

北京大学公共治理研究所

Institute of Public Governance, Peking University

简 报

第 4 期

研究所行政办公室编

2020 年 6 月 30 日

【工作动态】

北大公共治理案例与数据库上线

为加快打造国际一流的公共治理研究网络和智库平台，在各位领导和政治学、公共管理同仁的关注和帮助下，北京大学公共治理研究所的又一重要学术平台——“[北大公共治理案例与数据库](#)”于 5 月 1 日正式上线。

该平台是公共治理领域的重要服务平台，旨在积极收集和开发国内外公共治理领域的经典案例和研究数据，推动公共治理研究案例与数据的开放、交流和共享，促进学术界与实务界的互动，助力北京大

学政治学和公共管理学科的进一步发展和人才培养，并为全球公共治理领域的教学和科研工作提供有力支持。该平台不仅服务于北京大学校内师生，同时也面向国内外公共治理领域的研究者和相关机构开放；不仅支持平台用户浏览和下载数据，同时鼓励研究人员开放和共享数据。

目前平台开放的特色功能有：

- 案例与数据的存储与管理
- 案例与数据在线浏览
- 案例与数据的下载
- 更多功能仍在完善和开发中

目前平台已收录在站的案例库有“宁波基层社会治理案例库”：

宁波基层社会治理案例库：该案例选自《走向协同治理——基层社会治理创新的宁波探索》一书，由北京大学国家治理研究院院长王浦劬教授和北京大学政府管理学院常务副院长燕继荣教授负责的“宁波推进基层社会治理体系和治理能力现代化研究”课题组完成。该案例库以浙江宁波为研究对象，整合了 50 个宁波市的社会治理创新案例，系统梳理了宁波社会治理发展的脉络，从治理主体、治理体系和治理方式等方面系统总结了宁波经验，阐述了其一般普遍意义。宁波市的社会治理经验具有一定的引领性。宁波市的社会治理创新，实现社会治理的问题发现机制、矛盾解决机制和服务保障机制的有序

统合，推进社会治理的精细化、高效化，可以视为新时期“枫桥经验”的 2.0 版。

目前收录在站的数据库有“北京社会经济年度发展调查(BAS)”：

北京社会经济发展年度调查 (BAS)：该项目是由北京大学中国国情研究中心独立设计与进行的一项年度调查研究，力图跟踪考察改革开放过程中北京市居民的生活、观念、信心和承受能力等各方面的变化，积累起时间序列性的经验资料，以便对社会变革中的重要问题进行尽可能客观的描述与研究。该调查从 1995 年开始，每年进行一次。从 2004 年开始，每两年进行一次。

【学术动态】

燕继荣参加公益直播课《疫情防控与国家治理现代化》

4 月 22 日晚 8 点，北京大学政府管理学院高层教育中心开设网络公益系列讲座“政道学堂”，北京大学公共治理研究所所长燕继荣教授以《疫情防控与国家治理现代化》为题，作首讲直播课。本次课程由高层教育中心执行主任李延国老师主持，吸引了近 2.5 万观众在线收看。

本次课程围绕“如何评价中国制度”、“‘疫考’考得怎么样”、“需要弥补的短板”三个问题展开讨论。首先，燕所长认为，国家运行应

具备两个基本能力，即发展能力和治理能力，两者的关系应相互平衡。而无论是发展水平还是治理能力，都离不开良好的制度支撑和合理的政策匹配。中国治理的优势在于集中性、协调性、连续性和高效性，这四个方面的优势应归功于三项重要制度保障：一是土地、森林、矿山、油田、海洋等主要资源国家所有以及多种所有制下经济主体市场化竞争的经济体制；二是中国共产党全面领导的政治体制；三是单一制的国家结构和中央集权的行政体制。

