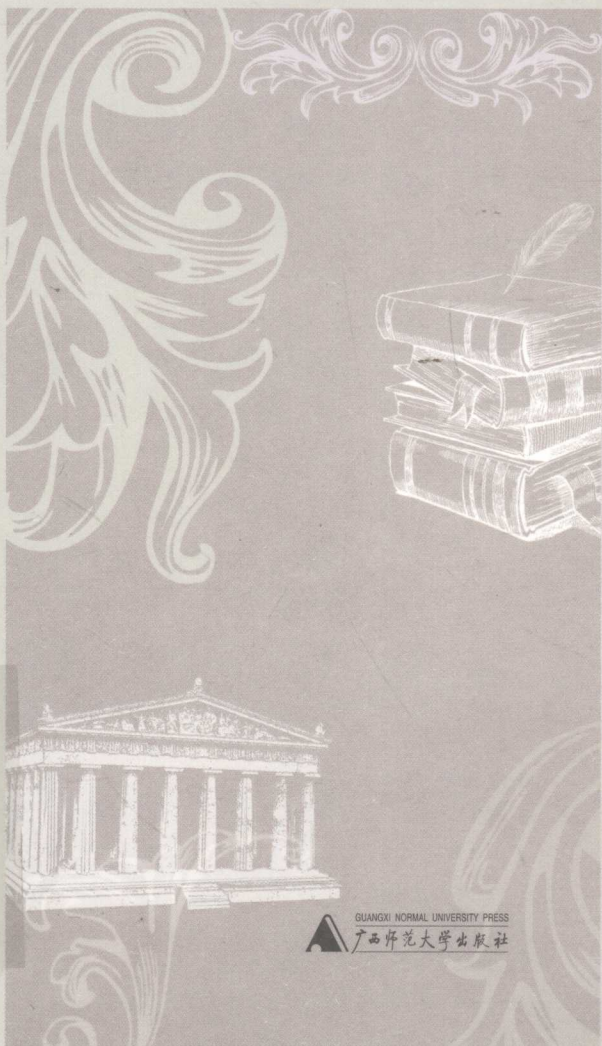


· 公共管理核心课程系列教材 ·

# 公共政策分析

◎ 周超 编著

GONGGONGZHENGCE FENXI



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS  
广西师范大学出版社

10-43  
95  
· 公共管理核心课程系列教材 ·

# 公共政策分析

周超 编著

GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS  
广西师范大学出版社  
· 桂林 ·

## 图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析 / 周超编著. — 桂林: 广西师范大学出版社, 2015.7  
公共管理核心课程系列教材  
ISBN 978-7-5495-7016-4

I. ①公… II. ①周… III. ①政策分析—高等学校—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 160786 号

广西师范大学出版社出版发行

( 广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001 )  
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

桂林广大印务有限责任公司印刷

( 桂林市临桂县秧塘工业园西城大道北侧广西师范大学出版社集团有限公司创意产业园 邮政编码: 541100 )

开本: 787 mm × 1 010 mm 1/16

印张: 15.5 字数: 240 千字

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

---

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

# 目 录

## ■ 认识篇

### 第一章 公共政策研究的发展 /2

#### 第一节 公共政策概述 /2

#### 第二节 公共政策研究的产生 /22

#### 第三节 公共政策研究在我国的发展 /34

### 第二章 公共政策系统 /44

#### 第一节 公共政策系统的构成因素 /44

#### 第二节 公共政策运行子系统 /54

## ■ 过程篇

### 第三章 公共政策问题的界定 /62

#### 第一节 公共政策问题概论 /62

#### 第二节 公共政策问题界定的影响因素 /67

#### 第三节 公共政策问题界定的步骤 /68

#### 第四节 公共政策问题界定的方法 /74

### 第四章 公共政策的制定 /82

#### 第一节 公共政策规划 /82

- 第二节 公共政策决策 /103
- 第三节 公共政策议程 /112
- 第四节 公共政策采纳与合法化 /120

## 第五章 公共政策的执行 /131

- 第一节 公共政策执行概述 /131
- 第二节 公共政策执行过程 /140

## 第六章 公共政策的评估 /150

- 第一节 公共政策评估概述 /150
- 第二节 公共政策评估的程序和模式 /159
- 第三节 公共政策评估的方式与技术 /166
- 第四节 公共政策评估的障碍 /171

