



公共政策与公共事务丛书

主编=陈潭

Public Policy & Public Affairs Series

公共政策学

◎ 陈潭 → 编著

◆ 湖南师范大学出版社

公共政策与公共事务丛书

主编：陈潭

Public Policy & Public Affairs Series

公共政策学

◎ 陈潭 ↓ 编著

湖南师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学 / 陈潭编著. —长沙: 湖南师范大学出版社,
2003.4

(公共政策与公共事务丛书)

ISBN 7-81081-313-7/D·008

I. 公... II. 陈... III. 公共政策—理论 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 025703 号

公共政策学

陈潭 编著

◇丛书策划: 陈宏平

◇责任编辑: 陈宏平 赵士启

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731.8853867 8872751 传真/0731.8872636

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 湖南航天长宇印刷责任有限公司印刷

◇开本: 670×960 1/16

◇印张: 22

◇字数: 335 千字

◇版次: 2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷

◇印数: 1—5000 册

◇书号: ISBN7-81081-313-7/D·008

◇定价: 25.00 元

总 序

全球化、市场化、信息化趋势越来越成为当今时代的主题和世界发展的潮流，学科的发展也展现出一片广阔的成长空间和蓬勃的生长态势。许多人文社会科学面对与以往迥异的经济、政治、文化等社会背景，开展了话语的转换和理论的创新，似乎放弃了巩固学科边界的努力，不断进行着各种各样的“科际整合”，去解答世间存在的或从未遭遇过的种种问题。我们清楚地看到，许多学科理论的发展与社会变迁的关系日趋紧密，学科间研究方法相互影响与知识互借的现象日益增多。由此，中国的学科建设也越来越不囿于传统的知识格局和学科逻辑，正在酝酿或发生着“变局”：一方面，“冷眼向洋”借鉴人类一切优秀文明成果，进行学科或理论的借用、移植；另一方面，“与时俱进”地回答中国社会主义现代化建设的现实实际，进行理论或知识的改造、创新。公共管理、公共政策、公共事务等新兴学科在我国的兴起和公共管理硕士（MPA）学位教育在我国的开展反映着学科发展的张力与拓展和学科建设的“实然”与“应然”。

公共管理（public management）是西方国家在 20 世纪 60 年代以后，伴随着新公共行政学的兴起之后出现的一个新概念，它与公共行政（public administration）、公共事务（public affairs）、公共政策（public policy）等都有着密切的联系。公共管理由公共行政演变而来（目前公共管理学界已经相当多地习惯使用 public administration 来指代公共管理），主要进行公共组织和公共部门管理，而以政府管理为主的公共行政是公共管理的一项主要内容或主要方面；公共管理是以各种公共事务为对象的，而公共物品的提供是公共事务的主要内容，于是公共管理是对公共事务或公共产品配给所进行的管理；公共管理要按照公共政策来管理，也是
对公共政策的管理，同时公共政策也要依靠公共管理来推行。因此，公共管理是指政府及其他公共机构，为了适应社会经济的发



展和满足公众的要求,对涉及公众利益的各种公共事务,依据公共政策所实施的有效管理。作为一种行为过程,公共管理的目的是维护公共利益,促进社会的协调发展,为广大公众提供公共服务。一般来说,公共管理的内容主要包括公共问题的确立、公共信息的共享、公共政策的决定、公共项目的选择、公共资源的控制、公共物品的配给、公共服务的提供、公共秩序的安排等。

