公共政策论丛·学者自选集 执行主编 余 晖

寻求渐进政治改革的理性

——理论、路径与政策过程

徐湘林◎著

中国物资出版社

公共政策论丛·学者自选集　执行主编　余晖

寻求渐进政治改革的理性

——理论、路径与政策过程

徐湘林　著

中国物资出版社

图书在版编目（CIP）数据

寻求渐进政治改革的理性：理论、路径与政策过程/徐湘林著．—北京：中国物资出版社，2009.6

（公共政策论丛．学者自选集）

ISBN 978-7-5047-3081-7

Ⅰ．寻…　Ⅱ．①徐…　Ⅲ．政治体制改革—研究—中国　Ⅳ．D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 061114 号

策划编辑　胡郁林
责任编辑　司昌静
责任印制　何崇杭
责任校对　孙会香　梁　凡

中国物资出版社出版发行
网址：http：//www.clph.cn
社址：北京市西城区月坛北街 25 号
电话：（010）68589540　邮编：100834
全国新华书店经销
北京京都六环印刷厂印刷

开本：710mm×1000mm　1/16　印张：15　插页：1　字数：269 千字
2009 年 6 月第 1 版　2009 年 6 月第 1 次印刷
书号：ISBN 978-7-5047-3081-7/D·0064
印数：0001—2000 册
定价：29.80 元
（图书出现印装质量问题，本社负责调换）

公共政策论丛总序

中国的改革开放政策已经实施了30年，但基本是以经济领域效率导向的改革和开放为主线，社会、文化尤其是政治领域的改革明显落后。这不仅导致了经济领域的深化改革和进一步开放步履维艰，而且阻碍了中国特色社会主义市场经济体制的建设进程。未来的中国应该是与世界先进文明高度接轨，而且更加开放、民主、平等和自由。显然，目前和未来的中国公共政策在制定的过程中，将面临更加复杂的选择。这是因为经济政策的边际创新动力已经枯竭，而上述其他领域公共政策的边际创新才刚刚起步。我们开始进入一个航向尚不完全明确的深海区域。全面配套的转轨改革将更加艰辛。

在此背景下，中国经济体制改革研究会几年前专门成立了公共政策研究部，陆续聘请了众多的具有国外工作学习经验的中国学者作为高级研究员，这些优秀的学者跨越经济、法律、政治、社会、文化等学科，并长期从事公共政策的理论研究和咨询工作。从2008年起，我们以“公共政策研究报告”、“公共政策论丛·专著”和“公共政策论丛·学者自选集”三个系列为组合，推出这套公共政策论丛，并将其作为一项连续出版的计划。其目的就是要在更加广泛的领域介绍他们的研究成果，从而使国内公共政策的研究和讨论在理论和实际操作层面能够更深入地展开，并推动公共政策研究的本土化。同

时，着意培养政府和公众的公共政策意识，吸引公众更为理性地关注和参与公共政策的制定和执行，并为各级政府决策机构在制定和执行公共政策时提供可能的帮助。

其中，“公共政策研究报告”系列展示的是公共政策研究部分年度完成的公共政策研究和咨询报告，这些报告有些来自该部自立的课题，也有些来自有关政府和国内外民间机构委托的课题；“公共政策论丛·专著”展示的是该部高级研究员有关某一公共政策领域的理论研究成果；“公共政策论丛·学者自选集”展示的则是该部高级研究员已发表或未发表的有关公共政策的论文、评论和研究报告组成的个人成果。当然，文集也可能是针对某一公共政策话题所收集的该部高级研究员的特约文章。

在宪政制度比较发达的国家，公共政策的提出、制定、执行、监督和评价是一个由公共政府主导、高度开放、相关利益团体高度参与的制度过程，其中也不乏各类研究咨询机构的参与。这必然是中国公共政策过程的方向。希望本论丛的出版能够为这一过程的逐步完善作出贡献。

