

A STUDY OF THE PROCESS
OF PUBLIC POLICY INPUT IN CONTEMPORARY CHINA

THE RADICAL MEASURES AND PATHS OF SETTING UP
THE LONG-EFFECT MECHANISM OF EMERGENCY MANAGEMENT

当代中国

公共政策输入过程研究

——应急管理长效机制的治本之道

张小明 著

国家行政学院出版社

A STUDY OF THE PROCESS
OF PUBLIC POLICY INPUT IN CONTEMPORARY CHINA
THE RADICAL MEASURES AND PATHS OF SETTING UP
THE LONG-EFFECT MECHANISM OF EMERGENCY MANAGEMENT

当代中国

公共政策输入过程研究

——应急管理长效机制的治本之道

张小明 ◎ 著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国公共政策输入过程研究/张小明著.

—北京: 国家行政学院出版社, 2010. 10

ISBN 978-7-80140-744-3

I. ①当… II. ①张… III. ①公共政策—研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 204038 号

书 名 当代中国公共政策输入过程研究

作 者 张小明

责任编辑 阴松生 张婉

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010) 68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010) 68929095

经 销 新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

版 次 2010 年 10 月北京第 1 版

印 次 2010 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开

印 张 14.5

字 数 364 千字

书 号 ISBN 978-7-80140-744-3/D·372

定 价 30.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

摘 要

公共政策输入，是向公共政策制定系统提出要求和支持的过程，是环境对公共政策制定系统的刺激或影响。公共政策输入过程实质上就是利益的表达和综合过程。从公共政策输入的视角来看，西方国家的公共政策过程理论以奥斯特罗姆的制度理性选择理论（IRC/IAD）、金登的多源流分析（MS）、萨巴蒂尔与杰金斯的倡导联盟框架（ACF）、政策网络理论等为代表，而我国公共政策输入过程则是基于群众路线的中国特色政策过程模型。

当代中国公共政策输入的理论边界主要有4个：当代中国的政府体制（政治体制），当代中国的两种代表理论，党内民主与人民民主，单位制。当代中国公共政策输入的实践约束条件主要有6个：市场经济的利益分化程度，利益组织化程度，草根NGO的发育程度，大众媒体的定位与市场化、独立化程度，思想库、智囊的独立程度，政策社群、政策共同体、政策子系统 etc 政策联盟的联合程度。当代中国公共政策输入的特殊因素主要有3个：当代中国执政党（国家）意识形态，当代中国政治文化，当代中国民情与民意。

根据当代中国公共政策输入的理论边界以及实践约束条件，并充分考虑到当代中国公共政策输入的特殊因素，当代中国公共政策输入解释型或者描述型的分析框架模型建构的变量构成主要有9个：公共政策制定中枢系统、公共政策制定外围（辅助）系统、组织化的利益团体、公共政策输入行动者网络、草根NGO（民间NGO）、知识精英（思想库、智囊以及公共知识分子）、大

众媒体、执政党（国家）意识形态、公共危机事件。其中，公共政策制定中枢系统，即党政结构，主要承担着利益表达与综合、议程建立/设置以及备选方案拟定的功能，发挥着决定性的作用。公共政策制定外围（辅助）系统，主要包括人大，政协，民主党派，工会、共青团、妇联、工商联、科协等人民团体机关，协会、学会、联合会等群众团体机关（如文联等），单位尤其是事业单位和国有企业，居委会、村委会等基层群众自治组织等7类组织，主要承担基础性利益表达与初步的利益综合等辅助功能，实际发挥信息通道与利益传输通道的作用。公共政策制定中枢系统和公共政策制定外围（辅助）系统共同构成了整个公共政策制定系统，是当代中国公共政策输入的核心结构。组织化的利益团体、公共政策输入行动者网络、草根NGO都围绕特定利益向整个公共政策制定系统特别是公共政策制定中枢系统进行利益表达。而知识精英以及大众媒体不仅自身进行利益表达，而且也会代替其他利益群体等进行利益表达。其中，大众媒体是进行利益表达的公共平台。公共危机事件构成了一个相对独立的公共政策输入链条。

根据当代中国公共政策输入分析框架的模型建构，当代中国公共政策输入过程可以概括为5种类型：“主动体察型政策输入”、“意识形态导向型政策输入”、“被动认定型政策输入”、“外压互动型政策输入”、“公共危机型政策输入”。其中，“主动体察型政策输入”和“被动认定型政策输入”的内在逻辑（运行机制和作用机理）主要表现为民主集中制和群众路线，“意识形态导向型政策输入”的内在逻辑主要依据执政党（国家）意识形态以及执政理念和政绩合法性的现实需要，“外压互动型政策输入”的运行机制和作用机理可以概括为“被动防御、严格控制”，“公

