



公共管理文库

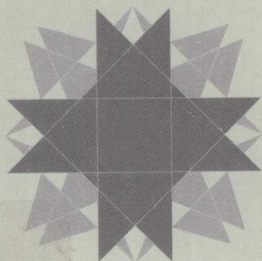
政策与行政

—— 过程及其理论

ZHENGCE YU XINGZHENG

—— GUOCHENG JIQI LILUN

• 胡象明 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京航空航天大学出版社

公共管理文库

政策与行政

——过程及其理论

胡象明 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京航空航天大学出版社

内容简介

本书探讨了公共政策与公共行政的有关理论与实践问题,特别是政策过程与行政过程的有关理论与实践问题,对于政策科学及行政理论与政治科学的关系、政策与行政过程研究的哲学基础也有所论及。全书的研究成果跨越了20多年的历史,从一个侧面反映了我国20多年来政策科学与行政理论发展的历程。

图书在版编目(CIP)数据

政策与行政——过程及其理论/胡象明著. —北京:北京
航空航天大学出版社,2008.3

ISBN 978-7-81077-914-2

I. 政… II. 胡… III. ① 公共政策—研究 ② 行政学—研
究 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 006651 号

政策与行政——过程及其理论

胡象明 著

责任编辑 何晓慧

*

北京大学出版社

出版发行

北京航空航天大学出版社

北京市海淀区学院路37号(100083) 发行部电话:010-82317024 传真:010-82328026

<http://www.buaapress.com.cn> E-mail: bhpess@263.net

北京市松源印刷有限公司印装 各地书店经销

*

开本:850×1168 1/32 印张:12.625 字数:339千字

2008年3月第1版 2008年3月第1次印刷 印数:3000册

ISBN 978-7-81077-914-2 定价:22.00元

关于《政策与行政》一书致作者的信

林左鸣*

胡老师：

您好！

《政策与行政——过程及其理论》的书稿很粗的通览了一下，着重把《3.2 广义的社会福利理论及其对公共政策策意义》读了一遍，感到非常好。希望此书能尽快面世，丰富行政管理理论的宝库。

我在研究广义虚拟经济时，一直在思考一个问题，从“人的类生活对象化”的意义来看，研究经济问题不能把人类社会活动仅仅限定在与劳动有关的价值增值的范畴。应该反过来把包括虚拟价值在内的广义的价值增值视为一种人类活动驱动力，从而促使人类活动更加丰富。从这个意义上来讲，人类活动比如就像古代排兵布阵的战场活动，士兵的行动要看令旗行事。我们过去总把行政管理的政策视为是这种令旗，其实在经济活动中，体现价值存在的货币也是这种令旗，货币流动方向即是令旗的指向。我致力于研究的是把这种“货币令旗”指挥扩大到非物质的人类生活。把全部人类生活尽可能纳入市场这个人类社会中所少有的“自组织现象”中去，我相信在“自组织现象”的市场体系内，只要健康运行，不破坏其自组织性，它是效率最高的一种社会活动形态。

* 林左鸣博士系十六届、十七届中共中央候补委员，中国航空工业第一集团公司党委书记、总经理，北京航空航天大学兼职教授，博士生导师。主要研究领域为广义虚拟经济、企业家精神等。

您提出的广义社会福利是从行政管理角度为出发点研究了和我研究的同一问题。我想这是异曲同工的。现在我们可以来讨论一下,是否可以用广义虚拟经济的新平台来兼容这两个方面。把过去货币这种“令旗”由主要指挥物流,发展到指挥人类生活流(也许主要表现为信息态),则行政就有了更广泛的活动范畴和更深刻的内涵。

