

第一编

导论：政策的内涵

第一节 政策与政策研究

政策是一种与人类的生存和发展紧密联系的社会历史现象，反映了社会公共权力主体对社会政治、经济、文化各种事务的统治、管理、调控和引导。由于人们所处的历史条件和社会环境不同，因而会从不同的角度、立场与层次去解释和认识政策，这导致了政策定义的纷繁多样。不管是研究政策，还是制定和执行政策，都要先搞清政策的内涵，对政策作出准确的、科学的界定。

一、什么是政策

我国有的学者认为，“政策是政党和国家用来调动或约束社会力量以达到政策制定者预期目标的一种策略和策划”，《辞海》中对政策一词的解释为：“党和国家为实现一定历史时期的路线而规定的行动准则。”与此相近的定义还有，“政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行动的准则或指南”。这些说法，是目前国内比较通行和比较权威的。

西方学者对政策的界定更是形形色色。行政学的创始人伍德罗·威尔逊认为，政策是由政治家，即具有立法权者制定的，而由行政人员执行的法律和法规。政策科学大师哈罗德·拉斯韦尔与亚伯拉罕·卡普兰认为：政策是一项含有目标、价值与策略的大型计划。政治学学者、系统分析大师戴维·伊斯顿认为，政策就是对全社会的价值作权威的分配。著名学者托马斯·戴伊则突出强调政策的实践性和选择性，认为政策是政府选择作为或不作为的行为，即凡是政府决定做的或者不做的事情都属于政策。决策论研究者詹姆斯·安德森认为，政策是政府

的一个有目的的活动过程，是政府实际做的事情而不是政府打算做或将要做的事情。这些概念都有其合理之处，然而亦都有所缺憾，主要是没有揭示出政策调整社会利益关系的本质。戴维·伊斯顿虽然强调了政策是进行社会价值分配的工具，但价值一词过于笼统和宽泛，不易理解和计算，而且，政策也不仅仅是分配价值，在很多时候它还要创造价值。循着这条思路，有的研究者进行了新的探索，认为政策是政府依据特定时期的目标，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。

所谓利益选择，是指政府要选择那些与政府的价值取向一致的社会群体利益作为分配对象。这是因为在阶级社会里，任何政府都不是“中立性”的，都要根据自己的政治统治目的，通过制定和实施一定政策来表达和实现统治阶级与政府本身的利益要求。在剥削阶级占统治地位的国家里，其政策从根本上讲是为少数剥削者的利益服务的，而在无产阶级掌握政权的国家中，政策的制定和执行，都是为着维护无产阶级和广大劳动人民的根本利益。所谓利益综合，是指政府通过一定的政策，提供一种普遍遵循，规范人们在追求利益过程中的行为，协调和解决各种利益矛盾、利益冲突。美国著名经济学家和政治哲学家罗尔斯认为，所谓社会是为获取其共同利益而组成的协同事业体，因而社会各成员在通过建立社会及其相互协作以增加利益这一点上，具有互相一致的利害关系。至于社会总体所获得的利益，如何向每一个社会成员进行分配，却构成了人与人之间表现在利害关系上的相互对立的态势。所以政府在向社会各成员分配利益时，除了考虑到社会的整体利益与政府的自身利益之外，还要充分想到社会各成员之间的利益相关性。也就是说，政府在基于自己的阶级性质作出偏向性的利益选择之基础上，还必须综合地平衡社会中各种利益关系。现实社会中，

