

· 中国式现代化与中国知识体系 ·

# 探究政策机制的类型匹配与运用<sup>\*</sup>

赵 静 薛 澜

**摘 要：**从现代化角度审视，总结与归纳改革开放进程中的政策机制与模式匹配，有助于当前国家治理体系现代化建设，也为更长时段的国家治理调整提供思考。长期以来，我国在重大体制机制改革或新型政策体系的决策实施中，形成了国家治理中的行政主导机制，实现了较高的治理效率。新时代的政策环境发生了显著改变，公众对政策问题解决、决策科学性、政府治理能力都有了更高的要求。在以精准施政为支撑的高质量发展阶段，我国公共政策过程也正在配合着政策对象的多元趋势，演化出了多方博弈机制和影响网络机制，契合了宏观政策环境的变化。政策机制的运用从单一走向多元意味着治理形态呈现权变特征，而政策机制运用的转型体现了时代发展的历史必然性。在重大政策改革中，公共政策类型的分化与行政主导机制不匹配带来的施政挑战亟须关注。通过灵活协调使用各类政策机制，能够减少模式匹配带来的经济社会成本，保障全面深化改革效果。

**关键词：**治理现代化 政策机制 权变策略 国家治理

作者赵静，清华大学公共管理学院副教授；薛澜，清华大学公共管理学院教授。  
(北京 100084)

## 引 言

现代化视角下审视国家治理体系与治理能力，在于掌握其运行规律，探索出一条将体制优势发挥为治理效能的施政模式。党的十八大以来，我国在几十个关键政策领域实施了重大改革，<sup>①</sup> 出现了全国各个领域全面深化改革的可喜局面。

---

\* 本文为国家自然科学基金青年项目“智能决策与执行模式探索：基于多领域公共政策过程的实证分析”(71804088)阶段性成果。

① 2014年8月18日举行的中央全面深化改革领导小组第四次会议审议通过了《党的十八届三中全会重要改革举措实施规划(2014—2020年)》。这一规划的目标时间定于2020年，规划范围是7年时间，这在中国共产党历史上是比较罕见的。习近平总书记在讲话中指出，“对未来7年的改革实施工作作出整体安排，突出了每项改革举措的改革路径、成果形式、时间进度，是指导今后一个时期改革的总施工图和总台账。”这份改革图线路也是中国20世纪90年代以来，第一个全面的改革路线图。中央全面深化

随着近年来国家治理体系建设的不断推进,制度优势显著,治理效能提升,我国顺利迈向高质量发展阶段,国家发展韧性增强,经济增长空间广阔。事实上,发轫于 20 世纪 70 年代末筚路蓝缕的一系列国家重大体制机制改革或新型制度体系建立,促进了我国改革开放不断突破,在关键政策领域成效显著。然而,各级政府在实操过程中也遇到了一些决策难题与实施阻力,部分领域改革也引发了一些讨论,尤其是近年来重点领域关键环节改革任务仍然艰巨,一些重大政策改革执行效果不如预期,基层治理与治理体系建设面临若干困难,有时科学合理的政策设计与政策工具在实际使用时也并未发挥应有效能,这背后的问题与原因值得学界深思。

公共管理的理论界和实践界普遍认为,随着改革进入攻坚期和深水区,重大体制机制改革的决策和政策执行过程将面临前所未有的挑战。对此,我们已有充分的思想准备和改革决心。全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。基于此,如何将治理体系的制度优势真正转化为治理能力的效能优势是当前亟须思考的系统性问题。然而,解决系统性问题仅仅关注科学决策是不够的,需要将政策机制的合理运用与有效解决政策问题作为整体来考虑。推进国家治理体系与治理能力现代化,从实施改革的政策过程逻辑和国家政策机制运用上进行宏观层面的再思考:国家重大体制机制改革项目的系统推进主要使用什么样的政策机制?新时代,国家在公共政策实施的工具选择、机制形成和运用策略上是否需要适应时代变化而进行调整?如何从政策过程机制上优化改革的操作方式和实施方法,让关系国计民生的重大改革的决策更优、质量更好?

在这里,有效的中观层面政策机制在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中的作用没有得到应有的关注,尤其是全面深化改革时期的政策环境变化所带来的政策机制与政策属性的匹配问题缺乏深入研究。所谓政策机制,是一国政府在日常的公共政策制定与执行中发展出的特定操作方式,包括政策策略、目标确定、手段选择等。回顾历史,在重大政策改革和制度的创建过程中,政府依托长期在行政领域的改革经验,依赖命令与控制为主的政策工具和执行手段,逐步形成了行政主导机制。该政策机制在指导我国经济和社会的重大系统性改革中发挥了关键作用,是对我国政府具体指导改革推进的理念、逻辑和做法的综合集成,<sup>①</sup>背后也反映了我国治理现代化进程中的体制优势。然而,在以往重大政策改革的实践领域中,存在一些不当使用行政主导机制引发的问题。并且,随着宏观政策环境的变化、政策复杂

改革领导小组作为这场系统改革的“工程总设计师”,规划了自上而下的改革实施步骤,60 项改革内容按既定的时间表和路线图开展,预计在 7 年内稳步推进。

- ① 从改革开放以来众多的国家公共政策实践中,我们可以观察到,在面对重大政策领域的系统性改革时(有别于日常性的公共政策),国家通过规划与设计的思路,采用干中学的方式,纳入局部的学习和试点机制,把制度改革或政策改革视为工程建设项目,进行顶层设计与系统构建。

度的增加，政策机制的多元性凸显，政策机制与政策领域属性的匹配使用对重大政策改革效果的影响更为关键。可以说，政策环境的快速变化和现阶段的政策实践正在呼唤多元化的政策机制。

事实上，重大改革制定与实施过程中的政策机制运用直接影响改革的效果，但政策对象与政策属性的异质性带来的施政差异却很少被学界与实践界提及。在现阶段，从政策实施浮现出的多元化手段工具出发，政府已有可运用的多种类型的政策机制。那么，如何寻找适用于不同政策领域的政策机制？面对重大政策改革实施时，是对不同机制进行分类处理还是协调使用？<sup>①</sup> 通过对这些问题的回答，我们试图揭示新时代系统改革所需要的政策机制，以及国家治理现代化的适合转型路径。首先，研究揭示重大政策改革具有的特点，识别了过去主导重大政策改革的政策机制特征，回顾了实施重大政策改革过程中行政主导机制的发展演化。其次，研究揭示了全面深化改革时期的政策环境变化，并针对政策环境变化构建了基于对象的政策机制分析框架，从应然层面来探索不同政策领域适用的政策机制及其特征。最后，研究指出当前行政主导机制在多种政策领域运用中存在的一些匹配问题，由此提出引领政策机制类型匹配的治理策略和推进合理运用政策机制的改革路径。

## 一、主导重大政策的经典政策机制

重大政策改革是一项复杂的社会工程，<sup>②</sup> 既要政府在决策程序和环节上尽可能作出科学系统的分析和严谨审慎的判断，还要政府意识到特定情境下政策问题的复杂性，制度环境特征对政策实施的系统性干扰，以及改革本身对经济社会产生的长远损益。政府在关键政策领域作出正确的问题诊断，提出相对合理与恰当的解决方案异常困难，对重大政策改革成败的理解与诠释也需要从多方面、多维度进行。不仅如此，西方公共管理理论在分析中国行政体制及重大政策改革方面，并不能很好地解释和刻画我国各级政府运作的实践情况与客观规律。因此，对中国重大政策改革实际运行的本土化学理探究极为重要。事实上，一国重大政策的实施反映了国家在公共政策领域的主导政策机制，探究重大政策改革背后呈现出的政策机制特征，对政策机制特征表现的理论基础与内涵进行揭示具有重要的现实意义。因此，重点揭示重大政策改革特征，阐述改革开放历程中我国实施重大改革所采用的主导政策机制及其特点，以及该机制如何演化发展用以推进重大政策改革并发挥较高的治理效率，可以为中国转型期公共政策机制的理论建构提供有益的支撑。

