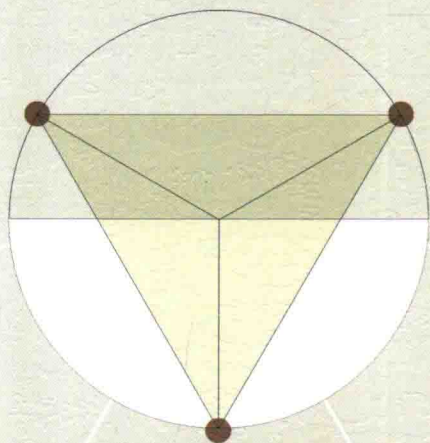


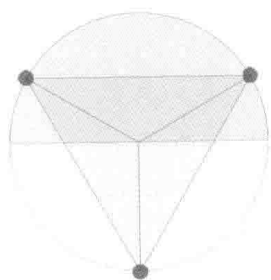


公共政策与行政学

理论 研究

陈 刚 华 ◎ 著

中国社会科学出版社



公共政策与行政学

理论·研究

陈 刚 华 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策与行政学理论研究/陈刚华著. —北京:
中国社会科学出版社, 2018. 11
ISBN 978 - 7 - 5203 - 3286 - 6

I. ①公… II. ①陈… III. ①公共政策—理论研究
②行政学—理论研究 IV. ①D035 - 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 227451 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 孙洪波
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 11 月第 1 版
印 次 2018 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18. 5
插 页 2
字 数 294 千字
定 价 78. 00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

上篇 公共政策与制度主义理论

第一章 时差理论：从外生变量到内生变量转变的时间	3
第一节 绪言	3
第二节 时差理论的主要内容	7
第三节 对时差理论的批判	13
第四节 对时差理论的评价	17
第五节 结语	20
第二章 社会冲突与公共冲突理论：从功能学到类型学的变迁	24
第一节 绪言	24
第二节 宏观与中观社会冲突理论及社会结构变迁	25
第三节 微观社会心理冲突理论及解决方法	31
第四节 结语：从社会冲突到公共冲突	34
第三章 秩序与混沌理论：从简单因果到复杂因果	36
第一节 绪言	36
第二节 直接因果：单纯和或然的秩序世界	37
第三节 互为因果：复杂和多样差异的混沌世界	42
第四节 混沌理论向人文社会科学的溢出	45
第五节 结语	48

第四章 共生与包容理论：城乡一体化发展的新未来	50
第一节 绪言	50
第二节 共生理论的发展与成长	51
第三节 共生理论与社会科学	53
第四节 结语：从共生理论到包容性发展	56
第五章 政策困境与不确定性理论：政策决定的两难与多难	62
第一节 绪言	62
第二节 政策困境理论的概念与体系	64
第三节 不确定性理论	67
第四节 结语	72
第六章 多元文化主义理论：从“他者”认识多元文化与文化的多元	73
第一节 绪言	73
第二节 多元文化主义的思想来源	74
第三节 多元文化主义的主要内容	77
第四节 多元文化主义的现代价值与未来困境	81
第五节 结语：从“他者”的视角寻求多元主义的文化政策	85
第七章 新制度主义理论：人与历史的互为镶嵌	88
第一节 绪言	88
第二节 新制度主义的三大流派	90
第三节 结语：人与历史的互为镶嵌	95
第八章 历史制度主义理论：制度变迁中的时间	100
第一节 绪言	100
第二节 激进的、间断的制度变迁：间断—均衡理论	102
第三节 渐进的、持续性的制度变迁：路径依赖理论	108
第四节 渐进的、间断的制度变迁：碎片式理论	113

