

● 行政管理学

论政府政策行为超域效应原理及其方法论意义

胡 象 明

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 胡象明(1959-),男,湖北崇阳人,武汉大学法学院政治学与行政管理学系教授,主要从事公共政策与决策理论研究。

[摘 要] 政府政策行为的效应问题与政府政策行为的功能问题密切相关。亚里士多德以来的政治学和近代兴起的行政学已经揭示出政府行为与政府功能之间存在着一种逻辑上的直接对应关系。然而,对于政府政策行为来说,由于它是政府用来调控社会利益关系的行为,而社会利益之间又存在着相关性,因此其效应往往会超出它所直接调控的利益关系领域而对另一个利益关系领域产生效应,即超域效应。正确认识政府政策行为的这种超域效应,对于正确评估政府政策行为的效果和政府正确地选择政策策略都具有重要意义。

[关键词] 政府;政策行为;超域效应

[中图分类号] D 63

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-5374(2000)03-0409-07

一、政府功能与政府行为的一般逻辑关系

政府政策行为与其效应的关系,从一定意义上说,是政府行为与其功能的关系。因为政府行为实际上就是制定政策和执行政策的行为,即政策行为,而政府政策行为的效应就是政府通过相应政策实现其功能的结果。

从历史上看,有关政府(广义的)功能的划分大致有以下三种观点:一是亚里士多德最早提出的立法、行政、司法三功能说;二是古德诺等人提出的政治与行政两功能说;三是目前比较流行的按照政府所调控的社会利益关系内容的不同而区分的经济、政治、文化三功能说。在这三种学说中,都存在着同一种逻辑,即认为政府的每一种功能主要是通过其相应的行为来实现的。

关于政府行为与其功能之间关系的讨论,我们至少可以追溯到古希腊的思想家、《政治学》一书的作者亚里士多德。在该书中,亚氏比较详细地讨论了政府功能与政府活动的关系问题。他认为,“一切政

体都有三个要素,作为构成的基础”,“三者之一为有关城邦一切公务的议事机能(部分);其二为行政机能部分……;其三为审判(司法)机能”^[1](第 215页)。在这里,亚氏明确地提出了政府具有议事、行政和司法三种功能的学说。不仅如此,亚氏在他对其所说的政体的活动分析过程中,将政体的活动分为议事活动、行政活动和司法活动,并对这些活动进行了详细探讨。透过亚氏的种种论述,我们不难看出,在他看来,政府的功能决定政府活动。正是由于政府存在着三种基本功能,从而产生了政府的三类活动。但是,政府某种功能的实现,又必须通过其相应的活动。每一种政府活动都是为了完成政府与之相对应的功能而存在的。在近代,直接继承和发展了亚氏这一思想的主要代表人物有英国的洛克和法国的孟德斯鸠。他们不再提政府的机能或功能,而是称政府的权力。洛克认为政府有立法、执行和对外三种权力,孟德斯鸠认为政府有立法、行政和司法三种权力。不难看出,他们的这些观点都是来源于亚里士多德的上述思想。与亚氏一样,他们也认为与政府的上述三种权力相一致,存在着三种相应的政府活动。每一种特定

的政府活动都是与之相应的政府权力的体现。而每一种政府权力只不过是用来实现政府某一特定功能的力量。从这个意义上说,同样意味着政府功能决定政府活动,而每一特定的政府活动的效应就在于实现与之相对应的政府功能。

现代行政学十分关注政府功能与政府行为关系问题的研究,早期的行政学家正是通过对政府行为及其功能的区分来确定行政学的研究对象的,从而使行政学成为一门独立的科学。德国学者布隆赤里最早对政府的两种基本活动进行了区分。他认为政府有两种基本活动,即政治活动和行政活动。这两种活动的区别在于:“‘政治’是‘在重大而且带普遍性的事项’方面的国家活动,而另一方面,‘行政管理’则是‘国家在个别和细微事项’方面的活动”^[2](第 15 页)。这里很明确地告诉我们,政府有两种基本活动,即政治活动和行政活动。这两种活动有着严格的区分界限。正是从这种观点出发,威尔逊主张建立一门独立的行政科学^[2](第 5 页)。古德诺则在上述观点的基础上明确提出了政府功能的概念,并进一步阐述了政府功能与政府行为(活动)的关系。他认为,“在所有政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能”,“这两种功能分别就是:政治与行政”^[3](第 6 页)。政府功能与政府行为(活动)的关系是:政治功能存在于政府表达国家意志所必需的活动(行为)中,行政功能则存在于政府执行国家意志所必需的活动。由此看来,在现代行政学中,像传统政治学一样,也是主张政府功能与政府行为(活动)之间存在着一种对应的关系,每一种政府功能要求有一种行为与之相对应,而每种政府行为的目的就在于实现与之对应的功能。政府行为的目的是否能够实现,主要取决于行为的结果及其作用,这也就是我们所说的政府行为效应问题。

