

新公共政策学

XINGONGGONG ZHENGCEXUE

黄建钢 骆 勋 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

新公共政策学

XINGONGGONG ZHENGCEXUE

黄建钢 骆 勋 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新公共政策学/黄建钢, 骆勋著. —北京: 北京大学出版社, 2011. 9
ISBN 978 - 7 - 301 - 16329 - 0

I. ①新… II. ①黄… ②骆… III. ①政策科学 - 研究 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 183337 号

书 名: 新公共政策学

著作责任者: 黄建钢 骆 勋 著

责任编辑: 龙 泽

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 16329 - 0/C · 0701

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 27.75 印张 484 千字

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

目 录

绪论 /1

第一篇 公共新论

第一章 “公共”的内涵 /29

第二章 公共现象 /50

第三章 公共机理 /78

第四章 公共发展 /97

第五章 公共运行 /122

第二篇 政策新论

第六章 政策概念 /153

第七章 政策作用 /195

第八章 政策理念 /213

第九章 政策过程 /241

第十章 政策连续 /273

第三篇 公共政策新论

第十一章 公共社会本论 /287

第十二章 公共管理势论 /300

第十三章 公共政策新念 /327

第十四章 公共政策理论 /353

第十五章 公共政策变论 /374

第十六章 公共政策新势 /387

第四篇 公共政策评估新论

第十七章 政策评估新论 /401

第十八章 新公共政策案例研究 /416

参考文献 /434

跋 /438

绪 论

政策不仅是现实的被动反映和消极反应,而且还可能是现实的主动展望和积极导向,并且更希望是社会未来发展的不竭动力和有序机理。

中国社会正在发生急剧的变化——已经进入了一个与之前有所不同甚至有很大不同乃至截然不同的运转和运行的状态。其突出表现在,“改革开放以来,中国取得了前所未有的发展成就,但也面临着前所未有的复杂的发展环境和形势。我们既要加快经济社会发展,又要节省资源保护环境;既要调动一切因素改善民生,又要保证子孙后代的可持续发展;既要立足于中国的发展壮大,又要充分考虑国际格局全球战略,等等。”^①所以,这种状态与之前的根本不同就在于,社会特别注重一种“公共性”的设计、运行和发展,并且已经把这种注重置于价值层面并渗入观念层次。而这种状态在现实中也在逐渐地沉淀和转化为一种崭新的支配。其中要特别注意的是,这种“公共性”与现实主流之间的矛盾性和冲突性存在着被激化的可能性。其关键在于,与之配套的并且在其中将起主要和主导作用的政策应该被赋予一个怎样的崭新的内涵理解和运行机理。这是本书要重点表述的核心。

“公共性”早已有之,虽然在其初期是被社会性包围和掩盖甚至裹挟的,但在经历过 20 世纪的发展后,“公共性”的幅度和程度无论在中国还是在世界都已经有了很大的不同。这一变化的核心是,基本上完成了由“社会性”向“公共性”的转移和转变以及“公共性”由量变向质变的转化。其中,尤其是以公共事

^① 衣俊卿:《理论的力量——〈马克思恩格斯文集〉、〈列宁专题文集〉读后》,载 2010 年 7 月 18 日《光明日报》。

件的高频发生率和公共事物的高度呈现率以及社会公共性的高质浓缩率作为这种变化趋势的基本特征和突出象征的。

在人们的认识能力结构中,低于科学能力的认识能力可以概括为生活能力和技术能力,而高于科学能力的认识能力则可以概括为哲学能力和信仰能力。对“政策”和“公共政策”的研究应在一个高度科学的哲学层面上展开。本书将研究的核心和重心放在一个如何重新认识和理解“公共”现象及其性质、性能和特征以及如何刺激和策励“公共”的价值、运动、运行和发展上。

