



香港澳门基本法研究丛书

主编·黄来纪

“一国两制”理论与 特别行政区制度研究

蒋晓伟 程维荣◎主编



上海社会科学院出版社

014032319

D601
57

转型时期中国公共政策 转移研究

魏淑艳 著



商务印书馆
The Commercial Press

2013年·北京



北航

C1720500

D601
57

图书在版编目(CIP)数据

转型时期中国公共政策转移研究/魏淑艳著. —北京:商务印书馆, 2013

ISBN 978-7-100-10373-2

I. ①转… II. ①魏… III. ①经济转型期—政策科学—研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 249878 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

本书由国家社科基金一般项目“转型时期
中国公共政策转移研究”(08BZZ019)资助出版

转型时期中国公共政策转移研究

魏淑艳 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京市松源印刷有限公司印刷

ISBN 978-7-100-10373-2

2013 年 12 月第 1 版

开本 880 × 1230 1/32

2013 年 12 月北京第 1 次印刷

印张 10%

定价:28.00 元

自序

兔走乌飞,流光似水。转眼间,我对“政策转移”这一课题的研究,已近十载;承揽国家社科基金一般项目《转型时期中国公共政策转移研究》,也有五年。此间,我一直在思考、探究。寒来暑往,斗转星移,终于在2011年年底完成结题报告,2012年上半年通过结项鉴定。复经修改、增补,终将付梓,信可乐也。

本书的内容设计,主要包括理论研究——描述研究——规范研究等三个板块,共分七章。具体内容如下:

第一板块,即第一、二、三章,政策转移之理论研究。包括三个方面:(一)概述政策转移的基本问题。辨析政策转移及其相关概念,介绍政策转移研究的缘起,概述政策转移的性质、功能与作用、政策转移的一般特点,回顾政策转移的历史,分析政策转移的理论与现实基础。(二)阐述影响政策转移的变量,以政策转移为中心,提出影响政策转移和受政策转移影响的变量因素,并阐述政策转移与这些变量的作用关系。影响政策转移的变量,包括自变量和因变量。其中,自变量包括国家主权、国家意识形态、法律·制度·体制、公共政策的本土资源以及文化等因素。这些自变量相对于政策转移来说都是环境变量,并论述政策转移与这些自变量的相互关系。政策转移的因变量包括公共政策成本、公共政策发展、公共政策的趋同化等。并阐述政策转移与这些因变量的关系。(三)阐述目前学术界关于政策转移研究取得的理论成果。其中包括国外学者关于政策转移的构成要

件、分析框架、连续统、结构、过程模型以及对政策转移研究的学术批评等内容。

第二板块,即第四、五、六章,转型时期中国公共政策转移之实践研究。主要内容:(一)描述转型时期中国公共政策转移的历史演进过程。阐述转型时期中国公共政策转移的内外环境,政策转移从经济领域渐次发展扩散到其他领域的历程。(二)系统分析评价转型时期中国公共政策转移的发生机理、结构变量及社会影响。运用西方学者提出的政策转移的分析框架,解析中国公共政策转移的变量及关系;反思转型时期中国公共政策转移的历史过程,透视政策转移的历史逻辑,论证政策转移的特点、经验及潜在影响。(三)论述转型时期中国公共政策转移的效果、问题及原因。通过案例研究,总结了政策转移的预期效果和非预期效果。分析转型时期中国公共政策转移中的多种问题及其本质根源。

第三板块,即第七章,论述转型时期中国公共政策转移的促进与规范对策。主要从对政策转移的认识、政策转移的目标取向、政策转移的原则、政策转移的能力提升、价值选择和实施策略方面提出了转型时期中国公共政策转移的规范与促进对策。

本成果之价值,大致体现在以下三个方面:

第一,整体丰富并拓展了该领域的研究。目前国内学术界对政策转移的研究多限于介绍国外的理论观点,对于国内政策转移的生动实践缺乏深入研究,本研究拓展和深化了对政策转移实践的研究,为推动国内政策转移研究,做了积极努力和探索。

第二,理论研究观点创新。主要有四个方面,(一)针对国外学者关于政策转移失灵的类型提出新观点。政策转移导致政策失灵的类型不限于道洛维茨和马什所说的三种类型,还有“帝国主义的转移”和“条件不充分的转移”两种类型。(二)关于政策转移的影响因素,

西方学者的研究忽略了国家所处状态是常态还是非常态这个环境变量。(三)关于消极教训的吸取导致政策转移并不发生的观点不完全准确,应为消极教训的吸取可能出现两种结果,一是政策转移并不发生;二是会发生政策转移的逆反现象。(四)提出政策转移的一般前提、发生条件、要素、类型等观点。

第三,实践研究观点创新。(一)提出关于公共政策转移的发生机理、特点、经验、历史逻辑等创新性观点。(二)在转型时期中国公共政策转移的问题、原因分析方面也提出了创新观点。

屈原《离骚》有云:“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索。”项目研究虽已告一段落,但学术研究仍会继续。由于本人在学术积累、时间、精力、视野及资料方面的局限,加之本研究此前在国内学术界鲜有人涉足,致使本研究在分类研究方面和理论建构方面仍存不足,大有深化之余地。令我欣喜的是,此行不再孤单,国内同行已开始关注且投身于这一领域,并不断有相关论文发表。冀望更多有志于政策转移研究的专家学者,加入到这一行列中来,不断有所突破,有所超越。

魏淑艳

目 录

第一章 政策转移概述	1
第一节 政策转移及相关概念界定	1
一、政策转移研究的缘起	1
二、西方学者关于政策转移的概念	2
三、本土与政策转移有关的同义或近义词语	5
四、本书的概念选择与界定	9
第二节 政策转移研究的相关学术视阈	10
一、政策扩散	10
二、经验吸取	13
三、政策趋同	16
四、法律移植	18
五、政策转移研究与相关学术视阈的关系	20
第三节 政策转移的历史回顾	22
一、世界范围内政策转移的悠久历史及全球性扩散	23
二、中国历史上的政策转移	26
三、当代中国的政策转移	28
第四节 政策转移的性质、基本特点与功用	30
一、政策转移的性质	30
二、政策转移的基本特点	31
三、政策转移的功用	33

2 转型时期中国公共政策转移研究

第五节 政策转移的理论基础与现实基础	37
一、理论基础	37
二、现实基础	48
第二章 政策转移的变量	55
第一节 国家主权	55
一、国家主权推动自愿的、法律责任性的政策转移	56
二、国家主权沦丧可能导致强制性政策转移	58
第二节 国家意识形态	58
一、意识形态是政策转移的重要变量	58
二、不同意识形态下政策转移具有可行性	62
第三节 法律·制度·体制	64
一、法律·制度·体制会促进或制约政策转移	65
二、政策转移则浸润改变法律·制度·体制	66
第四节 公共政策的“本土资源”	66
一、由法律领域衍生的概念——公共政策的“本土资源”	66
二、中国公共政策的“本土资源”的构成	67
三、政策转移与公共政策“本土资源”的相互作用	75
第五节 文化	76
一、文化差异可使政策转移遭遇文化冲突	78
二、政策转移中文化冲突的表现形式	79
三、文化冲突对政策转移的影响	83
第六节 政策成本	85
一、政策成本的构成	85
二、政策转移与政策成本的关系	86
三、对政策转移产生的政策成本必须科学考量	87

