

2011.2
VOL.4 NO.2

公共行政 评论

- 建立信任：在监管者与被监管者之间（尼尔·冈宁汉姆）
- 中国食品安全标准法律制度研究（宋华琳）
- 中国监管型政府建设：一个分析框架（刘鹏）
- 监管型国家的中国路径：药监领域的成就与挑战（胡颖廉）
- “医改”中的卫生部门：组织力量、行动策略与政策输出（和经纬）
- 城镇医疗体制改革的政策工具研究（朱春奎等）

公共行政 评论

公共行政

JPA

Journal of Public Administration

公共行政评论

Journal of Public Administration

社 长：肖 滨

主 编：马 骏

编辑部主任：何艳玲

副主任：叶 林

专栏编辑：张 光 朱春奎

书评编辑：孔繁斌 牛美丽

杂志社地址：广州市东风中路 305 号省府大院 8 号楼 806 - 807

邮政编码：510031

编辑部地址：广州市新港西路 135 号中山大学中国公共管理研究中心

《公共行政评论》编辑部

邮政编码：510275

电话(传真)：020 - 84038746

电 子 邮 件：jpachina@163.com

网 址：<http://jpa.sysu.edu.cn>

学 术 委 员 会

(按姓氏字母为序)

- 包国宪 (兰州大学)
陈汉宣 (香港城市大学)
陈振明 (厦门大学)
丁 煌 (武汉大学)
高小平 (中国行政管理学会)
顾 昕 (北京大学)
何达基 (美国堪萨斯大学)
侯一麟 (美国佐治亚大学)
刘国材 (美国中佛罗里达大学)
蓝志勇 (中国人民大学)
马国泉 (美国加州州立大学—洛杉矶分校)
马 骏 (中山大学)
倪 星 (中山大学)
牛铭实 (美国杜克大学)
任道彬 (韩国首尔国立大学)
任剑涛 (中国人民大学)
苏彩足 (台湾大学)
王绍光 (香港中文大学)
吴 江 (中国人事科学研究院)
肖 滨 (中山大学)
徐 勇 (华中师范大学)
薛 澜 (清华大学)
姚先国 (浙江大学)
岳经纶 (中山大学)
詹中原 (台湾政治大学)
张成福 (中国人民大学)
张凤阳 (南京大学)
周光辉 (吉林大学)
周志忍 (北京大学)
朱光磊 (南开大学)
竺乾威 (复旦大学)
朱正威 (西安交通大学)

编辑委员会

(按姓氏字母为序)

陈 琤 (中山大学)

陈永杰 (中山大学)

耿 曙 (上海财经大学)

过 勇 (清华大学)

何艳玲 (中山大学)

孔繁斌 (南京大学)

刘亚平 (中山大学)

陆 毅 (美国宾汉姆顿大学)

牛美丽 (中山大学)

孙柏瑛 (中国人民大学)

吴建南 (西安交通大学)

叶 林 (中山大学)

郁建兴 (浙江大学)

张 光 (厦门大学)

张志斌 (新加坡南洋理工大学)

赵成根 (北京大学)

朱旭峰 (南开大学)

陈那波 (中山大学)

高 洁 (香港城市大学)

郭 超 (美国佐治亚大学)

郭忠华 (中山大学)

敬义嘉 (复旦大学)

李万新 (香港城市大学)

李永刚 (南京大学)

麻宝斌 (吉林大学)

彭宅文 (中山大学)

王 闻 (香港城市大学)

叶娟丽 (武汉大学)

杨开峰 (美国佛罗里达州立大学)

于文轩 (新加坡南洋理工大学)

张 雷 (东北大学)

赵志荣 (美国明尼苏达大学)

朱春奎 (复旦大学)

朱亚鹏 (中山大学)

