



当代中国政府改革与公共政策论丛

陈剩勇◎主编

# 公共政策论

社会转型与政府公共政策

王春福◎著



Public Policy Studies

Social Transformation and Government's Public Policies



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS



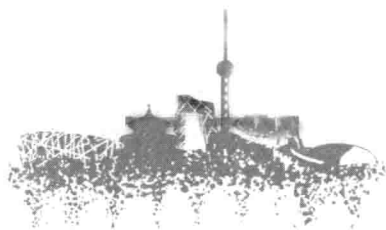
当代中国政府改革与公共政策论丛

陈剩勇◎主编

# 公共政策论

社会转型与政府公共政策

王春福◎著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

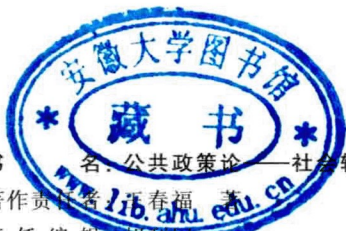
公共政策论:社会转型与政府公共政策/王春福著. —北京:北京大学出版社,2014. 10

(当代中国政府改革与公共政策论丛)

ISBN 978-7-301-24462-3

I. ①公… II. ①王… III. ①政策科学—研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第148010号



书名:公共政策论——社会转型与政府公共政策

著作责任者:王春福 著

责任编辑:胡利国

标准书号:ISBN 978-7-301-24462-3/C·1023

出版发行:北京大学出版社

地址:北京市海淀区成府路205号 100871

网址:<http://www.pup.cn> 新浪官方微博:@北京大学出版社

电子信箱:ss@pup.pku.edu.cn

电话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121  
出版部 62754962

印刷者:三河市博文印刷有限公司

经销者:新华书店

650毫米×980毫米 16开本 23印张 350千字

2014年10月第1版 2014年10月第1次印刷

定价:58.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

## 总 序

又到甲午年。蓦然回首，两个甲子前的那个甲午，天朝大国装备了当时亚洲最先进坚船利炮的北洋水师，竟然不堪一击，大败于东夷倭国。接踵而至的割地赔款之辱，从天而降的“亡国灭种”危机，终于惊醒了天朝君臣士子，乃知耻而图变法维新。革除秦政专制，建立现代国家制度，以强国富民，复兴中华，从此成为朝野共识。

两个甲子轮回，一百二十年过去。现代性与新的价值观、共和、民主、自由、平等、正义、法治、宪制，已为人心所向，譬如之江大潮，浩浩荡荡，沛然而莫之能御。不过，现代性和新价值一旦落实到国家制度层面，即欧美发达诸国，亦因历史传统、现实国情和国民性特点而自备一体，没有统一适用的制度模式。一百二十年来，面对“二千年未有之大变局”，往圣先贤们开始从世界的眼光看中国，仿效东西，师夷长技，移植法制，致力于政府改革与现代国家制度建设。于是，便有了1898年戊戌变法，1901年晚清新政与预备立宪，1911年辛亥革命与共和宪政，最后在1949年建立了当代中国国家制度。

当代中国政府体制，是执政党为建国初期农业国与计划经济的举国体制而量身定制。六十五年天地翻覆，尤其是1978年中共十一届三中全会开启的改革开放，通过国家在经济、社会、管理及法律等领域的一系列变革，全面推进了从1840年鸦片战争起步、1911年辛亥革命加速的中国社会大转型：工业化、市场化和城市化如风卷残云，摧毁了以小农经济为主的农耕文明和乡土社会格局；国内亿万农民，有一多半离土、离乡，涌进各地的大小城市，转而以工商业和服务业谋生；当下中国社会，已经从改革开放前农业立国、实行计划经济和闭关锁国的传统社会，发展成为工商立国、实行市场经济和对外开放，从社会结构、社会阶层、利益群体到人们的价值观念和生活方式

都呈现出越来越多元化和多样性特征的现代社会。因全球化、互联网与自媒体的兴起而迅速普及的现代性和新的价值观,从根本上动摇了旧体制、旧权威和旧秩序的基础。政治社会大转型,工业化,市场化,城市化,全球化,信息化,新变化,新事物和新的社会格局,注定了计划经济时代形成的全能型政府模式已经不堪重用,以及政府改革与治理转型的无可避免。

