

GONGGONG
GUANLI YANJIU
XINSHIYE

《公共管理研究新视野》编委会 主编

公共管理研究 新视野

(2008)

光明日报 出版社

公共管理研究新视野

(2008)

《公共管理研究新视野》编委会 主编

光明日报 出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理研究新视野 (2008) / 《公共管理研究新视野》编委会主编.—北京: 光明日报出版社, 2009.8

ISBN 978-7-80206-929-9

I. 公… II. 公… III. 公共管理—研究—中国 IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 129489 号

公共管理研究新视野 (2008)

编 者: 《公共管理研究新视野》编委会

责任编辑: 田 军

封面设计: 刘 海

版式设计: 杜 娟

责任校对: 孙红英

责任印制: 吴明亮

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

印 刷: 新千年印制有限公司

装 订: 新千年印制有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 880×1230mm 1/32 印 张: 14

字 数: 343 千字

版 次: 2009 年 9 月第一版 印 次: 2009 年 9 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-80206-929-9

定价: 30.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

公共行政问题研究

- 公共政策主体的公共性与政策网络 王春福 (3)
- 县级政府公共服务能力研究
- 以浙江省为例 黄红华 (18)
- 商业精英与温州民间行业组织的发展走向
- 基于社会资本理论的观察 季元杰 李 斌 (31)
- 新公共行政学的兴起背景、核心观点及启示 束顺民 (41)
- 电子政务绩效评价指标体系的国内外研究综述 姚 涛 (51)
- 多中心体制与农村社区公共产品供给的研究综述
- 游旭平 (63)

土地资源管理研究

- 土地利用总体规划修编中的建设用地需求量预测研究
- 基于温州市洞头县的实证分析 徐建春 (81)

公共管理研究新视野 (2008)

- 农地制度变迁与农业产出绩效：基于浙江数据的实证研究
..... 陈春良 (99)
- 创新土地整理开发机制，提高土地利用效率及供给潜力
——以浙江省为例 李 玮 (114)
- 乡村旅游热中的违法用地调研报告
——以衢州市七里乡为例 巫继斌 周文倩 (124)
- 关于“杭州城市土地集约利用”的调查报告
..... 朱 洵 潘寒烈 张 鑫 应 俊 (136)

社会工作问题研究

- 美国的老年社会保障危机及其借鉴：以“婴儿潮代”为视角
..... 张敏杰 (153)
- 《社会工作基本原理》教学中的后现代视域 马 良 (162)
- 美国亲社会行为研究综述 孙永军 (177)
- 新产业工人阶层视角下的杭州农民工调查 严霄云 (188)
- 社会工作专业方法导入精神康复服务的成效分析
——以杭州市小营街道工疗站为例
..... 张露娜 鲍烨明 (207)
- 撤村建居中的收入变化问题
——以杭州市三个社区为例
..... 姚琴琴 李 冉 潘寒烈 (221)

高等教育与管理研究

- 把浙江工商大学建成传承“浙江精神”的基地 ... 何丽野 (247)
- 关心和帮助大学生搞好社会实践 沈国桢 (256)
- 浙商对大学生自主创业意识培养的启示 魏彩霞 (261)

我国专业学位教育发展中的问题及对策研究	李继刚 (271)
关于行政管理专业应用型人才培养的思考	郑晓东 (281)
基于创新模式的研究生学位论文质量管理探讨	苑韶峰 章耀荭 (297)
高校设备政府采购的过程管理探析	曹玉香 (312)
高校餐饮价格管制效应分析	白亚丽 李义超 (320)
基于大学城环境下的师生沟通模式研究 ——以浙江工商大学下沙校区为个案	贺艳秋 (332)
从大学教师被杀案反思高校师生关系问题	何 剑 (343)
新形势下本科毕业论文质量保障探析	林建平 (353)
城乡基础教育一体化实证研究 ——以杭州地区为例	许晓芬 焦 涛 邵敏凡 (360)