利益是多元化的，政策既要反映社会大多数人的利益需求，又要兼顾保护少数人的合法利益。从这个意义上讲，政策的作用，是要调动社会中的积极因素和积极力量，排除那些破坏性的消极因素，把各种利益矛盾尽量控制在较小的范围之内，以保证社会的稳定与发展。政策本身并不是资源，但政策实施后却能使一部分人的利益得到满足，这意味着政策起到了向社会有关成员分配利益的功能。政策分配利益，有时是直接的，有时是间接的，如获得减免税政策的企业，是直接利益的获得者，而与这些企业生产、供销相关的其他组织与个人，很可能是这一政策的间接获益者。政策在分配利益时，不可能总是以“帕累托最优”的方式，即不可能让所有人的利益都同时得到增加，而常常是在使部分人获得利益的同时使另外一部分人失去利益。比如物价政策，必须在生产者与消费者之间谋取合理的平衡，有时会削弱生产者的利益，有时则抑制消费者的利益。当然，人们从政策中获得利益或失去利益并不是绝对的，常常有这样的情况：某一政策使得一些人既在某些方面获得利益，又在其他方面失去利益。比如人口流动政策，使得农村剩余劳动力大量涌入城市，掀起所谓规模宏大的“民工潮”，这在一定程度上促进了城市的工商业发展，尤其是使城市居民在某些生活服务方面获得了极大的方便和好处，很多过去无人问津的“脏、累、险”的活儿及一些被传统观念瞧不起然而社会又非常需要的服务岗位，都由农民工包揽过去了。这本来是双方都有利的事情，但是，由于流动人口管理上的困难及其他多种原因，城市的拥挤、环境污染、犯罪等问题也严峻起来，从而使城市居民的利益受到程度不同的侵害。这些都说明了政策在分配利益时的复杂性。最后，还有一个利益落实的问题，有关利益群体能否按照政策制定者的预定目标，获得应有的利益。政府的政策主体地位，需要它们主动地把政策内容贯彻到

实践中去，产生应有的政策效果，即从根本上使分配的利益落实到位。比如，为了减轻农民负担，党中央、国务院曾多次制定有关政策，三令五申地强调严禁向农民乱摊派、乱收费、乱集资以及“打白条”等现象发生。然而在实际执行过程中，许多地方的农民负担仍然十分沉重，农民的实际利益仍然受到严重损伤。很显然，中央的政策意图，是要真正减轻农民负担，保护农民利益，但政策在执行中走样变形，不能有效地落实，这就意味着农民没有从政策中获得利益。

从利益角度来定义和理解政策，这就接近了政策的本质和核心。也有的学者更注重从概念学、范畴学的角度来定义政策，认为一个完整的政策必须包含目标、原则、任务、方式、步骤和措施这样几个方面的内容，政策定义必须包含政策的四个要素或者说四个条件：主体、对象、主要内容和作用。政策的主体解决政策的所属问题，即政策由谁制定、由谁执行的问题，从主体角度可以把政策分为政党的政策、国家的政策、社会团体的政策、国际组织的政策等等。政策的对象解决政策的目标和运用范围，即解决政策针对何事何物的问题，如产业政策、毕业分配政策、对外开放政策等等。政策的主要内容指政策的基本规定，如路线、方针、原则、策略、措施、对策等。政策的作用解决政策的效力问题，如政策的指导性、强制性、规范性等。根据以上分析，政策可解释为“人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略。”这样定义，把政策主体说得更全面了，不局限于政党、国家，包括了所有国际国内可以制定政策的组织；政策主体的行为方面加入了“谋略”的内容，不局限于行为准则。这个定义是准确和新颖的，但是没有注意到政策的层次性，把政策的内涵和外延都无限扩大了，无助于我们认识和解决实际生活中的政策问题。卡尔·弗雷德里奇把政策看成是：“在某一特定的环境下，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机，克服障碍，以实现某个既定的目标，或达到某一既定的目的。”这一定义不仅强调了政策是朝着既定目标或目的前进的某一活动过程，而且认为政策主体不仅有政策、团体，而且有个人。

本书所谈到的政策，主要是指公共政策，即为解决社会公共问题的政策。在所有制定公共政策的主体中，最基本、最核心的是执政党和政府，因此，从这个角度，可以把公共政策看成是执政党和政府为处理社会公共事务而制定出的政治谋略或行为规范。再加上刚才对政策调整社会利益关系的分析，我们可以对政策下一个完整、精确的定义：政策是一个国家的执政者（包括执政党和政府）为实现一定历史时期的任务和目标，为调整一定的社会利益关系而制定的行动准则，是执政者的特定价值取向和策略措施的有计划的实践活动过程。

