



政策执行研究的新视野

——区域政策执行的制度分析与模式建构

张 玉 著



人民出版社

F127/50

2007

政策执行研究的新视野

——区域政策执行的制度分析与模式建构

张 玉 著



人民出版社

图书在版编目(CIP)

区域政策执行的制度分析与模式建构 / 张玉著. —北京: 人民出版社, 2007

ISBN 978-7-01-006179-5

I. 区... II. 张... III. 地区经济—经济政策—研究—
中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 051451 号

区域政策执行的制度分析与模式建构

QUYU ZHENGCE ZHIXING DE ZHIDU FENXI YU MOSHI JIANGOU

张 玉 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

云南师范大学印刷厂印刷

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

开本: 889 × 1194 毫米 1/32 印张: 11.875

字数: 290 千

ISBN 978-7-01-006179-5 定价: 28.00 元

如发现印装质量问题, 请寄承印厂调换

本书为

南开大学周恩来政府管理学院 2006 年
度优秀博士论文

云南大学首届“中青年骨干教师培养
计划”资助项目

《中国优秀博硕士学位论文全文数据库》
收录论文

摘 要

中国社会转型过程中，出现的区域差距扩大化现象，是区域政策执行阻滞的制度结果。现有区域的发展格局，是伴随着政府权力关系调整后，地方政府在执行区域政策的过程中，基于制度选择的地方化倾向，而导致的政策目标选择的地区化倾向。其中地方政府在支持区域政策执行的制度供给中，处于主导地位，这也就同时决定了地方政府在执行区域政策过程中，其利益分享的大小是其制度供给的原动力。它表明，当区域政策目标与地方政府的利益分享具有正向一致性时，地方政府就作出有利于区域政策执行的制度安排，反之，地方政府就借助于中央政府在区域政策执行中，制度供给的滞后性，而以地区发展政策目标，置换区域政策目标，使之产生出有利于地区经济发展的政策效果。

囿于当代我国区域发展的非均衡性，以及“政府主导型”市场发展模式的路径依赖，因此，地方政府在当前区域经济和地区经济发展中的主体地位和重要作用，是当下任何组织无法替代的。故而，中央政府对地方政府实施分权让利的行政体制改革中，应当同时加大对地方政府权力使用权限的监督制约，同步推进支持性制度变迁和修复性制度变迁的制度供给。如果让修复性制度变迁的供给，长期滞后于支持性制度变迁的供给，那么，将导致我国区域发展差距的再次扩大。

缩小区域差距，最关键的因素不在于区域政策目标的调整，而在于为区域政策目标的顺利执行提供完整的制度支持。而制度

支持的建构，关键在于深化地方政府的行政体制改革，优化地方政府的治理结构，在中央政府与地方政府之间建构全新的治理模式。

协商民主作为我国区域政策执行模式的制度基础，在当代中国的政治实践中，不仅能够克服基于“集权——分权”视角的局限而带来的权力运行失衡，更重要的在于，它既有超越既定政治模式的意义，对于推进当代中国政治的现代化、民主化进程，实现区域协调发展的政策目标将产生重要的影响。建立在协商民主基础之上的区域政府间合作机制，作为区域政策执行模式的制度建构，它所强调的是在中央政府所成立的“区域协调管理委员会”的领导下，区域内的各政治主体能平等、自由地参与区域公共问题的执行协商，不存在特殊组织利益凌驾于其他参与主体利益之上的优先权，政治行为不受先在权威的抑制和掌握，彼此间主要依据合作共存、协调发展原则来通过“公开说理”，而赋予具有集体约束力的区域政策执行活动，以政治效率的合法性、组织效率的合理性和职能效率的有限性。

关键词：区域政策执行 支持性制度变迁 修复性制度变迁
协商民主

Abstract

During the process of China's social transition, the regional disparities enlarge, that is the system result of the regional policy's bad implementation. After the adjustment of government power, the existing regional developing pattern is the regional tendency of the policy goal alternatives resulted from the system alternative's localization trend during the process of local governments' implementation of regional policy. Peculiarly, the local government plays the leading role in the system supplies supporting the implementation of regional policy, which determines that the size of benefit sharing is the motive power of the system supplies during the process of executing the regional policy. This indicates, when the goal of regional policy and the local government's benefit sharing coincide, the local government make the system arrangement that will be benefit to the regional policy implementation, otherwise through taking advantage of the lagging of system supplies that emerged from the central government's implementation of regional policy, the local government would replace the goal of the regional policy with the goal of local development policy, and cause the replacement bringing about a good policy result which benefits the development of the local economy.