第五节 结语	115
--------------	-----

下篇 公共行政与政府治理理论

第九章 公共信托理论：公共资源保护的理想与现实	119
-------------------------------	-----

第一节 绪言	119
第二节 公共信托理论之变迁	121
第三节 公共信托理论的主要内容	127
第四节 对于公共信托理论的评判	132
第五节 结语	140

第十章 政府干预理论：以市场失灵为动因的国家行为	144
--------------------------------	-----

第一节 绪言	144
第二节 市场存在失灵吗	145
第三节 经济波动与政府干预	151
第四节 结语：中国式的政府干预	154

第十一章 国家理论：从实相到虚像的共同体	158
----------------------------	-----

第一节 绪言	158
第二节 新国家主义理论	162
第三节 新制度主义国家理论	165
第四节 未来的国家治理	168
第五节 结语	172

第十二章 治理与善治理论：从工具理性到价值理性	173
-------------------------------	-----

第一节 绪言	173
第二节 治理理论的研究途径	176
第三节 从治理到善治	182
第四节 理论评述	185
第五节 从“善”与“正义”到新公共性的重建	194

第六节 结语	200
第十三章 奥地利经济学理论：西方经济学视域中的主流 而非异类	202
第一节 绪言	202
第二节 现代西方经济学的主流与非异类	205
第三节 现代经济学学术秩序	213
第四节 结语	217
第十四章 新政治经济学理论：经济的动因与政治的结果	219
第一节 绪言	219
第二节 政治学与经济学的分合	225
第三节 从古典政治经济学到新政治经济学	230
第四节 政治经济学的分析内容	235
第五节 结语	242
第十五章 后现代主义理论：社会科学的语言转向与人文 主义的回归	246
第一节 绪言	246
第二节 后现代主义理论的再纠明	248
第三节 哲学的终结与语言转向	260
第四节 社会科学的语言转向与人文主义的回归	268
第五节 结语	274
第十六章 国际行政理论：行政学的未来指向	277
第一节 绪言	277
第二节 全球化与国际行政的新格局	278
第三节 结语	283
后记	287

上 篇

公共政策与制度主义理论

第一章 时差理论：从外生变量到内生变量转变的时间

时间可以分为牛顿（物理）时间和真实（社会）时间，在社会科学的分析当中所指的时间通常是指时间的社会属性。时间在社会科学研究中从来都处于一种次要的境地，学者深知时间作为一种变量的重要性，但由于对时间变量的不可测量性，常常只把它作为一种外生的变量，放在从属或次要的研究位置。找回失去的时间，作为本章分析的起点，如何把时间从社会科学研究的次要外生变量变为重要的内生变量，正是时差理论所要分析的主要内容。时差理论的分析可以从多重视角来进行，包括时间、伴随认知的时差，以及行政上的时差的角度等。在对时差理论分析的同时，还包含了对于时差理论的批判性分析，分别包括对于时间的概念的批判，时差理论在实用层面的批判以及时差理论适用的可能性等，通过批判性的分析，从而不难发现时差概念的有限性以及理论的局限性，从而为时差理论的合理使用打开了一条崭新的途径。

第一节 绪言

法国哲学家 H. 柏格森把时间区分为牛顿（物理）时间和真实（社会）时间，牛顿时间是科学使用的由钟表度量的时间，也叫作“空间化的时间”，这种时间概念只代表了在某一线路上的移动；真实时间是通过直觉体验到的时间，也叫作“绵延”（duree）。在前一种时间中，各部分处于均匀、互相分离的状态；而绵延则像河水一样川流不息，各阶段互相渗透、交融，会合成一个不可分的永远处于变化中的运动过