如何来理解这一定义呢？

第一，政策是社会公共权力主体作出的，是由执政者制定、推动和实行的。正是由于政策与执政机构有这种密切的关系，任何建议如果不被执政者采纳和推行，就不成其为政策。这就意味着，政策是一种官方活动和行为，政策的官方性使得政策带有三个特征：一是合法性。许多团体、组织都有自己的方针和规定，但不成为政策，唯有执政者的政策具有法律上的保证，使政策具有合法性。二是普适性。一个团体的规章只适用于团体内部，而政策则普遍适用于执政范围内的区域与人民，特殊政策则适用于特殊区域内的所有部门和人民。三是强迫性。各种组织、团体和个人都必须遵守政策准则，否则就要被视之为违法而受到执政者惩处。从我国古汉语来说，“政”指政治、政权，“策”指谋略，策略、手段；在英文中，政策“Policy”一词是从政治“Politics”中演化出来的，这些都证明了政策与政治之间的内在相关性。因此，探讨和研究政策，往

往往需要以政治为出发点和落脚点。

第二，政策具有特定的价值内涵。任何一项政策总是体现了执政者的价值取向，并据此对一定的目标和任务予以价值评价。在资本主义国家，政策以不动摇私有制和资产阶级的统治为基本前提。对政策的价值评价都以该项政策是否有利于资本主义社会的稳定，是否有利于资本家阶级的统治为基本前提，以是否能维护资本家阶级的利益为准则。相反，社会主义国家的政策以是否符合绝大多数人民群众的利益为价值评判标准。能使群众物质和文化生活水平日益提高，充分发展生产力的政策，就是好政策。反之就是错误的政策。第三，政策既是政府的计划、纲领和为社会确定的行为规范，又是执政机构的活动和行为过程。政策不等同于一种抽象的理论，它的实践性非常明显。政策必须由各个组织、各个人等社会实践活动的主体来执行，政策的效益也要通过人们的实践活动反映出来。从这个意义上讲，政策是规则与过程的有机统一。第四，政策诸要素包括：需要解决的社会公共问题（政策任务）及由此引致的政策目标，创造和分配社会利益所遵循的价值标准，各种备选的策略方案，实际的行动过程。

二、政策的本质

任何政策的本质都包括两个方面。

第一，它是统治阶级意志的集中体现，要反映统治阶级的根本利益和共同愿望，要符合统治阶级维护和巩固现行政治统治的需要。政治性和阶级性，或明或暗、或多或少的贯穿于每一项政策当中。超阶级的政策是不存在的。当然，政策所体现的阶级意志，是就阶级的根本利益、阶级的整体利益而言的，在阶级内发生利益分化和纷争时，政策必须聚合、协调阶级内部的各种利益。此外，政策制定者和政策执行机构，作为统治

阶级的代表，其效用目标函数与统治阶级并不完全相同，换句话说，在某些情况下代表者有自己的特殊利益，这种特殊利益既可能与统治阶级的整体利益相一致，也可能会背离、甚至损害统治阶级的整体利益。因此，在研究政策时，必须注意分辨那些体现了统治阶级的整体利益的政策和那些仅仅体现了统治阶级代表者的特殊利益的政策。当然，在大多数情况下，这两种利益会在同一项政策里得到兼顾（从微观来说），或在一个政策体系结构里得到平衡（从宏观来说）。

在我国，政策集中反映了占统治地位的工人阶级和广大劳动人民的利益，是无产阶级意志和全体人民意志的集中体现。

第二，执政党和政府的政策，不但有鲜明的阶级性，还具有一般社会性，即要反映和维护社会公共利益。在阶级社会中，统治阶级既要执行政治统治职能，通过界定倾斜性的产权结构、镇压敌对阶级的反抗等活动来最大限度地维护自身利益，同时又要担负管理社会的一般职责，执行由一切社会的性质产生的各种公共事务。因此，执政党和政府的政策，就不单单反映统治阶级及其代理人的利益，而且要反映全社会的共同利益。比如，农业、环境保护和可持续发展政策，其一般社会性的特点就十分明显，它不但合乎统治阶级的利益，还合乎全社会的公共利益。

