



中国主体功能区 政策研究

清华大学中国发展规划研究中心课题组



经济科学出版社
Economic Science Press



中国主体功能区政策研究

China Center for Urban and Regional Development Studies
ZhongGuo Zhuti GongNeng Qu
NengCe YanJiu

中国主体功能区 政策研究

清华大学中国发展规划研究中心课题组



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国主体功能区政策研究 / 清华大学中国发展规划
研究中心课题组. —北京: 经济科学出版社, 2009. 8
ISBN 978 - 7 - 5058 - 8243 - 0

I. 中… II. 清… III. 地区经济 - 经济发展 - 研究 -
中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 092308 号

责任编辑: 王东萍

责任校对: 刘 昕

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

中国主体功能区政策研究

清华大学中国发展规划研究中心课题组

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191344 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esbj3@ esp. com. cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 25.75 印张 480000 字

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8243 - 0 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

课 题 组 成 员

课 题 组 组 长：李善同

课题组副组长：施祖麟 杨玉英

课 题 组 顾 问：王慧炯

课 题 组 成 员：高传胜 顾林生 黄治华 李善同

孟延春 牛 雄 司劲松 施祖麟

汤苍松 王慧炯 王月兴 魏守华

吴 萨 许根林 杨玉英 朱 军

前 言

2008年9月，爆发了由美国次贷危机及银行危机等引发的全球性金融危机。当前，全球各国政府均忙于应对国际金融危机的冲击。但是，以研究竞争力而著名的哈佛大学教授波特（Michael E. Porter）却为美国政府开出了保持其长期繁荣的药方，即美国政府需要具有长期的战略思维。他指出：“最明显的事实是，美国缺少长期经济战略——缺少连贯的政策以保证其长期的竞争力。战略需要根据我们所必须保持的优势及影响我们繁荣最严重的弱势而确定清晰的重点领域。……美国的政治系统，特别是近年来的发展，几乎至少担保了联邦政府层次不去作战略思维。政府领导人零打碎敲地应付于日常事务而不是去重视在长期中才显现效果的战略……”^①

波特教授对美国政府缺乏经济战略的看法，反映了美国政府过度地依赖市场体系去决定其经济的趋势。当然，我们也应当看到美国政府在外交、军事、社会等领域还是有长期战略思维的。例如，美国情报委员会就曾作过“2015年全球”、“2020年全球”等滚动的战略研究。但是，美国政府忽视经济战略的弱势，却正是我国政府在经济社会发展中所具有的优势。我国政府历来具有重视经济社会发展战略的传统，特别是改革开放以来这些都体现在我国的国民经济和社会发展的中长期发展规划和计划中。例如，“我国国民经济和社会发展的十一五规划纲要”的编制，就体现了“阐明国家战略意图，明确政府工作重点，引导市场主体行动”^②的战略性思维。但是，一个好的“规划纲要”要使其得到贯彻落实，需要对各种相关的政策、措施，作深入的研究，并付之以良好的行动计划。特别是，我国正从传统的中央计划经济转向社会主义市场经济时期，需要逐步减少依靠行政命令，而应当更多地依靠法律和政策的措施，贯彻战略意图。

区域的协调发展，历来是经济社会发展中的重要问题。我国由“六五”计划开始，在各个五年计划的文本中均有地区经济发展与政策的专门篇章。自

① 见 P. 39 Business Week Nov. 10 2008. “Why America Needs an Economic Strategy.” by: Michael Porter.

② 马凯主编，王春正、朱之鑫副主编：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》辅导读本。科学技术出版社 2006 年 3 月版。

“九五”计划开始,提出了“区域协调发展”的方针,并延续至“十一五”规划纲要中。“十一五”规划纲要的第五篇“促进区域协调发展”的第十九章“实施区域发展总体战略”的内容,基本上是过去区域发展战略与政策的延伸,但根据我国发展所形成的对资源环境的压力,在该篇的第二十章中提出了“推进形成主体功能区”的新的区域协调发展方针。由于编制全国主体功能区规划,是一项影响深远的开创性工作,涉及到我国区域发展模式的转型和政府今后调控方式的转变,其中有许多新问题需要研究。国家发改委决定把规划编制工作与规划研究工作同步进行,并把研究工作分为两方面:一是关于全国主体功能区规划方案及遥感地理信息支撑系统研究;二是分类管理的区域政策研究。这两大部分分别由国家发展改革委委托若干科研院所、政策研究机构 and 高校等分别承担。本书《中国主体功能区政策研究》是由清华大学中国发展规划研究中心承担,是国家发展改革委委托研究的上述研究工作的第二方面的部分研究成果,即有关主体功能区的“理论方法”研究。

