

内部参考  
妥为保管

# 土地观察

2015 第 10 期（总第 10 期）



浙江大学土地与国家发展研究院  
Land Academy for National Development Zhejiang University

2015 年 12 月 15 日

**【编者按】** 土地问题及其治理制度设计的背后，通常贯穿着政治、经济、法学及社会学等多学科逻辑的交织、变换和冲突。对土地问题的观察，离不开多学科综合的研究方法。《土地观察》第 10 期刊载 2 篇运用多学科综合的研究方法开展土地及相关问题研究的文章。浙江大学靳相木教授的《住宅建设用地自动续期的逻辑变换及方案形成》一文，发现申请续期是现行国有土地出让制度的法理逻辑的必然要求，《物权法》刻意将住宅建设用地自动续期与非住宅建设用地申请续期分别开，其背后的逻辑是引入住宅建设用地续期这个法律问题的政治解决方式，今后自动续期方案的设计也因此必须循入政治逻辑的轨道。陈科霖博士的《开发区治理中的“政企统合”模式研究》一文，考察了开发区治理中政府行政管理企业化、公共服务供给市场化以及地方政府运行公司化三种因素的共同作用形成的“政企统合”模式，揭示了开发区运行尤其是其土地开发的政治逻辑和经济逻辑的交织和有机统一关系。

靳相木：住宅建设用地自动续期的逻辑变换及方案形成，P2-P21。

陈科霖：开发区治理中的“政企统合”模式研究，P22-P58。

# 住宅建设用地自动续期的逻辑变换 及方案形成

靳相木

(浙江大学 杭州 310029)

**【导言】**本文以“法理逻辑—政治逻辑—新法理逻辑”变换为线索，探索住宅建设用地使用权自动续期的理论及方案，认为申请续期是现行土地出让制度的法理逻辑的必然要求，《物权法》刻意将住宅建设用地自动续期与非住宅建设用地申请续期分别开，其背后的逻辑是引入住宅建设用地续期这个法律问题的政治解决方式，今后自动续期方案的设计也因此须循入政治逻辑的轨道。自动续期作为《物权法》赋予住宅建设用地使用权人的法定权利，其要旨是不以谈判、合意和缴纳对价作为续期要件。住宅建设用地期间届满后，除公共利益原因外，使用权人可以自行持相关证件到权责机关，办理新一个期间的建设用地使用权登记。但自动续期生效后，住宅建设用地使用权人应当依法缴纳年金。为降低制度实施成本，应让年金以房地产保有税附加的方式，以一定比例“钉”住房地产保有税，搭上未来房地产税征收体系的便车。随着在国有土地之上赋权于民的新、旧法理逻辑的更替，将以润物无声的方式，实现对现行土地使用权出让制度框架的重大变革与修正。

## 一、问题的提出

《物权法》149条规定：“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。”追溯《物权法》制定过程，住宅建设用地续期是否收费等问题在当时就存在诸多争议，《物权法》草案第1次审议稿对此未予

明确，到 2 审稿、3 审稿则规定续期应当支付土地出让金，4 审稿、5 审稿则提出“建设用地使用权人应当支付土地使用费，续期的期限、土地使用费支付的标准和方法由国务院规定”，并且从 4 审稿开始区分住宅用地和非住宅用地，规定住宅建设用地可以自动续期，但到 6 审稿则又删除了续期应当支付土地出让金或土地使用费的规定<sup>[1]</sup>。总体看，《物权法》从明确规定续期需要缴费，到取消关于收费的规定，不难发现立法者的犹豫及最后采取的模糊、回避策略。从《物权法》颁布至今，住宅建设用地使用权期间届满续期问题继续得到学界的广泛关注和讨论，目前已基本形成无偿无期限续期、有偿有期限续期和待条件成熟再作决定等三种主张。

坚持无偿无期限续期的论者，如孙宪忠、房绍坤认为，自动续期之“自动”即为不必办手续，也不必缴纳费用，即可续期<sup>[2-3]</sup>；崔建远也认为自动续期应不再收取土地出让金<sup>[4]</sup>；朱广新对申请续期和自动续期进行了比较，认为自动续期应当具有自动、无偿、无期限的优势<sup>[5]</sup>；张千帆提出，无偿续期本来是一种简单而明确的制度安排，一旦采取有偿续期，续期费用、期限等细节的确定会带来诸多不可准确预料的情况，政府必须拿出正当理由说服人民<sup>[6]</sup>。全国人大代表宗庆后建议，为了让百姓拥有真正的恒产，提升人民福利，应以无偿自动续期为原则<sup>[7]</sup>。

坚持有偿有期限续期的论者，如宋炳华认为续期的费用标准应借鉴国家公有住房和经济适用住房上市补交土地出让金的作法，续期期限应同于上一期限<sup>[8]</sup>；高圣平等坚持，在他人土地之上获得收益，

应当支付对价，否则无权再使用他人土地，而费用制定标准应根据房屋的结构和耐用的年限等统一确定<sup>[9]</sup>；牛立夫主张在有偿有期限续期原则的基础上，从传统的统一收取土地出让金变革为有条件的有偿续期，如以土地使用税代替土地出让金，按住宅建筑总面积超额累进计算<sup>[10]</sup>。

坚持待条件成熟再作决定的论者，大都认为住宅建设用地续期是否须支付土地使用费等问题，目前以不作规定为宜，条件成熟时可以根据实际情况再做慎重研究。如王利明认为，该问题关系到广大群众切身利益，需要审慎对待，现在住宅建设用地使用权到期的情况还很少，问题还不突出，有必要做进一步深入研究后，再作出合理的规定<sup>[11]</sup>。这一类的意见在《物权法》立法过程中得到了体现<sup>[1]</sup>。

以上不同主张的分歧，根源在于方法论的差异。坚持无偿无期限续期的论者，很大程度上遵循的是政治逻辑，即将住宅建设用地自动续期这个法律问题转换为一个政治议题来对待，倾向于跳脱现行土地出让制度的法理逻辑，突出住房的社会性与保障性，强调民意的反映和表达。坚持有偿有期限续期的论者，则大都在法学的框架内，从现行土地出让制度的法理逻辑角度，对续期方案进行设计和论证。坚持待条件成熟再作决定的论者，其论述隐含的也是政治逻辑，认为目前在政治上没有迫切性或尚不具备条件对续期方案作出决定。

笔者认为，住宅建设用地使用权自动续期制度建设中的政治逻辑和法理逻辑，二者不能偏废。自动续期首先是个法律问题，但此法律问题的解决必须通过政治机制获取民意上的依据，即住宅建设用地使

用权续期问题的解决，虽然最终要表现为一个法律方案，但这个法律方案的形成，在很大程度上不是法学家、法官、立法者等利用法学原理，遵循现行土地出让制度的法理逻辑就能够创造出来的，而必须要借助民意的反映、表达和实现等政治机制，按照少数服从多数的民主原理来追求和达成。本文拟在这个认识下，对住宅建设用地使用权自动续期问题作一探索。

## 二、双轨制续期及其分野

《物权法》是一部保障和保护人民财产权的集大成之作，代表了当今中国社会对于财产权的最高认识水平。以 2007 年《物权法》为分界点，国有建设用地使用权续期制度由单轨制转变为双轨制：《物权法》施行之前，《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（以下简称《暂行条例》）、《土地管理法》和《城市房地产管理法》三部法律确定了单轨的国有建设用地使用权申请续期制度；《物权法》施行之后，形成了住宅建设用地自动续期、非住宅建设用地申请续期的双轨制。

### （一）申请续期的法理逻辑

2007 年《物权法》之前单轨制下的申请续期制度，是国有土地出让制度中的一部分，它与国有土地使用权出让的其他制度安排是相辅相成、内在贯通的。在现行土地使用权出让制度框架中，土地使用权出让是一个不动产物权设立行为，土地出让合同是不动产物权设立合同。一经签订合同，并经登记，国家与土地使用权人之间在国有土地之上便产生了用益物权关系。依物权法原理，土地使用权期间届满

续期，自然需要再一次达成合意，签订新一个期间的土地出让合同，支付新一个期间的土地使用权出让金，并再经登记，才能设立新一个期间的土地用益物权。这一法理逻辑，体现和落实在《城市房地产管理法》、《暂行条例》等相关法律法规对申请续期的规定上<sup>1</sup>。

2007年《物权法》之前，单轨制下申请续期本质上是一种合意续期，需双方当事人对新设定的用益物权的内容及重新缴纳出让金等方面达成一致，只不过原土地使用权人具有优先权，除根据社会公共利益需要收回该幅土地之外，原出让人对续期申请应当予以“批准”。在这样的法理逻辑下，土地使用权可以从出让、终止、收回到再次出让，形成一个不间断的循环过程，现行国有土地使用权出让制度也才能得以保持、再现和持续。

在《物权法》提出的双轨制续期中，非住宅建设用地申请续期继承了之前单轨制下申请续期的基本要件，双方仍要达成合意，重新签订土地出让合同、缴纳土地出让金、进行土地登记等。双轨制下的申请续期仍将是优先权约束下的合意续期，其要件还是双方合意、重新签订合同及再次缴纳土地出让金，它本质上仍是现行土地出让制度的法理逻辑的要求和展开。但相对于对单轨制下的申请续期而言，《物权法》双轨制下的申请续期在地上物处置方面有一定发展和突破，对《暂行条例》关于国家无偿收回地上物的规则进行了限制，明确可以

---

<sup>1</sup>《城市房地产管理法》第22条规定：“土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者需要继续使用土地的，应当至迟于届满前一年申请续期，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的，应当予以批准。经批准准予续期的，应当重新签订土地使用权出让合同，依照规定支付土地使用权出让金。土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者未申请续期或者虽申请续期但依照前款规定未获批准的，土地使用权由国家无偿收回。”《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第41条规定：“土地使用权期满，土地使用者可以申请续期。需要续期的，应当依照本条例第二章的规定重新签订合同，支付土地使用权出让金，并办理登记。”

按双方约定的方式处理地上物的产权移转<sup>2</sup>。

## （二）自动续期的政治逻辑

在 2007 年《物权法》规定的双轨制续期中，住宅建设用地另起炉灶，跳脱出了我国现行国有土地使用权出让制度的法理逻辑对申请续期的要求，改采自动续期的方式。

对于自动续期的含义，笔者认同孙宪忠、王利明、宋炳华等学者的见解，认为住宅建设用地使用权到期后，不需要到政府有关部门申请办理延期手续<sup>[2,8,11]</sup>。因为，按照文义解释，《物权法》第 149 条之规定，有两点是明确的：一是续期的对象是“住宅建设用地”，而非其它用地；二是续期程序的启动和完成是“自动”的。在《辞海》中，“自动”的意思是“主动”，即不靠外力，无须对方配合。亦即，住宅建设用地使用权期间届满后，使用权人无须原出让人的配合，就可以自行启动并完成续期程序。若进一步探究立法者原意，这一点更加清晰：既然《物权法》中自动续期是从之前的申请续期制度中独立出来、推陈出新的产物，自动续期的新制度就应破除申请续期的旧制度的某些要件<sup>[5]</sup>，应当不再以申请、合意、重新签订出让合同与缴纳出让金等作为续期要件。综合文义解释和立法者原意解释，按照寻找最大公约数的方法，自动续期的要义是土地使用权人无须与原出让人达成合意，即可自行启动和完成续期程序。质言之，自动续期是非合意续期。

对于自动续期的实现形式，《物权法》留足了探索空间。笔者认

---

<sup>2</sup> 《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第 40 条规定：“土地使用权期满，土地使用权及其地上建筑物、其他附着物所有权由国家无偿取得。”《物权法》第 149 条明确：“非住宅建设用地使用权期间届满后的续期，依照法律规定办理。该土地上的房屋及其他不动产的归属，有约定的，按照约定；没有约定或者约定不明确的，依照法律、行政法规的规定办理。”

为，自动续期虽然是非合意续期，但最终要以法定续期的形式来实现，即自动续期权是住宅建设用地使用权人享有的法定权利，住宅建设用地使用权人行使这一法定权利时，必须符合法定条件，遵从法定程序，履行法定义务。若此，住宅建设用地使用权期间届满后，使用权人便可依法自动延展一个新的期间。以法定续期的形式实现住宅建设用地自动续期，解决了公寓众多住户难以都到政府部门办理申请延长续期手续等难题，续期制度的实施成本大幅度降低。