从上面简短的分析中我们不难看出,政府功能与政府行为之间在逻辑上存在着这样一种关系:一方面,政府功能决定政府行为。政府之所以存在某种类型的行为,是因为政府存在某种类型的功能,而不是相反。例如,政府具有立法、行政、司法等功能,从而也相应具有立法行为、行政行为和司法行为。因此,不同类型行政行为的存在,是以政府不同类型功能的存在为前提的。另一方面,政府功能的实现,又有赖于政府行为。只有通过一定的政府行为,一定的政府功能才能实现。没有国会的提案、辩论、表决等一系列活动,政府的立法功能也就无法实现;没有行政相关的决策、执行、监督等一系列活动,政府的行

政功能也就无法实现;没有法院的审判和裁决等一系列活动,政府的司法功能也无法实现。因此,就政府行为的目的和效应而言,政府行为与政府功能之间存在着一定的对应关系:某种性质的政府行为就其直接目的而言,是为了实现政府相应性质的功能;换句话说,政府某一行为的直接效应就是使其相应的功能得到实现。但是,政府行为除了直接效应还有没有其它的效应呢?或者说,政府的某一行为除了实现它所直接对应的功能外,还有没有可能间接地使其它的功能得到实现?传统的政治学对这些问题似乎没有明确的答案。

按照马克思主义的观点,国家是实行阶级统治、维护阶级利益的机器,政府的基本功能就在于通过调控社会利益关系来维护统治阶级的统治地位。一般说来,社会利益关系可分为经济利益关系、政治利益关系和文化利益关系。因此,依据政府对不同利益关系的调控,我们可将政府功能分为经济功能、政治功能和文化功能。政府的经济功能是指政府在调控社会经济利益关系中的作用;政府的政治功能是指政府在调控社会政治利益关系中的作用;政府的文化功能是指政府在调控社会文化利益关系中的作用。与这三种政府功能相一致,政府的行为可分为经济行为、政治行为和文化行为。它们分别是政府调控经济利益关系、政治利益关系和文化利益关系的三种不同活动。按照上述关于政府行为在目标和效应上与政府功能之对应关系的观点,政府的经济行为与政府的经济功能之间存在着特定的对应关系。同样,政府的政治行为与政府的政治功能之间存在着特定的对应关系,政府的文化行为与政府的文化功能也存在着特定的对应关系。也就是说,就政府的经济行为与政府的经济功能的关系而言,政府的财政、税收、金融、物价和市场管理等一系列经济行为,就其直接目的而言,都是为了实现政府的经济功能,因而它所产生的直接效应是经济效应;同理,就政府的政治行为与政府的政治功能的关系而言,政府的政权组织建设、政治领导、政治决策、政治教育、政治管理、公安、民政、国防、外交等一系列政治行为,就其直接目的而言,都是为了实现其特定的政治功能,因而它所产生的直接效应是政治效应;就政府的文化行为与政府的文化功能的关系而言,政府组织发展科学、教育、新闻、出版、广播电影电视事业等文化行为,就其直接目的而言,也都是为了实现政府的文化功能,它所产生的直接效应是文化效应。在这里,某一利益领域的政府行为直接对应同一利益领域的政府功能。因此,我们可以把某一特定利益领域的政府

功能的效应称之为政府行为的直接效应。考虑到在这种情况下,政府行为与政府功能在利益领域是相同的,因此,我们也可以把政府行为的这种效应称之为同域效应。政府制定和执行了扩大财政开支等一系列经济政策,结果导致经济的增长,这就是这一特定政府行为(制定和执行经济政策)所产生的直接效应或同域效应。

