

公共利益与政策终结的价值基础

张丽珍、靳芳

2013-04-18 16:53:50

来源:《社会主义研究》(武汉)2012年5期

内容摘要: 良好的治理要求政府在法律框架内制定各类政策,也要求政府在环境变迁或政策目标已实现等情况下终结相关政策。然而,公共利益的缺失使政府在制定和终结政策的交替行为中偏重政策制定,轻视政策终结,最终导致政策拥堵甚至打架等问题,严重损害政府公信力。公共利益本身难以界定,加之不同层级政府部门及其公务员对政策终结相关变量的思考方式各异,在是否终结政策问题上难以达成一致。通过扩大政策主体以及政策客体的认同性动力源和个人发展动力源来实现对公共利益的把握是落实政策终结的价值基础和根本保证。

关键词: 政策终结; 公共利益; 动力源

作者简介: 张丽珍(1981—),女,陕西眉县人,江苏省淮阴师范学院政管学院讲师,博士,主要从事公共政策研究;靳芳(1979—),女,山东济南人,北京市水务局党校讲师,主要从事行政管理研究。

中图分类号: F532 文献标识码: A 文章编号: 1001-4527(2012)05-0062-04

“每一个社会,都有技术变迁、人口变迁、快速的生态变迁,以及由于内部失衡的经济、政治和意识形态冲突引发的变迁”。^①目前我国正处在体制转轨、机制转换、社会转型、公民转性阶段。在这样一个剧烈变革的时期,过去长期积累的深层次社会问题不仅会凸显出来,而且还会出现新的社会问题和不稳定因素,并与原有社会问题交织在一起,使整个社会的系统性风险加大、脆弱性上升。这就呼吁公共政策以公共利益为取向重新调整和规范人们之间的行为关系,及时终结那些失误、无效、低效,甚至违法、违背客观规律的公共政策,以保证新的体制和模式的建立和有序进行。

一、公共利益的界定

从哲学上讲,利益是一定的利益主体对于客体的价值肯定,“它所反映的是某种客体(物质的以及精神的东西)能够满足主体(个人、集体和社会)的某种需求”^②。马克思指出人们为之奋斗的一切,都与他们的利益有关。根据马克思主义的基本观点,社会中各种形式的利益关系是人类社会最基本的关系,是维系一个社会的本质的、经常的、必然的要素。

转型期诸多矛盾和问题产生的根源皆为社会利益格局和利益关系的变动。由于社会存在着利益差别和利益分化,所以政府在市场解决了财富的创造后来承担财富的分配任务。政府需要借助各种形式的政治规范来调控各类主体在政治共同体中的利益行为,进行价值和利益的分配。在不同利益主体之间,特别是当利益主体产生矛盾的情况下,如果没有既定的规范帮助裁决或调停,社会就会在经常性的纷争中处于四分五裂状态,而在很多时候,公共利益作为维护政治领域有序性的最根本的准则发挥着无与伦比的重要作用。马克思和恩格斯指出,“正是由于私人利益和公共利益之间的这种矛盾,公共利益才以国家的姿态采取一种

和实际利益(不论是单个的还是共同的)脱离的独立形式,也就是说采取一种虚幻的共同体形式”③。

公共利益的思想最早可以追溯到公元前五六世纪的古希腊。有学者考证公共利益(the public interest)这一用法是近代以后的事情。根据道格拉斯·毛甘的研究,在17世纪40年代以前,“公共利益”这一用法并不普遍,那时普遍的法是“公共福祉”(public welfare)或“共同善”(the common good)④。在许多中外学者看来,提出一个能被普遍接受的关于公共利益的客观定义是不可能的,尤其是不可能用实质性的语句为公共利益下定义。“探讨公共利益观念并不只是一种有趣的学术追求。我们对治理和公共利益的思考方式规定了我们的行为方式。我们的行动将会走向哪个方向取决于我们采取的是哪一种公共利益观。”⑤

登哈特夫妇认为公共利益要么是规范的;要么是废除论的;要么是政策过程取向的;要么是基于共同价值观的。因此,公共利益的四种模式可以简要归纳为规范模式、废除论模式、政治过程论模式和共同利益论模式。⑥美国学者博登海默认为:公共利益这个概念“意味着在分配和行使个人权利时绝不可以超越的外部界限”⑦。《公共政策词典》将公共利益定义为社会或国家占绝对地位的集体利益而不是某个狭隘或专门行业的利益。马克思从唯物史观出发,指出“公共利益不是仅仅作为一种人的东西或众人普遍的东西存在于观念之中,而且首先作为彼此分工的个人之间的相互依存关系存在于现实中”⑧。从学理意义上说,公共利益是指社会或国家占绝对地位的集体利益而不是某个狭隘或专门行业的利益。它基于这样一种思想,即公共利益应该最终提高大家福利而不是几个人的福利。

