

当代中国政策过程中的 政策否决现象探析^{*}

王礼鑫 杨 涛

内容提要 政策否决指政策过程中政治主体行使否决权,促使决策者放弃或改变议题、决定的现象。政策否决是现代政治生活的一种常态政治形式,逻辑上构成共识政治过程的一个环节。我国政策否决现象可分为历时性政策否决、共时性政策否决两种基本类型。改革开放以来,政策否决出现了重大变化,显示了公共政策过程朝向民主化的进步。但是,政策否决的非正式性较为突出,现有制度缺少把体制外否决纳入到体制内否决的机制。

关键词 政策过程 政策否决 共识政治

作者王礼鑫,上海师范大学法政学院、公共管理与社会政策研究中心副教授;杨涛,上海师范大学法政学院中外政治制度专业 2008级硕士研究生。(上海 200234)

从政策过程角度审视我国政治改革与发展,是近年来中国政治学理论研究的重要进步。如王绍光曾经指出:观察议程设置模式的转换有助于我们领会中国政治制度的深刻变迁。他进而发现:近年来中国政策议程设定中,“外压模式”频繁出现、公民在议程设定中参与程度提高等,因此,议程设置越来越科学化、民主化,中国政治已发生深刻变化。循着“政策过程”这一观察视角,笔者进一步研究了各政治主体(尤其是普通公民)在公共政策过程尤其是政策制定过程中还发挥了何种作用这一问题,由此发现了政策过程中政策否决现象及其研究价值。

政策否决,即政治主体行使否决权,促使决策者放弃或改变议题、决定的现象。从政治的属性来说,政策过程,通常是一个共识形成的政治过程。但是,议题、决定、政策等,在其议程设置、方

案规划、合法化以至于执行等环节,被放弃、被否决或被基本否定,也是政治过程中的一种常见现象。政策否决发生之后,如果没有造成政治冲突,那么否决也算一种“政治共识”。因此,政策否决可视为共识政治的一个环节。当然,某些情况下,否决可能酿成政治冲突。由此,可以认为:政策否决是现代政治生活的常态政治形式之一。研究政策否决现象,十分必要。

当代中国政策过程中,也存在形式多样的政策否决现象。而且,近年来政策否决形式发生了重要变化,出现了一些令人瞩目的政策否决事例,有些政策否决潜伏着政治冲突的可能性。诸多案例中,沈阳市人大否决法院工作报告(2001)、反对怒江建坝(2003 - 2004)、厦门PX项目迁址(2007)、上海磁悬浮工程搁置(2008)、番禺会江村垃圾焚烧发电厂搁置(2009)等,一时间成为焦

* 本研究获得上海师范大学科研项目(A - 3138 - 10 - 020003)、上海市教委重点学科(J50406)、上海师大重点学科(DZW907)等的资助。

点。不过,国内尚未发现从政策否决角度对上述现象加以系统研究的文献。本文尝试界定政策否决问题,并对中国政策否决现象做一概览式分析。

一、什么是政策否决

如前文所述,笔者把政策否决定义为政策过程中政治主体行使否决权,促使决策者放弃或改变议题、决定的现象。政策否决,是政治关系的一种,是政策分歧、政治冲突的一种形式。理论上讲,“政策否决”的要素包括:否决者、否决点、否决权、否决对象、否决结果、否决方式等。具体来说:(1)否决者即行使否决的政治主体,也就是政策过程中的各个主体,可分为行动主体与机构两类,前者包括政治家、官僚、利益集团、研究机构、大众传媒等,后者包括政府组织、社会组织、国际组织等。从否决者在政策系统中的位置,可区分为内部否决、外部否决等。(2)否决点,即在政策运行过程哪个环节或阶段予以否决,否决点通常位于议程设定、方案规划、合法化等环节中,既可能在行政机构内,也可能在立法机构中,公民复决也可能成为否决点。从否决发生的政策阶段角度看,可分为事中、事后否决,也可称之为共时性否决、历时性否决。所谓事中否决或共时性否决,即政策制定过程中发生的否决;事后否决或历时性否决,即对已执行政策的否决。(3)否决权,即一种行使否决的政治权力,可分为体制性权力、体制外权力。体制性权力,即制度所设定的程序性权力,反之即体制外权力。由此,可区分为正式否决、非正式否决。另外,从否决权运行的方向看,政策否决可分为平行否决、自上而下否决、自下而上否决。(4)否决对象,即否决的是哪一种类型的政策。政策可从领域及层次等角度划分,前者包括政治、经济、社会、文化、对外政策等,后者包括元政策、基本政策、具体政策等。政策的常见形式则包括法律、法规、人事决定、预算、项目等。一般来说,政策层次与政府层级相对应,因此高层次的或涉及核心权力的政策,否决的难度大。(5)否决结果,可能是议题、方案或政策被放弃、被否决或被大幅度修改等。(6)否决方式,投票、表决、集会等。类型划分工作,将有助于深化对政策否决的认识。

