

柔性尺度重构:城市创新区发展的行政逻辑

——基于 A 国家级创新功能区发展的分析

李萌¹, 叶林^{2*}

(1. 中共广州市委党校 公共管理教研部, 广州 510070;

2. 中山大学 中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院, 广州 510006)

【摘要】城市创新区作为创新要素聚集的区域,超越传统开发区,从生产要素驱动模式转向创新驱动,在推动城市高质量发展、促进产业创新转型、政府制度创新等方面发挥着重要作用。尺度重构理论具有“结构—过程”多重属性,为揭示政府何以推动城市创新区发展提供了理论视角。以 A 国家级创新功能区为例,对其自设立至升级为国家级创新功能区的政府运作过程进行追踪,发现 A 区的发展是在不改变原有空间权力结构的基础上,以政府再尺度化战略来实现空间治理的策略,呈现柔性尺度重构的特征,具有更强的灵活性和适应性。具体来说,城市创新区尺度重构的“柔性”体现为城市空间等级、权力结构、社会网络等以灵活的方式被组织;尺度重构过程则充满了不确定性与机动性,不同层级政府在重构事项协商过程中具有较大的协商议价空间。城市创新区发展最终呈现出“国家—区域—地方”等不同尺度共同参与的多尺度共治的治理图景。

【关键词】柔性尺度重构 城市功能区 城市创新区 政府运作过程 空间治理

【中图分类号】D630 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-5455(2024)04-0094-14

一、问题提出

进入 21 世纪,知识经济兴起,新一轮科技革命与产业革命颠覆了全球产业发展方式和制造业发展格局,也促进了城市创新区的诞生与繁盛。基于经济发展方式转型升级的迫切需求,中国也将创新提高到战略性高度。习近平总书记在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话进一步强调:“要坚持创新是第一动力、人才是第一资源的理念,实施创新驱动发展战略,完善国家创新体系,为经济社会发展打造新引擎。”党的二十大报告指出:“加快实施创新驱动发展战略,加快实现高水平科技自立自强。”2024 年,习近平总书记在中央政治局集体学习时强调:“发展新质生产力是推动高质量发展的内

收稿日期:2024-02-10

基金项目:广东省哲学社会科学规划青年项目“创新增长极能级提升动力机制、实现路径与优化策略——基于广东省实践的分析”(GD24YGL13);广州市哲学社会科学规划重大课题“广州建设中心型世界城市研究”(2024GZZD01);羊城青年学人课题“广州做强支撑粤港澳大湾区‘一点两地’的核心引擎研究——创新功能区政策协同视角”(2024GZQN89)

通讯作者:叶林, email: YELIN3@mail.sysu.edu.cn

在要求和重要着力点, 必须继续做好创新这篇大文章, 推动新质生产力加快发展。”创造力要在“行为环境”中寻找, 创新需要空间载体的承接, 创新空间是区域和国家发展的重要增长极^[1], 打造具有创新效益的空间或区域是发展创新的重要抓手^[2]。自 21 世纪初, 全国各地涌现了大量创新驱动发展的空间区域, 如“科技园”“科学城”“智慧园”等, 将此类以创新发展作为发展目标的创新要素集聚、创新活跃的区域称为城市创新区。

城市创新区超越传统开发区, 从生产要素驱动向创新驱动转型, 政府的角色也从最初追求经济增长转向打造创新环境和推进服务创新。城市创新区作为权力运作建构的工具与权力运作得以实现的条件^[3], 同时也是跨国资本、国家权力以及地方政府等社会关系相互角力与交织之地^[4], 其成立、发展与变迁蕴含着丰富的理论张力, 为了解创新空间中的政府行为及其运作机制提供了合适的场域。在中国治理情境下, 城市创新区充当着国家实施创新驱动发展战略的载体与地方政府打造创新增长极的治理工具, 呈现出多层次政府共同治理的特征。在城市创新区的发展过程中, 地方政府作为桥接国家创新战略与市场主体的重要枢纽, 在不断推动创新主体空间锚定的同时, 通过科层互动的方式不断向上寻求政策支持来促进区域空间规划的升级、行政级别的提升, 为区域行政体制及职能注入了来自更高层级政府的力量。在这一过程中, 城市创新区的行政区划并未发生调整, 而是通过空间规划、行政体制职能、行政权力关系重塑等更为灵活、柔性的方式实现空间的变迁, 然而该现象尚未得到学界的充分关注。

尺度具有“结构—过程”多重属性, 被广泛用于衡量城市空间地理和社会(权力、关系、制度)等层面的状况及其调整的研究中^[5]。尺度重构理论对于解释中国国家新区、行政区划调整等城市区域的空间变迁也呈现出一定的理论兼容性, 但中国的空间治理在层级的复杂性和调整的灵活性上与西方国家存在明显差异。本研究以尺度重构理论为视角, 基于对 A 功能区自设立至升级为国家级功能区十余年发展历程的考察, 提出“柔性尺度重构”分析框架, 从尺度“结构—过程”视角观察城市创新区地理空间维度与社会空间维度(权力、制度、关系等)的变迁逻辑, 并进一步探讨尺度重构的政府运作过程及其行为机制。

二、文献回顾

本研究所指城市创新区, 聚焦于城市区域空间, 是由政府、企业、科研院所等不同行为主体相互作用形成的多创新尺度叠加、创新要素聚集、创新行动活跃的区域。城市创新区与传统产业区在驱动机制、产业类型、产业载体、政府体制机制及其政策等方面均存在差异。已有研究对于城市新区、功能区的形成可以归纳为“自上而下的国家空间选择”和“自下而上的互动式扩权”两种逻辑。尺度具有的多层级性特征超越了简单的央地互动二元逻辑, 对于分析城市创新区尺度重构过程中不同层级政府的角色及其互动、博弈过程具有较强的适用性。中国政府的多层级性与体制灵活性可以进一步发展尺度相关理论。

