

公共管理前沿丛书

陈 玲 著

制度、精英与共识：

寻求中国政策过程的解释框架

清华大学出版社



公共管理前沿丛书

陈 玲 著

制度、精英与共识：

寻求中国政策过程的解释框架

清华大学出版社 北 京

内 容 简 介

政策过程研究是公共决策科学化和民主化的重要理论依据。本书对1980—2000年的中国集成电路产业政策的制定过程进行了深入细致的案例研究,发现政策过程的体制障碍和共识决策导致产业政策的断续、模糊和执行困难,从而进一步导致整个产业发展的滞后。那么,这些政策是如何制定的呢?谁参与决策以及如何达成共识?在本书中,作者研究指出,“共识”是中国政策过程的核心概念和目标,基于本书建立的中国政策过程的共识分析框架,作者进一步提出中国政策过程的“制度—精英”双层决策理论。

本书是基于案例深描进行的本土理论创新,对于解释中国政策制定过程的“黑箱”、构建转型期中国特色的政策过程本土理论,具有很强的理论创新和现实解释力。本文的案例研究丰富,资料翔实,具有故事性和可读性。

本书适合公共政策研究者和分析者、大专院校公共管理专业的教师和学生、政府官员、研究中国问题的专家学者阅读,同样也适合对中国政治和政府感兴趣的普通读者。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

制度、精英与共识:寻求中国政策过程的解释框架/陈玲著.--北京:清华大学出版社,2011.11

(公共管理前沿丛书)

ISBN 978-7-302-24359-5

I. ①制… II. ①陈… III. ①政策学—研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第257498号

责任编辑:周 菁

责任校对:王凤芝

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:155×230 印 张:10.5 字 数:173千字

版 次:2011年11月第1版 印 次:2011年11月第1次印刷

印 数:1~2000

定 价:30.00元



总 序

从 20 世纪 70 年代末开始在中国大地上进行的历史性变革到现在已持续了 20 多年。在这场变革中,中国同时经历了多重转变:从乡村(农业化社会)到城市(工业化社会)的转变;从计划经济体制向市场经济体制的转变;从内向型、自我完整的经济体系向开放型、国际化的经济体系的转变;从以个人权威为基础的集权管理体制向民主和法制并重的多元治理体制的转变。在这些变革过程中,诸多社会科学,尤其是经济学,为明确改革目标、构建激励机制、创造中国经济体制改革开放的奇迹做出了重要的贡献。

但是,从 20 世纪 90 年代中期以后,中国社会的进一步转型、市场经济的深层次改革引起了失业人数的不断增加、地区之间和内部收入差距日益扩大等社会问题。这些问题以及社会利益主体多元化格局的初步形成、加入世界贸易组织(WTO)后更加激烈的国际竞争等,都向中国公共部门的管理者提出了新的、更加严峻的挑战。

新时期中国改革的重点要从以提高效率为主转变到效率与公平兼顾,从强调市场经济体制的建设转向市场经济与民主和法制建设并重。其中一项重要的任务就是进行公共管理的变革与创新。为此,1998 年以来中国各级政府曾大刀阔斧地进行了机构改革,最近新一届政府又对国务院组织机构与运行机制进行了新一轮的改革和探索,各级各地政府部门也都着手在公共政策和公共管理方面进行形式多样的改革和创新。

这些实践的新发展向中国社会科学工作者,尤其是向公共管理领域的学者提出了许多崭新的命题。例如,怎样让我们更加民主与科学地决策,避免重大公共决策失误?怎样缩小地区差距,切实解决少数民族地区的经济和社会发展问题?怎样为城市与乡村居民建立最基本的社会保障体系?如何有效地应对各类突发性人为事故与自然灾害?如何防止各级官员在其工作范围内的腐败行为?等等。这些问题的回答,需要公共管理领域的学者与其他社会科学领域的同行一道,进行深入的研究与

探索。

如果说经济学在中国前一时期的改革与发展中成为社会科学领域的带头学科,那么中国现实和未来的改革与发展则为中国公共管理学科的发展提供了空前的历史机遇。问题在于,中国公共管理学界能够抓住机遇、承担起时代所赋予的重任吗?

