

# 政策制定加速何以生成? \*

——基于政策过程视角的阐释

周若婧 黄璜

**[摘要]** 近年来随着我国服务型政府建设纵深发展与经济社会数字化转型加快推进,政策制定加速日益成为有为政府的重要举措。然而,既有研究对该议题关注十分有限,尤其缺乏从政策科学视角展开的过程性探讨。本文以“共识-资源性时间”决策为认识论基点,通过理论演绎及对两项卫生政策案例的纵览与横剖,识别、检验了决策加速的两类生成逻辑,即挤压型和改进型加速机制,进而提炼出政府提升政策决策效能的实践路径,即完善顶层设计、强化技术工具应用以及总结积累知识经验。

**[关键词]** 政策制定加速;中国政策过程理论;挤压型加速;改进型加速

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2025) 09-0028-14

## 一、问题提出

进入现代社会以来,一切都在“加速”的论调已经渗透到社会生产、生活的大部分地方。<sup>[1]</sup>关于“加速”的体验普遍存在,<sup>[2]</sup>并为“数字化革命”推动的全球网络互联进程所强化。在社会全方位“加速”下,政治和政策子系统的加速开始被注意,相关讨论集中在加速政体(Accelerated Polity)<sup>[3]</sup>、快速政治(Fast Politics)<sup>[4]</sup>、快速民主(Fast Democracy)<sup>[5]</sup>、快速政策(Fast Policy)<sup>[6]</sup>等话语之下,强调政治或政策决策作出速度的加快。“加速”是一个与时间高度相关的概念,哈特穆特·罗萨(Hartmut Rosa)基于抽象的“数量”概念对社会系统“加速”给出定义,

即“单位时间内的‘数量’增加”或“相对每份确定的‘数量’所需的时间减少”。<sup>[7]</sup>由此,可将“政策制定加速”理解为“单位时间里政策决策数量的增加”或“政策决策过程用时的减少”,这与快速政策(Fast Policy)概念内涵基本一致,即走向压缩的决策周期(Compressed Decision-Making Cycles)。<sup>[8]</sup>

近年来,我国深刻的社会变革牵涉全方位利益结构调整,赶超型发展(Compressed Development)催生数量巨大、种类繁多、情势复杂的转型期社会问题。习近平总书记指出,我们目前面临两个“前所未有”挑战,即“改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有”。<sup>[9]</sup>建设人民满意的

\* 基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“基于平台的政府治理现代化研究”(编号:22JJD630001);国家社会科学基金重点项目“国家治理体系和治理能力现代化视角下推进数字政府建设的理论与实践研究”(编号:20AZD039);北京大学公共治理研究所学术团队建设重点支持项目“数字治理研究”(编号:TDXM202102)

作者:周若婧,中共中央党校(国家行政学院)应急管理研究院讲师,北京 100089;黄璜(通讯作者),北京大学政府管理学院副院长、教授,北京 100871

服务型政府,必须对转型期大量涌现的社会问题予以积极回应,这使得“加速”或“加快”的政策决策从宏观态势上讲变得不可避免。过去十余年间,政府在众多领域推行了重大政策变革,一些曾经陷入停滞的改革得到有效推动,诸多政策被“快速”制定,表现出了“快速”解决问题的决策优势。<sup>[10]</sup>

随着加速决策日趋普遍,一组令人困惑的现象逐渐显现:一方面,有为政府需对转型期更多、更复杂的社会问题作出回应,于是越来越多政策被快速或加快制定。另一方面,“十二五”以来,伴随社会管理向社会治理的理念转变,<sup>[11]</sup>多元主体参与政策过程的广度、深度均显著提升,<sup>[12]-[14]</sup>相关决策日趋民主化、科学化。<sup>[15]</sup>然而,这两方面观察之间存在一定逻辑背离与解释张力。根据既有理论认识,多元主体参与的决策过程通常意味着相对“缓慢”的政策制定,<sup>[16]</sup>决策过程需要与广泛的利益相关者开展沟通协商、磋商磨合、理性取舍等互动,以达成某种理解、认同乃至共识,这一过程通常较为繁杂且耗时。<sup>[17]</sup>大量关于慢速民主(Slow Democracy)<sup>[18]</sup>、协作治理(Collaborative Governance)<sup>[19]</sup>的文献一致表达着这种观点。近年来国内研究中,多元主体的政策参与已发展成为重要研究议题,相关理论建构大多未直言决策时间性,但从其理论假设、过程解释逻辑出发,不难发现其中暗含“缓慢”的政策制定的时间倾向。<sup>[20]</sup>例如,陈玲指出利益相关者数量、部门数量越多,相对越“难”达成共识,这种“难”暗含着需要耗时更久的协商互动以凝聚共识的潜意。<sup>[21]</sup>多元参与下“缓慢”的决策时间倾向与政策制定加速在逻辑上相背离,既有决策理论无法统合解释这组现象。因此,本研究尝试从中观过程视角回答:为何有些政策的决策过程具有鲜明的网络参与特征但却能够快速完成?或者说,多元参与的政策过程何以同步实现加速?

本研究的分析单元为“政策过程”,具体聚焦医药卫生政策的决策过程,因为该政策域中广泛政策参与和加速并存的特征十分明显:一方面,作为最重要的民生领域之一,转型期社会问题大量集中于此,2009年之后,该领域呈现明显“加速”改革特征。另一方面,该领域的政策决策和执行中,体制外行动者

参与特征显著,各类利益相关主体借助多样化渠道传递声音、表达意见,可以说是最为典型的多元主体参与式决策的领域之一,在既有研究中被普遍描述为“共识型”决策。<sup>[22][23]</sup>具体研究路径上,本文通过理论演绎、数据收集、案例分析来对政策制定过程的加速特征及其形成机制进行抽象化和模型化。相关案例数据主要通过访谈获得,作者先后开展18次深度访谈和5次焦点小组访谈,累计访谈30余人次,涉及决策牵头部门、多个地方政府、多家行业协会和不同类型的生产企业等,不同来源数据之间交叉验证。

## 二、既有研究的解释视角及其局限性

目前西方学者对于决策加速的认识主要基于三类理论视角展开:一是外部加速视角。将世界日益增长的节奏视为政治决策的外在现实,认为社会运行加快自然会引起政治、政策子系统的加速运转。<sup>[24]</sup>在加速运行社会中,相关决策倾向于“转移”到更快的系统中做出,如将决策重心从立法过程“转移”到行政机构灵活的决策过程之中、将政治方面议题转向经济领域(去管制化)或转向个体负责领域(私有化)处理。<sup>[25]</sup>二是政策借用视角。在一个联系日益紧密的全球化时代,政策制定可以通过务实地向参照系社会借鉴“有效想法”或“最佳做法”来实现加速,全球被假定为潜在政策学习和借鉴的相称空间。政策制定从本土化与情境化的政策设计过程,转变为向其他国家地区寻找政策捷径或有效范例的过程,使过程速度和反应性越来越强。<sup>[26][27]</sup>决策过程由具有丰富资源的多边机构推动,强调由评估科学验证的技术民主,而非内生性的政策创新。<sup>[28]</sup>三是官僚组织固有价值追求视角。由于时间是社会过程中的重要资源,加快实现某个目标的流程,基本会被认为是积极正向的,即“加速”在现代社会具有某种天然的正当性与进步性。<sup>[29]</sup>官僚组织对速度和效率的追求,使之可能通过专业化和制度化行动来缩短达成一项治理目标所需要的时间,也可能使其对正当程序和集体审议决策表现出明显的不耐烦,而倾向于采用更多的非正式决策程序,采用更便捷的解决方案。<sup>[30]</sup>

国内学者研究“隐喻”地表达了对加速的理解,相关认识大致有两类理论视角:一是政治势能推动的运动式治理。在上级或中央政府的关注和意志表达下,特定治理问题上升至“中心工作”高度,使治理资源非常规性调动与整合,议题得以“快速”解决,并实现较好的治理绩效。运动式治理的解释重心侧重于“执行”,相关治理决策往往已由上级党政机关明确部署和作出<sup>[31]</sup>。二是模糊性、理念性的政策制定。新时期大量前所未有、复杂的公共政策议题涌现,使政府只能先行做出原则性、方向性的政策选择,相应产生具有模糊性的政策方案,<sup>[32]</sup>模糊性程度决定着政策的执行模式,<sup>[33]</sup>暗含着决策“加速”的潜意。

