

政策学 研究

王福生著

四川人民出版社

政策学研究

王福生著

四川人民出版社

特约编辑：游仲伦
责任编辑：袁久勇
封面设计：曹辉禄
技术设计：古 蓉

政策学研究

王福生 著

四川人民出版社出版(成都盐道街3号)

四川省新华书店经销

四川新华印刷厂印刷

开本850×1168mm 1/32 印张10 插页 字数232千

1991年9月第1版 1991年9月第1次印刷

ISBN7-220-01387-6/D·294 印数：1—8,070

定价：4.55元

開展政策學研究
為決策科學化服
務。

馬洪青

序 言

政策是政党、国家在一定历史时期为实现一定目标而规定的行为依据和准则。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的重要手段。政策在政党和国家的工作中无疑占有极其重要的地位。很难设想，一个政党、一个国家没有正确的科学的政策而能够保证事业的成功。同时，政策在指导和调整国家在政治、经济、文化和人际关系各个方面起着重大的作用。历史和现实告诉我们：政策科学、合理，就能调动各个方面的积极性；政策出现偏差，也会带来不可估量的损失。政策顺应事物发展规律，可以使一个国家由贫穷落后走向繁荣富强；政策违背客观规律，可以使一个国家由兴盛走向衰亡。

现代社会的政策关系着千千万万人的利益，牵动着千千万万人的心，越来越和各个领域、各个层次的人们发生着千丝万缕的联系。人人关心政策，谈论政策，预测政策，已成为当今社会的一个特点。人们越来越感到政策在社会生活中居于显赫的地位。

无产阶级革命政党要领导革命和建设达到胜利，必须依靠自

605 15/12/13

己的政策正确。我们党在新民主主义革命、社会主义革命和建设时期，都制定了许多正确的政策，对加强党的建设，夺取革命胜利和指导我国经济的发展起了巨大的作用。特别是党的十一届三中全会以来制定的重大政策，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。

把政策放在党和国家应有的地位，是现代领导方式提出的一项基本要求。尤其是政党对国家的领导，主要体现在政策的领导，政策研究在政党活动中具有越来越明显的重要性。随着当今世界政治、经济、文化、科技、社会等各项事业的不断发展，政策越来越多，分类越来越细密，逐步形成庞大的政策体系。要处理好新旧政策之间和政策网络之间的关系，亟需有一门政策科学理论来指导。政策科学在国外已成为现代新兴学科之一，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。政策学这个词在我国是近几年才出现的，但是，要求建立我国政策学的人越来越多，这完全符合时代潮流。建立政策学，不仅可以填补我国理论上的空白，有重要的理论意义，而且对于指导政策的制定和实施，减少政策失误，有着重大的现实意义。我国的经济和政治领域进行的一系列改革，无一不是通过政策来体现的。因此，选择正确的、合乎实际的政策，是整个改革的中心课题。我们要在总结我国政策和政策研究经验的基础上，批判地吸取外国的政策研究方法，尽快建立具有中国特色的社会主义政策学。

1986年以来，王福生同志遵循马克思主义有关政策的理论和
我党的丰富实践，经过调查研究，潜心钻研，并吸取国内外的研

究成果，写出了这本《政策学研究》。这是我国第一本比较系统地对政策进行研究论述的专著，实属可贺可喜。它可能受到各个层次的政策制定者和政策研究人员以及政策的执行人员、党政干部以及一切关心政策的人们欢迎。由于政策学是一门新兴学科，此书肯定还有不成熟和有待进一步探讨的地方。我相信，经过社会各方面的共同努力，坚持以马克思主义、毛泽东思想为指导，紧密结合中国实际，具有中国特色的政策学一定会建立和成熟起

许 川

1990年1月8日

政策关系着千千万万人的利益和命运，人人关心政策，谈论政策，预测政策，已成为当代社会的一个显著特点。
本书奉献给：
一切关心政策的人们！

目 录

第一章 概论

第一节	政策学的研究对象	1
一	政策学的产生和发展	2
二	政策学的涵义及其特点	8
三	政策学与相关学科的关系	10
第二节	政策学的研究任务	12
第三节	政策学的研究方法	16
一	社会实验	17
二	系统结构	18
三	比较研究	20
四	定量分析	20
第四节	建立政策学的意义	22
一	理论意义	22
二	现实意义	23

第二章 政策的基本问题

第一节	政策的涵义	26
一	政策涵义分析	26
二	政策与路线、方针、策略的关系	28
第二节	政策的本质和特点	30
一	政策的本质	30
二	政策的特点	34
第三节	政策的地位和作用	38
一	政策的地位	38
二	政策的作用	43
第四节	政策的分类、结构和周期	46
一	政策分类	46
二	政策结构	50
三	政策周期	55

第三章 政策预测

第一节	政策与预测科学的关系	58
一	预测科学的性质和特点	58
二	政策与预测	62
第二节	政策预测的涵义	70
一	政策预测的必要性	71
二	政策预测的分类和内容	73
三	政策预测的步骤	77
第三节	政策预测的理论	79
一	基本理论原理	79
二	现代科学理论在政策预测中的运用	83
第四节	政策预测的方法	87

