

和

## 范炜烽 ● 著





# 当代西方政府管理改革价值 选择研究

范炜烽 ● 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

当代西方政府管理改革价值选择研究/范炜烽著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 3

ISBN 978-7-5161-0533-7

I. ①当… II. ①范… III. ①国家行政机关—行政管理体制—体制改革—研究—西方国家 IV. ①D750.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 021398 号

## 当代西方政府管理改革价值选择研究 范炜烽著

---

出 版 人 赵剑英

责任编辑 王 斌

责任校对 王雪梅

封面设计 苍海光天设计工作室

技术编辑 王 超

---

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-64036155 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站)

010-64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)

网 址 <http://www.csspw.cn> (中文域名: 中国社科网)

经 销 新华书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂 装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2012 年 3 月第 1 版 印 次 2012 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 13.75 插 页 2

字 数 213 千字

定 价 39.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

中国博士后科学基金、江苏省哲学社会科学研究规划项目、南京理工大学第二届“卓越计划”、“紫金之星”、“江苏服务型政府建设”决策咨询研究基地资助

# 目 录

---

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| 绪论 .....                    | (1)  |
| 第一节 本书选题的提出 .....           | (1)  |
| 第二节 国内外研究现状与文献综述 .....      | (4)  |
| 第三节 本书的研究主题和意义 .....        | (13) |
| 一 本书的研究主题 .....             | (13) |
| 二 本书的研究意义 .....             | (15) |
| 第四节 本书的逻辑框架、研究方法 .....      | (16) |
| 一 .....                     | (16) |
| 二 .....                     | (17) |
| 三 .....                     | (19) |
| 第五节 基本概念 .....              | (21) |
| 一 价值选择 .....                | (21) |
| 二 公共精神 .....                | (23) |
| 三 市场价值 .....                | (28) |
| 第一章 当代西方政府管理改革价值选择的发生 ..... | (30) |
| 第一节 政府管理改革价值选择的背景因素 .....   | (30) |
| 一 认识因素 .....                | (31) |
| 二 政策因素 .....                | (37) |
| 三 社会因素 .....                | (43) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 第二节 政府管理改革价值选择的学术思潮 .....       | (47)  |
| 一 学术界的基本倾向 .....                | (48)  |
| 二 新公共行政与理性主义的声音 .....           | (52)  |
| 三 新公共管理的主张 .....                | (56)  |
| 第三节 政府管理改革价值选择的现实过程 .....       | (65)  |
| 一 当代西方政府改革的时间影像 .....           | (66)  |
| 二 以市场价值为取向的政策过程 .....           | (73)  |
| <br>第二章 当代西方政府管理改革价值选择的困境 ..... | (81)  |
| 第一节 政府管理改革价值选择的现实困境 .....       | (81)  |
| 一 政府定位的模糊 .....                 | (82)  |
| 二 公共价值的弱化 .....                 | (86)  |
| 三 政府行为的失范 .....                 | (89)  |
| 第二节 政府管理改革价值选择的理论冲突 .....       | (94)  |
| 一 公域与私域的界线 .....                | (95)  |
| 二 公平与效率的冲突 .....                | (100) |
| 三 制度与技术的关系 .....                | (105) |
| 第三节 政府管理改革价值选择的未来问题 .....       | (109) |
| 一 政府管理改革价值选择未来问题的提出 .....       | (109) |
| 二 政府管理改革价值选择未来问题的内涵 .....       | (113) |
| 三 政府管理改革价值选择未来问题的发展 .....       | (117) |
| <br>第三章 当代西方政府管理改革价值选择的分析 ..... | (122) |
| 第一节 政府管理改革价值选择的条件分析 .....       | (122) |
| 一 政府管理改革价值选择的一般条件 .....         | (123) |
| 二 政府管理改革价值选择的社会条件 .....         | (126) |
| 三 政府管理改革价值选择的问题条件 .....         | (130) |
| 第二节 政府管理改革价值选择的内容分析 .....       | (134) |
| 一 从政府管理本质确定的价值:公共精神 .....       | (134) |
| 二 从政府管理职能确定的价值:市场取向 .....       | (138) |

