

# 海西建设中经济特区政府的职能定位

王瑞华

(集美大学, 福建 厦门 361021)

〔摘要〕海西建设进程中, 经济特区政府的职能应合理定位在以下诸方面, 即: 发展社会民主, 维护经济特区的社会和谐; 规范市场秩序, 促进区域经济的健康发展; 加强文化建设, 实现科学技术的持续进步; 兴建基础设施, 提供经济特区的公共物品; 扩大对外开放, 发挥经济特区的标杆作用; 变革组织机构, 实现政府自身的有效创新。

〔关键词〕海西建设; 经济特区; 政府; 职能

中图分类号: F127 文献标识码: B 文章编号: 1008-8563(2008)02-0101-04

海峡西岸经济区(简称海西)建设进程中经济特区政府的职能定位问题是在科学发展观统领下所形成的崭新的研究课题, 也是近几年刚兴起的叙事话语, 加强这一问题的理论探讨和科学考察在构建和谐、促进区域经济社会发展和实现祖国统一的全新背景下具有十分重要的意义。从理论上, 加强海西建设中经济特区政府职能定位的研究有助于探明实际问题的现状、性质和原因, 促进理论研究的发展和创新; 从实践上看, 加强这一议题的研究有助提供该领域的科学知识, 为促进政府改革实践的发展和创新提供一般性的科学指导, 进而达到促进区域经济社会实现全面发展和繁荣的目标。党的十七大报告作出了“支持海峡西岸经济发展”、“更好发挥经济特区在改革开放和自主创新中的重要作用”以及“加快行政管理体制改革, 建设服务型政府”的战略部署和发展要求, 足以说明这一研究议题的重要性、现实性和前沿性。

一、发展社会民主, 维护经济特区的社会和谐

作为经济特区政府的职责和功能, 发展社会民主和维护社会和谐是科学发展观统领下政府应扮演的角色、应发挥好的作用和应管好的事务。厦

门、汕头等经济特区作为地处海峡西岸的区域性中心城市, 是特区政府享有较大管理权限、特区企业享有较大经营权限并对外商给以特殊优惠政策的区域, “特区”之“特”主要体现在经济方面而不是体现在政治方面。经济特区是社会主义性质的特区, 特区发展的成果应由人民共享, 正如温家宝指出的那样, “政府自身改革和建设必须坚持以人为本、执政为民, 把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点”<sup>[1]</sup>。社会和谐稳定、百姓安居乐业、人民当家作主是政府工作的重要任务, 也是社会主义社会的必然要求。社会主义的核心要义在于以社会主义和为社会而主义, “社会要和谐, 首先要发展”<sup>[2]</sup>。因此, 特区政府必须提高管理和服务水平, 把提高发展质量、促进特区人民的全面发展和建设更高水平的小康社会作为其基本职责, 确保人民的权益得到切实尊重和保障, 使人民过上更加富足的生活, 努力创造各尽所能和各得其所的和谐局面。

海西建设中经济特区政府要想有效发展社会民主和维护社会和谐, 必须在职能定位上采取以下途径: 其一, 牢固树立宗旨理念, 把建构“服务型”

收稿日期: 2008-03-18

基金项目: 2007年度福建省自然科学基金重点项目(2007R0050)的主要研究成果之一

作者简介: 王瑞华(1971-), 男, 河南息县人, 集美大学政法学院副教授, 硕士, 主要从公共管理研究。

政府作特区行政改革的目标取向；坚持权为民所用、情为民所系和利为民所谋，杜绝任何形式的官僚主义、形式主义、文牍主义以及脱离群众、失职渎职、滥用权力和贪污腐化行为，消除各种不和谐因素。其二，扩大民主参与，最广泛地动员和组织特区人民依法管理自身的事务，切实维护安定团结的良好局面；着力完善民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。其三，增强特区政府决策的透明度，提高决策的民主化、科学化和法治化程度，广泛听取群众的愿望和呼声；完善决策的信息和智力系统建设，确保特区公共政策的运行建立在民主、开放和有序的基础之上。其四，完善政务公开，增强社会自治功能，实现政府行政管理与基层群众自治的有效衔接和良性互动，发挥民间组织和社区部门的重要作用；扩大基层群众的自治范围，把经济特区的基层社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。其五，促进经济特区的社会关系和谐，广泛开展和谐创建活动，形成人人促进和谐的局面；统筹协调好各方面的利益关系，发挥人民群众的首创精神，使特区群众的活力得到充分展现。

