

引论政府过程：学说与方法及其 在中国的适用性和特殊性问题

任何实际运行中的政府，都不仅是一种体制，一个体系，而且是一个过程。因此，关于政府问题的研究，就必然要在方法论上突破传统的体制研究和要素分析的范围，而走向一个重要的领域——过程研究。

“政府过程”，即英文中的 *governmental process* 或 *process of government*，是现代政府学的一个重要概念。它是现代政治科学中一种重要的研究方法——功能和行为研究方法长期发展的产物，其特征是对政治活动特别是政府活动的行为、运转、程序以及各构成要素，特别是各政治利益团体（群体）之间，以及它们与政府之间的交互关系进行实证性的分析、研究和阐述。这种过程研究，对于传统的体制研究、要素分析和法理说明是一个极为重要的补充和丰富，把人们对于政治、政府问题的研究推向了一个新的阶段。从此，国家与政府理论研究摆脱了“纯理论”和抽象设计的地位，进入了“学以致用”，更直接地参与政府决策、政府实践的学科大发展时期。

本书在这里提出和开始运用“政府过程”这一概念，是为了引进和利用与这一概念相联系的研究思路、研究方法和研究手段，从一个新的角度上，全面、系统、客观、具体地研

究当代世界最宏大、最复杂，也最富于变化的政府体系——中华人民共和国政治当局或者说广义上的中国政府，并将这一研究的结果，以一种新的表述和阐释方式，——过程研究的方式，介绍给国内外一切希望了解中国政府实际运转状况的人们，以尽可能告诉他们一个十分重要而且是饶有兴趣的问题：当代中国是如何治理的？

第一节 “政府过程”学说的 形成和发展

如果从古希腊柏拉图的《理想国》和亚里士多德的《政治学》算起的话，人类研究国家及其组织机构——政府的历史，已经有两千年以上的时间了。《政治学》这本书就被亚里士多德自称为“关于政体研究的专著”。政体”并非能够简单地等同于政府，但毕竟与政府有着直接的关系。

不过，在 19 世纪中期以前的政治学研究中，关于政府的研究有两个明显特点。一，“国家”与“政府”不分，对二者的研究长期交织在一起，混为一体。这与当时政治生活相对比较简单，国家的组织机构分化不足有直接的关系。进入资本主义时代以后，以卢梭的《社会契约论》为标志，国家和政府的区别问题基本上得到了解决。二，上述问题基本解决之后，人们对政府问题的研究由于“专业化”了而有所深入，但是，这种研究是以静态的制度研究和抽象的法理研究为主，其主要问题多是关于政府的定义、政府的起源、政府的性质、政府的体制、政府的分类、政府的任务等。这些研究固然都是重要的和必要的。但是，在某种意义上讲，此类研

究是“形而上学”的、理性化”的，而不是实证的、经验性的。是一种书斋式的纯“政治学”或纯“政府学”。对于推动学科发展和提高人们对政府问题的理论思维水平有意义，但对于政治学、政府学的实践应用则不能完全适应，而政治学和政府学，恰恰是天生的“实践派”。离开政治实践和政府活动，政治学和政府学，至少难以获得或将会失去许多能够促进学科进一步发展的机会和条件。因此，可以说，不论是政治实践和政府活动本身，还是政治学和政府学本身，都具有要求把政府理论研究提高到静态和动态研究相结合，理论分析与实证分析相结合，制度分析、要素分析与过程分析相结合的水平的需求和动机。

到了19世纪中期，随着现代资产阶级政府在英、美、法等主要西方国家的基本完备和西方政党政治的完全建立，也与现代经济学、社会学、心理学等的促进、影响有关，在英、美等西方主要国家的政治学界，对政府的动态研究、实证分析开始时兴起来，并逐步向正规的过程研究发展。