因此,本书试图探索管理理念的新思路,并探讨公共政策研究的新领域、新境界,形成自己独特的学术思想——“新公共政策学”。

一、何谓新公共政策学

本书的书名很容易给人形成一个初步的、与本质有差距的第一印象和感觉,以为这只是一个简单地对“公共政策”的新思、新解和新论。其实,其重心和核心与此印象和感觉还是有所不同甚至是有很不同。在本书中,我们创新地把“新公共政策学”界定为“新公共”+“公共政策”+“政策学”的一种崭新组合。此种组合方式的分断法在明确地告诉读者,本书所要阐述的是,一种从政策的角度出发对社会的新型公共运动、态势和趋势的观察和研究。这意味着,其核心的对象或者客体是社会的一种具有浓厚公共性质和丰富公共内容的状态、态势和势能,而政策在其中只不过是一个审视、影响和决定社会的公共状态、态势和势能的运行和发展的向度、力度和程度的角度、工具和方法。

有关公共政策的书籍已经很多,但几乎还没有可以提供完满解答和解决现实社会的公共趋势和公共管理问题的有效答案的书籍出版,其主要原因是,人们普遍地还没有深刻地认识到,由于当前社会的公共性已经发生了质的变化因而需要一种崭新的管理和治理乃至刺激和策励“公共性”的学术思想和理论。而由于公共政策又是公共管理“导向”的主要载体、渠道、工具和方法,所以这个缺陷将最终严重地影响甚至导致对新公共领域、态势和趋势的认识和管理的效应、效益和效果的问题。所以,只有进一步较好地制订、执行和调整公共政策,使其基本适应新公共运动的状态、态势和势能,公共管理才有可能真正和彻底地达到一个良性的公共效果;只有适当地改变原有公共政策的思维、思路 and 思想,公共管理才有可能达到较大幅度的甚至是根本性的转变,才会最终形成一种崭新的公共管理的效应和效果。

本书主要强调了新公共政策学如下一些基本特征:

1. 新的策励性机理

人们虽然普遍对“政策”的概念比较熟悉,但对“政策”的内在机理和“公共政策”的概念内涵却还是陌生的。“政策”就是一种导向以及刺激这种导向的策略,而其与“公共政策”的区别在于策略的内容中有无“公共”的问题。但现实的最大问题在于,“政策”尚未摆脱“限制”的范围和范畴而进入一个“导向”和“策励”的境界和层次。而“策略”主要是一种与“战略”有所不同甚至有所补充的机理,这种机理主要是起着一种眼前和近期的刺激和策励作用的。仔细分析和综合“新公共政策学”就会发现,其中蕴涵两层意思:第一层是表象的,就是对“公共政策”的新论。它实际上指的是一种对公共领域的刺激性导向。第二层是内涵的,就是对新近出现的公共运动、公共态势和公共趋势的引导、导向和管理。

本书所要表达的公共政策的策励机理主要表现在以下两个方面:

(1) 政策新论

人们基本上还没有意识到或者已经忘记政策的策励机理。本书试图唤醒和强化人们对政策的策励机理的认识。现实社会虽然对政策的刺激需要和策励需求越来越强烈,但无论是认识界还是思想界或是学术界对这种需要和需求却还没有明确的表达和表述。所以,现实中一定要加强政策的正确、正直、正面和正向的内涵与策励的刺激、激将和“将军”的功能和作用,并把它们的机理尽可能地激发起来、系统起来、完善起来、持续起来和发扬起来。目前的社会也正是因为策励功能和作用的不足而使其自身的运行和发展处于茫然不知所趋的状态之中。而这种迷茫已经严重影响了社会成员的个体和群体的价值取向的确定和选择,特别是已经影响了青年一代的价值倾向和取向的确立和形成。这就需要:一方面完善已有的政策,另一方面补白没有的政策。而要完善和补白的还不是一般意义上的文本的条文和条款,而是一种机体、机能和机理,一种策励向前的、积极的和健康的^①以及持续生命的机理。

(2) 新公共论

虽然社会的公共性已经进入一个新态,已经从“因素公共”进入到了一个“机理公共”的层次和程度,从“场景公共”和“局部公共”进入了一个“整体公共”和“社会公共”的范畴,但人们至今对此的认识和意识还是十分模糊的从而

