

重新解读公共政策本质

——从社会意志与国家意志组合关系的视角出发

王春城^{*}

〔摘要〕 对公共政策本质的理解,是公共政策理论体系的逻辑基础,也是实践中建构政策观念、开展政策活动的逻辑起点。现流行的几种关于公共政策本质的代表性观点,虽然从不同角度、在不同程度揭示了其不同面孔,但都未进一步剖析公共政策背后所蕴含的国家—社会关系,或者说,没有清晰地回答一个问题,即公共政策的公共性与政策性所反映的社会意志和国家意志在政策过程中到底发挥着何种作用、如何互动以及产生了何种影响?对此问题的挖掘将得出对公共政策本质的重新理解:在现代民主政治中,社会意志和国家意志之间是对立性交融关系,而公共政策的本质就是两种意志的组合关系及其结果。这种组合关系在制定、执行、评估、终结等公共政策运行的全过程中均有充分的体现。从这一视角来透视公共政策的本质,具有一定的理论价值和现实意义。

〔关键词〕 公共政策;社会意志;国家意志

关于公共政策本质的理解乃是政策观念中最为基础的构成部分,是整个公共政策理论体系的逻辑基础,进而影响着公共政策分析以及整个政策实践活动的方方面面。总而言之,全面而深刻地理解公共政策本质具有非同寻常的理论和现实意义,尽管中外学者已经从不同角度揭示了公共政策的不同面孔,也归纳出了若干关于其本质的理论阐释,但政策分析中经常会遇到的一些不甚清晰的模糊认知领域与现实决策困境,则说明它尚有一些重要面孔仍未被揭开的事实。本文试图在社会意志和国家意志的组合关系中透视公共政策的本质,以提供一种全新的研究视角和一套有益的分析逻辑。

一、关于公共政策本质的代表性观点及局限性

公共政策本质作为公共政策理论研究的基础,长期以来受到诸多中外学者的热切关注,他们基于自身的理论认知与实践总结,纷纷从不同视角对公共政策本质做出了独特的阐述。概括起来,当前学界对公共政策本质的界定主要存在如下四种代表性观点:

^{*}管理学博士,河北师范大学政法与公共管理学院、公共政策评估中心副教授,050024。本文是河北省软科学研究项目“激发我省各类主体创新活力的利益分配机制与政策研究”(164576118D)的研究成果。

1. 政府选择方案说。戴伊 (Thomas R. Dye)、那格尔 (Stuart S. Nagel)、兰尼 (Austin Ranney) 等西方学者认为公共政策是“政府选择要做或者不要做的事情”^①、“政府为解决各种各样的问题所作出的决定”^②、“所选择的一种行动路线或者意图的宣誓”^③;台湾学者林水波、张世贤认为公共政策是“政府选择作为或不作为的行为”^④;大陆学者桑玉成、刘百鸣认为公共政策是“社会公共权威在一定历史时期为达到一定的目标而制定的行动方案和行为依据”^⑤。这些观点都将公共政策理解为政府为了处理公共事务、解决公共问题、规范社会行为,从若干备选方案中做出选择的活动:公共政策是作为“方案”而存在的;作为方案的公共政策是选择的结果,通过复杂的公共选择过程而达成;选择主体是政府,是政府主导着选择过程并行使决策权力。该学说所揭示的这三个要点为我们提供了理解公共政策本质的最基本元素,但问题是,公共政策过程作为公共选择的过程,公共政策内容作为公共选择的结果,那么,是谁来选择、依据什么来选择呢?显然,在民主政治中,选择过程并不是由政府以“关门决策”方式做出的,且结果完全由政府根据自身意志来定夺,而是政府与社会广泛地互动,各类主体都试图让公共政策最大限度地体现自身意志。因此,若要深刻把握公共政策的本质,该观点就必须对选择过程做出进一步的解释,明确回答政府是如何与社会互动并最终达成某一方案的。

