

GONG GONG ZHENG CE
JIA ZHI QU XIANG YAN JIU

公共政策

价值取向研究

经济型政府向服务型政府的转变

◎ 赵映诚 主编



中国出版集团现代教育出版社

浙江财经学院出版基金资助(2007 年度)

公共政策价值取向研究

——经济型政府向服务型政府的转变

主 编：赵映诚

副主编：王春霞 裴志军

现代教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策价值取向研究——经济型政府向服务型政府的
转变/赵映诚主编. —北京:现代教育出版社,2008.9
ISBN 978-7-80196-804-3

I. 公… II. 赵… III. 公共政策—研究 IV. D0
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 115612 号

**公共政策价值取向研究——
经济型政府向服务型政府的转变**

赵映诚 主编

出版发行 现代教育出版社
地 址 北京市朝阳区安华里 504 号 E 座
邮政编码 100011
网 址 <http://www.chinamep.com.cn>
电 话 (010)64251036
传 真 (010)64253876

责任编辑 石 慧 陈丽红 杨 静
封面设计 张 睿

印 刷 三河市科达彩色印装有限公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 20.75
字 数 300 千字
版 次 2008 年 9 月第 1 版
印 次 2008 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-80196-804-3
定 价 38.00 元

• 版权所有 翻印必究 •

前 言

政策科学是第二次世界大战后首先在美国兴起的一个跨学科、综合性的新研究领域，它的出现被誉为当代西方社会科学发展过程中的一次“科学革命”，是当代西方政策学的一次“重大的突破”以及当代行政管理的重要发展。20世纪80年代中后期以来，政策科学研究出现了一些新的趋势，其中之一是加强政策价值观或公共政策与伦理关系问题的研究。从某种意义上说，制定公共政策实际上就是价值的选择，“公共政策就是对全社会的价值作有权威的分配”。因此，价值或伦理问题在政策科学的研究中具有突出的重要地位，以至于有的学者如邓恩称政策科学为应用伦理学。我国政策科学的价值理论研究还没有专门的著作，但在政策研究中，已涉猎有政策的价值评估、政策的价值判断与分析等内容，因此这是一个值得深入研究的课题。目前，由于市场经济的深入发展，以及经济快速持续增长，带来了一系列的社会问题，社会的平衡发展受到了挑战，改革的聚焦点集中在了政府，重塑政府、政府转型成为客观趋势。2003年11月27日，胡锦涛总书记在中央经济工作会议上强调要“把政府管理经济的职能切实转变到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来……强化社会管理和公共服务职能”。2004年两会期间，温家宝总理在论及政府职能转变时进一步强调说：“管理就是服务，我们要把政府办成一个服务型的政府。”这样，我国学者就提出了政府的转型问题，即由原来的“经济型政府”向“服务型政府”进行转变。之后，我国政府又进一步提出了“构建和谐社会”的战略方针。那么，什么是服务型政府，如何建设服务型政府？什么是和谐社会，如何建设和谐社会？这是需要认真加以研究、探讨和付诸实践的问题。

建设服务型政府对政府主体而言是价值观，但对整个社会的治理以及服务型政府作为理想的公共管理机关，又是方法论。也就是说只

有建设服务型政府，才能实现“构建和谐社会”的价值理想。建设服务型政府、实现政府的转型，关键是政府公共政策的价值取向与价值选择。“公共政策是对全社会的价值作有权威的分配”，各级政府所制定的公共政策，其价值取向是为社会和社会不同利益群体的社会实践活动提出的行为导向，因而对保证社会和谐发展具有决定性的力量。

本书以构建和谐社会为世界观、价值观，以建设服务型政府为方法论、技术工具，从公共政策价值取向的研究视角和途径深入探讨转型时期建设服务型政府，以构建和谐社会的公共政策问题。其重点在于解决公共政策制定过程中价值利益向什么方向、向哪些人和哪些群体倾斜的问题。从某种意义上说，公共政策本身就是一个价值的分配问题，公共政策的价值取向就是在价值和价值观基础上对公共政策和对公共政策行为的价值选择，这种选择是一种权威性的选择，必然具有重大的社会引导作用。本书的本意在于以公共政策的价值取向为突破口，通过对公共政策价值取向的分析，树立正确的价值理念，促进我国尽快完成从经济型政府向服务型政府的转型与转变，促进公共政策的正确制定与贯彻执行，从而更好实现建设和谐社会的目标。

