

“透明中国”:构建一种国内公共政策软权力*

王海洲

[摘要] 在全球化和信息化时代,中国的国内公共政策越来越广泛地对国际社会产生直接和显著的影响,成为一种重要的软权力资源。国内公共政策软权力的构建,可以在“透明中国”的理念下,基于政策扩散和政策评估的理论分析框架,根据“开放”和“负责”两项基本原则,实施信息公开、话语协商、责任明确和问责机制等四种策略,由内而外地增强中国的国家魅力,赢得更为有效的国际认同。

[关键词] 透明中国;软权力;国内公共政策;国家形象

[中图分类号] D034.6 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863(2013)03-0099-06

公共政策是公共管理学领域中最为重要的研究主题之一,通常指的是“国内公共政策”(Domestic Public Policy),即公共权力机关在社会治理中采用的各种方案。实际上,公共权力机关还具有制定另一种类型公共政策的权利和需求,即一般所言的“外交政策”(Foreign Policy)。由于这两种类型的公共政策在理论和实践上都迥然相异,学者们建立起使用不同研究范式的学科。但值得重视的是,国内公共政策在其实践发展中,出现了一些新变化。例如,它已经可以轻而易举地突破由信息闭塞造成的理解屏障,通过现代传媒技术向全球开放,或为大规模涌入国内的他者“身临其境”地感受到。此外,也有大量的国内公共政策对国际关系或国际利益分配产生影响。在这些情况下,国内公共政策不再仅仅承担治理社会的基本功能,它也能直接影响外交政策的制定和国际认知的效果。为了更好地描述和分析国内公共政策的这种“外向性”转变,可以引入外交政策研究中的“软权力”(soft power)概念充当主要视角。藉此概念,本文着重探讨四个层层递进的问题:第一,国内公共政策软权力这一概念何以成立、有何特征?第二,“透明”为何以及如何成为构建国内公共政策软权力的有效理念?第三,“透明中国”(Transparent China)的理论架构是什么?第四,如何在中国的政治实践中贯彻这种理论架构?

一、国内公共政策软权力:概念的生成及其基本特征

美国学者约瑟夫·奈(Joseph S. Nye, Jr.)于1990年首次提出软权力概念,主要是指基于文化、意识形态和对外政策等软性资源的“同化权力”^[1],其对立面是经济和军

事等硬权力。虽然奈提出的软权力概念一度被认为有新瓶旧酒之嫌,至少“美国主流学术圈对此主题的反应不温不火”^[2],但引入中国学界后日益蔚然,尤其是中国共产党十七大报告中出现“软实力”一词后,相关研究文献出现了爆发式增长。近年来,随着“大国崛起”、中华文化“走出去”和“国家形象塑造”等热点议题的推动,软权力概念成为政府、学界和社会各界的常用词汇。在此过程中,软权力一词的基本意义不断被稀释、引申和更变,我们主要使用其原初含义和适用情境,以便准确地描述“国内公共政策软权力”概念。

软权力在本质上是一种同化力,描述的是同化主体和同化客体之间的特殊权力关系:主体施加影响,客体选择是否认同。主体表现为一个具体的国家或地区(下简称为国家),或者在客体的理解中表现为抽象的国家形象,所以软权力在很大程度上是“国家软权力”的简称。对于客体而言,虽然有国家、民众、媒体和民间组织等各种形式,但也往往被冠之以“某国”或“国际社会”的引导词。这使得软权力在理论上集中于国际政治视野,尤重国际关系,在实践上则与国家形象塑造、对外宣传和外交等活动联系甚密。奈在界定软权力的构成时主要基于这两个方面,确定了三种软权力资源:“文化、政治价值和外交政策。”^[3]三者既具有整体性,代表整个国家;又具有外向性,作用于国际关系。

在传统软权力理论框架中,并没有“国内公共政策软权力”的构想,只有两个与之相关但是本质相异的概念。一是“国内政策”,主要是指媒体、非政府组织和跨国组织

* 本文是国家社会科学基金青年项目“政治象征与国家形象塑造研究”(项目编号:11CZZ035)的研究成果,感谢南京大学人文社会科学高级研究院的驻院学者资助。

的政策,实际上是指市民社会内部的行动规则,这显然与国内公共政策的含义不符。二是“高级文化”,指的是国家文化以及国家在具有国际影响力的事件中表现出来的理念或展现出来的形象等,在这种文化形式中,政府政策通常发挥出的是间接性的影响力。