2. 政府回应环境说。艾斯通 (Robert Eyestone) 提出公共政策就是“政府与其周围环境之间的关系”^⑥,换言之,公共政策是政府对外部环境的回应,可表达为 $P=f(G, E)$, 即一项公共政策 (P) 的生成是因变量,政府 (G) 和环境 (E) 是两个自变量,公共政策过程就是两个自变量之间的函数关系,最终形成的政策内容则取决于该函数关系。其中的“环境”是指政府所面对的一切对其政策活动产生影响的外部因素的总和,包括各种自然社会状况以及出现的社会公共问题,但核心是能够对政府提出某种压力、支持或需求的各类社会主体及其诉求、态度与行为。这一学说为我们提供的启示是:公共政策活动在根本上涉及两类主体,一方是作为主体的政府,另一方是处于政策环境中的社会组织、团体和个人,他们虽是政策客体,但并非完全消极被动的客体,会通过各种途径影响政府的政策制定,而公共政策就是二者相互影响、相互作用的客观结果,并随动态环境变化而做出调整和发生变迁。实践中,无论在政策制定还是执行环节,来自社会组织、团体和个人的压力或支持都是影响公共政策走向的重要因素,政府制定公共政策的功能正是对社会压力或支持做出回应。艾斯通从行政生态学的角度出发,强调分析政策所处周围环境并充分考虑其与政策契合程度的必要性,但有待进一步回答的问题是:一方面,由于时间精力、资源能力、职责权力等方面的约束,政府无法做到对社会主体提出的所有压力、支持和诉求做出回应,以致政策议程设置具有很强的选择性,受到政府自身判断和偏好的过滤;另一方面,社会主体又会通过各种途径、采取各种策略,试图将其愿望和要求推入政府议程并体现在政府选择中。那么,政府与社会究竟是如何互动的,互动的具体内容是什么呢?这就需要明确说明政府 (G) 和环境 (E) 之间函数关系 (f) 的本质性内容。

3. 公共意志表达—执行说。威尔逊 (Woodrow Wilson) 从“政治—行政二分法”出发,提出“政治即公共意志的表达,行政即公共意志的执行”。其中,“公共意志的表达”意味着社会组织、团体和个人根据自身价值判断,遵循既定的民主规则,表达自己的自由意愿,最终由特定机构 (一般是立法机构) 予以确立;“公共意志的执行”则意味着行政机关及其工作人员将立法部门所确立的“公共意志”通过

①T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 2002, p. 1.

②S. S. Nagel, *Encyclopedia of Policy Studies*, New York: Marcel Dekker, Inc. 1994, p. 117.

③A. Ranney, “The study of policy content: A framework for choice”, in Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago: Markham Publishing Company, 1968, pp. 3—22.

④林水波、张世贤:《公共政策》,台北:五南图书出版有限公司,1982年,第9页。

⑤桑玉成、刘百鸣:《公共政策学导论》,上海:复旦大学出版社,1991年,第3页。

⑥R. Eyestone, *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971, p. 18.

执行活动予以落实。由此观之,公共政策就是“由立法者制定而由行政者执行的法律和规制”^①,即公共政策是“政治性的政策制定”和“行政性的政策执行”活动的统一。该学说从“公共意志”运行角度对公共政策作出了深刻的解读,但并未充分解释公共意志的主体边界问题,更未清晰阐释公共意志由社会意志生成并过滤为国家意志的内在逻辑和微观机理。

4. 社会价值权威分配说。伊斯顿(David Easton)提出公共政策是“政府对社会价值的权威性分配”,即政府运用自身强制力在全社会范围内将权力、财富、技能、知识、安全、声望等有形或无形的资源进行分配^②;大陆学者陈庆云也认为,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”^③。这一观点从分配的角度出发,关注到公共政策与整个社会资源和利益分配问题之间的密切关系,体现出了对公共政策深层次、本质性的理解。但有待进一步解释:既然是分配,必然涉及的根本问题便是按照谁的意志来分配,换言之,公共政策所确认的某种分配格局要体现谁的意志?在竞争性分配情境中,要照顾谁的意志?如果在分配过程中不是由政府一方意志所垄断的话,那么社会意志发挥着何种作用,两者又是如何互动的?

