

高等学校公共管理类系列教材



# 公共政策学原理

Principles of Public Policy

■ 陈 潭 主编

# Principles of Public Policy



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校公共管理类系列教材

# 公共政策学原理

主 编 陈 潭

副主编 刘学平 胡春艳

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公共政策学原理/陈潭主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2008. 5  
高等学校公共管理类系列教材  
ISBN 978-7-307-06191-0

I. 公… II. 陈… III. 公共政策—理论—高等学校—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 035192 号

责任编辑: 舒 刚      责任校对: 黄添生      版式设计: 詹锦玲

---

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)  
(电子邮件: wdp1@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北恒泰印务有限公司

开本: 720×1000 1/16      印张: 25.5      字数: 457 千字      插页: 3

版次: 2008 年 5 月第 1 版      2008 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-06191-0/D·804      定价: 32.00 元

---

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

公共政策本质上是关于规定个体和集体选择集的制度安排的结构。因此，政策问题关注的是那些制度安排上的变化。

—— [美] 丹尼尔·W. 布罗姆利：《经济利益与经济制度》

公共政策是现代社会生活重要的政治成果之一，是公共意志和理性选择的产出。公共政策是人类面对日益复杂的公共事务所诞生的政治产品，是实现政治民主、经济发展、社会和谐的重要公共管理工具，是科学技术发展与社会进步相交融的人类知识结晶。

公共政策学是一门阐释公共政策现象和寻求政策解决方案的科学，是以理性原则为基础的具有相当规范性的科学，是一门科学性、实践性、应用性很强的学科。显然，一门学科的诞生、成长和发展离不开从知识生产、知识传播到知识应用的逻辑规程。从 20 世纪 80 年代开始，西方的公共政策知识陆续传入中国，并与正在发展中的改革开放实践结合起来，如今已经成为了大学课堂中必不可少的核心课程和社会科学研究中的显学，成为了政治学、经济学、社会学、管理学、教育学、法学等学科发展和壮大的基础性和共生性学科。它的出现为人类解决复杂多变的现实问题提供了一个全新的视野，因而被誉为当代西方社会科学发展过程中的一次“科学革命”。同时，“公共政策”也成为政府组织、非政府组织（NGO）、公共媒体和学术界频繁使用的时尚关键词。

众所周知，公共政策因人类而产生的，是由人们在实践过程当中创造的规则或者规则集，是为了维护人类的生存和发展并使之秩序化而形成的有效规则安排。公共政策立足于人类的现实需要和人类行为动机的复杂性，假设了人是追求最大化利益的理性的自利者和具有广泛的机会主义行为倾向，特别是面对稀缺性资源和信息不对称、不充分状态以及市场当中的不确定因素与风险的存在，这是社会治理过程中公共政策存在的逻辑基础。我们知道，一个国家的经

济活动和其他公共事务的管理要有效运转，就需要完善的制度设施和政策安排来保障社会机制的有效运行以及公共安全与公共秩序的建构与维护。只有这样，才能降低公共活动的交易成本，减少人类行为的外部性，抑制个人的机会主义行为倾向，协调利益关系和利益冲突，为人们之间的互利合作和公平竞争创造条件。

作为一种特殊的公共物品，公共政策是一个集体选择的过程，其本质上是关于规定个体和集体选择集的制度安排，是个人理性服从集体理性的结果。它因利益冲突及其协调而起，并按少数服从多数的原则由特定的机构制定；它出于对国家的发展、安全、秩序、繁荣、福利的责任，由社会有计划地组织实施；它充分反映公共意志并满足社会公众的需要，规范、引导、制约着个体和社群行为。作为一种社会性的行为规则，公共政策规范着社会交往和不断地促进着社会发展，它凭借自身具有的约束机制、信息机制、激励机制，调节冲突，强化合作，规范行为，确立起人们相互间协调有序的社会关系，从而构成人类活动或发展的和谐空间，形成社会整体合力和对结果来说具有决定意义的生产方式、生活方式和思维方式。

