



山东政法学院学术文库 • 刑事法学文丛
总主编：曲伶俐

刑事政策 与社会政策初论

李蕴辉 辛科 / 著

中国民主法制出版社

013028292



山东政法学院学术文库 • 刑事法学文丛

山东省教育厅人文社科课题, 项目编号: J05V67

D924. 04-53

12

刑事政策 与社会政策初论

李蕴辉 辛科 / 著



D924.04-53

12



北航

C1634767

中国民主法制出版社

9 787516 202296

图书在版编目 (CIP) 数据

刑事政策与社会政策初论 / 李蕴辉、辛科著. ——北京:
中国民主法制出版社, 2012.12
(山东政法学院学术文库·刑事法学文丛)
ISBN 978-7-5162-0229-6

I. ①刑… II. ①李… III. ①刑事政策—中国—文集
②社会政策—中国—文集 IV. ① D924.04-53 ② D601-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 295873 号

图书出品人: 肖启明
全案统筹: 刘海涛
责任编辑: 逯卫光 翟琰萍

书名 / 刑事政策与社会政策初论
XINGSHIZHENGCEYUSHEHUIZHENGCECHULUN
作者 / 李蕴辉 辛科 著

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)
电话 / 63055259 (总编室) 63057714 (发行部)
传真 / 63055259
http: // www.npcpub.com
E-mail: mzfz@npcpub.com
经销 / 新华书店
开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米
印张 / 16.25 字数 / 266 千字
版本 / 2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷
印刷 / 河北省永清县金鑫印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-0229-6
定价 / 36.00 元
出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

总序：学术、学问与学术传统

所谓学术，据《辞海》解释，是指较为专门、有系统的学问。而学问则是学习、问难。^{〔1〕}做学问、搞学术是一个艰苦的过程，它既要有努力的学习又要有潜心的沉思，来不得半点马虎，几乎没有任何捷径可走。严格说来学问与学术还是有一些区别的。何怀宏说：“学术是大家的，学术乃天下之公器，有规有界。学问是个人的，学问乃自我之心得，无端无涯。”^{〔2〕}对大部分人文学科的学者来说，做学问主要是在书斋里面，得耐得住寂寞。虽然学者们要面对现实，但只有经得起冷板凳的磨练才能产出真正的学术。做学问讲究个人的修养，是把思想变成文字的过程。思想一旦变成用文字表述的作品，学问就成了学术成果。创新性的学术成果就是书斋里的革命，而“革命”性的学术是促使社会进步的精神力量。然而，学问是怎样产生，又是如何变成学术的呢？

梁启超先生认为，将世界纷繁复杂的东西作为做学问的资料进行疏理分类、归纳整理，这就是能力。有了这种能力，“思想乃起，有思想故，斯有议论，有议论故，斯有学问”，“则凡学术关于有形实物者，其基础可知耳，何也？学固以实验为本，而所谓实验者，自有一定之界，苟不驰于此界之外，则其实验乃可信凭。界者何？物之现象是也。若贸然自以为能讲求庶物之本相者，则非复学术之界矣”。^{〔3〕}梁治平在总结他的学术经验时也讲到，当以学术的方式来审视自己的感受和结论的时候，就必须达到一种理性的自觉，要向自己，同时也向所有其他人，提供一些经得起检验的论据，并且公开自己的论证方式。自己承担了依靠理性去证明的义务，那就不仅要公开，而

〔1〕《辞海》，上海辞书出版社1999年版，第3193—3194页。

〔2〕何怀宏：《问题意识》，山东友谊出版社2005年版，第1页。

〔3〕梁启超：《饮冰室合集》（二），中华书局1989年版，文集之十三，第52、56页。

且要忠实和公正。古人说，学术乃天下公器，同样包含这一层道理。自己依此去做，实际是在尽学者的本分。结论其实并不重要，要紧的是隐藏在结论后面的东西。^{〔1〕}确实，这里面既有学术意境，也有学术方法，更重要的还可能在于学术的创新。学问与学术的真谛在于不断的创新，为社会不断地补充精神食粮。

