浙江省区域比较与协作研究

占张明　等著

Research on the Counties
in Zhejiang Province Based on the View of
Comparison and Cooperation

ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

Research on the Counties
in Zhejiang Province Based on the View of
Comparison and Cooperation

浙江省区域比较与协作研究

占张明　等著

ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目（CIP）数据

浙江省区域比较与协作研究 / 占张明等著. —杭州：浙江大学出版社，2018.3

ISBN 978-7-308-17943-0

Ⅰ.①浙… Ⅱ.①占… Ⅲ.①区域管理—研究—浙江 Ⅳ.①F127.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 015708 号

浙江省区域比较与协作研究

占张明　等著

责任编辑　樊晓燕
责任校对　杨利军　吴水燕
封面设计　春天书装
出版发行　浙江大学出版社
（杭州市天目山路 148 号　邮政编码 310007）
（网址：http://www.zjupress.com）
排　　版　杭州中大图文设计有限公司
印　　刷　浙江印刷集团有限公司
开　　本　710mm×1000mm　1/16
印　　张　16
字　　数　262 千
版 印 次　2018 年 3 月第 1 版　2018 年 3 月第 1 次印刷
书　　号　ISBN 978-7-308-17943-0
定　　价　48.00 元

版权所有　翻印必究　　印装差错　负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式：0571－88925591；http://zjdxcbs.tmall.com

序　言

改革开放以来，浙江各县（市、区）都获得了迅猛发展，但区域差距也迅速扩大，沿海与非沿海、沿海内部区域差异都构成了浙江省区域差异的主要内容。党的十九大报告提出，要实施区域协调发展战略。当前，随着改革开放不断深入，加强区域协作已成为提升区域综合竞争能力、推动经济社会全面协调可持续发展的必然选择。融入区域一体化，通过协作取得优势，在融合中借势发展，对每个地区的发展都至关重要。随着经济全球化和区域经济一体化进程的不断加快，更宽领域、更深层次、更高水平上的区域协作显得尤为重要和迫切。

近年来，余杭区委区政府认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，秉持“干在实处、走在前列、勇立潮头”的浙江精神，持续深化“八八战略”实践。在“十三五”时期，余杭坚持稳中求进，经济健康持续发展，综合实力大幅提升，产业结构不断优化，开放合作持续扩大。借此机会，我们对余杭发展所取得的经验成就进行梳理，并与兄弟县（市、区）进行比较，从而达到强基础、补短板、促提升的效果。正是这一动因，促使了《浙江省区域比较与协作研究》一书的问世。在此，我写几句交代全书背景、框架、亮点的话，并以此代序。

全国、全省党校工作会议精神，以及中央办公厅《关于加强中国特色新型智库建设的意见》文件，都要求地方党校着力为地方党委和政府决策服务，有条件的要为中央有关部门提供决策咨询服务。这就要求党校不仅要发挥其对党员干部进行培训、教育的功能，而且要发挥其理论优势，在党委和政府决策时提供专业性的意见或建议。在浙江省委党校、杭州市委党校、余杭区委的指导下，浙江省县级党校智库建设联盟成立了，同时浙江省县级

党校智库研究中心也在杭州市委党校余杭区分校挂牌成立。浙江省县级党校智库研究中心的成立使浙江省县级党校在信息上互通有无，将封闭式的研究方式转化为开放式的决策咨询，目的在于整合各类智库研究资源，形成研究合力，推出精品研究成果。杭州市委党校余杭区分校高度重视县级党校智库建设工作，秉持合作共赢理念，协力同心，群策群力，共同打造交流合作平台，力求打造汇聚知识和智慧的平台，努力实现资源共享、信息共享和成果共享，为地方发展贡献力量。正是基于这一背景，本书由杭州市委党校余杭区分校牵头，汇聚了桐乡、海盐、海宁等县（市、区）党校老师的科研成果，立足于新时代浙江省经济社会发展的探索实践，深入分析了当前浙江省不同区域发展的联系与区别，在相互协作的基础上，为浙江省经济社会的发展出谋划策，是2017年浙江省县级党校智库建设的又一力作。

