

# 社会政策导论

► 主编 | 游清富 ◀



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

# 社会政策导论

主 编 游清富

副主编 邓 蓉



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

社会政策导论/游清富主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2018. 6  
ISBN 978-7-307-20127-9

I. 社… II. 游… III. 社会政策—高等学校—教材 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 068295 号

责任编辑: 孙 丽 辛 凯

责任校对: 周卫思

装帧设计: 张希玉

---

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: whu\_publish@163.com 网址: www.stmpress.cn)

印刷: 北京虎彩文化传播有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 20.25 字数: 397 千字

版次: 2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-20127-9 定价: 56.00 元

---

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

# 前 言

在当代社会,每个人的生活和命运都与国家的社会政策息息相关。而关于社会政策的历史,有人追溯到德国俾斯麦政府的社会保险政策,也有人追溯到英国伊丽莎白时代的济贫法。但无论如何,社会政策自身的丰富和社会政策研究的发展主要始于20世纪特别是“二战”以后。自人类进入工业化社会以后,市场机制有效地推动了经济和社会的发展。然而,市场机制虽能给当代社会带来巨大的物质财富,但却难以满足社会中每个人的需要,也难以解决失业、贫困、社会分化和不平等社会政策问题。因此,当今各国在利用市场机制的同时,都普遍通过政府干预的方式去弥补市场、家庭和个人能力的缺陷,以求更加公平地分配社会财富并进而解决各种社会政策问题。当今各国政府在这些事务方面采取的各种社会性行动的总和,构成了各国的社会政策体系。

社会政策学科缘于政策科学,是一门综合性和应用性很强的、处于迅速发展中的新学科。它发端于“二战”后几个主要的工业发达国家,经过半个多世纪的研究和发展,已经成为“二战”后社会科学领域里发展最迅速、应用领域最广泛、社会效用最明显的学科之一。

我国过去一直没有采用“社会政策”的概念,在计划经济时代,由于受意识形态对立的影响,以及社会体制上的差异,发源于西方的当代社会政策理论基本上对我国没有产生实质性的影响。20世纪70年代以后,西方的社会政策理论开始传入我国。20世纪90年代末,社会政策以其对我国政府和社会经济发展的积极影响,以其对各种社会政策问题的独特视角形成的科学化、民主化的决策,成为我国政界、学界极为关注的学术领域。进入21世纪以来,中国的改革与发展已经进入了一个崭新的阶段,即从单纯注重经济的增长转变为注重经济、社会的协调发展,建设和谐社会成为新的主旋律。在这新的历史时期,社会体制的改革和社会政策的创新,无疑成为各级政府和社会各界关注的焦点。事实上,自2003年以来,医疗、教育、住房、贫困、农村发展、弱势群体等问题,已经成为公众关心的热点。无论是政府还是整个社会,都需要社会政策学术界作出积极的回应。本书就是在上述背

景下编写而成的,其目的就是要尽可能地满足目前我国高校社会政策教学实践的需要和政府社会政策实践的需要。

本书坚持理论阐述与案例分析相结合,尽可能吸收国内外社会政策的最新理论、观点、方法及内容,并以汇编政策法规的形式整理了与本课程关联度比较高的目前我国主要的社会政策,以便读者及时对照学习、了解。

本书包括上下两篇。上篇:社会政策基本原理,主要介绍社会政策的内涵,社会政策的历史发展,社会政策的本质、特征、功能,社会政策的理论基础;下篇:社会政策的运行过程和运行机制,主要介绍社会政策的制定、执行、评估、调整、终结以及社会政策的运行规律。本书还以附录的形式,采用社会政策汇编的方式,阐述了我国目前社会政策涉及的主要领域,以及罗列了每个领域所包含的主要社会政策。

本书适用对象较广泛,既适用于社会工作专业、劳动与社会保障专业、城市社区管理专业、社会学专业等专科、本科教学,又适用于MSW教育的教学,还适用于党政机关公务员培训,同时对社会政策研究者和对社会政策感兴趣的社会人士也有一定的参考作用。

本书由游清富副教授、邓蓉副教授编写,全书共分九章。具体分工为:第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第六章、第九章及附录由游清富编写,第七章、第八章由邓蓉编写,最后由游清富审核定稿。

本书在成稿的过程中参阅、借鉴、吸收了国内外许多有价值的文献,这些研究成果为本书奠定了理论基础,但我们并没有对其一一注明,而只列出了部分的参考文献,敬请相关学者谅解并向他们深表谢意!

