

决策溪流论

国家重点基建项目
决策过程的逻辑

王子明
著

 江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS

决策溪流论

国家重点基金项目
决策过程的逻辑

王子明
著



江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS
镇江

图书在版编目(CIP)数据

决策溪流论：国家重点基建项目决策过程的逻辑 /
王子明著. — 镇江：江苏大学出版社, 2017. 11
ISBN 978-7-5684-0645-1

I. ①决… II. ①王… III. ①基本建设项目—项目决策—研究—中国 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 267344 号

决策溪流论：国家重点基建项目决策过程的逻辑

Juece Xiliulun: Guojia Zhongdian Jijian Xiangmu Juece Guocheng de Luoji

著 者/王子明

责任编辑/米小鸽 张 冠

出版发行/江苏大学出版社

地 址/江苏省镇江市梦溪园巷 30 号(邮编: 212003)

电 话/0511-84446464(传真)

网 址/http://press. ujs. edu. cn

排 版/镇江文苑制版印刷有限责任公司

印 刷/虎彩印艺股份有限公司

开 本/718 mm×1 000 mm 1/16

印 张/19.5

字 数/354 千字

版 次/2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-5684-0645-1

定 价/49.00 元

如有印装质量问题请与本社营销部联系(电话: 0511-84440882)

致 谢

乙酉秋,余有幸师从南京大学政府管理学院黄健荣教授,聚焦 20 世纪 90 年代以来国家重点基建项目决策过程,以探究政府决策之学。求学期间,赖恩师悉心策励教导,师母姜秀珍女士关心爱护,本院张永桃教授、童星教授、张凤阳教授、闫小波教授、孔繁斌教授、魏姝教授热诚指导,同道王勇、曾令发、刘伟、胡建刚、钱洁、钟裕民、姚莉、蒋励佳、徐西光、李玲、王君君、廖尹航诸君倾力相助,历几番春秋,俾成拙作。其间情状,历历在目。今于拙作付梓之际,一并致以衷心感谢。

序

王 勇

(温州大学公共管理学院教授,副院长)

尝如哈佛大学费正清中国研究中心主任宋怡明教授感言:“从国际关系和历史状况来看,中国崛起是世界历史上独一无二的大事件!”^①世界银行统计数据显示,1978—2014年,中国平均GDP增长率达到9.83%,在全球206个国家和地区中居于第二位^②,年人均GDP则由改革开放之初不足200美元跃升至目前近9000美元,步入中等偏上收入国家。习近平总书记做出概括:“中国这个世界上最大的发展中国家在短短30多年里摆脱贫困并跃升为世界第二大经济体,彻底摆脱被开除球籍的危险,创造了人类社会发展史上惊天动地的发展奇迹,使中华民族焕发出新的蓬勃生机。”

“中国崛起”或曰“中国奇迹”究竟是如何发生的?这一“大事件”不能不引发学者饶有趣味的探讨。20世纪90年代中后期以来,国内外对于中国经济迅猛发展的相关理论阐释不断涌现。一个概括性判断认为,中国之所以呈现“千古未有之大变局”,迎来中华民族伟大复兴曙光,源自中国政府进行了卓有成效的自我革命,亦即邓小平所谓“又一次革命”的渐进式改革及其所采取的分级制政策试验。^③倪志伟、欧索菲对此做出总结,“不论是用政府援助、地方政府的社团主义还是发展型国家来刻画这个观点,总是含有一个潜在的观念:在创造和形成用以保障与激励中国经济奇迹的制度方面,政府起到了决定性的作用。一般认为,中国的发展主要依赖于国家主导的制度变革过程,政治精英们创造了提升效率的规则和政策”。^④