现代资本主义政府活动的一个突出特点是，它不再象封建王朝政府那样是一个封闭的体系，不再是皇亲国戚一个血缘家族内部的事情。政府终于被置身于社会之中了，政府与社会时时处于一种“能量交换”之中。这一巨大变化的最直接的表现就是，包括竞选制度、公务员制度在内的政党政治的机制在主要西方国家逐步建立起来。通过政党政治的机制，政府之外的人可以“交换”到政府之中去，至少可以“接近”政府；政府中的人也可以相应地“交换”出来；政府之外的统治阶级其它集团的政见，也可以通过社会利益团体的活动，影响统治集团的决策；立法机关、行政机关和司法机关之间可以按照一定的规则相互制约。这一切都使政府呈现为开放型

的过程状态。是过程化的政府，刺激了对政府过程的研究；反过来，与现代科学方法密切结合在一起的有意义的政府过程研究，又促进了政府建设本身。

按照我们目前掌握的材料，关于西方政治学界政府过程方法与理论的发展，经历了这样几个重要的阶段：

一、政府过程思想和方法的萌芽阶段

这一阶段主要由三位著名学者的学术活动构成。其基本特点是开始自觉地引进社会学、经济学和某些自然科学的方法研究政府活动过程，但尚未提出“过程”的概念。

（一）1867年白哥合特《英国宪法》一书的出版

瓦尔特·白哥合特（Bagehot, Walter; 1828-1877，曾译为白哲特），本行特长是经济学，是著名的《经济学家》杂志的社长、编辑，长期活跃于经济学、金融学领域。他的名著《隆正特街》描写了1850年至1870年金融市场的“实际情况”，其研究工作的基本手法由此可见一斑。

1867年出版的《英国宪法》（English Constitution）一书，使白哥合特在政治学界异军突起。他不象一般法学家那样从法律条文的角度来描述，而是根据自己亲眼看到的实际情况来加以描述。据说由于《英国宪法》系对英国政治制度的真实写照和该书在表述方法上的特色，这本书达到了完全被人接受的地步。他摆脱了专门研究政治学的倾向，摒弃了一套形而上学的方法论成见，试图研究英国政府的实际机能，对英国政治生活的基本情况和活动方式描写得很生动，说明了英国内阁制的工作原理和下议院（平民院）作为国家行政活动控制机构的职能。理论界还把这部作品称作“国民心理学方面的第一篇论文”。

1869年，白哥合特又完成了另一部重要著作——《物理学和政治学》（Physics and Politics）。这本书集中探讨了方法论问题，提倡“以科学观察的态度”来研究政治生活。据称，这本书的“许多影响有永久性”，影响了当时研究的“风气”。

（二）1885年威尔逊《国会政府》一书的出版

托马斯·威尔逊（Wilson, Thomas; 1856-1924）美国第28届总统，著名政府学家，典型的从政与治学相结合的“双肩挑”人物。威尔逊是学者出身，大学四年级时就有一篇论文发表在《国际评论》杂志上。该文以反对的态度，分析了美国国会的议程、程序。后进入霍普金斯大学攻读政府学和历史学博士学位。其间，29岁的威尔逊发表了《国会政府——美国政治研究》（Congressional Government, A Study in American Politics）^①。这一在现代政府学特别是政府过程初期研究中具有奠基性意义的重要著作。1902年，威尔逊出任普林斯顿大学校长。1910年担任了新泽西州州长。1913年任美国总统两届8年，并于1920年获诺贝尔和平奖。

《国会政府》是一部研究美国政府过程的代表性著作，至今仍是美国大学政治学的主要参考书。该书重点说明了国会提出、讨论、通过议案或搁置议案的过程，描写了某些代表地区利益的团体——实际上是压力团体在国会内的活动，并把英美两国立法机关与行政机关的关系做了比较研究。威尔逊写作的指导思想十分明确，该书前言的第一句话即是“我写这些文章的目的，并不是为了详尽地评论美国政

^①中文译本定名为《国会政体》，熊希龄等译，商务印书馆，1986年3月版。

府，只是指出联邦制的最独特的实际特征”^①；该书导言的开场白即引用了约翰·莫利的这样一句话：“政治作家们的严重过失在于他们过分拘泥于他们将予以说明和检验的国家制度的形式。……而不去揭示它们的职能里的奥妙。”^②这一批评集中表明了威尔逊致力于研究政府过程的愿望。

