



阅读日本
书系

政策型思考与政治

松下圭一 / 著

蒋杨 / 译 王新生 / 校

政策型思考与政治

每川日中友好基金
The Sasakawa Japan-China Friendship Fund



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



阅读日本
书系

政策型思考与政治

松下圭一 / 著

蒋杨 / 译 王新生 / 校



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

政策型思考与政治 / (日) 松下圭一著; 蒋杨译.
—北京: 社会科学文献出版社, 2011. 11
(阅读日本书系)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 2248 - 0

I. ①政… II. ①松… ②蒋… III. ①政治 - 研究 - 日本 IV. ①D731.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 219409 号

· 阅读日本书系 ·

政策型思考与政治

著 者 / 松下圭一
译 者 / 蒋 杨
校 者 / 王新生

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 编译中心 (010) 59367004 责任编辑 / 王晓卿 吕正明
电子信箱 / bianyibu@ssap.cn 责任校对 / 吕伟忠
项目统筹 / 祝得彬 责任印制 / 岳 阳
总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/20 印 张 / 15.6
版 次 / 2011 年 11 月第 1 版 字 数 / 281 千字
印 次 / 2011 年 11 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2248 - 0
著作权合同 / 图字 01 - 2010 - 3963 号
登 记 号
定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换
 版权所有 翻印必究



目 录

o n t e n t s

第一章 政治、政策与市民	002
一 城市型社会的日常生活	002
二 政治化与组织、支配技术	004
三 政策的定义与层次	007
四 日本的政策研究	010
第二章 城市型社会的政策	014
一 “大转换”的城市型社会	014
二 工业化、民主化的问题	017
三 城市型社会的政策特征	022
四 生活方式与市民最低生活保障	025
第三章 近代化与政策史	029
一 政治、权力、阶级和政策	029
二 近代化 I、II、III 型政策与国家	032
三 近代化政策和“双重结构”	037
四 市民型政策的可能性	039
第四章 分权化、国际化、文化化	042
一 市民型个人与政府委托	042
二 自治体的分权化	046
三 国际化与国际机构	049
四 政策水平的文化化	052
第五章 日本的政策条件	057
一 近代化与日本的位置	057
二 国家统治的政治构想	060

三 生存条件的脆弱	064
四 政府轮替的缺乏与政治不成熟	067
第六章 政策构想的再编	071
一 谁是政策的主体	071
二 市民的政策探索	074
三 政策发生源的多元化、多重化	076
四 法概念的再定义	079
第七章 政治技术与政策手法	084
一 政策的党派性与“科学”	084
二 从游戏到比赛的转换	088
三 政治技术的三面性和循环	091
四 政策手法与价值分配	095
第八章 政策的资源与类型	101
一 政治的动员力、机动性	101
二 作为政策手段的资源	103
三 政策分化为措施和计划	106
四 政策的类型与政府的位置	110
第九章 政策型思考的逻辑	114
一 争论点化、政策化、制度化	114
二 目的、手段的设计方法	119
三 政策过程与信息、调整	124
四 作为“预测和调整”的政策	129
第十章 政治思考的构造、公共标准	134
一 政治中的“决断”与人格构造	134
二 政治思考与权谋策略	138
三 政治信息和操作状况	141
四 基本法、公准、标准	145

第十一章 政策型思考的成熟	152
一 政策型思考的历史性	152
二 市民活动带来政治成熟	154
三 政策知识分子的出现、分化	158
四 政治家的力量、责任	162
第十二章 政策的决定和政府、基本法	166
一 政策的决定和权力的分立	166
二 政府、行政机构与城市型社会	169
三 政治过程的构图与腐蚀	172
四 议会和长官的制度与课题	177
第十三章 政策开发与管理、行政	182
一 近代化中的行政机构	182
二 管理、行政、政治的逆转	184
三 “行政准则”与政策开发的紧张	188
四 行政机构的劣化与革新	192
第十四章 政策费用与财务、财政	195
一 作为行政经营的财务管理	195
二 财政与财富、权力、支配	198
三 财政、财务的制度改革	204
四 预算编制和浪费的脉络	207
第十五章 政策实现的手法、程序	210
一 政策执行的现实和政治的涌现	210
二 “行政手法”的类型化	213
三 “行政手续”的适当化	217
四 行政责任与应对市民规律	221
第十六章 政策的实效、演出、转换	224
一 政策的实效性和舆论	224

