

绪 论

决策是一件大事情。决策是一件复杂的事情。决策是一件高风险的事情。随着社会主义市场经济的不断深入发展 中国社会正经历着深刻的变革。这种变革的深刻性、复杂性和挑战性 都是前所未有的。全球化、信息化迎面而来 社会利益结构和利益群体日趋多元化。所有这些都对政府决策提出了新的要求。与过去相比 政府面对来自社会的压力不同了。新的社会现实对政府决策的方式、品质都提出了高标准的要求。与过去相比 政府决策受社会检验的程度也大大增强了。这要求政府必须作出符合实际的决策，必须作出高品质的决策，必须作出富有创造性的决策。

马克思主义的基本原理表明 生产关系必须适应生产力的发展 上层建筑必须适应经济基础的发展。因此 作为生产关系和上层建筑范畴的政府决策过程 也必须是适应社会生产力和社会经济基础不断发展和变化的过程 同时 也会对社会生产力和社会经济基础的不断发展变化，产生巨大的推动作用。

说决策是一件大事情 是说在日新月异的社会变革中 政府决策无小事。政府决策的利益牵涉面日益广泛。如果一项政府决

策不从统筹思想出发 不进行认真深入的调研 那么该项政策就不会奏效 就难以取得预期效果。相反 还会引起一定的负面效果。所以说，政府决策必须求真务实。

说决策是一件复杂的事情 是说一项决策所针对的现实对象日趋复杂化了。过去在计划经济体制下 经济和社会结构相对单一化 社会利益板块的同质性高 政策的垂直贯彻力强。市场经济条件下就截然不同了。多种经济成分共存 混合经济出现 多元性利益群体生成，社会中介组织大量涌现，民营经济不断发展 农村劳动力人口大量向城市转移 城市治理和城市经营日趋社会化和市场化等等 这些新的社会现实 大大增加了决策的难度和复杂性。过去那种简单化、贸然型、拍脑袋式的决策 在新的社会现实面前，日益显得苍白无力。

说决策是一件高风险的事情 是说在日趋多样化、复杂化的社会现实面前，一项高品质的决策会带来巨大效益 而一项轻率的、低品质的决策不仅不会产生效益 相反还会造成成本的巨大浪费。决策就像一项投资 投得不好或者投错了 就会付出巨大成本。这里包括决策失当所造成的机会成本。因为在同一时期，一项高品质的政策可以带来巨大收益。决策成本包括决策的机会成本和为实施决策而付出的公共投资（人力、物力、财力）的成本。过去有些地方政府，轻率地、想当然地作了许多重大决策，结果都没有考虑决策失当所造成的成本和机会成本。例如 过去在一些资源型城市 政府决策过于急功近利 无节制地开采本属有限的资源 名之以“进一步拉伸资源产业链条” 结果 资源枯竭、链条崩断、接续产业又没有及时建立起来，造成进退失据、尴尬不堪的局面。这就是我们说决策是一件高风险的事情的

含义。目前,中央提出的全面、协调、可持续发展的科学发展观和统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放,即五个统筹思想,就是针对不断变化的社会现实而言的,就是针对政府决策必须符合现实发展要求而言的,是与时俱进思想的具体体现。因此说,新的科学发展观和统筹思想,实际上,就是新的决策观。

新的决策观是社会主义市场经济不断发展的客观要求,是中国经济持续快速协调发展的必然选择,是马克思主义的基本原理在日益变化的中国社会现实中的具体运用。

因此说,新的决策观是对马克思主义基本原理深刻认知的产物,是对社会主义市场经济运动规律恰当有效把握的结果,也是对中国经济社会发展趋势深刻洞察的结果。

新的决策观要求地方政府的决策者,在准确掌握和恰当运用马克思主义基本原理的同时,还要掌握决策的认知学、决策的系统论、决策的博弈论和决策的评估学。只有这样,才能作出品质较高的决策;只有这样,才能使决策符合日益发展变化的社会现实;也只有这样,才能减少因决策失败所支付的巨大成本。

在日趋复杂和丰富的社会实践中,地方政府决策者着力培养和提高以下五种能力是非常重要的:

第一种能力,是要培养和提高辩证思维能力。辩证思维是马克思主义辩证法的基本内涵。这种能力要求政府决策者既要看到国内大势,又要洞察世界局势;既要认清同一性,又要区分差异性;既要懂得全局性,又要照顾局部性;既要着眼前,又要看长远;既要懂得战术运用,又要学会战略运筹。一项决策,既要有针对性,又要包含丰富性和连带性。比如,城市规划政策,既要

