

# 政策决策转型与精英优势<sup>\*</sup>

朱旭峰

**提要:** 本文提出了一个用来解释社会主义转型国家社会分层结构中精英优势的替代性理论。本文指出,在社会主义转型国家,政策决策转型是导致社会分层机制发生变迁的重要因素。在中国,政策决策转型可以概括为从原来的政治/行政精英垄断政策决策过程的模式,逐步向社会精英参与政策决策过程的模式的转变。根据中国当前政策决策模式的各种变异,本文以省为单位,将中国分为四类地区。不同类型的政策决策模式导致了精英优势的地区差异。本文运用两个独立的大规模全国调查数据,包括2004年中国思想库调查(CTIS)和2003年中国综合社会调查(CGSS),对中国的政策决策转型及其对社会分层结构中精英优势的影响进行了实证研究。

**关键词:** 精英优势理论 政策决策转型 社会分层 思想库 社会主义转型国家

## 一、引言:寻找替代性理论

一些研究社会主义转型国家的市场中心主义者们从一开始就未放弃过对寻找能够解释所有转型国家社会分层机制的“综合性理论”的追求,但他们的努力一直不那么成功。最初,倪志伟开创性的研究虽然立足于中国一个省的调查数据,但在理论上则直接指向所有潜在的社会主义转型国家(Nee, 1989)。这暗示了其假设所有国家的转型过程具有同质性。然而,随着该研究领域的展开和各国经验资料的逐步获得,越来越多的学者发现不同转型国家的社会分层秩序各不相同,而一些

---

\* 本研究系教育部人文社会科学研究项目成果(项目批准号:07JC840005)。得到了清华大学薛澜教授、中国人民大学杨光斌教授、新加坡国立大学赵力涛研究员、南开大学关信平教授和白红光教授等人的指导和帮助。作者在本研究实施的CTIS 2004的问卷调查工作中,得到了中国科技部张景安秘书长和罗晖、赵刚、王志清等3位处长的大力支持。本研究所使用的CGSS 2003数据,来自于由中国人民大学社会学系与香港科技大学社会学部执行的中国综合社会调查项目,项目主持人为李路路教授和边燕杰教授。作者感谢上述机构及其人员提供的CGSS 2003数据协助,本论文内容由作者自行负责。

针对同一国家的分地区研究也证明了差异性的存在,因而各种竞争性的理论也不断涌现(Verhoeven et al., 2005)。这些研究积累为国家间的比较研究创造了条件。基于国家比较研究的综合性理论,在认同不同转型国家的社会转型存在明显差异的基础上,希望将国家特征纳入到解释这一系列差异的基本因素之中。泽林尼在1996年一篇题为《关于市场转型的争论:走向综合》的文章里提出的“市场渗透”的思想就代表了这一探索的开端(Szeleányi & Kostello, 1996)。但是,正如魏昂德批评波兰尼(Polanyi)的市场扩张和官员再分配权力的减少之间其实是逻辑上的同义反复(tautology, 或称“套套逻辑”)一样,<sup>①</sup>泽林尼根据不同国家的市场向非市场领域的不断渗透去解释再分配者和旧官僚的逐渐衰退,其实也存在类似的同义反复的嫌疑。也就是说,市场中心主义试图用市场属性的扩张去解释非市场属性的衰退的研究思路很难克服同义反复的逻辑困境。

另一方面,针对不同转型国家的经验研究的结果则使我们对市场属性的扩张与行政权力优势的丧失之间是否真的存在必然联系产生了怀疑。一些经验分析确实发现了那些原来有助于保持优势的行政权力的贡献下降的证据(Nee, 1991, 1996; Nee & Cao, 1999; Gerber & Hort, 1998; Gerber, 2002);而另一些研究发现,市场化条件下,行政权力和党员身份仍然维持(甚至扩大)着优势(Rona-Tas, 1994; Bian & Logan, 1996; Li & Walder, 2001; 李路路, 2002; 边燕杰、张展新, 2002; 刘欣, 2005)。更有趣的是,针对中国的分地区、分部门或分时段的数据研究则支持了权力优势与市场化并无直接关系的结论(Parish & Michelson, 1996; Walder, 1996; Xie & Hannum, 1996; Zhou et al., 1996; Zhou, 2000a; Wu & Xie, 2003)。可见,转型国家所经历的社会分层机制的变迁,或许与市场机制的发育并无必然因果联系;而部分经验研究所证实的市场化模式和社会分层机制之间在表面上的联系,或许只是被观测到的偶然现象而已。

寻找独立于市场机制之外的国家结构因素成为了转型国家社会分层综合性理论的关键。魏昂德在这方面做出了重要理论贡献。2003年,魏昂德在ASR上发表了一篇重要文章。他根据“政权变迁程度”和“侵吞资产的政策/管制约束”两个维度,将当前世界上所有市场转型国

<sup>①</sup> 即“再分配权力的减少就是市场扩张的定义”(Waller, 1996; 1063)。

家分成四大类,不同类型的市场转型体现出不同的“精英机会”(Walder, 2003)。这篇论文的重要意义在于:第一,精英机会理论中的自变量是独立于结果而存在的,这样就避免了市场中心主义习惯性的同义反复逻辑。第二,关于不同转型国家间出现社会分层机制的差异是有规律可循的,因此,能否成功地将一个国家的理论发现套用到另一个国家是有一定条件的;反之,拿某个转型国家的经验事实去批评来自于另一个转型国家的理论的条件将更加苛刻。第三,作者批判了“市场中心主义”,指出转型国家的社会分层机制的差异性的根本原因可能并非源自市场。转型社会的“精英机会”(C)其实是两个独立自变量“政权变迁”(A<sub>1</sub>)和“政策约束”(A<sub>2</sub>)的结果,但不同国家的市场化模式(B)并不是(A)与(C)之间必经的逻辑环节。存在一种可能的逻辑是 A<sub>1,2</sub>→B 同时 A<sub>1,2</sub>→C。那么我们不禁要问,转型国家的社会分层机制领域是否应该继续冠以“市场”转型研究呢?

在倪志伟刚开始讨论中国(1984年)的市场转型的时候,中国作为当时惟一的转型国家,我们确实可以用“国家社会主义的再分配经济向市场经济的过渡”(Nee, 1989)来线性地概括“转型”过程。然而,随着东欧巨变和苏联的解体,世界上的转型国家已经从1个发展到超过30个。这些国家正在经历着的转型过程仍旧只是市场化或私有化的过程吗?对市场原理的中心地位产生怀疑的白威廉和麦谊生(Parish & Michelson, 1996)提出了政治与市场的“双重转型理论”。在双重转型理论中,三种政治权力的讨价还价机制<sup>①</sup>被置于政治市场体系的核心地位。政治权力在转型期出现了可交换性。因此,政治市场的发育其实可以理解为旧的政治关系中的非市场属性被市场属性逐渐侵蚀的过程。他们虽然提出了有启发意义的双重转型的观点,但并没有完全放弃以市场化作为观察转型特征的基本思路。但是,一个多维的转型过程应该如顾思理所认为的那样,在经济转型的同时还包括政治变化、政府角色转变、文化变迁和全球化等多个方面(Guthrie, 2006)。因此,我们下面要做的工作就应该是,进一步寻找非市场中心的转型机制对社会分层秩序的影响。鉴于完全抛弃市场原理的做法也是草率的,保守一些的研究思路是,假设转型国家的社会分层机制是市场化和其他多

① 白威廉和麦谊生提出的三种政治权力类型包括:1.工人与管理者之间,管理者和国家科层组织之间;2.国家官僚和国营企业之间;3.选举政治(Parish & Michelson, 1996)。

种固有制度要素的变迁过程的结果。而在具体的研究策略中,我们可以考虑将市场因素置于控制变量的地位,而集中精力去讨论在控制了诸多市场因素的情况下,某个特定领域的转型过程对社会分层机制的影响。另外,提出一个新的转型机制需要格外注意它与市场转型机制是否存在相关性的问题。如果有证据表明这一新转型机制其实和市场转型是严格相关的,那我们仍然应该将新的转型机制重新纳入市场中心主义的范畴。

