分立、融合抑或独立:开发区与 行政区关系优化选择

毕铁居¹

【摘要】: 开发区在地方经济社会发展中担当多重重要角色。随着内外环境的变迁,开发区边际效益递减,比较优势弱化,关系协调困难。分立状态下,开发区与中央部委、省级政府、所属地政府、驻地政府、其他开发区间形成多重关系网络。开发区与行政区关系整体呈现多层代理与碎片协调的格局。多重关系网络下的开发区治理转变为嵌入地方行政区的“三阶治理”,其与行政区关系呈现出分立、融合抑或独立的关系样态,随着经济社会发展的不同需求,二者的关系范式也从互补、协作走向合作。

【关键词】: 开发区 行政区 分立 融合 法定机构

【中图分类号】:F127.9 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1009-2382(2021)01-0016-06

一、引言

开发区是经济改革开放战略的产物。它是在计划经济体制占绝对地位的现实中,渐进式增量改革方式在经济领域的具体体现。历经 30 多年的发展,开发区已经成为中国经济增长、体制机制改革试点、产业转型升级的重要载体。对地方政府来讲,开发区是地方竞争的工具、经济发展战略的主要抓手。开发区是一个准政府或半政府机构,其设立的初始资源、启动资金,后续发展的重要人事任命、组织运行职能及入口和升级管理具有政府主导特征。因此,开发区与行政区的关系是一种政府间关系。

作为一个政策性特殊经济空间,开发区经济绩效表现出两极化发展困境,除去空间区位因素、母城产业基础等地理经济因素,开发区政府间关系是一个重要的解释因素。开发区面对市场经济不完善、法治有待加强的现实,政府支持是一个有力的替代,这种替代效应的重要影响之一就是开发区政府间结构性关系网络,这是开发区比较优势的潜在来源。已有开发区比较优势的研究主要有以下观点:一是优惠政策说;二是开发区超自主体制比较优势说(鲍克,2002);三是开发区生命周期论(张志胜,2011)。已有研究关注了开发区对传统计划体制结构性因素的突破,忽视了开发区发展过程的动态结构关系,较多关注开发区体制机制创新,认为这是开发区发展的关键性变量,而忽略了体制机制背后的结构性关系制约,忽略了组织结构与具体组织情境的匹配。部分研究注意到了开发区与行政区关系的影响,但也未能全面阐释开发区与行政区关系的多样态与历时变化。本文从开发区与行政区关系视角,阐释二者间关系在开发区与行政区分立、融合或独立过程中的内在作用与现实状况,进而探讨开发区与行政区关系范式转换,以期为新时代开发区创新发展提供一定的理论支持。

二、分立状态下的开发区政府间关系:多层代理与碎片协调

开发区由上级政府批准设立,由所属地政府派出管理,所驻地政府主要负责开发区社会管理,开发区参与协同社会治理。随着实践的不断推进,开发区政府间关系不协调、碎片化现象日益显现。开发区治理格局导致了开发区纵向多层代理和横向关系碎片化协调,直接影响开发区体制机制优势的发挥。

¹作者简介:毕铁居,井冈山大学政法学院讲师、博士(吉安 343009)。

基金项目:井冈山大学博士科研启动项目“开发区融合发展过程逻辑及转换机制研究”(编号:JRB1908)

1. 中央政府部委与开发区:从比较优势到空间均衡

中央部委指导与统筹开发区的发展。为适应特区与开发区发展需要,1984年设立了国务院特区办公室,作为中央政府负责经济特区和国务院批准的开放地区对外开放有关经济事务的办事机构。1998年国务院特区办公室被合并。此后,国家级开发区由国务院审批,但开发区具体业务指导分属于不同中央部委。开发区类型不同,业务指导部门不同。商务部负责指导国家级经济技术开发区和边境经济合作区;科技部负责国家级高新技术开发区;国家级新区没有明确的对口指导管理机构,部分新区由省部间联席会议理顺协调纵向关系;国家旅游度假区由国家旅游局归口管理;出口加工区和保税区由海关总署监督管理;农业产业园由农业部协调指导;有些开发区涵盖复杂,譬如国家自主创新示范区、国家自贸区,涵盖一个或多个城市,既有开发区也有行政区,归口管理和协调工作以地方为主。在中央一省一市一县多级科层系统中,中央对开发区的影响是直接的或间接的。中央政府可以出台直接针对国家级开发区的政策以指导或校正开发区的行为。中央政府也可以要求省级政府出台有关开发区政策,从而间接实现对开发区的政策调整或规范(朱旭峰和赵慧,2016)。