学术创新是当下学界最重要的理念。然而，要真正对学术有所贡献则需要诸多的条件，起码对一个学者来说：要切实领悟学术的价值；要具备良好的学术意境和深厚的文化底蕴；要有正确的逻辑思维方法；在某种意义上还要有学术系谱的传承。邓正来在《深度研究与自主发展》一文中介绍说：美国著名文化人类学家吉尔兹遵循韦伯比较行为与行动的理路，对“眼皮痉挛”（行为）与“递眼色”（行动）作比较得出结论：前者只是动作，而后者却是有意义的动作。文章还介绍了F. Crews为西方反实证主义的知识运动的检讨对我们的启示：“一个优秀学者最重要的标志就是对先验结论‘抱有一种本能的警觉，换句话就是，对任何未经检验得出的、貌似权威的结论、理论体系或者其他一般论点一概持怀疑态度’。”^{〔2〕}我认为，这种观点对于当下各大学中正在寻究大学精神和探求学术创新路径的学者而言，“不能不说是知识活动的一个尺度”。学术创新不应是“眼皮痉挛”，起码应该是“递眼色”。学术是指那些对社会产生一定影响的学问。

凡办得好的大学，都有一种良好的学术氛围与传统。徐显明说：“学术传统是一所大学所拥有的最有价值的无形资产，它比起那些有形的资产更加珍贵。”他认为，需要代代传承的学术系统主要有四个方面：一则，养涵崇高，襟怀宏伟的大家气度。视学术犹如生命，具有对学问的虔诚敬畏之风气和孜孜不倦地探求之良俗。在科学的道路上，百折而又不挠，宽容而又大气，兼蓄而无门户之见，从而造就一批历久弥新的传世之作。二则，开拓创新，研故出新，有敢为天下先的学术追求。学者们都以学问的拓荒者为荣。他们的头脑不但专为学问而准备，也有着对时代变迁、学术更替的足够敏感。高文典册成就于发凡起例的学术努力之中。三则，沉潜学问，厚积薄发的精品意识。学者们恪守“板凳要坐十年冷，文章不写半句空”的信条。他们深知，做学问要耐得住寂寞，避免浅薄浮躁、急功近利。“根本固者，华实必茂，源流深者，光澜必章”是他们追求的学问境界。四则，崇争尚辩，追求学术自由的治学精神。学者

〔1〕 参见《学术思想评论》第3辑，辽宁大学出版社1998年版，第541页。

〔2〕 参见《学术思想评论》第2辑，辽宁大学出版社1997年版，第39、47页。

们对“知出乎争”这一儒家遗训深信不疑。^{〔1〕}我想，这些良好的学术传统既已成为名牌大学的灵魂依然散发着光彩，那么，对于苦苦寻找发展之路的新兴大学来讲，确应视为楷模而效之。

山东政法学院推出这套“学术文库”，将分不同学科陆续出版。这不仅是该院专家学者们多年来精心研究所取得的成果的展示，更重要的在于通过这种学术作品的出版，历练学术意境，提升学术水平，进而在不断努力的基础上形成自己的学术传统。

是为序。

山东大学教授、博士生导师 陈金钊

2006年8月

〔1〕 参见《山东大学百年学术精粹·总序》，山东大学出版社2001年版。

导 言

—

这是一本以社会政策为视角分析我国刑事政策的书，一本探求社会政策与刑事政策关系的书，因此它是一本综合了多种理论和多种判断的书。

政策分析的任务，就是提供在制定政策上所需要的知识；政策分析的基础是人民或者说至少分析者相信政策的作用。那么，是什么因素影响了社会政策？社会政策对刑事犯罪又有哪些影响？从刑事政策角度看我国的社会政策是最佳的吗？最好的社会政策是什么？我国应当构建什么样的刑事政策？

首先，本书介绍了一些政策学的基本知识。国外的学者一般将政策定义为计划、行动或过程，而这些均不符合我国语言理解习惯。为此，本书既把政策概括为“由政府在内的一定的组织，有计划、有目的地处理和解决某些事物、问题，所人为设定的行动方略”；同时也强调对政策亦应作动态的理解，否则仅停留在“行动方略”这一静态结果层面上，就可能忽视政策从制定、实施直至评估的整个政策的运作过程。关于政策的分类，本书的观点不同意有些学者将法制政策归为政治政策的区分方法，而是认为应将法制政策与政治政策相区分。我国最终要建立法治国家，政治与法律的区分是建立法治国家的必要条件之一。本书将政策的外延界定为：国家基本政策、政治政策、法制政策、经济政策和社会政策。

