

第三区域政企统合治理与集权化现象研究*

陈国权 毛益民

内容提要:我国开发区、新城、新区、功能区的治理显著区别于城市治理与农村治理,形成独特的第三区域治理模式。这一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。这种制度安排突破了国家有关法律和政策制度,与改革开放初期设定的政企分开和分权化的改革发展目标相悖。第三区域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。第三区域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,主要体现在区域经济发展、政府体制改革以及社会秩序维护三个层面。总体而言,地方政府再集权及其政企统合模式,其合理性受区域发展阶段和公共治理领域的限制,其演变方向取决于国家治理体制的变迁。

关键词:再集权;政企统合;第三区域;公共物品

第三区域,是指以开发区、新城、新区、功能区为典型的治理区域。这类区域实行特殊化的治理形态:在治理环境上,往往起步于城市边缘区或农村地区,市政基础配套设施缺乏;在治理任务上,以开发土地以及其他资源、吸引国内外投资、发展地方经济产业为主;在治理模式上,设立政府派出机构——管理委员会以统筹区域管理,并成立开发投资公司以辅助经营;在治理结果上,实现了从乡村社会向都市社会的快速转变,建构起了地方经济社会发展的新城市空间。因此,第三区域在治理形态显著区别于传统的城市治理和农村治理,形成了我国区域治理中的第三类区域。

作为我国改革的先行区,第三区域接轨国内外市场,形成了相对更为完善的产业环境,吸引投资与技术,并取得了令人惊叹的经济增长绩效,已经成为带动我国经济发展与城市化进程的关键引擎。与此同时,在第三区域治理显著地呈现出集权化:作为上级党委的派出机构党工委和上级政府的派出机构管委会普遍采取合署办公,形成党政合一管委会体制,并与开发投资公司往往高度统合,“两(多)块牌子、一套班子”。这不仅使得纵向权力向上级领导集中,还让横向权力包括企业经营权,向党政一把手集中。

这种制度安排无疑悖逆了改革开放初设立的政治分权化、政企分开的改革构想。1980年邓小平作的《党和国家领导体制的改革》的报告,可以说是我国政治体制改革的纲领性文献。该文

* 本文为国家社会科学基金重大项目“反腐败法治化与科学的权力结构和运行机制研究”(14ZDA016)的阶段性成果。

强调党和国家领导制度改革的核心之一,就是权力不宜过分集中,克服家长制问题。同时,中央多次出台文件,强调要推进政企分开,杜绝官员在企业兼职,遏制政府对市场的过分干预。可在地方政府实践中,即便到了市场化改革已经较为深入的今天,这种党政企集权化运作模式,仍然是新设开发区、新城、新区和功能区等第三区域的首选治理方案。派出管委会、注册投资公司,已经成为地方政府建设第三区域的惯例。

在本研究中,我们用“政企统合”来概念化“管委会^①+投资公司”这种政府与企业统合的治理模式,这种治理模式在本质上是一种政府组织,但兼具企业组织的管理和运行方式。那么,该如何认识第三区域发展中的再集权逻辑?政企统合又为何会成为地方政府如此青睐的治理模式呢?

一、第三区域:快速资本积累的空间载体

改革开放以来,地方政府在中国经济社会发展中扮演了至关重要的角色,对此已有大量研究分析,比如地方国家统合主义、地方政府即厂商、村镇政府即公司等,突出了地方政府经营本地企业的能力。^②近年来,随着市场化改革的不断深入,地方政府的经营策略发生了从经营企业到经营辖区的转变。^③

地方政府经营所辖区域的关键,是建立各种类型的第三区域,诸如开发区、新城、新区和功能区等。通过政府权力与治理资源的空间集聚,在较短时间内完善物质基础设施和组织制度条件,建构起符合现代市场经济要求的资本投资与产业发展环境,从而吸引国内外投资,促进地方经济增长。具体而言:一是通过吸引和固着全球流动资本,推动产业的本地集聚,从而实现快速资本积累。二是大幅提升区域内土地出让价值。土地价值取决于所在区域的功能定位、基础设施建设、市政配套工程以及产业发展水平等多方面因素。第三区域的集中开发建设往往能够使土地价值快速上涨数倍甚至数十倍。三是对第三区域的大规模政府性投资,本身就是一种资本积累的过程。上述这些资本积累最终都能转化为地方经济发展的构成部分,从而成为地方政府官员在晋升竞赛中的竞争优势。