有针对性地解决城市交通、便利公众的一面,又要体现城市治理和城市经营的一面。既要照顾到眼前的利益和矛盾,又要考虑长远发展的战略要求。既要发挥市场配置资源的基础性作用,又要积极调动和发挥政府的职能。面对这样的问题,政府决策者缺乏辩证思维能力是肯定不行的。相反,拥有这种辩证思维能力的决策者也就拥有了战略与管理的能力和水平。其决策不仅会解决城市交通、便利民众等功能性问题,同时也会提升城市的竞争力和创业性,从而使城市的发展具备战略性。这种城市发展的战略性包括城市生态具有可持续发展能力、产业布局和人文环境相得益彰,以公共利益为主导的多种利益得以平衡协调发展。再比如,北京市的交通问题如今已是一个人人关注的大问题。这个难题的形成有其特定的历史因素,它是伴随着我国改革开放、社会发展、认知世界和政策转变的历史一步步积淀而成的。如果说是环路规划造成了今天的拥堵,那么再去拆掉环路就很显然是不明智的。如果说是车多造成了拥堵,那么不发展汽车产业也是违反市场经济规律的。辩证思维就要求在现实中突破现实,在困境中突破困境,在矛盾中化解矛盾。运用辩证思维,就要求设想解决北京交通难题的决策,要在“环路不环”上做文章,下工夫。怎样才能做到“环路不环”呢?这要求创新城市经营思维,采取“新规划战略”,可考虑北京市以拥有更大土地空间资源的海淀区、朝阳区和丰台区为三大撑点,外向扩张发展。海淀区以科技文化为核心资源向北发展,朝阳区以商业为核心资源向东发展,丰台区以科技工业为核心资源向南发展。这一格局可称为“板块裂变、三足并立”式发展格局。城中各区立足原有资源优势,谋求在中部发展,各大中央及地方行政机关立足中部。这里的一个关

键要素是要打开二环至三环至四环至五环等众多通口和连接通道 使得人流、物流、车流快捷地通往海淀、朝阳和丰台三大撑点。这样的发展布局再加上大型商业中心和居民小区外建 即建在三大撑点上 筹方式 就可以疏导中部人口 起到缓解中部拥堵的作用。这一设想就可以体现“环路不环”、“中部疏导”的特征 也可以称作“瘦身” (downsize) 特征。这不仅会使城市资产进一步扩大 也会使城市经营即城市资产、资源和资本运作进一步通畅化。这里举此交通难题的例子也许并不十分恰当 只是为了说明提高辩证思维能力的重要性而已。

第二种能力 是要培养和提高“决策组织”的能力。当遇到某些重大问题需要作出及时准确的决策时 政府决策者就要依照决策程序 组织一个高素质、有效率的决策班子。这个班子由政府官员和多方面专家组成。从求真务实的角度说 应该承认 社会变革在不断深化 产业和知识分工不断细化 对于一个地方政府决策者来说 要求什么都懂 什么都是内行 是不现实的。必须尊重客观事物的规律。遇到不懂的问题，就要请专家来分析、研究、集思广益，这样才会产生高品质的决策。这种“决策组织”能力的培养 要求地方政府决策者尊重知识、尊重人才、尊重规律、襟怀坦白、执政为民。对于地方决策者来说 首先要做到多学多懂，其次要了解在哪些领域哪些人是研究方面的专家。

第三种能力 是要培养和提高“看问题”的能力。这里所说的“看问题”是在面对需要作出决策的问题时 能够准确地认清问题的性质 弄清问题的所属范畴 把握问题的运动规律和可能的演变趋势。这就要求政府决策者把知识、理性和相关经验结合起来 问题看得准 决策的针对性就强 问题看得透 决策的

效益性就好。

第四种能力 是要培养和提高剖析事物的能力。这种能力要求政府决策者首先要把纠缠在一起的议题和问题区分开来 然后找出需要决策的问题产生的原因及因果关系 找出与这一问题相关联的其他问题及在这一问题下面的潜在问题。有的时候 这个问题解决了 潜在的问题就上升成为主要矛盾。确定了这个问题及其生态环境以后，有针对性的决策才可能产生。