现实中,尽管少数政策否决可能以极端甚至是暴力的方式出现,但笔者认为,政策否决是现代

政治生活的常态政治形式之一。主要原因有二:其一,作为一种政治行为,政策否决虽然反应了不同政治主体之间观念、利益等的差异或冲突,但其目标不是否定现有政治秩序或追求社会制度变革。赵鼎新曾经根据组织化程度、制度化程度,以及所追求社会变革的程度等三个指标来区分政治行为,认为政治行为主要有六种形式,即革命、反叛、常规政治、集体行动、改革、社会运动等。按照其标准,政策否决这一政治行为,组织化程度或低或高,但不是高度体制外的,也不追求根本性社会变革,不能归入革命、反叛等类型。政策否决现象,基本可归入常规政治、集体行动、社会运动等。其二,政策否决虽然可能导致矛盾、冲突,但说到底还是凝聚政治共识的一个环节。因为,所谓政治,“是在共同体中并为共同体的利益而作出决策和将其付诸实施的活动。政治可以被简要定义为一群在观点或利益方面本来很不一致的人们作出集体决策的过程,这些决策一般被认为对这个群体具有约束力,并作为公共政策加以实施。”政策否决,反应了观点或意见的不一致,但却为作出集体决策提供了条件,为政治共识形成奠定了基础。当然,如何应对否决带来的挑战,是共识政治机制所必须面对的。

二、比较政治学对政策否决现象的研究

由上文分析可知,政策否决有多种形式,普遍存在于政治过程中,是共识政治的一个环节。这意味着,政治研究中,共识政治、冲突政治等的研究中也必然包含有“政策否决”或与之相关的内容。如二战后发明、时至今日仍深刻影响比较政治研究的政治系统论,其“输入”端,无论是伊斯顿、阿尔蒙德等具体分析“要求”、“支持”,还是罗斯金等进一步区分的“需求”、“冷漠”、“支持”等,都暗含了“不支持”、“反对”、“否决”的意涵。正如张小劲、景跃进等指出的,输入是政治系统所受压力之源,由“要求”、“支持”构成,……后者意指特定政治对象的认同,包括隐性/显性支持和积极/消极支持。可见,政策否决研究隐身其间。不过,缺少专门研究。

20世纪90年代以来,政策否决或否决政治相关问题的专门研究兴起,并成为比较政治学领域的一个前沿和热点。据笔者观察,政策否决研

究已产生两种较为成熟的理论成果:否决点(Veto Point)、否决者理论(Veto Players theory)。否决点理论源于新制度主义政治学者伊玛格特关于福利政策的比较研究,她发现:瑞士、瑞典、法国等国卫生公共政策的差异,深层的原因在于各国政治制度上的差异;而政治制度的差异,主要表现为不同政治制度所设定的否决点位置的不同。即是说,公共政策制定过程中的否决点位置的不同——有的位于行政机构内部、有的位于议会之中、有的位于选民们的复决中,等等——决定了不同政治力量对政策的影响力;在否决点上,如果反对力量能够有效动员,那么往往能够阻止某一政策通过。伊玛格特对否决点理论的贡献是提出了否决点理论分析框架,即描绘了政治场所(行政机构、立法机构、选民)与否决点之间的关系。在历史制度主义形成、发展中,否决点理论等融入其中,用于解释制度或政策变迁等。此后,公共政策领域,政策制定、政策选择、政策变迁的比较研究中,许多论著均采取否决点研究途径,取得了富有解释力的成果。^①

否决者理论主要由切贝里斯(George Tsebelis)创立,其代表作为《否决者:政治制度是如何运作的》(Veto Players: How Political Institutions Work, 2002)。^②这本书批评了传统的政治制度区分方法,提出:政治制度应从政治体系如何提供政治行动者在政策选择上的否决权来区分。该著以博弈论为基础,发展出一套用否决者理论分析政府类型的框架。他证明了为何否决者的增加、或是他们彼此之间的意识形态距离拉大时,政策的稳定性也会增加,由此使得现状难以改变。否决者理论提出了一个重要且新颖的观点去理解政府究竟如何组成,因此获得国际学界赞誉,被认为是比较政治学近年来最重要的理论发展之一。

