

中国社会政策变迁中的 专家参与模式研究

朱旭峰

提要：进入新世纪以来，中国政府出台了一系列有利于弱势群体的社会政策，在政策制定过程中我们经常能看到专家的身影。专家在参与中国社会政策变迁的过程中到底扮演着什么样的角色？本文从理论上讨论中国社会政策变迁的属性与专家参与模式之间的机理关系。作者选取社会政策变迁的两个关键属性：“损失嵌入性”和“知识复杂性”，从而构建了一个社会政策变迁的分类模型，并相对应地界定了四种专家参与模式。本研究运用利益相关者分析方法，开展了中国四个社会政策变迁的比较案例研究，从中较清晰地勾勒出专家参与中国社会政策变迁的不同模式。

关键词：社会政策变迁 专家参与 损失嵌入性 知识复杂性 利益相关者分析

在呼唤中国“社会学的春天”¹和“社会政策时代”（王思斌，2004）的到来之际，社会学与社会政策研究者们正“积极参加社会主义现代化建设，调查研究，出谋划策，为社会转型、体制转轨、和谐社会建设提供理论和方法的支撑”（陆学艺，2009：20）。

在以“决策科学化民主化”为目标的行政决策体制改革的过程中，中国领导人相继提出了完善决策信息与智力支持系统、增强决策透明度和公众参与度、鼓励发挥思想库作用等指导意见，进一步激发了专家主动参与中国制度变迁的热情。进入新世纪以来，中国政府出台了

本文初稿在过去两年中先后在南开大学、清华大学、中山大学、香港大学、韩国忠南大学、上海财经大学、复旦大学、墨尔本大学和新加坡国立大学等机构进行了学术报告，作者向所有参与讨论并分享观点的专家学者表示感谢！同时还要感谢华鹏伟、周辉金、王倩茹、于雪松等同学为本研究作出的贡献。本研究受到国家自然科学基金（70973058）和国家软科学研究计划（2010GXSSB142）的资助。

¹ 胡锦涛总书记在2005年2月21日中共中央政治局进行第二十次集体学习时，对当天讲课的中国社会科学院社会学研究所李培林和景天魁两位研究员说：“现在提出建设和谐社会，是社会发展的一个很好的时机，也可以说是社会学的春天吧！你们应当更加深入地进行社会结构和利益关系的调查研究，加强对社会建设和社会管理思想的研究。”

一系列有利于弱势群体的社会政策，在政策制定过程中我们能经常看到专家的身影。在这一系列社会政策变迁过程中，专家到底扮演着什么样的角色？专家参与是否已经成为中国社会政策变迁的一种常态？他们在参与中国社会政策制定的过程中通常采用哪些行动模式和策略？在不同的社会政策变迁过程中，专家的政策参与成功模式为什么会截然不同？上述一系列问题业已成为关心中国社会政策发展的研究者们必须首先回答的问题。如果不搞清楚专家们的研究成果在社会政策变迁中的作用机理，社会政策研究者希望通过专业知识推动中国社会政策前进的愿望就很难转化为真正的政策产出。遗憾的是，国内学术界对专家参与这一重要领域的系统研究还相当有限。

“专家”是运用专业知识去影响决策的特殊的政策参与者。由于专家的特殊行政身份，他们的行动模式和策略选择与政府官员、企业家、非政府组织、公民等其他政策参与者的相比具有很大的不同。在西方政治体制下，学界对专家参与的研究大多聚焦于专家的个人选择。这些研究通常被称为“专业知识的性质”（Nature of expertise）或“建议的政治学”（Politics of advice）等（Barker, et al., 1993; Bimber, 1996; Maasen, et al., 2005; Pielke, 2007）。加拿大学者兰德立（Re'jean Landry）和他的团队研究了被政府机关采纳的社会科学研究专业知识性质方面的因素，包括定量还是定性研究、理论研究还是应用研究、科学推动的还是需求拉动（Landry, et al., 2001, 2003）。美国著名环境问题与政策专家皮尔克（Roger Pielke）在 2007 年出版的《*The Honest Broker*》一书中，根据专家个人对“科学”和“民主”的不同理解，将专家的行动模式分成 4 种。其中，他最推崇“忠实的政策选择中介人”（Honest Broker of Policy Alternatives）这种专家参与模式——为决策者忠实提供全面的信息，由决策者来确定选择的范围（Pielke, 2007）。虽然皮尔克的分类模型也遭到一定批评（Rosenberg, 2007），但他的理论模型为专家不同参与模式的研究提供了重要的结构化基础（Currey, et al., 2010）。

针对中国政策过程中的专家参与问题，在为数不多的英文文献中，观察者们也是将注意力集中于讨论专家的个体差异和他们所在研究机构的组织差异。就专家个体差异而言，由于不同专家的研究能力，以及他们拥有的行政关系和私人社会网络等资源优势的不同，他们会倾向于选择不同的参与模式去影响政策（Zhu, 2009）。而对于研究机构的组织差异而言，近年来非官方智库的兴起，常常被海外观察者们

看作是公民社会中非官方专家在政策领域中同官方专家竞争的一种力量 (Glaser, et al, 2002; Naughton, 2002; Ueno, 2000), 虽然在这种竞争中, 非官方专家在政策影响力方面始终被认为处于劣势 (Shai, et al, 2004; 孙亚菲, 2004)。但是, 国内学者近期开展的经验研究却与上述观点不同, 指出不同类型专家事实上倾向于采用不同的表达意见渠道, 没有证据可以断言非官方专家在政策过程中处于绝对劣势 (朱旭峰, 2009)。

然而, 上述这些争论无助于全面回答本文所提出的问题。这是因为, 在同一个政策领域中, 存在着拥有不同资源优势的专家个体或研究组织。专家掌握并合理使用某些资源优势, 促使其在该政策领域中更有机会成为最终影响政策的关键参与者。但在不同政策领域中, 我们仍然能经常观察到专家表现出的截然不同的参与模式。可见, 就一个整体而言, 专家拥有什么样的关键资源和采用什么样的行动策略, 使其能够在某个给定政策变迁过程中脱颖而出, 取决于该政策变迁的性质。这就意味着, 比较政策案例研究作为一种方法, 将是回答本文所提出的问题的行之有效的研究策略。以往针对中国政策过程的经典研究往往只专注于某个特别政策领域, 而对不同政策领域性质上的差异的重视略显不足。¹本研究试图构建基于社会政策变迁的属性和专家参与模式之间机理关系的理论模型, 进而, 运用利益相关者分析方法对本文涉及的4个不同的社会政策变迁案例进行比较研究。

一、社会政策变迁的属性与专家参与模式

在本文中, 对于那些试图推动社会政策变迁的专家而言, 除了社会学家和社会政策研究者以外, 相关领域的社会科学学者、法律工作者和科技工作者也应被涵盖其中。这里说的社会科学学者包括在研究机构或大学任职的经济学家、政治学家、政策分析家、法学家或公共管理学家, 等等。他们凭借自己的专业知识去影响政府决策。法律工作者, 如律师, 作为拥有法律知识的专业实践者, 在中国法律和制度不完善的情况下, 也积极地参与影响政策的行动 (Tanner, 1999); 中

¹ 如李侃如和阿克森伯格对中国政策过程的经典研究就只关注了中国能源领域, 在该书结尾处, 作者对此局限性也进行了反思, 认为他们的理论是否能应用于其他社会政策, 如教育政策, 还需要进一步验证 (Lieberthal, et al., 1988)。

国的科学家和工程师（特别是科学院和工程院院士）也经常主动介入政策领域去影响政策，而且不仅限于科技政策（Cao, 2004）。在本文的限定中，我们将专家型的决策者排除在“专家”的范围之外。他们与专家间互动的相关理论问题，下文中将会有讨论。

