

21世纪城市与区域管理系列教材

区域公共政策

21st Textbooks
on Urban and
Regional Management

刘玉 冯健 编著



城市与区域管理系列教材

区域公共政策

刘玉 冯健 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域公共政策 / 刘玉, 冯健编著.
北京: 中国人民大学出版社, 2005
(21 世纪城市与区域管理系列教材)
ISBN 7-300-06760-3

I. 区…
II. ①刘…②冯…
III. 公共政策-教材
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 093629 号

21 世纪城市与区域管理系列教材
区域公共政策
刘玉 冯健 编著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511239 (出版部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2005 年 9 月第 1 版
印 张	19	印 次	2005 年 9 月第 1 次印刷
字 数	348 000	定 价	22.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《21 世纪城市与区域管理系列教材》

编 委 会

主 任 陈秀山

副主任 叶裕民 孙久文

委 员 (按姓氏笔画排序)

文余源 付晓东 冯 健 刘 玉 宇 宙 李丽萍

李文静 肖金城 张可云 张百瑞 郑 国 陈卓咏

侯景新 姚永玲 洪世键 赵秋喜 蒲善新



总 序

进入 21 世纪,中国经过 20 多年改革开放和发展的积累,已经步入持续、稳定、健康发展的轨道。一方面,中国制度创新和转型获得重大突破性进展,市场已经成为要素配置的主要手段,涌现了一批富有市场竞争力的城市和企业。同时,科学家、技术人员以及就业队伍不断壮大,中国的经济规模和产业效率不断提高。另一方面,中国经济高速发展中也付出了很大的代价,出现了一些问题,为此,中国政府适时提出完善科学发展观和建立和谐社会的方针,高度关注如何弥补市场失灵,规范市场秩序,提供充分和高质量的公共服务,探求政府管理经济社会系统的新模式。城市和区域是中央和各级地方政府实施管理和提供公共服务的全部空间依托。如何实施规范、高效、科学的城市与区域管理,是中国政府在新时期管理方面面临的历史性问题,也是各级政府最为关注的重大课题。

中国人民大学区域经济与城市管理研究所是中国第一批区域经济学专业和城市经济学专业博士点之一,2002 年被评为全国区域经济学重点学科。该所师资力量雄厚,拥有一支具有高度历史责任感、学术意蕴深厚、富有活力和创新能力的学术团队。其大量的科研和教学工作走在全国前列,1989 年出版了第一本区域经济学教材,2000 年出版了全国第一套区域经济学丛书,2004 年又出版了全国第一套区域经济学专业研究生系列教材,对国内区域经济学的发展起到了推动作用,为完善学科的建设发展以及人才培养做出了重要贡献。2005 年区域经济与城市管理研究所立足于新世纪中国政府管理城市与区域发展的需要,集中力量编撰出版全国第一套城市与区域管理系列教材,这种高度的使命

感和严谨的学术作风值得推赞。

21 世纪城市与区域管理系列教材立足理论前沿,力求吸收国内外最新研究成果,密切结合中国实际,关注重大现实问题和理论的运用,考虑到城市与区域管理的应用性,每本教材都提供相关的案例分析。编写人员以中国人民大学区域经济与城市管理研究所的教师为主体,同时邀请了北京大学、中国社会科学院、中国城市规划设计研究院、国家发展改革委员会宏观经济研究院、民政部地名研究所、北京市市委、市政府研究室等国内的学者,以及美国等国的国外学者参加。因此,这套系列教材是国内外学者携手合作、共同成就的通力之作。

全套教材共计九本:《城市经济学》、《城市公共政策》、《区域公共政策》、《城市可持续发展》、《GIS 在城市管理中的应用》、《行政区划与区域管理》、《城市发展与规划》、《城市管理学》、《投资环境优化与管理》。它们基本涵盖了城市与区域管理理论和实践涉及的主要问题,其中很多内容具有初创性和探索性。

《城市经济学》系统介绍成熟的城市经济理论与方法,并将流动人口与城市化的经济学分析纳入城市经济学的研究之中,构建了适合于发展中国家特别是适合于中国国情的城市经济学学科框架体系;在理论上探讨解决中国新世纪城市经济社会发展中的重大问题:城市经济增长、城市产业结构转型、城市土地及空间结构调整问题、城市公共住宅问题、城市财政问题、城市教育与人力资本积累问题、城市贫困问题、城市犯罪与公共安全问题、城市经营与管理问题等。系统的理论探讨与中国城市发展的轨迹、问题及前景分析相结合,这些实证研究的结论都建立在丰富翔实的数据基础之上,这是该书最大的特色。

