



厦门大学出版社  
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

# 公共政策分析

GONGGONG ZHENGCE FENXI

吴立明 主 编

傅慧芳 副主编

GONGGONG ZHENGCE FENXI

# 公共政策分析

---

吴立明 主 编  
傅慧芳 副主编



厦门大学出版社  
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析/吴立明主编. —厦门:厦门大学出版社, 2006. 6  
ISBN 7-5615-2608-3

I. 公… II. 吴… III. 公共政策-分析-高等学校-教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 048207 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

xmup @ public.xm.fj.cn

厦门昕嘉莹印刷有限公司印刷

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

开本:787×960 1/16 印张:18.5 插页:2

字数:321 千字 印数:0 001-3 000 册

定价:26.00 元

本书如有印装质量问题请寄承印厂调换

福建师范大学教材建设基金资助

---

# 目 录

## 第一章 公共政策分析概说 ▶ 1

- 第一节 公共政策的界定 ▶ 1
- 第二节 公共政策分析的历史沿革 ▶ 14
- 第三节 公共政策分析的学科范式 ▶ 21

## 第二章 公共政策的研究途径 ▶ 29

- 第一节 政策模型概述 ▶ 29
- 第二节 政治学的研究途径 ▶ 33
- 第三节 经济学的研究途径 ▶ 46

## 第三章 公共政策系统 ▶ 60

- 第一节 政策系统的构成要素 ▶ 60
- 第二节 政策系统的划分 ▶ 78
- 第三节 政策系统的运行 ▶ 89

## 第四章 公共政策制定 ▶ 95

- 第一节 政策问题与政策议程 ▶ 95
- 第二节 政策方案规划 ▶ 106
- 第三节 政策方案合法化 ▶ 119

## 第五章 公共政策执行 ▶ 125

- 第一节 公共政策执行概述 ▶ 125
- 第二节 公共政策执行的过程与手段 ▶ 135
- 第三节 影响公共政策有效执行的因素 ▶ 143

## 第六章 公共政策评估 ▶ 152

第一节 公共政策评估概述 ▶ 152

第二节 公共政策评估的基本程序 ▶ 160

第三节 公共政策评估的失效分析 ▶ 169

## 第七章 公共政策监控 ▶ 177

第一节 公共政策监控概述 ▶ 177

第二节 公共政策监控的功能活动 ▶ 184

第三节 中外政策监控机制比较分析 ▶ 198

## 第八章 公共政策的终结 ▶ 218

第一节 政策终结概述 ▶ 218

第二节 政策终结的障碍及应对 ▶ 226

第三节 政策周期与政策变化 ▶ 236

## 第九章 公共政策分析方法 ▶ 244

第一节 系统分析方法 ▶ 244

第二节 定量分析方法 ▶ 258

第三节 定性分析方法 ▶ 264

## 结语:加快推进我国公共政策的科学化、民主化与法制化进程 ▶ 274

## 参考文献 ▶ 288

## 后记 ▶ 291

## 第 1 章

# 公共政策分析概说

公共政策在社会生活中扮演着非常重要的角色,它已经渗透到生活的各个层面,并影响到社会的方方面面。具体来说,它大到可以影响一个国家和民族发展前途和命运,小到影响我们每个人的切身利益和日常生活。研究公共政策具有重要的理论和现实意义。应该如何理解公共政策的含义及其特征?它的具体表现形式如何?公共政策分析学科经历了怎样的形成和发展?什么是公共政策分析的学科范式?在此我们将对这些问题进行简要的考察和分析。

### 第一节 公共政策的界定

#### 一、对“公共”与“政策”概念的一般讨论

##### (一)对“公共”概念的历史考察

“公共”概念的讨论是公共政策元分析的起点。“公共”这一概念有一个悠久的历史沿革,它可以一直追溯到现代文明的起点。“公共”概念对人们而言既熟悉又陌生,说它熟悉是我们可以随便列出使用“公共”概念的事物与词条,如:公共利益、公共舆论、公共物品、公共法律、公共部门、公共健康、公共交通、公共教育、公共卫生、公共责任、公共秩序、公共债务、公共广播等。说它陌生是因为当我们认真思考“公共”概念的严格内涵时又并非易事。

