

The research on China's public policy conflict and its solutions

by

Liu Xiaoyu

B.H(National University of Defense Technology)2007

A thesis submitted in partial satisfaction of the

Requirements for the degree of

Master of Management

in

Public Administration

in the

Graduate school

of

Hunan University

Supervisor

Associate Professor LI Jinlong

November, 2010

湖南大学

学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的
研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或
集体已经发表或撰写的成果作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均
已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

作者签名：刘晓宇

日期：2010年12月6日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保
留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。
本人授权湖南大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检
索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于

1、保密□，在_____年解密后适用本授权书。

2、不保密□。

(请在以上相应方框内打“√”)

作者签名：刘晓宇

日期：2010年12月6日

导师签名：李金石

日期：2010年1月6日

摘 要

处于转型关键期的当代中国,社会急剧变化,利益关系急剧调整,社会问题层出不穷。公共政策作为政府解决社会公共问题,管理社会公共事务的根本手段,它的重要地位及作用毋庸置疑。但在公共管理实践中,“政策冲突”、“政策失效”的存在对政府能力提出严峻考验。公共政策冲突是指政府行政机关所制定的公共政策之间的矛盾、对立和抵触。如何有效地治理公共政策冲突,实现公共政策原有效力,维护政府权威与公信力已变得异常重要。

目前,国内外对公共政策冲突问题的研究刚刚起步。本文采用理论分析和实证研究相结合的方法进行叙述论证。文章首先对公共政策冲突的一般理论进行了说明,详细分析了公共政策及公共政策冲突的内涵与本质,叙述了公共政策的类型与维度,进一步提出了三个理论模式作为公共政策冲突分析的理论基础。然后,文章详细描述了我国社会转型期公共政策冲突的基本表现及其正反效应。文章以大量的实例从微观上描述了公共政策基本要素之间的冲突,如公共政策主体与客体之间的冲突;从宏观上描述了具体公共政策之间的冲突,如中央政策与地方政策之间的冲突。并分析了这些公共政策冲突所产生的有限积极效应和巨大消极效应。其次,文章对我国公共政策冲突的基本原因进行了深入探析。全文以公共行政体制为分析框架,通过利益的视角,从行政人员、行政组织及公共行政体制的运行机制三个方面深入剖析了当代中国公共政策冲突的基本原因。最后,对我国公共政策冲突的治理路径选择进行了初步的探索。我们认为,对公共政策冲突的治理,必须从我国国情出发,不仅要完善公共行政体制,也要加快政府机构的大部制改革;不仅要加强监督约束机制,还要提升政策主体能力建设;此外,还要优化公共政策的生态环境,以期标本兼治,有效地治理公共政策冲突问题。

关键词: 公共政策; 公共政策冲突; 治理

Abstract

In the critical period of transformation, China is facing great challenges that the society changes radically, the interest relationship adjusts rapidly, as well as social problems emerge one after another. As an essential means of solving social public problems, managing social public affairs, public policy owns its important role and vital function without any doubt. However, in the practice of public administration, the existence of "policy conflict" and "policy invalid" severely challenges the government capacity. Public policy conflicts refer to the collision, opposition and interference occurred among the public policy assigned by the government administration. It becomes vital important that how to solve the conflict of public policy effectively, realize its original effect and maintain the government authority and credibility.

At present, the research of public policy conflict has just started in China. This research applies the methods of theoretical analysis and empirical study to describe and analyze. Firstly, the thesis makes a description on the general theory of public policy conflict, analyzes the connotation and innate character of public policy and public policy conflict in detail, describes public policy's type and dimension, and further proposed three theory modes as the theoretical basis of public policy conflict analysis. Secondly, the thesis describes the basic representation of the public policy conflict and its positive and negative effects in the period of our social transformation in detail. The thesis describes the conflict between basic elements of public policy from a microscopic perspective which with a large number of instances, such as the conflicts between public policy-maker and policy object; and it describes the conflict between specific public policies from a macroscopic perspective, such as the conflicts between central government policy and local government policy. And analyze the limited positive effects and tremendous negative effects which caused by those public policy conflicts. Thirdly, the thesis makes a thoroughly exploration to the basic causes of public policy conflict in China. The whole thesis takes the public administrative system as the analytical framework. Through the perspective of interest, this thesis thoroughly analyzes the basic causes of public policy conflict in contemporary China from three perspectives: administration staff, administrative organization and the operating mechanism of public administrative management system. Last, the thesis

makes a tentative exploration to the solutions of public policy conflict. The author concludes that the management of the public policy conflict must be in line with national conditions, must improve public administrative system as well as accelerate the implement of giant department in government organizations, and must strengthen the supervision and restraint system as well as enhance the establishment of the policy-maker capacity. Moreover, we must optimize the ecological environment of public policy so as to treat both manifestation and root cause of the conflicts and solve the problems of public policy conflict effectively.

Key words: public policy; public policy conflict; conflict treatment

目 录

学位论文原创性声明和学位论文授权使用授权书	I
摘 要	II
Abstract	III
插图索引	VII
第 1 章 绪 论	1
1.1 选题背景及其意义	1
1.1.1 选题背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 国内外文献综述	3
1.2.1 国外相关文献综述	3
1.2.2 国内相关文献综述	6
1.3 研究内容和研究方法	8
1.3.1 研究内容	8
1.3.2 研究方法	8
第 2 章 公共政策冲突的一般理论分析	10
2.1 公共政策的本质、分类及维度分析	10
2.1.1 公共政策的内涵与本质	10
2.1.2 公共政策的要素与分类	11
2.1.3 公共政策的维度分析	13
2.2 公共政策冲突的内涵与本质分析	15
2.2.1 公共政策冲突的内涵	15
2.2.2 公共政策冲突的本质	16
2.3 公共政策冲突的理论基础	18
2.3.1 理性“经济人”假设理论	18
2.3.2 政策冲突的组织结构治理模式理论	20
2.3.3 协作解决政策冲突模式理论	21
第 3 章 我国公共政策冲突的基本表现及效应分析	23
3.1 公共政策基本要素之间的冲突	23
3.1.1 公共政策主体与客体之间的冲突	23
3.1.2 公共政策价值取向之间的冲突	25
3.1.3 公共政策目标之间的冲突	27
3.1.4 公共政策工具之间的冲突	28

3.2 具体公共政策之间的冲突	29
3.2.1 中央政策与地方政策之间的冲突	29
3.2.2 地方政府政策之间的冲突	30
3.2.3 政府职能部门政策之间的冲突	32
3.2.4 政治、经济、社会、文化、生态等政策之间的冲突	34
3.2.5 元政策、基本政策、方面政策之间的冲突	35
3.3 我国公共政策冲突的效应分析	36
3.3.1 公共政策冲突的有限积极效应	36
3.3.2 公共政策冲突的巨大消极效应	38
第4章 我国公共政策冲突的基本原因探析	40
4.1 行政人员与公共政策冲突	40
4.1.1 行政人员的自利性与公共政策冲突	41
4.1.2 行政人员的有限理性和公共政策冲突	42
4.1.3 行政人员的偏见与公共政策冲突	43
4.1.4 行政人员的“人格化”与公共政策冲突	45
4.2 行政组织与公共政策冲突	46
4.2.1 行政组织的自利性与公共政策冲突	46
4.2.2 行政组织的非理性化与公共政策冲突	47
4.3 公共行政体制的运行机制与公共政策冲突	49
4.3.1 公共行政体制的权力机制与公共政策冲突	49
4.3.2 公共行政体制的决策机制与公共政策冲突	51
4.3.3 公共行政体制的沟通机制与公共政策冲突	52
第5章 我国公共政策冲突的治理路径选择	54
5.1 加强公共政策主体能力建设	54
5.2 积极推进政府机构大部制改革	56
5.3 加快构建科学完善的公共行政体制	57
5.4 加强对公共政策冲突的监督管理	60
5.5 加强公共政策生态环境建设	62
结 论	64
参考文献	66
致 谢	70
附录 A(攻读学位期间所发表的学术论文目录)	71

插图索引

图 2.1 政策的垂直维度和水平维度.....	14
-------------------------	----

第1章 绪论

1.1 选题背景及其意义

1.1.1 选题背景

当前,公共政策冲突是一个比较普遍的问题,在全球各个国家都或多或少地存在。但与发达资本主义国家相比,当前中国社会转型期公共政策冲突却更为普遍和突出。它对增强政府权威、提高政府绩效、改善政府形象、构建社会主义和谐社会等都带来了不可忽视的消极影响。研究公共政策冲突问题无疑是一个具有学理性与实践性价值的课题,本文对公共政策冲突的研究也源自于当前我国社会转型期的公共政策冲突实践。

社会急剧转型凸显公共政策的极端重要性。我国正处于急剧的社会转型期,各种社会问题和矛盾相互交织、集中爆发。公共政策作为政府解决社会问题、治理社会矛盾、管理社会公共事务的根本手段,它的重要地位无可置疑。20世纪80年代初开始的改革开放,是我国现代史上最为全面、深刻和急剧的一次社会转型,是我国社会经济、政治、文化和社会领域的全面变革。具体表现在:经济体制转型,即由指令性的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变;政治体制转型,即从传统中央集权的政治体制向社会主义民主政治体制转变;社会结构转型,即从传统的农业社会向工业和后工业社会转变,由伦理型社会向法理型社会转变,由同质型社会向异质性社会转变,由封闭型半封闭型社会向开放型社会转变。社会的转型,意味着人们的生活方式、价值理念、思维方式、行为模式的改变,同时也意味着大量社会问题的滋生。在社会转型的漫长过程中,公共政策环境发生了根本性的变化,由此带来了政府政策行为模式、治理方式的变革。在急剧的社会转型时期,政府如何利用公共政策来有效治理错综复杂的社会公共问题,已经成为中国各级政府以及公共政策研究所面临的一个重要课题。

利益关系的重大调整挑战政府公共政策能力。利益关系是最基本的社会关系,对社会关系的其他方面产生着基础性影响。随着社会转型的加速和改革开放的深化,我国社会利益关系格局发生了根本变化:社会利益主体多元化,利益来源多样化,利益分化加速化,利益差别扩大化,利益关系复杂化,利益阶层彰显化,利益表达公开化,利益冲突明显化等问题日渐突出。同时,我国社会发展进入了一个“爬坡过坎”的关键阶段—人均国民生产总值突破1000美元,而基尼系数也超过0.4的国际警戒线。在这一关键历史阶段,既有因公共政策科学合理而促进经济快速发展和社会平稳进步的成功经验,也有因公共政策失误而导致经济徘

徊不前和社会长期动荡的失败教训。在这一重要发展阶段,社会结构变化,社会问题增多,社会矛盾复杂,社会危机易发,整个社会进入关键的临界点。在这一特殊阶段,政府的主导作用尤为关键。如果政府治理不力,整个社会就会出现剧烈的动荡,导致严重的两极分化,导致社会经济停滞甚至严重滑坡,步入“拉美化”陷阱。这些问题无疑对政府公共政策能力提出了严峻考验。

公共政策冲突挑战政府治理能力。在社会转型期,政府大量利用公共政策来解决社会公共问题。但在实践中,“政策冲突”、“政策失效”等问题又常常困扰着政府,对政府治理能力提出严峻考验。在目前中国社会转型期,公共政策冲突的表现形式多种多样,从宏观层面来看主要有:中央政府与地方政府政策之间的冲突、地方政府政策之间的冲突、政府部门政策与地方政策之间的冲突、政府部门政策之间的冲突等。从微观层面即从公共政策的基本要素来看主要有:公共政策价值取向之间的冲突、公共政策工具选择之间的冲突、公共政策目标之间的冲突等。公共政策冲突的影响日渐广泛和严重。尽管公共政策冲突具有一定的积极效应,但它的消极效应是主要的,甚至是严重的。它不仅消解政府权威,侵蚀政府合法性,降低政府公信力,损害政府形象,而且阻滞政府职能功能提高,导致公共政策失效,引起社会混乱,破坏社会和谐。

积极改革和探索公共政策冲突的解决路径。胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出,要“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。”2008年3月,十一届全国人大一次会议审议通过了大部制改革的方案措施。大部制改革,从根本上来说与公共政策冲突治理不谋而合。通过政府机构与职能的整合,在相当程度上可以解决政出多门的问题,如果从公共政策的角度来看,其实就是通过行政体制改革来减少和避免公共政策冲突的问题。

当前我国正处于全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的重要战略阶段,构建社会主义和谐社会是一项长期艰苦的系统工程,需要几代甚至十几代人的艰苦努力和长期奋斗。在社会主义和谐社会建设中,政府发挥着不可替代的主导作用,公共政策成为政府指导和推进社会主义和谐社会建设的最基本的手段与途径。因此,本文选择了对当前中国现实存在的公共政策冲突问题进行研究,通过分析公共政策冲突产生的原因,探索解决公共政策冲突的对策,以期从根本上提高公共政策绩效,有效促进社会主义和谐社会建设。

1.1.2 研究意义

当前,对中国公共政策冲突问题展开研究,具有重要的理论意义和实践意义。

第一,理论意义。公共政策冲突属于公共政策的拓展研究,本论文通过对公

共政策冲突的全面而系统的研究，首先有助于拓展公共政策研究的深度和广度，丰富公共政策研究的内容。其次，公共政策冲突属于一个亟待深入研究的新领域，在国内外学者现有研究的基础上，对世界各国尤其是我国转型期的公共政策及公共政策冲突研究进行整合，使之成为较全面、较系统的知识体系。最后，通过对公共政策冲突的性质、表现、治理等问题进行初步探讨，将为学术界有关学科的进一步研究提供参考意见和理论借鉴。

第二，实践意义。我国目前处于前所未有的急剧的社会转型时期，需要解决的社会公共问题层出不穷、纷繁复杂。与此同时，公共政策冲突在社会生活中比较普遍，对社会政治生活产生了许多消极影响。在公共政策冲突情形下，人们显得无所适从，公共政策效果也大打折扣。因此，通过对公共政策冲突的研究，将有助于引起人们对公共政策冲突的关注，从多角度去认识公共政策冲突问题，理性地认识这一问题的本质，自觉地利用公共政策冲突的积极效应，有效地限制和化解公共政策冲突的负效应。此外，公共政策作为政府部门履行职能的重要工具，在公共管理活动中扮演着极其重要的角色，如何有效地通过各种手段和方法来治理公共政策冲突，不仅是一个理论问题，而且更是一个实践问题。通过对这一问题的研究，以期在实践方面能够为治理公共政策冲突提供具有一定参考价值的对策建议。

1.2 国内外文献综述

1.2.1 国外相关文献综述

公共政策冲突在世界各个国家都或多或少地存在，国外学者尤其是西方学者对公共政策冲突的研究在起始时间上比国内要早得多，研究的深度、广度以及研究成果也远远超过国内。就目前所查阅到的资料来看，国外学者对公共政策冲突的研究维度主要从以下几个方面展开：

（一）社会冲突理论研究

社会冲突研究不是一个专门的学派，而是存在于现当代西方社会学、政治学、哲学等学科的一股以社会冲突现象为研究对象的重要的社会思潮。所谓冲突是指人与人、群体与群体之间激烈对立的社会互动方式和过程，是人们之间的一种直接的反对关系。作为冲突理论的核心范畴，冲突主要是从社会成员之间的矛盾这一角度来探讨社会变迁的内在动力。而社会冲突是指社会主体之间由于需要、利益、价值观念的差别和对立而引起的相互反对的社会互动行为，它是社会运行中的普遍现象^[1]。

冲突作为社会生活中一种普遍存在的现象，曾受到19世纪末20世纪初许多社会理论家的广泛关注。但是，社会冲突理论在当时尚未占有重要地位。从20世纪50年代中后期开始，随着第二次世界大战后短暂稳定的消退和冲突现象的普遍增

长,社会冲突理论开始升温,许多相关论著相继问世。对于冲突理论的介绍主要集中在对解决社会冲突、维护社会稳定具有借鉴意义的一些内容上,这里重点介绍科塞、达伦多夫等人关于社会冲突的功能、起因和调控的论述。

1、社会冲突的功能

美国社会学家刘易斯·科塞,当代社会冲突理论的主要代表人物之一,他在《社会冲突的功能》一书中全面论证了冲突的社会功能。他认为,社会冲突不只是具有负功能或负面效应,还具有相当重要的正功能和积极意义。在一个社会系统中冲突越频繁,且其激烈程度越低,则它越有可能增强系统各单位的革新精神,从而缓解系统各单位之间彼此的敌意,使它们不至于完全对立。对社会整体来说,冲突可以促进社会的整合水平及其适应外部环境能力的提高。总之,在科塞看来,社会中的压力、冲突是不可避免的,但它并非是“一种破坏性现象”、“一种功能失调的社会现象”^[2],“一定程度的冲突是群体形成和群体生活持续的基本要素”^[3]。冲突可以缓解社会中的不满和危机,保证社会的连续性、减少对立两极产生的可能性、防止社会系统的僵化、增强社会组织的适应性,促进社会的变革。对社会冲突的功能,德国的达伦多夫也做了肯定性的评价,他承认社会充满了冲突,冲突促进社会的变迁,冲突的调节维护着现存的社会结构,使社会保持在相对稳定的状态下。

2、社会冲突的起因

要深入认识社会冲突以及对社会冲突的具体功能有一个客观的评价,并采取有效的调控措施,就必须了解各种社会冲突的起因。达伦多夫认为:“冲突是由于权力分配引起的,而不是由于经济因素引起的,因此,最好的办法是各个利益集团各司其事,这样虽然时常会有一些小冲突,但却限制了严重冲突的集中爆发”^[4]。社会秩序是通过各种组织群体在社会权力关系体系中处于一定的位置来维持的,对权力和权威等稀缺资源的争夺就是社会冲突与变迁的主要原因。科塞则把社会冲突的起因归结为两类,一是物质性原因,即现实性冲突,主要是指一些具体的社会报酬,如权力、地位和资源的分配不均,劳资双方关于增加工资待遇的分歧和斗争;二是非物质性原因,即非现实性冲突,涉及诸如终极价值、信仰、意识形态以及阶级利益等不可调和的分歧与斗争。从一般意义上说,现实性冲突的烈度较小,而非现实性冲突的烈度较大,但如果现实性冲突的持续时期较长,那它也会转化为非现实性冲突^[5]。总之,他认为冲突的起因是作为平等的社会系统中的下层成员,对这一系统的合法性产生怀疑,并组织起来斗争。

3、社会冲突的调控

许多从事社会冲突研究的学者都对社会冲突的调控进行了积极的探讨。达伦多夫阐述了关于“冲突的制度化调节”的一系列社会对策。他认为,在现代社会企图压制和消灭冲突是徒劳的,只能通过制度的方式来调节冲突。压制冲突不可

能消除矛盾，只会使冲突隐藏到表层下面，并因而积聚扩大，一旦爆发必然更加强烈。因此，应该承认冲突双方利益存在的合理性，并为之提供表达和协商的机会与途径，设立处理争端的公共机构和约定相应的冲突规则，通过制度化来调节冲突。但达伦多夫所说的调节是指对冲突的外在表现的调节，而不是对冲突的内在根源的控制，其目的是消除暴力性冲突或减少暴力冲突的程度^[6]。科塞对社会冲突的调控提出了“社会安全阀”制度。他认为，“社会安全阀”制度的功能就好比锅炉上的“安全阀”一样，通过它可以使猛烈的蒸汽适时地排泄出去而不会导致爆炸。这种安全阀制度作为解决社会冲突的手段，是在不毁坏现有社会结构的前提下，为社会或群体的成员提供某些正常渠道，将平时蓄积的敌对、不满情绪予以宣泄和消除，从而在维护社会稳定中发挥“安全阀”一样的功能。一个社会只有能够提供发表不同意见的渠道，提供用以排泄敌对、不满情绪的多样化的替代目标和替代手段，善于以非激烈的手段疏解目标性冲突，才能将被压制的力量或能量一点点地释放出来，减轻社会冲突引致的破坏性影响，从而达到维护社会系统有序稳定的目标。

（二）公共政策冲突问题研究

1、公共政策冲突认识研究

国外学者对公共政策冲突的认识一般都是比较理性的。他们认为，正如社会冲突的客观性和必然性一样，公共政策冲突也是客观存在的，它的产生具有历史根源与现实基础，既有体制性的因素，也有人为的原因，既有消极的作用，也有一定的积极效应。美国学者斯通（Deborah A. Stone）在《政策矛盾与政治情理》一文中认为，政策本来就是从政治情理中形成的，而政治情理即特定的政治情境本身就是充满着矛盾冲突的，在这种政治情境中所形成的公共政策，它本身就内在地包含着矛盾。但人们却认为政策是基于客观的合理性而形成的，这样就不可避免地产生了政策矛盾。为此，人们不应该根据合理性理论，而应该根据政治情理来理解政策，同时来理解政策冲突。这种对政策冲突的认识，使人们认识到公共政策是政治过程的产物，公共政策冲突的起因与治理都与政治过程有密切联系。

2、公共政策冲突原因研究

坎贝尔在《政府体制中的政策冲突和消除》的文章中，考察了一般发生公共政策冲突的原因所在和公共政策冲突结构以及在政府内消除冲突的过程。他主要研究政府行政体制内部的公共政策冲突，他认为，公共政策冲突既有因为没有正确处理好利益关系上的隔绝或者组织间的疏远而产生的，即与结构相联系而产生的一面，也有因为没有处理好冲突问题而引发冲突的一面。在同结构相关的公共政策冲突的原因方面，坎贝尔认为导致公共政策冲突的因素主要有以下四种：第一，正式组织之间的隔绝性，如部门、局、科等的正式组织单位会成为公共政策冲突的制度性障碍；第二，在利益表达结构上形成隔阂而产生的公共政策冲突；

第三，非正式的派别的影响；第四，等级上的分隔问题^[7]。

3、公共政策冲突解决方法研究

首先，对公共政策冲突能否彻底解决的认识。大多数西方学者都认为公共政策冲突与社会其他方面的冲突一样，是不可能彻底解决的，只能减缓冲突的程度，减少冲突的数量，不可能完全消除，只能逐步治理。“人们谈论‘消解’（政策）冲突，但更合适的用语是‘治理’冲突，因为冲突不可能被完全消除（特别是在不断发展的状态下，比如某个机构或组织的活动）”^[8]。许多西方学者认为，对公共政策冲突只能是容忍、缓和与协商解决。

坎贝尔在自己的研究中，提出的解决对策是缓和政策冲突过程，而不是彻底地从根本上解决政策冲突。为此，坎贝尔提出了一种渐进式的公共政策冲突治理方式。他认为，要治理公共政策冲突，首先必须对产生公共政策冲突的社会文化的性质进行辨明，以选择和确定治理公共政策冲突的方式。其次，进行及时有效的沟通，以合理的方式减少冲突。再次，采取权变的方式来治理公共政策冲突。又次，对官僚行政组织内部结构进行自上而下的调整。最后，采取防患政策冲突于未然的方法。坎贝尔的公共政策冲突治理方法是一种探索性的渐进模式，并非一旦发生公共政策冲突就立即进行组织结构变革，而是以预防为主，以沟通协商解决为主，只有在这些方法都难以奏效的情况下，才能对组织结构进行调整。坎贝尔还认为，在一般情况下，任何社会或者政府都会在一定程度上容忍公共政策冲突。

另一位美国学者夸克专门就如何解决公共政策冲突问题提出了自己的建议，他在1989年发表的“协作解决政策冲突”一文中，论述了协作解决政策冲突的意义。夸克在利用博弈理论分析冲突当事者的行为方式的基础上，推导出协作解决公共政策冲突的一般条件。在分析的过程中，夸克将公共政策问题的内容、冲突的结构、领导、政党政治、政治制度等因素具体化。虽然夸克的研究是以美国为主要依据来进行分析的，但其分析框架的适用性很强^[9]。

1.2.2 国内相关文献综述

相对国外研究而言，国内学者对公共政策冲突的研究起步较晚，但在公共政策研究比较薄弱的基础上，有的学者已经能够敏锐地抓住公共政策冲突这一重要的现实问题，进行自己的探索与思考，对公共政策冲突的许多维度进行了有益的探索，积累了一定的研究成果。目前国内关于公共政策冲突的研究大致有以下方面：

（一）公共政策冲突的内涵研究

在我国，公共政策冲突被许多人形象地称之为“文件打架”。学者胡象明就把公共政策冲突称之为“文件打架”，即政府不同部门的公共政策之间的相互矛盾、相互冲突，认为公共政策冲突就是政令的相互矛盾^[10]。冯庆等人认为，公共

