

21世纪高等学校公共管理类规划教材

吴元其 周业柱 储亚萍 倪咸林 著

公共政策新论



安徽大学出版社

公共政策新论

吴元其 周业柱 储亚萍 倪咸林 著

安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策新论 / 吴元其等著. —合肥: 安徽大学出版社, 2009. 10

21 世纪高等学校公共管理类规划教材

ISBN 978-7-81110-682-4

I. 公... II. 吴... III. 公共政策—高等学校—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 190711 号

公共政策新论

吴元其等著

出版发行	安徽大学出版社	印刷	中国科学技术大学印刷厂
	(合肥市肥西路 3 号 邮编 230039)	开本	710×1000 1/16
联系电话	编辑部 0551-5108812	印张	21
	发行部 0551-5108397	字数	388 千
电子信箱	ahdxchps@mail.hf.ah.cn	版次	2009 年 11 月第 1 版
责任编辑	王先斌	印次	2009 年 11 月第 1 次印刷
封面设计	孟献辉		

ISBN 978-7-81110-682-4

定价: 32.00 元

如有影响阅读的印装质量问题, 请与出版社发行部联系调换

前 言

在中国政策研究历来是“显学”。古代中国的文人士子研究的就是“治平之学”，即治国平天下的政策；新中国成立以来，偏重于政策治国，这成为我国公共管理的一大特点。但是将政策研究上升为政策科学却是在西方发达国家实现的，20世纪50年代中叶这一过程更是发展迅速。一方面，政策科学与政策分析已经成为高等院校公共管理与行政管理专业本科生、研究生的必修课程；另一方面，建立各层次的研究组织，发表和出版了大量的学术论文、专著和教材。这对于优化我国的公共决策体制和提高公共政策科学水平发挥着越来越大的作用。

我们从事公共政策教学研究多年，2003年编著的《公共决策体制与政策分析》由国家行政学院出版社出版，被多个学校采用，受到较高的评价。时光匆匆，六年过去了，公共政策研究产生了许多新的成果，我们也有不少新的思考，综合这些成果，总结这些探索，便有了《公共政策新论》。

《公共政策新论》力图达到三个目标，体现三个特色：

一是构建符合公共政策学科特色的内容体系。全书由一个绪论、三个模块构成。绪论是第一章公共政策与政策科学。三个模块分别是：政策系统体制模块，即第二章政策系统、第三章公共决策体制、第四章政策工具；政策运行过程模块，即第五章政策制定、第六章政策执行、第七章政策评估、监控与终结；政策分析方法模块，即第八章政策价值观与价值分析、第九章政策分析模型、第十章政策分析主要方法。

二是吸收政策科学近些年国内外的最新研究成果。随着政策实践的发展、政策研究的深入，一系列热点课题引起研究者的关注，产生了不少新的研究成果，诸如公共政策的本质思考，政策工具研究的兴起，政策执行地位的提

升，价值分析的前导作用，政策范式及其转换，企业决策与管理方法的移植等等。本书不但吸收了他人的研究成果，更重要的是提出并论证了自己的观点。

三是紧密结合中国公共政策的现实问题进行研究。中国公共政策的研究一定要结合中国国情，促进公共决策体制的改革和公共政策的科学化、民主化和法制化。本书提出了政策科学中国化的命题，并对其中的主要问题进行了

分析;剖析了市场经济条件下中国公共政策的功能定位;归纳了中国公共决策体制的特点,探索了中国政策体制改革的目标和路径;引入政策范式的概念,探讨了建国以来政策范式的特点及转换等。

本书面向的教学对象是大学公共管理类、政法类专业的学生,也可以作为研究生与MPA教育的参考教材,还可以作为党政机关培训公务员的教材使用。另外,对于公共政策的研究者也有一定参考价值。