本书由赵映诚同志担任主编，王春霞、裴志军同志担任副主编，各章分工为：赵映诚撰写第一、六章及专论一、二、三、四；姚莉撰写第二章；裴志军撰写第三、五章；杨俊、裴志军撰写第四章；沈玉平撰写专论五；操世元撰写专论六；全书由赵映诚、王春霞负责统稿。本书的出版得到了浙江财经学院出版经费的支持，同时在撰写过程中参考及引用了近年一些同志出版的著作及论文，在此一并致以深深的谢意。本书是一个集体的成果，由于各章分工完成，缺点、疏漏在所难免，欢迎广大读者批评指正。

赵映诚

二〇〇八年三月

于星星港湾“丰母”室

目 录

前言	(1)
第一章 公共政策价值与价值取向	(1)
第一节 价值与利益	(1)
一、价值	(1)
二、价值观	(13)
三、利益	(15)
第二节 公共政策价值与价值取向	(23)
一、公共政策	(23)
二、公共政策价值取向	(27)
第二章 经济型政府公共政策价值取向	(35)
第一节 经济型政府的含义	(35)
第二节 经济型政府公共政策价值取向	(41)
一、经济型政府的核心价值观:异化的效率观	(41)
二、经济型政府公共政策的价值取向	(49)
三、经济型政府向服务型政府的转变	(83)
第三章 服务型政府公共政策价值取向	(87)
第一节 社会治理模式及其核心价值的演变	(87)
一、统治型社会治理模式的核心价值:秩序	(87)
二、管理型社会治理模式的核心价值:效率	(89)
三、服务型社会治理模式的核心价值:公平正义	(92)
第二节 服务型政府的核心价值观:公平正义	(94)
一、公平正义彰显“以人为本”	(95)
二、公平正义是法治的灵魂	(98)

目 录

三、公平正义以公共利益为依归	(100)
第三节 服务型政府的价值取向:公共利益	(102)
一、公共性与公共利益	(102)
二、政府管理模式及公共性危机	(106)
三、公共性是政府公共管理的价值尺度	(111)
第四节 服务型政府公共政策的价值取向:以人为本	(115)
一、公共政策的价值选择	(115)
二、以人为本是政府管理价值的回归	(122)
三、以人为本是政府管理范式转换的必然	(126)
四、以人为本是服务型政府公共政策价值的体现	(132)
第四章 服务型政府公共政策价值的实现	(137)
第一节 服务型政府公共政策价值标准的协调	(137)
一、公共政策取向的利益主体	(137)
二、利益的表达形式	(143)
三、价值标准的协调配套	(145)
第二节 服务型政府公共政策价值的实现	(147)
一、民主决策是公共利益实现的基础	(147)
二、依法行政是公共利益实现的保证	(155)
三、政府责任是公共利益实现的核心	(162)
第五章 和谐社会的价值取向	(169)
第一节 和谐社会的本质	(169)
一、人与自然的和谐	(170)
二、人与社会的和谐	(171)

目 录

三、人自身的和谐	(172)
第二节 历代思想家关于和谐社会的理想追求	(174)
一、中国古代思想家关于和谐社会的理想追求	(174)
二、中国近现代思想家关于和谐社会的理想追求	(176)
三、西方国家的思想家关于和谐社会的理想追求	(179)
第三节 现代和谐社会的价值标准与判断	(182)
一、和谐社会是一个物质和精神的多元化社会	(182)
二、和谐社会是一个民主法治的有序社会	(183)
三、和谐社会是一个诚信宽容的公平社会	(184)
四、和谐社会是一个可持续性发展社会	(186)
第四节 公平与正义是和谐社会的核心价值观	(187)
一、公平与正义	(187)
二、公平和正义是和谐社会的核心价值观	(190)
三、人与自然的平衡与发展：一种生态正义观	(195)
第六章 生态文明的价值取向	(199)
第一节 文明与生态文明	(199)
一、文明	(199)
二、生态文明	(201)
第二节 生态文明价值观对“人类中心主义”的挑战	(204)
一、人类中心主义	(204)
二、人类中心主义造成的后果	(205)
三、生态伦理与生态文明的价值取向	(210)
第七章 服务性政府公共政策价值取向专论	(227)
专论一：政府行政公平的价值取向与实践原则	(227)

