

■ 公共管理

论政府政策行为的政治性质、功能与价值准则

胡 象 明

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 胡象明(1959-), 男, 湖北崇阳人, 武汉大学政治与公共管理学院公共管理系教授, 法学博士, 博士生导师, 主要从事公共政策研究。

[摘 要] 自从政策问题作为一个主要研究领域被纳入政治学的研究范围以来, 政治学的各种理论和学派都对政策行为或过程做出了自己的解释, 绝大多数政治学家认为政府政策行为过程是一个政治过程, 马克思主义政治学对这种观点做了更加科学的解释。从这一基本理论前提出发, 进而认为政府的任何政策, 都具有基本的政治功能, 这就是调控社会利益关系。因此, 在政策的制定过程中, 必须坚持基本的政治价值准则, 即社会政治利益最大化的准则。

[关键词] 政府; 政策; 政治

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)06 \ | 0797-07

公共政策理论与政治科学的关系问题既是政策科学所关心的问题, 也是政治科学所关心的问题。从政策科学的角度看, 政策科学起源于政治科学, 但经过半个世纪的发展, 自身已成为一门相对独立的科学; 而从政治科学的角度来看, 似乎今天的政策科学仍然是政治科学的一个分支学科。本文不打算就此问题作一个非此即彼的回答, 只想就政府政策行为与政治之间的关系进行一些探讨。至于上述问题的具体答案, 留待读者自己去思考。

一、政治性质: 政府政策行为过程是一个政治过程

尽管人们普遍认为, 对政策行为的系统研究开始于 20 世纪 50 年代所产生的政策科学, 但这并不否认在这之前学者们对政策行为有过相当深入的研究和思考。事实上, 至少自从行政学产生以来, 政策行为或政策活动、政策过程就进入了学者的视野。在美国早期的行政学理论中, 古德诺是政治——行政两分法的主要代表人物。他把政府的行为一分为二: 一是政治行为, 一是行政行为。但这两种行为是统一的, 这就是统一于政策过程。他认为, 政府行为过程实际上是一个制定政策和执行政策的过程, 前者表现为一个政治过程, 后者表现为一个行政过程^[1](第 11 页)。这样, 古德诺实际上就政府政策行为的性质提出了自己的看法, 这就是把政府政策行为理解为政治行为与行政行为的统一。古德诺的这一思想不仅对以后行政学的研究产生了非常深刻的影响, 而且对以后的政治学研究也产生了很大的影响。

自从政策问题作为一个主要的研究领域被纳入政治学的范围以来, 政治学的各种理论对政策行为或政策过程做出了各种不同的解释。政策科学的创始人哈罗德·拉斯韦尔把政策过程描述为一个由 7 种行为功能构成的过程。相应地, 他提出了 7 个功能范畴, 即情报、建议、规定、行使、运用、评价、终止。这 7 个功能范畴所反映的实际上是政策制定与执行过程中的 7 种基本行为。在他看来, 上述政策制定过程就是一个“决策过程”。他对政策制定过程的这种解释, 为政策科学从政治学中分离出来、形成一门

独立的学科奠定了理论基础。但是,正如有的研究者所指出的那样,“由于这一理论所强调的是功能范畴,可能会导致研究者忽略政策形成中的政治,忽略政策形成过程中各种环境变数的影响”^[2](第 23 页)。