根据委托要求,本书内容主要侧重于构建主体功能区差别化政策的理论和方法研究。本书的内容可大致分为两部分:

第一部分(第一章),该部分阐述了公共政策总体的理论和方法,其中包括公共政策的性质及目前国内外已形成的八种理论:精英理论、群体理论、制度理论、理性选择理论、博弈理论、过程理论、渐进主义理论及政治系统理论。并应用了一般系统论的若干基本原理,对政策系统作了学术与属性的分类。对其基本结构,作了目标、措施与工具等三个层次的分析与讨论。并应用了层次分析法对四类功能区的政策系统作了权重分析的应用示例。在该部分的最后,探索了政策分析的基本理论,公共政策的评价判据及指标体系。特别强调分析了市场失灵与政府失灵的概念,从而确定了公共政策干预的适用范围。它也是实施分类管理,对四类主体功能区进行政策干预及提供均等化公共服务的主要理论基础。该部分也介绍了公共政策通用的费用——效益分析方法及公共政策实施的几种理论。

第二部分(第二章至第七章),分别研究了与主体功能区相关的产业政策、财政政策、人口政策、土地政策、环境能源政策、金融政策、交通政策与公共投资政策等。前五类政策的探索中,一般包括政策的含义、功能及构成,国内实行的历史回顾,国际经验比较及对四类功能区建设中差别化的政策建议。该五类政策的探讨,从学术角度来看与国际学术界所提出的“区域科学”的内容较为切合。早在20世纪40年代末,美国的伊萨(Walter Isard)教授等就建立了“区域科学”学科,并于1954年成立了独立于美国经济学会的区域科学学会。以后改名为国际区域科学学会。该学会不仅局限于经济学界,还吸收了自然科学、心理学、人类学、法律、社会学、政治科学、计划工作者与地理学等学者参加,这说明区域科学不同于传统的区域经济学,它是一门复杂交叉的学科。该学科为政策

前 言

制定者提供：产业布局，企业对所在区域的经济影响，内部移民及土地使用变化的决定，区域的专业化及交换，社会经济变化的环境影响及经济和社会条件的地理组合等。美国的一些大学，逐渐开设了区域科学系，例如，宾夕法尼亚大学与麻省理工学院等。诺贝尔奖金获得者保罗·克鲁格曼（Paul Krugman）在 20 世纪 90 年代出版了《地理与贸易》一书，形成了“新经济地理学”的新概念并进一步促进了“区域科学”的发展。世界银行在其 2009 年的世界发展报告中，以“重塑世界经济地理”为主题，用密度、距离和分割（指体制和政策）三个理念，分析了区域发展的经济地理因果，也指出了在中国的落后地区“鼓励人们移民在一体化政策中应处于优先地位，保证土地市场更好运作和提供安全以及提供学校，街道和卫生设施服务的制度也非常重要”。^① 上述世界发展报告的分析，也与我国提出主体功能区的基本思路相一致，也与本书第二部分的各类政策建议相符合。本书中对交通运输政策的探索，是为了解决缩短区域间的空间距离问题。虽然一般来说，金融政策往往是全国性的，但是在我国实行对外开放的过程中，对某些地区实行了特殊的金融政策。因此，在金融政策一章中，对特殊的区域金融政策，提供了详细的资料分析。至于投资政策一章，由于我国的经济的发展，历来依靠投资政策，国内对该题材有许多资料可供参考，因此该章仅作了极简要地叙述。

综上所述，本书的内容，不仅为我国所提出的区域协调发展的新理念——主体功能区，提出了具有参考意义的政策理论、方法及针对各类主体功能的差别化政策建议。在学术上，本书的内容也对 20 世纪涌现的两类新兴边缘学科“政策科学”与“区域科学”，作了一定程度的探索。为此我们乐于向从事政策与区域发展的工作者和研究者推荐本书。由于主体功能区是促进区域协调发展的新概念，因此本书中对区域理论与方法所做的探索，尽管参考了大量国内外的资料，但也仅是初步的探索，肯定还有许多不完善之处，有待今后的实践与进一步的探索，以求得不断地完善。希望得到读者们的批评指正。