良好的治理体系不仅应该满足日常的需求，更应该经得起危机时刻的考验。本次疫情就是一次全世界范围的大考，考的是全世界所有国家、政体、党派对突发危机的应对能力以及危机之下恢复经济和科技创新的能力。优良成绩的取得，一定程度上有赖于公共资源的合理布局、治理体系的良好运转、政府、社会、公民多方主体的合力效应。我国目前的抗“疫”工作展现了中国制度集中性和协调性的优势，但仍然需要面对三大考题——“如何防控疫情扩散”、“如何战胜病毒”、“如何恢复经济”。这场疫情全球大考不应只关注竞争，更应该关注合作。在疫情面前，我们应该倡导建立全球沟通的防疫机制和对付病毒、稳定经济的合作机制，真正实现人类命运共同体。

本次疫情大考也考出了我们的直观问题和短板。一是一线医疗人员的警示信息未被及时重视，未来应建立制度性的安排，及时将一线预警信息转化成公共决策议题。二是部门性的应急预案成效不大，未来应打破行业界限，形成事件性应急预案以供一线决策者参考。三是地方政府开始对危机严重性估计不足，导致应对能力跟不上事态发展

速度。四是物理准备不足，物资储备不够。五是一线医护人员、隔离区工作人员、心理疏导团队、以及基层社区管理人员等人才储备不足。六是信息发布渠道不统一、信息舆论管理不及时。七是社会救助机构力量调动不充分。

针对以上问题，需要做深入思考：第一，疫情管控应纳入国家直接管理的范畴，不适合实行属地化管理。第二，危机管理设立“专业守门员”制度，明确职责，并赋予其向最高权力机关报告的通道。第三，制定成本核算和责任分担制度，有利于提升国家凝聚力。第四，提高物资生产的战略储备。第五，建立以城市为中心的应急管理模式和治理体系，丰富城市建筑功能。第六，全面提升基层的治理能力。

最后燕所长对现场提问做出回应，课程在友好热烈的交流中结束，不少来自海内外的听友以文字的方式分享了自己的观点和收获。

马啸、刘颜俊应邀参加“检视治理现代化——疫情下的中国国家治理”学术研讨会

4月25日，北京大学政府管理学院助理教授、北京大学公共治理研究所“新冠肺炎疫情防控专项课题”子项目负责人马啸老师和刘颜俊老师应邀参加北京外国语大学国际关系学院组织召开的“检视治理现代化——疫情下的中国国家治理”在线学术研讨会。来自北京大学、北京航空航天大学、北京外国语大学、华东政法大学、华南

理工大学、吉林大学、武汉大学、中国社会科学院、中山大学、中央党校（国家行政学院）等国内高校的专家和学者，围绕中国国家治理体系、治理能力以及国家-社会互动三个主题展开讨论。与会者分析了疫情防控中的国家治理经验，并对治理现代化的发展空间以及转化应急管理经验从而完善常态化治理提出了具体建议。

马啸老师重点分析了此次疫情防控中出现的一些官僚主义和形式主义。他认为这些现象反映了系统性和机制性的问题，体现了官僚激励的不足，提出纠正官员的官僚主义和形式主义问题需要适度弱化可以被上级部门核验的负向激励，同时加强部门共享，减少浪费。

刘颜俊老师对疫情公共危机下的网络民族主义做了分析。他回顾了中国网络民族主义的几次浪潮，区分了“民族主义”和“爱国主义”，并指出需注意二者间的可能转化。他认为，网络民族主义对国家主导的民族主义话语日益构成挑战，影响了国家的公共外交努力，需要更深入地理解新媒体和公共危机环境下网络民族主义发生的政治心理和沟通机制，以进行更好地治理和构建人类命运共同体。