要发展广义的福利,很显然一个重要的基础是它应该能“自成长”,“自成长”也是“自组织现象”一个重要功能,所以发展广义福利或许要突破原有的行政组织(政府组织)和突破原有的指挥驱动方式(公共政策)来实现,也就是说不单纯依靠“政策令旗”也许会更有效率。从这个意义来说,当前我们发展各类非政府组织对于解决广义社会福利问题或许是个很好的选择。有些非政府组织完全可以自助式的或者产销合一式的,比如在广义虚拟经济范畴内的体验经济中,有很多商业俱乐部获得很大的成功,原因是它既满足了某些消费者个性化心理需求,又促使了消费者接受相应的从众约束,同时还具备较高效率,严格来讲,社保、医保这类社会体系也是一种自助式的俱乐部,只不过它是由政府行政管理的形式来实现而已,但是还有很多福利,比如体育、保健、文化艺术等等。也许非政府组织加市场运作机制能起到很大效果,从而丰富和完善今天的人类社会活动。建议在行政管理这一块开辟对非政府组织及其活动的研究,这样就很容易和广义虚拟经济对接了。

以上是拜读你的著作后的一点体会,可能会有谬误,敬请斧正。

林左鸣

二〇〇八年三月二十五日

序

高小平*

胡象明教授的《政策与行政——过程及其理论》即将出版,他坚持要我写个序,拗不过他那份近乎偏执的劲,我提笔——凝思,反思,三思。

想了许久,我似乎明白了一个道理:写书也罢,写序也罢,其实是对一段历史做个总结,诚如每半年、每一年、每五年要进行干部考核,要做个人总结一样。象明嘱我作序,无非就是希望我对自己、对他或者对他人,做个“小结”而已。

这本书是象明 20 多年研究政策科学和行政管理的缩影。

象明走过的学术历程,基本上与我国行政学的恢复研究与发展同步。他 1985 年从武汉大学研究生毕业,留校任教,适逢武大作为全国第一批开始培养行政管理学本科学生试点的时候。他加入了这个行当,并且选择了决策研究,于是成为全国最早研究科学决策和公共政策的为数不多的几个学者之一。

我国行政学的恢复与发展,与国家行政管理体制改革同步。20 世纪 80 年代初期,农村承包的威力迅速发挥出来,城市经济体制改革走上前台,行政管理体制改革随之被提出,敏感的学者立即行动起来,倡导恢复研究已经中断了 30 多年的行政学,于是,学术的繁荣与行政管

* 高小平:研究员,曾任《中国行政管理》杂志社社长,总编辑;现任中国行政管理学会副会长兼秘书长,国务院应急管理专家组成员,《中国应急管理》杂志主编。

理体制改革实践的深入,相得益彰。

我国行政管理体制改革步伐的节奏,基本上与国家经济体制、政治体制改革,与国家全面的发展同步。在改革初期,体制改革并没有得到充分认识,而主要是依靠政策改革。一条恢复高考的政策,激活了人们压抑了10年的学习科学文化的热情,带给了整整两代人巨大的希望;一条农村家庭联产承包的政策,点燃了亿万农民心中的灯,田野才真正成为大有作为的广阔天地。但仅靠政策就能起作用的时期很快过去,深层次的问题显现后需要深化改革,于是体制改革的任务提上日程。最初是经济体制改革,接着是政治体制改革,当这些体制改革都起了一定作用,并都遭遇到阻力的时候,人们想到了行政管理体制改革,于是,政府机构改革(属于政策改革范畴)变成了行政管理体制改革。而且,行政管理体制改革正在日益成为经济体制改革和政治体制改革的突破口,成为经济发展和政治发展的巨大动力。

我国的政策科学、行政科学所走的路径,与我国行政管理体制改革所走的路子基本上同步。行政管理体制改革从机构改革转变过来后,立即提出了“转变职能”的要求,可谓抓住了核心,起点很高。但是,操作层面的问题没有很好解决,使转变职能成为口号和愿望,却迟迟得不到落实,停留了10年左右时间才找到了行政审批制度改革作为关键环节,使转变政府职能的工作取得了突破性进展。在政府决策和管理科学化方面,也有类似情况。提出决策和管理科学化、民主化,是在20世纪80年代中期,但是真正把这一理念转为实践,在制定重大政策、作出重要决策前及其日常管理中把“赛先生”、“德先生”请来帮助,还是在近几年才做得比较实,有了实实在在的进步。