政府改革是个世界性的难题。古今中外,历史经验表明,即使区区几十万人口的蕞尔小国,政府改革从来都是困难重重,何况中国政府这么一个人类文明史上规模超大型、结构超复杂的政治综合体。中国政府改革与制度重建,涉及政府与市场、政府与社会、政府间关系(包括中央与地方)、政府与执政党、政府与人大和政协、行政权与司法权等一系列关系架构,其中任何一种关系架构的变革与调整,都意味着权力关系的重大调整与利益格局的重新洗牌。公共政策是执政党和政府为解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益,经由特定的政治过程选择和制定的施政方案,政治社会大转型时期的政策选择,关乎十三亿国民的切身利益,决定着施政的方向和目标。政府体制要不要改,改什么,怎么改,社会治理结构的重构,国家治理能力的提升,公共政策的选择,社会政策的制定,多元社会利益如何统筹兼顾,公平正义如何实现,等等,既是重大的理论问题,更是极具挑战性的实践课题。

浙江工商大学公共管理学院诸学人,僻在东南一隅,百无一用,然食民之禄,又生逢全面深化改革之时,职志所在,敢忘国事?于是讲课之余,坐而论道,井里观天,管窥蠡测,爰有此编。曰:《政府改革论》《政府成本论》《公共政策论》《社会政策论》。野人献芹,略陈刍蕘之见云尔。是为序。



2014年2月12日于杭州

# 目 录

导 论	1
第一章 公共政策的制度生态和体制结构	10
一、公共政策的制度生态	10
二、公共政策体制的结构	22
三、公共政策的政府主体	45
第二章 公共政策的价值取向及其实现	57
一、公共政策的正义取向	57
二、公共利益实现的困境与出路	81
三、公共利益的实现与关照弱势群体	97
四、公共政策公平与效率的价值悖论	107
五、公共政策的功能取向和工具取向	120
第三章 公共政策的运行过程与有效性	132
一、公共政策决策的民主化与科学化	132
二、公共政策回应机制及其优化	143
三、公共政策议程的协同互动模式	152
四、公共政策制定中的利益协调机制	163
五、公共政策有效性与政府执行力	171
六、公共精神与政府的政策执行	183

七、公共政策效能提升的路径选择	190
<b>第四章 公共政策与多元治理模式</b>	<b>205</b>
一、公共政策与治理模式的变革	205
二、公共政策的公共性与多元模式	218
三、公共政策与政府同公民的互动	229
四、公共政策与社会公共交往领域	235
五、公共政策与企业的政治行为	241
<b>第五章 公共政策的公共服务职能</b>	<b>265</b>
一、公共政策与公共服务中人的权利	265
二、公共政策与公共服务的均等供给	272
三、公共政策与公共服务的供给方式	288
四、公共政策与公共服务的工具选择	296
五、公共政策公共服务能力的提升	305
<b>第六章 社会转型与公共政策合理性重构</b>	<b>319</b>
一、社会转型与文化转型	319
二、新型文化转型与公共政策	324
三、公共政策合理性的重构	334
<b>参考文献</b>	<b>345</b>
<b>后 记</b>	<b>353</b>
<b>索 引</b>	<b>355</b>

## 导 论

在当今时代,伴随着政府职能的不断扩张,公共政策已经成为社会规范体系中最为引人注目的组成部分,对社会生活发挥着越来越重要的作用。由于公共政策还肩负着规划人类未来的重任,其地位就更为显赫。尤其是在中国,政府更加强势,致使政府在同市场和社会主义的关系中居于绝对的支配地位,公共政策已成为社会规范体系的核心。一个国家是否公平正义,经济社会发展是否健康高效,公民享有多大程度的自由,能否形成合理的公共秩序,都同公共政策直接相关。不仅如此,在社会生活中,每一个人都要同公共政策打交道,都要受到国家公共政策的管理。从某种意义上讲,公共政策不仅规划了人类的未来,而且也规划着个人一生的全部生活。一个人出生、上学、工作、退休,哪一步都无法摆脱公共政策的影响。国家公共政策的每一次调整,都或直接或间接地影响着每一个人的生活。