本次研讨会是研究所研究人员参与的疫情防控系列学术会议之一，旨在为国家抗击疫情献计献策，并助力政治学学科的建设发展。

燕继荣应邀参加复旦大学制度建设研究中心讲座

5月12日，北京大学政府管理学院常务副院长、北京大学公共治理研究所所长燕继荣教授应邀参加复旦大学制度建设研究中心举办

的在线主题讲座，并发表题为“反贫困与国家治理——中国‘脱贫攻坚’的创新意义”主题演讲。讲座由复旦大学国际关系与公共事务学院苏长和院长及陈明明教授共同主持，来自复旦大学的两百余名师生参加了讲座。

燕继荣教授首先介绍了自己关注贫困问题的起因，接着重点从学理上阐述了反贫困的一般理论、贫困治理的政策导向、中国贫困治理的实践成效、有效措施和创新意义等问题。他谈到，贫穷及其导致的社会问题是当今世界最尖锐的治理难题，长期存在于不同的国家或地区。因而，反贫困问题也受到学者们的广泛关注，目前形成了平等主义、功利主义等两种主要的反贫困观念，而无论基于哪种观念，贫困问题都被看作是需要共同解决的议题。学界对于贫困问题的讨论，主要集中于贫穷的本质和原因、如何认识贫富差距、如何实现脱贫等三个方面。

随后，燕继荣教授从历史发展的纵向时间维度回顾了贫困治理的政策导向。贫困问题首先作为“穷人问题”被道德哲学和社会学家所关注，直到17世纪英国工业革命的发展，贫困问题才被纳入政府公共管理和公共政策的范畴。为解决在自由放任资本主义模式下由于贫富悬殊而造成的贫困问题，形成了解决贫困问题的两种思路：社会主义和共产主义方案、政府干预资本主义方案。在两种方案的较量和互动中，最终促成了福利国家的普遍到来。而福利国家制度和社会保障政策的普遍推广，标志着贫困问题的解决提上了政府政策和政府管理的议程，成为国家的任务。

接着，燕继荣教授又聚焦到中国贫困治理的实践中，总结梳理了新中国扶贫减贫的历史发展脉络。从建国后到改革开放之初，由于经济基础极端薄弱、生产能力低下，中国成为世界上贫困人口最多的国家。改革开放后，中国的扶贫开发进入了新的阶段，特别是2012年中共十八大以后，开始实施精准扶贫的脱贫攻坚战略，中国的扶贫工作也取得了明显的成效：按照现行的贫困标准，中国贫困人口下降至1660万，贫困发生率从10.2%降至1.7%，率先完成联合国千年发展议程。

针对中国贫困治理所取得的成效，燕继荣教授指出，这应归功于经济高速增长与扶贫开发政策的共同作用。在经济高速增长的背景下，大量的财政投入是扶贫成功的首要前提。在保障财政供给的前提下，中国根据自己的国情，采取了有效的扶贫手段：精准识别、精准帮扶，“以党建促脱贫”，“对口支援”等，构筑了中国特色的脱贫攻坚责任体系，最终形成了全党全国全社会扶贫脱贫攻坚合力。

最后，燕继荣教授谈到，中国贫困治理的认识和实践对于发展中国家的发展和世界反贫困理论都具有重要的创新意义。它丰富了“发展型国家”的内涵，现代国家和政府不仅要通过宏观调控手段和积极的产业政策来引导经济发展，还要运用社会分配政策和贫困治理专项工具促进共享发展。

《专家视点》速览

《专家视点》栏目是研究所的重要学术平台，主要分享研究所各位专家学者在公共治理领域的最新学术观点。该栏目同步发表于研究所官方微信公众平台“北大公共治理”和官方网站。4月15日至6月30日期间，共发布9篇《专家视点》，其中4篇为原创，具体内容如下：

