

Guojia Zhili yu Zhengce Bianqian

国家治理与政策变迁

迈向经验解释的中国政治学

严强 / 著



GUOJIA ZHILI
YU
ZHENGCE BIANQIAN



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



国家治理与政策变迁

迈向经验解释的中国政治学

严强 / 著



中央编译出版社

CCTP Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

国家治理与政策变迁:迈向经验解释的中国政治学/严强著.

—北京:中央编译出版社,2008.9

ISBN 978-7-80211-765-5

I. 国...

II. 严...

III. 政治-中国-文集

IV. D6-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第152286号

国家治理与政策变迁:迈向经验解释的中国政治学

出版人 和 龔

责任编辑 贾向云 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街36号(100032)

电 话 (010)66509236 66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京瑞哲印刷厂

开 本 787×960毫米 1/16

字 数 470千字

印 张 27.75

版 次 2008年12月第1版第1次印刷

定 价 55.00元

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

序言：迈向经验解释的中国政治学

严 强

这本论文集收集了1978年至2008年30年间，一个从事政治学和公共政策学教学和研究的普通学者和他的博士生们，对发生于中国大地上的社会转型乃至治理变迁进行学术思考和研究有关成果。

现代知识社会学的原理告诉我们，人们从现象世界中获取的知识是绘制和修改头脑中世界图景的原料，而我们又正是以头脑中的图景即意义框架来理解、描述、阐释、批判和建构现实世界的。在平静如常的社会运行中，人们头脑中的意义框架虽然也有所变化，但变化的幅度是不大的。如果是处在以政治集权和命令经济为特征的社会中，头脑中的意义图景在灌输式的社会化过程中一旦形成后，可以毫不夸张地说，不用太大修改，就够用上一二十年。但在一个充满变革、竞争和转型的社会中，每个人头脑中的意义图景似乎天天都在被修正和改动，否则头脑中的意义图景就会和现实社会不一致。这种情况在一个学者那里和在任何一个普通民众那里并没有什么两样。稍有不同的是，普通民众只是对迅速的变异发出感叹，而教授和研究政治生活的学者则会综合自己和他人对社会政治关系、现象和过程变异的感受，并沉下心来琢磨、思索，试图将思虑的结果通过课堂教学、学术讲座、编写教材告诉别人，或者变成用专业术语和命题表现出来的学术论著供别人去阅读和讨论。

学者们选择的专业是不一样的，从而活动的自如程度、思考的方式、产生的成果就大不相同。记得马克思曾经谈到在他生活时代的德国知识界，有些领域是荆棘遍地，比如政治领域，人们不太敢去问津，而有些领域则较为保险，比如哲学，人们都到那里去批判。如果马克思还能活着见到改革开放下的中国学术界，他一定会有另一番感慨：在哲学领域中耕耘依然是保险的，特别是用后现代主义、阐释学来解读他写过的、说过的观点，虽然他本人可能都看不

懂，但并不妨碍人们想要回到马克思的良好愿望；经济学领域则是最为火爆的，凡是优秀一点的人都去当经济学家了，一些原先不是学经济学的，也迅速改换门庭，用经济学家的头衔将自己装饰起来，以致现在中国著名经济学家的总量肯定要比著名的企业家多得多。然而，政治学却冷落依然，风险如故。

我最初在南京大学学的是哲学专业，毕业留校后就在哲学系教马克思主义哲学史，但后来则转向了政治学。有人说，别人是从有风险的地方避到保险的地方，而我却是从一个没有风险的领域转到了一个不太讨人喜欢的领域。在中国，政治学、行政学曾经在相当长的一段时间中被宣布为伪科学，虽然后来得到正名，并且在高等教育的学科目录上也有了自己的位置，但整个社会，包括知识界对政治学的警惕、防备之心仍然存在。当哲学家们在大显身手、经济学家们忙着指点江山时，在政治学的领域中，除了思想政治理论课被格外重视外，真正意义上的政治科学还在时时刻刻为自己的合法地位而奋斗。多数的研究只能局限于甚至习惯于对官方会议文件和政治领导人讲话的解读和阐释。政治学发展的缓慢，一方面固然显露出政治专业的学者还比较胆怯和不够努力，另一方面也表明政治改革的步伐过于谨慎和迟疑。