当代中国政策过程中,无论是改革开放前,还是改革开放后,均存在政策否决现象;更重要的是,近年来政策否决现象出现了显著变化。因此,对政策否决现象予以专门研究,或者运用否决点、否决者理论模式来研究中国政治体系、政治过程,将是深化中国政治研究的重要途径。中国政治研究中,沿袭政治系统论理论框架的,一般均触及当代中国政策过程中的否决问题。如,西方学界比较政治学的名著,汤森与沃马克的《中国政治》,

不仅关注到在正式决定、执行规则的方案起草中不同利益间的讨价还价是不可避免的,而且专门研究了以政策分歧、个人忠诚等为基础的精英冲突。^③又如,胡伟著《政府过程》专门研究了我国决策过程中的政治折冲现象,政治折冲即决策中充满了商议、讨论、分歧、说服、妥协乃至斗争……^④不过,这类研究并未明确从政策否决视角加以开展。否决点、否决者理论兴起后,国内学术界出现了翻译或介绍著述,否决点理论中的一些论文如《制度、否决点与政策结果:医疗保健的比较分析》、《政治制度、否决点和福利制度的适应过程》被翻译成中文^⑤;另外,来自康奈尔大学的政治学博士在国内政策过程学术研讨会上发表了运用否决者理论研究我国解除劳动力限制政策的论文。^⑥总的来说,相关研究处于起步阶段,目前尚未发现研究当代中国政治过程中的政策否决现象的专门文献,更缺乏从政策否决出发研究共识政治机制的理论成果。

从中国政策过程中的否决现象出发,借鉴否决点、否决者理论,本文接下来对中国政策过程中的否决现象进行初步研究。

三、中国政治过程中的政策否决现象概览

我国政治最重要的特点是坚持中国共产党的领导,并长期采取权力相对集中的决策体制。从管理理论及实践来看,决策体制上的集权、分权,各有利弊,不能简单评判孰优孰劣。但是,无论哪种体制,在政策过程中意见不一、争论乃至重大修改、否定、否决等,均不可避免。否决类型,常见的是政策制定中否决,即共时性政策否决。当然,历时性政策否决也普遍存在。从我国政治实践看,政策否决不仅存在,而且在政治精英看来,政策分歧、妥协、斗争、修改、纠正等,是正常现象,是适应客观需要、不断取得胜利所必需的。如毛泽东曾指出:“在各个策略阶段上,要善于斗争,又善于妥协。……我提议同志之间有隔阂要开谈判。有些人似乎认为,一进了共产党都是圣人,没有分歧,没有误会,不能分析,就是说铁板一块,整齐划一,就不需要谈判了……”^⑦“我们如果在政策上犯了错误,还是不能取得胜利。”^⑧“必须随时掌握工作进程,交流经验,纠正错误……”^⑨不过,相对集权的体制造成了中国政治中政策否决现象的一

个基本特点,即政策制定者自行对已有政策进行否决的现象非常显著。这类否决,属事后否决,否决者既可能是政策制定者,也可能是继任者,是一种“历时性政策否决”。鉴于这一特点,本文对我

国政策否决现象类型的基本分类是历时性政策否决、共时性政策否决。基于这一分类,然后以改革开放为界,笔者绘制了表1,尝试对我国政策否决现象进行刻画。

表1:当代中国政策否决现象概览

	历时性否决	共时性否决	特点	后果
改革开放前	1. “话语淡出”方式	1. 非正式决策会议上发表不同意见 2. 消极执行来否决	严重政治化,政策否决诉诸政治斗争;否决过程非正式、不公开;共识基于权威	不同意见被压制,最后酿成全局性政策错误;政策受到普遍抵制,出现全面危机
改革开放以来	1. 话语淡出 2. “历史决议”模式 3. 出现民间推动否决	1. 制度中部分否决机制被激活 2. 政府部门间,否决增多 3. 普通公民、学者发起公开否决	否决去政治化、脱两极化;某些否决形式发展成惯例;否决更加公开	公民参与扩大;政策制订效率下降;原有共识政治机制遭遇挑战