一 专家评估法	87
二 趋势外推法	88
三 模型法	89
四 历史分析法	89
五 国际比较法	90

第四章 政策研究

第一节 我国政策研究的现状	91
一 研究队伍发展迅速	91
二 研究手段日趋现代化	92
三 研究成果显著	93
第二节 我国政策研究的任务	95
一 近期任务	95
二 远期任务	98
第三节 我国政策研究的体制	100
一 政策研究体制的现状和问题	100
二 完善政策研究体制的措施	102
三 政策研究机构的设置	104
第四节 政策研究的方法	106
一 基本研究方法	106
二 研究方法的转变	116

第五章 政策制定

第一节 政策制定的目标	121
一 政策目标的概念及其特点	121
二 政策目标在政策制定中的地位和作用	123

三	政策目标的确定	124
第二节	政策制定的依据	127
一	政策制定的理论依据	127
二	政策制定的现实依据	127
第三节	政策制定的原则	130
一	统筹兼顾原则	130
二	连续性原则	132
三	明确性原则	132
四	原则性和灵活性相结合的原则	133
五	预测评估原则	134
六	集体决策原则	135
第四节	政策制定的程序	136
一	问题诊断	136
二	确定目标	138
三	制定方案	139
四	方案验证	140
五	公布政策	141
第五节	政策决策的模式	142
一	决策的三种模式	142
二	模式评价	143

第六章 政策实施

第一节	政策实施的原则	146
一	政策实施的一般原则	146
二	坚持原则性和灵活性统一是政策实施的基本要求	149
第二节	政策实施的过程及特点	152

一	政策实施的过程	152
二	政策实施的特点	157
第三节	政策实施的计划	159
一	编制实施计划的必要性	159
二	实施计划的内容	160
三	编制实施计划应遵守的原则	162
第四节	政策实施的手段	162
一	行政手段	162
二	经济手段	165
三	行政手段和经济手段相结合	166
第五节	政策实施效果研究	167
一	国外政策实施研究的流派	168
二	政策实施效果分析框架	168
三	政策实施成功的判断标准	170

第七章 政策运行

第一节	政策运行的规律和特点	172
一	政策运行的涵义	172
二	政策运行的规律和特点	173
三	政策良性循环的条件	175
第二节	我国的政策运行和政策运行机制	177
一	政策运行	177
二	政策运行机制	179
第三节	改进政策运行机制的措施	181
一	强化政策研究机构的政策咨询功能	182
二	改进政策决策系统	182

- 三 加强政策执行机构的政策分解和政策立案功能183
- 四 强化政策监督和反馈系统185

第八章 政策理论

- 第一节 理论对政策的作用187
 - 一 理论是政策的基础187
 - 二 理论是政策有效实施的前提189
 - 三 政策活动需要理论思维192
 - 四 坚持理论学习, 保证政策的连续性194
- 第二节 政策理论的特点195
 - 一 可行性195
 - 二 具体性199
 - 三 立体性201
 - 四 客体性202
 - 五 广泛性203
- 第三节 政策理论发展的动力204
 - 一 社会经济发展204
 - 二 政策发展205
 - 三 思想理论发展206
 - 四 政治文化发展208
- 第四节 我国政策理论的基本内容208
 - 一 马克思主义的基本原理209
 - 二 马、恩、列、斯对政策的论述210
 - 三 毛泽东对政策的论述211
 - 四 十一届三中全会以来党对政策的论述212

第九章 政策信息

第一节	信息优化与政策优化	214
一	信息与调查研究的区别	215
二	信息优化与政策优化相统一	218
三	政策目标优化出自高质量的信息搜集	219
四	政策方案优化倚于科学的信息处理	219
五	政策实施决定于信息的有效利用度	221
第二节	政策信息的分类及渠道	221
一	政策信息的分类	221
二	政策信息的渠道	223
第三节	政策信息的沟通	224
一	沟通的作用	224
二	沟通的问题	227
三	沟通的原则	230
第四节	政策信息的反馈	232
一	政策信息反馈的重要性	232
二	政策信息反馈的三个阶段	234

第十章 政策环境

第一节	体制环境	236
一	政策与体制的关系	236
二	建立合理的体制结构	241
第二节	社会政治心理环境	245
一	政策与社会政治心理的关系	245
二	我国现代民族的社会政治心理	250

第十一章 政策领导艺术

第一节	领导与政策	258
一	领导决定关键环节	258
二	领导素质决定政策水平	260
第二节	政策制定中的领导艺术	262
一	把握原则	263
二	把握方法	265
三	把握方向	267
第三节	政策实施中的领导艺术	268
一	选好干部	269
二	适当授权	269
三	善于指挥	271
四	敢于决断	271
五	约法分明	272
第四节	政策领导艺术与领导的社会责任感	273
一	对上负责	273
二	对下负责	274
三	对左右负责	276
四	对历史负责	276
五	对未来负责	277

第十二章 政策与政治权力、法律

第一节	政策与政治权力	278
一	政治权力的概念	278
二	政策取决于政治权力	281

三	服从政策与政治权力效能	284
四	政策的制定和实施是权力责任的中心	287
第二节	政策与法律	289
一	政策与法律的关系	289
二	党的政策与法律的关系	295
三	国家政策与法律的关系	299