

公共政治教程

王振海 主编

中国海洋大学出版社

中国海洋大学教材建设基金资助

GONGGONG ZHENGZHI JIAOCHENG

公共政治教程

王振海 主编

中国海洋大学出版社

· 青岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共政治教程/王振海主编. —青岛:中国海洋大学出版社,
2004. 10

ISBN 7-81067-642-3

I. 公… II. 王… III. 政治理论—教材 IV. D040

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 102773 号

中国海洋大学出版社出版发行
(青岛市鱼山路 5 号 邮政编码:266003)

出版人:王曙光

日照报业印刷有限公司印刷

新华书店经销

*

开本:889mm×1 194mm 1/32 印张:7.875 字数:210 千字

2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月第 1 次印刷

印数:1~3 100 定价:16.00 元

目 录

导论	(1)
第一章 政治与政治划分	(6)
第一节 政治解读	(7)
第二节 国家政治与非国家政治	(14)
第三节 政府外政治现象	(19)
第二章 公共的兴起与政治价值转型	(25)
第一节 “公共”的凸显及价值取向	(26)
第二节 公共政治的价值理念	(30)
第三节 现代治理理论的公共性问题	(37)
第三章 作为公共组织的政府	(44)
第一节 政府的位置	(45)
第二节 政府的公共属性	(53)
第三节 政府公共管理理念解读	(58)
第四章 公共权力	(61)
第一节 公共权力的学理解析	(62)
第二节 一切政治权力皆公共之权	(73)
第三节 公共权力结构及其优化	(80)
第五章 公共政策	(87)
第一节 公共政治与公共政策	(88)

2 公共政治教程

第二节 公共政策系统	(95)
第三节 公共政策流程	(104)
第六章 公共职位	(118)
第一节 公共职位的属性与公众的入仕需求	(119)
第二节 公共职位的供求矛盾与表征	(126)
第三节 公共职位配置机制	(129)
第七章 事业单位政治	(139)
第一节 事业单位的定义与特点	(140)
第二节 事业单位改革历程	(142)
第三节 事业单位现状及分类	(149)
第四节 推进事业单位改革	(152)
第八章 公共企业政治	(170)
第一节 作为公共性组织的公共企业	(171)
第二节 公共企业的政治功能	(174)
第三节 政企关系与国有资产管理体制比较	(176)
第四节 公共企业改革的模式借鉴	(181)
第九章 社区政治	(189)
第一节 社区与社会:经由社区发展获得社会发展 ...	(190)
第二节 社区政治:在国家与社会之间	(198)
第三节 社区政治:中国政治建设的基础平台	(208)
第十章 公民参与政治	(220)
第一节 公民政治参与的内涵与特征	(221)
第二节 公民政治参与的类型及方式	(226)
第三节 公民政治参与的功能	(231)
第四节 公民政治参与的制约因素及拓展对策	(235)
参考书目	(242)
后记	(245)

导 论

一、什么是公共政治

中国政治学长期以来的理论传统是与实践中国家总是高居于社会之上相呼应,一直习惯于从上层建筑的角度去理解与探讨政治,将政治理解为统治之学、国家之学、权力之学,自上而下地控制与管理社会之学。这不能说完全不对,而是说不完整,甚至说只是看到了政治的果,没有抓住政治的因,进而,也必然影响对政治本质性内涵的把握。在社会大变革、大转型的今天,单纯持这一政治观是不够的,甚至是对社会政治发展不利的。政治理论必须与时俱进,与时代的发展大势、时代的主流价值观相匹配。

对政治的科学揭示,应当说自启蒙运动提出主权在民和社会契约理论时就已经完成了。马克思的民主政治思想更是宣告了专制主义政治的彻底终结。尽管马克思依然视国家为阶级统治的工具,但在学理上,我国政治学界一直没能实现政治分析与政治理念的彻底转型,没能将对政治本质的揭示进行到底。标志就是:在对“政治”的分析上,仍然存在着一种偏差,即只是围绕着阶级、权力、国家转,特别是对这些概念的理解本身更是盘旋在“社会”之上,依然沿用在社会之上分析政治的传统,而没有深入到社会之中分析政治、从公众角度解读政治。