《城市公共政策》是国内第一部城市公共政策方面的教材,该书建立了一个较为完整的城市公共政策分析框架,全书突出问题导向,注重说明解决现实中重大城市公共问题的思路与工具选择,对城市公共政策的起源与作用原理作了较系统、充分的说明。

《区域公共政策》是中国国内第一部专门研究区域公共政策的教材。通过回顾我国区域公共政策的演化历史,以及对财政、人口、交通、环境、资源开发等领域主要区域公共问题与对策的现实分析,归纳总结出了我国区域公共政策的运行规律与实现机制;对我国区域公共政策的制定与实施进行了客观、系统的评价,并结合西方国家的先进经验,探讨了未来中国区域公共政策的发展方向;书中收集并列举了大量的区域公共政策案例,为相关专业人员的工作与学习提供了丰富的素材,为今后系统研究我国区域公共政策体系提供了良好的

框架。

《城市可持续发展》在理论上提出了分析中国当代城市可持续发展的基本理论框架，介绍了大量国外有关城市可持续发展的案例资料，对中国城市发展过程中的重大环境问题产生的背景、表现形式、解决路径进行了全面、系统的梳理，以五大统筹为基本指导思想，提出了中国实现可持续发展的途径与对策。

《GIS在城市管理中的应用》主要介绍GIS基本功能在城市管理中的具体使用与实现途径。分别针对城市综合应用、城市规划、城市土地管理、房地产管理、市政设施管理、交通管理、灾害监控与应急管理、城市公共政策评估和旅游等领域管理过程中GIS的应用，分析GIS在城市管理中的系统建设、设计流程和工作内容。对GIS在政府应用中的标准化和未来的发展趋势进行了探讨与展望。全书自始至终都贯穿以城市管理为核心，以城市管理人员所具有的非技术背景、尤其是文科背景为出发点，讲解GIS技术的特点与应用问题，避开繁琐的技术细节与一般性概念，具有很强的应用性。

《行政区划与区域管理》一书以行政区划为主线研究区域管理及区域经济的有效组织。全书在评价行政区划地位与作用的基础上，论述了我国行政区划的历史沿革，并对当今我国行政区划管理进行系统分析；针对中央政府和地方政府的关系、行政区划和经济区划的关系、行政区划的优化层级设置及城市的分级辐射定位等进行了重点的专题研究；评介了世界典型国家的行政区划，并提出值得中国借鉴的行政区划改革经验；探讨了我国行政区划所存在的问题，提出优化层级的理论及未来行政区划改革的设想；探索了中央与地方关系的动态变化规律，在理论上阐释了在保持地方发展活力和确保中央宏观调控之间实际上存在着变动的弹性区间，对我国行政区划改革具有重要的参考意义。

《城市发展与规划》一书从城市性质、城市规模、城市产业、城市物质要素、城市总体布局等不同侧面，阐述了城市发展与规划和一般性规律；该书由现代城市规划中存在的问题切入，引出城市发展与规划的目标定位和框架结构，内容既有理论阐述，也有大量实证分析，理论与实证相结合；与传统的城市总体规划教科书相比，该教材增加了都市农业发展规划和包括城市群、城市带在内的区域城市体系规划的内容，既体现了城乡一体化和统筹发展的思想，又反映了未来城市地域形态的最新发展趋势。

《城市管理学》从宏观层面上透视城市的发展、规划、建设与管理的一般性规律，探讨规划、财政、法律、政策等手段在城市管理中的应用，揭示城市政府构建模式与城市管理效率之间的关系；理论阐述与实证分析相结合，该书

既对宏观层面的城市管理进行了较为深入、系统的理论阐释，又以城市管理现实中出现的问题为切入点，进行了大量的实证分析和案例研究。

《投资环境优化与管理》提出了投资环境空间作用机制的概念并建立了数学模型，揭示了投资环境的时空演化规律；构建了投资环境评价定性与定量综合集成的多维结构实验室模式，为投资环境评价的模式选择提供了一个基本参照框架；提出和阐述了投资环境对象性评价、诊断性评价、预测性评价以及预警的概念，并分别给出了其有效的分析方法；探讨了投资环境评价的模型优选问题，并对投资环境评价的可视化问题进行了较深入的剖析和研究；最后提出投资环境管理的概念和思想，并对投资环境管理内容、手段系统和现代技术应用等问题进行了较系统的阐述。

总之，本套教材除了系统介绍城市与区域管理的理论、方法以及中国的实践，还纳入了作者大量具有创新性的学术研究成果，兼具专著与教材的特性。主要适合于研究生层次（特别是 MPA）的教学和地方政府中高层干部培训，也可供相关研究机构人员参考。

