学校代码： 10246
学　　号： 12210170074

硕 士 学 位 论 文

（专业学位）

海关特殊监管区域公共政策执行的有效性分析
——以珠澳跨境工业区建设为例

Study on Policy Implementation Effectiveness of Areas under Special Customs Supervision--A Case Study of Zhuhai-Macau Cross-border Industrial Zone

院　　系：　国际关系与公共事务学院

专　　业：　公共管理

姓　　名：　梁舒萍

指 导 教 师：　潘伟杰 教授

完 成 日 期：　2014 年 9 月 26 日

论文指导小组成员名单

潘伟杰　教　授

唐贤兴　教　授

潘忠岐　教　授

洪　涛　教　授

张浩川　副教授

目　　录

摘　要.....1
Abstract.....2
第一章 导　论.....4
第一节、问题提出与研究意义.....4
第二节、文献研究综述.....5
一、公共政策有效性及政策执行理论综述.....5
二、海关特殊监管区域的理论综述.....7
三、本文的创新点.....8
第三节、研究方法和研究框架.....9
一、主要研究方法.....9
二、本文基本框架.....9
第二章 海关特殊监管区域公共政策执行有效性分析框架.....11
第一节　特殊区域公共政策执行有效性.....11
一、重新阐释公共政策执行及执行有效性.....11
二、界定特殊区域公共政策执行有效性.....14
（一）海关特殊监管区域发展及其政策执行有效性概念.....14
（二）特殊区域政策执行有效性的四种类型.....15
第二节　影响特殊区域公共政策执行有效性的因素.....16
一、执行过程模型应用于公共政策的执行过程分析.....17
二、影响特殊区域政策执行有效性的因素.....19
（一）特殊区域公共政策本身的影响因素.....19
（二）特殊区域公共政策资源的影响因素.....21
（三）横纵网络结构的执行主体及其执行行为的影响因素.....23
（四）经济、社会和政治环境的影响因素.....25
第三章　珠澳跨境工业区公共政策执行有效性的实证分析.....27
第一节　跨工区公共政策的制定过程.....27
一、颁布新法明确按特殊区域进行构建.....28
二、赋予当时特殊区域最优惠的政策.....28
三、中央对地方及特区政府进行放权.....29
四、园区联检职能执行机构分布情况.....29
第二节 评估跨工区公共政策执行有效性.....30
一、政策结果未直接达到政策目标要求.....30
二、政策结果偏离标准发生执行偏向.....32
三、政策资源出现分配、利用不均等情况.....33
第三节 跨工区政策执行有效性出现偏差的原因.....36
一、跨工区公共政策本身存在缺陷.....36
二、政策占有资源并不支持政策的执行.....38
三、政策执行深受组织间的沟通和执行参与者的影响.....42
四、经济、社会和政治环境影响了政策有效性的发挥.....45
第四章 提升跨工区公共政策执行有效性的路径选择.....51
第一节　提升政策制定的科学合理性.....51

一、科学判别公共问题以准确设置政策目标.....51
二、结合珠澳两地经济、社会和政治情况推动转型升级.....52
第二节　重视政策执行在政策形成中作用.....53
一、设置权威性部门架构 科学合理配比政策资源.....53
二、建立完善制定、执行各个层面的沟通协调机制.....55
三、重视“街层官员”所代表的个体执行者在政策执行中的作用.....56
第三节　政策执行透明化和政策动态调整常态化.....58
一、形成特殊区域“政策制定-政策执行-政策形成”的发展回路.....58
二、强化公共参与在政策执行中的作用.....59
第五章 结　语.....61
参考文献.....63
后　记.....68

摘　要

本文把设立海关特殊监管区域看作一项公共政策。在对公共政策执行及有效性、海关特殊监管区域有关理论回顾的基础上，重新阐释政策执行及执行有效性的概念和内涵，认为“政策执行有效性”是指政策目标与政策结果的匹配度，从而提出了“海关特殊监管区域公共政策执行有效性”的概念，并认为可以划分为执行完全匹配、执行完全不匹配、执行局部匹配、执行结果偏向等四种类别。在上述概念的基础上，对公共政策执行过程理论中的四个模型进行分类和比较，探讨了影响政策执行有效性的各个因素，从而提出了影响特殊区域政策执行有效性的四个因素：公共政策本身、公共资源配比、横纵网络结构的执行主体及其执行行为，经济社会和政治环境。

在上述理论框架分析的基础上，选取执行过程理论中的米特-霍恩模型，对设立珠澳跨境工业区这样一个海关特殊监管区域的公共政策进行实证分析，评估其公共政策执行的有效性，总结其在政策执行过程中出现的问题和表现，以影响特殊区域政策执行有效性的四个因素为分析结构，具体探究跨工区政策执行问题的原因。然后，在实证分析的基础上进行小结，判断珠澳跨境工业区公共政策执行有效性的类型，探寻四个影响因素与公共政策目标和结果间的关系，以及四个因素之间的相互关系，并认为横纵网络结构的执行主体是影响特殊区域公共政策执行的关键因素，其他三个因素又制约、影响着这一因素的有效发挥。最后，在对跨工区实证分析的基础上，探索提升特殊区域政策执行有效性的三条路径，为跨工区转型升级提供可实践的参考建议，并为国家在做出类似的公共决策时提供有益的建议。

关键词：海关特殊监管区域；政策执行；有效性；米特-霍恩模型

中图分类号：D62

Abstract

Setting up Areas under Special Customs Supervision is regarded as a public policy. Reviewing the effectiveness of public policy implementation, and the relevant theories of Areas under Special Customs Supervision, the thesis tries to interpret the concept and connotation of policy implementation and execution efficiency, and regards "Policy Implementation Effectiveness" as the matching degree of policy objectives and results, and then defines the concept of "Policy Implementation Effectiveness of Areas under Special Customs Supervision", which can be divided into four types : Execution Completely Matching, Execution Completely not Matching, Execution Partially Matching, Execution Result Deviating. Based on the above theories, this thesis classifies and compares four models of public policy implementation process , discussing the factors that may influence the effectiveness of policy implementation, and puts forward that there are four factors influencing the special regional policy implementation effectiveness: Public Policy Itself, The Ratio of Public Resources, Transversal and Longitudinal Network Structured Executive Body and Its Execution Behavior, Economic Society and Political Environment.

On the basis of the above theory analysis, selecting the Meter-Horn model , this thesis takes Zhuhai-Macau Cross-border Industrial Zone as a case, and tries to evaluate the effectiveness of public policy implementation, summarize the problems in the process of policy implementation, and analyze the reasons of implementation matters of the policy of Zhuhai-Macau Cross-border Industrial Zone, based on the analysis of the four factors which affect the Policy Implementation Effectiveness. Then , the thesis makes a summarization on the basis of empirical analysis, determining the type of Policy Implementation Effectiveness of Zhuhai-Macau Cross-border Industrial Zone , exploring the relationship of the four factors and the objective and result of public policy, as well as the mutual relationship of the four factors, and concludes that the transversal and longitudinal network structured Executive Body is the key factor which affects the implementation of public policy of special area, and that the other three factors restrict and affect the effective playing of that factor.

Finally, on the basis of an empirical analysis on Cross-border Industrial Zone,, the thesis tries to find three methods of promoting Policy

Implementation Effectiveness of Areas under Special Customs Supervision, provide practical suggestions on transformation and upgrading of Cross-border Industrial Zone, and suggestions for government making similar public decisions.

Keywords：Areas under Special Customs Supervision, Policy Implementation, Effectiveness，Meter-Horn Model

CLC：D62

第一章 导　论

公共政策的研究起始于20世纪60年代的美国，学者们起初认为：公共政策一旦按照法定程序获得批准，只要配以相应的人力、物力，就会按照既定的轨道执行，顺理成章地达成目标。然而，政府部门的长期实践却不断挑战这一认知：绝大多数公共政策结果均与目标之间存在偏差，有的偏离轨道，有的甚至南辕北辙。公共政策越来越面临一个困境："策略雷同而绩效为何大不相同"。[1]政策执行的有效性研究成为公共政策领域的一个焦点议题。

第一节、问题提出与研究意义

1990 年，国家设立第一个海关特殊监管区域——上海外高桥保税区（2013年 9 月已成为中国（上海）自由贸易试验区[2]一部分），为了适应我国不同时期对外开放和经济发展的需要，国家先后批准设置了保税区、出口加工区、保税物流园区、保税港区、综合保税区、跨境工业区等共6类的海关特殊监管区域（以下简称特殊区域）。20 多年来，这些特殊区域在承接国际产业转移、推进加工贸易转型升级、扩大对外贸易和促进就业等方面发挥了积极作用，但是也存在种类过多、功能单一、重申请设立轻建设发展等问题。[3]

珠澳跨境工业区（以下简称跨工区）是全国首个跨境工业区，[4]也是目前来说最优惠的海关特殊监管区域。作为"一国两制"制度框架下的政策创新，其主旨在于充分发挥"一国两制"优势，在《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)框架内，使内地与澳门加强合作、整合资源、互动发展。跨工区既是粤澳两地互惠合作的"试验田"，也是落实党中央关于"走出去"战略部署的重要举措，不仅有助于发挥澳门的窗口作用，加强其与内地及海外的经济联系，还

---

[1] [美]赖利·包熙迪，瑞姆·夏蓝．执行力：没有执行力哪有竞争力[M].李明译．北京：中国人民大学出版社，2004：13 页．

[2] 中国上海自由贸易试验区，是中国政府设立在上海的区域性自由贸易园区，属中国自由贸易区范畴。该试验区于2013年8月22日经国务院正式批准设立，于9月29日上午10时正式挂牌开张。试验区总面积为28.78平方公里，相当于上海市面积的1/226，范围涵盖上海市外高桥保税区(核心)、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域。来源：百度百科：http://baike.baidu.com/view/10747818.htm?from_id=1534890&type=syn&fromtitle=%E4%B8%8A%E6%B5%B7%E8%87%AA%E7%94%B1%E8%B4%B8%E6%98%93%E8%AF%95%E9%AA%8C%E5%8C%BA&fr=aladdin

[3]《国务院关于促进海关特殊监管区域科学发展的指导意见》（国发〔2012〕58 号），国务院 2012 年 10 月 27 日颁布。

[4] 目前全国有两个跨境工业区，另一家为正在建设中的新疆霍尔果斯跨境工业区（在原有的新疆霍尔果斯口岸与哈萨克斯坦两国边境贸易往来区域的基础上兴建的，于2006年6月3日动工建设，是我国与其他国家建立的首个国际边境合作中心）。来源：中哈口岸贸易网：http://www.ck-port.com/cms/view.php?aid=228

具有非常特殊的政治意义。如同现在的上海自贸区，其发起和建设在当时引起广泛关注，中央政府、粤澳两地政府以及社会各界均看好园区未来的发展。

然而，自 2003 年发起建设，到目前发展已有十年之久，跨工区发展并没有达到预期的目标，同许多特殊区域一样面临着类似，甚至更严重的问题——没有充分发挥国家赋予的政策优势，没有出现预想园区经济繁荣的景象，反而出现大量厂房空置、发展模式偏向、政策优惠没有惠及区内企业等一系列问题。而且因为其敏感的政治意义，跨工区的问题频频成为每年两会上人大代表、政协委员委员的重点提案目标。

跨工区出现的问题，既有其特殊性又有其共性，从公共政策研究角度来看，政策执行有效性出现了问题。而一旦公共政策出现问题，人们总是会不自觉地认为原因出在执行环节，是因为执行不力、执行不足而导致。然而，本人在跨工区所属的基层海关从事工作近十年，其实发现，作为特殊区域公共政策的主要执行部门也有困惑：不是因为执行不足，恰恰是因为严格执行既定政策，才造成了现在的状况；而且基层执行机构寻求变革又面临诸多问题，既无权力也无能力。由此引出一个问题——什么是政策执行有效性？进而思考：是什么因素影响到政策执行？这些影响因素间的关系如何，哪些因素是重要的、关键的、直接的作用于政策结果的？特别对于执行者来说，严格执行是否等同于有效执行？此外，有关研究还将带来一个新的问题：在中国，政策执行者的在公共政策中的地位和作用如何？即对于中国的公共政策来说，传统阶段论上来讲的，政策的制定和执行环节能否截然分开？

第二节、文献研究综述

在公共政策阶段论的理论框架下，政策执行成为研究的重中之重，有关政策成功与否原因分析的研究相对较多，但目前关于公共政策执行及其有效性的研究，在我国还处于起步和引进介绍阶段。

一、公共政策有效性及政策执行理论综述

据统计，截止 2014 年 4 月 18 日，在“中国知网”搜索“公共政策有效性”共有 27,847 条结果，其中中国学术期刊网络出版总库共有 16,250 篇，中国博士学位论文和优秀硕士学位论文全文数据库共有 9,240 篇。搜索“公共政策有效性+制定”共有 12,044 条，其中中国学术期刊网络出版总库共有 6,523 篇，中国博士学位论文和优秀硕士学位论文全文数据库共有 4,352 篇。搜索“公共政策有效性+执行”共有 9,861 条，其中中国学术期刊网络出版总库共有 5,665 篇，中国博士学位论文和优秀硕士学位论文全文数据库共有 3,260 篇。

从具体的研究内容和研究方式上来看，有关公共政策有效性的研究大致分

以下三种类型：

一是以政策结果为切入点，将公共政策执行的状态判定为“政策成功”或者“政策失灵”、“政策失效”、“政策失败”，由此分析造成这种政策状态的原因，从而阐释影响公共政策有效性的因素以及提升路径，这类的分析研究相对较多。例如，丁煌在《公共选择理论的政策失败论及其对我国政府管理的启示》中引入公共选择理论的假设，[5]概括了政府失败概念，并对其根源进行分析。汤敏轩在《公共政策失灵：政策分析的一个新领域》[6]中界定了“政策失灵”，从七个角度比较了“政策失灵”与“政府失灵”的不同。姜国兵在《政策执行中政策失败的原因与解决对策》[7]中将政策失败分为广义、一般意义和狭义三种类型，认为政策失败就是狭义上的产生于执行的失败，并从利益分析的角度上提出，政策失败的最主要原因是公共权力的利益化和公民权利的抽象化，由此提出解决政策失败的方向。

二是以政策评估为切入点，提出对公共政策评价的几个标准，以此判断公共政策有效性并进行影响因素分析。例如，陈振明在《政策科学：公共政策分析导论》[8]中提炼出的五个评估标准：生产力标准、效益标准、效率标准、公正标准和政策回应度等。张成福、党秀云在《公共管理学》中提出了效能、效率、充分、公正、回应度和适当性等六个标准，并认为具体的不同的公共政策评估其具体标准和指标可能不尽相同[9]。

三是以政策执行为切入点，研究执行有效性分析的文章。有关政策执行有效性的研究并不成为专门研究主题，通常散见于专门译著或公共政策教材中的部分篇章，比如盖伊·彼得斯《美国的公共政策——承诺与执行》[10]的第 5 章分析了影响美国公共政策执行的各种因素；张国庆主编的《公共政策分析》[11]的第 8 章从“影响政策执行的主要因素”和“政策有效执行应具备的条件”两个方面进行阐释，提出了改善公共政策执行的方法。期刊方面，杨爱平在《政策失败成因的“政府结构性行为模式”分析》[12]中提出“公共政策质量”的概念，即政策结果和政策目标之间的差距评估，认为政策质量不高与公共政策主体，即政府 3 个方面的结构性行为模式有关。陈绍芳、王春福在《论公共政策效能的衰减机制》[13]中

---

5 丁煌.公共选择理论的政策失败论及其对我国政府管理的启示[J].行政学研究，2000，3:44-49.
6 汤敏轩.公共政策失灵：政策分析的一个新领域[J].中国行政管理，2004，12（234）:79-83.
7 姜国兵.政策执行中政策失败的原因与解决对策[J].广东行政学院学报，2009，21（1）.
8 陈振明.政策科学：公共政策分析导论[M].北京：中国人民大学出版社，1998:537.
9 张成福，党秀云.公共管理学[M].北京：人民大学出版社，2001:117.
10 [美]盖伊·彼得斯.美国的公共政策——承诺与执行（第六版）[M].顾丽梅和姚建华等译.上海：复旦大学出版社，2008:120-150.
11 张国庆.公共政策分析[M].上海：复旦大学出版社，2011:88-96.
12 杨爱平．政策失败成因的“政府结构性行为模式”分析[J]．中山大学研究生学刊（社会科学版），1999，20（3）:91-94.
13 陈绍芳，王春福.论公共政策效能的衰减机制[J].浙江社会科学，2012，3:56-63.

提出“公共政策效能”的概念，即政策对目标群体及其相关因素产生的影响，认为政策目标无法实现或实现程度不高的主要原因，是受到公共政策效能衰减的影响，将其分为有效衰减和无效衰减两种方式，并从探讨政策效能衰减机制上提出有效控制机制。

二、海关特殊监管区域的理论综述

据统计，截止 2014 年 5 月 3 日，在“中国知网”搜索“海关特殊监管区域”共有 3,602 条结果，其中中国学术期刊网络出版总库共有 1,478 篇，中国博士学位论文和优秀硕士学位论文全文数据库共有 294 篇，中国重要报纸全文数据库共 1,463 篇。在“中国知网”搜索“保税区”、“保税港区”、“出口加工区”、“保税物流园区”、“保税港区”、“综合保税区”、“跨境工业区”和“自贸区”分别有 15,079、 13,785、 22,459、22,839、13,785、10,887、622 和 11,138 条结果。目前，有关海关特殊监管区域或者其中一种类型海关特殊监管区域的研究较多，主要集中在以下几个方面：

一类以某个具体的或者某类具体的海关特殊监管区域为研究对象，通过以类似调查研究的形式对存在问题进行研究，结合外国类似的经验以及一定理论分析，提出对这一具体区域问题的解决思路，这一类型的文章占据相当的分量。例如，苗长健的《天津港保税区发展对策研究》以天津港保税区为研究对象，在研究国外自由贸易区和我国保税区发展下，通过建构保税区发展评价指标体系分析天津港保税区的发展状况和存在问题，最后提出对策建议[14]。此外，由于目前海关特殊监管区域种类较多，此类问题的一研究更多趋向于进行横向比较，由此提出整合升级建议，或者探索性地研究目前最火的关于自有贸易试验区建设的可能性。邱志睿的《海关特殊监管区域功能整合的思路及对策》[15]、郁伟年、胡方友等的《海关特殊监管区整合发展研究》[16]、仲伟林的《关于海关特殊监管区向自由贸易园区转型发展的思考》[17]等。

另一类从海关、外汇、物流业等业务领域或视角为研究切入点，对分析海关特殊监管区域进行专业研究分析的文章。例如，徐卫刚、方海欣等根据外汇局发布的《海关特殊监管区域外汇管理办法》（汇发〔2013〕15 号）文对改进海关特殊监管区域外汇管理进行研究的文章[18]；李文青等的《对特殊监管区域出入境检验检疫监管规定的分析与探讨》[19]。相比其他政府部门研究尚处起步阶段，海

[14] 苗长健．天津港保税区发展对策研究[D]．天津：天津大学，2004：
[15] 邱志睿．海关特殊监管区域功能整合的思路及对策[J]．上海海关学院学报，2009，2．
[16] 郁伟年，胡方友．海关特殊监管区整合发展研究[J]．经济丛刊，2011，1．
[17] 仲伟林．关于海关特殊监管区向自由贸易园区转型发展的思考[J]．港口经济，2013，11．
[18] 徐卫刚，方海欣．改进海关特殊监管区域外汇管理[J]．中国外汇，2013，11．
[19] 李文青，刘宏波等．对特殊监管区域出入境检验检疫监管规定的分析与探讨[J]．特区经济，

关方面的业务研究细分更加明显，例如，耿长军将风险管理理念引入海关管理实践，以苏州工业园综合保税区为例，阐述海关特殊监管区域风险管理现状，在风险原因分析基础上提出解决对策[20]；苏铁基于选择性征税概念，以及在我国和欧盟海关开展的征管事件分析，探索海关特殊监管区域此政策以加快推动加工贸易转型升级所做的海关税收政策方面的研究[21]。

还有一类从单独的某一学术观察视角，比如法学、管理学等视角，分析目前海关特殊区域存在的问题，并以这一视角或理论为切入点进行研究，分析问题及原因从而提出相关建议。例如吴展的《海关特殊监管区域之立法缺陷及其完善》[22]、王菲的《保税港区内仓储物流业务的法律特征分析》[23]等较多文章，从法律的角度对海关特殊监管区域进行研究分析；从政府管理及管理体制方面论述的有，卓碧蓉的《我国海关特殊监管区域转型中管理体制问题研究》[24]、张炳水的《保税区转型及政府的管理与服务功能研究》[25]等。

三、本文的创新点

首先，从公共政策的角度研究海关特殊监管区域的发展。长久以来，有关研究特殊区域的文章众多，大多数研究都是从具体园区的情况或某一业务角度进行分析，也有从法律或者管理等角度研究的，很少从公共政策以及政策执行的角度进行研究的。本文把设立特殊区域看作一项公共政策，研究从政策执行上进行因素分析，有助于找到影响特殊区域发展的关键，也为更好地看待国家设立自贸区等特殊区域的公共政策提供有益思路。

其次，国外执行研究模型理论应用与实践的有益尝试。关注政策执行过程起步于 20 世纪 70 年代，国外政策执行研究文献已积累了许多的理论和模型，但是国内相关研究尚处起步阶段，大部分介绍停留在教材中，而且对某一项模型进行详细介绍并具体应用到中国的实证研究也很少。本文寻找到米特-霍恩政策执行系统模型这样一个理论框架，进行了一个详细的介绍，并在对跨工区建设上进行实证研究，是一个很好的理论应用、有益的实践尝试。

再次，界定阐释“海关特殊区域政策执行有效性”概念并进行研究。公共政策研究领域，一般都是从政策问题界定、政策制定和执行过程以及政策工具选择

2012，9.

[20] 耿长军．海关特殊监管区域风险管理研究[Ｄ]．江苏：苏州大学，2013.

[21] 苏铁．论海关选择性征税的政策选择——基于特殊监管区框架下加贸保税制度的研究[J]．上海海关学院学报，2013，6.

[22] 吴展．海关特殊监管区域之立法缺陷及其完善[J]．港口经济，2010，8.

[23] 王菲．保税港区内仓储物流业务的法律特征分析[J]．物流技术，2014，1.

[24] 卓碧蓉．我国海关特殊监管区域转型中管理体制问题研究[Ｄ]．上海：华东理工大学，2011.

[25] 张炳水．保税区转型及政府的管理与服务功能研究[Ｄ]．天津：天津师范大学，2012.

