

超越“碎片化威权主义”?

——评《中国式共识型决策“开门”与“磨合”》

杨鸣宇

(北京大学政府管理学院 北京 100871)

摘要:“碎片化威权主义”被认为是分析改革开放后中国政策过程最具有说服力的理论模型。但由于中国快速变化的社会经济环境,该理论模型的部分假定已经不适用于今天中国的情况。王绍光教授等在《中国式共识决策“开门”与“磨合”》一书提出了“中国式共识型决策”的概念,在回应了“碎片化威权主义”不足的同时,归纳出中国政策过程最新的变化。但是“共识型决策”框架的成立需要一定的理论假设前提作为支撑,而这些假定并未完全地被经验证据所证明,还有待更多的经验和案例分析的支持。

关键词:碎片化威权主义; 政策过程; 中国研究

中图分类号: D601 文献标识码: A 文章编号: 2095-7238(2014)07-0001-04

DOI: 10.3969/J. ISSN. 2095-7238. 2014. 07. 001

西方学者对于中国政策过程的研究始于上个世纪六十年代。由于受到意识形态和有限信息的影响,早期的研究通常把中国的政策过程描述为“一言堂”或者“派系之争”^{[1]5-6}。进入二十世纪八十年代,随着中国市场化改革进程的开启,西方学者得以有机会进入中国从而得到更多的第一手数据。此时,中国的政策过程转而被描述为“碎片化威权主义”(fragmented authoritarianism)。虽然距离这个分析框架的提出至今已经过了将近三十年,但“碎片化威权主义”仍然被广泛使用,并成为讨论改革开放后中国政策过程的理论基点。然而,一个尴尬的情况是中国不断增长的经济实力虽然使越来越多的学者(尤其是西方学者)对中国的政策过程产生兴趣,但目前主导该研究题目的并不是中国学者。从这个角度而言,王绍光教授等所著的《中国式共识型决策“开门”与“磨合”》(下文简称“该

书”)有着特殊的理论和现实意义。通过对中国医疗改革政策制定过程的细致描述和考察,他们提出了一个被称之为“中国式共识型决策”的概念,并试图构建出本土化的政策过程理论。本文的目的是希望籍着评述这本基于本土经验写成的著作,来探讨它对既有研究提供了怎样的贡献,同时又可能存在哪些有待商榷的地方,从而增进我们对中国政策过程研究的理解。

一、“碎片化威权主义”的结论

该书的逻辑起点正是建基在对“碎片化威权主义”的批判上。因此,在描述该书的实证发现前,本文有必要对“碎片化威权主义”的理论观点进行简单地回顾。“碎片化威权主义”是由李侃如(Kenneth Lieberthal)和奥克森伯格(Michel Oksenberg)

收稿日期: 2014-03-31

作者简介: 杨鸣宇(1987-),广东新会人,博士,主要研究方向: 中国政策过程、公共纠纷的解决。

于1988年提出。他们认为早期的中国政策过程模型,比如说“理性模型”(Rational model)和“权力模型”(Power model)无法解释经验观察到的官僚决策行为^{[2]19-19}。因此他们提出以官僚系统决策行为为主要考察对象的“碎片化威权主义”来更新对中国政策过程的分析。这个理论模型认为改革开放后的中国政策过程具有三个基本特征^{[2]22-27}:

(1) 碎片化的权力结构: 任何一个官僚部门都缺乏能够独立提出和通过一项新政策的能力,因此新的政策必须在不同官僚部门的协商合作中产生。

(2) 共识的建立: 协商过程是一个横向和纵向官僚部门之间不断讨价还价的过程,目的是为了建立对政策方案的基本共识。

(3) 离散的(diffuse)政策过程: 由于共识的建立是依赖于讨价还价而不是权力或者法律制度的约束,政策的推动每一步都需要不断反复这个过程。因此即便政策方案在最高决策层面获得通过和确定,具体的政策执行仍然需要中央层面的不断协调和推动。

应该说这个理论模型敏锐地观察到了市场化改革后中国政治系统内的一系列转变,包括决策方式的理性化和央地关系的变化等。基于以上三个特征,“碎片化威权主义”可以引伸出两个理论推论。第一,中国的政策过程将面临潜在的官僚部门之间的协调困难问题。因为权力的碎片化和下放会激励官僚部门更多地追求自身利益,而不是按照中央的既定方针来行动。第二,“碎片化威权主义”认为只有政治系统内部的行动者才拥有影响政策方案的能力。换言之,中国的政策过程是一个封闭的过程。政治系统外的数量庞大的潜在政策利益相关者被排除在分析之外。当然,由于“碎片化威权主义”是一个静态的模型,在中国经历了三十多年经济的快速增长后,其部分假定已经不适用于今天的中国社会经济状况。其中很重要的一点就是政策过程参与者的多元化,除了政治系统内的决策者外,身处系统外的利益相关者也可能通过各种渠道来影响政策的制订。正如我们在下面会看到的,这点是该书的重点分析对象。

