

权力重塑与政策叠加：中国国家级新区发展机制研究

赵吉

(上海交通大学国际与公共事务学院, 上海, 200030)

摘要：国家级新区是承担国家重大发展战略和改革开放任务的综合功能区，需要深入研究其快速发展的驱动机制。基于政治经济学的视角，从权力和政策两方面对国家级新区的发展经验进行了研究。国家级新区一方面通过权限扩张、层级上移、制度与机制创新，以及增强体制的调适空间，实现权力重塑；另一方面通过对接国家区域发展战略、改革空间布局、承载多种类型功能区等方式实现政策叠加。权力重塑与政策叠加的双重驱动机制，使得国家级新区成为典型的权力驱动发展的区域空间。面向可持续和高质量的发展目标，需要进一步调适国家级新区的发展策略：由权力开放市场转向权力服务市场；由政策叠加转向政策协调；由经济增长转向城市全方位的高质量发展。

关键词：国家级新区；央地关系；治理体系；政策叠加；城市发展

中图分类号：C93

文献标识码：A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号：1672-3104(2020)02-0132-10



近年来，国家级建设新区的成立成为我国拉动区域经济社会发展，支撑改革开放，推进国家治理现代化，切实服务国家重大发展战略的重要举措。截至2018年6月，国家已经批复设立包括浦东新区、滨海新区、雄安新区在内的19个国家级新区，其中大部分国家级新区已经成为城市和区域发展的核心引擎，并承担着支撑国家重大区域发展战略的任务与使命。国家级新区不是自然生成的区域单元，而是国家通过尺度重构推动建设的战略区域。因此从政治学出发，从国家视角切入，从宏观层面阐释国家级新区发展与治理的规律和经验具有重要意义。

一、问题的提出

国家级新区战略的源起往往被追溯到深圳特区的设立。改革开放伊始，中国为推进社会主义现代化建设，开展对外经济合作和技术交流，在广东省的深圳、珠海、汕头三市分别划出一定的区域，设立了经济特区。当时经济特区的设立主要是鼓励外国公民、华侨、

港澳同胞等来华兴办企业，这是一种以经济建设为主、承载国家改革开放重大战略的“新区域”。虽然深圳特区不是标准的国家级新区，但是作为改革开放特区建设中的标杆，它的成功模版无疑成为新时期国家级新区战略构想的参照。上海浦东新区是第一个真正意义上的国家级新区，1992年国务院印发了《关于上海市设立上海浦东新区的批复》(国函〔1992〕146号)，正式设立上海浦东新区。深圳特区和浦东新区的成功在一定程度上强化了我国经济发展“南快北慢”的格局。2005年国家做出重大战略决策，将位于华北经济重镇的天津滨海新区上升为国家级新区，并于2006年正式印发《关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》(国发〔2006〕20号)。以浦东新区和滨海新区为代表的国家级新区引领了我国新一轮的改革开放。

自2010年国务院批复设立重庆两江新区起，我国设立新区的批复速度加快，这标志着国家级新区的发展进入一个新的阶段。在这一阶段，国家级新区的建设数量增速加快，新区的布局也从沿海地区拓展到西部地区。国家分别于2014和2015年批复设立五个国

收稿日期：2018-11-18；修回日期：2020-01-10

基金项目：国家社科基金重点项目“中国国家治理现代化的战略愿景与路径优化研究”(14AZD009)；国家社科基金一般项目“基层政区空间重组视野下的基本公共服务均等化研究”(18BGL257)

作者简介：赵吉(1993—)，男，黑龙江哈尔滨人，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生，主要研究方向：当代中国政治理论、城市治理与公共政策、政治地理学，联系邮箱：jluzhaoji@163.com

国家级新区，使得国家级新区的数量迅速增加。迅速扩张的国家级新区使得国家级新区战略真正成为当前我国经济社会发展的基础性战略，成为国家发展和各级行政改革战略实现的着力点。根据国家发改委的官方界定，国家级新区是由国务院批准设立的以相关行政区、特殊功能区为基础，承担着重大发展和改革开放战略任务的综合功能区^{[1](3)}。从该定义来看，国家级新区区别于开发区、自贸区等功能区域的关键之处，在于批准设立的主体是国务院，新区的功能属于综合型，并且国家级新区直接对接国家重大发展战略和改革开放的任务。2017年中共中央、国务院印发通知，决定设立河北雄安新区。雄安新区作为习近平总书记亲自谋划、亲自推进的重大历史性战略工程，成为事关改革开放全局的千年大计。目前国家级新区仍然保持相对较快的发展速度，作为典型的区域经济增长极而存在。国家级新区又与一般形式的开发区有所不同，在驱动其发展的要素中国家权力扮演了重要的角色，拥有较高的行政层级、更大的权限和探索空间，相比于一般的功能区，可获得更为丰富的政策优惠体系。本文试图回答：驱动国家级新区高速发展的动力机制是什么？国家权力和政策在哪些重要的方面为国家级新区的发展提供了强劲的动力？这种驱动发展的机制是否存在更深层次的挑战，应当如何应对？

二、文献综述

（一）国家级新区设立的意义与价值

理解国家级新区的发展，学术界已有的研究提供了可借鉴的视角。大部分学者从设立的意义与价值角度阐释国家级新区的发展。这类研究主要介绍国家级新区设立的重要意义，主要针对特定新区的设立来进行解读。例如曹凤刚等就提出设立哈尔滨新区的战略意义主要是：加快产业结构调整和方式转变的迫切需要；落实国家“一带一路”倡议的重要载体；对接国家新一轮“东北振兴”举措的有效手段；城市空间拓展和老城功能疏解的必由之路；探索新型城镇化道路的必然选择^[2]。也有学者结合整个国家级新区的发展剖析其任务和意义，如王佃利认为在不同阶段，国家级新区的战略使命表现出明显的阶段性差异。在新区发展的不同阶段各新区建立考量的因素是不同的，因此各新区的任务是不同的。他认为在当前阶段，面临纷繁复杂的经济环境和艰巨繁重的改革任务，国家级新区逐渐担负起经济引擎、体制创新平台、扩大开放窗口、统筹城乡重要载体等多元化任务，使命任