概括起来,既有研究的局限性在于:一是议题关注度较低。目前国内外研究对于“政策制定加速”现象的讨论都相对不足,国内研究更是仅停留在“隐喻”层次。本文明确着眼于加速议题,是在这些加速“隐喻”之上首次开展的外显式研究,起到突显和发展研究议题的积极作用。二是认识视角过于宏大,缺乏基于中观政策过程视角的机制阐释。政策借用论则仅关注了一类非常特殊的政策,即具有所谓可借用的“最佳做法”的政策,然而,大部分决策并不存在可供移植或挪用的范例,故相关认识的适用范围受限。固有价值视角强调的是“加速”的深层动因,同样缺乏对“如何”加速的过程性解释。

### 三、理论建构:基于中观过程视角的决策加速阐释

#### (一) “共识 – 资源性时间”决策:一种新的决策过程理解

近年来多元主体参与的政策理论获得长足发展,相关理论建构丰富、术语表达多样,如共识决策模型<sup>[34]</sup>、集思广益模型<sup>[35]</sup>、上下来去模型<sup>[36]</sup>、双层互动模型<sup>[37]</sup>等,这些理论建构基本遵循着“主体 – 互动 – 共识”解释逻辑。然而,以“多元参与、广泛互动、共识凝聚”为着眼点的政策过程理论,逻辑上暗喻着缓慢的政策制定,这与决策加速趋势相

背离,故无法直接用于分析决策加速现象。于是,本文首先更新了对公共政策决策过程的基本认识:公共政策制定是多元主体在特定政策情境下,追求“共识( $C$ )”和“资源性时间( $T$ )”两重决策目标,并在两者之间达成某种折衷和均衡,进而输出政策决策( $P$ )的过程,即式(3.1)所示  $P$  是关于  $T, C$  的函数。

$$\begin{cases} f_{\text{传统视角}}: C \rightarrow P \Rightarrow P(C) \\ f_{\text{创新视角}}: T, C \rightarrow P \Rightarrow P(T, C) \end{cases} \quad \text{式(3.1)}$$

对这种新的决策理解做两点说明:一是超越既往基于单一共识( $C$ )目标的决策理解。决策过程中行动主体不仅追求“共识”目标,即希望最大化共识,也同时追求“资源性时间”目标,即希望最小化时间资源占用,最终政策决策基于两者之间的折衷与均衡状态做出。所谓“资源性时间”即强调政策时间的资源属性。二是双重决策目标之间的张力关系。扩大化“共识”通常需要以有意义的决策参与作为保障,<sup>[38]</sup>而民主参与耗时且高度不确定的协商、谈判和审议等程序,与缩减“资源性时间”以增强回应及时性相悖,<sup>[39]</sup>这就构成了张力关系,可将共识( $C$ )和资源性时间( $T$ )之间关系表示为曲线  $L_0 = P_0(T, C)$  (见图 1)。

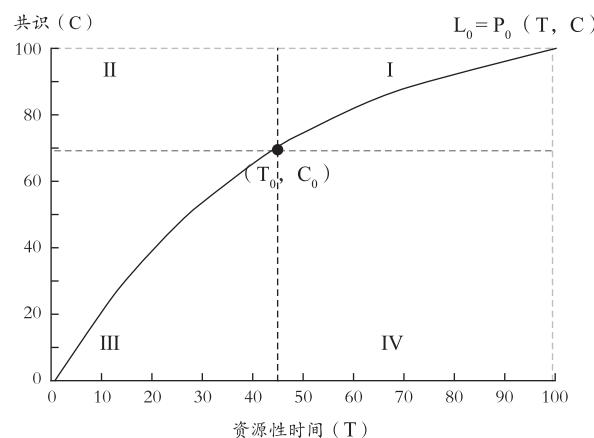


图 1 “共识 – 资源性时间”关系示意

#### (二) 理论阐释:两类决策加速的生成机制

##### 1. 均衡位置移动与决策加速

根据“共识 – 资源性时间”决策模型的基本认识,政策制定加速可视作在某些冲击变量推动下,<sup>①</sup>达成以时间资源占用缩减( $T_{low}$ )为特征的新均衡态,

<sup>①</sup> 此处所谓“冲击变量”是一种广义表达和指代,泛指可能导致均衡态发生改变的子系统内部或外部变量,而并不具体指向如风险事件、政策干预、国际关系、经济周期等常见意涵。

即应然均衡态是 $(T_0, C_0)$ ,其政策输出 $P(T_0, C_0)$ 表现为常态化的政策制定,而在冲击变量驱动下,应然均衡态移动至新的均衡位置 $(T_{low}, C_{unsure})$ ,相应地政策输出 $P(T_{low}, C_{unsure})$ 表现为加速的政策制定。进一步,以 $T_{low}$ 为标志的均衡位置移动,可以导向性地分为两类,即分别移动至图1中Ⅱ、Ⅲ象限区域。

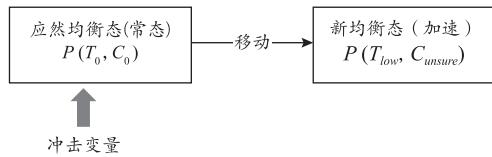


图2 均衡态移动的决策加速解释

## 2. 两类决策加速机制:生成逻辑、变量关系与理论命题

### (1) 挤压型加速机制:均衡位置移动至Ⅲ象限

第一类加速由冲击变量影响资源性时间 $T$ ,缩减政策过程的资源性时间占用(即 $T_0 \rightarrow T_{low}$ ), $T_{low}$ 通过 $L_0$ 曲线映射关系决定 $C$ ,使得共识限度缩减(即 $C_0 \rightarrow C_{low}$ ),最终建立起以 $T$ 缩减和 $C$ 缩减为特征的新均衡态 $(T_{low}, C_{low})$ ,新均衡在Ⅲ象限三角所示位置(见图3)。在此机制路径下,冲击变量可称作“时间主权相关变量”,意指与控制、设定或调节政策时间性的权力相关,可以影响对资源性时间的设定与操控;时间主权是政治系统内部的一种权力分配,通常为党组织和权威决策组织所有,是按其意愿调控政策时间性的权力。<sup>[40]</sup>该加速机制具有三个环节特征:冲击变量塑造资源性时间约束、共识凝聚过程受限、挤压型过程特征,以研究命题形式对这三点机制特征予以描述(见图4)。

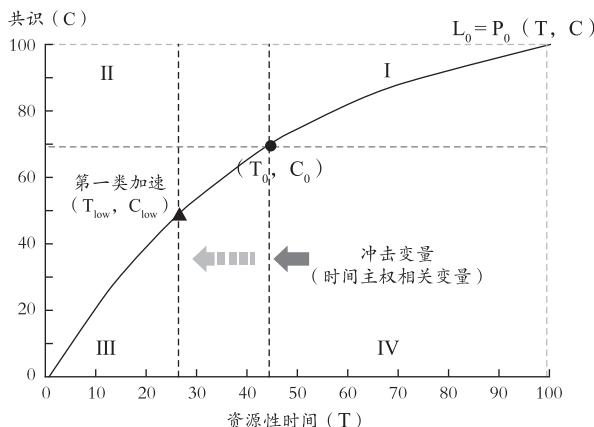


图3 挤压型加速机制的逻辑路径示意

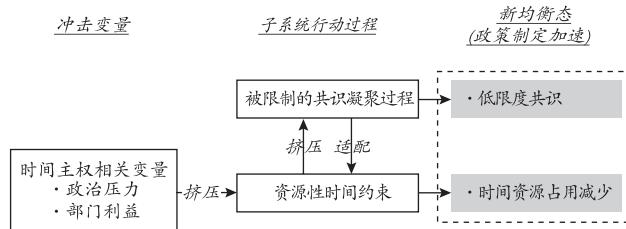


图4 挤压型加速机制的具体变量关系

**命题1:**时间主权相关变量可归纳为“政治压力”和“部门利益”两类。在政治压力下,权威决策部门倾向于作出承诺回应,形成紧凑、非正式的决策时间规划,构成资源性时间约束;在部门利益驱动下,权威决策部门可策略性调控政策时间性,形成资源性时间约束。政治压力源于政治精英和高层关注、公众舆论、国际局势等诸多方面,<sup>[41][42]</sup>在政治压力作用下,时间紧迫的决策氛围生成,于是,统筹负责政策制定的权威决策部门,倾向于对改革节奏作出承诺,形成紧凑、非正式的工作时间规划,<sup>[43][44]</sup>构成对决策过程的时间约束。所谓“紧凑”意指这种时间规划所确立的决策节奏、部门工作节奏具有“快”的特征;所谓“非正式”指这种时间规划通常并不以规章、规范或政策文件形式明确,而更多是以领导批示、会议或口头传达、部门内部“默契”等形式存在。<sup>[45]</sup>权威决策部门是一类具有时间控制权的政策主体,<sup>[46]</sup>通常是主导、牵头某项政策酝酿、决策和实施的行政组织。权威决策部门出于回应政治压力、提升部门政绩、树立社会形象等利益因素考量,<sup>[47]</sup>倾向于对决策过程设定更高的资源性时间目标,<sup>[48]</sup>使决策过程可期利用的资源性时间人为地缩减,形成资源性时间约束。

