

国家级新区的治理尺度建构及其经济效应评价

晁恒^{1,2}, 李贵才^{1,2}

(1. 北京大学(深圳)未来城市实验室, 深圳 518055;

2. 北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院, 深圳 518055)

摘要: 国家级新区作为中国战略空间的核心内容, 其设立与发展过程中的治理尺度建构至关重要。论文从尺度重构视角建立了分析框架, 以此来考察国家级新区治理尺度建构的实践, 并采用回归模型实证检验了不同治理类型的经济效应。研究认为, 国家级新区治理尺度建构是各级行政主体通过刚性或柔性的手段在新区的定位、区划和权力配置等方面进行变革的作用过程。在具体实践中, 不同国家级新区所建构的治理尺度在地域空间组织、行政主体构成和权力分配等方面具有显著差异, 形成了多样化的治理类型。其中, “市辖区+合署办公”和“市辖区+管委会”等治理类型具有较高的经济效应, 有助于解决权力边界模糊和治理主体多元等问题, 而“市辖县+管委会”和“跨地市+管委会”等治理类型则表现出较低的经济效应。对于跨地级市或包含市辖县的国家级新区, 需要适时推进“撤县设区”来简化治理主体或通过上级政府的“强势权力介入”来统一地域发展逻辑。

关键词: 国家级新区; 尺度; 尺度重构; 治理; 经济效应

DOI: 10.11821/dlyj020190058

1 引言

随着全球化生产组织方式的深刻变革^[1], 围绕着全球资本的无疆界流动所建构的“机会岛屿”, 逐渐成为全球资本地域化过程中的重要地域组织^[2]。由此, 西方发达国家和诸多发展中国家普遍进行了尺度重构, 以建构“经济特区、科学园区、产业园区”等新的空间尺度来促进特定“城市-区域”的发展。改革开放以来, 中国同样经历了深远的国家尺度重构, 先后设置了多种类型的“国家战略空间”^[3,4]。其中, 国家级新区作为国家战略空间的核心内容, 近年来更是呈现出繁荣发展的局面。从浦东新区、滨海新区和两江新区的设立历程来看, 国家每10年才推出一个国家级新区。而十八大以后, 国家级新区的批复密度竟高达每年3~5个, 此外还有大量正在积极谋划而未被批复的新区。

国家级新区的密集设立引发了学者们的研究热潮^[5-9], 而其实施过程中的治理尺度建构更是成为学界和政界关注的焦点^[10-13]。国家级新区作为高级别的国家战略空间, 不同于一般开发区(或城市新区), 其具有更为显著的国家尺度重构特征^[3]。国家级新区通过尺度重构所建构的治理结构, 投射了不同尺度政府权力和社会力量的重组与博弈过程, 影

收稿日期: 2019-01-18; 修订日期: 2019-04-18

基金项目: 国家自然科学基金项目(41801145); 国家自然科学基金项目(41842038); 广东省基础与应用基础研究基金项目(2019A1515011661)

作者简介: 晁恒(1987-), 男, 山东菏泽人, 博士, 副研究员, 主要从事制度空间、城乡治理与区域发展研究。

E-mail: chaoheng@pkusz.edu.cn

通讯作者: 李贵才(1958-), 男, 天津人, 教授, 博士生导师, 主要从事土地利用与城乡规划、城市政治地理学研究。

E-mail: ligc@pkusz.edu.cn

响着国家级新区的健康发展及其经济效应。然而,当前对国家级新区管理或治理的探讨^[5,10],大多数研究仍沿用一般城市新区管治的分析范式^[14,15],缺乏从尺度重构的视角对国家级新区治理实践进行理论总结以及量化的效应评价。虽然有学者从新国家空间视角对国家级新区的空间生产和治理重构进行了具体分析,指出国家级新区治理存在主体多元化和发展逻辑不统一等问题^[12],但其研究结论仍是基于定性分析,缺乏量化分析的支撑。同时,尺度重构作为当前政治经济学视角下国家和“城市-区域”的空间生产、治理研究的热点理论之一^[16],已被广泛应用于跨界区域^[17]、城市群^[18-20]等区域尺度的治理研究中,而微观层面的研究仍相对缺乏。

基于此,本文主要探讨两个方面的问题:一是如何从尺度重构的理论视角建构分析框架,并用之揭示国家级新区真实存在的治理尺度建构;二是如何设定回归模型,并利用2009—2017年国家级新区所涉及城市的区(县)面板数据,实证检验国家级新区的治理类型如何影响其经济效应?本文期望能够扩展尺度重构在微观层面的分析框架,并为国家级新区的治理结构优化和治理能力提升提供支持。

2 尺度重构与分析框架

2.1 空间、尺度与尺度重构

新马克思主义学派将政治经济学的相关理论引入城市空间研究^[21],认为全球化时代的生产方式使得资本和权力成为城市空间演化的主要动力^[22]。从这一视角出发,空间研究呈现出了强烈的“社会转向”,并产生了后现代空间观和空间生产等理论^[23]。“尺度”概念的提出正是根植于此背景,并逐渐成为表征空间规模、秩序、层次及社会关系的度量。从尺度概念出发,尺度重构则是指权力和控制力在不同尺度之间的变动^[24],不仅表征新尺度的建构和旧尺度的消解,还蕴含着治理的社会动态过程。因而,尺度重构通常用在全球化过程中的地域重组语境中,不仅反映特定地域组织的建构意图,还被视为一种有助于资本积累的空间生产策略^[25]。作为一种分析理念,尺度重构旨在通过对新尺度的建构与考察,来深化对尺度所涉及的空间、权力、制度、关系等要素的分析与认知。

Brenner基于“国家-城市”的分析框架,将尺度重构划分为城市尺度重构和国家尺度重构,而国家尺度重构会促进超国家区域、次国家区域和新兴产业区的兴起^[26]。Shen认为尺度重构反映了中央政府对地方发展进行主动调节的权力干预,包括权力上移和权力下移^[27]。Horak认为尺度重构已转变为服务特定目标的策略,而地方偶然性的制度和政治因素发挥了重要作用^[28]。从已有研究来看,尺度重构主要聚焦于两方面的研究内容:一是探究全球化的生产组织方式对国家、区域和城市等不同尺度地域组织所产生的影响及作用机理;二是考察不同地域组织为应对全球化挑战而所采取的尺度重构策略,涉及尺度类型、权力配置、尺度角色、尺度政治等内容。近年来,越来越多的学者开始推广尺度重构理论在非西方语境中的应用^[29]。对于中国而言,行政实体从高度集中的计划体制过渡到竞争激烈的地方领域,同样经历了以权力下放和放松管制为特征的国家尺度重构,区域维度的项目实施中也普遍存在权力分散化和多尺度特征^[19]。但所不同的是,中国的“城市-区域”治理仍然具有中央政府“自上而下”和“统制型”特征,重大权力仍可以重组领土单元或改变城市规模,并引致内部管理的碎片化^[30]。

