

公共政策 分析

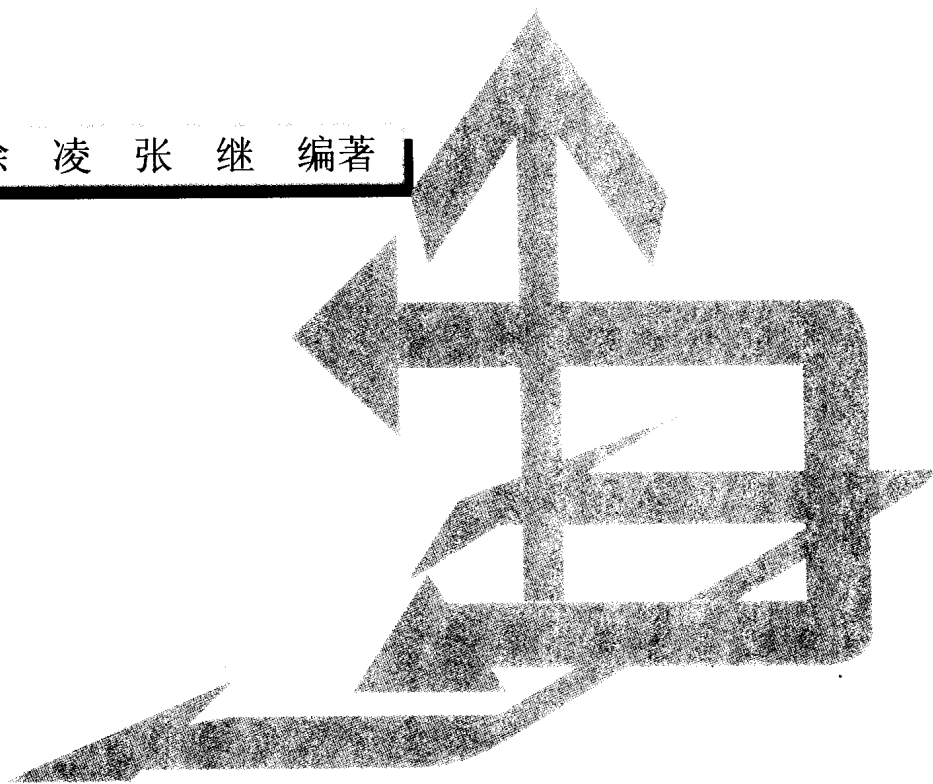
徐 凌 张 继 编著



湖南人民出版社

公共政策 分析

徐 凌 张 继 编著



湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析/徐凌,张继编著. —长沙:湖南人民出版社,
2004.12

ISBN 7-5438-3919-9

I.公... II.①徐...②张... III.公共政策-分析
-高等学校-教材 IV.I10

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 023144 号

责任编辑:唐长庚
装帧设计:陈 新

公共政策分析

徐凌 张继 编著

*

湖南人民出版社出版、发行
(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南彩印厂印刷

2004年12月第1版第1次印刷

开本:730×960 1/16 印张:20

字数:348,000

ISBN7-5438-3919-9
C·171 定价:32.00元

目

录

第1章 基础理论

第1节 公共政策	(1)
1.1 公共政策的定义分析	(1)
1.2 公共政策的构成要素	(4)
1.3 公共政策的特征	(7)
1.4 公共政策的功能	(12)
1.5 公共政策的类型	(16)
1.6 公共政策的结构	(25)
第2节 公共政策学的产生与发展	(31)
2.1 政策学产生的条件与标志	(31)
2.2 西方公共政策学科发展的过程	(39)
2.3 中国公共政策的产生与发展	(44)
第3节 公共政策学的研究范围与方法	(50)
3.1 学习政策学的意义	(50)
3.2 公共政策学科的研究范围	(52)
3.3 学习方法	(56)

第2章 政策系统

第1节 公共政策的主体	(60)
1.1 公共政策主体的内涵	(60)
1.2 公共政策主体的类型	(61)
第2节 公共政策的客体	(65)
2.1 社会问题	(65)
2.2 目标群体	(67)