通读全书，我有几点印象比较深刻。一是理论联系实际。本书收录的论文多为现阶段浙江省不同县域在经济、政治、文化、社会等各方面的实践探讨。作者运用马克思主义理论，通过对不同地方的实践对比，实事求是，发现问题，解决问题，不仅使本书具有较强的学术生命力，而且具有较高的应用价值，起到了为党委和政府决策服务的目的。二是研究内容广泛。本书的内容几乎涵盖了浙江区域发展的各个方面，包括了对当下浙江省“最多跑一次”改革实践中的行政审批、特色小镇建设、养老模式的探索、传统文化传承等方方面面的比较。而且，本书将县级党校智库建设比较作为单独的一篇，反映了杭州市委党校余杭区分校对智库建设工作的重视。在这一篇中，既有建立跨区域基层党校智库联盟的动力机制分析和可行性分析，也有建设跨区域基层党校智库联盟的路径分析。三是研究方法科学。既有定性结论，又有定量分析，为论文的科学性提供有力的数据支持与理论支撑；既有个案分析，也有比较分析，在比较不同的模式中，认清经济社会发展的普遍规律。总体来看，本书立足于当前浙江的省情，通过对不同区域发展模式的比较，将理论和实际紧密地联系在一起，观点新颖，论据有力，材料丰富，文字精当，为解决当前发展问题提供了新思路、新方法、新视野，具有较高的应用价值。

本书的研究探索表明，由于受到经济、体制、文化等因素的影响，不同区域之间存在着较大的差异，正确认识这些差异的存在对当地党委和政府的科学决策具有十分重要的意义。在全面建成小康社会的决胜阶段，在中国特色社会主义进入新时代的关键时期，我们更加要保持清醒的头脑，认真总

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

结过去改革发展所取得的巨大成就和经验教训。唯有如此，才能更好地为浙江省各县（市、区）实现区域治理体系和治理能力现代化，推动经济社会发展质量变革、效率变革、动力变革，打下更加扎实的基础。最后，借此机会，期待作者们能够一如既往地保持良好的学术精神状态，争取出版更多的优秀咨政作品，为当地党委和政府多提出一些具有前瞻性、战略性、针对性的对策建议。

中共杭州市余杭区委常委、组织部长
中共杭州市委党校余杭区分校校长 朱红丹

2017 年 12 月

目 录

政法篇

目标理论视角下沿海发达县域政府绩效目标设置研究
——基于浙江5个区(县、市)的调研分析 …… 3
第二方阵中心城区鹿城、越城经济社会发展对椒江区的启示…… 21
海盐与上海在行政审批政策上的差异与接轨对策 …… 25
十八大以来城乡社区协商的法治化演进
——基于浙江省的研究 …… 32
设区的市立法权的相对性问题
——以区域法治为考察视角 …… 42

经济篇

供给侧结构性改革背景下构建创新生态系统的思考
——以杭州市余杭区为例 …… 57
新常态下县域生态经济可持续发展路径探索
——基于浙江省三个国家级生态县的比较研究 …… 67
县域推动“互联网+旅游”发展模式的比较研究 …… 80
海盐县域经济发展的外贸支持研究
——基于嘉兴五县(市)的比较分析 …… 85
长三角县级市经济发展比较及对宁波的启示 …… 99
新常态下余杭产业转型升级的思考…… 117
关于完善我省中小微企业中介服务平台的几点建议…… 126

社会篇

东南沿海新型家庭养老的可行性探索
——以桐乡市为例…… 134
国家、社区与家庭:农村养老模式的区域比较…… 148
金华市女性创业就业现状、问题与对策研究 …… 156
邻避项目社会风险防控机制及路径选择
——以嘉善县垃圾焚烧发电项目成功落地为例…… 167
提高临平副城首位度问题研究…… 176
科教城建设需要破解四个难题…… 181