政府行为的直接效应或同域效应与其功能的一致性关系反映了政府行为与政府功能之间的一般逻辑关系,即一方面政府功能决定政府行为,另一方面,政府功能的实现又有赖于政府行为,采取调控某一特定利益关系的政府行为有助于与其利益关系领域相同的政府功能的实现。我们之所以把政府行为与政府功能之间的这种关系称之为一般逻辑关系,是因为这种关系的存在是政府行为有计划、有目的地进行的一个基本前提。否则,政府将无法制定其行动计划,其行为也将无所适从。试设想一下,如果政府行为与政府功能之间不存在直接的对应关系,这就意味着政府既不能知道为了实现其某一功能到底应该采用何种行为,也不能预测其某一行为所产生的直接效果,那它该如何行动呢?然而这只是政府行为与政府功能之间的一种较为一般的、甚至是相对简单的关系。在具体的政府行为过程中,政府功能与政府的关系还要复杂得多。因为对于绝大多数政府行为来说,除了具有直接效应外,还存在间接效应。

二、政府政策行为的超域效应

上文我们考察了政府行为与政府功能之间的直接对应关系,这种关系是两者之间最基本的关系,但并非两者关系的全部内容。否则,我们就会使政府行为与政府功能之间的关系过分的简单化,从而有可能对这种关系做片面的认识。

政府的功能是通过政府的一系列制定政策和执行政策的行为来实现的。政策是政府用来调控社会利益关系的工具,而社会利益关系包括社会经济利益关系、政治利益关系和文化利益关系。根据政策所调控的利益关系性质的不同,政策可以区分为经济政策、政治政策和文化政策。同样,我们也可以按照人们在社会生活中所发生的利益关系的性质的不同,可以把社会生活领域区分为三个基本的领域,即经济领域、政治领域和文化领域。从这个意义上说,政府的经济政策行为作为一种调控社会经济利益关系的政策行为主要在经济领域发生作用,即产生经济效应。例如,我国政府在 20 世纪 80 年代初在农村实行家庭联产承包责任制政策的直接结果,就是极

大地推动了农业生产力的发展,提高了农民的经济生活水平,并为其它行业的经济发展打下了基础;同样,政府的政治政策行为是一种调控社会政治利益关系的政策行为,主要在政治领域发生作用,即产生政治效应。例如,我国政府近年来所采取的一系列反腐败政策,其直接结果就是在相当大的程度上提高了政府在人民群众中的威信,加强了政府的权威;政府的文化政策行为作为一种调控社会文化利益关系的政策行为,主要在文化领域发生作用,即产生文化效应。例如,我国目前正在推行的素质教育政策,其直接结果将是导致教育观念的变化和培养出一大批适应我国社会主义现代化建设需要的德才兼备的人才。政府政策行为所产生的这种直接效应,我们将它称之为同域效应。

在现实生活中,我们通过对政府行为及其功能的观察发现,政府的很多政策行为除了对其所对应的领域产生效应外,还会对其它领域产生效应。例如,在经济不景气和失业比较严重的情况下,政府通过财政政策、金融政策等手段来扩大投资的行为是一种经济政策行为,其直接效应是推动经济发展。但不仅如此,由于这种政策行为的作用,社会减少了失业人口和就业压力,因而能有效地降低人们对政府的不满情绪,减少了导致社会政治动乱的诱因,从而起到维护社会政治稳定的作用。这就是说,政府的上述经济政策行为,不但对它所直接调控的利益关系领域即经济领域产生了效应,即推动经济发展的效应,而且还对另一个领域即政治领域产生了效应,即维护社会政治稳定的效应。由于这后一种效应不是发生在政府上述政策行为所直接调控的利益关系领域,而是超出了这些政策行为所直接调控的利益关系领域而在另一个相关的领域所产生的效应,因而我们将这种效应称之为政府政策行为的超域效应。^①

任何一种政府政策行为,除了会对其所直接调控的利益关系领域产生效应外,还有可能超出这一利益关系领域而对另一个利益关系领域产生效应,即有可能产生超域效应。出现这种超域效应的原因,就在于社会利益的相关性。我们知道,政府的每一政策行为就其直接效应而言,即是对它所直接调控的利益关系的领域产生效应,从而使该领域发生与政策目标相一致的变更。例如,政府经济政策行为的直接效应,即是使社会经济利益关系发生与经济政策目标相一致的变更;政府的政治政策行为的直接效应,即是使社会政治利益关系发生与政治政策目标相一致的变更;政府文化政策行为的直接效应,即是