① 张梅:《宋怡明:中国崛起是世界历史上独一无二的大事件》,《环球时报》,2016年9月14日。

② 胡健:《那些年,我们一起追过的“GDP”》,《每日经济新闻》,2014年10月22日。

③ 韩博天:《通过试验制定政策:中国独具特色的经验》,《当代中国史研究》,2010年第3期。

④ 倪志伟、欧索菲:《自上而下的变革:中国的市场化转型》,北京大学出版社,2016年,第3页。

再往细处推敲,“地方法团主义”^①“中国特色的维护市场的经济联邦制”^②“事实上的行为联邦制”^③“地方市场社会主义”^④等认知范式先后被提出,用以具体解读中国奇迹,这些观点各有理论自洽性,为研究者所耳熟能详,实质上一致强调了地方分权尤其是财政分权的独特影响,认为这是中国改革最为成功之处,极大调动了地方政府活力。但是,地方政府不是一种抽象性的存在,从具象角度来说,其是由地方政府官员组成和运作起来的。“虽说财政税收激励无疑构成地方政府的一个重要动力,但作为处于金字塔之中的政府官员,除了关心地方的财政收入之外,自然也关心其在‘官场’升迁的机遇,而这种激励在现实中可能是更为重要的。中国政府治理的一个重要特点就是将地方官员的晋升与地方经济发展联系起来,让地方官员为了政治晋升而在经济上相互竞争,形成了政治锦标赛模式。”^⑤如此,方可更深刻地理解地方政府为何能成为制度创新的“第一行动集团”,甚至不惜通过“创新性违法”方式与中央博弈,与其他政区展开比拼,纷纷凸显土地财政、地方债务、巨型工程和招商引资等四方面的企业化行为。^⑥从根本上看,正是地方政府这些行为取向造就了中国奇迹,当然,也造成地方政府在市场化过程中的角色冲突和政府职能转变的困难。^⑦地方政府选择性履行职能,较为忽视公共服务职能的承担^⑧,地方保护主义盛行,跨行政区合作治理难以达成。

“官员晋升锦标赛”范式影响广泛,其传播之广几近于学界“常识”,不足在于,解释力仍不够稳健,甚至陶然等研究者对周黎安等人的发现进行了实证重估,结果并没有找到可以支持经济增长促成官员晋升的证据^⑨，“锦标赛制”

① Oi, Jean, “The Evolution of Local State Corporatism”, Andrew Walder (eds), *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*. Harvard University Press, 1998.

② Qian Yingyi, Barry Weingast. China's Transition to Market: Market-Preserving Federalism, *Chinese Style*. *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, 1996, PP. 149—185.

③ 郑永年:《中国的“行为联邦制”:中央—地方关系的变革与动力》,东方出版社,2013年,第42页。

④ 林南:《地方性市场社会主义:中国农村地方法团主义之实际运行》,《国外社会学》,1996年第5—6期。

⑤ 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,格致出版社,上海人民出版社,2008年,第18页。

⑥ 张三保、田文杰:《地方政府企业化:模式、动因、效应与改革》,《政治学研究》,2014年第6期。

⑦ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007年第7期。

⑧ 郁建兴:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》,2012年第5期。

⑨ 陶然,等:《经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标竞赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》,《管理世界》,2010年第12期。

与官员选拔“四化”标准、“德能勤绩廉”考核体系等正式规范也存在张力。实际上,有学者认为,官员晋升是能力、关系、经济、领导推荐、群众基础、机遇和资历综合发生作用的结果,尤其是关系因素在官员仕途中有时会起到根本作用。^①虽然如此,如果因为没有找到经济增长与官员晋升之间的实证关系而轻率地否定经济绩效在政治拔擢中的作用会让我们陷入困境:如何解释改革开放以来地方官员对公共基础设施投资的狂热?又如何为中国经济的持续快速增长寻找注脚?实际上,研究全国2000—2012年市政公用设施建设固定资产投资金额发现,2001年时还只有0.24万亿元,之后以年均18.26%的增长率增长,2012年则达到1.53万亿元,如此巨额的政府性投资中,长期以来交通基础设施投资都保持在44.7%以上的高比重,1999—2008年更是以25%的年均增速节节攀升。^②

