新马克思主义视野下中国开发区空间生产的内在逻辑

The Internal Logic of Space Production in China's Development Zones from the Perspective of New Marxism

李凯 王凯
Li Kai, Wang Kai

摘要：基于西方新马克思主义空间生产与资本的三级循环理论，文章在中国语境下对其提出了批判性思考，并结合北京经济技术开发区的现实发展历程实证分析了开发区工业生产主导、建成环境生产主导、科创生产主导的发展过程。在此基础上，作者从中央与地方、政府与市场的互动博弈关系出发提出了中国开发区空间生产的理论分析框架。在由增量开发逐步向存量更新转变的城镇化“下半场”，中央政府、地方政府、资本市场以及原权利人在开发区空间再开发过程中的利益博弈会更加复杂，以开发区总体规划、控制性详细规划为代表的规划治理制度如何更好地协调土地利益分配格局，重构开发区空间秩序，是未来实现开发区高效、有序和创新发展的关键。

Abstract: Based on new Marxist spatial production and capital three cycles theory, the article puts forward critical thinking under the Chinese context. Combined with the actual development history of Beijing Economic-Technological Development Area, it empirically analyzes the three-stage cycle of industrial production, built environmental production, science and technology production in the development zone. From the interactive game relationship between the central and local governments, the government and the market, the theoretical analysis framework of space production in China's development zones is proposed. In the "second half" of urbanization, which is gradually transformed from incremental development to stock update, the interest game of the central government, local governments, capital markets and original rights holders in the process of space redevelopment in the development zone will be more complicated. How to better coordinate the land benefit distribution pattern and reconstruct the spatial order of the development zone by the planning and governance system is the key to achieve efficient, orderly and innovative development of the development zone in the future.

关键词：开发区；新马克思主义；空间生产；资本的三级循环理论；北京经济技术开发区

Keywords: Development Zone; New Marxism; Spatial Production; Capital Three Cycles Theory; Beijing Economic-Technological Development Area

中国人民大学 2018 年度拔尖创新人才培养资助计划成果

作者：李凯，中国人民大学公共管理学院城市规划与管理系，博士研究生，国家注册规划师
王凯，博士，中国城市规划设计研究院副院长，教授级高级城市规划师，住建部城镇化专家委员会委员

引言

作为改革开放的排头兵，开发区是中国制度空间赋权和政策试验的先行区，也是中国城镇化和城市空间拓展的重要载体。在资本跨国流动和国内改革开放的共同作用下，我国的开发区作为全球资本进行空间修复的工具和城市资本积累的主要空间被大量生产出来，在全国范围内出现了多次“开发区热”^[1]。然而，开发区的盲目建设超出了地方实际需要和经济承受能力，导致了大量的资源浪费和同质化竞争，其单一生产的功能导向和低密度的建设形式，带来了严重的城市蔓延和产城分离问题^[2-3]。根据《中国开发区审核公告目录》(2018 版)，经济技术开发区、高新技术产业开发区、海关特殊监管区域等各类国家级开发区共计 552 家，省级开发区 1 991 家，其中仅国家级开发区就覆盖了全国 228 个地级行政单元（图 1）。《国家新型城镇化规划（2014—2020）》明确指出：加强现有开发区城市功能改造，推动单一生产功能向城市综合功能转型，为促进人口集聚、发展服务经济拓展空间。因此，优化国土空间开发格局、提升空间开发效益是新时代国家赋予开发区的新使命。

然而，学者们对开发区空间发展的解读仍局限在空间本身，诸如空间区位选择^[4]、空间结构形态^[5]、空间产出效益^[6-7]等，对空间开发背后的政府、企业和个人等利益主体的博弈过程缺乏关注，更无法把握开发区空间开发的基本规律和内在逻辑。实际上，以开发区为代表的新城新区建设已经成为中国土地资本化和空间（再）生产的最佳例证^[8]，新马克思主义空间生产理论运用马克思主义历史唯物主义和辩证法的方法论，将政治经济学和社会学相结合并对空间进行

研究,形成独具特色的历史—地理唯物主义和社会—空间辩证法的方法论,是西方马克思主义发展的最新前沿,也为理解中国开发区空间生产提供了有效的理论视角。然而,中国开发区建设不同于西方,在中国的政治经济背景下,开发区空间开发的过程更为复杂且更具特点,是政府、资本与空间三重因素交织作用的产物。西方经验对建立我们自己的理论有参考价值,但我们不能囿于其理论框架,也不应仅止于用它来解释中国的开发区空间开发,对中国开发区空间生产的解释应该从中国独特的制度、历史及其内生演化逻辑出发。

