

21世纪地方政府发展系列丛书

Series of Local Government Development
in the 21st Century

◎ 李平 主编

郭剑鸣 著

地方公共政策研究

一种政治学的范式

Study on Local Public Policies

中国社会科学出版社

21世纪地方政府发展系列丛书

Series of Local Government Development
in the 21st Century

◎ 李 平 主编

郭剑鸣 著

地方公共政策研究

一种政治学的范式

Study on Local Public Policies

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方公共政策研究/郭剑鸣著. —北京: 中国社会科学出版社, 2006.3

(21 世纪地方政府发展系列丛书)

ISBN 7-5004-5478-3

I. 地… II. 郭… III. 地方政府—公共政策—研究
IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 017406 号

特约编辑 王 辉

责任校对 冯 赛

封面设计 王 华

版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

010—64031534 (总编室)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2006 年 3 月第 1 版

印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710×980 1/16

印 张 15.75

插 页 2

字 数 198 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

以科学发展观为指导
谱写地方政府新篇章

书贺“地方政府21世纪系列丛书”出版

王乐夫

2005年6月于汕头大学

21 世纪地方政府发展系列丛书

编 委 会

顾 问 王乐夫

主 编 李 平

编 委 (按姓氏笔画为序)

王乐夫 邓剑光 李 平 李家才

杜钢建 金太军 陈家祯 陈瑞莲

范耀登 侯保疆 胡象明 郭剑鸣

秦国柱 徐鲁航 黄 燕 萨支辉

阎志刚 蔡立辉 谭康林 魏红英

总 序

呈现在读者面前的是“21 世纪地方政府发展研究”系列丛书，她是作为汕头大学地方政府发展研究所的首期成果，展示给学术界、政府管理界及其他关注此领域的读者朋友的。

改革开放以来，我国的社会政治生活、经济生活、人们的思想观念都发生了翻天覆地的变化，政治学、行政管理学也成了人文社会科学的显学。“地方政府发展”研究地方政府与地方社会公共事务管理和发展问题，是政治学、管理学重要的分支学科。据不完全统计，近 10 多年来，出版了地方政府研究的相关专著数十部、论文几百篇，其中有的产生了相当重要的学术影响。但是，我们也注意到，已有的研究成果主要是从地方政府职能、机构、体制与行为等方面立论的。而且，多是静态的描述性研究，在许多领域尚处于薄弱状态。在一定程度上讲，理论的研究落后于快速变革的时代，落后于丰富发展的社会实践。离开了对丰富的现实生活的观察与思考，我们的政治学、行政管理学就缺乏学术生命力。我们认识到，政治学与行政管理学研究，要想得到社会认同，就必须能够回答当前社会主义建设实践中提出的问题，提供当前解决中国现实政治与行政管理问题的最佳方案。

最近，中共中央发出了《关于进一步繁荣发展哲学社会科学工作的意见》，指出：哲学社会科学工作，迫切需要深入研究回答重大理论和实际问题，不断推进理论创新。要坚持理论联系实际，

总
序

一切从实际出发,以实践为检验真理的唯一标准。贴近实际、贴近生活、贴近群众。加强哲学社会科学基础研究和应用对策研究,把基础研究和应用对策研究紧密结合起来,并要求党委和政府要经常向哲学社会科学提出一些需要研究的重大问题,注意把哲学社会科学优秀成果运用于各项决策中,运用于解决改革发展稳定的突出问题中,使哲学社会科学界成为党和政府工作的“思想库”和“智囊团”。

有鉴于此,汕头大学地方政府发展研究所推出“21世纪地方政府发展”系列丛书,对政府生态与领导力研究、宪政架构下的地方政府模式研究、地方公共政策研究、地方行政文化研究、法治政府视野下的行政行为研究、地方电子政务研究、地方公共财政发展研究、地方政府与社会保障、地方政府危机管理、城市社区管理、中心城市与大学发展、地方政府绩效评估等领域的问题进行系统深入的研究,撰成专著。

本丛书的特点是:

1. 内容新颖。丛书紧扣时代脉搏,将现代地方政府管理和面临现实、前沿问题纳入研究领域,积极面对并反映现代管理的最新方向和理论动态。有着眼于现实的应急事件管理研究,有立足于现代信息技术发展的电子政务研究,也有借鉴最新理论动态的政府生态与领导力研究,还有反映常规管理的新颖角度的研究。

