

国家级经济技术开发区的不平衡发展及其政策思考

李金华

摘 要: 国家级经济技术开发区是由国务院批准成立的经济技术开发区, 是中国对外开放的重要窗口。在空间分布、生产活动、生产效益等多方面, 东部沿海、中部、西部国家级经济技术开发区的发展均存在显著的不平衡状态。在新工业革命和制造强国建设的进程中, 应高度重视这种不平衡状态, 采取有效措施推进西部地区国家级经开区的建设。要科学布局国家级经开区, 加快西部地区国家级经开区的产业基础设施建设; 积极融入制造强国建设, 提高西部地区国家级经开区的创新能力; 要制定更加灵活宽松的政策, 增强西部地区国家级经开区对外资的吸引力; 借助“一带一路”倡议的实施, 扩大西部经开区的对外贸易规模。

关键词: 经济技术; 开发区; 制造强国; 不平衡

中图分类号: F127.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2019)03-0108-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.03.011

一、问题的提出与研究背景

党的十八大以来, 中国政府继续高度重视区域经济社会发展的协调问题, 长江经济带发展、“一带一路”建设、京津冀协同发展等的推进实施正是这种战略理念的具体体现。党的十九大又提出实施区域协调发展战略, 目标就是要从不同角度、不同层面、全方位地推进各地域经济社会协调发展, 增强中国不同区域发展的一致性和整体性, 努力解决不同地域发展不平衡、不充分的问题。

实行协调发展, 根本上是要解决不平衡发展问题。解决不平衡问题, 需要城乡之间联动、海陆之间联动、区域之间联动、不同功能经济区之间联动; 要顶层设计、整体部署、统筹规划, 进行空间结构的优化。解决不平衡发展问题, 还需要充分发挥不同地域经济环境的比较优势, 深化不同地域的区际分工, 促进资源要素、生产要素的自由有序流动, 达到生产要素等的最优配置效率, 实现各地域经济社会高质量、高效率, 更公平、更合理的可持续发展。这是实现“两个一百年”奋斗目标的重大举措, 需要全体中国人民的不懈奋斗。

之所以提出要协调发展、解决不平衡发展问题, 重要原因是中国不同地域经济发展很不平衡, 地域之间发展深层次矛盾突出。这种矛盾和不平衡是多层次、多方位、多领域的, 有宏观的、中观的, 也有微观的。它体现在多个方面, 国家级经济技术开发区发展的不平衡即是一个侧面。

1978 年 12 月, 中共中央决定实施对内改革、对外开放的政策。农村推行分田到户、自负盈亏的家庭联产承包责任制; 城市则扩大国营企业的自主经营权。1979 年 7 月, 中央正式决定对广东、福建两省实行特殊政策, 允许这两省在对外经济活动中采取更加灵活的政策和措施, 加快建设社会主义现代化。从此, 改革开放作为中国的一项基本国策, 深深地影响中国四十年, 影响中国的经济

作者简介: 李金华, 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员、博士生导师 (北京 100732)

社会发展进程。为加快吸纳国际资本，引进先进制造技术，扩大出口创汇，在总结特区成功经验后，中央于1981年决定首先在沿海城市设立经济技术开发区，而后推广到内陆地区。1984年5月，中国政府正式决定开放天津、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海等14个沿海港口城市，并在这些城市先后设立了17个国家级经济技术开发区（以下简称国家级经开区）。此后，还将上海市的闵行、虹桥、漕河泾开发区也列为国家级经济技术开发区。截至2018年底，中国政府已批准设立了219个国家级经开区。

国家级经开区是由国务院批准成立的经济技术开发区，是中国对外开放的重要窗口地区，其主要的功能定位之一就是建成良好的产业基础设施，创造具备国际水准的投资营商环境，吸纳外资和港澳台投资，引进先进技术，形成以高新产业为主体的现代工业体系，促进地域经济协调发展。2018年5月，国家商务部对全部219家国家级经开区进行了综合考核，其结果显示，全部国家级经开区总体劳动生产率达到了44.6万元人民币/人，远高于全国同期的劳动生产率水平（9.5万元/人）。另外，219家国家级经开区GDP达到8.2万亿元，同比增长8.5%，占当期中国国内生产总值的11%。在全部国家级经开区中，苏州工业园区位居榜首，广州经济技术开发区、天津经济技术开发区分别居第2、3位。总体上，国家级经开区产业基础雄厚，质量和效益不断提升，发展态势良好，主要经济指标面上向好，经开区对地域经济发展的辐射带动作用正在不断增强。