事实上,对于什么是公共利益,公共利益包括哪些内容等论题,学术界一直没有定论。行政伦理学家库珀(Cooper Terry L)就曾坦言“要想给出一个能得到理论界或实际工作者公认的‘公共利益’定义是不可能的”⑨。黛博拉·斯通(Deborah Stone)亦指出:“在何谓公共利益这个问题上,永远无法形成广泛的共识。公共利益如同一个空盒,每个人都可以将自己的理解装入其中。”⑩公共利益作为一种抽象性的存在物,或者说,公共利益只是一种抽象的利益形态,所以,它的内容(内涵)是不确定的,而且这种不确定性在现实的政治活动以及政府的行政活动中就是一个绕不开的困境。(11)

近代社会公共领域和私人领域的分化使得公共领域要去维护私人领域的健全在直接和表层意义上是通过法律、政策以及政府的外向行政行为。在法律、政策以及行政行为背后而作为其实质性内容存在的,则是公共利益。公共政策及其其他政府行为通过对公共利益的维护而达致私人领域健全的目标。所以,公共利益虽然是一个抽象的社会构成要素,却是在公共领域反作用于私人领域的过程中所欲直接实现的目标,也是公共领域中一切活动的终极准则。(12)

二、政策终结中公共利益的缺失

政策终结是政策运行中的一个必要环节,是人们在公共政策运行中主动实施的一种公共政策行为。“政策终结是政策决策者通过对政策或项目进行慎重的评估后,采取必要的措施,以终止那些过时的、多余的、不必要的或无效的政策或项目的一种政治(或政策)行为。”(13)政策终结位于政策过程的末端,对一项政策的终结意味着一项新的政策的开始,所以政策终结也是一个发展的概念。政策终结是政策运行过程的最后一个环节。(14)公共政策的最后一个阶段以“公共政策实现”这一概念为好,即是指人们通过政策实施,使政策目标和功能解化,使政策转化为现实社会存在的政策活动。(15)尽管学界对政策终结的含义界定有所区分,但其实质都是主张结束那些多余、过时或无效的公共政策,从而节约政策资源、提高政策绩效。

现代政府的决策过程实质上是一种利益的交换过程。(16)公共政策就是各种利益群体讨价还价的结果,政策终结往往会使一些与该政策直接相关的组织或个人受到影响,特别是政策受益者、政策制定者和原政策执行机构。公共选择理论认为公共政策总是代表着某些个人的特殊利益,即使最公正的公共政策也免不了带有一定的利益偏向。著名政治学家戴维·杜鲁门曾指出,“如果撇开形形色色个人和团体利益,就没有什么抽象的公共利益。利益团体在人民和政府之间提供了必要的联系纽带,无数集团追求它们自身利益的过程就是公共利益得以确定的过程”(17)。林德布洛姆认为,“严格地说来,人人共享的利益也许并不存在,存在的只是各种各样的局部利益”(18)。现实中,公共政策过程中的个人利益和团体利益取向确实存在,其将社会利益归结为个体的或团体的利益,而不能充分回应公众的利益需求,并且威胁到政府的合法性基础,因此,公共政策终结只能以公共利益为价值基础。

公共选择文献中绝大多数组织理论都有一个共同预设：高级管理者都比更低级别的机构成员更少关注其效用函数中的财富或接近财富的那些部分(比如收入、工作保障或特权)。相反，更高级别的官僚将更多地强调非财富效用，比如地位、声望、任免权和影响力，最特别的是对其工作任务的兴趣和重要性。(19)

的确，决策者不同，观察每个相关变量的方式也不同。在我国的政府层级体制中，中央、省(部)级的高级公务员，其物质待遇和精神享受在某种程度上保证了个人需要的实现，为他们追求公共利益提供了一定保障。同时由于高级公务员处在政策程序的上游，主要从事宏观的情报、建议、规定等工作，他们更关注社会整体性与长期性的发展，背离公共利益的动机和行为相对较少。因此，当政策问题发生变化或者环境发生变化后，需要进行政策合并、政策替代、政策缩减等形式的政策终结受到的阻力相对较少。但是，由于政策终结需要通过合法程序进行，不仅耗时又耗力。特别是已上升为法律的政策，立法机关担心因政策终结而引起人们对立法工作的有效性和科学性的怀疑，往往举棋不定，顾虑重重。