总而言之,上述学说虽然已从不同角度揭示了公共政策的多张“面孔”,对我们深入理解公共政策的本质提供了重要启发,但也存在各自不同程度的局限性,而且,通过上述分析可以发现,它们的局限性存在着共同性与交叉点:如果在每一学说既有解释的基础上进一步追究下去,都必然触及和必须回答社会意志与国家意志的关系问题,如果它们能对此做出进一步分析,其解释力将得到扩大。鉴于此,本文即在上述学说的基础上,从社会意志—国家意志关系的角度展开对公共政策本质的阐释。

二、社会意志与国家意志的对立性交融

社会与国家是政治系统的两种基本构成形态,社会意志与国家意志是决定政治系统运行的两股基本力量,二者既对立又交融,这在公共政策活动过程中体现尤为明显。

1. 社会意志与国家意志的对立性。所谓“对立性”即相对而立,指两种有形或无形的事物由于自身属性、功能、取向、特征等的相异或相反而造成的冲突互斥状态。社会意志与国家意志对立性的来源主要包括以下三个方面:一是国家意志在代表社会意志过程中发生异化。如前所述,国家意志是对不特定社会成员的个别意志进行综合取舍而抽象出的“公约数”,即国家意志代表社会意志但并非社会意志本身,而是在“代表”的过程中存在异化的可能,从而造成两种意志的对立。二是社会意志抵制国家意志。国家意志是对不特定社会成员个别意志进行判断而抽象出的普遍意志,在国家意志并未体现某一部分社会意志的价值追求或者其他社会意志片面渴望实现自身利益最大化等情况下,都可能产生对国家意志的抵制。三是国家意志侵犯社会意志。伴随着国家的不断发展,国家机器的力量也愈发集中和强大,而其自身固有的垄断性、强制性和扩张性等特征导致其在现实中逐渐出现势力不断扩张甚至凌驾于社会意志之上的势头,倾向于忽视、压制、控制社会意志,进而造成两种意志的对立。上述原因因为社会意志与国家意志之间的对立性创造了可能。事实上,只要社会意志的力量并未强大到能够完全驾驭国家意志,或者国家意志的力量尚未强大到足以压制所有的社会意志,那么两种意志的对立、制衡状态就会一直存在。尤其在当前,随着民主政治的发展,社会公众的公民意识与政治素养均大大提升,越来越多地通过参政、议政、抗议等途径表达自身利益诉求,发挥自身对国家制定大政方针及日常决策的影响力,即社会意志监督和制约国家意志的意愿和能力均在逐渐增强;同时,政府民主制度的不断

^①W. Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887, pp. 197—222.

^②D. Easton, *The Political System*, New York: Knopf, 1953, p. 129.

^③陈庆云:《公共政策分析》,北京:中国经济出版社,2000年,第9页。

完善以及政府运行机制的持续改进,也使政府所代表的国家意志愿意倾听和接受来自社会中的不同声音,更加具备理解并整合社会意志的能力。双方能力的增强与趋于平衡,是势均力敌状态存在的重要条件,以此来看,现代民主的发展客观上使两种意志对立存在的条件也逐渐成熟。此种情况下,两种力量本身都在增强,一方压制另一方的可能性在降低,两种意志对立的可能性更大,对立关系更加稳定。