作为公共政策研究部的现职主任和本论丛的轮值执行主编，我衷心感谢公共政策研究部高级研究员团队慷慨而有力的支持，也衷心感谢中国物资出版社副社长范建华和编辑部主任胡郁林先生及其编辑团队的高度认同和优质高效的编辑工作，没有他们的辛勤工作，《公共政策论丛》（第二辑）很难如此快速地与读者见面。

余　晖

2009 年 1 月 15 日

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

序言

本书是1996—2006年的十年中作者对中国政治体制改革研究成果的累积。如何理解和解释这一改革进程中的政策过程是本书的核心议题。

20世纪80年代以来，政治生活的民主化和国家治理的法治化一直是中国政治发展的主线。中国政治体制改革的总体目标是国家政治决策体制的民主化和政府管理体制的法治化。政治体制改革的具体任务有五个基本的方面：（1）加强和改善党的领导，理顺党政关系；（2）建立和完善社会主义民主和法制，巩固和发展人民代表大会制度；（3）建立法制化、规范化、程序化的政府管理体制（包括干部人事管理体制）；（4）精简机构，克服官僚主义，提高政府管理水平；（5）调整中央与地方的关系，调动地方和基层的积极性。

20世纪90年代，政治稳定和国家长治久安成为政治改革政策和策略选择中优先考虑。民主改革继续在农村基层的村民自治层面上推行，人民代表大会的立法和监督职能在逐步扩展，党管干部体制的公开性和制度化有了一定进展。在政府管理体制方面，公务员制度的实施、五年一度的政府机构改革、依法行政制度的推行等，使得政府管理体制在职能转变和法治化方面都有了明显的进展。对党政官员腐败的惩治也在法律和制度建设层面上有所进展。然而，改革仍然受到体制结构的制约，每一项改革都涉及一些更加深层的体制问题。

党的十六大以后，新一代领导集体面临着更多挑战。市场化改革以及相应的政府体制改革使中国保持了二十多年的高经济增长。然而，持续的经济繁荣也带来了一系列的严重问题，并影响着中国的经济、社会乃至政治稳定。加入WTO使中国的经济体系和政府管理体制受到国际经济体系的更大压力；成为“世界工厂”的中国正经受着巨大的生态、资源和环境保护的困境；城乡差别和区域经济差别的扩大、“三农”问题和乡村治理的困境、社会保障制度和社会再分配政策的滞后都困扰着中央和各级地方政府。面对挑战，新一

代领导层提出了以人为本、建立和谐社会的新的改革和治理理念，并正在通过重大的政策结构调整，逐步建立有效的社会政策体系来回应诸多的社会经济问题。政治体制改革仍然是重大的政治议题。构建和谐社会要求国家政策更加体现社会公平和公正，公民有更加便利的政治参与渠道来表达意愿和受到更加完善的法律体系的保护；政府体系应该更具有对社会的责任性(Accountability)和在行政管理上的有效性，政府部门和政府官员更需要廉洁和依法行政。中国共产党在政治体制改革中扮演着重要角色。如何保证党的先进性和自律性成为政治体制改革中的重要内容。面对着诸多的问题和挑战，新世纪的政治体制改革在许多更加具体的领域审慎地推进。这些改革尝试包括以下几个方面：党内民主制度和党委会常任制的试点改革；自上而下的政府官员责任制的推行；党政领导干部选拔任命制度的透明化和民主化的试点改革；人民代表大会常务委员会制度的深化改革；司法制度的改革；乡村基层民主选举制度的完善；城市社区建设的试点改革等。

中国的政治体制改革究竟是要实现某种特定的普适价值还是要解决现实问题？或者更准确地说，在多大程度上兼顾两者之间的关系，是偏重于普适价值还是侧重于现实问题？这是一个政治议题，也是一个学术议题。如果从学术议题出发，排除价值判断的成分的话，我们可以通过方法论上的界定来确定讨论的范围和内容。大多有关民主化和法制化的争论可以归纳为方法论的问题：即如何适当处理好规范理论研究和实证理论研究的关系。这个问题从纯粹的方法论上似乎并不存在什么疑问。在政治学方法论中，规范性理论分析从对不同社会价值的假定出发，探讨政治关系中各种道德论证的内在一致性。规范性理论关注的焦点是那些对政治生活产生影响的基本道德的含义，并通过抽象的道德推理来表达政治思想，探讨对政治制度及其运行体制能够起指导作用的道德约束。简言之，规范性理论探讨的是“在政治关系的范畴中，有关道德命题的探讨和应用”。[①] 实证性理论分析则强调区分事实与价值的必要性，强调通过经验和观察来理解政治现象，只有借助系统的经验观察才能推出解释有关政治行为的一般性规律和认识其普遍性特征。[②]