等方面进行分类、分步骤研究，关于政策分析和政策评估方面的理论较多。也有很多文章从政策执行结果的角度来分析，但是一般以政策成功或者政策失效、政策失误、政策失败或者政策误区等先行判定，进而展开影响因素分析。本文也是从执行结果进行研究，但是认为政策结果并不局限于成功或者失败两种状态，而是一种政策目标和结果间匹配的过程，因而重新阐释“执行有效性”和“海关特殊区域政策执行有效性”的概念，并提出了执行完全匹配、执行完全不匹配、执行局部匹配和执行结果偏向等四种执行有效性的类型，结合米特-霍恩模型，提出影响“海关特殊区域政策执行有效性”的四个因素，并在此基础上通过实例验证各因素间的作用情况。

最后，提出重视政策执行在政策形成中作用的路径选择。在实证分析珠澳跨境工业区问题、原因的基础上，强调了政策执行的重要作用，并在政策制定的基础上提出“政策形成”的概念。特别指出，对于中国这样一个处于改革发展中的国家，特别是海关特殊监管区域这样一个具有“试验田”性质的综合公共政策，政策制定后并没有在公共决策作出后便终止了，政策执行已然成为政策形成的一部分。执行部门不仅要有效执行已制定好的政策，还要在实际中及时收集政策执行效果并提出修改建议，形成一种“政策制定-政策执行-政策形成”固定闭合回路，而中国公共政策的现状就是在执行中不断进行制定、修改和完善工作。

第三节、研究方法和研究框架

一、主要研究方法

1.规范研究法:执行有效性分析既是一个理论性问题，也是一个实践问题，本文主要以文献研究法进行规范的理论研究。通过学校的图书馆和电子资源收集有关文献资料，对相关的文献进行回顾、综述，以理论借鉴或经验为视角，对执行有效性、特殊区域的政策执行有效性的概念、内涵、分类、影响因素和产生结果等进行理论分析。

2.实证研究法：以珠澳跨境工业区这样一个实际公共政策案例为分析范例，从跨工区的发起、建设、正式运行等一系列文件资料，通过个案、数据、法教义学等方法，对驻区海关和地方政府的数据进行分析比对、图表构建，用公共政策评估理论给出政策有效性的判定，并运用政策执行有效性方面的理论分析跨工区这项公共政策目前出现的问题及其背后的原因。在对现实案例研究基础上，提出提升公共政策有效性的路径，并为已有的问题提供改革的建议。

二、本文基本框架

在对公共政策有效性及执行、海关特殊监管区域有关理论回顾的基础上，重

新阐释政策执行及执行有效性的概念和内涵，从而界定海关特殊监管区域公共政策执行有效性的概念。在回顾、总结四种执行过程模型的基础上，提出影响特殊区域政策执行有效性的四个因素，通过运用米特-霍恩模型，具体分析珠澳跨境工业区公共政策执行中存在的问题、影响有效性的原因，判断珠澳跨境工业区公共政策执行的有效性，并在此基础上提出影响特殊区域政策执行有效性的各因素关系，从而探索出提高特殊区域公共政策执行有效性的路径选择。全文主要分三章进行阐述：

第一章主要从理论角度，提出海关特殊监管区域公共政策执行有效性的理论框架。在对公共政策执行从上到下、从下到上以及综合派观点的理论进行回顾，重新阐释了在本文中有关公共政策执行及其有效性的概念，提出本文所指的政策执行有效性是指，政策目标与政策结果的匹配度。在此基础上，提出海关特殊监管区域这样一项公共政策的概念，提出了执行完全匹配、执行完全不匹配、执行局部匹配、执行偏向或执行溢出等类别，认为对于执行有效性是一个匹配度的概念，指出其与政策成功、政策失败的不同之处。在上述概念的基础上，又对执行过程理论中的四个模型进行分类和比较，探讨影响有效性分析的各个因素，从而提出影响特殊区域政策执行有效性的四个因素：公共政策本身、公共资源、横纵网络结构的执行主体以及经济社会和政治环境。

第二章在介绍米特-霍恩政策执行过程模型的基础上，对设立珠澳跨境工业区这样一个海关特殊监管区域的公共政策，运用米特-霍恩模型进行具体分析，逐渐将理论运用到实践中，评估这样一个特殊区域公共政策的有效性，总结其在政策执行过程中出现三个问题和表现，从影响特殊区域政策执行有效性的四个因素，具体分析原因。在实证分析的基础上进行小结，判断珠澳跨境工业区公共政策执行有效性的类型，探寻四个影响因素与公共政策目标和结果间的关系，以及四个因素之间的相互关系，认为横纵网络结构的执行主体是影响特殊区域公共政策执行的关键因素，但是其他三个因素又制约、影响着这一因素的有效发挥。

第三章 在运用米特-霍恩模型实证分析的基础上，重新上升到理论的角度，提出提升政策执行有效性的路径，为珠澳跨境工业区转型升级提供可实践的参考建议，为国家在做出类似的公共决策时提供有益的建。同时提出本次分析中存在的不足以及修正建议，为将来研究指出可以深入的方向。

第二章 海关特殊监管区域公共政策执行有效性分析框架

探寻影响执行有效性因素，一直是政策执行研究的中心话题。为了更好地探究影响特殊区域公共政策执行有效性的相关因素，必须在重新阐释一般意义上的政策执行有效性的基础上，具体界定特殊区域公共政策执行有效性的概念及特点。对政策执行有效性的研究分析，与政策执行和政策评估两个研究领域关联在一起。

第一节　特殊区域公共政策执行有效性

何为政策执行？有两种观点：第一种是以普雷斯曼和威尔达夫斯基（Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky）为代表的政策执行过程观，他们将“执行”解释为“在目标确立与适应于取得这些目标的行动之间的一种相互作用过程”。[26]第二种以查尔斯·琼斯（Charles Jones）为代表的政策执行行动观，他们认为“政策执行乃是将一种政策付诸实施的各项活动”。[27]我国学者大多赞同第一种观点，例如陈振明则提出，公共政策执行是指“政策执行者通过建立组织机构，运用各种政策资源，采取解释、宣传、实验、实施、协调与监控等各种活动，将政策观念形态的内容转化为实际效果，从而实现既定政策目标的活动过程”。[28]本文也吸纳了第一种观点，认为**政策执行**，就是“在政策期望与（所感知的）政策结果之间所发生的活动”，关注执行的考量具有两个特征，分别是关注于解释执行“发生了什么”和关注于影响执行“发生的事情”。[29]

一、重新阐释公共政策执行及执行有效性

关于政策执行有效性的定义，有以下两种认识：一是从反面角度提出，普雷斯曼和怀尔德夫斯基认为，如果行动的成功与否取决于执行链条上的各个节点，那么机构间的合作程度要求那些节点必须达到近乎完美，否则一些微小的偏差会累积成一个大失误，从而引入公共政策的“执行不足”(Implementation Deficit)

---

[26] Jeff L. Pressman and Aaron B. Wildavsky, Implementation, Hayward, California: University of California Press, 1984(third edition), pp. xx-xxi.

[27] C.O.Jones, An Introduction to the study of Public Policy, 2nd ed. Portland, Oregon: Duxbury Press, 1977:139.

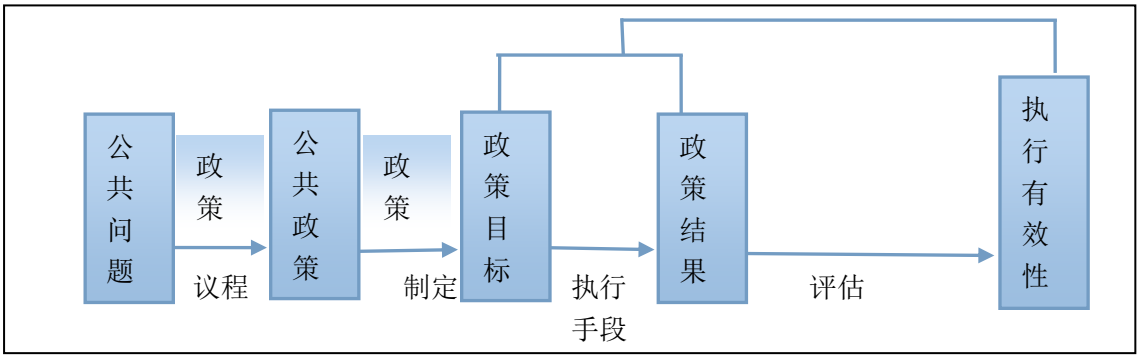
[28] 陈振明．公共政策分析[M]．北京：中国人民大学出版社，2003：225.

[29] [英]迈克·希尔，[荷]彼特·休普．执行公共政策[M]．黄健荣等译．北京：商务印书馆，2011：2.

这个概念。[30]在国内的政策实践过程中,许多政策由于各种因素的影响未能达成其预期的政策目标,这种现象称之为“政策失败”。[31]张国庆采用了“政策失效”的概念，认为政策失效是指决策方案在实施过程中遇到抵触，不能完全按决策方案的设计执行下去，决策执行结果不同程度地偏离了预定目标。[32]二是从正面角度提出，美国学者丹尼尔·马兹曼尼安（Daniel A. Mazmanian）和保罗·萨巴蒂尔（Paul A. Sabatier）进一步提出了积极执行（Effective Implementation）的概念，将对执行构成的影响要素分成三类：问题的可处理性、政策本身的法定规则能力和政策以外的非法定变项。[33]张国庆提出了的“行政执行的有效性”的概念，认为行政执行的有效性（Effectiveness of Administrative Implementation）是从行政执行的结果来考量行政执行,即行政执行主体通过行政执行过程达到国家意志、满足社会需求的程度和结果。[34]

综合有关政策执行以及有效性方面的理论，本文所指的**政策执行有效性**是指公共政策在执行之后，政策结果与政策目标（期望）之间的匹配程度。衡量政策执行有效性会最终影响政策的继续、修正或者终止的走向。有关政策执行有效性内涵中的各个概念可以用下图予以表示：

图 1-1：公共政策执行有效性概念及相互关系示意图



基于图 1-1，为更好理解公共政策执行有效性，则需要明晰以下四个方面：

一是政策执行的宾语为“公共政策”，执行有效性分析围绕公共政策的目标和结果展开。现代公共行政学创始人伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）说过，“公共行政就是公法的明确而系统的执行活动”。[35]从广义上来讲，政府执行一

30 迈克·希尔，彼特·休普．前揭书，2011：62.
31 詹国彬．“政策失败”因素探究[J].福建行政学院福建经济管理干部学院学报.2002，4：34-37.
32 张国庆．公共政策分析[M]．上海：复旦大学出版社，2011：238.
33 Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier,Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis[J].Policy Studies Journal 8(4),1979-1980：542.
34 张国庆．公共行政学（第三版）[M]．北京：北京大学出版社，2007：265.
35 ［美］伍德罗·威尔逊．行政学研究[A]．见：公共行政学经典文选（英文版）[M]．上海：复旦大学出版社，2010：8.

词主要是指政府行政，即政府机关的全部行政活动，而政策执行则是政府行政中重要的一项工作。米特与霍恩明确地把执行的起点始于政策制定，执行过程被表示为经由一系列阶段，最终到达政策执行的结果而非返回政策本身。因此，公共政策执行的有效性分析，仅仅限定为对于政策的执行，并主要从从执行理论的技术角度，用政策评估的科学方法，论证政策输入与政策输出之间、政策目标（期望）和结果之间、政策各目标之间、政策各手段之间、政策各环节间参与者的互动关系、政策与外部环境间关系等等。

二是执行结果通过政策评估方式来评判，并对对执行有效性进行影响因素分析。公共政策的执行是政策获得效能的前提条件，是保证政策目标落实的关键因素，是政策目标和政策结果之间取得统一的关键环节。如何评判这一过程主要通过政策评估。公共政策的科学评估，即审核公共政策实际取得的结果与公共政策目标之间所体现出的实际差异，通过科学评估来分析差异产生的原因和要素，为新一轮政策调整和变迁提供依据。因而，有效执行公共政策，就是最大程度地保障公共政策的结果和初始目标能够取得一致。

三是公共政策的期望和目标、目标和结果的关系，就是“政策输入”和“政策输出”、“政策输出”和“政策结果”间的关系。根据戴维·伊斯顿（David Easton）的“政治系统”描述，在相对封闭稳定的政治系统中遵循这样一个过程：“输入”进入这一系统，然后从中产生出来的就被称之为“输出”和“结果”，“输入”即环境对政治系统施加的压力，对特定政治对象的认同，并由此驱动输入转化为“输出”。[36]就公共政策来说，政策过程也是由要求的“输入”开始的，当公众产生了某种需求，就会直接指向政府并要求制定相应的政策，这就是“输出”。因此，“输入”可以理解为公共问题或公共需求所带来的“政策期望”，而“输出”则可以理解为制定出来的政策及其具体的细分落实政策，一定程度上可以具化为“政策目标”。

在实际研究过程中会发现，有时“政策输出”和“政策结果”经常被混淆。大量执行研究的文献是关于决策者在多大程度上成功地抓住了如下问题：即他们的政策是否能够正确地涉及以应对他们所宣称要解决的。在这里有效执行实际上是一个自变量，而政策结果则成为一个因变量。

四是政策执行有效性是一个匹配度的概念，其形式则呈现多种层次和状态。从常见的学术研究来看，政策执行结果总是被二分法，要么成功、要么失败，只有这样两种状态，而没有其他中间状态。本文跳出该思维，重新定义“政策执行有效性”，用的是一个匹配度的概念。根据有效性概念的界定，关于政策执行结果的评估实际上是一个没有单一的评测结果；有关政策执行有效性分析，实际上

[36] ［美］戴维·伊斯顿．政治生活的系统分析[M]．北京：华夏出版社，1988：44.

是一个衡量“政策期望”和“政策结果”间是否吻合、哪些错位了、匹配程度等方面的概念。在这个过程中，有关有效性的表现将可能被划分为**执行完全匹配、执行完全不匹配、执行局部匹配、执行偏向或执行溢出**等等类别，而不能直接以“执行成功”或者“执行失败”来界定执行有效性。

二、界定特殊区域公共政策执行有效性

（一）海关特殊监管区域发展及其政策执行有效性概念

海关特殊监管区域众多的名称种类，实际上体现了我国不同时期经济的发展需求，是历史发展沿革的结果，是国家改革开放的有效手段，也是国家开展外向型经济的必然政策导向，其被选作这项重大公共决策的政策工具具有必然性。因此，对于这一公共政策执行有效性分析历来被高度重视，但有关的研究往往局限于具体某一个海关特殊监管区域的实际问题、某一专门的业务领域视角下的问题分析，很少以公共政策这一理论视角进行分析的研究文章。

经过 20 多年的建设、发展和整合，目前运行的海关特殊监管区域有保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区、综合保税区等 6 类共 114 个，覆盖了除西藏、青海、甘肃和贵州外的 28 个省、直辖市、自治区。其中，保税港区 14 个、综合保税区 31 个、出口加工区 47 个、保税区 12 个、保税物流园区 5 个、跨境工业区 2 个。形成了以长江三角地区为主、珠三角和环渤海地区为辅、兼顾东北和中西部地区、与我国总体经济发展形势基本相适应的布局。据海关统计，2013 年全国海关特殊监管区域进出口累计 6972.7 亿美元，同比增长 14.9%；其中出口 3478.4 亿美元，同比增长 17.7%；进口 3494.3 亿美元，同比增长 12.2%。其中，保税区实现进出口 3170.2 亿美元，同比增长 25%，占全国特殊区域同期进出口总量的 45.5%。出口加工区、保税物流园区、保税港区、综合保税区和跨境工业区实现进出口约 3802.5 亿美元，占全国海关特殊监管区域同期进出口总量的 54.5%。[37]

国家设立海关特殊监管区域实际上就是一个公共政策过程。这一过程通常是以实际存在的问题为导向，经过一系列合法途径，以形成封闭式的形式上、实际上的“政策洼地”来解决具体公共问题，同时综合各种不同的方法和手段进行改革创新，以实现带动中国经济发展的过程。“海关特殊监管区域“这一概念起源于《中华人民共和国海关法》的第 34 条[38]的法律条文，具有法律意义的定义在《中

[37] 曹维．我国海关特殊监管区域发展中的问题与改革建议[Ｊ]．港口经济，2014，3：33-34.

[38]《中华人民共和国海关法》（全国人大常委会 1987 年 1 月 22 日通过，2000 年 7 月 8 日修正）第 34 条规定：“经国务院批准在中华人民共和国境内设立的保税区等海关特殊监管区域，由海关按照国家有关规定实施监管。”

华人民共和国海关对保税物流园区的管理办法》，[39]但是上述概念都没有具体涵盖海关特殊监管区域的一些特征，因此本文的**海关特殊监管区**（以下简称为特殊区域的）定义为，是指经国务院批准，设立在中华人民共和国关境内，赋予承接国际产业转移、联接国内国际两个市场的特殊功能和政策，由海关为主实施封闭监管的特定经济功能区域。[40]主要有四个特征：一是从审批层级来看，都需要经过国务院审批，纳入国家级开发的区域范畴；二是从维护开发来看，具体建设和运维由特殊区域所在地方政府具体负责，实行封闭围网管理，其基础和监管设施验收标准有严格的标准；三是从管理模式上来看，以海关为牵头的主导部门，其他政府职能管理部门协同参与，一般都具有一线二线的通关特征；四是从政策赋予来看，参考借鉴了国际上的自由贸易区（Free Trade Zone）等模式，形成国境内但是关境外的税收优惠政策，具备保税功能，即对区内的货物实施保税政策。因此，基于上述理论以及对特殊区域公共政策认知，我们对**特殊区域政策执行有效性**作出如下定义，国家作出设立某一特殊区域的决定后，历经合法化，在各参与主体（包括制定主体、执行主体和参与主体）对该项公共政策进行具体的制定和执行之后，政策结果与设立特殊区域所达到的政策目标之间的匹配程度。

（二）特殊区域政策执行有效性的四种类型

正如莱恩和厄斯森所强调的，“结果是实际上取得的东西，而不论政策目标原来如何设定。结果是真实的后果，不管是所希望的还是不希望得到的；同时，结果不是政府行为”。[41]基于前述理论，政策一旦进入执行阶段，便有了自行发展的性质，直接结果可能与政策目标匹配，也可能不匹配。按照匹配的程度和层次，本文认为特殊区域的政策有效性大致分为四种类型。

一是执行完全匹配。特殊区域执行的政策结果与政策目标完全匹配，预设初始目标、中间目标和最终目标的三个层面目标全部实现，各目标层面的检验标准一一达到，甚至创新到新的层面。在解决最初公共问题的基础上，实现了特殊园区最初设计的功能定位，特殊园区企业量、业务量或税收量持续增长，园区经济效益不断提高，整个特殊园区的产业布局、发展方向呈现良好的发展态势，成功辐射和带动周边城市和地区的发展。同时，作为一个试验区，有来自制定部门有效的适度放权、执行部门较强的改革创新力以及制定和执行部门良好的沟通、协调和互动关系，作为国家先行先试的小规模区域，有不断探索新的发展形式和模

---

[39] 《中华人民共和国海关对保税物流园区的管理办法》（2005 年总署令第 134 号发布，2010 年总署令 190 号修改）第 55 条，“海关特殊监管区域，是指经国务院批准设立的保税区、出口加工区、园区、保税港区及其他特殊监管区域。”

[40] 百度百科：http://baike.baidu.com/view/9191976.htm?fr=aladdin

[41] Lane, J.-E. And Ersson, S.O. : *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes.* London: Routledge. P.62

式的内生动力，并且具有从失败中及时自行试验、自行更新、自行修复和自行完善的能力。

二是执行完全不匹配。与执行完全匹配相反的，政策结果与政策目标在各个层面均不能匹配，不能衍生出其他方面的政策作用，起到的非政策目标以外的政策效果，就是执行完全不匹配。

三是执行局部匹配。特殊区域政策经过执行后，政策结果与政策目标仅实现了部分匹配，只有一项或两项目标实现，通常表现为初始目标的实现，即最直接的公共问题获得解决，但是其他层面目标的实现需要执行一段时间，仍然制定者对有关目标的再细化、再投入相关的政策资源，或者执行机构再加强执行力度方可实现。

四是执行结果偏向。特殊区域执行的政策结果出现方向上的偏差，这种偏离既定发展目标的状况，表现为政策往最初没有设想的方向发展，其结果虽然并没有实现设定的目标，却出乎意料的发挥了某些政策作用，解决了未曾设想的其他方面的公共问题，为政策打开了另外一条发展之路，为政策的修正、转型提供一种思路。同时也应看到，这种偏向状况没有获得应有的社会承认、法律定位、发展机会和优惠政策，而且已有的优惠政策也不能充分发挥其作用，反而会阻碍这种偏向发展的进一步发展。

通常来说，执行结果与目标的完全匹配会被认为政策是成功的，而其他三种状况则被认为是失败的。但从政府的实践来看，大部分公共政策实现完全匹配的情况是非常少的，大部分政策执行后或多或少不能按照既定的方向发展，局部匹配或者发展偏向都是常见的政策结果。从上述对四种情况的定义分析来看，虽然某些政策没有实现与目标的完全匹配，但并不代表政策就此就是失败的，造成这种状况的因素，既可能源自最初公共问题发生变化，政治、经济、社会环境动态变化，可能是政策决策和制定部门没有完备考虑、动态考虑的原因，也可能源自执行部门的执行不力、执行过度或者执行受限等原因，而从政策的结果来看也并不是与目标不匹配就是失败的，有些政策执行效果有时会局部的显现并发生左右，有时甚至有出乎意料的发展。

第二节 影响特殊区域公共政策执行有效性的因素

国外关于政策执行分析研究经历了“自上而下”、“自下而上”和综合研究[42]的三个发展阶段，从制定-执行、执行-制定、制定与执行相互影响等不同的角度，（动态）分析影响政策执行的因素。国内学术界一般认为，政策执行的有效性与行政能力，即执行力有关。张国庆则认为，行政执行能力和有效性是一个硬

[42] 三个发展阶段的分类法来自于：迈克·希尔，彼特·休普.前揭书，2011：58-115.

币的两面，行政执行能力走低会导致政策失败和行政执行有效性的降低。[43]本文将在比较四个有代表性的国外执行过程模型基础上，选取米特-霍恩模型，进行特殊区域政策执行有效性分析。

一、执行过程模型应用于公共政策的执行过程分析

关于公共政策执行分析的框架模型，经由关于执行研究发展的“自上而下”、“自下而上”和综合研究的三个脉络来看，在国外比较成型的模型有很多，这里选取较为典型的四个模型。一个是比较著名的史密斯（T.B.Smith）执行过程分析模型：[44]这是一个包括理想化的政策、执行机构、标的团体、环境因素等四大因素在内的，描绘政策执行过程的模型，对政策有效性的影响即为这四大因素相互作用的结果。第二个是麦克拉夫林（McLaughlin）的相互调适模型：[45]该模型认为，政策执行过程是执行组织和受影响者之间，就目标手段作相互调试的互动过程，而政策执行的有效与否取决于两者相互调试的程度。这一调试过程模型包含了四个层次：政策执行者和受影响者之间寻求双方皆可接受的过程、政策执行者的目标与手段的弹性、平等地位间的双向交流过程和受影响者反馈至政策执行者的过程。第三个是马兹曼尼安-萨巴蒂尔（Mazmanian and Sabatier）的综合模型，将政策执行过程中的主要变数具体分为了问题的可处理性、政策本身的法定规则能力和政策以外的非法定变项等三大类。马兹曼尼安和萨巴蒂尔将影响政策有效执行的因素概括为三个方面，详见下表：

表 1-1：马兹曼尼安和萨巴蒂尔总结的影响政策有效执行的因素

问题的可处理性	政策本身的法定规则能力	政策以外的非法定变项
1.技术难度 2.目标群体行为的差异性 3.目标群体占人口总数的比例 4.要求改变行为的程度	1.目标的精确性和重要性 2.因果理论的符合逻辑性 3.财政资源的最初分配 4.执行机构内部或者执行机构之间的融合程度 5.执行机构的决策规则 6.政策执行关员对法令的认同程度 7.外部人员的正式接触渠道	1.社会经济状况和技术 2.公众的支持 3.追随者的态度和资源 4.统治者的支持 5.执行官员的献身精神和领导技能

资料来源：Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier,Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis, Policy Studies Journal 8(4),1979-1980：542.

