



# “国家治理现代化与公共政策创新” 国际学术研讨会综述

吕普生

中图分类号: D035 文献标识码: A 文章编号: 1672-7320(2017)01-0132-06

根据中共中央十八届三中全会提出的推进国家治理体系与治理能力现代化目标,为深入研究以公共政策创新推进国家治理现代化问题,2016年10月22—23日,由武汉大学政治与公共管理学院、美国公共管理学会、中国行政管理学会联合主办的“武汉大学行政管理专业创办·中国(大陆)公共管理学科高等教育人才培养30周年庆典”暨“国家治理现代化与公共政策创新”国际学术研讨会在武汉大学成功举行。武汉大学政治与公共管理学院院长丁煌教授、美国公共管理学会会长詹尼斯(Janice R. Lachane)教授、中国行政管理学会执行副会长兼秘书长高小平研究员担任国际学术研讨会共同主席,武汉大学(前)校长李晓红院士参会致辞,中山大学夏书章先生发表视频讲话,境内外政治学、公共管理学界300多位专家学者参加了研讨会。

本次国际学术研讨会共收到投稿论文385篇,入选会议论文126篇。会议设置了大会开幕式、主旨演讲、大会报告和8个平行论坛。在主旨演讲阶段,英国南安普顿大学政府与国际关系学系罗茨(Rhodes)教授、中国行政管理学会高小平研究员、韩国首尔大学公共管理研究生院任道彬(Tobin Yim)教授、武汉大学政治与公共管理学院丁煌教授分别就“治理的理论与实践:未来的发展”、“中国行政管理制度创新的轨迹和逻辑”、“政府竞争力排名及其对中国的意义”、“推进国家治理体系和治理能力现代化——基于公共管理理论发展的思考”发表了主旨演讲。作为本次国际学术研讨会的重要组成部分,北京大学政府管理学院俞可平教授在武汉大学珞珈讲坛作了题为“中国传统社会的政治学分析”的专题演讲。来自境内外10个国家和地区的300多位嘉宾和代表围绕国家治理与公共政策创新领域的重大基础性命题和重要前沿问题展开了跨学科、跨领域的深度探讨,现将会议研讨内容综述如下。

## 一、国家治理的理论探讨

什么是国家治理?中国国家治理理论与西方治理理论有什么样的不同?中国国家治理应当依据什么样的理论逻辑?围绕这些国家治理研究中的基础理论问题,参会学者进行了深度交流,提出了多样化的理论观点。有学者从传统公共行政到新公共管理再到现代公共治理理论,系统评析了公共管理理论的发展历程,认为中国国家治理现代化需要从现代公共治理“理论”中吸取有价值的养分,关键是要解决如何理解国家治理体系和治理能力,为何以及如何推进国家治理体系与治理能力现代化的问题。最早提出并长期研究治理理论的英国学者罗茨教授详尽回顾了治理理论发展的三波浪潮,即网络治理、元治理和去中心化治理,在此基础上,他进一步分析了治理理论在实践中遇到的困境,并探讨了

治理理论未来的发展方向。

对于西方治理理论,国内一些学者进行了分析和反思。有学者从形式公共性与实质公共性角度分析了西方国家治理现代化进程中治理价值的裂变问题,认为中国不能仅仅从治理方式和手段等技术化、形式化方面照搬西方治理框架进行顶层设计,而应该从“管理型国家治理”切实转变到“合作型国家治理”,从而建构起形式公共性与实质公共性相统一的国家治理价值体系。在如何实现合作的问题上,有学者从共同目标与组织目标的差异、合作主体权力的不对等,以及个体利益与共同利益的张力等方面分析了协同治理的内在矛盾,认为协同治理模式的成功取决于参与各方在高阶目标上共识的扩大、权力的相互赋予以及包容性利益的创造。关于治理的工具理性与价值理性的紧张关系,得到与会学者的呼应,但有学者试图超越合作治理或协同治理,认为系统治理才是中国共产党在现代化过程中的实践诉求,学界亟待构建由系统治理哲学、系统治理学和系统治理实践组成的完整的系统治理学科体系。

