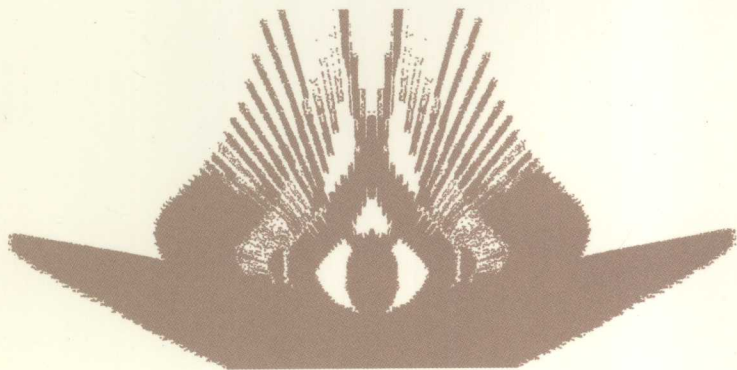


# 官僚制视野下 当代中国公共政策冲突研究

袁明旭 ● 著



中国社会科学出版社

本书是2008年度云南省教育厅科学研究基金重点项目“当代中国社会转型期公共政策冲突研究”（08Z0004）研究成果

本书是云南大学“中青年骨干教师培养计划”研究成果之一

# 官僚制视野下 当代中国公共政策冲突研究

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

官僚制视野下当代中国公共政策冲突研究/袁明旭著.  
北京: 中国社会科学出版社, 2009. 4

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7690 - 0

I. 官… II. 袁… III. 公共政策—研究—中国  
IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 042209 号

责任编辑 郎丰君  
特邀编辑 冶治平  
责任校对 闫彩霞  
责任印制 戴 宽  
封面设计 王国凤工作室

---

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

传 真 010 - 84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印刷装订 三河市君旺印装厂

版 次 2009 年 4 月第 1 版

印 次 2009 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 14.5

字 数 240 千字

定 价 25.00 元

# 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 序言 .....                    | 1  |
| 导论 .....                    | 6  |
| 一、问题的缘起/7                   |    |
| 二、研究的现状/10                  |    |
| (一) 国外对公共政策冲突的研究/11         |    |
| (二) 国内对公共政策冲突的研究/14         |    |
| (三) 简要评述/16                 |    |
| 三、研究的价值/17                  |    |
| 四、研究的方法与思路/19               |    |
| (一) 本课题的基本研究方法/19           |    |
| (二) 本书的研究思路/21              |    |
| 第一章 公共政策冲突分析的视角：官僚制理论 ..... | 26 |
| 一、理性官僚制理论/28                |    |
| (一) 理性官僚制的权力机制/29           |    |
| (二) 理性官僚制组织的特点/32           |    |
| (三) 理性官僚制组织中官僚的特点/33        |    |
| 二、官僚行为理论/36                 |    |
| (一) 官僚组织的行为分析/37            |    |
| (二) 个体官僚的行为分析/43            |    |
| 三、后官僚制理论/45                 |    |