由于历史的原因,中国公共管理学科的发展曾落后于中国改革与发展的实践,甚至也曾长期落后于其他一些重要的社会科学领域,以至于在公共管理学科的基本范畴及概念上至今还有许多争议。自1997年我国在国务院学位委员会通过的学科目录中增设公共管理学科以来,对于这些问题的探讨更加频繁和激烈。显然,这种理论探讨对于一门学科的发展是十分必要的,但如果中国公共管理学术界将注意力过多地集中在理论与概念之争上,而忽略将公共管理学科的理论与中国公共管理的改革与发展实践相结合,将有可能最终丧失公共管理学科为中国改革和发展提供理论指导的机会,丧失公共管理学科从中国改革实践中吸取营养和发展壮大的机会。

幸运的是,随着公共管理专业硕士(MPA)学位教育在中国的开展,社会上更多的人开始了解公共管理这个学科领域在中国改革与发展中的重要地位与作用,开始关注这个学科的工作及成果。这样,公共管理学科的发展就不仅有上述现实社会转型和公共管理实践发展的大力推动,而且也有公共管理教育发展的有效激励,呈现出前所未有的大好发展前景。

出于上述考虑,我们与清华大学出版社合作,组织出版了这套《公共管理前沿系列》论著,希望能够较为全面地反映公共管理研究与实践领域最新的理论和学术主张,在中国公共管理领域的研究者和实践者之间,搭起一座桥梁,提供一个公共管理新视点、新论题的学术交流园地,使公共管理不辱使命,肩负起历史的重任,为中国进一步的改革与发展做出应有的贡献。

薛 澜

2003年4月



目 录

第 1 章 引人入胜的政策过程 1

第 2 章 理论的基石 5

2.1 政策过程研究的若干概念 5

2.2 政策过程研究的理论 11

第 3 章 中西方的碰撞 22

3.1 西方学者视野中的中国政策过程 22

3.1.1 精英研究 23

3.1.2 派系研究 24

3.1.3 官僚组织研究 27

3.2 国内的中国政策过程研究 33

3.2.1 中国特色的政府 33

3.2.2 政策过程的参与者 35

3.2.3 中国特色的决策模式 39

3.3 寻找新的政策过程分析视角 41

3.3.1 现有研究成果的贡献和不足 41

3.3.2 研究方向和理论空间 42

第 4 章 共识分析框架 44

4.1 政策过程的共识分析框架 44

4.1.1 共识分析框架的视角和核心概念 44

4.1.2 共识框架的变量体系 48

4.2 政策过程的微观模型 51

4.2.1 个体行为模型 51

4.2.2	简单共识模型	52
4.2.3	科层共识模型	53
4.2.4	系统共识模型	54
4.2.5	演进共识模型	55
4.3	本章小结	56
第5章	1980—2000 年的中国集成电路产业	57
5.1	产业初创阶段(1965—1978)	58
5.2	产业形成阶段(1978—2000)	59
5.3	产业发展阶段(2000 年至今)	62
5.4	本章小结	64
第6章	跌宕起伏的产业政策	66
6.1	改革开放前的产业政策	66
6.1.1	自主发展的政策思想	66
6.1.2	自主发展的政策措施	67
6.2	改革开放后的产业政策	70
6.2.1	产业政策的制度环境	70
6.2.2	产业政策的战略指导思想	73
6.2.3	产业政策的具体措施	77
6.3	制度、产业政策对产业发展的影响	83
6.3.1	技术的发展轨迹：从自主研发到“代代引进”	83
6.3.2	产业的发展轨迹：集中与扩张交替发展	84
6.3.3	企业治理结构：从生产车间到市场主体	85
6.3.4	市场的产生和演变	86
6.3.5	政府行为：计划和市场两只手	87
6.4	本章小结	88
第7章	政策是如何制定出来的？	92
7.1	政策舞台与协商网络	92
7.1.1	政策舞台	92
7.1.2	协商网络	94
7.2	政策过程中的参与者	100