“要想富,先修路”这一极为形象、广为人知的宣传口号,真正道出了中国经济腾飞的秘密。即便无法充分证明官员晋升的主要标准是辖区经济绩效,但各级地方主政者对于交通的投入往往不遗余力,这一点是可以证实的,而这正是中国各地间交往不断加深、市场一体化越发加强的深刻根由所在,进而也就是中国经济始终处于全球快车道的谜底所在。无论出于对GDP增速的追求还是源于交通投资本身的特点,交通建设投入动辄上千万、上亿,交通投资对于沿线的经济社会发展亦会产生重大影响,它有助于调整城市和区域空间结构与要素连接,培育新经济带或增长点,在国民经济序列中,是不折不扣的重大项目。从这个意义上说,交通投资项目相关决策是如何做出的,这一问题理应为关心公共财政支出的研究者所认真关注。

公共行政研究可以分为描述性研究、诠释性研究、批判性研究、预测性研究、对策性研究等形式,相对而言,诠释性研究在国内外公共行政学话语中都处于较为沉寂的地位^③,这在中国尤显如此,行政学研究者习惯性地以提出对策作为研究工作的终结使命,且较为偏重对策性研究,对于诠释性研究则不重视,研究质量总体也不够好。出现这一情况,与实用主义及经世致用的历史文化传统是分不开的,相当程度上,也是政府课题发布部门期许、鼓励的结果。本书即属于诠释性研究的一种有益尝试,认为科恩等人提出的“垃圾桶”决策

① 冯军旗:《中县干部》,北京大学博士学位论文,2010年。

② 郇永清,等:《中国的地方官员何以晋升:激励与选择》,《甘肃行政学院学报》,2017年第3期。

③ 董伟玮、李靖:《面向诠释性研究的公共行政学:理论源流与知识重构》,《理论探讨》,2015年第5期。

模型,以及金登在此基础上提出的过程溪流理论既关注到决策主体的行为,又关注到与组织特性紧密相连的决策进程,因而提供了总体性考察国家重点基建项目决策过程的理论启示,进而从总体性考察决策过程出发,尝试性地提出“决策溪流论”的理论构想,并将其作为国家重点基建项目决策过程的分析框架。以“决策溪流”一语指称决策过程中一系列行为和事件的发生及其变化,最后提出“执政部门主导的决策溪流分析框架”是理解当代中国国家重点基建项目决策过程的概念性框架的结论性观点,由此,建议通过扩大决策渠的开放性以提高决策的公众接受度并改进决策过程。

基于文献梳理来看^①,传统上,西方学界对于中国政府决策过程通常持有精英决策、派系斗争、官僚组织决策等分析倾向:精英决策模型强调高层领导依据自身对国家利益的理解人格化制定政策并经由动员体制执行^②;派系斗争模型以权力斗争诠释中国政策过程^③;官僚组织决策模型认为中国政府决策充斥着讨价还价、各自为政、关系网络、竞争性说服等“权威碎片化”现象^④。西方学者如是认识不可谓不深刻,但显然已落后于形势。另一些学者揭示了中国政府决策的新变化:专业化、分权化、多元化、全球化^⑤;专家尤其政府所辖政策研究机构更大程度的参与^⑥;科技精英也参与到政策过程中^⑦;思想库政策专家影响力明显增加^⑧。国内研究者更为敏锐、直观地探讨了这些朝向政府“开门”决策的趋势。尽管在农地征用、城市拆迁、邻避设施等决策事项中社会参与仍不尽如人意,然而总体上,相较过去的“个人决策”“集体决策”,中国政府决策已走向民主化、科学化的“公共决策”,以多元主体间利益妥协、

① 王勇:《地方政府“开门”决策新取向:基于W市经验》,《云南行政学院学报》,2017年第2期。

② Klein, Donald. Sources for elites Studies and Biographical Materials on China. In Robert Scalapino, ed. *Elites in the People's Republic of China*. University of Washington Press, 1962, PP. 609—656.

③ Nathan, Andrew. A Factionalism Model for CCP Politics. *The China Quarterly*, 1973 (53).

④ Lieberthal, K. G., Lampton, D. M. *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*. University of California Press, 1992.

⑤ Lampton, D. M. *The Making of Chinese foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978—2000*. Stanford University Press, 2001.

⑥ Halpern. Social Scientists as Policy Advisers in Post-Mao China: Explaining the Pattern of Advice. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 1988 (19/20).

⑦ Cao, C. *China's Scientific Elite*. Routledge, 2000.