## 第七章 公共政策的调整与终结 /183

- 第一节 公共政策调整 /183
- 第二节 公共政策终结 /189

## ■ 方法篇

## 第八章 公共政策分析概述 /200

- 第一节 公共政策分析的基本概述 /200
- 第二节 公共政策分析的形式 /206
- 第三节 公共政策分析的过程框架 /210

## 第九章 公共政策分析的方法 /214

- 第一节 公共政策分析的方法论 /214
- 第二节 定性分析方法 /219
- 第三节 定量分析方法 /228

## 展望篇

### 第十章 “微”时代的公共政策分析展望 /238

第一节 “微”时代的问题构建 /238

第二节 “微”时代的民主决策 /239

第三节 “微”时代的理性执行 /239

第四节 “微”时代的政策评估 /240

第五节 “微”时代的政策调整 /241

精英的民間投資(上) 第一章 概論

## 认识篇

## 第一章 公共政策研究的发展

### 第一节 公共政策概述

#### 一、公共政策的含义与特征

##### (一)公共政策的含义

公共政策是社会生活的政治成果之一,是公共意志和理性选择的产出。从 20 世纪 80 年代开始,西方的公共政策知识陆续传入中国,并与正在发展的改革开放实践结合起来,“公共政策”这一概念已经成为政府组织、非政府组织和学术界的流行话语。

公共政策是什么?西方学术界和中国学术界并没有一个一致的看法。公共行政学的创始人之一美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,公共政策是具有立法权的政治家制定出来的由公共行政人员所执行的法律和法则。<sup>①</sup> 公共政策学的创始人之一哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)认为,公共政策是以制定政策规划和政策备选方案为焦点,运用新的方法对未来的趋势进行分析的学问。<sup>②</sup> 政治学学者戴维·伊斯顿(David Easton)认为,公共政策是对全社会的价值所作的权威性分配。<sup>③</sup> 政策论研究者托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)认为,公共政策是涉及大量人力和资源或关系到很多人的政府决策,公共政策就是政府的作为

---

①伍启元:《公共政策》,香港:商务印书馆,1989年,第4页。

②Daniel lerner and Harold D.Lasswell, The Policy Sciences: Revent Development in the Scope and Method, Stanford, CA.:Stanford University Press, 1951。

③D.Easton, The Political System, N.Y.:Knopf, 1953。

或不作为。<sup>①</sup> 决策论研究者詹姆斯·安德森(James E. Anderson)认为,各个政策是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有关事物而采取的。<sup>②</sup>

从上述西方学者对公共政策的定义中,我们可以看出:有的侧重以政策职能为中心内容进行界定,如戴维·伊斯顿等;有的侧重以政策形式为中心内容进行界定,如托马斯·戴伊等;有的侧重以决策过程为中心内容进行界定,如詹姆斯·安德森等。虽然他们在公共政策的界定上都有各自的不足,但基本上概括了它的主要含义:(1)公共政策是由政府或其他权威人士制定的计划和规划。(2)公共政策是一系列活动组成的过程。(3)公共政策具有明确的目标和方向,不是自发的、盲目的行为。(4)公共政策能调整社会利益关系,是对社会所作的权威性的价值分配。(5)公共政策申明了政府有所为,有所不为。

我国台湾地区学者林水波、张世贤根据托马斯·戴伊的观点,认为公共政策是指“政府选择作为或不作为的行为”<sup>③</sup>。另一位台湾学者伍启元指出,公共政策是一个政府对公私行动所作出的指引。<sup>④</sup> 我国大陆学者孙光认为,公共政策是国家 and 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。<sup>⑤</sup> 张金马认为,政策是党和政府用以规范、引导有关机关团体和个人行动的准则和指南。<sup>⑥</sup> 陈庆云认为,公共政策是政府一个特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。<sup>⑦</sup> 陈振明认为,公共政策是一个综合地运用各种知识和方法来研究政策系统和政策过程,探求公共政策的实质、原因和结果的学科,它的目的是提供政策相关知识,改善公共决策系统,提高公共政策质量。<sup>⑧</sup>

