

Public Governance Performance Evaluation of
China High-tech Industrial Development Zone

中国高新区 公共治理绩效评价

闫国庆 孙 琪 周志丹 等著

本书从绩效评价角度来研究高新技术产业开发区公共治理问题，构建我国高新区公共治理绩效评价体系，对**54个国家级**高新区进行综合排名，并提出提升高新区公共治理绩效的对策建议，对高新区要素资源**引进和融合**，以及培育创新产业与营造产业创新环境等具有重要的决策参考价值。



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

Public Governance Performance Evaluation of
China High-tech Industrial Development Zone

中国高新区 公共治理绩效评价

闫国庆 孙 琪 周志丹 著
刘春香 张海波 俞佳根



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国高新区公共治理绩效评价 / 闫国庆等著. —杭州:
浙江大学出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-308-09458-0

I. ①中… II. ①闫… III. ①高技术产业区—公共管
理—评价—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 265278 号

中国高新区公共治理绩效评价

闫国庆 孙 琪 周志丹 等著

责任编辑 吴伟伟 weiweiwu@zju.edu.cn

封面设计 十木米

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 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 临安市曙光印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 12.75

字 数 202 千

版 次 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-09458-0

定 价 35.00 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部邮购电话 (0571)88925591

前 言

作为经济快速发展、政策特殊优待的地区,国家级高新技术产业开发区(以下简称高新区)有着雄厚的经济基础,又由于其地域范围较小,是理想的改革先行区,是体制和机制创新的试验地。高新区现已成为吸引外资最集中、经济增长最快、市场最具活力、投资环境最完备、运行体制最新、经济效益最好的区域之一;形成了具有较好的综合投资环境、较好的体制优势和发展潜力大、资金密集产业占主导地位的优势;在发挥窗口、辐射、示范和带动作用等方面取得了明显成效,成为区域经济发展的“新的增长点”。统计数据显示,2009年我国56个高新区企业总收入达到78706.9亿元,工业总产值达到61151.4亿元,净利润达到4465.4亿元,出口创汇达到2007.2亿美元,显示出巨大的规模效应。高新区作为我国经济提升档次的一种重要模式,在创新型国家建设中发挥着先行示范和“尖兵”的作用。同时,落实科学发展观和创新型国家建设战略的实施,也给高新区未来发展赋予了新的历史使命。

高新区之所以成为中国经济发展的“发动机”,主要体现在其制度创新的“示范效应”和“扩散效应”上。可以说,高新区的“今天”就是其他地区的“明天”。高新区经济的增长,推动了区域产业结构的调整;高新区体制的创新,为地方政府机构改革提供了借鉴;高新区的社区重建,则加快了地方民主治理的进程。

高新区设立后,“高新区现象”引起了政府管理部门和专家学者们的研究兴趣,并涌现了一些高水准的研究成果,其中既有综合性研究,也有专题性研究;既有对策性研究,也有理论性探讨。研究内容主要着重于高新区的类型、区位选择、产业方向、技术创新、可持续发展以及土地资源配置等方面,而从政治学视角,对高新区的社会关系网络、城市经营及其社区治理

与社会控制等方面的研究却鲜有所闻。从某种意义上讲,高新区的社会关系网络、城市经营及其公共治理与社会控制问题是政治学、社会学、行政学以及公共管理学研究的一块亟待深化的研究领域。