务得到极大延展^[3]。地理与城市规划专业的学者更侧重于从空间尺度上谈及国家级新区的意义与价值，如晁恒认为国家级新区作为国土开发和协调区域发展的重要空间单元，其组织形式体现了我国应对国内外发展挑战的区域空间生产策略。国家权力尺度的选择推动国家级新区的设立，进而带动国家战略区域的发展，同时映射出国家尺度战略的演变，作为一种空间生产策略，尺度重构过程中形成的各种发展和治理制度会对区域发展产生重要影响^[4]。

（二）驱动国家级新区发展的因素

学术界已经有较多学者认识到国家的发展战略与政策是驱动国家级新区发展的重要因素，并且将战略定位和政策优惠作为重要的研究对象。

1. 战略地位

如吴昊天认为国家级新区承担着改革红利释放区、改革探索试验区、区域核心增长极、产城融合典范区、绿色生态宜居地的主要角色^[5]。而李云新、贾东霖通过对已有国家级新区总体方案文本的解读、比较、分析和归纳，认为国家级新区设立时间分布的层次性体现了改革从“摸着石头过河”走向全面深化，区域分布的战略性体现了国家区域发展从非均衡发展走向协调发展^[6]。鲁雯雪等则总结了一些对国家级新区设立的规律性认识：根据区域发展基础的不同，对国家级新区发展提出差异化要求；结合不同时期的国家发展战略重点的不同，赋予国家级新区相应的战略任务；赋予多个国家级新区相同的发展战略任务；新区的发展战略任务不断丰富完善。

2. 优惠政策

除了此类宏观层面的战略推动外，还有众多学者从微观层面比较研究国家级新区的优惠政策。如吴志鹏通过对浦东新区、滨海新区与两江新区的财政政策、税收政策、海关政策、用地政策、金融政策进行的比较发现，国家层面对于不同新区在不同的政策支持中力度有差异：重庆“两江新区”得到国家政策支持力度最大，即获得西部大开发优惠政策、统筹城乡综合配套改革先行先试政策以及比照浦东新区和滨海新区的开发开放政策等三大优惠政策的叠加支持^[7]。具有代表性的还有朱江涛的研究，他发现新区的政策优势逐渐减弱，在浦东新区设立之初，中央给予位于浦东新区的外资企业提供“五免五减半、二免三减半”等减免税政策，赋予地方政府更大权力；在天津滨海新区成立初期中央也在一定时期内予以专项补助。但是2014年国务院发布的《关于清理规范税收等优惠政策的通知》(国发〔2014〕62号)要求：严格禁止各种越权税收减免，统一税收政策制定权限，切

实规范各类税收等优惠政策,逐步对税费优惠政策进行清理。宏观政策的调整使西部国家级新区在政策上趋于均等,特别是对新区发展具有重要意义的财政、税收等专项优惠政策的吸引力正逐渐减弱,新区政策红利渐失^[8]。也有部分研究提出谋求优惠政策叠加,形成投资洼地是国家级新区发展的重要经验^[9]。

上述研究仅关注了国家级新区本身所获得的优惠政策,未能将国家级新区作为各类功能区的复合体和国家战略的载体体进行分析。近年来,有学者阐释了国家级新区在政策叠加方面的多层次性,认为国家级新区是支点型战略功能区,与其他各类型功能区和区域战略共同构成了区域发展的“政策链”^[10]。但目前仍需进一步阐释各种政策资源是以何种机制对国家级新区的发展起驱动作用。

3. 权力体系

相比政策因素,很多学者也关注到权力体系对于国家级新区发展的积极作用。如王佳宁等认为,国家级新区管理体制与功能区有着密切的关联。以浦东为例,在管理体制对功能区发挥作用的同时,功能区的发展也对行政管理体制起反推作用。并认为功能区的飞速发展倒逼行政管理体制改革,从而推进加强新区对功能区发展的统筹力量^[11]。丁友良则通过对浦东、滨海与两江新区的行政体制比较,总结出了几个新区在不同发展阶段行政体制的不同特点。并且对国家级新区内部如何协调功能区与行政区权限,如何实现经济治理和社会治理功能,都通过具体的行政体制案例给予了回答^[12]。王陈伟等通过对上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、贵州贵安新区及甘肃兰州新区的土地管理体制的比较分析,归纳出几个新区在土地管理方面的共同点,如赋予新区相对充分的国土管理权限,实行土地用地指标计划单列等^[13]。王佃利直接把国家级新区的建设过程看成是行政关系调整、适应乃至关系网络重构的过程,他认为,不同国家级新区的内外行政关系呈现差异化形态,在管理体制方面表现得更为鲜明。国家级新区作为一种区域发展的战略载体,通过管理体制的变革有力支撑了其功能的嬗变^[3]。这些研究表明国家级新区发展中的权力配置和体制建构具有特殊性。但是对于行政体制和权力配置如何驱动国家级新区发展的动力机制缺少解释。

在比较政治经济学研究中,政治制度影响经济发展一直是被经验检验的假设,除此之外,政策因素也同样被用来解释经济发展^[14]。用来解释东亚地区快速发展的发展型国家理论,不仅关注国家和政府本身,同样也关注政府实施积极的、直接的干预政策^[15]。可见,关注权力本身与关注政策是分析政治驱动经济发