公共政策(public policy)是实现公众意志、满足社会需要的公共理性和公意选择,是规范、引导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。公共政策是社会生活的重要政治成果。而政策科学是一门研究公共政策现象和寻求政策解决方案的应用性和综合性学科。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”。现代公共政策研究应用现代科学的理论、方法和分析技术,以问题研究为取向(issue-oriented),有目的、有系统地分析和解决社会问题,从而形成独立的学科理论和方法体系。^①公共政策科学是一门讲究“功利”、世俗化的学科,虽然受到西方学科体系的诸多影响,但这一点仍然可以从我国政策科学研究取向的特点反映出来。这些特点表现为:公共政策作为政府引导和控制社会的工具;政策科学作为制定好的政策和提高行政管理效率的手段;政策研究和分析以提出政策建议和政策解释为目的^②。公共政策的科学性和政策研究的规范性正逐渐受到各级政府和研究机构的重视,尽管政策研究思想、范式和方法正经历着由传统向现代的转型。我们也可以清晰地观察到:中国公共政策研究的跨学科化、综合化、实用化的趋势不可避免。

公共事务(public affairs)是指那些关涉社会公众的共同利益,关系社会整体的生活质量,以及这些活动的最终结果。很明显,公共事务是相对于私人事务而言的。当然,西方学者对于公共事务的理解在实际生活中还存在诸多差异。比如,人们可以从国家学说的角度,将那些涉及国家主权、合法性、普遍性的事务

① 详见严强:《公共政策知识场域论略》,《求索》,2002年第6期。

② 参见徐湘林:《面向21世纪的中国政策科学》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2000年第4期。

视为公共事务；也可以从政府管理的角度，将那些涉及人们共同利益的事务如交通、邮电、教育、医疗等视为公共事务；还可以将个人在公共活动中的体验，如公共秩序、安全、社会保障等视为公共事务。但更准确地说，包括西方国家，普遍用公共物品的提供作为界定公共事务的主要依据。^①我们也可以从宏观层面上按照传统功能分类方法，把公共事务分为经济事务、政治事务、文化事务、社会事务等，由此涉及到公共设施、公共财物、公共信息、公共安全、公共秩序、公共组织、公共政策、公共服务等公共产品类型。如前所述，公共管理就是对人类公共事务的管理。公共事务的研究是人类对所出现的纷繁复杂的社会公共问题以及如何协商解决的科学研究，是时代进步和社会发展的必然产物。随着经济市场化和政治民主化进程的加快，公共事务的研究也越来越受到政府组织、非政府组织（NGO）或非盈利性组织（NPO）和各种学术机构的青睐。

伴随公共行政、公共管理、公共政策、公共事务研究的拓展，这些研究的学科化、组织化、产业化的趋向也愈加明显。在国际上，不少大学成立了公共行政（政府）学院、公共政策学院、公共事务学院、公共管理学院，并开办了相应的专业，开展了公共行政（MPA）、公共政策（MPP）、公共事务（MPAff）、公共管理（MPM）职业硕士学位教育。如今，以公共行政硕士（MPA）为主的公共管理系列职业学位教育，与工商管理硕士（MBA）、法律硕士（JM）教育并称为国际三大文科职业学位教育。学科化教育与研究也极大地促进了研究组织的发展和完善，出现了行政型、学术型、产业型等性质不一的各色研究组织，其中以政策研究组织（PSO）最为突出。同时，这些研究的“学科化”和“组织化”也促使了“产业化”的诞生，信息产业、咨询产业、托管产业等也相继产生，管理顾问、政策分析师、高级公务员等越来越成为令人羡慕的职业。以哈佛大学政府管理学院为例，它曾培养和造就了美国历史上的多位总统、外交家和许许多多高级公务员。

中国的公共管理研究、公共政策研究、公共事务研究还处于

^① 汪玉凯：《公共管理基础问题研究》，《中国行政管理》，2001年第11期。



起步阶段，处于孩童时代的模仿与幼稚状态。相关学科的定位和自身概念存在一些模糊认识，人们的理解也同样有较大差异。总之，其研究多半停留于引进和移译，还存在这样或那样的缺陷和问题：研究力量分散，学术资源整合不力；低水平重复仍然存在，学术个性缺乏；相互封闭、不能互补，学术信息共享不够；学术视域较为狭窄，理论创新不多等等。但我们似乎从青年学者陈潭担纲主编的《公共政策与公共事务丛书》中看到了一丝“亮光”。这套丛书表明，学术上的“借鉴”和研究的“本土化”是中国学科发展既不可缺少又不可偏废的两个方面：对于国外学科发展存在的学科强势和学术优势，我们别无选择，只能大胆借鉴；同时，学术研究更应该加强自主性思考，促进科学研究的本土化，从而更好地服务于“本土”。

