

当代中国政治文化 与执政党政策选择

Contemporary Chinese
Political Culture and
the Policy Choice Of
the Ruling Party

胡献忠 / 著

黑龙江人民出版社



当代中国政治文化 与执政党政策选择

Contemporary Chinese Political Culture and
the Policy Choice Of the Ruling Party

胡献忠 / 著



黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政治文化与执政党政策选择/胡献忠著.
—哈尔滨:黑龙江人民出版社,2009.12
ISBN 978-7-207-08545-0

I. 当... II. 胡... III. ①政治—文化—研究—
中国 ②中国共产党—方针政策—研究 IV. D6 D24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 230500 号

责任编辑:常 松
装帧设计:遥 远

当代中国政治文化与执政党政策选择

Dangdai Zhongguo Zhengzhi Wenhua Yu Zhizhengdang Zhengce Xuanze

胡献忠 著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼(150008)
网 址 www.longpress.com
电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net
印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司
开 本 880×1230 毫米 1/32
印 张 8.625
字 数 230 千
版 次 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-207-08545-0/D·1109
定 价 20.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

前 言

现代政治学理论认为,任何政治系统都包括政治实体和政治文化两部分。政治实体是指机构和体制等政治决策运作的有形部分。作为政治系统的主观方面,政治文化以政治心理、政治思想等无形状态渗透在政治实体运作过程的各个环节,这一过程其实就是决策和制定政策的过程。在现实政治生活中,一方面,政策选择的积累影响着政治文化的走向;另一方面,政治文化也影响、制约着政策选择的形成。

—

在中国共产党领导的革命、建设和改革实践中,政治文化对政策选择正反两面的影响同时存在。比如,新民主主义革命胜利后,在改天换地的喜悦中,一种急于求成以改变现状的心理迅速形成并急剧膨胀。长期受压迫和剥削的中国人民希望早日摆脱贫穷、落后的困境,尽快富强起来。过去受人欺辱没办法,现在中国人站起来了,当然应该大干快干,这种情绪是普遍存在的。新中国成立之初,由于以毛泽东为核心的中共领导层能够从实际出发制定科学的路线、方针和政策,从而把这种急于求成的政治心理转化为艰苦奋斗精神和脚踏实地的工作态度。因此,执政党领导下的社会主义改造和经济、文化建设,呈现出了良性趋势。可到了1957年底,毛泽东提出“大跃进”的指导思想,要在短时间内赶超英美,实现工农业生产的高速度发展,这显然是偏离经济发展规律的。但它却是党内和党外民众急于求成心理的自然反映,当时毛泽东常说:劲可鼓不可泄,应当鼓舞士气。而此政治观点一旦上升为执政

党的指导思想并具体化为路线方针政策,又反过来助长急于求成政治心理的发展,两者相互影响,给社会主义建设事业带来很大损失。

又如,“文革”后期特别是林彪事件的发生,促使更多的干部和群众从个人崇拜的狂热中觉醒过来,人们开始对“文革”的真正意义进行反思。“文革”结束后,从“四人帮”被隔离审查到揭批斗争的全面铺开,党内外越来越多的人意识到,林彪、江青反革命集团横行多年的一个重要条件,就是利用了毛泽东“左”的错误,利用了“文化大革命”这样的环境。因此,广大干部群众强烈要求纠正“文革”错误,恢复党的正确路线和优良传统。在社会各阶层政治诉求的有力推动下,通过真理标准大讨论和党的会议上的辩论,党内的进步力量最终战胜了僵化、保守的“凡是派”,于是有了中共十一届三中全会的召开,有了党的工作重心的重大转移,有了拨乱反正和改革开放。

再如,随着改革开放的逐步深入,一方面经济建设在快速发展,另一方面也出现了片面追求GDP增长率的现象。由于过分注重物的因素而忽视人的需求,过分注重经济效益而忽视社会公平等偏向,因而也积累了不少矛盾和问题。比如资源环境压力加剧、城乡区域发展不平衡、贫富差距拉大、就业问题突出、社会保障滞后等等,增加了经济社会发展的不稳定性和潜在风险。针对这些问题,以胡锦涛为核心的中央领导集体理性地提出科学发展观,标志着政治决策集团政治价值观的新取向。它坚持以人为本、全面协调可持续等原则,对当代中国政治文化进行着新的整合。