① 在一个政策领域采用某一种类型机制占据主导；抑或是在一个重大政策改革中，三类机制共同作用。

② 参见范如国：《公共管理研究基于大数据与社会计算的方法论革命》，《中国社会科学》2018年第9期。

### （一）重大政策改革的特点

重大政策改革的施政方式与其特征有紧密关系。国家重大体制机制改革或新型制度体系的建立过程本身可视为一项包含多个子项目，分步骤和阶段进行的建设工程。重大政策的对立面是具有一次性实施、对象简单清楚、执行路径明确、结果可预测性强等特征的日常性公共政策。<sup>①</sup>这两类公共政策可以看成是一个国家政策领域连续频谱的两端。重大政策的改革主要有以下四个特点：

第一，时效性。重大政策改革存在一个关键的时间窗口期，其需要花费一些时间来设计并付诸实施。政府一般会集中在某一个时间段内进行密集的行动。在实践中，重大改革不一定能够实施得很快，如提升税率改革，需要多次调整来逐步实现最终目标，抑或是机构改革，要分阶段进行多轮改革。但重大改革也不会一直长期持续，例如某重要政策领域的立法，改革一旦完成即宣布结束，抑或是某项体制改革，多个分项改革分别启动实施后就算完成了整体改革。

第二，多元性。重大改革因涵盖内容丰富，涉及对象不同，需要多层次、多领域的政策主体配合实施。政策改革会直接影响到国家与社会的方方面面，看似单一领域的政策，在改革中却会牵涉不同的管辖部门和政策领域。例如电力体制改革，牵涉各类电厂、电网、配售公司、企业与居民用户、设备供应商等政策对象的利益，涉及政府工信、发改、环保、住建等部门，以及非营利组织、行业协会等政策主体的活动。在实际操作过程中很难让各类利益相关者都对改革的目标和结果达成共识。

第三，复杂性。重大政策的目标定位常纳入多个因素考量，改革的问题排查受错综复杂因素的干扰，政策的实施也有潜在的多种方案与路径选择。因此，重大改革的多个环节和模块不能简单复制，彼此间互相依赖，无法从局部识别出总体。复杂性表现在本身的递增属性，意味着某一步有偏误的决定会导致后续只能基于前期偏误修修补补，无法推倒重来。这也是为何重大改革会出现工程的实用主义和结果导向特征。

第四，不确定性。重大改革结果的好坏与工程的“设计质量和实施过程”高度相关，也受制于外界环境，例如经济社会的发展进程。随着各政策领域联动性的增强，国家治理中的系统性风险增多，局部风险容易引发总体性风险，改革结果好坏难以事先进行准确预料。现实中经常出现这样的现象：不被看好的改革却取得了不错的效果，事后回看也在情理之中，而有些被寄予厚望的科学决策却产生了意料之外的偏差，原因多在于政策执行中关键性细节的遗漏。

---

<sup>①</sup> 这些重大“政策工程”与三峡工程、南水北调工程、特高压输电工程等国家重大工程项目不同。

## （二）行政主导机制的确立

大多数政府在很长一段时间中的政策过程都通常由一套行动主体参与。如前所述，政策机制是特定公共政策领域中的运行逻辑，政府通过一定的运作方式把事物各个部分联系起来，使他们协调并发挥作用。衡量和描述政策机制一般从三个方面进行：政策策略、目标确定、手段选择。政策机制在特定的政策体系、政策生态以及运行逻辑下使用，其本质是政府作为主体，推行政策的具体方式，既包括使用与挑选政策工具的逻辑，也包括作出决策与执行政策的策略方式。

在我国各种重大政策改革和制度的创建过程中，政府依托长期在行政领域的改革经验，逐步形成相对特定的政策机制：以命令与控制为主的政策工具和执行手段，表现为典型的“行政主导机制”。其中，行政主导是保证政策目标得以实现的必要手段，其运作逻辑需遵循常规的、程序性的方式处理问题，以减少不确定性，其有效前提是政府具有行政统合权，强调规划和规则的重要性。<sup>①</sup>在行政主导机制中，上下级政府具有特定的角色分工。上级政府具有相对的主动权，积极回应公众政策需求，启动重大政策改革，<sup>②</sup>主导政策规划设计，推行政策具体实施。下级政府是政策实施的落实者，采取政府间上下级谈判模式，但政策执行效果由于“上有政策，下有对策”等现象存在而大打折扣。<sup>③</sup>具有代理人和自利者双重角色原型的地方政府，既可在政策执行中对决策目标进行重新理解和再决策，也可有效识别政策背后蕴含的“政治势能”，作出相应的执行策略调整。<sup>④</sup>

行政主导机制在官僚制和委托代理关系下逐步形成，也有一些特定的因素加速了此机制的演化。第一，党管干部保障了行政主导的有效操作。中央控制的核心要

① 参见王诗宗、杨帆：《基层政策执行中的调适性社会动员：行政控制与多元参与》，《中国社会科学》2018年第11期；折晓叶：《县域政府治理模式的新变化》，《中国社会科学》2014年第1期。

② 参见赵静、薛澜：《回应式议程设置模式：基于中国公共政策转型一类案例的分析》，《政治学研究》2017年第3期。

③ 参见周雪光、练宏：《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》，《中国社会科学》2011年第5期；周雪光：《基层政府间的“共谋现象”》，《社会科学研究》2008年第6期；丁煌、定明捷：《“上有政策，下有对策”案例分析与博弈启示》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2004年第6期；Ran Ran, “Understanding Blame Politics in China’s Decentralized System of Environmental Governance: Actors, Strategies and Context,” *The China Quarterly*, vol.231, 2017, pp.634-661.

④ 参见贺东航、孔繁斌：《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》，《中国社会科学》2019年第4期。

素——党管干部体制,<sup>①</sup>是巩固国家统一,保持政令畅通的重要机制。同时,人事制度安排中通过晋升激励来确保行政主导机制得到足够的重视。<sup>②</sup>第二,党政制度奠定了行政主导的运行效果。党政制度和“党委领导”工作方式确保了上下级的服从关系和同级部门间的配合关系,提供了政策执行所需要的凝聚力。<sup>③</sup>在国家治理实践中,中国特色的党政治理结构兼具治理“弹性”和功能机制复合性。党政治理结构的有效运行,成为国家治理有效的产生缘由,提升了整体国家治理机制功能的柔性、兼容性和适应性,强化了行政主导机制在应对挑战和化解风险时的治理能力。<sup>④</sup>

如何让行政主导机制有效运作的问题吸引了众多学者关注与分析。学者们对“压力型体制”、<sup>⑤</sup>“行政发包制”、<sup>⑥</sup>“上下分治”、“剩余控制权论”<sup>⑦</sup>等的刻画,描述了行政主导在中央地方关系、政府与社会治理之间的微观机理,<sup>⑧</sup>解释了中央与地方长期稳定的权限划分、政府与社会治理间的有效配合。当然,学者们也关注层级间的治权差异,包括目标设定权、检查验收权和激励分配权在不同层级政府之间的分配问题。<sup>⑨</sup>另外,行政主导的表现形式还在于运动式治理,通过资源动员和权

① 参见 Barry J. Naughton and Dali L. Yang, *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

② 参见周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作:兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期。

③ 参见贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

④ 参见王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》2019年第9期。

⑤ 有学者指出中国科层制问题表现为“压力型体制”,受到行政分权的影响。上级在对下级进行考核的过程中可以对考核目标进行灵活调整,若其提高考核目标,就会形成政治锦标赛式的目标责任设置,出现层层加码现象。参见杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期;荣敬本等主编:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社,1998年;冉冉:《“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理》,《经济社会体制比较》2013年第3期。

⑥ 参见周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

⑦ 参见周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期;周雪光、练宏:《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》2011年第5期;曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期;曹正汉:《统治风险与地方分权》,《社会》2014年第6期。