专家在政策参与过程中总是试图选择最有效的行动模式去实现影响力，其行为可大致分为直接或间接两大类。直接行为包括向决策者上书、提交研究报告、受邀参加政府举办的政策咨询会和研讨会等；间接行为包括公开发表文章、接受媒体采访、出版著作或在新兴媒体（如网络博客）上发表文章，等等。一般来说，中国的专家更愿意通过直接渠道去影响决策者。不到万不得已，专家不会采取借助公众舆论的间接渠道来影响决策者，这是因为公开发表意见既有冒犯政府的政治风险，反过来又容易遭受公众批评（Wang, 2008: 68）。专家们决定将自己的意见公开，往往是因为他们走直接渠道不成功，才会试图借助媒体形成公共舆论来向政府施加压力。这里所谓的直接渠道不成功，即可能是专家自己不掌握通向政府直接渠道的资源，也可能是专家意见在通过直接渠道向决策者输送时遇到了强大阻力。随着中国媒体产业的市场化和一些新兴媒体的出现，媒体已经成为放大这些外部压力的工具（Liebman, 2005; Zheng, 2007; Wang, 2008）。因此，即使专家无法通过直接渠道影响政府，专家也能借助公众舆论打开启动政策议程的“政策之窗”。¹

在本文中，作者开发了一个理论模型，以解释专家在中国社会政策变迁中的参与模式。我采用两阶段的政策过程框架：议程设定和方案选择。这是因为通常认为专家在政策制订过程的这两个阶段中的作用最为突出（Kingdon, 1995）。其中，专家对政策执行情况的后期评估可以认为是新一轮政策变迁周期的议程开端（Howlett, et al., 1995）。在模型中，作者抽取了关于社会政策变迁的两个关键属性——“损失嵌入性”和“知识复杂性”。

（一）损失嵌入性

“嵌入性”（Embeddedness）的基本涵义是社会个体多大程度上嵌入于一个网络（或社会结构）的内部（Granovetter, 1985）。在政策过程研究领域，“嵌入性”就是指某类特定政策参与者是否是某个政策网

¹ “政策之窗”的概念，参见金登（Kingdon, 1995）。

络的成员 (Evans, 1995)。“嵌入性”作为一个网络结构概念已经被用来研究中国农村基层政府的公共物品提供问题 (Tsai, 2007)。利益相关者是那些在一项政策变迁中受益或损失的个人或组织 (Weible, 2007)。这里我提出的政策变迁的“损失嵌入性”的概念,指的就是那些与决策者网络联系紧密的利益相关者, 是否是该社会政策变迁的潜在的利益损失者。“损失嵌入性”不仅是一个网络结构概念,更是一种政策变迁属性。任何一项政策变迁都可能有益受损者,我们关心的是在某个特定的政策变迁过程中,主要的利益受损者是否和决策者存在密切的网络联系。

表 1 社会政策变迁中的参与者

		决策者网络的嵌入性	
		政策网络内 (嵌入性强)	政策网络外 (嵌入性弱)
潜在利益得失	损失	嵌入的损失者	非嵌入的利益相关者 (损失)
	受益	嵌入的受益者	非嵌入的利益相关者 (受益)
	中立	非利益相关者 (嵌入的)	非利益相关者 (非嵌入的)

表 1 解释了社会政策变迁过程中的“损失嵌入性”概念。我们将社会政策变迁过程中的利益得失分解成“损失”、“受益”和“中立”三类;把政策参与者与决策者的网络联系——即决策者网络的嵌入性——分为“政策网络内”和“政策网络外”。因此,在任何一个社会政策变迁过程中都可能存在 6 类政策参与者。值得注意的是,我们在此一再提到的“政策变迁”是具有方向性的动态过程,它与静态的“政策领域”概念略有不同。在同一个政策领域中,当某类利益相关者可能是某个政策变迁方向上的潜在受损者时,他们在另一个方向上的政策变迁过程中则是可能是潜在受益者。

在六类政策参与者中,我们最关心的是政策变迁中的“嵌入的损失者”(表 1 中阴影部分)。假定对于任何一个理性的政策参与者来说,无论出于何种目的来推动一项政策,他至少不可能致力于促使该政策去伤害自己的利益;反过来,即便他不去推动某项可能对他有利的政策,也会反对并希望去阻止可能对他有害的政策变迁的发生 (朱旭峰, 2008: 74)。因此,不同类型的政策参与者对同一个政策变迁过程会持不同的态度。当参与者在政策变迁的潜在利益损失状态处于中立时,他们在支持或反对某项政策时的动机不会是因为个人的利益得失。当参与者是政策变迁的潜在受益者时,无论他们是否嵌入于决策

者网络，他们都不会反对这项政策变迁。当政策参与者是潜在的利益损失者，但他们与决策者之间还没有建立起有效的联系时，他们即便反对该项政策，也没有能力去阻止政策变迁的发生；只有当那些政策变迁的潜在利益损失者与决策者保持着有效的联系时，他们不仅有意愿而且有能力动员网络内的资源去阻止这项政策变迁的进一步发展。

我们提出政策变迁的“损失嵌入性”的概念，就是指在一项政策变迁的所有参与者中，是否存在“嵌入的损失者”。判断一个政策变迁过程的损失嵌入性强度的标准是该政策变迁的利益损失者与决策者纽带关系的强度以及嵌入于决策者网络的主要利益受损者的潜在损失的大小。在一个利益损失者与决策者纽带关系强的社会政策变迁过程中，受损的利益相关者就有能力向政策决策者表达反对意见，更有可能阻止政策变迁的进一步发展。另一方面，当嵌入的损失者的潜在损失大时，他们便更加有动员其嵌入于决策者网络的资源去阻止政策变迁进一步发展的动机。当政策网络中的所有政策参与者都不是该社会政策变迁的潜在受损者时，那这项政策变迁将在政策网络内比较顺利地达成共识。而当社会政策的变迁影响到的利益相关者，无论是受益或受损者，他们的决策者网络的嵌入性都不强时，有影响力的政策网络成员既不会消耗资源去推动，也不会试图阻止该项政策变迁过程的发展。因此，简而言之，如果政策变迁的损失嵌入性强，那该政策变迁就会遇到来自决策者网络内部的利益损失者的强大的阻力，而如果损失嵌入性弱，那该政策变迁过程将较容易在决策者网络内部达成共识。

在社会政策变迁过程中，不同潜在利益损失者的嵌入性是不同的。在一些社会政策变迁过程中，政策变迁的潜在利益受损者可能是中央某些部门或地方政府等官僚机构，或者是那些与政府保持紧密联系的大型国有企业、银行，甚至还包括那些政府活动能力强的跨国公司。当它们发现政策变迁对自己造成的潜在利益损失足够大时，它们就会利用与决策者的联系努力阻止政策变迁的进一步发展。特别是，对于需要政府投入大量财政资金的社会政策而言，财政部门的支持或反对往往是一项社会政策能否顺利出台并有效执行的重要约束，因为对某个政策部门增加财政投入就意味着对其他部门减少财政投入，财政部门必须做出权衡。相反，还有一些社会政策变迁过程可能会使部分普通民众，如农民、城市居民、普通大学生等普通消费者等的利益受损。但这些利益受损者与政府决策者的关系较远，他们一般无力改

变社会政策变迁的进程。

专家行动策略受到社会政策变迁的损失嵌入性的影响。当专家支持的政策变迁的损失嵌入性强时，政策网络内的相关利益受损者就会试图阻止专家建议发挥作用。在此情况下，专家将不得不选择间接途径去发表观点从而推动政策变迁。当专家支持的政策变迁的损失嵌入性弱时，专家的政策建议并不会受到很多来自政策网络成员的阻力，甚至会获得个别政策网络成员的支持。因此，在此情况下，专家向决策者表达意见的直接渠道是顺畅的。

（二）知识复杂性

“复杂性”是指一个新思想被理解和运用的困难程度（Rogers, 1995）。本文所说的“知识复杂性”是指在政策变迁过程中，决策者在多大程度上相对专家存在着专业知识的缺乏。由于政策问题的复杂性，决策者需要专家提供专业知识和分析，专家也就找到了自己的市场（Kingdon, 1995）。在不考虑其它因素的情况下，当专家相对决策者具有专业知识方面的优势时，决策者就可以通过邀请专家来帮助自己加强对复杂政策问题的理解和决断能力（王锡铤、章永乐，2003）。一般来说，社会政策变迁的知识复杂性越高，也就意味着决策者对这项政策变迁所需的专业知识越缺乏，决策者在进行政策方案选择时就越需要专家的咨询建议。相反，当政策变迁的知识复杂性低时，决策者拥有足够的的能力进行决策，专家在这时就是不必要了的了。