二、规范市场秩序，促进区域经济的健康发展

经济特区政府在区域经济建设中应发挥的基本作用就是规范市场秩序，促进区域经济又好又快发展，保证市场经济的正常运行和社会生产的有序开展。正如沃尔西（Kieran Walsh）指出的那样，“市场失灵的存在是政府干预行为得以合理化的理由之一，市场机制的缺陷和不足需要政府利用政策工具加以引导、矫正和规范”<sup>[3]</sup>。社会主义市场经济条件下，地方政府必须充当裁判员，规范市场秩序，为多元经济活动主体提供必要的制度环境，确保市场竞争的公平和效率。特区政府可以根据区域经济发展的客观实际，反对各种形式的垄断和不正当竞争，培育、完善和规范各类市场体系并使之健康发展。对于海峡西岸经济区的发展来说，政府还必须对技术先进、投资周期长及投资额较大的项目给予某些特别优惠的政策，不断创新利用外资的方式，鼓励和支持自主创新。政府实际是一种利用政策、法律和规则来确保社会秩序正常运转的强制性制度安排，它与市场机制是相得益彰和相互补充的，许许多多的社会经济发展问题迫切要求政府利用政策工具给以权威解决。

海西建设中经济特区政府要想有效规范市场秩

序并促进区域经济健康发展，必须在职能定位上采取以下途径：其一，坚持统筹兼顾、合理规划、发挥优势、落实政策，减少和规范行政审批，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持平等的物权保护，形成各种所有制经济活动主体平等竞争、相互促进、共同发展的新格局。其二，推进公平准入，改善特区融资条件，破除体制障碍，形成统一开放竞争有序的市场秩序；正确履行市场秩序创立者和维护者的职能，建立起良好的竞争秩序，持续营造良好的市场环境。其三，下大力气加强地方立法工作，建立健全各种基本经济关系的法律法规，尤其是应加强土地、房产、外贸、税收等领域的立法工作，完善招标投标、证券交易、基本工资等领域的制度；加大行政执法力度，使相关的法律法规能够得到不折不扣的贯彻落实。其四，完善经济特区公共政策的运行，优化政策制定、政策执行、政策评估、政策监控和政策终结的各个环节，形成政策运行的良性循环；优化政策系统的各个环节，搞好民间政策搜寻系统的建设，使政策系统的情报、咨询、决断、监控和反馈等子系统能够得到持续优化。其五，加快转变外贸增长方式，立足以质取胜，促进加工贸易转型升级，加强贸易合作，防范国际经济风险；创新利用外资的方式，优化利用外资的结构，促进自主创新、产业升级和区域发展。

三、加强文化建设，实现科学技术的持续进步

加强文化建设和实现技术进步是政府的重要职能，经济特区的文化建设和科学技术发展是同政府的管理活动密不可分的，特定的文化和技术状况是影响政府管理效能的重要因素，而政府的主导、引领和推动则是保证其健康发展的重要行政力量。江泽民指出，“文化的力量，深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中”<sup>[4]</sup>。胡锦涛指出，“要坚持社会主义先进文化前进方向，兴起社会主义文化建设新高潮，激发全民族文化创造活力，提高国家文化软实力”<sup>[5]</sup>，支持基础研究、前沿技术研究和社会公益性技术研究。经济特区政府作为文化和科学技术的管理主体，必须大力实施新的人才战略，加快推进以高层次、高技能人才为重点的各类人才队伍建设，大力培养和造就一批具有自主创新能力的高级专业技术人才，大力弘扬科学精神，积极促进科学知识创新。从政府与文化、科技的关系看，三者之间存在着十分密切的相互促进的关系，政府的管理行为既受特定文化和技术条件制约，又