我们认为,有必要在理论上给予“国内公共政策软权力”以独立地位。这一概念具有创新意义,尚未在理论上得到专门梳理。“内政外交”截然两分的传统学术视野需要在新形势和新条件的背景下有所转化,在国内公共政策研究中,已经出现了新的问题。更重要的是,国内公共政策软权力处于一个“有实无名”的状态,已经在现实情境中发挥出了重要作用。首先,国内公共政策与软权力的其他资源一样,能够在整体意义上代表国家。它与外交政策出自同一公共权力机构,体现出一个国家在政治文化和政治价值上的明显取向。从制度分析的角度来看,国内公共政策作为国家制度的主要交集和支持体系,在一定程度上具有国家制度在国家整体性上的表现能力。其次,外交政策与国内公共政策之间的传统界限已经日趋模糊,国家之间全方位的深度交流与合作以及互联网上的开放信息,直接将一国的国内公共政策推到国际关系的前沿。此外,从国家政策系统自身的平衡性来看,外交政策越来越多地需要得到国内公共政策的襄助,对于众多国际问题而言,国内公共政策既是通盘应对方案的一部分,也能为纯粹的外交政策提供价值层面上的证明和支持。总之,国内公共政策已经发挥出显著的软权力功能,应该在理论上令其“名正言顺”地迈入软权力的大门。

要确定国内公共政策软权力的独立地位,还需要将之与“行政软权力”、“柔性管理”、“柔性政策”等概念区别开来。这些概念具有一定的相似性,都强调在权力的表达、权力的运作(管理)和权力的载体(政策)等方面使用“柔性”或“软性”的手段,达到同化他者的目标。在此主要以行政软权力为例,分析它与国内公共政策软权力之间存在的显著区别,参见表1。

表1 国内公共政策软权力和行政软权力的区别

区别	方式	方向	目标
国内公共政策软权力	政治理念的整体同化	外向性	国际社会合法性
行政软权力	柔性手段的具体运用	内向性	国内社会合法性

在方式上,国内公共政策软权力强调整体性地发挥作用,即便是某一方面的具体政策,也是以完整的国家形象或国家认知呈现在国际社会。因此,其同化力依靠的不是政策本身的“程序性”力量,而是其“实质性”力量,也就是在价值(包括政治态度、政治价值观念或者处理政治事务的思维方式等)和利益(政治、经济、文化等方面)上的影响力。行政软权力指的是一种“柔性的软权力行政方式”,包括“行政指导、信息交流、温情执法”,以及“行政合同、行政协商、行政和解、利益诱导行政、模仿行政等”^[4],通过运行这种非强制性的行政程序,削减行政相对方的对立情绪。对于行政相对方而言,对程序本身的认同要强于或者先于对行政主体合法性的认同,并且认同的范畴也难以上升到整体性的国家层面。

在方向上,国内公共政策软权力与软权力概念的原初指向一致,都是作用于一国之外的各种受众,具有显著的外向性特征。因此,国内公共政策软权力作为一个研究主题,与国外受众之间的关系最值得关注。行政软权力是对原初软权力概念的引申运用,它并不关注在具体行政过程中会产生何种国际影响力,仅立足于如何强化和优化国内的社会治理实践。

在主要目标上,两者都追求合法性,但国际社会合法性与国内社会合法性并不相同。根本原因在于:国际社会是一种无政府状态,国内社会则服从于政府治理。现代国家政府合法性的首要基础是制度性程序,无论行政权力采取何种手段,必须首先符合法律规定。国际社会即便存在着各种形式的国际法和国际规则,但并不具有最高的制约力。在国际社会合法性中,更重要的合法性基础是普适性价值和利他性功能。因此,某项具体的国内公共政策有效地产生软权力时,往往不在于它完全与国际法结构相容,而在于它能够达成价值共识或者实现利益共享。

