

政策网络的开放与公共利益的实现

作者:王春福 来源:《中共中央

随着公民社会的发育,国家与公民社会逐步分离。反映国家与社会之间的资
动关系的政策运行新模式——政策网络,应运而生。早在上个世纪70年代,西方
络模式。在我国,政策网络还只是初露端倪。探讨政策网络的开放与公共利益的
和谐进步的新途径。

公共利益的实现困境与政策网络

对于公共利益,人们有着太多的困惑。除了界定公共利益本身,已经给人们
公共利益的实现途径,更是令人们感到深陷智慧的泥潭而难以自拔。

人们选择政府这种社会治理形式,最初的考虑就是出于公共利益与实现公共
权力,让它代行社会公共事务的管理职责,目的就是要通过它来实现公共利益。
政府在实现公共利益方面的积极作用。亚里士多德认为,只要是“正宗政体”,
公共利益。从应然的角度分析,政府的行政目的是为社会公众谋取利益,保证公
公共利益的实现,主要体现在公共政策的制定过程。政府通过协调社会各方的利益
诉求,使之转化为公共利益,再经过公共政策的具体实施,最终实现公共利益。
政府的价值取向则具有两重性。一方面,政府作为公共权力的执掌者,管理着社
现公共利益。这是政府的合法性之所在;另一方面,政府本身也存在自身利益,
及政府组织中的成员利益。它更多地表现为政府公职人员的生存权利和发展权利。
政府价值取向的这种矛盾,既可以推动它服务公共利益,也可能导致它损害公
“政府悖论”,为我们分析政府价值取向的两重性提供了重要启示。在现实的社
力、侵蚀公共利益的现象时有发生。这种情况说明,政府并没有真正促进公共利
失灵”面前,实现公共利益的行为和设想走入了迷途。

于是,人们开始选择市场,企盼通过市场条件下的自由竞争实现私人利益。
“看不见的手”来推动公共利益的实现。在亚当·斯密看来,“自利人”在寻找
的不是公共利益,而是自身利益。在自由市场的作用下,追求个人利益必然会引
的形式来实现自身利益。在实际的市场运作过程中,人们看到的也正是市场的自
者的利益。公共利益不可能在市场的自由竞争中得到实现。市场并不能够创造充
序。“自利人”追求自身利益的最大化所引发的不正当竞争,往往导致财富的过
最终损害公共利益。究其原因,就在于公共利益的非排他性,限制了自由放任的
面的有效性。“囚徒困境”和“公地悲剧”,揭示了市场秩序有可能在实现公共
剧。

在政府失灵和市场失灵面前,人们不得不寄希望于社会,试图通过民间组织
间组织的作用,实现公共利益。考察社会运行机制会发现,全体社会成员作为公
公共利益,既可以作为委托者,委托政府实现公共利益,并且成为政府行使公共权
的贡献者,在实现公共利益的理想机制中扮演重要角色。因此,为了实现公共利
下,具有相同利益诉求的人们结成相应的利益群体,以实现公共利益的初步整合。
机构与得力人员维护大家的共同利益。民间组织可以为公共利益的实现发挥一定
现公共利益方面也会陷入困境。这里,既可以套用政府失灵和市场失灵的概念,
念。在实现公共利益方面,民间组织之所以会陷入困境,是因为存在着实现公共
组织的规模越大,其主导性的利益诉求就越接近公共利益;民间组织的规模越小,
能偏离公共利益。根据曼瑟尔·奥尔森揭示的集体行动的逻辑,民间组织越大,
为:“大集团或潜在集团不会组织起来采取合作行动。尽管作为一个集团,他们

我国的政策网络，不同于欧美国家的政策网络。必须指出，构成我国政策网络。政府部门只是公共政策网络的主体成分。构成我国政策网络的成分还包括委员会、企业集团、民间组织、专家学者、传媒工作者。我国的政策网络多为国。党机构主导的政策网络、政府部门主导的政策网络、企业同政府部门结成利益共。组织主导的政策网络还不多见。眼下，我国业已形成的政策网络，普遍是低度开。社会公众被排除在政策网络之外。政策网络不向所有的利益相关者开放，那些被。公众利益不能得到很好保障，必然要影响公共利益的实现。

从我国的实际政策运行过程来看，公共政策的制定大多还是由政府主管部门。应部门的讨论，作出公共决策。但是，在某些领域出现的政策网络运行方式，带。成过程。往往是，政府中与此项政策相关的部门、社会上掌握着一定资源的相关。学者、传媒工作者结成政策网络。他们利用掌控的政策网络平台展开互动和博弈。地体现和表达自己的和自己所代表的群体的利益，输出相应的政策。当然，体现。握的、可以用来交换的资源多寡来加以区分和决定的。