使社会文化利益关系发生与文化政策目标相一致的变更。然而,不同领域的社会利益是相互关联的,随着某一领域的某种利益关系的变更,必然会引起与它相关的另一领域的某种社会利益关系的变更。因此,当政府的某一政策行为在其特定领域产生效应后,随着这个特定领域的利益关系的变动所引起的另一个领域的利益关系的变动,这一政策行为在这个相关的利益关系领域也会随之产生相应的效应。

根据上面的讨论,我们可以得出如下几个结论:

第一,任何一种政府行为都有可能产生超域效应,这是因为政府行为总是与调控利益关系有关,而不同领域的利益关系之间存在着一定的相关性。这种利益的相关性表明当政府在调控某一领域的利益关系时也有可能连续地引起另一领域利益关系的变化。因此,政府某一领域的政策行为不仅有可能引起这一领域的利益关系的变化,从而对这一领域产生效应,而且由于这一领域的利益关系与其它领域的利益关系存在着相关性,从而有可能由这一领域利益关系的变化而引起相关领域利益关系的变化,从而对相关领域产生效应,即超域效应。例如,政府的经济行为不仅会引起社会经济领域利益关系的变化,从而对社会产生经济效应,而且由于利益的相关性,它还会引起社会政治领域利益关系的变化,从而对社会产生政治效应。甚至可以这样说,只要利益的相关性具有必然性,政府政策行为的超域效应就同样具有必然性。

第二,如果政府政策行为对它所直接调控的利益关系领域产生的效应即同域效应是一种直接效应的话,那么,由这种直接效应所引起的对其相关领域产生的效应即超域效应则是一种间接效应。这种间接效应并不是由特定的政府政策行为直接产生的效应,而是在其直接效应的基础上所引起的一种连锁反应,即由于直接效应的原因,某一领域的政策行为改变了这一领域原有的利益关系,又因为这种利益关系与另一领域的利益关系相关联,从而导致这另一领域利益关系的重新调整。由于这后一种效应实际上是以政府政策行为的直接效应为前提的,是其直接效应所连续引起的一种新的效应,因而可以说是一种效应之效应,由于它超出了政策行为所直接调控的利益关系领域,所以我们将之称之为超域效应是合符逻辑的。

第三,与政府政策行为在它直接调控的利益关系的领域产生的效应相比,政府政策行为的超域效应总是处于从属的地位。从逻辑上讲,一种特定的政府政策行为首先产生的是对其所直接调控的利益

关系领域产生直接效应,然后在此基础上才产生超域效应。因此,就这两种效应的关系而言,其直接效应应该是第一位的,起着决定性的作用;其超域效应作为一种间接效应处于从属地位。直接效应的这种决定性的作用具有双重含义:一方面,某一种政府政策行为的效应如何,主要取决于其直接效应如何,即主要应根据其直接效应来进行评价;另一方面,其超域效应即间接效应的大小也是由其直接效应所决定的。如果其直接效应程度很低,其间接效应程度必然也很低,反之亦然。例如,我国政府今天推行的一系列经济政策,其效应的大小应主要依据我国当前和今后一段时期的经济发展状况来决定;作为其超域效应的政治效应的大小也是由其直接效应即我国的经济水平所决定的。

第四,政府政策行为的超域效应可分为正面的超域效应和负面的超域效应。当政府政策行为的超域效应与这种政策行为的同域效应或直接效应正相关时,这时的超域效应为正面效应;反之,当政府政策行为的超域效应与其同域效应或直接效应负相关时,这时的超域效应为负面效应。前者所指的是一种良性超域效应,我们前面所举的范例都属于这种情况;后者所指的是一种劣性超域效应。例如,在一些发展中国家,政府的某些经济政策行为虽然对该国的经济发展有一定的促进作用,但同时也导致了收入分配的不公平,从而有可能引发社会政治的不稳定。这就是政府经济政策行为产生负面的政治效应即超域效应的一个范例。同样,政府的政治政策行为既可能产生正面的经济超域效应,也可能产生负面的经济超域效应。我国在党的十一届三中全会后从政治上实现了党和政府工作重心的转移,其结果是不但使我国在政治上走上了正确的轨道,而且极大地推动了我国的经济的发展,它所产生的正面经济超域效应是显而易见的。但在某种情况下,政府的政治政策行为也会产生负面的经济超域。在文化大革命时期所采取的一系列“抓革命”政策,不但没有真正“促生产”,而且对我国的经济发展产生了相当严重的破坏作用。需要进一步指出的是,政府政策行为超域效应的性质也是由其同域效应的性质所决定的。一般说来,当政府政策行为的同域效应为正面效应时,其超域效应也为正面效应;反之,当其同域效应为负面效应时,其超域效应也为负面效应。当然,由于政府政策之中自身包含着某种矛盾性,无论其同域效应还是其超域效应都存在着矛盾性。