我们正处在价值观大转变的时代,政治价值观的转变是社会价值观转变的基本标志和先导。在政治价值观的大转变中,一个具有核心意义的转变是“公共”问题的出现。伴随着加入 WTO,

2 公共政治教程

经济全球化,特别是市场经济的发展,治理、新公共管理等与国际惯例接轨的现代管理模式在中国大行其道,“公共”更是成为显学,这为从市民社会或者说民间角度透视政治现象,彻底打破专制主义留给中国的传统坚冰提供了天赐良机。

本教程尝试从公众角度、从社会底层由下而上分析政治现象,建立公共理念、社会导向、公众本位的政治观。其立论主旨在于,以公众为解析政治现象的出发点,分析公众在政治中的主体地位,公众对公共权力的委托与让度,政府的公众代理工具特性,国家的公共属性,进而揭示理性政治的价值导向,倡导公众政治观、民主政治观、公共政治观和公众自下而上地参与政治、制约权力及治理国家的社会政治观,消解人们对政治的诸多鄙夷与误解,还政治以本来面貌。具体将通过下述政治理念的转型体现出来:由天然政治到委托政治,由强制政治到市场政治,由统治政治到治理政治,由阶级政治到公共政治,由专政国家到宪政国家,由一元凸显到多元并立,由全能政府到代理政府,由支配政府到服务政府,由私有权力到公共权力,由受体公众到主体公众,由愚民政治到透明政治,由人治政治到法治政治,由随机政治到制度政治,由封闭政治到竞争政治,由官本治理到民本治理,由官本位到民本位,如此等等。特别值得指出的是,政治原本都是公共的,但在专制制度下它却被人为地变成“私有”的了,在狭隘的政治观那里,政治的公共性也遭到了无情的打压,因而提出公共政治概念,作为对传统政治观的矫正,并不是没有意义的。

由此决定了所谓公共政治,就是以公共为理念、以社会为导向、以公众为本位的政治。它与国家政治既相联系又相区别,具有广阔的独立研究领域。价值导向和侧重点将二者区别开来,对权力、政策、职位、政府等的共同关注及研究目的一致,又将二者紧密联结在一起。二者的有机结合,才能构成完整的政治与政治学。

二、为什么要学习研究公共政治

作为对传统政治观的纠正,公共政治观在理论上的意义自不

待言,其实践功用也是彰显的,主要体现为:

(1)对民主。高度民主的政治是我国政治文明建设的目标,在我国却一直存在着公众的主体地位缺失问题。实践的缺失源于理论的缺失,况且,专制政治不仅隐瞒和加剧这一缺失,而且刻意制造这一缺失。公众政治观旨在唤醒公众个体和社团组织等的政治主体意识、权力委托人意识、参与管理意识等,促进基层社区民主自治演练等实体性建设,进而为宪政国家和有限政府的建设奠定基础。

(2)对自由。高度强大的统治机器是与高度萎缩的社会主体相伴相随的,而培植起强大的公众政治须以发育出强大的社会主体为前提。公众政治观的一个很重要的方面在于解释公众在作出权力让度与委托后的权力留置与剩余,为公众设置权利空间和参与合法性的依据,从而为民主政治大厦强本固基。

(3)对法制。在公众与政府的关系方面,历史上始终是政府占尽上风,而公众处于劣势状态。其中原因有很多,无法度既是原因,也是结果。法律、规则、制度、程序,是对权力拥有者和执行者的最好制约,也是对公众权利的最好保护。因而,要实现传统政治向公共政治的转变,法制是最好的桥梁和促进器。而公共政治的推展,也有利于法制化程度的提高,有利于公众更加自觉地拥有和利用法律武器。

