

中国高新区公共治理 绩效评价研究

■ 詹必胜 著 ■



WUHAN UNIVERSITY PRESS

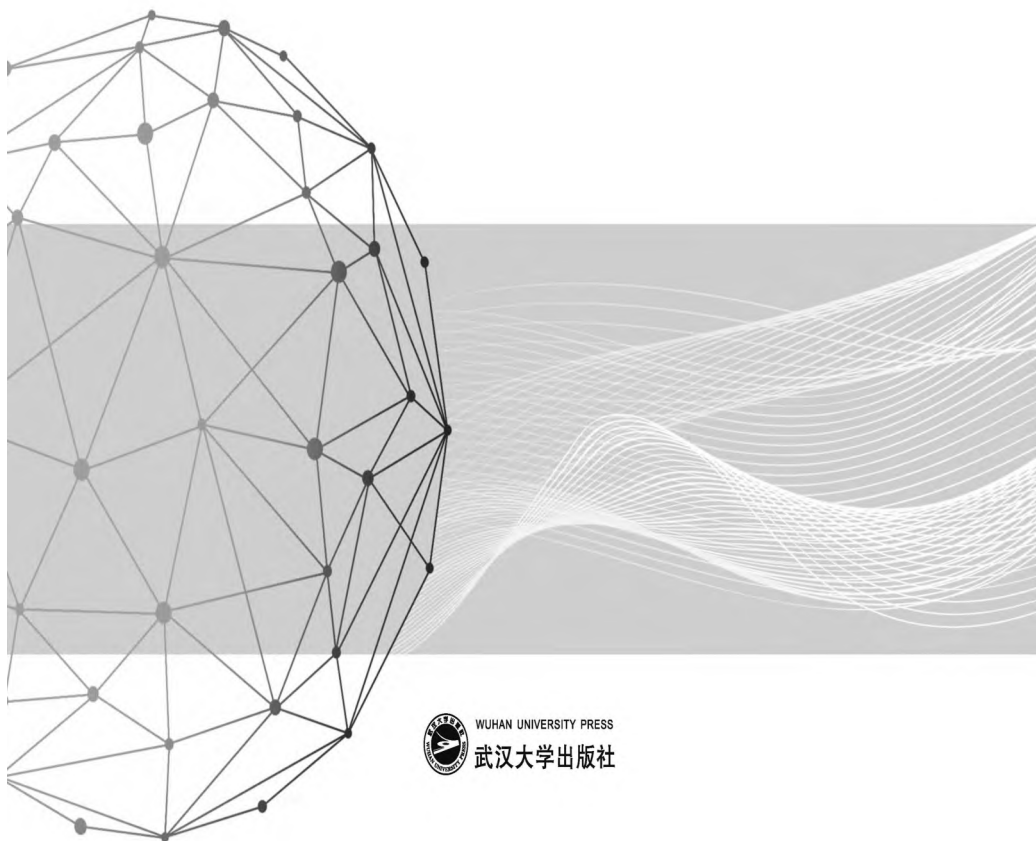
武汉大学出版社

詹必胜，华中科技大学管理学博士，先后在华中科技大学教务处、网络与信息化办公室、启明学院等部门工作。主持或参与多项国家级、省市级课题和项目，在《管理世界》《情报杂志》等核心刊物发表学术论文多篇，获湖北省科技进步二等奖1项，拥有软件著作权15项。



中国高新区公共治理 绩效评价研究

■ 詹必胜 著 ■



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国高新区公共治理绩效评价研究/詹必胜著.—武汉：武汉大学出版社,2020.10

ISBN 978-7-307-21468-2

I.中… II.詹… III.高技术产业区—公共管理—评价—研究—中国 IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 072954 号

责任编辑:王 荣 责任校对:李孟潇 版式设计:马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:广东虎彩云印刷有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:14.5 字数:200千字 插页:1

版次:2020年10月第1版 2020年10月第1次印刷

ISBN 978-7-307-21468-2 定价:46.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

