

中国公共管理学

中山大学中国公共管理研究中心 主编

年鉴

2013



人民出版社

中国公共图书馆



2013

中国图书馆学会

本书受中山大学“985工程”三期建设项目资助

中国公共管理学

中山大学中国公共管理研究中心 主编

年鉴

2013

人民出版社

D63-54
05
2013

责任编辑:姜 玮

责任校对:王 惠

图书在版编目(CIP)数据

中国公共管理学年鉴.2013/中山大学中国公共管理研究中心 主编.

-北京:人民出版社,2014.12

ISBN 978-7-01-013753-7

I. ①中… II. ①中… III. ①行政管理-中国-2013-年鉴 IV. ①D63-54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 166683 号

中国公共管理学年鉴(2013)

ZHONGGUO GONGGONG GUANLIXUE NIANJIAN 2013

中山大学中国公共管理研究中心 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京厚诚则铭印刷科技有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.5

字数:261 千字

ISBN 978-7-01-013753-7 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

学术委员会

主 任：夏书章

副主任（按姓氏拼音排序）：董克用 高小平 王浦劬 薛 澜 竺乾威

委 员（按姓氏拼音排序）：

薄贵利（国家行政学院）

鲍 静（中国行政管理学会）

邓大松（武汉大学）

董克用（中国人民大学）

何 颖（黑龙江大学）

靳江好（中国行政管理学会）

姜晓萍（四川大学）

马 骏（中山大学）

唐任伍（北京师范大学）

薛 澜（清华大学）

徐晓林（华中科技大学）

姚先国（浙江大学）

张凤阳（南京大学）

朱光磊（南开大学）

周志忍（北京大学）

包国宪（兰州大学）

陈振明（厦门大学）

丁 煌（武汉大学）

胡 伟（上海交通大学）

高小平（中国行政管理学会）

贾凌民（中国行政管理学会）

姜成武（东北大学）

曲福田（南京农业大学）

王浦劬（北京大学）

夏书章（中山大学）

徐 勇（华中师范大学）

张成福（中国人民大学）

周光辉（吉林大学）

竺乾威（复旦大学）

朱正威（西安交通大学）

编辑委员会

主 编：马 骏

副主编：何艳玲 倪 星 岳经纶 丁 煌

郁建兴 张 光 朱春奎 孔繁斌

委 员（按姓氏拼音排序）：

白 锐（暨南大学）

丁 煌（武汉大学）

何艳玲（中山大学）

刘 鹏（中国人民大学）

刘亚平（中山大学）

倪 星（中山大学）

解亚红（中国行政管理学会）

岳经纶（中山大学）

郁建兴（浙江大学）

朱春奎（复旦大学）

张 光（厦门大学）

朱旭峰（南开大学）

陈那波（中山大学）

戴 黍（华南师范大学）

孔繁斌（南京大学）

李 珊（中国行政管理学会）

马 骏（中山大学）

孙柏瑛（中国人民大学）

许源源（中南大学）

叶娟丽（武汉大学）

赵成根（北京大学）

张定安（中国行政管理学会）

张 雷（东北大学）

朱亚鹏（中山大学）

记录中国大故事 回答学科大问题

自 20 世纪 80 年代学科恢复重建以来，以行政管理学为主导的中国公共管理学已经走过了三十多个春秋。在三十多年的学科建设历程中，中国公共管理学无论是在学科建设还是在知识推进方面，都取得了长足发展。为了能较为全面、真实地记录、跟踪我们所做的工作，以更好地了解中国公共管理学的最新研究进展，教育部人文社会科学重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心特别组织编写了本年鉴。与一般年鉴不同，本年鉴按照学术年鉴的国际模式进行编写，在年鉴学术委员会的指导下，我们着重从深层次评述整个学科进展，而不是简单罗列学术机构、学术成果或学术活动。我们的目的是：开创学术年鉴新风格；推动中国公共管理学研究逐步规范，提升研究品质；记录、评估中国公共管理学研究中的优秀成果，累积经典研究。

