

21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century

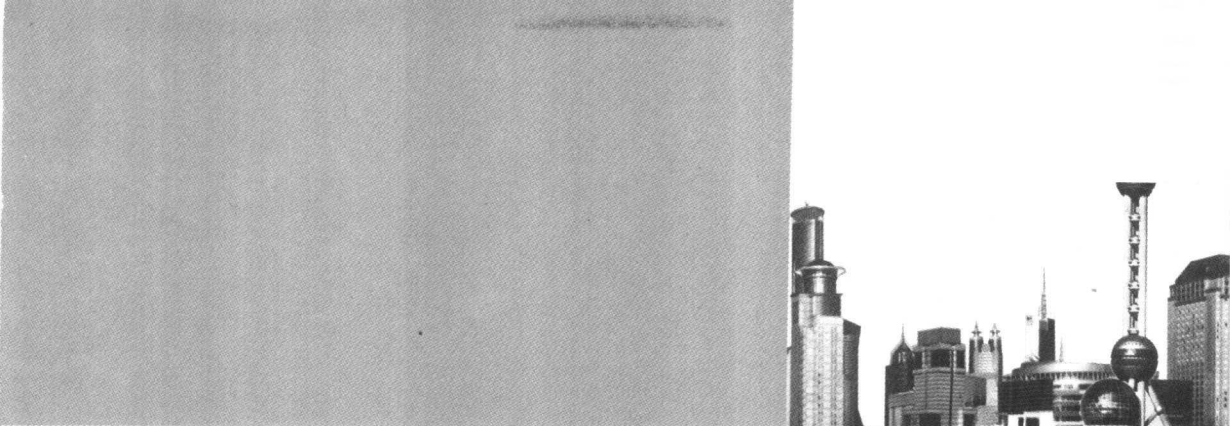


大都市公共政策

叶海平 陶希东 编著

Public Policy of Metropolis





大都市公共政策

叶海平 陶希东 编著

Public Policy of Metropolis



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

大都市公共政策/叶海平等编著. —北京:北京大学出版社, 2007. 6

(21 世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978 - 7 - 301 - 12438 - 3

I. 大… II. 叶… III. 大城市 - 公共政策 - 中国 - 高等学校 - 教材
IV. F299.2 D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 086807 号

书 名: 大都市公共政策

著作责任者: 叶海平 陶希东 编著

责任编辑: 朱彦 杨丽明 王业龙

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 12438 - 3/D · 1801

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 22.75 印张 433 千字

2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 34.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

公共政策是政府对各种客观存在的利益诉求实行调控的有效工具,它对促进社会的公平公正与和谐稳定发挥着十分重要的作用,历来是国内外专家学者研究的热点问题,涌现了大量的研究论著。在不同的经济发展阶段,公共政策所面临的问题以及所采取的政策措施不尽相同,公共政策研究应与时俱进、不断创新,以适应社会经济的发展需要。对我国的公共政策研究而言,特别要把握社会发展的新趋势、新特点,构建具有中国特色的公共政策理论与实践研究体系。

改革开放以来,我国开始进入特殊的社会转型时期,经济市场化、政治民主化、社会多元化、利益复杂化、区域城市化等越来越成为当今中国社会的主导发展趋势。特别是随着城市化进程的加速,我国一些特大城市(或大都市)逐渐成为带动国家区域经济发展和参与全球竞争的战略空间。与此同时,当前我国人均 GDP 已经突破了 1000 美元。对我国这样的人口大国来说,这既可能是一个发展黄金期,也可能是一个矛盾凸显的风险期,即出现经济停滞不前、社会矛盾突出、甚至加剧两极分化和社会震荡的局面。要保持都市社会的协调稳定发展,最终还要依赖于在科学发展观和构建社会主义和谐社会的背景下,坚持市场经济原则和以人为本,抓住社会矛盾的主要方面,寻找切入点,制定具有合法性和科学性的都市公共政策体系,以促进都市社会公平正义和利益兼容的协调发展,促进公共服务水平均等化,实现和谐社会又好又快的发展。这是摆在当今每个大都市政府面前的一项重要议题。

