

区域 公共政策

叶大凤 汪晗 编著

丛书总主编 谢舜

公共管理特色教材丛书

Q U B U G O N G G O N G Z H E N G C E

广西人民出版社

区域 公共政策

QUYU GONGGONG ZHENGCE

叶大凤 汪晗 编著

公共管理特色教材丛书

 广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域公共政策 / 叶大风, 汪晗编著. — 南宁: 广西人民出版社, 2014. 10

(公共管理丛书/谢舜主编)

ISBN 978-7-219-09045-9

I. ①区… II. ①叶… ②汪… III. ①政策科学—高等学校—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第 193952 号

监 制 白竹林
项目策划 郑 洁
责任编辑 覃结玲
责任校对 唐柳娜
美术编辑 王 霞

出版发行 广西人民出版社
社 址 广西南宁市桂春路6号
邮 编 530028
印 刷 广西大+通美印刷有限公司
开 本 710mm×1010mm 1/16
印 张 15.5
字 数 260千字
版 次 2014年10月 第1版
印 次 2014年10月 第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-219-09045-9/D·1213
定 价 30.00元

版权所有 翻印必究

公共管理学的 “普适性”与 “本土化”

(代序)
谢舜

广西大学的公共事业管理专业自2000年开办以来,已经招收了12届本科生。在10多年来的人才培养过程中,在学校和社会各界的帮助下,公共管理学院在公共管理学科和专业建设方面已经取得了初步但是非常显著的成效。经由多方努力,广西大学的公共事业管理专业成为广西壮族自治区重点建设的特色专业,公共管理硕士(MPA)专业学位点成为学位点建设改革试点单位,公共管理硕士一级学科成为广西重点建设学科。公共管理学科建成了多个校外教学研究基地,已经形成了一支包括18位具有公共管理类专业博士学位的33位专任教师的师资队伍,正在承担多项国家社会科学基金、自然科学基金(管理学科)和地方政府的重大科研项目。围绕着提高人才培养质量这个中心目标,公共管理学科的各位老师 in 科学研究、课堂教学改革、课外实践基地建设等方面一直没有停息地进行着各种探索,希望能够不断地完善公共事业管理专业人才培养模式。由广西人民出版社出版的这套教材,是广西大学公共事业管理专业教学团队探索提高人才培养质量的新路子而作的一种新尝试。

在现有的人文社会科学体系中,与哲学、语言学、经济学、法学等传统学科相比,公共管理学在中国仍然是一门新兴的学科。由于学科与专业建设起步晚,办学条件先天不足,社会认同程度低,公

共管理专业科班出身的教师年纪轻、教学经验少，人才培养模式也相对不成熟。目前，公共管理学科的基本理论构架、课程体系，甚至教学案例材料，大都是从西方发达国家引进的。在培养我国公共管理人才的过程中，如何理解并恰当处理公共管理学的普适性与本土化的关系，不只是一个学习理论上的研究课题，更是一个实践层面的操作问题。

基于人类社会生活的共性，人类社会生活中总会存在一些共同的问题及其普遍的规律，相应地也一定会存在用以解决问题的通用原则、技术和方法。基于对这些问题、规律、原则、技术和方法所做的各种研究，任何一种类型的科学理论，一定会有普适性。公共管理学也不例外。在不同的国家，社会大众对基本公共物品或公共服务的需求，政府和非政府的公共组织围绕着公共物品或公共服务的合理、有效地供给而展开的公共事务，在处理（管理）公共事务过程中应该遵循的基本规律、原则，以及被证明行之有效的方式、方法和种种技术手段等，应该具有共通性。作为后发展国家，在对内改革、对外开放的过程中，我们不仅要学习和借鉴西方国家相对成熟的市场经济管理体制和经验，也应该学习和借鉴西方国家相对成熟的政府管理和社会管理的制度设计和经验。正是由于在短时期内从西方快速、大量地引进公共管理学的各种理论和方法，我国公共管理学科在不到 20 年的时间内取得了突飞猛进的发展，开办公管理类专业的高等院校从 10 多年前只有北京大学、清华大学、中国人民大学等几所高等院校发展到今天的上百所高等院校。10 多年来，公共管理学科为我国的公共管理事业培养了各种类型、不同层次的大批人才。公共管理的核心价值及其基本理论和方法已经被广泛应用于我国各类公共事务管理实践中。事实证明，基于公共管理学基本理论和方法的普适性，从公共管理（无论是理论，还是实践）相对成熟的西方国家引进公共管理学的基本理论和方法，是必要的也是有效的。

