



中国 政府 与 政治 研究 系列

中国“政策试点”研究

SHIDIAN IN CHINESE
POLICY PROCESS


周望 著



中国政府与政治研究系列

中国“政策试点”研究

SHIDIAN IN CHINESE
POLICY PROCESS

周望 

天津出版传媒集团
天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国“政策试点”研究 / 周望著. ——天津:天津
人民出版社,2013.9

(中国政府与政治研究系列 / 朱光磊主编)

ISBN 978-7-201-08541-8

I. ①中… II. ①周… III. ①政策科学—研究—中国
IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 306774 号



天津人民出版社出版

出版人:黄沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332469

网址:<http://www.tjrmcbs.com>

电子邮箱:tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

710 × 1000 毫米 16 开本 12.75 印张 2 插页

字数:240 千字

定价:32.00 元

总 序

朱光磊

呈现在读者面前的“当代中国政府与政治研究系列”，是我们教研团从事中国政府与政治研究的一些心得、一些阶段性研究成果。

中国正经历着历史上最大规模的制度创新进程。如何在这样一个历经坎坷、内部差异比较大的大国，通过改革来实现根本性的社会变革，是一个世界级的难题。从某种意义上讲，这也是对人类社会发展新道路的积极探索。政治发展，是这一全面发展、进步中的最基本方面之一。留给中国的机遇并不多。中国必须不断前进，在求解难题中寻求突破，不能再有“闪失”。抓住历史机遇期，实现民族复兴的伟大理想，需要高超的政治智慧、开阔的视野、坚忍不拔的进取精神和高超的策略性行动，但更为重要的是要有一个合理的政治统治和管理模式。

100年来、60年来，特别是30年来，一代代仁人志士的艰苦探索，包括成功，也包括失败，已经为中国未来的政治发展提供了坚实的实践和思想平台。但是，国内外社会发展格局的巨变，也对我们所期待的那个“合理的政治统治和管理模式”提出了更高的要求。如何在唯物史观的指导下，本着“实践是检验真理的唯一标准”的原则，将马克思主义国家学说、现代西方政治思想中适宜“为我所用”的部分和中国传统政治文化中的积极成分有机地结合起来，逐步凝练出一个适应时代现代社会生产方式和社会进步潮流，符合中国实际情况、符合中国大多数人民利益和具有中华文明特点的政治思想，是中国政治学界的任务。完成这一历史使命，首先要做的基础性工作，就是科学地分析中国的国情、社情、民情和政情，分析实现中国政治发展所必需的主观条件和客观条件。

正是基于以上认识，从1990年前后，我开始在中国政府过程与阶层分化两

个方向上进行持续、系统的研究工作。20世纪90年代中期,我与一部分从事政治学理论、区域政治、农村政治等研究方向的年轻同事组成了非正式的研究小组。2001年,开始形成团队。团队成员是南开大学政治学、行政学方面的部分年轻教师和我的博士硕士生(包括已经毕业的)。除目前在校成员外,还有部分成员在厦门大学、西南政法大学、云南大学、内蒙古大学等单位从事教学科研工作。

成功的科学研究,其工作的重要基础是善于选择关键性的研究课题。一个成熟的、有作为的学科,总是能够发现和驾驭自己所处时代、所处社会中的最有代表性、最需要人们去回答的话题。经过多年的读书、学习、积累和体会,我认为,21世纪初中国政治发展有四个方面的课题特别重要和紧迫。^①

第一,要强化对一系列重要结构性问题的研究。持续的体制改革和产业调整,必然带来社会成员结构的变化。这些变化构成了中国政治发展的社会基础。“二元社会结构”正在趋于解体,工人阶级一体化和农民阶级分化的过程在继续,“新阶层”已经出现,城市化提速在即。今后,在社会成员构成的分化和重组、收入方式和差距等方面还会继续向着多样化的方向演进。这些发生在社会生活基本层面上的变化,无疑会对整个上层建筑产生巨大影响。对这个问题的科学认识,是正确提炼时代政治生活主题的基础。毛泽东对20世纪前期政治生活主题的正确把握,就是以他对“中国社会各阶级的分析”为基础的。在21世纪初,我们对各种重要政治问题和意识形态问题的把握和处理,同样需要以深入研究各阶级阶层的实际状况及其相互关系为基础。正在进行中的社会阶层分化与组合,是一场“从身份到契约”的进步性社会运动,但是也必然伴生一些“副产品”,比如某些掌握权力、金钱和知识的人,就有可能通过形成所谓的“强势集团”攫取非法利益,可能出现有的阶层的人试图利用自己的经济优势获取非正常的政治地位、政治权力,甚至搞“金钱政治”。面对这些问题,我们并没有经验,都需要政治学理论工作者给予理论支持。