7.2.1	政治权威	100
7.2.2	技术官僚	108
7.2.3	社会精英	113
7.3	政策达成共识的过程	115
7.3.1	“18号文件”与《电子工业振兴法》的政策过程	116
7.3.2	908工程与909工程的政策过程	121
7.4	本章小结	124
第8章 “制度—精英”双层决策理论		126
8.1	制度	126
8.1.1	政策压力	126
8.1.2	权力分布	127
8.1.3	知识分布	129
8.2	精英	131
8.2.1	双重行为标准与共识诉求	131
8.2.2	协商网络与政策创新	132
8.2.3	政策倡导家	133
8.3	“制度—精英”的互动	135
8.3.1	“制度—精英”双层决策理论的内涵和机制	135
8.3.2	政策过程的滞缓和跃变	137
8.3.3	政策过程的优化路径	139
8.4	本章小结	140
第9章 结语		143
9.1	主要结论	143
9.2	本书的理论创新和适用范围	145
9.3	本研究存在的问题	147
9.4	进一步研究的方向	148
参考文献		149



第1章 引人入胜的政策过程

公共政策深刻地影响并塑造着国家、社会发展和个人生活的方方面面。政策之进退、优劣和得失,无疑是研究者和实践者的关注焦点。那么,政策是怎么制定和执行的呢?什么样的政策制定和执行机制才是合理的呢?决策机制的科学化和民主化需要怎样的制度保障?对这些问题的不懈探索和追求,开辟了一个引人入胜的研究新领域,即政策过程研究。

政策过程(policy process)就是指公共政策问题被提上议程、拟定政策备选方案、决策、执行、评估和修正的循环过程。^①从主体的角度而言,政策过程研究的是个人和团体如何参与公共政策的意见表达、政策抉择以及执行反馈的过程。事实上,政策过程的多样性不亚于政策所涉及领域如经济、金融、产业、环保、医疗、教育、社会政策等的多样性,甚至相同领域、但不同历史阶段的政策过程也具有显著差异。正是如此,政策过程研究富有故事性和戏剧性,其探索历程既艰辛又饶有趣味。但是,如何在一个多样性的万花筒中发现其内在的特征和规律、如何发掘制度环境和个体行为互动影响下的决策机理,才是政策过程研究的目标和意义。

政策过程理论是介于政治理论和政策科学之间的中层理论,前者关注国家政治体制和政府组织体系的建构和完善,而后者则研究政策规划和分析的理论与方法。^②中国本土的政策过程理论研究起步于20世纪90年代末,一部分西方政策过程研究的理论成果被陆续介绍到国内,一些学者还构建了中国政策过程研究的概念框架和理论模型,具有重要的

① Howlett, Michael and Ramesh, M. . *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto; New York, Oxford University Press, 1995, p. 11.

② 徐湘林:《从政治发展理论到政策过程理论——中国政治改革理论的中层理论建构探讨》,载《中国社会科学》,2004(3),108~120页;陈振明主编:《政策科学》,北京,中国人民大学出版社,1998。

启发意义。^① 但我国具体政策领域的实证研究还比较少见,本书就是在这方面的尝试。

在这本书中,笔者细致回顾了中国改革开放后的集成电路产业政策,揭开历史的层层迷雾,试图解答如下问题:当代中国的政策制定过程究竟是由制度还是精英主导的?为什么中国政策过程表现出拖沓与模糊交融、个体理性和集体非理性交织、滞缓和跃变交替的巨大复杂性?究竟哪些因素影响并决定了中国政策制定的进程和结果?

那么,为什么要研究中国的集成电路产业政策呢?这是因为,集成电路产业是信息时代知识经济的核心技术和战略性产业部门,中国集成电路产业起步较早,并一度接近国际水平,但在改革开放后却陷入了“代代引进”的怪圈,技术水平和产业规模均严重滞后于人。研究表明,集成电路产业发展滞后与产业政策的“混沌”有关,表现在产业主管部门数度变迁,产业发展战略和方向几经争论,政策出台和执行曲折多舛……类似情形在转型期中国的其他政策领域也屡见不鲜,以集成电路产业政策为例进行深入研究,恰能窥一知全。