二

研究一个国家或民族的政治文化,既要从总体上进行把握,又要在微观上加以分梳。由于社会成员不同的经济状况、职业岗位、居住环境、家庭背景、受教育程度、年龄性别、个人禀赋等,导致政治文化的千差万别,传递出丰富多样甚至杂乱无章的社会信息。如何进行政策选择?最终取决于政治决策集团对各种政策信息的

甄别和辨析,取决于决策集团自身的政治文化素质和能力。当然,政治决策集团内部也常有分歧,最终往往执行多数人的意见或由最高权威人物一锤定音(建国后至1976年起权威作用的是毛泽东,1978年至1992年是邓小平,各单位、部门往往是党委书记或行政一把手说了算)。这是由特殊国情决定的。19世纪法国政治思想家托克维尔在谈到美国民主制度的贡献时论道:“自然环境不如法制,而法制又不如民情。”^①因此,他认为应当用缺乏民主的民情去解释墨西哥照搬美国宪法而未能使国家出现民主的安定政局的缘由。虽然人们常说中国有自己的特殊国情,这是办事情、做决策的基本出发点。但中国国情再特殊也没有特殊到不是由人群组成的国家这个程度,也没有特殊到社会发展的普遍规律完全不起丝毫作用的程度。因此,一般来说,合乎社会自身发展规律的政策就行得通,逆时代潮流而动就会遭遇挫折。

那么,在这种情况下,政治决策集团如何才能及时准确地捕捉主流信息,尊重多数人的意愿和要求,结合经济社会发展规律,作出正确的政策选择呢?这就涉及民主决策、科学决策、依法决策等问题。

民主决策有两层含义,一是执政集团通过民主的方式和程序实施决策,二是在决策中更多地体现普通民众的意愿和要求。改革开放以来,中国共产党逐渐建立起了“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的决策机制,不断加强决策咨询工作,广泛听取基层群众的意见和建议,注重发挥咨询研究机构、专家学者、社会听证等在决策过程中的作用。但是,由于代议制决定了普遍民众只能通过间接方式参与重大决策,与决策者是委托代理关系。而这种关系存在一定的道德风险,公众利益的需求信息在自下而上的层层传递过程中可能会产生遗漏、搁置或失真。同时,普通民众的知情权难以保障,一些重大决策不够透明,公众参与讨论少,

^① [法]托克维尔:《论美国的民主》(上卷)(中译本),商务印书馆1997年版,第358页。

决策很容易脱离民情民意。当群众对某些决策不理解、不接受时,就容易发生强迫行为,严重影响党群干群关系。所以,不断完善重大决策的规则和程序,进一步扩大社会成员政策参与渠道,建立健全社情民意反映制度,实行决策的论证制和责任制,势在必行。

科学决策就是运用科学的理论和方法,采用科学合理的程序进行决策。1986年7月,时任国务院副总理的万里在全国软科学研究工作座谈会上指出:“我们至今仍然没有建立起一整套严格的决策制度和决策程序,没有完善的决策支持系统,咨询系统,评价系统,监督系统和反馈系统。决策的科学性无从检验,决策的失误难以受到及时有效的监督。”^①这些讲话在当时党内外引起强烈反响。随着经济社会的不断发展和行政管理科学化步伐的加快,政治决策集团逐步建立了以决策中枢系统为核心,以咨询系统、信息系统、监督系统为辅助的协作有序、相互影响、相互作用的组织体系,执政党的决策思维开始由经验型向科学型转变。中共十七届四中全会提出“推进党的建设科学化”,再次凸显“科学化”重要地位和作用。但由于传统政治文化和现实复杂因素的影响,新建的决策体系需要进一步改进和完善。

依法决策就是依据法律来行使权力。执政党各级权力机关、决策部门的决策权属于公权力,是人民和法律赋予的,而法律又是广大人民意志的集中体现,权源在民,责任在己,边界在法。只有坚持依法决策,才能不断提高依法决策能力,提高行政效能,降低行政风险,维护群众利益。随着依法治国方略的提出和《全面推行依法行政实施纲要》的实施,各级党政干部的依法决策能力不断提升。但同时也存在许多不可忽视的问题,主要表现为某些领导干部仍然习惯于依靠长官意志和简单的行政命令来管理经济社会事务,在决策中搞地方保护主义、部门利益至上,损害了国家法律和政策的统一。有的地方领导干部随意决策,主观臆断,甚至出

^① 万里:《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》,载《万里文选》,人民出版社1995年版,第520页。