（三）1886年布赖斯《美利坚共和政体》和1921年《现代民主国家》的出版

詹姆斯·布赖斯（Bryce, James; 1838-1922年），英国法学家、政治学家。1870年当选牛津大学钦定讲座法学教授。布赖斯在多次访问、考察美国的基础上，于1886年出版了《美利坚共和政体》（*American Commonwealth*）一书。书中分析了美国国家生活中的各种政治组织，以一个英国学者的身份给美国人民描绘了一幅美国国家机器的真实图像，因而他在美国赢得的身价要大于他在祖国的影响。1921年，晚年的布赖斯发表了一部更重要的著作——《现代民主国家》（*Modern Democracies*）。布赖斯在研究中，不是依赖钻研书本和考查书面文件，而是依靠对各类制度的职能进行直接观察；他还尝试运用社会学的方法直接探讨政治生活中人的因素和政党、团体等组织的活动。

（四）简短的小结

关于白哥合特、威尔逊和布赖斯三人在政治学说史上的地位和他们的工作的意义，在欧美学术界具有一定地位的《政治学分析辞典》（*Dictionary of Political Analysis*，美英科里欧联合出版公司，1982年第2版）有

^① 威尔逊《国会政体》，熊希龄译，商务印书馆，1986年版，第1页。

^② 同上，第9页。

这样一句恰如其分的总结性评价——“研究政治过程地方方法，是作为早期强调研究较固定的结构和正式的机构的一种反动出现的。W. 白哥合特，W. 威尔逊和 J. 布赖斯经过研究与正式的权力位置不同的实际权力位置，使这一研究大放光彩。”还要指出，上述三人地位不是平列的。威尔逊以其学说的系统性而在这一时期占有比较突出一些的地位。据称，“他广泛地被认为是第一个倡导系统地研究政府工作的学者。”他们三人研究工作的共同点是，注重应用对于政治学来说是新的方法，包括社会学方法、经济学方法、统计学方法和某些自然科学方法；注重研究和揭示政府的过程——政府活动的实际状况与政府的实际功能；注重说明作为社会之中的一个要素的政府的地位以及社会和政府之间交换过程，开拓了政府学研究的广泛视野，丰富了政府研究的内容。总之，他们三人的工作事实上为几十年后政治学中的行为主义研究的形成奠定了基础。

二、“政府过程”概念的提出和政府过程学说的形成及发展阶段

在威尔逊离开逗留 25 年的学界，转而步入政界的前两年——1908 年，本特利正式提出了“政府的过程”的概念和一系列理论。

本特利（Bentley, Arthur Fisher; 1870-1957），美国著名政治活动家和哲学家。《政府的过程：社会压力研究》（*Process of Government: A Study of Social Pressures*）一书以其关于政府过程和压力团体研究，大大将白哥合特、威尔逊和布赖斯开始的研究工作思路向前推进了一步。

本特利政府过程思想的主要内容和学术特点是：第一，

他反对传统政治学对政治机构作表面的、形式的研究，反对各种玄学和正统的公式，把他所反对的这些观念和方法看作抽象的“精神存在”，甚至称作“魔鬼”。相反，他坚持认为，对政治问题的适当研究，是象自然科学那样，以“可观察的事实”和“可观察的行为”为对象。第二，本特利学说的基准概念是“团体”(group)，从而与传统政治学以“国家”概念为核心来组织学说体系和建立政治实体公式的指导思想明显地区别开来了。第三，他提出的基本命题是“任何政治过程都是数量与数量的平衡过程”。因此，如果可能的话，要对政府行为和人的政治行为作“数量上测量”。第四，他认为，“政府的原始材料”是人的行为和政府过程；通过政府过程，人的活动和行为在立法、行政和司法事务中表现出来，从而使“行为”和“过程”成为了本特利政府学中仅次于“团体”的两个重要概念。第五，他认为，所有的社会运动和政府过程“都是由于团体之间的作用造成的”，而构成这种过程的“素材”是这样三个构件：“团体”——冲突中态度对立的各方，“利益”——团体的目标，“压力”——团体实力或能量；一个特定的社会过程、政府过程就是：一个团体的活动，一种利益的表现以及一种压力的行使。