在公共政策分析的语境下讨论“公共”的概念,是因为公共政策必须处理上述列举的以及其他一些称为公共领域的事件。换句话说,建立公共政策概念的基础,是人类生活中的确存在一些非私人的领域,及其由此引发的社会问题需要政府通过制定公共政策来解决。制定公共政策意味着政府要采取规范的干预活动,也包括与私人共同进行的活动。进一步讨论公共概念,我们至少

要从公共与私人的关系着手。公共究竟是什么？私人又是什么？它们之间一直存在着的紧张、冲突、微妙的关系应当怎样看待？所有这一切要求我们将“公共”这一概念的论证置于更为广阔和久远的历史背景下去进行。

将欧洲，特别是古希腊和罗马，作为探讨公共概念的起点是恰当的。罗马人从公私相对的关系来理解，用公有物和私有物定义两个不同的领域，而古希腊人用 koinion 表示公共，用 idion 表示私人。他们使用两分法分析七组相互对立的概念：

- 公共 私人
- 城邦 家庭
- 自由 束缚
- 男性 女性
- 平等 不平等
- 永生 死亡
- 开放 封闭

实际上，这种两分法虽然过于简化，但它们毕竟不是一元的，这两者之间的紧张和冲突始终存在并难以调解地纠缠在一起。这时，采取何种方法解决这种冲突就成为使社会和谐不可回避的理论与实践问题。更重要的是对“公共”与“私人”内涵的解释和理论探讨尤其成为 18、19 世纪思想家研究的课题。

这时期最重要的代表人物首推亚当·斯密，他在 1776 年出版的巨著《国富论》中把“公共”定义为不干预经济和商业活动的实质性空间。在经济和企业私有化的国度里，这样对公共的理解确实可以将“公共”和“私人”区分开来。更重要的是，以亚当·斯密为代表的一大批政治经济学家们提出了市场的理念，并认为它是解决公共与私人利益冲突的最佳形式，这个理念成为那个时代直到 19 世纪理论与实践的最伟大的贡献之一。实际上，自 19 世纪初在欧洲，例如英国，私人与公共领域已经区分得十分明显。人们对公共概念的认识可以归纳为这样的分析：通过市场的力量，个人利益的最大化才能极大地促进公共利益。个人选择的自主作用和自由化倾向不仅有利于个人利益的发展而且还有利于公共物品与社会福利的增长。而国家、政府的作用则是要创造条件使公共利益得到保证。这意味着公共利益需要政府的干预，只不过这种干预要以经济自由化为前提，并且，其干预的形式主要是提供一套为保证法律、权利和秩序得以实施的合理架构，而并不是去直接干涉经济自由以达到均衡状态。也就是说，只有国家使市场和经济自由更为便利、私人的利益得到保证时，公共利益的保证才具备了条件。秩序只不过是个人选择的自然结果。政

府的公共干预如果过多地直接地运用控制手段,结果就会适得其反。这个观点尔后已经被大多数实行计划经济的国家经济发展缓慢的历史所证实。虽然,在19世纪前人们把公共概念理解为政府不干预经济与商业活动的实质性空间这样的理念被人们接受,但是不同的国家对经济与商业活动的干预力度却有很大的不同。比如,欧洲大陆的法国与德国较之美国其干预力度要大得多。换句话说,虽然那时给出了公共与私人的两分法,但难以严格区分两者的本质内涵与政府干预的不同力度已经为进一步研究公共概念埋下了先天的种子。

到了19世纪末,明确划分公共与私人的纯粹自由理念发生了动摇。实际的公共政策渗透到了一直被人们视为私人的领域,而且发生在社会的各个角落。虽然各个国家对公共领域的理解有所不同,但教育、健康、福利、住房、城市规划、环保等都成为政府规范与干预的重点领域。在这些领域中公共与私人的利益交织在一起,很多过去被认为是私人问题的领域已经不再是纯粹的私人问题。为了重新认识公共的概念,J·S·米尔等人在19世纪中叶就提出了一个新的定义私人领域的标准,即不给别人造成伤害的领域。这意味着“公共”是指私人活动会给他人带来伤害的那些领域。但是“伤害”一词随着有关社会问题的研究日益增多不断被提出新的质疑。人们开始从另一角度即私人活动引起的公共后果去分析两者的关系。于是从功利主义出发人们又提出了对公共概念的新的理解:“要为最大多数人提供最大的幸福”,并把它作为政府介入公共领域的一个理由和标准。

