



政策学原理

ZHENGCEXUEYUANLI

邢国华 著 江西人民出版社

政策学原理

邢国华 著



江西人民出版社

政策学原理

邢国华 著

江西人民出版社出版发行

(南昌市新魏路)

中共江西省委党校印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张4.875 字数12万

1989年3月第1版 1989年9月第2次印刷

印数1001—2500

ISBN 7-210-00363-0/D·45 定价：3.40元

前 言

当代社会的改革浪潮把一个国家或一个地区不断推向前进。其事业是胜利或是失败，是发展或是倒退，往往取决于它们采取的政策之正确与否。一项成功的政策可以促使一个国家或地区兴旺发达；一项错误的政策可以导致它的落后和衰败。然而如何来提高政策制定的质量和施实的效果呢？于是一门以研究国家、政党政策及其运动规律的新学科——政策学，就适时而兴起了。

政策学本世纪五十年代首先在美国出现。六十年代、七十年代以后，已引起了西方国家学术界和政府的普遍重视。当时由于我国处于封闭状态，未能跟上时代的步伐。对这一新兴学科的研究未引起重视，在过去的工作实践中，我们既充分尝到了错误政策的苦头，也充分尝到了正确政策的甜头。政策问题，已成为人们普遍关注的一个极其重要的问题。近几年来，国内的一些专家学者及实际工作部门的领导同志，也纷纷撰写文章，呼吁和探索建立和发展我国的政策学，有些学校也试开了政策学课程。政策学在我国的兴起，进一步推动马列主义的发展，也必将对我国社会主义现代化建设事业的胜利增添希望。

在这一大的社会背景下，从1986年开始，我校决定开设政策学课程，我承担了这门课的讲授任务。当时，苦于国内无正式教材，又找不到参考书籍，就连政策一词的来源，翻阅了古今

中外大量的辞书也难找到详细答案。后来我在报刊上，发现了一些介绍国外政策学研究情况的资料，及政策学研究的文章。我如获至宝，我真诚的感谢这些文章资料的译者和作者，正是他们的文章提供了我研究这一学科的线索。此外，我还从与政策学相关的学科如政治学、法学、决策学、行政管理学及系统科学等一些书籍中，学到了不少研究政策学的知识和方法。在讲课的同时，我先后发表了几篇有关政策学研究性文章。本书就是以我历次讲课的讲稿和已发表的文章为基础，精心加工，系统整理撰写而成。

政策学是一门新的学科，究竟应该包括些什么内容，怎样来建立其科学体系，这是一个需要深入研究的问题。政策学原理所涉及的理论和方法问题很多，本书提供的只是一个研究的框架，个人意见。由于个人的政治理论、学术水平有限，所述问题不甚详尽，错误之处，实属难免，恳请专家学者及广大读者指正，不胜感谢之至。

作者1988年11月 于南昌

目 录

前言

绪论 (1)

一 政策的概念 (1)

(一) 政策是古老的社会政治现象 (1)

(二) 我国政策一词的来源 (2)

(三) 政策的含义 (5)

二 政策学起源和发展 (7)

(一) 政策学起源 (7)

(二) 西方国家政策学理论和方法 (12)

(三) 我国政策学研究的状况 (15)

三 政策学研究对象、方法和意义 (16)

(一) 政策学研究对象和任务 (16)

(二) 政策学研究内容、与邻近学科
的关系 (17)

(三) 政策学研究方法 (18)

(四) 政策学研究的意义 (19)

第一章 政策的本质 (21)

一 政策是阶级利益和意志的表现 (21)

(一) 政策是阶级之间的相互关系 (21)

(二) 历代剥削阶级国家政策的本质 (23)

(三) 社会主义国家政策的阶级性与人民性 的统一·····	(25)
二 政策是社会上层建筑的重要组成部分·····	(27)
(一) 政策是由经济基础决定的·····	(27)
(二) 上层建筑其他部分对政策的影响·····	(28)
(三) 政策服务于经济基础·····	(28)
三 政策是理论见之于实践的中间环节·····	(30)
(一) 政策是理论物化过程的桥梁·····	(30)
(二) 正确的政策是理论与实践相结合的 产物·····	(32)

第二章 政策在政党、国家、经济社会发展中的地位 and 作用····· (33)

一 政党政策·····	(33)
(一) 政策是政党建立的政治基础·····	(33)
(二) 政策是实现党的领导的主要条件·····	(34)
(三) 正确的政策是革命政党胜利的保证·····	(35)
二 社会主义国家党的政策与法·····	(37)
(一) 党的政策与国家法律的共同本质·····	(37)
(二) 党的政策与国家法律的相互作用、 渗透与转化·····	(37)
(三) 党的政策与国家法律的不同性质、特点 和作用·····	(37)
三 国家政策的功 能·····	(38)
(一) 政策的社会调节功能·····	(39)
(二) 政策的行政管理功能·····	(40)