展的两个重要方面,本文也按照这一逻辑展开研究论证。

三、权力重塑与国家级新区发展的双重动力

行政管理是居于政治活动和经济活动的中间环节,国家经济社会的发展离不开行政管理,权力是行政管理生命线,地方区域的发展和治理都不能离开权力的运行。对于当前中国而言,行政体制改革已经成为推进经济领域和政治领域改革的突破点,研究国家级新区不能绕过“权力”。国家级新区是国家在地方层面设立的综合功能区,因此在新区建设初期,如何推进新区建设、如何搭建市场,都离不开行政权力。研究权力对国家级新区的推动作用,主要是研究新区能够获得哪些发展权力,以及如何运行。前者就是研究国家级新区权限重构的问题,后者是国家级新区治理体系构建的问题。

(一) 权限优势与国家级新区发展的助推动力

我国的行政体系中,中央与地方的关系呈现典型的中央主导型,地方政府权力的大小主要是由中央政府释放的权力量决定,下级政府权力的大小在很大程度上受上级政府释放的权力量影响。因此对于地方政府而言,相较于中央政府和上级政府,下级政府的权限是一种相对稀缺资源。

1. 纵向府际关系中国国家级新区的分权优势

在中国的政府体系中,地方政府受自身权限的限制,只能进行有限的改革。这经常导致下级政府因与上级主管部门的规定相抵触而难以持续推动改革,或者因为缺乏上级的支持而难以推广创新成果。目前中央政府构建的发展战略具有明显的现代性取向,但是地方和基层政府的战略实施还处于从传统向现代转型的进程中。地方治理的现代化是中国国家治理现代化的洼地,是现代政府建构中的短板^[16]。因此,地方政府的改革创新是中国经济社会持续发展的重要动力。相对中央和上级政府而言,拥有更多权限的地方政府有可能在改革创新方面获得成功。但是目前中央政府对地方政府的授权缺乏制度化规定,具有“相机授权”的特点,也就是中央会根据不同的时机、环境有差别地决定对地方授权的内容、程度和方式^[17]。这就导致了同一级地方政府,受政策条件影响可能在权限上有较大的差异。近年来地方政府就国家级新区的建设权展开激烈的争夺,这从侧面体现了我国纵向府际权力关系对地方的影响。国家级新区的建立往往意味着中央政府和上级政府会把更多的权限让渡给地方,

使得地方政府拥有了更大的发展自主权，获得更大的改革创新的空间和更有力的政治合法性保障。以浦东新区为例，2007年1月，上海市政府下发了《关于完善市区两级管理体制，赋予浦东新区更大发展自主权的意见》，明确了凡是法律没有限制的、属于本市的权限，原则上下放给浦东新区政府。在规划、财税、土地管理、环保市容、项目审批、社会事业发展等六个方面共17项权限上，赋予浦东新区更大的发展自主权^{[18](95)}。

国家级新区在纵向府际关系上能够获得更多权力，这有利于新区增强政府制度创新与政策创新。

“先行先试权”是国家级新区能够进行创新的根本保证。中央政府往往对国家级新区赋予先行先试的权力，这种先行先试的权力也是一种探索性的提法，国家只是在宏观领域上进行确定，在具体权限的圈定上则相对模糊。以《国务院推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》为例，根据文件的文本内容，国务院在金融、土地管理、财政税收等领域对滨海新区的发展做出了一定的授权。以土地管理领域为例，国务院支持滨海新区开展农村集体建设用地流转及土地收益分配以增强政府对土地供应调控能力，但是对于具体的改革内容和改革路线并没有明确的规定。对于大国而言，国家的发展规划和治国理念都无法给地方发展提供详细的路径安排，地方发展要实现政策愿景须依靠地方政府、市场主体和社会力量，因此这种先行先试权就为地方政府创造了更大的作为空间。“先行规定权”本质上就是一种“试错权”，拥有先行先试权意味着地方政府能够在法律、行政法规没有统一规定的空白方面，大胆进行制度和政策的创新与改革。

国家级新区能够获得优先发展权，并不意味着国家级新区能够按照自身意图，完全自主地发展。国家级新区的发展权力模式呈现了嵌入式自治的特征。嵌入式自治是地方必须在国家特定的发展环境中进行自主治理，但其治理活动同时会对国家环境具有渗透性与反作用力^[19]。国家级新区是由国家批复总体的发展方案，通过赋予权限，使地方在国家的整体发展框架内自主探索发展道路。国家级新区在国家整体行政框架下进行自主治理，国家发挥着积极的协调作用，使得国家级新区的发展能够符合地区和国家的双重利益。这种模式既能增强地方创新发展的动力，又能够保证中央政府愿意持续支持国家级新区的建设，最终使得国家级新区得到权限红利。

2. 横向府际关系中国国家级新区的优势权限

横向府际关系是包含政府部门间、政府间相关关系的集合概念。本文主要用这一概念指代同一层级的

多个政府之间的关系。在中国的政治体系内，行政区域的级别往往体现其在国家经济社会发展中的优势地位和资源可获得程度。最典型的是在经济社会发展中走在前列的直辖市、省会城市、计划单列市等的行政级别均高于一般的地级市，这种较高的行政级别通常能够转化成地方发展的基础性优势。当前国家级新区的级别也相对高于其他一般的市辖区，浦东新区、滨海新区和两江新区依托直辖市的省级行政级别，这三个新区的行政级别都已经调整至副省级。虽然其他国家级新区受所依托的主体城市行政级别的限制，在行政级别上主要是以厅局级为主，但是这些新区依然具备较高管理权限。国家级新区在行政级别上的优势，能够转化成资本、技术、人才、土地、信息等发展要素上的竞争优势，这些恰恰是地方发展中最为关键的驱动力。