然而，从学术规范的角度来看，两个研究领域所要回答的问题不同，所

① Isaish Berlin, *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, 1984, p. 120.

② David Marsh 和 Gerry Stoker,《政治学方法论》，陈箐雯，等，译，韦伯文化事业出版社，1998年，第17页。

运用的理论方法也有差异。适当区分规范理论研究和实证理论研究的界限仍然是很有必要的。如果我们从规范性理论分析出发来探讨中国政治改革的策略问题，很可能使我们的讨论仅停留在民主、法治以及合法性等规范价值的“应然”层面，而无法深入到策略选择的层面。如果将两者混淆，很可能使我们对政治体制改革的实证研究陷于一种价值观的争论，或者实证研究被各自价值观所主导而偏离了客观性。要摆脱这种“当事人的客观困境”，就应该尽量考虑马克斯·韦伯所提出的价值中立，提倡学术的专业精神。

本书主要涉及的研究是探讨中国政治体制改革实际运行中所遵循的某些规则和逻辑，解释中国政治体制改革渐进模式的特点和运行方式，以及这些特点和方式产生的原因和条件。为了尽量客观地探讨问题和对经验做一些理论化的工作，在研究中尽可能规避规范伦理目标的推断，选择的是政策过程分析的视角，力求在经验和事实的基础上探讨理论、政策的路径和过程等问题。因此，实证理论分析更能够适合本研究的目的。

本书共分五个部分：

第一篇探讨研究中国政治体制改革的理论问题。在认识到政治发展理论和政治变迁理论的宏大架构和价值取向方面存在的问题之后，笔者认为，如果能够建立一个中层理论，从政策过程的理论视角来分析改革政策的制定与实施可能是一个较为适中的研究途径。为此，在第一篇文章对西方政治发展理论和相关替代理论进行了批判性的梳理，指出这种流行的宏大理论在解释非西方社会政治变迁实践中存在着过于追求西方价值普适性和忽视文化特殊性的理论缺失，并在此基础上提出了对中国政治体制改革进行实证性分析的政策过程理论的基本框架。在第二篇文章，对二十年来中国渐进政治改革的历程进行了归纳和理论总结，试图说明渐进政治改革的目的和策略以及持续渐进改革的必要条件和制度空间。第三篇文章主要分析社会经济因素、政府官僚体制因素和领导层偏好因素在政治改革政策目标设定中的地位和作用，试图说明这三大变量在渐进政治改革政策选择中存在的某种互动和影响力的作用顺序，以求对政治改革政策过程中某些逻辑关系的理解。

第二篇探讨政治体制改革的路径和政策实践。在第一篇文章，讨论了20世纪80年代干部“四化”政策的路径依赖和政策实施过程，试图说明这一时期中国大规模党政领导队伍转换的实际结果与特定政治结构和制度机制之间的因果关系，并对中国第一代党政领导队伍的形成方式及其对体制的依附性本质作了分析。第二篇文章可以说是第一篇文章研究的延续，分析探讨20世

