

# 网络抑或统合：开发区管委会体制下的府际关系研究<sup>\*</sup>

吴金群

**内容提要：**开发区的治理模式有三种：政府治理型、政企合作型、企业治理型，前两类一般设有管委会。根据政府介入程度的不同，开发区管委会体制可以细分为六种类型，分别在“连续性光谱”中处于不同的位置。但对具体的开发区来说，在不同发展阶段可能会在光谱的不同位置间游走。在实践中，开发区管委会与上级政府及职能部门、属地政府、周边地方政府以及其他治理主体之间，形成了复杂的府际关系网络。在总体上，它们不是顶层设计的结果，而是地方政府充分发挥其自主性进行多元化探索的产物。正因为缺乏统一的规范，开发区管委会体制下的府际关系，长期处于相对模糊的状态。如果说以往开发区建设的关键抓手是政企统合的话，那么未来开发区治理的关键问题是，理顺围绕管委会形成的府际关系网络。

**关键词：**开发区 管委会 府际关系 开发区治理

## 一、问题的提出

所谓开发区，是指一个国家或地区为吸引外部生产要素、促进自身经济发展而划出一定范围，并在其中实施特殊体制、政策和管理手段的特定区域<sup>①</sup>。中国开发区的设置，起源于1984年的第一批国家经济技术开发区，并经历了小范围探索（1984～1991年）、快速成长（1992～2002年）、二次创业（2003～2013年）和转型升级（2014年至今）等四个阶段。目前，国务院批准设立的具有开发区代码的开发区共有552家。其中，经济技术开发区219家，高新技术产业开发区168家，海关特殊监管区域135家，边境/跨境经济合作区19家，以及其他类型开发区23家<sup>②</sup>。另外，不具有开发区代码的国家级新区有19个、综合配套改革试验区有12个、自由贸易区有12个。开发区的治理模式虽有政府主导型、企业主导型和政企合作型之分，但总体上仍以政府管委会体制为主。然而，虽历经三十多年演变，开发区管委会的法律地位依然不清，机构及其职责配

<sup>\*</sup> 本文为国家社会科学基金项目“我国大都市区行政区划改革的风险及其防范研究”（18BGL204）的研究成果。

<sup>①</sup> 丁焕峰等：《开发区发展的经济学理论与实证》，第1页，华南理工大学出版社，2017年版。

<sup>②</sup> 吴金群、廖超超等：《尺度重组与地域重构：中国城市行政区划调整40年》，第345～352页，上海交通大学出版社，2018年版。

置还不够规范,变革的目标方向仍充满争议。其中,管委会体制下复杂的府际关系网络,及其外显于地域空间的诸多不确定性,既是产生这些问题的重要原因,又是诸多实践困境在制度安排上的映射。

理顺关系是中国体制改革的“场景呈现”,并构成了改革和转型的一张一弛之道。不理解关系及关系的理顺,就无法理解中国的国家治理<sup>①</sup>。府际关系对于国家治理的功能和重要性表现在宪法和法律层面的结构安排、行政层面的功能分工和管理层面的政策过程<sup>②</sup>。当前,开发区已经走到管理体制“复辟”与改革创新的“十字路口”<sup>③</sup>,学术界在开发区的历史演变<sup>④⑤</sup>、相关理论与实证<sup>⑥⑦⑧⑨</sup>、管理体制与治理模式<sup>⑩⑪⑫</sup>、治理困境与转型方向<sup>⑬⑭⑮⑯</sup>等领域做了不少探索,但对处于“迷雾”状态的开发区府际关系网络,一直少有人系统梳理。本文以管委会体制为例,通过深入爬梳开发区管委会与上级政府及职能部门、属地政府、周边地方政府以及其他治理主体之间的权责配置、利益分配以及相应的制度安排,提供了思考中国开发区治理及其复杂府际关系的网络视角。因为开发区是中国经济增长的关键引擎、承载着对外开放和改革试验的重要使命,而且府际关系的重构一开始就与国家治理紧密地联系在一起<sup>⑰</sup>,所以本文的研究具有“推进国家治理体系和治理能力现代化”的实践意义。

在探究中国开发区治理的本质时,有学者创造性地提出了“第三区域”与政企统合理论,并对这一治理模式的再集权化、组织基础、绩效相对性与廉政风险进行了深入分析<sup>⑱⑲</sup>。这一理论大大丰富了开发区治理的研究,但也在类型区分、历史演化和现实多样性等方面留下一些可商榷的空间。本文将对这一理论做出基于府际关系网络的反思性回应。事实上,政企统合理论强调的开发区管委会和开发公司之间的紧密联系,是围绕开发区管委会形成的府际关系网络的重要一环。但是,府际关系网络除了包括管委会与开发区内各治理主体之间的关系之外,还包括了管委会和外部治理主体之间的关系。所以,府际关系网络的视角能够更好地揭示开发区治理结构的系统性特征,并实现对“第三区域”与政企统合理论的超越。