⑧ 参见何艳玲:《理顺关系与国家治理结构的塑造》,《中国社会科学》2018年第2期。

⑨ 例如,分税制改革之后,依赖政府间下管一级的传统体制,中国政府使用专项资金的方式,增强了其穿透能力,项目管理思路运用得以蔓延到与多级政府和社会主体的关系构建之中,成为农村基层治理的有效手段。目标管理责任制逐渐在追求技术化和制度化的项目制基础上兴起。

力再分配来加强管制顺服。<sup>①</sup>

### （三）行政主导机制的演化

行政主导机制是重大政策落地的“建造方式”，其在经济社会的系统改革中发挥了重要作用。基于行政主导机制，国家在重大公共政策实践中长期以固定的流程和程序分步骤进行，具有鲜明的自上而下控制式的改革特征。重大政策改革一般先由中央政府召集各相关部门确定、设计和出台总体的政策目标或规划，按照具体的政策内容，分部门分任务在规定时间内出台或实施更细致的配套方案或相关文件，再由地方政府分层级进行执行，<sup>②</sup>从而形成了一套应对系统性改革的工作机制：通过规划与设计的思路，采用干中学的方式，纳入局部的学习和试点机制，把制度改革或政策改革视为工程建设项目。国内外学者们对中国改革经验的描述，诸如“规划机制”、<sup>③</sup>“摸着石头过河”、<sup>④</sup>“渐进调试”、<sup>⑤</sup>“试验主义”、<sup>⑥</sup>“政策创新与试点”、<sup>⑦</sup>

- 
- ① 参见 Nicole Ning Liu et al., “Campaign-Style Enforcement and Regulatory Compliance,” *Public Administration Review*, vol. 75, no. 1, 2015, pp. 85-95.
- ② 参见贺东航、孔繁斌：《公共政策执行的中国经验》，《中国社会科学》2011年第5期。
- ③ 参见韩博天、奥利佛·麦尔敦、石磊：《规划：中国政策过程的核心机制》，《开放时代》2013年第6期；Sebastian Heilmann and Oliver Melton, “The Reinvention of Development Planning in China, 1993-2012,” *Modern China*, vol. 39, no. 6, 2013, pp. 580-628；胡鞍钢：《中国特色的公共决策民主化——以制定“十二五”规划为例》，《清华大学学报》2011年第2期。
- ④ 参见徐湘林：《“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》2002年第3期。
- ⑤ Xueguang Zhou et al., “A Behavioral Model of ‘Muddling Through’ in the Chinese Bureaucracy: The Case of Environmental Protection,” *The China Journal*, vol. 70, 2013, pp. 120-147.
- ⑥ 参见 Sebastian Heilmann, “From Local Experiments to National Policy: The Origins of China’s Distinctive Policy Process,” *The China Journal*, vol. 59, 2008, pp. 1-30；Sebastian Heilmann, “Policy Experimentation in China’s Economic Rise,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 1, 2008, pp. 1-26；Sebastian Heilmann, Lea Shih and Andreas Hofem, “National Planning and Local Technology Zones: Experimental Governance in China’s Torch Programme,” *The China Quarterly*, vol. 216, 2013, pp. 896-919；Mei Ciqi and Liu Zhilin, “Experiment-Based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China,” *Policy Sciences*, vol. 47, no. 3, 2014, pp. 321-337.
- ⑦ 参见 Peter Lorentzen, Pierre Landry and John Yasuda, “Undermining Authoritarian Innovation: The Power of China’s Industrial Giants,” *The Journal of Politics*, vol. 76, no. 1, 2014, pp. 182-194；朱旭峰、赵慧：《政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例（1993—1999）》，《中国社会科学》2016年第8期。

“政策学习”、<sup>①</sup>“项目制”、<sup>②</sup>“技术治理”<sup>③</sup>等，以及理论发现都是对中国改革方式、方法与特征的学术提炼，也印证了行政主导机制在国家治理中的长期存在。

行政主导机制随着重大改革而逐步形成，其机制演化和吸纳源自政府对改革的知识和信息获取力的日益加深。随着不断的政策试点，政府可采用自上而下的有序控制，分解任务进行处理，通过试验来获取实践信息和政策知识。凭借政策学习机制，政府可拥有相对清晰的改革认识与政策目标，对政策运行方案、任务分解和执行设计形成更为丰富的经验，对改革的系统性与全局性有了更强的掌控力。面对重大改革的多元利益诉求，行政主导机制最难处理的是控制与灵活之间的关系，也涉及根本性的“收/放”“集权/分权”问题。但行政主导机制通过逐步吸纳政策试验（创新）、政策学习（扩散）等微观机制，在一定程度上可有效调节重大改革面临的多元诉求。

其一，政策试验（创新）。由地方发起改革和试验，成功后上升为国家政策予以推广，其为身处官僚体制内的“施工者”们提供了各式各样无法事先设想的机会。“由点到面，以点带面”的具体操作让政策试验遵从由中央定大的政策目标、具体实施办法地方自己摸索的控制思路。政策试验被用到了我国几乎所有的经济改革中，<sup>④</sup>很好地调节与适应了市场主体的浮现与变化。同时，其也调节了中央与地方关系之间单一的委托代理和命令控制，使得中央和地方之间产生了双向的互动关系。<sup>⑤</sup>

其二，政策学习（扩散）。政策学习能力是中国政策过程适应能力的体现，有学者指出，中国建立在决策者与政策倡导者、实践与实验之间的四种学习模式中，<sup>⑥</sup>帮助中国跨越了转型过程中的重大改革，起到了利用实践与实验学习，吸取经验教

① 参见王绍光：《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》2008年第6期；王绍光：《学习机制、适应能力与中国模式》，《开放时代》2009年第7期。

② 参见渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期；周飞舟：《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》，《社会》2012年第1期；陈家建：《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》，《中国社会科学》2013年第2期；李祖佩：《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》，《政治学研究》2015年第5期。

③ 参见渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期。

④ 例如国有企业改革、农村医保体系等。

⑤ 有的阶段需要由地方推动，比如提出试验倡议和实施试点方案，有的阶段主要靠中央推动，比如挑选成功的地方典型试点，通过由点到面推广到其他地方。

⑥ 参见王绍光：《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》2008年第6期；王绍光：《学习机制、适应能力与中国模式》，《开放时代》2009年第7期。



训,调整政策目标与工具,回应环境不断变化的作用。从先前经验、地方实践和专家知识中获得多渠道的政策学习可以帮助政府很好地实现政策执行。<sup>①</sup>此外,政策扩散也是一个有效的经验传播过程。政府间关系对政策扩散具有重要的助推作用。<sup>②</sup>自上而下的政策推广和自下而上的政策学习,以及政府横向竞争压力共同塑造了地方政策扩散的微观过程,各级政府在政策扩散过程中扮演提供经验借鉴、中介传导、评估与推广的差异化角色。<sup>③</sup>

事实上,以行政主导为核心的层级制度,与地方主动试验和学习,这样互动的制度安排充满张力,高度灵活。但也有其不足的一面,尤其是在中央没有给出明确意见,或者地方要求更大自主权或者实际情况难以执行时,政策过程容易停滞。在重大改革过程中,知识精英、智库机构等往往会被定期邀请进入,提供反馈。<sup>④</sup>同时,设定各种量化指标以考察改革进度,规范领导干部行为。这些调节性的制度安排都在一定程度上弥补了行政主导机制的不足,推动了重大改革的前行,使得行政主导机制在很长一段时期内得以相对有效地推动一系列改革初期的重大政策实施。

## 二、公共政策实施的政策环境变化

迈向高质量发展开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程,对公共管理效能与精准施策提出了新的时代要求。以往,根植于计划经济时代的行政主导机制与较多出现的行政类政策改革匹配合宜、运转良好,在21世纪之初运用于国家治理与施政过程中逐步显现出些许不适,究其核心原因在于公共政策实施的大环境正在或已经发生变化。

公共政策实施大环境的变化体现在如下三个方面:一是进入高收入阶段后的公

① Zhao Xiaofan and Wu Liang, "Interpreting the Evolution of the Energy-Saving Target Allocation System in China (2006-2013): A View of Policy Learning," *World Development*, vol. 82, 2016, pp. 83-94.