政策冲突就是“在政策体制中的政令相互矛盾”^[11]。从所公开发表的研究公共政策冲突的几篇论文来看，它们都没有进一步对公共政策冲突的内涵进行科学表述和深入分析。一般认为公共政策冲突就是政府不同部门之间政策的相互矛盾、相互抵触、相互独立的一种态势和现象。

（二）公共政策冲突的表现研究

胡象明认为，公共政策冲突具体表现在以下三个方面：政策目标的冲突、政策措施或手段的冲突、政策效益的冲突。冯庆等人认为，公共政策冲突的主要表现形式是：从政策制定主体的地位以及政策本身效力的高低来看，有全局性政策和局部性政策之间的冲突，全局性政策内部之间的冲突，局部性政策内部之间的冲突；从政策本身的冲突情况这个角度来看，有政策目标的冲突，政策措施或手段的冲突，政策效益的冲突，等等。

有的学者就中央政策、部门政策与地方政策之间的冲突进行了研究。程杞国分析了当前我国公共政策领域中部门政策与地方政策之间的冲突，并分析了这一类政策冲突的具体表现情况以及相应的调试方法^[12]。在另一篇文章中，他从国家结构形式的角度出发，认为中央政策和地方政策之间的冲突具体表现为：全局性政策与局部性政策之间的冲突、局部性政策内部的冲突^[13]。

同时，有的学者还关注公共政策中的价值冲突问题，并对此进行了较为深入的研究，对我国转型期公共政策的价值冲突的具体表现、根源、对策作了全景式描述，认为公共政策价值冲突在我国社会转型期主要表现为：时空价值冲突、中央和地方的价值冲突、主导价值和基础价值之间的冲突、公平价值和效率价值之间的冲突、解释性价值与操作性价值的冲突、政策主体的职业伦理价值冲突等。这些价值冲突的特征主要表现为利益主体和价值要求的多样性与复杂性等。

（三）公共政策冲突的原因研究

胡象明认为，公共政策冲突的原因主要是政策体制之间的摩擦、不同政策制定部门之间缺乏必要的横向协调、政策执行过程中没有及时做好信息反馈等。冯庆等人认为，公共政策冲突的原因在于政策制定体制没有理顺、政策制定主体之间的协调机制缺乏、信息反馈机制不健全、政策制定倾向部门化等。许道宝认为，公共政策冲突即规范性文件之间、规范性文件与法律之间“打架”的现象，一是受地方和部门利益的驱使，二是部门权力的作怪^[14]。程杞国认为公共政策制定者在政治系统中的功能、地位的差异性、行政体制层级之间的复杂关系是引发中央与地方政策冲突的重要原因。从以上研究来看，大多数学者倾向于把公共政策冲突的原因归结为体制性因素，少数学者已经认识到了公共政策冲突中的利益冲突、权力扩张因素。从当前中国的实际情况来看，利益冲突和体制性因素是公共政策冲突的两个根本性因素。

（四）公共政策冲突的治理研究

胡象明认为,解决公共政策冲突的对策是:改革政策制定体制,加强各政策制定部门的相互协调工作,在政策执行过程中,执行者应主动做好执行过程的信息反馈工作,及时发现公共政策之间有无矛盾和冲突现象,一旦发现此类现象,应主动向有关公共政策制定部门反映,以便对公共政策及时做出修改。冯庆等人认为,减少公共政策冲突的对策主要是:理顺政策制定体制,建立各个政策制定部门的相互协调机制,建立完善的信息反馈机制,合理配置行政职权,合理协调各方的利益,尊重政策主体在政策制定中的地位。程杞国在分析如何解决中央政策与地方政策冲突的对策时,强调权力和非权力因素的重要性,提出在协调解决公共政策冲突的过程中需要充分考虑到这些因素。

1.3 研究内容和研究方法

1.3.1 研究内容

本论文的研究主要包括以下几部分内容:

第一章“绪论”。主要阐述了本文的研究背景、研究目的和意义,比较全面地评述了国内外学者在公共政策冲突研究领域的相关文献,概括了本文的研究内容和研究方法等。

第二章“公共政策冲突问题的一般理论分析”。本章主要分析了公共政策的本质、类型及其维度,重点对公共政策冲突的内涵与本质进行了解析,同时阐释了研究公共政策冲突问题的三个理论基础。

第三章“我国公共政策冲突的基本表现及效应分析”。该章重点从公共政策冲突的外延所涉及的各个角度对当前我国公共政策冲突的主要表现进行了较全面的分析和阐述,探讨了公共政策冲突的基本效应。

第四章“我国公共政策冲突的基本原因探析”。本章以公共行政体制为分析框架,通过利益的视角,从行政人员、行政组织、公共行政体制的运行机制三方面来剖析当前我国公共政策冲突的基本原因。

第五章“我国公共政策冲突的治理路径选择”。以我国国情为基点,从提升政策主体能力、机构改革、体制完善、强化监督和加强政策生态环境建设等五个方面来探索我国公共政策冲突的治理模式。

最后一部分为结论,该部分对本论文的主要内容进行了简要提炼,对该研究得出的重要观点进行了归纳和概括,并指出了下一步研究的努力方向。

1.3.2 研究方法

本论文的研究主要是建立在利益分析的基础之上,通过公共行政体制的分析框架,采用理论联系实际的根本方法,分析当前中国公共政策冲突的基本表现及其治理。通过把利益分析的一般原理与当前中国公共政策冲突的现实状况和公共

行政体制的实际结合起来,具体分析公共政策冲突的内在原因。基于此,结合我国实际,尝试对我国当前公共政策冲突的治理路径进行初步构想。具体地说,本文的研究方法如下:

1. 利益分析法

利益分析法是本文研究的基本方法。公共政策冲突的本质就是公共政策主体间的利益冲突。通过利益分析方法,可以准确地揭示公共政策冲突背后的利益关系及其矛盾。因此,对公共政策冲突进行较为深入的利益透视,并从利益规范、协调、整合等方面来分析治理公共政策冲突的基本路径,这才是研究问题的正确之途。

2. 制度分析法

制度一般是指一系列带有强制性的规则,是正式约束及其结构化的形式。制度是公共政策得以实现的框架和机制的总和。公共政策冲突除了与行政人员、行政组织有关之外,还受公共行政的制度安排即运行机制的影响。公共行政体制的运行机制是分析公共政策冲突原因的重要角度,为此,我们应当从制度的建立健全和机构的改革完善来寻求治理公共政策冲突的基本方法。

3. 案例分析法

通过选取当前发生在我国各个地方各个领域的公共政策冲突的具体案例,以此对公共政策冲突的基本表现进行理论联系实际地分析,以便对公共政策冲突表现及其成因的分析更加深入和更具说服力。

4. 文献分析法

文献分析方法是本论文采用的比较重要的一种研究方法。通过CNKI、万方、维普、中文期刊网、书生之家电子图书等中文学术文献数据库和ABI / INFORM Dateline、ABI / INFORM Global、Elsevier SDOS、PQDD博硕论文库、百度和GOOGLE等搜索引擎,全面查阅国内外关于冲突理论、公共政策、公共政策冲突等方面研究的学术文献,收集已公开发表的各类文献资料,包括国内外对相关理论的探索、实际工作者的经验体会、研究成果的报告、政府和其他社会组织发表的有关统计资料等,并对这些文献资料进行整理、研究与分析,从中找出带有普遍性的问题和有价值的观点,作为本论文的文献支撑。

第2章 公共政策冲突的一般理论分析

公共政策是政府行政机关在特定时期依据特定的目标而制定的行动方案与行为准则。公共政策的本质是政府公共权威机构利用公共权力对社会公共利益进行权威性的一种分配。从系统论来看,任何一项公共政策都不是孤立存在的,它们多维度地存在于复杂的政策网络系统当中,且每一项公共政策自身又是一个由多种要素构成的子系统。公共政策冲突就是公共政策主体所制定的各项政策之间以及政策的各种要素之间所发生的对立、抵触、矛盾现象,公共政策冲突的本质就是政策主体间的利益冲突。公共政策冲突作为一般性冲突的具体化,符合社会冲突理论所揭示的一般规律,而坎贝尔的组织结构治理模式和夸克的协作解决政策冲突模式更是公共政策冲突治理的理论基础。

2.1 公共政策的本质、分类及维度分析

2.1.1 公共政策的内涵与本质

公共政策的本质属于公共政策的内在属性,要想科学地揭示出公共政策的本质,我们首先要弄清楚公共政策概念的内涵。公共政策这一概念目前有多种称谓,如政策、决议、决定等。公共政策属于比较正式和规范的称谓。公共政策的内涵是什么,国内外学者从不同层面与角度提出了许多见仁见智的观点:

伍罗德·威尔逊认为:“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”^[15]。戴维·伊斯顿认为:“公共政策是对全社会的价值作有权威的分配”^[16]。拉斯维尔与卡普兰认为,公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^[17]。托马斯·戴伊则指出:“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策”^[18]。

国内学者张金马认为,“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行动的准则或指南”^[19]。陈庆云认为:“公共政策是政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则”^[20]。丁煌指出:“政策是政府或社会公共权威在一定的历史时期,为达到一定的目标,经过一定的合法程序而制定的行动方案和行动依据。其表现形式为法律法规、政府首脑口头或书面的声明和指示报告、行政命令、会议决议文件等各种表达政府或社会公共权威的某种特定意图的行动方案。其本质上是一种直接或间接地对社会资源和利益进行权威性分配的方案”^[21]。

以上著名学者对公共政策概念的理解可谓见仁见智,这些理解或界定,既有广义的,也有狭义的。广义的理解就是把执政党、国家公共权威机构、非政府公

共组织等所制定的行为规范都称之为公共政策，其政策主体包括政党、立法机关、行政机关、司法机关、利益集团和非政府公共组织等。而狭义的理解只是把行政机关所制定的政策称之为公共政策，政府就是公共政策的直接主体。本论文采取从狭义上理解公共政策，认为公共政策就是国家行政机关为了实现一定的目标而制定和实施的行为准则，不包括法律、道德、风俗习惯等行为规范。

公共政策具有多种属性，其中起决定性作用的就是公共政策的本质属性。通过公共政策概念的内涵确定，我们可以分析出公共政策的本质：

首先，公共政策是对政策主体利益的集中体现。“人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关”^[22]。马克思指出，阶级之间的利益冲突是现代历史的动力，人们对利益的追求是社会发展的动力。“政策的本质首先表现在它是一定社会阶级意志和利益的集中体现”^[23]。在阶级社会中，公共政策必然首先体现出当政者自身的阶级利益，然后才会考虑社会的公共利益。不管人类社会的发展程度如何，利益问题始终是人类社会的一个根本问题，是公共政策的一个中心和关键问题。可以说，利益是公共政策的核心要素，公共政策总是与一定的利益紧密相关，总是集中体现和反映着特定政策主体的利益需求。

其次，公共政策是对社会利益的权威性分配。美国政治学学者戴维·伊斯顿指出：“一项复杂政策的实质在于通过那项不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们。换句话说，……一项政策包含着一系列分配价值的决定和行动”^[24]。“把政策看作是政治系统作出的权威性价值分配，这种认识在一定程度上反映了公共政策作为社会利益关系具体体现的内在本质”^[25]。国内学者陈庆云指出，公共政策在本质上并不仅仅只限于对社会利益的分配，还包括对社会利益的选择、整合与落实。公共政策的形成过程，实质就是政策主体根据自己的利益需求，按照法定的程序，对社会各阶层、各群体的利益诉求进行选择、综合、分配以及实现的过程。

最后，公共政策是以一定的公共权力为保障的。公共政策是由国家公共权力机关按照法定程序制定并由国家强制力保证其实施的，公共政策的制定、执行、评估、调整及终止都必须以一定的公共权力为基础，这样一来，公共政策主体的意志才能有效地得以贯彻，社会利益才能得以实现和维护。离开公共的法定权力，就没有制定公共政策的权力，更谈不上对社会价值和利益进行权威性的分配。

因此，公共政策在本质上是政府公共权威机构在解决社会公共问题的过程中，利用公共权力对社会利益所进行的分配行为与方案，它集中体现了公共政策制定者的价值偏好和利益取向。

2.1.2 公共政策的要素与分类

公共政策冲突一般是指各种公共政策之间及公共政策各要素之间的矛盾与冲突，因此，我们有必要从微观上具体分析公共政策的基本要素，从宏观上科学分

析公共政策的基本类型。

1、公共政策的基本要素

公共政策是一个由许多要素构成的有机系统,公共政策要素是指公共政策的构成要素或组成要件,它是公共政策存在的基础。

一般来说,公共政策的基本要素包括政策主体、政策客体、政策内容、政策目标、政策价值取向、政策形式、政策工具等。

政策主体是“指直接或间接地参与公共政策全过程的个人、团体或组织。公共政策主体不仅参与和影响公共政策的制定,而且在公共政策的执行、评估和监控等环节都发挥着积极的能动作用”^[26]。

政策客体是“公共政策所发生作用的对象,包括公共政策所要处理的社会问题和所要发生作用的社会成员(目标群体)两个方面”^[27]。公共政策的直接客体是社会公共问题,间接客体则是目标群体。

政策目标指的是公共政策制定者所期望的通过实施公共政策所要达到的某种目的或愿望。

政策内容是指为了实现公共政策目标而确定的一系列原则、要求和方法。

政策价值取向是指在公共政策行为中表现出来的价值观念、行为偏好、评判标准等。它是公共政策本质的外化表现,蕴含着公共政策本质和公共政策主体的利益与意志。

政策形式是指公共政策的载体,即把公共政策目标和内容等用语言文字表述出来的一种文体和文件。

“政策工具是实现政策目标的手段。它是连接目标和结果的桥梁,是将政策目标转化为具体行动的路径和机制”^[28]。

公共政策冲突从微观上来讲,就是指构成公共政策各个要素之间的冲突、矛盾与抵触。

2、公共政策的基本类型

根据公共政策的层次性,公共政策可分为元政策、基本政策、方面政策等。

根据公共政策制定主体的不同,公共政策可分为中央政策、部门政策、地方政策等。

根据公共政策作用领域的不同,公共政策可分为政治政策、经济政策、文化政策、社会政策、生态环境政策、科技政策、教育政策、人事政策等。

根据公共政策作用范围的不同,公共政策可分为全局性政策和局部性政策、中央政策与地方政策、部门政策,宏观政策、中观政策、微观政策等。

根据公共政策的国别不同,可以将公共政策划分为国内政策、国外政策、国际政策等。

根据公共政策时效的长短,可以将公共政策划分为长期政策、中期政策和短

期政策等。

根据公共政策的重要性程度,可以将公共政策划分为重大政策、重要政策、次要政策、辅助性政策等。

公共政策是一个庞大的社会系统,依据不同的分类标准,可以将公共政策划分出不同的种类。但太过于细腻的分类对公共政策冲突的研究并没有什么特别的意义,故而不再一一列举。根据以上公共政策的基本类型,公共政策冲突在宏观上就表现为这些不同种类的公共政策之间的矛盾与冲突。比如,基本政策与方面政策间的冲突,中央政策与地方政策间的冲突,政治政策与经济政策间的冲突,长期政策与短期政策间的冲突等等。

2.1.3 公共政策的维度分析

一般教科书和部分学术著作往往从单一、线性的维度去分析公共政策,把公共政策看成是由上级政府制定,下级部门贯彻实施的行动准则,或者是按照公共政策的过程把公共政策理解为是一个问题发现、政策制定、政策执行、政策监督、政策评估、政策调整及政策终结的完整周期。如此看来,如果只从一个垂直的、单一的维度来理解公共政策,把公共政策看成是一个个彼此独立的、相互之间没有什么联系的孤立的行动准则,那么就很难理解为什么会产生和存在公共政策冲突问题。因为在科层官僚等级制下,上级指挥下级,下级服从上级的命令,上级制定政策,下级执行政策,在此等情况下,公共政策冲突基本上是不可能产生的,只有不同公共政策出现相互交织状况,公共政策冲突才有可能存在。因此,我们必须立体式、多维度地来分析和理解公共政策。

英国公共政策学家 H. K. 科尔巴奇在他的《政策》一书中用“垂直”和“水平”两个维度来分析公共政策,这对于我们理解公共政策冲突的产生和存在起着重要作用。

垂直维度就是将公共政策看成是统治(rule),与权威性决定的自上而下传达有关,得到批准的决策者选择那些能够使他们支持的价值得以最大化的行动路线,并且将这些公共政策传达到下属的公务员那里去实施。这个维度强调了工具性的行动以及理性选择和合法性权威的力量,关注的是下属公务员对这些决定施加影响的能力和才干,以及统治过程的构建和服从的方式^[29]。垂直维度的焦点是统治,具有强制性、权威性,决策者的存在是理所当然的。

水平维度是在“行动建构”(structuring of action)的意义上理解公共政策的。它关注的是垂直权威之外不同组织的政策参与者之间的关系。公共政策过程既横跨了组织的界限而发生的,也在这些界限之内发生。不同组织的参与者之间所形成默契和承诺的结构,在任何一个组织之内还存在独立的权威性决策的垂直传达。因此,公共政策既与组织间的这些纽带如何形成和持续有关,也与这些

组织如何互动的制度形式有关，还与参与者理解政策问题的解释框架有关^[29]。在水平维度，等级性权威显然是不充分的，公共政策过程有许多参与者，沟通和意见一致是重要的。

科尔巴奇同时指出，垂直与水平这两个维度是不可互相替代的，但是一方假定了另一方的存在（如图 2.1 所示）。因为权威性决策的实施要求其他参与者的合作，而水平层面上达成的共识性谅解，如政府部门的决策、政策指示和法令，也必须通过垂直维度才能得以实行。

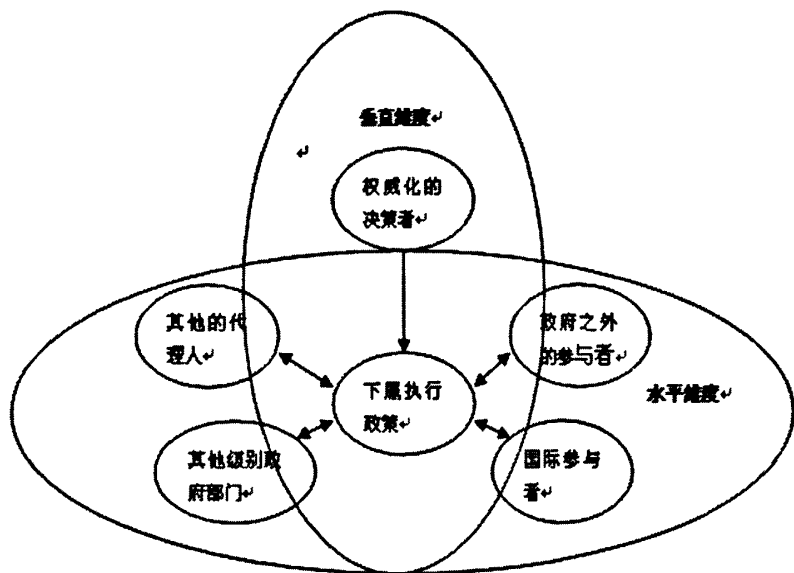


图 2.1 政策的垂直维度和水平维度^①

通过科尔巴奇对公共政策的双维度分析，我们发现，在现实的政治社会中，公共政策的制定主体是多层次的，尽管政府是惟一的政策主体，但纵向上存在着各个层级的地方政府与职能部门，横向方面在不同层级的水平方向，还存在着同一层级的政府与职能部门。各级政府和职能部门在强制性的权威力量下，既都要执行上级政府的政策，出于利益、权力等需求考虑，自身又会制定相应政策。这些政策既相对独立地存在于一定的子系统中，又相互交织在较大的系统中，各种各样的政策交互式地形成了一个错综复杂的立体式的公共政策网络。在庞大的网络中，公共政策冲突不可避免地就会发生。

^① 资料来源：H·K. 科尔巴奇. 政策. 张毅，韩志明译. 长春：吉林人民出版社，2005, 31

2.2 公共政策冲突的内涵与本质分析

2.2.1 公共政策冲突的内涵

公共政策冲突是本文的核心概念和基本范畴。要理解公共政策冲突的内涵,首先须知道冲突的含义。“冲突”在有关词典里被解释为特定事物矛盾的表面化,各种关系表现为一种不协调、相互矛盾的状态。国外学者认为,冲突是指人与人、群体与群体之间激烈对立的社会互动方式和过程,是人们之间的一种直接的反对关系,核心是争夺价值与地位、权力与资源。社会冲突理论的代表人物科塞(Lewis A. Coser)认为,“冲突是关于价值以及对稀有的地位、权力、资源的要求之斗争。在这种斗争中,对立双方的目的是要压制、破坏以至消灭对方”^[30]。

通过对公共政策内涵及冲突含义的理解,本文认为,公共政策冲突就是指各级公共政策制定主体所制定的各项政策之间以及政策的各种要素之间所发生的对立、抵触与矛盾现象。在国内,许多人形象地将其称之为“文件打架”。学者胡象明就把公共政策冲突称之为“文件打架”,即政府不同部门的政策之间的相互矛盾、相互冲突,认为政策冲突就是政令的相互矛盾^[10]。公共政策冲突涵盖了从政策之间的不协调到政策之间的对抗斗争这些不同程度化的矛盾现象,只要公共政策之间存在着相互矛盾、相互抵触、相互对立、相互对抗的现象,就应当属于公共政策冲突的范畴,而与矛盾、对立的程度无关。

从宏观层面上看,公共政策冲突是垂直维度与水平维度所构建的公共政策网络中各种公共政策之间的对立、矛盾、抵触和对抗现象。从微观层面上说,公共政策冲突则表现为政策内容、政策目标、政策价值取向及政策形式等方面之间的矛盾、对立、抵触和对抗现象。公共政策是政策主体为实现特定的目标而制定的行为准则,它是政策主体利益、价值、权力的表现形式,因而,公共政策冲突表面上表现为不同公共政策间的矛盾与对立,实质上是政策主体间利益、权力等因素的冲突。因此,研究公共政策冲突的目的不是单纯地就公共政策冲突谈公共政策冲突,而是透过公共政策冲突的现象揭示其背后所蕴藏的各种利益关系、权力结构、行为动机,发现导致公共政策冲突的根本因素,以便从根源上来治理公共政策冲突问题。

如果从广义上来论,公共政策冲突作为一般性冲突的具体化,同时也符合一般性冲突理论的规律,尤其是社会冲突理论的规律。社会冲突理论认为,社会冲突是指社会主体之间由于需要、利益、价值观念的差别和对立而引起的相互反对的社会互动行为,它是社会运行中的普遍现象。而公共政策冲突也正是政策制定主体之间由于利益、需求、价值观念的差别和对立而引起的一种普遍存在的公共政策内容、价值、目的等之间的对立与矛盾的现象。在这个意义上说,公共政策冲突属于社会冲突的一种类型。然而,从狭义上来讲,如果把政府看成是公共领

域,社会看成是与之相对的市民社会,那么公共政策冲突就属于发生在公共领域中的冲突,社会冲突则属于发生在私人领域中的冲突。公共政策冲突和社会冲突都属于普遍存在的一种现象,它们都只能缓解、减少,而不能被彻底消灭。公共政策冲突一般通过公共权威的力量加以解决,而社会冲突则可通过法律、经济、非政府等民间组织来加以缓和协调,当然,如果是大规模的社会冲突,也同样需要动用政府、军队等公共权威力量来加以解决。

公共政策冲突不等同于公共政策失败。公共政策失败是指公共政策未达到预期目标或偏离了其应有价值的现象。公共政策是政府为解决特定的社会公共问题或实现特定的目标而采取的行为准则,其核心价值是公共利益。在政治社会实践中,公共政策未能实现政策目标,或是偏离了公共性,则称之为公共政策失败。公共政策失败的原因是多样而复杂的,跟政策主体、客体、政策环境及政策本身等因素有关,而公共政策冲突也是导致公共政策失败的原因之一,但并不就等同于公共政策失败。

公共政策冲突也不等同于公共政策失效。公共政策失效是指维持一种无效率的制度安排和国家不能采取行动来消除制度非均衡^[31]。简单地说,公共政策失效就是指政策方案在实施过程中由于出现一些问题导致不能按照预定设计执行下去,或者执行的结果偏离了预期目标。导致公共政策失效和公共政策冲突的原因可能是相同的,但也有差异。同时,公共政策冲突往往是导致公共政策失效的重要原因之一。