^① 刘维涛:《全国政协委员李立明:更美好,需要健康的公共政策》,载2010年6月2日《人民日报》。

显得有些滞后,甚至连学术研究和论述也都还没有明确意识到这个“新公共”的存在及其概念、运动和态势的影响和作用。这种运动、态势和趋势所揭示的是一种客观存在和需要的机理,这是一种在过去虽然存在已久,但却不被重视的机理。但现实是,政策对这种新的状态和新的趋势却是至今既没有刺激和策励的意识,也没有刺激和策励的思维,更没有刺激和策励的措施。对于这些新的状态和新的趋势,我们不能简单地采取消极自然主义的态度来适应,而是应该持有积极作为主义的态度来引领。这就要求几乎所有的政要、政府和政策都要对创新的思维、过程和产物保持高度的关注、关心和关怀,都必须给予必要的信息的、物力的、财力的和人力的等方面的支持。

而此公共政策学就是对这种新态势、新机理和新学问展开的科学和充分的思考、研究与表达。甚至是还要把对这种机理的发现、梳理和完善放在表达之前。其中不仅有思路和方法,而且还有内容和价值,并且更有措施和步骤。但是,过去是,也只是重视了方法措施的科学与否,而忽视了内容价值的必要与否和正确与否。

2. 新的研究性的学问和学术

从用于管理的政策具有公共性质和倾向,到用于公共事务管理的政策,又到公共领域管理的政策,再到用于公共社会管理的政策,这就是政策发展所经历的四个阶段。这是一种对公共意识、公共事务与公共行为进行策励的制度,起的主要是积极和鼓励的作用。正是在这一点上与法律形成了鲜明的区别和不同,所以,把“政策”的思维与“法律”思维严格加以区别是形成这门新学问和新学术的第一步。“政策”与“法律”的区别不仅体现在内容稳定性的程度和程序公共性的程度上,而且还体现在作用和效果上。也正是因为“法律”具有普遍和普世的限制性,所以也才要求必须慎重、稳定和持久。而“政策”是具有局部的和特殊的策励性,所以就必须灵动和灵活,就必须要求变化和进化。

公共政策不仅是指公正政策、公开政策、公平政策,而且还主要是指把“公共”作为一个整体来思考和展开的政策。其中,弄清楚公共政策与社会政策的区别,是形成这门新学问和新学术的第二步。社会政策主要是指包含社会广泛性和联系性的政策,主要体现在范围上,看其是否适用于社会的各个方面,包括政治的、经济的、文化的、教育的等等;而公共政策还有一个可以使社会朝着公共化方向发展的刺激性系统,应该说在具有广泛性的基础上又具有了动力性和方向性,从而产生了明显的导向功能。

作为一门对公共政策进行系统研究的学科,公共政策学早已有之。作为一

门研究公共政策相关知识的学科,公共政策学源远流长,它的源头可以追溯到人类文明之初,是随着社会组织的变化而变化的,是自从有了对公共事务的管理以来,就需要进行与政策相关知识的研究。其实,早在古巴比伦时期,当时的统治者为了建立统一、公正的社会公共秩序就制定了《汉谟拉比法典》,它集中地反映了稳定城市居住区域的经济和社会发展的基本要求。在19世纪和20世纪上半期,政策科学得到了长足的发展,并在这个过程中形成了政策科学研究的一个重要范式,即拉斯韦尔—德洛尔的政策科学传统。最近二三十年来,西方政策科学研究出现了一系列的新变化和新趋势,政策科学与公共行政学和管理学的结合与合流导致了公共管理学的兴起,并且经济学作为社会科学中量化程度最高的学科,应用到公共政策学中的研究也越来越多和越来越深入,由此也导致了公共选择理论和新制度经济学的兴起和获得认同,这使得政策科学在许多主题领域中得到了进一步拓宽和拓展。

但现在面对和面临的公共事务及其问题已经与前段时间有了很大的不同。过去,是在非公共社会里的公共管理中,使用公共政策的;而现在即将面临的是,在强劲的公共运动浪潮的裹挟中,公共社会的公共管理又需要公共政策。其中最大的不同在于,公共运动在世界各地的陆续掀起和兴起,并且其态势越来越强劲和其范围越来越广泛。于是,“公共社会”的概念是否具有和“公共社会”的形态是否形成是公共管理的客体 and 效果是否达到一个新的程度和境界的标志,这既是一种全新管理,又是一种管理全新。所以需要新论。

3. 区别科学之“学”与哲学之“学”