综上所述,尺度重构涉及空间、主体、权力、关系等要素,对分析特定地域组织的“生产”及其治理尺度的建构提供了重要视角。对于国家级新区的治理研究而言,可以提供两点启示:一是中国的国家权力在“城市-区域”发展结构变化中仍具有重要作用;二

是中央政府的权力尺度重构过程既象征着国家权力的下放和放松管制，也象征着国家权力在特定地域的重新集中与恢复，形成了多层次的治理结构。

2.2 国家级新区治理尺度建构逻辑

国家级新区作为由中央政府批准设立的特殊政策区，其设立与发展本身就是一个尺度重构过程，涉及到定位调整、区划重构、管理主体建构及各级行政主体（中央政府、省级政府、市级政府及其所辖区/县级政府）之间权力关系的调整。基于尺度重构视角，国家级新区治理尺度建构是各级行政主体通过刚性或柔性的手段在新区的职能定位、空间区划、行政主体、权力配置等方面进行变革的作用过程（图1）。由此，国家级新区形成了一个新的跨界联合地域组织，并叠加了多个不同尺度、跨行政区边界的现有地域组织。同时，国家级新区所建构的这种治理尺度具有不确定性和动态变化性。

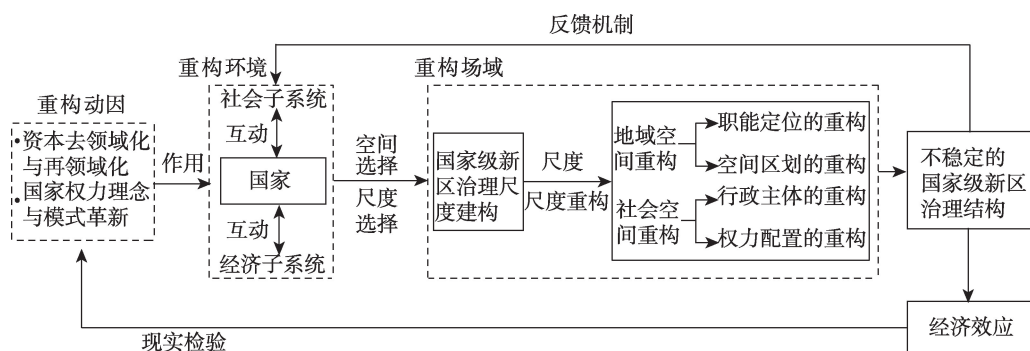


图1 国家级新区治理尺度建构的逻辑

Fig. 1 Logic of governance rescaling in national-level new areas

全球化背景下的资本去领域化与再领域化，以及国家权力理念与模式的革新，正是国家级新区设立与发展的宏观动因。因而，中央政府给予的制度供给、政策支持和权限许可等，赋予了国家级新区治理尺度建构的“合法性”，目的是提升国家新区的治理能力，以使其更好地附着流动化的全球资本。然而，在中国现行体制下，每个行政单元都有维护自身发展利益的地域逻辑，即对各自辖区发展的需求及具体策略选择^[1]。因而，国家级新区治理尺度建构能否实现地域发展逻辑的统一，即减少新治理主体与既有治理主体的冲突与矛盾，将决定着其治理效率的高低。而低效率的治理可能使国家级新区的开发建设和招商引资无法形成合力，进而难以实现促进经济增长和引领区域协调发展的目标。因而，需要对国家级新区建构的治理尺度开展基于经济效应的评价，进而对尺度重构的过程与策略进行反馈。

3 国家级新区治理尺度建构实践

3.1 职能定位的重构

国家级新区作为国家空间战略的重要组成部分，目的是提升国家竞争力和落实国家重大发展改革战略。而职能定位则代表着中央政府对于新区发展目标的重要期许，彰显着政策、资金、发展权等社会资源在不同空间尺度的再分配，也意味着中央政府将重要性的职能嵌入了地方发展。当前，国家级新区被赋予了“引领创新、先行改革、增长经济、扩大开放、统筹城乡”等重要使命，标志着中央政府将权力下移到了地方尺度。地

方政府通常将国家级新区的职能定位整合到城市规划中，以在城市内部形成空间增长极。国家级新区的城市规划揭示了地方政府的发展策略，即通过战略化的国家项目来服务于地方经济增长的目标。因而，国家级新区的设立和批复也表征着地方城市功能已上升为国家尺度。

从具体实践来看，国家级新区的职能定位还表现出明显的时空异质性。一方面，中央政府在不同时段所批复的国家级新区，其被赋予的职能定位具有明显差异。例如，1990年代设立的浦东新区更多地是基于资本全球化和全球贸易体系建立的考量，职能定位强调扩大开放和引进资本。而随着国内外发展环境的变化，近年来所成立的国家级新区的职能定位更加多元化，在强调创新、改革和开放等战略任务的同时，也更为注重区域协调发展、城乡融合发展、生态绿色发展等提升发展质量的职能。另一方面，立足于不同的地域位置和发展现实，国家级新区的职能定位也有着较为明显的差异。例如：地处西北的兰州新区的职能定位就包括“向西开放的重要战略平台”；而位于粤港澳大湾区的南沙新区，“粤港澳全面合作的综合试验区”则是其重要职能之一。可见，国家级新区职能定位的重构及其差异性，为区域发展提供了一套灵活的战略载体。