《大都市公共政策》一书是作者原打算对《都市公共政策概论》(华东理工大学出版社 2002 年出版,上海市重点图书,“都市公共管理和公共政策”系列教材)进行再版或改写。但实际上,本书几乎没有受《都市公共政策概论》原有思路的影响,而是从新的视角出发,对内容体系、逻辑关系、研究方法等进行了全新的设计,这也是对多年来国内外都市公共政策理论与实践教学工作的一次系统梳理与总结。本书具有这样三个特征:其一,理论与实践研究相结合。本书在全方位、充分地吸收国内外公共政策研究成果的基础上,以大都市为视角,不仅探讨了大都市公共政策的基本原理和基础理论,而且探讨了大都市的诸多公共政策实践,以此增强可读性,避免了纯理论研究的乏味性。其二,国内都市与国外都市相结合。特别是在大都市公共政策实践的研究中,本书选取国内外重要的国际性大都市,对各具特色的公共政策类型进行研究,在内容上更加丰富、充实。其三,研究内容和方法上具创新性。在研究内容上,本书不仅对大都市公

共政策创新问题进行了专章研究,得出相关结论,并且在有些大都市公共政策实践内容的选择上,紧密结合当今大都市社会发展出现的一些新问题、新情况,以寻求能够有效解决现实问题的公共政策方略。在研究方法上,除了运用一般性综合研究方法外,本书特别采用了横向比较的方法,以便读者了解同一政策在不同大都市之间的诸多差异。总之,从国内现有的公共政策研究成果看,本书是国内第一本系统讨论中国大都市公共政策理论与实践的最新研究成果。除了可以供大中专院校、科研机构同行学者们学术研究与交流之需外,本书还可以为各级政府决策者们提供必要的公共决策理论与实践指导,也可以用做相关专业本科生、研究生的教材。

全书由叶海平教授进行全面构思,并在多次讨论的基础上,确定了相关章节的主要内容和逻辑关系。最后在陶希东博士的协助下由叶海平教授对全书进行了多次修改,以至完成统稿、定稿工作。全书具体写作分工如下:第一章,叶海平、唐华英;第二章,叶海平、唐华英、郑秋红、陈坚;第三章,叶海平、唐华英;第四章,陶希东;第五章,叶海平、郑芸、王晓军、胡滨、黄亦冰、吴鹏宏、陶希东、田娜、马佳颖、刘军;第六章,陶希东、马佳颖、刘军、田娜;第七章,叶海平、杨絮、赖桂华、包嘉乐、刘胜军、方素琴、冯承才。

大都市公共政策是一个内容相当广泛的崭新研究领域,在我国体制转型不断深入的过程中,大都市发展会出现各种各样的公共问题,这就需要不同学科的研究者从不同视角出发,共同研究,以期取得更为丰富的研究成果。希望本书能够起到一个抛砖引玉的作用,期待更多的学者关注我国大都市的发展问题。

本书在写作过程中参考了大量的论文和著作(主要的参考文献在正文后列出),在此表示感谢!

叶海平 陶希东

2007年3月25日

目 录

第一章 大都市公共政策概述	(1)
一、大都市公共政策的内涵	(1)
二、大都市公共政策的主要特征	(8)
三、大都市公共政策的价值理念	(13)
四、大都市公共政策的功能体系	(15)
第二章 大都市公共政策基本原理	(20)
一、公共政策系统	(20)
二、公共政策原则	(33)
三、公共政策过程	(44)
四、公共政策分析的基本模型	(59)
五、公共政策的基本价值标准	(64)
六、大都市公共政策基本分析方法	(69)
第三章 大都市公共政策基本内容	(101)
一、都市规划管理政策	(101)
二、都市基础设施管理政策	(106)
三、都市经济管理政策	(114)
四、都市土地管理政策	(119)
五、都市住房管理政策	(122)
六、都市社会管理政策	(126)
七、都市环境管理政策	(132)
第四章 中国大都市公共政策创新	(138)
一、都市公共政策创新概述	(138)
二、中国大都市公共政策创新的时代背景	(145)
三、构建中国大都市公共政策创新体系	(154)
第五章 中国大都市公共政策实践及其评价	(166)
一、北京公共政策的实践与评价	
——以文物保护政策为例	(166)

