



GONGAN ZHENCE FENXI

公安政策分析

谢子传◇著

中国检察出版社

福建警察学院资助出版



GONGAN ZHENCE FENXI

公安政策分析

谢子传◇著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公安政策分析/谢子传著. —北京: 中国检察出版社, 2015. 12
ISBN 978 - 7 - 5102 - 1533 - 9

I. ①公… II. ①谢… III. ①公安 - 政策 - 研究 - 中国 IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 276602 号

公安政策分析

谢子传 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

编辑电话: (010) 88953709

发行电话: (010) 68650015 68650016 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市燕山印刷有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 19.5 印张

字 数: 356 千字

版 次: 2015 年 12 月第一版 2015 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1533 - 9

定 价: 45.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序

政策科学是第二次世界大战之后发端于主要发达国家的一门新兴学科，它一经诞生就以其广泛的实用性和显著的实效性得到了迅猛的发展。进入 20 世纪 80 年代以来，政策科学的理论和方法已经成为发达国家政府乃至许多实业团体管理决策的基本方式，以至于形成了这样的现象：未作政策分析，不作政策决定。

改革开放后，政策科学在我国也得到了快速的发展和广泛的运用，我国政府决策的科学化和民主化程度显著提高。但在很多人看来，公安机关及其人民警察主要是执法机关和执法者，公安工作大量地表现为执法工作，因而对政策科学的研究和应用，不是所有的人都很清楚，特别是把公安政策作为一门社会科学来研究，可能更加被人们所忽视。一提到政策科学，有人会认为这是上级领导机关的事情，和我们从事具体工作的民警没有什么关系，其实这样的认识是十分错误的。公安工作无论是管理、服务还是执法，都是政策性非常强的工作，或者说公安工作本身就是由一系列政策行为组成的。上至公安部，下至派出所，每一级公安组织及其人民警察，每时每刻都在和各种各样的公安政策打交道。诚如作者在前言中所说：“对于在职的人民警察来说，或者是公安政策的制定者，或者是公安政策的执行者，抑或是两者兼而有之，这就决定了每一个人民警察必须懂得政策科学，熟悉公安政策分析。”《公安政策分析》一书的出版，为我们学习和应用政策科学，掌握公安政策分析方法提供了便利。各级公安机关及其人民警察，通过系统的学习公安政策科学，有利于提高我们公安工作整体的政策理论水平，从而制定出更科学、更公正合理、更可行和更有效的公安政策，进而不断推进公安事业的可持续发展。

毋庸讳言，新中国成立初期及“文革”十年，由于当时法制不健全，特别是“文革”期间法制遭受严重破坏，公安机关主要是按照当时的政策实施治安管理和办案。改革开放 30 多年来，随着社会主义法治建设现代化进程的不断推进，公安法制逐步健全，公安执法规范化不断推进。过去，公安院校仅仅将新中国成立初期形成的几项基本公安政策作为《公安学概论》教材的一个章节，并没有将其作为专门的研究对象，用现代政策科学和政策分析的理论

与方法开展系统研究。福建警察学院的谢子传老师敢吃第一只“螃蟹”，不仅精神可嘉，而且做了一件很有现实意义的事。尽管《公安政策分析》一书沿袭公共政策分析的痕迹比较明显，但它的出版对于促进和拓展公安学学科建设仍具有其积极的意义。

公安学本质上是一门综合性的应用性科学，是基础科学、社会科学和技术科学的集大成者。如果把公安学作为一级学科来定位，那么大凡能应用于公安工作某个领域或某个方面的科学理论，都能成为公安学学科体系的组成部分。《公安政策分析》就是如此。将公共政策学的学科理论运用于公安政策现象和实践，结合公安政策的特殊性，找出公安政策现象及其内在规律性，是公安政策科学实践发展的需要，也是公安学理论研究者的使命。《公安政策分析》对此作了有益的尝试，值得肯定。

《公安政策分析》阐述了公安政策的基础理论和过程理论，结构合理，逻辑严谨，对公安政策的主要理论问题和重要的实践问题都做了富有条理的分析 and 阐述，其中最鲜明的特色是将公安政策实例分析与公安政策理论阐述紧密结合。每章的开头，以一项具体的公安政策作为实例，引出相应的政策理论问题，使读者在获得感性认识的基础上能更好地领会相关的政策理论问题。同时，在论及一些比较重要或较为复杂的理论问题时，也会穿插具体的公安政策例子，很有启发作用，便于公安民警自学。