本书对“学”的理解概括起来有五种:一是“学习”之“学”,二是“学问”之“学”,三是“学科”之“学”,四是“学术”之“学”,以及第五种是前面四种的综合之“学”。对它们的区别不在前面之“学”而在后面之学的不同,前面的“学”是一个门类和家族概念。其中,“学习”之要在“习”,“学问”之要在“问”,“学科”之要在“科”,而“学术”之要在“术”。而实际上“习”是指实习、练习和操习,注重的是做事和操作。“问”主要在问的态度、方法和内容。从问的内容看,一般要问做事的意义和作用,以及事情发生和发展的原因。方法指的是要问怎么做事和怎么问做事。态度指的是怎样问才问得贴切和妥当。而“术”指的是做事的程度、精度和高度。而“科”是具有综合性的,不同的“科”就又有不同的“问”和“习”以及“术”的方法,其中,“问”为最高,“习”与“术”次之,均是以“科”为界的,是科学的内容;而综合之学则是把上述四个方面有机地联系起来和统一起来,是一个递进和循环的过程。其中,一般来说,“问”什么和如何“问”是用

哲学来思考和解决的,而怎么做与做到什么程度则是由科学来界定和解决的。由此形成了对“学”既有方面多少之别又有层次境界之差的理 解,其中层次之差的理 解主要体现在是科学之“学”还是哲学之“学”的两个层次上。

现代学问在很大程度上是早就被科学裹挟了的,这既有积极意义,又有消极作用。其裹挟的结果就是越来越务实和现实,越来越微观和细微,越来越注重表象和表面,甚至还落到了技术和生活的层面和层次。而政治学博士埃莉诺·奥斯特罗姆教授在 2009 年获得了诺贝尔经济学奖就足以说明,学问的倾向和导向已经在悄然之中发生了变化,这种变化就是已经从单纯的数据、模型、定量、实证和实验的研究方法转向了包含数据、模型、定量、实证和实验研究在内的质的、描述性的、联想式的甚至猜想性和方向性的研究方法。而这种转型、转变和转化则是从制度经济学开始的,开始了一个从科学技术层次的研究到哲学心理层次的思考和思辨的变化和进化。其中,当代的哲学心理思维是一定要 以科学思维为基础的,但科学技术思维却是不一定要 以哲学思维和价值取向为基础的。

其中就涉及一个从西方思维向中国思维的学习和转变的问题。首先提出和提倡这种转变的人是处在 17 世纪和 18 世纪之交的德国哲学家科学家莱布尼茨。他不仅是提倡者,而且还是一个实践者。虽然究竟是先有“二进制”还是先看到了中国的八卦方圆图,在学术界还是尚无定论的,但莱布尼茨的“二进制”与中国的八卦方圆图在思维上所形成的一种契合点确实是非常奇妙的。这足以说明,中国哲学的整体思维方式对现代科学的积极意义和作用。所以,莱布尼茨提出了要向中国思维学习的主张^①。但这个提倡至今尚未真正地得到很好的落实。现实中几乎还是以西方的分析思维为标准 and 流行甚至是时尚的,这种分析思维是一种可以进入微观和细致的科学思维。而中国的思维虽然也受到分析的影响,但从整体看还是属于整体思维的范畴,这是一种主要注重趋势和整体的哲学思维。近代科学的发展虽然是以分析思维展开的,但超越和提升却是要依靠综合思维的。所以,建立在分析思维基础上的分析科学发展到一定时期就迫切需要整顿和整合了,就需要运用整体思维对分析思维进行深入和渗

^① 在《中国近况》一书的绪论中,莱布尼茨写道:“全人类最伟大的文化和最发达的文明仿佛今天汇集在我们大陆的两端,即汇集在欧洲和位于地球另一端的东方的欧洲——中国。”“中国这一文明古国与欧洲相比,面积相当,但人口数量则已超过”。“在日常生活以及经验地应付自然的技能方面,我们是不分伯仲的。我们双方各自都具备通过相互交流使对方受益的技能。在思考的缜密和理性的思辨方面,显然我们要略胜一筹”,但“在时间哲学,即在生活与人类实际方面的伦理以及治国学说方面,我们实在是相形见绌了”。莱布尼茨——百度百科 <http://baike.baidu.com/view/20062.htm>。

