



社科新视点



THE STUDY OF MANAGEMENT SYSTEM
IN CHINA DEVELOPING ZONES

中国开发区 与地方区 政府组织 管理机构 体制改革

朱永新
等著

天津人民出版社

江苏省教育厅人文与社会科学基金项目
江苏省苏州市软科学课题

中国开发区组织管理体制 与地方政府机构改革

朱永新 刘伯高 著
杨树兵 薛 晴

天津人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国开发区组织管理体制与地方政府机构改革 / 朱永新等著. - 天津: 天津人民出版社, 2001

(社科新视点)

ISBN 7-201-03786-2

I. 中… II. 朱… III. ①经济开发区-组织管理-管理体制-研究-中国②经济开发区-地方政府-国家机构-体制改革-研究-中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 16614 号

天津人民出版社出版

出版人: 赵明东

(天津市张自忠路 189 号 邮编 300020)

邮购部电话: 27314360

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津新华印刷厂印刷 新华书店发行

2001 年 7 月第 1 版 2001 年 7 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 8 印张 2 插页

字数: 170 千字 印数: 1-1,000

定价: 14.80 元

摘 要

从16世纪开始,世界上就出现了开发区的雏形。经过几个世纪的发展,“开发区现象”在整个世界成为一个经济热点。世界各国开发区不仅在数量规模方面呈几何级数上升,而且产生的经济效益也十分可观。中国的开发区在世界开发区蓬勃发展的推动与影响下,自90年代初开始,经历了起步探索、稳定提高和迅猛发展三个阶段,已初具规模。我国开发区不仅在经济方面实现了超常规的发展,而且在组织管理体制的探索和实践方面,也取得了突破性的进展。因此,对我国开发区组织管理体制建设中取得的经验和教训,进行归纳、总结与理论研究,不仅可以弥补我国对开发区组织管理体制进行系统研究的空白,同时对提高我国开发区的整体管理水平也具有重要意义。而且,这些经验对我国政府机构改革亦具有重要的借鉴意义,有助于推动政府职能转变、机构精简和行政效率的提高,这也是本研究的一个重要目的。

本书首先从开发区的研究对象和涵义着手,从狭义和广义两个角度,对开发区的内涵作了界定,并分析比较了我国目前存在的七种开发区类型。阐释了国内外开发区发展的概况,论述了我国加强对开发区的管理体制进行系统研究的必要性、紧迫性及其重要意义。

本书在研究开发区组织管理体制之前,首先对开发区组织

管理体制研究的理论背景进行了深入的分析,其中,组织管理理论和开发区的组织管理研究是最重要的两个方面,分别论证了国外组织管理理论的演进、组织管理的结构模式和系统、组织的发展与变革等问题。同时,对我国古代组织管理思想、现代组织管理研究进行了分析。另外,在理论背景的介绍中,比较全面系统地论述了当前学者对国内外开发区组织管理模式的研究成果,归纳分析了目前这些研究成果的特点及其存在的问题。

国外开发区组织管理体制的成功经验是我国学习借鉴的重要方面。本书在分析国外开发区形成发展的历程、类型以及组织管理体制等问题的基础上,分析归纳了国外开发区组织管理体制的特点,以及对我国开发区组织管理体制改革的启示。

本书在对我国开发区组织管理体制的现状与问题的论述中,首先分析了中国开发区的形成与发展历程。然后对我国开发区组织管理体制的三种模式(行政主导型、公司制、混合型)的特点、组织结构以及优缺点进行了分析。本书还在归纳总结我国开发区组织管理体制取得成就的基础上,指出了我国开发区在组织管理体制中存在的问题与弊端,并提出了我国开发区组织管理体制改革的措施与发展趋势。

为使开发区的理论研究成果在实践运用中具有更直接的借鉴作用和可操作性,本书还采取个案研究的方法,对上海浦东新区、苏州工业园区、苏州高新技术产业开发区以及昆山经济技术开发区的组织管理体制进行了具体细致的剖析,并对它们在组织管理体制中取得的成功经验和下一步的发展进行了理性的思考。

在以上对开发区组织管理体制问题全面深入分析的基础上,本书就如何吸收借鉴开发区的组织管理体制的经验与成就,

从而为顺利推动地方政府机构改革问题进行了深入的探讨。在分析了我国 80 年代以来的四次大的政府机构改革历程之后,分析了我国政府机构改革存在的主要问题,并从五个方面指出我国开发区组织管理体制对地方政府结构改革的借鉴意义。

Abstract

The developing zone came into being early in the 16th century. By now it has become an economic focus all around the world, not only for it keeps a high-speed progress in quantity and size, but also for it has brought about considerable benefits in economy. With such flourishing global progress, developing zones have yet grown through three periods across China since the early 1990's. The periods consist of the tentative construction, the stable improvement and the swift growth. Except from its greatly economic achievements, the developing zones in China have explored a remarkable way to construct an effective system of organizational management. For this reason, it is necessary to make a summary and theoretical study about the experiences and lessons from the organizational management in developing zones. In addition, the study will put forward some references for the on-going reform in the government organizations.