第五,无论是政府政策行为的正面超域效应,还是其负面超域效应都会反过来对政府政策行为的同

域效应或直接效应起着重要的影响作用。如果说,特定的政府政策行为的直接效应对这种行为的间接效应即超域效应具有决定作用的话,那么,其超域效应即间接效应对其同域效应或直接效应则具有重要的反作用。正面的超域效应对其同域效应起到一种强化作用,而负面的超域效应则对同域效应起到一种弱化的作用。例如,我们前面提到的党的十一届三中全会以后的经济发展又会反过来对我国民主政治的发展起着重要的促进作用;而在有些国家存在的因收入分配不公引起的政治不稳定,则会反过来对该国的经济发展起着重要的阻碍作用。

三、政府政策行为超域效应原理的方法论意义

关于政府政策行为超域效应原理的方法论意义,我们可以从理论和实践两个方面来加以认识。从理论上讲,有助于完善政府政策行为评估理论,正确地、全面地评估政府政策行为的实际效果,从而对政府政策行为做出公正的评价;从实践上看,有助于政府在实际行动的过程中正确地选择行为策略,为政府制定正确的行为决策提供理论依据。

效应问题就是政府制定和执行的政策所产生的实际效果问题。如何正确地、全面地评估政府政策行为所产生的实际效果,这是政策评估理论所要研究的一个十分重要的问题。政府政策行为超域效应原理的提出,对于如何全面地、正确地评估政府政策行为的实际效果提供了重要的理论依据。

第一,为政策评估理论增添了新的内容。政策评估理论是当代公共政策理论的一个重要组成部分。在政策评估理论中,对于如何评价政策行为的实际效应已经提出了一系列理论观点。在这些观点中,也已经考虑到了政策效果的复杂性。例如,美国公共政策理论家詹姆斯·E·安德森在《公共决策》一书中指出,在政策评价中应注意对政策的“外在作用”的评价。因为“公共政策的许多结果可以从外在作用中得到很好的理解。”^[41](第 187页)他在这里所说的“外在作用”是指“政策可能对并非他们针对的环境或团体产生作用”。安德森这里所说的外在作用也是一种间接效应,但并非我们所说的超域效应,而是经济学意义上的“外部效应”。^②虽然他也注意到了政府的某种经济政策行为是为了达到某种政治结果,^③但他并未从理论上做出说明,只是把它看成是政策结果分散性的一种现象。他所说的“外在效应”,既可能发生在特定政策所直接调控的利益关系领域之外,如上面提到的经济政策行为产生政治效应,也

可能发生在特定政策所直接调控的利益关系领域之内,如政府有关农村的经济政策行为会对城市的经济生活产生效应。政府政策行为超域效应原理认为,政府的政策行为不仅会对某一政策所直接调控的利益关系领域产生效应,而且还存在着由直接效应所引起的超域效应,即会超出政策所直接调控的利益关系领域而对另一个相关的利益关系领域产生效应,这就比安德森所说的“外部效应”更全面、更具体化了,而且也更能够从理论上说明政策行为结果分散性的问题,从而为政策评估理论增加了新的内容,使这一理论更加完善,更加系统化。

第二,深化了对政府政策行为效应的认识。当代公共政策理论由于主要遵循实证主义传统,比较注重对事实材料进行经验分析,这有其自身的合理性或优点。但是,这一理论也存在着明显的缺陷或不足,这就是不重视对事物进行本质的分析,从而使这一理论对事物的认识总是停留在表面现象上。在对政府政策行为评估的过程中,这一理论比较注重对政府政策行为所产生的各种结果进行具体描述。在这些具体描述过程中,尽管对政府政策行为与行为结果之间的因果关系也有所分析,但这种分析仍然停留于现象的分析,至于这一结果的本质以及这一结果与政府政策行为之间的本质联系,则基本上不作分析。我们所提出的政府政策行为超域效应原理,从理论上说明了政府政策行为超域效应的本质是这种政策行为对其所直接调控的利益关系领域之外的另一个相关的领域之利益关系的调控,同时也说明了政府政策行为产生超域效应的根本原因在于不同领域之间的利益的相关性。这就表明,政府政策行为产生超域效应并不是一种偶然现象,而是一种必然现象。这样,我们就能从理论的高度深刻认识政府政策行为的效应问题,发现政府政策行为与其效应之间的内在联系,找出其中的规律性,从而提高对政府政策行为效应的预测能力。