更为突出的是，国家级新区的发展优势往往表现在新区领导的“高配”现象。国家级新区领导的“高配”有几种形式：第一类是以兰州新区、贵安新区(曾)出现的新区第一书记制，第一书记往往由省委常委兼任；第二类是新区本身因涉及不同城市的协调配合，因而由副省级领导担任新区书记，最典型的就是天府新区和滇中新区。绝大部分新区一把手能够进入所在城市的常委序列，甚至部分新区领导由市委书记或市长直接兼任，这就使得新区领导能够直接参与市级、甚至省级的资源分配、发展规划布局以及政策制定等的决策过程，从政策的落实者变成政策制定的参与者。这种在横向政府间的权限对比中，国家级新区在领导层级的优势是突出的，尤其是在政治市场上对要素的竞争，国家级新区能够向上级政府争取更多的政策倾斜和资源支持。

(二) 治理体系革新与国家级新区发展的内生动力

地方治理面临的结构性因素是既有的国家治理结构与政府运行体制。从我国自上而下的行政路径来看，地方治理的变迁来自中央治国理政方略的变迁^[20]。经过30多年的发展，以GDP总量增长为目标、以投资和出口为主要动力、以资源配置的行政控制和经济运行的行政干预为主要手段的政府主导型发展模式，已经形成了强大的思维定式和体制惯性。政府的资源配置功能不断被强化，以扩大行政干预来应对经济发展挑战的思维从长期看，逆转了政府与市场关系的演变，阻碍了市场体系的成熟和政府角色的转型^[21]。因此，治理体系的革新成为改善政府与市场、政府与社会关系的关键环节。而受制于既有政治体系的体制束缚和思维惯性，我国治理体系的革新又仅停

留在中央层面,地方政府改革创新步伐较慢。

但是,国家级新区的发展没有历史包袱,也没有体制惯性。通过新区管委会的“筹建”,能够展现出体制建设的后发优势,探索出更适合市场经济发展的行政模式。从目前来看,国家级新区的治理体系主要表现出了“机构少、大部制、扁平化”的特征,其背后凸显的是“重效率、重服务”的治理理念。国家级新区通过推进优化行政管理架构、规范权力运行机制,极大地提升了政府管理的服务效能。通过大部制改革,压缩行政审批步骤等做法,推进了政府职能的转变,从而对于驱动新区发展起到了极为关键的作用。

国家级新区治理体系更为显著的优势是具有较强的可调适性,能够在新区建设的过程中根据地方发展的实际情况不断调整治理架构,这也是新区发展中的一种动能优势。上海浦东新区和天津滨海新区经历了多次的行政体制调整,经历了由管委会模式到行政区模式的转变,在治理体系的不同发展阶段各部门设置与部门间关系也有所不同。从以往理论界和实务界的表述来看,当前国家级新区的体制设置是暂时的、可变的,因此新区的行政体制具备较强的“试验性”。这种试验性可最大限度地体现新区的行政体制往往只与一定阶段的新区发展状况相适应。在新区发展的最初阶段,新区高度重视招商引资与项目建设,因此大多建立精简的管理机制,如哈尔滨新区就将新区规划范围内的三个国家级开发区与所在行政区实行统一管理体制改革,开发区党工委、管委会与行政区党委、政府合署办公。这种模式不一定适合国家级新区未来的治理需求,但这些在特定时期以效率为导向的制度创新与体制调适,能够显著增强行政管理体制服务区域发展的能力和水平。

四、政策叠加:国家战略对国家级新区发展的统合推动

当前我国国家级新区的发展政策表现出极强的叠加特征,该特色的凸显往往是因为政策对象不具有强大的内生动力,需要依靠多方面政策的倾斜和支持才能实现进一步的发展。政策叠加不能等同政策整合和政策协同,主要是指在国家级新区这一空间内承载了多重国家政策,而这些政策本身只是量上的加总。因为目前还很难证明中央政府及各其部委在批复各类功能区的过程中有结构性或者是程序性的协同机制存在。当施加在同一空间的各项政策目标差距大时,政策叠加能否产生较强的正向作用是需要政策实践的检

验。从中国行政治理模式来看,在地方政府围绕区域政策而开展的竞争中,只有那些率先上升为国家战略或获得区域政策支持的区域,才能较大程度地享有政策红利;当优惠政策被潜在的竞争对手获得后,相关竞争者将失去区域规划与区域政策所隐含的权利和利益。当一轮资格竞赛由于政策的泛化而结束后,又会引起新一轮资格竞赛,虽然竞赛的主题和名义有所不同,但竞赛的本质仍然相同^[22]。也就是说,地方每赢得一项政策的支持,就意味着获得了一定的发展权和利益。因此,政策的叠加实际上就意味着地方政府权限的扩大以及地方利益的增加。而这些地方的自主权限和利益无疑是区域发展的重要动力。

(一) 国家级新区与国家改革开放空间布局的对接

一方面,改革开放以来,我国地方和中央之间形成了分权和集权的协奏。就分权而言,在市场经济驱动下,地方在经济社会事务的管理方面具有较大自主性,地方政府的立法权和审批权都得到扩大;但是中央政府依然集中了最多的政治资源和经济资源,中央政府在政策和财政上对地方的支持成为其发展不可或缺的资源。因此,地方利益只有在与中央利益保持一致时才能够得到最有利的发展机遇,而地方战略也只有在服务国家重大战略时,才能够搭上国家发展的快车。国家级新区的产生恰恰是地方对接国家重大发展战略的政治实践。党的十八大以来,中央先后提出并推进实施了“一带一路”倡议,京津冀协同发展、长江经济带发展等重大战略。近年来,党中央相继将粤港澳大湾区建设与长三角一体化也相继上升为国家战略,共同构成了我国改革开放重要的空间布局。国家级新区能够依托自身地理区位优势主动对接国家重大发展战略,从而使国家的区域发展战略的政策红利能够叠加在新区上发展。

