

# 社会建构影响下的政策设计 ——以我国农村厕所革命为例

靳 谱

(郑州大学政治与公共管理学院 河南 郑州 450001)

**[摘要]**社会建构于与政策设计理论是由安妮·施奈德和海伦·英格兰姆提出的公共政策理论,在西方具有十分大的影响力。本文主要关注的社会建构影响下的政策设计,不同的目标群体的社会建构对政策设计有什么样的影响。本文简要论述了政策设计和社会建构的内涵,并分析了社会建构的两种类型:目标群体的社会建构和知识的社会建构,以及它们对政策设计的影响。本文以我国农村厕所革命政策为例,进行进一步的分析,发现扩大公众参与、促进民主,有利于政策设计更能够满足社会的需要。

**[关键词]**社会建构;政策设计;农村厕所革命

## 1. 导论

政策设计是政策研究的重要方面。对于中国政策过程的研究,目前已经积累了很多的经验,这些研究主要采纳了“权力-利益”视角和“政策学习”视角,并建构了许多理解我国政策过程的模型、理论与框架。这些研究在很大程度上让我们更加深刻的了解我国的政策过程。但是这些研究也存在一些不足:一方面,这些研究将我国的政策过程过于泛化了,不同的政策,其过程具有一定的弹性,不能一概而论。另一方面,政策过程与社会各方面因素密切相关会影响到各方的利益,各利益主体总会想方设法使公共政策的制定向有利于自己的方向倾斜。

目前,随着我国社会的快速发展,社会主体对于自身的利益和权力越发重视。社会各利益主体参与政策设计的渠道越来越多,政策设计受到许多方面因素的影响。美国学者安妮·施奈德和海伦·英格兰姆将社会学中的社会建构思想引入到政策设计的研究中,分析了政策设计中两种重要构成要素——目标群体和知识的社会建构特征。本文在前人分析基础上,利用我国厕所革命政策的设计和发展进一步阐释社会建构对政策设计的影响。本文对于发展社会建构理论具有一定的学术意义,对于理解中国厕所革命也具有一定的现实意义。

## 2. 社会建构与政策设计理论简述

### 2.1 社会建构的内涵和类型

社会建构最初属于社会学和心理学领域,并没有被运用到政策设计方面,它是现代西方心理学中一种新的思想潮流。目前关于社会建构论还没有一个统一的解释,其基本主张包括三个方面:第一,知识不是经验归纳的产物而是社会建构的结果;第二,实践是社会建构的结果;第三,语言并非具有确定意义的透明的媒介,也并非表达思维内容的中性的工具。施奈德和英格兰姆认为社会建构主要包括两种类型:

第一是目标群体的社会建构。目标群体的社会建构指某一社会群体被赋予特定社会形象与特征,以区别于其他群体,目标群体的社会建构与该群体拥有的政治权利的大小共同决定着该群体在公共政策过程中利益或负担的分配状况<sup>[1]</sup>。目标群体根据政治权利的大小和社会形象的优劣,可以分为四种类型:优势者、竞争者、依赖者和偏离者。优势者的政治权力大,社会形象好;竞争者的政治权力大,社会形象差;依赖者的政治权力小,但社会形象好;偏离者的政治权力小,社会形象也差。不同类型的目标群体因其特征的不同,会对政策设计产生不同的影响。

第二是知识的社会建构。社会建构论认为,人类已知的知识皆为一种社会建构,是植根于特定历史和文化的人们协商、对话的结果是人们在社会人际交往中“发明”的,而不是通过所谓的客观方法“发现的”。在知识的社会建构中,科学家和专业技术人员对于政策设计产生着重要的影响。

### 2.2 政策设计的定义和特征

政策设计是政府部门为了解决问题,采取合理的方法、有组织的收集信息,设定方案的动态过程。政策设计包括政策问题的提出、分析、议程和政策制定的过程。政策设计一直以来被称为是一门“可操作的方法”和“可实现的目标”的艺术<sup>[2]</sup>,近年来,获得了众多政策研究者对其关注逐渐增强。施奈德和英格兰姆指出政策设计具有两个方面的含义:一是动词意义,指形成政策方案的过程;二是名词意义,指政策试图实现其目标的逻辑<sup>[3]</sup>。