由上可知,国内公共政策已经是一种不容忽视的软权力资源。因此,国内公共政策软权力应当被视作一个独立的概念,它虽然在程序意义上处理的是国内事务,但在实质意义上对国际社会造成了影响,势必在国家软权力建设和国家形象塑造等重大政治战略中,发挥出越来越重要的作用。

二、从“淡色中国”到“透明中国”

在政治价值、文化和外交政策这三个软权力建设的传统方面,中国都做出了巨大的努力,但由于对国内公共政策在其中扮演的角色不够重视,未能收到良好的效果。

一是,集中在中国的国内政治改革和发展战略上,往往过于宏大且缺乏有效的政治价值传播手段。^[5]围绕社会主义民主建设提出的一系列要求,主要起一种思想引领作用,而具体的政策实践尚不能完全贯彻和实现这种民主精神,同时这种民主理念常遭到西方社会的误解。例如,即便中国提出了“和谐社会”、“韬光养晦”等内敛的、防御性的政治发展道路,也难以阻止各种“中国威胁论”的涌现。

二是,集中在中国的社会主义文化发展繁荣战略上。此方面突出地表现为“文化软实力”,这一概念在中国被广泛地视作“软权力”的同义词。其优势在于强调了文化的重要性,但忽视了国家政策和政治制度自身的吸引力及其对文化吸引力的“加成”作用。以举办北京奥运会为例,一些西方学者根据调研数据指出,由于政府发布的旨在服务奥运的倾斜性政策,在一定程度上破坏了民主政治的基本规则,使得北京奥运会的积极作用大打折扣,并认为“中国似乎尚未明白,当其文化与叙事未与国内现实相一致时,想要塑造软权力并不是件容易的事”。^[6]对此中国或许会感到误解和委屈,但这于软权力的增长无补。误解或错觉本就是软权力塑造中必须面对的困境,非中国遭遇的特例。直面他国的国内公共政策必须摆脱一种“自说自话”的状态,努力令人乐于倾听,并防止令人产生歧义。

三是,体现在中国近三十年来外交政策中。“求同存异”、“和平崛起”和“和谐世界”等外交理念都是谋取软权力的努力,但它们并没有得到西方社会的普遍认同。调

查数据显示,导致低认同度的主要原因不是任何一种传统软权力资源,而是国内公共政策。据安霍尔特国家品牌指数(The Anholt Nation Brands Index)显示,中国在“政府治理”一项上的得分一直不高,这最为直接地反映出中国国内公共政策与外界信任度之间的高度关联。^[7]此外,对一些软权力资源的国际传播存在着内外有别的两套话语也引发了一定的猜疑。例如在“孔子学院”问题上,西方学者很容易通过直面访谈或网络公开信息去判断中国的意图,他们发现中国存在着对外宣传“去政治化”,而在国内政策上又强调“政治化”的矛盾,令人产生该计划或许是一种“特洛伊木马”的疑惑。^[8]这是国内公共政策能够对国际事务产生直接影响的又一明证。

针对这一系列信息传递与误解的问题,雷默(Joshua Cooper Ramo)为中国政府的软权力建设提供了一种“淡色中国”的品牌理念,他强调“淡”在中文语境中和汉字结构上的特殊之处(左水右火),并将之具有的“温和”和“空白”意象与兼容并包的思想联系在一起,最终指向“和谐”。这一理念无疑非常具有“中国特色”,不仅符合中国传统文化在国家形象塑造上的偏好,同时也符合当代中国建设“和谐社会”的政治理念。但是,并非所有议题在“中国化”后都真正适合中国。“淡色中国”至少在国内公共政策角度上,并没有改变传统的中外信息交流方式,依然是单向度地向外传递为主。正如雷默所言:“中国需要开诚布公地告诉外界自己正面临的挑战,尽可能地解释为什么会与国际社会的期望有所偏差,同时还需要不断强调一个观点,即中国正处于自我变革的过程中,其目的是要使国家更加富饶和自由。”^[9]由此可见,该理念引导的实践取向是:中国需要做的是指向外国的“告诉”和“解释”。在此理念中,软权力追求的是解释性的或展示性的力量,而“淡色品牌”原本具有的“自我说服”的能力——一种由内而外的建构能力,在此被忽视和掩盖了。对于中国当前的软权力塑造而言,最为重要的正是充分发挥这种建构性力量,由内而外地提供一个能够实现价值和利益共通、共享的平台。

