

环境 政策研究

周玉华 侯璐 宋杨 等著

HUANJIING ZHENGCE YANJIU



东北林业大学出版社

环 境 政 策 研 究

周玉华 侯 璐 宋 杨 等著

东北林业大学出版社

· 哈尔滨 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

环境政策研究 / 周玉华, 侯璐, 宋杨等著. -- 2 版.
-- 哈尔滨 : 东北林业大学出版社, 2016. 7
ISBN 978 - 7 - 5674 - 0822 - 7

I. ①环… II. ①周… ②侯… ③宋… III. ①环境政
策-研究-中国 IV. ①X - 012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 168628 号

责任编辑: 杨秋华

封面设计: 彭 宇

出版发行: 东北林业大学出版社 (哈尔滨市香坊区哈平六道街 6 号 邮编: 150040)

印 装: 三河市佳星印装有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 18.75

字 数: 340 千字

版 次: 2016 年 8 月第 2 版

印 次: 2016 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 75.00 元

序

《环境政策研究》一书主要用于环境法学专业硕士研究生的教材。本教材共分七章即：

第一章 环境政策的基本理论问题

第二章 我国环境政策概述

第三章 几代领导人的环保思想

第四章 我国环境政策的演进

第五章 环境保护攻坚时期的环境政策（十五时期）

第六章 环境保护的历史性转变时期的环境政策（十一五时期）

第七章 我国环境政策的展望

我国的环境保护起步于政策，环境法律是不同时期一系列重大环境政策的法律化。我国自 20 世纪 80 年代环境保护成为基本国策以来，对环境政策的研究一直是政策学、环境法学研究的较为活跃的一个领域。目前已经初步形成具有中国特色的环境政策体系。但是，从总体上看，我国的环境政策研究还相当薄弱，环境政策意识和环境政策的宣传普及还不能满足环境保护事业的需要，环境政策教育还相当落后。目前，我国环境保护正在进入实现历史性转变的关键时期。2006 年 12 月 12 日、在第一次全国环境政策法制工作会议上，国务院提出了“加强环境战略和政策研究”，“力争用 10 年左右的时间，形成覆盖环境保护各个领域、门类齐全、功能完备、措施有力的环境政策法制体系”，全面推进和促进环境政策法制建设。这就对环境政策的科研和教学提出了更高的要求。作为环境法学的教师，我们始终以极大的热情关注这一领域重大实践和理论问题的进展情况。这本教材是我们近十年跟踪环境政策和环境法领域的热点问题，开展环境政策教学和科研活动的成果。

本教材的重点和特点是从整体上构筑了中国环境政策的框架体系，按照环境政策的起步、奠基、发展、成熟等不同阶段，国家所实行的一系列重大环境政策、落实环境政策的重大行动，实施中取得的成就及存在的问题进行阐述与分析。总结经验、吸取教训。给人以脉络清晰、循序渐进、内容充实

之感。

本教材是在主讲教师多年形成的环境政策学教学讲义的基础上形成的，在环境法研究生教学中不可或缺。主编从事环境政策学的教学工作十余年，在此方面积累了经验，形成了内容完整、资料丰富的授课体系，受到学生们的欢迎。目前国内环境法学硕士研究生的教学计划中，各大学都将环境政策学作为必修课、研究方向或选修课。这门课程对环境法学的研究生来讲很重要，因为研究环境法必须研究环境政策，不研究环境政策就不可能对环境法有深刻、理性的把握。但苦于中国的环境政策多而杂、又不断的发展、变化。迄今为止，国内还没有一部适用于研究生教学的“环境政策研究”教材。该教材的出版，将弥补这个方面的空白。