因而,第三区域的本质,是地方政府实现本地快速资本积累的空间载体。凭借其对于区域性生产要素的垄断权,地方政府以第三区域为空间载体,从整体上控制和经营地区经济,形成了一种独特的“双层经营结构”。

在中国地区经济内部,存在着两个经营层面和两类经营主体:一是地方政府作为经营主体及其所处的经营层面,在这一个经营层面上,地方政府把所辖区域作为一个整体来进行规划、开发和经营,以尽可能提高地区经济的增长速度和地方财政收入;一是私营企业(包括外资企业)作为经营主体及其所处的经营层面,在这一个层面上,各家企业利用地方政府提供的土地、基础设施、投资环境等经营条件,开展经营活动,并向政府缴纳土地租金和税费。^④

作为资本积累的空间载体,第三区域有三个特征:(1)空间选择性。地方政府在自身辖区范

① 在第三区域,上级党委派出党工委,上级政府派出管委会,两者普遍合署办公。为了表述的方便,本文统称为管委会。

② 丘海雄、徐建牛:《市场转型过程中地方政府角色研究述评》,《社会学研究》,2004年第4期。

③ 参见曹正汉、史晋川:《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究》,《社会学研究》,2009年第4期。周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,格致出版社,2008年。

④ 参见曹正汉、史晋川:《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究》,《社会学研究》,2009年第4期。

围内对制度和政策的不平衡空间配置,反映了地方政府在有限的资源和能力的条件下,集中力量创造地方竞争优势的努力。这不仅直接体现为对第三区域赋予各种各样的优惠和补贴政策、高规格行政级别配置等,更反映在第三区域空间建设与发展上的强制垄断。比如,浙江 SX 县在其经济开发区创办之初,即做出如下规定:“从现在开始,凡与规划区内的重要设施、重点工程有矛盾的建设项目,不分集体、个人,不论有否申报批准,一律停建。为探索规划区内个人建房的新路子,个人建房除拆迁安置经管委会办公室同意外,其他暂不审批。已经有关部门批准的也应停止执行。”^①(2)任务导向性。第三区域建设有着明确的发展目标,因而在此特定空间内,所有资源与工作将围绕这一特定目标而聚合,一些有碍于这一特定目标的事物将被分离或忽视。无论是开发区还是新城,地方政府每年都会向其下达明确的开发建设和招商引资任务,作为其考核指标。同时,为了保障任务的实现,地方政府甚至将第三区域内的社会综合事务统统交给了原属地政府,以保持其专业化高效运作。比如,杭州市在推进钱江新城开发建设时规定:“根据钱江新城开发建设进程,江干区、上城区具体负责钱江新城管委会开发范围内集体土地的征地拆迁、农居安置、城市管理工作,相应费用由钱江新城管委会承担。”^②(3)局部市场性。地方政府在局部范围内建立符合现代市场要求的“小气候”,实际上是一种在传统计划体制尚未完全瓦解的情况下采取的一种增量式改革。在较为远离城市中心的地区,在小范围内建立市场体制,使其成为对接国际市场的窗口。在第三区域内,现代企业微观制度被引入,私营(包括外资)企业成为市场经济中的独立经营主体,而地方政府则提供尽可能高效、周到的行政服务,比如简化行政审批流程等等,以提升进驻企业的生产效率。

总体而言,随着地方经济发展中“双层经营结构”的形成,如何更高效地推进第三区域的开发建设,成为地方政府非常重要的目标。当然,这一目标的实现也并非易事,考验着地方政府在人财物等方面的管理能力,因而寻求一种新的战略和组织,来提升地方政府的资源动员能力,就成为必然要求。

二、再集权战略与第三区域开发效率

随着市场改革的继续深化、公民社会的不断发育,在传统城市和农村区域,总体支配的格局都趋于瓦解,基层治理正在变得越来越多元化与技术化,分权、参与、协作成为主流趋势。^③就第三区域而言,它在地理空间上原是传统城市或农村区域的一部分;但在治理取向上却大相径庭:在此区域范围内,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,构成了政府治理分权化改革的悖逆领域。

这种现象的产生与第三区域开发建设效率导向的内在逻辑有关。第三区域的开发建设,很大程度上是城市政府在城郊农村地区建构新城市空间的过程,显现为土地资源的大量开发、各种基础设施的规划、建设以及公共服务的供给。因而,它实际上是一个大规模生产公共物品供给的集体行动过程。这一过程有三个特点:一是公共物品的生产性;二是公共物品生产的规模性;三是大规模公共物品生产的集体行动。第三区域开发建设的任务属性及其三个特点导致了第三区