- 
- ① 何艳玲:《理顺关系与国家治理结构的塑造》,《中国社会科学》,2018年第2期。
- ② 边晓慧、张成福:《府际关系与国家治理:功能、模型与改革思路》,《中国行政管理》,2016年第5期。
- ③ 宋宏:《十字路口的选择:开发区治理体制研究》,第97页,安徽人民出版社,2016年版。
- ④ 吴金群、廖超超等:《尺度重组与地域重构:中国城市行政区划调整40年》,第344~395页。
- ⑤ 托马斯·法罗尔:《开发区和工业化:历史、近期发展和未来挑战》,《国际城市规划》,2018年第2期。
- ⑥ 丁焕峰等:《开发区发展的经济学理论与实证》,华南理工大学出版社,2017年版。
- ⑦ 吴晓林:《模糊行政:国家级新区管理体制的一种解释》,《公共管理学报》,2017年第4期。
- ⑧ 晁恒、满燕云、王砾、李贵才:《国家级新区设立对城市经济增长的影响分析》,《经济地理》,2018年第6期。
- ⑨ 邓慧慧、赵家羚、虞义华:《地方政府建设开发区:左顾右盼的选择?》,《财经研究》,2018年第3期。
- ⑩ 黄建洪:《中国开发区治理与地方政府体制改革研究》,广东人民出版社,2014年版。
- ⑪⑫ 陈国权、毛益民:《第三区域政企统合理论与集权化现象研究》,《政治学研究》,2015年第2期。
- ⑬⑭ 陈国权、陈永杰:《第三区域的集权治理及其廉政风险研究》,《经济社会体制比较》,2017年第1期。
- ⑮ 刘伟忠、欧阳君君:《开发区管理与服务转型研究》,南京大学出版社,2014年版。
- ⑯ 余宗良:《中国开发区模式的法治化研究》,中国政法大学出版社,2016年版。
- ⑰ 韩亚欣、吴非、李华民:《中国经济技术开发区转型升级之约束与突破——基于调研结果与现有理论之分析》,《经济社会体制比较》,2015年第5期。
- ⑱ 钱振明:《城镇化发展过程中的开发区管理体制:问题与对策》,《中国行政管理》,2016年第6期。
- ⑲ 薄文广、殷广卫:《国家级新区发展困境分析与可持续发展思考》,《南京社会科学》,2017年第11期。
- ⑳ 林尚立:《重构府际关系与国家治理》,《探索与争鸣》,2011年第1期。

## 二、开发区治理中的管委会体制

开发区建设作为推动区域发展的重要战略举措,对吸引外资、出口贸易、经济增长和解决就业等具有重要作用<sup>①②③④</sup>。在享受优惠政策、承接资本流动、优化资源配置的同时,开发区促进了附着其上的诸多政治社会关系与地域空间的重组。作为一种独特的区域建构探索,它通过改变由市、县、乡镇等正式行政等级所决定的尺度关系和地域边界,实现区域竞争力的提升,并对区域治理产生重要影响<sup>⑤</sup>。

在实践中,开发区的治理模式丰富多样。有学者将其概括为五种:一是政府治理型模式,由政府来领导、组织和具体实施开发区的管理和建设,具体又可分为管委会协调型和管委会自治型;二是企业治理型模式,由独立的经济组织即开发公司管理开发区,依据资金来源的不同,又可以分为国企型、外商型、联合型三类;三是政企合作型模式,从开发区管理活动中,政府与企业结合的紧密程度和企业资本来源的区别,可以划分为政企合一型和政企分开型;四是委托管理型模式,由于缺乏经验,政府委托国内某知名或富有经验的产业园对开发区进行管理运作,根据合同约定分享利润或成果;五是“协治”型模式,一区(开发区)多园(产业园)和一域(经济区、行政区)多区(开发区)涉及多部门、多行政层级的协作型治理<sup>⑥⑦</sup>。事实上,委托管理型和“协治”型模式的实质,依然可以归结于政府治理型、企业治理型或政企合作型。如果根据政府对开发区的介入程度,可以把治理模式区分为图1所示的“连续性光谱”。无论是政府治理型模式,还是政企合作型模式,一般都在开发区设立了管委会,所以都属于开发区管委会体制。

管委会全治型<sup>⑧</sup>。开发区管委会对开发区内的经济、社会事务进行统一管理,这主要存在两类情况:一是在开发区托管行政区的地方,管委会类似于一级政府,全面管理开发区内的经济社会事务。比如,武汉经济技术开发区自1991年成立,通过五次托管不仅实现了扩容(包括整体托管汉南区),而且重构了行政关系、空间关系和产业关系的多维尺度<sup>⑨</sup>。当然,全面管理区域内的经济社会事务,并不意味着必须直接以管委会的名义进行。部分社会事务,可以依托被管委会托管的区、乡镇或街道等地方政府管理。二是在开发区与行政区融合即“政区合一”的部分地方,开发区和行政区的机构采取合署的方式。因为难以准确区分开发区和行政区的各自行为,也可认为管委会的职能具有全面性。在实践中,有的地方虽实行政区合一,但管委会和行政区政府

- ① Jin Wang, "The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities", *Journal of Development Economics*, Vol. 101, No. 1, 2013.
- ② Annette Schminke and Johannes V. Biesebroeck, "Using Export Market Performance to Evaluate Regional Preferential Policies in China", *Review of World Economics*, Vol. 149, No. 2, 2013.
- ③ Yi Lu, Jin Wang and Lianming Zhu, "Do Place-Based Policies Work? Micro-Level Evidence from China's Economic Zone Program", *SSRN Electronic Journal*, 2015.
- ④ Siqi Zheng, Weizeng Sun, Jianfeng Wu, Matthew E. Kahn, "The Birth of Edge Cities in China: Measuring the Effects of Industrial Parks Policy", *Journal of Urban Economics*, Vol. 100, No. 4, 2017.
- ⑤ 吴金群、廖超超等:《尺度重组与地域重构:中国城市行政区划调整40年》,第344页。
- ⑥ 黄建洪:《转型升级期的SEZ治理:体制本质、运行逻辑及面临挑战》,《上海行政学院学报》,2010年第6期。
- ⑦ 黄建洪:《中国开发区治理与地方政府体制改革研究》,第59~70页。
- ⑧ 除了政区合一的地方,开发区一般不设人大、政协等机关,所以“全治”并不意味着管理全部事务,更不可能是自治。“全治”主要是为了区别第二类的“自治”。
- ⑨ 李云新、文姣慧:《开发区与行政区融合发展的制度逻辑与实践过程——以武汉经济技术开发区(汉南区)为例》,《北京行政学院学报》,2018年第1期。