周玉华

2016年6月20日

前 言

环境政策是我国处理环境问题的重要依据，是指导环境保护事业发展的方针，在经济和社会生活中具有重要的地位和作用。国内外的实践和经验表明，制定并实施正确的环境政策是搞好环境保护的根本。环境政策作为专门解决一定历史时期的环境问题，达到预定环境目标的行动指导原则，对于环境保护战略、目标、任务和法规的制定与实施，对于加强环境管理和环境法治建设，具有重要的理论指导意义和作用。基于此，本书作者在多年实践环境政策教学、跟踪环境政策和环境法领域热点问题，开展环境政策科研活动的基础上形成了体系完整、内容详实、脉络清晰的环境政策授课体系，在此基础上形成了这教材。

本教材的各章内容，本着文责自负的原则，具体分工如下：周玉华撰写第一章（2万字）；周孜予撰写第二章（5万字）；刘程程撰写第三章（5.1万字）；崔东撰写第四章（6.2万字）；宋杨撰写第五章（5.2万字）；侯璐撰写第六章（5.2万字）；武静撰写第七章（5万字）；周玉华对全文进行了统稿。因时间仓促，书中的缺点和疏漏在所难免，敬请读者批评指正。

作 者

2016年6月

目 录

第一章 环境政策的基本理论问题	(1)
第一节 政策基本理论问题概述	(1)
第二节 环境政策概述	(12)
第二章 我国环境政策概述	(28)
第一节 我国环境政策的发展历程	(29)
第二节 我国环境政策取得的成就	(31)
第三章 几代领导人的环保思想	(42)
第一节 中国环保事业的奠基人周恩来的环保思想	(42)
第二节 中国改革开放的总设计师邓小平的环保思想	(47)
第三节 江泽民的环保思想	(49)
第四节 胡锦涛的环保思想	(53)
第四章 我国环境政策的演进	(57)
第一节 环境政策的奠基和成长时期(1972 ~ 1978 年)	(57)
第二节 环境政策的发展和壮大时期(1980 ~ 1989 年)	(71)
第三节 环境政策的成熟时期(1990 ~ 2000 年)	(91)
第五章 环境保护攻坚时期的环境政策(“十五”时期)	(139)
第一节 环境形势	(140)
第二节 “十五”期间国家对环境保护和生态建设的要求	(142)
第三节 “十五”期间主要环境政策要点	(144)
第三节 保护环境的行动	(183)
第六章 环境保护的历史性转变时期的环境政策(“十一五”时期)	(195)
第一节 环境形势	(195)
第二节 国家对环境生态保护的要求 ——建设资源节约型、环境友好型社会	(198)
第三节 重要环境保护政策的要点	(202)
第四节 保护环境的行动	(263)

第七章 我国环境政策的展望	(275)
第一节 我国环境政策的演进规律	(275)
第二节 我国环境政策存在的问题及其原因	(278)
第三节 国际社会对我国环境政策的评论	(284)
第四节 我国环境政策的展望	(286)
参考文献	(290)

第一章 环境政策的基本理论问题

政策是行为规范发展到一定阶段的产物，它同法律规范、道德规范共处于社会的规范体系之中。在社会政治实践中，政策以其特有的方式影响和制约着社会生活的方方面面，发挥着其他行为规范不能取代的作用。

从分类学的角度讲，环境政策是政策的一个类别、一个子系统。环境政策与政策的关系是个性与共性的关系。因此，在研究环境政策之前，必须首先了解政策的含义、特征、本质等基本理论问题，进而揭示环境政策的特征及其本质。

第一节 政策基本理论问题概述

一、政策概念的界定

政策是社会中出现频率很高的一个词汇，从国家的各种重大事件到普通民众的日常生活，从摇篮到坟墓，无不与政策发生着深刻的联系。人们经常会从报纸、广播、电视等媒体上看到或听到“有关政策”的提法，如“对外政策”、“行政政策”、“环保政策”、“工资政策”、“政策法规”、“改革开放政策”等。尽管政策是现代社会生活和政治生活中使用非常广泛的概念，而且几乎每个人都或多或少地使用它，但由于没有立法解释，学术界对政策内涵的理解并不统一，不同国别的学者对其亦有着不同的看法和界定。

