

■ 发展研究丛书



党的政策运行过程研究

以党的理论、政策、实践的互动关系为视角

吴玢锋 著

中国广播电视出版社

■发展研究丛书

党的政策运行过程研究

以党的理论、政策、实践的互动关系为视角

吴玢锋 著

中国广播电视出版社

图书在版编目(CIP)数据

党的政策运行过程研究/吴玢锋著,一北京:中国广播电视出版社,2004.5

ISBN 7-5043-3758-7

I.社… II.何… III.社会科学-研究 IV.D55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 078665 号

党的政策运行过程研究

作 者:	吴玢锋
责任编辑:	丁克南
装帧设计:	李宝璐
责任校对:	孙吉和
监 印:	李 兰
出版发行:	中国广播电视出版社
电 话:	65093580 65093583
社 址:	北京复外大街 2 号(邮政编码 100866)
经 销:	全国各地新华书店
印 刷:	北京康利印刷厂
开 本:	880×1230 毫米 1/32
字 数:	185 千字
印 张:	8
版 次:	2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月 1 次印刷
印 数:	2000 册
书 号:	ISBN 7-5043-3758-7/G·1582
定 价:	158.00 元(全七册)

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

目 录

导 言	1
第一章 党的理论、政策、实践的互动关系	14
第一节 党的理论决定党的政策的价值取向	14
一、马克思主义关于政策价值取向的理论	15
二、代表人民利益是党的政策的价值取向	22
第二节 党的政策是党的理论与实践的中介	26
一、党的政策是党的理论与中国实际相结合的载体	27
二、党的政策是指导党的实践的活动规则	31
第三节 党的实践是检验党的政策与理论的标准	37
一、实践是检验政策与理论的唯一标准	37
二、实践标准是不断发展的	41
第二章 政策制定:理论化为政策	48
第一节 以党的理论为指导	48
一、党的理论应该是什么样的	48
二、怎样使党的理论成为政策制定者的自觉意识	58
第二节 理论联系实际	66

一、制定政策要从实际出发	66
二、理论怎样联系实际	75
第三节 制定代表人民利益的政策	91
一、以人民利益为制定政策的价值取向	91
二、当前制定政策需要正确认识和解决的几个突出问题	99
第三章 政策执行:政策化为实践	113
第一节 党的政策与公共政策	113
一、公共政策界定	114
二、党的政策与公共政策的区别	119
三、党的政策与公共政策的联系	122
第二节 政策执行过程中的党政关系	124
一、党与国家权力机关	125
二、党与行政机关	136
三、党与司法机关	144
第三节 政策执行过程中的现存问题及对策	152
一、当前我国政策执行中存在的主要问题	152
二、导致当前政策执行问题的原因	157
三、解决政策执行现存问题的对策	164
第四章 政策评估:在实践中创新政策与理论	171
第一节 改进我国的政策评估	172
一、政策评估的含义	172
二、政策评估的作用	176
三、改进我国政策评估的途径	180
第二节 在实践中检验与调整政策	188
一、正确的政策在实践中得到检验和发展	188

二、错误的政策在实践中得到调整和修正	193
三、要善于总结实践经验	200
第三节 在实践中检验和发展理论	207
一、实践是理论创新的源泉	208
二、党的理论在实践中创新的历史进程	216
三、与时俱进,在新的实践中推进党的理论创新	225
结 语	233
参考文献	239

导 言

“政策是革命政党一切实际行动的出发点,并且表现于行动的过程和归宿。一个革命政党的任何行动都是实行政策,不是实行正确的政策,就是实行错误的政策;不是自觉地,就是盲目地实行某种政策。”^①毛泽东的这段话指出了政策对于一个革命^②政党的极端重要性。中国共产党作为一个革命政党,其加强政治、思想、组织、作风、制度建设的一切举措都是为了制定正确的政策、保证这些政策的贯彻执行,并根据实践检验的结果而对这些政策进行评估和调整。制定、执行、评估和调整党的政策的过程构成了党的政策的运行过程。

