

■ 普通高等学校政治学与行政学系列教材

Public Policy

公共政策学

◎ 陈 刚 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

■ 普通高等学校政治学与行政学系列教材

Public Policy

公共政策学

◎ 陈 刚 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学/陈刚编著. —武汉: 武汉大学出版社, 2011. 11
普通高等学校政治学与行政学系列教材
ISBN 978-7-307-09186-3

I. 公… II. 陈… III. 政策科学—高等学校—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 189084 号

责任编辑:王雅红 责任校对:黄添生 版式设计:马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北鄂东印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 14.5 字数: 257 千字 插页: 1

版次: 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-09186-3/D · 1113 定价: 25.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

第一章 导论：公共政策与公共政策学	1
第一节 公共政策概说	1
一、公共政策的内涵	2
二、政策制定与行政决策的区别和联系	5
三、公共政策的基本特征	6
四、公共政策的类型	10
五、公共政策的功能	14
第二节 公共政策学的形成与发展	16
一、什么是公共政策学	16
二、公共政策学的形成与发展	18
三、当代中国的公共政策学	23
第二章 政策研究组织与政策模型	26
第一节 政策研究组织的类型及其历史发展	27
一、什么是政策研究组织	27
二、政策研究组织的类型	29
三、政策研究组织的历史发展	32
第二节 代表性的政策模型	34
一、精英决策模型	34
二、集团决策模型	36
三、政治系统决策模型	38
四、完全理性决策模型	39
五、有限理性决策模型	40
六、非理性决策模型	42
七、渐进决策模型	43
八、混合扫描决策模型	45

第三章 政策环境	48
第一节 政策环境概述	49
一、政策环境的含义	49
二、公共政策与政策环境的互动	50
三、政策环境的特征	52
第二节 自然环境	53
一、自然环境与公共政策	53
二、自然环境的构成	55
第三节 经济与社会环境	58
一、经济环境	58
二、社会环境	60
第四节 政治与文化环境	63
一、政治环境	63
二、文化环境	66
第五节 国际环境	68
一、全球化：国内与国际的互动	68
二、和平与发展的世界	70
三、全球问题与全球治理	72
第四章 政策问题与政策议程	75
第一节 政策问题的确认	76
一、问题与政策问题	76
二、政策问题的特征	78
三、政策问题的类型	80
四、政策问题确认的一般程序	82
第二节 政策议程的构建	84
一、政策议程的界定及其类型	84
二、影响政策议程的行为者	86
三、构建政策议程的时机	90
四、政策议程的构建模型	93
第五章 政策规划	96

第一节	政策规划和政策规划者	97
一、	政策规划的含义	97
二、	政策规划的原则	98
三、	政策规划的分类	100
四、	政策规划者的概念	102
五、	政策规划者应注意的问题	104
第二节	政策规划的主要步骤	107
一、	目标确定	107
二、	方案设计	109
三、	方案审议	111
四、	方案择优	114
第六章	政策采纳与政策合法化	117
第一节	政策采纳	118
一、	政策采纳的概念	118
二、	政策采纳的重要性	119
三、	影响政策采纳的因素	120
四、	政策采纳的原则	123
第二节	政策合法化	124
一、	合法性的界定	124
二、	合法性的基础	126
三、	政策合法化的含义	127
四、	政策合法化与政策法律化	130
五、	政策合法化的主体与程序	132
第七章	政策执行	137
第一节	政策执行概说	137
一、	政策执行的含义	138
二、	政策执行的重要性	139
三、	政策执行研究的兴起	141
四、	政策执行应遵循的原则	143
五、	政策工具	145
第二节	政策执行模型	148

一、史密斯的过程模型·····	148
二、麦克拉夫林的调适模型·····	149
三、霍恩和米特的系统模型·····	150
四、萨巴蒂尔和梅兹曼尼安的综合模型·····	150
第三节 影响政策执行的主要因素·····	152
一、政策决定·····	152
二、政策执行者·····	153
三、政策目标群体·····	154
四、政策环境·····	156
第四节 “上有政策，下有对策”·····	157
一、“上有政策，下有对策”的表现·····	157
二、“上有政策，下有对策”的成因·····	159
三、“上有政策，下有对策”的治理·····	161
第八章 政策评估·····	164
第一节 政策评估的概念及类型·····	164
一、政策评估的概念·····	165
二、政策评估的意义·····	166
三、政策评估的兴起及其发展·····	168
四、政策评估的类型·····	171
第二节 政策评估的实施·····	173
一、政策评估的标准·····	173
二、政策评估的步骤·····	175
三、政策评估的方法·····	177
四、政策评估的障碍·····	180
第九章 政策调整与政策终结·····	183
第一节 政策调整·····	184
一、政策调整的含义和作用·····	184
二、政策调整的原则和形式·····	185
三、政策调整中应注意的问题·····	188
第二节 政策终结·····	190
一、政策终结的内涵·····	190

