

本书是教育部战略研究基地（培育）：东北大学科技政策中心的阶段性研究成果  
本书由教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目  
“中国社会转型中的政府治理模式研究”（08JZD0018）资助

东北大学公共管理博士文库

NORTHEASTERN UNIVERSITY PH.D LIBRARY IN  
PUBLIC ADMINISTRATION

# 发展沈阳近海经济区与 创新政府治理体制研究

Research on the Development of Shenyang  
Inshore Economic Zone and Government  
Management System Innovation

林 强 著

By LIN Qiang



東北大學出版社  
Northeastern University Press

本书是教育部战略研究基地(培育):东北大学科技政策中心的阶段性研究成果

本书由教育部哲学社会科学研究重大课题“中国社会转型中的政府治理模式研究”(08JZD0018)资助

·东北大学公共管理博士文库·

# 发展沈阳近海经济区与 创新政府治理体制研究

Research on the Development of Shenyang Inshore Economic  
Zone and Government Management System Innovation

林 强 著

By LIN Qiang

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 林 强 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

发展沈阳近海经济区与创新政府治理体制研究 / 林强著. — 沈阳 : 东北大学出版社, 2011.7

ISBN 978-7-81102-973-4

I. ①发… II. ①林 … III. ①地方政府—行政管理体制—体制改革—研究—沈阳市 IV. ①D673.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 141108 号

---

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress. com

印 刷 者: 沈阳市奇兴彩色广告印刷有限公司

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 228mm

印 张: 9.5

字 数: 140 千字

出版时间: 2011 年 8 月第 1 版

印刷时间: 2011 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 王 笑 陈 卓 孙 锋

责任校对: 李 鸥

封面设计: 唐敏智

责任出版: 刘江旻

---

ISBN 978-7-81102-973-4

定 价: 25.00 元

# 东北大学公共管理博士文库编委会

主 编 娄成武

副主编 王浦劬 薛 澜

编 委 (以姓氏笔画为序)

马 骏 邓大松 王浦劬

曲福田 陈振明 周光辉

竺乾威 娄成武 姚先国

徐晓林 董克用 薛 澜

## 目 录

|                                      |           |
|--------------------------------------|-----------|
| <b>第1章 绪 论</b>                       | <b>1</b>  |
| 1.1 选题背景                             | 1         |
| 1.2 文献综述                             | 3         |
| 1.2.1 国内关于开发区政府治理体制创新的研究             | 3         |
| 1.2.2 国外关于开发区政府治理体制创新的研究             | 14        |
| 1.3 研究方法                             | 17        |
| 1.3.1 比较研究和梯度系数相结合的方法                | 17        |
| 1.3.2 制度分析和经济社会分析相结合的方法              | 17        |
| 1.3.3 实证分析和规范分析相结合的方法                | 18        |
| 1.4 研究框架                             | 18        |
| 1.5 主要创新点                            | 18        |
| <b>第2章 近海经济区与政府治理体制创新概述</b>          | <b>20</b> |
| 2.1 近海与近海经济区的含义                      | 20        |
| 2.1.1 近海的含义                          | 20        |
| 2.1.2 近海经济区的含义                       | 20        |
| 2.1.3 发展近海经济的意义                      | 21        |
| 2.2 近海经济区的特征                         | 21        |
| 2.3 “近海模式”的含义和内容                     | 22        |
| 2.4 政府治理体制的含义和构成要素                   | 24        |
| 2.4.1 制度与体制的含义                       | 24        |
| 2.4.2 政府治理体制的含义及构成要素                 | 25        |
| 2.5 政府治理体制创新的含义和内容                   | 25        |
| 2.6 我国经济开发区政府治理体制的基本类型及<br>影响体制创新的因素 | 27        |

发展沈阳近海经济区与创新政府治理体制研究

## 第1章 绪论

### 1.1 选题背景

中国经济开发区的出现、成长和壮大,是中国实行对外开放政策的产物。1984年5月,国家决定开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海等十几个沿海港口城市,并在每个沿海港口城市批准设立“经济技术开发区”。尤其在1992年上海浦东新区正式开发以来,经济技术开发区、经济特区和高新技术开发区、科技产业园区等各类开发区的建设和发展,成为了城市化的加速器,成为了我国改革开放的助推器。经过20多年的开发与发展,各类经济技术开发区在我国深化改革、扩大开放和经济发展中发挥了重要作用,成为全国和区域振兴的重要支柱。我国经济的持续快速增长是与国家经济发展政策的调整密切相关的,是与各类开发区的成长和成熟分不开的。从全国的情况看,开发区已经从传统的、封闭式的改革开放试验基地,转变为开放式发展的辐射区。开发区的功能也从过去的“四个窗口”(技术的窗口、管理的窗口、知识的窗口和对外政策的窗口)、“三为主、一致力”(以工业项目为主、吸引外资为主、出口为主,致力于发展高新技术),转化为拓展老城区发展空间,加速城市化速度的重要路径。