透了,就需要把分析思维与整体思维结合和融合在一起了。但是还应该看到,以整体思维为主的中国思维却至今与科学还是无缘,最为典型的是,中医思维至今还没有得到科学的认同。所以,整体思维至今还是基本上滞留和徘徊在一个哲学的范围和范畴中的。

形成这种状态的原因是复杂的,其中一个主要的原因是本身对中国哲学还是缺少多度和深度的理解,比如对在中国哲学史上具有绝对代表性地位的道学就重视和挖潜不够。其实,按照道德经的说法,是可以把“学”分为如下若干层次的:一是最表层的,称为“万物之学”,是学问与实践联系和接触最广泛和最系统的。二是次之,称为“为三之学”,是指可以把客体一分为三的。三是再次之,称为“为二之学”,是指可以把客体一分为二的。然后才是核心部分,称为“为一之学”。^①而“为一之学”要研究的是“道理”,其中又有“为有之学”和“为无之学”两面的区别。其中,“为有之学”还是外在的、有形的和可见的,而它内在的、内涵的和内质的却是“为无之学”。现在看来,只有“为一之学”的“道学”才是一种整体思维的产物,其中整合了“无”与“有”两个方面。而“一生二,二生三,三生万物”的学问其实都是分析思维的结果和产物,也可以是“一分二,二分三,三分万物”。由此形成了“无理”、“有理”、“道理”、“一理”、“二理”、“三理”和“物理”。所以,当学问进入“万物之学”时又会有两种可能:一是分别研究“万物之学”中的若干种学问,二是把“万物之学”作为一个整体进行研究。其实,当把“万物之学”作为一个整体进行研究时,它又回到了“为一之学”的程度和境界。而现实是,人们的思维几乎还停留在“一分为二”的分析范畴中。

西方的思维方式实际上是已经走过了“对立统一”思维的“为二之学”阶段,而目前在社会科学中时尚的却是一个“三权分立”思维的“为三之学”阶段,而自然科学已经进入一个“万物之学”的阶段。这是一种先分后合的渐进演变的过程。但从目前的态势来看,虽然已经进入到一个有可能形成整体思维的状态,但思维的合拢难度依然很大,甚至大到几乎不太可能的程度和地步,其主要原因是其合拢的意识不足和不强,从而还基本处于一个“隔行如隔山”的分立状态。而在中国的思维方式中,虽然三分法历来是中国思维的密码,但现实的“三分”思维一般只保留在具有“佛、法、僧”概念的佛界里了,甚至是“鸡是否还有

^① 老子在《道德经》里早就写道:“道生一,一生二,二生三,三生万物,万物负阴而抱阳,冲气以为和。”

第三条腿”也成了问题^①。

中国思维虽然还没有彻底受到或遭到过分析思维和思潮的洗礼和裹挟,但受到的冲击还是不小的,主要是受到了“为二之学”的对立统一思维的冲击。其原因主要是,社会尚处于一个“一生二”的状态、阶段和层次。其中,人们的思维基本上是或者很容易是对立、对抗、斗争和革命的。其典型的表现就是“不是即否”、“非此即彼”和“非进则退”,而缺少甚至没有迂回和扭转的空间和余地,因此也就不存在协商和调和的条件。从目前的形势和态势看,这种思维方式显然已经不适应社会运行和发展的基本状态。但适应了社会运行和发展态势的整体思维和整体科学目前还是不能被思想界和学术界比较宽容地接受和接纳。人们一般还是认为,“二重结构是物质存在的基本结构;二重结构的认知方法更符合事物存在、发展变化的客观实际,是认识事物发展规律的有效方法。”^②

人类的管理即将进入一种称之为“为一之学”的境界和层次。这是为了适应社会的公共性飞速增长和质变而提出的思路和举措。这其实也是一个公共管理的新的状态。只有充满公共管理的社会,才是公共社会;只有公共社会中的管理,才能算真正的公共管理。其他的公共管理最多只能算是为了达到社会运行的公共化状态或者公共社会而展开的管理。在公共管理运行的过程和程序中,原则上是没有管理主体和管理客体之间的严格区分的,是在运动中互为彼此的,也可以说是混沌的,或者是连动的、连环的和连锁的,从而形成了一种整体管理、有机管理、互动管理和循环管理的状态。其中,大家都既是管理主体,同时又都是管理客体。通过公选的方式产生领导人和管理者就是形成“为一”管理范式的关键和重要的举措和步骤。其核心的一个重要内容就是决定谁来做管理者。让被管理者来决定谁来做管理者,这个程序的设计和设定本身就是把社会运行作为一个整体在考虑的。但就是这个系统如果从一个静态的思维来看,则往往是看不出的,能看出和看懂其中奥妙和机理的就只有动态思维了。

