



公共政策研究丛书 刘雪明◎主编

马克思主义政策理论研究

刘雪明 等著

中国社会科学出版社



公共政策研究丛书

刘雪明◎主编

014036001

A811.64
101

马克思主义政策理论研究

刘雪明 等著



北航

C1723194

A811.64
101

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

马克思主义政策理论研究 / 刘雪明等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3624 - 9

I. ①马… II. ①刘… III. ①马克思主义—政策科学—理论研究
IV. ①A811. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 271354 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 田 文
特约编辑 陈 琳
责任校对 张玉霞
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 12 月第 1 版
印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.25
插 页 2
字 数 256 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

广州市委宣传部优秀人才项目
广州市教育局社科研究项目

总 序

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。当他主编的这套著作出版之际，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

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。

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，而不门户之见；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，现在又主编一套新著要出版，实属可贺之事！

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，出版著作，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做出自己的贡献。

2008 年 5 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 多年来我国的公共政策研究，伴随着改革开放的步伐，无论理论探索、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，近年来我们加大了对公共政策的研究力度，公共政策已成为广州大学公共管理学科的一个重要方向。

^① 谢明：《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。

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研究成果。《政治理论与公共政策研究》、《公共政策与社会保障研究》已由广西人民出版社出版，《公共性视角下的大众传媒与公共政策研究》、《马克思主义政策理论研究》、《国际防扩散机制与防扩散政策研究》、《创新集群知识治理的机制与政策研究》等将陆续由中国社会科学出版社出版。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、公共管理重点学科、公共事业管理特色专业、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原副会长、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！还要感谢中国社会科学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

2012年5月于广州白云山麓

目 录

第一章 马克思的政策理论	(1)
第一节 马克思的政策制定理论	(1)
第二节 马克思的政策执行理论	(10)
第三节 马克思的政策评价理论	(16)
第二章 毛泽东的政策理论	(22)
第一节 毛泽东政策理论的发展历程	(22)
第二节 毛泽东的政策基本原理理论	(27)
第三节 毛泽东的政策运行过程理论	(31)
第四节 毛泽东政策理论的继承和发展	(39)
第三章 邓小平的政策理论	(50)
第一节 邓小平政策理论的形成与发展	(50)
第二节 邓小平政策理论的科学体系	(63)
第三节 邓小平政策理论的基本特征	(80)
第四节 邓小平政策理论的历史地位	(96)
第四章 刘少奇的政策理论	(112)
第一节 刘少奇政策理论的发展历程	(112)
第二节 刘少奇政策理论的主要内容	(118)
第三节 刘少奇政策理论的显著特征	(134)

第五章 周恩来的政策理论	(142)
第一节 周恩来政策理论的形成与发展过程	(142)
第二节 周恩来政策理论产生的根源及特点	(145)
第三节 周恩来政策理论的基本框架及内容	(157)
第四节 周恩来政策理论的历史地位与当代价值	(177)
第六章 陈云的政策理论	(185)
第一节 陈云的政策制定理论	(185)
第二节 陈云的政策执行理论	(205)
第三节 陈云的政策调整理论	(230)
参考文献	(246)
后记	(251)

第一章

马克思的政策理论

马克思政策理论是马克思对政策及其运行规律的科学认识和理论总结，是马克思主义基本原理在政策领域的具体运用和体现，是马克思主义理论大厦的重要组成部分，也是马克思主义政策理论的源头与发端。马克思政策理论内容丰富，涉及政策的起源、功能、过程等方方面面，其中对政策的制定和执行等运行过程的论述尤为深刻。

第一节 马克思的政策制定理论

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。”^①政策制定是政策运行过程的开端，政策制定质量的高低直接影响政策的贯彻执行，决定着政策目标的实现。

