

国家治理与政府创新丛书

朱春奎 竺乾威 主编

大国治理与公共政策变迁

中国的问题与经验

唐贤兴 著

朱春奎

 复旦大学出版社

国家治理与政府创新丛书

朱春奎 竺乾威 主编

大国治理与公共政策变迁

中国的问题与经验

唐贤兴 著

 復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

大国治理与公共政策变迁:中国的问题与经验/唐贤兴著. —上海:复旦大学出版社,2019.9
(国家治理与政府创新丛书/朱春奎,竺乾威主编)
ISBN 978-7-309-14443-7

I. ①大… II. ①唐… III. ①国家-行政管理-研究-中国②公共政策-研究-中国
IV. ①D630.1②D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 190676 号

大国治理与公共政策变迁:中国的问题与经验
唐贤兴 著
责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编:200433
网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>
门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853
外埠邮购: 86-21-65109143
常熟市华顺印刷有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 17.5 字数 402 千
2019 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-14443-7/D · 989
定价: 58.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

本书出版得到了上海市哲学社会科学规划基金资助项目
“当代中国公共政策体系变迁研究”的资助。

名家推荐

毫无疑问，本书的出版，对促进中国国家治理体系和能力的现代化，特别是社会冲突管理，提供了前沿的理论和现实的经验。

——于建嵘，教授，中国社会科学院农村社会问题研究中心主任

大国治理面临着种种政策困境，这需要多方面的制度和政策的努力。本书从公共政策的多个重要主题探讨了当代中国公共政策的变迁，不仅有学术深度，还有现实的骨感，是政府治理和公共政策领域非常重要的学术著作，值得学者和政府官员给予关注。

——毛寿龙，中国人民大学公共政策研究院教授、执行院长

大国治理需要大智慧、大学问。中国作为世界上最大的转型国家，公共政策决策能否实现科学化民主化，决定了国家深化改革的成败。唐贤兴教授的新书《大国治理与公共政策变迁》以详实的政策案例，系统阐述了大国治理中公共政策变迁的制度逻辑，实为具有大学问的一本巨著。

——朱旭峰，清华大学公共管理学院教授、副院长

唐贤兴教授这部研究中国公共政策变迁的重要著作，勾勒出当代中国政策变迁的逻辑、方式和图景，并为我们提供了很多本土化政策理论和知识，值得读者们细细品读。

——郁建兴，浙江大学公共管理学院教授、院长

唐贤兴教授的这部著作，向我们敞开了理解国家治理的一种独特镜像——近四十年中国社会的变迁与发展，实质上是一次前所未有的公共政策知识生产过程，这一过程提升了我们把握现实的能力。

——孔繁斌，南京大学政府管理学院教授、院长

政策的调整与变革是考察和测度国家治理能力和调试性的重要维度和内容。本书系统分析了中国政策变迁的影响因素、机制和模式，体现了中国政策过程、政策变迁和国家治理领域的前沿成果，是公共管理、公共政策领域研究者和从事管理工作的政策实践者的重要参考书。

——朱亚鹏，中山大学公共管理学院教授，《公共行政评论》主编

有序的大国治理需要良好的大国政策。大国政策的变迁是大国治理进程和历史的反映。阅读本书，能让学习者触摸到理论的高度，能让读者感受到实践的温度。

——陈潭，广州大学南方治理研究院教授、院长

总 序

治理是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式制度安排。无论是一个国家,还是一家公司,都需要治理。因为国家和企业都有一个共同点:它是一个由具有不同目标和利益的个人和团体所组成的联合体。由于组织中的个人目标不完全相同,利益冲突在所难免,领导者需要发展一套沟通、化解冲突和解决组织问题的技术,在这一过程中就形成了一种组织特有的治理方式。

当前的公共政策研究经常使用“政府与市场的关系”来解释政府制定公共政策以解决公共问题的理由。就政府与市场的关系而言,治理是行动者影响特定政策领域中其他行动者的方式。具体到某一政策领域,治理结构就是政府所设定的一组制度性的规则架构,在此规则架构中政府行动者将会运用各种政策工具试图操纵社会行动者的决策行为,而社会行动者也将透过这种制度性的规则架构试图影响政府行动者的决策行为。