另一方面,区域发展战略作为我国国家治理的基础性战略,也是国家级新区得以发展的契机。国务院对新区发展的批复文件中,也通常明确国家级新区在国家重大发展战略中的重要作用,详见表1。以西咸新区为例,在《国务院关于同意设立陕西西咸新区的批复》中就写到,“努力把西咸新区建设成为我国向西开放的重要枢纽,西部大开发的新引擎和中国特色新型城镇化的范例”^[23]。从表2中也可以看出,国家级新区在建设过程中,在地区分布上虽有量的差异,但是也兼顾了区域间的协调发展。这样,国家级新区的发展本身就不仅仅是一个城市新区的发展,而是区域协调发展的引擎。战略定位的高度决定了国家级新

表 1 国家级新区与国家改革开放空间布局对接分布^①

国家战略	地理范围覆盖的国家级新区
“一带一路”	浦东新区、两江新区、舟山新区、兰州新区、南沙新区、西咸新区、金普新区、福州新区、滇中新区、哈尔滨新区、长春新区
京津冀协同发展	滨海新区、雄安新区
长江经济带	浦东新区、两江新区、舟山新区、天府新区、湘江新区、江北新区、滇中新区、赣江新区
粤港澳大湾区	南沙新区
长三角一体化	浦东新区、舟山新区、江北新区

区能够在很大程度上集聚新土地、金融、科技、人才等资源，而这种资源的集聚所换来的产出成为国家级新区发展的重要推动力。

(二) 其他类型功能区与国家级新区发展的联动效应

除国家级新区外，国家近年来先后也设立了多种类型的功能区，如自由贸易试验区、自主创新示范区、综合配套改革试验区等，这些功能区在发展目标上是有差异的，并且与国家级新区的发展可产生较强的联动效应。自由贸易试验区主要享有贸易和投资等方面

的优惠政策；自主创新示范区主要集中发展科技创新和新兴产业；国家综合配套改革试验区主要是根据地方具体的发展情况开展政治、经济、文化、生态全方位的改革试点。值得注意的是，无论哪种功能区，其发展战略的实现都离不开行政体制的改革，因此能够叠加更多的功能区战略，意味着国家级新区在行政改革的权限范围上有所扩大，体制机制深化改革的程度更强。浦东新区和滨海新区作为国家级新区成功的范例，在建设与发展过程中，都在自身空间范围内叠加设立了一大批战略功能区，见表 3。而这些战略功能区对国家级新区的支撑作用也是显著的。例如，天津滨海新区在自主创新示范区的各项政策支持下大胆创新，创造了“创新创业通票制度”，借助互联网+政府服务，将先行政策资金兑现的财政后补贴方式改为先由第三方机构垫付、再由合作银行兑现的方式进行，从而再造了政府资源配置的流程^{[1](302)}。上海浦东新区则尝试以自贸区理念改造浦东地方政府管理体制，通过陆家嘴金融城管理体制创新，构建“法定机构+业界共治”的新型治理机制；在自贸区探索推进建设工程招标投标改革、施工图审查制度改革、探索建立建筑领域认可人士制度等^{[1](195)}。这些都表明，国家级新区作为一种综合性功能区，其功能的有效发挥离不开国家其他功能区的战略支持。政策叠加使得国家级新区在众多领域拥有大胆改革与创新的动力，最终成为理顺体制机制，建立现代化治理模式的关键环节，并最终成为国家级新区发展的推动力量。

不仅如此，以经济技术开发区和高新技术开发区

表 2 国家级新区与国家区域发展战略的对接分布^②

区域发展战略	东部发展	中部崛起	东北振兴	西部开发
地理范围覆盖的国家级新区	浦东新区、滨海新区、舟山新区、南沙新区、西海岸新区、江北新区、福州新区、雄安新区	湘江新区、赣江新区	金普新区、哈尔滨新区、长春新区	两江新区、兰州新区、西咸新区、贵安新区、天府新区、滇中新区

表 3 浦东新区与滨海新区支撑性战略获批时间^③

其他类型功能区	上海浦东新区设立战略功能区的时间(年)	天津滨海新区设立战略功能区的时间(年)
国家级新区	1992(第一个)	2005(第二个)
综合配套改革试验区	2005(第一个)	2006(第二个)
建政为行政区	2000	2009
自主创新示范区	2011(全国第三个)	2015(全国第七个)
自由贸易试验区	2013(第一批)	2015(第二批)

为代表的中国开发区也成为国家级新区发展的重要动力支撑。以天津滨海新区为例,其内部包含了七个功能区,即天津经济技术开发区、天津港保税区、滨海高新区、中新天津生态城、东疆保税区、中心商务区和临港经济区。自20世纪80年代起,我国建立的开发区支撑了改革开放以来中国发展的奇迹:推进经济体制的转型,拉动区域产业结构的调整,探索行政体制的改革与创新,成了中国发展的发动机。王佳宁认为,浦东新区的各功能区事实上已经成为上海浦东新区的经济主体。正是功能区飞速发展过程中涌现出的一系列问题,如内部竞争、基础设施共享、“飞地”效应等,倒逼行政管理体制改革,从而推进各级政府加强新区对功能区发展的统筹^[1]。值得注意的是,国家级新区并没有取代开发区,而是有效整合了开发区的各项功能,使开发区的治理架构融入国家级新区的治理体系之中,加之国家级新区更为突出的政策和权限优势,既为开发区提供了持续性发展的动力,也为国家级新区的发展提供了坚实的支撑。