纪90年代“党政干部”体制改革的动力机制和激励机制的关系。在对党政干部任用体制的组织目的和性质进行概括分析后，讨论了干部选拔和任用体制近些年产生的弊端和体制改革在地方相对自主推行的原因。并得出这样的结论：自上而下的干部激励机制多元化和制度创新空间的设定，是推动地方党组织选择性自主改革的动力。这一时期的改革已经不同于20世纪80年代的自上而下的动员式模式，而是体现为自上而下的体制激励和地方选择性制度创新的互动。第三篇文章探讨20世纪90年代的乡村治理和“三农”问题。围绕为什么乡村自治、村民选举没有在解决“三农”问题上发挥作用这一问题，本章分析了在强大政治与行政介入下村民自治的缺陷，以及农业产业结构落后、国家政策结构对农村的差别对待和县乡管理体制高成本运行等对“三农”问题产生的影响，并认为，通过地方权威来源与地方利益共同体的整合来重建乡村社会和改革县乡行政管理体制，是解决“三农”问题的根本方向。第四篇文章是从现实主义理性审视的角度对中国非政府组织或社团在国家治理中的作用的讨论分析。本章就理想主义者对非政府组织的过高期望提出了质疑，认为在现有的政治制度背景下，中国社会团体的作为和发展空间不可能完全按照理想主义者所设想的非政府组织的方向和内容展现，其现实的发展前景更多地取决于执政党执政理念和执政方式转变的进程和程度，以及社会团体发展与成长过程中审时度势的现实定位和政治参与的适度把握。

第三篇讨论政府管理体制改革的路径和政策实践。第一篇文章在政府与企业关系层面上讨论了国有企业改革的问题。本章认为，在国有企业不可能实行全面私有化的前提下，国有企业改革的核心问题是如何调整和重建政府与企业之间的关系。通过对二十多年国有企业改革的回溯分析，笔者认为中国国有企业改革中政府与企业关系的变化是一个复杂的渐进过程。国有企业改革是要提高企业效益以增加国家财政收入或减轻财政负担，但同时，国家仍然需要国有企业承担尽可能多的社会政治等功能，并更好地服务于国家的政治、经济和社会发展目标。因此，简单地从追求经济效益的观点来评价中国国有企业的改革和政府与企业关系的变化是十分片面的。从这一观点出发来推导或期望中国国有企业的前景也是十分片面的。第二篇文章是以审批制度改革为例，对我国行政体制改革所遇到的体制性制约进行的分析探讨，并说明具体改革政策遇到的诸多问题和困难与我国传统行政执行体制延续下来的政府管理的一些理念、职能设置、行政方式和执行方法等有着必然的联系。因此，政府行政体制的改革必须涉及现行行政体制如何从传统的准动员型模

式向民主法治型模式转变这一深层问题。第三篇文章讨论的是建立法治型有效政府的路径和契机的相关问题。一个庞大的政府体系从全能型、管制型体制向现代法治型、责任型和公共服务型体制转型，不可避免地存在着路径依赖。而问题是，在不可避免的路径依赖条件下，中国政府改革是否有可能不断地向前推进，在不断的积累中实现向法治型政府和责任型政府的转变。本章通过对地方保护主义、政府危机处理机制和地方强势官员改革动机三个不同内容的实例讨论，试图说明中国政府改革在路径依赖下仍然存在着某些不可忽视的机遇和来自地方政府内的、应该受到鼓励的改革动力。第四篇文章是在2004年考察广西“五保户”集体供养新模式的基础上对地方政府制度创新能力的分析探讨。分析认为，地方政府制度创新的能力是一个不断进行政策作为的过程，在中央宏观政策要求和地方财政短缺的双重压力下，地方政府只有因地制宜地调动本地资源，不断发挥制度创新能力，才能在落实中央政府政策目标的实际工作中建立可行的新制度。