政策设计主要有两个方面的特征:一是设计性与非设计性的统一。所谓设计性指政策设计是为了实现特定目标按照主流观念、经验和知识生产出来的,具有一定的程序性。所谓非设计性,指政策设计是由很多无意识的、看见的手生产出来的。二是策略性与规范性的统一。政策设计的策略性是指通过更理性的技术手段制定出“更有效的政策”,规范性则指通过政策设计实现特定的价值追求即“更好的政策”<sup>[4]</sup>。

## 3. 社会建构影响下的政策设计

### 3.1 目标群体的社会建构对政策设计的影响

在目标群体的社会建构研究中,特定群体被赋予不同的身份,不同群体由于其形象特征的不同,他们经常会被贴上不同的标签,而当这种价值评价体系被运用到政策设计中时,会对政策设计产生不同的影响,产生不公平的现象。针对不同类型的目标群体,政策设计在各个方面都是不同的。优势者所具有的较大的政治权力和政治影响,以及正面的社会形象,往往会使他们在进行利益分配时获得更多的实质性利益,而且他们承担的社会负担也较少,他们的政策工具也多强调能力建设。而竞争者虽然也能获得较多的社会利益,但他们由于社会形象较差,因此这些利益往往隐藏起来,不被人察觉。依赖者虽有正面的社会形象,但是其政治权力和政治影响力较小,因此,他们获得的社会利益较少,而且大多难以落实,他们的政策工具多为象征性的。偏离者无论是政治权力、政治影响力,还是社会形象,都处于十分劣势的状态,因此,他们几乎得不到社会利益,甚至被打压。

### 3.2 知识的社会建构对政策设计的影响

知识的社会建构是指普通公众对专家、学者等知识拥有者的正面评价与信赖心理,他们在一定程度上有利于打破依照目标群体的社会建构类型进行政策利益分配的格局。在现实,知识的社会建构对政策设计的影响主要表现在政策设计的决策背景方面,随着社会的发展,越来越多的公众认为科学知识对政策决策具有十分重要的作用。但是,科学和专业对政策设计的影响主要取决于它能否为政策决策者带来政治利益。此外,科学和专业的影响对于不同的目标群体是不同的,科学家和专家本身就属于目标群体中的优势者,因此,科学主导的决策一般都倾向于为优势者提供更多的利益,对于普通公众提出的问题,他们难以做到一一回应。所以,科学主导的决策在一定程度上缺乏公平和民主<sup>[5]</sup>。因此施奈德和英格兰姆认为,科学共同体可能存在自身的利益,而且公共参与的程度和积极性也会受到专业术语的影响,因此,科学知识在政策设计中发挥的作用是有限的。

## 4. 社会建构对我国农村厕所革命政策的影响

### 4.1 我国农村厕所革命政策提出背景

我国农村厕所问题在新中国成立之初就一直备受关注,而且在2015年之前,我国有关部门就农村厕所问题提出了很多的政策和意见,并取得了显著的效果。2015年,习总书记在考察时正式提出中国也要来一场厕所革命。2019年,财政部、农业农村部发布《关于开展农村“厕所革命”整村推进财政奖补工作的通知》,提出资金由中央财政安排,用5年左右时间,以奖补方式支持和引导各地推动有条件的农村普及卫生厕所。虽然我国农村厕所革命提出来的时间不长,但是农村厕所问题一直以来都受到了很多关注。在政策设计方面,我国农村厕所革命相关的政策群体也是很广泛的,他们分别具有不同的利益诉求、政治权力和社会形象,他们对政策设计会产生不同方面和程度的影响。

### 4.2 社会建构对我国农村厕所革命政策的影响

本文在前面讲述了目标群体的社会建构和知识的社会建构对政策设计的影响,社会建构对我国农村厕所革命也具有很大的影响。中国的农村厕所革命政策涉及的相关政策群体主要包括:上级政府、农村居民、基层政府,以及为农村厕所革命建言发声的专家学者群体与社会大众。各群体通过广泛的政策参与进入政策过程,对政策设计起作用。