社会政策是一门发展中的新学科,近几年来,国内关注社会政策研究的学者越来越多,虽然编者尽量以严谨的态度编写书稿,但由于学识水平及时间有限,书中难免有错误、疏漏及偏颇之处,敬请读者赐教、指正。

编者

2018年3月

# 目 录

## 上篇 社会政策的基本原理

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 第一章 绪论                | (2)   |
| 第一节 政策、公共政策和社会政策      | (2)   |
| 第二节 社会政策和法规的关系        | (30)  |
| 第二章 社会政策的形成与发展        | (35)  |
| 第一节 西方主要国家社会政策实践的历史发展 | (35)  |
| 第二节 国际社会政策发展的主要模式     | (45)  |
| 第三节 我国社会政策的形成和发展      | (56)  |
| 第三章 社会政策的基本原理         | (59)  |
| 第一节 社会政策的基本特征         | (59)  |
| 第二节 社会政策的功能           | (62)  |
| 第三节 社会政策行动的基本要素       | (71)  |
| 第四章 社会政策的理论基础         | (97)  |
| 第一节 价值与价值观            | (97)  |
| 第二节 社会政策价值观           | (105) |
| 第三节 社会政策的其他理论基础       | (125) |

## 下篇 社会政策的运行过程和运行机制

|                  |       |
|------------------|-------|
| 第五章 社会政策的制定      | (130) |
| 第一节 社会政策问题的形成和确认 | (131) |
| 第二节 社会政策议程的构建    | (145) |
| 第三节 社会政策规划和选择    | (158) |
| 第四节 社会政策的合法化     | (174) |
| 第五节 社会政策制定的模型    | (177) |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第六章 社会政策执行 .....             | (190) |
| 第一节 社会政策执行的含义、原则和模型 .....    | (190) |
| 第二节 社会政策执行的过程、资源和手段 .....    | (201) |
| 第三节 社会政策执行的影响因素分析 .....      | (214) |
| 第七章 社会政策评估 .....             | (230) |
| 第一节 社会政策评估的含义、作用和类型 .....    | (230) |
| 第二节 社会政策效果与社会政策评估的基本要素 ..... | (236) |
| 第三节 社会政策评估过程与评估方法 .....      | (247) |
| 第四节 社会政策评估的影响因素 .....        | (255) |
| 第八章 社会政策的调整与终结 .....         | (262) |
| 第一节 社会政策的调整 .....            | (262) |
| 第二节 社会政策的终结 .....            | (269) |
| 第三节 社会政策周期 .....             | (289) |
| 第九章 社会政策的运行规律 .....          | (296) |
| 第一节 社会政策效力作用规律 .....         | (296) |
| 第二节 社会政策利益调控规律 .....         | (302) |
| 第三节 社会政策生命周期规律 .....         | (307) |
| 第四节 社会政策的运行情况 and 机制 .....   | (308) |
| 附录 我国主要的社会政策 .....           | (313) |
| 参考文献 .....                   | (316) |



# 上篇 社会政策的基本原理

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,社会工作、社会保障在社会发展中的重要意义日益显现,社会政策及其研究也就成为一项具有重要实践意义和理论意义的新兴事业。与学习其他学科一样,对社会政策的初学者而言,首先需要了解这个学科的基本原理知识。为此,有必要首先论述社会政策的基本原理。本部分包括本书的前四章,主要介绍社会政策的内涵,社会政策的历史发展,社会政策的本质、特征、功能等基本原理以及社会政策的理论基础。