② 参见朱旭峰、赵慧:《政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)》,《中国社会科学》2016年第8期。

③ 参见 Xufeng Zhu and Youlang Zhang, "Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-Business Administrative Reform in China," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.26, no.3, 2015, pp.535-551; Xufeng Zhu and Hui Zhao, "Recognition of Innovation and Diffusion of Welfare Policy: Alleviating Urban Poverty in Chinese Cities During Fiscal Recentralization," *Governance*, vol.31, no.4, 2018, pp.721-739.

④ 参见朱旭峰:《“司长策国论”:中国政策决策过程的科层结构与政策专家参与》,《公共管理评论》2008年第1期;朱旭峰:《中国社会政策变迁中的专家参与模式研究》,《社会学研究》2011年第2期。

众政策需求发生转变,不仅表现为公众积极的政策参与,而且公众对决策失误容忍度的下降和政策效果中短期效果的增加,都对政府科学决策有了更高的要求。二是市场领域政策和社会领域政策随着市场主体与社会主体的成熟而从传统行政领域政策中剥离出来,政策类型的分化越加明显,集中表现为政策领域固有属性凸显和政策实施工具多元发展。随之而来的治理体系有待完善、市场机制有待健全、社会发育有待提升成为制约国家治理的关键问题。三是国家治理不仅面临同一时期的高速制度建设,也面临“三期叠加”(高速变化的国际环境、快速积聚的政策问题、不断积累的改革)的难题。因此,具有复杂性、系统性和综合性的重大公共政策领域(非日常性公共政策)的改革已不再是内外部环境下可以等待的缓慢改革,其每一阶段的决策与实施的恰当性对后续诸阶段的影响都至关重要,其改革实施的推进方式和方法更加值得公共管理者的高度关注。

政策环境变化核心表现为政策对象多元转变,具体在市场、社会、行政领域均出现了新的变化。第一,在市场经济改革方面,我国明确要使市场在资源配置中起决定性作用,“大众创新、万众创业”理念提出用以推动民营经济发展。互联网创新、互联网金融等商业模式和资本运作开始受到国家鼓励,市场经济体系制度建设更加完善,市场参与主体更加独立。同时,在新技术革命介入和新一轮资本市场改革后,市场体量迅速壮大、行为主体微观活动更加丰富。第二,在人民群众权利建设方面,社交媒体、非营利组织的快速发展推动了广大人民群众在多个政策领域参与讨论。人民群众权利的觉醒还得益于新技术革命带来的影响。例如平台经济等新兴经济形成,以追求流量为代表,无疑促使公众迅速脱离单位体制,在社会生活中寻求各项需求。<sup>①</sup>群众已被现代经济的迅速发展分割为一个松散的群体,社会契约发生根本性转变。当前公众对社会政策的需求和各项诉求远高于改革过渡时期。第三,在政府职能转变方面,随着“国家治理体系与治理能力现代化”重大命题的提出、简政放权改革的实施,政府行政体系更加透明,接受来自社会的监督。行政体制改革呈现出适应市场、稳定社会与人民满意的基本逻辑与价值取向。<sup>②</sup>在中央反腐举措深度推进后,不仅政府体系内部规范了各类行政活动与权力边界,而且中央与地方的委托代理关系也发生重要转变,地方和区域间横向竞争更为显著,政府上下级之间的信息传导更为直接,这对行政领域政策的系统改革提出更大挑战。

公共政策实施环境的变化和政策对象多元转变,意味着经典政策机制的运行情景改变。在计划经济时代,国家涉及的市场或企业主体类型相对简单,大多以

① 标志性的人民群众诉求崛起源自 2003 年“非典”公共卫生事件,自此之后公众对医疗体系、教育公平、个税改革和环境治理等领域的诉求与社会讨论骤然增加。

② 参见何艳玲:《中国行政体制改革的价值显现》,《中国社会科学》2020 年第 2 期。

国有企业和乡镇企业为主，市场基础尚未形成。在社会方面，国家以单位制和人民公社制度吸纳社会群体，创建社会生活，提供各项服务，社会意识形成较缓。无论是政府、市场还是社会主体，都高度依赖政府的行政体系，行政主导机制很好地契合了国家重大改革的思维方式，上下协调能力强，并与计划体制较好地匹配。在改革开放推进的中间阶段，得益于局部试点和学习机制的调节，政策改革作用对象——市场与社会主体虽然逐步浮现，但在过程中未出现显著不适，其活动对总体改革的影响不构成关键阻碍。然而，当国家从过渡期改革阶段进入深化改革阶段后，市场走向成熟体系，要素逐步显著，公众需求增多，社会政策受到关注时，系统改革仍延续或单一使用旧的政策机制或将引发一些问题。其中，政策对象主体转变后带来的差异化后果，尤其考验市场领域和社会领域的政策实施机制。政府行政体制中政策对象的变化影响的是政府行政能力，政府要回应社会差异性和多元性，<sup>①</sup>这与行政体制改革方向和政策执行质量密切相关，未超越原先行政体系中的对象范畴。但市场经济体系的成熟和人民群众权利意识的加强暗示着全面深化改革面临的政策对象开始与之前改革过渡阶段有根本性区别。针对这两个领域政策对象的变化和政策特征的显示度增加，以单纯行政主导为特点的政策工具和运行机制难以应对。因此，在迈向高质量发展的进程中，政策作用对象和政策环境的深刻变化正在呼唤多元政策机制的浮现，从而政策机制运用的转型有着时代的必然性。

### 三、探索国家治理的多元政策机制

研究与探索重大政策改革主导的政策机制，其核心在于认识到现实中的政策机制具有多元性。一般而言，国家基础或主导的政策机制往往相对固定，是一个慢变量，但并不意味着其不会变化。政府可在不同的政策领域采用多样化的政策机制来主导设计和实施推进一些重大政策改革。鉴于不同政策议题可采用差异化政策机制予以解决，进而引出政策机制与政策属性适配命题。事实上，中国公共政策运行中的政策机制也并非只有单一的行政主导机制。在过去的改革中，既有典型运用行政主导机制的政策改革，如1998年政府机构改革；也有灵活权变的政策机制，如沿海经济开发区的设立。在深化改革进程中，除了常见的行政主导机制外，多元博弈机制和影响网络机制也已经悄然浮现于政府公共政策运行实践中。因此，或可基于对象来构建政策机制的分析框架，从应然层面探索不同政策领域相对适用的政策机制及其特征。详见下表。

<sup>①</sup> 参见何艳玲：《中国行政体制改革的价值显现》，《中国社会科学》2020年第2期。

市场、社会与行政领域政策属性与主导政策机制表

领域类型	政策领域属性特征	主导政策机制特征	政策执行失利后果
行政领域政策	议题范围确定, 不确定性低	行政主导机制	确定性, 失败可再来
	政策作用对象在行政体系中	政府角色: 上传下达	执行失败/效率低
	政策对象直接利益较少, 政策目标一致性高, 满足从属关系	政府和对象的关系: 委托代理	行政能力的质疑、稳定性
	执行效果可控、可预见	政策作用方式: 行政执行, 官僚体系运作	
市场领域政策	跨议题传导性, 不确定性高	多元博弈机制	不确定性, 结果不可逆
	政策作用对象在行政体制内外	政府角色: 引导、协调	经济、金融风险, 实质性影响经济
	政策对象有直接利益, 政策目标一致性低, 个体分散行动	政府和对象的关系: 平等交易/契约式、规制方和被规制方	经济金融稳定性
	执行效果难以控制、预见性差	政策作用方式: 建立基本规则, 引导/规制市场主体	
社会领域政策	议题价值多元, 公平为前提	影响网络机制	不确定性, 反遭到抱怨
	政策作用对象主体在行政体制外	政府角色: 指导、沟通、影响	群体性事件、游行和抗议
	政策对象有直接/间接利益	政府和对象关系: 服务与倡导	稳定性, 政府公信力
	政策目标一致性低, 个体或群体分散行动	政策作用方式: 倡导、宣教、达成共识	
	执行效果不可控、难以预见		