(一)城市创新区与传统产业区的区别

城市创新区作为“新国家空间”，有别于传统开发区的粗放式发展模式，试图以创新驱动作为园区发展的目标，在园区目标定位、政府体制机制以及行政职能、绩效考核机制等各个方面围绕服务创新变革^[6]。表1归纳了城市创新区与传统产业园区在驱动机制、产业类型、政府体制机制与政策导向等方面的区别^[7]。

表1 城市创新区与传统产业区的区别

比较维度	城市区域发展模式	
	传统产业区	城市创新区
驱动机制	要素驱动	创新驱动
产业类型	劳动力或资源密集型	知识、技术密集型
评价导向	GDP增长	全要素生产率
产业载体	工业园区、新城	科技园、科学城
政府体制机制	管委会形式 注重土地规划、招商引资等部门	管委会形式 注重知识产权、科技创新、企业服务等部門
政策导向	廉价生产要素供给	完备的城市功能区域

具体而言，传统产业区主要强调土地、财政、劳动力等生产要素投入带来的经济增长，而城市创新区则强调在要素增长率之外由技术进步带来的经济增长，其评价导向也从强调GDP增长转变为关注全要素生产率的增长^[8]。就产业类型而言，传统产业区主要是劳动力或资源密集型产业，城市创新区则主要是知识和技术密集型产业。目标定位的差异也使得城市创新区和传统产业区在体制机制和政策导向方面具有一定的区别。体制机制方面，传统产业区最为核心的部门通常是规划和招商引资部门，城市创新区则会加设科技创新与知识产权等部门。政策导向方面，传统产业区发展主要聚焦在为园区提供土地、基础设施、低成本的劳动力供给等方面，创新驱动下的城市创新区则更加注重对于促进创新发生的配套条件建设方面，包括提供资本积累、高技术人才、法律服务、金融服务、科技创新等，以及创新人才的公共服务和基础设施^[9]。从国家级新区发展的逻辑也可以看出这一转变，20世纪90年代初期设立深圳特区、浦东新区的政策取向主要是发展外向型经济，而21世纪初设立的滨海新区、两江新区等则聚焦于推动自主创新、促进经济转型等目标^[10]。

(二)城市创新区的发展逻辑

学界关于新区、功能区建设中政府行为的研究，对于理解创新空间塑造中政府的角色具有重要的启发作用。改革开放以来，为适应经济全球化的机遇与挑战，解决经济社会发展面临的各种问题，中国设立了不同类型的功能区，对城市空间进行重塑以实现特定的改革目标^[11]。城市创新区作为功能区的一种特殊类型，以促进区域创新转型为主要发展目标，通过特殊政策安排与制度设计来促进创新空间的生产，其形成与功能区或新区的逻辑类似。已有关于城市功能区空间变迁的研究可以归纳为两种逻辑：自上而下的国家空间选择逻辑和自下而上的互动式扩权逻辑。

自上而下的国家空间选择逻辑的相关研究来源于博任纳(Brenner)。在他看来，国家并非消亡而是以一种新的方式(城市政策)进行空间转型，资本主义国家的空间选择

正在从行政统一、权力集中、尺度单一、均等化向行政差异、权力下放、多层次尺度转变。博任纳用“竞争型国家”来概括后凯恩斯主义时期国家发展特征,认为其旨在创造、重组或加强国家人口、环境、社会制度和经济主体的竞争优势战略^[12]。国家级新区的设立与运作是国家尺度的空间战略选择,通过运用制度建构、规划调整、财政安排等尺度工具实现国家的空间战略选择^[13]。有学者将城市新区形成的逻辑进一步细化为地域空间、使命功能、行政关系、行政手段等维度的重构^[14]。

从学者们对于新国家空间的研究中,可以看到国家干预空间重构的方式仍旧发挥着重要的作用;国家在关键要素管制、区域协调等国家战略上仍然占据垄断地位,呈现出“国家再中心化”特征。但同时也需要认识到,地方在中微观权力互动方面也具有较大的制度创新空间,特殊政策区的“地方自主申报—中央择优批复”成为央地共赢的博弈策略^[15]。有学者基于江苏昆山长时段的观察发现,昆山成功的秘诀来自借助“上下互动式”扩权不断向上寻求创新政策,并嵌至政商互动的过程中实现持续性扩权,进而促进经济持续性增长^[16]。特别对于城市创新而言,创新要素具有“以足投票”的特征,创新企业也具有“游牧”的性质,国家的创新战略布局对创新具有一定的促进作用,但真正使其嵌入地方发展可能还要依赖于地方政府的创新支持与战略执行。

已有学者对于城市功能区形成逻辑的研究具有较强的启发性,但仍有需进一步挖掘之处。首先,对于地方政府而言,在向上争取的过程中并非以尺度层级跃迁(如升级为省级或国家级功能区)作为终结,其关键是获取与尺度层级相对应的政策权限、体制机制的设置,这就涉及每一项具体政策事项的争取。这一过程中,不同层级政府职能、权限、体制被打破、重构,并以更为灵活的方式在地方空间被组织。而这种灵活的空间治理形式及其背后的政府运作过程还需要充分深入的解释。其次,空间升级过程蕴含了广泛的科层互动过程,简单的中央与地方二元互动难以揭示这一过程的复杂性,地方如省级、地市级、县区级等不同行动主体角色及其互动过程需要被更为充分地识别和挖掘。尺度重构为理解城市创新区的发展提供了视角,尺度具有“结构—过程”多重属性,可以阐释城市空间权力、制度、社会关系等的状况与变迁过程。多层次尺度互动超越了简单的央地互动的二元逻辑,对于揭示不同层级尺度如何互动、博弈进而共同发挥作用促进区域的发展具有一定的助益。本研究在引入尺度重构理论的基础上,关注尺度的柔性部分及其变迁过程,以期进一步归纳中国情景下创新空间生产的行政逻辑并进一步发展尺度重构理论。

