



南国政治学人文库

# ON THE GOVERNANCE LOGIC OF PUBLIC AFFAIRS

陈 潭◎著

## 寻求公共事务 的治理逻辑



中国政法大学出版社



南国政治学人文库

# ON THE GOVERNANCE LOGIC OF PUBLIC AFFAIRS

陈 潭◎著

## 寻求公共事务 的治理逻辑



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

寻求公共事务的治理逻辑/陈潭著. —北京:中国政法大学出版社, 2016. 12  
ISBN 978-7-5620-7257-7

I. ①寻… II. ①陈… III. ①公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第313405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   | <a href="http://www.cuplpress.com">http://www.cuplpress.com</a> (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   | 11.5                                                                              |
| 字 数   | 280 千字                                                                            |
| 版 次   | 2016 年 12 月第 1 版                                                                  |
| 印 次   | 2016 年 12 月第 1 次印刷                                                                |
| 定 价   | 46.00 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 妲 | 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》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，都是由政治领域、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、绕不了彻底、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，但我认为，在这些众多的方法、技巧和途径中，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的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。要科学的理解政治，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，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的产生作用，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；二是要尽量艺术性的设计政治学研究的过程、方法，艺术性的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   |
| 第一章 理解政治的公共选择理论视角 .....     | 1   |
| 第二章 服务型政府建设：理论范式与实践逻辑 ..... | 16  |
| 第三章 集体行动的困境：理论阐释与实证分析 ..... | 40  |
| 第四章 建立现代政府制度 .....          | 55  |
| 第五章 从政府预算走向公共预算 .....       | 63  |
| 第六章 从行政管理走向公共管理 .....       | 69  |
| 第七章 政府信用与政府自觉 .....         | 77  |
| 第八章 金融信用与社会诚信 .....         | 91  |
| 第九章 现代企业管理的创新逻辑 .....       | 101 |
| 第十章 艾滋政治、社会重组与公共治理 .....    | 110 |
| 第十一章 绿色 GDP、低碳新政与环境治理 ..... | 124 |
| 第十二章 群众公认：谁之群众？何种公认？ .....  | 139 |
| 第十三章 破解领导干部的“天花板”困局 .....   | 144 |

|       |                                     |     |
|-------|-------------------------------------|-----|
| 第十四章  | 房价压力下城市青年的心理焦虑及其调适 .....            | 149 |
| 第十五章  | 以民为本、和谐管理与公共服务模式创新 .....            | 159 |
| 第十六章  | 多中心公共服务供给体系何以可能 .....               | 167 |
| 第十七章  | 吉登斯悖论与国际气候政治图景 .....                | 180 |
| 第十八章  | 专利丛林困境及其治理路径 .....                  | 196 |
| 第十九章  | “食在广州”：话语意境与品牌管理 .....              | 213 |
| 第二十章  | 湖湘文化与湖南区域政治传统 .....                 | 233 |
| 第二十一章 | 湘学传统与当下湖湘学术的使命 .....                | 255 |
| 第二十二章 | 巴罗命题及其在台湾转型中的验证 .....               | 264 |
| 第二十三章 | 马克思政治伦理思想：重读《法兰西内战》 ...             | 285 |
| 第二十四章 | 政治学基础理论研究的回归 .....                  | 298 |
| 第二十五章 | 现实存在、社会处境与中间阶层的未来 .....             | 304 |
| 第二十六章 | 依法治国：促进政治现代化的基本方略 .....             | 309 |
| 第二十七章 | 出路的选择：MPA 教育在中国 .....               | 318 |
| 第二十八章 | Seminar 教学法、案例教学法及其教学模型<br>构建 ..... | 329 |
| 参考文献  | .....                               | 336 |
| 后 记   | .....                               | 350 |

## 第一章 理解政治的公共选择理论视角<sup>〔1〕</sup>

经济政治学的研究对象是政治生活及其系统，它是对政治领域中的现象、本质和规律的经济学方法论揭示。它主要从政治学和经济学的交叉点中找到契合点，对政治生活及其系统进行经济学分析。它的主要研究内容为政治产品、政治市场、政治主体、政治行为、政治民主、政治效益、政治问题等。政治的经济学分析为我们阐释并理解政治提供了新的路径和视角，本文从公共选择理论出发尝试对经济政治学体系框架即一般性内容作一探索性研究。

