



体制变迁与 制度设计

——国家级经济技术开发区行政管理体制研究

姜杰 著

TIZHI BIANQIAN YU ZHIDU SHEJI

GUOJIAJI JINGJI JISHU KAIFAOU XINGZHENG GUANLI TIZHI YANJIU



经济科学出版社



体制变迁与 制度设计

——国家级经济技术开发区行政管理体制研究

姜杰 著

TIZHI BIANQIAN YU ZHIDU SHEJI

GUOJIAJI JINGJI JISHU KAIFAGU XINGZHENG GUANLI TIZHI YANJIU



经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 段小青

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

体制变迁与制度设计

——国家级经济技术开发区行政管理体制研究

姜杰 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

880×1230 32 开 6.25 印张 160000 字

2008 年 1 月第一版 2008 年 1 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6787 - 1/F · 6047 定价：15.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

体制变迁与制度设计——国家级经济技术开发区行政管理
体制研究 / 姜杰著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 1
ISBN 978 - 7 - 5058 - 6787 - 1

I. 体… II. 姜… III. 经济开发区 - 行政管理 -
管理体制 - 研究 - 中国 IV. F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 196936 号

序

中国迎来改革开放三十周年之际，姜杰同志的专著《体制变迁与制度设计——国家级经济技术开发区行政管理体制研究》付梓出版，这是作者亲历国家级经济技术开发区管理实践，力图总结实践经验，回应现实挑战，进行深入的理论研究和创新的丰硕成果。这一成果既有实践意义，又有理论价值，出版面世是及时而有益的。中国改革开放的伟大历史进程，其实质是一种体制变迁和制度设计的过程，是一场深刻的制度革命。

其中，中国国家级经济技术开发区是改革开放进程中出现的新事物，也是中国改革开放取得巨大成就的历史见证。事实上，国家级经济技术开发区作为改革开放的“窗口”和“试验田”，不仅在经济建设和经济体制改革方面起到了“领头雁”、“排头兵”的作用，而且一定意义上是地方行政管理体制改革的先行者，对突破旧体制、建立新体制发挥了积极的催化作用。所以，只有深入贯彻落实科学发展观，不断推进国家级经济技术开发区行政管理体制的改革创新，使这一区域性的行政管理体制逐步与国际惯例接轨，与市场经济的要求相一致，建立起全新的行政管理模式，才能促进国家级经济技术开发区又好又快发展，并产生互动效应，带动地方行政管理体制的改革。

当前，无论是发展还是改革，国家级经济技术开发区都处在一个新的历史起点。经济学中的历史学派和新制度经济学都特别强调“路径依赖”。路径依赖意味着任何现实的制度选择都不是任意的，而是已有历史累积的结果，是已有历史的延伸。在二十多年的发展

历程中,国家级经济技术开发区形成了“小政府、大社会”的行政管理模式和精简高效的组织架构,保持了事权的相对独立性和完整性,这为持续推进行政管理体制创新奠定了坚实的基础。但是,面对经济社会发展变化的新形势、新任务,特别是与党中央全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会等一系列重大战略决策的要求相比,仍然存在诸多不适应的方面,突出表现在政府职能转变还没有完全到位,社会管理和公共服务职能比较薄弱;传统的科层制的组织架构缺乏根本变革,决策、执行、监督合一的权力结构和运行机制,尚未建立起来;行政管理方式还有明显的“人治”特征,等等。这些依然是现行行政管理体制存在的弊端和问题。突破这些弊端,解决这些问题,实现行政管理体制创新的新飞跃,对未来经济技术开发区的发展至关重要。

马克思主义认识论告诉我们,实践和理论是相辅相成,相互促进的。通过实践创新带推动理论研究,通过理论创新引领实践升华。在国家级经济技术开发区蓬勃发展的大背景下,“开发区现象”日益引起政府管理部门、专家学者的浓厚兴趣,涌现出一批高水准的研究成果,这是令人可喜的现象。但这些研究多集中在功能定位和经济领域,对开发区的行政管理体制触及不多,成为开发区问题研究的薄弱环节。而且,对开发区行政管理体制的研究,尚存在“五多五少”的局限性,即单一学科研究多,多学科协作研究少;经验总结多,理论分析少;定性研究多,定量研究少;零星研究多,系统研究少;管理机构职能转变和体制回归问题研究多,组织架构和行政运行机制创新问题研究少。因此,坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的基本立场、观点和方法,借鉴当代西方公共管理实践和理论研究的成果,运用多学科的知识全面研究中国开发区的行政管理问题,建立和完善中国特色开发区行政管理理论,不仅是实践提出的重大课题,也是丰富行政管理学的必然要求。