不能否认，无偿无期限续期当然也属于自动续期可能涵盖的情形之一。从逻辑上讲，法定续期不必然排斥无偿无期限续期，当然也不排斥有偿有期限续期。法定续期是自动续期各类主张的最大公约数，无论什么样的续期方案最终都要通过法定续期的形式来落实。对《物权法》所留空间的探索，应当在法定续期这个最大公约数内，探索并明确自动续期的法定条件、法定程序、法定期间和法定义务，以形成自动续期的法律方案。

在土地出让法律关系性质上，住宅建设用地和非住宅建设用地原本没有任何不同之处，二者在出让环节的建设用地使用权设立之时并无二致。《物权法》刻意在期间届满环节将住宅建设用地与非住宅建设用地分别开，使住宅建设用地走上了自动续期的轨道，其背后的逻辑是将住宅建设用地续期这个法律问题作为一个政治议题对待，认为相对于非住宅建设用地使用权，住宅建设用地使用权应该得到特别优待。这是法律问题的政治解决方式，它考量的是民意对住宅建设用地续期的诉求，而不是现行国有土地出让制度的法理逻辑。

### 三、自动续期的制度及社会效应

#### （一）自动续期的制度效应

前已论及，申请续期是我国现行国有土地使用权出让制度的法理逻辑的必然要求和展开，不论自动续期的法定条件、法定程序和法定义务为何，单就基于政治的逻辑将住宅建设用地推向自动续期的轨道这一点，就已构成对我国现行国有土地使用权出让制度的重大变革与突破，是对现行国有土地使用权出让制度框架的重大修正。

《物权法》确立自动续期制度的初衷，应是为了保障人民安居乐业，实现社会长治久安，是立法对人民的其基本财产权或基本生存条件的住宅给予特别的保护<sup>[12]</sup>。以法定续期方式实现自动续期，相当于在国有土地之上设立了永久土地使用权，权利人可以永久性的拥有住宅用地的使用权，连同其上的无期限的房屋所有权，解决了申请续期制度下土地使用权有期性与房屋所有权无期性的矛盾。但必须清醒地认识到，在自动续期制度下，国家土地所有权实现形式将发生重大变化，人民在国有土地之上取得的住宅建设用地使用权将成为一项事实上没有期限的永久性用益物权。今后，对《物权法》所留空间的探索，对这一点要有充分的警醒和认知。

#### （二）自动续期的社会效应

在申请续期制度下，住宅建设用地 70 年到期后，使用权人与原出让人需要达成新的合意，重新签订土地出让合同，土地利益分享及土地占有不公问题可以周期性地得到矫正。将住宅建设用地的续期问题推向自动续期的轨道后，如果自动续期最后走向无偿无期限续期，

或者是显失公平的低价无期限续期，则可能带来严重的社会负面效应。无偿无期限的自动续期制度使土地使用权人永久且免费的占有国有土地使用权，与拥有多套房的人相比，对于那些无房户或者只有一套房的群体来说，其间的不公正不言而喻。另外，这也将大幅削弱国家对社会的调控能力，可能导致土地资源占有不公长期凝固化的历史格局。对于自动续期可能引致的重大社会效应，立法者和学界应当予以及早的重视和充分研究。

#### 四、自动续期方案的形成

##### （一）政治逻辑下的民意诉求

住宅建设用地续期问题事关广大人民群众切身利益。既然《物权法》跳出现行国有土地出让制度的法理逻辑，在政治逻辑下考量住宅建设用地自动续期问题，接下来对《物权法》所留空间的探索也应顺理成章地循入政治机制，运用民主制度方法，收集、发现民意，以民意作为依归，在此基础上形成住宅建设用地自动续期的法律方案。

##### 1、民意对土地正义的诉求

政治的本质就是民意的反映、表达和实现。“民意，又称民心、公意，是社会上大多数成员对其相关的公共事物或现象所持有的大体相近的意见、情感和行为倾向的总称<sup>[13]</sup>。但是，已经显现的民意并不一定就是社会最真实的意思表示。社会舆论往往容易迁就少数民众的强烈偏好，往往会形成“会吵的有糖吃”的不公结果。有能力掌握与运用表达渠道的人群对个人需求表达的质量和效度都会更高<sup>[14]</sup>，这部分人的民意通常会上升为显性民意。显性民意更容易被决策者与立法

者听见，常常被误认为是普遍的认知倾向。然而，民意具有潜在性的特点，社会中潜在民意广泛存在<sup>[15]</sup>。公共政策制定和制度设计，必须搜寻并回应潜在的真实民意。

住宅建设用地自动续期问题引发海量民意的涌动。当前，要求无偿无期限续期的声音很响，似是民意主流。但这种声音未必能代表社会各阶层的潜在民意。有多套住房的人群站在利己角度，期待并且要求无偿续期，希望期间届满后永久且无偿占有多套住房的国有土地使用权。这类人群的影响力相对较大，其主张比较容易上升为显性民意。而对于只拥有一套住房甚至无房的人群则可能希望有偿续期或者有条件的有偿续期，但这个群体声音较小，且目前续期问题造成的影响不具有切肤性、直观性，他们是沉默的大多数，他们的意见成为了潜在民意，无法成为主流舆论。因此，当前台面上活跃着的民意，其真实性及代表性需要仔细推敲和甄别，绝不能机械地认为声音大的民意就必定代表着社会上大多数成员的公意。

古往今来，民众向来“不患寡而患不均”，公正是民意的根本诉求，住宅建设用地自动续期方案的设计必须符合土地正义精神。笔者判断，无偿无期限自动续期的不公正问题显而易见，不可能得到潜在民意的真正支持。对于人民的居住权及房屋所有的保护，应当建立在土地公平与正义原则的基础上，应防止个别群体对土地资源的过度占有和抢夺。住宅建设用地自动续期方案不宜盲从无偿无期限续期的显性民意。

## 2、民意对土地财产权的诉求

《暂行条例》第十二条明确了各类土地使用权出让的最高年限：居住用地 70 年；工业用地 50 年；教育、科技、文化、卫生、体育用地 50 年；商业、旅游、娱乐用地 40 年；综合或者其他用地 50 年。从 1990 年算起，住宅建设用地使用权期间到 2060 年才陆续届满，工业、教育、综合等用地期间到 2040 年陆续届满，而商业、旅游等用地期间到 2030 年即将到期<sup>3</sup>。单就住宅建设用地期间届满续期而言，离 2060 年还有很长一段时间，确实还没有迫切性。但住宅建设用地续期问题不是孤立的，它是国有建设用地使用权续期制度的一个部分，住宅建设用地与非住宅建设用地的续期制度是紧密关联在一起的，必须作为一个整体进行设计。这样看来，大批商业等土地使用权期间到 2030 年即将陆续届满，从现在起，再过 15 年，国有建设用地使用权续期制度就必须“摊牌”了。

不仅如此，住宅建设用地使用权续期问题于今天我国房地产交易的理性发展也至关重要。现在，房地产交易并没有反映土地使用权到期后的问题。民意似是迟钝的、乐观的，当前房价没有包含土地使用权期间届满交费与否的因素，没有反映住宅建设用地使用权的发展方向。70 年后续期方案如何，决定着人民手中的住宅是价值递增的资产还是价值递减的资产，对租房还是买房的住房消费投资决策有着重要影响。住宅建设用地自动续期方案一日不明确，人民的住房消费投

---

<sup>3</sup>深圳市 1981 年颁布了《深圳经济特区土地管理条例》，规定特区国有土地使用权统一进行有偿出让。1982 年《深圳经济特区土地管理暂行规定》明确工业用地最高使用年限为 30 年，商业用地使用年限为 20 年。因此，深圳市首先面临了建设用地期间届满的问题。2004 年，深圳市颁布了《深圳市到期房地产续期若干规定》，对当时划拨的土地使用权期间届满续期进行了探索，提出按《暂行办法》规定的最高年限，将期限补足。深圳等地土地使用权期间届满续期做法实质是解决改革之初的试点地区土地使用权期限与后来法定最高出让年限不一致的问题，是在现行土地出让制度框架内，将短于法定最高年限的土地使用权期间补足至最高年限。而本文探讨的法定最高年限期间届满续期问题则很可能是我国现行土地出让制的重大改革，这二者存在着很大的不同。

资行为从而整个房地产业的发展就可能一直处于“掩耳盗铃”的非理性状态。因此，住宅建设用地续期问题不只是一个70年后期间届满时点上需要处理的问题，于今天而言亦，住宅建设用地使用权何去何从，就已经是一个容不得我们继续模糊、回避和搁置的紧迫问题。我们必须尽早梳理民意、反映民意，作出自动续期的制度安排，以引导民意预期。否则，错过出台制度的恰当时机，可能为民意所噬。

从民意变迁的角度分析，《暂行条例》确立的城镇国有土地使用权出让制度，是关于国有土地使用的制度安排，其重心在“利用”，旨在引入市场机制解决计划体制时期国有土地利用“无偿、无期、无流动”的低效问题。但是，随着公民对国有土地使用权的分享，人们把已经取得的建设用地使用权开始视为自己的财产，人民的土地财产权观念逐渐强化，国有土地使用权出让制度的重心在人民的心目中开始从“使用”向“产权”倾斜。在这个过程中，国有土地使用权出让制度逐渐从国有土地的使用制度转型为一种在国有土地之上赋权于民的产权制度，国有土地权利主体制度建设的焦点也随之从国家（各级政府）转向了公民（自然人和法人）。在这一场民意引导的城镇国有土地使用权出让制度认知大变迁中，2007年《物权法》是一个标志性的转折点，公民在国有土地之上享有的使用权在民法的高度上得到了肯定、规范和保护。《物权法》的施行，将进一步强化公民在国有土地之上的财产权意识和诉求。住宅建设用地自动续期话题动辄会引发社会舆论的激烈交锋<sup>4</sup>，其原因即在于此。

---

<sup>4</sup> 2009年《土地管理法（修订案征求意见稿）》提出“按照国家有关规定自动续期”，与《物权法》相比，增加了“按照国家有关规定”的限定词，这一细微变化随即引起了社会上的广泛关注和激烈讨论（参见《张

在今天的民意中，住宅建设用地期间届满续期问题已经转化为“公民在国有土地之上究竟应该享有什么样的土地权利”这样一个社会舆论高度关注的热点、焦点问题。回应民意的这一诉求，我们就不能把住宅建设用地续期制度仅仅作为现行国有土地出让制度的一个部件来看待，必须跳出现行土地出让制度的法理逻辑，转而站在赋权于民这个更根本、更高层次的角度上，来开展续期制度的研究和创立工作。在这个趋势下，在国有土地之上赋予公民更强化的建设用地使用权，必然成为自动续期制度建设的基本取向。

## （二）自动续期的法律方案

民意如流水，民意的表达无法直接形成法律制度。民意层面的自动续期方案，最后必定要上升为法律方案，要落脚到法定续期的框架内。

### 1、法定条件

住宅建设用地自动续期的要义，是不需要申请手续，不需要达成新的合意，当然也无须交付一定对价。因为，若以申请、合意和交付对价为前提条件，由于这些行为均为民事行为，当使用权人不予配合，自动续期就无法进行下去。因此，自动续期权作为住宅建设用地使用权人享有的法定权利，除根据社会公共利益需要应该收回这一情形之外，住宅建设用地使用权期间届满的，使用权人皆可自行启动和完成续期程序。

王利明、崔建远、宋炳华等学者基于“地随房走”的逻辑，认为

---

千帆：续期有偿无偿都得给个说法》，《南方都市报》，2009年03月27日；《住宅70年大限彰显土地国有与降低房地产税费的必要性》，《21世纪经济报道》，2010年04月12日；《住宅70年大限可能有偿续期》，《羊城晚报》，2009年3月22日。

若地上物毁灭，建设用地使用权应不能再续期<sup>[4, 8, 11]</sup>。这种见解不符合我国财产权制度建设和发展的大方向，因为未来在我国公民财产权体系中，土地使用权将成为公民手中财产权利的主要形式和最重要载体。虽然根据我国现行“权利人一致”原则，土地使用权和房屋所有权必须归属同一个主体，但这两项权利是独立的，土地使用权并不附属在房屋所有权上。土地是永续存在的，房屋是有自然寿命的。随土地之灭失，其上的房屋亦将不复存在。但反过来，则不然。在我国土地与房屋的法律关系设计中，土地应是主物，房屋应为从物，住宅建设用地使用权人断不能因为地上房屋的毁灭而丧失自动续期权，地上物存在与否不能作为自动续期的法定前提。

