

香港特别行政区政府中央政策组

中国中央政府公共政策决策过程研究 -
以医疗改革的政策制定为例

香港中文大学

2010年2月

摘要

以异常复杂的医疗改革（简称“医改”）决策为例，这项研究试图剖析中国中央政府如何制定重大公共政策。

研究表明，中国政策制定的**结构和过程**都已经发生了明显变化；结构和过程两方面的变化带来中央政府**决策机制**的转化，提高了决策民主化和科学化的水平。决策机制的转化不仅增强了中央决策者的全局性**协调能力**，也提高了中国政治体制对人民群众现实和长远需求的**回应能力**。

政策制定结构的变化：政策制定的主体不再局限于党政领导人和各级官员，还包括智库、特殊利益集团、国际组织以及一般的人民大众。更重要的是，中国决策者比以往任何时候都更愿意拓展自己的政策网络，他们往往积极、主动地开启了“进善之门”，在政策制定的各个阶段、通过各种方式，广泛吸收社会各方面的意见和建议。

政策制定过程的变化：由于党政高层领导和各级官员不再全面垄断政策制定，除了决策部门内部、中央和地方各级政府之间的**互动**以外，政策制定过程还包括这些传统参与者与各种政策研究机构、特殊利益团体、以及广大人民群众之间各种形式的**互动**。

中央政府决策机制的变化：政策制定结构和过程的变化，对中央决策机制带来了巨大影响：中央决策由过去的“个人决策”、“集体决策”转向决策民主化、科学化水平更高的“公共决策”。在允许多元参与、分层酝酿的同时，最高决策者通过多重协调机制保证最终决策符合其“执政为民”的理念。

政策制定结构的多元化，政策制定过程**互动性**的增强迫使部门决策者不得不认真对待来自方方面面的压力，从而削弱了部门分权式决策的传统弊端，使最高决策层更容易依据其执政理念，形成清晰的政策目标，进行全局性协调统筹。这不仅有助于避免整个决策过程被少数人牵着鼻子走，而且有助于最终决策回应广大人民群众的需求与要求。