⑧ Tanner M. S. Changing Windows on A Changing China: The Evolving Think Tank System and the Case of the Public Security Sector. *The China Quarterly*, 2002 (171).

意见融合为旨趣的“共识型”决策模式已然形成^①,传统“内部集体决策”“一言堂决策”“咨询决策”逐步让位于“集思广益决策”^②,科学决策、民主决策已成为中共中央领导集体一项重要的基本制度^③,各类思想库得到广泛重视^④。从地方层面来说,地方政府专家决策咨询作用取得大多数地方领导认可^⑤,地方智库作用日益增加^⑥。

概览国内外相关研究,西方学者仍需克服对中国政府决策行为的旧刻板印象,中国本土研究者又似乎急于想捕捉到中国政府决策中的参与和民主特征。此两种研究倾向实质上都存在着模式化的共性问题。以交通项目等国家重点基建项目决策来说,决策咨询、论证等程序化工作确已逐步健全和规范,从这一意义上说,重大项目决策在一些环节或方面具有开放和参与特征。然而,这类决策又往往不同于民生主题或者其他相对狭窄的地方性议题决策,重大项目决策服务地方长远利益,更需仰赖政治精英的长远眼光,并且重大项目决策需要体现“全国一盘棋”。以交通来说,各地规划建设的重大交通项目通常需要上报中央立项、进入中央融资渠道,因而决策须能体现与全国交通规划体系的衔接。质言之,封闭型决策抑或开门型决策均无法用于概括中国重大公共项目决策。单一地秉持二者之一的认知取向,对于认知中国重大项目决策非但无益,实践层面反而有害。依我理解,王子明博士正是体认到这一点,结合个人工作实践,毋宁将中国重大项目的决策与“垃圾桶”模型及金登的多源流理论建立认知联系,进而提出“决策溪流论”的中性理论构想,通过抽丝剥茧的案例分析与一系列概念的形象运用,建构了“执政部门主导的决策溪流”这一针对中国重大项目决策的分析范式。我以为,这是对中国决策过程分析在重大项目领域的一个重要创新和拓展。

作为主要研究工作完成于四年前的一部作品,其所使用的相关理论视角、提出的诸多分析概念乃至“执政部门主导的决策溪流”的分析范式,事实上,

① 陈玲、赵静、薛澜:《择优还是折衷——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型》,《管理世界》,2010年第8期。

② 鄢一龙、王绍光、胡鞍钢:《中国中央政府决策模式演变——以五年计划编制为例》,《清华大学学报》,2013年第3期。

③ 胡鞍钢:《中国集体领导体制》,中国人民大学出版社,2013年,第129页。

④ 薛澜、朱旭峰:《中国思想库的社会职能——以政策过程为中心的改革之路》,《管理世界》,2009年第4期。

⑤ 朱旭峰:《专家决策咨询在中国地方政府中的实践:对天津市政府344名局处级领导干部的问卷分析》,《中国科技论坛》,2008年第10期。

⑥ 徐晓虎、陈圻:《地方智库运行机制研究:基于地市级智库的实证研究》,《南京大学学报》,2012年第5期。

在今天没有大的变化,或者有做出大幅调整的需要。从这一意义上,本书有可能成为中国重大项目决策研究的一部里程碑之作,至少有着较为重要的奠基意义。我与王子明博士同窗共读,学习上时常切磋、交流,并有幸成为这本著作的首批读者,由于我主要研究工作在公共管理理论方面,对于公共政策与决策相关研究了解还不够,以上见解是为一家之言。