第五种能力 是要培养和提高“决策检验”能力。有的地方政府决策者 经过认真调研、细致分析 作出了较好的决策 但是该项决策的贯彻和落实不到位 结果，一项高品质的决策同样也不能带来较好的效果。决策者要是荒于督促 那么 这项政策就会形同虚设。因此 决策者不仅要作出高品质的决策 还要检验决策的落实、贯彻过程。这一过程可以起到三个作用：一是检验决策是否符合实际情况，决策的误差性如何，误差点在哪里；二是总结类似问题的决策经验 三是能够发现是否存在比这个决策更好的选择。“决策检验”是一个过程、一种能力，也是一种政治素养。这个素养不光是一种技能，也是一种文化。有的决策者，只顾制定政策，不管决策品质高低，更不去进行“决策检验”结果，许多决策作出来了，问题还是一大堆，一个也没有解决或者没有很好地解决。“决策检验”有两种基本方式：一是在决策实施过程中 派一个专家小组跟踪 决策者定期与专家小组会商、交流情况。这种方式可以起到发现新问题和及时对决策加以调适的作用。二是决策者自己定出一个决策检验框架和相关参数指标 然后采取不定期检查的方式去对决策的贯彻过程加以检验。这个办法可以让决策者做到心中有数 从而对决策、对决

策贯彻者、对事物发展变化都能够了然于胸。比如 决策者制定了一项城市建设方面的政策，结果未能起到预期的作用和效果，运用上述“决策检验”方法 就可以找出是城建行政单元制度有问题 还是城建管理事权的划分有问题 是城市公用企业、事业监督制度存在问题 还是城建行政公共关系制度方面有问题。总之 可以发现问题的症结所在 进一步调适政策尺度 这样才可能收到较好的效果。

拿破仑说过一句名言：“没有任何事比做决策更艰难 因此也没有任何事比它更珍贵”。决策难，古今中外，皆作如是观。决策既是艺术，又是科学。特别是在经济社会深刻变革的时代，情况更是如此。这要求好的决策者，既是艺术家，又是科学家。这里“艺术”是指判断问题的能力、协调事务的能力、处理公共关系的能力、恰当运用直觉和经验的能力等等。“科学”是指决策者运用理性 尊重规律 求真务实 使决策符合客观实际的能力。

对于地方政府决策者而言，高水平决策既是难度很大的事情 又是应该追求的境界。这需要处理好“两个环境”：一个是 大环境，一个是小环境。大环境是指国家总体环境和国际环境，包括经济的、政治的、军事的、社会的、生态的、科技的、文化的等要素。对一个地方政府而言 这个大环境是每个省、市、地区都共同面临的 是地区能力无法改变和左右的。一个地区只能去积极地适应它 参与它 运用它 并从中发现促进该地区发展的推动力和作用力。小环境是指每一个地区特有的 属于本地区特色的诸如生态、资源、文化、产业等要素。这些要素不具备全国的普遍性和同一性 而是一个地区历史的、自然的产物。小环

境是地方政府可以把握和利用的。一个优秀的地方政府决策者会很好地把不同时期的小环境和大环境有机地结合起来 挖掘两个潜力、调动两个积极性 使特殊性和普遍性有机地结合起来 实现优势互补 从小环境的特殊性当中找出普遍性的一面去适应大环境 从大环境的普遍性中找出特殊性的一面去照顾小环境。这样的决策就会大大推动社会生产力的发展。

客观的物质世界和人类的实践活动 是极其丰富多彩的。实践往往超前或领先于理论。这就要求决策者要与时俱进、求真务实、跟上时代，避免陷入僵化、教条的泥潭。

对于地方政府决策者而言 在重大决策过程中 自觉建立和形成“三个机制”是极为重要的。这三个机制就是“自问机制”、“自行机制”和“自察机制”。所谓“自问机制”就是决策者向自己提问 它是由下面一系列要素形成的 这些要素需要决策者思维清楚、富有严密的逻辑性并在作出重大决策前自觉加以运用：(1) 这个需要作出决策的问题是哪一类性质的问题？(2) 这个问题的症结在哪里？(3) 这个问题的重要性如何 其影响面有多大？(4) 目前讨论的解决方案到底对不对 还有没有更好的选择？(5) 这一问题的轻重缓急次序如何 现在作这一决策会不会影响正在实施中的其他政策？有没有政策上的矛盾性？(6) 对这一问题所花的调研时间和所动用的智力资源是不是足够的？(7) 这个问题还会不会起什么变化？