一 人民群众的利益是政策制定的出发点

政策学家指出：“每一项具体政策，都有一个‘谁受益’的问题。换句话说，政策必须鲜明地表示：把利益分配给谁？”^②这是政策制定首先要搞清楚的一个基本问题。马克思认为，无产阶级制定政策就是要将利益分配给劳苦大众，为人民群众谋利益是无产阶级、共产党制定政策的出发点和归宿。

① 陈振明主编：《政策科学》，中国人民大学出版社1998年版，第59页。

② 陈庆云主编：《公共政策分析》，北京大学出版社2006年版，第16页。

(一) 高度重视利益在政策制定中的作用

马克思认为,一切政策的制定都是以利益为中心而进行的。他说:“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关。”^① 共产党人的政策是为了世界无产阶级的利益而制定的,而资产阶级则是为了满足资产者的利益而制定的,政策都是他们实现各自利益的手段和工具,因而他高度重视利益在政策制定中的重要作用。马克思政策理论中的利益分析视角在他的许多著作中都得到了充分的体现,如《关于波兰的演说》、《1848年至1850年的法兰西阶级斗争》、《共产主义者同盟中央委员会告同盟书》等。在这些论著中马克思始终坚持以利益来分析每一个阶级的政策制定问题。

例如在《关于波兰的演说》中,马克思在分析波兰的革命形势后,认为世界无产阶级有着“共同利益”,因而号召各国无产阶级联合起来制定共同的政策,组成国际同盟支援波兰的民主解放运动。他说:“要使各国真正联合起来,它们就必须有一致的利益。”^② 马克思认为,世界无产阶级解放目标的实现有赖于无产阶级采取世界性联合的斗争政策和策略,共同反抗资产阶级的剥削和压迫。因为“一个民族当它还在压迫其他民族的时候,是不可能获得自由的。因此,只要波兰没有从德国人压迫下解放出来,德国就不可能获得解放。正因为这样,波兰和德国才有着一致的利益,也正因为这样,波兰的和德国的民主主义者才能够为解放两个民族而共同努力”。^③ 德国和波兰无产阶级在利益上的根本一致决定了他们可以采取同盟合作的革命政策。对于世界其他国家的无产阶级来说,情形同样如此。“因为由于现代工业,由于运用机器,英国一切被压迫阶级已经汇合成为一个具有共同利益的庞大阶级,即无产阶级;由于这种原因,对立方面的一切压迫阶级也联结成为一个阶级,即资产阶级。这样,斗争便简单化了,因此只要一次重大的打击就能解决这种斗争。难道不是这样吗?”^④ 不仅在英国,在比利时、美国、法国和德国,机器生产使一切工人阶级的生活水平平均化了,并且越来越

① 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1995年版,第187页。

② 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社1995年版,第308页。

③ 同上书,第309—310页。

④ 同上书,第310页。

平均。“所有这些国家里的工人现在的共同利益，就是推翻压迫他们的阶级——资产阶级……从这里我们应当得出什么结论呢？既然各国工人的生活水平是相同的，既然他们的利益是相同的，他们的敌人也是相同的，那么他们就应当共同战斗，就应当以各国工人的兄弟联盟来对抗各国资产阶级的兄弟联盟。”^①

（二）政策应当符合大多数人的利益

马克思认为，政策应当是为了实现大多数人的利益而制定的，绝不是少数人攫取私利的工具，政策只有代表和反映广大人民的利益才能得到人民群众的拥护和支持，共产党人及其政党在制定政策时应当以大多数人的利益为出发点，代表广大人民的根本利益，而不能是自身的特殊利益。马克思在《共产党宣言》中明确指出：共产党人“他们没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”。^②共产党人及其政党与广大劳动人民的利益在根本上是一致的，无产阶级及其政党制定的所有政策都是以达到人民大众的根本利益为出发点的，这也是无产阶级政党的政策区别于以往其他任何政党政策的根本所在。正如马克思所说：“过去的一切运动都是少数人的或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动。”^③

