

# 政策学

ZHENG  
CE  
XUE

郑 欣 森 著

陕 西 人 民 大 学 出 版 社

# 政 策 学

郑欣淼 著

陕 西 人 民 大 学 出 版 社

**政策学**

郑欣淼 著

**陕西人民出版社出版发行**

(西安北大街 131 号)

**新华书店经销 国营五二三厂印刷**

850×1168 毫米 32 开本 9.75 印张 1 插页 214 千字

1989 年 5 月第 1 版 1989 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1—2000

**ISBN 7-224-00656-4/D·61**

**定价: 4.90 元**

## 目 录

|                      |        |
|----------------------|--------|
| 第一章 导 论              | ( 1 )  |
| 一、政策学——一门兴起中的科学      | ( 1 )  |
| 二、政策学的研究对象和性质        | ( 6 )  |
| 三、建立和发展我国社会主义政策学     | ( 13 ) |
| 四、国外的政策科学            | ( 17 ) |
| 第二章 政策的地位和作用         | ( 22 ) |
| 一、政策的起源和本质           | ( 22 ) |
| 二、党的政策是党的生命          | ( 30 ) |
| 三、正确的政策是实现四化的重要保证    | ( 35 ) |
| 四、“落实政策”、“放宽政策”的巨大威力 | ( 40 ) |
| 第三章 政策的基本特征          | ( 45 ) |
| 一、政策的阶级性与科学性         | ( 45 ) |
| 二、政策的针对性与系统性         | ( 47 ) |
| 三、政策的稳定性与变动性         | ( 52 ) |
| 四、政策的原则性与灵活性         | ( 58 ) |
| 第四章 政策的若干关系          | ( 63 ) |
| 一、总政策与具体政策           | ( 63 ) |
| 二、一般政策与特殊政策          | ( 68 ) |
| 三、政策与法律              | ( 71 ) |
| 四、现行政策与共产主义理想        | ( 76 ) |
| 五、政策规定与党性原则          | ( 83 ) |

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| 第五章 制定政策的指导原则.....       | ( 87 )  |
| 一、制定政策要以客观存在的事实为依据.....  | ( 87 )  |
| 二、制定政策要从基本的国情出发.....     | ( 92 )  |
| 三、制定政策要科学地分析形势.....      | ( 96 )  |
| 四、制定政策要重视研究社会心理.....     | ( 101 ) |
| 五、制定政策要着眼于发挥政策的整体效应..... | ( 108 ) |
| 六、制定政策要以四项基本原则为基础.....   | ( 113 ) |
| 第六章 调查研究是制定政策的前提和基础..... | ( 118 ) |
| 一、调查研究是主观与客观相符合的中间环节...  | ( 118 ) |
| 二、在调查中获得感性材料.....        | ( 124 ) |
| 三、在研究中求得理性认识.....        | ( 129 ) |
| 四、调查研究的科学方法.....         | ( 134 ) |
| 五、群众路线是我党制定政策的根本方法.....  | ( 140 ) |
| 第七章 政策的制定.....           | ( 147 ) |
| 一、实现理性决策.....            | ( 149 ) |
| 二、制定政策的程序.....           | ( 153 ) |
| 三、借助“外脑”.....            | ( 160 ) |
| 第八章 政策的实施.....           | ( 165 ) |
| 一、掌握政策实质 划清政策界限.....     | ( 165 ) |
| 二、安排部署 检查督促.....         | ( 171 ) |
| 三、政策的试验与推广.....          | ( 176 ) |
| 四、创造性地贯彻政策.....          | ( 181 ) |
| 五、政策与方法.....             | ( 189 ) |
| 第九章 善于把政策变为群众的行动.....    | ( 195 ) |
| 一、贯彻政策要走群众路线.....        | ( 195 ) |
| 二、政策的宣传教育.....           | ( 200 ) |