我国的农村厕所革命政策中,上级政府既包括在进行农村厕所革命过程中,作为政策群体的上级政府既包括中央政府,也包括相应的上级农业、卫生部门,他们属于社会建构的目标群体中的优势者;基层政府主要负责将政策付诸实施、选择政策工具、实现政策目标,他们属于竞争者;依赖者主要指政治权力和政治影响力都比较小,而且社会形象较好的农村居民;偏离者指那些反对农村厕所革命的群体。

我国开展农村厕所革命是为了改善农村的人居环境,为了给农村居民提供更高品质的生活。在我国农村厕所革命初期,我国政府和相关部门主要是出台一些行动方案,各地方政府在上级政府的指导下会制定一些公共政策以推动农村厕所革命的稳步进行,地方政府在制定相关政策的过程中就涉及社会建构这一问题,在政策设计的过程中,作为优势者的上级政府,无论是在利益分配、政策工具的选择还是政策论证的策略方面,政策设计都会偏向于优先考虑上级政府,因为下级政府进行政策设计本身就是为了完成上级政府布置的任务。地方政府作为竞争者,其进行政策设计出了要完成上级的任务之外,还要为努力自己塑造良好的形象,做出好的政绩,因此,在利益分配的数量和方式上,地方政府往往能够获得较多的实质性利益,但是由于有些地方政府一味的追求更好的政绩,获得更多的利益,只关注于将上级的任务完成好,而忽视了后续的管理等问题,在政策设计上不够全面,在一定程度上损害了人们的利益。农村居民作为依赖者他们通常会根据政府的行动来做出自己的选择,从而对政策设计产生影响,随着目前我国公民的民主意识和民主权力意识不断加强,越来越多的农村居民开始关注这些与他们的切身利益相关的政策设计过程,他们可能会对政府提出一些自己的想法,如果政府采纳了这些想法,那么制定出来的政策就能够更好的满足农村居民的需求,为农村居民带来更多的切实利益。在有些农村地区,由于历史传统和观念的原因,有些农村居民还是喜欢旱厕,不支持厕所革命,他们就属于偏离者,一般情况下,这种情况是十分少见的,基本上对政策设计不会产生实质性的影响。

随着我国厕所革命的不断推进,越来越多的专家学者开始关注这方面的问题,并提出了很多有效的建议,中央政府和地方政府在进行政策设计时通常也会综合多方面的意见。社会建构影响着我国农村厕所革命政策越来越关注农村居民的实际需求,并且逐步听取农村居民的意见和建议,是政策设计更加全面,更具有权威性和实效性。

## 5. 结语

施耐德和英格兰姆提出的社会建构和政策设计理论具有十分重要的研究意义，它致力于探究目标群体的社会建构、政策设计、政策参与之间的关系，这对于公共政策的设计具有十分重要的影响。目前，我国关于社会建构对于在政策设计的研究并不多，本文认为，目标群体社会建构与政策设计框架对理解政策过程具有重要意义。但是这一理论时施耐德和英格兰姆两位学者根据美国的具体情况提出的，因此，可以根据中国的具体情况合理的运用这一理论框架。

本文在对我国农村厕所革命政策进行分析时发现，扩大公民的政治参与，及时回应公民的诉求，有利于政策设计朝着更有利于满足人民的实际需要的方面进行。而且，本文还认为政府在进行政策设计时，可以针对不同的目标群体研究利益分配问题的差异，同时还可以分析在不同政策领域中，同一目标群体在利益分配、工具选择、论证策略等方面的差异。推动目标群体社会建构与政策设计框架和其他政策过程理论相结合，可以进一步丰富具有中国本土特色的政策过程研究成果，有助于进一步完善中国的政策过程，更好的满足人民的需要。

#### 参考文献

[1]李毅. 社会建构类型转换与公共政策变迁——以中国网约车监管政策演变为

例[J]. 公共管理与政策评论, 2019, 8(05): 58-69.