2. 社会意志与国家意志的交融性。所谓“交融性”,即通过“交”的途径来实现“融”的状态,泛指两种以上有形或无形事物的交汇融合过程及其结果。社会意志与国家意志作为两股重要的政治力量,既存在交融的客观必然性和主观必要性,也具备交融的现实可能性。其中,客观必然性是指两者的交融不以人的意志为转移,不论我们知道不知道、希望不希望、理解不理解、喜欢不喜欢,交融都是客观存在与发生的;主观必要性是指人们对两者的交融性具有强烈要求,并试图努力达到这种状态;现实可能性是指在实践中具备必要的现实条件来实现两者预期的交融状态,即通过努力是可以达成的。首先,社会意志与国家意志交融的客观必然性体现在二者的“相伴而生”。从根源上来说,社会和国家是作为一对范畴而存在的,即无社会则不能构成国家,无国家则不能维系社会,二者相对而称,相伴而生。社会意志虽能体现社会组织、团体和个人的最真实意愿,但诸多社会意志的共同存在和任意发展会引发混乱、无序和生产无力的社会状态,国家意志便在此时应运而生;而国家意志虽可有效控制社会意志任意发展造成的消极局面,但其自身固有特性使其在现实运行中很容易出现专制和强权,故而需要来自社会意志的力量加以制约。因此,社会意志与国家意志都无法摆脱彼此而稳定、持久地存在和发展,二者的相伴而生是人类社会存在和发展的客观规律,共同为人类政治文明和社会进步发挥不可或缺的积极作用。其次,社会意志与国家意志交融的主观必要性取决于二者的“相辅相成”。一是社会意志离不开国家意志。社会意志虽然可以最直接、最真实地反映社会组织、团体和个人的自由意志,但诸多社会意志漫无边界的发展最终将把社会带到一种“充满恐惧和持续危险”的状态,因此,社会意志需要国家意志的外在干预;二是国家意志离不开社会意志。国家最初即作为一种全面把握社会发展格局并为社会谋求长远稳定利益的角色而出现。因此,一旦国家意志脱离社会意志而存在,出现垄断、扩张、封闭的态势,社会意志必将予以抵制,引发国家动乱甚至政权更迭;三是两种意志的交融能带来良性循环。社会意志无法超越国家意志而走向绝对自由,国家意志也无法脱离社会意志而达到绝对垄断,二者只有通过良性互动和相辅相成才能维护社会的稳定局面,进而实现持续发展。最后,社会意志与国家意志交融的现实可能性来源于二者的“相互制约”。历史和现实表明,无论在何种社会制度中,国家意志都无法运用其强制力量吞噬和消灭社会意志,而社会意志也无法依靠自身发展壮大而超越和驾驭国家意志,两者的制衡决定了其持续交融的可能。尤其在实行社会主义制度的中国,人民是国家的主人,两种意志的交融更是具有实质民主制度、广泛参与途径和透明监督机制等方面的保障。一方面,政府可以通过动员、宣传、教育等方式使国家意志深入人心,使其通过政治社会化过程转化为社会意志;另一方面,合理而广泛的社会意志也可以通过民主选举、公众参与、舆论压力等途径上升为国家意志。需要注意的是,尽管存在以上客观必然性、主观必要性和现实可能性,但并非所有社会意志都可以上升为国家意志,两者的交融并非水到渠成,其原因有三:第一,不同社会组织、团体和个人之间的自由意志并不是一致的。由于生产方式、生活环境等因素的不同,一个国家内部的社会意志往往是错综复杂的,需要以政府为代表的国家意志对其进行判断并有所取舍。第二,社会意志由于受到不特定公众、团体不同立场的影响,往往会有相异甚至相斥的自由意志共同存在。因此,需要以政府为代表的国家意志分清主次,将最普遍、最合理、最迫切的社会意志上升为国家意志,而不是全部。第三,由于不特定个体面临的变动性较强且活动范围较狭小,因此往往倾向于考虑自身的眼前和局部利益。而政府要立足于政治统治和社会管理的长期需要,且要从全局上作用于整个国家和社会,因此,往往倾向于照顾长远和全局利益,便有可能牺牲眼前和局部的个别意志。这些因素便为社会意