上述的三个分析模型无疑对政策执行的有效性从可视化的角度进行了阐释。

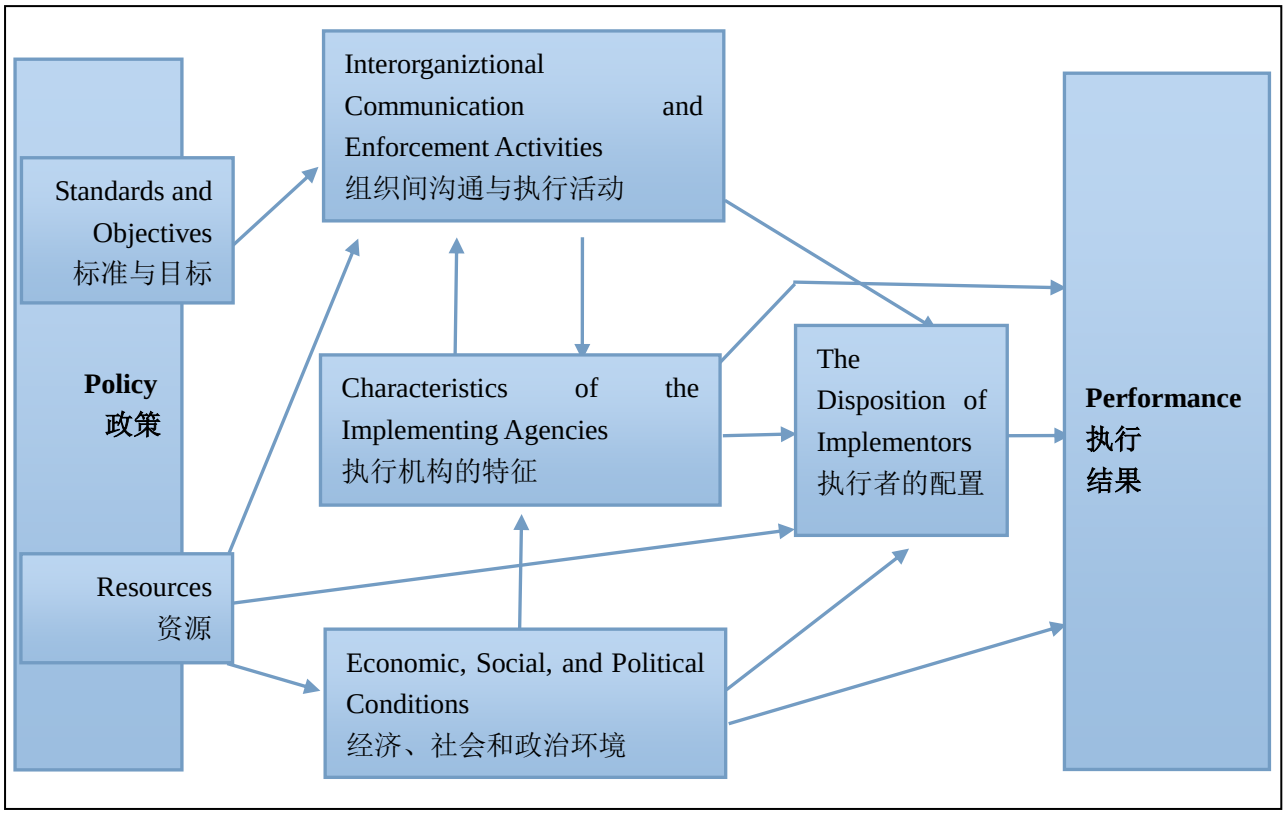
---

[43] 张国庆. 公共行政学（第三版）[M].北京：北京大学出版社，2007：268.
[44] 张国庆. 现代公共政策导论[M].北京：北京大学出版社，2006：171.
[45] 桑玉成，刘百鸣.公共政策学导论[M].上海：复旦大学出版社，1991：44.

本文认为，史密斯模型在政策制定和执行分离的基础上，在“理想化的政策”的前提下，对政策执行中其他三个因素及其相互关系进行了分析；麦克拉夫林的相互模式则从动态的角度架构了在环境因素下，政策通过政策执行者和受影响者之间的相互调试过程，及受影响者的反馈对政策修正的影响度；马兹曼尼安和萨巴蒂尔的综合模型在三大类影响因素的框架下对具体因素又进行细分；上述三个模型各具优势，但是均没有明确地对政策执行结果及其与政策目标的关系进行阐述。

1975 年，美国学者多纳尔德·范米特（Donald Van Meter）与卡尔·范霍恩（Carl Van Horn）在《行政与社会》（*Administration and Society*）杂志上，发表了《政策执行过程：一个理论框架》(The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework）在政策和结果之间提出政策执行系统模型，即政策的执行有效性实际受到六组变量的影响：政策标准与目标、可获取的资源与激励手段、组织间关系的性质、执行机构的特征、经济社会与政治环境、执行人员的处置或回应；在这一政策执行系统模型中，不仅反映了六个变量与政策最终结果间的关系、六个变量间的关系，米特与霍恩还阐述了这一政策执行过程中各因素是动态关联的。我们将这第四个模型称之为米特-霍恩模型。

图 1-2：米特-霍恩的政策执行系统（动态关联）模型



资料来源：Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, *Administration and Society* 6（4）, February 1975:463

米特-霍恩模型明确地把执行视为起点于最初的政策制定的一个过程：“政策执行包括那些公共部门或私人部门的个人（或群体）的旨在完成之前决策所确定目标的行动”。[46]而且，这一政策执行系统模型虽然处于一个静止的框架描述中，但六个因素作用于政策执行的过程却是一个动态的过程。因而，米特-霍恩模型应被定义为政策执行过程的动态关联研究。米特与霍恩两位认为，纵向地进行研究极为重要，在一个时间节点上所识别的各种关系不能理所当然地延伸到其他时段，各因素及其关系详见上图。米特-霍恩模型恰巧将政策目标和政策结果进行了匹配，从政策执行过程的角度对这一关系进行分析，符合本文对政策执行有效性的重新界定。

在三代政策执行研究的过程中，学者们有一个共同的目标就是，寻找制约执行有效性的因素并且建立这些因素之间的联系，从而总结出最优执行条件，建构合理的执行理论模型。在回顾政策执行的四个主要模型基础上，结合本文有关政策执行有效性的概念，米特-霍恩模型成为最适应分析特殊区域政策执行有效性的分析工具。

二、影响特殊区域政策执行有效性的因素

以米特-霍恩执行模型为分析框架，综合上述有关政策执行影响因素分析，本文认为，影响特殊区域公共政策执行有效性，主要有四个因素：特殊区域公共政策目标和资源、特殊区域公共政策本身的、横纵网络结构的执行主体及其执行行为，经济、社会和政治环境。

（一）特殊区域公共政策本身的影响因素

从解决公共问题来讲，有多种政策工具可以选择，可以颁布一部法律直接进行行为规范，也可以通过补贴企业等方式帮助其渡过难关。但国家却选择设立区域这一样一种复杂的政策工具，希望通过赋予园区区别于区外的优惠政策，形成“政策洼地”的现象，来吸引、促进享受政策的企业主体自主经营发展，多个企业个体的良性发展实现繁荣园区的目的，进而形成园区的辐射效应，带动区域外和周边地区的经济发展。因此，有关公共政策本身对执行有效性产生影响，并且这一影响分为三个方面：一是公共问题的性质和难易程度，二是政策工具性质和技术操控度，三是政策目标和标准的设定。

首先，特殊区域公共政策解决的是一个综合问题。从特殊区域的发展模式变迁历史可以看出，我国特殊区域一种新模式的诞生、转型升级，都是伴随着国家

[46] Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn，The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, *Administration and Society* , Vol.6 No. 4, February 1975.The online version of this article can be found at: http://aas.sagepub.com/content/6/4/445

在承接国际产业转移、国内加工贸易升级的，特殊区域的设立所要解决的问题其实是一个综合型的问题。以促进某一区域的经济发展，解决某一地区加工贸易监管问题，或者就是一种“保税区”、“贸易区”等概念的引进，国家在物理上划定一个区域，做出设立特殊区域的公共决策，虽然起始于某个具体的公共问题，但不仅限于解决这一个公共问题。国家要解决的公共问题呈现了动态变迁的过程，不仅特殊区域的形态也出现多元化、专业细分的发展趋势，国家对特殊区域的认知也出现“创新-发展-分化-整合-再创新”的发展趋势。这就决定了特殊区域所要解决的公共问题是模糊的、动态的、有较高技术难度的，并且特殊区域的发展与整个国家外贸经济、区域发展战略结合在一起的。

其次，相比其他的政策工具，设立特殊区域是一个复杂的综合政策过程。这其中不仅包括制定颁布新法进行规范、进行政策调整赋予优惠政策、中央对地方进行放权等环节，还包括园区地理位置选取和物理隔离建设、实现政策目标和落实优惠政策的具体措施、中央和地方不同层级执行部门权力的配比等问题。因而，这一综合性的公共政策本身就远比其他公共政策复杂很多。设立特殊区域的公共问题往往并不单只有一个，这便使得这一公共政策面临复杂多变的公共问题，一旦公共问题发生变化，已经固定化、法制化的政策便面临转型缓慢的问题。执行有效性必然受多种评估检测的影响，最终导致各方面的不匹配。例如，特殊区域这一综合性公共政策，落实到具体，却也表现出功能的单一性——鼓励“两头在外”的税收政策。据统计，目前六类特殊区域内的产品结构单一化特点日益明显，电子类产品几乎占据了特殊区域进口商品的 74.6%。[47]

再次，特殊区域公共政策目标和标准本身具有复杂性和模糊性。对特殊区域设立的目标和标准上，往往表现在三个层面：**初始目标、中间目标和最终目标。**初始目标源于解决公共问题，这成为评价政策执行有效的第一标准体系。中间目标与初级目标联系在一起，或者是初级目标的升级目标，这一目标的实现往往仰仗于初始目标的实现，由此形成有效性判别的第二标准体系。最终目标则往往被国家给予厚望——试验区，这也是决策者在选择这样一个政策工具的根本原因。即实际上希望这样一种“政策洼地”能够成为改革先锋，在实践过程中为解决其他问题提供失败的经验和成功的范例，从而形成制度效应进一步推进改革。实际上，政策目标三个层面，其清晰度是逐步下降的，对应形成执行标准三个层面的模糊度却逐渐上升。正是目标的复杂、多层面、逐渐模糊，造成了政策评估标准的不清晰，为执行有效性的政策判断带来困难。如前述定义，判别政策执行的结果与政策目标之间的匹配程度，不再是一个层面的判别，也不无法通过传统的有

[47] 《加贸司关于贯彻落实<国务院关于促进海关特殊监管区域科学发展的指导意见>的通知》（加贸函[2012]93），海关总署加贸司 2012 年 11 月 15 日发布，海关内部文件。

关效率、效益、合法性等政策评估方法和标准进行判别。

（二）特殊区域公共政策资源的影响因素

执行公共政策不仅需要设定标准和目标，还需要为具体实施所赋予的资源和手段，为执行者配备可以掌握的资源。这些资源包括资金等一系列激励手段，即通常来讲就是人、财、物等，然而公共政策本身就是一种稀缺性资源，具有一定的基础性、关联性和敏感性等特征。因此，有关公共政策资源的影响分为三个方面：一是具体政策资源与政策目标实现的匹配度，二是财政资源配置和落实到位程度，三是立法架构和机构配置和落实程度。

表 1-2：六种海关特殊监管区域立法政策比较一览表

区域名称	保税区	保税物流园区	出口加工区	保税港区(综合保税区)	跨境工业区
相关法规	海关总署令65号	海关总署令134号（190号令修正）	中华人民共和国国务院令389号	海关总署令164号	海关总署令160号（189号令修正）
实施时间	1997年	2006年1月1日	2005年5月1日	2007年10月3日	2007年4月8日
区域功能		在保税区规划面积或者毗邻保税区的特定港区内设立的、专门发展现代国际物流业。	只能设在已经国务院批准的现有经济技术开发区内，是海关监管的特定区域。	设立在国家对外开放的口岸港区和与之相连的特定区域内，具有口岸、物流、加工等功能的海关特殊监管区域。（综合保税区是经国务院批准设立在内陆地区的具有保税港区功能的区域）	园区实行保税区政策，园区与区外之间进出货物在税收方面实行出口加工区政策。
审批机关	国务院	国务院	国务院	国务院	国务院
验收规定		海关总署会同国务院有关部门验收	经海关总署对加工区的隔离设施验收合格后，方可开展加工区有关业务	海关总署会同国务院有关部门验收	
可开展业务	区内转口货物可以在区内仓库或者区内其他场所进行分级、挑选、刷贴标志、改换包装形式等简单加工。境外商品和非保税区商品的展示活动。	存储进出口货物及其他未办结海关手续货物；对所存货物开展流通性简单加工和增值服务；国际转口贸易；国际采购、分销和配送；国际中转；检测、维修；商品展示；经海关批准的其他国际物流业务。	出口加工业务。可开展我国出口机电产品的售后维修业务。拓展保税物流功能试点，并在其中具备条件、有业务需求的出口加工区开展研发、检测、维修业务试点	存储进出口货物和其他未办结海关手续的货物；国际转口贸易；国际采购、分销和配送；国际中转；检测和售后服务维修；商品展示；研发、加工、制造；港口作业；经海关批准的其他业务。	加工制造；检测、维修、研发；储存进出口货物以及其他未办结海关手续货物；国际贸易；国际采购、分销和配送；国际中转；商品展示、展销；经海关批准的其他加工和物流业务。

从特殊区域具体政策资源配置来看，优惠政策落实中普遍存在收口现象。特殊区域通常被认为是一种在进出境环节上实行税收优惠的海关制度，即在国境内划分出一块关境外的区域，由海关监管实行。实践中，虽然各特殊区域主要由海关负责，但是在对园区的具体管理上海关需要与其他部门进行配合或者联合执法。从地方政府、众多执行具体落实国家优惠政策来看，由于各自位置和职责的

不同，对特殊区域“境内关外”的理解存在分歧，由于在制定环节为海关所主导，并不能在制定环节就进行足够的调研、磋商，达成共识；而海关也不能以一方职责和视角，对园区进行所有事项的统筹规划和改革，只能按照自己的职责对属于海关方面的政策进行规定。因此国家的优惠政策，在被具体执行部门实施时，基层执行机构只能机械执行、或者参照非特殊区域执行，而优惠政策就容易在各部门推行中被消耗，很多正的政策效益容易在部门利益间被抵消，整个政策的落实呈现一种逐渐收口趋势。这种趋势无疑影响了政策目标有效通过政策执行被实现。

从财政支持和资金投入来看，与地方政府财政实力和建设意愿有很大关系。特殊区域的政策、功能优势，对国内外企业具有较强吸引力，因而从发起到建设，普遍受到地方政府的重视。但是地方政府本身的财力支撑是特殊区域发展的先决条件，另外由于其本身对官员的考核体系，造成的地方政府具有“逐利性”，使得不少地方政府将特殊区域设立视作“政绩工程”，开发带有盲目性，不少特殊区域存在重申请设立、轻建设管理的情况。有的地方政府因为领导班子换届，对特殊区域定位不了解等原因，导致招商引资不利，发展困难，甚至有的地方出现了获批后多年不能开工建设的现象。[48]从 100 多个特殊区域发展情况来看，地方政府的财政支持通常是特殊区域发展的坚实后盾，地方政府有财力支持是特殊区域发展的先决条件，虽然特殊区域发展前景好被视作地方政府持续投入的原因，两者互为因果。同时也应该看到由于特殊区域所吸纳的企业的特殊性，其本身企业的地方税收并没有非特殊区域的税收多，特殊区域更多是被视作一个辐射带动周边的集散中心，对于地方政府来说，需要有一种战略眼光来看待特殊区域在本地区经济中的地位和作用，从而对特殊区域展开投入和投资。往往很多地方政府建设初期，没有这种大局的战略眼光，由于受建设资金、财政税收和招商引资等因素影响，没有把特殊区域作为单纯的“保税”性质的封闭区域进行管理，引入了一批“非保税业务”企业，且区内布局散乱，园区隔离围网、监控设施等硬件投入和改造不足，影响保税企业的正常发展和海关监管有效性。

从立法架构和机构配置和落实程度来看，缺乏完整统一性或者各部门有效协调性。由于特殊区域设立具有试点性质，长期处于边探索、边试点、边调整的阶段：全国人大在 2000 年修订《中华人民共和国海关法》时，由于保税区这种特殊区域才刚发展，也没有衍生新的特殊区域形式，因而法律层面并没有对特殊区域做出定义。之后随着各特殊区域的发展，除了对出口加工区的管理以行政法规国务院令形式颁布，其他 4 种特殊区域的管理办法，均以海关总署以部门规章的

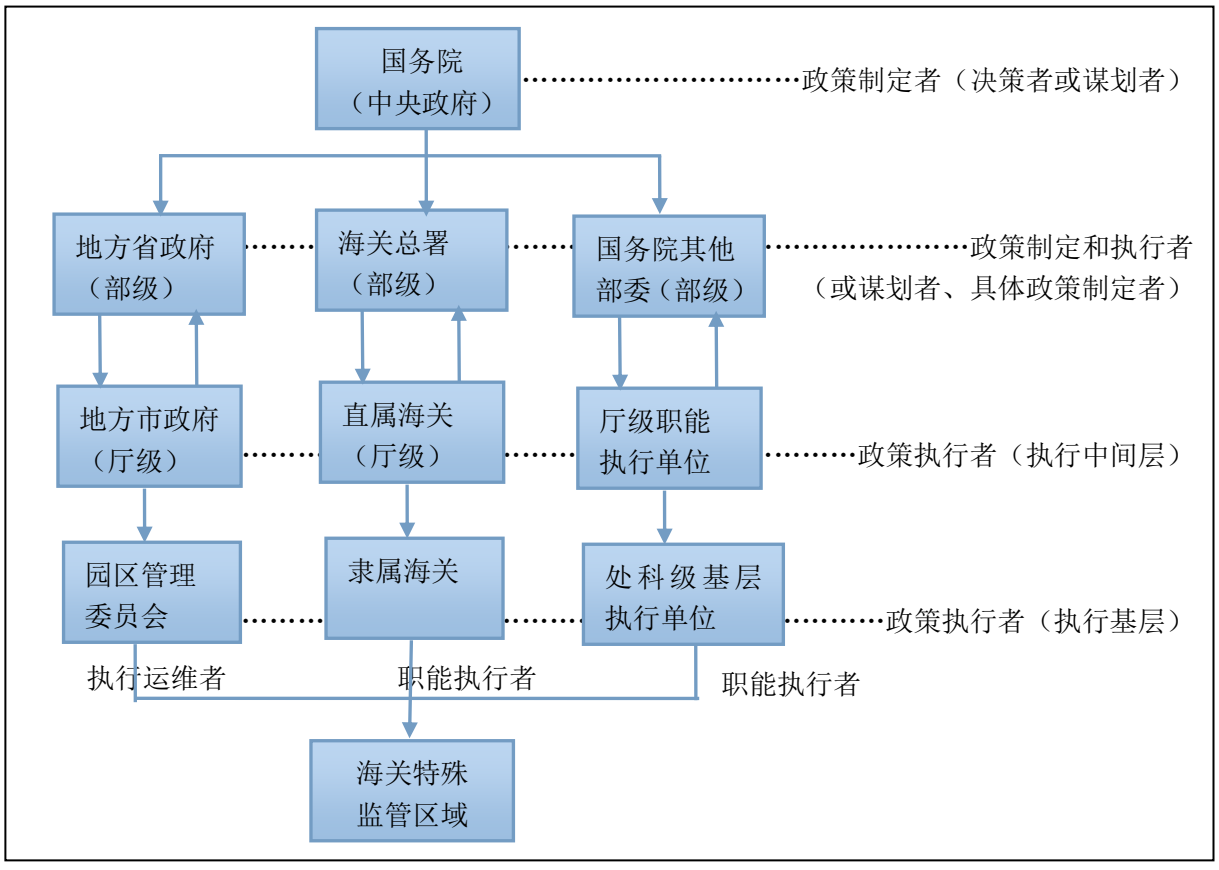
[48] 《加贸司关于贯彻落实<国务院关于促进海关特殊监管区域科学发展的指导意见>的通知》（加贸函[2012]93），海关总署加贸司 2012 年 11 月 15 日发布，海关内部文件。

形式进行了规定。此外，国家税务总局和外汇局也专门就特殊区域的税收、外汇出台了相关办法，但是总体而言，特殊区域的法律法规保障层次低、类型数量多、相互不统一，不仅缺乏统一的高层次的专门性立法，而且缺乏执行层面的操作规范。立法上的不规范，导致机构配置上的错综复杂，具体情况详见第三点分析。

（三）横纵网络结构的执行主体及其执行行为的影响因素

特殊区域公共政策执行，影响其有效性的关键因素就是呈现横纵网络结构的政策执行者。公共政策的做出涉及多个主体，除了政策制定者外，执行层面具体有出现三个层级：具体政策制定者、执行中间层和执行基层，其中具体政策制定者有时还扮演者谋划者的角色。其网络结构关系如图 1-3 所示。

图 1-3：政策执行者的横纵网络关系图



公共政策的缘起或来自于中央自主的决定，或来自于地方（或者利益集团）向中央的申请，最终都是通过合法化途径赋予地方自主建设、发展的权力。因此，中央对特殊区域享有绝对权威，实际上，设立特殊区域的过程就是中央对地方分权的过程，为了刺激执行主体的行为动力，这一分权的过程表现出中央对地方的极大信任。但是另一方面，中央对地方具体放权中固化的对地方形成制约关系，这一点在特殊区域的执行上集中表现：地方政府对特殊区域的政策执行，表现在对园区这一实体的运维方面，各口岸或职能管理部门则是特殊区域各种具体优惠

政策的执行者。这些管理部门很多属于央地关系中的垂直或半垂直领导机构，与地方政府既是制衡关系又是配合关系。因而，与其他公共政策相比，特殊区域的公共政策存在众多的执行主体，而且这些执行主体又呈现出了横向、纵向的网络状的复杂结构。

从制定层面来看，特殊区域的各项政策和功能是通过特殊赋予而实现的，是对现有法律法规的一种突破，因此，我国特殊区域的审批和政策赋予均由国务院做出。国务院是政策的制定者，有时从国家发展经济的大布局，选取在某一地区设立特殊区域，此时的国务院既是谋划者，也是决策的制定者；有时国务院仅发出设立的意图，并没有选取具体的区域，各地的地方政府为了发展本地的经济，会主动向国务院进行申请，此时的国务院是决策者，而地方政策则为谋划者。

从执行层面来看，依照我国目前地方政府的建构，一般划分为地方省级政府、地市级政府和区县级政府的三个等级，执行机构也法分为三个层级。第一层级是具体政策的制定者，一般来说，各部委以及地方政府从各自的职能职责出发，提出具体落实政策；[49]国务院通过协调部门间的关系，确保具体政策不相冲突，因而各部委和地方政府既是落实该项公共政策的具体政策的制定者，也是执行第一层级，在各自领域均具有制定解释权。特殊区域由于其独特的经济功能，还有包括海关、检验检疫等具体的职能执行机构。第二层级则落实到各地的具体执行机构，由于特殊区域所在各地具体情况不同，地方政府的层级也不相同，例如直辖市下的特殊区域则由直辖市政府负责，大部分省政府会将执行机构在落实到市一级。各地对应的职能执行单位也有对应层面，例如海关层面则是各地的直属海关，检验检疫、边检、外汇等部门则是有其直属、省直或者地方政府部门架构。第三层面则是真正的执行者，包括地方政府设立的单独的园区管理机构，一般为处级的园区管理委员会；海关等职能执行单位则表现为隶属海关，一般以各特殊区域具体形式命名，例如 XX 出口加工区区海关、XX 海关驻保税区办事处等。除此之外，在各职能执行单位中还会再进行职能细分，例如海关中根据关税、统计、监管等职能划分，还会有对应的海关总署-直属海关-隶属海关的职能划分和指导，在特殊区域的管理方面主导或者牵头部门则表现在加工贸易监管部门，具体为海关总署加工贸易监管司、各直属海关的加工贸易监管处以及隶属海关的加贸科或者保税监管科等名称。