知识复杂性是一个相对概念，是某个政策变迁中政府内决策者和政府外专家掌握专业知识程度的比较。对于决策者个人来说，知识复杂性可以表现为决策者理解相关政策问题在智力和经验上的局限性（Drucker, 1985）。因此，教育培训和任职经历的不同，会导致决策者看待专家或非专家意见的态度不相同（Barker, et al., 1993）。例如，在中国，实证研究表明，如果某个决策者在同一职位上任职时间越长（以任现职年限来测量），他对该政策领域的了解就越多，他就越倾向于不愿意接受专家的意见；如果某决策者本身专业知识背景比较强（如在中国拥有专业技术职称的技术官僚或专家型官员），在遇到专业性不是很强的决策问题时，他就不愿意接受来自非专业人士的意见（朱旭峰等，2008）。

对于政策变迁过程中的决策者整体而言，知识复杂性便成为了政策变迁的一个属性。知识复杂性可以表现为多个方面。首先，可以表

现为该政策问题和备选工具选择所需知识的专业性。一般来说，专家对自然科学、工程技术以及理论性强的经济管理、法律问题更有发言权，特别是在一项政策涉及到跨学科的专业知识时。在实践上，中国官方文件也规定“对专业性、技术性较强的重大事项，要认真进行专家论证、技术咨询、决策评估”。¹其次，也可以表现为政策工具的“模糊性”（Ambiguity）（Cohen, et al., 1972）。当政策变迁同时存在着为数众多的或是不明确的政策工具的备选方案时，决策者在计算不同方案选择的成本和效益时遇到的困难程度就会大增。此时，专家将作为政府的“外脑”的身份出现，以帮助决策者对模糊的政策工具进行更加精确的分析和计算。第三，还可以表现为政策工具的新颖性（originality）（King, 1990）。一个全新的政策备选方案即便是明确的，它能否成功也会存在着巨大的不确定性（Uncertainty）（Damanpour, et al., 2008），决策者无法依据过去的经验做出判断。因此，专家在此时的出现有助于决策者运用专家的知识与分析对未知情景进行预测。另外，当这种决策者不了解的新情况曾在外国发生过时，专家也可以通过向决策者介绍国外经验以帮助决策者对新政策工具实施后的效果有较为清晰的认识（Stone, 2000）。

最后，政策变迁过程中的信息不对称也是知识复杂性的一个重要表现。这里的信息不对称指的是决策者相对于专家掌握决策所需的关键技术信息程度的不对称。信息不对称的概念通常被用来解释委托—代理关系中代理人所拥有的信息优势。例如，作为代理人的行政官僚比作为委托人的政治家掌握更多信息（Miller, et al., 1983）。但是，在委托—代理关系中，代理人并不是永远拥有信息优势的一方。（Waterman, 1998）特别是，在决策者与专家之间的委托—代理关系中，决策者和专家都可能是掌握更多信息的一方。一方面，专家的专业知识和实地调研有助于让决策者了解更多决策所需的关键技术信息。因此，当决策者不了解现实状况时，决策者希望从专家那里获得必要的知识与信息。但另一方面，政府决策信息不公开的制度安排也会导致政府外的专家很难了解政策的深层问题。这也是为什么决策者经常抱怨专家的研究“不切实际”，而专家反过来抱怨政府没有提供有效信息和数据的原因。因此，政策变迁中的信息不对称状态也是决定决策者对专家咨询需求的另一个因素。

¹ 参见《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》。但对专业性技术性不强的决策问题，《决定》并没有专门规定专家咨询的决策机制。

(三) 分类模型

综合上述社会政策变迁的两个属性和相关假设，我们可以将所有社会政策变迁分为4种类型。在每一种政策变迁类型中，专家为了影响政策所采用的行动模式也会有相应的不同。表2中的两个维度分别代表损失嵌入性的强弱和知识复杂性的高低。这两个变量都是连续的。我们将它们垂直交叉所形成的4个象限分别代表4种类型的政策变迁过程，同时也代表着4种专家的行动策略。

表 2 社会政策变迁中的专家参与模式

		损失嵌入性	
		强	弱
知识复杂性	高	公众启迪-竞争性说服模式	内部参与-直接咨询模式
	低	外锁模式	社会运动-简单决策模式

1. 公众启迪-竞争性说服模式 (Public Enlightenment - Competitive Persuasion)

议程设定：专家如果仅仅通过直接渠道向决策者递交建议，将会面临来自政策网络内部强大阻力。他们只能采取间接策略。又由于这类政策很复杂，他们的策略将是以专家身份向公众公开研究成果，以启迪公众对复杂政策问题的理解，从而通过公众舆论对政府施加压力打开“政策之窗”，最后可能启动政策议程。

方案选择：议程一旦启动，由于政策的知识复杂性，决策者仍然需要专家帮助他们做决策。但又由于不同政策方案往往造成对各利益相关者的不同影响，此时会形成许多支持不同政策方案的专家意见同时进入决策层的局面。专家此时的行动模式是“竞争性说服”，(Halpern, 1992) 决策者的最终决定可能是一个相对平衡的方案，也可能最终选择某一方的观点。

2. 内部参与-直接咨询模式 (Inside Involvement - Direct Consultation)

议程设定：专家可以比较顺利地通过内部渠道向决策者提供专业分析，揭露问题，打开“政策之窗”，从而启动议程。

方案选择：议程启动后，决策者需要专家帮助他们做决策，因此决策者往往主动邀请专家或组建专家咨询团队，以获得来自专家的直接咨询意见。

该专家参与模式是专家影响政策的经典模型。

3. 外锁模式 (Locked-out)

议程设定：政策相对简单，决策者知道怎么做决定。同时由于受损失的政策利益相关者影响力强大，阻碍了专家的建议发挥作用，专家事实上被锁在门外。专家虽然可以在各种场合发表意见，但决策者不会听他们的。

方案选择：决策者在方案选择过程中最关注的是如何平衡利益相关者之间的利益。这类政策的决策过程在通常情况下是艰难的而缓慢的；但一旦利益关系得到妥善处理，方案选择是简单的；专家的技术性支持并不是必要的。

4. 社会运动-简单决策模式 (Social Movement - Easy Decision)

议程设定：政策相对简单，同时政策变迁又和政策网络中的政策参与者没什么利益关系，因此决策者对专家建议是漠不关心的。如果专家想影响议程，他们就需要采用更加激进的行动策略。有时候专家可能成为了社会运动的动员者和参与者，此时专家的“专家身份”无关紧要，重要的是专家的行动模式是否引起足够多的媒体关注。

方案选择：议程一旦被启动，决策者的方案选择是简单的，专家咨询在此过程中并不是必要的。

二、比较政策案例研究

利益相关者分析 (Stakeholder analysis) 是指通过界定政策利益相关者的机会和约束，以计算在政策变迁的过程中，一项政策方案被推动或被阻碍的可能性 (Weible, 2007)。利益相关者分析需要首先辨别谁是政策利益相关者，然后分析他们的利益、观点以及资源约束是什么，最后考察他们采取何种行动策略以实现他们的目标 (Crosby, 1991)。

利益相关者分析方法一般假定政策的最终决策者是“协调人”，而参与其中的专家仅仅是建议提供者，他们在政策变迁过程中对利益是中立的。最终决策者综合并协调各方利益相关者和专家意见形成最终决策。同一个官僚机构有时候是最终决策者，而有时候是更高级机构制定政策的参与者。如对于某些需要国务院常务会议通过的重大决策问题，中央有关部委和地方政府就是利益相关者，他们都不是决策者。

但如果一项政策是由中央某部委或地方政府出台制订时，那这些政府机构就变成了最终决策者。因此，为了比较案例讨论上口径一致，本研究所有被选的社会政策案例，都是由国务院（或与中共中央一起）颁布、通过或批复的社会政策。这样，所有相关领域的中央部委和地方政府都没有最终决策权，而只是国务院决策的参与者。比较政策案例研究的设计方案如表 3 所示。

表 3 比较政策案例研究设计

		损失嵌入性	
		强	弱
知识复杂性	高	公众启迪-竞争性说服模式 ■ 新城镇医药卫生体系	内部参与-直接咨询模式 ■ 试点推广新型农村合作医疗制度
	低	外锁模式 ■ 城市经济适用房新政	社会运动-简单决策模式 ■ 取消收容遣送制度