要打造这样一个平台,需要将“淡”的意味继续“淡化”到“透明”的程度,以尽可能地消除造成隔阂的内部障碍。据此提出的“透明中国”的理念,并非与“淡色中国”相斥或相反,只是它更加符合中国在软权力塑造中面临的现实情境——唯有先在“审美尺度”上达成一定的共识,才可能在此基础上展现出具有中国特色的“浓妆淡抹总相宜”之美。换言之,软权力与硬权力最大的区别在于:软权力高度依赖于国际社会的理解和态度,无论一个国家认为自身的文化多么繁荣、价值观多么崇高、外交政策多么有助于共赢,都必须以国际社会的认同、尊重和信任为前提。“淡色”的确显示出了中国的特色,但这正是阻碍中外信息沟通的最强韧的面纱。唯有揭去面纱,示人以真容,才有可能获得信任和认同。

“透明”并不是令人一眼看穿的肤浅和乏味,也不是毫无保留地倾囊相授。“透明”是一种态度、价值和政策共同作用的复杂状态,在当今世界,它以民主政治的基本共识和国家利益的持存共享为基础,蕴含着可供灵活运用的政策空间。在以“透明中国”为核心的国家软权力建设体系

中,国内公共政策承担着至关重要的作用:它是散发国家魅力的直接源泉,是展现国家文化和政治价值的主要渠道,是国际社会观察和评估外交政策的对照性指标。

三、“透明中国”的理论架构

“透明”作为一种理念,还不具有任何严格的理论价值。只有确定了“透明中国”的具体所指、基本原则和主要策略之后,才能真正地将“透明中国”从理念层面上升到理论层面。

在为“透明中国”建立系统性的分析理论之前,有必要简要介绍一下中国政府和学界是如何理解和使用“透明”一词的。在中国的政治发展中,“透明”是一个比较新的、且没有得到足够重视和深入阐发的概念。以历年政府工作报告为例,“透明”一词首次出现在2000年,在迄今为止的13年中,一共出现13次。集中度比较高的是2002—2003年度和2010—2011年度,4个年份共出现9次,占总数的70%。在具体语境中,“透明”主要用于强调两个方面的内容,一是政府的各种经济政策(9次),二是政府自身的体制改革(4次)。学界对“透明”的研究与政府工作报告之间呈现出了高度的对应性。2002年首次出现“透明政府”的提法,主要侧重政府的经济管理职能;2004年开始重视政府信息公开制度的建设;2007年10月,胡锦涛在十七大报告中论述“发展社会主义民主政治”时提出要“提高政府工作透明度”;2008年5月颁布《中华人民共和国政府信息公开条例》,胡锦涛的论述出现在该条例的第一条中。至此,“透明政府”基本上被确定为实行“信息公开”的政府。不过,将“透明”界定为“信息公开”,并非用于固化这一研究主题,而是为该主题的研究标示出一个起点,或者更准确地说,标示出一个切入点。

在理论范畴中,沿着这一切切入点前进,会遇到几个问题:信息公开到何种程度为“透明”?如果政府的信息公开无法满足外界需要怎么办?信息公开但缺乏担当的政府可以认为是“透明”吗?承诺担当但无法问责的政府可以认为是“透明”吗?这一系列问题无疑都是从“信息公开”衍生出来的问题。但是,无法以信息公开为起点,漫无目的或者无休无止地推衍“透明”的内涵和外延;必须回到问题的起点,即在国内公共政策服务于软权力建构时,有哪些作用方向、受何等因素影响、遵循何种基本原则以及运用何种策略,这些便是“透明中国”理论的主要组成部分。

基于软权力理论,国内公共政策要发挥出作用,需要在自身和他者两个方面有所贡献。第一,国内公共政策需要具有携带认同信息向国际社会转移的能力,具体表现为该政策向外有效扩散的速度和水平;第二,国内公共政策需要在国际社会产生具体的影响效果,直接表现为国际社会依照何种标准对该政策进行评估。从政策分析的角度而言,前者与政策扩散理论相关,后者与政策评估理论相关。根据这两种理论搭建起一个分析架构,参见表2。