本书是大家分工合作的产物,由吴元其提出写作大纲,管理学院研究生吴甜甜同学也参与部分章节的撰写,最后由吴元其、倪威林统稿总成。

历时一年,在本书即将付印之际,我想起小学时学过的“千人糕”的故事。一块糕尚需千人才能做成,一本书的出版又岂止是集千人之力。

这里首先要提及的是,在本书编著过程中参阅、借鉴、引用了许多前人和他人的研究成果,它们是本书的奠基石,我们在注释与参考文献中仅列其主要,恕不一一感谢。

我们要感谢安徽大学出版社的领导和编辑们,他们是本书的助产婆,正是他们的筹划、组织、审稿和编辑,才使本书得以问世。

当然,我们不能忘记我们的家人对我们的支持。

吴元其等谨记

2009年7月

目 录

第一章 公共政策和政策学	(1)
第一节 公共政策的含义和本质特征	(1)
第二节 社会主义市场经济下的政策功能	(15)
第三节 政策学及其中国化	(22)
第二章 政策系统	(36)
第一节 政策系统的构成要素	(36)
第二节 政策系统结构及运行	(46)
第三节 政策的类型结构	(52)
第三章 公共决策体制及其改革探索	(61)
第一节 公共决策体制的含义和实质	(61)
第二节 中国公共决策体制的特点分析	(72)
第三节 21 世纪中国政策体制改革思考	(83)
第四章 政策工具与政策手段	(86)
第一节 政策工具与政策工具研究的兴起	(86)
第二节 政策手段的基本类型	(91)
第三节 行政体制改革中的政策工具选择	(94)
第五章 政策制定	(106)
第一节 政策议程	(106)
第二节 政策制定的程序和原则	(118)
第三节 中国的公共政策制定	(131)

第六章 政策执行	(140)
第一节 政策执行的特点和原则	(140)
第二节 政策执行的过程	(149)
第三节 影响政策执行的因素	(154)
第四节 政策执行的原则性和灵活性	(161)
第七章 政策监控、评估与终结	(168)
第一节 政策监控	(168)
第二节 政策评价	(186)
第三节 政策调整、政策终结与政策周期	(199)
第八章 政策价值观与价值分析	(206)
第一节 政策价值观	(206)
第二节 公共政策价值分析	(213)
第三节 政策价值分析的过程和方法	(221)
第九章 公共政策分析模型	(235)
第一节 政策主体角度的分析模型	(236)
第二节 政策目标角度的分析模型	(244)
第三节 理论基础角度的分析模型	(248)
第四节 我国政策分析模型及其科学化	(258)
第十章 公共政策分析的主要方法	(263)
第一节 政策信息收集与分析方法	(263)
第二节 预测方法	(281)
第三节 环境分析与目标确定方法	(290)
第四节 政策方案设计方法	(301)
第五节 政策方案的评估抉择方法	(313)
第六节 政策效果评价方法	(321)
参考文献	(327)

第一章 公共政策和政策学

公共政策是与人类社会生存和发展密切联系的最古老的社会现象之一,自从公共权力(国家和政府)诞生那一天起,它就始终伴随着人类的活动,任何人的生产和生活无不受到政策的影响。而政策科学则是一门新兴的学科,第二次世界大战以后,它首先在美国兴起,它的出现被誉为当代西方社会科学发展的“科学革命”。五十多年来,它从美国走向世界,走向正处于社会转型期的中国,成为一门“显学”。

第一节 公共政策的含义和本质特征

一、公共政策的界定

政策是人们熟知的概念,但熟知不等于真知。专家学者从不同的角度去界定政策,见仁见智,莫衷一是。但公共政策是政策科学的核心范畴、学科的奠基石,研究公共政策必须首先把握它的内涵、本质和特征。