教学探索与思考研究

社会科学的实验教学方法初探

——以公共经济学课程为例	许 彬 (389)
房地产估价课程教学改革思考	顾 杰 (398)
高校电子政务实验教学体系的改革与实践 ——以浙江工商大学公共管理学院电子政务 实验课程为例	徐越倩 (405)
理性情绪治疗模式教学中要注意的几个问题	彭何芬 (417)
创新实验室建设和管理, 促进学科发展与人才培养	孔 鹏 (425)

公共政策主体的公共性与政策网络

王春福^①

摘 要：公共性是公共政策主体的本质特征，也是其有效运用公共政策调整社会利益关系，实现社会公平正义的决定性条件。人类本性中的公共性，构成了公共政策主体公共性的内在根据。近代以来，人的公共性被弱化了，导致公共政策主体公共性的部分缺失，使社会的公平正义遭到了侵害。公共政策主体公共性的提升，是在更高层次上向人性的回归。公共产品的供给、公共权力的运作、公共精神的积淀和公共领域的建构，构成了公共政策主体公共性的主要内容和实现方式。政策网络的开放性及其有效运作，为提升公共政策主体的公共性展示了实现的机制。

关键词：公共政策主体；公共性；政策网络

公共性是人类本性的重要方面，在古希腊和罗马共和国时期显示了自身的意义。在中世纪，公共性脱离了人本身而被神所光大。启蒙运动以来，公共性逐渐弱化了。启蒙运动呼唤人的理

^① 王春福（1952—），男，黑龙江肇州人，现任浙江工商大学公共管理学院教授，研究方向：公共政策。

性,张扬人的个性,关注个人的自由和权利,使人性中的自利性向公共性发起了挑战。启蒙运动的意义恰恰在于通过对人的理性的呼唤和个性的张扬,充分显示了人的自利性对实现经济繁荣的积极意义,推动了人类社会从传统社会向现代社会转型。但是,相伴而来的是人的公共性的逐渐失落,以至于几乎使人类丧失了公共生活的价值。在这一过程中,公共政策主体的公共性也逐渐流失。人类在对启蒙运动以来所走过的历程进行反思的过程中,重新审视公共性的意义,使 21 世纪成为呼唤公共性的世纪。提升公共政策主体的公共性,是时代提出的历史性任务。

一、公共政策主体公共性的内在依据

自古以来“公共”的中文语义强调的是多数人共同或公用的内涵。在西方,“公共”一词有两个起源:一是起源于古希腊词汇 (pubesor maturity),强调个人能超出自身利益去理解并考虑他人的利益。这是一个人成熟并且可以参加公共事务的标志。二是源于古希腊词汇 (Koinon),英语词汇“共同”(common)就起源于该词,意为人与人之间在工作、交往中相互照顾和关心的一种状态。这构成了理解公共性概念的依据。

“公共性显然是与私人性、个人性和私密性等概念相对而言的,它强调的是某种事物与公众、共同体(集体)相关联的一些性质。”^①一个人是否具有公共性,一个群体是否具有公共性,通过什么来衡量?弗雷德里克森对公共性的阐述,可以给我们重要的启发。“公共……强调的是,一个人从只关心自我或自我的利益发展到超越自我,能够理解他人的利益。它意味着一个人具有这样一种能力,它能够理解其行为对他人所产生的结果。”^② 按着

① 谭安奎编:《公共性二十讲》编者序,天津人民出版社 2008 年版,第 1 页。

② [美] 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,中国人民大学出版社 2003 年版,第 18 页。

弗雷德里克森的观点，从只关心自我的利益发展到能够理解他人的利益，就具有了公共性。这是共同体得以维持的先决条件。

从应然的意义来讲，公共性是公共政策主体的本质特征。从实然状态来看，公共政策主体也无法摆脱自利性的纠缠，偏离公共性的行为时有发生。提升公共政策主体的公共性是社会公平正义的呼唤，这既符合人类的本性，更符合其自身的本质特征。因为，公共性是人性中的一个重要方面，只不过是近代以来逐渐被自利性所遮蔽。

