



南国政治学人文库

ON THE INSTITUTION LOGIC OF PUBLIC POLICY

陈 潭◎著

寻找公共政策 的制度逻辑



中国政法大学出版社

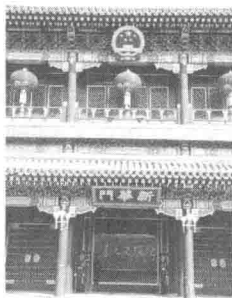


南国政治学人文库

ON THE INSTITUTION LOGIC OF PUBLIC POLICY

陈 潭◎著

寻找公共政策 的制度逻辑



中国政法大学出版社

2016 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

寻找公共政策的制度逻辑/陈潭著. —北京:中国政法大学出版社, 2016. 12
ISBN 978-7-5620-7258-4

I. ①寻… II. ①陈… III. ①公共政策—文集 IV. ①D035-01

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第313399号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	10.875
字 数	260 千字
版 次	2016 年 12 月第 1 版
印 次	2016 年 12 月第 1 次印刷
定 价	42.00 元

《南国政治学人文库》 学术委员会

常保国（中国政法大学）

陈 潭（广州大学）

董江爱（山西大学）

郭忠华（中山大学）

洪永泰（台湾大学）

孔繁斌（南京大学）

米加宁（哈尔滨工业大学）

彭 勃（上海交通大学）

吴 毅（华中科技大学）

肖 滨（中山大学）

严 强（南京大学）

于建嵘（中国社会科学院）

张凤阳（南京大学）

朱仁显（厦门大学）

陈振明（厦门大学）

丁 煌（武汉大学）

高小平（中国行政管理学会）

贺雪峰（华中科技大学）

黄百炼（国家教育行政学院）

马德普（天津师范大学）

倪世雄（复旦大学）

王绍光（香港中文大学）

唐任伍（北京师范大学）

徐湘林（北京大学）

杨光斌（中国人民大学）

郁建兴（浙江大学）

张 鸣（中国人民大学）

周敏凯（同济大学）

《南国政治学人文库》
编辑委员会

主 编：陈 潭

编 委(按音序排列)：

黄 金	胡 晓	蒋红军	匡凯平	雷石山
李小军	李 旦	刘建义	刘显利	刘兴云
刘 波	刘 杰	罗晓俊	倪明胜	彭东琳
彭铭刚	沈本秋	史海威	石小娇	孙岳兵
王 霞	伍小乐	熊美娟	于 勇	朱国伟

总 序

以丛书和文库的形式系统、集中地展示人类生活的历史与现实，以及对人类生活的历史与现实加以研究所获取的成果与知识，已经成为近年来中国学术界和出版界积极筹划和大力推进的旨在繁荣和发展社会科学的有效方式。《南国政治学人文库》的宗旨就是要努力构筑一个平台，在其上让年轻的政治学人们客观、真实地记录和描述当代人类政治生活的历史变迁和现实变革，科学、公正地探索和阐释这种历史变迁和现实变革过程的因果联系与内在规律。

在当今中国，存在两个不争的事实，支持和呼唤着科学的政治学研究。第一个不争的事实是，当经济变革、经济发展顺利时，经济学和经济学家是唱主角的；而当经济变革、经济发展出现问题时，仅仅靠经济学和经济学家就不行了，需要的是其他领域的知识及其生产者，尤其是政治学和政治学家。第二个不争的事实是，因政治挂帅、阶级斗争造成的庸俗政治曾一度使得正直的人们对政治和政治学厌恶。冷漠的时期已经结束，越来越多的人已经意识到滞后的政治改革才是经济改革不易深化的重要原因，任何有志于对中国总体社会变革作出客观、科学的解释，设计和预测的人们越来越感觉到政治领域、政治生活才是他们需要特别关注和研究的方面。风清气正的政治生活出现了，研究政治和政治学的兴趣明显增强了，政治学有望再度成为显学。

