



## 后记： 我与我的批示研究

### 一、学术成长回顾

我学术研究的第一步，是从北京大学国家发展研究院修读经济学双学位开始的。修读经双期间，对我影响最大的是卢锋和周其仁两位老师。我从2009年开始，给卢锋老师担任了三年的研究助理。刚读双学位的时候，卢锋老师为我们开设《经济学原理》这门课程，课后我找到他表示想做一些研究工作。卢老师先给我布置了几个侧重资料收集的工作，关注当时的人民币汇率政策争论。在经过他的考验之后，2009年到2012年我先后深度参加了他所主持的自主科研项目“人民币实际汇率问题研究”、人力资源与社会保障部委托的“开放宏观视角下就业问题”、财政部委托的“国际财经问题研究”等系列研究课题。

三年的助研时光有两件事让我印象深刻，（1）卢老师让我和其他几位助研一起搜集1979年到2010年的农民工工资数据。由于国家统计局农调队的数据是从1995年开始的，我们要搜集1995年之前的农民工数据，就需要系统搜集市面上所有能够找到的农民工工资抽样调查、各类局部调查研究、期刊论文和历史新闻报道，然后一页页地搜寻、标注和记录，最后修复计算得出1979年到1995年的农民工工资数据。这项工作的工作量很大，需要耐心和细致。为了找这些资料，我当时跑遍了国家图书馆和北大图书馆。在论文收官阶段，卢老师自己还花了几天的时间一页一页地校对，认真

核对了所使用的每一处数据和资料。这种对学术研究认真负责的态度，让年轻的我深受震撼。这项工作最终以〈中国农民工工资走势：1979-2010〉为题，发表在2012年第7期的《中国社会科学》上。（2）2011年5月，在完成人社部委托的《开放宏观视角下就业问题》报告的初稿之后，我们课题组去人社部随卢锋和周其仁老师做汇报，我也作为课题组成员去现场旁听。当时是人社部副部长信长星和中国就业促进会会长张小建听汇报，还有中国社会科学院的蔡昉教授、中国人民大学的曾湘泉教授和人社部部的众多专家学者一起点评研讨。当时作为二十出头的年轻人，参加高水平的政策研讨让我大开眼界。我也是会场上年纪最小的参会者，记得当时信长星副部长还评论了一句“没想到还有本科生参与这项课题研究”。

我选修了周其仁老师《中国经济专题》和《新制度经济学》的两门课程，听了他很多讲座。周其仁老师给我留下几点深刻印象，

（1）周其仁老师的课程号称“真实世界”的经济学，有很强的场景性，也有很强的解释力。他的课程对中国经济改革的历史进程娓娓道来，而且穿插着对现实世界的经济观察，还时不时地穿插一些他实际调查的案例和掌故趣闻。他的课程不讲模型和数学，但是总能用浅显易懂的语言解释非常复杂的经济现象，并且能够自如地运用经济学思维思考和分析问题。（2）他的发言有很强的思想性和冲击性，听完他的讲座经常有醍醐灌顶的感觉。他还有很强的共情力，能够很好地打动听众，引起共鸣。第一次听他发言，是他参加完2010年达沃斯世界经济论坛后在北大国发院的“中国经济观察”报告会上发表题为“向下调整的困难”的发言，用“两个海平面的世界”和“通而不平”来刻画当时的经济形势，通过精巧比喻的方式，对复杂的世界经济进行刻画，给我留下深刻印象。（3）他有着总体视角和系统思维，能够对中国经济发展有一个全局的把握，对真实世界有着良好的感觉。2011年我们之所以承接人社部的课题，主要是因为周其仁老师在1997年和1998年夏天，与当时的劳动部就业司有过合作。这次是人社部请北大国发院对2011年中国劳

动力市场短缺情况进行研判。一开始课题组的思路是按照传统劳动经济学的方法，从供给端对劳动力市场的要素进行梳理，从人口结构等角度加以探讨，探讨类似刘易斯转折点是否到来等问题。记得是一次内部探讨，雪霁初晴，在朗润园的致福轩会议室，周其仁老师来参加课题研讨。他建议，不光要从供给侧探讨当时的劳动力短缺的问题，还要从需求侧也就是整个宏观经济政策的角度探讨劳动力短缺的问题。“当时人们都在问，为什么企业招募不到工人。为什么没有人问，哪来那么多工厂？”恰恰是因为2011年左右，人民币汇率低估导致宏观经济过热，要素扭曲导致总需求过度旺盛，才导致的劳动力市场短缺景象。听到这一思路之后，内部研讨会现场的人都感到惊叹。后来以这条新思路为主线的调研报告，在人社部汇报的时候也产生了强烈的反响。