最后要感谢国家发改委发展规划司对本课题研究工作所给予的大力支持。

王慧炯 李善同

2009 年 6 月

① 引自：《2009 年世界发展报告：重塑世界经济地理》，世界银行。

目 录

第一章 公共政策体系、分析和评价	(1)
第一节 引论	(1)
一、差别化区域发展政策的提出及公共政策研究的必要性	(1)
二、政策与公共政策的区别	(2)
三、公共行政管理 with 法律	(4)
四、计划、政策与 market	(6)
五、政策科学的兴起及“巨政策”	(7)
六、公共政策与政策科学研究的简史及学派	(11)
七、政策研究需要特别明确的两个概念	(14)
第二节 公共政策的性质及基本理论	(15)
一、概述	(15)
二、公共政策的基本性质	(16)
三、公共政策制定的环境 (背景)	(21)
四、制定公共政策的几种理论	(24)
五、其他与公共政策相关的概念	(28)
第三节 系统论与公共政策类型及分析	(30)
一、概述	(30)
二、一般系统论与公共政策的政治系统理论	(30)
三、公共政策类型——两种学术分类	(32)
四、按属性分类政策的探讨	(35)
五、政策系统和政策系统结构层次分析	(42)
六、结构分析方法	(50)
第四节 政策系统的层次分析	(51)
一、层次分析法简述	(51)
二、优化开发区政策权重分析	(51)
三、重点开发区政策权重分析	(57)

四、限制开发区政策权重分析	(60)
五、禁止开发区政策权重分析	(63)
第五节 政策分析	(66)
一、政策分析的基本概念及方法论	(66)
二、政策分析的类型	(68)
三、基于理性选择理论的政策分析步骤及探讨	(69)
四、市场失灵与政府失灵	(77)
五、费用—效益分析	(80)
六、公共政策的实施	(85)
第二章 产业政策	(89)
第一节 产业政策的含义、功能与内容体系	(89)
一、产业政策的含义	(89)
二、产业政策的功能	(91)
三、产业政策体系的主要内容	(94)
第二节 近期国家产业政策的主要内容及其评价	(96)
一、限制性产业政策及其评价	(96)
二、鼓励类产业政策及其评价	(99)
三、涉及区域特征的产业政策及其评价	(101)
四、国家近期产业政策的总体评价	(102)
第三节 不同功能区产业发展状况与特征	(104)
一、优化开发区域及其产业发展特征	(104)
二、显现性重点开发区域及其产业发展特征	(111)
三、潜在性重点开发区域及其产业发展特征	(118)
四、不同功能区产业发展特征总结与对比	(130)
第四节 不同功能区产业发展方向与定位	(132)
一、优化开发区域产业发展方向与定位	(132)
二、重点开发区域产业发展方向与定位	(134)
三、限制开发区域发展方向与定位	(136)
四、禁止开发区域发展方向与定位	(137)
第五节 主体功能区的差异化产业政策	(137)
一、优化开发区域的产业政策	(138)
二、重点开发区域的产业政策	(141)
三、限制开发区域的产业政策	(144)
四、禁止开发区域的产业政策	(146)

第三章 财政政策	(149)
第一节 区域发展与财政政策的概论	(149)
一、区域发展与财政政策概述	(149)
二、财政政策工具框架	(156)
三、理论研究状况	(159)
第二节 国家促进区域发展的财政政策和制度改革的回顾与评价	(165)
一、改革开放前促进区域发展的财政政策	(165)
二、改革开放后促进区域发展的财政政策	(169)
三、中国财政转移支付政策的实施情况	(173)
四、现行政策的效果及其存在的问题	(175)
第三节 中国主体功能区的财政政策构思	(182)
一、总体思路	(182)
二、确立的原则	(186)
三、实现主体功能区的财政政策目标	(187)
四、各功能区的主要政策	(189)
第四章 人口政策	(201)
第一节 人口政策的含义、功能与构成	(201)
一、中国的人口现状	(201)
二、人口政策的含义	(202)
三、人口政策的功能、作用机制及操作工具	(207)
四、人口政策体系的构成	(208)
五、差别化人口政策体系的构成	(210)
第二节 人口政策的回顾与评价	(211)
一、中国人口政策的演变	(211)
二、人口政策在区域发展中的效果评价	(214)
第三节 区域人口空间分布发展特征与趋势	(217)
一、中国人口分布的基本概况	(217)
二、中国人口分布的主要问题	(219)
三、中国流动人口迁移的特征	(220)
四、中国流动人口的影响因素与空间分布	(224)
五、人口迁移流向特征	(226)
六、未来中国人口变化的方向和趋势	(227)

