

政策创新与 地方社会的科学发展

汕头大学出版社

汕头大学
学术丛书

17

图书在版编目 (CIP) 数据

政策创新与地方社会的科学发展 / 郭剑鸣等著. — 汕头: 汕头大学出版社, 2006.4

(汕头大学学术丛书)

ISBN 7-81036-874-5

I. 政... II. 郭... III. ①地方政府—公共政策—研究—中国 ②地方—社会发展—研究—中国

IV. D67

中国版本图书馆CIP数据核字 (2006) 第025281号

中文简体字版 ©2006 由汕头大学出版社发行

政策创新与地方社会的科学发展

作 者: 郭剑鸣等

责任编辑: 廖醒梦 叶思源

责任校对: 张立原 李资渝

封面设计: 郭 炜

责任技编: 姚健燕 李 行

出版发行: 汕头大学出版社

广东省汕头市汕头大学内 邮编 515063

电 话: 0754-2903126 0754-2904596

印 刷: 广东信源彩色印务有限公司

开 本: 890 × 1168 1/16

印 张: 21.5

字 数: 243 千字

版 次: 2006 年 4 月第 1 版

印 次: 2006 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 42.00 元

ISBN 7-81036-874-5/D·28

发行 / 广州发行中心 通讯邮购地址 / 广州市天河区北路 177 号祥龙阁 3404 室 邮编 510620

电话 / 020-22232999 传真 / 020-85250486

马新发行所 / 城邦 (马新) 出版集团

电话 / 603-90563833 传真 / 603-90562833

E-mail: citeckm@pd.jaring.my

版权所有, 翻版必究

如发现印装质量问题, 请与承印厂联系退换

政策创新与 地方社会的科学发展

Zhengce Chuangxin
Yu Difang Shehui
De Kexue Fazhan

郭剑鸣 著

汕头大学出版社



17

汕头大学学术丛书

第二辑

- | | |
|------------------------------|-------|
| 王富仁序跋集(上) | 王富仁 著 |
| 王富仁序跋集(中) | 王富仁 著 |
| 王富仁序跋集(下) | 王富仁 著 |
| 法律移植与文化冲突
——独立董事制度移植的文化悖论 | 熊金才 著 |
| 潮州学论集 | 陈景熙 著 |
| 萨本仁史学文集 | 萨本仁 著 |
| 程家明自选集 | 程家明 著 |
| 政策创新与地方社会的科学发展 | 郭剑鸣等著 |
| 编余拾论(上)
——海外华文文学评论及其他 | 翁奕波 著 |
| 编余拾论(下)
——编辑学潮学摭论及其他 | 翁奕波 著 |
| 撞市与交融
——中外文化交流史论 | 陈占山 著 |
| 女作家严歌苓研究 | 庄园 编 |
| 文化的华文文学
——华文文学研究方法论争鸣集 | 庄园 编 |

汕头大学学术丛书

总序

课堂教学是大学教育的肌体，科学研究则是大学教育的灵魂。

游离于课堂教学的科学研究就像游离于肌体的灵魂，无法为大学教育注入新的生命，也无法成为整个大学教育的一个有机构成成分，而脱离科学研究的课堂教学则像没有灵魂的肌体，缺乏新鲜的生命，缺乏创造的活力，只能是照本宣科，人云亦云，吃别人嚼过的馍，炒别人吃剩的冷饭，教师感觉不到创造的乐趣，学生也得不到独立思考能力的培养。

课堂教学是大学教育的根，它扎在地下；科学研究则是大学教育抽出的叶、开出的花，它长在树冠、开在枝头。根深蒂固才能叶茂花盛，叶茂花盛才看得出它的根深蒂固。

所以，一所大学不能忽视平时的课堂教学，但也不能忽视教师的科学研究。

我们汕头大学是一所年轻的学校，但正因为年轻，才应当有活力，有朝气。向外，我们应当向国内外名牌大学学习；向内，我们则应当充分开发自己的人力和物力资源，尽快出成果，尽多出成果。学术重积累，但更重创造。只有勇于创造，才能有所积累，才能迅速积累。我们除拥有国内其他大学共同具有的有利条件，还有李嘉诚基金会的大力支持，我们没有理由跟在别人面前亦步亦趋地爬行，我们应当发展得更快些，做得更多些，更好些。