二 政策的演出与媒体	227
三 政策转换与政府轮替	230
四 世代交替、文化变化与“经验”	234
第十七章 自治体层次的政策	238
一 自治体的自立与城市型社会	238
二 自治体政策的日本型展开	241
三 自治体计划的制订方法	244
四 自治体的新政策领域	248
第十八章 国家层次的政策	253
一 模式丧失与政策探索	253
二 强制装置“国家”的变化	257
三 先发展国家、后发展国家的政策联动	261
四 日本的政策论点	264
第十九章 国际机构的政策	270
一 世界共同文化与议会型统合	270
二 外交、军事观念的再编	274
三 国际机构的类型和政策	278
四 世界政策标准和国际立法	282
第二十章 政治控制与市民文化	286
一 作为市民控制的政治	286
二 制度控制与“分节政治”	289
三 政策控制与生态学	292
四 市民文化与政治类型	295
后记	299

从地区规模到全球规模，今天的政治景观已发生了彻底转变，新的政治状况需要新的政治理论。

本书基于“分节型政治”构想及“政策型思考”的定位，是一本与国家观念完全不同的书。国家作为从农村型社会向城市型社会的大转换即近代化的推动力，充当了过渡媒介的角色。城市型社会不断扩展，政府也分为自治体、国家、国际机构，与此同时，政治在各个政府层次演变为“政策、制度”的探索以及市民的“组织、支配技术”。

政治从具有绝对、无谬、包揽性的国家观念中解放出来，与“分权化、国际化、文化化”的课题相辅相成，成为三个政府层次中的市民文化水平及政治熟练程度即品性和力量的反映。

第一章 政治、政策与市民

一 城市型社会的日常生活

政治的形态、地位及其课题随时代的变化而变化。在城市型社会中，政治首先是由传媒特别是由电视传播的政治家们的“通俗”连续剧。

在城市型社会的今天，这种政治家连续剧已不再有过去天神、君主、国家所构建的庄严性和神秘性。政治家成为日常聊天的话题，不过是被消费的艺人罢了，乃是一次性商品。

政治家的形象十分人性化。他们常常是权力荣耀的追求者，但有时也会苦于贪污和婚外恋曝光，还会因选举失败、政策破绽以及政变成为落败者而离开政治舞台。

不过，换一个角度来看，城市型社会因工业化、民主化进程而清除了农村型社会的基础——共同体，市民的日常生活均处在由政治构建的“政策、制度”网络之中，而且市民也只能在制度化的政策网络中营造生活。这种政策、制度的网络不仅囊括国家层面，还扩展到地区乃至全球规模。当人们关注城市型社会的政策、制度网络时，政治就不再是连续剧，而成为政策、制度所体现的社会“组织、支配技术”。

以一天为周期来看。

早上起床大概首先是洗脸。洗脸的水不是农村型社会的井水和河水，而是庞大的城市设备向每家每户输送的自来水，政策决定这些设备。不仅是输送水的设计规格，水源、水质、收费也由政策、制度决定。

另外，使用过的水成为污水，处理污水的下水设备也是政策决定的巨大城市设备。若不进行污水处理，就会造成环境污染，还会

出台环境政策。

接下来就是早饭。早饭中使用的能源——煤气和电均由巨大城市设备提供。其中的煤炭、石油、天然气和原子能等能源必须有全球性的供给网，它们的规格、费用以及安全标准、环境标准等均是政策课题。

各国为稳定供给早饭中的大米和面包都有相应的政策。粮食政策从地区规模扩展到全球规模。另外，对于以蔬菜和肉类为代表的食品，其使用的农药和添加剂等质量问题都有政策标准。商店、超市的地点及经营也与政策、制度密切相关。

如果乘坐公共汽车、电车、轿车上班或上学，也涉及包括城市规划在内的各种复杂的政策事项。构成城市景观的住宅、道路、绿化等，虽然具有地区的独特性，但也是政策、制度的结果。

这样一来，可以说生活是政策、制度的全部。仅在早上便是如此，一天更自不待言。如果从降生到死亡一生的周期来看，相关的政策、制度就更多。基于日常的地区性，全球规模的世界性共同课题有：人权保障、南北协调、环境保护或者包括核、侵略、灾害在内的危机管理等。

当我们把目光转向政治所构建的从地区到全球的政策、制度网络时，市民就从悠闲的政治连续剧观众转变为政治当事人。所有的市民都不得不成为政治的主角。这就是城市型社会中政治的地位。

持续数千年的农村型社会与城市型社会是完全不同的世界。在农村型社会中，生活单位是村庄或复合城镇等小规模共同体。除盐、锄、装饰品等少数物品外，食物、水、柴、房屋均由地区自给自足。