作为理论体系的公共管理学，它所倡导的核心价值肯定是普适的，但是作为一门引进的应用学科，其理论的实用性要考虑到我们国家的国情、发展阶段和特有的制度架构。能够传播并被广泛接受的任何理论（知识）都是以问题为导向的。或者是解决人与自然之间发生（存在）的问题，或者是解决人与人之间发生（存在）的问题，或者是解决人与自身（肉体与灵魂、此生与来世等）之间的问题。不同类型的理论（知识）只是可能有效地解决不同类型的问题，或者说不同类型的问题需要不同的理论（知识）来解决。即便

是人类遭遇和面临着的同一类问题，也有各种各样的具体形式，解决同一种类型的问题的理论也是各种各样的，它们之间只是具有家族的相似性。可以说，没有任何一种理论是可以用来有效地解决所有问题的。作为一门应用学科的公共管理学，以解决管理实践中的问题为导向是它基本的学科属性。任何一种管理活动都依附于特定的作业活动，特定的作业活动总是在特定的组织（社会）背景下由特定的群体来完成的。与作业活动相关的社会背景（政治制度、经济类型和文化传统等）现实且具体地构成了特定管理活动的约束条件。任何一种公共管理活动也总是在特定的约束条件下进行的。在不同的约束条件下，意味着公共管理活动在家族相似性的基础上会在不同国度表现出各种各样的差异。基于目标问题和解决问题的约束条件上的差异，公共管理学需要本土化，这是学界的基本共识。在不忽略西方公共管理学的基本理论和方法的前提下，我们应当避免不加批判、食“洋”不化地套用国外的理论、概念、方法及工具，而要从本国的管理现实出发，逐渐建立起中国本土的公共管理学理论及相关方法，使公共管理学能更符合中国的社会现实、文化和历史传统，并更好地指导我国的管理实践。这应该成为我们在公共管理学研究与教学中的基本原则。

不只是在中国与西方国家之间，即便是在中国不同地域、不同群体之间，公共问题和公共事务也表现出各种差异。公共管理学的本土化不只是中国化。在公共管理学的普适性或者家族相似性的基础上，进一步强调地方性或者区域性也是公共管理学在中国发展过程中的必然要求。中国社会的构成要素远比西方发达国家更多元、更复杂。多种经济成分并存、区域间经济发展程度的不同、人口分布和基本素质的巨大差异，这是我国公共管理活动面临的客观实际中的重要方面。越来越多的学者开始基于地方性或者区域性展开公共管理相关领域和类型的研究。区域公共管理、区域公共政策等分支学科的出现体现了公共管理学发展的这样一种趋势。像我国广西等少数民族聚居的后发展地区，在反贫困、妇女发展、传统民族文化保护、农村人力资源开发、非政府组织的培育与发展等诸多方面存在着特殊的问题和解决问题的特殊约束条件。通过我们多年来的课题调查研究，我们发现广西农村的公共事务管理有不少特殊问题，解决问题的方式也有很多特点。基于问题和解决问题的条件的差异，探索具体的、差异化的公共问题和公共事务治理之道，有针对性地培养更能适应社会实际的公共管理人才，是我们办公共管理专业