能大力促进文化和科技的发展与繁荣。

海西建设中经济特区政府要想有效加强文化建设和实现科技创新，必须在职能定位上采取以下途径：其一，必须巩固马克思主义的指导地位，用民族精神和时代精神鼓舞斗志，用社会主义荣辱观引领风尚，积极构建社会主义的核心价值体系；大力推进理论创新，积极促进学术观点、科研方法和学术体系的创新。其二，大力普及科学知识，在尊重差异和包容多样的基础上大力抵制各种错误和腐朽思想；搞好标杆管理，发挥榜样和模范的带头与激励作用。其三，注重人文关怀和诚信意识，弘扬社会正气，强化社会责任，使特区群众自觉形成爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学和爱社会主义的良好风尚；加强文化建设和管理，在时代的高起点上推进文化内容、形式、体制和传播方式的创新，营造有利于出精品、出真品、出人才和出效益的科技和文化建设环境。其四，加大科技创新投入，着力突破制约社会经济发展的关键性技术；利用政策手段和工具，引导文化产业发展和科技成果转化，加快建立以企业为主体、市场为导向和产学研一体化的体系。其五，发挥经济特区的人才和科技优势，提升高新技术产业，依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新来推动经济特区发展；有效调动科技工作者积极性，更加自觉和主动地促进文化发展和科技进步。

四、兴建基础设施，提供经济特区的公共物品

提供基础设施和公共物品是现代政府的重要职责，也是经济特区政府行为模式中不可或缺的角色内容。作为在消费上具有非排他性的产品与服务，公共物品对于经济特区的生产与生活具有十分重要的意义和作用，由于商业组织难以有效提供诸如社会治安、公共交通、义务教育、环境保护、基础研究之类的服务，这类的服务责无旁贷地落在了作为社会管理中心和枢纽的政府肩上。当然，这并不是绝对地说诸如此类的服务非得由政府直接提供不可，而是说这类的服务必须要政府来干预，事实上许多服务也可通过合同外包的方式承包给商业组织或私营部门。正如澳大利亚公共管理学家休斯（Owen E. Hughes）指出的那样，“许多项目因其广泛的应用性、不可分割性以及非排他性而被界定为公共商品，但政府干预并不意味着政府直接供应，这些项目可由私营部门提供”<sup>[6]</sup>，或者说事实上是在政府主导下并由政府间接提供的。应该看

到，政府在这类服务中必须唱主角，必须使自身成为使公共服务能够得以有效提供的催化剂。

海西建设中经济特区政府要想有效提供基础设施和公共物品，必须在职能定位上采取以下途径：其一，加强邮电、交通、环保、救援、防灾、治安等基础设施建设，采取多种形式鼓励社会力量参与；增加基础设施建设的投资，广泛筹措基础设施建设项目的资金，努力成为经济特区基础设施的投资者。其二，大力发展特区公益事业，增加教育、体育、卫生、医疗及社会保障事业的建设；强化政府责任，严格社会事业管理，为群众提供方便、有效、安全、廉价的公共服务。其三，加强环境治理和保护，促进人与自然和谐相处，从源头上控制污染，有效改善特区面貌；完善环保政策，建立生态评价体系和补偿机制，倡导节约资源，严格环境执法。其三，加强社区基础设施建设，促使企业组织积极履行社会责任，搞好公共项目工程的合作共建；探索吸引商业组织参与社会公益项目建设的新模式，完善社区公共服务项目。其四，规范和发展各类基金会组织，引导各类社会组织加强自身建设，鼓励社会力量兴办民办非企业单位；提高民间部门的自律性和诚信度，积极为群众生活提供便利的条件。其五，妥善处理社会矛盾，着力解决土地征用、城建拆迁及弱势群体的生活和住房问题；建立统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急和危机管理机制，有效应对自然灾害和社会安全事件；提高公众参与和群众自救能力，实现社会预警、社会动员、快速反应、预防为主的整体联动。