志与国家意志的对立埋下了潜在可能性。

3. 社会意志与国家意志的对立性交融关系。上述交融性和对立性的共存,说明社会意志和国家意志只能以“对立性交融”的矛盾关系而存在与互动。对社会意志与国家意志之间对立性交融关系的梳理,可以借鉴卢梭在《社会契约论》中对“众意”和“公意”的区分。所谓“众意”,它是社会中个别意志的总和,“公意”则是除掉个别意志间正负相抵消后剩下部分的总和,公意源自众意并超越众意。从社会意志与国家意志组合关系的角度来考虑,社会中个别意志的总和本质上就是社会组织、团体和个人的自由意志的累加,但由于不同意志有着相异甚至相反的指向,而个别意志正负相抵后的剩余部分也就是政府对诸多社会意志进行判断、筛选和取舍后所得出的具有普遍性、广泛性和权威性的国家意志。正如公意源自众意并超越众意一样,国家意志也是源自社会意志并超越社会意志。正因为国家意志源自社会意志,二者便具备了交融的必然性、必要性和可能性,故而两种意志之间存在交融性;同时国家意志又超越社会意志,两种意志间的对接在现实运行中可能发生异化,便有可能出现侵犯力量或者抵制力量,因此两种意志间又存在着对立性,他们在对立性中相互交融,在交融中相互对立。

三、公共政策的本质是社会意志与国家意志的组合关系

上述关于社会意志与国家意志对立性交融关系的剖析,为我们提供了一把重新理解公共政策本质的钥匙。由此观之,民主政治条件下的公共政策作为“政府”(代表国家意志)实施“公共”(面向社会意志)管理的基本工具,必须既要顺应社会意志又要体现国家意志,其制定执行过程必然会包含以政府为代表的国家意志同以公众(尤其是目标群体)为代表的社会意志的对立和交融状态,其结果则体现为两种意志的某种组合关系。进一步而言,公共政策的本质体现为经国家意志过滤、提炼、整合、升华后的社会意志,即政府所求取的民众的“社会共识”或民意的“最大公约数”。本文所提出的关于公共政策本质的“社会意志—国家意志组合关系说”在政策制定、政策执行、政策评估、政策终结的全过程中均有体现,它在很大程度上超越了本文开头提及的传统的公共政策本质说,具有强烈的现实意义。而有关于公共政策本质的重新理解,恰恰能够较为充分地回答本文开头所述几种代表性观点尚未深入回答的共同问题,且在对其予以继承的基础上实现了超越。从“公共政策的本质是社会意志与国家意志的组合关系”这一逻辑出发,对这些学说做进一步的探究,可以获得如下发现:

第一,对“政府选择方案说”的继承与超越。这一学说关注并揭示了公共政策的三个基本要素即“政府”、“选择”和“方案”,如作进一步引申可以发现:公共政策方案的酝酿、形成、比较、选择过程无不涉及社会意志与国家意志的共存与互动、冲突与对立、磨合与交融,甚至可以将这些状态看作整个政策制定环节的基调,不论它们是以科学还是民主的形式表达出来。在政策制定活动中,来自不同社会组织、团体和个人的社会意志与以政府为代表的国家意志,围绕某一社会发展目标或针对某一社会公共问题纷纷表达自身意愿,初步形成备选方案的基本框架,进而通过各种意志的磨合与取舍,最终形成两种意志交融之后的最终政策方案。因此,从本质上来说,政策方案的选择过程就是社会意志与国家意志对立性交融的过程,选择结果则是社会意志与国家意志关系的某种组合状态。

第二,对“政府回应环境说”的继承与超越。这一学说将公共政策置于政府与其实施公共管理的外部环境的关系情境之中予以理解,如作进一步引申可以发现:所谓“回应”就是政府对相关的外部环境要素进行识别、判断和反应的过程,而“相关的外部环境要素”除特定时期的经济社会“客观状况”之外,更重要的则是社会组织、团体和个人由其兴趣偏好、认知方式、利益追求、价值判断等社会意志所形成的“主观状况”。因此,政府回应环境的核心所在,就是以政府为代表的国家意志对社会意志进行了解、认识、判断、权衡和取舍,并寻求和达成两种意志之间共识的过程,即回应的过程体现的是两股力量