**命题2:**在资源性时间约束下,决策过程的实际时间占用被迫缩减,同时共识凝聚过程也被限制,仅能达成低限度的共识。资源性时间是主体行动需要依托和遵从的“时间表”,<sup>[49]</sup>在资源性时间约束下,旨在凝聚共识的子系统活动受到限制,以适配这种“快”的工作节奏要求,否则将面临合规性问题。<sup>[50]</sup>从技术上讲,共识凝聚是多元主体通过广泛互动来达成共同理解的过程,<sup>[51]</sup>因此,被限制的共识凝聚可能表现为决策结构或决策主体范围缩小、主体互动不充分、强制性力量高度介入等,相应仅能达成低限度的共识;对资源性时间约束的严格遵循,使决策

过程的实际时间占用减少。

**命题3:**该机制路径下决策过程具有挤压型加速特征。该加速机制可称为“挤压型加速”,因其逻辑路径中传递着两重“挤压”效应,一是冲击变量对资源性时间的挤压,在政策子系统中生成时间约束;二是时间约束对共识的挤压,使共识凝聚过程受到限制。在两重挤压之下,政策制定过程虽得以“加速”,但这种加速以“牺牲”部分共识为代价,仅能输出达成低限度共识的政策决策。

### (2)改进型加速机制:均衡位置移动至Ⅱ象限

第二类加速是冲击变量促进共识建立,提高了在特定  $T$  下能够达成的  $C$ ,也就是说,将原本的关系曲线  $L_0$  抬升至了  $L_1$ ,使初始均衡点  $(T_0, C_0)$  相应移动到Ⅱ象限三角所示位置(见图 5)。<sup>①</sup>在此机制路径下,冲击变量可称作“共识凝聚相关变量”,意指可促进政策子系统中的共识凝聚;促进共识凝聚意味着可在相同时间内凝聚更高限度共识,或同等共识限度可更快的达成。该机制路径同样具有三个环节特征:冲击变量促进共识凝聚、共识凝聚速度决定决策用时、改进型过程特征,以研究命题对这三点机制特征予以说明(见图 6)。

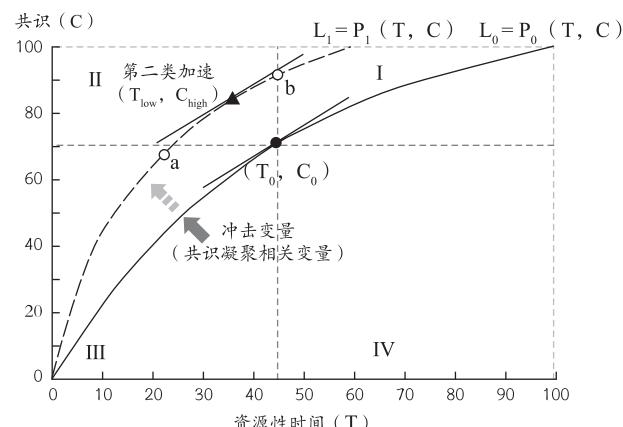


图 5 改进型加速机制的逻辑路径示意

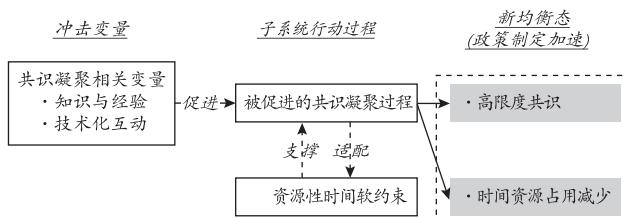


图 6 改进型加速机制的具体变量关系

**命题4:**共识凝聚相关变量可归纳为“知识与经验”和“技术化互动”两类。知识与经验通过改变共

识的价值基础来促进共识聚焦,技术化互动通过改善主体间信息交流推动共识建立。共识赖以建立的价值基础包括“利益”和“信念”两类,<sup>[52]</sup>对于特定政策场域,主体网络的利益格局通常在短期内稳定,而主体的信念体系则相对容易发生改变与调整,知识与经验输入可以极大影响政策主体的认知与信念系统。知识与经验作为“证据”,其天然具有的正当性、科学性意涵,对政策主体的信念体系具有强大的统摄力,<sup>[53]</sup>基于技术理性和经验理性的话语建构与方案设计,<sup>[54]</sup>成为说服反对者、消除意见分歧的有力工具,推动了共同理解生成,促进了共识凝聚。技术化互动指技术媒介赋能主体间互动,常见的技术媒介应用有信息技术(如平台、数字办公)和互联网技术(如点赞、评论、发帖等在线参与)等。<sup>[55]</sup>技术化互动可以通过改善信息交流,具体包括强化信息提供、加快信息传递、改善信息分布、畅通与便捷参与等,<sup>[56]</sup>来改善主体间沟通协商的广度与深度,进而促进共识聚焦。在深层次技术应用中,如数智技术赋能下,共识凝聚过程本身甚至可以寻求技术处理,基于算法汇聚偏好和诉求。<sup>[57]</sup>

**命题5:**被促进的共识凝聚产生高限度共识,由于资源性时间软约束,决策的实际时间资源占用由共识凝聚速度决定,表现为时间资源占用减少。共识凝聚相关变量促进了子系统中共识聚焦,但对资源性时间并无调控作用,不会产生资源性时间约束,决策过程具有资源性时间软约束的特征,支撑着旨在凝聚共识的子系统活动的充分展开。被促进的共识凝聚过程具体表现为决策主体范围广、主体互动充分、强制性力量较少介入等,相应地达成高限度的共识;由于时间软约束,决策用时由共识凝聚速度决定,于是,被促进的共识凝聚使决策过程的时间资源占用减少。

**命题6:**该机制路径下决策过程具有改进型加速特征。在此逻辑路径下,冲击变量使“共识-资源性时间”张力关系发生调整,这种调整产生了帕累托改进的空间(图 5 弧段 ab),均衡移动到帕累

<sup>①</sup> 这是因为均衡位置必须使  $C$  和  $T$  之间的相对替代率(即切线斜率  $K$ )等于政策主体对  $C$  和  $T$  的相对偏好,此时行动者才没有动机改变  $C$  或  $T$ ,故初始均衡点  $(T_0, C_0)$  处斜率  $K_0 = (\Delta C_0) / (\Delta T_0)$  就是子系统对  $C$  和  $T$  的相对偏好;当关系曲线移动至  $L_1$  时,新的均衡位置同样需满足斜率等于  $K_0$ ,故而处于点 a、b 之间。

托改进位置形成了新均衡态。由此,该加速机制可称为“改进型加速”,因其同步实现了高限度共识和时间资源占用减少,即改善了双重决策目标的取值状态,符合“帕累托改进”的定义,即在没有使任何指标变差的前提下,使至少一个指标变得更好。

**命题 7:**两类加速机制具有差异化的政策后果,改进型加速政策的后续执行过程顺畅,而挤压型加速政策的后续执行则相对不顺畅。政策过程整体上是一个共识持续扩大凝聚的过程,<sup>[58]</sup>如果一项政策在决策阶段凝聚的共识程度有限,在执行过程中就可能遇到各种复杂的协调问题,需要进行“再决策”以扩大共识,相应导致执行过程具有“拉锯”式减慢和渐进的特征,<sup>[59]</sup>反之则执行过程快速顺畅。挤压型加速以“牺牲”部分共识为代价,仅能输出达成低限度共识的政策决策,决策阶段未能明确的政策设计、未能凝聚的改革共识,被留置到执行阶段消化解决,导致执行不顺畅,但不顺畅的执行过程客观上也起到补充凝聚改革共识的作用。

表 1 政策制定加速的两类形成机制对比总结

	第一类机制:挤压型加速	第二类机制:改进型加速
冲击变量	时间主权相关变量 (政治压力、部门利益)	共识凝聚相关变量 (知识与经验、技术化互动)
关键主体	决策权威	多元主体
均衡建立方向	资源性时间→共识	共识→资源性时间
加速新均衡态	低限度共识、 时间资源占用减少	高限度共识、 时间资源占用减少
政策后果	执行不顺畅	执行顺畅

