

桂林理工大学公共经济与管理丛书

朱光喜 著

# 政策粘嵌： 形成、功能与分离

——基于中国“大户籍”政策变迁的研究

ZHENGCE NIANQIAN:XINGCHENG GONGNENG YU FENLI

JIYU ZHONGGUO DAHUJI ZHENGCE BIANQIAN DE YANJIU



经济科学出版社  
Economic Science Press

朱光喜 著

# 政策粘嵌： 形成、功能与分离

——基于中国“大户籍”政策变迁的研究

ZHENGCE NIANQIAN:XINGCHENG GONGNENG YU FENLI

JIYU ZHONGGUO DAHUJI ZHENGCE BIANQIAN DE YANJIU



西南政法大学图书馆



1748833



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政策粘嵌：形成、功能与分离：基于中国“大户籍”政策变迁的研究/朱光喜著. —北京：经济科学出版社，2015.6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5851 - 9

I. ①政… II. ①朱… III. ①政策科学 - 研究 - 中国  
IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 124447 号

责任编辑：李晓杰

责任校对：靳玉环

版式设计：齐 杰

责任印制：李 鹏

### 政策粘嵌：形成、功能与分离

——基于中国“大户籍”政策变迁的研究

朱光喜 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 20.25 印张 380000 字

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5851 - 9 定价：60.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

本书为桂林理工大学博士启动基金项目成果

本书受桂林理工大学屏风学者及创新团队计划基金、  
桂林理工大学人文社会科学学院 MPA 专项建设基金资助

# 序

现代知识体系分为自然科学、人文科学和社会科学。自然科学体现的是研究方法和结论的科学性，人文科学体现的是思维的启发性和思想的穿透力，而社会科学则具有自然科学和人文科学的双重特点，既要求研究方法和结论的科学性，又要求思维的启发性和思想的穿透力。从人类发展的历史来看，三种科学都是人类获取知识的来源，自然也都是推动人类社会发展的智慧之源。

经过三十多年的改革开放，我国经济社会的发展进入了新常态。新常态不仅仅意味着我国经济社会的发展进入了新的阶段和更高的层次，更意味着国家和社会的治理会面临更为复杂的形势和问题。因此，我们需要新的发展目标和方法，也就是党的十八届三中全会提出的开启经济、政治、文化、社会、生态等领域协调并进的全面深化改革的时代。这要求我们不仅要注重科学技术的发展，而且要注重国家和社会自身的建设，目的是要推进国家治理体系和治理能力的现代化。这就需要充分发挥人文社会科学的作用。

广西的经济社会发展也进入了新的挑战 and 机遇期。广西地处祖国西南，既是沿海地区，又是西部地区，既是民族地区，又是边疆地区。在国家西部大开发战略持续推进、“中国——东盟”国际区域合作深入开展以及“一带一路”战略全面实施的形势下，广西的经济社会发展过程中必然会出现许多新问题。这些问题的解决正是我们广西高校人文社会科学研究者的责任和使命，也是我们发展人文社会科学的动力所在。

桂林理工大学虽然是理工类高校，但始终高度重视人文社会科学的发展和建设。目前学校 15 个专业学院中就设置有人文社会科学学院、马克思主义学院、管理学院、旅游学院、艺术学院和外国语学院等 6 个人文社会科学类学院，这在全国理工类院校，尤其是地方性理工类院校中尚属少见。近年来，桂林理工大学人文社会科学研究者承担了多项国家社会科学基金项目 and 大量地方政府、企事业单位的各级各类课题，参与了各级政府部门决策咨询和规划编制，获得了数十项省部级社会科学优秀成果奖，不仅产生了良好的社会声誉，