二、上海公共政策的实践与评价	
——以汽车牌照政策为例·····	(176)
三、天津公共政策的实践与评价	
——以区域发展政策为例·····	(184)
四、重庆公共政策的实践与评价	
——以农民工政策为例·····	(197)
五、广州公共政策的实践与评价	
——以社会治安政策为例·····	(209)
六、香港地区都市公共政策实践及其评价	
——以公屋政策为例·····	(216)
七、澳门地区都市公共政策评价与启示	
——以旅游博彩业政策为例·····	(232)
八、台湾地区公共政策实践及其评价	
——以水资源政策为例·····	(245)
第六章 西方大都市公共政策实践及其评价 ·····	(254)
一、美国都市公共政策实践及其评价	
——以纽约“无家可归者”救助政策为例 ·····	(254)
二、日本都市公共政策实践及其评价	
——以东京垃圾处理政策为例·····	(266)
三、英国都市公共政策实践及其评价	
——以伦敦交通政策为例·····	(275)
四、法国都市公共政策实践及其评价	
——以巴黎历史文化遗产保护政策为例·····	(287)
第七章 国内外大都市公共政策的实证比较研究 ·····	(301)
一、国内都市农民工社会保障政策模式比较研究	
——以深圳、上海、北京为例·····	(301)
二、国内都市户籍改革政策比较	
——以上海与哈尔滨为例·····	(312)
三、都市郊区新型农村合作医疗政策比较	
——以浙江开化县、上海金山区为例 ·····	(322)
四、国内都市养犬管理政策比较	
——以北京和香港地区为例·····	(332)

五、国内外义务教育阶段都市择校政策比较	
——以上海和纽约为例	(341)
参考文献	(350)

第一章 大都市公共政策概述

一、大都市公共政策的内涵

国家“十一五”规划提出“工业反哺农业,城市支持农村”的发展战略,其基本立足点有两个:一是城市,尤其是大城市、大都市要继续做强做大;二是城市的建设与发展要与农村的发展相协调。该战略进一步完善和突出了以城市为中心的区域发展战略。在我国城市布局密集的地区,“大都市中心论”又进一步替代了“城市中心论”,因为大都市是区域“城市群”或“城市带”的核心或龙头。大都市在我国经济、政治、社会、文化的全面发展过程中的重要地位不容置疑,由此作为大都市管理重要手段的公共政策研究的重要性也就不容置疑了。

公共政策是与人类生活、生产息息相关的一种现象,它始终贯穿于国家政治生活的方方面面,是国家管理的一种重要手段。而都市公共政策则体现了世界各国和地区的都市是如何进行管理的,公共政策的贯彻和执行,对于一个大都市的生存和发展起着至关重要的作用。大都市公共政策已经愈来愈成为公共政策研究的一个重要领域。

(一) 公共政策的内涵

1. “政策”一词的起源

我国古代并没有“政策”这一词汇,只有“政”和“策”两个分开的字。“政”指的是“政治”、“政事”、“政权”等,“策”的意思主要是“谋略”。许慎在《说文解字》中解释:“政者,正也。”“正”的本义为“规范”、“控制”。《〈文选·晋纪总论〉注》中有“每与谋策画,多善”;《人物志·接识》中有“术谋之人,以思谟为度,故能成策略之奇”;西汉刘向编过《战国策》;《吕氏春秋·简选》中解释:“策,谋术也。”“策”的本义为“计谋”、“谋略”。

我国现在使用的“政策”一词,在来源上有两种说法:一种说法认为,“政策”是从日本传过来的。明治维新以后,日本受西方国家的影响很大,在接触到“policy”这个词汇时,从早已经传入日本的汉字中选了“政”和“策”两个字,把它们结合起来,即“政策”。鸦片战争以后,“政策”这个词又从日本传入中国。从此,“政策”开始在我国政治生活中流传开来。^①此外,据说日本人接触到的