这个“自问机制”实际上也是一个决策模式。它要求决策者不仅要懂得思考 而且要形成自我提问的习惯 当然最好是把它变成一项制度、一种文化。这个机制是形成高品质决策的保障机制 也是防止不良决策的保障机制。这个机制的特点是可以把

相互纠缠的问题和议题区别开并确认问题的属性 进而确定问题的重要程度和对策的准确性。如此一来 这一问题的逻辑关系和相互关联性就清楚了，对策也自然就清晰、准确并且有效。

所谓“自行机制”，是指决策者必须求真务实、事要躬行、不能高高在上 脱离实际 更不能以偏概全 扭曲现实。这个机制由以下几个要素构成：（1）决策者针对需要作出决策的问题，一定要亲自了解这个问题的产生及其因果关系。这样才能准确地确定其性质、重要性和影响。（2）决策者一定要亲自搜集这一问题相关信息和情况并加以分析。（3）决策者一定要把判断力、理性、相关知识和过去的经验运用到对这一问题的分析上。（4）决策者一定要过问并掌握决策的实施过程和结果 并在此基础上找出决策与实施结果之间的差距。

这个机制是确保高品质决策的前提条件。它要求决策者求真务实、勤政奉公。它还要求决策者在拥有总揽全局的能力基础上 具备微观细致的工作作风和品质。比如 对大城市郊区管理这个问题，既复杂、又繁琐；既重要、又细微。作为主要决策者，对这样的问题，既要运用政策、下放事权，又要亲自过问。因为大城市郊区问题不仅涉及到城市生态问题 还关系到城乡统筹问题。与这一问题相关的诸如城市空间治理和郊区开发、城市经营和解决城乡二元矛盾、优化生态和社会治安环境等问题 都是关系到城市发展和进步的大问题。决策者如果不能运用“自行机制”就不能实施有效的政策 更无从了解真实情况 因而也就不能在相关行政机制的改革方面有所建树 更不能对城乡结合部位复杂的利益主体和社会群体结构有明晰的掌握 其结果 就自然不能够实现全面、协调和可持续发展目标。

所谓“自察机制”就是决策者必须培养对决策进行自我验证的素质。这个机制由以下几个要素构成：(1) 在实践过程中，出现了哪些依据证明该决策是正确的？(2) 经过一段时间的实践，该项决策有没有可调适的地方？(3) 实践证明 如果该决策是正确的 那么就应该加大执行力度 争取收效最大化 如果该决策失当 那就应该立即作出调整 从而使决策失当的成本最小化。

这个机制要求决策者注重实践 善于总结实践经验 同时也利于提高决策者的决断力。一项决策的收效如何与“自察机制”很有关系。如果决策者作出了重要决策 但不去运用“自察机制”结果正确的决策没有得到进一步加强 失误的决策未能作出及时的调整和纠正。这样 决策收益就不会最大化 决策失当的成本相反可能最大化。

此外，“自察机制”可以增强“尊严决策”。所谓“尊严决策”是相对决策失当而言的。一项决策如果事关重大 而决策品质很差，公众对决策者的能力、人品、作风就会作出较低的评价 决策者就会在公众面前丧失尊严 这种状况又降低了公众对政府决策的信任度 进而造成其他相关决策的实施难度。这又进一步增加了政策实施成本。这就是“尊严决策”的含义。

以上几个机制 都旨在提高决策者的洞察力、判断力、决断力，旨在培养决策者求真务实的精神，旨在培养决策者把握规律、取势求远、审机求微的素养。

此外 地方政府决策者还必须在决策过程中十分注重利用制度和规则机制，依法决策。依法决策要求决策者首先要熟悉法律、注重运用行政立法等手段进行决策。随着社会主义市场经济

的不断深入发展 制度与规则所发挥的作用日益重要。制度与规则会促进决策的规范化，会降低决策的交易成本。

与此同时 建立决策失当的惩罚机制 也是确保高品质决策的一个必要条件。让决策者在作出每项决策之前都清楚地明白如果决策失当将会付出什么样的代价，这包括国家和人民的损失，也包括决策者个人所受到的损失。对决策者而言 因决策失当而付出的成本增加了 决策者对待决策就会谨慎用心 就会求真务实。在这方面，制度化、规范化、法治化是我们努力的目标。

在西方国家 关于决策的研究五花八门 流派甚多。有的学者用博弈论来研究决策 有的用公共选择理论来研究决策 有的从决策者个人的性格、偏好、心理角度来研究决策。但是不管从什么角度研究决策，人们的目的只有一个：追求高品质的决策，即对国家、对社会、对人民都有益的决策。