① 数据来源于作者对浙江省多个市县开发区、新城建设的调研。

② 参见《中共杭州市委杭州市人民政府关于进一步加快钱江新城建设和发展的若干意见》,市委[2006]6号。

③ 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》,2009年第6期。

域治理集权化的制度选择。

首先,第三区域开发建设作为一个公共物品生产过程,地方政府再集权化有助于提升决策效率和协调效率。陈国权、于洋将公共物品的供给划分为生产与分配两个环节,进而指出这两种行为背后存在不同的行政逻辑。^①他们认为,公共物品生产的关键是如何实现效率,投入与产出是基本的考察变量,为了实现公共物品生产的高效率,政府科学行政非常必要,而科学行政的核心是决策的科学化,这使得决策权向少数管理精英集中。而公共物品分配的关键是如何实现公正,权力运行的民主化是基本的考察变量。为了实现公共物品分配的公平公正,则需要通过完善民主分权和民主程序,以尽可能保障多数人的权利。在这种分析思路下,他们指出,地方政府企业式集权化管理有助于提升政府在公共物品生产管理中的决策效率和协调效率,进而有利于实现公共物品生产的总体效率。对于第三区域开发建设主体,在日益激烈的竞争压力下,效率无疑成为其孜孜以求的根本目标,这就强化了公共物品生产过程中的政府集权化。

其次,第三区域开发建设作为一个大规模投资过程,地方政府再集权化有助于保障开发资金的持续投入。由于第三区域的开发建设,主要涉及土地开发、基础设施建设等大型项目,投资呈现出一定的特殊性。缪凯对这类投资的特点做出了比较全面的概括,主要包括以下几点:从社会生产流程来看,处在“上游”的生产部门;从投资规模来看,数额巨大且存在不可分性;从建设周期来看,时间往往比较长,因而资本流动性比较差;从产出效益来看,资本产出率一般比较低;从建设要求来看,往往需要有一定的超前性。^②这种特殊性决定了仅仅依靠政府财政,如此大规模的持续投入难以保证;而对于外部投资方而言,不仅面临外部性强的问题,还存在较多的政治干预风险,因而除非有制度化的利益保障,否则也不敢轻易投入。地方政府再集权化就是对这种两难情境的战略回应。地方政府通过将土地资源决策权集中到自己手中,强化了汲取土地资源的能力,同时以自身权威为信用基础,以土地资源为抵押,吸引外部投资,为第三区域的开发建设提供相对稳定的资金投入。

最后,第三区域开发建设作为一种集体行动过程,地方政府再集权化有助于克服“集体行动困境”。在基层政府实际运行中,权威碎片化日益突出,在价值上表现为对上级的不认同或象征性服从,在体制上表现为不同层级政府之间、不同政府部门之间,根据各自需要执行上级部署。^③因而,无论是上下级之间,还是横向部门之间,都充斥着各种各样的讨价还价,严重阻碍着集体行动,导致效率损失。要真正实现开发建设中的集体行动,必须依赖有效的组织安排和激励设计。选择性激励(selective incentives)是奥尔森(Mancur Lloyd Olson, Jr)提出来用以克服集体行动困境的重要机制,但必须注意的是,在他看来,只有具备以下条件的组织才能够进行选择性激励:具备行使强制的权威和能力,或者能向潜在集团中的个体提供积极诱因。^④换句话说,对强制权威的垄断或拥有充分的激励资源,是一个组织较好地克服集体行动困境的重要基础。第三区域的集权化战略,一定程度上回应了奥尔森的判断,不仅垄断了强制权威,更通过市场化运作获得了大量的激励资源,这使得选择性激励得以实施,集体行动得以达成。

上述的分析表明,地方政府再集权是和开发建设任务紧密关联在一起的。第三区域开发建设的任务属性,也即作为一个大规模生产公共物品的集体行动过程,决定了地方政府再集权化存

① 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。

② 缪凯:《开发区集团公司发展模式研究》,南京大学博士论文,2001年。

③ 赵树凯:《基层政府的体制症结》,《中国发展观察》,2006年第11期。

④ 参见曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,格致出版社、上海人民出版社,1995年版。

在一定的合理性,因为它有助于提高效率 and 协调、保障资金持续投入、克服集体行动困境,进而实现开发建设效率的最大化。当然,地方政府的再集权化战略必须依赖于某种特定形式的组织化,才能实现第三区域的持续治理,而政企统合就是其中最为核心的组织设计。