(三) 政策的经济控制功能·····	(41)
四 现代经济社会发展与政策·····	(43)
(一) 现代管理与政策·····	(43)
(二) 改革与政策·····	(45)

第三章 政策的基本特征····· (47)

一 政策的原则性和灵活性·····	(47)
(一) 政策的原则性·····	(47)
(二) 政策的灵活性·····	(48)
(三) 政策的原则性与灵活性的统一·····	(50)
二 政策的稳定性和变动性·····	(50)
(一) 政策的稳定性·····	(50)
(二) 政策的变动性·····	(51)
(三) 政策的稳定性和变动性的统一·····	(52)
三 政策的针对性·····	(54)
(一) 政策必须有针对性·····	(54)
(二) 没有区别就没有政策·····	(55)
(三) 政策的针对性与政策目标的两重性·····	(55)

第四章 政策的结构····· (57)

一 政策的单元结构·····	(57)
(一) 要研究政策的内涵·····	(57)
(二) 政策单元结构的三要素·····	(58)
(三) 政策单元结构的内部关系·····	(60)
二 政策的系统结构·····	(60)
(一) 要研究政策的系统结构·····	(60)

(二) 我国政策系统结构的状况·····	(61)
(三) 发挥政策的系统效应·····	(63)
三 政策的层次结构·····	(64)
(一) 研究政策的层次结构·····	(64)
(二) 政策的层次划分与效应·····	(65)

第五章 政策体制的历史演变····· (67)

一 古代政策体制·····	(67)
(一) 古代政策体制的主体·····	(67)
(二) 政策个人体制的特点·····	(68)
(三) 古代政策体制中的智囊·····	(70)
二 近代政策体制的变化·····	(71)
(一) 近代政策组织体制的产生·····	(71)
(二) 政策组织体制的特点·····	(72)
(三) 中国共产党政策体制中的群众路线·····	(73)
三 现代化与政策体制的科学化·····	(74)
(一) 现代化与政策体制的变化·····	(74)
(二) 现代领导集团与专家集团相结合 的政策体制的特点·····	(77)
(三) 现代政策体制中的智囊团咨询机构·····	(78)
(四) 我国现代政策体制的改革与完善·····	(79)

第六章 政策的运行机制····· (82)

一 信息系统·····	(83)
(一) 信息及其在政策运行中的功能·····	(83)
(二) 信息系统的任务·····	(83)

(三) 政策运行对信息系统的要求·····	(85)
二 咨询系统 ·····	(86)
(一) 咨询及其在政策运行中的功能·····	(86)
(二) 咨询系统的任务·····	(87)
(三) 政策运行对咨询系统的要求·····	(88)
三 决策系统 ·····	(89)
(一) 决策及其在政策运行中的功能·····	(89)
(二) 决策系统的任务·····	(89)
(三) 政策运行对决策系统的要求·····	(90)
四 实施系统 ·····	(91)
(一) 实施及其在政策运行中的功能·····	(91)
(二) 实施系统的任务·····	(91)
(三) 政策运行对实施系统的要求·····	(92)
五 监督系统 ·····	(93)
(一) 监督及其在政策运行中的功能·····	(93)
(二) 监督系统的任务·····	(93)
(三) 政策运行对监督系统的要求·····	(94)

第七章 政策的制定 ····· (95)

一 制定政策的依据 ·····	(95)
(一) 以客观事实为依据·····	(95)
(二) 以科学理论为指导·····	(97)
(三) 以人民利益为根本宗旨·····	(98)
(四) 以发展社会生产力为根本目的·····	(99)
二 制定政策的程序 ·····	(100)
(一) 确认问题·····	(100)
(二) 确立目标·····	(101)

(三) 拟定对策方案·····	(103)
(四) 进行决策·····	(105)
三 制定政策的方法·····	(107)
(一) 调查研究是制定政策的基本方法·····	(107)
(二) 现代系统分析方法在政策科学中的运用·····	(108)
(三) 预测技术和方法·····	(110)

第八章 政策的实施·····(112)

一 实施政策的程序·····	(112)
(一) 政策的分解·····	(112)
(二) 颁布与宣传动员·····	(113)
(三) 典型实验与普遍推广·····	(114)
(四) 检查落实, 总结完善·····	(115)
二 实施政策的原则·····	(116)
(一) 实践的原则·····	(116)
(二) 坚定性原则·····	(117)
(三) 创造性原则·····	(117)
三 实施政策的机构与人员训练·····	(118)
(一) 建立合理的实施机构, 规划职能部门·····	(118)
(二) 对政策执行人员的要求与训练·····	(118)