二、政策终结的倡导者·····	191
三、政策终结的对象·····	193
四、政策终结的方式·····	194
五、政策终结的障碍和应对措施·····	197
第十章 政策分析方法初步·····	202
第一节 政策分析方法概述·····	203
一、政策分析的含义·····	203
二、政策分析人员及其素质·····	204
三、政策分析的类型·····	205
四、政策分析与系统分析·····	208
第二节 政策分析的定性方法·····	210
一、价值分析·····	210
二、头脑风暴法·····	212
三、德尔菲法·····	214
第三节 政策分析的定量方法·····	215
一、决策树分析·····	215
二、成本收益分析·····	217
三、回归分析·····	219
参考文献·····	222
后 记·····	224

第一章 导论：公共政策与公共政策学

日常生活中的公共政策

新时代大众媒体的影响力越来越大，而其报道的重点就包括国内政治及国际政治，于是我们在上网、看电视、读报纸、听广播时经常会读到或听到这样一些新闻：

中共中央政治局5月22日召开会议，审议并通过《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。

经中华人民共和国国务院批准，每年5月12日为全国“防灾减灾日”。

武汉市第十二届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《武汉市人民调解条例》，已经湖北省第十一届人民代表大会常务委员会第七次会议批准，现予以公布。

巴西参议院和众议院22日分别通过法案，禁止议员报销亲友机票，并规定只有议员本人的公务机票才可报销。

美国新墨西哥州州长理查德森当地时间18日宣布在该州废除死刑。

卢森堡允许安乐死的法案17日开始生效，卢森堡也因此成为继荷兰和比利时之后第三个将安乐死合法化的欧盟国家。

.....

上述这些新闻都与政策制定密切相关，那么，什么是公共政策？其特征是什么？对公共政策的研究涉及哪些内容？这些都是本章将着重介绍的内容。

第一节 公共政策概说

任何一门学科都有其特定的研究对象，而公共政策学的研究对象就是公共

政策。作为人类社会最为常见的现象之一，公共政策是随国家产生而产生的，它在古今中外历史发展的各个阶段及各国的经济、社会发展过程中都起着至关重要的作用。公共政策是现代政府履行其公共管理职能的重要手段，政府通过制定和实施公共政策，可以有效地处理各项事务，解决社会问题，协调不同社会主体之间的利益关系，促进社会的和谐发展。

一、公共政策的内涵

在中国古代汉语中，“政策”这个词语并未出现，而只有分开使用的“政”和“策”，前者指规范、控制等；后者指计谋、政令等。在英文中，“policy”最初也不存在，它是随资本主义国家和政党的发展而从“politics”（政治）一词派生而来的。当它“第一次在英语中出现的时候，倾向于指治理的整体模式”，后来才逐渐用来表示“政治家们想要做的”^①。明治维新之后，日本学者从流传到日本的汉字中选取了“政”和“策”这两个字创造出了新的“政策”一词，以对应于“policy”。这个概念随后传入了我国，并为我国的政府和民众广泛使用。不过，政策可以宽泛地指称各类社团和组织为完成特定目标而决定采取的行动，而我们通常关注的是执政党和各级政府部门所制定的行为准则，亦即本书将着重论述的公共政策。

虽然公共政策的重要性已经为多数国家和地区所认同，但人们对其含义的看法却并不一致，这里让我们先来看看一些国内外学者的定义。

1. 国外学者的界定

公共行政学的鼻祖伍德罗·威尔逊认为，公共政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。^②这个定义有合理之处，毕竟在现实生活中法律和法规是公共政策最主要的表现形式。不过它是建立在虚幻的政治与行政二分法基础上的，是非科学的，而且其范围过于狭窄，无法涵盖下列政策形式：政府有关经济社会发展的规划、政府首脑的指示报告、重要会议的决议，等等。

政策科学的创立者拉斯韦尔在其与卡普兰合著的《权力与社会》一书中指出，公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^③。这个定义突出了政策的目标指向及其与一般计划的区别，带有较浓厚的管理学意味。不过

① [英] H. K. 科尔巴奇：《政策》，吉林人民出版社 2005 年版，第 89 页。

② 转引自伍启元《公共政策》，香港商务印书馆 1989 年版，第 4 页。

③ H. D. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society*, Yale University Press, 1970. p. 71.