在这种氛围中，身在高校从事政治学教学和研究的学者容易做到的和能够做到的就是对学科本身进行认真的思考，而不要急于对还没有提上议事日程的现实政治变革发表过多的并没有太大把握的预言。当然对学科本身的这种思考已经不再是从传统的历史唯物主义的教科书中演绎出一些原理和命题，而是通过对已经悄然变化了的政治关系、政治结构、政治过程的细心观察，日积月累地从中寻找出新的理解和建构现实政治生活意义框架的材料。这种寻思和探究常常在两个端点之间移动，一个端点是理论的构建，一个端点是行动的建议。这两者并不是分开、隔离的，而是依存和呼应的，有时一个命题要在理论的建构和行动的操作之间多次往返。而这种理论和实践上的探寻又是同日常的教学活动联系在一起的。经常出现的情况是，从经验的观察和理性的思考中得到一些体会和结论，首先用到教学中去，一方面通过教学来检验这些结论能否为学生所接受，另一方面检查这些结构和原先的知识结构是否相关和能够融合。有时还要利用政策咨询和培训讲座，在实际部门获得验证和改进。

这一过程是漫长的而且是非均匀的。教学和科研都是实实在在的花功夫的事。学术上决不能急于求成，也来不得半点草率和马虎。在疯狂追求 GDP 增长速度的背景下出现一些写作上的高产专家和制作上的奇才并不奇怪，但是有一点是可以肯定的，即任何追求数量上的攀升和观点上的新奇怪异的做法决不

是学术创新和发展的正路。执著的、坚忍的研究者常常会遇到思维上和研究上的苦闷：有时社会政治生活变化得太快，以至于人们来不及去捕捉和思索；有时社会政治生活又似乎驻足不前，没有太多的变化值得人们去给予特别的关注；有时新的观念扑面而来，叫人应接不暇；有时陈旧观念回潮横行，令人心灰意冷。这些都会反映在思考和研究的结果上。有时一年中会有好多论述面世，有时一年或数年中几乎写不出像样的文章。

一个人的才智和精力总是有限的，因此，要把专业的教学和研究做好，重要的是要有专一性，专注于自己选定的专业，几十年如一日，不断地探求。我以往研究过哲学，但教授的是列宁哲学思想，其中非常重要的内容是关于政治哲学和政治学的。所以，我后来就专注于政治学理论的教学和研究，在这一领域中埋头干了20多年，从基本的概念、基本的原理、基本的方法做起，先分析微观、探索中观，再思考宏观。即便是后来研究公共政策学，就其研究领域的归属来说，仍然在政治科学的领域之中。当然世上也有特别有本领的人，一生能横跨好几个研究领域，在几大学科中都能充当学术带头人。其实，这种在学科间跳来跳去的人，每一个学科都只能搞点皮毛，充其量只是个万金油而已。

对于忠实于教师职业的人来说，教学和研究始终是他的两项缺一不可的工作。一个称职的大学教师，一个取得教授职称的教师，他不能一天到晚去发表学术快餐之类的东西，他必须将专业的特殊知识、思维方法和观念理想通过讲授传达给学生，并通过培养后来者传承这一专业，或者将专业理论转化为改变现实的操作知识，而仅仅凭论文和专著并不能反映一位专业教授的智慧。因此，他可能愿意花费更多的心血来编写反映时代特征和体现专业进步的教材，而且他更多的心血已经融化在他所培养和指导的学生的研究成果之中。

作为一位学者和一名高校教师，虽然他可以自由地设计和选择自己的教学风格和研究课题，但是，他必须有强烈的专业责任感和学术良知。在今天，政治学专业的特点和学术研究道义强烈要求大学教授们必须沉入生活、扎根真实世界，有执著的现实关怀。没有坚实的理论建构，专业研究会流俗于媒介舆论，而缺乏真实的经验支撑，专业研究终究只是天马行空。有品质的学术研究，一定是既有开阔的比较眼界，又有深切的本土情怀；既有刚强不屈的执著追求，又有切实可行的行动操作。政治学的学术研究决不是无聊时的玩耍，出版著作也不是供炫耀的摆设，课堂讲授更不是让听者过把瘾的卖弄。