我们每一个人,每一个学者,都是与自己所处的时代同步的。只是有的人比较自觉地投入,主动地同步,有的人则较少自觉性,事后验证了同步而已。自觉者,往往能体会其中的真味;不自觉者,体会不到真味,还会闻到“异味”。象明属于自觉地与时代同步的学者。我们从本书的阅读中,就可以看到他在艰辛的探索中,深深呼吸着国家改革开放

的新空气,深深汲取着国际行政学界的新营养,研究着政策,思考着行政,享受着过程,创新着理论。

象明的学术领域集中在政策科学和行政管理两个方面,他出版的著作、发表的论文很多,大多是关于公共政策的研究,但都没有离开行政,是关于行政的政策、决策和执行。他始终在寻找好的、可以应用的决策方法、政策过程和管理形态。可以说,他研究的东西在更多意义上说,是一种思路,一种方法,一种理念。这便让我联想到近几年来国内(据说国外更早些)关于行政、行政管理、公共行政、公共管理(management)的争论。不能认为这种争论没有意义,对于新引入(或产生)的概念,因为它有现实的需要,又要为解释现实服务,总会有各种各样的理解,不展开便不能充分表达各自的意见,也不便于挖掘概念中丰富的内涵和拓展其广阔的外延。但是,我不得不说,现在很多关于这方面概念的争论变成了利益的争执,变成了一些学者对另一些学者、急于想成名的学者对已经成名的学者或反之,对某一研究领域、某些概念词语所有权的争夺。学术的圣洁之坛沦陷为粗俗的“口粮”战、“口水”战的阵地。对于此,我们能不能如象明那样,多一些严谨的深入的研究,少一些无谓的词汇的诠释,多一些理性的辩证的普遍联系式的冷静思考,少一些个人的片面割裂的情欲式的感性冲动,多一些对真问题的实证的实地的调查研究,少一些哗众取宠的对伪问题的所谓研究。

象明这本书,与其说是书,不如说是论文。写“书”往往容易些,而写“论文”难。因为,一本书里有一两个新观点,就很好了,而象样的论文,每一篇都要有新观点。我们阅读象明的这本书,就可以获得很多的启迪,因为,这里汇集了原来是分别写就的40多篇论文的元素,会有40多个研究成果等待读者去收获。

现在,2007年正是深秋。香山的叶,红得很透。象明正处在人生最佳的收获期。

是为序。

2007年10月28日,于北京

自序

我是1985年开始涉足行政管理学的。对我来说,从事行政管理学的教学和研究工作纯粹属于偶然,并非本人自愿选择的结果。

1985年夏我从武汉大学哲学系毕业,获硕士学位,被分配到武汉大学政治系任教。当时武汉大学政治系主要是负责全校的公共政治课教学,当然包括作为政治理论课的哲学课程的教学,除少量研究生外,并没有本科生。在我报到后大概一个星期左右的一天晚上,我拜访了当时的系主任刘德厚老师,请教他一些与教学有关的事情,实际上也想打听一下他对我的工作有何安排。谈话中他突然问我一个问题:不教哲学行不行?我说,我学的是哲学,如果不教哲学改教其他的课,我担心我教不好,比如政治经济学、中共党史,不过可以试试,我表示愿意服从组织安排。刘老师话锋一转,说本系计划开办一个本科专业,这个专业的名称是行政管理,中国的高校还没有这样的专业。教育部批准武汉大学等高校试办,并于1986年秋季招生。由于属于新专业,找不到这方面的专业教师,需要一些教师改行,并对我说你还年轻,是否可以转到这个专业去。听了刘老师的话后,我心里犯嘀咕,对这个专业的前景我没有把握,还考虑到自己学了7年哲学就这样与之告别,也有点依依不舍。但我新到一个单位也不能叫领导为难,所以也就答应了。就这样,我糊里糊涂地进了当时还在筹建的行政管理学教研室,一共有4个人,张安庆老师、傅明贤老师、我和另一位年轻教师。当时国内行政管理学的资料很少,中文版大陆出版的仅仅有几本学科介绍性质的书籍,除此之外,还有少量的港台版图书。就是英文原版图书也实在太少,但总算还有一些。我尽可能地去寻找相关著作阅读,刚开始有点读不进,