本文首先介绍了西方的新马克思主义空间生产理论,并在中国语境下对其进行批判性思考,结合北京经济技术开发区的现实发展历程提出了开发区工业生产、建成环境生产、公服和科创生产的三级循环过程。在此基础上,从中央与地方、政府与市场之间的互动博弈关系解析了开发区空间生产的内在逻辑,最后从空间再生产与规划治理转型的视角展望了中国开发区的未来发展。需要明确的是,中国开发区内部差异很大,既包括经济技术开发区、高新技术产业开发区、海关特殊监管区域等不同类型,也包括国家级开发区、省级开发区以及市县级开发区等不同尺度,为了更好地结合新马克思主义空间生产与资本循环理论,本文将开发区限定为国

家级经济技术开发区。作为改革试验田和开放排头兵,国家级经济技术开发区的设立初衷就是紧扣改革开放的政策需求^①,国家级经济技术开发区的开发建设历程更能体现出中央与地方、政府与市场之间的互动博弈关系,其空间生产过程更能完整体现改革开放的制度变迁历程,中央先后发布的很多促进开发区转型升级的意见办法都是专门针对国家级经济技术开发区推出的^②。

1 新马克思主义空间生产理论及其批判性思考

1.1 空间生产与资本的三级循环

1960年代以来,西方国家相继发生了城市中心衰败、城市财政危机、城市阶级斗争等严重的城市危机,传统的芝加哥城市学派与人口和地理经验主义学派出现了解释困境。学者们开始反思现代城市空间理论的内在缺陷,将视角转到马克思主义的理论和方法,以寻找对危机的理论解释和解决办法。在这种背景下,新马克思主义空间生产理论便逐渐形成,其理论贡献主要体现在将马克思主义政治经济学的理论从时间维度拓到了空间维度,其代表人物是亨利·列斐伏尔(Henri Lefebvre)^[9]、曼纽尔·卡斯特(Manuel Castells)^[10]和大卫·哈维(David Harvey)^[11]。此时,全球城市^[12-13]和世界城市^[14-15]的研究也带有明显的新马克思主义政治经济学色彩,城市规划也表现出对物质空间规划方式以及理性模型的反思,形成多元化的后现代主义思潮。

法国马克思主义学者亨利·列斐伏尔最先提出了“空间的生产”理论,他认为空间并不是单纯、客观的物质实体而是被生产出来的社会实践的产物,而每个社会由于其生产方式的不同都会产生相应的空间生产模式^[16]。大卫·哈维在此基础上提出了资本的三级循环理论(图2),认为资本的“初

图1 中国各级开发区空间分布格局

资料来源：住建部2015年全国开发区调查数据

图2 资本的“三级循环”

资料来源：作者根据哈维的《资本的城市化》中所附图表翻译和重绘

① 参见：中共中央，国务院．沿海部分城市座谈会纪要[Z]．1984-05-04。

② 比如，《关于促进国家级经济技术开发区进一步提高发展水平的若干意见》(国办发[2005]15号)；《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》(国办发[2014]54号)；《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》(国发[2019]11号)等。

级循环”主要集中于制造业生产领域，相较于农业，资本向工业的投入可以吸纳更多的劳动力，创造出更高的增值收益。当工业生产部门的初级循环产生矛盾而危机逼近时，资本将流向城市建成环境领域（包括生产性建成环境和消费性建成环境），即为资本的次级循环，此时工业部门投资比重出现下降，建筑地产开发比重上升，通过建成环境投资，大量剩余又无处安置的资本找到了增值的出口，铁路、港口等生产性建成环境的投资可以促进劳动生产率的提高，住房、商区等消费性建成环境的投资可以促进劳动者的再生产，消费也为生产提供了需求和动机。当资本在次级循环的空间生产出现危机时，便转入“第三级循环”，即对科技创新和社会公共领域的投入，投入科学技术的目的在于利用科学成果转化进行生产，从而对社会生产力的革新做出贡献，投入教育、健康等社会公共事业可以提升劳动者在劳动过程中的能力。这种“空间”对促进资本流动、修复资本积累体系的关键作用被称为“空间修复”（spatial fix）^[17]。