(一)改革开放前的政策否决及其特点

1978年前,我国政策及其变迁的一个基本事实是:从具体政策到方针、基本政策、路线乃至最低纲领等,短时间内频繁发生变化;而且,政策分歧与所谓的路线斗争等纠结。因此造成否决方式独特、否决被严重政治化等特点。

先看历时性政策否决。典型政策否决案例,如新民主主义路线被放弃^①、“大跃进”的兴起与衰落等。这些政策否决的特点主要有二:其一,否决方式是“话语淡出”式。当政策制定者思想观念发生变化、自己成为否决者时,或者当现任关键领导人需要否决前任制订的政策或决定时,否决者通常会采取对原有政策逐渐不提直至再也不提的办法。历时来看,显著的特点是,被否决的政策从政治语汇中突然或逐渐消失,因此这一否决方式可以命名为“话语淡出”式。这一否决方式有时候是公开的、正式的,但也有不公开、非正式的,而且发展为一种心照不宣的策略。比较而言,这是一种在我国尤其普遍的否决方式。其二,对党和国家较高层次政策的公开或半公开的否决,往往被高度政治化,极可能诉诸路线、意识形态分歧乃至姓“资”姓“社”的问题,两极冲突化现象严重。如1959年庐山会议上,彭德怀对大跃进提出批评,虽然批评者属体制内高级官员,但在当时政治环境中,被定性为“右倾机会主义”,不同意见

者被定性为“反党集团”,政策分歧最后发展为激烈、残酷的政治斗争。

高度政治化也是共时性政策否决的重要特点。如1973-1975年间,重点工程项目“川气出川”决策过程中,燃化部负责人先后用“思想不解放,右倾”、“搞翻案”等指责对该工程持异议的四川石油管理局的专家技术人员。^②另外,作为制度设定的一些否决权,如人大对政府的监督等,或者处于休眠状态,或者由于政治动荡而不存在。行政部门间、中央与地方间等,政策否决被掩盖在高度政治化之下,不公开、非正式性非常突出。这一时期,普通民众推动的否决行动极为罕见。

政策分歧、政策否决高度政治化并诉诸权力斗争,造成了极其严重的后果。其一,决策体制扭曲;其二,错误政策在表面共识景象下得以维系甚至强化,最终酿成全局性政策错误;其三,政策在执行中遭遇普遍抵制,社会缺少活力,最终造成政治衰败或全面危机。^③正如《中国共产党的七十年》在阐述庐山会议“反右倾”斗争的严重后果时所指出的:把党内关于方针政策的不同意见的正常讨论,当作对抗阶级的生死斗争来看待和处理,这就使反右派以后阶级斗争扩大化的错误在理论上和实践上进一步升级,并且引申到党内和党的高级领导层中来。与此相联系,这场斗争使党内从中央政治局、中央委员会到基层的民主生活遭

到严重损害,……。这些都使党难以防止、抵制或者及时纠正后来发生的更大失误。^②

(二) 改革开放以来的政策否决现象及其特点

改革开放以来,我国政策否决发生了重要而深刻的变化。首先,政治化地处理政策分歧的现象日益减少。政策否决,无论哪个层次,均去意识形态化、脱两极冲突化,由此酿成的政治冲突也急剧减少。当然,去意识形态化、脱两极化是一个过程。人民公社遭废弃、否定,然后实行家庭联产承包责任制的过程,是政策否决去政治化的一个典型案例。去政治化的原因,是“决策精英的世俗理性化”。^③其次,出现了新的政策否决形式,如:既有否决机制被激活;出现了普通民众参与或发起、推动否决的现象。

首先看历时性否决。需要指出的是,历时性否决中,“话语淡出”式仍然普遍存在,不过,与改革开放前较显著的在任者(政策制定者)的自我否决不同,现在常见的是继任者对前任的否决。这从一个侧面说明了中国政治权力转移或继承的特点。此外,历时性否决出现了两种重要变化:(1)发生了正式的、公开的自我否决。典型案例即作为改革开放起点的十一届三中全会等正式会议。十一届三中全会、六中全会等,公开否定“文革”,是一种公开的、正式的、针对最高层次政策的否决,其主导者是继任者。而且,其否决方式不仅仅是“话语淡出”式。如果把《关于建国以来党的若干历史问题的决议》的起草及通过作为此次正式否决的终点的话,此次否决的方式可以命名为“历史决议”式。^{④⑤}(2)历时性否决,出现了专家、普通民众发起、推动政策否决的事例,而且近年来越发多见。典型案例除安徽小岗村农民否决人民公社外,还有2003年收容遣送制度修改、2009年拆迁条例修改等事件。众所周知,2003年孙志刚事件发生后,法学家上书、巨大的舆论压力,在两三个月内即推动国务院废止了此前20多年实行的收容遣送制度;2009年底,因拆迁冲突事件,学者上书建议废止拆迁条例,网友积极参与,形成公共舆论,国务院迅速启动了拆迁条例修改程序。