(三) 尺度重构及其理论推进

通过对尺度的相关研究进行综述,将尺度的特征归纳为四个方面。一是尺度的度量性。尺度最初在地理学中被视为“比例尺”,用于衡量地图所表现的区域大小、内容和精度^[17]。在被引入社会科学后,尺度被用来衡量某一空间区域及其政治经济形态以及社会关系^[18],呈现物质空间、组织空间和表达空间的大小、层级、范围等结构关系^[19]。二是尺度的多层次性。尺度具有不同的垂直层次结构,通常可以被划分为全球、国家、区域、地方等多个尺度层次^[20]。在中国,尺度的多层次性还体现在地方尺度

的多层次性,地方尺度包含着省级、地市级、县区级等亚尺度^[21]。三是尺度的关系性。尺度是一系列权力关系的集合^[22],尺度也常被用于分析政治经济中水平或垂直方向权力关系的互动,网络可能才是尺度最恰当的隐喻^[23]。四是尺度的过程性。尺度重构是不同尺度之间权力关系相互作用的产物。Smith将地理空间的尺度化及相关尺度转化的过程概念化为尺度政治,包括尺度化(scaling)与尺度重构(rescaling)^[24]。对过程性的注重不仅仅关注到尺度变迁的形式,更强调尺度变迁的政治过程^[12],即尺度网络中的主体如何进行互动以实现尺度的重构。对尺度重构过程的关注得到越来越多学者的重视。

区域治理是一个具有尺度依赖性和制度建构性的演化系统,尺度重构为全球化时代的城市与区域治理提供了独特的政治经济学视角和理论分析工具。尺度重构理论强调尺度等级、空间规模等对于区域发展的重要意义^[25]。尺度重构理论对于揭示转型中国“中央—地方”权力关系变迁、空间等级与规模变化具有较强的解释力^[26]。首先,尺度重构理论虽源自对西方国家应对全球化变革的考察,但中国等发展中国家的空间发展也经历了类似的过程。其次,尺度所具备的层次性特征与中国区域治理的行政层级具有一定的对应关系。最后,尺度重构所呈现的运作过程与中国场景中区域性公共政策制定的逻辑具有一定的衔接性,均体现为不同尺度层级对社会权威性资源进行再次分配的过程。但中国的治理情景与西方国家存在着显著差异,因此在运用尺度重构理论分析中国问题时,需要充分考察中国行政体制的多层级性和适应性等特征及其可能带来的影响,对尺度重构理论进行必要的修正和发展。在此基础上,本研究进一步关注尺度跃迁的不完全性、尺度重构中的亚尺度角色以及尺度重构的政府运作过程,从结构和过程两个方面揭示中国功能区空间治理的行政逻辑。

三、理论构建

本研究运用尺度重构理论,在关注尺度多层级特征的基础上,引入过程的视角,探讨不同尺度层级如何通过广泛的科层互动实现尺度结构的变迁,以此总结城市创新区柔性尺度重构的规律。

(一)概念界定:柔性尺度重构

相较于刚性的行政区划调整,柔性尺度重构是一种在不改变原有空间正式制度结构的基础上以政府再尺度化战略来实现空间治理的策略,具有更强的灵活性和适应性,被广泛运用于中国治理实践^[27]。在中国的治理场景中,涌现了大量非正式的“准政府”机构,如管委会、区域协调委员会等,这些组织与法定的、正式政府组织一道构成多样化的组织体系和复杂化的治理关系。有学者提出刚性尺度重构的概念,意指从根本上改变政府正式的行政架构、权力配置来实现区域发展意图的尺度调整,如撤县设区、省直管县等。柔性尺度重构则以非正式的组织架构进行管理,不涉及权力结构的剧烈变动或重组,是一种更易取得各方认可的尺度调整方式^[28],如新区、产业区等以管委会的组织结构来落实空间发展战略,或以跨区域联席会等形式促进跨区域协作等。

表 2 柔性尺度重构与刚性尺度重构比较

比较维度	空间调整形式	
	区域空间调适	行政区划调整
理论视角	柔性尺度重构	刚性尺度重构
空间层级	不断跃迁	基本保持稳定
组织架构	管委会形式、法定机构	传统政府机构
组织层级	高配	通常与政区级别一致
职责权限	多层级政府职责权限叠加	本级政府职责权限
变迁过程	具有较大的协商空间	具有一定的协商空间

柔性尺度重构中的“柔性”是相较于“刚性”而言的,以区域空间调适为代表的柔性尺度重构和以行政区划调整为代表的刚性尺度重构的差异如表 2 所示。在中国,中央政府、省级政府、地市级政府、县区级政府等是法定的正式行政层级,政府层级的再尺度化主要以行政区划调整的形式呈现。法定的正式行政层级在部门的设置、行政的层级、行政职能设置方面具有一定的刚性。对于城市创新区的空间生产而言,其尺度重构的程度与传统行政区划调整有所不同,并不强调设立正式机构、配备完整的行政职能、成为正式的行政层级,而是一种柔性的尺度重构,即城市创新区具备的仅是部分行政职能、非正式的行政层级与行政机构,同时寻求有利于地方发展的更高尺度的行政权限。尺度重构过程柔性则表现在上下级就重构事项协商过程具有较大的协商议价的空间,整个过程充满不确定性与机动性。