从辞源学上考察,我国古代就有“政”和“策”两字,但它们是分开使用的。“政”乃政治、政事、政权、政务;“策”乃谋略、策划。在英文当中,最初也没有“政策”这个词,只有“政治”(politic),随着近代资本主义国家和政党的出现,从政治中逐步演变出“政策”(policy),指的是政府、政党等组织为完成特定目标对所要采取的行动的一种表达方式。关于“政”和“策”怎样连在一起变成政策,有一种说法:日本人在汉唐时期大规模吸收中国文化,引进包括“政”和“策”在内的大量汉字,明治维新后,开始更多地受到西方文化的影响,他们在接触到“policy”一词后,把日文中的汉字“政”和“策”两字的含义合在一起,将“policy”翻译成“政策”,以指政府、政党在政治上所采取的方针、策略以及推行的手段。19世纪末,政策一词又出口转内销,回到中国。^①还有一种说法,认为政策是由西方在中国的人士翻译出来的。英国传教士李提摩太曾在1895

^① 孙光:《政策科学》,第1页,浙江教育出版社,1988。

年上书清朝廷一份《新政策》，其内容是要求清政府设置新政部，聘请英美等国人士来主管新政。^①其后，梁启超在1899年所写的《戊戌政变记》中开始使用“政策”一词。他认为：中国之大患在于教育不兴，人才不足，皇上政策首注重于学校教育之中，可谓得其本矣。后来孙中山也在文章中使用“政策”这一概念，政策一词就在社会上流传开来。

现在，政策的概念已经泛化使用了。它不仅指政府的政治方针、策略和手段，同时也包括企业、社团等盈利或非盈利组织的方针政策，甚至细微到从家庭、个人政策扩展到全球政策。从个人政策到全球政策构成“政策连续谱”（胡宁生，2007）。不过这个连续谱可以分为两个层次，个人、家庭、企业等政策属于“私人政策”。政府政策、全球政策（政府间的政策）称之为公共政策，这是政策科学研究的对象。

何谓公共政策？为了界定这个问题，给公共政策下一个明确而又相对准确的定义，我们有必要分析一下政策科学形成以来各大家的主要观点。

“现代行政学之父”伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）认为：公共政策“是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规”。这个定义带有明显的“政治—行政二分法”特征，且缩小了公共政策的范围和制定主体。公共政策不仅包括法律法规，还包括政府的计划、指示、决议，政党尤其是执政党的路线、方针、策略，甚至政府领袖的某些特定意图和表征符号也会起到公共政策的功能。

政策科学的创立者哈罗德·拉斯维尔（Harald d. Lasswell）和亚伯拉罕·卡普兰（A. Kaplan）认为：公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。这个定义既包含了公共政策的工具理性，又注意到了公共政策的价值理性，应该说极有见地。但宽泛地把公共政策等同于计划则是不可取的。计划可以是政策，但政策并不天然就是计划。而将政策等同于计划，则会把公共政策和私人政策相混淆。

托马斯·戴伊（Tomas R. Dye）认为：“凡是政府决定做或者不做某件事的行为就是公共政策。”这一定义不仅看到了政府的“为”，又注意到了政府的“不为”，“不为”和“为”都是公共问题的重要解决之道。

罗伯特·艾思顿（Robert Eyestone）的定义则最为宽泛。他认为：“从广义上讲，公共政策就是政府机构与其周围环境之间的关系。”确实，公共政策就是政府系统与其生存环境之间的互动，公共政策体现了政府及其环境的双重诉求。因此，艾思顿的观点是比较深刻的。但是，政策只是政府处理自身与环境关系的一种选择，而不是全部。

^① 那国华：《政策学原理》，第3～4页，江西人民出版社，1988。

C·弗里德里奇(Carl J. Friedrich)认为,公共政策是在某一特定环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程,提出政策的用意就是利用时机,克服障碍,以实现某个既定目标,或达到某一既定目标。这是从政策过程的角度对公共政策下的定义。但该定义政策主体不明,从个人到政府包揽无遗,显然不准确。

后行为主义政治学家戴维·伊斯顿(David Easton)认为:“公共政策是对全社会的价值作权威的分配。”该定义指出了公共政策的价值分配功能,因而颇受学界的青睐。