姜杰同志所著《体制变迁与制度设计——国家级经济技术开发区行政管理体制研究》,弥补了行政管理体制研究的缺陷,是这

一领域的最新研究成果。本书从多个理论视角和途径出发,采取理论和实践相结合,定性分析和定量分析相结合,规范分析和实证分析相结合,比较研究和战略分析相结合的方法,对国家级经济技术开发区行政管理体制进行了系统深入的研究,内容丰富,方法规范,饱含新意。特别是在制度设计上,理论分析有理有据,思维缜密;方案设计切合实际,切实可行,具有独创性和可操作性。上述特点,正是作者所具有的官员、学者双重气质的体现。

《体制变迁与制度设计——国家级经济技术开发区行政管理体制研究》的出版,恰逢我国新一轮行政管理体制改革拉开序幕,相信本书的出版,对国家级开发区的改革,对各级开发区乃至地方政府行政体制改革,都会有积极的启示作用;对理论研究,也有深入的借鉴意义。同时,希望作者保持、发扬已有的实践精神、钻研精神、探索精神,理论联系实际的优良学风,继续关注这一重大课题的研究,为时代奉献出新的精品来。

朱立言

2007年12月18日于北京

前 言

国家级经济技术开发区是中国实行改革开放政策的产物，也是国外自由贸易区、出口加工区等特殊经济区域运行的成功经验与中国国情相结合的产物。国家级开发区是中国最早设立的特殊经济开放区域之一，从设立之初就吸收和借鉴了国外先进的行政管理 and 政府改革的理论，特别是国外开发区的管理经验，在行政管理体制上与国内其他一般行政区域相比具有明显的先进性；同时，国家级开发区在二十多年的发展历程中，既是吸引外资、国外先进技术和管理的窗口，也是改革开放的试验田，在行政管理体制上进行了积极的探索和创新，取得了巨大成果，积累了丰富的经验。将这些创新性的成功经验进行总结，上升到理论是现实的必然要求。

国家级开发区经过二十多年的发展，目前正进入一个关键的发展时期。实践告诉我们，行政管理体制的改革和创新对于区域经济和社会发展具有关键性作用。随着国际国内形势的不断发展变化，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加快，开发区建设面临许多新情况和新问题，开发区原有的两大优势面临极大挑战：政策优势逐渐消失，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。国家级开发区下一步要实现更好更快的发展，必须在新形势下进行改革和创新，增创发展优势。怎样按照科学发展观的要求推进改革和创新，必须进行深入研究，包括纵向的历史研究即中国国家级开发区行政管理体制的由来与发展，横向的研究即国内国际各类开发区行政管理体制的比较，从中分析孰优孰劣，总结经验教训，寻找合理途径。

当今世界各国对行政管理体制创新问题都高度重视。在经济全球化和信息化的大背景下,自20世纪70年代末80年代初以来,全球范围内的政府改革浪潮方兴未艾。世界各国和各地区都以政府行政管理体制创新为契机,通过创造良好的制度和公共政策环境,促进经济发展和社会进步。因此,顺应行政管理体制创新的国际浪潮,借鉴西方市场经济发达国家政府改革的理论成果和成功经验,特别是开发区建设正反两方面的经验,结合我国国家级开发区的自身特点进行行政管理体制创新,既是国际化的要求,也是站在国际化的视角,反映和平发展的必然趋势。

党的十六大、十七大都提出要加快行政管理体制改革的步伐。行政体制是经济体制与政治体制的接合部,涉及宏观的、中观的和微观的各个层面,对经济体制、政治体制改革都有牵动和配套意义。从这个意义上说,行政管理体制的改革突破是政治体制改革的切入点。而且,从微观和操作层面讲,行政管理体制改革比政治体制改革更直接、更具体、更具实际意义。同时,国家级开发区政府是事权较完整、较典型的一个管理层面。麻雀虽小,五脏俱全。在这一层面深化行政管理体制改革对推进整个国家的行政体制、经济体制和政治体制的改革具有重要的借鉴和示范意义。