第九章 政策的控制与终止·····(119)

一 政策的控制·····	(119)
(一) 政策控制的意义·····	(119)
(二) 现代控制论在政策运行中的作用·····	(121)

(三) 反馈·····	(122)
(四) 追踪决策·····	(123)
二 政策的监督·····	(124)
(一) 实行政策监督的重要意义·····	(124)
(二) 政策监督的范围·····	(125)
(三) 政策监督的手段·····	(125)
三 政策的终止·····	(126)
(一) 政策终止与政策时效·····	(126)
(二) 政策终止的含义·····	(127)
(三) 终止政策与掌握政策的效力规律·····	(127)

第十章 政策的评价·····(130)

一 政策评价是政策运行中重要一环·····	(130)
(一) 政策评价的内容·····	(130)
(二) 开展政策评价的意义·····	(131)
二 政策评价的范畴·····	(132)
(一) 政策内容评价·····	(132)
(二) 政策运行评价·····	(132)
(三) 政策效果评价·····	(133)
三 政策评价的标准、原则和方法·····	(133)
(一) 评价政策的标准·····	(133)
(二) 评价政策的原则·····	(135)
(三) 评价政策的方法·····	(135)

第十一章 政策咨询研究机构的建设·····(137)

一 咨询研究工作的原则·····	(137)
------------------	-------

(一) 相对独立性·····	(137)
(二) 科学性·····	(138)
(三) 民主性·····	(139)
二 咨询机构人员的素质·····	(140)
(一) 高度的政治责任感和严肃正派的学风·····	(140)
(二) 专业精深, 知识渊博·····	(141)
(三) 较强的思维和表达能力·····	(141)
(四) 懂得政策学的理论和方法·····	(142)
三 咨询研究的组织和管理·····	(142)
(一) 综合型人才结构·····	(142)
(二) 开放型研究活动·····	(143)
(三) 矩阵型管理办法·····	(144)

绪 论

一、政策的概念

（一）政策是古老的社会政治现象

政策是自古就有的社会政治现象。原始社会，以氏族为单位，人们集体采猎为生，为了抵御自然力量的袭扰，战胜凶猛的野兽和外族的入侵，需要有氏族公认的行动规则，来调节相互关系，实现氏族内部的管理。这种行动规则，还只是一种传统、习惯，一种道德观念。正如恩格斯所说：“一切争端和纠纷，都由当事人的全体即氏族或部落来解决，或者由各个氏族相互解决……在大多数情况下，历来的习俗就把一切调整好了。”^①恩格斯所说的这种行动规则虽还不是政策，但可以说是政策的原始形态了。自原始社会末期，伴随着阶级的产生和国家的出现，产生了政治，也就产生了政策。政策是作为统治阶级维护其统治地位，管理和调整各种社会活动和社会关系的手段而产生的。政策和政治可以说是同时产生的。

我国原始社会末，奴隶社会初，夏、商、周奴隶主阶级，为了维护其统治地位，改变原始社会尧、舜帝位“禅让”的传统和习俗，制定了王位继承政策，一般父子相继，个别情况下兄弟相继；分封政策，分封诸侯，割据一方；人殉政策和井田

^①《马克思恩格斯选集》第4卷，第92页。

政策，对奴隶实行政治上惨酷压迫，经济上残酷剥削。政策体现统治阶级的利益和意志，毫无疑问是一种政治现象。

我国古代政治一词，即所谓“政者事也”“治者理也”政事得以治理的意思，也即是治理国家的一切规章、制度、办法、措施。《周礼》地官遂人：“掌其政治禁令”。

在西方，政治学的开山鼻祖，古希腊的政治家亚里士多德的世界第一部政治学著作《政治学》一书中，政治一词来源于古希腊语polis即城市国家的意思。近代西方政治学传入中国，人们用中国古代政治一词移译西方政治概念。资产阶级革命的先行者孙中山就说过“政就是众人的事，治就是管理，管理众人的事，便是政治。”

政策是政治付诸实施，即国家行政机关作出的决策，故可称做动态政治。现在世界上研究动态政治的，主要也就是研究各个国家行政机关所作的决策即政策现象。现代资产阶级政治学家，对政治就下过这样的定义，即“权威性政策的制定和执行的活动”。可见政策就是动态政治，是一个与政治同样古老的社会现象。