程。他认为,绵延是唯一的实在,而科学的时间只是抽象的幻觉。^①英国当代社会学家安东尼·吉登斯在《社会的构成》等著作中强烈批评西方社会理论对时空问题的忽视。他认为,大多数社会分析学者仅仅将时间和空间看作行动的环境,并不假思索地接受了把时间看作一种可以测量的镇静时间的观念,而这种观念只不过是近代西方文化特有的产物。在他看来,社会系统的时空构成恰恰是社会理念的核心。社会科学家只有围绕社会系统的时空延伸方面的构成方式才能建构合理的社会思想。而美国当代社会理论家伊曼纽尔·沃勒斯坦在分析和批评19世纪社会科学范式的局限性时更以嘲讽的口吻说,在社会科学中占有主导地位的方法论最了不起的成就之一就是在分析过程中删除了时空概念。他认为,在以往的社会理论中,时空被看作一种自然的常态、一种外生变量,而并非连续性的社会创造。然而,事实上,“时空”不仅是纯内生变量而且还是我们理解社会结构和历史变迁的关键所在。

社会科学研究中之所以存在这种严重的理论和方法缺失,有理论本身和社会现实两方面的原因。从理论的角度看,这可以说是牛顿经典时空观和康德虚空的时空范畴在社会思想中的后遗症,与此同时,也是社会中普遍主义理论模式和实证主义方法论固有的弊端。按照吉登斯的观点,现代社会生活独特的动力学机制的一个主要的社会因素或过程就是时间与空间的分离。所谓时空分离,意味着现代社会活动和社会关系超越具体“地点”和“场所”的局限而实现更广泛的联合。时空的分离为现代社会关系和社会秩序的重组和控制提供了坚实的基础。^②本章只是尝试着找回长期以来被社会科学丢失的时间,有关空间的问题并不在本章讨论的范围之内。

一 找回失去的时间

在社会科学里,时间有着重要意义。对于时间的讨论,在哲学上以“人类的存在是有限的”为中心展开。在对生与死问题的形而上学的研

^① 中国大百科全书总编辑委员会编:《中国大百科全书》(哲学) I,中国大百科全书出版社2002年版,第68页;王军:《现代奥地利经济学派研究》,中国经济出版社2004年版,第58页。

^② 赫尔嘉·诺沃特尼:《时间:现代与后现代经验》,金梦兰、张网成译,北京师范大学出版社2011年版,总序第1—2页。

究里，时间是具有有限性的。这样一个哲学性的基础，不仅应用于社会科学的诸多领域，在比较研究里也被认为是一个重要的维度。从微观角度来看，行为科学中行为的先后与发生时间的间隔有着重要的意义。在行政学中，不少理论体系主要考虑静态状况，但在发展行政或比较行政中，时间是一个有着重要意义的变数和维度，对人们认识理论和现实的关系有着较大影响。因此，时间自然地作为一个重要的问题浮现在我们眼前：按阶段来考察政策或者制度的成熟过程，或者在政策执行论视角下，根据时间的推移去排列多数行为者之间的关系。社会科学的论述往往采取以下方式：“事件或过程的时间秩序，对结果具有重大影响。”在这些情况中，我们希望知道的，不仅是某些变量的“价值”（value）是什么，还有那个价值发生的“时间”（time）。我们想知道的不仅是“什么”（what），还有“何时”（when）。“时间”以影响深远的方式联系着颇为分离的社会过程。在此，两个独特的时间秩序汇聚起来，出现了重大的结果。

美国学者保罗·皮尔逊在《时间中的政治》一书中的论旨，是从时间性议题的视角，来反思各种理论进路和方法论技术。然而，更明确地思考时间在政治中的角色，将会证成一些主要的观点，而且支持历史制度主义学派所提出的一些主要命题。它提倡更坚实的理论基础，以强调既有社会安排的“黏性”（stickiness），质疑功能主义的解释，专注于时机与次序的议题，并且考察社会变迁的长期过程，探究时机与次序的议题。追溯一些国家政治发展的广泛形态的社会科学家，经常认为特殊事件或过程的时机与次序是非常要紧的。事件 A 先于事件 B，将产生不同于相反次序的结果。有关时机和次序的角色，最杰出的实质性主张至少已经局部扎根于自我强化过程或路径依赖过程的主张之上。当这些过程运作时，因果分析本质上是历史的——事件或过程的次序可能对结果具有关键的影响。有一类有关时机与次序的论述，着眼于时刻（conjunctions），即独特的因果次序（它们都汇聚在某一特定的时间点上）之间的互动效应。正如当一块坠落的砖头遇上一名不幸的行人时，就有独特的后果；两个过程的同时性（simultaneity）产生了重大后果；如果发生在不同时间之中，则是另一种情形。时机与次序之所以要紧，是因为自我强化过程影响着某一特殊方面的政治社会生活，可以改变该次序

