

公共行政与公共政策研究学术论丛

总主编 丁煌

政策能力视域下的公共危机 治理研究

钱正荣 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

公共行政与公共政策研究学术论丛

总主编 丁煌

政策能力视域下的公共危机 治理研究

钱正荣 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策能力视域下的公共危机治理研究/钱正荣著. —武汉: 武汉大学出版社, 2014. 12

公共行政与公共政策研究学术论丛

ISBN 978-7-307-14765-2

I. 政… II. 钱… III. 突发事件—公共管理—研究—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 257604 号

责任编辑: 韩秋婷

责任校对: 汪欣怡

版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷: 武汉中科兴业印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 19.5 字数: 280 千字 插页: 2

版次: 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-14765-2 定价: 42.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

总 序

“公共行政”是英文“Public Administration”一词的汉译，在我国大陆地区，为了避免不必要的意识形态上的联想以及对“管理”问题的重视，人们在传统上也习惯于将其称为“行政管理”或“公共行政管理”，自20世纪90年代末以来，随着我国国务院学位委员会新颁布的《授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目录》中公共管理一级学科的增设，尤其是公共管理硕士（MPA）专业学位项目在中国的设立和发展，也有人将其译为“公共管理”。

作为一种专门以社会公共事务为管理对象的社会管理活动，公共行政具有十分悠久的历史，无论是在东方国家，还是在西方世界，自古都不乏公共行政的思想。然而，这些早期的公共行政思想因缺乏系统化和理论化而尚未成为一种专门的学科，公共行政真正形成一个相对完整的理论体系，成为一门独立的学科，则是在特定的社会历史背景下于19世纪末20世纪初首先在美国产生，然后迅速扩及西方各国的，其产生的公认标志便是曾任普林斯顿大学校长的美国第28届总统伍德罗·威尔逊于1887年发表在《政治学季

刊》上公开主张政治与行政分离，第一次明确提出应该把公共行政当作一门独立的学科来进行研究的《行政学研究》一文。在之后的一百多年里，公共行政学在西方历经初创、演进、深化、拓展等主要阶段的发展历程，日渐成熟，迄今已经成为一门既具有丰富的理论内涵，又不乏重要的实践价值的综合性学科。

在中国，现代意义上的公共行政学起步相对较晚，作为一门独立学科的公共行政学从根本上来说实属“舶来品”，而且，公共行政学在我国的大陆和港台地区的发展情况也有很大的差异。

在我国香港和台湾地区，由于众所周知的原因，它们的政府管理体制、高等教育体制以及学术研究体制更多地是受到英国和美国的影响，它们高等学校公共行政学专业的人才培养体系基本上是对英美相应专业人才培养体系的沿袭和移植，尤其是它们的专业师资队伍和学术研究队伍大多要求在英美等西方发达国家受过系统的专业学习和训练，他们基本上可以及时地了解英美等西方发达国家公共行政学发展的最新研究成果，客观地讲，我国香港和台湾地区的公共行政学一直都处在对英美公共行政学的跟踪发展过程之中，其公共行政学的发展水平与英美等西方发达国家相差不是很大。

在我国大陆，尽管新中国成立以后中国共产党及其领导的人民政府从我国国情和不同阶段的不同任务出发，对改善我国的行政管理状况作出了巨大的艰苦努力并且积累了一定的行政管理的历史经验和教训，但是，由于众所周知的原因，作为一门学科的公共行政学却在1952年我国高校院系调整时与某些学科一样被撤销了。实事求是地讲，这在相当程度上影响了我国政府行政管理科学化进程，也影响了我国公共行政学的历史积累和发展，更影响了我国公共行政理论与实践的有效结合。

客观地说，在我国大陆，关于公共行政的学科研究是改革开放的产物，公共行政学也是伴随着中国改革开放的进程而勃兴的。1979年3月30日，邓小平在理论务虚会上谈到了至今中国政治和行政学界依旧难忘的一段话：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在需要赶快补课（邓小平：《邓小平文选》（第2卷），人民出版社1994年版，第180～181