诚然,产业政策并非决定产业发展的唯一因素,一个产业的发展受到经济体制、消费结构、国际市场环境、工业基础等诸多因素的影响。然而,产业政策及其政策过程研究仍然是有意义的实践和理论探索。首先,随着中国经济体制的转轨,政府职能发生重大改变。政府干预市场的合理界限、政府管理体制和决策机制改革等是理论和实践中的重要新课题。其次,集成电路产业是影响国民经济总体实力和国家竞争力的战略性新兴产业,世界上许多国家都通过产业政策对此进行扶持。中国集成电路产业政策是否有效,也是政府和企业关注的重大问题。最后,中国集成电路产业政策过程复杂曲折,先后面临经济体制转轨、政府部门调整、国际市场竞争、技术环境变迁等多重冲击,折射出转轨期中国公共政策领域的若干重要特征,具有研究的价值和典型性。

笔者也试图在理论上给出转型期中国政策过程的一个解释框架,即共识分析框架。具体而言,政策制定的过程实际上就是不同参与者范围内达成共识的过程。某种程度上讲,理论上最优的政策,或社会总福利最大化的政策未必就是现实版的政策;现实版的政策往往是不同参与者

^① 国内学者的著作如朱光磊:《中国政府过程》,天津:天津人民出版社,1997;胡伟:《政府过程》,杭州,浙江人民出版社,1998。翻译的研究成果有:[日]大岳秀夫:《政策过程》,傅禄永译,北京,经济日报出版社,1992;[美]保罗·A. 萨巴蒂尔编:《政策过程理论》,彭宗超、钟开斌等译,北京,生活·读书·新知三联书店,2004。

协商沟通、讨价还价的结果。问题在于,政策究竟在多大范围的参与者中沟通和制定?通过怎么样的制度和规则(甚至潜规则)来沟通和制定?在这个范围内达成共识的政策,是否一定就是相关参与者价值最大化的政策呢?这些问题是如此饶有趣味和富有深意,持续吸引着学者和实践者的追问和探索。

总之,政策不是纯粹的理性设计结果,而是制度与人交互作用的产物。随着中国政府管理体制改革的逐渐深入,公共政策及其决策机制的研究已经成为当务之急。对政策过程的关注同样也是对国内公共决策的科学化、民主化和法制化进程的关注。笔者试图通过建立中国政策过程分析的一个初步的概念分析框架,藉此来分析制度、精英与政策共识的动态理论,并构建了“制度—精英”双层决策理论。由于是特定政策案例的研究,因为笔者无意宣称该理论能够适用于其他政策领域,这还有待未来后续研究的谨慎验证。

关于本书的研究方法,笔者主要采用了案例研究法,通过调研和访谈获取资料来源。首先,通过收集和整理政策制定过程中的历史档案、政府文件、政策初稿、会议记录等资料,了解中国集成电路产业及其产业政策的发展和演变;其次,通过与当事人的访谈了解政策制定的具体细节、观点和主张。通过两年的访谈,研究者接触了近百位国内集成电路产业相关的官员、专家和业界人士,并选择其中二三十名核心人物进行了深度访谈。这些核心人物中有部长级的资深官员、院士级的专家学者、深具影响的企业领袖,他们均亲身参与过有关政策的酝酿、制定与执行。平均每次访谈约三个小时,必要时还进行了一次到两次回访。

本文将研究重点集中在1980—2000年间中国集成电路产业发展中的四个政策,即《电子工业振兴法》、908工程、909工程和“18号文件”这四个集成电路产业政策上,不同的访谈者提供了上述政策过程的不同视角和信息,相互印证,从而组成了比较完整和清晰的政策过程全景。

为了保证定性研究的科学性,研究者扮演了“一般人可接受的无知者”(socially acceptable incompetent)的角色,尽可能从中立、客观的角度引导访谈。每次访谈不是一般性的对话,而是有着确定目的的科学探索。所有访谈都作了录音,并整理成文字记录。出于研究伦理的考虑,文中隐去了访谈者的姓名和具体职务。

下面,让我们从基本概念入手,逐渐深入政策过程研究的多彩领域。本书的结构安排如下:在第2章,笔者简略介绍了与政策过程研究相关的基本概念和理论综述;第3章呈现的是中西方理论的碰撞,即对于中