中国是一个政策大国,但中国的政策科学研究起步较晚,中国的学者在借鉴西方学者的各种公共政策定义的基础上,结合中国的国情和历史传统,从自身的语境出发,提出了有关公共政策的各种定义。这里择其要者转述如下:

《辞海》对政策的表述是:“国家和政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行为准则。”与此相关,《辞海》把路线定义为“国家和政党在一定历史时期内为实现政治目标而制定的行为准则”;把方针定义为“国家和政党在一定历史时期内为达到一定目标而确定的指导原则”。显然,我们通常所讲的路线方针政策实质上没有太大的区别。但在实际使用上,路线、方针主要指总政策和基本政策,政策的范围更广,包括路线、方针。

孙光:“政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则,它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程。”

刘斌:“政策是政党或其他社会政治集团为实现一定时期的任务而规定的政治行为。”

王福生:政策可以解释为“人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略”,“简言之,政策就是治党治国的规则和方略”。

林德金:“(狭义的)政策是管理部门为了使社会或社会中的一个区域向正确的方向发展而提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目。”

张金马:“政策是执政党和政府采取的用以规范、引导有关机构团体和个人的行为准则和行动指南。”

陈振明:“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定的社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行动准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法条例等的总称。”

林水波、张世贤(台湾):公共政策是指“政府选择作为或不作为的行为”。这类似于戴伊的政策定义。

伍启元(台湾):“公共政策是政府所采取的对公私行动的指引。”

由此可见,上述各家定义从不同侧面揭示了政策的内涵及本质,都有可取之处。归纳起来大致有四个角度:一是从公共政策主体的角度,像威尔逊、艾

思顿、戴伊以及中国的一些学者；二是从公共管理过程的角度，像拉斯维尔、弗里德里奇以及孙光等；三是从公共政策本质的角度，比如艾斯顿、伊斯顿等；四是从公共政策的表现形式——行为准则的角度，中国大部分学者的定义最后都落脚于此。综合上述各家之说，我们认为，对作为公共政策学科基石的“公共政策”进行定义应满足以下几个要求：其一，应把公共政策和私人政策区分开来，突出其“公共”性质。其二，公共政策不仅是政策主体的行为结果，同时是政策主体的行为过程。其三，公共政策的定义作为政策学的学科起点应该涵盖公共政策的主体、功能、过程、本质等学科的基本内容，整个政策学的框架应成为这个定义的逻辑展开。根据以上要求，我们认为，公共政策是国家机关和政治团体为了实现某种政治目的，运用公共权力，管理公共事务、配置公共资源和分配公共利益，制定和实施公共行为准则的过程和结果。

二、公共政策的内涵

公共政策的内涵包括公共政策的主体、客体、手段、目标取向、过程和结果表现形式。

首先，公共政策的主体界定。有些人把公共政策的主体局限于党和政府，这是片面的。公共政策是处理社会公共事务，一切处理公共事务的社会机构都可以成为公共政策的主体。这里当然首推政府及其执政党，同时还包括其他的国家权力机构，诸如立法机构（人大、议会等）、司法机构（法院、检察院等）。现代公共政策以民主科学为发展趋势，执政党以外的其他政党和社会团体在政策制定和执行中也起着重要作用，人民群众及其利益群体也是公共政策制定和执行的参与者。因此，公共政策的主体应该是一个系统，包括一切公共政策运行过程的参与者。

其次，公共政策的客体是公共事务，包括公共问题、公共项目、公共资源、公共利益等。只有公共事务才能由公共政策来处理。与公共事务相对应的是私人事务。所谓私人事务，并不仅指个人，而是指其成本和收益具有私人排他性，其利害关系人是特定的个人或较小的社群。在市场经济条件下，私人事务主要依靠市场的机制来解决。公共政策不应干涉私人事务、解决私人问题。当然，如果某一事务的成本和收益涉及整个社会，同时社会中每个成员都感受到这种利害相关性并因而产生被剥夺感时，这种事务就由私人的转化成了公共事务（比如企业经营造成了环境污染）。与此相对，公共事务是指以整个社会作为利害关系人的事务。这里的社会不仅指整个国家，也可以下指一个地区，上达整个人类。公共事务有以下突出特点：一是整体性。它关系到一定范围内所有社会成员的利益，由所有社会成员作为一个整体提出。二是集中性。它要由社会的代表——国家权力机构统一组织、集中解决。三是政治强制性。