# 第一章

## 绪 论

人类发展到今天,社会政策已经成为世界主要国家进行社会管理和社会治理的基本手段和方式。从全世界范围来看,社会政策已是一个相当成熟的学科领域。近年来,我国学术界越来越多地采用这一概念,并且在政府的正式文献中也开始使用这一概念。但是,在我国,“社会政策”仍然属于较新的学术领域,许多人对“社会政策”范畴仍了解不深。因此,在系统学习社会政策知识之前,首先需要搞清楚什么是“社会政策”,即先要了解社会政策的基本概念,然后要了解社会政策实践及社会政策学科来龙去脉。

### 第一节 政策、公共政策和社会政策

本节首先介绍和分析在社会政策学科领域中基础和核心的概念,即“社会政策”的基本概念。在现代社会中,社会政策属于政府社会政策体系中的一个重要组成部分。因此在分析社会政策基本概念之前,首先要简要地讨论什么是“社会政策”,然后界定“社会政策”。而要理解什么是“社会政策”,又首先需要对什么是“政策”作简要的分析。

#### 一、政策

“政策”一词大概是当今各国政治、经济和社会生活中最常用的术语之一。在不同的场合,“政策”一词有不同的含义。因此,我们需要从其一般的含义入手,深入地分析这一概念在政治、经济和社会生活中的意义。

##### 1. 政策的词源考察

在我国古代,就有“政”和“策”两个字,但它们是分开使用的。“政”指的是政

治、政事、政权；“策”主要是指谋略。汉唐时期，日本大规模地吸收中国文化，许多汉字传入日本，“政”和“策”逐渐成为日文中的两个常用字。在英文当中，最初也没有政策，只有政治这个词，即“politic”。随着近代资本主义国家和政党的出现，从政治一词中逐渐演变出政策一词，即“policy”。英文的政策一词，是指政府、政党等组织为了完成特定目标所采取行动的一种表达形式，有时也指权谋、治术。日本在明治维新后，开始更多地受到西方国家的影响。日本人在接触英文“policy”之后，从早已传到日本的汉字中选择了“政”和“策”这两个字，把它们合在一起，将“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，以及为推行此种方针、策略所采取的手段。1840年鸦片战争后，政策这个词又从日本传入我国，并逐渐在我国得到广泛的使用。

## 2. 政策的基本含义

我国现代汉语对“政策”一词的解释，往往与路线、方针、策略、计划、措施相联系。关于“政策”的定义很多，其中最有代表性的是《辞海》对“政策”的定义，“政策”是指“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”。

《辞海》对“政策”的定义包含了四层内容：

- (1) 政策制定主体是“国家和政党”；
- (2) 政策存在的基本形式是“行动准则(规范)”；
- (3) 政策的目的是“实现路线和任务”；
- (4) 政策的时效是“一定历史时期”。

我们平时所说的“按政策办事”“严格执行政策”，一般是指这种狭义的政策含义。但从其广义上看，政策除了包含规则体系的含义之外，还包含了政府和政党为实现其目标而制定的总体方针和具体行动的体系。在政府文献和政策研究文献中所用的“社会政策”“经济政策”“环境政策”等都包含了政府或政党在相关领域中的基本方针和具体行动的体系。本书中所用的“社会政策”也是在这种广义上的政策概念。在此，我们也给政策下个定义。所谓政策，是指由政策决定主体为了实现其目标而制定的，为调解人们的思想、行为以及由此构成的社会活动而采取的各种强制性规定，具体包括规则体系和行动体系。

## 3. 政策的基本特征

从政策的定义中，可以梳理出政策的基本特征。

### (1) 政策的主观性。

政策的目标体现的是政策制定主体的主观愿望和主观意志；政策的依据，是政策制定主体对客观情况的主观认识，以及基于这种认识的推理判断。以上两点就决定了政策具有鲜明的主观性。正是由于政策在本质上的这种主观性，决定了政策会有正确与错误之分，会有有效与无效之别。政策是正确还是错误，是

有效还是无效,完全取决于主观认识能否反映客观现实,以及在多大程度上反映客观现实。

正是由于这个原因,政策科学才有存在的价值。因为政策科学的任务就是帮助并促进人们的主观认识更接近于客观现实,从而降低政策的失误率,提高有效性。

#### (2)政策的预见性。

政策的作用不是总结历史,而是塑造未来。历史对于制定政策的价值,是它在预见未来中会发挥一定的作用。正如人们购买一家公司的股票,是着眼于未来的盈利能力,而历史的盈利记录,只是判断未来盈利能力的一个参数而已。