现代社会的飞速发展，使“现代政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的或一再重复出现的社会矛盾和问题，而是大量的相互关联、相互制约的愈来愈具复杂性、尖锐性、普遍性、专业性、变化性的各种社会矛盾和问题。”这就在客观上要求执政党和政府通过政策这一指导、干预社会生活和协调各方面利益的基本杠杆和重要手段，有效地及时地应对和解决社会公共问题。政策的一般社会性因而越来越受人瞩目。事实上，政治统治职能只有在它执行了社会管理职能之后才能维护

下去。我国在改革以前的相当长时间里，过分强调了国家的阶级统治职能，而对工农阶级的利益所在又缺乏实事求是的调查研究，因而在政策取向上有时就忽视了社会一般利益。其结果，“不断革命”甚嚣尘上，经济建设停滞不前。这一深刻的历史教训，在制定和执行政策时要充分记取。

三、关于政策研究

我们已经知道，政策是服务于一定经济基础的上层建筑的重要组成部分。它是政党实现对国家的领导的重要保证，也是国家实现其统治职能与管理职能的重要手段。政策在政党和国家的工作中占有极其重要的地位。历史和现实告诉我们，科学合理的政策，能够调动各个方面的积极性，带来巨大的社会、经济效益；反之，政策出现偏差，也会带来不可估量的损失。特别是在现代社会，伴随着政府职能扩张和作用增强，政策对人类生活的影响在广度和深度上都加大了，这就促使人们去关注和研究政策，以期改善政策质量，提高政策效率。可以说，人人关心政策，谈论政策，预测政策，已成为当代社会的一个特点。

在过去，我们党和国家制定过许多正确的政策，对夺取革命胜利、发展社会生产、提高综合国力起了巨大作用。特别是党的十一届三中全会以来制定和实施的各项重大政策，如建立特区、一国两制、改革开放等等，使我国逐步走上了健康发展的道路，取得了举世瞩目的成就。然而，在党的历史上，政策也出现过多次重大失误，有着极为深刻的教训。原因是多方面的，其中的因素之一，就是对政策缺乏系统的科学研究。在国外，政策科学已成为一门现代新兴学科。二战以后特别是 70 年代以来，工业发达国家的政策科学得到了迅速发展（西方学者通常把政策科学、政策研究、政策分析作为同义语使用），

并迅速扩大和波及到其他国家。值得一提的是，政策研究不仅成为许多发达国家和发展中国家政治学研究的重要课题，而且也成为经济学研究的重要课题。当前，我国在经济和政治领域所进行的一系列改革，几乎都是通过政策来体现的。因此，制定科学合理、合乎实际的政策并使之得到贯彻落实，是整个改革的中心课题。为了实现党的十五大所勾画的蓝图，我们必须励精图治，真抓实干，这就要求我们对政策理论和各项具体政策（包括古代的和今天的，中国的和外国的）进行深入、系统的研究，建立具有中国特色的社会主义政策学，提出多种合理化的政策建议和政策方案。这不仅可以填补理论上的空白，而且对于指导各项政策的制定和实施，减少政策失误，促进“改革、稳定和发展”，具有重大的现实意义。

