

# 对我国公共政策评估合法性危机的思考

## ——基于话语理论的视角

黄 聃

(厦门大学公共事务学院公共管理系 福建 厦门 361005)

**摘 要:**文章从话语理论的视角来审查我国公共政策评估合法性危机,并得出消解我国公共政策评估合法性危机的若干启示。

**关键词:**公共政策评估;合法性危机;话语理论

**中图分类号:**C91 **文献标识码:**A **doi:**10.3969/j.issn.1665-2272.2013.06.034

### 1 我国公共政策评估合法性危机的表现

公共政策评估合法性危机是政治系统的“产出”危机,意指公民对公共政策评估的质疑,对政府或国家机关主导公共政策评估的能力的不信任,以及对公共政策评估的不认可、不服从、不愿配合参与的心理状态与行为表现。话语理论视角下,我国公共政策评估的合法性危机包括以下三个方面:

#### 1.1 公共政策评估主体的合法性危机

公共政策评估主体合法性危机是指参与公共政策评估活动的组织或个人不能代表社会各个不同阶层不同社会团体的利益,得不到社会公众的认同与支持。

(1) 忽视评估主体多元化。官方政策评估主体为了保证评估的权威性和强制性,或是为了论证所制定政策的科学性,往往忽视其他政策评估主体的作用,或是其他评估主体在政策评估中未能发挥有效作用。

(2) 政策评估参与途径缺失。保障政策评估主体参与的途径缺失,非官方参与因主体参与能力不

足等原因使得政策评估主体上缺乏实质上的广泛性。真正能够吸收各种利益团体和公民主动参与公共政策评估的渠道还不够宽,对于普通公民来说能够直接参与政策的法律保障还较少,公共政策的评估与公众之间没有形成互动效应。

#### 1.2 公共政策评估内容的合法性危机

公共政策评估内容合法性危机是指公共政策评估方案没有较为科学和全面的规划,不能反映和表达社会不同阶层不同利益团体的价值取向与偏好所引发的合法性危机。

(1) 缺乏科学的政策评估方案规划。我国公共政策评估更多地表现为官方机构决定着对何种政策进行评估、怎样进行评估、谁能参加评估、评估能否发挥相应的作用等,因为缺乏其他主体的制约,官方所主导的政策评估往往具有随意性和无规划性。

(2) 过分强调政策评估的效率原则。因政府所主导政策评估,所以在政策评估中,政府的意向决定着政策评估的方向。政府往往以政策的效率为主要评估原则,这一评估原则也决定着政策评估必然要

忽视价值多元化,实际的政策评估结果也深深烙上政府效率原则的痕迹。

#### 1.3 公共政策评估过程的合法性危机

公共政策评估过程合法性危机是指公共政策评估进行过程中忽视多元主体互动性和参与性,违背了政策评估的公平、明确、透明的原则。

(1) 公共政策评估过程中缺乏公平导向。在我国,公共政策评估过程缺乏公平性导向表现在两个方面,一方面是话语的准入门槛高,往往只有政府所限定的政策评估主体才能进行评估;另一方面是非官方主体的评估的实际作用不能有效地发挥,即使允许政策评估主体广泛参与,但是无论科学与否的评估能否作用于最后的评估结果的主要依据还是由政府来规定。

(2) 公共政策评估过程缺乏明确性。公共政策评估过程中,固然需要多元评估主体参与,但是也要明确的参与制度规定,政府在政策评估中必须有自己的权威原则,否则,公共政策评估往往容易陷入无政府主义。如厦门PX事件中,政府的意志最终是被民意动摇,违背了

自身的一些权威性原则。

## 2 话语理论对消解我国公共政策评估合法性危机的启示

话语理论是福克斯(Charles J. Fox)米勒(Hugh T. Miller)教授 20 世纪末期提出,话语理论由理论基础(本体论和认识论融合)、理论逻辑与内容、理论应用(操作规则和手段)三部分构成。其中“公共能量场”、“部分人的对话”和“话语的正当性”是话语理论的核心观点,话语理论视角下消解我国公共政策合法性危机的也主要是从这三个核心观点中寻求启示。

### 2.1 通过引入“公共能量场”来消解公共政策评估的合法性危机

“公共能量场”是话语理论的核心概念,将这一概念引入公共政策评估中,即是将公共政策评估的进行作为一个公共能量场,场中的主体即公共政策评估参与者,场里的观点即是不同的评估观点或价值判断。