本期执行编辑：范永茂

本期文字编辑：黄楚清 李 婧

《公共行政评论》稿件体例

《公共行政评论》(*Journal of Public Administration*, JPA) 采用严格的匿名评审制度, 致力于为国内外所有有志于中国行政学研究的人士构建平等的交流平台, 营造一个温暖的精神家园。现不拘作者专业、身份与地域, 以聚焦公共行政领域为征稿标准, 以学术品质为用稿标准, 向国内外学术界、实务界热忱征集言之有物、论之有据、符合学术规范、遵守学术道德的论文、理论综述、书评、评论和博士学位论文摘要。

网络投稿: <http://jpa.sysu.edu.cn>

邮件投稿: jpachina@163.com

稿件具体要求:

一、稿件形式

以研究性论文为主, 字数以 10 000 ~ 20 000 字为宜。同时, 欢迎理论综述 (8 000 ~ 15 000 字)、书评、评论 (2 000 ~ 5 000 字) 和博士学位论文摘要 (2 000 ~ 3 000 字)。

二、格式要求

1. 全文采用 Microsoft Office 软件编排; 如打印, 请用 A4 纸输出。正文内容以五号宋体、单倍行距编排, 页边距上、下、左、右均不小于 2.54 厘米。

2. 稿件首页包括: 中文标题、作者有关信息 (包括姓名、所在单位、通讯地址、邮政编码、联系电话、电子邮件, 以及 300 字以内的作者简介)。

3. 稿件次页包括: 中文标题、英文标题、中文摘要 (300 字以内) 及中文关键词 (3 ~ 5 个)、英文摘要 (300 字以内) 及英文关键词 (3 ~ 5 个)。稿件获基金、项目资助, 须注明 (包括项目编号)。

4. 正文内各级标题处理如下: 一级标题为“一、二、三……”, 二级标题为“(一) (二) (三) ……”, 三级标题为“1. 2. 3……”, 四级标题为“(1) (2) (3) ……”。一、二、三级标题各独占一行, 其中一级标题居中, 二、三级标题

缩进两个字符左对齐；四级及以下标题后加句号且与正文连排。

5. 统计表、统计图或其他示意图等，均用阿拉伯数字连续编号，后加冒号并注明图、表名称；表号及表名须标注于表的上方，图号及图名须标注于图的下方，末尾不加标点符号。例：“表 1……”、“图 1……”等；如图（表）下有标注补充说明或资料来源，格式为先标注补充说明，再另起一段标注资料来源（后不加句点），具体为：“注”须标注于图表的下方，以句号结尾；“资料来源”须标注于“注”的下方，并按“正文引用”格式标注文献。

例 1：

表 3：自变量与官民比的二元相关分析，2006

变量	与官民比皮尔逊相关系数
县均人口	-0.553 * * *

注：N=29，不包括北京和西藏。* * *、* * 和 * 分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平的显著性检验。

资料来源：国家统计局（2007）

三、摘要要求

摘要是精彩论点的浓缩表达，以提供正文内容梗概为目的，以第三人称客观叙说，不加评论和补充解释。摘要应该可以被单独阅读。

四、注释体例

本刊注释体例，主要依照 2001 年美国心理学会出版的 APA 手册（第五版），并结合中文语法结构与写作习惯而定。基本做法是：稿件中凡采用他人研究成果或引述，应在正文中采用括号注与文末列参考文献形式予以说明。以下将按照正文引用、正文注释、文末参考文献三部分加以具体说明。

（一）正文引用

1. 在引文后以圆括号注明作者名（中文名字标注名与姓，外文名字只标注姓）、出版年份及页码。如引文之前已出现作者名，则在名字后直接用圆括号注明出版年份与页码。

例 2：“×××……。”（Waldo, 1948: 25-27）

例 3：夏书章（2003: 3）认为“×××……”。

2. 正文中括号注的具体规范为：被引用著作作者超过3位（包括3位），只列第一作者，中文文献后加“等”，英文文献后加“et al.”；引用相同作者同一年份内不同文献，则按照文中出现先后顺序，在年份后标出小写英文字母顺序；引用论文集文献，直接注明作者姓名，不必另标出文集主编姓名。