到了20世纪初,以美国的杜威、英国的霍布豪斯以及凯恩斯为代表的新自由主义流派对19世纪姑且称为旧自由主义和放任主义的流派提出了质疑。其核心的思想是市场并不能完全有效地引发公共与私人利益的汇集,也就是说,促进私人利益的发展并不能自发地满足公共利益的获得,更重要的是,单靠市场的力量并不能推动一个自发秩序的形成。新自由主义流派强调,只有知识(系统化的信息和情报)才是提供协调、平衡、推进公共与私人领域及其利益的有效方法。换句话说,从新自由主义的观点出发,它支持这样的理念:一个更具有知识性的统治方式才是解决公共与私人间冲突的关键。这种观点在美国被接受并体现在罗斯福政府的新政及行政改革的实践中。可以这样说,这种新自由主义的理念直接导致了第二次世界大战后如拉斯韦尔指出的政策科学的发展,这使得人们更加全面审视公共政策分析的理念。新自由主义流派追求的公共决策目标是基于这样一种信念:国家与政府的作用将体现在制定公共政策以及对公共事物的安排与处理上,目的是为了了解决单靠市场的力

量无法解决的问题,或者说解决市场失灵所带来的问题。为此,需要多学科知识和系统化信息的支持。

如前所述,如果我们承认市场是解决公私利益争端的一种机制,那么,韦伯所提倡的后来又被 19 世纪 80 年代伍德罗·威尔逊系统阐述的官僚制就成为协调公私利益的另一种有效的工具。对于官僚制的描述可谓比比皆是,最重要的应当把它理解为一个更具理性的政府组织形式,它通过文官任命方式所确立的中立行政集团来完成国家与政府的使命。文官的任命应当贯彻和执行民选代表们的意志,也就是民众的意志。官僚机构的动机是保卫国家与公共的利益而非私人利益。因此,它与存在于私人部门,比如企业、工商业集团中的管理目的是不同的,新自由主义流派相信,只有由官僚制所推行的公共行政才是促进公共利益的最有效的手段。这其中包含着更深层的意思是:官僚制是捍卫公共利益的卫士,政治与行政有明显的界线,公共行政是民主政治下分析官僚体制的一种架构,文官是对政治过程所定义的公共利益进行理性追求的官僚集团,自由民主理念的关键在于一个理性的、等级制的、非政治化的行政领域的出现。在这种认识下,随着国家与政府划分为政治领域与行政领域(政治与行政的两分法),社会也被划分为公共与私人的两种领域。综上所述,可以说,在 20 世纪初期之前,对于公共概念的理解,或者说与此直接相关的解决公私利益的有效手段主要是两个:一是旧自由主义或新右翼政治经济学家所坚持的市场机制,他们认为只有市场才是平衡公私利益的有效手段;二是新自由主义流派所坚持的,只有建立在理性官僚制基础上的公共行政才是促进公共利益的更为理性的方法。可以说,这两种观点一直争论着并持续到了 20 世纪 70 年代。

在 20 世纪七八十年代,公共与私人、政治与行政之间的界线愈加模糊,由此而引发的政治家与官僚的区分已从根本意义上消失,一种带有混合与杂交意义上的形式将取而代之。在这一时期的研究中对当时起主导作用的官僚制从以下方面提出了质疑:

从实践上,新自由主义所标榜的由国家与政府来安排公共与私人利益关系的解决方式在许多公共领域失败,难以找到辩护的理由。从理论上,有关公共概念的两种理念受到质疑:公共部门的文官和行政人员是否具有维护公共利益的动机?大量出现的腐败与寻租现象使人们产生了怀疑;二是公共(代表国家)与私人(代表市场)这种公私领域的划分是否合理?换句话说,如何理解政府与市场、公共与私人的关系被重新提出进行讨论。这时的争论与研究可归结为三个方面的质疑:

第一方面,韦伯提出的理性官僚制需要重新在实践中审视,它不断显示出的许多非理性和有限理性的方面使得其纯理性的假设受到质疑。

第二方面,由此必然对政治与行政,政治家与官僚的两分法提出质疑。

第三方面,更多的人认为公共与私人的关系可以通过市场的作用及其选择的自由来加以限定,并不需要政府对公共利益进行操纵。从实际发生的情况看,官僚们并没有对公共利益发挥什么作用,更多见到的反倒是运用手中的权力为自己的私利或者达到个人的目的服务的丑恶现象频频发生。由于对以上三个方面的研究和质疑,亚当·斯密的那只古老的看不见的手又重新被提到现实的舞台上,这场在新的时代争论的结果又使得市场的作用突显出来了。与此同时,在学术上从20世纪70年代公共政策开始迈出前进的脚步,政策分析的种子在这里破土发芽,而公共行政则让位于公共管理与公共政策理论的兴起。

在最近的几十年,人们对公共概念的直接认识转向了对它的间接认识,比如,对公共部门与公共物品的讨论,即便是对公共概念的直接认识也只能在与私人概念的难以分割的比较中去鉴别和理解。

区分公共与私人物品的代表性的观点是萨缪尔森提出的,他认为,一个公共物品是一种面对所有人都能得到的物品和服务。严格意义上的公共物品只能由国家而不能由市场提供。同样,纯粹的私人物品是通过付费而有权进行消费的物品。显然,这隐含着公共物品不具备排他性而具有与他人之间的不可分割性。而私人物品则具有排他性。公共与私人物品的支付也有本质的不同,公共物品是通过税收和借贷方式予以支付,其价格体现在公共资助和征税水平的强度上,而私人物品则依赖市场运行条件下的价格体系来支付。

从更广义的角度,或者说从比较政策分析的角度,可以认为公共选择会影响公共物品与私人物品的区分。比如,一些国家的卫生健康政策是在最大范围内考虑到所有本国公民的利益,而另一些国家则是通过健康保险的选择,更关注投保的人群,而将无力投保的人群排除在外。有些社会主义国家则对公共交通进行高额补贴,而在其他国家乘客要更多地付出生活必需的交通费用。由于公共选择的原因,使得公共与私人物品的区别以及公共物品的确定又面临困难的选择。这正是布坎南1968年对萨缪尔森1954年定义纯粹公共物品提出质疑的原因。布坎南认为,公共与私人物品的两分法虽然在制定公共政策时确能提供实用的帮助,但许多物品都具有公共与私人重叠的性质,也就是说,不少看起来公共的物品同样具有排他性质。为此,布坎南提出所谓“俱乐部理论”,他认为俱乐部形式的存在可以通过一种收费机制排除部分成员参加

而又不失其公共的性质。俱乐部理论代表了公私争论的一个重要方面,它反映了一个非常重要的事实,一个纯粹的公共物品无论从理论与实践上都可以转化为一个不纯粹的公共物品。从公共政策制定的角度,这是很容易理解的,因为从严格意义上的公共物品提供与消费服务的角度,公共政策必须回答:面对全体公民进行服务,费用全部由国家提供。实际上,连当今世界标榜福利国家的国度在普遍存在财政困难的背景下也难以做到。这就是说一种公共物品所潜在的利益也只能分配给限定的群体和某一类人群。与此相关,公共部门与私人部门也难以区分,新的行政改革使得纯粹的公共部门也呈现赢利化的倾向,同时,不少非赢利部门(NPO)的兴起又在政府与市场、政府与企业之间填充了一种新的管理空间。直到今天,在对公共部门与私人部门的区分上有不少代表性的观点,而在原来意义上的公共与私人部门之间出现了以非赢利组织为代表的第三部门,分析这些变化对于我们了解公共与私人的概念是十分重要的。

按照 W. F. 巴伯的观点,公共部门与私人部门有十个可以区别的方面:

- (1)公共部门要处理更为复杂的和意义不十分明确的服务;
- (2)公共部门要负责执行非常难于实施的决策;
- (3)公共部门具有雇员多且都具有复杂的需求动机的特征;
- (4)公共部门更多地关注为人的能力和机会提供保证;
- (5)公共部门有义务对市场失败提供补偿并有责任通过公共政策的制定为纠正市场失败而努力;
- (6)公共部门所从事的活动更具象征性意义;
- (7)公共部门应提供更多的机会对社会公平问题做出反应;
- (8)公共部门应更多地关注公共利益;
- (9)公共部门应处在私人行业之上,保持必要的最低限度的对公共事业与公共服务的支持水平;
- (10)公共部门更应坚持严格的法制标准,对合法与违法给出严格的界定。

