

# 多層次競爭： 「天津濱海新區」的發展與挑戰\*

王 信 賢

(國立政治大學東亞研究所教授)

涂 秀 玲

(國立政治大學東亞研究所博士候選人)

## 摘 要

2005 年 10 月中國將「加快濱海新區發展」寫進「十一五」規劃建議中，天津濱海新區正式納入中國國家整體發展戰略，再一次被定位為帶動「環渤海經濟圈經濟」發展的「引擎」。歸納 2005 年底至今的改革實驗區，以及諸多中央政策利基，主要是讓天津濱海新區可在多項管理體制上，直接報准國務院後「先試先行」，包括金融、土地與行政等三方面管理體制。就此看來，天津市與濱海新區的發展，似乎擺脫之前的沉潛命運，進入加速發展階段。然而，論地理位置、人文環境與行政層級，天津並不亞於上海，但天津新區發展遠遠落後於浦東新區。因此，本文試圖透過各種關於中國經濟運作與區域發展中的地方政府角色與競爭觀點，說明天津濱海新區的發展機會與困境。

本文認為，天津濱海新區的成立、沉寂和蓬勃發展，與中國經濟體制改革模式息息相關。中國經濟體制改革模式在宏觀層次上，運用全球化機制，採取「內外聯結」邏輯，在微觀層次上，中央為最終仲裁者，開放各大大小小「區域／行政區競爭」；然而，區域間失序的競爭將是此種區域創新機制的危機所在。本文以天津濱海新區為例，說明中國區域競爭不僅出現在同級政府間，也出現在不同級別的政府間，形成多層次的競爭關係。此種「多層次競爭」的唯一解套機會是中央政府的強勢介入。

**關鍵詞：**天津濱海新區、地方政府、區域發展、多層次競爭

\* \* \*

---

\* 本文初稿曾發表於「第三屆發展研究年會」（桃園：元智大學社會暨政策科學學系主辦，2011 年 10 月 29-30 日）。作者感謝兩位匿名審查人之悉心指教，並感謝國立政治大學邁向頂尖大學計畫的部分經費支持，使本研究得以順利進行。

## 壹、前言

就歷史結構面向 (historical-structural perspective) 觀察中國大陸區域發展，可發現其具有明顯的特徵，一方面是幅員廣闊、人口眾多的發展中國家，另一方面又歷經過社會主義實踐，且目前正處市場轉型的過渡時期。正是此種「歷經社會主義實踐的發展中大國」特質，再加上面臨內部市場改革與外部開放競爭的狀況，使中國大陸區域發展，不論在理論或實踐上都引人注目。

從改革開放伊始，沿海出現珠江三角洲、長江三角洲與環渤海經濟圈等三大區塊，而在具體政策上，20 世紀 90 年代末期起，中國陸續出台了西部大開發、促進中部崛起和東北等老工業基地振興等區域發展戰略，近年來中國政府又先後批覆涉及天津濱海新區、福建省海峽西岸經濟區、包括陝西、甘肅兩省部分地區的關中—天水經濟區、中國圖們江區域、黃河三角洲等、橫琴新區、安徽皖江城市帶、鄱陽湖生態經濟區等十多處區域規劃。而由於中央的大力支持，以及位居首都經濟圈，「天津濱海新區」的發展頗受人矚目。

2005 年 10 月中國將「加快濱海新區發展」寫進「十一五」規劃建議中，天津濱海新區正式納入中國國家整體發展戰略，再一次被定位為帶動「環渤海經濟圈經濟」發展的「引擎」。歸納 2005 年底至今的改革實驗區，以及諸多中央政策利基，主要是讓天津濱海新區可在多項管理體制上，直接報准國務院後「先試先行」，包括金融、土地與行政等三方面管理體制。就此看來，天津市與濱海新區的發展，似乎擺脫之前的沉潛命運，進入加速發展階段。然而，論地理位置、人文環境與行政層級，天津並不亞於上海，但天津新區發展遠遠落後於浦東新區。

如前所述，中國是個經濟分權的發展中大國，各地發展的競爭態勢極為激烈，再加上在黨國體制下，區域發展依然離不開政治邏輯。天津濱海新區的成立、沉寂和蓬勃發展，與中國經濟體制改革模式，以及政經互動息息相關。中國區域發展可區分為兩個層次，在宏觀層次上，其運用全球化機制，採取「內外聯結」(inward and outward linkage) 戰略，在中國經濟轉型過程中，「對內改革」與「對外開放」往往是互為表裡、相輔相成的。其一方面藉由內部經濟體制改革與經營環境的形塑以吸引外資，另一方面，則又透過加入國際經貿組織與引進外部力量，深化其內部的改革。<sup>①</sup>在東部沿海三個經濟區中，深圳特區和浦東新區成功扮演對內改革與對外開放聯結的角色，成為帶動珠三角與長三角經濟發展的「火車頭」。就目前發展看來，環渤海地區顯然並無一帶動「內外聯結」的火車頭，「天津濱海新區」正是在此戰略下出現。

在區域發展的微觀層次上，則是開放各大大小小「區域／行政區競爭」，中央作為

註① 王信賢，「中國區域發展戰略與影響：『內外聯結』的觀點」，中華歐亞基金會、世界和平研究所主編，*中國的發展與今後之亞洲：台日論壇 2006 年台北會議論文集*（台北：中華歐亞基金會，2006 年），頁 93~109。

最終的仲裁者。以地理位置和經濟結構觀之，「環渤海經濟圈」包括遼東半島、山東半島、京津冀等環渤海地區，同時可輻射到山西省與內蒙古中東部。<sup>②</sup>但是，遼東半島、山東半島與京津冀除了行政區隔絕外，各個經濟體相對獨立完整且產業結構相似，彼此競爭大於融合，且國有經濟比例相對仍多的環渤海地區，各級地方政府干預市場更是常態，平添區域整合的困難度。「天津濱海新區」在此區域中想成為「領頭羊」難度不低。

本文認為，當前中國在對外開放上的成就，優於對內開放與區域協調。此種區域協調的困境，不僅在於同級政府（包含條與塊）間的競爭，也存在於區域內的不同層級間。以「天津濱海新區」為例，吾人可找出三層的競爭：（一）第一層為環渤海區域（特別是北京市）與天津市之間；（二）第二層為天津市與天津濱海新區之間；（三）第三層為濱海新區管委會與各行政區（塘沽區、漢沽區、大港區）之間。就行政級別而言，每個層級間差了半個級別，<sup>③</sup>三個層次間形成了向右下傾斜的英文字母「Z」間競爭關係，由於此種競爭已超乎行政體制中的「層級節制」（hierarchy），本文稱之為「多層次競爭」。天津濱海新區行政管理體制在不同的歷史發展階段，做過幾次調整。<sup>④</sup>此些調整均是針對前述「多層次競爭」而來，本文認為此種關係唯一解套機會是中央政府的強勢介入。因此，本文試圖透過各種關於中國經濟運作與區域發展中的地方政府角色與競爭觀點，說明天津濱海新區的發展，並指出此種「多層次競爭」的現象與困境。

## 貳、中國經濟發展中的地方政府角色

近二、三十年來，中國的改革開放過程與日益緊密的經濟全球化高度重疊，其一方面致力於自身的制度轉型，另一方面則是要迎接全球化的挑戰，正是在此種情況下，中國大陸各地陸續創建了經濟特區、經濟技術開發區、高新技術產業開發區、邊境經濟合作區、保稅區等不同層次與類型的開發區。然而，由於受計劃經濟制度遺產、黨國體制以及中央地方關係的制約，其各式開發區的建構與發展，就不可能是「新產業區」（New Industrial District）與「學習型區域」（learning region）等相關概念

註② 「中國區域經濟發展格局」，新華網，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2009-07/02/content\\_11639779\\_2.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2009-07/02/content_11639779_2.htm)。

註③ 北京與天津雖同屬直轄市，但北京市為首都，相較於其他省市自然「高人一等」。

註④ 1994 年天津市決定開發濱海新區並設立濱海新區領導小組，1995 年天津市成立了濱海新區領導小組專職辦公室，2000 年天津市在領導小組辦公室的基礎上成立了濱海新區工委和管委會，作為天津市市委、市政府的派出機構，2006 年《國務院關於推進天津濱海新區開發開放有關問題的意見》明確天津濱海新區為國家綜合配套改革試驗區，天津在 2007 年成立了加快濱海新區開發開放領導小組，最終在 2009 年底濱海新區獲准升格成立一級政府。關於此過程，後文將會詳述。請參閱：「我想瞭解新區大事記」，濱海新區網，[http://www.bh.gov.cn/html/bhxqzw/DSJ22362/List/list\\_0.htm](http://www.bh.gov.cn/html/bhxqzw/DSJ22362/List/list_0.htm)。

所能解釋。<sup>⑤</sup>主因有二：一是上述概念多主張區域的學習與創新或是產業群聚等市場與企業的角色，是區域或開發區能否成功發展的關鍵；二是縱使強調國家在區域創新的重要角色，但運用在中國上即會面臨其為「政治集權」但「經濟分權」的政體，各地方政府均以經濟發展為職志，既然如此，地方發展主義與地方競爭將會是關鍵。

### 一、分裂威權主義與地方分權

傳統研究共黨國家，往往研究者會將黨國機器視為一個有機的整體，組織內部高度整合，利益一致，且上下級之間存在著命令與服從的關係。事實上則是，「國家」由許多擁有不同程度自主權的機構所組成，為一種「分立結構」。因此，就如同公共選擇（public choice）學派所言，沒有必要將國家視為超凡至聖的機器，也沒有理由認為政府總是集體利益的代表與反映，政府也會不顧公益地追求政府自身的利益。<sup>⑥</sup>在此邏輯下，官僚本身即是一大型的逐利團體，亟力爭奪政府預算，以及各種市場與社會利益。就此觀察中國大陸，長久以來一方面國家掌控各種資源，另一方面，「條條」、「塊塊」與「條塊」間張力所導致的「分裂式威權主義」（fragmented authoritarianism），<sup>⑦</sup>導致各部門為爭取市場利益所出現的競爭行為。故官僚部門基於自利的動機，會透過各種管道爭取自身利益的最大化，而分化的官僚部門所形成的結果，是在不同部門各自牟利的過程中所出現的競爭行為。<sup>⑧</sup>

中國改革以「放權讓利」為核心，特別是財政改革誘因下的地方政府，其不僅是一級行政體也是經濟體。在諸多經典文獻中均論及中國地方政府於經濟發展中的重要角色，其中，Jean Oi 提出「地方政府經濟法人主義」（local state corporatism）強調由於毛澤東時期所留下的制度遺產（官僚網絡與強勢的政治權威）使得改革以來地方政府能積極介入企業的發展，地方政府提供集體企業原始資本，協助企業發展，運用政治權威動員資金投資、信用擔保以及提供市場訊息與技術。<sup>⑨</sup>與此類似地，Andrew

註⑤ Ash Amin and Nigel Thrift, "Neo-Marshallian Nodes in Global Networks," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 16, No. 4 (December 1992), pp. 571~587; Kevin Morgan, "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal," *Regional Studies*, Vol. 31, No. 5 (July 1997), pp. 491~503.