作为科际整合的产物，现代公共政策研究是一种综合性极强的学术工作。在理论方面，它需要融合政治学、经济学、社会学、管理学等学科的知识，而且研究者必须将理论和社会现实有效地结合起来，因为它与社会生活的各个层面发生着密切乃至深刻的联系。其实，公共政策就在我们的身边，而且无时无刻不在影响着我们的生活。不仅政府部门、企事业单位以及中介组织会对各方面的公共政策十分关心，而且社会场域之中的每一位公民均会出于各自的切身利益考虑，对各种不同的公共政策予以关注和关心，对相关联的公共政策通常表现出极大的热情和行动。而当碰到各种社会问题乃至产生冲突的时候，公民也常常会诉诸政策手段和政策过程来予以解决。因此，公共政策知识的掌握和利用似乎变得必不可少。

随着“新公共管理”（NPM）运动在全球范围内的兴起，政府的公共政策化和公共管理的社会化趋势越来越明显。政府已经不再是无所不包的“无限政府”，越来越多的公共事务将交由公共组织、准公共组织或自治组织去处理。政府的主要工作就是制定、执行和监督公共政策的运行，政府职能的外移、转变或者退出所建构的合理的政府规模对于公共产品的供给、公共服务的提供和公共管理的实施具有非同寻常的革命性意义。当下的中国，行政管理体制改革已然成为深化改革的重要环节。多部门的职能交叉和政策重叠甚至冲突耗费着大量的行政成本，遵循公共政策规律和公共管理逻辑的大部门体制建设刻不容

缓。着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制，成为建立现代政府制度的关键。同时，公共管理者政策素养和管理技能的提高与否决定着制度建设的成败和公共治理的绩效。

如今，公共政策的科学性和政策研究的规范性逐渐受到各级政府部门和研究机构的重视，公共政策研究的理论、思想、方法和技术正在进一步规范。对于公共政策概念、公共政策工具、公共政策调查、公共政策议程、公共政策决策、公共政策设计、公共政策执行、公共政策评估、公共政策创新、公共政策管理、公共政策分析、公共政策研究等基础知识和基本理论的了解和掌握成为了公共管理学习者、研究者和从业者必备的信息储备和知识存量。与之相适应，知识市场的需求作用于知识市场的供给。按照公共政策的知识场域和学科逻辑，寻求公共政策的知识谱系和本土建构成为一项自然而然的任务。我们没有理由相信，中国公共政策的学科建设和学术研究会游离于世界先进的学术丛林之外。

陈 潭

2008年3月5日

# 目 录

|                |    |
|----------------|----|
| 第 1 章 公共政策基础   | 1  |
| 案例导入           | 1  |
| 1.1 公共政策的含义与特征 | 2  |
| 1.2 公共政策的目标与功能 | 9  |
| 1.3 公共政策的要素与环节 | 18 |
| 本章小结           | 24 |
| 关键术语           | 25 |
| 思考题            | 25 |
| 本章参考文献         | 25 |
| 第 2 章 公共政策工具   | 27 |
| 案例导入           | 27 |
| 2.1 公共政策工具的概念  | 28 |
| 2.2 公共政策工具的类型  | 33 |
| 2.3 公共政策工具的选择  | 44 |
| 本章小结           | 50 |
| 关键术语           | 51 |
| 思考题            | 51 |
| 本章参考文献         | 51 |
| 第 3 章 公共政策调查   | 53 |
| 案例导入           | 53 |
| 3.1 公共政策调查的内容  | 54 |
| 3.2 公共政策调查的过程  | 58 |

