

公共安全与危机管理

Quanli Weiji Yu Gonggongzhengce: Yige Bijiao Zhengzhi De Shijiao

赵德余 著

权利、危机与公共政策： 一个比较政治的视角

上海三联书店



Quanli Weiji Yu Gonggongzhengce: Yige Bijiao Zhengzhi De Shijiao

赵德余 著

权利、危机与公共政策： 一个比较政治的视角

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

权利、危机与公共政策：一个比较政治的视角/赵德余
著. —上海：上海三联书店，2012. 4
ISBN 978 - 7 - 5426 - 3782 - 6

I. ①权… II. ①赵… III. ①政策科学—研究
IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 032410 号

权利、危机与公共政策：一个比较政治的视角

著 者 / 赵德余

责任编辑 / 冯 征

装帧设计 / 孙豫苏

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

邮购电话 / 24175971

印 刷 / 上海惠顿实业公司印刷部

版 次 / 2012 年 4 月第 1 版

印 次 / 2012 年 4 月第 1 次印刷

开 本 / 710×1000 1/16

字 数 / 190 千字

印 张 / 13

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5426 - 3782 - 6/C · 422

定 价 / 33.00 元

总 序

在全球化背景下,中国的市场经济转型,在创造着经济增长、现代化进程的奇迹的同时,也把我们带入了一个“风险社会”(risk society),我们正处在一个社会风险不断累积、突发事件频发、公共安全危机的破坏性不断扩大的风险社会之中。

发达国家有关社会风险与公共安全管理的先行探索,提出了诸如风险社会理论、公共危机管理的系统理论、结构不良理论、文化理论等有较大的影响的理论观点。这些理论对我们认识当前中国转型社会的风险和公共危机,具有一定启发意义。但中国转型社会的特殊性所提出的问题,超出了既有理论的解释能力。

基于对中国当前社会发展的基本判断,在统筹、集成文、理、医传统优势学科的基础之上,复旦大学面向国家、区域发展的重大战略需求,在“211工程”三期重点学科建设中设立了“公共安全与危机管理”项目。

本项目把研究聚焦于“中国长江三角洲地区公共安全与危机应对”,着重在三个方面开展研究:(1)当前中国转型社会公共安全的风险辨识与成因研究;(2)中国社会的社会风险和公共安全的测量指标体系研究,以及相应的数据资料的搜集方法、数据库建设、资料分析和模型建构研究;(3)基于以上理论研究和经验资料的社会风险和公共管理管理模式设计和政策研究。

本项目发挥复旦大学多学科的综合优势,在以问题为导向的研究实践中,集合了来自政治学、法学、管理科学、经济学、社会学、人口学、公共管理学、传播学、心理学等学科领域的专家学者,而以社会发展与公共政策学院为项目的组织协调单位。

经过4年的努力工作,在吸收、借鉴发达国家已有成果和经验的基础上,将公共安全的管理、公共安全的危机应对这一新兴、兼具理论性和应用性的交叉学科,置于全球化和中国转型社会的背景中建设:以全球化背景下中国转型社会的

制度安排、制度设计、制度变迁所可能产生的公共安全作为研究对象,着重研究与转型社会的制度安排有关的社会风险、公共危机及其管理;以长三角都市圈这一集中了各种社会危机与公共安全问题的区域社会为研究基地,把学科建设与决策咨询紧密结合起来,针对目前我国社会风险和公共安全管理中存在的基础研究不能为管理应对提供理论和技术的缺陷,解决社会风险和公共安全管理实践中的重大理论问题和技术难题,为之提供坚实的科学依据,在学科交叉融合中寻求公共危机管理的理论创新,孕育出新兴学科的增长点。

呈现在读者面前的这套丛书就是这个项目的主要学术成果,作者们从不同的学科背景出发,围绕公共安全和危机管理这个主题,进行了深入的理论探讨和对策研究。由于社会变迁进程的复杂性,丛书作者们的研究还具有学术探索性,所提出的一些学术观点和对策方案还需要经过更多的理论研究和实践检验。希望本丛书的出版能够为研究者提供有益的学术参考,为政府部门提供可行的对策思路,为广大读者提供有关公共安全和危机管理领域的基本知识,以推动本学科的发展。