第二,要强化对一系列重要的体制性问题的研究。中国的政治体制改革不是另搞一套,而是要正确调整国家各主要政治要素之间的关系,特别是“党政关系”,使制度、体制和组织能够最大限度地满足提高工作效率、加快经济发展和扩大公共服务的需要,最大限度地调动各方面的积极性。在这方面,核心是坚持

^① 这一部分是在我的“着力研究实践提出的新课题”一文(《人民日报》,2004年12月21日)的基础上扩展而成的。

和改善党的领导,是把党的执政工作、人民群众当家作主、依法治国与“行政主导”等基本因素,以适当的体制和方式结合起来。这是中国政治发展的内在逻辑所决定的,也是进一步加强执政能力建设,积极而稳健地推进政治体制改革和建设社会主义民主和法制的基础。政治学界要重点研究如何处理领导与执政的关系,研究进一步完善“两会机制”的问题,研究实现“党政关系规范化”的具体途径,研究宪法监督的实现形式等一系列关键性问题,并通过把对这些问题的探讨逐步上升到基本理论的高度,提高中国政治学的学科层次和学术魅力以及对干部、青年学生的吸引力。

第三,要强化对一系列重要的过程性或者说功能性问题的研究。政治发展不仅包括体制改革,而且应当包括政治过程的改善。相对于体制改革,我们对政治过程的问题以往关注得更少一点。这与我国政治学长期不发达有直接关系。比如,在美国,系统地研究政府过程的问题,从1908年就开始了。从民族特点来说,中国人不缺“大气”、勤劳、勇敢、灵活,但是应当承认,我们办事情不够精细,对过程设计、情报、档案、绩效评估、分工、应急管理 etc 等政治与公共管理环节,缺乏足够的注意,历史上积累下来的东西不多,需要“补课”。在经济发展达到一定水平以后,政治与政府管理流程设计安排粗放的问题就会逐步暴露出来,从而制约社会管理和社会服务水平的提高。例如,我国人口多,地方大,政府的纵向间层次不可能太少,怎么处理它们之间的关系,研究得就不够,多年困扰我们的以“条块矛盾”为代表的许多深层次问题一直没有得到解决,“每一级都管所有的事情”,权力的交叉点过多,责任不清。以何种机制来处理必要的中央集权与适当的行政性分权、政治性分权、地方自治的关系的研究应当提上日程。对这些课题的研究,已超出了通常所说“中央与地方的关系”的范畴,超出了初期体制改革和传统政治学的范围,需要通过施政创新和理论创新来推动,需要开发和建设一批新的政治学分支学科和交叉学科。

第四,要强化对一系列重要的过渡性问题的研究。中国如果不经历改革开放,现在的许多问题,就不存在;中国如果不继续改革和扩大开放,这些问题也就解决不了。前面谈到的结构性问题和体制性问题,实际多数也同时是过渡性的问题。现在,三个时间起点不同的“过渡”都在21世纪的前20年进入了“总结期”:从1840年开始的由“传统社会”向“现代社会”的过渡,从1921年开始的对社会主义事业的探讨所引发的向中国特色社会主义的过渡,从1978年开始的由计划经济体制向市场经济体制的过渡。然而复杂的是,这个历史过渡的“总

新时期”,同时也恰好是中国历史上难得的“战略机遇期”。面对这些重要而复杂的课题,当代中国的政治学,应当成为“过渡政治学”、“发展政治学”,并且在研究这些过渡性问题和发展的过程中,使学科成熟和壮大起来。