（一）新城镇医药卫生体系

1997年初，中共中央和国务院颁布《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》，开始对医疗卫生体制进行全面改革。此后，以医疗保险制度改革、医疗机构改革、药品流通体制改革等项为标志的、以市场为导向的医改开始推进。这一轮改革的思路是面向全社会提供医疗服务、扩大供给、放开管制、加强监督、引入竞争。2000年2月，国务院公布《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》，改革的目标是“建立适应社会主义市场经济要求的城镇医药卫生体制”。

由于医药体制改革涉及到医疗、制药、公共卫生、保险等复杂的跨学科专业知识，开始时政府也不了解改革后的实际情况，所以委托一些具有官方背景的研究机构对市场化城镇医药卫生体制改革进行评估。2005年，国务院发展研究中心研究员葛延风主持的“中国医疗卫生体制改革”课题组的政策评估发现，卫生改革不但没有解决医疗费用上涨问题，反而加剧了这一问题（国务院发展研究中心课题组，2005；王绍光，2005）。体制改革后，老百姓“看病贵”、“看病难”的现象日益加剧。因此，研究报告得出“我国医改基本不成功”的结论。课题组于2005年3月在国务院发展研究中心内部出版物上发表了8份专题报告和1份总报告。但由于医疗卫生体制改革不成功的结论在“政府内部却存在反对的声音”（王绍光，2006），它们的报告并没有引起决策层的注意。2005年7月初，葛延风向媒体公布了研究结果，引起

舆论大讨论。作为最不愿意承认“医改基本不成功”的利益相关者，卫生部曾试图引导舆论不要讨论医改成功与否的问题，但反而引来了社会舆论的更多批评（李宗品，2005）。社会呼吁新一轮城市卫生体系改革的力量已经势不可挡。2006年6月，国务院最终决定进行新一轮城镇医疗改革，政策议程启动。2006年8月，国务院批准由国家发改委、卫生部等14个部委（后增加到16个）成立深化医药卫生体制改革部际协调工作小组，这标志着新的医疗改革方案制定工作正式进入起草阶段（张苗，2008）。

由于医疗改革方案的设计工作是一项极为复杂的工程，政府迫切需要专家建议作为决策参考。2006年10月23日，中共中央政治局集体学习邀请了北京大学中国经济研究中心副主任李玲教授、中华医学学会副会长刘俊教授，讲解内容是国外医疗卫生体制和我国医疗卫生事业发展。2007年1月，医改协调小组决定委托北京大学、复旦大学、国务院发展研究中心、世界卫生组织、麦肯锡、世界银行等6家中外机构，进行独立平行的医改方案设计，后又加入北京师范大学和中国人民大学两所大学，形成8套方案竞逐的局面。5月底，8个独立医改方案接受医改协调小组评议。6月，在8套方案的基础上，清华大学与哈佛大学的联合课题组研究制订了第9套改革方案。2008年2月，由中国科学院生物与医学部立项，广东医疗卫生界的专家参与制订的新医改第10套方案被提交国务院。虽然所有专家医疗改革方案的目标都是为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务，切实缓解“看病难、看病贵”问题，但专家们的观点大致可以分为“补供方”的“全民基本医疗保障制度”和“补需方”的“全民社会医疗保险制度”两大派（王世玲，2009）。

国务院最后颁布的改革方案在综合了各有关部门、专家和社会各界意见后，采用了“供需兼顾”的思路。2008年4月11日、15日，温家宝总理在中南海两次主持召开医改工作座谈会，就医改征求意见稿听取医务工作者、专家学者、药品生产和流通企业负责人，以及教师、城镇居民、农民、农民工等群众代表的意见和建议。2008年10月14日，《关于深化医药卫生体制改革的意见（征求意见稿）》公布并向全社会征求意见。2009年3月17日、18日，《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》和《医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009-2011年）》发布。2009年的国家医改方案“强化政府责任和投入”；“加快建立和完善以基本医疗保障为主体，其他多种形式补充

医疗保险和商业健康保险为补充，覆盖城乡居民的多层次医疗保障体系”。2009年新医改方案颁布后，国务院成立了以李克强副总理为组长、卫生部党组书记张茅为办公室主任，有16个部门参加的深化医药卫生体制改革领导小组，统筹组织和协调改革工作。

（二）试点推广新型农村合作医疗制度

中国农村的合作医疗制度曾在20世纪60、70年代有过辉煌的历史，但在改革开放后迅速衰落了。上世纪80年代初，农村家庭联产承包责任制开始推行，集体经济迅速瓦解。合作医疗被认为是“文革”产物而被排斥。到1989年，全国继续坚持合作医疗的行政村仅占总数的4.8%（顾涛等，1998）。到了90年代初，全国仅存的合作医疗主要分布在上海和苏南地区（课题组，2000），中国农村合作医疗制度已处于濒临崩溃的境地，中国农民缺医少药的问题越来越突出。面对农村医疗保障的严峻形势，合作医疗的重建工作被提上了政府日程。

1997年5月，国务院批转了卫生部等5部委联合递交的《关于发展和完善农村合作医疗的若干意见》。《意见》规定，农村合作医疗建设过程中，“筹资以个人投入为主，集体扶持，政府适当支持”。这里的“政府适当支持”指的是“地方各级人民政府应根据各自财力，以不同方式引导、支持农村合作医疗的建立和发展”。但由于当时中央财政既缺乏能力，又缺乏意愿去资助农村合作医疗，用于农村合作医疗的中央财政补助费用非常少（王绍光，2008）。因此，1997年后的农村合作医疗保险制度始终在中国各地推广得不顺利。

2002年10月，中共中央和国务院《关于进一步加强农村卫生工作的决定》颁布。2003年1月，国务院同意并转发了卫生部、财政部和农业部的《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》，正式在全国“试点推广新型合作医疗制度”。新型农村合作医疗制度是由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。新型农村合作医疗制度与以往的合作医疗制度最大的区别在于，新制度改变了农村合作医疗完全依赖地方财政的支持模式，规定中央和地方各级财政每年要安排一定专项资金予以支持——地方财政每年对参加新型农村合作医疗农民的资助不低于人均10元；从2003年起，中央财政每年通过专项转移支付，对中西部地区除市区以外的参加新型农村合作医疗的农民按人均10元安排补助资金。

试点推广新型农村合作医疗制度涉及许多政府部门，包括卫生部、财政部、农业部、民政部、发展改革委员会、审计署、食品药品监督管理局、中医药局、扶贫办等中央部委和各地方政府，也与各保险企业密切相关。总的来说，推广新型农村合作医疗制度对卫生部是有利的，因为卫生部可以因此获得大量财政经费，以推动全国农村卫生体系建设。2003年，国务院批准建立“新型农村合作医疗部际联席会议”制度¹，日常工作由卫生部负责。卫生部农村卫生管理司承担新型农村合作医疗部际联席会议办公室日常工作。通过联席会议制度，卫生部可以充分听取不同部门的意见，协调各方利益后再向国务院上报改革方案。推广新型农村合作医疗制度还需要地方政府大量财政资金投入，这对中西部落后地区是一个较大财政负担。为此，新制度规定中央财政通过专项转移支付对中西部地区进行补贴，此举解决了贫困地区推广新型农村合作医疗制度在财政上的后顾之忧。

专家的参与对中央财政下决心投入资金试点推广新型农村医疗制度起到关键作用。从20世纪90年代开始，国务院政策研究室、卫生部卫生经济研究所、卫生部卫生信息统计中心、中国卫生经济研究网络、联合国发展计划署、世界银行、世界卫生组织、兰德公司、哈佛大学、复旦大学、安徽医科大学等众多国内外研究机构联合开展了一系列农村合作医疗制度的实践和实验活动。通过这些机构在全国各地长期开展的基层调研和政策试验，政府终于认识到缺乏中央财政参与的农村合作医疗制度不可能得到全面推广。同时多家研究团队的报告提出了较具操作性的政策方案：在贫困地区，大多数农户最多能为其家庭支付年人均低于10元的合作医疗经费，政府可以实行参加合作医疗农民每人每年给予10元补助的投入模式（王绍光，2008）。在众多政策方案中专家提出的相对具体的建议，使政府对模糊的政策选择有了较清晰的认识。