五、国家级新区的发展机制及其反思

从国家级新区的发展经验来看,已经形成了权力重塑和政策叠加的共同作用的发展机制。权力重塑从根本上讲就是对权力尺度和权力体系的重塑,也就是对行政权限与治理体系的重塑。权限优势成为国家级新区汇聚发展资源以实现快速发展的助推动力,而治理体系的革新释放了市场活力,为国家级新区的发展注入内生动力。政策叠加的机制是通过国家级新区对接国家改革开放战略空间、重大区域发展战略,以自由贸易试验区、自主示范区、高新区等功能区支撑国家级新区发展,从而产生的政策支持叠加效应成为国家级新区发展的统和推动力量。综合来看,权力重塑本质上导致权威资源在府际关系中产生结构性的差异化配置,而政策叠加则通过政策资源在地域空间上的差异化配置集聚发展优势,两种机制分别在府际关系的权力格局和地域分布空间格局中,塑造了国家级新区这一特殊的发展单元。依靠权力重塑与政策叠加的共同作用,国家级新区往往能够获得更多更大的自主探索空间,并且在土地、资源、税收、金融等方面获得上级政府的更大支持。

国家级新区的发展机制说明,在国家发展中通过内部权力格局和空间格局的差异化配置可以形成集聚发展动能的地方单元,这些地方单元能够凭借多方面的资源优势快速发展,形成经济发展中的亮点板块。

作为经济增长极,也能在一定程度上释放带动效应,带动区域共同发展。当然这种驱动发展的机制长期来看也会表现出较强的权力依附性、政策重叠性和发展的盲目性。在各类政策资源的叠加过程中,由于多种优惠政策的重叠、嵌套,有可能浪费政策资源,也会进一步加剧了区域内的非均衡发展。凭借突出的权限与政策,国家级新区在发展过程中也会带来基础设施建设的盲目建设和不合理的规划建设。虽然国家级新区依托权力和政策驱动获得发展,在一定时期内能够表现出较高的增长速度,但是相对于高质量的城市新区发展而言,必须从发展理念上进一步反思,从而对国家级新区的发展机制进行优化调适。

(一) 由权力开放市场转向权力服务市场

依靠权力重塑,国家级新区拥有较高的权限和更符合市场化的治理体系,这些成为新区发展的首要内生动力。依靠权力权限,新区在行政管理体制改革、构建市场化营销环境、建立资源要素集聚新机制等方面塑造了良好的经济发展环境,这成为新区发展的基础。这其实体现了“权力开放市场”的建设逻辑。然而,从现实情况来看,部分新区在发展过程中没能实现经济的健康持续发展,有一些地方还仅仅依靠基础设施的投资带动GDP,并没有为市场的发育做好体制机制方面的准备。从体制上来讲,这仍然是政府对微观经济干预过多,重权力而轻责任的表现,实际上也是政府对放权于市场的认识不足。权力开放市场强调的是权力对于经济的塑造作用,是一种“做成”市场的观念;而权力服务于市场则是要切实发挥市场的决定性作用,是一种“生成”市场的观念。因此必须要从权力的推动转变为市场的推进,才能形成一条新区发展的可持续之路。

(二) 由政策叠加转向政策协同

政策叠加对国家级新区发展的推动作用是不可否认的。但是政策作为一种资源,一定的时期内在相同或者相关的领域并非越多越好。在“央地关系”的分析框架下,地方政府需要中央政府提供政策支持,而这种政策支持在一定的空间范围内往往是排他性的,因此类似于各类新区、功能区的批复如果过多则会影响政策效能的发挥。是否每一个国家级新区都需要同时承担众多战略功能,是一个值得反思的问题。另外,同样的政策运用在不同的地区,也可能产生极具差别化的效果,中央对各新区发展方案的批复应当着重考虑地方的实际情况。当前来看,一些为统筹地区发展而跨城市建设的国家级新区,未来能否突破原有组织机构管理区块间相互割裂的状况还不得而知。从这些方面来说,政策叠加必须向政策协同转变,使

相同类型政策之间不会相互冲突，新老政策之间能够有效衔接，不同领域政策之间能够相互促进，最终将政策叠加的重力转化为政策协同的合力。

(三) 由“特别新区”转向常态城区

权力与政策是驱动国家级新区发展的核心动力，然而国家级新区内部权力结构相对简单也是新区建设初期的一种发展优势。国家级新区在成立之初一般由管委会承担发展职能，管委会作为上级政府的派出机构而存在。因此在国家级新区建立的初期，往往没有人民代表大会和政治协商会议的存在，行政权力和政府意志成为新区发展的主导力量。但是随着国家级新区走向成熟，尤其是公民群体和社会力量的不断壮大，社会治理和经济治理的复杂性都会不断提升。这实际上就提出了两个挑战：一是以经济发展为核心功能的新区治理体系能否适应复杂的社会治理需求；社会治理所增加的行政管理任务是否会影响新区的发展速度。二是党组织、立法机关、司法机关的建设都必然随着新区转向行政区而趋于完善，其制度化、法治化水平也需要不断提升。现阶段已享受到政策与权限优势的国家级新区，必须有预见性地思考如何在未来转设为常态的城市区域。