目 录

第1章 导论

1.1 研究的背景 - 001

1.1.1 问题的提出 - 001

1.1.2 研究的定位 - 003

1.1.3 核心概念 - 005

1.2 研究文献综述 - 015

1.2.1 关于决策过程的一般性研究 - 015

1.2.2 关于政府过程的研究 - 017

1.2.3 关于当代中国重大建设项目决策的研究 - 020

1.2.4 综合评价 - 026

1.3 研究方案 - 026

1.3.1 研究目的 - 026

1.3.2 研究内容与研究框架 - 027

1.3.3 研究方法 - 028

1.3.4 研究案例选择 - 029

1.3.5 研究的主要创新 - 035

第2章 决策溪流论：国家重点基建项目决策过程分析的新框架

2.1 四种相关理论资源 - 036

2.1.1 着眼于决策主体行为的理论 - 037

2.1.2 关注决策主体与决策环境之间关系的理论 - 039

2.1.3 着眼于决策“过程”性特征的理论 - 040

2.1.4 立足于决策系统组织特性的理论 - 042

2.2 “过程溪流论”的启示 - 043

2.2.1 “过程溪流论”概述 - 043

2.2.2 “过程溪流论”的理论特点 - 046

2.2.3 “过程溪流论”的借鉴意义 - 048

2.3 决策溪流论：一个新的分析框架 - 049

2.3.1 理论构想的思考基点 - 049

2.3.2 决策溪流论的理论构想 - 051

2.3.3 决策溪流论与过程溪流论的区别 - 052

本章小结 - 054

第3章 决策溪流的行进背景：国家重点基建项目的决策语境

3.1 决策语境的含义及其构成 - 055

3.1.1 语境与决策语境 - 055

3.1.2 决策语境的构成 - 057

3.1.3 决策语境三个层面之间的关系 - 060

3.2 结构性力量分析：当代中国的政治—行政体系 - 061

3.2.1 政治—行政权力结构 - 061

3.2.2 制度：规则与规范 - 074

3.2.3 重点基建项目决策的程序性规定：一般过程 - 079

3.3 局势性力量分析：当代中国的时代主题 - 083

3.3.1 当代中国的现代化 - 083

3.3.2 发展与经济发展 - 088

3.3.3 “五年计划” - 092

本章小结 - 098

第4章 决策溪流的构建单元：国家重点基建项目的决策要素

4.1 决策要素概述 - 099

4.1.1 已有的关于决策要素的观点及分类 - 099

- 4.1.2 本书对决策要素的界定 - 101
- 4.1.3 决策溪流视角下的决策要素类型 - 102
- 4.2 决策渠 - 102
 - 4.2.1 决策堤坝 - 102
 - 4.2.2 决策堤坝的构成 - 104
 - 4.2.3 决策堤坝的功能 - 112
- 4.3 决策溪流 - 113
 - 4.3.1 溪流与决策溪流 - 113
 - 4.3.2 决策溪流的构成 - 113
 - 4.3.3 决策溪流的行进 - 116
- 4.4 决策动力 - 119
 - 4.4.1 决策动力的构成因素 - 119
 - 4.4.2 决策势能 - 120
 - 4.4.3 决策势能与决策动力 - 123
- 本章小结 - 128

第5章 决策溪流中的行动角色：国家重点基建项目的决策主体

- 5.1 决策主体的概念与辨析 - 130
 - 5.1.1 决策主体的概念 - 130
 - 5.1.2 决策者 - 134
 - 5.1.3 决策主体辨析 - 138
- 5.2 决策关键人 - 147
 - 5.2.1 决策关键人的含义 - 147
 - 5.2.2 决策关键人的角色定位 - 149
 - 5.2.3 决策关键人的功能 - 151
- 5.3 决策利益相关者 - 152
 - 5.3.1 决策利益相关者的含义 - 152
 - 5.3.2 决策利益相关者的角色定位 - 153

