

专栏导语

朱旭峰*

中国政府提出决策科学化、民主化，就是希望重大政策决策机制朝着更加开放、更加理性、更加民主的方向发展。在这一公共行政体系的改革过程中，中国政策过程问题已成为当代公共行政管理领域的研究重点。当代中国政策过程的理论和实证研究，就是探讨和总结中国政策过程中的特点、模式和规律，更好地为中国的决策科学化、民主化服务。

在中国进入改革开放以后，西方学者掀起了关注中国政策过程的热潮。一大批学者着手以政策过程理论的角度去解释中国诸如经济和社会制度等方面的变迁历程。如上世纪 80 年代末 90 年代初，以兰普顿、李侃如和谢淑丽为代表的一批学者主张将中国的政策决策演进抽象为官僚组织模型，他们认为中国分离集权的官僚组织间的竞争推动了中国政策变迁（Lampton, 1987; Lieberthal, 1995; Lieberthal & Lampton, 1992; Lieberthal & Oksenberg, 1988; Shirk, 1993）。进入 90 年代中期以后，随着社会精英在政策决策过程中的作用的凸显，以傅士卓、沈大伟等为代表的一些西方学者讨论精英政治与政策参与的兴趣越来越强（Cao, 2004; Dickson, 2003; Fewsmith, 1994, 2001; Jonathan, 2002; Kennedy, 2005; Shambaugh, 2001）。但是，由于信息严重缺乏，并且怀有强烈的意识形态偏见和思维模式的差异，西方学者的理论并不能很精确地描述中国政策过程的真实情况（彭志国，2005）。最新中国政策过程的英文文献即便已经承认了社会参与者已有充分的力量影响决策，但外国观察

* 朱旭峰，南开大学周恩来政府管理学院，副教授。

者仍将这一变化概括为“分离集权的2.0版”（Mertha, 2009），意识形态偏见可谓根深蒂固。另外，由于专业偏好的关系，中国政策过程问题研究始终被归为“中国学”范畴，而中国政策过程理论与当代主流的政策过程理论相脱节现象严重，成为了“理论孤岛”。

在政策过程实证资料的获取方面，中国学者显然比西方学者更具有优势。但是从理论发展本身而言，中国学者研究中国的政策过程问题的学术发展才刚刚起步。正如徐湘林（2004）所言，政策过程作为一种分析中国政治改革的中层理论，其政治环境和体制、基本变量、决策标准和条件都是有待研究的课题。中国国内的政策过程研究严重受到过去中国的政府信息保密传统和学者政治自我保护意识的束缚，从而开展得相对缓慢。只有少数中国学者开始就基本的政策过程的理论问题进行思考。如已经有中国学者阐述了不少中国特色的政策过程模型，如“摸着石头过河”（徐湘林，2002）、“一体化民主决策模型”（胡象明，1997）、“上下互动”（卢迈，2000）、“上下来去”模型（宁骚，2003）等。但总的来说，这些模型更偏重于“程序”（procedure）研究，严格地说都不是讨论因果逻辑的“过程”（process）机制研究。这就意味着，中国学者倾向于运用概念框架和分析模型去描述政策过程案例本身，而能从理论、变量和因果关系上探索抽象政策过程的一般规律，并运用当代社会科学方法开展较严格的对中国政策过程进行实证研究的还为数不多。这样，即便有些相当深入的实证研究已经以英文形式发表^①，而且从他们在理论脉络的延承上看，仍然无法构成和当代公共政策过程理论的学术对话。

可以看出，无论是西方中国问题专家还是中国国内研究者，中国政策过程研究长期以来形成了一种和当代公共政策过程理论相隔离的局面。如何使中国公共政策过程研究与当代公共政策过程理论