随着我国全面对外开放,特别是进入WTO以后,经济开发区面临新的机遇和挑战。一方面,我国的市场更加开放,投资环境更加完善,成为跨国投资的首选地,同时,新一轮国际产业结构调整方兴未艾,为我国提供了通过吸纳国际生产要素实

现跨越式发展的重大机遇。这对走在全国前列的经济开发区来讲,无疑是有了更大的发展空间。另一方面,根据公平、公开、无歧视的原则,随着开发区特殊优惠政策的优势减弱,开发区原有的两大优势面临很大的挑战:一是政策优势明显淡化,体制优势不断弱化,尤其是管理体制、机制方面的缺陷日益显现,迫切需要在新形势下进行改革和创新,重构优势。二是开发区管理体制优势的不断弱化,使一些开发区以往具有的观念新、体制优、机构简、人员精、包袱轻、效率高等比较优势受到挑战。因此,开发区管理体制创新已成为迫在眉睫的事情。

按照国际惯例,距海港 70~100 千米的地区,即称为近海地区。作为连接沿海和内陆的区域地带,同其他内陆经济相比,近海经济有其特定的产业布局和发展定位,并具有如下特征:一是对内陆城市的产业发展有明显的带动辐射作用;二是内陆核心地区长期集聚的能量需要沿海释放;三是产业类型要求严格;四是近海经济区交通优势明显。

沈阳近海经济区距离营口港为 70 千米,是名副其实的近海经济区。在振兴东北老工业基地以及建设辽宁“五点一线”沿海经济带政策的支持下,沈阳近海经济区必将发挥好区位、政策、环境等比较优势,立足沈西工业走廊,依托沈阳母城和营口港,服务辽宁中部城市群、辐射环渤海经济圈、面向东北亚,最终建设成为沈阳对外开放的门户、辽宁近海产业基地、中国近海新区、东北亚国际物流中心。作为省委、省政府振兴辽宁老工业基地和发展临港产业、沿海经济的一个重要举措,近海经济区将成为联系辽宁中部城市群和“五点一线”沿海经济带互动发展的钻石节点。

近海经济区属于开发区范畴,由沈阳最早提出,对其管理体制、运作模式、产业布局的研究将是开创性工作,目前可借鉴的只有开发区的经验。开发区包含三类:一类是经济技术开发区;第二类是工业园区;第三类是高新技术开发区。其管理模式又不同于近海经济区,这就迫切需要我们更新观念、创新体制、创新环境、创新服务,在理论和实践方面不断做出新的探索,要适应新形势,着力提高综合吸引力,逐步实现从主要依靠优惠政策向创造综合竞争优势转变。要率先加快体制创新,

转变政府职能,减少行政审批,真正建立“精简、高效、务实”的行政管理体制。要紧密结合国家总体发展战略,坚持高起点,提出新思路,实施新举措,并在推动本地区制度创新、科技创新、管理创新、环境创新等方面发挥更大的示范、带动作用。同时,希望通过本书对近海经济区管理体制的研究,可以在国内外积累一定的管理经验,同时丰富我国经济开发区的研究理论,为实现经济开发区的可持续发展提供一些可供参考的实用价值。