註⑥ James M. Buchanan, "A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory," *American Economic Review*, Vol. 65, No. 2 (May 1975), pp. 225~230; William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton Inc., 1971).

註⑦ Kenneth Lieberthal, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg eds., *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (New Jersey: Princeton University Press, 1988), pp. 1~30.

註⑧ 關於中國政府部門的「條條」競爭，可參閱：王信賢，「誰統治？論中國的政策制定過程：以《反壟斷法》為例」，*中國大陸研究*，第 53 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 35~62。

註⑨ Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol. 45, No. 1 (October 1992), pp. 99~126; Jean C. Oi, "The Evolution Local State Corporatism," in Andrew G. Walder ed., *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China* (Cambridge: Harvard University Press, 1998), pp. 62~85; Jean C. Oi, *Rural China Takes Off* (California: University of California Press, 1999).

Walder 甚至提出「地方政府即廠商」的觀點。<sup>⑩</sup>而其他學者縱使觀點稍有差異，也紛紛支持地方政府是支持地方經濟發展的關鍵，如林南的「地方市場社會主義」(local market socialism)<sup>⑪</sup>與彭玉生的「村鎮政府即企業」<sup>⑫</sup>等。

而地方政府之所以對經濟發展如此熱衷，除了地方幹部的機會主義外，就制度的設計而言，與中央所提供的誘因有關：一是財政誘因，另一則是政治誘因。就前者而言，學界提出的包括「財政聯邦主義」(fiscal Federalism)、「經濟聯邦主義」(economic Federalism)或「市場保護型聯邦主義模型」(market-preserving Federalism)等均持此種觀點，<sup>⑬</sup>其強調儘管中國不是一個聯邦制國家，但政府是分層級的，每一級政府的權力範圍都有明確的劃分，中央政府專司共同市場，而地方政府在各自的轄區內擁有經濟管理的權力，中央政府將財政權力下放，釋放了地方政府增加財政收入的動力，也誘發了地方政府發展經濟的持續作為。<sup>⑭</sup>就政治誘因而言，1978年以來，中國幹部人事管理制度經歷了一系列的調整和改革，從而地方官員致力於轄區經濟發展，不僅會帶來地區財政上的收益，而且也會對其職業生涯產生顯著的、甚至是決定性的影響。而正是財政與政治晉升的誘因，導致地方政府間出現激烈競爭。

## 二、地方政府競爭

### (一) 晉升錦標賽

造成政府間競爭最重要的動力，是來自地方幹部功績以及「錦標賽」體制。根據周黎安的看法，中國高速經濟增長與地方官員治理模式高度相關，即「晉升錦標賽」，其為一種行政治理的模式，是指上級政府對多個下級政府部門的行政長官設計的一種晉升競賽，競賽優勝者將獲得晉升，而競賽標準由上級政府決定，可以是 GDP 增長率，也可以是其他可度量的指標。而晉升錦標賽不僅在各級地方政府被複製，同時也在一些「準行政單位」被複製，如國有企事業單位。<sup>⑮</sup>周飛舟認為這是中國從大躍

註⑩ Andrew G. Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *The American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2 (September 1995), pp. 263~301.

註⑪ Nan Lin, "Local Market Socialism: Local Corporation in Action in Rural China," *Theory and Society*, Vol. 24, No. 3 (June 1995), pp. 301~354.

註⑫ Yusheng Peng, "Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Competition," *American Journal of Sociology*, Vol. 106, No. 5 (March 2001), pp. 1338~1770.

註⑬ Barry R. Weingast, "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11, No. 1 (April 1995), pp. 1~31; Yingyi Qian and Barry Weingast, "Federalism as a Commitment to Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4 (Fall 1997), pp. 83~92.

註⑭ 關於地方發展中的財政誘因可參閱：楊其靜、聶輝華，「保護市場的聯邦主義及其批判」，*經濟研究*（北京），2008年第3期，頁99~114。

註⑮ 周黎安，「中國地方官員的晉升錦標賽模式研究」，*經濟研究*（北京），2007年第7期，頁36~50；周黎安，*轉型中的地方政府：官員激勵與治理*（上海：格致出版社，2008年）；張軍、周黎安，*為增長而競爭：中國增長的政治經濟學*（上海：上海人民出版社，2007年）。

進開始，在高度中央集權下，行政體制本身所產生的現象。在錦標賽中，中央會在經濟上向地方政府大規模放權，並通過各種方式鼓勵和促使地方政府在主要的經濟指標上展開競賽。由於中央政府全面控制了政治、經濟、思想領域，所以這種競賽在嚴格的設計下展開，各級政府乃至普通民衆都被動員起來，類似於競技比賽。<sup>⑩</sup>

## （二）地方競爭的後果

地方政府爲了強化自身的優勢而採取一系列的競爭策略（如制度環境、政策、區位、行銷），旨在吸引更多的外部資金、技術、人力資本等生產要素進入本地。<sup>⑪</sup>在財政與政治誘因下，地區間的競爭包括致力於招商引資、爭取基礎建設、大力發展第二產業、合法或違法供給土地以及放鬆環境規制、市場分割等，導致重複建設、諸侯經濟與地方保護等。大陸學者吳句則認爲，地方政府之間的競爭很大程度上體現在開發區之間的競爭上。作爲吸引外資的主要載體，各種類型的開發區、園區、特區等自上世紀 90 年代開始在全國迅速蔓延。因爲這樣的區域能夠獲得國家賦予的某些優惠政策，符合地方政府官員的意志，他們藉此吸引外資來此建廠或者建立合資企業。<sup>⑫</sup>因此，相對於前述關於地方財政聯邦主義的觀點，蔡欣怡（Kellee Tsai）認爲，中國經濟已經歷了分權和快速工業化的過程，但隨著地方經濟自治能力的增強，地方政府非正式的應對策略應運而生，這就弱化了中央政府的國家能力，阻礙了市場發展，故「反市場的聯邦主義」（market-thwarting federalism）似乎更能描述當代中國的政經邏輯。<sup>⑬</sup>

根據前述，本文同意中國經濟快速成長與地方政府間的競爭有絕對關係，而探討中國開發區與區域發展，絕不能忽略地方政府間的競爭。然而，當前探討中國大陸府際關係的文獻，不論是「條條」、「塊塊」或「條塊」關係，多將焦點集中於「同級」政府之間；<sup>⑭</sup>但我們在「天津濱海新區」的個案中發現，即便是同一區域內，不同層級政府間亦存在激烈的競爭關係。以下將對「天津濱海新區」的發展進行簡介，並論證

註⑩ 周飛舟，「錦標賽體制」，*社會學研究*（北京），2009 年第 3 期，頁 54~77。關於經濟成長與政治晉升目前已有不少研究成果，且存在極爲嚴重的爭辯，主要是經濟成長對包括任期、級別（省與省以下區域）或職務（省委書記與省長）等影響的差異，但皆同意地方政府間爲晉升而競爭是存在的。可參閱：徐現祥、王賢彬，「晉升激勵與經濟增長：來自中國省級官員的證據」，*世界經濟*（北京），2010 年第 2 期，頁 15~36；王賢彬、徐現祥，「中國地方官員經濟增長軌跡及其機制研究」，*經濟學家*（四川），2010 年第 11 期，頁 34~43；陶然、蘇福兵、陸曦、朱昱銘，「經濟增長能否帶來晉升：對晉升錦標賽理論的邏輯挑戰與省級實證重估」，*管理世界*（北京），2010 年第 12 期，頁 13~26。

註⑪ 馮興元，*地方政府競爭：理論範式、分析框架與實證研究*（江蘇：譯林出版社，2010 年）。

註⑫ 吳句，「土地價格、地方政府競爭與政府失靈」，*中國土地科學*（北京），2004 年第 2 期，頁 10~14。

註⑬ Kellee S. Tsai, "Off Balance: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 9, No. 2 (Fall 2004), pp. 1~26.