中央政府对开发区管理重视“入口管理”,制定一系列准入资格,防止开发区遍地开花,无序竞争。入口管理是一种相机授权,中央政府并非普适性统一授权,而是有差别地决定对地方授权的内容、程度和方式,引发了地方的不公平竞争(郭剑鸣,2010)。开发区初始数量较少,“入口管理”主要基于开发区所处区位的比较优势,但开发区“出口管理”常态化退出机制有待完善。早在2003年至2006年开发区大清理整顿时期,就提出了建立开发区退出机制,2014年商务部也提出了建立开发区退出机制,但退出机制的真正实施需要打破地方保护主义。开发区退出机制应该是规范的、常态化的退出机制,在依法治理的总体要求下,过去的清理整顿式退出机制应该逐渐减少,逐步建立完善统一的开发区竞争协调机制与规范化退出渠道。

从21世纪起,中央加大了开发区空间均衡布局的政策力度。一批批开发区在中西部地区建立,截至2017年,全国31个省份均有数量不等的国家级经济技术开发区,几乎都设有高新技术开发区(西藏暂无)。开发区区域平衡政策短时期会提升中西部地区经济增长,但从长期来看,政策目标可能不尽如人意,可能伴随着欠发达地区的高债务风险。有研究指出,开发区政策的区域平衡不但有损总体效率,而且有损中西部地区和总体经济增长的可持续性(向宽虎和陆铭,2015)。

2. 省级政府与开发区:从政策领导协调到垂直管理

省级政府实施对开发区的领导、协调。德国学者韩博天认为,“中央主导的政策实验”赋予了中国体制强大的学习和灵活适应性,但其忽视了地方政府政策实践的重要意义,中国学习模式与适应力来源多样化(王绍光,2008)。一般意义上讲,地方政府包括省级政府及其以下各级地方政府。我们在此探讨的地方政府主要指省级政府。学界一般认为,中国经济发展奇迹的创造根源于地方政府间竞争。在地方经济发展中,地方政府充当了产权的确认、维护与契约的执行者。省级政府与开发区之间的关系主要表现在以下方面:第一,地方开发区管理的领导权在省级政府,由省开发区领导小组负责统筹协调与领导全省开发区的改革与发展。如湖北省、甘肃省的开发区领导小组,河北省的开发区改革发展领导小组,山西省的开发区建设工作领导小组等。根据《关于调整山西省开发区建设工作领导小组组成人员和工作职责的通知》,山西省的开发区建设工作领导小组的主要职责是研究审定全省开发区总体发展规划;研究开发区重大体制机制改革创新政策;研究审定开发区整合、改制、设立、升级、扩区和考核等重要管理制度;研究解决开发区建设发展中的重大事项。第二,省级政府通过地方性法规确定开发区管理与地方优惠政策等。《江苏省经济技术开发区管理条例(2004年修正)》共31条,其中10条规定了入驻开发区企业的优惠政策。优惠待遇强力促进江苏省开发区数量的增长,2017年江苏国家级开发区数量居全国第一,开发区经济占据全省经济总量的半壁江山。同时,在开发区升级、扩区等方面,以政府名义等各种方式为开发区争取政策优惠。

随着地方间经济增长竞争的加剧,社会治理与稳定、环境保护、资源浪费等问题愈发突出,中央政府与省政府开始对地方职能部门实行垂直管理,垂直管理部门的人财物等不再受制于市县政府。开发区管委会的一些授权被收回,要花费更多的精力去协调与垂直管理部门的关系,这些部门一般是市场监管部门,与开发区运行密切相关。开发区经济权限集中的超强赋权优势受到了中央与省级双重垂直管理体制的消解,并被市县复制仿效。