从对公共政策的界定中可以看出,我国大陆学者所下的定义基本上是西方学

---

① J.E.Anderson, Public Policy-Making (3<sup>rd</sup> ed.), Orlando: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1984.

② J.E.Anderson, Public Policy-Making (3<sup>rd</sup> ed.), Orlando: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1984.

③ 林水波,张世贤:《公共政策》,台北:五南图书出版公司,1984年,第9页。

④ 伍启元:《公共政策》,香港:商务印书馆,1989年,第1页。

⑤ 孙光:《政策科学》,杭州:浙江教育出版社,1988年,第14页。

⑥ 张金马:《政策科学导论》,北京:中国人民大学出版社,1992年,第14页。

⑦ 陈庆云:《公共政策分析》,北京:中国经济出版社,1996年,第9页。

⑧ 陈振明:《政策科学》,北京:中国人民大学出版社,2003年,第16页。

者的综合观点,并强调政党与政府是制定政策的主体,但是往往忽略社会团体的主体性和政策过程的特点。虽然中外学者对公共政策的概念的理解莫衷一是,但综合西方学者和中国学者的定义,我们可以从以下几个方面把握公共政策的内涵:

第一,公共政策是政府等社会公共权威的一种行为。公共政策不同于个人决策,也不同于一般的组织决策。公共决策不是社会中的微观决策,而是一种宏观决策。从这个意义上说,公共决策更多的是一种政府行为或者其他社会公共权威的公共行为。

第二,公共政策是政府等社会公共权威的一种选择行为。公共政策具有特定的价值取向,服务一定的利益群体。例如,资本主义社会的公共政策服务于一定的利益集团,帮助其实现经济利益的最大化;社会主义社会的公共政策是为了不断地满足人们日益增长的物质文化生活需要。因此,政策主体尤其是执政党和政府等社会公共权威总是选择那些能够实现自己价值目标的行动方案。

第三,公共政策是政府等社会公共权威为解决特定社会问题而作出的选择行为。在任何社会的运行和发展过程中都难免会出现各种矛盾和障碍,都可能会产生各种各样的社会问题。社会问题的产生具有多因性,影响具有广泛性;而社会问题的解决具有综合性,则必须依赖于政府等社会公共权威的力量,调动与该社会问题有关的部门甚至是社会的力量,通过协力合作、综合治理才能得到解决。无论是处于主动地位还是处于被动地位,解决社会问题都是政府等社会公共权威的重要职责,因而也必然是政府公共政策的重要内容。

第四,公共政策是政府等社会公共权威作出的一定的行为准则。人类社会的规范运转依赖一定的社会规范体系的引导和控制。离开了一定的社会规范,社会的运转可能就会偏离正常的轨道,正常的社会秩序就无法维持,社会目标就无法实现。公共政策是根据社会需要所制定的一种行为规范和行为准则。作为一种行为规范和行为准则,公共政策有其具体的作用对象和客体,即目标团体,它规定了目标团体应该做什么或者不应该做什么。因此,公共政策作为一种行为规范和行为准则,是其在实践中得到执行的重要手段。

因此,可以将公共政策定义为:是指政府等社会公共权威为了实现公共意志、满足社会需要、解决社会问题、规范和引导社会公众和社会群体的行动指南或行为准则。它具体表现为一系列的法令、策略、条例、措施等。

## （二）公共政策的基本特征

公共政策是由政府等社会权威制定出来的，有明确的目标、行动方案和行为规范，而政府作为国家机关是在阶级社会形成之后才出现的，因此，公共政策必然是阶级社会的产物。一切国家的政府机关为了分配公共利益，维护其政治统治，都必须借助公共政策这一工具和手段。虽然在不同的社会形态和不同的国家中，公共政策有不同的表现和具体内容，但是所有的公共政策都具有一些共同的基本特征。