2. 研究方法独特。在广泛采用经济分析法、政治分析法、历史研究方法等传统研究方法的同时,注重实证研究法、新制度主义研究法、结构—功能主义方法、博弈理论方法的应用,尤其是进行了生态学方法、治理与善治的分析方法、国家—公民的分析方法的尝试。

3. 结构体系严谨。丛书结构主要由两个部分构成:(1)宏观管理部分,由政府生态与领导力研究、宪政架构下的地方政府

模式研究、地方公共政策研究、地方行政文化研究、法治政府视野下的行政行为研究五本专著组成；(2) 项目管理部分，由地方电子政务研究、地方公共财政发展研究、地方政府与社会保障、地方政府危机管理、城市社区管理、中心城市与大学发展、地方政府绩效评估等七本专著组成。

本丛书是汕头大学行政管理学科建设的重点项目之一，受到汕头大学出版资助。她由李平教授主持，邀请中山大学等国内著名的专家、学者及本校教师通力合作完成，是一项集体研究成果。地方政府管理和发展作为政治学、管理学重要的分支学科，在我国的研究还不很成熟，期盼我们的研究成果能起到相应的作用。

由于主客观条件的限制，书中难免存在诸多疏漏甚至错误，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

最后，作为丛书的主编，我衷心地感谢汕头大学有关领导和老师的关心与帮助，感谢中国社会科学出版社编辑室老师的支持与指导，感谢每一位提供帮助的朋友。

李平

2005年6月于汕头大学桑浦山下

序

政策科学作为政治学、管理学、经济学、社会学等学科的交叉子学科，自 1950 年代形成以来发展迅猛，我国从 1980 年代开始也出现了政策科学研究的热潮。但总结半个世纪国内外公共政策研究所取得的重要文献，可以看出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。公共政策研究的方法，多是管理学、经济学的，从政治学的角度出发来观察公共政策，自政治与行政二分法出笼之后，已不多见。特别缺少从中央、地方与社会大三角关系来认识地方公共政策。其实，公共政策作为公共权力的一种表现方式，虽然兼有政治性、管理性和社会性的特征，但其政治属性仍是基本方面。从最直接的关系看，没有公共权力就没有公共政策，公共政策的体制和过程都与政治体制密切相关。所以，无论从方法论，还是政策实践需要来看，已有的研究都存在拓展的空间。

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

序

和谐的发展局面就难以改观。再次,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。

可是,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不同。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,它是一部尝试以政治学分析方法为中心,从政治理性、政治规范、政治经验和政治发展四个视角来透视地方公共政策的应然、实然和未然的习作。在研究方法上,力争结合理性分析、规范分析和经验分析的长处;在研究内容上,立意对地方公共政策宏观方面和微观方面,现实状况和发展方向进行一些探讨。

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;贯通实然和未然,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。

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顽。王乐夫教授、陈瑞莲教授、刘东汶教授、郭小聪教授、黄卫平教授和蔡立辉教授长期关心和指导着汕头大学地方

政府发展研究所的成长，我从他们的学术讲座中汲取了诸多的写作营养。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。我的硕士生潘健、眭仿华、张婉整理提供了本书的大部分案例资料。在此，一并致谢！

郭剑鸣 汕大大西北寓所
2005年2月

目 录

总 序	(1)
序	(1)
第一章 认识地方公共政策	(1)
第一节 地方公共政策研究的提出	(1)
一、公共政策之义	(1)
二、公共政策研究的发展	(7)
三、地方公共政策：政策科学研究的一片处女地	(11)
第二节 地方公共政策系统	(16)
一、环境系统	(17)
二、主体系统	(19)
三、过程系统	(23)
四、政策领域	(26)
五、政策手段	(27)
第三节 地方公共政策的类型与功能	(28)
一、地方公共政策的类型	(29)
二、地方公共政策的功能	(34)
第四节 地方公共政策研究的维度与方法	(36)
一、研究维度	(37)
二、研究方法	(41)
第二章 理性视阈下的地方公共政策	(43)
第一节 合法性与地方公共政策的政绩取向	(43)