3. 所属地政府与开发区:从资源提供到经济增长为上

所属地政府具体负责开发区经营管理,与开发区是一种利益共荣的关系。开发区为所属地政府扩大经济总量,提升经济发展速度,优化地方产业结构,增加本地就业,促进城镇化水平,并承担各类地方创新的试验任务。所属地政府对开发区的投入包括初始的资金投入,这笔费用相对较少;所属地政府的财税优惠政策,最主要的是属地政府划拨开发区土地资源,这是开发区重要的资源之一。凭借划拨的土地,开发区获得土地出让金,进行土地抵押贷款、土地融资获得开发建设资金。所属地政府参与的土地开发资金大循环模式是开发区最初成长的关键模式,即以低于土地开发成本数倍的价格超低价转让工业用地给企业,换取企业的进入,亏损贷款与利息等由开发区财政承担,企业提供的利税交给政府,再由政府支出完成资金回流。这样,开发土地的企业投入一产出小循环就变为企业、政府在一起的大循环(皮黔生和王恺,2004)。

开发区经营管理直接受所属地政府影响,所属地政府对开发区管委会的委托多,授权少。在开发区权限结构中,以经济增长的权力为主,社会管理服务权限相对滞后。有研究指出,地方政府对社会政策供给消极,开发区基础设施投入采取“给政策不给钱”的甩手策略,在绩效评估导向上偏重增长(殷存毅和汤志林,2012)。从所属地政府职能部门来看,职能部门有着与所属地政府不一样的部门利益追求,其往往不但不下放权力,还会要求开发区设置对口部门。开发区机构设置大部制,在与地方联系互动不多时,尚能应对;当开发区规模扩大,经济社会事务与所属地政府部门联系频繁时,“小马拉大车”的现象就出现了。开发区机构的运转与行政区的管制之间的巨大机制差异使开发区疲于应付而无法专注于开发区发展。在行政区体制的浸润与包裹中,开发区精简的机构设置面临膨胀的潜在因素。

4. 驻地政府与开发区:自始存在的社会治理协助与利益摩擦

驻地政府与开发区之间的不协调日益突出。开发区无论何种类型与层级,最终都要落脚到一个具体的区位。一般而言,开发区驻地坐落在乡镇与街道办事处辖区,我们把其统称为驻地政府。在项目治国的体制下,驻地政府等基层政府日益走向了“协调型政权”,即在财权上收、事权增加的情况下,基层政府成为了一个应付上级、服务下级、跑腿办事的政权(付伟和焦长权,2015)。

开发区驻地政府是开发区社会服务的提供者与资源的供给者。主要表现为:第一,驻地政府主要提供土地资源,由上级政府以行政命令的方式直接划拨给开发区。涉及集体土地转让的,驻地政府还要配合参与拆迁工作。这一工作涉及到社会稳定,一般棘手难办,需要付出很多的人力物力。拆迁之后的失地农民就业、保障等问题也主要由驻地政府负责。在产业聚集或企业“扎堆”的发展驱动与土地出让的利益刺激下,开发区空间扩张越发难于约束,这对驻地政府的经济社会发展形成了严重的挤压。有研究指出,开发区土地开发远远超出产业开发,形成了开发区土地开发的“光圈效应”与“蜂窝效应”,开发区用地由已建设用地、已出让用地、已开发用地、已征用用地和已规划用地五层环绕构成,从内到外面积越来越大,而土地闲置越来越严重;即使在连片开发区域,仍大量存在着出让未开发的土地(王兴平,2005)。无论地方利益协调还是整体效能,土地成为开发区发展结构关系的一个关键性因素。第二,驻地政府负责开发区周边的社会管理与社会稳定工作。随着开发区的发展壮大,外来人口随之增多。驻地政府自身的权限和编制人数无法应对越来越复杂的社会管理工作。从驻地政府的收益来看,首先,土地划归开发区后基本不获得相应补偿,即使有所补偿,同驻地政府的应得差距也颇大。驻地政府受到上级行政审批权与政治动员的双重影响,市场在资源配置中发挥的作用很小。因此,驻地政府获得的收益同投入极不成比例。同样的情况也发生在驻地政府为开发区提供社会管理服务上。在省级以下逐级多样化分税的情况下,开发区按照预定比例将税收分给了其所属地政府,而开发区社会事务却由开发区驻地政府负责,开发区发展带来了人口的大量聚集,驻地政府需要花费大量支出从事繁重的社会治理事务,承担社会管理责任,但又不能直接获得相应的财政收入,这种“弱激励”使得双方对于社会管理工作经常互相推责,协调困难重重。社会治理问题成为开发区可持续发展的一大社会约束。第三,开发区的地区生产总值不计入驻地政府的地区生产总值,而是列入所属地政府的经济总量,开发区经济总量与发展水平同驻地政府截然分开。在以经济发展为主要考核目标的晋升锦标赛机制中,开发区对驻地政府的主要领导晋升不能产生帮助,驻地政府没有动力协同开发区开展社会管理等工作。第四,在政府间为增长而竞争的体制环境中,开发区与驻地政府在经济发展上是彼此竞争关系而非合作关系。在招商引资、项目建设等方面,开发区的特殊政策优势和强大实力对驻地政府产生了虹吸效应,致使驻地政府经济社会发展滞后。在多重挤压下,驻地政府为开发区发展付出了巨大代价,而这种负的外部效