2.2.2 公共政策冲突的本质

马克思主义经典作家认为,国家的本质是阶级统治,国家作为阶级统治的工具承担着一定的职能。国家职能由国家性质决定,在阶级社会,国家职能按其活动性质划分,可分为政治统治职能和社会管理职能。政治统治职能是国家维护阶级统治和政治稳定的职能,社会管理职能是指国家担负的对社会经济和其他公共事务进行管理的职能。政治统治职能是社会管理职能的保证,而社会管理职能是国家实现政治统治职能的基础和前提。两者相辅相成,不可分割。“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”^[32]。

马克思主义认为,利益是人类社会活动的根本动因。不管人类社会发展的程度如何,利益问题始终是人类社会的一个根本问题。“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关”^[22]。利益是公共政策的核心要素,公共政策作为政府履行其职能的重要手段,总是与一定的利益紧密相关。

因此可以说,政治统治集中体现和反映着特定阶级和集团的利益,而社会管理则在一定程度上体现和反映了社会的公共利益。公共政策作为国家的正式组织的政府所履行其职能的工具和手段,必然要同时履行这两个基本职能。“政策的本

质首先表现在它是一定社会阶级意志和利益的集中体现”^[23]，“公共政策对社会利益的分配，服从于政策主体的整体目标需要，或者更直接地说，服从于政策主体对利益的追求”^[33]。这就表明公共政策集中体现着统治阶级的利益，反映着政策制定者的利益倾向。此外，政府作为社会管理职能的承担者，它履行职能的公共政策在一定程度上也反映和体现出一定的公共利益倾向，要维护、协调、落实社会大多数成员的共同利益。因此，公共政策是实现统治阶级利益和社会公共利益的载体与工具。

此外，对于利益的追求是一个社会中人们生存和活动的基本动因，作为公共政策主体的政府行政人员也不例外，行政人员在本性上与普通人没有差别，都是追求自身利益最大化的理性经济人。因此，政府及其行政人员所制定的公共政策除了要体现和反映统治阶级的阶级利益、政策制定者的集团利益，以及社会的公共利益之外，还包括具体的政策制定者的个人利益、部门利益等。

公共政策冲突的本质是由公共政策的本质所决定的。公共政策是由特定的政策主体根据特定的目标所制定的行动方案和行为准则，它是特定主体履行特定职能的工具与手段，是特定主体利益需求、利益倾向的外化和载体。因此，公共政策冲突表面上是不同公共政策间、政策的不同要素间的矛盾与对立，实质上是不同政策主体间利益的对立、矛盾与抵触。利益冲突是公共政策冲突最根本、最基础和最核心的属性，由此衍生的权利冲突、价值观念冲突、政策内容冲突、政策形式冲突、政策目的的冲突都根源于利益的冲突。依据公共政策所体现和反映的利益，这种利益上的冲突具体可表现为阶级利益、国家利益、集团利益、部门利益、公共利益、个人利益等各种利益之间的矛盾、对立与抵触。

因此，公共政策冲突的本质集中表现为以下两点：

(1) 公共政策冲突集中反映了政策主体间利益上的矛盾、对立、抵触。公共政策是政府行政机关为履行特定的政府职能而制定的行动方案和行为准则。每项具体的公共政策都是由具体的政府行政人员所制定和实施的。由于行政人员和普通人一样，都是追求利益最大化的理性经济人，因此，作为行政人员和行政组织所制定的公共政策，必然首先反映和体现其自身利益的需求。由于各个个人、各个组织所需及所追求的利益不尽相同，因此，当它们所追求的利益相冲突时，必然外化为所制定的公共政策之间的矛盾、对立与抵触。

(2) 公共政策冲突集中体现了公共利益、部门利益、集团利益等各种利益之间的冲突。这是由政府行政人员、行政组织的特性所决定的。对于任一行政人员和行政组织，它既是国家利益、公共利益的代表，也是特定的部门利益的代表，更是特定的利益集团的代表，具体到单一行政人员，他更是个人利益的代表。因而，公共政策的制定、执行过程，往往是多种利益交织缠绕的过程。马克思曾指出，官僚是依照形式主义的那种千篇一律的精神行事的，而且，他们总是并总能

在观念形态上创造出一种幻想的普遍利益。也就是说,官僚阶层自身是属于特殊利益集团的,却硬把自己当作普遍利益的化身^[34]。由于各种利益纠缠交织在一起,作为利益主体的利益需求的外化形式——公共政策,自然就容易产生矛盾与对抗了。

2.3 公共政策冲突的理论基础

公共政策冲突的本质是政策主体间利益上的冲突与矛盾。亚当·斯密提出的“经济人”假设以“自利性”为人性的基点,认为人的本性是以追求个人利益的最大化为基本动机的。公共选择理论更是将“经济人”假设引入政治领域,认为政府行政人员在本质上和普通人是一样的,都是追求自身利益和效用最大化的理性“经济人”,而对自身利益的最大化追求正是导致公共政策冲突的根本性原因。另一方面,对于公共政策冲突的治理,坎贝尔的组织结构治理模式与夸克的协作解决政策冲突模式都具有较强的可操作性,也具有较高的理论价值。但这两种模式都是在美国的文化背景和政治制度的框架下提炼出来的,在美国等西方国家中具有较大的适用性。对于处于转型期的中国来说,中国公共政策冲突的研究与治理只能从中国实际出发,同时借鉴和学习西方国家有关理论,而不能直接地照搬照抄。

2.3.1 理性“经济人”假设理论

“经济人”假设源自于亚当·斯密,它是西方经济学中非常重要的人性假设理论。“经济人”假设认为,人是理性的、自利的、寻求自身利益最大化的,“自私自利”是人类为维持生存而形成的一种永恒不变的本能。“所谓经济人假设,是指从事社会经济活动的当事人都以理性方式追求自身利益或效用最大化。利己性和理性(或有限理性)是经济人行为的两个基本特征,其中利己性是经济人的灵魂”^[35]。

以布坎南为主要代表人物的公共选择理论则以“经济人”假设为核心内容和基本出发点,把“经济人”假设从经济领域引入到政治领域。根据公共选择理论的观点,“经济人”假设是对社会中所有个体行为特征的统计描述,它反映了人的基本行为特征。因此,“经济人”假设不仅可以用来分析经济市场上当事人的行为,也可以用来分析投票者的行为。因为人的本性不会由于其所处地位的不同而有所改变,在根本上都是追求个人利益或效用最大化的理性“经济人”。无论是经济领域还是政治领域,参与活动的都是理性“经济人”;无论是经济行为的主体还是政治行为的主体,在根本上都以追求自身利益最大化为最基本动机。

在政治领域,理性“经济人”假设集中表现在行政人员和行政组织的行为模式与价值取向上。作为理性“经济人”,行政人员与经济领域的普通人一样,自利性是其本能,个人主义是其基本价值取向,他们的行为目的在根本上就是为了实

现个人利益的最大化,即经济收入的增加和权力与声望的提高。行政组织是由“自利”的行政人员所组成的,因此,人格化的行政组织同样具有显著的“自利性”。行政组织本应是公共利益的维护者,然而在行政实践活动中,行政组织的目标却是追求非公共利益的最大化。行政人员利用其特殊地位及其手中的决策权力,通过行政组织制定和执行各种公共政策,在追求组织预算最大化的同时实现自身利益的最大化。由于各人和组织的利益需求不同,他们对利益追求的目标也会不尽一致,在庞大的利益网络中,就不可避免地会由于彼此间的利益追求而引发公共政策冲突与矛盾。

把理性“经济人”假设引入政治领域,有着重要的意义。一方面,“经济人”假设强调人们追求自身利益的合理性,这就要求我们要承认政府官员的正当谋利性,切实尊重政府人员追求自身利益的合理性。另一方面,理性“经济人”对人性的假设为制度的设计和构建提供了必要和可能。从亚当·斯密开始,“经济人”假设就不断地受到批判和挑战。现代行为经济学就认为,人的本性中有利他的一面,不承认利他 是从利己中派生而出的,人不只是自私的“理性人”,还是“社会人”、“道德人”、“文化人”,具体到政治领域,政府人员不只是追求私利的经济人,还是心怀“仁爱之心”与“正义之德”的“公共人”。然而,且不说行为经济学对非理性的创新还没有强大到可以推翻整个“经济人”假设理论的地步,对人性利己行为的假设不仅理论上仍有必要,而且依然符合基本现实。因为“经济人”都是机会主义者,“具有投机取巧、随机应变、为自己谋取更大利益而不惜损人利己的行事倾向”^[36]。对于这种机会主义倾向,道德的作用和力量是有限且不稳定的,道德仅仅只能对人的行为偏好产生影响,而我们需要的是 一种能对人的行为产生稳定的决定性作用的因素,那就是制度。制度在本质上就是基于一定的人性选择而设计的,不同制度设计的区别就在于人性预设的差。西方国家的制度实践证明,基于理性“经济人”假设而设计的制度能有效地遏制“经济人”的机会主义倾向,制度不一定能使人去做好事,但一定能使坏人做不了坏事。因此,在政治领域,设计和制定行之有效的法律与制度,建立完善的权力制约机制不仅是必要的,而且还是有效地遏制行政人员滥用权力、肆意追求非公共利益的重要途径。

理性“经济人”假设作为西方经济学中的经典假设已历时 200 余年,它抓住了人类行为的本质,以非常简明、有效的方式抽象出人及人类社会复杂本质的基本方面,几百年来经历了众多的批评,但事实证明与人类行为的其他模式和其他假设比起来,它对现今的社会仍具有最强的解释能力和预言能力。无论是社会经济领域还是政治领域,理性“经济人”假设仍是我们分析人类行为最为普遍的出发点和最为重要的理论基础。

2.3.2 政策冲突的组织结构治理模式理论

美国政策学家J. 坎贝尔在他的《政府体制中的政策冲突和消除》一书中对公共政策冲突的治理提出了自己的组织结构治理模式理论。

坎贝尔认为,产生公共政策冲突的原因有很多,既有因为没有正确处理好利益关系上的隔绝或者组织间的疏远而产生的,也有因为没有处理好冲突问题而引发冲突的。但与结构相关的因素是导致公共政策冲突最主要的原因。坎贝尔认为,在同结构相关的公共政策冲突原因中,以下四点是最主要的:第一,正式组织之间的隔绝性,如部门、局、科等机构的正式组织单位会成为公共政策冲突的制度性障碍;第二,在利益表达结构上形成隔阂而产生的公共政策冲突;第三,非正式的派别的影响;第四,等级上的分隔问题。可以说,行政组织内部结构的隔阂是公共政策冲突的根源所在,解决行政组织结构上的问题也成为从根本上解决公共政策冲突问题的途径。

针对如何解决公共政策冲突的问题,坎贝尔提出的对策是缓和与减少政策冲突,而不是彻底地从根本上解决政策冲突。为此,坎贝尔提出了一种渐进性的组织结构治理政策冲突模式理论。

首先,要对产生公共政策冲突的社会文化进行辨明,以选择和确定治理政策冲突的方式。坎贝尔认为,一个社会的文化会影响到对公共政策冲突的态度,进而会影响到解决公共政策冲突的方式。不同的社会文化,它倡导的解决政策冲突的方式也不尽相同。例如,日本社会文化与美国社会文化相差是较大的,因此,在日本,人们都尽可能地去回避、防止公共政策冲突,而在美国,对待冲突,包括公共政策冲突在内的社会冲突都是比较宽容的,一旦冲突发生,都会公开地确定相互间的冲突。

其次,要进行及时有效的沟通,以合理的方式减少公共政策冲突。特别是当组织文化或者围绕公共政策冲突的社会文化处于一种温和友好的氛围时,一旦公共政策冲突发生,就应当积极反应,主动交换彼此的目的与主张,以期尽早解决冲突。在日本,这种方法被称之为“纯粹合意模型”。明确的沟通并广泛地交换意见在很大程度上有助于消除公共政策冲突。

再次,采取变通的方法来治理公共政策冲突。坎贝尔指出,如果缺乏关于公共政策目标的共同价值观并在利益关系上存在根本对立,那么只能采取变通的方法来达到合意。这种方法称之为“人为的合意模型”,即人为有意地制造合意条件,从而维持解决冲突的协商关系^[37]。比如,人为地制造共同的敌人以形成共同体的气氛,进一步通过彼此让步来达到合意。

其次,成立由各方利益代表组成的委员会,或互派代表到对方组织去做工作,以期加深对彼此组织任务的理解,消除公共政策冲突。

再其次,对行政组织内部结构进行自上而下的调整。在这里,可以依靠官僚

组织的强制力,通过上级或高层的干预来消除公共政策冲突。

最后,采取防患公共政策冲突于未然的方法。当然我们也可以采取有意识地搁置公共政策冲突或者延迟寻找解决冲突方法的方案。特别是在行政组织中,经常存在借口不是自己的管辖范围而回避采取积极措施的情况,这也是回避公共政策冲突的方法之一。

坎贝尔认为,在一般情况下,任何社会或者政府都会在一定程度上容忍公共政策冲突,但在政府内可以考虑采取如下措施来回避公共政策冲突^[38]:

第一,容忍某种程度的重复或者混乱。也就是说,虽然政府各部门之间在职能上重复或者在业务上有冲突,但这可能有助于解决或者对付不确定性,因而故意不进行调整并容忍这种情况。

第二,动员政府所拥有的剩余资源并满足相互竞争的所有公共政策之需要。在一个国家的经济持续增长的情况下,政府所掌握的剩余资源也多,所以可以满足各种各样的公共政策要求和能够避免公共政策的尖锐冲突。

第三,否定性调整。在难以调整横向关系的官僚社会中,只遵守那些最容易找出共同点的程序的方法。例如,把咨询委员会的报告书依次递到政府各部门,并消除由反对意见的条款来设计所需政策的方法就属于此类。

第四,可以采取把公共政策的目的、对象、内容、影响关系等故意搞得非常模糊的方法。比如制定出有关当事者对公共政策内容很难认识清楚的政策,从而能够减少发生公共政策冲突的可能性。

第五,把行政组织和业务及人事制度设计得政府各部门之间不能有任何重复。

第六,如果产生重复或冲突,就组成由特殊的上下级有关当事人为成员的小组,并由上级领导果断地采纳这种小组提出的政策建议。

2.3.3 协作解决政策冲突模式理论

美国政策学家 P. 夸克在 1989 年发表的“协作解决政策冲突”一文中,提出了协助解决政策冲突模式理论。他在分析协作解决模式的意义基础上,利用博弈理论分析了政策冲突当事者的行为,从而推导出协作解决政策冲突的一般条件。

夸克指出,协作解决政策冲突就是指通过调整相互冲突的当事者之间的利益关系,并达成共识,从而求得其共同利益的行为^[39]。在对政策冲突的行为者的行为方式进行研究的基础之上,夸克提出了协作解决政策冲突的基本条件^[40]:

第一个条件就是成为冲突对象的公共政策问题内容。对这一变量,应该着重探讨两个方面的问题。其一,是公共政策变化所带来的潜在利益的程度和确定性。如果公共政策变化的潜在利益和确定性大,那么协作解决的可能性就会越大。其二,是为通过公共政策变化而得到利益所必要的交易水准。交易水准是指解决冲突所必要的让步程度。在公共政策冲突情况下进行交易的类型,根据其交易水准可分为妥协、交换、通过报偿的合意、通过再调整的合意等。一般来说,在达到

合意上需要报偿或者再调整等大的交易时，协助解决会很困难。如果通过妥协或者交换等比较小的交易而能够导出共同利益，那么就会更容易实现协作解决。

第二个条件是有关公共政策冲突状况的结构特征。这里须注意三个方面的问题：一是冲突当事者的力量平衡。在两个集团相互冲突的情况下，如果其当事者之间的力量越平衡，那么达到协作性结果的可能性就越大。二是有关公共政策冲突行为者的集团性质。一般来说，在公共政策冲突的行为集团具有参与性质的情况下，可能会出现两个极端的情况，要么很容易得到协作性的结果，要么协助的可能性很低。三是公共政策冲突的主要原因是什么问题，如果冲突的主要原因是理念上的区别，那么很难期盼协助解决。

第三个条件是有关政治领导。为了协助解决公共政策冲突，领导要采取刚柔相济的心态。柔的方法就意味着考虑问题时要从多种角度进行探讨，特别是为了达成目的在手段的选择上要具有灵活性。刚的方法意味着领导应该在所要达到的目标水准上坚持原则，这有助于加强提高政策质量所作的协作努力。在协助解决政策冲突的过程中失败的最大原因在于所选择的手段不能坚持灵活性，但在目标水准上不能坚持原则也是一个很重要的原因。

第四个条件是有关政党特征的。这种政党政治将在两个方面影响协作解决公共政策冲突，即政党遵守纪律的程度和政党的控制类型，如果政党遵守纪律，那么政党的组成人员遵循其领导班子确定的路线，这有助于协作解决政策冲突。另一方面，在惟一的政党控制议会和政府的情况下，一般认为协作解决公共政策冲突就会更容易些。

第五个条件是国家政治制度的影响。政治制度从两个方面影响协作解决政策冲突。一个方面，政治制度影响政策变化所需要的支持范围。一般来说，在政策变化需要广泛支持的合意制体制下，即使选择政策冲突也不能得到大的利益，所以倾向于协作解决。另一方面是决策的复杂性和政策的公开性程度。一般在简单而又封闭的决策过程中，协助解决政策冲突就更加容易。简单而封闭的过程能降低成本并容易得到同意，而这种体制下的领导可以避开选民的压力而可以抽空考虑让步问题。

第3章 我国公共政策冲突的基本表现及效应分析

当前处于转型期的中国,公共政策冲突不仅数量巨大,而且表现形式也复杂多变。但总体上可从两方面来分析,微观上,从公共政策冲突的具体内容来看,主要表现为公共政策各要素之间的冲突;宏观上,公共政策冲突主要表现为不同的具体政策之间的冲突。公共政策冲突必然带来一定的效应,这些效应既有正面的,也有负面的,但主要的还是负面效应。

3.1 公共政策基本要素之间的冲突

3.1.1 公共政策主体与客体之间的冲突

从哲学角度看,“主体”是指积极活动的,具有意识的、能动性的人。将这一概念运用到公共政策领域,“公共政策主体”就是指公共政策过程中起决定性和主导作用的人或组织,它是公共政策活动的主体性因素,指导着公共政策的制定、执行乃至调整。“政策主体可以一般地界定为直接或间接地参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织^[41]”。从宏观上来说,公共政策主体包括政党、行政机关、立法机关、司法机关、利益集团乃至普通民众;从微观上看,公共政策主体就是指政府行政机关。政府行政机关也是最为主要和最具权威性的公共政策主体。公共政策客体是相对于公共政策主体而言的,“公共政策客体是公共政策所发生作用的对象,包括公共政策所要处理的社会问题和所要发生作用的社会成员(目标群体)两个方面。公共政策的直接客体是社会问题,而社会成员或目标群体则构成了公共政策的间接客体^[27]”。

马克思主义哲学原理告诉我们,事物主体与客体之间的矛盾和冲突是不可避免且经常存在的。公共政策主体与公共政策客体作为构建公共政策体系的重要组成部分,两者之间的冲突与矛盾亦是不可避免的。公共政策主体与客体之间的冲突作为公共政策冲突的重要内容和表现形式之一,如果论及它冲突的缘由,一方面是因为在公共政策体系中,主客体彼此地位的非均衡性,另一方面是因为主客体彼此利益诉求的非一致性。在公共政策过程中,政策主体居于主导地位,一方面对公共政策过程有着极强的控制性和导向性,另一方面对利益追求有着极强的趋向性;而政策客体相对处于被动地位,在很大程度上受到政策主体的约束与限制。作为政策间接客体的目标群体与政策主体之间的冲突和作为政策直接客体的社会公共问题与政策主体之间的冲突是公共政策主体与客体间矛盾与冲突的主要形式。

作为公共政策间接客体的目标群体,一方面,在当前处于转型期的中国,由

于利益主体多元化,利益来源多样化,利益差别扩大化,利益关系复杂化,利益表达公开化以及利益冲突明显化等问题日渐突出,政策主体与目标群体之间的利益诉求往往存在着较大差异。另一方面,随着民主、法制建设的不断加强,公民社会的不断成熟,作为目标群体的个人和组织的民主意识、法制意识、公民意识、参与意识、权利意识及自由意识也在不断增强,他们对个人权利的维护意识,对国家社会发展的关心都在不断提升,对于涉及自身利益的公共政策的制定、执行及监督等过程都十分关注。政策主体在公共政策过程中的行为开始走向公开、透明,它对私利的追求也开始受到目标群体的监督。可以说,随着公民意识与参与意识的不断增强,目标群体与政策主体之间的冲突是不可避免的。

1982年,国务院制定通过了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,其本质属于救助性质,政策的初衷是为了解决城市要饭者或流浪人员的吃饭、住宿、回家等生活问题。随着社会的发展,收容遣送的社会行政管理职能进一步增强,更多承担起维护社会治安、社会秩序的功能。同时在执法实践中,由于行政执法人员队伍素质的欠缺,出现了一些偏颇和问题,扭曲了其社会救助的性质。更重要的是,收容遣送制度和相关部门的经济效益挂起了钩。湖南省涟源市收容遣送站原党支部书记郭先礼曾向媒体实名披露收容站违规以收容之名行创收之实。从1996年到2002年间,该收容站利用扣人索钱的手段,从一万多名农民身上非法获利320万元。随着政策客体权利意识与公民意识的不断增强,以及社会对政策的质疑之声不断兴起,一个偶然的故事,终结了实行21年的收容遣送制度。2003年3月17日晚的广州,湖北籍大学生孙志刚外出上网时,被治安人员带走。在其后的3天中,他辗转于广州黄村街派出所、广州市收容遣送中转站和广州收容人员救治站。3月20日,孙志刚死于广州收容人员救治站。孙志刚的死,极大地推动了社会对收容遣送制度的重新审视,越来越多的人加入进来,为收容遣送制度的废止鼓与呼。事发50多天后,学者许志永和另外两位法学学者以公民的身份向全国人大常委会提交了“关于审查《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的建议书”,要求对收容遣送办法进行违宪审查。几天后,北京大学法学院教授贺卫方等5位学者再次联名上书,提请全国人大常委会就孙志刚案及收容遣送制度实施状况,启动特别调查程序。2003年6月20日,国务院总理温家宝签署国务院令,废止收容遣送制度,代而施行《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》。从此案例中我们可以看出,正是由于政策目标群体与政策主体之间的积极冲突,才终结了政策主体一直用以追求私利的收容遣送制度。

作为公共政策直接客体的社会公共问题,在当前中国转型时期,社会公共问题呈现出复杂性、多样性、动态性、相关性等特点,解决难度大,风险高,政策成本高,有的甚至具有跨群体、跨区域、跨国境,治理起来非常困难。这样,往往就会导致公共政策的制定和执行与政策客体社会公共问题之间存在着差异性,

政策方案不科学、不合理,或政策方案针对性、时效性、前瞻性不够,公共政策供给难以满足政策需求。此外,由于社会公共问题的复杂性,政策主体对于社会问题的看法往往会因受到个人学识、见解以及价值取向等主观性因素的影响而产生一定偏颇,于是,往往出现政策无法解决应有的社会公共问题,反而带来新的问题与困难,“拍脑袋”决策就是典型。这样,很容易就导致了公共政策主体与客体间的矛盾和冲突。

2010年4月28日,成都市召开中心城区机动车增长总量控制政策听证会,决策者希望通过控制中心城区的机动车增长数量来缓解交通拥挤的状态,并采取听证会的方式以期得到目标群体对该政策的支持。事实上,交通拥挤的本质原因并不是车辆的增长,而是城市相应的规划和基础设施无法跟进交通发展的需求,交通管理落后,公共交通发展缓慢才是交通拥挤的真正原因。或许是交通拥挤的原因过于复杂,或许是决策者个人主观因素作祟,决策者希望通过控制事情的表象来解决问题的本质。然而这个美好的初衷并没有得到听证会大多数代表们的认可,当天的听证会实到代表19名,其中完全赞同的代表仅4位,反对的8位,部分赞成的7位,政策主体与客体之间的冲突可见一斑。事实上,由于中国城市化进程发展迅速,城市人口的增加导致了一系列的社会公共问题,突出的表现就是城市基础服务设施的短缺,交通拥挤则是这一问题的集中表现。由于我们的公共政策缺乏前瞻性,公共基础设施重复建设、浪费建设现象严重,随处可见城市中到处施工、拆迁,新建的大楼甚至还没有投入使用就被拆掉,因为要重新规划交通等。决策者们往往以经验性的感知为基础,“拍脑袋”决策层出不穷,原来的社会公共问题还没解决,又引发新的社会公共问题,自然,政策主体与直接客体社会公共问题之间的矛盾和对立就会不断产生了。