文化篇

清明节俗活动推动下的江南新村聚集点文化重心建构研究…… 191
松阳畲族民宿资源体系研究…… 207
遂昌王村口红色旅游与井冈山红色旅游比较与协作研究…… 214

智库篇

“红色智库”建设的理论与实践思考
——以余杭党校为分析样本…… 225
关于建立跨区域基层党校智库联盟的若干思考…… 232
新型智库视阈下县域间党校科研咨政工作的比较研究
——以中共浙江省长兴县委党校、嘉善县委党校为例 …… 242

后　记…… 250

政法篇

目标理论视角下沿海发达县域政府绩效目标设置研究

——基于浙江5个区(县、市)的调研分析

内容提要 受西方发达国家新公共管理经验的影响,20世纪90年代,我国沿海发达县域开始结合本地实际对政府绩效考核进行有益的探索和尝试。但政府绩效考核的前提和基点是绩效目标的设置。本文基于浙江5个区(县、市)绩效目标设置的现状,运用目标设置理论及其相关研究成果,对可能存在的问题进行剖析,并提出相关的对策和建议。

关键词 绩效管理;目标设置;区(县、市)政府;沿海发达地区

一、问题的提出

20世纪中叶以来,受凯恩斯(John Maynard Keynes)主义影响,西方国家普遍对社会公共事务实施积极干预,导致政府规模不断扩张,财政压力越来越大,政府绩效问题日益引起人们的关注①。为此,西方国家被迫兴起了一场重塑政府(reinventing government)的绩效考核运动,被称为"新公共管理运动"。

当前,随着我国社会经济的不断发展,特别是经济体制改革的不断深化和政治体制改革的不断深入,政府绩效问题受到社会各界的广泛关注。对此,中央政府高度重视,各级政府和部门积极探索实践,并采取实质性的举措,促使政府部门的目标考核真正走向绩效评估。2013年6月,习近平总

【作者简介】邱昊,中共柯桥区委党校教研室副主任、讲师。

① 波波维奇.创建高绩效政府组织[M].北京:中国人民大学出版社,2001:13.

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

书记在全国组织工作会议上指出："要改进考核方法和手段，既看发展又看基础，既看显绩又看潜绩，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄了。"同年9月，习近平在河北省委常委班子专题民主生活会上又说："中央看一个地方工作得怎么样，不会仅仅看生产总值增长率，而是要看全面工作，看解决自身发展中突出矛盾和问题的成效。"2013年11月公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》又明确指出："完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向。"2013年12月，中组部根据习近平总书记要求抓紧研究、提出落实意见的指示，下发了《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，明确提出了政绩考核要突出科学发展导向、完善评价指标，对限制开发区域不再考核GDP、加强对政府债务状况的考核、加强对政绩的综合分析、选人用人不能简单以GDP及增长率论英雄、实行责任追究、规范和简化各类工作考核等八项具体要求，进一步细化了中央对于地方考核工作的新要求。

政府绩效考核作为一种克服官僚主义、改进公共部门绩效的有效管理工具，在英、美等国得到了持久、广泛、成熟的理念推行与技术应用，并日益实现了自身的普及化、规范化和技术化。[①] 但政府绩效管理是一个复杂的系统，一般包括指标设计、信息收集、目标设置、目标实施、绩效考核、绩效考核结果运用和绩效信息反馈等主要环节。这些环节互为依托、相互交织，共同构成政府的绩效管理系统。而这一切的起点和关键是目标设置[②]。可以说，政府绩效目标设置(target-setting)是政府绩效评价与管理的核心，因为如果目标设定得不合理，将直接影响目标实现的过程和结果[③]。换句话说，绩效改进的方向如果选择得不对，那么后续的任何绩效改进工作都是徒劳

① 卓越，赵蕾. 公共部门绩效管理：工具理性与价值理性的双导效应[J]. 兰州大学学报，2006(6).