^① 参见孙光:《政策科学》,浙江教育出版社1998年版,第1页。

“policy”(政策)一词,在英文中也不是一开始就存在的,而是从“politics”(政治)一词演变而来。随着近代欧洲国家和政党的出现,政策在社会生活中的作用日益突出,逐渐从政治(politics)中演变出了政策(policy)。英文中的“政策”,专指政府、政党等组织为了完成特定目标对所要采取的行动的一种表达方式,有时也指权谋、治术。^①另一种说法认为,“政策”是由西方在华人士翻译出来的。据载,英国传教士李提摩太曾在1895年上书清朝廷一份《新政策》,其内容是要求清政府设置新政部,聘请英美等国人士主管新政。^②其后,梁启超在1899年所写的《戊戌政变记》中开始使用“政策”一词,他认为:“中国之大患在于教育不兴,人才不足,皇上政策若首注重于学校教育,可谓得其本矣。”后来,孙中山也在文章中使用“政策”这一概念。^③

2. 国内外学者对“公共政策”的不同界定

20世纪80年代,国外特别是西方公共政策的知识传入中国,“公共政策”这一概念开始成为政府部门和学术界的流行用语。但是,对于“公共政策”概念的界定,国内外学术界至今都没有形成一个统一的认识。

公共行政学创立者之一伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,公共政策是具有立法权的政治家制定出来的由公共行政人员所执行的法律和法规。^④他是从政策过程的角度给公共政策下定义的,即把政策过程划分为政策制定和政策执行两个方面,体现了政治与行政二分法的思想。这一定义,在现在看来是不够全面的。首先,从政策过程看,政策制定不仅包括政策制定、政策执行,还包括政策分析、政策评估等一系列完整的程序。而威尔逊的定义没有包含政策的一系列环节,过于狭窄。其次,从政策的主体看,这一定义所反映的主体是“有立法权的政治家”和“公共行政人员”。而在现实中,决定公共政策的不仅有政治家,还有利益集团、阶级阶层、社会公众等主体;执行公共政策的也不只是公共行政人员,还应包括政治家、司法部门、利益集团、社会公众等。最后,从公共政策的载体看,公共政策也不仅仅限于“法律和法规”,还包括政府的一些大型计划、指示报告、大会通过的文件决议等。

公共政策学的创始人之一哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(A. Kaplan)认为,公共政策是一项含有目标、价值与策略的大型计划。^⑤这种对“公共政策”的界定,强调了政策的目性、价值性和计划性。但这种界定过于狭窄,缩小了公共政策的内涵。其一,从载体形式上看,公共政策不

① 参见陈潭:《公共政策学》,湖南师范大学出版社2003年版,第3页。

② 参见邢国华:《政策学原理》,江西人民出版社1989年版,第3—4页。

③ 参见胡宁生:《现代公共政策研究》,中国社会科学出版社2000年版,第4页。

④ 参见伍启元:《公共政策》,香港商务印书馆1989年版,第4页。

⑤ See H. D. Lasswell and Kaplan: *Power and Society*, N. Y.: Mc Graw-Hill Book Co. 1963, p. 70.

仅是一项计划,更包括法律法规、指示报告等。其二,公共政策还应该包括行动本身,也就是公共政策的执行过程;否则,政策就无法落实,无法解决实际的社会公共问题。

政治学学者戴维·伊斯顿(David Easton)认为,公共政策是对全社会的价值所作的权威性分配。^①这一观点强调了公共政策对社会价值的分配功能,包括对实物、金钱、权力、地位、荣誉等社会价值进行分配。这种对公共政策性质的界定,过于片面,因为公共政策的作用不仅在于分配社会价值,更在于解决社会问题,创造社会价值。另外,这一定义没有明确究竟由谁对全社会的价值作权威性分配。

政策论研究者托马斯·戴伊(T. R. Dye)认为,公共政策是涉及大量人才和资源或关系到很多人的政府决定,凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。^②这一观点强调了公共政策中政府选择作为和不作为的立场,突出了公共政策的行为性,同时也对全能政府的观点予以了驳斥和批判。但这一观点没有对公共政策的实质内容作出说明和解释,定义过于简单。

决策论研究者詹姆斯·安德森(J. E. Anderson)认为,公共政策是一个有目的的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的;公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策。^③这一观点把公共政策看做一个完整的过程,强调了其动态性和实证性。这一定义相对比较完整,但忽视了公共政策的价值取向性和政策方法的重要性。

罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestone)在《公共政策的思路:对政策领导的研究》(The Threads of Public Policy: A Study of Public Leadership)一书中认为,公共政策就是“政府机构与它周围环境之间的关系”^④。这一观点强调了公共政策与政策环境之间的关系,突出了环境对公共政策的影响和能动作用,这是上述观点都没有考虑到的。但就定义而言,这一概念显然没有解释清楚公共政策的内涵所在。

国内很多学者在学习西方公共政策理论的同时,也对公共政策给出了很多不同的定义:孙光认为,政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则,它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程;^⑤张金马认为,政策是党和政府用以规范、引导有关机关团体和个人行动的准则或指

① See D. Easton: The Political System, N. Y.: Knopf 1953, p. 129.