|                                    |              |
|------------------------------------|--------------|
| 三 从政府管理工具研究的价值:权变偏好 .....          | (142)        |
| 第三节 政府管理改革价值选择的关系分析 .....          | (145)        |
| 一 基于目的与手段的价值关系 .....               | (145)        |
| 二 基于制度的价值关系 .....                  | (147)        |
| 三 基于具体管理内容的价值关系 .....              | (151)        |
| <b>第四章 当代西方政府管理改革价值选择的逻辑 .....</b> | <b>(154)</b> |
| 第一节 政府管理改革价值选择的指导思想 .....          | (154)        |
| 一 政府管理改革价值选择指导思想的提出 .....          | (154)        |
| 二 政府管理改革价值选择的指导思想确立的依据 .....       | (157)        |
| 三 政府管理改革价值选择的指导思想的内容 .....         | (161)        |
| 第二节 政府管理改革价值选择的基本原则 .....          | (164)        |
| 一 政府管理改革价值选择基本原则的涵义与作用 .....       | (164)        |
| 二 政府管理改革价值选择基本原则的依据 .....          | (165)        |
| 三 政府管理改革价值选择基本原则的内容 .....          | (165)        |
| 第三节 政府管理改革价值选择的操作规程 .....          | (168)        |
| 一 政府管理改革价值选择操作规程的涵义与意义 .....       | (168)        |
| 二 政府管理改革价值选择操作规程提出的依据 .....        | (171)        |
| 三 政府管理改革价值选择操作规程的主要内容 .....        | (173)        |
| <b>第五章 结论与启示 .....</b>             | <b>(178)</b> |
| 第一节 本书的结论 .....                    | (178)        |
| 第二节 对中国政府改革价值选择的借鉴 .....           | (191)        |
| 一 实行有控制的政府改革 .....                 | (192)        |
| 二 体现有回应的政府改革 .....                 | (194)        |
| 三 追求有成效的政府改革 .....                 | (195)        |
| <b>参考文献 .....</b>                  | <b>(197)</b> |
| <b>后记 .....</b>                    | <b>(214)</b> |

# 绪 论

20 世纪七八十年代以来，政府管理改革运动的浪潮席卷全球。其中，以市场价值为取向的新公共管理运动对各国的政府改革产生了巨大的影响，对传统政府的公共价值造成了较大的冲击。各国政府在行政改革的价值定位中产生了选择政府管理的公共价值或市场价值取向的一种钟摆现象，进而影响到政府的公共性。因此，对当代西方政府管理改革的价值选择研究是非常有意义的。绪论部分在阐述选题意义的基础上，对价值选择研究的相关成果和存在的问题进行了系统的梳理，并对本书的逻辑框架、研究方法给予了概括性的说明。

## 第一节 本书选题的提出

本书对当代西方政府管理改革的价值选择的研究主要基于以下两个方面的原因。

一是由硕士论文引发的进一步思考。本人的硕士论文题目是《转型期中国政府职能的制度变迁分析》。拙文从制度变迁的视角对中国政府职能的改革作了较为详细的分析，从而也引发了我对政府管理改革深层次原因的思考，自然而然地把目光投向当代世界性的政府管理改革浪潮。由于各个国家政府管理改革的政策、理念以及所取得的改革成效也有所不同，这背后深层次的原因就涉及政府改革中的价值取向问题。因此，所关注的焦点也就从具体的政府管理改革实践上升到对政府改革的价值定位的思考。在博士阶段的专