因此，对于当今中国社会转型和治理变迁的观察、研究和讲授，我们主张的是这样一种努力方向——迈向经验解释的中国政治学建构。

目 录

序言：迈向经验解释的中国政治学	严 强/1
第一篇 改革开放与政治发展：国家主体向社会主体的变迁	1
试论历史唯物主义的理论出发点	3
矛盾有个生成过程	11
社会主义革命范畴的哲学思考	21
俄国民粹派失败的教训	34
试论社会主义建设中的自觉与自发	43
由国家为主体向社会为主体的飞跃	
——兼论社会主义改革的革命性质	52
论社会主义市场经济与社会平等权	62
新时期制度创新的方式、战略与策略	
——中国改革思路研究	68
政治发展论纲	77
第二篇 政治发展的知识基础：政治科学体系反思	91
政治科学基础理论研究的传统	93
政治理论的历史、结构和革新	104
论政治学科的科学性	116
论政治科学知识的系统化	126

政治理论的范畴体系	139
政治科学范畴的性质、功能与特征	148
政治研究的微观层面	156
比较政治研究的取向和方法	166
传统、经典与阐释	
——对 20 世纪 50、60 年代西方政治学理论论争的分析	181
现代西方政治学理论的理论分析	197
国际政治中的国家力量	210
国际政治研究中的现实主义	219
国际政治理论的性质、效用与变革	229
评亨廷顿的“文明冲突”新论	240
中国大陆地区政治学发展报告	
——以 CSSCI (2000—2004 年) 为基础的评价	249
第三篇 国家治理的政治学：公共政策学建构	269
现代西方政策科学的知识体系	271
西方现代政策科学发展的历史轨迹	281
公共政策知识场域论略	291
公共政策活动中的子系统	297
论公共政策的价值	307
公共政策活动与制度建设	316
社会转型历程与政策范式演变	324
构建和谐社会与公共政策设计	335
当代中国社会转型与社会危机管理	344
附录：社会转型、国家治理与政策分析	357
公共政策价值取向研究	
——基于中国社会转型时期的视角	张凤合/359
政策论辩的价值	
——三峡工程决策透视	苏向荣/362
健康公平与中国转型时期城市社会医疗保障政策研究	梁 多/365

公共政策制定中的不完整的博弈

——以南京市公交票价为例 喻 捷/368

中国保税区转型研究

——政策分析与规划 陈 雷/370

欧亚大陆桥政策研究

——评估与再决策分析 李广成/373

相互承认的表达

——大众传媒视域中的公共政策过程 夏洁秋/375

中国传媒政策与媒介话语权限研究 陈堂发/378

中国公共政策活动中民意表达途径研究 张 宇/381

“国家防火墙”

——中国互联网内容监管的政治学分析 李永刚/384

单位身份的松动

——中国人事档案制度研究 陈 潭/387

成长中的烦恼

——中国民办教育政策研究 陈秋苹/390

政府主导下的资源配置与开发机制研究

——以南京江宁开发区政策为例 蒋好华/393

欠发达地区旅游产业政策研究

——以山东省聊城市为个案 刘 森/395

中国股市政策研究 孙小忠/398

困境与变革

——当代中国乡镇治理问题研究 樊雅强/400

村民自治政策分析

——一个乡村治理研究的视角 陈洪生/402

中国农民工的行为分析

——一个政策过程的视角 刘小年/406

知识与权力

——大学职能变迁中政府的作用 赵 群/408

美国反垄断政策探究 吴玉岭/410

政策中的制度逻辑

——美国高等教育政策的制度基础 魏 姝/412

战略相互作用

——理解公共政策的新视角 张锁庚/416

交易下的政策民主 张 敏/419

政治过程的信息博弈 周向红/422

公共政策话语研究 杨正联/424

规则·场域·角色

——多中心治理的合作机制研究 孔繁斌/426

第一篇 改革开放与政治发展： 国家主体向社会主体的变迁

试论历史唯物主义的理论出发点^{*}

近几年来，在马克思主义哲学的出发点问题上，众说纷纭，莫衷一是。哲学界有些同志提出了“人是马克思主义的出发点”的命题，并以此为书名在2007年上半年出版了一本关于人性、人道主义问题的论文集。尽管文章作者们的看法不尽一致，但却都认为“马克思主义哲学的出发点是人，中心是人，归宿是人”，人类的历史就是“人的本质的异化及其复归”，他们将此看作是马克思、恩格斯历史理论的核心内容和共产主义学说的理论根据。

