

公共政策的“二次决策”

——以网吧连锁政策为中心

专业名称：公共管理

申请人姓名：

导师名称：

摘 要

中国存在多重领导的行政管理体制，政府职能部门受地方政府与上级政府同类部门和党内职能部门多重管理，因此在政策过程中存在纵向过程、横向过程并存的路径模式，在中国这种党政一体、职责同构的特殊行政管理体制下，实际政策过程中往往产生纵向过程障碍、横向过程障碍以及纵向过程和横向过程的冲突。在政策过程障碍的情况下，地方政府存在二次决策。本文通过梳理了 2002 年-2012 年网吧政策演变历史和广东省地方网吧政策，例证公共政策过程中存在的二次决策现象。接下来，通过制度、文化、心理、博弈等四个维度对二次决策的机制进行了分析，在此基础上分析了二次决策优势和局限性，并给出了改进中国公共政策决策的思考和建议。

关键词：公共政策 决策 二次决策

The second decision-making in management policies

——center on the cyber bars chain policies

Major: Public Administration

Name:

Supervisor:

ABSTRACT

China exist multiple leadership administration system,departments of government are under multiple management of the local government、 higher levels of government departments and the similar departments of the Party,therefore there are two coexist path models in the policy process:longitudinal path and transverse path.the special administrative management system, the two paths models tends to have process barriers, and may conflict with each other。 Base on this Condition, the local government tend to have the second decision-making. In this article, I study the evolution of cyber bars policies Guangdong Province local policies from 2002 to 2012,from the example ,certify the existence of the second decision-making in the policy process.Next, analysis the mechanism of the second decision-making from Four dimensions : system,culture,psychology,game。 On this base ,analysis the strengths and limitations of the second decision-making,then gives out suggestions to improve Chinese public policy decision.

Keywords: management policies ; decision-making; second decision-making

目 录

摘要	I
Abstract	II
目录	III
第一章 导 论	1
第一节 研究问题的提出与研究意义	1
第二节 核心概念界定	6
第三节 相关文献综述	8
第四节 研究方法与论文框架	13
第二章 公共政策过程中的二次决策	15
第一节 中国公共政策过程的特殊性	15
第二节 地方政府二次决策的客观性	20
第三节 二次决策的实质与表现形式	25
第三章 网吧管理政策演变历程中的二次决策	29
第一节 2002 年之前的网吧管理政策与二次决策	29
第二节 2002 年至 2004 年的网吧管理政策与二次决策	30
第三节 2005 年至 2009 年网吧管理政策与二次决策	33
第四节 2009 年至 2012 年网吧管理政策与二次决策	37
第四章 公共政策的二次决策机制	44
第一节 公共政策二次决策的制度分析	44
第二节 公共政策二次决策的文化分析	48
第三节 公共政策二次决策的心理因素	52
第四节 公共政策二次决策的利益博弈	54
第五章 二次决策的优势与局限性	60
第一节 二次决策的优势	60
第二节 二次决策的局限性	68
第六章 结论与建议	75
结 语	82
参考文献	83

第一章 导论

第一节 研究问题的提出与研究意义

一、研究问题的提出

1、公共政策中央统一性与地方差异性的矛盾

公共政策的决策是公共政策过程的重要部分，公共政策的议程设置、政策目标设定、政策方案选择等重要因素均在决策环节确定，政策决策的结果是公共政策。中国实行单一制的国家结构形式，是由若干行政区域单位或自治单位组成单一主权国家。单一主权国家意味着中央在公共政策制定权限上的集中，地方政策制定方面的限制，因此中国的公共政策表现为统一性，也即在不同的行政区域实施统一的公共政策。这种统一性在形式上表现在文本流上。中国公共政策的发布首先表现为文本流过程，对某一特定公共政策而言，这个文本表现为政府公文，这一政府公文是特定的、唯一的。将特定的唯一的文本通过政府正式渠道流转至各个行政区域，也就完成了中央一级公共政策发布。

但是在中央的公共政策发布完成以后，在继续进行的政策过程中，却表现出强烈的差异性，这种差异性是以不同行政划分呈现的，表现出明显的区域特征。这些差异性表现在：一、对原有公共政策的增加、减少、调整。这同样也表现在文本流上。地方政府在对接收到的中央发布公共政策在文本流过程中对原有公共政策作出明显的改变，例如行政审批政策准入条件的提高或者降低、行政强制手段的加码，行政处罚标准的改变等等；二、对原有公共政策内容的强调与忽视。中央发布公共政策中，可能包含诸多要素，而中央对这些要素的要求是一致的，在文本中表现为直接的要素罗列，并无轻重之分。但是，这些不分轻重的要素在地方政策中却表现出了不同的地位，这来自于地方政府对某一要素的强调与忽视。被强调的要素会以细化的政策要求、具体的任务分配、充足的行政资源保障

等形式突出表现，而被忽视的要求很少甚至不会出现在下一步的政策运作层面。

2、决策与执行的区分

中央统一性的公共政策，为何会表现为地方政策的差异性，是一个值得深入研究的问题。在目前所能查询的研究中，学者们将这些差异性解释为政策执行的差异。所谓政策执行是指政策执行者通过建立组织机构，运用各种政治资源，采取解释，宣传，实验，协调与控制等各种行动，将政策观念的内容转化为实际效果，从而实现既定的政策目标的活动过程。这是一种动态的过程。政策执行的过程主要包括政策宣传，政策分解，物质准备，组织准备，政策实验，全面实施，协调与监控等环节。这就是说，政策执行是一个技术过程，其主要的作用是将原定政策目标转变为可以具体实施的方案、步骤和途径。政策执行带来的地方政策的差异化可能有以下原因：第一，政策执行主体本身的能力缺陷，由于政策执行主体本人的素质、法律水平不够带来政策执行阻滞；第二，政策执行主体对公共政策的理解和把握存在偏差。由于文本流转过程中存在的理解偏差，政策执行主体可能不能完全理解政策目标，造成执行效果的差异；第三，缺乏政策执行的相关条件，如经费、人员、装备等资源配置不足造成执行障碍，由于形成了政策实施的差异表象。将差异化归结于政策执行存在以下问题：

第一，政策执行主体，本身是一个主体的集合。在中国的层级行政管理体制中，“执行”并非一个动作，而是一个动态过程，而层级的政策主体本身并非一线的政策执行者，如果将所有地方政策差异归结于执行差异，意味着除了中央一级存在决策主体外，省级以下均为政策执行主体，也就说了政策决策权限仅仅存在于中央层级，这显然不符合中国实际的官僚体制运作规则。

第二，中央政府的公共政策流转到地方政府，执行并未开始，然而在执行未开始之前，公共政策已经在酝酿调整的过程之中。将地方政策的差异性归结于政策执行差异，显然忽视了政策执行之前的这个过程。

第三，政策执行差异尽管能够导致地方政策的差异化表现，然而政策执行是一种技术过程，是将政策目标实现的过程，将全部的地方差异性归结于政策执行，无法解释为何政策主体要对政策进行主观调整，这种主观调整的意图、动机和机

制又是怎样的过程。

3、二次决策的提出

通过以上分析可知，公共政策的中央统一性与地方差异性的矛盾已经超出了政策执行所能解释的范畴。为何的统一公共政策，会转化为差异性的地方政策，而这种转化还可能发生在政策执行之前？这说明，在政策执行之前，政策主体存在一个政策决策过程，这个过程包含决策目标确定、备选方案拟定、拟定方案选择、执行具体分配等具体步骤。本文将这个决策过程称之为“二次决策”，以将其与中央的一级决策区分，将这一决策的政策主体称之为二次决策者。由于二次决策不同，产生的效果存在着极大差异。这些二次决策产生的原因何在，产生的体制和机制又是怎样，对公共政策目标产生着怎样影响，存在着哪些风险和问题，这就是本文的主要研究内容。

本文以公共政策的二次决策为研究对象，选取互联网普及率较高的广东省做为研究背景，选取2002年-2012年最具典型特征的11年作为研究时期，首先阐述了公共政策过程中的二次决策现象，然后分析了网吧政策演变历程中的二次决策，接着，从制度、文化、心理、博弈等四个维度分析了二次决策的体制和机制，并进一步分析二次决策的优势和问题，期望为以后改进决策，促进政策决策的科学合理提供思路。

二、研究意义

研究公共政策的二次决策存在重要意义：

1、二次决策更能完整地揭示政策过程。政策二次决策作为政策决策的重要环节，直接影响着特定区域内政策的形成和演进。二次决策的提出，为我们研究公共政策过程提供了新的思路和方法。因此，研究二次决策具有理论意义。

2、研究二次决策有利于改进政策决策。通过分析地方政府产生二次决策的原因，分析公共政策的合理性和科学性，以改进和完善政策决策。另一方面，我国的政策决策存在各种问题和缺陷，二次决策虽然能够对部分决策失误进行修

正，但同时自身也存在很多问题。改进二次决策，是改进决策的重要途径之一。此外，通过深入研究二次决策，可以从中发现决策的差异，从不同的决策结果和成效，可以比较分析决策的合理性和科学性，为以后改进政策决策提供思路。因此，研究二次决策具有实践意义。

3、研究二次决策有利于改进政策执行。在政策过程中产生的二次决策从侧面反应出了公共政策在执行中存在的问题和政策改进的需求。二次决策作为政策向下执行的重要节点，直接影响着政策执行的效果。通过研究二次决策，分析政策执行中障碍因素和推动因素，从而找到改进政策执行的方法，通过改进政策执行，促进政策目标的实现。因此，研究二次决策有方法论意义。

三、案例研究选取说明

本文以公共政策的二次决策为研究对象，选取互联网普及率较高的广东省做为研究背景，选取2002年-2012年最具典型特征的11年作为研究时期，并将其中的网吧连锁政策作为主要案例分析，主要基于以下考虑：

1、网吧管理政策演进历程中存在二次决策

网吧最早被归入互联网上网服务营业场所的其中一类，但随着网吧数量的增长和规模的扩大，“互联网上网服务营业场所”这一概念与“网吧”内涵与外延均趋于一致，变成网吧的官方名称。根据国务院《互联网上网服务营业场所管理条例》第二条的规定，互联网上网服务营业场所是指通过计算机等装置向公众提供互联网上网服务的网吧、电脑休闲室等营业性场所。网吧行业是随着互联网行业发展，为满足公众上网需求而产生的。1994年世界上第一个网吧在伦敦开业，我国的首家网吧在1995年北京开业。

我国的网吧行业自诞生以来一直备受争议，早期的网吧几乎是“脏、乱、差”的代名词，鱼龙混杂、消防隐患突出，负面新闻不断，甚至被说成“脏污纳垢之所”。与之对应，我国的网吧管理政策也一直争议不断。2002年的“蓝极速网吧”火灾，拉开了网吧治理的大幕。十多年来，政府投入了大量的行政成本和行政资源，对网吧实行宏观调控政策，控制网吧总量，大力开展网吧整治，严厉处罚网吧接纳未成年人，集中各部门力量打击黑网吧，参与网吧管理的政府部门最高多

达16家，实行技术手段对网吧进行监控，期望能减少网吧违法违规经营，达到网吧治理的效果。然而，经过数十年持续不断的整治，“黑网吧”不但没有绝迹，反而愈演愈烈，“甚至在一些地区，黑网吧数量高于有证网吧数量。此外，自2002年开始以电脑培训、劳动再就业培训、惠州E城信息站、深圳电信综合服务点、深圳网络出租屋等各种形式变相经营的“黑网吧”出现，给网吧管理带来了极大困难，对网吧市场营销秩序带来了极大冲击。而同时，正规的持证网吧生存却日益艰难，网吧行业逐渐从朝阳产业发展到夕阳产业，从火爆经营到日渐式微。这个过程尽管有着互联网和移动互联网发展的影响和行业发展的一般规律，但网吧业内认为政府不合理的管理政策是网吧行业健康的最大障碍。回顾十年来网吧管理历程，政府非但没有达到铲除黑网吧规范网吧市场的目的，反而使正规经营的网吧逐渐难以为继，整个网吧行业发展日渐窘迫。这说明我国网吧管理政策不够科学合理，不科学合理的网吧管理政策来自于不正确的政策决策。值得注意的是，在整个网吧政策决策过程中，地方政府发挥这举足轻重的作用。由于各地的实际情况不同，各地决策主体的认识差异，以及对网吧和政策的理解和态度不同，同一政策在不同区域，产生了各式各样的差异，衍生出不同的地方政策，这就是地方政府的二次决策。

2、二次决策体现了不同主体的利益博弈。在网吧管理政策决策过程中，学校、家长和一些社会人士为了保证青少年能够专心学业，强烈反对青少年进入网吧，抗议网吧接纳未成年人，进而否定整个网吧行业，认为网吧应该集体关门，网吧行业应该立即消亡；青少年有强烈的上网需求，当正规网吧在重压之下不敢接纳未成年人的环境下，转向进入无证无照经营的“黑网吧”；城乡结合部、工业区等外来务工人员集中的地方，正当上网需求强烈，却因为政策限制，合法网吧无法落地。网吧业主作为经营主体，面临生存压力，希望网吧能够盈利，通过各种途径拓宽收入来源。行业协会希望对内通过行业自律，约束行业内不正当竞争，解决网吧业主之间的矛盾，对外维护网吧业主正当利益，提升网吧形象，维持行业健康发展。在这诸多的利益主体意见，面对纷繁复杂的利益矛盾，政府的决策体现了政府的政策导向和决策倾向。

3、网吧连锁地方政策的差异性为我们研究二次决策提供了很好的蓝本。2009年开始，文化部大力推进连锁网吧，在2011年召开的全国规范网吧经营秩序经验

交流会上明确要求，今后五年网吧要在维持原有总量规划总量不变的情况下，大力推进网吧连锁经营。在中央的要求下，各地采取了不同网吧连锁推进模式，文化部据此总结出了10个不同的推进模式，如以政府推动与市场运作结合为主的“江苏模式”，多方创新协作，推动特色连锁的“上海模式”，以内容配送为主导的“四川模式”，以整治与整合同步、说服教育与严厉执法并举、典型示范与按目标要求强力推进结合的“辽宁模式”。不同的模式体现了地方政府不同的决策，形成了不同的结果。这些地方政策的产生与演进，为我们研发二次决策提供了很好的范例和蓝本。

第二节 核心概念界定

1、决策

“决策”英文为 Decision-making，是作出决定或选择的意思。关于决策的定义，不同的学者理解也不尽一致。西蒙认为是“管理就是决策”，他把决策分为情报、设计、选择和评价四个阶段。当代系统管理学家卡斯物认为，决策就是进行判断和作出决定，即对两个以上的方案进行的考虑、权衡与选择；行为是实现决策目标的过程，人们逼近目标靠的是不断进行决策和实现它们。当代另一位美国学者亨利艾伯斯则认为，决策有狭义和广义两种理解：从狭义方面说，决策就是在几种行为方案中作出抉择；从广义方面说，决策还包括在作出最后抉择前后所必须作出的一切活动。现在多数人比较一致的目标，借助一定的科学手段和方法，从两个以上的可行方案中，选择最优方案并付诸实施的过程。管理学教授里基·格里芬指出，“决策是从两个以上的备选方案中选择一个的过程”。

以上解释归纳起来，基本有以下三种理解：一是把决策看作是一个包括提出问题、确立目标、设计和选择方案的过程。这是广义的理解。二是把决策看作是从几种备选的行动方案中作出最终抉择，是决策者的拍板定案。这是狭义的理解。美国学者亨利·艾伯斯曾说“决策有狭义和广义之分。狭义地说，决策是在几种行为方案中做出选择。广义地说，决策还包括在做出最后选择之前必须进行

的一切活动。”三是认为决策是对不确定条件下发生的偶发事件所做的处理决定。这类事件此前既无经验，又没有可遵循的规律，做出选择有一定的风险，这种解释认为只有冒一定的风险的选择才是决策。这是对决策概念最狭义的理解。

本文所指的“决策”指的是公共政策的决策。公共政策作为由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案，其决策必定是围绕公共问题和公共利益而进行的，但是公共问题往往比较复杂，公共目标也是多样的，公共利益是多维度的，所以公共政策的决策往往是在收集掌握上述信息的情况下，综合社会发展的其它方面的需求，并根据可支配资源的情况，平衡各方利益群体需求的行动过程。公共政策的决策，体现了决策机关和决策者在复杂的利益关系和利益格局下的平衡能力。

2、二次决策

二次决策，是本文提出的概念。一般发布的政策已经是决策的结果。所谓“二次决策”是在原有决策已经发布执行的决策基础上，二次决策者根据实际情况和掌握的信息，对原有决策进行修正、补充的决策。这包括两个步骤，第一步，是否执行一级决策。如果原有政策不尽合理，无法执行，二次决策可能会做出拒绝执行原有政策，如果做出不执行的决策，则必须应对行政风险。如果执行，则必须承担相应的后果。第二步，如何细化落实一级决策，也即具体的执行措施，也包括执行的程度和力度。要准确界定二次决策，必须其他相似概念作区分：

第一，“二次决策”的概念必须与“政策执行再决策”区分。二者的不同在于：首先，二者发生时间不同。二次决策是决策，发生在政策执行之前，“政策执行再决策”是执行，发生在执行过程中及执行任务结束后；其次，地位和作用不同。二次决策在特定的区域对政策起着决定性作用，二次决策决定者原定政策的实施、过程、和结果。政策执行再决策仅是原定政策方案的补充或者细节修正。再次，实施主体不同。二次决策是由具有决策权力的机关或者决策者做出的，他们可能不是具体的执行人员，而政策执行再决策，发生在执行过程中，是由决策的执行者做出的。

第二，“二次决策”与“街头官僚再决策”。二者的区别在于对再决策主体的

定位差别。“街头官僚再决策”中，决策的主体是“街头官僚”，而街头官僚是指处于基层和最前线的公共管理人员，是机构中直接与公民打交道的公务员，也就是他们是最基层的政策执行者，他们由于特定的自由裁量权和某些自主权对某一公共政策产生影响。“二次决策”的主体则层次更高，他们包括中央职能部门、地方职能部门，涵盖党政系统中的政策决策者。其次，“街头官僚再决策”所针对的对象是某一项已经传到到基层的具体公共政策，而“二次决策”他们面对的是更加接近原定政策目标的公共政策，因此二次决策的决策对象更具有广泛性。

第三，“二次决策”与“连续决策”。本文研究的“二次决策”是一个阶段节点，只是相对于一次决策而来的二次决策，这一决策完整过程，而“连续决策”更侧重与动态决策过程，强调决策的不断继续进行。

第三节 相关文献综述

一、国外研究综述

国外学者关注政策二次决策主要是“街头官僚理论”。“街头官僚”（Street-Level Byreocrat）一词最高出现在1977年李普斯基（Lipsky）公共部门直接面对公众的、拥有真正政策判断力的人员定义街头官僚。按这个定义，《建立一个街头官僚理论》一文。此后1980年他正式出版《街头官僚：公共服务中个人的困惑》，正式建立了街头官僚理论。在他的定义中，街头官僚理论从微观角度研究如教师、警察和保安人员都属于街头官僚。街头官僚介于政府和公是指处于基层和最前线的公共管理人员，是机构中直接与公民打交道的公务员。他们从组织中获得许多的自由裁量权，并且拥有足够的资源抵抗自上而下的压力¹。他们与其说是执行政策，不如说是在进行再决策。李普斯基认为，街头官僚在实际工作中拥有非常大的政策制定能力，因此，政治家和高级管理者制定的政策能否最终实现取决于街头官僚是如何去实施的²。街头官僚在实施政策过程中具有如此大的影响，主要是因为他们拥有相当大的行政自由裁量权以及具有相对于组织

¹ Lipsky, Michael . Russell Sage Foundation Street Level Bureaucracy, 1983, 3

² Michael Lipsky . Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services: Russell Sage Foundation, 1980.

权力的某种自主性。这种自主性意味着他们与政府组织的目标和利益存在差异的时候,可能会通过所掌握的自由裁量权来采取某种不合作的策略抵制组织的命令,从而使政府组织目标在实现过程中出现异化或最终无法实现,街头官僚理论产生后,逐渐成为公共行政中自下而上研究政策制定与执行的路径,这一理论认为政策制定和政策执行是一个模糊的过程,街头官僚在执行政策中不断地进行再决策。再决策的表现形式有:1、将原则性强的政策变成具有可操作性的政策;2、根据自身利益对上级政策进行有选择的执行;3、对上级政策的“软抵抗”;4、直接抵制上级政策。

二、国内研究综述

1、对政策过程中政策变化的研究

近年来,我国学者开始关注政策实施研究,比较流行的观点有“政策变通”执行模式理论,“政策空传”现象以及选择性政策实施模式等。如“政策变通”理论认为,政策变通是中國大陸政策实施过程的常态,是指在政策实施过程中,政策实施者未经原政策制定者同意与准许,自行变更原政策内容并加以推行的一种政策行为。政策变通不是对原政策不折不扣的执行,而是对原政策原则与目标部分地或形式上的遵从。变通后的政策的原则与目标可能与原政策一致,也可能不一致乃至背道而驰¹。“政策空传”研究更关注政策目标达成,认为当政策文本不能转化为具体实施行动,以及政府职能部门与社会不能有机互动,政策目标达成度低,政策实施呈现为象征性执行,就出现政策实施中的“政策空传”现象²。其表现形式有政策不执行、政策虚执行和政策假执行。“选择性政策实施”研究重点在政策执行者对上级政策的取舍,一种目的在于满足地方政府自己的利益需求,另一种是在中央的政策和地方政府自己利益两者间取得一种均衡,也即“选择性均衡实施模式”。

此外,学者们也开始关注到中国的行政体制对政策过程的影响,如认为中国

¹ 庄垂生.政策变通的理论:概念、问题与分析框架.理论探讨,2000.6.

² 李瑞昌.中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究.公共行政评论,2012(3),59页.