3.2 空间区划的重构

围绕职能定位的权力尺度上移和下移并非“漂浮”或“虚无”，而必须附着在具体的地理空间中。因而，空间区划的重构不仅是国家级新区设立的基础，还是打破既有区域并实现以“多尺度、多主体、套叠化”为特征的社会空间建构的首要环节。根据区划重构所涉及既有行政区划类型与数量的不同，国家级新区可分为“市地型”、“市县型”和“市区型”（图2）。“市地型”是指国家级新区的空间范围已经超出了单一地级市的行政边界，至少跨越了两个地级市，由不同地级市的市辖区、市辖县（或县级市）共同组成。“市县型”是指国家级新区处于同一个直辖市或地级市的行政区之内，但其空间范围至少涵盖一个市辖区或县级市。“市区型”是指国家级新区处于同一个直辖市或地级市的行政区之内，并且其空间范围全部由市辖区构成。近年来，伴随着国家级新区数量的不断增多，打破地级市之间行政边界的“市地型”国家级新区也逐步成为常态。

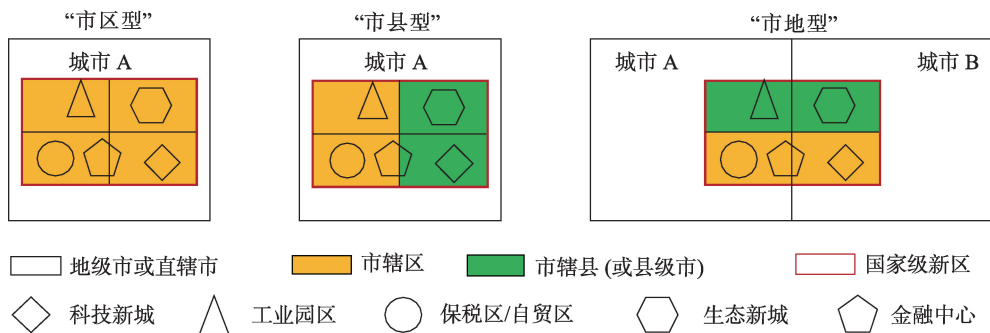


图2 国家级新区空间区划重构模式

Fig. 2 Reconstruction patterns of spatial zoning in national-level new areas

从内部空间区划来看，不同于早期开发区的工业发展和吸引外商投资，当前国家级新区已包含多样化的经济功能。为承载这些经济功能，国家级新区内部被区划为多种类型的功能区和政策区。例如，为了支撑中央政府赋予的职能定位，两江新区内部区划出了保税港区、工业园区、生态新城、金融商务区和自由贸易试验区等。其中，两路寸滩保税港区涵盖了保税仓储、物流、商品展示与贸易等功能；两江工业园区致力于发展先

进制造业和装备制造业；江北嘴CBD定位为长江上游的金融中心等。值得注意的是，国家级新区内部空间区划在其发展历程中也不断进行调整。一方面，随着国家级新区经济实力的增强，不断吸纳、整合周边区域，形成了以经济要素集聚为动因的内部空间重构。另一方面，中央政府的政策调整也在主导着国家级新区的内部空间重构。

3.3 行政主体的重构

国家级新区在地域空间重构的同时，也实现了辖域内行政主体关系的重构，并在发展过程中不断调整。在2010年1月至2016年12月的研究时段内，根据行政主体的类型与构成方式不同，国家级新区建构的行政体制可分为“属地政府”模式和“管委会”模式（表1）。“属地政府”模式是国家级新区功能区域与行政区域的权力边界完全重合，即单一行政主体同时管辖国家级新区的经济事务和社会事务。从实际操作来看，这种模式可以分为“新区政府”和“合署办公”两种类型。前者是指随着国家级新区的不断发展，经国务院批准成立国家级新区的区级政府，来行使新区范围内的经济建设、社会管理和公共服务等事项，2000年后的浦东新区和2009年后的滨海新区都属于此种情况。后者是指在国家级新区规划范围与所在行政区范围重合的情况下，市级政府派出的管委会与既有行政区政府合署办公，实行“一套人马、两块牌子”，同时保留原行政区名称和国家级新区名称。

表1 国家级新区行政主体重构模式的比较

Tab. 1 Comparison of reconstruction patterns of administrative subject in national-level new areas

模式	类型	空间区划 重构模式	行政主体关系 复杂程度	经济职能与社会 职能是否统一	预期管 治效率	特点	示例
属地政府 模式	“新区政 府”型	市区型	⊙	是	高	法律主体明确，机构健全；管理幅度大，成本高	浦东新区 滨海新区
	“合署办 公”型	市区型 或市县型	⊙⊙	是	较高	兼具行政区体制优势和行政效能；管委会的统筹与协调较弱	舟山群岛新区 南沙新区 西海岸新区 金普新区
管委会 模式	“管委会 I”型	市区型	⊙⊙⊙	否	较高	机构设置灵活，开发建设效率高；不具有行政主体资格，社会事务管理不足	两江新区 江北新区 哈尔滨新区 长春新区
	“管委会 II”型	市县型	⊙⊙⊙	否	中等	机构设置灵活；难以协调县级行政主体	兰州新区 湘江新区 福州新区 滇中新区
	“管委会 III”型	市地型	⊙⊙⊙⊙	否	较低	上级政府积极干预，机构设置灵活；难以统筹地方合作，甚至存在竞争关系	西咸新区 贵安新区 天府新区 赣江新区

注：⊙代表复杂程度，⊙越多，复杂程度越高；行政主体重构类型划分时间段为2010年1月—2016年12月。

“管委会”模式是指在维持国家级新区所涉及区/县的既有行政主体不变的情况下，由地级市（或直辖市）政府成立管委会作为派出机构，代表地方政府行使国家级新区的规划建设、土地开发、招商引资等经济性事务的管理权，而辖区内的社会性事务仍主要由原有行政主体负责。由于国家级新区空间区划重构的多样性，“管委会”模式在具体实践中可以分为“管委会I”、“管委会II”和“管委会III”三种类型。其中，“管委会I”

类型多适用于国家级新区空间范围全部由市辖区构成的情况，而“管委会Ⅱ”类型多适用于国家级新区空间范围涉及市辖县的情况。“管委会Ⅲ”类型是指在省级行政主体的协调和监督下（省级政府派出管委会），国家级新区所跨地级市行政主体开展协商与合作，共同行使国家级新区的经济职能与社会职能。