的目标和理想。

为了把我们的专业目标和理想更有效地转化为现实，我们愿意进行各种尝试，即使面临失败的风险和压力。由于生源、就业去向上的差异，不同的高校，尤其是不同的地方高校，在专业人才培养过程中总是会遇到一些特殊问题。地方高校的公共管理专业面向地方招生，针对地方公共管理的实际需求来培养人才，大多数毕业生的职业取向是从事地方基层公共管理工作，他们不仅要掌握公共管理的一般理论和方法，还需要更多地了解我国尤其是区域性的公共管理活动的实际情况。为了满足大多数学生的需要，基于这些特殊问题，除了尽量在人才培养过程中设计一些个性化、差异化培养的教学环节，我们希望通过教师自编教材，在各种课内、课外的教学活动中，把地方性、区域性的公共问题及其现实中能有效解决问题的方式展示出来，提供更多的可能性和选择方案给学生们讨论。编写这套教材，是满足学生的需要，也是我们教师总结教学经验，将科研成果融入教学工作、提升教学能力的需要，这对于我们公共管理学科的教师也是一项巨大的考验。这套教材，因我们在学识、能力上的局限而存在诸多不足，希望能得到大家的批评指正。

（作者为广西大学公共管理学院院长、教授、博士生导师）

目 录

绪论	(1)
一、区域公共政策中的“区域”概念	(1)
二、区域公共政策的研究意义	(4)
三、区域公共政策的研究对象及主要内容	(5)

第一章 区域公共政策的本质

第一节 区域公共政策的内涵及特点	(8)
一、区域公共政策的内涵	(8)
二、区域公共政策的特点	(9)
第二节 区域公共政策的类型与功能	(12)
一、区域公共政策的类型	(12)
二、区域公共政策的功能	(12)

第二章 区域公共政策的理论基础

第一节 区域主义与新区域主义	(16)
一、区域主义	(16)
二、新区域主义	(20)
三、区域主义与新区域主义视角下的区域公共政策	(22)
第二节 博弈理论	(24)

一、博弈论的基本概念及主要内容	(24)
二、区域发展的博弈分析	(26)
三、博弈理论视角下的区域公共政策	(29)
第三节 治理理论	(33)
一、治理理论的内涵	(33)
二、治理理论的特点	(35)
三、治理视角下的区域公共政策	(36)

第三章 区域公共政策系统

第一节 区域公共政策主体	(43)
一、区域公共政策主体的含义	(43)
二、区域公共政策主体的类型	(44)
三、区域公共政策主体的特点	(46)
第二节 区域公共政策客体	(47)
一、区域公共政策客体的含义	(47)
二、区域公共政策客体的类型	(48)
第三节 区域公共政策环境	(53)
一、区域公共政策环境的含义	(53)
二、政策环境与公共政策的关系	(54)
三、区域公共政策环境的影响因素	(55)

第四章 区域公共政策运行流程

第一节 区域公共政策的制定	(58)
一、区域公共政策问题的界定	(58)
二、区域公共政策议程	(60)
三、政策目标的确立与政策方案的设计	(63)

第二节 区域公共政策的执行	(64)
一、区域公共政策执行的含义	(64)
二、区域公共政策执行的一般过程	(65)
三、区域公共政策执行的影响因素	(68)
四、区域公共政策执行失效及其治理	(71)
第三节 区域公共政策评估	(74)
一、区域公共政策评估的含义	(75)
二、区域公共政策评估的主体	(76)
三、区域公共政策评估的过程	(77)
四、区域公共政策评估的基本标准和方法	(79)
五、区域公共政策评估的难题	(86)
第四节 区域公共政策调整与终结	(89)
一、区域公共政策调整	(89)
二、区域公共政策终结	(94)

第五章 区域公共政策工具

第一节 区域公共政策工具的含义及特点	(102)
一、区域公共政策工具的含义	(102)
二、区域公共政策工具的特点	(105)
第二节 区域公共政策工具的类型	(107)
一、公共政策工具的基本分类	(107)
二、区域公共政策工具的类型	(110)
第三节 区域公共政策工具选择的影响因素	(121)
一、区域公共政策的目标	(121)
二、区域公共政策工具的特性	(124)
三、区域公共政策工具应用的环境与背景	(127)
四、以前的政策工具选择	(129)