存在分离的集权模式，该模式认识中央各部委、地方政府为代表的官僚机构在中国的政策制定过程中有较大的影响力。权威的分离话推动了具有相互否决权利的不同政府部门和地方政府在政策制定中寻求妥协和共识的行为。结果，政策的制定过程更多的表现为政府部门之间的谈判和交涉。另一部分学者关注重点在于中央和地方政府的利益博弈关系，如柳俊峰在“中央和地方政府的利益博弈关系及对策研究”中提出，地方政府成为独立利益博弈主体，围绕着对经济管理“责、权、利”的重新定位和分解，中央政府和地方政府也始终进行着利益的博弈¹。

这样研究特别是对政策过程动态过程的研究，尽管从某一方面揭示了中国公共政策的特殊性，但是不可忽视的是，均存在一定的局限性，主要表现在：

第一，研究基本基于纵向政策过程视角，关注纵向过程特别是自上而下的纵向过程，但是这些研究关注的重点都是在于公共政策从上而下的传递过程中发生的调整 and 变化，而忽视了在中国特殊的党政结构中，存在横向政策过程模式，而横向过程模式是中国实际政策过程中最重要的内容之一，政党和政府之间的微妙的互动对政策过程产生者重要影响。

第二，在纵向的政策过程视角中，在中央与地方政府关系之间的认识上，停留在政府与政府层级之间，而没有深入到政府职能部门上下级之间及政府职能部门与上下级政府之间的关系，因此照成了对纵向政府间关系认识的偏差。如博弈理论，认为上下级政府之间始终存在博弈，而利益博弈冲突导致政策执行失控。这当然适用于部分情况情况，但就职能部门而言，由于人权、财权和事权的分离，中央政府和地方政府职能部门之间并没有直接的利益关联，政策的制定和执行，并不是围绕着部门利益开展。

第三，将决策与执行分割，认为政策出台后，决策过程已经完成，而执行是一种机械的、技术性的过程。片面了研究政策实施过程中某一现象，将所有的变化均归结于执行过程产生的政策目标流失和执行偏差，却忽视了做出这些调整和变化的决策者，没有对这些决策和决策者本身做出探究，从而未能揭示这些现象产生的本质。

本文认为，无论是政策变通、政策空传还是选择性政策实施研究，这些都是地方政府及地方职能部门对上级下达的政策，基于当地的实际情况和管理经验，

¹ 柳俊峰.中央和地方政府的利益博弈关系及对策研究”[J].《西南交通大学学报》(社会科学版)，2004(3)，68.

在地方决策体制下，通过一个独立的决策过程，再次做出政策决策的结果，相对应上级政策的决策，此次决策称为“二次决策”。

2、对二次决策的研究

国内学者对二次决策研究有几种途径，一种是认为政策决策中存在街头官僚再决策。这些研究一般是通过街头官僚理论，研究我国基层公务员和政策制定和政策执行中的地位、作用和动因，可是认为是街头官僚理论的扩展。如黎浩在《街头官僚再决策原因分析》一文中分析了街头官僚再决策的原因：街头官僚自身利益的驱动、政策执行资源的稀缺和政策本身的因素。其中他认为政策本身的缺乏合法性、政策目标模糊、政策不具有可行性是迫使街头官僚不得不进行再决策。他认为街头官僚将会有有一个“再决策”的弹性权力空间，在对这种“再决策”的评价方面，他认为在决策就象一把“双刃剑”，能带来积极的效果，也会造成消极的效果¹。李小兰在《街头官僚再决策的内在动因与控制路径》一文中，认为与高层管理者的目标差异是再决策的内在动因，要实现对街头管理的控制，要从法治、管理、伦理三个路径入手²。

第二种是认为再决策存在于地方政府的“连续决策”过程中。如马跃在《事后博弈和地方政府的连续决策过程》一文中提出，传统的地方政府决策表现为初始决策—事后博弈—再决策这样一个连续过程。在不能参与初始决策的体制下，下级政府或普通民众通过执行和反馈阶段的激烈反应参与博弈，促使上级政府调整政策。这种博弈可称为“事后博弈”，事后博弈是下级或民众等利益相关者政治参与的主要方式。一方面，中央或上级政府明显存在自我纠正的再决策机制，另一方面，下级政府和通民众通过利益的表达，影响上级政府再决策，使政策进一步适应并未改变或已经改变的现实。这种观点认为再决策的主体是最初的政策制定者，而下级或民众等相关利益者通过事后博弈促使最初政策制定者对原有政策进行修正或调整，也就是再决策的主体与上一次决策的主体是一致的。

第三种是“政策执行再决策”理论，这种理论认为再决策存在于政策执行过程中，也即是再决策时政策执行的一部分。如宁国良在《论公共政策执行再决策》

1 黎明浩.街头官僚再决策原因分析[J].中山大学研究生学刊（社会科学版），2003（4）.

2 李小兰.头官僚再决策的内在动因与控制路径[J].前言.2007，（12）

一文中认为，由于政策环境、任务和目标的变化、人们认识的深化及政策偏差和副作用的产生，在公共政策执行过程中和执行任务完成后，需要根据信息反馈对原政策方案作必要的补充或修正，就是公共政策执行再决策。对公共政策执行再决策，他持肯定态度，认为由于政策执行偏差的产生，使政策执行偏离了政策的既定目标，产生了一系列的不良后果，耗费了不应浪费的政策资源，造成了政策问题不能顺利解决。这些都必须予以纠正，而纠正的途径就是公共政策执行再决策。此外，政策执行再决策有利于政策目标的实现和后续政策的制定¹。

从以上综述可以看出，国内外学者尽管已经认识到在政策过程中存在“二次决策”或者“再决策”的现象，并且对其原因进行了分析，但是这些研究至少有以下局限性：

第一，研究对象的局限性。以上文献中，部分学者关注到了“街头官僚”这一基层决策者的再决策过程，部分学者关注到了上层决策者所作政策修正的再决策过程，关注到了最高层决策和最底层决策，却忽略了中间决策传递的过程，并非仅有最高层决策者和最底层决策者有再决策行为，在“政府”包含多个主体，是不同层级决策主体和执行主体的集合。这个主体集合里，包含中央政府与地方政府的差别，政策制定与政策执行对象的不同，这其中有统一也有冲突和妥协，很多时候政策的出台就是多方互动和平衡的结果，而政策执行本身就是互动的产物。以上文献均没有对各决策主体进行界定和分析，缺乏对中国条块管理模式对决策过程影响的探讨，没有从中国政府的层级、各层级政府之间的内部关系、力量对比、利益分析等角度分析决策过程。本人认为，在我国特殊的格局下，要从系统的角度分析公共政策决策和执行，对不同层级的政策主体进行区分，研究地方政府实施地方政策的二次决策，才能更深入地分析公共政策。

第二，缺乏实证研究。以上文献大多是理论研究，通过阐述、解释和拓展理论，来对应研究中国的政策决策，但是这些研究缺乏实证研究，对缺乏具体政策决策本身的思考，甚少关注具体政策的出台过程，也即是政策的决策过程。本人认为，研究政策再决策，需要进行实证研究，通过研究网吧管理政策的地方政府再决策，分析出台政策的原因、目的，通过对影响网吧管理政策决策的相关因素进行研究，从而分析政策产生缺陷的背景和原因。

¹ 宁国良.论公共政策执行再决策[J].湘潭大学社会科学学报.2002,第 24 卷第 4 期

第四节 研究方法 with 论文框架

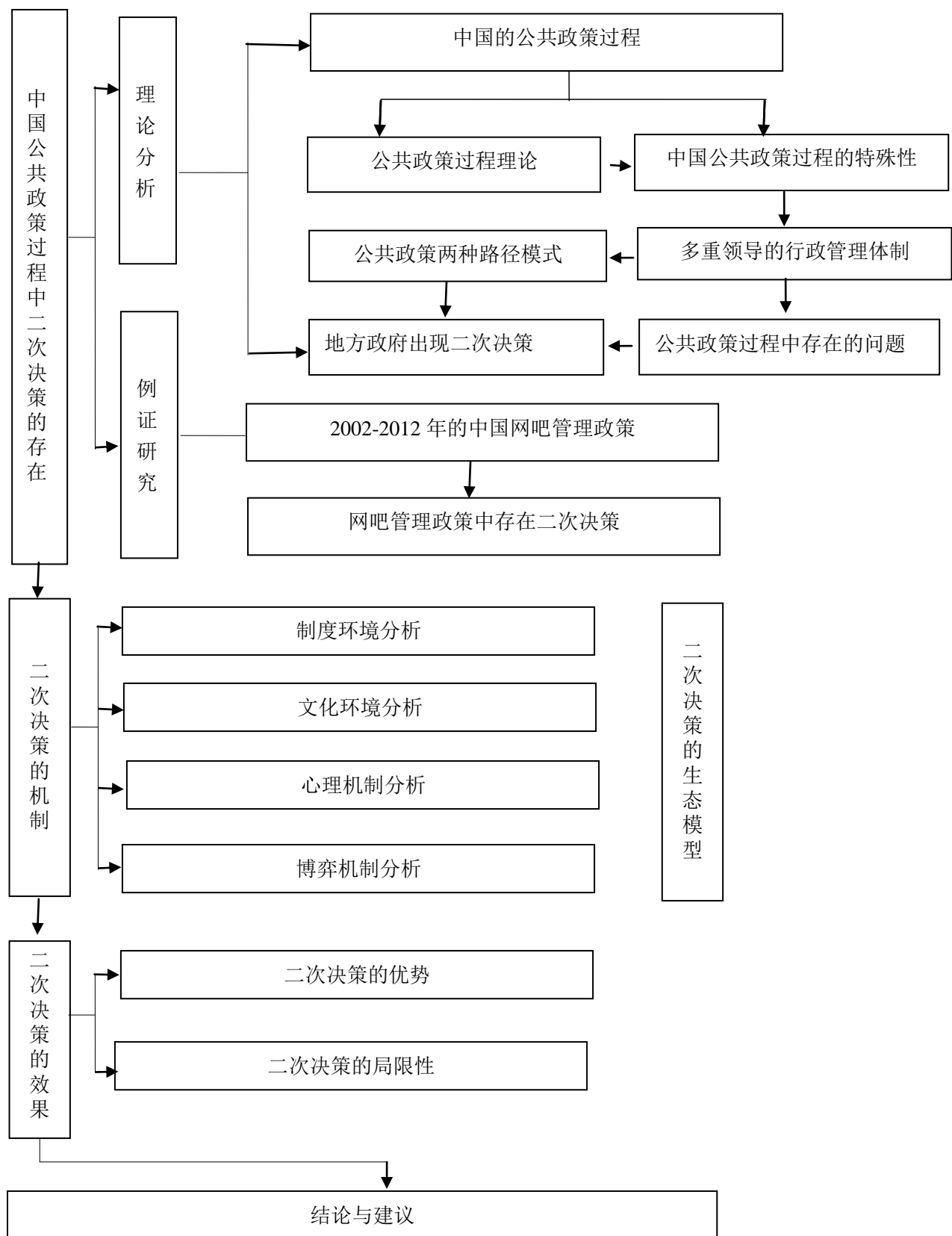
一、研究方法

1、文献研究。一是搜集政府主管部门、研究机构、行业协会等发布的信息和数据，对历年来发布的信息和数据进行深入分析和研究。二是梳理历年来网吧政策变化情况累积基础研究资料。

2、政策分析。通过对广东省网吧连锁政策的调研、制订、分析、筛选实施和评价的全过程进行研究，对二次决策的效果、本质及其产生原因进行分析，同时通过比较研究，比较不同行政区域的网吧政策差异，分析地方政府二次决策的相关背景、决策意图和政策效果。

3、参与观察。深入到二次决策者的的事件背景中，在实际中参与二次决策过程，同时运用直接观察法，收集和分析相关资料。

二、论文框架



第二章 公共政策过程中的二次决策现象

第一节 中国公共政策过程的特殊性

一、公共政策过程理论

政策过程(policy process)理论缘起于西方的政策科学研究。该理论把政策过程分为一系列的步骤,如政策问题议程设定、政策选择、政策决定、政策实施、评估和反馈政策效果、政策修正等。最早尝试对公共政策过程进行阶段划分来自于20世纪50年代,美国学者拉斯韦尔把政策过程划分为7个阶段:情报、建议、规定、行使、运用评价、终止¹。70年代他的学生布瑞沃提出了政策过程的六阶段论:创始、估价、选择、执行、评估、终止²。在诸多关于公共政策过程的阶段划分中,琼斯和安德森的看法被大多数研究者接受并采用。琼斯在《公共政策研究导论》一书中把政策过程概括为:1、问题确认;2、政策发展;3、政策执行;4、政策评估;5、政策调整、终结阶段。安德森的政策过程阶段划分法由于其著作《公共决策》的较早译介而广为中国学者熟悉,安德森认为公共政策包括:1、问题的形成与议程设定阶段;2、政策规划阶段;3、政策采纳阶段;4、政策执行阶段;5、政策评估阶段等。

随着政策科学研究的进展,政策过程理论尽管受到了越来越多的批判,但是公共政策过程理论将政策过程进行阶段划分的做法,提供了一种解剖错综复杂的政策过程的方法,且至少为政策分析提供了一种手段。以萨巴蒂尔为首的政策分析家认为,阶段理论已经过时,应该建立更好的新理论框架取而代之。此后的西方政策分析学者在批判反思阶段启发法的基础上,提出了各种关于政策过程的新理论框架,包括制度理性选择框架、多源流框架、中断—平衡框架、辩护联盟框

¹ Lasswell, Harold D. (1971), A Pre. Hew ofeolicy Science, New York: American Elsevier,p. 28

² MichaelHowlett andM. Ramesh(1996),StudyingPublicPolicy: PolicyCyclesandPolicySubsystems, Oxford University Press, p. 10

架、政策扩展框架、因果性途径等。

与西方纷繁复杂的理论相比，政策科学在我国 90 年代才真正开始兴起，而政策过程理论方面的研究则更加滞后。政策过程理论经历了由无到有、由隐性到显性、由被动的受影响的自发性到主动研究的自觉性、由概念引进到逐步阐释再到探索创新的发展过程¹。总体来说，我国的政策过程研究理论更多的是从建立政策分析模型的角度研究政策途径和阶段途径描述政策过程，主要研究成果有：胡宁生的《现代公共政策研究》（2000）；陈振明的《政策科学》（1998）、《公共政策分析》（2002）、《政策科学》、《公共政策分析导论》（2003）；宁骚的《公共政策学》（2003）；谢明的《公共政策导论》（2004）；张金马的《公共政策分析：概念过程方法》（2004）等等。

二、中国公共政策过程模式特征

1、多重领导的行政管理体制

在政府纵向结构方面，中国实行单一制的国家结构形式，也即由若干行政区域单位或自治单位组成单一主权国家的结构形式，在行政区域设置的同时，形成了不同的行政区域层级，目前主要有中央、省、市、县、乡五级。与此对应，按照行政区域，形成了五级政府作为行政主管部门，由此形成了纵向政府模式。横向结构方面，每级政府均由相应的职能部门组成，包括政法、文化、科技部门、教育、交通等。由于历史文化传统、国家的单一制结构形式以及长期的计划经济体制的影响，中国形成了中央、地方政府之间以“职责同构”为特征的行政管理体制。所谓“职责同构”，是指从中央到地方的各级政府在职能、职责和机构设置上的高度统一和高度同构，也就是“上下对口、左右对齐”的情形。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定：省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。省、自治区、直辖市的人民政府的各工作部门受人民政府统一领导，并且受国务院主管部门的领导或者业务指导。在管理模式上，表现为分级管理和垂直管理并存，目前履行经济管理和市场监管职能的部门如海关、工商、税务、

¹ 何华兵等.发展中的政策过程理论——我国政策过程理论发展回顾与展望[J].云南行政学院学报, 2006(6).

烟草、交通、盐业等多数实行垂直管理，其他部门实行属地化管理。实行属地化管理的职能部门通常实行地方政府和上级同类型部门的“双重领导”，上级主管部门负责管理业务“事权”，地方政府负责管理“人、财、物”，且纳入同级纪检部门和人大监督。实行垂直管理的部门则相对独立。由此，在宪政结构上，形成了地方政府职能部门受地方政府与上级政府同类部门双重管理的行政体制。

在党政关系方面，按照《中国共产党党章》，党的最高领导机关是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的地方各级领导机关，是党的地方各级代表大会和它们所产生的委员会。党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作。在历史过程中，形成了以行政区域划分的各级党委，在我国党政一体的领导体制下，遵循党领导一切的原则，因此，各级党委是相对应层级的政府领导机关。各级党委内部，根据分工设置职能部门，如宣传部、组织部等，这些职能部门与政府的各职能部门之间存在职能交叉，在实际操作中，形成了党内职能部门对口管理或指导相应的政府部门的局面，尽管这种管理或指导其具体表现并非是确定、明晰的，更多的时候呈现混乱、重复和交叉共存的状态，但这种党政一体的管理模式形成了政府职能部门受同级政府和对口党内职能部门双重管理的局面。

由此，形成了政府职能部门受地方党委职能部门、地方政府、上级政府对应部门多重管理的行政管理体制。以文化部门为例，中央一级，在党内中央政治局是中国共产党的中央领导机关，宣传部门是负责文化工作的部门，因此，中央政治局常委中，分管意识形态的官员是文化部门的最高领导，中央宣传部是文化的主管部门。在政体上，国务院是最高行政机关，国务院的直属部门中，文化部是负责文化工作的政府部门。实际上党中央是国务院的上级机关，而国务院是文化部的上级机关，中宣部也是文化部的上级机关，文化部门作为政府组成部门受党政双重领导。省一级，一般由省委常委或者副省长中负责文化工作的官员最为本省最高领导，省委宣传部是党内分管文化工作的部门，省政府是最高行政机关，直属部门省文化厅负责文化工作就省文化而言，其直接上级机关是省政府，但同时，也受省委宣传部的领导。因此省一级的文化部门受省政府、省委宣传部、文化部三重领导。市一级文化行政部门同理。

2、公共政策过程的路径模式

公共政策过程的路径模式有以下几种：

1、纵向政策过程模式。纵向政策过程与政府层级之间的纵向结构对应，包括自上而下的纵向模式和自下而上的纵向模式两种。

自上而下的纵向模式，由上一层政策目标决策者发起，确定宏观的政策目标，通过各种正式或者非正式向下传达，下一层级部门通过对政策目标的解读，对政策目标进行分解，制定细化的政策措施，进行任务分配，再向下一层级部门传达，直至最终的政策执行者。为了保障政策目标的落实，下级部门需要向上提交政策实施情况，通过层层向上的汇报，聚集整合成政策目标实现情况。概况而言，这种模式包括自上而下的政策传达和自下而上的实施汇报两个完整的逆过程。在中国的行政管理体制中，除了最低层级的管理部门，各个层级的管理者均有可能发起纵向政策过程。

自下而上的纵向模式。由下一层级政策目标决策者发起，提出政策需求，然后向上汇报、请示，期望得到批准和许可，上一层级部门对这些政策需求经过权衡，作出批准或不批准的决定，对决定权的事项再向上一层部门进行报送。理论上，自上而上的纵向模式，包括自下而上的政策需求和自上而下的政策供给两个完整的逆过程。

2、横向政策过程模式。横向政策过程与党政一体的政党对应，包括政—党横向模式和党—政横向模式两种。在中国特殊的政党关系中，政—党横向模式多表现为类似自下而上纵向模式特征，由政府部门发起政策目标，向党委提出政策需求，党委对政策需求进行评估、批复，而党—政横向模式多表现为类似自上而下纵向模式特征，由党委提出政策目标，要求政府部门予以执行和实现。

在中国多重领导的行政管理体制中，各个领导发挥管理作用的途径和方式各不相同，党委部门不负责具体事务工作，在长期的业务分割下对相应的行业缺乏了解和关注，对政府事务的干预多体现在宏观的、纲领性的意见，在我国执政党处于绝对领导核心的政党体制中，这些宏观的、纲领性的意见往往具有决定性，为公共政策的决策、制定、执行奠定基调，成为实际上的政策目标。在具体行政事务上，国务院及各级政府较少进行主动干预，一些重大事项需要以各级政府名义传达的，一般由各职能部门向对应的各级政府提出申请，而细化的政策措施一般都在职能部门提交政府前已经形成。各级政府对职能部门的领导更多地体现对

职能部门的人权、事权、财权的分配和控制。上下级对口职能部门之间的行政指导是行政管理体制中最密集、最常态化的形式。一项政策由上级职能部门制定、然后直接向下级对口职能部门下发，通过层层传达得到执行和落实。

由于职责同构的政府体系和党政一体的政党关系，在实际的政策过程中，中国的政策过程表现为纵向模式和横向模式的交叉和交替。以文化行政部门为例，在理想状态下，一项公共文化政策的自下而上的政策过程如下图所示：

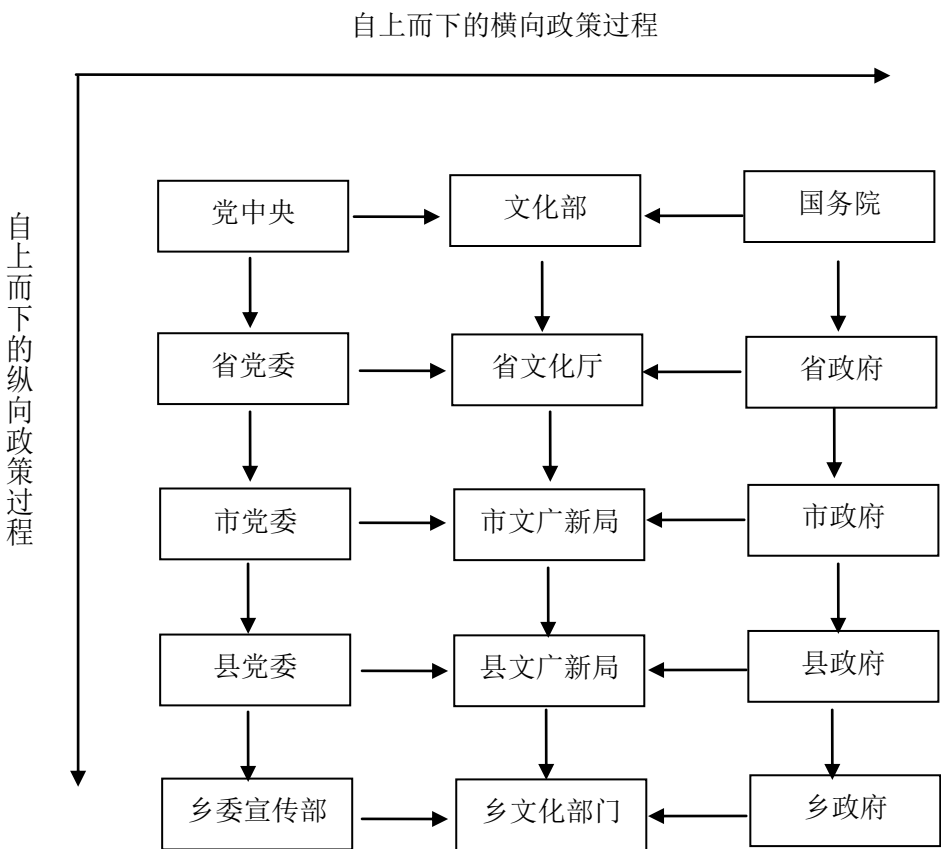


图 2-1：自上而下的公共政策过程模型

第二节 地方政府二次决策的客观性

由于中国存在多重领导的行政管理体制，公共政策过程中纵向政策过程模式和横向政策过程模式并存，这种体制和模式下的公共政策过程往往产生问题，导致公共政策无法顺利进行，由此引发二次决策。