20 世纪 90 年代,一些地方政府追求政绩的冲动强烈,不顾经济发展的客观规律和区域现实条件,在“筑巢引凤”的口号下,辖域内高新区遍地开花,过多过滥。为了吸引外资,相互之间竞相压价,在地价、厂房租售价格、税收等方面推出的一系列地方性优惠政策,其中很多都突破了国家土地、税收法规及中央政府的相关政策。因此,高新区 2003 年 7 月遭遇全国范围内的清理整顿。清理整顿工作告一段落后,有些地区由于经济发展与土地利用、环境保护、城市总体规划没有很好地衔接,辖域内高新区的开发与建设又出现了新情况和新问题。主要表现在高新区规划不合理造成与周边区域的矛盾日益增加。我国各类高新区在用地大多走的是数量扩张的外延发展道路,土地利用缺乏总体规划,造成盲目扩大高新区的数量和规模。由于高新区建设规划不够科学,数量众多,面积过大,资金投入不足;区位不理想,招商引资困难;投资商只炒地皮,不投资开发;投资商开发资金不足或撤资而导致许多高新区建设停滞。一方面,造成大量土地尤其是耕地占用后没有投入,处于闲置撂荒状态;另一方面,政府对土地低价征用,没有给土地所有者充分的补偿,大批失地农民生活陷入困境,上访事件频发。这些行为严重损害了土地管理法律法规的尊严,危害国家土地管理秩序,严重损害了农民的利益,阻碍了农村经济的发展,影响了社会的稳定,也导致国有土地资产的流失。同时,这种“粗放式”的外延发展,使得高新区的集约度偏低。许多高新区第一次创业阶段以地引资、以地养区的粗放发展制约了高新区内生发展水平。这种粗放性表现在:单位土地产出率低、高新技术产品附加值低、高新区企业的利润率低且出现下降趋势、高新区合理规划土地发展面积与集约利用土地资源的矛盾突出。

目前,我国高新区已进入“二次创业”阶段,如何打破高新区对“一次创业”的路径依赖,是高新区公共治理必须面对的问题。我国现有高新区公共治理理论的滞后,使高新区公共治理缺乏科学的理论指导,同时,西方的公共治理理论建立在较成熟的市场经济基础上,而我国目前又处于转型期,我国高新区公共治理还是以强势政府为主导的,西方公共治理理论在指导我国现阶段高新区实践上存在许多欠缺,也无法准确解释和回答我国

高新区发展中出现的一系列新现象、新问题。

本书在对高新区及其公共治理发展的内在规律和我国高新区公共治理现状理解和判断的基础上,根据高新区“四位一体”的定位,运用多元统计分析中的“相关分析”解决指标筛选,运用语意变量解决指标的主观性等问题,构建衡量高新区公共治理绩效的评价指标体系;依据此指标体系,通过实地调研等方法对我国高新区公共治理绩效进行实证研究;借助评价结果的反馈和导航机制,揭示我国高新区公共治理绩效与治理模式的相关性及内在机理,指出影响高新区公共治理绩效的主要因素;利用实证研究和理论推演的结果,提出提升我国高新区公共治理绩效的对策建议,为我国高新区治理模式改革战略与政策的制定和实施提供理论支撑和决策依据,推动我国高新区公共治理绩效的提升。

对于高新区治理绩效的研究意义深远。第一,当前高新区内“高效、精干”的机构设置为我国的机构改革提供参考。我国多次的机构改革一再陷于“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的恶性循环中,庞杂的机构设置不仅增加了整个社会的运转成本,也降低了市场的运转效率。高新区的机构设置符合现代政府的职能要求,脱离了传统的层级制模式,塑造了“高效、精干”的政府。

第二,高新区治理绩效的评价结果能够为政府的职能转变提供导向,即从“全能”政府走向“有限”政府,从“统治”政府走向“善治”政府,从“管制”政府走向“服务”政府。在政府职能方面,强化政府的宏观调控职能,分离政府和企业的行政隶属关系,建立起适应社会主义市场经济原则与国际通行惯例的运行机制,规范各种市场行为,使企业按照现代企业制度健康运行,增强自我发展能力和竞争能力;在政府角色定位方面,政府不是管制者而是服务者,政府的服务内容需要从传统的管理向社会保障、环境保护、社会福利、信息服务等公共服务拓展。这些转变必须以稳定的政府治理模式作为制度保障。高新区管委会的职能转变对于提高政府的治理水平和能力,建立“公平和效率兼顾”的政府服务体系有着相当的启示作用。

