

Politics and Public Administration Study Series (6th Collection)

政治与公共治理研究文库 (第六辑)

主编 金太军

中国开发区治理与 地方政府体制改革 研究

黄建洪 著

Governance of
Chinese
Economic
Development
Zones and
Local
Government
Reforms and
Research

广东省出版集团
广东人民出版社

Politics and Public Administration Study Series (Collection VI)
政治与公共治理研究文库 (第六辑) 主编 金太军

MPA

中国开发区治理与 地方政府体制改革 研究

黄建洪 著

Governance of
Chinese
Economic
Development
Zones and
Local
Government
Reforms and
Research

广东省出版集团
广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国开发区治理与地方政府体制改革研究/黄建洪著. —广州:
广东人民出版社, 2014. 4
(政治与公共治理研究文库. 第六辑)

ISBN 978 - 7 - 218 - 08763 - 4

I. ①中… II. ①黄… III. ①经济开发区—公共管理—研究—
中国 ②地方政府—体制改革—研究—中国 IV. ①F127.9 ②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 061401 号

ZHONG GUO KAI FA QU ZHI LI YU DI FANG ZHENG FU TI ZHI GAI GE YAN JIU

中国开发区治理与地方政府体制改革研究

黄建洪 著

 版权所有 翻印必究

出 版 人: 曾 莹

责任编辑: 肖风华 钱 丰

责任技编: 周 杰 黎碧霞

封面设计: 林小玲

出版发行: 广东人民出版社

地 址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电 话: (020) 83798714 (总编室)

传 真: (020) 83780199

网 址: <http://www.gdpph.com>

印 刷: 中山市国彩印刷有限公司

书 号: ISBN 978 - 7 - 218 - 08763 - 4

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 33 插 页: 2 字 数: 490 千

版 次: 2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮 购: (020) 83781421

本书受江苏高校协同创新中心“新型城镇化与社会治理”、江苏高校优势学科建设工程资助项目（PAPD）“政治学”、教育部人文社会科学重点研究基地苏州大学中国特色城镇化优秀创新团队建设项目“新型城镇化背景下地方政府社会管理创新研究”、江苏省政府留学奖学金（2013）资助。

“当代中国政府管理与社区治理”丛书

编 委 会

顾 问 张永桃 童 星

主 编 金太军

编 委 (按姓氏笔画为序)

马 俊 (中山大学)

王庆五 (中共江苏省委党校)

王浦劬 (北京大学)

毛寿龙 (中国人民大学)

朱光磊 (南开大学)

孙学玉 (中共中央组织部)

许耀桐 (国家行政学院)

吴志华 (华东师范大学)

杨 龙 (南开大学)

严 强 (南京大学)

汪大海 (北京师范大学)

陈国权 (浙江大学)

张立荣 (华中师范大学)

张成福 (中国人民大学)

张康之 (中国人民大学)

张桂琳 (中国政法大学)

周 平 (云南大学)

周光辉 (吉林大学)

马德普 (天津师范大学)

王卓君 (苏州大学)

文 军 (华东师范大学)

田晓明 (苏州大学)

朱正威 (西安交通大学)

刘 峰 (国家行政学院)

肖 滨 (中山大学)

杨光斌 (中国人民大学)

杨海蛟 (中国社会科学院)

汪玉凯 (国家行政学院)

陈振明 (厦门大学)

张凤阳 (南京大学)

张学栋 (中国行政管理学会)

张贤明 (吉林大学)

张锐昕 (吉林大学)

张 雷 (东北大学)

周志忍 (北京大学)

竺乾威 (复旦大学)

林闽刚 (南京大学)

房 宁 (中国社会科学院)

郁建兴 (浙江大学)

阎小波 (南京大学)

贺雪峰 (华中科技大学)

赵 晖 (南京师范大学)

桑学成 (中共江苏省委党校)

高 建 (天津师范大学)

徐晓林 (华中科技大学)

唐亚林 (复旦大学)

黄卫平 (深圳大学)

鲍 静 (中国行政管理学会)

薄贵利 (国家行政学院)

林尚立 (复旦大学)

卓 越 (厦门大学)

胡 伟 (上海交通大学)

施雪华 (北京师范大学)

娄成武 (东北大学)

桑玉成 (上海市社科联)

高小平 (中国行政管理学会)

徐 勇 (华中师范大学)

徐湘林 (北京大学)

崔运武 (云南大学)

靳江好 (中国行政管理学会)

薛 澜 (清华大学)