一、政治生活中的合法性·····	(44)
二、政治合法性的基础与政府绩效·····	(53)
三、地方公共政策合法性的特殊性及其价值选择·····	(61)
第二节 民主化、科学化与地方公共政策的	
现实倾向·····	(68)
一、现实性与地方政策过程中的民主化·····	(68)
二、现实性与地方公共政策过程的科学化·····	(79)
三、地方政策过程民主化和科学化的路径选择·····	(88)
第三节 可持续性与地方公共政策的任期倾向·····	(96)
一、可持续性的涵义·····	(96)
二、政策的可持续性·····	(101)
三、地方公共政策存在的任期性倾向·····	(103)
四、提高地方政策可持续性的有效路径·····	(106)
第三章 规范视阈下的地方公共政策·····	(109)
第一节 中央与地方关系框架下的地方公共政策·····	(109)
一、我国中央与地方关系的“经度”和“纬度”	
及其政策影响·····	(110)
二、财政体制与地方公共政策的能力·····	(115)
三、中央与地方经济管理权限划分及其对地方	
政策的影响·····	(122)
第二节 地方立法体制与地方政策公共政策·····	(133)
一、我国地方立法体制的成长与地方公共政策	
能力的强化·····	(133)
二、我国地方立法权限与地方公共政策能力的	
范围·····	(136)
三、我国地方立法程序与地方公共政策过程·····	(139)
第三节 地方政治体制与地方公共政策·····	(141)
一、地方政治体系的关系与地方公共政策的	

主体结构·····	(141)
二、地方政治体系的议事和决策机制·····	(146)
三、地方政治体系的责任制度与地方决策权配置·····	(152)
第四章 经验视阈下的地方公共政策·····	(154)
第一节 地方公共政策过程的总体架构——以汕头市澄海区为例·····	(154)
一、澄海区基本情况及沿革·····	(154)
二、澄海区党、政、群决策结构及其分事决策范围·····	(155)
三、澄海区党、政主要决策机制·····	(159)
四、澄海区公共政策制定过程·····	(163)
第二节 财政上收与职能下放：地方公共政策的虚化现象·····	(167)
案例一：缺乏财政基础的基础教育·····	(168)
案例二：没钱，才改革，可没钱，改革也难·····	(174)
第三节 利益博弈：地方公共政策执行中的核心变量·····	(180)
案例一：扫黄政策成了“摇钱树”·····	(180)
案例二：在挤兑风潮面前的政策选择·····	(184)
案例三：强行拆迁为哪般？·····	(189)
第五章 发展视阈下的地方公共政策·····	(194)
第一节 全球化、全球治理与地方公共政策·····	(194)
一、全球化与全球治理·····	(195)
二、公司政体及其对地方政府管理的影响·····	(198)
三、全球化背景中的地方公共政策·····	(203)
第二节 和谐社会、科学执政与地方公共政策·····	(205)
一、构建和谐社会与地方公共政策的调整·····	(205)
二、科学执政与地方公共政策的调整·····	(213)

目	第三节 未来政府管理模式与地方公共政策·····	(220)
录	一、未来政府管理模式的发展趋势·····	(220)
	二、社会服务型政府与地方公共政策模式的调整·····	(222)
	三、民主参与型政府与地方公共政策模式的调整·····	(226)
	四、高效节约型政府与地方公共政策模式的政策·····	(230)
	主要参考文献·····	(236)

第一章 认识地方公共政策

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年。相关的研究已经很深入，也取得了卓然的研究成果。当然这不是说该领域的研究就没有问题可做，没有空间可展了。为了更好地吸收前人的成果，发现新的研究问题或方法，在开篇之前有必要简略回顾前人的研究。

第一节 地方公共政策研究的提出

从最广义的角度来说，有了劳动分工，出现了管理者和被管理者的角色分化，就有了政策产生的基础。因此，政策应该是一种古老的社会现象。但是政策并不是简单的管理手段，而是其中具有权威的一种。因为他涉及公共权力的运用，所以，从狭义上说，政策就是指公共政策。那么，公共政策的内涵是什么？应该从何种维度来分析公共政策呢？

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；

^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，第 8 页。

^② 张金马：《政策科学导论》，中国人民大学出版社，1992 年，第 2 页。

^③ 参见朱崇实、陈振明：《公共政策》，人民出版社，1998 年，第 2 页。