

公共政策研究丛书 刘雪明◎主编

政治理论与 公共政策研究

刘雪明◎著

广西人民出版社

ZHENGZHI LILUN YU

GONGGONG ZHENGCE YANJIU

公共政策研究丛书 刘雪明◎主编

政治理论与公共政策研究

刘雪明 著

广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政治理论与公共政策研究/刘雪明著. —南宁: 广西人民出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 219 - 06273 - 9

I. 政... II. 刘... III. ①政治理论—研究—中国②公共政策—研究—中国 IV. D60

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 091636 号

责任编辑 李带舅

出版 广西人民出版社发行

(邮政编码: 530028 南宁市桂春路 6 号)

网址 <http://www.gxpph.cn>

印刷 南宁市开源彩色印刷有限公司

开本 890 毫米 × 1240 毫米 1/32

印张 9.75

字数 271 千字

版次 2008 年 10 月 第 1 版

印次 2008 年 10 月 第 1 次印刷

书号 ISBN 978 - 7 - 219 - 06273 - 9/D · 821

定价 25.00 元

版权所有 翻印必究

总 序^①

武树帜

自 20 世纪 50 年代政策科学（或称政策学、公共政策学、公共政策分析）在美国诞生以来，政策科学的发展已走过半个多世纪的历程。我国的政策科学研究起步较晚，它伴随着改革开放的步伐，至今也有 30 多年的历史，并取得了可喜的成绩，培养了一批奋发有为的中青年学者，刘雪明教授便是其中之一。当他这本新著出版之际，邀我写几句话时，我欣然允诺，这也是对年轻人的一种鼓励和学习

毛泽东同志曾经教导：政策和策略是党的生命。政策关系国家的兴衰、人民的利益和生活的好坏。历史证明，政策好，国家会长治久安，人民会安居乐业；政策失误则祸国殃民，贻害四方。古今中外的这种经验教训，是不胜枚举，不乏例证的。如果没有改革开放的一系列正确政策，也就不可能有今天中国的巨大变化和社会主义现代化建设的长足发展。国际上一些研究经济的人士认为，经济

① 武树帜，国务院研究室原党组成员、机关党委书记，现任中国行政管理学会副会长、全国政策科学研究会会长、研究员。

发展取决于技术进步和政策，而政策则起着很重要的作用，因为技术进步也离不开正确的科学的政策。所以，要加强对政策及其运行规律的探讨和研究。

政策科学就是这样一门专门探讨政策及其运行规律的学问，是一门融合运用政治学、经济学、管理学、法学以及哲学、历史学、地理学等相关知识的交叉学科，也是一门政治性很强、实践性也很强的综合性社会科学。当前我们研究政策科学，必须坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻落实科学发展观；必须坚持党的基本路线不动摇，坚持同党中央保持一致，决不可与此相背离。政策科学的研究，要集思广益，不自以为是；可独有心得，而的门户之见；需超前预测，但不脱离实际。研究政策科学要贯彻群众路线，深入实际，调查研究。研究政策科学的出发点和归宿，应该是有助于领导部门科学制定决策，不断完善政策；应该有利于群众全面理解政策，上下认真贯彻执行政策。

政策科学研究不但要关注基础理论，同时要体现出应用性，要发挥科学的导向作用，为政策实践服务。只是坐而论道，脱离政策实践，政策科学将难于发展。政策科学要在为政策实践服务中获得较大的发展，要建立有中国特色的政策科学理论体系，必须与中国的社会改革和发展的实践结合起来，必须不断地扩大政策科学对现实的影响，使决策者重视政策科学。

研究政策科学，还要有创新，要认识新形势，提出新思维，解决新问题。江泽民同志指出：科学的本质就是创新，整个人类历史就是一个不断创新、不断进步的过程。

政策科学当然也要创新，通过创新来不断地调整和完善我们的各项现行政策，并进而形成一种体制，一种制度，使我们的政策能够更加科学、正确，并使政策能在实践中开出更好的花，结出优良的果。

正是坚持了这些原则，我国政策科学研究虽然起步较晚，但是进步较快，在短短的 30 多年里获得了快速的发展，取得了瞩目的成就。综观这一发展过程，我们可以清楚地看到，全国政策科学研究会起了重要的推动作用。

全国政策科学研究会 1992 年 10 月成立以来，以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以“联络、组织、交流、倡导”为活动方式，坚持党的基本路线，服务于改革、发展、稳定的大局，团结、带领各位、理事积极开展政策科学研究。刘雪明教授作为研究会的常务理事，积极参与研究会的各项活动，在政策科学领域辛勤耕耘，出版了《政策科学研究》、《政策运行过程研究》等著作，现在又有一本新著要出版，实属可喜可贺之事！