其实,无论何种性质的政党,其行动都不外乎制定、执行、评估和调整政策。因此,不同性质的政党的行动的区别不在于它们是不是在制定、执行、评估和调整政策,而在于它们在进行这些行动时是以何种理论为指导。中国共产党是以马克思主义理论为指导的政党,其理论指导贯穿于党的政策的制定、执行、评估等党的政

① 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社,1991年版,第1286页。

② 这里的革命应当是对政党的性质的判断,是与反动相对的。因此,无论是革命时期还是建设时期的中国共产党,在性质上都属于革命政党。

策运行过程的各个阶段,因而党的政策运行过程是中国共产党把党的理论与中国的实际相结合制定政策,通过执行政策把政策付诸实践,并通过评估政策在实践中检验和发展党的政策和理论的过程,是以党的政策为中介的党的理论与实践的循环往复、螺旋上升的互动创新过程。

在新世纪,面对复杂的国际国内形势和实现党的历史任务的需要,如何在党的政策运行过程中实现党的理论、政策、实践的互动创新,这是作为执政党的中国共产党加强执政能力建设,提高领导水平和执政水平所应该着力解决好的一个重要问题。因此,本文力图以党的理论、政策、实践的互动关系为视角,通过对党的政策运行过程的各个阶段进行分析,总结党的政策运行过程中的历史经验,分析现实问题及对策,揭示党的政策运行过程的规律,阐明中国共产党在党的政策的制定、执行和评估过程中应该怎样把党的理论化为党的政策,把党的政策化为党的实践,并在实践中检验和创新党的政策与理论。

对于党的各级领导干部来说,能否把党的理论与中国的实际相结合制定政策,把政策付诸实践,并在实践中检验和发展党的政策和理论,是他们是否具备适应党的事业需要的政治素质的集中体现。因此,本文的研究也对党的各级领导干部提高自身政治素质有所帮助。

综上所述,本文的理论意义在于阐述党的政策运行过程中党的理论、政策、实践的互动关系,以及在党的政策运行过程中实现党的理论、政策、实践的互动创新的途径和方法;本文的实践意义在于对加强党的执政能力建设,提高党的领导水平和执政水平,提高各级领导干部的政治素质有所帮助。

在开篇之前,就有关本文的几个问题作如下说明:

一、概念界定

应当指出的是,这里对概念的界定,其目的并不是给这些概念下一个周全的定义,而是对这些概念在本文中使用时特性作出说明。这是因为对这些概念,不同的人会有不同的界定。比如对党的政策这个概念的界定,基本的分类有广义的界定和狭义的界定,而广义界定和狭义界定本身又分别包含着各种不同的界定。因此,在运用这些概念进行论述之前必须明确本文对这些概念的界定。

(一)党的政策及其相关概念

政策是“政党、国家为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。从范围上划分,有总政策和具体政策;从内容上划分,有政治、经济、军事、文化、对内、对外等方面的政策。”^①很明显,这是对政策的广义界定^②。

本文也是从广义政策的角度来探讨党的政策的,也就是说,本文所指的党的政策是一个集合范畴,是一个体系,它包括总政策、基本政策、具体政策等不同层次的政策。我们通常所讲的“党的路线方针政策”中的政策是指狭义的政策,它只是属于党的政策体系的一个概念,大体上相当于具体政策这个层次。因此,在深入研究时,有必要进一步解析同属党的政策体系范畴的一些概念,如纲领、路线、方针、战略、策略等。这些概念虽然具有共同的本质特

① 万福义:《中国共产党建设大辞典》,山东人民出版社,2001年版,第125-126页。

② 这个界定并不是对党的政策的界定,而是对我们通常所说的“党和国家政策”的界定。“党和国家政策”包括党的政策和国家政策。国家政策现在通常称为公共政策。认识党的政策和公共政策的联系和区别是正确理解党政分开,改进党对政府的政治领导的有效途径。关于党的政策与公共政策的联系和区别,本文第三章有专门论述,这里不再赘述。

