

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13920091150465

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

从政策制定视角研究提升低碳经济政策执行力

——基于厦门市的调研分析

**Enhancing the execution of low-carbon economic policy
from policy formulation perspective:
Based on the research of Xiamen City**

郭益男

指导教师姓名: 江秀平 教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2012年5月

论文答辩时间: 2012年6月

学位授予日期: 2012年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2012 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。
2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月

摘要

十七届五中全会公报明确提出，把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点，其核心是低碳经济。我国许多省份和城市已开始制定低碳经济政策，如何能够提高低碳经济政策的执行力是一个值得深入研究的问题。理论和实践证明，政策制定是影响低碳经济政策的执行力的重要因素。本文从分析政策制定与低碳经济政策执行力的相互作用关系入手，结合案例，分析低碳经济政策制定的成效以及所面临的问题，最后提出改善措施。本文将从以下几个部分展开论述：

第一部分为绪论，指出了本文的选题背景、研究目的、研究的理论及现实意义；对低碳经济政策、公共政策制定以及政策执行力等基本概念进行了界定；对近年来的国内外相关理论研究进行了综述；并对本文的研究思路和研究方法进行了介绍。

第二部分为必要性分析，着重阐述政策制定对低碳经济政策执行力提升的作用；描述了政策制定在政策循环中的地位；分析了政策合理性、明确性、协调性、稳定性等对执行力的影响；同时，指出了低碳经济政策区别于一般政策的特殊性，使政策制定在执行过程中显得更为重要。

第三部分为相关性分析，通过一定的筛选原则和方法对低碳经济政策制定过程中对政策执行力产生影响的因素进行筛选，随后对初步建立起的指标体系进行隶属度以及信度效度的检验，对指标体系进行完善，并最后确定各要素在影响政策执行中的权重比例。

第四部分为实证研究，依据第三部分所筛选出的影响因素设计访谈提纲和调查问卷，针对《厦门市低碳城市总体规划纲要》这一低碳经济政策进行实证研究，通过调研分析得出当前低碳经济政策制定中利弊得失，客观评价低碳经济政策制定的现状。

第五部分为对策建议，根据调研结论，结合我国实际情况提出了从政策制定角度提升低碳经济政策执行力的政策建议。

关键词：低碳经济政策；政策制定；政策执行力；路径选择

Abstract

The seventh session of the Fifth Plenary Session communique clearly stated, the construction of a resource-saving and environment-friendly society as an important focal point to accelerate the transformation of economic development, which is the common pursuit of the development of human civilization, its core is low-carbon economy. Low-carbon run into the basic requirements of the development mode shift, and both fit the global trend of economic development, but also is the responsibility of the largest developing countries. China today is undergoing a critical period of social transition and economic transition, many provinces and cities have begun to develop low-carbon economic policies, how can we improve the execution of the policy of low-carbon economy is worth in-depth study. Theory and practice proved that the policy-making is the important factor of the implementation of the policy of low-carbon economy. This paper starts from the analysis of the interaction between low-carbon economy policy-making and policy execution, and then combined with the practice of Xiamen City to analyze the effectiveness as well as the problems of China's low-carbon economic policy-making in recent years. Finally, proposed improvement measures. The theme will be discussed in this paper from the following several parts:

The first part is the introduction. This section includes the research background, research objectives, research theory and practical significance; defined the basic concept of low-carbon economic policy, public policy formulation and policy execution; reviewed the theoretical research at home and abroad in recent years; and introduced the research ideas and research methods.

The second part is the study of necessity, focusing on the policy-making the important role to enhance low-carbon economic policy execution; describes the position of policy-making in the policy cycle; analyzing how the rationality, clarity, coordination, stability of policy effects the execution; pointing out that the particularity of the low-carbon economic policy different from the general policy, the policy-making process is even more important in the implementation.

The third part is the correlation analysis, screening factors in low-carbon economic policy-making process that effect the execution by principles and methods; testing the index system with subordinate degree, reliability and validity; perfecting the system, and to finalize the proportion of the weight of the elements of influence policy implementation.

The fourth part of the empirical research. According to index system built in the third part, we designed factors interview outline and questionnaire to study "the overall planning framework for low carbon city of Xiamen", obtained conclusion and an objective assessment of the status quo of low-carbon economic policy-making from the three levels analysis of policy makers, policy objects and public investigation.

The fifth part, according to research findings, combined with China's actual situation and put forward policy recommendations from the policy-making point of view to enhance the low-carbon economic policies execution, mainly related to regulate the government's role in policy-making process, improve risk assessment and contingency measures, and improve public participation in the aspect of institutional support.