从一般意义来看,“透明”既是一种客观事实,也是一种视觉感受,或者说,透明与物体自身的质料有关,也有观察者的观测能力和观测偏好有关。就此而言,国内公共政策反映出的国家透明度主要受两个因素影响。一是内部的“质料因”,即是否在政策结构和过程中减少了隐藏或混

清信息的可能性；二是外部的“观测因”，即该国在政策中标示出的透明等级，需要接受外界基于特殊标准作出的评估，因此，如何减少标示值与观测值之间的差距就成为提高透明度的重要内容。

表2 “透明中国”的理论架构

	影响因素	分析框架	基本原则	主要策略
国内公共政策软权力 （“透明中国”）	内部质料	政策扩散理论	开放	信息公开
				话语协商
	外部观测	政策评估理论	负责	责任明确
				问责机制

首先，站在内部质料因的角度上，国内公共政策需要通过某些方式改善外界对自身的看法，以获取足够的认同。政策扩散理论为寻找这些方式提供了重要的思路。政策扩散原本用于描述政策在系统内部不同成员之间转移的过程，在此我们将其引申为国内公共政策被国际社会所接纳的过程。“政策扩散发生的根本原因有三个：在外部压力之下的被迫政策扩散，出于道义、象征或合法化原因的自愿政策扩散，基于理性利益分析的自愿政策扩散。”^[10]被迫政策扩散与软权力的内涵不符，因此，国内公共政策只能追求自愿政策扩散——“自愿”这一态度本就是软权力的目标之一。无论是道义性扩散还是利益性扩散，先要建立起信任基础，而赢得信任的第一步是坦诚，我们称之为“开放”。第一，开放旨在促进信息流动和传播，为政策扩散提供运行环境；第二，开放能够消除封闭的价值系统，为政策扩散提供理念基础；第三，开放也提高了利益共享的可能性，为政策扩散提供根本动力。为解决信息、价值和利益三种维度的要求，可以基于开放原则建立两个相互关联的策略，一是主动性的“信息公开”策略，通过放弃对信息的孤立和垄断赢得认同；二是互动性的“话语协商”策略，通过对公共权力主体具有约制作用的方式实践一种“协商民主”，以平等对话的方式解决价值取舍和利益分配等问题。

其次，站在外部观测因的角度上，国内公共政策是否能够对国际社会产生吸引力，是由国际认知主体的评估结果决定的。对外部社会评估内部政策这样一种特殊行为，政策评估理论中有两个方面的内容值得重视。一是评估主体的范畴，二是评估标准的选择。国际社会的评估主体呈现多元化态势，包括具有系统评估能力的国家和社会组织，也包括自由松散的个体和群体评估者，他们对某国国内公共政策的评价会直接或间接地影响到该国在国际社会中的吸引力。任何类型的政策评估基本上都包含事实和价值两种不同的标准。对于国际社会而言，事实标准主要反映在利益问题上，而价值标准则主要反映在道义问题上。评估主体的多元化和双重评估标准都要求公共权力主体是一个“负责”的主体。事实上，即便是仅在国际关系意义上定义软权力的奈也承认：“更好的责任感可以并应该始于国内。”^[11]因为唯有负责，才能以不变应万变地接受不同评估主体的多维考量；唯有负责，才能在制定涉及国际利益分配的国内公共政策时，勇于承担相应的国际责任，促成利益共享；唯有负责，才能体现出对政府运作的合

法性基础和普遍规范的认同；也唯有负责，才能在国内公共政策出现了未能预期的负面结果时，采取措施进行惩罚或补救。为实现这些目标，基于负责原则可以选择两个相关策略：责任明确和问责机制。责任明确策略是一种主动性设计，强调要承担那些“应尽的责任”；问责机制策略是一种被动设计，强调要承担那些“应追求的责任”。

四、中国国内公共政策软权力构建中的策略运用

基于上述理论分析，“透明中国”的建设，应该以开放和负责为基本原则，采取信息公开、话语协商、责任明确和问责机制等四个主要策略。那么，在具体的实践中，中国的国内公共政策是如何运用以及应当如何运用这些策略？在运用中，应该如何处理好各策略之间的关系？这些策略的运用对提升中国国家软权力有怎样的预期？我们通过依次梳理这些策略来回答这些问题。