② See T. R. Dye: Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc. 1975, p. 3.

③ 参见〔美〕詹姆斯·安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社1990年版,第4—5页。

④ 转引自樊钉主编:《公共政策》,国家行政学院出版社2005年版,第5—6页。

⑤ 参见孙光:《政策科学》,浙江教育出版社1988年版,第14页。

南;^①林德金等认为,政策是管理部门为了使社会或社会中的一个区域向正确的方向发展而提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目;^②陈振明认为,政策是国家机关、政党及其他特定政治团体在特定时期为实现一定社会政治、经济和文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,是一系列谋略、法令、措施、办法、条例等的总称;^③兰秉洁等认为,政策是国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动准则和行动方向;^④《云五社会科学大辞典·政治学》认为,政策是某一团体组织,小如社团,大如国家政府,以及国际组织,为欲达到其自身的种种目的时,就若干可能采取的方法中,择一而决定之方法;^⑤林永波、张世贤认为,公共政策是政府选择作为或不作为的行为;^⑥伍启元认为,公共政策是一个政府对公私行动所采取的指引。^⑦

3. 我们的观点

综合西方学者的观点,可以概括出公共政策的主要含义:(1)公共政策是由政府、政党或权威人士所制定的;(2)公共政策是一个动态的过程;(3)公共政策是一系列法律、法规、法令、计划、指示报告、文件决议;(4)公共政策具有解决社会公共问题的目的性和价值取向性;(5)公共政策是一种权威性的价值分配。

综合我国学者的观点,可以发现,大陆学者对公共政策的界定强调了政府和政党在政策过程中的主体作用,忽略了其他社会团体的主体性;过于强调政策的目标取向,忽略了政策的过程。我国台湾地区学者对公共政策的界定,基本参照了西方学者的观点,但没有结合我国的实际情况,忽略了政府和政党的作用。

我们认为,公共政策是政府、政党或其他社会公共权威部门,在一定的历史条件下,为了解决一系列社会问题和满足当时社会需求,制定并执行的一种行为准则或行为规范(包括法律、法规、法令、计划、规划、指示报告、建议文件等);是政策主体对社会价值的一种权威性分配;是一个动态的过程,表现为政策创立、政策执行、政策调整、政策监控、政策评优、政策终止等若干环节。可以从以下几个方面理解这一定义的内涵:

其一,主体。公共政策的主体也就是公共政策的制定者和执行者,它可以是政府机关、政党或其他各类社会团体,也可以是国际性组织,如联合国、欧盟等。不同政策主体所制定的公共政策的适用范围有所不同。^⑧

① 参见张金马主编:《政策科学导论》,中国人民大学出版社1992年版,第19—20页。

② 参见林德金等:《政策研究方法论》,延边大学出版社1994年版,第3页。

③ 参见陈振明主编:《政策科学原理》,厦门大学出版社1993年版,第19页。

④ 参见兰秉洁等:《政策学》,中国统计出版社1994年版,第3页。

⑤ 参见《云五社会科学大辞典·政治学》,台湾商务印书馆1997年版。

⑥ 参见林永波、张世贤:《公共政策》,台北五南图书出版公司1982年版,第9页。

⑦ 参见伍启元:《公共政策》,香港商务印书馆1989年版,第1页。

⑧ 参见王传宏、李燕凌:《公共政策行为》,中国国际广播出版社2002年版,第7页。

其二,目标。公共政策具有很强的目标导向性,是为解决社会问题、满足社会需求而制定并执行的。同时,这种目标又具有时效性,是一定历史时期的产物。

其三,过程。公共政策是一个动态而完整的过程,包括酝酿、制定、评估、执行、终结等环节。

其四,形式。公共政策表现为一系列为完成特定目标而制定的法律、法规、法令、计划、指示报告、文件决议等。

其五,功能。公共政策对社会价值作出权威性的分配,是一种行为准则或行为规范,规定对象应该做什么和不应该做什么,从而完成特定历史时期的特定目标。

4. 相关概念辨析

(1) “公共政策”与“政策”