目 录

一、社会公平应该是政府行政的根本价值取向·····	(228)
二、实现社会公平是历代进步思想家和劳动人民的不懈 追求·····	(231)
三、政府行政的发展与社会公平价值取向的选择·····	(234)
四、政府行政公平应遵循的基本原则·····	(239)
专论二：论行政决策的价值取向·····	(244)
一、价值取向是行政决策的灵魂·····	(245)
二、行政决策应有的价值取向·····	(247)
专论三：生态行政的价值取向与生态行政建设·····	(251)
一、行政生态与生态行政的价值取向·····	(251)
二、生态行政建设的迫切性·····	(256)
三、生态行政建设的对策措施·····	(258)
专论四：和谐社会架构下政府管制的创新模式与价值取向·····	(260)
一、传统管制模式的缺陷·····	(261)
二、和谐社会构架下政府管制的创新模式·····	(265)
三、和谐社会构架下政府管制创新模式的价值取向·····	(268)
专论五：论以民为本应成为税收立法的价值取向·····	(272)
一、以民为本，保护企业利益，增强企业国际竞争力成为 税法价值取向的客观必然性·····	(273)
二、我国现行税法在保护企业利益，增强企业国际竞争力 价值取向方面存在问题的考察——从与企业会计制 度比较的角度出发·····	(278)
三、“确立保护企业利益，增强企业国际竞争力”的立法导向中 应把握的几个问题·····	(284)
专论六：我国“三农”政策的价值取向分析·····	(286)

目 录

一、“三农”问题在我国现代化建设中的地位和作用	… (287)
二、建国初期的三农政策价值取向分析	…………… (289)
三、“文革”后至 20 世纪 80 年代初“三农”政策的价值取向 分析	…………… (295)
四、20 世纪 80、90 年代“三农”政策价值取向分析： 民本至上、农业徘徊发展	…………… (300)
五、新世纪的三农政策价值取向分析： 公平与正义的彰显	…………… (307)
六、从政策的完善方向分析看解决“三农”问题的途径和 措施	…………… (311)
主要参考文献	…………… (318)

第一章 公共政策价值与价值取向

价值是人们经常碰到和提起的一个概念。日常生活中,人们经常会说你做某件事情有什么价值。价值的研究具有重要的意义,马克思研究资本主义社会,首先是从商品开始,而研究商品又首先是从研究商品的价值开始,从而总结出资本主义社会受商品价值规律支配的科学原理。随着人们对价值问题的重视,“特别是作为近代的科学主义(确切地说应是科学至上主义)和理性主义的反叛和对立”,在 19 世纪末期,欧洲出现了价值哲学^①。而在中国,价值哲学一直未受到重视,其原因也是复杂的,但有一点是可以肯定的,那就是中国长期以来缺乏的正是科学主义和理性主义,作为对科学主义和理性主义反叛的价值哲学自然被遗忘。直到改革开放,随着真理标准的讨论和对“两个凡是”的批判,价值哲学引起了许多学者的重视,特别是随着我国经济与科学技术的飞速发展,随着效率与公平问题的争论,随着我国开始从经济型政府向服务型政府的转变以及构建和谐社会,价值哲学研究成为了一个热点问题。本章主要是探讨介绍相关价值、公共政策价值以及公共政策价值取向等基本概念,为进一步分析公共政策价值问题奠定基础。