最早揭示人的公共性本质的西方学者，是古希腊的思想家亚里士多德。他把古希腊的城邦生活看作是公共性的完美体现，并指出：“而人类自然是趋向于城邦生活的动物，人类在本性上，也正是一个政治动物。”^① 他第一次在公共性和人的本性之间建立了内在联系，把公共性看作是人类的一种本性。西塞罗在谈到人为了共同利益的伙伴关系而联合成集合体的原因时，说道：“这种联合的第一个原因并非出自个体的软弱，更多的是出自自然值于人的某种社会精神。”^② 他直接把公共性看作是人生来就有的一种天性。亚里士多德和西塞罗都把公共性看作是人的本性，这无疑是对古希腊以及古罗马共和国时期，重视公民身份和公共生活，并把它视为共同的善的本质内容的人性解读。

在中国思想史上，把公共性同人的本性联系起来的也大有人在，他们只不过是把公共性等同于人的善的本性而已。春秋时期的思想家孟子就增提出过“人皆可以为尧舜”的观点，把人性本善作为人的内在规定性。因此，人的公共性不是由某种外力强加于人的，而是人们不待学而能、不待虑而知的本然面目。西汉时期的董仲舒也认为，人性中本来就有善质，这就为成善提供了一

① 转引自谭安奎编：《公共性二十讲》，天津人民出版社 2008 年版，第 6 页。

② 同上，第 26 页。

种可能性,当然,要使这种可能性变为现实离不开后天的教化。然而,在他看来,后天的教化只是外因,如果人性中不含有善质,后天的教化也是枉然。内因和外因相结合人性可以成善,使人人人都能“贵孝第而好礼义,重仁廉而轻财利”。(《春秋繁露·为人天者》)

马克思曾经说过,“人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上,它是一切社会关系的总和。”^① 这对人的公共性本质作了最好的诠释。“社会关系的含义是指许多个人的合作,至于这种合作是在什么条件下、用什么方式和为了什么目的进行的,则是无关紧要的。”^② 正因为“合作”是人的一种共同的需要和共同的利益所在,“合作”才成为一种共同意志,这充分地体现了人性中公共性的一面。所以,当马克思、恩格斯说“动物不对什么东西发生‘关系’而且根本没有‘关系’”^③ 时,一方面是强调动物的联系与人的社会联系具体本质的不同,人的本质是一种“合作”,而“合作”这种共同活动方式本身蕴涵着公共性。

公共性不仅是人的本性,更是公共政策主体的本质特征。公共性之所以成为公共政策主体的本质特征,是因为它行使的是公共权力、管理的是公共事物,必须以公共利益为根本的价值取向,才能展示自身的本质。提升公共政策主体的公共性,既是向人类本性的一种回归,也是恢复公共政策主体的本质特征。当然,要真正实现这种回归需要相应的制度设计,以构建公共性的实现机制。

二、公共政策主体公共性的行为表达

公共政策主体的公共性主要是通过其公共行为表现出来的。

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第18页。

② 同上,第34页。

③ 同上,第35页。

公共政策主体的公共行为，就是在公共意识的指导下，行使公共权力，以公共事务为对象的行为。公共政策主体的公共行为覆盖了社会生活的各个领域，可以从经济、政治、文化和社会四个方面进行分析。

设计高效率的公共产品供给模式，是公共政策主体公共性的经济行为表达。公共政策主体通过公共政策对公共产品的供给模式进行设计，最大限度地提高公共产品的供给效率，可以使其公共性更充分地展现出来。从公共产品供给模式这一视角来分析，可以划分为政府垄断的单一模式、政府和私人部门合作的模式，以及政府、私人部门和民间组织共同供给的多元模式。不同的模式会带来不同的效率，在单一模式下，政府垄断公共产品的生产、供给和管理的全部活动，既是资金供应者，也是生产安排者和产品供给者，供给的方式是直接向消费者提供服务，而且往往是无偿的或者是低价的。这种单一供给模式的政策设计是：政府生产，即政府同时扮演安排者和生产者的角色；政府供给，即人们从政府机构获得或购买公共产品；政府间的协议，即政府雇用或付费给其他政府机构来提供公共产品。由于政府直接垄断公共产品投资、生产、供给的全过程，带来了一系列的制度缺陷。随着人们对公共产品的需求不断增长，单一供给模式陷入了资金短缺、供需失衡、效率低下、效用递减的困境。以多中心体制供给公共产品，就是政府、私人部门和民间组织等共同负责公共产品的供给。政府、私人部门和民间组织联合起来共同完成对公共产品的供给，目的就是提高公共产品供给的质量和效率。在多中心体制下，政府、私人部门和民间组织之间的关系是相互补充、相互支持、相互监督的关系。它们依据不同的原则在公共产品的供给中分别发挥着不同的社会功能。政府是以国家利益和行政区域内的公共利益为取向，对公共产品的供给作出全面安排。它不仅要承担纯公共产品的直接供给，而且要确定可以由私人部门生产