整个年鉴分为三大部分：

第一部分针对特定学科领域的研究评述。年鉴中各篇文章的选择步骤是：第一，向学术委员会征求评述主题意见。主编与编委会讨论后确定当年的选题。主题选择的标准是：政治正确，同时能够推动学科的知识增长。第二，就选定主题向撰稿人发出邀请，由撰稿人选择他们感兴趣的主题。没有人选择的主题，主编联系相关领域的专家负责撰写。第三，召开撰稿人会议，撰稿人提交初步框架与基本观点。最后，撰稿人提交初稿；主编在编委会的协助下审稿，确保质量直至定稿。

第二部分是学术活动。这部分主要包括学术会议与期刊出版。期刊出版主要是根据我们的数据库进行整理。就学术会议而言,主要收录连续性或者意义比较重大的学术学会。一方面,我们根据已有数据整理主要活动;另一方面,向全国主要公共管理学研究机构、高校、学术委员会、编委会成员征集主要活动内容。在此基础上,由编委会协商确定最后收录学术活动内容。

第三部分是其他重要活动。主要是收录学科发展历程中的一些大事,比如重大任职、重大荣誉,或者其他标志性事件,等等。

我们期待,在本年鉴的持续编写过程中,中国公共管理学研究能深入到“中国故事”层面进行讨论,持续回应中国政府重大转型问题,以中国经验建构中国知识,并参与国际对话。在此基础上,我们将建立普遍的、内生的理论自觉。这种理论自觉体现在以下三个方面:其一,我们研究时所使用的不是没有经过系统反思的常识性概念,而是经过严格讨论的、整个研究社群通用的学理概念。其二,在建构理论时,所建构的理论原型应当是或至少应当呈现作为公共管理事实的中国公共管理世界,这个作为事实的“中国”与另一个作为事实的“西方”显然具有不同的逻辑。其三,“关于中国的”公共管理学研究既不是按照西方理论体系来解构中国,也不是在西方理论体系内部建构反西方叙事策略,而是如沟口雄三所说:“以中国为方法,以世界为目的”。事实上,如果缺乏这样的理论自觉,公共管理学研究将很难回答中国公共管理学“大问题”。

编写年鉴,尤其撰写研究评述,是一件费时、费力、费心的工作。所幸此次年鉴的编写工作,得到了学界诸多前辈大家、同行好友的鼎力支持。在此,我们对他们的支持、帮助和奉献表示真挚的谢意与敬意。但愿我们的共同努力,能为中国公共管理学的发展,贡献绵薄之力!

《中国公共管理学年鉴》编委会

2014年6月

contents | 目 录

记录中国大故事 回答学科大问题 /001

第一篇 基础研究述评 /001

- 中国公共政策执行研究的评估与反思: 1987—2012 /003

丁 煌 定明捷

- 寻找新的方向: 当代中国腐败与

反腐败研究文献评估 /039

倪 星 陈兆仓

- 国内行政问责研究存在的问题及反思 /074

宋 涛

- 政府信息公开的研究综述 /099

李 学

第二篇 前沿研究述评 /127

- 国际应对老龄化公共政策与前沿方法:

一种跨学科的解决路径 /129

王 俊 陈 莹 马玮一 常子杰 朱静敏

- 中国应急管理研究的评估与反思: 2003—2010 /151
白 锐 张 强
- 公共行政中的公民参与: 我国近期研究的回顾与审思 /173
王 巍

第三篇 综合研究述评 /201

- 中国城市治理研究评述 /203
叶 林 何艳玲
- 中国思想库研究概览 /240
朱旭峰 张 星
- 附 录 /266
 - 一、学术活动 /266
 - 二、刊物出版 /270
 - 三、其他重要活动 /271

第一篇

基础研究述评

中国公共政策执行研究的 评估与反思：1987—2012

丁 煌 定明捷*

一、前 言

一般认为，美国政策执行研究的繁荣和发展在很大程度上要归功于杰弗里·普瑞斯曼和艾伦·维达尔夫斯基的卓越贡献，正是他们的经典著作《执行：华盛顿的伟大期望是如何在奥克兰破灭的》一书的出版带动了政策执行研究的热潮，使其成为政策研究领域的“新兴行业”。在此之前，政策执行一般被认为能够自动实施，政策失败是技术问题或工程控制问题所致，由此导致政策执行研究成为公共政策研究领域“缺失的一环”。从其相对冗长的副标题不难看出，对联邦政府的项目在奥克兰的实施及其失败原因探讨构成了《执行》研究的主要内容。诸如“政策执行差距”“政策执行亏空”这样的问题显然并不局限于美国，而成为困扰各国政府的普