自十八届三中全会提出实现国家治理体系和治理能力现代化的目标以来，政府作为实现治理现代化最重要的主体，被摆在了改革的突出位置。相应地，如何推进政府治理现代化，日益成为学界和政界共同关注的话题。众多学者指出，实现政府治理现代化的前提在于科学而客观地评价当前政府治理绩效。虽然当前学界对政府治理绩效进行了大量研究并取得了丰硕的成果，但仍将评价主体聚焦于行政机构，重点关注提供公共管理服务、维持公共秩序等职能部门的治理绩效。而鲜有文献聚焦于高新区政府治理绩效评估，这对进一步深化政府体制改革，有针对性地推进治理现代化带来了不少挑战。作为我国政府治理体系中的重要组成部分，高新区政府在促进高新技术产业发展，助推中国经济发展转型，实现国家现代化进程中扮演着重要角色。在国家高新区日益成为新常态下实现经济高质量增长的重要载体的背景下，从优化高新区政府治理绩效出发，探索发挥国家高新区“创新级”“增长极”的辐射带动作用，实现社会经济可持续发展的路径，对国家治理体系和治理能力现代化目标的实现都具有至关重要的理论意义和实践价值。

基于此，本书聚焦于国家高新区政府治理绩效的评价，旨在从国家高新区政府治理绩效的全面评价入手，探索高新区政府治理绩效提升之道，为实现政府治理体系现代化提供有力支撑。具体来说，首先，本书在分析当前我国国家级高新区发展背景，总结取得的成就以及存在的不足基础上，提出了研究的必要性和重要性。其次，基于文献回顾和理论

分析的视角，对当前学界和政界关于高新区政府治理、高新区政府治理绩效等有关理论和实践进行了梳理，重点聚焦在相关学者或机构对此问题的理论构建与指标选取上，提出了绩效评估指标体系构建的理论基础。再次，在治理理论和善治的价值体系指导下，遵循全面性、代表性、可操作性等原则，构建了一套全面、综合的国家高新区政府治理绩效评价指标体系。该评价指标体系将高新区政府治理绩效概括为7个维度，包括法治政府建设、公民与组织参与、信息公开与透明度、政府责任与回应、政府行政效益、社会和谐公正、可持续发展，并在各个维度下设置了具体衡量指标。为了精简指标，本书将粗糙集理论引入指标的筛选过程，构建筛选后的国家高新区政府治理绩效评价指标，并通过层次分析法确认各指标权重，利用模糊综合评价法进行评价。为提高高新区政府治理绩效评价的有效性，本书进一步提出了改进型的最大隶属度的判断方法，对高新区政府治理绩效评价的单因素和综合因素评价结论做有效性检测。

接下来，本书在科技部对国家高新区分类原则指导下，结合高新区地域分布概况，从东北地区、东部地区、西部地区和中部地区筛选出分别代表世界一流高科技园区、创新型科技园区和创新型特色园区和其他类型的4个典型国家高新区，即大连国家高新技术产业园区、宁波高新技术产业园区、重庆高新技术产业园区和武汉东湖高新技术产业园区，基于实地调研搜集的问卷，对4个园区的政府治理绩效进行了模糊综合评价。从单因素评估结果来看，4个高新区在法治社会环境建设、公民政治参与度、公共组织和官员的责任承担情况、政府人力资源投入、社会保障程度以及社会稳定性和多样化等具体方面均存在不足，仍需从各个维度击破，提升政府各维度绩效。从综合因素评估结果来看，4个高新区政府治理绩效呈现出了区域差异性，与其他3个高新区相比，作为西部地区代表的重庆高新技术产业园区政府治理绩效相对较弱。

最后，本书根据实证单因素评价结果，提出巩固高新区法律地位，加强立法工作，健全内部管理模式；创新高新区管理体制，改革高新区

政府职能，优化高新区治理结构；培育治理理念，加强人才队伍建设，培育高新区中坚力量；建设创新枢纽，引入社会力量参与高新区可持续发展建设，发挥产业高地作用等政策建议，以期为进一步提升高新区政府治理绩效，推进国家治理体系现代化进言献策。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 选题的目的与意义	1
第二节 国内外相关研究综述	5
第三节 研究思路与逻辑框架	20
第四节 研究创新点	25
第二章 我国高新区政府治理绩效评价	27
第一节 高新区政府治理	27
第二节 高新区政府治理绩效	35
第三节 高新区政府治理绩效评价	39
第三章 高新区政府治理绩效评价的指标体系	52
第一节 评价指标体系框架	52
第二节 评价指标体系维度	59
第三节 评价指标解释	75
第四章 高新区政府治理绩效的评价模型	99
第一节 高新区政府治理绩效评价方法选取	99
第二节 高新区政府治理绩效指标权重计算	103
第三节 评价模型构建	117