(4)对权力。公众政治观的一大宗旨是从源头上厘清公共权力的缘起与本质,揭示公众的权力委托人地位,揭开权力的神秘面纱,这就为权力运行导向与边界划定、权力监督制衡等提供了理论依据,有利于权力的有效、有序运行,防止权力的滥用。

(5)对政府。公众政治观为权力找到了源头,自然也就为政府确立了合理位置,这就是接受公众委托,代行公共权力,代理公众事务的机关,即公众的代理工具。因而,服务是政府的天职,官员是为公众办事的代理人。这一观念为有限政府、有价政府等提供了理论佐证。

(6)对治理。权力、政府、官员的存在,目的是为了完成对社会

4 公共政治教程

的治理任务,因而,政府无论在任何情况下都是治理活动最基本的主体。社会政治观并不否认政府在治理中的地位,而是要说明政府不是,也不可能是惟一的治理主体。在政府之外,公民个人、社会团体、非营利组织等都是社会治理的主体。这就为治理主体的多元性、治理目标的多向性、治理活动的互动性打开了方便之门,有利于形成良性运作的社会治理体系。

中国正处在一个伟大的社会转型时期,这是任何人都无法否认的客观事实。转型通过多个方面得以体现,有政治的、经济的、文化的、道德的、观念的、制度的,不一而足。政治上的转型也体现为很多方面,最根本的是树立权力的公共属性,由统御控制型政治转向社会治理型政治。这一转变内应民主政治、法治政治、宪政国家、有限政府,外合市场经济、先进文化、国际规则,是一种必然的历史趋势,是不以人的意志为转移的。甩掉历史包袱,接纳世界文明,使政治分析的目光不仅盯着“上”,而且盯住“下”,让公众不再缺席政治,让政治真正进入公共领域,才能把我国切实引向高度的政治文明。

如此而言,学习和研究公共政治就不仅是必要的、有用的,而且是现实的、紧迫的。

三、本教程的结构框架

全书分为导论与10个主体篇章。导论主要介绍研究主旨与意义,为引言部分。10章可分为三大方面,第一方面为理论基础,设2章,主要研究使公共政治得以成立并指导公共政治发展的学理前提:政治与政治划分,公共与公共政治;第二方面为主体范畴,设4章,主要研究构成公共政治主干的概念与命题范畴:作为公共组织的政府、公共权力、公共政策、公共职位;第三方面为主导领域,设4章,主要研究公共政治所关注的主要领域,设定公共政治合理的学理边界:公共事业、公共企业、社区、公众。每章前设有内容要点,便于学习者把握要领;每章后配有思考题,方便学习者巩固所学知识。

尽管“公共”及与之有直接关联的公共行政、公共管理、公共政策、公共权力、公共领域等早已成为学界探讨的热点,公共政治及与之具有共同价值取向的社会政治、民间政治、公众政治等也已大量见诸刊面报端,但把公共政治作为一本独立的教材,形成一个独立的体系,我们认为是具有创新意义的。作为一项理论上的创造性劳动,一方面我们存在着创新的冲动,另一方面又惴惴不安:我们期待着这一有理论意义并早已显露出实践价值的学术领域能够在大家的共同关心和培育下尽快结满硕果、趋于成熟。

第一章 政治与政治划分

内容要点

政治是什么？这是政治家们长期以来争论不休的话题，可以说有多少政治流派就有多少政治的定义。我们认为，政治是由公众让度组成的，公共权力驾驭的，特定社会领域的现象总和。对政治的划分亦有多种方法，而分为国家政治与非国家政治是本书的特色。随着时代的发展，政府外政治现象越来越重要，对政治的影响也越来越大，公共政治倡导对政府外社会政治的重视。

第一节 政治解读

一、对政治的不同解释

在科学领域中,越是大众化的概念,人们越是难以准确地把握其确切的内涵。如社会、民主、文化、政治都属于这类难把握其确切内涵的概念。然而,要想使理论见解切中要害,就必须首先揭示这些概念的实质。

政治,这一渗透到人类生活的每时每刻的社会现象,究竟代表着属于它的怎样一种本质,或者说它凭借什么同其他社会现象区别开来呢?

