

专栏：公共问题与国家应对策略

专栏导语

曹正汉*

最近 20 余年，学术界对中国国家治理的研究取得了长足进展。然而，对于其中一个重要问题，我们仍然知之甚少。我把这一问题概括为：面对社会不断出现的公共问题，国家是如何采取应对策略的？在国家理论上，这一问题的意义不在于公共问题本身，而在于国家如何回应公共问题。

人类社会遇到的公共问题大多是相似的。在任何一个国家，都存在着如何监督政府官员的问题，也存在着如何防灾救灾、如何扶贫救助、如何处理社会治安等问题。而且，随着技术进步和经济发展，一个国家将出现工业化与城市化，这又将产生农业就业萎缩、农村衰落和农民贫困等问题，以及环境污染问题、生态保护问题、安全生产问题、食品安全问题、失业问题、社会保障问题，等等。虽然公共问题大多是相似的，但是，不同的国家，甚至一个国家在不同时期，应对这些公共问题的策略却可能非常不一样。可以说，国家采用何种策略应对公共问题，决定了国家的发展方向。

在中国国家治理研究上，关于国家如何应对公共问题，是什么因素决定了国家的应对策略，仍然缺乏深入研究。例如，在 20 世纪 80 年代和 90 年代，对于当时出现的许多公共问题，如农民贫困问题、农业发展问题、农村治理问题、城市就业问题、乡镇企业问题、国有企业问题、地区发展问题等，从总体上说，国家采用的应对策略是分权，包括中央向地方分权，以及政府向企业和社会分权。农业家庭经营制度的推广、村民自治制度的建立、乡镇企业改制、国有企业改革、私营企业兴起、劳动力市场和各种要素市场的发展、社会组织发展、地方创新和地方试验兴起等等，都是在此种分权策略下，逐渐展开的。但是，近年来，国家应对公共问题的策略逐渐发生转向，逐渐从分权的策略转向集权的策略，表现为强调顶层设计、强调中央宏观调控、强调自上而下的控制和监督、强调对社会的管理和控制等等。是什么原因导致国家的应对策略发生转变？

本期刊载的两篇论文，李智起等《国家治理中的工作组模式——基于〈人

* 曹正汉，浙江大学公共管理学院，教授。

民日报》(1978—2016)相关报道的分析》与郭小聪、吴高辉《第一书记驻村扶贫的互动策略与影响因素——基于互动治理视角的考察》，可以从这个角度看待它们的理论意义。《国家治理中的工作组模式——基于〈人民日报〉(1978—2016)相关报道的分析》一文考察了1978年至2016年间，中央政府应对公共问题的一种策略，即派遣工作组，到所在地区直接监督和指导地方政府处理公共问题，并揭示了这种策略的采用次数在各个年份的变化。此种策略包含着中央政府对地方政府的监督和控制，是偏向于集权的策略。因此，此种策略的采用次数的变化，也就在一定程度上反映了国家应对公共问题的策略是否偏向于集权。如文章显示，2000年以后，中央政府向地方派遣工作组的次数明显增加，最近几年，这种增加趋势仍在持续之中，说明国家更多地采用集权的策略应对公共问题。《第一书记驻村扶贫的互动策略与影响因素——基于互动治理视角的考察》一文也揭示了相似的趋势：2014年以后，中央政府在全国推行向贫困村派遣第一书记，开展驻村扶贫，加强村庄党组织的建设，说明在应对“扶贫救助”这一项公共问题上，中央政府也是倾向于采用集权的策略。所以，虽然这两篇论文研究的经验现象有所不同，但是，它们都在一定程度上揭示了同一种趋势——即国家应对公共问题的策略逐渐向集权的策略转变。如何解释此种变化？更一般地说，是什么因素决定了国家的应对策略？尽管这两篇论文都未直接回答这个问题，不过，作者所提供的经验研究和理论分析，仍然有助于我们继续思考这一问题。