註⑭ 林尚立，*國內政府間關係*（浙江：浙江人民出版社，1998 年）；張志紅，*當代中國政府間縱向關係研究*（天津：天津人民出版社，2005 年）；張緊眼，*當代中國政府間關係導論*（北京：社會科學文獻出版社，2009 年）；周振超，*當代中國政府「條塊關係」研究*（天津：天津人民出版社，2009 年）。

本研究的觀察。

## 參、天津新區的發展歷程

鑒於 1980 年代東南沿海地區的改革開放，推動了華南經濟快速成長，1990 年代長江三角洲全面崛起同樣也帶動華東地區的發展，中共意圖以行政力量推動經濟發展滯後的環渤海灣經濟圈，使其肩負起促進華北與東北經濟發展的重要使命，成為中國經濟起飛的「第三引擎」。<sup>①</sup>因此，2006 年以來為了加快環渤海地區一體化發展，中共強力打造「天津濱海新區」成為研發基地、北方國際航運中心與國際物流中心，以作為帶動整個環渤海地區經濟成長，以及輻射華北、東北與西北地區的「新增長極」。<sup>②</sup>

其實，觀察歷史縱深，濱海新區開發歷史可以追溯到 1984 年「天津開發區」，為當時第一批十四個沿海開放城市之一，但是在中央財政困頓下，所謂的開放僅只是給予不同於其他地區的政策管制鬆綁，這些開放城市只能各憑本事招商引資，天津開發區也不例外。而天津雖然先後成立了天津港保稅區、高新開發區，但成效有限。仿效 1992 年浦東新區的發展經驗，天津市於 1994 年提出建構「濱海新區」的構想，開發市區與港口間荒蕪的鹽鹼地，以及海岸線，預計十年時間建成，<sup>③</sup>初期階段成立新區領導小組，作為新區管理機構。雖然天津濱海新區與上海浦東新區僅有兩年時間落差，但浦東新區除了是中央與地方政府合作之重點發展地區外，改革開放後上海地區所蓄積的市場力量較為成熟，相較下濱海新區顯得「先天不足，後天失調」，發展明顯滯後。

相較於珠三角與長三角地區在上述改革模式下，城市群從點、線到面的蓬勃發展；身為首都北京衛星城市，以及與上海市同樣具有直轄市位階的天津市其所屬的環渤海地區，發展卻相對緩慢。1999 年中共開始注意到區域發展不均的問題，除了宣示西部大開發政策外，亦關切環渤海地區發展情況，同年國務院明訂天津為環渤海經濟區中心，賦予天津更高之戰略地位。<sup>④</sup>而天津新區於隔年成立管理委員會取代領導小組，強化新區管理制度，但此時中央政策仍然口惠居多，缺乏實際財政支持與資金投入，而環渤海地區其他行政區經濟體各有各的盤算，尤其是北京的態度，天津要成為

註① 厲以寧，*區域發展新思路*（北京：經濟日報出版社，2000 年），頁 285。

註② 2006 年 5 月 26 日中國國務院發出《國務院關於推進天津濱海新區開發開放有關問題的意見》，對於濱海新區的開發提出了具體的指導意見：「依託京津冀、服務環渤海、輻射『三北』、面向東北亞，努力建設成為我國北方對外開放的門戶、高水準的現代製造業和研發轉化基地、北方國際航運中心和國際物流中心」，請參見「國務院推進天津濱海新區開發開放有關問題的意見」，中國政府網，[http://www.gov.cn/jwqk/2006-06/05/content\\_300640.htm](http://www.gov.cn/jwqk/2006-06/05/content_300640.htm)。

註③ 「1994 年濱海新區大事記」，濱海新區網，[http://www.bh.gov.cn/html/bhxqzww/DSJ22362/2012-02-29/Detail\\_526048.htm](http://www.bh.gov.cn/html/bhxqzww/DSJ22362/2012-02-29/Detail_526048.htm)。

註④ 曾志超，「台商進駐天津濱海新區開拓華北市場」，*國政研究報告*，<http://www.npf.org.tw/post/2/5293>。

中心地位，有其困難度。整體而言，縱使有天津濱海新區的建構，但是對比於浦東新區耀眼光芒，濱海新區卻在環渤海經濟圈各級行動者的競爭中載浮載沉。

直到 2005 年 10 月召開的中共「十六屆五中全會」將「加快濱海新區發展」寫進中國「十一五」規劃建議，濱海新區正式納入全國整體發展戰略，再一次被定位為帶動「環渤海經濟圈經濟」發展的「引擎」，期待它發揮如「浦東新區」之於「長三角經濟區」之作用。至此，天津濱海新區似乎擺脫十餘年的沉潛命運，進入加速發展階段。首先，國務院在 2006 年 5 月先批准濱海新區為繼浦東新區之後第二個國家綜合配套改革試驗區，允許新區在行政管理體制等十個方面的管理體制，先行試驗重大的改革開放措施，<sup>⑤</sup>隨後發出《國務院關於推進天津濱海新區開發開放有關問題的意見》，明確指導新區四項近期工作重點，特別是金融業務、管理、市場與開放四方面的重大制度改革可先試先行，8 月又發布《國務院關於天津市城市總體規劃的批覆》，將天津市定位為北方經濟中心、國際港口城市和生態城市。<sup>⑥</sup>一時之間天津的開發工作如火如荼展開，濱海新區成為熱門議題。2008 年 3 月，國務院正式批覆《濱海新區綜合配套改革試驗方案》，方案中，最重要的是在天津設立「全國性非上市公眾公司股權交易市場」(Over-the-Counter，我方稱證券櫃臺買賣市場)，這將在中國形成深圳、上海證券交易市場之外又一個新的資本市場，同時在《濱海新區綜合配套改革試驗方案》中，要求推進行政管理體制改革。<sup>⑦</sup>

整體而言，歸納 2005 年底開始啟動的改革實驗區與諸多中央政策利基，主要是讓新區可以在多項管理體制上，報准國務院後「先試先行」，側重金融、土地與行政三方面管理體制。其中，行政管理體制的變革是最困難的環節，檢視新區行政管理制度演變，直至 2009 年中之前可大致分為三個階段，<sup>⑧</sup>說明如下：

### 一、創建初期，新區領導小組階段（1994~1999）

1994 年天津市決定開發濱海新區，劃定包括天津港、天津經濟技術開發區、天津保稅區三個功能區；塘沽區、漢沽區和大港區三個完整的行政區，以及東麗區和津南區的部分區域為新區範圍，總面積廣達 2,270 平方公里，海岸線長 153 公里。由於濱海新區的構想是天津市「單方面」的提案，當時並未受到中央積極的財政支持，是故天津市預計以十年的時間建成。因此在創建階段，資金與設備匱乏的情況下，新區拓展緩慢，業務規模不大。是故，在行政管理體制方面，1994 年設立「新區領導小組」，並於隔年成立新區領導小組辦公室，整個面積龐大的新區，由此寥寥數人之領導

註⑤ 包括企業改革、科技體制、涉外經濟體制、金融創新、土地管理體制、城鄉規劃管理體制、農村體制、社會領域、資源節約和環境保護等管理制度，以及行政管理體制等十個方面，先行試驗重大的改革開放措施。

註⑥ 「天津，北方經濟中心」，大陸台商簡訊，<http://www.cnfi.org.tw/cnfi/ssnb/166-439-32.htm>。

註⑦ 「國務院批覆的《天津濱海新區綜合配套改革試驗總體方案》（全文）」，人民網，<http://www.022net.com/2008/4-1/492048112518172.html>。

註⑧ 行政體制改革的最終階段將於本文第五部分說明。



小組負責統籌。而小組成立之前，新區規劃範圍內的功能區與行政區，已有各自的行政管理機構，如開發區的管委會、行政區的區政府。

因此，作為天津市政府規劃新區開發建設與經濟發展的組織，「新區領導小組」的功能在於經濟建設相關工作方面，進行統籌、指導與協調新區內原有之行政管理機構。創建初期之制度設計，保留既有功能區與行政區的管理體制與人員編制成本，在其上設立代表天津市政府的統籌小組，負責規劃與協調新區經濟建設業務，其立意在於降低體制調整成本與衝擊，增加決策與運作效率。從法制面檢視，這樣的制度設計也在於原行政區存在已久，負責政治、經濟與社會各項業務，而功能區有天津市人大制定之《保稅區管理條例》與《天津新技術產業園區管理條例》等法源規範，但新區領導小組並無法源基礎，使得領導小組的位階與權力並不明確，辦公室主任一職多為兼任，過渡性質意味濃厚。

## 二、組織調整，管理委員會階段（2000~2005）

隨著新區逐步開展，經濟建設工作陸續投入，新區業務逐漸繁雜，原新區領導小組管理體制不能應付日益龐雜的業務；再加上，1999 年國務院將天津定位為「環渤海經濟區中心」，賦予天津更高之戰略地位，天津濱海新區重要性增加。2000 年成立「新區管理委員會」，由原兼任辦公室主任之皮黔生接任新區管委會主任，組織編制上設有「三局兩室」，即經濟計畫發展局、規劃建設發展局等三局，與辦公室、政策法規研究室等二室，人數編制數十餘人，至此，新區始有組織編制之權。<sup>②</sup>

2002 年 10 月天津市人大常委會頒布《天津濱海新區條例》作為正式規範新區制度法源基礎，條例中第五條明確定位「濱海新區管理委員會是市人民政府的派出機構，代表市人民政府行使有關濱海新區建設的管理權，對濱海新區開發建設和經濟發展履行以下職責……」，<sup>③</sup>而第六條則規範新區管委會與新區內各區人民政府、各功能經濟區管理機構的關係，「根據各自職責負責各自轄區的行政管理工作，接受濱海新區管理委員會對經濟建設工作的指導與協調。涉及濱海新區整體長遠發展的土地利用、產業布局、重點投資專案和結構調整等重要經濟事項，應當向濱海新區管理委員會報告」，並且對於「濱海新區內各區人民政府、各功能經濟區管理機構決定的事項，不符

註 ② 後設置科技發展局，變成「四局兩室」，可參見：韓志紅、吳量福、史月紅，「天津濱海新區政府機構設置的初步研究」，天津經濟（天津），2007 年第 6 期，頁 52~55；「破除行政痼疾 濱海新區管委會收權」，人民網，<http://www.022net.com/2008/4-9/485740192558123.html>。

註 ③ 職責包括：1.組織草擬濱海新區經濟發展規劃，經市人民政府批准後，組織實施；2.組織編制濱海新區區域性城市發展規劃、國土利用規劃，經市人民政府批准後，組織實施；3.審批濱海新區各功能經濟區的發展計畫和產業布局；4.協調或者批准建在濱海新區內、屬於市級審批的各類建設專案，協調、組織濱海新區內跨行政區和功能經濟區建設專案的實施；5.籌集、管理和使用濱海新區建設發展專項資金；6.協調市人民政府有關部門和國家有關部委駐濱海新區機構的工作；7.市人民政府賦予的其他職責。請參見：「天津濱海新區條例」，貿易促進網，<http://mycjw.tjftz.gov.cn/system/2008/06/19/010016432.shtml>。