近十年来，随着相关政策和法律的出台，以及各种“透明化”技术的高度发展，中国在执行“信息公开”策略上取得了较好的成绩。但就软权力建构而言，仍然存在着一些问题。从有关调查数据来看，在影响中国国家形象的八项国内政策中，虽然“中国的信息公开政策”被“中国公众”和“在华外国人士”都认为最不重要（分别为 3.3% 和 11.5%），但两个数值之间的差距是所有政策中最大的。^[12]软权力是一种对国际社会的影响力，这种差距显著地表现在中国的透明化过程中，依然存在着内外有别的情形，因此还有很大的改进空间。毋庸置疑，信息公开是减少决策过程中的暗箱操作和清理政府行为中灰色地带的有效手段。但是，政府作为行为主体，由于缺乏足够的压力而在策略运用的积极性上易打折扣。正是由于这种公开常常受限于政府的单方面选择意愿，因此需要引入话语协商策略对之作出改善。

话语协商策略是建设民主政治的基本要求之一。独白式的话语是一种霸权形态，它有悖于民主社会的权力模式和权利关系；而协商式的话语既表现出平等和公正的普适性价值，也在程序意义上可以防范权力的恣意妄为。协商民主的理念已成为建设透明政府的一件利器，其最有优势之处不在于能够向国内公共政策的制定者施加足够的压力，或是众多政治参与渠道能够廓清公共政策制定过程中的诸多淤积，而是令政策制定者发现，可以借助这一话语体系更加有效地提供优质的公共产品——这种由内而外的积极性是保证透明的关键态度。对于国家赢取软权力的目标而言，国内公共政策中的话语协商策略让开放有了双重特征：既是利益层面上的共赢，也是价值层面上的共识。

具体事物的透明度既受其“厚度”影响，也受其“纯度”影响。基于开放原则的两种策略只能降低政府的“厚度”，将其盘根错节的行政过程通过信息公开和增进互动等方式，切成可直接观察到的薄片，但它无法改变政府的“纯度”。“负责”是对政府在“自我净化”上的基本要求，更加负责的政府意味着其阻碍透光的杂质更少。“负责任大国”是 1990 年代中期以来中国外交的基本理念之一，但不应只是国际关系中的目标，它必须、或者更为重要的是一种国内目标。履行责任包括明责和问责两个相辅相成的策略。

对于国内公共政策而言, 责任不明确在很大程度上是政府行政效能低下甚至失效的主要原因, 不同职能部门之间的推诿就像是在政府这块玻璃中加入了杂质, 极大地阻碍了外界的视线和理解。责任明确在策略意义上要求国内公共政策精准明了地确定政策的对象、过程和效果, 在任何一方面都要满足能够评估和易于评估的标准。对于国际社会而言, 由于其并非国内公共政策的直接作用对象, 因此评估更容易从价值层面而非实施层面(除非利益直接相关)展开, 责任明确的国内公共政策通过展现出一个负责、高效、公正的政府和国家形象, 而在价值评估中赢得认同。但是, 由于政府在政策解释上拥有较高的自由度和合法性, 因此必须通过问责机制环节来约束这种解释权。

有效的问责机制将责任的界定从一般规范层上升到法律制度层, 它促使政府启动内部的杂质清理机制, 有效保证自身的透明。进入新世纪以来, 中国正逐步开展这项工作。2001年4月21日国务院通过《关于特大安全事故行政责任追究的规定》, 但针对的是特定的社会事态, 并没有广泛的影响力, 而且在政治价值意义上缺乏观照。2008年是中央和地方大规模推行问责机制的第一年, 2008年2月27日中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过《关于深化行政管理体制改革的意见》, 紧接着5月12日国务院发布《关于加强市县依法行政的决定》。这两份重要文件都对建立问责机制进行了强调, 在政治实践中也贯彻了这些文件精神, 被视作迅速增加中国政治透明度的“问责风暴”。当然, 通过问责机制来使政府透明化的举措仍有一系列局限和弊端。对于国际社会而言, 问责机制更多地展示出了在政治价值上的态度和保护合法利益的能力。所以, 问责风暴自身的强度与国际社会认同感之间似乎并没有直接的关联性。