从一般意义上理解，个别学者可能认为，经济政治学是政治与经济的互动关系研究。这种界定显然是可行的，但其研究范围明显过于宽泛，因为既要进行经济的政治学研究与分析，又要进行政治的经济学研究与分析。那么，政治经济学又作何界定呢？政治经济学的学科母体是经济学，而经济政治学的学科母体则是政治学。笔者认为，在中国政治经济学已有定论的情况下，经济政治学是对政治的经济学分析。本文借鉴马克思《资本论》商品分析起点，以政治产品分析为逻辑线索，试图从宏观层面上借公共选择理论视角对政治生活及其系统进行粗线条、概要式的研究与分析。其实，“放大”了的政治概念就是围

---

〔1〕 作者：陈潭，原文载于《湖南师范大学社会科学学报》2003年第5期。

绕公共产品的供求状况而开展的公共事务管理。经济政治学的研究为我们理解政治提供了一条新的理路，为政治学的实证研究乃至量化分析奠定了基础。政治生活是人类生活的一个方面，它并非高高在上、远离公众。同样，政治学的研究也要“借鉴人类政治文明的有益成果”〔1〕，建构宽广的理论研究视域，去伪存真、去粗存精，进行批判式的吸收，从而推动中国政治文明的发展。

## 一、政治产品

公共选择理论认为，政治产品不是私人物品（private goods），而是公共物品（public goods），它在消费上具有非排他性（non-excludability）和非竞争性（non-rival）的特性。公共物品既是有形的物质产品，如公路、桥梁、航标灯等，又是非物质产品和服务，如法律、政策、消防、天气预报、环境保护、失业保险等。缪勒（D. C. Mueller）认为：“总的说来，公共物品的特性构成了集体选择存在的理由。”〔2〕借此，政治产品是由政府安排的、以公共物品的形式来表现的，它包括公共设施、公共财物、公共安全、公共政策、公共信息、公共服务等，以及由此形成的公共管理。作为一种公共权力机构的政府来说，其本分的职能，说到底就是“组织和执行公共物品的供给”。传统体制存在的问题，在于政府管了本来不该管的、应由民间自由交易来管的事，过多地参与和干预了“私人物品”的

---

〔1〕 江泽民：《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告（2002年11月8日）》，人民出版社2002年版。

〔2〕 Dennis C. Mueller, *Public Choice*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

生产与交换，并因此而没有管好自己分内该管的事，即没有安排好“公共物品”的供给。<sup>〔1〕</sup>现实生活中，还存在许多公共物品私人供给和私人物品公共提供的情形。离开了公共物品的生产和供给，必然会造成公共权力的滥用。作为政治产品的公共物品，不管是否需要和是否喜欢，它总是被强制性地供给和消费的，或者说，不管私人是否付费，他总是可以消费的，即存在着外部性和“搭便车（free rider）”的情形。于是，我们可以渐渐地从上述语义中明白：市场——社会追求效率，政府——国家强调公平，“以公平为基础，以效率为导向”才是以政府作为公共权力机构对公共物品进行分配的正确理念。政府能够提供的一种能为公众共同享有的重要政治产品是公共安全，即提供稳定的国际、国内环境，使公民的人身权和财产权免受侵犯。其中最为重要的一点就是保护产权（Property Rights），向社会上一切合法利益集团与个人提供产权保障，政府的职能是“作好社会仲裁人、作好经济纠纷发生后的第三者，凌驾于当事人之上、站在利益冲突之外来调解利益冲突”<sup>〔2〕</sup>。应该由政府提供的公共物品即政治产品还包括公共设施、公共服务、公共政策等。公共设施指的主要是基础科学研究、市政基础设施和公共交通系统等；公共服务主要是指信息服务、环境保护、城市规划、市容美化、社会福利、消防救灾等；公共政策主要是指为社会发展制定一系列经济、政治、文化和社会各方面政策，包括税收政策、投资政策、农业政策、工业政策、教育政策、科技政策、劳保政策、人口政策、国防政策、外交政策等。