公共政策之所以能够发挥如此重要的作用,说到底是由公共政策的本质决定的。公共政策是国家公共权力主体为了实现特定目标而选择的政治行为。从一定意义上说,公共政策的本质是公共政策主体对公共资源的权威性分配,反映的是社会利益关系。人是社会关系的总和,而社会关系中最本质、最核心的关系就是社会利益关系。每一项公共政策的出台都要引起社会利益关系的变化,社会就是在这种利益关系的变化中或前进、或停滞、或倒退,这需要社会进行权衡;每个人都在这种利益关系的变化中,或者获得某种利益,或者失去某种利益,需要重新审视自己的利益需求,调整自己的利益结构。公共政策能够发挥如此重要的作用还有一个原因,那就是公共政策主体掌握着国家的公共权力,以国家的强制力做后盾,这就使它对公共资源的分配具有了权威性。任何权威都是以服从为前提的。掌握着国家公共权力的公共政策主体主要有立法机关、司法机关和



行政机关,在中国还包括执政党的领导机关。所谓公共资源,从原初状态来说所有的资源都是公共的。一切处于不同占有方式下的资源,都是政策分配的结果。当然,经过政策的分配,就产生了私人资源和公共资源的区别。通过某种方式把这种资源分配的结果固定下来,其中一部分就成为神圣不可侵犯的私人财产。从与私人资源相对应的角度来说,公共资源就不是由私人占有的资源,而是公有的、公用的资源,包括政府所掌握的资源和社会共同体共有的资源。公共政策的本质决定了公共政策是调整社会利益关系的工具。公共政策对社会利益关系的调整是通过公共资源的分配实现的,因此,分配公共资源构成了公共政策的最基本的功能。正是公共政策对公共资源的分配功能,决定了它在社会生活中发挥着服务、导向、协调、管制等作用,它们是基本功能的具体表现形式。公共政策通过对公共资源的分配,为社会公众提供公共产品和公共服务;通过公共资源的分配引导经济、政治、文化、社会和生态的发展方向;通过公共资源的分配协调社会不同群体的利益关系;通过公共资源的分配对社会行为进行管理和控制。其中为社会提供公共产品和公共服务已成为公共政策的重要职能。

在现代生活中,公共政策是一个庞大的系统,其形态极为丰富。它覆盖了社会生活的各个领域,渗入到社会结构的不同层次,伴随着整个政治生活的始终。可以从不同的视角对公共政策的具体形态进行分类。从公共政策制定主体的角度进行分类,可分为立法机关的政策、司法机关的政策、行政机关的政策,在中国还包括执政党机关的政策;从公共政策覆盖领域的角度进行分类,可分为经济政策、政治政策、文化政策、社会政策和生态政策;从公共政策在政策体系中地位的角度进行分类,可分为根本政策、基本政策和具体政策;从公共政策作用层次的角度进行分类,可分为制度性政策、体制性政策和机制性政策,等等。当然还可以从多种角度进行分类,凡此种种,不一而足。在社会生活中,公共政策是作为体系发挥作用的。公共政策体系纵向一致、横向协调、层次衔接、相互配合,是公共政策有效发挥作用的前提条件,因此,公共政策体系的系统设计尤为重要。每一项公共政策的出台都必须考虑同其他公共政策的关系,更重要的是还要考虑这项公共政策同整个公共政策体系的关系。

由于公共政策在现代社会生活中的地位越来越重要,并发挥着

越来越大的作用,催生了公共政策学这一新兴学科。伴随着公共政策学的发展,形成了最具代表性的政策过程理论、政策网络理论和政策工具理论。政策过程理论在对公共政策进行静态考察的基础上,尤其关注对它的动态考察,把公共政策运行过程划分为不同阶段进行分析和探讨。按照政策过程理论,公共政策的运行过程通常可以划分为:政策议程、政策制定、政策执行、政策评价和政策终止等阶段。当然,对具体阶段的划分存在不同观点,但这并不影响政策过程理论对公共政策研究的指导意义。由于政策过程理论对公共政策研究产生的深远影响,它已经成为公共政策传统而又经典的研究范式。