第三,高新区治理绩效的评价结果可为政府的职能让渡提供有益借鉴。高新区管委会的部分社会职能由中介机构等非政府组织来承担,培育了公民、企业自觉参与公共事务的积极性,为形成公民参与的民主氛围创造了有利的条件,也为政府的部分社会职能让渡提供了参考。在社会公共事务范围逐渐扩大的情况下,政府已经无力维持对所有公共领域的管理,

无论从“成本—收益”的角度分析还是从效能优化的角度来看,政府没有能力也不可能包揽全部的社会公共事务管理工作,一些社会管理职能让渡给社会中介组织反而能够达到效率最优。这些中介组织泛指非营利性的公共部门,包括一些行业协会、资产评估机构、律师事务所、公民自发组建的社团等。政府的社会职能向中介组织的让渡过程,一方面能够提高政府的治理能力,维护政府的权威;另一方面能够推动公民社会的发展,形成国家与社会的良性互动关系。

本书是本人主持的国家自然基金课题“基于绩效评价的我国高新技术产业开发区公共治理研究”的主要研究成果,也是对我近年来在开发区治理研究成果的一次系统梳理。本书由七章组成:第一章为绪论部分,第二章是高新区公共治理绩效评价理论基础,第三章构建了高新区公共治理绩效评价指标体系,第四章利用建立的评价指标体系对我国高新区公共治理绩效进行了实证分析,第五章是我国高新区公共治理模式的选择,第六章是提高我国高新区公共治理绩效的对策研究,第七章为典型案例研究。

概况有关专家的评价,本书的创新点主要表现在:

一是综合运用数理建模技术和面向对象技术,构建了适应科学发展观及和谐发展观要求的高新技术开发区公共治理绩效评价体系和基于“绩效导向”的高新区公共治理模型。

二是建立了我国高新区公共治理绩效诊断模型,通过高新区公共治理绩效与治理模式相关性及内在机理的分析与揭示,为高新区公共治理改革提供了直接的借鉴和依据。

非常感谢团队成员的精诚团结,正是大家的相互信任、互相扶持才得以顺利完成本课题并促使本书出版。同时还要感谢科技部调研室刘琦岩博士、中国社科院财贸所荆林波研究员、中国高新区协会王树海副秘书长和中国科学院高新区研究中心刘会武副研究员等的指导,他们对本书提出了许多宝贵而独到的建议。

由于国家高新区涉及面广、发展迅速,也由于作者水平、时间与精力所限,书中某些内容难免存在不足,敬请读者批评指正。

作 者

2011年10月于浙江宁波

目 录

第一章 绪 论	(1)
1.1 研究意义	(1)
1.2 国内外研究现状述评	(3)
1.3 项目的研究内容和研究目标	(12)
第二章 高新区公共治理绩效评价理论基础	(16)
2.1 相关概念界定	(16)
2.2 高新区公共治理的主要模式	(25)
2.3 高新区公共治理的主要特点	(33)
2.4 国内外高新区公共治理的演变与发展趋势	(35)
第三章 高新区公共治理绩效评价指标体系构建	(39)
3.1 高新区公共治理绩效评价意义与作用	(39)
3.2 高新区公共治理绩效评价的基本思路	(40)
3.3 高新区公共治理绩效评价体系的构建	(43)
3.4 高新区公共治理绩效评价的分析	(55)
第四章 我国高新区公共治理绩效评价的实证分析	(57)
4.1 高新区公共治理绩效评价的综合模糊评价方法	(57)
4.2 高新区公共治理绩效评价的实证分析	(61)
4.3 高新区公共治理绩效评价结果的分析	(102)
第五章 我国高新区公共治理存在问题及治理模式选择	(114)
5.1 我国高新区公共治理存在问题及原因	(114)
5.2 我国高新区公共治理模式的现实选择	(124)