第3节 公共政策的环境与资源	(68)
3.1 公共政策环境	(68)
3.2 公共政策运行条件	(77)
第4节 政策系统的运行	(81)
4.1 政策主体、客体与环境的相互关系	(81)
4.2 政策系统的划分	(82)
4.3 政策系统运行的各个环节	(87)
第5节 公共决策体制	(89)
5.1 公共决策体制的构成因素	(89)
5.2 公共决策体制的结构	(90)
5.3 决策权力	(91)
5.4 公共决策体制的类型	(93)

第3章 政策过程

第1节 公共政策问题	(98)
1.1 公共政策问题概述	(98)
1.2 公共政策问题的提出	(103)
1.3 公共政策问题的认定	(105)
1.4 公共政策问题的分析与论证	(106)
1.5 公共政策议程的建立	(110)
第2节 公共政策规划及其合法性	(113)
2.1 政策规划	(114)
2.2 政策规划过程	(122)
2.3 政策方案的合法化	(134)
第3节 公共政策执行	(142)
3.1 政策执行问题的由来	(142)
3.2 公共政策执行的原则与模型	(146)
3.3 政策执行过程及其手段	(150)
3.4 影响政策执行的因素	(156)
第4节 公共政策评估与监控	(165)
4.1 公共政策评估	(165)

4.2 公共政策监控	(181)
第5节 公共政策终结与政策周期	(186)
5.1 公共政策终结	(187)
5.2 公共政策周期	(193)

第4章 政策分析

第1节 公共政策分析概述	(198)
1.1 公共政策分析的历史沿革	(198)
1.2 公共政策分析框架	(202)
1.3 公共政策分析的要素与原则	(205)
1.4 公共政策分析的基础	(212)
第2节 政策分析模型	(224)
2.1 公共政策分析中模型的性质	(224)
2.2 公共政策分析中模型的形式	(226)
2.3 公共政策分析的理论模型	(227)
第3节 政策分析方法	(242)
3.1 公共政策分析的系统分析方法	(242)
3.2 公共政策分析的现代定性方法	(245)
3.3 公共政策分析的定量方法	(249)

第5章 价值分析

第1节 行政价值观——“决策之魂”	(262)
1.1 价值、价值观和行政价值观	(262)
1.2 行政价值观的构成	(267)
1.3 行政价值观与公共政策	(270)
第2节 公共政策公共利益取向	(274)
2.1 对公共政策价值认识的理性分析	(274)
2.2 关于公共政策价值取向的认识分歧	(278)
2.3 公共政策的公共利益取向的必要性与基本要求	(282)

第6章 案例分析——社会保障政策分析

第1节 西方发达国家的社会保障政策改革	(288)
1.1 当代西方社会保障政策改革的价值理念分析	(288)
1.2 英国的社会保障政策	(290)
1.3 美国的社会保障政策	(292)
1.4 瑞典的社会保障政策	(294)
第2节 中国的社会保障政策分析	(296)
2.1 中国社会保障体系构成	(296)
2.2 中国社会保障制度的变迁	(297)
后 记	(311)

第1章 基础理论

第1节 公共政策

公共政策是一种同人类社会的生存与发展息息相关的现象。在一个国家的管理活动中,始终贯穿着公共政策的制定和执行,它是国家管理的一种重要手段。因此,对公共政策的研究非常必要而且也十分重要。当今,公共政策领域已经成为一个重要的研究范围。研究公共政策,首先必须弄清什么是公共政策,这对我们认识和理解公共政策具有十分重要的意义。

1.1 公共政策的定义分析

在现今的日常生活中,“政策”已成为人们的惯用语。无论是报纸、电视、杂志上,还是座谈、研讨、报告中,“政策”这一概念比比皆是。其实,从词源学上来分析,中国古代并无“政策”这一固定的社会科学范畴,只有“政”与“策”两个分开的词。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”。若将两词合起来则为“规范的计谋”。

中国现在使用的“政策”一词在来源上有两种说法。

一种说法是从日本传来的。汉唐以后中国许多汉字传入日本。日本文字中出现“政”与“策”。明治维新以后,日本受西方文化影响,出现了西方文字。日本人在接触到英文“policy”以后,就翻译为“政策”。1840年鸦片战争后,中国被迫对外开放,该词在19世纪60年代末日本明治维新时期又传回中国。^①

另一种说法是由西方在中国的人士翻译出来的。据载英国传教士李提摩太,他曾于1895年上书清朝廷一份《新政策》,其内容是要求清政府设

^① 孙光:《政策科学》,浙江教育出版社1988年版,第1页。

置新政部，聘请英美等国人士来主管新政。^①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。此后，政策一词就在社会上流传开来。