三、政企统合模式与第三区域组织化

在当代中国,不断精细化和拓展的官僚组织能力是实现国家治理的基础^①。第三区域的组织化——“政企统合”——就是在改造并拓展现行政府官僚体制的基础上形成的,它整合政府官僚权力和企业管理机制,很大程度上为了挣脱现有国家法律制度的束缚,从而广泛动员多方资源,极大地拓展了政府治理能力。

政企统合作为政府与企业统合的一种制度安排,它在本质上是一种政府组织,但却具有企业的管理权限和运行机制。在实践中,往往体现为“管委会+投资公司”,其主要领导和成员往往与管委会交叉任职,也即所谓的“两(多)块牌子、一套班子”。其中,管委会是地方政府的派出机构^②,代表地方政府行使权力,作为开发区域内的管理权威。管委会是纵向跨层级授权、横向跨部门整合的产物,是运行于传统政府官僚体制中的一种矩阵组织。灵活的机构设置、严格的绩效管理,使其成为贯彻地方政府意志的重要载体。投资公司则是由地方政府成立的国有公司,可以是独资也可以是合资,可以是实体性的也可以名义性的,可以是单个也可以是多个,但都直接接受管委会领导。投资公司因其公司属性,能享受国家授予公司行为的所有权力,这就大大拓展了政府组织所能涉足的行为领域。在官方话语中,政企统合治理往往被称之为“政府指导、企业主体、市场化运作”。借助市场化运作,管委会与投资公司相互支持和拓展,产生出巨大的治理能量。政企统合作为新城市空间的治理组织,相比传统政府官僚组织,具有更加强大的城市空间建设开发能力。

首先,政企统合治理规避了国家法律和政策对政府融资的束缚,为地方政府大规模举债融资提供了渠道,极大地拓展了地方政府运作资本的能力。在事权与财权的巨大失衡下,在地方竞争与 GDP 考核的巨大压力下,举债开发土地无疑成为地方政府的理性选择。但是,依据我国 1994 年《预算法》第二十八条的规定,“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券。”1995 年《担保法》第八条又进一步明确,国家机关不得为保证人。因而,在法律上,地方政府作为主体是无法举债经营的。但是,通过成立城市投资公司,以公司之名义融资,地方政府就可以绕过这两项规定而实现举债^③。据统计,截至 2010 年末,全国共有地方政府融资平台 1 万余家,其中县级(含县级市)的融资平台约占 70%。^④ 城市投资公司向银行融资,是以地方政府的公权信誉作为担保。尽管无法构成法

① 周雪光、练宏:《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》,2011 年第 5 期。

② 从《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》来看,行政组织序列中并不存在开发区管委会。它显然不是一级政府,也不是“地方人民政府的派出机关”,更不能等同于“政府职能部门的派出机构”。尽管地方政府往往将其称为“政府派出机构”,学界对其法律地位一直存在着争议。

③ 事实上,城市投资公司的建立,离开中央政府的允许或推动,也是不可能的。早在 1998 年,中央就曾授权国家开发银行在安徽芜湖进行试点,内容就是通过城市投资公司以公用事业和基础设施进行“打捆贷款”。2004 年国务院出台的《关于投资体制改革决定》对地方投融资公司予以大范围推广。2006 年,因为担心大量贷款成为银行的呆坏账,中央要求对其予以禁止,但 2008 年之后,进一步在全国范围进行推广。

④ 《2010 中国区域金融运行报告》,中国人民银行,2011 年 6 月 1 日公布。

律意义上的正式契约,但一种关系契约(relational contracts)却成为政府、公司与银行之间的稳定纽带。^① 由于这些公司的贷款是以地方财政和土地抵押作为担保,重大项目甚至还会经人大做出政治承诺,因此拥有较高的信用级别,进而银行融资会比较顺利。^② 经城市投资公司渠道获得的金融资本,属于预算外管理,使用的监管往往比较宽松,因此地方政府具有较高的操作自由度。