本书第二章“刑事政策与社会政策的理论与实践”主要是理论观点的综合，实践方面大体遵循时间顺序叙述有影响的事件，重在揭示刑事政策与社会政策理论和实践的发展脉络。

其次，描述社会政策与刑事政策之间的联系。本书第三章主要论述了影响政策的因素，将影响社会政策制定的因素分为经济、政治与法律及非正式因素。“效率优先、兼顾公平”的经济政策虽然促进了改革开放以来我国在很长时间内的高速经济发

展,由此也带来一系列的社会问题:资源和环境的破坏、各地区发展失衡、贫富差距扩大、犯罪现象增多、群体性事件及社会公共安全事件突出。直到今天,这些现在被看做危害社会稳定的问题才逐渐与单纯追求GDP增长联系起来,所以才有了科学发展观和“以人为本,树立全面、协调、可持续发展,促进经济社会和人的全面发展”的发展战略。也就是说,单纯的经济增长不必然带来社会的进步与民众的幸福。本书认为可以把社会政策为国民提供的福利看做一种解决上述问题的基本机制,缩小贫富差距,让民众的幸福指数与经济发展同步。

法律对政策的影响主要是其安全和效率的工具价值。执政理念、执政方式、民众与精英和部门利益构成政治上分析对政策影响的主要内容。应当强调的是,在我国现阶段,政治是影响政策的决定因素,而执政党和政府的执政理念、执政方式最终对政策具有决定意义。由于我国独立于政府部门的非政府组织并不发达,因此,民众参与程度不够,也正因如此,导致民主欠缺下的部门立法,并出现追求部门利益最大化的立法局面。

以伦理道德、传统文化、风俗习惯等为表现形态的非正式制度的典型形态——物质载体,如村落、宗祠等已随着我国城市化进程趋于消亡,单纯的思想意识也将随之逐渐演化,并最终或融入城市人思想意识中,或被主流城市人思想意识边缘化,成为城市观念的“亚文化”。

再次,重新构建刑事政策观念基础。美国学者托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)在其著作《理解公共政策》前言中指出:“政策分析所关心的是政治生活中‘谁获得’,但是‘为什么’以及‘它有什么影响’却更为重要。我们要关心的不仅是政府所要推行的政策,还要关心政府为什么要推行这些政策,以及这些政策的后果是什么。”^[1]戴伊对政策分析提出了三个原则:第一,关心解释而不是开处方;第二,对公共政策前因后果严格研究;第三,大胆提出和小心验证关于公共政策前因后果的一般性命题。对第三个原则,戴伊着重指出,政策分析明显倾向于发展那些能够适合不止一个政策抉择或案例研究的解释方式。^[2]或许只有遵循上述三原则才可避免他所担心的被误解甚至被当做政治斗争的工具。客观地描述政策的影响固然是本书的主要研究方法,但本书在此基础上,还力求提出对我国一些社会政策和刑事政策的评述。虽然带有主观性,但却必要,正如工具理性能够解决多种具体的问题一样,其研究也同样必

[1] [美] 托马斯·R. 戴伊:《理解公共政策》,彭勃等译,华夏出版社2004年版,前言。

[2] 同上,第5—7页。

要。因为我国现阶段的社会问题之突出、矛盾之加剧已说明现行社会政策与刑事政策的确存在诸多可以置喙之处。

最后,以社会政策为视角的刑事政策的构建,体现出本书的主旨是社会正义和与此相关的公平、公正、平等等主题。

刑事政策的倾向与社会政策相互呼应——与国家、社会状况相对应,刑事犯罪越多,说明与我国各社会政策受益人数比则越差。如果国家和政府对社会的控制是建立在不公平、不平等的基础上,那才是社会不稳定的主要根源。基于这一逻辑,本文提出如下以社会政策为视角的刑事政策构建方略:(1)由社会控制走向社会治理,对当前维稳政策进行反思;(2)由社会排斥走向社会共容,分析我国社会排斥产生的根源和类型;(3)由社会歧视走向社会公平,分析我国社会歧视的特点,借鉴罗尔斯的社会公平的理论框架,提出建立旨在惠及所有人的具体的政策体系方案,这个体系以最低权利为起点,以弱者的视角为视角制定政策;(4)从事后预防走向事前预防,主张多样刑罚的选择性。