的公共产品项目，完成相应的政策设计和制度创新。政府还负责对民间组织进行扶持、引导和规范，使其在公共产品供给中更有效地发挥作用。私人部门以追求利润最大化为取向，依据相应的制度安排参与公共产品的供给。在引入竞争机制的情况下，私人部门既要通过激烈的竞争获取相应的项目，也要通过激烈的竞争争夺消费者的信任，发挥政府无法发挥的作用。民间组织以追求团体利益最大化为取向，扩大公共产品对公众需求的覆盖范围。由于民间组织同公众的联系最直接，对公众公共产品的需求也最了解，可以补充政府和私人部门的不足。由于民间组织的参与，形成了有第三方介入的监督机制，更能够有效发挥监督机制的作用。民间组织一方面对政府进行监督，另一方面对私人部门进行监督。由此可见，多中心体制的有效运作，是提高公共产品供给效率的有效途径。民间组织同政府和私人部门相比有自身的优势和特点。同政府组织相比民间组织更具有灵活性。这种灵活性带来的是低成本、高效率。民间组织独立于政府体系之外，可以摆脱政府组织结构的固定模式，形成自己特有的多样性和灵活性，形成平等的、参与式的组织结构，在提供公共产品的过程中，可以创造出比政府更低的成本和更高的效率。同私人部门相比民间组织更具有公益性。民间组织不像私人部门那样追求自身利润的最大化，而是以某种公益性的目的为取向。以极强的使命感维护社会的公平和追求公共产品供给的高效率，实现公平和效率的统一。多中心体制可以覆盖公共产品的各个领域，全方位地满足公众对公共产品的需求。

以广泛的公众参与运作公共权力，是公共政策主体公共性的政治行为表达。公共权力根源于公共利益，又是维护公共利益的重要力量。公共利益要依靠公共权力来实现，或者说，正是由于公共利益实现的需要导致了公共权力的产生，因此，公共利益构成了公共权力形成的基础。公共权力实际上是在特定的力量对比

关系中，公共权力主体为了实现和维护公共利益而拥有的对公共权力客体的制约能力。力量的制约关系体现了公共权力的本质。公共权力一方面要以公共利益为基础，另一方面它又是权力的特殊表现形态。马克斯·韦伯把权力定义为“在社会交往中一个行为者把自己的意志强加在其他行为者之上的可能性”。^① 权力从本质上反映了社会交往中人与人之间的一种关系。丹尼斯·朗认为：“权力是某些人对他人产生预期效果的能力”。^② 权力是一种能力。不论把权力看作是一种力量、能力，还是把权力看作是一种关系，上述学者对权力概念的解释，展现了一个基本事实，那就是权力只能产生在人与人之间，尽管这种人与人之间不能做简单的理解。他可能发生在个人与个人之间，也可能发生在个人与群体、群体与群体之间。无论如何单独个人是无所谓权力的。根据以上的分析，是否可以得出这样的结论：权力是一定的社会结构中权力主体对权力客体的一种强制性支配与控制。它既是一种能力，也是一种力量。这种力量是人类社会所独有的一种特殊力量。权力一旦以社会制度为依托，就以公共权力的面貌展现在人们面前。“所谓公共权力就是基于特定的政治共同体成员的同意或授权，为管理、支配、影响、控制政治共同体内部的公共事务，而集中起来掌握在法定公共组织手中的一种公共权威力量。”^③ 公共权力的中心是国家权力，其主体归根结底是社会公众。这为社会公众广泛参与公共权力的运作，提供了法理上的根据。之所以要通过广泛的公众参与来运作公共权力，主要是因为公共权力从它产生那一天起就内在的含有否定自身的因素。它本