五、扩大对外开放，发挥经济特区的标杆作用

经济特区政府作为有效驱动区域社会经济发

展的行政性力量，应紧紧围绕着深化特区管理体制改

革、扩大对外开放和发挥特区标杆作用来进行自身

职能的合理定位，着重履行以开放促发展和新时期

党中央提出的继续发挥特区作用的角色、职责和功

能。在我国宽领域、全方位和多层次的立体开放格

局中，经济特区作为排头兵和主阵地的作用是不言

而喻的，经济特区政府要想有所作为，必须在特区

发展和规划中突出加强国际合作、引进资金技术和

借鉴管理经验的内容。充分利用国际资源能够帮助

特区实现取长补短、趋利避害和发挥优势，特区政

府必须积极利用政策手段和工具把一些好的做法坚

持下去，在扩大对外开放和发挥经济特区的标杆作

用上有所作为。对外开放作为基本国策，决不是短

期和权宜之计，而是必须长期坚持的基本点，特区政府作为拥有较大经济自主权限的地方政府必须积极使自身成为实现特区职能的促进者和催化剂。

海西建设中经济特区政府要想有效扩大对外开放和发挥特区标杆作用，必须在职能定位上采取以下途径：其一，继续大力鼓励和吸引外资，减少政府对外贸的行政干预，建立起符合国际惯例的外贸体制；加快进出口结构调整步伐，实现外贸增长方式由粗放型向集约型转变。其二，充分发挥动态比较优势和后发优势，进一步提高对外开放水平，以更加积极的姿态促进特区经济实现又好又快发展；继续改善对外开放的条件和环境，搞好特区发展的战略管理。其三，在扩大对外开放的基础上推进特区产业结构调整 and 自主创新，提升工业层次和技术水平；注重利用经济和法律手段，加强产业规划和政策引导，加快高新产业发展步伐。其四，加快经济特区与内地经济的融合，为内地企业走向国际市场开辟便利通道；及时获取和利用国际信息，扩大内地的对外联系和出口渠道。其五，促使特区发挥好标杆、示范和榜样的作用，欢迎内地各级政府和企业组织在特区设立办事和代表机构；兴办一批技术先进、效益较高和外销能力较强的项目，进一步发挥特区作为对外开放基地、窗口和典范的作用。

#### 六、变革组织机构，实现政府自身的有效创新

保持政府机构的合理规模和实现政府自身的有效创新是经济特区政府的重要职能，离开了政府机构及其工作人员，特区秩序的维持及特区服务的提供必将无从谈起。美国公共管理学家莱特（Paul C. Light）指出，“政府机构有着一种随着时间推移而逐渐扩张的新陈代谢机制，但无论是从常规的角度还是从非常规的角度看，多数创新型组织的机构都是精干的”<sup>[7]</sup>。毛泽东曾经指出，“精兵简政，必须是严格的、彻底的、普遍的”，“必须达到精简、统一、效能、节约和反对官僚主义”<sup>[8]</sup>。温家宝总理在2007年政府工作报告中强调，在当前和今后一个时期，要调整和优化政府组织结构与职责分工，全面提高行政效能。可见，经济特区政府必须维持合理的规模，要按照“小政府、大社会、小机构、大服务”的格局建立起一个“小而强”的政府，强化特区政府的能力建设和人力资源管理系统的改革，持续提高公信力。

海西建设中经济特区政府要想有效变革组织机构和实现自身创新，必须在职能定位上采取以下途径：其一，明确特区政府改革的目标取向，力求把特区政府建设成为人民群众满意的服务型政府、效率型政府和节约型政府；围绕机构改革的目标任务，大力改革、调整和优化作为组织内核的政府机构；其二，按照效能、精简、统一和法治的原则要求，使政府机构设置刚性化，建立政府机构设置的自我更新、自我完善和不断发展的良性机制；切实根据工作需要来设置行政编制，根据“小而强”的要求实现编制科学、精兵简政和复合控制。其三，合理借鉴国外自由港和自由贸易区政府改革的某些有益经验，给予经济特区政府更大的实现内核再造的权限；避免走传统政府机构改革的老路，跳出“精简——膨胀——再精——再膨胀”的恶性循环。其四，加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制；健全部门间协调配合的良性关系，着力解决机构重叠、职权交叉、政出多门问题。其五，创新政府内核，提高公务员素质，减少领导职数，严格控制编制；坚持解放思想、实事求是、与时俱进、勇于变革和勇于创新，在政府内核再造中力求永不僵化和永不停滞，持续增强经济特区政府机构的生命力、创造力和感召力。

#### 参考文献：

- [1] 温家宝. 政府工作报告——2007年3月5日在第十届全国人民代表大会第五次会议上 [M]. 北京：人民出版社，2007. 47.
- [2] 中共中央文献编辑委员会. 中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议文件汇编 [C]. 北京：人民出版社，2006. 8.
- [3] Kieran Walsh. Public Services and Market Mechanisms. London: Macmillan, 1995. p. 8.
- [4] 江泽民. 全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面 [M]. 北京：人民出版社，2002. 38.
- [5] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [M]. 北京：人民出版社，2007. 33.
- [6] [澳] 休斯. 《公共管理导论》，彭和平等译，北京：中国人民大学出版社，2001年版，第119页.
- [7] Paul C. Light. The Tide of Reform: Making Government Work. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1997. pp. 7-8.
- [8] 毛泽东选集（第3卷）[M]. 北京：人民出版社，1991. 895.

（责任编辑：许建明）