## 第二章 公共政策冲突的理论分析 ..... 51

## 一、公共政策的内涵分析/51

(一) 公共政策概念的界定/51

(二) 公共政策的本质/56

(三) 公共政策的基本类型与基本要素/59

(四) 理解公共政策的维度/62

## 二、公共政策冲突的内涵解析/67

## 三、公共政策冲突的本质分析/71

## 四、当代中国公共政策冲突的基本表现/74

(一) 不同公共政策之间的冲突/74

(二) 公共政策基本要素之间的冲突/81

## 五、中国公共政策冲突的效应分析/85

(一) 公共政策冲突的有限积极效应/86

(二) 公共政策冲突的巨大消极效应/88

## 第三章 官僚制与公共政策冲突分析 ..... 92

## 一、官僚制与公共政策的关系/92

(一) 作为公共行政的官僚制/92

(二) 公共官僚制与公共政策/99

## 二、官僚制与公共政策冲突的关系/107

(一) 官僚体制与公共政策冲突/108

(二) 官僚与公共政策冲突/114

(三) 官僚机构与公共政策冲突/124

## 第四章 当代中国公共政策冲突分析 ..... 129

## 一、中国官僚制的现状考察/129

(一) 官僚制及其理论的普适性/129

(二) 中国官僚制的现状分析/130

## 二、行政组织与公共政策冲突/135

(一) 行政组织的自利性与公共政策冲突/135

(二) 行政组织的设置与公共政策冲突/143

## 三、公务人员与公共政策冲突/148

(一) 公务人员的自利性与公共政策冲突/149

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| (二) 公务人员的有限理性与公共政策冲突/153        |     |
| (三) 公务人员的偏见与公共政策冲突/155          |     |
| (四) 公务人员的“人格化”与公共政策冲突/159       |     |
| 四、公共行政体制的运行机制与公共政策冲突/162        |     |
| (一) 公共行政管理体制的权力机制与公共政策冲突/162    |     |
| (二) 公共行政管理体制的决策机制与公共政策冲突/167    |     |
| (三) 公共行政管理体制的沟通机制与公共政策冲突/172    |     |
| <br>第五章 当代中国公共政策冲突治理的路径分析 ..... | 174 |
| 一、公共政策冲突治理的一般模式探讨/174           |     |
| (一) 政策冲突的组织结构治理模式:              |     |
| J. 坎贝尔的理论/174                   |     |
| (二) 协作解决政策冲突的模式: P. 夸克的理论/177   |     |
| (三) 简要评述/179                    |     |
| 二、我国公共政策冲突的治理路径分析/179           |     |
| (一) 借鉴与吸收: 建构适合中国国情的            |     |
| 公共行政管理体制/179                    |     |
| (二) 改革与创新: 积极推进大部制改革/185        |     |
| (三) 规范与治理: 加强对公共政策冲突的监控/191     |     |
| (四) 定位与提升: 加强公共政策主体能力建设/197     |     |
| (五) 适应与优化: 加强公共政策环境建设/207       |     |
| <br>结语 .....                    | 214 |
| <br>参考文献 .....                  | 217 |
| <br>后记 .....                    | 220 |

## 序 言

公共政策是政府进行公共管理的最基本的工具和手段，公共管理的运作过程离不开公共政策的制定和执行。在我国，政策是党和政府的生命线。提高党的执政能力，一个重要方面就是提高党的政策的质量和水平，提高各级政府的政策执行力。在社会转型时期，在法治建设比较滞后的条件下，公共政策的质量和执行的有效性显得更为重要。为了确保公共政策的高质量，确保政策执行的有效性，真正实现和谐善治，必须尽可能避免和减少公共政策自身的矛盾冲突，克服公共政策制定和执行等环节的弊端，这也是改善政府公共管理的重要前提和基础。

自20世纪50年代公共政策科学在美国诞生之后，这门学科由于其现实的强大生命力而在世界各国产生广泛影响，并得到迅速发展。中国具有悠久的政策实践传统，而真正学科意义上的公共政策研究则是在20世纪80年代兴起的，很快就如星火燎原，在中国得到了前所未有的迅猛发展，研究的广度和深度不断得到拓展。本书就是对中国公共政策研究大有裨益的探索之作。

构建社会主义和谐社会是中国共产党作为执政党的重大战略决策，是推动国家发展和社会进步的重大战略规划，是各级政府的重要的战略任务，也是每个中国公民的热切愿望。然而，构建社会主义和谐社会又是一项长期艰苦的系统工程，甚至需要付出几代人的努力和奋斗。目前，我国正处于急剧的社会转型期，政府在和谐社会建设中发挥着不可替代的主导作用，公共政策成为政府指导和推进和谐社会建设的最基本的手段和途径。基于这样的认识，作者选择了当前中国所存在的“公共政策冲突”这一现实问题进行研究，通过分析政策冲突的产生原因，致力于探索解决政策冲突的对策，从根本上提高政策绩效，以有效促进和谐社会建设。这大概就是作者开展此项研究的初衷吧。

在现代行政化国家，政府已经成为公共政策的最重要的主体，从政策制定、政策执行，到政策监督、政策调整，政府都发挥着主体性和主导性的作用。现行国家的行政体制是一种典型的公共官僚制，官僚制是公共政

策活动的制度框架。作者从官僚制的视角对政策冲突进行分析,利用官僚制理论作为分析工具,从官僚组织、官僚以及官僚制的运行机制等方面来分析导致政策冲突的原因。这给人耳目一新的感觉。