结语

随着时代前进的步伐, 国内公共政策自身的内涵和外延不断发生变化。仅限于国内社会治理的需要去观察和解析国内公共政策的结构和功能, 有可能对国家整个政策体系的平衡和良好国际关系的维持产生消极影响。行政学和公共管理学在接受其他学科剧烈冲击的同时, 也需要在更为广阔的边缘地带会同其他学科, 对国内公共政策这一核心议题展开全方位的和及时性的分析。本文仅借用国家政治研究中的软权力概念, 来梳理国内公共政策在结构、功能和发展方向上的特殊转变。

在传统的软权力理论中, 文化、价值观念和外交政策被普遍视作博弈的主要参与者, 国内公共政策更多地被当做临时演员。网络化和全球化营造出具有变革性的客观环境, 它们消除了国内公共政策与外界之间的种种隔阂。这一时代背景不仅由外而内地将国内公共政策推入最为重要的软权力资源之列, 而且还促使国内公共政策由内而外地参与国际软权力博弈。值得注意的是, 无论如何“淡化”——就像“淡色中国”理念所刻意描绘的那样——其间所具有的对抗意味, 都无法忽视软权力概念本身所隐含着对抗结构。简而言之, 软权力终究

是一种“不战而屈人之兵”的“战斗”方式。所以, 在塑造国家软权力时, 必须兼而考虑到“参战”双方的判断。据此, 当我们在考量国内公共政策的有效性时, 除了需要及时评估国内社会治理的具体情境之外, 还需要引入国际社会的态度作为新的评价因素。

需要再次强调的是, “透明中国”的理念绝非让中国的软权力建构“屈从”于外界态度, 而是为中国的软权力建设寻找更加全面的支撑。一方面, 在“透明中国”和“中国特色”之间并不存在任何龃龉, 经济、政治和文化等方面所呈现出的“有中国特色”的吸引力, 主要体现在战略和战术层面, 而“透明中国”所力图提供的国内公共政策吸引力, 将目标定位于不同政治社会的价值共识和共同利益层面。另一方面, “中国特色”和“透明中国”之间也不存在孰先孰后之分, 它们都有着较好的兼容性, 并且如鸟之双翼, 共同推进中国的软权力建设过程。

[参考文献]

[References]

- [1] Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power. Foreign Policy*, 1990 (80).
- [2] Young Nam Cho & Jong Ho Jeong, *China's Soft Power: Discussions, Resources, and Prospects. Asian Survey*, 2008, 48(3).
- [3] Joseph S. Nye, Jr. *Public Diplomacy and Soft Power, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2008(1).
- [4] 门中敬, 余湘青. 行政软权力: 行政权重塑的另一个侧面[J]. *中国行政管理*, 2009(2).
Meng Zhongjing, Yu Xiangqing. *Administrative Soft Power: the Other Side of Administrative Power Reconstruction. Chinese Public Administration*, 2009(2).
- [5] Daniel A. Bell. *War, Peace, and China's Soft Power: A Confucian Approach. Diogenes*, 2009(1).
- [6] Joseph S. Nye, Jr. *Why China Is Weak on Soft Power. The New York Times*, 2012-01-17.
- [7] Wolfram Manzenreiter. *The Beijing Games in the Western Imagination of China: The Weak Power of Soft Power. Journal of Sport and Social Issues*, 2010, 34(1).
- [8] James F. Paradise. *China and International Harmony: The Role of Confucius Institutes in Bolstering Beijing's Soft Power. Asian Survey*, 2009, 49(4).
- [9] [美] 乔舒亚·库珀·雷默等. *中国形象: 外国学者眼里的中国*[M]. 沈晓雷等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2008. 38.
Joshua Cooper Ramo, et al. *China's Image: The Country in the Eyes of Foreign Scholars*. Trans. by Shen Xiaolei et al. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2008. p38.