目前，中央已经做出了全面深化公安改革的战略部署，这意味着今后一个时期，公安政策将迎来一个重要的变革时期，无论是顶层设计还是基层实践，都将以其丰富的公安政策实践推动公安政策科学的繁荣与发展。愿警界同仁共同努力。

是为序。

张兆端

2015年10月9日

前 言

政策科学也称政策分析，是研究政策及其自身规律的科学，是研究如何将科学知识运用到实际政策问题中的一门应用科学。自 20 世纪下半叶以来，可以说，公共政策学是第二次世界大战后社会科学领域发展最迅速、影响面最大、应用领域最广、实证性最强、社会效用最明显的学科之一。因此，研究探讨公共政策学理论在公安政策实践中的运用，提高公安政策制定和执行的科学性和有效性，既是公安学学科建设和发展的需要，也是公安学领域学者的使命。

对于在职的人民警察来说，或者是公安政策的制定者，或者是公安政策的执行者，抑或是两者兼而有之，这就决定了每一个人民警察必须懂得政策科学，熟悉公安政策分析。笔者常年从事公安管理学和公共政策学的教学，同时基于我校本科公安管理专业开设的《公安政策分析》试验课程的教学经验和资料积累，编写完成了《公安政策分析》一书。本书的出版不敢说是开创性的，旨在抛砖引玉，希望它的出版能吸引更多公安理论学界的专家学者积极研究公安政策问题，促进公安政策理论的不断丰富和发展，为我国公安政策实践提供更多更好的理论指导。

作为初创的一门公安学新兴学科，是在大量借鉴和吸收公共政策学的基础上形成的，其体系、结构、内容等均不成熟，缺陷在所难免，希望读者提出宝贵的批评意见和建议。

谢子传

2015 年 9 月

目 录

序	(1)
前 言	(1)
第一章 从公共政策到公安政策：公安政策学的学科构建分析	(1)
一、公共政策概述	(2)
二、公共政策学	(20)
三、公安政策	(28)
四、我国公安政策研究的基本现状	(32)
五、公安政策学的理论体系	(36)
第二章 从有形到无形：公安政策的构成系统分析	(38)
一、公安政策主体	(39)
二、公安政策客体	(44)
三、公安政策工具	(49)
四、公安政策环境	(64)
第三章 从静态到动态：公安政策的运行系统分析	(69)
一、公安政策决策系统	(70)
二、公安政策咨询系统	(77)
三、公安政策信息系统	(83)
四、公安政策执行系统	(87)
五、公安政策监督系统	(91)
第四章 从单一到多元：公安政策的价值分析	(100)
一、公安政策的价值确定和价值表达	(101)
二、公安政策的价值准则	(105)
三、公安政策价值的冲突与调适	(110)
第五章 从问题到政策：公安政策的制定过程分析	(124)
一、公安政策问题	(125)

二、公安政策议程	(142)
三、公安政策规划	(152)
四、公安政策规划的程序	(158)
五、公安政策合法化	(180)
六、公安政策规划的例外情形——危机决策与即时决策	(183)
第六章 从政策到行动：公安政策的执行过程分析	(188)
一、公安政策执行概述	(191)
二、公安政策执行主体及其资源与手段	(195)
三、公安政策执行过程	(202)
四、公安政策执行过程中的自由裁量及其控制	(216)
五、公安政策执行偏差与加强公安政策执行力建设	(222)
第七章 从行动到效果：公安政策的评估分析	(232)
一、公安政策评估及其类型	(233)
二、公安政策的评估标准	(239)
三、公安政策评估的过程与内容	(249)
四、公安政策评估的基本方法	(254)
五、公安政策评估面临的现实问题与化解策略	(263)
第八章 从效果到再决策：公安政策的持续、调整和终结	(268)
一、公安政策的稳定与变动	(270)
二、公安政策的调整与接续	(281)
三、公安政策终结	(293)
参考文献	(301)

第一章 从公共政策到公安政策： 公安政策学的学科构建分析

【公安政策实例 1-1】

《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》（摘录）

党中央、国务院对公安工作高度重视，对公安队伍建设十分关心。党的十八大以来，习近平总书记等中央领导同志多次听取公安工作汇报，并就深入推进公安改革、进一步加强和改进新形势下的公安工作和公安队伍建设作出重要指示。在中央全面深化改革领导小组的领导下，在中央司法体制改革领导小组的指导下，公安部成立全面深化改革领导小组，加强研究谋划、深入调研论证，在形成《意见》和方案稿后，又广泛征求了各地、各有关部门和基层单位的意见，并根据各方意见反复修改完善。《意见》和方案先后经中央全面深化改革领导小组会议、中央政治局常委会议审议通过。