感谢所有参与本项目研究的专家学者、学生和行政管理人员,感谢上海三联书店对本丛书出版所付出的辛勤劳动。

复旦大学社会发展与公共政策学院

彭希哲

2012年3月20日

摘要

Abstract

研究公共政策问题本身具有重要的现实意义和政策决策咨询价值。而且,如何从政策过程和权利的视角来研究和理解公共危机治理问题则更是一个新的探索和尝试。目前有关危机与公共管理的相关研究或者过于侧重于微观心理认知的研究,或者过于宏观对策性研究,相对而言缺乏从政府行为或公共政策过程以及权利的视角进行的研究。而从政策过程特别是对政策实施的角度展开对危机干预的研究显然是有助于将政府的政策决策干预系统和公民权利、危机治理机制联系起来,这对于系统动态地解释危机演变及其相关政策干预的机制特征是非常具有价值的。

序言

Introduction

本书通过 9 个政策案例的研究探讨了公民权利、危机与公共政策之间的关系问题。在写作过程中,我始终感觉到不同的公众或社群的各种各样的权利问题都有某种内在的联系或相似之处,这种直觉引导着我把研究的目光落脚到与危机相关联的那些治理政策问题上,这样做的一个直接的好处是缩小了我研究的范围,同时也为不同政策案例比较提供一个相似的维度或对象即危机治理。显然,困难的地方是围绕危机和权利的大量研究是分布在许多不同的学科里面,如公共卫生学院对卫生危机的应急干预、公共管理学科对自然灾害危机和减灾救灾的研究、社会学对社会危机的研究以及经济学对经济危机和金融危机的理论和经验研究,乃至政治学科对群体性事件和政治危机的研究等等,如何理解和看待不同学科对不同性质的危机问题所进行的研究以及这些不同的危机问题能否放在一个框架内进行研究本身就是一个头疼但又很有趣的问题。于是,我选择了伦理学和政治哲学关注权利的概念和公共政策过程理论两个方面进行综合,以为危机案例研究构建一个分析性的概念框架。

研究本身其实在两年前就已经开始了,这主要来自于对我的一本书稿(《以权利看待发展:中国农村变迁中的风险控制与规则重构》)进行拓展的构想。当我完成对农民的各种权利束的分析之后,当时一个很自然的想法就是是否除了农民之外其他各种社会普遍关注的社会群体如矿工、农民工、残疾人(精神疾病患者)、妇女儿童、疾病患者以及大型灾难受害者等也和农民一样拥有某些方面的值得关注的权利问题。当我细细琢磨和比较这些不同的群体之后,我感觉到答案是肯定的,即不同群体的权利问题具有相似的政治经济特征,并且都可以纳入到公共政策视角的研究之中。于是,从 2010 年起,我开始对各种涉及到特殊群体或社群的权利尤其还发生危机问题的政策案例给予关注。

2010 年,我在美国圣路易斯华盛顿大学做访问学者,其间美国发生了影响

巨大的两件事，一是美国的新医改最终获得通过，二是美国墨西哥湾发生历史上最严重的石油泄漏事件。这两件事使得我意识到必须启动对这些重大的政策案例的研究，包括当时中国国内上半年正在接连发生校园凶杀暴力事件、矿难治理危机、地沟油事件、诺贝尔和平奖风波等等。由此，我开始设计研究计划并着手收集大量相关的政策案例资料。并且，我也充分利用在美国的机会，把美国的医改和墨西哥湾原油泄漏危机两个政策案例进行了初步的研究，可以说最终完成了两个政策案例半成品。

应该说，本书收集的大部分内容是集中在2011年和2012年上半年完成的。2011年1月回国之后，我立即着手一方面完成从美国带回来的几个政策案例半成品，另一方面开始设计和挑选国内与危机和权利相关的政策案例。很快我得知复旦大学启动了985三期整体推进社会科学研究项目资助的申报。为了提升研究团队以及研究项目吸引力，我以复旦发展与政策研究中心名义申报一个青年项目，并为该研究规划了系列产出，即所谓的《政策实施与危机治理》系列，按照年度出版，争取每年出版一本。初步计划2—3本，分别为《重构政策实施理论研究》、《实施公共政策：跨学科的视野》以及《权利、危机与公共政策》。其中，作为项目的负责人，我个人主要负责项目的理论框架研究和部分主体案例研究，本书显然只是该研究系列的一个阶段性的成果。而我们研究团队的最终产出将会以《实施公共政策：跨学科的视野》这本书的形式展现出来。