每个国家都有自己的问题。在社会转型和政治发展中,不断冒出来问题是正常的。对复杂的政治现象,不能采取简单化的态度和思维方式。不要抓住一点,不及其余;不能让错觉和偏见妨碍了对政治变革的认识;不要动辄把问题产生的原因归结为体制,也不能笼统和大而化之地批评“政治改革滞后”。其实,很多问题往往出在运作过程和运行机制上。任何实际运行中的政府,都不仅是一种体制,一个体系,更是一个过程。因此,关于政府与政治问题的研究,除了坚持传统的体制研究和要素分析的研究方法外,还需要走向一个重要的领域——过程研究。1997年,在拙著《当代中国政府过程》中,我首次将“政治过程”研究方法应用于分析中国政府活动,力图将对中国政府的研究从“体制”层面较为系统地提高到“过程”层面。

在研究中,我们这个以“政府过程研究”为核心的学术团队,形成了一些对于中国政府与政治研究有特色的理论共识和思维方式。我们把研究重点放在中国政府与政治实际运作情况和工作程序上,旨在从动态的角度考察和研究当代中国政府是如何治理的,在此基础上试图探讨其中的规律性。

中国政府与政治的研究必须能够回应“中国问题”。中国渐进地推进改革,在运作政府等方面,确有一整套独创性的东西,有自己的发展逻辑,需要系统地挖掘;面对中国社会的急剧变化和快速转型,以及随之而来的新问题、新现象和新矛盾,更要提出自己的解释和指导方案,不能仅仅用欧美的语言系统和评价标准解释中国政治。来源于西方的理论能够启发我们的思维,但不能简单借用西方经验基础上形成的理论来解释和指导中国的政治发展。中国应该有基于自己实际成长起来的具有中国风格、中国气派的政治学,需要创造和使用自己的核心概念、基本范畴、理论体系和分析框架。中国到了以理论回馈时代的时候了。

在上述思维方式和学术追求的基础上,我对自己以及研究团队的定位和要求是:从中国政府与政治运作的实际和经验提炼有价值的问题和概念,了解现实制度安排和政治现象背后的主要制约因素,进而去揭示中国政治的内在机制,形成自己的理论体系。在研究中尽可能秉持一种平和的心态和建设性的态度,理性而务实地探讨问题,对重大问题进行具体研究。我们的能力有限,这一目标或许很难实现,但我们一直在努力。“当代中国政府与政治研究系列”,就是

我们向这个方向努力的一个个阶段性产物。

在研究工作中,我们注意发挥团队力量。团队成员之间有分工、有合作,相互配合、相互支持。在中国政府与政治这个大课题下,该系列的每本书都有特定的研究主题和所要回答的基本问题,有自己的“一家之言”。比如,《当代中国政府过程》对中国政府的行为、运作、程序以及各构成要素,特别是各社会利益群体之间,以及它们与政府之间的交互关系进行实证性的分析、研究。《当代中国政府间纵向关系研究》以“职责同构”为理论研究的切入点,通过比较研究和历史研究,对当代中国政府间纵向关系发展作了较为深入的分析。在《“以社会制约权力”——民主的一种解析视角》一书中,提出了“以社会制约权力”条件下的民主模式,即参与——治理型民主。该书将“以社会制约权力”与“以权力制约权力”、“以权利制约权力”联系起来,共同构成一个权力制约理论体系。《当代中国县政改革研究》力图从财政的角度破解县的“长寿密码”。《当代中国政府“条块关系”研究》一书,在对中国政府“条块关系”问题进行较为全面和系统研究的基础上,着重探讨了职责同构的政府管理模式在中国长期存在的原因。该书提出的“轴心辐射模式”的理论分析框架有较强的解释力。