全面深化公安改革的总体目标是：完善与推进国家治理体系和治理能力现代化、建设中国特色社会主义法治体系相适应的现代警务运行机制和执法权力运行机制，建立符合公安机关性质任务的公安机关管理体制，建立体现人民警察职业特点、有别于其他公务员的人民警察管理制度。到 2020 年，基本形成系统完备、科学规范、运行有效的公安工作和公安队伍管理制度体系，实现基础信息化、警务实战化、执法规范化、队伍正规化，进一步提升人民群众的安全感、满意度和公安机关的执法公信力。

全面深化公安改革共有七个方面的主要任务、100 多项改革措施。一是健全维护国家安全工作机制；二是创新社会治安治理机制；三是深化公安行政管理改革；四是完善执法权力运行机制；五是完善公安机关管理体制；六是健全人民警察管理制度；七是规范警务辅助人员管理。……

——资料来源：<http://politics.people.com.cn/n/2015/0216/c1001-26572785.html>

《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》是中共中央制定的一项重大政策，从一般性而言，它是公共政策；从特殊性而言，它又是公安政策。可见，二者关系十分密切。公安政策是一种特殊的公共政策，是一种利益攸关的公共政策，二者是个性与共性的关系。因此，对公安政策的分析显然要基于对公共政策的深入认识。公共政策的理论、观点和方法对公安政策具有一般的指导意义。

一、公共政策概述

在我国，“政策”一词经常被人们广泛使用，人们做什么事情，从事什么活动，都要事先考虑一下政策允许不允许啊，符合不符合政策啊，这个政策会不会变啊，等等。可见，政策和我们的日常生活密切相关、形影不离，对我们从事各种活动具有十分重要的作用。掌握好、利用好政策，凡事就容易成功；不了解、不懂得政策，往往会四处碰壁。

（一）什么是公共政策

1. 政策的含义

从中国古代典籍的考察中，“政”和“策”一般是分开使用的，“政”，在中国古汉语中有“政权”、“政事”之意，意即管理国家的大事。如人们常说的“不在其位，不谋其政”的“政”。“策”在古汉语中则指“谋略”、“计策”，如《战国策》中的“策”，就是指战国时期各诸侯国在国家治理中所实行的谋略。因此，从中国古代来看，所谓政策，就是指治理国家、处理政事的计谋和方略。现代汉语对“政策”一词的解释，往往与路线、方针相联系。据我国最具代表性的工具书《辞海》的解释，政策是“国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则”。从政策科学的角度来看，这个解释显然有一个对政策主体的界定过窄的问题。当然也有广义的理解，如美国著名政治学家卡尔·弗雷德里奇就把政策看作“在某一特定的环境下，个人、团体或政府有计划的活动过程”。我国台湾学者林水波、张世贤认为：“政策是执行行动的指引，它是一个人、团体或政府在固定的环境下，所拟定的一个行动计划。”上述学者对于政策的解释，都是将政策看作一个过程，一个朝着某一既定的目标或目的前进的有计划的活动过程。同时，对政策主体的界定不只是国家和政府，还包括个人与团体。也就是说，从广义上说，政策可被界定为：人们为实现某一目标而采取的行动方案。^①

在现代社会条件下，政策一般情况下就是指公共政策，这与现代国家的民

^① 宁骚：《公共政策学》，高等教育出版社2011年版，第130页。

主政治体制有关。在现代民主社会中，政府是民众选举的产物，政府的权力是民众赋予的公共权力，政府行为的目的是根据民众的意愿履行公务，现代民主政治程序使得政策的制定和推行既能体现民众意愿又能受到民众监督。因此，现代国家的政策普遍被称为公共政策。^①那么，什么是公共政策呢？

2. 公共政策的含义

公共政策是一个含义丰富的概念，在学术领域，人们对公共政策含义的理解还没有形成一致的界定和彼此的认同。一方面，因为公共政策本身的含义非常丰富，表现形式多样，很难用三言两语说清楚；另一方面，不同的研究者的立场方法不同，研究角度、侧重点、出发点等不同，对公共政策的看法也就不同。下面，我们分别介绍国内外学者们若干有代表性的几个公共政策概念，帮助我们更好地理解这一概念。国外学者关于公共政策的界定主要有：