Key words: Low-carbon Economic Policy; Policy Making; Policy Execution; Path Selection

目录

一、绪论	1
(一) 选题背景及意义	1
(二) 相关概念界定	3
(三) 相关研究综述	5
(四) 研究思路与研究方法	12
二、必要性分析：政策制定对低碳经济政策执行力提升的作用	15
(一) 政策制定过程：政策循环的起点	15
(二) 有限理性下的最优政策：政策执行力的基础	16
(三) 低碳经济政策质量对执行力的影响：优化政策制定的必要性	18
(四) 低碳经济政策的特殊性：优化政策制定的客观要求	20
三、相关性分析：政策制定影响低碳经济政策执行力因素的确定	23
(一) 筛选原则	23
(二) 因素体系设计	24
(三) 因素筛选	28
(四) 权重确定	32
四、实证研究：对《厦门市低碳城市总体规划纲要》的调研分析	36
(一) 《厦门市低碳城市总体规划纲要》政策背景及主要内容	36
(二) 调研研究设计及实施	37
(三) 政策制定者层面访谈分析	38
(四) 政策对象层面访谈分析	49
(五) 公众层面问卷调查及统计分析	52
(六) 调研结论	57
五、路径选择：通过优化政策制定提高低碳经济政策执行力	58
(一) 重新认识政府在低碳经济政策制定中的角色	58
(二) 加强低碳经济政策的效果预测，完善风险评估和应急措施	61
(三) 规范公共政策制定程序	62

(四) 扩大低碳经济政策制定的公众参与	64
附录 1	70
附录 2	73
附录 3	76
附录 4	83
附录 5	84
附录 6	85
参考文献	87
后记	89

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

I . Introduction	1
i Background and significance	1
ii Related concepts	3
iii Related research	5
iv Research ideas and research methods	12
II . The necessity analysis	15
i Policy-making process: the starting point of the policy cycle.....	15
ii The optimal policy under bounded rationality.....	16
iii The quality of policy: the need to optimize the policy-making	18
iv The objective requirements to optimize the policy-making.....	20
III. The correlation analysis: policy-making factors index.....	23
i The principle of factor screening	23
ii Index system design	24
iii Factor screening	28
iv Weight determination	32
IV. The empirical research: case study of Xiamen city	36
i The policy background	36
ii Research study design and implementation	37
iii Policy makers level interview and analysis	38
iv Policy object level interview and analysis	49

v	The public level survey and statistical analysis	52
vi	Research conclusions	56
V. Path selection: optimization of the policy-making process ..		58
i	Regulate the government's role in low-carbon eco-policy making....	58
ii	Forecast risk and improve contingency measures	61
iii	Enhance the legitimacy of public policy making process	62
iv	Improve public participation in low-carbon eco-policy making	64
References.....		70
Appendix		87
Acknowledgements		89

厦门大学博硕士学位论文

一、绪论

（一）选题背景及意义

自工业革命以来,随着近代工业文明的快速发展,为了追求更高的经济利益,人类社会进入了高能耗、高排放、高污染和低效益、不可持续的高碳经济发展模式。随着工业生产和人类生活大肆地排放温室气体和污染气体,致使全球气候逐渐变暖、化石资源濒临枯竭,自然生态环境恶化,外部环境的恶化直接威胁到人类的生存与发展。1990年,政府间气候变化委员会第一次发布评估报告,认为人类活动导致的温室气体排放急剧上升是致使全球气候变暖的主要原因。正是在这样的背景之下,人们需要探索一条新的发展之路,国际社会逐渐意识到高碳的经济发展模式必须向低碳的经济发展模式转变。国际社会对改善环境的一致努力可以追溯到1972年联合国在斯德哥尔摩召开的人类环境会议,会议通过的《联合国人类环境会议宣言》,号召国际政府和人民为改善环境而共同努力。1992年,联合国在巴西里约热内卢召开的环境与发展会议,签署了《联合国气候变化框架公约》,标志着国际社会在应对全球气候变化问题上产生了一个基础性的框架公约,在此之后,国际社会在此基础上达成了许多重要成果,如《京都议定书》、“巴厘岛路线图”等。2003年,英国政府在能源白皮书《我们的未来的能源:低碳经济》中,首次提出了建立低碳经济的设想,为经济发展模式的转变提出了新的选择。2009年12月,在丹麦首都哥本哈根召开的世界气候大会,在此将全球目光集中在低碳经济之上,虽然会议最终未达成具有法律约束力的协议,但是低碳经济的理念已经得到了国际社会的认可。