1. [《完善我国督查机制，提升国家治理能力》](#)，作者为政府管理学院教授、北京大学公共治理研究所理事会理事、北京大学国家治理研究院研究员兼学术委员会主席徐湘林。本文从理论和实践的角度，探讨了我国督查体制和运行机制中存在的问题和改善方法。
2. [《推进事业单位政府购买服务改革，改善公共服务供给》](#)，作者为政府管理学院教授、行政管理系主任、北京大学公共治理研究所副所长句华。本文从财政部近日颁发的《政府购买服务管理办法》出发，对事业单位政府购买服务改革的方向、意义和目的进行了阐释。
3. [《自上而下推动全面脱贫的基层人力资源开发政策建议》](#)，作者为政府管理学院教授、北京大学人力资源开发与管理研究中心主任、北京大学公共治理研究所理事会理事萧鸣政。本文基于其在河北、山西、新疆等地的调查，对疫情影响下的贫困乡村人力资源开发的相关问题进行了探讨，并提出了助推全面脱贫的基层人力资源开发的政策建议。

4. [《COVID-19 摧毁了相关社会科学？》](#)，作者为政府管理学院教授、北京大学公共治理研究所学术委员会委员、北京大学国家治理研究院研究员宋磊。本文讨论了新冠肺炎疫情是否摧毁了本应与疫情防控紧密相关的比较公共政策学和作为其理论来源之一的比较政治经济学等社会科学学科的问题。
5. [《党组织应该成为协商民主的主体责任者》](#)，作者为政府管理学院常务副院长、北京大学公共治理研究所所长、北京大学国家治理研究院副院长燕继荣，和政府管理学院博士彭莹莹。本文对我国基层协商民主的意义和必要性进行了分析，提出了应构建以党组织为主体责任者的基层协商民主制度化体系，并对其理论渊源和现实依据进行了阐释。
6. [《面对灾难，城市如何保持韧性——国际大都市为韧性城市发展规划铺路》](#)，作者为政府管理学院教授、北京大学首都发展研究院院长、北京大学公共治理研究所发展委员会副主任李国平，和政府管理学院博士生杨艺。本文关注了“韧性城市”这一城市建设新理念，展示了部分国际大都市的韧性城市发展规划，并重点探讨了本次新冠肺炎疫情对建设韧性城市的启示。
7. [《新技术时代要警惕电子官僚主义》](#)，作者为政府管理学院教授、北京大学公共治理研究所理事会理事、北京大学国家治理研究院研究员黄恒学，和深圳福田区企业发展服务中心冯向阳。本文探讨了电子政务发展过程中的可能产生官僚主义，包括其具体表现、不良危害，以及避免电子官僚主义发生的途径。

【科研成果】

研究所学术发表情况

2020 年一季度和二季度，研究所共发表署名学术论文 8 篇，其中 2 篇为“新冠肺炎疫情防控专项课题”阶段性成果。8 篇学术论文均被 CSSCI 期刊收录，其中 4 篇被国内权威期刊收录。具体如下：

作 者	题 目	发表情况
黄 璜	数据计算与治理变革：对政府计算的研究与基于计算的政府研究	《电子政务》
孙 明	乡场与晚清四川团练运行机制	《近代史研究》
孙 明	制度定型与思想张力：嘉道时期对“壅蔽”问题的讨论	《清史研究》
孙 明	从“法立弊生”到“回归法意”——制度哲学视野下的嘉道“积弊”论说再认识	《中国哲学史》
燕继荣	反贫困与国家治理——中国“脱贫攻坚”的创新意义	《管理世界》
燕继荣、 梁贞情	合理强化垂直机制以提高传染病防治反应速度	《探索与争鸣》
燕继荣、 彭莹莹	构建党组织为主体责任者的基层协商民主制度化体系	《新视野》
杨立华	公共管理学学科边界的层次、类型和一个新学科发展纲领	《中国行政管理》

“新冠肺炎疫情防控”专项课题阶段性成果

为贯彻落实中国共产党十九届四中全会精神，切实推进国家治理体系和治理能力现代化研究，加强应对新型冠状病毒感染肺炎疫情的科研攻关，发挥北京大学政治学和公共管理学等学科优势，建立常态化专家建言献策机制，服务政府决策和疫情防控，北京大学公共治理研究所特设立专项资金，面向北京大学政府管理学院全体教学科研人员发布了“新冠肺炎疫情防控”专项课题，共有 18 项课题立项。自 4 月正式启动以来，各项目的研究工作均按计划进行，目前已有部分项目相继产出成果，包括 1 篇智库报告以及 2 篇于国内 C 刊上发表的学术论文，具体内容如下：