第七节 政策发展	90
一、各国政策发展的路径	90
二、政策转移促进政策发展	90
三、政策发展不能过度依赖政策转移	92
第八节 政策的国际趋同化	93
一、趋同论的观点与争论	93
二、政策转移是政策趋同的诱因	94
三、关于政策趋同的认识与评价	97
第三章 政策转移的基本理论	100
第一节 政策转移的衡量标准、发生前提与条件	101
一、政策转移的衡量标准	101
二、政策转移的一般前提	104
三、政策转移发生的条件	105
第二节 政策转移的要素、类型与途径	106
一、政策转移的要素	106
二、政策转移的类型	106
三、政策转移的途径	107
第三节 政策转移的分析框架	108
一、政策转移的发生原因	110
二、政策转移的关键参与者	114
三、政策转移的对象	120
四、转移经验的来源与转移的程度	122
五、政策转移的影响因素	125
六、政策转移的效果	129
第四节 政策转移的连续统、结构与过程模型	132

4 转型时期中国公共政策转移研究

一、政策转移的连续统	132
二、政策转移的多维结构	137
三、政策转移的过程模型	140
第五节 政策转移研究的学术批评	142
一、概念的区分不清	142
二、对连续统的批评	143
第四章 转型时期中国公共政策转移的历史演进	145
第一节 转型时期中国公共政策转移发生的内外环境	146
一、内部环境:政治精英主导下的改革	146
二、外部环境:社会主义的挫折与市场经济体制的蔓延	150
第二节 转型时期中国公共政策转移的来源	153
一、市场经济目标模式的模板:日本	154
二、经济发展与社会治理的典范:新加坡	157
三、择其善者而从之的转移来源:欧美国家	160
第三节 经济领域政策转移的产生与发展历程	161
一、经济政策转移的起步	162
二、经济政策转移的发展	163
三、经济领域政策转移的深化	169
四、经济政策转移的新变化	171
第四节 公共政策转移的多领域、多面向展开	179
一、社会政策转移	179
二、科教政策转移	183
三、政府治理工具的转移	186
四、多样化的项目转移	188
五、政策转移的流向转变	192

第五章 转型时期中国公共政策转移的发生机理、结构变量与逻辑	
第一节 转型时期中国公共政策转移的发生机理	194
一、逻辑起点:改革需求	195
二、向外学习:寻找他山之石	195
三、关键环节:解放思想,大胆学习国外政策经验	196
四、择善而取:政策转移发生	196
第二节 转型时期中国公共政策转移的结构变量	197
一、政策转移的动机:复杂的动机模式	197
二、政策转移的目的:改革·经济转型·好的治理	198
三、政策转移的程度:效仿·混合与复制	199
四、政策转移的关键参与者:学者与官员	200
五、政策转移的对象:政策要素·政策工具·政策项目	201
六、政策转移的主要信息渠道:考察·传媒·学术交流	203
七、政策转移的影响因素:推动因素与制约因素	204
第三节 转型时期中国公共政策转移的基本特点	209
一、政策转移的非模式化	209
二、政策转移伴随着意识形态的冲突	210
三、政策转移与体制转轨相互作用	211
四、政策转移与西方各种治国理念的转移相伴随	212
五、转型初期的政策转移借助一定策略	213
六、政策转移与路径依赖相互作用	214
第四节 转型时期中国公共政策转移的历史逻辑	214
一、手段服从目的	215
二、主体慎择客体	217
三、转移助益内生	217

第五节 转型时期中国公共政策转移的经验·····	218
一、不照搬照套·····	218
二、政策转移实验·····	220
三、政策转移的渐进主义·····	223
四、政策转移中的精英合作·····	224
五、政策转移注重建构社会共识·····	227
第六节 转型时期中国公共政策转移的影响·····	228
一、政策转移的积极影响·····	229
二、政策转移的消极影响·····	234
第六章 转型时期中国公共政策转移的效果与问题·····	240
第一节 转型时期中国公共政策转移的效果·····	240
一、公共政策转移的预期效果·····	241
二、公共政策转移的非预期效果·····	248
第二节 转型时期中国公共政策转移的突出问题·····	253
一、对公共政策转移存在极端的立场和行为·····	253
二、公共政策转移的理性不足·····	254
三、政策转移缺乏良好的保障条件·····	258
四、政策转移缺乏预评估·····	261
五、对与国际规则接轨的政策转移风险缺乏足够的警觉·····	263
六、对政策转移导致的政策失灵现象缺乏深入研究·····	264
第三节 转型时期中国公共政策转移问题的深层次根源·····	265
一、对中国转型与全球化重叠时期政策转移的特性认识不清·····	265
二、决策者的政策学习能力不强·····	269
三、政策转移遭遇路径依赖·····	271
四、政策转移遭遇文化冲突·····	272