[2]David Weimer, The Current State of Design Craft: Borrowing, Tinkering and Problem Solving, Public Administration ReView, 1993, Vol. 53, No. 2, p. 111.

[3]Anne Schneider and Helen Ingram, Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design, Journal of public policy, 1988, Vol. 8, No. 1, p. 62.

[4]朱亚鹏, 李斯昉. 目标群体社会建构与政策设计框架: 发展与述评[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2017, 57(05): 163-172.

[5]张海柱. 促进民主的公共政策: 政策设计与社会建构理论述评[J]. 甘肃理论学刊, 2011(01): 136-140.

#### 作者简介:

靳谱(1996.8-), 男, 汉族, 河南郑州人, 郑州大学政治与公共管理学院2019级硕士研究生, 行政管理专业, 研究方向: 政府治理与改革。

## 推进新体制下基层党组织规范化建设

孙亚楠

(河钢宣钢集企公司 河北 宣化 075100)

**[摘要]**新体制下的国有企业具有人员配备精干化、岗位设置综合化的特点,在一定程度上导致基层党组织的党建工作数量偏少、基础薄弱等问题。本文针对新体制下基层党组织存在的问题与矛盾,对党组织规范化建设的措施进行探索,以期对国有企业基层党组织的建设提供借鉴。

**[关键词]**新体制; 基层党组织; 规范化建设

### 一、推进基层党组织规范化建设是提升党建质量的重要举措

党的规范化建设是指导党建的一套流程与制度。党的十八大以来,习总书记高度重视党的规范化建设,指出“标准决定质量,有什么样的标准就有什么样的质量,只有高标准才有高质量”等一系列重要论述,为基层党组织的规范化建设指出了前进方向。

(一) 基层党组织规范化建设是推动十九大精神贯彻落实的有效动力

基层党组织是党的战斗堡垒,推进基层党组织规范化建设的过程,就是明晰党的建设科学方法的过程,也是检验党的建设成效的过程,是将党的十九大精神贯彻到全党的过程,也是将其转化为各项工作标准的过程,能够有效推动全党的进步,使党的旗帜在企业中高高飘扬。

(二) 推动基层党组织规范化建设是从从严治党向基层推进的有效载体

推动基层党组织规范化建设,就是要通过分解、整合等一系列的规范化手段,对党建工作的经验进行提炼,制定出具体的实施步骤,以从严治党的新思想指导实践,以科学的标准增强党建工作的规范性,使从严治党覆盖到基层的每一个角落。

(三) 推进基层党组织规范化建设是维护企业长效发展的有力保证

推动企业党组织规范化建设,就是要深度融合党的治企方略,将党的各项要求融入企业党组织的规范化建设全过程,凝聚起推动企业发展的强大力量。

### 二、基层党组织规范化建设推进过程中存在的问题

(一) 企业管理层及党务工作者重视不足

当前企业的管理者以及部分党务工作者并没有从根本上意识到党组织规范化建设的重要性。企业中很多党支部书记是兼职,在成为支部书记之前往往从事着与生产或行政相关的工作,对党建工作的重要性认识不足、理解不深,往往将主要精力放在行政工作上,在党建工作上经常抱有应付心态。一些基层党务工作者在工作中不敢较真,缺少对于党务工作的必要热情,在思想认识上比较消极,不能够很好地发挥党组织的作用。在组织党组织活动时,缺乏多样的形式,不能够很好地利用先进表彰,特色主题活动等有效手段,致使基层党组织的凝聚力较弱。

(二) 党务工作者理论基础不扎实

一些企业的领导层以及部分党务工作者的党建理论知识较缺乏,并且不注重对于相关理论以及知识的学习,对于新时代党的基本要求、基本理论了解不足,致使他们在开展工作的过程中,往往不能够很好地贯彻与落实党的各项方针政策,不能够使党的理论更好地向基层延伸。