共危机型政策输入”的内在逻辑主要依据对社会稳定现实威胁程度来决定公共危机事件能否启动政策输入并排定输入的优先次序。在当代中国公共政策输入过程的5种类型中，公共政策输入成功的条件是党政结构的体察与认定。而没有成功进行公共政策输入的，就是隐蔽议程问题。

通过在高等教育政策领域选择211工程案例和985工程案例进行实证检验，选择“妇女阶段性就业”案例和“《婚姻法》修改”案例对全国妇联作为功能性利益团体发挥政策输入功能进行案例分析，选择SARS危机和“孙志刚事件”进行个案分析以检验公共危机型政策输入，可以验证当代中国公共政策输入分析框架作为一种解释型或者描述型的分析框架，能够成功而准确地解释当代中国公共政策输入的实际过程和本质特征。

运用当代中国公共政策输入分析框架于具体政策实践之中，可以发现当代中国公共政策内部输入框架暴露出5个方面的主要问题：可能会造成逻辑起点错误，不利于保护公共利益；容易引起输入超载和输入失败，可能导致系统效率低下甚至崩溃；间接性输入，中介环节过多，发生信息损耗、扭曲与失真现象；体制内的利益表达渠道不畅通且缺乏效用；基于群众路线的政策输入过程的有效性缺乏制度保障。与此同时，当代中国公共政策内部输入框架面临着8个方面的主要挑战：公民社会的兴起，公民政治参与要求高涨，利益集团的形成，利益分化造成替代性利益表达的困难，党政机构和官员存在自身利益，大众媒体的市场化、独立化程度较高，网络媒体等新兴媒体的崛起，公共危机事件的常态化频繁发生。

面对这些问题与挑战，必须明确当代中国公共政策输入框架优化的制度演进向度的宏观趋势：公共政策制定模式是法团主义

而不是精英主义更不是多元主义；公共政策输入过程的宏观架构是体制吸纳而不是人民民主；基层利益表达单元是单位制而不是社区制。在此基础上，进一步明确当代中国公共政策输入框架优化的具体路径选择：加强党的利益代表机制建设，实现从整合型政党向代表型政党转变；充分发挥公共政策制定中枢系统的利益表达与利益综合功能；充分发挥公共政策制定外围（辅助）系统的基础性利益表达功能；发挥利益集团的利益表达功能，防范强势利益集团的渗透与侵蚀；加强引导与控制，发挥大众媒体的利益表达平台与议程设置功能；完善弱势群体的利益表达机制，拓宽弱势群体利益表达渠道；构建公共危机事件有效治理的长效机制，促动政府治理结构转型。

关键词：公共政策输入；利益表达；分析框架；制度演进向度；路径选择

Abstract

Public policy input is the process of demand and sustainment put forward to public policy-making system, which is the stimulability or impact of environment to public policy-making system. In fact, the process of public policy input is the process of interest expression and integration. From the point of view of public policy input, public policy process theories in western countries were represented by Institutional Rational Choice (IRC) / Institutional Analysis and Development (IAD) by Vincent Ostrom and Elinor Ostrom, the Multiple Streams framework (MS) by John W. Kingdon, The Advocacy Coalition Framework (ACF) by Paul A. Sabatier and Jenkins-Smith, and Policy Network Theory. In China, public policy process theory was represented by Chinese characteristic policy process model based on mass route.

Four theoretic boundaries of public policy input in contemporary China were constituted by government system or political system, two types of representation theory, democracy inside Chinese Communist Party (CCP) and demotic democracy, and unit system. Six practical restriction of public policy input in contemporary China were constituted by the degree of interest difference on the condition of market economy, the degree of interest systematization, the growth degree of grass roots NGO, the degree of marketilization and independency of mass media, the degree of independency of think tank and brainpower, the degree of confederate of policy community and policy sub-system. Three parti-

cular factors of public policy input in contemporary China were constituted by CCP or country ideologies, political culture, public feelings and public opinion.