令我感到高兴的是,我们的工作得到了学术界的鼓励和认可。《当代中国政府过程》出版后,承蒙各界关爱,该书被许多国家和地区的多家大学以及国内的著名大学用作研究生或本科生的教学参考书,多次被国内外的学者和博士论文所引用。早在1999年《当代中国政府过程》的第一版,就获得了天津市社会科学优秀成果一等奖。2003年,经台湾大学社会科学院李炳南教授推荐,本书的姐妹篇——《中国政府与政治》在台湾出版。^①2005年我主讲的“当代中国政府与政治”被评为国家级精品课程,而《当代中国政府过程》就是该课程的教材。1998年以来,我和团队成员已经有十余篇论文相继被《新华文摘》转载或摘登,涉及中国阶层分化、当代中国政治的主题、中国公务员规模、中国政治学发展战略、中国纵向间政府关系、服务型政府建设、中国“条块关系”、大部门体制等多个领域。这给了我们很大的信心,也给予了我们前进的动力。

这是一个开放的学术著作系列。成熟一本、推出一本。随着研究的逐渐深化,还会在服务型政府建设、城市管理、“两会”机制、政府机构改革与编制管理、行政区划改革等领域,不断有新的作品加入到系列中来。

^① 朱光磊:《中国政府与政治》,台湾扬智公司出版,2003年。

改版之际,我们衷心感谢各位前辈、同仁对团队工作的宝贵帮助和支持!作为团队负责人,感谢我的伙伴们!我深知,在我们之间的合作中,我是最大的受益者。感谢天津人民出版社对我们工作的关注和支持,感谢出版社各个工作环节上的朋友们的合作,特别是感谢盛家林、刘晓津、张献忠、王康、唐静等老师创造性的工作!真诚欢迎读者的批评与指正!

2008年7月28日

目 录

引 论 理解中国“政策试点”	1
第一章 “政策试点”的历史脉络	17
第一节 “政策试点”的发展历程	17
第二节 对“政策试点”演变的总体分析	39
第二章 “政策试点”的基本类型	54
第一节 试点项目	54
第二节 试验区	65
第三章 “政策试点”的运行过程	79
第一节 “先试先行”:试点的展开	79
第二节 “由点到面”:试点成果的推广	93
第四章 “试点—推广”的作用机制	97
第一节 “政策试点”参与者的行为特征	97
第二节 试点启动的触发机制	105
第三节 成果推广的发生机制	111
第五章 “政策试点”的实然效应	118
第一节 “要素整合”:“政策试点”的工具效应	118
第二节 “循序渐进”:“政策试点”的策略效应	132
第六章 “政策试点”的逻辑归宿与演变	142
第一节 “均衡性治理”:“政策试点”的逻辑指向	142
第二节 “政策试点”的衍生影响	150
第三节 “政策试点”演进的总体观	158

结 语 政策过程的“中国故事”	163
附 录 “政策试点”资料汇编	165
参考文献	171
后 记	191

引 论

理解中国“政策试点”

“政策试点”是中国治理实践中所特有的一种政策测试与创新机制,具体类型包括各种形式的试点项目、试验区等。作为在中国“土生土长”起来的一项治理策略和方法论工具,作为标识中国政策过程,尤其是改革开放进程的重要关键词,“政策试点”是被运用得最为频繁的改革工具之一。在中国各个层级、各个地区里分布着大量各式各样的政策试点实践。中国政策现实中所广泛存在的“先行先试”、“典型示范”、“以点促面”、“点面结合”、“逐步推广”等特有词汇和术语亦是根源于此。“政策试点”以其特定的功能和鲜明的特质,给本土政策过程留下了中国风格的深刻印记,是中国改革事业整个策略体系中不可或缺的重要组成部分。

本书立足于发现并理解中国政策过程的与众不同之处,择取中国治理与政策过程中一个重要且特殊的现象——“政策试点”来作为研究主题,力图通过分析和总结这一中国治理活动中的特色实践和经验,进一步展现中国政策过程的完整图谱。同时,在此基础上探讨其中的一般规律性,连接经验与理论,从中提炼出一般性的理论阐释和观点,以扩展中国政府与政治、中国政策科学的理论版图,与域外政策科学理论体系形成实质性的对话,并进一步丰富公共政策学科的研究谱系。