国家级经开区是改革开放的产物，其发展也受到学界的关注。一些学者曾对其发展状况进行过研究。叶江峰等^[1]研究了中国国家级经开区近30年的发展状况，发现国家经开区在经济发展、技术创新、产业结构优化和产业升级等方面均有重要贡献，其经历了初始、快速、稳定、升级发展4个阶段，每一个阶段存在不同的重心。郝红梅^[2]研究了国家级经济技术开发区面临的问题，发现其同质化竞争严重，发展不平衡，缺乏明确的法律地位，管理体制还不顺，财力也不足，土地资源紧缺，自主创新能力弱。研究认为，国家级经开区发展的支撑条件已发生变化，国际产业转移扩展，国内外竞争加剧，国家级经开区整体上依然处于成长和转型阶段。因此，面对发展环境、条件、任务、要求等新的变化，国家级经开区要加快创新驱动发展，加快产城融合和开放合作步伐。崔晓露^[3]比较研究了国家级经开区和国家高新技术产业开发区设立、演化的过程，认为国家级经开区、高新技术产业开发区是先进制造业集聚区和区域经济增长极，这两类园区是中国经济发展的重要动力，是中国对外开放的重要载体和体制机制改革的试验区。未来，国家级经开区要突出特色化发展，实现错位竞争；要推进体制机制创新，提升自主创新能力；要完善园区综合考评制度，提高政策精准度。沈凌云等^[4]研究了国家级经济技术开发区的比较优势，认为国家级经开区要加快构建现代产业体系，加快完善体制机制，激发区域创新创业活力；推进改善民生，优化招商投资软环境；优化要素配置，夯实产业园区发展基础，努力使其成为带动地区经济增长，推进区域协调发展的载体，成为构建外向型经济新体制、吸纳外资和先进技术的重要基地，成为创新驱动、产业集约化发展的示范区。陈耀^[5]认为，从2014年起，国家级经开区又进入了一个新的转型升级期，现阶段经开区面临的主要问题是产业层次不高，创新能力不强；业务发展滞后，城市功能配套不足；区域分布不平衡，园区间缺乏合作互动；政策优势减弱，营商环境有待改善。未来，经开区要整合资源，实施分层分类调控；要明确责任，多主体协同行动；产业融合，优化结构布局；多元投资，探索企业化管理；有进有退，完善考核体系。

如上既有研究成果从不同角度研究了中国国家级经开区的发展现状和面临的问题，给本文的研究提供了有益的借鉴。与既有成果不同的是，本文主要研究中国国家级经开区的不平衡发展状况，揭示中国东部沿海地区、中部地区、西部地区国家级经开区在空间分布、生产活动、生产效益方面的不平衡状况，并据此提出对策建议。后文的结构安排是国家级经开区空间分布的不平衡，国家级经开区生产活动的不平衡，国家级经开区生产效益的不平衡，最后是政策建议思考。

二、空间分布的不平衡

经济学上有一个重要的概念“均衡”。均衡，是指布局上的等量不等形的平衡状态。均衡被引入经济学中，被定义成经济体系中一个特定的经济单位或经济变量在一系列经济要素的相互制约下所达到的一种相对静止、相对均匀并保持不变的状态。在微观经济学理论中，均衡通常是对市场的描述，可分为局部均衡和一般均衡。本文所论及的平衡与不平衡并不是经济学中完全意义上的均衡与非均衡，而是指经济要素在发展状态上的一种协调状态、一致状态，具体而言，是指国家级经济技术开发区多个层面的协调平衡状态。

反映国家级经开区的空间分布状况，最主要的指标是国家级经开区的个数、国家级经开区拥有的企业数、国家级经开区的企业从业人数，此处我们根据国家商务部提供的数据选择这3个指标来测度其空间布局情况（如表1所示）。

表1 2018年国家级经济技术开发区不平衡空间分布表

单位：个

个数	个数	个数	个数	个数
北京 1	浙江 21	吉林 5	陕西 5	云南 5
天津 6	福建 10	黑龙江 8	甘肃 5	贵州 2
辽宁 9	广东 6	安徽 12	青海 2	西藏 1
河北 6	广西 4	江西 10	宁夏 2	
山东 15	海南 1	河南 9	新疆 9	
江苏 26	山西 4	湖北 7	四川 8	
上海 6	内蒙古 3	湖南 8	重庆 3	

资料来源：中华人民共和国商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/xglj/kaifaqu.shtml>，2019-02-03。

需要说明的是，本文所做研究的全部数据均来自中华人民共和国商务部网站和《中国商务年鉴2018》。《中国商务年鉴2018》进行的是东部沿海、中部、西部的大区域分类法。本文接受此分类进行国家级经济技术开发区不平衡发展的分析。

由表1可知，中国东部沿海地区、中部地区、西部地区分布的国家级经开区很不平衡，东部沿海地区拥有107家国家级经开区，中部地区拥有63家国家级经开区，西部地区拥有49家国家级经开区，三大区域拥有的国家级经开区占全部经开区总数的比重分别为48.86%、28.77%和22.37%，差异明显。从经开区的从业人数、拥有的企业数看，《中国商务年鉴2018》提供的数据显示：2017年末，东部沿海、中部、西部国家级经开区年末从业人员数分别为1549万人、554万人、344万人；对应地，国家级经开区期末实有的企业数分别为958958个、257030个和154683个。可见，这两个指标的差别也是显著的。依此数据，可以进一步绘制东、中、西部地区国家级经开区的空间分布图如下（如图1所示）。

图1数据所属时间为2017年。由表1和图1可知，东、中、西部地区拥有的国家级经开区数、国家级经开区的从业人数、国家级经开区拥有企业数均存在严重的不平衡。

仍然选择《中国商务年鉴2018》提供的2017年国家级经开区规模以上工业总产值分行业情况统计数据，可以发现：东、中、西部国家级经开区集中的主要是制造加工业，具体包括采矿业，煤炭开采和洗选业，石油和天然气开采业，黑色金属矿采选业，有色金属矿采选业，非金属矿采选业，开采辅助活动，其他采矿业，农副食品加工业，食品制造业，酒、饮料和精制茶制造业，烟草