第一节 价值与利益

一、价值

(一) 价值的含义

根据辩证唯物主义关于“存在决定意识”的哲学原理,价值是一种观

^① 马俊峰:《价值论兴起对当代中国哲学发展的影响》,《人文杂志》,1999 年第 1 期。

念形态,是人们的社会存在之于人们的意识的一种反映。价值之于个体是关于事物好与坏、对与错、优与劣、强与弱、多与少的一种主观认定,之于群体则既是一种主观认定,又是一种社会存在,是一种主观认定与客观存在相统一的偏好。同时价值还是主观思维沉淀的产物,是一种思维定势,它表现为一定的主体所具有的不依具体情况的改变而转移的期望、肯定、支持或反对、放弃、厌恶的评价标准。

价值的本质是主客体关系中表现出来的客体之于主体的意义和效用。“意义”有多种含义,这里的意义主要是指在主体与客体的关系中客体对主体的客观作用 and 影响。积极的作用和影响是正价值,消极的作用和影响是负价值。另外,价值还有真实价值和虚假价值之分,真实价值是客观存在的价值;虚假价值是指由于某种人为的原因把本来没有价值的东西通过某种价值评价、价值选择和价值实现而变成有价值的东西,从而形成不是客观存在的虚假的价值。

马克思指出:“‘价值’这个普遍的概念是从人们对待满足他们需要的外界事物的关系中产生的。”^①这就说明,价值是源于主体的需要;形成价值的条件是客观具有满足主体需要的属性;价值形成的实质是主客体之间需要与满足关系的不断生成^②。

(二)价值与主体需要

价值的实质是主体的需要,因此,价值的性质即由主体来决定,研究价值必须首先从主体开始。正如马克思所说:要从主体方面去理解世界,从而使“价值”成为与客观实际相对应的真实价值。

主体是相对于客体而言的,他们是相对应的两个概念。这一概念,在哲学史上和其他领域中,曾有过各种不同的含义。例如,“主体”曾在“实体”、“本体”或“某种运动形式的承担者”这个意义上使用,并与“现象”等概念相对应;在“主要组成部分”的意义上使用,并与“次要部分”等相对应。这里显然不是这些含义。这里的含义是根据概念的语义性质,

^① 《马克思恩格斯全集》第19卷,人民出版社,1965年版,第406页。

^② 阮青:《价值哲学》,中央党校出版社,2004年版,第64页。

将主体、客体作为实践-认识活动中两个既相互对立又相互联系的实体性要素进行理解,即主体是指实践者、认识者,或实践-认识活动的行为者本身,客体是指实践对象、认识对象,或主体行为的对象本身。也就是说,主体是指在某一关系中的行为者,客体是指这一关系中的行为对象。这样,现实中的主客体关系形式正如我国著名价值论学者李德顺先生所认为的就有四个层次:

(1)在总体上,最高层次上的人(主体)——世界(客体);人(主体)——人(作为认识对象的客体人)。把人类、人看做是一个整体,人类的实践-认识活动便造就了双重的主客体关系:一方面,以任意外部世界、自然界一切事物为对象;另一方面,人类的实践认识活动不仅向着人以外的世界,而且也向着人类自身,即人类也是自己认识自己、自己改造自己的对象。

(2)在次一级层次上,把某一历史阶段的人类看做一个整体,同样存在着主客体关系:现实的人类社会是主体,现实的和以往的世界,包括以往的人类历史,都是它的客体;同时,现实的人类社会也以自身为实践-认识活动的客体。

(3)在更次一级的层次上,每一时代的人类有各种不同的人的社会群体,如民族、国家、地区行政单位、阶级、阶层、各种社会团体等等,他们又有具体的社会活动范围。在这些特定范围内,他们每一个都以自己以外的一切为客体(也互为客体),并且形成自身的主客体关系。

(4)在最低一级的层次上,是个人活动的范围。在这里,个人不仅同他人、社会、人类互为主客体,不仅以外部事物为客体,而且他自己的本质、需要和意识也与他自己的思想和行为之间构成主客体关系。个人的主客体关系,表现为他的自我实现、自我改造、自我满足、自我意识过程。主动的“我”是主体的“我”,而被实现、改造,被意识引导着的“我”是客体的“我”^①。