一、路径障碍促使二次决策产生

在中国这种党政一体、职责同构的特殊行政管理体制下，在实际运作中路径往往无法达到理想状态，纵向模式和横向模式均有可能产生过程障碍，主要有：

1、纵向政策过程阻滞。第一，自上而下的政策下达过程中，下级部门出现实施障碍，主要表现在政策目标解读、细化政策制定、具体任务分解等各个环节。如，对上级的政策目标不理解、不认同或者出现理解偏差；细化政策制定过程中对原有政策进行了增加、减少或者改变；在具体任务分解阶段，也可能出现不分工、分工不合理等导致政策无法落实。第二，自下而上的纵向过程中，上级部门对上级部门的政策需求不予准许、不完全满足或者不回应，导致下级无法进行政策调整，原定政策目标无法达成。

2、横向政策过程阻滞。一种情况下，由政府部门向党委提出政策需求后，党委对政策需求不予准许、不完全满足或者不回应，另一种情况党委部门向政府部门提出政策目标和任务时，政府部门不完全或者不完全予以执行和落实。

3、纵向过程与横向过程冲突。这是指在多重领导的管理体制下，政府各级职能部门从党委和上级指导部门获得的政策目标不一致，存在行政指令之间的矛盾和冲突。在中国特殊的党政关系情况下，党委部门多表现出强势特征，对政府部门的政策需求是否给予准许视情况而定，但对其提出的政策目标则通过各种途径的压力要求政府部门实施。如惠州市委要求惠州市文广新局推行“E城信息服务站”，认为是提升惠州市信息化水平的惠民工程，而惠州市文广新局认为所谓“信息服务站”是“黑网吧”，推行信息服务站将扰乱网吧市场秩序，因此抵制执行，并同时通过纵向途径向上反映，惠州市文广新局的上级指导部门为省文化厅，省文化厅介入后与惠州市文广新局意见一致，认为不宜实施，但是惠州市委

通过更换惠州市文广新局主要领导等控制人事权的方式，强行推进“E城信息服务站”，由此引发了惠州市委、惠州市文广新局与省文化厅三方政策主体之间的矛盾。

在纵向过程阻滞横向过程阻滞、纵向过程与横向过程冲突的政策过程障碍情况下，职能部门无法从上级得到有效的政策支持，政策需求没有得到上级职能部门或者横向部门的回应，如对公共政策的理解无法得到上级有效合理的解释和具体操作的指引，或者已定公共政策在本区域内无法有效执行等情况，在这些情况下，得到公共政策指令的公共政策主体必须在各种方案中做出两个过程的选择，第一步，是否执行一级决策。如果原有政策不尽合理，无法执行，二次决策可能会做出拒绝执行原有政策，如果做出不执行的决策，则必须应对行政风险。如果执行，则必须承担相应的后果。第二步，公共政策的区域化。将大范围的公共政策细化成带有区域特征的地方政策，这其中可能对原有政策进行增加、删减、改变。

二、议程设定惯性促使二次决策

在政策过程理论发展的同时，对我国特有的公共政策制定的研究也逐步开展，研究主要围绕政策过程的各个阶段展开，学者们开始关注中国与西方在议程设定、决策模式、执行机制等各个方面的差异。如王绍光认为中国政策制定的议程设定有六种模式：关门式、内参式、上书式、动员式、借力式、外压式。在议程设置过程中，随着专家、传媒、利益相关群体和人民大众发挥的影响力越来越大，关门模式和动员模式逐渐式微，内参模式成为常态，上书模式和借力模式时有所闻，外压模式频繁出现¹。内参模式、上书模式多带有主观色彩，外压模式也带有政策环境的客观影响，这些模式特别是内参、上书模式，在决策议程设置程序并未规划的政策过程中，往往有些举足轻重的意义。以网吧政策为例，网吧政策的决策驱动力有以下几种：

第一、外部驱动。外部驱动主要包括突发事件，社会舆论等因素。由于几次有关网吧的治安案件曾轰动全国，在公众媒体上网吧逐步与青少年犯罪和网瘾联

¹ 王绍光.中国公共政策议程设置的模式[J].中国社会科学.2005, 5: 86-100.

系到了一起，如在搜索引擎搜索“网吧 火灾”结果多达 302 万条，搜索“网吧猝死”，结果多达 246 万条，网吧的安全问题通过一系列的重大事件被社会关注，成为焦点问题，同时在社会上形成网吧毒害青少年，毁灭下一代的舆论环境，社会上时常发出要求关闭网吧的声音。在这种外部驱动力通常影响力大，直接传递到中央政府。而中央政府一般会采取“一个有病，集体吃药”的方式，大范围开展网吧整治。在外部驱动力的作用下，中央政府选择加强网吧管制，集中进行网吧整治，严格网吧市场准入等强硬政策，以满足公众要求，达到缓解社会压力和舆论关注的目的。

第二、内部驱动。内部的驱动力主要来自于政府内部不同部门或者人大代表、政协委员、政府参事等具有参政议政资格的人。内部驱动在政策决策的过程中，往往具有关键作用。如 2003 年 10 月，广东省关工委向省委、省政府报送《一个令人深感忧虑的重大社会问题——对互联网上网服务营业场所（网吧）不良影响的调查》，认为当前网吧违法违规现象十分严重，造就了网络痴迷群体，严重干扰了正常的教育秩序、影响家庭关系、诱发青少年犯罪，毒害青少年心灵，当时分管宣传、文化的多位省委、省政府领导在此报告件上，做出了批示，要求主管部门拿出处理意见，并于 12 月 22 日专门召开了会议研究。其后，当时省关工委副主任于春节前夕将该《调查报告》，上送至李长春处。12 月 31 日，李在《调查报告》上作了较为严厉的批示：“看了这个调查报告，心情沉重，真可谓触目惊心。特别值得重视的是，不是没有规定，而是由于种种原因，没有得到落实，建议文化部家正同志亲自挂帅，会同有关部门，研究开展对社会网吧专项整治的工作方案，在下次精神文明建设委员会上研究，或召开专题会议研究，要象整治报刊散滥那样抓紧抓实，抓出成效。特别是把影响落实国务院规定的关键环节吃透，增强整治的针对性。把此《调查报告》印发给各有关部门，便于统一思想，群策群力。”文化部部长批示：抓紧研究，我近期听一次汇报。春节期间要突击整治一次并加强日常管理，并为中央专题会议作好准备工作。据此，文化市场司提出要求如下：广东要争取在春节前开展一次以整治、清理“黑网吧”为重点的专项治理行动，而且越早越主动；以广东省的名义，向中央据实反映广东“网吧”的情况。要将《条例》颁布以来，广东方面所采取的有关措施和办法报文化部；挑选广州 1-2 家“网吧”的基本情况进行调研，并将情况报文化部。根据广东省

反映的情况，中央决定 2004 年在全国范围内开展大规模的集中整治。这就是中央决定开展网吧整治的过程。

2007 年 9 月，省关工委老干部联名向省委、省政府上报《关于违法网吧近期整治效果的调查报告》，认为违法网吧整治效果不佳，仍需进一步加大力度。2008 年 8 月，《关于文化经营场所对未成年人负面影响屡禁不止的原因及对策的调查报告》，其后省关工委主任将报告中的建议部分单列，向省委书记上报《关于依法加强对包括网吧在内的文化经营场所进行有效监管的建议》。2008 年 5 月，省政府参事建议第 46 期上，刊登了王则楚等四位省政府参事《关于取缔不良网吧与压缩网吧规模的建言》，认为“网吧已经成为藏污纳垢、毒害少年的危险场所”，建议全省严查不良网吧，在根本不需要设网吧的地方，务必全部禁止，压缩网吧规模，认为大城市网吧已经基本覆盖所有家庭，社会上设不需要网吧已经完全不必要。这两份报告和建言均引起了省委、省政府领导的重视，为了加强网吧监管，省文化厅建议 2008 年在全省范围内的查处取缔“黑网吧”专项整治行动，并探索建立健全网吧长效机制，得到了省委、省政府的批准，这就是 2008 年网吧整治的内在原因。

从以上的决策形成看出，大众媒体通过形成大规模的社会舆论，影响决策者，而社会团体、党和政府内部具有影响力的其他人员具有特定途径向最高领导谏言，表达意见和建议。相同的地方在于，媒体和谏言者，与没有均没有直接利害关系，但对网吧均持有负面态度，更为关键的是，谏言者中的大多数，虽然并不担任重要行政职位，但是却因为其特殊身份能迅速得到高层领导的重视，国外一些学者认为：“那些和最高层政治领导人私人关系的政策参与者，具有更多使自己的政策观点转化成最终政策产出的政策决策资源”¹。这些负面的言论被高层决策者知晓，并直接影响决策者的下一步行动。与之对应，网吧的真正利害关系人，与网吧行业相关的行业组织，如行业协会等，在社会上没有媒体的影响力，在政治上没有谏言者那么高的社会地位，他们的利益诉求往往无法传递到高层决策者。随着时间的累积，在决策者所感受到的信息中，关于网吧负面的信息越来越多，而网吧业主和行业组织的信息越来越少，这些信息的不对称，直接造成了决策者对网吧行业认知的不客观和不全面。在我国的决策机制中，决策者在整个

¹ Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

决策过程中占有绝对统治地位，因此在决策过程中，这些主观和带有偏见和认知也无法得以修正，以至于所做的决策和出台的政策，也带着决策者个人的不足和认知缺陷。当这些信息的不对称随着时间的推移越来越来是，高层决策者形成了议程设置和决策思维惯性。

在一级决策议程设立惯性的情况下，区域实际情况随着时间的发展而改变，然而一级决策者却因为议程设置惯性，忽视实际情况的变化，忽视各方利益的长期失衡，下级的政策需求长期得不到上级的回应和满足，由于形成了地方政策需求与中央决策层决策惯性的矛盾，这种矛盾随着信息不对称的加剧而不断激化，最终促使二次决策产生。

3、政策目标差异

政策目标是政府为了解决有关公共政策问题而采取的行动所要达到的目的、指标和效果。由于地区差异的存在，不同的行政区域在同一公共政策问题上，面临不同的问题环境，这种问题环境由于行政区域差异性的延续而得到逐渐加强。面对不同的问题环境，同一公共政策问题在不同的行政区域被具体化为带有相同特征又带有地域特征的不同公共政策问题，因此形成了更为具体的政策目标。同时，统一性的中央公共政策采用既定的政策目标，这种政策目标往往宏观而模糊，很难估计不同行政区域之间的问题环境差异。由于，产生了中央和地方对政策目标的定位差异，这种情况表现为地方政府对中央政府公共政策目标的不理解、不认同。在这种情况下，实施同一政策目标的中央公共政策无法在地方政府顺利运作，地方政府必须进行二次决策，以保证地区特征的政策目标维持和实现。

第三节 二次决策的实质与表现形式

本文中的“二次决策”是在原有决策已经发布执行的决策基础上，二次决策者根据实际情况和掌握的信息，对原有决策进行修正、补充的决策。作为独立概念，二次决策具有自身的特征和表现形式。

一、二次决策的实质

1、二次决策是决策过程

在政策过程理论中，无论是西方学者拉斯韦尔等人的阶段理论，还是我国学者如陈振明等人的阶段研究中，均将政策过程认定为一个可以从始至终沿着一定的阶段过程紧张的链条或者循环。这就意味着，决策仅仅存在于政策出台之前的政策决策阶段，或者政策评估完成后的修正阶段。这些研究的潜在逻辑认为，政策出台即为决策完成，而后续的问题则是政策的实施和执行问题，如果政策目标没有完全实现，则是实施过程阻滞或者执行存在偏差。这其中将政策的实施和执行，当作是一种机械的、有序的服从过程，包括是政策的理解、任务的分配、资源的配置等等，认为政策执行是一种按照已有公共政策进行操作的技术过程。然而在中国特有的政策环境下，这种技术过程往往无法完成。这个过程包含了决策的完整过程，已经明显超过政策执行所能涵盖的范畴。

2、二次决策的主体是独立决策者

在中国的层级行政体制中，二次决策的决策者虽然受多重领导，职能部门受到来自宪政结构和党政结构的限制，但是在具体的行政管理事务上，上层机构和同级政府之间并不会进行完全干预，因此在一定的政策空间上，二次决策者具有独立决策权，是相对独立的决策群体。这种独立性表现在：第一，二次决策者与政策制定者之间不存在直接的领导关系。第二，二次决策者可能对已有公共政策

做出改动，这种改变是政策制定者无法完全干预的。第三，二次决策者对二次决策的政策目标负责，并且有独立承受二次决策结果和后续问题的能力。

3、二次决策是对公共政策的重新审视

在多种领导的行政管理体制下，“二次决策”是普遍存在的。受多种领导的职能部门必须在各种冲突和障碍中寻求政策平衡，因此二次决策是在原有公共政策基础上加工再创造的过程。在最理想的情况下，使得发布的政策在本区域内能最大限度满足各方要求，在最不利的情况，向要求最强烈、矛盾最突出的政策主体倾斜。

4、二次决策的结果是公共政策

二次决策之所以是政策决策，而不是政策执行，根本在于二次决策的结果是特定的公共政策，而不是政策执行的具体化。经过二次决策的公共政策可能带有原有公共政策的某些共性，但是由于二次决策的存在，有带有某些差异特征。地方政策的产生标志着二次决策的完成。

5、二次决策并非政策执行“自由裁量权”的应用

决策是与执行相对的，二次决策既然是由独立决策者经过对公共政策重新审视，并通过决策过程，发布或者出台本地化的公共政策的行为和过程，这种行为和过程体现这决策行为的全部特征。必须要加以区分的是，二次决策并非政策执行自由裁量权的应用。

自由裁量权的概念与界定更偏向于行政法学范畴。美国布莱克法律词典中的定义是：“在特定的情况下，依照职权以适当和公正的方式作出作为的权力”。英国著名法官霍尔斯伯勋爵认为：“自由裁量是指任何事情应在当局自由裁量权范围内去行使，而不是按照个人观点行事，应按照法律行事，而不是随心所欲。它应该是法定的和固定的，而不是独断的、模糊的、幻想的，它必须在所限制的

范围内行使”。我国行政法学家王名扬认为：“自由裁量是指行政机关对于作出何种决定有很大的自由，可以在各种可能采取和行动方针中进行选择，根据行政机关的判断采取某种行动。也可能是执行任务的方法、时间、地点或侧重面，包括不采取行动的决策在内”。从以上表述中可以概括，行政自由裁量权是指行政主体在法律规定的幅度和范围内，依据法定职权和法定条件，在各种可能采取的措施中进行选择的权力。在我国的行政管理实际中，自由裁量权主要表现在行政执法和行政许可中，在司法、税务等部门中表现的最为突出。

从自由裁量权的概念分析，自由裁量权终归是一种政策执行的技术过程，尽管这个过程也包含分析、判断和对行动方案的选择。二次决策与政策执行的自由裁量权最大的区别在于，二次决策发生在政策执行之前，原有公共政策发布之后，必须通过二次决策才能产生区域性的公共政策，区域性的地方政策是决策的结果，而不是执行的结果，只有产生区域性地方政策之后，才有进一步政策执行的可能，否则公共政策过程无法进一步延续。

我国的行政部门设置，包括垂直管理和分级管理两种形式。实行垂直管理的部门中，脱离地方政府管理序列，不受地方政府监督机制约束，直接由省级或者中央主管部门统筹管理“人、财、物、事”，例如工商、税务、烟草、交通、盐业等部门，由于直接上下级的垂直管理，在中国中央集权模式下，这些部门在公共政策过程中，更多是执行者的角色，面对模糊性、不确定性的公共政策，他们更多地体现着行政行为的自由裁量权。而实行属地化管理的部门，他们不但是公共政策的执行者，也是地方公共政策的决策者，他们有相对权限，制定地方公共政策，这类部门在政策过程中往往是二次决策的决策主体。

二、二次决策表现形式

1、对原有公共政策文本的调整

二次决策最直接的表现形式就是对政策公共文本的调整。在公文流转过程中，二次决策并不是直接将公共政策文本照搬到地方政策中，而是对之进行再创作，形成地方政策的政策文本，地方政策的政策文本虽然形式上可能延续原有公

共政策，但是内容却已做出很大调整。

2、对原有公共政策目标的调整

对原有公共政策目标的调整是二次决策深层次的表现。二次决策者通过调整政策文本、调配行政资源、选择政策方案等方式，将原有公共政策目标中与地方政策目标一致的方面进行强调和突出，并通过各种途径予以监督和落实，而对于与地方政策目标不一致的方面则予以忽略、忽视，或者只象征性地强调却不进行具体任务分配和行政资源调度，以使得这部分政策目标不能完全实现。

3、差异化的地方政策

在本文中，决策的级别是根据行政级别划分的，在中国目前条块分割的行政结构下，二次决策是指地府政府根据本行政区域的实际情况和自身所掌握的信息，在原有政策的基础上制定地方政策，平衡地方利益的过程。由于不同省级区域差异较大，实际情况大相径庭，所以同一政策，在不同省内可能表现出完全不同的形态，这就是二次决策的表现。

第三章 网吧管理政策演变历程中的二次决策

第一节 2002 年之前的网吧管理政策与二次决策

我国的网吧行业兴起于 90 年中后期，早期的网吧主要是采取网络咖啡屋模式，面向高端消费人群，价格相对较高，随着互联网设施的升级以及硬件设备的降价，而且上网速度、硬件设备等也有较大改善，为网吧发展提供了有利条件。自 2000 以来，持续两年开展了以加强电子游戏经营场所整治为主要内容的专项治理，不仅大面积地取缔了无证照的经营场所，而且还压减了有证照的电子游戏经营场所 4300 多家。由于“网吧”大量提供游戏节目，且收费低廉，吸引了一大批青少年（包括原来经常到电子游戏经营场所活动的消费者），无形中填补了压减电子游戏经营场所出现的空间，致使“网吧”迅速发展并泛滥起来，“网吧”几乎变成了翻版的电子游戏机室。网吧数量大幅增加，同时监管不到位，网吧大多经营环境恶劣，存在较大的安全隐患，同时经营者为了谋利，未经批准擅自开张营业，为吸引青少年进入，大量提供脱网游戏，无限制地容留 18 岁以下的青少年进行活动，有的甚至还在“网吧”内设小包间，提供床铺、食品等各种便利，所有网吧几乎都通宵营业。

这一时期的网吧管理政策主要是主要集中在主管部门的确定，文化、工商、公安等其他职能部门之间的分工合作等具体实施的规定，主要的管理方式是开展网吧的审批登记。1998 年 12 月 25 日，公安、电信和工商部门出台了《关于规范“网吧”经营行为加强安全管理的通知》，对开办网吧的条件和审批流程做了规定，政府开始认识到网吧的社会意义和存在的管理问题，开始了对网吧管理从“无为而治”向“积极探索”转变，同时明确网吧主管部门为信息产业部门。为了进一步明确部门分工，2001 年信息产业部、公安部、文化部、国家工商行政管理局发布《互联网上网服务营业场所管理办法》，明确省、自治区、直辖市电信管理机构负责互联网上网服务营业场所经营许可审批和服务质量监督。公安部门负

责互联网上网服务营业场所安全审核和对违反网络安全管理规定行为的查处。文化部门负责对互联网上网服务营业场所中含有色情、赌博、暴力、愚昧迷信等不健康电脑游戏的查处。工商行政管理部门负责核发互联网上网服务营业场所的营业执照和对无照经营、超范围经营等违法行为的查处。开办“网吧”应该先经文化、公安部门审核同意，取得省级通信管理机构颁发经营许可证并经工商行政管理部门核准登记，领取营业执照后方可营业。

由于网吧政策处于起步阶段，网吧的各项政策还处于初步的规范探索层面，对审批登记的各项规定也较为粗浅，对地方政府对网吧的认识和管理也处于初期。各地依照中央的各项规定，明确省内职能分工、出台相应的网吧审批规定，这一阶段还没有衍生出网吧政策的二次决策。

第二节 2002 年至 2004 年网吧管理政策与二次决策

2002 年为网吧管理的主要依据是《互联网上网服务营业场所管理办法》，然后《办法》的实施过程却遇到严重的体制障碍，主要是通信管理部门仅有中央和省两级机构，即中央一级的信息产业部和省一级的通信管理局，这带来的直接影响是：第一，由于市县一级没有通信行政管理部门，而文化、公安和工商在市县均有对应机构，因此网吧的审批变成了文化、公安、工商的审核在市县一级，但网吧的审批发证是从县直接到省，跨越了地市一级，这造成了信息的不一致和不对称，四个部门所掌握的网吧数量都有很大差别。以广东省为例，据不完全统计，到 2002 年 6 月，全省已核发“网吧”许可证的目前有 2160 家，但实际数字超过 5000 家。第二，通信管理部门作为“网吧”的主管部门，拥有对网吧的处罚管理权限，但由于不具有下设机构，不能及时对网吧市场进行有效管理，也不能对“网吧”出现的违法经营行为作出相应的行政处罚。为了调整管理体制，2002 年 3 月 9 日，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步加强互联网新闻宣传和信息内容安全管理工作的意见》（中办发[2002]第 8 号）将“网吧”等互联网上网服务营业场所日常管理职能由信息产业部门移交给文化行政部门，中央一级管理部门由信息产业部移交给文化部，但省一级的移交进度却参差不齐。

2002 年 6 月 16 日凌晨，北京市海淀区无证经营的“蓝极速网吧”发生火

灾，致使 25 人死亡、12 人烧伤，在社会上造成了极大影响。当时，文化部等部委认为，“近年来，网吧等互联网上网服务营业场所过多过滥，一些地方监管不力，出现了大量违法违规经营现象，经营秩序混乱，安全隐患突出，严重危害了广大人民群众特别是青少年的身心健康以致生命安全，扰乱了社会治安秩序，目前已经到了非彻底治理不可的地步。”6 月 29 日，文化部、公安部、信息产业部、国家工商行政管理总局联合下发了《关于开展“网吧”等互联网上网服务营业场所专项治理的通知》（文市发[2002]24 号），要求在全国范围内开展网吧市场专项治理，主要内容包括坚决取缔非常经营的网吧、严厉查处持证网吧的违法违规行为、对网吧进行重新审核登记、暂停审批新的网吧、对网吧的消防安全、接入服务、内容进行全面检查等。为了理顺管理体制，2002 年 9 月 30 日，国务院出台了《互联网上网服务营业场所管理条例》，规定“网吧”等互联网上网服务营业场所的审批登记发证及日常管理工作统由文化行政部门负责具体实施，同时对网吧的审批条件、营业时间、经营规范、处罚条款等各项内容进行了详细的规定。《条例》也是其后网吧管理法规中法律效力最高的文件。