本特利以其对政府过程理论的开拓性研究和较之威尔逊等三人要系统化的新的方法，以其对“团体”、“行为”、“利益”、“压力”、“过程”等环节的强烈关注而被公认为是西方政治学行为主义理论的奠基人。

虽然，本特利的努力没有马上见到成效，但是，在 20 世纪 20 和 30 年代，美国趋向于这一目标的学术运动却一直由不同的人以不同的方式在不同的侧面上进行着，他们在事实上响应、配合和丰富了本特利的努力。

在这个学术运动中，有两个人的作用特别突出，这就是梅里亚姆和拉斯韦尔。

梅里亚姆（Merriam, Charles Edward; 1874-1953），美国著名的政治学家，芝加哥大学政治学系主任。他在推动政府过程理论研究的学术运动中所起的作用，主要在于方法论方面。1925年，他出版了《政治学的新视角》（*New Aspects of Politics*）。他在该书中呼吁在政治分析中要重建方法，要求有更多的以经验为根据的观察和测量，并为此而使用统计数字，要求更多地把政治学、政府学的研究集中于“深刻的社会控制”。总之，他主张政治学要广泛吸收和利用自然科学和其它社会科学学科中的有用方法。正因如此，梅里亚姆被看作美国政治学界“科学主义运动”的提倡者之一。他还批评19世纪的政治学忽视了对政治行为的研究，提出政治学应当侧重研究政治行为，研究政治在社会生活、社会变迁中的作用。梅里亚姆还提出，心理学也是政治学中的一个重要的新视角。将心理学方法引入对政治行为的研究，有助于人们更好地理解政治问题。正是在这一点上，梅里亚姆和拉斯韦尔相通了。

拉斯韦尔（Lasswell, Harold Dwight; 1902-1978），美国著名的政治学家，耶鲁大学教授，1956年为美国政治学会会长。曾来过我国燕京大学。1930年，他发表了《精神病理学与政治学》（*Psychopathology and Politics*）一书，以实际行动来推进心理学和政治学的密切联系；1948年，他在题为《权力与个性》（*Power and Personality*）的著作中，强调要注重分析政治行为者的个人动机和思想感情，并将心理分析方法和数量分析方法应用于政治宣传，开创了政治通讯研究的领域，甚至还探讨了如何分析政治家使

用政治语言的方式和效果问题。

与政府过程理论有密切关系的是，梅里亚姆和拉斯韦尔这两位芝加哥学派的最主要的阐述者，曾经几乎同时发表了两部给予“权力现象”以中心位置的著作。梅里亚姆的书题为《政治力量》(Aspects of Politics)，发表于 1934 年；拉斯韦尔的书题为《政治学：谁得到什么，什么时候和怎样得到》(Politics: Who Gets What, When, How)，发表于 1936 年。梅里亚姆所作的主要工作是，表述出权力是怎样取得的，同时研究权力本身，当权者的技巧，对擅权的防止，以及权力的消耗等问题。拉斯韦尔所做的主要工作是，把政治解释为一种“如何取得最多”的“策略”他的这本书的标题，也被一些人当作政治学的一条标准定义。

在二三十年代，古斯内尔 (Gosnell Harold) 等人在选举行为、控制方法、政府工作程序等领域的研究工作，也都在某些侧面和一定程度上呼应、支持或者说丰富了本特利对政府过程的研究。