其次看共时性政策否决。需要指出的是,我国政策过程中,无论在改革前还是改革后,共时性否决的常态都是部门间、部门与不同层级政府间的政

策否决。改革开放以来的重要变化,也是去政治化。因此,描述、解释这类政策否决,是观察中国政策过程的重要视角。不过,部门间、层级间的否决,很少公开,所以体制外的学者很难观察到。^⑥不过,笔者通过一些事例发现,部门间否决出现了半公开或公开的迹象。如反对怒江建坝事件中,国家环保局负责人不仅在发改委举行的项目论证会上提出反对意见,而且通过私人渠道将消息透露给环保民间组织,进而为持异议者提供论坛。

近年来,我国共时性政策否决出现的两大变化,令人瞩目。其一,人民代表大会制度的实践中,正式制度设定的否决机制被激活。近年来,屡次出现不同层级的地方人大及其常委会对政府、法院等的工作报告、预算报告、决定等予以否决的事例。另外,也出现了人大选举中对主席团提出的政府组成人员候选人予以否决的事例,如2003年1月岳阳市市长选举风波等。特别重要的是,人大制度内设定的否决机制不仅被激活,而且部分否决已形成范例。如2001年沈阳人大先否决法院工作报告、后法院整改、人大再次开会审议报告等这一处理办法,成为后来类似否决所遵循的标本——“特例”转变为范例、惯例,制度化程度大大增加。其二,公民民众成为否决者,并出现由公民组织发起否决行动并形成实质性否决的事例。典型案例有上海“绿园”事件(1997-2003,小区居民基本否决了街道办事处在中心绿地建设老干部活动中心的计划)^⑦、反怒江建坝(2003-2004)、厦门PX工程(2007)、番禺垃圾焚烧项目(2009)等。另外,华南虎假照事件(2007-2008)、“躲猫猫”(2009)等,网民参与,形成巨大压力,对政府决定的否决起到了重要作用,这也可视为一种广义的政策否决。

四、中国政策否决现象初判

毋庸置疑,我国政策过程中历时性、共时性政策否决的变迁,尤其是去政治化、人大制度中正式否决机制的激活、公民发起否决并产生实质性影响等,展现了我国国家—社会关系的重大变化。

政策否决显示了我国政治的巨大进步。第一,改革开放以来,经济、政治、社会等各个领域进行的改革,调整了国家—社会关系,全能主义国家已不复存在。对于政策否决而言,这意味着出现

了更多的否决点、产生了更多的否决者、否决者具备了更多的资源,等等。例如,重大工程项目决策过程中,按照决策科学化、民主化要求而增设的环评、公示等环节,提供了可能的否决点,为持不同意见者提供了否决的机会。怒江建坝事件、厦门PX工程、番禺垃圾焚烧项目等,均提供了例证。再如,人大审议报告、选举等环节中,表决方式由举手表决到按表决器、无记名投票等方式的改变,客观上也提供了否决点。尤其重要的是,国家主导的改革带来的主流意识形态的变迁、利益或观念多元化,带来的居民经济社会资源的丰富、公共媒体及网络的发展等,客观上不仅促使否决者产生,而且为他们采取行动、发表反对意见带来了话语、提供了资源等。第二,人大制度中否决机制的模式化,初步具有了制度创设意义。第三,公民发起的否决中,行动者有意识地采取理性方式、有策略地表达其意愿,并产生了示范效应,为共识政治的形成提供了条件。如2007年厦门PX事件后,“散步”方式广为流传。总之,政策否决增加了政治过程中的民主、扩大了公共政策中的公民参与,表明我国公共政策过程朝向民主化的进步,初步展示了美好的善治景象。