## 1.2 文献综述

### 1.2.1 国内关于开发区政府治理体制创新的研究

#### (1) 高新区管理体制、模式及其特点的相关研究

钟坚在《世界硅谷模式的制度分析》一书中,将国外高新区管理体制概括为政府管理型、大学管理型、公司管理型和基金管理型,并指出以上4种管理体制都包含了三个层次:最高决策机构、具体管理执行和服务机构<sup>[1]</sup>。白克明在《加快高新技术产业开发区的改革和建设》一书中介绍了国外高新区的管理体制的三种类型:政府管理型、民间经营管理型、政府和民间联合经营管理型<sup>[2]</sup>。朱永新在《在中国开发区组织管理体制与地方行政机构改革》一书中,阐述了我国开发区三种主要的组织管理模式:行政主导型、“公司制”和混合型。他指出三种管理模式各有利弊,在目前我国高新区管理模式的运行中,管理效率最高,权威性最强,应用最广的还是行政主导型,这是由我国目前的国情和开发区的现状决定的<sup>[3]</sup>。赵文彦在《新兴产业的摇篮——高新技术开发区研究》一书中总结了我国高新区目前的三种管理体制:以服务、协调、监督为主要职能的行政管理体制;带有一定行政职能的企业管理体制;兼有行政职能和企业职能的混合型管理体制。他在书中分析到,三种管理体制各有利弊,目前不能完全下结论认为哪一种体制是最好的,我国的高新区要遵循保证高新区的体制、开发、生产、服务等活动的高效率和具有良好的运行机制的原则,不同的时期选择

适合园区发展的管理体制模式。<sup>[4]</sup>

## (2) 高新区管理体制现状和改革创新的相关研究

牟宝柱在《中国高新技术产业开发区理论与实践》一书中阐述了我国高新区管理体制可以借鉴新加坡管理园区的成功经验,在有条件的高新区推行法定机构的管理方式。法定机构又称为执行机构,就是通过法律、法规明确授权并规范地履行一定的行政性、服务性管理职能的机构,它具有半政府的性质。这种管理方式,用立法的形式明确了管理机构的功能、任务、权力和责任。目前我国高新区的管理体制现状分为三个层次。①宏观层次,归属于国家科技部。我国高新区创办初期的主要目标是实现科技成果的转化,这就决定了由国家科技部归口管理的必要性。实践证明,这种做法是正确的,科技部在推动高新区发展方面发挥了重要作用。但是,随着高新区行政职能的加强和大规模的经济建设与开发,其内涵更多的表现是经济行为。因此,我国高新区管理体制的发展方向应是法定机构或准行政管理,最好直接归属政府,有关技术方面的业务工作由科技部继续分管。②中观层次,形成三级管理层和三种管理方式。三级管理层分别是领导小组、管理层和经营服务层;三种管理体制模式分别是纯经济区域管理模式、行政化管理模式和企业化管理模式。③微观层次,逐渐构筑起适合高新技术产业发展的企业化管理方式。主要是按照市场经济的原则,实行现代企业制度<sup>[5]</sup>。同时,牟宝柱认为,在管理体制改革创新中应把握好几条原则:坚持市场化原则、机构精简原则、国际化原则、企业化原则、开放性原则、过渡性原则、政企分开原则和管理科学化原则;建立高效的运作机制;建立奖罚均衡的利益机制;提出进行创新的主要措施,建立多元化的风险投资机制,建立人才培养、技术创新、产业研发的竞争机制;建立简捷的办事制度等<sup>[6]</sup>。

朱永新在《中国开发区组织管理体制与地方行政机构改革》一书中,较为系统地总结了我国开发区组织管理体制的五大成就:一是设有专门的管理机构部门;二是开发区管理的法律、法规与政策不断健全完善,开发区逐步走向法制化和规范化的轨道;三是逐步实现向“小政府、大社会”模式的转轨,我国

开发区逐步建立了精简高效的管理机构；四是逐步向宏观调控和服务管理方向转变，政企关系进一步明确；五是人事管理制度不断完善，管理人员素质不断提高<sup>[7]</sup>。

寇作鹏在《高新技术产业开发区国际化行政管理体制创新初探》中提出了国际化行政管理体制创新的五条建议：按照高科技产业发展的规律，确立适应市场经济的管理体制；围绕国际化发展目标，建立开放式的管理体制；遵循市场经济的基本规则，加快政府治理体制的配套改革；坚持依法行政的原则，构筑行为规范化的管理体制；制订实施科学合理的评价考核体系，促进高新区管理科学化<sup>[8]</sup>。廖秋林在《论政府对经济开发区的管理》中，也提到开发区管理组织的建立应当符合的基本要求<sup>[9]</sup>。