#### 四、基于医药采购政策案例的实证分析

本文以医药卫生领域近期发生的两次重大公共政策变革,即“药品国家带采”和“高值医用耗材(以下简称高耗)国家带采”,作为实证观察对象。主要考虑:①显著的快速决策特征。两个观察案例典型具有加速决策的特征,相关决策过程耗时仅 4-6 个月,明显快于其他相似政策,这一点可为感性判断与理性测量所确认。②理论机制契合。两项案例分别较好契合了两类加速逻辑,具体见后文过程分析。③相近的时空距离。两案例政策均发生在过去五年之间,已完整经过决策周期,并历经了两年以上的政策执行,可支撑对政策制定、执行和初步效果的观

察。两者的决策场域相似,具体表现为政策牵头部门、决策共同体、利益相关方结构等的相似性,这种相似是由两者旨在解决的政策问题性质的相似所根本决定的。相近的时空距离,使案例间比较可基于“复制逻辑法则”来控制与消除外部变量干扰。

##### (一) 案例过程分析

###### 1. “药品国家带采”政策决策:挤压型加速过程

###### (1) 决策过程概况

2018 年 5 月,国家医保局的成立创造出了独特的改革契机,采购权“易主”打破了原有利益格局与非正式关系,构成了改革“窗口期”。医保局抓住这一“窗口期”,提出“废旧立新”重新制定药品采购政策,之后在政治压力与医保局积极推动下,“药品国家带采”政策经“试点 - 全国”两轮决策过程快速建构,这一政策涉及的利益调整规模之大、变迁速度之快远超既往,改变了一直以来卫健委主导下渐进式的药品采购政策变迁进程。

试点方案制定阶段为 2018 年 6 月至 2019 年 1 月,基本建构起“国家带采”机制,出台《国家组织药品集中采购和使用试点方案》。出于风险可控性考量,此轮决策形成的方案仅涉及 11 个城市,构成“国家试点”;但不同于既往试点的“国家组织、地方探索”,此次试点是“国家组织、地方一盘棋”,也就是说,试点并非强调激发地方能动性、丰富备选方案,而是对国家方案的测试。

全国方案制定阶段为 2019 年 6 月至 2019 年 10 月,前一轮决策建立起的“国家带采”机制扩大化、完善为真正意义上的全国性(即覆盖全国 31 个省份)采购机制,以多部门联合形式出台《关于国家组织药品集中采购和使用试点扩大区域范围实施意见》。此轮决策并非简单地调整政策实施范围,而是要对政策设计予以补充完善,以确保实施范围扩大至全国之后的供应稳定性。

###### (2) 时间主权要素的源头驱动

在本案例中推动“试点 - 全国”两轮决策过程加速的驱动变量涉及“政治压力”和“部门推动”两方面。

政治压力一方面来源于高层领导对改革的持续关注和指示。该政策议题起始于国务院顶层设计,

呈自上而下、继承式议程建构特征。<sup>①</sup>2018年6月国务院常务会议明确提出“开展国家药品集中采购试点,以实现药价明显降低”。之后国家医保局作为决策牵头部门,将新方案的原则思路(核心机制为“以量换价”)提交国务院领导审议。2018年11月,试点方案基本成型并报中央深改委会议审议通过,并要求“尽快落地”。另一方面源于社会公众对改革的舆论看法。2019年4月,试点方案在11个试点城市全面落地,相关药品价格大幅下降,但随即“试点-非试点”地区之间价差问题引发强烈的公共舆论情绪,并“自下而上”引起政治高层关注,助推全国方案加速提上决策议程,打破了最初模糊的“一年后推开”的工作节奏规划与时间设想。

部门推动特指决策牵头部门的意愿与行动。在本案例中,由于企业、行业的意见分歧,改革面临很大阻力。8月中旬国家医保局在北京组织第一次企业座谈会,小规模邀请10余家企业参会,简要介绍新政原则思路,会后企业反对声音开始发酵。9月中旬首次公布基本成型方案,资本市场率先做出反应,一周内医药上市公司市值整体下跌,为确保改革推得动,国家医保局主动寻求政治支持、争取高层领导关注。

### (3)时间主权要素“挤压”资源性时间,构成资源性时间约束

在“试点-全国”两轮决策中,时间主权要素不断推动资源性时间约束的动态生成,整体构成紧凑的决策工作时间表。

在试点方案决策中,动态生成的资源性时间约束主要有三项,构成关键决策时点,即“1个月内拿出新思路-上‘深改委’会议审议-年底前落地”,决策牵头部门严格确保试点方案制定的“原则-细化-完善”步骤都遵照着时限要求。其中,政治压力要素通过“压力-承诺”路径产生时间要求。试点方案酝酿之初,面对政治压力,牵头部门便做出1个月内快速拿出方案思路交领导审议的承诺。部门推动要素通过权威部门的策略性行动产生时间约束。在本案例中,当年8月经医保局主动提请,报国务院分管领导获批同意后,“药品国家带采”议题紧急加入了当年的深改委会议议题。11月5日,深改委会议

审议通过试点方案后,按照“尽快落地”要求,权威决策部门作出“年底前落地”的具体时间规划,构成方案完善过程的时间约束。于是,国家医保局一方面着手筹备公开招投标工作,另一方面补充、完善方案内容,并与相关部门会签、联合发文。

在全国方案决策中,2019年3月,11个试点城市全面落地中标价格、实际执行采购,试点与非试点地区的“价差”所引发的公共舆论及其媒体发酵很快进入政治高层视野。<sup>②</sup>在高层领导关注下,“将试点方案扩大为全国方案”的政策议程正式启动。虽然政治高层并未对改革时限予以明确要求,但强烈的公共舆论和政治高层的密切关注对此项工作产生压力。国家医保局提出试点方案前期已快速形成并落地,全国方案也要“一鼓作气”快速跟进。于是,对全国方案制定形成紧凑的时间安排,即6月份实际启动、3个月内拿出方案。

### (4)资源性时间约束“挤压”子系统中主体互动,共识凝聚过程受限

在资源性时间“硬”约束下,政策子系统中的主体互动被挤压,以适配预先确立的决策工作节奏。在本案例中有三种具体面向。

一是参与政策过程的主体范围收缩。主体互动的复杂性与参与主体的类型、数量高度正相关,故在收缩的参与范围中改革共识更容易达成。在试点方案过程中,按“部门内部-少数企业-全部企业-决策共同体”顺序逐步将主体纳入决策场域。<sup>③</sup>在全国方案过程中,与试点方案时类似,在“3个月内

<sup>①</sup> 2018年初,国务院四部门(财政部、海关总署、国家税务总局、国家药监局)联合研究“抗癌药减税”问题,旨在通过减税手段、降低抗癌药价格,造福于民。4月,国务院常务会议审议通过这一改革,决议自5月1日起生效。之后,国务院在顶层设计上又提出打一套“组合拳”,即人社部做一批创新药价格谈判、省级招标做一批、卫健委做一批国家采购。一个月后(5月31日),医保局挂牌成立,“采购和定价”相关职能从卫健委移交至医保局;相对地,医保局也主动将卫健委尚未完成的“组合拳”之中的“做一批国家采购”改革任务接手过来,由医保局价格和招标采购司(下文简称价采司)具体接手。

<sup>②</sup> 4月3日召开的国务院常务会议要求“认真总结试点经验,及时全面推开”;5月17日全国医改工作电视电话会议强调“及时完善和全面推进国家组织药品集中采购制度…切实减轻群众看病负担”。

<sup>③</sup> 最初因需在“1个月”内拿出方案思路,牵头部门将决策主体范围收缩至医保体系内部(即国家医保局、地方医保局和上海联采办);与上海联采办密集沟通商讨,并两次(7月6日、7月16日)征求地方医保部门意见,在医保体系内部建立政策共识。而后,在议题上升至“深改委”决议层次后,邀请了10家企业进入决策场域,以座谈会形式听取其意见观点。之后,又将范围扩展到全部相关企业(45家)。最后,在“年底前落地”时间约束下,方案草拟稿主要征求、协调了相关部门意见(主要是国家卫健委和药监局),使新政由部门业务性的采购制度改革上升为系统性变革。

拿出方案”的资源性时间约束下,仅将生产企业一类利益相关方纳入决策参与范围,通过两次座谈会听取企业意见,并很快与企业达成共识。<sup>①</sup>在全国方案基本成型后,在沈阳召集面向全国31省份医保局的政策动员兼意见征求会,获得权威执行主体认同,终结政策酝酿。