总之，到本特利时期，政府过程理论已经形成；30 年代前后，即梅里亚姆——拉斯韦尔时期，政府过程理论已经较为丰富了。得出这个结论的依据主要有三点：其一，核心概念已经形成——“团体”；其二，学科的逻辑体系形成——团体、利益和压力三者围绕政府的相互作用和这三个概念在理论上的相互规定；其三，方法论和特定的研究方法已经形成并逐步稳定下来，方法论即是行为主义，具体研究方法主要包括：(1) 将政府活动放到社会环境中去考察。(2) 动态分析与静态分析相结合。(3) 重视数量分析与数据的运用，重视调查研究工作。(4) 重视对政府活动中人的行为做社会心理分析。

三、政府过程理论的稳定发展和普及阶段

1945 年第二次世界大战结束后，西方政治学界开始从“过程”的角度研究和表述政治和政府活动的各个方面。不仅行为主义注重过程研究方法，而且非行为主义，甚至不赞成行为主义的学者也都普遍把政治和政府看作过程。持有不同意识形态的各方面学者，在把政府和政治活动看作一个过程方面，似乎保持着惊人的一致。

政府过程理论的稳定发展，突出地表现为它的基本方法论——行为主义在 50-60 年代地位的不断升高和巩固。尽管对行为主义从来没有一个精确的界限，但大多数人还是认为，它是强调运用科学的方法和观点来研究政治和政府行为的一种思维方式，它重视团体和个人的实际行为，力求学术上的严密和系统，力求通过对资料的定量和测量来达到精确性，主张理论应由相应的实际行动来验证，而对实际的研究也要有理论来指导。行为主义的这些特点与政府过程理论在方法论上是一致的。

这一时期，在西方诸国，特别是在美国，人们比以往更重视制度、政府结构、政府程序和控制等问题，还很重视对压力团体和院外集团，对公开统治幕后的“看不见的政府”，对官僚政治过程、行政程序和政党活动，对选举行为中种族因素的影响等问题的研究，相应地出现一批重要著作。所有这些工作都表明人们对政治行为研究的兴趣在不断增长，表明了本特利开创性工作的重要意义。

1951 年，美国哥伦比亚大学政府学教授戴维·杜鲁门（Truman, David; 1913-, 1964-1965 年任美国政治学会会长）出版了一部重要著作——《政府过程：政治利益和

公众舆论》(Governmental Process: Political Interest and Public Opinion)^①该书主要论述了团体压力、团体与政府的关系；团体组织与领导地位，领导的性质和领导的技巧；舆论、宣传工具、政党、选举活动、政府结构、立法过程、政府行政和“接近”(access)；利益团体与国家的关系等问题。这部《政府过程》与本特利有渊源关系。该书前言承认：“事实上，我的这项研究计划产生于我讲授本特利的《政府的过程》这本书的教学经验。”^②但是，杜鲁门的学说与本特利也有不同之处。如果说本特利的基准概念是“团体”的话，那么杜鲁门的基准概念则是“接近”。^③杜鲁门认为，团体除非“接近”政府，否则它们就无法影响决策；所以，“接近”变成了政治利益团体实现目标的手段，“接近”成功与否是团体政治地位如何的基本标准，那些社会地位较高的团体由于获得了社会的普遍尊敬，其主张容易被社会所接受，所以能顺利地“接近”或“深入”到政府中去。^④该书4年之内印行三次的事实说明，政府过程学说是有关知音的，只是杜鲁门的名声不如本特利大罢了。

政府过程学说在这一阶段所获得的最显赫的地位，是在阿尔蒙德(美国 Almond, Gabriel; 1911--)的比较政治学与“结构——功能主义”分析中得到了成功的应用和发展。在他与小 G·宾厄姆·鲍威尔合著的《比较政治学：

