

公共政策

与地方发展研究

——基于广西实践的思考

黄 滨 著

GONGGONGZHENGCE

YU
DIFANG
FAZHAN
YANJIU
JIYU
GUANGXI
SHIJIAN
DE
SIKAO

广西人民出版社

本书由广州大学学术专著出版基金资助出版

公共政策与地方发展研究

——基于广西实践的思考

黄 滨 著

广西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策与地方发展研究：基于广西实践的思考/黄滨著. —南宁：广西人民出版社，2008.7

ISBN 978 - 7 - 219 - 06307 - 1

I. 公… II. 黄… III. 公共政策—研究—广西
IV. D676.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 115892 号

公共政策与地方发展研究

黄 滨 著

责任编辑：赵彦红

出 版：	广西人民出版社
社 址：	广西南宁市桂春路6号
邮 编：	530028
网 址：	http://www.gxpph.cn
发 行：	全国新华书店
印 刷：	广西区党委办公厅印刷厂
开 本：	890 × 1240 毫米 1/32
印 张：	9.5
字 数：	250 千字
版 次：	2008 年 7 月 第 1 版
印 数：	2008 年 7 月 第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 219 - 06307 - 1/D · 814

定 价：28.00 元

版权所有 翻印必究

作者简介

黄滨，男，广西桂林市人，中共党员，广州大学公共管理学院教授，历史学博士。先后毕业于广西师范学院（桂林）历史系（本科）、广西师范大学中国近现代史硕士点、湖南师范大学中国近现代史博士点，1996年获历史学博士学位，后为湖南师范大学公共管理学院伦理学研究所哲学博士后，师从著名伦理学家唐凯麟教授。曾经先后担任广西师范学院（南宁）工会委员、政治教育系工会主席、中国革命史教研室主任、讲师，中共广西壮族自治区委员会办公厅综合调研室助理调研员，中共广西壮族自治区委员会机关刊物《广西工作》编辑部主任，中共广西壮族自治区委员会办公厅、广西区政府办公厅广西秘书工作者协会副秘书长，中共广西壮族自治区党委办公厅广西党刊杂志社副总编辑和广西党刊杂志社副社长兼执行副总编辑，中共广西壮族自治区委员会当代广西杂志社编委会委员、副编审、研究员等。现为广东省广州大学公共管理学院教授。

多年从事省级党委的调研工作、领导文稿和决策文件草拟工作和党刊宣传工作，以马克思主义理论为指导，面对实践，悉心研究党委政府的地方各项工作，并深入一线和基层，做过大量实地、实事采访

调研，草拟了大量的党政公文和文论；同时，不懈地以当代经济建设的科学区域布局为关怀目标，系统研究珠江流域等区域经济史、城市史、商帮史，由历史延贯现实，探索珠江流域等区域贯通古今的经济规律，已出版《广西近代圩镇研究》（合著）等，主持并独立完成国家社会科学基金课题青年基金项目“从明清到民国：广东商人与广西城镇经济的发育”，独立专著《近代粤港客商与广西城镇经济的发育》，由中国社会科学出版社列入“中国社会科学博士论文文库”于2005年3月出版。以中国社会主义道德建设的科学规律为关注目标，致力于近代中华道德生活史的系统研究，目前，正主持广东省哲学社会科学“十一五”规划2007年度后期资助项目（批准号：07HI—01）“明清时期珠江流域西向扇面的区域市场整合”的研究工作，在独立承担国家社会科学基金重点课题子课题“近代中华民族道德生活史”的研究著述工作。