一、研究缘由

(一)缘于探究“中国的政策过程如何与众不同”这一现实使命

受本国历史、文化、国情、社情、民情和政情等诸多因素影响,中国的政策过

程在过去、现在、将来都会与其他国家有所不同。当前中国政策过程所呈现出来的一系列特点,主要是在三大因素的基础上形成的:中国传统政治结构、政治文化和中国特定的自然与人文条件,由中国共产党领导的长期的以武装斗争夺取政权为主要内容的革命斗争,中国共产党十一届三中全会以来的经济、政治体制改革和对外开放。^①这三大因素集中代表了不同时期中国政治生活的许多重要特征,并且还在不断变化着,动态地影响着中国政策过程。

“政策试点”则是这三个因素影响中国政策过程的一个重要“交汇点”。“政策试点”发轫于中国共产党在革命战争时期的工作实践和方法。“突破一点,取得经验,然后利用这种经验去指导其他单位。”^②“我们应当坚决采用逐步推广的方法,不用普遍动手的方法。逐步推广的运动,看来很慢,其实是快;普遍动手的方法,看来是快,其实是慢。”^③改革开放之后,“政策试点”作为“实事求是”的操作化工具,开始被大规模地用于改革实践中。“在全国的统一方案拿出来以前,可以先从局部做起,从一个地区、一个行业做起,逐步推开。中央各部门要允许和鼓励它们进行这种试验。试验中间会出现各种矛盾,我们要及时发现和克服这些矛盾。这样我们才能进步得比较快。”^④“改革固然要靠一定的理论研究、经济统计和经济预测,更重要的还是要从试点着手,随时总结经验,也就是要‘摸着石头过河’。”^⑤

尽管这一方法论诞生于特殊的革命年代,但经过长期实践的磨炼和证明,它已得到广泛认可,得以作为一项优良的传统和成功的经验而被运用到国家的现代化进程中。“我们党长期倡导的‘从群众中来,到群众中去’的群众路线的方法,‘集中起来,坚持下去’的领导方法,抓典型、搞试验、调查研究、解剖麻雀的工作方法等等,都是行之有效的决策方法,至今仍然是我们应该继承的宝贵财富。”^⑥1992年10月,党的十四大更是对政策过程中试验精神的强调写入了《中国共产党章程》:“党的思想路线是一切从实际出发,理论联系实际,实事求是,在实践中检验真理和发展真理。全党必须依据这条思想路线,积极探索,大

① 朱光磊:《当代中国政府过程》(第三版),天津人民出版社,2008年,第333页。

② 《毛泽东选集》(第三卷),人民出版社,1991年,第897页。

③ 《毛泽东文集》(第五卷),人民出版社,1996年,第38页。

④ 《邓小平文选》(第二卷),人民出版社,1994年,第150页。

⑤ 《陈云文选》(第三卷),人民出版社,1995年,第279页。

⑥ 万里:“决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题”,《人民日报》,1986年7月31日。

胆试验,创造性地开展工作,不断研究新情况,总结新经验,解决新问题,在实践中丰富和发展马克思主义。”由此,产生于“政策试点”实践中的“典型试验”、“由点到面”、“逐步推广”、“点面结合”等成为了理解中国政策过程特殊性和中国共产党治国理政思路的关键术语。

只有具有民族性的东西,才能具有国际性。作为在中国“土生土长”起来的一种特殊工作方法,“政策试点”的存在使得中国政策过程的经验事实既不同于域外国家和地区的对实践,亦不同于政策过程研究中的一般理论性规定,再加上它所存在的长期性和重要性,因此需要且有必要对其加以系统分析和研究。

目前,有关于“政策试点”的研究积累不可谓不丰富,为研究工作的进一步展开和提升奠定了一个很好的基础,但这些成果主要还是集中于从经验总结和心得体会的角度来看待“政策试点”,就事论事的情况比较常见,社会科学研究本身所要求的规范性、严谨性、逻辑性不够突出。这一状况表现在研究的广度和深度上:一是多数研究的时间节点都放在了改革开放以后,对“政策试点”的来龙去脉缺乏分析和解释;二是目前的研究多是散见于各种其他研究主题的文献中,有关“政策试点”的问题只被作为相关研究的一部分,鲜见学术界对这一主题作全景式分析,迄今为止也很少见到明确地以“政策试点”、“试点”为研究主题而出版的专门性和系统性学术著作。