应无法长期持续,必须通过合理机制予以弥补,反哺驻地行政区。第五,开发区与驻地政府的地域空间关系问题。从整体上看开发区与驻地政府的区域空间关系类型一般有三种:一种是开发区在一个驻地政府区域管辖边界内,其协调的关系比较单一;第二种是开发区横跨两个驻地政府的管辖区域,与两个驻地政府交集相关;第三种是开发区跨越三个或三个以上的驻地政府管辖边界,与三个以上的驻地政府有交叉关系(林拓和刘君德,2002)。开发区空间与行政区管辖边界的一对多的空间格局,势必增大了开发区与驻地政府的利益分割与关系协调难度,开发区高效精干的优势在不断的推诿中被消耗。

5. 开发区之间:地方经济增长驱动下逐底竞争

开发区的优势来源之一是区域聚集效应,整体上却陷入“逐底竞争”的状态。从数量上看,一个省份开发区可能多达上百个,地级市下辖县几乎都有开发区。从空间治理看,开发区是散乱的、离散化的管理,开发区实务管理掌握在所属地政府手中,难以形成错位发展,不同类型的层次开发区之间产业同质化严重。开发区属于地方所有,地方政府及管委会在开发区收益中所占份额大,在成本中所占份额小,且成本可以留给下任地方政府(张维迎,2014)。为实现经济增长,各开发区不惜低价甚至亏本的方式超低价供应工业用地,为了弥补亏损,房地产成为开发区发展的重点,这偏离了开发区的既定目标。开发区间的激烈竞争也产生了巨大的债务风险。同时,开发区之间政策优势的竞争主要表现为开发区扩容、升级和体制机制创新方面。自主创新示范区、综合配套改革试验区、自贸区、国家级新区等区域发展政策的不断推出,一方面稀释了部分开发区的政策比较优势,另一方面激发了不同级别开发区与新政策对接,更加激化了开发区间的竞争。新型的层次更高的开发区形成了对传统开发区的挤压,如国家级新区模式对开发区发展的挤出效应。与国家级新区相比,开发区规划面积小、布局分散、产业层次一般不高、产业链自然关联度不高。地方把注意力转向新区发展,传统开发区不再是关注的聚焦点(刘玉海,2012)。

三、多重关系网络下的开发区治理:嵌入地方行政区的“三阶治理”

各国家部委对国家级开发区一直积极支持,但部委间协调只是问题导向的临时性和间断协同,非制度化的开发区部委协调机制使得开发区政策协调呈现碎片化特征,有效的统合力量未能真正发挥(王胜光和程郁,2013)。地方政府在多任务委托中,积极完成优先指标、硬指标,忽视或消极应付软指标(托尼·赛奇和邵明阳,2006)。省级政府与所属地政府积极提供开发区经济增长资源、权限,而对发展所派生的社会管理与公共服务却由开发区自身解决。早期,这种选择性治理所带来的潜在问题尚未暴露,随着进入创新发展期,选择性治理对开发区经济绩效和机制创新的负效应愈发凸显。