在此，有必要提及和交待一下申报该项目的研究机构发展与政策研究中心。复旦大学有两个跨学科的青年人组成的研究中心，一个是思想史研究中心，一个是发展与政策研究中心。因为2011年文科科研处和一些青年朋友推荐我担任发展与政策研究中心的主任，从我接手该中心主任之后，我们一起组织了好几次活动。2011年底主要的工作有两项，一是制定第二年的组织活动计划；二是组织申报了985三期第二批项目的申报。最终，我们经过两次讨论会决定尽可能地把这两项工作结合起来，即确定2012年发展与政策研究中心活动的主题是“实施公共政策：来自跨学科的声音”。为了配合2012年中心的年会召开以及一系列的沙龙和学术研讨活动，我们最终决定提交给985项目的申报标书的题目为：“政策实施视角下的危机治理研究”。

对于“政策实施视角下的危机治理研究”项目，我们一共设计了8—10个公共危机治理的政策案例子项目，其中包括矿难治理、精神疾病、校园暴力危机、地沟油危机、粮食安全危机、地震灾害、石油泄漏危机以及思想观念危机等许多重

大的危机案例。我们的研究试图运用公共政策实施理论,对各种类型的危机案例进行相对可比较的标准的理论与经验研究。希望通过长期的案例研究积累,为未来进行大规模的基于定量分析的政策案例经验研究做一些准备和基础性的工作。但是,因为我们的项目评审被纳入经济管理组进行评审,显然,多数经济管理的评审专家或学者对于我们的跨学科性质的公共政策研究缺乏了解,该项目在这次评审过程还是经历了一些波折,不过,幸运的是复旦大学项目评审专家组领导们还是在这次 985 第二批项目审定时对发展与政策研究中心这次申报的项目给予适当倾斜和关照,最终该研究得以立项。

当然,本发展与政策研究中心所聚集的青年人绝大多数都是复旦发展研究院的青年骨干成员,能够得到 985 的资助,政策案例项目和中心活动的开展无疑将会为发展研究院的政策咨询研究活动提供重要的学术支持。尤其是,本研究对象对于打造和建设未来复旦大学公共政策案例研究库的构想具有重要的探索性意义,可以通过我们年轻人的跨学科合作研究,可以初步构建有关危机治理和政策实施研究的相关案例库。我们的当初构想是如果能够得到 985 项目的资助,则计划至少可以完成 10—15 项高质量的政策案例成果;现在看来,我们是完成预期的案例成果的,而本书的出版显然只是反映了上述政策案例库建设的一部分由作者个人完成的案例。

最后,本书的研究工作还得到了许多学者和同仁的帮助,在此作者应该表示感谢。本研究的部分工作是作者 2010 年在美国圣路易斯市华盛顿大学访学期间完成,感谢华盛顿大学布朗学院对作者的研究提供了良好的条件。华盛顿大学的爱德华·劳拉教授(Lawlor, E)、提姆(Tim McBride)、麦克·谢若登教授(Sherraden, M)和亚得马(Yadama, G)教授的评议和讨论也直接启发了作者对本书中的美国案例的进一步修改和研究工作。特别值得一提的是作者在书中所运用的系统动力学方法主要是得益于旁听彼特(Peter Hovmand)教授开设的《系统动力学在社会工作中的运用》这门课程,正是这门课程引起我对系统动力学方法的兴趣。

我所在复旦大学发展与政策研究中心的同仁和领导对我的工作给予极大的支持和帮助。特别需要感谢的是文科科研处处长杨志刚教授对我们青年人的这个中心以及项目的申报给予大力支持和关心。需要特别感谢的发展与政策研究中心的同仁包括新闻学院的张涛甫副教授、法学院的杜宇副教授、经济学院的陈钊教授、陆铭教授、高帆副教授和章元副教授、封进副教授、国际关系和公共事务