管理上的“为有之学”和“为无之学”等的状态、程序和机理的内容还有有待于进一步探讨和研究的空间。在管理领域中仍然存在很多处女地需要思想界和学术界去探索、研究和开垦。

总之,新公共政策学并不是简单地对公共政策的新论,而是其中既有从“政

^① 庞朴:《三分法——解读中国文化的密码》, <http://www.xici.net/main.asp?url=/b21560/d15468404.htm>, 2003年11月28日; 庞朴:《“三”的秘密》, <http://www.iafcc.org/qingdian/pangpu01.htm>。

^② 参见宋一夫:《二重结构理论》, 中国社会科学出版社 2006 年版。

策”的角度对“新公共运动”的审视和论述,看需要什么样的政策可以刺激和完善“新公共运动”;又有从“新公共运动”的角度对“政策”的审视和反思,看现有和现行的政策具有多大程度的公共性。其中,新论的关键在于如何看待旧政策,而新学却是对新公共政策的理解和表述。这两者之间是有本质区别的。由此看,政策之间的不同不是量上的而是质上的、视野上的和境界上的。

二、为何要学新公共政策学

人们一般认为,学公共政策学只是为了学习和掌握行政管理学学科和专业的需要。而多数人是并没有把它与现实生活联系、结合和融合起来的。其实,从专业角度来学习公共政策学只是一种表象和载体,其实质是为了人们更好地适应社会,从而更好地生活。社会固然是由人组成的,但人的简单相加和组合并不等于社会。社会是N个人的聚集、联系和互动的过程和状态,其中的互动往往是非线性的和非理性的甚至是化学性的,其结果不仅会改变原有的性质和形态,而且还将产生新的“物质”。这就存在了一个人与人之间以及人与社会之间的互动和互适的状态和机理的问题,就存在了一个既来自于社会又超越和超越于社会的公权力政府反过来对社会进行管理和治理的问题。

当然,其具体原因还是复杂的和综合的,仔细梳理后,大致有以下几个主要方面是值得提出和注意的。

1. 职业要求

很多人学习和掌握公共政策的目的是为了专业和证书而不是为了使用和生活,其实任何专业都是职业的基础,都有职业的需要。但现实是,很多职业人的背景并非是专业的。这种现象在高等教育大众化阶段更加明显和普遍,就是在西方社会,专业和职业的吻合度也只有20%—30%。其实是,无论是已经从事公共管理职业的人还是希望从事行政管理职业的人都是需要深入地学习公共政策学的,其目的主要是为审视、思考、执行、反馈和反思公共政策提供视角、思路和方法。同时,凡是对管理有兴趣的人都可以学习一些公共政策学。现实中的每个人几乎都是生存和生活在公共政策环境中的,不是政策的制订者和执行者,就是政策的受益者或者受害者;不是政策的主动的驾驭者和适应者,就是政策的被动的被裹挟者和受冲击者。而要学习好公共政策学,就必须特别地需要对“行政管理”进行新的理解从而获得新意:其实,从“行政”到“行正”到“正行”再到“正心”知道,“正”在其中是核心,是连接从内到外,从前到后,从上

到下,从左到右的核心和枢纽。它又是相对于“歪”的,也就是“不正”,还与“斜”十分相似,但“斜”不是“歪”,与“斜”对应的是“直”。由此来看,“公共管理”就不仅是指管理要公正和公平,而且还指管理所要达到的目标也要公正和公平。其要点就在于一个“公”字。而“公”又是相对于“私”的,是处在“私”的对立面的。这也就决定了公共政策就是要勉励、激励、鼓励和奖励“公”和“正”以及“共”和“同”的主要手段。而无论是公共管理专业还是行政管理专业学的就是勉励、激励、鼓励和奖励什么以及如何勉励、激励、鼓励和奖励的学问。