## 二、双学位经历与后续选择

北大经双的三年经历对我后续的选择产生了重要的影响。最重要的是它让我明白了我究竟喜欢什么、不喜欢什么，找到了心头所爱，明确了未来的选择和发展方向。

北大国发院有各式各样的优秀老师，但是我唯独对卢锋和周其仁老师的研究比较感兴趣。我觉得他们研究吸引我的地方在于，第一，他们都是从现实问题出发，致力于解决公共政策问题。卢锋和周其仁老师的研究并没有太多的数学和模型，他们的研究更多以真实世界的实际问题为导向，而且倾向于关注重要的公共政策问题。我在那几年里，卢锋老师研究人民币汇率制度改革、宏观调控政策工具选择、中国投资回报率测算、劳动力市场短缺研判、欧债危机和G20治理模式研究。周其仁老师研究汇率制度改革、货币政策、医疗体制改革和土地制度改革。这些议题不光是有趣的经济议题，而且是重要的公共政策问题，对于国计民生有着重要的意义。第二，他们研究问题的时候，不光研究经济问题本身，而且研究经济问题背后的政府制度、国际政治、利益集团等非经济因素。卢

锋老师研究人民币汇率改革整理，不仅从购买力平价和巴拉萨—萨缪尔森效应等角度探讨人民币实际汇率测算机制，还会从历史和国际比较的视角，关注人民币汇率制度的改革演变。决策层在对汇率进行改革的时候，不同利益集团的发声和叫喊也会被纳入分析当中。美国政客试图提出的“舒默—格雷厄姆法案”也是重要的分析对象；周其仁老师2010年到2012年担任央行货币政策委员会委员职务，研究货币政策和宏观经济政策。他会引用历史重要决策者的回忆录，比如建国以来央行首任行长南汉宸的回忆录、美联储前主席沃尔克（Paul Volcker）的回忆录。在研究建国以来的货币政策的时候，他还会去翻阅《陈云年谱》，为我们带来“伊拉克蜜枣”、“卖花布、炒肉片”等陈云时期治理通货膨胀的政策工具的典故。他在讲述中国农村政策改革的时候，会引用杜润生的回忆录。

经济学是一个很宽的图谱，我对当时“正统”经济学强调数学的应用、鼓励经济学和数学双重背景的培养模式比较抗拒，也不喜欢高级计量、高级微观和高级宏观的课程，反而喜欢周其仁老师推崇的科斯（Ronald Coase）这样的经济学家。还记得科斯书籍中对“正统”经济学家的批评——他们研究一匹马，不是观察马是怎么样的，而是假设有一匹马。研究渔业经济学的学者，连渔船怎么捕鱼都不知道。我对“正统”的经济学充满了尊敬，一个学科发展到一定程度，需要模式化和成体系的培养方案；只是我觉得自己不喜欢、不适合也不擅长“正统”的经济学。我当时就决定，不继续攻读经济学的博士学位。

大四的时候，机缘契合之下，有同学告诉我清华大学公共管理学院的博士生项目。我当时到网页上浏览清华公管老师们的研究，我觉得他们的研究很接地气、我很喜欢！他们的研究都是探讨重要的公共政策问题，重视对公共政策的参与和辩论，致力于解决实际问题，而不是求解数学难题。经过申请考核之后，我非常幸运地获得了清华公管学院直博项目的录取，开始了攻读公共管理博士学位的旅程。

我决定到城管学院读博的同时也做了另外一个决定，即到了城管学院之后不再做经济学家们做的那些研究。这是因为从分工和专业化的角度来看，在城管学院从事经济学研究不再具有比较优势，在城管学院就要做公共管理学科最核心的研究。我离开北大国发院的时候，两位同学的临别赠言也坚定了我的选择。A同学不理解我的选择。因为在他看来，“城管学院都是找不到工作的经济学家去的地方！”B同学也不理解我的选择。他当时同时拿到了两个“offer”（录取通知），一个是芝加哥大学公共政策学博士的“offer”，另一个是宾州州立大学经济学博士的“offer”，他毫不犹豫地选择继续攻读经济学博士学位。当时我听了同学们的话，感觉还是火辣辣的。我当时就想，到公共管理学院后一定要做出一些经济学家做不了的研究。

到城管学院之后，我经常听前辈学人讨论，公共管理的学科身份危机。因为带着经济学的滤镜，我觉得这个问题不难回答——经济学家不研究行政管理和政策过程，经济学家不关注政府如何治理和政府内部如何运作，与此同时经济学家们也少有关心公共政策是如何制定的。在我看来，公共行政和政策过程的研究就是具有公共管理学科特色的研究领域。

