

东北大学科技政策博士文库

中国公共政策转移研究

**Research on the Public Policy
Transfer in China**

魏淑艳 著

By Wei Shuyan



NEUPRESS
东北大学出版社

· 东北大学科技政策博士文库 ·

中国公共政策转移研究

Research on the Public Policy Transfer in China

魏淑艳 著

By Wei Shuyan

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 魏淑艳 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共政策转移研究 / 魏淑艳著. — 沈阳 : 东北大学出版社, 2006.10

(东北大学科技政策博士文库)

ISBN 7-81102-330-X

I. 中… II. 魏… III. 公共政策—研究—中国 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 128720 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress. com

印 刷 者: 沈阳市政二公司印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 140mm×203mm

印 张: 10.625

字 数: 276 千字

出版时间: 2006 年 10 月第 1 版

印刷时间: 2006 年 10 月第 1 次印刷

责任编辑: 牛连功

责任校对: 米 戎

封面设计: 唐敏智

责任出版: 杨华宁

定 价: 20.00 元

东北大学科技政策博士文库编委会

主 编：娄成武

副主编：薛 澜 王浦劬

编 委：（以姓氏笔画为序）

邓大松 王乐夫 王浦劬

朱立言 曲福田 陈庆云

陈振明 周光辉 竺乾威

娄成武 薛 澜

总 序

作为东北大学科技政策研究的重要成果，科技政策博士文库终于付梓并将与读者见面了。在这批著作出版之际，回顾东北大学科技政策的研究历程，不禁心生感慨。

东北大学科技政策研究的开端是在 1993 年设立了科学技术哲学博士学位授权点之后，我们开设了科技政策研究方向。十几年来，我本人和我的博士生以及行政管理系的诸位同仁在承担繁重的教学任务的同时，共完成了国家、省、市几十项科研课题，出现了一大批理论与应用性成果，并一直致力于将这个研究方向做出东北大学的特色。尽管这一过程充满了苦辣艰辛，但是有那么多人愿意跟着我从事科技政策的研究，我一直心存感激，因为孤掌难鸣，只有结伴同行，我们才能走更远的路。

在学术研究队伍比较完善和积累多年研究成果的基础上，我们组建了东北大学科技政策研究中心，学校为支持这个中心投入了 110 万元的学科建设经费，这在新中国成立后的东北大学历史上是第一次对文科的发展给予了这么大的支持力度。很快，在沈阳市科技局的支持下，2003 年年底成立了沈阳科技政策研究中心，2004 年科技部又批准成立了国家科技政策东北研究中心。在党中央提出振兴东北老工业基地方针的大背景下，国家科技部和辽宁省科技厅对我们的科技政策研究给予了很

高的期望，科技部的领导还对我们的研究提出了非常具体的指导性意见。多年来，我们的研究一直十分重视与政府的合作，因为如果没有与政府部门的密切合作，没有参与科技政策研究与制定的实践，那么几个教书匠自命清高地在大学里进行所谓的科技政策研究，这种研究就可能成为无源之水和无本之木。

随着 2004 年行政管理博士学位授权点和科技管理与科技政策博士学位授权点在东北大学的设立和招生，东北大学的科技政策博士生研究队伍将进一步扩大。在东北大学很强的理工学科背景下，这个研究方向和研究群体的文理渗透色彩非常浓厚，它不仅对于着力建构一个科技政策的理论研究体系，而且在实际应用方面也有很重要的指导意义，理论与实践紧密而有机地结合一直是我们所积极倡导的工作作风和研究基点。

科学技术作为第一生产力，一定会在中华民族的伟大复兴和东北老工业基地的振兴方面起到不可低估的巨大作用，对此没有人会表示怀疑。而科技政策的科学、合理制定对于科学技术发展的促进作用自然是不言而喻的。当今世界，各国尤其是发达国家都非常重视科技政策的研究与制定，因此我们坚信，科技政策的研究一定会有非常大的成长空间和美好未来，努力促进学界与政界在科技政策研究领域方面的合作与交流是非常必要的，在这方面有太多太多的问题等着我们去探索和研究，只是现在对我们能否做得更好心怀忐忑。