1.2 中国开发区发展现实与新马克思主义理论的异同

就资本空间生产出来的物质空间现象而言，中国开发区的发展大体符合大卫·哈维的空间生产理论，比如在初级循环中政府兴建大规模的基础设施，以外来资本为主集中投资于工业生产领域；土地改革和住房改革释放出的巨大需求，促使国内资本进入资本积累的次级循环，此时城市空间不再作为工业生产的附属而是作为商品本身追求自身的交换价值最大化；最后，成本上升和产能过剩使得资本进入第三级循环，该阶段主要投资于劳动力的再生产和生产关系的再生产等。然而，就资本空间生产的内在机制而言，中国开发区在空间生产主体、资本循环动机以及利益主体关系等方面都存在明显的不同之处，如果放在中国的语境下，这个基于西方经验事实的理论框架仍然需要一个“中国化”的过程。

首先，在空间生产主体方面，中国的城市化和城市空间开发不是由市场力量主导和投入，相比之下，政府在这一过程中发挥着至关重要的作用，中国开发区是国家资本和市场资本共同主导形成的产业新区。在拥有明晰产权、成熟市场体系和先进法律体系的西方国家，如果没有政府的过度监管和干预，经济可以更有效地运作。然而，在大多数发展中国家，这些先决的制度条件并不存在。如果说西方政府在城市发展中的核心责任是规划、管理和规范开发商的市场秩序，那么中国地方政府本身就是这个市场的主要投资者和参与者。实际上，在中央设置的建设用地配额制度和财政分权制度框架下，有限的城市土地供给已成为地方政府吸引投资、刺激经济增长、增加税收的核心工具。政府企业主义（state-entrepreneurialism）在推动当前城市开发建设中发挥了重要

作用^[18]，而开发区是地方政府通过行政权力可以直接干预、有效组织的重要竞争元素，也是“政府企业化”的重要载体。

其次，在资本循环动机方面，在中国以及其他很多发展中国家，资本显然没有过度积累，而是缺乏资本；资本的循环轨迹并不局限于自我积累，同时还要服务于不同的政治经济目标，这与西方资本空间生产理论的逻辑基础形成鲜明对比。城市建成环境特别是生活性建成环境的空间扩展并不完全是对初级环路中资本过度积累的反应，很大程度上是为了满足企业和居民的生产和生活需求，进而对住房和商区的必要投资。实际上，在房地产充分开发之前的很长一段时间，中国大多数城市都面临着住房短缺、公共服务匮乏等问题。作为城市建设环境的主要投资者，中国地方政府正面临着严重的资金短缺问题，并正在寻求各种城市建设投资来源。

最后，在利益主体关系方面，西方空间生产理论没有考虑不同核心主体之间的动态互动过程。中国的开发区发展比资本主义国家更为复杂且更具特点，是政府、资本与空间三重因素交织作用的产物。过去几十年来，很多主体参与了开发区空间开发和利润分享过程，在这些主体中，最活跃的是中央政府、地方政府和资本市场等。这些相关利益主体基于不同的目标、运用不同的资源配置机制在实现各自利益最大化的同时形塑着开发区的空间开发过程。如果不理清这些行动者之间的互动博弈过程，就无法完全理解开发区空间生产的完整过程。

因此，应切合中国开发区发展的历史和现实案例，以新马克思主义空间生产的理论视角为借鉴，从中国独特的制度、历史及其内生演化逻辑出发，深入探索中国开发区空间生产的内在逻辑，而不是简单照搬西方的理论主张。

2 中国开发区空间生产的典型表现——以北京经济技术开发区为例

北京经济技术开发区始建于1992年，1994年被正式批复为国家级经济技术开发区，1999年被纳入中关村科技园政策范围，使得北京经济技术开发区成为同时享有国家级经济技术开发区和高新技术产业园区双重政策的经济区域。北京经济技术开发区既处在面向内外两个市场的对外开放前沿地区，也是落实中央和首都各项制度改革的先行示范地区，而且经过近30年的开发建设，北京经济技术开发区已经进入存量更新的再开发阶段，这些都使其成为中国剖析开发区空间生产进程的典型例证。

2.1 初级循环：工业生产主导

该阶段正值全球化盛行时期，资本具有高度流动性，过剩资本离开了原来的地域组织，打破了原有的尺度结构，在

全球空间里寻找适合自身持续积累的理想场所。此时，全球盈余的制造业资本基于中国的土地成本与人力资源优势选择中国作为空间修复的主要场所，而开发区也被中国政府赋予利用国外资金技术，试行改革政策来发展社会主义经济的历史使命，在外来资本和内部权力两种力量的影响下中国开发区迅速掀起了工业生产热潮。由于当时国家整体经济基础薄弱，城市市政设施落后，有限的开发费用只能被用于有限的地域空间，因此初级循环阶段的开发区首先都是作为“生产区”而规划建设的，“先生产，后生活”是当时的主流发展理念。此时，开发区主要向全球市场提供廉价货物，并满足以前在中国被压制的商品的爆炸性需求。