第六章 我国高新区公共治理的对策	(132)
6.1 改革高新区管委会职能,健全内部管理模式	(132)
6.2 转变政府职能,加强政府对管委会的监督与控制	(135)
6.3 创新高新区的管理体制,构建制度化的服务型管理体制	(137)
6.4 加强立法工作,确立高新区的法律地位	(141)
6.5 融入市场化因素与社会力量,优化高新区公共治理结构	(143)
6.6 加强人才队伍建设,培育社会中介组织	(146)
6.7 培育公共治理理念,完善制度体系	(147)
6.8 积极探索高新区的企业化公共治理模式	(150)
第七章 典型案例——宁波国家高新区	(152)
7.1 宁波国家高新区的发展历程	(152)
7.2 宁波国家高新区公共治理现状	(153)
7.3 宁波国家高新区公共治理存在问题分析	(157)
7.4 完善宁波国家高新区公共治理的对策建议	(159)
7.5 小 结	(165)
结 语	(166)
附件 1	(169)
附件 2	(182)
附件 3	(185)
主要参考文献	(188)

第一章 绪 论

1.1 研究意义

2009 年我国 56 个高新区企业总收入达到 78706.9 亿元,工业总产值达到 61151.4 亿元,净利润达到 4465.4 亿元,出口创汇达到 2007.2 亿美元,显示出巨大的规模效应。高新区作为我国经济提升档次的一种重要模式,在创新型国家建设中发挥着先行示范和“尖兵”的作用。但高新区目前的治理模式所带来的公共治理矛盾愈来愈突出,而现有高新区公共治理理论的滞后,使高新区公共治理缺乏科学的理论指导。本课题的主要研究意义:

一是适应新形势的内在要求。高新区在“一次创业”阶段主要以招商引资、扩张经济总量为主,很多方面是承担了经济技术开发区的职能,而高新区本身所肩负的发展高新技术产业、提升区域自主创新能力的职能,并未得到充分有效的发挥。2005 年,温家宝总理对国家高新区提出了“四位一体”的定位要求,即国家高新区要努力成为促进技术进步和增强自主创新能力的载体;成为带动区域经济结构调整和经济增长方式转变的强大引擎;成为高新技术走出去参与国际竞争的服务平台;成为抢占世界高新技术产业制高点的前沿阵地。高新区亟待进行“二次创业”。同时,2020 年我国建成创新型国家及新一轮以数字化装备和服务外包为主要内容的

国际产业转移等一系列新形势,给我国高新区发展提出了重大的历史使命,也为高新区的发展提供了前所未有的机遇。新形势、新定位、新功能、新要求为我国高新区发展,特别是在公共治理方面进行相应的改革创新,提出了一系列新的课题,需要我们及时去研究和解决。

二是落实科学发展观和绩效观的内在要求。我国长期以来所采用的高新区综合评价指标基本上是同一化的单一经济指标,引进投资额、产值和利税往往成为考核开发区业绩的决定性因素。仅仅以经济指标作为单一的评价标准,无法得出一个相对合理的评价结果,在实践中不具备评估者想象的可操作性。就高新区自身特色而言,由于所处的地理位置、原有的经济和社会发展水平、基础建设状况不同,享有的各级政府的扶持程度不同,必然带来其对投资吸引力的不同。因此,吸引投资额往往体现的是一个地区的先天优势,并不能体现高新区自身治理水平的高低。在对高新区公共治理的绩效评价方面,目前的评价体系同样也忽略了不同高新区的特色,没能提供一个相对科学完整、具有可比性的指标体系。高新区公共治理绩效评价是解决落实科学发展观、树立正确绩效观中迫切需要解决的问题。

三是构建和谐区域的内在要求。高新区带动了我国经济的高速增长,增强了地区乃至国家的竞争力。但我国高新区发展第一阶段较粗放的经济增长方式,导致资源和环境压力加剧、产业结构失衡、社会事业矛盾尖锐,区域协调发展状况渐趋严峻。这些矛盾和问题的出现为高新区公共治理提出了很高的要求。