3. 引用原文文字过长（一般为三行以上）时，须将整个引文单独成段，并左缩进两个字符。段落字体为5号楷体，不加引号。

（二）注释

不宜在正文中出现但需要进一步澄清、引申的文字，采用当页脚注，用①、②、③……标注，每页重新编号。

（三）参考文献

1. 列于正文后，并与正文中出现的括号注一致，同时按照中文、英文依次排列。

2. 中文、英文文献都按照作者姓名拼音从A到Z排列。与正文括号注不同，文末参考文献中所有作者必须全部列出。英文文献姓在前，名的首字母大写，著作与期刊名用斜体字。

例4：夏书章主编（2003）. 行政管理学. 广州：中山大学出版社.

例5：周雪光（2005）. 逆向软预算约束：一个政府行为的组织分析. 中国社会科学, 2.

例6：杨瑞龙（1999）. “中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为——江苏昆山自费经济技术开发区案例分析. 载张曙光主编《中国制度变迁的案例研究》（第二集）. 北京：中国财政经济出版社。

例7：Wildavsky, A. (1980). *How to Limit Government Spending*. Los Angeles: University of California Press.

例8：O'Brien, K. J. & Luehrmann, L. M. (1998). Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs between Autonomy and Capacity. *Legislative Studies Quarterly*, 23 (1): 420-430.

例9：O'Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. In Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

3. 其他未公开发表文献按照作者、年份、题名、出处顺序标注。学位论文类文献按照作者、年份、题名、毕业大学顺序标注，并注明为学位论文；网络文献按照作者、年份、题名、访问网站名称、访问路径顺序标注。

例 10：张康之（2006）. 超越官僚制：行政改革的方向. 人民网：

<http://theory.people.com.cn/GB/40764/55942/55945/4054675.html>.

例 11：周子康（1991）. 中国地方政府编制管理定量分析的研究（会议论文）. 北京：东部地区公共行政组织第十四届大会。

五、权利与责任

（一）请勿一稿数投。

（二）文章一经发表，版权即归本刊所有。凡涉及国内外版权问题，均遵照《中华人民共和国著作权法》及有关国际法规执行。

（三）本刊刊登文章，均加入网络系统。若无此意愿，请来稿时注明。

（四）投稿 3 个月内未收到刊用通知者，请自行处理。

（五）本刊热诚欢迎国内外学者将已出版的论著赠予本刊编辑部，以备“书评”之用。本刊也热诚欢迎国内外学者或机构将公共行政学领域的重要学术信息及时通报我们，以期将本刊建设成学术交流的平台。

●专栏：政府监管

专栏导语

- 刘亚平 刘 鹏 1
- 建立信任：在监管者与被监管者之间
..... [澳大利亚] 尼尔·冈宁汉姆 6
- 中国食品安全标准法律制度研究
..... 宋华琳 30
- 中国监管型政府建设：一个分析框架
..... 刘 鹏 51
- 监管型国家的中国路径：药监领域的成就与挑战
..... 胡颖廉 70

●论文

- “医改”中的卫生部门：组织力量、行动策略与政策输出——以福建省卫生厅为例
..... 和经纬 97
- 城镇医疗体制改革的政策工具研究
..... 朱春奎 舒皋甫 曲 洁 116
- 基于 Lüder 政府会计环境评估模型的中国财政透明度研究
..... 肖 鹏 李 燕 133

● 理论述评

非正典化的典范及启示——法默尔“后传统治理”思想评析
..... 程 倩 151

● 博士论文摘要

公务人员调薪执行：困境及启示
..... 吴木銮 169

● 英文目录与摘要 178

《公共行政评论》稿件体例

专栏：政府监管

专栏导语

刘亚平 刘鹏*

现代市场经济社会里，政府对经济的干预职能主要体现在三方面：收税、支出、监管。然而相对于收税和支出环节而言，监管的过程更为复杂，涉及的学科领域最多。由于学科视野存在一定的差异，不同学科的学者对监管的研究角度也存在一定的区别。相对而言，经济学家更关注监管与市场的关系及效率比较，法学家则喜欢探讨监管政策的正当性和合法性，政治学与公共管理学家则对监管政策的议程设定（agenda-setting）以及政治利益交换过程更感兴趣。正如安东尼·奥格斯（Anthony Ogus）所指出的，经济学家在定义“监管”时，几乎覆盖任何一种企业的外部控制方式，而法学家把监管与公法工具相融合，它可以通过政府或半自治的组织进行强制，更重要的是可以通过公共政策和政府代理机构进行强制（Ogus, 2001）。