对政治概念的解释,总数不在百种以下。在此,不揣冒昧地作出如下几种归类:

(1)从政治字面的直接意义上解释。中国古代著名思想家孔子虽然没有直接提出政治一词,但却有“政者,正也”,“治者,理也”,“不在其位,不谋其政”的思想。孙中山对政治的理解更为直接,在他看来,“政就是众人之事,治就是管理,管理众人之事就是政治”^①。在不少现代学术著作中,也经常见到政治是一种治人的活动,政治是管理人的行为等命题。

(2)从政治与经济的关系中把握政治的概念。这种理论直接来源于列宁的一句话:“政治是经济的集中表现,……政治同经济相比不能不占首位。”^②这种解释意在揭示经济对政治的基础和决定作用,政治对经济的能动作用和统帅作用。

(3)把政治同国家联系起来考察。这是最普遍的一种见解。古希腊著名思想家柏拉图和亚里士多德就是从治理国家这一角度去看待政治的。美国政治学者古德诺在《政治与行政》一书中,把

① 《孙中山选集》(下),北京:人民出版社 1956 年版,第 661 页。

② 《列宁选集》第 4 卷,北京:人民出版社 1972 年版,第 441 页。

8 公共政治教程

政治定义为政策或国家意志的制定与表达。^①列宁的一段话说得最明确：“政治就是参与国事，指导国家，确立国家活动的方式、任务和内容。”^②在一些辞典中和比较被人们认可的场合也把政治表达为国家事务的管理、国家的上层建筑、围绕国家所进行的活动、指导或影响国家政策的行为和职业等。这种思想的显著特点：一是把政治描述为与国家相始终的历史中的短暂现象；二是把政治同阶级紧密联系在一起。列宁和毛泽东的两段话是其最好注脚。列宁说：“政治就是各阶级之间的斗争，政治就是反对世界资产阶级而争取解放的无产阶级的关系。”^③毛泽东说：“政治，不论革命的和反革命的，都是阶级对阶级的斗争，不是少数人的行为。”^④

(4)把政治看作一种特定的社会现象。在这种国家观看来，政治是同人类社会相始终的，是建构在人类社会之上的宏观控制系统。在这一思想指导下，有人进而把政治分为阶级政治和非阶级政治。也有人把政治看成一种社会整合运动。

(5)从动态中把握政治的实质，认为政治是一种控制与管理性活动。一方面这种理论把政治作为一种行为来认识，注重政治的价值功用体系。例如，把政治定义为“与某一社会对价值进行权威性分配有关的活动”，“对人类社会的基本生产活动及其所创造的社会关系进行宏观控制和调节的活动”等。另一方面，这种观点试图从政治与其他社会领域的关系中发现问题。也就是说，它不把政治看成是与其他社会领域相平行的独立的领域，而是干预其他社会领域的特定社会领域。这正是政治这一社会现象的固有性。政治的特殊性在于人们在任何社会领域中都能体验到政治的存在。

事实上，对政治定义的解释远非上述所能涵盖。人们对政治

① 参见[美]F. J. 古德诺著，王元译：《政治与行政》，北京：华夏出版社1987年版第1部分。

② 《列宁文集》第21卷，北京：人民出版社1972年版，第14页。

③ 《列宁选集》第4卷，北京：人民出版社1972年版，第370页。

④ 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社1972年版，第823页。

的理解和看法是难以数计的,甚至可以认为,每一个人心中都装着属于自己的政治观。一个不容忽视的现象是,不同地位的人对政治的理解会存在巨大的差别。帝王将相往往把政治看成自己的专利品,看成统治公众的工具。不少理论家视政治为宦海中的权术、争权夺利的手段。无政府主义者则普遍地把政治当成罪恶、肮脏的勾当。在一些社会公众眼里,政治是祸水,是邪恶产生的根源。占人类相当大比例的一些人则把政治视作神秘之物,是与自身无关的“场所”。