3.1.2 公共政策价值取向之间的冲突

价值作为一个伦理性的概念引入人文社会科学,用以表达人们对事物的某种需求或相关评价,始于19世纪下半叶赫尔曼·洛采所创立的价值哲学。“价值取向”是指主体确立的价值活动或价值目标的方向,价值取向决定于主体的价值追求,而主体的价值追求决定于主体的利益与需要。从根本上说,价值取向所反映的就是特定主体针对特定事物所表现出来的好与坏、对与错、优与劣等主观性的评价和判断。公共政策的价值取向是指政策主体所具有的价值目标或价值选择或价值倾向。公共政策作为政策主体针对特定目标所制定的行为准则,必然是政策主体特定的价值取向主导下的产物,必然包含了政策主体依据特定的伦理标准来进行的价值选择。从某种意义上说,政策主体的价值选择就等于公共政策的价值取向。

公共政策作为政府解决公共问题,实现公共目标,维护公共利益的行为与手段,无疑会受到公共政策制定者、执行者以及其他相关政策群体的价值取向的影

响和制约。因此,一项公共政策的价值体系包含了政策制定者及其他涉及决策过程的人和组织共有的价值取向与利益需求,是政策主体各方政治信条、个人偏好、组织目标以及利益取向等各种价值与利益需求的均衡结果。因此,公共政策的价值取向具有多元性和多样性的特点。

“价值是一个由多种要素构成的,以多元形态存在的体系,在该体系内部多种价值要素的位阶是上下浮动的。在社会发展的每个阶段和每个特定时期,总有一种价值处于首要地位”^[42]。因此,公共政策的价值取向还具有动态性的特点。

由于公共政策价值取向的多样性和动态性,这些价值取向之间的冲突也就不可避免了。公共政策中的价值取向冲突,其实质上是政策参与者之间的利益冲突,“价值冲突是一种客观的存在,其根源就在于主体多元化及其需要、利益和目标的差别,在于价值的多元化,价值多元论不过是对这种基本事实的确认而已”^[43]。公共政策价值取向的内容主要包括公平、效率、民主、法治、秩序、平等、正义、自由等。公共政策价值取向间的冲突表现为这些价值取向基本内容间的冲突,如公平与效率的冲突、公共性与非公共性的冲突等。在处于转型期的当前中国,公平与效率之间的公共政策冲突表现得尤为突出。

公平与效率是公共政策两大最为重要的价值取向。从互动关系来看,两者相辅相成。一方面,效率是社会进步与发展的重要动力,是实现社会公平的必要条件。如果公共政策缺乏效率,社会活力与社会生产力将无法得到有效发展,资源极大浪费,社会陷入无序状态,人民生活贫困,真正的公平无从谈起。另一方面,实现公平是追求效率的最终目标。公共政策贯彻公平原则,可以赢得公众对政府的信任与支持,减少政府与公众的摩擦,有助于公共政策的顺利实现,有助于效率的最大化。然而,公平与效率的统一是相对的,两者的冲突则是绝对的。从分配的角度看,公平与效率二者之间的矛盾是不可避免的。公共政策作为一种对“社会价值的权威性分配”,本质上体现的正是一种分配性的过程。因此,公平与效率是公共政策价值选择所必须要面对的一对冲突性价值。

“在社会发展的每个阶段和每个特定时期,总有一种价值处于首要地位,在进行价值评价和选择上,既不能没有重点,也不能顾此失彼”^[44]。因此,政府在进行决策时,必须做出权衡,根据特定时期的目标与需求来进行价值取向的选择。改革开放初期,我国实行“效率优先、兼顾公平”的政策原则,在这一思想指导下,我国的公共政策在很大程度上以效率为价值目标,然而,这一时期的公共政策大多都是只重效率,忽视公平。“让一部分人先富起来”的结果就是社会公平的缺失和贫富差距的拉大。党的十六届五中全会开始强调,我们要“更加注重社会公平”。公平这个价值取向逐步被提升到了更加重要的位置,在部分领域,它已经成为我国公共政策首要的价值取向目标,政府试图通过强调社会公平来弥补由于偏重效率而导致的一系列社会不公平问题。总之,在当前中国,公平与效率

之间的冲突表现集中体现了我国公共政策价值取向之间的冲突。

3.1.3 公共政策目标之间的冲突

公共政策是政府为解决特定的公共问题而制定和实施的行动方案与行为准则,政策目标是政策执行的方向与目的。“所谓政策目标是政策所希望取得的结果或完成的任务”^[45]。如果没有目标,政策方案是无法得以执行的;如果目标不明确,同样会使公共政策出现偏差。

公共政策目标是多样化且具有层次性的。多样化,主要指单一具体政策往往具有不同的具体的目标追求,极少是单目标的;或是政策体系内部由于政策的多样性而存在多种目标。层次性,主要指按照不同的划分标准,公共政策目标呈现出明显的层次性特征。比如,整体目标与局部目标、长远目标与近期目标、主要目标与次要目标、单目标与多目标等。政策目标反映的是政策主体的利益需求与价值取向。因此,不同公共政策之间的目标往往由于政策主体的利益差异性而彼此产生冲突与矛盾;同一政策方案也因为包含着主体多样化的利益诉求而产生对立与冲突。

公共政策的目标冲突主要表现为两种基本形式:一是公共政策目标种类之间的冲突。这主要存在于具体政策或政策体系内部的多种政策目标之间。比如整体目标与局部目标的冲突,长远目标与近期目标的冲突,主要目标与次要目标的冲突等。这种类型的冲突缘自于政策主体对多种政策目标中的某一目标产生偏执性倾向,且在一定程度上忽略了其他目标的实现而导致的冲突。

改革开放以来,我国确立了“以经济建设为中心”的发展战略,促进经济发展自然成了公共政策的主要目标。然而,长期以来对经济建设的重视却导致了文化建设、社会建设、政治建设、生态建设等方面的落后,公共政策的主要目标与次要目标之间形成冲突。在“唯 GDP 论”和现行干部绩效考核制度的影响下,部分地方政府不顾生态环境的承载能力,通过制定和实施各种招商引资的优惠政策,大量引进高耗能、高污染企业,虽然在近期创造了较大的经济效益,但是却破坏了生态的长远利益,公共政策的长远目标与近期目标之间形成冲突。

公共政策目标冲突的另一个表现形式是:公共政策目标内容或性质之间的对立性冲突。这主要存在于不同类型政策的目标间或不同目标体系间。由于公共政策目标反映的是政策主体的利益需求与价值取向,因此在庞大的政策网络中,不同公共政策的目标间便很容易产生矛盾与冲突。此外,当某项公共政策的目标得以实现,但所带来的“副结果”却又与其他公共政策所追求的目标产生冲突,这种冲突也属于公共政策目标内容间的冲突,只是原政策的目标产生了异变而已。2006 年以前,我国各地实行的汽车“限小”政策就是一个典型事例:1998 年北京市公安局发出一纸通告,规定在每天的 7 时至 20 时,长安街禁止吉普车、旅行车、轻型小客车和发动机工作容积小于 1.0 升的小轿车通行。之后,全国各地拉开了

“限小”之风，总共有 22 个省区市的 84 个城市出台了限制小排量汽车的政策^[46]。各地出台政策限制小排量车，直接导致刚刚迈进大众汽车消费时代的中国出现了汽车消费超越国情的“怪现状”，即轿车的排气量、车身尺寸、汽车重量的平均水平，不仅比 20 世纪 50 年代欧洲、六七十年代日本大众汽车消费起步的时候高了很多，甚至比今天欧洲一些大城市的水平还要高。为迎合这种消费趋向，近年来，不仅高油耗的车超常规增长，而且大排量的顶级豪华汽车也纷纷进军中国市场。这一政策所导致的结果是中国燃油经济性状况以每升燃料行驶里程计算，与日本 2010 年的目标相比高出了 46.7%^[47]。

“限小”政策的初衷本是部分小排量汽车排放不达标，容易造成城市拥堵，给城市交通安全带来巨大压力。而且，小排量汽车影响了城市市容市貌。因此，政策目标是希望通过“限小”来改变城市的交通状况，改善城市的市容市貌，但是由于限制了小排量汽车，大排量汽车的数量就激增，这在客观上反而加剧了空气污染，进一步恶化了城市的环境，同时增加了能源需求。这些与我国环境保护政策和建设“两型社会”的公共政策之间在目标上存在着明显的冲突。

3.1.4 公共政策工具之间的冲突

公共政策工具是指政府为了实现其政策目标而采取的一系列机制、手段、方法与技术的统称，简单地说，“政策工具就是政府赖以推行政策的手段”^[48]。它是政策目标与政策结果之间的桥梁和纽带。公共政策的过程，就是政府选择恰当、合理、有效的政策工具实现政策目标的过程。因此，政策工具的合理选择是确保公共政策目标得以有效实现的提前和基础。在公共政策的过程中，对相应机制、手段、技术、方法的不同选择就是对于公共政策工具的选择过程。在公共政策执行过程中，政策工具的选择不是固定和惟一的，它与政策执行主体、政策问题、政策目标群体、政策环境、政策目标等因素密切相关。各种因素的不同，往往就会带来政策工具选择和使用上的不同，再进一步就会导致政策工具间的冲突。对于同一政策问题，不同政策主体所采用的政策工具往往皆不相同。公共政策工具之间的冲突就主要表现为对同一政策，不同政策主体所采用的不同政策工具之间的对立冲突。

计划生育政策是我国的基本国策，政策目的是要控制人口增长，提高人口素质。由于民风民俗的不同、对计划生育支持程度的不同等地区性差异的存在，以及政策执行主体的个体差异性的存在，我国各地区执行计划生育所选择的政策工具也都不尽相同。有的政策执行者选择强制性的政策工具，对当事人使用强制性的手段，有的采用说服教育引导的方式方法，有的采取胡萝卜加大棒式的恩威并施的方法，这些政策工具之间往往就存在着相当的矛盾与冲突。

3.2 具体公共政策之间的冲突

3.2.1 中央政策与地方政策之间的冲突

中央政策和地方政策之间的冲突主要表现为中央政府政策与地方政府政策之间的冲突,中央政府各职能部门政策与地方政府政策之间的冲突,全局性政策与局部性政策之间的冲突等。全局性与局部性政策之间的冲突,其实质就是中央政府政策和地方政府政策之间的冲突。在当前处于转型期的中国,这种全局性与局部性政策之间的冲突,表现尤为突出。

改革开放之前,中国实行的是高度中央集权制,包括公共政策制定在内的大部分公共管理权力都集中在中央政府及共产党手中。地方政府的自主权力极其有限,使地方政府在地方经济发展、地方事务管理上一直处于被动境地,在这样的背景下,几乎所有的利益都被中央所掌控,利益需求和供给的方式也都相对单一,受到体制的约束,地方政府追求自身利益的冲动几乎为零。

20世纪70年代末80年代初,中国开始了改革开放,在经济体制和政治体制方面开始了全面改革,改革在总体特征上呈现出中央政府下放权力、地方分权的倾向,这使政府间的关系出现了根本性变化^[49],地方政府的经济权力和政治权力得到了明显增强。比如在行政管理权限方面,1982年通过的新宪法规定:“中央和地方的国家机构职权划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”,明确规定了中央和省、自治区、州、直辖市的国家行政机关不同职权的原则划分。基于各地区的特殊性,中央政府实行区别对待策略,分别授予地方不同的“特权”,以发挥地方的优势和积极性。在干部人事管理方面,中央下放和扩大了地方政府的干部管理权限。在领导体制上,由集体负责制改为行政首长负责制。一系列权力的下放,不仅使地方政府在地方经济发展,地方事务的自主决策上有了制度性的保障,也释放了地方政府作为独立的理性经济人追求地方利益,甚至个人利益的冲动。

地方政府成为了相对独立的利益主体,它的利益需求也出现了多元化的发展趋势。在我国,中央政府与地方政府在根本利益上是一致的,但地方政府却有着双重身份,一方面,地方政府是中央政府的下级行政机关,它必须严格地执行中央政府的决策与命令;另一方面,它是地方权力机关的执行机关,是地方利益的集中代表,维护地方权益是它作为独立利益体的内在要求。当利益出现多元化的时代,整体利益与局部利益,国家利益与地方利益出现矛盾与冲突就不可避免。因为中央制定政策的出发点乃是着眼于国家整体利益和社会的普遍利益,这就未必与有些地方利益完全一致。当中央政策能使地方受益时,地方政府自然会积极地执行中央的政策,但当中央政策的实施反使部分地方的利益受损时,相应地方的政府便会消极对待,甚至积极抵抗了。而这种中央利益与地方利益,整体利益

与局部利益的对抗反映到公共政策领域，自然就形成了中央政策与地方政策之间的冲突了。

中央政策与地方政策冲突的典型现象就是“上有政策，下有对策”，有令不行，有禁不止。主要表现为：

1、象征性执行。即地方政府对中央政策进行表面的宣传和应付，并没有具体性的实施与执行措施，或是执行效果根本达不到中央政策标准。按照《煤矿安全生产条例》，所有的煤矿都必须证照齐全，各地监管部门必须严格控制证照的审批，加大检查力度，杜绝无照开采。可是许多发生矿难的煤矿，尤其是中小煤矿，有的证照不全、无照经营，有的一证多井，有的是本应关闭的矿井却以资源整合的名义保留。^[50]

2、附加性执行。即地方政府人为地扩大或有选择性地执行中央政策。2007年3月，甘肃省法制办对庆阳市《城市市容和环境卫生管理办法》、《城市住宅小区管理暂行办法》和《文化市场管理办法》等几个地方政府“红头文件”进行审查时，发现庆阳市在《城市市容和环境卫生管理办法》中，省略了行政机关查处行政违法行为前采取行政强制措施行政执法方式和程序，直接实施行政处罚中的罚款。这种规定违背了国务院《全面推进依法行政实施纲要》的有关规定。同时，庆阳市的《城市住宅小区管理暂行办法》擅自提高了处罚标准。在审查陇南市和平凉市的政府规定性文件时发现：平凉市规定乡镇道路营运客车，营运年限不得超过8年。此条规定与国家现行的《汽车报废标准》中的规定不符。而《平凉市物业管理实施办法》则擅自创设行政处罚项目，属于违背上位法有关规定，私自越权设定行政处罚^[51]。

3、替换性执行。即地方政府表面上与中央政策一致，实际上却替换执行与中央政策精神相违背的“土政策”，以维护地方利益。例如，在核定矿井的生产能力上，政策规定“年生产能力低于3万吨的小煤矿一律关闭”。但在有的地方，核定生产能力工作中把一些等于或低于3万吨的小煤矿核定为4万吨、6万吨以规避中央的政策。政策的本意是减少安全生产隐患，“对策”却加大了安全生产的隐患，因为要完成4万吨、6万吨的生产任务对于本不合格的矿井来说只有超时、超量开采才能达标^[52]。

3.2.2 地方政府政策之间的冲突

地方政府政策之间的冲突在垂直维度方面表现为上下级地方政府间的政策冲突，在水平维度上则表现为同一层级的地方政府间的政策冲突，尤其是横向方面的地方政府间的公共政策冲突，在处于转型期的当代中国，表现尤为突出。

改革开放以来，随着我国中央分权和地方自主权力的不断扩大，地方政府在地方及区域性公共事务管理中的地位不断提高。地方与区域性的公共政策作为地方政府公共事务管理的重要工具，在地方及区域性领域发挥着愈发重要的作用。

然而，作为相对独立的利益主体，地方政府政策主体地位的不断加强和管理能力的不断提升必然进一步凸显其对于地方利益甚至个人利益的追求，尤其是在分权化的格局下，公共物品的分级供给、地方官员政绩考核与升迁机制及现行财税机制等制度安排都对地方政府间的竞争起到了巨大的催动力作用。其中，现行官员政绩考核制度的作用尤为突出，它极大地驱使着地方官员们不停地谋求政绩。“地方政府官员如何演绎地方发展的乐章，要看对他们进行考核的政绩制度及其官员晋升机制。一些考核排名靠前的县市，其主要领导可以进入到高一级政府党政班子的常委；而同样是县级市，如果经济发展排名靠后，其主要领导就轮不上这种待遇了。为了改变在经济发展考核排名中的位次，地方政府官员就展开了激烈的竞争”^[53]。现行财税机制对地方政府发展的竞争也有较大的催动作用。实行分税制以来，各级政府的财权和事权都相互挂钩，但不一定完全相匹配。尤其是对于经济发展滞后地区的地方政府来讲，它的一部分财力要通过上级政府财力的转移支付才能得到。但是，由于我国行政层级多，在资金转移支付过程中，资金转移的环节也就多；但由于各级地方政府都是相对独立的利益实体，都追求利益的最大化，故而，“雁过拔毛”的现象司空见惯，基层政府应获得的资金经常被层层截留。

然而，在我国中央集权体制下，由于纵向政府间的竞争不具有公平性，所以一般达不到较大的规模。但横向间的政府竞争由于处于同一个等级之间，在所属权、责、利及资源相对平衡的情况下，在追求利益的驱使下，竞争就成了显而易见的事情。在这种情况下，以经济发展为核心的竞争则成了最主要的竞争内容。因为经济成效是最显而易见的，更是与当前的官员考核机制相挂钩的。

地方政府间的竞争以利益竞争，尤其是经济利益、经济发展权益的竞争为主，这种竞争往往以多种形式表现出来，其中一个最主要的方式便是地方政府制定和出台的大量的公共政策之间的竞争。这些政策大部分都是各地方政府为招商引资而出台的各种各样的优惠措施，这些政策的出台展开了地方政府间招商引资优惠政策的恶性比拼。一些地方政府在招商引资中让利“过度”，在招商竞赛中频频撞击税收、土地、信贷等政策“红线”。比如有些地方对外商承诺给予“十免十减半”或“零地价”、“零检查”、“零税收”等违规优惠政策。有些地方政府甚至由以前的“吐血”优惠转变为不透明的招商政策，即优惠政策不透明化和制度化，采取随机应变的招数，只顾目的，不顾手段，并造就了一个特殊的职业群体：“招商游击队”。这些“游击队员”有着古代钦差般的便宜行事之权，在地方官员的口谕之下，可以不惜一切代价与其他地方比拼优惠政策甚至互相拆台。比如江苏省苏州市将土地价格由原来的每亩20万元降到了每亩15万元，昆山市也由原来的每亩15万元降到了每亩10万元，而无锡市甚至降到了每亩2-3万元，这远远低于一般土地成本每亩15万元的标准和水平^[53]。

与此相伴的还有大量的地方保护主义政策。一些地方政府为了维护本地区利益而出台大量地方保护性的政策措施。其主要表现就是利用种种非市场手段来保护地方产品在本地市场中的一定占有率,同时采取各种措施禁止外地商品在本地销售,抬高外地产品和服务进入本地的门槛或者对外地产品增加歧视性收费项目,甚至限定本地企业、单位或个人只能经营、购买、使用本地产品或者只能接受本地企业、其他经济组织或个人提供的服务。黑龙江省龙江县政府就以整顿啤酒市场秩序为由,依据齐齐哈尔市人大颁布的《酒类管理条例》以及齐齐哈尔市政府签发的《关于整顿酒类市场的通知》成立了由酒类专卖局牵头的啤酒市场稽查队,多次封锁、扣押和没收外地生产的啤酒,给经营者和生产厂家造成了严重的损失^[53]。陕西省某县曾经出台一项政策,规定非本县生产的香烟,一律按“走私烟”处理。重庆市一个县公开禁止外地化肥进入本县。这些都是比较典型的地方政府之间的政策冲突。

3.2.3 政府职能部门政策之间的冲突

在我国公共政策体系中,有一个重要的组成部分就是政府职能部门政策。所谓部门政策就是某一特定的部门为贯彻基本政策而制定的具体行动方案和行为准则^[54]。在我国,部门政策主要是国家行政职能部门为贯彻和落实部门内部的目标而制定和实施的政策。与地方政府间的政策冲突表现一样,我国部门政策间的冲突也表现在纵向和横向两个维度上。纵向上,部门政策冲突主要表现为上下级同一政府职能部门之间的政策冲突,或是上下级不同政府职能部门间的政策冲突。而在横向上,部门政策冲突则主要表现为同一层级面上的不同政府职能部门之间的政策冲突。

政府职能部门作为我国国家行政机构的重要组成部分,依法对特定领域的公共事务进行管辖,它们在规定的权限内有权制定相关政策法规。中华人民共和国宪法第九十条规定:“国务院各部部长、各委员会主任负责本部门的工作;召集和主持部务会议或者委员会会议、委务会议,讨论决定本部门工作的重大问题。各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限内,发布命令、指示和规章”。

政府职能部门作为一个相对独立的利益主体,具有着特定的利益诉求。首先,由于我国政府机构分工过细,部门交叉重叠,导致多个政府部门对同一公共事务拥有交叉管理权的现象不断出现,特别是涉及到可以带来经济利益的事务,各部门皆竞相争夺。其次,政府职能划分不清,职责交叉严重,经常出现缺位、越位、错位现象,由于职责不明确,遇到问题,相互推诿;碰到利益,竞相争夺,“齐抓共管、政出多门”的现象经常发生。因此,作为理性经济人的政府部门,由于竞相追求自身利益,即部门利益的最大化,便自然会引发彼此公共政策之间的矛盾

与冲突，其执行职能的公共政策之间也就会出现矛盾、冲突与对立了。

部门利益指的是政府行政部门偏离公共利益导向，追求部门局部利益，变相实现小团体或少数领导者个人的利益，其实质就是“公共权力部门化”与“部门权力利益化”^[55]。在当前中国，部门利益呈现出最大化、法定化、国家化的特点。一方面，政府各部门从部门利益最大化出发，不断维护、争取有利职权，逃避无利或少利职权，超编、超支现象严重；另一方面，各职能部门利用手中制定公共政策的权力，以法律、法规、政策等规范性文件的制定为手段，为部门争权力，夺利益的行为套上法定的外衣；此外，部分职能部门扛着公共利益的旗帜，打着维护国家利益的口号，行谋取部门私利之实，使部门利益出现了较为严重的国家化倾向。

处于转型期的当前中国，部门权力利益化，部门利益最大化、法定化等现象已比较突出和普遍，这些现象的外化形式便是各职能部门公共政策之间的对立与冲突。其突出表现为^[55]：

1、各职能部门对有利可图的事情，纷纷利用自己的法定职权、话语霸权或某些泛政治化手段加以争夺，谋求利益。例如收费权、行政审批权、国家赔偿权、处罚权等。

2、政府各职能部门对那些涉及公益性的职责和义务或无人问津、相互推诿，或亦通过制定、出台相关政策来“界定”自身，洗脱责任。

2006年7月18日，文化部宣布即将在全国启动“全国卡拉OK内容管理服务系统”，拟通过点击率向KTV收取音乐版权费，以堵截不健康歌曲，保护知识产权。然而仅仅过了两天，国家版权局出台了《卡拉OK经营行业版权使用收费标准》，并表示KTV要按照营业面积向中国音像版权集体管理协会缴纳使用费，而按照国家版权局公布的收费标准，全国每年收取的KTV版权使用费将高达30亿元。文化部与版权局对KTV收费管理的争夺，毫无遮掩地呈现出来。有媒体指出，这实际上是对权力寻租领域的争夺，是每年30亿元的利益争夺。而且，不管是文化部的“曲库”，还是版权局的“收费标准”，都没有给出具体明确的办法，以便向著作权直接拥有者支付费用，更不要说解决境外歌曲的版权问题。而事实上，这两个问题才是目前KTV行业在版权方面比较重大的漏洞。由此看来，两大政府部门的意图确实不在于保护知识产权。^[56]

2005年4月5日，经水利部审查同意，淮河水利委员会发布了有关限制排污总量的意见，明确提出淮河流域水域所能容纳的污染物总量。4月10日，国家环保总局对此提出诸多质疑。认为“淮水委无视国家法律规定，违背国务院确定的“十五”淮河流域限制排污总量，擅自发布限制排污总量意见，扰乱视听，干扰了国家排污总量控制工作的正常进行”，而水利部水资源司副司长程晓冰针锋相对地反驳说，“淮水委发布限制排污总量意见是依法按照职责从事，没有错误，也没

有和别的部门发生冲突”。之后，环保总局有关负责人又对此予以否定，认为“淮水委应首先向环保部门提出限制排污总量建议，经环保和水利两部门协商后，再统一公布，而不是由淮水委自行发布”^[57]。由此引发了一场“权力之争”的政策冲突。这些由政府职能部门间利益追求和权力斗争而导致的公共政策冲突在处于转型期的当代中国较为普遍地存在着。

