

论当代公共政策的价值目标

——取向、界说与评价途径

黎映桃

(北京大学政府管理学院, 北京, 100871)

摘要: 公共政策价值目标经历了效率至上的传统公共行政决策时期、公平为主的新公共行政决策时期和市场导向的新公共管理政策时期。上述各时期的公共政策价值目标囿于特定的时空条件, 均未能科学地反映并解释公共政策的理论与实践, 因此, 对当代公共政策价值目标的考察任务, 就是要透过复杂的政策现象, 超越具体的决策过程, 于其中提炼旨在主导一切政策与决策的基本理念。基于公共政策的本质和特征, 基于社会发展的态势与规律, 当代公共政策的价值目标取向, 只能是社会属性与利益属性交融统合的公共利益。公共利益的实现有赖于当代公共政策制定与运行机制的变革。公共利益的评价及其标准则无疑是当代公共政策价值目标的现实回应。

关键词: 公共政策; 公共政策价值目标; 公共利益

中图分类号: D601 文献标识码: A 文章编号: 1672-3104(2005)06-0716-09

当代政策学认为, 公共政策是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治行动, 是与谋略、法令、措施、办法、规定等密切关联的政治行为。作为一种政治运行过程, 公共政策的制定和执行必须按照政治原则与程序周转与流变。当前政治学与政策学关于公共政策的概念、特征、分类及主体和客体等方面的研究已深入展开, 并取得了丰硕的理论成果。但是, 学界对公共政策制定中的价值目标缺乏必要的探讨, 更鲜有关于当代公共决策过程中的价值取向的基本共识。非但如此, 虽然一切公共政策主体, 尤其是权威而经典的政策主体——执政党和政府, 均试图通过制定和执行政策来阐释政策的价值目标, 而由于公共政策总是在一定的时空条件下发挥其政治主导作用, 具有很强的政治时效性与流变性, 这种政策价值目标仍不甚了了。因此, 可以认为, 我们欲确立当代公共政策价值目标, 我们就要透过纷繁复杂的公共政策现象, 超越一切具体而琐碎的公共决策过程, 于其中提炼、选择、界定和评价旨在主导一切公共政策的基本理念。

一、反思与重建: 公共政策价值目标的选择

公共政策目标是公共决策者凭借政治手段所要

达到的政治目的, 它既涉及宏观的政治路线、政治方针、政治纲要, 又包括中观与微观层面上的各项具体政治规定与政治行为所要达到的政治愿景。公共政策价值目标与公共政策目标无疑具有个性与共性的哲学关联, 公共政策价值目标的选择应该从公共政策目标的蕴意中寻找自身存在和发展的合理因子。在此基础上, 比对和分析人类社会公共管理的各种基本范式条件下公共政策的价值目标, 对其予以必要的扬弃与升华, 从而确立现代公共管理中政策运行的基本价值目标。

1. 公共政策价值目标释义

从学术角度考察, 公共政策价值目标理论既难以从中国行政管理传统中找到概念的表述, 又难以从当代西方管理学理论中寻求可资借鉴的成分, 其理论研究有待进一步拓展与深入。我们认为, 要对公共政策的价值目标下定义, 就必须明确构成公共政策价值目标的条件。具体可以从以下三个方面予以分析:

(1) 公共政策内在机制的状况。公共政策作为调控社会关系的一种事物形态, 它总是表现为一种特殊的有机系统, 这一有机体的状况是公共政策价值目标选择的客观条件。从某种意义上讲, 公共政

策价值目标是公共政策内在机制的要素、结构、功能的反映。当公共政策介入社会运行并与人发生关系后,公共政策内在机制的状况,直接影响公共政策价值目标的实现。

(2)人对公共政策的要求。在不同的社会阶段与社会发展进程中,人对公共政策的愿望和要求的具体内容是不同的,因而公共政策价值目标具有时代性、历史性特征。公共政策作为价值的客体与一般价值论中论及的“自然客体”不同,公共政策价值目标的对象性受客体创造者和运用者的有目的活动所制约,人运用公共政策并参与其中就在于实现人的目的,人为了借助公共政策实现自己的愿望,就会不断地向公共政策提出要求。人对公共政策的要求一般表现为一定的公共政策价值目标标准。

(3)公共政策的制定与运行实践。公共政策的内在机制是形成公共政策价值目标的客观条件,要使这种静态的客观条件成为现实,就必须进行公共政策社会实践。这一过程一般通过两种途径来实现:一是通过有关主体对有关公共政策原则、精神、内容的适用、执行和公民参与与服从公共政策的行为来实现,这是公共政策作用于人并使其指向人的需要的过程;二是人对公共政策的评判、反思、补正与变革,这是人作用于公共决策过程,是人对公共政策的改造。在这两种趋向的交叉结合中,公共政策的价值目标得以形成。