### 1. 公共性

公共政策是公共权力机构根据公众意志，为了满足公众利益，对公共领域进行社会公共管理，维护社会公正，确保社会公平，协调公众利益，促进社会全面发展的措施和手段。公正性、公平性、公开性是公共性的三个基本维度。也就是说，公共政策的公共性首先表现为公众性。公共政策必须立足于整个社会的发展，从全社会绝大多数人的公共利益出发，制定和实施各种行为规范。在政治系统中占统治地位的阶级和政党，以及贯彻统治阶级意志的政府要反映和满足社会绝大多数人的公共利益和愿望。如果背离了绝大多数人的公共意志，政府和政策的合法性都将丧失基础。

公共政策的公共性还表现在合法性上。从一般意义上讲，公共性即合法性。公共政策是政治系统或公共权威机构协调和平衡公众利益的途径与手段。任何公共政策要能让公众接受，在实际生活中发挥作用，就必须从内容到形式都是合法的。所谓内容的合法，是指政策所规定的行为准则、所实施的计划措施，能使公众利益得到协调，符合多数人的利益并受到公众的认可和接受。所谓形式的合法，是指公共政策的制定、执行、评估必须是法定主体按照法定程序进行的活动。离开了合法性，公共政策也就失去了生存的法律基础，也就丧失了权威性和严肃性，得不到贯彻和落实，最终无法发挥公共管理的作用。

### 2. 动态性

一方面，公共政策与其他开放系统一样，需要不断与外界环境交换能量和信息，从而处于不断地运动、变化和发展之中。公共政策的动态性首先表现在它的过程性或阶段性上。另一方面，公共政策的动态性也表现在它的开放性或灵活性上。就政策本身来说，即使是解决一个稍微复杂的社会问题，也不可能一次制定政策就达到“最佳”的程度，需要政策在与社会环境的相互作用中，不断地进行调整、修订

和完善,才能逐步做到优化。政策制定者必须根据社会的发展和人们利益需要的变化,调整和修正现有的不完善的公共政策,搞好政策优化和政策创新,增强公共政策对外界环境的应变能力。

当然,政策的稳定性是公共政策动态性的特殊表现形式。在政策运动过程的每一个阶段,政策都处于相对的稳定状态。在形成这个特定阶段的特定社会历史条件发生根本变化之前,政策的稳定都是必需的。政策的稳定为每一项政策充分发挥自己的作用和功能提供了必不可少的条件。在整个政策系统中,处于核心地位的总目标、总政策,其稳定性比较大,而处于政策体系边缘的、与社会环境直接接触的各类具体政策,其变动性、灵活性比较大。从总体上说,公共政策的动态性是绝对的,稳定性是相对的。

### 3. 目标性

社会组织活动实践都是带有目标性的,这是组织活动存在的根本原因。对于公共政策来讲,自然是以社会成员的需求和利益为出发点和落脚点的,政府在此过程中的效能在于:在当前经济社会发展背景下,积极制定有利于国家整体发展的政策。由此而采取的各种政治行为,就是公共政策。简单来讲,公共政策都是带着自身的社会目标去发挥效能的,使得利益划分更加协调,社会矛盾更加容易化解。如果公共政策连基本的目标都没有,也就没有任何意义。

公共政策的目标性还表现在它的价值关联性。政府制定的公共政策,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,这些问题与制定者所坚持的价值观密切相连。政策制定的价值观会影响公共政策的目标和行动方向,公共政策的目标性也就体现了制定者的价值观。在围绕政策目标的问题上,信奉不同价值观的政策制定者会表现出很大的差异,在执行公共政策上信奉不同价值观的政策执行者也会带有不同的立场和行为倾向。这就要求在政策执行的过程中,尽量做到价值中立,也就是不受任何个人和利益团体的左右。但是在实际的操作过程中,做到价值中立十分困难,只能做到逐步地向价值中立靠近。政策的制定与实施主体主要是政党和国家,政策是阶级社会的产物,于是价值相关性演变为或包含阶级性和政治性。在实际的社会政治生活中,任何阶级的政党和任何一个阶级统治的政治国家,都必然要制定出反映自己意志和维护自己利益的政策,因而也就必然是政策的目的性具有鲜明的阶级性和政治色彩了。