在国家权威学术期刊、核心期刊，省级地方党报党刊等发表学术论文、各种文论达170多篇。

目 录

第一篇 公共政策与地方发展关系概论	(1)
一、公共政策	(1)
二、地方发展	(3)
三、公共政策与地方发展的关系	(5)
第二篇 公共政策与把握全局大势	(9)
一、时政评论：西部大开发必先学懂弄通政策	(9)
二、时政评论：认清形势，落实责任，出色完成全年任务	(11)
三、时政评论：努力实现广西公共政策新目标——富民兴桂 新跨越	(14)
四、时政评论：去除“落实有理”论，加快发展生产力	(16)
五、时政评论：2002 年广西经济“轮子”如何转快转好	(18)
六、时政评论：用新业绩新贡献向十六大献礼	(25)
七、时政评论：切实提高领导经济工作的能力和水平	(28)
八、时政评论：通读报告 把握实质——迅速掀起学习贯彻 十六大精神热潮之一	(31)
九、时政报道：喜乘十六大东风 加快富民兴桂步伐—— 走笔广西领导干部学习十六大精神研讨班	(33)
十、时政评论：贯彻全会精神 遵循“五个必须”	(40)
第三篇 公共政策与地方区域经济战略布局	(44)
一、政策的区域视角：粤港澳与广西市场关系略论	(44)
二、政策的重要参照：历史上广西“无东不成市”规律 机制的区域绩效	(47)

三、新中国政策纠偏：治理广西“无东不成市”格局“区域 经济病”	(56)
四、“无东不成市”：仍是广西制定区域经济政策必遵循的 规律	(59)
五、广西应有战略选择：主动融入泛珠三角经济圈	(65)
六、转变观念：广西调整区域经济政策的关键	(71)
七、把准区位：寻求跨越发展的崭新突破口——访广西壮族 自治区党委常委、南宁市委书记李纪恒	(76)
八、面向东南亚：发挥沿边、沿江、临首府、近海优势 ——访中共南宁地委书记罗殿龙	(78)
第四篇 公共政策与干部制度改革	(81)
一、策论：深化干部制度改革，形成正确的用人导向	(81)
二、高层访谈：深化干部人事制度改革，努力提高干部 选拔任用工作水平——访自治区党委常委、组织部 部长陈秀榕	(83)
第五篇 公共政策与地方产业发展	(92)
一、政策思考：广西林业扶贫探略	(92)
二、政策预构：广西实施烟草行业“二次创业”—— 访广西烟草专卖局局长罗毅	(97)
三、旅游政策评析：从“五一”黄金周看广西假日旅游 政策的改进	(102)
四、金融体制改革：中国工商银行广西分行近年的大作大为	(106)
五、对策思考：桂林农产品加工业水平如何提高	(112)
六、贺州的启示：外向型农业政策大有可为	(114)
七、政策思考：破解广西水果业发展难题	(116)
第六篇 公共政策与地方招商引资	(131)
一、政策绩效评析：“九五”广西利用外资状况实证	(131)
二、策论：新时期广西利用外资政策思路三点	(134)

三、策论：改善投资环境 营造“亲商”氛围	(135)
四、政策问题透视：广西投资环境何以不尽如人意	(138)
第七篇 公共政策与地方资源、环境保护	(143)
一、政策设计：走综合治旱之路——以桂中旱区为个案	(143)
二、政策诉求：涠洲岛珊瑚生态系统遭破坏何时中止	(148)
三、对策探略：加强广西岩溶地区的环境治理	(150)
四、策论：善治国者必先治水，善治水者必先严法	(154)
五、一个不容回避的公共政策问题：水资源大省却贫水	(157)
六、公共政策目标设定：广西水利事业可持续发展	(158)
七、对策探略：可持续发展的用水之道	(160)
八、对策探略：势在必行的改革——实施城乡水务管理 一体化	(163)
九、政策绩效评析：近年广西水污染治理工作成绩斐然	(165)
十、公共难题：“生命之源”仍直面六大问题	(170)
十一、政策缺失：广西水污染控制和治理尚存软肋	(174)
十二、对策探略：让“循环经济”造福八桂	(176)
第八篇 公共政策与地方旅游文化资源开发	(183)
一、广西旅游文化资源新发展——世界上起源最早的 “灰姑娘”传说	(183)
二、“千年壮族灰姑娘”传说的当代印证	(190)
三、政策设想：开发“千年壮族灰姑娘”文化旅游资源	(194)
第九篇 公共政策与地方党风廉政建设	(197)
一、时政评论：“三个代表”教育活动要始终注重实效	(197)