第五章 高新区政府治理绩效评价案例分析·····	125
第一节 国家高新区发展情况·····	125
第二节 案例数据获取与处理分析·····	135
第三节 评判结果有效性分析·····	150
第六章 高新区政府治理的政策建议·····	154
第一节 巩固高新区法律地位，加强立法工作， 健全内部管理模式·····	155
第二节 创新管理体制，改革高新区政府职能，优化区域 治理结构·····	160
第三节 培育治理理念，加强人才队伍建设，培育高新区 中坚力量·····	165
第四节 引入社会力量参与高新区可持续发展建设， 发挥产业高地作用·····	169
第七章 结论与展望·····	172
第一节 研究结论·····	172
第二节 不足与展望·····	176
参考文献·····	179
附录一 咨询卡·····	199
附录二 专家评价表·····	206
附录三 全国 169 家各类国家高新区群体划分情况表·····	218

第一章 绪 论

第一节 选题的目的与意义

一、选题的目的

自十八届三中全会提出实现国家治理体系和治理能力现代化的目标以来，政府作为实现治理现代化最重要的主体被摆在了改革的突出位置，相应地，如何推进政府治理现代化日益成为学界和政界共同关注的课题。众多学者指出实现政府治理现代化的前提在于科学而客观地评价当前政府治理绩效。然而，当前学界对政府治理绩效虽进行了大量研究并取得了丰硕的成果，但仍将评价主体聚焦于行政机构，重点关注提供公共管理服务、维持公共秩序等职能部门的治理绩效。而鲜有文献聚焦于高新区政府治理绩效评价，这对进一步深化政府体制改革，有针对性地推进治理现代化带来了不少挑战。具体来说，高新区政府区别于一般政府机构的地方在于：一般地方政府不但要承担经济发展的职能，更要承担社会公共服务和社会秩序维持的职能，而高新区政府则更依赖于经济，社会责任相对偏弱。此外，在高新区发展

编者注：高新区全称为高新技术产业开发区，书中为与日常用语一致，简称为“高新区”。

过程中，高新区政府采取了高位的领导架构，一般是由上一级政府官员兼任，可以为高新区带来更多的社会资源和更有效的协调能力，一般政府则没有这个优势。这些不同导致了对高新区政府治理绩效评价也要区别于当前政府治理绩效评价体系。我国国家高新区政府治理绩效如何？对此问题的回答，是进一步完善政府治理机制，优化治理路径的关键。

实践中，我国高新区作为一种有效促进产学研相结合、发展高新技术产业的集群模式，已经成为推动国民经济持续强劲增长、调整经济结构、转变经济增长方式的重要载体。我国高新区经过 30 年的发展历程，取得了令人瞩目的成果，2018 年我国国家级高新区生产总值（GDP）占全国国内生产总值的比例达到 12.3%，约 11.1 万亿元，园区个数由最初的 27 个扩到 169 个，日益成为区域经济发展的创新级、增长极^①。然而，国家高新区在我国自主创新、建设创新型国家的进程中作出巨大贡献的同时，由于行政体制机制原因，在践行发展与改革并行的道路上仍然存在诸多问题，例如：创新机制体制不完善，配套法律法规的制定跟不上高新区发展的速度；政府机构、科研院所、企业、中介机构等互动性不足，缺乏责任意识；知识和人才的匮乏，缺乏竞争优势；高新区价值体现有待创新；参与国际竞争意识不强，缺少融入经济全球化的发展模式等。如何在中国经济新常态阶段，增强国家高新区的竞争力，发挥国家高新区的创新级、增长极的辐射带动作用，成为摆在高新区管理委员会（以下简称“管委会”）及其相关政府部门面前的紧迫课题。