二、政治究竟为何物

一个人对政治本质的把握是同其整个政治观相一致的,尤其是同对阶级、政府、国家的认识相一致的,同时还受所处时代的影响。任何人,即使是最伟大的哲人的思想也是对自己所处时代的历史活动的记录,而不可能超越时代。作为生活在现代的人,在对政治本质进行界定时,首先应当想到的是要公正地认识现存的各种政治关系和政治现象,分析时代所提供的新的材料,而不是只把眼光盯在前人的著作上。引经据典只是认识问题的手段,而不是认识问题的终端。

在上述所列的各种政治定义中,有的明显地具有时代性,是这些伟人所处时代的政治真实与政治写照,这种时代的局限性导致了它们无法用以概括整个的政治现象。有的在原作者那里都不被看作是标准定义,而是针对特定情况所作的一种价值判断。原封不动地拿来恐怕连原作者本人都不会高兴。有的则触及到了政治现象的实质性问题,这是我们进行深入探讨的基础。

直观上看,“政”是集体生活中的事务,或者说是组织着的众人的事。“治”则有治理、管理、控制、统治的意思。二者的结合当然便意味着管理众人的事。然而,仅仅如此解释政治是远远不够的,因为它无法把政治同其他集体事务的管理区别开来。家政的管理同样是对众人之事的的管理,但它却与政治大相径庭。

对政治的直观解释虽然没有得出政治的确定内涵,却提供了

两个极为重要的线索：一是政治赖以存在的场所，或者叫政治场；一是政治的价值主旨。任何事务都有其活动的特定界域，政治也不例外。政治活动的界域是互相联系着的人类群体。换句话说，政治只能发生在社会组织之中。社会组织的大小决定了政治类型的范围。如果把世界当成一个统一的社会组织，那政治便是全球政治，按照同一个标准去划分，自然会出现国家政治、地区政治、地方政治、部门政治等类别。政治的本质内容是从“治”字上得以体现的，治理是一种方向性、价值性活动，而治理的一切价值也恰恰体现在活动之中。单纯字面上的治理毫无意义，关键是使治理运动起来，变成一种行为、一种过程。而来完成这一使命的，非权力莫属。

政治现象只能发生在社会组织之中，一旦脱离了人的集合体、类存在，政治便失掉一切存在的价值和前提。而只要组织存在，权力就是必不可少的，权力是组织的粘合剂。一切政治现象都是同权力相联系的，或者是权力的直接组合，或者是由权力所决定的，或者是权力的表征，或者是谋求和掌握权力的方式。概言之，政治活动是靠权力来连接和推进的，权力是政治的操作杆、制动器。据此定义政治，政治是由公众让度组成的公共权力驾驭的特定社会领域的现象总和。或者说，政治是与公共权力相联结的特定社会领域。

政治这一特定社会领域主要涵盖了下列要素：

(1)政治行为。政治行为是权力运行所导致的一切过程和结果。这是最能体现政治本质的方面。包括控制管理活动、决策计划行为、议政参政方式、选举监督活动、监察审判活动、政治传播教育活动、领导方式方法、群众运动、政治斗争、政治事件等。

(2)政治组织。这是政治的载体，一切政治活动都是由其承担并完成的。政治组织包括纯政治组织和特定政治组织两种。纯政治组织是以政治为业的组织，包括公民大会、立法机关、行政机关、司法机关、政党组织、政治团体组织等。特定政治组织是指一些社会组织在承担政治功能时而暂时成为政治组织，如军队、企业、学校乃至家庭在特定环境下都可以成为一种政治组织。