他们力图证明人是马克思主义的出发点，然而却没有清楚地说明“出发点”的确切含义是什么。于是造成了在马克思主义哲学出发点（严格地说是历史唯物主义出发点）问题上的误解和混乱。现仅就这个问题发表一些粗浅的看法。

—

关于哲学的出发点，一般有三种含义：一是指哲学研究的对象；二是指逻辑地展开其哲学体系的最基本的范畴或概念，即哲学体系的逻辑起点；三是贯穿在全部哲学体系中的基本观点和立场，即哲学的理论出发点。

上述三种意义上的哲学出发点，前两种显然并不决定哲学体系的根本性质。因为研究对象相同的哲学，其性质可以完全不同，甚至截然相反；而同一性质的哲学也可能有不同的逻辑开端和起点。因此，真正决定哲学性质的是贯穿在哲学体系中的基本观点和立场，亦即观察一切问题的理论出发点。这是哲

^{*} 本文由邱飒爽、严强合作完成。

学的灵魂。本文正是在这个意义上论述历史唯物主义的理论出发点的。由于理论出发点的不同，哲学的性质就会改变。

与马克思主义哲学关系最密切的德国古典哲学的发展过程清楚地证明了这一点。康德为了克服以往唯理论和经验论各执一端的弊病，把先天的认识形式、不可认识的自在之物作为考察人类认识问题的出发点，从而决定了他的哲学是二元论和不可知论。费希特否定了康德哲学中的唯物主义因素，把唯一的精神本原“自我”作为其哲学的理论出发点，从而成为彻底的主观唯心主义者。谢林指责费希特“以自我为中心”的片面性，认为“整个哲学都是发端于、并且必须发端于一个作为绝对本原”的不自觉的精神力量即“绝对同一性”，从而构造出客观唯心主义的“同一哲学”。黑格尔批判了谢林形而上学的“无差别的同一”，用客观的、自身包含矛盾的“绝对精神”替代了谢林的“绝对同一”，建立起描述绝对精神自我发展过程的客观唯心主义体系。费尔巴哈揭露了黑格尔思辨哲学的唯心主义本质，把自然和以自然为基础的感性的人作为出发点，用“清醒的哲学来对抗醉醺醺的思辨”，以哲学人本学的形式恢复了唯物主义的权威。可见，一个哲学体系的理论出发点乃是哲学家全部思想的缩影，是某一哲学体系特质的标志，绝不是一个可以任意变换、无足轻重的东西。

对于一个既定的哲学体系，它的理论出发点必然内在地贯彻在这一哲学的各个组成部分中。因此，我们决不能凭主观想象去任意地规定马克思主义哲学特别是历史唯物主义的出发点。如若采取了错误的出发点，就会从根本上歪曲马克思主义哲学的性质，从而取消它的科学性和真理性。

同样是研究社会、研究历史，为什么会有唯心主义和唯物主义的区分呢？就是因为出发点不同。历史唯心主义大都是从被他们抽象化和绝对化了的人性出发的，尽管唯心主义将人性视为精神的，形而上学唯物主义把人性视为物质的，但二者都是抽象的人性。

黑格尔虽然也把人和人的历史看作是运动和发展着的，但是他所了解的运动只是绝对精神的活动，他所了解的人只是精神化了的自我意识。他是从外面、从哲学的意识形态把运动和发展输入人类历史中来的。这就决定了他的历史观是唯心主义的。

费尔巴哈用以自然为基础的人代替了黑格尔的绝对精神，但是他却把一种同样是从头脑中想象出来的、理想化的人及其本质当作在历史领域中起决定作用的终极原因，因而决定了他的历史观也是唯心主义的。作为一个唯物主义