作为我国政府治理体系中的重要组成部分，高新区政府在促进高新技术产业发展，助推中国经济发展转型，实现国家现代化进程中扮演着重要角色。在国家高新区日益成为新常态下实现经济高质量增长的重要载体的背景下，从优化高新区政府治理绩效出发，探索发挥国家高新区

^① 引自：科技部火炬高技术产业开发中心、中国科学院科技战略咨询研究院中国高新区研究中心：《国家高新区创新能力评价报告（2019）》。

“创新级”“增长极”的辐射带动作用，实现社会经济可持续发展的路径，对国家治理体系和治理能力现代化目标的实现都具有至关重要的理论意义和实践价值。

二、选题的意义

我国高新区政府治理绩效评价以善治的治理维度体现政府治理的价值体系，运用科学的方法、标准和程序公平、公正地评估国家高新区治理绩效，是国家高新区政府治理和运作的核心依据之一，是有效落实高新区政府责任、积极推动高新区政府管理模式转变、努力提高创新能力和服务能力、深化高新区政府治理能力的重要抓手。高新区政府治理绩效评价是继续深化定量研究的有效渠道，不仅可以扩展高新区治理绩效管理评价方法的广度和深度，还可以交汇融合不同学科间的评价方法而碰撞出新的方法，为创新和发展政府定量评价方法以及在新的政府治理绩效评价应用领域提供更广阔的渠道。

1. 理论意义

第一，搭建多维度的绩效评价框架，完善当前高新区治理评价维度。目前高新区的研究多集中于增长极理论、产业集群理论等基础理论，该类理论更多的是关注和指导高新区的经济发展建设，使高新区成为区域经济的增长源。但以经济发展来衡量高新区整体发展显然是不全面的，更不可能评估高新区未来的发展状况和绩效水平。为此，需要从治理的角度和善治的维度出发，兼顾经济发展、社会发展、人文发展、绿色发展等多方面的发展，探索基于政府治理理论框架体系下的高新区政府治理绩效评价理论，本研究对于完善高新区政府治理绩效评价体系理论和方法具有重要意义。

第二，进一步丰富以高新区为主体的政府治理绩效评价理论。尝试运用善治理论的若干维度作为高新区政府治理绩效评价指标体系的维度，并结合其他文献内容提炼出的补充维度，共同构建了高新区政府治

理绩效评价指标体系。该指标体系不同于一般地方政府的绩效评价体系，也不同于国家高新区的绩效评价体系，是结合政府绩效评价指标体系来研究特定区域治理绩效，是将善治理论、文献综述和绩效管理融合创新，是治理理论和高新区区域创新的具体化研究，扩充了治理理论研究对象的领域。

2. 实践意义

第一，有助于提升高新区政府治理能力，推动地区社会和谐发展。高新区政府治理绩效评价是检验高新区政府在治理能力上的有效途径。随着我国高新区的不断发展，原有的以简单经济增长、规模扩大、职能监督等传统诉求为标准的发展已不能满足国家和社会的发展趋势，而要从国家战略意义上提升高新区的地位，从治理的高度重新定位高新区的发展要素，以高新区政府治理绩效评价结果检验高新区治理水平。一方面是为了改善我国高新区，乃至国内的区域治理，推动治理进程，引导治理改革的方向；另一方面是为了顺应国际组织的治理评估，掌握在治理评价方面的主动权和话语权。

第二，为高新区管委会采取措施推进高新区建设提供依据，提高政府执行力和公信力。高新区政府治理绩效评价是促进高新区建设的需要。从高新区的发展趋势来看，从治理的价值体系对高新区政府治理绩效进行评价，变得日益重要，也更受各方的重视。无论从历史传统看，还是从现实生活看，治理理念在我国社会发展中起着关键的作用，其作用甚至比在西方社会发展中更重要。在完善我国政府治理理论的基础上，本书通过对高新区的评价体系和政府绩效评价体系的研究，利用治理理论和绩效评价方法，构建我国高新区政府治理绩效评价体系。可以说，本书以治理的角度和善治的维度提出一套高新区政府治理绩效评价指标体系和评价方法，直接目的是发现与目标绩效存在的差距，为国家高新区政府提高管理水平提供参考，对于我国高新区来说，实践意义尤其重大。