在社会日益市场化、利益群体日益多元化的时代 高品质的政府决策会产生和谐效应，会产生增值效应，会产生竞争效应，也会产生凝聚效应。决策者深入研究决策学，在实践中学会决策、运用决策并使高品质决策的收益最大化，这是十分重要的。

在经济全球化、信息化和高强度的全球竞争时代 在社会主义市场经济不断深化和完善的过程中 地方政府应该避免以下几个“决策误区”：

第一个决策误区 是“想当然决策”。这是指决策者没有做到求真务实，不愿意去弄清楚实际情况，不愿意动脑筋分析问题 轻信过去的经验 不懂得过去的经验在过去是管用的 时过境迁 情况发生了变化 死抱着经验教条 结果是南辕北辙的道理。要避免“想当然决策”，就要认真学习马克思主义辩证法，

就要掌握与时俱进的深刻道理，就要认真学习新知识、新理念，提高运用统筹思想思考问题、进行决策的能力。既要避免陷入经验教条，又要给过去的经验赋予时代的内涵，用好、用活。比如过去的城市管理、行政垂直调控、行政干预规划。现在则是在市场经济体制下、国土和空间资源协调发展、依法进行城市发展规划、建立政府行政与市民社会互动的全新机制。面对各种复杂的利益关系，决策者必须具备新知识、新理念、具备综合统筹处理各种事务的能力，简单地搬用过去的经验进行“想当然决策”显然是不行的。

第二个决策误区是“无大局观决策”。这类决策往往是从局部着眼，从本地区利益和眼前利益着眼，缺乏全局性、系统性和大局观。这类决策从短期看也许是有利的，但从长远看则是不利的，甚至是有害的。这类决策不能把同一性和差异性有机地协调起来，不能把整体利益和局部利益有机地协调起来，不能把长远利益和眼前利益有机地协调起来。比如有的地方政府决策者，只从本届政府任期角度考虑问题，为了出政绩，急功近利，不计成本，不从发展的角度出发，不认真科学地研究城市规划，结果花费大量人力、物力、财力，造出的形象工程，也许过不了多久就已不再适应城市发展的需要，甚至按照科学的城市发展规划，这些“基础设施”很快就成为发展的障碍，就成为需要拆除的对象。这类决策就造成了双重成本。

第三个决策误区是“无主见决策”。这是指决策者不了解实际情况、不懂得深层次剖析问题，心中无数、胸无定见。这类决策者要么是轻率地盲目地进行决策，采取一种简单的办法，一定了之，要么人云亦云、摇摆不定。在很多地方，这类情况所造成

的决策偏差是很常见的。

第四个决策误区 是“寻租决策”。这是特指有些地方政府决策者 利用决策权、利用政策进行腐败的行为 进行以“政策换金钱”的交易。这类决策往往发生在某些特殊行业。这类决策者 利用制度缺失的软肋 出于腐败的需要 把本来不应现在就做的事情或现在没有条件做的事情 拿到现在来做 往本来不需要注入大量资金的领域注入了大量资金 其缘由可能只是因为在那些事情上，在那些领域里，都有这类决策者的利益代理人。

第五个决策误区 是“自大型决策”。这类决策者 往往缺乏民主作风 刚愎自用 唯我独尊 自以为是 听不进不同看法和意见，不尊重他人，不尊重规律，不愿意进行深入调查研究，一个人说了算。这类决策造成的损失往往是巨大的 甚至是难以挽回的。其实 不尊重他人 不尊重规律 就是不尊重自己。对于有些地方决策者而言，克服决策中的自满、保守、自大现象，是极为重要的。知识不够 容易自满 经验不足 容易保守 智慧不够，容易自大。

第六个决策误区 是“惰性决策”。这类决策者 对待问题，不用头脑，不喜欢思考，过分依赖“常理”，往往进行简单的“常理类比”轻信表面资料和一般信息 思维不能下潜到问题的细部和根部，决策因循守旧，大而化之。这类决策没有创新意识，因而也就创造不出生产力。

第七个决策误区 是“平庸集体决策”。这类决策 表面上体现了民主 参加决策的人数多了 但是决策氛围不好 一些人抱着“从众”心态 大家说的就附和 或者是顺着一把手说 不愿说出自己的真实见解 不愿提供真实情况 不愿提出更好的方