20世纪末,政策网络理论开始兴起,并力图取代过程理论成为新的研究范式。政策网络理论正是在批评政策过程理论的基础上发展起来的。政策网络理论认为,公共政策的运行并不像过程理论所描述的那样,一个环节一个环节地呈现在人们的面前,所谓的不同阶段实际上是错综复杂地交织在一起的,不可能截然分开。政策网络理论在批评过程理论的同时提出了自己的理论主张,认为社会发展到今天,公共政策的主体已不仅仅限于掌握国家政治权力的机构,企业组织和社会组织在公共政策运行中发挥着越来越重要的作用。公共政策的运行往往是政府、企业和社会多主体协同互动的结果。政策网络恰恰是不同行为主体协同互动的载体。主体多元性、相对自主性、相互依赖性构成了政策网络的基本特征。政策网络从实质上来说,是资源交换和利益整合的场所。政策网络具有有限开放的性质,只接纳那些拥有可以用来交换的资源主体。当一个社会问题引起政府关注的时候,与此有关并掌握一定资源的利益相关者就开始结成一个网络,在这个网络中不同行为主体,或者出于私人理性进行博弈,或者出于公共理性进行协商。公共政策就是在这种博弈和协商中形成、运作,并发挥自身作用的。政策网络的特征极大地影响着政策工具的选择。

近年来,对政策工具的探索成为公共政策研究的重要内容。政策工具理论的兴起与一种观念直接相关,那就是公共政策失灵是人们有关政策工具知识的不足导致的,因此,只有通过政策工具理论的发展才能够解决政策失灵问题,从而提升公共政策的合理性和有效性。正是基于这样一种认识,同时也是政府提升公共政策有效性的实际需要,推动了政策工具理论的发展。政策工具,简言之就是指公

共政策主体用来实现特定目标的手段。政策工具的选择同政策目标的实现具有直接的关联性。政策工具的分类是一项极其复杂的工作,到目前为止还没有一个系统的分类。从多元治理的角度来看,政策工具可分为政府工具、市场工具和社会工具。公共政策主体可以根据所要实现的不同政策目标选择政府工具,也可以选择市场工具和社会工具。当然公共政策主体也可以把政府工具、市场工具和社会工具有机结合起来,综合运用,这恰恰是多元治理模式的应有之义。

当前,公共政策学理论研究开始关注政策对政治的影响。在政治和政策的关系上,按照传统的观点通常认为,“政治决定政策”。而新近出现的政策类型理论,一反传统观点,认为“政策决定政治”。不同类型的政策催生了与之相应的不同政治形式;政策成本和效益集中与分散的不同组合会产生出不同类型的政治。这无疑更进一步地揭示了公共政策的重要社会地位,揭示了公共政策在社会生活中极为重要的功能。

政策过程理论、政策网络理论和政策工具理论,对公共政策的研究各具特色,它们从不同的视角对公共政策做出了有一定说服力的解释,但每一种理论又都不可避免地存在自身的局限性,这也是不言而喻的。能否把三者有机结合起来,并对各自的分析框架加以修正,构建一种新的分析框架,也许可以为公共政策的研究开辟新的视角,使之更有成效。这一新的分析框架可以称为“网络-过程”分析框架。它以网络为载体、以网络的结构为核心,重点探讨公共政策在网络中的运行机制、运行过程及其结果,为提升公共政策的有效性提供理论上的支撑和实践上的思路。“网络-过程”分析框架,对中国社会转型期的公共政策也具有一定的解释力。

中国正处在社会转型期,公共政策及其运行过程带有自身的鲜明特色。中国社会转型的突出特征可以用双重过渡来概括。这一方面表现为不仅要完成从农业社会向工业社会的转型,而且还要向后工业社会迈进。工业化和信息化两步并作一步走,因此中国的工业化被称为新型工业化。基于此,也可以把中国的社会转型称为新型社会转型,以与西方发达国家的社会转型相区别。另一方面,中国的社会转型是结构转型和体制转轨相叠加,既要完成由传统社会向现代社会和后现代社会转型,又要完成由计划经济体制向市场经济体

制转轨。新结构与旧结构相互掣肘,新体制与旧体制相互冲突,使中国社会各种矛盾错综复杂地交织在一起。在这个色彩纷呈的历史舞台上,既可以演出威武雄壮的活剧,也可能上演令人怆然泣下的悲剧。问题的关键在于发展道路如何选择,公共政策怎样设计。

