



HANSHOU

政策学概论

主编 顾源达 姚功禄

辽宁教育出版社

政策学概论

主 编 顾源达 姚功禄

副主编 胡延风 肖瑞生

辽宁教育出版社

1993年·沈阳

辽新登字6号

政策学概论

主编 顾源达 姚功禄

辽宁教育出版社出版发行
(沈阳市北一马路108号) 沈阳市东风印刷厂印刷

字数: 200,000 开本: 787×1092¹/₃₂ 印张: 9.50

印数: 1—2500

1993年4月第1版 1993年11月第1次印刷

责任编辑: 林 炜

封面设计: 沈 丰 责任校对: 未 明

ISBN 7-5382-2218-9/D·79

定价: 4.50元

内 容 提 要

本书以马克思主义基本理论为指导，以中国共产党人革命和建设的政策实践为基础，借鉴了西方国家和中国古代有价值的政策思想，重点总结概括了社会主义建设，特别是党的十一届三中全会以来改革开放，进行现代化建设中的政策成就，系统地阐述了有中国特色社会主义政策科学的基本内容和初步框架。

全书共十章，分三大部分：第一部分，第一章至第五章，阐述政策科学的基本原理，包括政策科学的研究对象、历史沿革、政策的本质、功能，政策运动的基本规律和政策科学的研究方法。在政策规律方面我们做了新的探索，提出了一个政策运动的相关律。第二部分，第六章至第九章，主要阐明政策过程，即政策的制定实施，政策立法和评估等所涉及的理论与方法。第三部分，第十章和附录，是政策主体和政策实例。我们将政策主体分为三个层次，人民群众、政策研究人员和领导者。将政策运动中人的因素摆放到中心位置，认为主体的素质是政策成败的决定因素。对政策主体的这种认识，也是书本特点之一。最后是政策实例，从理论和实践上探索政策制定和实施的问题。

目 录

第一章 引论	(1)
第一节 研究政策是现代领导者的首要任务.....	(1)
第二节 政策科学的研究对象及其历史发展.....	(7)
第三节 建立有中国特色的社会主义政策科学.....	(14)
第二章 政策本质	(28)
第一节 政策概念.....	(28)
第二节 政策本质.....	(41)
第三章 政策能功	(59)
第一节 政策地位.....	(59)
第二节 政策功能.....	(67)
第四章 政策方法	(75)
第一节 哲学方法.....	(75)
第二节 系统方法.....	(84)
第三节 专门科学方法.....	(94)
第五章 政策规律	(104)
第一节 政策规律概述.....	(104)
第二节 政策运动相关律.....	(109)
第三节 政策效力周期律.....	(121)
第四节 政策损益补偿律.....	(128)
第六章 政策制定	(137)
第一节 政策制定的依据.....	(137)

第二节	政策制定的原则	·····	(148)
第三节	政策制定的程序	·····	(155)
第七章	政策执行	·····	(161)
第一节	政策执行的意义	·····	(161)
第二节	政策执行的原则	·····	(171)
第三节	政策执行的程序	·····	(182)
第八章	政策立法	·····	(194)
第一节	政策立法条件、程序	·····	(194)
第二节	加强改革时期的政策立法	·····	(203)
第九章	政策评估	·····	(223)
第一节	政策评估的任务	·····	(223)
第二节	政策评估的标准	·····	(234)
第三节	政策评估的方法	·····	(242)
第十章	政策主体	·····	(251)
第一节	人民群众的素质	·····	(251)
第二节	政策研究人员的素质	·····	(259)
第三节	领导者的素质	·····	(267)
附录：政策实例			
实例一、	《全民所有制工业企业转换经营 机制条例》的制定	·····	(275)
实例二、	《全民所有制工业企业承包经营 责任制暂行条例》的执行	·····	(286)