合本市總體規劃和濱海新區規劃的，濱海新區管理委員會應當予以糾正，並向市人民政府報告」。

檢視條例相關規定，賦予濱海新區管委會相當大的責任。其一是組織編制權，負責草擬、組織、編制新區城市規劃、經濟發展與產業布局，但必須經市人民政府批准後，方能實施；其二是部份審批權，主要是審批新區內發展計畫與產業布局，非實質投資案審批；其三是自籌財源，自行籌集、管理和使用濱海新區建設發展專項資金；其四是協調功能，協調、組織濱海新區內跨行政區和功能經濟區建設專案的實施；其五為糾正權，對新區範圍內原管理機構不符合規劃之事項提出糾正，僅能上報天津市政府，沒有處分權。法律上雖然明確定位新區管委會市人民代表派出機構，行使濱海新區的經濟建設管理權，但實務運行上，管委會一方面受制於天津市政府，另一方面其權力完全無法凌駕於各行政區之上。

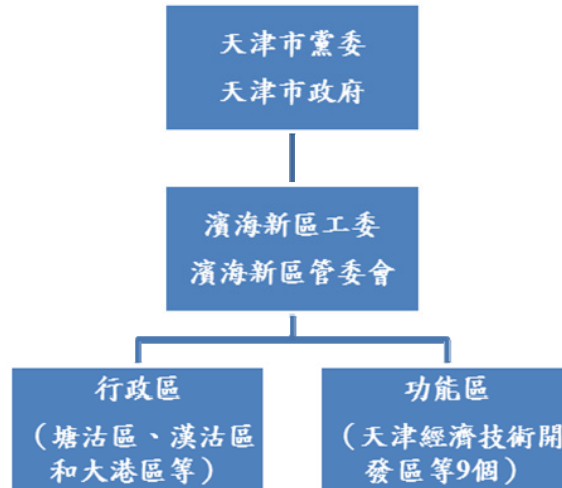
### 三、改制摸索，管理委員會集權階段（2006~2009）

2005 年底十六屆人大五中全會，正式將天津濱海新區納入國家整體發展戰略，國務院陸續頒布或批覆各項優惠政策與指示，其中以 2006 年批准天津濱海新區為第二個國家綜合配套改革試驗區影響最大。中央讓新區在企業改革、科技體制、涉外經濟體制、金融創新、土地管理體制、城鄉規劃管理體制、農村體制、社會領域、資源節約和環境保護等管理制度，以及行政管理體制等十個方面「先試先行」重大的改革開放措施。濱海新區成為熱門議題，資金資源陸續湧進，然而此時，從新區成立即擔任管委會主任的皮黔生因涉及重大貪污案，2007 年 6 月被免職，由苟利軍接任，貪污事件暴露新區管理制度監管漏洞，更強化呼籲改革的聲浪。

2008 年 3 月國務院批覆的《天津濱海新區綜合配套改革試驗總體方案》，要求「推進行政管理體制改革，轉變政府職能，建立既集中統一領導又發揮各方優勢、充滿生機與活力的管理體制」。<sup>⑪</sup>批覆不久之後，4 月 3 日一項重要人事案公告，由濱海新區工委書記、管委會主任苟利軍兼任塘沽區委書記，這項人事案公告被視為濱海新區權力結構轉變重要訊息：新區行政管理體制向管委會集權，以新區管委會和所在地塘沽區黨委人事合一的方式，讓管委會權力實質化。因此，天津濱海新區最終形成包括天津港、天津經濟技術開發區、天津保稅區等九個功能區，以及塘沽區、漢沽區和大港區三個完整的行政區，再加上東麗區和津南區的部分區域為新區範圍（見圖 1）。

註⑪ 同註⑩。

圖 1 天津濱海新區與天津市、各行政區功能區關係圖



資料來源：作者自行整理。

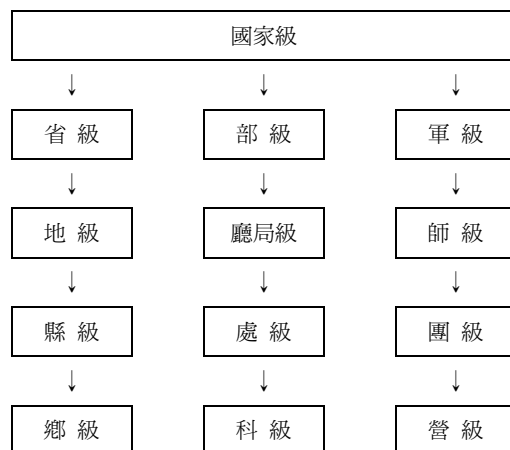
綜觀天津濱海新區的成立，以及行政管理體制演革，從新區領導小組，歷經虛權與集權之管理委員會階段，儼然是一場環渤海經濟圈各省市、天津市、新區管委會與各行政區和功能區之間的算計競賽，以下將說明此種多層次的競爭關係。

## 肆、「濱海新區」發展中的多層次競爭

本文認為影響當前區域發展與開發區運作的因素中，縱然市場、資金與技術等「經濟邏輯」很重要；但在中國，由於黨國體制的慣性與制度約束，「政治邏輯」不僅無法忽視，且極具關鍵。而在前述「分裂權威主義」與「市場保護型聯邦主義」等概念所衍生的地方政府間競爭，將是本文論證的出發點。一般而言，多數文獻僅描繪「同級別」政府間的競爭，然而從本研究看來，上下級別間的競爭亦是影響「天津濱海新區」運作以及制度變遷的主因。

就中國行政級別而言，在統制經濟時期，為確保計畫經濟的運行，強化行政管理體制為其中重要的手段，實行條塊結合的分級管理，透過「政企合一」來彌補國家對國有資產管理，及滲透社會經濟能力的不足，故中央政府透過「條條」的鎖鍊控制地方、企業、事業，於是不僅政府部門，連企業、事業單位、學校、醫院、科研機構都有「級別」——鄉科級、縣處級、廳局級、省部級、國家級之分。（見圖 2）

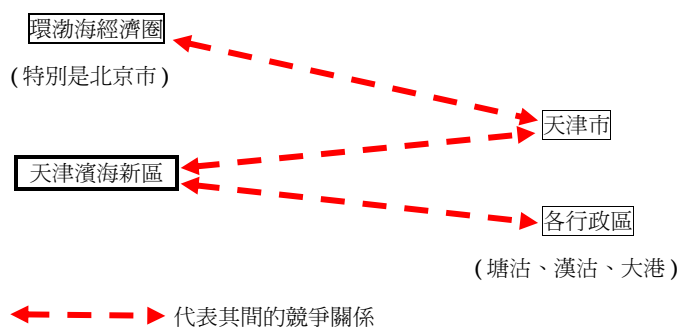
圖 2 中國大陸行政級別



資料來源：作者自行繪製。

就本文而言，天津為直轄市（省部級），其一方面在環渤海地區面臨其他省市的競爭，另一方面作為「副省級」的「濱海新區」也是競爭對象。此外，包括塘沽、漢沽與大港等行政區（廳局級），亦與「濱海新區」間多所競爭。就此而言，吾人可找出三層的競爭關係，第一層為環渤海區域（特別是北京市）與天津市之間，第二層為天津市與天津濱海新區之間，第三層為濱海新區管委會與各行政區之間（見圖 3）。

圖 3 「天津濱海新區」發展的多層次競爭



資料來源：作者自行繪製。

### 一、環渤海各省市與天津市

就中國區域經濟發展看來，環渤海地區包括遼東半島、山東半島、京津冀等環渤海地區，同時可輻射到山西省與內蒙古中東部，陸地面積為 51.4 萬平方公里，渤海海域面積 7.7 萬平方公里，人口約 2.15 億，約佔中國國土面積 12%與人口的 20%。其一方面位於中國華北、東北與華東三區域的結合部，具有優異的地理區位（見圖 4），另一方面此區域自然資源豐富，具雄厚的工業基礎以及科技教育資源，理應有很好的發

圖 4 環渤海經濟圈



資料來源：轉引自「環渤海區域示意圖」，天津圖書館，<http://dlibrary.tjlib.cn/hbh/gk/qyt-2.jpg>。

展。但是，由於體制與行政區劃的制約，特別是北京與天津的關係，導致對周邊地區的帶動與輻射作用均不明顯，成為中國沿海三大經濟區塊中相對落後的地區。<sup>②</sup>

環渤海經濟圈之所以發展滯後，其主因在於此區域並無「強大中心」。一位受訪者提及：「這個區域至少有三個板塊，一是以大連為中心的遼寧，二是以青島為中心的山東，三則是京津冀，這區域完全沒有等級的序列。」(TS01 訪談記錄，2008/08/26) 而此區域內各省市間的競爭極為激烈，雖說中央以「天津」作為此區域的發展核心，但區域內多省市對此多不表認同。一位青島開發區的書記便提及：「天津有國家給的政策，國家領導人也常常去，但咱們這兒沒有。青島港比天津港不僅有水深的優勢，距離國際主航道也近，青島的條件實際上比天津優越太多了。」(QG01 訪談記錄，2008/08/28) 言下之意似乎就是認為，中央實在沒有太多理由把資源都集中在天津。

註② 張子云、于武、楊柏，*橫向佈局中國：泛流域經濟帶崛起思考*（上海：上海人民出版社，2007年），頁70。

相對於上海在長三角、廣東在珠三角，天津確實在此區域並無太大優勢。一位專研環保議題的學者即提到：「泛珠三角的環境合作最有成效，因為廣東在主導。而環渤海地區的環境問題最嚴重，除了地形的原因外，跨行政區的合作是關鍵，天津實在太弱了，無法像廣東那樣主導，如『海河流域整治』以及『碧海行動』等，多是由天津牽頭，但實際上效果不彰。」(TS02 訪談記錄，2008/08/25) 此外，環渤海地區缺乏「超區域」協調機構也是重點，一位受訪者提及：(TG01 訪談記錄，2008/07/11)

不像「西部大開發」有「國務院西部地區開發領導小組辦公室」、「振興東北」有「國務院振興東北地區等老工業基地領導小組辦公室」，環渤海經濟圈並沒有「宏觀協調機制」，所以協調起來極為困難。