② 魏四新，郭立宏. 我国地方政府绩效目标设置的研究——基于目标设置理论视角[J]. 中国软科学，2011(2)：8-15.

③ Latham G P, Borgogni L, Petitta L. Goal setting and performance management in the public sector[J]. International Public Management Journal, 2008, 11(4): 385-403.

无功的[①②]。因此，在地方政府绩效管理上的目标设置研究有着特别重要的意义。

二、目标设置理论——政府绩效考核的基点

“目标设定理论”(goal setting theory)，最早由 E. A. Locke 于 1968 年提出，他和休斯在研究中发现，外来的刺激(如奖励、工作反馈、监督的压力等)都是通过目标来影响动机的，即无论何种激励手段，都离不开目标设置[③]。Ryan 于 1970 年也证实了这一观点，他发现“人类行为受有意识的目标、计划、意图、任务和喜好的影响”[④]。当然，该理论预设了一个前提，即人类的活动是有目的的，个体被作为一个理性人的角色对待。个体的工作表现之所以会有所不同，就是因为他们为自己设置了不同的绩效目标。

(一)目标设置理论的基本模式

Locke 认为，在目标内容中，有两个维度对目标设置的效果最有意义：目标的明确性和目标的难度[⑤]。

1. 目标的明确性

目标的明确性是指个体可以通过目标清晰地了解自己需要做什么，应该做到什么程度。研究表明，明确的目标比模糊目标可以产生更高的绩效。因为明确的目标能够更好地引导个体注意并努力趋近与目标有关的行动，远离与目标无关的行动。Rothkopf 和 Billington 在研究中发现，有具体学习目标的学生对与目标有关的文章的注意和学习均好于对与目标无关的文

---

① Bevan G, Hood C. What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system[J]. Public Administration, 2006, 84(3): 517-538.

② Boyne G A, Chen A A. Performance targets and public service improvement[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007, 17(03): 455-477.

③ Locke E A. Toward a theory of task motivation and incentives[J]. Organizational Behavior & Human Performance, 1968(5): 157-189.

④ Ryan T A. Intentional behavior[M]. New York: Ronald Press, 1970: 10-18.

⑤ Locke E A, Harrison S, Lustgarten N. Separating the effects of goal specificity from goal level[J]. Organization Behavior & Human Decision Processes, 1989, 43(2): 270-287.

章的注意和学习[①]。Locke 和 Bryan 在汽车驾驶任务中也发现，成绩得到多方面反馈的个体，在有目标的维度上成绩得到了提高，但在其他维度上成绩并没有得到提高[②]。

2. 目标的难度

目标设置理论认为目标设置的难度影响着个体的投入，进而影响绩效水平。Locke 和 Latham 等认为任务的困难程度与成绩之间呈正的、线性函数关系，即最高的或最困难的目标产生了最高水平的努力和成绩，但前提条件是，目标的实现在个人能力允许的范围内，并且个体对目标有着较高的承诺。在这种的情况下，目标的水平越高，绩效越好（见图 1）。

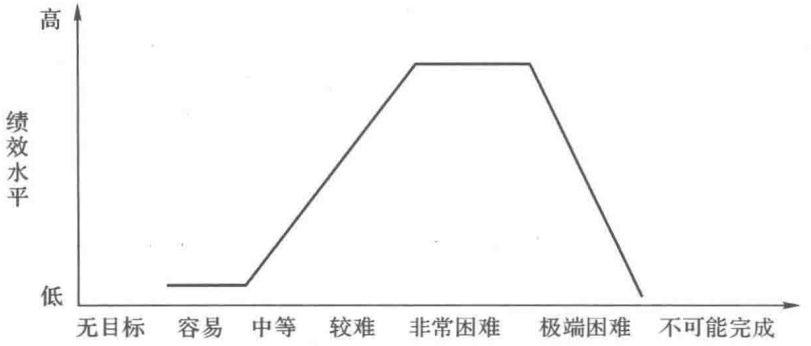

图 1　目标水平与绩效的关系

（资料来源：J. Reeve，1996）

（二）目标设置理论的扩展模式

在目标设置与绩效之间还有其他一些重要影响因素，如目标承诺、反馈、自我效能感、任务策略、满意感等。

1. 目标承诺

目标承诺反映了个体对所设置目标的认可程度和完成决心，它通过调

① Rothkopf E Z, Billington M J. Goal-guided learning from text: Inferring a descriptive processing model from inspection times and eye movements [J]. Journal of Educational Psychology, 1979, 71(3): 310-327.