而且为广西的经济社会发展贡献了自己的力量。

“桂林理工大学公共经济与管理丛书”是桂林理工大学人文社会科学学院青年学者近年来研究社会科学问题的成果总结，涵盖了政治学、经济学、管理学、社会学等重要社会科学领域。丛书不仅体现了作者良好的学术功底和分析能力，而且充分地展示了桂林理工大学社会科学的研究水平。我相信，在桂林理工大学人文社会科学学者的共同努力之下，今后还会有更多的成果加入“桂林理工大学公共经济与管理丛书”，也会出现更多其他系列的丛书。

哈尔滨工业大学教授 博士研究生导师



2015年6月

# 目 录

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 第一章 导论 .....          | 1  |
| 第一节 研究问题与研究意义 .....   | 1  |
| 一、研究问题 .....          | 1  |
| 二、研究意义 .....          | 5  |
| 第二节 文献综述 .....        | 7  |
| 一、关于“政策关系”的文献综述 ..... | 7  |
| 二、关于“政策变迁”的文献综述 ..... | 15 |
| 三、关于“户籍政策”的文献综述 ..... | 26 |
| 四、文献总结 .....          | 36 |
| 第三节 研究思路与研究方法 .....   | 38 |
| 一、研究思路 .....          | 38 |
| 二、研究方法 .....          | 39 |
| 第二章 分析概念与理论基础 .....   | 41 |
| 第一节 分析概念 .....        | 41 |
| 一、政策关系 .....          | 41 |
| 二、政策协同 .....          | 49 |
| 三、政策粘嵌 .....          | 56 |
| 四、政策粘嵌分离 .....        | 59 |
| 五、户籍政策和“大户籍”政策 .....  | 60 |
| 第二节 理论基础 .....        | 62 |
| 一、政策协同理论 .....        | 62 |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 二、结构功能理论 .....              | 63  |
| 三、路径依赖理论 .....              | 63  |
| 四、政策工具理论 .....              | 64  |
| 五、利益相关者理论 .....             | 65  |
| 六、政策网络理论 .....              | 65  |
| <br>第三章 当代中国“大户籍”政策粘嵌 ..... | 66  |
| 第一节 当代中国户籍政策 .....          | 66  |
| 一、户籍政策确立的背景 .....           | 66  |
| 二、户籍政策确立的过程 .....           | 72  |
| 三、户籍政策的核心内容 .....           | 79  |
| 第二节 以户籍为中心的政策粘嵌 .....       | 85  |
| 一、户籍—粮油政策粘嵌 .....           | 86  |
| 二、户籍—就业政策粘嵌 .....           | 90  |
| 三、户籍—住房政策粘嵌 .....           | 96  |
| 四、户籍—教育政策粘嵌 .....           | 99  |
| 五、户籍—社会保障政策粘嵌 .....         | 104 |
| 六、户籍—计划生育政策粘嵌 .....         | 110 |
| <br>第四章 政策粘嵌的形成与功能 .....    | 114 |
| 第一节 政策粘嵌的形成 .....           | 114 |
| 一、政策协同的基本方法 .....           | 114 |
| 二、“大户籍”政策粘嵌关系的构建 .....      | 117 |
| 三、“大户籍”政策粘嵌结构的形成 .....      | 123 |
| 第二节 政策粘嵌的功能 .....           | 125 |
| 一、政策粘嵌的功能逻辑 .....           | 125 |
| 二、“大户籍”政策粘嵌的功能逻辑 .....      | 133 |
| 三、“大户籍”政策粘嵌的功能评估 .....      | 136 |
| <br>第五章 政策粘嵌分离的原因 .....     | 142 |
| 第一节 政策粘嵌的负功能 .....          | 142 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 一、资源分配失衡 .....                | 144 |
| 二、社会控制过度 .....                | 152 |
| 三、中心政策变异 .....                | 156 |
| 第二节 社会转型与政策目标调整 .....         | 159 |
| 一、宏观政策体制转型 .....              | 160 |
| 二、目标群体状态改变 .....              | 164 |
| 三、政府战略目标调整 .....              | 167 |
| <br>第六章 政策粘嵌分离的途径 .....       | 171 |
| 第一节 政策粘嵌分离途径的理论分析 .....       | 171 |
| 一、政策粘嵌分离的路径依赖 .....           | 171 |
| 二、政策粘嵌分离途径的理论模式 .....         | 182 |
| 第二节 “大户籍”政策粘嵌分离的中心突破途径 .....  | 188 |
| 一、变相传导方式 .....                | 189 |
| 二、局部调整方式 .....                | 194 |
| 三、全面改革方式 .....                | 199 |
| 第三节 “大户籍”政策粘嵌分离的外围剥离途径 .....  | 202 |
| 一、替换分流方式 .....                | 203 |
| 二、连带松动方式 .....                | 211 |
| 三、倒逼脱钩方式 .....                | 213 |
| 四、矫正调适方式 .....                | 218 |
| 第四节 “大户籍”政策粘嵌分离的双向改革途径 .....  | 223 |
| <br>第七章 政策粘嵌分离的效果 .....       | 227 |
| 第一节 政策粘嵌分离效果的理论分析 .....       | 228 |
| 一、工具替代性 .....                 | 228 |
| 二、利益阻滞性 .....                 | 234 |
| 三、分离效果的理论模式 .....             | 237 |
| 第二节 “大户籍”政策粘嵌的完全分离和基本分离 ..... | 239 |
| 一、完全分离 .....                  | 240 |