In view of the theoretic boundaries, practical restriction and particular factors of public policy input in contemporary China, nine variables of the descriptive framework of public policy input in contemporary China were constituted by central system of public policy-making, periphery system of public policy-making, systematical interest groups, actor network for public policy input, grass roots NGO, intellectual elite, mass media, CCP or country ideologies, public crisis events. Central system of public policy-making was CCP and government frame, which were definitively taken on the function of interest expression and integration, agenda-setting and scheme-drawing. Periphery system of public policy-making consisted of the National People's Congress (NPC), the Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC), democratic parties, people party department such as Federation of Trade Unions, the Communist Youth League, Women's Federation, Federation of Industry & Commerce and science association, mass party department such as association, academy and league, units especially enterprise units and state-owned corporations, grass roots autonomic organizations, which were taken on the function of basal interest expression and primary interest integration as the routeway of information and interest transmission. Public policy-making system, consisting of central system and periphery system of public policy-making, was the core frame of public policy input in contemporary China. CCP or country ideologies in contemporary China restricted strictly the

types of problem on the policy agenda and scheme brought forward. Systematical interest groups, actor network for public policy input and grass roots NGO went along interest expression to public policy-making system especially central system. Intellectual elite and mass media went along interest expression not only for themselves but also for other interest groups. And public crisis events were independent chains of public policy input.

In view of the framework of public policy input in contemporary China, the process of public policy input in contemporary China consisted of five types: initiative experience and observe model, ideology-oriented model, passive cognizance model, interaction under pressure model, public crisis model. The internal logic of initiative experience and observe model and passive cognizance model were democracy-concentration system and mass route. The internal logic of ideology-oriented model was the actual need of government achievement validity and CCP or country ideologies. The function mechanism of interaction under pressure model was "passive recovery, control strictly". The internal logic of public crisis model was the actual threatener degree to the governing and leadership status of CCP. The successful condition of five types policy input model was observe and cognizance of CCP and government frame. And hidden agenda mean unsuccessful policy input.

As a descriptive framework of public policy input in contemporary China, we could validate it by 211 project case and 985 project case in the policy domain of higher education, women stageable employment case and marriage law modification case of Chinese Women Union as functional interest group, SARS crisis

and Sunzhigang Event as public crisis model of policy input. As a result, we found the framework could explained successfully the actual process of public policy input in contemporary China.

By exercising the framework on the material policy practice, we could find five main problems: the possible mistake of logistic jumping-off point, input over loading and failure arose of easily, indirect input and more medi-phrase, blocked and useless channels of interest expression, devoid of institutional ensurement. At the same time, we could find eight main challenges: the rise of civil society, the more requirement of citizen political participation, the form of interest group, the difficulty of substituted interest expression due to interest difference, CCP and government organization and officials existing selfish interest, the high degree of marketilization and independency of mass media, new types media grown up such as internet network, the normalization occurring of public crisis events.

In the face of these problems and challenges, we must clear about the institutional evolvement direction of framework optimizes of public policy input in contemporary China: corporatism not elitism or pluralism in the aspect of public policy-making model, system absorbability not demotic democracy in the aspect of the macroscopical structure of public policy input process, units system not community system in the aspect of grass roots level interest expression units. Based on the institutional evolvement direction, we could find the material path choice of framework optimizes of public policy input in contemporary China: reinforcing the interest representation mechanism construction of CCP, realizing the transformation from integrated party to representation

party; exerting on adequately the function of interest expression and interest integration of central system of public policy-making; exerting on adequately the function of basal interest expression of periphery system of public policy-making; exerting on the function of interest expression of interest group, keeping away the infiltration and corrosions of strong interest group; reinforcing the direction and control, exerting on the function of interest expression flat roof and agenda-setting of mass media; perfecting the interest expression mechanism of weak interest group, broadening the interest expression channels of weak interest group; constituting the long-time-effective mechanism of governing the public crisis events, motivating the transformation of governance structure of government.

Key Words: Public Policy Input; Interest Expression; Analysis Framework; Institutional Evolvement Direction; Path Choice



第1章 导 论 / 1

- 1.1 选题的背景与意义 / 1
 - 1.1.1 问题的提出 / 1
 - 1.1.2 研究意义 / 6
- 1.2 研究现状与本书创新尝试 / 12
 - 1.2.1 国外的研究现状 / 12
 - 1.2.2 国内的研究现状 / 18
 - 1.2.3 本书的创新尝试 / 24
- 1.3 研究思路与研究方法 / 27
 - 1.3.1 理论假设与研究思路 / 27
 - 1.3.2 研究方法 with 资料来源 / 29
- 1.4 分析框架、理论基础与核心概念 / 30
 - 1.4.1 本书的分析框架 / 30
 - 1.4.2 本书的理论基础 / 31
 - 1.4.3 有关的核心概念 / 31
- 1.5 主要内容与结构安排 / 42