|                         |         |
|-------------------------|---------|
| 三、科学地组织群众.....          | ( 209 ) |
| 四、政策要取信于民.....          | ( 216 ) |
| 第十章 政策反馈.....           | ( 221 ) |
| 一、政策反馈的意义.....          | ( 221 ) |
| 二、建立信息反馈系统.....         | ( 223 ) |
| 三、必须重视信息负反馈.....        | ( 228 ) |
| 四、追踪决策.....             | ( 231 ) |
| 第十一章 检验政策的标准.....       | ( 236 ) |
| 一、实践是检验政策的唯一标准.....     | ( 236 ) |
| 二、正确的政策必须有利于生产力的发展..... | ( 241 ) |
| 三、正确的政策必须为广大群众所拥护.....  | ( 247 ) |
| 第十二章 政策研究.....          | ( 253 ) |
| 一、政策研究的意义.....          | ( 253 ) |
| 二、政策研究机构的建设.....        | ( 259 ) |
| 三、政策研究的方法.....          | ( 262 ) |
| 四、政策研究人员的修养.....        | ( 266 ) |
| 五、国外的政策研究.....          | ( 271 ) |
| 六、世界著名的思想库——兰德公司.....   | ( 276 ) |
| 第十三章 努力提高政策水平.....      | ( 282 ) |
| 一、政策水平是衡量干部素质的重要标准..... | ( 282 ) |
| 二、维护政策的严肃性.....         | ( 287 ) |
| 三、反对政策问题上的“左”、右倾向.....  | ( 291 ) |
| 四、加强理论政策学习.....         | ( 298 ) |
| 后 记.....                | ( 304 ) |

# 第一章 导 论

政策学是研究政党和国家的政策及其规律的科学，是政治学的一个分支，是软科学的一个重要组成部分。

政策作为建立并服务于一定经济基础的上层建筑的重要组成部分，是一个同国家一样历史久长的问题。但是，真正把它作为一门专门的学问加以系统研究，在西方，也只是本世纪六七十年代以来的事。政策学力图通过对政策过程的研究，一方面揭示社会政治生活的本质和特点，一方面寻求政策本身发展的客观规律，以提高政策的效益和效率，更好地发挥政策的作用。

中国共产党十一届三中全会以来的十年，政策问题日益受到理论界和实际工作部门的重视，政策学作为一门适应社会主义现代化建设事业需要的马克思主义的应用科学，正在应运而生，随缘而长。因此，加强政策科学的研究，建立和发展社会主义政策学的体系和方法，对于把政策建立在科学的基础上，对于提高人们理解和把握政策的水平，以及对于通过政策的系统研究来提高国家的宏观管理水平，都具有十分重大的意义。

## 一、政策学 —— 一门兴起中的科学

任何一门学科的产生，不取决于人们的主观愿望，也不是

一种偶然现象，而首先取决于研究对象的成熟程度。马克思指出：“理论在一个国家的实现程度，决定于理论满足这个国家的需要的程度。”<sup>①</sup>政策科学在我国的兴起，同样有着深刻的社会历史原因，带有鲜明的时代特征。它是由政策的地位和作用所决定的，是政治体制改革的需要，是软科学发展的内在要求，也是我们从某些政策失误的深刻的历史教训中得出的结论。

第一，建立社会主义政策学，是由政策的地位和作用所决定的。

政策是我们党的路线的体现，是实现党的领导的决定性手段。政策又是国家的“运动神经”。国家就是靠由各种政策组成的政策网络，把自己的意志传导到各条战线、各个行业的。现代国家的经济发展，主要取决于政策的正确。我国农村改革的巨大成功，就是一靠政策、二靠科学的结果。随着改革的深入和发展，管理又被提到了重要位置。然而，科学技术、管理和政策不是三足鼎立的关系。一个国家的经济发展，科学技术和管理的固然重要，但起决定作用的是正确的政策。因为科学技术、管理要发挥作用，同样离不开正确政策的支持。在我国的社会主义现代化建设中，政策起着指导和调整国家在政治、经济、文化和人际关系各个方面的重大作用，是实现党对国家的领导的重要保证。关于政策在党和国家生活中的地位和作用，我们在下面第二章还要详细论述。

政策本身的这种重要性告诉我们，必须把政策作为一门科学进行认真研究。然而，建国 30 多年来，我们还没有一门专

---

<sup>①</sup>《马克思恩格斯选集》第 1 卷，第 10 页。

门研究政策的学科。虽然我们有些学科涉及到政策问题，但这些涉及还只限于附带的对某种政策的说明、解释，比较零星、肤浅，就政策本身的规律性问题加以系统的全面的研究，可以说是个空白。因此，为了保证政策的科学性，更好地发挥政策的作用，就必须重视政策研究，并要建立相应的科研机构，培养专门的研究人才，对政策进行科学的系统的研究。