后期阶段的结果。^①然而,在政治学中将时间的顺序、差异、延迟以及间隔作为重要变数去处理行政或者政策的例子并不多。从这一点出发,相较于把时间的延迟当作一个独立变数而言,将时间本身作为一个重要的视角去分析更好。分析时间与结果有着怎样的关系,以及它是否作为原因产生了作用等的研究是极具有意义的。

二 时差理论出现的背景

时差(time different 或 time lag)理论,又称时差法式(time lag approach),是为了探究在韩国实施的看不到效果的各种政府改革的原因而开始形成的。换句话说,学者为说明韩国行政改革的失败现象和研究有效的改革方案,而企图从时间维度上接近行政的过程中开始形成时差理论。

21世纪前后,韩国学者对于政府改革进行了大量的研究,尽管对于左右改革的重要原因大致明了,但仍有一些改革失败的案例,其潜在的失败原因没能被发现,尤其是一些作用十分重要,但却被我们有意或无意遗忘的原因。为克服改革的内容和脉络之间的不一致而在现实中实际探寻的战略是不正确的。但是,关于这些潜在原因的细致讨论十分不足,对改革战略的时差特质的研究更是少之又少。从这一层面来看,作为理解为何韩国行政改革“雷声大、雨点小”的一种尝试,有必要寻找研究中忽略的时间。这一背景下,正是为了更有理论性地分析改革过程的失败原因和在实践中探求新的法式,产生了所谓的时差法式。^②

时差研究是韩国蔚山大学前校长郑正佶教授在首尔大学行政学院的一次讲演中首次提出的。关于倡导时差理论出现的背景与必要性时,郑正佶做了以下陈述:“对所有的行政学者或者政策学者而言,时差法式是一个生疏的名词,提出时差法式是因为对亟须解决的实践问题,行政或者政策研究作出更多一点贡献的愿望。”时差理论重视对当下问题的原因分析、探寻解决方案的实践性含义;研究的目的在于找出当时韩国政府的多种改革没能产生效果的原因;提倡在研究如何解释韩国行政改革的失败现象以及改善改革效果的解决方案的过程中,从时间的维度入手来进行决策。也就是说,为了应对韩国行政改革的失败,从理论上去解释,

① [美] 保罗·皮尔逊:《时间中的政治:历史、制度与社会分析》,黎汉基、黄佩璇译,江苏人民出版社2014年版,第10—14、64—66页。

② [韩] 李达坤:《行政的时差法式:研究视角和内容及课题》,《考试界》2005年第50卷第11号。

从实践上去创新，从而提出了时差的决策方法。

总而言之，所谓的时差理论或时差法式是指将致使社会现象发生的主体（个人、集团、组织、社会或国家）的属性或者形态，即伴随主体存在时间差异^①并不断变化的事实，适用于社会现象研究的研究方法。^②

三 时差理论的特征

时差理论指的是“一段因果关系，在某个原因变数带来某个结果变数的过程中，存在着一定的时间间隔”的理论。通常具有以下几个方面的特征：

1. 时差理论并非作为一个定型的理论模型存在，构成时差理论的主要内容在不断扩展，理论内容很难限定。

2. 制度要素的导入顺序或者先后关系不同会导致其结果产生很大的差异。制度要素原本多作为原因变数，当我们有意地将其作为效果达成时的结果变数时，新的因果关系将产生——发生顺序完全控制了因果关系本身。（例如，“在钠中添加氯的话，就成了盐，再把盐倒入水就成了盐水。但是，如果首先在钠中加水的话就会发生爆炸，在爆炸之后再加氯就会产生完全不同的结果。”）对于时差理论的讨论就是从这一事实出发的。