四是公共治理理论创新与发展的内在要求。西方的公共治理理论建立在较成熟的市场经济基础之上,而我国目前处于转型期,我国高新区公共治理还是以强势政府为主导的,企业对政府依赖很大,西方公共治理理论已不完全适用于指导我国高新区的实践,也无法准确解释和回答我国高新区发展中出现的一系列新现象、新问题。因此,高新区公共治理研究是公共治理理论在我国创新和发展的内在要求。

五是为我我国高新区公共治理模式提供改革创新总体思路和对策的内在要求。本课题通过构建高新区公共治理绩效的诊断模型,并以此为基础分析公共治理模式与治理绩效之间的相关性,找出高新区公共治理模式和治理绩效之间的深层联系和影响公共治理绩效的关键因素,甄别不同高新区公共治理模式的适用条件,为高新区公共治理模式的改革创新提供依据。

1.2 国内外研究现状述评

从目前研究成果来看,专门针对高新区的公共治理绩效评价的系统研究很缺乏,但在公共治理研究、开发区公共治理研究和开发区公共治理绩效评价研究方面则有一系列的研究成果,这些成果可为本课题的研究提供重要借鉴。

1.2.1 公共治理研究

治理理论的主要创始人之一詹姆斯·N. 罗西瑙将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。鲍勃·杰索普(2000)认为,狭义的治理就是自组织的协调方式,广义的治理“可以指诸多方式中任何一种独立活动的协调方式”。

美国学者奥斯本(1992)认为,新治理典范的兴起是要面对韦伯官僚制政府的失灵,进而代之以“企业化政府”,所以他致力于改变传统的官僚主义体制,提出了企业化政府治理模式的十种类型。英国学者菲列耶(1996)提出了效率驱动模式、小型化分权模式、追求效率模式和公共服务取向模式。彼德斯(1996)则详细预测了政府未来的四种治理模式:市场模式(企业家政府模式)、参与模式、灵活政府模式和非管制政府模式。罗伯特·罗茨(2000)归纳了治理的六种不同的用法,即作为最小国家、作为公司治理、作为新公共管理、作为善治、作为社会控制系统、作为自组织网络。

治理理论的进展为公共治理问题的研究奠定了基础。近30年,全球公共管理领域发生了两场大的革命性运动:一是20世纪80年代初发端于英国,随后波及美国以及许多发达国家的一场以提高效率、效益和节约以及注重管理结果导向的新公共管理运动,对传统官僚制(或科层制)的“唯一和最佳方式”提出了挑战,藉此推动了公共管理的实质性变革,市场理念、市场机制和市场手段被广泛运用于公共管理过程。二是受后现代思潮、民主化进程的影响以及因第三部门崛起,而在全球范围内广泛兴起的注重多元主体互动、参与和合作的治理运动,对传统官僚制的直线管理、命令一服从等方式提出了挑战,一个多方参与、协调合作的新型公共服务体系在全

球和国家两个层面逐步搭建起来,催生了一种新的公共治理模式。

因此,公共治理本质上是关于公共产品和公共服务是由政府还是企业来提供的问题。巴扎雷(1992)认为,“公共管理由自上而下的控制转向争取成员的认同和争取对组织使命和工作绩效的认同”。赫克谢尔(1994)认为,政府改革打破了单向的等级指挥关系,建立了互动交流和导向管理,并开始向“后官僚组织”变迁。而最早提出新公共管理概念之一的胡德(1998)将新公共管理的内涵与特征归纳为向职业化转变、明确的绩效标准与衡量指标、更加重视产出控制等七个方面。欧文·休斯(2001)认为,公共管理具有战略管理、内部管理与外部管理三个主要职能,并由此进行了理论范式的整合。Lynn, Heinrich 和 Hill(2001),Ingraham 和 Lynn(2004)认为,公共治理是“为限制、建议与保证商品、服务条款获得公共支持的各种法律制度、规则、司法决定和行政措施”。Saves(1997,2002)认为,公共治理中,“政府对各类公共物品和服务有规划、支付及生产的责任。在此基础上,民营化则指减少政府干预,同时增加私有机构的功能,以满足公众的需求”;“政府的自信甚至自负导致了公共物品垄断性的直接生产模式,而公共服务民营化有助于缩小政府规模,降低政府成本,改善公共服务的竞争性和效率”。