上述研究团队与决策者之间保持着长期互动。我们可以从参加这些项目的专家回忆中，找到专家参与影响政府决策的诸多线索。2001年，亚洲发展银行委托哈佛大学公共卫生学院承担对“中国农村卫生安全问题”的研究。2001年7月，国家发改委在北京组织召开国际研讨会，世界卫生组织和哈佛大学的专家，以及国务院研究室、国务院经济体制改革办公室、卫生部、财政部、农业部的高级官员，中央各

¹ 《国务院关于同意建立新型农村合作医疗部际联席会议制度的批复》，国函[2003]95号。

部委代表及各级地方官员、著名经济学家等参加会议。哈佛大学课题组的刘远立（哈佛大学公共卫生学院）、饶克勤（卫生部卫生统计信息中心）、胡善联（复旦大学公共卫生学院）在会上提交的报告指出：“农村贫困家庭中有 1/3 由于医疗开支而破产”。该报告被当时的卫生部部长张文康看到。张文康委托饶克勤写一份简短报告，由他将报告递交给江泽民。江泽民看到报告后大为震惊，要求组织核查报告内容。几天后，中央政策研究室的两位研究人员采访了饶克勤，询问关于研究的具体细节、数据来源、政策建议的理论依据。他们还采访了合著报告的其他人。2001 年 11 月，国务院经济体制改革办公室正式负责中国新农村卫生政策协调发展的研究工作。2002 年 10 月，全国农村卫生工作会议北京召开。这次会议的意义在于终于争取到国家高层领导和财政部对农村卫生政策的资金支持（Liu & Rao, 2006）。

卫生专家将农村卫生安全问题通过内部途径输送给高层领导并成功得到领导重视的经验值得借鉴。参与其中的专家总结出以下几条经验。第一，决策者不仅需要专家对现实问题简洁而客观的评估，还迫切需要用于解决复杂问题的可行性方案。第二，在同领域内其他学者和课题组广泛交流的基础上，收集来自各方专家、政府技术型官员、卫生领域以外的批评和建议，这不仅可以提高研究报告的质量，还形成了一种集体智慧形式并取得重要利益相关者的支持。第三，先利用政府的主要机构（如国家发改委、卫生部）发送内部报告给高层领导，但不马上对外公布研究成果（Liu & Rao, 2006）。

启动新型农村合作医疗制度的试点工作后，卫生部于 2004 年组建了“新型农村合作医疗技术指导组”。技术指导组组长由新型农村合作医疗部际联席会议办公室主任担任。技术指导组内的专家，除了卫生部卫生经济研究和财政部科研所等研究机构的专家外，还有在该政策领域长期研究并发表过大量研究成果的高校（复旦大学、四川大学等）学者。其主要职责：1. 承担对全国新型农村合作医疗试点工作的技术指导，推动新型农村合作医疗各项重大政策、措施的落实；2. 固定专人定期对浙江、湖北、吉林和云南四省新型农村合作医疗试点进行调研、指导和评估，及时发现问题，与地方共同总结经验，完善方案；3. 及时向卫生部报告新型农村合作医疗试点工作情况及有关重大问题，提出政策建议，参与讨论有关政策措施的完善；4. 参与全国新型农村合作医疗的相关培训和有关研究工作。

2005 年卫生部又组建了“新型农村合作医疗研究中心”。新农合技

术指导组和新农合研究中心都由卫生部政府官员及长期从事农村卫生保健研究的专家组成，它们在新农合政策的试点和实施过程中承担智库的作用，为卫生部和地方卫生机构直接提供技术指导和咨询支持。

由于有了中央财政的支持，新型农村合作医疗制度得到了顺利推广。2003-2008年，各级财政直接用于补助参合农民的资金达1128亿元，其中中央财政补助415亿元。截至2008年9月底，全国参加新农合人口8.14亿人，参合率达91.5%。其中，东部地区参合人口2.38亿，参合率为95.7%；中西部地区参合人口5.77亿，参合率为89.9%（刘桂芝，2009）。

（三）城市经济适用房新政

1998年7月3日，国务院颁发了《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》（国发〔1998〕23号），提出“建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系”，“最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房；中低收入家庭购买经济适用住房”。经济适用住房是指已经列入国家计划，由城市政府组织房地产开发企业或者集资建房单位建造，以微利价向城镇中低收入家庭出售的住房。自此，中央各部门，包括国家发展计划委员会、国家发展计划委员会、建设部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局、各国有商业银行等有关部门以联合发文的方式相继出台了一系列推动城市经济适用房建设的文件，其中比较重要的是建设部等4部委于2004年4月30日联合发布的《经济适用住房管理办法》。2007年8月7日，《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》废止2004年原《经济适用住房管理办法》。2008年11月，国务院常务会议决定投资超过9000亿元在未来3年内用于全国保障性住房建设，其中约6000亿用于兴建经济适用房。城市经济适用房政策至此进入新的发展阶段。

然而，旨在缓解中低收入群体住房困难的经济适用房政策，在执行若干年后却暴露出诸多问题。以2008年城市经济适用房新政颁布前后的发展历程看，存在的主要问题有：（1）遭弃购。《中国青年报》2008年7月7日和《新京报》2009年8月3日媒体披露了全国各地大量经济适用房遭弃购事件，事件涉及福州、济南、杭州、广州、深圳、石家庄等地。经济适用房遭弃购的主要原因是价格过高、地段偏远、配套不全、户型不合适等（涂

超华, 2008;《石家庄上千套经济适用房因定价偏高遭弃购》, 2009)。

(2) 大面积质量问题。《经济参考报》、《第一财经日报》等媒体 2009 年曾报道, 杭州、深圳等一些城市的经济适用房项目交付使用后不久, 便出现门窗、水管等材料差、渗水、大裂缝等严重质量问题(《深圳首个经济适用房质量问题追踪 “保障住房”无保》, 2009; 马红漫, 2009)。(3) 违规出租。《市场报》等媒体近年来经常报道有关违规出租经济适用房现象出租不是个别现象。如在北京、重庆等地的某些经济适用房小区, 自住率仅达到一半, 很多购买者将经济适用房视为投资, 用于出租、出售(《北京经济适用房自住率仅 50% 详解经适房新管理办法》, 2007; 张晶, 2009)。(4) 倒号作假事件频发。2007 年 4 月 29 日, 中央电视台《经济半小时》栏目曾披露, 用于排队购买经济适用房的“房号”被大量倒卖, 而倒号者手里的房号来源不明(《安得广厦千万间》, 2007)。《中国青年报》2009 年 8 月披露, 2009 年 3 月浙江省温州市旧城改建指挥部的一份材料在网络上曝光, 140 多套安置房的销售对象中有数十名市、县级领导干部及一批“关系人”(边集, 2009)。新华网 2009 年 6 月 12 日披露, 湖北武汉市一经济适用房项目摇出了千万亿分之一概率的“6 连号”, 最后被证实是一起官商勾结的腐败案件(熊金超等, 2009)。5) 变身别墅群。中国广播电台中国之声《新闻纵横》2009 年 6 月 17 日报道, 郑州市政府成立联合调查组, 查明河南天荣置业有限公司在未取得《建设工程规划许可证》和《建筑工程施工许可证》的情况下, 在当地经济适用房用地违法建起了 14 幢联体别墅和 2 幢楼中楼。媒体记者前往采访, 竟被当地官员质问“是准备替党说话, 还是准备替老百姓说话”。

国务院的政策规定, 经济适用房建设主要由地方财政承担, 职工购房资金包括单位住房补贴、职工工资、住房公积金、个人住房贷款等来源。经济适用房的建设用地由地方政府划拨, 交给开发商承建。出售土地收入是地方政府的重要财政来源, 但政府获得的经济适用房的土地使用费比商业地产要低得多。经济适用住房建设和经营中的行政事业性收费减半征收。经济适用住房项目小区外基础设施建设费用也由政府负担。经济适用房政策实施的第二年和第三年, 各地经济适用房投资占总投资的比例达到 11% 左右。由于中央政府规定了投资比例, 经济适用房建设给地方政府带来了巨大的财政压力。随着第一批经济适用房建成并出售和使用, 各种财政问题随之而来。从 2001 年