与拉斯韦尔的功能过程理论所不同的是,政治制度理论、精英理论、团体理论和政治系统理论都从不同的角度把政策形成过程解释为一个政治过程。政治制度理论虽然没有对政策过程进行具体描述,但它着重探讨了政府机构的组织、安排和程序对公共政策过程的影响作用,从而从一个方面说明了政策的形成过程与政治是不可分的。精英理论把公共政策看做是一个握有统治权的精英的价值观和偏好的反映,认为政策形成过程就是精英为社会分配价值和做出决策的过程。团体理论则认为,公共政策是团体间斗争的产物。政策形成过程就是不同的利益集团围绕着社会利益的分配而进行的斗争和冲突的过程。当这种斗争或冲突达到某种平衡时,公共政策就形成了。对政策过程的这种解释,明确无误地把政府的政策过程描述为一个政治过程。这是团体理论对政策过程解释的一个明显特点。政治系统理论同样十分重视公共政策和政策过程的研究。戴维·伊斯顿认为,政治学应“以政策为研究方向”,而“一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们”^[3](第 123-125 页)。政策过程是一个政治系统输入—输出的过程。政治系统首先从环境中输入要求和支持,然后政治系统为满足要求而做出决定或采取行动,对社会价值进行权威性分配,这就是公共政策,即系统的输出。在这一过程中,无论是输入还是输出,不但与政治系统有关,而且与政治环境中的各种政治因素相关。例如,他认为,“输入将起着概括性变量的作用。这种变量集中并反映与政治压力相关的环境中的每件事”^[4](第 31 页)。而反馈不仅意味着公共政策可以改变环境,还可能改变政治系统自身的特点;政策输出可能导致新的政治要求的产生,这种新的要求将进一步导致新的政策的输出。

政府的政策行为过程究竟是非政治的还是政治的?这关系到人们对政策过程性质的认识问题。如果像拉斯韦尔那样,仅仅把政策的形成过程描述为一个纯操作性的“决策过程”,因而政策过程的政治性质也就被掩盖了,这显然与政策行为的实际过程不相符合。相反,其它各派政治学理论对政策行为过程的解释尽管存在着各种差别,但在确认其政治性质这一点上是共同的。当然,由于它们各自在理论上存在着难以避免的局限性,因而它们对政策行为过程及其政治性质的解释也并非是完全科学的。

人们能否对政策行为过程及其政治性质做出科学的说明,这在一定意义上取决于人们对政治的认识。只有在科学的政治观的指导下,才有可能对政策行为过程及其政治性质做出科学的解释。

迄今为止,政治学家们关于“政治”的解释,可谓形形色色。但归纳起来,不外乎以下几种观点:一是伦理政治观,把政治解释为一种最高境界的道德,如孔子所说的“政者,正也”;柏拉图所说的“公正”,亚里士多德所说的“至善”^[5](第 148 页)。二是法治政治观,把政治说成是一种法律现象,认为政治就是一个立法、守法和执法的过程^[6](第 3 页)。三是政策政治观,把政治解释为一个政策的制定过程,如前面提到的古德诺就是这种观点的主要代表人物。四是权力政治观,把政治描述为权力的获取与运用。马基雅维利就是持这种观点的典型代表。五是管理政治观,把政治看做一种对社会事务的管理,这就是孙中山所说的“管理众人之事,便是政治”。以上的每一种政治观都从一个侧面对政治现象做出了说明,但无论哪一种政治观都未对政治的实质进行全面阐述,因而都有其不可避免的片面性。在政治学说发展史上,马克思主义的政治学第一次对政治的实质进行了全面而科学的阐述,认为政治是一种有规律的社会现象,是一种特定的社会关系,是社会经济的集中表现。政治与社会公共权力有关,在无阶级社会中,这种公共权力真正代表全社会的利益,为全体社会成员所共同享有;在阶级社会中,这种社会公共权力主要代表社会中在经济上占支配地位的阶级的根本利益,这个阶级通过夺取政权来控制公共权力,因而政治的核心问题是政权问题^[7](第 6-7 页)。依照马克思主义的观点,所谓政治,就是政治主体通过获取和运用社会公共权力来实现政治主体的根本利益及其所认可的社会公共利益的一种社会活动。从这一基本观点出发,可以认为,政府政策行为过程的政治性质主要体现在以下几个方面:

第一,政府的政策行为是通过政治主体来进行的。政策行为过程具体表现为政策的制定和执行过程。如前所说,从政治学的角度看,主要是政策的制定的过程,其中,关键的问题是选择什么样的政策问