二是形成政策共识的难度加大。在试点方案酝酿中,政企互动主要是在医保局主导下的意见征询,缺乏对企业意见的回应。试点方案基本成型后,9-11月期间,企业主体被全面纳入决策场域,政企间互动关系相对水平。<sup>②</sup>由于改革牵涉巨大利益调整,至少在短期内,企业普遍将在改革中面临直接的利益损失,故而纵然两个月间,政企间开展了高频、双向的协商互动,但难以扭转企业态度、建立对新政策的认同。

三是广泛运用高层决议的方式统一认识,决议是协商互动中最突出的强制性力量。本案例中,为了推动改革,成立了“试点工作小组”,<sup>③</sup>国务院领导任小组组长,可通过召集小组会议来协调成员单位意见,依托高层领导决议促进部门间共识的达成仍主要。在可能引发争议的政策设计上,决策牵头部门更是提请高层决议来解决分歧。

### (5) 挤压型加速的新均衡态

决策过程在政治压力、部门利益等时间主权要素的挤压下,达成了以“时间资源占用减少”和“低限度共识”为特征的新均衡态,这种均衡态便意味着政策制定加速。具体而言,决策过程一方面追求形式合法性,权威决策部门严格调控主体行动,确保决策每个“动作”都严格依循着时间主权相关变量所动态塑造的、紧迫的资源性时间约束,使本案例中两轮决策分别用时仅6个月、4个月,整体表现出“快”的工作节奏。另一方面追求实质合法性,尽量扩大化共识。在本案例中,紧迫的资源性时间约束使扩大化共识的努力仅达成了低限度共识的结果。

## 2. “高耗国家带采”政策决策:改进型加速过程

### (1) 决策过程概况

“高耗国家带采”政策从议程启动之初便定位为全国性改革,而非像药品案例中存在“试点-全国”扩大过程。共经历两次议程启动,但仅在议程重启

后产生了政策方案。

首次议程启动时,由于技术性难点限制,<sup>④</sup>国家医保局将改革场域下移至省级,由地方先行探索高耗带采。这一方面为后续高耗全国方案制定积累着知识经验,另一方面破解了资源性时间约束,为议程重启后的决策过程创造出资源性时间“软约束”条件。

2020年5月议程重启,在充分吸收借鉴“前序”的药品国家带采、高耗地方带采探索、基础支持性工作成果的基础上,政策方案快速成型。之后牵头部门广泛协调利益相关方(包括医疗方、企业方)意见,相对应方案设计予以调整;在充分凝聚改革共识的基础上,10月正式出台高耗全国方案。<sup>⑤</sup>

### (2) 共识凝聚要素的源头驱动

“高耗国家带采”政策酝酿中推动决策加速的要素涉及“知识与经验”和“创新互动”两类。

知识与经验在本案例中涉及多方来源,包括:“前序”药品改革的经验。“高耗国家带采”改革议程得以形成很大程度是受“药品国家带采”改革成效的鼓舞,<sup>⑥</sup>因此“学习借鉴药品带量集中采

<sup>①</sup> 从试点到全国方案,核心变化在于“采购量”急剧放大,故而将试点方案中“独家中选”规则设计调整为“多家中选”,这一核心调整总体符合生产企业利益——不针对“降价”目标加码设计、多家企业共同供应市场,故而顺利与企业方建立政策共识,这种共识的建立并不依赖于反复沟通、磋商与协调,而是基于更为根本性的利益相容。

<sup>②</sup> 对于企业意见输入,权威部门一方面通过审慎论证形成决议,并进行“点对点”回应;另一方面通过“规范口径、坚决承诺、反复沟通”策略引导企业观念调整。然而,基于技术理性的论证和决断,并不支持对方案的核心设计进行调整,这意味着并不存在显著的利益让渡,故而这一阶段政企互动主要是说服企业接受既有方案设计。

<sup>③</sup> 成立“试点工作小组”使改革获得“提级管理”,医保局作为小组牵头部门,卫健委和药监局作为成员单位,“试点工作小组办公室”设在国家医保局采司。

<sup>④</sup> 2019年7月《关于印发治理高值医用耗材改革方案的通知》(国办发〔2019〕37号)开启改革议程,但受制于技术性难点——高耗产品类型繁多,缺乏明确的质量和疗效评价体系,故难以确定哪些高耗产品之间可比较、可竞价,进而无法直接参照药采新政的“以量换(同质产品的最低)价”经验,于是,国家医保局鼓励地方先行探索。之后多地对高耗开展了省级、省际联盟带采探索,典型例如,江苏、安徽、京津冀联盟、重庆四省联盟等。

<sup>⑤</sup> 即《国家组织冠脉支架集中带量采购方案》,这一方案建构起了“高耗国家带采”机制,但首次应用对象仅为“冠脉支架”一类高耗。

<sup>⑥</sup> 2019年4月“药品国家带采”试点方案落地实施,其降价效应显著、改革成效突出,医保局采司开始考虑借用“国家带采”机制,解决高耗价格虚高的问题,即“高耗国家带采”部门议程形成。彼时恰逢医保局医药司牵头制定的“高耗治理方案”基本成型,方案内容侧重于从“医保基金支付”角度切入,倒逼上游临床使用行为的合理化、规范化,即聚焦于解决高耗在临床使用中的乱检查、乱收费现象。通过局内交流,医药司将价采司“高耗国家带采”设想加入到已成型的“高耗治理方案”中,作为整治高耗购销领域不正之风的一项具体任务和手段,即医保局内部的两个业务司处的工作实现了“耦合”。之后5月底,“高耗治理方案”由中央深改委第八次会议审议通过,7月以国办发〔2019〕37号形式对外发布,至此,“高耗国家带采”改革议程正式确立。

购做法,控制高值医用耗材价格相对较高的局面”始终是基本的改革路径。前期密集开展的高耗地方带采探索,为全国方案制定提供了丰富的备选设计和观察资料,在利益相关主体中引导着改革预期。国家局并未规定地方带采探索的高耗品类,而是放手“赋权”地方广泛尝试,唯一的硬性要求是“带量”。<sup>①</sup>基础支持性工作成果。围绕方案制定的技术难点,即“缺乏分类依据和质量评价标准”,部署的基础支持性工作涉及两项。一是推进“医保耗材编码”。<sup>②</sup>二是委托临床专家开展质量评价。<sup>③</sup>技术官员主动学习获取的临床知识输入。权威决策者(国家医保局和天津联采办的工作人员)通过邀请高耗生产企业“讲课”、阅读外科手术书籍、观看手术视频等多种方式主动学习获取临床知识。

创新互动的所谓“创新”,在本案例中有技术化、非正式化两种取向。<sup>①</sup>技术化互动是指依托信息技术媒介开展协商互动。2020年8月期间,决策权威利用线上平台(腾讯会议)与全国5000多家具有冠脉支架植入操作能力的医疗机构沟通,进行政策讲解和动员,全面听取医疗方意见建议。<sup>④</sup><sup>②</sup>非正式互动指政企之间采取的一种非常规式“一对一”沟通方式,这种非正式的互动模式“时间灵活、地点灵活”,营造出轻松的交流氛围。<sup>⑤</sup>

### (3) 被促进的共识凝聚:方案理性建构与共识广泛建立

上述政策要素可促进子系统中共识聚焦,使改革共识在相关决策主体中高效广泛凝聚,政策方案相应地快速建构和完善。

“知识与经验”主要通过改变共识的价值基础,促进信念性共识凝聚。在本案例中,决策过程具有鲜明的知识经验驱动特征,主要体现在组织架构、方案建构两方面:借鉴“前序”药品改革经验,组建“联采办”。依托天津医药采购中心组建“天津联采办”,负责业务性工作的具体操作。<sup>⑥⑦</sup>基于技术理性和经验理性的方案建构。“高耗国家带采”政策在沿袭“药品国家带采”的基本政策框架、总结地方带采探索经验与基础支持性研究成果的基础上,1个月间快速成型(5月议程重启到6月底方案基本成型),

