



中国

新时期

公共政策制定研究

梁波 著



兰州大学出版社
LANZHOU UNIVERSITY PRESS



中国

新时期

公共政策制定研究

梁波 著



兰州大学出版社

LANZHOU UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新时期中国公共政策制定研究/梁波著. —兰州:
兰州大学出版社, 2007. 10

ISBN 978-7-311-03025-4

I. 新... II. 梁... III. 社会结合—影响—公
共政策—研究—中国 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 162606 号

出版人 陶炳海
策划编辑 施援平
责任编辑 高燕平
封面设计 张稳移

书 名 新时期中国公共政策制定研究
作 者 梁 波 著
出版发行 兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)
网 址 <http://www.onbook.com.cn>
电子信箱 press@onbook.com.cn
印 刷 兰州人民印刷厂
开 本 880×1230 1/32
印 张 9.125
字 数 200 千字
版 次 2007 年 10 月第 1 版
印 次 2007 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-311-03025-4
定 价 18.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

前言

新时期我国社会出现了许多新变化、新特点,这些都对公共政策制定形成了严峻的挑战。要为改革开放和现代化建设创造一个安定的社会政治环境,要求政治系统必须适应当前社会利益结构变动的格局,根据中国具体国情,建构符合转型社会要求的公共政策制定体系,促进社会结构分化与政治发展的良性互动。深入探讨新时期我国公共政策制定的理论和实践发展,关系到中国特色社会主义民主政治的前途和命运,也是建设社会主义和谐社会进程中的一个重要课题。

本书在深入调查、充分挖掘和占有相关学术资料的基础上,从科学总结改革开放以来我国社会利益结构的深刻变化入手,运用科学社会主义理论,把社会利益结构的变化放在我国改革开放的历史进程和政治系统制度化发展的宏观背景下,对其在新的历史时期的产生、发展、地位、作用和性质以及对公共政策制定的影响进行了宏观综合分析。主要研究了当代中国的社会利益结构发生了哪些变化;这些变化对中国公共政策制定的影响何在;中国公共政策制定中如何进行相应的制度化建设等问题。具体从三个方面进行了阐释:(1)系统研究了当代中国社会利益结构的变化与公共政策制定的相互关系。(2)初步探讨了中国公共政策制定过程中的参与、决策、创新和监督等机制。(3)试图构建适合中国国情的公共政策制定体系和相应的理论框架。这些研究为进一步推进我国社会主义社会的持续稳定发展具有一定的现实意义,同时

为政策研究部门提供了理论素材,为实际工作部门提供了政策咨询建议,为有关部门制定相关政策提供了相应的理论依据和参考对策。对此问题的相关研究具有重要的现实意义和学术价值。本成果认为,改革开放以来,在中国社会结构的变化中,核心的变化是社会利益结构的变化。利益结构是社会系统的深层结构,它构成社会和政治运行的内在动力。利益结构的变化将通过影响政策制定中的社会过程和政府过程而最终对公共政策方案的形成带来影响。在当今社会,没有哪些群体不借助其他群体的力量就能解决所面临的一切问题,群体互补才能实现公共利益。随着利益主体、利益需要和人们的价值标准的多元化,公共利益就更具包容性,其认定过程就更复杂,更经常地表现为利益结构之间的协调,即通过一定的利益结构体系表现出来的。一般来说,在社会经济正常发展的情况下,对整个社会利益结构而言,非均衡性和弹性越大,社会成员之间的利益差别就越大,人们心中的公平感就越少,对公共利益的偏离就越大。具有较高均衡性和较低弹性的社会利益结构往往能很好地反映社会公共利益,在很大程度上代表社会公共利益。而公共政策作为一种正式的制度安排,是政府实施公共管理、实现社会公共利益的主要手段。制定和实施公共政策的主体是政府,公共政策是一种政府行为。公共政策是为了实现公共利益而制定和实施的,这就使得它的制定者和实施者必须是能够代表公共利益的公共权威。公共政策的主要功能在于调节个人和群体的行为从而增进或分配公共利益,这个过程必须在对社会利益结构的分析调控过程中实现。利益结构变化对公共政策制定的影响,具体表现在对政策制定主体行为的影响和对参与主体行为的影响以及政府对体现不同利益倾向的政策方案的最终抉择方面。表现