二、时政评论：以群众为镜，查找干部和机关作风突出问题 ——广西各级干部“深入基层、深入群众”活动取得 好效果	(200)
三、时政评论：作风建设与富民兴桂	(203)
四、时政评论：牢固树立正确的权力观	(205)
五、时政评论：遏制腐败现象首先要从党政领导干部入手	(208)
六、政弊解剖：透视领导干部“傍大款”	(213)
第十篇 公共政策与倾注民生关怀	(218)
一、点评南宁市市政工程：以人为本发展观的鲜活诠释	(218)
二、时政评论：深怀爱民之心 抓好民生之本	(220)
三、要政简报：贯彻落实政策，减轻农民负担	(223)
第十一篇 公共政策与执政党基层党建工作	(226)
一、农村党建调研：钦州市“党群致富联合体”调研引论	(226)
二、农村党建调研：尖山镇“虾塘效应”——党群联体花 竞开	(227)
三、农村党建调研：钦州市“党群致富联合体”特征剖视	(232)
四、农村党建调研：钦州市“党群致富联合体”效能透观	(236)
五、农村党建调研：在探索中提升“党群致富联合体” 生命力	(243)
六、非公领域党建个案：北流市填补新领域党建工作“空 白点”的破题尝试	(249)
七、非公领域党建个案：北流市非公领域党建特殊的工作 机制	(255)
八、非公领域党建个案：党的先进性为北流市非公经济注	

入新动力	(262)
九、非公领域党建个案：探准“党建与非公经济发展” 最佳结合点	(268)
第十二篇 公共政策与地方纠纷排解	(274)
政策协调个案：防城港市港口区有效调处纠纷主要做法	(274)
第十三篇 公共政策与引进国内外智力	(277)
一、政策内容：广西关于申请外国专家项目的政策及实施 要况	(277)
二、政策绩效：广西引进外智政策下外国专家作用个案 散记	(279)
第十四篇 公共政策与历史回顾和评价	(291)
政策史鉴：贯通古今、开卷有益——评《广西通志· 政府志》	(291)

第一篇 公共政策与地方发展关系概论

一、公共政策

公共政策，英文作 Public Policy。西方学者从多角度试图给它下出定义。美国学者卡普兰（A. Caplan）的定义是：公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^①。另一个美国学者戴伊的界定是：“公共政策是一个政府选择要做的任何事，或者它选择不做的任何事。”^②他说，这个定义“既包括了政府的行为，也包括了政府不行为。政府无力行为正如其行为，可能同样对社会产生重大的影响”^③。强调了政府无为所具有的政策意义和作用。美国学者安德森则把公共政策界定为“由政府机关和政府官员所制定的政策”。他说，公共政策的特点，就在于它是由戴维·伊斯顿称之为政治系统中的“权威人士”制定的，而政治系统中的绝大部分成员认为自己对他们处理着的政治系统中的日常事务负有责任，并承认这些活动对自己的约束力^④。在西方学者给“公共政策”下的定义中，伊斯顿着力揭示“公共政策”的内涵，所做的界定产生了广泛而持久的影响。

① H. D. Lasswell and A. Kaplan, Power and Society, NH: Yale University Press, 1970, p. 71.

② Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, NJ: Prentice Hall, 1998, pp. 2~4.