3.2.4 政治、经济、社会、文化、生态等政策之间的冲突

在公共政策系统中，根据公共政策的内容所反映和作用的目标与对象的不同，可将公共政策划分为政治政策、经济政策、社会政策、文化政策、生态政策等不同的基本的政策类型。这些政策共同构成了公共政策体系的基本内容。这些基本政策之间的冲突，在纵向上表现为上下级不同政策主体所制定的不同类型政策间的冲突，如地方政府制定的经济政策与中央政府制定的政治政策、社会政策、生态政策等公共政策间的冲突；在横向上则表现为同一层级上的政策主体间所制定的不同类型的公共政策间的冲突，如地方政府制定的经济政策与其制定的社会政策间的冲突，或地方政府制定的经济政策与同一层级的职能部门制定的生态政策之间的冲突。

在处于社会转型期的当前中国，经济政策与社会政策、生态政策、文化政策等政策间的冲突表现得尤为突出。一方面，一个国家在不同的历史时期有不同的发展战略重点，不同的领导执政时，也会有不同的发展重心。有的以政治发展为重点，有的以经济发展为中心，而有的会以社会发展为主导，有的则会以生态发展为核心。由于执政惯性或利益趋向等因素，政府所制定的主导性政策与其他政策之间就不可避免地会发生冲突。比如，十一届三中全会之前，“两个凡是”、“一切以阶级斗争为纲”是我国党和政府的工作重心，甚至是惟一的工作任务。改革开放之后，党和政府的工作重心从以阶级斗争为纲转移到以经济建设为中心。政府的主要工作始终围绕着经济建设而展开，经济工作成为各级政府的首位任务，经济政策自然也成为主导性的公共政策，由于执政理念的惯性和社会改革的渐进性，经济政策就会不可避免地与其他类型的政策产生矛盾与冲突。又比如，我国现在处于科学发展观重要思想指导下社会主义和谐社会建设的重要战略期，坚持以人为本、全面协调可持续地发展，发展要以人的幸福指数为目标，经济建设与政治建设、社会建设、文化建设、生态建设要全面协调可持续地发展。然后，部分地方政府受经济建设为中心的惯性思维和干部考核晋升制度的影响，仍然只重视经济发展，忽视其他方面的建设，故而常常导致经济政策与其他政策之间的矛盾与冲突。

另一方面，各级政府及职能部门作为一个相对独立的利益主体，追求利益的最大化始终是其本质性的趋向与行为。为了尽可能地满足部门利益与个人利益，

各级政策主体会利用手中职权将社会政策、生态政策、文化政策等转化为可以获得利益的经济政策,即所谓社会政策(广义)“经济政策”化,其他类型的公共政策就不可避免地与经济政策产生抵触、矛盾与冲突。比如,纵观世界各国,凡是房地产市场发展健全和公共住房解决得好的国家,都是把房地产政策作为国家社会政策的一部分。然而,在当下中国,房地产政策被看作仅仅是经济政策的一部分,而非社会政策的一部分。因为把房地产政策视为经济政策,它的GDP功能即对经济增长的贡献将被凸现出来,而它的社会功能即社会成员对住房的需求和人们的“空间权”就被忽视。再比如,一些地方政府为了加速本地经济发展,唯GDP是举,而忽略社会政策、生态政策等其他类型政策的实施与执行。为了招商引资,不顾生态环境的影响,以牺牲子孙利益来换取当前经济利益。东部某市一位环保人员透露,常有中西部地区的招商人员守候在该市环保局外,等着承接被否决下来的污染项目。而河南省沁阳市政府为了吸引投资,在2004—2006年的3年间出台了5个“红头文件”,规定只要投资达到5000万的企业家,就可以在本地开车违法不罚款、娱乐场所消费不受公安机关检查、子女就学不审核、医院看病半价支付、风景区免收门票等12项优厚待遇。这些政策的实施很明显将会与国家的社会政策、文化政策、生态政策等产生激烈的冲突。

3.2.5 元政策、基本政策、方面政策之间的冲突

在同一政策体系内,按照公共政策的发生和发展的逻辑顺序以及重要性来说,公共政策大体上可被分为三类:元政策、基本政策和方面政策,这三者形成一个“金字塔”式结构。元政策是宏观的抽象的原则性规定,使用以指导和规范政府政策行为的一套理念和方法的总称。元政策的基本功用在于如何正确地制定公共政策和有效地执行公共政策。因此,它是关于政策的政策。基本政策是元政策在某一领域或方面的具体化或延伸,是用以指导方面政策的主导性政策。它是元政策的具体化,是方面政策的原则化,是联接元政策和方面政策的中间环节。方面政策亦称为部门政策或具体政策,主要指针对特定而具体的公共政策问题作出的政策规定。它是为贯彻和落实基本政策而制定的具体的行为准则和行动方案。原则上,元政策和基本政策之外的所有政策都可以视为方面政策。

在理论上,同一公共政策体系内部的各层次政策之间须保持高度的一致性,但在实际的政策过程中,三者之间的冲突却总是难以避免。元政策、基本政策、方面政策间的冲突主要发生在元政策与基本政策之间、元政策与方面政策之间、基本政策和方面政策之间。在社会实践中,基本政策和方面政策之间的冲突是尤为突出的。因为在元政策、基本政策逐渐细化为方面政策、具体政策的过程中,上级部门和领导必须授予下属一定的自由裁量权,使下级部门和人员能够结合本地、本部门实际,把抽象的原则性的纲领与规定细化为具有可操作性、可行性的

具体对策和措施。然而,在这样一个化抽象为具体的政策过程中,由于受利益的驱动,决策者素质、政策环境等不确定性因素的影响,最终所制定出来的方面政策或具体政策不可能完全与元政策、基本政策的基本精神相一致,有的甚至可能偏离元政策、基本政策的初衷,而成为部门或个人谋取私利的手段。比如之前提到的“上有政策,下有对策”、“土政策”,甚至违规政策等。这样一来,很容易地就会产生公共政策冲突。

此外,由于政策主体对不同公共政策认知上的差异也会引发公共政策冲突。正如毛泽东曾指出的,“我党规定了中国革命的总路线和总政策,又规定了各项具体的工作路线和政策。但是许多同志往往记住了我党的具体的个别的工作路线和政策,忘记了党的总的路线和政策”^[58]。

以上从宏观层面以不同分类标准分析了不同的具体公共政策之间的冲突表现,限于篇幅和研究重点的考虑,对其他类型的公共政策间的冲突就不一一列举了,我们将从微观层面,从公共政策自身来分析公共政策各要素间的冲突表现。

3.3 我国公共政策冲突的效应分析

冲突不是公共政策领域所特有的现象,冲突是社会生活中普遍存在的现象。在学术界,关于冲突效应的分析主要有两种观点较为引人注目。一种观点认为,冲突是客观存在的、不可避免的社会现象,它不只是具有负面效应,还具有相当重要的积极意义:可以释放不满、缓和矛盾,防止社会系统僵化,增强社会组织的适应性,促进社会变革。美国社会学家L.科塞认为,在社会生活中若无冲突的存在将是一种极不正常的现象,只有存在冲突的社会才具有生命力。另一种观点则认为,冲突是非理性的、破坏性的、社会调整矛盾机能失调的体现。帕森斯便认为冲突是社会系统功能失调的结果,对社会起破坏作用。传统管理理论也认为组织中的冲突是有害的,它造成组织资源的无谓浪费,必须予以压制。

从以上观点我们可以得出判断,冲突作为社会生活中普遍存在的一种社会现象,既有积极效应,也有消极效应。公共政策冲突作为冲突的具体化,是公共政策领域不可回避的客观事实,它与一般性的社会冲突一样,也具有积极和消极两方面的效应。从处于转型期的当前中国来看,它的正面的积极效应是次要而有限的,而负面的消极效应是主要且具有危害性的。

3.3.1 公共政策冲突的有限积极效应

公共政策冲突并不是一无是处的,它凸显了公共政策体制所存在的问题,有利于改革和完善公共政策体制,有利于激发公共政策系统的活力,防止组织僵硬,更是为公共政策创新提供了一个契机。

1、公共政策冲突有利于促进公共政策体系的完善。

公共政策是政府为实现特定的目标而制定的行为准则，公共政策的制定、执行、监督、调整与终结都发生在特定的公共政策体制当中。因此，公共政策都是一定公共政策体制的产物。公共政策冲突是不同政策间及政策的各个要素间发生的冲突与矛盾，由于政策过程都处于一定的公共政策体制当中，因此公共政策冲突就是一定的公共政策体制内所发生的矛盾与冲突，它集中反映了公共政策系统内部结构和功能存在的问题，揭示了公共政策体制内潜在的矛盾。比如机构设置重叠、职能界定交叉、权限职责模糊、权力滥用、监督缺位、寻租现象泛滥等。然而，公共政策冲突并不可怕，公共政策冲突所暴露出来的问题也并不是一件坏事。通过问题的暴露，可以警醒有关部门及上级领导及时采取相应措施来解决问题与矛盾，改革和完善公共政策体制，从根本上减少和避免类似公共政策冲突的再次发生。

2、公共政策冲突有利于激发公共政策系统的活力。

在社会系统中，一定限度内的冲突可以有效地激发社会系统的活力，防止社会系统的僵化，增强社会组织的适应性。正如科塞所言，在社会生活中若无冲突的存在将是一种极不正常的现象，只有存在一定冲突的社会才具有生命力。公共政策系统也是如此，公共政策系统的活力源自于政策内部各要素间的相互作用，政策各要素间一定程度的冲突是系统活力的源泉。公共政策冲突在一定程度上能有效地激发政策系统的活力，尤其是对于一个机构死板，组织僵化的政策系统，公共政策冲突暴露了其长期隐蔽存在的矛盾和问题，有效地激发了政策主体进行变革的动机，通过变革为政策系统带来新的活力。

3、公共政策冲突有利于加速公共政策创新。

公共政策创新是“政府根据行政环境的新要求，主动改变既存的政策要素的组合形态，创立一种具有积极社会价值的、新颖而适宜的政策要素组合形式的过程”^[59]。因此可以说，公共政策创新是一种废旧立新的过程，是一种对传统的过时的政策的突破，是政府根据政策环境的变化，根据社会问题出现的新状况与新情况而进行的政策更新，政策冲突恰好为政策创新提供了这样一个契机。由于社会环境的变化，很多传统政策已经不合时宜，存在着严重的缺陷，不仅不能解决社会问题，反而带来新的矛盾，最终导致公共政策冲突的爆发。孙志刚事件的根源就在于收容遣送制度的腐朽落败、不合时宜。这就在客观上促使了政策主体必须对传统政策进行创新和优化。为了使公共政策能够适应环境的变化，完成政策目标，解决社会问题，政策主体必须改良或废弃旧的政策，实施公共政策创新。孙志刚之死引发社会各界合力推翻了收容遣送制度，迎来了新的流浪人员救助制度就是佐证。因此，在一定程度上，公共政策冲突是政策创新的内在动力，有利于加快公共政策创新的步伐。

3.3.2 公共政策冲突的巨大消极效应

美国行政学家桑达·考夫曼在《地方政府的决策和冲突治理过程》一文中指出,“除非冲突得到治理,否则就会对个人、机构及其所服务的选民产生破坏性后果。最低限度,冲突会造成资源浪费和坐失良机。在最坏的情况下,冲突则会造成个人和组织的功能失调并使收益人得不到这些组织所提供的服务”。公共政策冲突所带来的消极效应是巨大的,它会导致公共政策失效,浪费政策资源。如果不及治理,更会削弱政府权威,降低政府公信力,进一步阻碍社会和谐发展。

1、公共政策冲突会导致政策失效,浪费政策资源。

政策失效就是指政策方案在实施的过程中由于受到外在因素的干扰和制约而不能继续有效地执行,致使政策方案难以达到预期的目标的现象。公共政策冲突是导致政策失效的直接原因。当公共政策发生冲突又未及时化解时,面对相互矛盾的公共政策,目标群体就会处于茫然而无所适从的境地,而此时政策主体也往往处于权力博弈和相互僵持的阶段,出现权力真空,社会公共问题无法解决,目标群体行为失范,最终导致政策半途而废而失效。“政策失效不仅意味着政策不能发挥其应有的作用和政策投入的浪费,而且往往还会给社会造成巨大的破坏,危害公众的利益,损害政府在公众中的威信”^[60]。也就是说,公共政策冲突不仅会导致政策失效,还会造成有限的宝贵的政策资源的浪费。

公共政策资源是公共政策主体为了实现政策目标而可以利用的各种物质和非物质资源的总和,是政策主体制定和执行政策的必要条件,是确保政策目标顺利实现的重要保障。公共政策冲突的发生意味着公共政策的修正、合并、抑或废止,不论是哪种情况,都意味着此前为制定和执行此项公共政策而付出的成本的浪费。政策资源是稀缺而宝贵的,资源的浪费意味着国家和人民的公共利益的损失,而且是难以弥补的。

2、公共政策冲突会削弱政府权威,降低政府公信力。

政府权威是指政府在社会管理和公共服务过程中形成的得到人民认可的威望和影响力。从根本上说,政府权威的获得来自于法律的赋予和人民的授权,但在社会实践中,政府的管理是否被民众自觉地认可和服从是区别政府有无威望的根本标志。此外,政府权威是政府实施有效管理的前提和基础,没有权威的政府显然是不能有效地管理社会的。公共政策作为政府进行社会管理的最基本手段,一方面,公共政策的制定和实施过程离不开政府权威合法性的力量支持,另一方面,公共政策科学性、有效性、合法性的实施反过来增强着政府的公共权威。因此,公共政策与政府权威是相辅相成的。但是,公共政策冲突的存在却摧毁了这种互利性格局,公共政策冲突所带来的一个严重后果便是对公共政策权威的损害。公共政策冲突导致政策失效,这意味着社会公共问题无法解决,民众的切身利益无法得到保护。人们便会对公共政策的科学性、合理性、有效性及合法性产生怀疑,

进而对制定和实施公共政策的主体——政府的能力及其合法性、权威性产生全面质疑。因此，公共政策冲突导致了公共政策的权威性、合法性危机，进而削弱了政府的权威。

政府权威的削弱，意味着政府的社会认同度及民众信任度的降低，进一步导致政府公信力的降低。政府公信力是指社会组织和民众对政府信誉的一种主观价值判断，它是政府行政行为的形象和所产生的信誉在社会组织和民众中所形成的心理反映。政府作为社会活动的主导者，作为为社会成员提供公共服务的公共组织，它的公信力程度通过政府履行其职责的一切行为反映出来。因此，作为政府行为主要形式的公共政策，政策本身的科学性、合理性、有效性的程度及其执行状况既反映着政府的公信力，在一定程度上也能影响其公信力。比如，公共政策冲突的发生在一定程度上就会极大地降低政府的公信力。一方面，公共政策冲突在很大程度上暴露了政策主体间利益的冲突，权力的追逐，以公共性为核心特征的政府形象自然会受到损伤；另一方面，公共政策冲突在很大程度上损害了社会公众，尤其是政策目标群体的利益，使公众之前对政府的信任与支持遭到瓦解。因此，公共政策冲突在导致政府权威流失的同时，也使得政府的公信力被大大削弱。

3、公共政策冲突会阻碍社会和谐发展。

当前，我国正处在建设社会主义和谐社会的重要战略时期，这是一项长期艰苦的社会系统工程，需要几代甚至十几代人的艰辛努力和奋斗来完成。在和谐社会建设中，政府发挥着不可替代的主导作用，维持社会和谐与有序是政府应尽的职责与义务。公共政策自然成为政府指导和推进社会主义和谐社会建设的最基本的手段和途径。当前我国所要构建的社会主义和谐社会是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会，也就是既要重视经济建设，也要重视政治建设、社会建设、文化建设与生态建设，这五个方面建设的实施都离不开政府的公共政策。但是，公共政策冲突的发生，不仅造成政策失效，从根本上破坏社会主义和谐社会各方面的建设，而且，公共政策冲突所带来的秩序混乱、行为失范等现象直接影响着社会和谐。因此，从一定意义上讲，公共政策冲突直接阻碍着社会的和谐与有序，直接影响着社会主义和谐社会的构建进程。

第4章 我国公共政策冲突的基本原因探析

公共政策冲突是指在政策系统中,由各级行政组织和行政人员所制定的公共政策之间的相互对立、相互抵触、相互矛盾的现象。公共政策是公共行政体制的产物,公共行政体制作为公共政策的基本制度框架,在公共政策过程的每一个环节,都渗透着公共行政体制的影响。特别是20世纪以来,“行政国家”的出现,导致行政机构不断膨胀,行政职能与行政权力不断扩展,政府行政机构必须通过公共政策来管理日益庞大而又复杂的社会事务,这进一步导致了行政决策权的不断扩大,政府在公共政策制定中也扮演着愈发重要的角色,行政决策权日益成为公共行政体制的核心。

当前我国正处于急剧的社会转型时期,各种社会问题和矛盾交织爆发。公共政策作为政府解决社会问题、治理社会矛盾、管理社会公共事务的根本手段,其重要地位无可置疑。然而,由于我国公共行政体制发展不完善,弊端丛生,如机构重叠、权责模糊、职能交叉、监督缺位以及权力滥用、权力寻租等官僚主义现象的存在,这不仅导致公共政策的供给呈现出不断扩大和无序的状态,而且“政出多门”而导致“文件打架”的公共政策冲突现象也不断增多。

公共行政体制作为公共政策的制度框架,从根本上决定着公共政策的性质、特点、结构、功能以及运行状态。行政人员和行政组织是公共政策的主体,行政体制的运行机制则是公共政策得以产生并发挥作用的制度安排。影响公共政策冲突的因素虽有很多,而公共行政体制无疑是导致公共政策冲突的一个根本性的内在因素。因此,本文以公共行政体制为分析框架,从行政人员、行政组织和行政体制的运行机制三个方面来探析我国公共政策冲突发生的基本原因。

4.1 行政人员与公共政策冲突

行政人员是指政府行政组织中的工作人员,是行政组织的直接主体,任何行政组织都是由行政人员组成和操控的。在西方国家,行政人员有政务官和事务官之分;在我国,行政人员指所有的政府公务人员,既包括一般公务员,也包括各级行政领导干部。

不论是政务官还是事务官,也不管是普通公务员还是行政领导干部,按照理性经济人假设理论,他们与普通人一样,并不具有更多的“利他”性,只要是人,不论社会地位的高低,都是追求自身利益最大化的利益个体,惟一不同的只是追求利益的方式与方法的差异。作为行政人员,“同样的人怎么可能仅仅因为从经济市场转入政治市场之后就由仔细求利的自利者转变成‘大公无私’的利他者呢?这是绝不可能的事”^[61]。因此,行政人员与普通人员相比,除了工作内容、性质

和环境等方面不同之处,在很大程度上仍是被自我利益所驱动的理性经济人。

公共政策冲突的实质是政策主体间利益的冲突、权力的角逐,即制定和执行公共政策的行政人员之间的冲突。因此,行政人员的自利性、有限理性及偏见等都会对公共政策冲突的产生直接发生作用。

4.1.1 行政人员的自利性与公共政策冲突

自利性是指人们追求自身利益的一种动力和欲望。自利是一个中性概念,本无对错之分,对于普通人来讲,自利是人的一种本能,是一种为适应生存而形成的客观存在。行政人员与普通人一样也具有自利性,行政人员的自利性并非就是通过牺牲他人的正当权益来满足自己的私欲。“所有官员都具有部分的利己倾向,并不意味着他们在自己的行为中从不考虑其他人的利益。甚至,狭义的自私也可能会引导一个人服务于他人的利益,因为这样做更有利于自己的利益”^[62]。因此,行政人员的自利性并非是完全错误的,我们只是认为行政人员的自利性在一定条件下会对公共政策冲突的发生产生直接的影响。

一方面,任何公共政策都包含着决策者一定的利益需求与目标,这是毫无疑问的。韦伯曾毫不讳言地指出,逐利是人本性的一个方面,获利的欲望,对营利、金钱的追求,一直存在于所有人身上。行政人员在本质上与普通人并无区别,他们的行为目标不可能完全超越这种利益的约束和限制。由于行政人员掌握着制定和实施公共政策的权力,因此他们对自身利益的追求是通过制定和实施公共政策来实现的,行政人员的自利性也就集中体现在公共政策当中。

另一方面,如果社会体制健全,监督机制完善,在法定的权限下,行政人员一般会把私利在公共政策中的分量控制在比较合理的限度之内。但是,如果缺乏有效的监督和控制,行政人员的这种自利性往往就会失控,行政人员就会通过公共政策明目张胆地谋取自己的私利。

各个个人对于利益的需求往往是不同的,有的需要金钱,有的需要权力,有的需要声望,有的需要便利,因此,行政人员追求利益的目标和动机也是多样化、多元化和多层次的。无论是处于行政组织中高层的行政领导利用其较大的决策权制定的公共政策,还是处于基层的公务人员利用其较大的自由裁量权所作出的公共决策,他们都把自身的目标和动机带入到公共政策过程当中。在公共政策的制定和执行过程中,这些蕴含着不同行政人员利益需求的目标和动机不可避免地就会发生矛盾与冲突。这样,行政人员之间利益追逐的冲突与矛盾就会以公共政策冲突的形式表现出来。

当前我国处于社会转型时期,政府行政机关实行行政首长负责制,行政权力高度集中,法制尚未健全,人治色彩依旧较为普遍。此外,公共行政体制发展不完善,权力监督制约机制缺乏务实和后劲,因此,行政人员的自利性便得到肆无

忌惮的释放,滥用权力、以权谋私、官商勾结、权钱交易等贪污腐化现象严重。从公共政策的角度来看,这就是政府行政人员利用公共政策明目张胆地大肆谋取私利、损害公共利益的违法犯罪行为。部分贪污腐败分子在追逐私利的过程中,更是打着公共利益的旗号,把公共政策作为谋取私利的手段和工具。这些公共政策不仅严重背离公共利益,破坏了政策系统的统一性和有序性,更是对其他维护公共利益的相关政策的严重挑衅,并导致了这些公共政策间的严重冲突、对立与矛盾。

4.1.2 行政人员的有限理性和公共政策冲突

“有限理性说”是当代著名管理决策学家罗伯特·西蒙所提出的。对于理性和有限理性,西蒙进行了明确描述,“理性指的是一种行为方式,是指在给定条件和约束的限度内适于实现给定目标的行为方式”。对于“给定条件”和“约束的限度”,“一类理论把所有条件和约束都归于理性活动者体外的环境;另一类理论则认定,作为信息处理者的活动者本身的局限性,就是非常重要的约束。这两类理论的区别尤其重要。我们可以把那类考虑到活动者信息处理能力限度的理论,称为有限理性论”^[63]。

简单地说,西蒙的有限理性理论认为,人由于受到各种条件和约束而不能达到最优目标主要缘于自身条件和能力的局限性,而并非完全只是外在环境的束缚。西蒙认为,传统的“完全理性”假设是不符合人类行为的现实的,因为人所拥有的知识能力和决策能力是有限的。现实中的人“永远不可能具备完备的知识,随着人类改造自然能力的增强,最多只能有限接近现实。这是因为真实的人对外界信息的感知能力有限,对感知到的信息的记忆能力有限,对被记忆信息的加工能力有限”^[64]。

行政人员与普通人一样,他们的理性都是有限的。科层官僚组织的合理化与理性化往往要求行政人员成为形式化、非人格化的官僚,然而,现实中的行政人员却并不会因此而导致其行为完全不掺杂任何个人私情。唐斯指出,“官僚组织和官员是生活在现实世界的,而不是在传统经济理论的‘完全理想的’世界里。因此,即使假设他们可以作出理性的决策,他们的理性也存在许多局限性”^[65]。这意味着行政人员不仅和普通人一样,所拥有的知识能力与决策能力是有限的,因而他们的理性是受到局限的,而且还经常受到非理性因素诸如情感、情绪、态度等方面的影响。

在有限理性和非理性因素的共同作用下,行政人员在公共政策过程中就不免会发生失误。由于行政人员理性是有限的,受到有限的知识、能力、经验等方面的影响,行政人员所制定的公共政策就不可能是完美无缺的,总是存在一定的局限性。由于受到非理性因素的影响,行政人员总是带着一定的情绪和态度去制定