上述制定和执行层面结构均是从纵向来看，从横向来看同一级别的部门间的地位通常是平等的，但各自的角色和发挥的作用则不同。一般来讲，从落实到对特殊区域的执行基层来看，园区管理委员会通常扮演了政策宣传、招商引资和园

[49] 国务院的各部门参与政策则表现为：财务和税收方面大的政策由中央确定，具体政策则由海关总署、财政部、税务总局、质检总局、外汇管理局、发改委等相关部委负责具体政策上的制定、调整和解释。

区运作的执行运维角色，并且要协调园区企业、其他政府机关以及社会媒体等关系，我们将其称之为“执行运维者”。海关、检验检疫、边检、税务、海事等各种职能执行机构才是具体的“职能执行者”，这其中又通常以海关为主要执行单位。地方政府对特殊区域的公共管理只有协调权而没有直接管理权，地方政府无权对海关、检验检疫等职能执行机构进行干涉。

（四）经济、社会和政治环境的影响因素

任何一项公共政策的执行都会受到所处社会环境的影响和制约，社会环境则具体包括经济环境、社会环境、政治环境等等。与环境因素相契合的公共政策可以顺利被执行，同时适宜的环境因素也有利于公共政策有效进行，并达到预定目标；相反，在一开始就不能顺应环境的公共政策将遭遇执行困难，同时不适宜的环境因素也将进一步阻碍公共政策的有效性。

特殊区域的公共问题通常与国家经济、政治发展的时代背景结合在一起。1990 年，为了促进沿海地区开放开发，配合国家的沿海开放战略，国家在上海设立了全国第一家保税区，随后逐步设立了 15 个保税区，这是特殊区域最先的表现形式。这些保税区初步承接了加工制造、仓储物流和转口贸易的国际产业转移，这一时期被认为是承接国际产业转移的起步阶段，也奠定了特殊区域承接国际产业转移的制度基础。2000 年以后，为了扩大出口和规范加工贸易管理，配合国家扩大出口战略，为了实现创汇等目标，国家创制了出口加工区这种特殊区域新形式，先后设立了几十家出口加工区，这一时期被认为是承接加工制造产业转移的快速增长阶段，并且一定程度上解决了加工贸易快速发展和集中管理的问题。2005 年，为满足世界工厂产业链延伸对物流配送产生的强烈需求，设立保税物流园区，为支持建设上海国际航运中心，设立了保税港区；到了 2006 年，国家将一些政策重叠、功能互补、距离相近的海关特殊监管区域和物流中心整合，为实施区域整合，设立了综合保税区。[50]此外，为了支持澳门发展，密切我国与哈萨克斯坦关系，又在珠海、霍尔果斯两地设立了跨境工业区。至今，承接国际产业转移进入了复杂、全面、多领域、多元化探索的新阶段，特殊区域也逐渐由传统的保税加工往保税物流、研发维修、结算中心、总部经济、保税服务等方向发展，同时东部沿海地区的加工贸易传统产业又逐步往中西部地区进行转移。

特殊区域又是与各地具体的经济、社会和政治因素密切联系。由各地省、市政府发起，最终经国务院批准后，特殊区域的位置具体落脚在某一个省的市的区（或者直辖市的某个区）中，虽然承担着国家对外开放、经济结构调整、承接国际产业转移以及国内产业结构升级等责任，但是各个地域环境因素，特别是经济

[50] 《加贸司关于贯彻落实<国务院关于促进海关特殊监管区域科学发展的指导意见>的通知》（加贸函[2012]93），海关总署加贸司 2012 年 11 月 15 日发布，海关内部文件。

发展的差异性使各地特殊区域的发展呈现不同的特征。例如，东部沿海地区起步早，发展较为成熟，产业结构层次较高，创新能力也较强；中西部地区虽然发展较晚，但由于特殊区域是现阶段我国唯一能实现产劳动力大规模转移的有效平台，受益于加工制造业“候鸟式”迁徙规律，在发展劳动密集型产业、承接产业转移方面具有显著优势。因此，各个特殊区域公共政策执行的要在对不同地区的经济情况进行客观评估分析的基础上，充分考虑地区经济环境差异等因素，统筹考虑不同地区经济发展的不同需求，结合发挥各地的比较优势，实现特殊区域间的错位发展，才能发挥好特殊区域在当地经济以及全国经济发展中的作用。

第三章　珠澳跨境工业区公共政策执行有效性的实证分析

设立珠澳跨境工业区最初要解决的公共问题，直接起源于 2005 年全球纺织品及成衣配额制度取消对澳门所带来的冲击。这一冲击主要是指：根据 1992 年签署的“欧澳贸易合作协定”中关于纺织品的协议，欧盟给予澳门 28 类纺织品配额，带有配额的纺织品出口到欧盟可以免交关税，而 2005 年以后，纺织品和服装配额取消掉，澳门的纺织品则与大陆及世界上其他国家一样，享有同等的关税待遇进入欧盟市场；相比之下，澳门高昂的地租、人力等成本不再具有比较优势，成为一种负担，从而进一步限制了本地纺织制衣企业的发展。[51]这种贸易措施变化所带来的挑战，对公共政策预期发展的不利考虑，加重了澳门成衣届人士的担忧，因此，澳门成衣届人士成为设立跨工区最早的呼吁者，而解决此问题也成为设立跨工区的初级目标。

第一节 跨工区公共政策的制定过程

珠澳跨境工业区由澳门政府提出建设，珠海市政府申报，[52]2003 年 4 月 11 日，珠海市人民政府将有关方案报广东省人民政府审批，随后广东省将有关方案报请中央政府审批。几经研究、磋商、设计，2003 年 12 月 5 日国务院以《国务院关于设立珠澳跨境工业区的批复》（国函〔2003〕123 号）文件正式批复，同意设立珠澳跨境工业区，同年 12 月 9 日粤澳两地政府在澳门举行奠基仪式，跨工区正式动工建设。[53]同年澳门《内地与澳门关于建立更紧密经贸合作关系的安排》（CEPA）正式签署。2006 年 9 月 22 日，珠澳跨境工业区珠海园区(以下简称珠海园区)通过海关总署等国家 9 部委联合验收，同年 10 月 18 日，跨工区专用口岸开通试运行，办理往来珠海、澳门两园区的人员、车辆、货物进出境通关手续，实行全天 24 小时开放。2006 年 12 月 8 日，珠澳跨境工业区正式封关运作。[54]

图 2-1：珠澳跨境工业区（珠海园区和澳门园区）规划位置示意图

[51] 陈红泉.　特区论坛.纪念中国经济特区建立 30
[52] 珠海保利
http://www.
[53] 王红玉.　网，2003，12（4）.
[54] 宋华.　.

资料来源：澳门厂商联合会季刊[55]

作为一项综合性的公共政策，其制定需要通过以下四个步骤予以建立。

一、颁布新法明确按特殊区域进行构建

2003 年 12 月 5 日《国务院关于设立珠澳跨境工业区的批复》（国函〔2003〕123 号）第三条明确，跨工区珠海园区作为珠海保税区的延伸区，由海关监管，实行保税区政策。以国函 123 号设立批复和《国务院关于完善珠澳跨境工业区珠海园区政策措施的批复》（国函〔2005〕13 号）为基准，经海关总署委托，由拱北海关负责起草了《中华人民共和国拱北海关珠澳跨境工业区（珠海园区）监管办法》。经海关总署各部委讨论，2007 年 3 月 8 日，海关总署以总署令第 160 号对外发布，从 2007 年 4 月 8 日开始，正式实施《中华人民共和国海关珠澳跨境工业区珠海园区管理办法》。该办法于 2010 年进行修订，并以海关总署令第 189 号令对外发布，自 2010 年 5 月 1 日起正式施行。

二、赋予当时特殊区域最优惠的政策

跨工区珠海园区是经国务院批准设立的海关特殊监管区域，实行围网封闭管理。在鉴于珠海已有运作珠海保税区[56]多年的成功管理经验，珠海园区作为珠海保税区的延伸区，由海关监管，实行保税区政策，与中华人民共和国关境内的其他地区之间的进出货物在税收方面实行出口加工区政策：

1.“保税区”+税收“出口加工区”方面的政策叠加：从境内区外（内地）进入珠海园区货物视同出口，办理出口报关手续，实行出口退税；对珠海园区运往境内区外（内地）的货物，按照进口货物的有关规定办理报关手续，并按制成品征税。[57]

2.实行原产地优惠政策：澳门园区生产的最终产品输出内地，按照《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》框架项下原产地规则确定其原产地；两个园区生产的产品出口到国外的，按照进口国（地）的原产地规则确定原产地。[58]

3.两个园区之间设置专用口岸通道，供两个园区人员、车辆和货物进出，实行 24 小时通关：一是专用口岸设置边防检查站，仅用来办理往来双方园区的人员出入境边防手续，通过颁发《园区证》在过关时予以判别；二是车辆按照单牌

---

[55] 澳门厂商联合会季刊．2004 年 7 月第六期，2004 年 7 月出版：http://www.madeinmacau.net/magazine/magazine6/macau/

[56] 珠海保税区，位于距离跨工区 10 公里的珠海洪湾，成立于 1999 年，是全国最后一个成立的保税区。

[57]《国务院关于完善珠澳跨境工业区园区政策措施的批复》（国函〔2005〕13 号），国务院 2005 年 2 月 23 日发文．

[58]《国务院关于设立珠澳跨境工业区的批复》（国函〔2003〕123 号），国务院 2003 年 12 月 5 日发文：第三条．

车、双牌车以及小车、客车、货车等类型分别监管，对于澳门方面的单牌车，经广东省公安厅批准并核发车辆行驶标志，可以进入珠海园区；[59]三是货物进出也仅限于园区企业的货物，凡需要借道出入专用口岸的货物，必须有区内企业承接办理。

4.跨工区珠海园区与澳门间的珠海拱北茂盛围附近的原珠海边境管理线，由原边线向外延伸至珠海园区边线，在珠海园区临澳门边线建设隔离、监控、管理等设施。[60]

三、中央对地方及特区政府进行放权

在统一规划的前提下，珠海园区、澳门园区由珠海市人民政府、澳门特别行政区政府分别管理。珠澳跨境工业区分为珠海、澳门两个园区，首期总面积约0.4平方公里，其中珠海园区约0.29平方公里，澳门园区约0.11平方公里，今后如需扩大面积，仍需按程序报批。两个园区分别由广东省珠海市和澳门特别行政区通过填海造地形成，填海形成的澳门园区的土地所有权属于国家所有，使用权归属澳门特别行政区，由澳门特别行政区进行司法和行政管辖；今后，澳门特别行政区填海造地，仍应与广东省人民政府和国务院有关部门协商后报国务院个案批准。[61]

四、园区联检职能执行机构分布情况

各自园区由所属政府实施管理。珠海境内的园区可视作珠海保税区的延伸，纳入珠海保税区管委会实行统一管理。主要监管部门为海关、边防检查、检验检疫、外汇管理、税务管理、工商管理、口岸管理局等，部门海关、检验检疫、边防、税务、工商等部门依法行使各自职能。

根据《国务院关于设立珠澳跨境工业区的批复》（国函〔2003〕123号）第五点，珠海园区需由海关总署汇通有关部门验收后方可正式运作，两地海关要密切配合，共同做好监管工作。此外，又通过《国务院关于完善珠澳跨境工业区园区政策措施的批复》（国函〔2005〕13 号）进一步明确，珠海园区按照出口加工区的有关要求建设隔离设施及有关监管设施。海关为公共政策的主要执行机关。

---

[59]《澳门车辆入出珠澳跨境工业区珠海园区管理办法》（粤公通字〔2008〕216 号），广东省公安厅2008年9月8日发文，同时废止粤公通字〔2006〕255号。

[60] 《国务院关于设立珠澳跨境工业区的批复》（国函〔2003〕123号），国务院2003年12月5日发文：第四条.

[61] 《国务院关于设立珠澳跨境工业区的批复》（国函〔2003〕123号），国务院2003年12月5日发文：第一条和第二条.

第二节 评估跨工区公共政策执行有效性

米特—霍恩模型实际隐含了一个假设：有效的观测可以被构建，合适的数据可以被收集，从而实现模型在现实社会中的检验，这就是政策评估所需要的定性定量研究基础。关于政策决定的总目标主要基于一系列的法律文本，这些目标是可以自证并且容易计量的。从收集到的相关数据上来看，从 2006 年 12 月 8 日正式封关运行，截止 2014 年 4 月，跨工区已运行近了七年半的时间，累计注册的与海关业务有关系的有效企业不到 100 家，能够有业务开展并艰难运作的企业只有 40 家左右，厂房的空置率近 70%，园区的发展状况与当初设计的相去甚远。[62] 我们以米特-霍恩模型为框架综述出现的问题：

一、政策结果未直接达到政策目标要求

在米特-霍恩模型里面，政策制定被具体指向为政策标准和政策目标，基于对政策决定的总目标的细致考虑，为绩效评估提供具体和更加明确地标准。在这里，政策目标对应为公共问题（需求），而政策标准则为衡量政策目标完成程度地指标，是政策目标的具体体现。

表 2-1：珠澳跨境工业区企业数据发展情况表

统计时间：2014 年 1 月

年份	园区招商引资企业数（家）	海关注册企业数（家）	其中海关有效企业[63]数（家）	从事纺织行业企业数（家）
2006年	75	23	23	18
2007年	95	41	36	25
2008年	103	46	41	16
2009年	120	63	35	18
2010年	132	73	36	13
2011年	143	79	35	9

[62] 《珠澳跨境工业区发展遭遇瓶颈亟待转型》（综合信息呈报 2014 年第 31 期），海关总署 2014 年 1 月 26 日.

[63] 海关有效企业概念：海关企业办理企业注册手续，会赋予企业十位数海关编码，企业具备两年的报关、通关时效。海关实行年审制度，企业到期前应到海关办理相关手续，否则即使企业在工商管理等方面仍然具有经营权，但在海关企业管理方面已为失效企业。失效企业不能办理海关通关手续，享受海关优惠政策。

2012年	156	85	37	6
2013年	170	83	33	6

资料来源：汇总珠海保税区管委会和拱北海关驻保税区办事处相关企业数据

（一）公共政策的初始目标未实现

珠澳跨境工业区设立初衷是为了吸引澳门纺织企业入驻，化解会澳门纺织业的冲击，并在巩固澳门产业结构“多元化”的基础上，有效缓解澳门社会矛盾，维持澳门的经济社会稳定。然而，从表 2-1 的园区企业统计的数据来看，一是目前纺织加工类企业仅仅只有 6 家，真正开展属于利用海关优惠政策，为园区鼓励发展的也仅有 3 家。二是园区的纺织加工类企业不仅没有呈现增长趋势，园区建设初期招商引资的纺织加工类企业在七年间流失率非常大。三是早期这类纺织企业投巨资建筑的厂房，因业务的经营不下纷纷撤出后，使厂房出现大量的空置率。据统计，2013 年年底厂房空置率达 70%，大量的纺织企业都转型做了楼房的出租业主。

（二）公共政策的中级目标未实现

珠澳跨境工业区最初的产业定位是区域性时装中心，以纺织服装业为主，逐步建设成高附加值的品牌时装设计、生产和配销中心，发展物流、展销等相关配套产业，兼顾发展电子、玩具等其他行业。[64]由表 2-1 可看到，虽然园区管委会招商引资的企业数字和海关注册的企业数均在逐年增加，年度吸引的外商投资总额也在增加，但是相比较而言，海关注册的企业数字远小于园区管委会企业的数字。从实际工作来看，海关注册的有效企业中能够正常开展海关业务的企业更少，并且呈现了一定程度地下降趋势。事实上，由于园区发展的并不兴旺，地方政府在招商引资方面，确实吸纳注册了一批与海关业务没有关系的企业，而且这类企业仍然有增长的态势。

（三）公共政策高级目标实现困难

海关特殊监管区域凭借其优越的地理条件和优惠政策，往往能够吸引到众多企业，并且往往占据了“试验区”的优势，可以尝试性开展很多新兴业务。从目前 100 多个特殊区域来看，不少特殊监管区域业务拓展和创新能力较强，但是作为当时最优惠的特殊区域——跨工区这方面发展迟缓。

国家赋予跨工区大力开展的国际贸易业务、独具特色的商品展销业务、[65]跨

[64] 《珠海市经贸局对专责小组成员关于对<珠澳跨境工业区建设方案>征求意见的函》，珠海市政府 2003 年 2 月 24 日发文。

[65] 根据特殊监管区域监管文件规定，除了跨工区外，其他的特殊区域只有商品展示功能，没有展销功能。

境电子商务和“总部经济”业务，没有实现很好的推进。虽然珠海市政府、园区管委会大力宣传和推广跨工区的商品展示展销功能，招商引资了一批展销企业，并先后举办过马来西亚、泰国等东南亚国家食品展、台湾食品节、母婴用品展销以及红酒展示展销等商业活动。真正正常开展并从事展示展销业务的企业仅 3 家，且开业两年多来一直处于亏损状。园区管委会和展销企业对海关的严密监管无法理解，并对无法真正享受到的特殊政策、优惠措施表示不满。

二、政策结果偏离标准发生执行偏向

表 2-2：珠澳跨境工业区珠海园区海关业务数据

统计数据时间：2007.1.1-2013.12.31

项目		单位	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
园区与境外间进出货物（一线口岸）[66]	进出境货物总值	万美元	2,349	3,768	5,762	9,178	14,938	11,797	19,600
	加工贸易进出境总值	万美元	761	1,339	1,083	858	966	891	932
	仓储转口进出境总值	万美元	1,589	2,429	4,680	8,277	13,956	10,883	18,572
	其他	万美元	0	0	0	43	16	0	96
园区与境内（区外）间进出货物（二线口岸）[67]	进出区货物总值	万美元	3,779	40,441	53,713	99,802	95,081	95,728	125,211
	加工贸易进出区总值	万美元	2,556	31,252	43,192	82,149	81,121	77,488	102,027
	一般贸易进出区总值	万美元	827	6,944	7,137	16,416	11,998	14,183	17,853
	其它	万美元	396	2,245	3,384	1,238	1,963	4,058	5,331

资料来源：汇总海关 H2000、风险管理平台等业务系统数据汇总

（一）园区期望与境外的频繁贸易往来，被与境内频繁的业务发展所取代

由表 2-2 数据显示，园区与境外间货物进出总值，一直低于与境内（区外）货物进出总值，且两者的差距越来越大，由 2007 年相差 1,430 万美元，扩大到

[66] 一线口岸为跨工区等海关特殊监管区域与国境外的口岸线，即一般意义理解上的进出口环节。详见图 2-1 所示。这里跨工区有个特殊点在于，一线口岸不仅隔开了跨工区与澳门、香港及世界其他国家，还隔开了跨工区珠海园区与澳门园区。

[67] 二线口岸为跨工区等海关特殊监管区域特殊监管区域的特殊口岸线，即一般意义理解上的境内关外线。详见图 3 所示。通常为了区分两个口岸线的业务，园区与境外的一线业务被称之为进出境环节业务，园区与境内区外的二线业务被称之为进出口环节业务，因此，这里的“进出境”环节等于其他口岸的“进出口”环节，不等同于本园区口岸的二线“进出口”环节。

2013 年的 105,611 万美元；在与境外货物进出中，有关加工贸易业务的比重逐年下降，从总值对比来看，由 2007 年最初的 30%降到 2013 年不到 7%。海关特殊监管区域主要以鼓励发展“两头在外”的加工企业为目标，所赋予的各项优惠政策也是为此种类型的企业设定。这些优惠措施并没有有效促进加工贸易企业与境外的贸易往来，园区与境外的保税加工业务不仅增长缓慢，而且在园区与境外间货物总值的份额逐年减少，另一方面，相比园区与境外发生的业务量，境内业务原本只是为了服务、辅助于与境外的贸易往来，近些年来却逐年增长，且速度较快。

（二）园区频繁的业务往来很少惠及区内企业，“一日游”[68]现象严重

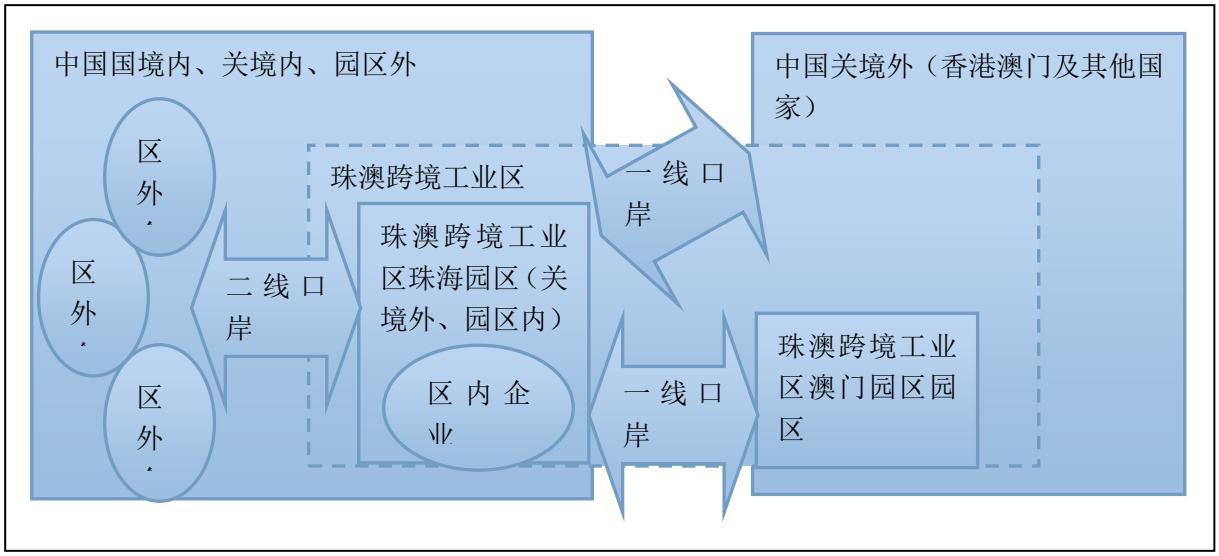
由表 2-2 数据显示，园区与境内（区外）间进出货物增长迅速，从 2007 年仅有的 3,779 万美元，增长到 2013 年的 125,211 万美元，貌似是园区出现了繁荣的经济发展态势；但实际上这部分进出货值中，加工贸易又占了绝对多数的重要比重，在各年数据中一直保持 80%以上的比重。这一数据现象反映，园区与境内的业务量集中在：区外加工贸易企业利用园区的出口退税政策，相比需要真正实际出境的“港澳一日游”，开展跨工区“一日游”更加方便、节约成本。

三、政策资源出现分配、利用不均等情况

政策资源影响着整个政策执行环节，一方面缺乏政策资源支持，直接影响政策目标的实现；另一方面政策资源配置不匹配，也会导致政策结果偏向的情况。

图 2-1：珠澳跨境工业区与境内区外、境外的关系示意图

[68] 所谓“一日游”现象主要是指，货物没有发生实际的贸易往来，仅是通过进出国境（或者关境）的形式来完成形式上的手续，从而获得相应的政策优惠，特别是税收方面的优惠。从形式上看，货物在载货车辆上没有进行过卸货、转运等手续，绕国境（或者关境）的时间较短，因此被形象的成为货物一日游。最初这类一日游货物现象发生在港澳地区，由于特殊监管区出口退税政策的赋予，越来越多的特殊区域呈现“一日游”现象。