#### (3)政策的能动性。

政策不仅是要塑造未来,而且是按照政策制定者的意志,能动地塑造未来。仅仅对未来进行预测和描述,那是未来学的任务。政策的任务,不仅是做这种预测和描述,而且更重要的是按照人们的意志驾驭和改变未来。

#### (4)政策的组织性。

政策活动是有组织的活动。首先,政策是指由特定的组织发起和实施的行动体系,以及围绕这种行动而制定的规则体系。也就是说,政策行动是一种有组织的行动,它是由特定的组织制订方案和规则,通过特定的组织及组织体系来调动资源并加以实施的行动过程。从这个角度看,政策行动不同于群众自发形成的活动,也不同于一般意义上的社会运动。制定和实施政策的组织被称为政策的主体。

#### (5)政策的目的性和方向性。

政府、政党和其他各类组织为了实现其组织的目标,需要有步骤地采取各种各样的具体行动。同时,各类组织面临各种内部和外部的影响因素,也需要随时做出各种行动上的反应。为了使组织的行动有序化,使其能够在错综复杂的环境中始终保持明确的方向,就需要通过制定相应的政策来规范和整合各种具体的行动,以便使各种行动能够服务于组织的目标。因此社会中的各类组织(尤其是担负复杂任务的组织)都需要通过一定的政策来保证各种具体行动的方向性和计划性。任何政策都有具体的目标,它们有的是为了实现长远的组织目标,有的是为了有计划地处理眼前的各种事务,有的是以上二者兼有。没有明确目标的随意行动不能被看成是一种政策。

#### (6)政策是规则体系与行动体系的综合。

从行动内容上看,政策既可以是某一组织为某类活动制定的一套规则体系,也可以是这一组织具体实施或参与的活动,并且在很多情况下是兼有制定规则体系和实施具体的行动。作为一套规则体系,它表现为各种法律、法规、条例、规定等;而作为实施或参与的具体活动,它又表现为各类组织为完成各项任务而制订的各

种计划、方案、措施和各种具体的活动项目,以及在此过程中所投入的人力和经费等。

#### 4. 政策与相关概念的联系和区别

总体而言,政策的内涵主要包括以下几个方面。

第一,政策主体。政策主体是政策制定者,它可以是政府部门、各类政治或社会团体,也可以是国际性组织,如联合国、欧共体、东南亚联盟等。不同的政策主体制定的政策有不同的适应范围。

第二,政策目标。一定的政策都要达到一定的任务和目标,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,二者既紧密相连,又有所区别。前者保障后者,后者服务于前者。

第三,政策过程。政策是一个客观过程,具有阶段性。任何一项政策都有酝酿、制定、评估、执行、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,而是面对现在和未来。

第四,政策体系。任何政策都不是孤立的。政策可分为总政策、基本政策和具体政策,也可分为一般政策和特殊政策,还可分为长期政策、中期政策、短期政策和临时政策。一项政策可与其他政策发生联系,各种政策组成政策体系和过程,相辅相成,共同服务于政策目标。

第五,政策功能。不同性质的政策具有不同的功能,国家的大政方针主要服务于政治统治和社会事务,既解决局部性问题,又解决全局性问题。部门和行业的政策则是为了推动事业和产业的发展。一项重大政策可能影响到一个部门、一项事业,甚至一个国家的前途和命运。

第六,政策是一种行为准则或行为规范。政策具有明确的作用对象或政策客体,它规定应当做什么或不应做什么;规定哪些行为受鼓励,哪些行为受限制;规定行为方式并指明方向。政策可以有效地调整各种社会关系,调动各方面积极性,促进社会发展。

在实际社会生活中,人们常常相互借用和混淆政策、策略、战略、方针、路线等概念。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动准则”;把政治路线定义为“国家和政党在一定历史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。