(下转第 124 页)

服务对象的准确定位问题,政府的服务对象应该从抽象的、整体性的为人民服务,向更具体的为公民服务转变,从定量的角度计量政府服务的实际绩效;三是狭义政府概念问题,政府和国家这两个概念要适度分离,要实现政府对人民负责、对执政党负责、对法律负责的统一性,把政府责任和服务对象的关系理清,并制度化。

(二)重点分析行政体制改革的瓶颈问题。吴志华教授认为,现行行政体制主要面临四个瓶颈问题:一是经济建设型政府本身牵制了政府职能转变,以政府投资来推动经济发展,经济建设支出占国家财政支出比重过高,容易混淆政府和市场的关系,牵制政府职能转变;二是财政收入的不增长诱发了严重的挥霍浪费,直接影响政府和公务员的整体形象,但由于消费的依赖性和习惯性,很难马上抑制;三是现行的财政体制严重制约服务型政府建设,税制改革后中央财政收入多、支出少,而地方财政收入少、支出多,导致地方政府缺乏服务型政府建设的动力;四是利益相关性使行政体制改革缺乏内动力,改革会对政府部门的工作人员造成利益的损害,要研究如何进行合理补偿,如提高公务员工资等。

四、深化行政体制改革,要研究创新改革的思路和方法

进一步深化行政体制改革,要坚持开拓创新的精神,运用行政管理理论分析,研究探索行政体制改革的新思路

和新方法。

(一)研究行政体制改革的新思路。竺乾威教授认为,一是要把机构改革放到整个政治体制改革的系统中去加以考虑;二是改革动力不仅要从政府内部寻找,更要从外部去寻找,以结构改革推动流程改革;三是顶层设计要与地方的积极性相结合,尤其要鼓励地方自下而上的改革;四是从改革的手段和策略上说,既要运用渐进的方法,但必要时也可采用激进的方式来解决;五是政府要有自我改革的勇气,以公共利益为最高原则,放弃不属于自己的权力和利益,加速改革的进程。

(二)探索行政体制改革的新方法。胡伟教授认为,深化行政体制改革要在民意上做文章,以人民满意来推动改革。在中国目前现实制度条件下,科学的民调是比较切实可行且容易操作的反映主流民意的有效途径。上海交通大学所做的中国主要城市公共服务满意度的调研发现,公民对公共服务的满意度与城市的发达水平没有太大的关系,也与政府对公共服务的投入没有直接因果关系,而与政府自身的行为方式相关性较强,研究显示公民在政府效能、公众参与、信息公开等方面评价很低,这对进行针对性的改革具有一定参考意义。

(责任编辑 方晋)

(上接第 103 页)

[10]刘伟. 国际公共政策的扩散机制与路径研究[J]. 世界经济与政治, 2012(4).

Liu Wei. The Diffusion Mechanism and Path of International Public Policy. *World Economics and Politics*, 2012(4).

[11][美]约瑟夫·奈. 硬权力与软权力[M]. 门洪华译. 北京:北京大学出版社, 2005. 206.

Joseph S. Nye, Jr. *The Hard Power and the Soft Power*. Trans. by Men Honghua. Beijing: Peking University Press, 2005. p206.

[12]中国发展研究基金会, 零点研究咨询集团. 认同与期望: 中国公众和在华外国人士眼中的中国国家地位观调查[R]. 2010-03-16.

Chinese Development Research Foundation, Horizon Group. *Identity and Expectation: Survey on the View of China's National Position in the Eyes of Chinese Public and Foreigners in China*. 2010-03-16.

(作者: 南京大学政府管理学院副教授, 南京 210023)

(责任编辑 张语涵)

Transparent China: Constructing a Soft Power of Domestic Public Policy

Wang Haizhou

[Abstract] Along with the development of information technology and acceleration of globalization, domestic public policy has direct and obvious influence on international society more and more widely, and thus turns into an important soft power resource. Constructing a soft power of domestic public policy may follow the idea called as Transparent China, base on the theoretical analysis framework of policy diffusion and policy evaluation and under the disciplines of openness and responsibility, to carry out four tactics including information publicity, discourse deliberation, responsibility definitude and accountability mechanism, and thus gradually enhance the national charm of China from inside to outside and win the wide and valid international identity.

[Keywords] transparent China, soft power, domestic public policy, national image

[Author] Wang Haizhou is Associate Professor at School of Government and Research Scholar at Institute for Advanced Studies in the Humanities and Social Sciences, Nanjing University. Nanjing 210023