## 2、法定程序

自动续期的法定程序应至为简单。非社会公共利益原因，住宅建设用地期间届满后，使用权人就可以自行持相关证件到不动产登记机关，办理新一个期间的建设用地使用权登记。一经登记，自动续期即告完成和生效。

在大陆法地上权的法理逻辑下，“续期”须是在维持原来条件的前提下延长期限<sup>[16]</sup>，而我国自动续期制度下展开的新一个期间的住宅建设用地使用权，在设立条件等方面却与上一个期间明显不同，新一个期间的住宅建设用地使用权只具有续期的外观，实质上属于用益物权的更新或新设。以重新登记为自动续期生效的程序要件，实属当然。

## 3、法定期间

从赋权于民的角度来思考，新一个期间应以70年为宜。70年，

既是对既往实践经验的总结，也符合人的生命周期对置业的需求。只要符合法定条件，遵从法定程序，履行法定义务，住宅建设用地使用权期间就可以不间断地自动延展下一个新的 70 年，公民在国有土地之上就取得了事实上的一项永久性的土地使用权。如此一来，人民对于财富创造的预期，以及人民的安居乐业，便有了坚实的土地权利制度基础。

#### 4、法定义务

自动续期不以交付对价为要件，但这并不意味着续期后使用权人无须承担任何法定义务。相反，待完成自动续期程序，新一个期间的建设用地使用权生效之后，使用权人应当履行相应的法定义务。笔者认为，自动续期生效后的住宅建设用地使用权人应当依法缴纳年金。所谓年金，即年度的国有土地使用金，其法律性质介于地租和土地税之间。年金制的要义，在于回应民意对土地正义的诉求，在于调节土地利益在不同人群之间的分配关系。计划经济体制下国有土地无偿使用的弊病及教训，殷鉴不远。当然，年金的征缴水平及地区差异，应当根据当时的情况由法律作出规定。

在自动续期生效后，年金制的实行，不单关乎人民对社会公平正义的诉求，而且还是维护和实现土地国有制的需要。因为，当公民在国有土地之上无条件地取得了一项事实上的永久土地使用权时，若再不缴纳一定水平的年金，土地国有制将名存实亡。此外，住宅建设用地自动续期实行年金制，继承了现行国有土地使用权出让制度的逻辑惯性，有利于自动续期制度的平稳落地，同时也有利于保持与非住宅

建设用地申请续期制度的逻辑贯通性，以实现住宅建设用地和非住宅建设用地在续期制度设计上的协同。

从最小化制度实施成本的角度计，在年金的征缴方案设计上，可以通过设置房地产保有税附加的方式，在房地产保有税的基础上，针对自动续期后的房地产额外计征房地产保有税附加。通过设置合理的房地产保有税附加税率，对期间届满续期后的不同价值的房地产“钉”住其房地产保有税而征缴数额不同的年金，可以调节自动续期的土地利益分配关系，有助于实现社会公平，并为地方政府提供稳定的收入来源。让年金以一定比例“钉”在房地产保有税上，这种方式通过搭上未来房地产保有税评估及征收体系的便车，大大节省了制度实施成本。当然，这里提出的以房地产保有税附加的方式征收年金，无法孤立的推进，它需要“搭车”我国房地产体系改革和建设，即必须首先要开征房地产保有税，才能对自动续期后的房地产征缴房地产保有税附加。

20世纪90年代我国国有土地使用权出让制度的形成，在很大程度上借鉴了香港地区的土地批租制经验。当今天探索国有建设用地使用权期间届满续期制度的设计时，香港的批租地续期经验可以再次为我们提供借鉴。按照1984年《中英联合声明》附件3以及此后《香港特别行政区基本法》的规定，香港特别行政区成立之前已由香港英国政府批出的1997年6月30日以前满期而没有续期权利的土地契约，如承租人愿意，均可续期到不超过2047年6月30日，不补地价。从续期之日起，每年缴纳相当于当日该土地应课差响租值3%的租金。

此后，随应课差饷租值的改变而调整租金。香港批租地期满后的续期，不补交地价，而以每年缴纳租金代之，这种按年收取的租金，以前香港人称之为“地税”，其中的地权及利益分配的逻辑值得我们思考、借鉴。

住宅建设用地期间届满自动续期后，不再一次性交纳新一个期间的地价，而是每年缴纳一定的使用金，这一改变并不会影响住宅建设用地使用权的物权性质。其他大陆法系国家的地上权，大都是按年缴纳地租的，其物权性质也都可以得到很好的体现和保障。不仅如此，我国住宅建设用地自动续期后，以房地产保有税附加的法定方式征缴年金，年金水平亦由法律直接规定，这将在更大程度上限缩用益物权更新时双方当事人的意思自治成分，其物权性质反而可能由此得到加强。

对于自动续期后使用权人延迟或不缴纳房地产保有税附加的行为，应规定相应的追缴措施和罚则，包括通过法律程序向当事人采取执法行为等强制措施。但应明确，年金交付延迟或拒交，不应构成土地所有权收回的要件。

## 五、结论及进一步讨论

住宅建设用地使用权自动续期方案的不同选择，关系到我国土地公有制及现行国有土地出让制度的不同走向。目前，我国法律尚未对住宅建设用地续期制度作出具体规定，这对于公民财产权保护和社会安定是很不利的，“续期有偿无偿都得给个说法”<sup>[6]</sup>。在今后 10 年内，应当把住宅建设用地使用权期间届满续期问题作为一个紧迫的重大

战略问题来对待，科学地推进国有土地使用权续期制度的建设和创新。

本文揭示了以 2007 年《物权法》为分界点的单轨制续期向双轨制续期转变的“法理逻辑—政治逻辑—新法理逻辑”的变换过程（如图 1 所示）。在双轨制下，申请续期制度本质上是一种合意续期，以优先权、重新签订合同、再次缴纳土地出让金等为要件；自动续期制度则要在法定续期这个最大公约数内来设计，无须以谈判、合意和缴纳对价为前提，是非合意续期。

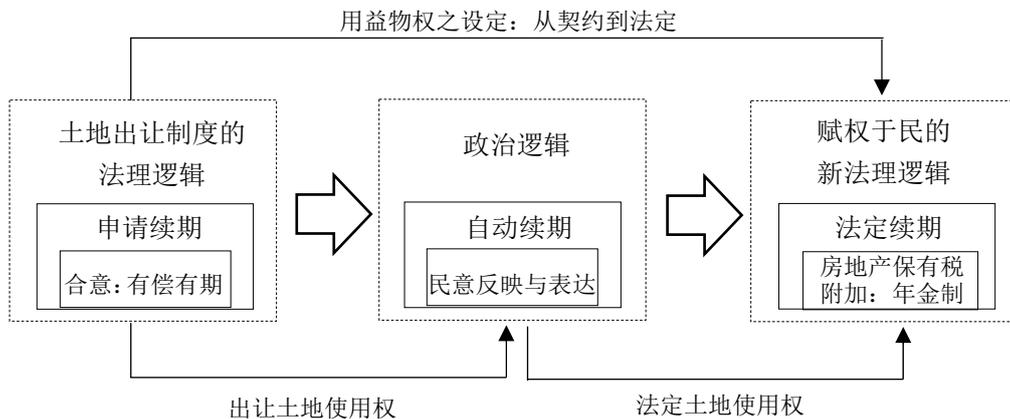


图 1 住宅建设用地使用权自动续期的逻辑变换

我国住宅建设用地使用权自动续期制度的建立和施行，必须要跳脱现行土地出让制度的法理逻辑，循入政治逻辑的轨道，响应民意对土地正义和土地财产权等的诉求，对自动续期生效后的房地产，以房地产保有税附加的法定方式征缴国有土地使用的年金，以构建起在国有土地之上赋权于民的新的法理逻辑，用益物权的设立方式实现从契约到法定的转变。这样一个转变，以润物无声的方式实现对我国现行国有土地使用权出让制度的重大修正和变革，公民在国有土地之上享

有的土地权利以法定土地使用权的形式得到强化，其制度和社会的连锁效应是深远的。

最后特别指出，本文的探索和设计只是一家之言，但不论住宅建设用地期间届满后具体续期方案如何选择，都应当坚持“国有土地使用权是一项法律上有期限的用益物权”、“国有土地使用权人须履行相应的义务”这两条底线，以保障土地国有制维护社会公正的功能，并为防止私人垄断土地、防止土地占有不公留一把“钥匙”。

#### 参考文献：

- [1] 全国人大常委会法制工作委员会民法室编. 物权法立法背景与观点全集[M]. 北京:法律出版社, 2007:37-65.
- [2] 孙宪忠. 消除各种“权”的误解[N]. 《国土资源报》,2015-03-11.
- [3] 房绍坤. 物权法用益物权编[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007:204
- [4] 崔建远. 物权法[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2014:320-322.
- [5] 朱广新. 论住宅建设用地使用权自动续期及其体系效应[J]. 法商研究, 2012, 29(2): 3-12.
- [6] 张千帆. 续期有偿无偿都得给个说法[N]. 《南方都市报》,2009-3-27.
- [7] 宗庆后. 宗庆后建议完善住宅建设用地到期后续期的法律[N/OL]. 北京新闻网,2011-2-28.
- [8] 宋炳华. 住宅建设用地使用权续期之法理分析及完善路径[J]. 国土资源情报, 2011 (8): 26-30.
- [9] 高圣平, 杨旋. 建设用地使用权期限届满后的法律后果[J].法学, 2011(10): 104-112.
- [10] 牛立夫. 论我国住宅建设用地使用权的附条件有偿续期[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2012(6): 82-86.
- [11] 王利明. 物权法研究(下册)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:929-931.
- [12] 王利明, 易军. 改革开放以来的中国民法[J]. 中国社会科学,2008,06:134-147+207.
- [13] 喻国明. 解构民意: 一个舆论学者的实证研究[M]. 北京:华夏出版社,2001:9.
- [14] 万玲. 公共决策中的民意表达与整合[J]. 探求,2012(05):78-82.

[15] 陶长春. 网络谣言对民意的表达与歪曲[D].武汉大学,2014.

[16] 梁慧星. 中国物权法草案建议稿条文、说明、理由与参考立法例 [M]. 北京: 社会科学出版社, 2000:497

# 开发区治理中的“政企统合”模式研究

陈科霖

(浙江大学, 杭州 310058)

**【导言】**近年来, 地方政府在开发区出现了一种“政企统合”的治理模式。所谓“政企统合”模式, 即地方政府通过将开发区政府形式的部门与企业形式的部门有机统一起来, 通过这样一种特殊的体制来充分发挥政府与企业两大主体在制度创新、区域发展等诸方面的作用, 从而提高行政绩效与区域绩效的模式。开发区通过在人、财、事三个维度进行权力扩张, 带来了开发区地方政府的优势, 从而形塑了“政企统合”模式的管理特点。本文以杭州经济技术开发区为例展开了实证研究, 发现政府行政管理企业化、公共服务供给市场化以及地方政府运行公司化三种因素的共同作用促使了“政企统合”模式的自我运作与发展。

## 一、研究背景与问题提出

改革开放以来, 随着市场经济改革的推进, 地方政府在新时期逐渐呈现出四大行政职能, 即: 经济调节、市场监管、社会管理, 以及公共服务<sup>[1]</sup>。从大的方面看, 中央向地方放权已经成为 30 余年来央地关系变化的基础。而与此同时, 央地关系的“一统体制”所内生的中央管理单一化与地区差异性的矛盾冲突也引发了央地关系的不协调与不适应<sup>[2]</sup>。基于单一制国家、党的领导、集权体制等多种因素的作用, 央地之间的权力义务分配关系渐趋失衡, 并逐步形成了央地之间的紧张关系<sup>[3]</sup>。与此同时, 在央地之间的博弈过程中, 往往呈现出

中央政府处于相对优势一方（即主动方），而地方政府则处于相对劣势一方（即被动方）的特点，由此形塑了我国当代纵向府际间关系的基本特征。

“开发区”一般是指一个国家或地区，为吸引外部生产要素、促进自身经济发展，划出一定范围并在其中实施特殊政策和管理手段的特定区域<sup>[4]</sup>。从定义中不难看出，开发区最突出的特点在于其管理的特殊性与权限的扩张性。进而，由于开发区在财权、人权、事权等多方面与一般地方政府有着较大的不同，因此研究开发区治理中的地方政府管理便有一定的理论与实践意义。

