

复旦公共行政评论

第二辑

公共政策与政府治理

 上海人民出版社



复旦公共行政评论

第
二
辑

公共政策与政府治理

 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策与政府治理/顾丽梅主编.

—上海:上海人民出版社,2006

(复旦公共行政评论.第2辑)

ISBN 7-208-06465-2

I. 公... II. 顾... III. ①公共政策—研究②国家行政机关—行政管理—研究 IV. ①D0②D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 090145 号

责任编辑 赵荔红

封面装帧 王小阳

· 复旦公共行政评论 第2辑 ·

公共政策与政府治理

顾丽梅 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

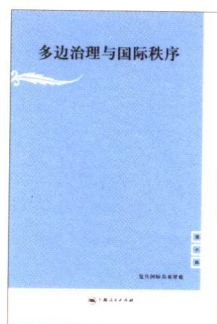
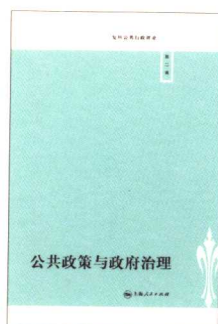
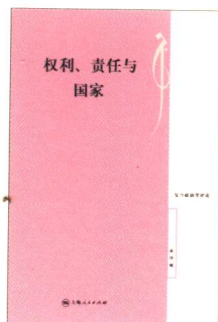
开本 635×965 1/16 印张 17.75 插页 4 字数 262,000

2006年9月第1版 2006年9月第1次印刷

印数 1-3,250

ISBN 7-208-06465-2/D·1119

定价 30.00 元



《复旦公共行政评论》第二辑/2006年

FUDAN PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW VOL.2/2006

主办单位：复旦大学国际关系与公共事务学院

学术委员会（按姓氏拼音或字母排序）

James Nowlan	美国伊利诺依大学(University of Illinois)
孔繁斌	南京大学
刘国龙	澳门大学
毛寿龙	中国人民大学
马国泉	美国加州州立大学洛杉矶分校 (State University of California, Los Angeles)
张梦中	新加坡南洋理工大学
周志忍	北京大学
竺乾威	复旦大学