汕头大学学术丛书是在汕头大学学校领导和李嘉诚基金会的大力支持下出版、发行的，准备每年出版10~20种，凡是汕头大学教师的科研学术著作（暂时仅限于文科各系），都在资助出版之列。它是我们汕头大学教师科学研究成果的集中展示，也是我们参与民族的和世界的文化交流的重要渠道。希望汕头大学文科参系的教师更加焕发自己从事科学研究活动的热情，施展自己的创造才能，在完成教学任务的同时，撰写更多更好的科研学术著作，使我们这套丛书出得越来越多，越来越好。



前言

为更好地完成国家哲学社会科学规划项目“政治知识化与科学执政模式建设研究”(05CZZ004),我组织了我校2004级部分研究生围绕“政策创新与地方社会的科学发展”的主题展开调研。在理论和实证研究中,我们发现这样的逻辑:政治知识化——地方政策水平提升——地方社会的科学发展。地方社会的科学发展是我党科学执政的基础。地方政府调控社会发展的工具体系中,法律、制度的灵活空间有限,而地方政策的自由度比较突出。地方社会发展中的诸多问题与地方公共政策存在的不规范、不科学、不配套、不稳定等弊端有着密切的关系。也就是说,要改变地方社会发展中存在的不和谐面,必须大力提升地方公共政策的水平。可是,政策科学自1980年在我国兴起以来,公共政策研究的领域主要集中在政策科学体系(方法论)、政策过程研究和部门公共政策三大块,很少专门从地方公共政策的层次来讨论政策的主体、过程和效能问题。

基于以下理由,我们相信地方公共政策研究将成为未来政策科学研究的热点:其一,国家政策的功能在一定意义上依赖于地方公共政策作用的发挥,通过研究地方公共政策与国家政策之间的关系,如体系结构、层次划分、资源配置和功能领域等,有利于深化人们对国家整体政策的认识。其二,地方公共政策行为不规范、不合法、不按程序运作的现象不容忽视,不对地方公共政策的理念、体制、过程进行深入研究,并予以调整,不科学、不和谐的发展局面就难以改观。第三,从发展的趋势看,在中央与地方关系的调整中,地方将为中央分担更多的管理职能,也将从中央政府获取更多的授权,同时,各级地方政府在经济社会发展中自身也积累起越来越多的可支配资源,这意味着地方公共政策的空间将逐步扩大。



然而，要真正开展相关的研究，又时常苦于找不到合适的框架，无从下手。因为，我国各地的实际情况千差万别，各地因应社会发展的政策安排也迥然有别。选择一种政策模式、一个地方的政策过程进行调查研究，虽然很有价值，但其普适性仍是有限的。以往对公共政策研究的框架多是沿着政策问题、政策主体、政策制定、政策执行和政策评估的路线展开，属于微观式的研究，对政策及其过程的具体性征有较完整的认识。但囿于政策本身的范围，也难以说清政策系统与其他系统的关系，不利于从政策之外的环境透视政策的来龙去脉。

从本书的选题看，已经很清楚，它是一部尝试以政策与社会问题的关系为中心，透过地方社会发展中的某些热点、难点问题：城乡差距、区域竞争、产业竞争、弱势群体、公共产品供给和地方社会的国际化趋势，来研究地方公共政策的理性化、科学化和持续化，探索地方公共政策创新的方向，最终形成地方公共政策的发展如何为地方社会的科学发展提供支撑的结论。

但是，尝试突破向来都是与失败的风险同行的。本书自然也不例外。由于时间仓促，试图面面俱到，或许就只能蜻蜓点水；贯通实然和来然，难免被指摘为不自量力。一位著名学者说过：“任何学术批评，都会受到最热烈的欢迎！”我也将以此为勉。

本书是集体讨论、集体研究和集体智慧的结晶。全书由郭剑鸣总体策划、拟定写作框架，并具体指导各章的写作和修改。参加本书写作的有14位老师或研究生，他们分别承担了不同章节初稿的写作：

郭剑鸣：绪论 地方公共政策及其研究前景

睦仿华、沈亚锋：第一章 城乡差距与政策差异

张婉、李发森：第二章 政策创新与我国三大经济区域的形成

林兵峰、张虹：第三章 政策扶持与产业竞争力的成长

高鸣明、陈桐、李晓艳：第四章 地方公共产品级差效应的政



策分析

潘建、周胡增：第五章 弱势群体问题与政策调整

徐勇、李晶：第六章 国际化背景中的地方公共政策

需要特别说明的是，本书虽然作者众多，但它不是论文集、资料和教材的汇编，而是作者们自主之学术心得，所以冠以著作的名义。

在本书付梓之际，我要感谢我的导师王邦佐教授，他对我的学术教诲，使我获益良多。林尚立教授、孙关宏教授也从多方面对我进行启硕。王富仁教授为本书的出版提供了资助。地方政府发展研究所所长李平教授及其他领导和同仁，一直给予我鼓励和帮助。我的硕士生潘建、睦仿华整理提供了本书的参考文献，承担了繁杂的技术性工作。在此，一并致谢！