分设,此时的管委会就不属于全治型。比如在黄岛区(青岛经济技术开发区),1992年开启了政区合署的先河,但在2005年之后管委会与区政府进行合理分工,各自运作。

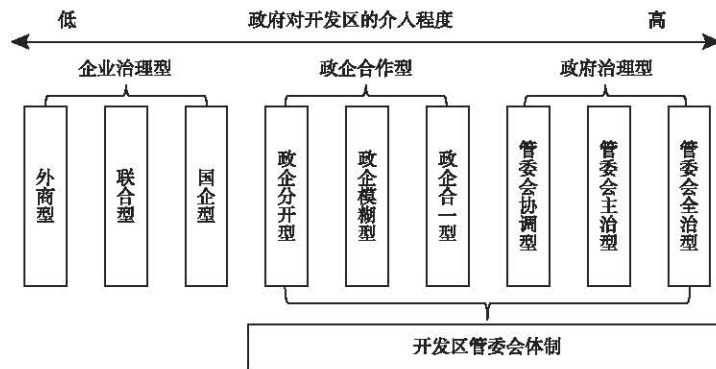


图1 开发区治理模式的“连续性光谱”

说明:此图借鉴了陈科霖的《开发区治理中的“政企统合”模式研究》一文<sup>①</sup>,并进行了修订和改造

管委会自治型。地方党委和政府开发区设立党工委和管委会(一般合署),对开发区的规划建设、招商引资、产业发展等经济事务进行全面管理,而属地政府则主要负责征地拆迁和民政社保、文教卫体等社会事务。相对来说,开发区承担的发展使命更受重视、享有更大的经济管理权限、管委会(或其领导)的行政等级较高。比如,身处县级市的昆山经济技术开发区,管委会享有相对独立的决策权,其主任的行政级别为副厅级。所以,属地政府的公共服务和社会管理往往服从开发区建设的需要。然而,开发区的建设、发展要求构建起管委会职能与组织间的动态平衡关系。由以增量型区域开发职能为主转变为以存量型管理服务职能为主,与之相匹配的组织结构则需要由项目型组织向行政区政府组织结构转变<sup>②</sup>。随着开发区逐渐向多功能的城市新区发展,部分开发区开始向行政区靠拢。例如,杭州经济技术开发区逐渐向一级政府演化,虽尚未设立人大和政协,但已设立了人民法院和检察院;苏州高新技术开发区与虎丘区于2002年合并,实行“两块牌子,一套班子”。

管委会协调型。这是指开发区所在的地级市政府在本级政府内设置管委会或办公室,其成员由政府行业或主管部门的主要负责人组成<sup>③</sup>。管委会的主要功能是协调相关职能部门之间的关系,其本身不直接参与开发区的日常管理。具体事项的管理权限,依然主要掌握在地级市职能部门手中,而辖区地方政府进行辅助配合。如果不设管委会,各职能部门和辖区地方政府必然形成多头管理,导致推诿扯皮和效率低下。但是,协调型管委会的权限要比全治型管委会和自治型管委会小得多,扯皮和低效等问题难以得到根本扭转。这也是实践中较少开发区选择这一模式的主要原因。有时候,则是作为开发区刚起步时的过渡性制度安排。比如在1990年,杭州市筹备设立钱江外商台商投资区(经济技术开发区的前身),领导小组下面的具体工作班子属于协调型。随着开发区管委会等机构的建立健全,其管理体制随之转型为管委会自治型。

① 陈科霖:《开发区治理中的“政企统合”模式研究》,《甘肃行政学院学报》,2015年第4期。

② 翟磊:《开发区管委会职能与组织的动态平衡研究——以天津经济技术开发区为例》,《南开学报》(哲学社会科学版),2015年第6期。

③ 黄建洪:《中国开发区治理与地方政府体制改革研究》,第59页。

政企合一型。有学者把政企合一型看成是管委会主治型的细化,认为其在根本上是一种行政管理模式<sup>①</sup>。虽然政企合一型体制下的确存在开发区管委会,但这一观点的分类逻辑有些紊乱。因为在同一逻辑下的分类,各类别之间应该相互排斥。根据政府对开发区的介入程度,政企合作型体制是区别于政府治理型和企业治理型的,它处在“连续性光谱”的中间位置。其中,政企合一型体制整合了政府官僚权力和企业管理机制,采取“管委会+开发公司”的形式,政企的主要领导交叉任职,形成“两(多)块牌子,一套班子”。有学者称之为“政企统合模式”<sup>②</sup>。国内大多数历史较长的开发区在发展过程中,都程度不同地实行过这一模式。比如,杭州经济技术开发区管委会和开发公司(名称有过几次变动)之间的关系,经历了三个阶段:1991年8月~1997年3月为第一阶段,开发公司主要领导由开发区管委会领导兼任,管委会与开发公司实行“两块牌子,一套班子”的管理体制;1997年3月~2007年8月为第二阶段,实行政企分开,开发公司相对独立运行;2007年8月至今为第三阶段,开发公司实行公司制管理,并设立了董事会与监事会<sup>③</sup>。事实上,在2007年转企改制前,开发公司还一直是全民所有制事业单位。

政企模糊型。这一类型介于政企合一和政企分开之间,是指形式上政企已经分开,但事实上紧密关联甚至暗箱操作。而且,形式上的政企分开,往往不是开发区自觉自愿的选择,而是在中央政策的强制要求下被迫进行的。2018年11月初,西安高新控股有限公司的“80后”董事长、“90后”董事事件,引起了舆论的广泛关注。官方调查发现,是开发区财政局为规避正式在编人员不得在下属企业兼职的有关规定,从劳务派遣制和聘用制员工中选择3人,补充空缺的3个董事职位。同时,签订了《法定代表人授权委托书》,授权并委托财政局时任副局长王某全权负责高新控股的经营管理业务。这3名董事与之前任命的4名兼职董事均为挂名,并无任何实际经营管理职权<sup>④</sup>。这一舆论事件,把开发区治理中的政企模糊型体制,暴露在媒体的聚光灯下。管委会之所以这么“欲罢不能”,主要是因为公司可以提供开发区运作的市场化主体、投融资平台和人力资源储备库。