在当今的中国，政治，也只有政治才是深刻理解和全面把握总体社会变革、开放、转型、复兴的钥匙。纵观人类历史，任何伟大的总体社会变革，都是以政治领域、政治生活的变革为先导，又是以政治领域、政治生活的创新发展为后盾的。中国总体社会的改革、开放、转型和复兴也不例外。

虽然经济学家们特别看重经济领域、经济生活的革新在中国总体社会改革、开放、转型和复兴中的基础作用，但是，不充分估计 20 世纪 70 年代末、80 年代初政治领域发生的变革，以及这一变革对经济领域变革的先导作用，就无法对这场举世瞩目的大变革的发生作出客观科学的解释。因为没有对“文革”政治的断然否定、没有对阶级斗争政治的决然摒弃，以实践标准讨论为内容的思想大解放就不会出现，后续的经济领域、经济生活的改革、开放也不会出现。

虽然经济学家们喜欢从经济领域、经济生活中寻找保持经济适度增长的动力，甚至有的人试图将政治变革撇在一旁，谈所谓的纯经济改革。但是，不充分估计当代政治中民主和法治的因素对市场经济的巨大影响，看不到正是政治领域、政治生活变革的迟缓，成为全面制度建设中的短板，从而极大地阻碍了总体社会五位一体的协调推进，就无法正确地设计和确立持续深化改革的战略。因为政治生活嵌入在经济生活和其他社会生活之中，政治说到底不仅影响着资源的配置，还决定着一切有价值的东西的权威性分配。总体社会的改革、开放、转型和复兴，最终都避不开、绕不过彻底、真实的政治领域、政治生活的变革。

看不清政治生活在总体社会生活中的地位，不懂得甚至轻视政治学研究的重要历史和现实意义固然是一种欠缺，但是，仅仅重视政治的效能和政治学研究的作用并不等于完全解决了

政治学研究的问题。在这知识领域中只有善于研究的人才能获得成功。有不少政治学家已经讲述过政治学研究的方法与途径，但笔者认为，在这些众多的方法、技巧和途径中，最关键的也是最为基本的有两条。

一条就是研究政治学要服务于人民的愿望和要求。要联系人民群众的实际，努力创造出让民众能够知晓、喜闻乐见并加以利用的政治学知识。因为在政治领域中活动的是成千上万有着不同政治权益和政治诉求的公众，政治过程的因果联系和内在规律并不是哪个有权势的人事先规定的，而是如恩格斯所比喻的，是无数分力按照平行四边形的法则汇集起来的合力。所以正如毛泽东所指出的，人民，只有人民才是创造历史的动力，人民，只有普通的人民和民众才是政治生活的主人和创造者，要科学地理解政治，将政治学变成科学，就要把政治学变成能够被多数人，特别是普通民众所理解、所运用的科学。政治学曾经是少数人垄断的知识门类。政治学要获得发展，既需要将其从少数政治精英的手中解放出来，也需要将其从教条式的、学究式的政治学课堂里解放出来，使其成为普通民众手中的知识武器。

另一条是政治学研究要服务于中国政治的变革与发展。有些政治学研究者误把西方的政治学理论视为是具有普遍性的知识，强调中国的政治学研究要套用和服从西方的标准、概念和原理。有些政治学的研究者则片面夸大中国政治的独特性，强调中国的政治学研究要坚决拒绝和排斥任何西方的东西。站在这两个极端上是断然无法对中国政治学作出科学的阐释、概括和预测的。中国的政治是作为人类政治文明组成部分的具体政治，坚持联系中国政治的具体实践，梳理中国政治的历史演变和现实变革，阐释中国政治的制度、体制和机制，概括中国政

治运行、变迁和发展的规律，由此产生的政治学知识必然是普遍性与特殊性、个性与共性的有机统一。它既能为人类政治学知识的增长与完善贡献力量，又能为中国政治的改革和发展提供智力的支撑。