页)。”中共十一届三中全会以来,经过拨乱反正,纠正“左”的错误,为政治学、法学、社会学以及行政学等社会科学的恢复和繁荣发展创造了良好的政治条件。1980年12月中国政治学学会的成立,酝酿了恢复和发展公共行政学的氛围,一些研究者开始公开撰文呼吁和讨论有关公共行政学的问题。1982—1984年我国行政改革过程中暴露出来的缺乏系统的科学行政管理理论指导的缺陷,则对恢复和发展公共行政学提出了现实要求。这就从理论和实践两个方面为恢复和发展公共行政学创造了充分的条件。自此,公共行政学这门学科得到了非常迅速的发展,受到了党和国家领导同志的高度重视。1984年8月,国务院办公厅和当时的劳动人事部在吉林联合召开了行政管理学研讨会,发表了《行政管理学研讨会纪要》。9月,国务院办公厅正式发文,号召各省、市、自治区政府高度重视公共行政学的研究,并于该年年底成立了中国行政管理学会筹备组,进而开创了公共行政学研究的新局面。1985年,当时的国家教育委员会决定在我国的高等教育体系中设置行政管理本科专业并且选定武汉大学和郑州大学作为试点高校,并于1986年正式招生。随后,在全国范围内很快掀起了一股学习和研究行政管理学的热潮,不少大学和研究单位也相继设置了行政管理学专业或开设了行政管理学课程,同时成立了一批行政管理干部学院,行政管理学甚至被视为我国几千万党政干部的必修课程。1988年10月13日,中国行政管理学会正式成立,并且发行了会刊《中国行政管理》,标志着公共行政学作为一个独立学科已获得公认并明确肯定下来,也标志着中国公共行政学的恢复和重建工作初战告捷。进入20世纪90年代以来,特别是伴随着社会主义市场经济体制的建立和经济全球化进程的加快,我国的公共行政学研究以加速度的节律迅速发展,表现为学科体系、学科分化、应用研究不断扩大和深入,尤其是研究领域开始触及世界公共行政研究的某些前沿问题。可以这么说,改革开放每前进一步都对公共行政学理论提出了新的要求,更推动了中国公共行政学的理论创新和学科发展。

回眸中国公共行政学二十多年的发展历程,我们不难发现,中国的公共行政学从无到有、逐步完善,无论是对西方公共行政学研

研究成果的引介，还是对中国行政管理学理论体系的探索，无论是学科基础理论的建设，还是对现实行政管理问题的研究，都取得了可喜的成绩，迄今为止，不仅基本上确立了行政管理学的理论框架，取得了斐然的科研成果，而且还形成了从专科、本科、硕士研究生和博士研究生以及博士后研究等多层次的相对完备的专业人才培养体系，为我国的社会主义现代化建设作出了重要贡献。

鉴于公共行政学在西方起步较早且有长期的理论积累，而且，在对社会公共事务进行管理的公共行政过程中，公共政策愈来愈发挥着重要作用，它通过改变社会公众的预期而激励、约束、引导着其行为；通过制定和实施特定的行为准则而改变、调整和规范社会公众之间的利益关系；通过解决公共问题而维护、增进和分配社会公共利益。正是通过公共政策的有效运作，社会公共生活才能保持稳定和谐的发展局面。不管是在哪种政治体制和政治文化背景下，不仅公共政策是政府实施公共行政的主要手段和方法，而且公共政策的制定和实施都是公共行政管理活动必不可少的组成部分。因此，作为我国最早开办行政管理专业的高校之一，我所在的武汉大学较早地在其行政管理专业的研究生教育中设置了比较公共行政和公共政策的研究方向，尤其是在博士研究生培养层次上，为了拓展行政管理专业博士研究生的“国际视野”和坚持行政管理学科研究的“政策导向”，我本人多年来一直在“比较公共行政管理”和“公共政策的理论与实践”这两个研究方向招收和培养博士研究生，在业已毕业的博士研究生中，有不少学生已经成长为公共行政实务部门的中坚力量和行政管理专业教学与研究机构的学术骨干，本学术论丛所结集出版的研究成果便是我培养的部分博士研究生的博士学位论文。

改革开放以来，伴随着中央向地方以及政府向社会的分权和放权，特别是市场经济体制带来的利益多元化格局的形成，诸如“上有政策、下有对策”，“政策走样”等公共政策过程中的执行问题在我国现阶段已经引起了政界和学界的广泛关注。定明捷博士的《转型期政策执行治理结构选择的交易成本分析》一书以“政策执行鸿沟”为对象，以理论分析为起点，以实证研究为支撑，以交

易成本理论为分析工具,以乡镇煤矿管制政策为研究案例,借鉴和吸收委托代理、资源依赖等理论观点,详细分析了“政策执行鸿沟”产生的内在机制,从中央政府的角度分析了中央政府是如何选择不同的治理结构来消解“政策执行鸿沟”现象的,着重阐释了中央政府选择治理结构的理论依据及其效果。该书的研究表明,虽然转型期频频出现“政策执行鸿沟”现象,中央政府仍然有能力应对地方政府选择性执行中央政策的行为,尤其是那些被中央政府优先考虑的政策领域。而且,作者在书中在对中央政府在政策执行治理结构调整方面的不完善之处进行深入剖析的基础上提出了颇具参考价值的政策建议。