郭剑鸣 汕大大西北寓所

2005年12月

* 目 录 *

前言	4
绪论 地方公共政策及其研究的前景	11
第一节 地方公共政策研究的提出	11
一、公共政策之义	11
二、公共政策研究的发展	17
三、地方公共政策：政策科学研究的一片处女地	21
第二节 地方公共政策系统	24
一、环境系统	24
二、主体系统	26
三、过程系统	30
四、政策领域	32
第三节 地方公共政策的类型与功能	33
一、地方公共政策的类型	34
二、地方公共政策的功能	39
第四节 地方公共政策研究的维度与前景	41
一、研究维度	42
二、地方公共政策的研究价值	46
第一章 城乡差异与政策差异	49
第一节 城乡差距现状	49
一、城乡收入差距	49
二、城乡教育差异	54
三、城乡医疗卫生差异	58
第二节 造成城乡差异的政策原因	62



一、宏观政策原因	63
二、微观政策原因	66
三、现实条件对相关政策执行的制约	76
第三节 缩小城乡差距的政策建议	78
一、政策建议	78
二、减少执行阻力	86
第二章 地方竞争力背后的政策创新:	
三大经济区域集群成长的启示	90
第一节 政策创新与珠江三角洲的区域发展	91
一、珠江三角洲经济区域集群基本状况	91
二、20 世纪 70 年代末至 80 年代末珠江三角洲的 区域政策	92
三、20 世纪 90 年代珠江三角洲的区域政策发展	100
四、国际化背景下珠三角区域政策的新变化	106
第二节 政策创新与长江三角洲的区域发展	111
一、长江三角洲经济区域集群基本状况	111
二、国家层面的区域政策	113
三、地方层面的政策	114
四、政策效果评价	128
第三节 政策创新与环渤海区域的发展	130
一、环渤海经济区域集群基本状况	130
二、国家层面的区域政策	131
三、地方层面的区域政策	132
四、政策效果评价	134
第四节 三大经济区域集群的政策异同与政策创新建议	135
一、三大经济区域集群的政策异同	135
二、三大经济区域集群政策创新建议	142
第三章 政策扶持与产业竞争力的成长	149
第一节 政策扶持与产业政策	149
一、政策扶持的内涵	149



二、我国实行政策扶持的背景	153
三、产业政策是政策扶持的基本手段	156
第二节 产业政策、产业集群与产业竞争力	171
一、产业竞争力的内涵及我国产业竞争力的现状分析	171
二、产业集群：产业政策创新与产业竞争力提升的方向	175
三、我国政府对产业集群发展、提高产业竞争力的 政策扶持	179
第四章 公共产品级差效应的政策分析	195
第一节 基本概念の説明	195
一、关于“公共产品”和“级差效应”	195
二、公共产品的级差效应表现的几个维度	198
三、公共产品级差效应的形成因素	200
四、公共产品级差效应的合理性探讨	202
第二节 公共政策对公共产品级差效应的作用机制	206
一、公共财政政策与公共产品外部级向级差效应	208
二、政绩考评制度与公共产品内部横向级差效应	220
三、行政监督机制与公共产品级差效应	232
第三节 公共教育级差效应的政策分析	236
一、公共教育级差描述	236
二、引起公共教育级差效应的政策	242
三、对相关政策的调整	244
第五章 弱势群体问题与政策调整	248
第一节 弱势群体的定义、类型与现状	248
一、弱势群体的定义	248
二、现阶段中国社会性弱势群体的类型	249
三、我国社会性弱势群体的生存现状	251
第二节 弱势群体形成的公共政策原因	261
一、分配政策	263
二、户籍政策	265
三、产业政策	266