与中央一级管理体制相对应，广东省此前网吧管理的主要依据是省通信管理局、省文化厅、省公安厅和省工商局依据《互联网上网服务营业场所管理办法》制定的《广东省互联网上网服务营业场所管理办法》，内容与之基本一致。“蓝极速”火灾后，省级管理体制调整得以迅速推进。6 月 20 日，也就那个是北京“蓝极速网吧”发生恶性火灾的第四天，省文化厅、省通信管理局联合发出了《关于“网吧”与中等互联网上网服务营业场所管理职能调整的通知》，宣布省文化厅与省通信管理局决定于今年 6 月 30 日办理职能移交。同日，当时分管文化的省委副书记主持召开了有省委办公厅、省政府办公厅、省委宣传部、省委政法委、省教育厅、省公安厅、省文化厅、省信息产业厅、省工商行政管理局、省通信管理局等单位负责同志参加的会议，部署加强对“网吧”的整治和管理。7 月 11 日，省委办公厅、省政府办公厅按照文化部、公安部、信息产业部、国家工商行政管理总局《关于开展“网吧”等互联网上网服务营业场所的专项治理的通知》（文市发[2002]24 号）的部署和要求，批转了《广东省“网吧”等互联网上网服务营业场所的专项治理工作方案》。专项治理行动在全省铺开。就此，省文化厅以专项治理为起点接手网吧管理，主要管理依据是刚刚出台的《互联网服务营

业场所管理条例》。这一阶段，“蓝极速”火灾奠定了政策基调，具体管理政策主要有以下内容：

1、重新审核登记。省文化厅、省公安厅、省工商行政管理局联合发出了《关于开展“网吧”等互联网上网服务营业场所重新审核登记工作的通知》（粤文市[2002]95号）开始对全省的网吧进行了重新审核登记，并对“网吧”的开办条件和审批程序作出了明确的规定。按照规定，重新审核登记的时间安排从11月10日起至2003年1月31日结束，逾期不参加重新审核登记的，一律取消经营资格，重新审核登记的“网吧”等互联网上网服务营业场所，必须做到证照齐备，才准予提供互联网接入服务和开业经营。

2、控制网吧总量。当时网吧市场上，证照齐全的近1200家、证照不全的2600多家，据此确定网吧总量上限为在4000家，并要求各地根据省宏观控制的总量要求制定本地区的总量与布局规划。

3、持续不断的网吧专项整治。自2002年开始，持续开展网吧整治专项行动，整治内容主要为打击取缔无证无照或证照不齐的黑网吧、查处网吧接纳未成年人，及时清理有害信息。在此期间，以2004年开展的网吧专项整治工作持续时间最长、规模最大、效果最显著。专项整治工作由国务院发文，中央一级专门成了全国网吧专项整治工作协调小组，省一级也由省政府组建省网吧专项整治工作协调小组。据不完全统计，当年全省共出动执法人员（含文化、工商、公安等部门）228041人次，检查网吧65657家次，取缔无照网吧5772家，查处违法接纳未成年人的网吧2209家、超时经营的网吧837家、擅自停止实施经营管理技术措施的网吧161家、危害信息网络安全活动的网吧323家、停止实施安全技术措施的网吧342家、以社会办学为名变相经营的网吧360家，切断互联网接入的网吧1480家。其中，警告处罚的5171家、罚款处罚的5409家、停业整顿的1922家、停机整顿及停机联网处罚的127家，被取消经营资格的256家，查扣经营设备84959台/套¹。

4、停止审批新的网吧。根据2002年网吧专项整治的要求，专项整治期间，各地区一律停止审批新的“网吧”等互联网上网服务营业场所，也不得审核批准现有“网吧”等互联网上网服务营业场所增添或更新设备。

5、实施“网吧运营监控管理系统”和“网吧安全管理系统”。“网吧运营监

¹ 数据来源于广东省文化厅2004年网吧专项整治工作总结。

控管理系统”主要承担了文化行政部门的管理职能，完成实施对“网吧”经营行为和上网行为的全程实时在线监控，包括建立互联网上网服务营业场所的相关注册资料的数据库，对未成年人违规进入的控制，对消费者违规上网行为的监督，对网上违规内容的监督等。“网吧安全管理系统”主要承担了公安机关的管理职能，完成实施对“网吧”的日常管理情况和消费者的上网情况实时监控，发现有害信息和网络攻击的情况，即时报警。

6、推动“网吧”连锁经营发展。确定在广东落地的全国性连锁经营企业 9 家，省内连锁经营企业 3 家，并专门给予连锁经营企业 160 家的门店年度发展指标，主要鼓励和支持连锁经营企业以收购、兼并、联合、重组、参股、控股等方式，将现有“网吧”发展为自己的连锁门店，以加快提升“网吧”的服务档次和服务水准。

这一阶段在“蓝极速”网吧火灾案件的推动下，网吧政策表现为强力整治，面对上级和社会的整治压力，地方政策主要表现在坚决执行上级的各项政策和各项政策。二次决策则主要表现为对各项政策的具体执行，如广东省对省内网吧总量上限的核定、审核登记过程中具体问题的决策等。按照广东省文化厅的规定重新审核登记的时间安排从 11 月 10 日起至 2003 年 1 月 31 日结束，但是由于总量上限的严格控制，审核登记遇到了极大的困难，审核登记工作迟迟不能完成。这些供求矛盾和管理压力开始显现，为差异化的二次决策奠定基础。

第三节 2005 年至 2009 年网吧管理政策与二次决策

经过长时间的集中整治，特别是 2004 年全国范围内的专项行动，主管部门认为，沉重打击了黑网吧，网吧接纳未成年人、传播有限信息等违法违规行为得到了有效治理，同时，策也得到了人民群众的拥护。2004 年 10 月至 11 月，国家统计局受中央文明委委托对全国 12 个省进行了加强和改进未成年人思想道德建设调查，结果显示 89.8% 的未成年人最近一段时间没有去过网吧。2004 年全国打常委会办公厅将网吧管理确定为八项全国人大代表重点建议之一。11 月，部分全国人大代表赴湖南专题视察，对网吧整治工作给予了肯定，对重点建议的办理成效表示满意。这使打得此前以控制总量遏制发展和大力专项整治为主线的网

吧管理政策得以正面印证。同时，也开始意识到，这种专项行动取得的仅是阶段性成果，必须建立网吧管理长效机制。

广东省的网吧市场情况与全国总体情况类似，经过持续不断的整治，过去网吧泛滥、失控的局面，基本得到遏制；原来网吧普遍存在的经营场所“小、乱、差”的状况，有了较大改观，网吧的规模逐渐提高；经营秩序有明显改善，过去黑网吧成行成市的现象已不复存在，网吧大量接纳未成年人的违法现象得到了最大程度的遏制。2005 年有关网吧接纳未成年人的群众投诉亦不复多见，较之于往年大为减少。以广州为例，随着人们对网吧认识的深化和监管力度的加强，网吧作为社会关注的热点问题，已逐渐“降温”，2005 年“两会”期间无论是市人大或者是市政协，均没有收到一份关于网吧的议案。广东省的网吧整治得到了社会认同。但是存在的问题却没有得到完全解决，如因为供求矛盾引发的黑网吧卷土重来问题，网吧接纳未成年人的问题等。这一阶段的网吧管理政策如有有以下内容：

1、适度满足市场需要，宏观调控模式下的总量控制。2002 年-2004 年是中国互联网开始快速发展的三年，互联网快速普及，网民数量大幅增加，各类网站、网络应用从无到有，并迅速占领互联网市场。这带来了上网需求的大幅增长，而网吧作为重要的上网场所，需求数量也大幅增长。与之形之对比的是，网吧的行政审批工作一直处于搁置状态，并且除对原来的网吧进行重新审核登记外，不允许新批网吧，不允许增加计算机上网设备数量。这种政策控制和市场需求的反差，造成了网吧市场“供”、“求”矛盾，而且这种矛盾日益突出，最终导致无证无照的黑网吧大量出现，同时以电脑培训、劳动再就业培训的名义从事网吧经营活动的场所也开始纷纷出现。为此，文化部开始提出严格市场同时准入的，做好总量规划，要求各地妥善处理宏观调控与市场机制的关系，统筹分析本地区的网吧市场形势，统筹考虑经济社会发展水平、人口结构、市场需求、消费习惯和社会反映等因素制定本地区网吧总量和布局规划的指导意见，县、市文化行政部门制定本地区网吧总量和布局规划。由于 2005 年、2006 年两年中，宏观调控方式的改变，按照适度满足市场需要的原则，全国各地的网吧数量均有不同程度的增长。2007 年 2 月，文化部下发《关于进一步加强网吧及网络游戏管理工作的通知》，认为根据当时网吧市场已经供过于求，网吧市场已经饱和，而且由于网吧数量增

加，实际监管难度加大，部分地区监管不到位，因此作出规定，2007 年全国网吧总量不再增加，各地均不得不审批新的网吧。

2、以防止未成年人进入网吧为重点，建立配套管理措施。主要制度包括：网吧日常巡查制度、网吧现场检查记录制度、网吧入场登记制度等，希望建立长效监管机制。2005 年，文化部组织开展 2005 年度文化市场夏季督查行动，主要内容严厉查处网吧接纳未成年人行为，重点督查网吧日常检查频度最低标准制定和执行情况、网吧现场检查记录制度执行情况、网吧入场登记制度执行情况、对网吧日常检查结果和重大行政处罚公示情况、网吧总量和布局规划制定和执行情况、网吧审批制度执行情况¹。2006 年 8 月起也开展了为期半年的全省网吧专项整治工作。

3、严厉网吧打击违法犯罪行为。一实施并落实《文化经营场所检查登记制度》，加强对网吧的日常巡查，对网吧接纳未成年人等违法行为，要依法加大处罚力度。重申对 2004 年 10 月 18 日以来累计 3 次接纳未成年人，或 1 次接纳 8 名以上（含 8 名）未成年人，或在规定营业时间以外接纳未成年人的网吧，要坚决吊销其《网络文化经营许可证》。二是坚决取缔“黑网吧”，没收其违法所得及从事违法经营活动的专用工具和设备，直至追究非法经营犯罪嫌疑人的刑事责任。对明知是“黑网吧”而为其提供互联网接入的单位，也要给予相应的处罚。

4、对网吧提供和传播的内容进行清理。2007 年，随着网络游戏市场的不断发展，未成年人沉迷网络游戏现象得到了进一步关注。2007 年 2 月，文化部、国家工商行政管理总局、公安部、信息产业部、教育部、财政部、监察部、卫生部、中国人民银行、国务院法制办公室、新闻出版署、中央文明办、中央综治办、共青团中央下发《关于进一步加强网吧及网络游戏管理工作的通知》（文市发[2007]10 号），要求加大对网络游戏的管理力度，解决青少年沉迷网络游戏问题。据此，各地开展网吧内容清理行动，对非法网络游戏、网吧服务器内的色情、暴力等非法内容进行删除清理。

5、调整存量，鼓励网吧连锁。开始推进网吧存量市场结构调整，推进网吧连锁化、集团化、连锁化、专业化、品牌化，将网吧连锁由事前的行政许可，调整为事后的行政确认。鼓励网吧之间的收购、兼并、联合、重组、参股、控股等方式合作。

¹ 文化部《关于开展 2005 年度文化市场夏季督查行动的通知》。

这一阶段，各种矛盾开始凸显并逐渐激化，各种社会利益冲突集中，同时上级政策变动频繁，2004 年规定不得审批新网吧，2005 年又重新调整网吧总量适度放开网吧审批，2007 年又重新下达网吧审批禁令，这样频繁反复的政策变动，给地方政府带来了极大的困难，一方面是中央的政策要求必须要执行，必须向下级传达要求贯彻，另一方面，广东省作为互联网行业发展较快的地区，对网吧数量的需求一直增加，以至于供求矛盾日益激化，但中央的网吧政策是统一的，不考虑地区差异的。这一阶段，广东省的二次决策主要表现在下放权限，希望通过决策权下放，使网吧总量布局规定更符合当地实际。主要表现在：

1、改变宏观调控方式。根据广东省内的实际情况，省文化厅的指导性意见认为，完全放开网吧的宏观调控，由市场进行自行调节的条件并不具备，这样做的结果，极有可能导致网吧发展失控、市场竞争恶化、违法经营突出等一系列问题的发生，使管理工作再度陷入被动局面。但是，如果对网吧发展限制过紧，造成供求矛盾过大，结果也会导致“黑网吧”发展快、数量多，隐蔽性更大，给管理工作造成相当困难，在一定程度上会加速清理整顿工作的反弹。因此，在继续执行宏观调控方针的前提下，需要对目前网吧宏观调控的方式作适当调整，将调控的基础工作前移到市，由各市按省制订的宏观调控原则，结合实际对当地网吧的发展提出调控意见，然后由省在综合各种因素的基础上下达审核意见。采用这种做法，全省网吧的总量必然也会适度增加。这样，既可以解决目前供求的突出矛盾，又可避免“一放又乱”的问题，是比较积极而稳妥的解决问题方式。为此，省文化厅于 2005 年 3 月向省政府提出了对我省网吧现行的宏观调控方式进行调整的建议并得到了省政府同意。调整后的政策主要包括：第一，调整网吧总量布局规划方式。将调控的基础工作前移，把原有省统一制定总量布局规划，交由各市结合实际对当地网吧的发展提出调控意见，由省在综合各种因素的基础上下达审核意见。2、政策适度满足市场需求。按照文化部的总体原则，制定网吧发展总量和布局规划时，综合考虑本地区经济社会发展状况、人口数量和分布、消费水平、上网人数变化趋势、市场现状和需求以及监管力量等因素。其中，广州、深圳市市区参照常住人口每 1 万人 1 家网吧进行布局规划；各地级市市区参照常住人口每 1.5 万人 1 家网吧进行布局规划；县（县级市）、镇参照常住人口

每 3 万人 1 家网吧进行布局规划¹。在宏观调控政策的调整下，2005 年-2006 年，全省网吧规划数量超过 8000 家，实际数量达到 7300 多家。虽然中央件仅规定 2007 年全国网吧总量不再增加，但实际执行中，2007、2008 年全国均未开放网吧审批。因此，自 2007 年到 2008 年的两年内，广东省内的网吧数量没有增加。

2、改变连锁网吧审批方式。自 2003 年开始，中央实行鼓励网吧连锁的政策，文化部批准设立了 9 家全国连锁，省文化厅批准设立了 3 家连锁。但到 2006 年，从实际运营的情况看，网吧连锁企业经营情况不佳，设立直营门店投资大、风险高，难以铺开，而由于对加盟连锁的门店后续管理跟不上，“假连锁”甚至成为了倒卖网吧牌照的渠道。针对这种情况，广东省文化厅向文化部提出将目前连锁网吧经营单位的审批方式，调整、改变为在市场经营过程中自然形成连锁规模的核准方式，同时将原由省直接审批的网吧连锁经营单位的管理权限，下放至地市一级文化行政部门。

第四节 2009 年至 2012 年网吧管理政策与二次决策

据中国互联网络信息中心发布的《中国互联网络发展状况统计报告》提供的资料显示，从 2004 年底至 2007 年底为止，仅广东省的网民数量已从 1188 万增加至 3344 万，年平均增幅达到 60.49%。其中，通过网吧上网的网民数量也从 291 万增加至 1080 万，年平均增幅达到 90.38%。虽然 2005 年调整了网吧总量布局规划，网吧数量限制得到了放宽，但 2007 年又停止了网吧审批，各地的规划数量并没有全部落地。网吧市场“供”、“求”再趋于紧张。此外，在网吧审批的在具体操作上，部分地区注重数量控制而忽视了合理布局，导致网吧过于集中开设在城市和县城，而在乡镇以及开发区等外来务工人员较为集中的地方，往往又因为房产证问题，使网吧不能落地。

为了缓解矛盾，2008 年 7 月，文化部要求各地妥善处理宏观调控与市场机制的关系，充分发挥网吧总量布局规划对调控市场的重要作用，重新调整本辖区网吧总量布局规划的，总体原则是，对市场混乱、监管不力、群众意见大的地区，要严格限制网吧数量，不得增加总量；对市场已经饱和的地区，要着重调整存量，

¹ 《转发文化部等部门关于进一步深化网吧管理工作的通知》（粤文市〔2005〕66 号）

优化结构；对原有规划数量与现实市场需要矛盾比较突出，且市场秩序较为规范、网吧接纳未成年人现象得到有效遏制的地区，可修订规划。修订方案要摸清和研究当地网吧市场的现状和规律，充分考虑当地经济社会发展水平、人口结构、市场需求、消费习惯、监管实效、监管力量和社会反映等因素¹。其后根据各地的上报情况，文化部对各省的总量布局规划陆续进行了批准实施。然而3月30日，文化部、国家工商总局、公安部、工业和信息化部、中国关心下一代工作委员会联合发布了《关于进一步净化网吧市场有关工作的通知》（文市发[2009]），要求大力净化网吧市场、开展网吧集中整治。同时，要求积极优化网吧市场结构，综合运用经济、行政等多种手段扶持连锁网吧发展，各地经文化部已批复的总量布局规划指标，全部用于网吧连锁企业的直营门店布点，并鼓励和推进连锁企业兼并、重组现有存量市场中的单体网吧。这一阶段的网吧政策有如下内容：

1、以连锁网吧认定代替网吧行政许可。2009年10月，文化部出台了文化部《网吧连锁企业认定管理办法》，对全国网吧连锁企业和省内网吧连锁企业的认定条件、程序等进行了规定。由于新增的网吧指标只能用于连锁网吧布点，所以网吧的审批工作实际是连锁网吧认定工作。由原来一家一家单体网吧门店审批的方式，改为批准设立连锁网吧总部并一次批准5家以上连锁门店。

2、用行政手段缓解局部供求矛盾。为了缓解工业区上网难的问题，开始实施“解决外来务工人员上网难”的试点，优先考虑在网吧在工业区的布点。

3、引入社会监督建立和实行网吧义务监督员制度，从各地区“五老”（老干部、老战士、老专家、老教师、老模范）志愿者中推荐组建网吧义务监督员队伍，协助进行网吧日常监督。此外，鼓励各地成立网吧行业协会，通过协会联系政府和网吧业主，觉得网吧之间的问题，化解矛盾，防止不正当竞争。

4、同时，为了缓解管理力量的不足，开始考虑科学调配力量，实行分类监管。即将网吧划分为若干个等级，按照“好的少查多引导，差的勤查多提示”的原则，对遵纪守法的网吧，适当减少检查的频率；对一年内被发现有一次接纳未成年人及其他违规行为的网吧，一个月检查不少于一次，同时督促其实现升级；对一年内被发现二次接纳未成年人或者有多次其他违规行为的网吧，必须严加管理，增加检查频率与密度，半个月检查不少于一次，并责令其限期整改达标；对屡教不改的网吧，达到吊销许可证条件的，坚决吊证。

¹文化部、国家工商行政管理总局、公安部《关于网吧管理工作有关问题的通知》（文市发[2008]25号）

此时网吧审批已经禁停两年之久，各地文化行政部门一直面临网吧指标供不应求的压力和总量控制的指责，但是面对已经批准增加的指标，碍于所有新设立的网吧必须是连锁形式，单体网吧不予准入的政策，各地并未立即开始执行审批政策，观望情绪浓重。之后网吧连锁企业的认定标准成为问题的焦点。在连锁企业认定标准认定过程中，文化部专门下发文件征求意见，并于2009年7月召集部分省市讨论草拟稿。中央层面认为，应该设立较高的连锁网吧设立条件，成立大连锁，便于管理和控制。地方各省则认为，市场上本身供求失衡，再加上网吧行业每况愈下，较高的设立条件只能让投资者望而却步，最终造成网吧指标无人问津。各地市反应的意见集中在两点，第一，注册资本不少于1000万，第二，全资或控股的直营门店数不少于5家。不少地市认为注册资本应该大幅降低，连锁门店数量应该在3家，甚至2家。但中央并未采纳地方的意见，2009年9月，文化部下发《关于印发〈网吧连锁企业认定管理办法〉的通知》（文市发[2009]35号），规定：各省、自治区、直辖市文化行政部门负责本行政区域内网吧连锁企业的认定管理工作；申报网吧连锁企业认定的企业，必须具备注册资金不少于1000万元、全资或控股的直营门店数在本行政区域内不少于5家或省级文化行政部门规定的最低数量等条件。

文件出台后，各地执行情况不一，为了加快推进网吧连锁进度，2010年4月，文化部在辽宁召开全国推进网吧连锁工作现场经验交流会，在会议上明确要求，到2010年底，连锁网吧门店数量要占网吧总量的70%以上。鉴于文化部的压力，各地开始采取不同的网吧连锁政策，产生了不同的推进网吧连锁模式，如。

辽宁模式 2008年底辽宁网吧场所数量8094家，90%以上是个体经营，分布全省城乡各地，加入连锁经营的网吧只有726家，占总数的9%。主要措施有：一是通过年检换证强制单体网吧加入连锁网吧¹。所有经文化行政部门许可取得《网络文化经营许可证》的网吧、网吧连锁经营单位均要参加换证，但是未加入连锁网吧的，不能换证。逾期不参加年审换证视为自动歇业，《网络文化经营许可证》自动作废；二是控制单体网吧变更登记。2009年起，单体网吧只有加入连锁网吧，才可依法变更名称、法定代表人（主要负责人）、注册资本等事项²。2009年3月开始，边连锁边整治，当年处罚违规经营网吧500多家，停业整顿600多家，查处取

¹ 辽宁省委宣传部等部门《关于进一步做好全省网吧连锁整合工作的有关意见》（辽文市发[2009]43号）

² 辽宁省委宣传部等部门《关于加强我省网吧场所连锁整合的实施意见》（辽文市发〔2009〕18号）

取缔黑网吧近300家;只保留联通网苑等8家连锁企业,全省网吧全部加入这8家连锁网吧,从而实现“全省网吧100%连锁经营”。

江苏模式 江苏通过多种方式开展单体网吧改造,通过将单体网吧并入连锁网吧,提高连锁率。主要做法:利用电视和网络媒体,开设专题访谈、热线电话,制作下发了10000余册《江苏省网吧连锁推进工作宣传手册》,大规模开展网吧连锁改造的政策宣传;组织12家连锁企业分赴相应的规划发展地区举办路演宣传,向网吧业主推介公司的业绩、产品、发展方向和互利互惠政策,回答网吧业主的问题,消除单体网吧业主对连锁经营的疑虑。协调行业相关知名企业介入网吧门头、店招、灯箱、连锁统一标识的改造工作,联络江苏市场占有率较高的电脑、网络硬件、网游、快速消费品企业,搭建江苏省级连锁购销平台,利用连锁门店规模优势,争取优惠的合作价格,为加入连锁的网吧带来实惠。与相关部门协调沟通,在电信宽带接入等方面为单改连网吧争取价格优惠,以互利互惠的经济优势引导网吧连锁化改造。

其他如安徽省,实行同城股份制联合经营模式,通过整合同城区域内的现有单体网吧建立网吧联盟,对资产评估作价,股份制合作,形成连锁网吧。浙江、上海、山东、河北等省市也都以政府引导为主、市场参与为辅的手段,大力推进网吧连锁。至2010年底,这些省市相继宣称,已经完成甚至超额完成文化部要求连锁率70%的目标。