值得注意的是，地级市、市辖区和市辖县（或县级市）作为独自发展的行政单元，其在发展意愿和发展能力上具有差别性。其中，地级市和市辖县（或县级市）相比于市辖区，有着更为独立的财税系统，表现出更强的发展意愿和能力。这就意味着国家级新区行政主体重构类型的不同，其行政主体之间关系的复杂程度也不尽相同（表1）。在实际发展中，表现为国家级新区及其不同功能组团的经济发展事项，仍需经由不同地级市或市辖县的行政、财税体系来实施。

3.4 权力配置的重构

国家级新区作为由国务院直接批复和管理的国家战略空间，通过尺度上移获得了更高的权限和更多的资源。无论是属地政府模式还是管委会模式，直接管辖国家级新区的行政主体，都获得了中央政府和省级政府的权力下放（图3）。但上级政府下放的权限主要聚焦于开发建设和经济管理等方面，社会事务等方面的权限大多保留原有配置。例如：两江新区成立后，重庆市政府通过成立管委会和主要领导高配等方式来协调各市辖区和功能区等行政主体，并赋予管委会在经济管理、规划建设、土地利用等方面的副省级权限。

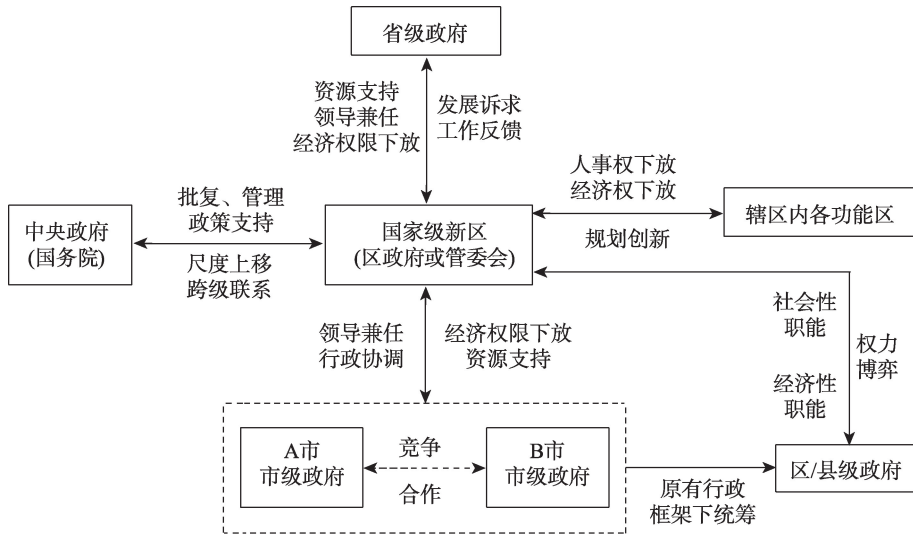


图3 国家级新区权力配置关系示意

Fig. 3 Schematic diagram of power allocation relationship in national-level new areas

另一方面，国家级新区依托灵活的机构设置，也向其内部各功能区下放人事权、审批权等权限，并通过简化审批流程、创新行政手段，来充分释放各功能区的经济活力（图3）。具体来看，主要表现在规制手段弱化和规划手段创新等方面。规制手段的弱化是国家级新区管辖主体为有效激发市场活力，普遍缩小了其规制手段的管辖范围，弱化了政府对经济发展的管制与钳制。规划手段的创新是指国家级新区通过职能部门的整合以及“新型规划”的发明，使其成为权力配置的主要手段。

然而，市辖区和市辖县（或县级市）作为一级完整的地域单元，有着独自发展的能

力,更有着维护自身发展利益的意愿和逻辑。虽然国家级新区的直接管辖主体获得了国家和省、市的权力下放,但也不可避免的面临着其他区/县的权力博弈(图3)。特别是县级行政单元有着更强的意愿和能力,在“扩权强县”、“省直管县”等背景下,要达成“市-县”之间或“国家级新区-县”之间的发展共识并非易事。因而,国家级新区的权力配置能在多大程度上避免其与其他区/县的权利博弈,需要基于现实发展实践的检验。而对于国家级新区所涉及空间之外的区/县,其与国家级新区之间存在不对等的竞争关系,但并不涉及权力博弈。

4 治理尺度对国家级新区经济效应的影响检验

从国家级新区治理尺度建构实践来看,不同新区所建构的治理尺度在地域空间组织、行政主体结构 and 权力分配等方面具有显著差异,形成了多样化的治理类型。正如前文所述,虽然国家级新区治理尺度建构的权力来源于国家尺度下移,但每个行政单元都有维护自身发展利益的地域逻辑。因而,这些治理类型是否在即有地方治理层级中实现了定位明确、关系明晰和职能分明,则需要进一步的检验。这关乎着国家级新区在政策制定、规划编制、开发建设和招商引资等方面的科学性、统一性和执行性,进而影响其经济增长目标的实现。为此,本文建构了回归模型,以精准刻画不同治理类型对国家级新区经济效应的影响。

4.1 模型与数据

根据国家级新区治理尺度建构的过程与特征,考虑到浦东新区、滨海新区和雄安新区的特殊性^①,本文选择2010—2016年成立的16个国家级新区为实证对象。这16个国家级新区涉及20个城市,共包括215个区(县),其中每个城市至少有1个区(县)被国家级新区所涵盖。为实证检验不同治理类型对国家级新区经济效应的影响,本文参考区位导向性政策与本地经济增长关系的实证模型^[32]设定回归模型(1),具体设定如下:

$$Growth_{it} = \alpha_0 + \beta X_{it} + \bar{a}NLNA_{it} + \bar{a}G_{it} + \bar{e}_t + \zeta_i + e_{it} \quad (1)$$

式中: $Growth_{it}$ 为被解释变量;下标 i 和 t 分别代表第 i 个区(县)和第 t 年; \bar{e}_t 代表时间固定效应; ζ_i 代表各区(县)的个体固定效应; X_{it} 是外源性因素; $NLNA_{it}$ 为国家级新区虚拟变量; G_{it} 是其他控制变量; β 、 α_0 、 \bar{a} 、 \bar{a} 分别代表未知系数向量; e_{it} 是正态分布误差。在上述模型中,系数 \bar{a} 的估计值是考察重点,它度量了国家级新区对本地经济增长的净影响。