县(市)、乡(镇)两级政府的公务员队伍，是保持基层政权正常运转的核心力量。在城市化进程中，县(市)、乡(镇)两级政府担负着农村与城市相衔接的桥头堡重任，接触到的都是城市化最实际的问题。(20)而基层公务员一般工资比较低、职业发展机会不多、工作条件低劣，很难得到变换工作的机会。在一些发展中国家，许多行政管理部门的预算差不多全用于发工资了。其后果是，几乎没有财力去购置工作人员执行公务所必需的供给品。基层公务人员及其家庭在医疗保健服务、子女受教育等方面都要劣于在省会或其他城市的公务员，因此他们力图在当地找到赚取外快机会的动机就会增加，一旦腐败和逃避责任的行为在集权的官僚机构中立足，那些试图在内部与此进行斗争的人极易受到来自同僚或上级的斥责，加之较低层的官员主要考虑高级官员怎么评价他们的绩效，而不是地方上怎么评判他们的绩效，使基层公务员落实政策时更倾向于对己有利的选择。由于基层各方面资源的不足，他们会因为政策执行中的直接成本或间接成本不可挽回而对政策终结有抵触。同时，基层政府及其公务员也会担心政治成本和社会成本的损失，担心公众把政策的终结归咎于自己的朝令夕改或不当举措，也怕降低了他们在当地的声誉和威信。当然，我们经常也看到有献身精神的公务员，他们抵制住了各种不当诱惑。

不同的政策都会影响利益要素的流动方向。(21)以人民需求为中心才能实现公共利益，这就不能仅仅“上行下效”，盲目的为了迎合上级的需要而进行政策设计，而必须根据基层的复杂性和特殊性，以服务对象的需求为突破口，进行政策理念、执行方式等的创新。基层政府规模有限，失败的成本与影响的范围相对较小。所以，在政策终结实施中不愧为一块很好的“试金石”。基层政府可以就一线的具体情况，政策执行的效果、政策目标实现情况等及时、准确向上反映，把第一手信息充分向上传递，这便于决策层对政策是否过时、失效做出正确判断，慎重调动政策终结程序。

三、重建政策终结价值基础动力源

动力源是研究动力的性质、结构、功能及方式对社会经济发展所产生的影响和作用，它是从事物的本源意义上解释动力的存在和变化。在社会经济发展中，动力源不是单一的，也不是外在的，各种动力源的形成有其初始变化的内生条件，各种动力源的存在和变化都有其实现的客观依据。动力源的源泉是丰富多样的，综合而复杂的，不仅包括变革性动力源和创造性动力源，而且包括认同性动力源和选择性动力源。(22)研究政策终结的价值取向动力源实际上就要追求公共利益、坚持以人为本，促进社会经济全面协调可持续发展，促进人的本质的进步，没有人的本质的进步就没有人类文明的发展。当拥有此种价值取向后对政策终结的必要性、时机、条件、结果都会有比较准确的判断。

白鲁恂提出，在转型国家中出现了六种危机：认同危机、合法性危机、政府权力渗透的危机、参与危机、整合危机以及分配危机。这些危机的产生和解决与政府不无关系，而政府行为中以公共政策最为典型、影响面最广，因而通过政策终结结束诱发危机的政策，促成新的适合环境的有利于危机消解的政策成为当务之急。当以公共利益的实现作为政策终结的价值追求时，政策终结则会在克服危机中表现出优异效果。那么如何推进公共利益观念在政策相关者行动中的渗透呢？探索公共利益价值取向动力源即是一种思路，分为认同性动力源与个人发展动力源两种。

一个国家和民族的发展，在探寻发展规律、发展道路、发展阶段、发展战略等方面做出选择和安排，形成广泛的社会共识，

使公众对国家社会经济发展获得认同，这种认同将对社会发展提供强大而持续的动力。现代公共政策设计不仅要合理，而且要赋予公众更多的知情权和选择权，将公众从过去被动的制度接受对象转为积极参与社会生活的主体力量。只有使公众拥有更多的知情权、参与权、评价权、选择权、选举权，才能更广泛的调动群众积极性，成为建设和谐社会的推动力量，这就是认同性动力源。尽管公共政策是为公众服务的，但就作为政策对象的个人来说，人们未必能认识到公共政策的实质，更别说思考政策的适度性了，因此通过公众对政策更多的了解与参与有利于摒除个人主义观念，在追求个人利益的同时考虑到政策终结对公共利益的维护作用。作为政策主体的制定者和执行者向社会或某些团体释放、传递有效的信息，同时也设法不断从社会获取大量信息。在这种信息互动中，政策内容、指示、命令要在接受者中进行有效传递、磨合、认同。这样，政策接受者才能更加明确新政策的内容和宗旨，对政策终结的抵制也会减少。