协调是组织高效运行的必要前提,政府组织更不例外,协调的缺失不仅会导致政府组织产生功能和权力及资源等碎片化,而且更会产生信息不对称、条块分割、各自为政、孤岛现象及信任危机等阻碍政府组织整体性运作和绩效提升的棘手问题。曾凡军博士的《基于整体性治理的政府组织协调机制研究》一书在广泛吸收和借鉴学界相关研究成果的基础上,恰当地运用当代公共行政与公共政策研究领域的最新成果——整体性治理及其相关理论为分析工具,基于对政府组织协调困境之表象和生成机理的阐释和对政府组织协调困境之救治策略的勾勒,建构起由整体性结构协调机制、整体性制度协调机制和整体性人际关系协调机制组成的整体性政府组织协调机制。

新疆生产建设兵团是我国在特定的社会历史背景下产生的一种特殊的行政管理体制,改革开放以来,随着我国经济社会体制的转型,传统意义上的兵团体制愈来愈面临着新的挑战。顾光海博士的《现代组织理论视阈下兵团体制转型研究》一书以理论分析为起点,以实证研究为支撑,以新制度主义组织理论为基础,借鉴和吸收自然选择理论、资源依赖理论的观点,以组织同构理论为基本分析工具,对新疆生产建设兵团体制的发生机制、成长机制以及转型路径进行了系统的分析和深入的研究。作者在广泛的实证调查和深入的理论分析基础上认为,作为党、政、军、企合一的特殊性组织,新疆生产建设兵团是履行屯垦戍边使命的有效载体,尽管兵团

的特殊体制会伴随着其屯垦戍边的历史使命而继续存在和发展下去,但是这种体制需要调整 and 改革,以适应环境的变化;兵团体制的转型要在保持兵团基本体制大框架不变的原则下进行,兵团体制应从宪政制度、功能重心、组织管理结构和运行机制等方面进行调整 and 改造;特别建制地方政府模式 can 成为兵团体制转型的方向选择。

湖泊水污染防治是一个世界性难题,更是一个典型的跨域公共治理问题。叶汉雄博士的《基于跨域治理的梁子湖水污染防治研究》一书以位于武汉城市圈腹地的全国十大淡水湖之一——湖北省梁子湖水污染防治为例,对当今世界日益增多且错综复杂的跨区域、跨领域、跨部门社会公共事务管理问题进行了颇具价值的探讨。作者基于对跨域治理理论的系统梳理,客观地描述了梁子湖水污染防治的现实状况,深入地剖析了梁子湖水污染防治困难的根本原因,正确地借鉴了国内外湖泊水污染防治的成功经验,系统地探讨了梁子湖水污染跨域治理的对策建议。作者沿着“现状——原因——对策”的逻辑主线,通过对梁子湖水污染防治的实证研究,全面地阐释了跨域公共事务在治理主体、治理信任度、治理合作等方面存在的问题及原因,有针对性地提出了解决跨域公共治理问题的路径选择。

当前,我国各类安全事故此起彼伏,人员伤亡极其惨重,这一严峻的职业安全与健康形势不仅引起了政界的高度关注,而且形成了学界的研究热潮。郑雪峰博士的《我国职业安全与健康监管体制创新研究》一书以我国现阶段严峻的职业安全与健康形势为背景,以制度变迁理论为分析工具,从组织结构设置、职能划分、权力配置和行政运行机制等四个维度,全面梳理了我国职业安全与健康监管体制从计划经济时代到市场经济时代的变迁历程,客观描述了现阶段我国职业安全与健康监管体制存在的主要问题,并在此基础上恰当地运用由戴维·菲尼总结的制度安排的需求和供给分析框架,系统地分析了影响我国职业安全与健康监管体制创新的制度需求因素和制度供给因素以及我国职业安全与健康监管体制由非均衡状态向均衡状态变迁的内在动力、变迁主体、变迁方式及变迁过