此外,许多国外学者对环境领域内的公共治理问题进行了研究。依照公共事务治理新模式有关市场化运作、主体多元化、治理网络化和层级化以及注重沟通与协调等特点,Jordan A,Wurzel R,A. Zito(2003)将环境治理的新工具分为三大类,即基于市场的工具(如生态税和可交易的污染配额)、自愿性协议以及基于信息的手段(如生态标志、环境管理系统等)。在OECD(Organization for Economic Co-operation and Development)国家,基于市场的工具最早可追溯至20世纪70年代。现在,这些工具得到越来越普遍的运用,并且已涵盖自补贴到排放收费和可交易配额等诸多方面。欧洲委员会认为,协议是产业界和公共权力机构在环境目标实现过程中的一种谈判。Brkey 和 Lévêque(1998)对自愿协议进行了更专业的分类,协议包括:单边承诺、公共志愿计划和已商定协议。单边承诺包括单个企业或者产业协会的环境改善计划,并且这些计划是与相关的利益参与者交流后的结果。近年来,许多企业社会责任类的治理方式就属于这一类。虽然环境治理的新工具在不断创新出来并得到运用,但传统命令与控制的规制型工

具仍然是政府最喜爱和惯用的手段。从环境治理新工具在欧盟及其成员国的应用实践来看,还没有出现一种明显的由规制型工具向治理新工具转变的趋势,没有出现一种明显的放松规制的迹象。这是因为规制型工具仍然担负着环境治理的主导任务,而不容易被其他手段所轻易替代。

当然,公共治理模式并非是对原有官僚体制的完全摒弃,而是对原有体制的完善与更新,赋予原有体制新的色彩。正如 Thompson(2003)所指出的,科层、市场和网络是目前公共管理过程中的三种协调机制和治理机制。Eberlein 和 Kerwer(2004)认为,新模式与旧模式之间的关系有四种表现形式:可能互相融合;可能相互竞争与冲突;或者一种模式完全主导另外一种;或者完全取代另外一种。Jordan 等(2003)把这四种作用的方式分别称之为:共存(co-existence)、融合(fusion)、竞争(competition)和替代(re-placement)。

国内对公共治理的研究勃兴于 20 世纪 90 年代。许多学者对公共治理内涵作了卓有成效的探讨。李兆熙(1998)认为,在市场经济中,政府部门用法律、经济和行政相结合的手段,通过对市场活动的干预间接引导企业行为称为公共行政管理。通过对美国公共行政 50 年历史演变的考察,马骏和郭巍青(2001)认为,公共管理的出现实际上是在政策学派内复活了公共行政的研究。治理被认为是实现公共服务效益、效率、公平的基本工具,超越了公与私的二元结构。俞可平(2003)认为,治理是一种公共管理活动和公共管理过程,它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式。钱海梅(2006)认为,公共治理是一种过程、一种模式,因此公共治理要重点关注制度层面、操作层面、能力层面和理念层面的问题。

更多学者对公共治理理论的某个方面进行了研究。汪向阳、胡春阳(2000)认为,当代公共管理理论的新热点包括:对社会管理力量多元化格局的关注;对社会组织群体势力的重视和关切;对政府的角色给予重新定位;对治理的网络管理体系做出重要阐释。王缉慈(2002)认为,很多国家的地方政府都把公共政策重点转向了促进地方产业集群的培育、发展和升级,其核心是通过区域治理,使增强本地生产系统的内力和利用国际资源相结合。周志忍(2002)认为,传统政府治理中的一个误区是忽视服务提供和服务生产之间的区别,进而错误地认为政府放弃了服务生产者的功能。李瑞昌(2003)专门探讨了公共治理的技术与价值的矛盾,即现代公共治理