作者在本书中,首先分析了所研究问题的背景和选题缘由,描述了公共政策冲突的研究现状,阐述了该问题的研究价值。在第一章中比较详细地阐述了公共政策冲突分析的理论视角,对理性官僚制理论、官僚行为理论以及后官僚制理论进行了介绍,说明了这些理论对研究公共政策冲突的价值。在第二章中,作者阐述了公共政策冲突的内涵、本质,分析了中国公共政策冲突的表现以及政策冲突的基本效应。在第三章中,作者对官僚制与公共政策冲突之间的关系进行了全面系统的分析。在第四章中,作者利用官僚制理论从行政机制、政府组织、公务人员等方面对中国公共政策冲突的原因进行了深入分析,并结合现实案例展开论证,具有较强的说服力。在第五章,作者针对公共政策冲突的原因,提出了治理公共政策冲突的对策建议。纵观全书,逻辑严谨而顺畅,结构清晰而合理,内容丰富而且重点突出,论证充分而有力,理论与实际结合紧密,具有较强的理论性、探索性、可读性和实际指导意义。

本书的一个比较突出的特点是显示出了强烈的问题意识。作为社会科学研究者,具有强烈的问题意识是其研究的出发点和立足点。作者在本书中以当前中国公共政策冲突问题作为研究对象,从官僚制理论的视角,对公共政策冲突的内涵、本质、原因进行系统深入剖析,在此基础上探索治理我国公共政策冲突的基本路径。

公共政策冲突是当前中国社会转型期一个不容忽视的重要问题,必须予以高度重视。在当前中国社会转型期,大量的社会问题不断涌现,并且各种社会问题常常纠集缠绕在一起,错综复杂。公共政策是政府解决社会公共问题的工具和手段,但政策冲突却削弱了公共政策的这种重要性,使公共政策陷入困境,使其成为中国社会转型期政治生活中的一个比较引人注目的问题。

公共政策冲突的本质在于利益冲突。公共政策冲突的原因是多方面的,但利益冲突和体制性因素无疑是最根本的因素。公共政策主体,即各级官僚、官僚组织是追求自身利益最大化的理性经济人。虽然官僚的工作环境与其他私人组织有所不同,但这并不能从根本上改变他们追求自身利益最大化的本性。官僚首先是人,是社会的人,然后才是官僚,因此,官僚从本质上并不会因为环境的改变就会自发地改变自己的本性。在各种政策冲突的背后,往往都集中体现了公共政策主体的利益追求,直接表明了

不同政策主体的利益竞争、利益诉求、利益冲突。在当前社会转型期，由于中国理性官僚制的缺失和制度建设的滞后，这为官僚和官僚组织的趋利行为提供了制度空间。体制上的问题也成为公共政策冲突的根本原因之一。

虽然官僚制具有许多局限性，官僚制备受责难和批判，但迄今为止，世界上仍然没有一个国家找到了一种可以替代它的新的公共行政管理模式。对于中国来说，建设和完善理性官僚制仍然是一项重要的任务。官僚制理论虽然产生于西方社会，是对西方官僚制进行研究的产物，但对解释中国公共政策冲突仍然具有重要的借鉴意义。这不仅因为中国与西方国家一样都属于官僚制国家，而且中国的理性官僚制化程度较低，本书认为这正是当前中国发生大量的公共政策冲突的重要原因之一。当然在分析研究的过程中，我们也应该注意到中外政治制度的根本区别，不能忘记中国的具体国情和文化传统。

当前中国社会转型期公共政策冲突的根本原因必须从公共政策的制定者——各级官僚、官僚组织自身来寻找，从官僚体制本身来考察。在当前中国社会转型期，公共政策冲突的原因是复杂多样的，但我们主要选择从官僚制的角度来进行分析，从官僚组织、官僚、官僚制的运行机制等方面对公共政策冲突的原因进行深入分析。

公共政策冲突是一个十分复杂的问题，必须采取系统的方式进行综合治理，标本兼治，从制度建设入手，构建符合中国国情的理性官僚制；加快机构改革，以大部制改革为契机，结合政府职能转变，明确政府职能，规范和整合政府机构及其公务人员的利益行为；完善公共政策冲突的监控机制，加强政策管理，防范和有效控制政策冲突，强化公共政策冲突的治理力度；以政策主体的角色定位和角色重塑为关键，提高政策主体的能力素质，提高其治理公共政策冲突的水平；以适应和改造政策环境为基础，为政策冲突的有效治理创造良好的环境氛围，从而达到对公共政策冲突的标本兼治。