(1)消解公共政策评估主体合法性危机。①提倡话语准入的免费性。“公共能量场”这一提倡有效地破除了公共政策评估中评估参与主体的门槛,使参与主体能够自由地进入公共政策评估领域,进而对政策进行评估。②没有绝对的权威主导。“公共能量场中”,众多意图、观点的地位都是平等,也就是说在公共政策评估中,众多参与主体都能自由地表达自己的评估,且并没有权威的、主导性的评估观点。

(2)能够消解公共政策评估内容的合法性危机。①有明确的作用规划。“公共能量场”的作用规划即是先允许所有的观点、意图进入,然后通过一定的作用方式让这些话语相互“斗争”。这一观点倡导在公共政策评估中,也应当吸引所有的评估,然后让评估进行相互对抗、斗争。②可以打破公共政策评估中政府所主导的效率原则。“公共能量场”中引入足够多的政策评

估观点,每一主体基于自身的价值判断对政策进行评估,打破了政府所主导的效率原则。

### 2.2 通过“话语的正当性”来消解公共政策评估合法性危机

“话语的正当性”作为公共政策评估的一种作用规则,可以有效地消解公共政策评估合法性危机。

(1)提供了消解公共政策评估内容的合法性危机的具体操作规则。“话语的正当性”能够有效摆脱政策评估中官僚独白性的评估。基于汉娜·阿伦特的对抗性的紧张关系的观点,话语的真实性指出了:在话语中,我们期望着意义之战,我们期望着争辩、论证、反驳,而不是和谐的异口同声。也就是说,参与对话的双方之间既是平等的,同时又是对抗的、相互辩驳的。通过这种作用方式,可以有效地摆脱官僚关于政策评估效率原则中的独白性。

(2)有效地提供了公共政策评估过程合法性的途径。①提供了一种话语作用的规则。真诚、切合情境的意向性、参与意愿以及实质性的贡献是“话语的正当性”作用规则,在公共政策评估过程中,“话语的正当性”的作用规则,也将作为公共政策评估的过程规则,为公共政策评估的过程构建了一种话语作用的规则。②具体地要求了公共政策评估过程的透明性。“话语的正当性”作为公共政策评估过程的重要规则,必然要求政策参与者的真诚态度,而真诚的最主要体现则是公共政策评估过程和内容的透明性,也只有这样才能最终形成对抗性、紧张性的政策评估关系。

### 2.3 通过“部分人的对话”来消解公共政策评估合法性危机

“部分人的对话”为实现公共政策对话的正当性提供了坚实的基础,“部分人的对话”这一原则对消解公共政策评估合法性危机有着重要的启示意义。

(1)提供了消解公共政策评估

主体合法性危机的另一种思路。“部分人的对话”有效地在“少数人的对话”和“多数人的对话”之间寻找到了一个合适的尺度,既解决了“多数人的对话”的无政府主义,又解决了“少数人的对话”的独白式操控,是一种有限制性的公共政策评估参与,但是却是一种科学性、质量性的政策评估主体多元化。

(2)构建了消解公共政策评估内容合法性的一种规划。在公共政策评估中,引入“部分人的对话”作用机制,即是在政策评估中,通过一定的作用机制,将众多的政策评估观点经过“话语的正当性”原则进行过滤和归纳,从而形成“部分人的对话”。这是公共政策评估的内容的一种规划,从而保障公共政策评估内容的合法性。

## 3 结语

用话语理论来审查我国公共政策评估的合法性的危机,这是符合我国转型期的多元化社会现状的,也是对传统公共行政视角的批判和弥补。应当正视我国公共政策评估合法性存在的问题,尝试从话语理论中来寻求消解我国公共政策评估危机的途径和方法。

### 参考文献

- 1 尚虎平. 是公共能量束而非公共能量场在解决我国焦点事件[J]. 社会科学, 2008(8)
- 2 陈谭, 罗晓俊. 后现代批判、话语理论及其反思——读《后现代公共行政: 话语指向》[J]. 社会科学论坛, 2010(1)
- 3 谢昕, 张亮. 后现代公共行政理论精要探微[J]. 研究纵览, 2007(9)
- 4 陈振明. 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004
- 5 张康之. 探索公共行政的民主化——读《后现代公共行政: 话语指向》[J]. 国家行政学院学报, 2007(2)

(责任编辑 高平)