五、政策转移的技术能力不足	272
六、政策转移被特殊利益绑架	275
第七章 转型时期中国公共政策转移的促进与规范对策	276
第一节 正确认识公共政策转移的性质、适应性与功能	276
一、政策转移不等于照搬照抄	276
二、政策转移与特殊国情未必互斥	277
三、政策转移并非万能之具	278
第二节 政策转移要与转型时期中国公共政策发展相契合	279
一、公共政策转移要契合公共政策发展的多元面向	279
二、公共政策转移要契合公共政策发展的目标取向	283
三、公共政策转移要拓展公共政策发展的路径	287
第三节 转型时期中国公共政策转移要坚持三项原则	290
一、公共政策转移必须适应国情	290
二、公共政策转移必须趋利避害	291
三、公共政策转移必须重视转移政策的本土化	291
第四节 转型时期中国公共政策转移的前提是提高政府的政策 学习能力	293
一、提高政策学习能力的基础是培养学习型政府组织	294
二、提高政策学习能力的核心是提高决策者的认知能力	295
三、提高政策学习能力的重点是决策者对国外经验的判断能力	295
四、提高政策学习能力的保障是高水平的智力支持	296
第五节 转型时期中国公共政策转移的关键是提高政策转移的 技术能力	297

8 转型时期中国公共政策转移研究

一、提高政策转移的规划能力	297
二、提升对政策转移的问题、机会与趋势的掌控能力	298
三、提高政策转移的系统能力	299
第六节 转型时期中国公共政策转移的根本在于价值选择	304
一、政策转移的价值不尽是工具价值	304
二、政策转移的基本价值目标应是保护和提升弱势群体利益	305
三、政策转移的根本价值目标应是国家利益与社会公共利益的均衡	306
第七节 转型时期中国公共政策转移的生命线在于实施策略	307
一、重视政策转移非预期问题的治理	307
二、规避文化冲突	308
三、防止路径依赖	310
四、寻求政策转移共识	311
五、防止陷入创新政策的迷思	312
六、重视国外的政策教训	312
参考文献	314
人名索引	326
主题索引	329
后 记	333

第一章 政策转移概述

政策转移(Policy Transfer)是一个政治系统采纳其他政治系统的公共政策、行政体制、机构及思想等来解决本系统所面临的政策问题的一种手段,也是各国公共政策实践中一个久已存在的现象,它是世界各国由封闭走向开放的产物。伴随着世界范围的全球化、市场化与信息化浪潮的进一步涌动,政策转移的发生更具普遍性,大有政策转移全球化之势。政策转移由此成为 20 世纪末和 21 世纪初西方比较政治学和比较公共政策的最新研究视阈。政策转移这一概念是西方术语,进入中国后,尚未完成本土化,但其在政策领域的应用有着独有的优势。它与政策扩散、经验吸取、政策趋同、法律移植等概念有着较为复杂的关系。由于其与政策制定过程的密切关系,其性质、功能、作用与特点值得探讨。政策转移的发生也非无根之水,无本之末,而是有着深刻的理论基础和现实基础。本章将对上述问题进行阐述与探讨。