第2章 公共政策输入理论:公共政策过程的视角 / 44

2.1 制度理性选择理论 / 44

2.1.1 理论概况 / 44

2.1.2 主要内容 / 46

2.1.3 理论述评与借鉴意义 / 52

2.2 多源流分析理论 / 55

2.2.1 理论概况 / 55

2.2.2 主要内容 / 56

2.2.3 理论述评与借鉴意义 / 69

2.3 支持联盟框架理论 / 72

2.3.1 理论概况 / 72

2.3.2 主要内容 / 73

2.3.3 理论述评与借鉴意义 / 82

2.4 政策网络理论 / 84

2.4.1 理论概况 / 84

2.4.2 主要内容 / 87

2.4.3 理论述评与借鉴意义 / 100

2.5 我国公共政策过程理论 / 105

2.5.1 理论概况 / 105

2.5.2 主要内容 / 106

2.5.3 理论述评与特色 / 116

第3章 当代中国公共政策输入:理论与实践约束 / 120

3.1 当代中国公共政策输入:理论边界 / 120

3.1.1 当代中国的政府体制(政治体制) / 120

3.1.2 当代中国的两种代表理论 / 128

3.1.3 党内民主与人民民主 / 131

3.1.4 单位制 / 138

3.2 当代中国公共政策输入:实践约束条件 / 147

3.2.1 市场经济的利益分化程度 / 147

3.2.2 利益组织化程度(利益群体、利益团体、利益集团) / 150

3.2.3 草根 NGO 的发育程度(草根 NGO、民间 NGO、官办 NGO 的转化) / 152

3.2.4 大众媒体的定位与市场化、独立化程度 / 156

3.2.5 思想库、智囊的独立程度(知识精英、公共知识分子) / 159

3.2.6 政策社群、政策共同体、政策子系统等政策联盟的联合程度(精英联盟的整合与协调) / 166

3.3 当代中国公共政策输入:特殊因素 / 169

3.3.1 当代中国执政党(国家)意识形态 / 169

3.3.2 当代中国政治文化 / 174

3.3.3 当代中国民情与民意 / 178

第4章 当代中国公共政策输入:一个分析框架 / 184

4.1 当代中国公共政策输入分析框架:模型变量构成 / 184

- 4.1.1 公共政策制定中枢系统 / 186
- 4.1.2 公共政策制定外围(辅助)系统 / 187
- 4.1.3 组织化的利益团体 / 195
- 4.1.4 公共政策输入行动者网络 / 196
- 4.1.5 草根 NGO(民间 NGO) / 198
- 4.1.6 知识精英(思想库、智囊以及公共知识分子) / 201
- 4.1.7 大众媒体 / 203
- 4.1.8 执政党(国家)意识形态 / 204
- 4.1.9 公共危机事件 / 205

4.2 当代中国公共政策输入分析框架:模型变量分析 / 209

- 4.2.1 变量间相互关系分析 / 211
- 4.2.2 变量间相互作用(互动)分析 / 213
- 4.2.3 当代中国公共政策输入的类型、过程与逻辑(运行机制和作用机理) / 219
- 4.2.4 当代中国公共政策输入成功的条件 / 225

第5章 当代中国公共政策输入分析框架:实证检验 / 236

5.1 当代中国公共政策输入分析框架的检验:高等教育政策的实证分析 / 236

5.1.1 “211 工程”案例 / 236

5.1.2	“985 工程”案例 / 240
5.2	当代中国公共政策输入分析框架的实证检验:全国妇联的 案例分析 / 248
5.2.1	政策议程的阻碍:“妇女阶段性就业”案例 / 248
5.2.2	政策议程的倡导:“《婚姻法》修改”案例 / 255
5.3	当代中国公共危机型政策输入的实证检验:个案 分析 / 261
5.3.1	“SARS 危机”个案分析与公共卫生政策输入 / 261
5.3.2	“孙志刚事件”个案分析与社会管理政策输入 / 267
第 6 章	当代中国公共政策输入框架的应用:阐释与发展 / 275
6.1	当代中国公共政策输入框架的阐释:现状与问题 / 275
6.1.1	当代中国公共政策输入框架的现状 / 275
6.1.2	当代中国公共政策输入框架存在的问题 / 278
6.2	当代中国公共政策输入框架的发展:面临的挑战 / 285
6.2.1	公民社会的兴起 / 285
6.2.2	公民政治参与要求高涨 / 289
6.2.3	利益集团的形成 / 293
6.2.4	利益分化造成替代性利益表达的困难 / 298
6.2.5	党政机构和官员存在自身利益 / 301
6.2.6	大众媒体的市场化、独立化程度较高 / 306
6.2.7	网络媒体等新兴媒体的崛起 / 309