为社会主体参与方式和政府行为方式以及政策决策体系等方面将出现许多新变化、新特点,从而使我国的公共政策制定面临着许多挑战。

本成果根据中国具体国情,深入探索和揭示了当代中国社会利益结构的变化与公共政策制定的相互关系,提出了要为改革开放和现代化建设创造一个安定的社会政治环境,必须要求政治系统主动适应当前社会利益结构变动的格局,积极协调变化了的利益结构与公共政策制定的关系,努力促进新的社会结构与政治发展的良性互动过程,并就如何科学建构符合转型社会要求的公共政策制定体系,进行了具有一定创新性和建设性意义的具体对策研究。

本书认为:我国正处在建设中国特色社会主义的伟大历程中,在市场经济深入发展、社会急剧变革的条件下,多种利益群体必然形成对政治体系的多种输入。在公共政策方面必须致力于政治制度化建设,制定好中国政治体系的战略规划,才能最终解决转型时期利益结构变化所造成的公共政策制定问题。公共政策的制定过程便是政治系统对社会利益结构中各方利益的发现、确认、协调、分配和最终确定的过程,也是公众的利益感知、表达、参与协调和分配的过程,政策制定的政府过程和社会过程一起决定了利益结构的最终形成。公共政策的制定影响着—个社会利益结构的具体形式,同时特定的社会利益结构也影响着公共政策的制定。在当今社会,政治系统,主要是政府通过大量的公共政策来对社会进行治理,政府政策能力的强弱已成为衡量—个政府能力的主要标志,政策决策的民主化也成为衡量政治民主化的重要标志。虽然政治制度等其他社会制度及法律规定从根本上决定和影响—社会利益结构,但是在—个稳定的政治制度框架内,对之影响最

直接和最经常的却是公共政策。政治体系要正常地运转,政治发展要良性、有序地进行,就必须确保利益表达的民主化,利益整合的合理化,政治决策的科学化和政治体系运行程序的规范化。

公共政策制定过程是一个在公众参与下的政府行为过程。公共政策是政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。在制定政策的过程中,政府在多大程度上真正代表全体人民,对全体人民负责,而不是对特殊利益负责,决定着公共政策的生命力及实际效用,公共政策异化会使社会成为政策的奴役。当代中国公共政策制定的政府主导型特点存在的问题,主要表现在以下几个方面:

第一,公平性难以保证。公平是人类社会发展的一个重要坐标,也是公共政策追求的一个基本理念。我国公共政策制定方面的特点决定了,政策主体在体察认定公共政策问题时难免有所偏颇,从而显失公平。比如由于其自身利益和自身能力的限制,信息获取的不足,制定政策中的绝对主导地位等等,而又缺乏时时可对公共政策制定予以纠错的其他利益集团等,都是影响我国公共政策的合理性和公正性的因素。

第二,互动性程度不够。政策主体和公众之间的互动,一方面可以保证信息、公共问题的双方共享,另一方面也可以使公众的政策参与有一个民主的制度基础。而政策制定中的单方面主导却会随时带来专制,并可能使公众在政策制定中处于相对弱势地位。

第三,制定科学政策的能力有所欠缺。一项成熟政策出台后的效果,是要在实际贯彻执行中得到检验的,并且,一项成熟的公共政策是相对稳定的,它对已有公共问题的解决是

以不产生新问题为前提的。当代中国公共政策的多变性说明解决公共问题的能力还有所欠缺,政策质量有待进一步提高。

第四,政策主体的利益影响。市场经济下,政府也是多元利益主体之一,也要寻求自身的最大利益。公共选择理论认为,个人都是有理性的利己主义者,个人天生追求利益和效用的最大化。政府中的个人也是“经济人”,都具有追求自身最大化利益的天性,但政府机制并不能以盈利为目的,对政府及政府官员的物质激励非常有限,这就使他们的自利动机受到了限制,从而迫使他们采用其他方式实现自己利益。这样,必然使其制定的公共政策在分配社会利益时带有明显的倾向性。因而将政府的作用限定在一定的范围内,并将公共政策的制定放在必要的制度框架中,对于提高公共政策的公正性、科学性和民主性有着非常重要的现实意义。

在实践中,要确保公共政策的公平、科学和有效性,必须通过以下措施建设公共政策制定过程的制度化的环境氛围:

第一,通过政治体制改革,为公共政策的制定和实施营造民主的政治环境,确保公众参与机制的健全,参与制度的规范,参与渠道的畅通,使参与范围在合法、有序的状态下逐步扩大。在政治体制改革过程中,应该更多地考虑到当代中国的国情,比如人口问题、经济发展问题、地区差距问题、贫富分化问题等等。应该更加注重参与水平的提高和参与群体间的平衡,而不只是紧盯参与范围的扩大。依据政治体制改革的目标,可以为政府理念的现代化奠定基础,比如法治理念、民主理念、平等理念的逐步引入;可以为政府管理的法治化提供保障,使政府机构不仅要依法设置,还要依法行政;可以为公共政策的制定指明方向,使其尽快适应市场经济体制下的新环境,以便能顺利解决各种新的政策问题。制度化背景下政

治体制改革的进行,将最终使公共政策制定过程和结果符合法治化时代的理念和要求,因为法治化时代不仅从价值理性上,也从工具理性上来约束公共政策的制定过程。

第二,发展和完善市场经济,认识到市场经济是法治经济,法治是市场经济所必需的法律环境,市场经济是法治的经济基础。明确政府与市场的定位,形成公共政策制定的良好经济环境。

第三,实现政治文化转型,营造适应时代发展的文化环境。政治文化是社会政治生活中的主观意识领域,是政治角色之间整合为群体的纽带,也是政治角色普遍传承的精神特质。持续深远的社会转型,势必引发政治文化传统的转向,政治价值观念的更新,政治人格模式的变换,从而导致整个政治文化的转型。

中国政治文化的变迁呈现出从封闭转向开放,从情绪化走向法理化,从动员型转向自主型等等一系列特征。一个全新的政治文化格局正在逐渐形成。在政治文化转型过程中,公众开始接触更多的法治理念,从而为价值理性思想在公共政策中的贯彻奠定基础,而公众的积极参与,也可以为工具理性思想的贯彻、实现提供一定的制度保障。要保证公共政策干预的有效性,尽量减少公共政策干预的失误,就需要具有长期性、全面性和稳定性的制度建设。一个成熟的公共政策制定体系,必须具备较强的适应和包容能力,能够及时接受并同化新的参与主体,并在制度化的框架内接受他们合理的价值观念和权利要求,必须特别加以关注和重视。只有不断解决和减少利益结构与行政发展中大量存在的各种负面因素,才能使正面因素不断得到巩固和增加,才能确保良性互动、动态平衡、合理优化的现代利益结构与行政体系的最终确立。

在公共政策制定过程中要进一步加强政府能力建设。主要有：

1. 政府的自我约束能力。在社会转型和市场经济体制发育过程中,政府按照市场经济体制发育要求培植市场,不仅要求政府积极主导和介入市场的形成过程,而且要求政府积极按照市场发育要求约束自身的行为。政府应该以极大的精力和多方面的⼿段,把政府部门寻租、创租行为发生的可能性降低到最低限度。

2. 政府的资源配置能力。社会资源的有限性要求将宝贵的资源配置到真正有利于社会与经济协调、快速、健康发展的地方,切实转变经济增长方式,实行可持续发展战略,是保证社会资源积极配置的一个十分重要的内容。政府通过积极的作为,对社会资源进行合理的配置,使社会利益得到合理的分配。同时,政府也有可能自觉或不自觉地通过其消极的行为,使社会资源的配置得到一定的改变,从而影响社会的利益分化。

3. 政府的公共服务能力。政府负有对社会成员提供公共产品的使命。“公共”是指由于它具有“政府”与“市场”相对立的涵义,即以政府为一极,面对着由无数的市场主体构成的另一极,一视同仁地提供公共服务、提供公共规范。政府能够有效地提供公共产品,会在一定程度上平抑社会利益的分化。如果不是这样,政府就会阻碍市场作用的发挥。

社会的和谐、可持续发展离不开政策制定的科学化和制度化,实现公共政策制定制度化的目标,维护和实现公共政策的公共性,必须通过一系列有针对性的机制设计和规范调控。加强我国政策制定过程中参与机制的制度化建设,主要的对策有：