(二) 分析框架: 城市创新区柔性尺度重构

城市创新区的柔性尺度重构体现在尺度结构和尺度过程两个层面,“柔性结构”与“柔性过程”相辅相成。尺度结构强调静态层面城市空间的等级、权力结构、社会网络等以更为灵活的方式被组织。尺度重构过程则从动态的角度描述城市创新区尺度变迁的过程,即上下级就尺度重构事项以沟通协调和讨价还价的方式制定区域性政策的过程。尺度结构揭示城市空间变迁的状态,尺度过程则更强调行动者利用尺度工具与不同尺度行动者之间的互动博弈以实现尺度变迁的过程。城市创新区的尺度重构过程涉及不同层级尺度互动、博弈,国家、地方的诸多亚尺度层级(省级、地市级、县区级)等不同尺度均发挥了一定作用。本研究从尺度结构与过程出发,搭建城市创新区柔性尺度重构分析框架,对城市创新区的空间变迁规律及其过程进行了归纳,如图 1 所示。

尺度结构包含着空间性、层级性、关系性。尺度的空间性一般用空间规划与空间范围布局来衡量。城市创新区是地方政府促进区域发展转型与国家创新战略布局在空间上的权力映射,呈现出多尺度战略目标叠加的特征。尺度的层级性体现在空间行政层级、行政体制设置、行政职责权限等方面。城市创新区在发展过程中往往被赋予更高层级的政策权限与体制配置,自下而上设立的国家级创新功能区会经历行政层级的提升,如升级为国家级园区等。行政体制可能呈现出多种类型如政区合一、管委会型等,行政职能与权限方面则承接了来自更高层级政府的权限下放。尺度的关系性可以进一步操作化为纵向与横向的互动关系,纵向层面主要包含着领导小组、议事协调

机制等任务型组织,横向互动则主要是与其所在行政区政府的互动。

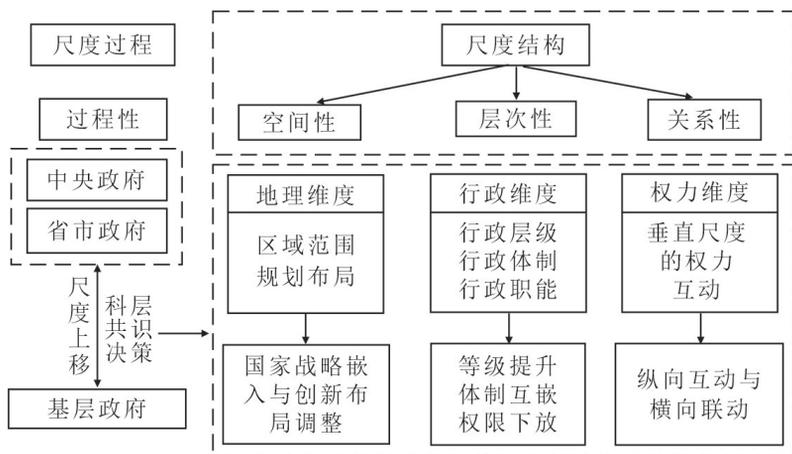


图1 结构与过程:城市创新区柔性尺度重构分析框架

正是由于尺度结构所呈现的非正式性和灵活性,柔性尺度重构的过程也具有更大的协商、调整空间,不同层级政府需要就重构事项达成共识以最终推动尺度结构的调整。相较于行政区划调整需将相应的体制设置、职责权限遵从法定的要求完整地赋予新成立的行政区,城市创新区尺度重构过程充满了机动性和不确定性,即使升级为省级、国家级,具体的体制、职能设置和权限下放也是逐项研究、综合权衡的。尺度重构事项范围的广泛性与尺度重构过程的灵活性使得地方政府需要持续与上层政府保持互动。基层政府通过尺度上移使得地方发展事项得以进入更高层级政府的决策议程,既可以通过传统的政策创新形式向上层政府“要权”,也可利用上层政府主动下放权限的机会打开地方政府向上“扩权”的通道。在上层政府设定决策议程后,不同层级政府通过共识决策的方式就政策方案进行商议以促进决策共识的达成。这一过程涉及多个层级政府、部门之间的互动协调,并产生了多种类型的议事协调机制,通过跨科层议事协调机制实现高层权威嵌入,更好地促进纵向与横向尺度的互动。地方政府还会借助多种途径(如部门拜会)争取上层政府的政策支持,并广泛寻求与上层政府的互动以把握政策发展动向,与时俱进地不断向上寻求更多有利于发展的政策。

为了进一步阐释城市创新区柔性尺度重构的行政逻辑,本研究以A国家级创新功能区为案例,对其自设立至升级为国家级功能区的过程进行追踪。资料收集方法主要包括参与式观察法、访谈法以及二手资料收集等。A区在从最初的市级园区升级到国家级园区的发展过程中不断被赋予市级、省级、国家级等不同等级的政策权限。不同层级政府对该区的发展给予了大量的政策倾斜,并设置了跨层级的议事协调机制来促进更高层级政府力量的嵌入,体现了不同尺度的重构、渗透过程,为观察城市创新区发展过程中政府角色及其柔性尺度重构提供了窗口。