政企分开型。为保持分类标准的一致,政企分开型并不包含所有按照市场化原则和规范化制度进行政企彻底分开的情况,而主要是指政企分开后开发公司在开发区治理中发挥较大作用的体制。如果政企分开后,主要由开发区管委会负责开发区事务,开发公司参与区域治理较少,则属于政府治理型体制。这里的政企分开型属于政企合作型,介于企业治理型和政府治理型之间,而且相对靠近于企业治理型。就像企业治理型并不意味着当地政府没有履行职能、政府治理型并不意味着企业没有参与区域治理一样,政企分开型体制下企业发挥重要作用时,政府也并不缺位。只不过在“连续性光谱”中,政府对开发区的介入程度有所不同。比如在278平方公里的苏州工业园区,其中有中新(新加坡)合作区80平方公里。中新两国政府成立了联合协调理事会,苏州市也成立了园区管委会,但中新苏州工业园区开发有限公司在工业园的开发建设过程中(特别是在初期)<sup>⑤</sup>,发挥了至关重要的作用。

① 黄建洪:《中国开发区治理与地方政府体制改革研究》,第63页。

② 陈国权、毛益民:《第三区域政企统合治理与集权化现象研究》,《政治学研究》,2015年第2期。

③ 陈科霖:《开发区治理中的“政企统合”模式研究》,《甘肃行政学院学报》,2015年第4期。

④ 参见《西安市召开新闻发布会通报高新控股“80后”董事长“90后”董事调查问责情况》,http://www.xajjic.gov.cn/xwzx/yw/201812/t20181229\_263878.html,2018年12月29日。

⑤ 中新苏州工业园区开发有限公司于1994年8月成立,起初由新加坡方面控股(占65%)。2001年上半年公司完成股比调整,中方财团占股从35%上升为65%,开始承担公司大股东职责。2005年8月,公司完成增资扩股,中方财团和新华财团分别持股52%和28%,三家新股东共持股20%。2008年6月,中新苏州工业园区开发股份有限公司成立。2009年6月,公司更名为中新苏州工业园区开发集团股份有限公司。



综上,根据政府介入程度的不同,开发区管委会体制可以细分为六种类型。这六种体制类型在“连续性光谱”中,分别处于不同的位置。但对具体的开发区来说,在不同发展阶段可能会在光谱的不同位置间游走。就当前而言,有学者统计过国家级经济技术开发区中的不同管理模式:政府主导型(即政府治理型)占85%,政府参与型(即政企合作型)占12%,政府服务型(即企业治理型)占3%<sup>①</sup>。也就是说,管委会体制(特别是政府治理型)乃是开发区治理的主流。

### 三、管委会体制下的府际关系网络

有关城市与区域治理研究的“新国家空间”(New State Space)理论认为,为促进国内战略性城市一区域的发展,国家权力向多重地理尺度分化,带来了中央—地方关系的变化,以及与之相关联的国家空间政策和区域发展政策的变化<sup>②</sup>。而且,战略性城市一区域空间的生产具有空间选择性<sup>③</sup>。也就是说,在特定背景下,国家通过推行相关项目和策略而优先发展某一空间或尺度,以实现其政策目标<sup>④⑤</sup>。在中国城市与区域发展过程中,开发区不仅体现了战略的空间选择性,而且还承担了柔性行政区划改革的角色。开发区本身并不是行政区划,而是在原行政区划的基础上进行了尺度重组与地域重构<sup>⑥</sup>。也正因为如此,开发区治理中的府际关系网络要比普通行政区划复杂一些。一方面,开发区府际关系需要体现国家与区域发展的战略,同时也深受地方政府行为的塑造;另一方面,开发区府际关系本身就内嵌于地方政府的具体行为,并会深刻影响国家与区域发展战略的实施。

所谓府际关系,一般是指政府之间在垂直和水平方向上纵横交错的关系,以及不同地区政府之间的关系。实际上,是政府之间权力配置和利益分配的关系<sup>⑦</sup>。这与林尚立教授强调的政府间关系稍有不同,因为除了“纵向的各级政府间和横向的各地方政府间关系”之外<sup>⑧</sup>,府际关系还包含了政府职能部门之间的关系。有学者进一步提出,广义上的府际关系涵盖各级政府间之垂直运作、同一层级各地方政府间之水平互动,甚至包括特定政府各组织间横向协调,及政府机关对外与民间社会之公共关系等<sup>⑨</sup>。也就是说,府际关系还可以拓展到政府与其他治理主体之间的关系。基于共同任务而结成的府际伙伴关系,互为利益相关者而彼此协同,形成府际政策网络<sup>⑩</sup>。特别是,各级各类政府组织基于复杂的利益纠葛和博弈关系,在政策制定和执行过程中,形成相互依赖、资源互惠和利益共生关系<sup>⑪</sup>。广义上的开发区管委会体制下府际关系网络呈现形式可参见图2。

① 赵晓冬、吕爱国、李兴国:《国家级经济开发区的三维关联性》,《开放导报》,2016年第4期。

② Neil Brenner, "Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960—2000", *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No. 3, 2004.

③ Neil Brenner, "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, Vol. 36, No. 3, 1999.

④ Krisztina Varro, "Re-Politicising the Analysis of 'New State Spaces' in Hungary and Beyond: Towards an Effective Engagement with 'Actually Existing Neoliberalism'", *Antipode*, Vol. 42, No. 5, 2010.