学院的顾丽梅副教授、李瑞昌副教授和管理学院的陈杰副教授等等。

同样，我们学院的领导彭希哲教授和严锋书记也对我的研究工作给予极大支持，包括学院 211 建设项目对本书的出版资助等。还有许多领导和同事需要特别的感谢，如社会政策系的陈家华教授、梁鸿教授、王菊芬教授；人口所的王桂新教授和任远教授；以及社会学系的刘欣教授、张乐天教授以及周怡教授、桂勇教授和社会工作系顾东辉教授等对作者的研究工作鼓励和鞭策一直使我受益颇多，在此一并感谢。

赵德余

2012 年 3 月

摘要	1
序言	1
第1章 权利和危机驱动的政策变迁	1
一、哪些权利受到了关注：从一个特殊群体的权利束到不同群体的相似权利	2
二、权利、危机及其治理：风险和不确定性问题	6
三、权利、危机与公共政策过程	11
第2章 悬在议程之中漫长的政策决策过程：中国精神卫生政策立法之路	15
一、有待研究的问题	15
二、精神卫生政策决策及其立法的逻辑：一个解释模式	17
三、精神卫生政策的渐进式制定及其对立法“难产”的影响	23
四、地方性精神卫生政策制定与实施的进展	29
五、结论与讨论	31
第3章 共同体、策略与政策决策的逻辑：从农民工权益到市民待遇	34
一、引言	34
二、户籍改革的政策共同体：谁在改革户籍？	35
三、寻求决策的优先目标序：政策核心决策层的政治共识	38
四、政策工具的选择难题和困惑	42
五、政策决策的价值与工具取向的两难冲突：上海户籍改革的逻辑	48

六、结论与讨论	48
第4章 共同体、政策响应与政策工具的选择性实施：中国校园公共安全事件的经验	51
一、引言	51
二、安全危机事件触发政策议程的开启：校园凶杀案的性质	52
三、政策共同体的权威结构及其政策“分层响应-决策”机制	58
四、政策工具的实施类型及其选择性特征	62
五、结论与讨论	68
第5章 生命价值、矿难危机及其治理政策的实施逻辑	71
一、生命价值、煤矿安全生产与矿难治理：问题的性质	71
二、近期矿难事故发生的频率及其若干典型案例的描述	73
三、煤矿安全事故高发期：监管政策的失灵与对寻租的失控	76
四、中央监管者介入背景下矿难治理的政策逻辑：一个政治经济学的视角	83
五、可信承诺、信息与监管的有效性：矿难治理政策的实施	89
六、结论与讨论	93
第6章 饮食健康权、食品安全危机及其监管政策体系的重塑：地沟油事件的启示	98
一、地沟油事件与公众饮食健康保障权利意识的觉醒	98
二、地沟油产业运转的经济与政策系统动力学逻辑	100
三、地沟油黑市背后的食品安全监管政策的缺失及其实施问题	102
四、危机背景下的地沟油治理的政策体系重塑：从中央到地方的行动	106
五、结论与讨论	110
第7章 权利、民主与宪政转轨的模式：思想观念的危机	112
一、思想观念的危机	112
二、刘晓波事件的多重政治含义	113
三、激进式民主化改革的谬误：对刘晓波“08 宪章”思想的批判	117

四、中国对刘波事件的应对和干预机制:必要性和恰当性	122
五、中国渐进式民主化改革的模式与前景:抵御全盘西化之根本	124
六、结论与讨论	128

第 8 章 危机、议程与政策之窗的开启:美国飓风的启示	130
一、Kingdon 的政策多溪流模型	131
二、被忽视的政策问题与备选议案	132
三、危机冲击下的问题发现与重新界定	134
四、危机时期的国民情绪与政党竞争:政治溪流流向的改变	136
五、政策之窗的开启:危机管理的政策逻辑	137
六、结论性评述:多源流政策模型的经验价值	138