(三) 党组织活动方式方法单一

在企业中,部分党务工作者缺乏相关的理论知识与工作经验,不能够满足新机制下的党建工作的需要,在具体的实践工作中缺乏创新,往往采取老套的工作方式以及单一的活动内容,党组织活动基本上还停留在阅读文件、学习材料等老方式上,不能够有效地吸引党员的热心参与,激发党员的积极性。

### 三、基层党组织规范化建设推进举措

(一) 加强职工对基层党组织规范化建设的重视

企业的高效发展在于加强党的建设,而党建的重点在于基层党建。企业要对基层党建给予高度的重视,不断地健全班子,使党支部能够发挥出基层堡垒的作用。要结合每个党支部委员各自的特点,坚持民主集中制的原则,选齐配强支部班子。

集合全体职工的力量,为党支部各项工作的有序开展提供强有力的保障。

要以促进党员思想进步为导向,采取学习与谈话相结合的方式,不断强化对党员思想的引导。通过集体学习与个人学习相结合的形式,组织广大的党员对《党章》等党的基本理论进行深入的学习,使广大党员能够深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想以及党的十九大精神的内涵。要以企业的全面发展为目标,定期开展企业形势和社会政治方面的教育,不断地引导广大党员形成为企业建功立业的精神。要不断地引领广大党员干部学习最新的党的理论,突出理论学习的实效性。通过支部书记讲党课等形式,在广大党员中大力宣传党的基本理论以及各项方针。要结合党纪、党规,结合身边的典型案例,不断地对党员开展警示教育。在支部委员之间,党员与群众之间广泛开展谈心谈话,引导广大的党员及群众为党组织规范化建设的提升提供宝贵意见。

(二) 建立健全基层党建规范化体系

规范化是管理学中对一项工作科学与否进行判断的重要指标。提升基层党组织的工作质量,必须将规范化的体系建设放在首位。要全方位地建立好党建规范化体系,保障党建工作质量的提升。从总体要求、具体方法等方面推进党组织规范化建设,提升党建工作质量。要对照党章以及相关的规定,对党建工作进行全面的梳理,从班子建设、组织生活等各个方面,分门别类地提出党建工作的标准,使每项基层党组织工作都能够有明确的方向。要进一步地明确工作目标、工作内容,确立工作流程,将抽象的党建工作转化为具体的可操作的工作方法,防止基层党组织规范化建设工作出现方向上的迷失。

科学的工作机制是确保一项工作有效落实的重要前提。基层党组织规范化建设,必须将过程管理落实到基层。要将规范化的理念深深地植入基层,将规范化意识的教育作为干部培训、工作考核的重要内容,提升与拓宽党员干部在党组织规范化建设方面的理念以及举措。要围绕党组织规范化建设标准,优选配强领导干部队伍,加强后备干部培育,开展经常性、全方位的培训与交流,解决党组织队伍业务不精的问题。要将标准化的流程落实到每一个基层支部,实现季督查、年评议常态化,安排专项资金用于基层党组织阵地建设以及党员干部的培训。

(三) 建立党组织评定星级制度,选树典型

提升基层党组织规范化建设,必须进一步地强化结果导向,进一步地精准评估基层党组织的建设成效。要对不同的党组织进行科学的考核定标,从班子建设、工作机制、党员评价等各个方面,形成目标明确的评价体系。通过星级评比活动,在党员中形成比学赶超的氛围,有效推动党组织的建设,将星级评定结果作为党支部年终考核、干部年度考核以及各类表彰的重要参考。对表现突出的单位和个人给予相应的奖励与表彰;对表现较差的党组织和个人进行批评与相应的惩戒,以不断地推动基层党建规范化建设的高质量进行。

采取树立先进典型的做法,使企业员工形成学习典型的良好氛围。大力弘扬企业文化,定期开展学典型、树典型活动。将表彰与党建工作年底考核挂钩,与支部对党员的民主评议挂钩。通过树立身边典型,在广大的党员中形成比学赶超的氛围,采取精神奖励与物质奖励的手段,不断激发党员,以点带面,使基层党建工作达到全面的提升。