而這種競爭，最多還是在北京與天津間，更嚴格來說，應該說是北京對天津的「壓制」。多位受訪學者均提及「天津的命運與北京緊緊相連，研究天津不能只看天津，還得看北京。天津的發展取決於北京對天津的態度。」(TS01 訪談記錄，2009/08/03；TS03 訪談記錄，2009/08/04) 天津自開埠以來，一直是中國北方商埠重鎮，但一直受制於北京，致使其經貿中心的作用並未發揮。中共建政後，北京是首都，在全國一盤棋的思維下，天津最重要的任務就是「支持北京」。一位受訪者提及：「解放後天津幾乎都沒有投資項目，天津人一來靠技術，二來靠咬緊牙關，終於自己搞出電視機，但這電視機卻叫『北京牌』。」(TR01 訪談記錄，2009/08/03) 根據中央政府的規劃，兩個直轄市是有不同定位的。北京要發展成全國的政治、文化與國際國內交往中心；天津市是環渤海的經濟中心與中國北方的重要港口城市，兩市的發展各有側重，具備合理分工的基礎。然而實際的狀況是，兩個城市都具有直轄市的政治地位，距離僅有 137 公里，彼此競爭激烈、合作不足、利益衝突不斷，從而形成典型「以鄰為壑」的局面。<sup>③</sup>

在產業方面，北京在鋼鐵、石化、汽車，甚至包括港口建設等方面無不與天津「爭項目、爭投資」，造成兩地許多重複建設。北京「壓抑」天津的實例甚多，如：天津產石油且與華北油田、勝利油田相鄰，還有進口原油的優勢，但產值卻不如不產原油的北京燕山石化；此外北京不瀕海，但卻捨天津港不用，而投鉅資與河北省唐山市合建京唐港，不僅不合情理，也破壞滦河入海口的濕地資源。<sup>④</sup>事實上，北京為避免受制於天津，其態度為：「北京因為沒有港口而耿耿於懷，進出口走天津港處處受制，人家經常卡它，現在和唐山曹妃甸搞了個京唐港，想走這個小港口，不再經過天津。」<sup>⑤</sup>關於北京與天津間的競爭，不少受訪者亦提及：(TS04 訪談記錄，2008/08/25；TS05 訪談記錄，2008/08/25；TG02 訪談記錄，2008/08/26)

註③ 趙宏，環渤海經濟圈產業發展研究（北京：中國經濟出版社，2008年），頁16。

註④ 張子云、于武、楊柏，橫向佈局中國：泛流域經濟帶崛起思考，頁88。

註⑤ 李博、雲軍，「楊連雲：河北正因為靠著京津才發展落後」，21世紀經濟報導，<http://www.21cbh.com/HTML/2011-11-25/2MMDY5XzM4MzE2Mg.html>。

天津原本積極爭取「首鋼」，但北京絕對不會給，若給了，天津就上去了，所以才會給唐山，這是違背自然經濟規律的。另外，在汽車產業，天津「一汽」一直與日本「豐田」有合作，但北京在 2002 年時與韓國「現代」合作生產，北京就是不放棄製造業，就算放棄了，也不願給天津。北京除了「火葬場」外，其他項目都不在天津。

從比較的角度來看，三大經濟區域內各主要城市的地區生產總值，2010 年長三角經濟圈的首位城市上海（16,872.42 人民幣）與第二位的蘇州市（約 9,000 億人民幣）的比值為 1.875，珠三角的首位城市廣州（10,604 億人民幣）與第二位深圳（約 9,500 億人民幣）的比值為 1.17，環渤海的首位城市北京（13,777.9 億人民幣）與第二位城市天津（9,108.83 億人民幣）間的比值為 1.51。<sup>③</sup>此種「雙城競爭」看似廣州與深圳間較為明顯，但由於其同屬廣東省，協調較為容易。北京與天津間同屬直轄市，產業結構類似，協調不易，除非中央政府介入，否則「雙城」競爭的戲碼仍會持續。

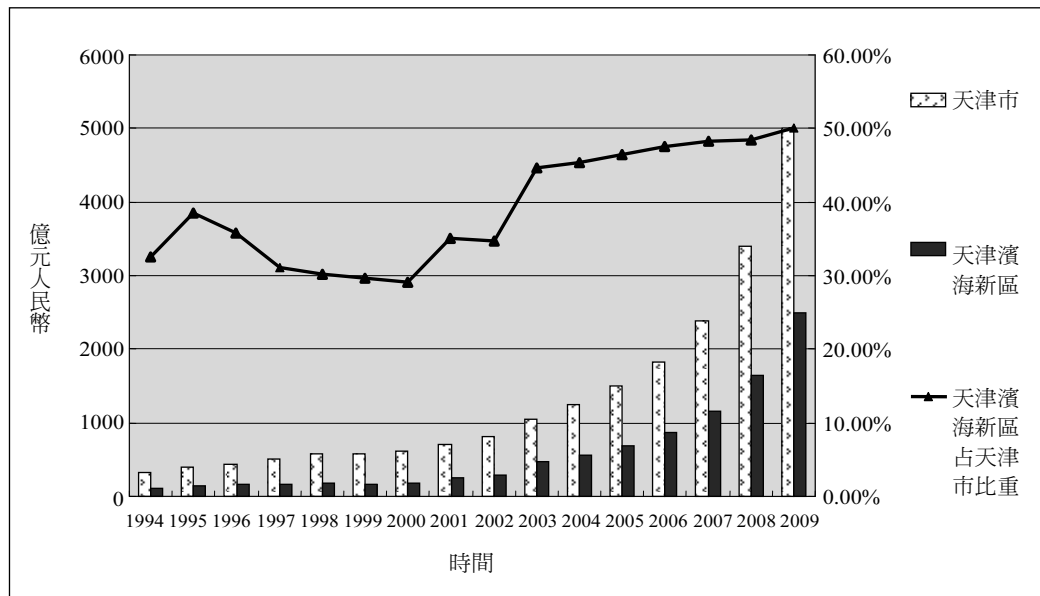
## 二、天津市與濱海新區

時序進入 21 世紀之前，天津作為直轄市，其發展甚至遠不如南方的地級市。究其原因，首先，領導多是本地人，與地方利益較多糾葛；其次，政治文化較為保守；再者，前述的「北京因素」；最後，就中央的角度看來，天津最重要的功能是「攘衛京畿」，經濟可以發展不好，但一定要穩定（TS01 訪談記錄，2009/08/03；TS03 訪談記錄，2009/08/04；TS04 訪談記錄，2008/08/25）。然而，濱海新區的發展確實給了天津機會，但也帶給天津難題。根據中國社科院出版的《2009 年中國城市競爭力藍皮書》顯示，天津的經濟規模競爭力在中國城市中排名第六。天津經濟能夠出現高增長的主要原因在於：中國政府批准推進天津濱海新區開發開放後，在天津布置和引導了大批重大工業專案，對天津經濟帶來了顯著的拉動作用（詳見圖 5）。1994 年天津市固定資產投資總額為 332.52 億元人民幣，天津濱海新區的固定資產投資總額為 108.03 億元人民幣，佔天津市固定資產投資總額的 32.49%。到 2009 年時，天津市的固定資產投資總額為 5,006.32 億元人民幣，天津濱海新區的固定資產投資總額則達到 2,502.66 億元人民幣，幾乎佔了天津市一半的固定資產投資總額。

固定資產投資的快速增長也反映在地區生產總值（GDP）方面。1994 年天津市 GDP 為 732.89 億元人民幣，天津濱海新區的 GDP 為 168.66 億元人民幣，只佔天津市的 23.01%。然而，2009 年天津濱海新區的 GDP 高達 3,810.67 億元人民幣，已經佔天津市 GDP 的 50.8%（詳見圖 6）。

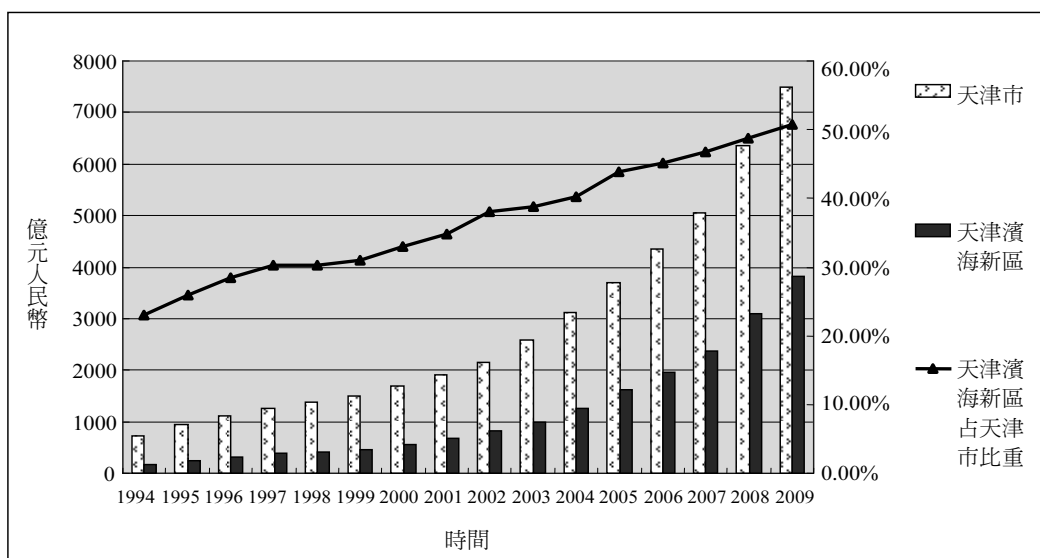
註③ 「中國統計年鑒（2010）」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>。

圖 5 天津市、天津濱海新區歷年固定資產投資總額及占比



資料來源：天津市統計局，*天津市統計年鑑*（北京：中國統計出版社，1996-2010 年）。引自張弘遠、林雅鈴，「中國特區經濟發展誘因機制轉變的政經意涵：天津濱海新區的個案分析」，*中國大陸研究*，第 54 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 35~62。

圖 6 天津市、天津濱海新區歷年地區生產總值（GDP）及占比



資料來源：同圖 5。



就此而言，近年來天津市的迅猛發展與「濱海新區」脫離不了關係。但我們也看得出天津市的焦慮，一位受訪者提及：「『濱海新區』基礎建設 7,000 億人民幣，規劃面積 2,270 平方公里，佔天津工業總產值超過 60%，若『新區』獨立成一行政區，天津肯定怕他會跑掉。」(TS04 訪談記錄，2008/08/25)<sup>①</sup>而這也影響到天津市站在「市」的高度看待天津的發展，一位受訪者提到：「據說若有大項目到了天津，天津市委常委也常爭論到底這項目要放進『新區』還是放哪。」(TS06 訪談記錄，2009/08/03)而天津與濱海新區的緊張關係，也多體現在新區管委會與各行政區間的關係，其中也包括利益衝突。一位受訪者提到：「行政區的財政給天津市政府、建設基金給濱海新區管委會，這中間有些利益衝突也是難免的。」(TG04 訪談記錄，2008/08/26)就此看來，為釐清天津市與濱海新區的關係，有必要探討各行政區、功能區間與濱海新區管委會間的競爭關係。