慢慢地对她产生了兴趣。谁能想到,我竟一辈子与之结下了不解之缘。

我研究行政管理学是从研究行政决策理论开始的,这与我当时在哲学系受的教育和硕士研究生期间的研究方向有关。我在研究生期间主要研究方向是认识过程,尤其是认识过程的后半阶段即从理论到实践的过程。当我阅读了相当数量的行政管理学著作时,我认识到决策制定过程其实就是从理论到实践的认识过程,而决策实施过程则是具体实践的过程。这样,我就在理论上从我原来的哲学专业过渡到行政管理专业,并且找到了两者的结合点。在20世纪80年代末90年代初,学界开始关注政策科学,由于我的研究重点是行政决策理论,自然地也很关心政策科学,因为从决策理论的角度看,所谓政策科学,其实就是政治决策理论。后来我在攻读政治学理论博士学位时,更是把政策科学作为我学术研究的重点。20余年来,公共决策与政策问题一直是我最关心的问题,既是我最关心的现实问题,也是我最关心的学术问题。

收入本书的论文是我这20余年有代表性的研究成果的一部分。书中的全部论文是我个人独立撰写并以我个人的名义公开发表的。凡是与他人合作发表的论文均未收入,即使是我个人独立完成并发表的,但本人认为不具代表性或不符合专题要求的论文也不在此列。这些论文没有按发表时间先后排列,而是按专题进行排列的,分10个专题,共42篇,除有两篇外,全部公开发表过。它们主要发表在:《中国行政管理》4篇,《政治学研究》3篇,《哲学研究》1篇,《武汉大学学报》、《华中师范大学学报》等高校学报13篇,《国家行政学院学报》、《北京行政学院学报》等行政学院学报3篇,其余则主要发表在《江海学刊》、《社会主义研究》、《毛泽东思想研究》、《求索》、《探索》、《江苏社会科学》等杂志上。

在我的学术生涯中,曾经得到过很多人的关心和帮助。他们中有学界的前辈,也有我的同时代人,还有年轻的朋友;有我的老师、同事、同行,也有其他方面的朋友和我的家人。由于人数太多,我在这里就不一一予以列举。如果没有他们的指教、关心和帮助,也许我在学术生涯中将会遇到更多困难。在此,对关心和帮助过我的学界前辈、朋友,对关心和帮助过我的所有人致以衷心的感谢!

目 录

1. 政策价值取向与政策权威	1
1.1 论政府政策行为的价值取向	1
1.2 论政府政策行为的政治性质、功能与价值准则	14
1.3 论以人为本的政策价值理念	27
1.4 试论建立政策权威的必要性及其原则	38
2. 政策过程的行为模式	47
2.1 论一体化民主决策模式	47
2.2 论地方政策的决策模式	55
2.3 地方政策执行:模式与效果	64
2.4 论刘少奇的政策执行思想及其现实意义	68
3. 政策过程效应分析	75
3.1 利益相关性原理对分析政府经济政策行为的方法论意义	75
3.2 论政府政策行为超域效应原理及其方法论意义	83
3.3 广义的社会福利理论及其对公共政策的意义	97
3.4 公共政策研究应关注农村社会保障与社会稳定	108

8. 公共管理与应急管理	259
8.1 关于公共部门的界定与公共管理学的研究范围	259
8.2 公共管理学科在台湾:考察与观感	268
8.3 论波音公司的危机意识及其对我国安全应急管理的 借鉴意义	277
9. 政策与行政的政治学分析	288
9.1 列宁新经济政策思想的政治学解析	288
9.2 邓小平经济政策思想的政治学思考	301
9.3 政治与行政两分法:思想渊源及其评价	313
9.4 试论行政管理现代化及其与政治现代化的关系	320
9.5 论有中国特色的民主政治模式	331
10. 政策与行政过程分析的哲学基础	341
10.1 关于认识运动过程的阶段问题	341
10.2 目的是理论向实践转化的中心环节	351
10.3 试论理论向实践转化的阶段性	358
10.4 从运动过程的观点看列宁的实践观	367
10.5 毛泽东关于认识运动第二次飞跃过程思想初探	374
作者主要科研成果	382
后 记	388