马克思强调，只有符合人民利益的政策才能得到人民的拥护和支持，并将产生巨大的号召力，巴黎公社制定的政策正是这方面的典范。1871年，巴黎建立了世界上第一个无产阶级专政的政权，制定了一系列“想要消灭那种将多数人的劳动变为少数人的财富的阶级所有制”^④的政策措施。马克思热情洋溢地赞扬道：“这是使工人阶级作为唯一具有社会首创能力的阶级得到公开承认的第一次革命。”^⑤“公社的伟大社会措施就是它本身的存在和工作。它所采取的各项具体措施，只能显示出走向属于人民、由人民掌权的政府的趋势。”^⑥“多种多样的人把公社

① 《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社1995年版，第310—311页。

② 同上书，第285页。

③ 同上书，第283页。

④ 《马克思恩格斯选集》（第3卷），人民出版社1995年版，第59页。

⑤ 同上书，第61页。

⑥ 同上书，第64页。

看成自己利益的代表者,这证明公社完全是一个具有广泛代表性的政治形式。”^①这种代表着人民利益而制定的各项政策措施,赢得了广大人民和各阶层群众的拥护和支持,深受马克思的赞誉,他说:“巴黎正放射着它的历史首创精神的炽烈的光芒!”“公社简直是奇迹般地改变了巴黎的面貌!”^②由此可见,制定政策要符合人民群众的利益,政府要“为绝大多数人谋利益”是马克思政策理论的一个基本观点。

二 以客观条件作为政策制定的依据

马克思认为,政策是人们现实生活过程的反映,是不以人的主观意志为转移的客观存在,制定政策必须以客观的“现实关系”为依据,而不是人们纯粹的凭空设想和杜撰。

(一) 根据客观的“真实关系”来制定政策

唯物史观认为,社会存在决定社会意识,社会意识只是对社会存在的反映。“意识在任何时候都只能是被意识到了的存在,而人们的存在就是他们的现实生活过程。”^③政策就是人们对“现实生活过程”的一种反映,这种认识要求我们在制定政策时必须从实际出发,实事求是,而不能凭空臆造。正如列宁所说:“马克思主义的政策是以现实的东西而不是以可能的东西为依据。”^④

1842年,马克思在《第六届莱茵省议会的辩论》一文中写道:“‘随着时间不可遏止的向前推移,会产生现有立法中尚无适当规定的新的重大的兴趣或者新的需要,每当这样的时刻,就必须制定新的法律来调整这种新的社会状态。这就是我们面临的时机。’这是真正历史的观点,它是同臆想的观点相对立的。”^⑤这里虽然讨论的是“法律”问题,但“政策和法律本质上是一致的。……当一项政策经过实践证明在现在和将来一段时间内是正确的、有效的,就通过法律的形式把它固定下来,这就是政策法律化。政策的法律化,从形式上说,它作为一种政策不再

① 《马克思恩格斯选集》(第3卷),人民出版社1995年版,第58页。

② 同上书,第66页。

③ 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社1995年版,第72页。

④ 《列宁全集》(第47卷),人民出版社1990年版,第493页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1995年版,第199页。

存在了，它属于政策终止的现象；从内容上说，它又把政策原来规定的内容继承下来由法律继续完成，所以它又属于政策继续的范畴。”^①也就是说，马克思认为政策的制定要符合现实的“社会状态”，这是“真正历史的观点”，是辩证唯物论和历史唯物论的观点。

后来马克思在许多论述中表达了同样的观点，强调要以“现实基础”、“现实的经济关系”、“真实关系”来制定无产阶级的理论、政策和策略。例如1848年在他和恩格斯共同起草的《共产党宣言》这个世界无产阶级最重要的纲领性文献中明确指出：“共产党人的理论原理，决不是以这个或那个世界改革家所发明或发现的思想、原则为根据的。这些原理不过是现存的阶级斗争、我们眼前的历史运动的真实关系的一般表述。”^②无产阶级的政策策略就是要从“现存的阶级斗争”、“眼前的……真实关系”来制定的，而不是“这个或那个世界改革家所发明或发现的”，更不是凭空臆想的发明创造。