题。谁来制定政策,或者说谁来选择政策?这就是一个政策的主体问题。制度理论认为,政策是由政府机构制定的;精英理论认为,政策是由政治精英制定的;团体理论认为,政策是由利益团体制定的;系统理论认为政策是由政治系统制定的。在这些观点中,都认为政策是由政治主体制定的,只不过是对政治主体的认识不同而已,或政府机构,或政治精英,或利益团体,或政治系统。马克思主义同样认为政策是政治主体政治活动的产物。但对政治主体的认识是以历史唯物主义为基础的。马克思主义认为,任何政府的政策,都是阶级的政策,正如列宁所说,“政策就是阶级间的相互关系”^[8](第217页)。因此,政策总是代表一定阶级利益的政治组织制定的。政府的政策制定过程实质上是作为政治主体的、在社会上占统治地位的阶级及其组织的政治活动过程,因而具有明显的政治性质。

第二,政府的政策行为过程是一个社会公共权力的运用过程^[9](P.2)。公共政策被认为是“对一个社会进行的权威性价值分配”^[3](第122页)。这种权威性来源于社会公共权力。实际上,公共政策的制定过程就是政治主体对社会公共权力的运用过程。如果我们要问一下,为什么政府能够制定政策?为什么政治精英能够代表社会分配价值?答案只有一个,这就是因为他们掌握了社会公共权力。同样,利益集团通过相互之间的冲突与平衡来确定一项政策,实际上也是通过对公共权力的争夺或在参与公共权力的运用过程中实现的。一个不握有公共权力的组织或个人无法为政府制定公共政策,一个不参与公共权力运用过程的组织或个人也无法参与公共政策的制定过程。没有社会公共权力做后盾,任何个人和组织制定的政策都不可能成为公共政策,不可能对全社会具有权威性。因此,社会公共权力是公共政策权威性的根本保证。其实,在任何一个国家,一项合法性的公共政策的形成,都是通过政府或在政府的组织下进行的。政府之所以能够在政策形成过程中发挥这种作用,其原因就在于政府握有社会公共权力。因此,政府政策行为过程作为政府行使和运用社会公共权力的过程,从而也必然是一个政治过程。

二、政治功能:调控社会利益关系

社会利益关系是一种客观的存在。自从人类社会产生以来,这种利益关系就一直伴随着人类社会的发展而发展。起初,在原始社会时期,这种利益关系还未分化,只是以原始的形态出现。随着阶级的出现和国家的产生,这种利益关系不断分化,并逐步得到了充分的发展,甚至转化为对抗性矛盾,导致利益冲突。为了抑制这种冲突,因而也就产生了国家。国家作为由统治阶级所控制的社会公共权力机关,其实质是用来为统治阶级的根本利益服务的。统治阶级为了保证国家的长治久安,不至于因社会利益的冲突而使国家毁灭,国家就要抑制这种利益冲突^[10](第168-169页)。政府所制定的公共政策就是国家或政府用来调控社会利益关系、抑制社会利益冲突的基本工具^[11](第68页)。我们这里所说的调控社会利益关系,主要包括以下两方面的含义:一是指对社会利益关系的控制,即把社会利益关系控制在统治阶级所需要的范围以内,以确保统治阶级的根本利益不受损害;二是指对社会利益关系的调节,即理顺社会中的各种利益关系,以保证社会正常运行。前一个方面的内容反映了政府政策行为的阶级性,后一个方面的内容反映了政府政策行为的公共性。在这两者的关系中,前者是目的,后者是手段。在下面的论述中,为了阐述的方便起见,我们把政府政策行为政治功能的这两个方面的内容统称为利益调控。

社会利益关系的表现形式是多种多样的。从不同的角度可以对利益关系进行不同的考察,从而可以从不同的方面来认识社会利益关系的性质及其内容。但是,我们不论从哪个方面来考察社会利益关系,这种利益关系的合理化都离不开公共政策的调控作用。