政策科学研究，面广需求大，几乎所有的社会问题，都会涉及政策，撰写文章著作，潜心研究，大有用武之地。希望政策科学研究会的全体成员和所有从事政策科学研究的专家学者，多出成果，出好成果，为不断提高政策科学的研究水平，提高政策科学的地位和作用而共同努力，为构建和发展有中国特色的政策科学理论体系作出自己的贡献。

2008 年 6 月于北京

前 言

公共政策（政策科学、政策分析）作为第二次世界大战以后社会科学领域里发展最迅速、影响面最大、应用领域最广、实证性最强、社会效用最明显的学科之一^①，改革开放以来在我国经由引进、消化、初创、形成、发展，如今已成为我国社会科学研究的一个重要领域，有关公共政策的书籍也成为当前我国出版领域一个新的热点。

政策研究在我国由来已久。但是，把政策及其运行规律作为一门科学来专门研究却是 20 世纪 70 年代末 80 年代初以后的事。那时，随着改革开放政策的实施，我国敞开了国门，在积极引进西方先进科学技术和管理经验方法的同时，一些新兴的学科也开始相继传入我国，公共政策便是其中之一。所以说，公共政策作为一门新兴学科在我国的兴起和发展，是改革开放和社会主义现代化建设的产物。

30 年来我国的公共政策研究，伴随着改革开放的步伐，无论是理论探索、学科教育还是知识应用都获得了前所未有的发展，具有中国特色的公共政策理论体系已初步

^① 谢明著：《政策透视——政策分析的理论与实践》，中国人民大学出版社，2004 年版，第 1 页。

政治理论与公共政策研究

构建，从本科到硕士再到博士多层次的人才培养体系也开始形成，在党和政府的政策实践中，公共政策知识的应用得到了从未有过的重视。

公共政策作为公共管理的一个重要分支学科或新兴研究领域，自它在我国的诞生开始就受到许多高等院校学科建设的厚爱。广州大学的公共管理学科建设也不例外。“公共政策理论与实践”已成为广州大学行政管理重点学科和行政管理硕士点的一个重要方向。

呈现在读者面前的这套“公共政策研究丛书”，就是该学科点公共政策方向近年来的首批成果，具体包括：《政治理论与公共政策研究》、《公共政策与社会保障研究》、《公共性、公共传媒与公共政策研究》、《当代中国社会保障政策研究》、《国际防扩散机制与防扩散政策研究》等。希望这些著作的出版，对推动我国的公共政策研究和政策科学发展有所裨益。

本丛书出版受广州大学社科著作出版基金、行政管理重点学科、公共政策精品课程等资助，广州大学及其相关部门社科处、教务处和公共管理学院的领导和老师给予了大力的支持和帮助，在此表示衷心的感谢！还要感谢中国行政管理学会副会长、全国政策科学研究会会长武树帜研究员，在百忙之中欣然作序！还要感谢广西人民出版社的领导和编辑，感谢每一位提供帮助的朋友！由于我们才疏学浅，而且教学任务繁重，书中难免存有诸多疏漏甚至错误，敬请专家学者和广大读者批评指正。

刘雪明

2008年5月于广州白云山麓

目 录

第一章 毛泽东思想	(1)
一、毛泽东的社会主义社会全面发展思想	(1)
二、毛泽东的人的全面发展思想	(46)
三、毛泽东的防止和平演变思想	(61)
第二章 邓小平理论	(74)
一、邓小平的政策稳定反映党的稳定思想	(74)
二、邓小平的“搁置争议,共同开发”思想	(87)
三、邓小平的利用资本主义建设社会主义思想	(98)
第三章 党的建设	(108)
一、提高党的社会整合能力	(108)
二、加强新经济组织党的建设	(115)
三、发挥个体私营企业党员的作用	(118)
四、实践“三个代表”,坚持执政为民	(122)
第四章 中共党史	(127)
一、井冈山革命英烈的人生观、价值观	(127)
二、中央苏区的礼拜六义务劳动	(141)
三、国共两党的抗日持久战战略方针	(155)
四、“文革”时期党的个体私营经济政策	(161)

· 政治理论与公共政策研究 ·

第五章 廉政建设	(178)
一、中央苏区的廉政建设	(178)
二、抗战时期的廉政建设	(183)
三、建国初期的反腐败斗争	(187)
四、树立正确的权力观、地位观、利益观	(191)
第六章 行政管理	(212)
一、行政决策科学化的十大原则	(212)
二、政府决策的科学民主化机制	(218)
三、国家公职人员的职务消费	(223)
第七章 公共政策	(228)
一、发展中的中国公共政策学	(228)
二、美国公共政策学的学科建设与启示	(269)
三、公共政策制定中的公民有序参与	(276)
四、地方政府对中央政策的有效执行	(282)
参考文献	(289)
后记	(296)