被誉为行政学鼻祖的美国学者伍德罗·威尔逊认为，公共政策是由政治家（具有立法权者）制定的并由行政人员（国家公务人员）执行的法律和法规。这一定义主要从政策制定和执行的角度对公共政策进行了解释，对我们理解公共政策有一定的启发性。^②

公共政策学的创立者之一，美国政治学家哈罗德·拉斯韦尔在创立政策科学时曾指出，公共政策是“一种含有目标、价值和策略的大型计划”。这一定义突出了公共政策的设计功能和目标取向，强调了理性的政策制定通常应有科学的论证和合理的程序。^③

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿认为，“公共政策是对全社会价值做权威性分配”。这个定义是从传统政治学原理的角度理解公共政策，侧重于公共政策的价值分配功能。概念中所涉及的“价值”应从广义去理解，它是指所有有价值的东西，不仅包括实物、资金和知识，还包括权力、声誉和服务。这种理解隐含了一个最基本的政治学假设，即利益及利益关系是人类社会活动的基础，而政府的基本职能就是对利益进行社会性的分配。公共政策是政府进行社会性利益分配的主要形式，即决定什么人取得什么和取得多少。^④此外，这个定义突出了三个思想：制定公共政策是为了价值的分配；分配的范围是全社会

① 王骚：《政策原理与政策分析》，天津大学出版社2003年版，第2页。

② 转引自谢明：《公共政策导论》，中国人民大学出版社2009年版，第5页。

③ 转引自谢明：《公共政策导论》，中国人民大学出版社2009年版，第5页。

④ 转引自谢明：《公共政策导论》，中国人民大学出版社2009年版，第5页。

的；分配的影响力是权威性的。^①

美国学者托马斯·戴伊认为，“凡是政府决定做的或决定不做的事情就是公共政策”。这一定义侧重了政府的作为和不作为，突出了公共政策的行为特征，说明公共政策不仅涉及政府所采取的行动，而且还涉及政府决定停止的行动和根本没有做的行动。^②

罗伯特·艾斯顿在《公共政策的思路：对政策领导的研究》一书中指出，“从广义上讲”，公共政策就是“政府机构与周围环境之间的关系”。这种理解是从系统的角度认识公共政策，认为公共政策是政府与其环境互动的结果，突出了环境因素的作用。^③

英国学者理查德·罗斯在《英国的政策制定》（1969年）一书中提出，不该把公共政策只看作某个孤立的决定，而应把它看作由“或多或少有联系的一系列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作用和影响。尽管罗斯的定义并不十分明确，但它却包含了一种很有价值的见解，即公共政策是一个活动过程或一种活动方式，而不仅仅是一个关于做什么事的决定。^④同时，这个解释是从动态的角度对公共政策进行释义的，打破了传统的静态认识模式，这在理论研究上也具有一定的新意。

美国学者斯图亚特·内格尔认为，“公共政策就是政府为解决各种各样的问题所做出的决定”。内格尔的这种认识突出了公共政策的问题导向。另一个美国学者叶海卡·德洛尔在其《公共政策再审查》一书中指出，政策制定作为“在指导社会行动的两个主要方案之间进行选择的自觉性意识”。从在方案间进行选择的角度而言，德洛尔认为政策作为一种理念，可以从重商主义者关于商业方面的论著中得到启示，说得直白一点，就是从个人利益出发，做出最大价值的选择。^⑤

E. R. 克鲁斯克和 B. M. 杰克逊在《公共政策词典》中给公共政策下的定义是：“政策系统的产出，通常以条例、规章、法律、法令、法庭裁决、行政决议以及其他形式出现。”他们接着揭示了这个定义的内涵：公共政策是一个动态的过程，它不仅仅是一项决议，而且包括目的、计划、规划以及付诸实施的程序；公共政策包括政府的实际作为，它们可能产生积极或消极影响，成为对部分人的奖赏或剥夺；公共政策可以对一个国家或一个小团体的资源实行管理、分配或再分配；公共政策建立在法律和权威的基础上，因而通常被认为具