那么，政策研究有哪些内容呢？简单地说，第一，要研究政策的内涵，政策的演变，即从理论、历史、方法论的角度研究政策本身，比如政策的涵义、目标、特征与功能等。第二，要研究政策的价值取向和战略重点，比如是“均贫”还是“让一部分人先富起来”，是稳定优先还是发展优先，是榨取农业支持工业还是用工业来反哺农业，等等。而像公平与效率、速度与效益、发展经济与加强环境保护、安置剩余劳动力与扩大规模经营这些矛盾范畴，更是需要研究者和决策者作出价值选择。第三，要前瞻性、预见性地看到潜在的社会问题，通过对问题的揭示和分析，把它列入政策议程，形成政策目标，比如粮食虽然从目前来看并不短缺，但从长远来看，粮食增长与人口增长是不对称不同步的，这就需要研究粮食问题，制定一系列政策确保在下世纪中叶人口达到峰值时粮食能够基本自给；又如庞大的农村剩余劳动力群体，不但阻碍了国家的工业化和现代化进程，而且也给社会稳定带来了现实的巨大压力，如何转移和消化农村剩余劳动力，政策研究者必须作出分析和提出

对策建议。第四，还要研究政策从制定、实施到评估、调整的全过程，研究政府行政体制和政策机构的活动，从中总结有益经验，提出改革办法，以保证政策的科学性和有效性。换言之，既要强调对政策对象、政策环境的分析，又要注重政策制定者及其所属系统、程序、方法、手段的优化。

总而言之，政策研究主要是对政策理论、政策问题、政策价值、政策过程等基本方面的研究。至于在政策研究的范围问题上，西方学者有的强调描述和解释政府行为的原因与结果，即所谓“analysis of policy”，有的强调为政策制定者提供更好的建议和方案，即所谓“analysis for policy”。就我国的情况来说，对政策作比较客观中立的描述性研究、实证性研究向来是个薄弱环节，应大力加强，否则难以改变政策研究仅是为政策文件作注释和论证，不能有效发挥决策咨询和参考作用的状况；另一方面，政策研究在任何情况下都不能违背或放弃为国家利益、人民利益、社会利益服务的根本原则，而必须以邓小平理论作指导，为经济建设、民族复兴积极地、创造性地出谋划策。

第二节 政策的特征与功能

一、政策的特征

政策的特征包括哲学特征和具体特征两个方面。从哲学角度来说，政策实际上是一个主观和客观相统一、主体与客体相适应的动态过程，具有如下几个特点：

1. 政策是理论指导实践的中介环节

理论作为由概念、范畴、原理组成的高度抽象的理性认识

体系，论证和揭示了事物发展的客观规律，提出改造客观世界的见解来指导人们的社会实践。但是，理论并不能直接去规范人们的行为，只有将理论具体化为政策，使人们按照政策的要求去行为或不行为时，理论的指导功能才能得到真正的、切实的、普遍的体现。比如，社会主义初级阶段理论是一个既坚持马克思主义又符合我国国情的正确理论，是建设有中国特色社会主义的行动指南，但要使之在实践中发挥作用，还要将它具体化为一系列符合初级阶段实际情况的路线、方针和政策。

理论是政策制定的指导依据，也是政策的合理性、科学性的源泉。从这个意义上讲，理论是否能揭示以及能在多大程度上揭示社会运动客观规律，对政策质量的影响相当深远。譬如，建立在“市场自动均衡”这样非现实假定基础上的古典微观经济学理论，所衍生出来的必然是自由生产、自由贸易、自由竞争等政策。自由放任的政策，尽管造就了维多利亚时代的繁荣，但很快，其负效应就通过垄断、贫富高度悬殊、周而复始的经济危机等严重弊病表现出来。政策上的负效应，显然是来源于理论上的缺陷。待到宏观经济学理论产生，西方国家普遍利用这一理论来制定政府干预社会经济生活的政策并大力推行，才缓解了资本主义的严重危机，而且使各国在生产、科技、社会福利诸方面获得了极大的发展。我国作为一个社会主义大国，更应该重视意识形态对经济基础、上层建筑的反作用力，重视和加强理论与理论学习，使之切实发挥对制定高质量政策的指导和促进作用。理论研究，首先是要研究马列主义、毛泽东思想和邓小平理论，准确地把握其基本立场、基本观点和基本方法，既坚持原则，又避免犯教条主义的错误；其次，要坚决把邓小平理论作为研究重点，作为当前和今后一切工作的行动指南和政策依据；最后，要扎扎实实地、认认真真地进行各专业学科领域的理论研究，力戒空洞和含糊。从建国

