

政府治理 评论

黄其松◎主编

(第一卷)

知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

本书受到贵州省欠发达地区政府治理体系和治理能力现代化协同创新中心与贵州省公共管理重点学科建设专项经费资助

政府治理评论

(第一卷)

黄其松 主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

政府治理评论. 第一卷 / 黄其松主编. —北京: 知识产权出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5130 - 4192 - 8

I. ①政… II. ①黄… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 102222 号

内容提要

本书秉持推动中国地方政府治理研究, 助力实现国家治理体系和治理能力现代化的学术宗旨; 倡导规范严谨的研究方法, 鼓励理论创新, 注重经验研究; 回应地方治理实践, 构建本土化地方政府治理理论; 跟踪国际理论前沿, 开展建设性学术对话; 弘扬公共精神, 服务我国地方政府治理实践。

责任编辑: 王 辉

责任出版: 孙婷婷

政府治理评论(第一卷)

ZHENGFU ZHILI PINGLUN

黄其松 主编

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司	网 址: http://www. ipph. cn
电 话: 010 - 82004826	http://www. laichushu. com
社 址: 北京市海淀区西外太平庄 55 号	邮 编: 100081
责编电话: 010 - 82000860 转 8381	责编邮箱: wanghui@ cnipr. com
发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8029	发行传真: 010 - 82000893/82003279
印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司	经 销: 新华书店及相关销售网点
开 本: 787 mm × 1092 mm 1/16	印 张: 13. 25
版 次: 2016 年 5 月第 1 版	印 次: 2016 年 5 月第 1 次印刷
字 数: 230 千字	定 价: 42. 00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 4192 - 8

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

编辑委员会

顾问：陈海峰 任钢建 汪海波

主编：黄其松

本卷执行主编：杨志军

编委会(以姓氏笔画为序)：

马良灿 王志凌 许 鹿 李 波 杨 柳 杨志军

胡赣栋 段忠贤 高圆圆 黄其松 靳永翥

主办：

贵州大学公共管理学院

贵州省欠发达地区政府治理体系和治理能力现代化协同创新中心

编辑：《政府治理评论》编辑部

地址：贵阳市花溪区贵州大学北校区

写在前面的话

当今世界,任何一个国家或民族要进入先进国家行列、自立于世界民族之林,就必须成为一个富强、民主、文明的现代化民族国家。1840年的鸦片战争揭露了中华民族的衰、中国的弱和人民的穷!一代又一代的仁人志士不懈奋斗,为的就是实现中华民族的复兴梦!改革开放以来,中国的国家建设进入了一个新时期,举国上下凝心聚力,在中国特色社会主义道路上,经济增长、社会进步、国家发展取得了辉煌的成就!我们比历史上任何时候更接近于中华民族的伟大复兴!党的十八大以来,新一届中央领导集体秉持使命、锐意改革,提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革总目标,国家建设迈上了新征程!

在西方国家,治理(governance)强调治理主体的多元化和治理方式的合作性;我们则更倾向于认为它是指政府运用国家权力来管理国家与社会的方式。尽管治理的中西方语意有所不同,但从根本上来讲,一个国家从革命走向改革,就意味着国家治理须有现代化国家与清廉高效的政府。不管治理的维度有多么丰富,不管治理的实践有多么复杂,我们都无法回避谁来领导、领导什么、怎么领导、走向何方等治理的核心问题。显然,在治理的元主体,即谁来治理这个问题上,政府居于主导地位。因此,推进国家治理现代化的基本任务便是实现政府治理现代化。生逢其时的我辈学人,虽处江湖之远,却不能推卸读书人的社会责任。故而,编辑出版《政府治理评论》旨在砥砺学术,也希望能为推进政府治理现代化贡献绵薄之力。