如果本书有所创新的话，可能表现在以下三点：

第一，研究的问题新。通过文献检索，发现公共政策冲突问题在国内外都还是一个没有多少人进行研究的新课题，也尚未见到有分量的研究成果，可以说公共政策冲突是一个尚待进行深入系统研究的课题。

第二，研究的视角新。从官僚制理论的视角来分析公共政策冲突，构建公共政策冲突的分析框架。由于官僚制既是公共政策过程的制度框架，也是政策冲突的制度平台，因此，我们以官僚制理论作为分析的基本框

架,从官僚组织、个体官僚、官僚制的运行机制三个方面来分析公共政策冲突的原因,构建治理公共政策冲突的基本模式。

第三,与当前中国行政改革实践紧密结合。本书认为目前中国正在进行的大部制改革与公共政策冲突密切相关。机构膨胀、职能重叠、政出多门本身就是导致政策冲突的根本原因,因此,进行大部制改革可以从制度上、组织上有效治理公共政策冲突问题。

由于处于社会转型期的中国公共政策冲突本身的复杂性,且鲜有前人的研究成果和研究方法可资参考借鉴。因此,对这个问题的复杂性研究,对作者来说是一个巨大的挑战,对这一问题的探索肯定存在着不少缺陷与不足。我认为这些不足主要表现在以下方面:

首先,公共政策冲突的边界问题。由于公共政策本身是一个十分复杂的问题,它与法律、道德等行为规范之间的边界不是非常清晰和明确。现代政府都具有一定的立法权力,承担着一定的立法任务。政府所制定的法律法规与公共政策之间的区别究竟何在?同时,政府也会制定一些道德行为规范,而这些道德规范是属于道德的范畴还是属于公共政策的范畴?本书在研究中把法律与道德排除在公共政策之外,可能并非十分合理。因此对政策与法律、政策与道德之间的冲突问题尚需进一步深入研究。

其次,公共政策冲突的表现问题。公共政策冲突是一个动态与静态相统一的过程。在静态上表现为各种政策文本内容之间的冲突,但这种冲突如果不通过执行活动这一环节往往就难以表现出来。并且大量的地方性、职能部门的政策作用对象都具有特定的范围,如果这些政策在执行过程中没有经过各种媒体的披露,也少有人能够有机会发现它们之间的冲突。也就是说,仍然有大量的公共政策冲突是内隐的,我们在此所研究的只是外显的部分,还有更多的政策冲突没有进入到我们研究的视野。在本书中,作者还缺乏对内隐的这些政策冲突的研究,但如果要进行研究其难度又会非常之大,这是作者在研究中所遇到的又一个困境。

再次,对公共政策冲突的原因分析并非十分完备和全面。引发公共政策冲突的原因是十分复杂的。而我们仅从官僚组织、官僚和官僚制运行机制这三个方面进行分析,肯定会遗漏掉一些其他因素。这也是作者今后需要进一步深入研究的问题。

最后,对公共政策冲突治理的路径分析问题。治理公共政策冲突问题是一个复杂的实践问题。要真正能够有效地治理公共政策的冲突,既需要理论上的分析和指导,但更为重要的是需要在实践中进行反复探索,因此,本书所提出的对策的针对性、可行性等都需要进一步加强。

我之所以十分乐意为本书作序，并不仅仅因为作者是我的学生，更是因为心存一份希望，一份期待。作者作为在职的大学教师，是我招收的首届博士研究生之一，他老实厚道，做事认真，待人真诚，为学执着，为师严谨。他酷爱学习，善于钻研，学风朴实，谦逊低调。这是他的第一本学术著作，希望他百尺竿头，更进一步，在今后的学术研究中更加勤奋耕耘，有更多高质量的研究成果诞生。同时，还因为我和作者学术研究旨趣相投，对中国公共行政发展的许多问题具有基本一致的看法，可以说心怀天下，情牵苍生，关注现实，直面问题，憧憬未来，求索真理。在这里，我唯愿《官僚制视野下当代中国公共政策冲突研究》一书是作者走向学术研究更宽更深领域的第一块基石。