1. 政策价值取向与政策权威

1.1 论政府政策行为的价值取向^{*}

一、政府政策行为的三种价值取向

政府政策行为的基本目的是什么？或者更抽象地说，政府行为的目的是什么？政府政策行为或政府行为追求怎样的目的才是正当的？这就是政府政策行为或政府行为的价值取向问题。个人行为离不开一定的价值准则，这个价值准则决定着个人行为的目的及行为本身的正当性。人们判断个人行为是否正当，就是根据一定的价值准则进行的。每个特定的个人行为都有基本的价值取向。同样，政府行为也有判断其正当性的价值准则，因而也有其特定的价值取向。

政府行为的价值取向问题，一直是政治学家们争论不休的一个问题。早在古希腊时代，亚里士多德等学者就开始谈论这个重要的问题。在亚氏看来，凡是“正宗政体”，其行为的价值取向自然是公共利益；只有“变态政体”行为的价值取向才是统治者个人的利益或部分人的利益。^① 亚氏的这一思想对后世的政治学家产生了很大影响。例如英国政治学家大卫·休谟认为，自由政府的目的就是为公众谋利益。^② 法国政治学家卢梭认为，建立于社会契约基础上的国家及其政府是一种“公共人格”，其活动的意志是一种“公意”，这种“公意”反映了全体人民的“共同利益”。^③

现代公共行政理论将政府看成一个管理社会公共事务的组织，特别强调政府管理的公共性质，认为政府是社会公共利益的代表，政府行

* 本文原载《政治学研究》2000年第2期。

① [古希腊]亚里士多德：《政治学》，北京：商务印书馆，1996年版，第133—134页。

② [德]列奥·施特劳斯等：《政治哲学史》，石家庄：河北人民出版社，1993年版，第657页。

③ [法]卢梭：《社会契约论》，北京：商务印书馆，1996年版，第135页。

为的价值取向理所当然地是公共利益。美国公共行政学家 E·彭德尔顿·赫林曾专门写过一本著作论述这一问题,书名就叫《公共行政与公共利益》。在书中他明确指出:“我们必须把联邦行政机构看成是一个整体:它必须发展成为执行公共利益政策和促进总的社会福利事业的机构。”并且认为“‘公共利益’就是指导行政管理者执行法律时的标准。”^④在这里,公共利益作为政府政策行为的价值取向,被提到特别突出的地位。当代美国政策科学家詹姆斯·E. 安德森也认为:“政府的任务是服务和增进公共利益。”^⑤由此看来,把公共利益作为政府政策行为的价值取向,无论在政治学家中,还是在行政学家和政策科学家中,都有很多人持这种观点。

现代政治科学的发展,打破了有关政府是公共利益代表的神话。与此同时,有关把公共利益作为政府政策行为价值取向的观点也受到了挑战。随着各种政治理论和学说的兴起,有关政府政策行为价值取向的各种观点被提了出来。其中团体主义的理论家们所提出的“团体利益论”受到了广泛的关注。这种观点认为:“在任何时候,公共政策都反映占支配地位的团体的利益。随着各团体的力量和影响的增长,公共政策将变得有利于其影响增加的那些团体的利益,而不利于其影响下降的那些团体的利益。”^⑥在他们看来,公共政策是各个利益团体相互冲突和相互斗争的产物。因此,公共政策的真正制定者实际上不是通常所说的政府,而是他们所说的利益团体。或者换句话说,公共政策由政府制定,这只是一种表面现象。而实际上,在整个公共政策的制定过程中,都是由利益团体在背后操纵的。而各个利益团体在参与公共政策的形成过程中,都是根据自己的利益来进行政策选择的。也就是