### 三、管委會與各行政區

在 2009 年底改制前，濱海新區的範圍原本包括天津港、天津經濟技術開發區、天津保稅區等九個功能區，以及塘沽區、漢沽區和大港區三個完整的行政區，再加上東麗區和津南區的部分區域。但自從濱海新區成為熱門議題後，資金資源陸續湧進，新區管委會與各區政府和管理機構之間，以及各區政府與管理機構之間爭相競爭，造成資源浪費與錯置，管委會形同虛設，新區行政管理制度問題日益白熱化。<sup>②</sup>幾位受訪者提到：(TS04 訪談記錄，2008/08/25；TR02 訪談記錄，2009/08/05)

DELL 想到新區，各功能區、行政區都在爭奪。中央撥一筆經費下來，各功能區、行政區也都在爭奪。空客（空中巴士）到天津，開發區爭、保稅區爭，各行政區也都在爭。現在就是有利的爭來爭去，不利的推來推去，相互間打來打去。

相較於上海，一位受訪者認為「上海是行政區管功能區，而天津是誰也不管誰，各自發展。」(TS06 訪談記錄，2009/08/03)而當時為解決行政區的「不聽話」，則出現塘沽區委書記由區工委書記兼任的現象。因此，回歸到天津市、濱海新區與各行政區間的三層關係來看，原本法律上明確定位新區管委會是人民代表派出機構，行使濱海新區的經濟建設管理權，但實務運行上，管委會卻是左右受制，難以施展。我們可清楚看到在土地管理、整體規劃、人事權與財政權等四方面的衝突。

首先是土地管理問題，由於管委會是疊架在原有行政區和功能區之上，土地管理

註① 關於此，也有「黨工委」的幹部提出不同看法：「天津市政府是可以『管得住』濱海新區的，方法有很多，最重要的是，濱海新區工委書記也是天津市委，且要調動資源也得依賴天津市政府。」(TG03 訪談記錄，2008/08/27)

註② 孟廣文、杜英傑，「天津濱海新區建設成就與發展前景」，*經濟地理*（湖南），第 29 卷第 2 期（2009 年 2 月），頁 193-199。

權實際掌握在各區手上，建立工業園區、公共建設、地產開發分別是由各區政府或管理機構負責，造成布局分散，導致新區內跨區投資案的運作，常常是各區政府或管理機構依各自利益決定執行程度，阻力重重。其次，新區整體規劃難以落實，產業布局分散，各區政府與管理機構惡性競爭情形嚴重：重複投資、「削價」招商引資與盲目開發。以塘沽區和坐落於區內之天津經濟技術園區為例，兩者本應是相輔相成，但塘沽區政府與園區管委會卻各行其是，均投入服務業基礎設施競賽，使得寶貴的資金難以發揮最大效益，這種惡性競爭情況其實也常見於新區管委會和各區政府與管理機構之間。第三為人事權，各行政區與功能區可直接向市委組織推薦幹部，新區工委會無推薦權，更別說任命權，即所謂的「管人的不管事，管事的不管人」，一位受訪者提到「原本區、處長由區工委決定，現在變成天津市黨委決定了。」(TG05 訪談記錄，2009/08/05) 若濱海新區連下屬的人事都無法掌握，更遑論統一指揮運作了。最後，在財政權方面，新區管委會只管建設發展專項資金，各行政區與功能區財政部門直接對口，經費預算各憑本事，嚴重影響新區統一規劃能力。

因此，新區管委會缺少人事權與財政權，等於沒有行走的雙腿，如何能推動新區建設與經濟發展更上層樓。再加上，管委會只有協調、指導與糾正權，各行政區與功能區要不要接受，端視各區政府與各管委會利益而定，原本設想以調度靈活與決策效率為優勢的制度設計反而適得其反，不僅效率低弱，同時也增加制度運行的成本。也因此，濱海新區在體制改革上勢在必行。一位受訪者強調：「就濱海新區的狀況來看，若不進行徹底的整合是不行的，還是要成立一級政府，要有四套班子才行。」(TG06 訪談記錄，2008/08/26) 正因如此，才有下述的體制改革。

## 伍、「濱海新區」體制改革的結果

回顧天津濱海新區的發展歷程，自濱海新區正式納入中國國家整體發展戰略，中央政策大力做多與給予「先試先行」特權的情況下，理應大步邁開，勇往直前，但面對龐大資源湧入，反而發展躊躇不前。不論是民間或是官方研究單位均將問題指向行政管理體制上，認為只有經濟事務管轄權之管委會的運行模式，已不符合新區目前發展態勢，必須進行調整。就此而言，一如前文所述，單從「經濟邏輯」並無法解決「濱海新區」所遭遇的困境，而「行政管理體制」所產生的問題核心便是本文所強調的「多層次競爭」。以下將介紹濱海新區行政體制改革的方案與政治邏輯。

### 一、體制改革方案與結果

按本文歸納，我們可找出三個關於濱海新區制度改革方案：一是維持管委會統籌形式，但強化管委會功能；二為縮小濱海新區面積，並讓新區分成南北兩區，各設立政府；三是直接改制，合併三行政區為濱海新區人民政府（詳見表 1）。從幾個方案可看出，「多層次競爭」的第一層（環渤海各省市與天津市），由於涉及各省市間的競

表 1 「濱海新區」行政體制改革方案

方案	內 容	優缺點	改革啓動者
一	維持原有管委會形式，但強化管委會功能	1.優點：改革成本最低。 2.缺點：難以擺脫現存困局。	天津市
二	縮小濱海新區面積，並讓新區分成南北兩區	1.優點：新區一分爲二，讓天津市較易掌控，解決「多層次競爭」的第二層（天津市與濱海新區）。 2.缺點：改革成本高，「開發區」效益分散。	天津市
三	合併三行政區爲濱海新區人民政府	1.優點：解決「多層次競爭」的第三層（管委會與各行政區）。 2.缺點：增加「多層次競爭」第二層（天津市與濱海新區）的可能性，且增加行政成本。	中央

資料來源：作者自製。

爭關係，光靠「濱海新區」的行政體制改革是無法解決的，得靠中央政府的強力介入，但以目前中國各地方政府的自主性與自利動機看來，若中央政府介入能否有成效不無疑問：更何況，中央政府是否有意願讓各省市區間「真正的」整合仍是個大問號，因為一旦地方間整合成功，中央得面對更強大的「地方聯盟」，其在中央與地方關係的絕對權威將會受損。<sup>③</sup>

其中，在第一個方案中，由於僅是強化現存管委會的功能，牽動到的行政層級較少，成本也最低，但卻難以擺脫目前新區的行政僵局與經濟困局。在第二方案中，新區被一分爲二，其削弱了濱海新區的力量，解決「多層次競爭」的第二層（天津市與濱海新區），但一方面涉及如何將原本新區拆成南北兩區，且又涉及原本三個行政區的重劃，成本極高，另一方面，由於新區一拆爲二，也將使開發區的效益分散。而在第三方案中，合併三行政區使濱海新區成爲一級人民政府，其可解決「多層次競爭」第三層（管委會與各行政區）的問題，但卻可能埋下增加「多層次競爭」第二層（天津市與濱海新區）的可能性，此一方案需要更高層級的行政權力介入，否則無異是緣木求魚。

2008 年春，天津市發出的人事命令，顯示當時改制有朝向第一種方案的趨勢，以加強管委會實質權力方式，迴避行政區大幅度變動的成本，試圖解決濱海新區管理體制的問題，同時新區排除被切割成兩區的第二種方案。這樣的安排，是天津市、濱海新區與新區內各行政區利益間「暫時性」均衡點，然而，如前所述，各行政單位惡性競爭與整體經濟效益不彰的問題並沒有解決，隨著各項大型投資案的進駐，問題只會愈演愈烈。

然而到了 2009 年，情勢有了新的變化，改革方向變成「撤行政區，成立新區政府」，亦即前述第三個方案。2009 年 5 月 8 日原擔任福建省委與廈門市委書記的何立峰被宣布解除職務，轉任天津市委副書記，5 月 12 日天津市委宣布由剛北上履新的何

註 ③ 徐現祥、王賢彬、高元驊，「中國區域發展的政治經濟學」，陸銘、陳釗、朱希偉、徐現祥主編，中國區域經濟發展：回顧與展望（上海：上海人民出版社，2011 年），頁 71~123。

立峰接替苟利軍職務，兼任市委濱海新區工委書記、塘沽區委書記。何立峰上任半年，使爭議甚久的行政管理體制問題終於在 2009 年 10 月底獲得解決，<sup>⑩</sup>並在 2009 年 12 月 17 日至 2010 年 1 月 10 日，短短半個月內，濱海新區相繼召開了黨代會、政協會議、人代會，「四大領導班子」全部產生。

原本濱海新區廣達 2,270 平方公里範圍內，有三個行政區與九個功能區，「大區套小區、區中有區」複雜的行政層級結構，以及有七個公安分局、五個工商局、六個國稅局和五個地稅局、六個法院機構、五個檢察院機構等這樣重疊的組織機關，改制後撤銷新區管委會，以及塘沽區、漢沽區與大港區，設立天津市濱海新區，以原塘沽區、漢沽區、大港區的行政區域為濱海新區的行政區域（見圖 7）。而東麗區和津南區的部分區域，不劃入濱海新區行政區範圍，但仍為濱海新區產業規劃區域。因此，從 2006 年濱海新區成為全國綜合配套改革試驗區以來，行政管理體制爭議初步落幕。

圖 7 天津市與劃歸濱海新區的塘沽、漢沽與大港區



資料來源：「天津濱海新區方案明年 1 月公布 調整涉近千幹部」，鳳凰網，<http://finance.ifeng.com/news/20091125/1505657.shtml>。