阅读丛书的著作有如阅读中国社会的转型，因为它不是极力去回避复杂的现实问题，而是竭力去解读和回答转型社会的实际状况；阅读丛书的著作有如呼吸清晨一缕清新的空气，因为丛书当中的一些著作在可能搜集到的信息范围内还属首次，有的体系新颖，有的方法独特，有的更具原创性；阅读丛书的著作有如阅读学术中国的未来，因为这些编著者绝大部分是青年博士学者，我们从中可以领略到他们立志学术、励行学术、服务学术的信心和勇气。当然，正如主编所言，由于学术历练的稚嫩性、学术思考的不成熟性、学术环境的非确定性，以及编著者教学任务的繁重性、写作风格的不一致性、学生教学用书的急迫性，致使丛书还存在这样或那样不尽如人意的缺憾。但我们相信，随着经济社会的发展以及学科的发展和新成果的积淀，不定期地完善和修订本丛书，将有利于学科的规范化及其话语系统的成熟，从而更多地满足公共管理、公共政策、公共事务理论工作者和实践工作者的需要，也将有利于公共管理类本科专业教学和MPA教育发展的需要。

刘湘溶

2003年2月28日

目 录

上篇 公共政策认识论

- 第一章 公共政策与公共政策学/2
- 一 公共政策的涵义与特征/2
 - 二 公共政策的类型与功能/13
 - 三 公共政策学的研究对象与方法/24
- 第二章 公共政策学的发展/34
- 一 公共政策学发展的社会背景/34
 - 二 公共政策学发展的基本过程/43
 - 三 公共政策学发展的主导理论/55
- 第三章 公共政策系统/65
- 一 公共政策主体与客体/65
 - 二 公共政策媒体/80
 - 三 公共政策环境/93
 - 四 公共政策系统的运行/102

中篇 公共政策过程论

- 第四章 公共政策问题/108
- 一 公共政策问题认识/108
 - 二 公共政策问题建构/117
 - 三 公共政策问题议程/128
- 阅读材料 乡党委书记含泪上书 国务院领导动情批复
/136
- 第五章 公共政策制定/141
- 一 公共政策规划/141



二 公共政策决定/154

三 公共政策合法化/161

阅读材料 长江三峡水利枢纽工程的科学决策过程/171

第六章 公共政策执行/176

一 公共政策执行概念/176

二 公共政策执行模型/181

三 公共政策执行原则/190

四 公共政策执行条件/196

阅读材料 政策博弈：“上有政策、下有对策”现象剖析
/201

第七章 公共政策评估/210

一 公共政策评估一般/210

二 公共政策评估内容/218

三 公共政策评估障碍/228

四 公共政策评估结果/233

阅读材料 政策评价中的政治：智力开发的案例/246

下篇 公共政策方法论

第八章 公共政策分析方法论基础/251

一 公共政策分析的一般原理/251

二 公共政策分析的基本模型/261

三 公共政策分析的相关因素/273

第九章 公共政策定性分析方法/280

一 系统分析/280

二 价值分析/290

三 专家分析/296

四 情景分析/303

第十章 公共政策定量分析方法/307

一 预测分析/307

二 决策分析/320

三 效益分析/329

四 回归分析/334

参考文献/338

后记/341

上篇 公共政策认识论

公共政策是社会生活的重要政治成果，是公共意志和理性选择的产出。公共政策学是公共政策理论和实践的直接产物，是一门综合性、实践性、应用性很强的学科。公共政策学的发展有其深刻的社会背景及其历史过程，它的壮大仰赖许许多多学科的学术滋养和理论支撑。公共政策学研究的对象是公共政策系统及其运行规律。公共政策系统是公共政策要素组合的共同体，是公共政策运行开展的基础。