如果我们从质的意义上来考察社会利益关系,那么,社会利益关系则表现为社会经济利益、社会政治利益和社会文化利益之间的关系。一个社会在这些不同方面的利益之间常常也存在着难以避免的矛盾。为了解决这些矛盾,政府需要制定相应的公共政策。例如,我国改革开放以来,为了充分调动劳动者的积极性,以加快经济发展的速度,采取了一些更加灵活的劳动政策,允许劳动力自由流动。这一政策的实施确实促进了我国经济发展,给我国带来了经济利益。然而,随着流动人口不断增多,政府对劳

动力市场管理的难度越来越大,加之就业困难,导致一部分人铤而走险,犯罪率上升,治安状况令人担忧,从而从负面影响了公民对政府的支持,降低了社会政治利益,这就导致了经济利益与政治利益的矛盾。为了解决这一矛盾,我国政府提出了“两手都要硬”(一手抓经济建设,一手抓打击刑事犯罪)的政策方针,通过实施取得了良好效果。这就是公共政策调控社会利益关系的一种表现。

如果我们从量的意义上来考察社会利益关系,那么,社会利益关系则是一种成本与效益的关系。在社会的任何一个领域的利益关系中,都存在着成本与效益的关系。要获得一定的利益,必须付出相应的代价。从成本与效益的关系来考察社会利益关系,我们发现社会利益关系表现为三种形态:一是当社会成本小于社会效益时,社会利益关系表现为正利益;二是当社会成本大于社会效益时,社会利益关系表现为负利益;三是当社会成本等于社会效益时,社会利益关系表现为零利益。在这里,所谓社会成本,就是社会在创造和获取社会利益的过程中所消耗的经济资源、政治资源与文化资源的总和;所谓社会效益,就是社会所获取的有效利益。公共政策作为调控社会利益关系的一种工具,其目的就是要促使社会以最小的社会成本获取最大的社会利益,即社会利益的最大化。这就是一个所谓的政策效率问题。这样,从公共政策的功能来看,社会成本便转化为政策成本,社会效益便转化为政策效益。

如果我们从利益分配的角度来考察社会利益关系,那么,我们便会发现,上述社会成本与社会效益之间的关系便转化为人与人之间或社会团体与社会团体之间的利益关系。我们知道,无论是社会成本还是社会效益,最终都要通过公共政策这个调控机制落实到具体的社会群体或社会成员身上。这样,社会成本与社会效益关系又会转变为以下四种形态的利益关系结构^[12](第 212-215 页)。

一是成本范围窄与效益范围窄的利益关系结构。这种利益关系结构的特点是:社会成本即政策成本由某个群体或某一部分人承担,社会效益即政策效益也由某个群体或某一部分人分享。当成本的承担者与效益的分享者合二为一时,公共政策的调控作用的重要性也许不特别明显。然而,当成本的承担者与效益的享有者发生分离的时候,公共政策的调控作用就显得特别重要了。例如,前些年某地方政府鼓励大量发展乡镇企业,结果一个县出现了 100 多家小型造纸企业,造成这些企业周围的农田严重污染,粮食产量降低。要治理这里的污染,承担成本的是这些企业,而获益的则是周围的农民。在这里的利益关系结构中,显然成本的承担者和利益的享有者范围明确且相对较窄,并且二者是分离的。如果没有公共政策作为调控手段,环境污染就得不到治理,这种利益关系结构就无法建立起来。

二是成本范围窄与效益范围宽的利益关系结构。这种利益关系结构的特点是:社会成本即政策成本由少数团体或少数人承担,而社会效益即政策效益则由多数团体或多数人分享。在这种情况下,如果承担社会成本的是一些可识别的团体,这些团体从自身的利益出发,也不一定愿意为了多数团体或多数人的利益而由自己付出代价。因此,在这种利益关系结构中,也有必要充分发挥公共政策的调控功能。对高收入者征收个人收入调节税就是一个典型的例子。在这一实例中,需要为社会付出代价的是少数高收入者。而税收一旦进入国库,用来为公众提供更多的公共服务,受益的人口就不仅仅是高收入者,而是更多的国民。如果没有强制性的税收政策,很难说高收入者愿意把自己的收入拿出来让国民分享。也就是说,如果不通过公共政策进行强制性调控,这样的利益关系结构是无法建立起来的。