|                                |         |
|--------------------------------|---------|
| 二、基本分离 .....                   | 243     |
| 第三节  “大户籍”政策粘嵌的部分分离和有限分离 ..... | 248     |
| 一、部分分离 .....                   | 249     |
| 二、有限分离 .....                   | 257     |
| 第四节  “大户籍”政策粘嵌的区域分离 .....      | 263     |
| <br>第八章  结论与讨论 .....           | <br>266 |
| 一、基本结论 .....                   | 266     |
| 二、扩展讨论 .....                   | 274     |
| 三、不足与展望 .....                  | 280     |
| <br>参考文献 .....                 | <br>282 |
| 后记 .....                       | 311     |

## 图 表 清 单

|       |                               |     |
|-------|-------------------------------|-----|
| 图 1.1 | 研究思路 .....                    | 38  |
| 图 2.1 | 梅吉尔斯和斯蒂德的政策协同三个层次 .....       | 53  |
| 图 2.2 | 三个概念之间的关系 .....               | 57  |
| 图 2.3 | 政策粘嵌分离示意图 .....               | 59  |
| 图 4.1 | 政策粘嵌关系的构建 .....               | 117 |
| 图 4.2 | 以户籍为中心的多维政策粘嵌 .....           | 123 |
| 图 4.3 | 洛伊的政策功能类型 .....               | 127 |
| 图 4.4 | 政策粘嵌的功能逻辑 .....               | 133 |
| 图 4.5 | “大户籍”政策粘嵌的功能逻辑 .....          | 135 |
| 图 6.1 | 各种“户籍改革”建议汇总 .....            | 187 |
| 图 6.2 | 改革后的社会保障政策框架 .....            | 220 |
| 表 1.1 | 主要政策过程理论的分析单位和视角 .....        | 22  |
| 表 2.1 | 阿格瓦尔的国际制度关系类型 .....           | 47  |
| 表 2.2 | 政策关系的基本类型 .....               | 49  |
| 表 2.3 | 政策协同的三个层面 .....               | 52  |
| 表 2.4 | 政策协同的基本类型 .....               | 55  |
| 表 2.5 | 不同领域政策主管部门 .....              | 62  |
| 表 3.1 | 1950~1958 年部分城市人口数据 .....     | 69  |
| 表 3.2 | 农业人口、非农业人口与农村人口、城镇人口的关系 ..... | 81  |
| 表 3.3 | 四种户口类型的划分 .....               | 82  |
| 表 3.4 | 农业户口转为非农业户口的途径 .....          | 83  |
| 表 3.5 | 粮油政策与户籍政策的粘嵌 .....            | 89  |
| 表 3.6 | 就业政策与户籍政策的粘嵌 .....            | 94  |
| 表 3.7 | 住房政策与户籍政策的粘嵌 .....            | 98  |
| 表 3.8 | 教育政策与户籍政策的粘嵌 .....            | 103 |
| 表 3.9 | 社会保障政策与户籍政策的粘嵌 .....          | 107 |