公共政策价值目标包含以上三个不可分割的方面,任何一个方面都不能单独构成公共政策价值目标,只有综合考察这三方面的内容,才能得出正确的定义。基于这些认识,我们认为,公共政策价值目标是公共政策的内在机制在实践中对人的公共政策需要的某种适合、接近或一致。

2. 管理范式与政策价值目标之检视

正如管理学与政策学关联紧密一样,管理学范式理论深刻地打上了政策价值目标的烙印。“范式理论”(Paradigm Theory)渊源并发展于西方科学管理实践^①,相应地,我们可以认为,公共政策价值目标的演变也经历了三个时期:其一,效率至上的传统公共行政决策时期;其二,公平为主的新公共行政决策时期;其三,市场导向的新公共管理政策时期。

效率至上的政策价值目标发轫于20世纪初,并被强力催生于西方工业革命初级阶段。这一价值目标以威尔逊、古德诺的政治与行政“二分法”为理论前提,以韦伯的官僚层级理论和泰勒的科学管理理论为思想基础,强调“行政科学中(无论是公共行政,

还是私人行政)基本的‘善’就是效率,主张行政科学决策的基本目的就是以最少的人力和材料的消耗来完成手头上的工作”^[1],因此,该价值目标认为,“效率是行政决策价值尺度中的头号公理。”^[2]这一时期的政府政策对经济利益的追求与企业对经济利益的图谋同等重要,摆脱经济困境与追求经济效率成为公共政策的最高目标。效率至上的政策价值目标与官僚层级体系紧密联系,意欲建立权力集中、指挥统一、体系完整、分工明确、职责分明的政府系统,并使政府的公共政策既负责任,也更具有效率。

公平为主的政策价值目标肇始于20世纪40年代开始的西方工业革命新阶段。随着整个社会工业化水平的提升,企业管理中的民主思想、公平分配理念苏醒。达尔、瓦尔多以汉密尔顿、杰弗逊等人的民主理论为基础,提出了社会公平、代表性、响应、参与和社会责任感等价值观。其后H·弗雷德里克森较为成熟地提出了以公平为核心的基本价值目标。新公共行政主张分权、权力下放、项目组织发展、责任扩大、顾客至上,强调社会公平,倡导“一种更强大的行政或执行的政府”。因此,这一时期的新公共行政决策聚焦于社会问题处理,寻求变革原有体制的更灵活的新型社会制度,意图通过公共行政决策加强公共行政中公共性成分,重视公共行政与政治的相互影响,弱化公共行政与企业的彼此关联。

市场化导向的政策价值目标产生于20世纪80年中后期的新公共管理。新公共管理基本历程包括了西方国家公共行政改革运动的全过程,涉及英国、澳大利亚、新西兰、美国、荷兰、法国等国家,其基本要点是大规模的私有化和公共行政绩效测评。英国学者罗兹在胡德的基础上,将公共管理价值目标归纳为“三E”(Economy, Efficiency, Effectiveness),即经济、效率和效能^[3]。与新公共管理价值目标相适应,这一时期的公共政策价值目标关注的不单是政策本身,而重点是通过政策提高绩效,并工于心于绩效评估;不单是政府制定政策,而重点是多主体参与政策制定。美国学者奥斯本和盖普勒更是积极主张,企业与私人部门的一些成功的决策方法应移植到政府公共政策的制定过程中去。

无论是传统公共行政决策时期、新公共行政决策时期还是新公共管理政策时期,其产生与形成受到了工商企业管理科学的影响,其价值目标均打上了企业管理的深刻烙印。上述各个时期的政策价值目标的生成基础是科学管理理念,核心与终极追求均指向效率^[3]。传统公共行政决策直接谋求效率至

上,新公共行政决策虽然强调以公平为主,也是对效率至上的一种纠偏,新公共管理政策以绩效拓展效率的内涵,而仍不能脱离效率的窠臼。上述三个时期的公共政策价值目标以效率为核心,导致社会分工体系严密,从而与资本主义生产相匹配,客观上也有利于实现对社会事务的政策指引,因而有一定的历史合理性。

但是,包括决策或政策系统在内的公共行政系统的效率提高,是通过集权及要求成员以驯服的方式得以贯彻实施的,在这样的政策价值目标下,越是追求经济与技术的高效,就越是偏离民主和社会正义,也就是说,愈是形式上合乎理性,就愈加损害实质正义。因此,我们的管理理论与政策理论不能局限于从公平与效率、市场与增长等相关因素中寻找价值目标,而应该超越这些侧重于经济学意义的具体目标,于纷繁复杂的政策实践中提炼出更高层次的政策价值目标。