对中国社会转型期公共政策的制度生态、体制特征、价值取向、机制建构、模式选择、职能转变等方面进行系统的、全方位的探讨,重构公共政策的合理性,有助于指导公共政策的整体设计,使之更富有成效,最大程度地提升公共政策的有效性,释放公共政策的正能量。

改革开放以来,中国社会转型步伐在加快,加之与体制转轨交织在一起,极大地冲击了原有的制度体系。在原有的制度体系变得支离破碎,新制度还没有建立起来的情况下,形成了大量的潜规则。这导致了正式制度的现实化同形式化相交织、非正式制度同正式制度相抵牾、潜规则与正式制度相冲突,形成了中国社会转型期特有的制度生态。在这样的制度生态下,公共政策的有效性大打折扣。同时,社会结构转型必然对公共政策体制自身产生极大的影响。由于中国社会结构转型具有双重过渡的特点,导致了公共政策体制极其复杂的异质性,主要表现为组织结构上的集中型、层级型和网状型三型同构;权力分配上的高度集权、层级授权和多元分权三重交叠;运作方式上的单向命令、双向指令和多向协商三式并存,直接影响公共政策体制的协调运作。优化公共政策的制度生态,改革和完善公共政策体制,已成当务之急。

公共政策的公共性决定了它必须以社会正义为根本价值取向。中国传统的正义理念往往同民本、公平、扶弱、爱、秩序等观念联系在一起。而西方的正义理念最突出的表现在平等、自由、权利、守法、公共利益等方面。正义不仅仅是一个伦理范畴,也承载着社会共同体的公共利益。公共政策就是要在坚持以民为本的核心理念基础上,通过构建公平、自由、守法的良好公共秩序,在社会利益关系的平衡中实现公共利益。在中国社会转型期,由于制度和体制上的不完善及其过渡性的特点,公共政策偏离公共利益的现象时有发生,在某些领域甚至使公共政策沦为少数人谋取私利的工具。真正地、平等地落实公民所享有的一切权利,用公民的权利有效地制约国家的政治权力,把包括执政党的权力在内的一切权力都关进制度的笼子里,真正实行有限政治、票决政治、阳光政治、协商政治和法制政治,才能保

证公共政策真正成为维护社会公平正义、实现公共利益的有效工具。

公共政策制度和体制的正常运作,公共政策价值取向的实现,都必须以相应的机制作保证。构建和完善合理而又高效的公共政策运行机制,是中国社会转型期面临的一项重要任务。其中重要的:一是完善利益表达机制,使社会上的不同群体都享有平等的诉求表达权利,尤其是要保证弱势群体的诉求表达权。畅通和拓展诉求表达渠道,使公民的要求能够通过正常渠道予以表达和传递,只有这样才能使公民依法、理性地表达诉求。非正常的诉求表达方式往往是正常渠道不健全、不畅通导致的结果。二是完善诉求回应机制,对社会公众的利益诉求能够作出迅速反应和积极应答。开放机制、传导机制和应答机制构成了公共政策回应机制的主要内容。在群体性事件频发的当下,构建广泛的开放机制、高效的传导机制和快速的应答机制显得尤为重要。三是完善协同互动机制,实现不同行为主体之间的良性互动和整体协同。中国的社会转型,尤其是向市场经济体制的转轨,加快了社会的分化,能否在分化的基础上实现新的社会整合至关重要。协同互动机制是多元互动、整体协同的统一。在公共政策运行中,完善的协同互动机制有助于形成公共理性,并在公共理性的基础上实现社会整合。四是完善利益协调机制,协调好不同群体的利益关系。社会利益主体多元化、社会利益结构失衡、强弱群体分化明显,已成为当今中国社会利益关系的主要特征。使公共政策面临的协调社会利益关系的任务非常艰巨、异常复杂。要有效地发挥公共政策在协调社会利益关系中的作用,既要处理好不同群体和个人的利益关系,同时要善于凝结公共利益,实现公共利益。五是完善执行保障机制,提高公共政策执行力。社会转型造成的社会结构的解构与体制转轨导致的新旧体制的碰撞,使公共政策执行链条出现一定程度上的纵向断裂和横向碎片化,这是造成许多公共政策无效或效能非正常衰减的重要原因。六是完善效能评价机制,在事实和价值的统一中科学、合理地评价公共政策,防止公共政策制定主体自说自话,自我辩解,甚至“王婆卖瓜”。