Content

Chapter One	Maozedong' s Thought	(1)
Setion1	Socialism society overall development thought of Maozedong	(1)
Setion2	People' s overall development thought of Maozedong	(46)
Setion3	Preventing peaceful evolution thought of Maozedong	(61)
Chapter Two	Dengxiaoping' s Theory	(74)
Setion1	Steady policy reflecting stable party thought of Dengxiaoping	(74)
Setion2	“laying up dispute ,developing together” thought of Dengxiaoping	(87)
Setion3	Utilizing capitalism to construct socialism thought of Dengxiaoping	(98)
Chapter Three	Party Construction	(108)
Setion1	Improve social conformity ability of party	(108)
Setion2	Strengthen new economic organization – party construction	(115)

• Research in Political Thesis and Public Policy •

Setion3	Exert the function of the party member in private enterprise	(118)
Setion4	Practice “Three Representatives”, stick to be in the saddle for people	(122)
Chapter Four	The History of CPC	(127)
Setion1	Outlook on life and value of JingGangShan’ s revolutionary martyr	(127)
Setion2	Saturday voluntary labor in Central Su District	(141)
Setion3	Anti – Japanese protracted war strategic principle of KMT and CPC	(155)
Setion4	Private economic policy in the period of “Culture Revolution”	(161)
Chapter Five	Incorruption Construction	(178)
Setion1	Incorruption construction in Central Su District	(178)
Setion2	Incorruption construction in the period of Anti – Japanese War	(183)
Setion3	Struggle of Anti – corrupt in the early stage of national establishment	(187)
Setion4	Establish correct outlook on right, position and interest	(191)
Chapter Six	Administration Management	(212)
Setion1	Ten principles of administration	

– Content –

	policy decision	(212)
Setion2	Scientific democracy system of government	
	policy decision	(218)
Setion3	Professional consumption of	
	state civil servant	(223)
Chapter Seven	Public Policy	(228)
Setion1	Developing Chinese public policy science	(228)
Setion2	Subject construction and inspiration	
	of American public policy science	(269)
Setion3	Citizen orderly participation in constitution	
	of public policy	(276)
Setion4	Local government effective implement	
	the central policy	(282)
Reference		(289)
Postscript		(296)

第一章 毛泽东思想

马克思列宁主义普遍真理与中国革命具体实践相结合而产生的毛泽东思想是中国共产党人宝贵的精神财富，是中国革命和建设事业的重要指导思想。在毛泽东的领导和毛泽东思想的指导下，中国人民取得了新民主主义革命和社会主义革命的伟大胜利，开始了社会主义建设的艰辛探索。

一、毛泽东的社会主义社会全面发展思想

新中国成立后，以毛泽东为代表的中国共产党人继承马克思主义的理论成果，结合具体实际，在对中国社会主义建设道路的探索中，也对中国社会主义社会的全面发展问题进行了开拓性的探索，既取得了积极的理论成果，也积累了丰富的实践经验。

（一）初步形成社会主义社会全面发展的思路

刚刚诞生的新中国，百废待兴。如何在几近一张白纸的东方大国建设社会主义，是摆在中国共产党和毛泽东面前的一件头等大事。但这是一件十分复杂、十分困难的事。它从马列主义的书本上找不到现成的答案，照抄、照搬苏联的模式又不符合中国的情况，而只能在实践中逐步认识，逐步解决。毛泽东说：“前八年照抄外国的经验。但从一九五六年提出十大关系起，开始找到自己的一条适合中国的路线。”^① 这条适合中国的路线，从其内容和方法看，

^① 毛泽东：《十年总结》，1960年6月18日。转引自逢先知、金冲及主编：《毛泽东传（1949—1976）》（上），中央文献出版社，2003年版，第485—486页。

是初步形成了社会主义社会全面发展的思路。

1. 提出自己的建设路线和方法。

在毛泽东看来，解决如何在中国建设社会主义的问题，首先要对实际情况进行周密细致的调查研究。从1956年2月起，他用了近一个半月的时间听取中央各主要经济部门的汇报。中央政治局和国务院的一些领导也参加了这些汇报会。这是建国后党中央对经济建设问题进行的一次时间较长、内容较系统的调查研究。在这个基础上，毛泽东概括提炼出了关于正确处理十大关系的思想，即1956年4月25日发表的《论十大关系》。这篇著作“被称为探索适合中国情况的建设社会主义道路的开篇之作”，“标志着毛泽东对中国社会主义建设道路的探索开始形成一个初步的然而又是比较系统的思路”^①。