一些学者探讨了中国国家治理体系中的科层制问题,认为科层制在权力结构、合法性基础和内趋化等方面存在诸多弊端,科层制单一核心的权力结构会使对权力运行的监控呈现“近勤远怠”(空间距离制约权力监督的效用)和“灯下黑”(越接近监督者受到监控越少)两大规律。另一些学者从政府与公众二元视角区分了四种基本的国家治理绩效类型,分别为伦理型绩效、愿景型绩效、功利型绩效和法治型绩效。还有学者基于2006—2016年CSSCI期刊论文整理了国内关于国家治理研究的知识图谱。

## 二、国家治理与政策制定创新

如何有效推进国家治理体系和治理能力现代化,是当代中国面临的重大现实问题和当前学界亟待研究的重大学术命题,也是本次国际学术研讨会的核心议题。对此,与会学者形成的首要共识,是以公共政策创新和政府创新推进国家治理体系和治理能力现代化。

公共政策创新的首要方面是立足中国国情,以科学化、民主化方式制定符合当前国家治理需要的公共政策。与会学者普遍认为,公共政策科学化是实现国家治理现代化的重要保障和内在要求,而实现公共政策科学化,需要具备规范合格的政策主体、适度有序的政策参与、合法化的政策过程以及选择科学合理的政策工具。有学者从决策过程是否开放和如何互动两个维度,把决策模式区分为科层模式、集体领导模式、多元模式和共识模式四种类型,在此基础上比较了多元模式与共识模式的异同,并以中国医疗改革的政策制定为案例,探讨了中国式共识型决策模式的参与结构和互动机制。一些学者从政策制定的知识途径探讨了通往优质公共政策的基本路径,即基于“知识不完备”假设来研究政策制定,通过改善政策制定过程来处理多种多样的“知识问题”,以利于各种知识的运用。

作为支撑知识创新、推动治理创新的科研经费管理政策,得到与会学者的关注和研讨。一些学者分析了国家科研经费管理政策的演进逻辑与未来走向,主张以推进国家创新治理体系现代化为导向优化科研经费管理政策。另有一些学者探讨了网络政治参与对精英决策模式的挑战、政策制定中智库与决策者的关系模式、政策议程过程中的民主参与、协商决策模式的构建途径,以及大数据时代的政策评估等有关政策制定创新和政策评估改进领域当中的重要学术问题和实践问题,提出了一些富有创造性的对策建议。此外,有学者通过比较中美智库的发展逻辑及其不同的文化传承,为中国专业智库建设提出可行路径;还有学者系统检视了近20年来西方学界在政策能力领域的研究进展,挖掘了西方政策能力研究对中国政策制定创新和具体政策实践的启示。

## 三、国家治理与政策执行创新

与政策制定创新相对应,公共政策创新的另一个重要方面是政策执行创新,即以稳健有效的政策执行推进国家治理现代化。一些学者关注到近年来政策制定和执行过程引发的社会冲突问题,对于政策过程中的潜在风险及其识别问题展开了研究。有学者构建了用于评估政策过程风险的AHP(层次分析法)—CIM(控制区间和记忆模型)综合模型,并用北京、陕西两地数据对模型的适用性进行了实证检验,

认为两地政策过程的高风险因素主要集中在风险沟通、政策问题认知差异、政策主体不清、配套政策不到位等方面。一些学者以专车改革为例,从风险社会视角构建了一个整合“利益—风险”维度的政策变迁分析框架,探讨了中国公共政策变迁的动力因素与演进过程。还有学者分析了我国重大工程社会稳定风险评估制度在推行过程中产生的“制度文本”与“制度执行”之间存在差距的“制度堕距”问题,认为其原因在于政府执行能力与意愿不足、稳评制度本身不完善以及政治环境制约三个方面。