即使是帝王、君主也不能介入这一共同体并在共同体之上构建“身份”。此时，政治就停留在维护统治阶层的纳贡、征税以及保证其实施的治安、军事等层面。因“日出而作，日落而息，凿井而饮，耕田而食”，故“帝力于我何有哉”。基于“自然治理”的共同体、身份，“无为”被视做政治的理想状态。

农村型社会向城市型社会的过渡使每个人与政治的联系方式都

发生了彻底转变。工业化、民主化带来了共同体、身份乃至农村型社会的解体，同时，从地区规模到全球规模的政策、制度网络在城市型社会中变得不可或缺。此时已不能“无为”，生活方式的“城市化”引起公共政策的政治化。生活的所有领域都编入政策、制度网络之中，并不断成为政治的争论点，从而使政治争论变得日常化、全面化。

作为城市型社会的“结构”，地方自治体、国家、国际机构各个层面的公共政策以及市民生活条件的制度保障即市民最低生活保障的公共配置必不可少。农村型社会向城市型社会的过渡本身就是对市民最低生活保障的公共配置，即“从共同体转向政策、制度”的转化过程。

二 政治化与组织、支配技术

通常认为现代是政治化的时代。政治不仅储存了能够灭绝人类的原子弹，也建立了巨大的能够驾驭个人的官僚组织和媒体。所谓政治化就是指这种政治乃至权力的膨胀。

不过，问题恰好相反。随着国家主导的近代化，即视国家为推动力的“工业化及民主化”的起步，持续数千年的地区自给自足农村型社会开始瓦解，并伴随工业化、民主化即近代化的成熟而过渡到城市型社会。由于城市型社会必须由政策、制度而不是由共同体完善生活条件，因而需要构建庞大的政府。结果引发包括军事在内的政治膨胀，事态的政治化不断增强。

政治化是城市型社会中生活条件的政策化、制度化的结果。市民的日常生活不在传统的共同体中，而在政策、制度的网络中。其中围绕政策产生的制度建设，即所谓的公共政策经常出现政治行为，导致争论日常化、全面化，即政治膨胀。

争论的日常化、全面化导致公共政策课题剧增，结果将引起以下事态。

(1) 市民最低生活保障的公共配置不可或缺，再加上市民文

化水平的变化，不仅使市民活动广泛扩展，团体、企业因分工细化、扩大，利益的分化也因此产生，政党则因派别的意见对立而形成，并参与到公共政策的制定和执行过程中，此为政治的“多元化”。

(2) 公共政策既是国家，也是自治体和国际机构的课题。目前政府分为自治体、国家、国际机构三个层面，与此同时，政策标准也分为自治体法、国法、国际法三个方面。换句话说，政治出现“多重化”现象。

从地区规模到全球规模，(1)和(2)现象在市民自立的基础上不断推进“多元化”、“多重化”的政治“分节化”。

所谓“分节化”，即“多元化”、“多重化”是市民参与政治机会的多元化和多重化。可以说是政治的市民化，任何市民不论何时何地都可以参与政治。以市民的参与为基础，通过政府的抉择，政治演变为组织、管理技术。换句话说，政治成为“社会工学”。

这样一来，政治不仅告别了天神和君主，甚至失去了与国家神秘观念相关的神圣性。近代之后，以国家观念为核心的政治神学由此崩溃。所谓意识形态终结就是指这件事。围绕日常的政策、制度，以国家观念为核心的政治神学或意识形态转变为组织、支配这种市民的社会工学。

从这个意义上看，作为“市民”参与、组织、支配技术的政治并非政治的理想，而是历史的结果，经济“工业化”以及社会“城市化”引起这一结果——政治的市民化。

政策并非源于绝对无谬的天神理性和君主、国家的理性，或官僚、精英的理性，而是来自反复探索的市民理性。政策是指市民从市民活动出发，通过团体、企业或政党，在构想和选择的同时，按照一定“程序”构建的自治体、国家、国际机构各层面的政府政策。

尽管高举神圣的天神权势、崇高的君主、国家主权，或者说正因高举这些政治旗帜才充满了偏见与疯狂、虚伪与残虐，或虚荣与恐怖、愚蠢与暴力，并持续到今天。虽然有伟大的帝王、英明的君主，但也只是专制型的德治。另外，近代之后，以国家名义发动的