从理论角度看,实践的创新必然带动理论的创新,也必然依赖理论的创新。作为改革开放的窗口之一,国家级开发区成长至今已有二十多年的历史,多数国家级开发区的发展正由粗放型向集约型转变,在经济增长带动、技术引进、改革开放和体制创新等方面都发挥了较好的示范和带动作用。目前理论界的研究成果多涉及开发区功能地位、管理模式、产业发展、发展方向以及如何实现行政管理精简高效等方面,还没有对国家级开发区行政管理体制进行系统化、理论化研究的专著。因此,对这方面进行系统总结和探索会丰富和深化行政管理理论,是行政管理科学一个重要的理论生产点。

基于以上现实和理论的考虑,本书选择“中国国家级经济技术开发区行政管理体制”作为研究主题,从多个理论视角和途径

进行研究，以国内外开发区的成功经验和政府改革的成果为基础，以突破目前国家级开发区行政管理体制上的弊端为驱动力，以国家级开发区行政管理体制创新的目标定位与价值取向为基本依据，从理论与实践的结合上提出国家级开发区行政管理体制创新的行政模式——“三权协调”理性行政模式。

“三权协调”理性行政模式设计涉及的相关理论很多，本书只阐述关联度最大的理论，包括分权制衡理论、科层制理论、学习型组织理论和新公共管理理论。对以上理论的阐述也侧重于产生的背景、内涵特征、借鉴意义等本质和核心的内容，以形成一个清晰的、概念性的轮廓。通过对相关理论的阐述，为国家级开发区体制的演变、特点和弊端的梳理总结提供理论支撑，为确立开发区体制创新的目标定位和价值取向做导引，为“三权协调”理性行政模式的方案设计提供理论基础，做到前文理论的阐述与后文制度设计有关内容的一致性。

“三权协调”理性行政模式设计以国内外开发区的成功经验及政府改革成果为基础，以消除目前国家级开发区行政管理体制上的弊端为驱动力。如前文所述，中国国家级开发区从设立之初在行政管理上就吸收和借鉴了国外一些先进的行政管理和政府改革的理念，特别是国外开发区的一些先进管理经验。所以，本书首先对国外开发区的产生与发展、管理模式的特点等进行了简要的阐述。在此基础上，对我国国家级开发区行政管理模式及其演化、行政管理体制的特点、成功经验和弊端进行了分析。本书认为，在二十多年的发展历程中，国家级开发区在行政管理体制上进行了持续不断地探索和创新，取得了很大成就，集中体现在三个方面：学习借鉴西方特别是国外开发区的行政管理理念，确立了“小政府、大社会”这一比较先进的行政管理理念；较好保持了事权的独立性和完整性，所协调的外部关系相对比较简单；形成了精简高效的组织结构和运行机制。这些特点和成就为国家级开发区行政管理体制的进一步创新奠定了基础。但是，在国家级开发区行政管理体制

和机制上还没有实现根本性的突破,最大的弊端和问题就是,在行政组织架构上仍然是科层制金字塔形、封闭式、长链条的,容易出现向传统体制复归的现象;在行政方式上具有明显的“人治”特征,高效率的取得往往以精英管理作为前提,政府职能转变和管理的规范化制度化远没有到位;在行政运行机制上是决策、执行、监督“三权合一”,缺乏必要的制衡和监督,从而导致行政行为的随意性、行政机构和行政权力的不断膨胀、行政效率低下,也容易出现权力腐败问题。由此,本书认为,国家级开发区行政管理体制创新在政府职能转变、机构和人员的精简等方面扎实推进的同时,必须在组织架构和行政运行机制上进行系统的、理性的设计与变革。

“三权协调”理性行政模式设计的基本依据是国家级开发区政府目标定位和价值取向的重新确立。在总结国际、国内开发区行政管理体制探索和创新的经验,吸收和借鉴新公共管理理论、学习型组织理论、科层制组织理论一些合理积极的思想主张的基础上,本书提出,建设现代公共服务政府是开发区政府行政改革的目标模式。这一目标模式的主要特征是:由全能行政转向有限行政,建设“有限政府”;由管制行政转向服务行政,建设“服务政府”;由权威行政转向民主行政,建设“民主政府”;由人治行政转向法治行政,建设“法治政府”;由低效行政转向高效行政,建设“高效政府”;由免责行政转向责任行政,建设“责任政府”。在这一目标定位下,高效、公平、民主、以人为本成为国家级开发区政府行政管理体制创新的基本价值取向。