在此背景下，北京经济技术开发区在建设初期按照国务院确立的“以工业项目为主，吸引外资为主，出口为主”的发展方针，以工业生产为首要任务，主攻经济空间建设，在短时间内迅速建设成为“拉动北京制造业快速发展的现代制造业基地”^①。在开发区成立的前十年间，二产产值比重长期保持在80%以上，二产从业人员比重长期保持在70%以上（图3），迅速集聚了众多纺织机械、机电设备、汽车制

造等大型现代制造企业，有力促进了北京制造业布局向开发区转移。《北京市产业发展与布局规划》也明确北京制造业布局要“重点规划建设以北京经济技术开发区和林河工业区为中心的两大工业集聚区及配套服务区”。

此时的开发区规划建设没有现成的经验和模式可以套用，只能根据开发区实际情况摸索前进，这也为城市规划的理论方法的创新与突破提供了良好的机遇^②。在这个阶段，开发区规划中运用分区规划和控制性详规的指标控制体系，在土地的指标控制上提出了一套便于规划管理、操作性强的指标体系^③。根据规划可用地情况，北京经济技术开发区一期规划面积为15.9 km²，位于京津塘高速公路、五环路和凉水河所围合的区域内，为了便于招商引资和土地出让，根据1992年《亦庄工业区总体规划》，北京经济技术开发区在15.9 km²范围内规划的居住用地占比21.3%，规划的工业用地占比36.3%。但从2000年的实际建设现状来看，现状居住用地占比仅为12.6%，而现状工业用地占比比例则高达62.86%，以工业开发为主导的空间生产阶段特点十分明显（图4）。

在北京经济技术开发区建设初期，招商引资被认为是开发区的生命线和中心任务，主动来洽谈投资的外资客商也络绎不绝，1995年时美国通用汽车、通用电气、可口可乐、英国联合利华、德国拜耳公司等世界500强企业都已在开发区投资设厂^④。2002—2004年间，外资企业创造的工业总产值占整个开发区工业总产值的比重全都在80%以上^⑤，可见北京经济技术开发区已经成为当时全球盈余的制造业资本进行空间修复的场所。

2.2 次级循环：建成环境生产主导

2002年中国加入WTO，在来自外部需求（大量外资、外贸增长迅速）和内生发展（地方政府发展意愿强烈、竞争激烈）的双重刺激下，全国经济发展环境更为开放，开发区空间不再作为工业生产的附属而是作为商品本身追求自身的交换价值最大化。与此同时，中央政府通过土地改革和住房改革释放出巨大的空间需求，开发区内部不断集聚的企业和劳动力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消费需求刺激了开发区生产性建成环境和消费性建成环境的生产建设。2005年，中央专门针对国家级经济技术开发区出台政策文件，明确要求“国家级经济技术开发区向多功能综合性产业区转变”^⑥。在此背景下，北京经济技术开发区提出了“二次创业”^⑦，《亦庄新城规划（2005—

图3 北京经济技术开发区产业结构的时序变化（2002—2017）
资料来源：北京经济技术开发区年鉴；北京统计年鉴

① 参见《1999年北京经济技术开发区工作会报告》。

② 数据来源于2002—2004年《北京经济技术开发区国民经济和社会发展统计公报》。

③ 参见国务院办公厅转发商务部等部门《关于促进国家级经济技术开发区进一步提高发展水平若干意见的通知》（国办发〔2005〕15号）。

④ 参见《2004年北京经济技术开发区工作报告》。

2020 年)》的编制也应运而生,规划提出开发区要从外延式发展向内涵式发展转变,从单一功能的制造业基地向多元功能的综合新城转变(图5)。

2006 年,开发区的二产产值比重和二产从业比重同时出现明显下降(图3),开发和投资重点开始逐步向住房、商区等建成环境转变(图6)。在北京经济技术开发区建设初期,住房供应方面以职工宿舍、青年公寓等集中廉价的集中住房供应为主,而在 21 世纪以后大量的商品房建设开始出现,开发形成了包括大雄城市花园、新康家园等在内的 12 个居住小区^①。根据《亦庄新城规划(2005—2020)》对用地现状数据的汇总,在规划集中建设区范围内,2005 年现状居住用地增加到 5.45 km²,现状工业用地 7.52 km²,初步实现了职住平衡的用地配比,呈现出明显的“先职后住”“先产后城”的建设时序特点^[21]。