第二，建立社会主义政策学，是我国深入进行的政治体制改革的需要。

社会主义的政治体制，作为社会主义的上层建筑，是为社会主义的经济基础服务的。党的十一届三中全会以来，我们在政治体制方面进行了一系列改革。政治体制改革的目标是完善社会主义民主政治。可以这样说，政治体制改革的过程就是民主化的过程，通过政治体制改革，使人民群众参政、施政和监督制度化、法律化。我国政治体制上的一个重要弊病，就是领导权力过分集中，决策制度不健全。由于几千年封建社会和小生产经济的影响，由于科学文化教育的落后，由于法制不健全，以及干部素质、民主作风方面存在的问题，我们至今仍然没有建立起一整套严格的政策制定系统，没有完善的政策咨询系统、评价系统、监督系统和反馈系统，相当多的干部对决策过程知之甚少，各方面的专家学者能起的影响作用更为有限，这就使得政策制定的科学性无从检验，它的失误也难以受到及时有效的监督。由于政策的透明度不够高，广大群众和绝大多数干部对政策抱有一种神秘感，觉得今天说这个对，明天说那个对，似乎翻来覆去都对。如果有什么人对政策发表意见，往往以“反对”、“攻击”政策的罪名遭到厄运。这些人们都是记忆犹新的。

社会主义社会是建立在公有制和社会化大生产基础上的社会。在社会主义社会，人民的民主权利，人民作为国家的主人翁，最重要的一点就是他们在国家的决策问题上有发言权。如果没有充分的社会主义民主，我们的社会主义制度就是不完善的、不健全的。我们进行政治体制改革的一个重要方面，就是解决制定政策的民主化、科学化问题。这就需要充分发扬人民群众的主人翁责任感，充分发挥他们的积极性和创造性，尊重知识，尊重人才，尊重实践经验，从而充分发挥社会主义制度的优越性。政策科学正是在这种情况下兴起、发展的。

还应看到，政治体制改革的关键和首要问题是党政分开。党政分开，就是党政职能分开。党政分开的目的，就是使党能够集中精力抓好党的自身建设，抓好大政方针，更好地实行政治领导。党的这种政治领导，主要是通过制定和实施政策来实现的。因此，为了加强和改善党的领导，就不能不加强对政策的认真系统的研究。

第三，建立社会主义政策学，是我国软科学发展的内在要求。

软科学是人们借用电子计算机“软件”的名称，相对于那些专门的学科门类（硬件）而言的。它的主要任务是以自然科学、社会科学、工程技术科学等诸多学科的理论、方法和技术为基础，把定性分析与定量分析相结合，典型研究与趋势预测相结合，决策部门与研究部门相结合，进行跨部门、多学科的综合分析研究。软科学包含的内容比较多，有管理科学、预测科学、领导科学、决策科学等，其中研究政策制定与实施科学化的理论与方法的政策科学，是它的主要目标。

党的十一届三中全会以后，我国开始实行对外开放、对内

搞活的方针，并有步骤地进行了经济体制、政治体制、科技体制、教育体制等一系列的改革。在这种国内外矛盾错综复杂，各种新情况、新问题层出不穷的形势下，要制定正确的政策，领导者不仅要依靠自己在长期实践中积累的智慧 and 经验，不仅要依靠领导成员集体的智慧和经验，而且要依靠一大批各行各业的专家，依靠各种专门的决策研究班子，依靠那些知识和信息以及实践反馈信息的综合体，采取新的理论和方法，进行集体的研究，才能作出正确的决定。正是在这种社会经济条件下，我国的软科学研究空前地活跃起来。由于软科学研究的深入，现在，我们在制定政策方面正经历着三个转变：一是从以行政的方法为主转变到以科学研究与行政手段相结合；二是从短期突击性的研究转变到长期经常性的研究；三是从以领导意志为主转变到充分尊重专家、尊重知识。

另外，社会科学的一些学科，如政治学、经济学等的实现价值，在很大程度上是取决于它们的政策化程度的；也就是说，这些学科的研究成果，只有通过政策这个中介，才能转化为社会实践。因此，建立我国的社会主义政策学，不仅具有重大的实践意义，同时具有重大的理论意义。

第四，建立社会主义政策学，是我们总结政策失误的历史教训所得出的结论。

新中国建立以来，在中国共产党的领导下，我们各方面的工作都取得了巨大的成就，这些成就的取得，是贯彻执行党的正确的路线、方针、政策的结果。但是，勿庸讳言，我们在政策方面也有过重大失误，曾实施了一些不合我国实际、不正确的政策。例如，在人口政策上，我们曾长时期片面地强调人口多的好处，不搞计划生育，马寅初为避免人口爆炸而提倡计划