② Locke E A, Bryan J. Goal setting as a determinant of the effects of knowledge of score in performance[J]. American Journal of Psychology, 1968, 81(3): 398-406.

节个体的活动积极性间接地影响着活动结果[①]。已有的研究表明，如果个体没有承诺要完成某个目标，那么他在活动中就不会投入太多的精力，无论目标要求困难与否[②]。此外，Mento 等人在研究中发现与“尽最大努力”相比，具体的困难目标可以产生更好的成绩。这是因为“尽最大努力”这一目标没有外部的参照，所以每个人对它的界定都可能不同；而当目标很具体时，则不会出现这种情况[③]。

2. 反馈

目标设置理论认为，目标与反馈结合在一起可以产生更高的绩效水平[④]。目标的存在不仅指出了个体需要达到的活动结果，也为个体评价自身表现提供了一定的绩效标准。反馈信息则可以帮助个体了解到自己距离目标水平的差距以及成绩标准的满足情况，即哪些地方做得好，哪些地方有待改进。

3. 自我效能感

自我效能感的概念最早由 Bandura 提出[⑤]，此后个体自我效能感和目标激励效果之间关系的研究便成为目标设置理论的重要内容[⑥]。研究表明，高的自我效能感有助于个体长期坚持在某一个活动上，尤其是当这种活动需要克服困难、战胜阻碍时。比如 Bandura 和 Cervone[⑦] 发现，同样告诉

---

① Locke E A, Latham P G. Work motivation and satisfaction: Light at the end of the tunnel [J]. Psychological Science, 1990(1): 240-246.

② Seijts G H, Latham G P. The construct of goal commitment: Measurement and relationships with task performance. // Goffin R D, Helmes E. Problems and solutions in human assessment[M]. Dordrecht: Kluwer Academic, 2000: 315-332.

③ Mento A J, Locke E A, Klein, H J. Relationship of goal level to valence and instrumentality[J]. Journal of Applied Psychology, 1992, 77(4): 395-405.

④ Vandewalle D M, Cummings L L. A test of the influence of goal orientation on the feedback seeking process[J]. Journal of Applied Psychology, 1997, 82(3): 390-400.

⑤ Bandura A. Self-efficacy mechanism in human agency[J]. American Psychologist, 1982, 37(2): 122-147.

⑥ Locke E A, Frederik E, Lee C, et al. Effect of self-efficacy, goals, and task strategies task performance[J]. Journal of Applied Psychology, 1984, 69(2): 241-251.

⑦ Bandura A, Cervone D. Differential engagement of self-reactive influences in cognitive motivation[J]. Organizational Behavior & Human Decision Processes, 1986, 38(1): 92-113.

被试者他的成绩不好时，自我效能感高的人比自我效能感低的人坚持努力的时间要长。此外，根据其重要性，目标可以分为中心目标(proximal goal)和边缘目标(distal goal)。中心目标是很重要的目标，边缘目标是不太重要的目标[①]。被安排到中心目标的被试者的自我效能感明显比被安排到边缘目标的被试强，因为被试者会觉得他被安排的是重要任务，这是对他能力的信任[②]。

4. 任务策略

目标设置理论认为，要想完成目标，得到更好的绩效，选择一个良好的策略是至关重要的[③]。Chesslley 和 Locke 发现，在一个管理情景的模拟研究中，只有在使用了适宜策略的情况下，任务难度才与被试的绩效显著相关。