主编前言

改革开放以来，在渐趋繁荣的社会科学领域，行政管理学（又称行政学或公共行政学，公共管理学则是其外延拓展）作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学，是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因，最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设的伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的“理论在一个国家实现程度，决定于理论满足这个国家的需要程度”。从世界范围来看，对政府管理的研究，已愈来愈引起各国政府和学术界的重视，行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异，但东西方各国已越来越在以下一点上达成共识：一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展，很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

对中国这样的发展中国家，政府行政管理的成效如何，对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者 M. 托达罗所说：“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”（M. P. 托达罗：《第三世界的经济发展》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 221 页）的确，中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚，与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统的政府管理，从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整，以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言，近 20 年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。

这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会的持续发展的严重障碍。因此,总结经验,反思弊端,剖析成果,探求对策就成为中国行政学研究的时代主题,也是政治学和行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然,这种总结、反思、剖析和探求都是建立在系统的学术研究和缜密的理性分析的基础上。

正是抱着上述宗旨,我们不揣浅陋,计划用20年左右的时间编写《当代中国政治与公共治理研究文库》(原名为《当代中国公共管理与社区治理》)若干辑,内容主要涉及当代中国改革、开放和社会主义现代化进程中政治与公共治理领域中的一些重大问题,如政府职能的重组与定位,行政权力横向与纵向结构的调整与完善,政府机构的精简与人事制度的改革,公共政策制定与执行的优化,权力的制约监督与腐败的治理,行政制度的变革创新与重大政策的案例分析,乡村的改革发展与治理结构的改善,执政党执政能力提高与服务型政府建设,政府关系的完善与乡村改革与发展,区域生态治理与社会管理创新等方面。对这些重大课题的研究我们坚持理论与实践相结合,立足国情,以管理学、政治学的理论研究为基础,紧密跟踪学术前沿,如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论,行政学的“新公共管理”、“新公共服务”理论,等等,赋予当代中国政治与公共治理以新的时代特征和科学内涵;同时也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科研究成果,以期我们的研究成果能既立足于新世纪的中国国情,又有坚实的学术支撑和逻辑依据。我们希望,这些研究成果的问世对促进我国政治学和公共管理学的发展,培养高素质的行政管理和社区管理人才,推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展,能够产生积极作用。

需要说明的是,我们之所以把丛书更名为“政治与公共治理文库”,即增加了“政治”,删除了“社区治理”,并将“管理”易为“治理”,主要是基于以下几点考虑:一是从本质上说,“政治”与“公共管理”都是“众人之事治理”,只是研究的侧重点有所不同而已。但二者的关系至为密切则是毋庸置疑的:离开了政治,公共管理就可能偏离正确方向,离开了公共管理,政治也可能变得空洞乏味;二是从我国政治学研究现状看,与

公共行政学相比,由于种种原因,改革开放以来政治学的发展显得比较滞后,但新世纪以来我国社会主义政治文明建设与政治体制改革进程的加快,对政治学的发展和政治学的研究提出了日益紧迫的要求;三是就我所任职的苏州大学政治公共管理学院乃至国内兄弟院校政治学行政学研究队伍来看,大部分学者对政治与公共管理都是“兼而研之”;四是社区治理本身就是公共管理的一项重要内容,也就是说,公共管理已经囊括了社区治理的内容,故无需单列社区治理。但为了更好更充分地体现公共管理与社区治理的共性,凸显公共管理的时代特征,我们采用了“公共治理”这一新概念。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代公共管理的一种新形式,好的治理即善治就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理的主体既是政府,也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成要素有六个:一是合法性 (legitimacy),即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态;二是透明性 (transparency),即与公民利益相关的政府政策信息感到公开性;三是责任性 (accountability),即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务;四是法治 (rule of law),即法律是公共管理的最高准则,政府官员和公民在法律面前人人平等;五是回应 (responsiveness),即公职人员和管理机构必须对公民的需求作出及时的、负责的反应。六是有效 (effectiveness),即管理机构设置合理,管理程序科学,管理活动灵活,最大限度地降低管理成本 (参见俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第8—10页)。在一些西方发达国家,近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理 (善治) 的潮流,与此相应,对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国,最近几年随着改革的深入,政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理 (善治) 的问题。就现阶段的实际情况来看,由管理向治理 (善治) 的变迁还刚刚起步,其范围还主要局限于城乡基层社区,特别是在中国辽阔的农村地区出现的乡政村治体制下的村民自治,它虽是治理 (善治) 的初级

