

● ● ● GONGGONG ZHENGCE XUE ANLI

公共政策学 案例

——危机警示研究报告

马役军 赵辰昕 主编



人民出版社

● ● ● GONGGONG ZHENGCEXUE ANLI

公共政策学 案例

——危机警示研究报告

马役军 赵辰昕 主编



人民教育出版社

责任编辑:郑牧野

封面设计:肖 辉

版式设计:程凤琴

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学案例——危机警示研究报告/马役军 赵辰昕 主编.
—北京:人民出版社,2008.6

ISBN 978-7-01-007087-2

I. 公… II. 马… III. ①公共政策-研究-中国②紧急事件-公共管理-研究-中国 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 079673 号

公共政策学案例

GONGGONG ZHENGCE XUE ANLI

——危机警示研究报告

马役军 赵辰昕 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.75

字数:230 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-007087-2 定价:25.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

主 编 马役军 赵辰昕

项目策划 总撰稿 赵辰昕 肖立辉 苗月霞 许力攀

撰 稿 (按姓氏笔画排序)

丁晓龙 于延磊 习 骅 王 一 王剑鸣 王雅琴 王 静 王 漩
刘 欣 刘 英 刘 惠 多洪升 李昱明 李嘉美 吴天云 吴桂芹
吴继林 汪 玮 张 楠 杨雪燕 孟令梅 奚 奇 郭庆涛 黄小勇
黄祖文 程全杰 黎 静 潘雪莹

出版说明

本书所选 50 篇文章是北京大学公共政策研究所“每周政策献言”研究项目的阶段性成果,是《中国改革报》2007 年每周二第三版“每周政策献言”专栏文章的合集,也是新浪“每周政策献言”博客(<http://blog.sina.com.cn/mzzcxy>)文章的合集。

研究项目进行时,多数文章与当时的时事热点有着密切的关系,不少文章带有比较强的时效性和现实针对性,因此,前后文章之间,存在很大的逻辑跳跃性。为忠实于历史原貌,编辑成书时,我们仍将文章按照发表时的顺序排列,并没有进行分类。文章在报上和博客发表时,署名统一为:“供稿:北京大学公共政策研究所 执笔人:*** **”样式,成书时只在文后署作者姓名。

新浪“每周政策献言”博客上,每篇文章后面都有很多网友评论和留言,其中不乏真知灼见,成书时本拟摘录一部分附在每篇文章之后,供读者分享,但考虑到挂一漏万以及无法一一征得网友同意等缘故,最终放弃了这种安排。

特此说明。

编 者

二〇〇八年二月

序 言

拓展公共政策学研究的新视野

把这本公共政策学案例文章编辑成册奉献给读者的时候,是辞旧迎新的时刻。迎新的钟声,伴随中国进入 2008 年这个极为重要的年份。奥运将开,而改革开放 30 周年的到来,又将为承前启后的中国带来新的发展机遇。

2007 新年伊始,在《中国改革报》第三版上,推出了“每周政策献言”的专栏。这个专栏是《中国改革报》和北京大学公共政策研究所的专家学者、几位颇有才华并对改革开放的中国社会富有强烈责任感的年轻博士共同商定推出的。50 篇关于公共政策学案例的文章,既是对中国学术界越来越深入的公共政策学研究所作的积极贡献,同时也是对中国社会发展进程中政策与政府、政策与民众相互关联的重大问题所表示的极大关注。

一

自 1951 年美国学者哈罗德·拉斯韦尔与丹尼尔·勒纳共同编著的《政策科学:近来在范畴与方法上的发展》一书出版,标志着公共政策学的诞生。正如任何一门学术研究都有其现

实针对性一样,随着公共政策学研究的不断深化,因其作为关于如何制定更好政策的、跨学科的学科,引起了各国政府及教育学术界的高度重视。

政策是政府意图的具体体现。对于制定出符合社会发展、符合人民群众利益需求的好政策的重要性,毛泽东同志在总结领导中国革命取得胜利的经验和体会时,有一段精辟的论述:“政策和策略是党的生命,各级领导同志务必充分注意,万万不可粗心大意。”既然公共政策学研究的目的是如何运用系统化的知识、结构化的理性和组织化的创造性来完善和改进政策制定系统,不断验证政策存在和消亡的意义,那么,这门学科对于指导现实的重要性是不言而喻的。