第六章是本书的核心内容,以社会政策为切入点,结合刑事政策,对我国政策的制定、实施和评估进行分析,实质上是对我国社会管理的过程进行分析,由此构建我国刑事政策的体系。虽然借鉴了很多理论,但无论论点还是论证过程都具有作者个人的强烈判断,以此赋予本书最终品质,呈现出作者努力所要达到的研究高度。

二

一项研究提出结论并不难,难在论证成理上。任何社会都会有贫富分化、不公正和不平等,但这种分化、不公正和不平等必须在一定的可控范围内,如果它超出了一定的可控范围,那么也一定达到了民众难以忍受的程度,从而成为社会不稳定因素,成为犯罪的根源。将贫富分化控制在一定限度内也就是控制在民众能够容忍的限度内,意味着犯罪也可以控制在一定的范围内。按照由果溯因的分析方法,首先需要分析我国现阶段的犯罪特点,哪些犯罪最为突出,社会政策可能影响到哪些犯罪从而构成对刑事政策的影响。这需要客观地描述我国社会现状。我国社会现状是分析我国政策的基础,但全景式的描述是很困难的,而且并无必要。本书立足于社会矛盾冲突,以某个事件为节点,描述它所辐射的社会关系各个方面。当然,在这一切的分析之上,需要对我国的社会结构、社会政策导向作出分析,由此奠定以及揭示政策所可能

的趋向。

然后可以看到,各种社会矛盾、冲突乃至犯罪是社会不公平的结果,社会政策加剧了不公平,刑事政策在强化维持这种不公平。所以,我们认为,社会矛盾、冲突以及犯罪是社会政策和刑事政策交互作用的结果。缓和社会矛盾、冲突,遏制犯罪上升,应当区分社会政策和刑事政策各自的作用、功能,矫正倾斜的、不当的社会政策和刑事政策。社会政策不去发挥其减少犯罪的根源性作用,仅仅依靠刑事政策的高压,可能会火上浇油,适得其反。尤其犯罪预防在采取各种策略、方案后效果仍渐趋式微的态势下,情景预防大行其道实乃无奈之举。如果不从根源上寻求办法,犯罪预防只能是情景预防的就事论事。

三

正如前面所言,一项研究不是难在作出结论上,而是难在论证上,于论证中最难的是论证的系统性。理论贵在创新,创新即需要理论有一定的洞见,能够通过实践得到检验。然而,这样的创新和论证我们很难做到,同时我们也希望用社会政策这一概念去贯穿整个研究,需要通过它所涉及的公平、公正、社会福利和保障等内容来说明民主与法治国家构建的基本要素和理念,也算是完成自身的思想启蒙。因为可以看到,在我国至少在现阶段,这些理念仍只是理想,很多政策几乎与此相距甚远,甚至背道而驰,这让人忧心忡忡。借社会政策和刑事政策提出我们对社会控制与社会治理、社会排斥与社会共容、社会歧视与社会公平、事前预防与事后预防的思考。在思考中,我们提出了对控制、稳定、民众参与、宽容、暴力、歧视和预防的一己之见,希望能引起读者的共鸣。

目 录

第一章 刑事政策与社会政策概说.....	1
第一节 政策概说	1
第二节 刑事政策与社会政策形式意义上的区分	18
第二章 刑事政策与社会政策的理论与实践.....	21
第一节 刑事政策的主要理论	21
第二节 刑事政策的主要实践	29
第三节 社会政策的主要理论与实践	46
第三章 影响政策的因素.....	67
第一节 经济因素	68
第二节 政治和法律因素	78
第三节 文化传统、意识形态和风俗习惯等非正式因素	94
第四章 社会政策与犯罪预防.....	97
第一节 犯罪的本质是一种社会现象	97
第二节 犯罪产生原因理论	104
第三节 我国当前犯罪的主要类型分析	111
第四节 我国当前犯罪的社会原因分析	119
第五节 社会政策与犯罪预防	134

