysis of the perspective of "national strategic regional planning"[J]. Urban Development Studies, 2013, 20(5): 6.
- [8] 晁恒, 马学广, 李贵才. 尺度重构视角下国家战略区域的空间生产策略——基于国家级新区的探讨[J]. 经济地理, 2015, 35(5): 1-8.
CHAO Heng, MA Xueguang, LI Guicai. Production strategy of space under the national strategy region in the perspective of scale rescaling: based on the analysis of the state-level new areas[J]. Economic Geography, 2015, 35(5): 1-8.
- [9] 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.
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): 64-74, 82.
- [10] 汪劲柏. 发展型政府与大规模城镇开发的治理——“两次价值循环”理论的提出[J]. 城市规划, 2016, 40(6): 14-22.
WANG Jinbai. Development-oriented government and governance of large-scale city & town development in China: the "dual value cycles" theory[J]. City Planning Review, 2016, 40(6): 14-22.
- [11] 潘海霞, 赵民. 关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 17-22.
PAN Haixia, ZHAO Min. On the construction and some technical issues of the national territory development planning system in China[J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 17-22.
- [12] 王凯. 中国城镇化的绿色转型与发展[J]. 城市规划, 2021, 45(12): 9-16, 66.
WANG Kai. Green transformation and development of China's urbanization[J]. City Planning Review, 2021, 45(12): 9-16, 66.