第三，有利于发挥国家高新区的辐射带头作用。评估体系旨在提升高新区整体发展绩效，服务于高新技术产业规模的扩大和产值的增加，以及高新技术企业市场占有率与竞争力的增强，加快高新区发展速度的同时，优化高新区经济发展质量，从而有效带动高新区辐射的经济效益和社会效益。实践中，高新区政府治理绩效评价是落实治理能力和治理现代化的迫切需要。绩效评价是政府行政效率提高与否的切入点，是政府行政管理改革深化与否的关键点，是落实公共利益、接受社会监督与否的有效途径。但绩效评价过程中的具体问题也随着高新区治理的深入发展而逐渐暴露出来，可以为开展具有独特性、系统性和前瞻性的改革方向提供合理的思路和正确的方向。完善和发展高新区政府治理绩效评价，能加速提升高新区政府的公信力和大众满意度，能协助高新区政府突破治理改革的瓶颈，转变政府职能、提升治理水平，积极有效地推进国家治理体系和治理能力的现代化进程。

第二节 国内外相关研究综述

“政府治理”在国家治理中处于核心地位，是整个国家治理体系中的一个最为重要的环节。“政府治理”是20世纪末在引入“治理”概念过程中使用较多的一个概念，是具有中国特色的一个词语。随着治理理论的兴起，“治理评价”也逐步受到越来越多的关注和应用，主要围绕治理、公共治理等治理评价指标展开，而其中“政府治理评价”表现得最为突出。“政府治理评价”除了综合性评价外，也开展了“政府治理绩效评价”等多种角度的评价工作。“政府治理绩效”，是指政府在经济社会等领域应用治理理论进行管理活动中依法履行职责、执行国家公务、提供公共服务过程中所产生的结果、效率和效能。为了评判这种结果、效率和效能，就需要对政府治理目标的实现程度进行评估。政府治理绩效评价指标和评价体系就是为这种评估而产生的有效抓手。

一、政府治理相关文献综述

1. 治理

“治理”为现今政治学学科中最为前沿的提法之一，从20世纪90年代以来逐步兴盛。R. 罗茨（1996）作为治理学说的著名学者，提出治理理论的多层次含义。他总结了治理的几种表现载体，治理可以是国家最小行政区域的管理职能，也可以是公司经营管理的行为，还可以作为新公共管理的范畴，以及作为社会意识形态体系的治理和对于民间机构的治理。关于治理的理论应该说众说纷纭，各专家、科学机构都从不同方面，采用各自的方式学习并深化了治理理论。

1990年以来，社会中的民间机构逐步发展壮大，如志愿者联盟、慈善协会、社区机构、互助团体等，这对社会体系的改变越发明显，学术界逐步开始评估管理机构与企业、管理机构与公众的关系。俞可平（2003）所著的《全球化：全球治理》指出：“全世界范围内的治理活动是各国管理机构、世界联合组织、全世界公民通过沟通、商定、协作等方式实现的互利共赢活动，其重点环节应该是建立完善国际管理、政治制度、经济活动新秩序，创造人类和平共处、人权平等以及共生发展的新型国际环境。”他在2005年从公共治理的理论和角度出发，对社会公平和善治的概念作进一步阐述和厘定，提出了建设和谐社会的两大基石是社会公平和善治。魏涛（2006）提出治理研究在全世界范围内成为研究热点的主要原因：一方面因为多数西方国家在政府治理方面陷入困境，行政组织庞大且效率不高，治理研究成果适时出现，作为政府功能和社会团体组织之间的衔接桥梁，充分体现政府职能，又激发社会团体互惠协作；另一方面，与企业以及等级管理制度的协调系统出现一定风险密切关联。杰瑞·斯托克（2007）认为网络控制、分级授权、公众分析等研究是治理研究的三项核心研究基础。王诗宗（2010）基于治理理论的发展顺序，提出了治理理论的公共行政学范式定位，解释了

治理理论应以统一的学科逻辑和形而上学为形成目标，揭示一种新的公共行政范式产生的可能路径。翁士洪等（2013）从本体论、认知论和方法论角度分析了治理理论的哲学基础，提出并论证了治理理论是一种调适的新自由主义理论。田培杰（2013）从协同治理理论研究框架与分析模型的角度进一步细分治理理论。而国外学者（Ciborra, Navarra, 2005; Chen, Hsieh, 2009）除了开展实证研究以外，还进行了不同方式的对比研究，通过不同类型的样本对比，总结实际中的缺陷。Duffield（2014）强调国家和权利在治理中的作用。