|        |                                      |     |
|--------|--------------------------------------|-----|
| 表 3.10 | 计划生育政策与户籍政策的粘嵌 .....                 | 112 |
| 表 4.1  | 1950 ~ 1983 年工农业生产总产值构成 .....        | 138 |
| 表 4.2  | 1951 ~ 2010 年人口出生率和自然增长率 .....       | 140 |
| 表 5.1  | 制度性排斥的类型划分 .....                     | 144 |
| 表 5.2  | 1950 ~ 1999 年中国与世界同时期城市化水平比较 .....   | 146 |
| 表 5.3  | 1985 ~ 2000 年城乡居民收入与消费比较 .....       | 146 |
| 表 5.4  | 1964 ~ 2010 年老龄人口比重 .....            | 154 |
| 表 5.5  | 2001 ~ 2010 年出生婴儿性别比 .....           | 155 |
| 表 5.6  | 1988 ~ 1994 年禁止户口买卖的文件 .....         | 157 |
| 表 5.7  | 1978 ~ 2000 年商品零售环节的价格形式变化 .....     | 162 |
| 表 5.8  | 1982 ~ 2010 年第三次至第六次人口普查人户分离统计 ..... | 165 |
| 表 5.9  | 2010 年第六次人口普查人户分离人口的年龄构成 .....       | 166 |
| 表 6.1  | 政策粘嵌分离的基本途径 .....                    | 186 |
| 表 6.2  | “大户籍”政策粘嵌分离的中心突破途径 .....             | 201 |
| 表 6.3  | “大户籍”政策粘嵌分离中的外围剥离途径 .....            | 221 |
| 表 7.1  | 承担公共政策基本功能的政策工具选择范围 .....            | 232 |
| 表 7.2  | 政策变迁中的利益阻滞性 .....                    | 237 |
| 表 7.3  | 政策粘嵌分离的效果模式 .....                    | 238 |
| 表 7.4  | “大户籍”政策粘嵌分离的基本效果 .....               | 239 |
| 表 8.1  | 政策关系对政策变迁的影响 .....                   | 273 |

# 第一章

## 导 论

本章的目的是界定研究问题、检视研究文献以及提出研究思路。首先从学科背景、宏观议题及具体问题三个层面对本书的研究问题进行界定；然后依据研究问题的范畴对“政策关系”、“政策变迁”和“户籍政策”三个方面的文献进行回顾和评估；最后在文献评估的基础上提出本书的研究思路和研究方法。

### 第一节 研究问题与研究意义

#### 一、研究问题

政策科学的创始人哈罗德·拉斯韦尔（Harold Dwight Lasswell）在1951年出版的《政策科学：范围和方法的新近发展》这部政策科学的开山之作中指出：“一个跨专业的政策（科学）的导向已经发展起来。这个导向包括两个方面：一方面直接指向政策过程；另一方面指向政策中所需求的信息。第一个任务是运用社会的和心理的方法，发展政策形成和执行的科学；第二个任务是改善信息的具体内容及其对于政策制定者的相互关系，这明显会超出社会科学和心理学的边界之外。”<sup>①</sup>在此基础上，拉斯韦尔在1971年的另一部政策科学的重要著作中明确地将政策科学定义为对“政策制定过程的知识”和“政策制

---

<sup>①</sup> Harold Dwight Lasswell. The Policy Orientation. In: Daniel Lerner, Harold Dwight Lasswell, eds. The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. Stanford: Stanford University Press, 1951: 3-16.