① 参见《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 595 页。

② [美] 丹尼斯·朗：《权力论》，郑明哲译，中国社会科学出版社 2001 年版，第 3 页。

③ 宁骚：《公共政策学》，高等教育出版社 2003 年版，第 246 页。

来是应实现公共利益的需要产生的,但是,公共权力一经产生就有可能被异化,成为凌驾于公共利益之上的一种异己的力量。随着公共权力的异化,公共意志被某一个集团的意志所侵蚀,从而使权力成为维护集团利益的工具。恩格斯指出:“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力。”^①以国家为表现形式的公共权力是社会权力集中化的代表。国家本是以公共权力代表的面目出现的,但由于公共权力的异化,国家也就具有了双重属性。一方面它成为维护统治集团利益的一种权力,另一方面它又是公共权力的最高表现形式。但是,在以往的社会中,其前一种属性被放大了,以至于遮蔽了后一种属性。不言而喻,国家是不同社会利益集团的出现及其相互间利益矛盾冲突的产物。社会面对不同利益集团的矛盾冲突,需要形成一种权力,以此来调节由不同利益集团构成的社会关系,化解各种矛盾和冲突,为社会的稳定与发展建立良好的秩序。当这种权力不是以血缘为基础,而是以地缘为基础而形成时,就产生了国家。国家从它产生之日起,就在形式上作为超脱于各利益集团冲突对立之外存在着的一种力量,获得了公共性的属性。公共性是公共权力的本质属性。在与国家相联系的公共权力产生的早期,在权力占有者的极力遏制下,其公共性被神秘的外衣所遮蔽,失去了本来面目。公共权力成为凌驾于公众之上的一种异己的力量,与公共性背道而驰。为了消除这一矛盾,恢复公共权力应有的公共性,人类付出了巨大的努力。从推翻旧制度的革命到新制度基础上的改良,从权力制衡的制度设计到全方位监督体制的构建,但也仅仅是有了某种进步而已。以广泛的公众参与运作公共权力,是提升公共政策主体公共性的重要途径。

大力弘扬公共精神,是公共政策主体公共行为的文化表达。

① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1972年版,第114页。

公平正义是公共精神中蕴含的公共政策主体的终极价值。虽然，公平正义在不同的历史条件下会有不同的内涵，但基本方向是一致的。“在一个由公众承认的政治正义观念加以有效调节的秩序良好社会里，每一个人都接受相同的正义原则。”^① 从古至今，多少仁人志士在探寻其底蕴，践行其轨迹，把它看作是政府行为的根本追求。柏拉图认为一个善的国家应具备智慧、勇敢、自制和正义这四种美德，而正义则是最高层次的美德。“无论是智慧、勇敢或自制的行为，都有做得是否合适，做得对不对的问题，这就是正义不正义的问题。”^② 在柏拉图看来，遵守社会的行为规范是正义，但有一个关键的问题是不能忽视的，那就是这个行为规范是否正当，只有遵守正当的行为规范才是正义。换句话说，正义就是行为的合适和正确，也就是正当。亚里士多德从为政的角度阐明了正义的意义。“公正是为政的准绳，因为实施公正可以确定是非曲直，而这就是一个共同体秩序的基础。”^③ 罗尔斯也认为：“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。”^④ 正义是人类社会追求的美好理想。作为政府终极价值的正义其核心就是追求社会公平。按着罗尔斯的观点，正义即公平。政府不仅要为人们表达公平正义的渴望提供广阔的渠道，而且要为在社会生活中实现公平正义而努力。在政府面前不公正的现象应该失去其合理性和合法性。在政府价值层面，体现其价值依归的公共精神显然就是对公平的承诺和践诺，这意味着要保证所有公民身份上的平等，要保证在社会公共交往中权利与义务

① [美] 约翰·罗尔斯：《作为公平的正义——正义新论》，姚大志译，上海三联书店 2002 年版，第 45 页。

② 汪子嵩等：《希腊哲学史》第 2 卷，人民出版社 1997 年版，第 777 页。

③ [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，颜一等译，中国人民大学出版社 2003 年版，第 4 页。

④ [美] 约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，中国社会科学出版社，1988 年版，第 3 页。