### (3) 开发区管理体制的比较分析和发展趋势的相关研究

邵秋枫在《开发区管理体制的比较分析和发展趋势研究》中介绍了我国开发区管理体制的三种基本类型，并对其进行了比较分析，阐述了不同环境下管理体制的产生，发展和优、缺点。同时对国外开发区的不同管理体制进行了比较分析，在此基础上对开发区管理体制的存在基础和发展趋势进行了深入细致的分析，得出了开发区管理体制的设计要与实际发展相结合的结论<sup>[10]</sup>。

洪善贵在《高技术产业开发区管理模式分析》里，从1951年世界上第一个高科技园区——斯坦福利学园（俗称“硅谷”）诞生至今，高科技园区得到了迅速的发展，已遍布世界各地，总数逾千。但由于各国在社会制度、文化传统、经济实力上存在差异，并且园区发展处于不同阶段，因此使不同园区在具体管理模式和体制的选择上出现较大差异。如北美的园区以美国高技术园为典型，是纯市场经济的产物；东亚的园区则多为政府规划的产物，这与东亚地区传统的集权文化休戚相关。即使在同一国家，不同区域的高科技园区也往往采取不同的管理模式。如美国的硅谷和北卡罗来纳州三角研究园，形式多种多样，名称也五花八门，如科学工业园区、科学技术园区、科学园、科学城等。总之，忽略开发区所处的外部系统环境及发展阶段空谈其管理模式和体制是不切实际的，也是难以操作的<sup>[11]</sup>。

洪善贵认为,在高新区设计及发展中起主导作用的因素或力量是不同的,存在着政府或其代表机构、以从事经济活动为主体行为的企业或民间组织以及教育科研机构三大主体。这三大主体在开发区管理中以谁为主的问题,会直接对开发区管理模式的选择与效率发挥产生影响。按这个标准进行划分,高新区管理模式可分为三类:学校或民间非盈利机构管理型,政府部门管理型和政府、大学、企业组成的联合机构管理型。

#### (4) 开发区管理体制的相关个案研究

钟木达在《对福建省开发区管理体制的几点思考》中分析了开发区管理体制目前存在的宏观管理体制问题以及内部管理体制存在的主要问题。宏观方面,他认为问题之一是多头管理,发展缺乏统一规划,问题之二是主体地位不明确,问题之三是开发区管理权限和职能没能完全理顺,问题之四是开发区与各级政府的利益关系有待理顺。微观方面,他认为行政管理体制存在弊端和中介机构的作用没有得到充分发挥<sup>[12]</sup>。

马东山和王谦在《成都经济技术开发区管理体制现状及发展对策》中认为,成都经济技术开发区管理面临的困境主要有以下两个方面:一是体制混乱,管委会形同虚设;二是开发区缺乏严格的管理机制<sup>[13]</sup>。

林昭文和陈樟楠在《广东省高新技术开发区管理体制现状及其发展对策》中认为,从开发区发展看,管理体制要与功能定位相匹配,如果开发区的功能定位是以建设新城区为目标,其管理体制应该参照经济特区和浦东新区模式运作,逐步向新型行政区靠拢。如果开发区功能定位是以经济区、工业区、科技园区为目标,其管理体制应该是新型管委会或总公司管理模式。最好的是把两者的优势兼容于一身的“混合型”模式,其以最大限度地保持体制优势,消除体制缺陷。当然,强调机构精干并不等于机构和人员越少越好,而是要保持合理适度的规模<sup>[14]</sup>。

董亚明在《浅论新疆开发区的管理状况及其保护对策》中对新疆各类开发区目前的环境管理状况及存在的问题进行了分析,提出推动开发区域环境规划或加强环境影响评价的对策。主张明确开发区环境保护的总体要求,合理规划开发区内外的

总体布局,加强开发区的环境监督管理,建立跟踪测评制度,采取有效手段推进环保设施建设。主张控制开发区污染物总量的排放和加强开发区的生态环境建设,落实事故风险防范和应急措施,从而更有效地为开发区的企业提供服务<sup>[15]</sup>。

王丽娅在《关于洋浦开发区管理体制创新的研究》一文中认为,洋浦开发区8年“开而不发”,发展较为缓慢,其原因是多方面的。其中,管理体制的陈旧和不畅,是制约洋浦开发区发展的重要原因。在新的历史时期,洋浦开发区抓住机遇实现二次创业的核心问题是管理体制的创新。《关于洋浦开发区管理体制创新的研究》在对洋浦开发区管理体制的类型、特征及决策,开发区管理体制因素进行比较和分析的基础上,对洋浦开发区管理体制改革、创新的原则和思路提出了自己的看法<sup>[16]</sup>。