三是成本范围宽与效益范围窄的利益关系结构。这种利益关系结构的特点是:社会成本或政策成本由多数团体或多数人承担,而社会效益即政策效益则由少数团体或少数人分享。在这种情况下,为了保证少数人的利益,需要多数人付出代价。但这些多数人也并不必然会自愿付出这种代价,只是在公共政策的强制性调节下,多数人才承担起这方面的社会成本。同样,少数人对这些利益的获得,也是通过公共政策实现的。例如,对某个特殊行业进行财政补助,获益的仅仅是从事这个特殊行业的部分社会成员,而增加的财政负担则由全体国民分摊。对这类社会利益关系的调控,也离不开公共政策的作用。

四是成本范围宽与效益范围宽的利益关系结构。这种利益关系结构的特点是:社会成本或政策成本广泛分布,同样,社会效益或政策效益也广泛分布。在这种情况下,每个人为社会所支付的成本或所付出的代价,不一定就是用来为自己创造效益;或者他从社会得到的某方面的利益也不一定与他为社会

在这方面支付的成本成比例。因此,对于个人来说,他为社会支付的成本与他从社会获得的利益之间的关系是模糊不清的。所以,如果没有公共政策的强制性调控,个人或团体也就不会自觉地为社会支付这方面的成本。例如,关于教育附加税的征收,征收面相当广泛,但受益面也相当广泛。尽管如此,若没有公共政策的强制性规定,绝大多数个人或团体还是不会自觉地为社会教育提供公共资金的。也就是说,这种社会利益关系结构的建立仍然需要通过公共政策的强制性调控才能得以实现。

从上面的分析中可以看出,在政府的政策行为与社会利益关系之间,至少存在着这样一些逻辑联系:第一,社会利益关系的客观存在,要求政府对其进行必要的调控,而政府用来调控社会利益关系的工具则是公共政策。第二,社会利益关系的形式是多样化的,各种形式的社会利益关系的合理化均离不开政府政策行为的调控。第三,凡是存在社会利益关系的地方,就一定是需要政府政策行为的地方;反过来说,凡是公共政策能够发挥作用的地方,也一定是存在社会利益关系的地方。

从政府政策行为与社会利益关系之间的这些逻辑联系中我们可以看出,政府制定和执行公共政策的原因和目的就在于社会利益关系的存在以及对之调控的需要。政府政策行为的政治功能正是在调控这些多种多样的利益关系中得到充分的体现。

三、政治价值准则:社会政治利益的最大化

正如我们前面已经证明了的那样,政府政策行为过程是一种政治过程,因此,在价值取向上必然少不了政治利益。按照理性主义者的观点,决策的基本准则是利益的最大化。其实,对于政策的制定者来说,利益的最大化仍然是政策决策者所必须遵循的基本准则。由于政策决策的主体总是以政治人的身份出现的,因此,在政策制定过程中,社会政治利益的最大化应该视为政策决策的基本准则。当然,按照有限理性主义者西蒙等人的说法,绝对的“利益最大化”是不可能的,对于政策决策而言更是如此。但如果我们从相对意义上来理解“利益最大化”,对于政策制定过程的分析来说,还是有其意义的。