镇压、侵略不胜枚举，革命和战争也为人类的可能性、权力的创造性等幻想所束缚。包括日本在内，现代政治的现实不是压制就是无能。看看每天的新闻便可明白这一点。

但是，在农村型社会，共同体、身份是固定的，个人一旦加入其中，就可以对遥远的宫廷的压制和无能构成一道防护墙。不过，随着城市化进程，政策、制度或政府一旦失败，便立即造成大多数市民生活窘迫。不仅如此，在现代政治中，市民的日常生活以及超越日常生活的人类生存，例如全球性的人权保障、南北协调、环境保护，或者对核、侵略、灾害的危机管理成为世界性的共同课题而备受关注。

现在，政治即政府乃至政策、制度的现状不仅是城市型社会的“构造”，同时作为“问题”与市民生活直接相关。若要将政治委托给政府，需要市民成为直接的当事人，而且在民主政治中，愚劣的市民不得不面临愚劣的政府、政策和制度。

因此，市民必须常常对政府或政策、制度作出直接反应。因此，市民的参与，即市民组成政治团体并对其支配便成为紧急课题。这种程序的保障则是自治体、国家、国际机构“基本法”（《宪章》或《宪法》）的课题。

这样一来，在城市型社会的政治中，近代产生的国家观念逐渐瓦解，于是出现了今天的市民“社会工学”，即：

- (1) 市民需要政府；
- (2) 市民能够更换政府。

市民的自治、共和从零开始，其方式以对基本法规定的参与乃至组织、支配为基础。此时的政府没有被国家垄断，而是分为自治体、国家、国际机构等三个层次，但自此“政策”这种党派型“政治技术”便诞生了。

另外，围绕各个层次政府的政策及制度的探索、选择乃至决定，信息具有决定性意义。信息公开现象在近代议会成立之初已经出现，后来逐渐成为市民组织、支配的前提。“没有信息就没有参与。”

所谓信息化，在技术范畴，意味着现代信息操作的工业化；在政治范畴则如同古代谍报那样，决策相关信息的紧迫性加强。

在变化加速的城市型社会中，围绕政策及制度的开发、创新、探索，以及市民参与或组织、支配的双重课题，信息的比重必然增大。

即使在信息层次上，政治也会演变为市民的“社会工学”。在当今信息化背景下，城市型社会的“结构”和“问题”推动市民探索政策和制度。不过，此时的政策、制度探索还属于党派型的政治技术。

政策以普通市民的“社会工学”为起点，以“程序”、“信息”为基础，作为市民活动、团体、企业、政党以及政府的党派型政治技术而得到摸索，已经不再是天神的神秘神谕、预言或是君主、官僚特权衍生的秘术和决断。

三 政策的定义与层次

在城市型社会中，有必要设定政策位置。这样一来，会诞生新的政治展望。

目前而言，所谓政策，广义理解就是问题的解决手法。若从市民的日常生活来理解，政策首先始于个人的日常生活。任何人每天只要不断面对需要解决的问题，那么他就是日常生活的政策主体。因此，政策的制定就不会成为特定阶层的神秘特权。

首先，探索解决问题的政策是为解决问题，通过个人或个人构成的活动、组织、机构而进行的临时工作设计。

尽管在这里称做探索和设计，但由于个人每天都从思考出发，因而这一思考才是个人的经验或想法凝集探索和设计的起点。

但是，如果进一步论述公共课题、公共政策，则需要三个必要条件：

- (1) 有超越个人解决能力的“问题领域”；
- (2) 存在能够发挥资源集中效果的解决方法；

(3) 作为政策、制度的最低保障需获得“市民同意”。

关于公共课题、公共政策还有以下论点：

(4) 问题本身是否存在公共课题（问题的公共性）；

(5) 公共政策与政府政策是否相异（方法的公共性）。

关于（4），首先需要明白本来没有公共课题，但在很多问题中，基于前述的（1）（2）（3），需要公共紧急解决特定问题时才会成为“公共课题”。

过去贫困要么被视为个人的宿命，要么被视为经济的必然，但在今天成为公共课题、公共政策的对象。与此相反，宗教过去是公共课题、公共政策的中枢，但文化、风俗以及个人精神等领域却是今天的中枢。

关于（5），旨在解决公共课题的公共政策是市民、团体、企业、政党甚至政府各个层面的构想，当然，公共政策成为正统政策后才算得上“政府政策”，其中需要自治体、国家、国际机构等各个层面基本法进行“程序”公认。另外，政府政策分为自治体政策、国家政策、国际机构政策三个层面。