冷静在《青岛开发区管理体制变革透视》中认为,青岛开发区的发展存在诸多启示,第一,开发区管理体制向行政体制转化的趋势正日益加强;第二,开发区政府职能的重新定位已经成为形势发展的迫切需求;第三,开发区“以块为主”的管理方式是管理体制变革的基础;第四,如何构建适应WTO规则的管理体制面临重重困难<sup>[17]</sup>。

凌伟宪在《集约化经济发展之路——广州经济技术开发区管理模式探秘》中认为,经过20来年的实践,广州开发区的经验表明实现经济的有效增长,非常重要的一条就是要始终按照“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策,以国家土地管理的法律、法规和政策为依据,对区内各工业园区的土地征用、开发、供应、使用等进行严格规范的管理,让每一寸土地都能最大限度地发挥出经济效益和社会效益。集中表现为,第一,科学规划打造区域环境。科学规划、合理布局是提高土地利用效益的前提。第二,控制土地用途,集中发展工业。在功能定位上,开发区坚持严格控制土地用途,按园区功能集中发展工业,将土地主要用于工业及高新技术研发与产业化发展。第三,严格土地供应,提高集约化水平,提高“门槛”,保证引进项目质量<sup>[18]</sup>。

孙毅在《大连开发区管理模式研究》中回顾了大连开发区管理模式的发展历程,介绍了开发区现有管理模式的现状,对

大连开发区现行管理模式中存在的问题进行了分析,提出开发区管理模式设计的必要性。对国外开发区的管理模式进行了分析,得出的国外成功经验对我国开发区管理模式有着启示与借鉴作用。文章重点比较分析了我国开发区现有的几种管理模式类型,并结合具体的开发区进行实例分析。通过对国内外开发区管理模式的比较与借鉴,分析我国开发区未来管理模式的发展趋势,以及影响开发区管理模式选择的因素,确立了大连开发区管理模式再设计的目标,并根据大连开发区的实际情况,提出管理模式的设计按近期和远期分别采取两套不同且具有连续性的设计方案,近期的采取“四区合一”的管理模式,远期的采取大连开发区合并金州区的“政区合一”管理模式<sup>[19]</sup>。

程朝辉在《吉林市开发区管理体制建设研究》中认为,良好的体制是开发区发展的原动力。从政策优势转变为管理体制的优势是吉林市开发区发展的需要和必然选择,理顺管理体制是优化开发区投资软环境的核心。理顺管理体制是新旧体制交替碰撞的必然阶段,涉及诸多方面的问题。开发区管理体制的建设,既是一个上下互动的过程,也是一个不断完善的过程,不仅要靠国家、省、市各级对开发区的工作大力支持和促进,尽可能赋予和支持开发区采取不同于其他行政区的管理体制和运作方式,让开发区进行自主、自费式的体制创新和改革,使开发区保持先行先试的优先权,而且开发区自身对管理体制的建设也要根据本地区的实际情况,因地制宜,逐步完善,切勿脱离实际,急于求成。只有建立起一种符合社会主义市场经济需要、法规齐备、设置科学、内容具体、便于操作、具有高度权威性、相对规范的开发区管理体制和机构,才能更好地促进开发区持续、健康、有序地发展<sup>[20]</sup>。

此外还有《济南市国税局开发区分局税收管理模式的探讨》《长春净月开发区旅游经济开发与管理的对策研究》《哈尔滨开发区OA系统项目管理研究》等个案研究。

#### (5) 开发区具体管理体制的相关研究

陆坤在《盐城经济开发区招商引资业务流程再造研究》中,在系统阐述业务流程再造理论的基础上,以盐城经济开发区招商引资管理业务为背景,利用业务流程再造原理,对开发区招

商引资业务流程的现状进行了分析。用渐进式方法,提出了适合该开发区招商引资工作的业务流程方案,对开发区如何运用电子政务等信息化手段进行关键业务流程再造,以及业务流程再造原理在开发区行政管理领域的进一步应用具有一定的借鉴意义<sup>[21]</sup>。