然而学术研究不能仅局限于学术的圈子,尤其是公共政策学的研究。公共政策学的重要性不仅表现在理论上,更应体现在实践中。可以这样说,公共政策学是一门实践性很强的科学,需要不断地在实践中进行检验。这也正是我们一再强调公共政策学实践性的原因。而本书的构想与写作,就是一次源自社会实践,服务于社会实践的公共政策学实践过程。这也是本书区别于其他著作的一个显著标志。

二

强调实践对于理论的意义,在今天纪念改革开放 30 周年的时候,更具有十分重要的现实意义。改革开放的哲学理论基础是什么,简单地说,就是实践第一性的原理。实践是检验真理的唯一标准,没有这一点,改革开放就无从谈起。同样,作为

实践性极强的公共政策学,实践对于这门学科的发展起着决定性的作用。

中国作为世界上人口最多,社会发展形态最为复杂的国家,需要研究的公共政策的理论与现实问题也是最多的。这需要我们从政治、经济、社会、文化、理论与现实的相互关联的诸多关系中去深刻地体会。政策既然是一个政党、一个政府的生命,在计划出台、贯彻实施某项政策的时候,验证这个政策正确与否是十分关键的。这对于社会的稳定与发展,对于政府在民众中的威信甚为重要。

编写本书的几位博士所处的岗位就是社会实践的第一线,他们有的在国家重要的宏观调控部门工作,有的在实施政策的具体岗位工作,有的就是公共政策学研究的专家,他们通过从社会实践中所拟定的选题,通过学习公共政策学理论所萌生的观点,通过理论与现实两者结合而形成论述,无论对于公共政策学的研究者还是对于公共政策学的实践者来说都是很好的参考和借鉴。

三

基于这本书所涉及的内容,大都是从研究政策实施过程中已经发生或可能发生的危机而展开的,故在编辑这部书稿的时候,我们把题目确定为“公共政策学案例——危机警示研究报告”。

危机管理作为重要内容被纳入工商管理学、公共政策学等学科以后,在丰富这些学科研究领域的同时,已经开始出现超

越这些学科而形成独立学科的趋向。危机的酝酿、发生、发展、平息,虽然各领域因其涵盖的内容不同而表现出特殊性,但合并其特殊性,可以发现和总结出它们的普遍性。研究危机管理学,就是从某一事物特殊性角度入手,遵循事物发展的普遍性原理,找到危机管理中带有规律性的东西。

政策从规划到制定,由于没有实际进入实践的过程,所以发生实践性危机的几率很小。但政策实施一旦进入实践的过程,危机发生的几率就会随着实践深入的程度而发生凝集。这种凝集一旦由量变向质变发生倾斜,危机就可能从酝酿期向爆发期转化,渐进性的发展就会形成良性危机向恶性危机的发展,由局部危机向社会危机转换,而一旦进入不可控制的领域,危机就会进入悲剧发展阶段。当然悲剧作为一种事物是有层次的,有大有小,有局部有全局,有个体有整体,但无论层次有怎样的不同,危机作为事物发展到一定程度形成的结果,破坏性是普遍存在的。

所以说,危机管理学可以作为一项重要的内容,分布于研究事物发展规律的各门学科中。同时危机管理学也应该作为一门跨学科的学科,从研究普遍规律的角度入手,形成一门独立的科学。

这本关于公共政策学研究的危机警示的报告,实际上也是一本关于危机学的研究报告,尽管它切入的角度是从公共政策学入手的。公共政策的规划制定,由于它所针对的现象来自于社会实践,与稳定和发展相关,所以,并不是说任何一项政策的实施过程都是风险与危机形成的过程。但是,从哲学角度看,任何一个事物的发展都有其两面性,因此,我们实施政策的过