註 ⑩ 「轉發國務院關於同意天津市調整部分行政區劃批覆的通知」，天津市人民政府文件，[http://www.tj.gov.cn/zwgk/wjgz/szfj/200911/t20091113\\_108037.htm](http://www.tj.gov.cn/zwgk/wjgz/szfj/200911/t20091113_108037.htm)。

## 二、體制改革的政治經濟學

就改制前後的比較而言，首先，在新區組織機構方面，建立濱海新區區委、區人大、區政府、區政協，但是要求同級機構比原有三個行政區應大幅度精簡；其次，在行政層級方面，原各行政區與功能區則改制為新區政府的派出機構，行政區轉化為城區管理機構，成立塘沽、漢沽、大港三個工委和管委會，行使社會管理功能，保留經濟管理功能；功能區則是成立九個功能區黨組和管委會，主要行使經濟發展職能。第三，在運行機制與權責方面，原新區管委會為天津市派出機構，對各行政區僅具協調功能，改制後則成為一級政府，與各區間成上下隸屬關係（詳見表2）。

表2 天津濱海新區改制前後對照表

項目	改制前	改制後
行政區劃	天津港、天津經濟技術開發區、天津保稅區等九個功能區；塘沽區、漢沽區和大港區三個完整的行政區，以及東麗區和津南區的部分區域為新區範圍，總面積廣達2,270平方公里，海岸線長153公里。	以原塘沽區、漢沽區、大港區的行政區域為濱海新區的行政區域。而東麗區和津南區的部分區域，不劃入濱海新區行政區範圍，但仍為濱海新區產業規劃區域。
組織機構	1.濱海新區：工委與管理委員會 2.功能區：工委與管理委員會 3.行政區：區委／區政府／區人大	1.濱海新區政府／區人大 2.功能區管理機構：黨組與管委會 3.城區管理機構：成立塘沽、漢沽和大港三個工委與管理委員會
運行機制	管理委員會為市政府派出機構，與各區及各管委會為指導與協調的橫向關係，而非隸屬之垂直關係	新區政府主導之垂直隸屬關係，其中城區管理機構主要為社會功能，但仍保有經濟管理功能；功能區管理機構主要執行經濟發展功能
權限範圍	新區管委會只是一個綜合協調機構，僅具有規劃新區經濟建設與產業布局之經濟管理權，以及針對新區整體發展之協調、指導與糾正權。	新區政府對轄區內有完整的管轄權。此外，新區雖然隸屬天津市政府，但「新區的事情在新區辦」，擁有部分直接向中央負責的權限，天津市不能審批，按程序報送。

資料來源：作者自製。

整體而言，在黨國體制下，「開發區」並無法單純由強調效率與技術的經濟邏輯解決問題，在本文的分析中，濱海新區仍得成立一級政府才能解決原本所轄各行政區的干擾，且在天津市與濱海新區的關係中，中央直接介入，賦予新區更大的自主發展權、自主改革權、自主創新權，即「新區的事在新區辦」的運行機制，且新區擁有部分直接向中央負責的權限，天津市不能審批，按程序報送。

我們從天津濱海新區的體制改革，可看出其中的黨國體制邏輯。讓完全與天津市沒有淵源的何立峰被中央空降至天津市，<sup>④</sup>這樣的人事安排，透露出中央對於天津市「自家人」處理濱海新區行政管理體制之速度與方式的不耐，同時也顯示濱海新區行

註④ 具大陸官方媒體指出，天津市委組織部部長史蓮喜公開表示「何立峰同志是中央在全國選拔來的年輕優秀幹部，這次到天津任市委副書記，同時主要負責濱海新區工作，是中央從加快濱海新區開發開放的全域，推進幹部交流，加強領導班子建設所做出的重要決策。」請參見，「新天津市委副書記何立峰接替苟利軍 掌舵濱海新區」，人民網，<http://leaders.people.com.cn/GB/9303365.html>。

政管理體制的僵局，在地方政府各方角力無解的情況下，唯有扮演最終仲裁者的中央介入，方能打開僵局。而且，在改革的時間點也多有政治考量，當作者於 2009 年 8 月進行訪談時，一位受訪者提及：「原本 8 月要動，但因為國慶的關係，會延到國慶後。」(TG07 訪談記錄，2009/08/05)

值得注意的是，與浦東新區相同的「大功能區行政化」的制度設計：改制後原各行政區改為城區管理機構，成立工委與管委會，除執行社會功能外，「保有經濟管理職能」，而原功能區改制之功能區管理機構，依然「行使經濟管理職能」。但是不同於浦東新區設立之功能區，雖然是浦東新區刻意設立，但是發展過程中，在市場機制催化下，逐漸形成整合的經濟區域；濱海新區則是直接將原行政區改為類功能區，保有經濟管理權，原先「區中有區、大區包小區」的結構並未改變。此點無疑是保留各級行政部門干預市場的空間，以及各管委會相互競爭的可能。

顯然，改制後的濱海新區與天津市形成雙核心發展格局，雖然新區在行政層級上歸屬於天津市，但在「綜合配套改革試驗區」保護傘下，「凡屬於天津市權限範圍內的，新區可以自行決定的事情，原則上都下放給新區。凡新區能辦的事，支持先行先試。凡新區需要報送國家審批的事項，市有關職能部門不再審批，按程序報送。」<sup>②</sup>這意味著天津市的權力被縮減，濱海新區擁有直接向中央負責的部分權力，某種程度上，濱海新區與天津市實質上可謂進入「新夥伴的關係」，濱海新區未來能否與天津市共榮，抑或新區演變成「尾大不掉」的局勢？未來發展態勢值得觀察。

## 陸、結 論

中國改革開放後經濟的持續成長一直是學界感興趣的話題，在中央放權讓利並提供財政與政治晉升誘因下，地方政府的發展主義在其中所扮演的角色至為關鍵，然而，這也導致地區間的競爭白熱化。然而，當前探討部門或地方競爭的文獻，多將焦點集中於「同級」政府之間，但我們在「天津濱海新區」的個案中也發現，即便是同一區域內，不同層級政府間亦存在競爭關係。本文在天津新區的個案上找出三層的競爭關係：(一) 第一層為環渤海區域（特別是北京市）vs 天津市；(二) 第二層為天津市 vs 天津濱海新區；(三) 第三層為濱海新區管委會 vs 各行政區（塘沽區、漢沽區、大港區）。就行政級別而言，三個層次間形成了向右下傾斜的英文字母「Z」間競爭關係。而此種「多層次競爭」的唯一解套機會是中央政府的強勢介入。

從現實的發展看來，「撤行政區，成立新區政府」確實緩解了「多層次競爭」的困境。且在成立一級政府後，根據濱海新區官方統計，經濟表現依舊不凡，2010 年濱海新區生產總值突破 5,000 億元，比上年增長 25% 以上；工業總產值 10,603.5 億元，增

註② 「天津濱海換裝新『引擎』調整行政區域統一行政架構」，人民日報網，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64387/10347002.html>。

長 33.2%；財政收入 1,006 億元，增長 36.9%，外貿出口 244 億美元，增長 24%，<sup>③</sup>就目前看來，2011 年前三季的表現仍然相當亮眼。<sup>④</sup>然而，此種經濟問題透過政治手段解決，實則潛藏了一個大問題。濱海新區召開了黨代會、政協會議、人代會，「四大領導班子」也全部俱全，成為實質的一級政府。此種結果代表兩種意義，第一，無論區域競爭如何激烈，中央掌握「人事權」或「晉升規則」成為關鍵，第二，中國的各級開發區在當前制度環境下，要成為真正意義的經濟實體有其難度，最終仍得回歸擁有「四大領導班子」的行政實體。而此兩者是否有助於實際問題的解決則有待觀察。

如前所述，本文最主要的觀點即在描繪不同「級別」政府間的競爭關係，此種超越官僚體系「層級節制」的競爭現象，發生於依然堅守黨國體制的中國而言，更能凸顯其意義。改革開放迄今，中國各級政府「利益主體化」愈加明顯，彼此間的競爭也愈來愈激烈，中央政府近年來不斷提倡「促進區域協調發展」，並鼓勵大則如長三角、珠三角以及環渤海，小則各省市縣內區域發展協調機制的建構。但在現有地方發展模式與政治晉升規則下，對地方幹部而言，轄區內發展與跨區間協調該如何權衡；且更重要的是，在當前中央地方關係下，中央是否當真希望各區域自行協調仍有待商榷，一旦區域協調成功是否將損及中央的絕對權威，此亦是我們觀察中國區域發展不可忽略的視角。

\*

\*

\*

（收件：101 年 3 月 3 日，接受：103 年 2 月 24 日）

註③ 「2010 年濱海經濟總量超 5000 億 淨增 GDP1200 億」，濱海新區信息資源網，<http://www.tjbhxx.cn/detail.jsp?id=112331>。

註④ 「天津濱海新區前三季 GDP 同比增 23.7%經濟平穩快速發展」，中華人民共和國國家發展和改革委員會地區經濟司，[http://dqs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20111118\\_445523.htm](http://dqs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20111118_445523.htm)。

# Multi-Level Competition: The Development and Challenge of “Tianjin Binhai New Area”

*Hsin Hsien Wang*

Professor

Graduate Institute of East Asian Studies  
National Chengchi University

*Hsiu Ling Tu*

Ph.D. Candidate

Graduate Institute of East Asian Studies  
National Chengchi University

## Abstract

“To accelerate the development of Binhai New Area” was written into the “11th Five-Year Plan” which officially brought the Tianjin Binhai New Area (TBNA) into the PRC’s overall national developmental strategy in October 2005. The TBNA was once again positioned to be the “leading force” for the development of “Bohai Economic Rim”, which accompanied a number of preferential policies. Having summarized the reform experimental zone since the end of 2005, various central policies have deregulated management systems of TBNA, implementing “early and pilot measures” on financial, land and administrative systems. It seems that the development of TBNA had gotten rid of past depressed situation and come to an accelerating developmental phase. In terms of geographical location, human environment and administration level, Tianjin is no less than Shanghai. Nevertheless, TBNA is far less developed than the Pudong New Area. Consequently, this article explores the opportunities and dilemmas that TBNA is facing by adopting the political logic of Chinese regional development.