为了弥补政府与私人组织之间对整个社会的管理空档,从而整合全社会的资源为公民服务,不少学者从公共部门的“利润”特性出发对各种非赢利组织进行了研究。非赢利组织更多地以社会福利标准而非财务利润标准进行衡量。

美国学者萨拉蒙主持了一项覆盖四十多个国家的非赢利部门的比较研究项目,这项研究证明在解决诸如农村发展、生态环境保护、人口控制、中小企业保护、教育、卫生保健、赈济救灾、提供社会服务以及人道主义救援等方面非赢

利组织发挥了政府部门和市场部门所不能替代的作用。如果说政府和国家机制、企业 and 市场机制分别构成了社会的两大部门(相对应传统意义的公共与私人)的话,那么非赢利组织及其社会机制则构成了第三部门。

20 世纪末在全球范围内出现的这一第三部门体现了人类社会的又一项重大的组织制度的创新,在实现人类未来的发展目标上具有巨大的潜力,它将与第一部门、第二部门一起直接决定着 21 世纪人类发展的状态,它的出现也是解决公共与私人冲突的新的尝试。正如萨拉蒙所指出:“一场真正意义的社团革命现在似乎正在全球范围展开,在 20 世纪末出现的这场革命所具有的社会与政治的意义有可能会同 19 世纪民族国家的崛起相媲美。”

按照萨拉蒙对非赢利组织的理解,这个第三部门应当具有以下特征:

- (1)有组织性;
- (2)非赢利性(不以赢利为目的,没有利润,活动经费主要是社会资助);
- (3)非政府性(不受政府控制的民间组织,不获取财政资助);
- (4)自治性(有组织的目标和管理规范);
- (5)志愿性(是社会自发形成的,依组织目标招集工作人员);
- (6)非政治性与非宗教性。

比较这三个部门,从资源提供的角度,只有第一部门带有传统公共部门的性质,而从组织目标的角度,第三部门同样带有公共部门的性质。

在经过简单的历史性回顾的基础上我们发现,“公共”的概念并不是一个纯粹理念化的定义。在这里,理论与实践、历史与现实交织在一起,“公共”概念与“公共物品”、“公共部门”的概念同样交织在一起,不把它们放在一起进行分析,就不能全面理解“公共”这一看似简单实际上具有丰富内涵的“元概念”。

## (二)对“政策”概念的一般讨论

同“公共”概念一样,以简单的方法来定义“政策”概念是相当困难的,也是难以完整和准确的。即使本书后面给出了一些不同角度的定义,但这些定义也只能做到部分的一致和局部范围的共识。在西方,“政策”的概念可以追溯到古希腊和文艺复兴时代的政治理论中。德罗尔认为,作为在一种多方案间择优决定的选择理念也可以从重商主义的其他著作中找到。他认为,政策制定是作为“在指导社会 and 解决社会问题的多种方案之间进行选择”的自觉意识”。于是,在面对解决社会问题的多种方案中选择一项较好方案的理念也就被现代政策科学保留了下来。最早对政策、政治、行政的概念并没有也难以区分开来。比如牛津英语辞典对政策的解释是:“政治的睿智、治国的本领、慎重

的引导、权术以及被政府与党派采纳的行动。”有些辞典对政策又做出了同义与反义词的解释：同义词是“治国术、行政、智慧、计划、作用、行动、战术、战略、明智等”，反义词是“无目标”。可见这里反映出两层意思：一是早期文献对政策、政治、行政是不作明确区分的，因此，政策作为一门独立的学术领域自然也没有成熟；二是政策是政府的一种有目标的行为，这个内容也同样被现代政策分析保留了下来。二战以来，世界各国的政治家们对政策表示了极大的关注，他们认为政策是在对做出政治判断时发表的政见和理论的说明，也可以说，一项政策是政治家们采取行动、做出反应的一种解释以及组织合理性的一种尝试。但是，政策作为扮演一种制造政治假相和欺骗的伎俩的角色却没有被现代政策分析所重视，这可能与现代政策分析过分强调赋予政策内涵的理性知识与科学化的理念直接相关。总之，在官僚制登上历史舞台之前，政策与政治的概念是混同的，有时表现为政治性的政策概念，有时又表现政策性的政治概念。