目 录

政策与治理理论前沿

决策过程的模型研究

- 关于决策的阶段论、源流论、循环论和路径论
..... [荷兰]吉尔特·泰斯曼,埃文·范·比伦著,靳琮旻,靳永翥译 3

政府治理视角下土地征用过程中的多重利益关系与博弈研究 刘郁 师洋洋 21

国家发展与政府改革

国家治理现代化进程中的政治设计研究:历史、现状与未来 邱明红 33

行政审批制度改革:价值、困境与出路

- 基于服务型政府的视角 刘强强 罗芳芳 42

地方政府治理实践

15 分钟服务圈空间规划与基层政区改革:以上海为例 熊 竞 57

以流出地视角:跨省流动人口计划生育服务管理研究 陆卫群 70

可持续生计框架下毕节市失地农民生计资本问题的政府行为研究 ... 任敏 张欢 86

西部地区征地补偿安置中农民满意度影响因素研究

- 以贵州省三穗县为例 杨柳 罗海波 101

社会建设与公共服务

复杂性社会条件下社会治理变革的逻辑进路 周军 訾大丽 115

协商式治理:基层社区治理的可行模式

——基于上海浦东华夏社区的经验 顾 杰 124

城镇化中城郊农村养老服务困境及治理

——基于北京市海淀区 S 镇的实证分析 向亚临 刘银灿 141

积极推进协商民主广泛多层制度化发展

——以湖南“嘉禾模式”为例 黄玉国 何思奇 169

书 评

神话·流亡·排他:犹太民族的建构之路

——评《虚构的犹太民族》 胡赣栋 183

公共行政需要正义

——简评《找寻公共行政正义:理论探讨与实践反思》 ... 杨志军 欧阳文忠 195

政策与治理理论前沿

决策过程的模型研究

——关于决策的阶段论、源流论、循环论和路径论^①

[荷兰]吉尔特·泰斯曼,埃文·范·比伦(著) 靳琮旻 靳永翥(译)

【摘要】本研究阐述了如何分析复杂的决策问题。比较三种概念模型:阶段模型、源流模型和循环模型。每个模型基于决策是什么,以及如何分析特定的假设。阶段模型着重于过程中连续的和独特的阶段,即定义一个问题、寻找、选择和实施解决方案。源流模型强调并发现源流的参与者、问题和解决方案,将决策定义为这些源流之间的连接体。在对多个参加者介绍问题和方案的结合情况及通过互动创建进度做出假设时,循环模型结合了其他两个模型的元素。每个模型生成特定的见解,文章以一条荷兰名为 Betuwe 的货运铁路线为例。阶段模型集中于决策的参与者;源流模型关注的是问题之间的一致联系、解决方案和参与者;循环模型则关注的是参与者之间的相互作用。

【关键词】阶段论 源流论 循环论 路径论 模型

一、决策模型的重建

公共行政学者一致认为决策变得更加复杂,我们可以通过以下几个原因来解释这种加剧的复杂性。其中,很重要的两点是:全球网络的动态及相互依存关系的不确定性的增加和权力分享或者“网络社会”的特性的不确定性的增加。在网络中,当地的情况可能会由于网络的动态而变化很快。同时,决策出现在一个无人负

^① 原文来源于 Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, et al, Routledge Handbook of Public Policy [M]. London, New York: Routledge press, 2012, Part VII: 299 - 318.

原文作者简介:吉尔特·泰斯曼(Geert R. Teisman),荷兰鹿特丹伊拉斯姆斯大学公共管理学院教授;埃文·范·比伦(Arwin Van Buuren),荷兰鹿特丹伊拉斯姆斯大学公共管理学院副教授。

译者简介:靳琮旻(1990 -),贵州大学公共管理学院硕士研究生;靳永翥(1968 -),管理学博士,三级教授,贵州大学公共管理副院长。

责的社会里(Bryson and Crosby 1992; Kickert et al. 1997)。这两个系统的变化促使公共决策变得复杂。同时,情况是可以迅速改变的,任何决策与他人的决策是相互影响着的。

本研究是基于加剧的复杂性的假设,因此,它适合于许多其他问题。通常情况下,重点是政府或治理系统的后果和挑战。显然,早在2000年之前,在关于治理网络的更广泛的讨论中,人们就已经考虑到了复杂性(例如,Germany Marin and Mayntz 1991 and Scharpf 1997; France Crozier and Friedberg 1980; Great Britain Rhodes 1996b; and the United States E. Ostrom 1990; Smith 1998)。2000年后,许多其他专家在出版物里也阐述了复杂性-政府/治理关系(Strand 2002; Teisman and Klijn 2002; Duit and Galaz 2006; Wagenaar 2007; Gerrits 2008, Teisman et al. 2009)。