例如，中国的房地产政策过程，其政策网络化的特征就非常明显，其有限的。的某些部门和地方政府掌握着可以用来交换的政治资源，房地产商、银行和投资。济资源，某些站在房地产商立场上的所谓专家学者和传媒工作人员掌握着可以用。着各自的、可以用来交换的资源进行互动，形成有限开放的政策网络。之所以说。原因就在于，还有其他的基本利益相关者被排除在这一政策网络之外。有住房需。的重要利益相关者。但是，在多数情况下，他们缺少房地产政策的话语权，没有。中。他们的利益在有限开放的政策网络输出中得不到应有的体现和表达，就是一。

每项公共政策都会涉及到诸多的利益相关者。所有的利益相关者或其真正的。策网络之中，才能使所有相关的利益通过政策网络的输出得到相应的体现和表达。程看，利益相关者能否在相应的政策网络中占有一席之地，主要取决于是否拥有。公众只是掌握着最终判定政府是否具有合法性的资源。一般来说，这种资源发挥。资源的功效有可能被一系列中间环节所消解，或者在一系列中间环节的影响下，。同地区发生的群体事件，固然有其复杂的原因。但我们是否有理由相信，其中一。式表达利益诉求，从而拷问某些地方政府和政府某些部门的合法性。回答应该是。度不足以容纳所有的利益相关者，公共政策必然是在相当一部利益相关者缺位的。关者的利益诉求得不到应有的回应，其利益甚至受到扭曲、遭到侵害。长此以往。体事件，并且以此作为他们用来交换的资源。

通过进一步考察，我们会发现，在我国，被排除在现有的、具体的政策网络。这样一种机制所体现和表达的。那些能够进入到最后决策程序的公共政策方案能。取决于决策领导者、更多的是“一把手”的价值偏好，以及人大代表和政协委员。门有权制定的公共政策，也要渗杂进更多的、其他部门的利益。因此，政策网络。束的机制。否则，单凭价值取向作出取舍，公共利益仍然难以得到有效实现。更。建立在决策领导者的价值偏好和人大代表、政协委员的良心上面。其可靠程度究。共利益的情况，已经作出有力的注释。关键在于，需要完善相应的制度，形成良。的根本。

从总体上说，公共利益的实现程度依赖着政策网络的开放程度。政策网络的。实现程度也就越高。如果一个政策网络能够包容所有的利益相关者，所有的利益。展开互动，那怕这些利益相关者的利益存在着差别，完全平等地互动具有一定的。分利益相关者到政策网络之外，更有利于实现公共利益。

政策网络的治理与公共利益的实现

政策网络本身，既是一种利益调整的平台，也是一种公共治理的工具。政策。也需要治理。治理政策网络的最重要问题，就是要不断扩大其开放程度。扩大政。自政府和社会两个方面的推动力量。

政府的助推作用离不开政治资源的均等配置。所谓政治资源，就是“政治行为的手段。”政治资源广泛地存在于人类政治生活的各个方面，但它还是一种稀缺着合理配置的问题。均等化是政治资源合理配置的根本要求。对于政治行为主体配置，主要是指权力资源配置和权利资源配置的均等问题。解决了这个问题，广大精英们均等地占有权力和权利。根据卢梭的人民主权理论，权力应该属于人民，人民，在代议民主制的制度安排下，人民把一部分权力通过一定的程序委托给政府权力。在现实的社会生活中，这种关系被一系列的中间环节弄模糊了。以至于政府自居，而广大公众不过是其权力作用的对象。这样就导致权力的异化，政治资源精英们借此占有更多的政治资源。其实，“经济精英”们由于过度占有经济资源占有更多的政治资源，进而左右公共政策，最终获取更多的经济资源，形成资源们要保持高度警惕。

我国政治资源的配置所存在的问题，主要是少数强势群体占有更多的政治资源；弱势群体占有很少的政治资源。有限的政治资源不能用来交换，恰恰是他们被排斥政策。因此，配置政治资源有一个辅助弱势群体、抑制强势群体的问题。在目前的情况下，国家的权力部门。国家权力部门担负着配置政治资源的责任，有义务为政治资源的配置。然，实现政治资源配置的均等化，也离不开广大公众充分行使其政治权利。为此，提高政治资源和有效使用政治资源的能力，真正做到还权于民。就是说，要实现政治体制改革，使政治权力和公共权利真正回归社会公众。

社会的助推作用离不开社会资源的均等配置。这里的社会资源是指与经济资源