之间的对立性交融过程,而回应的结果——公共政策——体现的则是社会意志—国家意志的组合关系。

第三,对“公共意志表达—执行说”的继承与超越。这一学说将公共政策活动理解为公共意志的表达与执行过程,如作进一步引申可以发现:在公共意志的表达环节中,不同社会组织、团体和个人根据自身的价值判断和利益诉求产生诸多相同、相异甚至相斥的社会意志;而在公共意志的执行环节中,必然要求有一个“统一”意志通过对理念和行动的双重协调来确保有效执行。这就意味着,表达环节的公共意志处于初始表达出的个性的、多样的、零散的、复杂的社会意志状态,而执行环节中的公共意志则处于经过权衡和取舍后形成的集体的、统一的、整合的、明确的国家意志,即在公共意志的表达与执行两大环节之间,存在着一个公共意志“生成”的复杂中间环节,而这一环节在实质上就是社会意志与国家意志对立性交融的过程。

第四,对“社会价值权威分配说”的继承与超越。这一学说被公认为是目前对公共政策本质做出的最深刻解读,但如作进一步引申可以发现:社会价值的分配并非一蹴而就的简单过程,而是众多社会组织、团体和个人所代表的社会意志为了实现各自的利益诉求,积极持续地影响分配的过程,其中充满着分歧、对立与博弈。而公共政策作为“权威性分配”的力量,就是充分利用政府所代表的国家意志的合法性、权威性、强制性地位,实现对分配分歧的整合与权衡。因此,公共政策本质上就是政府站在国家意志的高度,在把握不同社会意志的不同分配取向的基础上所做出的权威性分配。其中,非权威性力量与权威性力量相互影响的过程,本质上就是社会意志—国家意志对立性交融的过程。

可见,“社会意志—国家意志组合关系说”这一对公共政策本质的新解,既与传统理解存在着逻辑一致性,同时又提出了新的角度和新的侧重,形成了新的拓展和新的延伸,揭示了公共政策活动过程蕴含的深层次矛盾运动规律。不仅如此,该学说能够广泛而深刻地对公共领域的重大基本问题做出独特的逻辑阐释:一是公共权力运行。公共权力包含了政治权力和社会权力,两种权力背后分别对应着国家意志和社会意志,民主制度中的公共权力运行过程主要就是政治权力与社会权力的互动,在本质上即国家意志与社会意志的对立性交融过程。二是公共选择过程。公共选择的主体大致可分为政治主体和社会主体两类,它们带着各自的意志倾向参与到公共选择的集体行动当中,公共选择的过程也就是两类主体在各自意志支配下与对方进行合作、竞争、协商、博弈的活动,在本质上即国家意志与社会意志的对立性交融过程。三是公共利益实现。公共利益的实现,既离不开社会自身力量的表达、保护、调和,更离不开以政府为核心的公共组织的筛选、整合甚至强制,两者缺一不可。“公共性”正是生成于“所有公民在公共领域无障碍的开放性、在公共领域内公众对公共权力和公共事务的批判性,以及遵循自由、民主、正义原则进行理性商讨所达成的可以促使独立参与者在非强制状态下采取集体理性行动的共识”,而“担负社会利益的代表者、国家权力的代理者和公共政策的制定与执行者三种职责的政府需要梳理一定的理念、确定一定的标准、通过一定的方式来平衡不同的政策诉求和利益达成”^①。可见,公共利益在复杂的现实社会中能否实现,在很大程度上取决于两方面之间能否实现有序、充分、有效的良性互动,前者体现的是社会意志,后者则体现的是国家意志。因此,公共利益实现的过程,在本质上就是国家意志与社会意志的对立性交融过程。