四、教育政策	267
五、社会保障的缺失	268
第三节 弱势群体问题的凸显对社会的影响	270
第四节 改善弱势群体状况的政策建议	276
一、改善农民工的生存状况	276
二、促进长期下岗失业工人的再就业	286
第六章 地方社会国际化与政策创新	291
第一节 关注地方社会国际化	291
一、国际化的潮流	291
二、地方社会国际化的概念与趋势	296
三、中国地方社会国际化的特色	299
第二节 地方社会发展国际化对公共政策的影响	302
一、对政策主体的影响	304
二、对公共政策客体的影响	305
三、对公共政策环境的影响	307
四、对公共政策过程的影响	309
五、对公共政策理念的影响	310
第三节 区域合作与地方社会国际化的发展	
——以“泛珠三角”区域合作为例	311
一、全球化背景下的地方社会国际化	311
二、区域合作——地方社会国际化的有利途径	313
三、“泛珠三角”区域合作的启示	315
四、“泛珠三角”区域合作之政策调整	320
第四节 以政策创新推动地方社会国际化	324
一、制度性政策创新	325
二、工具性政策创新	326
三、目标性政策创新	334
本书参考文献	340





绪论 地方公共政策及其研究的前景

现代公共政策的研究，在海外已有半个世纪的历史，国内学者在该领域也探索了二十余年。相关的研究已经很深入，也取得了卓然的研究成果。但是在该领域长期存在一个被人忽视的角落，即地方公共政策。随着全球化的深入、中央与地方关系的调整以及地方政府能力和资源的积累，地方公共政策在社会发展中的重要性将会日益突出。

第一节 地方公共政策研究的提出

一、公共政策之义

早在 19 世纪末期，公共行政学的创始人伍德罗·威尔逊就已经提出和使用过“公共政策”的概念。不过他是把公共政策看成由具有立法权的政治家制定出来的由公共行政人员执行的法律和法规。这是早期制度学派、法学派在政治学研究中的典型表现。显然，这种解释拔高了政策的地位，又缩小了政策的范围。最初把政策与科学直接联系并赋之以现代意义的是美国政治学学者哈罗德·拉斯维尔（H. D. Lasswell）。人们通常把他与丹尼尔·勒纳（Daniel Lerner）于 1951 年合著的名为《政策科学：近来在范畴与方法上的发展》一文作为现代政策科学发端的标志。1954 年，拉斯维尔和亚伯拉罕·卡普兰（A. Kaplan）合著《权力与社会》一书，将公共政策



界定为“具有目标、价值与策略的大型计划”。^①这一解释隐含了公共政策具有“取向性”、“权威性”和“安排性”等特征，为后人对公共政策之义的探讨起了引导作用。后来，他又从发展政治学与政策行为的角度，写了《政策科学展望》一书，确立了政策科学作为一门规范学科的价值。^②这进一步巩固了他作为现代政策科学创始人的地位。

在拉氏之后，西方一大批政治学与行政学学者，如叶海卡·德罗尔（Y. Dror）、托马斯·戴伊（T. R. Dye）、戴维·伊斯顿（D. Easton）、罗伯特·艾斯通（R. Eyestone）、查尔斯·E·林布隆（C. E. Lindblom）、詹姆斯·E·安德森（J. E. Anderson）等相继对政策科学做了卓有成效的研究，形成了各具特色的政策科学体系，也给公共政策下了独到的定义：^③

伊斯顿认为：“公共政策是对全社会的价值做权威的分配。”

拉斯维尔认为：政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。

林布隆认为：政策并非一致同意的行动，而是政策制定者之间妥协的结果。

安德森认为：“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。”

弗里德里奇认为：公共政策是在某一特定的环境下，个人、团体或政府有计划的活动过程，提出政策的用意就是利用时机，克服障碍，以实现某个既定的目标。

艾斯通认为：公共政策是“政府机构和它周围环境之间的关

① 拉斯维尔、卡普兰：《权力与社会》，转引自林水波、张世贤：《公共政策》，台湾五南图书出版公司，1982年版，第8页。

② 张金马：《政策科学导论》，中国人民大学出版社，1992年版，第2页。

③ 参见朱崇实、陈振明：《公共政策》，人民出版社，1998年版，第2页。



系”。

戴伊认为：“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。”

美国经济学家丹尼尔·W·布罗姆利对公共政策的理解是：“公共政策本质上是关于规定个体和集体选择集的制度安排的结构。因此，政策问题关注是那些制度安排上的变化。”^①

20世纪80年代，现代公共政策学传入中国后，即刻引起了我国政府和学术界的广泛关注。涌现不少热衷于公共政策研究和分析的学者，他们也从不同的角度对公共政策下过定义：^②