作为决策准则的“利益最大化”的概念就其理论渊源而言,属于一个经济学范畴。在经济学家看来,政府的政策主要是经济政策。经济政策的直接目的就是通过采取一系列政策措施,如财政政策、金融政策等,或者促进社会经济成果总量的增长,或者调控社会经济利益关系,以实现社会经济利益的最大化。社会经济利益的最大化,既包括社会经济成果的最大化,也包括社会经济效用的最大化。所谓社会经济成果的最大化,就是指在已有经济资源一定的情况下按照社会需要为社会生产出最大量的物质产品。因为能够有效地满足社会经济需求的物质产品越多,社会经济利益越大。但另一方面,社会经济利益的最大化还与社会经济效用有关。经济效用是经济人对经济利益的反应。由于不同的经济人对经济产品的需求不同,因此,不但同一个人对不同的物质产品有不同的利益反应,而且不同的经济人对同样的物质产品也有不同的利益反应。例如,一个面包,对于一个酒醉饭饱的人来说,其效用很小;但对于一个饥肠辘辘的饿汉而言,其效用则要大得多。这同样一个面包,对两者来说,有着完全不同的效用。社会经济效用可以看成是全体社会成员经济效益的综合,其量的大小既与社会经济成果总量的大小有关,也与社会物质产品的结构有关;同时又与这些经济成果在不同的群体之间进行分配有关。从政府经济政策的角度来看,影响社会经济效用最大化的政策有经济效率政策、经济公平政策和经济稳定政策。政府的经济效率政策行为,有助于对社会经济资源进行有效配置,以最小的投入获得最大的产出,以增加社会经济成果总量;政府的经济公平政策行为,有助于对社会经济利益关系进行有效调控,在社会经济成果总量一定的情况下,通过提高个人的经济效益来增加社会成员的经济效用的总和;政府的经济稳定政策行为,有助于实现全社会的充分就业和物价稳定,因而既有利于经济效率又有利于经济公平,既有利于增加社会经济成果总量,又有利于在社会经济成果总量一定的情况下增加社会经济效用的总和。

经济学家关于政府经济政策行为价值准则的分析方法,同样适用于我们关于政府政策行为的政治价值准则的分析。社会政治利益最大化的内涵也包括两个方面:一是社会政治成果的最大化;二是社会

政治效用的最大化。社会政治成果最大化是社会政治效用最大化的基础,但后者又不同于前者,因为社会政治效用的最大化除了要以政治成果的最大化作为基础性内容外,其内容还涉及到社会政治产品体系结构以及政治产品的分配问题。

如同社会经济活动会产生经济成果一样,社会政治活动也会产生一定的成果。彭诺克认为,政治成果或政治产品主要包括安全、正义、自由和福利^[13](第 458 页)。哈罗德·拉斯韦尔认为,政治产品可以分为八种基本类型:权力、财富、尊重、仁爱、技艺、启迪、福利和正直^[13](第 461 页)保罗·西格蒙德认为,政治产品应包括平等、自由、仁爱和共同感等方面^[13](第 462 页)。我们认为,政治成果或政治产品应该是政治系统所产生的用来满足公民对社会权利和政治权力需求的产品。所谓社会权利,是指个人作为公民所应该具有的为社会所认可的资格,也可以抽象地被称之为人权,主要包括生存权、发展权和参政权;所谓政治权力,即社会公共权力,是社会公共机关(在阶级社会表现为国家政权机关)用来维护公共利益的一种力量。能够用来满足公民对社会权利和政治权力的政治产品主要包括四个方面:公共福利、公共安全、社会公正和社会自由。根据阿尔蒙德的意见,公共福利主要包括收入、保健和教育,它与社会经济生产力的发展直接相关,但作为制约社会生产力发展的经济体制和在社会经济成果一定的条件下决定公共福利大小的分配方式则是政治的直接产物,因此,公共福利也可视为政治系统的产品^[14](第 470 页);公共安全包括人身和财产(即经济)安全两部分,主要与国家安全和社会治安状况直接相关,因而也可看成政治系统的直接产物。社会公正意味着人与人之间的平等,在社会中享有平等的地位,并受到平等的对待;社会自由按照约翰·密尔的看法,是指社会权力施用于个人的性质和限度^[14](第 1 页),即社会公共权力在施用于个人时能否受到限制以及受到多少限制,个人的私生活的领域在多大的意义上受到保护,这些内容都是政治系统运行的直接结果。以上四个方面的产品对于满足公民对社会权利和政治权力的需求是十分必要的。公共福利、公共安全对于满足公民对生存权、发展权的需求具有非常重要的意义;社会公正、社会自由对于满足人们对作为社会权利的参政权的需要和对政治权力的需求具有非常重要的意义。其中,最重要的是公共福利,因为在上述概念中,“中心的概念是政府应该帮助每一个人使他们过上最好的生活”^[15](P.28),它是用来满足公民最基本的人权或社会权利即生存权的基础。