业学习中,张永桃教授讲授的《经济政治学》这门课程提出对政治现象的研究应持有一种经济与政治互动的视角,这给我的专业思考以很大的启发。当代政府改革本身就是一个经济与政治相统一的过程,从经济与政治互动的视角出发,我系统地研读了政府管理改革的相关理论,如新公共行政学派、制度学派、新公共管理理论等。这些理论都强调要对政府进行改革,要更加有效地发挥政府的公共职能,特别是要进行市场化取向的改革。在市场化政府改革的理念下,传统的政府管理以公共性为核心的价值理念受到了冲击,也就出现了在政府管理改革中的价值选择问题:是以政府的公共价值为主,还是以高效率的市场价值为主?美国学者霍华德·E. 麦克迪(Howard E. McCurdy)就把行政管理的理论发展归为四个阶段:第一阶段,理论的产生时期(1880—1945年);第二阶段,理论的建构时期(1945—1965年);第三阶段,理论的应用与发展时期(1965—1980年);第四阶段,价值反思阶段(1980— )。<sup>①</sup>行政管理理论发展的第四阶段,就是当代西方政府改革中面临两难的价值选择的反思阶段。然而事实上,在20世纪70年代后期开始的西方政府管理改革的浪潮中,市场化价值逐渐成为一种主流的选择。但是人们也都承认这些改革理论,特别是新公共管理理论是不完善的,甚至有人认为新公共管理还不能称之为理论范式。美国前行政学会会长罗伯特·B. 登哈特就概括地指出,这种改革理论至少有三个方面的弱点:一是市场并不是完善的,市场也有自己的局限性;二是顾客驱动的服务理念存在只见树木,不见森林等问题;三是把政府当做一种企业组织存在着过分冒险、对内部员工横行霸道以及忽视责任等问题。<sup>②</sup>另外一位著名的公共管理大师B. 盖伊·彼得斯对此也持有类似的观点,认为以市场为中心的改革使得政府更难

---

<sup>①</sup> 吴佩纶、齐明山:《当代西方行政改革的理论与实践》,改革出版社1993年版,第20页。

<sup>②</sup> [美] 罗伯特·B. 登哈特:《公共组织理论》,中国人民大学出版社2003年版,第160—165页。

以对其行为承担责任。<sup>①</sup> 笔者在系统的理论学习过程中,发现当代西方政府改革的价值选择问题还是一个在理论上悬而未决的热点和难点问题,并且目前还没有人对这个问题进行系统的梳理。

二是对中国政府改革实践的关注。中国政府改革自十一届三中全会启动以来,已走过30多年的历程,其中一个关键的核心问题就是政府改革的价值定位问题,也就是价值选择问题。这个问题既关系到政府改革的目标取向,又与政府改革的运作与效能紧密相关。对于这个问题,改革的总体倾向是随着政府对社会控制的放松、市场秩序的建立,在公共价值与市场价值之间进行一定的区分,由行政式政府逐步走向市场式政府。这种价值选择在实践中取得了一定的成效,但也存在着一些尖锐的热点和难点问题,如市场与政府作用领域的划分、公共管理与市场运作结合的方式以及由此凸显的公平与效率的关系问题。譬如中国医疗卫生市场化改革、教育的产业化改革、“郎顾之争”等争议,都凸显了政府管理改革价值选择中如何处理公共性与市场化手段的矛盾。最为典型的案例则是医疗改革的价值取向问题。据2005年7月29日《中国青年报》报道,国务院发展研究中心社会发展研究部副部长葛延风接受该报记者专访时说:“目前中国的医疗卫生体制改革基本上是不成功的。”葛延风所领导的课题组公布了有关中国医改的课题报告,报告对医疗改革的总体评价是:既不公平,效率又低下。对于医疗改革失败,有人认为是政府管理无效,对市场过于迷信;有人则认为,医疗改革失败不是市场化的失败。<sup>②</sup> 政府对此迅速作出回应,卫生部宣布在下一阶段的医疗改革中产权改革不是重点,公立机构不能“卖光、改净”,运行机制要体现公益性质,完善保障措施。<sup>③</sup>