公共事务的处理总是依托政治权力、动用强制性的手段。简言之,公共政策处理的是不能通过市场来处理的社会需要和公共问题。

再次,公共政策的前提是公共权力的运用,取向是政治目标。公共政策是对社会进行政治统治与管理的基本方式和手段,它必须以公共权力的行使为依托,离开公共权力,公共政策就失去其合法性、权威性和有效性。公共政策的目标取向是政治,即要维护执政者的政治稳定,实现执政者的政治理想。尽管公共政策要处理的问题包括经济、政治、文化以至社会生活,要维护社会稳定、促进社会发展,但一切政策主体在制定和推行公共政策时,其出发点和归宿总是政治目标和政治理想。

又次,公共政策是一个过程,即制定政策、实施政策的过程。它是政策主体为实现某一特定时期的政治目标所进行的一系列政治行为,包括体察民意、确定政策议题、分析环境和资源,制定政策、建立组织、推行政策实施、进行政策监控、评估政策效果等环节。公共政策的定义隐含着政策活动的全部环节和政策科学的全部内容。

最后,公共政策表现为一系列的行为准则和行为规范。它包括国家、政府和执政党正式颁布的法律、法规、方针、策略、部署、方法等,也体现在领导人的谋略、指示、讲话之中。作为行为准则,它规定行为对象应当做什么,不应当做什么;应当怎样做,不应当怎样做;哪些行为应被提倡,哪些行为应被禁止。作为国家意志的象征,政策规定一般具有强制性。

为了进一步把握政策的定义内涵,有必要分析一下政策与法律的关系。

政策与法律都是国家利益和统治阶级意志的体现,都是普遍的行为规范,都以维护社会稳定、促进社会发展为目的。所以,从政策内涵来说,政策和法律是同一的,公共政策包含法律。但在政策范围内,我们有必要对国家法律和我们通常所理解的政府政策的关系作一剖析,这对于依法治国极为重要。

从两者的区别角度而言:

其一,政策和法律分别由不同的主体来制定。政策主要由政府及部门制定;法律则是由立法机关制定,执行则是由行政部门和司法部门负责。

其二,制定的程序有别。制定法律要依照严格的法定程序和法定权限;政策的制定相对比较灵活,有些政策的制定不一定经过严格的程序。

其三,适用范围和调整对象不同。法律是国家意志,是统治阶级内部协调一致的意志和利益的反映;政策虽然本质上是阶级意志、利益的集中体现或表达,但也可能是不同政治主体或利益群体的意志和利益的表现。法律对国家的所有人都是有效的和适用的,政策则只对政策对象有效。

其四,约束力和强制性有别。法律具有至高无上的权威性和强制力,对违反法律的行为人必须绳之以法,给予强制性惩处。法律对所有的公民一视同

仁,要求所有公民都严格遵守法律。政策的约束力和强制性比法律要弱,有些政策要靠宣传、教育、说明、劝导等方式贯彻执行,并使人们自觉遵守。政府对违反政策的行为人不能像国家司法机关那样用法律手段予以惩处。

其五,生命周期长短有所不同。法律相对比较稳定,生命周期较长,而政策则灵活多变,生命周期较短。政策多是根据当时的政治、经济、社会发展的实际制定的,往往具有临时性的特点。为适应不断变化的社会政治、经济形势,及时解决新出现的社会问题,经常要对政策进行修改、调整,直至终结,而修改法律则须十分慎重。

法律和政策的联系可以从四个方面分析:

一是国家法律尤其是宪法具有最高的权威性,在法治国家,政府的一切政策的制定和执行都必须依法进行,其权限、内容、程序不得违背法律规定。

二是在现代政党制度下,执政党的重大基本政策又是法律制定与实施的指导,法律是重大政策落实的有力工具。

三是政府的政策是法律的具体化和补充。法律的实施有赖于政府根据法律制定出相关实施细则和办法,否则法律往往成为一纸空文。法律在很多情况下不可能规范社会公众的一切公共行为,这需要在一定时空条件下由政策加以规范。

四是有些政策通过实施和检验,条件成熟以后,可以通过立法程序上升为法律,法律是政策的定型化、稳定化。

三、公共政策的本质:公共利益

本质是和现象相对应的范畴,是指事物的内在必然性。公共政策作为社会的普遍现象,其本质何在?国内外的学者有不同的提炼归纳。

戴维·伊斯顿的定义——“公共政策是对全社会的价值作有权威的分配”,可以看作对公共政策本质的经典表述。

陈庆云根据戴伊的观点对公共政策本质作如下归纳:“公共政策的本质是要解决利益的增进与分配问题,既包括物质利益的增进与分配,也包括精神利益增进与的分配。”(陈庆云,1996)

陈振明认为,公共政策的本质体现在三个方面:政策是阶级意志、利益的集中体现和表达;政策服务于社会经济的发展;政策是各种利益关系的调节器(陈振明,2003)。

李成智则将政策的本质归结为“阶级意志、利益的集中体现或表达,是统治阶级管理国家、进行统治的工具”(李成智,2000)。

人所奋斗的一切都是为了某种利益(马克思语),利益是人类一切行为的动机。利益是主体人与客体物的一种关系,简单地说是对人有利有益的事

物。有无利益取决于是否能满足主体人的需要。根据马斯洛的需要层次论,人的需要是多层次的,有生存的、安全的、社交的、尊重的、自我实现的,因此利益是指能够满足人们生存与发展的各种资源,能够为人们带来幸福的各种事物,包括物质的和精神的、实体的和无形的等。公共政策的产生同样也是出于某种利益,其核心内容是某种利益的体现,其目标是追求某种利益的实现。

国内学者对公共政策本质的理解基本上是围绕利益而展开的,但都根据马克思主义阶级论,将利益界定为阶级利益,尤其是统治阶级利益,无论从历史和现实来说,这都不无根据。公共政策源于公共权力及国家的产生,国家是阶级斗争不可调和的产物,是阶级统治的工具,但同时国家又是在利益分化以至对立的条件下,为了使社会不致在阶级斗争中“自身毁灭”,需要一种力量即国家将阶级斗争控制在一定的秩序范围内。应该说,这既是统治阶级的利益所在,也是所有社会成员的共同利益。正如恩格斯所说:“国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是表示:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在(秩序)的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。”^①公共政策就是这种“缓和冲突,把冲突保持在(秩序)的范围以内”的公共利益的体现,维护这种公共利益的手段。在这里,统治阶级的利益与公共利益不是对立的,而是相互包容渗透的。尽管统治者在制定公共政策时,要体现、维护和实现自身的利益,但如果这种政策不能同时促进经济的发展、社会的稳定(这是一个社会最基本的公共利益),统治阶级的利益也不能得到维护,统治地位也不能得到保全,这已被无数历史事实所证明。随着社会的进步和民主的扩大,公共政策代表、维护、实现公共利益这一本质越来越得到体现,这是公共政策发展的必然趋势。

综合上述,我们认为,公共政策的本质是公共利益,即公共利益的确立、体现、表达、综合、维护、实现和增进。公共政策之“公共”就在于它的基础、核心和追求是公共利益。公共利益是一切公共政策的出发点和归宿。公共政策这一本质对于社会主义的中国来说,要特别加以强调。为了全面、准确把握这一本质,有以下几个问题需要加以讨论。

1. 什么是利益

对于什么是利益,学者们有各种各样的解释。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 《马克思恩格斯选集》,第4卷,第166页,人民出版社,1972。

(1)利益的实质是资源与条件,它具有客观性;