（一）政策的起源

从中文词义上看，政策由政与策两个字组成。在我国古代，“政”和“策”两字最初不是联用，而是分开使用，含义也不同，以后发展而合称为“政策”。我国东汉许慎著《说文解字》解释“政者，正也”；《释名》注：“政者，正也，下所取正也。”这里的“政”具有规范、控制的含义，也即管理国家事务、控制社会、治理民众的意思，由此可见，“政”即政治与政事，在我国古代社会，政与朝政、施政相联系。漫长的封建社会制度使“政”字蒙上浓郁的封建专制的色彩与特征。古代“策”的本意为马鞭，引申为策动、鞭打、促进之意，策又通册（古代的竹片或木片记事著书成编

叫“策”)。策字在古代汉语中大致有两种含义:一是古代用竹片或木片记事著书成编叫“策”,故有计策之义,即规范文件的意思,如《释名》称“策书教令于上,所以驱策诸下也”。“策”的另一个含义为计谋、策划的意思。《吕氏春秋·简选》云:“策,谋求也。此胜之一策也。”

综上所述,在古代汉语中“政”和“策”两字都是分开使用的,并无“政策”的合用。政策二字在古代何时连用成为一词,至今难以考察。综合二字之义,我们不难看出,古代的政策可简约地理解为政治谋略,“政”和“策”就是治理国家或社会、规范民众的谋略规定。

“政者治也”,政有治的意思,政治是统治、治理或管理行为之总称。“策者谋也”,策有谋的意思;政策也称政略,就是指政治方面的谋略、计谋或策略。政者“正”也,古文中的政有时也指行事之定则。因此,政策可以理解为行为(或行事)的准则。所以,政策含有统治、治理或管理行为的谋略、计谋、策略和准则的意思。

(二) 西方学者关于政策含义的各种观点

现代意义上的政策,是第二次世界大战之后兴起和发展的一个独特的学科。在英语中,政策(Policy)一词是随着西方政党政治的发展由政治(Politic)演化而来的,具有“政治”、“策略”、“谋略”、“权谋”等含义,系指政党或政府为实现特定任务所采取的行动。

据考证,汉语中“政策”一词源于日本,明治维新后在日本与西方文化交流过程中,将英文中的“Policy”译为“政策”,后随中日文化的交流传入中国。

现代意义的政策定义与政策科学的兴起、演变是密不可分的。西方学者立足于各自的理论体系,从不同角度揭示了政策的含义,但是将政策作为一门科学进行研究,即政策科学的兴起则始自20世纪50年代。20世纪社会经济、科技革命和政治学理论的发展,最终促使现代政策科学的诞生。对政策科学的诞生起奠基作用的或者说政策科学主要的倡导者和创立者被公认为美国的拉斯韦尔(Harold Lasswell),他和另一著名学者拉纳主编的《政策科学:范围和方法的新近发展》一书被看成是政策科学发展的标志。拉斯韦尔首先创立了政策科学的基本范式,他认为政策科学的目标是追求“合理性”,它具有时间的敏感性,重视对未来的研究,要求采取一种全球观点,并认为政策科学具有跨学科的特性,它要依靠政治学、社会学、心理学等学科的知识来确立自己崭新的学术体系,同时它是一门需要学者和政府官员共同研究的学问。自拉斯韦尔创立政策科学并建构起政策科学的基本范式之后,西方的政策科学研究在不断推向前进。20世纪60年代,政策科学作

为一个独立研究的领域趋向成熟，并在培养政府决策、管理和政策分析人才方面发挥了积极的作用。在 20 世纪 70 ~ 80 年代，政策科学在政策系统与政策过程的研究方面取得显著成就，特别是在政策评估、政策执行和政策终结方面形成了各种理论。20 世纪 80 年代中期后，政策科学研究出现了一些新趋向，如重视加强政策价值观的研究、比较公共政策研究有了新发展、政策研究的视野有了进一步拓宽等。政策科学研究出现的新趋向反映出这一科学研究正在走向深入。