者，他在历史领域内自己背叛了自己。

与黑格尔以及费尔巴哈哲学不同，马克思主义哲学不是从任何意义上的抽象的人性或人的本质出发的，而是从生活在一定历史时代和一定社会关系中的现实的个人出发的，并始终认为为了认识和把握这种现实的个人，首先必须研究他们生活在其中的那个历史时代和社会环境中的人类实践活动的方式即生产方式。马克思、恩格斯指出，他们的历史观“和唯心主义历史观不同，它不是在每个时代中寻找某种范畴，而是始终站在现实历史的基础上，不是从观念出发来解释实践，而是从物质实践出发来解释观念的形成。”^①“从物质实践出发”，这就是马克思在整个社会历史观上作出的根本变革的实质所在。

二

历史唯物主义的发现和创立，是资本主义大工业和工人运动发展的产物，同时也是马克思和恩格斯沿着人类文明的大道进行艰苦的理论探索的结果。马克思和恩格斯在1843到1846年这段时间里所写的一系列重要哲学论著，十分清楚地表明了他们的哲学思想从黑格尔、费尔巴哈到历史唯物主义的演进过程。其中存在着依次更换的三种哲学出发点：黑格尔左派的出发点、费尔巴哈哲学人本学的出发点和历史唯物主义的出发点。由于出发点的不同，他们在这时期内的著作存在着两种对立的逻辑方法：思辨的逻辑和科学的逻辑。

19世纪30年代末40年代初，马克思和恩格斯先后投入青年黑格尔运动。尽管从一开始他们就与其他的青年黑格尔分子在理论观点上存在分歧，但是在世界观上他们并没有能够离开黑格尔哲学的立足点。由于现实生活无情地向理论提出挑战，迫使马克思和恩格斯不断寻求从抽象范畴的王国通向现实生活的道路。在《莱茵报》工作期间，关于林木盗窃法的辩论迫使马克思第一次要对物质利益问题发表意见，这件事成为他在世界观上发生根本转变的最初动因。马克思和恩格斯从唯心主义向唯物主义，从革命民主主义向共产主义的转变，发生在《德法年鉴》期间。由于发现唯心主义的社会观和国家观与实际生活的矛盾，终于使他们抛弃了对黑格尔哲学的信念。那么取而代之的应当是什么呢？在当时，唯一能够满足马克思和恩格斯的理论需要的只有费尔巴哈的唯物主义哲学。因为在黑格尔哲学解体过程中，尽管出现了众多的哲学支脉、

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第92页。

但是真正起决定作用的是费尔巴哈。只有他才真正打破了黑格尔思辨唯心主义的体系，直截了当地使唯物主义重新登上王座。人本学唯物主义的出现，鼓舞了马克思和恩格斯走上新的哲学批判道路，他们毫不犹豫地采用了这种新的哲学出发点，通过对黑格尔法哲学的批判而离开了黑格尔的客观唯心主义立场，同时也与青年黑格尔派的主观唯心主义划清了界限。