形态,但却推动了政府管理向治理(善治)的变迁。有鉴于此,我们把城乡基层治理包括村(居)民自治作为重要的研究内容。

研究方法的多样化是本丛书的一个鲜明特征。我们在研究过程中,坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导,吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法:①制度研究方法。重点阐释中国政治与公共治理的横向结构和纵向结构的制度化规范。②过程研究方法。着重通过收集与分析大量实证材料,对当代中国政治与公共治理的实际运行状况加以描述与归纳,进而提出了相应的对策建议。③生态分析法。运用这种方法,考察当代中国公共管理的社会经济、政治和文化条件,以期把握现阶段中国特定的时空背景下政治与公共治理的原创性及其与外部环境的互动关系。这一研究方法在本辑(即第五辑)丛书中得到充分体现。④比较方法。对中国的传统和现实以及中外公共治理体制及其运行机制作比较分析。本丛书力求在保持四种方法各自侧重点及其特色的前提下,做到互补互通,相得益彰。

本丛书是以苏州大学政治与公共管理学院一批中青年学者为主的政治学与公共管理学科团队集体努力、精诚合作的结果。作为主编,我本人负责丛书的选题与思路设计以及书稿的统稿、定稿工作,并参与了部分章节的撰写。本辑丛书受江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)“地方政府与社会管理”、国家社科基金重大项目“应对重大突发公共事件的政府协调研究”(08&zd010)、江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“公民社会视野下的社区治理路径研究——基于苏南、苏中、苏北的比较分析”(2011ZDAXM014)、教育部人文社会科学重点研究基地苏州大学中国特色城镇化优秀创新团队建设项目“新型城镇化背景下地方政府社会管理创新研究”等资助。各有关单位与领导特别是苏州大学党委书记王卓君教授、副校长田晓明教授从诸多方面给予了大力支持和扶助,从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑肖风华的不辞劳苦则保证了本丛书的第六辑继第五辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是江苏省政治学和行政学界前辈、国内著名政治学与行政学家张永桃教授，著名社会学家、公共管理专家童星教授。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生和童先生的悉心指点，而且近年来，他们对苏州大学政治与公共管理学科的建设也提携有加，表现出大师级学者的宽广胸怀和高尚品格。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果。当然我们已在本书的注释和所附的“主要参考文献”中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底与社会阅历尚浅，研究能力有限，特别是把握敏感、复杂的政治和公共治理问题的能力还略显欠缺。加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2013年10月于苏州独墅湖畔

1 导 论 // 1

- 1.1 选题目的与意义3
- 1.2 国内外研究综述4
- 1.3 研究内容与思路16
- 1.4 研究重点与难点20
- 1.5 研究资料与方法21
- 1.6 研究创新与不足22

2 开发区治理体制的理论基础与分析框架 // 25

- 2.1 理论基础：公共治理、制度变迁与社会资本
.....25
- 2.2 分析框架：政治与经济互动互塑的逻辑31
- 2.3 研究适用性：开发区治理与地方政府体制改革
.....35

3 开发区：政策设计与实践绩效 // 42

- 3.1 开发区政策的含义42
- 3.2 开发区建设的战略地位45

- 3.3 开发区建设的功能确定47
- 3.4 开发区的建设历程49
- 3.5 开发区的建设绩效54

4 开发区的治理模式与渐弱式市场替代体制 // 59

- 4.1 开发区的多元治理模式59
- 4.2 各模式运行比较65
- 4.3 多元模式的本质: 渐弱式市场替代体制70

5 现行治理体制下的开发区行政改革与技术变迁 // 80

- 5.1 既有的行政改革80
- 5.2 显著的技术变迁98
- 5.3 行政改革与技术变迁的体制效应103

6 开发区治理中重要领域改革研究 // 112

- 6.1 开发区与新型城镇化112
- 6.2 开发区与社会管理124
- 6.3 开发区与生态文明144

7 国家综合配套改革和自由贸易试验区管理体制研究 // 163

- 7.1 国家综合配套改革试验区: 建设目标与发展历程
.....163
- 7.2 国家综合配套改革试验区体制改革: 资源、目标
及其效应167

- 7.3 代表性区域的国家综合配套改革试验区体制改革171
- 7.4 国家综合配套改革试验区体制改革的比较分析188
- 7.5 中国(上海)自由贸易试验区的总体规划191
- 7.6 中国(上海)自由贸易试验区的任务举措192

8

生命周期中的体制复归与开发区退出、升级管理 // 197

- 8.1 开发区的完整生命周期197
- 8.2 现阶段开发区的体制回归205
- 8.3 开发区退出机制的建立217
- 8.4 开发区升级管理研究225

9

中外典型开发区治理的体制经验与比较借鉴 // 249

- 9.1 国外典型开发区的治理模式249
- 9.2 中国典型开发区的治理模式262
- 9.3 开发区治理的中外体制比较与借鉴278

10

转型升级期开发区治理的体制发展与机制构建 // 283

- 10.1 开发区的成长方位与面临的挑战283
- 10.2 开发区的建设目标与转型内容295
- 10.3 转型升级期开发区治理的体制发展：限度介入式公共治理体制306
- 10.4 限度介入式公共治理体制的三大体系308
- 10.5 转型升级期开发区治理的机制构建316