开发区陷入“三阶治理”困境。有学者在研究乡村治理时提出,乡村治理包含“一阶治理”与“二阶治理”。“一阶治理”是指乡村基于村社规则与地方规范的治理,“二阶治理”是国家基于法律等公共规则的治理(狄金华,2015)。开发区治理则更加特殊,更为复杂。一方面,开发区在上级试点和内部探索自主创新时,内部权力处于超自主状态,治理规则与普通政区明显不同,这为“一阶治理”;另一方面,各级地方政府基于自身利益或工作便利,用一般行政区的方式与开发区进行沟通协调,开发区空间的内部治理规则可能会被否认或不认可,开发区事实上存在着向传统体制回归的潜在风险,这为开发区“二阶治理”。在中央与地方对开发区的定位上,根据《国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》,中央政府对开发区的定位多元化,在经济上,产业发展为主;在社会服务保障上,统筹功能布局,促进城镇化发展;在体制机制上,优化营商环境为主。而地方政府是把开发区经济增长目标排在第一位的,因此,开发区发展的先导性发展规划陷入了事实上的上下分割,这可以称为开发区的“三阶治理”。开发区治理呈现出碎片化,一定的治理碎片化有利于开发区自主探索和弥补上下级间信息不对称,但发展到一定程度,碎片化政府间关系则带来了信息不对称,资源配置浪费与资源不足并存,一方面,开发区在资源与权限方面依赖行政区,这必然带来双方关系混杂,责任不清,效率低。另一方面,开发区在经济决策与管理上最大限度地独立于行政区,这又产生了与行政区体制的不断摩擦与博弈。

四、开发区与行政区关系连续谱:分立、融合抑或独立

开发区与行政区性质和角色定位不同,一方面,二者产生了纵向或横向协调机制失灵,主要表现在现存体制下开发区与各级

行政区的关系格局上;另一方面,从建构初始,开发区与行政区一直存在互动互赖关系,不过在不同时期依赖程度不同。不同时期,开发区与行政区依赖程度、范围的不同,造成了开发区与行政区分立、融合和独立的不同关系格局。

开发区初始建构离不开各级政府的支持,但这种支持是一种分割式间接培育。随着开发区扩容升级,人口与面积同初期已经不可同日而语。由于人口增加而衍生出越来越繁杂的社会管理服务职责,由于规划面积与实际面积的不一致,开发区在辖区内没有或部分缺失社会管理服务权限。

客观外在环境变化推动开发区创新发展,走高质量发展之路。这就需要吸引、培育与留住人才资源。优质高效的社会管理服务的发挥人才创新功能关键因素之一。地方政府主导着经济社会发展,发展的关键资源与重要权限掌握在行政区手中,委托或授权给开发区的资源权限不足以支撑开发区创新发展与转型升级。发展中的路径依赖和现实需要使得开发区走向了与行政区融合发展之路。

区政合一模式是开发区与行政区融合发展中采用颇多的一种模式。这种模式优化了开发区与行政区之间的关系,为开发区发展构建了良好的体制环境。区政合一模式实现了开发区与行政区空间一体化,开发区是以特定自主空间为基点的准政府机构,特定空间是开发区发展的基本依靠。对于行政区而言,开发区特定空间成为行政区法定辖区内二元体制,区政合一融合发展打破这种不均衡发展路径,从空间资源配置上实现了二者统一规划、统一发展和统一领导。从某种意义上讲,区政合一模式既打破了“行政区经济”,又在一定程度上强化了“行政区经济”。

但是,开发区是一个更加注重效率的任务型机构,其自身效率的变动是决策注意力分配的核心焦点。开发区与行政区具有截然不同的功能特征。开发区是特殊经济功能区,其主要价值追求就是营造良好的营商环境,实现经济增长与发展,因此,开发区更多地具有经济意义。行政区是国家权力的地方化,是为实现既定秩序、降低管理风险而在不同空间设置的立法、行政、司法与监察等机构,因此,行政区更多地具有政治与行政意义。两种不同性质的组织机构在特定情境下难以兼容发展。开发区初创时期分立设立是为规避传统计划体制的侵扰,专注于单一经济发展。新的时代背景下,开发区整体上仍定位于产业发展,开发区精简高效的机制体制仍是行政区所无法赶超的,开发区仍然承担着国家和地方创新发展的使命,开发区与行政区分立仍有其合理性,开发区管委会治理模式仍然契合全面深化改革的时代主题。实践中,开发区分立模式不但从数量上占主导地位,而且空间布局上也遍及各地。