（一）既有优惠政策鲜有惠及区内企业、辅助优惠政策优惠了区外企业。保税区政策所包含的加工设备减免税优惠[69]、园区与境外一线进出货物实行保税优惠以及加工贸易业务不设立保证金台账等政策，由于是为加工企业所设置，因而无法为园区的保税物流类企业、维修检测类企业、展示展销类企业所享用。而目前园区的加工企业占的比重很少，大部分运营的其他类型企业出现了“身在优惠区内无优惠”的情况。另一方面，类似于出口退税等政策反而优惠了区外企业。出口加工区的出口退税政策[70]主要为园区从事加工制造企业设置，该项政策能够减少加工企业的生产成本，加快资金的流转速度，从而提高企业的市场竞争能力。而从实际发展情况来看，出口退税情况由于其便捷的退税条件，不必与加工产品直接关联，不必等到加工产品实际离境，反而造成了跨工区“一日游”现象严重。这种现象反应在数据上是二线的保税物流业务数据增长，实际上惠及的只是区外享受这些政策企业，造成“繁荣了区外荒凉了区内的现象”。

（二）既有政策不能被澳门方面和区内企业充分利用。由于澳门企业普遍规模较小，生产自动化程度偏低，劳动力成本较高，本地制造业能力有限，产品结构较为单一，企业未能及时调整生产经营方向，难以充分享受 CEPA 优惠政策。据统计，澳门 CEPA 实施近 7 年来，其受惠额不到香港 CEPA 受惠额的 0.6%。

（三）跨工区专用口岸功能被不断要求突破。由于跨工区专用口岸是周边唯

69 加工设备减免税优惠政策是指，特殊监管区域的企业用于区内企业自用的生产、管理设备和自用合理数量的办公用品及其所需的维修零配件，建设生产厂房、仓储设施所需的物资、设备，予以免税。相比于区外的减免税优惠政策，这种优惠不仅不受产业条目、国家专项优惠政策的限制，而且不受企业投资额度、产品最终销路方向等限制，只要能否举证其与“生产、管理”有关，并且“自用合理”，就可以享受关税、进口环节消费税和增值税的免税待遇。

70 出口加工区的退税政策是指，园区加工企业在购买用于加工过程中的国内原材料，在进入园区时，上游的区外国内企业就可以享受到退税，不必等到加工制成品实际出境时才能获得退税。

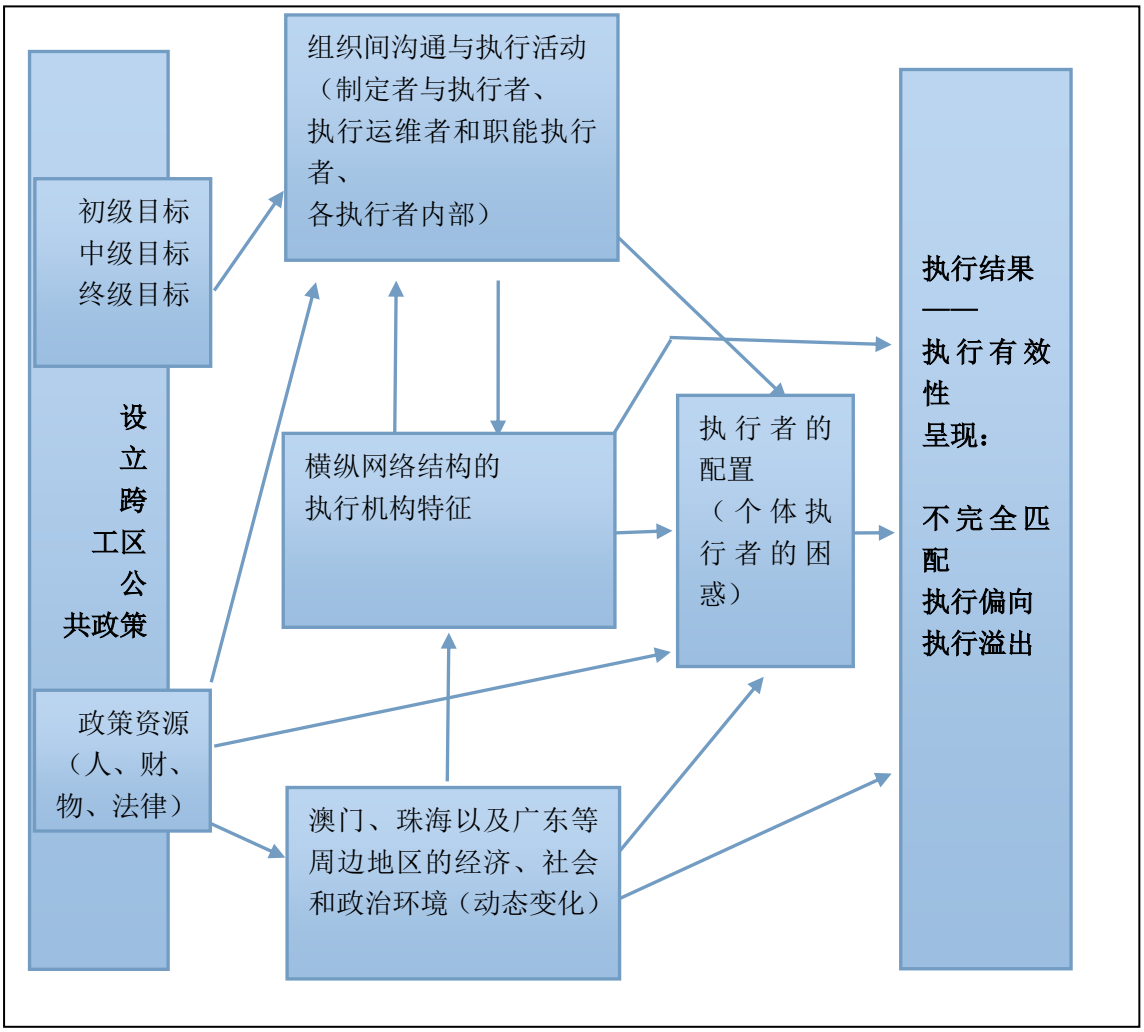
一实行“24 小时”旅客通关服务的口岸，随着内地赴港澳旅游的人数每年呈几何级的增长，以及口岸功能整合的需求。专用口岸不断被要求对外开放，包括对赴澳旅游的普通民众的 24 小时开放，也包括原来由拱北口岸通关的供澳鲜活产品改道跨工区口岸的需求，此外，还包括其他地方政府、企业或者社会各界有关 24 小时通关的需求，这样的专用口岸一经突破将不能专属于园区企业并为其服务。

综上所述，该项公共政策执行有效性出现问题，其执行有效性总体呈现：政策目标和结果不完全匹配，政策执行出现目标偏向、政策资源和结果溢出的情况。

从园区某些方面的业务迅速增长和繁荣情况来看，貌似政策执行在某种程度上有所成功。但是对照着园区三个目标和标准，深入来看这些数据和业务状况，会发现政策的结果其实发生了偏向：某些政策资源没有成为有效的政策输入，政策结果的出现并与输入的优惠政策间产生因果联系；从政策目标实现程度来看，政策结果没有完全实现任何一个目标，貌似政策执行有呈现失败的状况。跨工区这种复杂的执行有效性状况，也代表了我国大部分特殊区域的政策执行状况。

第三节 跨工区政策执行有效性出现偏差的原因

图 2-2：米特-霍恩模型应用于跨工区政策执行分析图



资料来源：Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn，The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, *Administration and Society* 6（4）, February 1975:463

一、跨工区公共政策本身存在缺陷

公共政策合法化后，在执行过程中应该有清晰的目标来指导执行人员，政策目标的制定要遵循合理性、可行性和灵活性等特征。然而，正如米特和霍恩指出的，大部分情况下衡量评估政策结果是比较困难的，主要基于以下原因：一是这一项目过于宽大复杂，或者目标遥不可及；二是政策标准和目标本身就是含糊甚至矛盾的；三是为了取得政策执行方的积极回应，政策制定者故意用模糊的标准和目标。[71]

（一）公共问题发生变化

[71] Meter and Horn，“*The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*”, Administration & Society , Vol.6 No. 4, February 1975:464.

公共政策阶段分析法明确了政策制定过程理论：“界定问题，并提交给政府，由政府寻求解决的途径：政府组织形成若干备选方案，并选择政策方案，方案得以实施、评估和修正。”[72]

从跨工区被提出的历史背景来看跨工区要解决的公共问题：一是澳门从20世纪90年来以来的不景气，造成的失业率高位，成为困扰澳门社会及经济发展的问题；二是这种失业率问题与澳门的劳动力供需和产业结构有关，特别是80年代占澳门GDP近三分之一的出口加工业（以成衣为主），滑落至不足一成；三是2005年全球纺织品配额制度的取消，无疑消弱澳门纺织业在国际市场上的竞争力，也进一步影响纺织业在澳门经济中的地位。因此，澳门成衣界才成为最早提出性价“跨境工业区”的概念，希望通过把生产线转移到临近澳门的地方，降低生产成本，又维护澳门加工制造业的地位。

然而从跨工区发展近十年情况来看，首先，2005年纺织品配额制度的取消，各种贸易壁垒措施依然存在，并没有像想象中一样严重冲击到澳门纺织业，澳门成衣届人士当初设想的局面也未出现，而在全球经济形势变化下，澳门原产地的优势也继续减退。其次，在跨工区落成不久，澳门便实行了赌牌改革，再加上内地实行“港澳个人游”,使得旅游博彩业、建筑地产业进一步保持了高速发展，澳门整体经济在宣告好转，澳门劳动力已显不足，还需引进大量外劳。最后，旅游博彩业这种近似独大发展趋势，也进一步挤占了出口加工业的生存空间，澳门制造业的人、财、物等各种资源不断转移到旅游博彩业等其他产业。例如，近些年，澳门失业率一直维持在6%以上，相当部分就是原来制造业的从业人员失业，而旅游博彩业快速发展又吸纳了大量就业。据统计，澳门制造业产值占GDP比重已由1999年的9.4%持续下降到2008年的2.7%，从业人员从1999年的4.27万人持续下降到2008年的2.46万人。[73]

跨工区设立所要解决的公共问题，随着时间的发展，一一发生了变化。一些澳门成衣制造企业虽然在跨工区购地建成了厂房，也没有真正将生产企业搬迁到珠海园区，没有出现澳门成衣制造企业大量入住跨工区的情况，由公共问题所设置的公共政策的目标，也因此变得失去了相应的意义。

（二）公共政策工具选择造成复杂性

如果单从解决澳门纺织品配额冲击的问题来看，有关的政策工具其实有很多种，比如中央政府通过转移支付等形式直接给予纺织企业以补贴，或者直接给予澳门企业在内地投资设厂方面的优惠，再或者提升产业结构、建立“澳门研发中

---

[72] [美] 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M].彭宗超、钟开斌等译.北京：生活·读书·新知三联出版社，2004 ：3.

[73] 陈红泉. 珠澳跨境工业区面临的挑战与转型[A].见：2010 中国经济特区论坛.纪念中国经济特区建立30周年学术研讨会论文集[C].2010年:273-276.

心-内地加工工厂”的结构等等措施，相比这些直接有力的政策而言，设置跨工区这样一个“政策洼地”，赋予其优惠政策和多种复杂的目标，本身就让这个公共政策运行起来显得体曲庞大、不太臃肿，政策工具本身的复杂性导致多层面的不匹配。

由于没有现成的“跨境”模式可以参照，执行过程又被逐步引导至按特殊区域进行监管。近年来，随着综合保税区、保税港区等新型海关特殊监管区域的兴起，以及出口加工区拓展物流等功能，珠澳跨境工业区原有的政策优势已经不明显。特别是随着国内外经济形势的变化，跨境工业区原有的政策定位已不适应澳门经济发展需要，澳门业界更多的希望跨境工业区成为澳门的后勤服务基地，利用跨境工业区的土地资源、国内劳动力为澳门提供后勤配套及保障服务，但现有配套政策的局限对珠澳跨境工业区发展服务贸易造成了一定的阻碍。比如，对于一些企业提出在珠海园区开展澳门酒店用品洗涤、游戏机仓储、维修等服务型业务，由于受禁限类商品等政策性因素制约，相关业务均未能开展。

（三）公共政策目标存在实现困境

跨工区除了解决澳方纺织加工业问题外，还被粤澳两地政府寄予了跨境合作“试验田”的中级目标。但实际上，“试验田”这样一个没有既定思路、框架、标准的目标，实际上是一个界定模糊的目标。即便从制定者角度来看，希望政策的执行者能够在执行过程中主动的寻求创新、设计以及架构制度；但从执行者角度来看，一个没有清晰界定明确考核指标的要求，无异于执行没有依据和纲领，如果执行者富有创新意识和变革的理念，“试验田”确实可以成为一个走出实验室的社科试验园；但从绝大多数的实际来看，缺乏明确的目标，以及相应激励机制安排，再加上执行者层级的限制、政治意识的缺乏以及处于惧怕失败或惩罚等原因，“试验田”的中级目标本身就无法执行。

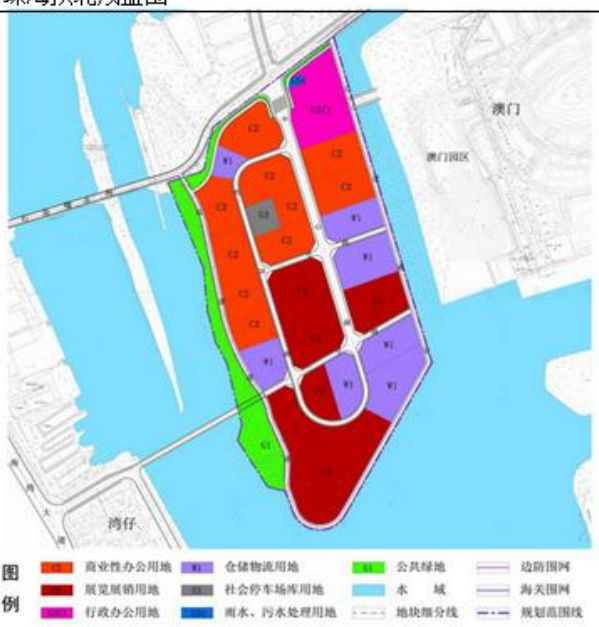
跨工区设立时，想通过维持以出口纺织品为主的出口加工业，解决了澳门四分之一人口的就业，[74]同时减少因澳门成衣业消退，减少澳门出口加工业对经济总量贡献，造成以博彩业为主的旅游业独大的局面，以实现维持澳门产业结构的均衡发展、澳门社会方面的和谐共存，乃至“一国两制”框架下的中国政治稳定。这种最终目标的实现，仰仗于初级和中级目标的逐层实现，而且相比中级“试验田”的目标，政治意义显得更为宏大，因为在这个框架，已经不仅仅是缺乏具体执行政策的问题。

二、政策占有资源并不支持政策的执行

74 《珠澳跨境工业区产业规划及发展战略研究》：《珠澳跨境工业区产业规划及发展战略研究》课题组 2004 年 4 月发文。

米特与霍恩在转述 Derthick 在“new-towns”研究观点中认为，政府激励手段的有限供给，往往是导致项目失败的最大原因。

表 2-3：跨工区珠海园区与澳门园区对比一览表

项目	珠海园区	澳门园区
面积	29 万平方米	11 万平方米
位置	珠海拱北茂盛围	澳门西北区青洲
图片显示		
管理单位	由珠海市保税区管理委员会负责整个珠海园区的开发建设、招商引资和行政管理事务。由海关主要负责监管。	由澳门工业园区发展有限公司管理（由联生工业村改组而成，澳门特别行政区占股权的 60%，贸促局占 40%）
法律依据	中华人民共和国海关珠澳跨境工业园区管理办法等	区内企业的劳务、税务及土地等按照澳门先行的经济政策及法例处理
运作模式	海关特殊监管区域模式（一线二线，保税监管）	开放式自由港政策，货物进出无关税。
土地成本	1、土地使用权转让费用：工业、仓储用地 600 元人民币/平方米，商业用地 2500 元人民币/平方米，土地使用权 50 年。 2、土建成本：轻钢结构 700 元人民币/平方米，钢筋混凝土结构 1000 元人民币、平方米。 3、建设成本：填海工程，并包括工程建设管理费、建筑设计费、污水处理费、消防审核费、水、电增容费等等	1、土地补偿金：地积比率为 1:1 时，按照建筑面积没平方米 600 澳门元；地积比率超过 1:1 的建筑面积，每平方米 360 澳门元。 2、土地租金：建设期间按土地面积年租 2 元/平方米；竣工后按厂房建筑面积加空地面积年租 2 元/平方米。 3、厂房价格：按建筑面积月租 30 澳门元/平方米。

资料来源：1、珠澳跨境工业区招商资料；2、相关报刊新闻等资料；3、调研报告及论文资料；[75]4 图片来源：珠海市住房和城乡规划建设局网站[76]（http://www.zhzgj.gov.cn/）澳门厂商联合会季刊[77]（网站：http://www.madeinmacau.net）

[75] 韩佩诗.区域空间协调规划——珠澳跨工区发展回顾与展望[A].见：城市时代，协同规划——2013 中国城市规划年会论文集（10-区域规划与城市经济）[C].2013 年.

[76] 珠海市住房和城乡规划建设局网站：http://www.zhzgj.gov.cn/WxContent.aspx?WstName=%B3%C7%CF%E7%B9%E6%BB%AE&MdlName=%BF%D8%D6%C6%D0%D4%CF%EA%CF%B8%B9%E6%BB%AE&ArtId=13159&ArtPart=3

[77] 澳门厂商联合会季刊，2004 年 1 月第四期，2004 年 1 月出版：http://www.madeinmacau.net/magazine/magazine4/focus/page2.htm

（一）政府政策资源不能在两个园区间实现有效配比

跨工区最初的概念是“一个园区”，即澳门园区和珠海园区紧密相连，与区外（无论是珠海还是澳门）做一个整体，进行“封闭式”运作。因而，“跨境”这一概念高度期望为两个城市之间合作治理。但是，根据《国务院关于设立珠澳跨境工业区的批复》规定，在实际建设过程两个园区却是各自进行，实际上，跨工区真的演变成“两个园区”、两种管理、两种制度。

如上图显示：澳门园区的开发模式为，澳门政府开发土地，由澳门工业园区发展有限公司兴建厂房，然后以分租的形式租与申请人。由于澳门特区政府认为澳门园区实行澳门自由港政策，与澳门其他地区没有差别，因此，未对澳门园区实施封闭式管理。目前所谓的澳门园区其实只有一座大楼，在澳门普通居民的眼中，这里不过是坐落在澳门西北区青州的一栋大楼而已。珠海园区则进行了围网封闭运作，由政府划分土地的用途，兴建口岸、联检单位办公场所以及园区基础设施，其他的则通过土地出让方式由企业兴建厂房。在此情况下，珠澳跨境工业区珠海、澳门两个园区仍然是两个分离的园区，未能合二为一建设成为一个相对独立、实行封闭式管理和运作的特殊经济区域，两园区之间的生产要素也无法在园区内实现自由流动。

这种运作模式的结果，直接导致跨工区蜕变成传统特殊区域的状况，即一个封闭的特殊区域——珠海园区，对包含澳门园区那栋大楼在内的整个境外区域，实际上大大消弱了跨工区的优势。

（二）园区的天然资源无法支持加工制造业规模化开展

跨工区在选址上考虑到珠海与澳门间的陆路衔接、运输方便等关系，但是天然的情况实际无法支撑原定目标的业务发展：首先是狭小的空间不利于加工制造业的规模化发展。跨工区为填海造成，只有 0.4 平方公里的面积, 珠海园区面积仅 0.29 平方公里，其中可用于企业用地为 0.21 平方公里这对于一个承接粤澳产业、跨境区域经济合作的工业区，特别是要发展加工制造实业来说，空间过于狭小，难以形成规模经济。

其次是缺乏发展加工制造实业的交通运输支持。园区选址的地点当初是由澳门方提出来，主要是考虑到该址具备边境接壤、相连的地理条件，与澳门现有的青洲工业区形成自然延伸。[78]但实际上，此处是通过填土工程实现与澳门间的边境接壤，是一个滩涂之地，水位很浅、不具有航运和排洪功能，这种无法航运的口岸只能是一个陆路口岸，无法承接大型的加工制造业。

再次园区及其配套服务跟不上。根据《珠澳跨境工业区珠海园区管理办法》第五条规定：珠海园区内不得建立商业性生活消费设施。除安全保卫人员和企业

[78] 《关于设立珠澳跨境工业区的补充报告》（珠府〔2003〕109 号）珠海市政府 10 月 22 日发文.