现以权代法、以言代法等恶劣现象。因此,依法决策的关键是要坚持决策制度化,确保决策有法可依;要坚持决策规范化,确保决策按章执行;要推行决策公开、政务公开,接受人民群众的监督;要实施决策失误追究制,有效防止决策的随意性和片面性。

美国少有震荡性革命,原因固然很多,但高效、规范的政治体系和法律程序是重要保障,它能够及时将民众日常生活中出现的矛盾和不满予以排泄和疏导,不使其产生淤积,以致积重难返。在当代中国,实施民主决策、科学决策和依法决策,就要建立健全一整套制度、规则和法律,规范权力运作,扩大有序参与。这套制度构建的程度如何,运行的效果怎样,取决于执政党高层的决心和智慧,取决于各级领导干部的认同和支持,取决于全体社会成员的关注和参与。

三

当代美国政治学家罗斯金论道:“在托克维尔时代的美国 and 今天美国之间,基本的态度并无太大改变。法国人仍然不时走上巴黎的大街,抗议明显的不公正,正如他们的祖先所做的那样。从未有过自由民主经历俄国人,仍然希望有强有力的领袖,并忽视少数的权利。”^①中国政治文化虽然在传承中不断发生变迁,但传统政治文化的影响至今犹存。

中国传统政治文化是在小农经济和王权专制的基础上形成的,绝大多数民众的国家意识、服从意识比较强,而平等意识、自主意识和参与意识相当弱。这是因为中国封建社会是建立在以宗法血缘为纽带的家族关系之上的,国家关系、君臣(民)关系只是家庭关系、父子关系的延伸。古代中国的政治伦理化和伦理政治化相互渗透,形成了泯灭政治个体的臣属型政治文化。在君主高度集权的制度下,“朕即国家”,臣民既没有平等的地位,更没有独立

① [美]迈克尔·罗斯金等:《政治科学》(中译本),华夏出版社2001版,第132页。

的权力。新中国成立后,古老的神州大地发生了天翻地覆的变化,但政治文化作为一种不同于政治制度的政治现象,具有一种相对稳定性,其变动速率往往与政治制度的变动不同步。一个社会生产方式的变更会引起政治制度的变革,旧的政治制度会因失去其赖以存在的经济基础而崩溃,但原有的政治文化不可能一下子消失,它还会在一个相当长的时期里滞留在人们的头脑中,沉淀在人们的意识中。由此可以得出结论,撼山易,撼文化难!

正如何事物都像一枚硬币拥有正反两面一样,中国传统政治文化对当代执政党政策选择既有积极影响,又有消极作用。其积极影响主要有:第一,浓厚的群体意识、和谐意识为政策选择提供一个平和的气氛。中国传统政治文化重群体、重责任、重和谐的意识,熏陶出当代中国公民较强的政治认同感、政治信任感和良好的政治宽容精神,政策资源的动员及调控组合较为容易,从而使党的政策选择能够在一种较为平和的环境进行。第二,民本思想为政策选择提出了理论基础。“民为邦本”、“民贵君轻”、“载舟覆舟”等已成为颠扑不破的真理。古代的重民思想连同富民、利民、安民等一系列措施,对于当代中国巩固和拓展党的执政基础,仍具借鉴价值。第三,集权理论为树立中央的决策权威起着有益的作用。“事在四方,要在中央,圣人执要,四方来效”^①,成为中国特色社会主义集中力量办大事的传统依据。第四,德治思想有助于提高政治决策集团的自身素质。中国传统政治文化历来注重政治决策者的素质培养,特别是德治思想推崇贤人政治,主张决策者兼具超凡的道德品质和超强的学识才干。同时,又把道德放在第一位,推崇内圣外王,正人正己。所有这些,对于加强党的干部队伍建设仍具积极作用。第五,古代变革思想为政策选择提供动力。“御政之首,鼎新革故”^②,“先王议制,以时因革,因革之理,唯变所