据我所知，目前我国学术界对当代中国公共政策冲突的研究还不够系统深入，本书堪称是对当代中国公共政策冲突问题进行专门研究的一部开拓性著作。可能正因如此，论文在答辩时受到了答辩委员会所有成员的一致肯定，被评为优秀博士学位论文，其价值不言而喻。但也正因如此，本书也还存在着需要进一步完善和拓展的空间，如公共政策与法律的冲突、公共政策与伦理道德的冲突等领域，希望作者在今后的学术研究中，能够继续关注 and 深化相关问题的研究，使之更加全面和完善。是为序。

彭向刚

2009年2月25日于吉林大学

## 导论

问题引领思想，问题是科学研究的起点。社会科学理论研究应该关注时代的重大问题，应该研究与我们的生活息息相关的现实问题，应该对我们所生活的世界有所助益。这正是本书选题的初衷。

胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出，要“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，减少行政层次，降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题”。2008年3月，十一届全国人大一次会议审议通过了大部制改革的方案措施。大部制改革，从根本上来讲与我们所研究的公共政策冲突治理不谋而合。通过政府机构与职能的整合，解决政出多门的问题，从公共政策的角度来看，其实就是通过行政体制改革来减少和避免政策冲突的问题。

在我国，公共政策冲突是一个比较普遍的问题，对公共政策冲突的有效治理已经成为政府的一个重要职责。美国政策学家坎贝尔（John C. Campbell）在《政府体制中的政策冲突和消除》一文中指出：“政府通过政策设计社会并调节个人之间和集团之间的利益关系，特别是和政策过程一起，调整政策和消除冲突正在成为现代政府的主要功能。”<sup>①</sup>

当前我国正处于急剧的社会转型期，政府发挥着主导性的作用，公共政策犹如一只“有形的手”对社会产生着重要的影响。但另一方面，政策失败、治理失效等问题又困扰着政府，制约着社会主义和谐社会建设的进程。政策失败、治理失效的原因是复杂的，而公共政策冲突无疑是重要的原因之一。公共政策冲突的表现虽然是外显的，但政策冲突的背后所潜藏的往往是政策主体之间的利益冲突。因此，研究公共政策冲突，首先必须对公共政策的主体——官僚、官僚组织以及官僚体制进行分析。在此，笔者尝试从官僚制理论的视角来分析中国公共政策冲突，运用官僚制理论，

<sup>①</sup> [韩] 吴锡泓、金荣枰：《政策学的主要理论》，金东日译，复旦大学出版社2005年版，第80页。



此阶段,既有因公共政策科学合理而促进经济快速发展和社会平稳进步的成功经验,也有因对策失误而导致经济徘徊不前和社会长期动荡的失败教训。在此阶段,社会结构变化,社会问题增多,社会矛盾复杂,社会危机易发,整个社会进入关键的临界点。当前,我国社会非良性互动和失衡失序问题较为严重,尤其面临着利益失衡、贫富失衡、城乡失衡、地区失衡、经济与社会发展失衡和人与自然失衡等问题。如何协调处理好这些问题,政府的主导作用尤显关键。如果政府治理不力,整个社会就会出现剧烈的动荡,导致严重的两极分化,导致社会经济发 展的停滞甚至严重滑坡,步入“拉美化”陷阱。这些问题对政府公共政策能力提出了严峻考验。

公共政策冲突挑战政府能力。在社会转型期,政府大量利用公共政策来解决社会问题。但在实践中,“政策冲突”、“政策失效”等问题又困扰着政府,对政府能力提出严峻考验。在当前中国社会转型期,公共政策冲突的表现形式多种多样,从宏观层面来看主要有:中央与地方政府政策之间的冲突、地方政府政策之间的冲突、政府部门政策与地方政策之间的冲突、政府部门政策之间的冲突等。从微观层面,即从公共政策的基本要素来看主要有:公共政策价值取向之间的冲突、公共政策工具选择之间的冲突、公共政策目标之间的冲突等。公共政策冲突的影响日渐广泛和严重。在社会转型期,一定程度的社会冲突虽然不可避免,但这种冲突必须控制在一定的范围之内,超过了必要的限度,就会带来灾难性的后果。公共政策冲突也是如此,虽然它具有一定的积极效应,但其消极效应是主要的,甚至是严重的。它不仅消解政府权威,侵蚀政府合法性,降低政府公信力,损害政府形象,而且阻滞政府职能提高,导致公共政策失效,引起社会混乱,破坏社会和谐。