科技政策博士文库的出版是东北大学科技政策研究历程中的一件大事，是导师与博士生们多年辛勤工作、笔耕不辍的一次成果展示。毫无疑问，这些研究成果仅仅是刚刚经过初步雕琢的璞玉，一定会存在不少缺点和

不完善的地方，每一本书的著作者限于知识结构和对问题理解深度的局限性，所提出的一些理论观点都值得进一步商榷。但是正因为有问题、有缺点才会激发后来者继续为之努力。聚沙成塔，集腋成裘，我们深信，东北大学科技政策研究的明天会更美好，我们所出版的科技政策博士文库的质量和水平也会逐步提高。

我们还要感谢东北大学出版社的领导和编辑们对科技政策博士文库出版的大力支持和辛苦工作，同时也恳请各位学界同仁不吝赐教，多提宝贵意见。

姜成武

2004 年 4 月于沈阳南湖

摘 要

政策转移是各国政策实践中一个久已存在的现象，它是世界各国由封闭走向开放的产物。伴随着世界范围的全球化、市场化与信息化浪潮的进一步涌动，政策转移的发生更具普遍性，大有政策转移全球化之势。政策转移已经成为民族国家学习别国的政策经验、吸取别国的政策教训，融入现行国际政治经济秩序的政策选择路径之一。中国早在近代就开始了政策转移的历史进程。本书选取了新中国成立后的整个历史时期作为政策转移研究的时间断限，通过对历史与现实的研究与反思，对这一整个历史时期的政策转移作出了描述性和规范性的研究。全书主要研究了以下问题：一是概述了政策转移的基本问题。主要辨析了政策转移及其相关概念，介绍了政策转移研究的缘起，概述了政策转移的性质、功能与作用以及政策转移的一般特点，回顾了政策转移的历史，分析了政策转移的理论与现实基础。二是阐述了政策转移的基本理论问题。论述了政策转移与国家主权，政策转移与国家意识形态，政策转移与中国公共政策的本土资源，政策转移与公共政策成本，政策转移与公共政策发展，政策转移与中国公共政策的国际趋同化，政策转移与法律、制度及体制的关系。三是论述了政策转移的变量、结构与过程。阐述了西方学者关于政策转移的构成要件、政策转移的分析框架、政策转移的连续统、政策转移的结构、政策转移的过程模型以及对政策转移研究的学术批判

等内容。四是介绍了新中国成立初期公共政策转移的历程。描述了这一时期中国公共政策转移发生的背景、政策转移的前导、政策转移的过程,分析了政策转移的特点与政策转移的效果。五是描述了转型时期的中国公共政策转移过程。描述了转型时期中国公共政策转移的内外环境、转型时期中国公共政策转移的发展历程,分析了转型时期中国公共政策转移的特点,概述了转型时期中国公共政策转移的深远影响。六是系统分析评价了中国公共政策转移的变量及过程。运用西方学者提出的政策转移的分析框架理论分析了中国公共政策转移的变量及关系;反思了中国公共政策转移的历史过程,分析了政策转移的历史逻辑、论证了政策转移的经验、政策转移的问题及政策转移问题产生的根源。七是论述了全球化时代中国公共政策转移的策略选择。立足历史与现实,面向未来,分析了全球化时代政策转移的特点、动因及意义;指出政策转移是全球化时代中国公共政策发展的现实诉求;提出了全球化时代中国公共政策转移的取向、理念与原则;最后指出了全球化时代中国公共政策转移的行动方略。