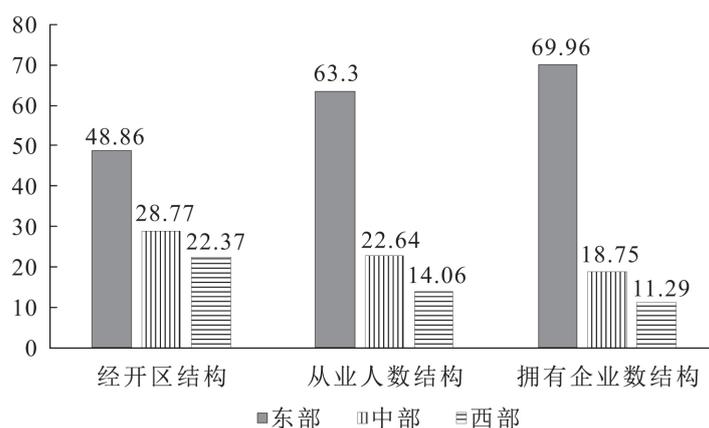


图1 国家级经济技术开发区空间分布不平衡状况图 (单位:%)

资料来源:《中国商务年鉴 2018》,中国商务出版社,2018年9月版。作者加工整理。

制造业,纺织业,纺织服装、服饰业,皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业,木材加工和木、竹、藤、棕、草制品,家具制造业,造纸和纸制品业,印刷和记录媒介复制业,文教、工美、体育和娱乐用品制造,石油加工、炼焦和核燃料加工业,化学原料和化学制品制造业,医药制造业等23个细分行业。经开区生产的主要工业品有原油加工、乙烯、单晶硅、多晶硅、化学药品原药、中成药、钢材、汽车用发动机、数码照相机、汽车、乘用车、发电机组(发电设备)、太阳能电池、电子计算机整机、笔记本电脑、服务器、平板显示器、移动通信基站设备、移动通信手持机、彩色电视机、集成电路、集成电路圆片、发光二极管(LED)、液晶显示屏、液晶显示模组、印制电路板等。

行业和主要工业产品在地域的空间分布上,东部107家国家级经开区集中的行业主要是计算机通信和其他电子设备制造业、汽车制造业、化学原料和化学制品制造业、电气机械和器材制造业、通用设备制造业和电子器件制造等;中部63家国家级经开区的集聚的行业主要是汽车制造业、计算机通信和其他电子设备制造业、电气机械和器材制造业、有色金属冶炼和压延加工业、农副食品加工业、化学原料和化学制品制造业;西部49家国家级经开区主要集聚的是汽车制造业、有色金属冶炼和压延加工业、化学原料和化学制品制造业、计算机通信和其他电子设备制造业、采矿业、黑色金属冶炼和压延加工业。东部沿海地区107家国家级经开区生产的主要工业品是原油加工、乙烯、单晶硅、笔记本电脑、集成电路、集成电路圆片、印制电路板等;中部地区63家国家级经开区生产的主要工业品是液晶显示屏、移动通信手持机、太阳能电池、乘用车、化学药品原药、中成药等;西部地区49家国家级经开区生产的主要工业品是多晶硅、钢材、汽车用发动机等,乙烯、数码照相机、服务器、平板显示器、移动通信基站设备、数码照相机、集成电路圆片、发光二极管、液晶显示模组、电子计算机整机、笔记本电脑等产品西部地区的经开区没有生产量。

所以,整体上中国国家级经开区集聚的一般都是先进的制造加工行业,但在地域分布上表现出明显的自然资源特色。汽车行业成为国家级经开区集聚的主要行业,其次是计算机通信和电子设备制造业。但西部地区还集聚了采矿业、有色金属冶炼和压延加工业、黑色金属冶炼和压延加工业,这与西部地区的自然资源特色有着明显的关联。由于自然环境的差异,不同地域的国家级经开区的产业有不同特色,这也对外资和港澳台资金产生了不同的吸引力。有数据显示^①:2017年东部沿海

^① 此处的数据来源是《中国商务年鉴 2018》,中国商务出版社,2018年9月版。

国家级经开区新增外商及港澳台商投资企业 3 567 家，中部地区国家级经开区新增外商及港澳台商投资企业 326 家，西部地区国家级经开区新增外商及港澳台商投资企业 141 家。这也从一个侧面反映东、中、西国家级经开区的外商及港澳台投资企业也存在明显的不平衡。

三、生产活动的不平衡

传统的经济学理论在研究产业问题时没有对现实空间给予足够的重视，并认为：在没有开支或花费的情况下生产要素也可以从一个活动空间转移到另一个活动空间。而经济事实是，随着经济的全球化，知识信息的共享性、外溢性以及扩散性加剧，生产要素的移动更加复杂，主流经济学理论在解释现实经济时遇到了更多的困难。在规模报酬不变和完全竞争的假设前提下进行分析的传统均衡论也不能完全成立了。按照阿尔弗雷德·韦伯的区位理论，不同类型企业选择的最优区位考虑的是运费差异、原材料失重特性。而廖什的中心地理论，在综合考虑了工业区位和生产经营活动的市场范围后，认为应有一个大城市作为市场网络的中心，市场网络的周边应有若干市场区和竞争点。保罗·克鲁格曼提出的社会物理学则认为，城市间的相互影响与人口、城市间的距离存在一种“重力定律”，市场潜力对厂商定位和城市发展有着重要影响。这些理论对现代企业的产业集聚，包括经济技术开发区的生产活动都有很强的解释力。