正是在政策科学诞生并不断发展的背景下，西方学者对政策科学的核心词——政策也有着多样化的诠释与理解，归纳起来主要有如下一些观点。

政策科学的创立者拉斯韦尔认为：政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。这一定义强调政策是一种以特定目的为取向的大型行动计划，即主要指具体政策和决策行为。

美国的另一学者威尔逊认为：政策是由政治家即具有立法权者制定而由行政人员执行的法律和法规。这个定义强调政策就等同于法律和法规。

加拿大学者伊斯顿认为：公共政策是对全社会的价值做有权威的分配。这个定义侧重于公共政策的价值分配功能，包括政府对实务、资金、权利、荣誉、服务等各类社会价值进行分配。

艾斯顿认为，公共政策是政策机构和它周围环境之间的关系。这个定义强调政策是政府机构用于调整它与周围环境之间关系的各种手段，包括国家法律、法规等。戴伊认为，凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。这一定义强调政策是政府选择有所为和有所不为的行为。安德森认为，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为者为处理某一问题或有关事务而采取的对策。公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策，这个定义强调政策是一个过程，而政策的主体不仅仅是政府或政府官员，另外他指出公共政策是政策的一个方面，是由政府机关或由政府官员制定的政策。弗里德里奇认为，政策是在某一特定环境下个人团体或政府有计划的活动过程，提出政策的用意就是利用时期，克服障碍，以实现某个既定的目标，或达到某一既定的目的。

美国学者伊根·古巴（Egon G. Gitba）曾将形形色色的政策定义做了归纳与分类，概括出关于政策的 8 种定义：

（1）政策是关于目的或目标的断言。

（2）政策是行政管理机构所做出的积累起来的长期有效的决议，管理机构可以对它权限内的事物进行调节、控制、促进、服务，另外也对决议产生影响。

(3) 政策是自主行为的导向。

(4) 政策是一种解决问题或改良问题的策略。

(5) 政策是一种被核准的行为, 它被核准的正规途径是当局通过决议; 非正规途径是逐渐形成的惯例。

(6) 政策是一种行为规范, 在实际行动过程中, 表现出持续的和有规律的特征。

(7) 政策是政策系统的产品, 是所有劳动累积的结果。从政策进入议事日程到政策生效整个周期的每个环节都在产生着、形成着政策。

(8) 政策是被当事人体验到的政策制定和政策实施系统的结果。

伊根·古巴概括的八种政策定义是从不同的角度对政策的不同表述, 政策科学本身在不断发展中, 对政策的定义必将随着政策科学的发展和对政策研究的深化有所变化。

以上西方学者关于政策的界定各有侧重, 大体上包含以下几种含义。第一, 政策是政策权威者制定的某种计划或规划; 第二, 政策是这种计划或规划引发的权威者的真正行动或行为的动态过程; 第三, 这种行动或行为包含作为和不作为两种不同的表现形式; 第四, 政策具有鲜明的目的或方向; 第五, 政策强调整个社会的利益关系; 第六, 政策的主体可以是政府, 也可以是政党或社会团体, 甚至个人。

(三) 国内学界关于政策概念的理解

政策是现代社会政治生活中使用的非常广泛的概念之一。但无论是在日常生活还是在学术领域, 人们对它的含义并没有一致的界定与认同, 歧义颇多。由于没有立法解释, 因此我们且以学界大多数人的观点来加以分析。

1. 《辞海》所下的定义

(1) 1930 年出版的《辞海》, 把政策解释为“行政之计划”。

(2) 1950 年出版的《新名词综合大辞典》, 认为有系统的策略和路线都可以称为政策。

(3) 《云五社会科学大辞典》(第 3 册) 对政策的解释为: “政策一词, 乃指某一团体组织, 无论小如社团, 大如国家政府, 以及国际组织, 为欲达到自身之种种目的时, 就若干可能采取之方法中, 择一而决定之方法而言。”