(四) 由经济增长转向全方位的高质量发展

国家级新区的发展不能仅仅将目标锁定在经济增长，要转向城市发展这个更具全局意义的目标。经济增长是个相对容易达成的目标，但是达成经济的平稳健康持续发展的目标却需要克服诸多障碍。经济发展、社会发展与政治发展相协同，经济发展的成果才能惠及人民。当前国家级新区发展驱动力主要是单一的经济增长，而全方位驱动城市发展的动力系统还未形成。国家级新区是城市新区，因此新区如何通过经济发展做好城市的通篇文章才是关键。国家级新区的综合功能在于它不仅仅是一个经济功能区，还要探索适合现代化发展的社会治理体系。国家级新区的发展也应该逐步重视以提升城市治理品质和效能为目标，以增强公民满意度为目的，以围绕城市治理水平和质量进行的优胜赛代替增长锦标赛^[24]。尤其是要以人民的美好生活为目标，实现更平衡、更充分的高质量发展。

六、结语

作为承担国家改革开放重大战略的综合功能区，国家级新区成为拉动地区快速增长的重要战略空间。在权力重塑和政策叠加的双重机制作用下，国家级新

区具有了较快的发展速度。依托权力行政层级的优势、府际关系网络中权限的分配以及治理体系的革新，国家级新区能够快速集聚发展资源，拓宽发展的边界和空间。在国家区域战略的布局与其他战略功能区的支撑下，国家级新区又能够同时享受中央层面的多重优惠与权限。权力重塑与政策叠加的双重驱动机制，使得国家级新区成为典型的权力驱动发展的区域空间。这种发展模式既是国家赶超战略、区域协调战略、城乡发展战略的制度性产物，也是大国治理中具有创造性的地方发展实践。面向高质量和可持续的发展目标，亟待探寻符合新时代经济社会需要的国家级新区发展模式，如何进一步揭示权力重塑驱动发展的实现机制，如何重新审视权力和政策驱动发展的治理成效，如何探寻政治经济互动的微观机制，这些问题都需要进行持续的跟踪研究。

注释：

- ① 表1所展示的国家级新区与“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带建设三大战略的对接，是依据国家对各个国家级新区批复的总体方案文本表述制成；在三大战略提出之前批复的新区则按照其所在地理空间与三大战略对接的程度进行分类。粤港澳大湾区和长三角一体化国家战略出现于所辖国家级新区设立之后，为便于分析，本表中仅按照地理空间的覆盖情况列出。
- ② 表2所展示的国家级新区与国家区域发展战略的对接是依据各个国家级新区的经济地理空间分布制成，主要依据的是国家对新区的批复文本。
- ③ 表3根据浦东新区和滨海新区网站的信息制成。自由贸易试验区、自主创新示范区等功能区的设立都有限定的空间范围，这里仅统计在浦东和滨海国家级新区空间范围内叠加的战略，不代表几种功能区辐射的地理范围完全一致。

参考文献：

- [1] 国家发展和改革委员会. 国家级新区发展报告 2016[M]. 北京：中国计划出版社，2016.
National Development and Reform Commission. National new area development report 2016[M]. Beijing: China planning press, 2016.
- [2] 曹凤刚，刘滨伟，马瑞秋，等. 关于哈尔滨市打造国家级新区的对策研究[J]. 决策咨询，2016(1): 35-38.
CAO Fenggang, LIU Binwei, MA Ruiqiu, et al. Research on countermeasures of building a state-level new area in Harbin[J]. Decision-Making & Consultancy, 2016(1): 35-38.
- [3] 王佃利，于棋，王庆歌. 尺度重构视角下国家级新区发展的行政逻辑探析[J]. 中国行政管理，2016(8): 41-47.
WANG Dianli, YU Qi, WANG Qingge. The administration logic of the state-level new areas development in the perspective of scale rescaling[J]. Chinese Public Administration, 2016(8):