### (一) 基于对象划分的政策机制

政策科学学家为政策进行分类的方式有助于研究者与实践者们理解政策之间的差异, 并对政策过程进行总结概括。对政策最广泛的分类是按照其内容或涉及领域进行划分, 例如分为能源政策、产业政策、环境政策、教育政策、经济政策、文化政策等; 或者按照政策空间层次不同, 分为总政策 (也称为元政策)、基本政策和具体政策。<sup>①</sup> 最经典的政策分类是洛伊提出的三分或四分法,<sup>②</sup> 根据政策社会影响分为规制型、分配型和再分配型,<sup>③</sup> 或以政府强制力为核心, 从“强制的可能性”和

① 参见陈振明:《政策科学: 公共政策分析导论》, 北京: 中国人民大学出版社, 2003 年。

② 参见 Theodore J. Lowi, “Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy,” *Public Administration Review*, vol. 30, no. 3, 1970, pp. 314-325; Theodore J. Lowi, “Four Systems of Policy, Politics, and Choice,” *Public Administration Review*, vol. 32, no. 4, 1972, pp. 298-310.

③ 分配政策围绕着权利和利益的个别分配而产生, 只有受益者而受损者不易察觉, 例如政府补贴、税务减免。规制政策的实质是减少或扩展私人的选择, 一般会给某些群体带来利益, 而给其他群体带来损失。再分配政策涉及对收入的重新分配, 如社会保障、收入税、遗产税等, 其影响更加广泛, 往往涉及不同社会阶级间的冲突。

“强制发生影响的途径”两个维度为依据划分出四种政策。当然，也有其他学者对政策进行了各类划分。<sup>①</sup> 这些传统的、广泛使用的政策分类法便于说明各种政策和对其进行讨论，但是仍然忽视了若干政策的基本特征。

学者们的政策分类常把政策看作是政府的产出，是政治过程的产出和结果。事实上，政策不仅仅是政治过程的产出和结果，同时也是一个自变量，依赖于政策作用的对象，以反映背后的政治关系。政策类型可以看成是由政策作用的对象本身属性所塑造。据此，则可以依据政策作用的对象主体为基础划分为行政领域政策、市场领域政策与社会领域政策。例如，典型的行政领域政策为八项规定、政府机构改革、公车改革等，市场领域政策为利率政策、资本市场改革等，社会领域政策为教育政策、社会保障政策等。我们可以按照政策对象的不同区分来考察政府在其中采用的政策机制——政府决策、实施政策所采用的方式方法。从政府角度出发，除了我们常见的行政主导机制外，多元博弈机制和影响网络机制已经悄然浮现于深化改革以来的政府公共政策的运行实践中。

## （二）行政领域和行政主导机制

行政领域的政策主要具有以下政策属性特征：政策具有清晰的议题涵盖范围，跨领域传导性低，政策不确定性低。政策对象直接利益较少，政策目标一致性高，满足政策对象与政策实施者之间的从属关系。各种政策选项所导致的结果比较清晰，由少数政策精英作出分析和理性判断即可推进，政策执行效果可控、可预见。

政府习惯使用行政主导机制，尤其是实施有关行政领域政策改革。在行政主导机制中，各级政府的角色为上传下达，政府与政策对象的关系是委托代理关系，政府政策的作用方式在管理体系内逐层执行。政府为了实现“按照图纸、分步实施”的规划，政策目标一般以行政体系内自主设立的目标为主，在某一时期单独推进一个总体性目标，例如规制目标和发展目标经常交替进行。采用强制性政策工具指挥政策对象，例如行政命令、政策文件、指标约束等来引导政策对象的行动。政策执行则按照特定的行政过程和信息传导机制进行，自上而下并可受政府掌控，政策绩效与结果相对具有可预见性，行政过程与信息传递过程都受到自上而下的命令与控

① 安德森在《公共决策》一书中总结了学者们提出的三种政策分类方式：（1）程序性或实质性政策；（2）依据协调角度（对社会和人之间关系的影响），分为分配性、调节性、自我调解性或再分配性；（3）按照分配利益的种类分为物质的和符号性的。符号性政策的政策分配很少对人们产生实际影响，例如公约等。利益物质和符号类似于某一光谱的两端，绝大多数政策落于中间。参见 Raymond Tatalovich and Byron W. Daynes, eds., *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*, New York: Routledge, 2019; 詹姆斯·E.安德森：《公共决策》，唐亮译，北京：华夏出版社，1990年。

制。行政主导机制经常被用于行政体制内不同政策领域的改革实施，例如政府机构改革、节能减排政策、行政审批制度等。

行政主导机制运转良好所需条件是：政策制定与执行主体都在行政体系内，政策执行主要依靠基于自上而下的科层从属关系。同时，政策生态相对简单：政策执行主体由严格的科层体系组成，秉承简单的委托代理关系——对上负责；政策对象受到行政体系的掌控。政策执行中的调试存在于各地的实施过程中；分散的地区试验和实施并不影响总体的政策规划与进展，信息反馈被收集用于下一次的政策改革，政策协调过程也是自上而下。

### （三）市场领域和多元博弈机制

随着经济体制改革的推进，涉及市场领域的改革更多地被提上政策议程。在政策属性上，市场领域政策的利益选择更加多元，政策的执行效果很大程度上取决于市场中各类主体的反应及其互动。政策具有跨议题的传导属性，与其他议题领域关联性高，政策执行的不确定性程度高，公共决策难度更大。政策作用对象多分布在行政体制之外，具有逐利性的市场行为主体依从自身利益选择对政策作出反应，其结果往往与政策目标不一致。政策对象不易受政府控制，执行效果也不具有预见性。

市场领域的政策属性与行政领域呈现明显的分化，采用以往行政领域内惯用的行政主导机制实施此类改革将面临较大挑战：一是面对具有高度系统性、关联性和不确定性的政策问题时，决策知识缺陷和能力不足问题会愈加凸显；二是面对涉及较多政府与市场关系的政策领域，政府难以主导市场范围内的多元行为主体。市场行为主体则具有个体的理性预期，其集合未见得与整体优化决策相符。面对市场领域的政策改革时，政策在政策机制上的转变应该是根本性的，可将这一新的政策机制称为“多元博弈机制”。在各类市场主体参与和由政府引导的多元博弈机制中，政策如何协调与引导不同利益达成共识将是关键。政府角色是引导与协调；政府与政策对象的关系是平等交易或者契约式的，抑或是规制方与被规制方；政府主要的政策作用方式是建立基本规则，引导或者规制市场主体。<sup>①</sup>

在市场领域政策内实施改革，充分认识政策领域属性，外界环境对系统的干扰，以及系统内部行为主体的复杂交互、演化行为是非常必要的。多元博弈存在于政府与企业、政府与微观市场行为主体之间。由于各行动方依据自身利益和价值选择进行分散决策，难以形成统一的目标，而政府只是博弈过程的一个参与方，无法掌控或指挥，因此，政策实施的方式和工具选择都需有较大转变。具体而言，第一，政策目标需要在与市场的互动中设立及调整，而不是由行政体系自主设立。避免在某

<sup>①</sup> 比如政府提供经济预测，对某一产业增长的估计，向市场发出信号，间接引导的激励机制等，目的是实现刺激市场行为，引导资源配置。

一时期激进地推行发展目标，而又在随后时期采用运动式规制，产生潜在的社会成本。如果能够在相互交错的过程中谨慎进行和同步处理，就可以将相关社会成本大大降低。第二，政策工具亦亟待转变，以导向型政策工具为主，兼具高度的适应性，与市场的行为主体形成良性的互动，才能行之有效。第三，政策的执行过程尽可能扁平化、去官僚化，要做好充分的准备以应对无法对政策过程、对象与节奏进行完全控制的情况下可能出现的各种局面。