然而,复杂性也给相关研究人员带来了一些有关复杂性的问题。研究人员在决策时可以用什么样的模型来描述、分析和评估他们的决策呢?他们又如何利用这些模型来克服其复杂性呢?明茨伯格(Mintzberg 1973),金德姆(Kingdom 1984),巴特勒(Butler 1991)和塔滋蔓(Teisman 1998)对这个话题甚为关注。他们把决策的映像看作是阶段、源流和循环。2000年后,范布伦、格里茨(van Buuren & Gerrits 2008)和海恩斯(Haynes 2008)在这一主题上做出了贡献。他们引入了诸如路径、跟踪时间表和变化率等概念用来表示过程动态。这些作者特别注重决策过程的复配,不稳定和不可预测的特性。通过查看进程,他们较少关注决策,更多的是关注一些参与者(演员)或多或少耦合的决策的结果。

本章的重点是如何描绘涉及复杂网络结构的决策的问题。我们将专注于决策活动的连续性和并发性。我们还将讨论决策活动之间的假设关系、顺序,以及并联组合。后续的研究问题可表示为:

(1)在决策过程中人们做了哪些关于活动链的假设呢?我们将分析用于区分活动链和决策类型的不同的标准。

(2)在决策过程中人们对同时发生的系列活动做了哪些假设呢?具体来说,我们将从目标、框架和事实等方面入手,区分(或多或少相关的)活动者之间,问题和解决方案之间,以及决策内容之间的关系。

为了分析决策,研究者需要重建研究的对象,这样的重建将是有选择性的。观察不是简单地努力学习是怎么回事就行了,相反,它是一个使观察符合系列假设的

过程(Edelman 1971)。将经验观察收集和归类为有意义的信息,这是基于所用决策的先验图像。没有假定它的外观,我们就不能描绘出决策。各种术语用于描述这样一组假设:模型,图像,比喻,指示的框架或方法。在本研究中,将用到“模型”这个术语。模型帮助我们以独特而又局部的方式来理解决策(Morgan 1997:4)。

本研究将对四种模型展开讨论,其中的两种模型即所谓的阶段模型和源流模型已被普遍接受和推崇。无论是在科学还是在政策实践(程序通常基于定相的概念)领域,阶段模型是最常用的方法(Anderson 1979; Bryson and Crosby 1992)。决策呈现于若干不同的阶段(Mintzberg 1976)。阶段模型区分了(至少)政策信息、政策采纳和政策执行。每个阶段都有其特定的特点和参与者。例如,部委通常划分为不同的部门来负责制定政策和其他执行环节。

源流模型把决策描述为三个独立的并发源流的组合(Kingdom 1984)。一个源流包括系列问题,另一个包括政策或解决方案,第三个则包括支配关系或参与者。就像阶段一样,源流都有各自的特色,但它们相映成趣。一个决定导致了源流的并发。

第三个模型即循环模型,已被看作是能在复杂的网络中分析决策的一个概念性方法而越来越受人推崇(van Bueren et al. 2003; Howlett 2010)。这个所谓的循环模型认为决策由不同的决策循环组成。在所有的循环中,不同参与者之间的相互作用导致了对问题和解决方案的一个或多个定义。除了塔滋蔓的方法外,我们将呈现第四种复杂的决策方法。范布伦(van Buuren 2006)在前人将决策解释为三个共同进化轨迹的假想基础之上,解释了第四种方法:事实调查、设计和将形成(van Buuren and Gerrits 2008; van Herk et al. 2011)。