2. 趋势所裹

目前正在形成和掀起的“公共化”的趋势已经成为一种国际潮流,正在裹挟世界的每一个角落。其典型的形态是经济全球化、政治民主化和信息网络化,从而形成了一个“地球村”^①和“公共池塘”^②的概念和理念。但现实是,每个事物不仅形成了新近的“公转”,而且还保留了以前的“自转”。其实,在任何“自转”的速度和程度中,都是蕴涵和包含了部分被“公转”的裹挟。

这种裹挟迄今主要有以下三个表象:

(1) 西方主要发达国家已经进入一个公共社会建设的状态。虽然思想界和学术界都一致地认为,西方社会还是一个市场经济社会。其实,西方社会已经深度地推进了一个由“市场社会”向“公共社会”转变、转型和转折的过程和程序。而这种转变、转型和转折虽然是从1968年开始才有所意识和明确的,但其背景却是从19世纪末期就已经存在了。典型的佐证材料是,早在1895年法国学者勒庞就提出了西方社会已经进入一个群体时代的断言。而爆发于1968年的法国并且很快席卷了整个西欧以及整个西方社会的“红五月风暴”不仅对整个西方社会而且还对整个人类社会都产生了强烈的冲击力,它冲击和冲垮了西方社会自二战结束以来所形成的几乎所有的涉及发展的理念和模式,昭示着人们之前的发展理念和模式已经难以维持和适应现实社会的正常运行了。特

① 又译为世界村,加拿大传播学家 M. 麦克卢汉 1967 年在他的《理解媒介:人的延伸》一书中首次提出。地球村是指随着广播、电视和其他电子媒介的出现,人与人之间的时空距离骤然缩短,整个世界紧缩成一个“村落”。其先只是一个传播学的概念,后来因为很形象,才广泛传播开来而成为一个普世概念。

② 2009 年诺贝尔经济学奖获得者、首位获诺贝尔经济学奖的女性、印第安纳大学政治理论和政策分析中心主任之一、政治学教授、美国著名政治学家、政治经济学家、行政学家和政策分析学家、美国公共选择学派的创始人之一的埃莉诺·奥斯特罗姆教授(Elinor Ostrom)在《公共事物的治理之道》中指出:“公共池塘资源是一种人们共同使用整个资源系统但分别享用资源单位的公共资源。在这种资源环境中,理性的个人可能导致资源使用拥挤或者资源退化的问题。”

别“是以美国为发源地、席卷全球的金融危机,动摇了全球对资本主义体系的信心。据 BBC 在 27 国 2.9 万人所做的调查表明,仅有 11% 的人认为资本主义在正常运行,有 23% 的受访者认为资本主义存在着致命弱点,世界需要新的经济制度”。^① 于是,西方的治理者们就从不同角度和在不同阶段开始了对“公共社会”的理念和形态的注意、重视、探索和建设。

(2) 西方社会虽然至今尚未明确“公共社会”的概念,但早已在实质上要求自己和国际社会都要按照“公共社会”的标准来运行和发展。以美国为代表的西方国家近些年来密切注视着中国的发展路径和模式。以生产资料的公有制为基础的社会主义国家归属于“公共社会”的范畴,西方资本主义社会还只是一个“公民社会”或“准公共社会”。其中,发达国家内部的贫富两极分化极为严重,就是它们尚未进入一个“公共社会”的有力证据。根据一项最新的调查报告,世界上最富裕的国家美国在 1985—2005 年这 20 年间,贫富差距扩大化的趋势十分明显。美国的贫富差距在 2000 年后迅速扩大,排在墨西哥和土耳其之后,成为贫富最不均等的国家之一。美国最富有的 10% 的人平均收入可以比最贫穷的 10% 的人平均收入高出将近 20 倍。在整个经合组织成员国中,美国、英国和意大利的社会的流动性最低而且高度不平等。2008 年的《美国人类发展报告》显示,15% 的美国儿童生活在月收入不足 1 500 美元的家庭,14% 的美国人读写能力不足,连看懂报纸文章和物品使用手册这类基本的事情都做不到,最富有的 1/5 美国人年均收入 168 170 美元,几乎是收入最低的 1/5 人口的 15 倍,后者的年均收入仅有 11 352 美元。“据 2005 年 5 月 3 日的《纽约时报》报道,世界最大的零售商沃尔玛公司的执行总裁每两个星期的薪资相当于同家公司一般工人一辈子赚得的钱。美国《国际先驱论坛报》说,美国企业 CEO 的收入水平目前是普通工人的 400 倍,而 1965 年这一差距仅为 20 倍。根据一份于 2009 年 5 月 9 日发布的研究报告显示,美国有 1 200 万的儿童无法获取足够营养粮食以维持健康生活,350 万名 5 岁以下的美国儿童面对饥饿的问题”。^②