^① 该书由 Alfred A. Knopf, Inc. 出版，1953年和1955年重印，北京图书馆收藏有该书原版。

同上书的《Preface》。

有些学者译为“深入”，参见郑永年等译艾萨克著《政治学：范围与方法》，浙江人民出版社，1987年12月版。

^④ 转引自同上书的中文版，第320--322页。

体系、过程和政策》(Comparative Politics: System, Process and Policy)一书中,更多地、更自觉地给予过程研究以方法论的地位。这是政府过程学说发展历史上一个重要的变化。他们把过程看作政治体系执行功能的一个层次,并分析了过程文化、政治过程结构、政治交流的过程结果和过程功能,并重点分析了决策过程和过程产品问题。^①总的来看,这本书试图运用结构——功能主义的体系方法去分析政治体系的实际运动过程,分析政治体系及其存在于其中的社会环境之间的关系,在具体研究方法上注重了与经济学、社会学以及自然科学方法的渗透。该书扩大了过程研究方法的影响,推动和丰富了政治过程学说的发展。

过程研究的学说与方法在本世纪中期至60年代稳定发展的原因是多方面的,而且耐人寻味。战后,一批学者进入了政界,实践使他们切身感到纯理论的制度研究法在决策中的作用很有限,从而促进了政治学理论与政府实践的结合;移民到美国的欧洲学者中,不少人有社会学或经济学、心理学的知识背景,他们促进了政治学与相关学科在研究方法上融合。芝加哥学派和其它赞同行为主义的学者持续不断的推荐、宣传也是过程研究得以普及和发展的重要原因。应当说,政府过程的研究不是学者思想的产物,它是有实践根基的,在它创立和发展的过程中,理论与实践之间,传统政治学与新兴政治学之间的融合起了重要的作用。

60年代后期,行为主义方法遇到了挑战,因为它忽视对意识形态、价值等倾向性问题的主动判断。行为主义一开始就是与多元主义、“价值中立”交织在一起的。这为它的研

参见曹沛林等译的该书中文本,上海译文出版社,1982年2月版。

究带来了某些方便，使研究回避了某些“难题”，但重大的政治、政府问题必然要涉及到伦理价值、规范等是非问题，不可能在所有问题上都“中立”。所谓“后行为主义”就是在这种背景下出现的。后行为主义仍然是一种行为主义，只不过是它力图丰富和补充行为主义而已。这时行为主义在政府研究中的应用的产物——政府过程学说已经成为一种较为成熟的方法论。人们谈论“过程”可能少了，但应用“过程”方法研究问题却确实比以前更多了。

第二节 “政府过程”的方法论特征

“政府过程”作为一种学说，经过上述几个阶段的发展，到本世纪中期已经基本稳定下来。从这时起，它首先或者更多地是作为研究现代政府的一种重要方法论出现在学术舞台上的。纵向地看，一个个递进的阶段，使它作为一种学说的特征表现得较为明显；横向地看，即截取已经稳定下来的“政府过程”各种思想、论述作为分析、比较的剖面的话，它的方法论特征也就很明白了。

一、“政府过程”中的政府是“大政府”

不论是作为一种学说，还是作为一种方法，政府过程当然是以政府为对象的。但是，政府过程中的政府，不是“小政府”即狭义上的政府——行政机关或内阁，而是“大政府”即广义上的政府。

在不同的国家，截止目前，从广义上看，主要在三种不同的含义上使用政府概念：

(1) 国家机构的总体、总和，或者说等于人们常说的

“当局”。我国和许多国家常常在这个含义上使用政府概念。比如，国家领导人和外交代表——国家主席、国务院总理、人大常委会委员长、外交部长、大使等在讲话或行文中谈到‘我代表中国政府’时所说的‘政府’就显然不局限于国家行政机关，而是指代表中国国家主权的中国政府总体或者说代表整个中国国家机构。

(2) 政府等于国家机构的总体与执政党之和。现代政治，基本上是政党政治。在政党政治的含义上，政府和执政党是一体的。这是当代大多数国家的现实。像在西方学术界有一定影响的《牛津法律大辞典》也持这种观点，它认为：（政府是）指统治和领导国家或国家某一部分事务的程序和实际机制。其次指享有这种统治和领导职能的人所组成的机构。再次是指议会中产生的内阁及其组织这个内阁的那个执政党，以区别于反对党。^①