定过程中所需要的知识”的研究，将政策科学的知识划分为“政策过程的知识”（knowledge of the policy process）和“政策过程中的知识”（knowledge in the policy process）两个部分<sup>①</sup>。政策科学诞生之后基本上在遵循着这两个主题深化和发展：“政策过程的知识”发展成为“政策过程研究”，着眼于政策的变迁，即政策制定、执行、改革、终止的规律，“政策过程中的知识”则发展成为“政策分析框架”，着眼于如何将各学科更为专业性的知识运用于政策的变迁过程中<sup>②</sup>。

除了“政策过程的知识”和“政策过程中的知识”外，政策科学的知识体系中还有一类潜在的因而也就没有成为政策科学“显学”的知识——“政策关系的知识”。正如我国学者严强所指出：“政策科学不仅要寻找政策过程的知识以及政策过程中的知识，而且也要寻找‘政策间的知识’，这样才可能形成一个比较完整的政策科学知识体系。拉斯韦尔曾经把政策科学定性为政策过程的知识以及政策过程中的知识，仅有这两方面的知识是不够的”，“寻找政策间的知识要求突破政策过程的限制，打破政策过程的孤立状态，建立政策间的联系”<sup>③</sup>。实际上，早在20世纪70年代政策科学诞生后不久，西方政策学界就注意到了“政策关系”的重要性。美国《公共行政评论》（*Public Administration Review*）杂志在1975年刊发了以“政策管理”（policy management）为主题的专题论文，探讨的核心问题就是如何协调联邦、州与地方政府之间的政策关系。此后，西方学者在构建“整体政府”（join-up government）的思路下开展了诸如政策冲突、政策协同等以“政策间的关系”为基本议题的研究。因此，中外学者都在一定程度上认识到了“政策关系的知识”的重要性，它是政策科学知识体系不可或缺的一部分。

但“政策关系的知识”与另外两类知识相比还处于“弱势”地位。“政策过程的知识”和“政策过程中的知识”发展到现在不仅各自有着较为丰富的理论资源，而且二者之间还出现了相互交融和促进的趋势。威廉·邓恩强调，只有当政策制定过程中的知识与关于政策制定过程的知识有机地联系在一起

---

① Harold Dwight Lasswell. *A Pre-view of Policy Sciences*. New York: American Elsevier Pub. Co., 1971: 13.

② Daniel C. McCool. *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1995: 10; 朱亚鹏、岳经纶：《公共政策研究：繁荣景象下的忧患》，引自：马骏、张成福、何艳玲主编：《反思中国公共行政学：危机与重建》，中央编译出版社2009年版，第181~200页。

③ 严强：《公共政策学》，社会科学文献出版社2008年版，第230页。

时,国家的行政、立法和司法三大权力主体,以及公共决策的目标群体才能够利用政策分析的成果来改善政策制定过程及其绩效<sup>①</sup>。这强调了“政策过程中的知识”对发展“政策过程的知识”的意义,也就是专业性知识对政策改革和变迁的作用。政策科学中的“知识运用学派”就是专门研究如何将专家和智库的专业知识应用到政策的制定和改革中<sup>②</sup>。相比较而言,“政策关系的知识”还没有形成系统的理论,也就难以对扩充和丰富“政策过程的知识”作出贡献。因而,发展“政策关系的知识”是政策科学的未来任务,这也正是本书研究的学科背景。