采用合同和竞标投标方式由私人企业提供公共物品,但私人企业不具有公益精神和公共目的。唐贤兴、王竞晗(2004)认为,社会转型的一个客观现象是不断以政策替代重塑公共管理,因此在多元并存的公共政策价值中寻求平衡点的努力及其难度,决定了重塑中的政府公共管理必然是一种复合型的模式,政府职能转变中出现很多悖论便是自然的现象。王春福(2005)研究了公共管理责任的二元结构,即“制度性责任和伦理性责任的统一”。王乐夫(2005)认为,“公共利益是公共管理追求的终极目标,公共利益最大化是政府与公众追求的首要目标。公共权力是公共管理最基础性的手段,并且体现了公共管理区别于其他管理活动的本质特征”。

一些学者应用公共治理理论研究了村庄治理、乡村治理、环境治理与合和公共管理等,拓展了公共治理的研究视角和领域。陈潭、刘祖华(2004)认为,村庄公共治理其实处于一种“亚瘫痪”状态。黄爱军(2005)认为,应该借鉴和运用新公共管理思想来开展我国的乡村治理,重点是要大幅削减政府管辖的事务。任志宏、赵细康(2006)从公共管理方式变革和治理的角度讨论了环境治理方式,认为公共事务治理新模式的诞生为政府实现其职能提供了新的机会和选择,为政府开拓治理新途径和创新治理手段提供了现实基础。黄如金(2006)研究了和合公共管理,认为政府生产力是公共管理水平的集中体现,而和合公共管理能提高政府生产力,有助于和谐社会的尽快实现。

1.2.2 开发区公共治理研究

对开发区公共治理研究的文献并不多见。相关文献多是从管理体制或管理模式的角度来讨论的,代表性的主要有:郑宁(1991)提出了开发区政府管理体制改革的四点原则:管理体系设立应遵循适用、高效的原则;组织机构的设施应遵循精简、高效、适用的原则;管理机构的职能应“宏观管得住,微观放得活”;管理行为应实现按国际惯例办事。李志远(1998)指出,在有条件的高新区可以推行法定机构的管理方式,从根本上解决高新区管理机构法律地位问题。吴林海(1998)指出,各国高科技工业园区采取的管理体制至少应符合两个要求:要保证高科技工业园区的研究、开发、生产、经营服务等各项活动具有高效率;要保证高科技工业园区能够建立具有竞争力的良性循环的运行机制。任敬喜(2000)着重研究了开发区行

政管理体制中的三个根本性问题,即政府规模、政府角色和政府行为。钟坚(2001,2006)把世界科学园区与经济特区的管理体制分为一元管理体制和多元管理体制,并指出:不同管理模式适用不同的发展阶段;政府的作用在一定程度上是不可或缺的;要充分发挥民间和市场的作用。鲍克(2002)提出了开发区超自主体制理论,认为管制性服务创新是开发区管制职能存在的基础,它的出现是由园区被管制对象的需求压力、上级政府的压力和创新主体的企业家精神力量三个方向上力量作用的结果。赵玉蓉(2004)发现当前经济开发区呈现出一种以市场需求为导向的服务型政府治理模式的新趋向。经济开发区政府治理模式创新应当集中在公共物品供给模式、公共决策模式与政府机构自身的治理模式三个方面。闫国庆(2006)认为,我国开发区大多数已渡过创建初期求生存的原始阶段,亟须创新治理模式。在开发区演进过程中政府要适时发挥关键作用,并建立适应开发区体制创新的运行机制,构建开发区公共治理的保障体系。