现阶段，中国国家级经开区主要集聚的是制造企业。经开区企业的活动主要是生产经营活动。生产活动是由制造企业的生产工人利用机器设备对原材料进行加工和装配，生产出市场所需的各种产品。生产活动的正常进行不仅需要土地、劳动力、动力、厂房设备等有形生产要素，而且需要科学技术、生产资金、管理等无形生产要素。不同的产业所投入的生产要素会有较大的差别，增大某一种生产要素的投入，就可能相对降低其他元素的投入。不同的行业、不同生产部门、不同地域，由于生产的经济、环境、自然资源和技术条件的差异以及生产的性质差异，其生产投入的要素也不相同。通过生产劳动，企业创造最终产品在市场上销售出去，这样才能实现其价值。因此，企业的生产活动最终体现在其创造的价值上。故而，此处按照生产活动的性质和国家级经开区集聚的特征，选择地区生产总值、外商及港澳台商投资企业总产值、高新技术企业总产值、固定资产投资额等指标来测度国家级经开区的生产活动不平衡情况。

仍然依据前文数据的出处，将反映东、中、西部地区国家级经开区生产活动情况的分析指标列示如下（如表 2 所示）。

表 2 国家级经济技术开发区生产活动不平衡情况表 单位：亿元

	东部	中部	西部
地区生产总值	58 933	20 450	11 982
其中：第二产业	37 702	15 020	8 288
第三产业	20 146	5 056	3 309
外商及港澳台商投资企业总产值	72 375	15 160	3 392
高新技术企业总产值	43 790	22 032	6 057
固定资产投资（不含农户）	30 089	15 552	8 212

资料来源：《中国商务年鉴 2018》，中国商务出版社，2018 年 9 月版。作者加工整理。

表 2 数据所属时间为 2017 年。表 2 揭示了 2017 年国家级经开区生产活动的不平衡情况，其显示无论是地区生产总值、高新技术企业总产值、外商及港澳台投资企业总产值，还是固定资产投资额，东、中、西部国家级经开区的发展都存在明显的失衡状态。在总量上，东部地区国家级经开区

均占有绝对优势，中、西部地区经开区明显偏弱。为深度考察三大区域国家级经开区生产活动的不平衡状况，对表 2 的数据再进行加工处理，计算结构相对数，可绘制图 2 如下。

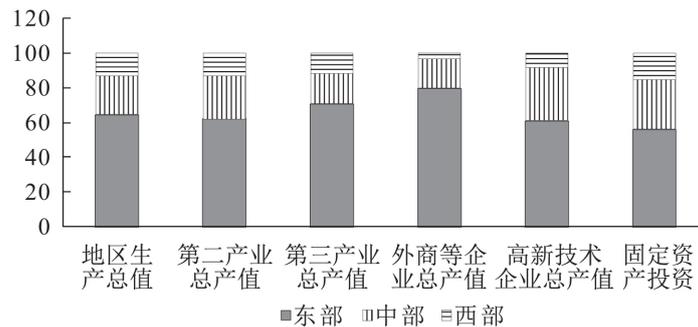


图 2 国家级经济技术开发区生产活动不平衡状况图 (单位:%)

资料来源：《中国商务年鉴 2018》，中国商务出版社，2018 年 9 月版。作者加工整理。

需要说明的是，图 2 中外商等企业总产值是指表 2 中的外商及港澳台商投资企业总产值。图 2 很直观地反映了 2017 年东、中、西国家级经济技术开发区的结构及不平衡分布状态。其中，失衡状况最为严重的是外商及港澳台商投资企业，东部国家级经开区外商及港澳台商投资企业总产值占全部国家级经开区总产值的 79.60%，而西部仅占 3.73%。这表明西部地区国家级经开区在吸引外资方面远远落后于东部沿海地区的国家级经开区。其次是第三产业总产值，东部地区国家级经开区占全部国家级经开区总产值的 70.66%，而西部地区仅占 11.60%。此外，西部地区国家级经开区高新技术总产值占全部国家级经开区高新技术总产值的比重也只有 8.43%。相对而言，固定资产投资相对均衡，东部地区国家级经开区的固定资产投资占全部国家级经开区固定资产投资总额的 55.87%，西部地区占了 15.25%。