我相信，本套教材一定会将中国城市与区域管理研究推上一个新的高度，为培养中国城市与区域管理人才做出积极贡献，还将成为各级政府官员了解和学习城市与区域管理知识的重要文献。

由于城市与区域问题的复杂性，尽管本套教材总体上是比较完整的，但也难免有疏漏与不全面之处，但我相信，随着我国经济社会事业的不断发展和对它们进行管理的经验不断积累，这套教材也必将不断完善、提高。

李京文

2005 年 7 月 8 日



目 录

绪 论	(1)
第1章 区域公共政策基本问题	(9)
1.1 公共问题	(9)
1.2 公共政策	(12)
1.3 区域公共政策	(17)
本章小结	(25)
关键术语	(27)
复习思考题	(27)
第2章 中国区域公共政策体系	(28)
2.1 区域公共政策的历史演化	(28)
2.2 区域公共政策系统构成	(34)
2.3 区域公共政策运行机制	(41)
本章小结	(45)
关键术语	(47)
复习思考题	(47)
第3章 区域财政政策	(48)
3.1 什么是区域财政	(49)

3.2	财政资源集中与分配问题	(52)
3.3	财政能力失衡问题	(54)
3.4	财政问题的区域差异	(60)
3.5	区域税收政策	(62)
3.6	区域财政投资政策	(64)
3.7	财政转移支付制度	(66)
	本章小结	(71)
	案 例	(72)
	关键术语	(77)
	复习思考题	(77)
第4章	区域人口政策	(78)
4.1	人口结构问题	(78)
4.2	失业问题	(84)
4.3	流动人口问题	(89)
4.4	人口控制与结构优化政策	(102)
4.5	人口就业与社会保障政策	(104)
4.6	户籍制度改革与外来人口管理政策	(106)
	本章小结	(112)
	案 例	(113)
	关键术语	(125)
	复习思考题	(125)
第5章	区域交通政策	(126)
5.1	交通与区域发展	(126)
5.2	交通基础设施地区发展不平衡问题	(130)
5.3	交通基础设施重复建设严重问题	(132)
5.4	交通规划与综合运输体系	(134)
5.5	交通项目建设投资政策	(137)
5.6	区际交通网络建设与管理	(139)
	本章小结	(142)
	案 例	(144)
	关键术语	(148)

复习思考题	(148)
第6章 区域环境政策	(149)
6.1 生态环境与区域发展	(149)
6.2 区域性环境问题	(152)
6.3 跨区污染转移问题	(158)
6.4 环境治理与保护政策	(161)
6.5 区域环境协作	(171)
本章小结	(173)
案 例	(174)
关键术语	(183)
复习思考题	(184)
第7章 区域资源政策	(185)
7.1 资源基础与区域发展	(185)
7.2 资源开发成本	(186)
7.3 资源供需矛盾	(189)
7.4 资源开发政策	(193)
7.5 资源节约与循环利用政策	(200)
7.6 区域资源协同开发与调配	(202)
本章小结	(208)
案 例	(209)
关键术语	(220)
复习思考题	(220)
第8章 中国区域公共政策评价与展望	(221)
8.1 区域公共政策的效应分析	(221)
8.2 区域公共政策总体评价	(229)
8.3 区域公共政策的国际经验启示	(232)
8.4 区域公共政策未来方向与对策建议	(235)
本章小结	(242)
案 例	(243)
关键术语	(247)

复习思考题	(248)
第9章 区域管治	(249)
9.1 管治产生的背景	(249)
9.2 管治与区域管治的概念	(250)
9.3 区域管治的特征	(255)
9.4 区域管治的国际实践	(263)
9.5 区域管治的中国实践	(267)
本章小结	(270)
案 例	(271)
关键术语	(282)
复习思考题	(282)
参考文献	(283)
后 记	(291)