编辑委员会（按姓氏拼音或字母排序）

陈晓原 扶松茂 顾丽梅 敬义嘉 刘 晔 浦兴祖 孙君明
唐贤兴 李春成 李瑞昌 周 帆 朱春奎 竺乾威

编辑部成员

刘春荣 陈周旺 敬义嘉 潘忠岐

本辑执行主编 顾丽梅 **责任编辑** 赵荔红

目 录

引言:公共政策与政府治理研究的新成果 /毛寿龙 1

公共政策及其价值取向

论“利益政策学”研究中的几个基本概念 /陈庆云 6

我国地方公共政策供给重点转变与地方政府治理

效益目标的重塑 /陈晓原 17

论人本政策价值理念的内涵及意义 /胡象明 34

当代中国公共政策话语活动的理论语境 /杨正联 46

公共政策应坚持社会总体利益最大化 /李玲玲 56

论公共政策中的社会正义 /陶学荣 王 锋 65

多维视角下的公共政策

养老保险基金投资运营 /席 恒 刘德浩 75

美国税收政策的政治学分析 /顾丽梅 97

基层公共决策的多源流分析

——一项基于上海市的实证考察 /容 志 112

现阶段我国面向人类健康的城市交通及政策设计 /周向红 132

政府改革与民营化管理

政府改革及其社会空间：从多元主义到法团主义 /陈明明 148

美国政府对民营化的管理 /敬义嘉 190

我国非政府组织发展规范的政策解读

——以《基金会管理条例》为例 /王云骏 206

财政政策与政府治理

论有条件的高薪养廉 /张梦中 王庆良 219

公共支出过程中机会主义的控制方法 /徐曙娜 232

财政科技投入与经济增长因果关系的实证研究 /朱春奎 242

公共管制：利益分析与风险分析 /李瑞昌 249

书评

分权制度下的地方政府应急管理 /木 子 269

农村中的政策问题：制度、利益与政策执行

——评《当代中国农村公共政策研究》 /高恩新 274

《复旦公共行政评论》稿约 /279

《复旦公共行政评论》稿例 /280

引言：公共政策与政府治理研究的新成果

毛寿龙

1978年改革开放以来,中国的经济发生了巨大的变化,中国的社会 and 个人的生活方式也发生了翻天覆地的变化。在20世纪80年代,人们还在追求温饱社会;在20世纪90年代,人们温饱了,开始追求小康生活;在本世纪短短的5年里,发达国家的汽车洋房走进了中国的家庭,人们不仅要吃得好,还要住得好,更要走得远。虽然人们因此而碰到了新的问题,如需要减肥、需要天天面对的堵车的问题,但这已经是新时代的新问题了,与过去显然不可同日而语。

这一变化有很多解释,在笔者看来,中国公共政策和政府治理的变化,可以说是最核心的解释。正是因为改革开放以来中国公共政策的系统的变化,包括价值的变化,决策机制的变化,实施手段的变化,政策语境的变化,以及政府决策的科学化、民主化,政府行为的法治化,政务信息的公开化,政府权力的多中心化,才使得中国人摆脱了种种政策性和治理结构性的束缚,有了大有作为的空间,中国的经济才显得如此富有活力,中国社会才走上发展的快车道。

遗憾的是,中国的实践总是走在学术研究的前面。中国的公共政策和政府治理的研究,并没有在改革实践出台之前就给予有力的指导,反而是改革者摸着石头过河。这可以说是不得不的选择,也是存在很大失败风险的选择。

要改变这种状况,唯一的办法是,学者们要义无反顾地承担起研究的责任,在一般学术理论、具体的实证理论和实证研究、政策分析等多个层面,针对公共政策与政府治理的理论和实践问题,展开具有专业水平的研究。

在这一点上,公共行政和公共政策学者们目前可以说已经有了一定的努力。摆在读者面前的《公共政策与政府治理》文集,可以说是其中的

重要成果。

这本文集,共有四个主题,收录了17篇论文,另加2篇书评。

第一个主题是“公共政策及其价值取向”。这一部分有6篇论文。第一篇论文为北京大学教授陈庆云先生所撰写,认为公共政策所涉及的社会利益,不仅仅有社会分享性的公共利益,还有组织分享性的共同利益,还有具有私人独享性的个人利益,这是利益政策学的基本要点。复旦大学陈晓原教授的论文,观察到在经济转轨过程中,中国地方政府公共政策供给的重点正在从经济管理的公共政策供给向地方性基础设施管理的公共政策供给转变;地方政府治理的效益目标也正在从以产值利税增长为主,向经济效益为主转变,在一些较发达地区进一步向环境效益优先、社会效益为主、兼顾经济效益的方向转变。新近北迁的胡象明教授观察到,新一届政府的公共政策在理念上已经有了新的飞跃,这就是从以经济建设为中心的政策理念转变为以人为本的政策理念。杨正联的论文则观察到当代中国公共政策的变化与当代中国政治领袖理论语境的变化息息相关,正是从毛泽东思想到邓小平理论的政策语境的变化,构成了当代中国政策话语变迁的基本脉络。李玲玲的论文,呼应陈庆云教授的论文,从应然的角度,认为公共政策应坚持社会总体利益最大化取向,是“公共性”的集中体现和必然要求。显然这并不是空穴来风,实在是当前的一些政策太偏心、缺乏公共性之故。陶学荣和王锋合作的论文,从社会正义的角度,探索了公共政策的伦理价值基础,认为公共政策的社会正义的实现,应是在逐步完善公共政策的制度基础、社会基础及技术基础上,努力实现政策的实质正义与形式正义的统一。从这些论文我们可以大体看到中国公共政策理论研究的基本特点:公共政策的利益、价值、伦理,公共政策的公共性、正义性,以及中国公共政策在过去20多年里基本变化脉络,是当前的热点问题。

文集的第二个主题是“多维视角下的公共政策”,顾名思义,就知道是要从不同的角度来探索现实的公共政策。席恒和刘德浩的论文从产权理论和公司治理理论的角度,提出了账户所有者—基金会—基金管理公司的投资模式,以构建完备的养老基金治理结构和可行的监管机制,为养老基金可持续运营提供制度保证。这是对中国养老基金政策的现实理论分