在循环模型中,各种活动者之间的相互作用是研究人员的主要焦点。就问题和相关解决方案的主导定义而言,所有参加者可以在每一轮得分。这样一来,他们便规定下一轮的开始。但与此同时每一个新的循环都可以改变比赛的方向:新玩家可以出现,并且在某些情况下,游戏的规则也会随之改变。专家在城市和基础设施规划领域多年的研究才促成了循环模型。第一作者(提倡者)被决策过程的长久和过程中的千变万化所折服。他研究的另一个显著的成果是:就形成、采用和实施而言,参与决策的活动者往往不同意某一个阶段的过程中的分类。虽然他能够识别部长、议会和议会委员会等所采取的官方决策。但这些决策都不能清楚地描述为采纳的那一刻。在一些官方决定之前,还有不能视为这些决定的实施行动的

行为。基于这种思路,第一作者得出了一个引人入胜的结论:在复杂的决策中,脱离决定的结果的实现标志着决定从准备阶段进入实施阶段。此外,问题是什么和解决方案是什么,这两者之间的区别被充分证明比在假设的源流模型中更加复杂。一个活动者的解决方案是什么,这很容易成为另一个活动者的问题。参与者带动着密切相关的问题和解决方案。

为了了解这些动态和各种看法,塔滋蔓逐步改变对决策的概念定义。首先,基于主要决定不被发现的事实,他开始收集所有将在一定的情况下所做出的决定。其次,他不再假设建立在先验顺序和层次结构的基础上的决定;相反,它是研究任务,是用来澄清不同的决定之间的经验关系的。为了做到这一点,决策被重新定义为对各方采取的一系列决策的错综复杂的“提示”,这导致了新的分析模型的提出。那么,第一作者(参与者)就从连续多轮的方面来描述进展。

第二作者(参与者)把这种洞察力作为出发点来回答这个问题:但当涉及迫在眉睫的问题时,我们如何理解决策过程内容的演变呢,哪些元素构成了决策的内容,以及它们如何相互影响?要回答这个问题有许多可供选择的出发点。多作者(参与者)(或明或暗地)并没有将目标因素、利息和股权、知识的对抗元素,以及分析和信息区分开来。这种区分可以追溯到林德布洛姆和伍德豪斯(Lindholm and Woodhouse 1992),他们区分了收集信息的活动和施加影响的活动,赫克罗(Heclo 1974)用动力估计和冥思苦想这两个概念来描述相同的现象。

最近,很多有关第三元素的文献已经出现。它在决策过程中扮演着解释、框架或信念系统的角色(Feldman 1989; Schon and Rein 1993; Fischer 2003; Sabatier 1999)。框架是参与者在决策过程中的规范而主管的看法。框架之所以在决策中如此重要是因为它决定要考虑哪些知识问题,而且也决定哪些目标适合特殊问题背景。

在一个决策过程中,每个活动者都有他自己的事实、框架和目标,而且还会与其他参与者协商让其同意他的看法。这些要素以一种动态而又不稳定的方式发展,并且相互影响。决定可以看作是事实、框架和目标的暂时选择。一旦它组成路径的内容改变了,这个暂时“均衡”很容易受到挑战。