## 二、一个基于政策决策视角的精英优势理论

为了进一步弄清楚除了市场转型外,是否还有其他转型机制决定着社会结构分层的结果,笔者建议可以在继承魏昂德的精英机会理论的基础上,寻找现有理论的发展空间。在魏昂德的精英机会理论中,第一个自变量“政权变迁的程度”应该作为对所有转型国家进行分类的一个基本依据。因而任何针对转型国家的理论都应该根据国家政权是否发生了变迁来区别对待。但我们注意到,只要某个特定的转型国家的执政党在足够长的一段时期内不发生更替,此变量在该时间段内便是一个固定值。而对于魏昂德精英机会理论的另一个自变量“侵吞资产的政策/管约束”来说,情况就不同了。对公产侵吞的政策约束其实是各国自行选定的结果。那么,一个具有启发意义的问题就是,到底是什么因素决定了某个特定的国家(的政策决策者)选择了对侵吞资产的约束程度高抑或低的政策安排呢。这个问题引发了我们关于政策决策机制的思考。

魏昂德关心的私有化过程中防止资产侵吞的限制只是对社会分层机制产生影响的各项政策中的一个特例。或许这是最重要的一个,但至少还有一些显而易见的对社会分层机制产生直接影响的政策,如公务员工资、针对个人的税收政策、住房政策和打击腐败等等;而且,对社会分层机制产生间接影响的政策也很多,如教育政策、产业倾斜政策、公务员任用与选拔制度和社会保障与福利政策、甚至国际贸易或外交政策等等。如果我们逐一列举各种相关政策对社会分层机制的作用,那么研究工作将变得非常庞大而繁琐。政策决策机制的视角使我们找到了这一系列政策出台背后的共同原因,即国家的政策决策机制的综

合特征(X)导致了一系列相关政策(包括 $Y_1, Y_2, Y_3, \dots$ )的出台,而这些政策的共同影响导致了社会分层机制(Z)的结果。这样,我们只要集中精力去探讨两个问题就够了:其一是某个转型国家的政策决策机制是否发生了或在多大程度上发生了转型,其二是政策决策机制转型的不同阶段和不同模式对社会分层机制产生了什么样的影响。

如此探讨,需要我们关注一个关于转型国家的精英优势理论。首先,我们要清晰地定义“精英”的概念。在再分配经济时期,政策决策者、再分配者和行政精英是一体的(Djilas, 1957; Szelényi, 1978; Walder, 1992),他们同时也是获利丰厚的特权阶级(Lenski, 1966),所以在转型前,我们既可以用行政权力、又可以用获得的收益来定义精英。但是进入转型期后,精英身份已经不再和利益回报具有同等含义。因此,我们也不能再用衡量社会分层的指标(如拥有财富的多寡)来定义精英了,因为用结果去定义原因的做法又是逻辑上的同义反复。在这里,我们采纳了美国政治学学者米尔斯的定义。米尔斯的“精英理论”将权力精英定义为少数有权势的能够对政策产生影响的人,主要由政治精英(即美国政府中少数身居要职者)、经济精英(主要由美国几百家最大的公司首脑)和军事精英(即军方最高级领导人)三大部分人组成(Mills, 1959)。之后,戴伊又将权力精英逐步扩展到新闻制造者、大律师、基金会组织负责人、思想库的负责人以及美国名牌高校的校董事们(Dye, 1986, 1987, 2001)。虽然这些学者关心的是美国的政策过程,但用类似的政策决策影响力的标准来界定转型国家的精英群体有助于我们避免逻辑上的同义反复。在这样的精英观之下,精英只代表了他们在政策决策过程中的影响力,而影响力并不一定导致他们能够获得社会收益方面的优势。在所有转型国家,潜在的对政策决策过程产生影响的精英群体的集合应该包括旧的政治/行政精英(如转型前的政府官僚、党政干部或国有企业管理者)、新的政治/行政精英(即转型时期掌握政策决策权的政府官僚或执政党干部)、经济/管理精英(如私营企业或其他非公部门的管理者)和知识/技术精英(如高校学者、科学家或技术官僚)。其中,在一些共产党仍然执政的转型国家,新旧政治/行政精英的组成结构没有发生质的变化。另外,精英中的少数人可能身兼多种精英身份。如技术官僚就是知识/技术精英和政治/行政精英的综合体,而未被私有化的国有企业的管理者,他们既有行政级别又是经济精英。

基于政策过程的精英观,我们在考察转型国家的社会分层过程时,

应该关注这些精英在政策决策过程中如何发挥优势和如何受到限制。精英优势的一种推动力来自于精英们参与政策决策过程的机会和能力。任何一个理性的政策参与者,无论出于何种目的来推动一项政策,即便这项政策可能是带有公益性的,他至少不可能致力于促使该政策伤害自己的利益。从宏观上来看,当这种单个政策的决策行为在各项政策上加以累积,政策参与阶层在社会结构中的优势将得到充分显现。一种情况发生在那些政治体系发生根本性变化的后共产主义国家。针对这类国家的不同的旧的政治/行政精英的处境的对比分析,可以帮助我们理解参与政策决策机会和能力的作用。在一些后共产主义国家,如捷克和并入联邦德国的民主德国,原来的共产党体系内的没有专业技术的官僚被严格排除在新的政策决策舞台之外,但另一部分技术官僚因其技术专家身份而得以留在决策圈内。因此,那些旧的非技术官僚迅速失去过去的社会地位,而技术官僚仍然具有优势(Szelényi, 1996)。另外一些后共产主义国家,如俄罗斯,旧的政治/行政精英虽然也离开了官僚体系,但他们通过老关系、贿赂和地方影响力俘获(capture)了议会,促使议会推行有利于他们的特殊的私有化计划,以致大量国有资产被一些带有共产主义时代精英血统的新的私有商业寡头所侵吞(MacFaul, 1995)。上述两种对比分析分别反映了转型期两种精英转换的路径,即精英循环与精英再生(Szelényi & Szelényi, 1995)。另一种情况发生在共产主义政治体系没有发生根本变化的国家,包括中国、越南和苏联解体后共产党仍然执政的几个加盟共和国。这些国家的共产党仍然控制着人事制度并基本保持着原有的组织体系。这些国家加入到市场转型的行列一般是出于发展经济的考虑或来自全球化的压力。其中,市场机制仍然由组织体系内的决策者设计,他们自然会在市场制度的设计过程中维护自己的优势。边燕杰和罗根(Bian & Logan, 1996)的“权力继续论”或刘欣(2005)的“权力衍生论”所表达的逻辑都暗含了这种来自于政策决策权力的精英优势的推动力。“权力继续论”认为,转型期的中国,由于共产党的领导和单位体制并未发生根本变化,在单位内部再分配与市场是共存的,市场机制其实是在再分配体制内部成长起来的制度安排,因此来自市场激励的收益对拥有政

治权力的人仍然是有利的。<sup>①</sup>

另一方面,这些有利于政策决策参与者的精英政策的出台也可能遇到阻力,这些阻力可以概括为决策过程中的民主监督。在缺乏一个民主监督机制的环境中,决策参与者可以通过政策制定将侵吞公产的权力牢牢掌握在自己手中。他们要么成为公产的永远的管理者,要么变换身份成为私有化了的公产的所有人。民主监督使这些行为的合法化受到了有效控制。这里,民主监督也存在两种情况,一种情况发生在那些社会主义政权体系瓦解并迅速完成西方资本主义政治制度变革的国家,同时一些西方民主措施在那些国家运转良好。如波兰、捷克共和国和匈牙利等国,特别是前东德都有效控制了精英们对公共资产的侵吞(Eyal et al., 1998: chap. 4.; King, 2001)。但这并不是说西方资本主义政治制度的引入必然会导致政策过程的民主监督的形成。在俄罗斯,虽然竞争性的选举在各地展开,但由于国家层面的政治/政策过程和政权内部的权力平衡,私有化过程的最初赢家成功地阻止了那些希望分享利益的输家(Hellman, 1998; MacFaul, 2002)。另一种民主监督模式来自于那些原有政权体系仍然巩固的转型国家。在这些国家内部已经成长起来一定的民主监督机制。最典型的是中国和越南。这些转型国家的民主监督可以称为体制内精英之间的民主监督体系。如中国最近倡导的共产党党内民主、人大代表监督和政治协商制度都属于这种精英民主监督体系。但是,由于第二种政策过程的民主监督机制本身也是在体制内成长起来的制度安排,这种精英民主监督体系能否有效阻止国家继续出台有利于维护赢家利益的政策,要看这种民主监督体系内那些在转型过程初期的非既得利益精英们的努力和能力。本文将在下文重点讨论这个问题。