广东网吧连锁政策 与其他省市激进的连锁网吧政策相比,广东省的连锁网吧政策趋向保守稳健。2009年前,广东省核准的网吧指标为8836家,实际审批网吧为7350家,其中有352家为连锁门店,剩余指标1570家由于停止审批没有下发。2009年4月,最终经文化部批准调整网吧发展总量布局规划后,数量增加至13302家,新增网吧指标为4466家。广东省文化厅几乎同时受到增加指标和指标用于连锁的两份文件,因此广东省文化厅要求省内各市经文化部核准的2009年网吧总量布局规划,新增指标部分全部用于网吧连锁直营门店布点。2009年以前经省文化厅核准的网吧总量指标未完成部分,即1570家,可继续审批使用。同时,因此文化部虽然已经规定那个新增指标全部用于连锁,但是连锁网吧设立和认定的各项条件和标准均没有同步下发,广东省文化厅要求各地暂不审批新的网吧连锁企业。因此,此次网吧总量规划规划调整的结果就是开始审批此前剩余的网吧

指标，1570家网吧指标可用于单体网吧审批，而新增的网吧指标暂时不动。

由于新增指标全部用于连锁，广东省网吧连锁率由2009年的4%上升至2011年底的21%，但离文化部70%的目标仍相距甚远。广东省的网吧连锁政策有如下内容：

1、各地经文化部核准的2009年网吧总量布局规划，新增指标部分全部用于网吧连锁直营门店布点。2009年以前经省文化厅核准的网吧总量指标未完成部分，可继续审批使用；

2、深圳市作为文化部推进网吧连锁经营试点城市，其2009年网吧总量布局规划的具体办法，由深圳市文化局根据文化部批复的试点工作方案制定和实施¹。

3、下放网吧连锁经营企业审批权限。规定申报认定网吧连锁经营的企业（含原由省审批开办的网吧连锁经营企业），由其总部所在地地级以上市文化行政部门负责认定，报省文化厅备案。

4、降低连锁网吧准入。一是延长企业出资期限，根据省工商局的有关规定，将成立连锁网吧企业注册资本条件，允许延长为2年，即设立网吧连锁企业所需的1000万元注册资本，允许不一次性缴清，在两年内缴足即可。二是降低门店的数量要求，按照省工商局鼓励连锁网吧的规定，将连锁网吧认定的最低标准由5家调整为3家。三是降低场所面积和台数要求，如深圳市，将最低营业面积标准降低为每台机不少于2平方米、不少于60台机或使用面积不少于180平方米。四是变通审批连锁方式。将原来“先设立门店，门店数量达到连锁规模后才成立连锁”的流程，变更为主要在同一区范围内直营门店（包括已有门店）达到3家的，可以一并提出设立网吧连锁总部和网吧连锁直营门店的申请²。

5、不采取激进手段推进网吧连锁，通过新增指标用于连锁网吧门店的方式提交网吧连锁率。

2011年4月，文化部下发了《文化部办公厅关于全国网吧连锁工作推进情况的通报》（办市发〔2011〕13号），对江苏、上海、浙江、安徽、四川、辽宁等省推进连锁网吧的情况进行了肯定，并进一步强调鼓励多样化连锁方式，坚定不移地推进连锁。同时对推进不力的地区进行了批评督促，认为“当前，还有一些省份在网吧连锁推进工作中仍存在思想认识不足，政策措施不力的情况。下一步，各级文化行政部门要按照2010年全国推进网吧连锁工作现场经验交流会的精神，

¹ 转发《文化部办公厅关于对广东省 2009 年网吧总量布局规划的批复》的通知（粤文市〔2009〕194 号）

² 转发文化部关于印发《网吧连锁企业认定管理办法》的通知（粤文市〔2009〕528 号）

充分认识此项工作的重要性，着力解决网吧连锁过程中的重点和难点问题，加强与财政、通信、工商、公安等部门的沟通协作，探索适合当地市场实际的连锁方式，积极落实服务规范、财务管理、形象标识和计算机远程管理的“四个统一”，多样化、多途径地推进连锁，大力提高网吧连锁化水平”。

在中央层面大力推进连锁网吧的前提下，由于各地的地方政策不同，产生了不同的政策效果。从2010年全国连锁网吧情况表可以看出，广东的连锁网吧总部数量最多，占全国的54.4%¹。

表3-1：2010年全国连锁网吧情况

省份	连锁企业数量（个）	各省/市网吧总量
天津	7	900
黑龙江	4	5,328
新疆兵团	0	443
湖北	5	8,200
河南	16	7,673
山西	5	3,800
福建	3	3,445
西藏	0	322
甘肃	4	1,720
云南	35	3,547
陕西	6	3,800
青海	0	427
重庆	6	3,347
浙江	0	6,875
山东	4	12,945
上海	5	1,495
湖南	15	10,800
北京	2	1,546
安徽	8	5,792
广西	0	4,973
宁夏	0	745
海南	2	1,140
贵州	0	2,340
河北	0	6,803
江西	0	4,965
广东	191	7,948
辽宁	7	7,413

¹ 数据来源：文化部《2010年中国网吧市场年度报告》

四川	11	9,009
江苏	9	8,326
吉林	3	3,120
新疆	3	2,532
内蒙古	0	2,997
总计	351	144,716

从以上演变历程可以看出，当中央部委政策发布以后，政策在各省地方政府被重新审视，因为地区差异的存在，统一的网吧管理政策被分化成既带有共同特征又有不同内容，甚至差异很大的地方政策，特别是连锁网吧政策，在全国各地呈现出多样化特征，这些就是网吧管理政策的二次决策的结果和表现。

第四章 公共政策的二次决策机制

二次决策作为政策决策，是政策过程中的重要节点和公共政策制定的重要环节，对公共政策的区域化有着重要影响，因此有必要进一步分析其相关因素和运作机制。本章将从二次决策的制度、文化、心理、利益博弈等角度进行深入分析。

第一节 公共政策二次决策的制度分析

一、二次决策的政策空间

从连锁网吧政策的二次决策过程可以看出，上级决策的内容和二级决策情况分别是：

1、法律法规 国务院颁发的《互联网上网服务营业场所管理条例》。这是网吧管理的最高效力的行政法规。连锁网吧认定期间法规没有发生修改。

二次决策：各省执行《互联网上网服务营业场所管理条例》。连锁网吧认定工作开始后，对连锁网吧门店的审批依然按照《条例》里规定的条件和程序进行。

2、规范性文件。《文化部关于印发〈网吧连锁企业认定管理办法〉的通知（文市发[2009]35号）》，以文化部名义发布，制定了连锁网吧的认定规范。

文化部、国家工商总局、公安部、工业和信息化部、中国关心下一代工作委员会联合发布了《关于进一步净化网吧市场有关工作的通知》（文市发[2009]）

二次决策：各省均执行《网吧连锁企业认定管理办法》相关认定条件和程序。但《办法》规定各省可以指定最低连锁网吧标准，大多数省仍然沿用文化部最低门店数量5家的最低标准，但在个别城市，降低了标准，如广东在深圳市，最低标准降低为3家。

《关于进一步净化网吧市场有关工作的通知》中关于文化部已经批准的新增指标全部用于连锁网吧门店布点的政策各省均执行，但文化部和该《通知》并未对2009年以前剩余的网吧指标如何处理做出具体规定，各省做法不一。广东省规定，剩余的指标可以用于单体网吧审批，而上海等市规定剩余指标也必须用

于连锁网吧门店布点，不审批单体网吧。以上两个文件中都重点提出了推动网吧连锁，提高网吧连锁的占有率的内容，但是没有强制措施和硬性规定，于是在不同省市呈现出不同的地方政策。

3、一般性文件。《文化部办公厅关于对广东省 2009 年网吧总量布局规划的批复》（办市函[2009]144 号）；《文化部办公厅关于全国网吧连锁工作推进情况的通报》（办市发〔2011〕13 号）。

二次决策：广东按照文化部批准的网吧总量布局规划执行，没有突破。文化部办公厅通报全国网吧连锁工作推进情况，在文化部总结其他省市推进模式，并批评部分地区推进不力的情况，没有新的举措，继续采取温和稳健的连锁政策，主要依靠新增连锁网吧和深圳网吧试点工作提高连锁率。

4、会议、讲话。全国推进网络连锁工作现场经验交流会以及蔡武、王世明、欧阳坚在全国推进网络连锁工作现场经验交流会上的讲话。

二次决策：全国推进网吧连锁工作现场交流会后，部分省市参照辽宁、上海、江苏等地的经验，开始利用年检、换证等行政手段推进网吧连锁，广东仍然按照原定政策执行。

5、领导批示。高层领导不断做出“整合组建连锁网吧”、“向体制要秩序”等批示，要求进一步推动连锁网吧。

二次决策：李长春的批示主要是转给中央宣传部和文化部，这两个部门并未将李长春批示转给各地省委宣传部和省文化厅，因此未有进一步举措。

案例中没有出现文化部令形式的部门规章，《互联网上网服务营业场所管理条例》没有修改，主要的政策通过规范性文件和一般性文件发布，同时通过会议、讲话、批示等方式推进。实际运作中，文件明确规定的内容在地方政府的地方政策中得到了统一落实，如新增网吧指标全部用于连锁，连锁的相关认定标准等。但是，对于文件中没有明确规定以及以会议、讲话、批示等方式发布决策在地方政策中表现出了多样化的形态。这说明，未以红头文件明确的事项是二次决策的决策内容。

二、二次决策的行政体制

我国行政管理体制是以“职责同构”为基本特征的,从中央到地方的各级政府在职能、职责和机构设置上的高度统一和高度同构,也就是“上下对口、左右对齐”的情形。在“职责同构”的行政管理体制中,政府的“条”“块”关系同时并存。在“条”的关系链条上,是中央到地方的部门关系,体现中央行政集权的特征,要求下层级政府部门向上一层级政府部门负责,体现纵向向上负责的原则;在“块”的关系链条上,是地方行政部门与本层级地方政府之间的关系,行政部门受到同层级地方政府的约束,体现者向同级地方政府横向负责的原则,是典型的分权形态。这种“条”“块”关系的目的是为了在保证中央政策能在地方执行的同时,赋予地方灵活自主权。在改革开放后中央政府向地方政府放权,允许地方自主治理地方事务的背景下,中央政府对地方行政部门的控制范围和力度大大降低,从而形成“事实上的行政分权体制”¹。

由于地方行政部门既纵向向上负责和向同级政府横向负责同时存在,在问责机制上,也产生了我纵向问责与横向问责的双重要求,但在实际运作中,行政体制“分权”的特征更为突出。在现行行政管理体制中,除银行、土地等实行垂直管理的少数部门外,主要行政部门在运作资金、政策制定、人事考核等方面更多受制于本层级地方政府,因而行政管理体制中的横向问责远远超过纵向问责。同理,对行政官僚本身的问责也是如此,因此,地方政府行政部门和地方行政官僚在地方政策决策时,横向问责是首要考虑因素。在网吧连锁案例中,强行推进网吧连锁,可能会带来矛盾激化,在社会舆论较为发达的媒体环境中带来极大的不稳定风险,而由于决策失误和决策不合理带来的社会问题,会引起横向问责,地方政府会对其组成形成部门或直属结构做出相应的惩罚,而这种惩罚与往往直接和严厉,甚至会威胁到行政官僚本身的利益。另一方面,不执行中央强行推进网吧连锁的政策,可能会引起的纵向问责风险,主要来自于引发上级的通报、批评、对工作的评定、影响各类评选等,无论从广度和力度还是作用力,纵向问责都远远低于横向问责,其影响力大大减弱,大多情况下流于形式。这种弱势的纵向问责和强势的横向问责机制给二次决策提供了体制支撑,使得地方行政部门在制定政策时,能够对中央决策做出修正、改变或者补充。

¹ 郁建兴.条与块的游戏规则该怎么变——中央与地方混合型行政管理体制的构建.人民论坛.2010,第296期

在网吧连锁的案例中，中央领导是连锁网吧政策的决策主体，地方领导是决策的执行主体，当强制连锁存在行政风险是，地方领导是责任主体，中央领导没有被追究责任的风险。部分省市由于推进有力得到了中央的赞扬和肯定，却在本省内部造成了重重矛盾。省级政府为了执行中央政策，将任务分解到市级政府，市级政府直接面对市场，承受这各方压力，容易成为利益冲突群体攻击目标。例如辽宁省，由于省委宣传部直接牵头，各市政府将之作为首要任务，但强行将单体网吧并入连锁网吧，加上连锁网吧本身良莠不齐，中间涉及利益纠纷，矛盾重重，最终群体性事件。可以看出，政策产生的不良后果时，地方政府首当其冲，甚至会因为产生暴力事件而被追究行政责任，但是中央决策者却无需面对这种风险。由于维护地方稳定的需要，地方政府更加倾向于实施更符合区域实际情况和市场需要的政策。

三、政治管理与社会管理脱节的党政体制

在目前党政关系下，社会管理是政府的主要职能，而政治管理是政党的核心任务。在目前的政治实践中，存在着相当程度的政治统治与社会管理脱节的现象。在改革开放的过程中，也曾一度出现过“以社会管理的分散换取中央政治统治的高度一致”的路径选择。本案例中，网吧属于文化产业，而文化作为意识形态一直处于政治管理的重要位置。推进网吧连锁，最终目的在于加强政治管理，但其属于社会管理的范畴，通过自上而下的推进网吧连锁，体现着中央通过社会管理促进政治管理的趋势。张志红在《当代中国政府间纵向关系研究》提出，“社会管理职能的增强，成为政府间纵向相互依赖关系发展的高度黏合剂。发展中国家从革命社会进入建设时期以后，政府的政治统治职能开始隐性化存在，政治统治与社会管理的整合成为必然的趋势。”并且认为，“以社会管理促进政治统治，成为政府间纵向关系中政治控制的主要手段。中央政府不再采用直接干预的方式对地方进行政治控制，而是更多地社会管理的领域，以设置统一的技术标准，提供附有条件的财政补助等方式间接地插手地方事务，以此增加地方政府对中央政府的依赖，增强中央权威。”

政治管理者下达行政命令的方式与社会管理者不同。政治管理者的行政命令

带有强烈的个人色彩和长官意志等政治特征。推行连锁网吧政策，很大部分是由于中央最高分管领导的意志，这种意识虽然通过社会管理的方式部分体现出来，然而由于以行政手段强推网吧连锁，却缺乏法理权威，所以连锁网吧的目标和任务，一直没有以正式文件下方通知，而是通过召开经验交流会、现场会、情况督查、总结通报等形式进行，还通过领导讲话、发言等传播途径向下施压。由于政治管理和社会管理的长期脱节，政治管理者显然缺乏对市场环境的充分掌握，缺乏社会管理的经验。在连锁网吧政策上，他们认为连锁网吧具有绝对竞争优势，认为连锁网吧会取代单体网吧，然后占据市场，主观断定发展连锁的结果就是单体网吧的自然消亡。与之相对，二次决策的主体往往是社会管理者。他们掌握市场情况，了解行业动态，并有足够的社会管理经验，通过对网吧行业的了解，他们认识到连锁网吧的成本远远高于单体网吧，单体网吧加入连锁非但不如他们理想中的那样竞争力增强，反而由于成本增加，在本身就已微利经营的情况下生存困难。同时，2003年文化部批准的全国连锁网吧在各地落地后产生了各种问题，有些更是成为了倒卖网吧指标的渠道，社会管理者掌握这种发展历程，并形成了自己的管理经验和判断能力，但政治管理者却因为与社会管理脱节，因此并不掌握此类情况，于是产生了信息鸿沟越来越大，思维方式的差异也越来越大，因此，社会管理者难以与政治管理者在社会管理的观念中难以形成一致。

第二节 公共政策二次决策的文化分析

一、价值观

广东省改革开放以来，政府职能从管理到服务转变，政府对自身的定位得以重新审视，政策的价值取向随之发生变化。这种变化存在于大背景中，影响着决策者的价值观。在之前的价值观念中，为了维护某些人或者某一群体的利益，可以压制、损害、忽略、甚至牺牲另一些人或者另一群体的利益。如在中央的网吧连锁政策中，为了保护和维护未成年人，网吧业主的利益不被考虑，而在二次决策的决策群体，却有不同的价值观，认为政府的政策应该在各方的利益博弈中寻求一种平衡，通过平衡的政策决策，形成趋向公平、公正的公共政策，以保证决

策相关方的利益在最大限度内不被损害。从网吧连锁经营案例可以看出，广东的连锁网吧政策与全国连锁网吧政策有着不同的决策意图，体现着不同的价值观：

1、推进网吧连锁的目的不同。保护未成年人是网吧管理的主要目标。网吧管理政策和各项整治，归结起来，均是围绕保护未成年人这一根本目的。总体认为，网吧主要是玩网络游戏的场所，而未成年人处于学习科学文化知识的重要阶段，上网吧容易游戏成瘾，荒废学业，甚至造成精神颓废和人格缺失。未成年人在网吧猝死的事例更是加重了对网吧的负面影响。在这样的环境中，政策的目的是阻止未成年人进入网吧。如中小学 200 米内不允许开设网吧；未成年人不得进入网吧；网吧必须安装监控软件；进入网吧必须使用身份证实名登记；网吧不能通宵营业等等。中央认为连通过促进网吧连锁经营业态的发展，让规模化、连锁化、主题化、品牌化的网吧逐步占领市场主流，一直是网吧管理工作的政策方向，而网吧连锁经营被当作解决网吧深层次问题的主要途径，认为连锁这种现代服务业态，扶持一批有实力并能承担社会责任的连锁企业，是解决网吧接纳未成年人等违法违规行为的重要手段。总体来说，是试图通过网吧连锁来解决网吧违法违规的问题，通过大连锁约束和控制网吧连锁企业的行为。

广东当时的情况是供求严重失衡，引起市场矛盾的激化，黑网吧屡禁不绝、市场乱象重生，亟需通过开放网吧审批来缓解来自各方的压力。然后在当时的政策环境下，单体网吧牌照解禁无望，因此连锁网吧的认定是当时的情况下增加网吧总量、缓解供求矛盾的唯一途径。鉴于此目的，广东的连锁网吧政策一直围绕如何在有限的决策范围内，尽可能的增加网吧总量，而增加网吧的总量的方法，就是想方设法降低连锁网吧的准入标准。下方连锁网吧的认定权限为降低连锁网吧执行标准预留了很大的伸缩空间。因此在产生了通过降低注册资本出资期限降低网吧准入门槛等方式，此外下放的权限在省内各地又产生了不同的形态，特别是深圳市，由于具有全国连锁网吧试点城市的政策优惠，尝试降低网吧门店数量要求、减少对其他材料的要求，简化审批审批等。

2、决策倾向不同。网吧决策涉及各方不同的利益关系，如未成年人、学校及家长，网吧业主、电脑商、游戏开发运营商、行业协会、地方政府等各方面的利益。由于开始网吧管理时特殊的危机背景，中央政府一开始在制定各项政策的决策倾向主要是为了保护未成年人，加强网吧消防安全，开展网吧整治，而此后

网吧市场局势得以控制后，这一决策倾向没有改变，而是进一步加强，成为一种决策惯性思维。在这一决策倾向的惯性思维模式下，网吧行业的发展、网吧业主的利益、成年人的上网需求，并没有得到足够关注，如限制网吧营业时间，对网吧按照娱乐场所征税等政策。随着网吧行业的衰落，广东的网吧业主经营困难，并通过不同的方式表达自身的利益诉求。2009 年广州市娱乐文化协会向省文化厅提交了《拯救网吧行业》的报告，认为网吧已经每况愈下，网吧经营困难，盈利的网吧不足 1/3，网吧行业需要政策扶持，提出了减少税收等建议。广东一直执行着宏观调控的网吧政策，显然广东的二次决策者并不认为市场机制能解决一切问题，广东网吧政策的二次决策却关注到除了保护未成年人之外的利益关系，希望能在复杂的利益诉求中找到政策的平衡点，从而与中央政府产生决策倾向的差异。

二、群体决策的体制文化

在中国政治文化中，“中庸”是立身之道，在体制文化中更多的表现为官员对政治风险的规避，因此在政策决策中即使在第一决策人具有重要决策权限，但决策人更倾向于通过会议、讨论等形式开展群体决策，以此降低决策失误可能引发的责任承担和追究风险。由于我国的社会—文化特性，中国政府群体决策有突出的群体思维可能性。从宏观视角来说，群体性思维表现在广东省与在中央及其他省市在政治氛围上的差异。从微观视角来说，群体性思维表现为具体的观念和理念。

1、宏观视角下的群体思维

第一，集权与分权。改革开放以来，以政企分开为核心的经济体制改革推动着中央—地方关系、条块关系的实践调整，但是始终在中央集权与地方分权之间徘徊。在本案例中，中央政府表现出强烈的集权倾向，不允许各地按照各自实际情况制定区域政策，而是明确要求各地实现中央给予的任务和目标。而广东省的情况却恰恰相反，广东省一直不断地减少行政审批项目，同时不断将审批权限下

放。2009 年 11 月，广东省人民政府令第 142 号公布了《广东省人民政府第四轮行政审批事项调整目录》，明确将原由省政府职能负责的“设立互联网上网服务营业场所省内连锁经营单位审批”等文化市场行政审批事项，下放至各地级以上市人民政府。这种趋势仍在继续，部分市级政府，甚至继续将审批权限下放到县区一级。同时，明确由各地级以上市政府，根据各地实际情况，制定总量规划和实施方案。鉴于此，广东各市实施情况差距很大，珠海、东莞等市 2009 年以前网吧数量已经饱和，因此 2010 年和 2011 年网吧数量“零增长”，深圳市作为试点市，将审批门槛一降再降，以规模换数量。这些都在省政府政策允许范围内。

第二，中央调控与地方发展的矛盾。网吧产业作为地方政府重要税收来源，广东省政府在加强网吧市场监管的同时，一直以积极的姿态，鼓励产业发展壮大，而中央政府受制于多重管理压力和利益冲突，对网吧产业实施限制甚至打压政策。在条块的行政体制下，中央与地方各级政府在经济调控、社会管理等职能交错并行，在并行关系下，中央和地方分别制定了迥异的产业政策，形成了矛盾。同时，中央政府的职能部门与地方政府的职能部分之间，并非直接的组织领导关系，而在条块管理中，处于业务指导地位。因此，在中央与地方有政策矛盾的情况下，地方政府的职能部门首先会服从于地方政府，而非上级政府的职能部门。如何既能加强中央调控，又不阻碍地方发展，成为条块关系中难以并举的“两难困境”。

2、微观视角下的群体性思维

在网吧连锁经营案例中，二次决策者，对外表现为广东省文化厅，内部细化为网吧具体处室负责人，包括主管科长、分管处长和处室负责人，厅领导负责人，包括分管副厅长和厅负责人。二次决策群体由于长期共同工作和实践，长期一致的信息获取途径和信息来源，对网吧行业现状的认知，对网吧政策现状评估，对政策的价值选择方向趋向一致，因此形成了相对统一的政策观念和相对稳定的决策理念。这些观念和理念主要包括：