但是,当前我国政策否决现象变迁及其特点中,也潜伏一些不利于政治共识形成的问题。这在一定程度上暴露出我国共识政治制度设计及其运行中的不足及缺陷。笔者初步判断,我国政策否决的问题主要有:第一,否决政治的非正式性突出。非正式性不仅存在于前文述及的公民发起的政策否决中,而且“话语淡出”式、“历史决议”式、沈阳模式等,均尚未制度化。第二,现有制度设计缺少把体制外否决纳入到体制内否决的机制。公民直接进行否决固然具有法理基础,但正常情况下应及时纳入体制内政策过程。比如说,如果人民代表大会等正式制度中预设了综合利益表达的功能的话,那么,分散的、缺少有效组织的群众的集体行动,应能顺利纳入到人大运作中。但是,笔者在番禺案例中发现,一些人大代表不(愿意)代表群众、群众也不愿意被代表、群众担心被代表的矛盾,发人深省。^⑧没有代表环节,政府直接面对分散的民众,否决者极可能日益激进,而政府不得不面对刚性否决。其过程及结果,不仅可能损害决策效率,而且可能导致民粹式民主。总之,笔者发现,规定了党、

人大、群众团体等组织机构发挥利益表达、利益综合等功能的制度及其运行机制,与公民自行发起的利益表达机制等之间缺少衔接。

政策否决非正式性、制度化水平低的消极后果,一是导致政策过程的不稳定性,可能诱发冲突、酿成危机,进而使共识难产;二是增加政治过程的不稳定性,对共识政治机制乃至政治系统形成挑战。对于一个巩固的制度体系来说,频繁发生政策否决,尤其是出乎意料的政策否决,将对共识政治形成巨大挑战。因为,对于政治系统而言,“你不能改变哪怕是其中一个组成部分,因为改变一个组成部分也将改变其他所有部分。”^⑨能否应对挑战,成为现有制度体系是否可持续以及是否有效的一个检验标准。

本文从对历史和现实的归纳出发,对我国政策否决现象进行了初步研判。笔者认为,接下来,应该从重塑我国共识政治机制、优化政策过程这一角度提出建设性意见。当然,其前提是对政策否决机制及其原因、共识政治机制等进行深入研究。

注释:

参阅徐湘林:《从政治发展理论到政策过程理论——中国政治改革研究的中层理论建构探讨》,《中国社会科学》2004年第3期;王绍光:《中国公共政策议程设定的模式》,《中国社会科学》2006年第5期。

王绍光:《中国公共政策议程设定的模式》,《中国社会科学》2006年第5期。

迈克尔·豪利特、M·拉米什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,生活·读书·新知三联书店2006年版,第3章。

赵鼎新:《社会与政治运动讲义》,社会科学文献出版社2006年版,第3~6页。

[英]米勒、波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书(修订版)》,邓正来等译,中国政法大学出版社2002版,第629~631页。

[美]戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,华夏出版社1999年版,第37页;[美]加布里埃尔·阿尔蒙德、小G·宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学——体系、过程和政策》,曹沛霖等译,东方出版社2007年版,第10页。

[美]迈克尔·罗斯金等著:《政治科学》(第九版),林震等译,中国人民大学出版社2009年版,第33~35页。

张小劲、景跃进:《比较政治学导论》(第二版),中国人民大学出版社2008年3月,第138页。

Ellen M. Immergut, *The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and*

Sweden, in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, eds., Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

何俊志:《结构、历史与行为——历史制度主义对政治科学的重构》,复旦大学出版社 2004年版,第 194~203页。

⑪朱利亚诺·博诺里:《政治制度、否决点和福利制度的适应过程》,载皮尔逊编:《福利制度的新政治学》,汪淳波等译,商务印书馆 2004年 10月第一版;Heller, William B., Philip Keefer, and Mathew D. McCubbins, Political Structure and Economic Liberalization: Conditions and Cases from the Developing World, in Paul W. Drake and Mathew D. McCubbins eds. The Origins of Liberty: Political and Economic Liberalization in the Modern World, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1998;叶长城:《谁否决?新兴市场金融自由化改革的政治分析:智利、韩国与巴西经验的比较》,台湾政治大学博士论文,2007。

⑫George Tsebelis, Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2002 中译本:《否决者论》,吴文钦译,台北:韦伯文化国际出版有限公司,2009年 7月。