基于央地之间的这样一种紧张关系与博弈格局，地方区域发展面临的突出问题在于地方政府权力的不足进而导致地方政府绩效未被充分激发。而这一绩效不足与地方政府推动区域发展的高期望之间的矛盾则催生了地方政府通过权限扩张和参与要素市场这两种方式来试图实现高绩效的策略。本文试图通过在回顾相关研究的基础上，以杭州经济技术开发区为案例，探索开发区地方政府在治理与创新方面的特点，并将其概括为“政企统合”模式。以此为基础，进一步分析开发区地方政府与一般地方政府在权限上的差异所导致的在绩效方面的差异，从而考察“政企统合”模式的高绩效原因以及该模式的内在逻辑。

## 二、相关研究回顾

### （一）政企关系理论研究述评

所谓“政企关系”，顾名思义就是政府与企业之间的关系，它包

括了政府与公有制企业之间的关系和政府与非公有制企业之间的关系。然而，在中国的话语背景中，政企关系一般专指政府与国有企业的关系<sup>[5]</sup>。

政企关系的相关研究具有以下特征：第一，传统的政企关系理论多关注政府与国有企业的关系；第二，政企关系理论多关注如何在现代市场经济体制下理顺政府与企业间的关系，并使之适应于现在的情势与发展；第三，政企关系研究的焦点多集中于政企分开。同时，相关研究还有一些关注于中国政企关系的变革与国际比较，以求为未来的政企关系改革寻求理论支撑。

回到本文所研究的“政企统合”模式问题，它的出现与传统的政企关系理论进路存在着很大程度上的不同：第一，“政企统合”中的“企”是指“政府型企业”，而不是传统意义上的国有企业或非国有企业的划分。所谓“政府型企业”，即这种企业的形式往往体现出国有企业或全民所有制企业的形式，但与此同时，“政府型企业”还直接或间接（通常表现为间接形式）掌握一系列公共权力，所以其又存在一定的公共性，故而称其为“政府型企业”。具体说来，“政府型企业”又可以分为两种形式，一种是通过机构改革的形式而产生的大型国有企业<sup>1</sup>，他们通过控制国家“经济命脉”，进而参与重大事项决策的方式来实现它们的公共性一面；而另一种比较特殊的情况即为本文所述及的“政企统合”模式，在该模式下，政府型企业的产生源于政

---

<sup>1</sup> 现有的诸多国有特大型企业往往来自于计划经济时期的部委，它们大多都具有曾为国务院组成部门的历史，例如：中国航天科技集团公司、中国航天科工集团公司、中国船舶工业集团公司、中国船舶重工集团公司、中国核工业总公司、中国石油天然气集团公司、中国石油化工集团公司、中国海洋石油总公司、中国建筑工程总公司。

府的直接设立，它不像第一类政府型企业具有深厚的历史渊源，而是基于政府对权力集中与扩张的需要，从而以企业的形式来实现政府权力的扩展。第二，在“政企统合”模式之下，一方面从形式上，政府与企业之间仍然需要依照现代企业制度与政企关系的一般法则来处理；而另一方面在实质上，政府型企业作为政府的“扩展”形式或“附庸”形式存在，它势必受到政府的强力干预，从而形成了一种区别于传统政企关系的一种特殊的“政企关系”。根据上述定义，“政企统合”式企业包括但不限于地方政府融资平台、开发区开发公司、风景名胜区开发管理公司等不同形式的治理结构。

## （二）开发区管理模式研究述评

在现有的针对开发区管理模式的相关研究中，根据政府对开发区的干预程度，将开发区划分为若干种管理模式，其主要观点如下：

第一种划分方法，它将管理模式划分为：（1）行政主导型（又分为管委会协调型和管委会主治型）；（2）企业治理型（又分为国企型、外商型和联合型）；（3）政企合作型（又分为政企合一型和政企分开型）；（4）委托管理型；（5）“协治”型模式<sup>[6]</sup>。

第二种划分方法，它将管理模式划分为：（1）管委会制（体现为开发区与行政区管理合一的准政府形式）；（2）行政管理与公司化运作并存制（包括两种，一是随着开发区的开发过程的深化逐步演变为政府和开发公司并存的“双轨”管理体制，二是政企分离的开发区管理体制模式）；（3）公司制<sup>[7]</sup>。

第三种划分方法，它将管理模式划分为：（1）政府主导型（分为

纵向协调型和集中管理型); (2) 企业主导型; (3) 政企混合型 (分为政企合一型和政企分离型) [8]。

第四种划分方法, 它将管理模式划分为: (1) 准政府的管委会模式; (2) 政区型管理模式; (3) 企业型管理模式 [9]。

将上述诸种划分方式概括起来, 可以借鉴物理学中的光谱 (spectrum) 理论, 以政府对开发区的干预程度 (或政企关系的紧密程度) 为划分维度, 将已有的诸多观点整理为图 1 所示。

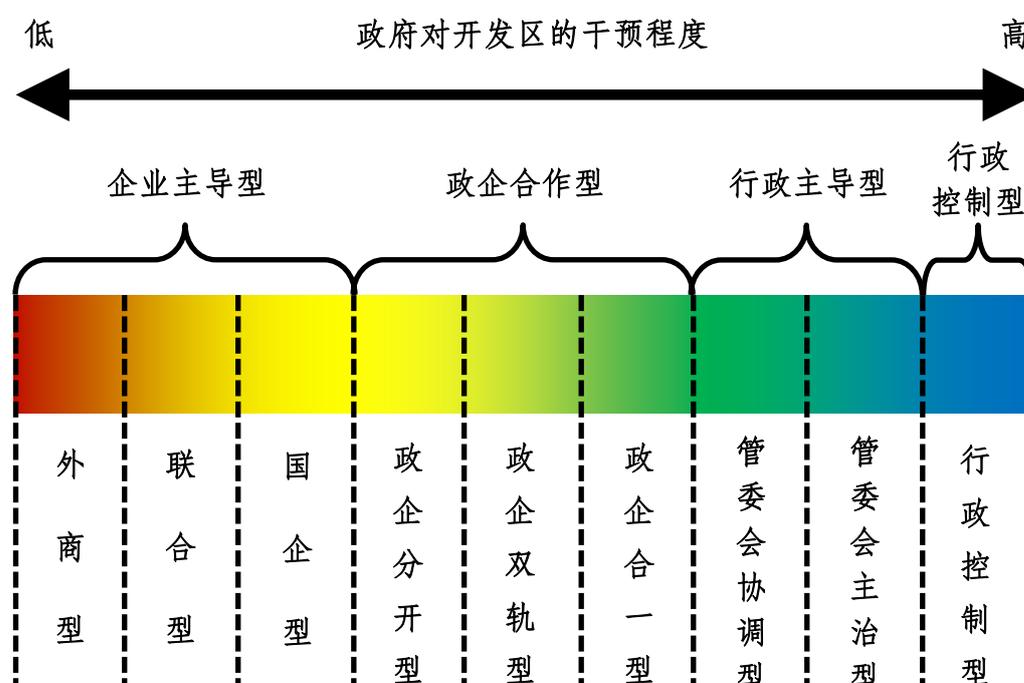


图 1 开发区管理模式的类光谱示意图

### （三）核心概念：“政企统合”模式

在图 1 中, 笔者将现有的开发区管理模式形象地归纳为一个类光谱的示意图。不难看出, 随着体制选择在光谱位置上的移动, 相应的管理模式以及其对应的政企关系、治理绩效以及区域发展的活力与动

力机制都会有相应的变化。在类光谱示意图中，左右两极分别代表了政府对开发区干预程度的两种极限状态：企业主导型体制之下政府干预程度最低，它有利于发挥市场的作用；而行政控制型体制之下政府干预程度最高，它有利于突出政府的作用。

虽然政府和市场（企业）在开发区治理当中都可以发挥相应的作用，但是我们同样可以看到：政府与市场之间存在的内生矛盾以及政府与市场单独作用机制的不足使得政府与市场之间形成了一种张力。而解决这种张力的途径则在于：首先，如何平衡政府与企业之间的矛盾；其次，如何最大限度发挥政府与企业的作用。

结合现有开发区管理模式的实际，我们可以提出一个新型的开发区管理模式，即“政企统合”模式。

所谓“政企统合”模式，即政府与企业高度一体化的体制，具体来说，“政企统合”模式通过将开发区行政形式的部门（例如开发区管委会）与企业形式的部门（例如开发总公司）有机统一起来，通过这样一种特殊的体制来充分发挥政府与企业两大主体在制度创新、区域发展等诸方面的作用，从而提高行政绩效与区域绩效的模式。

需要说明的是，“政企统合”模式并非市场经济向计划经济的倒退，相反地，它是地方政府为了适应当下市场经济竞争环境、为了提高自身绩效与竞争力而进行的“自我调适”。“政企统合”模式关注了政企关系之间存在的紧张关系以及政府在调适过程中的理性选择，它与计划经济时期的“政企不分”有着很大不同，虽然二者存在一定的相似点，但它们之间最大的区别在于：政企不分是政府直接介入微观

经济活动，参与企业管理，而政企统合则是政府为了汲取社会资源、发展区域经济以及获取政治资本的需要从而产生的政府与企业高度一体化的体制，但其本质仍然是政府，只不过表面上利用了某些企业逻辑的“外壳”。另外，在“政企不分”之下，公企业既参与要素市场的竞争同时也插手产品市场的竞争；相反，在“政企统合”模式之下，公企业仅作为要素市场的供给者，而不再参与产品市场的竞争，这是二者之间明显的区别。“政企统合”模式作为一种创新形式，也反映出了经济体制改革远远领先于政治体制改革的现实，以及地方政府与此同时产生的一种对现实的策略性的回应。

此外需要解释的是“政企统合”模式与开发区管理模式类光谱示意图之间的位置关系。应当说，从横向的政企关系紧张关系维度来看，“政企统合”模式主要落在了政企合作型这一区间，但我们仍然可以看到另一个维度，即政府介入市场的深度。从这一维度看，“政企统合”模式突破了传统的企业主导型、政企合作型、行政主导型的边界，而是从政府介入产品与要素两大市场的维度来观察，传统的三种模式更倾向于形式上的表面划分，忽略了政府介入市场深度的方面，故而这也是“政企统合”模式区别于传统的政企合作型模式的重要特点。

因此，下面针对“政企统合”模式的分析将围绕三个关键词：扩权、逻辑杂糅以及要素垄断。所谓“扩权”，是指开发区政府通过自主探索的方式，在一定程度上突破传统的该级政府所拥有的权限，进而实现在权力扩展情形下的决策自主化、集权化以及便利化；所谓“逻辑杂糅”，是指开发区通过“政企统合”的方式实现对政府逻辑与企

业逻辑的双拥有，从而突破了传统的政府逻辑，扩展了其权力范围，也增大了自身运转的能动性；所谓“要素垄断”，即“政企统合”模式是开发区通过垄断要素市场供应的方式来实现其绩效提升的目的，通过对资金、土地、审批等重要权限的垄断，使区域发展可以按照既定的轨道快速前进。

### 三、“政企统合”背景下开发区地方政府的优势与管理特点

开发区地方政府相比于其它形式的地方政府，其突出的优势便在于中央（上级政府）对开发区的放权。应当说，自改革开放以来，随着“摸着石头过河”的渐进式改革思路的推行，势必会出现开发区既作为中央试行新政策，又作为地方政府创新并将其上升为国家政策的“试验田”的双重要求。而为了达到这一要求，就需要以中央政府对开发区的放权作为基础。

简单地说，可以将开发区的权力扩张分为两类：一类是“授权”，一类是“扩权”。所谓“授权”，即中央政府将其固有的职权授予开发区政府，从而使开发区政府拥有了其它地方政府所没有的“中央权力”，例如行政审批权的下放；所谓“扩权”，即中央政府给予地方政府以探索创新的空间，地方政府可以通过探索、创新的方式获取尚未明确化的“额外权力”，最为突出的即为开发区拥有的“先行先试”的特权，开发区可以自行探索改革，并形成一系列独特的管理权力。

因此，基于组织管理最基本的三大要素——人权、财权、事权的划分，开发区“政企统合”模式的权力同样呈现出了在上述三个维度加以扩张的现象，而这种权力的扩张，其直接的结果就是带来了地方