第一，市场是应该是资源分配的主要手段。自 2002 年省文化厅从省通信管理局接管网吧管理以来，网吧审批一直处于非正常状态，整治不断，政策变动频

繁，广东省文化厅趋向于改善宏观调控、减少市场干预，使市场发挥资源分配的主导作用。

第二，网吧总量应该适度满足市场需要。广东省由于互联网发展迅速，网民数量增长较快，但是网吧指标得不到及时增加，一直面临网吧总量控制与市场正常需求得不到满足的矛盾。因此广东省文化厅寄希望于 2009 年的网吧指标调整，希望通过增加网吧指标，解决供求矛盾，以打压黑网吧，缓解市场乱象的发生。

第三，依法行政是一切决策的前提。法律法规有规定的，必须按法律法规执行，法律法规没有明确规定的，可以自行制定，违反法律法规的会造成行政责任甚至法律责任，是应尽力避免的。

第四，上级的各项指令应该最大限度的得到贯彻，至少不能出现明显的抵制和不执行，抵制和不执行将带来直接责任追究。

在这样具有明显群体性思维特征的文化氛围下，不同的决策群体形成了不同的群体观念和理念，而这种群体观念和理念被放在同一公共政策下时，表现出矛盾性和冲突性特征，这是二次决策产生的文化因素。

第三节 公共政策二次决策的心理因素

心理因素会对决策者产生影响：其一，价值观方面或意识形态方面，即对社会方面政治意识（社会主义，中国发展的左、右思想），市场经济作用，民生、发展模式等观念可能有突出作用；其二，认知决策风格；其三，领导人的性格和影响方式。在网吧连锁问题的二次决策过程中，第一决策人表现为决策群体，决策群体具有共性的心理因素为决策提供心理支撑。

一、隐性知识

隐性知识 (tacit knowledge) 是主观的个体性的经验积累。战略认知和决策往往是充满矛盾，面临众多信息的非结构化的过程。在这样的情况下，隐性知识和直觉非常重要 (Bennett, 1998) 。在二次决策的决策群体中，部分决策者长期从事文化市场的管理工作，在网吧连锁的二次决策过程中，他们长期的经验累

积和工作实践形成了隐性知识和直觉,如在文化市场中存在类似的违背市场规律的政策,造成了市场的混乱和管理的困难,而中央的政策决策者并对这些后果负责,最后需要解决这些后续问题的仍是当地主管部门,而这些不合理的政策虽然可能需要经过很长的时间,但最终很大概率会得以纠正。在网吧连锁问题的二次决策过程中,存在假设心理模式,即假设决定执行连锁网吧政策,通过行政强制手段推进连锁,则会造成地方稳定问题和市场混乱,而这些问题能引起上级的重视并做出政策调整,但此时已经面临不可收拾境地,需要省文化厅花费更多的时间和精力来挽回局面,这是不可取的。

二、认知与决策风格

认知与决策风格(cognitive and decision-making style)指个体处理信息时,接受、记忆、思维和解决问题的稳定态度、倾向或习惯化策略,如分析—整体维度(“analytic”versus “holistic”)(Dutta & Thornhill, 2008)。在网吧连锁问题的二次决策中,二次决策者所能得到的信息通过特定的认知风格被加工和整理,从而形成决策的依据信息。如文化部的现场会议中推广的辽宁鞍山网吧模式,由于其利用网吧年审、换证等手段强制单体网吧加入连锁网吧,连锁网吧通过收取加盟费获利而单体网吧因此增加成本,引发了单体网吧业主的强烈反对,造成了群体事件。这些群体事件在政府决策过程中被视作重要信息,仅此即可忽略高连锁率给辽宁模式带来的各种赞誉和表率作用。决策风格方面,二次决策者受制于制度、法律等影响,趋向于保持社会稳定,而非在短时间内取得某一政策执行的表彰。

在以上因素的综合作用下,在网吧连锁经营决策案例中,中央政府与地方政府决策者的认识差异表现主要表现在:

1、对网吧的定位认知差异。文化部直接受命于中央主要领导,而中央领导层认为网吧作为内容传播终端,对文化内容安全造成了极大的隐患,对色情、政治类信息的传播,对未成年人沉迷网游游戏存在极大的忧虑,认为网吧即是“藏污纳垢”之所,游戏玩乐之地,百害而无一利。更危险的是,网吧数量庞大,单体难以管理。因此,要形成庞大的连锁机构,鼓励国有资本进入网吧市场,最好

形成全国垄断，这样全国的网吧就能处于掌控之中。而广东等地方政府认为网吧是文化产业的重要组成部分，虽涉及文化传播，但网吧是传播终端，上游文化产品的监管到位，网吧只是一个传播途径而已。

2、对政府与市场关系的认知差距。中央政府从管理角度出发，要求用行政手段干预市场运作，通过政府主导，向网吧业主施压，网吧业主为维持经营权，不得不妥协，加入连锁网吧，中央政府认为，干预市场运作是地方政府的任务之一。但地方政府，特别是广东，市场化运作较早，市场经济环境成熟，政府不断地调整自身职能以适应市场经济需要，不提倡干预市场运作并通过各种规章制度，防止各职能部门利用行政力量直接干预市场。在这种氛围下，广东不可能实施激进的连锁网吧政策。

第四节 公共政策二次决策的利益博弈

网吧连锁政策的二次决策的相关方，分别有三个群体：第一，社会民众。社会民众中包括主要是围绕保护未成年人的学校、家长，还有网吧业主、网吧消费者等直接利益相关人，第二，媒体及社会舆论等第三方媒介等非直接利益相关人。第二，上下级政府职能部门。二次决策的主体是广东省文化厅。当时二次决策者面临复杂矛盾的利益诉求：

1、加强网吧管理与放松网吧管制。一方面家长、学校和以未成年人为对象的社会组织，要求加强网吧管制。他们以保护未成年人为由，认为网吧泛滥、监管不力，导致未成年人沉迷网吧，荒废学业，影响身心健康，因此要求主管部门加强网吧监管，控制网吧总量，甚至要求取缔网吧行业。如 2007 年 9 月，省关工委老干部联名向省委、省政府上报《关于违法网吧近期整治效果的调查报告》，认为违法网吧整治效果不佳，仍需进一步加大力度。2008 年 5 月，省政府参事建议第 46 期上，刊登了王则楚等四位省政府参事《关于取缔无良网吧与压缩网吧规模的建言》，认为“网吧已经成为藏污纳垢、毒害少年的危险场所”，建议全省严查不良网吧，在根本不需要设网吧的地方，务必全部禁止，压缩网吧规模，认为大城市网吧已经基本覆盖所有家庭，社会上设不需要网吧已经完全不必要。这两份报告和建言均引起了省委、省政府领导的重视，为了加强网吧监管，省文

化厅建议 2008 年在全省范围内的查处取缔“黑网吧”专项整治行动，并探索建立健全网吧长效机制，得到了省委、省政府的批准，这就是 2008 年网吧整治的内在原因。

另一方面，网吧业主及网吧行业协会等行业组织要求放松网吧管制，扶持网吧行业发展。2009 年受家庭电脑普及、3G 网络快速发展的影响，网吧经营逐渐走过了“暴利时代”进入到一个“微利时代”。五年前网吧上网的价格是 10—15 元/小时，目前已下降到平均 2 元/小时左右，网吧行业的赢利水平整体下降，投资平均回收周期由以前的 1 年拉长到 3 年。网吧行业由朝阳产业逐步沦为“夕阳产业”，行业发展日益窘迫。因此，网吧行业要求主管部门放松网吧管制，给网吧行业发展提供宽松的发展环境。如广州网吧娱乐行业协会分别向文化部、省文化厅提交了网吧行业的生存状况调查报告，希望政府“拯救网吧行业”。

2、开放网吧审批与停止网吧审批。一方面，文化部等上级部门要求大力推进网吧连锁，压缩单体网吧和网吧行业生存空间。如 2010 年 4 月文化部在辽宁召开全国推进网吧连锁工作现场经验交流会，明确要求到 2010 年底连锁网吧门店数量要占网吧总量的 70%以上。这直接造成政治压力和行政压力。另一方面，下级部门和同级部门要求放开网吧审批。广东省内各地市文化部门，由于网吧市场长期供求失衡，形成网吧指标“一照难求”的局面，各地倒卖网吧牌照的情况屡禁不绝，而各地市文化部门，面对来自各方的指责和压力，要求省文化厅增加网吧指标，缓解供求矛盾，减少监管压力。而同级部门，主要是来自网吧其他主管部门，如工商部门。工商部门负责黑网吧的查处，但是由于网吧正常审批途径一直不畅通，网吧投资者无法从正规渠道取得网吧经营资格，于是各种形式的黑网吧应运而生，面对上级和社会打击整治黑网吧的要求，工商部门耗费大力的人力物力，但是黑网吧问题始终得不到解决，他们认为主要原因是文化部的总量控制问题，“上游堵水、下游泛滥”，由此造成了部门间的矛盾。

3、依法行政与政治压力。文化部要求强力推进网吧连锁，为了完成网吧连锁的目标，甚至可以动用年审等行政手段，而这些手段本身并不符合现行法规。同时广东省内信息资讯相对发达，舆论环境也相对宽松，媒体一方面对网吧行业存在的监管问题进行曝光披露，另一方面关注政府政策的合理性和合法性，要求政府依法行政。

二次决策群体通过内部会议等形式，对来自社会—民众、上级部门、下级部门等各方面的要求予以梳理权衡，主要集中在：

1、新增指标必须用于连锁门店是文化部正式文件发布的，必须执行，在此基础上如何能达到增加网吧总量，缓解市场供求矛盾的预期？

分析：

（1）虽然文件规定新增指标用于连锁门店，但是对 2007 年停止审批以后剩余的网吧指标并未作出明确规定，因此剩余指标仍然可以使用，且可以用于单体门店审批。

（2）连锁网吧的认定门槛较高，可以通过降低连锁网吧认定门槛来解决，其中一个较为安全的途径，就是利用深圳市作为全国网吧试点城市的便利，突破现有政策，降低相关标准。此外，将网吧连锁认定的权限下放给各地市，由此来减少对网吧连锁认定的管制层级，借此减少行政控制，给增加网吧门店留下空间。

2、是否按照文化部的会议要求，通过行政强制手段强力整合现有单体网吧，以完成文化部主要领导连锁率 70%以上的目标？如果是，该采取怎样的手段，会有怎样的风险？如果否，会有怎样的后果？

分析：

（1）文化部并未出台任何针对连锁网吧的优惠政策，市场也并没有形成连锁的需求，因此促进单改连除了行政强制手段并无其他途径。如果用行政手段强制单体网吧加入连锁，不加入连锁则吊销网吧许可证，或增加年审换证等，本身已违反《行政许可法》，也势必会造成网吧业主的不满，甚至会形成群体性事件，这在媒体发达的广东极具风险性。

（2）完成连锁率 70%以上的目标任务，是通过会议下达的，此后并未见正式文件，因此不完成连锁率 70%以上的任务不存在行政责任追求问题，但是会有被通报批评、其他方式的督促的风险。新增指标全部用于连锁，必然会造成连锁率的提高，且以深圳市试点为突破口，增加网吧连锁门店，提高连锁率是预料之中的事情，以此作为对政策的贯彻和落实。

从以上分析可以看出，二次决策的过程是决策者—问题—民众的互动和博弈的结果，这些互动和博弈不但表现在做出决策的某一阶段，更表现在长期的动态过程中，通过反复的互动和博弈，促使决策群体形成一致的价值观，形成决策者

的稳定的思维方式和决策趋向。如网吧连锁政策在实际执行中遇到了极大困难。以广东省的实际来看，虽然网吧指标新增了 4000 家，但由于全部要用于连锁网吧直营门店布点，而连锁网吧认定条件较高，如需要 5 家以上的直营门店，注册资本要求 1000 万元以上等，因此，网吧指标发放困难，特别是在经济不发达的地市，由于资本力量有限，连锁网吧无人开办，而在经济发达的珠三角地区，除受资本限制外，还有如房产证、开办区域等条件严格约束，连锁网吧发展缓慢。因此，2009 年调整总量布局规划，实际并未缓解网吧市场的供求矛盾，反而任其日益加剧。由于网吧牌照发放渠道受限，“黑网吧”大量出现，甚至在一些地区，黑网吧数量高于有证网吧数量。比如，惠州 E 城信息站、深圳电信综合服务点、深圳网络出租屋等各种形式变相经营的“黑网吧”出现，给网吧管理带来了极大困难，对网吧市场经营秩序带来了极大冲击。据深圳市的统计，至 2012 年底，该市的网络出租屋已多达数千家。这些政策结果从侧面印证了网吧连锁政策的不合理性和二次决策的必要性，由此引发二次决策者在下一次的政策决策中面对复杂的利益博弈，采用更坚定的决策取向。

政府决策的制度—心理机制理论¹认为，政府决策的相关因素为：以潜在公共问题为联结的社会—民众、上级政府、政府决策者三个主要因素。这三因素的背后与社会—文化—制度—信息一个体心理的复杂集合性因素动态互动。政府的决策存在现实规则，决策发生在真实的社会—文化—心理情境下，具体的决策往往不是制度完全的、直接的、自动的运行结果，而是决策者—问题—民众的互动和博弈结果。由于决策相关方有各自的立场、利益和观念，他们均不是理想的、抽象的行为，而是在理想行为与现实间的现实选择。此种行为方式，可以称为“现实规则”——介于正式制度规则与非正式规则（包括潜规则）之间的行为规则。依据制度—心理机制理论，网吧连锁政策的二次决策生态框架如下：

¹ 景怀斌：政府决策的制度—心理机制：一个理论框架，公共行政评论，2011（3）。

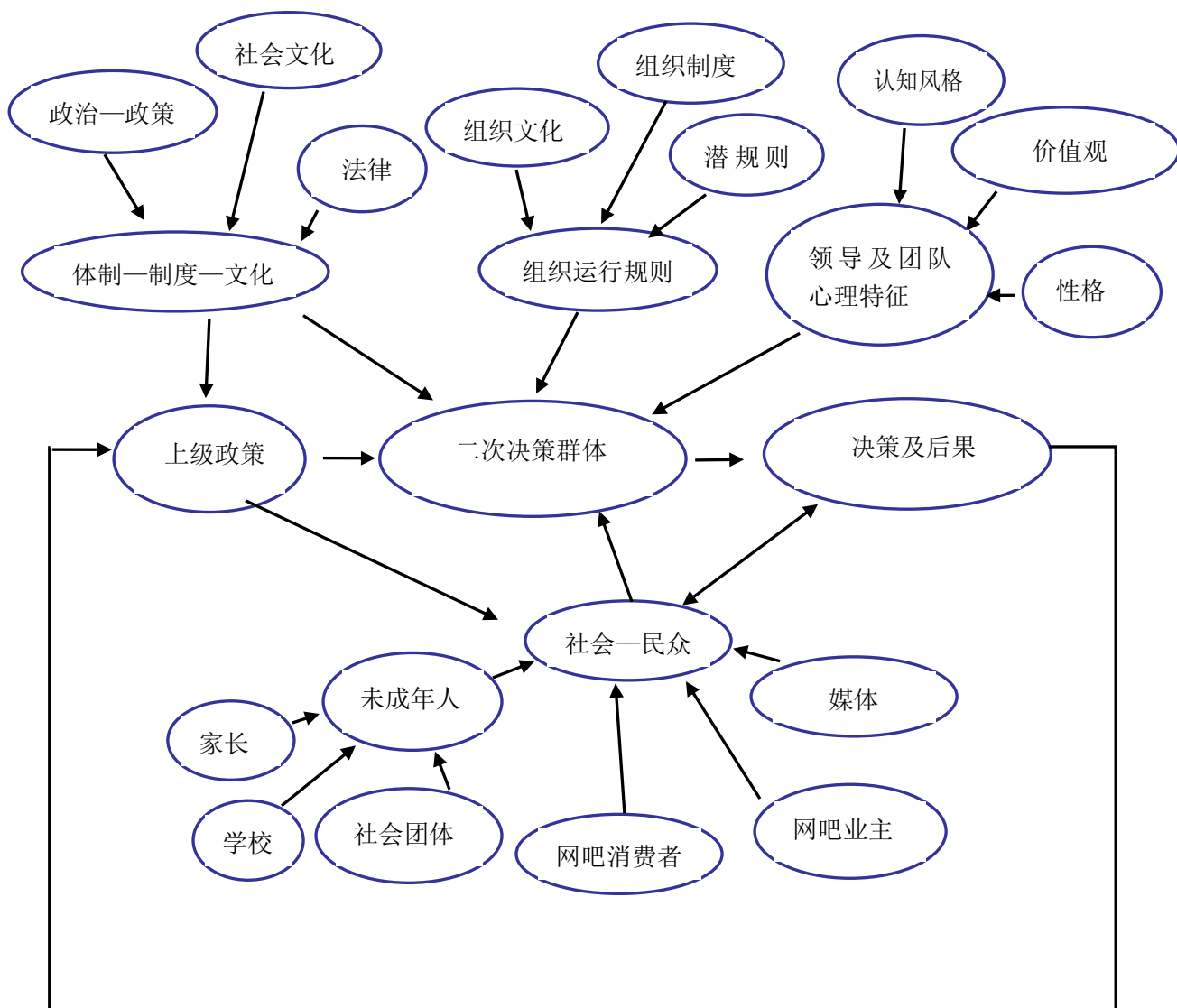


图 4-1：网吧连锁政策二次决策生态框架示意图

从图中可以看出，二次决策是在特定的制度、文化和心理框架下做出的，受组织运行规则和领导及团队心理特征影响，是与社会—文化—制度—信息一个体心理的复杂动态互动的结果，同时也是包含社会—民众—决策者动态互动和博弈的过程。

第五章 二次决策的优势与局限性

二次决策作为中国特定政治和体制环境下公共政策过程中的客观存在现象，是对现有公共政策制定和执行中存在问题的现实回应，由于更有针对性的特点，二次决策在一定程度上优势，但是与政策决策相应，二次决策本身也存在局限性。

第一节 二次决策的优势

一、二次决策有利于纠正政策缺陷

1、政策存在缺陷

（1）政策缺乏稳定性

纵观十年来的网吧审批政策，2002-2004 年暂停审批新网吧，2005 年调整了网吧总量布局规划后开放网吧审批，2007 年又停止审批新网吧，2009 年再次调整网吧总量布局规划，但仅仅开放连锁网吧的认定和审批。十年时间里，网吧审批中断 2 次，中断时间长达 5 年。审批政策的反复变动，不仅对网吧管理带来了压力，也给网吧投资造成很大风险。科学、稳定、延续的公共政策，是行业健康发展的必要保证，但我们的网吧政策往往因为某一特定时期、特定环境而改变目标，造成政策的不稳定，给行业发展造成极大障碍。

表 5-1：近年来国家层面关于网吧文件和政策

发布时间	文件名称	主要政策
2002 年 6 月	文化部等部位《关于开展“网吧”等互联网上网服务营业场所专项治理的通知》（文市发[2002]24 号）	2002 年 7 月 1 日至 8 月 31 日专项整治期间，各地区一律停止审批新的网吧。
2004 年 2 月	《国务院办公厅转发文化部等部门关于开展网吧等互联网上网服务营业场所专项整治的意见》	2004 年 2 月起，暂停审批新的网吧
2005 年 4 月	《文化部关于进一步深化网吧管理工作的通知》	调整总量布局规划，适度满足市场需要
2007 年 2 月	文化部等部委《关于进一步加强网吧及网络游戏管理工作的通知》（文市发[2007]10 号）	2007 年全国网吧总量不再增加，各地均不得审批新的网吧
2008 年 7 月	文化部、国家工商行政管理总局、公安部《关于网吧管理工作有关问题的通知》（文市发[2008]25 号）	改善宏观调控，调整总量布局规划
2009 年 3 月	《关于进一步净化网吧市场有关工作的通知》（文市发〔2009〕9 号）	新增网吧指标全部用于网吧连锁

（2）政策的滞后性

我国一直对网吧行业实行宏观调控政策，试图通过宏观调控控制行业发展。网吧行业的宏观调控政策要是总量布局规划，而实际实行过程中，主要是网吧的总量控制。由于总量控制，网吧市场一直存在供求矛盾，为了缓解矛盾，分别于 2005、2009 年调整了全省总量布局规划。但这两次调整都是在市场供求已经严重失衡、市场矛盾激化的情况下进行的，政策是滞后的，而不是前瞻的。互联网行业每年都在快速发展，而政策调整只发生在十年内的两个节点，是静态的，而不是动态的。另一方面，网吧总量布局规划的制定虽已前移到地级以上市，但各市的规划意见因最终要报省文化厅审批，由省文化厅报文化部审批，同意后才可实施，运作周期较长，加上互联网络发展迅猛，以至规划刚刚审批出来就已经落后于市场发展需求情况。总体来说，网吧的宏观调控政策一直落后于市场发展的需求，政策的滞后性明显。如从 2004 年底至 2007 年底为止，我省的网民数量已从 1188 万增加至 3344 万，年平均增幅达到 60.49%。其中，通过网吧上网的网民数量也从 291 万增加至 1080 万，年平均增幅达到 90.38%。而直到 2008 年，各地网吧的规划还停留在 2006 年前后的发展水平，造成规划与实际需求的缺口

较大。

（3）政策制定缺乏科学性

第一，不科学的总量控制。在网吧市场混乱、违法违规行为严重的情况下，对网吧市场实行宏观调控是必要的，但其后在经过长时间持续不断的集中整治后，在网吧市场需求迅猛增长的同时，仍然实行严厉的调控政策，严格控制网吧数量，严格限制网吧布局，正常的市场需求得不到有效满足，这从客观上造成了“黑网吧”的泛滥。如根据 2005 年 1 月 19 日中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的《第十五次中国互联网络发展状况报告》，2002 年底至 2004 年底，我省网民的数量已从 950 万增加到 1188 万，居全国首位；我省网民在每天上网的高峰时段，通过网吧使用的上网终端数量不少于 63.98 万台，而全省证照齐全的网吧共有 3417 家同一时段能够提供的终端数仅为 23.27 万台，缺口达 40.17 万台。

2007 年文化部认为根据当时的网吧供求关系和监管实际，全国网吧总量不再增加。但是，网吧的供求关系究竟如何，对此并没有做出深入细致的调查研究，只是想当然地认为网吧市场已经趋于饱和。同时，全国各地由于经济发展水平、互联网普及率、人口密度等区域差异，网吧市场状况各有不同，但政策的制定并没有考虑地区差异，而是采取“一刀切”的方式。2007 年停止网吧审批的政策，既没有进行全面权威的调研，也没有充分考虑地区差异，给以后的网吧管理造成很大困难。