进一步的分析数据显示^①：2017 年，东部沿海地区国家级经开区地区生产总值最大的是广州经济技术开发区（2 639.45 亿元），其次是苏州（2 388.11 亿元）、天津（2 358.99 亿元）、青岛（2 154.55 亿元）、昆山（1 600.50 亿元）等；地区生产总值最小的是铁岭经济技术开发区（20.21 亿元），其次是漳州招商局经济技术开发区（42.10 亿元）、锦州（86.57 亿元）、东山（96.74 亿元）、大连长兴岛（98.5 亿元）等；最大地区生产总值与最小地区生产总值的极差是 2 619.24 亿元，二者相差 131 倍；而且，这一年还出现了一个极端值，上海化学工业经济技术开发区的地区生产总值为 0。中部地区，地区生产总值最大的是合肥经济技术开发区（1 220.68 亿元），其次是哈尔滨（1 023.63 亿元）、芜湖（809.59 亿元）、长春（631.59 亿元）、长春汽车（629.00 亿元）等；地区生产总值最小的是宾西经济技术开发区（55.2 亿元），其次是晋中（60.21 亿元）、大同（66.03 亿元）、晋城（77.95 亿元）、四平红嘴（92.89 亿元）等；地区生产总值的极差是 1 165.28 亿元，二者相差 22 倍。西部地区，地区生产总值最大的是成都经济技术开发区（1 200.9 亿元），其次是西安经济技术开发区（1 099.34 亿元）、贵阳（602.28 亿元）、德阳（559.68 亿元）、乌鲁木齐（444.71 亿元）、重庆（440.16 亿元）等；地区生产总值最小的是中国-马来西亚钦州产业园区（11.4 亿元），其次是酒泉（22.26 亿元）、阿拉尔（23.55 亿元）、格尔木昆仑（55.7 亿元）、张掖（70.64 亿元）等；地区生产总值的极差达 1 189.5 亿元，二者相差 105 倍。由此不难发现，一些地处省会城市、基础设施良好，交通便利发达的国家级经开区生产总量较大；而位置偏远，交通不

^① 数据来源是《中国商务年鉴 2018》，中国商务出版社，2018 年 9 月版。

便,产业结构简单或主要依托自然资源的国家级经开区生产总量较小;东部沿海、中部地区、西部地区国家级经开区内部的生产活动也存在明显的不平衡状态。

四、生产效益的不平衡

经济学上的生产效益是资金占用、生产支出与创造的有用生产成果之比。经济活动中,生产的目标就是生产者通过劳动以一定的生产投入获取尽可能多的有用生产成果。在现代社会,生产者依靠科学技术,采用先进的生产方式,提高企业职工的科学文化水平和劳动技能,提高生产管理水平,提高劳动生产效率,以较少的生产消耗创造出更多的有用劳动产品,这是生产者的普遍追求。国家级经开区的设立,直接的目标就是通过集约化的生产方式,形成规模效益,创造更优的生产效益。因此,反映生产效益的主要指标是财政收入、税收收入、出口总额等。此处,根据国家级经开区的特征,选择财政收入、税收收入、出口总额以及相应的人均指标,以测度国家级经开区生产效益不平衡状况。仍然根据《中国商务年鉴 2018》提供的数据计算整理得相关分析如下(如表 3 所示)。

表 3 国家级经济技术开发区生产效益情况表

		东部	中部	西部
总量指标(亿元)	财政收入	12 525	3 349	1 935
	税收收入	11 049	2 831	1 843
	出口总额	27 193	2 584	1 806
	其中:高新技术产品出口额	9 639	1 222	267
	历年累计实际利用外资金额	35 686	10 839	2 884
平均指标(万元/人)	人均地区生产总值	38.05	36.91	34.83
	人均财政收入	8.09	6.05	5.63
	人均税收收入	7.13	5.11	5.36

资料来源:《中国商务年鉴 2018》,中国商务出版社,2018 年 9 月版。作者计算整理。

表 3 数据所属时间为 2017 年。由表 3 可知,东、中、西部国家级经开区创造的财政收入、税收收入、出口总额以及累计利用的外资金额也均存在明显的不平衡。特别是,东部地区经开区的出口总额是西部地区经开区出口总额的 15 倍,东部国家级经开区高新技术产品出口额是西部地区经开区的 36 倍多。值得注意的是,这种巨大差距没有剔除三大地域国家级经开区总量、规模的影响因素。但从人均指标上看,如人均地区生产总值、人均财政收入、人均税收收入,东、中、西部地区国家级经开区的水平虽然也存在差距,但差距不如绝对指标一样大。

进一步,将表 3 数据进行再加工,可以绘制出反映东、中、西国家级经开区生产效益不平衡状况的图如下(如图 3 所示)。

由图 3 可以看出,反映东、中、西国家级经开区生产效益不平衡状况的财政收入、税收收入、出口总额、高新技术产品出口额、累计利用外资金额等方面都存在显著性的差异,特别是出口总额、高新技术产品出口额不平衡状况更加明显。

进一步分析三大区域国家级经开区利用外资的差距情况^①。2017 年,东部沿海地区实际利用外资金额最多的是天津经济技术开发区(249.66 亿元),其次是广州(149.24 亿元)、青岛(78.86 亿元)、嘉兴(74.28 亿元)、广州南沙(70.37 亿元)等;实际利用外资金额最少的是闵行经济技