在中国古代，虽然没有现成的“政策”概念，但是，与“政策”具有相同意义的词语却早已存在。人们早已在“政策”的系列上使用其他丰富多样的概念，如“路线”、“战略”、“方针”、“策略”、“计划”、“措施”等。可以将“路线”、“战略”看作是“总政策”；将“方针”、“政策”看作是“基本政策”；将“策略”、“计划”、“措施”看作是“具体政策”。

在当代汉语中，人们在使用“政策”一词时，在多数情况下，也是将“政策”与“公共政策”通用，讲“政策”时多指“公共政策”。比如《辞海》中的“政策”被解释为“党和国家为实现一定时期的路线而制定的行动准则”。因此，中国的公共政策研究者的一个重要任务，是要将中国历史上大量的有关“规范的计谋”的知识、理论与方法同现代的公共政策结合起来。

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、学术界的流行用语。但是，无论是在当代国外学术界，还是在中国学术界，人们对公共政策概念的认识也不尽相同。

美国学者威尔逊认为：“政策是由政治家即具有立法权者指定而由行政人员执行的法律和法规。”这个定义体现了威尔逊的行政与政治二分法的思想，他将制定政策看作政治家的活动，而将执行政策看作是行政机关的活动。这个定义，在现在看来，显然不够全面。随着经济的飞速发展，国家政治职能逐渐缩小，行政职能不断扩大，行政机关在现代社会中是主要的政策制定者，担负着政策制定的主要任务，如果将行政机关排除于政策制定主体之外显然有失偏颇。

美籍加拿大学者伊斯顿认为：“公共政策是对全社会的价值作有权威的分配。”这种理解有一个假设，即利益及利益关系是人类政治活动的基础，政府的职能之一就是利益进行分配；公共政策是政府利益分配的主要形式之一；公共政策的分配功能包括对权力、金钱、荣誉、服务等分配。但是这个定义的问题在于，公共政策不仅要分配价值，而且公共政策也会创造价值。

^① 邢国华：《政策科学原理》，江西人民出版社1989年版，第3~4页。

政策科学的创始人之一哈罗德·拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰认为：公共政策是一项含有目标、价值与策略的大型计划。这一定义强调政策的目标性和价值性，因为公共政策是针对未来制定的，公共政策通常有计划性。但是，公共政策除了有计划方案之外，还应当有执行的步骤，否则公共政策就无法落实。该定义将政策等同于计划，它缩小了公共政策的内涵，也是不全面的。

艾斯顿认为：公共政策是“政府机构和它周围环境之间的关系。”这个定义用系统论的观点来分析和理解公共政策，因为任何政策都产生于一定的环境，而且受到环境的制约，强调公共政策与环境的互动关系，它有助于对公共政策的整体把握。

戴伊认为：“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。”这一定义强调政策是政府应当有所为和有所不为。对于政府应当干预的事情，政府必须干预，政府不应当干预的事情，政府就不应随意的干涉。这种观点对于政府的行为强调比较全面，对全能政府观点是一种驳斥和有利的批判。但是这一观点没有就公共政策的实质内容作出说明和解释。

决策论研究者J·E·安德森认为：公共政策是政府的一个有目的的活动过程，而这些活动是一个或一批行为者为处理某一问题或事务采取的。这一过程是有明确活动方向的过程，是政府官员的活动过程，是政府实际做的事情而不是政府打算做或将要做的事情，这些事情，在形式上可以是积极的也可以是消极的，并且建立在法律的基础之上、具有相当的权威性。这个定义对公共政策的制定主体、制定过程作了详细的说明，有一定的合理性。

弗里德里奇认为政策是“在某一特定的环境下，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”。这个定义强调了政策的的目的性和过程性。

台湾学者林水波、张世贤认为政策是“政府选择作为或不作为的行为。”伍启元认为：“公共政策是政府所采取的对公私行动的指引。”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及调节的政治措施和复杂过程。”林德金认为：“（狭义的）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。”张金马等认为：“党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则或指南。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。”陈振明等认为：“政策是国家机

关、政党及其他政策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、条例的总称。”