在政策执行过程中,政策“悬浮”是当前中国政策过程中的一个常见困境。有学者基于宅基地退出政策的传播效果,探讨了中国农村的政策“悬浮”问题,认为由于干群关系疏离、意见领袖“位移”、基层政策传播者缺位等原因,文本性的政策内容传达到基层及基层干部后呈现“悬浮”状态,难以下沉,从而影响到底层受众的政策认同度与支持度。另有学者以“千亿风车基地停摆”为实证案例,剖析了碎片型政策网络的运行障碍,并提出了构建整体型政策网络的基本对策。还有一些学者就中国环境保护政策、公共住房政策的运行过程和执行困境进行了交流。

#### 四、国家治理与政府创新

在推进国家治理现代化进程中,除了实现政策创新之外,还要求以政府创新提升政府治理能力,与会学者围绕如何推动政府创新问题进行了研讨。有学者系统回顾了改革开放以来中国行政管理体制创新的基本轨迹,即通过组织制度改革促进职能转变、通过运行制度改革打破封闭的体系、通过工作制度改革强化服务功能;在此基础上阐述了新一届国务院在推进行政管理制度改革创新方面的重点领域,如改革行政审批制度、推广政府和社会资本合作制度、改革商事制度、实施基本公共服务均等化制度、强化权力清单和信息公开制度等,认为下一步中国行政管理体制将围绕治理体系现代化、大数据科技应用、生态管理制度等方面继续推进创新。另有学者指出,政府创新是推进国家治理现代化的必经之路;推进政府创新,既要明确目标,找准问题及根源,也要解放思想,完善制度环境,还要增加创新动力,革新政府治理技术;只有沿着民主法治轨道,才能正确推进国家治理的现代化。总体上讲,构建开放透明型政府、创新创业型政府和有治理能力的政府成为本次研讨会的初步共识。

在开放透明型政府方面,一些学者以佛山市南海区为经典案例研究了中国基层政府开放数据的地方实践,认为应该从数据开放的战略规划、数据安全、数据提质和社会参与等方面完善地方基层政府数据开放建设。有学者建立了县级政府网上信息公开评估指标体系,在对124个样本县级政府门户网站实施评估后,就政府网上信息公开存在的问题及对策建议进行了研讨。一些学者以武汉电视问政为例,探讨了电视问政在助推多元主体协同治理方面存在的问题及其可行路径。另有学者基于中国220个地级市样本的数据资料,研究了地方政府对于社会组织的嵌入行为及其影响,认为科层嵌入与领导嵌入都会促进社会组织数量的增长和社会组织增加值的提升,地方政府在政府与社会组织关系中占主导地位。还有学者探讨了地方政府如何建立权力清单制度的问题。

在创新创业型政府方面,一些学者通过对地方政府创新实践的观察,认为已有研究和地方实践显示,自主探索式创新和设计实验式创新构成了地方政府创新的主旋律,但在十八大以后,地方政府创新衍生出了“请示授权”这一新机制,并分析了地方政府创新发生这种演变的原因。另有学者认为,在工业化和信息化社会并存且逐步走向完全信息化社会的背景下,中国应该打造包含前瞻性政府、服务型政府和有限政府理念在内的,与互联网生态结合并且将创新与变革常态化的创业型政府。

在构建有治理能力的政府方面,有学者分析了我国政府治理创新存在的障碍,提出要从提升政府资源整合能力、政府自身的机制运转能力、对现代化工具的使用能力和责任调控能力等方面提升政府治理能力。有学者运用2015年中国城市政府能力综合调查数据,分析了城市政府行政层级对城市政府发展能力的影响,发现中国城市政府的发展能力与其所处行政层级紧密相关。另有学者专门探讨了地方政府的文化治理能力问题,建议从法制建设、管理机制、多元合作和现代文化服务手段等方面实现地方政府文化治理能力的现代化。还有学者从政府绩效评估、地方政府规章实施效果评估以及大部制机构整