五、意识形态	(130)
--------------	-------

第六章 区域经济政策

第一节 区域经济政策的含义及内容	(132)
一、区域经济政策的含义	(132)
二、区域经济政策的基本内容	(133)
第二节 区域财政政策	(134)
一、区域财政政策的含义	(134)
二、财政政策的分类	(136)
三、公共财政政策的起源	(136)
四、我国财政政策的演变	(138)
第三节 区域税收政策	(140)
一、区域税收政策的概念	(140)
二、我国区域税收政策体系	(141)
三、区域税收政策的改革	(145)
第三节 区域金融政策	(147)
一、区域金融政策的含义	(148)
二、金融与区域经济发展关系的理论综述	(148)
三、我国金融改革的历程	(151)

第七章 区域人口与社会保障政策

第一节 区域人口政策	(154)
一、区域人口政策的含义	(154)
二、我国人口政策的发展历程	(154)
三、我国人口问题	(155)
四、人口风险与控制政策	(161)

五、我国户籍制度改革	(165)
第二节 区域社会保障政策	(174)
一、社会保障政策的含义	(174)
二、人口就业与社会保障政策	(175)
三、人口红利	(177)

第八章 区域环境保护政策

第一节 区域环境保护政策的含义和特征	(180)
一、区域环境保护政策的含义	(180)
二、区域环境保护政策的特征	(180)
第二节 区域环境问题治理	(183)
一、区域环境压力	(183)
二、区际环境影响机制	(184)
三、区域环境治理机制	(185)
第三节 区域环境协作	(188)
一、区际环境协作的概念	(188)
二、区际环境协作的相关理论	(189)
三、区际环境协作的内容	(192)
四、区际环境协作的设想	(193)

第九章 区域土地资源政策

第一节 资源开发权属与资源供需矛盾	(195)
一、资源开放权属	(195)
二、资源供需矛盾	(197)
第二节 土地资源持续利用与区域发展	(200)
一、土地资源持续利用的概念	(200)

二、区域土地资源持续利用的基本特征	(201)
三、经济发展与区域土地资源利用	(205)

第十章 区域交通物流政策

第一节 区位条件与区域发展	(208)
一、宏观区位条件	(208)
二、中观及微观区位条件	(209)
第二节 交通物流与区域发展	(210)
一、区域交通物流的含义	(210)
二、交通条件与现代区域发展	(211)
三、交通物流的影响因素	(212)
四、我国区域交通物流问题	(214)
第三节 区域交通物流政策体系	(222)
一、交通物流政策体系的内容	(222)
二、交通物流政策体系的问题	(223)
三、交通物流政策体系的完善	(227)
参考文献	(229)
后记	(233)

绪 论

一、区域公共政策中的“区域”概念

区域是一个广泛的概念，对其研究的视角和对象的不同在不同的科学领域有不同的界定。

（一）一般意义上的“区域”

区域是由自然要素与人文要素组合而成的时空系统在地球表面占据的一定地域空间，是由人口、资源、环境与经济发展构成的一个自然、社会和经济复合系统。区域具有层次性，任何一个区域可以根据具体的空间或规模，按照特定的标准、一定的等级序列，再划分出若干个不同层次区域。

划分区域的基本标准是地域性质或属性。按此标准，可以将区域分为四种基本类型：自然区域、行政区域、经济区域、社会区域。

1. 自然区域

区域首先是作为地理学的概念提出的。早在 19 世纪中叶，近代地理学区域学派创始人德国地理学家 A. 赫特纳 (A. Hottner) 就认为：“区域是形态上内部性质相对一致而外部差异性最大的地表连续的地段或状态。”^① 通常情况下，自然区域是指自然特征基本相似或内部有紧密联系、能作为一个独立系统的地域单元^②。可以作为自然特征的主要有地形地貌、土壤、气候、植被和水文等。

2. 行政区域

从行政区域来看，通常将地方政府所管辖的行政单元称为“区域”。中国的区域研究还习惯将地方政府的行政管理范围内，具有经济、政治活动一致性的地区作为主要研究对象，把条件相近的省份归类，以便更好地把握它们的共同特征。行政区域一般具有传承性和稳定性的特点，但受到国家的政

① 赫特纳. 地理学：它的历史、性质和方法 [M]. 北京：商务印书馆，1983.