《论十大关系》重点讨论经济问题，同时也包括同经济建设密切相关的国家政治生活中一些重大问题，因而是社会主义建设和发展中具有全局性或全面性的问题。毛泽东把这些问题概括提炼成十大关系，即重工业和轻工业、农业的关系；沿海工业和内地工业的关系；经济建设和国防建设的关系；国家、生产单位和生产者个人的关系；中央和地方的关系；汉族和少数民族的关系；党和非党的关系；革命和反革命的关系；是非关系；中国和外国关系。这十大关系基本涵盖了当时社会主义建设发展的方方面面，是个比较全面完整的体系。但它们之间又不是平列的，而是有重点的。毛泽东后来说：“在十大关系中，工业和农业，沿海和内地，中央和地方，国家、集体和个人，国防建设与经济建设，这五条是主要的。”^②我们从毛泽东对这五个关系的认识和处理中，可以看出他当时对中国经济社会全面发展的初步思考。

第一，关于工业和农业的关系。

^① 逢先知、金冲及主编：《毛泽东传（1949—1976）》（上），中央文献出版社，2003年版，第485页。

^② 《毛泽东文集》，第7卷，人民出版社，1999年版，第370页。

- 第一章 毛泽东思想 -

针对苏联和一些东欧国家片面地注重工业，忽视农业和轻工业，因而市场上的货物不够，货币不稳定的问题，毛泽东提出：在优先发展生产资料的生的同时，必须重视生活资料尤其是粮食的生产。如果没有足够的粮食和其他生活必需品，首先就不能养活工人，还谈什么发展重工业？因此，重工业和轻工业、农业的关系，必须处理好。如何处理好呢？毛泽东指出：“我们现在发展重工业可以有两种办法，一种是少发展一些农业轻工业，一种是多发展一些农业轻工业。从长远观点来看，前一种办法会使重工业发展得少些和慢些，至少基础不那么稳固，几十年后算总账是划不来的。后一种办法会使重工业发展得多些和快些，而且由于保障了人民生活的需要，会使它发展的基础更加稳固。”^①

第二，关于沿海和内地的关系。

由于历史的原因，我国全部轻工业和重工业约有百分之七十在沿海，只有百分之三十在内地。对于这样一种不合理的状况，毛泽东提出，平衡工业发展的布局，在充分利用沿海工业基地的基础上，大力发展内地工业。新的工业大部分应当摆在内地，使工业布局逐步平衡，并且利于备战。但也不能因此而对沿海工业采取消极态度。沿海也可以建立一些新的厂矿，有些也可以是大型的。“好好地利用和发展沿海的工业老底子，可以使我们更有力量来发展和支持内地工业。”^②

第三，关于中央和地方的关系。

总的原则是，在巩固中央统一领导的前提下，给地方更多的权力和独立性，让地方办更多的事情。毛泽东指出：我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。“我们的宪法规定，立法权集中在中央。但是在不违背中央方针的条件下，按照情况和工作需要，地方可以搞

① 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社，1986年版，第722～723页。

② 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社，1986年版，第724页。

· 政治理论与公共政策研究 ·

章程、条例、办法，宪法并没有约束。我们要统一，也要特殊。为了建设一个强大的社会主义国家，必须有中央的强有力的统一领导，必须有全国的统一计划和统一纪律，破坏这种必要的统一，是不允许的。同时，又必须充分发挥地方的积极性，各地都要有适合当地情况的特殊。这种特殊……是为了整体利益，为了加强全国统一所必要的特殊。”^①

第四，关于国家、集体和个人的关系。

这个关系的原则是，不能只顾一头，必须兼顾国家、集体和个人三个方面。拿工人来说，工人的劳动生产率提高了，他们的劳动条件和集体福利就需要逐步有所改进。“我们历来提倡艰苦奋斗，反对把个人物质利益看得高于一切，同时我们也历来提倡关心群众生活，反对不关心群众痛痒的官僚主义。随着整个国民经济的发展，工资也需要适当调整。”^②又如工厂，把什么东西统统都集中在中央或省市，不给工厂一点权力，一点机动的余地，一点利益，恐怕不妥。从原则上说，要有统一性，也要有独立性。再说农民，苏联的办法是把农民挖得很苦，把农民的东西拿走太多，使农民的生产积极性受到极大的损害。你要母鸡多生蛋，又不给它米吃，又要马儿跑得好，又要马儿不吃草。世界上哪有这样的道理！必须更多地注意处理好国家与农民的关系。除遇到特大自然灾害，我们必须在增加农业生产的基础上，争取百分之九十的农民每年的收入比前一年有所增加，百分之十的农民的收入能够不增不减，如有减少，也要早想办法加以解决。“总之，国家和工厂，国家和工人，工厂和工人，国家和合作社，国家和农民，合作社和农民，都必须兼顾，不能只顾一头。无论只顾哪一头，都是不利于社会主义，不利于无产阶级专政的。”^③

第五，关于国防建设与经济建设的关系。

① 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社，1986年版，第730～731页。

② 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社，1986年版，第726页。

③ 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社，1986年版，第729页。