社会政治产品量的大小,直接决定着社会政治利益的大小。在社会政治资源一定的情况下,政治体系所生产的政治产品越多,社会政治利益越大;反之,则越小。另一方面,从社会政治效用的角度看,社会政治效用越大,社会政治利益也越大。正像社会经济效用是个人经济效益的综合一样,社会政治效用是社会成员中作为政治人的个人政治效用的综合。由于个人社会经济地位的不同,从而不同个人的政治偏好不同,不同的个人对同一种政治产品也有不同的利益反应。例如,有人热衷于社会自由,有人则更热望得到更多的公共安全和公共福利。前者认为社会自由的效用大于公共安全或公共福利的效用;后者则认为公共安全或公共福利的效用大于社会自由的效用。一般说来,个人对不同政治产品的效用评价,与其社会经济地位相关。就对社会自由与公共福利的效用评价相比较而言,社会经济地位高的人认为社会自由的效用高于公共福利,而社会经济地位较低的人则认为公共福利的效用高于社会自由。为了提高社会全体成员的政治效用,实现社会政治效用的最大化,政府不但要努力增加社会政治产品,以最大限度地满足全体社会成员的政治需求,而且应该努力改善政治产品的结构,调控不同社会成员之间的政治利益关系,在社会已有政治产品的基础上尽量扩大社会政治效用。政府政策行为不仅可以通过增加政治产品来实现社会政治成果的最大化,而且可以通过改善政治产品结构和调控社会政治利益关系来增加社会全体成员的政治效用,并进而实现社会政治利益的最大化。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 古德诺. 政治与行政[M]. 王 元,等译. 北京:华夏出版社,1987.
- [2] [美] 詹姆斯·A. 安德森. 公共决策[M]. 唐 亮译. 北京:华夏出版社,1990.
- [3] [美] 戴维·伊斯顿. 政治体系——政治学状况研究[M]. 马清槐译. 北京:商务印书馆,1993.

- [4] [酶] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬, 等译. 北京: 华夏出版社, 1999.
- [5] [古希腊] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿涛译. 北京: 商务印书馆, 1981.
- [6] 王惠岩. 政治学原理[M]. 北京: 高等教育出版社, 1991.
- [7] 王浦劬. 政治学基础[M]. 北京: 北京大学出版社, 1995.
- [8] [俄] 列宁. 列宁全集: 第32卷[M]. 北京: 人民出版社, 1958.
- [9] Lindblom, Charles E. The Policy—making Process[M]. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1980.
- [10] [德] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [11] 李先念. 在中国工会第十次全国代表大会上的致词[J]. 新华月报, 1983, (10).
- [12] [美] 安德森. 公共决策[M]. 北京: 华夏出版社, 1990.
- [13] [美] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德. 比较政治学: 体系、过程和政策[M]. 曹沛霖, 等译. 上海: 上海译文出版社, 1987.
- [14] [英] 约翰·密尔. 论自由[M]. 程崇华译. 北京: 外文出版社, 1998.
- [15] Eyestone, Robert. Policy Formation[M]. Jai: Press Inc., 1984.

(责任编辑 叶娟丽)

Governmental Policy Behavior: Political Nature, Function and Value Standard

HU Xiang-ming

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: HU Xiang-ming (1959-), male, Doctor & Professor, Doctoral supervisor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in public policy.

Abstract: Since policy problem was probed, every theory of political science has had its own explanation on governmental policy behavior or process. Many scholars hold the view that governmental policy behavior is a political process, which has now been expounded more scientifically by Marxist political theory. In the light of this standpoint, the writer conceives that each policy of a government has its political function, namely, mediating and regulating the relations between social interests. Therefore, in the process of policy-making, this basic political value standard—the maximizing of the political interests must be adhered to.

Key words: government; policy; politics