基于这种学科知识体系发展的背景,可以将研究任务限定为:分析不同政策之间有什么样的关系状态,探讨这种关系状态的形成和变化规律及其对具体政策的改革和变迁的影响。这是本书研究的“宏观议题”。之所以提出这样的“宏观议题”,是受到了处于转型时期的我国公共政策“经验事实”的启发。最典型的例子是我国以户籍政策为核心的相互关联的一揽子政策,即“大户籍”政策的形成、发展及当前的改革困境。当代中国的户籍政策自20世纪50年代形成之后,在将近30年的时间里基本维持不变,并且粮油、就业、住房、教育、社会保障、计划生育等重要领域的政策分别先后与其紧密挂钩,这些政策的设计和执行业曾经并继续以户籍政策的基本框架为依据。到20世纪80年代,随着改革开放进程的启动和社会转型的加速,改革户籍政策及与之关联的各个领域的政策的呼声日益高涨。其中,户籍政策的改革在探索中走过了近30年时间,尽管取得了一定的进展,但仍难以满足社会发展的需求。尤其值得观察和思考的是,我国的户籍政策的改革过程存在一个十分有趣的图景:一方面,户籍政策要改革已经成为政府和社会的共识,“要不要改”已经不是问题;另一方面,一旦付诸操作则是屡屡举步维艰,难以实现实质性改革,“怎么改”的问题困扰着政府和社会。究其原因,是因为我国的户籍政策之上

① William N. Dunn. *Public Policy Analysis: An Introduction* (Second Edition). Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1994: 1-2.

② 主要文献参见: Carol H. Weiss. The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 1979, Vol. 39, No. 5: 426-431; Björn Wittrock. Social Knowledge and Public Policy. In: Carol Weiss, Peter Wagner, B. Wittrock, H. Wollman, eds. *Social Sciences and Modern State: National Experiences and Theoretical Crossroads*. New York: Cambridge University Press, 1991: 333-354; RAWOO. *Utilization of Research for Development Cooperation: Linking Knowledge Production to Development Policy and Practice*. The Hague: Netherlands Development Assistance Research Council, 2001. 另参见: 朱旭峰:《中国思想库》,清华大学出版社2009年版,第54~57页。

“粘附”着众多其他领域的政策。于是从政府到理论界形成了一个基本的共识：“剥离”那些“粘附”的政策是户籍政策改革的关键<sup>①</sup>。反之，其他领域的政策改革也时常受到户籍政策的约束，虽然粮油政策已经摆脱了这种束缚，但仍有不少领域的政策难以按照其自身的属性和特点沿着社会发展的趋势及时得以变革，例如住房、教育、社会保障等领域的政策至今带有很深的户籍色彩。经验事实是提出研究问题的重要来源，户籍政策及与之“挂钩”的一揽子政策发展和改革的“经验事实”提出了研究“政策关系”的现实需求。

由于政策关系的复杂性以及政策变迁形式的多样性，本书并不分析所有类型的政策关系及其变迁问题。政策关系是复杂多样的，从逻辑上看包括两个维度和三种状态。两个维度是指纵向（vertical）和横向（horizontal）的关系：纵向关系是指垂直的不同等级的政策之间的关系，其等级差异源于政策制定主体的级别差异；横向关系是指不同领域政策以及同一领域不同分工的具体政策之间的关系，其领域差异及分工源于政策制定主体之间的公共管理职能差异。三种状态是指协同（synergism）、冲突（conflict）和独立（independent）。协同是政策之间互相协调、配合的状态，目的是确保共同目标不被一个或多个政策所妨碍；冲突是指政策之间相互矛盾的状态，这种矛盾是由于政策之间的交叉、重叠或对立导致的；独立是指政策之间不存在相互联系的必要，也不存在相互影响的效果，处于各自独立运行的状态。两个维度和三种状态构成了政策关系的复杂图景。本书的研究限定在其中一种，即政策横向上的“协同”关系。我国户籍政策与其他平行领域政策之间的“粘附”关系就是横向协同的一种特定表现。本书用“政策粘嵌”来表述不同领域政策“粘附”这种特定的横向协同关系，用“分离”来表述这种“粘附”关系的“剥离”<sup>②</sup>。于是，本书研究的“具体问题”进一步限定为：政策粘嵌是如何形成的？有着怎样