### 三、博士论文选题的确定

清华城管学院有着浓厚的公共管理研究氛围，有众多的老师关注政府治理和政策过程的研究，也有众多同学的博士论文会选择这两个大的方向。我的博士论文选题是在彭宗超、朱旭峰和陈玲老师开设的《公共政策II》的课程上确定的。在这门课上，三位老师把我们带到公共管理学科的前沿，让我们全面了解政策过程学科。这门课程期末要提交一个小组作业。由于之前周其仁老师在众多研究中都提到诸如央行首任行长南汉宸的回忆录、杜润生对于农村改革的回忆录，一开始这门课程的小组作业选题，我想通过对历史资料

里面这些重要决策者的回忆录的整理和收集，来对中国的政策过程进行素描。

彭宗超老师要与选课的每个小组讨论期末课程论文的选题。我在跟他说明自己的想法之后，彭老师反馈的意见是：“这种对中国政策过程一般性描述的研究已经很多了，你不如关注中国政策过程的特殊环节，比如说领导批示。”彭老师提了很好的意见，领导批示确实很有趣。记得早年跟卢锋老师一起做人民币汇率制度改革研究的时候，他写了一篇内参，大概意思是希望决策层要从中国经济健康发展的角度来进行人民币汇率制度改革；不能因为美国政客要求人民币升值，就偏偏反着来，人民币汇率制度改革要以我为主。这篇内参后面通过社科基金的《成果要报》上报，然后获得了领导批示，相关部门还要求北大校办通报表扬。当时卢老师就说这个领导批示很有趣，“谁批示的不知道，批示了什么内容不知道，但是批示的影响却很大”。从那个时候开始，我就觉得领导批示很有趣。事实上在各类经济政策的讨论过程中，领导批示都或多或少地出现，而且在推动不同政策决策和执行过程中都产生重要的影响，但是却异常神秘。

领导批示确实很有趣，但是中国各级政府的领导批示都是高度保密的，而且越高层级的领导批示的保密程度越高。当时市面上对领导批示的研究，主要是基于理论和规范的演绎研究，经验和实证研究很少。领导批示研究该如何开展，让我一筹莫展。这个时候，本科培养的数据搜集能力派上了用场。经过多处查证，我真的找到了公开的、大样本的、可信的领导批示素材。我最后将目标锁定在中央文献出版社出版的系列领导人年谱上。这套资料足够权威和完整，是现阶段能够搜集到关于领导批示最全的数据资料。然后，我从国家图书馆找到了目前出版的所有的14位党和国家领导人年谱，这些领导人包括从1950年代到1990年代中国主要的决策者，有毛泽东、周恩来、刘少奇、邓小平、陈云、李先念、彭真等人。这些年谱总共有2035.5万字，而且绝大多数的年谱都没有办法电子化。如果想要开展研究，只能采用手工的方式，一页页地翻阅进行搜集，

这是一个巨大的工作量。我曾经搜集过农民工工资历史数据，对处理海量的文本数据有信心，但是究竟是否该投入时间，我还要问问导师的意见。

在明确这一选题之后，我跟博士论文导师孟庆国老师进行汇报和交流。他觉得这个选题很有价值，全力支持我从事这项研究！于是我从博士一年级的第二个学期，就选定了博士论文题目并开始了自己博士论文的资料收集。当时对于领导批示，我并没有找到能够加以解释的理论工具，也没有想好要对话什么理论，也不知道将来要发表在什么期刊上。当时也没想那么多，就是觉得对领导批示这个现象感兴趣，就一头扎进去。我想做的，就是像当年搜集农民工工资的历史资料那样，尽可能地先占据资源和数据。由于这个工作量巨大，光搜集年谱中文本的批示数据，我就前后花了整整两年的时间。后来我在 Excel 里面总共整理记录8145段领导批示段落和一百多万字的年谱素材。

从现在的角度来看，基于理论确定博士论文选题和基于现象确定博士论文选题是两种不同的策略。国外成熟的博士论文选题都是根据理论来定的，一开始就是想要对话某一个理论，为某一个理论提供一个新的变量，或者检验变量与变量之间的交互效应、变量与变量之间的中介效应。以理论为导向的研究比较能够获得国际学科期刊的认可。一个大的博士论文由三个小论文组成。在博士论文写作过程中，写好一篇论文就投稿一篇论文，这样既能有论文发表，又能够很好地完成博士论文。但是这种选题策略的可能局限在于，研究的创新性有限，大多数情况仅仅是完善了前人部分的理论框架，想要自己提出新的理论或者做出开创性的研究较为困难。

我这种针对某个中国特色现象进行研究的论文，一开始就有很强的区域研究特色。这样的博士论文选题，最直接的产出不是国际学科期刊论文，而是国内的期刊论文和海外关于中国研究的期刊论文。这种选题方式最大的难点在于与现有理论的对话点。如果一时找不到理论对话点，或者不被学术共同体所接受，发表之路会比较曲折。这种选题方式的优势在于，由于研究对象鲜有人关注，往往