^① 如王绍光（2006，2008）的两篇文章在《现代中国》（*Modern China*）杂志上发表，但这本杂志仍然属于“中国学”杂志。

相接轨？首先，我们必须承认，目前所谓的“当代公共政策过程理论”事实上是“西方的”公共政策过程理论。在很多情况下，西方理论并不能充分解释中国问题。但我们在这里说的“接轨”，并不是追求在研究中国政策过程问题时，简单套用西方理论。我们希望看到的是学者们通过中国政策过程研究，对当代公共政策过程理论产生影响和贡献，使中国理论成为当代理论的组成部分，进而将公共政策过程理论真正发展成能够包容西方、中国以及其他非西方国家在内的全新的当代理论，而不仅仅是西方的理论。

要实现上述宏大的目标，可能需要一、两代学者的长期而共同的努力。研究者们首先应该淡化“中国特色的不可知论”的观念。所谓“中国特色的不可知论”是指一味强调中国各种现象的独特性和复杂性，而不去关注中国特色和当代理论前沿所描述的系统到底在哪些关键因素上存在联系和差别，从而无法充分利用国际上已有理论的多年积累。一个正确的态度应该是在强调中国特色的同时，注重观察中国的特殊性能否对当代理论进行修正，从而将中国的特殊性纳入当代公共政策过程理论之中。另一方面，研究者们应进一步重视现代社会科学研究方法的运用。研究者应摆脱传统上对中国政策过程进行一事一议的局限，站在追求社会科学一般性理论的高度去观察中国的政策过程现象。只有这样，在中国政策过程研究上产生理论进步和积累才有可能。

本期专栏所收录的两篇文章在方法上各有特点，能够分别代表政策过程理论研究的定性和定量两种研究方法。第一篇是复旦大学的朱春奎教授和他的学生沈萍的论文《行动者、资源与行动策略：怒江水电开发的政策网络分析》，这是一篇典型的案例研究作品。西方学者对政策网络的功能的研究主要分为以英国和美国为主的盎格鲁-撒克逊的利益协调学派和以欧洲大陆的德国、荷兰为代表的治理学派。而他们的研究又能够分为静态结构和动态互动两方面视角。在静态的结构方面，政策网络研究主要集中于网络的分类、分类指标以及行动者所具有的特征及其资源。在动态的互动方面，讨

论的内容则包含行动者的策略以及互动关系等。本研究对中国怒江水电开发的政策网络分析，分别从静态的结构面与动态的互动面展开讨论。在静态结构方面，作者讨论了怒江水电开发中的政策决策过程中行动者及其关系类型和行动者所拥有的资源。在动态互动方面，作者细致分析了怒江水电开发的政策决策过程中中央部委、地方政府、企业、人大与政协、民间组织以及专家的不同策略。在中国公民参与公共政策的历史上，“怒江事件”是一次有益的尝试。在怒江开发的过程中，各个方面的意见都能得到充分表达。媒体充分报道、公众广泛参与、专家仔细论证、环保部门敢于承担压力、部委积极协作、中央（地方）政府审慎负责，在公领域通过对话与言谈讨论政策问题、规划政策目标，最终影响了怒江水电开发政策，大坝的建设由经济发展优先，演变为注重生态多样性保护和资源可持续发展，为我国水电开发和其他大型建设项目的决策开启了一个公开、透明、公众参与的新纪元，促进了民主社会的发展。本研究通过重视行动者间互赖关系的政策网络途径，去观察怒江水电开发的政策过程，在环境的限制与非正式执行架构场域中，由事件所引导网络行动者的动态互动过程，以便更深入地理解怒江水电开发规划论证过程中的专家与公众参与，从一个侧面阐释中国政策过程的民主化进程。

第二篇文章是南开大学的朱旭峰和他的学生王倩茹合作的论文《决策者能力与专家咨询：基于天津市政府官员的问卷调查》，这是一篇定量研究报告。朱旭峰长期关注中国政策过程中专家参与问题。过去的英文文献在讨论专家的政策参与问题时，关注专家咨询过程的知识提供方，即专家和专家知识一方的因素。但对专家咨询的需求方，即决策者一方在专家决策咨询中的作用的讨论相对较少。本研究则从专家咨询的决策者一方对该问题进行了探索性研究。作者对研究对象和研究方法进行了精心的设计。一方面本研究选择“涉及群众切身利益的重大决策问题”作为研究对象。在这类问题的决策过程中，决策者是否启动专家咨询程序，选择什么样的