四、A 国家级创新功能区升级过程中的柔性尺度重构

城市创新区等功能区往往承担着特定的经济社会发展功能,在发展过程中不同层级政府会根据发展需要赋予其不同层级的政策权限,设置相应的议事协调机制等。这

一过程通过广泛的科层互动实现: 基层政府通过尺度上移的方式提出发展诉求, 上级政府给予回应, 最终不同层级政府就尺度重构相关事项达成政策共识, 推动尺度结构的变迁。A 区的发展大致可以划分为初创、升级和制度化三个阶段。A 区是所属省回应国家创新战略, 打造区域创新引擎、实施区域创新转型的产物^①。该项目的成立是省级政府推动并落户到 A 区的, 在成立之初, 所属市对 A 区进行直接权威嵌入, 更给予了超越其行政级别的行政权限, 为 A 区发展不断注入制度动力, 也为其后来升级为国家级园区奠定了基础。随后, 在多方努力下, A 区升级为国家级园区, 中央政府为其设立了国家级的部委联席会议机制, 省级政府也为其设立了省部级联席会议机制, 使其得以打破科层限制直接与高层政府互动, 为其获得更多的高层级政府的支持开辟了通道。制度化阶段则以 A 区升级版规划(下称《总体规划》)获国务院批复为主要标志, 之后省级政府制定专项条例(下称《省条例》)和升级版规划实施方案(下称《省实施方案》)进一步促进省级政策权限下放。A 区发展过程中的尺度变迁可从尺度重构过程和尺度结构重塑两方面进行分析。

(一) 尺度重构过程: 科层互动协商与共识决策

城市新区的治理是多层级政府共同参与的过程, 是地方主观能动性与“国家再中心化”共同作用的产物。尺度重构的过程本质上是参与政府权力分配的不同尺度主体就社会资源进行战略性互动与重新分配的过程^[29]。在城市功能区尺度重构的过程中, 重构事项的达成往往以政策文本的形式固定下来。地方发展事项进入更高层级政府的决策议程后, 不同层级政府将就相关政策事项进行协商以达成决策共识, 这一过程包含了广泛的科层互动协商与博弈。基层政府为了获取更多的权限往往具有机会主义倾向, 将其政策诉求悉数向上层政府提出。在放权过程中, 上层政府会综合权衡城市功能区的发展职能定位及其发展阶段进行赋权, 政策权限与支持政策都经历了漫长、多次的商讨才最终得以确定, 从而城市创新区尺度重构的过程呈现出渐进式跃迁特征。

城市创新区柔性尺度重构的政府运作过程表现为区域性政策制定过程, 该过程可以抽象为三个环节: 议程设置、政策选项形成和科层共识决策。议程设置主要由更高层级政府主导, 基层政府会就地方发展情况提出诉求, 议题能否真正进入政策议程取决于高层政府的回应与重视。基层政府会通过尺度上推的方式获取更高层级领导的注意力, 借此使得政策事项进入更高层政府的决策议程。在 A 区发展过程中有两个重要节点促使其发展的重要事项进入高层政府的决策视野。在项目落地之初, 市级政府在体制机制建设与政策支持等方面发挥着重要作用, 市级政府制定了《市条例》等政策文本赋予 A 区大量市级管理权限。在升级为国家级功能区之后, 省级和中央政府通过制定政策赋予其诸多特殊政策, 中央政府批复了《总体规划》, 此后省级政府制定了《省条例》《省实施方案》^②。政策议程的设置往往由更高层级政府的主要领导掌握, A 区争取上层政府领导注意力的方式除了常规的公文报送、跨层级的议事协调会议等,

① 田野调查资料: 国家、省、市、区各级政府制定的有关 A 区的政策文本(经匿名化处理)。

② 同上。

还有领导视察调研、部门拜会等。

在高层政府确定政策议程与决策目标之后,其下各个层级政府需要就决策方案达成一致,这一过程包含政策选项形成与决策共识达成两个环节。基层政府会通过尺度下推的方式将更多尺度主体纳入政策过程中,与专家智囊团、企业公民等目标群体结成政策网络,对政策诉求进行梳理并形成政策文本,为上层政府决策提供决策选项。政策形成过程包括向相似区域政策学习、政府内部不同部门政策诉求梳理、专家智囊团政策建议、企业等目标团体提出建议等^[30]。在政策选项形成之后就进入跨科层逐级多轮磋商环节,不同层级政府的相关部门对基层政府提供的政策选项进行衡量,并进行多轮意见交换与磋商,最终达成决策共识。决策共识达成过程可以抽象为两轮议价阶段。第一轮议价阶段,基层政府会提出多重政策诉求,而后牵头部门进行整体协调。在经过第一轮正式的意见征求后,基层政府的部分权限诉求获得上层政府支持,上层政府和基层政府诉求矛盾或冲突等不一致的地方也得以呈现。上层政府基于风险防控、资源限制等因素的考量对基层诉求进行回应。第二轮议价阶段,上下层政府主要针对存在分歧的政策进行进一步沟通协商,而是否需要进一步沟通往往取决于基层政府对该权限事项的重视程度,即基层政府对于十分重视的政策会选择进一步向上沟通。打破上下层政府意见不一致的僵局,一般需要领导的重视并参与协调。基层往往通过合法性塑造和行政效益阐释的方式对政策合理合法性进行重申;上层政府则会通过试点式话语建构、模糊化表述、增加限制条件或缩小适用范围来减少创新幅度以降低可能存在的风险。上下层政府在不断妥协折中的过程中达成政策共识,促进区域性政策的制定与出台;这些政策最终对区域尺度重构的内容进行规定,带来区域尺度结构的变迁^①。