它过于笼统，因为政策不只限于计划，而且计划与实际行动亦不能相等同。

精英主义政治学家托马斯·R·戴伊把公共政策界定为是“一个政府选择要做的任何事，或者它选择不去做的任何事”^①。如此一来，政府政策就不仅包含了积极的行动，也包含了消极的不作为。戴伊的定义有其可取的地方，因为它提醒我们注意到政府的不作为与作为一样，都是在细致分析问题及比较可选方案后做出的决定，都对现实生活发挥着重大影响。不过，这个定义未能在政府的重要行动和一些无关紧要的行动之间做区分，事实上像政府的后勤管理、行政处罚等具体行为都不应当被看作政策。

美国学者罗伯特·艾斯顿撰写了多本有关公共政策的著作，他认为从广义上说：“公共政策就是政府机构和它周围环境之间的关系。”^②这种界定方式可称之为关系说，它是从系统论的角度来考察公共政策的，强调的不只是政府在解决公共问题时对社会的单向输出，而是政府与社会的互动。虽然这个定义有其优越性，但其局限也是非常明显的：不精确且外延过宽，以至于人们无法根据它而从实践中辨别出真正的公共政策。

英国政治学家理查德·罗斯提出，我们不应该把公共政策看作只是某个孤立的决定，而应把它看作是由“或多或少有联系的活动所组成的一个较长的过程”，以及这些活动对有关事物的影响。^③这种界定方式强调政策不是一次性决定，而是包含了执行和结果等内容的活动过程，具有延续性。但是它较为含糊，缺乏对于政策主体、作用的描述和规定。

克鲁斯克和杰克逊在《公共政策词典》中指出，公共政策就是“政治系统的产出，通常以条例、规章、法律、法令、法庭裁决，以及行政决议等其他形式出现”^④。这一定义列举了公共政策在实践中的不同表现形式，从而使人们得以认识到政策所具有的多样性，但它对各种政策共同特征、功能的概括仍然模糊不清。

2. 中国学者的界定

台湾学者、曾任联合国公共行政处处长的伍启元先生指出：“公共政策是

① [美] 托马斯·R·戴伊：《自上而下的政策制定》，中国人民大学出版社2002年版，第3页。

② R. Eyestone, *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Bobbs-Merril, 1971, p. 18.

③ Richard Rose (ed.), *Policy Making in Great Britain*, Macmillan, 1969, p. X.

④ [美] E. R. 克鲁斯克、B. M. 杰克逊：《公共政策词典》，上海远东出版社1992年版，第31页。

政府所采取的对公私行动的指引。”^①

台湾大学政治学系教授林水波在他与张世贤合著的《公共政策》一书中援引了戴伊的前述界定，认为“公共政策是政府选择作为或不作为的行为”^②。

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。”^③

张金马在《政策科学导论》中认为：“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。”^④

北京大学宁骚教授认为：“公共政策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。”^⑤

厦门大学陈振明教授认为：“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定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。”^⑥

上述这些是我国学者对公共政策所做的定义中较有代表性的观点，总体而言，台湾学者较注重对西方学者观点的借鉴和吸收，但他们在一定程度上都忽视了政党在国家政治生活中扮演的重要角色。大陆学者都突出了政策具有的目标取向，特别强调政党对政策过程的指导作用，而这显然是我国的政治体制和国情的反映。作为执政党和中国最广大人民利益的代表，中国共产党通过政治、思想和组织领导及密切联系群众而确保了自己的意志得以上升为国家法律。

3. 正确把握公共政策的内涵

综合国内外学者的前述分析，我们可以从如下几个方面来理解和把握公共政策的内涵。

第一是公共政策的主体。公共政策的主体是多元的，具体包括政府的三个分支即立法机关、行政机关、司法机关，以及执政党，它们作出的决定与企业、家庭、个人作出的决定在所涉及内容及影响范围等方面都有本质区别。当然，“从理论上看公共政策还包括所有层级的政府，并且不一定限于正式行为