案。其结果 就造成了“ 平庸集体决策 ”。

随着社会主义市场经济不断深入发展 各种复杂的问题交替甚至同时发生 地方政府决策显得极为重要。地方政府决策科学化、民主化、规范化 这是重中之重的课题。高品质的地方政府决策，就会创造生产力。反之，就造成巨大的社会成本。因此，决策方式创新、决策机制创新、决策制度创新是极为关键的。

第 一 章

新的政府决策观

政府决策就是政府机构或人员制定公共政策的过程 当然也受非政府因素影响),一般也称公共决策。这里首先在就公共政策与政府决策进行一般论述的基础上 分析对当代中国政府决策产生影响的要素 并论述当代中国政府决策的科学化、民主化问题,提出当代中国政府的新决策观和政府决策创新的基本思路。

第一节 公共政策与政府决策

一 公共政策及其功能

所谓公共政策 就是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案。公共政策是公共权力机关意志的体现 也是公共权力机关存在的基础。制定公共政策历来是公共权力机关的“ 特权 ” 是其他任何组织和个人都无法代替的一项重要职能。

与某种社会目标相联系,公共政策发挥一定的功效和作用。

这些功效和作用就是公共政策的功能。作为人类有效处理各种复杂社会政治问题的工具 作为公共权力机关为实现一定目标而进行社会资源配置和社会价值分配的手段 公共政策在社会政治生活中占据着重要地位 发挥着不可估量的作用。因此 马克思主义经典作家给予了高度重视 认为唯物主义者如果缺少对政策的研究 就是不彻底的、片面的和毫无生机的。毛泽东指出：“政策是革命政党一切实际行动的出发点 并且表现于行动的过程和归宿。”^① 在改革开放的新形势下，作为第二代中央集体领导的核心 邓小平同志也非常重视对政策的研究 他不仅将其视为党的生命、政府的生命 而且赋予公共政策以发挥和体现社会主义制度优越性的重要功能“，社会主义是一个很好的名词 但如果搞不好 不能正确理解、不能采取正确的政策 那就体现不出社会主义的本质”。^② 政策和策略之所以是党和政府的生命，正如邓小平所指出的，首先是由社会主义初级阶段的基本任务决定的。解放生产力、发展生产力 逐步提高人民群众的物质和文化生活水平 实现社会主义现代化 必须有良好的政策规划“，没有正确的政策 就谈不上经济建设。”^③ 而且 良好的公共政策是强化党和政府合法性的重要条件。在一个合法性很高的政治体系中 不良的政治绩效虽然暂时不会导致政治权威丧失殆尽 但如果政治体系长期不能保持公共政策的有效性 特别是不能促进经济发展 社会公众必然会对政治合法性提出质疑 甚至严重挑

① 《毛泽东选集》第 1 卷，人民出版社 1991 年版，第 115 页。

② 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 313 页。

③ 同上书，第 195 页。

战。此外，公共政策的功能还表现在以下几个方面：

首先 政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划 是党和国家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。政府的公共管理活动是许多复杂的系统过程，其中有许多利益关系需要协调，以确保整个国家的社会生活正常进行。这些利益关系包括各种社会政治组织（如各党派、各社会团体）之间的关系、各种政治权利关系（如各国家机关之间的关系、中央政府与地方政府之间的关系）、各种经济关系（如生产与消费、消费与积累之间的关系）、各民族之间的关系 等等。这些性质各异、错综复杂的关系显然不能依靠个人意志或权威来协调，而必须依靠适当的政策。例如“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”就是协调中国共产党与各民主党派之间关系的基本政策。

其次 公共政策对社会中人们的行为或事物的发展具有制约或促进作用。政策是公共权力机关在某一特定环境下有计划的活动过程 提出政策的目的是利用时机、克服障碍 以实现这个既定目标 或达到某一既定目的。政策是为解决或预防特定的社会问题而产生的。公共部门通过政策对自己所希望的行为予以鼓励 对不希望发生的行为予以惩罚 以达到对社会进行有效控制的目的。政策的控制功能有直接控制和间接控制两种形式。在实施政策的控制功能时 有一个“度”的问题 这就要求政策制定者注意发挥信息反馈系统的作用 及时发现问题 适时调整政策控制的方向和力度 使政策经常保持积极发挥作用的状态。我国实行的计划生育政策就是政策控制的实际事例 它通过政策的控制功能把我国的人口总量控制在与我国经济和社会发展相适宜的