近年来，我国央行和相关金融管理部门在货币政策领域改革中运用的专业化和灵活的调节机制就是多元博弈机制的雏形。在经济转型过程中，政府应提升宏观经济波动时政策的选择自由度和灵活度，将市场领域政策的相机决策特点发挥出来。表现最突出的是政府的宏观调控政策（利率、汇率、财政等），其在对接国际形势变化、超常规逆周期运作、熨平经济周期等方面发挥了重要的作用。这种多元博弈机制在大多数情况下与传统行政主导机制一起在市场领域混合使用，无形中导致政策机制与官僚制实施的固定、流程化的建设运行节奏难以兼容一致，多项政策叠加的政策效果也较难辨认。<sup>①</sup>

#### （四）社会领域和影响网络机制

社会领域政策表现为以社会公平公正为前提，议题价值多元。在政策属性上，涉及社会领域政策的价值选择更加多元，政策的执行效果很大程度上取决于政府有技巧地倡导及由此产生的社会接受程度，让大多数公众满意是政策结果的评价指标。其中，政府既是重要的改革发起者，也是最大的影响方，需要赢得各方舆论支持和赞同，以获得社会主体的共识与满意为原则，引导社会向公平公正方向发展。政策作用的对象在行政体制外，政策对象一般与政策有直接或间接利益关联，政策目标一致性低，政策对象呈现出个体或群体的分散行动。政策执行效果相对不可控制，结果也不具有预见性。

在经济发展到一定阶段，个体及集体权利意识逐步形成，公众对社会领域政策的需求会进入一个快速增长的阶段。社会领域政策涉及不同类型的个体或群体较多，社会行动者依从自身价值选择作出决策，达成统一的公共决策价值选择难度较大。面对社会领域政策改革，政策机制的转变也是根本性的，笔者称之为“影响网络机制”。影响网络机制意味着政府在公共政策制定伊始就应有策略的通过影响网络的方式提升价值诉求的一致性。政策目标以公平公正为前提，以获得共识为原则，由社

① 中国在近十年的宏观调控中，出现了 30 多种政策工具和手段，呈现主体部门多样化、实施工具宽泛化特点。既有西方国家公开市场操作、利率等政策工具，也有信贷数量控制、银行窗口指导、投资审批核准等接近产业政策的调控工具，更有价格管制等行政干预措施。这些措施工具在设计原理、目标对象、使用频率和应用情景下多有差异。参见卢锋：《宏调的逻辑》，北京：中信出版社，2016 年。

会主体和专家确定。政策工具以影响型工具为主，只有赢得社会舆论支持，政策有效性才更易得到保障。政策的执行过程尽可能以社会舆论观测作为同步执行的参照。政府也要做好充分的思想准备来面对政策结果带来的不确定性，包括无法达到预期甚至倒退的局面。在社会领域政策内实施改革，“推行时机”这一关键的因素值得政府足够的重视，其中，充分认识政策领域属性和熟知各方利益相关者的价值诉求，以政策宣传和政策解释来获取更多方的支持，显得非常必要。

社会领域政策属性与行政体制内的政策差异明显，采用传统行政化政策机制实施此类改革面临较大的挑战：一方面是面对价值选择时，全体公众满意的多赢局面难以实现；另一方面是政府作为公共服务的供给方，在舆论场上往往处于弱势地位。近年来，我国在房地产税方面的政策实施上就看到了影响网络机制的作用。虽然房地产税看起来是一个市场政策，但实则涉及的核心主体是社会主体。改革不仅涉及新税种建设、影响地区房地产价格等问题，还牵涉到众多社会公众的家庭支出。各级政府逐步探索出一条有策略地通过专家讨论、地区试点、舆情监控、宣传引导等方式推进的政策改革之路。

#### 四、传统政策机制的适用与匹配问题

国家治理体系与治理能力现代化的关键在于公共政策的合理设计及有效运用于相适应的政策领域。在全面深化改革的推进期，政策机制作用下政策执行效果和反馈开始变得愈加重要。想要在未来稳步推进高质量的政策改革，政府需要更加主动地适应政策环境的变化，有意识地关注政策领域与政策机制的匹配问题，从而确保政策目标的有效实现。

因此，我们将着重分析如果将行政主导机制错配应用到市场领域政策或社会领域政策中会存在的问题、原因和可能带来的风险。但我们也意识到在实际政策执行过程中，这种错配带来的问题也会与行政主导机制本身在执行过程中存在的问题纠缠在一起，使得政策制定和执行者误认为错配带来的不利后果是行政主导机制本身执行中存在的问题。为此，我们在具体讨论行政主导机制错配之前，首先讨论行政主导机制本身在应用过程中存在的一些问题，以便我们更加容易把宏观层面的错配问题与具体政策机制应用中存在的问题区分开来。

##### （一）行政主导机制应用在行政领域政策改革中存在一定局限

一直以来，行政主导机制很好地契合了行政领域改革，政策改革效果显著。大部分行政体制内产生的政策执行效果受同期政治势能的宽严调节，执行结果与政策目标并不会产生重大偏移。换言之，行政领域政策改革效果受行政主导机制的操作强度决定：政府可在执行过程中采用强制、督察，甚至运动治理方式加大执行力度，



也可以采取各种措施纠正执行的偏离。同时，政府可以对执行过程中可能产生的问题提前作出相应的预案，避免风险或危机的产生。

随着政府体系内规范了各类行政活动与权力边界，中央地方的委托代理和权力结构关系也发生转变，如地方和区域间横向竞争更为显著、政府上下级之间的信息传导更为直接等。在此背景下，将行政主导机制应用于系统改革中可以取得执行上的成功，但是实际效果不佳甚至失败的案例在现实中也时有发生。例如一些地方执行出现层层加码、矫枉过正，另外一些地方却可能出现层层衰减，懒政怠政。<sup>①</sup>那么，为何以往奏效的行政主导机制，会在现阶段的行政领域政策改革中存在局限？其原因在于：

第一，单向改革需考虑综合效果。在没有综合性、系统性改革作为整体框架的情况下，单向改革的成功或许以后续综合效果为代价。行政主导机制的一个优势在于保障该项改革执行效果，尤其是在行政体系内部实施的改革更是如此。但在行政主导机制下，有时候单向改革的总体收益并不见得最优。如作为行政领域的典型代表，公车改革看似简单却涉及面很广，其在改革过程中有较大的复杂性，对不同群体的影响因岗位性质、地区交通而有差异。现实中，个别工作岗位需经常下乡检查与考察，缺乏公务用车则可能带来不便。

第二，委托代理需考虑目标冲突。当基层代理人面对不同方向、互相冲突的目标时，政策代理链条可能会交织。在各方面政策规制很严格和问责机制机械化运转的情况下，直接的结果是，政策执行者不愿意去承担责任，懒政怠政、象征性执行现象就不可避免。但是在其他领域内普遍出现的多种政策机制，也改变了各级政府的执政方式，难以保证各级执行主体都按照同一个方式进行，多元协调和影响网络机制干扰政策行政主导机制的落实。无法按照同一套方式和逻辑进行，政策效果就难以同步实现。

## （二）错配市场领域政策可能导致政策风险加大

在典型的市场的政策改革中完全使用行政主导机制，存在由于政府对市场主体行为难以掌控而导致各种风险传导、执行效果大打折扣的情况出现。现实中有可能出现两类局面：第一种情况是执行过程产生重大的危机和风险，执行偏离或超出了政策目标；第二种情况是政策目标或总体规划整体失效，执行难以推行，政策终止。在错配情景下，政府难以在短时间内轻易找到合适的政策工具来促进执行或进行纠偏，而一些临时性政策措施有可能会加剧问题和漏洞产生。政府也很难在决