政府治理的自主化、集权化与便利化，进而为地方政府在开发区领域内实现高绩效奠定了基础。

### （一）经济管理自主权的扩张

讨论有关开发区管理自主权问题之前，我们可以先回顾有关“撤县设区”问题的讨论，我们可以看到，撤县设区对被调整的地方政府来说，最大的影响在于其自主权的丧失。特别是出于纵向管理的需要，重要的权限例如财政权、行政审批权、经济社会管理权等都会“上缴”到市一级政府，从而使区级政府完全听命于市级政府的领导与管理，进而使其失去了自主决策、自主发展的资本与机会。基于对本研究案例所在开发区部分领导干部的访谈，可以将市辖区与县（市）之间的差异形象地概括为既“无位”，还“无为”<sup>[10]</sup>，同时又“无纬”，以及“无威”。所谓“无位”，即区级政府话语权的丧失，而代之以市级政府“直管”下的缺乏独立性的“执行”实体，而非“决策”实体；所谓“无为”，即区级政府重要管理权的丧失，由于行政管理权、行政审批权等重要权力的上移，从而使区级政府在日常管理中缺乏了决策的空间；所谓“无纬”，即县级政府作为一级政府具有相对完整、服从管理的组成部门，但改变为区级政府以后，业务上受到组成部门的垂直上级部门影响更为严重，从而失去了区级政府在自己的“体系”内实施纵向管理的自主性；所谓“无威”，即区级政府的影响力将随着其权力的缩小而降低，从而进一步制约了当地的自主发展进程。

对于开发区政府而言，它通过“政企统合”的模式，一方面在已有的上级政府对其的放权基础上（主要是指财政权限的提升），使政

府拥有了更大的财权（即“授权”）；另一方面，政府还通过设立开发总公司（融资平台公司）的形式获得了大量的只有企业才拥有的权限<sup>2</sup>，从而使政府的权力得到进一步的扩展（即“扩权”）。

### 1. 财政与融资

在财权方面，开发区政府在财政权限上拥有较大的自主权。基于“放权”的背景不难看出，开发区往往在财政管理上拥有较高一级政府的管理权限。在这里出现的情况一般是，开发区的财政权限并不局限于区级，而更多的是享有市级财政权限。在此之中最为突出的例子即是舟山群岛新区。根据《浙江舟山群岛新区发展规划》，舟山群岛新区拥有正省级经济社会管理权限，这相比于舟山本身作为地级市的级别高出了两级。

财政权是政府及其财政部门履行立法机关通过宪法、法律赋予并为司法机制保障的财政收支管理职责所必不可少的国家行政性财政管理权责体系<sup>[11]</sup>。毋庸置疑，财政权是现代政府管理中最重要也是覆盖面最广的政府权限之一。而政府财政权除了财政政策制定、征收税费等以外最为基本的表现形式即为财政收入权和财政支出权。

从上级政府对开发区政府的放权来看，开发区政府普遍享有较高一级政府的财政权限，开发区在财政收支、预算编制等诸多重要的财权领域享有高度的自主权。这就带来了开发区自身的“小集团”化管理。开发区的财政运作形式和市辖区的财政运作形式相比，前者可以

---

<sup>2</sup> 《中华人民共和国预算法》第 28 条规定：“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”。因此，按照法律规定，我国地方政府是无权发放地方债的。而开发总公司的设立，则使得地方政府可以利用企业法人的形式从银行获得贷款，进而实现融资功能。

概括为“自收自支”，后者可以概括为“统收统支”。这里的“自收自支”，即开发区通过自身拥有的完整独立的财政税收权，可以自行完成征税征费计划，自行编制预算方案，并自我管理决算实施；相反，“统收统支”则是市辖区的财政税收均需要在一定程度上上缴上级政府，而自身的剩余收入无法满足自身支出的需要，因此市辖区的财政支出则受到上级政府返还资金的制约，从而自主性远低于开发区政府。

在融资方面，开发区往往通过设立融资平台公司的方式，这些融资平台公司的形式往往体现为“城市建设投资公司”、“资产经营公司”、“开发总公司”等等。从法律上讲，地方政府没有自主融资的权限，但是，分税制改革所导致的地方财政紧张、地方政府财权与事权的不匹配以及政绩导向的官员选拔机制三大因素的存在催生了地方政府大举借债的趋势，从而进一步催生了地方政府融资平台公司的建立。

融资平台公司作为企业性质的法人形式，它享有作为企业法人同等的权利，包括融资、上市、资产经营等诸多政府无法享有的权利。所谓“融资”，即资金融通，简单地说包括“借”与“贷”两个层面，但通常表现为“借入”，即融资平台公司通过从银行获得贷款来满足其区域开发、资产管理等需要。

而开发区政府正是利用了对融资平台公司的控制，进而实现了其融资的“合法化”，为地方发展获得资金支持，并且将执行权划归开发总公司，而将关键的决策权收归己有，从而形成了“开发区政府-

开发总公司”的二元“决策-执行”体制。

## 2.决策自主化

从以上的分析可以看出，开发区政府在对上与对下两个方向上均实现了权力的集中：首先，开发区利用自身的特殊地位优势，获取了更大的税收、财政管理等重要财权，从而实现了上级权力的“下移”；其次，开发区利用设立开发总公司等融资平台公司的形式，获取了本属于企业的融资、上市、资产经营等重要财权，从而实现了外部权力的“内移”。在这一“下”一“内”的权力转移过程中，开发区政府实现了财权的高度集中，从而为更大程度的自主决策奠定了基础。

开发区财权的扩张，将会带来其决策的自主化：

（1）财权扩张带来的决策事项范围的扩大。这主要指上级政府对开发区政府的放权。根据宪法、法律和行政法规对各级政府的授权，地方政府的权限在建立之初即已确定。但随着上级政府对其的进一步放权，开发区政府拥有了更大的财政税收权限，而这一权限的扩张将使得开发区政府财政独立性的上升，进而对于区内的各项支出将拥有更为独立的自主决定权。

（2）财权扩张带来开发区政治地位的提升。随着财权的扩张，开发区的政治地位也将得到相应的提升。这一方面表现为开发区领导人级别与待遇的提升，另一方面开发区自身的地位也将比未扩权的地区有明显的提高。财权的相对自主是区域自主性的重要体现，开发区在对外交往、经济合作过程当中也将享有更大的空间，从而为区域发展提供良好的助力。

(3) 融资渠道的扩展使开发区拥有“做大事”的能力。总体上说，地方政府的能力是与其财政水平“量入为出”的。一般情况下，地方政府的财政实力决定了它在基础设施建设、招商引资等重要经济活动中的能力与潜力。当地方政府拥有更广泛的融资渠道时，这一能力与潜力将得到广泛的拓展。通常，地方政府利用融资平台公司将能够获得相较于正常收入数倍的资金来源。而随着资金面的扩大，地方政府利用经济活动中的规模优势，将能够更大限度地发挥资金的作用，并形成区域经济发展的良性循环。同时，开发区可以利用税收优惠政策，进一步吸引企业进驻，从而获取一定程度上的竞争优势。

## (二) 人事管理自主权的扩张

### 1. 任免与交流

在人事任免方面，由于我国现有的较为特殊的“党政一体”的特殊体制，以及“党管政府”的现实要求，开发区党工委成为了开发区范围内的最高权力组织。既有研究表明，基层干部的仕途轨迹中，政-党螺旋晋升模式非常明显，即官员的晋升往往遵循“政府-党委-政府-党委-……”的路径，而这一模式主要根源于党政分立的制度设计<sup>[12]</sup>。基于这一基本规律，我们不难看出，在开发区同样存在类似的情形：首先，开发区的直属企业（即开发总公司等）与党政系统一样，都是具有行政级别的，其领导人也同样具有行政级别，但领导人的身份可以在政府公务员与事业单位人员抑或是企业人员之间自由转换。其次，开发区党政系统与开发总公司之间同样存在干部交流情形，只不过这一情形将更为复杂。我们可以将其概括为三大主流方式：第一，

二线型。通常是年龄较大的一线干部，由于即将达到退休年龄，从而被组织上安排到开发总公司工作；第二，晋升型。通常是较为年轻的干部，由于其晋升速度超过平均水平，因此先将其级别提升，但安排到二线部门工作，以备需要时做进一步提拔；第三，历练型。通常是后备晋升干部，为了晋升的需要，将其以轮岗的形式加以历练。

基于这样的任免与交流体制，我们不难看出，在这一体制下的开发区人事管理具有以下特点：

（1）人事任免权完全决定于开发区党工委。由于党委在权力体系中居于核心地位，同时又出于管理便利的需要，往往开发区党工委与开发区管委会还成了“一套班子，两块牌子”的特殊体制。这一特殊体制决定了党委的绝对领导权。直属机构、附属企业（例如开发总公司）在组织层面均要接受管委会党工委的直接领导，进而，党工委就掌控了开发区内几乎所有党政领导的人事任免权。而人事任免权背后体现出的即为人事与机构之间的上下级关系。因此，虽然开发区管委会与开发总公司并不存在形式上的上下级关系，但通过党组织这一“桥梁”，开发总公司便顺利归于管委会“名下”，从而成为了直接隶属管委会领导的企业机构。

（2）党、政、企间的干部交流日渐频繁。鉴于开发区党工委拥有的人事任免权，结合干部的“螺旋晋升”现象<sup>[13]</sup>，我们可以看出，在“政企统合”模式之下，不仅存在管理层面的统合，同时也存在人事任免上的统合。出于晋升阶梯的需要，干部交流作为一种“升迁”的形式已越来越重要，轮岗作为组织对干部的信任，使干部在能够获

得很小的升迁过程中依然能够拥有很大的满足感，从而这便推动了干部交流制度的发展。因此，干部交流既是对干部培养与升迁的工具，同时也是加强对体制内事业部门控制的途径。

(3)党工委对开发总公司党委的组织领导必将扩展到行政领导。理论上，组织领导与行政领导之间是有差别的，所谓“组织领导”，即存在于党组织上下级之间的领导与被领导的关系。这要求作为下级部门的党组织应当服从上级党组织的领导；而所谓“行政领导”，则是宪法、法律、行政法规所明确规定的具有业务领导关系的上下级机构之间的领导与被领导的关系。理论上，开发总公司作为企业法人，仅仅在相关的工商、税务等业务相关领域受到政府相关机构的对口管理。但开发区对开发总公司的领导则与此不同，它利用党组织上的领导关系来实现对企业的直接领导，即企业的重大决策均交由企业党委决定，而企业党委则由于组织上的关系接受开发区党工委的领导，开发区通过组织领导的方式实现了对企业具体业务的直接领导权。

## 2.决策集权化

通过上面的分析不难看出，开发区的人事管理具有高度集权化的特征，同时，开发区依然是在综合利用各种渠道的基础上获得了更加集中的人事管理权。而对人事管理权的控制将直接导致开发区决策的集权化，从而在集权的基础上有利于组织行政效率的提升。这主要体现在如下两个方面：

首先，人事任免权是高度服从与顺利执行的保障。应当说，人事任免权是实现上级对下级领导的重要决定因素。在具有上下级领导与

任免关系的组织（或个人）与组织（或个人）之间，维系领导力存在的主要因素即为上级对下级的任免权。由于下级组织或个人在体系内地位的维持完全取决于上级组织或个人对其的认知与态度，因此当下级组织或个人在执行过程中不能满足上级的要求，上级便有可能动用人事任免权来剥夺下级在组织中的地位。同时，基于“理性人”假说，下级组织（或个人）会在权衡利弊的基础上作出其认为是理性的决策。因此出于这一考虑，下级组织（或个人）同样也会选择认真服从与执行上级的命令及其交办的任务。从而，人事任免权的存在决定了下级对上级的高度服从以及下级对上级所交办任务的顺利执行。

其次，决策的高度集中化有利于在快速变化的环境中捕捉到机会。高度集中的决策模式可以将组织的决策权集中到主要领导手中。而相比于经典的民主化决策模式，集权化的决策模式并不是没有优点的，我们可以结合表 1 比较集权化决策模式与民主化决策模式的利弊。

表 1 集权化决策模式与民主化决策模式的利弊比较

比较项目 \ 模式	集权化决策模式	民主化决策模式	孰优孰劣
决策效率	高	低	集权化 > 民主化
决策风险	高	低	民主化 > 集权化
权变能力	高（或低）	低	附条件比较
下级积极性	低	高	民主化 > 集权化
信息交流	低	高	民主化 > 集权化
决策质量	高（或低）	较高	附条件比较
长期效益	高（或低）	一般	附条件比较