第二，不科学的连锁网吧政策。2009 年通过将新增网吧指标全部用于连锁网吧门店布点的方式，强行推进网吧连锁，希望通过连锁网吧的方式整合网吧市场，达到对网吧市场的强力控制。然后自 2003 年开始，这项政策已经实施，经过六年的发展，9 家全国连锁网吧的发展历程已经证明，这个思路是行不通的。虽有前车之鉴，但 2009 年仍然通过与 2003 年几乎一样的方式推进网吧连锁，并对已经存在的 9 家全国连锁再重新认定，全国连锁企业在我省落地，遇到了很大的困难。虽然指标充足，但之前已经有经验的地市，对接受全国连锁网吧的门店布点态度审慎。推进网吧连锁，是自 2009 年以来网吧管理的重心，虽然投入了大量的经历，但成效不大。政策的不科学造成了行政成本的加大和行政资源的浪费。

第三，不科学的营业时间限制。按《条例》规定：“网吧”每日营业时间限于 8 时至 24 时。但从“网吧”的实际经营情况来看，8 时至 12 时是上网人数偏少，只有到 16 时以后人流才不断增加，到 20 时才进入高峰时段，直至凌晨 2 时以后人流才开始减少。如果“网吧”于 24 时准点关门，实际营业时间只有 12 小时。对网吧经营者来说，赋税高、经营时间短，限制营业时间带来的直接后果就是网吧经营成本的提高，利润的下降。他们认为纳税的时候，把他们算作娱乐场所，但在营业时间上又不能和娱乐场所一视同仁，既然限制未成年人不能进入，就不应再过于限制营业时间。对网吧消费者，限制营业时间，也即是剥夺他们特定时间段上网的权利，特别是外来务工人员受经济条件的限制，网吧成为他们休闲娱乐的最好去处。对管理部门，限制营业时间与未成年人进入网吧并没有直接逻辑关联。在市场经济条件下，一个行业只有在有盈利的状况下，市场经营秩序才会规范有序，因此限制营业时间对网吧行业自身发展是不利的，管理部门应该通过进一步规范经营者的经营行为，而不是通过限制时间来达到规范网吧市场的目的。

（4）政策缺乏客观性

网吧作为随着互联网普及发展起来的一个行业，有其存在的合理性和必要性，其出现、发展、崛起、式微到消亡有其行业发展的基本规律。事实上，网吧因为其消费低廉，已经成为低收入阶层上网的主要场所和主要的娱乐方式。政府固然有责任对行业中存在的问题进行整治，但仅通过主要领导的主观认知，给网吧行业定位定性，决定网吧行业需要繁荣发展还是逐渐消失，并由主观定性来进行网吧政策决策，这本身是缺乏客观性的表现。尊重客观规律，减少主观决策，才能使网吧市场乃至文化市场健康发展。

2、二次决策的纠正作用

连锁网吧认定政策从制定议程启动到论证、出台，其决策模式主要是内部决策。在中央领导大力推进连锁网吧的大框架下，文化部组织了省级文化部门，包

含部分市级部门进行了论证，在各省对连锁网吧的条件、门槛等认定标准未达成一致意见的情况下，受上方压力制约，仍然出台了《网吧连锁企业认定管理办法》。之后，在全国推进网络连锁工作现场经验交流会上，又通过会议传达，要求各地当年底网吧连锁率达到 70% 以上。推进网吧连锁，不但涉及政府部门，更与网吧行业的经营者利益攸关，也涉及社会公众，但在制定连锁政策和下达连锁要求时，却没有社会公众参与，真正的利害关系人也没有进入决策环节，也而是由个人或少数人依靠主观意志、经验、情绪或利益，做出决策。这本身带有极大的决策失误的风险和政策偏差的概率。在政策本身不科学不合理的情况下，二次决策为纠正政策的失误和偏差提供了条件。以广东的情况看来，二次决策在修正政策失误中至少起到了以下作用：

第一，修正了中央强制利用行政手段干涉市场运作的失误。广东省在规定的条件下，在没有突破中央文件规定的前提了，除了执行将新增网吧总量指标全部用于连锁网吧的硬性规定，未采取其他更为激进的行政手段，保证了市场的平稳运行，在广东省范围内阻止了对网吧市场的粗暴行政干预。

第二，修正了中央连锁网吧门槛过高的政策。首先，广东将网吧连锁经营企业的认定工作，下放由总部所在地地级以上市文化行政部门负责认定，同时规定经认定的网吧连锁企业可以跨地区经营，减少了审批层级和环节，大大降低了审批的时间和难度，也给不同地市掌握本区域的网吧发展提供了空间。其次，通过降低审批条件，降低网吧的准入门槛。一是延长企业出资期限，根据省工商局的有关规定，将成立连锁网吧企业注册资本条件，允许延长为 2 年。二是降低门店的数量要求，按照省工商局鼓励连锁网吧的规定，将连锁网吧认定的最低标准由 5 家调整为 3 家。三是降低场所面积和台数要求，如深圳市，将最低营业面积标准降低为每台机不少于 2 平方米、不少于 60 台机或使用面积不少于 180 平方米。四是变通审批连锁方式。将原来“先设立门店，门店数量达到连锁规模后才成立连锁”的流程，变更为主要在同一区范围内直营门店（包括已有门店）达到 3 家的，可以一并提出设立网吧连锁总部和网吧连锁直营门店的申请。在减少审批层级和降低网吧审批条件的政策下，广东的网吧连锁认定门槛得以减低。

第三，修正了中央“一刀切”的政策失误。另一方面，各地网吧市场发展水平不一，各地经济发展水平、基础设施状况均有很大差别，但是中央却要求全国

统一标准推进连锁。这种情况下，广东采取了因地制宜，区别对待，根据不同情况确定网吧连锁发展的模式、步骤和进度的政策。省内东莞、珠海、江门等地网吧数量已经趋于饱和，同时，现有网吧布局上已经满足了群众的上网需求，经营秩序已经形成，因此连锁网吧工作进度较缓慢，而深圳等地网吧市场需求旺盛，因而鼓励深圳开展网吧试点工作，通过各种途径增加网吧数量，以缓解供求压力。深圳的连锁网吧推进较快，连锁网吧政策下发后至 2010 年底，该市共受理的设立网吧连锁直营门店申请共 483 家，全市连锁网吧直营门店占网吧总量的 35.8%。

二、二次决策有利于政策在区域范围内的延续性

2013年初，在国务院关于深化行政审批制度改革和转变政府职能的大背景下，文化部开展网吧准入试点工作，征求各地的意见，要求各地上报试点地区。各省根据之前的网吧连锁网吧推进情况，确定本省内是否实施网吧转入试点。2013年7月，文化部下发《关于开展网吧准入试点工作的通知》（文市函〔2013〕534号），批准开展试点工作，试点内容主要包括：首先，动态调整网吧总量和布局规划。各地可以根据实际情况适时调整网吧总量和布局规划，总量和布局规划不再报文化部备案。第二，适度开展单体网吧审批，放开了之前网吧指标只能用于连锁网吧的限制。第三，分类确定网吧市场准入标准。原则上区别情况，分类指导，在确保场所每台计算机占地面积不少于 2 平方米的前提下，试点地区省级文化行政部门可根据地区、城乡差异，分别设立网吧台数标准。

这个过程中，文化部给予了地方政府二次决策充分空间。二次决策表现在：一是是否实行准入试点，二是试点的区域和内容。从下表《全国网吧准入试点地区名单》可以看出，辽宁、江苏、上海等强力推进网吧连锁的地区，全区不参加试点，维持原有政策不变，而广东、湖南、江西等地全省作为网吧试点地区，山东、河南等地选取部分地市开展试点。天津等地采用则是试点调整部分原定法规的形式。其中广东的试点进行了最为开放，试点内容为：在全省范围内开展网吧准入试点工作，放开网吧总量和布局限制，放开网吧经营方式的限制¹。实施准入试点，对之前大力推进网吧连锁的地区将带来极大的冲击。此前大力推进网吧连锁的地区多半采用强制措施，如年检换证等手段，迫使单体网吧加入连锁网吧，

1 广东省文化厅转发文化部关于开展网吧准入试点工作的通知（粤网文[2013]84 号）

网吧业主为了保住自己的经营权，不得不牺牲部分权益加入连锁。如果开展试点，放开单体网吧审批，后来设立的网吧不但不用加入连锁，可以设立单体，还在设立条件等方面给予了便利，势必会造成原有网吧业主的不满。同时，政府的政策从一个极端走到另一极端，极易招致社会舆论的批评和社会不稳定因素的爆发。但是对广东等地而言，试点的内容一直是政策的努力方向。根据本辖区的不同情况，各省做出了不同的决策，维护了本辖区了政策的延续性。

表5-2：全国网吧准入试点地区名单¹

省份	试点地区	备注
天津	全市	试点开展法定代表人变更
河北	秦皇岛市	
山西	大同、太原、阳泉、长治、朔州市	
内蒙古	全区	
上海	宝山区、闵行区、嘉定区、奉贤区	
浙江	湖州、嘉兴市	
安徽	全省	
江西	全省	
山东	临沂、莱芜市	
河南	郑州市	
湖南	全省	
广东	全省	
四川	达州市、泸州市、绵阳市、宜宾市、眉山市、德阳市、甘孜州、遂宁市、广元市、自贡市	
云南	全省	各市、州根据实际分项试点

¹ 《文化部关于开展网吧准入试点工作的通知》（文市函〔2013〕534号）

西藏	全区	
甘肃	天水、酒泉、陇南、定西市	
青海	全省	
宁夏	全区	

三、二次决策有利于管理模式的探索和创新

目前网吧行业是按照娱乐业标准纳税，但是每日营业时间限于 8 时至 24 时，短于娱乐业的标准时间，网吧行业作为提供消费者上网场所的新兴服务行业，其自身发展有其一定的规律可循。如果说一天 24 小时可划分为 3 个营业时段：（1）0 点-8 点、（2）9 点-16 点、（3）17 点-24 点，那么《条例》禁止的是第（1）营业时段。而第（2）、（3）时段的营收和网吧经营成本基本持平或略有盈余，取消营业时间的限制就给网吧增加了第（1）时段的营业时间，同样网吧业主的利润空间也扩大了。上海市文化行政管理部门认为，在市场经济条件下，一个行业只有在有盈利的状况下，市场经营秩序才会规范有序，因此限制营业时间对网吧行业自身发展是不利的，管理部门应该通过进一步规范经营者的经营行为，而不是通过限制时间来达到规范网吧市场的目的。

对放宽互联网上网服务营业场所的营业时间是够会造成未成年进入等问题，上海做出了探索。上海市曾于 2005 年 10 月开始试行取消互联网上网服务营业场所营业时限的限制，各项措施后，本市网吧接纳未成年人的违规率、和未成年人进入网吧的数量出现“双下降”趋势，具体表现为：自 2005 年 10 月开始，违规率呈下降趋势，2006 年 1 月份达到历史最低点 0.74%，2006 年 7 月份达到试点工作开始的最高点 1.54%，但与历史同期最高点 12.7%相比下降了 11.16 个百分点¹。现有违规接纳未成年人的案件和《方案》实施前违规接纳未成年人的案件相比，一个明显的特点是：在《方案》实施前违规接纳未成年人的案件查处中一次可发现多名甚至几十名未成年人，但是现在这种情况已基本绝迹，即使发现未成年人也是 1 至 2 名。在网吧接纳未成年人违规率下降的同时，未成年人的数

¹ 数据来源于北京中娱智库咨询有限公司。

量也大幅下降，出现了“双下降”的局面。这表明放宽网吧营业时间的限制，并不会造成未成年人的大量进入。上海市利用全国网吧试点城市的政策优势，最已经实施的法规进行二次决策，决定探索取消现有法规的相关限制，改进和探索管理方式和管理模式，取得的良好效果的同时，也给今后改进管理管理提供了实践经验和重要决策参考。

第二节 二次决策的局限性

一、二次决策无法突破核心政策的根本缺陷

从以上政策演变的历程可以看出，我省网吧管理政策的核心政策主要是宏观调控和集中政治。宏观调控政策是主要的网吧管理的政策，通过宏观调控，控制网吧行业的发展进度，决定网吧在各地区的数量和分布，在供求矛盾突出时，用调控的方式，增加各地的网吧指标，同时根据阶段目标，控制指标的发放及发放方式。集中整治是主要网吧治理的主要手段。主要通过在一定时期内，联合各个职能部门，进行大范围、密集式的整治，达到短期治理的目标。在短时间内，通过密集投入，达到网吧整治效果，例如“黑网吧”会自行歇业，数量会大大降低。根据整治的协调机制，除文化外，还包括工商、公安、通信管理、教育、卫生、共青团等参与网吧整治的工作的部门多达 16 家，各部门根据各自的职能分工，负责网吧整治的不同职责。

文化部文化市场司副司长庾祖海认为：控制总量被当作治乱之策，无论采取的是哪一种方式，管理者的意图都是希望通过控制总量来实现净化、规范市场、维护市场秩序的目的。但是，控制总量这个手段和要实现的目的之间并不存在必然联系。分析多次集中整顿的动因，主要源于突发事件和社会压力，并不是来自管理部门对市场总量的清晰而自觉的把握。治乱的对象应当是违法行为，但是板子却往往首先打在总量上。虽然集中治理后市场秩序往往的确有好转，但这主要是严格执法的效果。总量是由市场供求决定的，行为是由市场主体素质和市场环境决定的。一个经营者是否守法经营，主要与法规是否健全、执法是否严格和守法意识强弱有关，而与经营者的多少无直接关联。如果监管严格到位，经营者再

多也能秩序井然；如果执法不严，即使只有一个经营者也可能违法经营。这是总量控制不科学不合理和收效甚微¹。这说明中央一级决策者中，文化部作为国务院组成部门，也有行政官员不认同宏观调控的管理政策。但是受制于外部驱动力和内部驱动力，无法做出及时的政策调整的改变。这些政策以正规渠道和正式文件传达到地方政府后，对地方政府形成不能突破的底线，改变或调整以正式文件下发的政策，将带来极大的行政风险。因此宏观调控政策在全国各省都得到了贯彻执行，不同的仅是宏观调控的力度，和总量规划的多少。因此，核心政策对二次决策起着极大的制约作用，当核心政策有缺陷时，二次决策有不可突破的天然局限。

二、 二次决策不能克服体制存在的缺陷

2004 年以前，网吧的管理机制主要是文化、公安、工商、通信管理等部门的分工与协作，随着职能的移交，体制的改变，到 2004 年开始网吧专项整治，中央开始发现，网吧整治是一个系统的工程，涉及多个部门，于是成立了全国网吧专项整治工作领导小组，并要求各地成立由政府分管领导任组长，文化、工商、公安、通信管理、教育、财政、劳动保障、民政、文明办、共青团等单位参加的网吧专项整治工作领导小组，统一领导、协调专项整治工作。据此，2004 年省政府广东省决定成立了省网吧专项整治工作领导小组（粤办函[2004]123 号），并明确专项整治工作完成后，领导小组将自行撤消。市级以此类推。这样就形成了一个中央、省、市层级对应的网吧工作专门协调机构。

2005 年，专项整治结束后，文化部、国家工商行政管理总局、公安部、信息产业部、教育部、财政部、国务院法制办公室、中央文明办、共青团中央联合发出了《关于进一步深化网吧管理工作的通知》（文市发[2005]10 号），《通知》明确“全国网吧专项整治工作协调小组已调整为全国网吧管理工作协调小组”，并要求“各级网吧专项整治工作协调（领导）小组或联席会议相应调整为网吧管理工作协调（领导）小组或联席会议，做到思想不松、机构不撤、规格不变”。据此，广东省网吧专项整治工作领导小组变更为广东省网吧管理工作联席会议，

¹ 庾祖海.从“总量”控制到总量调节——对转变文化市场宏观调控方式的思考[J].中国文化报.2005 年 9 月 30 日

并明确雷于蓝副省长为联席会议的召集人。

2007 年，文化部等部委发下《关于进一步加强网吧及网络游戏管理工作的通知》（文市发[2007]10 号），将网络游戏纳入网吧管理范畴，根据工作需要，全国网吧管理工作协调小组调整为全国网吧及网络游戏管理工作协调小组，增加监察部、卫生部、中国人民银行、新闻出版总署、中央综治办为成员单位，同时要求各级网吧管理工作协调（领导）小组或联席会议可根据本地实际调整，保持原有的工作体系和工作机制，加强协调配合。据此，广东省网吧管理工作联席会议调整为网吧及网络游戏管理工作协调小组，组长为雷于蓝副省长，相应地增加省监察厅、卫生厅、中国人民银行广州分行、省新闻出版局、省综治办为成员单位。

由文化部门牵头，成立了网吧及网络游戏管理工作联席会议，联席会议由分管副省长任召集人，成员单位有省工商、公安、通信管理、教育、财政、劳动和社会保障、民政等有关部门及省文明办、团省委。在联席会议的工作机制下，各部门的分工如下表：

表 5-3：网吧及网吧游戏管理工作联席会议分工表

部门	职责
文化部门	负责网吧等互联网上网服务营业场所的设立审批、日常监管和网络游戏运营行为的监管。
工商部门	负责网吧等互联网上网服务营业场所经营单位的登记注册和依法进行监管，协助文化部门查处未经许可或已被依法吊销、撤消许可证或许可证有效期届满后未按规定重新办理行政许可手续，擅自继续从事经营活动的行为。
公安部门	负责网吧等互联网上网服务营业场所经营单位的信息网络安全、治安管理和消防安全监管，督促公益性、非经营性上网场所以及其他公共上网场所落实信息安全管理制度和互联网安全保护技术措施，从严整治带有赌博色彩的网络游戏，严厉打击利用网络游戏赌博的违法行为。
通信管理部门	负责对互联网上网服务营业场所的互联网接入服务进行监管。
教育部门	负责加强对中小学生的法制教育，积极引导中小学生健康上网、文明上网；负责加强对校园上网场所的监管；负责加强对持本系统发放的《社会力量办学许可证》电脑培训机构的监管。
财政部门	负责保障网吧及网络游戏日常管理工作必需的经费，落实专项整治工作及举报奖励经费。
劳动部门	负责加强对持本系统发放的《民办学校办学许可证》电脑培训机构的监管
民政部门	负责加强对已依法办理民办非企业单位登记的电脑培训机构的监管。

监察部门	负责对相关行政部门及其工作人员的执法行为的监管。
卫生部门	负责青少年网络成瘾者的心理治疗工作。
人民银行	负责加强对网络游戏中的虚拟货币的规范和管理，防范虚拟货币冲击现实经济金融秩序。
法制办	负责行政部门行政行为的监管。
新闻出版部门	负责对网络游戏出版行为的监管。
文明办	负责将网吧及网络游戏管理纳入文明城市、文明社区、文明村镇、文明单位的考核评价体系。
综治办	负责将网吧及网络游戏管理纳入社会治安综合治理的考核评价体系。
团委	负责加强青少年的网络文明教育。

从上面的分工可以看出，成立联席会议的初衷是为了“齐抓共管”，这种多头管理、重复许可的宏大的部门协作管理机制，这种协作机制的建立并不能完全克服政府管理体制中的结构性缺陷。

1、宏观层面上，政出多门，职责不明。如，文化部门与工商部门在查处黑网吧主体问题上的纠纷。2007 年以省政府办公厅的名义下发《关于进一步完善查处取缔无证无照经营行为工作机制的意见》，明确了对所有涉及前置许可的无照经营，由行业主管部门牵头查处取缔，其中黑网吧的查处取缔由文化部门负责。对于该意见的出台和执行，工商部门和文化部门出现了严重的分歧。对于黑网吧的治理有三个法律法规：一是《互联网上网服务营业场所管理条例》，这是网吧行业最高法规，《条例》规定，查处取缔黑网吧的职能由工商部门承担；二是 2003 年 3 月施行《无照经营查处取缔办法》规定，工商部门依法予以查处外，相关许可审批部门亦应当依据法律法规赋予的职责予以查处当中规定，也就是说查处取缔黑网吧的职能由工商部门和许可部门文化部门共同承担；三是 2004 年 7 月施行的《行政许可法》，当中规定“行政机关应当对公民、法人或者其他组织从事行政许可事项的活动进行有效监督”，“公民、法人或者其他组织未经许可，擅自从事依法应当取得行政许可的活动的，行政机关应当依法采取措施予以制止，并依法给予行政处罚”，即对于黑网吧的查处，由网吧行业的行政许可部门文化部门查处。文化部门则认为，从法律上，《互联网上网服务营业场所管理条例》是网吧行业的专业法、特别法，根据特别法优于一般法的原则，应执行该条例的规定，文化部门查处取缔黑网吧不但没有执法依据，甚至是违法行政；从执法力量来看，文化部门只设置到县一级，并且没有专门执法机构，工商部门还有基层工商所，全省有三万多名干部，要求文化部门查处取缔黑网吧，实属不可为。工商部门则

认为，按照谁审批谁负责的原则，文化部是网吧的主管部门，应该为自己的审批结果负责，文化部门只管许可证的发放和有证有照的网吧监管而不管黑网吧的查处，这样造成权责不一，必将使黑网吧的泛滥。经过一年多的争论和实践，省政府于 2009 年初，修改了该规定，查处取缔黑网吧的职能重新由工商部门承担。从以上对于黑网吧查处主体的争执可以看出，对于黑网吧的治理法律上对主管部门的确定就出现了不同的规定，网吧行业面临着多头管理政出多门的局面。由于这些不同的法律法规出自不同的部门，不同部门的理解又不相同，以至于在网吧管理过程中，二次决策的决策群体内部发生矛盾和争执，在发生矛盾的过程中，缺少协调机构和解决办法。如上面的争论，在省政府[2007]8 号执行过程中出现了数起黑网吧业主状告文化部门非法查处黑网吧的案例，期间文化部门向省政府数次书面请示请予裁定黑网吧查处主体，但从产生分歧到解决问题，过程仍长达 2 年之久，在此期间《黑网吧举报奖励办法》、《黑网吧接入查处流程》等黑网吧方面的文件由于在分工上的分歧一直无法出台。这说明二次决策无法克服体制本身的缺陷。

2、在地方微观层面上，拥有强势执法权的部门成为事实上的管理主体，国家层面明确的职责范围划分随着管理层级的下降和利益相关性的上升，演变为部门强势与部门弱势的区别。如《条例》规定：互联网上网服务营业场所经营单位应当对上网消费者的身份证等有效证件进行核对、登记，并记录有关上网信息。登记内容和记录备份保存时间不得少于 60 日，并在文化行政部门、公安机关依法查询时予以提供。对上网消费者有效身份证件进行核对、登记事项属于“经营活动”的内容，应属于文化行政机关的法定职权范围，“未按规定核对、登记上网消费者有效身份证件”的违规行为，应当依法由文化行政机关实施监督管理及处罚。文化部与 2010 年发布的 458 号规范性文件曾直接、明确规定对“未按规定核对、登记上网消费者有效身份证件”这一违规行为监管处罚的执法主体是文化行政机关。但目前各地普遍出现公安机关行使此项权利的情况。