3. 公共政策价值目标的当代确立

当代公共政策学倾向认为,考察公共政策的主要理论领域应该注重于公共政策的本质属性。有学者指出,“现代政策具有多种规定性,而在这些规定性中起决定作用的则是:公共政策是公共权力机关为着一定的目标而进行的社会资源的配置和社会价值的分配。而这一起决定作用的规定性就是公共政策的社会本质。”^{[4](188)}这一界说表明,公共政策的本质在于其社会属性和公共属性。美籍加拿大学者戴维·伊斯顿从政治系统分析理论出发,认为公共政策是政治系统权威性决定的输出,并由此引申出如下三个思想:①制定公共政策是为了价值分配;②分配的范围是全社会;③分配的影响力是权威性的^{[5](2)}。在这一理论基础上,我国有学者进一步强调,“公共政策的本质是社会利益的集中反映,政策的形成过程,实质上是各种利益群体把自己的利益要求投入到政策制定系统中,由政策主体依据自身利益的需求,对复杂的利益关系进行调整的过程。”^{5}据此我们可以认为,公共政策的价值目标应将政策的特定目标赋予社会属性与利益属性,也就是说,公共政策的价值目标只能是社会属性与利益属性交融统合的公共利益。具体可从以下三个方面予以理解:

首先,从公共政策的社会属性上看,公共政策的社会属性在于社会资源的配置。政策主体为了一定的政策目标的实现,需要进行人力、物力、财力资源的调配与组合,正是这种作为政策执行手段的社会

资源配置使相对抽象的政策由相对主体的方案转化为特定的社会现实。政策主体制定何种政策及选择何种政策目标取决于其主观认识,更取决于其能配置的社会资源,而社会资源的配置实质上就是公共利益的配置。

其二,从公共政策的利益属性上看,公共政策的利益属性在于社会价值的分配。这种社会价值的分配作为政策成本的社会资源投入后,随着政策目标的实现而获取的政策收益在不同的社会群体间分布。以社会价值形式表现出来的政策收益显然是指生产资料、生活资料、权力、财富、荣誉、地位等诸多社会价值。这些社会价值分配均衡与否取决于政策制定者对公共政策价值属性的认知程度,最终由生产关系、社会关系以及政治体系中居优势地位的政策主体决定。

其三,从公共政策的具体目标上看,公共政策的具体目标显然不同于其价值目标。公共政策的具体目标大抵是具有公共权力的个人和群体在特定的时空条件下,从他们自身所理解的公共需要出发所界定的目标。这些目标虽然与公共政策密切相关,但不可能构成公共政策的价值目标。例如,经济增长、社会稳定、充分就业、国际收支平衡等都是美好的公共政策具体目标。但是,它们并不具有(至少在通常情况下并不具有)公共政策价值目标上的意义,因为它们可能是某一个或者某一类公共政策的具体目标,而不具有适用于所有公共政策的价值成分,因此,不能上升到公共政策价值目标层面;同样,效率、效益、公平、正义、是好的和有价值的,这些目标虽然在公共政策价值目标上有意义,但是它们仅仅构成特定时空条件下公共政策在经济意义或道德意义上的目标,而不是超越特定时空的全面与科学的公共政策价值目标。由此可见,公共政策具体目标与价值目标是特殊与一般的关系,两者存在本质区别。

公共政策价值目标根植于群体现象,而不是个体现象。个人可以有自己独特的价值目标或价值观念,但是,公共政策价值目标并不是社会上每个人所持有的目标的简单总合,而是占统治地位的价值目标和价值观念的权威式表达,即通过组织政府与行使公共权力而组成的权威性价值目标。这种权威性价值目标主要反映为全社会的公共利益,具有较开放程度的开放性与社会性,公共政策发挥实践作用的目的就在于对公共利益予以保护并促进其增加。因此,作为承继与超越公共行政决策的当代公共管理政策,应当更加强调公共政策的公共性与服务性的

内在本质,应当更加合乎公民意愿和社会需要,确立公共利益作为自身的价值目标和最高追求。

二、界说与实现:作为政策价值目标的公共利益

公共利益无疑是一切公共政策的出发点和最终目的,其理论叙说与实现路径构成公共利益价值目标理论的核心范畴。因此,仅仅从历史比较的角度确立其价值目标地位是远远不够的。虽然公共利益的界说理论历来众说纷纭、复杂含混,但其在公共政策理论中的重要性要求我们必须对其渊源、概念及实现途径进行深入探讨与科学厘定。