在世界各国经济和社会的发展中,政府的作用很重要,同时也很微妙。政府的作用之所以重要是因为,政府愈来愈成为经济和社会发展的必要条件甚至决定性因素。政府的作用之所以微妙是

因为,在一些国家和一些时候,政府对经济和社会的发展起着积极、有效的保证和促进作用;而在另一些国家和另一些时候,政府对经济和社会的发展又起着消极、无效甚至破坏的作用。正如世界银行推出的1997年世界发展报告《变革世界中的政府》开篇指出的:“在世界各地,政府正成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考关于政府的一些基本问题:它的作用应该是什么,它能做什么和不能做什么,以及如何最好地做这些事情。”

目前,中国正处在国家发展转型的重要时期,经济发展已步入一个增速逐渐趋缓与结构加快调整的过程,社会发展则开始进入参与主体多元、诉求表达多样的一个新阶段,中国的公共管理正面临着前所未有的新挑战,也面临着大踏步发展的新机遇。“治大国若烹小鲜。”小鲜如何烹?是门大学问。历朝历代政治家、学者都提出过自己的“烹鲜学”。当前的中国,无论是执政者,还是普通民众,抑或主流民意,都清醒地认识到问题所在,并形成了最大公约数共识——全面深化改革、推进国家治理现代化是解决各种问题的总钥匙。

推进国家治理体系和治理能力现代化,标志着中国改革进入整体推进制度创新、制度建设的新阶段。治理现代化是一个不断地、连续地发生由低级到高级的突破性变革的过程。主要包括两个方面:一是国家治理体系更加完备、更加成熟、更加定型,这包括一整套政治的、经济的、社会的、文化的、生态环境的治理体系;二是在这一治理体系下,治理能力的运用能够更加有效、更加透明、更加公平,这包括各种政治的、经济的、社会的、文化的、生态环境的、科技的、信息的现代化手段。改革是一个制度创新的现代化过程,没有制度创新就没有国家治理现代化,而治理现代化的进程则反映了改革的成效。超大规模人口的现实国情、曾经的历史教

训以及国际发展的通例昭示我们：良好的政府不是奢侈品，而是非常必需品。没有一个有效的政府，经济和社会的可持续发展都是不可能的。有鉴于此，我们组织和策划了这套“国家治理与政府创新丛书”。

我们认为，创新驱动发展与治理现代化是大国崛起的两大战略支柱。重新思考政府，是一个世界性课题，也是一个很现实的中国问题。我们希望本丛书的推出有助于推动中国公共管理与公共政策学界广泛开展行政改革与政府创新研究，我们期待有更多的学界同仁加盟政府改革与治理创新研究，以更好地服务于大国崛起进程中创新驱动发展与治理现代化的需要。

朱春奎 竺乾威

2015年8月

目 录

第 1 章 绪论：大国治理的政策困境与政策变迁	1
1.1 问题的提出	2
1.2 何谓“大国治理”中的“大国”？	5
1.3 “问题大国”：中国国家治理的复杂性	9
1.4 “转型中的大国”：中国国家治理的弹性	12
1.5 “失衡的大国”：中国国家治理的协同性	15
1.6 大国治理与中国公共政策的变革	17
第 2 章 复杂社会的治理：用复杂性思维武装公共政策	30
2.1 复杂社会的一般特性	32
2.2 复杂社会：中国的特殊性？	36
2.3 政策理论与治理实践中的简单思维	45
2.4 复杂性思维与中国公共政策展望	52
第 3 章 确立公共利益：当代中国公共政策价值的变化	62
3.1 确立公共利益的理念：一个艰难的历程	63
3.2 不和解状态下的公共利益：社会冲突的视角	70
3.3 合作的构建与公共利益的界定：困难与突围	78

3.4	结论：政策设计如何有益于民主？	88
第4章	公共政策变革的制度基础	91
4.1	政策变革与制度的内在关联：一个初步的分析 框架	91
4.2	制度基础的历史演进：大致的脉络	97
4.3	制度基础与政策变革：价值、结构与过程	104
4.4	公共政策变革的有限性：需求与供给的制度难题	115
第5章	政府偏好与政策变迁：以收容遣送制度的存废 为案例	121
5.1	政府偏好与制度变迁的有关理论	122
5.2	政府偏好与制度起源：20世纪50年代后的收容 遣送政策	125
5.3	政府偏好与政策扭曲：20世纪90年代的收容 遣送制度	138
5.4	“孙志刚事件”：中国制度变迁中的政策议程设置	154
第6章	政策边界与大国治理的弹性：“土政策”的合理性及其 规范	168
6.1	问题的提出	168
6.2	说得多研究得少：土政策的定义	169
6.3	大国治理与“政策边界”的弹性：土政策的合理性	174
6.4	土政策的运作及其功能：案例分析	183