从已有研究^[33,34]来看,地区GDP的增长率和实际GDP的对数值常被用来表征地方经济增长。此外,对于国家级新区而言,其设立目的是为了提升地方在承接全球资本地域化时的竞争力,因而FDI可在一定程度上表征国家级新区的经济效应。同时,为了提升数据稳定性及降低异方差性,取区(县)GDP和FDI的对数值作为因变量,记作 $\ln gdp$ 和 $\ln fdi$ 。 $NLNA$ 为核心解释变量,如果区(县) i 在时间 t 属于国家级新区的空间范围,则赋值为1,否则赋值为0。控制变量 G ,综合考虑已有文献成果和区(县)实际发展情况来确定,共包括7个方面的控制变量:①既有发展水平(或经济规模)影响着本地经济增长,用上一年度GDP的对数值来表示,记作 $\ln gdp_{lgt}$;②劳动力作为重要的生产要素,

^①浦东新区和滨海新区设立时间较早,并且均已成立了属地人民政府来行使行政、经济和社会管理职能;雄安新区作为习近平总书记直接确定的“千年大计”,其设立的背景和意义均与众不同,并且其设立时间不久,治理尺度建构进程刚刚开始。

会对本地经济发展产生作用,用城镇就业人员年末数的对数值来表示,记作 $\ln popu$;③租金水平和基础设施情况是企业投资考量的因素,进而影响经济增长,用建成区每平方公里常住人口数来表征这两项因素,记作 $density$;④经济发展往往推动产业结构的演进,而产业发展也会对本地经济增长产生影响,用第二产业增加值占GDP比重和第三产业增加值占GDP比重来表示,分别记作 $secind$ 和 $thdind$;⑤税率的高低影响着企业的成本和收益,进而影响着企业投资和本地经济发展,用一般预算收入占GDP比重来表示,记作 $taxrate$;⑥政府在中国经济发展中扮演着重要角色,政府支出反映了地方政府对发展的公共财政投入,影响着本地经济增长,用人均一般预算支出的对数值来表示,记作 $\ln expe$;⑦投资是推动本地经济增长的驱动力,用固定资产投资的对数值来表示,记作 $\ln inve$ 。

根据这16个国家级新区治理尺度建构实践,结合空间区划重构和行政主体重构的特征,将其治理类型分为“市辖区+合署办公”、“市辖区+管委会”、“市辖县+管委会”、“跨地市+管委会”等四种类型(表2)。舟山群岛新区是“市辖县+管委会”治理类型中的一个特例,虽然其行政主体重构是属地政府模式中的“合署办公”型,但其空间范围涉及市辖县,考虑县级行政单元有着较强的独自发展能力和意愿,将其治理类型归为“市辖县+管委会”。在研究时段内,这16个国家级新区的治理类型保持稳定,并没有出现治理类型的调整或演变。据此,以城市为基本单元对样本进行分类,实证检验不同样本的国家级新区对本地经济增长的贡献度(系数 α)并比较其差异性。这215个区(县)2009—2017年的社会经济数据来源于各城市历年统计年鉴,以及各区(县)历年国民经济和社会发展统计公报。

表2 国家级新区治理类型及研究样本

Tab. 2 Governance types of national-level new areas and study sample

治理类型	国家级新区成立时间(年-月)	涉及城市	涉及区/县数量
“市辖区+合署办公”	南沙新区(2012-9)、西海岸新区(2014-6)、金普新区(2014-6)	广州、青岛、大连	31
“市辖区+管委会”	两江新区(2010-5)、江北新区(2015-6)、哈尔滨新区(2015-12)、长春新区(2016-2)	重庆、南京、哈尔滨、长春	48
“市辖县+管委会”	舟山群岛新区(2011-6)、兰州新区(2012-8)、湘江新区(2015-4)、福州新区(2015-8)、滇中新区(2015-9)	舟山、兰州、长沙、昆明	47
“跨地市+管委会”	西咸新区(2014-1)、贵安新区(2014-1)、天府新区(2014-10)、赣江新区(2016-6)	西安、咸阳、贵阳、安顺、成都、眉山、南昌、九江	89

注:考虑重庆市域面积过大,仅将重庆主城九区纳入实证研究范围;治理类型划分时间段为2010年1月—2016年12月。

4.2 检验结果分析

对自变量的共线性和异质性检验表明,回归模型中不存在明显的共线性问题和异质性问题。具体来看,各自变量VIF值均低于10, R^2 为18%且 $P>0.1$ 。根据面板数据特征及异质性检验结果,本文采用固定效应模型进行分析,结果表明国家级新区的治理类型对其经济效应有着显著影响(表3和表4)。在控制了 $\ln gdplg$ 、 $\ln popu$ 、 $density$ 、 $secind$ 、 $thdind$ 、 $taxrate$ 、 $\ln expe$ 和 $\ln inve$ 等控制变量后,国家级新区变量对本地经济增长表现出显著的促进作用,但这种作用的大小也因国家级新区治理类型的不同而表现出明显的差异性。从对GDP增长的贡献度来看(表3):“市辖区+合署办公”治理类型的国家级新区

表3 不同治理类型国家级新区与城市GDP增长检验结果

Tab. 3 Estimation results of national-level new areas and GDP growth in different governance patterns

变量	市辖区+合署办公		市辖区+管委会		市辖县+管委会		跨地市+管委会	
	系数	T值	系数	T值	系数	T值	系数	T值
<i>NLNA</i>	0.175***	5.52	0.157***	4.16	0.083**	2.82	0.067***	4.33
<i>taxrate</i>	-0.009***	-4.07	-0.012**	-3.12	-0.021***	-6.86	-0.016**	-3.04
<i>lnpopu</i>	0.281***	6.05	0.312***	3.77	0.233***	3.45	0.191***	4.40
<i>density</i>	0.087e-04	2.32	4.812e-04**	3.01	0.112e-04	0.46	0.076e-04	1.37
<i>lngdplg</i>	0.340***	9.91	0.414***	18.16	0.621***	20.87	0.532***	19.82
<i>lnexpe</i>	0.192***	8.73	0.183***	7.03	0.142***	6.28	0.108***	7.22
<i>lninve</i>	0.176***	4.84	0.105***	4.12	0.045**	3.22	0.147***	11.12
<i>secind</i>	-7.830e-04	-0.30	-0.003	-1.07	-0.002	-2.03	-0.005*	2.64
<i>thdind</i>	3.260e-04	2.48	0.002	1.26	0.008***	7.38	5.253e-04	0.27
<i>_cons</i>	-0.439	-1.79	-0.959	-2.16	0.071	0.21	-0.431**	-2.97
<i>R</i> ²	0.951		0.923		0.972		0.969	
<i>N</i>	279		432		423		801	