路径模型(见图1)是基于一个假设,它有助于分别在这三个路径描述发展,这样一来也能解释(后果)他们的相互作用及其对实现了的决策的影响力。

在调查完所有四种模型之后,作者将对它们进行相互比较。我们将做一个有

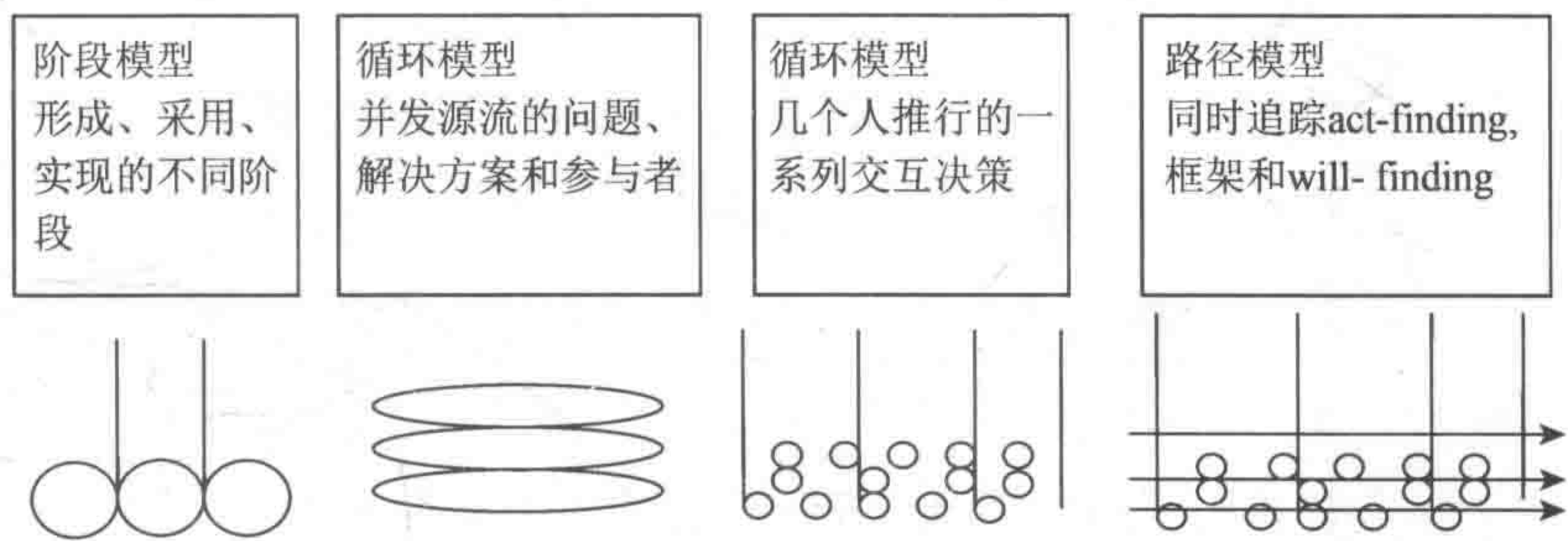


图1 描述的四个分析决策过程的模型

来源:Teisman(2000) ‘Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-rounds’, *public administration* 78(4):937 – 956.

关海尔德兰货运铁路线的四元分析,最后,通过与阶段模型和源流模型对比,会得出一些关于路径的附加值和循环模型的结论。

二、四种模型的具体分析

(一)阶段模型中的概念和原则

在政策制定的分析中“政策可以被检查并被理解为几道相互关联的工序,但仍然可以视为不同的组件。而这些组件又是政府行为的决定因素”(Sato 1999)。阶段模型假设的是:决策是“政策的形成、采纳、实施和评价等不同方面的继承”(Bryson and Crosby 1992: 57 – 66)。通常,政策的形成分为问题定义的阶段和呈现解决方案的阶段。传统的政策过程的第一个阶段是问题定义,涉及一些问题或危机的出现和识别;在第二阶段,各种各样的政府和非政府行动者,如立法、行政部门官员、法院、公民和特殊利益集团,规划出解决特殊问题的政策;在第三阶段,特殊的政策建议才采纳;第四个阶段是政策执行,其中由行政单位执行所采用的方案;最后是政策评估阶段,决策者决定政策是否已经达到了目标(Altman and Petkus 1994)。

政策制定被描述为“对信息的收集和分析,以及对遵循有关政策的建议的提出”。这个阶段的部件包括识别、诊断、寻找信息,以及对不同的已设计的替代品的设计和评估。政策采纳涉及“对有关的政策内容作出决定”。在实施过程中,所选择的方式被应用:“决策是决策者的一个效用序列”(Butler 1991:43 – 44)。

几位科学家得出同样的结论(Hoogerwerf 1982; Mintzberg et al. 1976)。他们

都知道,经验主义从这里偏离,但觉得重建政策的制定是值得的,就好像它发生在不同的阶段。阶段比喻允许科学家们发展各个阶段的不同的理论。要重建政策的形成阶段,一些概念,如“问题的定义”“产生替代性解决方案”和“政策设计”就要用到。要分析政策的采纳,分析师们就得查找主导的决定。而这决定从翻译形式的形成到执行作了区别。在此阶段,研究者需要决定政策建议是最适合于实现既定目标的。多方都参与了这一阶段,但最终只有一个或两个行动者决定用哪种方法来实现这些目标。在执行阶段,研究人员专注于被选择的方法如何使用,以及如何处理任何反对之声。