以来的历史看，我们在处理理论与政策的关系上并不都是成功的，理论常常不是“本本主义”的教条，就是作为现行政策的论证和注释工具，这样的理论或者僵化保守，不能适应生动丰富的社会现实；或者功利性太强，难以对政策制定发挥比较长远、比较超脱、比较客观的指导作用。

理论指导政策制定，反过来，政策实践也会促进理论的发展和完善。政策不仅仅是理论的具体化和规范化，还是实践经验的总结和原则化。政策实践的得失成败，都可以成为理论发现、理论创新的来源。如人民公社时期，我国根据列宁的小生产会自发地每时每刻地产生资本主义的理论，搞一大二公，限制农村多种经营，把自留地，家庭副业、集市贸易这些东西统统当作“资本主义尾巴”割掉，结果严重阻碍了农村经济的发展和农民生活水平的提高。党的十一届三中全会后，党和政府对农村政策进行了重大调整，实行家庭联产承包责任制，鼓励多种经营，极大地促进了农村生产力的发展，改变了农村产业结构过度单一的局面，为社会主义农村的发展找到了切实可行的路子。这就提供了政策创新的效应和经验，使得修正经典作家的过时的个别论断、发展新思想新理论成为可能。

2. 政策是主观意志与客观规律互动的结果

任何政策，表面上看虽然是指导人们实践的行动规范和行为准则，是从社会中产生又凌驾于社会之上的超然而客观的东西，但事实上却不可避免地带有决策者的价值偏好和主观意识，不可避免地会与客观存在、客观规律产生一定差距，甚至发生严重对立。衡量一个政策好坏高下的标准，归根结底是看它是否与客观存在、客观规律相符合相一致。如果要进行更细致更精确的评价和研究，还要看它与客观存在、客观规律相符合相一致的程度、范围和时间。如果政策所包含的主观认识与客观规律基本一致，政策就能推动、促进生产力发展和社会进

步，这样的政策就是正确的、科学的或者是基本正确、基本科学的；反之，如果政策所包含的主观认识违背客观规律，那么这样的政策就会阻碍社会进步，甚至引起生产力的大倒退和生产关系的大混乱。“大跃进”时期，“人有多大胆，地有多大产”这样的唯意志论宣传，“亩产几万斤”这样的浮夸风，都是极不尊重客观规律的，在如此脱离实际的主观狂热情绪的支配下所制定的农村政策，必然导致层层加码，弄虚作假，生产下降，最终遭到客观规律的无情惩罚。三年困难时期的沉痛教训，要求我们在作决策、定政策时一定要搞好调查研究，弄通弄懂客观规律并遵循、利用好客观规律。

当然，要真正把握客观规律并不是一件容易的事。首先，客观规律常常隐藏在形形色色的现象和纷芸复杂的事物后面，知识的、技术的、信息的、手段的匮乏都会影响到对重重帷幕背后的客观规律的发现。其次，客观规律的“客观”是建立在一定的环境条件基础上的，没有一定条件的支持或约束，就谈不上什么规律，比如发展中国家的工业化启动，由于劳动力资源比较丰富，初始资本相对短缺，按照资源比较优势原则，应该优先发展劳动密集型产业。但对于 50 年代的中国来说，工业化所需要的基本生产要素不可能依靠少量的外来援助，面对西方军事压力和经济封锁，不能不首先通过自力更生，动员和集中社会资源优先发展重工业和军工业，以迅速形成自己的生产能力。再次，掌握客观规律不但要注意其空间上的适用范围，还要注意其时间上的阶段性。某一时段是客观规律的东西，到了下一时段就可能不再是客观规律了。还是刚才这个例子，发展中大国在已具备一定的重工业基础而国际局势又相对缓和的情况下，应该把资本密集型的生产资料生产部门与劳动密集型的消费资料生产部门直接结合起来，在农轻重之间保持平衡和协调。只有这样，才有可能既发挥比较资源优势，又增