夏葵媛在《电子政务与城市开发区管理创新研究》中对国内外电子政务的发展现状进行了介绍,然后从类型特征、区域特征、体制特征三个大方面对我国城市开发区电子政务的基本现状进行分析研究,反映出城市开发区电子政务存在类型差异、城市等级差异、地区差异、体制差异。以国家级经济技术开发区为测评样本,设计测评指标,对城市开发区电子政务进行绩效评估。采用系统聚类方法对城市开发区进行分类,得出处于电子政务不同发展阶段三个类别。然后从网站内容、网站功能、网站自身建设情况对城市开发区电子政务进行简单评价<sup>[22]</sup>。

耿为勖在《经济开发区管理委员会行政效能提升研究》中认为,随着开发区的不断发展和国际国内形势变数的增多,市场经济体制改革的深化和对外开放的扩大,以及经济全球化趋势的加快,使开发区面临许多新情况和新问题,尤其是政策优势的明显淡化,促使开发区的发展必须从注重硬件设施的“形态开发”,向注重软件建设、发挥集聚效应的“功能开发”转变。经济开发区管委会作为政府派出机构,是代表当地政府对开发区进行行政管理的主体,具有政府治理的本质特征,首先要正确面对政府治理中的行政效能问题,通过加快改革创新,切实提高自身的服务质量和治理能力,推动开发区向前发展,为政府机构改革、职能让渡和建设服务型政府提供借鉴<sup>[23]</sup>。

付颖莉在《开发区管委会办公室管理职能研究》中认为,对于既要适应开发区快节奏工作要求,又要完成各个方面工作任务的开发区办公室来说,进一步理清办公室管理职能,以更科学、更合理、更适用的工作机制保障办公室工作的快速、有效运转和促进开发区各项工作的落实至关重要。适应开发区形势变化需要,办公室在管理职能、工作重点、工作方法等方面呈现动态性变化。针对开发区管委会办公室管理职能当前存在的各类问题,以适应开发区发展的要求和现代管理观念进行分

析、解决,将有效推升办公室管理水平,促进办公室各项管理工作更加科学、规范<sup>[24]</sup>。

李路宁在《开发区土地管理问题研究》中对开发区土地管理存在的问题进行了分析,认为需要建立开发区土地利用评价体系。提出了开发区土地利用评价指标体系设立的七个原则,具体如下:①科学性原则。所选取的指标应能尽量科学地、全面地反映开发区土地利用的状况,内涵明确。评价应体现统计分析方法的客观性和科学性,即要制定科学的指标体系,运用科学的评价方法,评价的基础数据真实可靠,从而使评价公平、公正。②目的性原则。所选指标必须与建立开发区土地利用评价指标体系的目的性一致,即首先要明确开发区土地利用的核心是集约高效利用土地,否则就失去设立开发区的意义;然后明确土地利用好坏的重要标志是土地利用效益和集约程度;最后,土地利用的关键是处理好经济建设和土地资源利用与保护的关系。③可操作性原则。指标所要求的数据必须能够收集到并便于计算,能与日常管理工作相结合。④可比性原则。所选取的指标能在不同规模、不同性质的开发区之间进行比较评价。⑤特殊性原则。评价指标体系应突出开发区这一特殊经济区域在经济、社会等方面的特点,使之区别于一般的行政区域。而且只选取与开发区土地利用有关的指标。⑥引导性原则。评价应尽可能反映出开发区今后的发展趋势和发展重点,评价指标的选取要对开发区未来的发展具备一定的引导性。⑦标准化原则。评价指标体系应尽可能向现有统计指标靠拢,以符合统计<sup>[25]</sup>。

杨旭东在《长春经济技术开发区投资服务中心管理制度分析》中指出“中心”自身还存在着一些问题。主要是管理机构不健全、职能模糊、缺乏系统的制度规范等。当然,“中心”是一项新生事物,没有现成的经验,需要有一个探索、实践、总结和完善的过程,尤其是在机构名称、工作性质、职责权限、工作规则、运行机制等方面,随着实践的不断深化,要逐步加以完善。认为要用先进文化武装领导干部,解决思想上治本的问题;要改革行政机构设置,解决体制上治本的问题;要为“中心”立规章,解决制度上治本的问题;要内强素质外优环