析。顾丽梅从政治学的角度,分析了美国的税收政策,认为美国税收政策的核心价值是公平与公正,以及更好地为公民提供优质的公共服务,体现了财政中立。税收政策顺利实施的关键是保障公民的知情权,因此,税收政策无疑是政府的核心职能,税收政策改革的关键是公平问题,美国公民梦寐以求的是建立一个公平和平等的税收体系。这是从中国学者的眼光从中国问题出发对美国税收政策的政治学分析。容志运用政策过程分析的多源流分析理论,以上海为例考察了中国基层公共决策的源流及其相互关系,认为中国基层的政策是问题源流、政策源流和政治源流交汇于一点的产物。在相互关系上,政治源流因素压倒问题源流成为推动政策形成的主导性因素,使得该项政策的形成更为接近于“政策方案——寻找问题——方案论证”模式,而不是简单的“问题解决”模式。这种模式突出政治源流中包含的行政体制因素、政策溢出效应、技术发展因素、问题规避因素和智库的“政策论证式”参与等因素,并可能造成基层公共决策中方案意识压倒问题意识、明星效应压倒绩效评估的后果。这一实证分析,有助于我们理解中国基层政策决策存在的一些问题。最后一篇现实政策分析论文是周向红写的,从技术路径、战略框架等不同层面分析了我国城市交通政策,认为城市社会经济的发展,需要安全、高效、清洁、经济的城市交通运输系统;城市居民生活质量的提高,需要安全、方便、舒适、快捷、低价、健康的公共交通服务;面向健康城市交通发展是与城市社会的经济发展目标相协调,是城市实现可持续发展的一个基本环节、必备要素,因此政府应确实以人为本,将人们的健康放在首要位置,以人性化的理念、科学的方法诠释城市交通发展的新内涵。显然,这一政策分析具有很强的规范分析的特色。

文集的第三个主题是“政府改革与民营化管理”。这实际上是两个主题。第一篇论文是“政府改革”主题的,该文分析了中国改革开放以来五次机构改革的机构精简与职能转变因素,认为前三次是机构精简的改革,而后两次则是职能转变的改革,其中第四次改革则是典型的职能转变型的改革。中国政府机构精简和职能转变的改革,不仅需要市场经济发展的推动,更重要的是需要有市民社会的发展。基于后者的考虑,论文考察了多元主义市民社会和法团主义市民社会的理论及其实践意义,前者对

于中国来说具有很多局限性,而后者则可为政府改革提供更大的社会空间。第二篇论文是有关民营化主题的,论文作者敬义嘉分析了美国政府服务民营化存在的困境,以及相关的对策。认为,在提高服务效率和质量、培育市场、保护雇员利益和转变治理结构等各方面目标上,民营化并不总是可取的政策工具,并且民营化的不同政策目标间还常常存在冲突。例如,政治利益的协调就可能直接威胁到效率和市场培育,而效率的目标也常常与长期的市场建设冲突。政府的民营化选择,也就必须采取权变的态度,在具体的环境内来看待和权衡这些因素,作出审慎的决策。公共服务的民营化,可以说是当今世界各国政府职能转变,实现有限政府的重要工具。基于美国的经验教训,提醒中国正在进行或者即将进行的相关改革,注意其中的问题,显然是必要的。本主题的第三篇论文是王云骏写作的,核心内容是从社会政策的角度,以《基金会管理条例》为例,解读中国非政府组织发展规范,认为其中存在着有效的制度创新,但也存在着各种各样的缺陷。自然,在笔者看来,其中的制度创新显然就是改革的成果,而存在的缺陷,则是需要进一步发展的空间了。这显然又是另外一个主题了。因此,本主题最好是“政府改革、民营化与社会发展”。