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| 3.3 公共政策调查的方法·····      | 64         |
| 本章小结·····               | 81         |
| 关键术语·····               | 82         |
| 思考题·····                | 82         |
| 本章参考文献·····             | 83         |
| <br>                    |            |
| <b>第4章 公共政策议程</b> ····· | <b>84</b>  |
| 案例导入·····               | 84         |
| 4.1 公共政策议程的内涵·····      | 85         |
| 4.2 公共政策议程的激发·····      | 91         |
| 4.3 公共政策议程的建构·····      | 99         |
| 本章小结·····               | 109        |
| 关键术语·····               | 110        |
| 思考题·····                | 110        |
| 本章参考文献·····             | 110        |
| <br>                    |            |
| <b>第5章 公共政策决策</b> ····· | <b>112</b> |
| 案例导入·····               | 112        |
| 5.1 公共政策决策的原则·····      | 115        |
| 5.2 公共政策决策的要素·····      | 121        |
| 5.3 公共政策决策的方法·····      | 124        |
| 本章小结·····               | 146        |
| 关键术语·····               | 147        |
| 思考题·····                | 147        |
| 本章参考文献·····             | 148        |
| <br>                    |            |
| <b>第6章 公共政策设计</b> ····· | <b>150</b> |
| 案例导入·····               | 150        |
| 6.1 公共政策设计的内涵·····      | 152        |
| 6.2 公共政策设计的原则·····      | 165        |
| 6.3 公共政策设计的步骤·····      | 167        |
| 本章小结·····               | 176        |
| 关键术语·····               | 178        |



|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 思考题·····                | 178 |
| 本章参考文献·····             | 178 |
| <b>第7章 公共政策执行</b> ····· | 180 |
| 案例导入·····               | 180 |
| 7.1 公共政策执行的内涵·····      | 181 |
| 7.2 公共政策执行的模型·····      | 188 |
| 7.3 公共政策执行的条件·····      | 198 |
| 本章小结·····               | 210 |
| 关键术语·····               | 210 |
| 思考题·····                | 211 |
| 本章参考文献·····             | 211 |
| <b>第8章 公共政策评估</b> ····· | 212 |
| 案例导入·····               | 212 |
| 8.1 公共政策评估的内容·····      | 214 |
| 8.2 公共政策评估的方法·····      | 221 |
| 8.3 公共政策评估的结果·····      | 232 |
| 本章小结·····               | 246 |
| 关键术语·····               | 247 |
| 思考题·····                | 247 |
| 本章参考文献·····             | 247 |
| <b>第9章 公共政策创新</b> ····· | 249 |
| 案例导入·····               | 249 |
| 9.1 公共政策创新的要求·····      | 252 |
| 9.2 公共政策创新的过程·····      | 265 |
| 9.3 公共政策学习与创新·····      | 281 |
| 本章小结·····               | 286 |
| 关键术语·····               | 287 |
| 思考题·····                | 287 |
| 本章参考文献·····             | 287 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 第 10 章 公共政策管理 .....  | 289 |
| 案例导入 .....           | 289 |
| 10.1 公共政策管理的内涵 ..... | 291 |
| 10.2 公共政策管理的内容 ..... | 295 |
| 10.3 公共政策管理的手段 ..... | 321 |
| 本章小结 .....           | 325 |
| 关键术语 .....           | 325 |
| 思考题 .....            | 326 |
| 本章参考文献 .....         | 326 |
| 第 11 章 公共政策分析 .....  | 328 |
| 案例导入 .....           | 328 |
| 11.1 公共政策分析的内涵 ..... | 330 |
| 11.2 公共政策分析的模式 ..... | 337 |
| 11.3 公共政策分析的方法 ..... | 349 |
| 本章小结 .....           | 361 |
| 关键术语 .....           | 362 |
| 思考题 .....            | 362 |
| 本章参考文献 .....         | 362 |
| 第 12 章 公共政策研究 .....  | 364 |
| 案例导入 .....           | 364 |
| 12.1 公共政策研究的意义 ..... | 367 |
| 12.2 公共政策的质化研究 ..... | 371 |
| 12.3 公共政策的量化研究 ..... | 384 |
| 本章小结 .....           | 395 |
| 关键术语 .....           | 396 |
| 思考题 .....            | 396 |
| 本章参考文献 .....         | 397 |
| 后 记 .....            | 399 |