Because of the imbalance of modern China's regional development and the dependence of the way that is the government - leading market development model, the important role that the government plays in the present development of regional economy and local economy

couldn't be played by any other organization. So as the central government carries out administrative restructuring that aims to decentralize its power and give more benefits to the local government, at the same time it should strengthen the supervision and regulation of the local government's power, push forward the system supplies of supportive system change and corrective system change simultaneously. If the supply of the corrective system change lags behind the supportive system change for years, the disparities of China's regional development will be enlarged again.

In order to narrow the regional disparities, the crucial factor lies not in the adjustment of the regional policy goal. The crux of restructuring system support lies in restructuring an entirely new governing model between the central government and the local government through deepening the reform of the local government's administrative structure and optimizing local governments' governing structure.

Deliberative democracy, the system base of China's implementation model, can not only rectify the power running imbalance resulted from the limitations of the "centralization - decentralization" view, but more importantly, it can transcend the existing political model and exert a significant influence upon pushing contemporary China's political modernization and democratization forward, and realizing the policy goal of region coordinated development at the political practice in modern China. Entrusting the regional policy implementation activities that are collectively binding with legality of political efficiency, reasonableness of organizational efficiency, and limitation of functional efficiency, all of the following should be emphasized by the regional government's cooperation mechanism (be treated as the system restructuring of regional policy implementation model) formulating on

the basis of deliberative democracy: Under the leadership of the Region Coordinated Administrative Committee established by the central government, every political entity within the region can participate in consultation that's about the implementation of the regional public issues equally and freely. The priority that some special organizations put their own interests above those of other participating political entities does not exist. The political action of every entity isn't restrained or controlled by the preceded authority. The political entities within the region adopt the public use of reasons under the principle of cooperative coexistence and coordinated development.

Key words: regional policy implementation; supportive system change; corrective system change; deliberative democracy;

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 选题研究的意义与基本概念界定	(1)
1.1.1 问题的提出	(1)
1.1.2 选题研究的理论意义	(3)
1.1.3 选题研究的现实意义	(8)
1.1.4 关于三个基本概念的理论界定	(13)
第二节 选题研究的国外国内现状	(24)
1.2.1 国外研究现状	(24)
1.2.2 国内研究现状	(30)
第三节 选题研究的前提假设和基本方法	(31)
1.3.1 本文所依据的基本前提假设	(31)
1.3.2 本文研究的基本方法	(37)
第四节 本文的基本结构和理论创新之处	(42)
1.4.1 本文的基本结构	(42)
1.4.2 政策执行研究视角的方法论创新	(44)
1.4.3 考察区域差距扩大化研究路线的理论创新	(46)
1.4.4 解决区域政策执行阻滞的理论创新	(48)
1.4.5 本文有待进一步深入研究的问题	(51)
第二章 区域政策介入区际发展的理论依据	(53)
第一节 政府干预经济发展的理论依据	(53)
2.1.1 政府干预经济发展的理论前提	(54)

2.1.2	市场失灵：政府干预经济发展的客观依据	(55)
2.1.3	政府失灵及其表现	(61)
2.1.4	政府职能定位的双重内涵及其约束条件	(66)
第二节	区域非均衡发展及区域政策的产生	(74)
2.2.1	区际分工的非均衡性：区域政策产生的充分条件	(75)
2.2.2	区域竞争中的“市场失灵”：区域政策产生的必要条件	(79)
2.2.3	区域政策的基本功用及其执行矛盾	(81)
第三节	区域政策目标的元价值选择	(90)
2.3.1	区域政策目标的元价值选择：公平与效率的动态均衡	(90)
2.3.2	确保区域政策行政绩效的制度供给	(97)
2.3.3	区域政策行政绩效的制约因素	(102)
第三章	区域政策执行系统的制度分析	(107)
第一节	区域政策执行主客体要素的制度分析	(107)
3.1.1	区域政策执行主体的制度分析	(108)
3.1.2	区域政策执行主体的行为选择受制度的制约	(115)
3.1.3	区域政策执行客体的制度分析	(121)
第二节	区域政策执行结构的制度分析	(123)
3.2.1	区域政策执行的权力体制结构	(123)
3.2.2	区域政策执行过程的运行结构	(126)
3.2.3	区域政策执行的监督机制结构	(127)
3.2.4	区域政策执行的评估机制结构	(129)
第三节	区域政策执行环境的制度分析	(131)