区政合一融合发展模式偏重行政化,而最大限度减少行政干扰的法定机构改革或成为开发区与行政区治理创新的又一路径。中国特色社会主义进入新时代,更加注重“改革的系统性、整体性、协同性”,依法治国成为国家治理体系与治理能力现代化的基础支撑。在开发区转型发展的十字路口,法定机构改革正成为优化开发区与行政区关系、破解体制机制障碍的又一创新探索。开发区管委会多为委托授权,法定地位模糊,政策驱动发展,灵活性的同时也带来了政策变化的不确定性。融合发展模式以区政合一为代表类型,属于地方调适性的策略,可以一定程度上化解开发区发展空间难题,但会带来开发区向传统体制回归的风险。法定机构运行法定,拥有较高财政和人事等自主权,绩效管理明确清晰、实施“适距控制”(陈水生,2014)。国外法定机构改革已有成熟模式,中国开发区法定机构改革探索在20世纪90年代已经开始。21世纪以来,深圳前海管理局法定机构改革引起了理论界与实践界注意,天津滨海新区法定机构改革也正在大力推进中。可以说,法定机构改革已经有了一定的国内经验借鉴和国外模式参考。

五、开发区与行政区关系范式:从互补走向合作

开发区与行政区之间的关系形态整体上经历了从分立、融合到独立的多样态并存发展历程。从开发区与行政区关系视角,这主要是基于不同时期经济社会发展需求而采取的不同行动选择。

分立状态下,开发区与行政区之间空间分立,管理分割。在经济增长取向的工具理性主导下,中央各部门负责开发区入口管理,

省级政府领导与协调本区域开发区发展, 所属地政府负责经营管理, 驻扎地政府协助开发区社会管理服务。整体上而言, 开发区分立自主状态逐渐趋向弱化。开发区分立模式是发展型政府特殊的空间发展选择, 通过特殊的空间资源配置, 挑选出经济增长优势区域以实施赶超型发展, 即“挑选赢家”(顾昕, 2013), 成为产业政策的空间版本。初始建构的开发区集各种优势于一身, 良好的区位, 独有的优惠政策, 自主的管理体制, 不断凸显的产业聚集, 这是基于分立状态为前提的。此时开发区与行政区的关系是分工不分家, 开发区专注于增长, 为地方经济增长作贡献; 行政区负责社会管理服务, 提供保障性支持。从公共管理发展演变看, 分立状态下开发区与行政区之间的关系处于互补范式。

开发区发展最终有两个归宿, 企业化与行政化(张志胜, 2008)。分立状态下的开发区在经济增长、体制机制改革等方面取得了惊人的绩效, 这种特定条件下的发展优势随着国内外环境的变化而逐渐弱化, 成本的上升、自主权的部分上收、粗放发展带来的空间制约都使得开发区发展的边际收益递减, 法定地位模糊使得开发区的重要资源仍掌握在行政区手中, 开发区与行政区融合发展势在必行。开发区与行政区关系走向协作发展共同体。在转型发展的超大型中国, 经济空间中开发区权限与资源约束, 依赖行政区的治理结构体系, 以融合解决现实困境。融合发展模式下开发区与行政区的关系是协作范式。

开发区与行政区从分立增长向融合发展的转向带来了治理体系完善与治理能力提升。但是, 开发区与行政区融合发展具有策略权宜性。开发区与行政区融合发展是基于地方性政策运行的。政策本身的不确定性使得开发区融合发展呈现出更多的不稳定性, 现实中一些开发区与行政区一体化后又分立的案例也不少见。基于地方政策的开发区融合发展具有不可预期性和不可拓展性。开发区与行政区融合发展是一种选择性的融合发展, 是地方政府基于经济发展选择若干实力强的开发区实施融合发展, 借此赋权开发区, 集聚资源于开发区, 客观上也带动行政区发展, 运行逻辑类同于产业政策的“挑选赢家”。对于中国上千万计的开发区而言, 这种选择性融合发展无法承载数量众多、差异多变的开发区。最后, 融合发展具有模糊性。开发区与行政区融合发展虽然使得开发区获得了发展所需的必要权限与资源, 解决了开发区的暂时发展困境, 但开发区法定地位模糊问题仍悬而未决。