合等方面探讨了政府治理能力提升问题。

此外,与会学者还探讨了通过政府机构改革和职能转变推进政府创新的问题。政府职能转变事关如何根据国家治理需要正确处理好政府、市场、社会多元主体的职能边界及其相互关系,因而也是国家治理和政府创新当中的核心议题。有学者通过分析政府机构改革情况并评估政府职能转变效果,发现中国政府职能转变的成就举世瞩目,但这些成效与几轮机构改革之间的关系尚难以确立,这要求我们重新思考中国政府机构改革战略定位和实施方式。政府职能转变的一个重要制度体现是行政审批制度改革。一些学者着力探讨了行政审批制度改革当中存在的两套截然不同的逻辑,即中央政府主导的“顶层逻辑”和由地方政府自发推动的“属地逻辑”,认为行政审批制度改革成功与否取决于两套改革逻辑能否互补。

## 五、国家治理与社会治理创新

以政策创新和政府创新推动国家治理现代化,其根本落脚点是通过改善社会治理来化解社会矛盾,通过提供优质公共服务来保障社会民生。因此,改善社会治理和保障社会民生是推进国家治理现代化的题中之意。

在改善社会治理方面,如何实现社会治理模式创新成为本次研讨会的焦点问题。一些学者主张以智慧城市建设或信息化建设推动社会管理创新。在他们看来,智慧城市建设以其信息技术优势满足了日益复杂的社会管理创新需求,它在理顺社会关系、提升服务水平和完善管理机制方面的优势功能,也成为推动和创新社会管理的重要切入点与可行路径。以现代信息技术推动社会管理创新,一方面要完善信息技术支撑,健全社会管理信息化平台;另一方面要着力建设信息化数据共享整合机制,完善信息化风险防范体系。一些学者着力探讨了以网格化管理创新实现社会治理精细化的问题,认为我们应当克服“木桶短板”效应,以精细化理念代替粗放式管理,通过构建网格化协同治理新机制推进社会治理精细化。当然,也有学者分析了网格化管理政策在扩散过程中存在的问题,认为当前地级市政府采纳社区网格化管理通常忽视了公众需求,存在“悬浮式采纳”现象,据此,中央政府或上级政府在推广一项政策创新时,要变“悬浮式采纳”为“契合式采纳”或“回应式采纳”。此外,还有学者分析了基层政府与社会之间的互动困境,认为社会治理创新需要从“维稳”技术中解脱出来,走向国家主导的基层政府、地方企业、地方精英与民众的合作治理。

社会治理面临各种复杂的社会问题,治理模式的创新也要突破传统思维的禁锢,吸收来自基层和民间的智慧以及来自域外的经验。为此,一些学者探讨了农民工市民化、邻避冲突、项目制治理模式以及街头摊贩治理等方方面面的社会治理难题,也有学者研究了少数民族地区在生态旅游治理模式创新方面的经验举措,还有一些学者总结分析了台湾地区食物银行在跨部门协作模式下的节约扶贫经验和法国地方政府通过市镇改革走出“碎片化”困境的治理经验。

## 六、国家治理与民生服务保障

在保障民生服务方面,本次研讨会着重探讨了公共服务供给模式创新、医疗保障体系改革、有效实施精准扶贫及社会救助等方面的重点和难点问题。围绕公共服务供给模式创新,一些学者通过测算沈阳经济区基本公共服务均等化的差异程度,发现地区间财力差异、政府合作机制不完善等因素会直接导致基本公共服务供给总量不足及结构失衡,认为应该基于协同治理理论推进基本公共服务均等化。有学者专门研究了公共文化服务效果评价的结构特征与影响因素,认为居民对公共文化服务效果的评价呈现出城乡差异与层级倒挂现象,而影响效果评价的因素主要有居民的需要强度、参与情况,以及需求汇集制度和评价监督机制的建立实施情况;另一些学者则探讨了公共文化服务供给的动态特征及其均等化路径。