二、中国式共识型决策的发现

《中国式共识型决策“开门”与“磨合”》以新医改政策的制定过程作为案例。在这个政策案例中,决策的参与结构被分为内外两个、共六个层次的“政策圈”。“内三圈”指最高决策者、部际协调机构政策制定者和职能部委的政策制定者,他们是具有决策话语权的群体。而“外三圈”则指政策研究群体、有组织利益团体和普通群众。他们是政策过程的参与者,但不具有直接影响政策方案的能力。“内三圈”和“外三圈”通过两个具体的机制“开门”和“磨合”来进行联系和运作。

所谓“开门”是指“决策者在制定政策的过程中与外部公众有了交流与互动”^{[1]273}。由于政治制度的差异,在中国普通群众或者说政治系统外的政策利益相关者和政府决策者之间的联系方式和民主体制并不相同。因此在“开门”机制下,决策者和外部公众之间的互动并不是通过代议民主制度或者是纯粹的政治参与行为来进行,而是通过“闯进来”、“请进来”和“走出去”三种方式来完成,它们各自针对特定的社会群体。其中“闯进来”可以等同政治参与,该书认为利益集团最有能力使用此方式参与到政策过程^{[1]274,282}。“请进来”则是专家咨询,因此政策研究者最可能被“请进来”^{[1]282}。而“走出去”可能是最具中国特色的一种方式,它指决策者主动到访基层调研和倾听民意。该书认为“走出去”比另外两种“开门”方式,更可能获得第一手信息和经验,接触到的人群更广泛^{[1]281}。对于普通群众而言,“走出去”是他们意见最可能被决策者接收到的方式^{[1]282}。该书进一步表示,为了平衡“效率”和“民主”,决策之门并不是总是“洞门大开”,因为不同社会群体具有不同的资源优势和行动倾向,决策者需要自己把握“开门”的节奏,“力图在发挥不同参与者不同优势的同时,尽量减少他们对决策可能带来的不利影响,确保决策结果能有效地服务于新医改的大目标”^{[1]284}。以新医改的决策过程为例,在议程方案的设计和选择阶段,决策者需要

接收国内外专家的专业意见,因此决策之门大开,主要使用“请进来”。最初被请进来的政策研究机构只有六家,但随后又有其他研究机构“闯进来”(比如说中国国际金融有限公司研究部)^{[1]148}。最终产生了近十个不同的备选方案。到了最终政策方案的内部酝酿阶段,决策之门开放程度相对较小,决策者“走出去”和“请进来”并用,根据反馈意见对政策草案进行修改。到了政策方案公开征求意见阶段,决策之门再次大开,借用该书的形容,那是“闯进来”、“请进来”并举,目的是检验社会反应,查缺补漏,利用全社会的集体智慧完善方案^{[1]285}。

和“开门”不同,“磨合”只发生在“内三圈”。它是为了政治系统内部不同官僚部门之间的意见分歧而设立的机制。“磨合”同样有三种形式:“下层协商”、“上层协调”和“顶层协议”。政策方案的产生往往从部级以下的官僚部门开始,因此“下层协商”是指这些隶属不同职能领域的官僚部门先就政策方案进行常规的“底下交流”。具体的方式有电话或内部文件往来、座谈会或者由负责起草政策的部门派出专人对需要交流的其他部门进行专门协商等^{[1]216}。“下层协商”的目的是为了尽可能地在部际层面取得政策方案的共识。对于未能取得共识部分则只能通过更高层面来协调。在新医改的例子中这个机构是“以发改委和卫生部牵头、16个部门参加的深化卫生体制改革部际协调工作小组”^{[1]229}。协调工作小组主要通过召开“部际协调会”、“政策文件起草班子内部的相互协调”和“专门协调”(由协调小组组长对难点问题进行沟通)三种方式进行沟通^{[1]230-231}。由于“决策主体之间矛盾的根源在于他们所处的位置、考虑问题的角度不同”,他们“对事实判断的不同,或认知不同,而不是利害冲突或价值冲突,所以这类矛盾是可以通过协商、协调、协议解决,达成一致的”^{[1]291}。因此,“磨合”的最后一步就是顶层决策主体基于“集体决策”原则进行决定,使政策出台^{[1]295}。

这样一种以“开门”和“磨合”作为具体运作机制的决策方式,被王绍光教授等称作中国式共识型决策。王绍光教授等认为“开门”机制可以使不同

社会群体获得更公平的影响政策的机会,而且涵盖的范围更广,这是以“闯进来”方式为主的西方多元主义“难以比拟的”^{[1]286}。另一方面,“磨合”机制与美国式制衡机制的最大区别在于,前者是以“协商点”而非后者的“否决点”的形式来进行政策方案的协商。由于中国的官僚部门都归属于国务院,因此它们“不具有相互否决的权力,它们别无选择,只能以协商的方式来缩小分歧、化解冲突”^{[1]293}。基于上述提及的“磨合”机制的特点,政策方案最终必然可以取得共识。

三、超越“碎片化威权主义”?