本书则采用张泰峰教授的观点，认为，公共政策是指国家机关或者执政党制定并付诸实施的旨在解决某一问题的具有权威性的行动准则。

这一归纳得出的公共政策内涵至少包含了三个要点，即欲达到的目标或目的、为达到目标而作的宣示或拟采取的行动，以及由政策声明所引发的权威者的实际的政策活动。

这一定义可以分以下几层含义理解：

第一，政策的目的性。公共政策是目的性很强的活动，它是为了解决某一具体的政策问题而制定的。

第二，政策的主体。政策体现了主体的意志，它与个人、企业等所做出的决定不同，具有法定的权威性。公共政策的主体不仅包括传统上的立法机关，而且公共政策的制定者还有行政机关、司法机关、政党以及社会中其他影响因素。这些其他影响因素有利益集团、公众等等，他们通常以间接的方式对政策制定起作用。

第三，公共政策是必须采取行动的权威准则。公共政策一旦制定就必须付诸实施，不被实施的公共政策不能解决公共政策问题。

第四，政策是一种行为准则或行为规范。政策有具体的作用对象，它规定了对象如何去做和怎样去做，并且具有强制性的规范作用。

1.2 公共政策的构成要素

公共政策本身包含着公共政策主体（Subject）、公共政策目标（Goal）、公共政策客体（Object）、公共政策资源（Resource）、公共政策形式（Form）等几个方面的要素。

●公共政策的主体（Subject）

公共政策主体是指在整个公共政策的周期中进行能动活动的组织和人员，它包括参加公共政策制定、执行、评估等政策过程的个人、群体或组织。由于不同国家社会经济、政治制度不同，文化传统各异，政策生命周期有别，从而，公共政策主体所包含的内容与类别是有差别的。西方的公共政策研究者常常将公共政策主体区分为官方的与非官方的两大类，也有人则从政府内部与政府外部来对公共政策主体进行区分。

●公共政策的客体（Object）

任何公共政策都是主体与客体的统一。公共政策客体是指公共政策发挥作用时所指向的对象。公共政策客体是一个由社会公众围绕利益关系相

互作用所形成的某种与“应有”与“规范”不相一致的状态子系统，它包括三个层面的内容。公共政策客体第一个层面是公共政策的制定与实施所要改变的状态，这种政策客体就是作为政策问题的社会公共问题。不是所有的社会问题都是公共政策客体，只有那些列入政府议事日程、涉及社会上相当多人的利益的社会问题才是公共政策客体。

公共政策客体的第二个层面是公共政策执行中所要直接作用的对象，这种政策客体主要是处在社会不同层次、不同范围内的政策的行为准则所规范、制约的社会成员，一般称为公共政策的目标团体或标的群体。

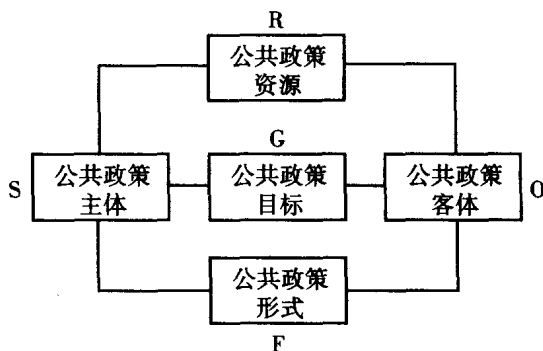


图 1-1 公共政策要素构成 (SGORF)

公共政策客体的第三个层面是公共政策所要解决的核心问题即人们之间的利益矛盾。政策所要调整和规范的是人与人之间的利益关系。个人与群体由于在社会生产和生活中所处的地位不同、社会分工不同，因而必定会产生出不同层次、不同性质的利益要求。这些不同的利益要求经过相互影响、交流、碰撞，就会产生现实的利益矛盾，公共政策之根本目标就是对种种利益矛盾加以协调和处理。

●公共政策的目标 (Goal)

公共政策是公共机构为确保社会朝着政治系统所确定、承诺的正确方向发展而作出的对社会公私行为的约束与指引，因此，任何公共政策都具有强烈的“目标取向”。从根本上讲，公共政策是一项政治措施，是社会政治统治和政治管理的方式。因而，制定、执行、评估公共政策的总体目标就是要保持社会稳定，保证社会公正、民主、和谐的发展。从具体的公共政策来说，其目标是为了解决已经客观存在并对正常社会构成威胁的公共问题，协调、平衡公众的利益矛盾和冲突。