① 转引自魏娜：《公共政策》，新华出版社2004年版，第4页。

② 转引自谢明：《公共政策导论》，中国人民大学出版社2009年版，第5页。

③④⑤ 转引自谢明：《公共政策导论》，中国人民大学出版社2009年版，第6页。

有合法性，也是可以执行的。^①

西方学者有关公共政策学的研究成果被引进中国以后，中国学者通过消化、吸收与综合，对公共政策这一概念做了比较全面的界定，对我们理解公共政策概念很有启发。国内学者关于公共政策的界定主要有：

张世贤教授认为：“公共政策乃政府为解决公共问题，达成公共目标，经由政治过程，所产出的策略。”他还进一步指出，对公共政策的界定，可归纳为以下三个不同角度：其一，以目标取向（goal-oriented）来界定，公共政策是达成公共目标所采用的策略；其二，以问题取向（problem-oriented）来界定，公共政策是政府解决公共问题的策略；其三，以过程取向（process-oriented）来界定，公共政策是政治过程的产出。^②

吴定教授给出的定义是：“综合而言，公共政策指政府机关为解决某项公共问题或满足公众需求，决定作为或不作为，以及如何作为的相关活动。”他接着揭示了该定义包含的四项要点：第一，公共政策主要是由政府机关制定的；第二，公共政策包含政府机关为解决某项问题或需求，决定作为或不作为的所有相关活动；第三，制定公共政策的主要目的在于解决公共问题或满足公众需求；第四，政府机关如决定作为，即以各种活动表示公共政策的内涵，诸如法律、行政命令、规章、方案、计划、细则、服务、产品等。^③

张金马教授认为，公共政策是指“党和政府用以规范、引导有关机构、团体和个人行动的准则或指南。其表现形式有法律规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等。”^④

北京大学的陈庆云教授认为：“从一般的意义上来讲，公共政策是由政府、非政府组织和民众，为实现特定时期的目标，在对社会公共事务实施共同管理过程中所制定的行为准则。”他还进一步阐释了该定义的四个要点：第一，公共政策的制定主体是政府、非政府公共组织和民众；第二，公共政策的需求基础是社会公共事务；第三，公共政策是社会公共事务管理中所制定的行为规范；第四，公共政策的主体在对社会公共事务实施管理的同时，也要对自身管理制定准则。^⑤

中国人民大学的谢明教授从政治与政策关系的角度指出：“可能最好的定义方式就是把‘公共政策’视为一系列程式化的政治企图，或是为了解决或控制政治争端，或是为了确保一致性目标的实现而提供的一种理性激励。”他同时指出，之所以这样定义，是因为“公共政策问题所涉及的范围很广，既

^{①②③④} 转引自宁骚：《公共政策学》，高等教育出版社2011年版，第133页。

^⑤ 陈庆云：《公共政策分析》，北京大学出版社2006年版，第3—4页。

包括物质资料方面的问题，又包括伦理道德方面的问题”。^① 公共政策的背后或许都有政治的因素，这一点对我们深入领会公共政策的本质是富有启发的。

再来看一下厦门大学的陈振明教授对公共政策的解释。陈振明教授认为：“政策是国家机关、政党以及其他政治团体在特定时期内，为实现或服务于一定的社会政治、经济、文化目标而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、方针、条例等的总称。”^② 这个定义外延了政策主体，将“其他政治团体”涵盖进来，或有一定的现实意义，但政策到底是“行为”还是“准则”有些让人莫衷一是。

最后，我国台湾学者伍启元对公共政策的解释也颇有影响。他在《公共政策》（1985年）一书中指出：“公共政策是政府所采取的对公私行动的指引；公共政策是将来取向的；公共政策是目标取向的；公共政策是与价值有密切关联而受社会价值所影响的；公共政策是由政府或有决策权者所采取或选择的；公共政策具有拘束性而为大多数人所接受的行为指引。”^③

综合国内外学者对公共政策的各种解释，笔者认为，公共政策是指具有公共权力的特定主体，为解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益经过特定程序所选择和制定的各种行动方案的总称。

（二）公共政策的特征

公共政策的特征主要表现在以下几个方面：

1. 政治性、权威性与强制性并存

公共政策的政治性主要表现为公共政策是由政治性组织制定的，是国家、政府、政党为实现其政治目的而制定的行动方案和行为准则。在我国，作为执政党的中国共产党、国家权力机关和国家行政机关都制定政策，这些在不同层面、不同领域具有不同作用的政策实质上都是一种政治措施，是对全体社会成员进行资源配置和价值分配的政治措施。政治性是公共政策的灵魂。所谓公共政策的权威性，是指政治系统的输出在一定的范围内成为起支配作用的意志，社会成员不得不服从或者愿意服从这种意志。公共政策的权威性源于它的政治性，因为公共政策的主体是掌握政治权力的主体，公共政策的主体是社会公共权威，主体的权威性决定了政策的权威性。所谓公共政策的强制性，是指公共政策在总体上作为国家意志的体现，国家和政府是通过强制机关或以强制机关为后盾来贯彻其意志的。在公共政策中，政治性、权威性、强制性三者并存。