当然,本文提出的基于政策决策的精英优势理论并不是试图去建立一个针对所有转型国家社会分层的综合性理论。到目前为止,该精英优势理论还只是一个以政策决策转型为视角的一般性框架,大量的理论工作需要在不同国家中分别展开。另外,实证工作也是非常困难的。由于政治制度和政策决策过程往往是两个纠缠在一起的概念,要

<sup>①</sup> 刘欣关于“权力衍生论”的逻辑是在改革过程中,委托—代理关系具有行政性和契约性相结合的特点,而市场是嵌入在既有权威结构之中的市场,因此,在这种制度安排下,权力精英的生活机遇并没有因为改革过程而受到损害(刘欣,2005)。

单独研究政策决策转型的影响,我们就需要固定宏观政治制度这一变量。因此,在本研究中,我们将选择中国作为本文提出的精英优势理论的试验场,并在实证上对中国进行同一时间截面的分地区研究。这样做,一方面是因为中国地区间的多样性有助于我们将中国的地区作为相对独立的转型体进行聚类分析;另一方面,研究中国地区间差异相当于固定了宏观政治制度这一理论干扰变量。

### 三、中国的政策决策转型

中国的政策决策机制的转型和经济改革并不是同步发生的。笔者倾向于将1986年万里的《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》的讲话作为中国自上而下地启动政策决策转型的标志。在1949年新中国成立到1980年代之间的很长一段时间内,中国政策决策过程的基本特征是行政体制内的政治/行政精英垄断着主要政策的决策资源和权力(Barnett, 1967; Nathan, 1973; Tsou & Nathan, 1976; Dittmer, 1995; Huang, 2000; Lampton, 1987; Lieberthal & Oksenberg, 1988; Lieberthal & Lampton, 1992; Shirk, 1993; Lieberthal, 1995)。1986—1987年前后,中国共产党和中央政府开始着手推进行政体制改革。此后,历届重要会议文件中都在显著位置提出进一步加强决策民主化、科学化的方针政策。随着决策民主化、科学化进程的推进,有迹象表明,从1990年代中后期开始,社会精英中的一些成员开始参与到政策过程之中(Fewsmith, 2001; Shambaugh, 2001; Jonathan, 2002)。当然,并不是所有的社会精英都有能力真正影响政策。影响力相对较强的社会精英包括部分经济精英(得到认可并有一定社会影响的私营企业主)(Dickson, 2003)、科技精英(科学家,特别是院士)(Cao, 2004)和思想库中的政策专家(Tanner, 2002)等。因此,我们可以粗略地将中国的政策决策转型过程概括为从原来的政治/行政精英垄断政策决策过程向社会精英逐步参与政策决策过程的转变。

经济精英与知识精英影响政策决策过程的机制是不同的。其间,经济精英中,有的原来就是政府官员,他们“下海”转换身份后成为了新生的经济精英。他们成功维持了过去所拥有的政治资源——如将权力网络转换成非正式网络,而这些政治资源成为他们影响政府决策者的



主要渠道。另一些非原政府官员的经济精英则通过长期经营, 成功建立了自己影响政府的渠道——这些渠道中有些是正式的, 如政协委员身份; 有些是非正式的, 如通过私人关系进行游说(Kennedy, 2005)。而对于知识/技术精英来说, 网络、专家知识和策略在说服政府决策者的过程中都很重要。如最近的一项定量研究, 报告了转型期思想库专家的网络和知识运用能力对他们发挥的政策影响力的作用(朱旭峰, 2005), 而另一篇研究则详细介绍了思想库专家策动政策议程的两种策略: “内参模式”和“借力模式”(王绍光, 2006)。

虽然从总体趋势上来看, 中国的社会精英在决策过程中的作用在转型期越来越强, 但这一趋势并非线性发展, 中国的政策决策模式在社会精英进入决策过程之后可能出现分化。有关现阶段政策决策模式分化的讨论可以关注两种潜在的极端情况。第一种是强势精英联盟控制下的政策决策模式。孙立平详细分析了中国 20 世纪 90 年代初期以来精英联盟的形成过程。首先, 中国体制外的商业精英逐步获得了从政治上被压制到政治、经济双重认可的逐步胜利; 其次, “下海”潮增进了体制内、外精英的亲 and 性, 以及政治精英和商业精英的强势精英联盟的形成; 最后, 知识技术阶层中的一部分人加入了这个联盟, 扩大了这个精英联盟的基础。至此, 惟一一支对中国政策选择产生强大影响力的强势精英群体的联盟已经形成(孙立平, 2004: 77)。这一强势精英联盟, 不仅通过各种合法途径和非法手段垄断了政策决策过程, 而且还通过公共关系运作和舆论宣传, 使社会强势精英联盟的群体利益提升为国家利益或公共利益。在这一政策决策模式下制定出的一系列政策将促进精英联盟成员的优势更加巩固。

另一种潜在的极端情况是公民社会主导的政策决策模式。公民社会可以被宽泛地定义为“官方政治领域和市场经济领域之外的民间公共领域”(俞可平, 2006: 110)。一方面, 中国政策决策过程中已经逐渐发育出有利于公民社会政策参与的制度环境。如政府建立价格听证会、信访条例、政务信息公开和电子参与(如公开政府领导信箱等)制度等。经历着商业化、全球化和多元化的媒体, 对官方政治领域的依附性也正在减少(Zhao, 1998; Lynch, 1999)。网络的发展对公民社会的影响力也具有促进作用(Yang, 2003)。另一方面, 中国公民社会组织也在崛起并在政策决策过程中展现出旺盛的生命力。从 20 世纪 90 年代初

以来,一些学者已经注意到中国初生的公民社会的作用。<sup>①</sup>而更重要的是,中国公民社会组织的主要领导精英,利用他们的领导特质,如文化威望、政治资本、社会资本、专业技能、国际联系和计算机技术等,在帮助其实现对政策决策的影响的过程中发挥着重要作用(Ma, 2006; Chap. 4; Yang, 2005; 朱旭峰, 2005)。部分知识精英也成为中国公民社会中参与政策决策的重要力量。近些年在诸如三农、城市流浪乞讨人员救助、医疗和社会保障等问题上,这些知识精英已经扮演起社会边缘层利益的代言人角色。而在这一过程中,媒体作为边缘利益代言的合作伙伴,帮助知识精英们进行公开辩论、宣扬观点、监控政府行为和批评政府政策。在一个公民社会主导的政策决策模式中,行政权力将受到来自社会的压力和监督,通过行政权力制定出过分偏向自己的政策的行为将得到有效阻止。

值得指出的是,上述两种情况只是理论上的极端状态,而中国的政策决策转型正朝着可能的两个方向发展。在中国现阶段,没有任何一个地区的政策决策过程完全由精英联盟控制或完全由公民社会主导。我们要做的工作就是如何在实证上观察政策决策模式在中国现阶段的各种变异,并验证这些变异对社会分层机制所造成的影响。

#### 四、实证策略与假设

用什么策略来辨别和测量中国地区间政策决策模式的差异是一个值得思考的问题。我们不能用政策过程机制的制度安排或政策出台的结果来定义政策决策模式,因为这样很容易再次陷入套套逻辑的困境。所以,我们应该从直接观察政策参与者的行为入手,以保证自变量相对于因变量的独立性。在具体操作上,研究者需要首先将复杂的政策过程进行理论简化和解构。最主流的方法有“多元理论”和“精英理论”两种框架。多元理论将政策过程前设为一种国家内部各种利益集团的协调机制,不同派别的利益和政策主张在政策过程中的竞争导致最终的政策产出;而精英理论则将政策过程前设为一种不同精英阶层间的互

<sup>①</sup> 如 *Modern China* 杂志在 1993 年第 2 期(Vol. 19)刊登了“中国的‘公共领域’与‘公民社会’”专刊;另参见 Brook & Frolic, 1997; Moore, 2001。