不难看出王绍光教授等归纳出的当今中国政策过程具有“开门”和“磨合”的两套协商机制是对“碎片化威权主义”的两个理论推论的回应和批评。两套机制的分析说明具有很强的说服力,并且在新医改这个政策案例里得到充分的支持,从而对“碎片化威权主义”的观点构成了直接的挑战。事实上,在书里可以看出他们具有更大的理论追求,试图构建一个根植于中国经验将“群众路线与集体领导”理念演化为具体的制度^{[1]304},从而不单超越“碎片化威权主义”,甚至超越西方的民主经验。正如作者在导言里所言“判断政治体制的优劣,不应仅着眼于权力的产生途径,还应关注权力的运行及其结果,尤其要看关于社会发展与广大民生的重大政策的制定和决策,是否回应了人民的真实意愿和需求,是否在政策形成过程中贯彻了民主原则”^{[1]2}。然而,如果说“碎片化威权主义”的理论推论由于中国快速变化的社会经济环境,而已经不适用今天中国的情况,那么需要注意的是中国式共识型决策的成立同样需要一定的理论假设,而这些假设的成立条件存在着不少值得商榷的地方。这里仅对“开门”和“磨合”两个机制各举一例。

根据该书的描述,“开门”是用于联系政策过程中的“内三圈”和“外三圈”的参与者,它同时是论证中国式共识型决策在政策参与的广度上比西方多元主义更广,因而体现了实质民主的具体机制。这

里涉及到两个具体问题的论证。第一个问题是决策者如何可以知道数量最为庞大的普通群众的利益诉求?第二个问题是如何判断这些利益诉求构成的公共舆论影响了政策方案的形成?对于第一个问题,该书的回答是普通群众可能通过“走出去”或“请进来”的方式参与到政策过程中,但又同时表示决策者见到的“主要是下级官员,而不是普通群众”。而且“对于那些居住在偏远乡村的居民来说,由于资源有限、信息不畅,他们主动‘闯入’或被‘请入’政策形成过程的可能性几乎等于零”^{[1]282}。这显示普通群众几乎没有制度性的政策参与渠道,即便有少部分参与到了政策过程,他们的意见在多大程度上能够代表“普通群众”的意见呢?假设这些代表们能够准确表达相关利益群体的意见,这些意见构成的公共舆论又如何影响到政策方案?这里关乎到第二个问题的回答。该书仅仅以政策文件出台时“和原稿《关于深化医药卫生体制改革的意见(征求意见稿)》比较,累计达127处修改”作为论据^{[1]112},然而根据该书的内容,在政策的公共征求意见阶段,除了普通群众外,还有政策研究者和有组织的利益集团等参与者,如何能够知道这些变化是因为普通群众的意见导致?不能直观地因为普通群众被“请进来”了,决策者“走出去”了,政策最终文件又有所改动,就认为普通群众的意见产生了作用。这需要更为严谨的因果分析,同时需要有理论机制作为分析的基础,但是该书没有提供这方面的论证。

另一方面,“磨合”机制能够在政策的“内三圈”里有效地形成共识同样是基于非常强的理论假设。它假设了官僚部门必然能够取得政策方案共识,因为它们不会存在政策方案上的利益冲突。然而已有的研究显示,官僚部门之间是存在明确的利益偏好。例如谢淑丽(Susan Shrink)在分析中国市场化改革过程中一系列政策产生的决策过程时指出,为

了使政策方案得以顺利形成共识,最高决策者需要基于“平衡主义”的原则使特定官僚部门不会在一项政策之中承受太多的损失。正因为如此,即便只有少数官僚部门不同意改变现状,政策方案的形成也可能受到阻碍^{[3]116-128}。而该书并没有对这方面的已有研究进行回应。谢淑丽(Susan Shrink)的研究未必比该书的发现更具有说服力,但是至少需要解释为何假设官僚部门主义不存在利益冲突比存在利益冲突更为合理,否则无可避免地会使由此推导出的分析结果的“稳健性”(robustness)受到影响。

因此,虽然《中国式共识型决策“开门”与“磨合”》在政策过程领域构建本土化理论方面作出了显而易见的努力和贡献,“共识型决策”的理论框架在回应了“碎片化威权主义”的不足的同时,以简洁的方式归纳出中国政策过程一些最新近的变化,但是“共识型决策”框架的成立需要一定的理论假设前提进行支撑,而这些假定并未完全地被经验证据所证明。因此,该书的结论要成为一种新的分析当今中国政策过程的研究范式,还有待更多的经验和案例分析的支持,而这需要所有关心和关注中国政策过程的学者的集体努力去完成和实现,最终发展出本土化的理论研究范式。

参考文献:

- [1]王绍光,樊鹏. 中国式共识型决策“开门”与“磨合”[M]. 北京:中国人民大学出版社,2013.
- [2]Lieberthal, K., Oksenberg, M. Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes [M]. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- [3]Shirk, S. L. The political logic of economic reform in China [M]. Berkeley & Los Angeles: University of California Press, 1993.

(编辑:李磊)