(二)源流模型中的概念和原则

一些研究人员认为活动水平分割是分析过程比阶段模型中使用的垂直分工更为关键的区别。在他们看来,各个阶段的分析并没有导致有关政策形成、政策采用和实施的具体的理论的形成。基于这种观点,所谓的源流模型是在1972年由科恩(Cohen)等人发展的。1984年,金德姆进一步阐述了这一模式。他的模型是基于决策由三源流组成的观点:问题、解决方案或者政策和政治。与阶段模式相反,这里的决策是由一个特定的参与者分离开的。这个想法是,决策主要由一个涉及问题讨论的源流和一个有关解决方案争论的源流,以及一个包括一些因素诸如公众的态度、压力团体的活动和思想的贡献的源流组成(Kingdon 1984:152)。政客们可以决定他们想要关注的问题和解决方案。出于这个原因,他们很可能急于从问题和解决方案的一个组合到另一个。这样的结果是,参与决策的水平可能会发生会剧烈变化。这部分是因为这些过程不可预知地发展(March and Olsen 1976:10-23)。因此,阶段模型的时间序列被替换为同时性的假设(Koppenjan 1993:26)。

这三个源流同时存在。他们在很大程度上是相互独立的,每个根据自己的动力和规则来发展的(Kingdon 1984:20)。参与者与政策源流中的解决方案一样都正在寻找问题和政治承诺,而政客们正在寻找他们都可以得分的解决方案和问题。根据这一概念模型,只有在重大政策变化时,这三种源流才可能联系在一起。这种联系特别是在有一个良好的势头时是很可能发生的,这就是所谓的政策窗口(Kingdon 1984:174; Anglund 1999)。研究者可以通过调查在多大程度上使决策透明链接是伪造的,为什么他们是伪造的。因此决策不是主要分为垂直链即在连续步骤的意义随着时间的推移,而是在水平链,同时出现现有的源流并排(见图2)。