(4) 1979 年出版的《辞海》(第 1465 页) 把政策解释为国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。

2. 学者的观点

我国学者是以马克思主义的观点来揭示政策的含义, 在政策主体上强调

了国家政策和政党政策。如有的将政策定义为“国家、政党在一定时期为实现一定目标而规定的行动依据与准则”；有的把政策定义为“政党、国家活动的方向”。“政策是一个政党或国家在一定时期为实现一定的任务而规定的行为准则。”“政策是阶级或政党为维护自己的利益，以权威形式规定的在一定时期内为人们所遵循的行动准则。”“政策是政党或其他社会政治集团为实现一定时期的任务而规定的政治行为。”“政策是政治实体在一定的时空范围内为完成一定的任务所采取的政治行为，主要表现为行为规范、直接采取的行动和某种态度。”

“政策是人们为实现某一目标而确定的行为准则或谋略。”政策是政党或其他社会政治集团为实现一定时期的任务而规定的政治行为。政策是管理部门为了使社会或社会中一个区域向正确的方向发展而提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目。“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。”从外延来说，政策包括法律、法令、条例、规划、计划、管理办法与措施等。

以上学者对政策所做的定义，借鉴了西方学者的有关观点，同时包含政策的几个要素。

学者们认为对政策进行科学界定，必须具备四个基本要素，即政策主体、政策的适用范围、政策目标和政策属性。政策的主体解决政策的所属问题，即由谁制定的政策，如国家的政策、政党的政策等。政策的适用范围即政策在什么时间、空间范围内适用，如在一定的历史时期内、在特定环境下等。政策的目标即为什么制定政策，如为完成一定的任务、为达到既定目的、为实现统治阶级的利益等。政策的属性即政策的外在实现形式，如行为规范、行为准则、政治行为、活动过程等。

基于以上的分析，我们可将政策界定为：政策是特定的政治实体在一定时空范围内，为实现某一目标而确定的行动准则或行为规范。

二、政策与相关概念的联系与区别

在现实社会生活中，人们对政策、策略、战略、方针、路线等概念常常相互借用和混淆，没有厘清它们之间的关系。根据《辞海》对政策、策略、战略、方针、路线等概念的解释，可以看出实际上这些概念既有联系又有区别：

(1) 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

规定的行为准则”。

(2) 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”。

(3) 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立的指导原则。”

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、策略和战略相比,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,战略则强调规划。

综上所述,我们详细介绍了理论界对政策的定义和政策的内涵,可以说政策是一个比较宽泛的概念。政策主体可以是政党、国家、政府、政治团体或社会团体,就整个国家的发展全局来说,政府是最主要的政策主体。因此,在政策科学研究中,有时把由政府制定的政策独立出来进行研究和分析,从而形成了行政政策的概念即公共政策。

三、政策的本质与特征

(一) 政策的本质

1. 政策具有意志性和规律性

政策是由执政党、国家机关、社会团体为实现某一目标而制定的,它要反映政策制定主体的意志。政策作为一种解决社会问题、达到社会目标的行为准则或行为规范,必然渗透着主体的需要、理性、智慧。因为政治实体要制定政策,就必须对社会问题进行认定,而社会问题纷繁复杂,并非所有的问题都需要运用政策予以解决。社会问题的甄选,需要主体的主观意识。同样,社会问题解决的方向是什么,要达到一个什么样的目标,如何解决等,无不与主体的意志有关,只不过这种意志并不是所有人的意志,而是政策制定主体的意志。政策的意志性是不可否认的事实,但是政策的这种意志性绝不是任意或任性。马克思主义认为,政策的内容是由物质生活条件决定的,是受客观规律制约的。马克思认为:“只有毫无历史知识的人才不知道,君主们在任何时候都不得不服从经济条件,并且从来不能向经济条件发号施令,无论是政治的立法或市民立法,都只是表明或记载经济关系的要求而