开始，尽管来自中央政府的推动力度一直在加强，但经济适用房投资占房地产总投资比例则逐年下降。据中国社会科学院的统计，中国2005年经济适用房投资比重已经低至3.6%（中国社会科学院，2006）。与此同时，代表地方利益的声音向中央呼吁取消经济适用房政策。2005年3月，全国“两会”期间，全国政协委员、原西安市政协主席傅继德提交了《关于停止开发建设经济适用房》的提案（冯雪梅，2005）。

商业银行和开发商是经济适用房政策另一类重要的利益相关者。商业银行既为经济适用房开发商提供建设贷款，又向购房者提供按揭贷款。由于近期经济适用房遭到大面积弃购和种种丑闻的发生，银行不得不缩小对经济适用房项目的信贷投放，提高信贷标准。对开发商来说，经济适用房是微利项目，利润被严格控制在3%之内。同时，经济适用房的滞销使得开发商无法如期回笼资金。因此，相对于商品房，经济适用房对商业银行和房地产开发商的吸引力不大。

2008年底以前，经济适用房政策对城市中低收入家庭并没太大吸引力，其价格对部分城市中低收入者来说仍然较高，且还要被迫付出地理位置差、出租售限制等代价，再加上经济适用房普遍存在的房型不科学、建设质量差等问题，从个人效用角度看，这些代价已经基本抵消经济适用房的低价所带来的收益。经济适用房遭大量弃购的现象频繁出现。2009年以后，由于中央投资大量资金兴建经济适用房，以及商品房的市场价格快速上涨，经济适用房对中低收入家庭的吸引力迅速提高。

原经济适用房政策真正的受益者是政府官员、大型国有企事业单位职工和与政府官员有裙带关系的人员。经济适用房建设主要有三种方式：政府集中组织建设、分配和管理；单位在政府监管下建设和分配；单位自主建设和分配。目前，大部分经济适用房建设主要采取第三种类型，不少机关企事业单位以建集资房、经济适用房的名义行“半福利分房”之实。经济适用房建设、出售和使用过程中出现的违规出租和作假行为，以及前述经济适用房建设过程中暴露的不少舞弊问题都反映出，获得优质经济适用房的受益者都不是真正的普通中低收入家庭。

从上面的分析可以看出，经济适用房政策改革最重要的政策措施涉及财政投入、土地供应和购房机会的分配三个方面。但是，这三个政策工具不具有知识复杂性强的特征。与前文中公共卫生领域两个政策案例中诸多复杂的政策工具和技术性问题相比，经济适用房政策改

革的政策工具相对明确，而且技术性也不是很强。更重要的是，政府比外界掌握着更多财政分配、土地供应和购房机会等方面的关键信息。因此，在经济适用房政策领域，决策者在政策工具选择过程中并不需要借助太多专家进行专业的技术性分析。相反，决策者最需要考虑的是如何平衡经济适用房改革过程中不同利益相关者之间的利益。由于缺乏必要的信息，专家提出的建议也经常不具有现实意义，从而被政府决策者所排斥。

即便如此，许多专家仍然不遗余力地采用直接或间接途径表达了要求改革经济适用房制度的建议。其中两种声音比较有代表性。一是针对经济适用房存在的各种违规现象，专家建议取消现有的经济适用房制度，而代之以其它保障性住房制度。如有专家建议把补贴开发商建房的资金，作为“购房券”补给低收入者，使他们有能力购买商品房（王东京，2007）。也有很多专家发表观点，认为应该取消经济适用房而支持建设廉租房（于兵兵，2007）。另外，全国人大常委会、中国人民大学的郑功成教授撰文指出：经济适用房扭曲了房地产市场，应取消经济适用房与廉租房政策，代之以统一的公共房屋政策（郑功成，2007）。而另一种专家观点则和取消经济适用房制度的建议完全相反。针对地方政府对经济适用房建设的抵触，专家建议政府应加大中央财政投入经济适用房建设的力度。在2007年全国“两会”期间，民革中央提交的《关于政府参与投资建设经济适用房和廉租房的建议》的提案，被全国政协会议提案组定为第1号提案。提案建议建设保障性住房的资金应列入国家预算（本报两会报道组，2007）¹。

2007年8月7日，国务院颁发了《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24号）。与专家建议比较，我们可以发现，该政策既没有采纳取消经济适用房制度的建议，也没有加大投入中央财政资金支持经济适用房建设。由于城市廉租房建设比经济适用房建设在财政投入上的压力小许多²，国发24号文件的最大政策变化是提出要把城市廉租房建设作为解决问题的主要途径。但是廉租房建设的资金仍然主要由地方政府承担，中央财政会对中西部困

¹ 与2005年傅继德提交的政协提案不同的是，中国国民党革命委员会（民革）是中国的8个民主党派之一，着重吸收与原中国国民党和台湾有联系的中高级知识分子。
(<http://cpc.people.com.cn/GB/64107/65708/66065/66075/4472543.html>)

² 廉租房是以货币补贴为主，实物配租为辅，即长期小额“补人头”，比建经济适用房的一次性大额“补砖头”的地方财政压力小很多。另外，比起向城市居民提供经济适用房的建设投资，中央财政按参合农民每人每年给予10元补助的压力也要小得更多。

难地区的廉租房建设进行补贴。中国住房和城乡建设部主管住房保障的司长在接受记者采访时回应了政府没有采纳上述两种意见的原因：中央政府一方面考虑到希望“有条件地支持居民拥有住房”，另一方面又由于政府“财力难以承受”，并强调“经济适用住房是现阶段解决城市低收入家庭住房困难的有效方式。”¹

2008年下半年，国际金融危机爆发为经济适用房政策的变迁打开了另一个“政策之窗”。2008年11月5日，国务院召开常务会议，研究部署进一步扩大内需促进经济平稳较快增长的十项措施，提出计划到2010年总共投入4万亿。其中“加快建设保障性安居工程”位列首位，约9000亿元将在未来3年内用于全国保障性住房建设。9000亿元保障性住房建设资金的分配比例为，廉租房投资2150亿、棚户区改造投资约1000亿元、经济适用房投资约6000亿元。²2008年12月17日国务院召开常务会议，研究部署促进房地产市场健康发展的政策措施。2008年12月20日，国务院颁布了《国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见》（国办发〔2008〕131号）。该文件提出要在未来3年内加大廉租住房建设力度，加快实施棚户区维修改造工程，加强经济适用住房建设。

1998-2008年，中国城市经济适用房政策的变迁历程的大都受到中央与地方建设资金分配问题的困扰，专家建议在其中发挥的作用相当有限。2008年以前，中央政府始终没有采纳专家们的建议，既没有取消经济适用房政策，也没有向地方政府投入大量中央财政资金建设经济适用房。然而，城市经济适用房政策虽然对专家建议来说是封闭系统，但该政策子系统并不是完全封闭的，决策者仍然能够根据外界变化做出迅速反应。当2008年国际金融危机爆发时，经济适用房建设被重新定义为扩大内需的手段后，中央财政终于决定对城市经济适用房投入大量资金。在这里，我们更能够看出影响中央改变经济适用房政策变迁是专家建议以外的因素。

（四）取消收容遣送制度

1982年5月12日，国务院下发了《关于发布〈城市流浪乞讨人员收容遣送办法〉的通知》（国发〔1982〕79号），标志着收容遣送制

¹ 住房和城乡建设部负责人就经适房答新华社记者问
（http://www.gov.cn/jrzq/2009-08/18/content_1394688.htm）。

² 其中还包括2008年第四季度追加的100亿，共9100亿元保障性住房建设资金（王炜，2008）。

度的正式确立。这一办法的主要目的是“为了救济、教育和安置城市流浪乞讨人员，以维护城市社会秩序和安定团结”。同年 10 月 15 日，民政部、公安部下发了《关于印发〈城市流浪乞讨人员收容遣送办法实施细则〉的通知》（民〔1982〕域 82 号），规定对城市流浪乞讨人员进行集中收容并遣送回原籍，收容遣送站组织被收容人员进行生产劳动的收入，主要用于被收容人员的伙食补贴和遣送路费。