注：*、**、***分别表示显著性水平为10%、5%和1%。

表4 不同治理类型国家级新区与城市FDI增长检验结果

Tab. 4 Estimation results of national-level new areas and FDI growth in different governance patterns

变量	市辖区+合署办公		市辖区+管委会		市辖县+管委会		跨地市+管委会	
	系数	T值	系数	T值	系数	T值	系数	T值
<i>NLNA</i>	0.392***	3.41	0.416**	3.17	0.165**	2.12	0.153	1.28
<i>taxrate</i>	-0.047	-1.76	-0.008	-0.81	-0.105**	-2.34	-0.023	-1.10
<i>lnpopu</i>	0.135***	3.61	0.211***	3.58	0.408**	3.12	0.113*	2.79
<i>density</i>	-0.535e-04	-0.78	-0.106e-04	-0.63	-1.102e-04	-0.30	0.042e-04	0.07
<i>lngdplg</i>	0.256**	2.46	0.279***	3.52	0.129**	2.95	0.144*	2.49
<i>lnexpe</i>	0.152	0.47	0.059	0.48	0.174	0.51	0.505**	3.73
<i>lninve</i>	0.551***	6.24	0.349***	4.05	0.428***	3.56	0.359***	3.58
<i>secind</i>	0.822e-04	0.03	0.001	0.31	-0.037**	-2.37	0.002	0.12
<i>thdind</i>	0.003	0.02	-0.008	-0.74	-0.023	-1.34	-0.018	-0.85
<i>_cons</i>	-6.971**	-2.63	-4.035**	-2.03	-5.372	-1.09	-1.478*	-1.61
<i>R</i> ²	0.642		0.713		0.652		0.586	
<i>N</i>	279		432		423		801	

注：*、**、***分别表示显著性水平为10%、5%和1%。

和“市辖区+管委会”治理类型的国家级新区对GDP增长表现出相对较高的贡献度，分别为17.5%（ $T=5.52$ ）和15.7%（ $T=4.16$ ）；而“市辖县+管委会”治理类型的国家级新区和“跨地市+管委会”治理类型的国家级新区对GDP增长则表现出相对较低的贡献度，分别为8.3%（ $T=2.82$ ）和6.7%（ $T=4.33$ ）。这表明在国家级新区治理结构中，地级市（或直辖市）行政主体的非唯一性或者县级行政主体的存在，降低了国家级新区的经济效应。从对外商直接投资（FDI）的影响来看（表4），检验结果表现出相似的结论。具有单一的市级（地级市或直辖市）行政主体，并且没有县级行政主体参与的治理结构，显

著提升了国家级新区对外商直接投资（FDI）增长的贡献度；而非单一的市级（地级市或直辖市）行政主体或者存在县级行政主体的治理结构，明显降低了国家级新区对外商直接投资（FDI）增长的贡献度，并且表现出较低的显著性。从具体数据来看，“市辖区+合署办公”和“市辖区+管委会”等治理类型的国家级新区对FDI增长的贡献度，分别高达39.2%（ $T=3.41$ ）和41.6%（ $T=3.17$ ）；而“市辖县+管委会”和“跨地市+管委会”等治理类型的国家级新区对FDI增长的贡献度，则分别降为16.5%（ $T=2.12$ ）和15.3%（ $T=1.28$ ）。

定量化检验的结果验证了前文的分析，国家级新区治理尺度建构存在新旧尺度冲突的风险，并且治理类型影响着国家级新区的经济效应。同时，本文的分析结果也验证了已有研究的分析^[12]，即现有行政区类型对国家级新区的治理尺度建构具有关键性的影响。国家级新区位于同一个直辖市或地级市的行政区域之内，并且全部由市辖区所构成，则其治理尺度建构往往形成“市辖区+合署办公”和“市辖区+管委会”等治理类型。这两种治理类型在国家级新区发展初期能够较好实现新尺度与旧尺度的融合，有利于国家级新区经济增长目标的实现。对于空间范围超出了单一地级市的行政边界或内部空间包含了市辖县的国家级新区，其治理尺度建构大多形成了“市辖县+管委会”和“跨地市+管委会”等治理类型。而这两种治理类型具有治理主体多元化和地域逻辑不统一的特征，很难实现新尺度与旧尺度的融合，影响了国家级新区经济效应的实现。究其原因，在中国现行行政体制下，地级市和市辖县（或县级市）相比于市辖区有着相对独立的财税系统，独自进行资本地域化的能力和愿望也更强。在实际发展中则表现为，国家级新区各功能组团在行政上隶属于不同的地级市或市辖县，各功能区的规划、建设和招商引资大多独自进行，甚至存在“恶性竞争”。

5 结论与讨论

尺度重构作为全球化过程中地域重组语境中的分析理念，对考察附着于地域空间之上的社会关系及治理结构的整合和重构提供了极具价值的视角。本文从尺度重构视角建构了分析框架，认为国家级新区治理尺度建构是各级行政主体通过刚性或柔性的手段在新区的职能定位、空间区划、行政主体、权力配置等方面进行变革的作用过程，具体表现为地域空间重构和社会空间重构。从具体实践来看，不同国家级新区所建构的治理尺度在地域空间组织、行政主体构成和权力分配等方面具有显著差异，形成了“属地政府”和“管委会”等两种治理模式。其中，“属地政府”模式又分为“新区政府”和“市辖区+合署办公”等两种类型，“管委会”模式分为“市辖区+管委会”、“市辖县+管委会”和“跨地市+管委会”等三种类型。基于回归模型的经济效应检验表明，在国家级新区治理尺度建构实践中，市级行政主体的非唯一性或县级行政主体的参与，降低了国家级新区对经济增长的贡献度。具体表现为，相对柔性的“市辖区+合署办公”和“市辖区+管委会”等治理类型，能够有效解决权力边界模糊和治理主体多元的问题，有利于提升国家级新区的经济效应，而“市辖县+管委会”和“跨地市+管委会”等治理类型则表现出较低的经济效应。