作为世界上最大的发展中国家,发展低碳经济,对我国可持续发展意义重大,是我国调整产业结构、优化能源消费结构的可行措施。我国虽然资源总量丰富,但是由于人口基数庞大,人均资源占有量远低于国际平均水平。同时,随着我国经济的高速发展和城市化进程的加快,使得能源消耗、粗放型的增长方式以及环境污染日益成为中国可持续发展的瓶颈。因而从战略层面,我国政府一直努力探索新的发展模式。1998年,中国政府签署并于2002年批准了《京都议定书》,标志着我国在应对气候变化上同国际的接轨。2004年,国务院批准了《新能源

中长期发展规划纲要 2004-2008》，努力提高资源的利用效率和优化能源结构。2007 年，国务院常务会议颁布了《中国应对气候变化国家方案》，提出了我国为应对气候变化所应实现的具体目标和各项措施。2010 年 8 月 10 日，国家发展和改革委员会决定进行发展低碳产业、建设低碳城市、倡导低碳生活方式的试点工作，首批试点包括广东、湖北、辽宁、陕西、云南五省和天津、重庆、深圳、厦门、杭州、贵阳、保定、南昌八市。这些措施标志着我国推行低碳经济和实现节能减排的决心。

在推行低碳经济的过程中，低碳经济政策作为其载体，有着基础性的作用。一项低碳经济政策能否得到切实的贯彻执行直接关系到政策的效果和经济发展模式的转变。政策执行是政策承诺兑现的机制，而政策执行力是考量政策产出的过程与效果间之相关性的重要标准，关系着能否达成预期政策目标。当前多数的研究将精力集中在政策执行者和执行过程中的各种因素，而忽视政策执行力的根本要素，即政策本身。想产生高效的低碳经济政策执行力，首先需要制定科学合理的政策，从政策的循环流程上看，政策制定是整个政策过程的开端，只有政策的具有科学性和合理性，即良好的政策质量，才能从源头上为政策的执行力提供保障。因此，强化完善和健全低碳经济政策制定的机制，研究当前我国低碳经济政策制定中存在的问题，提高政策质量，保证政策的科学性和合理性，在我国大力发展低碳经济的背景下显得势在必行。

本论文从政策制定角度研究低碳经济政策执行力的提高，为了理清政策制定过程中对低碳经济执行力产生影响的要素，本文建立相关的要素指标体系，并对各要素的权重进行明确，虽然许多要素并不能够进行精确的定量评价，但整个要素的遴选和指标体系的确定，对地方政府制定低碳经济和政策执行具有一定的引导功能，并可以作为政府评价自身行为和第三方评价的参考。在具体案例的选择上，选取中国当前低碳经济建设领先的厦门市，通过实地调研发现当前低碳经济政策制定过程中的利弊得失。通过搜集分析政府公开发布的数据，以及对不同层面群体的访谈和问卷调查，同时以建构的要素指标体系为依据，对低碳经济政策制定的状况做出客观的评判，并从政策制定角度提出提升低碳经济政策执行力的具体建议。

1. 理论价值

(1) 现有研究主要从执行过程研究低碳政策执行力的提升，而忽视了作为载体的政策本身，从政策制定的视角研究低碳经济政策的执行力提升有助于丰富低碳经济政策执行研究的内容，引起研究者对低碳经济政策制定和政策科学性、合理性的关注，为低碳经济政策执行的提升创造新的视角。(2) 通过建构、筛选和赋权，厘清了政策制定对低碳经济政策执行力的影响要素，并形成了一套指标体系，丰富了相关理论研究。

2. 实践意义

(1) 研究中所建构的政策制定影响低碳经济政策执行力的要素指标体系，对地方政府今后的政策制定过程和决策具有一定的借鉴作用，论文所提出的政策建议针对当前地方政府在低碳经济政策制定中存在的现实问题做出的合理改进措施，对实践工作有借鉴意义。(2) 通过对政策制定者、政策对象和公众三个层面的调研，能够一定程度上反映当前地方政府在低碳经济政策制定方面的现状，其中合理有效的部分可以为其他地区所借鉴，尚存不足的部分可以在今后的实践工作中补充和加强。