① 伍启元：《公共政策》，香港商务印书馆 1989 年版，第 4 页。

② 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。

③ 孙光：《政策科学》，浙江教育出版社 1988 年版，第 14 页。

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

⑤ 宁骚：《公共政策学》，高等教育出版社 2003 年版，第 3 页。

⑥ 陈振明主编：《公共政策分析》，中国人民大学出版社 2003 年版，第 43 页。

者；非正式的行为者也是非常重要的”^①。只要是参与了政策制定、执行和评估等活动的个人、团体、组织，都可能对政策过程发挥影响，但在这里我们所谈及的政策主体是指公共政策的制定者，即各级政府和执政党。不同的政策主体，制定的政策有其不同的适用范围。

第二是公共政策的目标。任何公共政策的出台都旨在解决某个社会问题或推动某项事业，因此它具有明确的任务和意图。公共政策所关注的是全社会和整个国家面临的共同问题，其目标指向是宏观性的和全局性的，而结果则是社会价值的一种权威性分配。当然，在维护公共利益的同时，公共政策最终增进的是统治阶级的利益。尽管政府想要做的不同于其实际做的，但政府想要做什么仍然是制定政策时首先要考虑的。

第三是公共政策的过程。公共政策是主体服务于特定目标而采取的一系列活动，是一个持续进行中的过程，因此它是静态与动态的结合，具体表现为政策方案的规划、采纳、执行、评估、调整和终结等环节。正如许多学者所指出的那样，公共政策是政策主体为解决某些具体的社会问题而采取的一系列相互关联的行为，而不仅仅是一种决定。政策制定和执行并非是完全分离的，“政策制定出来并不意味着有关的需要已经在政策中确定下来，在政策过程中的执行环节，而不是在决策环节，政策经常继续演进”^②。

第四是公共政策的形态。在实践中公共政策通常表现为国家法律、法规、行政规章、经济社会发展规划、司法解释、党的路线方针、会议决议和文件等行为准则，它们规定及指导着社会公众及各类组织应当做什么和不应当做什么，并制定了具体的奖惩措施。借助政策制定主体的权威性及国家机器的强制力，这些行为准则得以具有广泛的约束力，并为政策对象所遵守，从而确保了正常的社会秩序的维持。

二、政策制定与行政决策的区别和联系

在公共行政的研究中，行政决策和政策制定是两个非常重要的主题。在实践中尽管有不少政策是由行政机关来制定的，但也有大量的政策与行政活动无关，并且行政机关的决策也不都属于政策，例如较低层次的行政决策一般更被

^① Stella Z. Theodoulou & Matthew A. Cahn, *Public Policy: the Essential Readings*, Prentice Hall, 1995, p. 2.

^② [英] 米切尔·黑尧：《现代国家的政策过程》，中国青年出版社 2004 年版，第 6 页。

看作是政策执行过程而非政策制定过程。因此，政策制定和行政决策既有一定的区别，又有一定的联系。^①

1. 区别

行政决策和政策制定之间的区别主要体现在主体、范围、层次和结果四个方面。首先，从主体上看，行政决策主体是行政机关及行政人员，而政策制定主体较为广泛，包括高级行政人员、政党领袖、立法机关代表——在有些国家还包括法院的法官。其次，从范围上看，行政决策主要是在行政机关的职权范围内进行的，而政策制定的范围除此之外还涉及立法机关和政党活动，甚至还涉及政治上极为重要的社会团体。再次，从层次上看，行政决策可发生在行政机关的各个层次，也就是说高层、中层乃至最基层的行政人员都可以作出行政决策，而政策制定一般只在立法机关、行政机关、政党的较高层次中发生。最后，从结果上看，行政决策的结果不仅包括各种原则性、政策性的规定，也包括具体的、可操作性的方案、措施、命令、行动，而政策制定的结果主要体现为有指导作用的、抽象性的法律、法规、政治决议和司法判例等。

2. 联系

行政决策和政策制定之间有着许多共同的地方，也有着十分密切的联系。两者都是现代公共管理的核心内容，并服务于统治阶级的利益需求；两者都需要遵循决策的基本程序，如问题确认、方案规划、比较择优、执行评估等；两者所针对的都是国家和社会的公共事务，以及公众所关注的社会问题；两者都追求程序的民主化和内容的科学化，即要使人民群众充分行使参与决策的民主权利并充分运用科学的理论、方法、手段进行决策。在行政机关的较高层次上，它们是相互渗透甚至相互重叠的过程，而且高层次的行政决策过程本身就是一种政策制定过程。在涉及国家机关之间及其与执政党的相互关系时，它们是两个相互衔接的过程，构成国家政权运行机制的整体。除此之外，政策制定过程的结果需要通过行政决策过程来贯彻执行，而行政决策过程也需要通过政策制定过程来为其提供原则性指导。