三、二次决策可能引发地方政府的违规行为

《网吧连锁企业认定管理办法》。办法出台以后，对于连锁网吧的税收等方

面的优惠政策却迟迟没有出台，因此地方政府推进网吧连锁病没有有效的手段，主要采取控制总量，新增指标全部用于连锁的审批手段。为了完成连锁任务，各地不得不想法设法强迫单体网吧加入连锁，在这样的背景下产生的二次决策极易产生政策错误风险。

1、二次决策本身的违法违规。在推进连锁网吧发展的过程，辽宁省最早采取强硬措施的省，在中央领导的支持下，辽宁省由省委宣传部牵头，组成强大的推进网吧连锁领导机构，通过年检、换证等方式强迫单体网吧加入连锁。根据《行政许可法》和《互联网上网服务营业场所管理条例》的规定，网吧所持有的《网络文化经营许可证》并没有规定有效期限，也未有提出政府部门可以对其进行年检和换证。由此可见，辽宁用年检换证的手段推进连锁，对不加入连锁网吧的单体网吧采取注销行政许可的做法本身就已违反了《行政许可法》和《互联网上网服务营业场所管理条例》。这说明在二次决策的过程中，二次决策者一味地迎合上层需要，以取得政绩，获得上级的肯定，因此采取过激违法违规的手段，引发地方政府的违法违规行为。

2、二次决策给行政官僚留下权力寻租和滥用职权的空间。仍以辽宁为例，在辽宁省倾力推进全省网吧大连锁的政策引导下，在完成全省连锁的大目标下，部分官员利用职权之便，以推进连锁的名义进行权力寻租。2011年4至6月，市文广局版权处处长在推进网吧行业使用正版软件工作中，未组织有关单位采取团购、集中采购和公开招标等方式，直接会同市网吧协会会长与微软公司洽谈确定采购价格，交由某公司以高价向网吧业主出售软件。于洪区文广局文化执法大队大队长、大东区文广局文化市场科科长，向网吧业主介绍和暗示购买某公司软件，并以不予年审和行政处罚要挟网吧业主。这些行为经媒体曝光以后，在社会引起了不良影响。最后，沈阳市文广局以失职错误给予文广局版权处处长行政警告处分，于洪区和大东区纪委、监察局以滥用职权错误给予于洪区文广局文化执法大队大队长、大东区文广局文化市场科科长行政警告处分¹。此事业引起了文化部对地方政府违法违规行为的关注，在《关于通报沈阳市网吧管理问题的函》中，文化部要求严格区分政府行为与市场行为，不得以行政手段干预企业自主经营行为。这起违规事件具有的典型意义在于，在二次决策本身不合理不合法的情况下，可能会引起连锁反应，为官员滥用职权提供便利，同时为权力寻租和官员腐败留

¹ 《文化部市场司关于通报沈阳市网吧管理问题的函》（市函[2012]21号）。

下空间，从而产生廉政风险。

四、二次决策可能引起决策主体间的矛盾和冲突

2010年深圳市公安局以光明新区试点，对该辖区内符合条件的565家“黑网吧”以“网络出租屋”的形式进行治安列管。具体的做法是给“黑网吧”颁发“网络出租屋”的牌照，黑网吧向公安部门缴纳一定的费用。在此期间，深圳市如文体旅游、法制等部门，对公安机关的做法提出了不同意见，认为列管黑网吧，违反了打击取缔无证无照经营场所的基本原则。而深圳市公安局则认为，此为创新社会治安管理工作的新举措，不仅切实符合深圳治安管控工作实际需要，能最大限度地满足工厂区务工人员、出租屋住户等流动人口上网需求，而且得到了国家综治委和公安部的肯定，计划在全市作进一步推广。为了调节矛盾，深圳市政府召集市公安、人力资源、文体旅游、市场监管、城管、法制、出租屋综管办等部门，专题研究该市无证网吧有条件进行治安管理的有关问题，并形成了会议纪要。纪要提出，“以网络出租屋形式全覆盖采集上网人员信息的工作仍处于探索阶段，在全市全面推广的条件还不成熟”，并认为“市公安机关对无证网吧进行治安管理，采集上网人员信息的做法，不改变无证网吧的性质”，但同时允许公安机关对全市无证网吧实行有条件的治安管理——即“有条件地对无证网吧进行治安管理，对上网人员的信息按照持证网吧的管理要求进行采集”¹。深圳市政府的表态，既没有承认网络出租屋的合法性，又允许公安部门继续对黑网吧进行列管，致使公安以“网络出租屋”列管黑网吧的范围进一步扩大。

网吧管理的体制是以联席会议为主体的多头管理制度，按照联席会议的分工，文化、工商、公安等部门分管不同的具体职能。但由于多个管理主体的存在，不同的管理主体为了实现各自不同的管理目的，在二次决策的过程中实性符合自身利益的政策，政策本身的冲突，直接引起各决策主体之间的矛盾和冲突。

¹ 深圳市政府《关于研究对我市无证网吧有条件进行治安管理有关问题的会议纪要》。

第六章 结论与建议

二次决策作为政策决策的重要环节，直接影响着特定区域内政策的形成和演进。二次决策的提出，为我们改进决策，提高决策的科学性和合理性，提供了新的方法和思路，以二次决策为切入点进行深入研究，对了解中国公共政策完整过程，从而提升公共决策水平，有着重要意义。

一、提高公共政策制定水平，必须重视二次决策

1、二次决策是中国公共政策过程的客观现象

在我国多重领导的管理体制等下，中国公共政策过程中存在纵向过程障碍、横向过程障碍、纵向过程和横向过程冲突等障碍因素，二次决策产生有一定的必然性，只有正视这种现象的存在，才能了解和揭示我国公共政策的完整过程。纵向结构方面，在我国“职责同构”的行政管理体制中，中央集权的政策制定模式，忽视了政策趋于趋于差异的需求。由于历史和现实的原因，我国的区域发展非常不平衡，不仅表现在经济、治和文化方面，也表现在执政环境方面，不同的省市面对这不同的区域环境，同时省内不同区域也有着巨大的差异。在这个差异性巨大的不同地区之间，实施统一的政策，必然会造成政策执行阻碍。二次决策的产生，就是这种阻碍产生的例证和解决的方式。横向结构方面，党政一体的管理结构造成了职、权、责的不对等。为了确保公共管理的有效和高效，管理主体只能是一元的，而这个一元的管理主体只能是政府，政党只能作为政府环境的政治因素而存在并发挥作用。这是由政府 and 政党自身的特点所决定的。但是在我国特殊的政体下，对公共事物的管理是“二元”的，也即党政一体。从以上网吧的政策演变历程可以看出，我国的网吧政策以内部决策为主，而内部决策又主要是党内决策，具体表现为党内负责意识形态领域管理的最高长官对网吧政策的直接干预，和宣传部门对网吧市场的政策决策。党政一体的二元化管理，造成整政策的多重性。理论上，党是社会主义事业的领导核心，但党是政治组织，不是权

力组织，也不是行政组织和经济组织。政府由人民代表大会选举产生，是国家行政机关，对相应同级和上级人民代表大会负责，政府不是党委的执行机关。

2、二次决策对公共政策目标的实现具有重要意义

由于二次决策群体本身的制度、文化、心理以及实际的政策博弈环境，二次决策并不必然做出更为合理的决策。一方面，二次决策有主力纠正公共政策的失误和偏差，有利于公共政策在一定行政区域内的延续，但是另一方面，二次决策本身可能存在违规行为，也给行政官僚留下权力寻租和滥用职权的空间。此外，在公共政策合理的前提下，二次决策对公共政策的增加、减少、改变或者不执行，会带来“政令不行”的风险，致使上级政策目标无法实现。

二、提高公共政策制定水平，需要为二次决策留足空间

1、向下分权，应对区域化差异

为了应对区域化差异，最好的办法就是向下分权，在政策制定和执行的过程中，给当时的主管部门留下足够的决策空间，以应对各自不同的情况。2013年文化部的网吧试点工作为我们提供了一个成功的经验。首先，确定是否试点交由给省自行决定，其次，试点内容和范围交由各省自行决定，文化部仅是进行宏观的组织和协调，并不直接干预当地政策的制定和制定。下向分权的风险在于可能引发的地方政府违规行为，这需要通过加强法制建设和完善决策程序解决。改进政策决策，必须先理明确党和政府的性质和职能，明确各自的职责和分工，避免交叉管理和重复决策。

2、理顺党政关系，优化决策环境

由于党政关系的存在，党的领导在我国政治体制中占有绝对核心地位，党内的决策对政府部门往往以命令的形式下达，具有强势地位。因此，提高公共政策

的制定水平，在向下分权的同时，也必须理顺党政关系。首先，必须强调党也要宪法和法律范围内活动。目前的党政管理中，对行政机关的约束较多，行政机关的职权必须有法律依据，在法定条件下行使，同时违法行政会追求行政责任，并有详细的规章规定。但同时，对党内组成部门进行实际行政领导和行使实际行政职能，却没有响应的限制。党内的政治管理者往往缺乏社会管理经验，目前的责任追究体制中，政策失误的责任归咎于政府部门，而非党内部门，这造成党内领导制定政策的主观性和随意性。权力和责任不对等，给决策失误提供了条件，这就要求用法律和制度的形式规范党政关系，在实际政治生活中明确党政职能范围，确定二者的权力关系，并使之法制化，避免随意性。

三、加强科层人才建设，提高二次决策能力

我国的政策决策模式有两种，一种是自上而下的决策，由高层级决策者做出决策，然后向下传递，低层级决策者根据实际情况进行二次决策。另一种是自下而上的决策，由低层级决策者先提出决策意见，然后向上传递，高层级决策者根据收到的信息决定是否采用低层级决策者的决策意见。在网吧政策的二次决策过程，既有自上而下的决策，如开展集中整治，也有自上而下的决策，这类决策的关注重点在中国的科层体系中。

按照科层体系，在省级职能部门，该一项业务往往仅有一个业务处室负责办理，而在一个业务处室中指定科级干部具体负责，其上级为分管副处长，负责此项或兼有其他部分业务，其上级为该部门的处长，负责全面工作，再向上，是分管该处室的副厅长，最高领导为该部门的厅（局）长。朱旭峰提出了“司长策国论”用以概括中国政策决策过程的科层结构特征。“司长策国论”指出，在中国，并不是官员的行政级别越高，其动员决策资源的能力就越强，相反，动员决策资源能力最强的是那些处于中国政府科层结构中的司局级的官员¹。与之对应，在一个省级范围内，二次决策过程中，处级官员具有重要作用。在实际工作中，厅长、副厅长、处长业务范围广，涉及行业较多，对某一具体业务不甚了解，因此需要依赖副处长给出的拟办意见，而副处长的拟办意见，很大程度上来自于科级

¹ 朱旭峰. “司长策国论”：中国政策决策过程的科层结构与政策专家参与. 公共管理评论. 2010, (7) .

干部的具体意见。这种决策模式中，处级干部和科级干部在决策的形成过程中，占有极具影响力的地位，而科级干部由于专门负责此项业务，他们拥有更多的决策资源和信息途径，他们的个人能力、认知、情感等因素直接影响最终的决策结果。提高二次决策的科学性和合理性，需要认识到科层级公务员在决策中的作用，加强人才建设，提高决策能力和水平。

四、 加强行政指导约束力，防止二次决策失误

由于决策者、决策环境和客观情况的差异，二次决策本身具有局限性，为了发挥二次决策的作用，必须对二次决策行为加以约束，避免因二次决策，造成原定公共政策中的积极因素流失，而不合理的消极因素得以方法，致使二次决策形成了较之原公共政策更大的不良效果，而这种不良效果通过向下传递以得到放大，甚至会造成政策失控。

如东莞市政府自 2005 年起，对网吧实行特许经营，所谓“特许经营”。就是采取公开抽签的方式进行招标，每年收取一定的特许经营权有偿使用资金。第一次网吧发证对 398 家网吧中签者每年收取特许经营权使用费 15 万元，当年费用直接在保证金里扣除。2006 年，第二次网吧发证考虑到之前定价过高等因素，于是对网吧特许经营权使用费调整至每年 6 万元，并规定以后每年 6 月份收缴网吧特许经营权使用费，对不按时缴纳者依法责令停业整顿。东莞市收取特许经营费的方式一直延续。在东莞最大连锁吧动感网吧从 60 家逐渐倒闭只剩下 3 家之后，东莞网吧经营步入困境，网吧步入了微利而艰难的年代，有网吧经营主呼吁政府取消每年对网吧征收的特许经营费 6 万元，以减轻网吧负担。但东莞市政府一直拒绝取消特许经营金。2013 年广东省文化厅放开网吧单体准入政策后，东莞市政府陷入取消网吧指标和无法取消特许经营费用的矛盾境地，致使网吧准入政策无法实施。由于东莞市政府的二次决策失误，影响了当地网吧行业的发展，同时，对管理部门调整网吧政策造成了困境。这种收取“特许经营金”网吧指标发放方式，本身是违反《行政许可法》的。然而当时东莞市的网吧管理政策，是

通过市政府令¹的形式颁布的，并未经省文化厅同意。东莞市政府受东莞市委领导，而省文化厅是东莞市网吧主管部门东莞市文广新局的业务对口上级，省文化厅仅对东莞市文广新局有行政指导职能，却无法对东莞市政府的行为进行有效干预。因此，在实施属地化管理的部门中，要规范二次决策，必须赋予行政指导更强的约束力，使得上级部门有能力纠正下级业务对口部门和当地政府的政策行为。

五、公共政策决策应兼顾公共性和公正性

公共政策需要回应社会的价值诉求，维护社会公共利益，这是公共政策的公共性。同时，公共政策又需要兼顾社会各个利益主体，不损害某一方权益，以维护政策的公共公正，这是公共政策的公正性。我国的公共管理政策虽然有自上而下和自上而下两种路径模式，但是自上而下的路径过程中，包含政策需求“自下而上”层层上传和中央决策“自下而上”层层推进两个逆过程，在这两个逆过程中，信息发生流失，政策需求没有得到满足，在上级进行政策制定、决策时，往往强调公共性，而忽视了公正性。从网吧管理政策的十年治理经验来看，积极方面，网吧市场秩序得以有效规范。自1995年起步发展的网吧市场，发展到2002年，在公众的印象中称为“脏、乱、差”的代名词，甚至被称为“藏污纳垢之所”，各类网吧良莠不齐、安全隐患突出，处于濒临失控的境地。通过审批与整治双重控制，网吧市场秩序得以根本性好转，违法违规行为得到有效遏制，消防安全隐患得到有效根除，为网吧持续健康发展奠定了基础。同时，网吧业主守法意识增强，网吧的形象也逐渐好转，被公众接受，成为大众上网、娱乐、获取信息的重要来源。防止未成年人进入网吧，有效地保护了未成年人。通过加大对网吧接纳未成年上网的处罚力度，增加网吧违规成本，通过实施身份证实名注册、网吧技术监管平台等技术手段，加强对网吧的监控力度，同时，通过联合教育等部门加强对未成年人的思想教育，有效遏制了未成年人进入网吧现象的发生。初步

¹东莞市政府关于印发《东莞市网吧发证方案》的通知（东府办[2005]66号

解决了外来务工人员上网难的问题。各地在网吧审批过程中，优先考虑我在工业区等外来务工人员集中区域的网吧布点，为网吧落地工业区提供绿色通道。同时，部分网吧在网吧内部开设外来务工人员上网专区，为外来务工人员提供免费上网，同时提供相关信息、资讯等服务。这些充分体现了网吧管理政策的公共性。

另一方面，网吧管理政策的消极效果也很明显。首先，过多地干预市场运作，阻碍了网吧行业正常发展进程。宏观调控是在尊重市场发展规律的前提下，为了保持国民经济能持续、稳定、健康迅速的发展，促进经济结构的优化，引导推动社会全面进步而采取的经济措施，主要作用是在尊重市场调节的前提下进行，弥补了市场调节的不足，保证市场经济正常运行，宏观调控决不能取代市场调节。网吧实行的宏观调控政策，不但对网吧的总量、布局、规划等进行了严格的限定，还限制了网吧地址、法人等变更，严重制约了网吧的转让、流通，此外还对网吧的经营方式进行了限制，2009年以后用行政审批手段强行推进网吧连锁，这样，原来应该由市场机制进行决定和调节的网吧数量、设立地点、买卖流通等，均由政府通过行政命令强制干预，政策取代了市场，成为市场资源配置的首要手段，破坏了市场运行的一般规律，阻碍了行业的正常发展。其次，用行政命令停止网吧审批，造成网吧市场供求失衡，从而致使黑网吧泛滥。近年来一直对网吧数量进行严格控制，网吧取得经营资格非常困难，而同时网吧市场需求旺盛，于是黑网吧大行其道，部分地区黑网吧数量甚至超过正规网吧。打击取缔黑网吧一致是网吧管理的重点。近十年来，各地投入了大量的人力、物力、财力开展了持续不断的集中整治，并且对黑网吧实行了“刑事打击”、切断介入服务等严厉措施，但黑网吧不但没有绝迹，反而愈演愈烈。这说明，运动式整治终究不是治本之策，不具有长效性，无法解决黑网吧存在的问题。黑网吧问题的主要根源在于不合理的总量控制政策。第三，造成了网吧市场的乱象。由于网吧审批工作时常中断，出产生了适应市场需要的黑网吧外，还衍生出打着各种名号的非法经营场所，2002年开始，出现了以劳动培训、电脑培训为名的黑网吧，其后惠州市出现了以“E城信息服务站”，以向市民提供信息服务为名开展经营活动，深圳市出现了“电信综合服务店”、“网络出租屋”等。这些以不同名字出现的网络市场衍生现象，本质是非法经营的黑网吧，但与黑网吧小、散、差的性质不同，这些“服务点”、“信息站”规模庞大，一旦出现就迅速蔓延，门店通过加盟的形势，直接

规避网吧审批,对正常市场秩序造成极大冲击,同时也给管理部门造成极大挑战。这些消极效果损害了合法网吧经营主体的正当利益,造成了公共政策公平性的缺失。

结 语

本文首先分析了公共政策的体制与机制,包括多重领导的行政管理体制和纵向、横向并存的政策过程路径模式,通过分析政策过程障碍,提出地方政府存在二次决策。随后,通过梳理了 2002 年-2012 年网吧政策演变历史和广东省地方网吧政策,例证公共政策过程中存在的二次决策现象。接下来,通过制度、文化、心理、博弈等四个维度对二次决策的机制进行了分析,在此基础上分析了二次决策优势和局限性,并给出了改进中国公共政策决策的思考和建议。本文中的“二次决策”是在省级政府职能部门网吧管理政策的二次决策案例背景下分析的,而在实际的层级运作中,二次决策还存在继续向下传达的政策过程,由于产生了中央政策与地方二次决策的冲突,而下级部门面对这些冲突必然进行再次的“二次决策”,仍有待进一步研究分析。

参考文献

- [1] 宁国良. 论公共政策执行再决策[J]. 湘潭大学社会科学学报. 2002, 24(4).
- [2] Michael Lipsky. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services[M]: Russell Sage Foundation, 1980.
- [3] 黎明浩. 街头官僚再决策原因分析[J]. 中山大学研究生学刊(社会科学版), 2003, (4).
- [4] 李小兰. 街头官僚再决策的内在动因与控制路径. [J]. 前言. 2007, (12).
- [5] 郁建兴. 条与块的游戏规则该怎么变——中央与地方混合型行政管理体制的构建[J], 人民论坛, 2010, 第 296 期
- [6] Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes. New Jersey [M]: Princeton University Press, 1988.
- [7] 朱旭峰. “司长策国论”: 中国政策决策过程的科层结构与政策专家参与[J]. 公共管理评论. 2010, (7).
- [8] 詹姆斯·E·安德森. 公共政策制定 [M]. 谢明, 等译. 北京: 中国人民大学, 2009.
- [9] 迈克尔·希尔. 现代国家政策过程 [M]. 赵成根, 译. 北京: 中国青年出版社, 2004.
- [10] Boulding, K. Conflict and defense [M]. New York: Harper & Row, 1963
- [11] Thomas K W. Conflict and negotiation processes in organizations [M]. Handbook of Industrial and Organizational Psychology, Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press, Inc., 1992.
- [12] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判[J]. 北京大学学报(哲社版), 2005, (1).
- [13] 托马斯·戴伊. 自上而下的政策制定, 鞠方安、吴忧译 [M], 北京: 中国人民大学出版社, 2002. 1.
- [14] 李武、席酉民、成思危. 群体决策过程组织研究述评 [J]. 管理科学学报, 2002(4).
- [15] 卢志平. 群体决策过程的复杂性及其演化 [J]. 科技管理研究, 2010(14).

- [16]刘铁群. 决策过程中的利益博弈探析 [J]. 理论建设 2011 (2)
- [17]李少惠 张红娟. 建国以来我国公共文化政策的发展[J], 社会主义研究, 2010 (2)
- [18]凌金铸. 论文化行政转型[J]. 安徽大学学报. 2007, 4 期.
- [19]方彦富. 文化政策研究的兴起[J]. 福建论坛. 人文科学社会版. 2010 (6) .
- [20]克里斯·巴克. 文化研究：理论与实践[M], 罗世宏等译, 台北：台湾五南图书出版公司, 2004 年版
- [21]宁骚. 公共政策学[M]. 高等教育出版社. 2003.
- [22]陈庆云主编. 公共政策分析[M]. 北京大学出版社. 2006 年版.
- [23]熊易寒. 问题化背后, 对当前社会冲突的反思 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2007:123.
- [24]王绍光. 中国公共政策议程设置的模式. 中国社会科学. 2006, 5.
- [25]季卫东. 法治秩序的建构[M], 北京：中国政法大学出版社, 1999.
- [26]毕鹏程 席酉民. 群体决策过程中的群体思维研究[J]. 管理科学学报 2002 年 2 月第 5 卷第 1 期
- [27]胡伟. 政府过程 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1998.
- [28]黄健荣. 政策、决策及其研究 [J]. 政治学, 2001 (01) .
- [29]景怀斌. 政府决策的制度—心理机制：一个理论框架. 公共行政评论, 2011.
- [30]贺东航、孔繁斌. 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学, 2001, 5.
- [31]庄垂生. 政策变通的理论：概念、问题与分析框架. 理论探讨, 2000. 6.
- [32]李瑞昌. 中国公共政策实施中的“政策空传” 现象研究. 公共行政评论, 2012 (3).
- [33]柳俊峰. 中央和地方政府的利益博弈关系及对策研究” [J], 《西南交通大学学报》(社会科学版), 2004 (3).
- [34]何华兵等. 发展中的政策过程理论——我国政策过程理论发展回顾与展望 [J]. 云南行政学院学报, 2006 (6) .