理论源于实践而又高于实践,理论指导实践。本书的研究还源自于政策理论与实践之间的一些困境。

“‘政策’首先与秩序有关。政策暗示着系统和一致性。”<sup>①</sup>公共政策的目标是追求秩序与和谐,实现公共利益。公共政策的功能是引导和规范社会行为。公共政策自身必须具有内在的一致性和系统性。但政策冲突却使公共政策陷入困境之中:公共政策的目的是规范和引导人们的行为,达致社会的有序与和谐,但公共政策自身却是失序的、矛盾的、冲突的,这怎么可能去实现其规范、引导的功能呢?本身就是矛盾的公共政策,怎么

① [英] H. K. 科尔巴奇:《政策》,张毅、韩志明译,吉林人民出版社 2005 年版,第 12 页。

能够去解决社会矛盾、协调利益冲突、实现社会有序和谐呢?

公共政策冲突的困境实质上源于公共政策价值取向的公共性与政策主体自利性的矛盾。公共政策是政府进行利益选择、利益分配、利益整合、利益实现的工具,是政府对社会利益冲突进行调控的根本手段。公共政策的价值取向是公共利益、公共秩序,公共政策具有公共性。在理论上,政府的公共政策是为公共利益服务的,但在现实中,公共政策是由特定的官僚组织和官僚制定的,这些政策制定者都有着自身的利益追求,他们往往会利用公共政策来谋求自己的利益。“公共政策对社会利益的分配,服从于政策主体的整体目标需要,或者更直接地说,服从于政策主体对利益的追求。”<sup>①</sup>这样,在缺乏有效制度约束和监控的情况下,公共政策的价值取向往往会偏离公共利益,偏向于政策制定者的利益,这样就会导致公共政策价值取向的公共性与政策制定者自利性的矛盾。

公共政策冲突在本质上是一种利益冲突,是政策主体之间的利益冲突。官僚行为理论以及公共选择理论认为:“对于政治市场中政治个体行为的分析,必须基于三大要素:所有团体的行为都最终归结为组成团体的个人的行为,而个人都以自利为本性,人与人之间最基本的关系是基于利益与自利的交易。承认政治家贪欲的存在与存在的普遍性,不仅仅是理论分析得以进行的基础,而且还是一种现实需要,因为理论最终是服务于现实的。否认这种贪欲的存在,而假定政治家具有比民众更高的觉悟,不是幼稚的希望,就是别有用心的歪曲。”<sup>②</sup>公共政策是由特定的政府人员和机构制定的,既是其履行社会公共事务管理职能的工具,也是其实现自身利益的手段。公共政策冲突实质上就是政策主体之间利益冲突的一种外在表现。

公共政策的价值理性与工具理性的困境。公共政策作为现代政府管理社会公共事务、实现公共利益和公共秩序的基本手段,其本身必须是公正公平公开的,具有公共价值理性的诉求。从这一点来看,它是一种价值理性。与此同时,公共政策作为政府实现公共目标、公共利益的一种载体和手段,其本身又具有工具性,是一种工具理性。公共政策主体归根结底都是现实中作为个体存在的人,这样,由于政策主体的自利性以及制度方面存在的缺陷,公共政策就可能成为被某些政策主体用来表现自己偏好、谋

① 陈庆云:《公共政策分析》,北京大学出版社2006年版,第11页。

② 汪翔、钱南:《公共选择理论导论》,上海人民出版社、智慧出版有限公司1993年版,第62页。

求自身利益的一种工具。这样就会导致手段与目的的偏离,导致公共政策价值理性的异化。

公共政策的无限性与有限性之间的矛盾。公共政策作为政府管理社会、改造世界的一种手段,其作用对象范围是十分广泛的,其影响力是十分巨大的。正由于此,许多政策主体把它看成是万能的工具,看成是具有无限力量和神奇魔力的万灵药。但在现实中,公共政策的实际效力又是有限的,其作用具有较大的不确定性,其效应随环境的变迁而处于动态变化之中。这样,公共政策的预期目标往往与实际结果大相径庭。公共政策虽然是政府实现社会控制和利益调控最为重要的工具,但其作用并非是无限制的。