征,但在内涵上还有一些具体的区别,在外延上还有一些明显的不同。应该强调的是,下文中与这些概念进行比较的政策是指狭义的政策,即通常所讲的“党的路线方针政策”中的政策。

纲领意指总纲和要领,泛指起指导作用的原则,人们通常是在“根本性规划”这个含义上使用这个概念的。纲领这一概念应用于政党的活动中,即指政党活动的基本指针和奋斗目标,如党的二大确立的党的最高纲领和最低纲领等。纲领属于政党活动的总政策,所以人们往往从纲领来判断一个政党的运动水平。马克思在《致威廉·白拉克的信》中曾经说过,制定一个原则性纲领,就是在全世界面前树立起一面可供人们用以判定党的运动水平的界碑。列宁也曾经说过:“一个政党如果没有纲领,就不可能成为政治上比较完整的、能够在事态发生任何转折时始终坚持自己路线的有机体。”^① 纲领是一个政党的总目标和总方向,是一个政党的总政策,而具体政策则是实现这个纲领的方法、措施、途径和步骤等,因此,纲领决定政策,政策为纲领服务。

路线的语义学涵义是从一地到另一地所经过的道路。在我国,人们常常把路线用来代称某一历史阶段最高层次的政策即总政策,如“一化三改”总路线、建设社会主义总路线和社会主义初级阶段的基本路线等。因此,路线属于广义的政策体系的一个范畴,但它与狭义政策是两个概念,其区别主要表现在:路线具有高度的原则性和概括性,而政策则是路线的具体化和条文化;路线具有战略的全局性和整体性,而政策则是这个战略全局中的各个组成部分,即路线内容、目标化解为各个具体政策;路线是指导思想,具有较长的稳定性,而政策则带有一定灵活性和弹性。

方针的语义学涵义是指出方向的磁针,后被用来代指基本政策。方针这一概念的内涵比较抽象,被称作方针的,往往都是内涵

① 《列宁全集》第20卷,人民出版社,1989年版,第357页。

简要单一的基本政策,如文学艺术领域的“百花齐放,百家争鸣”的方针、统一战线工作中的“长期共存,互相监督,肝胆相照,荣辱与共”的方针等。政策和方针既有广义上的一致性,又有狭义上的不同点。其区别是:方针具有高度的原则性,仅次于路线。而政策则是比较具体的;方针具有战略的全局性,而政策则是战略全局中的组成部分;方针是指导性的思想,具有较长时间的稳定性。而政策则具有一定的阶段性和随形势发展变化的弹性。狭义的政策和方针是两个概念。

战略一词原为军事用语,意指对战争进程作出全局性筹划。后被用来泛指政治、经济、科技、文化等领域带全局性、根本性的筹划与谋略,如科教兴国战略、可持续发展战略等。在实际使用过程中,人们大多是在基本政策这一层次上使用战略概念的。斯大林对战略有过比较完整的论述:“战略遵循纲领的指示并且根据对内部的(一国的)和国际的各种斗争力量的估计,规定无产阶级革命运动应当遵循的总的道路、总的方向,以便在力量对比产生和发展的情况下获得最大的效果,战略根据这一点制定社会战线上无产阶级及其同盟者的力量布置计划(总的配置)。”^① 因为战略体现了客观事物本身固有的,存在于运动变化之中本质的、必然的、稳定的联系这一规律性,也反映了客观规律所固有的客观性、普遍性、必然性和稳定性,它能帮助人们认识过去、指导现在和预测将来。因此,战略为制定政策指明方向,提供指导原则,成为制定实施政策的基本依据。所谓正确的政策就是能够正确反映发展战略的客观规律的政策,是实施战略的必要手段和重要保证。

策略原来也是军事用语,原意为计策谋略,后来成为政治学的概念。在广义的政策体系中,策略属于具体政策的层次,在很多时候表现为执行某项政策的方案的选择或工作领域的重点布置。