第五章 重新审视社会政策与刑事政策的基本问题及制度创新的基点·····	146
第一节 重新审视社会政策与刑事政策·····	146
第二节 制度创新的基点·····	148
第三节 制度创新的视域·····	160
第四节 突破制度锁定, 民主与法治是国家发展的必由之路·····	168
第六章 我国刑事政策的构建——以社会政策为视角·····	171
第一节 由社会控制走向社会治理·····	171
第二节 由社会排斥走向社会包容·····	194
第三节 由社会歧视走向社会公平·····	204
第四节 从事后预防走向事前预防·····	218
后 记·····	244

第一章 刑事政策与社会政策概说

第一节 政策概说

一、政策

(一) 政策的基本含义

马克思·韦伯(Max Weber)在论述政治性行为时对政策的解释是:“对某一特定的事情进行有计划的处理和领导。”^[1]学术界普遍认为,政策科学的创始人为美国著名政治学家哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lasswell)。他和丹尼尔·勒纳合编的《政策科学:范围与方法的近期进展》一书,是政策科学的开山之作。他与亚伯拉罕·卡普兰(Abraham Kaplan)合著的《权力与社会》一书对政策的解释是:“政策是一种含有目标、价值和策略的大型计划。”^[2]又有很多西方学者倾向于把政策看做一个过程,如美国学者卡尔·弗雷德里奇(Carl Friedrich)在其《人与政府》一书中指出:“‘政策’一词最普遍的社会与政治用法,是指行动过程或有目的的行动过程。经过深思熟虑的构思,在评估可能的选择后,加以采纳、追求或刻意追求。”^[3]英国的政策科学家理查德·罗斯(Richard Rose)在其编写的《英国的政策制定》一书中提出,应该把政策看做由“或多或少有联系的活动所组成的一个较长的过程”。^[4]公共政策问题专家詹姆斯·安德森(James E. Anderson)教授认为:“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动者,为处理某一问题或有关事务而采取的。”^[5]当然,也有从静态的角度阐述政策含义的,如理查德·蒂特马斯(Richard Titmuss)就认为:“政

[1] [德] 马克思·韦伯:《经济与社会》,林荣远译,商务印书馆1997年版,第83页。

[2] H. D. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Ingenuity*, Yale University Press, New Haven, 1954, p.71.

[3] Carl J. Friedrich, *Man and Government: An Empirical Theory of Politics*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1963, p.5.

[4] Richard Rose, *Policy Making in Great Britain*, Macmillan, London, 1969, p.10.

[5] [美] 詹姆斯·E. 安德森:《公共政策》,唐亮译,华夏出版社1990年版,第5页。

策’一词可以用来表示一系列指挥行动实现既定目标的原则。这个概念表示关于手段和有目的的行动，它因而含有变革的意思：改变各种处境、制度习惯和行为。”在这里蒂特马斯特别强调的是政策的变革作用，而且指明了政策的主体。

美国的学者霍巴特·伯奇（Hobart Burch）从政策形成和执行的过程提出自己对政策的解释，他提出：“政策不是存在于真空之中。它是一系列相关活动构成的集合中的重要组成部分，我们可以把这种相关活动构成的集合称为‘the six P’s’。”

P1 是政策分析（Policy analysis）。政策分析是将信仰价值、使命、目前的处境、打算、意向以及政策涉及的边界等结合在一起，形成一个综合的政策行动框架。

P2 是政策行动（Policy action）。指的是政策的采纳和实施过程。

P3 是政治（Politics）。指的是在政策分析和形成政策的过程中，有关各方相互交换意见、作出决定的过程。该过程以权力和说服为基础。

P4 是计划（Planning）。指的是预先想出的行动或目的的实施方法。一项计划本身对行动的选择过程来说是一张路线图，是反映着直到最后时刻的计划推进过程的结果的一个草案或蓝图。

P5 是方案（Program）。指的是实施政策原则的明确方法，开展工作的大纲，一个预先安排的程序。形成方案的过程是实施一项政策的计划过程，它形成界定清晰的中间目标和实现这一目标的手段。