然而，无论是从哪个学科的研究角度出发，学者们关注的问题都具有某些共通之处：政府监管从何而来？政府监管的基本目标是什么？在监管过程中，不同的相关利益主体是如何互动的？对于市场经济而言，政府监管是否真的是不可缺少的？相对于自由市场经济和国有化控制，监管型国家是否是一种新型的社会经济治理模式？

20世纪70年代末以前，由于监管型国家（regulatory state）的治理模式主要局限于美国，所以有关的理论研究以及经验研究大都带有较为强烈的美国色彩，比较研究的视野也就无从谈起。70年代末期以来，随着去国有化运动在一些国家的开展，许多国家都必须面对如何在一个去国有化、放松监管（de-regulation）以及

* 刘亚平，中山大学政治与公共事务管理学院，副教授；刘鹏，中国人民大学公共管理学院，讲师。

◆专栏

全球化背景下有效管理社会经济事务的难题。以重新监管（re-regulation）为导向的监管型国家治理模式，开始逐渐在全球范围得以扩展，一场所谓的“全球监管革命”（global regulatory revolution）方兴未艾。

作为处理国家与市场关系的最根本的一项改革，监管改革是否成功将直接决定着国家的市场是否能够健全地发展。可以说，一个成熟良好的市场经济体系不是自然发育形成的，而是监管出来的，因此这是现代国家建构所无法回避的问题。在现代国家的发展过程中，各国都或迟或早建立起了自己的政府对市场的控制模式，从而表现出不同的监管方式和特色。青年学者刘鹏曾经在一篇论文中总结四种不同类型国家走向监管型国家的路径及风格差异，并得出了市场型、风险型、产业型和部门型四种不同的监管模式（刘鹏，2009）。

遗憾的是，上述四种类型和模式的归纳，并不能涵盖中国的监管型国家建设经验。自1998年以来，中国政府先后进行了三次政府机构改革，政府体系中原有的一些行业管理部门纷纷实现体制上的政企分离，取而代之的是一系列的政府监管机构纷纷成立，使得中国政府的监管体系有了更大的发展，监管已经成为当代中国经济体制和政府管理改革的热门话题。

然而，监管改革热闹的表面现象，并无法掩饰学术界对中国监管改革研究的不足。关于“regulation”一词在中文世界中的翻译分歧（监管、规制、管制、规范）本身就是一个很好的证明。在中国，虽然经济学、法学对政府监管的研究都早于公共管理学，学者们也对中国的监管改革研究产生了一定的知识积累，但由于学术旨趣和方法的差异，关于中国监管型国家的基本问题仍然没有得到回答。中国正在走向监管型国家吗？中国监管改革的发展动力是什么？存在哪些结构性制约因素？中国监管改革具有哪些不同于西方国家的特征？不同行业和区域的监管改革具有哪些差异？如何对中国监管改革的绩效进行评价？中国监管改革的研究对扩展我们对政府监管的一般理论研究有哪些价值？这些基本而重大的问题，都有待学界同仁们给出清晰的回答。此外，对中国式监管型政府的发展和变迁的研究，尤其是对中国经验的提炼将会大大推动国际学界对于全球监管国家的发展和建构的理解。