公共政策目标是公共政策系统中具有关键意义的要素。没有目标或目标确定得不正确，就无法进行政策规划和方案选择；在不确定的或错误目

标下制定的公共政策，或者是无法执行，或者是实施后会造成巨大的负面效应；目标不正确或根本错误的公共政策，也无法加以评估。

公共政策目标又是一个十分复杂的要素。政府等公共机构对政策目标的选择既有赖于决策者对公共政策问题的确切把握，又有赖于政策制定过程中各种利益群体的竞争、冲突、合作的结果，也取决于政府有多少资源可以配置以及如何去配置。而公共政策的目标即使在制定时是确定的，到执行时也会发生变异和调整。有时，政府在制定公共政策时确定的目标是A，而政策一旦付诸实施，朝向的实际目标却可能是B。

●公共政策的资源（Resource）

公共政策是以政府为主的公共机构运用一定的资源进行公共管理的活动过程。公共政策的资源是公共政策运行中可以获得并加以利用的各种支持和条件。充足的、可靠的政策资源是政策正常运行的基础。没有一定的条件，政策就不可能制定出来；即使制定出来了，也无法去实施；即使得到实施，也无力作客观的评估。

公共政策资源实际上是政策周期性运行中的成本支出。公共政策从制定、执行到评估，都需要耗费大量的人力、物力和财力，没有一定的资源投入，就不可能产出良好的政策效果、政策效率与政策效益。在一般情况下，政策运行中的产出是和其投入成正比的。

公共政策资源通常分为费用、人力、信息、权威等几大类。费用资源是指纳入政策运行之中的一切劳动对象和劳动资料，通常表现为经费与物资。人力资源是指投入到政策运行中的必要机构和具有合格素质的人员。信息资源是指政策运行中必须掌握的数据、资料、情报，以及对它们的综合、加工和利用。权威资源一方面是指政策的合法性、强制性所产生的威严与信用，另一方面是指负责政策运行的机构和人员所掌握的必要权力。

●公共政策的形式（Form）

公共政策需要通过一定的形式表现出来。公共政策的形式有三类，一类是实现政策的手段。公共政策不仅包含目标，而且也包括为实现目标所必须采取的手段。其中包括执行政策所需要的项目、措施、策略、方法和技术。在实施公共政策时，由于同一公共政策所面对的是在不同空间、不同时间分布上存在差异性的政策客体；另外在执行时所能实际提取的资源是不同的；再加上公共政策的执行者对政策目标的理解是不一样的，因而在实施同样的公共政策时所采取的行动路线、策略、方针、措施可能是多种多样的。

公共政策的另一类形式是其多种表现形态，如路线、战略、方针、规

划、计划、方案、措施、项目等。公共政策在公布时也采取多种形式，主要有：法律、计划、文件等。一般地说，路线、战略、方针是长久的政策，通常以法律的形式下达；规划、计划、方案属于中长期政策，通常以计划的形式下达；措施、项目属于短期政策，通常以文件形式下达。

公共政策的第三类形式是其文字形式，主要有：指示、意见、纪要、决定、条例、章程、计划、批复、工作报告等。

公共政策自身的各种要素，其作用与地位是不一样的。它们依据一定的关系与规律组合起来，形成公共政策内部的各种结构，这些结构又有有机结合为公共政策系统。公共政策系统则与外部的环境产生相互作用。外部的政策环境决定着政策系统内部的结构方式、状态与规模；而政策系统又对环境起着作用，改变着环境、塑造着环境。

1.3 公共政策的特征

公共政策的本质是阶级意志、利益的集中体现或表达，是统治阶级管理国家、进行统治的工具。了解公共政策的特征是有把握公共政策本质和功能的前提与关键。

1.3.1 公共政策的一般特征

公共政策的一般性特征是指公共政策在主观与客观、理论与实践的关系中表现出来的特有的一般性质。

●公共政策是主观指导与客观规律相结合的载体

公共政策作为指导人们行动的准则，是人们认识的成果，具有主观性。但是，公共政策作为主观指导绝非人们的凭空臆造，它根源于客观事物及其发展规律。公共政策作为主观指导与客观规律相结合的载体，应该是主观指导与客观规律的统一。在公共政策实践中，这种主观指导与客观规律的关系存在着三种情形：一是主观指导与客观规律相符合，这样的公共政策就是正确的。二是主观指导与客观规律相背离，这样的公共政策就是错误的。三是主观指导部分符合客观规律，部分不符合客观规律，表现为公共政策有得有失。一般的说，当公共政策主体的利益与社会发展规律相一致时，公共政策则能符合客观实际。反之，公共政策就会背离客观实际。