其次,政企统合治理将企业管理的方式与逻辑融合到了传统官僚体制之中,不仅突破了人员配置的编制约束,也重构了工作人员的激励方式和激励强度,使得“小而精”的管委会实际上拥有了“大而强”的公司支撑。作为派出机构,管委会在行政编制、事业编制人数上是极为有限的,随着第三区域的不断发展和扩张,往往面临“小马拉大车”的困境;但借助政企统合,人员编制得到了巨大扩充。在政企统合治理下,实际上存在行政编制、事业编制、企业编制以及编外用工四种类型;而从分工上看,则存在三类员工:纯粹机关行政人员、纯粹企业合同员工以及政企混合的统合者。所谓政企混合的统合者,指那些身兼一个或多个投资公司主要负责人的管委会领导。这些管委会领导集政治权威和企业资源于一体,使得这些投资公司的内部运作实际上是政府行政的延伸;但是,编制与分工并不存在绝对的对对应关系,而是灵活地根据政策要求而进行调整。比如,在中央反复要求政企分开的政策压力下,一些第三区域让事业编制或企业编制的员工担任投资公司负责人;但这仅仅是名义上的,管委会领导掌控着事实上的决策权力。换句话说,在管委会中,不同编制的员工其实是可以混岗使用的,公司员工往往被调用来处理行政事务。于是,这种多元交叉的人员配置使得领导可以较为便利地支配和使用。在员工激励方面,通过采用市场化的薪酬设计,将薪酬与区域经济发展绩效相挂钩,以考核奖励为基本手段,对关键部门的员工进行强激励推动。在组织规模上,通过设立一个或多个公司,组织机构以及人员体系得到极大扩张。

至此,我们可以明确,政企统合治理本质上是地方政府在现行法律制度下再集权战略的组织呈现。它通过对派出机构和企业组织的统合使用,让两者所具有的组织效能都发挥出来,并通过相互支持来克服彼此局限性。它凭借其独特的组织形式规避国家法律制度,并极大地拓展了政府在资本、组织、人员等方面的操纵能力,因而成为地方政府实现第三区域组织化的普遍模式。

四、第三区域政企统合治理的绩效相对性

政企统合作为第三区域集权化战略下普遍采用的组织模式,其治理绩效究竟如何?调查发现,第三区域政企统合治理呈现出明显的绩效相对性。这种治理绩效的相对性,可以从区域经济发展、政府体制改革以及社会秩序维护三个维度加以辩证分析。认识政企统合的绩效相对性,不仅是对过往实践的反思,更是对未来改革的定位。

(一) 第三区域政企统合治理的有效性分析

首先,在政企统合模式下,权力与资本在地方政府的主导下实现空间集聚,使得第三区域经济高速增长,成为我国经济发展的增长极。2010年国家级经济技术开发区从2009年的54个增加到90个,之后又在2011年增加到131个,到了2012年,总数已经达到171个。这使得国家级

① 刘世定:《嵌入性与关系合同》,《社会学研究》,1999年第4期;周雪光:《“关系产权”:产权制度的一个社会学解释》,《社会学研究》,2005年第2期。

② 折晓叶:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》,2014年第1期。

经济技术开发区 GDP 总量占全国 GDP 的比重大幅攀升,从 2009 年的 5.29% 到 2012 年的 10.38%,国家级经济技术开发区 GDP 增长量在全国 GDP 总增长量中的占比也随之大幅增加,从 2009 年的 9% 上升到 2012 年 19.4%。^① 换句话说,目前全国每年的 GDP 增长量中,有近 1/5 是由国家级经济技术开发区贡献的。当然,这里仅仅是国家级经济技术开发区的数据。事实上,每个省还批准成立了大量的省级经济技术开发区。如果将国家级和省级经济技术开发区的数据进行加总,其经济贡献将会更为显著。以浙江省为例,2012 年浙江省 65 个经济技术开发区(包含国家级和省级)实际利用外资约 64.8 亿美元,占全省的 49.6%;进出口总额约 1467 亿美元,占全省的 47%;规模以上工业总产值约 29198 亿元,占全省的 50%;财政总收入约 1818.8 亿元,占全省的 28.4%;固定资产投资约 5693.2 亿元,占全省的 33.3%。^② 这意味着,在这些主要经济指标上,经济技术开发区是浙江省经济发展中无可争议的增长引擎。

其次,在政企统合模式下,管委会秉承企业家精神,通过整合层级间与部门间资源,一定程度上克服了职责同构所带来的体制矛盾。职责同构意指“不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致”^③。在职责同构体制下,政府职能难以有效转变、条块矛盾持续尖锐,而政企统合在很大程度上就是对这一问题的实践回应。在政企统合模式下,企业家精神被引入到政府治理中,各类绩效导向的改革实践在第三区域得到了较好的落实,比如大部制改革、一站式服务等等。第三区域管理体制就是以“小政府、大社会”为目标,在结构上实行大部制以实现跨部门协调,而在运行上采用一站式来实现高效服务。此外,在政企统合模式下,各种治理任务往往被打包成各种公共项目,比如某综合治理工程。在组织学意义上,项目的本质是一种组织间临时构型,它兼具常设性与临时性、控制性与创新性,能够更有效地协调多元利益主体之间的关系,提升了地方政府应对独特性任务的能力。^④