目前治理研究并未形成统一理论出口和实际案例的经典范式，同时所有专家的总结也不完全统一。若从精于治理的方向来摸索，就能总结出横贯各方理论的脉络。周红云（2010）总结了当前中国民间团体存在与壮大的体制环境，说明了中国民间机构创新的现状，同时从精于治理的层面，阐释中国团体机构管控发展的源头以及宏观策略分析。李辉和任晓春（2010）通过对善治的本质特征的理解，以实现从治理到善治的途径为出发点，分析并重新厘清协同治理概念，指出协同治理的内涵和探析协同治理的理论价值。丁宇（2011）根据精于治理研究理论，研究了中国组织机构的创新发展工作。熊节春（2012）剖析了传统道德中的“恶”与法理理论中“善”的辩证理论，论证了两者协调统一的共生关系，提出了善治的伦理本质，并对善治的绩效评价提出了见解。张成福等（2013）研究人员根据中国汉语的语言习惯及社会体系管理实际，总结出“治理”理论。王新强（2014）则从围绕公民理性与政府善治的角度论述实现中国特色社会主义国家治理现代化。Li Shujuan（2016）提出了一种新的竞争模型，即居民满意度竞争，将经济增长与一些社会问题结合在一起，补充了治理概念。国外的研究者也提出了自己的观点，Bexell（2010）研究了治理的主体，分析了世界组织、公益团体、社会机构等在运营管控中“治理”所处的地位以及产生的作用。Orsimi（2013）通过对治理中国际机构复杂性的分析，论证这种机构复杂性。Ramesh 和 Wu 等（2015）评估不同治理模式的概念

对理解政策结果的有用性，提出了对治理的解释。Johnston 和 Karen (2015) 指出在制定和实施公共政策时越来越多的政府采用伙伴关系的一种治理形式，是对治理理论的发展提出的新的论述。Richardson 和 Jeremy (2018) 提出通过政府与利益集团之间的权力共享过程，形成一种更加共识的政策风格，即所谓的治理理论。

随着政府改革的推进，新公共管理治理模式逐渐暴露出了弊端，世界各国又出现了一些新的治理研究成果，包括全方位治理研究、条线化治理研究等。全方位治理研究从以下两个方面开展了探索：一是针对新型行政行为忽略了企业性质的区别以及政府和企业管控之间的差异，将市场调节作用放大后爆发出的治理瓶颈；二是将管控制度体系贯穿社会治理中。迈克尔·麦金尼斯 (2000) 提出多中心治理由社会中多元的行为主体通过一定的集体行动规则形成协作式的公共事务组织模式，以有效地进行公共事务管理和提供优质的公共服务，实现持续发展的绩效目标。盖伊·彼得斯 (2001) 将网络治理看作与科层体制、市场及社群并存的一种治理结构或过程。詹姆斯·N. 罗西瑙 (2006) 首先对网络化治理作了明确的定义。Goldsmith 和 Eggers (2008) 从网络化治理的定义到优势和劣势、网络设计框架和未来发展方向都提出了详细的解释，提出了公共部门具有四种基本发展趋势。莱斯特·M. 萨拉蒙和王浦劬 (2010) 深入分析政府尤其是中国政府向社会购买公共服务的案例和经验，分析政府机制、社会机制和市场机制有机结合以及内部阻碍。孙柏英 (2004) 总结了多中心治理模式的四个基本特征。甘永涛 (2007) 指出西方公共管理的某些领域已经历了从新公共管理到多中心治理的模式变迁过程。Bernstein (2007) 指出目前治理问题是由于缺乏有效的国家和政府间机制以应对全球问题、私人选择或公私合作关系。Ruggie (2010) 认为治理是一种脱离政府的行为。Kirchner (2010) 对国家安全的治理模式进行了研究。Acharya (2011) 也提出治理实践中出现的问题在很大程度上是由于治理方式没有一致的思路。Bernstein (2012) 尝试提出了一种通过不同的主题和机构影响国内政策、国际规