如果说在《德法年鉴》期间，马克思感到了费尔巴哈哲学的“解放作用”，并已处于它的影响之下，那么在写作《1844年经济学—哲学手稿》期间，马克思则经历了一个彻底发挥费尔巴哈人本学批判方法的阶段，费尔巴哈哲学的出发点得到了集中而又系统的表现。正像费尔巴哈竭尽全力追求人的类本质一样，马克思也试图寻找人的真正本质。在贯穿《手稿》全书的异化劳动理论中，马克思认为作为人的本质力量之表现的劳动，亦即合乎人性的劳动，乃是人的自由自觉的创造性劳动，是自由地发挥自己的肉体力量和精神力量的活动。人的本质作为某种先验的、理想的东西被确定下来。而占有这种本质的人现在还没有，所以现实社会中的人不是真正的人，这种人只有到未来社会才能出现。我们知道，马克思进行哲学批判活动的目的不是作纯哲学的研究，而是要批判现实的社会和政治制度，为无产阶级的解放和共产主义的实现寻找理论根据。要达到这个目的，必须具备丰富的历史和经济学知识，把对社会生活的研究置于科学的基础之上。可是当时马克思还不可能做到这一点，因此他的论证就只能借助于半思辨的逻辑。这已经不再是黑格尔式的思辨逻辑，而是被马克思借助于费尔巴哈哲学初步改造过了的人本主义思辨逻辑。马克思指出，异化劳动对于劳动者来说是外在的、不属于其本质的东西，在异化劳动中劳动者并不肯定自己，而是否定自己。异化劳动所导致的结果是把类生活从个人生活中异化出去。异化劳动产生了私有制，而共产主义则扬弃异化劳动，消灭着私有制，因而是通过人并且为了人而对人的本质的真正占有，它是人向作为社会的人即合乎人的本性的人的自身的复归。在这里，作为思辨逻辑标志的那种从本质到本质的抽象逻辑推理是表现得很明显的。共产主义就是运用这种抽象的逻辑推理而得到证明的。在对私有制的发生、发展和灭亡的客观规律没有弄清的时候，运用异化概念描述资本主义制度的反人道性质是有意义的。马克思正是从费尔巴哈哲学出发，彻底发挥了人本主义的原理和方法，对资本主义的私有制的反人道性质加以批判和揭露，从而使他有可能站在人类发展所能达到的最高点来考察私有制及其历史局限性。所以他的批判就其视野的广度和深度来说，都远远超过以往各种社会主义和共产主义学派所作过的类似批

判。但是，正因为异化劳动理论是以人类发展的理想高度、以所谓真正人的本质、完美的人性为出发点的，它以高度完善了的人作为人的原型，因此就使这种批判带有浓厚的伦理色彩和空想性质。同时，马克思用真正的人的本质来和现实的人的存在相对立，用作为人的本质力量之表现的劳动来和异化劳动相对立，因而对人和人的劳动的看法都必然带有抽象的形而上学性质，包含着非历史的观点。正因为这样，以费尔巴哈人本主义为哲学出发点的、采用半思辨逻辑的异化劳动理论注定不能发展成为一种科学的历史理论。

三

在《手稿》中，马克思虽然把费尔巴哈人本主义作为出发点，但由于他把费尔巴哈哲学的一些主要原理和范畴应用到社会经济生活的广泛领域，使人本主义哲学的原则和方法获得了充分的发挥，从而就使得这种哲学的局限性愈益暴露出来。这样就为马克思发现并克服人本主义哲学的局限性、突破费尔巴哈而继续前进提供了现实的可能性。

马克思和恩格斯合著的《神圣家族》标志着这一理论转变的开始。它是马克思和恩格斯思想演进过程的最后阶段，是历史唯物主义诞生的前夜。在《神圣家族》中，马克思和恩格斯不再像费尔巴哈那样奢谈抽象的人和人的类本质，而是把人当作历史中行动的人去研究。费尔巴哈对抽象人的崇拜已逐渐被关于现实的人的历史考察所代替，一度被用来解释历史的异化理论也逐渐被实践观点所代替。虽然异化概念作为某种对立的社会现象的概括还被继续使用，但它已不再像在《手稿》中那样，被当作支配人类发展的历史理论来运用了。实践观点被鲜明地突出出来。在《手稿》中，虽然马克思论述了作为人类实践活动的劳动和工业，但在那里强调的大都是劳动的否定方面。而在《神圣家族》中，劳动作为人们的生产实践在历史发展过程中的肯定作用得到了充分的阐述，工人被看成创造一切的阶级。实践的概念也扩大了，它不仅包括工人的生产实践，也包括资产者经营工业和商业的实践。同时，马克思和恩格斯还论述了实践天然具有功利的性质，它被“利益”所驱使，并且为历史所制约，在各种社会力量的交互作用中为自己开辟胜利的航程。依据这个观点，马克思恩格斯论证了无产阶级一定能通过阶级斗争的实践战胜自己的对立面，成为资本主义的掘墓人和社会主义的创造者。在这里，《手稿》中那种半思辨的逻辑基本消失了，科学的逻辑以一种不很系统的形式表现了出来；费尔