⑤ 殷洁、罗小龙、肖菲:《国家级新区的空间生产与治理尺度建构》,《人文地理》,2018年第3期。

⑥ 吴金群、廖超超等:《尺度重组与地域重构:中国城市行政区划调整40年》,第344页。

⑦ 谢庆奎:《中国政府的府际关系研究》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2000年第1期。

⑧ 林尚立:《国内政府间关系》,第14页,浙江人民出版社,1998年版。

⑨ 赵永茂、朱光磊、江大树、徐斯勤:《府际关系:新兴研究议题与治理策略》,导论,第2页,社会科学文献出版社,2012年版。

⑩ 杨龙:《府际关系调整在国家治理体系中的作用》,《南开学报》(哲学社会科学版),2015年第6期。

⑪ 杨宏山:《府际关系论》,第18—19页,中国社会科学出版社,2005年版。

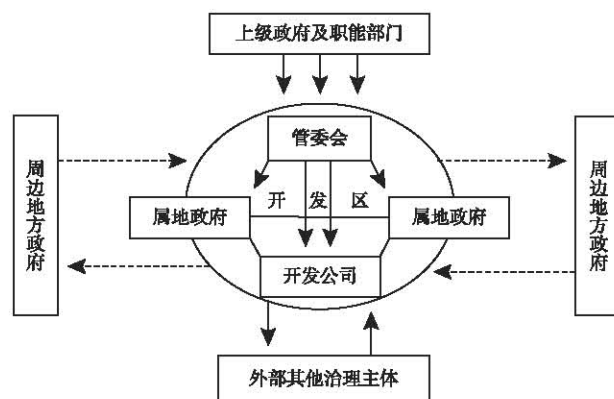


图2 开发区管委会体制下的府际关系网络

开发区管委会与上级政府及职能部门之间的关系。在管委会协调型体制下,管委会是本级人民政府设立的议事协调机构。除此之外,上级政府一般都在开发区设立专门的管委会。对开发区管委会的性质定位,在很大程度上影响了其与上级政府及其职能部门之间的关系。然而,开发区管委会到底是派出机构还是派出机关?无论是在国家宪法和法律上,还是在地方立法和文件上,都面临着尴尬。从行政法的角度看,派出机关是当然的行政主体,能够以自己的名义对外行使行政职权、承担行政责任,可以成为行政复议的被申请人以及行政诉讼的被告;派出机构则只有在法律、法规授权时才可以充当行政主体<sup>①</sup>。从行政学的角度讲,派出机关由一级人民政府派出,而且职能较为完整,如地区行政公署、街道办事处等;派出机构由政府职能部门派出,所以职能相对单一,比如派出所、工商所等。根据宪法第30条规定,开发区本身不是一级行政区划。地方组织法第68条则规定,省、自治区政府可以设立派出机关即地区行政公署,而县、自治县政府以及市辖区、不设区的市政府可以分别设立区公所和街道办事处作为其派出机关。因为没有提及上级政府可以在开发区设立管委会作为其派出机关,所以把开发区管委会看成是派出机关缺乏足够的宪法和法律依据<sup>②</sup>。在地方性立法中,据检索,标题中含有开发区并且将开发区管理机构直接界定为派出机构的地方性法规达26部,而无一将开发区管理机构直接界定为派出机关<sup>③</sup>。然而,如果把管委会看成是上级政府及其职能部门在开发区的派出机构,就意味着其行政主体资格将受到严重的挑战。除非法律法规明确授权,否则开发区管委会就不能用自己的名义做出具体行政行为<sup>④</sup>。所以,开发区管委会与上级政府及职能部门之间的关系,至今还处于扑朔迷离的状态。

开发区管委会与属地政府之间的关系。开发区的属地政府有三类:一是辖区内被托管的乡

① 北京大学法学百科全书编委会:《北京大学法学百科全书·宪法学行政法学》,第324、580页,北京大学出版社,1999年版。

② 2014年修订的《中华人民共和国安全生产法》第8条规定:“乡、镇人民政府以及街道办事处、开发区管理机构等地方人民政府的派出机关应当按照职责,加强对本行政区域内生产经营单位安全生产状况的监督检查,协助上级人民政府有关部门依法履行安全生产监督管理职责。”据此,开发区管理机构似乎也是派出机关。但是,这不仅有违地方组织法对派出机关的规定,而且不符合我国宪法对行政区划的设计。

③ 邹奕:《检视开发区管理机构的法律性质——基于规范分析的视角》,《中南大学学报》(社会科学版),2017年第4期。

④ 比如,根据2004年11月23日最高人民法院《关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释》,开发区管理委员会作为出让方与受让方订立的土地使用权出让合同,应当认定无效。这是直接否定开发区管理委员会主体资格的重要司法解释。

镇、街道、市辖区政府。被托管的地区,发生了“所有权”与“经营权”的分离<sup>①</sup>。所有权依然属于原行政区,但经营权交给了开发区。管委会与属地政府之间具有类似于上下级政府之间的领导与被领导关系。不过,因为开发区不是一级政府(除了政区合一的地方),没有人大和政协,有些地方也没有法院和检察院,所以这种领导与被领导关系在结构上有残缺、在功能上不完整。二是辖区内未被托管的乡镇、街道、市辖区政府。开发区与属地虽有地域上的包含与被包含,但两者之间没有领导与被领导关系,而主要是分工合作与互补协同。相对来说,开发区管委会在区域治理中地位更高,属地政府着重配合与支持开发区的建设和发展。三是与开发区辖区有交叉的乡镇、街道、市辖区政府。开发区大都由切块形成,有些开发区与辖区相关乡镇、街道、市辖区之间没有形成完全的包含关系,所以就不可能产生领导与被领导关系。开发区管委会与属地政府之间有分工合作,但关系较为复杂,利益协调相对困难。当然,组织间的伙伴关系将会随着时间的流动或生命周期的动态过程而出现不同的治理模式<sup>②</sup>。府际协同的多元化机制包括网络模式、科层模式和契约模式,因地制宜、循序渐进才是保证合作关系良好发展的关键<sup>③</sup>。也就是说,在开发区发展的生命周期中,管委会与属地政府之间的关系可能发生转换,其府际协同模式需要根据具体情境进行权变。比如,原未托管的乡镇、街道、市辖区托管给开发区之后,其府际关系就转换成了领导与被领导关系,府际协同也就主要采取科层化模式;设立开发区后,如果辖区边界与原乡镇、街道、市辖区的行政边界一致,则相比辖区又有交叉或边界不一致的地方,无论采取网络模式还是契约模式,都更容易形成利益共同体。有研究表明,行政主体的多元化降低了国家级新区的管理绩效,行政主体唯一的国家级新区对经济增长的贡献度明显更高<sup>④</sup>。同理,如果开发区管委会与属地政府成为互相独立、平等的行政主体,也将影响区域发展的速度和质量。事实上,这是诸多开发区开始托管行政区的重要原因之一。