^① 谢明：《公共政策分析概论》，中国人民大学出版社2011年版，第18页。

^② 陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社1998年版，第59页。

^③ 转引自谢明：《公共政策导论》，中国人民大学出版社2009年版，第6页。

2. 公共性与偏好性的对立统一

一方面，公共政策是公共权力机关为解决公共问题、实现公共利益而制定的，这就是公共政策的公共性。公共性是公共政策的内在属性，这是因为：首先，公共政策的主体是公共权力机关。公共权力机关的公共性来源于公众结成的社会，来源于人民的同意和授权，其合法性在于政府满足公众需求、实现公共利益的程度。其次，公共政策的客体是公共问题。公共政策所要解决的问题一般都是涉及公共事务的公共问题，在当代民主国家，私人领域的问题不在公共政策的议题之内。最后，公共政策以实现公共利益为目的。只有以公共利益为目的的公共政策才是正当的、合乎正义的。另一方面，公共政策的主体在政策的生命周期中始终都是一个选择的过程，政策问题的认定、政策方案的抉择、政策工具的配置、政策的执行方式以及怎样进行政策的评估等，都是政策主体选择的结果，而每个选择都或多或少地反映着政策主体的偏好，这就是公共政策的偏好性。偏好性是公共政策的根本属性之一，因为，政策资源总是有限的，一个政策往往不能同时满足社会不同群体的所有需求，因此，政府必须确定一个价值分配的优先顺序，这是公共政策偏好性存在的首要原因。再则，社会不同群体在利益诉求的博弈过程中也会出现不同的利益偏好，那些强势的利益群体实际上会影响政府的政策选择，进而形成政府的政策偏好。应该说，公共政策的偏好性与其公共性在一定情况下是对立的，但在总体上而言，二者又是统一的。

3. 实然与应然的辩证统一

公共政策从认识论的角度上讲是政策主体主观见诸于客观的一种活动。任何公共政策的制定首先是基于对实际存在的社会问题的认识和把握，但人们对这种客观问题的认识和把握不同的人是有差异的，这体现的是认识的主观性。当政策主体对问题有了认定，希望通过公共政策来解决问题的时候，实际上反映的是政策主体对未来的一种期望，所以，公共政策是基于现实，面向未来的。如果政策执行的结果符合政策的预期，即主观与客观相符，就说明政策是正确的、科学的；反之，如果政策执行的结果不符合预期，即主观与客观不符，就说明政策是错误的、不科学的。当然，也有的政策不这么绝对，实际执行的结果可能是部分符合预期部分不符合预期的。但不管哪种情况，本身都说明公共政策是实然与应然的辩证统一。

4. 回应性、普遍性和稳定性的统一

任何一项公共政策都是公共权力机关对某一社会现实问题作出的回应，即所谓民有所呼，政府有所应。但公共政策对社会问题的回应不同于政府有关部门对社会个别成员的非政策性回应，它不是个别的，而是具有社会共性的，即

公共政策对社会问题的回应是普遍的。也就是说，公共权力机关应当对现实存在的所有社会问题都有感知，但不可能对它们一一作出回应，公共政策只对特定的应该由公共权力机关出面解决的社会公共问题，即适用于同一类别的所有社会问题的普遍性问题作出回应。这就是公共政策的回应性。公共政策一经制定，付诸实施，就是人们普遍遵循的行为规范，国家以强制力保证公共政策的普遍执行，公共政策以一定的标准和限度对特定的社会成员具有普遍的规范作用和约束力。这就是公共政策的普遍性。此外，公共政策的普遍性决定了它的稳定性，公共政策已经确定，就不能“朝令夕改”，除非客观情况发生了明显的变化，政策存在的环境已经使既有政策失去合理性，要求公共权力机关重新作出新的回应，即出台新的政策。可见，公共政策是回应性、普遍性和稳定性的统一。