政治学研究不仅是一项充满理性的、理智的事业，还是一项富有艺术性的事业。著名政治学家霍布斯一方面将人看作是有理性的、“大自然”最精美的艺术品，同时又进一步将国家看作是人运用艺术才能创造出来的一个精致的艺术品。人只有和包括国家在内的政治生活打交道时，才能逐步学到精致的艺术。与霍布斯持相同见解的政治学家詹姆斯·哈林顿也指出，根据法律或古代经纶之道来给政府下定义时，它便是一种艺术。通过这种艺术，人类的世俗社会才能在共同的权利或共同利益的基础上组织起来，并且得到保存。马克思主义的经典作家则从更高的层面强调政治是科学性与艺术性的统一。比如列宁就明确指出过，政治是一种科学，是一种艺术。

现代政治的艺术性不仅表现在政治设施、机构的设计和建构上，还表现在政治生活的治理上。人类曾经长时期处在对抗争斗的政治、暴力统治的政治、随心所欲的人治政治之下。这种残酷无情的低级政治正在离我们而去，虽然某些政治制度、少数的政治精英还在思维和行动上对其留恋不舍，其残余的力量还会顽固地产生作用，但是，和平、变革与发展的政治，互通、协商与和谐的政治已经成为人类期望和追求的目标。暴力政治、统治政治需要的是对权力的支配和掌控，和谐政治、协商政治需要的则是艺术性的治理。

由政治制度、体制和机制构成的现代政治生活大厦是要靠人依据政治生活的内在规律来设计、治理的。政治设计需要艺术性，政治治理需要艺术性，政治学研究必须具有艺术性。这

种政治学研究的艺术性表现在两个方面：一是要尽量展现现代政治生活的艺术性特征，包括政治制度、体制和机制设计、建构和运行的艺术性，国家治理的艺术性；二是要尽量艺术性地设计政治学研究的过程、方法，艺术性地展示政治学研究的成果与知识。

《南国政治学人文库》是青年政治学人共同的政治学术家园。这里将聚集一批充满活力、没有多少教条束缚、敢于创新的政治学的研究者。这也是一片沃土，许多关于现代政治生活设计、建构运行和治理的真知灼见会像幼苗一样从这里破土而出，茁壮成长。这一学术家园，这片沃土，只要好好照料，定会收获一批批丰硕的果实。

严 强

（南京大学教授，澳门科技大学特聘教授）

2016年春于南京大学仙林校区

CONTENTS | 目 录

总 序	1
第 1 章 公共性：公共政策分析的一般范式	1
第 2 章 旁听、听证与公共政策民主	14
第 3 章 公共政策：谁之政策？何种政策？	23
第 4 章 公共政策变迁的理论命题及其阐释	35
第 5 章 公共政策变迁的过程理论及其阐释	55
第 6 章 公共政策创新的理论逻辑	67
第 7 章 社会转型与公共政策创新	86
第 8 章 政策合法化与政策法律化	105
第 9 章 政策动员、政策认同与信任政治	113
第 10 章 政策时滞、制度博弈与信任赤字	130
第 11 章 政策缝隙、实践困局与制度反思	153
第 12 章 和谐社会、科学发展与统筹兼顾	162

第 13 章	乡镇公共服务供给的体制困境与转轨路向	176
第 14 章	农村双层经营体制“统”与“分”的辩证关系	191
第 15 章	当前中国价格听证：基于结构和制度的分析	198
第 16 章	启动教育消费的政策效应分析	211
第 17 章	罗尔斯原则与高等教育公平的制度逻辑	219
第 18 章	重构农村医疗卫生制度的政策构想	234
第 19 章	绿色中国的政策议程及其行动框架	243
第 20 章	新改革时代的统筹兼顾及其制度建设	256
第 21 章	全球化背景下中国现代化发展战略的选择	270
第 22 章	改革开放以来中国公共政策变迁三十年	282
第 23 章	中国模式的基本经验及其省思	294
第 24 章	后现代批判、话语理论及其反思	305
参考文献		321
后 记		332