“个人的自我概念(意识或潜意识)不是从真空中产生的，而是来自一个人一生所经历的相互关系、诠释、叙述和解释”。

(23)人类的发展是不断扩大社会公众做出自觉选择的过程，这种选择随着实践的发展而发展。社会公众发展的选择性一方面使个人能力不断生成，逐步建立人与自然、人与组织、人与社会、人与人的合作关系，实现人的社会化，另一方面也是人们对其所获得的才能的使用，即人的个性、创造性的发挥，这就是个人发展动力源。朗索瓦·佩鲁曾经说过，个人的发展、个人的自由、是所有发展形式的主要动力之一。无论作为政策主体还是政策客体，个人的发展、创造性的发挥、合作关系的建立都有利于对政策问题的正确认识，有利于对政策是否实现了先前所预期的目标，或者是政策能否实现预期目标做出及时判断，以便通过政策废止、政策替代、政策合并或者政策分解等方式实施政策终结，促进公共政策优化。政策终结中公共利益取向的认同动力源和个人发展动力源的产生、发展和完善，公共部门特别是政府及其工作人员更应该担起发动和促进的角色。

四、结语

观念的重要意义并不局限于它在问题解决过程中的作用，在澄清目标、定义行为的可能范围等方面，观念也具有重要的作用。公共政策研究不仅关注社会现实和社会问题，更关心行动和价值，重视观念取向和价值评价。政策科学通过政策价值观念来约束公共政策主体的思想和行为，政策终结作为政策科学的构成部分当然要以特定的价值观念，即公共利益的坚守来约束政策主体，指导其做出选择性决策，协调、平衡公众的利益矛盾和利益冲突，确保社会朝着公平、民主、和谐的方向发展。

注释：

①Steven Vago, *Social Change*, Beijing: Peking University, 2005, p. 4.

②桑玉成：《利益分化的政治时代》，学林出版社，2002年版，第1页。

④《马克思恩格斯选集》，第1卷，人民出版社，1995年版，第38页。

④张方华：《协商民主与公共利益的困境》，载于《理论探讨》2009年第1期。

⑤⑥ [美] 珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，中国人民大学出版社，2004年版，第65、65-66页。

⑦ [美] E. 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，中国政法大学出版社，1998年版，第317页。

⑧《马克思恩格斯全集》，第3卷，人民出版社，1995年版，第37页。

⑨Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator*(3rd ed), San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990, p. 68.

⑩Deborah Stone, *Policy Paradox The art of Political Decision Making*, New York: W. Norton Company, 2001, p. 23.

(11)(12)张康之、张乾友：《考察公共利益发生的历史》，载于《江海学刊》2009年第2期。

(13)陈振明：《公共政策分析》，中国人民大学出版社，2004年版，第327页。

(14)兰秉洁等：《政策学》，中国统计出版社，2000年版，第286页。

(15)周树志：《公共政策学》，西北大学出版社，2000年版，第290页。

(16)倪正茂：《依法强化行政问责制度》，载于人民网，2005年8月29日，<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/3649963.html>。

(17)Peter Woll, *American Government: Readings and Cases*, Boston: Little Brown and company, 1984, p. 279.

(18) [美] 查尔斯·E. 林德布洛姆：《政策制定过程》，华夏出版社，1988年版，第29页。

(19) [英] 帕特里克·敦利威：《民主、官僚制与公共选择——政治科学中的经济学阐释》，中国青年出版社，2004年版，第222页。

(20)沈进川：《基层公务员队伍建设现状及思考》，载于河南政府网，2008年11月7日，
<http://www.henan.gov.cnbsfwsystem11/07/010104946.shtml>。

(21)张美涛、陈永志：《政府政策与区域经济差距的新经济地理学思考》，载于《贵州社会科学》2012年第7期。

(22)姜建成：《科学发展观：现代性与哲学视域》，江苏人民出版社，2006年版，第221页。

(23) [澳] 约瑟夫·A. 凯米莱里、吉米·福尔克：《主权的终结？——日趋“缩小”和“碎片化”的世界政治》，浙江人民出版社，2001年版，第5页。

责任编辑：燕儿

文档附件：

隐藏评论

用户昵称： (您填写的昵称将出现在评论列表中) 匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符（每个汉字相当于两个字符）

5357

发表