第 9 章 政策制定中多源流因素交互作用机制及其动态不稳定性: 美国新一轮医疗卫生改革的经验	140
一、研究的文献与问题	140
二、医疗卫生政策改革的问题界定:争论与政治	141
三、观念、技术可行性与政策工具选择空间	144
四、政党、利益集团与医改政策制定的政治逻辑	147
五、政策窗口、多源流汇集及其对民主运转的含义	153
六、医改政策过程的系统动力学模型构造及其模拟分析	155
七、结论与讨论	157

第 10 章 环境灾难危机中权利诉求、政治互动与政策响应:来自墨西哥湾 石油泄漏危机干预中的经验	160
一、背景、理论与问题:研究的边界	160
二、危机事件的性质及其不确定性:损失的界定及其权利主体的 利益诉求	162
三、石油泄漏危机应对的政策共同体的权限结构及政策响应策略	165
四、利益诉求、BP 公司与政策共同体的响应机制:初期阶段与策略	168
五、危机焦点的转变与政策干预的风格变化:泄漏控制与外界政治 因素的介入	177

六、权利、政治与公共政策的逻辑：危机案例的理论启示·····	180
第 11 章 权利、危机与公共政策：比较的视角·····	184
一、权利、危机与公共政策：案例研究的经验价值·····	184
二、权利、危机与公共政策：比较的启示·····	186
三、未来中国社会发展中公民权利保障与危机治理及其政策调整·····	188

权利和危机驱动的政策变迁

内容提要:权利对于任何一个人而言都是一个复杂的“束集”和“谱系”,而许多不同类型的公众的某种权利面临共同的危机或事件的冲击时,权利和危机就会聚集起来共同对政策过程发生实际的影响。权利和危机不仅赋予了政府干预或介入的必要条件,而且还对政策过程产生显著的影响。危机提升了治理危机问题在政策议程中的优先序,并提高了政策决策的效率;危机还增强了政策过程中的资源动员能力;危机还提高了政策执行中部门间的协调和响应效率。公民的权利常常和危机治理问题是交织在一起发生作用的,于是,危机和权利在政策过程中可以相互强化,以发生交互作用。

社会科学家普遍注意到权利、危机与公共政策之间存在某种联系,但是缺乏一种理论模式为这种联系提供合乎逻辑的解释。社会科学家在这里面临的困难也许是多方面的,一方面,权利与危机的概念弹性过大,缺乏可操作的界定,其含义既可以指向个人层面、社群层面,也可以运用于国家与社会宏观层面。另一方面,权利、危机乃至公共政策的研究文献十分杂乱地分散于各个分支学科之中,而许多不同学科的学者对于其他领域学者类似的研究知之甚少,这无疑不利于知识的交流和积累。有关危机的相关研究或者过于侧重于微观心理认知的研究,或者过于宏观对策性研究,对危机干预的策略和机制进行的优化或管理系统方面的分析。同样,对于权利的研究主要分布于伦理学和哲学、法学以及社会学领域,不同学科对权利的分析所运用的概念语言差异非常明显(L. W. 萨姆纳, 2011; 贝思. J. 辛格, 2005)。但是,从公共政策过程的视角对危机和权利问题进行的研究则尤其缺乏。而从政策过程的角度展开对危机干预以及其相关的权利问题的研究,这对于系统动态地解释危机演变及其相关政策干预的机制特征是

非常具有价值的。本章将为权利、危机与公共政策的变迁过程之间的关系建立一个分析性的概念模型。

一、哪些权利受到了关注：从一个特殊群体的权利束到不同群体的相似权利

1. 农民权利束

权利是什么？这是一个很令人苦恼而又着迷的问题。在对于农民问题的记忆之中，我们似乎有太多的历史描述和分析可以归咎于权利的缺失。农业危机和大饥荒的岁月让人们很容易感慨处于饥饿之中的农民缺乏对自己所种植的粮食的控制和获取的权利，其结果大量的农民经受死亡的威胁和折磨。农业改革之前粮食产出和生产率不高，人们抱怨农民缺乏对土地的权利，于是 80 年代家庭联产承包责任制的诞生迅速不断地刷新了中国粮食产量的记录。当农民面临卖粮难问题时，我们想起农民缺乏代表其利益在粮食市场上进行谈判和营销的组织化的权利，于是农业产业化和专业合作社的崛起似乎试图去探索这一问题。随之，整个 80 年代中后期到 90 年代末，高度复杂而严峻的农民负担问题无疑会被很多人理解为农民的农业经营利益的占有权利被地方政府侵害和剥夺了（赵德余，2011）。农民缴纳教育附加费等各种杂费表明了农民对于子女义务教育等公共服务并没有享有应有的权利，却需要承担相应的义务。