1. 公共利益的理论渊源与界定尝试

公共利益价值目标的界定,在学术界从来都是见仁见智。人们对何谓公共利益、现实社会是否存在一种符合每一个人或多数人共同利益的公共利益,并没有“普遍一致的标准和意见”^{[6](29)}。有学者认为,“明确定义公共利益,是不可能的”^{[7](76)}。我们认为,作为与个人或群体利益交叉集合的公共利益不但是客观存在的,而且其涵义也可以认知与界说。不同的私人或群体在同一社会关系和社会地位情形下,有着普遍的共同需求,这些共同需求与公共利益并不等同于公共利益。一定的共同利益的基础与目的,既可以是公共指向的,也可以是私人指向的,具有公共目的指向的共同利益即为公共利益;对“公共”性质的理解,即成为把握与界定公共利益的关键。

根据《辞海》之解释,“公”与“私”相对,意指“属于国家或集体的,共同的”,或者是“公平和公正的,公开的”。《现代汉语词典》认为,“公共”意为“属于社会的,公有公用的”,其语义强调多数人共同享有或公开的共同使用^{[8](278)}。英文的“public”是指“公众的,与公众有关的”,或者是“为公众的,公用的,与政府有关的。”^{[9](1196)}可见,中外词源意义上,“公共”“指的是一种公有性而非私有性,一种共享性而非排他性,一种共同性而非差异性。”^[10]

公共行政与公共管理视角的“公共性”理解,学界也作过有益探索。德怀特·瓦尔多将“公共”意义归纳于三个层面:①哲学、法学和政治学层面所称“公共”,是指诸如主权、合法性和普遍福利等;②经验层面所称“公共”,是指某种社会中人们有哪些公共职能与公共活动;③常识层面所称“公共”,是指政

府所执行的职能或活动^{[11](5)}。尼古拉斯·亨利将“公共”意义归纳为公共的机构、公共的利益、公共的参与;萨瓦斯将“公共”述说为三种社会状况:政府拥有,公众拥有,拥有权利的开放,并认为这些不证自明的理念有助于“充分利用多样化的所有制形式和运作关系来满足人们的需求,从而实现社会公共利益”^{[12](5)}。

我们认为,所谓公共利益(public interest),是指一定时空条件下,与一定人们共同体多数成员普遍而密切关联的社会需要与需求。其具体涵义可从如下几个方面展开说明:

(1) 公共利益是一定时空条件下的共同利益。一方面,公共利益在时间条件上表现为历史阶段性。古代世界各国,主流意识形态以皇权、王权、神权、贵族等级与分封制为核心,人们的共同利益打上了奴隶制与封建制的历史烙印。近代资本主义社会以“天赋人权”和“人民主权”为口号,确立了资本主义意识形态条件下共同人们的共同利益观。现代以来的东方中国,市场经济条件与计划经济时代下的人们共同体的公共利益观也不可同日而语。另一方面,公共利益在空间条件下表现为社会地域性。基于任何社会共同体均有着客观的实际的共同需要,共同利益表现为一种客观存在的利益关系,只有在一定的地域范围和空间条件下,人们共同体的公共利益才是真实和可能实现的。根据空间条件和地域范围界限,人们共同体的公共利益可以划分为社区公共利益、地方公共利益、区域公共利益、国家公共利益和全球公共利益等。

(2) 公共利益是一定人们共同体多数成员的普遍利益。人们共同体是指基于共同的社会关系而结成的社会群体,其成员有着“共同的理解,共同的预期,行为规则,目标和利益,价值和关切,以及那些使得我们以一种有意义的方式彼此交往和互动并说明我们是社会的人的特征的东西”^{[13](70)}。这种具有广泛社会性基础的公共利益,对一定人们共同体的所有或大多数成员而言,具有社会共享性,即非排他性、非竞争性与非营利性。公共利益以人们共同体为主体,与多数人或大众普遍密切关联,而涉及共同体特定多数人、多数群体的利益。公共利益与特定共同体多数行为主体联系起来,从选择、综合、分配和落实诸环节,确保公共性予以凸显和实现,换言之,在客观内容上,公共利益表现为一定情势下人们共同体多数成员有着共同的社会追求;在外在形式上,公共利益表现为人们共同体多数成员具有直接

或间接的受益普遍性或危害共同分担性。

(3) 公共利益是反映社会需要与需求的社会利益。正如古希腊思想家伊壁鸠鲁指出的:“自然赋予人追求快乐的欲望,每个人必然不顾一切地追求自己的利益。”^{[14](33-34)}人类社会形成以后,安全、自由、财产、幸福等作为社会成员的普遍需要,人的全面发展成为人们共同体的终极需求,这些价值指标中,善良、美德等属于个人的价值需求,财产权、人权、政治自由权等属于法学与政治学领域中人们的价值需求,而公平、公正、公开等公共价值也许是一切社会科学的考析对象,但这些更构成公共政策的目标指向,社会对这些目标的需要与需求更构成当代公共政策中的公共利益价值。一方面,公共利益是一定共同体多数成员共同的要求和愿望,反映着他们共同的期望、意向、动机、思想意识和偏爱^{[15](87)},并能够实现公平与公正的公共价值,不得对某些成员进行排斥或歧视;另一方面,与基于私人目的的共同利益不同,为了使公共利益能够达到公正性地反映和体现公共意志目的,在利益表达、聚合和抉择方面,往往遵循公共参与的民主原则和程序,如代议制民主表决,少数服从多数的投票,以及公开的辩论和协商。