1. 发挥社会团体的积极作用,建立科学有效的管理监督体系。因为与西方国家市场失灵和福利国家主义陷入困境所引发的第三部门浪潮不同,我国的社团组织的兴起和发展与经济、社会、政治改革的总趋势是紧密联系在一起的,也是和政府的积极扶持、培育和有效管理分不开的。因此,中国的社团组织的发展必须探索具有中国特色的发展模式与规律,走符合中国实际的发展道路。现实的问题是如何理清政府与市场、国家与社会的关系,发挥好各自应有的作用。我国的社团组织发展必须立足于国情,结合中国的社会发展需要和中国政治、经济、文化等特点,在中国现实的法律环境和政府及社会认同的范围内开展工作。

2. 进一步拓宽和完善决策参与渠道,促进决策参与的法制化。在充分尊重宪法和法律赋予公民的民主权利和自由的前提下,对人民群众参与决策的内容、方式给予明确的规定,使其可按一定程序操作,并用法律的形式固定下来,做到有法可依,依法参与,促进公民参与决策的经常化、制度化。

3. 建立社会交流制度,提高决策过程的透明度。社会交流是指国家体制之外的个人及社会组织和团体,就国家的重大决策问题进行分析论证,交换意见,而后提出各自政见供决策者决策时参考,必要时与之商议的民主决策形式。实质上是社会公众自上而下的传达决策信息的参与行为,是对代议制和公民投票的一种有益的补充。决策作为领导活动中最基本的活动,就是从客观实际出发,通过对各种问题进行论证、优选而做出抉择的过程。决策机制是把决策的主体如执政党、政府、政治家等同参与决策以及各种决策条件联系起来并加以确定化的原则与程序。

我国改革和建设的实践表明:改革和建设事业所取得的

成就,总是与正确的决策相联系;改革和建设事业所出现的挫折,总是与错误的决策相伴随。我国的政治发展机制要确定的目标选择之一应该是实现决策的科学化、民主化、制度化。决策科学化要求政治主体在决策过程中必须在科学理论的指导下,采取科学方法,按照科学程序,运用现代科学技术对复杂的社会现象和自然现象进行系统的考察和分析,并对其中各种因素之间的相互联系和影响进行综合研究,在这个基础上选出优化方案。此外,政府必须树立新的行政观念和构建新的行政管理体制,加强有效的自我建设能力,不断完善组织体系和管理方式,消除权力腐败,提高行政效率,提高服务水平。按照服从和服务于改革和建设事业发展的要求,权力制约机制的目标可以确定为:建立健全体系严密、结构合理、标准明确、法制完备的制约机制。总之,从加强制度建设入手,促进公共政策的民主化和科学化,是我国政治体制改革理论的一个极为重要的思想。只有通过制度的建设和各项机制的健全完善,才能有效地增强公共政策的公共性和科学性,更好地实现公共利益。

目 录

前言	(1)
第一章 社会利益结构与公共政策的相关理论	(1)
第一节 利益与公共利益	(1)
第二节 利益结构的理论分析	(17)
第三节 社会利益结构与公共政策的相关分析	(32)
第二章 转型期社会利益结构的变化	(52)
第一节 社会转型对社会形态的影响	(52)
第二节 转型期中国社会的基本特点	(67)
第三节 转型期中国社会利益结构的特点	(77)
第三章 新时期公共政策制定的制度要求	(105)
第一节 公共政策的基本理论	(105)
第二节 公共政策制定的一般模式	(116)
第三节 我国公共政策制定过程的特点	(129)
第四节 公共政策制定的制度要求	(137)
第五节 公共政策制定中制度化环境的建设	(144)
第四章 当代中国利益结构的变化对公共政策制定的影响	(159)
第一节 利益结构变化对公共政策参与主体的影响	(159)

第二节	利益结构变化对公共政策制定主体的影响	(170)
第三节	利益结构变化对公共政策决策体系的影响	(193)
第五章	我国公共政策制定过程中的制度化建设	(206)
(1)	第一节 公共政策制定中的参与机制	(207)
(1)	第二节 公共政策制定中的调控机制	(227)
(1)	第三节 公共政策制定中的决策机制	(240)
(1)	第四节 公共政策制定中的监督机制	(253)
(32)	结语	(266)
(32)	参考文献	(268)
(37)		
(37)		
(101)		
(102)		
(111)		
(129)		
(137)		
(144)		
(129)		
(129)		