程,进而科学地提出了我国职业安全与健康监管新体制的制度设计框架及其具体实现路径。

当下,中国的城市化已进入了加速期,工业化创造供给,城市化创造需求,城市化有助于解决中国经济长期以来依赖出口,内需不振的问题。洪隼博士的《城市化进程中的公共产品价格管制研究》一书基于对城市与城市化概念的内涵界定和对工业化与城市化之间的关系阐释,得出了城市化是经济社会发展的必然趋势,总结了我国城市化出现的环境污染、交通拥挤等主要问题,进而引申出价格管制政策在城市化进程中的重要作用。作者认为,随着广大市民对公共产品的需求持续上升,政府可以通过科学的价格管制来保证公共产品的有效提供及服务质量的改善,科学的价格管制能够有效增加公共产品供给,运用差别价格政策可控制和平衡有效需求。在作者看来,价格管制属于政府经济性管制的一种重要形式,它的理论基础主要是公共产品理论、政府管制理论、博弈论以及激励性管制理论等,用者付费则把价格机制引入公共服务中。作者力图从公共管理而不是经济学的角度去研究价格管制问题,他不仅提出了解决城市化过程中出现的环境污染、交通拥挤等问题需要双向思维——增加公共产品的供给和减少有效需求等创新观点,而且强调指出,只有发挥价格机制在城市基础设施、公交优先、环境保护方面的积极作用,引入竞争和激励机制,促进企业加强成本约束,才能推进城市的可持续发展。

社区是社会的细胞,是建设和谐社会的基础。随着经济社会的发展和城市化进程的加快,城市的范围在不断扩大,“村改居”社区数量也在不断增加。“村改居”社区如何治理,不仅成为新形势下社区管理工作必须解决的难题,更是我国现阶段社会管理体制创新的重要内核。黄立敏博士的《社会资本视阈下的“村改居”社区治理研究》一书是运用当代公共行政与公共政策研究领域流行的社会资本理论探讨“村改居”社区治理的一项实证研究。作者认为,社会资本是一个具有概括力和解释力的概念,尤其是对于以“差序格局”和熟人关系网络为特征的“村改居”社区具有天然的契合,社会资本是“村改居”社区中最重要的传统因素,它

在“村改居”社区治理中发挥着重要作用。在本书中，作者通过对深圳市宝安区的“村改居”社区在其社区治理体制变革前后变化的实证研究，系统地考察了在“村改居”社区治理过程中，社会资本如何发生影响和作用，“居站分设”模式下社会资本出现怎样的变化，这些变化带来哪些影响，进而揭示过渡型的社区——“村改居”社区治理中社会资本的重要性，最后得出结论：保持“村改居”社区社会网络，借助“村改居”的社会资本，加大对“村改居”社区建设的投入，实行以党组织为核心的多组织共治，是“村改居”社区推进公众参与和节约政府管理成本，实现社区善治的共赢途径。

伴随着具有中国特色的社会主义现代化建设事业向纵深推进，特别是体制的改革和社会的转型，我国正迈入社会矛盾和冲突的高发期，公共危机日渐显现出常态化的特征，常态化的公共危机不仅对中国社会的稳健发展造成了严重的威胁，而且对中国政府的公共治理能力提出了严峻的挑战。钱正荣博士的《政策能力视域下的公共危机治理研究》一书从公共危机常态化的现实动因入手，以深入分析当前我国公共危机治理研究需要把握的社会时代背景为前提，在凸显政府之于公共危机治理的核心角色和责任并揭示公共政策与公共危机之间内在逻辑关联的基础上，尝试着从公共政策的视角透视公共危机治理过程中的政策能力缺失，并力图从社会转型带来的风险治理、难以预测的突发公共事件的应急治理以及当代公共管理的共同面向即风险社会的政策能力建设三个层面来建构公共危机治理的整体性框架，进而探索公共危机治理的政策能力重构路径。

在此需要强调指出的是，作为这套学术论丛中各位作者的博士指导教师，一方面，我为他们顺利地完成博士研究生学业、通过博士学位论文答辩并获得博士学位，尤其是能够在博士论文基础上出版专著，由衷地感到欣慰和自豪；另一方面，我所能给予他们更多的是基于我职业经验的“两方”指导，即“研究方向”和“研究方法”方面的指导，至于每一篇博士论文的主题研究领域，具有专门研究的各位作者才是真正拥有“话语权”的“专家”，我衷

心地祝愿各位作者继续在各自的专长领域不懈努力，取得更多、更辉煌的成就！

最后，作为这套学术论丛的总主编，我非常感谢武汉大学出版社领导王雅红女士以及胡国民先生等各位编辑为本套丛书的编辑和出版所付出的宝贵心血；我还真诚地希望读者能够给我们提供宝贵的批评意见，以推动我们在人才培养和科学研究方面有新的突破；作为公共行政与公共政策研究领域的一名学者，我坚信，伴随着我国改革开放和社会主义现代化建设事业的进一步推进，作为一门方兴未艾的学科，公共行政学必将在理论研究、学科发展、人才培养、为党和政府提供决策咨询和智力支持等方面继续焕发出勃勃生机，显现出更为强大的生命力，发挥出更加重要的作用！