第一章 引 论

政策已被各国的执政党和政府所重视，因为世界的竞争日趋激烈，只有科学的政策才能在竞争中取胜。当代重视政策过程和政策科学的研究，不断改进和完善政策决策系统，提高政策质量，充分发挥政策效能，已经成为政治系统的核心问题。

本章着重阐述，政策研究是当代领导者的首要任务，政策科学的研究对象及其历史发展，建立中国特色政策的基本原则和本书的体系。

第一节 研究政策是现代领导者的首要任务

毛泽东把政策看成是党的生死攸关的大事。他指出：“政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意”。^①因此，现代领导者必须把政策作为自己的首要任务。

一、坚持党的领导从根本上说是坚持贯彻党的政策

(一) 党以马克思主义作为领导革命和建设的行动指南，具体要靠党的政策来规范革命和建设的实践活动。

^① 《毛泽东选集》第四卷，人民出版社1991年第2版，第1298页。

马克思主义的基本原理是我们党领导革命和建设的行动指南。马克思主义的基本原理对革命和实践的指导作用，要通过党的政策这一桥梁或中介来实现。因为理论是由概念、原理组成的认识体系，具有高度的抽象性、原理性。理论的任务在于揭示和论证事物发展的客观规律，提出改造客观世界的见解，为人们的社会实践提供导向。当理论所阐述的观点、见解付诸实践的时候，必须使之具体为政策，方能使理论对社会实践的导向作用得到实现。政策是一种规范体系，具有简明、具体、可操作性等特性。政策不负有揭示和阐明客观规律的责任，而是依据对客观规律的认识，去调整社会关系和规范人们的行为。它规定人们应当怎么做，不应当怎么做。政策作为指导社会实践的行动准则，对人们的思想和行为具有普遍的约束力和权威性。政策对社会各领域和整个社会的全面发展具有引导、协调和控制的意义。

(二) 党的领导主要是党的政治领导，坚持党的领导从根本上说就是坚持党的政策

党的领导包括党的政治、思想和组织的领导。在这三个相互联系的领导内容中，党的政治领导是首要的。党的政治领导就是党的路线方针政策的领导。因为“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。”^①可见，党的政治领导是靠政策。即，党籍以实行政治领导的内容是党的总政策、基本政策和具体政策。党的思想、组织领导均以政治领导为轴心，是服从和服务于政治领导的，是为政治领导提供

^① 《毛泽东选集》第四卷，人民出版社1991年第2版，第1286页。

思想和组织上的保证。所以说，坚持党的领导从根本上说，就是要坚持贯彻党的马克思主义政策。

总之，领导者进行政策研究，提高马克思主义政策水平，这是坚持党的领导的需要。

二、巩固和发展社会主义，关键是制定和实施正确的政策

(一) 政策是党和国家管理社会的基本手段

政策的功能决定它是党和国家管理社会的重要手段。因为政策对人们的思想和行为，以及对社会行为和发展方向，具有引导、协调和控制的功能。政策作用的对象是人们的思想和行为，以及由人们的思想和行为互相作用所构成的社会行为。所谓引导功能，是指政策对人们的思想和行为的发展方向有引导作用。所谓协调功能，是指政策对社会行为和发展过程中的各种失衡状态、利益群体之间关系的制约，谋求经济社会协调有序地发展。政策是社会控制的一种手段，任何政策都是为了解决一定的社会问题或预防某种社会问题而制定的。所谓控制功能，是指政策制定者通过政策对人民的思想、行为和社会行为及其发展的制约和促进，以实现对整个社会的控制。

(二) 巩固发展社会主义是我们党和国家管理社会的根本目标。

巩固和发展社会主义是我们党和国家管理社会的根本目标。这个目标在我国社会主义初级阶段来说，就是要建设有中国特色社会主义的政治、经济、文化，把中国由不发达的社会主义国家变成富强民主文明的社会主义现代化国家，使