第一章 社会利益结构与公共政策的相关理论

第一节 利益与公共利益

一、利益的概念

利益追求是人们行为的动力和原因。利益关系深刻反映了社会关系的实质，在利益关系基础上形成的社会利益结构的变化意味着社会资源在公众中的重新分配和社会结构的变化和转型。当代中国社会正处于进一步深化改革，促进发展的历史时期，社会利益格局和利益关系的变动是社会转型期诸多矛盾和问题产生的根源之一，也是矛盾和问题解决的着眼点。政府需要借助各种形式的政治规范来调控各类主体在政治共同体中的利益行为，并且进行价值和利益的科学合理分配，在保持社会和谐稳定的基础上，进一步促进我国各项事业的进步。

对于主体的生存、发展具有积极肯定意义的，就是主体的利益。对于利益，古今中外很多学者从不同角度对其进行过不同表述。中国哲学自古就有孔孟重义轻利、商韩趋名逐利、墨翟兼爱交利、荀况欲望合理、董仲舒“正谊明道”、

程朱理学“存理去欲”等利益观。西方有哲学家爱尔维修曾提出的“合理的利己主义”，认为作为社会生活的基础，利益是社会生活中唯一的普遍起作用的社会发展动力和社会矛盾根源。庞德则认为它是人类个别的或在集团社会中谋求得到满足的一种欲望或要求。总之，学者们普遍认为利益是凝聚社会力量的磁石，是人们一切行为的动力和原因。利益是人们在调整人与人之间的关系和安排人类行为时，必须考虑到的欲望或要求。“人们奋斗所争取的一切都和他们的利益有关。”〔1〕从哲学上来说，利益是一定的利益主体对于客体的价值肯定，它所反映的是某种客体（物质的以及精神的东西）能够满足主体（个人、集体和社会）的某种需求。当然，我们这里研究的利益，其本质上主要是人们的物质利益。马克思主义的利益观表明：首先，物质利益是人们的首要的也是根本的利益。尽管人们的利益可以具有不同的形态，但是根据唯物史观的基本原理，物质利益应当是人们的基本的也是首要的利益；其他的利益都是在物质利益的基础上延伸出来的。其次，物质利益的享有程度与生产力的发展水平相联系。人们的利益反映了一定阶段人们的生产能力和生产水平，反映了特定历史阶段上人与人之间的社会关系。不同的历史阶段，由于生产力水平不同，社会生产关系不同，人们利益的具体表现亦不同。一个社会的生产力发展水平制约着这个社会成员的物质利益水平。亚当·斯密曾形象地指出，现在一个工人的生活水平，可能与200年以前一个国王的水平差不多。这是社会生产力的发展水平所决定的。

〔1〕〔美〕庞德：《通过法律的社会控制：法律的任务》，商务印书馆1984年版，第81页。

对此，马克思曾指出：“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会文化的发展。”〔1〕最后，人们的一切社会活动，都可以从其对于物质利益的关系中找到原因。利益是人们追逐的根本目标，也是人们活动的自发的准则和行为规范。利益原则是支配人类社会活动的基本原则，社会“用利益导向行为取代了价值导向行为”〔2〕。

可见，利益是能够满足人类主体生存和发展需要的客观事物，反映了人的主观需要以及对客观对象的追求和认识。

利益问题始终是马克思和恩格斯论述历史唯物主义基本原理不可缺少的重要概念。马克思和恩格斯从人类生存的根本“需要”出发，运用唯物主义观点对利益进行了深刻的剖析。指出利益是分析社会现象和社会发展的基础，利益是人类一切社会活动，包括思想和意识形态等社会文化活动的基本来源，是社会发展的原动力。唯物史观的发现使利益分析成为一个重要的理性分析工具，马克思、恩格斯指出：“首先应当确定，一切人类历史的第一个前提也就是一切历史的第一个前提，这个前提就是：人为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要衣、食、住以及其他东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料，即生产物质生活本身。”“第二个事实是，已经得到满足的第一个需要本身、满足需要的活动和已经获得的为满足需要用的工具又引起新的需要。”〔3〕这里所说的需要，是社会

〔1〕《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第12页。

〔2〕〔德〕哈贝马斯著，刘北成、曹卫东译：《合法性危机》，上海人民出版社2000年版，第29页。

〔3〕《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社1960年版，第31、32页。