3. 原因变数与结果变数的变化过程和成熟阶段等历史因素不仅会改变理论上的因果关系，还会改变因果关系的方向。因此，即使是政府的同一项干预政策，根据制度和政策的成长时期不同也会产生完全不同的结果。

第二节 时差理论的主要内容

一 时差理论中的多重视角

（一）时间的角度

时差理论中对于时间的观点（time perspective）可归纳如下。如果假设社会现象从同一角度开始，向着同一方向以同一速度展开的话，时

① 时间差异是指：第一，作为变化开始的时间差异，变化的时间上的前后关系；第二，作为变化持续的时间差异，变化的持续的长短。

② [韩]郑正估：《为了行政和政策研究的时差法式：以制度的整合性问题为中心》，《韩国行政学报》2002年第36卷第1号。

间的差异、流向、间隔、延迟便没有了特别重要的意义，通过基础的静态研究就能做出大部分说明。然而，问题在于现实并非如此：许多变化的出发点带有重要的意义，同时方向、速度及其他变数的关系会随着时间而变化。在此之上附加变化的主体或客体时，问题将变得更加复杂。因为它们不仅会获得信息，引起认知变化，而且诱导体制采取对应行动的时间都会改变。此外，加上对于变化造成影响的另一要素——历史或者脉络要素时，采用综合的视角看待变化就变得相当困难。因此，不从时间的维度来把握问题的话，将很难理解重大的因果关系。

正如从以上论述中所看到的那样，变化的出发点及各变数可以通过时差（time difference）得以转换：变化的出发点可以通过时间的先后关系或者作用顺序（sequence）进行把握，速度可以通过时长（time length），效果可以通过时间间隔（延迟：time lag）等来替换。将这些都联系在一起可以称作“时差的维度”。

（二）伴随认知的时差

政策主体或客体认知上的问题也可涵括在一起进行研究。在现实中重要的时差问题不只是使人类社会现象得以发生的主体的属性或者形态，认知这种属性或形态的行为本身也会因主体不同呈现出许多时间差异。在供水源丢弃的垃圾变多的话，附近村落的居民会先发现，然而直至行政机关认识到这个问题需要花费很多时间，如果想要这个事实被环境部的高层官员认知的话需要更久的时间。

认知上的时差问题即使是在个人认知的情况下也可以发生，事态因此变得更加复杂。对某种现象首先认知的内容会留下深刻的印象，在此之后会出现否认最初认知内容的情况；反之也有把最近认知的东西当作最重要信息的现象。对于自己上大学时认识的教授的行为，即使过了40多年，自己已超过了60岁，而大学教授的行为在认知中就这样维持着的情况是这一方面的典型例子。与认知上的时差相似的是从记忆或者持续关心中看到的时差。在时间持续层面上，有许多利害关系的集团执着行动与一般市民的关注点有相当大的不同。由于这种认知上的时差问题除了存在于政策决定者或执行者之间，在政策实行过程中的参与者之间也以多种形式发生，因而产生了许多复杂的问题。这些也是时差法式所要研究的重要课题。

（三）行政上的时差

重新审视在行政学上经常议论的主题，从中可以发现与时差理论相贴合的问题。在组织中，当权威主义的领导力突然转化为民主主义的领导力时，生产效率不会立刻提高，特别是在组织成员已经适应了权威主义的领导力的情况下。然而，在因果法则中，民主主义的领导力会因提高了生产效率而被广泛采纳。与此相同，从起始原因到产出结果需要适当的发酵时间，因果法则将经过的相当长的时间当作整体来看待。一旦无视了这样的时差，因果法则便不会成立。无论是产业投资还是政府、社会改革，社会变化引起的冲击根据时间的流逝是不同的。