动机制,不同阶层能否充分运用各自的政治资源动员能力是能否成功影响决策的关键(Börzel, 1998)。以多元理论为框架时,研究者可以根据某类利益集团行为模式的地区差异的直接观察结果,将政策过程进行归类并命名;以精英理论为框架时,研究者也可以根据某类政策参与阶层行为模式的地区差异的直接观察结果,将政策过程进行归类并命名。考虑到本研究的重点,我们采用精英理论将政策过程进行解构,专门考察某一精英阶层的行为模式,并以此为切入点,对中国不同地区政策决策模式的各种变异进行理论划分。

在所有政策参与者中,属于知识精英组织的思想库的兴起及其作用应被给予更多的关注。这是因为,首先,中国知识精英的行为在漫长的政策决策转型过程中经历着最为戏剧性的变化。其次,思想库的主要任务就是研究并影响政策,思想库的政策专家是知识精英群体中参与政策决策过程的代表性力量。<sup>①</sup> 中国思想库可以定义为“相对稳定且独立运作的政策研究和咨询机构”(薛澜、朱旭峰, 2006: 324)。经过几十年的发展,中国思想库经历了一个规模从无到有,影响力从小到大,组织从单一到多样化的过程(Zhu & Xue, 2007)。而当思想库有能力进入政策决策体系后,思想库的政策专家们存在两种潜在的行为取向:一是选择为行政权力服务从而依附于精英联盟。虽然官方的说法是,专家参与政府的决策咨询有助于政府制定出更加科学理性的决策;然而,在一个有利于形成精英联盟的政策过程模式中,所谓“科学理性”的价值判断标准却发生了转移——精英群体的私人利益被提升到公共利益的高度,这时的“科学理性决策”其实已经演变成为使精英群体的利益最大化的决策过程。而在这时,政策专家为行政权力服务,仅是在帮助决策权力更加精确地算计政策出台后的群体利益得失,并提供相应的政策工具的备选方案。思想库的第二种行为取向是在保证自身利益的条件下,开始追求社会公共价值。政策专家们能够通过监督行政权力成为帮助社会公众利益的代言人。他们经常会在媒体上发表相关

① 身处知识精英层的思想库政策专家的专业身份多为经济学家、政治学家、政策分析家、法学家或公共管理学家等。他们同科学家或工程师等其他类型的知识/技术精英的区别在于,政策专家们是以研究政策并力图以自己的研究成果影响政策为己任的人。相比较而言,虽然科学家或工程师们的建议有时也能影响政策(特别是中国的两院院士们),但影响政策并不是他们的本职工作。因此,在考察中国知识/技术精英群体参与政策过程的行为时,我们可以通过直接观测思想库的政策专家们的行为来近似地估计。这为我们后续的实证研究提供了方便。

的政策观点,间接影响政策决策,从而监督政府行为,防止政府制定出明显有利于行政权力的政策。虽然很多思想库专家会在这两种行为取向之间摇摆不定,而同一地区的不同思想库的行为更是具有多样性,但我们仍可以从宏观上根据思想库的主导行为模式来将某时期、某地区所处的政策决策机制进行辨别和分类。<sup>①</sup>

在实际操作上,我们可以通过观察思想库试图影响政策的各种活动来分析它们的两个方向上的行为取向。思想库最重要的目标就是实现其在政策决策过程中的影响力(Abelson, 2002)。无论思想库的大小和兴趣,思想库的研究者总是寻求机会向官员、记者、资助人和其他公共组织的负责人尽可能宣传自己的观点(Anonymous, 2002)。通过这些活动,思想库得以有能力直接或间接地影响政策的产出(朱旭峰、苏钰, 2004)。思想库内的专家本身处于社会知识精英阶层,面对社会结构中处于不同阶层地位的政策参与者,思想库将采用截然不同的策略和影响力活动(朱旭峰、苏钰, 2004; Zhu & Xue, 2007)。我们可以将思想库针对不同社会阶层的影响力活动分解为决策核心影响力、社会中心影响力、社会边缘影响力。<sup>②</sup>

作者于2004年9—11月对来自全国25个省(市、自治区)的301家思想库进行了调查(CTTS2004)。<sup>③</sup> CTTS2004调查的重点是中国思想库的影响力活动。思想库为实现影响力而做的努力可以归结为“思想”和

① 思想库为什么会选择不同的行为取向,如愿意放弃独立性的追求而选择依附于精英联盟,还是追求公共利益去监督批评行政权力呢?这是由多种原因决定的,包括政府决策者(政策研究的最终需求方)的意识、思想库的经费来源、政策思想的输出渠道、当地媒体的自主性等一系列制度环境原因(具体分析请详见薛澜等, 2007)。可以看出,思想库选择什么样的行为取向,是和其所在地区的宏观政策决策模式是分不开的。所以,在下面的分析中,我们虽然按照思想库的行为取向对中国的地区进行分类,但其实我们仍然是在讨论不同政策决策模式的制度安排下的社会分层机制问题。

② 这里笔者采用了加尔东的政策过程的社会结构分析框架,加尔东将政策过程按照社会结构分成决策核心(decision-making nuclear, DN)、中心(center)和边缘(periphery)(Galtung, 1964),详见朱旭峰、苏钰, 2004。

③ 本次调查得到了中国科学技术部的帮助和支持。我们以2003年国家软科学调查统计时登记的1634家软科学研究机构为基础,同时并入我们从各种渠道搜集到的数十家未进入2003年统计的思想库(主要是一些民间思想库)。原始底册共有1655个机构。然后,我们根据中国思想库的定义对其进行筛选,剔除了531个机构(主要是《全国软科学调查统计报告》中国家机关、党政机关和社会团体三类组织)。最后的底册数为1124家机构。本次调查就是向这些机构的负责人的全样本发放问卷。来自全国25个省(市、自治区)的301家机构回复了有效问卷。样本回收率为26.78%。由于本次调查属于自愿反馈型抽样,因此样本的代表性分析是验证本次调查是否科学的重点。由于篇幅所限,详细的样本代表性分析于此不赘,参见朱旭峰, 2006; 附录A。

“人”的两种行为的输出(McGann, 1995: 65)。这里的“思想”主要是指依附于报告、论文、专著中的思想,它们将最终传递到政府决策者手中成为政策与法律。而这里的“人”主要是指思想库专家经常通过人际间的接触和交流最终实现政策思想的灌输。经过筛选,我们提出了2×3的一个思想库影响力活动的指标矩阵(见表1)。<sup>①</sup>

表 1 中国思想库影响力活动的指标矩阵

载体	政策核心影响力	社会中心影响力	社会边缘影响力
思想	中央/部门领导批示	中文核心期刊 发表论文数	成果被媒体报道
人	作为专家接受政府邀请 参加咨询会议次数	受邀参加国内全国 范围的学术会议次数	接受媒体采访次数

考虑到我们计划通过观察中国不同地区思想库的主导行为模式来考察中国的政策决策机制的转型进程,我们以中国的省为单位,对地区所属的政策决策模式类型进行了复杂的编码过程。第一步,我们将每个省内的思想库样本的6项活动指标分别进行平均,得到所有样本地区<sup>②</sup>的6项观测值,以反映各地区思想库活动的总体面貌。第二步,我们以地区数据为基础,对三个思想库分层影响力中“思想”和“人”这两个活动指标分别进行因子分析,得到了反映各地区思想库总体活动状况的三个分层影响力的标准化因子(即平均值=0,标准差=1)。<sup>③</sup>第三步,我们根据如下标准对地区进行分类:(1)那些没有调查到样本或样本数不大于3个思想库的省份,我们将它们定义为“前政策决策转型”地区。这些地区的思想库数量很少,更谈不上思想库进入政策决策过程。(2)在所有调查的样本数大于3的地区中,我们将地区思想库3个分层影响力的标准化因子均小于-0.1的省份,定义为“初步政策决策转型”地区。<sup>④</sup>在这些地区的思想库分层影响力因子的数值中,没有一个高于全国平均值。这说明虽然这些地区的思想库队伍已经得到发