(3)政治人物。这是政治活动的主体。主要包括政治领袖，政

治活动家、政治思想家、政府官员、国家公民等。如阶级、选举团体、利益集团等是以集体形式存在的政治人物。

(4)政治制度。这是用以界定国家政治类型的根本社会制度。它主要通过国家性质、政权类型加以体现。

(5)政治关系。即政治组织、政治人物等政治要素间的联结方式和状况。包括政体形式、国家结构、国家关系、政治沟通渠道、社会矛盾、行政层级关系等。

(6)政治规范。即用以确立政治体制、政治关系、政治权利的规范化条文。包括法律、法规、政策、文书、协议、命令等。

(7)政治文化。即政治意识形态。以政治思想为核心,包括政治原理、政治规律、政治信息、政治科学、政治理论、权术、政治经验、政治战略策略、政治心理、政治传统、政治习俗、政治礼仪等。

(8)政治权利。这是政治权力和利益的总称。包括国家主权、政治组织功能、公民的权利义务、官阶等级、政治名誉、政治报偿、政治待遇等。

(9)政治设施。即政治的物质依托,包括国旗、国徽、首都、议会大厦、活动场所、办公机关等。

(10)政治环境。即构成对政治直接影响的内外环境状态。包括政治稳定状态、内外战争、政治秩序、公众政治动向、社会政治状况、经济文化发展对政治的影响等。

三、政治的属性

对政治的种种非难和不理解,一方面源于对政治本质的认识偏颇,另一方面源于夸大或扭曲政治的某一方面的属性。事实上,政治同其他概念一样,尽管它们都有在特定情况下变异的可能,但从本质上讲,它们都是人类在发展过程中所必然出现的现象,它们本身无所谓善,也无所谓恶。

概括地说,政治具有以下5个方面的属性。

(1)公共性。政治只能发生在至少由两个以上的人组成的集体中,没有集体,便没有政治,这是政治公共性的最初含义。政治

的公共性表明,政治不管其界域有多大,它都必须涵盖界域内的所有人,无论在国家中,还是在集体中,都是如此。政治通过公众权力而产生,政治的目的也在于为公众谋求利益。享有政治是每一个社会成员的天然权力。相对于公众而言,政治不是外在之物,而是自我价值实现的途径。人人生而具有参与政治的要求和愿望,公共性的实现程度是判定政治合理性的基本尺度。

政治的公共性并不是在任何历史时期都能够得以实现的。通常而言,在非国家政治条件下,政治的公共性较为普遍和现实,而在国家存在的前提下,政治的公共性有时会被扭曲。比如在奴隶社会和封建社会,政治成为某一部分人的专有物。人们在政治上分等划级,参与政治是一部分人的专利,有一部分人甚至被从“政治动物”的行列中开除出去。为了独享政治肥缺,统治者往往借政治的阶级性而强行把其他社会公众排除在政治大门之外。这样,本属于公众的政治便被阶级政治、集团政治所代替,争夺政治权利的斗争也便成为国家政治条件下一段历史时期的重要标志。在这一时期,政治的阶级性在很大程度上掩盖了其公共性。从本质上讲,在特定历史阶段上,政治的公共性与阶级性是同时存在、有机统一的,阶级政治是不可逾越的历史阶段,只有到了无国家社会,才可能清除阶段政治。

(2)从属性。政治无论在人类生活中具有多么重要的地位,它终归是第二位的東西。从本原上讲,政治为每一个社会成员所享有,但是否是一位“政治人”,却取决于他本人的主观意向和实际行动。也就是说,剥夺人的政治权利是痛苦的和反人道的,而这并不排斥当政治具备了公共属性之后,人们可以拒绝接受它。不管人们多么远离政治,都不可能与政治完全脱离干系,但从主观行动上,社会上的确大量存在着逃避政治的“非政治人”。当然,并不排除一部人是由于受到政治的侵害而退避三舍的。即使从政治本身而言,它也可能导致一部分人无暇过问它。政治不是人的第一需要,当人在温饱问题还未解决或者为生存奔波而没有空暇时间时,便会对政治敬而远之。即便如此,人们依然无法摆脱政治的影响,