(2)利益为人的生存、享受和发展所需的,它具有主观需求性;

(3)资源的表现形式既有物质的也有精神的,因而必然存在物质利益与精神利益;

(4)利益满足人的生存与发展需要不言而喻,而满足人的享受需要,似乎有人不想涉及,但这是千真万确的;

(5)条件列为利益的一种特殊形式,应受到人们的足够关注。

首先,这种界定表明了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。利益的存在依赖于主体需求的确定,离开了主体需求,利益是不存在的。只讲利益定义中的客观性,否认它与主体的需求性的密切关系,或者只讲利益定义中的主体需求性,否认它的客观性,恐怕都有片面性。

其次,这种界定表明了人所需求的利益具有普遍性。只要是人,不论他(她)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,也同样需要资源与条件。

再次,这种界定表明了人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基本的合理性。在公共政策中,最具有争议的还有一类利益,它的存在是作为特殊组织所需求的利益,这就是政府利益。按照以上定义,如个人利益一样,合理合法的政府利益的存在也是不证自明的事实。

最后,这种界定表明了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。

2. 什么是公共利益

公共利益从一般意义上说,是指社会所有公众的共同利益。它是与个人利益或某一群体利益相对应的。显而易见,公共政策不能代表个人利益或某一群体利益。但是,社会由个人组成,离开了个人利益的集合,公共利益也无从谈起,它只是一种虚无。公共政策只有使每个人的利益至少是绝大多数人的利益得到实现,才是现实的公共利益。我们不能离开个人利益侈谈公共利益,这往往成为统治者为了自己的一己私利制定政策时的遮羞布。同时,个人不能离开社会而生存和发展。个人利益的获取又不能离开社会的公共利益的扩大。皮之不存,毛将焉附。所以,公共政策运行的首要问题就是如何将公共利益与个人利益统一起来,通过公共利益的实现促进个人利益的不同程度的提高。

现实中,利益是多元、区别甚至是对立的,公共政策不可能同时体现所有人的利益。这里就有一个多数人与少数人的利益关系处理问题。就现实性而

言,共同利益应该是社会大多数公众的利益,尤其是占人口绝大多数的人民群众的利益。历史上的统治者都宣称自己的政策代表了全民的利益,否则它的政策就不具有合法性、合理性,就得不到民众的认可和执行,但这往往是抽象的,是虚伪的。只有共产党执政的社会主义国家公开声明,我们的政策代表的是绝大多数人民群众的根本利益,这才是现实的公共利益。但是对于少数人的利益,尽管他们的利益与多数人的利益是相矛盾甚至是对立的,但公共政策也不能忽视他们的利益,他们作为公众的一部分应该得到公正对待,尤其是其基本人权不能受到侵害。我国的改革政策使绝大多数人都得到不同程度的受益,但确实有少数人支付了改革成本,利益受到损害,对于他们应该有适当的补偿。至于有些政策使少数人得益让大多数人承担改革成本,这种政策本身就违背了公共政策的本质要求。

公共利益的界定还有强势群体和弱势群体的利益之分,他们往往属于少数人。但有些利益群体,比如垄断集团和政治精英等,由于掌握着较多的政治、经济资源,甚至与政府部门中的某些决策者有着种种关系,他们的利益要求总能得到反映与重视。这类群体就是强势群体。另外,公众中也有某些群体比如农民和农民工、城市失业人员等,他们缺乏经济与政治资源,其利益要求很难得到重视与满足,这类集团就是弱势集团。政府在制定公共政策时,一定要对强势群体,特别是由少数人组成的强势集团加以限制;对于具有正当的利益要求的弱势集团加以保护。