② 崔功豪，魏清泉，刘科伟. 区域分析与区域规划 [M]. 北京：高等教育出版社，2006：243-244.

治、经济、民族、历史、地理、国防等多方面因素的影响，特别是随着经济发展和社会公共管理的要求需要做出适当的调整和变更。在当代中国，行政区域的类型划分主要有两种方式，一是根据我国的宪法和国务院组织法，把地方行政区域划分为省、市、乡三级；二是按照管理的特点的差异，将我国的行政区域划分为中央直辖市区域、普通省制区域、民族区域自治区域和特殊行政区域四种类型。

3. 经济区域

经济区域，指的是生产力在一定的地域空间范围内进行运行分布的经济力量的区域组合。20世纪末期以来，随着经济全球化发展，国际经济竞争和发展越来越表现出区域的特性，经济区域化、区域经济一体化的发展已经成为全球经济发展的主流。米特尔曼根据区域经济意义，对关于全球化时代“新区域主义”的三分法进行了总结，提出了三个不同层面的“新区域主义”分类法，即宏观区域主义、次区域主义和微观区域主义^①。

4. 社会区域

在社会学家的眼中，区域被看作是具有相同语言、相同信仰和民族特征的人类社会聚落，承载着相应的功能，正如我国著名社会学家费孝通在《乡土中国》中说，区域是功能的分工，一个区域内部各个部门之间，重要的不是在于地理环境或隶属关系的不同，而是在于整个整合程度的高低。区域是由自然要素与人文要素组合而成的时空系统在地球表面占据的一定地域空间，是由人口、资源、环境与经济发展构成的一个自然、社会和经济复合系统。

区域具有层次性，任何一个区域都可以根据具体的空间或规模，按照特定的标准、一定的等级序列，再划分出若干个不同层次区域，在中国的地理学中，通常把区域按照国际、国家、省区、市县等不同权力等级进行划分。

（二）作为区域公共政策的“区域”

区域公共政策中的“区域”，有经济地理学、区域经济学、政区地理学、区域公共管理学等不同的研究视角。区域公共政策研究中的“区域”，首先是一个客观的空间地理存在。约翰·弗里德曼认为区域政策处理的就是区域方位的问题，它反映了在国家层次上处理区域问题的要求，只有通过操纵国

^① J. H. 米特尔曼. 全球化综合征 [M]. 刘得手, 译. 北京: 新华出版社, 2002: 134.

家政策变量，才能对区域经济的未来做出最有利的贡献。从他对区域政策的定义中我们可以看出他所认为的区域就是指区域方位。C. 罗杰将区域政策定义为所有旨在改善经济活动地理分布的公共干预，区域政策也就是试图修改自由市场经济的某些空间结果，以实现经济增长和良好的社会分配，他所认为的区域是地理概念范围内的区域。从自然地理区域看来，自然地理区域是基于资源类型、地理条件、自然环境的同质性而天然生成的地域连续体。自然地理区域上的各种资源如水、空气、森林、矿产、风景名胜等都是典型的纯公共物品、准公共物品或者俱乐部物品，极易引发“搭便车”的消费现象。在经济不断发展和制度激励之间，如何构建良好的公共服务政策，规避“公地悲剧”的发生，更好地实现可持续发展，是区域公共政策与区域公共管理面临的重要课题。