国特定发展阶段的政策过程的解读,西方学者和本土学者的看法究竟有何异同?在第4章中,本书构建了一个新的解释框架,即共识分析框架,并阐述了该分析框架的变量体系和逻辑结构,给出了政策过程的微观决策模型。接下来的第5、6、7章,则以中国集成电路产业政策为案例,分析和验证本书提出的框架和理论。作为对上述三章的理论升华,第8章提出了政策过程的“制度—精英”双层决策理论,分析制度层面和精英层面的政策过程特点,进而探讨双层结构的互动机制和政策含义,指出决策过程的优化途径。最后第9章是全书的结论性陈述。



第2章 理论的基石

2.1 政策过程研究的若干概念

1. 何谓“政府”?

政策过程研究的理论起点是政府与政策。公共政策由政府来制定,因此,对政府的不同定义决定了政策过程的范畴和内涵。那么,什么是“政府”?中西方文化传统中对政府有着不同的理解。在中国文化中,人们倾向于认为政府是“全能”的。比如,孙中山认为国家的责任是“造成万能政府,为人民谋幸福”^①。新中国的政府也是全能主义的,“有经济基础和体制的保障,以致政府的权力与职能都是综合性的,它力图包揽一切”^②。而在西方历史中,政府则更多地表现为民意的代表机构和公共事务的代理机构。1690年洛克发表《政府论》,提出政府是一种责任,其目的是保证公民人身和财产的安全。他说,政府是针对自然状态的种种不方便情况而设置的正当救济方法,使人们自愿通过协议联合组成的共同体,共同体的权力属于其中的大多数人。卢梭的《社会契约论》指出,政府就是臣民与主权者之间建立的一个中间体,以使两者得以互相适应,负责执行法律并维持社会的以及政府的自由。1776年,边沁在《政府片论》中认为,政府就是引导人们走向幸福的功利主义政治组织。摩尔根、马克思等人的观点则认为,政府和国家一样,是人类社会生产力的发展、私有制的产生、社会分裂为阶级时才出现的一种历史现象。马克思主义的观点集中反映在《家庭、私有制和国家的起源》一书中,认为国家是用来压制对抗阶级的公开冲突的第三种力量,表面上凌驾于社会之上,缓和冲突,把冲突保持在“秩序”的范围以内。这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。作为国家机构的政府与国家同

① 《孙中山文集》,第9卷,355页,北京,中华书局,1986。

② 乔耀章:《政府理论》,1页,苏州,苏州大学出版社,2000。

时产生,为统治阶级的利益服务。据此,谢庆奎将政府定义为:“政府是国家进行阶级统治、政治调控、权力执行和社会管理的机关,它理所当然的应当包括立法、行政、司法机构在内。”^①

对政府的定义有静态和动态之分。英国《简明不列颠百科全书》指出,政府是治理国家或社区的政治机构。美国《科利尔百科全书》把政府解释为既有静态的组织,又有动态的活动,政府是指在一个有组织的社会中执行国家职能的机构或者是指执行这些职能的人们。本研究所指的政府为动态政府。

政府的范畴有两个不同视角,即政治学的视角和行政学的视角。前者把政府视同国家整个机构及其下属机构,既包括国家的立法机构、司法机构和行政机构,构成“大政府”系统,政党、社会、市场、企业、公民等就成为大政府的外在系统,成为大政府管理的对象和客体。后者则认为政府是指国家行政机构及其下属机构,排除了立法、司法机构。

政府范畴应取决于政府实践领域的界定。对于我国政府来说,由于立法、行政和司法部门相互交织在一起,大政府的概念更为贴切。如果行政、司法部门本身就不是相互独立的,那么从概念上把两者区分开来对理论研究意义不大。我国的政府组织体系实行“议行合一”的制度,不同于西方“三权分立”的制度,这也许是大政府的法理基础。不仅如此,胡伟认为中国共产党组织也应包括在政府系统内的观点^②也是符合中国政治现实的理论归纳。因此,本研究所指的政府范畴,是包括行政、立法和司法部门,以及政党组织的“大政府”。