此时开发区的独立性不断增强,与城市之间的互动及深层次的功能整合开始展开,功能多样化的新城与老城之间形成一种互为依托的关系^[22]。北京经济技术开发区的快速发展也相继引发北京市的制造、居住和社会空间重构,以北京经济技术开发区为核心功能区的亦庄新城已经成为北京东部发展带的重要新城之一,促使城市由单中心结构向开放式多中心组团结构转变,一种全新类型的具有中国特色的边缘城市已经形成。

2.3 第三级循环：科创生产主导

2008 年全球金融危机之后,产业转型升级压力增长、开

图5 亦庄新城空间结构规划图(2005)

资料来源:《亦庄新城规划(2005—2020)》

图6 北京经济技术开发区投资结构的时序变化(2005—2017)

资料来源:北京经济技术开发区年鉴;北京统计年鉴

图4 北京经济技术开发区 1992 年规划用地与 2000 年现状用地的比较

资料来源:《亦庄工业区总体规划》;《亦庄卫星城总体规划(2001—2020)》

① 21 世纪后相继开发了以北京锦江富国大酒店和大量餐饮、超市为主体的食宿和购物服务体系;以亦庄体育场、高尔夫球场、麋鹿苑国际交流中心、国际企业文化公园为主体的休闲服务设施体系等。

发区之间产业同构现象凸显、税收损失严重等问题，促使国家级开发区开始通过“腾笼换鸟”的方式为高新技术企业创造空间，科技创新型产业和面向社会需求的战略性新兴产业获得国家和资本的青睐，建设由高新技术人才和企业引领的创新空间以及为高新技术人才和企业服务的品质空间构成了开发区空间生产的第三级循环。在这一阶段，开发区发展内涵更加多元化、特色化，智力和知识成为国家级经济技术开发区的第一生产要素，开发区之间的竞争也由吸引资本转向吸引并留住创新人才和企业，宜居化、人性化成为开发区关注的焦点和竞争的着力点。

2014年10月30日，国务院办公厅发布《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》（国办发〔2014〕54号），明确提出国家级经开区需要通过两个轮子的驱动实现转型升级，一个是绿色集约发展，一个是创新驱动发展。2017年和2019年，蔡奇书记两次视察北京经济技术开发区，要求紧扣“科技创新”“高精尖”等关键词，着力打造具有全球影响力的科技成果转化承载区、技术创新示范区和宜居宜业综合新城等，成为北京市建设国家科技创新中心的重要组成部分。

在此背景下，北京经济技术开发区的土地出让面积逐年缩小，2015年之后迅速进入“无地可供”的存量开发阶段（图7）。与之相对应的是，北京经济技术开发区每年新投产的高新技术企业数量逐年攀升，上缴的税收总额也在加速提高（图8），2017年，高新技术企业创造的工业总产值已经占到开发区全部工业总产值的86.6%。如果说之前开发区更多追求速度和规模，那么在新的转型时期国家级经开区更多关注质量和效益，更多依靠创新能力和产品附加值的提升。

此时，开发区规划围绕着存量更新和科技创新的需求进行了一定程度的创新与探索，在创新型园区建设规划、低碳型园区建设规划、开发区的再开发规划等方面，取得了一批具有影响力的实践成果。以优化调整存量、高端培育增量为核心理念，以服务科创生产为首要任务，北京经济技术开

图7 北京经济技术开发区土地出让情况的时序对比（2010—2015）
资料来源：北京经济技术开发区年鉴

发区在最新一轮的总体规划做出了针对性很强的空间规划应对，形成“一主两辅多组团”的产业功能布局（图9），在创新生态、创新成果转化等方面构建了九大指标约束体系，探索产业准入、功能混合、容积率奖励等多种手段来满足创新型产业的空间需求。

3 中国开发区空间生产的内在逻辑

从政治经济学的视角来看，资本积累的过程是理解开发区空间开发的关键，资本在危机的压力下进行时空修复主要从两个层面推动开发区空间开发。首先，作为资本再生产的空间载体，开发区成为资本“空间修补”的一部分，即通过生产和消费的地理增量扩张，在更大的空间范围内转变生产