第1章 公共性：公共政策分析的一般范式^{〔1〕}

公共性是公共政策形成的逻辑起点，是公共政策分析的理性取向。公共性是公共政策的元属性，一般表现为公正性、公平性和公开性三个基本维度，是公共政策问题分析、制定分析、执行分析、评估分析的价值基础和精神内核。“公共性”的缺失必然违背公民意志，损害公众利益，扭曲公共政策。因此，对公共性的认识和理解是公共政策研究的必然要求，是公共政策分析的基本前提。

公共政策科学研究在国外取得了相当规模的理论成就，具备了较为完善的研究方法，而且也形成了公认的自身特有的分析范式。根据科学哲学家托马斯·库恩（Thomas S. Kuhn）的观点，“范式”是为进一步的科学研究提供模式的特定的科学成就，是相当多数研究者所认同的一套成文或默许的制度，包括学术术语、理论假设、方法预设、操作规则、思维习惯、价值逻辑等。公共政策是以“公共”为其逻辑基础的，“公共性”是描述现代公共政策乃至政府活动的基本性质和行为归宿的一个重要分析工具。因此，公共性是现代公共政策分析的最基本的价值范式和思维范式。

〔1〕 作者：陈潭，原文载于《湖南师范大学社会科学学报》2002年第4期，《新华文摘》2002年第11期论点摘录。

—

公共政策是实现公共意志、满足社会需要的公共理性和公意选择，是规范、引导公众和社群的行动指南或行为准则，是由特定的公共权力机构制定并由社会实施的有计划的活动过程^{〔1〕}。它是国家公共权力运行的具体体现，是政府实施公共管理的重要途径，是政府维护公众利益的主要手段。日本学者药师寺泰藏曾经简明扼要地指出，“公共政策”的意思与其字面意思相同，即为“公共”而制定的政策^{〔2〕}。由此可见，公共性是公共政策固有的基本属性；离开了公共性，公共政策就可能变为某些个人、团体、阶层谋取私利的工具。

关于“公共性”的界定和理解，西方公共政策研究中不同的主导理论有着不同的阐释重点或话语表述。政治学学者戴维·伊斯顿（David Easton）从政治系统理论的角度阐释公共性，把公共政策看作是政治系统的输出，是根据政治系统的需求与支持作出价值财富再分配的方案。而需求与支持则是公民或团体为满足自身的愿望和利益而表现为“共同性”的主张、行为和反映。根据伊斯顿的观点，公共政策是对社会公共利益的权威性分配，而分配是全社会的。政治学家罗伯特·达尔与迈克尔·哈蒙从结构功能主义方法论出发，认为公共性是在民主政治过程中，个人和团体不断互动形成的利益格局。它强调公共政策过程的互动性是维持与获取公共利益的必要条件。在多元社会中，公共性或公共利益往往通过公民或社群的共享利

〔1〕 陈潭：《公共政策学》，湖南师范大学出版社2003年版，第7页。

〔2〕 〔日〕药师寺泰藏：《公共政策：政治过程》，张丹译，经济日报出版社1991年版，第2页。

益或社会的共同利益来具体体现。制度分析学派从交易成本理论出发,认为公共机制是一种动态的、和谐的、契约的规制结构,公共性表现为交易双方相互独立又相互依赖,并通过多种方式累加双方的共同利益,均衡双方的交易风险,使交易关系保持较高的稳定性和持续性。而公共政策涉及一共同体内千百万人当中的协议,这些协议、契约、规则等制度性因素抑制着人际交往中可能出现的任意行为和机会主义行为:它为一个共同体所共有并总是依靠某种惩罚而得以贯彻。公共选择学派从个人主义方法论出发,认为公共性主要是通过某种集体选择机制,将个人偏好转化为社会决策的机制或程序的选择。该学派强调的是,公共选择机制即非市场的集体行动决定公共物品的供给,公共决策或共同利益的结果并不完全取决于某一选民个体,而是取决于作为集体的所有选民行为的统计倾向。公共决策表现为集体性、规则性和非市场性,是公共政策“公共性”的最集中体现。