“三权协调”理性行政模式是公共管理理论和国家级开发区的具体实践相结合的产物。这一模式设计在权力结构上体现“三权分立”理论的分权制衡思想,在决策上体现学习型组织开放性、扁平化、信息对称的特性,在执行和监督上体现科层制理性、制度化、程序化的特征,在保障措施上吸收和借鉴了新公共管理绩效管理和绩效评估的主张,成为国家级开发区行政管理体制创新的一种

理性模式。这一模式设计在实施过程中是分步骤、渐进性推进的,而且,每个国家级开发区的自身情况不同,实现的程度也有所不同。

本书坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的基本立场、观点和方法,借鉴相关领域的研究方法,形成研究的方法论:

1. 理论和实践相结合的方法。理论和实践相结合是科学研究的基本要求。理论脱离实践,就会成为空中楼阁,无的放矢;实践脱离理论,就会把局部的经验扩大化,导致实践的盲目性。这两种现象目前都大量存在。笔者自身的优势是把理论与实践紧密结合。人文科学的重要的研究方法就是亲身实践和自己实验。作者多年从事开发区工作,有丰富的实践经验,同时在攻读博士研究生期间,积累和掌握了系统的理论知识,从而在写作过程中能够做到理论与实践的有机结合。

2. 规范分析与实证分析相结合的方法。借鉴现有理论的研究成果,紧扣国家级开发区行政管理体制创新的主题,从其体制的现存缺陷入手,分析并解释现有行政管理体制所存在问题的根源和对开发区发展带来的阻碍。然后在现有行政管理模式基础上,借鉴相关理论以及国外开发区的成熟管理模式,提出了国家级开发区行政管理体制创新的理性模式。随后以青岛开发区为例,进行行政管理体制创新的实证分析。

3. 定性分析与定量分析相结合的方法。本书力图从理论上对国家级开发区行政管理体制的性质进行定性研究。同时从绩效评估入手,运用大量的数据、图表进行定量分析,以确定行政管理绩效的影响程度和范围,最后将二者结合起来,使结果既具有理论性,又具有可操作性(或实践性)。但是,由于行政管理体制创新本身的普遍性(行政改革往往是全局性的),而本书所分析的案例(以青岛经济技术开发区为例)具有特殊性,期待通过个案分析起到“抛砖引玉”的效果,为国家级开发区行政管理体制创新提供样本。基于以上理由,本书以定性分析为主,定量分析为辅。

4. 比较研究的方法。比较即根据一定的标准,把彼此有某些联系的事物放在一起进行考察,寻找其异同点,以把握研究对象特有的质的规定性。所谓比较法,是指根据一定的标准,对某种事物的客观现象在不同情况下的不同表现,进行比较分析,从而找出客观事物的普遍规律及其特殊的本质,力求得出符合客观实际的结论的方法。有比较才有鉴别,一切真知溯源于比较。本书通过对国外开发区管理模式及我国国家级开发区现存管理模式、运行机制进行比较分析,提出我国国家级开发区行政管理体制创新的动因、路径和制度设计。

5. 战略分析的方法。本书运用管理学中的战略管理分析方法,提出了国家级开发区行政管理体制创新的战略目标定位,并在文章结论部分明确阐述了实现其行政管理体制创新目标的具体制度安排。这种战略分析的方法,使得本书的研究具有较强的指导性和可操作性。

本书的创新之处在于:

1. 选题的创新。如前所述,国家级开发区是中国改革开放后出现的新事物,是一个创举。目前,国家级开发区遍布全国,各级领导高度重视,其重要性不言而喻。但是,对它的理论研究,学术著述相对不足。从历史上看,国家级开发区设立初始就采取“摸着石头过河”的策略,一步步探索而形成的,这本身就是马克思主义认识论即“实践—认识—再实践”的生动体现,但从理论上对国家级开发区发展的过程、阶段及其发展的规律性,进行总结概括的成果尚不多;从实践上来看,国家级开发区类型、模式各异,对其共同点和不同点、合理性和不合理性,特别是行政管理体制与社会经济和区域发展的联系研究尚显不足。从笔者目前所作的文献检索来看,有关国家级开发区的研究领导讲话多、工作总结多、介绍国外情况多,研究则多集中于政策方面或局部方面的问题,尚未见以“国家级经济技术开发区行政管理体制”为研究主题的专著。本书以此为研究主题,在借鉴上述成果的基础上,对国家级开发区

行政管理体制做了比较系统的研究,希望起到归纳与综合、承上与启下的作用,以引起理论界对国家级开发区行政管理体制创新研究的重视。

2. 研究视角的创新。国家级开发区行政管理体制研究属行政体制范畴。但本书在研究中不拘泥于行政体制的框架,而是将视野延伸到经济体制和政治体制,将三者有机结合,通过经济体制、行政体制、政治体制的交叉互动,并运用多种理论进行分析,为国家级开发区行政管理体制创新提供广阔视野和多维研究视角。在研究过程中,把对国家级开发区行政管理体制研究,与对青岛开发区行政管理体制研究,即宏观和微观、一般和特殊、面和点有机结合,既寻找发现普遍规律,又发掘提炼个性特征,以理论再现国家级开发区行政管理体制的统一性和多样性、规律性和丰富性。

3. 分析方法与工具的创新。本书引进经济学中的定量与定性、规范与实证相结合的分析方法及管理学中的战略分析方法,把行政管理学的有关分析范式与国家级开发区行政管理体制的实践有机结合,提出国家级开发区行政管理体制创新模式设计方案。这是一个全新的分析方法,也期待为行政管理学带来分析范式上的转变。相对于行政管理学主要运用政治学的分析工具而言,本书结合经济学、管理学的有关分析方法和工具(如制度变迁分析、战略分析等)来分析行政管理体制的创新,这无疑是一种研究工具的扩展。

4. 管理体制设计的创新。本书从多个理论视角和途径出发,采用比较研究的方法,通过对各种行政管理范式的比较,以国内外开发区的成功经验及政府改革成果为基础,以消除目前国家级开发区行政管理体制上的弊端为驱动力,以国家级开发区行政管理体制创新的目标定位与价值取向为基本依据,从理论与实践的结合上设计出国家级开发区行政管理体制创新的行政模式。这一模式设计坚持了辩证唯物主义否定之否定的原理,既学习、借鉴、吸收了各种行政管理范式的合理因素,又克服了其弊端和不足,具有一定的创新性和独特性。

本书在写作过程中参阅了一些公共行政和公共管理方面的专著，学习和借鉴了一些专家、学者的研究成果。在此特作说明，并深致谢意。由于水平有限，本书研究还不够深入，不当之处敬请有关专家和广大读者批评指正。

作者

2007 年 11 月定稿

目 录

第一章 国家级经济技术开发区行政管理体制研究的理论背景	1
第一节 国内开发区理论研究	1
第二节 对国内理论研究评价	5
第三节 研究的视角与途径	7
第二章 国外开发区管理体制分析	30
第一节 国外开发区的产生和发展	30
第二节 国外开发区管理模式类型	32
第三节 国外开发区管理模式的特点及启示	36
第三章 国家级经济技术开发区行政管理体制现状	39
第一节 国家级经济技术开发区的行政管理模式及其体制沿革	39
第二节 国家级经济技术开发区行政管理体制分析	55
第四章 国家级经济技术开发区行政管理体制创新的目标定位与 价值取向	67
第一节 国家级经济技术开发区行政管理体制创新的目标定位	67
第二节 国家级经济技术开发区行政管理体制创新的价值取向	80

第五章 国家级经济技术开发区行政管理体制创新设计	88
第一节 国家级经济技术开发区行政管理 体制创新设计变迁模式和特征	88
第二节 国家级经济技术开发区行政管理体制创新 设计的前提和准备	91
第三节 设计方案:“三权协调”理性行政模式	97
第六章 体制创新的实证分析:以青岛经济技术开发区为例	130
第一节 发展历程回顾	130
第二节 行政管理体制的演化	133
第三节 “三权协调”理性行政模式的实践和探索	135
参考文献	167
后 记	177