---

① 这种分析已经成为我国政府官员和专门研究户籍政策的学者的共识。“粘附”一词成为用来形成户籍政策与其他领域政策相互关联的常见词汇，有时也使用“附着”或“粘连”，“剥离”一词则被用来表达“粘附”关系的终止。主要文献参见：陆益龙：《粘附与剥离：基层户籍管理中的问题与对策》，载《人口研究》，2000年第3期，第69～73页；陆益龙：《户籍制度——控制与社会差别》，商务印书馆2002年版，第397页；王太元：《中国户口管理制度概述》，载《人口与计划生育》，2004年第1期，第45～46页；王太元：《户籍改革：剥离附着利益》，载《瞭望新闻周刊》，2005年第20期，第34～35页；王太元：《剥离附着利益 还户籍制度真面目》，载《中国经济周刊》，2009年第12期，第32～33页；张太凌：《公安部调研“户口法”立法》，载《新京报》，2007年6月20日；温铁军、王太元、胡星斗、陆学艺、白南生：《户改之辩》，载《小康》，2008年第3期，第30～32页；王清：《利益分化与制度变迁——当代中国户籍制度变迁》，北京大学出版社2012年版，第108页。

② 关于“政策粘嵌”和“政策粘嵌分离”的具体内涵将在下一章“分析概念”部分作详细阐释。

的结构和功能？对政策变迁有着什么样的影响？为何需要分离？在不发生社会制度根本性变革的情况下如何实现分离？为什么有些领域的政策粘嵌，例如我国改革开放以后的粮油政策与户籍政策实现了完全分离，而有些领域的政策粘嵌，例如我国同时期的就业、住房、教育、社会保障、计划生育等政策与户籍政策还没有完全分离？

## 二、研究意义

### （一）理论意义

在理论层面，本书研究的意义有两个方面。一是扩展政策科学的知识体系，通过研究政策粘嵌及其分离，丰富“政策关系的知识”和“政策过程的知识”。已有的关于政策关系的知识处于零散状态，并且关注的基本点是怎样达成政策“协同”，还没有关注到粘嵌分离这样的“反协同”问题；而关于政策过程的理论都是解释单项政策的变迁，极少注意到政策之间的关系对政策变迁的影响，或者说协同的“一组政策”是如何实现变迁的还没有理论提出。政策科学知识体系的这种不足正是本书研究的理论空间所在。当然，本书无法将所有的政策关系类型及其变迁纳入研究范围，而是将焦点放在政策关系中的“粘嵌”关系上，但希望能以此作为整个政策关系研究的起点，起到抛砖引玉的作用。二是针对政策科学理论过于西方化的现象试图挖掘本土案例，尝试从本土案例中发展政策科学知识。社会科学领域的主流理论大多是在西方发达国家的经验事实的基础上构建起来的。公共行政学和政策科学尤其如此。以政策科学中用于分析政策变迁的“政策过程的知识”为例<sup>①</sup>：多源流分析框架、间断—平衡框架是从美国联邦政府政策过程中提出的；政策传播框架是依据美国州政府政策过程提出的；社会建构与政策设计框架是依据美国、法国、荷兰的政策经验提出的；政策网络理论源于美国的“铁三角”，其中的“利益协调学派”流行于美国、英国，而“治理学派”则流行于德国、荷兰；倡议联盟框

<sup>①</sup> Paul A. Sabatier. Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press, 1999; Paul A. Sabatier. Theories of the Policy Process (Second Edition). Boulder, CO: Westview Press, 2007; Matthew C. Nowlin. Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends. Policy Studies Journal, 2011, Vol. 39, No. S1: 41-60。另参见：朱光喜：《中国“政策试验”研究：议题、意义与展望——以政策过程为中心视角》，载《广东行政学院学报》，2013年第4期，第18~24页。