整体呈现“继承移植-适应性改造”的理性建构逻辑。高耗方案整体沿用药品方案的文本结构和范式(见图7)。<sup>⑧</sup>

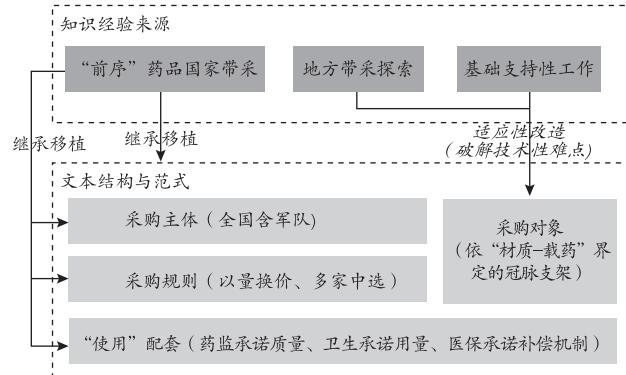


图7 高耗国家带采政策的“继承移植-适应性改造”建构

值得说明的是,这种技术理性、经验理性的方案建构模式,需要一个能保持即时沟通、密切协作的核心酝酿团队,对知识经验进行提炼总结、筛选辨析、汇总集成等技术性处理来形成方案,由此,这一阶段以牵头部门(国家医保局和天津联采办)内部决策为主,仅小范围、初步听取利益相关方意见(一场临床专家会和一场小范围企业座谈会)。方案理性建构更容易在政策主体中凝聚共识。此外,与药品案例中一样,“高耗国家带采”也需“三医”部门(即医保、

<sup>①</sup> 2019年7月底,江苏、安徽最先实现了高耗地方带采“破冰”,之后各地实践探索提速。截至2020年10月高耗全国方案最终出台,共有12个地方带采项目开展,相关高耗产品的价格降幅分布在13%—96%,依采购品类差异而存在较大差别。地方带采探索在分类标准、采购对象与价格摸底、营造改革氛围、执行情况观察等方面,为权威部门提供了丰富的决策证据。

<sup>②</sup> 统一了产品名称与分类,被应用于“高耗国家带采”方案制定之中,作为“采购对象”界定的重要依据,也被应用于政策执行环节,标识各中选产品,作为统计中选产品采购量的口径。

<sup>③</sup> 委托北京大学第一医院心内科专家团队,开展“国内已上市冠脉药物洗脱支架特征分类和评价研究”,评价结果显示,尚无明确证据表明不同企业生产的药物洗脱支架产品之间存在临床疗效差异。

<sup>④</sup> 技术手段嵌入主体互动受到宏观因素助推,2019年底新冠肺炎疫情的出现阻碍了实体互动,但线上办公、移动办公在之后一段时期里获得了长足发展,“高耗国家带采”决策过程正处于这一特殊时期,于是,技术工具得以突破以往合规性与保密性要求而被应用。

<sup>⑤</sup> “时间灵活”指企业无需向天津联采办提前预约,可随时发起;“地点灵活”指环境场所不固定、无严格要求,可以在规范的会议室,也可以在技术官员办公室乃至咖啡厅。

<sup>⑥</sup> 正式公开确认天津联采办的时间稍晚,2020年9月14日,正式明确由天津市医药采购中心具体承担国家组织高值医用耗材联合采购办公室日常工作。

<sup>⑦</sup> 相较药品案例中上海联采办,在三方面明显优化:一是内设专家组,强调决策科学性;二是信息系统开发,支撑“决策-执行”过程;三是资源配置快速到位。

<sup>⑧</sup> 其中,在采购主体、采购规则、“使用”配套方面,移植药品全国方案相关设计。在采购对象方面,对相关规则设计进行“适应性改造”。首先依托前期地方带采经验与数据“摸底”,将采购对象初步确定为“冠脉支架”,因其“型号规格相对简单”“价格高用量大,对医保基金占用多”以及“临床使用成熟,国产替代率高”;而后基于“医保耗材编码”和质量评价结论,在“冠脉支架”品类下依“材质-载药”编码细化界定了采购对象。

卫健、药监)协同,构成决策共同体。<sup>①</sup>

在方案成型后,7月起权威决策部门开始将方案推向广泛的政策网络,在资源性时间“软约束”下,一种全面开放式的参与结构形成,利益相关主体(主要是企业方和医疗方)被充分纳入决策场域;技术化、非正式互动有效拓展了主体间沟通协商的广度和深度,仅用时2个月(至9月初)便在广泛的利益相关方中建立起政策共识。技术化、非正式化等创新互动模式,通过改善主体间信息交流来促进共识凝聚:技术化互动借助技术媒介,客观提升了信息传递速度,更快的信息流动使相同时间内信息交换的当量增加,进而使共识更容易凝聚。在中国政策实践中,与体制外主体达成共识的常规方式有会议、调研、听证等,其中会议最为常见。<sup>②</sup>然而,以会议、实地调研方式吸收意见,仅能将少数医院和医生纳入决策范围<sup>③</sup>,但在本案例改革中,技术媒介的应用重塑了主体互动方式,8月期间,权威决策部门基于线上平台(腾讯会议)实现了医疗方全覆盖式沟通协调,在短时间内、并行同步地与全国5000余家医疗机构实现了高通量的信息传递与交换,全面解读政策、吸取意见。“一对一”非正式互动显著强化了信息提供,使利益相关方意见得以更真实、准确、完整的表达。在案例过程中政企之间通过高频次的非正式互动显著提升了沟通协商的深度。<sup>④</sup>7-9月间,天津联采办与企业主体通过非正式的“一对一”方式沟通四十余次,权威决策者得以充分掌握企业方意见,逐一引导企业改变认识、调整观念,充分建立起了信念性认同和共识。技术化、非正式互动均使决策权威与利益相关方得以“直接”交流,互动结构趋于扁平化。<sup>⑤</sup>

此外,“知识与经验”也可通过改善信息交流来促进共识聚焦。行政部门与被监管单位之间的委托代理关系,使行政部门通常处于信息劣势。在本案例中,与医疗方沟通协商时,一种可以称为“学习-博弈”的机制被观察到,有效改善了信息分布。<sup>⑥</sup>

#### (4) 改进型加速的新均衡态

决策过程在知识与经验、创新互动等共识凝聚要素的推动下,达成了以“高限度共识”和“时间资源占用减少”为特征的均衡态,这种均衡态便意味

着政策制定加速。具体而言,决策过程一方面追求实质合法性,尽可能扩大共识。在本案例中,由于资源性时间“软约束”,政策决策建立在充分凝聚共识基础上,扩大化共识的努力得以达成高限度共识的结果,这种“高限度”体现在共识主体范围广(涵盖决策共同体、全国5000多家医疗机构和全部企业)、互动充分(双向高频、深度沟通)以及较少强制性力量参与(始终由国家医保局主导,较少诉诸高层决议来仲裁分歧、统合意见)。另一方面追求形式合法性,主体行动遵循资源性时间条件。于是,实际决策过程用时由共识凝聚速度所根本决定,从2020年5月议程重启到9月初主体间政策共识充分建立、10月政策方案正式发布,决策过程用时约4-5个月。

表3 高耗国家带采的改进型加速机制总结

冲击变量	被促进的共识凝聚过程	改进型加速(新均衡态)
知识与经验(地方带采探索经验、基础支持性工作成果、前序药品改革经验)	改变共识的价值基础(强调技术理性、经验理性的方案建构,促进信念性共识凝聚)	· 高限度共识 共识主体覆盖体制内主体和利益相关方(企业方、医疗方),互动充分(双向高频、深度交流),强制性力量参与程度低
知识与经验(临床知识) 技术化互动(便捷的线上参与) 非正式互动(“一对一”沟通)	改善信息交流 · 改善信息分布 · 加快信息传递 · 互动结构扁平化 · 强化信息提供(真实、准确、完整)	· 时间资源占用减少 9月初基本与利益相关方达成共识,最终正式发文为10月,决策用时仅4-5个月

<sup>①</sup> 由于共同体组成、职责分工等与药品改革中高度相似,故各部门对“国家带采”机制已有较为深刻认识,对部门应担职责有清晰理解,协同“工作态势”已形成制度惯性,决策共同体内部意见不再表现出“碎片化”特征,内部共识已然建立。

<sup>②</sup> 例如,5-7月间数次组织临床专家座谈会论证方案,深入北京、天津两地数家医疗机构开展实地调研,5月28日以座谈会形式听取少数企业意见,7月3日委托中国医疗器械行业协会和中国医学装备协会征求其成员单位意见等。

<sup>③</sup> 临床专家是典型的医生代表,实地调研的北京、天津两地医院也不具备全国代表性。不同于企业主体,沟通渠道的开放与畅通并不能引致医疗机构/医生的主动政策参与行为;因为医疗机构在全国范围内分散分布,医生固定在特定场所执业且本职工作(即诊疗处方)繁重,故传统参与渠道实质上难以触及每一家医院。

<sup>④</sup> 这种非正式互动依托天津联采办开展,极大调动、充分发挥了其作为国家医保局与社会主体之间“中间层”上传下达的信息枢纽职能。这种沟通方式较大限度鼓励了企业真实表达意见和诉求,减少信息传递失真,尤其长于收集企业“态度向”意见(如顾虑、疑惑、担忧等),因为此类意见大多缺乏坚实依据或明确证据作为支撑,在正式互动渠道下,过程与结果“留痕”,企业往往并不会真实表达。