在大规模产业投资的初期，投入大量费用的效果是需要经历很长时间才会慢慢显现的。因此，在不同时间点投资费用，结果会有很大不同。同样地，政府改革或者社会改革在实施以后，也将经过一段稳定期，且效果的产生也需要经历不短的时间。一般原因发生到产生效果需要时间，因此产生了如下的理论问题：

第一，原因产生变化之后需要经过多长时间才应该考虑因果关系？

第二，原因和结果变量持续变化的时候，如果原因变量发生时间变化，因果关系会怎样变化？

第三，当存在多种原因的时候，原因变量的发生顺序会怎样影响结果？

这些问题的共同点就在于时差介入因果关系当中成为事实。从更根本的角度来看，因为在原因或者结果等社会现象的变化上存在了时差，所以这些现象间的因果关系上才介入了时差。

时差首先可以大体分为两种——变化时间时差（先后关系，time lag, sequence）和变化持续时差（时间长短，time length, duration），可以把它们称作“变化的时差”。因而时差理论亦从相同的观点出发，指促使社会现象发生的主体的属性或者形态，通过围绕变化的事实来试图研究社会现象的法式。^①

二 时差理论的核心要素和特征

投入使用新制度或者实行行政改革后，虽然有取得预期成果的情

^① [韩] 李达坤：《行政的时差法式：研究视角和内容及课题》，《考试界》2005年第50卷第11号。

况，但也经常发生失败甚至使事态恶化的问题。理由在于行政制度的改革中有各种各样的要素产生影响，既包括已有制度的内部要素，同时外部要素也在其中起到作用。行政改革就是在多种变量的影响下进行的。

为了改革的成功，改革制度的内容固然重要，然而也应该考虑对改革造成影响的多种要素的时间先后排列或者是和先后顺序一样的时差要素。为了新制度具备将来可以先实施的核心内容，或者至少与既有制度同时并行的要素，在条件不充足的情况下，我们应该认识到制度改革可能不成功的现实。如同时差理论，为了新制度的实施或者行政改革能稳定地成功，我们有必要理解时间原理。观察制度或者政策变化的内在时差要素及其特点，可以得到如下结论。^①

（一）关于时间的前提

制度改革的成果和制度的实施同时出现的情况是罕见的。无论是哪种制度，新制度实施所期待成果的产生，需要经历一定的时间。与此相同，制度改革在现象的变化中包含着本质上的时间要素。新制度的实施和维持中存在多种时间原理，正确把握这些原理对于制度的稳定成功是非常重要的。因此，时间原理的前提问题是——根据关于时间的假设如何形成，决定者对于制度的实施和与此对应的资源分配、时期、改革战略等的选择有可能产生变化。

首先，新制度实施时考虑的时间观是长期还是短期？这一点成了左右达成制度改革目标，试图采取何种法式的重要因素。它象征着改革推进者考虑的时间领域（time zone）范围，根据范围的广度，制度改革的目标和前提等将会发生变化，并且对于制度改革变化的内容、时期、顺序、过程等的选择也会变化。^②

其次，制度改革作为把握改革对象问题的本质、探索问题解决方案的归属，其推进应在何种时间概念的前提下？可选择的假设主要分为两种，一种是定量时间（quantitative time）概念，另一种是定性时间^③

① [韩] 丁俊锦：《政策和制度变化的时差要素》，《韩国行政学会冬季学术发表大会论文集》2002年。

② Albert, S. (1995). Toward a Theory of Timing: An Archival Study of Timing Decisions in the Persian Gulf War. *Research in Organizational Behavior*, 17; Beer, M. and N. Nohria (2000). Cracking the Code of Change. *Harvard Business Review*, 78 (1) .

③ 定性时间是可以把时间平均分割、可以测定同时也可以标准化的时间。与此相反，定量时间可以称作依据人或者组织不同，具有多种解说和意义的时间。