程,要防止从正面向负面的转化,防止我们制定政策时良好的动机向非良好的效果转化。这是政府或部门在政策实施过程中需要特别注意的。

本书所涉及的 50 个案例,从不同的政策实施角度,从政策受众角度研究了政策制定实施过程中的具体导向问题。从专家学者理论分析的角度,给出了解决问题的参考性意见或办法。特别值得一提的是,案例从政策实施中发现的问题,引发的危机,上溯政策拟定和制定过程中的程序管理,这将会给予我们政策制定者在制定政策时以警示,这是弥足宝贵的。

四

政策制定和实施的过程,应该是一个民主的过程。体现现代民主有许多方面,其中一个重要的方面就是国家和部门在计划和制定政策的过程中,以民为本,以人为本,充分考虑事物发展的合理的内在逻辑性,充分考虑个人和社会的承受力。

国家作为一个政治、经济载体,与民众构成的民族紧密相关。但是,国家与民众在许多时候思考问题的角度是不同的,对政策的选择和感受力也是不同的。政府作为国家的管理者,要从国家大局考虑问题,从国家发展、国家利益、国家需求多种角度来考虑政策制定的需求性、可行性。而民众则是在民众利益与国家利益相一致的前提下,拥护执行国家和政府部门的政策。政策制定者所制定的政策,体现了国家利益与民众利益相一致,民众就会成为政策良性生长的土壤;而违背大多数民众的根本利益,民众就可能成为逆向的、破坏政策的相反的力量。

而要把国家和权力部门制定政策的愿望和实践,与广大群众的根本利益相结合,科学合理的程序是特别重要的环节。在思考、拟定、实施一项政策的时候,是否把民众的利益考虑进去,把没有制定、推行政策权力的百姓的利益与国家利益一并考虑。这需要在政策计划、制定、实施过程中融入民众监督、建言的程序,引入民主协商的程序。

可以这样认为:任何一项政策的制定,都是一种利益的再分配。公共政策,实际上就是政府、部门依据特定时期的目标,对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实过程中的一种行为准则。所以,在利益再分配过程中,如何处理好官方决策者与非官方决策者和民众之间的关系,是十分重要的问题。

公共政策在计划、拟定和实施过程中的民主程序问题,是公共政策学研究的一项极为重要的内容。关键问题是,如何建立一个系统程序,且这种程序是法定的,是任何人也不可超越和违背的。

如何使政府的意志和政治表现与民众和社会的利益完整地结合,这是公共政策学需要研究和解决的最实际的问题。这不仅是理论问题,更是一个实践的问题。这不仅需要制定政策者的认同,更需要社会实践的保障。

新闻媒体、公众舆论作为一种监督的工具,应该监督保障公共政策在制定实施过程中的科学性和公正性。这也是一个新的研究领域。我们应该研究新闻媒体、公众舆论作为一种监督的工具,应该如何完成在社会主义初级阶段中的历史使命。

如果从这个角度来分析和研究公共政策学中的监督保障机制的建立,公共政策学的危机警示研究,就具有了国家发展

和安全的意义。承认矛盾的存在是化解矛盾的前提,我们的社会应该在承认、正视矛盾和合理解决矛盾中得以发展和完善。

是为序。

马 没 军

目 录

如何应对频发的中小学生安全事故	1
如何妥善解决农民工工资拖欠问题	6
城市是否应该设立人口准入制度	12
该是超国民待遇叫停的时候了	18
城市规划建设决策应有前瞻性	24
如何铲除政府“护污”背后的利益博弈	30
天价医疗费事件引发的政策思考	36
如何让老百姓吃上放心食品	42
政府应该如何应对谣言短信	48
强制拆迁何时了	53
坚决刹住违规建设豪华办公楼之风	59
针对高房价问题的几点政策建议	64
如何完善价格听证会制度	70
关注政府采购招标求洋求贵的问题	76
谁来为被撤的村官提供自治权救济	82
社会主义新农村建设不能搞形象工程	88
遏制矿难,政府该做些什么	94
如何解决某些地方文化垃圾下乡的问题	100