① [美] B. 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版,中文版序言。

② 《卫生体制改革的失败不是市场化的失败》,《商务周刊》2005年8月5日第16期,总第116期。

③ 《卫生部卫生改革将体现公益性质》(<http://www.bjbusiness.com.cn/20050720/jk10011.htm>)。

这些改革中面临的困境凸显了中国政府改革价值选择的难题：要不要市场化改革？改革的市场份额应该有多大？政府的管理应该如何定位才能既体现公共精神又具有较高的运作效率？对中国政府改革现实的关注，引发了我对政府改革价值选择问题的思考，感到这是一个很有现实性，又很有理论价值的重要课题。

基于上述两个方面相互推动，我初步决定将自己博士论文的选题确定为政府管理改革的价值选择研究，集中探讨政府改革中的公共价值与市场价值的关系及其结合等问题。

## 第二节 国内外研究现状与文献综述

政府管理改革价值选择问题是政府运作的核心内容。长期以来，政治学对此进行了深入的研究，积累了大量丰富而又不乏真知灼见的文献资料。由于政府管理是一项社会系统工程，涉及政治、经济、文化、社会、环境等各个方面，除政治学外，经济学、社会学等学科对此也展开了一些重要而有价值的研究，形成了以政治学为主、其他学科为辅的局面。

价值选择从逻辑上具有相互层递的三个层次：一是价值的内容；二是价值的规则；三是价值的实现。各个学科对政府管理价值选择在不同层面上对这三个方面都有一定的研究。政治学的传统是对政府的价值定位有着强烈的兴趣。古代政治学基本上是从一种伦理的和宗教的角度去论证政府的公共价值。如柏拉图主张，理想的政府应该是一种正义的安排，这种正义就是将不同的元素构成的人安排到合适的工作岗位上，城邦的目的是为了全体人民的利益。亚里士多德认为，人是天生的政治动物，注定要过城邦生活，以达到“善”的境界，城邦是裁决有利于公众的要务并裁断私事的团体，当一个政府的目的在于整个集体的好处时，它就是一个好政府；当它只顾及自身时，它就是一个坏政府。<sup>①</sup> 西塞罗对古罗马的政府公

---

<sup>①</sup> [英] 罗素：《西方哲学史》，商务印书馆 2001 年版，第 245 页。

共价值的研究作出了较大的贡献，他认为：“国家乃人民之事业，但人民不是人们某种随意聚合的集合体，而是许多人基于法的一致和利益的共同而结合起来的集合体。”<sup>①</sup>因此，西塞罗认为，国家乃是人民的共同财产，政府的权力运行须以代表公意的法律为标准。中国的孔子也指出：“政者，正也；子帅以正，孰敢不正？”他还指出：“为政以德，譬如北辰，而众星拱之。”在西方的中世纪，神学占据了学术殿堂的首位，政治学则从宗教的角度论述政府的公共性。政府的权力（国王的权力）来源于上帝，是为了管理犯有原罪的众生以获得道德上的救赎。近代政治学莫基于人权之上，认为政府是为了管理公共事务，保障人权而由公民授权组成的，因此，政府在价值上必须以人权为依归，不得介入私人的活动领域，并以民主的形式进行组织。

20 世纪中叶，为了应对经济周期，民主的政府理论为之一变。政府价值开始向社会和生活领域渗透，大政府随之兴起，政府开始干预市场，政府与市场的界限逐渐模糊。20 世纪 70 年代末以后，由于大政府事无巨细的管理模式既没有效率，又淹没了政府传统的价值，学术界批评之声四起。以罗尔斯为代表的理性政治学要求复兴政治学的理性传统，重新弘扬政府的公平正义等理性精神。在《正义论》一书中，罗尔斯以“无知之幕”的形式对近代的民主政府理论包含的契约原则进行了复活，提出了一种公平的正义观，要求所有的社会基本价值——自由和机会，收入和财富、自尊的基础——都要平等地分配，除非对其中一种或所有价值的一种不平等分配合乎每一个人的利益。为此要坚持两个正义原则：其一，每个人对与所有人所拥有的最广泛平等的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利；其二，社会的和经济的不平等应这样安排，使它们：（1）在与正义的储存原则一致的情况下，适合于最少受惠者的最大利益；（2）在机会平等的条件下，职务和地位