11 以开发区治理为载体的地方政府转型(一) // 329

- 11.1 公共供求的三重论域与行政权力330
- 11.2 公共供求过程中的资源性存在: 认知行政权力333
- 11.3 行政权力的配置方式337
- 11.4 行政权力的运行机制341
- 11.5 行政权力配置运行的发展趋势344

12 以开发区治理为载体的地方政府转型(二) // 348

- 12.1 地方政府转型的基本依据348
- 12.2 地方政府转型的核心聚焦351
- 12.3 地方政府转型的十大方面354

13 开发区的未来与地方现代化 // 397

- 13.1 开发区政策的优化397
- 13.2 以开发区转型升级促进地方现代化402
- 13.3 促进地方现代化的地方政府能力建设417

附录 // 430

- 附录一 中国各类国家级开发区及其分布 // 430
- 附录二 国家级经济开发区管理体制建设指标比较 // 441
- 附录三 国家级主要类型开发区“十二五”发展规划 // 444
- 附录四 中国开发区建设大事记 // 478

参考文献 // 503

后记 // 515

导 论

中国开发区建设自 1984 年至今，已届而立之年。值此，以公共管理学科视野对中国开发区建设三十年宏伟进程进行学理回眸、实践总结与未来展望，并循此探索中国地方政府管理体制的改革创新和公共服务型政府的构建，是本书核心旨趣。

我们知道，始于 1978 年的改革开放是中国的第二次革命，它深刻地改变着并将进一步持续地改变当代中国的命运。在党和国家“一个中心、两个基本点”基本路线的指引下，中国的现代化事业尤其是经济现代化事业取得举世瞩目的成就，于 2010 年一跃成为世界第二大经济体。然而，中国改革开放是一个全方位、多层次、宽领域的实践系统。在这之中，经济开发区建设是其中极为重要的一环，它成为中国从传统社会迈向全面现代化的核心抓手和关键路径，对中国经济持续、快速、健康发展发挥了举足轻重的推动作用。作为中国经济建设的实践载体和改革创新的探索机制，开发区是理解中国经济奇迹乃至中国发展道路的鲜活案例和生动窗口。但是，一个基础的事实必须明确，那就是各级各类开发区的建设发展，都离不开

地方政府强有力的作用发挥。在纷繁复杂的开发区建设实践中,地方政府既是改革的动力,又是改革的对象。这样一种颇具“悖论”性质的事实提醒我们,建设开发区的过程实际上既是经济发展的过程,更是地方政府以自身转型推动地方现代化的进程,其深刻性、复杂性、长期性尤其值得关注。故此,将开发区治理改革与地方政府体制创新联系起来进行研究,便成为极具理论价值和实践意义的重要课题。

对于地方政府体制改革的研究,学界已多有成果。而对于开发区治理改革所关联性地引发的地方政府改革需求、实践效果及其未来路向等方面的研究却仍有较大的探索空间。因此,本书将开发区治理改革作为探究地方政府创新发展新的切入路径。

经济开发区(EDZ, Economic Development Zone)是体制转轨与经济发展的活性载体,对其展开研究,有助于解读我国体制改革的进程与内涵,也有助于明晰引领我国体制改革的方向。本书旨在对开发区的治理改革与地方政府体制转型进行公共管理学的研究,核心是探究如何因循经济社会发展规律,动态分析政府、市场和社会关系的合理边界,系统思考政府权能与社会权益的理性实现方式。所谓经济开发区,是统指国内各级各类经济特区、经济技术开发区、高新技术开发区、出口加工区、保税区、保税港区、旅游度假区、边境贸易区、国家综合配套改革试验区等主要肩负经济建设与体制改革使命的区域。鉴于经济特区治理改革的重要性和复杂性,作者将另书专门讨论^①。本书主要以国家级经济技术开发区、高新技术开发区和国家综合配套改革试验区为主要研究对象。

^① 值得注意的是,学界对特区范畴的理解,有进一步扩大的趋势。譬如,有一种代表性的观点认为,除去深圳、珠海、汕头、厦门和海南等典型经济特区之外,上海浦东新区、天津滨海新区、成都成渝城乡统筹试验区也属于经济特区之列。这意味着,经济特区不仅包括传统意义上的经济特区市和经济特区省,还包括国家综合配套改革试验区等在内。参见陶一桃、鲁志国主编:《中国经济特区史论》,社会科学文献出版社2008年版,“目录”。