- 41-47.
- [4] 晁恒, 林雄斌, 李贵才. 尺度重构视角下国家级新区“多规合一”的特征与实现途径[J]. 城市发展研究, 2015(3): 11-18.
CHAO Heng, LIN Xiongbin, LI Guicai. Study on characteristics and strategies of multiple plans' integration of national new areas under the context of scale rescaling[J]. Urban Development Studies, 2015(3): 11-18.
- [5] 吴昊天, 杨郑鑫. 从国家级新区战略看国家战略空间演进[J]. 城市发展研究, 2015(3): 1-10.
WU Haotian, YANG Zhengxin. Study on the national strategic space evolution basing on the analysis of the national new area strategy[J]. Urban Development Studies, 2015(3): 1-10.
- [6] 李云新, 贾东霖. 国家级新区的时空分布、战略定位与政策特征——基于新区总体方案的政策文本分析[J]. 北京行政学院学报, 2016(3): 22-31.
LI Yunxin, JIA Donglin. Spatial and temporal distribution, strategic positioning and policy characteristics of state-level new areas——policy text analysis based on the overall plan of state-level new areas[J]. Journal of Beijing Administrative College [J]. Journal of, 2016(3): 22-31.
- [7] 吴志鹏. 三大国家级新区现行政策比较及对浙江舟山群岛新区建设的启示[J]. 发展研究, 2011(12): 56-58.
WU Zhipeng. Comparison of current policies among three state-level new areas and enlightenment on the construction of Zhoushan archipelago new area in Zhejiang province[J]. Development Research, 2011(12): 56-58.
- [8] 朱江涛. 西部国家级新区发展如何适应新常态[J]. 城市, 2015(12): 38-41.
ZHU Jiangtao. How to adapt the development of state-level new areas in western China to the new normal state[J]. City, 2015(12): 38-41.
- [9] 李铀, 叶潜, 白然. 我国国家级新区建设模式比较及对天府新区的借鉴和启示[J]. 四川省社会主义学院学报, 2012(4): 39-42.
LI You, YE Xu, BAI Ran. State-level new areas construction pattern comparison and the reference and revelation of Tianfu new area[J]. Journal of Sichuan Institute of Socialism, 2012(4): 39-42.
- [10] 赵吉. 支点型战略功能区: 政策链视角下的国家级新区功能定位[J]. 地方治理研究, 2019(3): 40-54.
ZHAO Ji. Pivot-type strategic functional area: Functional orientation of state-level new areas from the perspective of policy Chain[J]. Local Governance Research, 2019(3): 40-54.
- [11] 王佳宁, 罗重谱. 国家级新区管理体制与功能区实态及其战略取向[J]. 改革, 2012(3): 21-36.
WANG Jianing, LUO Zhongpu. Management system of national new areas and domain status and strategic tropism[J]. Reform, 2012(3): 21-36.
- [12] 丁友良. 舟山群岛新区行政管理体制创新——基于国家级新区行政管理体制的比较研究[J]. 中共浙江省委党校学报, 2013(5): 43-49.
DING Youliang. Innovation of administration system in zhoushan archipelago new area——A comparative study based on the administration system of state-level new areas[J]. Journal of Zhejiang Provincial Party School, 2013(5): 43-49.
- [13] 王陈伟, 卢向虎. 国家级新区土地管理体制比较[J]. 城市, 2016(10): 36-40.
WANG Chenwei, LU Xianghu. Comparison of land management system in state-level new areas[J]. City, 2016(10): 36-40.
- [14] ADAM P, FERNANDO L. Political Regimes and Economic Growth[J]. The Journal of Economic Perspectives, 1993, 7(3): 51-69.
- [15] 张振华. 解剖发展型国家: 东亚奇迹的国家主义再解释[J]. 天津社会科学, 2017(3): 82-86.
ZHANG Zhenhua. Anatomy of the developmental state: A reinterpretation of nationalism in the east asian miracle[J]. Tianjin Social Sciences, 2017(3): 82-86.
- [16] 唐皇凤. 中国国家治理现代化路径选择的若干思考[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2014(3): 14-15.
TANG Huangfeng. Some thoughts on the choice of modernization path of China's national governance[J]. Journal of Huazhong University of Science and Technology(Social Science Edition), 2014(3): 14-15.
- [17] 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正——兼谈分税制后“驻京办”问题的实质[J]. 浙江社会科学, 2010(6): 25-32.
GUO Jianming. The phenomenon of hidden rules in the relationship of central and local governments based on the opportune authorization system[J]. Zhejiang Social Sciences, 2010(6): 25-32.
- [18] 汤蕴懿. 政府职能转型: 从政府管理到公共服务[M]. 上海: 上海人民出版社, 2013.
TANG Yunyi. Transformation of government functions: From government management to public service[M]. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2013.
- [19] 何艳玲. “嵌入式自治”: 国家——地方互嵌关系下的地方治理[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2009(4): 495-501.
HE Yanling. The local governance model based on embedded national-local relationship[J]. Wuhan University Journal (Philosophy & Social Sciences), 2009(4): 495-501.
- [20] 彭勃, 杨志军, 冯执一. 发展型公共政策与地方治理: 制度—机制—行动的三维视角[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2014(6): 35-42.
PENG Bo, YANG Zhijun, FENG zhiyi. Developmental public policy and local governance: A three-dimensional perspective of institution, mechanism and action[J]. Journal of Shanghai Jiao Tong University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2014(6): 35-42.
- [21] 何显明. 政府转型与现代国家治理体系的建构——60年来政府体制演变的内在逻辑[J]. 浙江社会科学, 2013(6): 4-13.

- HE Xianming. Government transformation and the governance system construction of modern state: The internal of the governmental system evolution for 60 years[J]. Zhejiang Social Sciences, 2013(6): 4-13.
- [22] 赵勇, 白永秀. 中国区域政策宏观调控职能的影响及其未来取向——兼论中国区域政策“泛化、叠化、虚化”现象[J]. 贵州社会科学, 2015(5): 120-128.
- ZHAO Yong, BAI Yongxiu. The influence of macro-control functions of China's regional policies and its future orientation——On the phenomenon of "generalization, overlapping and collapse" of China's regional policies [J]. Guizhou Social Sciences, 2015(5): 120-128.
- [23] 国家发展和改革委员会. 国家级新区发展报告 2015[M]. 北京: 中国计划出版社, 2015: 117.
- National Development and Reform Commission. National new area development report 2015[M]. Beijing: China Planning Press, 2015: 117.
- [24] 彭勃, 赵吉. 从增长锦标赛到治理竞赛: 我国城市治理方式的转换及其问题[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2019(1): 1-7.
- PENG Bo, ZHAO Ji. From growth championship to governance competition: the transformation of China's urban governance mode and its problems[J]. Inner Mongolia Social Sciences, 2019(1): 1-7.

Reforming the power and accumulating policies: Study on the developmental mechanism of Chinese state-level new areas

ZHAO Ji

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: State-level new areas are comprehensive functional areas that undertake major development strategies and tasks in reform and opening up of the country, and it is necessary to study deeper the driving mechanism of their rapid development. Based on the perspective of political economy, the paper analyzes the development experience of state-level new areas from the two perspectives of public power and policy. On the one hand, state-level new areas have fulfilled the power remolding driven development by expanding authority, shifting hierarchy upward, innovating institutions and mechanisms, and enhancing institutional accommodation space. On the other hand, the driving effect of policy superposition on development can be realized in state-level new areas by means of docking national regional development strategies, spatial layout of reform and opening up, and bearing various types of functional zones. The dual driving mechanism of power remolding and policy superposition makes state-level new areas a typical regional space for power-driven development. In face of sustainable and high-quality development goals, development strategies of national new areas need to be further adjusted.

Key Words: the state-level new area; the central-local relationship; governance system; policy accumulation; urban development

[编辑: 游玉佩]