#### 4. 强制性

公共政策作为社会公共权威所选择或制定的一种行为规范和行为准则,有其合法性基础,并且具有权威性,因此,它对社会成员特别是目标团体具有约束性和强制性。如果一项公共政策本身符合目标团体的利益追求,该项公共政策的约束性和规范性就会被他们自愿地服从和遵守。然而,并不是所有的公共政策都能够符合所有人的利益,个人利益与集体利益之间、团体利益和团体利益之间、眼前利益与长期利益之间都会存在着各种各样的矛盾和冲突。在这种情况下,公共政策就必须通过强制力才能实现自己的价值追求。国家政府等社会公共权威组织就是通过公共政策来强制性地调节社会利益分配。正如戴维·伊斯顿所说,公共政策就是对社会的价值作出权威性的分配。所以,他特别强调政策中的权威力量,认为决策、服从和执行都是必须具备的。

实际上,一切公共政策都带有强制性。作为一种行为规范和行为准则,公共政策要求目标团体的所有成员必须遵守。公共政策的强制性也是通过具体的奖惩措施来实现的。没有具体奖惩措施的公共政策是难以实现的,在实践中很有可能成为空头口号。但是,公共政策的强制性是有一定限度的。如果一项公共政策违背了大多数人的利益,就会出现“上有政策,下有对策”的现象,致使该公共政策失去其合法性和强制性。

#### 5. 多样性

在全球化、市场化、信息化等因素的推动下,人类事物日益增多,政府及其他社会管理部门的公共管理能力也日益增强,公共政策也日益丰富化、多样化。公共政策的多样性也表现为内容的丰富性,这主要体现为经济领域、社会领域、国际公共领域的公共政策日益增多。在现代市场经济条件下,政府不仅仅是“守门人”,而且也是“掌舵者”。政府不仅要制定和实施政策以调节宏观经济、保持经济稳定和劳动者的充分就业,而且还要利用一系列政策来培育和规范市场。随着公共问题日益增多,政府扩展了社会职能,在诸如社会公平、社会保障、社会安全、环境保护等方面广泛地制定了大量的公共政策。

公共政策的多样性也表现为它的功能的多重性。由于整个社会是一个相互联系的有机系统,政府所指引的行动会涉及社会的方方面面,因而其功能往往不是单一的。这些功能中既有政府和社会期望的正功能,也有不希望的负功能;既有易于

发现的显性功能,也有难以察觉的隐性功能。当然,公共政策功能的多重性可能也会造成公共政策选择的困难。

## 二、公共政策的功能与类型

### (一)公共政策的功能

#### 1.导向功能

公共政策的导向功能是指公共政策引导人们的行为或事物的发展朝着政策制定者所期望的方向发展。公共政策导向功能所包含的一项重要内容是规定目标、确定方向。规定目标就是把整个社会生活中表现出的复杂的、多面的、相互冲突的潮流纳入明晰的、单面的、统一的、目标明确的轨道,使社会有序地发展。政府根据特定的目标,通过制定相应的公共政策对人的行为和事物的发展加以引导,告诉人们应当做什么以及为什么要这样做,使得公共政策具有明确的导向性。

公共政策具体的导向功能具体表现为:第一,统一思想。公共政策的导向既是行为的导向又是观念的导向。它可以引导人们的思想观念发生变化,使人们不协调甚至冲突的思想观念走向统一。第二,确定目标。公共政策作为国家管理的手段,在其制定和实施的过程中,就对国民经济和社会发展的客观过程及其变动趋势进行预测,并在预测的基础上做出决策,以规定国民经济和社会发展的目标及实施这一目标的基本方向和途径。第三,因势利导。公共政策把正确的观念和行为继续引向前进,把不利的观念和行为引到有利的方向,使团体和个人的活动积极性更好地发挥。