This book starts with a general introduction about developing zones. It gives a definition about the developing zone in both broad and narrow sense, and makes a comparison among seven types of developing zones in China. And then it

generally describes the current development of the developing zones at home as well as abroad and points out the necessity and urgency to make study on their system of organizational management.

After that, the book gives a clear explanation of theories concerning with the organizational management in the developing zones. This elucidation includes two parts: organizational theories and studies on organizational management in developing zones. The first part expounds the evolution of organizational theories. And the other comprehensively clarifies the accomplishments in the field at home and aboard and points out their strength and weaknesses.

On the basis of theoretical analysis, the book goes to the foreign developing zones. It summarizes the features of their organizational management, as well as their useful experiences for us, after analyzing their evolution and management types.

With regards to the achievements and problems of the organizational management in China' developing zones, the book first describes their formation and progress, and analyzes three typical managerial models in the respects of characteristics, organizational structures, merits and demerits. And then it raises the current problems and drawbacks in them, and demonstrates how to make changes and in which direction it will go.

Moreover, the book makes several case studies, which include Pudong New District, Suzhou Industrial Park, Suzhou

Hi-tech Industrial Development Zone and Kunshan Hi-tech Industrial Park.

At last, the book applies the experiences of the organizational management in the developing zones to the government organization reform and demonstrates five references for the reform in government organization.

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 课题的缘起.....	(1)
第二节 开发区类型与定义.....	(7)
第三节 课题的研究意义.....	(13)
第四节 课题的研究方法与思路.....	(16)
第二章 开发区组织管理体制研究的理论背景	(20)
第一节 国内外组织管理理论述评.....	(20)
第二节 关于国内外开发区组织管理的研究.....	(49)
第三章 国外开发区组织管理体制的特点及启示	(72)
第一节 国外开发区的形成与发展.....	(72)
第二节 国外开发区的类型.....	(76)
第三节 国外开发区组织管理体制的特点.....	(79)
第四节 国外开发区组织管理体制的启示.....	(88)
第四章 中国开发区组织管理体制的现状与问题	(95)
第一节 中国开发区的形成与发展.....	(95)
第二节 中国开发区组织管理体制的模式.....	(100)
第三节 中国开发区组织管理体制的成就.....	(112)
第四节 中国开发区组织管理体制的问题.....	(124)

第五节	中国开发区组织管理体制的发展趋势·····	(134)
第五章	中国开发区组织管理体制的个案研究·····	(146)
第一节	上海浦东新区组织管理体制研究·····	(146)
第二节	苏州工业园区组织管理体制研究·····	(153)
第三节	苏州高新技术产业开发区组织管理体制 研究·····	(167)
第四节	昆山经济技术开发区组织管理体制研究 ·····	(174)
第五节	张家港保税区组织管理体制研究·····	(186)
第六章	中国开发区组织管理体制与地方政府机构 改革·····	(193)
第一节	中国政府机构改革的历史进程·····	(193)
第二节	中国政府机构改革的主要问题·····	(204)
第三节	中国开发区组织管理体制对地方政府机 构改革的借鉴意义·····	(211)
附录:美国城市政府职能与机构探析		
——以休斯顿为例	·····	(221)
主要参考文献 ·····		(235)
后记 ·····		(243)

第一章 绪 论

中国开发区是改革开放以来出现的新生事物,也是中国改革开放取得巨大成就的重要象征。开发区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”的重要作用,而且在组织管理体制改革方面也同样取得了重要进展,对突破旧体制,建立新体制发挥了重要的催化作用。对开发区组织管理体制进行系统化、理论化的深入研究,对于构建开发区组织管理学的理论框架,促进开发区持续快速、健康的发展以及推进地方政府组织管理体制改革具有重要的理论和实践意义。

第一节 课题的缘起

1547年意大利宣布在西北部热那亚湾建立雷格亨(Legh-oyh)自由港,这被认为是世界上第一个正式命名的自由经济区,它奠定了世界区域经济发展的一个新的里程碑。以此为起点,在整个世界范围里掀起了设立自由港和自由贸易区的热潮。截至二战前,全世界已有26个国家设立了75个自由港和自由贸易区。二战后,由于高新技术的迅速发展以及追求经济绩效的驱动等一些其他因素的影响,世界上许多国家把设立自由贸易