最后,在政企统合模式下,管委会及其投资公司与乡镇街道基层之间的分工协作,有助于实现第三区域中发展与稳定的平衡。前者主要负责规划、建设与经营,而后者则主要负责社会综合治理,包括征地、拆迁的具体工作。第三区域的大规模建设,不仅是空间开发问题,更是一个社会重构问题。征地拆迁已经成为当前中国社会冲突的焦点领域,^⑤秩序的维护是第三区域治理的必然要求。管委会作为一种派出机构,其成员往往来自上级以及同级政府各职能部门,具有区域规划、建设与经营的专业知识,而投资公司则具有强大的资金运作能力。然而,两者对征地拆迁及其秩序的维护,则缺乏经验和权力,因此必须依靠乡镇街道。在政企统合模式下,管委会往往通过行政发包委托乡镇街道处理征地拆迁事物。同时,为了调动乡镇街道的积极性,管委会往往还会制定高强度的绩效激励机制。这样的制度安排,使得乡镇街道成为管委会与社会之间的桥梁与缓冲装置,有利于第三区域开发建设任务的顺利开展。

(二) 第三区域政企统合治理的局限性分析

首先,在政企统合模式下,地方政府无序性的举债融资与选择性的执法行为严重影响了市场秩序的形成,阻碍地方经济的可持续发展。地方政府无序性的举债融资导致金融与财政的双重风险。政企统合为地方政府举债融资提供了便捷渠道,但这也导致了日益严峻的债务风险。在

① 作者对历年《中国商务年鉴》数据进行计算获得。

② 数据来源于《2012 年浙江省开发区经济发展报告》。

③ 朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2005 年第 1 期。

④ Winch, G. M., “Three Domains of Project Organizing”, *International Journal of Project Management*, Vol. 32, No. 5, 2014.

⑤ 于建嵘:《土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题调研》,《调研世界》,2005 年第 3 期。

现行干部管理体制以及竞争压力下,在任地方官员在行为选择上必然存在短期性,反映在举债融资上,即“只管借钱、不管还钱”。据国家审计署报告显示,截至2013年6月底,地方政府负有直接偿还责任的债务为10.88万亿元,负有担保责任的债务2.66万亿元,可能承担一定救助责任的债务4.34万亿元。^①如此大规模的政府债务可能引发金融风险与财政风险,而且两者之间发生叠加效应,最终将阻碍地方经济的可持续发展。

选择性执法也是政企统合治理的必然结果,导致市场非制度化竞争,进而造成腐败交换的网络化扩散。借助政企统合,地方政府成了资本市场中的超级经营者,其设立的各种投资公司成为其操控地方市场的有力工具。正如周雪光所言,“今天的政府不再居于各经济法人之上的统筹、协调和管制位置,也不是仅仅扮演保护、推动本地工商业活动的角色,而是趋于成为自为一体的经济主体,成为与其他法人组织在资源和机会上的直接竞争者。”^②地方政府出于自身利益诉求,选择性地执行法律政策,这不可避免地导致对市场秩序的严重破坏,结果是各种非制度化竞争的泛滥,政企关系走向非法治化。政企统合模式下,腐败交换成为第三区域诸多政企双方的共谋策略,而这些交换的内外驱动最终将导致腐败的网络化扩散。^③

其次,在政企统合模式下,管委会体制与传统政府体制之间,存在着诸多的矛盾冲突,严重制约了政企统合的治理效果。第三区域是地方政府空间选择性开发的产物,往往将某个地域空间的经济开发建设权剥离出来,设立专门负责的管委会,这打破了基于行政区划的传统属地管理体制。由于治理资源的集中投入,管委会权力不断扩张,造成了对周边乡镇的资源侵夺,导致空间发展的高度不平衡。^④近年来,托管周边乡镇变得日益普遍,但由于管委会社会管理的权限缺失和动力不足,这些被托管乡镇的公共服务供给严重缺失。^⑤