●公共政策是理论指导实践的中间环节

人类在改造客观世界的过程中，形成了各种各样的理论，这些理论对各自领域的实践活动具有普遍的指导意义。但是，理论不能直接规范人们的行为，理论对实践的指导，一般要通过公共政策这一中介来完成。理论指导实践要以公共政策为中介，这是由理论和公共政策各自的特点决定

的。理论是由概念、范畴、原理组成的理性认识体系，具有高度的抽象性和原则性。理论的任务在于揭示和阐明事物发展的客观规律，提出改造客观世界的见解，为人们的社会实践提供科学指导。当理论所阐述的观点、见解付诸实践的时候，必须具体化为公共政策，才能成为规范实践行为的准则。公共政策是一种规范体系，具有具体性和可操作性等特点。公共政策是依据对客观规律的认识调整社会关系和规范人们的行为，规定人们应当怎么做，不应当怎么做。总之，理论只有通过公共政策这一中介，才能具体体现出指导实践的作用。

1.3.2 公共政策的具体特征

●公共政策的利益倾向性

任何公共政策主体都是有相关利益的，公共政策作为多种利益群体相互斗争和相互妥协的结果，必然会带有利益倾向性。首先，任何政党、政府在本质上都是特定阶级的代表，它们所要实现的目标、所期望的行动必须符合该阶级的利益，因而，政策也势必体现并服务于这种阶级利益；其次，任何社会政治团体都是为着特定目的、有着特殊利益的人们结合而成的共同体。这种共同体目标一致、行动协调，它制定的公共政策直接维护其自身利益，为自身的生存和发展以及推动社会进步创造条件；再次，社会公众也是有自身利益的群体，他们力图通过种种方式影响公共政策过程，使公共政策的制定和实施符合他们的利益。公共政策主体自身利益的客观存在，决定了公共政策的制定、实施必然带有明确的利益倾向性。

●公共政策的价值取向性

公共政策主体在制定和执行公共政策时，无论是针对什么领域，都要涉及应当做什么、禁止做什么、要达到什么目标以及怎样做等问题，这些问题与公共政策主体信奉的价值观密切相关。首先，公共政策主体信奉的价值观不同，要实现的目标便不同，因而所指示的行动方向也不相同，这就会影响到一些事关重大的公共政策的制定和实施。其次，在确定哪些是需要有关部门制定公共政策加以解决的问题方面，即在公共政策问题的认定方面，信奉不同价值观的公共政策主体会表现出很大的差异。第三，即使是针对同一个问题，为了同一个目标，持相同价值观的公共政策主体在不同时期也会制定出不同的公共政策，引导有关机构和个人采取不同行为。公共政策并不是单方向被动地受价值观的影响，它也会对其实施范围内的价值信仰产生作用。比如政府制定的有些公共政策可能强化或改变当时社会所信仰的价值。不过，价值观的改变往往需要一个长期的过程，因而，公共政策不能过于背离现行价值观，否则将遭到社会的抵制，甚至动摇整个政府的统治。

●公共政策的合法性与强制性

公共政策要发挥对团体和个人行为的规范与指导作用，必须以公共政策作用对象的认可和接受为前提，或因公共政策符合其利益与意愿而自愿接受，或因慑于公共政策主体的威力或惩罚而被迫接受。否则，公共政策就难以付诸实施，预期目标也就难以实现。公共政策主体制定和实施公共政策的行为，是一种特殊的“法人行为”，要求公共政策作用对象自愿或不自愿接受，体现公共政策本身具有法律性质，这就是公共政策的合法性问题。公共政策的合法性也是公共政策具有权威性的保证。

公共政策的强制性主要源于公众利益的差异性与多层次性。一项公共政策并不一定符合所有人的利益，即使符合所有人的利益，也存在长远利益与眼前利益相冲突的问题。维护公共政策的合法性和权威性，使公共政策能够贯彻实施，必须有强制性加以保证，即每一个公共政策作用对象都应当接受并遵循有关的公共政策，即使这项公共政策与他的利益和价值观相矛盾也要这样做。公共政策的强制性往往同一些惩罚性的措施相联系，违反公共政策就要受到惩罚。若缺乏相应的措施，有些公共政策就会失去其权威性，难以贯彻实施，公共政策本身也就失去了意义和作用。