⑬詹姆斯·汤森·布兰特利·沃马克:《中国政治》,江苏人民出版社 2004年版,第 214~215、198~211页。

⑭胡伟:《政府过程》,浙江人民出版社 1998年版,第 265~286页。

⑮何俊志:《结构、历史与行为——历史制度主义对政治科学的重构》,复旦大学出版社 2004年版,第 194~203页;Immergut《制度、否决点与政策结果:医疗保健的比较分析》,载[美]尼考劳斯·扎哈里亚迪斯主编:《比较政治学:理论与案例与方法》,宁骚等译,北京大学出版社 2008年版;朱利亚诺·博诺里:《政治制度、否决点和福利制度的适应过程》,载皮尔逊编:《福利制度的新政治学》,汪淳波等译,商务印书馆 2004年版。

⑯周嘉辰:《利益关系人与经济政策改革:从中国解除劳动市场管制的过程谈起》,发表于“中国公共政策过程的理论与实践”研讨会,南开大学周恩来政府管理学院、《中国行政管理》杂志社主办,2008年 3月。

⑰毛泽东:《建国以来毛泽东文稿》第 6册,中央文献出版社 1987年版,第 641~642页。

⑱毛泽东:《毛泽东选举》第四卷,人民出版社 1991年版,第 1284~1285页。

⑲1945年党的七大确立了新民主主义的纲领,1949年 9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家”。后来,毛泽东等认为形势发生变化,于 1952年开始提出向社会主义过渡,1953年形成了总路线,取代了新民主主义纲领。

⑳参阅周树志:《公共政策学》,西北大学出版社 2000年版,第 129页;晓陈:《川气未出川,损失数亿元》,《党政干部学刊》2001年第 3期。

㉑从比较视角看,苏联决策体制也是权力高度集中

的,因此,当政策无法否决的情况下,人们往往消极对待。如罗斯金指出:“斯大林统治的苏联工人通过怠工来对政府政策施加影响。他们希望拥有更多的消费品,通过半心半意的工作,把他们的要求传达给政府。不久政府就要作出反应。工人们都在窃笑:‘他们假装付给我们钱,我们就假装工作。在原苏联,(拙劣的)改革从戈尔巴乔夫政权开始,并最终导致体制的崩溃。’”[美]迈克尔·罗斯金等著:《政治科学》(第九版),林震等译,中国人民大学出版社 2009年版,第 34页。

㉒中共中央党史研究室著、胡绳主编:《中国共产党的七十年》,1991年 8月第一版,第 328页。

㉓参阅萧功秦:《中国大转型——从发展政治学看中国变革》,新星出版社 2008年版,第 93~109页。

㉔1979年间,中央认为,为了从根本上纠正“左”的和右的错误倾向,把全党和全国人民的思想统一到三中全会的路线上来,必须正确地认识建国以来党走过的历史道路,科学地总结党在这个时期的历史经验。因此,决定起草历史决议。起草工作在邓小平主持下进行。1981年 6月,党的十一届六中全会通过了决议。“《决议》的通过,标志着党在指导思想上的拨乱反正的胜利完成。”中共中央党史研究室著、胡绳主编:《中国共产党的七十年》,1991年 8月第一版,第 427~428页。

㉕“历史决议”式政策否决,1945年发生过一次。是年 4月 20日,六届七中全会通过了《关于若干历史问题的决议》,对党内若干重大的历史问题作出结论,整风运动至此结束,为接下来召开的七大奠定了思想基础。中共中央党史研究室著、胡绳主编:《中国共产党的七十年》,1991年 8月第一版,第 174~175页。

㉖周嘉辰运用否决者理论(利益关系人理论, Veto Players),梳理了中国户口制度和社会保障制度改革的变迁,证明了当政府体制内出现过多否决者时,解除劳动力限制的政策改革难以推行。据此,她提出中国行政部门公共政策制定过程即“双层分裂官僚结构内的集体行为”。所谓双层分裂官僚结构,一方面指中央政府与地方政府间的博弈,一方面指政府内的部门主义。Hia - Chen Chou(周嘉辰), Study of Psychological Analysis on Public Making Do More Veto Players Impede Reform? LaborMarket Deregulation in China, 载《中国公共政策过程的理论与实践》(会议论文集,南开大学、中国行政管理杂志社,2008年 3月)。

㉗参阅石发勇:《关系网络与当代中国基层社会运动——以一个街区环保运动为例》,《学海》2005年第 3期;朱健刚:《空间、权力与社区认同的建构——对上海一个邻里的居民运动的案例研究》,《第三部门学刊》第二期(2004年 9月)。