P6 是具体的规划或设计（Project）。指的是工作的一个特定片段，在一段时间之内和可利用的资源限度之内，产生可以识别的产品或实现特定的目标。^[1]

根据霍巴特·伯奇的解释，以上六项内容是紧密联系在一起的，政策是这个集合中无法分割的重要组成部分。与政治有关的因素和政策分析是政策形成的基础，没有这些基础，政策也就无从产生；政策有其具体的体现，如计划、方案、规划等，而政策行动是将政策变为现实的不可或缺的重要环节。可见，对政策的理解应当全面，而不能只限于单独解释什么是政策。

我国学者对政策的含义也是众说纷纭。较早的定义见于孙光和张金马等学者的著作。孙光在1988年出版的《政策科学》一书中提出：“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。”同样，张金马在《政策科学导论》（1992年）中认为，政策是“党和政府

[1] See Hobart A. Burch, *Social Welfare Policy Analysis and Choices*, Haworth Press, New York, 1999, pp.7-8.

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”。这两位学者的表述过于强调政党和政府的政策主体地位,忽略了社会政治团体的主体作用;过于强调政策的目标取向而忽略了政策的过程特点。近年来,我国学者已扩充和完善了政策的含义。陈振明提出:“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。”^[1]这一概念突出了政策主体及“特定时期”,但略显冗长,因此,郑敬高直接陈述为:“所谓政策,就是一个政治系统面对它所要解决的问题而采取的决策。”^[2]这一概念固然简洁,它以“政治系统”涵盖了政策主体;“所要解决的问题”涵盖了政策目标;以“决策”涵盖了政策的形式,但高度的概括如果不了解前述的关于政策定义发展脉络,可能还需要对“政治系统”“问题”“决策”作进一步的明确,否则,这一定义更似对政策本质的提示。

应当讲,西方学者将政策解释为过程并不符合我国的表达习惯,政策在汉语词义中仅具名词属性,名词属性的词汇一般仅静态表达事物,而过程则显属表达着事物的动态。因此,“政策”一词还是以人们习惯的理解更易为人所接受。按照我国学者下定义的惯例,一个概念的含义应由主体、内容及对象、性质、目的、条件等要素提示,因为含义需要完整,在完整中把握其特征。因此,对政策的含义,我们至少可以这样表述:政策是指由包括政府在内的一定的组织,有计划、有目的地处理和解决某些事物、问题所人为设定的行动方略。

上述表述中,包含着以下几个要素内容:

1. 从政策的主体看,主体既为组织,宜作广泛理解,如团体、组织、机构。
2. 从政策的内容看,政策是处理和解决某些事物、问题的行动方略,因此具有指导、倾向性。
3. 从政策的目标看,政策是为变革而存在的,具有计划性和目的性。

除此而外,政策因制定的主体不同,还可能具有强制性,如我国的刑事政策,其大政方针在一定时期内始终贯穿在刑事立法和司法活动中,成为刑事活动的行动指南。同样,在我国政策的形式表现多样,可能简约为一句口号,也可能复杂为一系列的法律、法令、规章、制度、规划和方案。

[1] 陈振明主编:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第59页。

[2] 郑敬高主编:《政策科学》,山东人民出版社2005年版,第17页。

需要说明的是,即使我们以本国的习惯将政策作静态理解,但毕竟政策意味着变革,是建立和改变制度的先驱,因此恰恰应着重于从政策的制定、实施直至评估的整个过程作动态理解,深化认识。

另外,在我国,与“政策”一词相近的概念,如路线、方针、策略在含义界限上与“政策”很难区分,且表述习惯在语义上大致相同。如《辞海》把“政策”定义为“国家、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、政党在一定历史时期为实现政治目标而制定的行为准则”;把“方针”则定义为“国家、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”。可见,政策与路线、方针的内涵并无本质区别,属于同一语义层次上的概念。

(二) 政策的特征

政策的特征是政策所呈现的一般特质,即使有着不同的政策含义,但总能归纳出相近似的政策特征。加布里埃尔·阿尔蒙德说:“公共政策是政治过程的结束阶段,在这个阶段,各种利益和代价被分配给各个不同的人民集团。”^[1]其意思实际是讲,政策是政治生活的本质反映,是一个政治过程的结果。关于政策的特征,学者们比较一致的观点是政策主体的意志性、目的性和权威性。