<sup>⑤</sup> 例如,与医疗方基于平台的交互,重塑了政策网络中信息传递关系与结构,以往沿着“科层体制—社会场域”多级纵向延伸的信息流动(即国家、省、市、区级医保局逐级传达至医院/医生),被“压缩”为两级横向延伸(即国家医保局直接与医院/医生沟通)。“扁平化”的信息传递关系减少了信息衰减与偏差,有助于提升沟通效率和准确性。

<sup>⑥</sup> 技术官僚主动学习获得临床知识输入,这种外源性知识输入,一方面直接优化了权威决策者的信息掌握情况,改善政府与医疗方之间的信息不对称(即改善信息分布),另一方面使决策权威得以敦促临床专家真实、理性提供建议、表达意见(即强化信息提供),间接促进博弈双方谈判势力的对等化,提升沟通协调效率性。

## (二) 案例对比分析

### 1. 迥异的决策加速逻辑

一是两案例政策的议程启动方式存在明显差异,这种差异进一步导致决策过程的关键、强制性力量主体差异,使得调控政策时间性的权力(即时间控制权)分配与归属差异。在“药品国家带采”案例中,两轮政策决策的议程分别由政治高层、社会公众“外压式”推动开启,故而两轮决策自始,便面临着较高的政治关注。在“高耗国家带采”案例中,两次议程启动均是由国家医保局主导建构,可以根据部门偏好对决策步骤、节奏等做出安排。

二是“政策制定加速”有两类形成机制,其根本差异在于驱动因素不同,进而导致均衡建立方向、“加速”新均衡态不同。第一类“挤压型加速”由时间主权相关变量驱动,直接对资源性时间产生操控与调节效应,塑造出决策的资源性时间约束条件,进而共识凝聚活动“被动适应”这一时间约束条件,导致仅凝聚着低限度共识的决策加速。第二类“改进型加速”由共识凝聚相关变量驱动,通过促进政策子系统中的共识凝聚,进而由共识凝聚速度“主动塑造”决策过程的时间资源占用,形成凝聚着高限度共识的决策加速。

三是对“政策制定加速”的理解不应仅停留在现象论层面,更重要的是与现象伴生的决策系统、决策过程的系统性调整。这种系统性改变在带来“加速”时间表象的同时,也会影响其他政策属性,如基于本文理论建构的“共识限度”。通过对其他政策属性的比较,可得出哪类加速机制更好的初步判断,理论上讲,能达成高共识限度的加速机制更好,也更符合民主制度要求。

表4 两案例的决策过程差异性比较

案例	议程设置的关键主体	时间控制权分配	驱动因素	均衡建立方向	新均衡态
“药品国家带采”案例	政治高层、社会公众	政治高层为主	时间主权相关变量	资源性时间→共识	低限度共识
“高耗国家带采”案例	权威决策部门(医保局)	医保局为主	共识凝聚相关变量	共识→资源性时间	高限度共识

### 2. 差异化政策后果:执行过程顺畅性差异

两案例的落地执行流程完全一致(见表5)。相较于高耗案例,药品新政的落地执行更不顺畅,可从“结果”和“发生”两类角度作出判断。

表5 案例政策执行的基本环节特征

	环节一:公开招投标	环节二:舆论管理	环节三:地方执行	
			地方政策规划	实际执行采购
关键执行主体	国家医保局联采办	国家医保局联采办	地方医保局	医疗机构/医生
环节产出	中标结果	改革舆论氛围	地方操作化方案	执行效果

从结果视角看,在药品新政中,2018年12月产生招投标结果,2018年12月至2019年3月各地陆续制定了地方操作化方案,2019年4月起实际执行采购,即用时4个月完成实际采购前的准备。在高耗新政中,2020年11月产生招投标结果,18个省份在年底前制定了地方操作化方案,并于次年1月1日起实际执行采购,其余13个省份也均于次年1月底前发文并执行采购。可见,药品新政的落地速度较慢、耗时较长,执行相对不顺畅。

从发生视角看,在药品案例中,前期政策制定仅达成了低限度的共识,于是,进入执行阶段后,执行权威与企业、医疗等利益相关方进行“补充性”博弈互动,构成了影响执行顺畅性的消极因素,使三大执行环节复杂且受行政压力驱动。<sup>①</sup>而在高耗案例中,三大执行环节简单且自发。

### 五、结论、讨论与启示:高质高效决策的实践路径

加速是当代中国公共政策过程中的一类重要现象和趋势,反映着在社会普遍加速情境下,政策系统宏观上无法避免的“加速”应对倾向,是一种正常且持久的“新常态”,而非短期过渡性的异常现象。<sup>[59]</sup>“新常态”这一定位,意味着“加速”相关研究应始终保持一种开放性的理论视角,与一般化的政策过程理论形成衔接对话、交汇融合。因此,本研究率先更新基本的决策过程理解,在此基础上尝试对“政策制定加速”做出理论解释。具体通过理论演绎和案例分析,识别、检验了两类决策加速机制,即挤压型和改进型,回答了核心研究议题。

本文首要的理论贡献在于,不同于既有研究对

<sup>①</sup> 具体而言,在公开招投标环节中企业行为理性程度低,31个品种中6个品种流标,流标企业态度消极、报价非理性。中标结果一经发布,相关企业股价集体“跳水”,质疑大幅降价后产品质量、降价后能不能买到、先前价格“黑心”等的负面声音大量涌现,执行权威与政治高层开展了形式多样、积极的舆论管理。地方医保局牵头协调执行网络主体意见,对多项政策设计(如启动日期、医保支付标准、货款结算等)予以“再决策”,构成对中央决策的执行补充。在此过程中,中央层面始终维持着“高压监管”策略(如密集化信息报送机制、标准化监测指标、多期评估产生规范压力等),行政性助推政策落地,很大程度消解了阻滞、避免了停滞。

“过程”的忽视,本研究不仅说明了哪些因素推动加速,更重要的是解释这些因素如何推动加速,即打开了加速政策的决策过程“黑箱”,将对政策时间现象的理解回归到政策过程理论本身。基于中观政策过程视角做出的加速解释,填补了既往加速相关讨论的中间环节空白。

其次,本文对加速的理解是从一组矛盾观察出发的,客观上更新了决策理论。文中拓展、修正性提出的“共识-资源性时间”决策模型,成功解释了与既往理论演绎逻辑相悖的“加速”时间现象,拓展了决策理论的解释力与解释范畴。政策过程理论的两大研究传统,即阶段理论和政策网络理论,都在不同程度上“忽视”着时间。政策网络更多地基于抽象的空间概念展开,阶段理论虽然涉及时间概念,但时间仅充当着表达阶段先后关系的坐标,而并未发展成为有意义的解释或被解释变量。本文在理论建构中找回“时间”,在传统共识决策的认知基础上提出“共识-资源性时间”决策,使之成为支撑加速决策现象剖析的中观理论工具。此外,文中拓展了“共识”的要素内涵,通过引入“限度”属性,共识成为一个有“高-低”限度之分的谱系,统合囊括了既往决策理论中所常见的共同理解、一致认同、说服、折衷、妥协、制衡、威胁等丰富意涵。

再次,既然“加速”态势已然不可避免,那如何实现有效、良性的加速,便是本文希望在实践和规范层面回答的问题。通过机制对比,可得出改进型加速更好的基本论断,由此获得启发,在高度复杂、高度不确定、高度变动的“乌卡时代(VUCA)”,政府可更多基于主动回应式的“改进型加速”来应对增量的决策需求,这类加速更具发展性,具有持续提速增质的容或空间,谨慎通过直接干预政策时间性的“挤压型加速”来提升决策速度。这一重要启示落在操作层面,可归纳出以下提升决策效能的实践路径。

#### (一) 完善“顶层设计”,稳定相关主体预期

政治高层的核心领导地位及其在治理活动中的“把舵定向”作用,是中国政治制度的重要优势。强大的势能与统摄力确保了在应对突发、风险危机事件时的灵活性、协同性,同时在常规情境下,充分尊重职能部门的业务自主性。“顶层设计”可敦促跨时

域改革在方向上的连续性,避免改革的妄动和波动,指引跨部门改革在内容上的衔接性,避免部门政策“各管一段、各管一阵”,这种政策连续性、衔接性可以给相关政策主体以稳定预期和引导,有助于主体间共识建立。