丁 煌

于珞珈山

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究缘起与意义	1
一、研究缘起	1
二、研究意义	7
第二节 研究综述	9
一、政策能力研究综述	10
二、公共危机治理研究综述	19
第三节 研究设计	40
一、研究思路及内容	40
二、研究方法和逻辑框架	43
三、研究创新及不足	44
第二章 公共危机常态化的多维理论透视	47
第一节 公共危机界说	48
一、危机的各种界说和含义的发展	48
二、公共危机的本质含义	56

第二节 社会转型与公共危机	61
一、社会转型与现代化的中西方界说	61
二、发达国家的社会转型危机	66
三、发展中国家的现代化困境	69
四、中国社会转型危机	71
第三节 全球化与公共危机	77
一、历史视野中全球化的争论及其不确定性的特征	78
二、当代全球化的动力和维度	80
三、公共危机全球化及其对我国的影响	84
第四节 新媒体与公共危机	86
一、新媒体的本质特征	86
二、新媒体对公共危机的影响及其根源	87
三、新媒体对我国公共危机传播的影响	90
第五节 风险社会与公共危机	92
一、风险社会的理论发展进路	92
二、风险社会与公共危机的内在逻辑	97
三、我国风险社会的特征	99
四、我国公共危机常态化的整体性分析	101
第三章 公共危机与政府责任	104
第一节 政府责任的实现机制与历史嬗变	106
一、政府责任及其实现机制	106
二、政府责任的历史嬗变	108
三、政府责任体系的建构	109
第二节 我国政府责任机制问题诱发公共危机	112
一、我国政府责任建设的发展变革	112
二、我国政府责任内容的“泛经济化”倾向及风险	114
三、我国政府责任实现机制的“泛政治化”倾向 及风险	121
四、总结与出路	125

第四章 公共危机与政策能力	129
第一节 公共危机与公共政策	130
一、理解“公共政策”	130
二、公共危机中的政策机会	136
三、公共危机中的政策困境	139
第二节 政策能力的分析框架	142
一、政策能力的研究语境	142
二、政策能力的概念阐释	146
三、治理视野下的政策能力宏观分析框架	159
四、制度分析模式下的政策能力及其影响因素	169
五、我国政策能力的简要评析	176
第三节 公共危机治理与政策能力	180
一、公共危机的生发逻辑与治理的期望指向	180
二、公共危机治理整体性框架的建构	185
三、我国公共危机治理中政策能力的缺失	190
第五章 政策能力重构下的公共危机治理	218
第一节 风险治理中的政策能力建设：直面社会转型	219
一、改革官员政绩考核体系，强化责任政府理念	221
二、加强法治建设，构建有限政府	227
三、调整国家与社会的关系，优化国家能力	232
四、构建转型战略政策平台，实施社会普遍服务体系战略	235
五、重视社会稳定风险评估，推进政策制定的民主化与科学化	240
第二节 应急管理中的政策能力建设：应对突发公共事件	244
一、推行国民应急教育政策，提高社会整体抗逆力	245
二、完善我国应急管理体系，提升系统实效性	248
三、进行快速反应和意义构建，减轻社会后果	252
四、进行政策学习与变革，促进政策优化	254

第三节 面向风险社会的政策能力建设：走出深层危机·····	258
一、风险社会引发对政策环境的再认知·····	259
二、重塑风险社会下的政策伦理与价值·····	263
三、推进科技政策制定的民主化与社会化·····	266
四、建构合作、责任和前瞻的公共政策模式·····	271
五、实施事实与价值相结合的公共政策评估·····	276
六、小结与展望·····	277

参考文献·····	278
-----------	-----

后记·····	297
---------	-----

第一章 绪论

第一节 研究缘起与意义

一、研究缘起

“在危机中”是当今时代的显著特征，是我们无法回避的在世状态和生存语境。正如乌尔里希·贝克所言，“人类正生活在文明的火山口”^①。尤其在全球化和新媒体变革的驱动下，危机的爆发具有突发性更强、连锁性更高、影响域更广和破坏力更大的特质，充分暴露了现代社会的脆弱性。我们所处的现实世界正在经历前所未有的秩序再造，危机的常态化预设了当下时代的政治、经济和文化议程。对于组织而言，尤其是政府，应对公共危机的能力与创造财富的能力已经同等重要。

^① [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻，译，译林出版社2003年版，第13页。