国家级新区的设立与发展本质上是新地域组织建构的过程，目的是提升其在承接全球资本地域化时的竞争力。国家级新区的治理尺度建构表现出“尺度上移”和“尺度下移”相结合的机制，一方面体现了国家权力的下放和放松管制，另一方面也象征着国家权力在特定地域的重新集中与恢复。由此，国家级新区成为了新的地域组织，并在微观

层面具有多尺度“嵌套”的特征。然而，每个行政单元都有维护自身发展利益的地域逻辑，表现为对各自辖区发展的需求及具体策略选择。因而，国家级新区所建构的治理尺度与其所在地区的既有尺度结构具有复杂关系，并存在空间治理破碎化的风险。从实证结果来看，建构一个市级行政主体唯一且不涉及县级行政主体的治理结构，应是提升国家级新区治理效率的关键策略。因而，对于跨地级市或包含市辖县（或县级市）的国家级新区，需要通过减少治理主体或统一地域逻辑来提升其治理能力。具体策略上，可以适时推进“撤县设区”来简化治理主体或通过上级政府的“强势权力介入”来统一地域发展逻辑。

综上所述，从尺度重构视角来理解和分析国家级新区治理尺度建构及其经济效应，丰富了尺度重构在微观层面的分析框架，也为提升国家级新区治理能力提供了支撑。当然，需要指出的是，除了本文所介绍的五种国家级新区治理类型，现实中的治理尺度建构过程和类型可能会更为复杂和多元。此外，国家级新区在发展过程中也极有可能在较短时间内出现治理类型的调整或演变。未来，随着国家级新区设立的密集化，其作为“政策高地”的特性将越来越淡化，而作为“改革高地”的特性将越来越凸显，其自身优势的建构也将越来越依赖于治理能力的提升。因此，今后应加强国家级新区个案的深入研究，通过多案例比较的手段及定性定量相结合的方法，来探究国家级新区治理尺度建构与演变的过程、机制和效应。

参考文献(References)

- [1] Castells M. The rise of the network society: Volume I. Cities, 1996, 48(2): 132-134.
- [2] 殷洁, 罗小龙. 尺度重组与地域重构: 城市与区域重构的政治经济学分析. 人文地理, 2013, 28(2): 67-73. [Yin Jie, Luo Xiaolong. Rescaling, deterritorialization and reterritorialization: The political economic analysis for city and regional restructuring. Human Geography, 2013, 28(2): 67-73.]
- [3] 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. 经济地理, 2015, 35(5): 1-8. [Chao Heng, Ma Xueguang, Li Guicai. Production strategy of space under the national strategy region in the perspective of scale rescaling: Based on the analysis of the state-level new areas. Economic Geography, 2015, 35(5): 1-8.]
- [4] Chen H, Zhang J, Li X, et al. Rescaling as a leading national transformation project: Decoding state rescaling in China's changing central state-led regional planning. China Review, 2014, 14(1): 97-124.
- [5] 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, 14(4): 16-26+63+153-154. [Wu Xiaolin. Fuzzy administration: An explanation for the administrative system of the state-level new area. Journal of Public Management, 2017, 14(4): 16-26+63+153-154.]
- [6] 吴昊天, 杨邦鑫. 从国家级新区战略看国家战略空间演进. 城市发展研究, 2015, 22(3): 1-10+38. [Wu Haotian, Yang Zhengxin. Study on the national strategic space evolution basing on the analysis of the national new area strategy. Urban Development Studies, 2015, 22(3): 1-10+38.]
- [7] 彭建, 魏海, 李贵才, 等. 基于城市群的国家级新区区位选择. 地理研究, 2015, 34(1): 3-14. [Peng Jian, Wei Hai, Li Guicai, et al. Research on location accessibility of national new areas based on urban agglomerations. Geographical Research, 2015, 34(1): 3-14.]
- [8] 晁恒, 李贵才, 王砾. 制度空间下国家级新区空间重构过程与机制: 以重庆两江新区为例. 城市发展研究, 2018, 25(6): 46-54+2. [Chao Heng, Li Guicai, Wang Li. The restructuring process and mechanism of national-level new areas under the institutional space: The evidence from Liangjiang new Area of Chongqing. Urban Development Studies, 2018, 25(6): 46-54+2.]
- [9] 孟广文, 金凤君, 李国平, 等. 雄安新区: 地理学面临的机遇与挑战. 地理研究, 2017, 36(6): 1003-1013. [Meng Guangwen, Jin Fengjun, Li Guoping, et al. Xiong'an New Area: Opportunities and challenges for geography. Geographical Research, 2017, 36(6): 1003-1013.]
- [10] 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. 改革, 2012, (3): 21-36. [Wang Jianing, Luo Chongpu. Management system of national new areas and domain status and strategic tropism. Reform, 2012, (3): 21-36.]
- [11] Li L. State rescaling and national new area development in China: The case of Chongqing Liangjiang. Habitat International, 2015, 50: 80-89.
- [12] 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, 33(3): 89-96. [Yin Jie, Luo Xiaolong,