关键词: 政策转移; 政策学习; 教训吸取; 政策集中; 政策发展

ABSTRACT

Policy transfer is a long-time phenomenon within every country's policy practice, and it is the outcome of every country walking from occluding to opening. With the development of globalization, marketization and informatization, policy transfer is more universal, which tends to be globalization of policy transfer. Policy transfer has been one of the policy selecting paths that one country learns from other countries' policy experiences and learn their lesson, and that one country can be in harmony with the current international political and economic order. Policy transfer has begun its historical course as early as the modern era in China. This paper selects the whole historical period after 1949 as the time limits of the research on policy transfer. By studying and introspecting the history and reality, it does depictive and normative research on policy transfer during the whole historical period. This paper was divided into seven sections. The first, summarizing the basic problems about policy transfer. It mainly differentiates and analyses policy transfer and its correlative concepts, introduces the origin of the research on policy transfer, summarizes the character, function and common trait of policy transfer, retrospects the history of policy transfer, and analyses the theoretic-

cal and practical basis of policy transfer. The second, clarifying the basic theoretical problem of policy transfer. It discusses the relationship between policy transfer and national sovereignty, policy transfer and national ideology, policy transfer and native resources of Chinese public policy, policy transfer and cost of public policy, policy transfer and development of public policy, policy transfer and international uniform trends of Chinese public policy, and policy transfer and law, institution and system. The third, analyzing the variable, structure and process of policy transfer. It expounds the western scholars' theory on the composing factors of policy transfer, the analytical frame of policy transfer, the continuum of policy transfer, the structure of policy transfer, process model of policy transfer, the scholarly criticism for the research on policy transfer, and etc. The fourth, describing the China public policy transfer in the years right after the establishment of PRC. It depicts the background, precursor and process of China public policy transfer in the years right after the establishment of PRC, and analyses the characters and effects of policy transfer. The fifth, describing Chinese public policy transfer in the transitional period. It depicts the inside and outside conditions of China public policy transfer and its developing course in the transitional period, analyses the character of China public policy transfer in this period and summarizes the profound effect of China public policy transfer in this period. The sixth, analyzing and appraising the variable and process of China public policy transfer. Using the

analytical frame theory of policy transfer proposed by the western scholars, it analyses the variables of Chinese public policy transfer and its relation, introspects the historical course of Chinese public policy transfer, analyses the historical logic of policy transfer, and demonstrates the experiences, the problems and its root of policy transfer. The seventh, discussing the strategy selected for China public policy's development under globalization era. Based on the history and reality and facing the future, it analyses the characters, causes and meaning of policy transfer under globalization era, indicates that policy transfer is the realistic quest for China public policy development under globalization era, brings forward the tropisms, ideas and principles of China public policy transfer under globalization era, and finally points out the action strategies for China public policy transfer under globalization era.

Key words: policy transfer; policy learning; lesson drawing; policy focusing; policy development

目 录

总 序

摘 要

ABSTRACT

第一章 绪 论	1
第一节 选题目的与意义	1
第二节 公共政策转移研究文献综述	6
第三节 本书研究的重点与难点	12
第四节 研究方法	12
第五节 本书的主要创新点	13
第二章 政策转移概述	14
第一节 关于政策转移语境中几个语词的分析	14
第二节 政策转移的概念界定与相关概念辨析	17
一、政策转移研究的缘起及概念界定	17
二、政策扩散	20
三、教训吸取	22
四、政策集中	25
五、法律移植	27
六、政策转移与相关概念的关系	29
第三节 政策转移的性质、功能与作用	31

第四节 政策转移的一般特点	34
第五节 政策转移的历史回顾	37
第六节 政策转移的理论基础	40
一、唯物主义发展观	40
二、政策学习理论	42
三、跨文化传播理论	46
四、“后发外生”型国家现代化理论	48
第七节 政策转移的现实基础	52
一、全球化	52
二、市场化	55
三、信息化	56
第三章 政策转移的基本理论问题	58
第一节 政策转移与国家主权	58
第二节 政策转移与国家意识形态	61
第三节 政策转移与公共政策的“本土资源”	66
第四节 政策转移与公共政策成本	75
第五节 政策转移与公共政策发展	80
第六节 政策转移与公共政策的国际趋同化	82
第七节 政策转移与法律、制度、体制的关系	86
第四章 政策转移的变量、结构与过程	94
第一节 政策转移的衡量标准	94
第二节 政策转移发生的一般前提与条件	97
第三节 政策转移的要素、类型与途径	98
第四节 政策转移的分析框架	100
一、政策转移的发生原因	102
二、政策转移的关键参与者	106