项目编号	项目负责人	成果名称	发表情况/成果类型
YQZX202009	孙 明	《从“法立弊生”到“回归法意”——制度哲学视野下的嘉道“积弊”论说再认识》	学术论文，发表于《中国哲学史》
YQZX202012	萧鸣政	《基于新冠肺炎疫情对贫困乡村影响调查的人力资源开发建议研究》	智库报告
YQZX202013	燕继荣	《合理强化垂直机制以提高传染病防治反应速度》	学术论文，发表于《探索与争鸣》

孙明：《从“法立弊生”到“回归法意”——制度哲学视野下的嘉道“积弊”论说再认识》

该文按照清人的思路，分析了清代嘉道时期的积弊问题和时人的应对之法，通过传统中国制度的规律与当代制度学说的对比，丰富了对“何为中国制度”的认识。

该文指出，在清人的理解中，“积弊”即是“法弊”，是制度病。弊与法共存共生，法立弊生，法久弊生。清代的制度体系发展，滋长了很多非正式制度的产生。但这些为解决制度弊端而制定的“例案”“定例”的大量产生并未能解决已有的积弊，反而导致官员们深受束缚，并又带来了新的制度弊藪。这也进一步佐证了时人“法立弊生”的制度观念。同时，政治事务的积弊还导致了行政风气和政治文化的积弊，官僚群体不务正业，追名贪利，吏治、民风、士习都受到消极影响。

清人对于解决积弊问题的方法主要在于制度。法弊丛生是由以法救弊的初衷而起，进而又导致制度丛脞和“政慢”。因此时人在对积弊与积习背后的制度问题进行了实践总结与哲学反思后，从“名实”“文质”“本末”三个方面总结了积弊与积习问题产生的原因。该文提到，在清人崇尚“成宪”的政治思想影响下，要解决积弊问题必须回到制度（即“法”）初创的本意中去。因为初时的“成法”本是善法，随着法和制度体系的发展，积弊才开始萌发，也使得后续发展出的法与“成法”创制的“初意”相距甚远。因此，要整顿积弊就必须要进行回归“法意”的变革，恢复“宪章”的本来面目并使之发挥实效。通过回归“法之初意”，加上运用综核名实、损益文质和易简之道等思想资源，从而解决深植在清人政治制度体系、行政和社会力量以及人们观念和行为风习中的积弊问题。

萧鸣政：《基于新冠肺炎疫情对贫困乡村影响调查的人力资源

开发建议研究》

为研究新冠肺炎疫情对贫困乡村人力资源开发的影响，萧鸣政教授成立课题组，深入河北、山西、新疆等地进行实地调查，并通过调查结果分析了新冠肺炎疫情对我国脱贫工作的影响，且有针对性地提出了助推基层人力资源开发的政策建议。

课题组的调查问卷主要包括“当地人员外出务工收入占总收入的比重”、“疫情对当地外出务工人员的影响”、“疫情对当地扶贫项目的影响及遇到的具体困难”、“疫情对其他脱贫工作的影响及遇到的具体困难”以及“脱贫与脱贫后当地对人力资源培训与开发的需求”等五个问题。基于回收的 1000 多份调查结果，研究报告指出疫情使我国贫困地区的外出务工人员复工延时、贫困地区人员的脱贫步伐放缓、扶贫项目进展受阻。整体上疫情对广大农村人力资源开发工作带来了巨大影响，给决战决胜脱贫攻坚带来了严峻的挑战。针对这些影响，研究报告提出了四项助推贫困地区全面脱贫的基层人力资源开发的政策建议：做好国家顶层设计鼓励贫困地区大力吸引与建设劳动密集性企业；充分发挥政策与资金调控力度促进人力资源开发支持扶贫项目；加强对当地脱贫与脱贫后县乡两级干部的培训与开发工作；有效发挥基层党政组织的战斗堡垒作用。