^① 此处数据来源于《中国商务年鉴 2018》,中国商务出版社,2018 年 9 月版。作者加工整理。

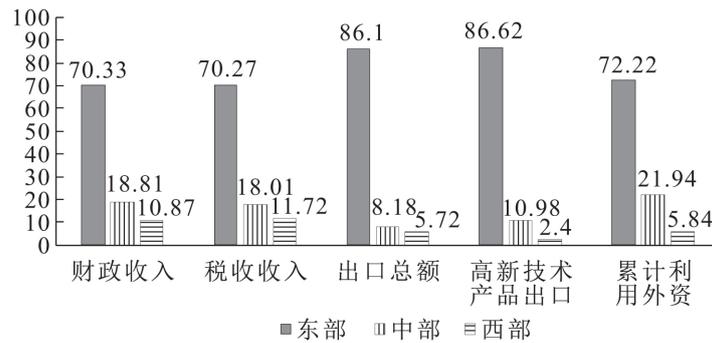


图3 国家级经济技术开发区生产效益不平衡状况图 (单位:%)

资料来源：《中国商务年鉴 2018》，中国商务出版社，2018年9月版。作者计算整理。

术开发区 (0.08 亿元)，其次是临沂 (0.56 亿元)、义乌 (1.56 亿元)、漳州招商局 (1.57 亿元)、湛江 (1.59 亿元) 等；东部经开区实际利用外资最多与最少的极差是 249.58 亿元，二者相差 3 120 倍；这一年还出现一个极端值，即铁岭经济技术开发区该年实际利用外资为 0。中部地区，实际利用外资金额最多的是长春经济技术开发区 (163.12 亿元)，其次是武汉 (98.83 亿元)、哈尔滨 (81.34 亿元)、长春汽车 (66.11 亿元)、芜湖 (47.53 亿元) 等；实际利用外资金额最少的是桐城经济技术开发区 (0.75 亿元)，其次是许昌 (1.18 亿元)、大庆 (1.91 亿元)、大同 (2.11 亿元)、双鸭山 (2.15 亿元) 等；实际利用外资最多与最少的极差是 162.37 亿元，二者相差 216 倍。西部地区，实际利用外资金额最多的是西安经济技术开发区 (97.9 亿元)，其次是成都 (52.13 亿元)、重庆 (42.33 亿元)、钦州港 (15.33 亿元)、嵩明杨林 (13.92 亿元) 等，实际利用外资金额最少的是甘泉堡经、库车、阿拉尔、五家渠、石河子、库尔勒、银川、石嘴山、神府、兰州、金昌、天水、酒泉、张掖、西宁、拉萨、呼伦贝尔等，这些经济技术开发区 2017 年实际利用外资的金额为 0。可见，西部地区经开区在实际利用外资方面整体水平不高，也存在不平衡。

一般而言，国家级经开区占城市的 GDP 总量较大，GDP 增长率高于国家平均水平，而且财政收入、税收收入的贡献也突出。尤其是在进出口总额、利用外资、引进先进技术方面也都走在地区经济发展前列。所以，不论是中央政府还是地方政府都高度重视国家级经开区的发展。国家商务部也定期对全国国家级经开区进行量化考核评估，考核评估内容包括经开区的产业基础设施建设、科技创新活动和成就、区域带动能力和效应、生态 and 环境保护状况、行政管理效能等。2018 年 5 月，商务部公布了全国 219 家国家级经济技术开发区的考核结果。结果显示：综合排名前 30 名的国家级经开区中东部地区占了 22 家，占全部被考核的国家级经开区总数的 73.33%；中部地区 6 家，占比 20%；西部地区 2 家，占比 6.67%。东部省份江苏有 6 个国家级经开区跻身前 30 强，居全国之首。具体而言，综合排名前 30 位的国家级经开区中，属于东部沿海地区的是苏州、广州、天津、北京、昆山、青岛、烟台、江宁、杭州、上海漕河泾、南京、嘉兴、广州南沙、宁波、镇江、连云港、北辰 (天津)、沈阳、武清 (天津)、秦皇岛、淮安、上海金桥等；属于中部地区的国家级经开区有武汉、合肥、芜湖、哈尔滨、长沙、长春等；属于西部地区的是西安、成都等。

在产业基础设施建设方面成就突出处于前 10 名的国家级经开区中，属于东部沿海地区的占 9 家，它们是苏州、天津、广州、昆山、青岛、北京、广州南沙、烟台、南京；属于中部地区的占 1 家，即武汉。西部地区无国家级经开区上榜。在科技创新方面成就突出处于前 10 名的国家级经开区中，属于东部沿海地区的国家级经开区的占 8 家，它们是广州、苏州、北京、江宁、上海漕河泾、北辰 (天津)、杭州、天津；属于中部地区的占 1 家，是芜湖；属于西部地区的 1 家，是陕西航天经济技

术开发区。在利用外资方面成就突出处于前 10 名的国家级经开区中属于东部沿海地区的占 6 家,它们是天津、广州、青岛、嘉兴、广州南沙、宁波;属于中部地区的占 3 家,它们是长春、武汉、哈尔滨;属于西部地区的 1 家,是西安经济技术开发区。在对外贸易方面成就突出处于前 10 名的国家级经开区,全部属于东部沿海地区的国家级经开区,它们是苏州、昆山、天津、广州、广州南沙、烟台、大连、苏州浒墅关、宁波、青岛等,中部、西部地区的国家级经开区无一家上榜。