和执行公共政策的，这就难免保证公共政策的科学性、合理性、有效性等不存在欠缺。这种种局限性和政策缺陷不可避免地就会导致公共政策冲突。

正如行政人员的自利性本没有对错可判，但一味追求私利就会导致公共政策冲突。行政人员的有限理性也是如此，作为一种客观存在，影响公共政策冲突的关键不在于有限理性，而在于是否有健全科学合理系统的制度安排来尽量降低有限理性对公共政策过程的不利影响。由于缺乏有效的制度安排，导致公共政策在行政人员有限理性的影响下而产生科学性、合理性、有效性、针对性及前瞻性等明显的缺陷，这才是公共政策冲突发生的真正原因。因此，在公共政策过程中，必须通过制度设计和制度创新来预防和弥补行政人员理性的不足。

在处于转型时期的当前中国，行政人员的有限理性对公共政策冲突的影响是比较普遍和明显的。这是因为，我国尚未建立健全科学民主的公共决策制度。民主集中制、专家智囊团和集体决策等制度尚未真正发挥作用；政策可行性评估、合法性审查、社会公示与听证等制度还未完善；政策评价、反馈纠偏和政策责任追究等制度还需进一步建立和落实。“拍脑袋决策，拍屁股走人”的决策行为还比较普遍。由此，我国政府行政人员的有限理性就无法得到很好地控制，他们对公共政策的影响也无法得到有效降低，公共政策的科学性、合理性和有效性等方面必然存在缺陷，公共政策冲突也就不可避免地会发生了。

4.1.3 行政人员的偏见与公共政策冲突

偏见是人们在认识事物的过程中常常难以避免的一种偏执于某一方面的见解和成见。政府行政人员的偏见对公共政策往往都会产生较为明显的影响。

安东尼·唐斯指出，“通常情况下，官僚组织中的每一个官员，包括他的主管，至少有一些大体上的偏见。换言之，组织的正式目标和个体官员的实际目标通常并不一致”^[66]。托马斯·R·戴伊指出，“官僚具有明显的政策偏见，绝大多数官僚都对他们自己项目的价值和任务的重要性坚信不疑”^[67]。一般来讲，行政人员主要有以下四个方面的偏见^[68]：

1、在等级组织中，所有类型的官员都倾向于夸张地反应对其有利的信息，极力地掩盖对其不利的信息。

2、每一个官员对于他职位上要求处理的公共政策和可供选择的行为方案，总是表现带有一定偏见的态度：支持有利于增强其自身利益的公共政策和他所提倡的项目，反对那些损害或不能增进其自身利益的公共政策或项目。

3、每一个官员在他遵从上级指示时都会有不同程度的改变，这取决于那些指示是不是有利于自身的利益。

4、每一个官员在寻找增加自己的责任和接受有风险的职责方面存在很大差别，这取决于他自身的特定目标。

行政人员偏见的形成与他作为社会个体的“社会人”的地位和作为行政个体的“行政人”的地位有着紧密联系。作为“社会人”，行政人员总是有着自己特有的世界观和价值体系，对事物的认识总是有其内在的看法，不可避免地会形成对事物认识的各种偏见性。而作为“行政人”，一方面，理性化和机械化的科层官僚体制塑造了行政人员单调、狭隘、自以为是以及因循守旧的心理状态。另一方面，较高的行政权力和社会地位将政府行政人员狭隘、古板守旧和自以为是的心理投射到其认知体系及行为模式上来。行政人员不仅对自身形成高度的自恋性，对自己所掌握的权力，尤其是决策权更是产生极大的依赖性，高度迷信政策的权威和效力，遇到问题首先考虑到的是政策的威慑力，动辄就制定和实施政策，导致政策肆意泛滥。政策的泛滥不可避免地会导致政策冲突的发生，因此，行政人员的偏见导致了其行为模式的扭曲与病态，进一步导致了公共政策冲突的发生。

在我国公共事务管理的传统中，一直存在着一个重政策轻法律的现象，即“红头文件”的权威高于法律，片面崇拜公共政策的威力。随着我国民主法治进程的逐步推进，政府人员的法治意识有所增强，但“官本位”和“权力本位”的思想依旧根深蒂固地存在于我国许多领导干部身上。迷信权大于法，只看到公共政策的强制性、工具性，认为公共政策手段见效快、简单便捷，而不尊重法律的权威。这种对法律的偏见和对政策的偏爱导致了“红头文件满天飞”，公共政策泛滥不可避免地就带来了政策的冲突。据有关资料显示，至1996年2月底，全国人大常委会办公厅在报送备案的2001件地方性法规中，审结1232件，发现有抵触现象的就有47件，收到反馈意见的8件，最终得到纠正的只有1件^[69]。时至今日，这种现象仍然没有得到根本改变。

此外，行政人员对事物认识的偏见，尤其是他们对公共政策认识上的偏见也往往容易导致公共政策的偏颇和偏差，从而引发公共政策冲突。这集中体现在行政人员对公共政策的本质、精神及其价值取向的认识和理解上。公共政策是政府为解决公共问题而制定的行为准则，公共性是其本质属性，维护公共利益是其根本目的。然而，由于认识上的偏见，行政人员在制定和执行公共政策的过程中往往背离公共政策的初衷，背离公共政策的公共性，忽视公共利益的存在和追求。

当前我国依然有不少领导干部在制定和处理相关公共政策时带着强烈的偏见，正如唐斯所言，那些有利于增强其自身利益的政策和项目，他们强烈支持；否则，消极应对或积极抵触。当前我国处在社会主义和谐社会建设的战略时期，党和政府强调要以人为本，统筹兼顾，科学发展。但是仍有不少地方领导片面强调经济发展，注重短期利益，忽视其他方面的建设。更有甚者，忽视公共利益的存在，为追求个人和部门利益，扛着公共利益的大旗，以国家和人民代表的名义自居，大搞政绩工程，随意上马重点工程，随意发文，随意批示，严重违背中央和国家的公共政策。

4.1.4 行政人员的“人格化”与公共政策冲突

行政人员的“人格化”是指行政人员在公共管理活动中容易受到个人思想、情感、兴趣爱好和人际关系等个人特点的影响和左右。在科层组织理论中,“人格化”与“非人格化”是相对应的,“非人格化”指的是政府行政人员严格依法办事,照章管理,一视同仁,一律平等,不受个人思想、情感、兴趣、偏好等个人特点的左右和影响。

科层组织十分强调“非人格化”的意义,韦伯甚至将程序化的非人格化看成科层组织的基本特征之一。“非人格化”强调法律和规章制度的作用,强调行政等级序列的权威性。在科层官僚组织中,任何程序和行为都必须以法律制度为根本准则。行政人员必须遵守规章制度而非个人意志、服从拥有上级职位的领导的指令而非领导者个人,行政人员执行公务时以规则为惟一依据,对事不对人。韦伯认为,“当个体官员的决策制定受到正式规则的限制时,社会等级、财富、裙带关系或者其他个人特点就很难对决策产生影响”^[70]。因此,从理论上讲,非人格化下产生的公共政策是不会发生冲突和对立的。然而,这个理论假设在活生生的现实生活中并不成立。因为在公共行政实践中,由于对非人格化过分强调,导致行政人员对规则产生了极度依赖性。一方面,针对出现的各种公共问题,习惯性地制定大量的政策和规则以图解决;另一方面,行政人员又只会死板地遵循规章制度,而不会根据环境和问题的变化及时调整政策与措施。这样就为政策之间的冲突与矛盾提供了可能性。此外,最重要的是这种非人格化式的要求在现实的行政组织中是很难实现的,现实中的行政人员依然存在着人格化的特征。

唐斯在《官僚制内幕》一书中对科层行政组织中的人格化因素进行了较为详尽的分析。比如,“越是处于行政组织顶层的官员,对重要政策的直接影响就越大越明显,其决策就越不受现有规则的限制;与低层官员相比,高层官员的工作量比较大,通常需要一定数量的直接下属的忠诚;决策者与他人密切协调的能力,是上层官员的一项重要能力”^[71]。这就意味着行政人员有着强烈的“人格化”特征,其情感、偏好、人际关系等非理性因素对公共政策过程有着直接而重要的影响。“官员越是依赖于他的个人关系网而不是其官僚组织正式规则来做决策,他越可能违反官僚组织用于处理与其顾客关系的正式规则”^[72],受到行政人员个人情感、偏好与价值取向等因素影响的公共政策,彼此之间就难免会发生冲突、抵触与矛盾。

转型期的当前中国,由于公共行政体制发展不完善,理性化程度不高,法治化程度较低,加之监控机制不健全,监督方式与监督力度有缺陷,再加上传统人治思想观念的影响,导致我国行政人员的“人格化”现象十分普遍,他们对公共政策的影响更是十分突出。一方面,行政人员遵循规章制度、尊重组织权威的理

性精神缺失；另一方面，官僚主义、领导个人意识、长官意志充斥着公共政策全过程。政府官员，尤其是掌握着重要权力的高层领导，往往凭着一时的热情随意决策，随意上马工程，随意批示重大项目，有时又随意撤销经过长期科学论证并且已经在实施的公共政策。领导的个人意识、长官意志等“人格化”因素严重干扰着科学决策，造成无法避免的公共政策冲突。

4.2 行政组织与公共政策冲突

行政组织，亦可称为行政机构或政府组织，它是公共行政体制的组织实体，是由行政人员组成和运作的重要社会组织。在现代民主法治社会，在现行政策体制下，任何公共政策都是以组织的方式和名义制定并实施的。因此，行政组织是公共政策制定和执行的组织性主体。行政组织和行政人员一样都是相对独立的利益主体，人格化的行政组织同样遵循“理性经济人”的假说，追求自身利益的最大化。因此，行政组织的自利性对公共政策冲突的产生有着重要影响。此外，行政组织的结构特征与公共政策过程有着直接的紧密联系，因此，行政组织结构的理性化程度也直接影响着公共政策冲突的发生。

4.2.1 行政组织的自利性与公共政策冲突

在分析行政人员的自利性时，本文指出，自利性是指人们追求自身利益的一种动力和欲望。“自利”的对立面是“利他”，因此，有必要首先对行政组织的利益组成做一个简单分析。

一般来说，行政组织利益包括公共利益、角色利益和非公共利益。公共利益是行政组织的基本利益，也是行政组织存在的意义和目的。行政组织作为公共权力机关，解决公共问题，维护社会公共利益是它的本职所在。角色利益是指行政组织为维持自身基本的生存和发展而所追求的利益需要。“政府在代表社会共同利益的同时也在为自身的利益着想，这就是角色利益”^[73]。角色利益的存在和发展是政府维护公共利益的前提。而非公共利益则是指政府谋求角色利益以外的非正当性的自身利益。

在这里，我们所指的行政组织的自利性主要就是指政府的角色利益和非公共利益，尤其是指行政组织利用职权和地位优势大肆追求非公共利益。因为在行政体制不完善，监督制约机制不健全的情况下，行政组织对非公共利益的追求总是难以控制的，对自身利益追求的欲望总是很容易超过生存和发展所需要的限度。因此，明目张胆、不顾一切地追求非公共利益是行政组织自利性的集中体现。

作为维护公共利益的代表，行政组织本身应该是不会存在自利性的。诚然，行政组织人格化后所具有的“理性经济人”的利己属性并不是因为行政组织自身所铸就的，其深层原因与组成和运作行政组织的行政人员有着密切关系。作为追

求个人利益最大化的理性经济人，行政人员的目标既不会是维护公共利益，也不会是提高组织效率，而是个人利益。由于所处职业的特殊性和职务的便利性，行政人员不可能自行创造出个人利益，而是利用手中的决策权通过制定和执行公共政策来实现自身利益需求。但在现行政策体制下，任何公共政策都是以组织的方式和名义制定并实施的，因此，行政人员便借助政府组织的权威与权力来实现自己的利益。通过扩大机构规模、追求预算最大化、追求预算节余等谋取政府组织利益和部门利益的方式来间接地扩大自己的权力，获取自身的利益。学者顾平安指出，“诚然，政府本身不应有自己的私利，但操纵并组成政府的人却有着自身的利益，而且他们会借助政府的强制力来实现自身的利益，这时政府权力就完全表现为同人民大众的‘分离’”^[74]。

因此，行政组织是具有强烈的自利性的。在自利性的驱使下，政府常常利用决策权的便利通过制定和实施公共政策不断地获取着组织利益、部门利益和个人利益。由于各级政府和部门利益需求的差异性、交融性以及资源的稀缺性，必然会导致各级政府和部门间出现利益需求上的矛盾，反映到公共政策领域就表现为公共政策之间的冲突。

这种现象在行政体制不健全、权力监督制约机制不完善、民主法治进程尚待提速的转型期中国，表现得十分明显。制度的缺陷使追求非公共利益的行政组织的自利性获得了极大的生存空间，自利性的扩张必然直接导致政府间利益上的冲突，从而为公共政策冲突的产生埋下了极大的隐患。当前我国，不管是各级地方政府还是政府职能部门，由自利性引发的公共政策冲突都集中体现在各自利益需求的分歧和冲突上。其中比较突出的有：中央政府和地方政府利益之争所导致的“上有政策、下有对策”现象；地方政府之间争相谋求本地区利益与发展而导致的地方保护主义泛滥、出台违规招商优惠政策等现象；职能部门之间争相夺利导致的部门利益化、利益法定化现象。所有这些现象都表明，行政组织的自利性在无有效监督和制约的情况下体现出不断的自我膨胀性，而且必然通过不断地制定公共政策来扩充自己的利益需求，由于各部门的利益需求都盘根交错地纠集于公共政策过程当中，利益上的矛盾就很容易体现为公共政策间的矛盾与冲突。

4.2.2 行政组织的非理性化与公共政策冲突

行政组织的非理性化是针对科层官僚组织的理性化来说的。当前我国行政组织的基本结构就是科层官僚体制的组织形式，因此在一定程度上符合科层组织理性化的特点。但是，由于我国处在社会转型时期，现代公共行政体制即理性科层官僚体制发展很不完善，因此行政组织从总体上来讲又呈现出非理性化的态势，理性化的程度较低，这对我国公共政策冲突的产生造成了直接的影响。

根据理论与实践的有关成果，理性化的行政组织应具有以下几个突出特点：

1、权力等级明确化。理性化的行政组织是按照严格的权力等级设置起来的，

组织的各职位按照职权等级上下排列,形成一个“自上而下”的权力运作体系。上一级官员决定下级官员的行为方向,下级组织接受上一级组织的管理与监督。明确的权责体系保证了组织运转的效率,有效地避免了组织内部混乱的发生,行政组织之间一般也较少发生公共政策冲突。

但是,在现实的行政实践中,为了有效地执行好上级的命令与政策,下级组织往往都被赋予一定的行政自由裁量权。在缺乏有效监管的情况下,由于行政权力具有内在的扩张性,层层授权极易导致各行政组织间产生利益上的分歧与冲突,进一步导致各行政组织之间公共政策上的冲突。这种情况在转型期的当前中国比较普遍。由于理性化程度不高,我国行政组织内部缺乏有效而规范的制度化监督,导致行政授权之后,各级政府及其部门的权力得不到有效的监控,这就为其滥用权力,滥用公共政策谋求私利提供了制度空间,政府间的公共政策冲突变得极易发生。

2、规章制度规则化。在理性化的行政组织里,正式的法律和规章制度是组织一切行为的根本准则。组织的设置和运作也是高度规范化和法制化的,在任何情况下,组织及其成员都要遵从规章制度而非领导者个人意志,否则,就会导致官员的任性专断。

然而,由于我国行政组织理性化程度不高,导致我国政府机构制度化、规范化管理的程度也较低。一方面,我国的行政法规不够完备,数量较少且内容简约。行政组织“长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制,缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定,以至事无大小,往往无章可循”^[75]。

“《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的内容相当简约,前者仅11条,后者13条,如此简约的行政机关组织法在世界上是独一无二的”^[76]。另一方面,尽管改革开放以来政府机构方面的规章制度不断增多,但现实中行政组织的管理与运行往往依旧不受其规范,人们已习惯于听从领导者个人意志的安排,而不是健全完善的行政法规。个人意志大于法规意志、人格权威大于制度权威。法规的不完备为政府滥用权力提供了制度空间,而个人意志的无限权威更是为政府自利性的扩张提供了极大的动力。在这些因素的作用下,随之而来的便是机构的膨胀、职能的交叉、利益的冲突,最终导致彼此公共政策间的冲突。

3、职能分工专业化。理性化的行政组织是按照严格的社会职能分工设置起来的,每个行政组织都有着明确、具体而清晰的职能设定,各组织和各部门各司其职,各负其责,很少会发生彼此间公共政策冲突的状况。

然而,我国行政组织理性化程度不高,一目前主要表现为机构设置随意而欠相对稳定,“临时机构”泛滥。为了推动某项工作完成,一些地方政府和职能部门往往抽调各机构人员,组成大量临时机构,并赋予其“超级”职能,甚至一些

凌驾于法律法规之上的特权。近年来,临时机构的设置出现严重的随意化倾向,“常常旧的难以撤销,新的不断出现,以至像指挥部、办公室、领导小组、清欠办、三电办、督察办、整顿办、考评办、推进办、节庆办等五花八门的临时机构多如牛毛”^[77]。临时机构的大量出现反映了我国行政组织设置上的随意性,更重要的是它带来了严重的后果,一方面导致“政出多门”,带来严重的公共政策冲突问题;另一面临时机构超强的职能赋予它极大的公权力,为这些机构追求非公共利益带来极大便利,更由于其决策的随意性而导致大量的公共政策冲突。

此外,我国政府职能界定不明确,该管什么,不该管什么,部分政府部门对此问题的认识是模糊的,更由于受到私利诱导,导致缺位、错位、越位现象严重,有利则竞相管理,无利则相互推诿。如此一来,职能的混乱、交叉和重叠必然导致各政府间利益上的冲突,反映到公共政策领域就造成政策间的冲突了。

4.3 公共行政体制的运行机制与公共政策冲突

公共政策是公共行政体制的产物,而公共行政体制的运行机制是公共政策得以产生并发挥作用的制度安排。因此,公共政策冲突与公共行政体制及其运行机制有着密切的关系,尤其是公共行政体制的权力机制、决策机制及沟通机制与公共政策冲突的产生有着密切的内在联系。

4.3.1 公共行政体制的权力机制与公共政策冲突

现行公共行政体制的实质是理性科层官僚体制,因此,行政管理体制的权力机制便是层级节制的自上而下的权力等级结构。在这样的权力机制中,权力高度集中,上下级之间有着明确而清晰的职能和权限划分,上级决定下一级的行动方向与内容,下级接受上一级的指挥与管理,权力自上而下层层节制,权威单一、指挥统一、目标明确、政令通畅。因此,在这样一个上令下从,职责权限明晰的理想权力机制中,由职能重叠、职责混乱、追逐私利而引发公共政策冲突的可能性是很低的。

然而,现实中的公共行政体制还远没有发展到理想的状态,事实上,还存在着诸多的问题和缺陷,尤其是权力机制还不尽合理与完善。现实中的公共行政体制,一方面必须实行权力的集中,这是维护组织权威和政令统一的保障,否则会导致组织混乱、资源浪费;另一方面,出于公共行政活动的客观需要,公共行政体制又必须实行层级分权,赋予下属一定的自由行政裁量权。否则,权力全部集中于上级官员,大权独揽必然导致事无巨细、事必躬亲,最终不仅无法有效地完成组织目标,势必也会导致自身权威的流失。可以说,现实公共行政体制中的权力机制始终处于相对集中与分散的动态变化之中。

现实公共行政体制的这种权力运行机制对公共政策冲突的发生产生了直接

的影响。权力如果相对集中于上级领导手中,就往往容易导致决策权垄断,公共政策就极易受到官员个人的有限理性、偏见及非人格化等主观因素的影响而产生失误,最终导致与其他部门的政策产生冲突。而当权力较为分散,下属被授予一定的自由行政裁量权,而当上级对授予的权力忽视监管,相应的监督约束体制不完善时,下属往往就会不自觉地扩大自由行政裁量权的范围,滥用权力、随意决策,通过不断地制定公共政策来谋取私利,政策的泛滥必然导致政策冲突。

在当前我国,公共行政管理体制的权力机制正如同上面所分析的一样,存在着诸多问题与缺陷,在不同程度上对我国公共政策冲突产生直接的影响。

当前我国政府机构的权力运行机制就是相对集中与适度分权并存。改革开放前,我国实行高度集中的中央集权体制,决策权基本都集中在中央手中。改革开放后,我国开始实施分权改革,在保持中央相对集权的同时,开始赋予地方较大的自主权力,包括决策权。从开始分权至今,地方政府由于获得了较大的自主权,俨然已成为一个相对独立的利益主体。然而,中央与地方的权限职责却一直没有得到明确的界定,中央与地方的权力关系模式也一直没有得到规范化、法治化的管理,致使中央政府与地方政府在权力关系的调整上存在着很大的随意性。这种上下级权力调整的随意性不仅意味着中央权威的流失与削弱,更意味着中央对于下放的权力没有进行有效地监督与管理。失去约束的权力必然会大肆扩张,地方政府在利用决策权明目张胆地追求自身利益的同时,也通过制定公共政策来与中央争权力、争利益。地方保护主义盛行、“上有政策,下有对策”、“遇到绿灯加速走,遇到红灯绕道走”等现象表明由于权力运行机制的缺陷而导致了中央与地方政府间不可避免的权力、利益冲突及政策间的冲突。

此外,受国情的影响和制约,我国公共行政体制的权力机制还存在一些特殊之处,那就是我国国家权力运行的双轨制结构。北京大学张景鹏教授对此作过精辟的论述,他指出^[78]:一个是党的一元化领导的权力运行轨道与人民代表大会制的权力运行轨道;另一个是党的权力运行与政府的权力运行相交融的轨道。权力双轨制结构的存在表明执政党在我国国家权力结构中的特殊地位,惟一执政的共产党不仅处于权力体系的最高层,而且还掌握着最高的领导权与决策权。因此,我国公共行政体制的权力结构实质是在党的最高领导下,政府遵从党的意志来管理社会公共事务,政府机构及其成员必须接受和执行党的路线与方针政策。在这样的权力机制下,党组织常常会不适当地替代和包办政府职能,导致权力重叠、政出多门;政府权力运行缺乏相对独立性,党的权威和人格权威高于法律和制度的权威。在这种多重领导体制和其他多种复杂因素的共同作用下,政府的公共决策必然受到某些不必要的影响和制约,公共政策冲突也会不可避免地发生。

4.3.2 公共行政体制的决策机制与公共政策冲突

西蒙认为,管理就是决策,决策是行政的核心。“公共决策机制就是决策权力分配的制度和决策程序、规则、方式等的总和”^[79]。公共行政体制的决策机制在整个公共行政活动中都有着举足轻重的地位,决策机制的科学性、合理性及有效性对公共政策及其冲突的产生有着直接而重要的影响。

决策作为一项行政权力,其作用的规则与方式自然受到权力机制所决定。在现行公共行政体制中,根据相对集中与适度分权的权力体制,决策机制所实行的是行政首长负责制与行政自由裁量权相结合的决策体制。

行政首长负责制就是以行政首长为主导的决策体制。在行政机构中,行政首长拥有最高及最终的行政决策权,并承担最终决策责任。这种决策体制有着较高的效率,然而决策的科学性、合理性与公正性却没有保障,这与决策者的决策能力、素质、情感等主观因素及决策者的利益需求有着极大的关联。而且行政决策权的高度集中容易导致决策者的独断专行,权力一旦失控,作为理性经济人的决策者就会把手中的决策权作为谋取私利的手段,随意制定公共政策,从而导致公共政策冲突的发生。

自由裁量权是指行政主体在法律法规规定的幅度和范围内所享有的具有一定选择余地的处置权力。自由裁量权在本质上就是一种决策权,一定的自由裁量权的存在是现实的决策实践所决定的。在现实的决策体制中,行政首长所制定的一般是宏观性、战略性、抽象性及长远性的路线、方针、政策,为了使这些路线、方针、政策能得到有效地落实,行政首长就必须赋予下级政府及其部门或官员一定的自由裁量权,以使他们能够把宏观而抽象的公共政策化为具体而详细且具有可操作性的规定和细则。

正如权力体制是自上而下的权力层级节制体制一样,决策体制中的自由裁量权也是属于逐层授权的。每个行政层级既要接收上级的命令,同时也要向下传递命令,而在向下传递命令之前,行政组织或官员往往要对自己接收到的命令做一个具体、细化的加工,这就存在一个自由裁量权的使用空间。如何具体和细化,这往往跟官员的能力、素质、价值取向等主观因素及监督机制、授权机制的完善程度有着莫大的关系。特别是当上级对授权下级的权限与职责界定不明确,监督机制又不完善的情况下,下层组织或官员往往就会过度使用自由裁量权,大量制定公共政策以追逐私利,这些公共政策往往偏离上级的初衷,也偏离公共利益,导致公共政策冲突发生。如果行政层级越多,过度使用自由裁量权的空间就越大,公共政策冲突发生的几率与频率就会越高。