现实与理论之间的困境永远不可能消除,但人类却不会以无法消除为借口而消极无为。人类正是在对这些困境进行思考和探索中不断发展前进的。人类的历史,在一定意义上可以说就是不断解决实践与认识、现实与理想之间的矛盾困境的历史。本书的研究正是对公共政策冲突这一困境进行尝试性的思考和探索。

## 二、研究的现状

从一般意义上来说,随着现代政府的产生,公共政策随之产生,公共政策冲突也就随之产生了。在近代资本主义社会,资本主义国家大多奉行“守夜人”政府角色的理念,政府角色主要是保护私人财产、维护社会秩序、保卫国家免受侵略等,这个时期的政府往往被人们称之为“消极政府”,政府的作用对象仅限于一些有限的领域,政府的职能和权限比较有限,公共政策的数量相对较少。虽然当时也存在公共政策冲突,但数量较少,影响也并不明显。

19世纪中后期,资本主义社会进入垄断阶段,由于垄断所引起的社会问题已经无法在社会的自治中得到有效解决,它迫切需要政府的积极介入,资本主义国家由此相继进入了一个政府积极干预社会生活的新阶段,并导致了“行政国家”的出现,即国家的行政部门急剧膨胀,行政权力日益集中,行政活动范围不断扩大,政府对社会公共事务的介入日趋深入和主动,政府在社会中的作用迅速彰显的历史时期。与此同时,诞生了专门研究政府行为和政策执行的科学——公共行政学。

1929-1933年,资本主义世界发生了有史以来最为严重的经济危机,这不仅给资本主义经济带来了前所未有的冲击,而且从根本上动摇了人们对自由市场经济的崇奉。于是主张政府全面、主动地干预社会经济的凯恩

斯主义受到了美国政府的青睐。1933年罗斯福总统根据凯恩斯主义的理论实行“新政”，对经济生活进行全面的干预。

二战结束之后，许多资本主义国家纷纷效仿美国的做法，最终把“行政国家”推向了巅峰，政府公共政策的领域迅速扩张。由此，公共政策冲突也逐渐增加。“通过政策履行的国家职能由政治统治的领域大张旗鼓地进入宏观管理的领域，各种各样的经济、社会、科技和文化政策一个接一个地被政府制定出来。为改进政策的制定和执行系统，提高政策的质量，公共政策学就成为一门呼之欲出的学科了。”<sup>①</sup>1951年，由美国著名政治学家勒纳（D. Lerner）和拉斯维尔（Harold D. Lasswell）共同主编的《政策科学：视野与方法的近期发展》一书正式出版，这本书被誉为“公共政策学的开山之作”，被人们认为是公共政策学诞生的标志。由此开启了西方公共政策的广泛系统研究。在中国，把公共政策作为一门完整学科来进行研究起始于20世纪90年代中期。随着国内外对公共政策研究深度、广度的不断拓展，有的学者开始把公共政策冲突作为学术研究的问题，展开了对这一问题的广泛研究。

### （一）国外对公共政策冲突的研究

国外学者，尤其是西方学者对公共政策冲突的研究在起始时间上比国内要早得多，研究的深度、广度以及研究成果也远远超过国内。就目前所搜集查阅到的资料来看，国外学者（主要是美国）对公共政策冲突研究的主要维度是：一是从利益冲突的视角来研究具体公共政策之间的冲突；二是专门研究具体政策之间的冲突，尤其是研究各种具体经济政策之间的矛盾与对立；三是研究公共政策冲突的一般性原理。前两类研究最多，成果也最为丰富，而后一类研究则相对薄弱，成果也所见不多。由于本书是从宏观上对当前中国社会转型期公共政策冲突的一般性理论研究，因此，我们只对国外学者对公共政策冲突一般性研究的状况进行简要综述。他们的研究主要涉及的问题是：如何认识公共政策冲突、公共政策冲突的原因、公共政策冲突的解决方法等。同时，由韩国著名学者集体编著的《政策学的主要理论》一书对西方尤其是美国近年来公共政策的研究成果进行了比较全面系统的介绍，为此，在本论题的文献综述中主要以这本书作为参考。

#### 1. 对公共政策冲突的认识

国外学者对公共政策冲突的认识一般都是比较理性的。他们认为，正

<sup>①</sup> 宁骚：《公共政策学》，高等教育出版社2003年版，第42页。