第一章

公共政策与公共政策学

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。公共政策学是公共政策理论和实践的直接产物，是当代新兴科学理论之一，是一门综合性、实践性、应用性很强的学科。理解和掌握公共政策的基本概念和公共政策学的学科特点，对于公共政策研究与分析和指导公共政策实践，都有着极其重要的意义。

公共政策的涵义与特征

政策是现代社会政治生活中使用非常广泛、出现频率较高的日常话语之一。人们在日常生活中，经常会从报纸、杂志、广播、电视等大众传播媒介中看到或听到“政策”这样的概念。但对于什么是政策，大多数人耳熟能详却“熟视无睹”，乃至学术界也未形成一致的定义。充分了解政策的内涵和特点，是研究公共政策及其过程的首要条件和基础。

（一）公共政策的内涵

中国古代并无“政策”这一词汇，只有“政”与“策”两个分开的词。“政”指的是“政治”、“政事”、“政权”等，“策”的意思主要是“谋略”。许慎在《说文解字》中解释：“政者，正

也”。“正”的本义为“规范”、“控制”。而在《〈文选·晋纪总论〉注》中则有“每与谋策画，多善”；《人物志·接识》中也有“术谋之人，以思谋为度，故能成策略之奇”；西汉刘向则编过《战国策》；《吕氏春秋·简选》中解释：“策，谋术也”。“策”的本义为“计谋”、“谋略”。

在英文中，最初也没有“政策”这个词，只有“政治”一词。随着近代欧洲国家和政党的出现，政策在社会生活中的作用日益突出，逐渐从政治（politics）中演变出了政策（policy）。英文的“政策”是专指政府、政党等组织为了完成特定目标对所采取的行动的一种表达方式，有时也指权谋、治术。日本在明治维新以后更多地受到西方国家的影响。他们在接触到 policy 这个名词时，从早已传到日本的汉字中选择了“政”和“策”这两个字，将它们的含义结合在一起，把 policy 翻译为“政策”，用来指政府、政党在政治上所采取的方针、策略以及推行此方针、策略所采取的手段。进入近代社会以后，政策这个词又从日本传入我国，渐渐地在我国社会政治生活中流传开来。^①另一种说法认为，“政策”是由西方在中国的人士翻译过来的。据载英国传教士李提摩太曾在 1895 年上书清朝廷一份《新政策》，其内容是要求清政府设置新政部，聘请英美等国人士来主管新政。^②其后，梁启超在 1899 年所写的《戊戌政变记》中开始使用“政策”一词，他认为：中国之大患在于教育不兴，人才不足，皇上政策首注重于学校教育之中可谓得其本矣。后来，孙中山也在文章中使用“政策”这一概念。^③

在实际社会生活中，人们常常把政策、策略、战略、方针、路线等概念相互借用和混用。应当说这些概念既有联系，又有区别。《辞海》把政策定义为“国家和政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行为准则”；把政治路线定义为“国家和政党在一定时期内为实现政治目标而制定的行为准则”；把方针定义为“国家和政党在一定历史时期内为达到一定目标而确定的指导原则”。从上述定义可以看出：路线、方针、政策有非常紧密

① 孙光：《现代政策科学》，浙江教育出版社 1998 年版，第 26 页。

② 邢国华：《政策学原理》，江西人民出版社 1989 年版，第 3～4 页。

③ 胡宁生：《现代公共政策研究》，中国社会科学出版社 2000 年版，第 4 页。



的联系，内涵上大同小异。但在具体使用上，路线往往指总的目标和总的行动纲领；方针往往指总的指导原则和总的行为准则。因此，路线、方针主要指总政策和基本政策，政策则指比较具体的政策。政策和策略、战略相比，它们的共性都表现为一定的行动计划、行为准则和行动方法，但政策主要侧重于行动的依据和准则，策略主要侧重于行动的方式、方法和手段，战略主要侧重于全局性、长期性的行动计划；政策强调引导，策略强调实施，战略强调规划。