境, 加快三项治本之策的进程<sup>[26]</sup>。

米丹在《西安经济技术开发区招商引资管理对策研究》中认为, 要对开发区的发展重新定位: 开发区的功能应定位于经济新区和城市新区, 这是开发区在完成初创任务基础上新的增长目标; 打造“四个平台”, 提高项目的价值和使用价值含量, 满足投资者的需求; 建立招商引资新机制, 拓宽项目推介渠道; 促进招商活动实现市场化和企业化, 通过丰富招商主体实现推介渠道的拓宽和通畅; 丰富招商方式, 挖掘更广泛的投资群体; 加强重点项目管理, 形成开发区大项目招商的核心竞争力; 加强招商队伍建设, 提高人员竞争力; 招商队伍企业化管理, 实行全员招聘制和职能制组织结构, 以适应“二次创业”的要求; 建立健全人员业绩考评制度, 德、能、勤、绩综合评价, 使人员素质得到全面提高<sup>[27]</sup>。

此外, 还有《东湖新技术开发区人力资源管理问题研究》《开发区招商引资管理研究》《包头稀土高新区土地管理与集约利用的创新性实践研究》《淄博高新区机关人力资源绩效管理体系研究》《我国农业开发区招商引资管理体系研究》《淄博高新区财政管理研究》《西安高新区企业知识产权管理问题与对策研究》等, 就开发区不同方面的问题进行了研究。

#### (6) 产业集群视角下开发区管理机制问题的相关研究

王铁骊和邹树梁在对产业集群发展模式的理论分析的基础上, 指出推行产业集群发展模式, 重要的是了解这种经验在什么条件下获得了成功和在不同条件下将会导致什么样的结果, 并根据自己所处的生态环境研究出符合这种环境的集群模式和发展对策。并在研究我国制造型小企业所处环境的基础上, 对我国现有的产业集群进行经验分析, 提出进一步推行产业集群发展的建议。他们认为成功的经验可归结为: 基于地域的自然环境; 基于地域的历史环境; 基于地域的发展环境; 基于地方政府的支持; 基于特定的发展时期等五个方面。为推动我国制造型小企业的成长, 应自觉地推广和运作产业集群发展模式, 通过政府的介入和引导, 克服产业集群发展的无序性和盲目性, 因地制宜地发展特色产业。当地政府坚持以市场为导向, 完善和建立适合制造型小企业生存、发展、更替的机制, 形成社会

化的金融支持和服务体系,制定综合产业政策和明确的市场导向,为小企业的产业集群化发展创造一个既有公平竞争又有正确指导的环境。同时,注重在本区域培养、扶持或引入一个或多个核心大企业,使其成为产业集群的核心企业,以此带动更多小企业的加盟<sup>[28]</sup>。

蔡宁和杨门柱在《基于企业集群的工业园区发展研究》中分析了企业集群与工业园区发展的关联机理。在此基础上,他们提出了基于集群的工业园区的目标和发展模式,即以市场为依托,发展特色工业园区;在产业链上寻求优势环节,发展特色工业园区;依托现有或具有形成可能的企业集群,发展特色工业园区;集聚适应性技术企业,发展特色工业园区。同时,他们也提出了在构建地方特色工业园区中的政府角色,即重视工业园区的区位选择与产业定位;培育创新网络企业;根植区域网络体系;维护区域品牌的市场形象;提高特色工业园区与市场对接的能力<sup>[29]</sup>。

姚海琳在《企业集群成长中的地方政府作用》中从两者间的关系入手,分析了在企业集群成长过程中,不同约束条件下地方政府所发挥的作用应有所区别:在市场经济环境不成熟、民间组织协调能力弱的情况下,地方政府要替代民间组织发挥直接促进企业集群成长的主导作用。而随着约束条件的逐步解除,地方政府应从直接扶持企业集群成长的功能中逐渐“退出”。将过去一系列职能赋予企业、行业协会及其他民间组织去行使。这样,地方政府只需要在民间组织不能单独作用的领域与其共同进行协调,发挥“市场增进”的功能<sup>[30]</sup>。

赵中伟和邵来安在《小企业集群竞争优势形成机理与地方政府促进其发展的措施》中,从第二次世界大战后世界范围内出现的巨型企业全球化与小企业集群化两种并行不悖的趋势出发,对小企业集群竞争优势形成机理做出具体分析,然后提出地方政府为促进小企业集群发展应采取的措施,即从促进小企业集群的生成;建立小企业集群技术创新机制;完善分工协作网络;塑造信任、合作的社会文化环境等几个方面提出了政府在促成区域产业集群发展中应起的作用<sup>[31]</sup>。

傅京燕和郑杰在《中小企业集群成长中的地方政府作用》