6.5	正面功能：土政策与治理的契合	193
6.6	土政策的未来	201
第7章	传统发展战略与地方政府的短期行为：政策变革的 限度和难度	205
7.1	问题的提出	205
7.2	对短期行为的认识和批评：文献的而非政治的	206
7.3	地方公共政策行为的嵌入性：传统发展战略与 制度	212
7.4	治理短期行为：公共政策的转型及其限度	226
第8章	地方政府间的政策博弈与合作的困境：跨域治理的 视角	233
8.1	问题的提出	234
8.2	作为一种问题和处方的跨域治理	236
8.3	跨域治理中的政策博弈：动力、要素与政策选择	239
8.4	跨域治理中的公共物品提供：“异地高考”的政策 博弈	246
8.5	太湖水污染治理的困境	256
8.6	中国跨域治理的可能方向	263
第9章	突发性公共事件与政府部门间协作：制度、政策与 过程	266
9.1	部门协作应对突发性公共事件：一个分析框架	268
9.2	政府部门间协作：治理危机的实践演进	274
9.3	部门间的协作性治理：内生动力	282

9.4	危机治理：中国部门间协作的现实困惑	285
9.5	部门间协作治理的政策优化方向	297

第 10 章 利益集团对中国公共政策过程的影响：理论与

案例	305
-----------------	------------

10.1	利益集团影响公共政策的理论基础	305
10.2	利益集团对中国政治和政策过程的影响	313
10.3	中国利益集团的成长与发展	321
10.4	案例：利益集团对中国房地产调控政策的影响	327

第 11 章 社会冲突、公众参与和公共政策的变迁：

一个来自广州的案例	344
------------------------	------------

11.1	问题的提出	345
11.2	番禺垃圾焚烧发电项目：从上马到中止	347
11.3	社会冲突的政策根源	353
11.4	抗议行动与政策变迁：建构功能的约束性条件	366
11.5	管理社会冲突	377

第 12 章 政策工具的选择与中国公共政策的变革：

理论与经验	379
--------------------	------------

12.1	问题的提出	380
12.2	政策工具的选择：依据与制约因素	382
12.3	“运动式”治理：政策工具的选择困境	389
12.4	作为一种政策工具的动员：正在转型的模式	398
12.5	政策工具的综合运用：环境政策变化的例证	404

12.6	政策工具革新的意义	411
第 13 章	对外开放、国家的国际社会化与公共政策的变迁	413
13.1	全球化与国家的角色：发展中国家的需求与压力	414
13.2	国家的国际社会化与国家行为的变化	418
13.3	中国对外开放的发展历程	422
13.4	中国对外开放的绩效：经济增长与政策变迁	430
13.5	利用外资与制度变迁：法律政策文本与长三角的 经验	440
13.6	让开放真正起作用	450
第 14 章	结论：中国公共政策变革的逻辑和未来	452
14.1	公共政策变迁过程	452
14.2	复杂性与政策变迁	455
14.3	转型与政策变迁	461
14.4	开放与政策变迁	471
14.5	冲突与政策变迁	482
	参考文献	492
	后记	546

第1章 绪论：大国治理的政策困境与政策变迁

本书是关于当代中国(尤其是改革开放以来的)公共政策变革的研究。改革开放以来,中国的公共政策经历着深刻的变化。公共政策的变革和变化,与经济的快速增长和发展,社会结构的转型,政治体系的变化,文化和价值观念的演变,以及所有这些方面的变化所引起的结果与后果,共同构成了巨变时代中国国家治理及其变化的内容。公共政策的变化与变革,既是这些领域变化的产物,也是这些领域变化的原因,它们之间存在着高度的互动性和相互依赖性。