公共政策运行模式的选择至关重要,事关公共政策的公共性本质。从世界范围来看,传统的公共政策运行模式或者是政治官僚主导模式,或者是经济精英主导模式,或者是文化精英主导模式。这三种模式各自运作的结果往往使公共政策的公共性备受奴役。在中国

改革开放以后,伴随着市场经济体制的确立,造就了独立的市场主体,同时也形成了私人经济交换领域。在市场经济的推动下,促进了国家与社会的分离,社会公共交往领域也逐渐发展起来,国家政治权力领域、私人经济交换领域、社会公共交往领域既相互分离、又相互联系和相互作用的格局正在形成。这种格局对公共政策产生了深远的影响,把正确处理政府、市场和社会关系的重要性提升到前所未有的高度。伴随着私人经济交换领域的不断扩张,社会公共交往领域的逐步拓展,动摇了公共政策的政治官僚主导模式,多元治理模式登上公共政策的舞台,开始演绎政府、市场、社会多角色互动的丰富多彩的动人情节。在多元治理模式下,政府、市场、社会之间的互动,应该是主体与主体之间的平等互动。然而,受政治官僚主导模式的影响,政府往往把自己看做是主体,而把市场和社会当成客体。既然是主体就可以随意支配客体、控制客体,按照自身的需要来改造客体。在政府也成为“理性经济人”的情况下,其结果不言而喻。多元治理模式的真正实行,依赖于市场体制的不断完善和社会领域的进一步发育。

以资源分配的方式提供公共产品和公共服务是公共政策的基本职能。这无可辩驳地说明了公共政策同公共产品和公共服务极为密切的关系。体制转轨推动了政府职能的转变,也要求公共政策由以管制为主向以服务为主的方向转轨。处于社会转型期的中国,公共产品和公共服务的供给有其特殊性。原本应该由政府提供的公共产品伴随着市场化的推进范围收缩了,因此,既面临着供给范围上的拓展,也面临着供给层次和供给效率的提升问题。而且还有一个最关键的任务,那就是消除差异,实现基本公共服务均等化。打破城乡二元结构,消除不同群体之间的差距,实现公共服务均等供给已成为公共政策资源分配的首要任务。现存制度中的某些弊端直接影响公共产品和公共服务的供给效率。打破政府垄断,形成政府、市场和社会协同互动的多元供给新模式势在必行。当然,这不意味着政府可以减轻责任,也不能成为政府推卸责任的借口。公共产品和公共服务供给的责任主体就是政府,而且只能是政府。依据多元供给方式有效运作所产生的公共政策需求进行公共政策创新,这是充分发挥多元供给方式作用的前提,也是在公共产品供给过程中实现公平和效率统一的必不可少的先决条件。

社会转型中最深层次的转型是文化转型,从文化转型的视角探讨公共政策的合理性问题,揭示文化模式、文化冲突、文化转型对公共政策理论和实践的意义,促进公共政策主体行为的规范化、制度化,以增强公共政策的合理性,已成为中国社会转型期公共政策理论研究和实践探索的重要内容。中国传统文化在向现代和后现代文化转型的过程中,形成了独具特色的文化模式,造就了文化的多重属性,解构了中国传统的经验合理性、伦理合理性,甚至“马克思主义合理性”。当然,这里所说的马克思主义,是改革开放前人们所理解的马克思主义。改革开放后,人们原来所理解的“马克思主义”成为教条,需要进行中国化的改造。加之其他种种因素,马克思主义的绝对统治地位发生了动摇,西方现代文化乘虚而入。为了抵制西方文化歪风,开始大力弘扬中国传统文化,形成了马克思主义文化、中国传统文化和西方现代文化交织杂陈的状态。解构就需要重构。在某些政治精英的倡导下,西方具有现代性色彩的合理性得到了张扬。然而,这种合理性主要是一种工具合理性,价值问题往往被遮蔽了。工具合理性的过度张扬,价值合理性式微,导致了生活世界的意义缺失,极具功利特色的实用主义开始大行其道。目的压倒一切,意义无足轻重。这造就了官员的GDP情结,导致市场主体和某些官员疯狂地聚敛财富,也导致了某些所谓的文化精英为了谋取某种利益不惜出卖灵魂,同时使社会公众也不同程度地被金钱拜物教所侵蚀。社会环境被破坏,自然环境也难逃厄运。合理性重构,要重构一个怎样的合理性?“初级阶段”的合理性,“猫论”“摸论”的合理性,还是“三个代表”的合理性、科学发展的合理性,抑或“中国梦”的合理性。解构相对容易,重构更为困难,因为合理性不仅仅是个理论问题,更重要的还是实践问题。