3.3.1	区域政策执行经济环境的制度分析	(133)
3.3.2	区域政策执行政治环境的制度分析	(135)
3.3.3	区域政策执行文化环境的制度分析	(138)
3.3.4	区域政策执行国际环境的制度分析	(141)
第四章	区域政策执行阻滞的制度原因	(144)
第一节	区域政策执行阻滞的结构性制度原因	(144)
4.1.1	分析区域政策执行阻滞的基本理论前提	(144)
4.1.2	区域政策执行阻滞的前提：中央政府权威认 同的弱化	(147)
4.1.3	区域政策执行阻滞的起因：地方政府独立利 益的生成	(152)
4.1.4	区域政策执行阻滞的现实途径：制度缺失下 的代理人危机	(156)
第二节	区域政策执行阻滞的功能性制度原因	(159)
4.2.1	区域政策与地区发展政策的功能界定	(160)
4.2.2	确保两类政策目标协调发展的制度安排	(162)
4.2.3	区域政策执行阻滞的具体表现	(165)
第三节	从“区域问题”走向“问题区域”	(169)
4.3.1	区域政策执行阻滞的结论	(169)
4.3.2	区域发展中两类病症的制度根源	(170)
4.3.3	从“区域问题”走向“问题区域”的制度后 果	(176)
第五章	区域政策执行阻滞与制度变迁进程	(184)
第一节	改革与分权对区域政策执行的现实影响	(184)
5.1.1	计划经济体制下的权力关系对区域政策执行	

的影响	(185)
5.1.2 双轨制体制下的权力关系对区域政策执行的 影响	(188)
5.1.3 市场经济体制下的政府权力关系对区域政策 执行的影响	(201)
第二节 区域政策执行阻滞的制度逻辑范式	(204)
5.2.1 关于中国区域差距扩大产生的理论源考	(205)
5.2.2 区域政策执行阻滞的制度逻辑范式	(216)
5.2.3 中国区域政策执行机制的运行规律	(222)
第三节 案例分析：西部大开发政策执行的制度分析	(226)
5.3.1 中国西部大开发政策的价值目标	(226)
5.3.2 西部大开发政策执行的主要后果	(232)
5.3.3 西部大开发政策执行阻滞的制度分析	(234)
5.3.4 西部大开发政策执行的制度支持	(239)
第六章 区域政策执行制度选择的理论基础	(244)
第一节 政策执行模式的缘起途径与解析	(244)
6.1.1 自上而下执行模式的基本内容和研究途径	(245)
6.1.2 自下而上执行模式的基本内容和研究途径	(247)
6.1.3 政策执行第三代研究的基本内容和综合途径	(249)
第二节 公共行政理论的范式变迁对政策执行的影响	(256)
6.2.1 政治价值与行政价值：行政理论范式变迁的 考察维度	(257)

6.2.2	官僚制行政理论范式的精神实质与内在缺陷	(260)
6.2.3	新公共管理理论范式对政策执行的影响	(264)
6.2.4	区域政策执行活动理论范式的价值选择	(270)
第三节	区域政策执行模式的制度选择	(273)
6.3.1	地方政府:区域政策执行模式的主角	(274)
6.3.2	民主授权与行政授权下的政府责任	(276)
6.3.3	当代中国地方政府责任的双重授权	(280)
6.3.4	公民参与:政府双重责任统一的逻辑中介	(285)
第七章	区域政策执行制度建构的对策建议	(289)
第一节	协商民主:区域政策执行模式的制度基础	(289)
7.1.1	协商民主的逻辑起点:从“发展主义”转向“人本主义”	(290)
7.1.2	从多中心治理到协商民主的路径转变	(295)
7.1.3	协商民主是一种政策执行的替代范式	(308)
7.1.4	协商民主的制度意义	(313)
第二节	区域政策执行模式的制度安排	(317)
7.2.1	区域政策执行中推行协商民主的现实可行性	(317)
7.2.2	协商民主框架下纵向政府间关系的制度安排	(322)
7.2.3	协商民主条件下横向府际关系的制度安排	(328)
7.2.4	协商民主条件下政府与社会关系的制度安排	