① 《韩非子·物权》。

② 《周易参同契·君臣御政章第五》。

适”^①，“穷则变，变则通，通则久”^②。这些改革创新的传统基因，成为推动当代社会发展的内在动力。

消极作用体现为：第一，专制主义下权威决策阻碍了决策民主化。大一统与集权理论源远流长，“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”^③。王的特殊身份和没有约束的权力使之处于官僚政治体系金字塔的顶端，“一言而可以兴邦”，“一言而丧邦”^④。根深蒂固的传统影响到当代决策，以至于一人当权，其他人不能说、不便说、不敢说的现象并不鲜见。第二，人治传统阻碍着依法决策。中国传统政治文化中治国安邦的方略是重人治轻法治，其基本模式是“德主刑辅”。先秦即是“有治人，无治法”^⑤，中国历代法典中从没有限制皇帝权力的条款，法自君出，君主“口含天宪”，权力支配法律。在当代仍有不少党政干部用人治事多以主观意志，而社会大众也习惯接受能拯救自己的清官和救星，官员们便心安理得地以“父母官”自居了。第三，“官本位”、等级观念压抑着民众的政治参与意识。中国自古以来就是行政权力支配社会，由此形成了“以吏为师”的政治意识，因而上下尊卑的等级观念笼罩着整个社会。这些观念延伸至今，导致某些社会管理者在处理公共事务时“暗箱操作”，唯我独尊，甚至愚弄百姓。第四，轻视自然科学的传统阻碍了决策的科学化。中国传统的政治文化历来轻视自然科学技术，视其为“奇技淫巧”，提倡“劳心者治人，劳力者治于人”^⑥，这种在农业社会的所谓“治理经验”，从理论上、观念上、心理上否定科学技术在政治决策中的重要价值，也给现代决策带来负面影响，以致相当一部分社会管理者对网络舆情重视不够，对电子政务推动不力，对数据统计和定量分析缺乏耐心。

传统作为代代相传的思维方式和行事方式，已经沉淀于民族

① 《晋书·李重列传》。

② 《周易·系辞下》。

③ 《诗·小雅·北山》。

④ 《论语·子路第十三》。

⑤ 《荀子·君道》。

⑥ 《孟子·滕文公上》。

的血液中。在新的历史条件下,对待传统政治文化既不能简单地全盘肯定,也不能武断地一笔抹杀,而是要赋予传统政治观念以时代气息,促使优秀传统因子在现代政治生活中发挥积极作用,从而推动参与型政治文化的形成。

四

本研究以本人博士论文为基础,在政治文化与政策选择互动关系的逻辑架构下,对改革开放后中国主导政治思想进行深度解读,对执政党治国方略转型的环境及过程进行客观研判,对社会各群体的政治亚文化与政策选择的关系进行综合考量,对公民政治意愿的表达路径和执政党政策选择的环节进行深度分析,力图能够揭示出一些中国共产党在社会主义市场经济条件下的执政规律。在研究过程中,得到了许多学界前辈的教诲与指导,裨益匪浅。在此,特别要感谢我的导师朱志敏教授,先生谦谦君子,睿智宽厚,北师三载耳提面命,恍然如昨。还要感谢其他老师、同学的指导和帮助,千日读博辛苦路,赖有诸君与偕行,砥砺学术,启迪思维。星河日月,情谊永存。

书稿修订之际,正值国庆60周年大阅兵,窗外战机隆隆,剑啸苍穹,国力、军威与民心再次得到激情张扬。国家主席胡锦涛在天安门城楼庄严宣告:“历史启示我们,前进道路从来不是一帆风顺的,但掌握了自己命运,团结起来的人民必将战胜一切艰难险阻,不断创造历史伟业。”路正长,九万里风鹏正举。六十一甲子,中国作为负责任的大国、能够为人类作出更多贡献的大国,正在逐渐走向成熟,以创新的实践诠释着“中国特色”,打造着“北京模式”。

由于水平、时间所限,疏漏与不当之处在所难免,恳请学界前辈、同行与实际工作者批评、指正。

胡献忠 谨识

2009年10月于北京官园西廊下胡同

目 录

导论	1
一、问题的提出及研究的意义	1
二、研究概念的界定	2
三、研究方法及内在逻辑	5
第一章 主导政治思想对中国政治文化的整合	7
一、从邓小平的两篇宣言书看新时期中国政治文化 转型	7
二、邓小平政治思维的特点及其对主导政治文化的 影响	18
三、“三个代表”重要思想与中国政治文化发展	24
四、科学发展观对中国政治文化的整合	27
第二章 执政党治国方略调整与中国政治文化变迁	36
一、从“以阶级斗争为纲”到“以经济建设为中心”	37
二、从冒进建设、激进革命到渐进改革	44
三、从计划经济到市场经济	55
四、从封闭半封闭到全方位开放	61
五、从传统人治到民主法治	67
六、治国方略调整影响下的中国政治文化变迁趋势	79
第三章 执政党具体政策与基本群体的政治亚文化	88
一、党的农村政策与农民群体政治亚文化	88