---

① [古罗马] 西塞罗：《论共和国 论法律》，中国政法大学出版社 1997 年版，第 39 页。

向所有人开放。<sup>①</sup>新公共行政学派则提出,由于政府管理中公共价值出现了一定程度的缺位,政府应该在公共政策等具体操作中更加注重和体现公共精神。

在对政府管理的批评与检讨中,新公共管理学派尤其突出。一方面,这个学派人数众多,夸张一点说是学者遍布全球。另一方面,他们提出的许多观念,深刻地影响了政府现实的治道变革运动。由于这种影响,有人提出对公共行政理论的发展进行重新分期,把新公共管理学派纳入一个阶段,或称之为一种范式。新公共管理学派能取得这样大的影响,除其组织上的原因外,还由于其在学术上也是颇有建树。它不仅对政府管理进行反思,对政府理论进行批判,而且建构了一套又一套与政府改革相关的操作模型。新公共管理学派对政府改革关注的重心,是放在如何使政府办好事上。因此,无论是其对政府管理的批评,还是其对政府管理改革的设计,其价值选择的中心都是效率问题。市场是由于其特有的对个人自主能力的偏爱与独特的整合机制,因而在效率上比传统的计划管理更为优越。这样,市场理念就成了新公共管理学派最受欢迎的价值取向。这种价值取向有三种基本内涵:一是认为通过官僚体制的分配形式或更常见的法律分配形式,是对自由市场体系运作结果的歪曲,因此,如果能够应用市场或类似的竞争机制,那么社会的普遍情况将会变得更好。二是认为官僚垄断式运作助长了政府自利行为,需要用市场竞争的机制来克服。三是主张组织激励的模式不仅可以应用于私人部门,也可以应用于公共部门。<sup>②</sup>由于对市场价值的偏好,新公共管理学派在政府管理改革价值选择的具体思路中提出了一系列的市场化政府改革模式。奥斯本与特德·盖布勒概括的政府再造的十项原则,集中反映了新公共管理学派的政府管理改革价值选择的精神。这十项原则是:起催化作用的政府——掌舵而不

---

① [美] 约翰·罗尔斯:《正义论》,中国社会科学出版社2001年版,第302页。

② [美] B. 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版,第27—36页。

是划桨；社区拥有的政府——授权而不是服务；竞争型政府——把竞争机制引入到提供服务的过程中；任务导向的政府——改革按章办事的组织；讲究效率的政府——按产出而不是按投入拨款；顾客导向的政府——满足顾客的需要而不是官僚的需要；有企业家精神的政府——收益而不是浪费；有预见性的政府——预防而不是治疗；分权的政府——从层级制到参与和团队协作；以市场为导向的政府——通过市场标杆进行改革。<sup>①</sup> 在这种改革思路下，政府管理改革的价值选择具体从三个层面操作。公共管理学派大师级人物 B. 盖伊·彼得斯以“市场式政府”的话语进行了归纳：一是在结构上，分散决策和政策执行的权力。譬如用私人或半私人组织来提供公共服务，将大的政府部门分解为若干小的机构或将权力下放给较低层次的政府机关来实现，甚至包括向地方政府分权。二是在管理上，将企业管理方式引入政府管理，比如在人事管理上对公职人员报酬进行改革，实现工资与工作业绩挂钩；在财政管理上，将购买者与提供者分开，并建立内部市场；在服务提供上，实行“市场检验”的试验，或者说“签约外包”。三是在政策上，调动公务员的积极性，使之在公共政策制定中发挥适当作用。<sup>②</sup>