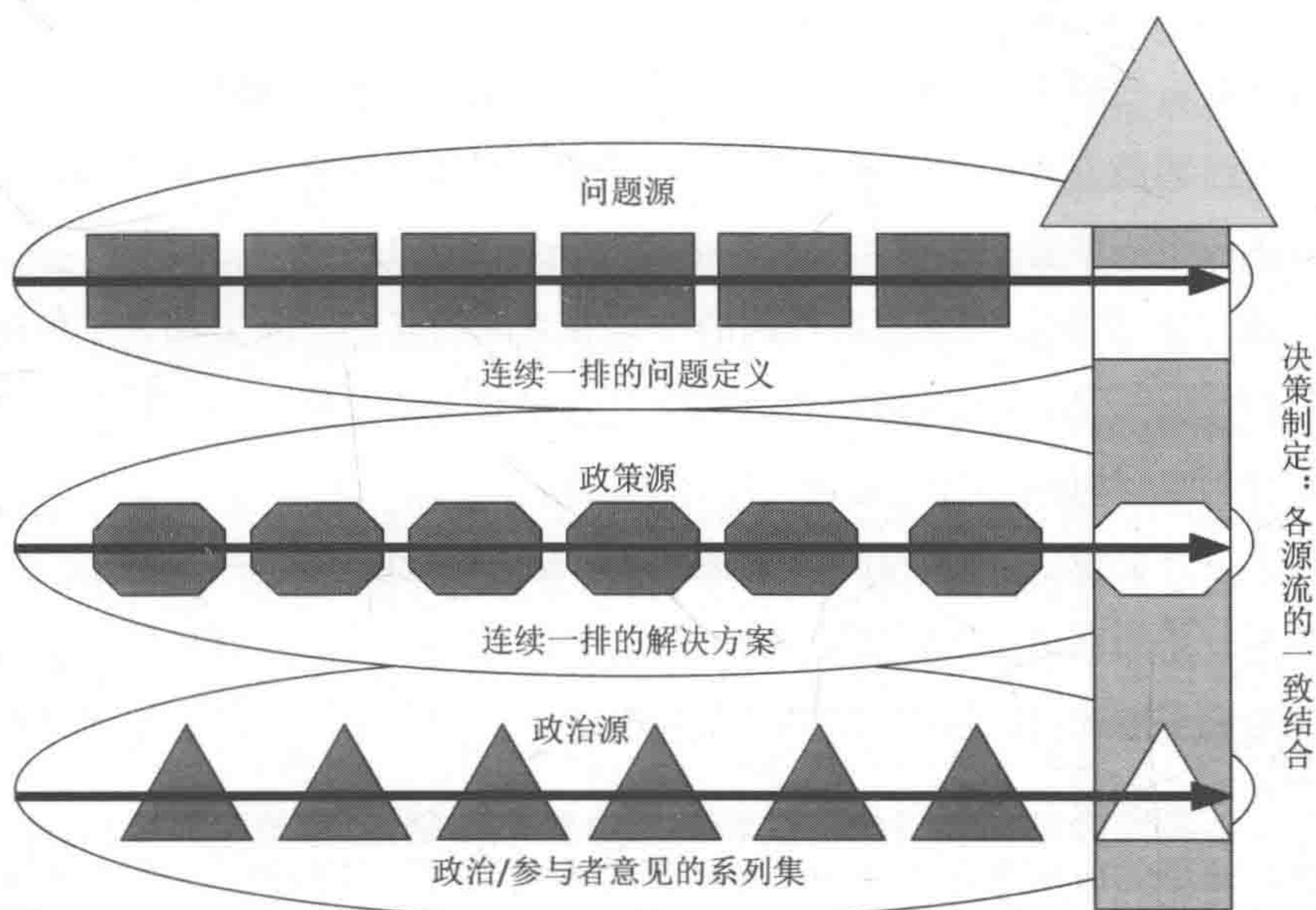


图2 在源流模型中使用的决策理念

来源: Teisman (2000) 'models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-rounds', *public administration* 78(4): 937 - 956.

(三) 决策的循环模型: 交互决策

在该模型中, 演员们(活动者们)成为再次分析的焦点。这里的假设由一个活动者/决策者在政策过程中呈现出解决方案/政策和问题都是与此过程相关的 (Scharpf et al. 1978; Teisman 1998)。与此相反的是阶段模式, 研究者假定问题和解决方案未链接到一个单一的演员(决策者), 因此没有采用该策略的固定的时间。很多行动者都参与了决策, 他们将推出自己的相关问题、可能的解决方案和政治判断的看法。为了了解决策, 研究者着眼于各种行动者、目标和解决方案、它们的动态, 以及这些元件之间的相互作用。由此来看, 复杂的决策涉及在许多决策者中谁将做出决定。

循环模型可以被看作是一个交互式的方法 (Scharpf 1997)。政策是发生在社会的实际的干预措施, 并不是源于一个行动者制定的有目的的行动, 却是由不同的决策者(行动者)采取的一系列的决策 (Teisman 2000)。

政治学家……应该是对许多或多数精心设计的将永远不会有成为有效的政策建议的事实是感兴趣的。其原因是, 公共政策通常不是由单一的决策者(活动者)对所需的所有行动的资源足够的控制和对公众利益的全心关注而产生的。

相反,每一个决策者都有自己对问题性质和特定的解决方案的可行性的理解,每个决策者都有自己的个人和机构的自我利益,以及其自身的规范性的喜好,并且每个都有其自己的能力或可被用来影响结果运作的资源,这样公共政策就很可能从几个或很多政策决策者的战略互动中产生(Scharpf 1997:11)。

因此,关注的焦点应该是有目的的参与者之间的互动。为了深入了解政策制定,研究者描述了决策者或参加者的参会时间。参与者单位有提出形成一个可辨认的行动(个人团体或集体/企业实体)的能力。

为了分开决策链,阶段模型的思路就是结合了源流模型的一些方式。一方面,通过观察一系列在该时间的决定来形成垂直分类决策。另一方面,即使参与者不知道在他们采取决定时彼此的决定,他们便通过查看关于同一题目的相互作用来形成了水平分类。