① 《斯大林全集》第5卷,人民出版社,1957年版,第51页。

“策略遵循战略的指示以及本国和邻国革命运动的经验,估计到某一特定时期无产阶级及其同盟者内部力量的状况(文化水平、组织性和觉悟性的高低、具有哪些传统、哪些主要的和辅助的运动形式和组织形式)和敌人阵营中力量的状况,利用敌人阵营中的不协调和各种混乱,拟定能够最稳定地使战略取得胜利的具体办法,把广大群众争取到革命无产阶级方面来,把他们引到社会战线的战斗阵地上来(为了执行根据战略计划所制定的力量布置计划)。”^①策略强调事物的特殊性和随机性,是沿着决策方向巧妙地运用人力、财力、物力和信息资源的一种革命斗争和事业竞争的艺术。策略的层次较战略要低,是为战略服务的方法和手段。

(二)党的政策运行过程

在界定党的政策运行过程之前,首先要对政策运行过程进行界定。政策运行过程是指“政策发展变化的连续性在时间、空间上的表现。”^②一般来说,政策运行过程主要可以分为三个阶段:政策制定、政策执行和政策评估。

政策制定指政策制定者“根据面临的问题,提出解决方案,并使其转化为政策规范的过程。”^③政策执行指“政策执行者运用各种政策资源,通过建立组织机构,组合各种必备的要素,采取各项行动将政策观念形态的内容转化为现实效果,从而使既定的政策目标得以实现的过程。”^④政策评估是指“在政策执行之后,依据一定标准对政策效果、政策效益、政策效应所作的考察,并进而对政策所作出的分析。”^⑤

那么党的政策的运行过程相对于作为共性的一般政策的运行

① 《斯大林全集》第5卷,人民出版社,1957年版,第51页。

② 沈承刚:《政策学》,北京经济学院出版社,1996年版,第246页。

③ 刘斌、王春福等:《政策科学理论》,人民出版社,2000年版,第199页。

④ 刁田丁、兰秉洁、冯静:《政策学》,中国统计出版社,2000年版,第218页。

⑤ 刘斌、王春福等:《政策科学理论》,人民出版社,2000年版,第274页。

过程有何特性呢？其关键的特性在于中国共产党是有明确的理论指导的政党，其理论指导贯穿于党的政策的制定、执行、评估等党的政策运行过程的各个阶段，因而党的政策运行过程是党作为政策主体把党的理论与中国的实际相结合制定政策，通过执行政策把政策付诸实践，并通过评估政策在实践中检验和发展党的政策和理论的过程，是以党的政策为中介的党的理论与实践的循环往复、螺旋上升的互动创新过程。因此，本文对党的政策运行过程的研究，侧重于阐述党的理论、政策、实践在此过程中的互动创新。这一点与研究一般的政策运行过程的文章的区别是明显的。

二、文献综述

对国家图书馆和中国期刊网等机构的文献检索显示，专门系统研究党的政策运行过程中党的理论、政策、实践的互动创新的文献迄今尚未见有。涉及党的政策运行过程中党的理论、政策、实践的互动创新的有关文献主要有如下三类：

（一）马克思主义经典作家和党的领袖关于无产阶级政党和中国共产党的理论、政策和实践的论述。这些论述比较集中地体现在如下文献中：

马克思和恩格斯：《共产党宣言》、《哥达纲领批判》、《1891年社会民主党纲领草案批判》等；

列宁：《论目前思想混乱的某些根源》、《怎么办》、《社会民主党在民主革命中的两种策略》、《共产主义运动中的“左”派幼稚病》等；

斯大林：《论俄国共产党人的政治战略和策略》、《论列宁主义基础》等；

毛泽东：《反对本本主义》、《论政策》、《关于工农业政策》、《不要四面出击》、《论十大关系》等；

邓小平：《党与抗日民主政权》、《关于农村政策问题》《我国方

针政策的两个基本点》、《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》等；

江泽民：《在党的第十四次全国代表大会上的报告》、《在党的第十五次全国代表大会上的报告》、《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》、《在党的第十六次全国代表大会上的报告》等；