(4) 公共利益与政府紧密关联。公共利益与一般共同利益的重要区别在于,这种利益往往以政府这种组织形式和社会利益表现出来。政府作为一定地域范围最大、相对独立的“形式共同体”,相对于该地域范围内的各种不同利益主体和利益共同体而言,至少在形式上具有巨大限度的中立性与公共性。正基于此,人们往往把政府视为“执行公共利益政策和促进社会总的社会福利事业的机构”^{[16](56)},看作是社会共同利益的典型代表,并把政府的任务及合法性定位于服务和增进公共利益。正是公共利益和政府的紧密关联性,人们才得以多元化的私人利益提供一种公共意志的认同和社会整合的规范机制,得以在现实社会中将个体与国家联系起来。

2. 公共利益价值目标的实现途径

社会利益的实现是社会进程中的核心命题。在既定的社会环境下,私人利益的实现相对简单,一般取决于如下两个条件:一是政府对公民或经济个体提供均等的机会,并提供平等的法律保护;二是公民个人的努力与奋斗的主观能动性,以及经济个体的积极竞争与诚信创业。公共利益的实现,则是公共选择和复杂行动的结果,其关键问题包括:如何有效显示和选择公共利益需求;如何协调、

聚合、分配社会共同体成员之间多样化乃至相互冲突的利益;如何保障达成的利益共识能够转化为行动,并防止集体行动中的机会主义危害等。对这些问题的思考,是强调对立性还是强调统一性,是强调普遍性优先还是强调差异性优先,不同的人从不同视角作出了种种选择和回答,导致了不同的公共利益实现路径安排,也产生了不同的公共利益实现的社会效果。

在公共行政与公共管理研究中,国家本位主义者把政府和政治作为公共利益的实现途径;个人本位主义者把个人自由和市场自由作为公共利益的实现途径;马克思主义把构建社会主义和共产主义制度作为实现全人类共同利益的实现途径;间接民主论者将代议制政府作为公共利益的实现途径;多元主义者将公民团体、利益集团的竞争作为公共利益的实现途径;社群主义者将具有公共关怀美德的自治群体作为公共利益的实现途径;公共选择理论希望通过投票机制把个人理性转化为社会共同决策以实现公共利益;民主行政理论强调民主、参与、互动、协商、辩论作为公共利益的实现途径;多中心主义理论倡导多中心自治治理来实现公共利益;新公共管理运动强调政府引进市场机制与企业管理技术来实现公共利益;治理理论强调社会自治,政府与市场及社会的联合共治与合作来实现公共利益^{[17](30-31)}。凡此种种表明,人们在密切关注并试图探寻公共利益实现的途径及其程度。

我们认为,要分析公共利益的实现途径与机制,就必须考察公共利益的“公共”属性。这种公共属性是抽象性与具体性的对立统一。公共属性的抽象性表现在公共利益是社会共同体中不特定多数成员普遍享有的、不具有排他性和竞争性的共同利益;公共属性的具体性表现在现实生活中个人利益与群体利益之间、不同层级共同体利益之间存在普遍的差异性,以及作为共同利益基础的利益关系的动态变化性。这种公共属性的抽象与具体的对立统一可以得到进一步演绎:抽象上的恒定性与具体上的变化性、抽象上的一致性与具体上的差异性、抽象性的非区域性与具体上的区域性、抽象上的非群体性(大众性)与具体上的群体性(集团性)、抽象上的非系统性与具体上的系统性^{[18](119-120)}。在公共政策实践中,只有牢牢把握公共利益这种公共属性上的抽象与具体的对立统一,才能有效谋求并实现公共利益。

我们可以设想,要探究公共利益的实现途径与机制,就必须变革公共政策的制定与运行机制。这

一机制主要涉及政策主体之间的关系定位,政策规则的确定,政策制定程序的设置和制定方式的选择及公共政策的运行方式等问题。要实现公共利益最大化,就应该在公共政策的机制层面进行下述几个方面变革:①公共政策主体由过去单一的政府变为由政府、企业和社会组织各方面有序参与的合作集体;②公共政策制定方式由过去的封闭状态变为公开透明;③公共政策制定过程从过去的重内容轻程序变为内容与程序并重;④公共政策运行方式由过去单纯依靠政府推行变为重视政府、社会和公民自觉自愿的合作。