综上,本文虽然是对公共政策本质做出的重新解读,提出了一种新的理解视角和理论观点,但其实也是对传统公共政策本质论的继承与发展。其意义在于:1.它为我们从理论上分析公共政策提供了一种全新的“意志”视角。这一视角在提供关于公共政策本质的理解时具有四方面优势:一是形象化。“意志”是主体为了达到某种目的而产生的心理状态,“意志”的视角通过将社会与国家的人格化,

^①李金龙、杨巧梅:《民生取向:我国公共政策公共性价值当下的集中体现》,尹庆双、唐兴霖主编:《走向社会治理的公共管理》,北京:社会科学文献出版社,2014年,第22页。

形象地提炼和表达出公共领域中既已存在的两大政治影响力量,因此“意志”的视角可作为开展公共政策分析的有力话语。二是深刻性。“意志”的视角在提炼影响公共政策两大要素和揭示其对立性交融关系的基础上,全面而具体地展现出公共政策由政策议程、政策制定、政策执行和政策评估的全过程,对于公共政策的理论分析和研究有着积极意义。三是普适性。无论在何种社会形态、社会制度、政治制度当中,也不论具体的公共政策运行过程发生怎样的变迁,该视角及其逻辑、观点都是普遍适用的,没有显著的时空局限性。2. 为我们的公共政策实践活动提供了一个重要启示,即在制定和执行公共政策过程中,要重视政策条文背后所包含和牵涉的社会—国家关系,科学看待其中所蕴含的社会意志—国家意志组合关系。公共政策既要体现以社会公众为代表的社会意志,也要体现以政府为代表的国家意志,最终的公共政策内容与功能是社会意志和国家意志的组合状态。此外,在正视两种意志组合关系的同时,我们也要积极运用社会意志—国家意志组合关系的视角,对现有或未来即将制定的公共政策进行检验和反思。在社会主义民主条件下,我们既要鼓励和促进社会意志的充分表达和实现,也要重视和强化国家意志的权威地位,保证社会意志与国家意志的良性互动,提高公共政策的科学性、合理性、权威性与可行性。

最后需要说明的一点是,在认识和理解“公共政策本质体现社会意志与国家意志的对立性交融”的同时,我们还需注意到,这两种意志的影响与能力并不是对等的,国家意志在公共政策的制定与运行中始终处于主导地位,政府作为国家意志的代表,其具有的系统性、完整性、全局性和功能性等方面的优势是社会公众代表的社会意志所不能比拟的。若公共政策由社会公众代表的社会意志所主导,那整个社会势必退化到国家产生之前的混乱、无序的原始状态中,同时,社会意志的分散性、片面性、短视性以及力量的薄弱性等方面的劣势也将会影响公共政策功能的正常发挥。因此,在社会意志与国家意志对立性交融中,国家意志对公共政策的制定与运行要发挥主导作用。

(责任编辑:杨嵘均)

Essence of Public Policy: Viewed from the Perspective of Compositional Relationship of Social Will and State's Will

WANG Chun-cheng

Abstract: The understanding of the essence of public policy is the logical foundation of the public policy theory system and the logical starting point of constructing policy ideas and carrying out policy activities in practice. While the prevailing views on the nature of public policy show different aspects from different angles and to varying degrees, they do not further analyze the relation between state and society implied in public policy. In other words, they fail to give a clear answer to such questions: What does the social will reflected by publicity and the state's will reflected by policy mean in the policy process? How do they interact with each other? And what effect do they produce? To keep digging into these problems will help us get a new understanding of the essence of public policy. In modern democratic politics, the relation between the social will and the state's will can be described as “contrasting-blending”, and the essence of public policy can be recognized as the combination of the two wills and the result of their combination. This compositional relationship exists in the whole public policy process: from formulation, to implementation, to evaluation and to termination. It is of theoretical value and practical significance to look into the essence of public policy from such a perspective.

Key words: public policy; social will; state's will