- Xiao Fei. The space production and governance rescaling of state-level new areas. *Human Geography*, 2018, 33(3): 89-96.]
- [13] Lim F K. Researching state rescaling in China: Methodological reflections. *Area Development and Policy*, 2018, 3(2): 170-184.
- [14] 甄峰, 简博秀, 沈青, 等. 城市管治、区划调整与空间整合: 以常州市区为例. *地理研究*, 2007, 26(1): 157-167+216. [Zhen Feng, Jian Boxiu, Shen Qing, et al. Urban governance, the adjustment of administration and spatial integration: A case study of Changzhou. *Geographical Research*, 2007, 26(1): 157-167+216.]
- [15] 王慧. 开发区运作机制对城市管治体系的影响效应. *城市规划*, 2006, (5): 19-26. [Wang Hui. Operation of new special development zones and impact on China's urban governance. *City Planning Review*, 2006, (5): 19-26.]
- [16] 王博祎, 李郁. 深港边界地区的尺度重组研究: 以前海地区为例. *人文地理*, 2016, 31(3): 88-93. [Wang Boyi, Li Yun. Rescaling process in border regions within Hong Kong and Shenzhen: A case study of Qianhai area. *Human Geography*, 2016, 31(3): 88-93.]
- [17] Su X. Rescaling the Chinese state and regionalization in the Great Mekong Subregion. *Review of International Political Economy*, 2012, 19(3): 501-527.
- [18] Li Y, Wu F. The emergence of centrally initiated regional plan in China: A case study of Yangtze River Delta Regional Plan. *Habitat International*, 2013, 39: 137-147.
- [19] Li Z, Xu J, Yeh A. State rescaling and the making of city-regions in the Pearl River Delta, China. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2014, 32(1): 129-143.
- [20] Xu J, Yeh A. Re-building regulation and re-inventing governance in the Pearl River Delta, China. *Urban Policy & Research*, 2012, 30(4): 385-401.
- [21] 叶超. 马克思主义与城市问题结合研究的典范: 大卫·哈维的《资本的城市化》述评. *国际城市规划*, 2011, 26(4): 98-101. [Ye Chao. Review on "Urbanization of Capital" written by David Harvey. *Urban Planning International*, 2011, 26(4): 98-101.]
- [22] 殷洁, 罗小龙. 资本、权力与空间: “空间的生产”解析. *人文地理*, 2012, 27(2): 12-16+11. [Yin Jie, Luo Xiaolong. Capital, power and space: Decoding production of space. *Human Geography*, 2012, 27(2): 12-16+11.]
- [23] 殷洁, 张京祥, 罗小龙. 重申全球化时代的空间观: 后现代地理学的理论与实践. *人文地理*, 2010, 25(4): 12-17. [Yin Jie, Zhang Jingxiang, Luo Xiaolong. Reaffirmation of the view of space in the globalization era: Theories and practice of postmodern geographies. *Human Geography*, 2010, 25(4): 12-17.]
- [24] 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. *城市发展研究*, 2013, 20(5): 45-50. [Zhang Jingxiang. Scale rescaling of regional governance: Based on the analysis of the perspective of national strategic regional planning. *Urban Development Studies*, 2013, 20(5): 45-50.]
- [25] 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. *中国行政管理*, 2016, (8): 41-47. [Wang Dianli, Yu Qi, Wang Qingge. The administrative logic of the state-level new areas development in the perspective of scale rescaling. *Chinese Public Administration*, 2016, (8): 41-47.]
- [26] Brenner N. Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the european union. *Urban Studies*, 1999, 36(3): 431-451.
- [27] Shen J. Scale, state and the city: Urban transformation in post-reform China. *Habitat International*, 2007, 31(3): 303-316.
- [28] Horak M. State rescaling in practice: Urban governance reform in Toronto. *Urban Research & Practice*, 2013, 6(3): 311-328.
- [29] Park B G. State Rescaling in No-Western Contexts. *International Journal of Urban & Regional Research*, 2013, 37(4): 1115-1122.
- [30] Ye L. State-led metropolitan governance in China: Making integrated city regions. *Cities*, 2014, 41: 200-208.
- [31] 陶然, 陆曦, 苏福兵, 等. 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思. *经济研究*, 2009, 44(7): 21-33. [Tao Ran, Lu Xi, Su Fubing, et al. China's transition and development model under evolving regional competition patterns. *Economic Research Journal*, 2009, 44(7): 21-33.]
- [32] 晁恒, 满燕云, 王砾, 等. 国家级新区设立对城市经济增长的影响分析. *经济地理*, 2018, 38(6): 19-27. [Chao Heng, Man Yanyun Wang Li, et al. Impact analysis of effect of national-level new area to the urban economic growth in China. *Economic Geography*, 2018, 38(6): 19-27.]
- [33] 齐元静, 金凤君, 刘涛, 等. 国家节点战略的实施路径及其经济效应评价. *地理学报*, 2016, 71(12): 2103-2118. [Qi Yuanjing, Jin Fengjun, Liu Tao, et al. Implementation methods and economic impacts of national node strategies. *Acta Geographica Sinica*, 2016, 71(12): 2103-2118.]
- [34] 刘瑞明, 赵仁杰. 国家高新区推动了地区经济发展吗?——基于双重差分方法的验证. *管理世界*, 2015, (8): 30-38. [Liu Ruiming, Zhao Renjie. Does the national high-techzone promote regional economic development: Verification based on double difference method. *Management World*, 2015, (8): 30-38.]

Governance rescaling of national-level new areas and evaluation of their economic effects

CHAO Heng^{1,2}, LI Guicai^{1,2}

(1. Laboratory for Urban Future, Peking University Shenzhen Graduate School, Shenzhen 518055, Guangdong, China; 2. School of Urban Planning and Design, Peking University Shenzhen Graduate School, Shenzhen 518055, Guangdong, China)

Abstract: National-level new area is a large-scale comprehensive urban functional district designated by the central government based on the relevant administrative divisions and functional zones. The purpose is to carry out state developmental and reform activities. As the core content of Chinese strategic space, governance rescaling is the crucial thing in the process of establishment and development of national-level new areas. This paper builds an analytical framework from the perspective of scale rescaling to examine the practice of governance rescaling in national-level new areas. It adopts panel data of 215 counties of 16 national-level new areas involved between 2009 and 2017 and the regression model to test the economic effects of different types of governance. This paper concluded that governance rescaling of national-level new areas is the process of the function of all-level administrative subjects in the functional orientation, spatial zoning, administrative system and power allocation through rigid or flexible means. In practice, there are significant governance scale differences in regional spatial organization, administrative subject composition and power distribution among various national-level new areas, which form diversified governance types. Among them, the types of governance such as "Municipal District + Co-operative Work" and "Municipal District + Management Committee" have better economic effects, which can help to settle the problems of fuzzy power boundary and diversity of governance subjects. Whereas, the types of governance, such as "Municipal County + Management Committee" and "Cross-land City + Management Committee", show lower economic effects. The more complex the administrative relationship in the national-level new area spatial division and management is, the less they contribute to local economic growth. When a national-level new area spatial division crosses the border of prefecture-level cities or includes counties, management faces additional challenges. For national-level new areas which cross prefecture-level cities or contain municipal counties, it is necessary to promote the "removing counties and districts" in due course to simplify the main body of governance or to unify the logic of local development through the "strong power intervention" of superior governments. The Chinese case is theoretically significant because it suggests that the various trajectories and effects of state rescaling in different regions are contingent upon local social, economic, and political conditions.

Keywords: national-level new area; scale; scale rescaling; governance; economic effects