图表索引

图 1—1	政府、市场与公共政策之间的关系	(16)
图 1—2	区域公共政策制定与实施的程序	(23)
图 3—1	区域财政收入构成	(49)
图 3—2	区域财政支出构成	(50)
图 3—3	2000 年各省市区人均财政收入地区差距的变化趋势	(56)
图 3—4	2000 年财政转移支付构成	(68)
图 3—5	2000 年各省市区人均财政支出水平	(69)
图 4—1	2002 年各省市区城镇登记失业率	(85)
图 4—2	20 世纪 80 年代以来我国流动人口规模与趋势	(89)
图 4—3	2000 年我国各省市区人口迁入率与 GDP 的关系	(91)
图 4—4	1999—2002 年武汉市暂住人口的性别比	(93)
图 4—5	2003 年北京市流动人口的年龄构成	(94)
图 4—6	2003 年北京市流动人口的文化构成	(95)
图 5—1	2002 年各省市区等级公路比重	(131)
图 5—2	2002 年各省市区全社会旅客周转量	(131)
图 6—1	三种不同的环境污染控制方法	(162)
图 7—1	我国煤炭资源的区域分布	(191)
图 7—2	“南水北调”工程示意图	(203)
图 7—3	“西电东送”工程示意图	(204)
图 7—4	“西气东输”管道工程线路走向图	(205)
图 8—1	财政转移支付对地区财政支出的贡献程度	(225)
图 8—2	近年我国城市最低生活保障对象增长情况	(226)
图 8—3	1995—2002 年全国工业污染物利用与治理效率变化	(227)
图 8—4	1978—2002 年全国单位 GDP 能耗变化	(227)
表 1—1	区域公共政策的目标	(19)
表 2—1	1952—1975 年全国基本建设投资在大区域间的分配	(30)
表 3—1	各时期中央和地方财政收支比重	(54)
表 4—1	中国各地区人口出生性别比 (2000 年)	(81)

表 4—2	历次人口普查所反映的不同时期中国总人口 及老年人口平均增长速度	(82)
表 4—3	2000 年中国各地区的高龄化系数	(83)
表 4—4	失业下岗的主要原因 (1998 年全国调查)	(88)
表 4—5	2000 年全国东、中、西三类地区内部 和区间的迁移人口分布	(90)
表 4—6	南京市暂住人口停留的时间构成 (1995 年、1997—1999 年)	(112)
表 5—1	不同地形区每公里交通线路综合建设费 (以平原为 1)	(127)
表 5—2	2000 年东、中、西部地区经济总量与公路分布比较	(129)
表 6—1	2002 年各地区环境污染与破坏事故情况	(154)
表 6—2	全国生态退化面积与平均每年新增面积	(155)
表 6—3	我国主要的生态退化过程及重点地区	(168)
表 6—4	部分生态恢复工程的地区分布	(169)
表 7—1	西部地区开发度与水土流失状况	(188)
表 7—2	南北水资源分布差异状况	(190)
表 7—3	水能资源的地区分布	(190)
表 7—4	全国电力资源结构	(191)
表 7—5	2000 年六大区域发电量 (万 kWh)	(192)
表 7—6	西南地区水能资源开发利用率	(192)
表 7—7	1998 年沿黄各省区主要用水指标比较	(198)
表 7—8	沿黄各省区农业灌溉效率比较 (1998 年)	(198)
表 7—9	西部大开发战略推动下的能源合作项目	(206)
表 9—1	区域管治与区域管理的比较	(257)
表 9—2	各种管治模式的特征	(263)



绪 论

区域公共政策是区域经济学的一个重要研究方向，主要研究如何通过政策的促进作用安排与调整区域内各生产要素的组合和空间配置，实现区域经济的健康、持续与协调发展。区域公共政策的制定与实施和每个阶段、每个地区的区域发展问题密切相关。

一、区域发展问题

在中国经济与社会发展过程中，区域发展问题始终是国家决策和整个社会都非常关注的重大问题之一。因为它直接关系到中国发展第三步战略目标的实现，关系到中国资源的合理开发利用、生态环境的保护以及社会经济的可持续发展。^① 随着经济全球化趋势的不断发展和体制改革的不断深入，我国区域发展的国际国内环境发生了重要的变化。首先，经济要素的全球重组打破了原有的区域经济发展格局，传统的区位优势与发展模式受到挑战。其次，中国正处于社会转型期，而且这个转型是多方面、多领域的，包括计划经济体制向市场经济体制的转型；农业社会向工业社会的转型；乡村社会向城镇社会的转型；伦理社会向法制社会的转型等等。这些社会转型无疑对区域发展产生重大的影响。最后，市场经济条件下中央与地方政府的职能分工以及政府与市场的职能

^① 参见吴传钧院士为《1997 中国区域发展报告》写的序言。

分工都不同于以前计划经济时期。地方政府在区域发展决策、区域事务管理方面拥有了更大的自主权和积极性,同时,地方政府经济管理的职能逐渐被分离出来,且在提供公共服务方面的要求也越来越高。上述变化不仅为区域发展提供了新的机遇,也带来了一定的挑战。

当前,我国区域发展面临的问题与挑战主要集中在以下领域:

(一) 资产的配置与管理

区域资产的配置与管理主要是通过区域财政手段,将区内各种可以利用的资产、资源在不同部门和不同地区之间进行重新分配,并引导其合理流动,以保证区域公共产品的供给、调节区域内的发展比例关系,充分体现区域特点、发挥区域优势。区域财政是调节区域内社会经济发 展的强有力手段和物质力量,也是区域性政府为满足区域社会的安全、秩序、公民基本权利和经济发展条件等方面需要的重要保障。虽然各区域创造资产的能力与基础存在较大差异是一个客观事实,但配置与管理资产的水平对区域发展效益具有重要的影响。

财政资源的收入和分配是区域资产配置与管理的两个重要环节,分别体现了区域政府在组织生产、创造价值和调控布局、实施管理方面的能力。经过各方面的努力,我国的区域财政水平有了不同程度的提高,运作体系日趋完善。但总体而言,现阶段我国地方财政体制仍处于比较无序的状态,中央与地方财政关系有待进一步改善,区域间财政资源配置与管理的水平尚存在较大差距,公共财政领域许多问题亟待解决。不同政府级别之间的权责、分工不明以及彼此间“越位”和“缺位”现象的普遍存在成为影响区域资源利用效率的主要障碍。各级政府都因包揽了不属于自己责权范围内的事务而在财政资源方面捉襟见肘,同时又为争取各项分配资金而四处活动。欠发达地区仍然没有走出等、靠、要的误区,把工作重点放在如何最大限度地争取外来援助资金,而忽视了区内资源的有效管理和再创造。另外,无论中央与省级政府之间,还是省以下各级政府之间的财政转移支付制度均有待完善,转移支付的目标、措施和受援对象界定等方面都带有明显的过渡性特点。

(二) 人口增长、迁移与就业

人口是影响区域发展的重要因素。现阶段,人口增长、迁移与就业成为备受关注的重要问题。虽然全球范围内对人口增长导致的后果认识不一,既有持比较乐观的态度,也有持悲观的态度;但无论怎样,我国人口基数大、增长快

的事实难以改变，而由此导致的人均资源拥有量降低、劳动就业压力加大以及自然生态环境退化都是需要经过多方面、长时间的努力才能解决的问题。这些问题无疑为区域发展制造了非常大的压力。

随着农业劳动生产率的不断提高和户籍制度改革的不深入，大量的农村剩余劳动力涌入城市，寻找新的发展空间和机会；与此同时，各地纷纷出台的吸引人才的措施也促进了高层技术和管理人员的跨区域流动。人口迁移及其带来的种种后果成为所有区域共同面临和急于解决的重要问题。20 世纪 80 年代以前，我国区域间的人口迁移主要是由支援落后地区发展、工业布局、学校迁移等国家政策因素造成的，因此控制起来相对比较容易。而 80 年代以来的人口跨区迁移主要是自发的行为，而且人口迁移的流向与原因日趋复杂化，特别是流动人口大量增加。1984 年，中央放松了对农村人口进入城市（尤其是中小城镇）的控制，当年全国流动人口就达到 2 000 多万。从此以后，流动人口数量呈逐年增加的趋势，目前我国流动人口总量已突破亿人大关。

如此大量的流动人口为不同区域，尤其是流入区的建设做出了巨大的贡献。有鉴于此，有人甚至提出失去外来劳动力，中国大都市将陷于“瘫痪”的说法。的确，目前大城市的环境卫生、建筑等行业的工作主要由外来人员承担，沿海新兴工业化省份的企业工人也主要来自外地。外来劳动力不仅支撑着流入区许多服务性行业的运转，也提高了城市经济设施的规模效益。以北京为例，地铁由于外来人员乘坐所增加的票款收入每年至少有上亿元，城郊居民每年向上百万外来劳动力提供住房的房租收入，更多达 10 亿余元。^①但是与此同时，由外来人口引发的区域治安、交通、环境等问题也层出不穷。据统计，每年发生在北京市朝阳区的外来人口犯罪案件占年案件数的 73.36%。因此，如何有效地管理外来人口，合理引导人口迁移的方向，并真正让外来人口进入当地的产业体系和社会生活轨道，使其成为促进地区经济社会发展的有利因素，成了区域面临的重要问题。

除了人口增长和迁移外，就业则是另外一个重要的区域人口问题。一方面，劳动生产率的日益提高、新技术的广泛应用、产业结构的调整与升级以及经济、政治体制改革造成的机构精简使本来一些拥有工作岗位的人员丢掉了“饭碗”；另一方面，大量的新增人口（包括新出生达到就业年龄的人口和外地迁入人口）又需要提供新的工作岗位。失业人员再就业和新增人员就

^① 参见中国国情网“国情调查研究”课题组：《中国人口流动透视》，<http://www.gsjsw.gov.cn/newszw/info>，2004-03-24。