第二次世界大战以后，政治家和理论界对国家、政府、政治与行政都倾向一种合法化的表达方式，不少民主国家更希望通过政策去解释他们合法化的制度体系，于是，政策的概念也被重视并与其他概念混同起来的状况中区别开来。其中霍格伍德明确了政策的以下用法：

- 一种社会活动领域的标签；
- 对总体目标与事物期望状态的一种表达；
- 对事物的一种专门性建议；
- 正式的核准结果；
- 一项计划；
- 一项社会产品；
- 一种结果；
- 一种理论和模型；
- 一个政治过程。

在上述的一些表达中有两个意思需要提出来加以分析：

第一，当我们把政策理解为一种社会产品和一种带有目标性的表达时，实际上已经赋予了政策的一种中性的内涵，使得它与政治概念区别开来。现在政治与政策无论是国内还是国外都有了明确的内涵，政策成为政治的理性表达的一种工具。

第二，特别是官僚制已经普遍地被各国政体采纳之后，官僚们为了在非政治领域工作的合法性，就必须使用政策制定的词条来宣称他们的工作是为解

决不断出现的社会问题而努力,这时,政策就是要说明政府要做什么?怎么做?或者不想做什么?为什么不想做?随着民主制度的不断发展,政治家们也把政策的制定作为获得选民支持和宣传政治目的的讲台。同时,政策也就成为选民们参与政治并与政治精英们对话的方式。可见,如果说民主方法是达到政治决策的一种制度安排的话,当民众与政治家、官僚们都欢迎使用政策这个词条时,政策就成为民主交换的一种货币。但在可操作性层面上,人们总是把政策视为一种政治目的的贯彻并由官僚们通过行政工作得以执行的一种政治方案。

## 二、对“公共政策”概念的一般讨论

### (一)公共政策的内涵

对于如何理解公共政策,许多中外学者都曾从不同角度做出各种解释。有的学者认为:公共政策是由政治家、立法权者制定的而由行政人员执行的法律与法规。我们认为这种说法过于狭窄,因为公共政策不仅限于法律和法规,它还包括政府的大型计划、首脑指示、大会决策等,实际上政策是广义的规划。有的学者认为:公共政策是对全社会的价值做出的权威性分配方案。这种看法强调公共政策的权威性和分配功能,忽略了公共政策作为一种良性行为行动准则的含义。政策科学的主要倡导者哈罗德·拉斯韦尔强调:公共政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。该定义指出了政策是具有特定的目标取向的行动计划。这个理解与卡尔·弗雷德里希的类似,后者把政策看作是在特定环境下个人、团体或政府有计划的活动过程,提出政策的用意就是利用时机、克服障碍,以实现某个既定的目标,或达到某一既定的目的。另一位美国学者托马斯·戴伊则认为公共政策是指政府选择作为或是不作为的行为。这种对公共政策的理解强调的是政策是政府行为的表现,认为政府选择不作为也是政策。曾任联合国公共行政处处长的伍启元先生认为:公共政策是政府采取的对公私行动的指引。他强调公共政策是规范民众行动的指南。另一位美国学者在考察了许多对公共政策不同角度的理解后,曾做出了如下的概括,他认为公共政策有五点基本含义:首先,公共政策所关心的是有目的或有明确方向的活动,而不是无意识的或偶然的行为。其次,公共政策特指政府官员的活动方式或活动过程。再次,公共政策是指政府在调整贸易、阻止通货膨胀或促进公共住房建设等方面实际所做的事情,而不是打算做或将要做的事。复次,公共政策可以是积极的方式,如为解决某一特定问题公然采取的行为和行动,但也可以是消极的,即不作为或对某件事情不采取任何行动,这

种无为政策同样也表示了政府的态度。最后,公共政策是建立在法律之上的,是合法的,因而它具有权威性和强制性。

因此,可以这样来理解公共政策:不十分严格地讲,政策是指某一(或一组)行动者(主要是政府的官员、机构和团体)在既定的活动领域中的行为。更广义地理解,政策是政府机构和它周围环境之间的关系。政策体现了这种关系,又为处理这些关系提供了手段。一般说来,公共政策是由政府机构和政府官员制定的,公共政策体现了他们在政治系统和特定环境下的活动方式和活动过程,表达了他们的行为和目的,反映了他们实际所做的事情和效果。