公共利益是具体的,具有一定的时空界限。就空间而言,公共利益具有层次性,从乡村、县市到全国以至全球,每一地域公众都有各自的公共利益,这就构成局部利益与全局利益的关系。就时间而言,公共利益有眼前与长远之分。我们将国家全局利益与长远利益称之为根本利益。在不自觉的状态下,个体公众往往重视眼前利益和局部利益,甚至会作出为了眼前利益而牺牲长远利益、为了局部利益而牺牲全局利益的举动。政府公共政策就应当对各种利益要求加以选择、综合,将公众的长远利益与眼前利益结合起来,将公众的全局利益与局部利益结合起来,有时甚至要为长远利益、全局利益而放弃某些眼前的、局部的利益。

综合上述,公共利益是社会公众中绝大多数人的全局性、长远性利益。

3. 公共利益与国家利益、阶级利益的关系

国家是统治阶级的统治工具,也是全社会的代表,因此在国家层面上,公共利益往往表现为国家利益。但是公共利益不等于国家利益,这不仅在于公共利益的层次性,国家层面的公共利益往往与地区层面的公共利益有别,甚至有矛盾,所谓中央与地方的矛盾概源于此。更重要的在于,国家不是地域的抽象、人口的集合,国家的实质是某一阶级或集团以公共权力为手段对全社会进

行统治。公共政策主要是由国家的统治者制定和推行的,他们在制定政策时总是以维护自己的政治统治、实现自己的政治理想为目的。所以国家利益说到底就是统治阶级的利益,尽管国家利益中包含着公共利益的成分,比如维护一定的社会秩序,促进经济发展,但本质上两者是不相同的。理解这一关系的关键在于进一步区分国家利益与阶级利益的关系。

阶级是一定社会的生产关系中处于不同地位的社会集团。在阶级社会中,人们总是分属于不同的阶级,每个阶级由于自身的经济地位以及政治地位不同,具有各自不同的阶级利益,尤其是占有生产资料的剥削阶级占有占人口绝大多数的劳动阶级的劳动,因此它们之间的利益总是对立的。而国家一般总是由在经济上占统治地位的阶级进行政治统治。他们掌握国家的公共权力,成为政策制定的决定性主体,将阶级的意志变成国家的政策,并且以社会的名义加以推行贯彻,但并不一定代表公共利益。国家利益和统治阶级利益与公共利益的关系取决于统治阶级本身是否能够代表社会公共利益。我国是工人阶级通过共产党领导的社会主义国家。工人阶级是先进生产力的代表,工人阶级的使命在于解放全人类从而解放自己,工人阶级及其天然的同盟者——农民阶级占人口的绝大多数,所以我国的统治阶级利益及国家利益与社会公共利益有着内在的统一性,我们党从成立的那一天起,就始终坚持自己的政策要代表最广大人民群众的根本利益,这是由党的阶级性所决定的。由于党和工人阶级都是由个人或集团构成的,在现实的政策运行中,并不能天然保证公共政策体现社会公共利益。除了国家统治阶级外,社会上还存在不同的被统治阶级,他们也有自己的阶级利益,也要通过各种途径参与或影响公共政策的运行,以维护和实现自己的阶级利益,他们的利益只能成为公共利益的一个因素,更不能代表公共利益。

现在人们愈来愈清楚地认识到,在市场经济下,政府并不是天然的公共利益代表者,也只是多元利益主体之一,也要寻求自身的最大利益。作为一个相对独立的社会组织,政府是由若干成员组成的,每个成员的利益以及他们的总体利益是借政府的机构来实现的。制定什么样的政策,政府首先是选择利益,选择那些与社会整体利益相一致的方面,也选择那些与政府自身最大利益相一致的方面。这种人为、主观的选择特征,必然使公共政策在分配社会利益时带有明显的倾向性。比如,少数政府官员偏袒某些利益群体,经常给予这些利益群体“优惠政策”,使得他们从政策中获得更多的利益。明白了这一点,就容易理解为什么我们有时也会出现与党的宗旨、与公共利益相违背的政策。

4. 公共利益的选择、确定和表达

公共政策体现、维护、实现公共利益是一个动态过程,这个过程大致经过四个环节:利益选择、利益综合、利益分配和利益落实(陈庆云,1996)。问题在