第四节 主体功能区人口政策	(228)
一、中国主体功能区建设中的人口政策总体目标	(228)
二、中国主体功能区建设中的人口政策内容	(228)
三、中国主体功能区建设中的人口政策建议与目标	(232)
第五章 土地政策	(237)
第一节 土地政策的定义、功能与内容体系	(237)
一、土地政策的定义	(237)
二、土地政策的特征	(238)
三、土地政策的功能	(239)
四、土地政策的内容体系	(240)
第二节 国内外土地政策的演变及主要内容	(243)
一、中国土地政策的演变	(243)
二、中国土地政策演变评价	(248)
三、发达国家(地区)土地政策的主要内容	(249)
四、发达国家(地区)土地政策对中国的启示	(254)
第三节 中国现行土地政策存在的主要问题	(257)
一、土地所有制政策的主要问题	(257)
二、土地供应政策的主要问题	(259)
三、耕地保护政策的主要问题	(261)
四、以地生财政策的主要问题	(263)
五、土地管理体制的主要问题	(263)
六、土地法律体系的主要问题	(264)
七、土地宏观调控政策的主要问题	(265)
第四节 主体功能区建设的土地政策研究	(266)
一、主体功能区土地政策的提出背景	(266)
二、主体功能区土地政策的合理定位	(269)
三、不同类型主体功能区土地政策的共同要点	(277)
四、不同类型主体功能区差别化土地政策的差异	(280)
五、主体功能区差别化土地政策的基本要点	(282)
第六章 环境能源政策	(288)
第一节 中国环境政策体系现状及影响分析	(288)
一、中国环境政策的总体思想和法规体系	(288)
二、中国环境政策的影响分析	(290)

目 录

三、存在的问题	(297)
四、环境保护实施机制	(298)
五、环保投融资机制	(299)
第二节 主体功能区环境政策研究	(300)
一、生态功能区与主体功能区	(301)
二、污染源与主体功能区	(307)
三、生态补偿机制与主体功能区	(308)
四、绿色绩效与主体功能区	(310)
五、基于环境考虑的主体功能区产业选择导向	(311)
六、重点区域治污与主体功能区	(312)
七、农村环境建设与主体功能区	(314)
第三节 中国能源政策分析	(316)
一、改革开放以来的中国能源政策	(316)
二、21 世纪初的中国能源政策	(320)
三、中国的能源策略	(323)
四、主体功能区能源利用分析	(324)
第四节 主体功能区环境与能源政策	(325)
一、基本原则	(325)
二、主体功能区构建的环境与能源政策建议	(326)
第七章 其他政策	(330)
第一节 金融政策	(330)
一、区域金融政策概述	(330)
二、中国区域金融政策实践	(335)
三、发达国家在区域经济发展中的金融政策	(342)
四、区域金融政策的实施思路	(344)
第二节 交通政策	(346)
一、交通政策概念与设计逻辑思路	(347)
二、国内外与区域发展相关的交通政策梳理	(352)
三、交通政策在区域发展中的效果评价	(364)
四、中国现行区域交通政策体系存在的主要问题	(366)
五、中国主体功能区交通政策制定的依据与出发点	(370)
六、主体功能区交通政策重点内容	(372)
七、未来中国各主体功能区交通变化的方向和趋势	(381)
第三节 公共投资政策	(382)

中国主体功能区政策研究

一、中国当前公共投资体制与政策的特点	(383)
二、不同类型功能区的公共投资政策需求	(384)
三、关于主体功能区公共投资政策设计的几点建议	(386)
参考文献	(389)
后记	(398)