社会主义优越性在中国充分体现出来。这也是我们一切领导活动的根本目标。由于政策是政治实体管理社会的基本手段，因而政策就成为实现社会目标的基本手段。而且这个政策或基本手段是正确的，否则就会事与愿违。例如，1957年后我们党和国家在政策上有两次最大的失误。一次是“大跃进”，另一次是“文化大革命”，导致我国社会主义受到严重损害。党在十一届三中全会以来，实行了正确的政策才把我国社会主义推向了蓬勃繁荣和蒸蒸日上的胜利发展道路。可见，政策的正确与否关系社会主义的兴衰成败。即，正确的政策可以把社会主义引向胜利与成功；错误的政策可以使社会主义遭受挫折与失败。要巩固和发展社会主义，就必须实行正确的政策，实行正确的政策才能保证政治安定、社会稳定和经济社会的全面发展。

三、坚持党的“一个中心、两个基本点”的基本路线， 要靠正确的方针政策来保证

(一) 党的“一个中心、两个基本点”的基本路线是无政策。

毛泽东同志指出：“一切政治路线、军事路线和组织路线之正确或错误，其思想根源都在于它们是否从马克思主义的辩证唯物论和历史唯物论出发，是否从中国革命的客观实际和中国人民的客观需要出发。”^①党的“一个中心、两个基本点”的基本路线形成的思想根源就是从马克思主义的辩证唯物论和历史唯物论出发，从我国社会主义建设的

^① 《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1991年第2版，第987页。

客观实际和全国各族人民的客观需要出发。因而，它正确地反映了我国社会主义建设的客观规律，集中体现了全国各族人民的根本利益。实践证明，坚持党的基本路线不动摇，这是我国社会主义能够经受住风险考验，顺利达到目标的最可靠的保证。党的基本路线用政策科学的语言来说，它是一条元政策。即，它支配和决定全局，是制定和实施一切基本政策和具体政策的根本政策原则和指导思想。

(二) 基本政策和具体政策是对党的基本路线的展开和执行。

政策是个系统。由于社会是一个庞大复杂的有机整体，因此既要调控整个社会的总政策，又必须有在总政策指导下形成的，具有直接调控社会方方面面的基本政策和具体政策。这些基本政策和具体政策同总政策在实际运行中形成相互依赖，紧密联系的政策体系，才能实现对整个社会的调控。总政策在政策体系中处于最高层次和统帅地位。某一社会领域的基本政策则是该领域一切活动的“总政策”，是制定这个领域各项具体政策的直接依据。基本政策和具体政策是对总政策的层层展开和执行。总政策要靠基本政策和具体政策去落实。我们党和国家的大政方针已定，摆在各级领导者面前的重要任务，就是不但要全面、准确、深刻地掌握党的基本路线，还要能够把总政策与自己的具体工作实际结合起来，不断完善和发展各项具体政策从而不断开创出各领域工作的新局面，要达到这个要求，领导者必须研究政策。

四、实现领导科学化，必须深入研究政策

(一) 科学决策，要靠正确政策来制约。

决策是领导者的主要职能。决策是指导人们改造客观世界，创造未来，实现预期目标的行动方案。任何决策目标和方案的确立，都必须符合正确政策的要求。所以，领导者在决策活动中，无论在目标的确立、方案的拟订，以及对决策方案的论证评估和最后抉择方案，都必须考虑是不是符合党和国家的现行政策。党和国家的现行政策是决策的首要约束条件，不允许违背。此外，为实现一项新的任务的决策，还必须制定出一些新的具体政策。这些“土政策”也必必须符合党和国家的现行政策的精神。

(二) 创造性地贯彻执行党和国家的政策是领导科学的一个重要标志。

中央制定政策是从全局的情况出发的，同时也考虑地方的特殊情况。但是，要求中央制定的具体政策把每一个地区、每一项事业的特殊情况都规定到，那是不可能的。中央的政策只能是一般性的。要求领导干部必须从实际出发，把中央的政策同每一个地区、每一领域的具体实际情况结合起来，进行创造性地贯彻执行。这样，既能保证中央的政策的正确执行，又能不断地用新的实践经验来丰富和发展中央的政策。