已。”客观规律中最重要的是客观存在的经济生活，即一定的经济关系，所以政策具有规律性。政策要反映某一阶级物质生活条件，必须反映社会经济关系，从而也必然反映社会发展规律，它是在对客观规律的认识和把握的基础上制定的。

2. 政策具有阶级性与共同性

第一，政策属于上层建筑的范畴，是一定阶级在一定历史时期为实现一定的政治经济目的而制定的行动准则。在阶级社会里，政策是具有阶级性的。每一个阶级都用政策来指导本阶级的行动，并力图在全社会推行。统治阶级是全社会的统治者，为了实现对全社会的统治，必须制定自己的政策，并通过本阶级所控制的国家机关，以国家强制力量来推行。而被统治阶级在它发展到一定阶段也会制定自己的政策，并通过本阶级的阶级组织来推行，如中国历史上的农民阶级通过太平天国推行的天朝田亩政策、资产阶级通过同盟会推行的耕者有其田政策。因此，政策是一定阶级为达到一定的政治经济目的而规定的调整国家之间、民族之间、阶级之间以及本阶级内部关系的行动准则，并被用来组织、动员和调动其阶级力量完成自己确定的任务。

第二，政策又具有共同性。政策的某些内容、形式、作用效果并不以阶级为界限，而是带有共同性或相似性。这点正说明，为什么不同性质的国家统治阶级制定的政策具有相同性或相似性。一个阶级的政策不仅反映统治阶级的利益，还要反映其他阶级的利益，甚至包括被统治阶级的共同利益，这是因为：其一，政策的规律影响政策的共同性，政策既然是由一定社会物质生活条件决定的，是对客观规律的反映，而客观规律是不以人的意志为转移的客观存在，这就决定了政策的共同性；其二，它是由国家的社会职能决定的，政策中有许多是为了解决社会公共问题，执行社会公共事务，实现社会共同利益的，如环境保护政策、计划生育政策等。

第三，人类交往的增多也是政策共同性的一个重要影响因素。有些利益是人类社会的根本利益，需要国际对话与合作，从而寻求政策的共同性的愿望也就日益强烈。

3. 政策具有利益性与公正性

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿认为：“政策是对全社会的价值做有权威的分配。”这是有一定道理的，因为无论是从实然角度，还是从应然角度来说，政策都是具有利益性的，利益关系是相当复杂的。从主体上讲，有政党、国家、政府、社会、集体和个人的利益；从内容上可分为经济利益、政治利益和精神利益；根据阶级划分，可分为统治阶级的利益与被统治阶级的利益；从整体与局部的关系看，分为整体利益与局部利益等，不同主体之间

的各种利益又存在矛盾和冲突。因此,才使政策成为必要,政策必须对社会实际的利益关系进行调整、分配和协调。同时,政策在对利益进行权威性分配的时候必须做到公正,无论是政策的制定,还是政策的实施,都必须符合公正的价值取向。

(二) 政策的基本特征

政策的特征作为政策基本范畴的重要内容,颇受学者们的重视,以至于对该问题莫衷一是。现今有代表性的观点为以下几种:第一种观点认为,在不同的社会形态里,政策的表现形式各异,在阶级社会,它具有阶级性、整体性、超前性、层次性、多样性与合法性6个特征。第二种观点认为,在不同历史时期,不同的国家与不同的领域,政策会表现出各自不同的特征,但是它们也有一些共同的特征,这就是阶级性、价值相关性、合法性、权威性、强制性、功能多样性、阶段性7个特征。第三种观点认为,政策的基本特征是由政策的本质属性和基本性质决定的,是政策本质的外部表现,所以它具有:现实性与有效性的统一,稳定性与变动性的统一,原则性与灵活性的统一,层次性与相关性的统一,时间性与空间性的统一,系统性、权威性与两重性等特征。第四种观点认为,政策的特征分为基本特征与一般特征,其基本特征为政策是理论指导实践的中间环节、政策是主观指导与客观规律的统一、政策是稳定性与变动性的统一;其一般特征为目的性、原则性、操作性、系统性、时效性与未来性。