党政分开、政企分开一直是体制改革的基本方向;但在第三区域,党政企却是事实上的高度合一,党工委书记兼管委会主任兼投资公司董事长成为普遍现象,这完全背离了这一改革方向。管委会派出制使得纵向权力向上级领导集中,党政企高度合一使得横向权力向党政一把手集中,权力过分集中,导致人治色彩非常显著。第三区域作为地方辖区中的“特区”,而政企统合使得党政一把手往往成为特区中的特权者,这无疑为权力腐败的滋生提供了土壤。

最后,在政企统合模式下,乡镇街道接受管委会与传统上级政府部门的双重领导,这可能导致其行为逻辑的严重扭曲,且随着第三区域的快速扩张而日益凸显。管委会体制并非对传统政府体制的整体性重构,而是一种局部性改造。第三区域是将政府职能中的开发建设与经济发展部分剥离出来实行专项化运作的结果。在第三区域中,对于管委会而言,其希望乡镇街道能够高效完成其空间开发所涉及的征地拆迁任务,而对于传统上级政府部门而言,乡镇街道仍然需要完成大量综合性社会事务,比如医疗、教育、卫生等等。在有限资源和精力的情况下,乡镇街道的注意力分配就显得至关重要,这将深刻影响基层官员的行为模式。^⑥从现实来看,来自管委会的巨大考核压力和丰厚绩效奖励、来自土地增值给乡镇街道所带来的财政受益,都使得征地拆迁成为乡镇街道基层官员行为的绝对重心。相应地,乡镇街道其他方面的治理与服务则被弱化或忽视,基层社会的整体性发展受到了严重制约。而且,随着第三区域的快速扩张,乡镇街道基层官僚所

① 审计署:《全国政府性债务审计结果(2013年第32号公告)》。

② 周雪光:《国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角》,《开放时代》,2013年第3期。

③ 陈国权、毛益民:《腐败裂变式扩散:一种社会交换分析》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2013年第2期。

④ 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。

⑤ 南焱、李凤桃、白朝阳:《开发区“托管现象”——地盘扩大后的行政体制纠结》,《中国经济周刊》,2012年第44期。

⑥ 周雪光、赵伟:《英文文献中的中国组织现象研究》,《社会学研究》,2009年第3期。

面临的征地拆迁任务变得日益艰巨,其注意力分配将会更加失衡,行为扭曲将会更加严重,从而导致基层在征地拆迁过程中群体性冲突事件不断发生。

五、结论与反思

改革开放以来,市场化、民主化、分权化日益成为政府治理理论与实践的主旋律。然而,开发区、新城、新区等第三区域却呈现出高度集权化的政企统合模式。研究表明,就第三区域开发建设而言,地方政府再集权化有助于优化决策和协调、保障资金的持续投入、克服集体行动困境等等。政企统合模式,作为集权化战略下的组织设计,在公共物品短缺而地方政府财力不足的情况下,有力地推动了城市开发与经济建设,但随之而来的债务风险、市场失序、权力腐败、管理体制冲突、社会不稳定等诸多问题,也严重制约着第三区域的可持续发展。再集权战略的合理性受发展阶段和治理领域的限制,随着第三区域开发建设的逐步完成,它也将逐渐丧失其存在的合理性。

从实践上来看,如今国内一些开发区随着开发建设任务的逐步完成,开始向传统的政府管理体制转变,告别管委会体制,建立一级地方政府。然而,更普遍的现象则是地方政府通过拓展开发空间范围,使政企统合模式治理的区域不断扩大。近年来出现的开发区扩容现象,就明显地体现了地方政府对政企统合治理的倚重。通过开发区扩容,比如委托管理、授权开发等手段,托管或兼并周边乡镇,将更多的土地资源纳入开发区规划范围,从而保证政企统合的合法开发权利。以浙江省为例,自2008年下半年开始,全省共有67家开发区(园区)分三批开展了整合提升工作,就近整合或异地整合各类工业功能区块,并由地方政府授权扩大行政管理范围。结果是整合提升前国家核准的开发区(园区)面积平均为8.38平方公里,整合提升后辐射带动的区域平均达105.87平方公里,总共辐射带动区域近6000平方公里,占到浙江省适宜建设土地资源的30%。

因此,我们有必要对影响政企统合存续和演变的因素作进一步的反思。这种反思,必须超越第三区域的本身,而着眼于转型期中国经济社会变迁的制度环境。我们发现,以下几方面的制度因素为政企统合模式提供了关键性支撑。