●公共政策的过程性和阶段性

公共政策一般都有一个生命过程，即公共政策过程，它由一系列环节构成。公共政策过程包括公共政策的制定、公共政策的执行、公共政策的评估、公共政策的调整与公共政策的终结等环节。从动态角度来看，公共政策是由一系列环节、阶段构成的并相互作用的活动过程。

●公共政策的政治性与公共性

作为政治系统运行的重要环节的公共政策，必然服从于和服务于政治系统的意志、利益、任务和目标。这就是公共政策的政治性特征。政治系统是掌握社会公共权力的组织与机构，政府制定、执行公共政策的权力是由政治系统通过合法的途径授予的。因此，政府的任何公共政策都必须维护和巩固现行的政治统治。

与公共政策政治性相对应的特性是公共性。公共政策是政治系统、政府等公共部门进行社会公共管理，维护社会公正，协调公众利益，确保社会稳定发展的措施与手段。因此，公共政府必须立足于整个社会发展，从全社会绝大多数人的公共利益出发制造和实施各种行为规范。离开了公共性，公共政策就可能变为某些个人、团体、阶层牟取私利的工具。

公共政策的政治性与公共性既有一致的一面，也有相互矛盾的一面。当政治系统中占据统治地位的阶级、政党，以及贯彻统治阶级意志的政府所具有的特殊利益与它们所代表的社会公众的利益一致时，公共政策的政

治性与公共性就能很好地结合在一起；但是，当政治上、经济上占统治地位的阶级、取得执政地位的政党，以及由它们推选的代表组成的政府所具有的利益与社会绝大部分公众的利益不一致、甚至发生冲突时，公共政策的政治性与公共性就会相互冲突。

●公共政策的稳定性与变动性

对于任何一个政治系统来说，追求稳定是其基本目标。公共政策作为政治系统运行的中心、政府履行自身职能的手段和进行公共管理的途径，必须保持稳定。公共政策稳定性的前提是公共政策的正确性。公共政策的稳定性最重要的表现是连续性和严肃性。

公共政策既有稳定性的一面，又有变动性的一面。公共机构制定和实施公共政策的目的是为了协调和平衡公众的利益。但是公众的利益处在不断的变动之中，旧的差距和不平衡得到调整后，又会出现新的矛盾、冲突，又需要有新的公共政策来做新的协调。同时，任何公共政策的制定、执行和评估，都是依据公共政策环境、公共政策资源、公共政策效力的变化而变化的，当原有的公共政策环境、公共政策资源改变了，或公共政策效力严重衰减乃至丧失了，公共政策就必须调整，代之以新的公共政策。

公共政策的稳定性与变动性是一对矛盾。要解决这对矛盾，就不能将两者僵硬地对立起来。公共政策的稳定是相对的，是包含合理变动的稳定，是稳中有变；公共政策的变动也是相对的，是遵循规律的变动，是变中有稳。

●公共政策的公平性与效率性

公共政策是政府等公共机构进行公共管理的途径与手段。政府的公共管理不同于企业的管理，后者主要以较少的投入，获取较大的产出，争取更高的效率为根本目标；前者则不同，它的根本目标是实现社会的公正、公平。因此，评价一项公共政策的好坏，首要的标准是看它在实施以后，有没有使社会价值的分配更加公平、合理。这种公平不仅体现在个人层面，而且还体现在地区的层面上；不仅要求在物质享受方面是公平的，而且要求在精神、文化的享受方面也是公平的。

但是，公共管理又必须讲究效率，即尽量做到“少花钱，多办事”。公共权威部门进行公共政策制定、执行、评估，需要有一定公共政策资源作为支撑。在一定的时期内，由于受到公共政策环境系统总体状况和政府能力的影响，政府所提取加以利用的公共政策资源，尤其是经费与物质设施方面的资源是有限的。但是，社会需要政府通过公共政策来解决的问题却越来越多。在这种状况下，公共政策的运行就必须是高效率的。

公共政策的公平性与效率性是一对矛盾。公共政策的公平性在公共管