#### 2.控制功能

公共政策的控制功能是指公共政策对社会中人们的行为或事物的发展起到制约作用或促进作用。公共政策的出台是为了解决一定的社会问题或是为了预防特定社会问题的发生;公共政策制定者在政策上对所发生的行为予以鼓励,对不希望发生的行为予以惩罚,从而实现对社会的控制。公共政策的控制功能有直接控制和间接控制两种形式。实施公共政策的控制功能应该特别注意对“度”的把握,这就要求注意发挥信息反馈系统的作用,适时调整控制的方向和力度,使公共政策保持在发挥积极作用的状态上。

公共政策的规范性特征说明公共政策具有权威性和强制性,控制功能是公共政策规范性的重要表现形式。其发挥控制功能一般通过三种方式来实现:一是明

确公共政策界限,对公共政策限制或抑制的对象及范围作出具体的规定。二是对重要的社会生活进行监督和检查,发现和纠正一些非规范因素。三是对违反公共政策规定的行为实施惩罚。违背了公共政策,实质上就是损害了公共政策所代表的社会利益,如果不对这种行为进行惩罚,就会使违反公共政策的现象不断增多,使公共政策逐渐被扭曲。

### 3.管理功能

公共政策具备自身的管理功能,主要体现在公共政策执行的过程中,都是以特定的公共政策人物为目标开展的,这充分展现出管理的特点。通过对公共政策整体和部分、部分与部分之间动态转化过程的控制,使公共政策的积极主动性得以全面提升。从根本上来讲,这样做的原因在于:使公共政策目标能够得到实现,公共政策效力得以发挥,公共政策的综合效益达到最大化。对于国家管理来讲,就是以公共政策为主要的管理途径,发挥国家政策在社会各个方面和领域的管理效能,无论是政治方面,还是经济、文化、教育、外交等方面,都会牵涉其中,都需要依照对应的公共政策来进行。

除了上述能够体现出公共政策的管理功能之外,公共政策的决策效能、规划效能、组织效能和协调效能,也比较明显地展现出其管理特点。具体来讲:其一,在公共政策决策过程中,从多个备选方案中选择最符合当前社会发展的方案,以促进管理质量提升;其二,从公共政策规划的角度来看,树立正确的公共政策目标,选择合适的方法,使得公共政策规划得更加科学和公正;其三,从公共政策组织的角度来看,集合更多的资源,实现政策的执行,使管理效能得以展现;其四,从公共政策决策职能的角度来看,树立公共政策目标意识,积极协调各方利益,使公共政策发挥最大效能,也展现出管理的特点。在上述各个环节中,公共政策的管理效能如果能够得以发挥,就会使各方行为主体积极参与进去,使公共政策的目标得以实现,使政策主体和客体之间的思想认识水平达成高度的一致性,这对于促进公共政策目标的集中化是很有意义的。

### 4.分配功能

公共政策具备分配的功能,在特定时期内将特定的社会价值合理地分配到社会生活中去,由此促进社会发展和进步,在此过程中展现出来的就是公共政策的分配功能。我们可以将其看作社会规范,可以使社会关系,社会成员的利益得到更加

合理化的分配。

政策在发挥其效能的时候,往往需要面对这样的问题:利益的分配主体是谁?如何进行分配?为什么要进行分配?当然,这也是政策对象高度关注的问题。我们需要清楚的是,政策分配利益是一个动态化的过程,政府在确定局部利益和整体利益之后,会采取各种措施去实现利益的分配。这就要求公共政策取向能够与利益取向高度一致,这是由公共政策的公共特性决定的。通常情况下,利益群体和个体是否会受到公共政策的庇佑,主要取决于其特点,以下是三种会受到社会公共政策庇佑的群体:其一,行为主体与政策主观偏好保持一致,或者存在共性的;其二,代表社会生产力发展方向,有利于社会发展进步的;其三,代表社会生产力的社会多数者。当然,在实现公共利益分配的时候,要秉持公平公正的基本原则,处理好少数和多数之间的关系,依照政策分配的基本原则和规范,使国家不断发展,社会不断进步。