5. 满足感

目标设置理论比较强调外在奖励的作用。该理论认为当个体经过种种努力最终达到目标，得到了所希望的报酬和奖赏时，就会产生满足感；如果没有得到预料中的奖赏，个体就会感到不满意。同时，满足感还受到另一个因素的影响，就是个体对他所得报酬是否公平的理解。如果说，通过与同事相比、与朋友相比、与自己的过去相比、与自己的投入相比，他感到所得的报酬是公平的，就会感到满意。反之，则会不满意。

(三)高绩效循环模型

1990 年，Locke 和 Latham 在《一个关于目标设置与任务成绩的理论》一书中进一步系统地阐述了目标设置理论的观点，提出了一个综合的目标设置模型，即高绩效循环模型(the high performance cycle)(见图 2)。该模型的起点始于明确的、有适度难度的目标，认为如果个体对该目标具有较高

---

① Phillips J M, Gully S M. Role of goal orientation, ability, need for achievement, and locus of control in the self-efficacy and goal-setting process[J]. Journal of Applied Psychology, 1997, 82(5): 792-802.

② Gist M E, Schwoerer C, Rosen B. Effects of alternative training methods on self-efficacy and performance in computer software training[J]. Journal of Applied Psychology, 1989, 74(6): 889-891.

③ Wood R, Locke E A. Goal setting and strategy effects on complex tasks. // Staw B, Cummings L. Research in organizational behavior[M]. Greenwich, CT: J AI Press, 1990: 416-425.

水平的承诺和自我效能感，并采用适宜的任务策略以及获得适当的反馈信息，那么个体就会产生较高的绩效水平。当然，如果高绩效水平还能够给他带来所期望的奖励，那么个体就会因此产生满足感。而高度的满足感反过来会促使个体达到更高的目标承诺水平，使个体愿意继续从事此类工作，接受新的和具有挑战性的任务，开始新一轮的高绩效循环①。反之，则会导致低绩效循环的产生。

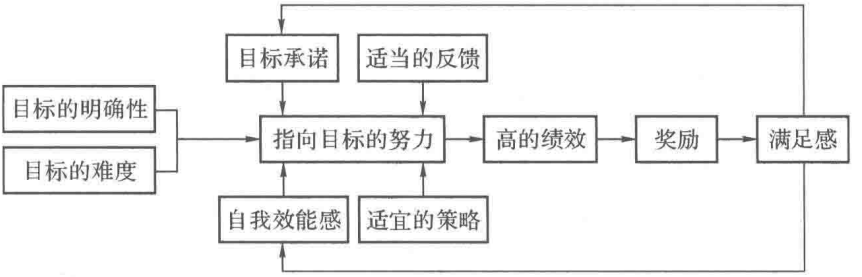

图 2　高绩效循环模型

（资料来源：E. A. Locke，1990）

三、基于目标设置理论对沿海发达县域绩效目标设置的分析

我国政府绩效目标设置起步较晚，发展较慢，在政府绩效评估实践中，尽管取得了一定的成绩，但还是存在不少问题，需要进一步的完善。为此，笔者基于 Locke 和 Latham 的高绩效循环模型，针对任务的明确度、目标重要性（权重）、目标的难度、目标承诺性、自我效能感、反馈等中介因素，对浙江 5 个区（县、市）的绩效目标设置情况进行剖析，以探究当前我国沿海发达县域绩效目标设置中可能存在的问题。

（一）考核目标的明确度不够

根据目标设置理论我们知道，明确的目标可以产生比模糊目标更高的绩效。根据调研，当前区（县、市）政府在考核目标设置方面已足够细化和明确。但过度的细化和明确造成了整个考核指标体系过于繁杂和庞大，致使被考核者难以把握考核的重点和方向，因此也难以在实际中开展工作。

---

① Locke E A, Latham G P. A theory of goal setting and task performance[M]. Engle Wood Cliffs, NJ: Prentice-Ha, 1990: 11.

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com