循环模型的应用展现了一副决策的图片即特别关注各政党处理他们在相互作用时对其他各方依赖的能(见图3)。

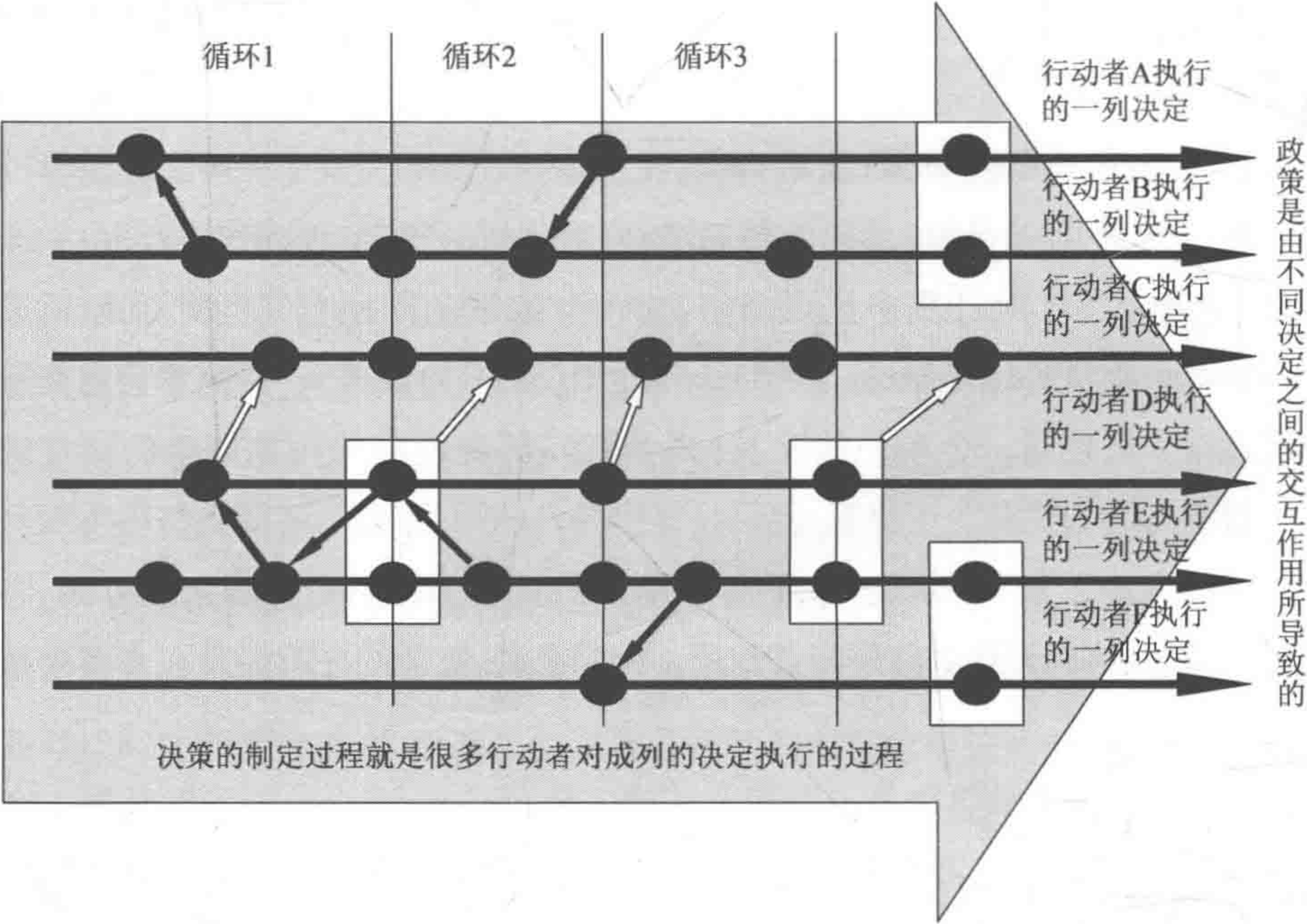


图3 在循环模型中使用的决策理念

来源: Teisman (2000) 'models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-rounds', *public administration* 78(4):937-956.