第四个主题是“财政政策与政府治理”。第一篇论文是张梦中和王庆良合作的,分析了高薪养廉如何可能的问题。论文认为,公务员薪酬水平与廉洁水平呈正相关;建立合理的公务员薪酬增长机制,使公务员薪酬水平与国民经济发展相协调、与社会进步相适应,是建立健全公务员预防和惩治腐败体系的重要内容;作者认为,在中国,实施有条件的高薪养廉是必要的也是可行的。第二篇论文徐曙娜,讨论了公共支出过程中机会主义的控制方法的问题。该论文的核心理论是信息不对称理论、委托—代理理论。论文认为,由于公共支出过程中存在信息不对称,存在着代理人机会主义。克服公共支出过程中代理人机会主义,实现委托人的利益最大化,可以采用的方式归纳起来无非就是激励和监督,由于公共支出过程的特殊性,认为应该以约束监督为主。不过,在笔者看来,既然信息不对称是核心因素,除了约束监督之外,看来实现公共支出的信息公开,在当前的情况下,可能更容易起到相关的约束作用。在信息公开充分的情况下,制度才会充分发挥作用。第三篇论文是朱春奎写作的,该文从统计分

析的角度,分析了财政科技投入与经济增长的因果关系,其分析结果认为,1978—2000年中国财政科技投入是经济增长的充分而非必要条件;从财政科技投入结构看,中国财政科技三项费用是经济增长的充分而非必要条件;虽然经济增长构成财政科学事业费、科研基建费及其他科学事业费变化的原因,但财政科学事业费、科研基建费及其他科学事业费构成经济增长的原因并不显著。这一分析在统计上可能是具有意义的,但是为什么会这样呢?是否科研经费拨款机制存在问题?或者学术研究管理机制存在问题?这只能等待进一步的研究了。第四篇论文是李瑞昌撰写的,认为公共管制可以分为利益管制和风险管制,公共管制决策应该考虑风险分析和利益分析。

阅读完这个文集,笔者的基本印象是,这些论文有些是纯粹的学术理论分析,有些是实证的学术研究,或者统计分析,有些则是着眼于问题解决的对策分析,有些是属于介绍国外情况,从中国实际需要出发寻找他山之石,以求借鉴。这些论文的学术价值在于从各自的角度就当前中国实践迫切需要的公共政策的利益、公共性、伦理价值选择等进行了重要的探讨,这有利于积累中国公共政策的学科理论基础。其实践价值有三个方面,一是可以让我们更好地理解当前中国公共政策存在的问题以及原因,二是可以让我们有一个实证的理论视角,三是在理解的基础上探索解决问题的行动方案。

在笔者看来,公共政策研究的方向大体也就这些了。当然,文集的篇幅有限,只能收集这么多。如果学者们写出更多的论文,收集在更多的文集里,我们显然可以看到当代中国公共政策学者的重要努力。让我们期待着,当然更重要的是,让我们一起来努力,为了中国公共政策的学科,更为了中国高质量的公共政策实践。至少在新的世纪里,让我们的公共政策实践者,至少有一些学术的桥梁或者光线,来减少实践者的摸索成本。

2006年8月10日凌晨于北京

论“利益政策学”研究中的几个基本概念

陈庆云

〔内容提要〕 本文对“利益政策学”研究中的几个基本概念,如利益、利益分析、公共利益、社会利益、政府利益等的内涵作了介绍;对“比较利益人”的人性假设进行了简略讨论,并在此基础上分析了利益政策学的基本框架。作者强调,维护、增进与分配由具有社会分享性的公共利益、具有组织分享性的共同利益和具有私人独享性的个人利益等三类利益共同构成的社会利益,是公共管理与公共政策研究的本质问题。

某项公共政策的产生、维持和改变,往往是包括政府在内的各种利益群体,通过竞争、博弈与合作,达到利益相对均衡的结果。因此,利益分析视角往往成为解读公共政策的一个关键途径。

一 利益及利益分析

利益是人们为了生存、享受和发展所需要的资源和条件。作为利益政策学基本方法的利益分析,需要明确公共政策的利益主体及其关系,判断利益主体真实的利益需求,规范利益主体寻求利益的方式,协调利益主体间的利益冲突,最终力求实现以公共利益为核心的社会利益的最大化。

1. 利益的界定

在当前的社会科学研究中,利益分析并没有获得人们足够的关注和重视,甚至有学者一直对它提出了质疑,认为它并不是完全意义上的研究方法。

对利益分析持有误解的一个重要原因,

是由于对利益界定的差别所引起的。

我们认为,利益是人们为了生存、享受和发展所需要的资源和条件。^①对于这一定义,特作如下说明:

(1) 主体的需求与满足需求的客体之间的一致性。正是人们有生存、享受、发展等各种需求的推动,才产生占有资源和条件的动机。但利益的内涵又集中体现了它的客观性,这种客观性始终与利益主体的需求性紧密相联,并受制于外部环境及现实的制度和文化影响。

(2) 人所需求的利益具有普遍性。不论是伟人还是凡人,都需要生存与发展,都有利益要求;而且只要是由人组成的组织,为了组织目标的实现,以及组织与组织中的成员的生存与发展,也同样需要资源与条件。

(3) 人与组织所需求的利益具有合理性。任何人、任何组织都要生存与发展,这自然就需要利益。所以,个人利益的存在显然具有合理性。作为一类特殊组织的存在所需求的利益即政府利益的存在,也具有合理性。

(4) 人所需求的利益具有交换性。资源与条件,其本身都可以在特定环境下用于交换。其中物质利益,不仅可用于交换,而且会在交换中有量的体现。这说明利益分析既有定性讨论的基础,也有适当定量研究之可能。

2. 利益分析的基本内容

在公共政策中,利益分析不但要明确谁在追求什么利益,而且要分析其追求利益的方式及结果。

(1) 利益主体及利益结构分析。利益分析首要的问题在于明确利益主体及主体之间的关系和结构。一般来说,利益主体有个人和组织为载体两种表现形态。在个人利益和组织利益之外,还有缺乏非常明确利益载体的公共利益,它们构成了一个互动、冲突和相容的利益结构。

(2) 不同的利益主体的需求分析。利益主体的利益需求可以是政治层面的,也可以是经济、文化等层面的。哪种类型、哪个层面的利益需求

^① 这样界定“利益”概念,最早由魏英敏教授提出。魏英敏教授认为,利益是人们为了生存和发展,获得自由和幸福,所需要的资源和条件。

更容易被激励,使之与社会利益的实现和增进相协调,这可能是利益分析中的一个要点。

(3) 利益主体的利益实现方式分析。利益的实现方式主要包括强制式的政策机制、交换式的市场机制和美德式的伦理机制。在当前的中国社会中,还存在着基于以人情为基础、以社会网络为载体的关系型分配。这些都是值得人们关注,并需认真研究的利益实现方式。

(4) 利益分配结果分析。通过判断公共政策活动,分析最终实现的是谁的利益,是长远的利益还是短期的利益,是大多数人的利益还是少数人的利益。通常以下三类利益群体,容易从公共政策中获取利益:与政府主观偏好一致或基本一致者;最能代表社会生产力发展方向者;普遍获益的社会多数或绝大多数者。

二 “比较利益人”的人性假设

公共选择理论的“经济人”假设与其所反对的“公共人”假设一样,都属于一种极点式的人性假设,它在公共管理领域的运用必然存在限度。从人的自然性、社会性和文化性来看,人性是介于完全自利与完全他利两个极点之间,是非此即彼和亦此亦彼相统一的“线段式人性”,与此相适应的是“比较利益人”的假设。

1. 人的自然性、社会性与文化性

对人性的判断是公共管理和公共政策研究的基础问题,也是利益政策学的根本出发点。人性假设的改变,将导致公共管理的理念、制度、手段及工具之研究的转变。

(1) 人的自然性。所谓自然性,是指人作为一种自然物的存在所具有的生物属性,这种属性是维持个体生存和种族繁衍的自然需要。人首先要求维持和实现个体的生存和发展,从而必然表现出自利的一面;同时,人与人之间的互利既是个体,也是群体生存和发展的必要条件。对共同利益的追求,同样是人行为的重要动机。但是,人的自然性决定了人的自利的内容表现得更多、更直接、更重要。

(2) 人的社会性。所谓社会性,是指人作为社会的一个成员,在与他人的联系与合作中所具有的在空间层面上的属性。制约人的社会性更多地表现在制度层面。在不同的行为领域,个人所受到的制度约束不同,外界对他(她)的角色期待也会不同。随着行为领域的转换和制度环境的变化,自我利益和共同利益在个人决策中的优先次序与权重会相应发生改变。