1982 年建立的收容遣送制度在本意上是对流浪乞讨人员和生活无着者的救济政策，但在该制度实施的 21 年中暴露出非常严重的问题。主要包括：（1）收容对象范围严重失控，许多进城务工人员无端被收容；（2）恶性伤亡刑事事件不断发生；（3）乱收费以及通过收容遣送非法牟利（Zhu, 2008）。

学者们早就发现了收容遣送制度的缺陷，他们一直运用自己的渠道向政府表达了对制度本身的修改建议。早在 1989 年，作为民政部专家组成员的北京大学社会学系教授王思斌就曾指出收容遣送制度存在问题（赵凌，2003）。几乎每年“两会”期间，都会有人大代表和政协委员提出议案，建议要严格依法管理收容遣送工作。还有许多研究建议废除暂住证和户口登记制度（刘学刚等，2003；胡训珉等，2003）或直接废除收容遣送制度（孟波，2003）。马怀德、萧瀚等法学界专家建议在废除原制度的同时，制定《保安处分法》（马宁，2003）。专家们的这些努力虽然引起了政府有关部门的注意和部分回应（赵凌，2003），但最终仍然没有能成功推动政策变迁的启动。

2003 年 3 月，“孙志刚事件”后，几名法学专家两次联名向全国人大常委会上书，建议对收容遣送制度进行违宪审查。专家向全国人大常委会建议违宪审查的做法在当时是一个创新。虽然中国《立法法》中对“宪法审查”有明文规定，但那只是一个原则，具体如何操作尚无明确规定。这一制度空隙提供了专家采取一种“政治上可接受但技术上不可行”的创新性策略的机会（Zhu, 2008）。这里我们需要注意的一个细节。在几名法学界专家和律师在两次上书全国人大常委会时，法学家们并没有以专家身份向决策者提交研究报告或政策观点，而是以“中华人民共和国公民”的身份向全国人大常委会提出公民诉求。这说明，专家身份在推动该政策变迁的过程中并不是必要的。

专家们这次创新性的社会行动获得了非常大的媒体效应。全社会都在期待全国人大在接到违宪审查申请后的态度和政府（国务院）的反应。这给决策者造成了巨大的压力。最后，国务院在全国人大常委

会并没有启动对该政策的违宪审查的情况下，主动召开国务院常务会议决定取消“收容遣送制度”。由于该政策本身的知识复杂性并不是很高，在“孙志刚事件”发生仅 2 个月后，新的《城市生活无着人员救助管理办法》就出台了。¹

事实上，收容遣送制度的废除在一定程度上损害了拥有正式户口的城市居民和正常流动人员的利益。收容遣送制度废除后，2006 年 5 月，医学专家钟南山院士出差时在广州街头被抢，他在接受采访时提议收容游民、重罚罪犯。一时间他的言论受到广泛争议。²

我们可以比较一下 4 组社会政策变迁案例中专家的行动策略。表 4 是 4 个社会政策变迁案例的属性小结。

表 4 比较案例研究小结 1：社会政策变迁的属性

	损失嵌入性	知识复杂性
新城镇医药卫生体系	卫生部试图引导舆论不讨论医改成功与否 需要 16 个部委间的部际协调	技术性强、跨学科 备选方案数量众多 决策者不掌握关键信息
试点推广新型农村合作医疗制度	卫生部积极推动新型农村合作医疗制度改革 2002 年争取到财政部对农村卫生政策的资金支持 中西部地区得到中央财政补贴 参合农民得到每人每年 10 元政府补贴	技术性强 备选方案不明确 决策者不掌握关键信息
城市经济适用房新政	巨大的中央和地方政府财政压力 开发商、商业银行等机构从该政策中不受益 裙带寻租者是原政策受益者，在新政后无损失 中低收入家庭是经济适用房新政的受益者	政策工具明确 决策者掌握关键信息
取消收容遣送制度	城市生活无着人员是取消收容遣送制度的受益者 有正式户口的城市居民和正常流动人员是取消收容遣送制度的潜在受害者	技术性弱 政策工具明确

本节以专家参与为线索，描述了中国近期 4 个社会政策的演变历程。(1) 城镇新医药卫生体系改革是在专家内部直接建议不成功的情况下，向媒体公开了研究成果，从而激发起社会舆论压力，最后启动政策。进入方案选择阶段，由于医疗卫生体系改革非常复杂，决策者邀请了诸多专家提供专家咨询方案。(2) 在推广新型农村合作医疗制度过程中，专家的内部参与成功推动了政策变迁的议程，而在方案选择阶段卫生部组建了专家技术指导组和研究中心以帮助政府决策。(3) 在城市经济适用房新政中，专家希望取消政策或加强中央财政

¹ 有关案例情况参见 <http://www.people.com.cn/GB/shehui/212/10857/10858/index.html>

² 比较有代表性的批评参见林金芳，2006。

投入的建议都起太多作用，但全球金融危机的爆发使中央政府决定投入大量财政资金支持经济适用房建设。(4) 在国务院取消收容遣送制度的政策变迁过程中，专家选择放弃了自己的专家身份，而以普通“公民”身份投身于社会运动之中，而当取消收容遣送制度的议程启动后，政府非常迅速地制定了新政策。

表 5 比较案例研究小结 2：专家参与模式

	专家基本主张	专家行动一： 启动议程阶段	专家行动二： 方案选择阶段
新城镇医药卫生体系	改革已有医疗体系，切实缓解看病难看病贵问题	直接渠道不成功，转而公开研究成果	9+1 套专家咨询方案
试点推广新型农村合作医疗制度	加大中央财政投入，扩大农村合作医疗保险覆盖面	直接渠道影响决策 不马上对外公布研究成果	卫生部组建“新型农村合作医疗技术指导组”和“新型农村合作医疗研究中心”
城市经济适用房新政	取消或取代经济适用房政策、加大中央财政投入	专家建议无效	直到国际金融危机，中央才大力加大投入
取消收容遣送制度	支持弱势群体、维护社会公正	以“公民”身份上书全国人大常委会要求进行违宪审查	决策者迅速做出决策支持弱势群体的政策变迁

本文的实证研究没有采用任何内部资料或访谈记录，所有证据都来自于正式的公开资料。这样做的局限是实证研究中可能会遗留一些只有局内人才掌握的信息。但是，作者在对有关专家进行访谈时注意到，专家可能会有意无意中夸大自己的影响力，也可能会因有顾忌而表现得低调。因此，采用公开资料的好处是所有被引用的证据已经过了社会舆论的一次检验，作者也就在学术伦理上能够保证较高的资料可信度。

三、结 论

通过对 4 个案例的比较研究，本文较清晰地勾勒出专家参与中国社会政策变迁的不同模式。本文的主要理论贡献包括，第一，探索了专家参与模式与社会政策变迁之间的内在联系；第二，提出了影响专家参与模式的两个社会政策变迁属性：“损失嵌入性”和“知识复杂性”；第三，提出了 4 种专家政策参与模式，其中特别区分了专家在通过直接渠道试图影响决策不成功时，可能采取的表现上都是利用公众舆论但本质上不同的两种间接行动策略：公众启迪和社会运动。

在近年来中国众多社会政策变迁的过程中，我们经常可以看到专家的身影。但专家的主动参与并不意味着他们就能够对社会政策的变迁产生影响。在专家参与确实产生作用的那些社会政策变迁案例中，专家必须根据不同社会政策的属性适时地调整自己的行动策略，选择合理的参与模式，从而实现影响政策的目的。另外，我们必须强调，专家参与模式的合理选择，是建立在专家个体及其研究组织所拥有的不同资源优势的基础上的。在某些社会政策变迁过程中，政府的内部渠道为最佳的专家意见输入方式时，那些拥有政府背景的研究机构和与政府关键决策者保持私人关系的专家容易脱颖而出，成为该政策变迁过程中的关键建议者。相反，在另一些社会政策变迁过程中，专家不得不依靠媒体的外部力量才能推动政策变迁时，那些拥有广泛媒体资源的专家就容易成为公众舆论的倡导者，他们的声音也就更有机会被政府内部的决策者关注。因此，专家所组成的知识共同体有助于提高政策变迁过程中的专家的影响力。专家间的合作不仅能够促成研究成果的交流和知识的积累从而提高专家建议的质量，而且还能充分整合不同专家拥有的资源，使专家在参与社会政策变迁的过程中可以更加灵活地选择最有效的行为模式，以实现影响政策的目的。