三、评价及其标准:公共政策价值目标的现实回应

对公共政策价值目标的评价它一般涉及评价的本质结构、特征、种类、标准和方法等。下文拟从概念、特征、标准三个方面作出具体论述。

1. 公共政策价值目标评价的含义

人们对公共政策价值目标的认识和评价,是一个逐步深入的渐进过程。这一过程可以分为公共政策的事实认识、公共政策的价值目标认识和公共政策的价值目标评价几个阶段。公共政策的事实认识,是指人们在公共政策实践与公共政策学研究中,对公共政策本身的属性和特征的认识。事实认识以公共政策认识为对象,是主体对公共政策事实本身的属性和规律的反映。如下述命题就是人们关于某种公共政策事实的认识:我国加强专业技术人才资源开发和管理;某国确定权变理论在公共领导领域的主导地位;公安机关改革户籍管理的程序和方式。在这些命题中表述的是某种公共政策的事实状况,是一种客观描述,传递某种内容和信息,一般人们只要认识不产生错觉或不获得错误的信息,就会作出正确的认识。

公共政策的价值目标认识主要是以政策事实为对象,廓清公共政策事实对人的公共需要的满足程度。换言之,公共政策的价值目标认识,就是对一定主体与公共政策之间的实际价值关系的认识和反映。人们对这种价值关系即公共政策在实际上是否满足和符合一定主体的需要和利益是可以科学认识的,并可以得出科学的结论。例如,宏观经济调控政策促进了市场经济的发展,维护了市场主体的利益,

在宏观经济调控政策和市场主体之间存在价值关系,对这种价值关系可以科学加以阐明,因而,对于作为认识主体的人而言,市场主体与宏观经济调控政策都是客体,这两个客体间的价值关系可以客观揭示,属于公共政策价值认识的范围。

公共政策的价值目标评价,是指公共政策意识主体从一定的角度出发,依据一定的需要和标准对公共政策价值目标所进行的主观评判。例如,某种公共政策的价值目标是有益的还是有害的,是好的还是坏的,是公正的还是偏私的,包括了公共政策意识主体对公共政策现象的态度、目的,对公共政策的信念、信仰和理想等。

公共政策的事实认识、价值目标认识和价值目标评价是紧密关联的,它们之间既相联系又相区别。事实认识既是价值目标认识的前提,又与价值目标评价一道衍生公共政策实践,都是公共政策主体在主观上对公共政策现象的反映,二者在现实公共政策意识中密切结合。价值目标评价既以价值目标认识为前提,又必须在公共政策的事实认识的范围内进行。在公共政策实践过程中,公共政策价值目标评价和事实认识在公共政策主体与公共政策之间存在相互作用的两种特殊形态:一方面,公共政策的事实认识构成了公共政策价值目标评价的前提;另一方面,公共政策的价值目标评价又制约着公共政策的事实。

2. 公共政策价值目标评价的特征

公共政策价值目标评价的主要特征如下:

(1) 公共政策价值目标评价是一种主体性活动,它随着主体变化而变化。公共政策价值目标评价不同于科学认知、知识活动,其主要特征在于:在这种活动中,总有价值主体之“我”在内,因此,它总是包含着态度、选择、情感、意志诸因素在内。社会主体是具体的、历史的、不断变化的,公共政策价值目标评价则把变化着的公共政策现象,同不断发展着的主体和主体需要联系起来。因此,公共政策价值目标评价总是随着公共政策价值关系主体的变化发展而发展变化。

具体到某一公共政策价值关系中,公共政策价值目标评价的主体性表现在三个方面:①自主性,即公共政策价值目标评价主体总是以自己的目的为出发点来决定评价活动,它不需要也不能借助外力强

制干预。②自觉性,即社会主体自觉地意识到自己在公共政策关系中的意义并自觉地将自己作为主体同公共政策现象相联系,因而使评价主体处于与公共政策现象发生影响的主动地位上。③创造性,即公共政策价值目标评价不纯粹是一种公共政策现象的直接摹写,它浸渗着评价主体的创造性,使本不存在的评价关系得以建立。

(2)公共政策价值目标评价包含着以认知为基础的预见。公共政策价值目标评价,特别是自觉的、有意识的评价,总是包含着对一定价值关系可能后果的预见、推断。而这些预见、推断必须以一定的认知为基础和前提,即确信过去、现在和未来的因果联系,没有这种联系就不能进行评价。只有以科学的认知为基础,才能作出严格正确的评价,而不致把一切都任意推到自由意志身上。因此,愈是要深入地、全面地评价公共政策价值目标,愈是要提供对未来有指导意义的评价,就愈要求深刻而全面地把握主体、公共政策价值目标的本质、特点和规律,把握它们的相互作用。公共政策价值目标评价的预见性表明,公共政策价值目标评价总是有一定随机性和盖然性。因为,公共政策主体受各种历史条件和主客观条件的制约,不可能最终一劳永逸地把握全部决定条件和因素。正因为如此,公共政策价值目标评价及其预见性应该不断充实、发展和验证,不能作为绝对的、一成不变的指标和律条。