第四篇并不直接讨论中国改革的问题，而是探讨可供借鉴的他国和地区的经验。在第一篇文章，分析讨论了东亚发展模式的内在原因。主要试图回答，是什么因素使得东亚地区的政府如此积极地追求工业现代化和快速经济发展的目标，又是什么因素确保了该地区政府干预获得成功。在阐述了政府干预和战略发展计划在这些国家和地区的情况之后，讨论了权威主义政权在政治稳定和启动经济发展中的作用，工业化和快速经济发展期间国家与社会关系中的国家自决的意义，以及行政能力与经济发展的关系等问题。当然，同时也指出，权威主义在经济发展和社会稳定方面的作用也不可以被任意夸大，它自身也存在着某些根本性的问题，如权力的合法性问题和权力继承的问题。第二篇文章讨论美国中央与地方政府关系的问题。这一文章以美国联邦主义发展的三个阶段为线索，探讨了美国中央与地方在公共政策领域的冲突与合作，并就其宪政基础、社会经济环境和中央与地方关系的互动，以及中央与地方合作方式等方面研究总结了美国中央与地方关系的主要特点。在最后的结论中指出，美国中央与地方关系的定位和调整机制取决于三个因素，即宪政所授予各自的权限、社会经济环境变迁和中央与地方政府之间实力的消长。由于宪法制定时对中央和地方各自的权限规定不明，而且具有明显的二元性，使得中央与地方关系经历了长期的冲突和协调的过程，并为之付出过惨重的代价。通过漫长的宪政冲突和协调，最终才达成以中央为主导的中央与地方合作关系。由于经济规模的日益扩大和工业化的发展，统一的全国

性政策显得越来越重要，中央政府在解决许多复杂的经济问题和社会问题方面的能力日益突出，并在这些领域取代州与地方政府。而政府财政能力的集中化则在合作联邦主义时期中央与地方关系的重新定位中发挥了重要的作用。

第五篇是公共政策研究的方法论探讨。在第一篇文章，讨论的是公共政策研究学科的基本理论问题，试图分析解释公共政策研究的学科发展所遇到的问题。在这一文章中指出，公共政策研究的理论发展一直充满着矛盾和分歧，这是因为其跨学科性和应用性的学科特点造成的，因为不同学科对公共政策的研究有着不同的理论诉求。例如，政治学往往将注意力集中在制定公共政策的过程，而公共行政学则将其研究兴趣集中于公共政策的实质性内容以及实际应用。这使得公共政策子学科朝着理论研究和实质性政策问题研究两个方向发展，两个方向既相互排斥又相互依存。但笔者认为，公共政策研究领域的开放性和理论的多样性是它作为应用性、综合性学科应有的特征。第二篇文章讨论中国公共政策科学研究的理论困境和本土化问题。在这一文章中笔者分析到，中国政策科学研究发展的滞后与其理论方法发展的困境有关。其困境主要来自两个理论渊源，其一是受传统社会科学理论和方法的约束，不能从根本上突破传统范式的局限，从而陷入不切实际的空泛理论陈述的樊篱；其二是在吸收和引进西方的理论和方法时，满足于西方理论和方法的简单移植，忽视了对本土社会政治结构及其人文特点的深入研究，从而陷入了西方理论和方法论“普遍适用”的认识误区。因此笔者认为，要摆脱困境就应该在借鉴的基础上注重本土化的学科发展方向。然后，从本土自主意识、本土研究和本土化研究三个层面探讨了中国公共政策科学追求自身完善以及摆脱学科发展困境的某些理论和方法问题。

本书的内容形成于十年之间，在此次出版中，为符合出版要求，对一些章节和段落进行了必要的改写和修订。虽然本书在理论、方法和实证研究等方面基本形成体系，但毕竟跨越十年，所反映的是笔者在不同时期对不同问题研究的关注和兴趣。在这十年的研究中，笔者始终坚持这样一种研究的态度：既对中国的改革实践充满着人文关怀，同时又以一种科学的态度来解释现实的经验。政治体制改革的研究不能撇开对某些价值的基本判断，如民主和法治在现代社会中所体现的正当性和合法性的价值。但中国政治体制改革是一个民主化和法治化的过程，在研究具体政策问题时应该注重实证研究和经验研究的方法规范，力求能够在研究中体现专业的精神和职业水准。值得欣慰的是，现在看来本书所包含的研究还算能够基本符合这一要求。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