在初步进入老龄化社会背景下,如何切实有效供给符合老年人需求的多样化、差异化养老服务,是

本次研讨会在公共服务领域讨论的一个重点热点问题。一些学者主张基于治理现代化视角推动养老服务改革创新,认为应当从治理体制、治理能力和治理体系三个层面完善促进养老服务现代化的政策措施,实现养老服务供求的优化匹配。针对当前养老服务与医疗服务分离问题,有学者立足中国医养融合的实践模式及其局限,着力探讨了推进医养融合的可行路径。也有学者实证分析了农村社区居家养老服务供给水平及其影响因素,就如何提升农村社区居家养老服务水平提出了相应对策。还有学者研讨了国外在异地养老方面的治理经验及其对中国政府治理异地养老的有益启示。此外,一些学者主张,企业年金制度是未来多支柱养老保障体系的重要补充,他们通过建立企业与员工之间的动态博弈模型,分析讨论了企业年金缴费水平对员工的激励影响以及企业的最优缴费水平。

如何改革当前中国医疗保障体系,提供优质医疗服务,也是与会学者讨论的热点难点问题。有学者基于罗尔斯公平正义理论,试图重构中国医疗保障体系,对医疗保障体系中各种医疗保险制度的衔接方式进行了探索。一些学者对中国基本医疗保险的制度效果展开了评估,分析了当前中国医疗保险制度运行中存在的问题及其原因,认为应当以医疗、医保、医药“三医”联动为助力,实现从“全民医疗保险”到“全民健康保障”的转变。有学者剖析了分级诊疗的实施现状及难以推进的原因,主张运用“互联网+”相关技术平台实现医疗服务供给模式的重构与创新。为使县级医院更好承接分级诊疗体系建设的任务,还有学者基于SWOT分析方法探讨了如何提升县级医院服务能力的问题。

## 七、国家治理与推动政治发展

改善社会治理和保障社会民生,有赖于政策创新和政府创新,而政策创新和政府创新,需要有力的政治支撑和有效的制度供给。推进国家治理体系和治理能力现代化,从根本上来讲需要有序推动政治体制改革,加强执政党的建设,实现政治体系的现代化。对此,与会学者从适合中国的治理理论、可持续政治稳定、新贤能政治和民主政治等方面讨论了以国家治理现代化为目标的政治发展问题。

在适合中国的治理理论方面,一些学者认为,西方的公共治理理论具有一定的中国适用性,但它本身也存在治理失败的风险,而且它难以解决中国政治转型面临的核心问题,因而需要评估西方公共治理理论的有效实践范围和适用限度。另有学者详尽梳理了国内外学界围绕社会公平正义的实现机制所展开的系列研究及其学术理路,认为共享发展的政治实现途径主要可以概括为政府善政和国家善治两类观点,而与政府善政观相比,多元合作治理的国家善治观更具有理论构建力,但仍存在有待破解的理论和操作难题。在可持续政治稳定方面,有学者认为,国家治理现代化提出的逻辑起点是保证国家长治久安和实现可持续政治稳定,而国家能力、法治、民主的优化及其平衡有助于并且支撑着可持续政治稳定的实现。

国家职能和政府职能的履行需要具备治理能力的贤能干部,如何选拔贤能官员也是国家治理当中面临的重要课题。有学者提出,干部选拔制度是新贤能政治的基础制度,而新贤能政治是中国共产党治国理政的宝贵经验;改善和优化新贤能政治需要实现干部选拔的科学化、民主化和法治化,而干部选拔民主化的优选之路是要着力实现选拔与选举两套制度体系的有效衔接与深度融合。另有学者研究了村干部公职化管理的优势和局限,认为推进村干部公职化管理需要处理好公职化与官僚化、合法性与可行性、统一性与地方性、行政推动与民众基础等方面的关系。还有学者分析了当代中国政治发展中政治精英更替的历史变迁过程与逻辑演变特征,把学界关于中国政治精英更替路径的研究主要归纳为四类,即政绩路径、关系路径、履历路径和个人能力禀赋路径。