在政治学对政府管理价值及其选择问题当仁不让地研究的时候，基于政治与经济在实际社会生活中的紧密关系，以及在社会科学发展中逐步出现的“经济学帝国主义”，经济学对政府管理的价值选择问题有着较深的介入，并且在政策实践中产生了巨大影响。大致来说，主要有三个时期的三种重要学说对政府管理改革的价值选择产生了深远的影响：一是近代古典政治经济学的自由市场理论。这一理论以“经济人”为基本假设，主张平等的个人通过市场自治结构，可以在追求自我利益最大化的同时实现社会利益的同步增长。因此，政府价值的定位就是：市场之外。也就是说，政府不

---

① [美] 戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克：《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 344—346 页。

② [美] B. 盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 36—51 页。

应干预私人自治的市场领域，应该将其职能界定在维护市场或私人自治的外部条件上，如提供公共安全与保护私人产权等服务。<sup>①</sup>二是现代经济学的“凯恩斯主义”。<sup>②</sup>凯恩斯通过自己对20世纪20年代末到30年代早期的经济周期的考察与分析，提出经济危机发生的主要原因是有效需求不足。因此，需要在实践中由政府举办公共工程与赤字财政等政策扩大社会有效需求。如此，这就为政府对私人与社会生活领域的大举“入侵”敞开了理论上的大门。政府价值也就突破了传统的恪守公共领域的信条，逐渐进入经济与社会生活诸层面。三是伴随着当代新制度经济学的兴起出现的制度分析理论。其中有几个重要价值的学术团体，如公共选择学者，他们以市场的方式研究政府，对政府行为的自利性进行了较为充分的揭示，并提出在制度层面对其进行规范；<sup>③</sup>交易成本分析学者，他们关注制度运作的成本，这对政府管理效率的提高有一定的意义；<sup>④</sup>新经济史方面的学者，他们从利润与政治市场入手，构建制度变迁的模型，对政府管理组织与价值变迁有重要的启发意义；<sup>⑤</sup>公共池塘等方面研究的学者，他们从政府、市场与社会三分的角度，提出将公共资源的具体特性与其所处的组织层级结合起来，以形成一种多中心的公共管理道路。<sup>⑥</sup>制度学派对政府管理改革价值选择的功绩在于首先提供了一种有效制度分析的视角。由于研究方法的革新，政府管理改革中价值选择的内容、工具与过程等方面的研究也就呈现出一种新气象。

---

① 参阅[英]亚当·斯密《国民财富的性质和原因的研究》，商务印书馆2002年版。

② 参阅[英]凯恩斯《就业利息和货币通论》，商务印书馆1983年版。

③ 参阅[美]詹姆斯·M.布坎南、戈登·塔洛克《同意的计算——立宪民主的逻辑基础》，中国社会科学出版社2000年版。

④ 参阅[美]R.科斯、A.阿尔钦、D.诺斯等《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，上海人民出版社1994年版。

⑤ 参阅[美]道格拉斯·C.诺斯《经济史上的结构和变革》，商务印书馆1999年版。

⑥ 参阅[美]埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事物的治理之道》，上海三联书店2000年版。

社会学对政府管理价值选择问题的关注，比经济学稍迟。其视角也与经济学不同，甚至可以说是独树一帜。这种独特的方法论角度就是进行一种从总体上说是合法性研究，从思想发展的历史来叙述，也可以分为与经济学相对三个阶段：其一是社会学古典时期，对政府管理价值进行权力合法性探讨。作为这种思想的代表，马克斯·韦伯在其名著《经济与社会》一书中提出了政府权力合法性价值来源的三个方面，即传统、个人魅力与法理。由于不论是传统、个人魅力或者法理都是在社会中产生与变化的，因而，可以说政府权力要合法，必须要符合社会的要求，必须要得到社会的承认。<sup>①</sup> 其二是现代社会学阶段，系统理论与结构功能主义主张组织与文化都应满足人的需要，具备特定的功能。<sup>②</sup> 这种理论对政治学产生了直接影响，最终在政治学领域产生了政治学的结构功能主义与政治系统学派。<sup>③</sup> 这些理论与学派关注的核心问题就是政府运作应该适应社会，承担相应公共职能。其三是当代社会学阶段，在合理性旗帜下继承以前的社会学传统，并予以综合，从人的社会行为的角度整合个人与社会、价值与工具，力求超越过去那种二元论的角度，在行为、规范与结构上统一。<sup>④</sup> 由此，对政府管理进行观察与批判，提出政府管理价值方面的分析，如哈贝马斯认为在社会公共领域结构转型的情况下，需要运用社会交往行动理论对社会进行重新整合。