# 第 1 章

## 公共政策基础

### 案例导入

#### 城市化过程中的“人和婚变”

重庆市郊的人和镇，属于被称为“重庆浦东”的北部新区的一部分。2001 年，重庆母城的发展空间已经所剩不多，市政府将新的拓展棋子落在地形最为开阔、平坦的北部城区。重庆市规划对北部新区的定位是，再造一个重庆工业区、都市经济圈的核心增长点、现代都市风貌展示区。实现这个目标的途径之一，就是加快城市化进程。由于这些地块过去大多为农村，政府必须大面积征用土地。据统计资料显示，截至 2005 年底，北部新区累计完成征地 6 544 公顷，占幅员面积 13 170 公顷的 50%。以前的农业人口占绝大多数的人和地区，现户籍人口 21 426 人，其中农业人口仅 2 900 人。

毫无疑问，拆迁征地及其补偿是城市发展过程中最为复杂的问题。按照重庆市政府 1999 年颁布的 55 号令《重庆市征地补偿安置办法》，征地安置人员每人可补偿 20 平方米的房屋；离婚的家庭可以分成两套房屋，多的面积以 750 元/平方米购买；如果离婚后再婚，而配偶是城镇居民且无房屋居住的，还可以征购 12 平方米的房屋，价格为 240 元/平方米。于是，在这一“政策指令”下 2005 年第三期受安置的人和上演了一幕活剧：1 000 多对夫妻，从假离婚，到再婚，再到复婚，荒诞事让人目不暇接，旁观者或谓之“儿戏”，剧中人却有不为人知的悲凉。先离婚，再找个人塞 1 万元钱，然后跟他（她）结婚。据人和街道民政所婚姻登记处的数据统计，2005 年，全镇共有 732 对这样的再婚婚姻。离婚的就更多了，一

共 1 795 对夫妻在这一年“劳燕分飞”，甚至出现了 91 岁老太太让孙子背着去离婚的闹剧，一场离婚率高达 98% 的“人和式婚姻”惊现于重庆大地。对于一个人口只有两万多的小镇来说，这样的婚姻剧变，或许可以申报吉尼斯世界纪录了。

面对地方的畸形状况，重庆高新区管委会于 2006 年 1 月 24 日出台 692 号文件。该文件的核心内容是：征地公告下达后离婚又结婚要求申购住房的安置房，如户型发生变化，超过本户，按政策安置户型以外的部分，按市场价购买。这个市场价，重庆土房局北部新区高新园分局相应的解释是，人和街道辖区每平方米为 1 800 元。这意味着，再婚换房者，多出的 48 平方米，原来是 750 元的单价，现在升至 1 800 元，总价与市场价相差不大。“婚变”立刻刹了车。高新区人和第三期安置办公室负责人表示，政府出台新政策实属无奈。倘若不加以制止，将会有更多的人效仿。

（资料来源：吴红缨：《重庆失地农民婚变潮与中国征地补偿制度困局》，《二十一世纪经济报道》，2006 年 3 月 26 日；曹筠武：《小镇为何集体离婚》，《南方周末》，2006 年 5 月 25 日。案例依据以上媒体报道而改编。）

**阅读提示：**通过对本案例的理解，观察公共政策对公共生活和私人生活的影响，同时思考以下几个方面的问题：（1）什么是公共政策？请你举例说明影响你生活的某些公共政策？（2）公共生活中你是怎样理解公共政策对于国家和公民的作用与意义的？（3）结合案例分析说明错误的公共政策会导致怎样的不良后果？

## 1.1 公共政策的含义与特征

公共政策是社会生活的政治成果之一，是公共意志和理性选择的产出。从 20 世纪 80 年代开始，西方的公共政策知识陆续传入中国，并与正在发展的改革开放实践结合起来，“公共政策”（public policy）这一概念已经成为政府组织、非政府组织（NGO）和学术界的流行话语。

### 1.1.1 公共政策的含义

公共政策是什么？西方学术界和中国学术界并未形成一致的看法。公共行政学的创始人之一、美国学者伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）

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则。<sup>①</sup> 公共政策学的创始人之一哈罗德·拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）和亚伯拉罕·卡普兰（A. Kaplan）认为：公共政策是一项含有目标、价值和策略的大型计划。<sup>②</sup> 政治学学者戴维·伊斯顿（David Easton）认为：公共政策是对全社会的价值所作的权威性分配。<sup>③</sup> 政策论研究者托马斯·戴伊（Thomas R. Dye）认为，公共政策是涉及大量人力和资源或关系到很多人的政府决策；公共政策就是政府的作为（to do）或不作为（not to do）。<sup>④</sup> 决策论研究者詹姆斯·安德森（James E. Anderson）认为，各个政策是一个有目的的活动过程，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<sup>⑤</sup>。