生育，却受到打击、迫害，致使人口急剧膨胀。1949年中国人口为5.41亿多，1957年增加到6.46亿，到1982年就猛增到10.8亿，大大增加了来自人口方面的压力，使人口压迫生产力的状况明显地表现出来。正象人们所说：“批了一人，多生几亿”。又如，在知识分子政策上，我们也有过很大偏差。由于“左”倾错误的干扰，我们把世界观和政治态度当作划分阶级的主要依据，而不看经济地位，不加分析地把知识分子当成是资产阶级知识分子，甚至把在新中国由我们党培养起来、受社会主义教育的知识分子也当成资产阶级知识分子。在“文化大革命”的十年内乱中，“四人帮”一伙更把知识分子污蔑为“臭老九”、“反动权威”等，造成了极其严重的恶果。人们还记得，在过去“左”倾指导思想起作用的时候，曾出现过“困难来了讲政策，形势好了忘政策，运动来了批政策”的现象，损害了政策的严肃性、稳定性和连续性，影响了干部和群众的积极性。

回顾过去多次重大政策失误，究其原因是多方面的，其中一个重要方面，不能说不和对政策缺乏系统的科学研究有很大关系。政策学的建立，不仅可以填补我国理论上的空白，而且对于指导实践，促进政策制定和落实的程序化、最优化、科学化，减少政策性失误，有着重大意义。

## 二、政策学的研究对象和性质

任何一门学科之所以能够独立存在，就在于它必定有自己独立的研究对象和特殊的规律性，正如毛泽东所说的：“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的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”<sup>①</sup>研究政策科学当然也是如此，需要弄清它的研究对象、范围及性质。

列宁曾经指出，政策有它的客观逻辑<sup>②</sup>。这种“客观逻辑”，就是政策的规律性。政策学的研究对象就是政策的这种“客观逻辑”，即政策的本质、特点和作用，以及政策制定、实施和完善过程的规律。

政策是主观指导和客观规律的统一。政策是人们从施政的角度确定的改造客观世界的主观指导，因而带有主观性；但是，这种主观指导并不是凭空臆想出来的，而是根据客观实际情况制定的，是对客观规律的反映，因而又有其客观性。实践反复证明，只有符合客观发展规律又适应客观形势发展需要的政策，才是正确的政策；反之，不符合客观发展规律，不适应客观形势发展需要的政策，则是不正确的政策，错误的政策。政策的这种特点，要求我们的主观指导必须具有高度的科学性。政策学研究的目标，就是要使主观指导更科学地反映客观实际，依据社会发展的客观规律和不断变化的客观情况，制定并实施指导革命和建设事业发展的正确的行动准则。

政策学研究正在我国崛起，并有了很大发展，但从目前研究成果看，要形成一个完整的、成熟的体系，还需要进一步地探索。大致说来，政策学的研究范围，可以从纵横两个方面来划分：

所谓从纵的方面划分，就是把政策作为一个动态过程看

---

① 《毛泽东选集》横排一卷本（下同），第284页。

② 《列宁全集》第11卷，第362页。

待，作为系统工程看待。它主要包括六个部分：

（一）政策学基本理论，主要研究政策的起源、本质和功能的变化，政策在政党和国家社会生活中的地位和作用，政策的特征等。

（二）政策的制定，包括制定政策的指导思想和依据，制定政策的前提和基础，制定政策的科学化、民主化原则。

（三）政策的实施，包括实施政策的原则，实施政策的程序，实施政策的方法，以及政策的监督和反馈。

（四）政策的评价，包括目标评价、方案评价、效果评价，其中效果评价是政策执行过程中的评价，也即是对现行政策的评价。

（五）政策的终止，主要研究政策的修订，政策的停止，政策的转化。

（六）政策研究，包括政策研究的组织机构和方法，政策研究人员的素养，以及提高政策执行者的理论政策水平问题。

所谓从横的方面划分，就是进行政策结构分析，研究政策体系的各个子系统。拿我国的国内政策讲，主要有工业政策、农业政策、商业政策、财政金融政策、科学技术政策、教育政策、文化政策、劳动工资政策、干部政策、知识分子政策、统一战线政策、民族政策、宗教政策、侨务政策、人口政策等等；拿对外政策来讲，主要有外交政策、对外开放政策等。政策学不仅要研究这些政策的规范、性质、作用等，而且要研究它们之间的相互关系，使各项政策成为一个有机的整体，从而产生系统效应，形成一个合力方向。