5.3.3 决策利益相关者的功能 - 155

5.4 决策主体间关系 - 156

5.4.1 决策主体间的有限博弈 - 159

5.4.2 决策主体间的民主协商 - 164

5.4.3 利益综合：竞争均衡模式 - 166

本章小结 - 174

第6章 决策溪流的行进方式：国家重点基建项目的议题构建

6.1 议题的范畴构建 - 176

6.1.1 政策问题与议题 - 176

6.1.2 议题与政策议程 - 181

6.1.3 议题构建 - 185

6.2 议题的政治性构建 - 191

6.2.1 经济社会发展与项目建设必要性 - 192

6.2.2 官员压力与政府回应 - 195

6.2.3 议题的政治性评估 - 197

6.3 议题的经济性构建 - 203

6.3.1 成本与收益 - 203

6.3.2 成本收益分析的应用及其缺陷 - 206

6.3.3 议题的经济性评估 - 209

6.4 议题的技术性构建 - 212

6.4.1 决策中议题的技术性 - 212

6.4.2 议题的技术性与技术专家 - 213

6.4.3 议题的技术性评估 - 218

本章小结 - 227

第7章 决策溪流行进的关键节点：国家重点基建项目的决策时机

7.1 决策时机的形成 - 228

7.1.1 决策时机的概念 - 228

7.1.2 决策时机的形成 - 230

7.1.3 决策时机与决策窗口 - 233

7.2 决策诱因与决策事件 - 235

7.2.1 决策诱因的概念 - 235

7.2.2 决策诱因的类型 - 238

7.2.3 决策事件 - 242

7.3 触发机制 - 245

7.3.1 触发机制的概念 - 245

7.3.2 触发机制与决策时机 - 247

7.3.3 决策中断 - 250

7.3.4 决策“冬眠” - 256

本章小结 - 258

第8章 结论与前瞻

8.1 执政部门主导的决策溪流分析框架及其适用性 - 259

8.2 决策渠的开放性与决策的公众接受度 - 263

8.2.1 决策的正确性、民主性、科学性三个标尺的局限性 - 263

8.2.2 决策的公众接受度 - 265

8.2.3 提高公众接受度的可行路径 - 266

8.3 非支持联盟与决策的公众接受度 - 270

8.4 研究的局限性及需要进一步讨论的问题 - 273

参考文献 - 275

图表目录

- 图 1-1 公共政策研究的类型
- 图 2-1 “垃圾桶”决策模型
- 图 2-2 金登过程溪流理论中三条溪流及其与政策议程的关系
- 图 2-3 决策溪流分析框架示意图
- 图 3-1 布罗代尔的历史时段理论示意图
- 图 3-2 决策语境中三种构成力量之间的关系
- 图 4-1 公共决策三要素之间的关系
- 图 5-1 决策者的垂直维度和水平维度
- 图 5-2 长江福姜沙河段平面示意图
- 图 6-1 问题向政策问题演化的过程
- 图 6-2 议题与政策议程之间的关系
- 图 7-1 事件之范围、强度、时间等三个维度示意图
- 图 7-2 决策触发机制示意图
-
- 表 2-1 决策过程各阶段主要活动及其参与者
- 表 2-2 政府内、外部的参与者对政策议程建立过程的影响及其方式
- 表 4-1 南通市与苏州市某三年国内生产总值及人均 GDP 比照表
- 表 4-2 中国的社会团体类型分类(一)
- 表 4-3 中国的社会团体类型分类(二)
- 表 5-1 苏通大桥河床演变及河势分析专家审查会专家组构成情况
- 表 5-2 决策过程各阶段的活动及其参与者
- 表 5-3 苏通大桥若干重要决策节点主要参与人员情况
- 表 5-4 苏通大桥技术专家组人员构成情况
- 表 5-5 决策利益相关者在决策影响力上的区分
- 表 5-6 南通长江公路通道预可行性研究报告评审专家及其评审意见
- 表 6-1 南通过江通道项目决策溪流中决策问题的“升级”情况
- 表 6-2 举例的因果故事
- 表 6-3 问题界定的决策分析战略

表 6-4 南通过江通道项目议题溪流行进与执政部门之间的关系

表 6-5 成本与收益在分散与集中两个维度上的矩阵图

表 6-6 南通过江通道项目的成本与收益

表 6-7 南通过江公路通道项目交通量预测情况

表 6-8 交通运输部(交通部)两届专家委员会公路及水运工程专家构成情况

表 6-9 苏通大桥工可阶段关键技术研究题目

表 6-10 苏通大桥工程可行性研究报告评估专家组成员

表 6-11 苏通大桥桥梁通航净空尺度和技术要求论证研究报告评审专家组成员

表 7-1 决策主体在决策溪流中的作为情况

表 7-2 南通长江公路通道预可预审中执政部门参与情况

表 7-3 沪杭磁悬浮交通项目大事记(2006—2010)