（三）公共政策的本质

公共政策含义丰富，表现形式多样，既是当今社会十分普遍的一种社会现象，又是与广大公众息息相关的一种政府行为。面对公共政策这一纷繁复杂的现象，要抓住其内在的本质，必须扣紧下面三个方面：

1. 公共问题

任何社会客观上都有一个公与私的问题，要深入理解公共政策的实质内涵就不得不从公私关系这一层面加以剖析。从理论和实践的角度看，公与私的关系表现得十分复杂，两个领域的相互纠缠常常会使人眼花缭乱、无所适从。但从公共政策的角度而言，公共性还是不难界定的。一般而言，建立公共理念的先决条件是：日常生活中存在一个不是私人的或纯粹个人的，而是需要大家共同参与和处理的领域及其范围。公共活动是人类活动的一个重要方面，这种活动具有十分显著的社会特征，它与私人性质的活动具有本质的区别：一方面，它需要具备大家共同参与的条件；另一方面，它要求公共机构（主要是政府部门）进行规范或干预。基于这个认识，可以这么说，但凡涉及社会不特定多数人的事务都是具有公共性的事务，其中包含的问题就属于公共问题。毫无疑问，并非所有的问题都是公共问题，有些问题明显属于私人问题，公共政策要解决的理所当然是公共问题，而不是私人问题。因为，政府的职能不是万能的，政府的职能必须有一定的限度。政府要管的问题局限于公共性质的问题，而尽可能地不要去干涉私人性质的问题，否则，政府不仅管不了私人问题，也管不好公共问题。这方面我们是有经验教训的。

2. 公共权力

出现了公共问题，必须由具有公共权力的机构出面解决，这是我们深入领会公共政策本质的另一个重要方面。公共权力一般是指由立法、行政、司法、

执法等国家和社会的公共机构行使的权力，它在保证社会稳定、维持社会良性运转和促进经济发展等方面发挥着任何非公共的私人机构、团体都无法取代的重要作用。也正因为如此，相对于非公共领域的团体或个人而言，公共权力往往处于明显的优势地位。然而，“政府不是天使”，“公共权力是一把双刃剑”，公共权力不可避免地要交由具体的机构或个人去行使。这样，具体的机构或个人在“执行公务”时便会出现实体上的公共性与形式上的私人性之间的矛盾，这个矛盾不可避免地会出现扩展权力的冲动和角色表现的悖论。因此，为了有效抑制这种非理性的冲动和角色的错位，就应该为公共权力划定法律界限。对私人权利而言，“法无禁止即自由”；对公共权力而言，“法无授权及禁止”。这是法治社会的基本理念。只有对公共权力实施有效的制约，才能保证私人的合法权利不受侵害和整个社会的良性运行。

3. 公共利益

公共权力介入解决公共问题，还必须符合公共利益，这是我们正确理解公共政策本质最核心的一个方面。一般认为，公共利益是指一定范围内不特定多数人的共同利益。它是包括国家利益、阶级利益、民族利益、集体利益等在内的公共物质利益和精神需要。公共政策是否符合公共利益，可以从其公共性、合理性和正当性三个方面来考察。所谓公共性，主要是指受益主体具有普遍性或不特定性的显著特点，同时这种利益的实现途径主要依赖以政府为代表的公共选择机制；所谓合理性，主要是指公共利益在其实现的过程中和实现的方式上要合理权衡其他公共利益和私人利益的需要，不能片面强调公共利益而伤害私人利益，确因公共利益的需要对私人利益造成损害的，需给予合理的补偿；所谓正当性，主要是指程序的正当，即公共利益的界定和实现事先要征询公众的意见，保证公共利益的实现基于广泛的民意之上。^①

事实上，诚如戴维·伊斯顿所言，如果“公共政策是对全社会价值做权威性分配”的话，那么，公共政策如何做到最大限度地增进公共利益和相对公平合理地分配与实现公共利益，就是任何一个国家和政府在制定和执行公共政策的过程中必须认真对待的。公共政策的形成过程，实际上是各种利益群体把自己的利益要求输入政策制定系统中，由政策主体依据自身利益的需要，对复杂的利益关系进行调整的过程，公共政策的制定与执行是社会各种利益冲突的集中反映，也就是说，公共政策的本质是社会利益的集中反映。^②

^① 谢明：《公共政策导论》，中国人民大学出版社2009年版，第10—13页。

^② 陈庆云：《公共政策分析》，北京大学出版社2006年版，第7页。