在处于转型期的当前中国,由于对授权决策主体的权限与职责界定不清晰而导致公共政策冲突的现象是比较普遍的。在我国宪法和法律中,没有明确规定各

级人民政府及其职能部门的决策权限范围,对它们在公共决策中应当承担的责任也没有作出明确规定。这就极易造成各个层级的政府决策的随意性,有的政府部门甚至本无决策权力,也纷纷出台大量政策规则,导致整个公共行政体系决策混乱,“红头文件”满天飞,公共政策冲突层出不穷。

此外,对决策权的约束和监督机制缺位也是导致公共政策冲突的重要原因。我国对行政权力的监督主要有自律和他律之分,自律指内部监督包括行政监督、行政监察等;他律指外部监督包括人大、司法、社会舆论和公民监督等。我国一直强调内部监督,而忽视外部监督。然而,内部监督的有效性是建立在行政主体高度自觉性的基础之上的,这与官员的修为、素质及组织的文化、集体荣誉感等主观因素有着密切联系,因此,自律机制无法形成稳定有效的监督。自律的乏力和他律的缺位导致政府决策缺乏必要而有效的监督。在这种情况下,公共政策的科学性、公平性、合理性及有效性难以得到保证,决策主体往往无视法律法规、无视元政策的初衷,无视公共利益,肆意扩大自己的行政裁量权空间,随意制定政策谋取私利,从而引发公共政策冲突。

最后,决策参与机制的不健全对公共政策冲突的发生也有着重要影响。公共行政体制的决策机制是一个比较独立而封闭的系统,它由决策中枢、决策咨询、决策执行、决策监控、评估等部分组成,相对独立且自我循环,保证了公共政策的有效运行。但是,决策主体的单一性、决策过程的封闭性意味着决策的参与性、民主性、代表性较低,难以有效整合、协调各利益群体间的利益需求,这极易造成决策的偏颇、狭隘与部门化倾向,造成公共政策的冲突。而决策参与的多元化,有利于加强政策主客体对于公共政策的认同感,有利于公共政策执行,从而能有效地减少公共政策冲突。当前,我国行政决策的多元化参与显得十分匮乏,一方面表现在中央政策与地方政策之间,“中央政策的制定并不是中央与地方各级政府进行协商的结果,地方政府无法有效地反映和表达自身的利益诉求,在政策执行过程中也往往得不到有效支持”^[80]。另一方面则表现在地方政府及其政府职能部门与公众之间。公民的决策参与不仅受制于参与机制,也受制于公民自身的参与意识。随着当前民主法治社会的建设,我国公民的参与意识、民主意识及权利意识得到有效加强,因此,公民利益的表达机制与决策参与机制的不健全是当前阻碍决策参与多元化,阻碍公共政策科学性、公正性,导致公共政策冲突的主要原因。

4.3.3 公共行政体制的沟通机制与公共政策冲突

沟通即交流。在公共行政体制中,沟通主要指不同政府及部门间信息的搜集、加工、传递、交流、反馈等。公共行政管理体制的沟通机制对于公共政策的有效运行有着重要意义。当前中国的很多公共政策冲突就是上下级政府之间及政府部

门之间缺乏积极有效的沟通所造成的。

在公共行政体制中，沟通简而言之就是信息的流通，因此信息对于公共行政体制，尤其是公共决策有着重要的作用。一方面，信息越多越丰富越全面就越能保证公共决策的科学性和合理性；另一方面，信息过多会导致组织成本过高，也意味着信息超载，因此必须对多余信息进行删减以筛选出最有效的信息。

在公共行政体制中，信息的流通方式主要有两种，一种是垂直维度上的，一种是水平维度上的。垂直维度上的信息沟通主要以金字塔式的权力层级结构为基础，信息自上而下或自下而上的层级传递。在信息传递过程中，每一个层级都必须对所接收到的信息做一个过滤和筛选，而这个对信息的加工往往与层级中官员的能力、素质、利益需求、价值取向等主观因素有着莫大关系，因此，信息在上下层级间传递时往往就会出现信息失真的现象。高层官员最终收到的往往是背离事情真相的信息，基层人员最终收到的往往也是经过多层主观性筛选而远背离决策者初衷的信息。如果行政层级越多，这种信息的失真率也就越高，失真量也就越大。根据失真的信息进行决策，必然影响到公共政策的科学性和有效性，也就极易会导致公共政策冲突。

而水平维度的信息沟通主要是指信息在同一层级的不同政府部门或组织间的流通。我们知道，政府部门是按照社会职能分工建立的，由于各职能本身的独立性存在，导致各政府部门间信息的沟通与交流非常之少。在现实政策实践中，如果各政府部门职能界定不清，再加上各部门对自身部门利益的追求，缺乏信息沟通而制定的公共政策就必然会因为各部门间职权与利益的矛盾而产生冲突。

当前我国上下级政府间缺乏规范化的有效沟通机制，这不仅与公共行政体制的组织结构特征有关系，即上下级政府职权明确，上令下行，更与“权力本位”、“官本位”有着莫大联系，下级只能被动地执行命令。沟通意识的缺失与沟通机制的缺乏导致下级政府的自主性和正当要求被忽视，而只能机械、被动、消极地执行上级政府的政策，这就极易导致上下层级政府间公共政策冲突的产生。

在横向上，我国各政府职能部门间的沟通渠道更不畅通，沟通机制更不完善，沟通意识也较为欠缺。政府各部门彼此孤立和隔绝，各行其是，加上我国政府部门间职能交叉现象严重，这样各部门间制定的公共政策就极易产生冲突。尤其出于部门利益的考虑，当遇到有利可图的公共事务时，政府各部门更是主动忽视沟通渠道的存在，争相制定政策争取管理权，不可避免地导致公共政策冲突。

第5章 我国公共政策冲突的治理路径选择

公共政策冲突不只是一个简单的政策问题,它受到社会利益、政策人员、政策环境、公共行政体制等多方面因素的制约。当前我国处于社会转型的关键时期,社会利益分化加速,社会利益差别扩大,社会利益主体多元化,导致我国公共政策冲突处于高度爆发时期。加强公共政策冲突的治理,有利于实现政策效力,有利于维护政府权威和政府公信力,有利于社会主义和谐社会的建设。针对公共政策冲突的治理,必须从我国国情出发,以导致公共政策冲突的主要原因为基点,进行标本兼治的综合治理。因此,我们不仅要完善公共行政管理体制,也要加快政府机构的大部制改革;不仅要加强监督约束机制,还要提升政策主体能力建设;此外,还要优化公共政策环境,以期从根本上,有效治理日益泛滥的公共政策冲突。

5.1 加强公共政策主体能力建设

公共政策冲突的产生与政策主体的角色定位、决策能力及个人素质有着密切关联。在处于转型期的当前中国,政策主体角色混乱,个人决策能力及素质欠佳是导致公共政策冲突普遍发生的重要因素。因此,明晰政策主体角色,加强政府及其工作人员的能力建设是治理公共政策冲突的重要路径。

1. 行政人员的角色定位及其素质提升

在公共政策过程中,作为政策主体的行政人员的角色定位非常重要,角色定位决定了角色意识,而公共政策就是在一定的角色意识的主导下制定和执行的。因此,角色错位、角色混乱和角色冲突极易影响到公共政策过程,从而引发公共政策冲突。而且,也只有在明晰行政人员的角色之后,才能明确行政人员角色所设定的基本的素质要求,对症下药,有针对性地提升其能力与素质。

1983年魏姆斯利等人在“黑堡宣言”中指出,公共行政人员应扮演以下五种角色^[81]:执行与捍卫宪法的角色;人民受托者的角色;贤明少数的角色;平衡轮的角色;分析者和教育者的角色。这五种角色比较全面地阐述了在当今民主法治社会中政府人员的角色定位。受我国国情影响,事实上我国政府工作人员的角色定位更加清晰,“三个代表”重要思想和胡锦涛总书记提出的“权为民所用,利为民所谋,情为民所系”已经对我国广大党政干部的角色提出了明确的定位,即最先进生产力的代表者、最先进文化的代表者、最广大人民根本利益的代表者、公共利益的捍卫者、人民的公仆、公共责任的承担者、宪法法律的信仰者等。广大公务人员必须明确自己的角色定位,强化角色意识,自觉地抵制非正当利益的诱

感,确保公共政策的公共性和公正性。

根据清晰的角色定位,可以确定我国广大公务人员应具备的素质和能力。政治上具有正确的政治立场、政治价值观、高度的政治责任感和民主政治修养;法律修养上要能熟练地掌握相关的法律知识,具备高度的法治意识并践行依法行政;能力养成上要具有科学决策能力、优秀的社交沟通能力、知人善任能力、创新能力、危机管理能力;道德修为上要忠诚国家和人民、公正廉洁、勤政尽职、心忧天下;知识积累上要掌握扎实的基础知识和精湛的专业知识;身心素质上要具有强健的体魄和健康的心理等等。

如何养成和提升我国公务人员良好的能力与素质呢?我们觉得主要做好两个方面的工作。其一就是继续加强意识形态教育,即思想政治教育工作。各级公务人员都要认真努力学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想,不断学习党和政府最新的理论成果及其路线方针政策等。事实上,意识形态能够在行政人员间形成强大的目标认同,有助于保持公共政策的一致性。“在政策选择的过程中,意识形态提高了关键决策者在实际上考虑官僚组织职能的概率”^[82]。因此,统一的意识形态有助于减少和避免公共政策的冲突。当前在加强对行政人员意识形态教育的同时,要注意改进和创新教育方法,提高政治思想教育的针对性和有效性。提升行政人员能力与素质的另一方面就是要做好培训工作。对公务人员进行定期培训是提升其能力与素质的基本途径。通过培训,能强化公务人员的公共理性精神,增强其伦理责任意识,提高其道德操守和政治责任感,提升其专业知识素养,能有效地减少和遏制公务人员以权谋私的行为,进而减少由此带来的公共政策冲突。当前,我国急需加强和改善公务人员培训的管理,增强培训的规范性和严肃性,避免公务培训变异为大搞人际关系、交流腐败经验、拉帮结伙的学习机会。健全培训制度,创新培训方法,提高培训的针对性和有效性。

2. 行政组织的角色定位及其能力提升

行政组织的角色定位意味着科学地确定政府机构的职权范围,意味着明确政府该干什么,不该干什么。行政组织角色混乱、职能不清正是引发公共政策冲突的重要原因。当前我国正在进行的服务型政府、法治型政府、责任型政府等方面的建设,既是政府角色定位的过程,也是提升政府能力的举措,更是公共政策冲突的治本之策。

服务型政府即是为人民服务的政府,具体指政府的主要职能是满足社会公共需求,为全社会提供充足优质的公共产品和公共服务。强化政府公共服务职能是服务型政府的核心,服务是现代政府管理的本质所在。从计划经济下的管制型政府转变为社会主义市场经济下的服务型政府,这是当今中国政府创新的必然选择。服务型政府是社会公共利益的代表,通过提供均衡的公共产品和公共服务,有利于维护社会的公平正义,保持公共政策的公共价值取向,从而减少政府追求非公

共利益而引发的公共政策冲突。

法治型政府是指政府要严格按照宪法和法律的规定来进行行政活动，依法行政，并受法律的约束和监督。用法律制约政府行为，用法律追究政府侵权行为是法治型政府的核心，限制政府权力，保障公民权利。法治型政府崇尚法律至上，因此它能恢复法律及规章制度在行政组织中的权威性，有效地抑制人治传统和长官意志，减少政策主体的“人格化”所带来的公共政策冲突。

责任型政府即是担当公共责任的政府，具体指政府能够认真地履行它在社会中的基本职能和社会义务，能够积极有效地回应社会民众的需求，能够及时采取措施实现民众的利益。增强政府的公共责任意识，使政府勇于担当其行政行为的公共责任是责任型政府的核心。责任型政府能使政府摆正自己的角色位置，有效履行自己职责，防止权力滥用，提高政府效能，实现公共利益最大化。从公共政策的视角来看，政府对自己制定和实施的公共政策负责，能有效地防止政府追逐私利，防止争相夺利、政出多门而导致的公共政策冲突。

当前部分学者和专家还倡导建立有限政府、透明政府、电子政府、廉洁政府等。事实上，这些政府类型与服务、法治、责任型政府的本质是一样的，都是希望通过明晰政府角色、规范政府行为来提升政府维护公共利益、提供公共产品和公共服务的能力。而一个职能清晰、行为规范、能力出众的政府，它的公共政策必然是科学规范、公平正义、合理有效的，由此导致公共政策冲突的几率也是极小的。

5.2 积极推进政府机构大部制改革

政府机构臃肿、职能重叠交叉、权限职责不明是导致公共政策冲突的重要因素。坎贝尔指出，公共政策冲突的根源在于组织内部结构的隔阂，组织结构上的问题是政策冲突产生最为重要的原因。因此，解决行政组织结构上的问题，通过政府机构改革来精简组织机构、明晰政府职能与权责是从根本上解决公共政策冲突的重要途径。

从改革开放到2003年，我国先后进行了五次较大的政府机构改革，取得了不少的成果，但依然没有从根本上解决政府结构上存在的问题。比如，政府职能转变不到位，职能重叠交叉的问题没有从根本上予以解决；政府部门自由裁量权过大，政府管制严重，权力没有得到有效制衡；行政权力结构失衡，决策权、执行权和监督权没有实现分立制衡等等。

2008年3月，十一届全国人大一次会议审议通过大部制改革方案，我国开始了新一轮的政府机构改革。大部制改革，简单地说就是按照“宽职能、少机构”的设想，整合职能相近的部门，组成“大部门”，让每个部门覆盖更多的决策与行政领域，以减少政府部门的数量，减少部门间职能的交叉重叠。因此，可以说大

部制改革是治理公共政策冲突的根本举措。首先,它把政府机构职能的转变与机构精简有机结合起来,通过机构的减少与整合,最大限度地减少政府部门间机构重叠、职能交叉、效率低下的弊端,从根本上解决由于政府部门职权不清而导致的政出多门,有利相互争夺、无利互相推诿的现象。其次,大部制改革强调行政权力的“三权分立”,即实行决策权、执行权与监督权的分立制衡,它能有效地防止权力滥用,减少由于“长官意志”而导致的决策随意性,防止权力扩张、利益争夺所带来的公共政策冲突。再次,大部制改革强调责任型政府、服务型政府、法治型政府的建设,大部制改革的目的就在于增强政府责任意识、增强服务意识、扩大服务范围。这有利于从根本上遏制部门利益,减少政府间为追求私利而引发的公共政策冲突。最后,大部制改革能增强政府间的沟通与协调。它把职能相近的部门整合成一个部门,自然会减少沟通障碍,此外,大部制改革能减少行政层级,使行政组织结构趋于扁平化,这样就能减少信息传递的失真率,提高决策的科学性,从而减少由于信息传递失真失误而导致的公共政策冲突。

大部制改革在我国算是政府改革的一个新事物,且刚起步不久,如何保证改革顺利进行,需要我们集思广益,作出不断地努力与探索。首先在观念上,全社会都要达成改革共识,要认识到大部制对于我国行政体制改革的重大意义,思想的统一能有效降低改革的成本与减少改革阻力。其次,大部制改革中机构的撤并必然会损失一部分人的既得利益,因此要建立健全合理的利益补偿机制,依法保障利益受损者的合法权利,加强人文关怀,争取这部分人对于改革的支持,以减轻改革的阻力。再次,学习借鉴西方发达国家大部制改革的经验教训,这是我国推进大部制改革的重要财富。同时,对于改革中出现的新问题、新状况,要正确面对,集思广益,及时化解。最后,要避免改革的简单化与表面化。大部制改革的目的是要建立责任性政府、服务型政府,精简机构、合并部委只是手段,要防止改革把手段当成目的。此外,大部制改革并不是简单的合并几个机构,而是权力、职能与职责的重构。要避免改革的简单化,避免把之前部门间的矛盾转化为部门内各机构间的矛盾。

5.3 加快构建科学完善的公共行政体制

公共政策是公共行政体制的产物,从公共政策的制定、执行到最后的政策终结,公共政策的整个过程都运行在公共行政管理体制范围内。因此,公共政策冲突与公共行政管理体制有着不可分割的内在联系,公共行政管理体制的科学性、合理性及规范性如何直接影响着公共政策冲突的发生与否。构建科学规范的公共权力体制、科学民主的公共决策机制对于解决公共政策冲突有着重要意义。

1. 构建科学规范的公共权力体制

公共权力体制是指公共权力构成要素的结构及其运作的制度性体系。构建科

学规范的公共权力体制有利于促使公共权力进入规范的运行轨道,有助于防范权力滥用,从而减少公共政策冲突的发生。当前我国需要从以下几个方面来规范公共权力的配置及其运行机制。

首先,要合理规范中国共产党与人民政府之间的权力配置及其运行。中国共产党是我国的惟一执政党,在我国公共权力体系中,拥有最高的领导权和决策权。人民政府接受党的领导,党的意志与方针路线通过政府变成具体的公共政策得到执行。这种政党“双轨体制”所导致的党的领导与政府自主性行政之间的冲突一直是造成我国权力重叠、政出多门及公共政策冲突的重要原因。因此,必须合理规范党与政府间的权力运行配置,最重要的就是坚持“职权法定”原则,用法律的形式明确界定党和政府的权限与职责,使党对政府的领导在法制化的轨道上规范有序地运行。

其次,要合理规范中央与地方政府间的权力配置及运行。中央政府位于我国行政权力体系的最高层,拥有最高的行政决策权;而地方政府的主要职责就是执行中央政策及管理地方公共事务。然而,我国实行地方分权改革以来,地方政府逐渐拥有了较大的自主权力,并开始通过滥用决策权来追逐私利。决策权的滥用无疑是导致中央与地方政府间政策冲突的重要原因。因此,必须促进并形成中央与地方权力配置的规范化、法制化及制度化;合理界定中央与地方的决策权限及其职责,尤其要明晰中央和地方在事权与财权上的配置边界;合理规范中央与地方利益分配机制,推进中央与地方权力和利益分配的法制化、科学化进程。

最后,要加强权力监督体制建设。对公共权力缺乏有效的监督和制约是导致公共政策冲突的重要原因。由于权力缺乏约束,导致有的决策者滥用决策权来制定公共政策谋取私利,由此产生公共政策冲突。因此,必须加强权力监督体制的建设,以制度的力量来约束决策权力,确保公共政策运行的规范、合理、有序。第一,要丰富和完善监督体系,加强内部监督和外部监督在内的多种监督体系的建设;第二,完善和加强人大对政府决策权及政策过程的监督;第三,强化法律对公共政策的监督,把政策监督纳入法制化轨道;第四,增强监督机构的独立性和权威性,明确监督主体的职责;第五,建立健全权力监督情报信息网络建设,加强群众监督和舆论监督体系的建设。

2. 构建科学民主的公共决策机制

公共决策机制的科学性是确保公共政策科学合理性的决定性因素,公共决策机制所存在的问题更是导致公共政策冲突的重要原因。因此,构建科学民主的公共决策机制有助于减少和避免公共政策冲突。为了提高公共政策制定的科学性和民主化程度,须从以下几个方面来完善公共决策机制。

1、完善中枢决断机制。决策中枢系统是公共决策机制的核心和主导结构,包括咨询系统和信息系统在内的所有决策子系统都围绕着这个核心并在它的主导之

下开展活动,中枢系统拥有最终的政策决断权。因此,完善中枢系统的决断机制有助于从源头提升公共政策的科学性。改革和完善中枢决断机制就必须进一步理顺行政部门与人大的关系、中央与地方政府、不同政府部门之间的关系,用法律的形式明确界定这些政策主体的决策权限和职责。完善和落实集体决策制度,建立和实施中枢决断的票决制度。在明晰决策权责的情况下,坚持并完善行政首长负责制,使中枢决断既能集中群众智慧,又能保证高效快速。

2、完善信息处理机制。信息处理系统是公共决策机制的重要组成部分,公共政策就是决策者根据一定的信息而做出的决策。信息的全面和有效是公共政策科学性的重要保障,更是减少公共政策冲突的有效方式。可以考虑建立隶属中央,垂直管理的专门信息情报机构;制定相应的法规制度,让信息机构的信息搜集、处理和分析工作规范化、有序化,使政府信息的公开和报告规范化、法制化;充分利用现代科学技术改进信息收集方式,增加信息获取渠道。

3、完善专家咨询机制。完善的参谋咨询系统有助于减弱决策者有限理性的影响,有助于减少政策失误。建立完善的专家咨询机制,首先需要加强智囊机构的建设,不仅要为高层决策者配备正式的决策咨询师,也要在各层级政府和部门设置专门的政策分析研究机构;调整现有政府所属的政策研究机构的人员结构、知识结构、能力结构,真正落实其政策咨询的职能;鼓励和支持民间咨询机构的发展;建立专项咨询制度和政府决策论证制度等。

4、完善公民参与机制。完善健全的公民参与机制是防止决策主体单一,实现公共政策科学民主化,减少公共政策冲突的重要途径。要畅通公众利益表达机制,完善政府决策公民参与机制,关键在于加强制度和法制建设。通过立法确定公众直接参与和间接参与政府决策的范围与方式,为公众参与决策提供制度化和法制化的保障;完善政府重大决策听证制度;完善人民代表大会制度,通过制度创新,加强人民代表与人民群众,人民代表与政府决策机关的联系,规范完善人民代表参与政府决策的行为程序和方式。

5、完善决策沟通机制。政府机构之间及政府与公众之间的沟通不畅是导致公共政策冲突的一个重要原因。强化沟通意识,畅通沟通渠道能有效减少决策失误和政策冲突。当前我们要加强制度建设,以制度保障来拓宽公众与政府之间的沟通渠道;完善政府信息公开制度,在政府内部实行信息共享;考虑建立跨部门的专业沟通协调机构,不仅促进政府各部门的信息交流,也加强对政府各部门政策的审查,防止政策冲突;充分利用现代通讯及网络技术,加快信息传播,减少中间环节,提高信息的有效性。

6、完善决策监督机制。加强对政府决策权力及决策行为的监督是减少公共政策冲突的有效方式。我们要畅通监督方式,用完善健全的法律和制度来确保对政府决策监督的多元化;强化人大对政府预算的监督控制,加强公众和媒体对政府

决策的监督；建立健全政策审查制度、政策评价制度及决策问责制度，通过对政策过程的全程监控，来确保政策权力及决策责任的有效使用和落实。

5.4 加强对公共政策冲突的监督管理

公共政策冲突的治理离不开对政策冲突本身的规范与监督，加强对利益冲突的监督防范，加强对公共政策冲突的事前控制与事后排除，建立公共政策冲突的协作处理机制都是当前中国加强政策监管、减少政策冲突的重要方式。

1. 加强对利益冲突的监控防范

公共政策冲突的本质就是政策主体间利益上的冲突与矛盾。当前我国绝大多数的公共政策冲突都源自于利益上的矛盾，源自于利益冲突没有得到制度化、规范化地及时引导和控制。因此，加强对利益冲突的监督控制，建立健全政策主体利益冲突的监控防范机制，能将公共政策冲突消除在萌芽状态，从而有效地减少和避免公共政策冲突。

通过对政策主体的行为动机进行分析，我们认识到政府人员与普通人一样都是追求自身利益最大化的理性“经济人”，而并非完全是追求公共利益最大化的“公共人”。“经济人”是政府人员人性实然状态的基本属性，“公共人”是政府人员人性的应然状态。我们应当以“经济人”为基础，以“公共人”为导向来构建政府人员的管理制度，用法律和制度将政府人员的行为导向追求和维护公共利益。

因此，我们首先必须承认政府及其成员的正当谋利性，尊重他们追求自身利益的合理性。只要政府及其人员追求利益的方式和手段合乎法律和相关制度的规定，我们就必须予以保障和满足，这是政府人员成为“公共人”的前提和基础。从这个意义上说，国外许多国家采取的“高薪养廉”制度是具有一定的合理性的，适当的“高薪”是“养廉”的基础，否则要么政府无法吸纳优秀人才，要么现行官员会设法贪污以弥补收入“不足”。当前，我国要建立健全相关法律制度，认真贯彻落实《公务员法》，保障公务员的基本权利和待遇，满足政府维持生存和发展的角色利益，这有利于从根本上遏制政策主体利用公共政策谋取私利。