综上,如上成就突出的国家级经开区中,有些是早先建立的国家级经济开发区,有些则是新成立的国家级经开区;有些以开放创新、引进外资和先进制造技术见长;有些则以优化资源配置、承接产业转移见长;有些则是产业基础设施好,对外贸易突出。总之,优势各异,差别也明显,中部、西部地区国家级经开区的发展与东部沿海地区均存在明显的不平衡。

五、政策思考

前文的研究发现,在空间分布、生产活动、生产效益等多方面,东部沿海、中部、西部国家级经济开发区均存在显著的不平衡状态。在新工业革命发生和建设制造强国的进程中,必须高度重视这种不平衡状态,采取有效措施推进西部地区国家级经开区的建设。

(一) 科学布局国家级经济技术开发区,加快西部地区国家级经开区产业基础设施建设

2018 年 11 月,《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》(以下简称《意见》)出台。《意见》绘制了中国未来区域协调发展路线图,设计了达到区域协调发展目标的具体路径。《意见》强调要推动东部沿海、中部发达地区新旧动能转换,支持鼓励国家级高新技术开发区、国家级经济技术开发区、自由贸易试验区等各类园区、各类平台大胆创新,建立起与现代化经济体系相适应的区域协调发展新机制,显著缩小区域发展差距,努力解决地域发展不平衡问题。这对科学布局国家级经济技术开发区具有重要的理论指导意义。

现阶段,国家级经开区主要集中在东部沿海,中西部尤其是西部地区的国家级经开区显著偏少。应该高度重视这种差距,注重在投资环境优良、税收收入和出口量较大的西部地区设立新的国家级经开区,不断缩小西部地区国家级经开区与东部沿海地区数量上的差距,形成全国一盘棋的国家级经开区布局。

要加快西部国家级经开区道路、电力、供水、燃气、通讯等基础设施的建设,加快学校、医疗卫生、文化娱乐、商店、公共交通等配套设施建设,全面提高基础设施和配套设施建设的质量和水平,提升西部国家级经开区的服务支撑能力,推进经开区与城市的融合发展。要注重西部国家级经开区冠军企业、独角兽企业、创新型企业的培育,支持冠军企业、独角兽企业、创新型企业走出去参与国际竞争;要鼓励西部经开区先进制造业企业进行生产设备、生产工艺的改造和革新,提升企业生产、经营和管理全过程的信息化水平和数字化水平,增强竞争力。要加快西部国家级经开区工业互联网体系建设,建立有效提供智能化服务的工业互联网示范平台,为经开区内企业提供精准的大数据分析、商情预测、制造设计、运营服务等。要发挥西部国家级经开区的传统资源优势,筑牢现代工业基础,推动人工智能与实体经济深度融合,以此吸引更多国际国内著名企业,特别是中国制造 500 强或世界制造 500 强企业等在西部经开区落户,推动西部地区生产制造嵌入全球价值链的中高端。

(二) 积极融入制造强国建设,提高西部地区国家级经开区的创新能力

在新工业革命时代,世界各国尤其是发达国家均高度重视制造业发展和制造业创新体系建设。美国曾推出《国家制造创新网络战略计划》(2016)、《国家创新战略》(2017)、《美国先进制造领先战略》(2019),日本发布了《综合创新战略》(2018),德国也发布了《国家工业战略 2030》(2019)。发达

国家的这些战略均强调采用多种途径促进先进制造业等新兴技术快速发展，加快制造技术的开发和转化，培育劳动力，创造就业岗位，巩固制造业在全球领先的地位，确保国防工业基础和繁荣经济。同样地，中国政府于2015年发布《中国制造2025》，正式提出建设制造强国战略。要抓住制造强国建设的机遇，有效融入制造强国建设历史进程，加快西部国家级经开区的建设，提升西部国家级经开区的创新能力。

要建设适合西部国家级经开区发展的创新体系，增强经开区的工业基础能力，加速新旧动能转换，促进经开区质量效益的提升。要总结国家级经开区发展经验，对西部地区经开区进行重新定位，鼓励企业结合自身特点和西部资源优势，发展新能源、新材料、节能环保、信息技术、生物产业、高端装备制造、现代物流、新型煤化工等先进制造产业；支持企业围绕经开区定位和发展方向，参与国家重点科技攻关项目，引进大项目、大产业。要积极鼓励有条件的经开区企业与国际著名的跨国公司进行技术研发合作，深度开展生产元器件和配件的制造合作，提升经开区企业的国际产业分工的地位。

要鼓励支持西部国家级经开区与东部沿海地区经开区合作开发新技术、新工艺、新产品、新材料，或者选派优秀人才到东部沿海国家级经开区学习借鉴先进技术和管理经验；支持其与高等院校、科研机构、职业学校、劳动就业培训机构合作，开展技术攻关，或者定向培养高级专业技术人才和技术工人，提高经开区企业员工科学素质。要深化校企合作，促进产教融合，创新合作模式，设立西部地区经开区创业投资引导基金，构建激发人才创新创业的分配、激励和保障机制，搭建科技人才与产业对接平台，提高西部地区国家级经开区的创新能力。