(3)公共政策价值目标评价的对象是公共政策价值关系。公共政策价值目标评价的对象不同于公共政策事实认识的对象,也不同于公共政策评价的对象。公共政策事实认识的对象是公共政策事实本身,公共政策评价的对象一般是有一定意义的公共政策现象,即包括公共政策事件,也包括公共政策行为,同时也包括公共政策本身。公共政策价值目标评价的对象之所以是公共政策价值关系,这是由公共政策价值目标评价的性质和特征所决定的。公共政策价值目标评价是对公共政策价值目标与主体之间的价值关系的评价,它不仅涉及到公共政策价值目标本身,而且涉及到公共政策价值目标对主体的效用。只有将公共政策价值关系作为公共政策价值目标评价的对象,才能全面反映公共政策价值目标评价的总貌。

3. 公共政策价值目标评价的标准

一定的评价活动总是离不开一定的评价标准。因此,公共政策价值目标评价标准就成了公共政策价值目标评价的关键。

世界各国由于历史传统、政治惯例、经济基础与意识形态不同,其公共政策价值目标评价标准也显然不同,就单纯的评价标准论,也可以分为内在标准与外在标准,心证标准与效果标准等。就当代中国公共政策而言,无论何种方式设定公共政策的价值目标评价标准,都必须考虑到中国的国情与建设中国特色社会主义的需要,正基于此,我们认为,目前我国公共政策价值目标评价中应坚持如下两项标准。

(1)生产力标准。马克思主义生产力标准理论认为,生产力是社会发展的动力,生产力决定生产关系的科学原理是把握人类社会史的关键,对一定历史条件下的生产力与生产关系矛盾运动的分析,是马克思主义说明该社会经济、政治制度产生、发展和变革的根本依据。早在中国革命时期,毛泽东在中共七大的《论联合政府》的政治报告中,明确地阐述了生产力标准的含义,他指出:“中国一切政策及其实践在中国人民所表现的作用的好坏、大小,归根结底,看它对于中国人民的生产力的发展是否有帮助及其帮助之大小,看它是束缚生产力的,还是解放生产力的。”^{[19][115]}新中国成立后,邓小平不仅坚持实践标准,而且随着改革开放的深入发展进一步以实践标准具体化为基础,提出了“生产力标准”。他在同阿尔及利亚代表团谈话时指出:“不管你搞什么,一定要有利于发展生产力。”^{[20][130]}生产力标准是邓小平理论的灵魂,也是邓小平理论的关键所在。

公共政策活动不同于其它政府活动,它是从全社会范围和历史发展的高度对社会生产力进行总体规划与整合,对生产力所赖以形成、运作的外部条件——生产关系进行不断变革和调整,进而促进生产力的发展。正源于此,理论界甚至指出,公共政策即是社会生产力的最重要组成部分,其本身就具有生产力的价值因素。我们完全可以认为,生产力发展与否及其发展状态是检验公共政策价值目标——公共利益实现与否及实现程度的标准。

在人类社会实践中,既要重视公共政策,又要树立公共政策是最重要的生产力的观念;要把是否促

进社会生产力的发展作为检验公共政策是否先进、科学的重要标准;要随着社会生产力的发展程度及时调整和改革公共政策制定机制、手段和方式,使之与社会生产力的变化始终保持互动关系,实现公共政策的科学化、规范化,进而促进和保护社会生产力快速、健康、协调发展。

(2)人的全面发展标准。人的全面发展是马克思主义的一个基本观点,是指人的自我意志获得自由体现,人的各种需要、潜能素质、个性获得最充分的发展,人的社会关系获得高度丰富等。在马克思主义思想史上,马克思、恩格斯针对资本主义生产对人的异化造成人的畸形发展而提出人的发展的理想状态和终极目标,并把它作为共产主义社会的本质特征。人的发展经历漫长的历史过程后,经由不断从可能向现实转化。人的发展经历人的依赖关系、以物的依赖关系为基础的人的独立性的历史形态后,由自由王国进入必然王国,最终实现人的全面发展。

人的全面发展理论认为,人的社会关系的发展,就是人的社会交往的普遍性和人对社会关系的控制程度的发展。在人与自然、社会的统一上表现为在社会实践基础上人的自然素质、社会素质和心理素质的发展,就是人的各种素质综合作用的基础上人的个性发展。人的全面发展并不是指单个人的发展,而是指全社会的每一个人的全面发展。人的发展不仅应当是全面的,而且应当是自由的。一切政治法律设施,一切社会组织形式和公共政策活动,只有有助于人的解放与自由,只有有利于人的素质与能力的全面发展时,才是有价值的,才具有人类真理的品格力量。