③ （美）托马斯·R·戴伊著，鞠方安、吴忱译：《自上而下的政策制定》，第3页，中国人民大学出版社2002年版。

④ （美）詹姆斯·E·安德森著，唐亮译：《公共决策》，第4页，华夏出版社1990年版。

伊斯顿于1951年出版的《政治体系——政治学状况研究》一书，把“公共政策”界定为“对一个社会进行的权威性价值分配”。他解释说：“一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们。换句话说，一项政策包含着系列分配价值的决定和行动。”^①

中国学者也提出了能够全面地揭示“公共政策”概念内涵的定义。例如，台湾中兴大学张世贤教授认为：“公共政策乃政府为解决公共问题，达成公共目标，经由政治过程所产出的策略。”他说，对公共政策的界定，可归纳为以下三个不同角度：①以目标取向（Goal Oriented）来界定，即公共政策是达到公共目标所采用的策略；以问题取向（Problem Oriented）来界定，即公共政策是政府解决公共问题的策略；以过程取向（Process Oriented）来界定，即公共政策是政治过程的产出^②。国家行政学院张德信教授认为：“所谓公共政策是指一个国家的公共权威机关为了解决特定的公共问题而表明的行动意图或如何行动的计划。”^③国家行政学院张金马教授给公共政策下的定义是：“党和政府用以规范、引导有关机构、团体和个人行动的准则或指南。其表达形式有法律规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等等。”^④

综合上述，我们对公共政策给出如下定义：公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题，达成公共目标，以实现公共利益的方案。具体的内涵有如下几点：

①（美）戴维·伊斯顿著，马清槐译：《政治体系——政治学状况研究》，第123页，商务印书馆1993年版。

② 张世贤：《公共政策析论》，第181～182页，（台北）五南图书出版公司1986年版。

③ 张德信、李兆光编：《现代行政学》，第68～69页，红旗出版社1993年版

④ 张金马主编：《政策科学导论》，第17页，中国人民大学出版社1993年版。

第一，公共政策包括决定、决策、对策、政策。在我们国家，具体表现为具有权威性和强制性的党政决定、决策、对策、政策。

第二，公共问题、公共目标和公共利益是公共政策的三大要素。公共目标的设定标志着公共政策是一种有明确方向的活动；谋求公共利益的实现是公共政策的灵魂和目的。

第三，公共政策是经由政治过程，聚合公民的愿望、意向和利益，而进行方案的初拟、优化和择定的结果，主导这一过程的基轴是公共权力机关与公民的关系。公民是公共权力的真正主体，委托自己的代表执政，代议代拟并且主导实行公共政策。

第四，由于公民利益的公共性、公民授权的神圣性、公共政策制定程序的法权性、建制性，公共政策具有权威性和强制性，公民本身又是执行主体、服从主体。

第五，公共政策是一种权威性的价值分配方案。它按照最多数人原则或者公共性最大化原则，合理地处理公民不同群体之间的利益关系，通过规范、引导机关、团体和公民个人的社会行为，最合理、有效地分配自然的和社会的各种稀有资源。

二、地方发展

本书所指的地方，是相对于全国范围和中央的行政层级而言，指的是中国的中央以下各级行政管辖的地域实体，它包括省市县乡镇各级行政区域范围。

地方发展，指的是在一个特定的地方区域的经济社会，按照广大公民幸福愿景的方向的所发生的进步与发展。

关于发展的内涵，国内外理论界做过许多有益的探索。如美国著名的学者迈克尔·托达罗，指出，发展既是一物质的现实，又是精神上的一种状态，在发展中，通过社会的、经济的和制度方面的综合过程，社会获得了享受美好生活的手段。不管这种美好生活包含什么内容，所有社会的发展至少，必须具备下述三个目标：

1. 增加能够得到的诸如食物、住房、保健和安全感等基本生活

必需品的数量，并扩大这些生活必需品的分配。

2. 提高生活水平。除了更高的收入以外，还要提供更多的工作岗位，更好的教育机会，并对文化和人道主义给予更大的重视。所有这些不但要增加物质上的福利，而且还要能给个人与国家带来更大程度的自尊。

3. 通过把人们从奴役和依附中解放出来，来扩大个人与国家在经济和社会方面选择的范围。这种奴役和依附不仅是对其他人和国家的依附，而且是与无知和人类的悲惨处境有关的奴役和依附^①