在实际社会生活中，人们也往往将“政策”与“公共政策”通用。其实，严格地说，两者还是有区别的。政策是一个比较宽泛的概念，政策主体可以是政府、政党、政治团体或社会团体，也可以是企业、学校、医院等基层性组织中的某一个；公共政策的主体主要是政府，它是代表公众和公意的政府机关和政府官员制定的政策。由此观之，公共政策是政策的一个主要方面，只不过在取向上更加突出和强调“价值中立”罢了。在一般情况下，讲“政策”就是指“公共政策”。从20世纪80年代开始，国外特别是西方的公共政策知识传入中国，并与正在发展的改革开放实践结合起来，“公共政策”这一概念成为政府部门、学术界流行用语。那么，什么是公共政策呢？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规。^① 这一定义，是从政策过程所包括的两个阶段的角度，即政策制定与政策执行的角度界说的。显然，这一定义过于狭窄，不太全面。因为公共政策不只限于法律和法规，还包括政府的一些大型计划、政府的指示报告、大会通过的文件决议等；决定公共政策的不只是政治家，还有利益集团、阶级阶层、社会公众；执行公共政策的也不只是公共行政人员，还应包括政治家、司法部门、利益集团、社会公众。

公共政策学的创始人之一哈罗德·拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）

^① 转引自伍启元：《公共政策》，香港商务印书馆1989年版，第4页。

和亚伯拉罕·卡普兰 (A·Kaplan) 认为: 公共政策是一项含有目标、价值与策略的大型计划。^① 这种界定强调了政策是一种以特定目标取向的行动计划, 突出了作为政府行为的公共政策的设计功能及其目标性。但界定面也过于狭窄, 因为政策不仅是指、甚至主要不是指行动计划或方案。而且, 公共政策要关注合法性、合理性、公正性等社会价值标准, 但更关注如何寻求和运用一定方法以有效地解决实际的社会公共问题。

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。^② 这种理解强调公共政策的价值分配功能, 包括政府对实物、资金、权力、荣誉、服务等各类社会价值进行分配。但从人类社会发展的意义上说, 公共政策的功用不仅在于分配社会价值, 更在于创造社会价值; 此外, 政府根据什么标准分配社会价值同时又能为社会所接受明显关系到“权威分配”的社会可行性。

政策论研究者托马斯·戴伊 (T.R.Dye) 认为, 公共政策是涉及大量人才和资源或关系到很多人的政府决定; 凡是政府决定的或不做的事情就是公共政策。^③ 这一定义强调公共政策是政府选择有所为和有所不为的行为, 突出了公共政策的行为特征, 并视其为一种“选择”行为。而以比较为基础的“选择”并作为公共政策的一种表现形式, 容易导致政府决定行动之间的不一致。

决策论研究者詹姆斯·安德森 (J.E.Anderson) 认为, 公共政策是一个有目的的活动过程, 而这些活动是由一个或一批行为者, 为处理某一问题或有关事务而采取的; 公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策。^④ 这种界定强调公共政策的动态性, 把公共政策视为一个完整的过程, 并突出公共政策的实证性。但这种理解忽视了价值判断与政策方法的重要性, 作为政策过程的研究, 尤其忽视了政策执行的特殊重要性。

西方学者关于公共政策的界定虽都有不少缺憾, 但基本上概

-
- ① H.D.Lasswell and Kaplan. *Power and Society*, N.Y.: Mc Graw-Hill Book Co., 1963, p.70.
- ② D.Easton. *The Political System*, N.Y.: Knopf, 1953, p.129.
- ③ T.R.Dye. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.1975, p.3.
- ④ 詹姆斯·安德森:《公共决策》, 华夏出版社1990年版, 第4~5页。



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) 公共政策能调整全社会的利益关系，是对社会所做的权威性价值分配；(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：

孙光在《政策科学》中认为，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。^①

林德金在《政策研究方法论》中认为，政策是管理部门为了使社会或社会中的一个区域向正确的方向发展而提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目。^②