## 二、公共政策

在当代社会生活中,纯粹的私人行动领域正在相对缩小,而公共行动领域在逐步扩大。其结果是政府在社会生活中的作用会大大增加。政府的行动对整个社会的运行和经济与社会发展有着举足轻重的影响。这种情况就要求政府要以更加公平、合理和高效的方式去管理社会和引导社会发展。而政府在这些方面行动的总和就构成了政府的公共政策行动体系。

### 1. 公共政策的含义

研究者对公共政策的定义有很多种,比较有代表性的有:公共政策是由政府或社会公共权威制定的;公共政策包含了法律法规或行为准则;公共政策包含了政府为管理社会、处理公共事务和解决各种问题而采取的行动;公共政策是在特定目标指引下,对社会公共利益进行选择 and 分配。这些定义从不同的角度去界定社会政策,都有一定的合理性。

在本书中,对公共政策的含义也进行了界定,所谓公共政策,是指公共权力机关为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益而经由政治过程所选择和制定的行为准则和行动方案。这个定义涵盖了以下几层意思。

(1)公共政策是政策、决定、决策、对策的一种特殊形态。它具有政策、决策、决定、对策的一般特征。

(2)公共政策是公共权力机关的基本的活动方式或活动过程,是公共权力机关的权力意志的表现。

公共政策表征着公共权力机关想干什么、为什么干、怎样干、不想干什么、为什么不想干。所以,公共政策有权威性和强制性。当今世界各国的政治体制各有不同,公共权力机关的构成及其各组成部分之间的权力配置也各有不同,因此,公共政策的制定方式和制定过程也就各有不同。

(3)公共政策是经过相应的政治过程而进行方案的初拟、优化和择定的结果。主导这一过程的核心是公共权力机关与公民的关系,是前者能够不能够以及可以在多大程度上聚合公民的愿望、意向和利益。

(4)公共问题、公共目标和公共利益是公共政策的三大要素。

公共问题的提出来自政治系统的环境的挑战以及政治系统自身的维持和存续的需要,而解决公共问题的轻重缓急的次序的认定则取决于公共权力机关经由政

治过程所作的考量。

公共目标的设定既可能是公共权力机关理性(虽然事实上是有限理性)选择的结果,也可能是非理性活动的产物。但不管怎样,公共目标的设定标志着公共政策是一种有明确方向的活动。

谋求公共利益的实现是公共政策的灵魂和目的,虽然事实上几乎每一项政策实施的结果总是一部分公民受益而另一部分公民受损。

(5)公共政策是一种权威性的价值分配方案。

公共政策通过规范、引导机关、团体和公民个人的社会行为,有效地分配自然的和社会的各种稀有资源。对某一项具体政策而言,价值分配则在与该政策直接相关的群体和个体范围内进行。

(6)公共政策在形式上可以是积极的,也可以是消极的。

积极形式的公共政策,包括政府为解决某一特定问题而公然采取的行动。消极形式的公共政策则包括:人们要求政府介入某一事务,而政府官员却作出不采取任何行动、不做任何事情的决定。也就是说,政府在总体上或某一特定的范围内遵循一种放任主义或不干涉主义的政策,而这种“无为政策”可能对社会或社会中的某些团体具有非常重要的意义。

## 2. 公共政策的基本特点

### (1)公共性。

公共政策最突出的特点在其政策行动的公共性。所谓“公共性”,即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政策,是面向社会公众、与社会中的公共事务有关的政策,而不是处理政府或其他任何一个组织的内部事务。或者说,政府在处理社会中各种事务时,是把它们当成“公共事务”,即能够对公众产生共同的影响、需要大家共同决定和采取共同行动的事务,而不是像古代皇帝把国家的事情看成自己的“家务事”来处理。这种公共性产生于公共权力机关的公共性。对于实行宪政民主制的国家来说,政府的根本理念是主权属于人民,政府权力来源于由公众结成的社会,来源于人民的同意和授权,政府的合法性在于政府满足公众需求、实现公共利益的程度。政府是一切组织中最具有也最应具有全民性的组织,公共政策作为国家和政府意志的体现,必须以谋求公共利益为目的。

公共政策的公共性主要体现在:

第一,公共政策主体的公共性。公共政策主体的公共性即公共政策是由代表社会中公共权威的组织(一般是政府)来制定和组织实施的。各种公共权力组织和公共组织构成了传统意义上的公共政策的主体。它们之所以构成公共政策的主体,是由于这些公共权力组织有着与一般的私人组织不同的“公共性”特征。公共政策主体的

公共性表现为：他们是社会上最大部分的人的利益的代表。公共权力机关是公众个人权力让渡的结果，是维护社会公正和弥补市场不足的制度性工具。此外，由于公共政策的施行需要的是公共治理，因此，除了传统意义上的公共权力组织外，每个公民都是公共政策过程的参与主体，这是公共政策主体公共性最直接的体现。

第二，公共政策对象的公共性。公共政策的主体对公共事务的处理首先是从公共问题入手，公共问题是公共政策的逻辑起点，公共问题的解决必须借助公共权力来完成。因此，公共政策解决的是国家公共事务、政府公共事务和社会公共事务，无疑这些公共事务都具有鲜明的公共性。公共事务的公共性体现为公共事务是社会全体公民的事务而不是某个个人或团体的事务。

第三，政策目标的公共性。政策目标的公共性即政府制定公共政策的基本目标不是为了政府自身的利益，而是为了社会的公共利益。

第四，公共政策手段的公共性。公共政策的实施和执行更多地需要借助于公共权力。公共政策手段的公共性也体现在公共权力的公共性上。公共权力实质上是一种大众的共同权力，它是公众权力让渡给政府的结果，本质上是一种凝聚和体现公共意志的力量，是一种“公意”的体现。

第五，公共政策价值观的公共性。与市场机制追求效率的目标不同，公共政策作为一种弥补市场不足的制度安排，其价值观取向更多地体现在追求社会公平、正义、民主，承担社会责任等。公共政策价值观的公共性。具体体现在以下三点。

首先，公共政策价值观的公共性体现为追求民主理念中公众的高度参与。公众参与是公共政策的基石，公共政策的过程实际上就是公众与公共权力的互动过程。公众参与程度是衡量民主化的一个重要指标。

其次，公共政策作为一种弥补市场不足的制度安排，是把维护社会公正作为自己不懈追求的目标，政府通过公共政策克服市场机制在追求效率过程中造成的分配不公。

最后，公共政策关系千千万万人的利益，它是公众选择的结果，而不是个人谋取私利的工具。所以，维护公共利益成为一切公共政策的出发点和目的。

## (2) 权威性。

由于处理公共事务涉及利益分配等复杂的问题，因此从古到今任何公共事务都是由具有权威的个人或机构来处理的。在当代社会中，公共政策乃国运所系、民生所依。公共政策的权威性是指公共政策对于政策执行者和政策对象具有强制性的约束力，要求人们按照政策规范自己的行为，不管人们是否愿意，都必须坚决执行，否则就会受到一定的处罚。公共政策的权威性来自以下几个方面。

首先，公共政策的权威性来自公共政策最终决定者的权威性。公共政策是



公共机构及相关的社会组织所制定、实施的约束人们行为的规范与准则。由于政策的最终决定者是掌握公共权力的机构及其代表者,其执行者和评估者也主要是政府部门或政府授权的非公共部门。因此,公共政策的制定、执行更多地表现为自上而下的运动。而这种运动的基础与支撑是政府背后强大的国家力量,这就使得公共政策从一开始就具有较高的权威性,并逐渐演变成为一种遵守和执行的自觉性。

其次,公共政策的权威性来自公共政策的强制性。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。公众的利益诉求是不同的,满足了一部分人的利益诉求,就有可能满足不了,甚至还会损害另一部分人的利益;满足了绝大部分人的利益诉求,还会损害一小部分人的利益;满足了人们的眼前的、近期的利益诉求,就有可能损害人们长远的、根本的利益。公共政策在协调、平衡公众利益时,不可能将这些利益上的差异性、层次性完全消除,那些利益要求得不到满足的人,甚至既得利益受到损害的人,就会很明显地感受到公共政策在某种程度上的强制性,即来自公共政策的权威性。