(三) 把正确政策转化为人民群众的自觉行动，这是一项领导艺术。

人民群众是历史的创造者。社会主义事业是人民群众自己的事业。领导要善于教育群众，使群众认识到自己的根本利益，动员和组织群众为实现自己的根本利益而奋斗。

党的建设有中国特色社会主义政策是人民群众根本利益的充分体现。它具有广泛的人民性，一旦为人民群众所掌

握，就会成为人民群众的自觉行动，在人民群众中就会焕发出极大的社会主义积极性和极大的创造力。所以，调动人民群众的社会主义积极性，离不开正确政策的宣传。“我们的政策，不光要使领导者知道，干部知道，还要使广大的群众知道……。群众知道了真理，有了共同的目的，就会齐心来做。”^①领导者的职责不但要实行正确的政策，同时还必须向群众宣传正确的政策，使正确政策得到群众的了解和拥护而成为改造客观世界的巨大力量。

领导者要把正确政策向群众正确地系统地宣传，使群众确信党的政策正确，使群众认识党的政策充分的体现了自己的根本利益，并且团结起来为自己的根本利益而奋斗。通过宣传正确政策去动员群众从事正确的实践。领导者就要经常学习、研究党的政策，时刻注意党的各项方针政策的执行情况。

第二节 政策科学的研究对象 及其历史发展

政策作为政治实体调控社会的手段，自从阶级社会产生之日起就存在了。但政策作为一个科学概念提出，并开始形成一门独立的科学，还是20世纪50—70年代的事情。马克思主义政策思想，在无产阶级政党诞生的时候，已经逐步形成，经一个多世纪无产阶级革命和社会主义建设的实践，积累了丰富的马克思主义政策理论和实践的经验，为马克思主义政

^① 《毛泽东选集》第四卷，人民出版社1991年第2版，第1318页。

策学的建立准备了条件。为了建立有中国特色的政策学，必须系统掌握政策科学的研究对象和政策科学产生和发展的历史。

一、政策科学的研究对象

(一) 政策科学的研究对象。

任何一门科学，都有自己的研究对象。就是说，都有本门科学所研究的特殊的现象领域。毛泽东指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有某一矛盾的研究，就构成某一门科学的对象”。^①政策学作为研究政策的学问，它所研究政策现象领域的矛盾或问题是政策的本质与特点、形式与作用，研究政策的产生和发展，以及政策的制定和实施规律。由此，我们可以说政策学就是研究政策的本质及其运动规律的科学。

政策学是以社会的发展客观规律为依据的，它着重从施政的角度来指示政策的主观指导如何符合客观实际的规律。斯大林曾指出：“如果承认无产阶级运动有客观和主观两个方面，那么战略和策略的活动范围无疑只限于运动的主观方面”。^②政策的主观指导与客观实际相符合，反映客观规律的要求，这样的主观指导是正确的。反之，主观指导与客观实际不相符，违背客观规律的要求，这样的主观指导就是错误的。社会政策现象是客观的，它的规律也是客观的。政策

① 《毛泽东选集》第一卷，人民出版社1991年第2版，第309页。

② 《斯大林全集》第5卷，人民出版社1957年第2版，第50页。

学的任务不是去揭示客观规律阐述客观规律，而在于揭示政策现象的本质及其运动的规律，这体现在政策学中就是用观念形态表现出来的一系列原理、原则和方法。这一系列原理、原则和方针，就反映施政改造世界的主观指导规律。

（二）政策科学的学科性质。

政策科学是研究纷繁复杂的政策现象的，因此，它是一门综合性很强的应用科学。

政策科学的综合性，是因为政策本身就是一个多层次、多领域的有机整体。政策科学既然以政策这一复杂的社会政治现象为研究对象，就决定了它的研究内容具有明显的跨学科特点。因而，研究政策学不是仅仅具备某一学科知识所能胜任，所必须横跨多门学科，综合运用政治学、经济学、历史学、社会学、心理学、法学、统计学、运筹学、预测学、未来学、系统论、信息论、控制论等若干学科的理论 and 知识。它的研究方法也是几个学科的共同方法。