二、国有企业改革的政策选择与工人群体政治	
亚文化	114
三、党的知识分子政策与知识分子群体政治亚文化	128
四、执政党的制度设计、政策安排与党政干部群体政治	
亚文化	145
第四章 执政党具体政策与新兴群体的政治亚文化	171
一、国家农民工政策的调整与农民工群体的政治	
亚文化	171
二、发展非公有制经济政策与个体私营群体政治	
亚文化	183
三、政策调整、社会变革与大学生群体政治亚文化	197
第五章 当代中国公民政治意愿的表达路径	213
一、公民政治意愿表达的路径及特点	213
二、公民的政策参与及其影响因素分析	234
第六章 当代中国执政党的政策选择过程	240
一、执政党政策选择过程中的主要环节	241
二、执政党政策选择指导理念的演进历程	246
三、执政党政策选择过程中值得注意的问题	249
结语:构建政治文化与政策选择的良性互动机制	254
主要参考文献	260

导 论

风乍起,吹皱一池春水。

20 世纪 70 年代末,神州大地卷起改革之风,自此一发而不可收。中国共产党作为执政党,自 1978 年十一届三中全会开篇,舞动如椽大笔书写着改革开放的鸿篇巨制,整个社会呈“千年未有之变局”。三十年来,执政党的政策在政治领导层开放进取心态的支配下,综合分析社会民众政治意愿,对中国特色社会主义发展前景作出科学判断,通过法定的政治程序制定出来,推行下去,从物质领域到精神领域牵引着社会变革。反过来,这些物质、精神领域的变革又铸塑着社会民众新的政治心理,形成新的政治诉求,促使执政党的政策不断调整和完善。

历史在磨合中前进,社会在互动中进步。

一、问题的提出及研究的意义

本书正是以当代中国政治文化与执政党政策选择为研究对象的,旨在探讨改革开放以来中国共产党为推动社会全面变革而作出的政策选择与政治文化变迁之间相互影响的关系,重点考察执政党的政策选择对政治文化变迁走向的导引功能,以及政治文化作为政治环境的最基本因素,对执政党政策过程产生的制约作用,揭示出构建新型政治文化,促进政策选择的科学化、民主化、制度化,形成政治文化与政策选择的良性互动,是当代中国走向政治现代化的必经之路。

从理论意义上讲,政策过程作为研究当代中国政治的中层分析理论,它包括政策是在什么样的政治环境和体制下被制定和实

施的,对政策制定和实施产生重要影响的变量有哪些。当政治环境有利于某项政策选择时,相关政策的制定和推行就会更容易。反之,相关政策就会被暂时搁置。如果政治环境由于某项政策的实施而恶化,产生了政治不稳定,政策过程不但会暂时停止,已有的政策也会被调整甚至停止实施。政治文化是社会大众基于经验所形成的对政治权威、政治权力和政府角色等政治现象的认识、态度和价值取向,它对政治成员的政治行为起着导向、规范和调节作用,从而成为政治系统的重要组织部分,影响到政策过程的各个环节和阶段。因此,从一定意义上看,政策选择也是一种文化选择。

从现实意义上讲,1978年中共十一届三中全会开启了中国社会发展的新航道,真理标准大讨论所形成的新的政治文化环境,为全党工作重点转移的政策选择起到了重要的推动作用。从农村联产承包责任制的实行到城市经济体制改革,从乡镇企业的兴起到沿海经济特区的设立,从指导性计划到市场配置资源,随着一系列改革开放政策的制定与实施,既推进了国民经济的高速增长,同时也给政治文化变迁开辟了新的通道。经过1989年政治风波,执政党的政策选择一度处于某种困境,邓小平1992年南方谈话重新掀起了改革开放的高潮。由于主导政治文化的导控、市场经济的消解以及世俗文化的冲击,大多数人的心态已经逐渐从改革初期的浪漫亢奋中摆脱出来,趋向于现实、冷静。执政党在加快建立社会主义市场经济体制进程的同时,提出了依法治国的大政方略,加速了政治文化的转型。世纪之交,“三个代表”重要思想导引着大众政治文化的走向,成为“官本”政治文化向“民本”政治文化的变迁的强大内驱力。科学发展观作为执政党的主流价值观,决定着政策选择坚持以人为本、公平正义、共建共享的基本取向,推动着契约型、参与型政治文化的形成。