综合以上的理论理解，结合中国地方的实际情况，对于具体的发展内涵，笔者有以下三点理解：

第一，经济增长。包括通常人们所说的第一、第二、第三产业以及公民就业机会的发展。第一、第二、第三产业，也就是工业、农业、商业及服务业等等，是人类数千年文明社会以来，逐渐形成的获取生活所必需的物质资料的基本的途径和方式，这些基本产业的发展，应该说构成了人类生存条件不断改善、生存空间不断扩大、基本生活得到满足、生活质量不断提高的基础。通常以国民生产总值（GNP）增长率的能力和国民生产总值相似的指标即国内生产总值或GDP为计量项。另外，就业机会，则是一个反映地方公民大众经济发展水平的新的衡量指标，反映着公民对经济发展成果分享的普遍几率。

第二，经济可持续发展机制的优化。具体包括关系到公民长时段代际发展的可持续保障，例如生态自然环境保护和资源合理可持续利用的保障。

第三，文化教育卫生等各项非产业化的公共事业的发展。这一部分“发展”，虽然并不采取产业化的形式，但是也构成地方经济社会发展最重要的软实力，一个地方社会公共功能发展不可替代的重要组成部分，衡量和反映着一个地方公民日常生活水平、综合福利水平提

^① （美）迈克尔·托达罗：《经济发展》，第17页，中国经济出版社1999年版。

·高的程度。

第四，社会公正和公民人权状况的进步。这一部分“发展”的内容显得比较抽象，但是的确是现代社会发展的重要内涵。包括关系到社会公正的执政党的党风廉政建设，国家机关和公务员的反腐倡廉建设，社会的民主法制建设，与之相应的公民的人权状况建设、社会保障机制建设，人的尊严、平等与自由的法定空间和维护机制建设等等。这也是一个地方现代社会公共功能发育不可忽略的重要组成部分，衡量和反映着一个地方公民对尊严的满足程度，也是衡量一个地方日常生活幸福程度的重要考量。如法律地位、言论自由、政治参与程度和机会均等程度等。

三、公共政策与地方发展的关系

公共政策与地方发展有着密切的关系。正确的、真正体现民意公益的公共政策，能够迅速有力推动经济社会健康发展。反之亦然。有偏差的、不够成熟和健全的公共政策，可能影响和妨碍经济社会的健康发展；而违反科学的，或者带有自利倾向的公共政策，违反了公共政策本质的内在要求，则会严重阻碍甚至破坏地方经济社会的健康发展。

1. 党中央和国务院的方针政策，是中国地方经济社会获得发展的根本保证。在中国，中国共产党领导全中国人民建立和实行社会主义基本制度。历史表明，社会主义制度是人类社会迄今为止最合理的、最能体现最广大人民群众根本利益和幸福愿景、最能体现公民权利的、最充分的保障公民公共利益的社会制度安排，为确保中国公共政策的正确性、公正性奠定了资本主义国家无可比拟的政治基础。社会主义制度本身在中国的实行，就是中国一项最优越、最基本、最大的国家公共政策。坚持和完善中国共产党的领导，坚持在中国共产党的领导下，在实践中通过不断深化改革，创造出符合社会主义初级阶段特征和社会主义市场经济实际的多样化形式，坚持并不断完善社会主义生产资料公有制，是中国地方经济社会健康发展的根本保障。中