从上述西方学者的公共政策定义中，我们可以看到：有的侧重以政策职能为中心内容进行界定，如伊斯顿等；有的侧重以政策形式为中心内容进行界定，如戴伊等；有的侧重以决策过程为中心内容进行界定，如安德森等；此外有的学者如罗伯特·艾斯通（Robert Teyestone）还把公共政策界定为政府及其环境的关系<sup>⑥</sup>，等等。虽然他们在公共政策界定上有不少遗憾，但基本上概括了它的主要含义：（1）公共政策是由政府或其他权威人士制定的计划和规划；（2）公共政策是一系列活动组成的过程；（3）公共政策具有明确的目的、目标或方向，不是自发的或盲目的行为；（4）公共政策能调整社会的利益关系，是对社会所作的权威性价值分配；（5）公共政策申明了政府有所为，有所不为。

中国学者根据西方学者的定义，并结合自己的研究，也对公共政策（政策）提出了许多定义。台湾地区学者林水波、张世贤移植了戴伊的定义，认为

---

① 转引自伍启元：《公共政策》，香港商务印书馆1989年版，第4页。

② H. D. Lasswell, Kaplan. *Power and Society*. N. Y. : McGraw-Hill Book Co. , 1963: 70.

③ D. Easton. *The Political System*. N. Y. : Knopf, 1953: 129.

④ J. E. Anderson. *Public Policy-Making* (3<sup>rd</sup> ed. ) . Ordando: Holt, Rinehart and Winston, Inc. , 1984: 2.

⑤ J. E. Anderson. *Public Policy-Making* (3<sup>rd</sup> ed. ) . Ordando: Holt, Rinehart and Winston, Inc. , 1984: 3.

⑥ J. E. Anderson. *Public Policy-Making* (3<sup>rd</sup> ed. ) . Ordando: Holt, Rinehart and Winston, Inc. , 1984: 2.

“公共政策是政府选择作为或不作为的行为”。<sup>①</sup> 伍启元指出，公共政策是一个政府对公私行动所作出的指引。<sup>②</sup> 大陆学者孙光认为，政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则，它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程。<sup>③</sup> 张金马认为，政策是党和政府用以规范、引导有关机关团体和个人行动的准则或指南。<sup>④</sup> 兰秉洁认为，政策是国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动准则和行动方向。<sup>⑤</sup> 林德金认为，政策是管理部门为了使社会或社会中一个区域向正确方向发展而提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目。<sup>⑥</sup> 陈庆云认为，公共政策是政府依据特定时期的目标，在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。<sup>⑦</sup> 陈振明认为，公共政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定的时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。<sup>⑧</sup>

从关于公共政策的界定中可以看出，我国大陆学者所下的定义基本上是西方学者观点的综合，并强调政党与政府政策主体地位，但往往忽略社会团体的主体性和政策过程特点；我国台湾学者所下的定义基本上照搬了西方学者观点，但在一定程度上忽视了对政党作用的强调。综合西方学者和中国学者的定义，我们可以从以下几方面把握公共政策的内涵：

第一，公共政策主体。公共政策主体是指公共政策制定者，它可以是国家权威机构、政府部门、政党及其各类政治或社会团体，也可以是国际性组织，如联合国、欧盟、东盟等。不同的政策主体制定的政策有不同的适用范围。

第二，公共政策目标。一定的公共政策都要达到一定的任务和目的，具有明确的方向性。这种任务和目标具有双重性，一方面服务于政治统治，另一方面服务于公共事务。两者既有联系，又有区别，前者保障后者，后者服从前者。