^① 李德顺:《价值论》,中国人民大学出版社,1987年版,第58页。

主体需要是指主体的摄取状态,即欲求活动,作为主体的人,这种欲求活动是具有客观社会性的,它不同于其他有机物的纯粹自然性。

“需要”作为一般的范畴,是有机物、人和整个社会的一种特殊状态,即摄取状态。这种状态是整个生物界生存和发展的客观根据,同时,也是价值得以生成的基础。

在无机物界,同样存在着发展变化的运动形式,但这种发展变化是质的变化,其具体事物变化的结果变成了另一种东西,如金属变化,生了锈,岩石风化,变为土。而有生命的东西则不同,它通过同化和异化的作用,一方面摄取合适的物质,另一方面通过分解或排泄掉体内废物而形成新陈代谢,从而获得生命的发展。如果没有新陈代谢,其生命也就会完结。人与其他生物既有相同的一面,也有本质不同的一面。相同的是人的生命得以维持要靠这种摄取活动,这就是所谓的其他生物翔实的自然性需要;不同的是人获取需要的方式与其他生物有了本质的不同,他不是单纯的靠大自然的恩赐,而是靠自己的社会实践活动去摄取。由于人的需要是社会创造的,从而使人的社会需要成了人区别于动物的本性。这就是说,人的需要在本质上是社会性的。人的需要的社会性,意味着人的自然性需要只能以被扬弃的形式存在,人不再有与动物需要完全相同的纯粹的自然性需要。例如,以食充饥,任何动物似乎没有什么区别,但人不同于动物的是,动物是靠大自然的恩赐,而人往往靠社会创造获得其满足需要的对象和手段,在人那里,其自然性被扬弃了,被打上了社会的印记。就连自然性需要因素最强的人的呼吸的需要,也不再是纯粹自然性的,在环境污染的当今世界,呼吸也成了重大的社会问题。

当然,人的自然性需要依然存在,他与社会性需要形成一种发展的关系。人的社会性需要以自然性需要为前提,社会性需要是从自然性需要发展而来的;自然性需要是社会性需要的基础,社会性需要是自然性需要的质变;自然性需要以扬弃的形式包含在社会性需要之中,自然性需要从属于社会性需要。作为个体的人的需要,应该服从于适应社会的需要。

人的需要是各式各样的,就总体而言,西方著名学者马斯洛把人的需要依次排列为:生理的需要、安全的需要、社交的需要、尊重的需要、自我价值实现的需要。我国有关学者把人的需要总结为“六大”需求^①:

(1)物质需求。物质需求是物质运动的普遍要求。无机物的运动除了自身能量外,也必须吸收外界能量,即使是原子核,也需要中子的激发。生物界更是如此,要维持其生命运动的存在,就必须不断地吸收外界能量,人类更是如此。物质需求是一切动物的共性,低等动物主要体现在对于食欲的需求,而人类由于智能的区别,对物质的需求已远远超出食欲的范畴。另外,人类的需求动力与人类智能的信息功能,使人类具有趋利避害的能动的选择性,因而对物质的需求是有选择的。

(2)精神需求。精神需求主要是指对信息与精神生活的需求,包括对美的追求、对娱乐的追求、对知识的追求、对社会事务的了解等多方面的信息需求及精神生活内容。爱美之心人皆有之。人们在追求物质生活的同时还要欣赏美、获取美,同时也贡献美、创造美。娱乐是人类生活的重要内容,是充实精神生活的具体方法之一。知识是人类历史积累的精神财富,是人类共同的财产,获取知识和信息是人类生存与发展的迫切要求,是使个体成为有能力的人的必要途径,更是创造财富的力量源泉。

(3)爱的需求。爱有两种:一是男女之间的爱,包括情爱与性爱;一是社会关系中的仁爱,包括人际关系、血缘关系、地缘关系中用来维持生存发展的友爱、友谊、同情、支持、责任与义务等。爱是人类发展的力量源泉和需要,可以说没有爱,就没有人类社会。

(4)自由需求。人身自由是指个体对自身行为的支配程度,是自我意志的自主程度。一个人在生理与心理基本成熟以后,独立自主的意识随之形成,只要没有智能障碍和能力缺陷,总是不希望由别人来支配自己,自由是由人的差异所决定的,也是人生存的需要。人的自由需求范