第一节 政策转移及相关概念界定

一、政策转移研究的缘起

政策转移研究是作为比较政治学文献研究的分支系统逐渐形成的。1940 年以前,大部分政治学比较研究集中在正式的政府机构方

面,当时的研究呈现出“国家中心主义”的特色。20世纪40年代期间这样的方法变得缺乏时尚,政治学研究开始考察公民社会如何与国家相互作用。到20世纪60年代,一个关键的焦点集中在比较政策分析上。随着比较政策分析领域的出现,大量的学者,其中以沃克最为著名,他将相当多的兴趣放在界定政策扩散的过程上,这些早期的研究并不涉及扩散政策的详细内容,而是探求时间、地理上的接近和资源相似性的扩散的解释;这使他们的研究和后来的政策转移相比焦点更有限。随着扩散研究的进展,弱点逐渐暴露。20世纪90年代,批评者指出:这项研究传统的主要问题是关于新政策的内容毫无揭示。作为这种认识的结果有必要回答被扩散研究忽视的问题,比较公共政策分析由此开始讨论经验吸取和政策转移。此外,政策转移兴起的另一个现实的原因是:进入20世纪90年代以来,跨国的经验正在对民族国家的私人部门、公共部门和第三部门的决策制定者产生日益有力的影响。尤其是“政策转移”和“经验吸取”是一种动力,凭借这一动力,有关政策的知识、行政管理安排或机构被跨越时空用于在其他地方发展政策、行政管理安排和机构。这种现象的发展和普遍化引起了西方政治学界对政策转移的兴趣与关注。政策转移研究于是悄然兴起^①。

二、西方学者关于政策转移的概念

20世纪90年代,政策扩散领域研究兴趣的复苏带来了概念名称的繁荣。1993年罗斯提出了“经验吸取”(Lesson Drawing)的概念,伊肯伯里在1990年提出了政策乐队车(Policy Band-Wagoning)

^① Diane Stone, "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas," *CSGR Working Paper*. No. 69/01 (April 2001).

的概念,考克斯在 1999 年提出了政策借用(Policy Borrowing)的概念;弗里曼在 1999 年提出了政策采购(Policy Shopping)的概念;施耐德和英格拉姆在 1988 年提出了“系统的捏合思想”(Systematically Pinching Ideas)的概念。这些术语表达了一种转移作为一种自愿活动的意义。而渗透,或“外部诱因”和“直接强迫的转移”表达了转移作为强迫活动的意义。英国利物浦大学的教授戴维·道洛维茨和英国伯明翰大学的教授戴维·马什用政策转移这个术语作为一般的框架来涵盖一系列有关的概念。

政策转移这个概念阐明了政策制定者寻求从其他国家汲取经验以便制定政策解决方案的过程。自 1991 年以来,班尼特、道洛维茨和马什、斯通等人已经把这个术语用来涵盖广泛的子概念,如学习、经验吸取、融合、模仿和趋同。虽然政策转移这个概念最初只是涉及政治学和公共政策领域的学者,但它很快就引起了沃克、雅各布斯和班尼特、琼斯和纽伯恩等学者对刑事司法、社会福利、医疗等不同政策领域的兴趣^①。

道洛维茨和马什认为,政策制定都是经验吸取的过程,一个政策制定者能够吸取的两方面教训是,“第一,外国的政治系统常常提供有趣的政策改革实验室,其次,在政策制定中,在政策制定者自己的政治系统内使用这些实验室中发展的成果常常是可能的,学术上这被称作政策转移的过程。这个过程是一个政治系统的政策或实践流入和应用于另一个政治系统的政策制定场域的过程。”^②而政策转移,或者说经验吸取,正如理查德·罗斯所说的,自从产生以来一直

① 2008 年第三届政策与政治会议—全球化世界中的政策转移国际研讨会论文集编者按。

② David P. Dolowitz, *A Policy - Maker's Guide to Policy Transfer*. The Political Quarterly Publishing, co.ltd 2003, pp.101.