政策科学是一门应用科学。政策是理论与实践的中介，理论指导实践一般要借助政策这个中介。政策的这种特性，决定了政策学是一门介于理论和实践之间的中介科学，是一门应用科学。它的职能不在于对人们行为规律的揭示，而在于对人们行为界限的规范，允许什么，制止什么，提倡什么，反对什么，应该怎样做，不该怎样做；不在于对社会现象得出某种规律的认识，而在于对社会现象进行有效的协调与控制。

（三）政策科学与其它相关学科的关系

政策学作为跨学科的综合应用科学，与众多的社会科学、自然科学既有密切的联系，又有着明显的区别。

政策学与政治学的关系。二者是在不同层次上研究政策问题。政治学是研究以国家政权为中心的各种政治现象、社会政治关系及其规律的科学。它试图把握整个政治系统的运动，着重研究政治系统的构造、内部联系的方式和环境因素。而政策学则是从一个新的角度来理解政治发展过程的科学。认为政治就是决策和制定政策的过程，政治系统的主要功能就是根据社会系统的需要，通过政策的制定和实施进行权威性活动。政策学和政治学相比属于下一个层次的研究，因此它是政治学的重要分支学科。

政策学和法学的关系。法学是研究法律及其规律的科学。在社会主义国家，执政党的政策对法律起着指导作用，是制定法律依据，而法律则是政策的定型化，具体化、条文化，政策一旦被定为法律，就具有政策所不具备的强制性。由此可见政策学与法学各有自己的研究领域，各有自己的特殊地位和作用，不能相互取代。

政策学与社会学的关系。二者都是研究社会现象的，但研究的角度不同，社会学是一门从综合的角度来研究社会现象，社会关系及其变化规律的科学。社会学的分支学科所研究的人口问题、民族问题、住宅问题、劳动就业问题、家庭问题、犯罪问题等，既要以社会学基础理论为指导，又要以相关的政策作指导；但社会学并不把政策作为它的研究重点。政策学则从政策的角度去研究有关的社会问题，着重从政策上探求解决社会问题的途径。

政策学与历史学的关系。历史学是一门研究人类社会发展过程及其规律的科学。政策学可以借鉴历史学的研究成果，历史上通过政策治理国家的经验教训对改善现行政策的

制定和执行具有重要意义。因为政策学所研究的政策，不仅是过去的政策，更重要的是研究现实的政策，并对未来的政策进行预测和超前研究。今天的政策又将成为明天历史学的一个重要组成部分。

此外，在众多新的综合性应用的学科领域里，与政策学同属于管理知识范畴的决策科学、领导科学、行为科学等，无疑有密切联系，但又相互区别。决策科学是研究决策的动态过程——决策的行为；领导科学是研究领导活动和领导行为；行为科学是研究人类的行为规律，而政策学研究的则是行为的准则。

二、政策科学的历史发展

(一) 西方政策科学的萌芽

人类社会从国家产生以来，政策就作为统治阶级对国家约束和引导机制而存在着。政策成为国家管理中不可缺少的重要工具之一。政策这个社会现象存在了几千年，而把社会政策现象作为专门学问来研究，则始于近代的西方。

西方政策科学的本质是代表资产阶级利益的。1873年在柏林大学教授西摩拉尔和华格纳的倡导下，德国成立了政策学会。此后，德国社会政策学者相继发表了不少有关社会政策学的专著。日本在明治维新时期，曾派一些学者留学德国，受德国的社会政策思想影响很大。在明治29年时由桑田熊藏等学者发起成立社会政策学会。此后，出版了不少社会政策的专著。与社会学者相比，西方经济学者对政策问题的研究更为早些，成就更加显著。

英国资产阶级古典政治经济学的创始人威廉·配第