正是基于如上认识,本书着眼于运用现代社会科学的理论及方法对“政策试点”进行规范性分析。在现代政治学、行政学,尤其是公共政策学理论的指导下,通过运用一系列现代社会科学研究工具来对“政策试点”作一个较为全面和系统的梳理,为这一研究主题的学术积累作出力所能及的贡献,并期望吸引更多的研究者来关注“政策试点”的相关问题,以共同推动这方面的研究进一步向着系统性、深层次和高水平发展。

(二)缘于创设“政策过程的中国理论”这一学术使命

以“政策试点”这一中国政策过程的特殊现实为基础,致力于探索政策过程的中国理论,是本书的第二个起源和努力方向。

关于“政策试点”的研究还处在早期阶段,尤其是对它进行系统性、跟踪性研究的成果还比较少。在关于中国的“政策试点”实践“是什么”和“为什么”这些基本问题方面,仍未得出受到广泛认同的答案。虽然近年来部分研究者已经注意并尝试从理论探索和拓展方面来对“政策试点”进行分析,但总的来说,这些

研究成果还是更偏重于“程序”(procedure)研究,而非严格意义上讨论因果逻辑的“过程”(process)研究。研究者们纷纷对“政策试点”予以高度肯定,然而多数研究只进展到一般性的总结和归纳,较少探讨其中的规律性、因果机制等,缺乏足够的理论纵深。特别是能够从众多的改革试点实践中抽象出“政策试点”一般规律的研究还较为少见。诚然,对于“政策试点”在中国政策过程,特别是改革过程中的积极效应,再怎么论述都不为过,但关键的问题并不在于一味强调“政策试点”的重要性,而是厘清以“试点”为基础的制度变迁与改革实践的内在机制究竟是怎样的。否则,研究就会一直徘徊在就事论事的层次,难以从对现实过程的事实描述上升到一般性理论的程度。

基于上述认识,本书将理论探索作为选题的根本立意,在研究过程中有意识地进行理论提炼,着眼于在由“政策试点”所形成的政策实践和经验事实的基础上,尝试构建一个分析中国政策过程中局部功能和活动的新的理论框架,并不断地将其完善和发展下去。

(三)缘于深入关切改革进程这一现实使命

通过对“政策试点”在现实改革中所面临的问题进行思考和解答,以指导“政策试点”在未来的改革时期中更好地发挥自身作用,是本书的第三个缘由所在。

中国的改革开放进程一直伴随着改革战略和策略、具体方式和手段的调整及讨论。关于中国改革的方略方法目前所取得的成效及经验是什么、未来应该朝着什么方向发展以及怎样发展,是影响改革成效甚至事关改革成败的关键性问题。“政策试点”作为改革开放进程中被运用得最为广泛和普遍的改革方法,一直在动态地调整、变化着,改革开放以来新的试点内容及其相应的试点类型不断涌现。为什么要进行这些调整?变化产生背后的原因和规律是什么?“政策试点”对于改革的正面效应已得到普遍认同,那么它会不会带来相应的副作用?如何规避并克服它们?对这些问题展开深入分析,有利于“政策试点”能够更好地服务于未来的改革实践。

面对在推进改革开放和社会主义现代化建设中所肩负任务的艰巨性和繁重性,面对在改革、发展、稳定中所存在矛盾和问题的规模和复杂性,面对在前进中所遇到的困难和风险的不确定性,改革方式本身也需要不断进行改革。《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》明确提出要“更加重视改革顶层设计和总体规划,明确改革优先顺序和重点任务”。这为“政策试点”的未来发展路径指出了一个重要方向。

中国的发展正处于“重要战略机遇期”。在未来的改革和发展中,肯定会面临一系列新的重大变化、矛盾、问题、任务、情况和课题。作为一门应用性很强的学科,致力于服务现实的政策过程是政策科学研究的题中之义。有为才能有位,有了位才能更有为。中国政策科学要想取得大的发展,就要对中国经济社会发展中的重大现实问题作出解释和指导,为进一步的改革提供智力支持。对于研究与现实改革问题紧密相连的“政策试点”而言,就更应该如此。