① 我们在本次调查中,“思想”是机构数据,而“人”是思想库负责人的个人活动。每个指标的筛选过程和测量分析请详见朱旭峰,2005。

② 除西藏和港澳台地区。

③ 这里采用的方法是主成分分析。

④ 之所以将标准定为-0.1而不是0是为了保证每一类地区都达到1000个以上的样本数。基于相同的理由,我们将划分“前政策决策转型”地区的标准确定为地区思想库样本不大于3。

展,但它们进入并影响政策决策的能力非常有限。(3)在剩下的所有地区的思想库分层影响力因子中,至少有1个大于-0.1,我们就认定该地区的思想库已经具备了充分大的政策影响力。但在这一阶段,思想库的行为模式发生了分化,我们可以将此第三类地区定义为“政策决策模式分化”地区。

我们将那些已经进入“政策决策模式分化”阶段的地区分为两大类:(1)在这些地区中,如果其思想库的决策核心层影响力因子大于社会边缘影响力因子,那么我们认定该地区的政策决策模式正朝着偏向精英联盟主导的方向发展,而此时该地区的思想库在政策决策过程中的主要身份是政治精英们的智囊,因此,我们可以将其命名为“政治智囊型”政策决策模式;(2)反之,如果一些地区的思想库的决策核心层影响力因子大于社会边缘影响力因子,那么我们认定该地区的政策决策模式正朝着偏向公民社会主导的方向发展,而此时该地区的思想库在政策决策过程中的主要身份近似于公民社会组织,因此,我们可以将其命名为“公民社会型”政策决策模式。

综上,根据中国同一时间截面上不同地区的政策决策转型的多样性,我们一共得到了4种类型。在这4种类型中,有的表现出政策决策转型在发展阶段上相对落后,因此,我们可以将地区差异理解为政策决策转型在时间上的演进过程——从“前政策决策转型”向“初步政策决策转型”再向“政策决策模式分化”三个阶段的过渡。而在那些“政策决策模式分化”地区之中,一些地区逐渐走向“政治智囊型”的政策决策模式,另一些地区逐渐走向“公民社会型”的政策决策模式。

在不同的政策决策转型模式下,社会分层机制存在相当大的差异。(1)前政策决策转型:政治/行政精英仍然垄断着所有的政策决策权,体制外的社会精英难以进入决策圈。此阶段,即便市场机制已经从旧的权威结构内部得到初步发育,制度变迁的结果只对政治/行政精英有利。(2)初步政策决策转型:政策决策转型已经发生,社会精英已经开始有能力影响政策。于此阶段,政治/行政精英作为改革的决策者仍然保持优势,而社会精英开始获得了自己的优势。但此时,作为最后进入政策决策过程的社会精英——知识精英在本阶段的影响力还有限,还没有能力通过影响政策去争取自己的利益,他们成为了改革之初的输家,或称为非既得利益精英。(3)政策决策模式分化:该阶段最大的特点是,知识精英在政策决策过程中已有足够的发言权,已有能力通过影

响政策去争取自己的利益。

进入政策决策模式分化阶段以后,两种政策决策模式的变异对社会分层机制也会产生影响。(1)在“政治智囊型”的政策决策模式中,如孙立平所言(2004),知识精英成为最后加入精英联盟的成员,巩固了精英联盟的实力。在这些地区,思想库专家的行为取向主要是为行政权力服务。在这类地区中,政策的出台有利于该地区行政精英巩固并扩大自己的优势。(2)在“公民社会型”的政策决策模式中,社会精英同样已经有能力影响政策决策过程。政策决策过程中出现了一支代表社会公众利益的知识精英队伍,他们起到阻止政治/行政精英通过政策制定扩大权力优势的作用。

表2概括了本文关于政策决策转型下精英优势的总体理论假设(见表2)。

表2 政策决策转型与精英优势:理论假设

	前转型阶段	初步转型阶段	转型模式分化阶段	
			政治智囊型	公民社会型
政治/行政精英	+	+	+	-
知识/技术精英	-	-	+	+
经济/管理精英	-	+	(+)	[+]

注:本表反映的是中国不同政策决策转型模式下,不同精英相对非精英的优势的理论预测。其中: + 代表有优势; - 代表无优势; (+) 代表预测有优势,但证明该优势的实证资料尚不充分<sup>①</sup>; [+ ] 代表预测有优势,但本研究暂不关心,因此未作详细讨论。

本文关于不同政策决策转型模式下社会分层机制的经验研究采用了2003年中国综合社会调查(CGSS2003)数据(来自28个省5894名受访者的城市居民入户调查)。我们考察社会分层的观测指标是受访者2002年的收入。为了保证有足够数量的精英样本,我们对精英身份的认定控制在全体样本的5%左右。我们按照以下方式确认精英身份:(1)现职具有国家行政级别的认定为“政治/行政精英”。这类精英存在

① 这是因为我们暂时无法根据现有的思想库调查资料提供知识精英为经济精英服务的证据。一个有启发意义的后续研究计划是,我们可以调查知识精英们受聘成为企业独立董事的情况,以了解当前知识精英与经济精英之间的关系。但在笔者进行的2004年的调查中,暂时没有提及这类问题。

于党政机关、事业单位和国有企业之中,并且拥有比普通机关行政人员更高的行政权力。(2)现职具有中级以上专业技术职称的认定为“知识/技术精英”。在中国,专业技术职称包括各种序列,如教授序列、研究员序列、工程师序列,等等。知识/技术精英的成员有科学家、工程师、社会科学学者、政策分析家等等。(3)现单位性质不属于政府或国有事业单位,且在工作中承担了中层以上管理工作的,认定为“经济/管理精英”。这些人员横跨各类企业,包括国有、民营、个体、集体、三资企业和其他非公部门中的较高级别的管理人员。这些人员属于边燕杰和罗根所提到的那些从事市场关联性强的职业的人(Bian & Logan, 1996)中的少数精英分子。

## 五、实证结果

对社会分层的同一时间截面的分地区研究,一般采用两种策略构建模型。一种策略是采用双层模型,分别考虑个人层面、地区层面和个人与地区因素的交互作用对样本社会地位的影响。运用这一策略,谢宇构建了最为精致的双层模型(Xie & Hannum, 1996)。<sup>①</sup>但这种策略暗含的先验假定是转型过程可以朝着单一的方向前进,即可以用一个指标(如经济增长率或市场化指数)来表征不同地区的转型状况的差异。然而,正如泽林尼指出,“如果能够证明那些正在转型的社会主义社会的各种变异可以降到一个单一的尺度……那这将是理论和经验研究的一大成就,而不只是一个假定”(Szelényi & Kostello, 1996)。而即便不假定转型的方向是单一的,<sup>②</sup>双层模型还暗含了另一个先决条件,即地区差异对社会分层机制的影响是单调的,甚至是线性的。另一种策略是根据转型模式对地区进行理论分类,再建立独立的分地区模型,通过比较不同类地区间同一自变量对模型因变量的贡献率的差异来分析转型类型的影响(如 Nee, 1996; Parish & Michelson, 1996)。分地区模型的

① 中国学者也曾对谢宇的模型进行了效仿和应用(参见郝大海、李路路,2006)。

② 由于涉及到交互作用,即将地区因素和个人因素两两相乘,如果描述地区差异的指标超过1个那模型就会非常繁琐。魏昂德曾用了5个虚拟变量来表征不同地区市场扩张特征并建立了双层模型,但他其实建立的是5个独立的双层模型,每个模型仍然是用1个指标来定义地区特征(Waldes, 2002)。



优点是不需要刻意追求转型历程的单向性,<sup>①</sup>而且转型模式对社会分层机制的作用也不是必然单调的。这一策略的缺陷是减少了回归模型的样本数,这可能会导致模型显著性的损失。但是,这个缺陷可以通过增加调查的样本规模来弥补。因此,综合比较两种地区差异模型的构建策略,考虑到本文在理论上提出的转型特征是非线性的,我们拟采用分地区模型的方式对全国样本进行回归分析。