#### (二) 强化技术工具应用,便捷政策参与

技术化互动通过改善信息交流有效促进了主体政策参与的广度、深度,促进主体间共识凝聚,进而助推快速决策。数字化工具在推动政府“跟上”社会加速变革的步伐上具有重要潜力,是疏解决策加速与民主治理之间张力、提升决策效率效能的重要方式。在政策酝酿过程中强化技术工具的应用,如数字化办公技术、网络平台参政议政等,以便捷政策参与,能使更多利益相关主体实际参与进来,充分表达意见、建言献策,提升决策组织内部、内外之间的沟通协商效率,促进共同理解的生成。此外,为强化技术工具在决策中的应用,有必要建立健全相关制度。

#### (三) 重视知识经验总结与积累,拓宽专家学者的决策参与范围

知识经验所天然具备的“理性”意涵,是说服反对者、协调意见分歧的有力“证据”。诚然其重要性被普遍承认,但在当今各国的决策过程中,知识经验进入决策组织、产生有意义的决策影响的程度,远低于预期。大量研究都集中于“热点”政策,却对过去漫长的治理实践中的知识经验成果缺乏总结,使得能够存留下来的知识经验十分有限。此外,目前我国政策过程中的专家学者参与,主要以会议邀请、项目委托等方式,通常是在权威决策部门形成政策思路、原则与整体框架之后,将技术性未决的设计细节分解为研讨议题,引入专家意见。在这种方式下,专家意见难以产生根本性影响。更好的做法是在政策酝酿早期便引入专家学者参与,使其研究成果、真知灼见能够更好融入、支撑系统性的方案设计。

最后,需要说明的是,囿于研究时间与现实工作量,本文并未对两类导向性加速机制做更为精细的亚类探讨,相关认识存在细化研究空间。此外,本文选取的两项卫生政策案例与其他民生领域政策(如教育、住房等)存在一定不同,在应用文中理论模型与结论时需要更多的验证。⑩

[参考文献]

- [1][3][59] Wajcman J. *Pressed for Time: The Acceleration of Life in Digital Capitalism*. Chicago ( Ill. ): University of Chicago Press, 2014.
- [2][25][德] 哈尔特穆特·罗萨. 加速:现代社会中时间结构的改变 [M]. 董璐译. 北京:北京大学出版社, 2015.
- [4][17] Fawcett P. Doing Democracy and Governance in the Fast Lane? Towards a "Politics of Time" in an Accelerated Polity. *Australian Journal of Political Science*, 2018, 53 ( 4 ).
- [5][50] Goodin R E. Keeping Political Time: The Rhythms of Democracy. *International Political Science Review*, 1998, 19 ( 1 ).
- [6][8][27][56] Peck J, Theodore N. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.
- [7][24] Rosa H. Social Acceleration: Ethical and Political Consequences of a Desynchronized High-speed Society. *Constellations*, 2003, 10 ( 1 ).
- [9] 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明 [J]. 求是, 2014 ( 21 ).
- [10][20][32] 薛澜, 赵静. 转型期公共政策过程的适应性改革及局限 [J]. 中国社会科学, 2017 ( 9 ).
- [11][15] 秦宣, 岳轩宇. 我国社会治理现代化研究的回顾与展望 [J]. 北京行政学院学报, 2023 ( 4 ).
- [12][22][34] 王绍光, 樊鹏. 中国式共识型决策 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [13][35] 王绍光, 鄢一龙, 胡鞍钢. 中国中央政府“集思广益型”决策模式——国家“十二五”规划的出台 [J]. 中国软科学, 2014 ( 6 ).
- [14][36] 宁骚. 中国公共政策为什么成功? ——基于中国经验的政策过程模型构建与阐释 [J]. 新视野, 2012 ( 1 ).
- [16][38] Wolin S S. What Time is It?. *Theory & Event*, 1997, 1 ( 1 ).
- [18] Honore C. *The Slow Fix: Solve Problems, Work Smarter and Live Better in a World Addicted to Speed*. Toronto: Knopf Canada, 2013.
- [19][59] Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18 ( 4 ).
- [21] 陈玲, 赵静, 薛澜. 择优还是折衷? ——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型 [J]. 管理世界, 2010 ( 8 ).
- [23][37] 钟裕民. 双层互动决策模型: 近十年来中国政策过程的一个解释框架 [J]. 南京师大学报(社会科学版), 2018 ( 4 ).
- [26] Lewis S, Sellar S, Lingard B. PISA for Schools: Topological Rationality and New Spaces of the OECD's Global Educational Governance. *Comparative Education Review*, 2016, 60 ( 1 ).
- [28] Jessop B. *State Power: A Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity, 2007.
- [29] McIvor D. The Politics of Speed: Connolly, Wolin, and the Prospects for Democratic Citizenship in An Accelerated Polity. *Polity*, 2011, 43 ( 1 ).
- [30] Wajcman J, Nigel D. *The Sociology of Speed: Digital, Organizational, and Social Temporalities*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- [31] 陈家建, 张琼文. 政策执行波动与基层治理问题 [J]. 社会学研究, 2015 ( 3 ).
- [33] 王法硕, 王如一. 中国地方政府如何执行模糊性政策? ——基于 A 市“厕所革命”政策执行过程的个案研究 [J]. 公共管理学报, 2021 ( 4 ).
- [39] Glezos S. The Ticking Bomb: Speed, Liberalism and Ressentiment Against the Future. *Contemporary Political Theory*, 2011, 10 ( 2 ).
- [40] Wolf E E A, Van Dooren W. “Time to Move on” or “Taking More Time”? How Disregarding Multiple Perspectives on Time can Increase Policy-making Conflict. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2018, 36 ( 2 ).
- [41][45] 王国华, 武晗. 从压力回应到构建共识: 焦点事件的政策议程触发机制研究——基于

- 54 个焦点事件的定性比较分析 [J]. 公共管理学报, 2019 (4).
- [42] Chen J, Pan J, Xu Y. Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China. *American Journal of Political Science*, 2016, 60 (2).
- [43] Dyson K. The Evolving Timescapes of European Economic Governance: Contesting and Using Time. *Journal of European Public Policy*, 2009, 16 (2).
- [44][46] Pollitt C. *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. Oxford: Oxford university press, 2008.
- [47] 米俊绒. 论现代政府与公民关系的嬗变及其匡正 [J]. 中国行政管理, 2008 (5).
- [48] Schedler A, Santiso J. Democracy and Time: An Invitation. *International Political Science Review*, 1998, 19 (1).
- [49] Goetz K H. Time and Power in the European Com-  
mission. *International Review of Administrative Sciences*, 2014, 80 (3).
- [51] 张康之, 张乾友. 论共同行动中的共识与默契 [J]. 天津社会科学, 2011 (5).
- [52] Payne T. The Role of Consensus. *The Western Political Quarterly*, 1965, 18 (3).
- [53] 向玉琼. 从证据依赖到证据治理: 审视共识构建中的循证路径 [J]. 江苏行政学院学报, 2023 (4).
- [54] 向玉琼. 论风险社会中决策知识的类型与生产 [J]. 东南学术, 2022 (1).
- [55][57] Allen D, Light J S. *From Voice to Influence: Understanding Citizenship in A Digital Age*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- [58] 陈静, 黄萃, 苏竣. 政策执行网络研究: 一个文献综述 [J]. 公共管理评论, 2020 (2).

(责任编辑 方晋)

## How Does Accelerated Policy-making Come About? The Explanation from the Perspective of Policy Process

Zhou Ruojing Huang Huang

**[Abstract]** The notion that everything in modern society is “accelerating” has emerged as a significant discourse. In recent years, with the construction of service-oriented governments and the proliferation of social issues during the transition period of China, accelerated decision-making has become increasingly prevalent. However, existing researches have paid limited attention to this topic, particularly lacking process-oriented discussions from the perspective of policy science. This paper takes “consensus-time resource” decision-making as its epistemological foundation and, through theoretical deduction and an overview and cross-sectional analysis of two healthcare policy cases, identifies and tests two types of generative logics of decision-making acceleration: extrusion-type and improvement-type acceleration mechanisms. Furthermore, it distills practical pathways for governments to enhance policy decision-making effectiveness: improving top-down design, strengthening the application of technical tools, and consolidating accumulated knowledge and experience.

**[Keywords]** accelerated policy-making, Chinese policy process theory, extrusion acceleration, improvement acceleration

**[Authors]** Zhou Ruojing is Lecturer, Party School of the CPC Central Committee (China National Academy of Governance). Beijing 100089; Huang Huang (Corresponding Author) is Professor, Vice Dean at the School of Government, Peking University. Beijing 100871