（二）我国政策一词的来源

在我国政策现象虽然古老，然而政策一词却并不古老。在我国古代“政”和“策”这两个字始终没有连在一起，组成一个词。

我国古代的“政”“正也”君主用以“平邦国，以正百官，以均万民”是一种准则、准绳，体现政策的意思。《孟子·梁惠王上》：“察邻之政，无如寡人之用心者。”

我国古代的“策”“简也”“简”又作束，大臣上朝议事，携带一竹片，一两尺长不等，所奏之事，都记在上面，以备忘记。故策称做计谋、策略、策划、如上策、中策、下策，为君主决策出谋划策的人被称做策士、谋士。战国时，君主门下均

集中一批策士、谋士，他们为君主所献之策略、谋略汇集起来，叫《战国策》，是我国最早的政策研究汇编之一。汉朝武帝六年，诏策问贤良。征求大臣关于政策的意见，公孙弘、董仲舒等以对策，称贤良对策。昭帝时，开了一次盐铁会议，讨论盐铁政策，当时许多人对策。反对盐铁官营政策，会议形成的《盐铁论》，为我国历史上著名的铁盐政策的专论。隋唐以来，科举考试中有一种政策思想的考试，叫做策试或策论。说是考试的一种形式不如说是考试的一种内容，考官提出政事等问题，征求对答谓之策问，对答者因其意图而阐发议论的曰“射策”，针对问题而陈述政事者曰“对策”。策试成为科举考试与经义、诗赋同等的三大内容之一。

可见我国古代政与策都有政策的意思，不过它们的主体是不同的，君王之令为政，臣僚之举为策，政的主体是黄帝、君主；而策的主体是大臣、军师、策士、谋士。后者提出的建议——策，被黄帝、君主采纳之后，便成为政策。不过，当时不称做政策，只称做政而已，如北宋“庆历新政”，就是范仲淹。富弼、韩琦，欧阳修等人，从政治、经济、教育、科举等方面提出的一些改革政策。又如，清“光绪新政”，是康有为、梁启超等人的改革政策。由于封建社会的等级制度，君、臣是不能平等相待的。所以政和策两个字始终未结合成一个词。同时也说明政策体制的专制主义高度垄断化。

我国政策一词出现在近代，第一个使用政策一词的是外国人——英国人基督教（新教）传教士李提摩太，他于1895年10月26日谒见帝党翁同龢说：“政有四大端：曰教民，曰养民，曰安民，曰新民”，又拿出他写好的《新政策》，要求清政府设新政部，聘请英美等国四人主管新政。^①显然这是殖民

^①见《万国公报》第87卷，光绪22年即1896年3月出版。

主义者对中国内政的无理干涉，然而，是他第一个把政和策两个字连结成一个词。此后，政策一词便陆续见诸于我国报端。

在这之前，我国报纸有过许多关于政策的报导，却无政策一词。如鸦片战争后，帝国主义入侵与清政府腐败，一些具有民主思想的知识分子，主张改革、维新，当时其代表人物陈虬，写了一个《治平通议》，提出了治国富强的政策主张，他在《治平通议》中写道“富之策十有四，强之策十有六，治之策十有六”。1894年甲午战争，清政府更是腐败无能，战后国内掀起了维新运动，主张改革旧政策，实行新政策。1895年维新思想代表人物康有为，入京应试，他联合各省应试举人，上书请愿要求改革，写了《公车上书》，提出了“立国强国之策”则为“变法成天下治”。可见在1895年10月李提摩太使用政策一词之前，我国尚无政策一词。

从目前找到的中国人自己使用政策一词的，最早时间是1899年1月12日，梁启超的《戊戌政变记》，在第四篇政变正记第一章中，讲到慈禧政变后，推翻变法时所实行的新政策，停止各省府州县设立的中学校、小学校，指出：“按中国之大患在教育不兴，人才不足皇上政策首注意于学校教育之中可谓得其本矣，中国地广人众非各省州县遍设学校不能广造人才，今一切停止盖不啻秦始愚民之政策也。”此后，报刊上使用政策一词便多起来。1903年6月19日《苏报》介绍俄国虚无党（即无政府主义——笔者注）时使用了政策一词：“跨欧亚，驾乌岭逐逐顾盼自雄惟扩张版图席卷大陆是务者，非所谓俄罗斯今日之政策耶？”1904年梁启超在《新民丛报》“饮冰室”对《美国政治略评》时，介绍美国共和党内外政策主张：“现今之美国对于内而实行干涉主义，对于外而实行帝国主义，皆利帕壁力根（即“共和党”——笔者注）之最新政策，抑亦其最旧政策也。”同年，孙中山在《中国问题的真解决》一文中