(二) 尺度结构重塑: 尺度跃迁与多尺度共治

A区在发展过程中经历了广泛的尺度跃迁。经过十余年的发展,A区的空间范围得以扩展,区域空间规划得以升级,行政级别得以提升(从地方园区升级为国家级),行政体制与职能也不断被注入更高层级政府的力量,呈现尺度跃迁和多尺度共治特征。

1. 空间范围与规划布局: 尺度空间维度的重构

尺度的空间性强调城市空间物理特征的方面,即作为度量单位的尺度的最初含义。空间层面的重构主要聚焦于空间范围与规划布局等方面的变迁。从尺度的地理维度看,A区在发展过程中经历了两次区域范围与空间规划的调整,这一过程也是国家战略在地化的过程^[31]。在A区发展的初始阶段,国家发改委批复了A区发展起步区,对A区规划面积与规划情况进行了确定。在获得土地批复之后,市政府制定的概念性规划将响应国家产业转型升级建设、创新型国家与战略性新兴产业发展等作为建设战略目标。经过十余年的发展,在地方省市、管委会多层级政府的共同努力下,A区成功升级为国家级创新功能区,升级版的《总体规划》也获国务院批复。《总体规

① 田野调查资料:国家、省、市、区各级政府制定的有关A区的政策文本(经匿名化处理)

划》对 A 区进行了扩容, 并规定其战略目标与国家创新战略相衔接。从两次 A 区区域范围与空间战略调整可以看出, 不同于传统论述的行政分权与发包制中不同层级政府所承担的角色相对固化^[32], 城市创新区以不同尺度的战略叠加共同促进区域的发展^[33], 国家战略直接作用于城市区域的发展, 呈现出高层尺度下移与渗透的特征。

2. 行政层级与职权: 尺度行政维度的重构

尺度的层次性对应的是特定区域范围的行政层级以及与之相对应的行政体制与行政职能。对于 A 区而言, 在其发展过程中, 行政层次、行政体制、行政职能均进行了多轮重构, 最终呈现出多层次尺度交织的治理情景。A 区行政层级的跃迁包含了升级为市级和国家级两个阶段, 最初项目落地 A 区所在开发区主要由开发区全权负责; 但在项目落地过程中要协调的事项超越区级政府的职责权限因而升级为市级项目, 并被赋予市级政府行政管理权限; 之后升级为国家级功能区, 进一步被赋予省级和国家级行政管理权限。在管理体制方面, 最初 A 区管委会与辖区开发区管委会合署办公, 为市政府派出机构。合署后的管委会在辖区开发区、A 区范围内依法行使市人民政府相应的行政管理权^①。在升级为国家级功能区之前, A 区管委会行政架构进行了一次大的调整, 增加了科技创新、企业服务等园区发展核心部门。就 A 区所具备的市级管理权限而言, 市政府制定了《市 A 区条例》《关于加快推进 A 区开发建设的决定》等文件, 下放了包括财政权、土地治理权、行政审批权、园区产业支撑政策(人才、金融)权限等多种政策权限或试点权限。早期阶段, A 区也承接了省级政府权限的下放, 包括人力资源和社会保障厅、国土资源厅等部门下放和委托的权限。升级为国家级项目后, A 区在国家层面设置了相应的议事协调机制, 其升级版的《总体规划》获得国务院的批复, 省级政府对其进行的大量行政权下放及政策优惠, 使其所具备的行政权限更为完整且位阶更高。省级政府发布的《省条例》和《省实施方案》, 给予 A 区行政权限四十余项, 其中包括财政权、土地政策、行政审批权、产业支撑政策(科技、人才、金融)等关键性的政策, 为 A 区的发展奠定了制度与政策基础^②。

3. 纵向互动与横向联动: 尺度关系维度的重构

权力维度的重构主要体现在水平和垂直两个向度权力的互动与整合, 关系视角有助于观察城市创新区所形成的多层次、多主体权力动态交叠的状态。纵向互动机制则更为多元, 既包含着常设性的跨层级政府议事协调机制, 也包括临时性的多种类型、规格的领导小组^[34]。以规范性文件形式固定下来的跨层级会议机制是促进城市创新区与高层级政府互动的关键机制。A 区在发展过程中经历了数次横向与纵向互动关系调整。在最初阶段, A 区作为地方政企合作项目关系较为单一, 横向联动方面主要是以开发区权威嵌入为主, 包括设置与开发建设相关的联席会议^③。省级层面议事协调机制是其自成立便设立的纵向沟通机制。这一机制为促进省级层面注意力资源注入

① 田野调查资料: 与 A 区组织部门相关人员访谈记录。

② 田野调查资料: 国家、省、市、区各级政府制定的有关 A 区的政策文本(经匿名化处理)。

③ 田野调查资料: A 区发展大事记。

促进其产业发展乃至升级为国家级功能区均发挥了重要作用。A区在升级为国家级项目之后具备了包括国家级、部委级和省部级三个层面的三级会议机制。跨科层议事协调机制的成立使其得以打破政府科层“惯例”,具有与更高层级政府直接互动的机会,吸引了更多来自上级政府的注意力,促进其在项目引进、政策创新等方面获得更高层级政府的支持。跨层级议事协调机制作为衔接基层政府与上级政府的工具,使得基层政府的运转绩效得以呈现,对于激励基层政府积极作为具有重要作用^①。