This article argues that TBNA's establishment, stillness and prosperity are closely related to the model of Chinese economic reforms. At macro level, the reformed model makes use of globalization mechanism and adopts the logic of "inward and outward linkage". At micro level, the power lies with the central government to open various regional/administrative districts game competition. However, the disordered inter-regional competitions will be the crisis of the aforesaid regional innovation mechanism. Using the TBNA as a case study, this paper uses the example of Chinese regional competitions in that they exist not only between same-level governments, but also between different levels of governments. The solution for this multi-level competition relies on the central government's strong intervention, which also illustrates that the present Chinese economic reform is adhered to the logic of the party-state system.

**Keywords:** TBNA, local government, regional development, multi-level competition

## 參考文獻

- 「1994 年濱海新區大事記」，濱海新區網，[http://www.bh.gov.cn/html/bhxqzww/DSJ22362/2012-02-29/Detail\\_526048.htm](http://www.bh.gov.cn/html/bhxqzww/DSJ22362/2012-02-29/Detail_526048.htm)。
- 「2010 年濱海經濟總量超 5000 億 淨增 GDP1200 億」，濱海新區信息資源網，<http://www.tjbhxx.cn/detail.jsp?id=112331>。
- 「中國區域經濟發展格局」，新華網，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2009-07/02/content\\_11639779\\_2.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2009-07/02/content_11639779_2.htm)。
- 「中國統計年鑒 (2010)」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>。
- 「天津，北方經濟中心」，大陸台商簡訊，<http://www.cnfi.org.tw/cnfi/ssnb/166-439-32.htm>。
- 「天津濱海換裝新『引擎』調整行政區域統一行政架構」，人民日報網，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64387/10347002.html>。
- 「天津濱海新區方案明年 1 月公布 調整涉近千幹部」，鳳凰網，<http://finance.ifeng.com/news/20091125/1505657.shtml>。
- 「天津濱海新區前三季 GDP 同比增 23.7%經濟平穩快速發展」，中華人民共和國國家發展和改革委員會地區經濟司，[http://dqs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20111118\\_445523.htm](http://dqs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20111118_445523.htm)。
- 「天津濱海新區條例」，貿易促進網，<http://mycjw.tjftz.gov.cn/system/2008/06/19/010016432.shtml>。
- 「我想瞭解新區\_大事記」，濱海新區網，[http://www.bh.gov.cn/html/bhxqzww/DSJ22362/List/list\\_0.htm](http://www.bh.gov.cn/html/bhxqzww/DSJ22362/List/list_0.htm)。
- 「破除行政痼疾 濱海新區管委會收權」，人民網，<http://www.022net.com/2008/4-9/485740192558123.html>。
- 「國務院批覆的《天津濱海新區綜合配套改革試驗總體方案》(全文)」，人民網，<http://www.022net.com/2008/4-1/492048112518172.html>。
- 「國務院推進天津濱海新區開發開放有關問題的意見」，中國政府網，[http://www.gov.cn/zwggk/2006-06/05/content\\_300640.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2006-06/05/content_300640.htm)。
- 「新天津市委副書記何立峰接替苟利軍 掌舵濱海新區」，人民網，<http://leaders.people.com.cn/GB/9303365.html>。
- 「環渤海區域示意圖」，天津圖書館，<http://dlibrary.tj.l.cn/hbh/gk/qyt-2.jpg>。
- 「轉發國務院關於同意天津市調整部分行政區劃批覆的通知」，天津市人民政府文件，[http://www.tj.gov.cn/zwgk/wjgz/szfwj/200911/t20091113\\_108037.htm](http://www.tj.gov.cn/zwgk/wjgz/szfwj/200911/t20091113_108037.htm)。
- 天津市統計局，天津市統計年鑑 (北京：中國統計出版社，1996-2010 年)。
- 王信賢，「中國區域發展戰略與影響：『內外聯結』的觀點」，中華歐亞基金會、世界和平研究所主編，中國的發展與今後之亞洲：台日論壇 2006 年台北會議論文集 (台北：中華歐亞基金會，2006 年)，頁 93~109。

- 王信賢，「誰統治？論中國的政策制定過程：以《反壟斷法》為例」，*中國大陸研究*，第 53 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 35~62。
- 王賢彬、徐現祥，「中國地方官員經濟增長軌跡及其機制研究」，*經濟學家*（四川），2010 年第 11 期，頁 34~43。
- 吳旬，「土地價格、地方政府競爭與政府失靈」，*中國土地科學*（北京），2004 年第 2 期，頁 10~14。
- 李博、雲軍，「楊連雲：河北正因為靠著京津才發展落後」，21 世紀經濟報導，<http://www.21cbh.com/HTML/2011-11-25/2MMDY5XzM4MzE2Mg.html>。
- 周飛舟，「錦標賽體制」，*社會學研究*（北京），2009 年第 3 期，頁 54~77。
- 周振超，*當代中國政府「條塊關係」研究*（天津：天津人民出版社，2009 年）。
- 周黎安，「中國地方官員的晉升錦標賽模式研究」，*經濟研究*（北京），2007 年第 7 期，頁 36~50。
- 周黎安，*轉型中的地方政府：官員激勵與治理*（上海：格致出版社，2008 年）。
- 孟廣文、杜英傑，「天津濱海新區建設成就與發展前景」，*經濟地理*（湖南），第 29 卷第 2 期（2009 年 2 月），頁 193~199。
- 林尚立，*國內政府間關係*（浙江：浙江人民出版社，1998 年）。
- 徐現祥、王賢彬，「晉升激勵與經濟增長：來自中國省級官員的證據」，*世界經濟*（北京），2010 年第 2 期，頁 15~36。
- 徐現祥、王賢彬、高元驊，「中國區域發展的政治經濟學」，陸銘、陳釗、朱希偉、徐現祥主編，*中國區域經濟發展：回顧與展望*（上海：上海人民出版社，2011 年），頁 71~123。
- 張子云、于武、楊柏，*橫向佈局中國：泛流域經濟帶崛起思考*（上海：上海人民出版社，2007 年）。
- 張弘遠、林雅鈴，「中國特區經濟發展誘因機制轉變的政經意涵：天津濱海新區的個案分析」，*中國大陸研究*，第 54 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 35~62。
- 張志紅，*當代中國政府間縱向關係研究*（天津：天津人民出版社，2005 年）。
- 張軍、周黎安，*為增長而競爭：中國增長的政治經濟學*（上海：上海人民出版社，2007 年）。
- 張緊跟，*當代中國政府間關係導論*（北京：社會科學文獻出版社，2009 年）。
- 陶然、蘇福兵、陸曦、朱昱銘，「經濟增長能否帶來晉升：對晉升錦標賽理論的邏輯挑戰與省級實證重估」，*管理世界*（北京），2010 年第 12 期，頁 13~26。
- 曾志超，「台商進駐天津濱海新區開拓華北市場」，*國政研究報告*，<http://www.npf.org.tw/post/2/5293>。
- 馮興元，*地方政府競爭：理論範式、分析框架與實證研究*（江蘇：譯林出版社，2010 年）。
- 楊其靜、聶輝華，「保護市場的聯邦主義及其批判」，*經濟研究*（北京），2008 年第 3 期，頁 99~114。

- 趙宏，環渤海經濟圈產業發展研究（北京：中國經濟出版社，2008 年）。
- 厲以寧，區域發展新思路（北京：經濟日報出版社，2000 年）。
- 韓志紅、吳量福、史月紅，「天津濱海新區政府機構設置的初步研究」，*天津經濟*（天津），2007 年第 6 期，頁 52~55。
- Amin, Ash and Nigel Thrift, "Neo-Marshallian Nodes in Global Networks," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 16, No. 4 (December 1992), pp. 571~587.
- Buchanan, James M., "A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory," *American Economic Review*, Vol. 65, No. 2 (May 1975), pp. 225~230.
- Lieberthal, Kenneth, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg eds., *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (New Jersey: Princeton University Press, 1988), pp. 1~30.
- Lin, Nan, "Local Market Socialism : Local Corporation in Action in Rural China," *Theory and Society*, Vol. 24, No. 3 (June 1995), pp. 301~354.
- Morgan, Kevin, "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal," *Regional Studies*, Vol. 31, No. 5 (July 1997), pp. 491~503.
- Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton Inc., 1971).
- Oi, Jean C., "The Evolution Local State Corporatism," in Andrew G. Walder ed., *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China* (Cambridge: Harvard University Press, 1998), pp. 62~85.
- Oi, Jean C., "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol. 45, No. 1 (October 1992), pp. 99~126.
- Oi, Jean C., *Rural China Takes Off* (California: University of California Press, 1999).
- Peng, Yusheng, "Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Competition," *American Journal of Sociology*, Vol. 106, No. 5 (March 2001), pp. 1338~1770.
- Qian, Yingyi and Barry Weingast, "Federalism as a Commitment to Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4 (Fall 1997), pp. 83~92.
- Tsai, Kellee S., "Off Balance: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 9, No. 2 (Fall 2004), pp. 1~26.
- Walder, Andrew G., "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *The American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2 (September 1995), pp. 263~301.
- Weingast, Barry R., "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11, No. 1 (April 1995), pp. 1~31.

## 附錄 受訪者編號

編號	受訪者	訪談日期
TS01	天津師範大學教授	2008年8月26、27日 2009年8月3日
TS02	天津南開大學教授	2008年8月25日
TS03	天津南開大學教授	2009年8月4日
TS04	天津南開大學教授	2008年8月25日
TS05	天津南開大學教授	2008年8月25日
TS06	天津師範大學教授	2009年8月3日
TG01	天津濱海新區管委會幹部	2008年7月11日
TG02	中新天津生態城管委會辦公室幹部	2008年8月26日
TG03	天津市委濱海新區工作委員會幹部	2008年8月27日
TG04	天津市漢沽區委辦公室幹部	2008年8月26日
TG05	天津濱海新區幹部	2009年8月5日
TG06	天津濱海新區管委會幹部	2008年8月26日
TG07	天津市發改委幹部	2009年8月5日
TR01	天津市經濟發展研究所研究員	2009年8月3日
TR02	濱海新區研究院教授	2009年8月5日
QG01	青島某開發區書記	2008年8月28日

資料來源：作者製表。