三、公共政策的基本特征

公共政策是由政府等社会公共权力机构制定的带有明确目标的行为准则，它在不同的社会形态和不同的国家会有不同的表现，但是任何公共政策都有着

^① 参见彭和平编著《公共行政管理》，中国人民大学出版社1995年版，第221~222页。

下述这些基本特征：

1. 阶级性和社会性的结合

作为对社会利益进行分配的公共政策，必须调整成员间的利益关系，以实现政府目标，而政府等公共权力机构不过是统治阶级进行统治的工具。因此，公共政策并非超阶级意志的体现，它只能体现统治阶级的意志，并服务于统治阶级的根本利益。根据马克思主义的看法，“统治阶级的思想在每一时代都是占统治地位的思想，这就是说，一个阶级是社会上占统治地位的物质力量，同时也是社会上占统治地位的精神力量”^①。公共政策的指导思想是统治阶级政治倾向和价值观的集中反映，虽然资本主义国家在自由资本主义时期崇尚自由放任而在垄断资本主义时期强调国家干预，但其根本宗旨都是要维护资产阶级统治的需要。当然，公共政策在表现出鲜明阶级性的同时，亦具有一定程度的社会性，这是由国家的政治统治和社会管理这两重职能所决定的。由于社会成员生活在大体相同的环境之中，拥有共同的需要，面对共同的问题，因此政治统治的建立并未消除人们在某些方面的利益一致性。即便在阶级矛盾较为激烈的社会，统治阶级为了维护自己的统治地位，缓和社会冲突，所制定的公共政策也必须适当顾及被统治阶级的成员，尽力保持社会秩序长治久安，使自己借以获利。伴随着当今社会贫困、吸毒、种族歧视、失业、环境污染等各类公共问题的不断涌现，政府制定公共政策时越来越必须考虑最广大公众的需求。同时伴随着政策制定在程序上的日益民主化和公开化，决策者至少在形式上必须使用公共的语言来为其支持的政策作辩护，以争得更多民众的支持。需要指出的是，在不同类型的国家，公共政策中阶级性和社会性的比重是不一样的，在社会主义国家，政治统治的主体是多数人，社会的共同利益比以往的各种社会形态更突出，故此公共政策的社会性亦更明显。

2. 稳定性和时效性的结合

公共政策应当保持一定的稳定性，这首先是因为复杂的社会问题只有经过长期的努力才能够加以解决。美国政策科学家保罗·萨巴蒂尔认为“政策过程通常需要 10 年的时间”^②，毕竟在实践中绝大多数政策都需要一段时间的执行才能使其真正发挥效用。中国在 1986 年 4 月颁布了《中华人民共和国义务教育法》，第一次把免费的义务教育用法律的形式固定下来，之后九年制义务教育作为一项国策被长期奉行和遵从，这正是因为政府及全国民众认识到了

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 98 页。

② [美] 保罗·A. 萨巴蒂尔：《政策过程理论》，三联书店 2004 年版，第 5 页。

“十年树木百年树人”的道理。其次，政策规范着人们日常生活中的言行，规划着经济和社会的发展，如果朝令夕改、变幻无常，不仅会导致人们无所适从，还有损于政策的威信。正是从这个意义上，邓小平同志指出“政策不但要对头，而且要稳定，要有连续性”^①，解决香港、澳门问题的“一国两制”方针的提出及五十年不动摇的思想正与此相符。不过，政策的稳定性是相对的，它只能在一定的时间范围内起作用，并且必须不断完善以跟上时代发展的步伐和经济社会生活的变迁。任何政策都不是恒久存在的，在其不适应新情况或者目标已实现时，政策制定者应对其进行调整、修改或终结。例如，在2001年中国加入世界贸易组织之后，国务院下发通知，要求各地对与贸易有关的地方性法规、地方政府规章和其他政策措施予以清理。几年来在65个由行政审批职能部门清理出来的3948项行政审批项目中，取消1195项，改变管理方式82项。需要注意的是，政策不适应新形势的要求，既可能是由于客观环境发生了改变，也可能是由于人们的思想认识发生了更新。中华人民共和国成立以后中国政府和民众曾长期缺乏对市场重要性的认同，受苏东模式的影响，社会主义经济被等同于计划经济，这使我国的工业生产及经济发展受到很大的束缚。20世纪90年代中期以来，社会主义市场经济体制的地位得到确立，市场在资源配置中发挥的基础性作用及价值规律的调节作用得到承认，国家的经济政策相应地发生了很大的改变，而这正体现了与时俱进的要求。