由上分析,我们已经将中国各个地区的政策决策转型模式分成了4类。表3(A)报告的是CTIS 2004年调查时中国不同省份所处的政策决策转型模式。可以发现,根据政策决策转型模式的中国地区分类结果,和以往常见的任何一种标准下的分类结果都存在很大差异。特别是这一分类和倪志伟与白威廉用表征市场转型特征的内地和沿海(包括再分配或城郊、合作主义、自由放任)的分类结果大相径庭。这表明,政策决策转型与市场转型存在相对独立性,而本分类体系是一种对地区的全新组合。两个转型机制之间的独立性还可以从在政策决策转型分类体系下,不同地区反映市场化水平的经济/管理精英的人员百分比大体相当这一事实来进一步说明。相比之下,在白威廉的分类体系中,反映中国农村市场化程度的“非农就业人口百分比”在不同类型地区之间的差别最高达到接近6倍(Parish & Michelson, 1996)。另外,我们可以看到,那些社会精英的政策影响力强的地区的经济发展水平,在统计上明显高于前转型和初步转型地区。这可以从受访者年收入的情况得到验证。但在那些政策决策转型程度高的地区,也有些省份的平均收入严重落后于其他同类省份。在表3(C)中,各个类型的精英在不同地区的分布大体相当。每一类地区总有那么一些人身兼多种精英身份。这可以从所有三类精英和非精英的百分比之和略大于100%中观察到。这部分人群约占全部样本比例的4%左右。<sup>②</sup>

- 
- ① 但是,虽然倪志伟和白威廉采用了分地区模型来分析中国地区差异,但他们所采用的分类标准仍然是单一指标。但本文的地区分类系统是一个综合的编码过程。
- ② 考察那些身兼多种精英身份的人是否能够得到更多还是相对较少的精英优势也是一个有趣的理论议题。但考虑到身兼不同精英身份的个案数实在太小(两两交互作用后有时不到1%,而分摊到不同类型地区的个案数量有的只是个位数)。因此,在回归分析中,我们暂不考虑精英身份间交互作用对精英优势的影响。

表 3 收入与精英身份的统计量分析

所有地区	前转型阶段		初步转型阶段		转型模式分化阶段			
					政治智囊型		公民社会型	
A. 省份分布:	安徽	广西	河北	山西	北京	天津	上海	江苏
	贵州	内蒙古	福建	黑龙江	辽宁	重庆	浙江	山东
	吉林	海南	江西	河南	新疆		四川	陕西
	甘肃	云南	湖北	湖南				
			广东					
B. 受访者年收入:								
中位数	6000	5000	5000		7000		7800	
样本数	5894	1182	1996		1137		1579	
C. 精英身份:								
政治/行政精英	305 (5.2)	58 (4.9)	118 (5.9)		59 (5.2)		70 (4.4)	
知识/技术精英	474 (8.0)	87 (7.4)	172 (8.6)		100 (8.8)		115 (7.3)	
经济/管理精英	192 (3.3)	34 (2.9)	76 (3.8)		26 (2.3)		56 (3.5)	
非精英	5165 (87.6)	1041 (88.1)	1724 (86.4)		991 (87.2)		1409 (89.2)	

注: 精英身份中没有括号的数字为样本频数, 括号中数字为百分比。

我们根据政策决策转型的不同模式, 对 2003 年 CGSS 数据进行了回归分析。表 4 中模型的所有控制变量被省略表示了。控制变量的设定, 一方面考虑到明塞尔(Mincer)的 1974 年关于个人收入的最基本模型:  $\ln(\text{收入}) = \alpha + B_1 \text{教育} + B_2 \text{年龄} + B_3 \text{年龄平方} + \epsilon$ 。另一方面, 我们增加了地区平均收入的对数这一控制变量。这即意味着, 我们不仅控制了市场转型因素, 还将所有可能影响到地区间收入差异的地区环境因素全部控制住了, 以便我们集中精力去讨论地区间不同政策决策模式对社会分层机制的作用。

从表 4 可以看出, 不同类型地区间的精英优势差异非常显著。首先, 从全国样本的模型可以看出, 精英们普遍具有收入方面的优势。第二, 在前政策决策转型地区, 决策过程仍然由政治/行政精英所垄断, 社会精英力量薄弱。三类精英中, 只有政治/行政精英具有优势。前政策决策转型模式的社会分层状态与魏昂德分析的 1986 年的天津的情况相似(Walder, 1992)。<sup>①</sup> 但“前政策决策转型”模式下的地区并不代表其

① 魏昂德采用了 1986 年天津市的居民入户调查数据。说明 1986 年的天津差不多处于“前政策决策转型”阶段。

市场转型程度就落后,如海南早在 1988 年就被确立为“经济特区”。因此我们有理由相信,在魏昂德的“再分配经济中的产权制度”(Walder, 1992)和本文的“政策决策权的行政性垄断”对行政精英优势的这两个竞争性的解释理论之间,后者的解释力略强一些。第三,在初步政策决策转型模式地区,传统体制下行政权力的优势得到了保持,而社会精英开始逐渐显现出社会分层方面的优势。但是,这一阶段,知识精英还没有能力影响政策决策,在相关的政策制定过程中还没有发言权,因此他们在社会分层方面仍然没有优势。初步政策决策转型模式相当于 1993 年边燕杰和罗根分析的天津市的情况,而他们将出现这种状况的原因解释为“既无再分配权力亦无市场关联性的职业”在再分配和市场共存的制度安排中是无优势的输家(Bian & Logan, 1996)。我们的发现也和 2003 年刘欣调查到的武汉的社会分层情况基本相符(刘欣, 2005)。从表 4 中可以看到,现阶段武汉(即湖北)也正处于“初步政策决策转型”阶段。从“初步转型”阶段的实证分析可以看出,政策决策转型过程大体和权威结构内部生长出的市场机制所造成的结果一致。因此我们可以说,处于“初步转型”阶段的政策决策转型和权力继续两个竞争性理论具有同等解释力。

表 4 政策决策转型与精英优势的多元回归分析(OLS)

	所有地区	前转型阶段	初步转型阶段	转型模式分化阶段	
				政治智囊型	公民社会型
政治/行政精英	. 281***	. 369**	. 246**	. 410***	. 138
知识/技术精英	. 270***	. 158	. 120	. 506***	. 434***
经济/管理精英	. 314***	. 280	. 332**	. 315 *	. 326 *
Adj. R <sup>2</sup>	. 291	. 268	. 276	. 326	. 268
n	5894	1182	1996	1137	1579

注: 1. 以上每列模型的因变量是受访者 2002 年收入的自然对数。每个模型中的其他控制变量包括: 性别、年龄、年龄平方、受教育年限、样本的地区(省)平均收入的自然对数。

2. 表中数字为非标准化回归系数,它们反映的是精英优势的概率。如果某类精英在某地区的非标准化回归系数=0.3,就意味着该地区这类精英的收入在统计上普遍比当地非精英收入高出  $e^{0.3} - 1 = 35\%$ 。

3. \*  $p < 0.05$  \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ 。

但是,随着政策决策过程的进一步转型,回归模型能够反映更多有

趣的现象。如表 4 所示,一些地区已经进入了政策决策过程的开放程度相对较高的发展阶段。我们首先将此阶段和以往两个阶段相比较,处于该政策决策转型阶段的知识/技术精英已经在政策决策过程中有了足够的发言权。他们从改革初期的非既得利益群体,急剧转变为有足够能力去争取自己利益的优势群体。纵观转型模式分化的两列回归模型,知识/技术精英的优势变得非常明显。

更重要的发现来自于政策决策模式分化后的政治/行政精英处境的差异。在“政治智囊型”的政策决策模式中,政策专家侧重于为行政权力服务,而各类精英群体的优势均显著。特别是,行政权力的优势比“前转型”和“初步转型”两个阶段更加明显了。然而,在“公民社会型”的政策决策模式里,政策专家更倾向于为社会边缘群体利益服务,监督政府行为和权力滥用。在这种政策决策模式下,政治/行政精英的优势降到了不显著。这一发现与边燕杰关于中国转型期,行政权力仍然保持着优势的结论不同,但却与倪志伟的“市场转型理论”始终坚持的市场转型过程中再分配权力的优势下降的结论殊途同归。另外,本研究的发现与曹阳和倪志伟关于上海和广州两个城市居民收入决定因素的比较分析也有部分相似。在属于“公民社会型”地区的上海,雇主性质为政府和事业单位相对于国有企业在个人收入的决定因素中呈现不显著的负相关,而在属于“初步转型地区”的广州,政府和事业单位的贡献相对于国有企业则是显著的正相关(Cao & Nee, 2005)。