第三,有助于对政府政策行为作出全面的评价。对政府政策行为的评估,重在对其效果的评估。这是当代公共政策评估理论的共识。正如前面所说,当代公共政策评估理论在评估政策行为的效果时,已经注意到了这种行为的部分间接效应,即安德森所称的“外在作用”。政府政策行为的超域效应原理证明,对政府政策行为效果的评价,仅仅评价其直接效果是不够的,因为政策还存在着“外在作用”。在这些“外在作用”中,相当一部分属于我们所说的“超域效应”,这种“超域效应”是政府政策行为结果的一个重要组成部分。它不但像政府政策行为的直接效果和

在政府所直接调控的利益关系领域内产生的相对意义上的“外在作用”一样,也是政府“政策行为”“对真实条件的作用效果”^[4](第 185 页),而且对政府政策行为的直接效果有着重要的反作用,即影响作用。因此,要全面而正确地评价政府政策行为,必须对这种行为所产生的结果进行全面评价。而若缺少对其超域效应的评价,我们就很难说这种评价是全面的。而一种不全面的即片面的评价,也就称不上是正确的评价。因此,由于政府政策行为超域效应原理的提出,增加了对政府政策行为效果评价的新视角,扩展了对政府政策行为评价的范围,从而有助于对政府政策行为做出全面的、正确的评估。

政府政策行为超域效应原理的实践意义主要在于:它有助于政府在实际行动过程中正确地选择行为策略。这一原理告诉我们:在政府政策行为与这种行为之效应的关系中,政府有关某一利益关系领域的政策行为可能对另一个相关利益关系领域产生效应。从政府行为与政府功能的关系看,这就意味着政府在某一特定利益关系领域的行为可能会对另一个相关利益关系领域产生功能作用。因此,当政府面临某一种需要解决的问题时,政府用来解决这一问题的行为既可以从直接调控存在这一问题之领域的利益关系入手,也可以采用间接调控的办法,即通过调控另一个领域的利益关系而促使存在这一问题之领域的利益关系发生相应变化,从而间接使这一问题得到解决。这样就极大地扩大了政府选择行为策略的视野。例如,当政府面临的是一个需要解决的政治问题时,政府可以选择直接调控政治利益关系的行为即政治行为来解决这一问题,也可以选择直接调控经济利益关系的行为即经济行为来解决这一问题。我们称前者为同域选择,称后者为异域选择。当然,在实际的策略选择过程中到底选择何种行为,即究竟是实行同域选择还是实行异域选择,则要依具体情况而定。一般说来,对绝大多数政策问题的解决,首先宜采用同域选择的策略,这是一种较直接、较易行的行为策略。例如,通过个人收入所得税这种经济手段来解决分配不公的问题即属于此类策略;通过打击贪污、行贿受贿等犯罪活动和开展廉政教育的方式来解决公共权力的腐败问题也属于此类策略。除此之外,采用异域选择也不失为一种明智的策略。例如,当一个城市的社会政治秩序出现了问题,并且这个问题主要是由于该城市失业人口太多引起的时,采用发展经济、增加就业人口的策略来解决这一问题应视为上策。当然,这种选择是有条件性的。这种条件性首先在于引起政策问题原因的异域性,

即只有当某个政策问题是由其异域的事件所引起时,解决这个问题的行为策略才宜实行异域选择。同时,这种条件性还在于同域选择的效果次优性(成本太高或效果不理想),即只有当解决某个政策问题的策略在实行异域选择优于同域选择时,才宜实行异域选择。