公共政策是一种政治行为,是政府意志的表现,它要求政策制定者与政策执行者具有行为一致性和执行复合性,这是公共政策的行为特征。公共政策还是一种权威性的价值分配方案,任何一项具体政策都涉及其相关群体的利益这是公共政策的价值特征。公共政策不仅是一个手段,而且还是政府为了达到某一目标而采取的一系列活动,这些活动的参与者都是为了处理某些社会问题和政府事务而介入这个过程的。公共政策是政府的相对恒定而持久的决策,这个决策有一个生命周期,这是公共政策的过程特征。公共政策还是鼓励良性期望行为的刺激源,是推动社会变革与社会进步的总杠杆,是激励民众振兴国力、民族自强的催化剂。公共政策是决策的指导方针,高层政策制定是下级决策人员必须遵守的决策规范。显然,在这个意义上,政策具有导向特征。公共政策的这些形态和特征以及它对社会巨大影响决定了成功的政策可以激发民众无穷的潜力,把社会引向光明,失败的政策可以造成无法挽救的后果把社会推向黑暗。正因为此,对公共政策的研究近 50 年来已成为世界各国关注的学科,它一方面为满足各国改进政策制定系统的理论需求提供了工具,另一方面也给政策研究自身的科学化带来了生机。

综合以上的讨论,针对我国的具体情况,我们认为:公共政策是执政党和政府采取的用以规范、引导有关机构团体和个人的行为准则和行动指南。政策作为政府行为的表现,它是一种有目标的活动过程,而这种目标是旨在处理和解决正在发生的各种社会问题。这时,我们也可以把政策看成是政府为处理与环境的关系达成既定的目标而采取的手段。

## (二)公共政策的基本特征

### 1. 公共政策的阶级性

公共政策作为政党和政府意志和行为的体现,它是用来引导、规范有关机构团体和个人行动的指南。因此,在政党政治的政治系统内,公共政策必然是

维护执政党和政府所代表的特定阶级和阶层的利益,它们所要实现的目标,所期望的行动,也必然要符合该阶级和阶层的利益。因此,阶级性是公共政策的基本特征,其实质是为了维护统治地位,巩固政权的需要。尽管随着国际交往的频繁和广泛,人们也开始关注人类共同存在的问题,诸如吸毒、环境污染、自然灾害、科技发展、基础教育等,但并没有改变公共政策的阶级性这一基本特征。

## 2. 公共政策的价值相关性

如前所述,公共政策无论从它是权威性价值分配的方案,还是政府作为或不作为的行为来说,都与决策层的价值观不可分离。政策制定者信奉的价值观不同,驱使其实现的目标也不同,因而,政策所引导的行动方向也会不同。价值观渗透于社会问题的各个方面:在政治上民主、自由、公众参与以及政策与法律制定的程序公正性,在经济上对平等与效率的抉择,在社会问题上的处理优先权,对文化市场的导向等等。总之,价值观对政策制定的影响体现在以下几个方面:首先,它直接影响关系国家民族前途命运的重大政策的制定,例如我国党的政府的基本路线。其次,在确定政策问题时,信奉不同的价值观的决策者会表现出很大的差异。再次,即使是针对同一个社会目标,解决同一个社会问题,持不同的价值观的政策制定者也会制定不同的政策,引导人们采取不同的行动。

当然,公共政策也并不是被动地受某个决策者价值观所左右,政策制定的能动性也可以强化与改变社会所信仰的价值。从这个意义上说,价值中立的政策制定是难以实现的。

## 3. 公共政策的合法性、权威性和强制性

公共政策的导向性当然要以相关群体的认可与服从为前提。无论是受益的相关群体自愿的接受,还是损益的群体慑于政府的权威和强制的惩罚而被迫接受,都需要公共政策具备合法性。也就是说公共政策有一个按照规定程序合法化的过程。正是这种合法化使公共政策具备了权威性和强制性。公共政策的合法性、权威性与强制性是它本身的实施所必须的条件。因为,一项政策总伴随着利益、权力与价值的再分配,这就决定了任何一项具体政策不可能总是符合所有公民的个人眼前的利益。有时,为了国家民族整体的和长远的利益,政策要求个别人和某些群体牺牲自己的、局部的和眼前的利益。公共政策制定过程中的这种局部与整体、近期与长远利益的冲突只能靠它本身的权威性和强制性来解决。

## 4. 公共政策有一个生命过程