江泽民指出,“我们建设有中国特色的社会主义各项事业,我们进行的一切工作,既要着眼于人民现实的物质文化生活需要,同时又要着眼于促进人民素质的提高,也就是要努力促进人的全面发展。”^{[21](179)}这实质上就是从理论层面提出了人的全面发展标准。社会主义社会应该是有利于人的全面发展的社会,社会主义公共政策应该是有利于人的全面发展的社会活动形式。一方面,实现人的全面发展是当代中国公共政策先进性的根本特征。改革开放以来的政府管理变革和现代公共政策的运行,有利于市场完善、经济繁荣、政局稳定、社会和谐和

综合国力的提高。另一方面,当代中国公共管理和公共政策的成败与价值实现,受检测于人民群众的创造精神和全面发展状态。

注释:

① 范式理论由美国科学哲学家库恩在其《科学革命的结构》一书中首次提出。库恩强调,范式理论是蕴含哲学、科学、社会、心理等多种因素的综合体,其主要内容包括:科学史上重大科学成就所确立的定律、规则、方法等;指导科学家行动的基本准则、基本信念和世界观;文化传统、社会因素以及科学家的心理特征。人们倾向认为,范式理论表现出这样的特征:它既不同于一般理论,也迥异于一般研究方法,而是将理论、方法、价值、规则等统合起来的一种事物。根据库恩的范式理论,行政学界的不少学者研究指出,公共行政学经历了效率至上的传统公共行政时期、公平为主的新公共行政时期和市场导向的新公共管理时期。本文基本同意这种观点,并据此相应划分公共政策的发展阶段。

参考文献:

- [1] 陈振明. 从公共行政学、新公共行政学到公共管理学[J]. 政治学研究, 1999, (1):
- [2] 占绍文, 林淞. 公共行政范式的双重转换[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2004, (4): 34.
- [3] 余敏江. 论公共管理价值生成的宪政基础[J]. 理论与改革, 2004, (3): 18.
- [4] 宁骚. 公共政策学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003.
- [5] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 2000.
- [6] 查尔斯 E·林布隆. 政策制定过程[M]. 北京: 华夏出版社, 1988.
- [7] 特里·L·库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [8] 辞海(缩印本)[Z]. 上海: 辞书出版社, 1980.
- [9] 牛津高阶英汉双解词典[Z]. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [10] 王保树, 邱本. 经济法与社会公共性论纲[J]. 西北政法学院学报, 2000, (3): 63.
- [11] 彭和平. 公共行政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1995.
- [12] E·S·萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [13] 贝思·J·辛格. 实用主义、权利和民主[M]. 上海: 上海译文出版社, 2001.
- [14] 王振槐. 西方政治思想史[M]. 南京: 南京大学出版社, 1993.
- [15] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 北京: 华夏出版社, 1999.
- [16] E·彭德尔顿·赫林. 国外公共行政理论精选[M]. 北京: 中

共中央党校出版社, 1997.

[17] 刘熙瑞. 中国公共管理[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2004.

[18] 李又才, 周莉. 论公共管理的特征及其实现途径[A]. 北京: 改革与创新——面向 21 世纪的中国公共管理学术研讨会论文(中国行政管理学会教学研究会 2002 年年会)[C].

[19] 毛泽东. 毛泽东选集(第 2 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1991.

[20] 邓小平. 邓小平文选(第 3 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1993.

[21] 江泽民. 论三个代表[M]. 北京: 中央文献出版社, 2001.

Study on the value objective of public policy —— from the tropis m , definition and evaluation perspectives

LI Ying-tao

(Government School of Peking University m Beijing 100871 , China)

Abstract: The value objective of public policy has experienced the following phases : the paramountcy of efficiency in the period of traditional public administration decision , the paramountcy of fairness in the period of new public administration decision and market-oriented in the period of new public administration policy . The value objectives of public policy in the above periods can't scientifically reflect the theory and practice of public policy because of the limitation of time and space . Therefore , it is necessary to penetrate complicated policy phenomena and surpass idiographic policy process and abstract a value objective which will dominate all public policies . Based on the essences and characters of public policy and the situation of social development , the value objective of public policy in the contemporary era is only public interests which are combined with social and public attribute . The realization of public interest depends on transforming the mechanism of public policy making and functioning . Undoubtedly , the evaluation and criteria of public interest are the response of the value objective of public policy to the praxis .

Key words : public policy ; the value objective of public policy ; public interests

[编辑 : 颜关明]