强增长潜力，同时还可以避免社会产品的结构性短缺和社会资源的结构性浪费。然而遗憾的是，党和政府当时由于缺乏经验，对迟发展大国发展规律的变迁性注意不够，在新的规律已开始作用时仍然依循旧的规律来制定政策，结果形成了长达数十年的“重工业过重，轻工业过轻，农业不浓”的畸形经济结构和产业格局。最后，客观规律还具有层次性，在不同的层次，客观规律的作用方向、作用方式是不同的，不注意这种层次差别就会误用客观规律。比如农村的合作经济，从理论上说，它能有效地解决分散的小农生产与统一大市场之间的矛盾，增强农民之间的市场关联度和抗风险能力，扩大农村经济的内在规模效应；从经验上说，50年代初我国农业合作化运动所带来的农业发展以及西方各国在合作化农业上所取得的显著成就，都证明了合作经济是农村经济一种行之有效的甚至是不能不采用的组织形式，然而“合作经济组织能有力地促进农村生产力的发展”这一客观规律，只能运用于合作经济中建立在保护农民私人产权基础上的交易合作、经营合作这一层次。如果这一层次的合作向“高级化”演变，即通过行政手段取消农民私人产权，实行财产合并和集体耕作，采取工分制分配而不是按股与按劳相结合的分配方式，那么客观规律表现出来的就不再是促进农村生产力发展，而变成阻碍农村生产力发展了。传统的农村集体经济由于土地归大堆，劳动大呼隆，分配大锅饭，产生了劳动激励不足、无法监督等问题，使得农业生产效率低下，长期处于停滞状态。这一体制和政策失败的原因，大概与不区分客观规律的层次差异性有关系。

3. 政策是稳定性与变动性的统一

稳定性与变动性是政策运行中两个相互联系的特征。所谓政策的稳定性，是指政策在其有效的作用范围内相对保持不变。这里包含两层涵义：政策的阶段性，不同的阶段有不同

的政策，而就某一阶段而言，政策应稳定不变；政策的连续性，指政策合理内容的继承性和前后政策的衔接性。政策是由许多具体条款、措施组成的，即便在整体上是错误的政策，其中也有可能某些部分是合理的，在新政策取代旧政策时应旧政策采取扬弃的态度而不要全盘否定。同时，在变更旧政策实行新政策时，要注意衔接性和过渡性，这样既便于人们领会新政策的精神，又利于减缓推行新政策的阻力。

政策必须保持一定的稳定性，才有利于增强人民群众对党和政府的信任，形成有关政策对象的良好预期，才有利于政策的贯彻落实和政策目标的顺利达成。朝令夕改，变化频繁的政策，不仅会丧失政策的严肃性和权威性，而且会使人民群众和执行机关无所适从，影响人民群众对政策的信任程度和执行政策的坚定性，进而影响社会生活秩序的安定和生产力的发展，并导致短期行为的大量出现。一般说来，关系全局和影响深远的重大政策，稳定性具有特别重要的意义。保持政策连续性的根本途径是政策的法制化，防止因领导人更迭及领导人看法和注意力的改变而使政策发生大起大落的变化。政策的稳定性，要求某项政策一经提出就应该比较成熟，符合客观规律的；要求领导者在发展和完善政策的过程中，注意保持政策的合理内容；要求政策发展变化是渐进的，不能变得太急太大。

保持政策的稳定性并不排除对错误政策、过时政策的纠正和修改，也不是说不需要建立新政策。首先，客观形势是不断发展变化的，政策要适应形势的要求，就必须适时适度地变通。其次，只有正确有效的、适应生产力发展水平的、得到大多数人民群众拥护的政策才需要稳定。而且，政策越正确，政策作用范围越大，覆盖面越广，影响力越大，就越需要稳定，反之，变动的可能性就较大，也比较容易变动。再次，政策的稳定实际上是要求保持政策合理内容的连续性、继承性和一贯