## 六、结 论

关于转型国家的社会分层研究到底应该走“国家中心主义”还是“市场中心主义”的道路的争论由来已久。<sup>①</sup> 国家中心论的支持者坚持中国的市场机制是权威结构内部生长起来的观点,因此行政权力的优势将在市场机制中得以保持。而市场中心论则强调市场的自主性,因而再分配权力的重要性被日益削弱。但有趣的是,不同学派的学者们

<sup>①</sup> 在这场争论中,支持市场中心论的主要是倪志伟等(Nee & Matthews, 1996; Cao & Nee, 2000)。支持国家中心论的是白威廉、魏昂德、边燕杰、周雪光等(Parish & Michelson, 1996; Walder, 1996; Bian & Logan, 1996; Zhou, 2000b; Bian, 2002),他们都从不同角度反对倪志伟的“市场转型理论”。

往往能从同一组样本的数据中得到支持自己观点的经验证据。这就使我们对研究“国家中心”和“市场中心”两个视角之间是否存在可调和性的问题产生了兴趣。是否存在一种新的视角来描述转型过程呢？这个视角既不同于国家中心又不同于市场中心，但是它却能够把两者有机地结合起来，成为一种观察转型过程的新框架。

为此，本文提出了基于政策过程理论的分析框架，以重新审视国家中心主义和市场中心主义间的关系。本文虽然是以批判市场中心主义为出发点展开的讨论，但我们并不忽视市场机制的存在。同时，本文虽然强调市场以外的国家结构变量，但我们把研究重心从“国家”转移到了“政策参与者”身上。这样就有利于我们重点关注以国家力量和社会力量之间的互动为基本视角的政策决策转型问题。政策决策转型在各个转型国家都存在发生的可能性，但由于转型模式的复杂性，我们暂无法对世界上所有转型国家的政策决策转型模式进行系统概括。而本文选择对中国案例的分析，尝试诠释政策决策转型对社会分层机制的作用。对当前中国的政策决策转型的分析所表达的思想即是政策决策模式从国家中心向市场中心的初步过渡，但在此过程中存在方向上的分化过程。因此，在政策决策转型的框架下，无论国家中心还是市场中心都已经不再是两个前提假设，而成为了在政策决策模式的两个极端状态之间的观察现象。中国的政策决策转型才刚刚开始，政策决策模式仍然以偏重国家中心为主，这也正是为什么现阶段中国的大部分的地区的经验证据仍然支持国家中心主义有关观点的原因。而在中国的另一一些地区，我们找到了支持市场中心主义的证据。至于其他转型国家的政策决策模式是否发生了或正在发生着什么样的变迁，这种变迁对社会分层机制产生了什么样的影响？这些问题有待进一步研究。

本文关于中国转型期精英优势的研究清楚地表明，政策决策模式的转型是决定社会分层秩序的一支重要力量。现阶段，中国不同地区所处的政策决策转型的阶段和模式是不同的。对不同政策决策模式的判断依据是政策参与者的范围和民主监督机制。本文在理论上将中国的政策决策转型分为三个阶段：前政策决策转型阶段、初步政策决策转型阶段、政策决策模式分化阶段。本研究进而指出，随着中国的政策参与者的范围逐步扩大到社会精英阶层，政策决策模式发生了分化。分化朝着“强势精英联盟控制”和“公民社会主导”两个潜在的极端方向发展。在中国，不同地区之间已经表现出政策决策模式上的明显差异。

而在实证上,我们根据思想库参与政策决策过程的行为模式的分化,对应地将这两类潜在发展方向的当前形态分别命名为“政治智囊型”和“公民社会型”两大类。更重要的是,本文以政策决策模式的标准对中国各地区的分类体系与市场机制的标准下的地区分类结果存在很大不同。这说明政策决策转型和市场转型存在相对独立性。最后,本研究的实证分析结果有力地支持了有关不同政策决策模式下精英优势的机制存在的差异的一系列假设。

#### 参考文献:

- 田燕杰、张展新, 2002,《市场化与收入分配——对 1988 年和 1995 年城市住户收入调查的分析》,《中国社会科学》第 5 期。
- 郝大海、李路路, 2006,《区域差异改革中的国家垄断与收入不平等——基于 2003 年全国综合社会调查资料》,《中国社会科学》第 2 期。
- 李路路, 2002,《制度转型与分层结构的变迁——阶层相对关系模式的“双重再生产”》,《中国社会科学》第 2 期。
- 刘欣, 2005,《当前中国社会阶层分化的多元动力基础——一种权力衍生论的解释》,《中国社会科学》第 5 期。
- 孙立平, 2004,《90 年代中期以来中国社会结构演变的新趋势》,《转型与断裂: 改革以来中国社会结构的变迁》,北京: 清华大学出版社。
- 王绍光, 2006,《中国公共政策议程设置的模式》,《中国社会科学》第 5 期。
- 薛澜、朱旭峰, 2006,《“中国思想库”: 涵义、分类与研究展望》,《科学学研究》第 3 期。
- , 2007,《中国思想库的社会职能》,《中国社会科学(内刊)》第 3 期。
- 俞可平, 2006,《中国公民社会: 概念、分类与制度环境》,《中国社会科学》第 1 期。
- 朱旭峰、苏钰, 2004,《西方思想库对公共政策的影响力——基于社会结构的影响力分析框架构建》,《世界经济与政治》第 12 期。
- 朱旭峰, 2005,《网络与知识运用: 政策过程中的中国思想库影响力研究》(博士学位论文), 清华大学。
- , 2006,《中国政策精英群体的社会资本——基于结构主义视角的分析》,《社会学研究》第 4 期。
- Abelson, D. E. 2002, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Barnett D. A. 1967, *Cadre, Bureaucracy, and Political Power in Communist China*. New York: Columbia University Press.
- Bian, Yanjie 2002, "Chinese Social Stratification and Social Mobility." *Annual Review of Sociology* 28.
- Bian, Yanjie & J. Logan 1996 "Market Transition and the Persistence of Power: The Changing Stratification System in Urban China." *American Sociological Review* 61(5).
- Börzel, Tanja A. 1998 "Organizing Babylon-on the Different Conceptions of Policy Networks." *Public Administration*, Vol. 76, No. 2.

- Brook Timothy & B. Michael B. Frolic (eds.) 1997, *Civil Society in China*. Ammonk, NY: M. E. Sharpe.
- Cao, C. 2000, "China's Scientific Elite." New York: Routledge.
- Cao Yang & Victor G. Nee 2000, "Comment: Controversies and Evidence in the Market Transition Debate." *American Journal of Sociology* 105 (4).
- 2005 "Remaking Inequality: Institutional Change and Income Stratification in Urban China." *Journal of the Asia Pacific Economy* 10 (4).
- Dye Thomas. R. 1986, *Who's Running America? The Conservative Years*. New Jersey: Prentice Hall.
- 1987, *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- 2001, *Top Down Policymaking*. New York: Chatham House Publishers
- Dickson, B. J. 2003, *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Dittmer L. 1995, "Chinese Informal Politics." *The China Journal* 34.
- Djilas Milovan 1957, "The New Class: An Analysis of the Communist System of Power." New York: Praeger.
- Eyal Gil, Ián Székely & R. Eleanor Townsley 1998, *Making Capitalism without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe*. London: Verso Books.
- Fewsmith, J. 2001, *Elite Politics in Contemporary China*. Ammonk, NY: M. E. Shap.
- Galtung J. 1964, "Foreign Policy Opinion as a Function of Social Position." *Journal of Peace Research* 1 (3).
- Gerber, Theodore P. & Michael Hort 1998 "More Shock than Therapy: Market Transition, Employment, and Income in Russia, 1991—1995." *American Journal of Sociology* 104 (1).
- 2002, "Structural Change and Post-Socialist Stratification: Labor Market Transitions in Contemporary Russia." *American Sociological Review* 67 (5).
- Guthrie Doug 2006, "China and Globalization: The Social, Economic, and Political Transformation of Chinese Society." New York and London: Routledge.
- Hellman, Joel 1998, "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions." *World Politics* 50 (2).
- Huang J. 2000, *Factionalism in Chinese Communist Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Jonathan U. (ed.) 2002, *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*. New York: M. E. Sharpe.
- Kennedy, S. 2005, *The Business of Lobbying in China*. Cambridge and London: Harvard University Press.
- King Lawrence P. 2001, "Making Markets: A Comparative Study of Postcommunist Managerial Strategies in Central Europe." *Theory and Society* 30 (4).
- Lampton D. M. (ed.) 1987, *Policy Implementation in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Lenski, Gerhart 1966, *Power and Privilege: A Theory of Social Stratification*. New York: McGraw-Hill.
- Li Bohai & Andrew G. Walder 2001, "Career Advancement as Party Patronage: Sponsored Mobility into the Chinese Administrative Elite, 1949—1996." *American Journal of Sociology* 106 (5).