参考文献：

- 本报两会报道组，2007，《全国政协第1号提案关注经济适用房与廉租房》，《上海证券报》3月3日。
- 冯雪梅，2005，《经济适用房：公平与利益之争》，《中国经济时报》，新华网3月11日。
- 顾涛、单杰、石俊仕，1998，《农村医疗保险 切度相关问题分析及政策建议》，《中国卫生经济》第4期。
- 国务院发展研究中心课题组，2005，《对中国医疗卫生体制改革的评价与建议》，《中国发展评论》第7卷，增刊第1期。
- 胡训珉等，2002，《可持续发展战略与城市人口管理制度改革》，上海市警察学会编《社会治安与警务工作研究论文选集（1995-2000）》，上海：东华大学出版社。
- 课题组，2000，《中国农村卫生服务筹资和农村医生报酬机制研究》，《中国初级卫生保健》第7期。
- 李宗品，2005，《高强：不要争论医改成功与否》，《新京报》11月29日。
- 林金芳，2006，《废除“收容遣送制度”没有回头路》，新华网6月26日。
- 刘桂芝，2009，《新农合：全民皆保险的制度举措》，《光明日报》8月24日。
- 刘学刚、陈嘉，2003，《暂住证：雁过拔毛引来的民怨沸腾》，《瞭望》第44期。

- 陆学艺, 2009, 《社会学的春天和社会学家的任务》, 《北京社会科学》第 5 期。
- 马宁, 2003, 《专家: 救助管理充满‘人文关怀’》, 《中国青年报》6 月 23 日。
- 孟波, 2003, 《六问收容制度》, 《南方都市报》5 月 27 日。
- 孙亚菲, 2004, 《民间脑库的弱势生存》, 《南方周末》1 月 15 日。
- 王东京, 2007, 《专家声音: 经济适用房政策怎么改才有利于民》, 人民网 3 月 28 日。
- 王绍光, 2005, 《政策导向、汲取能力与卫生公平》, 《中国社会科学》第 6 期。
- , 2006, 《中国公共政策议程设置的模式》, 《中国社会科学》第 5 期。
- , 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》第 6 期。
- 王世玲, 2009, 《医改中的智囊们》, 《21 世纪经济报道》4 月 14 日。
- 王思斌, 2004, 《社会政策时代与政府社会政策能力建设》, 《中国社会科学》第 6 期。
- 王炜, 2008, 《保障性住房, 9000 亿元怎么花》, 《人民日报》11 月 13 日。
- 王锡铨、章永乐, 2003, 《专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程中的一个分析框架》, 《中国社会科学》第 2 期。
- 于兵兵, 2007, 《楼市揭黑录: 三问住房保障“净化”刻不容缓!》, 《上海证券报》3 月 16 日。
- 张苗, 2008, 《新医改箭在弦上》, 《中国社会保障》第 4 期。
- 赵凌, 2003, 《流乞救助办法的决策历程》, 《南方周末》6 月 26 日。
- 郑功成, 2007, 《破解住房难关键在哪》, 《人民论坛》3 月 15 日。
- 中国社会科学院, 2006, 《2006 年中国房地产蓝皮书》的主题报告, 新浪网 4 月 26 日。
- 朱旭峰, 2008, 《政策决策转型与精英优势》, 《社会学研究》第 2 期。
- , 2009, 《中国思想库: 政策过程中的影响力研究》, 北京: 清华大学出版社。
- 朱旭峰、田君, 2008, 《知识与中国公共政策的议程设置: 一个实证研究》, 《中国行政管理》第 6 期。
- Barker, Anthony & B. Guy Peters (eds.) 1993, *The Politics of Expert Advice: Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Bimber, Bruce 1996, *The Politics of Expertise in Congress: The Rise and Fall of the Office of Technology Assessment*. New York, NY: State University of New York Press.
- Cao, Cong 2004, *China's Scientific Elite*. New York, NY: Routledge.
- Cohen, Michael D., Jams G. March & Johan P. Olsen 1972, “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly* 17(1).
- Crosby, Benjamin L. 1991, *Stakeholder Analysis: A Vital Tool for Strategic Managers*. Washington, DC: USAID.
- Currey, Kevin & Susan G. Clark 2010, “Book Review: The Honest Broker: Making Sense of Science in

- Policy and Politics." *Policy Sciences* 43(1).
- Damanpour, Fariborz & Marguerite Schneider 2008, "Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(3).
- Drucker, Peter F. 1985, "The Discipline of Innovation." *Harvard Business Review* 63(3).
- Evans, Peter 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Glaser, Bonnie S. & Phillip C. Saunders 2002, "Chinese Civilian Foreign Policy Research Institutes: Evolving Roles and Increasing Influence." *The China Quarterly* 171.
- Granovetter, Mark 1985, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *The American Journal of Sociology* 91(3).
- Halpern, Nina P. 1992, "Information Flows and Policy Coordination in the Chinese Bureaucracy." In Kenneth G. Lieberthal & David M. Lampton (eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Howlett, Michael & M. Ramesh 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, Canada: Oxford University Press.
- King, Nigel 1990, "Innovation at Work: The Research Literature." In M. A. West & J. L. Farr (eds.), *Innovation and Creativity at Work*. New York, NY: Wiley.
- Kingdon, John 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York, NY: Harper Collins.
- Landry, Re'jean, Moktar Lamari & Nabil Amara 2003, "The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies." *Public Administration Review* 30(2).
- Landry, Re'jean, Nabil Amara & Moktar Lamari 2001, "Utilization of Social Science Research Knowledge in Canada." *Research Policy* 30(2).
- Lieberthal, Kenneth & Michel Oksenberg 1988, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. NJ: Princeton University Press.
- Liebman, Benjamin 2005, "Watchdog or Demagogue? The Media in the Chinese Legal System." *Columbia Law Review* 105(1).
- Liu, Yuanli & Keqin Rao 2006, "Providing Health Insurance in Rural China: From Research to Policy." *Journal of Health Politics, Policy and Law* 31(1).
- Maasen, Sabine & P. Weingart. (eds.) 2005, *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Dordrecht, Netherland: Springer.
- Miller, G.J. & Moe, Terry M. 1983, "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government." *American Political Science Review* 77(2).
- Naughton, Barry 2002, "China's Economic Think Tanks: Their Changing Role in the 1990s." *The China*

Quarterly 171.

Pielke, Roger Jr. 2007, *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Rogers, Everett M. 1995, *Diffusion of Innovations*. New York, NY: Free Press.

Rosenberg, Andrew A. 2007, "Four Ways to Take the Policy Plunge." *Nature* 448(23 August).

Shai, Ming-Chen & Diane Stone 2004, "The Chinese Tradition of Policy Research Institutes." In Diane Stone & Andrew Denham (eds.), *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester and New York: Manchester University Press.

Stone, Diane 2000, "Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes." *Governance* 13(1).

Tanner, Murray 1999, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes, and Democratic Prospects*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Tsai, Lily 2007, "Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China." *American Political Science Review* 101(2).

Ueno, Makiko 2000, "Northeast Asian Think Tanks: Toward Building Capacity for More Democratic Societies." In James McGann & Kent R. Weaver (eds.), *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Wang, Shaoguang 2008, "Changing Models of China's Policy Agenda Setting." *Modern China* 34.

Waterman, Richard W. & Kenneth J Meier 1998, "Principal-Agent Models: An Expansion?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2).

Weible, Christopher M. 2007, "An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(1).

Zheng, Yongnian 2007, *Technological Empowerment: The Internet, State, and Society in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Zhu, Xufeng 2008, "Strategy of Chinese Policy Entrepreneurs in the Third Sector: Challenges of 'Technical Infeasibility'." *Policy Sciences* 41(4).

——— 2009, "The Influence of Think Tanks in the Chinese Policy Process: Different Ways and Mechanisms." *Asian Survey* 49(2).

作者单位：南开大学周恩来政府管理学院
责任编辑：张志敏

文章来源：《社会学研究》2011年第2期

中国社会学网 www.sociology.cass.cn