社会主义政策学有些什么特点呢？我们可以从以下三个方面来认识：

第一，社会主义政策学是一门综合性很强的多元交叉学科。

在改革、开放和社会主义现代化建设深入进行的今天，我们面对的是复杂的经济现象和社会现象。我们事业的每一方面、每一环节，我们前进的每一步，都离不开正确的政策作为统一行动的准则。因此，现代领导者必须善于处理复杂多变的新情况、新问题，从战略到策略，从宏观到微观，从全局到局部，从经济效益到社会效益，都要做出全面、科学的论证，制定和实行符合客观实际的政策。但是，每一项较大政策的制定，都不是轻而易举的，而涉及到自然科学和社会科学的诸多领域。就是说，它不仅牵涉到领导学、管理学、心理学、行为科学、决策科学、思维科学、政治学、社会学、统计学、部门经济学等社会科学领域，而且离不开科学技术的参与，因为科学技术作为综合的知识体系和思维工具，能帮助我们宏观上观察分析复杂多变的经济现象和社会现象，进行准确的鉴别和判断，从而在更大的范围内作出科学的决策。因此，制定一项比较重大的政策，需要丰富的社会科学知识、自然科学知识以及有关方面的专门知识，而这往往不是一个人或少数人所能具备的，这就要向各行各业的专家请教，广泛地听取广大群众的意见和建议，利用各个方面的科学知识为制定和实施政策服务。这说明，政策学在知识领域里是跨学科的，是一门综合性很强的多元交叉学科。

第二，社会主义政策学是科学性和阶级性有机统一的学科。

政策作为政党和国家指导人们的行动准则，只有符合客观实际，符合社会发展规律，才能起到推动历史前进的作用，才

是正确的政策。社会主义政策学建立在马克思主义理论基础之上，在制定和实施政策的过程中，坚持实事求是的认识路线，坚持辩证唯物论和历史唯物论，提高了决策的科学性，减少了盲目性，因而具有高度的精确性。当代资产阶级政策科学虽然也讲“科学”，但实际上把政策与一定的社会阶级关系割裂开来，孤立地研究政策现象，并没有科学地合理地把握政策的实质。社会主义政策学又具有鲜明的阶级性。政策是阶级社会的产物，属于意识形态范畴，反映的是统治阶级的利益和意志，其阶级性是很强的。资产阶级政策学不管打着什么旗号，它的根本目的是为资产阶级服务的，是为维护资本主义生产关系、为资本主义制度的长治久安服务的。社会主义政策学的阶级性，就在于它代表着工人阶级和劳动人民的利益和意志，是为巩固和发展社会主义制度服务的。社会主义代表着社会发展的方向，它敢于揭示客观世界的发展规律。越是坚持社会主义立场，就越是尊重科学，拥护真理；科学越是昌盛，真理越是透彻明白，就越符合社会主义的利益。这就表明，社会主义政策学具有科学性和阶级性相统一的特点。

第三，社会主义政策学是一门应用性学科。

政策是理论见之于实践的决定性环节之一，是基本理论的具体化，实践经验的原则化。政策的这种特性，决定了政策学是一门介于理论与实践之间的中介学科，是一门应用马克思主义基本理论解决实际问题的应用学科。马克思列宁主义是指导我们思想的理论基础，我们必须坚持；但是各国的国情不同，就是在一个国家，各地的情况也千差万别。马克思主义发展历史的一条根本经验，就是各国党要根据自己的实际，自己所处的国际地位和国内情况，自己决定自己的路线和政策，革命也好，

建设也好，才能取得成功。应用马克思主义的基本原理，从本国、本地区千差万别的实际出发，制定和实施符合实际需要的正确的政策，创造性地解决存在问题，正是政策学研究的任务。

我们的理论，是马克思列宁主义的普遍真理同中国革命的具体实践相结合。马克思列宁主义与我国实践的结合，经历了60多年的历史。在这个过程中，有两次历史性飞跃。第一次飞跃发生在新民主主义革命时期。中国共产党人经过反复探索，在总结成功和失败经验的基础上，找到了有中国特色的革命道路，制定了正确的路线、方针、政策，把革命引向了胜利。第二次飞跃发生在十一届三中全会以后。中国共产党人坚持从中国的实际出发，从各方面深入总结历史经验，创造性地运用马克思主义关于社会基本矛盾运动原理，科学地阐明了许多从实践中提出的有关建设社会主义的理论和政策问题，开始找到一条建设有中国特色的社会主义的道路。我们党也在对社会主义再认识的过程中，在哲学、政治经济学和科学社会主义等方面，发挥和发展了一系列科学理论和观点。

把握社会主义政策学的特点，还应弄清政策学与有关学科及概念的关系，这主要是：

第一，政策学与政治学的关系。政治学是以国家为主要研究对象，同时研究阶级、政党、革命、民族、国际社会等政治现象的一门基础科学。政策问题的本质就是政治问题，是政治统治的工具。因此，政策学与政治学有密切的关系。拿我国今天的政治发展状况来说，一方面，政治上的民主参与，政治体制的改革，为政策制定的科学化确立了框架；另一方面，科学地制定政策将会有效地调整制度和社会需求之间产生的矛盾，