首先,中央统辖权与地方治理权之间的张力,为政企统合模式的形成与扩张提供了制度空间。中央管辖权往往趋于权力、资源向上集中,从而削弱了地方政府解决实际问题的能力,而地方治理权则常常表现为各行其是,偏离失控,对权威体制的中央核心产生威胁,两者之间的紧张和不兼容,是权威体制与有效治理之间矛盾的集中体现。为了缓和这种矛盾,维持决策一统性与执行灵活性之间的动态关系、政治教化的礼仪化、运动型治理,构成了三种基本的应对机制。^①此外,曹正汉则认为,中国权威体制发展出来一种“上下分治”的纵向制约体制,即中央政府主要执掌治官权,即选拔、监督和奖惩官员的权力,而地方官则可以在不违背中央大政方针的前提下灵活处理地方具体事务。^②因而,在权威控制与有效治理之间,地方政府拥有进行变革和创新的制度空间。就第三区域的政企统合模式而言,本身带有一定的模糊性,在具体形式上灵活多样,中央政府虽采取过多次的整顿,但地方政府仍会改头换面继续推行。

其次,土地公有实际上蜕变为土地政府所有,为政企统合模式的形成与扩张提供了物质基

① 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》,2011年第10期。

② 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》,2011年第1期。

础。中国奉行的土地公有制事实上构成了一个产权模糊的公共领域,在此领域中,“权力”取代了“权利”而成为实际的主导逻辑。^① 刘守英、周飞舟等学者将我国土地产权制度的特点概括为:权利二元、政府垄断、非市场配置和管经合一。具体而言,权利二元是指:农村土地属于农民集体所有,农民集体拥有农地农用时的土地使用权、收益权和转让权;在农地转为非农用时,农民的土地权利在获得原用途的倍数补偿后即告丧失。城市土地属于国有,地方政府享有建设用地的处置权、出让权和收益权。政府垄断是指:地方政府成为农地转为建设用地的唯一合法管道,它一手从农民手中征地,另一手将转到自己名下的建设用地独家出让。非市场配置是指:耕地占用实行审批制度,地方建设用地实行指标控制,建设用地的划拨和协议出让仍占相当比重,政府深深介入和控制经营性用地的出让和定价。管经合一是指:地方政府既是土地的管理者,又是土地的经营管理者。^② 以上分析表明,地方政府作为土地产权领域的强者,成为土地资源的实际拥有者和操纵者,这为政企统合的形成与扩张提供了物质基础。

最后,地方财政需求与政府间竞争的双重压力,为政企统合模式的形成与扩张提供了持续动力。分税制改革以后,央地间财力与事权的非均衡配置,使得地方政府面临严峻的财政压力。与此同时,日益激烈的政府间竞争,迫使地方政府尽可能推动经济增长,以获得在政绩考核中的比较优势。尽管对于“去 GDP 考核”的呼吁此起彼伏,但 GDP 作为地方领导政绩考核指标的核心地位,却始终未曾遭遇实质性的动摇。在地方竞争与晋升压力下,为了保证地方 GDP 增长,政府性投资,尤其是基建投资,成为地方政府得以有效掌控的关键杠杆;而这又进一步加剧了地方政府的财政压力。在政企统合模式下,土地资源不仅可以被用来产生财政收益,更可以被用来撬动金融资本,从而加速第三区域的开发与建设。在“土地-财政-金融”三位一体^③的运作模式下,政企统合模式发挥着保障这种资金流动的重要功能。因此,在财政需求与政绩竞争的双重压力下,政企统合模式无疑成为地方政府的理性选择。

由此可知,第三区域集权化战略及其政企统合模式,是中国转型期国家治理体制变迁的历史产物。完善抑或替代这种治理模式,取决于国家治理体制的变迁过程,包括央地府际权力体制、土地产权体制、公共财政体制以及绩效考核体制等。未来研究需要进一步分析这些制度的演变与互动,从而深化学界对第三区域的理论认识。

作者:陈国权,毛益民,浙江大学公共管理学院(杭州市,310058)

(责任编辑:刘杰)

① 关于中国土地产权制度模糊性的探讨,参见何·皮特:《谁是中国土地的拥有者?——制度变迁、产权和社会冲突》,社会科学文献出版社,2008年版。关于产权分析中公共领域的探讨,请参见巴泽尔:《产权的经济分析》,上海人民出版社,1997年版。

② 参见刘守英、周飞舟、邵挺:《土地制度改革与转变发展方式》,中国发展出版社,2012年。

③ 参见周飞舟:《以利为利——财政关系与地方政府行为》,三联出版社,2012年。