最后,公共政策的权威性来自公共政策的惩罚性。公共政策的强制性往往是与一些惩罚性措施相联系的。如果缺乏惩罚性措施,那么有些政策就会失去其权威性和合法性,无法贯彻执行,政策也就成了一纸空文或口号。公共政策的惩罚性有时还表现在对政策执行者不执行政策时的惩罚,比如负责执行某项公共政策的政府部门负责人,由于其玩忽职守而导致政策无法落实和政策执行偏差,就有可能受到行政上的责任追究,甚至会受到降职、减薪等方面的严厉惩罚,从而使其感受到公共政策的权威性。

### (3) 价值选择性。

公共政策研究与一般的社会科学研究很相似,包括对有关事实的调查了解和了解的事实理论概括。但是,公共政策本身必然具有的价值取向的特点,往往使公共政策研究与政策倡导难以完全区分开。正如蒂特马斯所言:“在社会福利体系之内,人们无法逃避各种价值选择。任何模型构筑或理论阐释,都不可避免地关切到‘是什么’和‘该是什么’的问题;关切到我们(身为社会成员)的需求(目标)问题;关切到谋成的方法(手段)问题。”<sup>①</sup>可见,公共政策是无法逃避价值判断的,必然涉及价值选择。

公共政策的价值选择性,是指决策者在制定公共政策的过程中首先要对各种政策行动的价值优先性作出判断,然后以此为基础来决定公共政策的走向。

<sup>①</sup> [英]理查德·蒂特马斯,蒂特马斯社会政策十讲,江绍康,译,长春:吉林出版集团有限责任公司,2000。

所谓政策行动的价值优先性,是指某种政策行动相对其他行动而言的重要性程度,这种相对的重要性不是纯粹由客观事实来决定的,而是在一定的客观现实的基础上,由社会中的组织、利益群体或个人按其利益及主观偏好为基础而作出的主观判断。

公共政策之所以具有价值选择性,主要是由于公共政策可能行动的领域相当广泛。也就是说,在社会中需要政府解决的问题相当多。但政府公共政策行动能够获得资源又总是有限的,因此,政府总是不得不在许多应该做的事务中选择一部分最重要的来重点解决或优先解决。而对于在多种行动领域中“哪些是最重要的问题”,在很多情况下很难只从客观指标中去得到现成的答案,而是需要对各种可能的政策选择做出价值判断。公共政策决策中的价值选择受社会主要价值倾向的影响,但同时受各种利益群体的影响,并在一定程度上受决策者本人的价值立场及主观偏好的影响。

#### (4) 阶级性与社会性的统一。

一方面,公共政策是公共权力机关为了解决某一公共政策问题而制定的行为规范,是政府政治行为的产物。政府统治阶级是行使国家权力的核心工具。政府的政策要符合统治阶级维护和巩固现行政治统治的需要,要体现统治阶级的意志,反映统治阶级的根本利益和共同愿望。因此,明显的政治倾向与阶级性,会强烈地表现在每一项公共政策中,而超阶级的政策是不存在的。

另一方面,公共政策的目的是解决大家共同面临的公共政策问题,在具体措施和手段的选择上必须致力于实现大众所共同遵循的价值目标,公共政策的目标具有社会一致性,因此公共政策的内容也必然具有社会性。当然,在迄今为止的任何一个社会中都在不同程度上存在着群体之间的利益分化,而公共政策往往处于这些利益矛盾的焦点上。因此,公共政策的走向往往与某些群体的利益密切相关。在阶级社会中,政府公共政策更常常明显地代表着特定阶级的利益。由于实施公共政策实际上就是政府在各个利益群体之间实施强制性的利益再分配,在利益得失的驱使下,各个不同的阶级或利益群体往往会对特定的公共政策采取不同的态度,有时甚至产生相当尖锐的冲突,因而使公共政策带上鲜明的阶级性特征。

### 3. 公共政策的内容构成

公共政策的内容构成是指具有不同政策效力的各项公共政策构成一个统一的、相互作用的政策体系。其中,政策效力的差异指的是政策作用于对象的广度与深度、时间与空间、方式和方法上的不同。这种差异是一种主观认定,而主要是指政策的实际效果的不同。

#### (1) 元政策、基本政策、部门政策。