本书试图对当代中国公共政策的变化和变革做出某种理论上的解释。然而,正如读者们即将看到的,本书更多地侧重于描述性和案例分析,而不是将重点定位于理论总结和阐释。在过去四十多年里,中国的公共政策确实发生了重大而深刻的变化,学术研究需要寻找到合适的视角、途径和分析框架,来解释已经发生的和正在发生的变化。然而,揭示和解释政策变迁的任务却异常困难。在中国这个超大规模国家,其庞大的公共政策体系镶嵌于整个国家的治理体系之中,国家与社会的复杂性和大国治理的困难性,决

定了任何试图对其公共政策体系的变化和变革作出全面和系统解释的企图,都可能是一件艰难、徒劳甚至危险的工作。

所以,我们必须去寻找一条简约化的途径,以便能较好揭示中国公共政策变化与变革的内在逻辑和实际进程。我们做了两个方面虽然简约却不失深入的工作。一是以大国治理作为分析的出发点和归宿点,不能离开“大国治理”的特点及其对公共政策所设定的条件和制约。在公共政策与治理问题上,在政策变迁方面,中国虽然不是唯一的,但却是独特的。因此,本书在叙述、描述和分析当代中国公共政策的变革时,以大国治理的特点和复杂性为背景,也以改进大国治理作为其中的出发点和落脚点。二是本书略去具体的公共政策领域,而以具体的政策问题领域为分析对象,在不少章节里,笔者通过相应的案例分析来揭示在那些特定的政策问题领域公共政策是如何发生变迁的。我们试图通过这两方面的工作,来勾勒当代中国公共政策变迁的大致轮廓。这样的取舍,使得本书的研究目标显得相对简单,但却是符合规范学术研究的一般路径和要求的。

1.1 问题的提出

在过去的二十多年里,中国学界对公共政策的研究取得了长足的进展。大学里的研究队伍不断壮大,学科的完整性越来越令人感到兴奋,大量的研究文献(包括著作的移译)不断问世。一个主要的动力来自改革开放和国家的发展为公共政策研究提供了巨大的契机和广阔的空间。处于转型中的中国,在享受着几十年的经济高速增长的同时,面临着深层次的经济、政治和社会挑战,按照英国经济学家彼得·诺兰(Nolan, 2004: 32)的话来说,这是一个走上了市场经济道路且当中没法停留的“十字路口”。在这当

口,国家发展面临着大量不断“增生的问题”(唐贤兴,1995),它们存在着高度的复杂性、异常性和相互依赖性,这使得政策的制定和执行存在着相当程度的“技术性困难”(Mazmanian & Sbatier, 1983: 21)。中国的政治科学家们从中国转型的“研究宝库”中获得了相当的养分。

然而,对这个宝库的发掘和利用,依然尚处于起步阶段。虽然学界的研究激情很高涨,但研究范围还需要不断拓展。一方面,自从哈罗德·拉斯维尔(Harold Lasswell)提出奠定了政策科学基本理论框架的“阶段论”——它被罗伯特·K.纳卡鲁玛(Nakaruma, 1987: 142-154)评价为是一个经典的“教科书式的研究途径”(textbook approach)——以来,几乎所有的西方公共政策研究范式都被介绍到中国读者面前来。研究范式层出不穷的更替,让中国同行们处于穷于应付的状态。但另一方面,这些研究范式或框架,是否能够理解中国的公共政策及其过程提供足够的解释力,却依然是存疑的。中国是一个什么样的国家,是一个什么性质的社会,在界定上存在多元性的观点,但它的政治过程与公共政策的特点,肯定存在着与西方社会的公共政策不一样的制度土壤和社会基础,这一点是毫无疑问的。中国的研究者必须从中国自己的土壤和自身发展的现实中找到解释公共政策的恰当框架。正如宁骚(2012)所认为的,基于西方经验的政策过程模型难以真正揭示我国公共政策成功的动力因素。

公共政策的变化、变革和变迁属于政策发展的范畴。尽管中国的政策制定者一直强调服务于现代化建设需要的政策将长期保持稳定,但这并不排斥政策变迁的客观性和重要意义。因为首先从理论逻辑上来说,随着政策体系的环境不断发生变化,任何被制定出来的政策都不可能长期不变。豪利特和拉米什(Howlett & Ramesh, 2002: 31-50)界定了政策发展的两种形式,即渐进变化