这些论述与其他一些经典作家和党的领袖关于无产阶级政党和中国共产党的理论、政策和实践的论述，是指导本文写作的基本理论观点。

（二）国内学者论著中与党的政策运行过程有关的论述。这些论述大体包含在以下三类论著中：

其一是研究党的建设和中共党史的论著。这类论著主要有：中组部党建所：《有中国特色社会主义与中国共产党》（中共中央党校出版社 1996 年版）；万福义：《党章和党的建设读本》（人民出版社 1997 年版）；万福义：《党鉴——共产党执政实践与规律研究》（山东人民出版社 2003 年版）；赵云献：《马克思主义执政党的建设原理》（人民出版社 1998 年版）；卢先福等：《面向 21 世纪的中国共产党的理论》（经济科学出版社 1998 年版）；张荣臣：《马克思恩格斯政党理论研究》（中央编译出版社 2001 年版）；胡绳：《中国共产党的七十年》（中共党史出版社 1991 年）；中共中央党研室：《中国共产党新时期历史大事记》（中共党史出版社 1998 年版）；宋晓明等：《中共党建史》（党建读物出版社 1996 年版）；薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（中共中央党校出版社 1991、1993 年版）；郭德宏：《党和国家重大决策的历程》第 1—6 卷（红旗出版社 1997 年版）；陈雪薇：《十一届三中全会以来重大事件和决策调查》（中共中央党校出版社 1998 年版）；原良虎：《中国新革命——决定中国未来的新决策》（金城出版社 2000 年版）等。

这些论著中一般包含对党的政治建设、党的政策（决策）理论

和党的政策(决策)史的研究。其中,研究党的建设的论著主要是从加强党的政治建设的角度论述党的政策的重要性,阐述当前党的政策,强调全党执行党的政策的政治纪律,而很少对党的政策的制定、执行、评估和调整的过程进行完整的论述。另一方面,研究中共党史的论著虽然有对党的政策从制定到执行和评估的论述,但主要是围绕一个一个的具体政策进行的,很少对这些具体政策的运行过程进行抽象的和系统的研究。

其二是研究中国公共政策和政府过程的论著。这类论著主要有:刘伯龙等:《当代中国公共政策》(复旦大学出版社 2000 年版);马德普等:《变革中的中国公共政策》(中国经济出版社 1998 年版);桑玉成等:《公共政策学导论》(复旦大学出版社 1991 年版);李成智:《公共政策》(团结出版社 2000 年版);胡平仁:《在权力与权利之间——公共政策学新论》(湖南人民出版社 2002 年版);陈庆云:《公共政策分析》(中国经济出版社 1996 年版);张国庆:《现代公共政策导论》(北京大学出版社 1997 年版);胡宁生:《现代公共政策研究》,中国社会科学出版社 2000 年版。胡伟:《政府过程》(浙江人民出版社 1998 年版);朱光磊:《当代中国政府过程》(天津人民出版社 1997 年版);郭定平:《政党与政府》(浙江人民出版社 1998 年版)等。

中国共产党的政策对中国公共政策的制定和执行起着关键的指导作用,因此在对中国公共政策和政府过程的研究中必然包含与党的政策运行过程有关的研究。但是,这些论著主要的研究对象是中国的公共政策和政府过程,其中对党的政策的研究是以党在公共政策运行过程中的作用为视角的,因此很少有对党的政策运行过程的系统研究。

其三是研究政策学的论著。这类论著主要有:刘斌、王春福:《政策科学理论》(人民出版社 2000 年版);刁田丁、兰秉洁等:《政策学》(中国统计出版社 2000 年版);邱永林等:《政策科学原理》