开发区管委会与周边地方政府之间的关系。地方政府热衷推动开发区建设,有着明显的空间策略互动。地市级政府在建设开发区上会充分参考“邻居”城市的行为做出自身决策,并且这种空间效应在地理距离相近的同级城市间更为显著<sup>⑤</sup>。在这个意义上,开发区成为地方政府之间竞争和博弈的重要工具,管委会则充当了上级政府及其领导人在“政治锦标赛”中“经济先锋队”的角色。在开发区边界保持稳定的情况下,管委会与周边政府之间除了相互竞争之外,还表现在区域公共产品提供中的分工与协同。但伴随开发区的发展壮大,其地域空间不断扩张,法定的“四至范围”经常被突破。有时,则通过与行政区的整合,实现开发区边界的模糊化处理。在调和地域空间与行政空间的过程中,开发区管委会与周边政府之间的关系表现为职权入侵、行动博弈、治理冲突、区域融合等多种形式。职权入侵是指,开发区的范围扩大以后,管委会对经济事务(如托管则还包括社会事务)的管理权“侵入”到了原周边地区;行动博弈是指,开发区管委会和周边政府都会在评估开发区拓展的利弊后作出策略应对;治理冲突是指,开发区管委会和周边政府可能因为利益不一致,导致区域治理的紧张关系或政府间不合作;区域融合是指,开发区拓展后与原周边被“入侵”的地区以及依然保留的周边地区进行了系统地整合,管委会与周边政府

① 庞明礼、徐干:《开发区扩张、行政托管与治权调适——以H市经济技术开发区为例》,《郑州大学学报》(哲学社会科学版),2015年第2期。

② Vivien Lowndes and Chris Skelcher, "The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance", *Public Administration*, Vol. 76, No. 2, 1998.

③ 饶常林:《府际协同的模式及其选择》,《中国行政管理》,2015年第6期。

④ 晁恒、满燕云、王砾、李贵才:《国家级新区设立对城市经济增长的影响分析》,《经济地理》,2018年第6期。

⑤ 邓慧慧、赵家羚、虞义华:《地方政府建设开发区:左顾右盼的选择?》,《财经研究》,2018年第3期。



走向合作共赢。有必要注意的是,因为开发区本身不设人大、政协等机关,所以其居民在参与人大、政协等政治生活时,往往还需要回到原行政区。有些原行政区已经处于开发区范围之内,但有些原行政区是在“隔壁”。比如,杭州经济技术开发区托管了下沙和白杨两个街道,但其居民在选举人大代表时,还是需要回到位于开发区“隔壁”的杭州市江干区。也就是说,在政治上开发区与周边地区还是“藕断丝连”。只不过,实际运行很尴尬。开发区的人大代表在江干区人大开会时提出了改进开发区工作的议案或建议,但江干区人大、政府却对开发区几乎没有任何权限。

开发区管委会与其他治理主体之间的关系。以开发区管委会为核心的府际关系网络,在广义上还包括了与开发公司、社会组织等区域内其他治理主体之间的关系。网络化治理之所以这么重要,是因为它与市场和科层相比,有自己独特的特点和优势<sup>①</sup>。它将第三方政府高水平的公私合作特征与协同政府充沛的网络能力结合起来,然后再利用技术将网络连接到一起,并在服务运行方案中给予公民更多的选择权<sup>②</sup>。在开发区治理的诸多主体中,开发公司始终承担着不可替代的重要角色。即便是中央多次出台文件,强调推进政企分开,但在实践中,派出管委会、注册投资公司,实现政企统合治理,已经成为地方政府的首选和惯例<sup>③</sup>。因而,管委会与开发公司之间的关系是开发区复杂府际关系网络的重要组成部分。对于社会组织的作用,在以往开发区治理中的作用体现得不太明显。但历经三十余年的发展,开发区赖以建立、存在和发展的政策环境发生了重大变化,向以产城融合为特征的综合新城转型是开发区实现可持续发展的必然选择<sup>④</sup>。开发区的发展将由关注经济效益的资本主导逐渐转向平衡社会效益的服务主导,这就给社会组织提供了发挥作用的巨大平台。除了这些开发区内部的治理主体,处在开发区外部的中央政府、主城区政府、社会组织、企业、居民等与开发区管委会有密切联系的各类主体,也都属于广义府际网络的一部分。只不过,不同主体跟开发区及其管委会的联结强度有所不同。特别值得一提的是,作为中国推进城镇化的主要模式之一,开发区建设离不开母城的大力支持,比如土地出让、税收减免、资金投入、人才吸引、品牌宣传,等等。

#### 四、府际关系网络还是政企统合

有学者提出,因治理形态显著区别于城市治理与农村治理,以开发区、新城、新区、功能区为典型的治理区域,属于第三区域。第三区域治理模式的核心特征是政府再集权化,具体表现为政企统合,即政府与企业统合的制度安排。集权化战略有助于优化决策和协调、保障开发资金持续投入、克服集体行动困境,进而实现生产效率的最大化。政企统合模式极大地拓展了政府在资本、组织、人员等方面的治理能力,但其治理绩效也呈现出明显的相对性<sup>⑤</sup>。第三区域政企统合治理模式的组织结构特征集中体现为统合性、大部门制和不均衡性,并由此形成了统合型的权力分布形态,关联事权的一体化和重决策执行、轻监督的权力配置关系。政绩依赖、权力的统合性以及民主监督的限度弱化了权力控权和权利控权两种机制,并由此引发了高廉政风险<sup>⑥</sup>。第三区域与政企统合理论极富洞见,抓住了中国开发区治理的核心命题,为深入理解开发区的跨越式