尽管就应当加强监管还是放松监管一直存在较大的争议，但是，在食品、药品、环境、工作场所安全方面需要加强监管的共识一直存在。考虑到篇幅所限和

集中主题，我们对政府监管的关注也主要放在被称为社会性监管（social regulation）的领域。由于这些领域的问题涉及现代科学技术的发展对人类的负面影响，正如德国社会学家贝克（Gary Becker）“风险社会”（risk society）理论的核心，因此又经常被称之为“风险监管”（risk regulation）。而事实上，现阶段中国社会的食品安全、药品安全、环境保护和煤矿安全领域的问题丛生，也提醒我们这些领域的监管改革正是当代中国政府管理所面临的巨大挑战之一。因此，我们带着对学术理论和政策研究的双重关注组织了这期专栏，希望能够对理论研究和政策产生有所贡献。

中国正在走向监管型政府吗？中国监管型政府发展的动力是什么？目前的研究主要有些什么样的贡献？可以从哪些方面进行改进？刘鹏试图从一个比较宏观的角度来尝试回答以上问题。他在论文中提出，从行业的民营化和主管机构是否与企业脱离等方面来看，中国确实是在向监管型政府转型，他梳理了中国监管型政府建设的基本情况，并提出：对于这一发展的基本动力目前的四种解释研究文献各有不足，未来需要考虑的是监管国家这一概念和框架在中国的适用性，应更多地运用历史的与比较的视野，改进研究方法以及回应其他的研究等。可以说，不论观点是否正确，他的论文都是对中国监管改革进行总体规律研究的有益尝试和探索。

药品监管的发展是现代监管国家建设的重要领域，如何保障公民的用药安全一直是现代政府面临的重要挑战。胡颖廉的文章《监管型国家的中国路径：药监领域的成就与挑战》则以历史的视野来梳理中国在药品监管领域的发展，尝试回答这样一个问题：为什么药监机构能力的显著提升没有带来政策绩效的好转？作者提出，药监部门单一职权本身不足以实现多元的政策目标，计划时代遗留的“运动式”行政管理风格阻碍了监管长效机制的建立；不完善的药监体制嵌入不发达的医药市场，出现政府和市场双失灵；监管者没有能力与专家和民众形成广泛的政策联盟，面临强大的政治压力。这些因素导致药监部门无法自主地根据社会长远利益来制定政策，良好的政策意愿在执行中遭遇重重阻力，反过来又降低了药监部门的自主性。胡颖廉的论文将制度研究与组织视角很好地结合起来，对中国药品监管领域的低效率提出了独到的解释。

食品是现代政府监管的另一个重要领域，民以食为天，食以安为先。在保障

◆专栏

食品安全方面，安全标准作为基本的导向，其重要性是不言而喻的。宋华琳在他的文章《中国食品安全标准法律制度研究》中梳理了中国食品安全标准法律制度的历史演进，并着重探讨了如何改进我国食品安全标准的问题，提出应以“食品安全国家标准”为核心建构中国食品安全标准体系，注重发挥食品安全企业标准的作用，从人员遴选、规范利益冲突和健全专业委员会制度三方面规范食品安全标准制定中的专家咨询制度；应以风险分析为基础，以国际标准和国际食品安全风险评估结果为参照，推进中国食品安全标准法律制度的改革。宋华琳的文章结合了技术标准、法学和公共政策研究的视野，对标准制定过程中复杂的科学、政治与产业关系进行了精彩的分析。

尼尔·冈宁汉姆（Neil Gunningham）的文章《建立信任：在监管者与被监管者之间》一文节选自他的著作《煤矿安全：法律、监管与政策》的最后一章。文章以澳大利亚的煤矿安全监管为例，讨论了监管中的关键环节——信任，分析了如何建立信任的问题。有效的监管不仅仅依赖正式的法律、制度和政策，法律和政策是否能够得到实施，反映在具体的管理活动之中，还有赖于劳资之间信任关系的建构，信任是法律、监管和职业健康与安全管理的粘合剂。信任能带来第四代安全，这是一种使采矿业安全改进的超越技术的手段，超越将个人的选择、训练和动机当作安全手段，甚至是超越了对安全管理和职业健康安全管理体系化途径的关注。冈宁汉姆的文章提醒我们，在大家都把眼光放到监管制度学习和政策创新的时候，监管文化的影响往往更具有基础作用，而在中国这方面的研究基本上是空白。

