



§ 3. 公共政策的作用

公共政策的导引功能 (1-3-1)

公共政策的调控功能 (1-3-2)

公共政策的分配功能 (1-3-3)

公共政策的应急功能 (1-3-4)

公共政策的创新功能 (1-3-5)

公共政策的导引功能

政策导引功能的实现机制

社会活动主体的行为是可以改变的，从而也是规范和引导的。制定与实施公共政策正是针对因利益矛盾而引发出来的公共社会问题去确立一定的合理的行为准则，凭借这些准则去规范和制导人们的行为，改变社会的人力、物力、财力等资源在空间的分布与时间流动方面的配置，从而对社会发展的方向、速度、规模进行约束。保证社会运行有合理的秩序，并朝向某种既定的目标。

政策导引功能实现的途径

公共政策的导引功能主要通过两种途径表现出来的。一是目标控制的途径。凡是公共政策都有明确的目标。在公共政策的制定中，必须依据公众的利益要求、既定的社会环境条件与政府的责任能力，确定科学的、有效的目标体系。政策的实施则是将社会生活中原来存在的复杂多向、矛盾冲突的个别目标强制地纳入一个统一的既定目标体系之中，从而使人们朝着大体相同的方向有序地前进。

二是价值和行动控制的途径。公共政策是事实和价值的有机统一。凡是公共政策都包含一定的价值体系、规范体系和行动体系。价值体系的作用在于告诉人们政府所提倡的政策是有用的、应当的、必须的；规范体系的作用在于告诉人们行为的界限，指出哪些行为是允许的，哪些是不允许的；行动体系则告诉人们为达到政策的目标应当怎么做，采取何种途径去做。通过价值、规范和行动方面的指导，人们就能改变观念，统一认识，实施规范的行为。

公共政策的调控功能

政策调控功能实现的基础

现实社会中存在着各种不同的利益群体，它们之间不可避免地会有利益上的摩擦、冲突以至对抗，最终阻碍公众利益持续、有效的增长。

如果对个人与个人、个人与集体、集团与集团、人的活动与自然生态的关系加以统筹，就能保证公众利益的均衡合理，从而提供有效的增长条件。

公共政策正是通过不同主体的利益公开诉求、平等竞争、民主论辩，在统筹均衡多方利益的基础上，规定出大家认可的行动的目标和价值，从而调节和控制社会朝着既定的战略方向前进。

政策调控功能实现的类型

公共政策活动发挥调控作用有直接与间接两大类型。公共政策是划分领域的，某项公共政策对与其对应的领域所起的调控作用是直接性的，而对于其他相关的领域来说，其调控作用则是间接的。比如作为基本国策的人口政策，它对于人口增长与优化有直接的调控作用，但对于产业结构的提高与优化，则只有间接的作用。

政策调控功能实现的方式

公共政策的调控还可以分为平衡调控与非平衡调控两种方式。社会的发展既可以在各种利益平衡的状态下实现，也可以在突出重点、有意倾斜的非平衡状态下实现。平衡与非平衡在社会发展中总是交叉出现的。因此，政府在利用公共政策调控社会发展时，既可以使用平衡的方式，也可以使用非平衡的方式来进行。

公共政策的分配功能

政策分配功能实现的原则

一般地说，政府的公共政策所体现的分配原则主要有三种：一种是为追求效率而鼓励扩大差别的原则；二是为消灭差别求得平等而牺牲效率的原则；三是效率与公平相统一的原则。

在计划经济体制下，执政党和政府推行的公共政策在分配功能上贯彻的是牺牲效率的平均主义原则。在市场经济体制下，执政党和政府所制定与实施的公共政策坚持实行的是效率与公平统筹兼顾的分配原则。

政策分配功能实现的途径

公共政策的分配可以通过三种途径来实现。

一是第一次分配途径，这是制定相应政策，依据劳动的数量、质量，依据创造财富的要素贡献的大小加以分配。

二是第二次分配途径，这是制定实施一定政策，通过公共财政和公共预算进行的分配，目的是对因天赋差异或机会不均等而产生的弱势群体和因历史、地理等因素造成的落后地区进行补助，体现的是公平、正义的原则。

三是第三次分配途径，这是制定实施相关政策，通过支持和发展慈善和公益事业，对社会群体、落后地区和遭遇灾难人群的救助。

公共政策的应急功能

政策应急功能实现的条件

在转型社会中，由于新旧体制交替、磨擦，社会利益出现新的分配和资源配置，这些都会导致原有既得利益团体的不满和社会新的弱势群体的出现。当社会出现新的、严重不均衡时，就会出现某些动荡和突发事件。

另外，由于自然界自身的运动，也会出现地震、海啸、飓风等自然灾害。由于人类不理智、不健康的生产与生活方式也会导致食品卫生事故、技术和生产安全事故、高致性的传染病等等，这些都需要人类采取积极行动，加以应对和处理。

政策应急功能实现的机制

公共政策在应对突发事件和化解社会危机中发挥作用主要是通过三种机制来实现的。

一是预警机制。是当突发事件和危机还处于潜伏时，就展开日常风险管理、制定预案，积极预警；

二是化解机制。当矛盾冲突已经出现，但还没有加剧和激化时，就展开利益协调，化解矛盾，避免危机事件出现。

三是应对机制。当某些矛盾激化、引发社会动荡，出现社会突发危机事件时，公共政策的作用则是隔离危机、挽救生命财产损失，防止社会混乱，恢复社会正常秩序。

四是反思学习机制。当突发危机事件平息之后，通过制定相关政策，总结经验，寻找薄弱环节，加强培训和演练，形成有效的危机应对法制、体制和机制。

公共政策的创新功能

政策创新功能实现的条件

在社会转型时期，重要的任务是破除旧的无效率的、已经同社会发展要求不相适应的旧体制。虽然旧体制总是同社会旧的利益结构、旧的机构设置及陈旧的制度安排联系在一起，又具有极强的惯性。这就会出现一种状态：一方面旧体制的弊端已经显露出来，逐渐失去人们的信任。另一方面，要求获得新的利益的人们期盼着革新，向往新的政策。这种旧体制衰败和无效与多数人革新观念的高涨的对峙就为公共政策发挥创新作用准备了条件

政策创新功能实现的途径

公共政策的创新作用是通过鼓励新的利益群体，依据新的规则开展行动实现出来的。当新的政策规范突破旧的机构设置和旧的制度安排，引领追求新利益的群体展开新的行动时，新的组织机构、新的制度安排就会逐步出现，并且在新的利益结构的支持下，不断成长、壮大、完善。通过新的政策的传播、不断的完善，当最终形成新的利益结构、新的机构设置和新的制度安排时，政策的创新功也就能最终实现出来。