① 吴金群:《市县协调发展何以可能——省管县改革后的区域治理体系研究》,第125~127页,浙江大学出版社,2017年版。

② 斯蒂芬·戈德史密斯、威廉·D·埃格斯:《网络化治理:公共部门的新形态》,第17~18页,北京大学出版社,2008年版。

③⑤ 陈国权、毛益民:《第三区域政企统合治理与集权化现象研究》,《政治学研究》,2015年第2期。

④ 陈红霞:《开发区产城融合发展的演进逻辑与政策应对——基于京津冀区域的案例分析》,《中国行政管理》,2017年第11期。

⑥ 陈国权、陈永杰:《第三区域的集权治理及其廉政风险研究》,《经济社会体制比较》,2017年第1期。

发展、组织化基础、绩效相对性、再集权战略与廉政风险提供了独特的理论视角。特别是第三区域概念的提出及其对政企统合模式的深入解读,具有较大的创新意义。

中国开发区是特定历史条件下的增量制度安排,但如今开发区初始制度设定之“内卷化”倾向日益严重。一方面,政策激励和管治构架变迁具有的激励绩效边际递减;另一方面,内生性缺陷随着时间推移开始显现<sup>①</sup>。开发区受政府引导甚至主导的特征非常明显,其本质是地方政府以“政策租”的竞争方式来使企业扎堆,而非真正意义上的产业集聚<sup>②</sup>。租金内嵌在政治的每个部分,在表面经济目标下,经常是被用来服务于政治目标,实现政府系统自身的某种激励<sup>③</sup>。如果说以往开发区建设的关键抓手是政企统合的话,那么未来开发区治理的关键问题是,理顺围绕管委会形成的府际关系网络。虽然开发区管委会与开发公司之间的关系属于府际关系网络的重要一环,但伴随开发区的发展成熟、市场化水平的不断提高和政企分开的刚性要求,政企关系在整个府际关系网络中的重要性将逐渐式微。也就是说,开发区的政企关系渐渐地与非开发区趋同,其独特性会慢慢消失,而围绕管委会形成的府际关系网络仍然是开发区治理的关键。从府际关系网络的视角看,第三区域与政企统合理论存在以下几个值得商榷的地方:

开发区虽不同于一般的城镇区域或乡村区域,但根据治理模式的不同来定义第三区域,在逻辑上容易导致错误的理解。《国务院关于统计上划分城乡规定的批复》(国函〔2008〕60号)规定:城镇包括城区和镇区。城区是指在市辖区和不设区的市、区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。镇区是指在城区以外的县人民政府驻地和其他镇,政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。与政府驻地的实际建设不连接,且常住人口在3000人以上的独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校等特殊区域及农场、林场的场部驻地视为镇区。而乡村是指本规定划定的城镇以外的区域。可见,一个地方是城镇还是乡村,在统计上是明确的,并不存在城镇与乡村之外的第三区域。那么,到底能否根据治理模式来区分不同的区域呢?严格地讲,这是不能的。第一,从历史逻辑看,是先有不同类型的区域,后有多样化的区域治理模式,而不是相反。用后产生的不同治理模式,去反推定义先产生的区域类型,可能不够严谨。第二,从学术逻辑看,开发区的治理模式包括政府治理型、政企合作型、企业治理型等很多种,用其中的一种治理模式去定义区域类型,可能产生以偏概全的问题。况且,城镇和乡村的治理模式虽有不同的侧重,但在强调大一统的中国,并没有本质上的差别。因而,开发区的治理模式就不是“第三种类型”,开发区也就不能成为“第三区域”。在英文文献中,一般用 Special Economic Zone (特殊经济区)来称呼开发区。也就是说,跟传统的行政区(包括城镇和乡村)不一样,是较为特殊的经济区域。

开发区的治理体制有很多种,管委会的职责权限有所不同,政府的集权化符合部分开发区的现实,但全国开发区的多样性不可忽视。正如前文所述,根据政府对开发区事务介入程度的不同,可以把开发区的治理模式细分为:管委会全治型、管委会主治型、管委会协调型、政企合一型、政企模糊型、政企分开型、国企治理型、联合治理型、外企治理型。其中,前六种体制一般设有管委会,所以称之为开发区管委会体制。但不同的管委会体制,其职责权限相差很大。从管委会全

① 韩亚欣、吴非、李华民:《中国经济技术开发区转型升级之约束与突破——基于调研结果与现有理论之分析》,《经济社会体制比较》,2015年第5期。

② Siqi Zheng, Weizeng Sun, Jianfeng Wu, Matthew E. Kahn, “The Birth of Edge Cities in China: Measuring the Effects of Industrial Parks Policy”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 100, No. 4, 2017.

③ 殷存毅、夏能礼:《治理特征、激励结构与区域租金——开发区经济增长的内在机制解释》,《理论探讨》,2015年第1期。

治型到政企分开型,可以形成一个“连续型光谱”。第三区域与政企统合理论强调,开发区治理模式的核心特征是突破了党政分开、政企分开的分权化改革,形成党政企的高度统合,并由此实现了各项决策权力以及各种治理资源向上级地方政府及其管委会集中<sup>①</sup>。开发建设是一种大规模生产公共物品的集体行动过程,其任务属性决定了政府集权化的制度演化逻辑<sup>②</sup>。事实上,政企统合并并不意味着管委会的权力增加了,而只是开发公司发挥了市场化主体、投融资平台、人力资源储备库等功能,为政府动员各方面资源提供了便利。与其说是政府采取了集权化战略,还不如说是企业深度参与了开发区治理。另外,有些开发区属于企业治理型,本来就设置管委会,比如上海漕河泾新兴技术开发区地跨徐汇区和闵行区,开发区事务由漕河泾新兴技术开发区发展总公司负责。在这类开发区,并不存在政府的再集权化问题。所以,第三区域与政企统合理论强调的政府集权化战略,忽视了全国开发区治理的多样性。