在决策效率方面的比较上，集权化决策模式明显优于民主化决策模式；但在决策风险、下级积极性与信息交流方面的比较上，民主化决策模式则优于集权化决策模式。这里需要有三个维度需要做进一步的说明：第一，在权变能力维度上，有两种观点，一种认为集权化决策模式下由于组织权力过于集中，从而降低了组织的权变性；而另一种观点则认为集权化决策模式下由于组织的决策权集中，从而在管理者感知到外部环境变化的情况下及时作出调整，从而在高决策效率下实现高权变能力的实现；第二，在决策质量维度上，同样有两种观点，一种认为集权化会导致信息不充分，从而降低决策质量；而另一种观点则认为集权化会导致专业分工的产生，组织决策更加集中到专业人士手中，从而保障了决策的高质量；第三，在长期效益维度上，两种观点的分歧主要在于集权化决策模式不能避免领导人意志对决策结果的重大影响<sup>3</sup>。

但从总体上看，当决策方向把握正确时，组织的集权决策将会获得更大的管理绩效，从而实现开发区的良性快速发展。从近 30 年的实践中也不难看出，我国的开发区的快速发展与此有着密不可分的联系。因此，开发区的发展正是充分利用了集权化决策的优势，从而将其转化为管理绩效的过程。

### （三）区域管理自主权的扩张

#### 1、审批与事务

---

<sup>3</sup> 类比中美两国的体制，也能看到，美国分权决策模式使得重大决策不依领导人的意志而转移，从而使决策失误率降到最低水平，但与此带来的是决策的低效率，从而在一定程度上抵消了决策正确性所带来的绩效；中国集权决策模式在一定程度上依靠领导人的“正确决策”，当领导人决策方向正确时，集权体制将能够发挥资源集中的能动优势实现快速发展，但领导人的决策也存在一定的错误风险，当领导人决策方向错误时，集权体制将有可能带来资源与生产力的大幅破坏。

在事权维度，权力的集中主要可以体现在行政审批与社会事务的管理两个方面。结合开发区的具体特征，此处主要论及两个问题：一个是行政审批，另一个是社会性事务，正是由于这两项权力的集中，带来了区域管理自主权的提升。

从本质上看，行政审批权是一种“行政许可”。所谓“行政许可”，是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为<sup>4</sup>。由此，在行政审批权的拥有者与行政审批的行政相对人之间就构成了一个权力的隶属关系<sup>5</sup>。行政审批这种行政行为具有几十种具体的形式，但可以将其简单地概括为五类，即普通许可、特许、认可、核准以及登记。由于行政审批往往涉及相对人的资格、资质、权限、能力等问题，因此行政审批对于相对人来说，具有非常重要的意义。例如，如果一项工程未能得到政府部门的审批，那么这项工程很可能将被认定为违规，并将被强制拆除，对投资者造成重大的损失；公民如果在某些国家管制的领域内违规做出的行为，同样也会被认定为无效，并追究其相应责任。

对于开发区的管理来说，涉及到的最为重要的几项审批权包括：土地管理、项目规划，以及企业设立。

### （1）土地管理

土地管理是行政审批制度中的重要组成部分，土地相关的各项审批权也是地方政府的重要权力之一。开发区招商引资的目的是使外来

---

<sup>4</sup> 《中华人民共和国行政许可法》第 2 条。

<sup>5</sup> 2007 年 8 月 15 日，杭州市委、市政府印发《杭州经济技术开发区“主攻江东，决战江北”三年行动计划》，进一步明确了开发区管委会作为市政府的派出机构，代表市政府对开发区实施统一领导、统一规划、统一管理的职能。

投资者能够在本地投资，兴办企业或工厂，从而创造产值，推动区域经济与社会的发展。而兴办企业或工厂的最为基础的条件即为土地。而在我国现行的土地制度下，对土地的管理与审批是极其严格的。而土地相关审批权的下放，将会对开发区的管理自主权得到较大提升，使开发区拥有更大的招商引资自主选择权。

### （2）项目规划

规划权是区域治理权限的重要部分。自主规划有利于发挥地方政府的能动性，同时由于地方政府对本地的情况更加了解，可以更加清晰地发现本地在发展过程中的问题，并能够更加准确地找到加快本地区发展所需要的产业经济类型。因此自主规划可以使地方政府的招商引资政策更具有针对性，相反上级决策往往会掺杂有上级的考虑，从而降低了招商引资的针对性。

### （3）企业设立

企业设立的审批权随着企业规模、冠名等诸多因素而划分为不同的等级。而企业设立审批权的设立规范了某一级政府可以自主决策引进企业的规模大小。企业设立审批权的下放使开发区在设立企业时有更大的自主权，也拥有了建设更大规模项目的可能。而大规模的项目往往具有一定的集中优势，一方面有利于发挥规模效应，另外一方面大项目的产业集群将有利于形成区域的产业中心，从而进一步推动产业经济中心的形成，构造区域增长极。

## 2、决策便利化

根据上面的分析，不难看出，开发区区域管理权的扩张使开发区

在重要决策时更加便利化：

首先，审批权的下移带来区域发展与规划的自主性。由于开发区往往享有更高一级的行政审批权，这就带来了开发区在决策上的便利化。在未扩权的地区，重要项目的审批权往往都在较高层级的政府或其组成部门中，这就带来了决策的低效率。相反，开发区行政审批权的集中将使决策效率得到很大改观，它一方面减少了部门间协调、沟通与重复论证等方面的成本损失，在另一方面，它也使决策把握良好时机，从而在现实最需要的时候及时出台政策，从而为区域发展赢得必要的“先机”。同时，由于审批权集中于本级政府，本级政府对当地的情况最为熟悉与了解，因此在决策上也将更加有针对性，从而区域的发展与规划将在自主性提高的基础上带来更高的绩效。

其次，部分复杂社会事务归于开发总公司，使开发区摆脱了责任问题的羁绊。开发总公司（或其它的同样形式的开发公司）往往承担了开发区初期主要的建设任务，而在此期间，土地征收征用、政府与企业之间的协调都将是一个巨大的任务量。第一，有限的政府机构和人员规模无法满足大量的事务需要，同时政府如果陷入这样的细枝末节的事务将会严重影响政府决策的效率；第二，公司化形式的实体在具体事务的操作上具有一定的优势。事实上，开发总公司在“政企统合”模式下代替政府履行了向开发区重要商业项目注资的重要功能。通过注资成立合资公司的形式，一方面实现了开发区对大型企业的控制权，另一方面，开发区不介入公司的日常管理活动，避免了政府干预企业微观管理的问题。但具体的企业管理决策、相互协调仍由开发

总公司最终负责。这样开发区对企业的经营状况是可以不负直接责任，而代之以开发总公司，从而进一步减轻了开发区所面临的管理负担。

#### 四、案例研究：以杭州经济技术开发区为例

##### （一）开发区管理职权的扩展

截至 2013 年，杭州经济技术开发区经历了四个发展阶段，与此同时开发区也经历了四次管理职权的扩展，而每一次权力扩展均来源于上级政府对开发区的授权行为。现分述如下：

##### 1、初创时期：1991 年第一次授权

1990—1994 年期间，是杭州经济技术开发区的初创时期。这一时期的管理职权系由省政府明确和赋予。

1991 年 7 月 19 日，浙江省政府办公厅发布了《关于杭州钱江投资区机构设置、职权范围和若干政策措施的通知》。其中明确了对杭州钱江投资区（开发区前身）的行政授权，共有 9 项。同时在行政审批权方面，该通知也授予了两项权力。

##### 2、“撤部设局”时期：1994 年第二次授权

1994—1999 年期间，是杭州经济技术开发区的“撤部设局”时期。在这一时期，杭州市机构编制委员会批准开发区实施撤销原管委会内设部（室），建立若干行使政府管理的局级机构。这一时期的管理职权由《杭州经济技术开发区条例》规定。

1994 年 4 月 28 日，浙江省第八届人大常委会第十次会议通过了《杭州经济技术开发区条例》，条例规定杭州经济技术开发区管委会

代表杭州市人民政府对开发区的工作实施统一领导和管理；开发区管委会可根据工作需要，设立若干职能机构，具体负责开发区的行政管理工作。开发区内的金融、保险、外汇管理、海关、进出口商品检验等业务工作，由有关部门或其设在开发区内的分支机构、派出机构办理。

《杭州经济技术开发区条例》规定了 12 项开发区管委会依法行使的职权。在行政体制改革方面，条例规定，杭州经济技术开发区管理委员会代表杭州市人民政府对开发区的工作实行统一领导和管理，管委会机构设置实施“撤部设局”新的体制运作。

### 3、“区域扩容”时期：2000 年第三次授权

1999—2003 年期间，是杭州经济技术开发区的“区域扩容”时期。这一时期，江干区下沙镇成建制委托开发区管理，并先后成立了浙江杭州出口加工区、杭州下沙高教园区等一系列机构。在这一时期，开发区不但在管辖区域上扩容，同时在权力上得到了上级政府的进一步授权。

2000 年 4 月 10 日，杭州市委办公厅、市政府办公厅印发《中共杭州经济技术开发区（浙江杭州出口加工区）工作委员会、杭州经济技术开发区（浙江杭州出口加工区）管理委员会职能配置、内设机构和人员编制方案的通知》（以下简称《开发区党政编制方案的通知》）。这一通知在两方面对开发区做了进一步的授权：首先，针对开发区党工委、管委会的职权授权共有 17 项。其次，由于开发区代管江干区下沙镇地区，因此《开发区党政编制方案的通知》还规定了开发区党

工委、管委会在委托管理下沙镇区域内依法行使的 9 项职责。

#### 4、“建区造城”时期：2007 年第四次授权

2003 年以后是杭州经济技术开发区的“建区造城”时期。在 2003 年 5 月，杭州市提出开发区应当由“建区”向“造城”转变，随着开发区管理区域的扩大，开发区的权力得到更进一步的扩展，并逐步形成了开发区范围内的市级审批权。2007 年 11 月 22 日，市政府发文赋予开发区管委会 15 类市级行政审批权。

2007 年 8 月，杭州市委、市政府下发《关于加快杭州经济技术开发区江东区块开发建设的若干意见》，进一步赋予开发区管委会对江东区块 40 平方千米实施开发建设、经济运行的统一领导、统一建设和统一管理的职能，并由开发区江东开发建设办公室负责江东区块开发建设的具体工作<sup>6</sup>；同时还就土地利用总体规划方面作出了开发区与萧山区相互协调的决定。

#### 5、小结

在考察杭州经济技术开发区管理职权的扩展之前，首先应当明确两个概念，即“授权”和“委托”。在民商法领域，“授权”和“委托”往往是不加区分的；而在行政法领域，“授权”和“委托”是被严格区分的：所谓“行政授权” (Delegation of Power, 或 Empower), 在我国语境下具体指：行政主体（授权人）在法律、法规许可条件下，通

---

<sup>6</sup> 江东区块涉及的经济管理、基本建设、城市管理、国土资源、工商管理、质量监督、环境保护等方面的一般管理职能，由萧山区有关行政管理部门委托杭州经济技术开发区管委会行使。涉及行政许可权、行政处罚权的，由萧山区有关行政管理部门依法委托杭州经济技术开发区管委会行使；无法委托的，采取“见章盖章”的办法解决。江东区块涉及的民政、教育、文化体育、人口计生、公共卫生、食品药品安全监管、劳动保障、公安（含消防、交警）、水利、农业等方面的管理职能，由萧山区按属地管理方式负责管理。涉及城市规划、国税、地税、安全生产等方面的管理职能，由市有关行政管理部门的派出机构依法行使。

过法定的程序和形式，将自己行政职权的全部或部分转让给有关组织（被授权人），后者据此以自己的名义行使该职权，并承受该职权行为效果的法律制度。而所谓“行政委托”，是指出于管理上的需要，某一行政主体（委托人）委托另一行政主体或其他组织及个人（被委托人）以委托人的名义代行职权或其他事务，其行为效果归属于委托人的法律制度。