### 5. 准法律功能

公共政策有着准法律的特点,这是指公共政策具有引导、补充社会规范的功能,这不仅充分体现出公共政策的基本特点,而且展现出法律的外在要求。从现代政治学的角度来讲,公共政策能够指导和补充法律,甚至替代法律。

无论处于何种时代,在何种国度,在制定和实施法律的过程中,都会有着特定的目的,而政策往往能够成为目的的集中体现。当然,我们也知道法律不可能做到与现实之间的无缝对接,此时就需要发挥政策的补充功能,尤其在法律缺失的背景下,政策的替代功能将会更加明显。我们可以这样理解:政策作为社会规范的一种,能够对作用对象的观念和行为实现约束和限定,相对于法律而言,引导性更强,灵活性更大,可以实时地依据实际情况的变化,实现对应的调整和改善。在体现和代表法律基本精神和权威的前提下,如果遇到法律缺失的情况,可以以具体的政策作为补充,以保证社会和国家管理工作体系的健全化发展。

### 6. 象征功能

政策的象征功能是指政策仅仅具有符号意义,不会产生实质性的后果,政策主要发挥象征性作用。象征性功能不在于政策的实质作用,或者说制定者对它的期望并不像其他的物质性政策那样,必须经过各个环节的实施,产生明显的实际效果。它的作用在于仅仅影响公众的看法、观念或者思想意识,比如在我国推广使用

的普通话的政策。我国的地域辽阔、方言众多的国情决定了这项政策仅仅具有象征的意义,但是这些政策的意义就在于它具备的象征功能表达了人们应当为此目标而努力。

## (二)公共政策的类型

公共政策涉及的范围十分广泛,表现形式多种多样,按照不同的标准和依据,可以对公共政策进行不同类别的划分。在公共政策文献中,人们从不同的侧面或以不同的标准对公共政策加以分类。下面我们介绍若干种分类方法:

### 1.分配性、调节性、自我调节性政策和再分配性政策

根据政策对社会和相关人群之间关系的影响,可以将公共政策划分为分配性、调节性、自我调节性政策和再分配性政策四种类型。这种分类方法是美国政策科学文献中最常见的分类方法之一,它是由著名政治学家 T.Lowi 等人提出的。

分配性政策涉及将服务和利益分配给社会中的特定部分的个人、团体、公司和社区。这类政策有时为社会中众多的个人、团体提供利益,如九年义务教育政策;有时则仅为少数甚至一两个团体或单位提供利益。分配性政策只会产生得利者,而不会产生受害者,尽管的确会有人付出代价,如全体纳税人。

调节性政策与将限制和约束加之于个人和团体的行动有关,它减少那些受调节者的自由和权利,这使它明显区别于分配性政策,后者的实施只会增加受调节者的自由和权利。这类政策的形成通常涉及两个团体或团体联盟之间的冲突,其中的一个团体试图将某种控制强加于对方。

自我调节性政策如同调节性政策一样,涉及对某一事物或团体的限制或控制,但这种政策与调节性政策不同,它不是别的团体强加上来的,而是受调节的团体主动要求,并作为保护和促进自我利益的手段而出现的。

再分配政策涉及政府在社会各个阶层或团体中进行有意识的财富、收入、财产或权利的转移性分配,如累进所得税。由于这类政策直接涉及财产和权利的再分配或调整,因此,它的制定和执行往往引起激烈的争论和冲突。

### 2.总政策、基本政策、具体政策

从政策层次的角度,可以将政策分为总政策、基本政策、具体政策。

总政策是一个国家或地区的带有全局性、根本性、决定社会发展基本方向的政策,包括总路线、总方针、总纲领、总任务、基本路线等。比如,以经济建设为中心、