(黑龙江人民出版社 1989 年版);张金马:《政策科学导论》(中国人民大学出版社 1992 年版);沈承刚:《政策学》(北京经济学院出版社 1996 年版);潘强恩:《政策论》(西苑出版社 1999 年版);高长舒、张立荣:《社会主义政策学》(华中师大出版社 1989 年版);孙光:《政策科学》(浙江教育出版社 1988 年版);舒扬等:《政策学概论》(求实出版社 1989 年版);孙效良:《政策研究学概论》(中国经济出版社 1989 年版);郑新立:《现代政策研究全书》(中国经济出版社 1991 年版);陈振明:《政策科学》(中国人民大学出版社 1998 年版)等。

这些论著作为中国的马克思主义政策学研究,其中也包含有与党的政策运行过程有关的研究。但是它们主要是对作为共性的政策及其运行过程的普遍规律进行研究,没有能够突出中国共产党的政策运行过程的特点和个性。

综上所述,这三类论著的数量很多,其中有很多与党的政策运行过程相关的论述,但总的来讲是比较零散的,而且体现了不同的观点。本文将对这些论述进行分析,并加以归纳和总结。

(三)国外学者与政策运行过程有关的论述。这些论述主要体现在一些西方政治学和社会学的论著中:

[美]加布里埃尔·A·阿尔蒙德等:《比较政治学:体系、过程和政策》(上海译文出版社 1987 年版);[美]罗纳德·H·奇尔科特:《比较政治学理论——新范式的探索》(社会科学文献出版社 1998 年版);[美]查尔斯·E·林德布洛姆:《政策制定过程》(华夏出版社 1988 年版);[美]詹姆斯·E·安德森:《公共决策》(华夏出版社 1990 年版);[美]史蒂文·凯尔曼:《制定公共政策》(商务印书馆 1990 年版);[日]大岳秀夫:《政策过程》(经济日报出版社 1992 年版);[美]戴维·伊斯顿:《政治体系》(商务印书馆 1993 年版);[美]亨廷顿·塞缪尔:《变化社会中的政治秩序》(三联书店 1992 年版);[美]亨廷顿·塞缪尔:《难以抉择——发展中国家的政治参与》(三

联书店 1992 年版);[美]约翰·罗尔斯:《正义论》(上海译文出版社 1991 年版);[美]阿瑟·奥肯:《平等与效率》(华夏出版社 1999 年版);[美]布热津斯基:《大失控与大混乱》(中国社会科学出版社 1994 年版)等。

这些论著涉及对西方国家的政策、政策运行过程以及与之相关的价值观念和思想理论进行分析。这些研究对于我们研究党的政策运行过程有一定的借鉴意义,但是它们大体都是以西方的价值观念为指导,从西方国家的政治生态出发进行的研究,有些观点是很片面的,比如在研究中忽视不同国情对于政策以及政策运行过程的影响,把这些研究者自身的价值观念作为所谓的“普世价值”等等。本文将对这些论著进行马克思主义的分析,力图借鉴其具有普遍性的研究成果,摒弃其片面和偏颇的观点。

三、论文框架与主要内容

本文的主体部分分为四章,其框架与主要内容如下:

第一章,党的理论、政策、实践的互动关系,分三节。第一节,党的理论决定党的政策的价值取向;第二节,党的政策是党的理论与实践的中介;第三节,党的实践是检验党的政策与理论的标准。

本章阐述党的理论、政策与实践在党的政策运行过程中的互动关系。党的理论决定党的政策的价值取向,马克思主义关于政策价值取向的理论说明代表人民的利益应该是党的政策的价值取向。党的政策作为党的理论与实践的中介,既是党的理论与中国实际相结合的载体,又是指导党的实践的活动规则。党的实践是检验党的政策与理论的标准,而且这一标准是不断发展的,生产力标准与“三个有利于”标准是其不断发展和深化的产物。

第二章,政策制定:理论化为政策,分三节。第一节,以党的理论为指导;第二节,理论联系实际;第三节,制定代表人民利益的政策。