根据上述定义，我们可以将行政授权与行政委托做一比较：

表 2 行政授权与行政委托的比较<sup>[13]</sup>

比较项目	行政授权	行政委托
1. 主动方主体	授权主体：行政主体	委托方：行政主体
2. 被动方主体	被授权主体：下属组织	被委托方：被委托的组织与个人
3. 行为目的	解决是否有权行为问题	解决是否亲自行为问题
4. 行为客体	行政职权（归属权）	行政职权（实施权）
5. 关系及行为性质	纵向关系；内部行政行为；强制性	横向关系；行政合同行为；非强制性
6. 行为形式	决定、通告等	协议形式
7. 行为效果	创设行政主体	创设行为主体
8. 行政诉讼中的地位	被授权方作被告	委托方作被告

以此为基础，我们可以进一步概括出杭州经济技术开发区管理职权扩展的全貌：

### （1）1994 年相对于 1991 年的权力扩展

1) 对开发区项目的管理权由“审核”变为“审批”<sup>7</sup>；2) 开发区拥有了制定组织实施行政管理规定的权力；3) 土地权限扩展，主

<sup>7</sup> 行政审核是行政机关对相对人行为的合法性、真实性进行审查与认可，它只对既存事实状态做出确认并使其得到法律上的认可；而行政审批兼具对内审批行为与对外审批行为，它需要审批机关在主观方面做出判断并审查。

要有规划、征用、开发、管理、出让、转让等；4) 城建权限扩展，主要有规划、建设、房地产、环保、文物管理等；5) 财政权限扩展，由单纯的收支管理权限扩展为较为完整的财政权限。开发区获得了财税、审计、国资、物价、统计、劳动人事、工商管理 etc 经济管理维度的权限；6) 公益事业管理的权限得到了进一步明确；7) 涉外事务管理、内部机构管理权限由委托转变为授权；8) 开发区管委会代表市政府对开发区的工作实行统一领导、统一管理。

### (2) 2000 年相对于 1994 年的权力扩展

1) 开发区党工委、管委会代表市委在开发区实施党的领导和监督；2) 土地权限扩展，增加了土地划拨权，并可以核发国有土地使用证，进行地政地籍管理；3) 规划、项目审核、城建、环保、房地产管理等方面，增加了诸多发证权力；4) 授予开发区审核出国（境）和对外邀请事项的权力；5) 招商引资方面的审批权得到扩展，增加了发放外商投资企业批准证书的权力；6) 新增加城市管理、民政管理职权；7) 在代表市委市政府对开发区工作实施统一领导、统一管理的基础上，增加了“统一规划”；8) 开发区代管下沙镇区域，获得了基本相对应的各项行政管理权限。

### (3) 2007 年相对于 2000 年的权力扩展

这次扩展使开发区管委会拥有了杭州市区级行政管理的权限，并在管理体制、人事管理、投资管理、土地管理、建设项目管理、环评审批、生育审批、卫生审批监管、户口管理、保险管理、劳动力管理、质监管理、社会组织登记以及残疾人管理方面基本拥有了市级管理权

限。随着开发区进一步代管了江东区块，与代管下沙镇的第四次授权相类似，获得了与开发区基本相对应的各项行政管理权限。

由此可见，开发区权力扩张的过程呈现了三个较为明显的特点：

(1) 每次扩权都是综合性的。观察这三次扩权，无论是其中的任何一次，都可以很明显地看出，历次扩权都涉及行政审批、内部管理、城建管理等多个维度。因此开发区的扩权是一个均衡推进，各方面都保持匀速增长的过程。(2) 逐步放权，与开发区的发展水平同步。由于开发区建立的历史尚不长，因此开发区的各项探索都具有一定的“先行先试”特征，故而在放权过程中也体现了这样的特点，即上级政府对开发区的放权与开发区自身的发展大体同步，既有一定的超前性，使开发区能够有一定的探索空间，同时也使开发区在权力的逐步完善中摸索出一套适合自身管理的权力体系。(3) 先委托后授权，确保改革的渐进性。如前所述，在行政法学语境下，“委托”与“授权”是两个不同的概念，由于授权的力度更大，因此部分重要权力采取先委托后授权的策略，使开发区逐步适应权力的扩展，并在探索中完善权力的行使。

## **(二) 开发总公司管理体制的变迁**

### **1、从“北方总公司”到“开发区资产经营集团有限公司”<sup>[14]</sup>**

杭州经济技术开发区资产经营集团公司（以下简称“开发集团公司”）的前身是杭州经济技术开发区北方总公司（以下简称“北方总公司”），直属于杭州经济技术开发区管理委员会，是国有独资的集团公司。公司初始注册资金 200 万元，至 2007 年末累计增资至 10 亿元，

2010 年末，集团公司拥有注册资本 22 亿元，下属 8 家全资企业、10 家控股企业和 17 家参股企业<sup>[15]</sup>，是开发区管委会最大的直属企业。

开发集团公司的发展主要经历了这样四个阶段：（1）公司前身的成立：1990 年 8 月，杭州钱江外商台商投资区建立初期，基于有效推动基础设施建设和实施投资区滚动开发需要，管委会动议筹办一个政府属有的经济实体，承担区域建设及相关配套工作职能。是年 9 月，杭州市编委批复建立杭州钱江投资区江北经济发展总公司；（2）组建北方总公司：1991 年 5 月，管委会进一步提出组建“杭州钱江外商台商投资区建设总公司”的请示。是年 7 月，杭州市政府正式批复建立杭州市钱江外商台商投资区北方总公司，属全民所有制事业单位，核定事业编制人员 40 名，实行企业化管理，独立核算，自负盈亏。8 月，北方总公司正式挂牌运营；（3）北方总公司更名：1993 年 7 月，杭州经济技术开发区管委会发文批复，杭州钱江外商台商投资区北方总公司更名为杭州经济技术开发区北方总公司。经营范围包括房地产开发经营，市政基础设施开发，道路、安装、装修工程总承包，兴建并经营为建区配套的服务型企业，重要生产资料及产品经营，为国内外投资者提供咨询服务及受理委托代办其他业务；（4）转企改制：开发集团公司的建立：2007 年 7 月，杭州市政府印发《杭州市人民政府关于杭州经济技术开发区北方总公司转企改制方案的批复》，原则同意北方总公司“事转企”改制为公司制的国有独资资产经营有限责任公司，8 月 20 日更名为杭州经济技术开发区资产经营集团有限公司，在杭州经济技术开发区工商分局正式注册成立。经营范围为资产

经营与管理，对外实业投资，投资咨询（除证券、期货、商品中介），全储（除化学危险品），自有房屋租赁，物业管理等。

## 2、管理形式：“政企合一” → “政企分开”

简单地概括，集团公司的组织管理与领导经历了三个阶段：第一阶段（1991年8月—1997年3月），总公司主要领导由开发区管委会领导兼任，管委会与总公司实行“两块牌子，一套班子”的管理体制；第二阶段（1997年3月—2007年8月），实行政企分开，总公司相对独立运行；第三阶段（2007年8月—至今），资产经营集团公司实行公司制管理，并设立了董事会与监事会<sup>[16]</sup>。

从总体上看，集团公司的发展是朝着政企分开的路径推进的。在集团公司发展的第一阶段，“政企合一”是开发总公司非常明显的特征之一，总公司与管委会形成了“两块牌子，一套班子”的“政企合一式体制”。而在集团公司发展的第二阶段，总公司开始相对独立运行，政企关系开始有所松动；在第三阶段，公司实现转企改制，成为相对独立的公司法人，并实现自负盈亏。因此，从形式上，集团公司确实在不断从“政企合一”向“政企分开”转变。

同时，将集团公司的人事安排与开发区主要领导的任职相比较也能看出，集团公司的发展是逐步实现政企分开的过程。在转企改制之前，确实存在着普遍的领导干部政企“双肩挑”现象<sup>8</sup>。而在转企改制以后，该现象便逐步消失。随着政府对开发总公司人事干预的降低，

---

<sup>8</sup> 包括：史久武（任北方总公司总经理时先后兼任开发区党工委委员、书记，开发区管委会副主任、主任）、李有华（任北方总公司总经理时兼任开发区党工委委员）、孙远（任北方总公司副总经理时先后兼任开发区管委会副主任、开发区党工委委员）、张保灿（任北方总公司副总经理时兼任开发区党工委委员）。参见《杭州经济技术开发区志》编纂委员会编：《杭州经济技术开发区志（1990-2007）》，方志出版社，2010年第1版，第76-78、439页。

开发总公司在企业化道路上继续前行一步，并建立了现代企业制度。开发总公司在形式上已经完全符合了一个现代市场经济制度下对一个企业法人的要求。

### （三）“政企统合”模式在杭州经济技术开发区的体现

根据上面一节的分析，虽然开发总公司在管理形式上逐步实现了由“政企合一”向“政企分开”的转变，但是如果深入考察这个案例，我们仍然可以看到，杭州经济技术开发区与开发总公司的关系并不仅仅是“政企合一”与“政企分开”可以描述的，它在某些程度上反映出了“政企统合”的特点，结合前文划分的维度，现分述如下：

#### 1、经济管理自主权的统合

在经济管理自主权方面，着重讨论财政、融资与招商引资三大问题，其中财政权是授权维度，融资权、招商引资是扩权维度。

在财政权方面，在开发区的发展过程中，开发区的财权实现了由单一的财政收支管理权向复合型财政权的转变，涉及领域包括预算制定与执行、税务管理、国有资产管理、审计工作、物价管理、统计工作、劳动人事管理、工商行政管理等。同时，在发展过程中，开发区同样享有大量的财政优惠政策，这对于开发区的发展有着重要的促进作用<sup>9</sup>。在行政事业财务管理、财政预算管理、预算外资金管理、国有资产管理、会计管理等方面，开发区也拥有各项优惠政策<sup>10</sup>，从而

<sup>9</sup> 1995年12月，杭州市政府根据财政部《关于武汉等十个经济技术开发区新增财政收入全部留用的通知》精神，同意开发区建立分税制财政体制，自1995年至1998年内的新增财政收入全部留用，实行税收返还。核定上划中央二税收入基数13万元，地方财政收入基数90万元。

<sup>10</sup> 行政事业财务管理于2001年12月起放权到开发区；财政预算管理于1997年、2001年、2004年、2005年分四次逐步放权给开发区；预算外资金管理于1996年、1997年、1998年、2001年分四次逐步放权给开发区；国有资产管理于2002年放权到开发区；会计管理于2004年放权到开发区。

保障了开发区在财政管理上的一体性，做到了一般性事务在区内即可解决。

在融资权方面，开发区通过设立开发总公司的形式来进行融资筹资活动。由于开发区的开发建设基金均需要通过自筹的方式解决。因此在1997年3月，开发区管委会成立了5人融资小组，负责财政融资工作。至年末，融资小组解散，融资工作作为日常工作改由经济发展局承担。2002年2月，财政融资职能再次调整，转由财政局承担。在这里需要特别说明的是，开发总公司的融资平台职能始终得到开发区官方的确认。例如在《杭州给经济技术开发区志（2011）》中记载，“开发初期主要以原北方总公司为平台向各金融机构贷款来筹集开发建设资金，贷款由借款银行发至北方总公司账户后再上划至开发区财政局账户，由财政局统一安排和使用资金”<sup>[17]</sup>。这就很明确表明了开发总公司的性质。从实质上讲它就是开发区的融资工具。进一步来说，由于开发总公司的所有融资均需通过上划到开发区财政局的形式才能投入使用。因此这可以从一个侧面反映出开发总公司在财务管理上没有自主性，因此它的“现代企业制度”仍然是不完善的，这也就进一步验证了开发区与开发总公司的“决策-执行”二元体制特点。

在招商引资方面，开发区形成了“1+6+1”招商体制<sup>11</sup>，在该体制下，开发总公司作为招商体制中的一个招商主体形式存在，从而，开发总公司便参与到开发区的招商引资活动中。同时可以明确看到的是，开发总公司在招商活动中的地位是受开发区招商局领导的。因此，

---

<sup>11</sup> 所谓“1+6+1”招商体制，“1”即为开发区招商局；“6”为招商主体，分别是开发区招商中心、前进工业园区指挥部招商投资处、下沙街道、白杨街道、驻外招商办、资产经营集团有限公司；“1”为招商平台，即新加坡杭州科技园。

开发区的招商职能便在一定程度上转嫁到开发总公司之上。另外，2010年9月12日，杭州经济技术开发区管委会出台了《2010年开发区招商引资目标责任制考核办法》，该办法设置了完成任务奖、超额完成任务奖、大项目奖励与信息奖励等诸多奖项<sup>[18]</sup>。在该文件中明确的规定了所有招商部门均需适用，这就以制度化的形式确定了开发区政府对开发总公司招商职能的领导与管理。