值班人员外，其他人员不得在珠海园区居住。开展纺织加工业需要大量的劳务人员由于不能居住在园区中，为纺织业的发展又产生了障碍，使得加工制造业需要的人力由于园区不允许进驻而呈现补给不足状态。从周边配套看，珠海园区位于繁华的市民、商业和交通密集的拱北商务区域，交通经常拥挤繁忙、人工和生活成本较高，难以吸引需要大量劳动力资源的工业企业进驻，也不利于大型集装箱货运车辆的往来运输。

（三）已有的资源存在重复配置、不支持持续发展等问题

图 2-3：珠澳跨境工业区珠海园区控制性详细规划修编之土地使用情况

■现状土地使用汇总表

用地性质代码	用地性质	用地面积（m^2）	所占比例（%）
GIC1	行政办公用地	17427	8.95
M1	一类工业用地	74673	38.34
W1	仓储物流用地	24245	12.45
S1	道路用地	33046	16.97
G1	公共绿地	22225	11.41
D2	保安用地	23154	11.89
已建设用地		194770	100
E	未建设用地	101497	
规划总用地面积		296267	

■园区现状形态鸟瞰图

■土地利用现状图

资料来源：珠海市住房和城乡规划建设局网站[79]（http://www.zhzgj.gov.cn/）

按照原定方案设置后的园区，在实际执行时有出现了一系列问题：一是入区成本较高且不易降下来，造成跨工区缺乏竞争优势。由于珠海园区由填海造成，当初投入基建资金 1.32 亿元，平均每平方米 455 元，园区建设成本较高，园区企业入园成本随之增高。据了解，珠澳跨境工业区运作之初，珠海园区地价是每平方米是 600 元，而当时珠海保税区每平方米是 300 元；每平方米地租金约 30—40 元，目前约为 20 多元，而区外周边每平方米地租金为 10 多元。

二是地方政府资源配置不能正常、及时到位。受珠海市地方政府财政支出方面的影响，原先承诺的有关园区建设的资源有些不能及时到位，有些滞于维护，

[79] 珠海市住房和城乡规划建设局网站：http://www.zhzgj.gov.cn/WxContent.aspx?WstName=%B3%C7%CF%E7%B9%E6%BB%AE&MdlName=%BF%D8%D6%C6%D0%D4%CF%EA%CF%B8%B9%E6%BB%AE&ArtId=13159&ArtPart=2

有些则在执行发展中出现最初涉及的考虑不足。例如，有关海关查验场的设计缺乏对实际情况的预估，查验平台仅设置了 4 个停车位置，根本无法满足日益增多的车辆查验实际，而且办理通关手续的待检车辆等候区也只有 20 个车位，狭窄的行车通道甚至无法满足一个 40 尺柜的现场掉头动作。

三是已有的监管资源重复出现浪费。如跨境工业区为同时满足海关、边检等部门的监管需求，仅某一监管场地三个车位，摄像头就有 9 个之多；一线口岸进出监管的各个部门分别启用自己的系统，对往来的人员、货物和车辆进行管理，没有实现资源共享，造成监管资源的巨大浪费。[80]

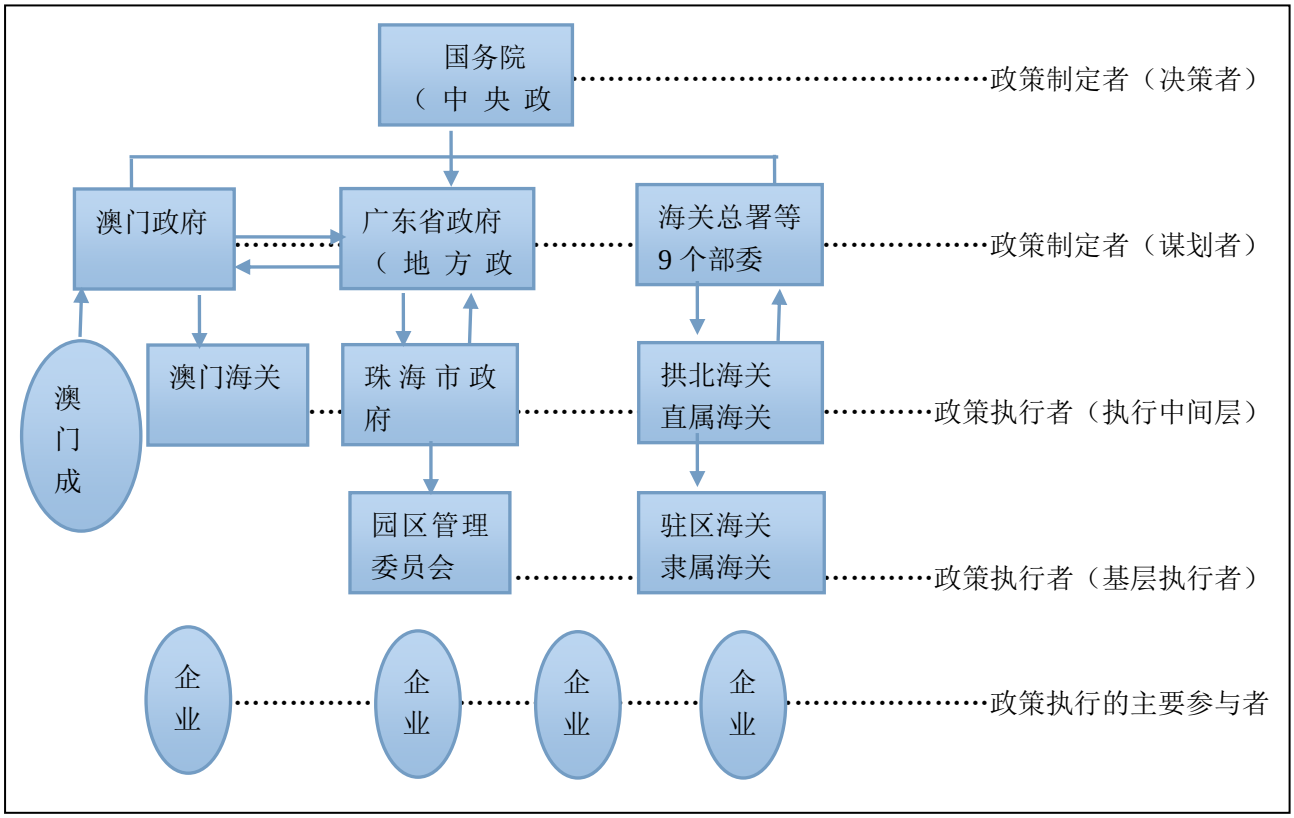
四是受园区兴建初期较高期望值影响，区内土地已基本出让。截止到 2013 年 12 月，珠海园区 0.29 平方公里的土地出让率就已经达到 90.9%，其中工业用地为 0.14 平方公里，占总面积的 48%；仓储物流用地占 12%，展示用地占 12.7%，展销用地占 13%，中转贸易用地占 5.2%。因此，加工纺织业的土地规划方式限制了物流业的进一步开展，而且令据部分意图开展仓储配送的企业反映，由于园区设立初期建设的厂房主要按工业厂房设计，楼板承受力不足，不宜用做仓储，影响企业开展仓储配送业务。此外，园区外四周面临濠江，紧临边防五支队，外围是繁华的商业区和高档住宅区，其发展空间不足。珠海园区狭小的面积和特殊的地理位置等因素，直接限制了企业参与数量和规模，也制约了园区的产业布局及员工宿舍等相关配套服务设施的建设。

三、政策执行深受组织间的沟通和执行参与者的影响

从米特与霍恩模型各个变量间关系来看：变量一“政策标准与目标”并不直接作用于执行结果，需要通过被其他非独立变量调节的独立变量来施加影响。这些中间变量包括变量三“组织间沟通与执行活动”来影响变量六“执行者的配置”，显而易见的是，执行者对政策的回应是基于他们对政策目标看法和解释基础上的。

[80] 李鑫.珠澳跨境工业区与海关管理的优化[D].北京：对外经济贸易大学，2007：

图 2-3：跨工区政策制定、执行的横纵网络关系图



（一）政策制定者、执行者和参与者的互动沟通不畅

米特与霍恩认为，存在三方面原因会导致有关政策标准与目标的沟通失效：一是信息在一个组织或者组织间传递中会被有意、无意地扭曲；二是不同沟通资源下，对标准与目标解释会存在不一致性；三是既是在同一资源下，关于标准与目标的解释也会存在冲突的情况。

首先是政策单向执行的现状造成回路的缺失。如上图所示，直到决策者发布批复文件，确定政策形式并赋予优惠政策进行政策输出时，政策的基层执行者才参与进来，对具体政策执行进行赋值，这个过程中信息的流失更大。而且，从制定到执行层面的过程实际上仅是一个单向过程，这种单项过程经米特与霍恩模型提醒的三个失效，进一步放大。

其次是虽然良好沟通并不必然带来有效的执行处置，但如果执行者对政策支持一旦发生变化，在某种程度上，却可以被解释为他们关于政策标准和目标的理解及阐释发生了变化。如上图所示，从政策输入过程即发起到政策合法化的历史过程来看，政策制定者就划分为决策者和谋划者两类，虽然最早发起方为澳门政府，经由广东省政府和珠海市政府的主导，双方磋商达成共识的建设方案，最后报中央决策者进行批准，这两方就存在信息沟通的不对等性，而且在这个过程其实并没得到执行者的广泛参与和有效沟通。[81]从政策输出过程来看，当把政策目

[81] 《珠海市经贸局对专责小组成员关于对<珠澳跨境工业区建设方案>征求意见的函》，珠海市

标的三个层面落实到具体政策标准、优惠政策和监管模式时，海关总署等 9 个部委在内的执行中间层，受本身职能定位和权力配置的限制，在转化过程中已经无法有效理解制定者的意图，信息在这个层面又进一步衰减。

（二）执行间部门机构设置不合理且缺乏综合协调机制

有效执行要求政策标准和目标，能够被完成目标的具体执行者所理解。米特与霍恩同样也承认，在组织间的沟通是一个复杂而艰难的过程，一个成功的执行需要一套与政策标准和目标相符的机制和程序运作。陈绍芳和王春福在“公共政策效能衰减机制”理论中认为，无效衰减是影响公共政策目标实现的主要因素，并认为在公共政策共同体中，不同行为主体之间行为取向的多元化和行为方式的分散化是公共政策效能衰减的主要原因。[82]

跨工区部门设置不合理首先表现在，无一个更高级的协调指挥机构，这也是所有特殊区域发展中面临的普遍问题。虽然该问题在制定时已被敏锐地考虑到，例如在珠海市最初拟定的《珠澳跨境工业区建设方案》就曾建议，由珠澳双方组成跨境工业区管理协调机构——珠澳跨境工业区协调委员会，作为跨境工业区管理协调、议事机构，负责整个工业区内需要双方共同处理的各项事项。[83]但是在实际中，这一协调委员会没有建立过，也没有一个替代的协调机构开展定期或不定期的沟通。从图 2-3 中可以看出，跨工区的执行层面中横向、纵向以及各组织内部间的关系，错综复杂，不仅有中央与珠澳地方政府之间的冲突，也有口岸、职能管理的众多执行机构之间的，而各组织内部的横纵关系也时有冲突发生。

另一方面表现在职能执行部门之间。园区的发展主要职能执行机关为海关，但实际上，企业办理进出口业务的整个过程涉及海关、国检、外贸、外汇、税务以及运输和银行等多个部门，再加上跨工区独有的专用口岸，还有武警边防、出入境管理局、口岸管理局等部门，这些部门对货物流、资金流等过程实施管理的方式和机制等存在较大不同，执法标准和尺度不一，制约了各职能执行部门执法效率的提高。例如，海关与检验检疫部门对于进出珠海园区“一线”、“二线”法定检验商品，是否出具并验核进出口货物通关单，存在不同看法，海关要求在通关环节出具应由国检部门出具的通关单，但国检部门按照其法规规定[84]不予出

政府 2003 年 2 月 24 日发文：2002 年 8 月 21 日，时任澳门行政长官何厚铧与广东省省长卢瑞华会晤时，首先提出了联合兴办跨境工业区的设想。2002 年 12 月 17 日，以市长王顺生为团长的珠海市人民政府代表团在访问澳门时，两地政府领导人就兴建跨境工业区问题进一步交换意见，形成了共识。2003 年 1 月 21 日，澳门行政长官何厚铧访问珠海，双方政府就跨境工业区项目进入实质商谈阶段，并确定争取在当年三月提交建设方案，报请中央政府批准。

[82] 陈绍芳，王春福．论公共政策效能的衰减机制[J].浙江社会科学，2012，3：56-62.

[83] 《珠澳跨境工业区建设方案》，珠海市政府 2003 年 3 月 8 日发文。

[84] 根据《商检法》第五条和《珠澳跨境工业区珠海园区检验检疫监督管理规定》（国质检法函〔2005〕319 号）第四、五、六条要求，珠海质检部门对珠海园区与境外进出境货物不实施检

具，导致企业重复申请，费时费力。

（三）执行机构面临严格执法还是寻求变革的执行困局

米特-霍恩模型中，变量三“组织间沟通与执行活动”与变量四“执行机构的特征”相互影响，与变量三需要通过变量六“执行者的配置”作用于执行结果不同的是，执行机构的特征直接对执行结果产生影响。变量四执行机构中的很多特征会直接影响其执行者的处置。沟通网络的性质、科层制控制幅度、领导风格等都会影响执行者个人对组织目标、目的和宗旨的理解，这些都使执行机构所在的位置最终决定了有效推行执行或者阻碍执行。

首先，执行各组织的内部纵向的职能层级管理较多。对于各个部门间又有其自身的管理层级，例如对于跨工区园区管委会而言，大的方面存在“中央-地方”关系，即政策制定者和执行者间的关系，小的方面存在着珠海市地方政府（地方政府，厅级）对各区块、经济功能区（基层政府，处级）的人事任命和指标考核的情况。再比如，对于驻区海关来说，从大的方面按照“海关总署-直属海关-隶属海关（现场海关）”的层级进行管理，从职能管理方面来说，则是由拱北海关的加工贸易监管处（拱北海关内设部门，正处级）主要负责对拱北海关驻保税区办事处（拱北海关设置的分支机构，正处级，简称保税办）的职能指导，在具体的各业务科室除了受保税办的领导，还要接受拱北海关各职能线条的指导。

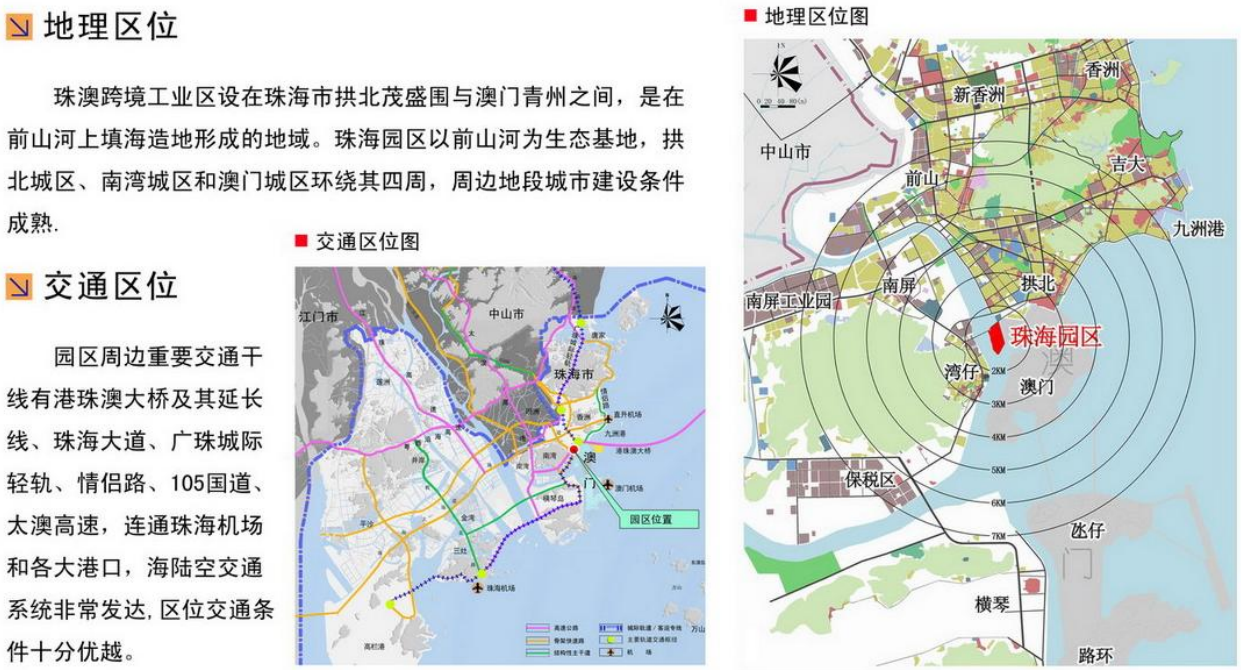
其次，主要职能执行者——海关容易成为协调困难的矛盾焦点。执行方式与执行机构的特性是相互影响的。执行机构的责权分配是否明确，结构是否合理，各职能执行者间的正式与非正式的联系都会影响执行者间的沟通。各职能执行者出于部门经济利益的考量，对跨工区的整体推进缺乏协调，对跨工区的改革缺乏推进力度，而所有的业务运作最终落实集中在海关身上。

四、经济、社会和政治环境影响了政策有效性的发挥

变量五“经济、社会和政治环境”，不仅会对变量三“执行机构的特征”和变量六“执行者的配置”产生影响，还会直接作用于执行结果。经济因素对变量三影响的影响主要是通过管辖地的意愿和能力实现，管辖地的经济实力决定是否可以组建一个完备的行政管理架构，行政执行机构是否活力、是否具有专家人才，以及执行机构是否政治支持该政策。经济因素对变量六的影响则是：通过一项公共政策解决一个公共问题的形式越严峻，私人和利益集团越参与支持该项公共决议，执行者就越容易接受政策的目标、标准和项目；经济因素还会影响执行者在执行政策时，是否需要更改其对政策的个人的价值取向。

验，不出具通关单。

图 2-4：珠澳跨境工业区珠海园区控制性详细规划修编之二



资料来源：珠海市住房和城乡规划建设局网站[85]（http://www.zhzgj.gov.cn/）

（一）澳门产业结构调整与国内经济变化影响跨工区产业布局

澳门的经济经过几十年的发展，虽然形成了出口加工业、旅游博彩业、金融业和地产建筑业四大经济支柱，但企业规模一直以中小企业为主，相对规模小、影响力弱，缺乏本地成长的大型的企业。从 20 世纪 90 年代起，加工企业已经出现将部分工序及有关的生产转移到内地的情况。从近些年国内外经济发展形势来看，特别是在珠澳跨境工业区建设的几年中，澳门的产业结构已经发生了调整，旅游博彩业迅速取代出口加工业成为澳门支柱性产业，而且这种“一枝独秀”的状况可能成为一种长期趋势。

单看澳门的加工制造业本身也面临产业结构升级的问题。这种需要大厂房、多人工、长时间投入的密集型产业，本身已不适合在澳门这样寸土寸金的地方发展，也不可能通过跨工区这样一个区域，延缓这种变革要求和发展趋势。因此，从成本因素考虑，继续选择北上、西进城市生产仍是将来的一个导向。此外，跨工区本身的狭小面积，一样不能承载这类密集型产业，同样需要与澳门本土一起进行产业升级，对于跨工区来说，不仅是与澳门同步升级，同时应考虑与周边地区的协同效应，以最大程度发挥特殊区域的作用，而这种升级才能够真正维系出口纺织业在澳门经济中的地位，才能够真正支持澳门经济多元化的发展。

---

[85] 珠海市住房和城乡规划建设局网站：http://www.zhzgj.gov.cn/WxContent.aspx?WstName=%B3%C7%CF%E7%B9%E6%BB%AE&MdlName=%BF%D8%D6%C6%D0%D4%CF%EA%CF%B8%B9%E6%BB%AE&ArtId=13159&ArtPart=2

跨工区原有的“以发展工业为主，兼顾物流、中转贸易、产品展销等功能”的政策定位已不适应澳门经济发展需要，澳门业界更多的希望跨境工业区成为澳门的后勤服务基地，利用跨境工业区的土地资源、国内劳动力为澳门提供后勤配套及保障服务，一些澳门及其他国家的公司利用专用口岸通道 24 小时开放的便利，设立一些物流仓储中心和维修检测中心。与此同时，区外一些国内生产型龙头企业，极大限度地利用跨工区的出口退税政策，通过跨工区形成自己的保税物流产业链条，在的情况下，跨工区的物流仓储业及服务产业反而逐渐发展起来，但现有配套政策的局限、海关关于“一二线”复杂的进出手续、没有特别针对物流等产业设置专门优惠等情况，仍然对跨工区后续发展和改革转型造成阻碍。

（二）珠海及周边地区的经济特点制约了跨工区的发展壮大

由于珠海城市定位不以工业发展为主，从已经发展起来的保税物流业务来看，仍存在下述问题：一是众多中山、江门等非珠海的异地企业，绕道来跨工区办理手续，进一步扭曲了发展园区本身经济的目标；二是由于周边生产型龙头企业不多，区外的企业多是为了获得出口退税，而利用园区开展跨境“一日游”业务，不能直接繁荣园区；三是从珠海经济发展情况来看，相比珠三角地区其他城市，珠海的工业基础比较薄弱，经济规模总量偏小，甚至不如江门、湛江等非经济特区城市。

此外，珠海的高新技术产业竞争力相比珠三角地区并没有优势，而澳门资金对于投资于高新技术产业的兴趣也远远不如香港,[86] 在这种背景下，跨工区早期规划虽然考虑了区内产业长远目标，希望能够发展科技含量高、资本密集型、智力密集型和附加值更高的现代新型产业。但是，受困于珠澳两地经济，相关的跨境经济合作长期以来远远落后于类似的深港经济合作。

（三）新型业务发展受制于政策限制和改革滞后

近年来，跨工区地理位置紧邻澳门，且设有 24 小时通关的专用口岸，改革发展的外部力量此起彼伏。这其中既包括，早期投资建造厂房而大量闲置的加工制造企业，处于收回投资成本的希望，转身选择作为厂房出租业主，主动进行招商引资；也包括因为与博彩业相配套的旅游、零售、会展等服务产业得到快速发展，澳门企业希望利用跨工区的区位优势，在跨工区投资，发展总部经济、服务贸易和跨境电子商务等新型业务；同时也包括，国家导向性地希望特殊区域主动发展建设仓储物流中心、维修检测中心、展示展销中心和科研设计中心等。但是区内禁止设立酒店、餐厅等消费设施，不配套的优惠政策赋予，没有现成的监管模式可以参考，已有的监管手段的相对滞后，都使得很多投资企业望“区”兴叹，

[86] 陈红泉.珠澳跨境工业区面临的挑战与转型[A].见：2010 中国经济特区论坛.纪念中国经济特区建立 30 周年学术研讨会论文集[C].2010 年:273-276.

已经入驻发展的企业处处受限。新兴业务发展举步维艰。

但是由于现有珠澳跨境工业区专用口岸通道、监管设施、监管场地是按照往来双方园区的业务量设计建设的，其中专用口岸仅有 1 条进出境货运通道，停车候检车位 22 个，查验平台卡位 5 个，难以满足增加附属功能后每日 100 多辆鲜活产品车辆的通关需求。[87]与此同时，跨境工业区澳门商会反映园区面积较小，鲜活产品功能的增加，一定程度上会影响园区内其他企业的正常运作，珠海园区管委会也认为园区面积有限，鲜活产品功能的增加影响了园区企业的发展，建议将对澳门鲜活商品的查验场设立在园区外。因此，若要扩大专用口岸功能，建议地方政府合理规划设置鲜活产品查验场地和进出路线，最大限度减少对跨境工业区主流业务的影响。同时，加快对跨境工业区专用口岸通道现有监管场所、监管设施进行改造建设，提供与扩大功能后相适应的口岸通道、海关监管场所、监管设施设备等园区布局。

就跨工区而言，近年来，珠澳两地政府、业界、园区企业也确实提出了迫切的转型需求，[88]但是由于对跨工区的发展定位尚未十分明确，改革转型的进度相对滞后。另一方面，驻区海关主要的职能执行机构，虽然一直受困于缺乏明确操作依据、与其他部门协调困难等问题，同样也缺乏作为改革牵头人的明确法律地位和权力，致使有关改革转型的问题一再被搁置。

经过对跨工区公共政策执行有效性的具体评估，我们可以认为跨工区的公共政策执行出现了偏差，为第四种形式“执行结果偏向”。虽然该项公共政策并没有实现其初始目标，也没有实现既定的中间目标，但是却仍然保持了园区的相对活跃，在保税物流方面有较快的发展，并为园区升级转型找到了方向。同时，作为这一区域内与澳门陆路相连、与保税区和横琴岛相近的特殊区域，仍然以其较小的园区面积，承担了更多更有意义的“试验田”作用。

在米特-霍恩模型运用下，对跨工区公共政策执行有效性的原因分析，我们可以看出，在米特-霍恩六个影响因素中，执行机构的特征、执行沟通以及执行者的配置起了非常重要的作用，是政策执行有效性的关键。在特殊区域公共政策执行有效性的因素分析中，我们同样认为，横纵网络结构的执行主体是影响公共政策执行的关键因素，但是其他三个因素又制约、影响着这一因素的有效发挥。这四个因素间的关系呈现如下特点：

---

[87] 根据《国务院关于同意珠澳跨境工业区专用口岸扩大功能的批复》（国函〔2010〕127 号），扩大珠澳跨境工业区专用口岸功能，允许内地供澳门鲜活商品运输车辆经该专用口岸出境。

[88] 2012 年 12 月 28 日，省政府以《广东省人民政府关于珠澳跨境工业区珠海园区实行横琴新区通关政策的请示》（粤府〔2012〕153 号）正式向国务院上报了关于跨境区珠海园区实行横琴新区通关政策的请示。

首先，有效执行要求政策目标和标准，必须能够被完成目标的执行主体以及具体执行者所理解。特殊区域的政策目标和标准，通过执法的处置活动对包括海关、地方政府及其他具体执行部门产生重要的影响，既是制定部门国务院用于检验公共政策有效性的工具，也是执行者具体的行为指引。因此，政策标准和目标的清晰表达，与执行者沟通的准确沟通以及在众多信息来源下沟通保持一致性、相容性和均等性，显得尤为重要，这三方面是有效执行的基础。

其次，政策资源直接影响执行组织间沟通、执行活动以及具体执行者的配置，同时执行者的执行方式又进一步影响到政策资源的可用性。一方面，拥有有效的财政及其他方面的资源，可以为执行者之间的沟通、协调提供良好的渠道，执行者会更容易赞成改革的推进、共享已有的资源，以及协商部门间冲突，最终达到合作和共识。另一方面，有效而充分的政策资源，可以为政策参与者——私人组织和利益集团——成功参与并积极推行项目创造需求，然后对于从项目中获利的预期有进一步倒逼更大范围的参与。相反，如果执行者发现参与只能带来微小的利益，则执行效率和程度将大打折扣，不仅不能在改革中统一行动，还会加深之间的矛盾和冲突，直接影响政策有效执行。

再次，公共政策所身处的经济、社会和政治环境因素是复杂多变、动态发展的。公共政策针对的目标群体、政策参与者受到这三个环境因素的影响，同样执行机构和具体的执行者也受到这三个因素的影响。对于执行机构和执行者的意义就是，要有较强的适应性和灵活性来处理环境的多变性。同时，环境因素的影响不仅受国家层面的战略性计划和调整，同样深受所在区域独有的环境因素所影响。而对于与目标群体和政策参与者间的关系，则是不是沟通和协调的问题，而是管理和互动的关系，这其中所受影响的包含了文化、伦理、价值观等更多更复杂的因素。如果互动效果好，目标群体积极地与政策执行者进行互动，并且支持政策执行和改革的推进，政策就更易收到预期的效果；而如果不能很好的互动，则会取得相反的效果。

最后，个体执行者具有重要的政策执行意义。马兹曼尼安和萨巴蒂尔认为的影响政策执行有效性因素中，在政策本身的法定规则中，认为政策执行官员对法令的认同程度，以及政策以外的非法定变项中，执行官员的献身精神和领导技能都是非常重要的影响因素。同样，周雪光在分析地方政府“逆向软预算约束”[89]行为时，在微观层面提出，干部的晋升制度的机制和信息不对称导致了基层政府官员追求资源密集型政绩工程的短期利益，为不断突破已有预算约束、追求预算外资源的政府行为提供了激励。此种分析思路同样适用于对园区管委会和职能执行

[89] 周雪光.“逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学，2005，2：132-207.