* 丁煌，男，法学（政治学）博士，武汉大学“珞珈学者”特聘教授、博士生导师，政治与公共管理学院副院长；定明捷，男，管理学博士，华中师范大学公共管理学院副教授。

遍现象。在《国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》一书中,詹姆斯·C.斯科特(2012)就从社会学和人类学的视角考察了一些国家的政策项目失败的逻辑,即使这些项目是出于良好意图、经过精心构思的。

作为一种跨越国界,超越体制的政策现象,政策执行问题也深深困扰着我国各级政府部门,渗透在改革开放进程之中,只不过有时候我们并没有使用“政策执行失败”这样的术语,而是代之以诸如“一放就乱,一收就死”“上有政策,下有对策”以及“政令出不了中南海”这样的形象化比喻。相比较之下,学术界对政策执行问题的正视和回应却较为滞后。根据对“中国知网”数据库的检索发现,目前能够检索到的最早以“政策执行”为研究主题的论文发表于1987年。在《关于二战时期各革命根据地土地政策执行情况的对比》一文中,孔永松(1987)指出了各革命根据地在贯彻土地分配和没收政策的过程中出现了“左倾扩大化”现象,一些革命根据地随意扩大政策对象的范围,政策执行手段也趋于强硬。如果说孔永松的研究属于党史研究的一部分,是对我党土地改革政策执行情况的回顾和反思,那么,以指导政府政策执行实践为重点的论文则出现在1989年。在《论政策执行的基本原则》一文中,刘斌(1989)根据对我国政府实践的总结,提炼出了指导政策执行的三项基本原则,分别是坚定性、创造性与整体性。自此之后,有关“政策执行”的研究文献就如同雨后春笋般蓬勃发展,汇集成颇为可观的研究成果。经过二十多年的学术发展和积累,政策执行研究成果的质量如何?在哪些方面达成了共识?是否促进了政策执行研究的知识增长?还存在哪些不足?以及如何改进以推进该领域研究进一步向前发展,这些都是亟待我们思考与回答的问题。我们需要对中国政策执行研究的知识积累状况进行认真回顾与反思,在此基础上,描绘一幅有关中国政策执行研究的整体图像,以推动后续研究。

评价对象和评价范围的选择是进行学术成果评价面临的基本问题,倘若选择范围过宽,则难以聚焦,使评价失之于泛;若范围过窄,则可能忽视一些重要的研究文献,从而导致得出有争议甚至是错误的研究结论。普瑞斯曼和维达尔夫斯基在进行政策执行研究时,曾认为难以找到关于执行

的研究文献的说法，针对这一说法，有学者提出了不同看法，认为他们对文献资料的选择过于苛刻，忽视了隐藏在组织理论、政治学等学科领域的研究成果，即使这些成果并没有冠之以“政策执行”的称谓（希尔、休普，2011）。与公共管理研究的其他主题相比，政策执行研究显然具有较强的开放性和渗透性，政治学、经济学和社会学等相关研究都会涉及政策执行某个方面的问题，政策执行问题也渗透到这些学科对某方面问题的分析之中。从最为广义的角度来理解，任何有关政府行为的分析都可以列为政策执行研究的范畴，因为政府本身就是主要的政策执行主体。因此，出于谨慎的考虑，本文所要评估的文献都将“政策执行”作为显著的标题，剔除了那些与政策执行有关却没有使用“执行”这一术语的文献。此外，由于博士学位论文和学术专著的作者都倾向于将研究成果中的精华部分抽列出来单独发表，本文的文献检索因而也没有考虑以“政策执行”为主题的学位论文与学术专著。总体而言，本文对论文数据库资料的收集从1987—2012年，时间跨度达二十多年之久，剔除重复的、明显的粗制滥造之作以及非学术性论文，共收集分析样本628篇。