(3) 在中国,虽然在学术语言上已经有了“公共社会”^③的概念,在实践层次

① 宋鲁郑:《中国政治制度的比较优势》,原载于《红旗文稿》2010 年第 5 期,转载《学习活页文选》2010 年第 12 期,第 18—25 页。

② 秦宣:《理性看待资本主义——兼论中国为什么只能走社会主义道路》,原载《高校理论战线》2010 年第 3 期,转载《学习活页文选》2001 年第 12 期,第 26—35 页。

③ 参见黄建钢:《论社会主义公共社会》,《浙江海洋学院学报(人文科学版)》2008 年第 3 期,第 1—10 页;黄建钢:《论“公共社会”》,“建设服务型政府的理论与实践”研讨会暨中国行政管理学会 2008 年年会论文集[C],2008。黄建钢:《再论“公共社会”》,载《中国行政管理》2009 年第 9 期,第 44—47 页。黄建钢:《论公共社会》,中共中央党校出版社 2009 年版。

和政策层面也正在积极地推进“公共政策”和“公共管理”,并且随着社会公共事件的不断和频繁地发生,这种推进的程度和力度也在越来越强劲甚至猛烈,但在政治语言上确实至今尚未正式明确地使用起一个“公共社会”的概念和理念。在政治语言上,党和政府实际上所倡导和所做到的是“公共服务”、“公共管理”和“民生工程”的内容。中国社会又确实是启动了朝着建立和形成一个“公共社会”的方向运行和发展的程序。准确地说,形成这种意识应该是在2003年的“非典”公共卫生事件,而正式启动这个程序的标志却是2007年的中国共产党第十七次全国代表大会。在这次大会上,中共中央正式提出了“公共服务”和“服务型政府”等一系列概念和理念,而2008年年初的“雪灾”、五月的“震灾”和九月的“奶灾”以及由美国次贷危机引起的金融危机导致中国经济下行下滑和2010年年初的西南“旱灾”都进一步加速和巩固了这个程序的进度、速度和程度,都在急切地盼望一些新的公共政策的策划、出台和执行。为此,中国政府也做了积极的努力,主要做了如下四件大事:一是实施更加积极的就业政策,强化政府促进就业的责任。中央财政安排就业专项资金426亿元,比上年增长59%。二是加快完善社会保障体系。普遍建立了养老保险省级统筹制度,出台了包括农民工在内的城镇企业职工养老保险关系转移的接续办法。中央财政安排社会保障资金2906亿元,比上年增长16.6%。企业退休人员基本养老金连续5年增加,去年又人均提高10%。三是进一步促进教育公平。大幅度增加全国教育支出,其中中央财政支出1981亿元,比上年增长23.6%。四是稳步推进医药卫生事业改革发展。组织实施医药卫生体制改革。中央财政医疗卫生支出1277亿元,比上年增长49.5%。城镇职工和城镇居民基本医疗保险参保4.01亿人,新型农村合作医疗制度覆盖8.3亿人。^①

3. 功效所使

从理论上看,公共政策是为达到社会运行状态公共化的目的或者对公共社会进行公共管理的主要路径、方式和方法。而作为公共社会的一种重要的实现方式,公共政策还保障着公共管理活动的顺利开展和实施。其实,公共政策的有效与否和科学与否一般是与公共管理活动的成败密切相关的。但从实践上看,将国家的重大方针指示及时转变为明确清晰科学的政策,并且通过完善完整的公共程序机制来保障这些政策的稳定和实施,这对公共社会的设计和建设和实现都具有至关重要的作用。其中,公共政策是否达到了公共管理的效

^① 国务院总理温家宝政府工作报告,2010年3月5日,人民网。