三、政策转移的对象·····	112
四、教训的来源与政策转移的程度·····	115
五、政策转移的影响因素·····	118
六、政策转移的成效·····	121
第五节 政策转移的连续统·····	125
一、连续统的构成·····	125
二、对连续统的解释·····	126
三、连续统的价值·····	128
第六节 政策转移的多维结构·····	129
一、国际性组织与国际性组织间的转移层面·····	131
二、国际组织与国家间的转移层面·····	131
三、区域国际组织与国家间的转移层面·····	131
四、国家与国家间的转移层面·····	132
五、国内政府间的转移层面·····	132
六、跨越历史时空的转移层面·····	133
第七节 政策转移的过程模型·····	133
第八节 政策转移研究的学术批评·····	134
第五章 新中国成立初期公共政策转移的发展历程·····	137
第一节 新中国成立初期公共政策转移的背景·····	137
一、苏联模式的成功示范·····	137
二、国内诸多因素的聚合·····	140
三、冷战的国际环境·····	141
第二节 政策转移的源头选择及决定性因素·····	142
第三节 政策转移的前导·····	145
一、宪法的效仿·····	145
二、政治体制的效仿·····	148

三、计划经济体制的效仿·····	148
四、教育、科技体制的效仿·····	151
第四节 政策转移的发展历程·····	152
一、新中国成立初期政策转移的广泛发生 (1949—1957) ·····	152
二、政策转移浪潮的低落与终结 (1958—1966) ·····	169
第五节 新中国成立初期公共政策转移的特点·····	175
一、政策转移的模式化·····	175
二、政策转移是意识形态相同国家的转移·····	175
三、政策转移发生领域的广泛性·····	176
四、政策转移以效仿为主要形式·····	176
五、政策转移的选择性与执行的非选择性形成对比·····	177
六、关键参与者的作用显著·····	177
七、政策转移奉行一定的策略·····	178
第六节 新中国成立初期公共政策转移的效果·····	178
一、政策转移的积极效果·····	179
二、政策转移的消极效果·····	180
第六章 转型时期中国公共政策转移的历程·····	183
第一节 转型时期中国公共政策转移的内外环境·····	183
一、内部环境：政治精英主导下的改革·····	183
二、外部环境：社会主义的挫折与市场经济体制的蔓延 ·····	187
第二节 转型时期中国公共政策转移的发展历程·····	190
一、政策转移的艰难起步·····	191
二、政策转移的加速发展·····	198
三、政策转移的转折点·····	208

第三节 转型时期中国公共政策转移的特点·····	216
一、政策转移的非模式化·····	216
二、政策转移是意识形态不同国家或地区间的转移·····	217
三、政策转移与体制转轨相互作用·····	217
四、政策转移的人治色彩十分浓厚·····	218
五、大众传媒在政策转移过程中扮演了不可或缺的角色 ·····	218
六、政策转移与西方经济自由主义观念的转移相伴随 ·····	219
七、政策转移借助于一定的策略进行·····	219
第四节 转型时期中国公共政策转移的深远影响·····	220
一、政策转移推动了国家经济领域的变革·····	220
二、政策转移促进了政治体制的渐进变革·····	221
三、政策转移促进了中国文化的变迁·····	223
四、政策转移促进了中国社会的变迁·····	224
第五节 转型时期中国公共政策转移的消极影响·····	225
一、国际组织、跨国公司对中国政府的政策主权造成了 冲击·····	226
二、助长了西方发达国家的政策“霸权主义”在中国的 延伸·····	227
三、政策价值与政策伦理日益西方化或美国化·····	228
第七章 中国公共政策转移的变量分析与评价·····	230
第一节 中国公共政策转移的变量分析·····	230
一、政策转移的动机：复杂的动机模式·····	230
二、政策转移的形式：效仿、混和和复制·····	232
三、政策转移的关键参与者：专家学者与政府官员·····	233