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。”（《政策科学》）

王福生认为，政策可以解释为“人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略”，“简言之，政策就是治党治国的规则和方略”。（《政策学研究》）

刘斌认为，“政策是政党或其他社会政治集团为实现一定时期的任务而规定的政治行为。”（《中国宏观政策研究》）

林德金认为，“（狭义的）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。”（《政策研究方法论》）

张金马认为，“政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则或指南。具体表现形式有法律、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。”（《政策科学导论》）

陈振明等认为，政策是国家机关、政党及其他特定的政治台团

① 丹尼尔·W·布罗姆利：《经济利益与经济制度——公共政策的理论基础》，上海三联书店，1997年版，第292页。

② 转引自王传宏、李燕凌：《公共政策行为》，中国国际广播出版社，2003年版，第5页。



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，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。（《政策科学原理》）

陈庆云认为，“公共政策是政府依据特定时期的目标，在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。”（《公共政策分析》）

此外，我国台湾学者对公共政策问题也有深入的研究。其中，伍启元、林水波、张世贤等人的研究成果经常被引用。如伍启元认为，“公共政策是政府所采取对公私行动的指引。”林水波、张世贤则把公共政策界定为“政府选择作为或不作为的行为”。这些解释的角度可以说是与众不同的。

综合以上中外名家的观点，可以看出对公共政策的界定主要有四种倾向：

其一是将公共政策的形式定位于一种规范。持这种观点的主要有威尔逊、拉斯维尔、张金马、陈振明、陈庆云、王福生等。他们大都把公共政策看成是一种行为准则。它总有具体的作用对象或客体（即目标团体），规定目标团体应做什么或不应做什么，鼓励或限制这些团体去做某事。政策作为一种规范或准则，带有强制性，必须为目标团体所遵守。^①

其二是将公共政策的功能锁定为分配。伊斯顿是这种观点的典型代表，伍启元也持类似的立场。其核心是强调政策对利益关系的调整、取舍作用。

其三是将公共政策的内容规定为公共机构特别是政府的行为。戴伊、林水波、张世贤、刘斌在这方面的认识上近乎一致，他们认为这样才足以将政府行为与其它机构的行为区分开来。

其四是将公共政策的形成看作一个系统的过程。林布隆、安德

^① 朱崇实、陈振明：《公共政策》，人民出版社，1998年版，第3页。



森、弗里德里奇、艾斯通、孙光等都注意到政策形成中的利益博弈、信息转换，以及政策制定中的政府与外界环境互动关系。

当然，也有不少学者是持四种倾向兼而有之的看法。这些研究成果为我们的深入探索提供了有益的参照，但其中的一些界定也未免有各执一词之嫌。我们认为公共政策是公共权力机构在与社会充分交流的基础上，依法对公共利益或公共事务做出的规范性安排。要全面洞察公共政策的本质和特征，可以从以下五个方面来把握：

其一是公共政策的公共性。这是公共政策的基本属性，它又包涵三层含义：1. 公共政策的制定者只能是公共权力机关，非公共权力机关非经公共权力机关的授权不能制定公共政策。社团和公民个人只能从参与的角度表达政策意愿，提供政策支持或向政府输入反对意见，即便是利益集团、思想库和大众传媒这些对政策的制定有着重要影响的组织，也不是政策制定的中枢系统，而是其中的咨询参谋系统。有的学者将公共政策的主体区分为官方主体和非官方主体两类。^① 这是一种将政策泛化的倾向。2. 公共政策的内容是处分公共利益，针对公共事务，离开公共领域就没有公共政策作用的空间，公共政策在私人领域没有权威可言。正如伊斯顿所说：“公共政策是对全社会的价值作权威的分配。”3. 公共政策的相关信息是公开的，公共政策的条款必须在规定的媒介上发布，方便政策所涉机构或个人查找。如果公共政策制定后，仅为公共机关内部知晓，而被调节方无从了解政策内容，则政策就不成为公共政策。公开性是公共政策合法有效的重要构成要件。因为，公共政策是为规范、指导各种社会组织和个人行为而制定的，只有让受公共政策规范、指导的对象明确政策要义，才能发挥公共政策的应有作用；公共政策的科学化、民主化，客观上要求公共政策的制定过程必须公开；在一般情况下，公共政策需要通过公众传播媒介来加以宣传，以增强

^① 詹姆斯·E·安德森：《公共决策》，华夏出版社，1990年版，第44页。