<sup>①</sup> 参见倪星、王锐：《权责分立与基层避责：一种理论解释》，《中国社会科学》2018年第5期；倪星、王锐：《从邀功到避责：基层政府官员行为变化研究》，《政治学研究》2017年第2期。

策时提前作出应对危机的政策预案，甚至会出现危机发生后寻找不到问题原因和解决手段的情况。如果一开始在市场领域中没有采取与之相适应的多元博弈机制进行目标设定和决策，那么政策执行或许会演化为政策改革中的最大难题。<sup>①</sup> 并且，每个阶段的政策结果会直接影响到下一阶段的政策效果，各个步骤的改革结果均不可逆。具体的原因在于：

第一，市场主体具有逐利性。现实中，市场主体具有典型的逐利特性，倾向于在改革措施中寻找政策漏洞。例如地方的煤炭矿权改革，政府在采用行政主导机制推行属于市场领域的企业兼并重组时，最终改革结果仅实现了政策目标的半数不到，各种不同类型的煤矿寻找政策漏洞，在其中实现自身利益的最大化。<sup>②</sup> 尤其是当改革与市场机制和商业利益相异时，国家很难对地方政府和企业强制实施规划和约束其行为。<sup>③</sup> 在经济宏观调控政策过程中，国家应对经济增速偏低或偏冷时，各类政策工具协调性强，各方利益比较一致，政策实施和收效会比较快捷和明显，但在经济过热而需要治理时，政策工具一般难以奏效。

第二，市场主体具有理性预期。政府可获取的信息远比不过敏锐的市场行为者，<sup>④</sup> 反应速度也会慢于市场行为主体，尤其是政府不能实质性掌控微观个体及其行为时，仍使用行政主导机制就容易出现漏洞和问题。例如资本市场改革案例。资本市场相关的改革呈现出与其他传统政策领域不同的特征，<sup>⑤</sup> 信息传播技术的发展使得市场主体对政策的反馈和行动异常迅捷，导致执行过程逐渐失去科层执行的可控性，政府作为制度的供给者和行为的监管者在其中的主导和把控能力日趋减弱。例如在 2015 年“股灾”中，资本市场改革的市场化政策环境没有得到决策者足够的关注，在资本市场改革的过程中延续了传统行政主导机制的运行逻辑，从而使政策执行效果大打折扣。<sup>⑥</sup>

① 在市场领域进行政策改革时，使用行政主导机制往往在政策工具选择时倚重部门性调控措施。但这好比医生治病，如果不能较早用特效药，而是较多针对直接病症用药，治理过程难免更为曲折复杂。

② 薛澜、赵静：《转型期公共政策过程的适应性改革及局限》，《中国社会科学》2017 年第 9 期。

③ 国家规划实施最有效的领域，往往是干部的政绩考核或与国际、国内市场发展趋势相吻合的领域。

④ 尤其是在关键宏观经济数据指标获取难和统计数据存在系统误差的情况下。

⑤ 宏观经济金融政策具有高度的关联性、复杂性与不确定性；宏观经济金融体系的公共政策过程呈现出扁平化、网络化的特征，多元化的市场主体是政策过程的主导力量。

⑥ 具体而言，资本市场改革的政策目标在行政体制内被直接设定，“金融支持实体经济发展”成为首要的政策目标，“金融监管”被暂时忽略或作为次要目标。政府在执行中采用强制型的政策工具企图主导改革过程，让资本市场按照预想的方向与速度变化，而政府却无法主导与控制多元政策行为主体。在风险处置中，由于总体改革规划中对政策

第三，市场演化具有周期性。市场自身有内在的经济周期和特定属性，行政周期同步较为困难。在具有市场周期的领域内实施政策需要灵活的操作节奏，而这恰恰是行政主导机制难以实现的一面。我国房地产政策调控与博弈的“连续剧”就是典型的例子。房地产市场是一个具有周期性的特殊经济领域，呈现企业建设投资周期和市场销售周期交错情况。2008年全球金融危机过后，中国房地产市场步入频繁调控时期，各类信贷、金融政策以及行政手段被用来治理房地产市场过热。但地方政府各类政策工具使用在缓解房价上涨方面效果各异，并且部分地区实施的限购、限贷以及限售政策在执行层面也陷入启动和暂停的来回切换中。

### （三）社会领域政策使用不当可能造成矛盾积聚

行政主导机制在推动社会治理走向规范化、法制化方面起到了关键作用，也让部分社会领域改革取得了不错的成绩。但在社会领域的政策改革中，受限于政策对象特质，政策实施的效果评价一般会因为价值多元而难以统一。并且，随着社会领域政策问题不断涌现和人民群众权利意识增强，政府仅依赖单一的行政主导机制，或不当使用行政主导机制中的政策工具则不仅容易放大这一问题，而且还有可能让政府陷入复杂的治理情况。例如，政府本来是好心解决社会突出的民生问题，却反而因实施政策改革而遭到部分人群的抱怨；抑或是政府实施的政策改革初衷很好，最终的政策效果事实上也不错，但实施政策的过程和执行环节却受到目标群体的批评。其根本原因在于：

第一，多元主体诉求的异质性。面对社会主体存在多元且冲突的利益诉求时，行政主导机制自上而下的委托代理方式难以全面获取多元主体的利益诉求，并向上进行积极反馈，作出灵活的应对调整。并且，行政主导机制下如若过多采用强制与命令型为主的政策工具，在具体实施过程中易造成部分群体意见分歧。针对多元主体诉求，往往需要进行充分考虑、意见征求和协商，且政府事先对政策议题与政策目标的宣教与倡导策略，在引导多元共识达成方面起到更为重要的作用。

第二，程序满意与内容满意同等重要。社会领域政策最难实现的是让所有人对内容满意，但程序满意却是可以做到的。事实上，大多数利益群体对程序正义的关注往往甚于牵涉自身利益的内容。在社会领域的改革中，基于全社会福利的改革目标让少数利益受损的群体很难直接在改革内容上提出反对，这些群体往往把注意力转移到程序正义方面。如为应对空气污染和交通拥堵，多地政府紧急实施的机动车限号政策，未能事先充分征求意见和考虑复杂的出行需求，引致打爆便民热线、讨

---

风险和后果没有预计，执行主体无法快速、有效地被组织起来应对早期风险，政府也难以形成有效的方案稳定市场。参见赵静、薛澜、王宇哲：《新酒旧瓶：对2015年“股灾”成因的公共政策过程解释》，《公共管理学报》2020年第2期。

论上热搜等情况出现，地方政府不得不叫停或修订政策。这一现象的背后，可观察到程序正义在社会领域政策中的重要性。而传统的行政主导机制中一些政策工具的使用往往是导致政策对象不满意的根源，从而引起不必要的矛盾和冲突。

## 五、政策机制类型匹配与合理运用

加快建立和完善适应中国现代化建设所需要的政策过程体制架构意义重大，其要点在具体的政策调整和政策过程各环节的优化，更在政策机制运用的逐步微调和走向成熟。顶层设计如何与基层探索有效结合是公共政策实践界与学术界共同关心的重要议题。有效构建两者关系的桥梁机制则要求我们认识到政策机制存在的多元性，避免使用政策机制和解决政策问题之间的不适配。同时，也要充分发挥现有行政主导机制长期广泛应用所积累的经验。归根结底，新时期政策机制运用与转型的倡导方向应是通过合理与灵巧地匹配政策机制与政策问题领域，让政策机制真正发挥将制度优势转化为治理效能的能力。