(3) 人的文化性。所谓文化性,是指在历史积淀形成的价值、道德、习惯,尤其是在利益观念的影响下,人所具有的在时间层面上的属性。在历史的长河中长期积淀所形成的关于价值、规范、利益等观念,直接影响着人们对自我利益和共同利益的判断,因此制约人的文化性更多地表现于意识形态、习惯与道德层面。个人对于自我利益的追求,会受到社会主流的道德规范的调控和约束。

2. 经验中人性的基本特征

从人的自然性、社会性和文化性等三种属性出发研究人性,人的行为动机一定是多元、复杂、动态的,既有利己的成分,又有利他的成分;既追求个人利益,也追求共同利益。不仅不同个体的行为动机存在着差别,而且在不同的行为领域,同一个人的行为动机也不同。

人性会在完全的“自利”和完全的“他利”、绝对的“私”与绝对的“公”之间变动。每一个人的人性是在“0”和“1”之间变动的一个“线段式人性”,即个人行为的具体动机是由在“0”和“1”之间变动的结合点所组成的一个“线段”。

(1) 非此即彼的“线段式人性”。在无特殊条件约束下,人大致可分为三类:伟人、好人、恶人。伟人的“人性线段”偏向“1”这一端,而恶人则偏向“0”这一端;伟人与恶人在社会中只占少数,人类中绝大多数人是好人。尽管不同的人在处理具体问题时,所表现出的行为动机是变化与多元的,但这种变化总是在特定的“人性线段”中进行,伟人就是伟人,恶人就是恶人。

(2) 亦此亦彼的“线段式人性”。尽管人的自然性使得人表现出更多的自利性,但它毕竟会受到人的社会性与文化性制约,扬善惩恶的制度安排与高尚道德以及意识形态,会改变人的行为动机。对绝大多数人来讲,

其行为动机处于特定“人性线段”之中,是亦此亦彼的公与私的结合。“人性线段”基本规定了结合点的运动范围,而无数的结合点又基本表现出具体人性线段的特征,实现一定条件下的非此即彼与亦此亦彼的统一。

(3) 可塑的“线段式人性”。对于不同的个人而言,“人性线段”的长度会存在差异,线段有长有短,长者表明该个体的可塑性较大,短者表明该个体的可塑性较小。一般来讲,伟人与恶人的“人性线段”相对较短,而那些占绝大多数的好人,“人性线段”则相对较长。从这个意义上讲,改变人的社会性的制度建设与改变人的文化性的道德建设是何等之重要。

(4) 动态的“线段式人性”。尽管人的自然性所主要表现出的自利性是真实、顽强的,对相当多数人来讲它常常处于主导地位,但自利性绝不是人性的唯一内容。外界的制度规范与道德规范等多重约束,使得人性的社会性、文化性特质必然与自然性结合起来,产生出多元变化的行为动机,这就是前面提到的结合点会在一定条件下的“人性线段”中变化。

3. “比较利益人”假设

“极点式人性论”把人性中的部分视为普遍的人性、全部的人性和不变的人性,这是对真实人性的一种扭曲。当然,从人性中不变的一个极点出发,研究问题自然要简化得多,易于对人类行为进行解释和预测。

从“极点式人性”到“线段式人性”,这种分析视角的转变,意味着需要提出一种新的人性假设。基于利益分析原理,我们暂且将“线段式人性”的人性假设称为“比较利益人”。

尽管“比较利益人”的假设,期望于更多地与经验相符,但它仍然是一个假设。“比较利益人”假设的前提是人是利己和利他的结合体。基于“线段式人性论”的“比较利益人”,具有利益性、比较性和动态性等特质。

(1) 利益性。正因为我们把利益理解为是人们为了生存、享受、发展所需要的资源与条件,所以追求利益仍然是人们的最根本的动力。对多数人来说,这种利益追求不能完全等同于唯一的人性自利动机。

(2) 比较性。“比较利益人”的行为决策是在具有一定冲突性的各种利益,如自我利益和共同利益、物质利益和精神利益、经济利益与政治利益等多重利益之间进行比较、权衡和整合,寻求复合利益平衡点的过程。

(3) 动态性。在不同的行为领域、不同的制度安排下,个人的比较利