可以有较大的创新性。而且如果找到理论的对话点，这类研究能够有比较好的延展性。

#### 四、领导批示研究的小结与展望

在经过两年多的时间建立完领导批示数据库之后，我又经过了艰难地探索，努力寻找这套基于中国场景的批示数据与现有的公共管理学科理论进行对话的点。我后来发现领导批示数据库能够从不同角度与多个理论进行对话。

从中国政府运作的角度，领导批示是中国政府运作和政治运行的关键环节，对领导批示的深入研究有利于全面地理解中国政府的运作过程；从政策过程理论的角度，领导批示实际上就是代表领导人注意力的分配，能够与政策注意力分配理论、三源流理论和间断均衡理论进行对话；从官僚政治的角度来看，领导批示作为代表领导人注意力的稀缺资源，领导批示与中央部委机构的关系，能够与国际上政治显著度与机构改革的研究产生对话；从政治精英的角度来看，领导批示作为高层政治精英之间进行沟通与交流的渠道，能够对探究政治精英之间的互动与博弈提供重要的经验素材。

我的博士论文先试图做到第一点，首先是对中国政府运作的知识贡献，其次是对话政策注意力分配的理论。我与导师孟庆国合作撰写的〈中国政府运作中的批示类型与作用机制探究——基于14位中央领导人系列年谱中8145段批示段落分析〉一文发表在2016年第2期的《中国社会科学（内部文稿）》上，〈中国政治运行中的批示：定义、性质与制度约束〉一文发表在2016年第5期的《政治学研究》上。通过与政策注意力分配理论进行对话，我们还以“领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中2614段批示的研究”为题，发表在2016年第3期的《公共行政评论》上。这篇文章建立了一个由议题重要性、问题严重性和决策者偏好三个维度所构成的决策者注意力变动的“类乐透球模型”，并以毛泽东的历史批示数据进行验证。这三篇文章是本书内容的核心部分。



领导批示与其他理论进行对话的研究仍然在进行当中，其中领导批示对机构改革影响的论文已经发表。我与中国人民大学马亮和挪威奥斯陆大学的克里斯特森（Tom Christensen）合作的论文以“Competing for Father’s Love? The Politics of Central Government Agency Termination in China”（竞争父亲的爱？中国中央政府机构终结的政治动因探究）为题发表在国际公共管理顶级期刊*Governance*上。后续研究也将陆续发表。

## 五、致谢

《领导批示：注意力变动的内在逻辑》这本书的结集出版是对我第一阶段领导批示研究的总结。这本书能够完成并面世，离不开许多人的帮助。

首先，感谢博士论文导师孟庆国。孟老师一直秉承“因材施教”的理念，对学生宽容而关爱，并且根据学生不同的特点给予不同的指导。我是一个有比较强自我意识的人，从本科到博士阶段一路走来，我一直在遵循自己内心的兴趣做出选择。如果没有孟老师的包容、关爱和支持，我不可能以看似奇怪的领导批示为题作为博士论文。在博士论文资料收集过程中，由于工作量过于巨大，长期在2000多万字的年谱材料中摔打搜寻，我曾多次迷失自我，每一次孟老师都为我加油鼓劲，帮助我重新找回前进的方向。他不断安慰我，批示研究即使只是描述性的也有着巨大的学术价值。博士论文撰写过程中，孟老师给予我细致耐心的指导，最终打磨出的论文凝结着导师的心血。

感谢彭宗超老师提出将领导批示作为研究方向，感谢朱旭峰、陈玲、薛澜、陈振明、王有强、杨永恒、过勇等诸位老师在我论文不同阶段给予的有益建议。感谢董玄、刘源浩、谭海波等师门同窗，与他们的讨论，对我博士论文几个关键点的突破有着重大的启发。

感谢好兄长兼合作者马亮老师。马亮教师聪慧而勤奋，无论是为学为人都是我的榜样！他对我的批示研究青睐有加，给我指明了

许多研究的方向，他还推荐出版社的编辑给我认识，并且多次大力推荐我的相关研究。

感谢孔繁斌老师和王欢明老师，在百忙之中为我撰写出版书籍的封底推荐文字，让本书增色不少。

感谢中国国家社会科学基金项目（18CZZ019）、清华大学自主科研计划（2019THZWLJ08）和中国博士后科学基金（2017M620055；2018T110111）为本书出版所提供的资金支持。

感谢八方文化创作室的编辑盛耿捷先生，为本书顺利出版所提供的大量帮助。

感谢长期以来在背后默默支持我的家人和朋友们。

希望这本书成为我后续关于领导批示研究的新起点！

陈思丞

2020年冬于清华园