开发区的府际关系一直处于演化之中,把部分开发区的阶段性的特点——政企统合,看成是第三区域的本质,可能导致理论的解释力和预测力不足。正如有学者指出的,把政治放在时间之中,可以大大丰富人们对复杂社会动态的理解<sup>③</sup>。虽然制度变迁很少能够实现那些发起变革者的事先目标,变迁也不能被精确控制<sup>④</sup>,但府际关系网络仍然会对开发区的经济、政治和社会变化做出制度性响应。中国开发区历经三十多年的发展,如果在小范围探索(1984~1991年)和快速成长(1992~2002年)阶段,主要关注规划建设和产业发展的话,那么在二次创业(2003~2013年)和转型升级(2014年至今)阶段,更多关注的是经济发展和社会发展的功能混合与产城融合。大体上,政企统合的治理模式比较符合前两个阶段的发展需要。而如今,多数开发区执行了中央三令五申的政企分开的要求,并有托管行政区、回归行政区的趋势。此时的府际关系网络,远比政企统合要复杂得多。事实上,第三区域与政企统合理论并没有完全忽视这一点。有学者指出,开发区在以公共产品生产为主要矛盾阶段,普遍存在比较集权的管委会体制,以追求科学行政为主要特征;但公共产品生产建设基本完成之后,公共产品分配问题成为主要矛盾的情况下,又纷纷从集权的管委会体制转向有一定制约的政权体制,逐渐强调民主行政<sup>⑤</sup>。但在其随后的研究中,为论证第三区域的独特性,由于过多强调了政企统合模式的重要性,而没能在开发区治理的变迁中,发现府际关系网络演化的逻辑。

笔者认可第三区域与政企统合理论对开发区治理研究的重要贡献。只是因为观察事物的角度不同,引发了一些对话性思考,并试图为该领域知识的逐渐积累贡献一点“增量”。本文基于广义府际关系的视角,对开发区治理中的错综复杂关系进行系统爬梳。虽在分析框架上可以涵盖管委会与开发公司之间的关系,但专注研究政企统合、集权治理及其风险的第三区域与政企统合理论依然有其创新意义。

## 五、结语

作为具有准政府特点的管委会体制改革,既内嵌于国家治理体系和治理能力现代化的努力

① 陈国权、陈永杰:《第三区域的集权治理及其廉政风险研究》,《经济社会体制比较》,2017年第1期。

② 陈国权、毛益民:《第三区域政企统合治理与集权化现象研究》,《政治学研究》,2015年第2期。

③ 保罗·皮尔逊:《时间中的政治:历史、制度与社会分析》,第2页,江苏人民出版社,2014年版。

④ 詹姆斯·G·马奇、约翰·P·奥尔森:《重新发现制度:政治的组织基础》,第64页,三联书店,2011年版。

⑤ 陈国权、于洋:《公共品的生产和分配:两种不同的行政逻辑——兼论民主行政的适用性》,《浙江大学学报》(人文社会科学版),2014年第4期。

之中,又作为制度创新的试验场域,推动中国政治、经济和社会的全面进步。没有任何其他国家的开发区能像中国的开发区一样在国内和国际上具有同样的影响力。中国成为世界上较大的产品出口国和吸引外商投资的主要新兴经济体,开发区在其中扮演了关键角色<sup>①</sup>。当前,开发区的治理模式虽有很多种,但总体上属于“渐弱式市场替代体制”。如要跃升为“限度介入式公共治理体制”,就需要呈现出服务性结构、建立双向责任关系、确保公权力的理性化运作,以寻求治理效应的均衡化<sup>②③</sup>。中国开发区的府际关系网络,在总体上不是顶层设计的结果,而是地方政府充分发挥其自主性进行多元化探索的产物。也正因为缺乏统一的规范,开发区管委会体制下的府际关系,长期处于“迷雾”状态。“镶嵌”在行政区的开发区管委会,似乎成了“漂浮型”组织。

有学者把国家级新区在执行权力过程中形成的行政权限不明、行政职能界限不清的现象称为模糊行政,并指出这是国家试验下的任务性组织、法律地位模糊的非正式组织、快速发展的绩效型目标、单兵突进的错位改革思维共同作用的结果<sup>④</sup>。对中国大多数开发区而言,不仅存在模糊行政,而且形成了模糊府际关系。同时,模糊行政与模糊府际关系在实践中相互映衬,互为表里。管委会与上级政府及其职能部门之间的关系长期得不到明确规定,既反映了管委会的职责权限不明、法律地位不清,又反映了开发区府际关系领域的制度化水平较低。也就是说,错综复杂的开发区府际关系至今都未得到明确的规范。在改革初期,模糊可以降低管理过程的交易费用、留足体制创新的回旋余地、给管委会提供诸多操作上的便利。但在开发区发展的转型升级阶段,以及强调“凡属重大改革都要于法有据”<sup>⑤</sup>的新时代,模糊府际关系必将带来越来越多的治理障碍和廉政风险。因此,出台规范开发区治理的相关法律法规、明确管委会的职责权限、理顺管委会与上级政府以及属地政府之间的关系、强化管委会与周边政府之间的协同合作、完善管委会与其他治理主体之间的关系,应成为下一步开发区治理实践和研究的重点。

作者:吴金群,浙江大学公共管理学院(杭州市,310058)

(责任编辑:林立公)

① 托马斯·法罗尔:《开发区和工业化:历史、近期发展和未来挑战》,《国际城市规划》,2018年第2期。  
② 黄建洪:《转型升级期的SEZ治理:体制本质、运行逻辑及面临挑战》,《上海行政学院学报》,2010年第6期。  
③ 黄建洪:《中国开发区治理与地方政府体制改革研究》,第306-308页。  
④ 吴晓林:《模糊行政:国家级新区管理体制的一种解释》,《公共管理学报》,2017年第4期。  
⑤ 《习近平:把抓落实作为推进改革工作的重点,真抓实干蹄疾步稳务求实效》,《人民日报》,2014年3月1日。