(二) 相关概念界定

1. 低碳经济政策的概念界定

至今为止，学界对“低碳经济”尚没有统一标准的定义。一般地，学界认为首次明确提出“低碳经济”(Low Carbon Economy)概念的是2003年英国政府发布的能源白皮书《我们能源的未来：创建低碳经济》，白皮书中指出低碳经济是指以低能耗、低污染为基础的绿色生态经济。目前被广泛使用的是英国环境专家鲁宾斯德的论述：低碳经济是一种新兴的经济发展模式，其核心是在市场机制基础上，通过制定和创新制度框架和政策措施，推动提高能源使用效率、节能技术、可再生能源和减排技术的开发和运用，促进社会经济发展模式向低碳排放、低能耗和高能效的模式转型。梅森纳(2007)认为，人类发展低碳经济面临的挑战，实际是政治和体制上的，而并不是技术上的也不是经济上的。^①

我国学者同国外学者的观点相近，有代表性的定义是经济学家张坤民教授提

^① 中国环境与发展国际合作委员会：《低碳经济和中国能源与环境政策研讨会会议概要》，会议材料，2007年5月。

出的，他认为低碳经济实质是高能源利用效率和改进能源结构的问题，是以高能效、低能耗、低污染、低排放为基础的经济模式，其核心是能源技术的创新、规制制度的创新和发展观念的根本性转变。^①中国环境与发展国际合作委员会 2009 年发布的《中国发展低碳经济途径研究》，将低碳经济界定为“一个新的经济、技术和社会体系，与传统经济体系相比在生产和消费中能够节省能源，减少温室气体排放，同时还能保持经济和社会发展的势头”。

2. 公共政策制定的概念界定

政策制定是公共政策研究的核心主题之一，同时也是政策过程的首要阶段。政策制定的概念，在现有的文献中主要有广义与狭义两种不同的理解。广义定义的代表人物是德洛尔，他将政策制定理解为整个政策过程。大多数政策科学学者则对政策制定作了狭义理解，即把它理解为政策形成或政策规划，指从问题界定到方案抉择以及合法化的过程。在本文中我们采取狭义的理解方式。国外学者中有代表性是美国学者詹姆斯·E·安德森所下的定义，他认为公共政策制定是一个完整周期，以问题界定为起点，包括议程设立、政策采纳、政策执行、政策评估、政策变革和政策终结等政策环节。^②

我国学者对公共政策制定理解也有广义和狭义之分。其中，广义理解的代表为我国台湾学者林永波、张世贤，他们认为：“政策是执行行动的指引，它是一个人、团体或政府在固定的环境中，所拟定的一个行动计划”。^③认为政策的主体不只是国家和政府，还包括个人与团体等。而多数学者从狭义角度理解公共政策，如谢明在《政策分析概论》中将政策制定过程划分为五个具体阶段，分为政策问题的产生、政策问题的确认、政策议程的建立、政策规划、政策的合法性。^④陈振明在其著作《公共政策分析》中，将公共政策制定理解为政策形成或政策规划，包括从问题界定、方案抉择到政策合法化的过程。^⑤胡伟结合中国的实际，在《政府过程》一书中指出，公共政策的制定是以中国共产党组织为首的所有履行当代中国社会公共权力的组织机构的决策过程。^⑥

^① 张坤民：《低碳世界中的中国：地位、挑战与战略》，《中国人口资源与环境》，2008 年第 3 期。

^② 詹姆斯·E·安德森：《公共政策制定》，中国人民大学出版社，2009 年版。

^③ 林永波，张世贤：《公共政策》，五南图书出版公司，1997 年版，第 8-9 页。

^④ 谢明：《政策分析概论》，中国人民大学出版社，2004 年版，第 50 页。

^⑤ 陈振明：《公共政策分析》，中国人民大学出版社，2003 年版，第 29 页。

^⑥ 胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社，1998 年版，第 283-284 页。

3. 政策执行力的概念界定

国外执行力的概念起源于企业管理领域，区别于政府的政策执行力，有代表性的定义是保罗·托马斯和大卫·波恩提出的，执行力是一套企业贯彻战略的行为和技术体系，它能够是公司形成独特的竞争优势。国内学者在该领域起步较晚，直到近年才开始有学者专注于这一专题的研究。对于政策执行力的概念，陈庆云将政策执行界定为“一种为了实现政策目标，把政策内容转化为现实的动态优化过程。”^①陈振明认为，“我们可以把公共政策执行界定为一个动态的过程，它是公共政策执行者通过建立组织机构，运用各种政策资源，采取解释、宣传、实验、实施、协调与监控等各种行动，将公共政策观念形态的内容转化为实际效果，从而实现既定公共政策目标的活动过程。”^②