水平尺度的权力关系互动主要以跨部门和跨区域的互动为主。对于A区而言,其水平尺度的互动主要以其所处开发区和行政区的权威嵌入为主。由于A区管委会不具备完整的行政职能,在关键事项落实上需要依赖开发区和行政区各部门的协助^②。A区管委会主任与开发区管委会主任为同一人,统管区域内各项事务。这一制度安排具有较大的灵活性,A区最初作为一个地方自发创设的园区,很难具备完整的行政体制,而依赖于开发区、行政区原有的行政机构,可以迅速调动组织资源完成园区的开发、升级等各项任务。但这也存在一定的弊病,园区自身管委会行政部门的设立与区职能部门存在职能重叠的部分,因而会造成权责难以界定、相互推诿的情况。随着A区的不断发展升级,园区建设、招商引资、政策创新等工作更加繁复,对于理顺体制机制的诉求更加急迫。A区在发展过程中,纵向与横向权力关系不断调整,充分体现了尺度关系的灵活性。

五、结论与讨论:对柔性尺度重构的再思考

本研究提出了柔性尺度重构这一概念来归纳城市创新区发展的行政逻辑,对城市创新区的政府行为进行总结,并基于田野调查深度剖析了A区自设立以来发展过程中尺度结构的变迁情况及变迁过程,揭示了尺度何以重构的政府运作机制。本研究对于柔性尺度重构及其政府过程、行为机制的阐释有助于进一步推动尺度重构理论的本土化发展。

城市创新区这一类型的城市功能区柔性尺度重构过程,反映出中国城市区域空间治理的类似行政现象;城市区域的其他功能区也呈现出类似的治理特征,因而本研究具有较强的理论外推性。城市功能区治理本质上是在特定地理空间探索以更为灵活的组织形式、治理制度及特殊政策实现更高的治理效能,即通过柔性尺度重构的方式获得更多政策支持并产生政策效应。这种空间治理模式与传统行政区的治理具有较大区别,呈现出柔性尺度重构与刚性尺度重构这两种空间治理策略的差异。归纳来看,就区域行政层级来说,传统行政区调整一般不会有较大尺度的跃迁,但功能区则可以实现从市级到省级、国家级等多个层级的跃迁。中国大规模存在的撤县设区是实现区域资源整合、提升区域整体竞争力的重要手段^[35],但区域本身的级别不会在短时间内经历大幅度的变化。行政架构方面,功能区主要采取管委会^[36]、法定机构^[37]或管

① 田野调查资料:A区议事协调机制材料。

② 田野调查资料:A区行政体制及其变革资料整理。

委会与行政区合署办公等形式^[38]。不同于传统行政区划职能部门设置的稳定性, 功能区政府部门设置的灵活度较高。在行政组织层级方面, 传统行政区划往往与区域层级保持一致, 但功能区政府组织存在高配现象。这种高配不仅体现在组织层级本身的高配(如雄安新区为省政府派出机构), 也体现在组织领导的高配(如横琴合作区管委会主任由广东省省长和澳门特别行政区行政长官联合担任)。与行政层级相对应的是政府的行政职能和行政管理权限, 传统行政区划规定下的政府管理权限主要为本层级所享有的权限; 功能区政府却可以享有更多更高层级政府的管理权限, 且在创新试点探索方面也具有更为宽松的制度空间。此外, 柔性尺度重构过程的灵活性还体现在上下级之间具有较大的协商议价的空间, 这也是由功能区政府组织架构、管理职能与权限灵活度高带来的。功能区可以通过传统的政策创新形式向上层政府“要权”, 也可利用上层政府主动下放权限的机会向上“扩权”。地方政府会广泛寻求与上层政府的互动以把握政策发展动向, 与时俱进地不断向上寻求更多有利于功能区发展的政策, 使得功能区的尺度重构过程呈现出渐进式跃迁的特征。

本研究的理论贡献主要体现在两个方面。其一, 本研究的结论有助于揭示柔性尺度重构这种区别于传统行政区划调整的治理现象。尺度并非铁板一块, 不同层级尺度之间也并非泾渭分明, 尺度跃迁存在不完全跃迁的情况。不同尺度层级之间的关系涉及行政体制结构、权力关系、政策权限、空间规划等方面的分权, 城市区域空间承载着不同层级、不同程度的分权与治理, 其复杂性远超尺度传统隐喻所指的“俄罗斯套娃”^[39]。有些区域虽然被划定或升级为国家级功能区, 但其行政体制配置、职责权限划分等依据其职能定位会进行灵活的调整, 广泛存在着以非正式的体制、制度等更为灵活的方式实现更高层级尺度如国家、省级力量的嵌入。越来越多的研究也呼吁关注以行政体制和权限调整等更为灵活的柔性再尺度方式促进空间变迁。对于中央、省、市等不同层级权限把控与下放情况的具体分析, 可以进一步明晰不同创新尺度之间的权力关系及政府的放权逻辑, 并进一步理解中国体制的灵活性与适应性。其二, 对尺度的多层次及其亚尺度角色之间结构互构、互动过程的复杂性进行了诠释。与西方国家所强调的地方与国家尺度互动过程中广泛的社会团体与政府的互动不同, 中国的尺度重构过程主要体现为多层级政府之间的互动。空间的尺度结构会在不同尺度之间的权力调整中得以重构, 城市或城市区域的地位可以在城市空间重组过程中降级或升级。尺度重构的过程也关注到不同层级的亚尺度之间的互动协调与博弈, 其中不仅仅涉及地方尺度的联合与国家尺度的互动以影响国家层面空间战略选择, 也包含着地方尺度中如市、区尺度与省级尺度之间的互动以影响省级尺度的权限下放带来地方亚尺度的重构。未来可以进一步关注柔性尺度重构过程中不同层级政府的共识决策过程及其行为策略、功能区多层级政府政策工具及其效应评估等方面的研究。

参考文献:

[1] 赵崢, 王炳文. 全球创新空间发展: 多尺度探索与中国路径[J]. 中国发展观察, 2019

(22):39-42.