### （一）迈向多元权变的政策机制运用

为适应新时期高质量发展阶段的公众政策需求，构建适应当前宏观政策环境需要的国家治理体系，要在政策机制使用和政策搭配方面形成稳定的联动关系，推进国家政策机制运用方式的调整。事实上，在计划经济阶段和改革过渡阶段，虽然也有政府、市场和社会三类主体存在，可是政策对象在政策领域中表现出来的属性高度相同（大多可以与行政体系内主体一致），无论是在政府、市场还是社会领域政策中执行，采用行政主导机制基本能够实现政策目标。并且，政府通过政策试验（创新）和政策学习（扩散）等政策机制，可以有效调节行政主导机制在三类政策领域不适配的问题。随着政策环境和政策对象发生变化，政策实施过程也会发生重要变化，单一的行政主导机制并不能保障在各领域改革实施良好，由此政府推行政策的方式即将迎来转变。

多元政策机制在政府的政策改革与实施工作中逐步浮现，意味着重大改革背后并不一定是单一政策机制的主导，多元政策机制并存或搭配使用将是常态。全面深化改革阶段较改革过渡阶段的根本差别是三种政策机制的并存，而且政府必须考虑如下复杂情景：三类政策机制分别适用于不同重大政策改革领域；或在一个重大政策改革领域中某一种类型政策机制占据更加主导的位置；或在一个重大政策改革中，三类机制共同作用，分类协调处理，组合方式不一；或在一个重大政策改革过程中先后适用差异化的政策机制。考虑到重大改革包含多个子项，政府需要在同一个重大改革中，灵活配合使用三类政策机制。例如，在环境治理体系改革中，最先进行的是行政领域内改革，进而落脚到具体的排污权交易、碳税等市场化领域的制度设

计与政策实施。当然，重大政策改革也有多种类型，既有医疗体系改革这样综合性很强的改革，也有类似于税收、金融等单项领域深入的改革。例如在金融体系改革中，国家实施的改革措施既有行政化的，也有市场化的，更有社会宣传的，其体现了多元政策机制的运用。

虽然行政主导机制是过去很长一段时间内，我国推行公共政策改革，实现发展目标的主要方式，但国家治理在中观层面的政策机制运用上更加多样化，协调使用三类政策机制是当前阶段的主要情况。我们将协调使用三类政策机制的策略称为“权变策略”，其应用体现了学习与反馈机制、手段多元、动态调试、随机应变、灵活试错的特征。简言之，对于不同属性的政策领域改革，转变政策思维模式，搭配使用多种类型的政策机制，是“权变”的核心思想。随着改革进入深水区，如何平衡重大改革中不同群体的利益成为改革成败的关键。异质性的群体拥有差异化的政策偏好和反馈行动，产生的执行效果也各异。重大领域政策改革的成败将最终落脚到政府通过什么方式能够把多种政策机制有机组合起来，并考虑灵活搭配与适用性，最终实现最优的政策结果。

## （二）探索新时期的改革方式与路径

在中国推进国家治理体系和治理能力现代化的建设过程中，未来还会有一系列重大改革措施的推进，国家政策机制的运用并未完全塑形。只有当国家治理体系和治理能力建设成熟之后，亟待进行的重大政策改革的频次降低，渐进式的制度改革与微调才会成为主流，政策机制的运用才进入一个相对稳定的时期。我们也需要意识到，宏观政策环境与微观政策对象的变化导致国家政策机制变化并非只发生在中国。诸多发展中国家都面临市场机制的逐步建设及和谐社会的渐次形成，这些都是经济社会发展的必然趋势。在国家的施政环境和政策对象变化情况下，不同类型的政策机制也在逐步形成，政府有意识地对政策机制的使用方式进行系统性的调整和完善，才能让系统改革获得更佳效果。

政策机制的错配不仅会降低改革的效率，也会产生一系列的政府失灵现象。未来众多市场领域和社会领域的改革需要考虑通过权变策略指引下的机制运用，有效化解风险，提升公共政策质量。为了避免政策机制错配，我们应重点建设市场领域和社会领域改革中的政策机制，并进一步完善行政领域中的行政主导机制。在行政政策领域，政府对行政主导机制的适用性和局限性应该有清醒的认识，使用时要注意内部力量掌控，既要避免政策机制实施过紧而层层加码，也要避免政策机制实施过松而力度不足。在市场政策领域，政策的灵活协调和前置分析很重要，避免强制型政策工具的过度使用，谨防应对危机时干预措施本身成为危机来源。在社会政策领域，政府需要高度关注其在政策沟通、推行时机、政策解释等方面的做法，以及对政策结果和公众接受与满意度产生的潜在影响。

配合微观制度建设，还需要在宏观层面关注四个逻辑的转变：第一，自上而下转变宏观政策制定与实施机制，充分适应多个领域的政策改革。政府应充分认识政策领域属性，以及行为主体的复杂交互、演化行为，遵从政策系统的思维和适应性治理的逻辑，从制定伊始就加强与市场主体的沟通，并且在政策制定与执行过程中进行不断反馈与调整。第二，政策决策需统筹考虑多元目标，增加政策制定的科学性、灵活性以及政府的公信力。现阶段我国多个领域的政策过程需要决策部门科学、谨慎地甄别政策问题，对政策方案的效用和政策后果进行严谨的评估和预判。在推进深化改革时应小步进行，时刻依据市场环境和社会环境的变化进行微调。同时，政府也要在复杂的政策问题决策时具备足够的灵活应对能力和抗压能力，及时行动，保持政策一致性，以提升政府公信力。第三，高度重视涉及国际市场或国际社会领域政策的实施过程。与国内市场相比，国际市场更加多元，甚至不被一国政府掌控。倘若政府没有充分认知国际市场和国际社会的属性特征，及时拓展与调整政策的体制机制，部分政策的改革就有可能引发国际性的风险与危机。第四，限于政治结构、制度框架和行政体系的影响，政策机制的调整和改变异常艰难，政策过程的改革路径也非一蹴而就。对于公共政策实践者而言，清晰明确的问题意识就是起点，方法和策略是可以在实践中尝试和改进的。

〔责任编辑：李潇潇〕

## **An Exploration of the Type Matching and Application of Policy Mechanisms**

*Zhao Jing and Xue Lan* • 39 •

From the perspective of modernization, it is useful to summarize the matching of policy mechanisms and types in the process of reform and opening up in order to help modernize the current national governance system and provide thoughts for the longer-term adjustment of national governance. China has long since developed administrative-led arrangements in national governance, which have gained high governance efficiency in the implementation of major institutional reforms or new policy systems. The policy environment has changed significantly in the new era as the general public has placed much higher demands on solving policy problems, scientific decision-making and efficient governance. In this stage of high-quality development supported by targeted governance, the public policy process in China is also evolving in line with the trend of diversification of policy targets, giving rise to the emergence of multi-stakeholder competition and impact-networking mechanisms in line with the changes in the macro-policy environment. The shift in the use of policy mechanisms from a single to a pluralistic approach implies a shift in the shape of governance, while the transition in the use of policy mechanisms reflects the historical inevitability of the times. In the context of major policy reforms, it is important to pay attention to the governance challenges posed by the mismatch between the differentiation of public policy types and administrative-led mechanisms. Through flexible and coordinated use of various policy mechanisms, we can reduce the economic and social costs brought about by such mismatches and ensure that comprehensive reform achieves its intended effects.

## **The Correlation of the Virtual Economy and the Real Economy: A Comparative Study of the Major Capitalist Countries**

*Liu Xiaoxin and Tian Heng* • 61 •

The fact that the virtual economy operates independently of the real economy has led to frequent financial crises in today's global economy. Marx's theory of virtual capital reveals the economic laws of capitalism behind this phenomenon. A "virtual economy/real economy" input-output model was constructed to measure the forward and backward correlation between the virtual and the real economy and to analyze the impact of the virtual economy's self-circulation on the composition of GDP. The overall empirical analysis shows that the scale of the virtual economy's self-circulation in major capitalist countries was still expanding in 2001-2016; this requires us to remain vigilant against potential international financial risks.

## **The Dual Foundation of Cybersecurity Legislation**

*Zhang Yan* • 83 •

Various countries have hastened to enact laws to protect their cybersecurity,

• 205 •