① 林水波、张世贤：《公共政策》，台北五南图书出版公司1982年版，第9页。

② 伍启元：《公共政策》，香港商务印书馆1989年版，第1页。

③ 孙光：《政策科学》，浙江教育出版社1988年版，第14页。

④ 张金马：《政策科学导论》，中国人民大学出版社1992年版，第19-20页。

⑤ 兰秉洁等：《政策学》，中国统计出版社1994年版，第3页。

⑥ 林德金等：《政策科学方法论》，延边大学出版社1994年版，第3页。

⑦ 陈庆云：《公共政策分析》，中国经济出版社1996年版，第9页。

⑧ 陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社1998年版，第59页。

第三，公共政策过程。公共政策是一个活动过程，具有动态性。任何一项公共政策都有酝酿、制定、执行、评估、终结等环节。它服务于某一特定的历史时期，或着眼于解决某一特定的问题。政策不是面向过去，而是着眼于现在，面向未来。

第四，公共政策形式。公共政策的表现形式有法律、命令、声明、指示、计划、措施、办法、方法、条例、策略等。这些都是政策主体为完成特定目标而采取的行为及其准则。

第五，公共政策功能。公共政策能调整全社会的利益关系，调动各方面的积极性，促进社会公平和发展。它是一种行为准则或行为规范，它规定作用对象或政策客体应当做什么或不应当做什么；规定哪些行为受鼓励，哪些行为受限制。政策规定常带有强制性，它必须为政策对象所遵守。

我们认为，公共政策是实现公共意志、满足社会需要的公共理性和公意选择，是规范、引导社会公众和社群的行动指南或行为准则，是由特定的机构制定并由社会实施的有计划的活动过程。

### 1.1.2 公共政策的特征

从上述公共政策内涵的理解出发，根据公共政策本质属性和自身规律，我们认为，公共政策具有公共性、整体性、动态性、规范性、目的性、权威性、多样性等特点。

(1) 公共性。公共政策的意思与其字面意思相同，顾名思义，就是为“公共”而制定的“政策”。<sup>①</sup> 公共政策是根据公众意志、满足公众利益，公共权力机构对公共领域进行社会公共管理，维护社会公正，确保社会公平，协调公众利益，促进社会全面发展的措施和手段。“公共”是在公域基础上，反映公意，维护公正，体现公平，事务公开，满足公益。公正性、公平性、公开性是公共性的三个基本维度。<sup>②</sup> 也就是说，公共政策的公共性首先要表现为公众性。公共政策必须立足于整个社会发展，从全社会绝大多数人的公共利益出发，制定和实施各种行为规范。政治系统中占据统治地位的阶级、政党，以及贯彻统治阶级意志的政府要反映和满足社会绝大多数公众利益和愿望。如果离

---

<sup>①</sup> 药师寺泰藏：《公共政策：政治过程》，张丹译，经济日报出版社1991年版，第2页。

<sup>②</sup> 陈潭：《公共性：公共政策分析的一般范式》，《湖南师范大学社会科学学报》，2002年第4期。

开了绝大多数公众，公共政策就有可能变为某些个人、团体、阶层牟取私利的工具。如果背离了绝大多数公众意志，政府和政策的合法性都将丧失基础，此所谓“水可载舟，亦可覆舟”。

公共政策的公共性还可表现在它的合法性上。从一般意义上讲，公共性即合法性。公共政策是政治系统或公共权力机构协调和平衡公众利益的途径与手段。任何公共政策要能让公众接受，在实际生活中发挥作用，就必须从内容到形式都是合法的。所谓内容的合法，是指公共政策所规定的行为准则、所实施的计划措施，能使公众利益得到协调、平衡、符合多数人的、长远的利益要求，受到公众的认可和接受。所谓形式的合法，是指公共政策的制定、执行、评估，必须是法定主体按照法定程序进行的活动。离开了合法性，公共政策也就失去了生存的法律基础，也就丧失了权威性和严肃性，得不到贯彻和落实，最终无法发挥公共管理的作用。没有合法性，就谈不上公共性；离开了公共性，也就不具有合法性。