目录

第一篇　政策过程的理论研究途径

从政治发展理论到政策过程理论 …… 3

一、政治发展理论的缺失与替代理论的意义 …… 4

二、政治变迁的理论解说 …… 10

三、政策过程：一种政治改革研究的中层理论 …… 15

四、政策过程理论的框架 …… 23

以政治稳定为基础的中国渐进政治改革 …… 30

一、政治改革的目的与政治稳定 …… 31

二、渐进政治改革的历程 …… 33

三、作为政策选择过程的渐进政治改革 …… 38

四、当前渐进政治改革面临的现实问题 …… 42

五、渐进政治改革的限度和制度空间 …… 44

政治改革政策的目标设定和策略选择 …… 48

一、政治改革政策选择的三大变量关系 …… 48

二、政治改革目标和策略设定 …… 53

三、政治改革的波浪式发展和预应性延续 …… 60

第二篇　政治体制改革的路径与政策

后毛泽东时代精英转换和依附性技术官僚的兴起 …… 65
一、用社会经济因素解释精英转换的局限 …… 66
二、精英转换的政治动力 …… 72
三、作为政治决定的精英转换 …… 77
四、作为政策执行的精英转换 …… 79
五、新精英与依附性技术官僚（Technocrats） …… 82
党管干部体制下的基层民主试改革 …… 86
一、党管干部任用体制的组织目的和性质 …… 86
二、传统干部选拔任用体制的缺失与运行中的弊端 …… 88
三、中央干部体制改革政策与地方民主试改革 …… 91
四、地方政治民主试改革的出发点和动机 …… 94
五、结论 …… 97
“三农”问题困扰下的中国乡村治理 …… 99
一、村民自治、地方权威与利益共同体 …… 100
二、政策结构、行政体制与“三农”问题 …… 103
三、解决“三农”问题的政策与体制制约 …… 107
四、农村政治稳定与治理模式的结构性变化 …… 110
非政府组织的理论误区与发展空间 …… 114
一、非政府组织理论研究的价值定式 …… 115
二、非政府组织的政治性质和组织效率误区 …… 116
三、非政府组织与政府的关系 …… 120
四、结论 …… 123

第三篇　政府体制改革的路径与政策

国有企业改革中的政府与企业关系 …… 127
一、经济改革前国有企业的特征和政府与企业间关系 …… 127

二、1979—1989 年国有企业改革和政府与企业间关系的变化 …… 128
三、1992 年以来的企业改革和政府与企业间关系 …… 132
四、结论 …… 135
行政审批制度改革的体制制约与制度创新 …… 137
一、行政审批制度改革的理论准备 …… 137
二、行政审批制度改革的执行困境 …… 140
三、传统行政执行体制的制约 …… 142
四、行政执行体制转变的制度创新 …… 145
建立法治型责任政府的路径与契机 …… 148
一、根治地方保护主义的政治学分析 …… 148
二、“非典”危机为中国政府带来改革契机 …… 153
三、我们需要什么样的地方官 …… 157
农村社保体制转型与地方政府创新 …… 160
一、农村社会福利体制发展的历史背景和现实境遇 …… 160
二、农村社会福利体制转型的特点和困境 …… 162
三、政府推动体制转型和制度创新的作用 …… 163
四、“五保村”模式的理论启示和现实前景 …… 166

第四篇　经验借鉴的比较政治经济学分析

论东亚发展模式及其内在原因 …… 171
一、后发展国家与地区经济发展中的政府干预和发展战略 …… 172
二、权威主义和经济发展动力 …… 175
三、政府与社会的关系 …… 178
四、非政治化的行政技术官僚层 …… 181
五、结论 …… 183
论美国公共政策制定与实施中的中央与地方关系 …… 185
一、地方主义传统以及中央与地方二元制的宪政冲突 …… 186
二、政策集中化及中央与地方合作 …… 189
三、新联邦主义和政策分散化 …… 194
四、结论 …… 197

第五篇　公共政策研究方法与本土化

公共政策研究基本问题探源 …… 201
一、公共政策学科产生和发展的条件 …… 202
二、公共政策学科的基本研究范畴 …… 204
三、公共政策学科的研究领域与状态 …… 207
四、公共政策分析与政治民主 …… 209
五、结语 …… 213
政策科学的理论困境及其本土化出路 …… 215
一、中国政策科学发展的现状与特点 …… 216
二、政策科学学科发展的理论困境 …… 219
三、政策学科本土化的内容 …… 223

后　记 …… 226

第一篇

政策过程的理论研究途径

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com