二、研究概念的界定

“政治文化”这一概念,形成于20世纪50~60年代以美国为大本营的政治科学化运动,其研究在70年代相对沉寂,80年代末

90年代初又出现了一次学术上的复兴。当代政治文化研究的开拓者和理论奠基人、美国政治学家 G. A. 阿尔蒙德 1956 年在《政治季刊》上发表了《比较政治体系》一文,首先使用“政治文化”这一概念,并界定为“一个系统(国家或民族)的基本政治倾向”。按照阿氏的理解,政治文化是长期形成的心理积淀,深藏在人们心中并潜移默化地支配着人们的政治行为。西方研究者大多采用此说,特指政治心理方面。20 世纪 80 年代中期,政治文化这一概念在“文化热”中被引入中国,但中国学者对政治文化的解释明显不同于国外,有的主张政治思想与政治心理两层次说,有的主张政治制度、政治思想与政治心理三层次说,也有主张仅指政治心理层面的。尽管对政治文化的概念见仁见智,莫衷一是,但各种定义都以阿氏最初的心理取向定位为基础。况且,这并不影响从政治文化视角对中国政治问题进行研究。当然,正如自由市场经济不能解决所有的经济发展问题一样,还需要政府的宏观调控,政治文化的引入也不可能解释所有的中国政治问题,但它最起码给我们提供了一个崭新的分析问题、研究问题的视角。

本研究倾向于政治心理与政治思想两层次说。政治心理是社会心理中与政治关联度最高、联系最紧密的部分,是一种直观的、自发的心理反映,表现为人们对政治生活某一特定方面的认知、情感、态度、兴趣、愿望和信念等等。政治思想则是人们对政治现实的理性认识和把握,它以政治观点、政治理论和学说、政治主张和见解的形式出现。客观地讲,政治文化在平时处于一种潜在状态,不易考察,一般只能在政治行为中才会有一定的表现。因此,本文认为,政治文化是指一定区域内的社会成员,在长期的历史文化传统和现实环境熏陶下形成的政治心理、政治价值观、政治思想,以及受这些因素影响而形成的政治思维、政治人格、政治行为模式等。政治心理是社会成员对政治现象的一种自发心理反映,常常以政治认识、政治情感、政治态度、政治参与意识等形式出现。政治思想则集中体现了特定阶级的利益和政治诉求,它是思想家、政治家理性思维过程产生的政治观点、政治理论和学说、政治主张和

见解。政治价值观主要指政治道德、政治信仰、政治评价标准等,它介于政治心理与政治思想之间,有时可以分属这两个层次。政治心理、政治价值观、政治思想三者之间不是隔绝的,而是相互渗透、相互影响的,它们以整体面目影响着政治共同体成员的政治态度、政治思维、政治人格,进而决定了政治体系内个体和群体的政治行为模式。

政策科学主要的倡导者和创立者之一,哈罗德·拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰认为,政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^①,强调政策是对整个社会发展的规划,同时强调了政策的目标要素和价值取向。决策论者安德森认为:“公共政策是一个有目的活动过程,而这些活动是一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的;公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策。”^②这个定义强调了政策的动态性,侧重说明政策是相互联系的活动所组成的一个过程。行政学鼻祖,美国学者伍德罗·威尔逊认为,公共政策是具有立法权的政治家制定出来的由公共行政人员所执行的法律和法规^③。这一定义主要从政策制定和政策执行的角度对公共政策进行界定,但过于狭隘。戴维·伊斯顿则认为:“政策是政治系统权威决定的输出,是为整个社会所做的权威性价值分配。”^④这种理解强调的是政策的价值分配功能,同时强调了政策的权威性特征。托马斯·戴伊认为:“政策就是政府选择做什么或不做什么。”^⑤这一定义强调了政策的行为特点,这种行为不仅有“作为”的表现形式,还有“不作为”的表现形式,显然扩大了政策的外延。

① H. D. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society*. New Haven, Yale University Press, 1970. p. 71.

② [美]詹姆斯·E. 安德森:《公共决策》(中译本),华夏出版社1990年版,第4页。

③ 参见伍启元:《公共政策》(上),台湾商务印书馆1985年版,第4页。

④ D. Easton, *The Political System*. New York: Kropt, 1953. p. 129.

⑤ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (6th ed), Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall Inc., 1987, p. 2.