政府是最大的公共组织。近年来发展起来的公共组织学理论,从管理学的角度对政府特征进行了更深层次的描述。瑞尼总结了公共组织的特点:第一,公共组织缺乏出售产品(或服务)的市场,也没有明确的定价和评估机制,因而更多地受到规章制度的约束;第二,公共组织的目标较私人组织更不明确,并且呈现多样性和相互抵触,因而形成更多的制约和平衡;第三,由于公共组织的开放性,因此较私人组织更容易受到外界(如政治权威、利益集团等)的干预;第四,政府拥有独一无二的批准和强制的权力,因而政府活动常常带有强迫、垄断和命令的性质,相应地,人们对政府的公正和职责有更高的期望。^③正是由于政府显著区别于一般的

① 谢庆奎主编:《当代中国政府》,6页,沈阳,辽宁人民出版社,1991。

② 胡伟:《政府过程》,16~17页,杭州,浙江人民出版社,1998。

③ [美]海尔·G.瑞尼:《理解和管理公共组织》,王孙禺、达飞译,北京,清华大学出版社,2002。

私人组织,使得人们开始意识到公共组织和公共管理的新挑战,政府过程研究的兴起就是其中努力的方向之一。

2. 何谓“政策”?

古今中外关于政策的定义林林总总,不下数百种。总的说来大致有这样几类定义。一类是描述型定义,如詹姆斯·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作者还进一步说明:“公共政策是由政府机关或政府官员所制定的政策。”^②另一类是揭示型定义,例如戴维·伊斯顿认为:“公共政策是对全社会的价值作权威的分配。”^③本文采用中国学者陈振明的一个较为全面的定义,即:“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、条例的总称。”^④该定义肯定了政党等其他政策制定主体在政策过程中的作用,比较符合中国国情。陈振明还指出:“在我国实际生活中,政策与‘路线’、‘方针’等概念含义相近,并无本质区别。路线和方针常指总政策和基本政策,政策则指具体政策,策略往往被人们当做用来指导行动的方法或手段。”^⑤这也是对我国政治生活之特殊现象的一个合理概括,因此,本文在研究中国集成电路产业政策时,对各种“指导方针”等概念性、方向性的笼统政策也同样加以关注。

政策的分类取决于研究视角。有学者从政策对现实生活的影响程度分为实质性政策和程序性政策:实质性政策与政府准备采取的行动有关,程序性政策涉及由谁采取行动或怎样采取行动。^⑥对于中国的集成电路产业政策而言,实质性政策与程序性政策呈现出巨大的行动反差:一些涉及工程或项目等财政预算的实质性政策往往引起政府内外各个部门的高度关注;而另一些涉及全行业发展方向和行业地位的规范性文件却一直得不到应有的重视。本研究试图通过研究不同类型政策的政策过程,总结中国政策过程的若干特征。

还有的学者以政策调节经济生活的方式进行分类,如洛维将政策分

① [美]詹姆斯·E. 安德森:《公共决策》,唐亮译,4页,北京,华夏出版社,1990。

② 同上书,4页。

③ 陈振明主编:《政策科学》,57页。

④ 同上书,59页。

⑤ 同上书,60~61页。

⑥ [美]詹姆斯·E. 安德森:《公共决策》唐亮译,154页。

为分配性政策、再分配性政策和调节性政策、自我调节性政策。^① 分配性政策向特定对象直接提供利益,如财政贴息、税收优惠等;再分配政策则涉及不同对象之间的利益转移,如累进税制等;调节性政策主要是调整和规范不同对象的关系和行动;自我调节性政策只涉及特定对象的行动规范。我国的产业政策受到计划经济的长久影响,一般以分配性政策为主,随着市场经济趋势的加强,调节性政策开始受到关注。

国内学者还根据政府干预市场的程度和方式将产业政策分成无选择引导型政策、有选择引导型政策和直接干预政策。^② 无选择引导型政策是指政府只针对特定的行业或行为制定鼓励或限制措施,不选择具体实施企业的产业政策;有选择引导型政策是指政府针对特定行业或行为制定鼓励或限制措施,同时又由政府选择具体实施企业的产业政策;直接干预政策指政府以促进产业转变为目的、对具体企业或具体项目进行直接干预的产业政策。中国集成电路产业发展过程中,引人注目的 908 工程和 909 工程都是采取直接干预的产业政策,这在 20 世纪 90 年代中国市场化改革初具规模情况下是不寻常的。