3. 强制性和合法性的结合

一切公共政策都带有强制性，正如美国政治学家西奥多·J. 洛伊指出的那样：“所有公共政策都必须理解为强制性的。它们的制定可以是出于最好的和最善意的愿望，执行时可以尽可能做到公正和宽容。然而，这并不能减弱它们的强制性。”^② 尽管公共政策的制定旨在解决社会成员面临的共同问题、协调不同群体的利益差别和矛盾，但它在形式上维护公共利益的同时也要贯彻统治阶级意志。此外，任何政策都不可能让所有社会成员满意，它必然会损及某些人的经济利益，给某些人的生活习惯造成不便，或者与某些人的价值观发生冲突。为了推进政策的目标，政府必须以强制力为后盾，并借助警察的权威来惩罚政策对象的不服从和对抗，没有具体处罚措施相伴的公共政策是难以保证其强制性的。我国从2003年5月1日起对涉及人类健康、环保、公共安全的

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第215页。

^② [美] 雷蒙德·塔塔洛维奇、拜伦·W. 戴恩斯：《美国政治中的道德争论》前言第1页，重庆出版社2001年版。

产品实行强制性认证制度，并规定没有通过认证的产品今后将不得进口和在市场销售，这是政策具有强制性的一个明显的例子。当然，政策要发挥其对个体及团体行为的指导和规范作用，还必须在制定主体、程序及内容方面都是合法的，即由法定的主体遵照法定程序来制定且反映大多数公众的愿望。只有这样，政策才能得到公众的认可和接受，从而为其在实践过程中的顺利贯彻打下良好基础。单纯依靠强制力来执行政策代价是昂贵的，所以任何政府都努力运用宣传、劝说、协商等手段来为其政策赢得更多的拥护者，以提高政策的合法性。对于政府的某项具体政策而言，不管你喜不喜欢都得遵守它，因为你知道它具有强制性，但如果你认为该项政策是合法的，那么你或许不仅在行为上遵守它，而且在心理上接受它。故此，政策的合法性是与其强制性紧密相联的，“所有的公共政策在实质上依赖于合法性这一特征才得以生存”^①。

4. 整体性和多样性的结合

现代社会的各种复杂问题往往相互交错，孤立地解决某个问题是无法取得成功的，这就要求政策制定者从整体来考虑问题，特别注重各项政策之间的相互配合。近些年，伴随着电动车的急速增多，相应的交通伤亡事故也出现明显上升趋势，为此许多省市颁布了《电动自行车安全技术要求》，规定电动自行车的车速最高限定在时速 20 公里之内。可是，这项规定并没真正落到实处，不仅市场上销售的电动车时速“普遍超标”，而且交警也缺乏对电动车时速进行科学测量的工具。很明显，要消除电动车时速过快而带来的安全隐患，需要多部门的通力合作及相关政策的配套支持，并且要从源头抓起。具体而言，质监部门要加强对出厂电动车的严格把关和审核，工商部门应加强监督以避免商家私自销售不合格电动车，交警部门则应在上牌环节进行严格管理和检查。如果只是一味的“头痛医头、脚痛医脚”，那么老问题的暂时解决往往又会导致新问题的出现。埃及的阿斯旺水坝就是我们应当吸取的教训，它在扩大农田灌溉面积、防止旱涝灾害的同时也造成了下游生态环境恶化和污染加重。当然，我们既要突出政策的整体性，也应看到政策在形式、类型、领域、功能、影响等各个方面具有的多样性。20 世纪以来人类面临的社会问题日益增多，这使政府的职能普遍有所扩展：维护法制和产权关系，为私营部门提供服务，对促进社会服务的公共基础设施进行投资……为了履行好这些职能以推动经济社会的发展，各国政府都制定了适用于不同范围和层级的一系列政策。例如在我

^① [美] E. R. 克鲁斯克、B. M. 杰克逊：《公共政策词典》，上海远东出版社 1992 年版，第 23 页。