图8 北京经济技术开发区高新技术企业的时序对比（2010—2017）
资料来源：北京经济技术开发区年鉴

图9 北京经济技术开发区规划布局示意图（2017）
资料来源：《北京经济技术开发区规划（2017—2035）》

和生活方式的关系^[23]，用不断扩张的空间来换取资本挽救危机的时间。其次，当资本通过郊区开发流入次级循环和第三级循环时，空间不仅充当资本积累的场所，其本身也被资本化，成为创造财富的要素之一。基于西方理论框架的中国化演绎和北京经济技术开发区的现实案例，本文提出中国开发区空间生产的内在逻辑。

在中国独特的制度设计和管控框架下，中央与地方、政府与市场之间的博弈互动塑造了开发区空间生产的宏观制度环境，以城市规划为代表的土地开发管控体系是影响开发区空间生产效率的重要政策工具，而资本循环积累的生产空间与社会经济活动的消费空间处在相互影响的动态演变过程中。这种理论解释的创新性主要体现在三个方面：首先，通过探讨央地、政企互动在开发区空间生产过程中的重要作用，拓宽了以往研究仅仅强调政府与市场之间关系的局限^[24]；其次，将以城市规划为代表的空间交易管控手段纳入理论解释框架，从而分析其对开发区土地供应数量、土地用途管制以及土地开发过程的全方位影响；最后，改变以往仅仅从空间生产（供给）理解开发区空间开发的单一视角，同时从需求视角思考空间消费对空间生产的刺激作用。

3.1 开发区空间生产的宏观制度环境

中央政府、地方政府与资本市场之间的互动博弈构成了开发区发展的宏观制度环境。从中央与地方的关系来看，为了激励地方政府积极进行城市建设，推动经济增长，在1980年代，国家控制体系开始将部分权力下放给地方政府，同时又通过政绩考核、财权管理等方式保持对地方的控制力。在这种制度背景下，地方政府面临着来自经济利益和政治晋升的双重激励，开展大规模城市开发成为地方政府的普遍选择^[25]，地方政府随之将以开发区为代表的土地开发作为实现其经济和政治双重目标的关键途径。一方面，地方政府需要获取大规模土地出让金收入来缓解中央分税制改革后的财政压力，以实现其经济目标。1994年分税制改革后地方的财权被上收的同时，财政支出责任不仅没有相应减少，反而有所增加，被划定为预算外收入的土地出让金成为地方政府创收的重要手段，而通过设立各级开发区又是地方政府争取更多合法建设用地、扩大土地供给的重要工具，因为拥有高等级开发区的城市有更多的机会从上级政府获得充足的土地开发配额^[26-27]。另一方面，中央制定了以经济增长为核心的地方官员政绩考核机制，地方政府需要通过提供廉价土地来吸引投资，促进城市GDP增长，才能在激烈的区域竞争中保持领先并获得中央青睐，进而实现晋升的政治目标。此时占据大量城市工

业用地的开发区又成为地方政府招商引资（主要是制造业）的主要空间载体。

从政府与市场的关系来看，西方国家的资本利益集团主导和操纵政府干预以获取自身利益^[28]，而对于中国而言，在不断变化的政府—市场关系中，政府始终占主导地位，因为地方政府是城市土地市场唯一的合法供应者，但地方政府并没有将市场力量排除在土地开发之外，而是与他们合作并通过他们实现自身的经济和政治双重目标。与这两种目标相对应，地方政府必须在两种政企行为模式中做出权衡：一是将商业和住宅用地大多通过市场化手段（招拍挂等）高价出让给商业企业，获取财政收入，实现经济目标；二是将大多工业用地通过政企一对一闭门谈判等非市场方式低价出让给工业企业，做大本地的GDP来显示政绩，实现政治目标，因为工业企业的发展既可以提供可持续的税收，也可以通过溢出效应促进人口聚集和商业企业发展。在这种闭门谈判的过程中，政企关系会发生微妙的变化，为了吸引一些纳税大户或者高新企业，政府往往会提供一系列优惠条件，不仅积极配套开发区基础设施，甚至以零地价来争取企业投资。可以说，地方政府和大企业形成的“增长联盟”已经成为推动中国开发区空间生产的主导力量。

3.2 开发区的空间交易与规划管理

在市场经济条件下界定土地产权、配置土地空间资源是城市规划的本质^[29]，城市规划正是通过设置空间交易行为的规则，从而规范和限制市场配置空间资源的活动。进入新世纪以后，开发区土地的低效利用开始受到中央关注，为了阻止开发区土地对农田的不断侵蚀，平衡发展和保护的矛盾，中央先后出台了一系列法律法规来提高开发区土地利用效率，逐步建立了以土地供应数量控制、土地用途管制和土地开发过程监督为代表的全方位空间开发管控体系。地方政府在贯彻落实中央宏观土地管控政策的同时，还要细化制定当地土地管控细则，而这些管控政策通常与相关规划相结合。