以上对政策特征的定位,由于所依据的标准、所采取的立场与所需要的目的不同,因此政策的特征的“归纳”不尽一致,个别观点所言的特征其实不能成为特征,如“权威性”就不能算是政策的特征,法律也是有权威性的。从当前我国政策的现实性来看,政策应具有以下几个特征。

1. 政治性

政策是由政治性组织制定的,是国家、政府、政党为实现其政治目的而制定的行动方案和行为准则。因此,政策具有鲜明的政治性。在当代中国,执政党、国家权力机关、国家行政机关都制定政策,这些各有不同效能的政策都是一种政治措施,是对作为个人与群体的社会成员进行价值分配与调节的政治措施。这些政策虽然出自不同的政治主体,但是都是同一种政治动机的产物,所以相互之间有着极其密切的联系。

2. 规范性

每一政策所制定的行为规则都具有规范性。首先,政策的规定具有概括性。政策是一种一般的、概括的规定,政策针对的是不特定的多数人,而不是具体的人和事,其可以反复适用,而不是仅适用一次。其次,政策的制定

都是由特定的政治实体按照一定的程序制定的，每一项政策的改变和修改，也都必须按照一定的程序进行，履行严格的审批手续。再次，在政策主体所框定的范围内具有普遍的适用性。政策是要求普遍遵循的行为规范。政策须为人们在一定的情况下应当如何行为提供标准、设定限度，这种标准和限度在政策主体所框定范围内不因各种各样的特点而失效。

3. 预见性

预见性即超前性，任何政策都是针对现实问题提出的，但它的目的不是为了总结过去而是为了指导未来。“凡事预则立，不预则废。”这一古训对于政策的制定具有永远适用的价值。所以，政策目标及其相关内容必须具有超前性。在制订方案和选优过程中，离开决策者的预见是不可想象的。从程序上讲，预测是决策的前提、基础，决策者是根据预测结果来设计方案的。

4. 稳定性与变动性

政策须以特定的客观形势及其发展变化为依据，因此，政策必须保持一定的稳定性，这样有利于政策的实施及政策目标的实现。朝令夕改、变化无常的政策，不仅会丧失政策的严肃性和权威性，而且会使执行机关和政策对象无所适从，影响其对政策的信任程度和执行政策的坚定程度，进而影响社会秩序的安定和生产力的发展。但政策只能在一定的时间范围内起作用，并保持相对的稳定性。一旦客观形势发生变化，政策也必须做出适当的调整和变通，因而政策又具有灵活性的特点。这种灵活性具体表现为：一是客观形势发生变化时，要善于从变化了的实际出发，及时对政策做出相应的调整；二是对于一些试行性的政策，应当随着政策主体认识的深化而得到补充、完善和纠正。因此，政策是稳定性和灵活性的统一，政策的变动性是绝对的，稳定性是相对的。

四、政策与法律的关系

（一）政策与法律的区别

政策与法律作为两种不同的社会政治现象，虽然存在着密切的联系，但在制定主体和程序、表现形式、调整和适用范围以及稳定性等方面，都有各自的特点。具体而言，它们的区别表现在以下几个方面。

（1）从制定的主体和程序来看，政策是由党和各级政府依照其职权制定的。从主体上看，有政府制定的国家政策和政党制定的政策；有中央机关制定的中央政策和地方机关制定的政策；有党和国家的总政策；也有某一方面的具体政策。与法律的制定程序相比较而言，政策制定的程序显得不很严格。而法律是由国家立法机关依照法定的立法程序制定的，其立法权限和创