由此可见，这四篇论文既有宏观综合，也有微观分析；既有理论对话，也有实证研究；既有本土知识，也有国际经验，不失为一批有针对性的学术对话文章。当然其学术价值仍然有待学界同仁和读者进行检验。我们深知，在监管改革突飞猛进的当今世界，公共管理学界对监管改革的研究目前仍然处于“丛林”状态。“士不可以不弘毅，任重而道远”，如何能够使学术研究与监管改革并驾齐驱，为中国的监管改革提供更强大的知识基础和智力支持，这是我辈学人不可推卸的学术责任和社会义务。

我们希望借此一隅，大声疾呼中国公共管理学界同仁们能够更加重视监管改革这一未来重要领域的研究，也希望越来越多的学人能够加入到政府监管领域的

研究队伍中来。同时，政府监管是一个横跨经济学、法学、政治学、社会学和公共管理学的交叉领域，也需要政府实际工作者的知识贡献，我们也呼吁能够建立起不同学科之间、官员与学者之间关于政府监管改革知识共享和交流的对话机制，从而为共同推动中国的政府监管改革贡献绵薄之力。

参考文献

- 刘鹏 (2009). 比较公共行政视野下的监管型国家建设. 中国人民大学学报, 5.
- Ogus, A. (2001). *Regulation, Economics and the Law*. Cheltenham & Northampton, USA: Edward Elgar.

专栏广告

中国财政规模的扩张及其后果：政治学和公共管理的分析视点

1994年分税制改革以来，尤其是2003年以后，中国财政收入和支出规模以显著高于国民生产总值增长的速度扩张。究竟是什么因素导致了财政规模迅速扩张局面的出现？财政规模迅速扩张产生了什么后果？这些问题已经引起了学者们的重视。但现有的研究多从财政学和经济学的观点立论。本专栏诚恳邀请学者们从政治学和公共管理学的角度，就近年来中国财政规模扩张的问题及其后果展开探讨。本专栏论文请投寄专栏组稿人厦门大学公共事务学院张光教授 (gzhang85@gmail.com)，并抄送《公共行政评论》编辑部投稿邮箱 (jpachina@163.com)。

建立信任：在监管者与被监管者之间

尼尔·冈宁汉姆

杨颂德译*

【摘要】改善职业健康和安全这一至关重要的议题一直缺乏研究。论文结合观察的资料和信任方面的文献，挑战性地研究信任与职业健康和安全的联系。信任是改善职业健康和安全效果的核心。必须在管理者和工人之间，以及监管者和采矿业之间建立信任，促进建设性对话，增加工人参与。高层管理者作用显著，但必须用行动证明承诺，并且获得各级管理层的支持。职业健康和安全决策权的转移和工人在多大程度上被授权直接处理安全问题，以及发展自由文化也非常关键。工会通常对劳资关系作出积极贡献。一项被视为根本不公平的起诉政策可能会侵蚀监管标准合法性普遍信念的根基，致使监管者遭遇执行困境。要想走出这一困境，大多数案子应该不寻求报应性正义，而寻求修复式正义。

【关键词】 矿业监管 职业健康和安全 信任

【中图分类号】 D734 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1674-2486 (2011) 02-0006-24

职业健康和安全涉及三个主要角色——雇主、工人和监管者。虽然在某些方面这三个行动者都能独立地运作，但是在其他某些方面，他们又有着千丝万缕的联系。是否能够或者在多大程度上能够改善职业健康和安全，将在相当程度上取决于这三者之间的关系。

有效的监管，常常是通过讨论、对话和协商得来的，而非将规则单方面由一方强加于另一方所能达到的。更普遍的是，有效的监管是“监管对话”（regulatory conversations）的成果。所谓监管性对话，指的是“各参与方在监管空间”（regulatory space）中的交流互动，这种监管空间是相互协调的基础，也是“冲突

* 尼尔·冈宁汉姆（Neil Gunningham），澳大利亚国立大学，教授；杨颂德，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。