首先，在土地供应数量控制方面，开发区建设用地总量通过自上而下规划体系的逐级分配来确定，其中城市总体规划和土地利用总体规划（包括土地利用年度计划）设定了中国各城市在规划期内以及每年的城市建设用地开发总量，而开发区的总体规划则依据城市总体规划进一步确定自身的建设用地开发总量（其中，省级以上开发区总体规划的审批权并不属于开发区所在的城市人民政府，而是属于省级人民政府^①）。其次，在土地用途管制方面，经批准的开发区控制性详细规划是开发区内土地使用权的出让、

① 《开发区规划管理办法》规定开发区总体规划报省级人民政府审批，国家级开发区还要报送国务院城市规划行政主管部门备案。

转让的直接依据, 控制性详细规划对地块的土地使用性质、容积率等开发建设指标做出了明确规定。最后, 在土地开发过程监督方面, 国有土地使用证、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证等是地方政府控制开发区各类工程建设的重要管控手段 (图 10)。

3.3 开发区的空间生产与空间消费

正如上文所言, 中国开发区的空间生产主体绝不仅仅来自于资本市场, 地方政府的主导和介入一直贯穿着开发区空间生产的全过程。首先, 在以工业生产为主的初级循环阶段, 随着中央政府放开了对外资中国设立工厂的限制, 全球盈余的制造业资本由于成本与资源禀赋的特征选择了中国作为空间修复的主要场所, 外来资本在工业生产领域开始初级循环。其次, 在以建成环境生产为主的次级循环阶段, 中央政府推动的土地改革和住房改革释放出巨大空间需求, 地方政府和国内资本进入资本积累的第二个循环, 城市空间不再作为工业生产的附属而是作为商品本身追求自身的交换价值最大化, 对于政府而言, 为开发区配套尽可能完善的基础设施, 塑造良好的建成环境, 吸引国内外企业和投资, 这是这一阶段政府空间生产的主要意图所在。最后, 在第三级循环阶段, 成本上升和产能过剩使得资本进入第三级循环, 科技创新型产业和面向社会需求的战略性新兴产业获得国家政策和资本市场的青睐, 地方政府对于创新空间、品质空间的营造成为新一轮开发区空间生产的关键。

需要强调的是, 中国开发区空间生产进入下一级循环并不是资本过度积累进而寻求空间修复的反映, 而是对不断升级的空间消费需求的回应, 即空间消费为空间生产提供了动机。比如, 在由初级循环进入次级循环的阶段时, 城市建成环境特别是生活性建成环境的空间扩展并不完全是对初级环

路中资本过度积累的反应, 很大程度上是为了满足企业和居民的生产和生活需求, 进而对住房和商区的必要投资, 企业和居民的空间消费过程也引发了开发区经济空间和社会空间的重构。与此同时, 有效的空间生产同样也刺激了新的空间消费, 由此生产与消费成为互为促进的关系, 开发区的资本空间与经济空间、社会空间也进入了动态演化过程 (图 10)。

4 开发区发展展望: 空间再生产与规划治理转型

新马克思主义的空间生产理论框架在解释中国开发区过去 30 多年发展历程时出现了明显的局限性, 自然也无法引领中国开发区的未来发展。在中国城镇化的下半场, 城市空间发展模式由增量开发逐步向存量更新转变。而开发区建设用地作为增量时代扩张最为迅速粗放、同时也是存量时代最具更新潜力的用地类型, 面临着自下而上的更新需求和自上而下的政策约束, 急需从粗放型的空间新开发向集约型的空间再开发转型。一方面, 从开发区的内生发展诉求来看, 过去低效、混杂的土地利用方式和外延式的空间扩张模式已经无法满足开发区产业升级与功能完善的迫切需求, 当前我国经济发达地区的开发区普遍出现了向功能完善的综合新城区转变的趋势, 这给转型中的开发区带来了强烈的更新发展诉求。另一方面, 从开发区面临的外部政策环境来看, 日益严格的建设用地指标控制和低碳集约发展的政策导向, 迫使开发区肩负着用地更新的紧迫任务。