基层的人员分析。一方面执行人员的素质高低，对公共政策所采取的态度直接影响其执行方式。在基层执行者中，如果特殊区域庞大的执行机构横纵网络结构下，每一个个体执行者都成为各条执行环节上的一个步骤，长期在同一岗位上的机械操作，使得具体执行者没有机会也没有精力站在更高层次的角度去看待自己的执行行为，也怠于理解公共政策在制定环节所需要实现的目标。另一方面，受到所在地区环境的影响，具体执行者需要权衡自己作为公共政策一个环节的执行者，跟自己所处社会的地位、价值观密切联系在一起，如果其所接受的任务与所获得的报酬不能匹配，其所掌握的权力与所承担的责任不能匹配，直接影响到个体执行者的行为方式，而这些最终影响公共政策的有效执行。

第四章 提升跨工区公共政策执行有效性的路径选择

通过上述对跨工区政策执行有效性的评估和分析可以看出，特殊区域公共政策的制定与执行是一个制度化的过程，并非仅仅是设置一个“完美政策”就可以达到政策目标，也并非靠执行机构严格执行就能取得政策效应。因此，我们在通过探讨提升跨工区公共政策执行有效性的基础上，也试图探寻适应特殊区域的具有普遍性的提升路径。

第一节 提升政策制定的科学合理性

政策执行本身是一个极为复杂的过程，政策执行的效果往往要受到诸多因素的影响和制约，其中政策制定是否科学合理对政策执行效果至关重要，[90]以至于最早对政策执行问题进行系统研究的美国政策科学家史密斯，明确地将理想化的政策视为影响政策执行的首要因素。[91]对于跨工区来说，要及时根据公共问题的变化情况、珠澳两地环境情况调整特殊区域政策目标和资源配比，走一条科学合理有可持续的道路。

一、科学判别公共问题以准确设置政策目标

霍格伍德和冈恩认为对公共政策的定义具有主观性，虽然政策区别于“决定”，却不容易区别于“行政”。政策包含行为和意图，也包含无行动与行动，政策会带来也许已经遇见的或可能没有遇见的后果。政策指向一个有目的的行动过程，但是并非意味着排斥依据情况调整目标的可能性。[92]

对于国家选择特殊区域这样一种公共政策来解决问题，首先要科学的判别公共问题的几个层面，由此来设定的该项公共政策所应该实现的政策目标，以及检验政策有效的判别标准。受特殊区域这样一个综合政策本身属性的影响，这一设置或调整过程，不仅是多层面的，而且应该是一个动态的过程。

就跨工区而言，对于地方政府，一方面既希望保留跨工区作为特殊区域的招牌，享受特殊区域的保税及退税等政策优势，增加招商引资的吸引力；另一方面，又希望跨工区可以不受特殊区域政策功能的限制，可以开展所有业务。例如，扩大跨工区专用口岸功能转变为通用口岸以吸引更多人流、物流，[93]提出在跨工区建设商务酒店、餐厅、商场等商业性生活消费设施和开展商业零售等需求。[94]在

---

[90] 杨洪刚．中国环境政策工具的实施效果及其选择研究[D]．上海：复旦大学，2009：

[91] T.B.Smith ，The Policy ImplementationPress， *Policy Science* ，41（12），1973：1203- 2051

[92] 迈克·希尔，彼特·休普．前揭书，2011：6.

[93] 2012 年国务院已批准供澳鲜活商品车辆从跨境工业区专用口岸通过，但因地方政府未配套鲜活商品监管、检验场地及监管设施而未开展此项业务。

[94] 《广东省人民政府关于珠澳跨境工业区珠海园区实行横琴新区通关政策的请示》，广东省政

其最初的公共问题已经发生改变下，其所设置的解决澳门纺织业发展的初级目标、以发展工业为主的中级目标已难以适应形势需要。同时应该看到有关特殊区域本身的“试验田”的高级目标和维持澳门经济社会稳定的终极目标仍然具有意义。

因此，建议跨工区调整园区的初始和中间目标，应及时的谋求改革转型，探索适合自己的园区定位以继续发挥其作用，以满足中央优化澳门产业结构、维护澳门经济社会稳定的这一高级政策目标的实现。针对跨工区良好的地理位置、政策优势和珠澳两地经济形势，建议将国际物流作为新时期跨工区的主导产业之一，大力发展品质检验、分级分类、分拣分装、售后维修等第三方流通性增值服务业务，通过两地之间合理分工安排，扩大国际物流货源，提升国际物流运作水平，建设粤澳物流分拨配送中心。同时，对于已经有的加工纺织类的政策布局，支持和引导澳门在广东投资的加工贸易企业转型升级是当前深化粤澳合作的重点之一，建议粤澳发挥各自优势，在跨境工业区联合设立自主创新基金，研究出台针对研发、测试、维修、营销等高增值环节的管理和鼓励政策，鼓励两地研发机构在跨境工业区相互设立分支机构，共建区域合作的研发制造平台，逐步引导跨境工业区逐步向采购、分销服务、售后服务以及研发、信息咨询等方向延伸，实现从制造中心向综合性营运中心方向发展。

二、结合珠澳两地经济、社会和政治情况推动转型升级

有关经济、社会和政治环境对公共政策影响，一直备受关注，这些因素的影响不仅在政策制定环节发挥作用，而且在政策执行过程中也有意义深远的影响。米特与霍恩认为，经济、社会与政治环境等三个因素在管辖权和执行组织间会发生影响，不仅会对“执行机构的特征”和“执行者的配置”产生影响，还会直接作用于执行结果。

从国家大局来看，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（“十二五”规划纲要，2011 年-2015 年）明确“支持澳门建设世界旅游休闲中心，加快建设中国与葡语国家商贸合作服务平台”，[95]“支持澳门推动经济适度多元化，加快发展休闲旅游、会展商务、中医药、教育服务、文化创意等产业”。[96]从珠澳两地来看，首先，考虑到目前澳门仓储价格远远高于毗邻的跨

府 2013 年 10 月发文。

[95] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》：新华社授权发布，2011 年 3 月 16 日，第十四篇第五十七章第一节
http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121193916_30.htm

[96] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》：新华社授权发布，2011 年 3 月 16 日，第十四篇第五十七章第二节
http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121193916_30.htm

境工业区，通过在珠海园区建立进出口物流“大仓库”后勤基础，与澳门“小仓库”中转配送协同运转的模式，可在保证效率最大化的前提下实现粤澳两地物流成本最小化、效益最大化，也可以更好地发挥澳门对葡语国家及欧盟出口便利、自由贸易联系紧密的经贸服务平台功能。

要拓展跨工区区域内外企业、政府部门间的联动配合。通过发挥跨工区“总部经济”辐射作用，建立区内、外之间密切的产业分工协作关系，简化珠海园区企业承揽国内加工和外发加工业务，统筹境内外业务，使园区企业专注于产业链条中最具价值部分的生产加工，努力提高珠海园区单位投入产出比例。其次，拓展跨工区与附近特殊区域的联动优势。探索将跨工区珠海园区与珠海保税区整合成为综合保税区可行性。利用将跨工区与珠海保税区的优劣势进行配比，将跨工区“入区即退税”、专用口岸 24 小时通关等政策优势，与相隔不远的珠海保税区面积相对较大、周边员工宿舍等生活配套设施较齐全等优势结合，探索扩大珠澳跨境工业区发展空间，发挥该区对于珠江口西岸地区的辐射带动作用。再次，探索跨工区与澳门机场、珠海机场、珠海港的联动发展。澳门机场近年来发展快速趋于饱和，珠海机场是内地首个与香港合作经营管理的机场，珠海港是国家沿海主枢纽港之一，发展航空产业和临港产业有优越的条件和强烈的需求，在支持珠海机场对外开放的基础上，利用跨工区“入区即退税”政策，引导珠海机场、珠海高栏港、珠海九洲港等承揽价值高、时效紧、需出口退税的货源，解决货物“澳门一日游”问题，[97]将跨工区政策优势辐射到澳门机场、珠海机场、珠海港，实现四者之间更大范围内联动发展，带动珠海机场、港口与跨境工业区共同发展。

第二节 重视政策执行在政策形成中作用

有关公共政策“制定-执行”两分法的概念虽然被广泛接受，但不可忽视的一点是政策执行仍然不能与政策形成截然分开。在现实中，往往是在执行过程中不断地产生修正、完善、改变政策的情况，从这个意义上来说，政策执行也有政策制定的意义，在整个政策形成和发展过程中有重要的意义。在跨工区等特殊区域公共政策有效性分析中，既要考虑执行机构特征和实施执行的重要作用，又要将政策执行上升到参与政策制定（或者称之为政策形成）的地位上来考虑。

一、设置权威性部门架构 科学合理配比政策资源

执行机构的特征影响因素非常多，米特与霍恩从两大方面着眼：组织正式结构特征和组织内人员的非正式态度，同时考虑执行机构与这个政治传递系统中其

97 平潭新闻、平潭旅游、平潭大桥、综合实验区门户网：他山之石——关于国家特殊监管区域整合创新和跨境区域合作示范点的思考．http://www.pingtan99.com/thread-2306-1-1.html

他参与者的关系。基于组织控制和组织间的问题，米特与霍恩列出了 6 项可能会影响组织执行有效性的因素，包括：一是单独一个执行机构人员的能力和配比幅度，二是对执行机构间的次级决定和程序的层级控制度，三是单一执行机构享有的政治资源（比如在立法者和行政管理者的支持），四是一个组织的活力，五是沟通的开放度（比如，自由的横向、纵向的组织间网络沟通，以及相应的组织外人群间的高自由度的交流），六是有关机构与政策制定或政策执行主体的正式与非正式关系。

目前，国务院并没有在特殊区域上设立专门的机构，落实到各地的特殊区域也没有专门的机构，在人员编制和政策经费上也没有专门的规定，只是根据每次特殊区域的设置进行单独申请。从制度建构进行着手建议：

首先，从整个特殊区域发展解决来看，基于行政机构设置和行政成本管理的考虑，并不建议在国务院层面上再单独设立一个统一的职能管理机构。而是建议从法律层面上予以完善，制定一部法律规范位阶在行政法规、地方性法规、部门规章之上的，有关特殊区域的法律，例如《海关特殊监管区域管理法》。在权力来源明确由国家授权的承接特殊区域的地方政府享有规划权、管理权和运维权，同时明确包括海关、国检在内的职能执行机构所享有的监管权，对应在机构设置上应有一个横纵网络结构的配合协调机构；应进一步规范参与特殊区域设置、赋权执行和反馈过程中，参与各方之间的职责权利义务关系；应将“创新试验、合作共识”视为特殊区域发展的运作原则，对于特殊区域基层的执行机构以更大的自主权，同时，应建立良好的沟通协商协调机制和争端冲突解决机制，鼓励参与各方在改革推进中表达意见，尊重并实现在此基础上达成的共识。而对于具体职能管理机构来说，例如海关，应将现行的有关 6 种特殊区域的管理办法予以整合，统一制定一部《海关特殊监管区域管理条例》，对于跨工区这一某一特殊区域来则是基于这一框架下进行考虑。

其次，在最大限度地利用现有的政策资源基础上，进一步赋予有利于物流、服务业发展的相关政策。对于跨工区来说，既需要充分利用好已有的资源，充分对外宣传，引导企业充分利用特殊区域减免税政策的优惠措施，支持跨工区开展高技术含量、高附加值的项目，鼓励研发、维修、检测等高技术高科技行业入区并享受设备等方面的税收优惠。发挥跨工区独特的原产地优惠政策作用，对跨工区澳门园区企业，探索在 CEPA 货物原产地规则中引入“累计规则”[98]的可行性，使更多澳门产货物享受零关税待遇，扩大澳门 CEPA 货物受惠面；同时内地与澳门之间可以协商，探索对珠海园区内规定企业加工的规定范围内的货物，视同为

[98] “累计规则”就是原产于一缔约方的货物或材料在另一缔约方境内用于组成另一货物时，则应当视为原产于后一缔约方境内。通过实施“累计规则”，可以把澳门园区产品中使用内地生产的原材料或货物视为澳门原产，从而让更多的澳门产品更易满足增值标准。

澳门货物，有关货物进入内地时，享受 CEPA 零关税优惠的可行性。[99]

又要寻求获得调整后新目标所需要的资源，包括支持跨工区在对澳门服务业开放中先行先试，允许跨境工业区享受国家服务外包示范城市的政策待遇；支持在珠海园区内开展跨境贸易电子商务试点，[100]拓展区内展示展销功能；赋予基层的职能执行部门改革的自主权，设计专门海关通关监管模式，满足珠海园区研发、检测、维修、展销等活动涉及境内外小批量、多批次、高效率、多品种货物往来需要。

再次，各部门按照职责将已有的政策和亟待赋予的政策都能落实到位。对于地方政府来说，要扮演好特殊区域“业主”维护的角色，一方面跨工区发展配备好基础设施、保障物业维护、园区信息化系统建设等基础性工作，为园区的稳定发展创造运维基础，参照横琴到电子围网建设经验，配备或修复完善跨工区配套的监管监控设施设备、口岸配套设施建设等；另一方面要以跨工区发展目标和定位为指导，做好招商引资、入区项目指导和项目退出管理等工作，为园区的目标发展创造良好参与基础。对于海关等各职能执行部门来讲，要引导企业充分利用好已有的政策，积极向各自的上级部门反映特殊区域存在的问题争取法律、制度层面的根本性解决，同时也要鼓励在特殊区域“试验田”定位下，在创新思维指导下大胆地推行便利监管手段，搞活搞好园区经济。

二、建立完善制定、执行各个层面的沟通协调机制

在组织间的沟通是一个复杂而艰难的过程，一个成功的执行需要一套与政策标准和目标相符的机制和程序运作。虽然米特与霍恩在阐释单一组织和组织间沟通可能存在的问题，是基于美国联邦及地方政府的结构框架的，但是有很多观点在中国也有借鉴意义，比如执行政策所需要配备的机构设置权、人事权和资金预算运维权，在上下级机构间的掌控配比；专业技术建议和协助的配置，以及监督机构的一整套激励、惩罚的考核机制，这些都对组织内部和组织间的沟通产生影响，并同样作用于公共政策执行的有效性上。因此建议：

首先要建立常设的区域统筹协调沟通机制。虽然国务院并不设置统一的中央机构进行统筹协调，但是跨工区仍然可以设立一个基于已存在的各部门基础上的常设机构，由珠澳双方组成跨境工业区管理协调机构——珠澳跨境工业区协调委员会，[101]作为跨境工业区管理协调、议事机构，负责整个工业区内需要双方共同处理的各项事项。这个机构以园区管委会为发起、牵头和组织单位，定期或者不定期地通过会议研讨、座谈协商、主题讨论、实地调研等组织跨工区联席会议，

[99] 解读：珠澳跨境工业区珠海园区管理办法[N].市场周刊：新物流，2008，(7)：50 -50.
[100] 杨丹.国家在 5 城市试点跨境贸易电子商务服务[N].河南工人日报.2012,12(20)1.
[101] 安静.珠澳跨境工业区破壳而出[N].大经贸．2004，(1)：40 -41

实际提出、研究、讨论并定夺有关园区发展遇到的问题。国务院对于这样一个协调机构要赋予其解决争端、试验推进、负责改革等权力，以及与权力匹配的法律地位、人事权力和运维资金，以保障该协调机构的意义。同时，明确参与该委员会的各职能执行机构，在于其直接上级间权力和责任的配比，赋予这些基层的职能执行机构灵活的执行及变革能力。

其次是规范引导招商引资的入区退出机制与园区目标定位保持一致。一是考虑到珠澳两地经济环境、产业基础、贸易结构、资源布局和发展规划等时机情况，建议跨工区在保持一定的澳门优势工业项目的同时，配合澳门经济向服务业转型的趋势，重点发展高端物流、展览展销、中转贸易、服务外包等现代服务业，建设现代物流商务园区。二是对园区管委会的地位和职责权限予以明确，并将其在珠海市地方政府的考核体系中予以单列，并不与其他区域一样有同样的经济考核目标，而以特殊区域的辐射带动性、经济引导性和创新实验性为考核指标，激励园区管委会与职能执行机构在园区发展上步调一致。三是根据园区发展目标，制定跨工区入区项目指引，引导符合特殊区域政策功能和发展定位的企业进入园区发展，同时健全已有投资入区企业的退出机制。

最后是不断试验职能执行部门的统一简化程序操作。以试验区为操作原则，在服务型政府和风险管理理念的指导下，一是借助计算机信息化系统的力量，通过科技信息化手段，推进跨工区配套的电子商务平台和通关信息化系统完善和维护工作，对出入区的手续和日常监管程序进行简化操作；二是针对目前特殊区域普遍繁琐的海关进出区手续，将特殊区域的“备案制”通过法律程序和实体操作规范予以落实，在跨工区推行简化“一线”海关进出境备案清单格式，将“二线”进出区两次分别申报合并为一次申报的改革；三是将不必要的多重审核进行合并统一，将不必要的审批予以取消。依靠科技手段提升通关机制和效率。例如，按照《粤澳合作框架协议》要求，在跨工区专用口岸通道探讨粤澳两地海关申报单证统一，探索实施货物“单一窗口”通关，探索粤澳两地海关电子数据交换，推进两地海关查验结果参考互认。再如，探索珠海园区实行分线贸易管制做法的可行性，统一海关与检验检疫部门对于进出珠海园区货物通关单管理要求，[102]等等。

三、重视“街层官员”所代表的个体执行者在政策执行中的作用

在很多公共政策执行分析中，都提到个体的执行者的作用。正如，迈克尔·利普斯基认为“街层政府关员所做出的决定呢、所确定的办事程序、所创造的用于

[102] 对进境货物，除我国参加、履行的国际公约、意识形态管理、安全管理等相关法律法规要求在珠海园区“一线”实施贸易管制外，其他进境货物在珠海园区“二线”实施贸易管制并验核许可证件。对出境货物，在珠海园区“一线”实施贸易管制并验核许可证件，在珠海园区“二线”不实施贸易管制，也不验核许可证件。对国家禁止进出境货物，不得在珠海园区“一线”进出。

处理不确定性和工作压力的方法，都卓有成效的成为他们贯彻的公共政策”。虽然米特与霍恩模型代表着“自上而下”理论途径，但在强调对共识和遵从的关注时，同样也承认下级官员参与政策塑造的重要性。在分析影响变量六“执行人员的处置”因素时提到有三个问题：执行人员对政策的认知（领悟和理解），对政策回应方向（接受、中立、拒绝）和回应的强度。

在对跨工区公共政策执行有效性的实证性分析过程中，我们同样认为个体执行者在公共政策执行中具有重要的作用，因此建议：

一是通过宣传、会议及各层级间的不断沟通等方式，将政策目标充分地传达至个体执行者。按照公共政策目标的三个层级，从决策层到制定执行层，再到执行中间层和执行基层，每一层面的宣传解释和沟通传递的目标层面均有不同的重点，应在这一环节中尽量避免机械执行的思维，提高个体执行者参与政策制定、政策执行和政策形成的力度。例如，在跨工区的转型升级中，增加对个体执行者执行情况和前景判断的意见收集，充分听取个体执行者对于既有政策的看法，以及跨工区改革的建议。而对于已经决定转型的保税物流、展示展销、电子商务等新兴业务发展的新目标，收集个体执行者的看法，并在此期间对新目标进行宣传，使个体执行者能够参与到政策形成过程中。

二是通过培训、考核及团队凝聚力建设活动等方式，提高个体执行者对政策的接受力度。从宏观层面来看，执行基层单位是政策执行的最后一个环节，既是政府机构执行最低层级也是最关键的环节；从微观层面来看，每一位个体执行者则是这一环节中最重要的因素。作为公权力行使的具体人员，作为政府部门的公务员，个体执行者应具有正确的行政道德观和职业修养，对经过法定程序、中央决策的公共政策首先予以贯彻执行，进一步提高公务员代表国家、代表政府机构、代表公权力的意识，要求个体执行者既要对自己负责又要对公众负责。同时，也要加强对特殊区域执行人员的业务培训，使个体执行者具有符合岗位要求的职业技能，以及应对未有规定未有先例等特殊情况的应急解决能力。

三是构建有效的激励机制，激发“街层官员”对政策执行有效度的影响。特殊区域由于其特殊的法律地位和经济地位，对于处于其中的执行单位和个体执行者，就不能用同样的考核标准和激励机制予以要求，否则特殊区域就会因此微观层面的问题，而导致执行组织行为发生偏向。因此，要围绕特殊区域的发展目标和产业定位为中心，建立考核、激励机制，不以地方企业税收、海关税收为主要考核指标，而以区域经济发展、辐射周边能力以及改革试验创新度为考核指标；同时，鼓励有价值、符合经济目标、考虑行政成本的的创新思维，鼓励个体执行者勇于参与政策形成过程，主动对已有政策进行分析，在发现问题的基础上分析出症结，从而推动特殊区域公共政策的进一步完善。

第三节 政策执行透明化和政策动态调整常态化

相对于陈绍芳和王春福在“公共政策效能衰减机制”分析中，认为多元主体对公共政策效能会产生无效衰减，丁建彪认为，尽管统一和垂直的体系对公共政策效能具有极其重要的影响，但现实的大量经验研究却证明，政策领域的现实是不同主体之间行为趋向的多元化和分散化，在政策领域真实存在，这种多元化和分散化是公共事务自身复杂性发展的必然结果，是政治体系走向开放的必然要求，从而认为，不同的多元主体对公共政策效能的提升具有积极作用，而不是无效衰减。[103]

一、形成特殊区域“政策制定-政策执行-政策形成”的发展回路

可以被称之为“公共政策”并因此需要去执行的，正是已经出现在政策过程早期阶段的产品，然而正如安德森所指出，这样的政策内容以及它对政策受众的影响，在政策执行阶段可能会被实质性地更改、加载甚至否定，“政策在执行中建构，也在建构中执行”，[104]然而只有很少的情况下政策是自行执行的状况表明，实际上没有一个截然分明的执行阶段。[105]

首先，要确认特殊区域的这种在执行中不断修正的政策形成过程。从特殊区域公共政策本身来看，因为其所具有的小范围试验区的形式，本身就是一个执行中不断被修订的公共政策。因此，一般公共政策虽然会有一个“政策制定-政策执行-政策修订或者终结”普通过程，但对于特殊区域公共政策来讲，这种过程应该成为一个固定化的发展思路，具有一种自我调整、自我修复的必经的、自然的过程，从而形成一种“政策制定-政策执行-政策形成”的闭合回路。

其次，有关特殊区域的发展应该有一个目标设定有效期，以及在有效期结束后有一个相应的执行有效性评估动作。根据国家战略调整步骤和特殊区域所在各地经济情况，用三年、五年、十年等具体设定这个期限。特殊区域政策在制定中对当前形势和预计未来期限有个预判，然后设定政策目标和标准；然后在这个期限的发展过程中，应充分地运用国家赋予的政策，有效地联动各方力量，促进特殊区域的发展，并在这个执行过程中随时收集问题；在有效期结束后的评估中从政策制定到政策执行，均有一个有效性的评测，用以调整接下来第二个有效期目标的设定。就跨工区而言，要依照国家“十二五”规划纲要（2011 年-2015 年）、

---

103 丁建彪．提升公共政策效能的路径研究[D].吉林：吉林大学，2013:6.