（三）相关研究综述

1. 低碳经济研究综述

国外对低碳经济的研究起步较早，早期主要的研究集中在低碳经济的定义、目标和原则上，近年来其研究集中在促进低碳经济实现的政策工具方面。其中，Hunt Allcott（2010）采用多元逻辑离散选择模型对美国汽车市场份额的研究得出结论，针对不同的燃料碳价征收比率会产生不同的市场价格预期，进而鼓励厂商生产更加低碳节能的交通工具。Charles Blitzer 等(2002)对埃及进行了深入研究，比较了从二氧化碳累积排放量长期和短期的效果以及产生的社会效益，使用均衡模型进行分析，解释了不同碳排放规制方法对经济产生的影响，他们的研究结论认为二氧化碳年排放量限制对长期经济增长率影响不大，但对 GDP 和福利水平影响较大，推迟碳排放限制实施的时间会通过排放量的累积而对长期经济增长率以及社会福利水平产生影响。

我国当今对低碳经济的研究主要集中在两大方面，第一类是针对低碳经济的实施指导原则、必要性和特点等自身属性问题的探讨；第二类研究是关于我国低碳经济实现的技术支持、推进策略和评价指标体系等实践问题的研究。

第一类关于低碳经济实施的指导原则、必要性和自身特点方面的主要有以下观点。

^① 陈庆云：《公共政策分析》，中国经济出版社，1996年版，第232页

^② 陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社，2003年版，第260页

陈剑峰(2011)认为气候变暖造成的自然灾害等负外部效应,会对发展中国家造成严重冲击,所以实行低碳经济值得我们重视。宋德勇等人(2009)认为:发展低碳经济是中国的必然选择,这个选择顺应世界潮流、合乎中国国情,是作为负责的大国、实现和平崛起和可持续发展的必然选择;由“高碳”向“低碳”转型在技术上存在着较大挑战,与此同时这也是发展低碳经济的难得机遇;如果不及时进行经济发展模式的转换,继续保持高碳的排放,我国可能错过发展低碳经济的有利时机,成为发达国家转移的高能耗、高排放产业的目的地。^①金乐琴(2009)在文章中分析了我国发展低碳经济的现状,她认为我国发展低碳经济有着一定的优势:现阶段中国的减排空间较大,容易看出成效;同发达国家相比我国的减排成本较低;同时,我国具有后发优势,可以吸收和利用国外的先进经验和先进技术。^②黄栋等人(2009)认为当前发展阶段中国实行低碳经济有其独特的内在动力:首先,当前中国正处于快速工业化和城市化进程中,伴随工业增长所带来的能源和资源消费会大幅度增加;其次,从国际政治角度看,随着中国的崛起,国际社会也要求中国承担更多的温室气体减排义务;最后,以新能源和可再生能源为代表的低碳产业是一个潜力无穷的朝阳产业。^③林谔(2009)认为低碳经济以应对碳基能源对气候变暖的影响为基本要求,以高效率、低排放、低能耗、低污染为基本特征,基本目的是实现经济和社会的可持续发展。其关键在于实现能源的高效率使用、推进区域清洁能源的发展、促进低碳产品的开发使用和维持经济和社会的平衡发展。^④国务院发展研究中心应对气候变化课题组(2009)研究认为低碳经济应有以下特征:(1)经济效益性,(2)技术可行性,(3)目标达成性。^⑤杜飞轮(2009)通过研究认为低碳经济应该表现为:(1)低碳的生产方式,(2)低碳的能源供应和消费体系,(3)低碳的生活方式。^⑥孟德凯(2007)指出我国尚未提出“低碳经济”的概念,也缺乏相应的技术支撑和制度保障,但减少温室气体尤其是二氧化碳的排放,减缓气候变化,符合我国的当前和长远利益。^⑦

^① 宋德勇、卢忠宝:《我国发展低碳经济的政策工具创新》,《华中科技大学学报》,2009年第3期,第85-91页。

^② 金乐琴:《中国如何理智应对低碳经济的潮流》,《经济学家》,2009年第3期,第100-101页。

^③ 黄栋、李怀霞:《论促进低碳经济发展的政府政策》,《中国行政管理》,2009年第5期,第48-49页。

^④ 林谔:《建材产业结构调整的根本方向》,《中国建材》,2009年第9期,第24-29页。

^⑤ 国务院发展研究中心应对气候变化课题组:《当前发展低碳经济的重点与政策建议》,《中国发展观察》,2009年第8期,第13-15页。

^⑥ 杜飞轮:《对我国发展低碳经济的思考》,《中国经贸导刊》,2009年第10期,第30-31页。

^⑦ 孟德凯:《关于我国低碳经济发展的若干思考》,《综合管理》,2007年第9期,第125-126页。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库