兰秉洁等在《政策学》中认为，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。^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

陈振明等在《政策科学原理》中认为，政策是国家机关、政党及其他特定政治团体在特定时期为实现一定社会政治、经济和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、条例等的总称。^⑤

《云五社会科学大辞典·政治学》认为，政策是某一团体组织，无论小如社团，大如国家政府，以及国际组织，为欲达到其自身的种种目的时，就若干可能采取的方法中，择一而决定之方法。^⑥

伍启元在《公共政策》中指出，公共政策是一个政府对公私行动所采取的指引。^⑦

① 孙光：《政策科学》，浙江教育出版社 1988 年版，第 14 页。

② 林德金等：《政策科学方法论》，延边大学出版社 1994 年版，第 3 页。

③ 兰秉洁等：《政策学》，中国统计出版社 1994 年版，第 3 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 陈振明：《政策科学原理》，厦门大学出版社 1993 年版，第 19 页。

⑥ 《云五社会科学大辞典·政治学》，台湾商务印书馆 1997 年版。

⑦ 伍启元：《公共政策》，商务印书馆（香港）有限公司 1989 年版，第 1 页。

林水波、张世贤在《公共政策》中认为，公共政策是政府选择作为或不作为的行为。^①

从中国学者关于公共政策的界定中可以看出，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的过程特点；台湾学者所下的定义基本上照搬了西方学者观点，但在一定程度上忽略了政党占主导地位的国家政策过程，忽视了对政党的指导作用的强调。但不论是西方学者的定义，还是中国学者的定义，我们都可从中把握以下几个方面的公共政策内涵：

第一，公共政策主体。公共政策主体是公共政策制定者，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。二者既有联系，又有区别，前者保障后者，后者服从前者。

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，或着眼解决某一特定的问题。政策不是面向过去，而是着眼现在，取向未来。

第四，公共政策形式。公共政策的表现形式有法律、规章、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

^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。



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。

(二) 公共政策的特征

关于公共政策的特征,学者们有着不同的见解——

张金马在《政策科学导论》中阐述公共政策的基本特征:阶级性、价值相关性、合法性、权威性和强制性、功能多样性、有一个生命过程。^①

兰秉洁在《政策学》中阐述公共政策的基本特征:鲜明的政治性、很强的实践性、多边的综合性。^②

陈庆云在《公共政策分析》中认为公共政策的基本特征为:阶级性、整体性、超前性、层次性、多样性、合法性。^③

沈承刚在《政策学》中把公共政策的基本特征表述为:现实性与有效性的统一、稳定性与变动性的统一、原则性与灵活性的统一、层次性与相关性的统一、时间性与空间性的统一、系统性、权威性与两重性。^④

张国庆在《现代公共政策导论》中认为,公共政策的基本特征为政策内容丰富化、政策理论和政策分析方法多元化、政策问题复杂化。^⑤

孙光在《现代政策科学》中把政策的特征表述为:政策是由政治组织制定和实施的、是理论指导实践的中间环节、具有突出的系统特性。^⑥

陈振明在《政策科学》中把政策的特征刻画为:利益倾向、目标取向、权威性、功能多样性、价值相关性、过程及阶段性。^⑦

胡宁生在《现代公共政策研究》中分析了公共政策的基本特征和主要特征。其中公共政策的基本特征为:政治性与公共性、

① 张金马:《政策科学导论》,中国人民大学出版社1992年版,第17~27页。

② 兰秉洁等:《政策学》,中国统计出版社1994年版,第5~7页。

③ 陈庆云:《公共政策分析》,中国经济出版社1996年版,第11~13页。

④ 沈承刚:《政策学》,首都经济贸易大学出版社1998年版,第29~39页。

⑤ 张国庆:《现代公共政策导论》,北京大学出版社1997年版,第15~18页。

⑥ 孙光:《现代政策科学》,浙江教育出版社1998年版,第37~48页。

⑦ 陈振明:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第61~67页。