^① 王志华:《大系统价值学说》,广东经济出版社,2004年版,第336页。

围很广,包括行为、言论的自由和安全需要。言论自由要求按自己的认识倾向去思考,按自己的认识成果去表达。行为自由要求能按照自己的意志去做想做的事,努力实现自己的意图,按自己的意图来满足自己的需要。安全是自由的保障,任何人都需要有利于自己的安全与秩序。

(5)荣誉地位的需求。希望得到社会的承认和应有的社会地位,这就是荣誉地位的需求。荣誉地位包括两个方面:一是由于个人的能力贡献对社会的影响所得到的社会公认,表现一种价值肯定、价值显示的需求;二是出人头地,称雄社会,争强好胜的心理需求。

(6)尊严需求。这是作为人的独立存在的一种自我主权需求。尊严是人在社会活动中的天然资格即人格,它是作为自然人的天然资格所享有的权利带来的应有的社会地位。人的社会性决定了人具有天然的尊严需求。同时,尊严还是一种主观要求,任何人都希望得到社会的尊敬与重视,要求保持应有的尊严。尊严是自身行为与能力所产生的社会影响的客观评价,是人的价值的标志。获得尊严还是失去尊严,是由人的行为与能力和有关客观条件所决定的。

主体的需要是价值关系中的被满足者,是“主体”的本质。归纳一下,主体的需要基本包括三种抽象的类型:物质需要、精神需要、物质精神共同的需要。正如李德顺先生指出:“人的物质生活需要,往往同时表现为人的精神需要;人的精神需要也往往同时表现为人的物质需要。既然如此,物质和精神共同的需要,在逻辑上也就成为一个合理的抽象。”^①这样,主体价值相应的就有三种:

物质价值。这是指人的物质需要的满足。经济利益、物质生产和生活、生态条件、社会人身保障等等,均属于这一类。

精神价值。这是对人的精神需要的满足。人的种种心理上的满足、知识的认识价值、思维能力的提高、情感的发育、对信仰和理想的作用、文化生活的精神效果、人们相互之间取得联系等等,都属于这一类。

^① 李德顺:《价值论》,中国人民大学出版社,1987年9月版,第167页。

物质精神综合价值。这是指对人的物质和精神共同需要的满足,或物质价值与精神价值的统一。这种价值含有精神和物质两种价值各自不能完全包含的境界。如人和自然彼此高度和谐、社会的高度文明、人与人关系的充分合理化、个人身心的全面健康发展等等,这些崇高理想目标的价值,单纯归到物质价值或精神价值都是不合适的。这是一种现实的、全面的价值,是一种综合性的价值类型。科学的社会价值、人类实践活动的价值、文明、社会进步、人的解放和全面发展等等,都属于这一类价值。

(三)客体价值与成果价值

1、客体价值

客体价值是价值的一种划分方法,即从客体角度划分价值的意义。这种划分在于解释对象或客体世界究竟在哪些方面或何种意义上能够满足人的需要。这里的价值是由客体所承担的社会意义,即对人类认识和改造的对象本身进行的价值分析。

客体对象归纳起来无非是三种情况:一是物质实体或“物”及其相互关系;二是以一定物化形式存在的精神形态或精神现象;三是作为客体对象的人本身。在把物质、精神现象和人作为客体来考察其价值时,应该指出他们所可能具有的价值和不可能具有的价值,这就需要认识和考察他们本身所固有的性质和规律,但是,“任何时候谈论价值,都不可能离开主体的需要,不可能只说客体有什么属性而不说这种属性能够满足什么需要”^①。这就要分析客体可能的价值是什么,他的本性同主体的需要的关系如何。从客体角度划分价值同从主体角度划分价值的区别在于后者是区分主体需要的类型;前者是以客体为前提,看客体从哪些方面能够满足或者符合主体的需要。

客体价值同样也具有三种:物的价值;精神现象的价值;作为客体人的价值。

^① 李德顺:《价值论》,中国人民大学出版社,1987年9月版,第168页。