不过，这个问题涉及的头绪比较多，如果具体化一点，可以将此种类型区分为以下三种情况：

第一种情况是，以中国为代表，执政党对国家机关和国家各方面的工作实行政治领导、组织领导和思想领导，对国家的大政方针和重大事项直接决策（经法律手续后，由行政机关执行）。在国务活动中，在达成一致、得到授权的条件下，同级党政机关可以由党或政府的主要领导人表示“代表党中央和国务院”、“代表县委和县政府”，可以共同发布文件。

第二种情况是，以英、美等为代表的西方国家，执政党

戴维·M·沃克《牛津法律大辞典》，北京社会与科技发展研究所组织翻译，光明日报出版社，1988年版。

是政府背后的“一体化向心力量”，通过其在立法机关的多数地位控制立法、预算和人事任免，通过其在行政机构中工作的党员对政府决策施加影响，但“党”和“政”在载体和职能上是分开的。

第三种情况是，某些实行一党制的国家，以法律形式规定执政党是国家的唯一合法政党，处于至高无上的政治地位，党的主席或总书记是总统的唯一候选人，党的中央领导机关有权终止总统职务和解散议会。

(3) 在一些全民信教的国家，政府等于国家机构与宗教领袖集团之和。在这样的国家，政府成员必须是该国国教的教徒，而且是神权高于政权，宗教领袖的法律地位和实际政治影响都高于一般政府领导人。最明显的例子是伊朗政府：最高宗教领袖的地位高于总统和总理，享有国家立法、行政、司法、国防等事务和确定国家与政府领导人选的最后决定权。如果再考虑到宗教领袖的非政治影响力，这一神职在政府运转活动中的实际地位就更为可观了。

有一些学问家对政府概念的这种“混乱”现象很看不惯，总力图去“界定”政府概念。这似乎没有必要，也没有可能。事实上，不论学者们对政府的概念做出怎样严密、精确的规定，都不能妨碍政治家在不同的场合上，在多种含义上使用政府概念，甚至是在不同的含义上交叉使用政府概念。我国就经常在“行政机关”和“国家机构的总体”两种含义上使用政府概念。强求一律是不现实的，也是不必要的。研究政府要从实际出发。这也恰恰是政府过程方法的要旨。

“政府过程”作为一种研究方法是以“大政府”为对象的，这使它与以狭义政府为研究对象的行政学明显地区别开来了，从而形成了自己鲜明的学术特色和学术优势。很明显，

研究当代中国政府过程，不涉及党政关系；研究美国政府过程，不涉及美国的国会势力和州权势力；研究泰国政府过程，不涉及其军方的地位和作用；研究伊朗政府过程，不涉及其宗教领袖的影响力；都是不可想象的。只有把政府置身于广阔的社会生活中，全面考察包括行政机关在内的各个政府机构的活动，才能真正说明一个特定国家政治生活的实际情况和该国政府所起的实际作用。

选择“大政府”为研究对象反映在方法论上就是强调政府与其它政治现象乃至与这个政府所处的社会环境的相互作用和“能量交换”，重视研究公民的意见表达团体、压力团体、院外集团、党魁等处于当局幕后的“看不见的政府”与政府当局的关系。这显然极大地开阔了现代政府学的研究视野，增强了政府研究的应用功能。

二、“政府过程”中的政府是“现实的政府”

如果说政府过程是以“大政府”为对象的话那么换一个角度讲，它还是以“现实的政府”为对象的。“现实的政府”是与“理想的政府”相对应的概念。

所谓理想政府，是指一国的法律对本国政府的各种规定的总和，包括政府体制、组织、职能以及政府在国家中的地位。这也可称作“法理上的政府”、“应当如此的政府”。

所谓现实政府，是指在一个特定国家中实际发挥作用的那个实存的政府。它是依据法律发挥作用的，但在执法过程中，受法制完备程度和主客观条件的制约，不可避免地存在着一定程度的“偏离”法律的现象。这实际上是“过程中的政府”、“确实如此的政府”。在“偏离”中，有些是属于法律限度以内的灵活性，有些是法律的“空档”，有些是“擦边”，有些