开发区公共治理研究的其他视角。杨燕青(1998)认为,在开发区由企业经营后,市场缺陷会导致公共物品服务供给不足,也会产生污染等外部不经济情况,因此政府必须要采取适当的经济法律调控措施。阎林、郑玉歆(1998)认为,中国的开发区远远落在美国后面,而且和东亚国家也有不小的差距。因此他们建议保持开发区优惠政策的长期稳定,开发区的优惠政策差距应当逐步缩小并趋于一致。张召堂(2003)深入地论述了开发区如何使经济发展与人口、资源、环境相适应,并提出了中国开发区可持续发展的宏观机制、中观机理和微观基础,进一步指明了中国开发区可持续发展的新方向是建设“数字开发区”。皮黔生、王恺(2004)认为,开发区存在地理孤岛、功能孤岛、政策孤岛、心理孤岛和经济孤岛状态,指出开发区维持孤岛或留恋孤岛是沉湎于过去历史的表现,应当勇敢地走出孤岛,放弃“刻舟求剑”式的固执。

1.2.3 开发区公共治理绩效评价研究

西方学者对治理绩效评价的研究,是伴随绩效评价和公共事业市场化改革实践而兴起的,主要针对具体问题和现实案例,集中在公共事业管理和服务绩效的测量及市场化、社会化治理等方面。作为西方行政改革的先驱,英国是新公共管理运动的发祥地之一,也是最早提出绩效评估理念的

国家。比照美国,英国的政府绩效评估更广泛、更成熟、更具有延续性。在美国和英国的影响下,世界诸国纷纷表现出对绩效评估的浓厚兴趣。新西兰、澳大利亚、荷兰、丹麦、芬兰、挪威、加拿大等国家在各自的政府改革行动中,都开始实施绩效管理和绩效评估,最终导致“评估国家”现象的出现,使世界各国政府管理模式发展呈现出向“绩效评估政府”迈进的趋势。1943年,美国学者Ridley和Simon对公共事业管理绩效的测量进行了研究。1985年,哈佛大学肯尼迪学院启动“美国政府创新项目”,以推动识别和培育创新性和绩效政府的工作。Paul(2003)采取实证的方法对孟加拉国政府和非政府组织在救助1998年洪灾受害者所表现出来的绩效进行对比,研究竞争对政府绩效的影响。Cavalluzzo(2003)也认为竞争是提高政府绩效的有力工具。

随着绩效评估的进行,许多学者看到了单纯效率评估的不足。英格拉姆指出,效率不是公共组织所追求的唯一目标,公共组织“正是通过不把效率置于至高无上的地位来立足于社会的”。行政学家邓哈特指出,“以效率为导向的工具理性只会引导人们关注达成既定目标的手段,而忽视对目的本身的关切。也就是在工具理性下的种种行动,将使行政工作越来越远离社会价值的体现,只是斤斤计较地减少行政成本,从而沦为公务产生过程中的工具,以致完全丧失作为行政体系行动本身的道德系统”。的确,从本身不太完善的私人部门绩效评估理论中嫁接而来的公共部门绩效评估理论面目稚嫩,与公共部门绩效评估实践对其所提出的要求仍遥遥有距,诚如有学者所指出的“尽管人们对完善绩效评估越来越重视,但从目前的结果来看,绩效测量仍处在襁褓时期”。

总的说来,由于这些研究大多从解决政府面临的严重财政危机和公众信任危机出发,主要是评价政府公共服务绩效水平和改革公共事业管理体系,因此没有构建出一个基于绩效评价的公共治理改革的逻辑思路。

据我们所作的查新报告显示,国内对高新区公共治理绩效评价的研究尚属空白(查新报告请见附录),相关文献多集中在开发区的经济效益评价或综合评价,也有学者研究了开发区企业绩效评价。主要观点如下。

1. 对开发区的总体绩效评价的研究

李梦玲、赵希男(1995)从高新区的五大功能出发,建立了高新区的工