开发区进入规范促发展、规范促治理能力提升的新阶段。构建长效发展制度规范需要地方探索和顶层设计的有机结合。目前, 开发区法定机构改革主要有两种类型, 一种是开发区整体法定机构化, 另一种是开发区职能机构的法定机构改革。无论何种类型, 开发区法定机构改革都需要外在环境和行政结构支撑。第一, 法定机构依托于法, 但目前法定机构成立运行依据基本为地方法规。第二, 独立性保障, 开发区是地方经济增长的主导空间, 但有关经济增长目标设定权、检查验收权和激励分配权(周雪光和练宏, 2012)由行政区控制, 开发区与行政区静态关系文本不可能囊括二者关系的动态变化, 重要权限仍归属在行政区。第三, 开发区具有强异质性, 不同的开发区治理结构差异较大, 资源依赖不同, 对行政区的依赖不同, 同一开发区面临的公共事务类型不同, 与行政区的关系也不同。开发区法定机构改革的条件支撑说明, 开发区法定机构化意味着一个独立实体的出现, 它的良性运行需要建构在与行政区的分工合作关系之上。协作的逻辑是任务分解, 以权力整合为主; 合作的逻辑是任务集合, 以信息、信任整合为主。法定机构目标着眼点是组织的整体任务(张康之, 2016)。在转型发展、创新发展与绿色发展多目标叠加, 改革进入深水区的背景下, 开发区法定机构改革一定程度上弱化行政执行, 强化在法规基础上的管理职能, 依据预定绩效目标自主化运行。整体目标的实现, 不仅需要法定机构良好的治理能力, 也需要高质量法规的保障, 行政区政府的适度配合等。这种配合也将不仅仅是被动的回应, 更多地是主动积极的建构。在全面深化改革的新时代, 开发区法定机构改革使开发区与行政区的关系走向了合作范式。

参考文献:

- [1]. 鲍克著:《中国开发区研究:入世后开发区微观体制设计》, 人民出版社 2002 年版。
- [2]. 陈水生:《国外法定机构管理模式比较研究》, 《学术界》2014 年第 10 期。
- [3]. 狄金华著:《被困的治理》, 生活·读书·新知三联书店 2015 年版。
- [4]. 付伟、焦长权:《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》, 《社会学研究》2015 年第 2 期。

-
- [5]. 顾昕:《政府主导型发展模式的兴衰——比较研究的视野》,《河北学刊》2013年第6期。
- [6]. 郭剑鸣:《相机授权体制下我国央地关系中的潜规则现象及其矫治——兼谈分税制后“驻京办”问题的实质》,《浙江社会科学》2010年第6期。
- [7]. 林拓、刘君德:《开发区与乡镇行政体制关系问题研究》,《经济地理》2002年第2期。
- [8]. 刘玉海:《开发区的未来不仅与开放有关,更与改革有关》,《21世纪经济报道》2012年6月11日第17版。
- [9]. 皮黔生、王恺著:《走出孤岛:中国经济技术开发区概论》,生活·读书·新知三联书店2004年版。
- [10]. 托尼·赛奇、邵明阳:《盲人摸象:中国地方政府分析》,《经济社会体制比较》2006年第4期。
- [11]. 王绍光:《学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示》,《中国社会科学》2008年第6期。
- [12]. 王胜光、程郁著:《国家高新区发展报告:二十年的评价与展望》,中国经济出版社2013年版。
- [13]. 王兴平著:《中国城市新产业空间——发展机制与空间组织》,科学出版社2005年版。
- [14]. 向宽虎、陆铭:《发展速度与质量的冲突——为什么开发区政策的区域分散倾向是不可持续的?》,《财经研究》2015年第4期。
- [15]. 殷存毅、汤志林著:《治理结构与高新区技术创新:中国高新区发展问题解读》,社会科学文献出版社2012年版。
- [16]. 张康之:《分析社会及其治理的分工——协作体制》,《国家行政学院学报》2016年第6期。
- [17]. 张维迎著:《市场与政府:中国改革的核心博弈》,西北大学出版社2014年版。
- [18]. 张志胜:《开发区的治理与变迁》,华中师范大学博士学位论文(2008)。
- [19]. 张志胜:《行政化:开发区与行政区体制融合的逻辑归宿》,《现代城市研究》2011年第5期。
- [20]. 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。
- [21]. 朱旭峰、赵慧:《政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993-1999)》,《中国社会科学》2016年第8期。