---

〔1〕 樊纲：“作为公共机构的政府职能”，载刘军宁等：《市场逻辑与国家观念》，生活·读书·新知三联书店1995年版，第13页。

〔2〕 樊纲：“作为公共机构的政府职能”，载刘军宁等：《市场逻辑与国家观念》，生活·读书·新知三联书店1995年版，第18页。

## 二、政治市场

公共选择理论认为，公共物品的选择多半是在“政治市场”（political market）当中完成的。与经济市场相类似，政治市场也是由供求双方组成的。在经济市场上活动的主体是消费者（需求者）和生产者（供给者），在政治市场上活动的主体是选民、利益集团（需求者）和政治家、官员（供给者）。“与经济学一样，公共选择的基本行为假设是，人是自利的、理性的效用最大化者。”<sup>〔1〕</sup>在经济市场上，人们通过货币选票来选择能给他带来最大满足的私人物品；在政治市场上，人们通过民主选票来选择能给他带来最大利益的政治家、政策法案和法律制度。政治家和政府官员向社会提供一定数量和质量的公共物品，选民和纳税人获得公共物品并支付一定的税收款项，至于具体的公共物品种类、数量、税收额等内容的确定，则是通过选举等政治行为“讨价还价”完成的。经济市场当中的行为是经济决策，而政治市场当中的行为是政治决策，个人在人类社会活动中主要是要做出这两种决策。既然经济市场上存在供求双方力量的相互作用，政治市场也必然存在着供求双方力量的作用。其实，经济与政治两者之间相依相存，经济决定政治，政治服务经济；理解经济有助于理解政治，理解政治也有助于理解经济。虽然经济市场与政治市场的交易结构是相类似的，但是政治市场与经济市场的运行特点与产品供给特点却相异。与一般的经济市场相比，政治市场具有三个特点：一是政治选择的一次性。人们在选择政治家和政府官员时只能是一次性的、不完全的，对政治市场的相关信息掌握是不充分的，公众作为“买

---

〔1〕〔美〕丹尼斯·C. 缪勒：《公共选择理论》，杨春学等译，中国社会科学出版社1999年版，第4页。

方”永远处于劣势地位。二是政治选择的强制性。因为选择过程与选择结果是分离的，个人选择不过是集体选择的一个组成部分，当个人偏好与集体统计偏好（statistic preference）不一致时，个人投票支持的结果最终将被集体统计偏好所否决，个人只能一揽子接受或排斥。三是选择结果的非确定性。政治市场上，虽然个人也是选择单位，但作出最终决策的通常是集体，同时由于选择信息的不充分、不对称，政治市场相比于经济市场来说具有很大的不确定性。既然公共物品生产的资源问题是通过政治市场解决的，政治市场也存在与经济市场一样的“市场缺陷”（market flaw）和“市场失灵”（market failure），因此建构政治市场规则是必要的。市场规则的建立，可以维护市场准入、交易及其秩序，从而形成良好的政治市场运行环境。其中最为重要的就是实行法治，以法律和制度的手段来管理政治市场，防止政治市场的“不正当竞争”乃至“垄断”行为，以法治权、以法治吏、依法行政，最后达到依法治国。

### 三、政治主体

政治主体是指在政治领域（政治市场）当中积极活动的、具有意识的组织或个人，是直接参与政治生活的群体或个体。它主要包括立法机关、行政机关、政党组织、利益团体和公民（选民）等。国会、议会或代表会议是国家的权力机构，也是立法机关，它的重要职责是制定法律和政策；政府是行政机关，代表国家行使行政权，制定并执行公共政策；政党是实现特定团体利益聚合的核心力量，并努力将利益集团特定要求转变为可供选择的政策方案；利益团体是非官方的政治主体，由具有共同的立场、观点和利益的个人组成的社会组织，履行利益聚合功能；公民是一种最广泛的非官方的政治主体，常常参与政