第一章

公共政策体系、分析和评价

第一节 引 论

一、差别化区域发展政策的提出及公共政策研究的必要性

2006年3月经全国人大会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中，首次提出了推进形成主体功能区的空间结构的设想。它是促进我国区域协调发展的重要组成部分。它也是在总结了新中国成立50余年来，特别是改革开放30年来工业化实践及面临区域发展的新问题而提出的。新中国成立后已经历了50余年的工业化与城镇化的发展里程。自我国的“六五”计划开始，几乎每个五年计划均考虑了地区布局和地区经济的发展政策。但随着改革开放后我国工业化与城镇化的高速发展，我国面临着区域间与城乡间发展的不平衡及资源环境的约束，因此需要新的区域规划理念与政策，在社会主义市场经济发展的前提下缓解资源环境的压力达到国土更为合理的利用。这些规划与政策是为了正确发挥市场经济的作用及弥补市场的失灵。在我国实行社会主义市场经济体制的发展与改革时，需要深刻认识区域规划与差别化政策用以矫正市场失灵的重要性和必要性。

我国所面临的问题，也正是发达国家在其工业化过程中所曾经历的问题。^①工业革命发源地的英国，在19世纪时就面临过城市化与工业布局的无序发展及土地使用的混乱问题。早在1898年，英国就曾提出要有计划地建立新的兼具城乡优点的花园式城市的设想。20世纪初，英国社会各方面都从战略上认识到，为改善城市的社会、经济状况与符合美学理念的形象，必需对市场进行

① 见：Regional Development in Western Europe Edited by: Hugh D. Clout John Wiley & Sons 1975。

干预，也必须对土地的使用实行计划控制。因此早在1909年，英国就有了粗线条的住房、城镇等计划法。以后，这些计划、法律逐渐被发展与完善，并传播至欧洲各国。第二次世界大战后英国与欧共体等原来的发达国家又面临老传统工业区的衰落与解决就业压力的新问题。于是又开始研究了区域的再开发政策。并逐步地完善其区域发展的政策体系。由于欧共体国家有了发展方面的经验。因此在欧盟成立前1975年，就建立了共同体的区域政策。日本及其他一些发展中国家，都追随工业化历史悠久发达国家的经验制定了国家级的国土与区域规划。这些国际区域政策的经验，本书的第三章中将有详细的论述。在本章所简述的英国及欧盟的经验，目的仅用以说明，区域政策的发展是随着国家与区域发展的过程，新问题的涌现，从而在不同阶段需要产生不同的区域政策。

从理论背景看，第二次世界大战后区域经济学的发展逐步成熟而成为独立的分支。但区域发展问题的进程不仅是经济问题，往往由经济演变为社会及环境等问题。另外，第二次世界大战后在国际上也涌现了政策科学与公共政策的研究，逐步形成新兴学科。因此，区域经济与区域政策两者的研究，结合也更密切。区域政策与国家政策都属于公共政策范畴。并且从政策的分类与范围看，两者在总体上大同小异。对于区域情况的差异，有必要研究差别化的区域政策。由于公共政策的系统研究，在国际上一般属于较新的领域，在名词的解释上有许多不同的理解与解释。有鉴于“基本概念”的重要性，本节后面将重点澄清若干与主要政策词汇相关的若干基本概念。

二、政策与公共政策的区别

从常识上讲，政策与公共政策似属同义词。但国际上通用的名词解释上，政策与公共政策两者是有严格区别的。因此虽然本书重点是研究公共政策，但对这两种概念，做出区分与澄清，对于计划及政策与公共政策的研究者，是必要的。

（一）政策是由权威者所做出不变的决定，例如，政府、企业或家长等

政府所做出的决定，例如，要求企业和个人需要缴纳所得税的政策。企业所做的决定，例如，确定职工的上下班时间等。家长的决定，例如，一家在什么时候用餐等等。本节所以提出“政策”的概念，因为通常人们都认为政策仅仅是政府的决定，而不理解后者决定的正名是“公共政策”。从“政策”概念上讲，政府、企业、家庭都可以制定政策。它是广义的，而“公共政策”的词汇，是狭义的政策。另一方面从上述政策的定义讲，有“不变的决定”的字样。它的

意思是，政策的决定应较为持久，不宜朝令夕改。但从政策实践工作中，政策会根据客观情况的变化，并根据实践认识的深化，需要进行动态的调整。

政策更普遍的涵义是“所要达到目标的陈述”。例如，使国民经济持续稳定地增长，国内生产总值在五年计划期内年均增长达8%；企业要获取更高的利润，净利润达7%等等。

（二）公共政策（Public Policy）与制定

1. 公共政策。

公共政策有三种基本概念：

（1）公共政策是通过公共法律或法规的指示，为公众所制定的政策，并通过公共行政管理而付之实施。

（2）公共政策是政府的决定。政府应经常考虑他们该做或不该做什么。他们所做或不做的任何一切都被称为公共政策。

（3）公共政策是治理主义中子集合的实施。因为治理主义必然是一种理念，是有关人与社会政治信仰综合的集合。它可以被理解为：有关人们最好的生活方式与有关他们社会最好的体制安排的有组织的集体理念。