政府如何应对全球气候变暖危机	106
如何有效化解高校债务危机	112
过高的行政成本如何才能降下来	118
城管越权遭遇合法性危机	124
重庆等地党政机关与社团脱钩的启示	130
促进就业是新时期政府的一项重要职责	136
关于山西黑砖窑案件的政策思考	142
银行遭遇服务瓶颈 客户何时告别长龙	148
关注学生假期补课问题	154
莫让教育惠民政策在贯彻落实中遭扭曲	160
对“大学生当村官”的思考	166
关于“同命不同价”的思考	172
关于“民告官”异地审理的政策思考	178
户籍制度改革应与社会发展同步	184
乡村恶俗陋习亟待破除	189
关于文物保护政策与管理体制的思考	195
实事求是地看待群众上访问题	201
清理过多过滥的检查评比活动	206
关于农村弱势群体村民自治权利保障的政策思考	212
加强湿地保护刻不容缓	218
滥用警车开道行为亟须加以规范	224
房地产商扎堆富豪榜引发的思考	230
深化行政管理体制改革 加快建设服务型政府	236
坚持和完善基层群众自治制度的政策思考	242
公务员工资制度改革须进一步深化	248

莫让公费出国考察变了味	254
政府部门对网络暴力游戏的监管不应缺位	260
关于促进股市健康发展的几点思考	266
如何平息纷繁的移动通信资费乱象	272
采取切实可行的有效措施化解乡村债务	277
控制秘书数量,提倡干部亲力亲为.....	283
充分发挥小额信贷对农村经济的作用	288
后记	294

如何应对频发的中小學生安全事故

一、事件回放

1. 黑龙江省牡丹江市宁安市沙兰镇学校水灾事件。2005 年 6 月 10 日下午,沙兰镇沙兰河上游突降暴雨,瞬间形成洪峰,并引发泥石流,沙兰镇中心小学被淹。正在上课的 300 多名师生遭洪水围困,造成 117 人死亡。

2. 江西九江市都昌县土塘镇中学踩踏事件。2006 年 11 月 18 日晚,都昌县土塘镇中学晚自习后发生学生拥挤踩踏事件,造成 6 名学生死亡、11 名学生重伤。

3. 黑龙江省哈尔滨市双城“送子车”事故。2006 年 11 月 21 日 6 时 40 分,哈尔滨市 1 名无客车驾驶资格证的驾驶人,驾驶不具备“送子车”营运资格的客车,严重超载运送小学生上学,由于车速过快,翻入河沟,造成 8 名小学生死亡,39 名不同程度受伤。

近年各类重大中小學生安全事故频发,媒体都有相关报道,这里不再一一列举。

二、政府处置

1. 沙兰镇学校水灾事件发生后,牡丹江市委组织人员全力以

赴进行救助,并成立专案组,对相关责任人进行调查。10名违法违纪人员分别受到党纪政纪处分或被追究刑事责任。宁安市委、市政府给予每个遇难者家属15万元救助费。

2. 土塘镇中学踩踏事件发生后,九江市委、市政府主要领导立即率公安、卫生、教育、政法、安监等部门负责同志连夜赶赴现场指挥抢救,看望慰问受伤学生及家属,并召开现场办公会议研究处置措施。土塘中学校长和副校长被隔离调查。当地政府对每位死亡学生赔偿21.2万元。

3. 双城“送子车”事故发生后,哈尔滨市安监局牵头成立专门调查组迅速展开调查处理工作。客车司机被公安机关刑事拘留,双城市公安局副局长兼交警大队队长等责任人被分别给予行政记大过、行政记过及行政警告处分。每个遇难学生家庭得到约20万元赔偿。

三、政策分析者评述

据有关统计,全国每年约有1.6万名中小学生死于食物中毒、溺水、交通、踩踏等各类安全事故,平均每天40多人。学生的非正常伤亡对于学生所在的家庭创痛至深。

频发的中小學生安全事故已得到各方面的极大重视。学生恶性伤亡事件一旦发生,媒体的追踪报道不可谓不全面深入,舆论的关怀关心不可谓不发自肺腑,政府的反应处置不可谓不及时果断,对责任人的处理不可谓不严厉公正。然而,中小學生安全事故仍在频繁发生,这就迫使我们不得不反思,漏洞到底发生在哪个环节?

政府的重视表现在有关领导在第一时间赶赴现场,亲自参与