- Lieberthal, K. 1995, *Governing China: From Revolution through Reform*. New York: Norton.
- Lieberthal, K. & M. Oksenberg 1988, *Policy Making in China Leaders, Structures, and Processes*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lieberthal, K. & D. M. Lampton 1992, *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Lynch, Daniel C. 1999, *After the Propaganda State: Media, Politics and Thought Work in Reformal China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Ma Qiusha 2006, *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?* London and New York: Routledge.
- MacFaul, Michael 1995, "State Power, Institutional Change and the Politics of Privatization in Russia." *World Politics* 47 (2).
- 2002, "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World." *World Politics* 54 (2).
- McGann James G. 1995, *The Competition for Dollars, Scholars and Influence in the Public Policy Research Industry*. New York: University Press of America.
- Mills Wright C. 1959, *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Mincer, Jacob 1974, *Schooling, Experience, and Earnings*. New York: Columbia University Press.
- Moore, Rebecca R. 2001, "China's Fledgling Civil Society: A Force for Democratization?" *World Policy Journal* 18 (1).
- Nathan, A. 1973, "A Factionalism Model for CCP Politics." *The China Quarterly* 53.
- Nee, V. 1989, "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism." *American Sociological Review* 54.
- 1991, "Social Inequalities in Reforming State Socialism: Between Redistribution and Markets in China." *American Sociological Review* 56 (3).
- 1996 "The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China." *American Journal of Sociology* 101 (4).
- Nee, Victor & Yang Cao 1999, "Path Dependent Societal Transformation: Stratification in Hybrid Mixed Economies." *Theory and Society* 28 (6).
- Nee, Victor & Rebecca Matthews 1996, "Market Transition and Societal Transformation in Reforming State Socialism." *Annual Review of Sociology* 22.
- Parish William L. & Ethan Michelson 1996, "Politics and Markets: Dual Transformations." *American Journal of Sociology* 101 (4).
- Rona-Tas A. 1994, "The First Shall Be Last? Entrepreneurship and Communist Cadres in the Transition from Socialism." *American Journal of Sociology* 100 (1).
- Shambaugh, D. 2001, "The Dynamics of Elite Politics During the Jiang Era." *The China Journal* 45.
- Shirk, S. 1993 *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Szeftely, Iván 1978, "Social Inequalities in State Socialist Redistributive Economies: Dilemmas for Social Policy in Contemporary Socialist Societies of Eastern Europe." *International Journal of Comparative*



- Sociology* 19 (1).
- Szeĕnyi, I. & E. Kostello 1996, "The Market Transition Debate; Toward a Synthesis?" *American Journal of Sociology* 101 (4).
- Szeĕnyi, Iván & Szonja Szeĕnyi 1995, "Circulation or Reproduction of Elites During the Postcommunist Transformation of Eastern Europe; Introduction." *Theory and Society* 24 (5).
- Tanner, M. S. 2002 "Changing Windows on a Changing China; The Evolving 'Think Tank' System and the Case of the Public Security Sector." *The China Quarterly* 171.
- Tsou, T. & A. J. Nathan 1976 "Nathan, Prolegomenon to the Study of the Informal Groups in CCP Politics." *The China Quarterly* 65.
- Verhoeven, Willem-Jan, Win Jansen & Jos Dessers 2005, "Income Attainment During Transformation Processes; A Meta-Analysis of the Market Transition Theory." *European Sociological Review* 21(3).
- Walder, Andrew G. 1992, "Property Rights and Stratification in Socialist Redistributive Economies." *American Sociological Review* 57 (4).
- 1996, "Markets and Inequality in Transitional Economies; Toward Testable Theories." *American Journal of Sociology* 101 (4).
- 2002, "Markets and Income Inequality in Rural China; Political Advantage in an Expanding Economy." *American Sociological Review* 67 (2).
- 2003 "Elite Opportunity in Transitional Economies." *American Sociological Review* 68 (6).
- Wu, Xiaogang & Yu Xie 2003, "Does the Market Pay Off? Earnings Returns to Education in Urban China." *American Sociological Review* 68 (3).
- Xie, Yu & Emily Hannum 1996, "Regional Variation in Earnings Inequality in Reform-Era Urban China." *American Journal of Sociology* 101 (4).
- Yang Guobin 2003, "The Co-Evolution of the Internet and Civil Society in China." *Asian Survey* 43 (3).
- 2005 "Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China." *The China Quarterly* 181.
- Zhao, Yuezhi 1998 *Media, Market, and Democracy in China; Between the Party Line and the Bottom Line*. Urbana and Chicago, Ill; University of Illinois Press.
- Zhou, Xueguang 2000a, "Economic Transformation and Income Inequality in Urban China; Evidence from Panel Data." *American Journal of Sociology* 105 (4).
- 2000b, "Reply; Beyond the Debate and Toward Substantive Institutional Analysis." *American Journal of Sociology* 105 (4).
- Zhou Xueguang Nancy B. Tuma & Phyllis Moen, 1996, "Stratification Dynamics under State Socialism; The Case of Urban China 1949—1993." *Social Forces* 74 (3).
- Zhu Xufeng & Lan, Xue 2007, "Think Tanks in Transitional China." *Public Administration and Development* 27(5).

作者单位：南开大学周恩来政府管理学院  
责任编辑：张宛丽

research is to provide an alternative theoretical framework for assessing the concept of citizenship in China from social psychological perspective, which consists of two dimensions: (1) The degree of concerning public affairs; (2) the degree of dealing with the conflict between public and private interests by means of contractual right. Based on the two dimensions, four prototypes were distinguished: (1) High public and high contractual orientation, as typical citizen behavior; (2) high public and low contractual orientation, as typical subject behavior; (3) low public and high contractual orientation, as typical businessman or consumer behavior; and (4) low public and low contractual orientation, as typical traditional Chinese in-group member (*zijiren*) behavior. This paper also reports the reliability and validities of the measurement.

Transition of Policy-Making and Elite Advantage ..... *Zhu Xufeng* 69

**Abstract** This article suggests an alternative theory for explaining elite advantage in social stratification in socialist transitional states. The author argues that in these states, the transition of policy-making is an important factor that results in the changes of mechanism of social stratification. In China, the transition of policy-making can be summarized as the transition process from the pattern that political/administrative elites monopolize the policy-making system to the pattern that social elites are gradually able to participate in the policy-making system. According to variations of the policy-making process in contemporary China, the article classifies four types of regions at the provincial level. Among different types of regions, different models of the policy-making process results in variation of mechanism of elite advantage. Empirical studies conducted in this paper employ data from two independent nationwide surveys, i. e. 2004 China's Think Tanks Survey (CTTS) and 2003 China General Social Survey (CGSS).

Rising Gender Income Gap and Its Dynamics in China: Market competition or sex discrimination? ..... *Li Chunling & Li Shi* 94

**Abstract:** China's economic reform has led to profound social-economic transformation as well as huge changes in income distribution. This paper, based on the analysis of cross-sectional survey data (1988, 1995, 2000), tries to examine the trend of gender income gap during the past 20 years and find the main factors causing the change. The results show a steady and significant increase of gender income gap during the past two decades. Market mechanism was the major dynamics to enlarge the gap in the first decade while sex discrimination has become the more important factor in the last decade.

Housing Power and Citizenship: The fourth group in the urban reconstruction ..... *Zhao Yeqin* 118