文化意义上的合理性解构了,公共政策的合理性也不能摆脱被解构的命运。公共政策合理性的重构,毫无疑问依赖于文化转型的推动。文化结构转型产生的断裂助推了社会结构其他层面的断裂。经济、政治和意识形态;政府、企业和社会;强势群体、中势群体和弱势群体,都不同程度地发生了某种断裂。使公共政策主体越来越纠结,也造就了公共政策主体行为的多重属性。公共政策主体仍然在文化转型与合理性重构的痛苦中挣扎。在非理性和理性的张力中挣扎,在工具理性和价值理性的断裂中挣扎,在个体理性和公共理性的

撕扯中挣扎。在公共政策运行过程中完全诉诸理性,然而理性又不是万能的;诉诸非理性,又会在情感和欲望的撕扯中使公共政策偏离正确的轨道。在公共政策运行过程中高扬工具理性,注重手段和目标的关系,会导致意义的缺失;高扬价值理性,注重目标的意义,又有可能由于目标和手段的不匹配导致公共政策的无效率和低效率。在公共政策运行过程中以个体理性为出发点,依赖于不同群体的博弈,在力量不对称的情况下博弈的结果必然是成本和收益的不合理分布;以公共理性为出发点,依赖于不同主体的民主协商,那么,公共理性如何凝结,能否避免“多数人的暴政”,或者如何解决“沉默的大多数”问题?

重构合理性还是要到马克思那里寻找出路。以马克思的实践合理性为根据,解决公共政策的合规律性与合目的性的问题,以哈贝马斯的交往合理性解决公共政策的合规范性问题。在理性和非理性、工具理性和价值理性、个体理性和公共理性的统一中,把合规律性、合目的性、合规范性有机地结合起来。三者结合的承载体在“公民”语境下就是公共利益,在“人民”语境下就是人民群众的利益。把人民群众的根本利益实现好、维护好、发展好,不只是一个口号,而要真正实行之。真正把人民群众的利益或者说公共利益作为重构公共政策合理性的根据,合理地分配公共资源,从而使公共政策更好地把握现在,规划未来。既然从原初状态来看,所有的资源都是公共的,那么资源分配的最终结果还是要还给公共,使资源真正回归为社会共同体共同占有,到那时,社会也就变成了高度自治的社会。



# 第一章 公共政策的制度生态和体制结构

社会转型主要是指由传统社会结构向现代社会结构和后现代社会结构转型,这种转型带来的变化不是局部的,而是全方位的;造成的影响不是短暂的,而是深远的。如果把社会结构转型分为初期起始阶段、中期演进阶段和后期激变阶段的话,中国社会结构转型已经进入了后期激变阶段。由社会结构转型步伐加快导致的剧烈变动,可能在一定程度上引发社会某种震荡。改革开放以来,社会结构转型与体制转轨交织在一起,带来了社会结构的大变动,以前所未有的力量冲击着原有的制度体系,呼唤新的制度和体制。新的制度设计必须经过现实化的过程才能转化为制度生态。在原有制度体系变得支离破碎、新制度还没有实现生态化的情况下,滋生了大量的潜规则,从而导致正式制度的现实化同形式化相交织、非正式制度同正式制度相抵牾、潜规则与正式制度相冲突,形成了中国社会转型期特有的制度生态。社会结构转型也必然引起公共政策体制的变化。中国社会结构转型是一种新型社会转型,具有双重过渡的特点,导致了公共政策体制极其复杂的异质性,直接影响公共政策体制的正常运作,降低了公共政策的有效性。要使公共政策更好地发挥调整社会利益关系,化解社会矛盾的作用,必须优化公共政策的制度生态系统,完善公共政策体制,推动公共政策主体转型。

## 一、公共政策的制度生态

公共政策就是公共权力主体为实现一定的目标而选择的政治行为,其本质是通过公共资源的权威性分配对社会利益关系的集中反