二、中国公共政策执行研究文献样本统计分析

中国公共政策执行研究起步较晚，20世纪80年代中后期才出现相关研究，但是这并不意味着政策执行实践缺乏原则指导，当时党和国家领导人有关国家管理的文件、讲稿等闪烁着如何做好政策执行工作的指导思想（刘雪明、刘东文，2005；胡象明，2001），其中原则性和灵活性相结合被视为政策执行应遵循的基本原则。然而，“原则性和灵活性相结合”可谓知易行难，在中国改革发展的历程中，这条基本原则在相当长的时期内都是“打折”实施的。改革开放前三十年，“原则性”有余而“灵活性”不足（斯科特，2011）。改革开放后三十多年则恰恰相反，“灵活性”有余而“原则性”不足，地方政府奉行“为我所用”的实用主义原则，倾向于“创造性”、“灵活性”和“选择性”地执行中央政策，一些出于良好意图推行的政策和项目因而同样难逃失败的结局。

正是在这种变革的背景之下，学术界逐步切入到了政策执行研究主题。或许出于指导政策执行实践，预防和纠正政策执行失败的迫切意愿，在整个 20 世纪 90 年代，政策执行研究大多以“执行失控”、“执行滞差”以及“执行低效”等为题，在研究主题、内容和方法等方面都显现出过于集中、重复和单调的特点，从标题即可一窥全貌。进入 21 世纪之后，政策执行研究步入了稳中有升的阶段，参与研究的学者日渐增多，研究主题也日益多元化，涵盖了政策执行模式，政策执行差距以及政策执行影响因素等多方面的内容，逐渐显现出累积性知识增长的良好势头。表 1 和表 2 分别显示了 20 世纪 80 年代中后期以来的政策执行研究数量的增长以及研究主题的分布情况。

表 1 中国公共政策执行研究文献的数量分布

年份	20 世纪 80 年代	20 世纪 90 年代	2000	2001	2002	2003	2004	2005
数量	2	32	9	15	17	22	30	44
年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	合计
数量	61	65	71	68	67	66	59	628

表 2 中国公共政策执行研究主题分布

研究主题	频率	百分比
政策执行差距	232	36.9
政策执行影响因素	159	25.3
政策执行模式	99	15.8
政策执行基本问题	65	10.3
政策执行力	55	8.8
其他	18	2.9
合计	628	100

通过文献梳理发现，在二十多年的政策执行研究过程中，虽然涌现了较为庞大的研究阵容，但是并没有形成固定的研究群体，研究者大多游离于不同的研究领域，缺乏学术研究的连续性和积累性，只有丁煌、刘雪明

等少数研究者将政策执行作为自己的主要研究兴趣，成为较为“多产”的政策执行研究者。不仅如此，政策执行研究群体的分布也极不对称，职称为副教授（副研究员）以上的研究者仅占全部研究者的 30.6%，但是无论从问题意识、理论基础还是学术规范等方面来看，他们都是促进政策执行研究知识增长的主力军，而且他们也更容易获得相关的研究资助。在全部 628 篇学术论文中，只有 59 篇获得了不同级别的资金资助，占论文总数的 9.4%。

三、中国公共政策执行研究的理论成果述评

依据研究主题的分布，本部分拟对中国公共政策执行的理论成果进行较为系统的梳理和评价，对其中一些有重要影响的学者的贡献将予以重点关注。基于篇幅的考虑，虽然选择谁的研究成果进行重点述评在一定程度上基于我们的偏好，然而，我们将努力使那些做出相类似和有意义研究的学者的研究成果至少能列入参考文献。我们的评述主要在于解决以下问题：不同主题的中国公共政策执行研究总体质量如何？存在哪些创新点和盲区？研究者在哪些方面达成了基本共识？对中国公共政策执行的知识增长有何贡献？

（一）中国公共政策执行模式研究

作为较早提炼中国公共政策执行模式的学者，胡象明从我国中央集权的国家结构形式出发，结合“试点”在政策执行过程中的地位，提炼出了中央监控下的“点一面”模式。在他看来，地方政策执行过程是在中央监控下自主进行的，反映了政策执行过程的统一性和执行方式方法的自主性（胡象明，1996）。延续这种强调中央政府主导地位的分析思路，基于对“十一五”期间成功关停小火电政策执行过程的考察和思考，薛立强和杨书文进一步将中央监控机制条理化，进行了经验分析，揭示了中国政策执行模式的三个典型特征，即“层级加压+重点主抓型”体制架构；自上而下的政策执行过程；“恰当的政策+高层的决心”（薛立强、杨书文，