（二）根据“当时的历史条件”来制定政策

马克思认为，社会存在不是一成不变的，客观的“真实关系”既是“眼前的”又是“历史运动的”，制定政策的“现实基础”也是发展变化的，所以我们“随时随地都要以当时的历史条件为转移”，^③期望有一种无所不适、永不过时的政策是不合时宜的。关于这一点，后来恩格斯说得更清楚，他说：“遗憾的是，许多人为了图省事，为了不费脑筋，想永久地采用一种只适宜于某一个时期的策略。其实，我们的策略不是凭空臆造的，而是根据经常变化的条件制定的。”^④这是坚持唯物史观的根本要求。

在马克思看来，根据“当时的历史条件”来制定政策，还包括政策要随着发展变化的条件而加以及时的修正和调整。例如，1872年他在回顾工人阶级的革命运动时写道：“由于最近25年来大工业有了巨大发展，而工人阶级的政党组织也跟着发展起来，由于首先有了二月革命的实际经验而后来尤其是有了无产阶级第一次掌握政权达两月之久的巴黎

① 王文捷主编：《马克思主义政策学》，吉林人民出版社1990年版，第24页。

② 《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社1995年版，第285页。

③ 同上书，第248页。

④ 《马克思恩格斯全集》（第38卷），人民出版社1972年版，第439页。

公社的实际经验，所以这个纲领现在有些地方已经过时了。”“同样也很明显，关于共产党人对待各种反对党派的态度论述（第四章）虽然在原则上今天还是正确的，但是就其实际运用来说今天毕竟已经过时，因为政治形势已经完全改变，当时所列举的那些党派大部分已被历史的发展彻底扫除了。”^① 所以，“这个《宣言》中……某些地方本来可以做一些修改。”^② 政策修改、完善的过程，某种意义上也可以看作是政策的再制定过程。

（三）根据“不同国家的发展水平”来制定政策

作为马克思主义理论的创立者、国际工人运动的先驱者、世界无产阶级的革命导师，马克思在思考无产阶级革命运动时总是胸怀世界，总揽全局，要求各国无产阶级及其政党要从自己的实际出发，根据各自所处的不同情况来制定自己的革命政策和策略。“因为同一个国家的工人的各种队伍和不同国家的工人阶级的发展水平必然是极不相同的，所以，实际运动也必然以十分不同的理论形式反映出来。”^③ 他还说，我们“允许每个支部在不违背协会的总方向的情况下自由制定它的理论纲领”。^④ “纲领中的许多条在德国之外是没有意义的。西班牙、俄国、英国和美国各自都有针对本国特殊困难的纲领。”^⑤

1871年5月，光荣的巴黎公社在普鲁士军队的干预下最终失败。同年7月，马克思同《世界报》记者有一番谈话，在谈到无产阶级革命的政策和策略时，他意味深长地说道：“在世界上的每一地区，我们的任务都从某种特殊的方面体现出来，那里的工人用他们自己的方法去完成这一任务。在新堡和巴塞罗纳，在伦敦和柏林，工人的组织不可能在一切细枝末节上都是完全一样的。例如，在英国，工人阶级面前就敞开着表现自己的政治力量的道路。凡是利用和平宣传能更快更可靠地达到这一目的的地方，举行起义就是不明智的。在法国，层出不穷的迫害法令以及阶级之间你死我活的对抗，看来将使社会战争这种暴力的解决成

① 《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社1995年版，第249页。

② 同上书，第248页。

③ 《马克思恩格斯全集》（第32卷），人民出版社1975年版，第255页。

④ 《马克思恩格斯全集》（第16卷），人民出版社1964年版，第393—394页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》（第45卷），人民出版社2003年版，第711页。