关于政府政策的主体，有必要明确两者的区别：

(1) 市民作为政治主体；

(2) 政府（自治体、国家、国际机构三个层面）作为制度主体。

之所以需要加以区别，是因为市民的选择会引起政府更迭，政府政策随之发生变化。政府受政治主体市民的委托而成为制度主体，而制度主体政府是以政治主体市民为基础，并由市民组织、支配的。

“政府权力”并不超越市民而悬于空中，而是市民根据各种基本法（与自治体、国家直接相关，与国际机构间接相关）委托给政府的权限，这一权限只是以权力形式运作。

在这里需要确认的是，包括市民活动、团体、企业、政党和政府这些组织在内的政策均是个人思考的产物。不管何种组织的政策均由个人思考、构建，同时也伴有个人责任。组织本身并不是思考

的主体，基于个人思考的政策通过一定方式可以视为组织的政策，而“国家理性”、“国家意志”也是拟人化的虚构。

今天政策已经分化为自治体、国家、国际机构三个层面的政策，但任何政府都是制度主体。包括市民活动在内，如果团体、企业、政党构想政策时不根据政策课题的特性考虑政策归属于自治体、国家、国际机构中的哪一个，就会迷失实现的层次。因此，必须意识到“政策”同“制度”即政府层面密切相关。政策、制度或政策论、制度论相互循环，并与政策型思考和制度型思考相对应。

包括政府政策在内的所有政策终究是个人思考的产物，这样一来，广大的普通市民就同政治家、官僚共处一个平面，只不过在个人政策方面存在熟练程度和同意范围的差距。作为个人的市民，比老资格的政治家或夸耀专门技术的官僚更具有制定政策的能力，这是因为政策制定已不再是统治的秘密仪式。政策本身是以个人思考为单位的探索和设计问题的解决方法。

此时有必要意识到下述问题，即在多数裁决或“过半数”的意义上，政府政策的正统性含有党派性的特点，经常需要达到60%左右。至于各个政府自身的正统性，无论是出于何种动机投票或弃权，市民的支持也只有60%左右。若达到90%以上，则是没有弃权、批判自由的表现，40%以下则源于政治家提出了失败的争论点。

民主政治或市民自治并非要求人们必须成为神（卢梭语），从每个市民生活的日常性出发即可。在城市型社会中，不是以共同体为原型的一般意志“存在”为前提，而是强调统合个人之间“集体意志”的“程序”。根据人的日常性，“60%的民主”即可。人本来就不是政治性动物，而是社会性动物。

如果对围绕政策的以上论点进行整理，恰如图1-1所示，可以明确政府政策的位置及其比重。

另外，包括法文化在内，政策一般都采用“文书”的形态，但在具体的政治状况中，政策往往单纯化、夸大化、反复化，成为

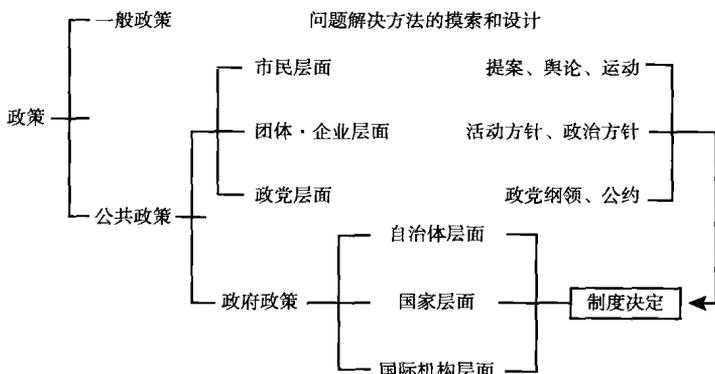


图 1-1 政策类型的思考

口号或标语以及人物、歌曲、图画等象征性物品，即通过大众媒介，以宣传、煽动的方式来“演出”政策。

同时，作为“文书”的政策一旦脱离个人思考，就开始了独特的命运：

(1) 政策具有独特的“实在性”，其本身成为各种解释、评价、批判的对象；

(2) 政策具有独特的规范性，反而成为其政策制定主体的标准。

考虑以上两点，今天的政策具有独特的“商品性”，由顾问个人或称为智囊团的企业出售。

由此，多方位考察政策成为一项紧急任务。

四 日本的政策研究

明治体制自不待言，经过战败带来的战后改革，直到 20 世纪 60 年代，日本的政策探索尚未到达市民层次的独立问题领域。除明治维新变革期前后，在 20 世纪 60 年代以前，政策形成仍被视为政府或“国家”的特权。

这一国家政策实际上也是复制欧美发达国家的模式，通过引进