除上述一般的政治学、经济学与社会学等社会科学对政府管理价值选择问题进行挖掘外，马克思主义对这一问题进行了科学的研究。马克思主义有关该问题的基本理论是：政治的本质是阶级统

① 参阅〔德〕马克斯·韦伯《经济与社会》，商务印书馆1997年版。

② 参阅〔美〕T. 帕森斯《社会行动的结构》，译林出版社2003年版。

③ 分别参阅〔美〕加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小G. 宾厄姆·鲍威尔《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社1987年版；〔美〕戴维·伊斯顿《政治生活的系统分析》，华夏出版社1998年版。

④ 参阅〔德〕哈贝马斯《交往行动理论》，重庆出版社1994年版；〔德〕哈贝马斯：《公共领域的结构转型》，学林出版社1999年版；〔英〕安东尼·吉登斯：《社会学方法的新规则——一种对解释社会学的建设性批判》，中国社会科学出版社2003年版。

治，政府（国家）管理在价值上必须体现统治阶级的利益。由于任何阶级都是社会中存在的阶级，任何阶级统治也是社会生活中的权力现象，因此，政府管理也必须承担一定的社会公共职能，或者说阶级统治应以执行社会公共职能为前提。马克思主义的这一理论，既深刻地揭示了政府管理的阶级价值，又准确全面地提炼出政府管理的价值内容。以上述政府管理价值内容的判断为基础，马克思主义针对政府管理价值的运作，发现了相应的价值过程规律。

马克思主义关于政府管理价值问题的理论，为人们进一步开展对当代西方政府管理改革中的价值选择问题的研究奠定了科学基础。对于历史上形成的已有的关于政府管理价值问题的研究文献，本书认为可以进行一分为二的评价。首先，应该说已有的研究积累了不少资料，形成了相当多的流派与理论，提出了比较丰富而成体系的研究方法，为本书与其他类似研究提供了厚实的基础。具体来说，已有研究进展主要表现在以下三个方面：第一，已有的研究工作具有丰富性，如在研究上有多种学科介入，像前面指出的政治学、经济学、社会学等都有长足的探索，甚至形成了一种学科研究的传统。此外，一方面由于政府管理涉及社会生活的方方面面，另一方面价值问题又是一个与人的生活息息相关的重要课题，因而，许多学科都有不同程度的涉入，历史学对政府价值选择变化的自然记录，人类学文化学对政府等公共组织价值功能的研究，伦理学与宗教学、民族学等在各自学科领域内的相关研究，地理学对政府价值选择环境与资源的研究，以及作为社会科学方法论基础的哲学在政府管理价值选择上提供的方法论支持，等等。这种研究的丰富性还表现为对政府管理价值选择问题进行了全景式反映与考察，如在内容上，不仅涉及政府管理的价值来源问题，还对政府管理价值选择的过程进行讨论，对其规范进行研究；在方法上，也具有多样性，几乎各种学科都有自己独特的研究角度，如政治学的权力分析，经济学的制度分析，社会学的合理性分析，等等。第二，这种研究具有比较鲜明的时代性。这主要表现在两个方面，一方面是随着时代的变迁，政府管理价值选择问题的研究主题也随之切换。如