.....	(330)
第三节 区域政策执行模式的权限约束	(332)
7.3.1 区域政策执行模式政治效率的合法性	(333)
7.3.2 区域政策执行模式组织效率的合理性	(340)
7.3.3 区域政策执行模式职能效率的有限性	(344)
后 记	(349)
参考文献	(351)
中文部分	(351)
外文部分	(360)

第一章 导 论

第一节 选题研究的意义与基本概念界定

1.1.1 问题的提出

21 世纪中国社会的现代化进程步入了一个崭新的发展时期。以人为本、和谐社会等新型发展主题的确证,标志着中国社会的发展目标实现了由单纯经济增长观向持续协调发展观的转变。面对这一发展目标的根本转变,人们在惊叹于 20 世纪后半叶中国改革与发展所取得的巨大成就的同时,也对随着社会转型过程中,出现的区域差距逐渐扩大的现象作出了反思。

经济地理学从自然禀赋的差异性和区位空间分布的不可逆性以及由此产生的累退效应与累进效应等自然因素出发,对区域差距形成的原因作出了解释,但没有提出区域差距何以日趋扩大的必然依据。

区域经济学从自然资源、物质资本、人力资本和技术进步等方面来解释区域差距扩大化的原因,并将之归结为由于发达与不发达地区在基础设施、人才素质、居民购买力等方面的差异,导致更多的生产资源要素流入发达地区,进而造成区域之间发展差距的扩大,因此区域间的工业化水平以及各地区市场化程度的差异,是导致上述问题产生的核心。但是,本文认为,经济市场化与工业化的水平与程度,既可以看作是转型中国区域差距扩大化的结果,也可以看作是转型中国区域差距扩大化的原因。用社会转型本身产生的区域差距扩大化结果来解释区域差距形成的原因,在逻辑上容易陷入倒果为因的循环论证。

近年来,随着中国市场经济体制的不断完善,人们开始注意到市场经济运行机制过程中,所产生的“市场失灵”现象,对区域差距扩大化的产生具有一定的影响。但是,政府以区域政策为手段,干预区域经济的非均衡发展,并由此所产生的政府失灵才是造成中国区域差距日趋扩大的主要原因^①。

本文认为,这些学者从外生性制度内生化的过程来考察中国区域差距扩大化的原因,可谓是找到了区域差距产生的病因,但是,如果将病因的根源归结为由区域政策目标制定的倾斜性偏差而引致,那就找错了产生区域问题的病根。众所周知,区域政策作为解决特定区域问题的公共政策,它既然是针对目标区域,肯定要具有倾斜性和重点选择性,否则不足以构成区域政策的丰富内涵。而“倾斜”与“重点选择”的最终旨归就是为了解决各区域非均衡发展的问题,抑制区域差距扩大化的态势,促进区域协调发展,以实现共同富裕。同时,我们已经看到这样一个现实,自1992年中国政府对中国区域政策的发展目标作出了第四次重大的调整后,体现为针对地区间经济发展差距日趋扩大的问题,提出了区域协调发展战略,要求加快中西部地区的发展,减缓地区差距扩大化的趋势。特别是1999年实施的西部大开发政策,使国家的许多重点投资项目都逐次开始向西部倾斜。但是,这一政策目标制定的调整与实施,不仅没有改变区域发展差距扩大化的现状,而且区域差距仍在扩大^②。这一事实表明,单纯依靠调整区域发展的政策目标并不能改变区域差距扩大化的趋势,同时亦证明,将区域差距扩大化产生的原因归结为区域政策目标

① 参见周民良:《论我国的区域差异与区域政策》,载《管理世界》,1997年第1期。此外,中国社会科学院陆大道教授,华东师范大学中国行政区划研究中心周克瑜教授,中国人民大学区域经济研究张可云教授等也主张此观点。

② 陆大道等:《2000中国区域发展报告——西部开发的基础政策与态势分析》,商务印书馆,2001年,第232页。