此外，要通过一系列的制度建设来严格监控和防范政策主体的非正当利益追求。政府人员作为理性“经济人”，同样具有“机会主义倾向”，一有机会，便会占便宜，一有权力，便有可能腐败。因此，要通过建立严格而完善的监控制度和有效的权力制约机制来遏制政府人员肆意追求非正当利益的倾向。当前，我国要进一步建立和完善公务员个人财产申报制度，建立和完善重大决策听证制度，完善落实政府信息公开制度，最重要的是要尽快完善行政问责制度，通过行政问责，严厉惩处滥用权力的违法违纪行为，严格制止肆意追求私利的行为倾向。通过制度对权力运行的监督和规范，能够促使政策主体的行为走向维护和追求公共利益的方向，减少政策主体间利益上的冲突与矛盾，从而减少公共政策间的冲突。

2. 加强对公共政策冲突事前控制与事后排除

事前控制是指在公共政策冲突发生之前采取必要的手段与措施来预防和避免冲突的发生,这是防患政策冲突于未然的方法。加强政策冲突的事前控制可从两个方面来进行,一是要加强政策主体权限的控制。以法律的形式明确且具体地规定我国各级政府、各职能部门的权限范围,并监督其严格遵守。事实上,我国宪法和相关法律对各级政府的权限作出了原则性的规定,然而这些规定还不够明确具体,有的还存在矛盾,导致对政策主体权限的控制乏力。事前控制的另一方面就是要加强对决策程序的控制。这需要建立健全政策审查制度和批准制度。审查制度就是建立一个直属中央垂直管理的专门的权威政策审查机构,对各级政府及职能部门的重大政策进行统一审议与审查,这能有效地检查出公共政策的违宪违法及政策冲突情况,避免政出多门。批准制度是指下级政府机构制定政策须报上级政府机构批准的一种冲突控制机制,这能有效地减少和避免上下层级政府间的公共政策冲突。

事后排除是指公共政策冲突发生之后采取有效措施来解决冲突。加强政策冲突的事后排除主要有以下几种方式:(1)利用适用规则,指公共政策冲突发生时正确适用法律规范所应当遵循的原则,如上位政策优于下位政策,同位阶政策具有同等政策效力,特别规定优于一般规定,新规定优于旧规定等;(2)改变和撤销,指政府依照法律对违法制定或与上级政策相抵触的政策予以改变或者撤销;

(3)政策清理,指各级政府定期对自己所制定的政策是否与法律相抵触、是否存在矛盾、是否继续有效等情况进行全面审查并作出相关决定。我国历年来进行过十多次集中清理政策规章的活动,有效地减少了公共政策冲突。然而整体上对公共政策冲突的事前控制和事后排除还不完善,效果还不明显,因此必须继续加强这方面的努力。

3. 建立公共政策冲突协作处理机制

美国政策学家 P. 夸克在政策冲突实践的基础上构建了协作解决政策冲突的模型。“协作解决政策冲突就是指通过调整相互冲突的当事者之间的利益关系,并达成共识,从而求得其共同利益的行为”^[39]。协作解决政策冲突须具备两个前提条件:第一,冲突当事者应该是相互依赖的;第二,他们处在非零和博弈的状态之下^[39]。

当前,我国部分公共政策冲突就是因为政策管理缺乏协作而导致的,因此,建立政策管理及冲突解决的协作机制能有效治理我国部分公共政策冲突。建立政策冲突协作处理机制需要建构起相应的协作组织,并增强其权威性。比如,可以在较高层级的政府部门中建立政策冲突协作处理小组,其成员由主要领导所组成,在进行协作处理时,可以把发生政策冲突的相关部门领导召集在一起进行沟通、协调、裁决,以便协作解决。在我国,由于同层级的地方政府间及政府部门间的

职权处于同一位阶,因此协作解决政策冲突往往存在许多困难和障碍。但是,由于中央政府机构具有相对较高的权威性,且上下级政府机构间往往具有共同的利益,因此上级政府机构通过协作处理机制能有效地解决下级政府机构之间发生的公共政策冲突。

5.5 加强公共政策生态环境建设

公共政策的制定与实施离不开一定的政策生态环境,政策生态环境的好坏及政策主体对生态环境的适应程度都极大地影响着政策的科学性、合理性和有效性。公共政策冲突的产生在一定程度上也是由于政策主体对生态环境的不适应或政策生态环境为主体带来不良影响所导致的。因此,适应并建设良好的政策生态环境,促进政策主体与生态环境间的良性互动是治理公共政策冲突的一个基本途径。

公共政策是政府为解决一定的社会问题而制定的行为准则,然而社会问题所处的社会环境是不断变化的,而且政府的行为也总是受一定的客观环境所制约,因此政府的政策活动总是在一定的政治、经济、社会、文化和国际环境中展开。政府必须适应生态环境的变化,满足生态环境和时代的要求,这样才能减少政策主体的主观随意性,保证公共政策的科学性,降低由于政策主体对生态环境的不适应和不从实际出发而导致的公共政策冲突。

我国当前处在社会转型的重要历史时期,政策生态环境复杂多变,要确保政府与政策生态环境相适应,最重要的就是坚持以人为本,全面贯彻落实科学发展观,建设社会主义和谐社会。这就是当前我国最重要的政策生态环境,任何与这一大政方针相违背的公共政策都可能导致公共政策冲突。

除了政策主体必须对政策生态环境有良好的适应性,建设良好的政策生态环境也是非常重要的。当前我国塑造良好的政策生态环境可以从以下几个方面展开:

深化政治体制改革。政治体制是政策生态环境最为基本的政治制度框架,任何公共政策的制定和执行都是在一定的政治制度平台上展开的,政治体制的优劣与公共政策冲突有着紧密联系。因此,公共政策冲突的治理客观上需要深化政治体制改革。当前深化政治体制改革最重要的就是改革和完善我国权力体制结构。比如,确保中央政府权威的同时,授予地方政府更多的自主权力;改革利益分配机制,赋予地方和社会更多的利益共享;进一步改善党政关系,解决以党代政现象;进一步建立健全科学化民主化的决策机制等等。

加快社会主义市场经济发展。社会主义市场经济的发展不仅能够增加社会财富,提高国家经济实力,还能增强公民的平等意识、权利意识、民主意识、法治意识等,推动公民社会的发展,在一定程度上能加强民众对政策主体的监督,有利于减少公共政策冲突。而国家经济实力的提升,则让政府有足够的政策资源去整合与协调各种利益关系,减少由于对抗性的利益冲突而带来的公共政策冲突。

因此,完善社会主义市场经济体制,推进社会主义市场经济快速生成与发展,加快转变经济发展方式对于转型期的中国解决公共政策冲突有着非常重大的现实意义。

重塑现代行政文化。“所谓行政文化者,就是政府官吏或公务人员所应共同信守的行为模式、生活方式、人群关系及价值观念”^[83]。行政文化深深地影响着政策主体的行政态度、价值取向、信仰、情感等。受几千年传统官僚集权制的影响,我国的行政文化弥漫着浓厚的人治色彩,特权主义、等级观念、官本位、权力本位现象严重。受传统宗法观念影响,人情关系在我国政府行为中有着极其重要的影响力,时至今日,我国仍然是一个“熟人、半熟人社会”。这些传统的行政文化正是导致我国当前公共政策冲突频发的重要文化因素。因此,必须重塑现代行政文化,关键在于扬弃传统行政文化,树立现代行政理念。通过建设服务型政府、法治政府、责任政府把公平、正义、服务、民主、法治、创新、效率等现代理念注入广大行政人员的价值体系中。加快建设社会主义核心价值体系,加强公务人员价值观教育,培养他们正确的价值观。

培育和发展公民社会。公民社会的兴起与发展将在很大程度上形成对公共权力的监督与制约,有助于驱动政策主体不断提升公共政策的科学性、公共性、民主性和合法性。公共政策这些特性的提升将有助于化解公共政策冲突的产生。因此,公民社会的培育和发展对于治理公共政策冲突具有重要意义。培育公民社会,首先要加强公民意识教育,增强公民思想道德水平和文化素质;其次,要建立健全规章制度对公民社会组织发展的规范与引导;最后,要积极培育和发展非政府组织,公民社会的兴起与发展在很大程度上依赖于非政府组织在公共领域的重要作用。

结 论

二战结束以来,政府作为社会公共事务主导者与公共服务提供者的地位与权威不断得到巩固与加强。公共政策作为政府管理社会公共事务的重要工具与手段,依旧在世界各国发挥着重要作用。然而,在现实的政策实践中,政府一方面利用大量公共政策来解决社会公共问题,另一方面,“政策冲突”、“政策失效”等问题的普遍存在也不断困扰着世界各国政府,对政府治理能力提出严峻考验。与西方发达资本主义国家相比,处在社会转型期的当今中国,公共政策冲突显得更为普遍与突出,严重阻碍着政府管理社会公共事务的能力。

公共政策冲突有着深刻的内涵与本质。本文认为,公共政策冲突是指政府行政机关所制定的公共政策之间及政策内部各要素之间的矛盾、对立与抵触。在宏观上,它表现为不同层级政府间所制定的公共政策之间的矛盾、对立与抵触现象;在微观上,它表现为政策内容、政策目标、政策价值取向及政策形式等方面之间的矛盾、对立与抵触现象。公共政策冲突的本质由公共政策的本质所决定,正如公共政策是特定主体利益需求与利益倾向的外化和载体,公共政策冲突也集中反映了政策制定者之间利益上的冲突,集中体现了公共利益、部门利益、集团利益等各方面利益之间的矛盾。

公共政策冲突有着丰富的表现形式和强烈的正负效应。对于具体的公共政策间的冲突,可以表现为中央政策与地方政策间的冲突、地方政府政策间的冲突、职能部门政策间的冲突等。对于公共政策基本要素间的冲突,可以表现为政策主体间的冲突、政策价值取向间的冲突、政策目标间的冲突以及政策工具间的冲突。本文以理论阐述和实例证明相结合的方式来展示我国公共政策冲突多样的表现形式。公共政策冲突有着正负两面效应,它的正面效应在于有利于促进政策体系的完善、激发政策系统的活力及加速公共政策的创新;而负面的消极效应则表现为导致政策失效、浪费政策资源,削弱政府权威、降低政府公信力,对社会主义和谐社会的建设更是带来不可忽视的消极影响。

引发公共政策冲突的原因是非常复杂的。本文认为,公共行政体制无疑是导致公共政策冲突的一个根本性的内在因素。因此,本文以公共行政体制为分析框架,以“理性经济人”的行为动机为切入点,从行政人员、行政组织及公共行政管理体制的运行机制三个方面来较为深入剖析我国公共政策冲突的基本原因。行政人员和行政组织都是公共政策的主体,从一定意义上说,他们都是追求利益最大化的理性经济人,而并非是只追求公共利益最大化的“公共人”。正是由于行政人员和行政组织追求自身利益而偏离了公共利益的目标才导致了公共政策的冲

突。而行政人员的有限理性、偏见及各种“人格化”的主观因素也都在一定程度上影响着公共政策的科学性、合理性、公正性、合法性及有效性,进而影响着公共政策冲突的发生。此外,由于我国公共行政体制发展不完善,导致行政机构设置不合理,权责模糊、职能交叉、机构臃肿、冗员充斥、政出多门。同时,公共行政体制中的权力机制不完善,监督制约机制乏力,导致长官意志横行、自由裁量权泛滥、滥用权力、以权谋私现象普遍,加上沟通机制也不甚完善,不仅导致了信息传递失真,更间接地引发了政府各部门争权夺利。正是由于受到这些因素的影响,我国公共政策冲突总是频繁发生。

公共政策冲突需要综合治理。正如社会冲突一样,公共政策冲突也是不可能彻底消除的,而只能尽量地减少和避免。公共政策冲突的治理是一项复杂的社会系统工程,美国政策学家坎贝尔的组织结构治理模式和夸克的协作解决政策冲突模式为我国的公共政策冲突治理提供了理论上的指导和一定的借鉴意义。我国的公共政策冲突治理既要吸收借鉴国外先进的有益经验,更要立足于自己的国情:既要加强制度建设,完善我国公共行政管理体制,也要加强机构改革和职能转变,积极推进大部制改革;既要对公共政策加强管理,建立健全公共政策冲突监控机制,也要建立冲突协作解决机制,提高公共政策冲突治理水平;既要明晰角色定位,提高公共政策主体的素质与能力,也要适应和完善公共政策生态环境。只有这样,才有可能实现公共政策冲突的标本兼治。

我个人认为,本文应该具有如下一些创新点:当前国内外对公共政策冲突的研究缺乏系统而有分量的研究成果,更多的是对具体的公共政策间冲突的研究,而对公共政策冲突的一般性原理研究较少。本论文通过利益分析法、案例分析法、制度分析法、文献分析法以及其他相关的一些研究方法,在对公共政策冲突问题作一般理论分析的基础上,全面剖析了当前我国公共政策冲突的基本表现及其正负效应,更以公共行政体制为分析框架,通过利益的视角来全面解析造成我国公共政策冲突的基本原因,构建治理公共政策冲突的基本模式,这具有一定的理论创新价值。此外,本文与我国当前的行政体制改革实践——大部制改革紧密结合,从而具有一定的现实意义。

当然,不可否认,本文的研究尚存在不少不足之处:文本研究的公共政策冲突是属于外显的冲突,即通过公共政策执行已将冲突暴露。事实上,在公共政策实践中,仍有许多公共政策冲突是内隐的、还没有暴露的。同时,引发公共政策冲突的原因是十分复杂的,本文仅从公共行政体制的分析框架入手,肯定会遗漏掉其他一些因素(有些因素可能还是本质的、重要的)。最后,公共政策冲突的治理是一个相当复杂的实践问题,本文所提出的治理对策只是一种理论上的初步探索,它的针对性和可行性需要得到进一步的检验与加强。总之,这些不足之处正是我们今后研究的着力点。

参考文献

- [1]中国大百科全书·社会学卷.北京·上海:中国大百科全书出版社,1992
- [2]L.Coser. The Functions of Social Conflict. The Free Press, 1956, 12
- [3]L.Coser. The Functions of Social Conflict. The Free Press, 1956, 16
- [4]郑杭生.社会学概论新修.北京:中国人民大学出版社,1994, 555
- [5]L.Coser. The Functions of Social Conflict. The Free Press, 1956, 34-41
- [6]中国行政管理学会课题组.中国转型期群体性突发事件对策研究.北京:学院出版社,2003, 231
- [7]吴锡泓,金荣桦.政策学的主要理论.金东日译.上海:复旦大学出版社,2005, 48
- [8]理查德·宾厄姆等.实践中的公共行政.九洲译.北京:北京大学出版社,1997, 145
- [9]吴锡泓,金荣桦.政策学的主要理论.金东日译.上海:复旦大学出版社,2005, 177-178
- [10]胡象明.“文件打架”的原因及对策.中国行政管理,1995, 9
- [11]冯庆等.政策冲突及其成因与应对策略.科技进步与对策,2003, 1
- [12]程杞国.部门正常与地方政策的冲突与调适.地方政府管理,2000, 1
- [13]程杞国.公共政策制定中中央政府和地方政府的关系.中共福建省委党校学报,2000, 3
- [14]许道宝.别让规范性文件“打架”.江淮法治,2004, 3
- [15]伍启元.公共政策.香港:香港商务印书馆,1989, 4
- [16]D.Easton. The Political System. New York: Kropf, 1953, 129
- [17]H.D.Lasswell and A.Kaplan. Power and Society. New Haven: Yale University Press, 1970, 71
- [18]Tomas R.Dye. Understanding Public Policy(6th.,ed).Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall Inc., 1987, 2
- [19]张金马.公共政策分析:概念·过程·方法.北京:人民出版社,2004, 42
- [20]陈庆云.公共政策分析.北京:中国经济出版社,1996, 9
- [21]丁煌.政策执行阻滞机制及其防治对策——一项基于行为和制度的分析.北京:人民出版社,2002, 14
- [22]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集,(第1卷).北京:人民出版社,1995, 187

- [23]陈振明.政策科学.北京:中国人民大学出版社,1998,80
- [24] D. Easton. The Political System. New York: Kropf, 1953, 123
- [25]宁骚.公共政策学.北京:高等教育出版社,2003,189
- [26]陈庆云.公共政策分析.北京:北京大学出版社,2006,68
- [27]陈庆云.公共政策分析.北京:北京大学出版社,2006,74
- [28]陈庆云.公共政策分析.北京:北京大学出版社,2006,81
- [29]H·K. 科尔巴奇.政策.张毅,韩志明译.长春:吉林人民出版社,2005,31
- [30]L. Coser. The Functions of Social Conflict. The Free Press, 1956, 8.
- [31]R. 科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯等.财产权利与制度变迁.刘守英译.上海:三联书店,1994,397.
- [32]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集,(第3卷).北京:人民出版社,1972,219
- [33]陈庆云.公共政策分析.北京:北京大学出版社,2006,11
- [34]马克思,恩格斯.马克思恩格斯著作全集,(第1卷).北京:人民出版社,1956,300
- [35]刘瑞,吴振兴.政府人是公共人而非经济人.中国人民大学学报,2001,2.
- [36]卢现详.西方新制度经济学.北京:中国发展出版社,2003
- [37]吴锡泓,金荣桦.政策学的主要理论.金东日译.上海:复旦大学出版社,2005,84
- [38]吴锡泓,金荣桦.政策学的主要理论.金东日译.上海:复旦大学出版社,2005,85
- [39]吴锡泓,金荣桦.政策学的主要理论.金东日译.上海:复旦大学出版社,2005,174
- [40]吴锡泓,金荣桦.政策学的主要理论.金东日译.上海:复旦大学出版社,2005,177-178
- [41]陈振明.政策科学.北京:中国人民大学出版社,1998,107
- [42]张文显.法学基本范畴研究.北京:中国政法大学出版社,1993,251
- [43]马俊峰.应重视对价值冲突问题的研究.哲学动态,1997,7
- [44]柳青.浅析公共政策的价值取向.科技创业月刊,2005,3
- [45]陈庆云.公共政策分析.北京:北京大学出版社,2006,23
- [46]郭晓军等.限小车政策被指与节约型社会相悖.新京报,2005-09-26
- [47]陈清泰.政策导向很重要,中国汽车产业不能仅靠市场调节.人民日报,2004-12-06
- [48]迈克尔·豪利特, M. 拉米什.公共政策研究:政策循环与子系统.庞诗等译.上海:三联书店,2006,141

- [49]陈振明.公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径.北京:中国人民大学出版社,2003,170-171
- [50]周安生,周小华.“上有政策、下有对策”现象之研究——以煤矿安全生产政策执行受阻为例.山东行政学院山东省经济管理干部学院学报,2007,3:22
- [51]康劲.甘肃叫停擅定“霸王条款”政府文件.工人日报,2007-03-19
- [52]周安生,周小华.“上有政策、下有对策”现象之研究——以煤矿安全生产政策执行受阻为例.山东行政学院山东省经济管理干部学院学报,2007,3:21
- [53]人民论坛“特别策划”组.中国地方竞争喜忧.人民论坛,2010,13
- [54]宁骚.公共政策学.北京:高等教育出版社,2003,220
- [55]陈通,郑曙村.部门利益冲突的解析与防治.中共浙江省委党校学报,2009,2
- [56]第一财经日报.解读KTV收费风波:挑战文化产业管理思维.<http://tech.qq.com/a/20060912/000060.htm>,2006-09-12
- [57]新京报.国家环保总局质疑淮委越权,遭到水利部反驳.<http://news.163.com/05/0411/01/1H17P03R0001124T.html>,2005-04-11
- [58]毛泽东.毛泽东选集,(第4卷).北京:人民出版社,1991,1316
- [59]汪永成.试论政策创新能力.广东行政学院学报,2002,4
- [60]张国庆.公共政策分析.上海:复旦大学出版社,2004,238
- [61]丹尼斯·C.缪勒.公共选择理论.杨春学等译.北京:中国社会科学出版社,1999,73
- [62]安东尼·唐斯.官僚制内幕.郭晓聪等译.北京:中国人民大学出版社,2006,89
- [63]Herbert Simon. Models of Bounded Rationality. MIT Press, 1989, 46
- [64]李广海,陈通.现代决策的基石:理性与有限理性研究评述.统计与决策,2008,3:51
- [65]安东尼·唐斯.官僚制内幕.郭晓聪等译.北京:中国人民大学出版社,2006,79
- [66]安东尼·唐斯.官僚制内幕.郭晓聪等译.北京:中国人民大学出版社,2006,81
- [67]Tomas R.Dye. Understanding Public Policy(6th.,ed).Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall Inc., 1987, 48
- [68]安东尼·唐斯.官僚制内幕.郭晓聪等译.北京:中国人民大学出版社,2006,82
- [69]李步云,汪永清.中国立法的基本理论和制度.北京:中国法制出版社,1998,387
- [70]马克思·韦伯.经济与社会(上卷).林荣远译.北京:商务印书馆,1997,248

- [71] 安东尼·唐斯. 官僚制内幕. 郭晓聪等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006, 71-72
- [72] 安东尼·唐斯. 官僚制内幕. 郭晓聪等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006, 74
- [73] 胡宁生. 中国政府形象战略(上册). 北京: 中共中央党校出版社, 1998, 13
- [74] 顾平安. 政府发展论. 北京: 中国社会科学出版社, 2005, 11
- [75] 邓小平. 党和国家领导制度的改善. 百度文库, 1980-08-18
- [76] 顾家麒. 从机构改革到行政体制改革的实践与思考. 北京: 中国发展出版社, 1997, 271
- [77] 中国新闻网. 临时机构成腐败重灾区, 指挥部办公室多如牛毛.
<http://news.qq.com/a/20070829/001711.htm>, 2007-08-29
- [78] 李景鹏. 中国政治发展的理论研究纲要. 黑龙江: 黑龙江人民出版社, 2000, 172-178
- [79] 陈振明. 政策科学. 北京: 中国人民大学出版社, 1998, 177
- [80] 陈振明. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径. 北京: 中国人民大学出版社, 2003, 181
- [81] 张成福, 党秀云. 公共管理学. 北京: 中国人民大学出版社, 2001, 38
- [82] 安东尼·唐斯. 官僚制内幕. 郭晓聪等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006, 254
- [83] 张金鉴. 行政学新论. 台北: 三民书局, 1984, 292

致 谢

岁月如梭。2008年9月我来到湖南大学,开始了人生的或许是最重要一次的学生涯。学习是美好的,读书是快乐的。湖南大学深厚的学术底蕴和浓厚的学术氛围渲染和鞭策着我,学术渊博的老师们引领着我们徜徉在学术和思想的海洋。岁月如歌,两年的研究生生涯转瞬即逝,在老师们的帮助和自己的努力下,经过近一年的资料搜集、潜心思考和努力写作,这篇作为研究生学习结晶的硕士毕业论文终于如期完成。

岁月情深。论文的完成离不开诸多师长和亲朋的指导与帮助,鼓励与支持。首先最要感谢的便是我的导师李金龙博士,从论文的选题到论文的最终完成无不渗透着导师的悉心指导、点拨迷津和劳心费神。在论文选题确认后,李老师不仅给予了我充分信任和鼓励,而且反复叮嘱要高度重视、广积资料、独立思考、字斟句酌、精益求精。在论文初稿完成后,导师更是逐字逐句地从论文的逻辑结构到语句的标点符号一一悉心更改。正是在导师严厉的要求和悉心指导下,论文数易其稿,终于得以完成。从认识李老师到现在,弹指间两年过去了。导师不仅在毕业论文上给予了悉心指导,其深刻严谨的治学态度、睿智开明的育人方式及大方无私的奉献精神更让我受益终生。李老师以实际行动成就着我们亦师亦友、亲如父子的关系,导师的睿智、严谨、善良、勤勉永远是引领我前进的动力。

在这里,我还要衷心地感谢湖南大学政治与公共管理学院的各位领导和老师,在我论文的写作过程中,他们给了我许多指导和帮助,使我的论文能够顺利完成。在两年的研究生学习生活中,他们不仅传授给我丰富的知识,而且教会了我许多为人处世的道理,这些对我今后的工作,甚至对今后的人生都有着很大的帮助。

感谢我的同学和朋友,他们在我迷惘和彷徨时给我极大的鼓励与支持,并为我的论文提出了许多宝贵的意见。

感谢我的父母,让我过着衣食无忧的生活,没有他们,我不可能得以安心学习。大恩难报,亲人的恩情和关心,永远铭刻在心,催我不断奋进。

刘晓宇

2010年10月于岳麓山下济民斋

附录 A(攻读学位期间所发表的学术论文目录)