(四)缘于建立健全中国政策科学的学科体系这一学科使命

欧美政策科学在其形成与发展的半个多世纪的历程中,已经形成了极为丰富和细致的研究领域或分支。大体而言,欧美政策科学的研究领域划分可以归为如下两个层次:第一层划分是在以“政策科学”作为学科领域这一总名称之下,主要包含有政策科学总论、政策分析方法、本国公共政策、比较公共政策、政策伦理学(政策价值观或公共政策与伦理关系研究)、战略研究、未来研究以及公共选择、经济政策学、社会政策学等分支;第二层划分是在政策过程的各个基本环节或功能活动方面形成的专门研究分支,如政策战略(元政策)、议程设置、政策制定(政策规划或政策形成)、政策执行、政策评估、政策终结等。另外,致力于突破政策过程阶段论的研究者们亦发展出政策变迁、政策周期、政策网络、政策范式、政策学习、政策传播与扩散等新领域。同时,近年来欧美公共政策研究领域还不断推陈出新,出现了一批更新更细的研究分支。^①

中国政策科学的研究经历了一个从无到有的快速发展历程,其基本架构已经建立起来,但无论是参照欧美政策科学的完善体系还是本国政策实践的现实需求,中国政策科学的学科体系和研究分支仍较粗略。虽然在个别领域有所探索和进展,但总体而言还是停留在政策科学的一般理论和方法的研究上,大部分分支学科并未分化、成型。大部分高等院校、社科院、党校和行政学院等设置的政策科学课程一般也只有“政策科学原理或导论”和“政策分析”这两门。中国政策科学当前面临的一个主要任务就是要推动学科体系向着由少到多的目标发展,全面展开对政策科学各分支领域的开拓和创新。

时代的发展和学科建设进程的普遍规律性,都在要求着学界同仁要不断丰

^① 这些研究分支包括政策话语理论(discourse theory)、协商式决策(deliberative policymaking)、推论式政策分析(discursive policy inquiry)、参与式政策分析(participatory policy analysis)、全球公共政策网络(global public policy network)等。

富研究谱系。正是基于这一对中国政策科学发展的阶段性特征及其主要任务的判断,进一步坚定了本书选题的方向,而且充实了本书的主体内容。从这一实践命题着手,本书期望在界定和使用“政策试点”、“试点”等中国特有的词汇和概念,以及相应的基本范畴、理论框架的基础上,能够发展出一个诸如“政策测试”的中国自己的政策科学研究分支,为建立健全中国政策科学的学科体系作出力所能及的贡献。

二、研究价值

(一)有助于充实中国政策科学的知识积淀

中国公共政策的研究必须要能够回应“中国问题”。立足于探求中国公共政策过程的“真实世界”,加强对本土政策实践问题的学术关怀,是中国政策科学研究的使命和生命力所在。任何一门学科的建立和发展首先需要的就是不断进行知识积累。欧美政策科学的迅速发展,就是得益于本国研究者们对自身政策现象和政策过程所进行的大规模实证研究。正是通过大量经验性研究资料的积累,较为清晰和系统地揭示出公共政策的现实全貌和过程,才能够为进一步的理论和论证提供坚实的基础。欧美政策科学的许多理论体系和分析框架是依托这些经验性研究和实证调查材料发展起来的。^①对于致力于提升中国政策科学的理论建树和研究质量的研究者们而言,也需要沿着这一学术轨迹作出相应的努力。

要建立和发展中国自己的政策科学,一项关键的基础性工作就是进行扎根于本土的经验性研究和实证调查,积累根植于本土政策实践的经验性知识,努力去发现中国政策过程的特点和规律,建立起反映中国政策现象和过程全貌的知识体系。为此政策科学的研究者们应该从本土政策实践的实际需求出发,广泛开展涉及各方面公共政策的实证调查,扎扎实实地进行经验性研究,从原始资料收集开始,来了解中国政策过程的事实。只有在拥有了足够丰富的本土研究和源于本国政策经验的持续的知识积累之后,才有可能针对这些本土知识进行理论上的创造活动,从这些经验事实中形成具有理论意义的概念与分析框架,并最终形成中国特色的新的政策科学理论学说和学科体系。

^① 徐湘林:“中国政策科学的理论困境及其本土化出路”,《公共管理学报》,2004年第1期。