(港)区作为经济发展的重要载体。开发区不仅在数量和规模方面较二战前有了显著的变化,而且功能也呈现出多样化和综合性的特征。到 20 世纪 60、70 年代,开发区现象可谓是风靡全球,并逐步走上规范化轨道。迈入 80 年代和 90 年代,开发区现象已成为世界经济发展的一大奇观和特色,并逐渐成为各国经济发展的重要典范和支柱。据世界出口加工区协会(WEPZA)1998 年统计,目前世界上共有各类开发区 838 个,其中美洲 445 个,亚洲及中东地区 64 个,非洲 47 个,欧洲 81 个,大洋州 2 个。开发区的贸易额已超过 1 万亿美元,占世界贸易总额的 30% 以上。开发区在世界经济活动中的地位越来越受到人们的高度重视,开发区的建设与发展问题在整个世界范围内越来越成为人们研究与讨论的热点问题之一。

中国在党的十一届三中全会以后,国家的工作重心开始转移到经济建设上来,并确立了对外开放的基本方针。中国的对外开放首先是从特区起步的,之后又确立了沿海开放城市和经济技术开发区,集中人力、物力、财力,在一个较小的区域创造优越的投资环境,并把它作为技术、管理、知识和对外政策的窗口。从此,开发区建设成为我国经济建设和对外开放的一道亮丽的风景线。自从 1980 年我国先后兴办深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区作为开发区的“试验田”以来,先后已建成了包括海南经济特区在内的 5 个经济特区,大连、秦皇岛、天津等国家级经济技术开发区 32 个,北京、武汉、南京、沈阳等国家级高新技术产业开发区 52 个,上海外高桥、深圳福田、沙头角等保税区 13 个,黑河、绥芬河以及珲春等边境经济合作区 14 个,青岛石老人、江苏太湖、福建武夷山等旅游度假区 13 个,以及一批省级开发区。据有关资料统计,目前国家审批的开发区和省级审批的开发区

分别为 139 个和 989 个,已初步形成了经济特区——沿海开放城市——沿海经济开发区这样一个由点到线、由线到面,从南到北,由东到西,从沿海到内地,东部、中部、西部三大经济地带同时面向全世界的全方位、多层次、宽领域的开放格局。事实证明,我国的开发区的确在我国的经济体制改革、对外开放和经济发展等方面做出了重要的示范和表率作用,充分发挥了“窗口”、“试验田”、“排头兵”的作用。以深圳经济发展为例,在设立经济特区以前,深圳不过是一个边陲小镇,国内生产总值仅为 1.96 亿元。从 1980 年到 1999 年的 20 年,深圳市国内生产总值年平均增长率达 32%,而“亚洲四小龙”增长最快的 10 年中,新加坡和韩国分别为 9.4%和 24.8%,台、港分别为 18%和 19.3%。

我们再以国家经济技术开发区的发展为例来说明开发区的发展状况。据统计,1999 年,32 个开发区国内生产总值 1261 亿元,增长 13.59%,工业产值 3610 亿元,增长 23.77%。全年新批合同外资 63.8 亿美元,实际利用外资 41.7 亿美元。世界 500 强中已有 120 个左右在开发区投资。全年出口 122 亿美元。^①

高新技术产业开发区、国家旅游度假区以及保税区等开发区也都取得了非常显著的经济效益和社会效益,呈现出蒸蒸日上的良好发展势头。

在世界开发区蓬勃发展的国际大背景下,“开发区现象”日益引起政府管理部门、企业家以及专家学者的浓厚兴趣,有关开发区的研究问题在近几年一直是讨论的热点问题,他们纷纷著书立说,涌现了一批高水准的研究成果,这些成果涉及到开发区

^① 费洪平、戴公兴著:《经济开发区产业规划与管理》前言,科学出版社,2000 年。

类型、政策优惠、区位选择、产业方向、技术创新以及辐射带动等诸多方面,但是对开发区的组织管理体制问题却触及甚少,形成了开发区问题研究的薄弱环节。到目前为止,还没有出现一本关于开发区组织管理体制的专门性研究著作,国外相关研究成果也比较缺乏。从某种意义上讲,开发区的组织管理体制研究是我国管理学科研究的一块亟待深化的领域,这是我国开发区理论研究的缺憾。其实,开发区组织管理体制问题的研究在所有课题中,应该居于十分重要的地位,因为开发区发展战略的制订、投资环境建设、法制建设、企业管理、技术引进以及政府的宏观调控等若干问题,无不与组织管理体制相联系,管理成效的高低会直接或间接地影响到开发区的其他各项工作。从总体上看,目前关于我国开发区组织管理体制的研究,表现为“五多五少”,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;现状研究多,趋势研究少。