根据政策的法律地位和作用,陈振明还将政策分为总政策(元政策)、基本政策和具体政策。^③ 总政策是关于怎样制定政策之政策,是其他层次政策的出发点和基本依据,对其他层次的政策具有指导意义;基本政策是连接总政策与具体政策的中间环节,一方面,它根据本领域、本部门的实际情况,将总政策的原则规定具体化;另一方面,它又是制定各项具体政策的依据和原则,是指导本领域、本部门工作的全局性政策;具体政策是指基本政策的具体化,是为了贯彻、实施基本政策而制定的具体行为规则,体现并服从于总政策和基本政策,是实现总政策和基本政策的手段和方法。钟军在研究中国信息产业政策时发现显著的“政策扎堆”现象,即某些关键性的重大政策,引发一系列相关的地方政策、部门政策等。^④ 这一方面有助于政策因地制宜地实施;另一方面也反映出政策过于模糊和宽泛,缺乏科学性和权威性。

① 转引自詹姆斯·E. 安德森:《公共决策》,155 页。

② 张朋柱、刁石京:《经济转型时期政府的管理职能与决策模式》,载《西安交通大学学报》(社会科学版),2001 年 6 月,第(21)卷第 2 期,22~26 页。

③ 陈振明:《政策科学》,95 页。

④ 钟军:《1978 年—2002 年中国技术创新政策演进分析》,清华大学公共管理学院硕士论文,2003 年 6 月,29 页。

3. 政策过程

政策过程(policy process)的概念有多层含义,从宏观上看,可以意味着长期性政策(或政策领域)的变化;从微观上看,也可以意味着决策过程中所表现出的行为方式及其模式。^① 本研究中的政策过程是指将政策问题提上议程、形成政策选择、做出政策决定、实施政策内容、评估和反馈政策效果、政策做出修正等一系列政策循环周期的总和。这个政策循环周期或许很长,几年甚至几十年,也可能很短,视具体政策而异。^②

政策过程包括一系列政府活动、运动所构成的连续的变化,不同于政府体制、决策机制等较为稳定的制度性、结构性因素。尽管制度规定了政策过程的法定程序和执行机构,但是“机构的描述和流程表造成的混乱常常多于清晰。他们拿出‘官方的’图表和网络,然而却不能与政治问题相联系,没有合理的成果……制度是由冲突条件和复杂的解决方案所构成的松散结构环境,而这些条件和方案几乎全都处在变动不居的常态之中”^③。过程和制度的张力十分普遍,因而制度研究无法从方法论上揭示现实全貌,过程研究应运而生。

过程和制度在研究方法上的分歧,表现在制度学派和行为学派对公共政策的不同理解上。制度学派(institutionalist)关心的是正式的、显见的政府组织机构,把公共政策视为认同法令和程序的良性组成部分。行为学派(behavioralist)则把公共政策解释为各种权力力量相互作用的结果,其中有些结果可能与政府的初衷相去甚远。政策过程研究秉承行为主义的思路,认为政策过程“是动态的、持续的,因而是经常受到再评估、终端、加速甚至不稳定的运动。所以从观念上而言,政策的制定存在于既无开始亦无终结的开放环境中,事实上无边无界……公共政策的制定具有无休止的、动态的和演变的性质”^④。

本文试图以行为主义的过程研究方法来研究制度约束下的个体决策行为,试图客观和准确地揭示中国经济转轨期间集成电路产业政策的政策过程。

① [日]大岳秀夫:《政策过程》,3~4页。

② Howlett, Michael and Ramesh, M., *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, p. 11.

③ [美]拉雷·N. 格斯顿:《公共政策的制定——程序与原理》,朱子文译,英文版序,重庆,重庆出版社,2001。

④ [美]拉雷·N. 格斯顿:《公共政策的制定——程序与原理》,序。