燕继荣：《合理强化垂直机制以提高传染病防治反应速度》

属地管理作为我国第一部传染病防治法律所确立的原则，既是我国对成功防治非典型性肺炎的实践经验总结，也在十几年的应用中取得的成果。然而在人口和信息快速流通的今天，过于强调属地管理已经不适合快速应对传染病造成的突发公共卫生危机。因此为进一步提高传染病防治反应速度，该成果提出了强化传染病防治垂直机制，并主要分析了在传染病防治中，强化垂直机制管理的必要性、方向以及与其他制度和力量配合的途径。

首先该成果从传染病防治的三级责任主体、地方政府的成本—收益分析、风险控制等三方面阐述了强化垂直机制管理的必要性：一是个人、地方政府和中央政府是传染病防治的三级责任主体，疫情防控需要“权责一致”，如果疫情初期只由地方政府承担，则存在权力小于责任的问题，极易导致发展成全国性疫情；二是在属地管理原则下，疫情防控利益由全国民众共享，成本却由当地政府和民众全部承担，有可能并不为人所知，导致激励不到位，积极性不够；三是地方政府的传染病防治储备可能存在不足，层层上报求援会被疫情发展速度所牵制而错过最佳时机，如果防疫工作能够尽早提升到国家层面，就能更快解决问题。

其次关于强化垂直机制的重点方向，该成果重点探讨了疫情形势判断、疫情信息公开和强化物资储备等三个方面的问题：第一要建立“职业守门员”制度，使医学专业人员的意见能够在防疫决策中拥有

制度化的权力和责任，并赋予向最高决策者报告的权力通道和责任机制；第二应强化疫情信息公开的垂直机制，发挥中央政府在全国范围内的强制权力，尽快使全国采取恰当措施应对疫情；第三应由中央政府统筹向疫区调拨防疫资源，既可降低疫区政府和民众的成本，同时又可以得到相应的补偿，进而推动疫区政府严控疫情。

最后，该成果提出须从两方面强化垂直机制与其他制度和力量的配合。一方面是传染病防治的垂直机制与地方政府的制度化互动。不仅地方权利机关可以对在属地的垂直管理部门进行监督，弥补中央政府对分散在各地的垂直管理机构及其人员的监督不足；而且对于疫情防控直接或间接相关的各项事务，地方政府拥有当地信息和资源的优势，能够推动在属地的垂直管理机构和地方政府的良好配合，正确处理传染病控制和次生问题这对主次矛盾的关系；同时为避免人才流失，地方政府和属地垂直管理机构这两个系统的人员还可以相互流动。另一方面是强化垂直机制需要兼顾其他力量的制度化参与。不仅在传染病防治的工作中应强化党的领导，同时在推进传染病防治的垂直管理过程中，还应将民间力量的参与制度化。

该成果同时也是《探索与争鸣》编辑部“国家治理现代化视野下的抗击新型肺炎”主题征文活动遴选出的优秀论文。

报送：北京大学邱水平书记、郝平校长、于鸿君常务副书记、刘玉村常务副书记、詹启敏常务副校长、龚旗煌常务副校长、安钰峰党委副书记、叶静漪党委副书记、陈宝剑党委副书记、王仰麟副校长、王博副校长、张平文副校长、黄如副校长；

北京大学社会科学部龚六堂部长、各副部长；

北京大学社会科学学部王博主任、关海庭副主任、汪建成副主任、文东茅副主任；

北京大学公共治理研究所特邀专家、理事会、发展委员会、学术委员会全体成员；

北京大学政府管理学院全体教师。