当代政府所面临的各种问题极为复杂,尤其是经济问题与政治问题往往是相互交织在一起的。对于有些问题如果采用同域的办法加以解决,还有可能使这一问题更加复杂化。相反,如果采用异域办法,反而会使问题迎刃而解。例如,在经济不景气时期,当因失业者过多而对社会政治的稳定带来某种威胁时,如果仅仅采用政治强制,甚至镇压等手段来加以解决,往往会把问题弄得更糟。而采用经济手段,即运用经济行为来加以解决,例如通过提高失业救济金标准和扩大救济金的发放范围,以使失业者的生活有保障;或者通过增加投资以提供更多的就业机会来减少失业人口,采取这些措施对于解决上述问题,也许效果会更好些。实际上这就是政府运用经济政策行为解决政治问题的一种行为策略。关于这一点,一些经济学家早就有所认识。例如,凯恩斯在论述经济政策的作用时就曾指出,正确的经济政策有利于增加工人的就业机会,降低失业率,从而有可能起到避免革命发生的作用^[5](第 254 页)。在当前我国处于以经济建设为中心的时代,除了有大量的经济问题需要解决外,也还有大量的政治问题需要解决。而在这些政治问题中,绝大多数与经济问题紧密相关,因而宜采用经济政策行为解决为佳。邓小平曾明确指出过,要用经济手段来解决当代的政治问题,即强调在解决政治问题时在行为策略上的异域选择。他说:“政治工作是要做的,而且是要好好地做。但是,政治工作要落实到经济方面,政治问题要从经济角度来解决。比如落实政策问题,就业问题,上山下乡知识青年回城市问题,这些都是社会政治问题,主要还是从经济角度来解决。所谓政策,也主要是经济方面的政策。现在北京、天津、上海搞集体所有制,解决就业问题,还不是经济的办法?这是用经济政策来解决政治问题,要想得宽一点,政策上应该灵活一点。总之,要用经济办法解决政治问题、社会问题。”^[6](第 195—196 页)可见,政府经济政策行为的超域效应原理早已为经济学家们和政治家们在理论研究和实际工作中所运用。同样,用政治行为来解决经济问题的事例更是屡见不鲜,理论家们也早有论述,这里就不再赘述了。

注 释:

- ① 当代西方经济学将经济主体在经济活动过程中所产生的外部效应称之为溢出效应。我们在这里所说的超域效应与经济学所说的溢出效应不同。在经济学中,溢出效应即外部效应,是指一个经济主体的经济行为对另一个经济主体所产生的影响作用;在这里,超域效应即是指由政府的某一种政策行为对它所直接调控的利益关系领域之外的其它相关领域所产生效应。
- ② 该书中说明政策行为“外在作用”的一个典型事例是:“当为了美国出口商的利益降低关税以刺激出口的增加时,美国的消费者也有可能从低关税刺激下进口的增加中得益于低价商品”。
- ③ 该书中谈到了这样一些事例,如政府“某一牛肉控制计划是为了在政治上讨好牧牛人”。换句话说,政府关于牛肉控制的政策有可能产生在政治上讨好牧牛人的效应。显然,安德森在这里已接近我们所说的经济政策产生政治效应的意思,表明他已开始关注政策行为的超域效应。

参 考 文 献]

- [1] 古希腊 亚里士多德. 政治学 [M]. 吴寿彭译. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [2] 美 伍德罗·威尔逊. 行政学之研究 [A]. 朱仁, 王丹彦译. 国外公共行政理论精选 [C]. 北京: 中共中央党校出版社, 1997.
- [3] 美 古德诺. 政治与行政 [M]. 唐亮译. 北京: 华夏出版社, 1987.
- [4] 美 詹姆斯·E. 安德森. 公共决策 [M]. 竺乾威, 等译. 北京: 华夏出版社, 1990.
- [5] 刘涤源, 谭崇台. 当代西方经济学说 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1982.
- [6] 邓小平. 邓小平文选: 第 2 卷 [C]. 北京: 人民出版社, 1994.

(责任编辑 叶娟丽)

Governmental Policy Behavior, “Extra-Domain Effect” and Methodology

HU Xiang-ming

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: HU Xiang-ming (1959-), male, Professor, Wuhan University Law School, majoring in public policy and decision-making.

Abstract The effect of governmental policy behavior is closely related with the function of governmental behavior. The political theory since Aristotle and administration theory appeared in the end of 19th century have made clear that there is a direct logic relation between governmental behavior and governmental function. However, as far as governmental behavior is concerned, since this is a behavior that governmental uses to control social interest relations and there are so many close relations between different social interests, the effect of governmental behavior will exceed the domain which it directly controls and develops effect in other interest relation domain. This is the so-called “extra-domain effect”. To realize the “extra-domain effect” of governmental behavior will be of very important significance in estimating and selecting policy correctly.

Key words government; policy behavior; “extra-domain effect”