西方公共政策研究的主导理论为我们理解公共政策的公共性拓展了新的视角,但不论何种理论学派都必然涉及诸如“谁的公共性”“何种公共性”的问题,都必然在公域/私域、公意/私意、公利/私利、多数/少数等相对范畴之间明晰边界且作出选择。“在公共领域中,整个社会透过公共媒体交换意见,从而对问题产生质疑或形成共识。”^{〔1〕}公共政策就是在具有非排他性(non-excludability)的共同空间——公共领域而非私人领域(private sphere)当中达成共识的。“共识”的达成是公意的结果,而不是个人意志偏好,当然亦非众意。因为“众意与公意之间总有很大差别;公意只着眼于公共利益,而众意则着眼于私人

〔1〕〔美〕查尔斯·泰勒:“公民与国家之间的距离”,李保泽译,载汪晖、陈燕谷主编:《文化与公共性》,生活·读书·新知三联书店1998年版,第200页。

的利益，众意只是个别意志的总和”〔1〕。“共识”的目标是追求公共利益与长远利益，而非个人私利与眼前利益。共识的达成和利益的分配是多数人决策的过程，是民主的产物。所谓“公共性”，亦称“公众性”。作为公众，它有多数人与少数人之分，也有强势群体和弱势群体之别。作为公共政策的公共性，它应该既是“多数人”的公共性，同时又是“少数人”的公共性，它一方面应该最大限度地满足多数，另一方面也应当尽可能地保护少数。在对于强势群体特别是由少数人组成的强势群体加以限制的同时，也应该对于具有正当的利益要求的弱势群体加以保护。

因此，公共性之于公共政策，是公众在公共领域的政策表达，是有意识的、合理的政策序列设计与安排。作为公共权力机构的政府来说，它是公民权利的代理者，它按照公民的意愿和利益，面向公共或社会共同需要，提供公共物品，塑造公共秩序，规范公共交易，满足多数和保护少数，由此制定和实施公共政策。公共性相对于公共政策主体政府而言，表现为如下几个方面：从基本理念上讲，“公共性”是指政府组织应着眼于社会发展长期、根本的利益和公民普遍、共同的利益来开展其基本活动；在道德层面上，“公共性”应是每一个政府公职人员的职业态度、观念和信仰；在政治过程层面上，“公共性”意味着在涉及公共物品提供等集体行动中，存在着有效的决策参与通道和决策选择机制。〔2〕

〔1〕〔法〕卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆2001年版，第39页。

〔2〕孙柏瑛：“公共性：政府财政活动的价值基础”，载《中国行政管理》2001年第1期。

二

公共性是公共政策运行的出发点和归宿，是评判一切公共政策的基准性价值，是公共政策分析的基本理念和核心精神。那么，作为政策分析范式的公共性究竟是“何种公共性”呢？笔者认为，公正性、公平性、公开性是公共政策公共性的三个基本维度。

公正性指公共政策的合理性、合法性。理性是现代公共政策的基本概念和范畴之一，也是公共政策的基本价值观念之一。理性而又科学的决策是公共政策合法化的基础和前提。美国政治学家 P. 获辛曾描述了公共政策所追求的五种理性是：（1）技术理性，即公共政策是否对社会产生效用而解决人类所面临的科学技术问题；（2）经济理性，即公共政策是否对社会有效率，以最低的成本提供最大的效益，或者提供固定的效益，而消耗最低成本；（3）法律理性，即评定公共政策是否符合成文的法律规范和各项先例，以探讨公共政策在社会上的合理性问题；（4）社会理性，即断定公共政策的内容是否与社会上流行的规范与价值一致，分析公共政策在维持社会制度中所作出的贡献；（5）实质理性，即政策是否追求前面谈到四种理性中的两种或两种以上内容，以及能否解决各项理性之间的冲突问题〔1〕。按照科学理性的原则选择公共政策标准时，只能是在“合理性”的基础之上，不应当也不可能是最佳的（optimizing），而应当也只能是满意的（satisfying）或次佳的（second best）。按照科学理性的原则进行公共政策决策时，要求政策决定者知识广博、

〔1〕 陈庆云：《公共政策分析》，中国经济出版社1996年版，第59页。