㉘参阅《垃圾焚烧之惑》,中央电视台《新闻调查》2009年 11月 21日。

㉙[美]迈克尔·罗斯金等著:《政治科学》(第九版),林震等译,中国人民大学出版社 2009年 4月第一版,第 33页。

责任编辑 陈亚飞

ABSTRACTS

The Theoretical Connotation and Practical Route of Socialist Core Value System Popularization (2)

Wang Junchang, Tang Xiaoyan (Zhejiang Academy of Social Sciences, Hangzhou 310025)

Abstract: The spirit of Socialist Core Value System popularization is to constitute a unified guiding ideology, to establish common faith and ideal, to build a powerful spiritual pillar and to form a basic moral norm by making full use of the functions of ideology, which include defensive function, value orientation function and consolidation function, in an effort to firmly grasp initiative of the ideological work so as to actively safeguard China's ideological safety systems. As the key content of political socialization, Socialist Core Value System has four factors. At the same time, it is a dialectical unity of propagation and internalization of value system. The implement of Socialist Core Value System need efforts on aspects of formality, object, approaches, means, system and mechanism.

Keywords: Socialist Core Value System, Popularization, Theoretical Connotation, Forming Mechanism, Practical Route

The Trends and Characteristics of China at the Transition Stage from Survival-Oriented Society to Developmental Society (8)

Zhou Guofu (CPPCC of Zhejiang Province, Hangzhou 310025)

Abstracts: China is turning from a survival-oriented society into a developmental society, which has presented obvious stage characteristics. The development mode is turning from an extensive one into a scientific development mode while the structure of demand is changing from subsistence into developmental. Besides, the pattern of interests is becoming more and more diversified. The political participation is no longer based on mobilization but on self-involvement. The ideology and culture, value, code of conduct are becoming more and more different, self-reliant, optional and variable. The information dissemination is more open and interactive than before. Moreover, the social management not only belongs to the party committee and government, but also governmental organizations, market organizations and social organizations.

Keywords: Survival-Oriented Society, Developmental Society, Transformation Trends

An Analysis of Policy Veto Phenomenon in Contemporary China's Policy Process (12)

Wang Lixin, Yang Tao (Law and Political Science College, Shanghai Normal University, Shanghai 200234)

Abstract: Policy veto refers to political subjects' exercising the veto, which leads the decision makers to give up or change the issue or the decision. Policy veto is a normal political form in modern political life, which logically constitutes a section of consensus politics formation. China's policy veto phenomenon can be classified into diachronic policy veto and synchronic policy veto. Since China's reform and opening-up, the policy veto has experienced significant changes, reflecting the improvement of the public policy process' democratization. But currently policy veto is mostly of informality and the existing system lacks a mechanism of bringing the outside-the-system policy veto into the system. It is the top priority to optimize China's policy process by bringing the informal policy veto into system track, reconstructing consensus politics mechanism and forming effective consensus.

Keywords: Policy Process, Policy Veto, Consensus Politics

Experience and Implications in Re-inventing City Government and Urban Governance in Developed Countries (19)

Yang Fuyuan, Chen Shengyong, Zhang Bingxuan (College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027)

Abstract: City Government reform is one aspect of government reform. From the perspective of urban governance, the paper aims to get some useful implications for Chinese city government reform through studies and researches into the government management reform and innovation in France, Japan, the United Kingdom, the United States and Germany and other major cities in developed countries since the 1970s. The paper shows that urban self-government, institutional separation of powers, the city center of intergovernmental cooperation and governance are main innovations and the trend in city government in developed countries and that China should promote urban governance to supplement urban management, implement institutional decentralization to supplement administrative decentralization and establish and perfect the mechanism of various forms of cooperative governance so as to improve the quality of local governance.

Keywords: Urban Governance, Urban Government Reform, the Developed Countries

How Do House Prices Affect Consumption: Promote or Suppress? —Empirical Evidence from 172 Prefecture-level Cities in China (24)

Du Li, Pan Chunyang, Zhang Suyu, Cai Jianguan (School of Economics, Fudan University, Shanghai 200433)

Abstract: House prices can affect consumption through three mechanisms: wealth effect, collateral effect and pressure effect of purchasing house. Using panel data of 172 prefecture-level cities in China between 2002 and 2006, this paper gives the empirical evidence of the impact of house prices on household consumption and finds that average propensity to consumption decreases by 0.8%~1% with every unit house price increasing 1000 Yuan, which implies that pressure effect of purchasing house is the dominant mechanism in China. We further asserts that large proportion of potential house buyers and underdevelopment of real estate finance contribute much to the negative effect of rising house price on consumption.