(2) 整体性。公共政策是一个系统，是一个由各种政策相互作用、相互制约而构成的有机整体。总政策决定了其他具体政策的目标和原则，是具体政策制定的重要依据。没有总政策，也就无法产生其他各项具体政策。同时各项基本政策或具体政策又决定了总政策确定的目标和原则能否实现。没有各项基本政策和具体政策，以及不同政策之间的联系与配合，也就没有总政策存在和发展的基础。各种政策之间的相互依存、相互制约的关系，使任何政策都不能孤立存在，不能孤立发挥作用。因此，公共政策的整体性首先就是表现在它的关联性上。例如，能源政策是解决能源问题的，但能源问题必然涉及环境问题，因此能源政策与环境政策要配套。政策配套必须把单项政策作为政策体系的一个有机组成看待，注重政策之间的联系，注重政策的整体效应。

公共政策的整体性还表现在它的层次性上。在政策体系的纵向结构中，高层次政策对低层次政策起着支配作用。但高层次政策的内容多是概括性较强的原则性规定，在实际贯彻中需要逐层分解，制定一系列低层次的政策，才能使高层次的政策得到具体的实施。例如，中央政策和地方政策、宏观政策和微观政策等都是根据不同标准所作的政策层次性分解。如果没有中央政策的支配和指导，地方政策可能变成“诸侯政策”；如果没有地方政策的逐层落实，中央政策可能只是形而上的“束阁政策”。

(3) 动态性。公共政策与其他开放系统一样，需要不断地与外界环境交流位置、能量和信息，从而处于不断的运动、变化和发展之中。公共政策的动态



性首先表现在它的过程性或阶段性上。公共政策是一个由酝酿、制定、执行、评估到终结等一系列环节所构成的动态的生命过程。例如，当人口的膨胀已严重地阻碍社会发展，并对人们生产、生活构成消极影响，计划生育政策就出台了。为了社会的全面发展，计划生育政策必须得到贯彻落实，同时也必须对制定和执行这项政策进行反馈和评估，及时发现新出现的问题。但当人们已经接受和普遍遵从少生、优生的理念，人口呈负增长或趋老龄化态势时，计划生育政策也就没有执行的必要了。

公共政策的动态性也表现在它的开放性或灵活性上。就政策本身来说，即使是解决一个稍微复杂的社会问题，也不可能一次制定政策就达到“最佳”的程度，需要政策在与社会环境的相互作用中，不断地进行调整、修订和完善，才能逐步做到优化。政策制定者必须根据社会的发展和人们利益需要的变化，调整和修正已有缺陷的公共政策，搞好政策优化和政策创新，增强公共政策对外界环境的应变力。例如，WTO时代的政府必须根据世界经济形势变化发展的要求，废除原有过时政策，及时制定新的、适时的政策，防止出现政策滞后现象，以适应经济全球化的信息时代的需要。

当然，政策的稳定性是公共政策动态性的特殊表现形式。在政策运动过程的每一阶段中，政策处于相对的稳定状态。在形成这个特定阶段的特定社会历史条件发生根本变化之前，政策的稳定是必需的。政策的稳定为每一项政策充分发挥自己的作用和功能提供了必不可少的时间和条件。在整个政策体系中，处于核心地位的总目标、总政策，以及处于中间位置的基本政策，稳定性比较大，而处于政策体系“边缘”地带的、与社会环境直接接触的各类具体政策，变动性、灵活性比较大。把握公共政策的稳定性，要防止“朝令夕改”、政策多变，以免变相地理解政策的动态性。从总体上说，公共政策的动态性是绝对的，稳定性是相对的。

(4) 规范性。公共政策是政府等公共机构制定、实施的约束社会行为的规范与准则。公共政策的规范性表现在它的权威性上。权威性与合法性紧密相连，没有合法性就无从谈起权威性。公共政策的权威性是政策具有法律的或行政的约束力，必须坚决执行，而不能随意违反。政策之所以具有权威性，是因为它是按照法定程序，经过特定权威机关颁布的；也因为政策符合作用对象的利益而被他们强制服从。

公共政策的规范性也表现在它的强制性上。一项公共政策并不一定符合所有人的利益。即使符合所有人的利益，也存在长远利益和眼前利益相冲突的问题。维护政策的合法性和权威性，使公共政策能够贯彻执行，必须有强制性加