我国开发区发展历程虽然很短,但我国的开发区组织管理体制当中却有许多值得研究与推广的经验,通过这些经验与成就的归纳、总结与理论研究,对于我国开发区整体管理水平的提高以及我国正在进行的政府机构改革有重要的参考价值和指导意义。我国的开发区从设立之初就立足于发挥改革开放的先行先试效能,努力营造按国际惯例运作的投资“小环境”,具有观念新、体制新、机构简、人员精、包袱轻、效率高等诸多优势。开发区在组织管理体制上,已初步构筑了一套适应开发开放的精简高效、运转协调、行为规范的运行机制组织制度,较好地实施了“一条龙”服务、“一站式”审批、“一个窗口”收费,极大地提高了行政管理的效率,初步形成了一套符合现代企业制度要求的政企分

开、产权清晰、权责明确、管理科学、自我约束、自我发展的企业管理体制和机制。开发区体制管理中已初步形成了一套能为市场经济提供高效优质服务、发挥协调监督职能的社会服务体系,并逐步培育了一支能够操作这一整套管理体系并不断进行体制创新的开发区行政管理人员。但是,由于开发区组织管理体制缺乏系统理论研究的机制指导,也导致了我国开发区组织管理体制中出现了若干问题,如开发区管理机构职能定位不够规范,开发区外部管理层次多,管理机构缺乏权威性,开发区内设机构的设置不尽合理并缺乏协调性,管理手段的不充分,条块关系不清晰,块块工作力度不够等诸多问题。在开发区组织管理体制中出现的这些问题,有的是在传统的行政组织管理体制的影响和束缚下形成的。作为我国对外开放的一个窗口,开发区组织管理体制就应该有所创新,就应该在原有组织管理体制的基础上有所超越。开发区作为“管理的窗口”,就应具有吸收国内外最新的组织管理研究成果,积极探索和推广创新的管理模式的功能。针对开发区行政管理体制存在的若干问题,如何在新一轮创业中确立体制的创新保证,更好地发挥经济发展和经济体制改革的“试验田”和“排头兵”作用,这是促使本课题进行系统深化研究的一个重要原因。

一个开发区能否取得成功,能否在全国或地区起到一种试验示范和辐射带动功能,除了应具备优越的硬环境外,更应该着重于软环境的建设,组织管理体制就是其中一个重要内容,组织管理体制是否完善科学,直接影响着开发区的发展速度、效率以及对外形象。开发区尽管拥有先进的科学技术以及良好的硬件设施,但是如果缺乏先进的管理水平,没有相应的管理科学的发展,再先进的科学技术也无法得到推广和有效运用,良好的硬件

设施的作用也不可能得到充分的发挥。许多专家认为,优越的硬件环境和先进的管理科学是推动现代社会发展的“两个车轮”,缺一不可。针对我国目前管理的现状,尤其是开发区这样一个经济关系非常复杂的管理对象,提高管理水平,完善组织管理体制,显得尤为必要。只有建立起科学完善的开发区组织管理体制,才能使我国开发区在国际上树立起良好的形象,积极吸引国外的投资和技术,并通过科学的管理模式,使开发区的投资和技术发挥更大的效能,各项要素相互协调,有条不紊地促进开发区的整体建设。

另外,我国在开发区设立的初期,主要是依靠政策优惠来吸引外商投资,但是,随着市场经济的发展,开发区逐步从“政策区”转变为“功能区”,我国开发区能否在国际市场竞争日趋激烈的形势下,再度成为吸引外资、引进技术以及管理经验的“窗口”,保持强有力的经济发展势头,很大程度上则取决于组织管理体制。因此,能否再造体制优势成为开发区二次创业的关键。

同时,对开发区近年来的组织管理体制的探索,无疑也为我国目前正在进行的地方政府机构改革提供了一个范例。许多开发区形成的“小政府、大社会”、“亲商政府”等行政管理模式,以及精简高效的机构组织方式,在一定意义上是地方行政机构改革的先行者。如何把开发区的组织管理体制改革的经验加以推广,是我国各级政府机构改革的一项重要任务。

总之,只有不断推进开发区组织管理体制的改革和探索,使我国开发区的组织管理体制逐步与国际惯例相接轨,与市场经济的要求相一致,建立起全新的开发区组织管理体制模式,才能推进开发区各方面的顺利进行和发展,并产生互动效应,带动全国地方政府组织管理体制的改革。坚持辩证唯物主义和历史唯