## 2、人事管理自主权的统合

在人事管理自主权方面，着重讨论人事任免与党管干部两大问题。其中人事任免是授权维度，党管干部是扩权维度。

在人事任免方面，开发区与开发总公司之间的人事领导关系由紧密逐渐转向松散，特别是在转企改制以后，政府部门首长不再担任开发总公司领导，但与此同时，虽然形式上的人事任免权有所松动，但开发区仍然可以通过其它方式实现对开发总公司人事权的领导。另外，开发区由于仍然属于“党工委”建制而非“党委”建制，这就表明开发区党组织的性质是上级党组织的一级派出机构。无论对于党系统还是对于政府系统来说，派出机构与下级机构并非同等概念。通常一级组织的下级机构具有完整的建制，拥有较为全面而完整的职权，而派出机构则不然，它的职权完全受派出机关的限制，在派出机关领导下工作。因此，就开发区党工委管委会的派出机关性质，它本身仅仅拥有组织开展管理的权限，而随着派出机关（上级组织）对它的进一步授权，开发区作为一级派出机关的形式逐步脱离虚化而变得越来越具有实体性质，这样在人事任免自主权方面，开发区的权限得到了

不断的扩张，从而实现了区域内人事工作的全面领导。

在党管干部方面，由于现行的党管干部体制的存在，使得开发区可以不再借助直接任命或兼任开发总公司领导人员的形式实现对开发总公司的领导，而代之以党的组织领导形式实现对开发总公司管理的间接领导。首先，开发区党工委作为开发区内最高级别的党组织，它对开发区的所有各级党组织与党员都具有领导地位；其次，通过在开发区设立党组织并建立党的领导，通过开发总公司党组织参与日常管理与决策活动，使开发区可以通过党对重大事项的领导权实现对开发总公司职能的控制。

### 3、区域管理自主权的统合

在区域管理自主权方面，着重讨论行政审批、土地开发与社会事务管理三大问题。其中行政审批是授权维度，土地开发与社会事务管理是扩权维度。

在行政审批方面，开发区在通过不断接受上级政府授权与委托的基础上，于规划、城建、企业设立等诸方面都实现了权限的扩展。在渐进式的权力扩展过程中，开发区实现了权力扩展的阶段化与滚动化。所谓阶段化，即开发区通过先委托后授权的模式，再通过对某一权力自身的内容进行扩展的方式，来实现渐进式的放权；所谓滚动化，即上级政府对开发区的授权通过单一领域向多领域、多层次发展，从而实现了放权过程的不断滚动过程，使开发区能够在在一个渐进式的改革过程中逐步实现对区域管理自主权的深化，避免了较为激进式的授权所带来了权力风险。

在土地开发方面，市政府分阶段多次向开发区授权，使开发区在土地管理权限上得到了一定的扩张。与此同时比较有特色的是，开发区在土地开发模式上进行了一系列的探索与创新：第一，土地流转开发。2004年，国务院颁布了《关于深化改革严格土地管理的决定》，正式拉开了土地流转制度的序幕。而在此之前，杭州经济技术开发区已经进行了相关的探索，开发区利用下沙农垦场名义，通过收购流转集体土地使用权，利用大规模“农转农”的方式，将使用权流转为国有土地使用权，进而为大规模开发奠定了基础；第二，跨行政区开发。在这方面由于尚无政策与实践参考，开发区通过协商等方式，实现了与海宁市的土地跨行政区开发，解决了一定程度上的建设用地问题；第三，合作开发，这主要是通过与乔司监狱合作的形式，以资金补偿方式收回国有土地并进行开发。从以上三方面的探索可以看出，在缺乏既有政策和实践支持的情况下，开发区通过自主创新，扩展土地开发与流转模式，从而实现了区域土地资源的快速开发与整合，为大规模建设奠定了重要的基础。

在社会事务管理方面，开发总公司先后以全额投资、控股或参股的方式共成立企业33家。其中，截止2007年末，担负开发区各种配套服务保障的服务型企业16家；担负道路建设、房地产开发及基础设施建设的经营性企业7家；其余参股投资型企业10家；而到2010年，开发总公司下属8家全资企业、10家控股企业和17家参股企业。集团公司在业务经营层面主要有三个方面的内容：第一，基础设施建设，从开发区启动建设到后续南部、东部、高教园区、出口加工区等

区块的开发建设，公司先后承建了开发区内主要的道路、桥梁、河渠、泵站、配套公建等公共基础设施建设；第二，市政市容绿化管理与维护，公司承担管委会赋予的部分市政市容管理与维护职能，积极保障区域环境整洁、道路通畅、绿化优美，提供良好的投资环境和生活环境；第三，房地产开发等其它业务经营，公司配合开发区各阶段目标任务，致力于房地产开发、供热供气、运输仓储、保税报关、建筑工程等经营服务。从开发总公司设立的三类企业来看，开发总公司的职能是非常明确的，即担负起开发区各项建设任务、服务保障以及实现盈利以维持自身运转。

## 五、结论

### （一）政府行政管理企业化：提高开发区政府绩效的正向作用

“政企统合”模式的突出特点便在于它的政府行政管理企业化。本文通过规范分析与实证研究对这一观点进行了论证，具体来说，政府行政管理的企业化表现在三个方面：（1）决策与执行相分离的类似于发包-承包式的“决策-执行”二元体制；（2）“决策-执行”二元体制所带来的企业化管理风格大行其道；（3）政府干预开发总公司的重要决策，使得政府的管理与决策过程中也充斥了大量的企业领域内容。

那么，这种政府行政管理企业化带来的是对开发区政府绩效的正向作用：（1）政企统合有利于开发总公司沿着开发区既定的最优化战略目标前进，减少了探索与协调的损耗；（2）缺乏竞争的要素供给市场使垄断利润最大化，并且政府可以将一部分利润分配给企业，进而

增强本地区的竞争优势；（3）开发区与开发总公司二者职能的

专门化带来了专业化管理下的绩效提升。这是与科学管理思想的理念相吻合的，即在专司一职前提下的两个小规模组织的效率一般会大于兼司二职前提下的一个大规模组织。

## （二）公共服务供给市场化：适应市场竞争环境下的自我调适

“政企统合”模式还带来了公共服务供给市场化。具体来说体现在以下三个方面：（1）开发区通过控制开发总公司的方式，实现对公共服务的规划与领导，但退出公共服务的具体供给职能；（2）开发总公司实现公共服务的提供职能，并相应地引入竞争机制；（3）政府垄断要素市场，而由市场机制来实现产品市场的竞争。

那么，这种公共服务供给市场化背后的动因则在于开发区为了适应市场竞争环境下的自我调适：（1）政府垄断要素市场，将要素市场的垄断利润转移到开发区建设以及鼓励投资上来，从而通过剥削要素来源方的方式获得了在要素市场供给上的竞争力；（2）公共服务供给市场化可以减少由政府配置不公而带来的效率损失；（3）由市场机制来扮演部分公共服务的供给角色，可以在市场经济体制下进一步调动市场的作用，从而增强本地区的竞争力。

## （三）地方政府运行公司化：政府逻辑与市场逻辑的有机统一

除去以上两点外，开发区地方政府的运行也随着“政企统合”模式的推行而在不断地迈向公司化，具体地包括三个方面：（1）融资方面，开发区政府通过对开发总公司的控制实现了地方政府本不具有的融资权，从而实现了两种逻辑边界的混沌；（2）土地方面，开发区政

府利用开发总公司对土地进行征用、整理、开发等工作，从而借用了市场逻辑减轻了政府面对的压力；（3）政企关系方面，开发区与开发总公司的关系既像一种“主仆”关系，同时也像承包合同中的发包方与承包方的关系。这就带来了地方政府的运行与日常管理具有一定的合同主义色彩。

那么，这种地方政府运行公司化则鲜明地体现了开发区治理过程中政府逻辑与市场逻辑二者的有机统一，因此可以总结“政企统合”模式的两条本质：（1）政府主导，企业补充。这强调了政府与企业所处的相对地位与相互关系。所谓“政府主导”，是指“政府”牌子在开发区的管理运行过程中处于主导地位。而“企业”牌子则在其中扮演补充作用，通过企业逻辑与政府逻辑的差异，企业可以利用它特有的法律形式上的优势来实现政府和管理上的不足之处。这样，将两种逻辑统一起来，通过政府与企业的相互配合，实现开发区的良好治理绩效；（2）政府决策，企业执行。这强调了二者在分工上的差别。所谓“政府决策”，即是政府在开发区的重大事项决策上都享有最终的决策权。但一个主体在决策方面的优势不一定代表其在执行层面同样具有优势，因此通过政企二主体之间的分工配合，使企业发挥它在执行方面的优势，从而使绩效得到最大化。

进一步我们可以看出，在“政企统合”模式中，政与企之间既有“合”的一面，也有“分”的一面。所谓“分”的一面，即政企二主体发挥各自逻辑在管理方面的优势，从而形成双赢的格局；所谓“合”的一面，即二者在管理的大方向上是合一的，通过权力的合理划分，

使二者的绩效在这一框架下得以综合，并实现总绩效的最大化，从而达到政与企的“统合”，并最终实现提高区域发展绩效的根本目的。因此从根本上，“政企统合”模式是地方政府在面临绩效压力下谋求地方增长的一种调适性选择。

### 参考文献：

- [1] 江泽民.江泽民文选 [M].北京：人民出版社，2006.
- [2] 喻匀，陈国权.一统体制、权力制约与政府创新——访浙江大学中国地方政府创新研究中心主任陈国权教授 [J].新视野，2011，（5）：44-46.
- [3] 陈科霖.狄龙规则与地方自治：美国的实践经验及对中国的借鉴启示 [J].甘肃行政学院学报，2015，（2）：4-14.
- [4] 安静曷，梁鲜桃，张学刚，布和朝鲁，李丽.开发区、工业园区建设与我区经济发展 [J].理论研究，2004，（12）：14-17.
- [5] 罗国亮.30年来我国政企关系的演化 [J].中国国情国力，2008，（10）：12-15.
- [7] 糜晶.开发区的政企关系研究 [D].苏州大学，2010.
- [8] 孙卓然，李正图.开发区开发模式研究 [J].上海经济研究，2011，（5）：25-31.
- [9] 雷霞.我国开发区管理体制问题研究 [D].山东大学，2009.
- [10] 赵海娟.我国开发区行政管理体制创新研究——以烟台经济技术开发区为例 [D].西北大学，2011.
- [11] 王永明.地级市辖区行政职能和管理体制探析——以温州市龙湾区为例 [D].复旦大学，2008.
- [12] 冯军旗.中县干部 [D].北京大学博士论文，2010.
- [13] 胡建淼.行政法学（第三版）[M].北京：法律出版社，2010：139.
- [14][16][17] 本书编写组.杭州经济技术开发区志 [M].北京：方志出版社，2010：438-439；439；624.
- [15][18] 本书编写组.杭州经济技术开发区年鉴（2011）[M].北京：方志出版社，2012：170.

---

浙江大学土地与国家发展研究院成立于 2014 年，是国土资源部和浙江大学合作共建的专业研究机构。研究院以土地资源基础性、前瞻性重大理论和现实问题研究为重点，以建设一流的中国土地资源政产学研协调创新平台和高端人才培养基地为目标，在国土资源部的直接指导下，充分发挥浙江大学多学科的综合优势，依托广泛的国际和国内合作，努力打造高端智库，促进国家发展。

《土地观察》系本研究院主办的交流刊物，着重关注当下国家发展所面临的重大土地问题，特别支持有中国视角、有扎实根据和有创新观点的观察与思考。文章议题不限，篇幅约为一至三万字。来稿请提供 300 字以内的中文摘要，参考文献统一采用文后标注格式。

---

主编：吴次芳

副主编：叶艳妹 靳相木（常务）

编辑部地址：杭州市西湖区余杭塘路 866 号浙江大学蒙民伟楼  
128 室（邮编 310058）

电话：0571-56662127

传真：0571-56662127

电子邮件：[jinxiangmu@zju.edu.cn](mailto:jinxiangmu@zju.edu.cn)

网站：[www.land.zju.edu.cn](http://www.land.zju.edu.cn)

反馈意见敬请联系编辑部