进入 21 世纪之后，更多的乡村经济社会问题被解读成农民的权利问题。各种农民因为土地被征用而产生的上访和群体性事件，人们很容易将之理解为农民对土地的权利过于脆弱，以至于其利益难以得到有效的保障。农民的看病难看病贵造成的因病致贫问题，尤其媒体报道了许多的农民面临疾病治疗负担的艰辛生活，无法让人不把农民的处境和医疗保障权利联系起来。同样，农民在年老丧失了劳动能力之后，其养老保障问题随着老龄化社会的来临，人们又要发问，“农民应该有社会养老保障的权利吗？”政府应该对农民的疾病风险、养老风险负有某种程度的责任吗？显然，有些农民权利的问题是比较容易获得广泛的认同和共识，而有些农民权利问题则未必能引起人们的共鸣和赞同。特别比较容易获得广泛的认同的农民权利问题，如当农村的社会安全环境恶化，一些农民家庭不断地遭受入室盗窃，甚至用各种手段迷惑农民对之进行诈骗，农民的生活不安全感的上升是否意味农民应该拥有财产和生命安全保障的权利呢？农民是否对于参加各种合法的宗教组织和教会活动拥有权利？毫无疑问，这会得到人

们坚决的支持和同情的,而不管事实上对于维护农村的治安环境是否存在很多困难之处。

如果说很多人对于以上提到的诸多问题的回答或许是比较肯定的,但是很多人却未必会认同接下来更多的关于农民权利问题的发问,如农村的水利设施退化和衰败而农民从事农业生产的水利灌溉却越来越困难了,以及农村的交通道路落后等是否意味农民对于灌溉和交通道路等公共物品或准公共物品的提供具有某种要求的权利?对农民生活于其中的村落环境的落后如生活污水乱排和厕所、村内道路脏乱差等,农民是否拥有改变村落环境而要求政府提供公共行动或支持的权利?农村的文化生活设施缺乏而导致农民精神生活的匮乏,农民对此是否拥有要求享有更丰富文化生活的权利?农民工在外地城市就业是否能够拥有和当地居民一样的社会权利?此外,农民的子女应该享有和城市子女一样的幼儿园或义务教育水平和质量吗?或者说农民应该拥有和城市居民关于教育,乃至医疗和养老等许多公共保障方面的平等的权利吗?对于政府提供的公共服务的更为平等的权利本身可以作为农民的政治诉求吗?

2. 不同群体的相似权利

显然,在中国这样一个农民人口占据绝对多数的社会里,作为一个特殊群体,农民的权利束问题时常能够引起社会广泛的关注。事实上,社会许多其他群体也会面临各种各样的与农民十分相似的权利问题。在地沟油事件广为流传和批评的时候,人们很容易会对食品安全问题表示担忧,而这里通常也就隐含了一个假设,即公众应该有购买和消费健康食品的权利,这个权利是需要政府通过法律或政策的形式加以保障的。与公众健康保障权一样,不断发生的矿难更是激起了世界各地对于遇难矿工不幸的同情和其生命安全没有得到应有的保障的惋惜或愤怒,这无疑预设了矿工和其他任何工作的员工一样应该拥有生命安全保障的权利,这种权利也是需要雇主和国家通过各种政策和技术手段加以保障的。如果这一点还会被某些人所忽视的话,那么小学和幼儿园里儿童的生命安全保障权肯定是不太会得到任何人怀疑的,于是,那些因为生活工作矛盾或患有精神疾病的任何群体试图对校园内的儿童或青少年进行凶杀和施加暴力的行为,无疑会遭到社会极大的愤慨和谴责的。以上这些涉及健康和生命安全的公众权利通常是显而易见地得到社会广泛共识的支持,从而在政治上也容易促使政府迅速做出响应,以采取果断的政策行动。

但是,有些公众的权利却有时不是一目了然的,如对于一个特大城市,那些