区域经济学将区域视为由人的经济活动所造成的、具有特定地域特征的经济社会综合体。刘玉、冯健从区域经济学的角度，认为区域，顾名思义就是指一定的区域范围，而区域公共政策就是指区域范围内的公共政策^①。

从政区地理学来看，通常将地方政府所管辖的行政单元称为“区域”，将地方政府行政管理范围内，具有经济、政治活动一致性的地区作为主要研究对象。从政区地理学视角，中国习惯把 31 个省、自治区和直辖市（不包括香港、澳门、台湾）划分为三类地区，即东部地区、中部地区和西部地区。

陈瑞莲从区域公共管理的角度，认为：“区域是一个基于行政区划又超越于国家和行政区划的经济地理概念。”^② 区域既不同于一个民族国家，也不同于一个特定的行政区域，而是“一个基于行政区划又超越于国家和行政区划的综合性概念”。因为不仅“国家”和“行政单元”都无法涵盖公共管理中的“区域”概念，同时国家和行政区的公共管理活动和“区域性”的管理活动也不尽相同，所以他认为区域既是社会区域也是行政区域，既是自然区域也可以是经济区域^③。

本书“区域公共政策”中的“区域”，主要是从区域公共管理视角进行

① 刘玉，冯健. 区域公共政策 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2005.

② 陈瑞莲. 论区域公共管理研究的缘起与发展 [J]. 政治学研究，2003（4）.

③ 陈瑞莲. 区域公共管理理论与实践研究 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2008.

的研究,是一个基于行政区划又超越于国家和行政区划的综合性概念,“指公共问题跨越了传统的自然地理界限、跨越了现实中单个主权实体或管理实体的管辖范围,从而对多个主体共同发生作用和影响的那些地区”^①。区域可以划分为宏观的洲际合作区域、中观的次区域经济合作区域和国内的微观经济协作区域。宏观洲际合作区域是指洲际之内由民族国家结合各国的规则形成的组织联合体,比如“东盟”“亚太经合组织”“北美自由贸易区”“中东”“欧盟”等;中观的次区域经济合作区域是指小范围的、被认可为一个单独经济区域的跨国界或跨境的多边经济合作。如“图们江地区的次区域经济合作”“新一柔一廖成长三角”“澜沧江—大湄公河地区的次区域经济合作”等;而微观经济协作区域,则指一国内部的出口加工区、工业园区或省际、地区间的合作,如美国的“田纳西河流域”、我国的“粤港澳大珠三角区域”、广西北部湾经济区等。任何区域都是国家和全球系统中的特定组成部分。

二、区域公共政策的研究意义

随着全球化和区域化的迅速发展,区域性公共问题急剧增长,由此引发了区域公共管理和区域公共政策的研究。西方国家在区域公共政策方面的研究已经取得很多成果,对我国有重要的借鉴意义。我国区域公共政策研究起步晚,成果少,而且我国关于区域公共政策理论方面的研究大多建立在西方区域公共政策研究的理论和方法基础之上,同时关注诸区域化和全球化发展对区域公共政策的影响与要求、国家公共政策与区域公共政策之间的关系等深层次和具体问题,使得理论研究领域不断得到拓展。但因为我国国情、经济、政治和社会制度、公共问题的特性等与西方国家存在较大的差异,所以我国不能照搬西方区域公共政策理论。而结合我国特殊的历史发展背景和复杂国情的区域公共政策理论与实践的研究还不成熟。加强对区域公共政策的研究与探索是我国中央与地方政府亟待解决的重要问题。为此,我们要加强研究,进一步探讨具有中国特色的区域公共政策系统与运行机制。

近年来,我国已逐步将公共政策的理论研究成果应用到具体的实践工作中。但是,对区域公共政策的研究存在着重西方理论介绍,轻本土研究,重宏观层面研究,轻微观层面研究等许多不足,在研究范围、研究视角、研究

① 陈文理. 区域公共产品的界定及分类模型 [J]. 广东行政学院学报. 2005 (4).