专家参与咨询工作，更大程度上取决于决策者一方的因素。另一方面，研究者以中高级干部为调查对象，向他们发放问卷。经过努力，研究者搜集了天津市政府 344 名局处级官员的大样本数据，这就为研究专家咨询过程中决策者一方的因素创造了条件。作者发现当面对涉及群众切身利益的重大决策问题时，决策者的知识运用能力、专家交往能力和业务或管理能力对他们选择专家进行决策咨询的行为具有显著的正面或负面影响。具体来说，在面对涉及群众切身利益的重大决策时，决策者的学历对其选择事业单位研究机构专家还是民间研究机构专家进行决策咨询的行为均呈现出显著的正面影响；决策者专家交往能力对其是否选择民间研究机构进行专家决策咨询呈现出显著的正面影响；而决策者业务能力对其是否选择事业单位研究机构的专家进行决策咨询呈现出显著的负相关关系。这一系列复杂关系的发现，有助于我们了解中国政府在推进决策科学化、民主化的进程中的动力和阻力，为政府设计出完善决策信息和智力支持系统的相关政策和制度安排提供了坚实的实证基础。

上述两篇论文的突出特点，就是借鉴并发展了当代政策过程理论的研究积累，将它们运用于中国政策过程的现实问题研究。诚然，本期专栏所收录的文章不能完全实现我们在本导言中提出的学术追求。这里，我们只是对这一目标进行初步的尝试。我们希望有更多学者投身于中国政策过程问题的研究之中，为中国政策决策的科学化、民主化提供更宝贵的理论和实证参考。

参考文献

- 胡象明 (1997). 论地方政策的决策模式. 武汉大学学报, 67 (2): 8.
- 卢迈 (2000). 中国农村改革的决策过程. 载卢迈《面对希望之野》. 北京: 中国发展出版社.
- 宁骚 (2003). 公共政策学. 北京: 高等教育出版社.
- 彭志国 (2005). 从理性、权力到官僚政治视角的转变——对西方学者关于中国政策制定过程研究的述评. 理论探讨, 21 (2): 88-92.
- 王绍光 (2006). 中国公共政策议程设置的模式. 中国社会科学, 26 (5): 86

- 王绍光 (2008). 学习机制与适应能力: 中国农村合作医疗体制变迁的启示. 中国社会科学, 28 (6): 111 - 133.
- 徐湘林 (2002). “摸着石头过河”与中国渐进政治改革的政策选择. 天津社会科学, 21 (3): 6.
- 徐湘林 (2004). 从政治发展理论到政策过程理论——中国政治改革研究的中层理论建构探讨. 中国社会科学, 24 (3).
- Cao, C. (2004). *China's Scientific Elite*. New York: Routledge.
- Dickson, B. J. (2003). *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fewsmith, J. (1994). *Dilemmas of Reform in China: Political Conflict and Economic Debate*. New York: M. E. Sharpe.
- Fewsmith, J. (2001). *Elite Politics in Contemporary China*. Armonk: M. E. Sharp.
- Jonathan, U. Ed. (2002). *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*. New York: M. E. Sharpe.
- Kennedy, S. (2005). *The Business of Lobbying in China*. London: Harvard University Press.
- Lampton, D. Ed. (1987). *Policy Implementation in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Lieberthal, K. (1995). *Governing China: From Revolution through Reform*. New York: Norton.
- Lieberthal, K. & Lampton, D. M. (1992). *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Lieberthal, K. & Oksenberg, M. (1988). *Policy Making in China Leaders, Structures, and Processes*. New Jersey: Princeton University Press.
- Mertha, A. (2009). “Fragmented Authoritarianism 2.0”: Political Pluralization in the Chinese Policy Process. *China Quarterly*, 200: 995 - 1012.
- Shambaugh, D. (2001). The Dynamics of Elite Politics During the Jiang Era. *The China Journal*, 45: 101 - 111.
- Shirk, S. (1993). *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.

(责任编辑: 穆 丛)