④ 彭和平、竹立家等:《国外公共行政理论精选》,北京:中央党校出版社,1997年版,第56、58页。

⑤ [美]詹姆斯·E. 安德森:《公共决策》,北京:华夏出版社,1990年版,第222页。

⑥ 同上书,第22—23页。

说,作为公共政策制定者的利益团体,它们在选择政策时的价值准则,不是谋求公共利益的最大化,而是为了本利益团体的利益最大化。这样,公共政策的形成过程,也就是不同的利益团体进行利益争夺的过程。在这种利益争夺过程中,每一个利益团体都希望从公共政策中得到最大利益。然而,公共政策所代表的利益作为一种社会利益,其总和是一定的。这就意味着其中一个团体占有的利益越多,其他团体占有的利益就越少。因此,各个利益团体围绕着公共政策的制定,必然会展开一场利益争夺和斗争。在这种利益争夺和斗争中,必定会有一个或一些利益团体取得优势地位。相反,其他的团体则相对地处于弱势地位。公共政策所代表的社会利益就这样被这些利益团体所分配,而且完全是按照他们在政策形成过程中的地位来进行分配的。因此,作为利益团体进行利益争夺和斗争产物的公共政策,无论是从其最后结果还是从其价值取向看,都不是公共利益,而是团体利益。

长期以来,关于政府行为的研究一直是政治学和公共行政学的重要领域。然而,20世纪50年代以来,随着公共选择理论的产生,经济学家们也卷入了有关这一课题的研究。公共选择理论从经济学的基本理论前提出发,在政府政策行为价值取向问题上,提出了与政治学家、公共行政理论家截然不同的看法。

在公共选择理论家看来,政府政策行为的价值取向既不是公共利益也不是团体利益。政府政策的制定行为作为一种政治决策行为,必须通过一定的个人行为才能得以实现,具体说来,主要是通过政治家的个人行为来实现的。政治家的政治决策行为,如同企业家的经济决策行为一样,也是以个人利益作为价值取向的。所不同的是,企业家的个人利益具体表现为利润,而政治家的个人利益具体表现为选票。正如企业家在进行经济决策时追求利润最大化一样,政治家在为政府制定政策时也在追求选票的最大化。用保罗·A. 萨缪尔森的话来说,“政治家被假设为具有能使他们再次当选的机会最大化的行为。他们被假

定是选票最大化者——正像厂商被看作是利润最大化者一样。”^⑦概而言之,政府的政策主要是由政治家来制定的,因而政府的政策行为也就主要成了政治家的政策行为,政府政策行为的价值取向问题也就成了政治家的价值取向问题。政治家在政治游戏中的行为如同企业家在市场游戏中的行为一样,他们的价值取向都是个人利益的最大化。政治家在制定政策时固然也要考虑其他公民的利益,但这并不是因为政治家具有利他动机,而是因为公民是作为选民而存在的。选民行为的价值取向也是个人利益的最大化。哪位政治家提出的政策有利于选民,选民就会投哪位政治家的票。政治家为了再次当选,为了实现其选票的最大化,在政策制定过程中不得不考虑选民的利益。因此,无论从政治家制定政策的动机来看还是从选民的投票或参与的动机来看,政府政策行为的价值取向实质上不是公共利益,而是与政府政策行为有关的政治家或选民的个人利益。

二、对上述三种观点的评析

把公共利益作为政府政策行为价值取向的认识,是建立在以下几个论点的基础之上的:

其一,是否把公共利益作为其行为价值取向,是区分政府行为与非政府行为的主要标志之一。个人行为的价值取向是私人利益,团体行为的价值取向是团体利益。政府则不同,其行为的价值取向不能是政府自身的利益,而必须是公共利益,因为政府不是一个“自利性”团体,而是一个或者叫做“公共人格”的组织,或者叫做“社会代表”的组织,因此它的职责不是为自己谋利而是为公众服务。

其二,是否把公共利益作为其行为价值取向,是区分好政府与坏政府的标志之一。并不是所有的政府都把公共利益作为其行为的价值取向。只有好政府,例如亚里士多德所说的“正宗政体”、卢梭所说的“人

^⑦ [美]保罗·A. 萨缪尔森等:《经济学》(第12版),北京:中国发展出版社,1992年版,第1176页。