上述公共政策的第三个基本概念，具有相当的理论与学术概念，但它说明了公共政策的政治属性。它也清楚地说明了任何公共政策都是一定政治体制的产物。上述三种概念，应加以综合理解并应用。

2. 公共政策制定（Public Policymaking）。

它是政府决定是否处理一项特定问题决策过程的总体。为解释产生决策或不决策的机制，曾有三种相反的理论：第一种是政策科学先驱者哈罗·拉斯威尔（Harold Lasswell）1963年所提出的理性决策制定理论，认为每个决策都应具有七个不同的阶段：（1）情报阶段，在该阶段有大量信息的流入。（2）促进或建议阶段，该阶段包括行动设计以影响产出。（3）提出处理办法阶段，包括形成准则等。（4）产生阶段，该阶段包括研究分析所拟定的处理办法与具体环境间是否适应的问题。（5）实施阶段，即执行所拟定的处理办法。（6）评估阶段，对实施政策的后果与处理办法意图间的关系，进行评估。（7）终结阶段，在处理方法执行后，处理好已确立的期望。

第二种是学者查理·E·林达波（Charles E. Lindblom）强烈地反对该理性决策制定理论。认为决策制定过程是极其复杂也是无序的过程，因此理性决策理论并不切实际，从而提出了渐进〔或微增 Incremental〕决策制定理论，被解释为“（经过屡次失败后）经过努力而达到目标的科学（Science of Muddling Through）”，用我们熟知的词汇与政策制定，即是邓小平同志所提出“摸着石头过河”的改革战略。因为渐进决策“使决策制定者能集中于应用分析他所熟悉

而更清楚的经验，大量地减少所要分析因素的数量与复杂性。”

第三种是由薛沃陀·J·罗维（Theodore J. Lowi）于1964年提出，他认为不同类型的公共问题应该通过构筑不同的模式来解决，他强调政策的内容应是独立的变量，处理的办法应根据所处理的决策内容而定。他认为公共政策有三种主要分类：分配、调节与再分配。“每一问题领域有它各自特有的政治结构、政治过程，以及精英与大众的关系。”可以认为没有一个政策过程可以产生一切政策。而是各有不同的政策过程，每个过程能产生不同的政策内容而该政策内容仅适用于特定的环境。

三、公共行政管理与法律

（一）公共行政管理（Public Administration）

由于公共政策在国际上是一门新的学科。新学说不断地涌现。与它概念相关的名词如公共行政管理虽然它在实践上已有很久的历史。但在学术研究上，也有着不断涌现的新名词与新学说。就公共行政管理而言，在学术上的名词还有新公共行政管理与“后现代化公共行政管理”等词汇。这里将重点阐释传统“公共行政管理”的八个概念。而将极简单阐释“新”与“后现代化”的公共行政管理的概念。

1. 公共行政管理有八个概念。

（1）政府所做的一切都是公共行政管理。公共行政管理作为一种行为，它不具价值观。它仅反映了它的社会文化规范，信仰与权力的现实。它是在任何政治和文化大背景下，实际存在政府所做的一切。同样的政策管理法，在不同的文化背景下可以有不同的业绩。同一法律，在一个国家可以被诚实地执行（因为文化支持诚实）而在另一个情况下，就会被腐败地执行（因为文化支持腐败）。

（2）执行的法律。公共行政管理从其本质意义来讲就是公共法律的执行。一般法律的每一应用也必然是行政的法令。如果没有法律基础，行政也就不存在。

（3）法规，也即政府告知其公民与企业家他们可以做什么，又不可以做什么。法规是政府最古老的功能之一。

（4）政府的执行功能。

（5）组织及管理人们及其他资源以达到政府的目的。

（6）实现公共的利益。

（7）它是应用于公共部门管理的科学与艺术。

（8）它是应用管理、政治与法律的理论及过程以实现行政、立法、司法等