104 黄健荣．公共政策执行应当承受之重.四川大学学报：哲学社会科学版.2008，(6)：30 -34.

105 迈克·希尔，彼特·休普．前揭书，2011：9.

《珠三角地区改革发展规划纲要（2008-2020 年）》[106]的规划，以及澳门、珠海及其周边地区发展具体情况，设定本身发展的有效期。

再次，在整个回路中提高各参与部门的整体治理和协作的效率和能力。特殊区域发展的这二十多年间所反映的问题，表明整体性协同治理的重要性，同时也再次提醒我们关心问题有效解决的方式。

赋予海关作为主要职能执行机构、园区管委会作为执行运维者相应的法律地位和权力，让其主动担负起特殊区域规划和发展的责任。在发展目标有效期中，由职能执行机构充当公共政策具体执行者、试验者和检验者的角色，推动园区经济的发展;执行运维者一方面配合园区发展目标做好招商引资、政策宣传等工作，另一方面成立专门公司机构，为特殊区域的发展做好基础设施、口岸管理、园区运维等各方面的服务工作，同时，还要承担园区首个有效期终止时接受评估的牵头方。评估完成后，职能执行机构和运维机构作为基层参与者提出有关政策修改的意见，由园区管委会根据层级向上反映到政策制定、决策部门，最终开启特殊区域第二轮的政策执行期。

二、强化公共参与在政策执行中的作用

在布坎南的“公共选择”理论中，公共政策的决策是一个公共选择的过程。由于现代社会规模的扩大性和事务的复杂性，一项政策效能的提升必然要依赖不同行为主体的资源和能量，借助这些因素，公共政策的效能才得以持续性地提升。[107]马兹曼尼安和萨巴蒂尔认为的影响政策执行有效性中，在问题的可处理性中充分考虑了目标群体的反应，并将其分为目标群体行为的差异性和目标群体占人口总数的比例；而在政策以外的非法定因素中也认为，统治者的支持、公众的支持、追随者的态度和资源也是非常重要的因素。[108]

在建设发展特殊区域这个过程中，应进一步吸纳园区企业的意见，完善企业参与公共政策形成的渠道和机制。毗邻港澳的广东，政府与企业、协会和商会的沟通和互动，显得更为活跃，园区商会这一类型的企业组织在有关政府决策和执行中，一方面可以及时表达自己的意见，另一方面也确实具有可以改变政府决策的政治影响力。政府的公共决策和公共政策，必然也必须吸纳管理相对方的意见，从某种程度来说，企业已不再是“管理相对人”，而是公共政策的重要参与方。对于跨工区来说，驻澳企业大多具有一定的政治背景，而且比较有维权意识，政协委员背景下园区企业商会实际上是一个颇具政治影响力的机构。跨工区最早的倡导者就是澳门的成衣界，而且早在在跨工区尚未正式封关运行之初，园区企业

106 珠三角地区改革发展规划纲要（2008-2020 年），国家发展和改革委员会 2008 年 12 月发布.

107 丁建彪．提升公共政策效能的路径研究[D].吉林：吉林大学，2013:66.

108 迈克·希尔，彼特·休普．前揭书，2011：69.

便组成了商会，立了章程、选举了会长，即便及时与政府部门进行沟通。因此，跨工区的改革转型，必然要尊重、听取、吸纳这些园区企业的意见。同样的，在特殊区域的发展过程中应该听取、吸纳园区企业的相关意见，并充分重视包括商会、行业协会在内的企业团体在公共政策决策中的作用，应将企业的诉求和意见转化至政府决策之中，有必要时应让企业直接参与决策方案的讨论。

同时，特殊区域的发展还要接受来自行业协会、专业技术建议以及民间智库的协助。特殊区域的发展往往走在国家各项改革浪潮中，其与经济发展、企业发展和行业发展密切相关，需要很多专业知识领域机构和人员的协助。因此，除了国家需要接受政治智囊团的专业建议外，有关各方的专业建议也应参与到特殊区域公共政策形成过程中。就跨工区而言，对于园区优先现代物流、展示展销业务，以及新兴的跨境电子商务的发展，以及政府部门如何做好监管与服务，都仰仗于在这一领域的专家、智库等的协助发展，可以利用澳门大学、珠海的中山大学等大学资源，在高校设置专门项目进行研究，并加强珠澳两地研究资源的优势互补；同时对于来自这一行业的咨询建议和发展规划，也应积极进行吸纳和争取，将困扰政府决策中的专业技术性问题移交专门的公司、部门或 NGO 团队，使其分析可行性、出具报告、提供意见或建议，供政策制定-政策执行-政策形成的整个回路中参考和使用。

此外，特殊区域的政策形成过程要随时接受来自媒体舆论的监督。当今社会，新闻媒体、网络监督作为新兴力量逐渐参与政治生活，特别是这一强有力的公共参与方，迫切希望参与政策制定、执行，参与政治、社会生活的现象越来越多。因此，特殊区域公共政策形成过程，应该接受来自媒体和舆论的监督，这是一个充分吸纳多元化主体意见的必要手段，是政策执行有效性检验的“第三方力量”。对跨工区而言，本身就处于港澳等新闻媒体发达地区之间，政府部门吸纳这一公共参与方，接受监督的意识更应进一步增强。可以看到，这种接纳和参与的互动在国家政治生活中越来越多，也越来越有成功的范例，跨工区的发展应迎着这股势头，获得更好的良性发展。

第五章 结　语

在当代中国的公共政策实践中，政策制定后并没有在公共决策作出后便终止了。政策执行已然成为政策形成的一部分，中国公共政策的现状就是在执行中不断进行制定、修改和完善工作。忽视政策执行的重要性，不仅会引起执行缺失或执行不足，还会进而影响政策有效性，另一方面，如果公共政策所要解决的公共问题发生变化时，执行有力、执行有效反成为政策失效、乃至失败的主要原因。因此，政府部门要想实现政策成功，必须重视公共执行及其执行者在政策形成中的重要作用，为有效的政策制定搭建一个制度框架，激发政策执行者参与政策形成的意愿，提高政策执行者的执行能力，这将成为中国公共政策成功的关键因素。

本文围绕特殊区域公共政策执行有效性展开分析，提出了相关概念、分类以及影响因素，通过具体运用政策执行系统工具中的米特-霍恩模型，对珠澳跨境工业区的发展情况进行实证性研究。在米特-霍恩六个影响因素中，执行机构的特征、执行沟通以及执行者的配置起了非常重要的作用，是政策执行有效性的关键。在特殊区域公共政策执行有效性的四个因素分析中，我们同样认为，横纵网络结构的执行主体是影响公共政策执行的关键因素，但是其他三个因素又制约、影响着这一因素的有效发挥。

同时，我们也认识到海关特殊监管区域这样一项公共政策的执行，必定与其他公共政策不同，其受到的政策制定、执行机构、目标群体、环境因素以及利益驱动，远复杂于其他某一项单纯的公共政策，特殊区域公共政策的执行受到政策本身、资源、执行主体以及环境等多方面的影响和制约，应该充分认识到不同因素间对政策结果的影响，进行预防、纠正和消除，才能使影响因素的影响降低到最小，从而提升公共政策执行的有效性。

由于本人所处于部门正为园区海关，正是最主要的职能执行部门，也是最基层的执行部门，因此，虽然已尽量克服，仍不免有先入为主和本位思考的思维倾向。此外，公共政策执行理论本身就是一个庞大的理论体系，内容非常丰富，受本人理论水平和时间所限，难以全面驾驭，只能选择海关特殊监管区域这样一个方面来进行论述，难免偏于一隅；米特-霍恩模型为本文提供了一个较好的分析框架，但仍属于“从上到下”理论流派，目前政策执行理论还有“从下到上”和综合型两个流派，且理论本身就处于不断发展中，因此有关特殊区域政策执行有效性的理论框架仍需要进一步完善；再加上数据收集渠道的有限，对案例本身的分析和有关数据的统计分析尚显不够，使得本文较多的停留在理论综述、分析的层面，而且有关特殊区域的改革随着中国（上海）自贸区、横琴和平潭新区、珠

澳跨境工业区本身的改革仍在持续进行中，应会继续出现不同的研究命题和破题方法，仍值得进一步深入下去进行理论的创新。因此，针对上述四个方面的情况，在以后的研究中还需要更加深入、实际的研究，更加全面、翔实的调查，以期获得更多理论、应用方面的研究成果。

参考文献

1.专著：

[1][英]迈克·希尔，[荷]彼特·休普.执行公共政策[M].黄健荣等译.北京：商务印书馆，2011:1-219.

[2] 张国庆.公共政策分析[M].上海：复旦大学出版社，2011：195-238.

[3] [美]盖伊·彼得斯.美国的公共政策——承诺与执行（第六版）[M].顾丽梅和姚建华等译.上海：复旦大学出版社，2008 年:120-150.

[4] 张国庆.公共行政学（第三版）[M].北京：北京大学出版社，2007：265-270.

[5] 莫勇波.公共政策执行中的政府执行力问题研究[M].北京：中国社会科学出版社，2007：3-35.

[6][美] 保罗·A·萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超、钟开斌等译.北京：生活·读书·新知三联出版社，2004 ：3-10.

[7]张成福，党秀云.公共管理学[M].北京：人民大学出版社，2001：117-126.

[8] 陈振明.政策科学[M].：公共政策分析导论[M]，北京：中国人民大学出版社，1998:537.

2.连续出版物:

[9] 黄健荣.公共政策执行应当承受之重[J].四川大学学报：哲学社会科学版.2008，(6)：30-34.

[10] 宁骚.中国公共政策为什么成功——基于中国经验的政策过程模型构建与阐释[J].新视野，2012，1：17-23.

[11]丁煌.公共选择理论的政策失败论及其对我国政府管理的启示[J].行政学研究，2000，3:44-49.

[12]汤敏轩.公共政策失灵：政策分析的一个新领域[J].中国行政管理，2004，12:79-83.

[13]陈绍芳，王春福.论公共政策效能的衰减机制[J].浙江社会科学，2012，3：56-63.

[14]杨爱平.政策失败成因的“政府结构性行为模式”分析[J].中山大学研究生学刊（社会科学版）,1999,20(3):91-94.

[15]周雪光.“逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学，2005，2：132-207.

[16]邱志睿.海关特殊监管区域功能整合的思路及对策[J].上海海关学院学报，2009，2.

[17]郁伟年，胡方友.海关特殊监管区整合发展研究[J].经济丛刊，2011，1.
[18]仲伟林.关于海关特殊监管区向自有贸易园区转型发展的思考[J].港口经济，2013，11.
[19]徐卫刚，方海欣等.改进海关特殊监管区域外汇管理[J].中国外汇，2013，11.
[20]李文青，刘宏波等.对特殊监管区域出入境检验检疫监管规定的分析与探讨[J].特区经济，2012，9.
[21]苏铁.论海关选择性征税的政策选择——基于特殊监管区框架下加贸保税制度的研究[J].上海海关学院学报，2013，6.
[22]吴展.海关特殊监管区域之立法缺陷及其完善[J].港口经济，2010，8.
[23]王菲.保税港区内仓储物流业务的法律特征分析[J].物流技术，2014，1.
[24]曹维.我国海关特殊监管区域发展中的问题与改革建议[J].港口经济.2014，3：33-34.
[25]陈章喜，郭广杰.泛珠“跨境合作模式”探析——以珠澳跨境工业区的发展为例[J].泛珠东盟，2007:38-43.
[26]郑平，王守安.基于电子商务的跨境工业区解困之路[J].电子测试,2013,7(14).

3.会议论文集：

[27]陈红泉.珠澳跨境工业区面临的挑战与转型[A].见：2010 中国经济特区论坛.纪念中国经济特区建立 30 周年学术研讨会论文集[C].2010 年:273-276.
[28]韩佩诗.区域空间协调规划——珠澳跨工区发展回顾与展望[A].见：城市时代，协同规划——2013 中国城市规划年会论文集（10-区域规划与城市经济）[C].2013 年.

4.学位论文：

[29] 丁建彪.提升公共政策效能的路径研究[D].吉林：吉林大学，2013：
[30] 苗长健.天津港保税区发展对策研究[D].天津：天津大学，2004：
[31] 唐航浩.基于中央与地方关系视角的地方保税港区管理体制研究[D].广州：华南理工大学，2010：
[32] 卓碧蓉.我国海关特殊监管区域转型中管理体制问题研究[D].上海：华东理工大学，2011：
[33] 李鑫.珠澳跨境工业区与海关管理的优化[D].北京：对外经济贸易大学，2007：
[34] 耿长军.海关特殊监管区域风险管理研究[D].苏州：苏州大学，2013:
[35] 张炳水.保税区转型及政府的管理与服务功能研究[D].天津：天津师范大

学，2012：

5、报告、报纸文章

[36]《珠澳跨境工业区产业规划及发展战略研究》：《珠澳跨境工业区产业规划及发展战略研究》课题组 2004 年 4 月发文。

[37]王红玉.珠澳跨境工业区举行奠基仪式 将进入实质性建设[N].新华网，2003，12（4）.

[38]安静.珠澳跨境工业区破壳而出[N].大经贸。2004，(1)：40 -41.

[39]蒋乐进，梁舒萍，王湛怡.跨境工业区五年的摸索守望-工业区面临“转型”及金融危机等多重挑战,管理部门及企业提出运作新思路[N].南方都市报,2009,1(14)8.

[40]杨丹.国家在 5 城市试点跨境贸易电子商务服务[N].河南工人日报.2012,12(20)1.

6、英文文献资料

[41]Donald Van Meter and Carl Van Horn, The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework[J].America:Administration and Society, 1975,12(6):445-488.The online version of this article can be found at: http://aas.sagepub.com/content/6/4/445

[42]Donald Van Meter and Carl Van Horn，The Implementation of Intergovernmental Policy[A],in: C.O.Jones and R.R.Thomas ed.Public Making in Federal System[M].Beverly Hills: Sage Publications, 1976：447

[43]Jeff L.Pressman and Aaron B. Wildavsky,Implementation[A], Hayward ,California: University of California Press, 1984(third edition), pp. xx-xxi. C.O.Jones, An Introduction to the study of Public Policy[M]. 2nd ed. Portland, Oregon: Duxbury Press, 1977：139.

[44]Thomas B.Smith,The Policy Implementation Process[J].America:Policy Science ,1973,41(12):1203- 2051

[44]Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier,Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis[J].Policy Studies Journal 8(4),1979-1980：542.

7、电子资料

[45]澳门厂商联合会.季刊.:http://www.madeinmacau.net/magazine/magazine4/focus/page2.htm 2004 年 1 月第四期，2004 年 1 月出版。

[46]澳门厂商联合会.季

刊.:http://www.madeinmacau.net/magazine/magazine6/macau/
2004 年 7 月第六期，2004 年 7 月出版。
[47]珠海市住房和城乡规划建设局网站：
http://www.zhzgj.gov.cn/WxContent.aspx?WstName=%B3%C7%CF%E7%B9%E6%BB%AE&MdlName=%BF%D8%D6%C6%D0%D4%CF%EA%CF%B8%B9%E6%BB%AE&ArtId=13159&ArtPart=3
http://www.zhzgj.gov.cn/WxContent.aspx?WstName=%B3%C7%CF%E7%B9%E6%BB%AE&MdlName=%BF%D8%D6%C6%D0%D4%CF%EA%CF%B8%B9%E6%BB%AE&ArtId=13159&ArtPart=2
[48] 第十一届全国人民代表大会.中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要.：
http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121193916_30.htm
新华社授权发布，2011 年 3 月 16 日.

8、相关法律法规及地方政府、海关内部文件

[50] 《中华人民共和国海关法》全国人大常委会 1987 年 1 月 22 日通过，2000 年 7 月 8 日修正.
[51] 《中华人民共和国海关珠澳跨境工业区珠海园区管理办法》海关总署 2007 年 2 月 14 日以总署令第 160 号令发布，2010 年 3 月 1 日以总署令 189 号修改.
[52]《中华人民共和国海关对保税物流园区的管理办法》海关总署 2005 年 11 月 28 日以总署令第 134 号发布，2010 年 3 月 1 日以总署令 190 号修改.
[53] 《国务院关于促进海关特殊监管区域科学发展的指导意见》（国发〔2012〕58 号），国务院 2012 年 10 月 27 日颁布.
[54] 《国务院关于设立珠澳跨境工业区的批复》（国函〔2003〕123 号），国务院 2003 年 12 月 5 日发文.
[55]《国务院关于完善珠澳跨境工业区园区政策措施的批复》（国函〔2005〕13 号），国务院 2005 年 2 月 23 日发文.
[56]《澳门车辆入出珠澳跨境工业区珠海园区管理办法》（粤公通字〔2008〕216 号），广东省公安厅 2008 年 9 月 8 日发文，同时废止粤公通字〔2006〕255 号。
[57] 《关于设立珠澳跨境工业区的补充报告》（珠府〔2003〕109 号），珠海市政府 2003 年 10 月 22 日发文.
[58]《关于珠澳跨境工业区珠海园区规划方案的批复》（珠府函〔2006〕11 号），珠海市政府 2006 年 1 月 18 日发文.
[59] 《关于珠澳跨境工业区转型升级有关事项的请示（征求意见稿）》，珠海

保税区管理委员会 2012 年 9 月 6 日发文.
[60]《保税区现场会议纪要》（珠办字〔2014〕95 号），珠海市委办公室 2014 年 7 月 3 日发文。
[61]《关于申请在珠海保税区开展复制推广中国（上海）自由贸易试验区海关监管 14 项创新制度工作的函》（珠保函〔2014〕122 号），珠海保税区管理委员会 2014 年 8 月 18 日发文.
[62]《加贸司关于贯彻落实<国务院关于促进海关特殊监管区域科学发展的指导意见>的通知》（加贸函〔2012〕93 号），海关总署加贸司 2012 年 11 月 15 日发文，海关内部文件.
[63]《拱北海关关于印发<拱北海关推动珠澳跨境工业区转型发展实施方案及相关材料的通知>》（拱加发〔2014〕360 号），拱北海关 2014 年 7 月 9 日发文，海关内部文件.
[64]《地方政府建议从三方面优化珠澳跨境工业区海关监管模式》（海关总署综合信息呈报第 593 期），海关总署办公厅 2006 年 8 月 23 日发布，海关内部信息.
[65]《关于国家特殊监管区域整合创新和跨境区域合作示范点的思考——以珠澳跨境工业区建设为例》（海关政研参考第 134 期），海关总署办公厅 2007 年 12 月 27 日发布，海关内部信息.
[66]《拱北海关全力以赴支持横琴开发、港珠澳大桥和珠澳跨境工业区转型升级等国家重大项目建设》（综合信息呈报第 337 号），海关总署办公室厅 2014 年 7 月 29 日发布，海关内部信息.

后　记

2012 年 9 月，在离别学校 8 年之后，我怀着崇敬、激动的心情步入复旦大学的校园。能够再次坐在教室中，聆听名师授课，做一名普通的学生，体会学习的快乐与紧张，心中满是感慨。

两年的学习时间，穿插在忙碌的工作和平淡的生活中一晃而过，感觉这两年过得非常的充实而有意义。在憧憬着每学期一个月的集中学习中，迎来了学位论文的撰写、答辩和最终的毕业。在论文即将完成之时，心中满是感恩：

首先要感谢我的导师潘伟杰老师。潘老师在繁忙的教学工作中，多次抽出时间悉心指点我，从论文的选题和方向，理论选取和逻辑架构，到整篇文章的结构和语言，都是在导师的指导下一一完成的。潘老师渊博的学术知识、严谨的治学态度、平易近人的人格魅力，以及知识分子所特有的坚定的人生态度深深影响了我，在此谨对导师表示崇高的敬意！

其次要感谢授课的诸位恩师和 MPA 中心。给我们授课的老师都是学术界的名师大家，他们渊博深厚的专业功底、不拘一格的学术思维、循循善诱的教学风格、生动多彩的授课方式，在复旦大学百年历史的背景中熠熠生辉，让追求“自由而无用的灵魂”显得弥足珍贵。学校浓厚的学术氛围、自由的学习风格、真诚的治学态度，以及众位恩师和 MPA 中心诸位老师的谆谆教诲，此生我都铭记在心！

再次要感谢给予我论文帮助的同事和朋友，以及诸位同窗。感谢拱北海关石红霞、夏文妤给我提供的有关跨境工业区的海关资料，并随时与我交流有关海关特殊区域改革的动向，感谢珠海保税区管委会的林欣提供的地方政府方面的数据和资料；感谢在一起共同学习的海关同窗，此番读书除了知识上的收获外，就是结识了一批系统内敢于追梦的同事，每个人身上的闪光点，都成为我学习和工作前进的动力。没有他们的支持和帮助，是没有办法完成好我的学位论文的，愿友谊长存！

最后要感谢我的家人。感谢丈夫对我学业上的支持，感谢父母给予我的最无私爱，是他们在我外出学习时，帮我料理好家中事务，承担好养育孩子的责任；在我写作论文时帮我分担家务、营造学习环境，在我孕育第二个小生命时鼓励我坚持完成论文；感谢我的女儿对我的体贴和可爱的支持。祝家人身体健康！

二〇一四年九月于珠海

论文独创性声明

本论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。论文中除了特别加以标注和致谢的地方外，不包含其他人或其它机构已经发表或撰写过的研究成果。其他同志对本研究的启发和所做的贡献均已在论文中作了明确的声明并表示了谢意。

作者签名：梁舒萍　　日期：2014. 9. 26

论文使用授权声明

本人完全了解复旦大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留送交论文的复印件，允许论文被查阅和借阅；学校可以公布论文的全部或部分内容，可以采用影印、缩印或其它复制手段保存论文。保密的论文在解密后遵守此规定。

作者签名：梁舒萍　导师签名　　日期：2014. 9. 26