从以上各国学者对公共政策定义的表述可见,很多学者没有将“公共政策”和“政策”加以区分。事实上,“政策”的内涵要广于“公共政策”。我国台湾地区学者认为,政策是某一社会团体(小如社团,大如国家政府、国家组织)为达到某种目的而采取的一种方法。与此定义相比,公共政策的内涵显然要严格得多。“公共政策”只是“政策”的一个方面。但在现代汉语中,大多将“政策”与“公共政策”通用,讲“政策”时多指“公共政策”。比如,“政策”在《辞海》中被解释为“国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则”。^①

(2) “政策”与“路线”、“方针”、“战略”、“策略”

在社会生活中,我们经常把“政策”、“路线”、“方针”、“战略”、“策略”等词相互混用和借用。但实际上,这些概念既有联系,又有区别。

《辞海》中,“政策”被定义为“国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则”;“政治路线”被定义为“国家、政党制定的在一定历史时期所要实现的政治目标和为此采取的基本行为准则”;“方针”被定义为“国家、政党在一定历史时期内为某一方面的工作确定的指导原则”。^②可见,“政策”、“政治路线”、“方针”在内涵上并无太大的区别,可以说是大同小异。但在实际用法中,这些词还是有细微差别的:“路线”往往指总的目标和总的行动纲领,“方针”往往指总的指导原则和总的行为准则,而“政策”则通常指比较具体的目标、原则与行为准则。

此外,“政策”和“战略”、“策略”都指一定的行动计划、行为准则和行动方法,但“政策”主要侧重于行动的依据和准则,“战略”主要侧重于全局性、长期性

^① 参见徐凌、张继:《公共政策分析》,湖南人民出版社2004年版,第2页。

^② 参见李成智编著:《公共政策》,团结出版社2000年版,第5页。

的行动计划,而“策略”则主要侧重于行动的方式、方法和手段。概言之,“政策”强调引导,“战略”强调规划,“策略”强调实施。

(二) 都市公共政策的内涵

1. 都市的概念

都市是指大规模的城市群体中的中心城市或核心城市,它必须具有国际公认的人口规模,基本实现了城乡一体化;同时,它还应具备各种现代化的城市功能和国际化的城市特色。从这一概念可以看出,都市具有都市群体、城乡一体化、现代化、国际化等特征。

2. 都市管理的概念

“都市管理”是一个新的概念,早期与之相对应的概念是“市政管理”,两者最大的区别在于:都市管理强调对都市各项公共事务进行管理和服 务;而市政管理则强调都市的政治运行,更多着眼于都市的政治权力体系如何更有效地实现城市治理。因此,两者具有不同的内涵。可以说,都市管理和市政管理既有极大的相似性,又有关键性的区别。

都市管理是指由都市地方政府和非政府的公共组织共同组成的都市管理体系对都市公共事务进行治理的过程。这一过程主要借助于公共政策以及多种形式的协约完成。

都市公共政策的制定、实施等必须顺应都市发展的特征,与都市管理的理念相一致,顺应整个城市发展的总体趋势,符合城市发展战略。为此,应处理好以下几方面关系:

(1) 都市公共政策与城市化之间的关系

城市化状况是衡量一个城市是否发达的重要标志。与国际水平和工业化水平相比,我国目前城市化水平明显滞后,还有一条漫长而艰巨的路要走。在这样的背景下,我国城市化要发展,就必须针对现存的问题提出一系列对应策略。

都市公共政策是推进城市化的一个重要手段。制定都市公共政策应符合城市化的进程和特征,有利于城市化的推进。就我国城市化的发展战略而言,可以有以下一些政策建议:统一认识,明确战略;加强城市规划,强化政府对城市化的指导;从实际出发,建立符合我国国情的社会保障体系;完善农村土地制度,促进农民的非农转移;改革户籍制度,建立全国统一的劳动力市场;重视人才培养,提高城市管理水平等。