1. 政策主体的意志性。政策是由政策主体根据国家或政治社会的现状,根据所要解决的问题和所达成的目标制定的,这其中就必然具有政策主体的价值取向和利益偏好。用马克思主义理论分析,在阶级社会里,统治阶级的政策代表了统治阶级的利益和意志,是维护其统治地位的工具。在现代社会的民主政治中,政策的制定一般均标榜体现广大民众利益,任何损害广大民众利益的政策,即使主观上意在维护本阶级利益也难以通行。因此,政策体现着特定社会和特定历史时期不同政治力量的对比,是各方利益博弈的结果。正因如此,政策无疑有其过程和时效特征。

2. 政策的目的性。每一政策都有该政策所欲达到的目标。政策目标总是企图改变,在执行中得到贯彻和落实。封建社会的基本政策是通过对土地的控制而维护贵族地主的等级特权,身份区分、农本原则、对宗法传统的维护,深刻反映了封建统治阶级的政策目标及对其统治行为的安排。资本主义国家的政策几乎都来自资本所追求的目标和服务于资本力量的运行,如鼓励市场竞争、保护私人财产、缓解经济危机及阶级对立的政策运用。政策的目标倾向规范着人们的行为,使行动更加自觉和有意识,从而

[1] [美] 阿尔蒙德、小鲍威尔主编:《当代比较政治学》,商务印书馆 1993 年版,第 159 页。

避免政策执行过程中的盲目性。

3. 政策的权威性。出台政策意在执行，否则就是空话或口号。美籍加拿大学者戴维·伊斯顿（David Easton）认为：“公共政策是对全社会的价值作权威的分配。”^{〔1〕}政策之所以具有权威性，首先在于政策的形成过程反映了现实政治力量的某种均衡，在一定程度上是妥协后的产物，因此可为各方力量所接受。其次，政策的权威性还源自其具有合法性。政策依特定程序确立，就获得了形式上的合法性，由社会公共权威机构实施，并以其所拥有的强制力作保障。一项政策并非总能符合所有人的利益，令人们自愿遵从，但因政策的强制性往往与惩罚性措施相配套，有时即使不情愿也只能被迫服从。

（三）政策的本质

科学地界定政策的本质，需要将政策放到政治、社会关系的大背景下予以考察。

首先，政策是统治阶级统治的工具。政策是同阶级和国家紧密联系在一起的政治现象。从其产生之日起，就担负着代表统治阶级利益和维护阶级统治的职能。在阶级社会里，一方面，统治阶级要建立体现统治阶级意志的经济制度、政治制度、文化制度等制度体系；另一方面，要制定和推行反映本阶级利益的社会规范体系。通过制度和规范的运行、实施，调整统治阶级与被统治阶级的关系以及统治阶级内部的关系，形成有利于统治阶级的社会关系结构，使社会朝着符合本阶级意志的方向发展。

政策不仅是统治阶级维护阶级统治的工具，也是统治阶级管理社会的基本手段。任何政治统治都要以实现一定的公共职能为前提。政策以其广泛适用的特点，成为统治阶级实现社会管理职能的有力工具。

政策是人们有意识的自觉活动的产物，是意志的体现和反映。用马克思主义学说来看，人类社会发展的历史事实表明，自从人类进入文明时代以来，由于在社会物质生产关系中所处地位不同，每一社会的人们都分化为不同的利益集团——阶级，同一社会中不同阶级的利益和意志不仅是不同的，甚至是根本对立的。而在阶级利益和意志存在差别和冲突的同时，阶级利益与社会公共利益也存在不同程度的冲突。阶级分化及其阶级利益和意志差别（甚至对立）的客观存在，从根本上决定了：第一，国家政权不可能由拥有不同利益和意志甚至是根本对立的利益和意志的所有阶级共同掌握，而只能由某些或某一阶级来掌握。而有资格、有能力掌握国家政权的“照例是最

〔1〕 D.Easton, The Political System. New York: Kropf, 1953. p.129.