中国共产党是中国人民经过艰辛的历史选择而确定的中国公共权力的唯一最可信、最理想、最公正、最正确、最有力量的执政主体，也是中国公共政策的最高的制定者、决策者和实行者。无论常规的基层行政区域还是民族自治区域，各级地方的公共政策制定都必须与党中央和国务院路线、方针、大政保持高度的一致，保持着对中央政策强有力的向心力。对于党中央和国务院每一项重大的方针政策、每一道重大的政令，地方各级都必须毫不含糊、毫不动摇、完整系统地贯彻执行。各级地方公共政策始终要坚持做到：本级政策要坚决贯彻落实党中央和国务院的政策意图，体现党和国家的最高政策要求；本级政策要坚决服从党中央国务院的工作安排，做到少数服从多数，地方服从中央，下级服从上级，全党服从中央，局部服从全局，决不能因为强调地方的特殊性，破坏和妨害中央政策的统一性、完整性、严肃性。执行中央政策当然不是搞“一刀切”，当然应该充分发挥地方的积极性和主观能动性、创造性，但是，地方政策只能是中央政策结合当地实际的充分和灵活发挥，在操作环节的差异化延伸。

2. 地方公共政策制定与实行，是促进中国地方经济社会获得发展具体实在的政府作为。党中央和国务院的方针政策是要通过转化为地方党委和政府公共政策制定与实行而得到贯彻执行的。而这个转化的过程，不仅仅是对中央宏观政策文件不假思索地照搬照套，而且要充分切入各级地方的特殊性。

首先，地方是政策实践的具体地域实体。从公共政策的过程来看，地方（省、市、县、乡、镇）是公共政策制定、实行、效力体现的中观地域实体。地方各级党委和政府制定公共政策，应该是根据中央政策精神结合当地和行业实际的具体展开。各个地方经社会发展的实际总是千差万别的，结合实际，摸准特点，才真正能够把握中央政策精神要领，发挥中央政策的效力。中央的政策本身属于宏观政策，本身就保留有各地根据各自实际情况制定本地公共政策的足够的空间。各地在制定公共政策的过程中，要以中央精神为指导，深入调查研究，把握好本地的实际，总结本地经验教训，针对本地问题，在

此基础上，形成具体的、有针对性、可操作性的工作思路。如果对中央政策给予地方充分留足的结合实际自主发挥的政策空间不进行充分利用，本身就是对中央政策的不执行或者执行不力，构成地方党委政府的不当不作为。

其次，地方又是政府直接面对公民大众的具体场域。地方党委政府制定和实行公共政策，不仅要对上负责，而且要对下负责，把两者有机统一起来。在现实的实践当中，来自上级的政策精神与来自群众的利益诉求有时候从表面上并不表现得完全一致。往往有几种情况：一是上级政策体现人民群众的全局利益、长远利益，与个别地方部分少数群众利益或者当前利益会发生一些暂时的抵触或者冲突；二是任何政策作为一种对客观实际情况的认识过程，也会有一个不断深化、由浅入深、不断纠正偏差，或者随形势的发展不断调整、更新部分内容的过程；三是从上级政策的文本原旨到与具体地方的实际和群众的意愿完全融合，也并不是自然天成，而还要取决于我们做深入细致的细化功夫、探索和创新功夫，也就是说，好的政策同样存在着执行效果不好的风险。针对这几种情况，作为地方公共政策的制定和执行主体，地方各级党委和政府必须在任何时候都要坚持贯彻群众路线。一是了解民间疾苦，关注民生问题，倾听群众意见，体现公民利益，充分考虑地方发展最主要、最多数的利益享有群体的诉求，要以人民满意不满意、高兴不高兴、受益不受益作为衡量地方公共政策是否正确的根本标准。二是发动人民群众，汇集群众智慧和力量。世代生活在一个地方的人民群众总是地方发展问题最直接的当事人和最强烈的感受者，对问题最有发言权。地方各级党委和政府制定公共政策，必须充分重视群众的见解，总结其经验，发挥他们的主观能动性，让群众思维中最密集反映地方特色得到最为充分的关注。三是要引导群众跳出地方谋发展，树立发展的全局观。地方党委政府也不能当群众的尾巴，要站在全局的高度，立于群众的前头引导群众，处理好本地方的利益与他地方的利益关系，本地方的利益与全局和长远利益的关系。

笔者长年从事省级党委的调研工作，领导文稿和决策文件草拟工