(2) 都市公共政策与城市发展战略之间的关系

城市发展战略是指在较长时期内人们从城市的各种因素、条件和可能变化的趋势预测出发,作出关系城市经济社会建设发展全局的根本谋划和对策。概言之,城市发展战略是城市经济、社会、建设三位一体的统一的发展战略。

城市发展战略是一个城市总的发展要求。其他一切和城市发展战略相关的内容,不管是方针、政策还是具体管理方面的决策,都要符合城市发展战略的总体规划。而都市公共政策也应该顺应城市发展战略的思路,否则只会造成背道而驰的局面,使城市建设处于混乱状态,不利于城市的健康发展。因此,都市公共政策必须与城市发展战略紧密联系在一起。事实上,都市公共政策是城市发展战略的一个组成部分。城市发展战略具有主动性、公共性、公开性等特点,而这正是与都市公共政策的理念相吻合的。

(3) 都市公共政策与城市规划之间的关系

我国目前城市规划的主要特征表现为:① 政策性。城市规划既关系到城市中各种建设的战略部署,又关系到城市居民物质和文化生活的组织,涉及国民经济的每一个部门。^① 城市总体规划中的很多方面不仅涉及国家和地方的一些方针、政策;也涉及城市本身的公共政策,如城市性质、规模、居住面积定额等;还涉及生产力发展水平、城乡关系、积累与消费等重大问题。② 预见性。城市规划既要解决现实存在的问题,同时也要考虑城市长远的发展问题,预见到城市未来发展的各种因素和条件的变化,从而具有很强的适应性。③ 综合性。城市是一个由多种要素组成的复杂系统。城市规划工作要统筹协调各方的关系和矛盾,具有很强的综合性。④ 区域性。每一个城市都具有特定的地理环境、建设条件、历史文化和区域经济联系等特征,因此城市规划应具有特殊性、区域性特点,每一个城市都要根据自身的情况制定规划蓝图。

从我国城市规划的特征看,城市规划与都市公共政策有着很密切的联系:城市规划要接受都市公共政策的指导;都市公共政策的制定要顺应城市的总体规划,符合其规划的理念。这体现了一个双向的辩证关系,两者互相促进、共同进退。

3. 都市公共政策的概念

从系统论的角度看,都市公共政策是一个内容丰富、各方关系复杂的系统。政策的制定主体既包括都市政府,也包括政党以及相关的社会公共权威部门。同时,在政策的制定过程中,第三部门的参与以及广大社会成员的建议,都需要都市公共政策的制定主体予以考虑和注意。都市公共政策的客体,不仅关系到政策所要处理的社会问题,更关系到政策发生作用的社会成员及其利益。

都市公共政策本身也是一个包括多种政策互相协调、互相联系又互相作用的系统。都市公共政策面对的是都市社会公共问题,这些问题可能涉及不同的行业、领域。因此,必须构建完善的政策系统,通过一系列相互协调、相互和谐、相互作用的政策,使社会公共问题得到最圆满的解决。诚如有学者所言:“具体

^① 参见王佃利等主编:《现代市政学》,中国人民大学出版社2004年版,第125页。

的都市公共政策涉及很多方面,如土地政策、人口政策、产业政策、环境政策、交通政策等,城市健康有序地发展,与政府各职能部门的工作是密不可分的。”^①

总之,都市公共政策是指都市政府、政党或其他社会公共权威部门,在一定的历史条件下,为了解决都市在发展过程中所面临的一系列社会问题和满足当时社会需求,而制定并执行的一种行为准则或行为规范。这种行为准则或行为规范必须顺应现代化、国际化大都市发展的潮流。

二、大都市公共政策的主要特征

对大都市公共政策的特征目前还没有一个统一的观点,学者们从不同角度归纳了大都市公共政策的主要特征。

(一) 不同学者的观点

兰秉洁等认为,公共政策的基本特征是鲜明的政治性、很强的实践性、多边的综合性。^② 沈承刚认为,公共政策的基本特征是现实性与有效性的统一、稳定性与变动性的统一、原则性与灵活性的统一、层次性与相关性的统一、时间性与空间性的统一、系统性、权威性与两重性。^③ 陈庆云认为,公共政策的基本特征是阶级性、整体性、超前性、层次性、多样性、合法性。^④ 张国庆认为,公共政策的特征是政策内容丰富化、政策理论和政策分析方法多元化、政策问题复杂化。^⑤ 张金马认为,公共政策的基本特征是阶级性、价值相关性、合法性、权威性和强制性、功能多样性、有一个生命过程。^⑥