- [2] 张京祥,何鹤鸣.超越增长:应对创新型经济的空间规划创新[J].城市规划,2019,43(8):18-25.
- [3] 郑震.空间:一个社会学的概念[J].社会学研究,2010,25(5):167-191.
- [4] 王锐.理解空间政治学:一个初步的分析框架[J].甘肃行政学院学报,2020(4):104-113.
- [5] 邹冠男,邓小月,张博,等.尺度政治视角下的国家级新区尺度跃迁和政策流动——以湖南湘江新区为例[J].城市发展研究,2023,30(2):103-109.
- [6] 陈家祥.城市新区创新空间规划研究[M].北京:清华大学出版社,2019:9-15.
- [7] 张京祥.国家—区域治理的尺度重构:基于“国家战略区域规划”视角的剖析[J].城市发展研究,2013,20(5):45-50.
- [8] 程郁,陈雪.创新驱动的经济增长——高新区全要素生产率增长的分解[J].中国软科学,2013,275(11):26-39.
- [9] 房静坤,曹春.“创新城区”背景下的传统产业园区转型模式探索[J].城市规划学刊,2019,254(S1):47-56.
- [10] 晁恒,马学广,李贵才.尺度重构视角下国家战略区域的空间生产策略——基于国家级新区的探讨[J].经济地理,2015,35(5):1-8.
- [11] 王兴平,韩静.国家级新区内“多区叠合”现象及其效应分析[J].城市发展研究,2022,29(6):43-52.
- [12] 尼尔·博任纳.新国家空间:城市治理与国家形态的尺度重构[M].王晓阳,译.南京:江苏凤凰教育出版社,2020:107-139.
- [13] 于棋.国家空间的理论演变及国家级新区的建构实践——基于新国家空间理论思考[D].济南:山东大学硕士学位论文,2018:23-28.
- [14] 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.
- [15] 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[J].南京社会科学,2017(11):9-16.
- [16] 叶志鹏.上下互动式扩权:内生型经济发展中的地方政府行为逻辑——对昆山经济发展的长时段考察[J].公共管理学报,2022,19(3):84-95.
- [17] 马学广,李鲁奇.国外人文地理学尺度政治理论研究进展[J].人文地理,2016,31(2):6-12.
- [18] 王丰龙,刘云刚.尺度概念的演化与尺度的本质:基于二次抽象的尺度认识论[J].人文地理,2015,30(1):9-15.
- [19] 王丰龙,刘云刚.尺度政治理论框架[J].地理科学进展,2017,36(12):1500-1509.
- [20] SMITH N. Uneven development: nature, capital, and the production of space[M]. Georgia: University of Georgia press, 2010: 57-79.
- [21] 吴缚龙,马润潮,张京祥.转型与重构:中国城市发展多维透视[M].南京:东南大学出版社,2007:22-34.
- [22] COX K R. Spaces of engagement, spaces of dependence and the politics of scale, or: looking for local politics[J]. Political geography, 1998, 17(1): 1-23.
- [23] JONES K T. Scale as epistemology[J]. Political geography, 1998, 17(1): 25-28.

- [24] SMITH N. Remaking scale: competition and cooperation in prenational and postnational Europe//ESKELINEN H, SNICKARS F. Competitive European peripheries [M]. Berlin: Springer, 1995: 59-74.
- [25] SHEN J. Scale, state and the city: urban transformation in post-reform China[J]. Habitat international, 2007, 31(3-4): 303-316.
- [26] 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 [M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2019: 345-385.
- [27] 储程, 李广斌. 尺度重组视角下的城郊型乡村空间重构——以常州市窑港村为例 [J]. 现代城市研究, 2018(8): 52-58.
- [28] 张京祥, 陈浩, 胡嘉佩. 中国城市空间开发中的柔性尺度调整——南京河西新城区的实证研究 [J]. 城市规划, 2014, 38(1): 43-49.
- [29] SMITH N. Geography, difference, and the politics of scale [M]. London: Palgrave Macmillan UK, 1992: 57-79.
- [30] 谢少华. 政策本质初探 [J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2003(5): 92-97.
- [31] XU J, YE H A. Decoding urban land governance: state reconstruction in contemporary Chinese cities [J]. Urban studies, 2009, 46(3): 559-581.
- [32] 周黎安. 行政发包制 [J]. 社会, 2014, 34(6): 1-38.
- [33] XU J. Governing city-regions in China: theoretical issues and perspectives for regional strategic planning [J]. Town planning review, 2008, 79(2-3): 157-187.
- [34] 张铮, 李政华. “领导小组”机制的发展理路与经验——基于历史制度主义的分析 [J]. 中国行政管理, 2019(12): 103-108.
- [35] 王贤彬, 聂海峰. 行政区划调整与经济增长 [J]. 管理世界, 2010, 199(4): 42-53.
- [36] 赵晓冬, 王伟伟, 吕爱国. 国家级经济技术开发区管理体制类型研究 [J]. 中国行政管理, 2013, 342(12): 56-59.
- [37] 叶必丰. 论我国的法定机构 [J]. 中外法学, 2022, 34(3): 626-642.
- [38] 黎少华, 艾永梅. 广东法定机构改革试点调查 [J]. 中国经济报告, 2014, 53(3): 28-32.
- [39] 朱旭峰, 吴冠生. 中国特色的央地关系: 演变与特点 [J]. 治理研究, 2018, 34(2): 50-57.

【责任编辑: 于尚艳; 责任校对: 于尚艳】