（三）制定更加灵活宽松的政策，增强西部地区国家级经开区对外资的吸引力

由于地理位置、投资环境的差异，西部地区国家级经开区的对外资、港澳台投资的吸引力明显低于东部沿海地区的国家级经开区，应该有的放矢，有针对性制定更加灵活的政策，营造更加宽松的投资环境，吸引更多的外资和港澳台投资。要在西部地区加大力度推进实施区域协调发展战略，将西部地区的协同发展与对外开放紧密结合，创造宽松的生产要素流动环境和营商环境，保证生产要素区际、区内顺畅有序的流动，使西部基本公共服务条件、设施、环境与东、中部渐趋平衡。要转变思维方式，革新发展理念，将发展的重点由空间开发转向功能开发，实现西部地区经开区点、线、面的高度优化。

要梳理完善既有的招商引资法律法规，废止严重阻滞经开区发展的制度条文，建立各种生产要素市场，促进产品和生产要素自由流动、平等交换。要根据经开区的特色和定位，有目标地开展招商引资活动，加大出国出境招商引资的力度。要进一步优化国家级经开区服务流程，提高行政办事效率，协调解决经开区企业在资金融通、土地征用、环境评估、税收申报等方面的困难和问题，构建法治化、国际化的营商环境。要加强西部国家级经开区社会诚信体系建设，强化社会治安和稳定管控，有效维护各类市场主体的合法权益，形成让投资者放心、舒心的投资环境。

要充分利用国家级经开区承接产业转移的金融、土地、人才政策，发展新型产业，增强西部国家级经开区承接产业转移的能力，打造经开区的特色和优势主导产业，将西部国家级经开区建设成重要的出口基地。要加强西部国家级经开区与东部沿海国家级经开区的全方位协作，发展战略合作或联盟关系，开展产业和项目对接，形成利益共享机制；要鼓励支持西部经开区有条件的企业在海外设立研发中心或者研发分支机构，进行海外投资，参与企业并购，在全球范围内配置创新资源，在西部地区建成先进制造业集聚区，增强西部地区国家级经开区对外资的吸引力。

（四）借助“一带一路”倡议的实施，扩大西部经开区的对外贸易规模

中国于2013年提出建设丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路，旨在促进生产要素自由高效流动、经济资源合理配置、多元市场深度融合，建立连接亚洲与欧洲、非洲的贸易和基础设施网

络，推动沿线各国实现经济政策协调，进行更广领域、更高水准的区域合作。在新工业革命进程中，“一带一路”的建设需要开工众多规模巨大的工程、项目，进行基础设施互联互通、产业投资、资源开发、经贸合作、金融合作、人文交流、生态保护、海上合作等形式多元的活动。故而，要借助“一带一路”建设的机遇，调整西部国家级经开区的产业结构，扩大西部地区国家级经开区的对外贸易规模。

“一带一路”旨在建立高效畅达的陆海空通道网络，互联互通达到新水平、新境界；区域基础设施更加先进完善，为全球均衡可持续发展增添新动力，创造新平台，推动全球均衡可持续发展，实现促进共同发展、实现共同繁荣。要根据“一带一路”建设的项目，加快西部地区国家级经开区公路、铁路、机场、管道等重大工程的建设，广泛开展与中亚、中东、东欧、俄罗斯、西欧的贸易，促进经开区与“一带一路”国家的深度合作，促进经济一体化发展。要根据“一带一路”建设目标，调整西部经开区产业结构和生产目标，发挥比较优势，扩大新能源、新材料、重型机械、交通运输设备等装备产品的出口规模，促进仓储物流、装卸运输、融资租赁、工程承包、跨境电子商务等生产性服务业的发展，降低西部经开区制造业生产成本，推动经开区生产与“一带一路”国家市场的对接，让西部地区经开区的工业产能更好地融入“一带一路”国际市场。

参考文献

- [1] 叶江峰,任浩,甄杰. 中国国家级产业园区 30 年发展政策的主题与演变[J]. 科学学研究,2015(11).
- [2] 郝红梅. 国家级经济技术开发区的转型升级与创新发展[J]. 对外经贸,2017(7).
- [3] 崔晓露. 我国经济技术开发区与高新技术产业开发区创新特征比较研究[J]. 上海市经济管理干部学院学报,2018(8).
- [4] 沈凌云,王诗妍. 国家级经济技术开发区转型升级创新发展路径研究[J]. 商业经济,2018(9).
- [5] 陈耀. 推动国家级开发区转型升级创新发展的几点思考[J]. 区域经济评论,2017(2).

Multi-dimensional Measurement of Non-equilibrium Development of National Economic & Technological Opening Zones

LI Jin-hua

Abstract: The national economic & technological opening zones (NEOZ), the zones approved by the State Council, are important windows of China's opening up. The development of NEOZ in the eastern coastal, central and western regions is in the state of obvious non-equilibrium in the aspects of spatial distribution, production activities and production benefits. In the process of the new industrial revolution and the construction of the powerful manufacturing country, we should attach great importance to this non-equilibrium state and take effective measures to promote the construction of NEOZ in the western region. We should also scientifically lay out the NEOZ, speed up the construction of industrial infrastructure of NEOZ in the western regions, actively integrate into the construction of manufacturing power, and improve the innovative capacity of the NEOZ in the western regions. More flexible policies should be formulated to enhance the attractiveness of the western regions to the foreign capital, and expand the scale of foreign trade through the implementation of the Belt and Road initiative in the western region.

Key words: economic & technological; opening zones; manufacturing power; imbalance

(责任编辑 孙 洁)