(二) 都市公共政策的一般特征

综合国内学者的观点,大都市公共政策的一般特征包括:

1. 都市公共政策的政治性与公共性

作为地方政治系统运行重要环节的都市公共政策,必然服从和服务于政治系统的意志、利益、任务和目标。这就是都市公共政策的政治性特征。地方政治系统是掌握社会公共权力的组织与机构,都市政府制定、执行都市公共政策的权力是由地方政治系统通过合法的途径授予的。因此,都市政府的任何政策都必

① 曹萍、朱志玲:《城市可持续发展研究》,载《宁夏大学学报》(自然科学版)2003年第2期。

② 参见兰秉洁等:《政策学》,中国统计出版社1994年版,第5—7页。

③ 参见沈承刚:《政策学》,北京经济学院出版社1996年版,第29—39页。

④ 参见陈庆云:《公共政策分析》,中国经济出版社1996年版,第11—13页。

⑤ 参见张国庆:《现代公共政策导论》,北京大学出版社1997年版,第15—18页。

⑥ 参见张金马主编:《政策科学导论》,中国人民大学出版社1992年版,第17—27页。

须维护和巩固现行的政治统治。

政治性比阶级性更广的概念。在人类社会有了国家、阶级以后,就有了政治生活,而社会生活就有了政治性,都市公共政策也就有了政治性。都市公共政策的政治性在阶级社会中又必然表现为不同程度的阶级性。当政治系统中占据统治地位的阶级与其他处于被统治地位的阶级的矛盾具有对抗性质时,政治性就表现为强烈的阶级性;而当两者的矛盾属于非对抗性质时,政治性中的阶级性就不太强烈。

与都市公共政策政治性相对应的特性是其公共性。都市公共政策是地方政治系统、都市政府等公共部门进行社会公共管理,维护社会公正,协调公众利益,确保社会稳定发展的措施与手段。因此,都市公共政策必须立足于整个地方社会发展,从全社会绝大多数人的公共利益出发制定和实施各种行为规范。离开了公共性,都市公共政策就有可能变为某些个人、团体、阶层谋取私利的工具。

都市公共政策的政治性与公共性既有一致的一面,也有相互矛盾的一面。当政治系统中占据统治地位的阶级、政党以及贯彻统治阶级意志的都市政府所具有的特殊利益与它们所代表的社会公众的利益一致时,政策的政治性与公共性就能很好地结合在一起。但当政治上、经济上占统治地位的阶级,取得执政地位的政党,以及由它们推选的代表组成的都市政府所具有的利益与地方社会绝大部分公众的利益不一致、甚至发生冲突时,都市公共政策的政治性与公共性就会相互矛盾。

2. 都市公共政策的强制性与合法性

都市公共政策是都市政府等公共机构制定、实施的用以约束人们行为的规范与准则。由于政策的最终决定者是地方掌握公共权力的机构及其代表者,政策的执行者和评估者也主要是都市政府部门,因此都市公共政策的制定、执行更多地表现为自上而下的运动。这种运动的基础与支撑,则是都市政府后面强大的国家力量。另外,都市公共政策中包含着奖惩机制,人们只要遵循政策行动,就会获得好处;相反,如果人们违反规定的准则行动,就会受到惩罚。因此,任何都市公共政策都带有明显的强制性。很多人在现实生活中感觉不到这种强制性,但这并不是强制性不存在,而是它已经转化为内在的适应性了。

都市公共政策的强制性主要源于公众利益的差异性与多层次性。公众的利益要求是不同的,满足了一部分人的利益要求,就有可能满足不了、甚至会损害另外一部分人的利益要求;满足了绝大部分人的利益要求,就可能损害一小部分人的利益要求;满足了人们眼前的、近期的利益,就有可能损害人们长远的、根本的利益。都市公共政策在协调、平衡公众利益时,不可能将这些利益上的差异性、层次性完全消除,那些利益要求得不到满足、甚至既得利益受到损害的人就会明显地感受到都市公共政策具有某种程度的强制性。