在民主政治方面,一些学者考察了广东省村民自治的新形式和实践经验,认为其实质是把村民自治有机整合到以党政体制为基础的国家治理体系中,以实现“三元统一”,即将政党执政的权威性、国家治理的有效性和村民自治的参与性有机统一于中国共产党在乡村执政的合法性。在他们看来,寻求“三元统一”对村民自治的现实成长具有重要意义。有学者梳理了参与式预算的发展进程及影响参与式预算实施的相关因素,并对台湾参与式预算的实践模式、存在争议的问题以及参与式预算的民主治理价值进

行了总结分析,认为参与式预算开放参与的教育意义和沟通效果远大于实质主导预算资源分配的意义。还有学者研讨了绿色发展、民间信仰中的政治合法性以及山区乡村治理中的空间政治等议题。

## 八、全球治理与跨域治理

本次研讨会还专设全球治理与跨域治理分论坛,与会学者围绕极地治理、比较治理和跨域治理当中的一些重大问题进行了研讨。在极地治理方面,有学者探讨了中国参与北极治理的身份定位问题,认为“北极利益攸关者”比“近北极国家”更适合中国的参与身份,有助于更好地说服国际社会认可中国在北极治理中的参与角色及其相应权益,促进中国在北极的国家利益。另有学者从合作治理视角研究了北极环境治理问题,主张北极环境问题的相关主体之间,应当在对话、合作基础上共同行动,充分利用北极环境变化的积极意义,有效应对北极环境变化的消极影响,而在北极环境问题的合作治理当中,中国既有责任也有义务作为重要的主体参与治理。

在比较治理方面,债务危机、族群冲突、反恐问题、气候变化与气候治理等是当前全球治理面临的重大而紧迫的现实问题与研究课题。有学者从政策偏差视角分析了欧洲国家主权债务危机的政治经济根源,认为欧债危机是危机国慷慨福利政策和自由放任经济政策长期不当组合的经济结果,两类政策的长期不当组合即“政策偏差”根源于这些国家的选票至上型交易式民主政治体制,政策偏差和交易民主是隐含在欧债危机背后的政治泡沫。有学者通过研究比利时六次国家结构形式改革,探讨了比利时如何实现对多族群社会的有效治理问题,认为比利时通过不断分权与调整实现从单一制向联邦制转变并不断巩固联邦制,而联邦制的分权设计契合了比利时的多族群治理需求,但联邦制是否有效维持了国家统一却暂无清晰答案。另有学者围绕“9·11”事件探讨了危机后美国的应对之策并对其效果进行了评估,认为美国“9·11”之后对外推行的反恐战略并未实现其预定目标,因而总体上是不成功的。还有学者在梳理人类和平思想基础上,着力考察了汤因比的和平观及其对亚洲的现代意义。

气候变化带来的气候治理难题是全球性和跨域性的。对此,有学者分析了英国气候变化“安全化”政策的演进过程和机制部署,认为英国的气候变化“安全化”政策的理念及进程很大程度上代表了未来国际社会应对和适应气候变化的走势,但也面临诸多挑战。还有学者以京津冀PM2.5空气污染治理为例,考察了PM2.5这一空气治理指标的生成、下放、监督和考核过程,在此基础上反思了指标治理模式的有效性和局限性,认为指标治理在面对空气污染这类跨域性治理问题时,表现出明显的效果失灵。可见,对于跨域治理尤其是全球性跨域治理问题,还需要更多的政治智慧。

此外,在国际学术研讨会期间,武汉大学还召开了首届“中国公共管理学科建设与发展高峰论坛(院长)论坛”以及武汉大学第十届研究生国是论坛,来自美国亚利桑那州立大学、香港城市大学、清华大学、北京大学、中国人民大学、复旦大学、武汉大学等30余所高校的公共管理学科院长或学科负责人围绕境内外公共管理学科建设与人才培养问题进行了高峰对话和深度交流,境内外100多位研究生参加了武汉大学第十届国是论坛。

■ 收稿日期:2016-10-31

■ 作者地址:吕普生,武汉大学政治与公共管理学院;湖北 武汉 430072。Email:lvpusheng@163.com。

■ 责任编辑:叶娟丽