只有从中央与地方、政府与市场等多元主体互动博弈的视角来理解中国开发区空间生产的内在逻辑, 才能更好地引导开发区在城镇化的下半场实现高效、有序和创新发展。因为未来中央政府、地方政府、资本市场以及原权利人在开发区空间再开发过程中的博弈也会更加复杂, 以开发区总体规划、控制性详细规划为代表的规划治理制度应该更好地协调土地利益分配格局、重构开发区空间秩序, 为开发区的空间再开发提供规划保障。此外, “新常态”下的区域差异化愈加明显, 发育期、增长期与转型期三类开发区并存, 地方政府面对不同土地资源、经济结构、社会和政治环境条件时很可能采取不同的开发区发展策略, 这也势必开启规划治理模式的多元化转型道路。UPI

感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见! 感谢北京经济技术开发区相关部门和领导在调研中给予的支持和帮助!

参考文献

- [1] 王凯. 我国城市规划五十年指导思想的变迁及影响 [J]. 规划师, 1999(4): 23-26.
- [2] 张景奇, 孙萍, 孙蕊. 城市蔓延理性与中国城市理性蔓延探究 [J]. 城市规划, 2014(7): 31-36.

图 10 中国开发区空间生产的理论框架
资料来源：作者绘制

- [3] ETERS M, HAMEL P, KEIL R. Governing suburbia: modalities and mechanisms of suburban governance[J]. *Regional studies*, 2012, 46(3): 405-422.
- [4] 张庭伟. 高科技工业开发区的选址及发展——美国经验介绍 [J]. *城市规划*, 1997(1): 47-49.
- [5] 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.
- [6] 王兴平, 崔功豪. 中国城市开发区的空间规模与效益研究 [J]. *城市规划*, 2003(9): 6-12.
- [7] 魏宁宇, 陈会广. 开发区土地集约利用评价与潜力分析 [J]. *城市发展研究*, 2017, 24(4): 66-72.
- [8] 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.
- [9] LEFEBVRE H, NICHOLSON-SMITH D. *The production of space*[M]. Oxford: Blackwell, 1991.
- [10] CASTELLS M. *City, class and power*[M]. St. Martin's Press, 1978.
- [11] HARVEY D. *Consciousness and the urban experience: studies in the history and theory of capitalist urbanization*[M]. Johns Hopkins University Press, 1985.
- [12] LEFEBVRE H. *The urban revolution*[M]. University of Minnesota Press, 2003.
- [13] SASSEN S. *Global city: New York, London, Tokyo*[M]. Princeton University Press, 1994.
- [14] HALL P G. *The world cities*[M]. Weidenfeld & Nicolson, 1984.
- [15] FRIEDMANN J. The world city hypothesis[J]. *Development and change*, 1986, 17(1): 69-83.
- [16] 殷洁, 罗小龙. 尺度重组与地域重构: 城市与区域重构的政治经济学分析 [J]. *人文地理*, 2013(2): 67-73.
- [17] HARVEY D. The urban process under capitalism: a framework for analysis[J]. *International journal of urban and regional research*, 1978, 2(1-3): 101-131.
- [18] WU F, PHELPS N A. (Post) suburban development and state entrepreneurialism in Beijing's outer suburbs[J]. *Environment and planning a*, 2011, 43(2): 410-430.
- [19] 王凯. 青岛经济技术开发区北组团的规划实践 [J]. *城市规划*, 1992(4): 29-33.
- [20] 梁月文. 一个迅速崛起充满希望的开发区——北京经济技术开发区三年回顾与展望 [J]. *首都经济*, 1995(8): 32-35.
- [21] 姜文婷. 北京亦庄新城: 面向职住平衡的开发区转型发展规划研究 [D]. 清华大学, 2014.
- [22] 王凯. 我国开发区规划理论与实践的技术轨迹 [M] // *规划知与行——国家·区域·城市*. 中国建筑工业出版社, 2015: 283-288.
- [23] ESSOP B. *Spatial fixes, temporal fixes and spatio-temporal fixes*[M]. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.
- [24] 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(1): 68-74.
- [25] 乔宝云, 刘乐峰, 尹训东, 等. 地方政府激励制度的比较分析 [J]. *经济研究*, 2014(10): 102-110.
- [26] 刘涛, 曹广忠. 中国城市用地规模的影响因素分析——以 2005 年县级及以上城市为例 [J]. *资源科学*, 2011(8): 1570-1577.
- [27] YANG D Y, WANG H. 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.
- [28] HARVEY D. *A brief history of Neoliberalism*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- [29] 王凯. 城市规划与城市土地利用问题: 综述与思考 [J]. *城市规划*, 1998(1): 36-39.

(本文编辑: 许玫)