



国家机关干部 知识文库

政策法规读本

中国水利水电出版社

D 90-42
1

国家机关干部知识文库

主 编 袁 木

副主编 钮茂生

贾 军

程连昌

政策法律读本

文 渊 王 凯 编著

中国水利水电出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家机关干部知识文库: 政策法律读本/袁木主编; 文渊, 王凯编著.
—北京: 中国水利水电出版社, 1995
ISBN 7-80124-012-X

I. 国… II. ①袁… ②文… ③王… III. ①科学知识-国家机构工作人员-学习参考资料②政策-中国-国家机构工作人员-学习参考资料 IV.
①Z228②D60 D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 08881 号

书 名	国家机关干部知识文库 政策法律读本
作 者	文 渊 王 凯 编著
出版、发行 经 售	中国水利水电出版社 (北京三里河路 6 号 100044) 全国各地新华书店
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市京东印刷厂
规 格	787×1092 mm 32 开本 10.5 印张 229 千字
版 次	1996 年 4 月第一版 1996 年 4 月北京第一次印刷
印 数	0001—8200 册
定 价	15.70 元

《国家机关干部知识文库》编委会

主 编 袁 木

副主编 钮茂生 贾 军 程连昌

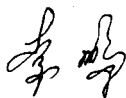
编 委 (以姓氏笔画为序)

于洪葆	马德森	王永民	王传纶
王林生	车利华	牛贵恒	厉以宁
田 源	史梦熊	刘 画 山	刘青荣
刘佳林	刘柏林	刘昭东	刘福垣
许惠芬	许 毅	孙叔林	孙国华
李昌凡	李建忠	杨成绪	吴树青
张瑞珉	陈暑生	赵海宽	钮茂生
侯文俊	袁 木	贾 军	顾学荣
黄燕明	章 颂 先	彭玉书	彭建国
程连昌	蔡 歧 青		

秘书长 彭建国 (兼)

国家机关干部要重视学习

——《国家机关干部知识文库》序



我们的国家处于改革开放和现代化建设的伟大历史时期。我们面临着建设有中国特色的社会主义和实现国家现代化的光荣而艰巨的任务。现在，我国国民经济正持续、快速、健康地向前发展，改革正按照建立社会主义市场经济体制的目标推进。本世纪还有五年多的时间，二十一世纪很快就要到来。我们要实现第二步战略目标，并在此基础上走向第三步战略目标。综合分析国内外形势，可谓机遇与挑战并存。一方面，有以往几十年建立起来的比较雄厚的物质技术基础，旺盛的需求，广阔的国内市场，比较高的储蓄率，改革开放所提供的经济增长活力，以及国际和平环境，都是进一步发展的有利条件。同时，我国社会

经济发展中也存在一些制约因素，一些必须解决的矛盾和问题；在世界范围内日趋激烈的、以科技水平和经济实力为基础的综合国力竞争中，我国因为经济技术水平低于发达国家而受到市场竞争的压力。从总体上看，我国现代化建设面临着比较有利的形势。今后一段比较长的时间，仍是我国经济快速增长的时期。我们要继续抓住机遇，集中力量进行经济建设，发展和壮大自己。

各级干部肩负着重要的责任。我们的各级干部总体上说是好的，具有为人民服务的思想，与群众保持着密切的联系，有一定的专业知识和工作经验。但是，如果提出这样的问题：我们各级干部的能力和知识水平，能否适应国民经济不断发展的需要，能否适应日新月异的科技和社会进步的要求呢？我想，正确的回答应该是：还不能完全适应，因而必须努力学习。要学习邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论，学习经济学，学习科学技术，学习经济管理，学习自己所担负工作的有关专业知识。学习好才能工作好。如果不努力学习，即使有良好的愿望，对于工作也是难以胜任的。

学习是艰苦的事，对于担负着大量日常工作任务的各级干部来说也是不大容易的事。首先要下决心，有恒心。下决心，才能挤出时间来学习，不致被各种事情干扰；有恒心，才能长期坚持，不致一曝十寒。许多学得好的同志的经验证明，只要下决心，有恒心，工作再忙，也是可以抽出时间来学习的。少搞一点应酬，少搞一点形式主义的东西，拒绝参加那些不健康的娱乐活动，时间也就挤出来了。形成浓厚的学习空气，是个人不断进步的条件，也是加强精神文明建设和抵御腐朽思想侵袭的要求。学习要紧密结合中国国情和自己的工作实际。实践证明，不论革命战争年代还是进行现代化建设的今天，采取生搬硬套的教条主义的学习方法，肯定是不能成功的。

借《国家机关干部知识文库》出版的机会，写了上面这些话，算是希望。愿与大家共勉。

1995年5月25日

编辑出版主要工作人员

策	划	许荷香	彭志豪		
总	编	辑	彭志豪		
编	辑	部	主	任	
责	任	编	辑	许荷香	彭志豪
				穆励生	谢良华
				金炎	李荣华
审	核		王万治	孔令文	郑哲仁
封	面	设	计	曲大鹏	
版	式	设	计	侯荣凤	
排		版		李忠胜	孙晓梅
责	任	校	对	周玲	周玉枝
				孙立新	吴建军
印		制		唐有力	黄淑娜
发		行		王国仪	赵兰英
				刘萍	张巍
				刘金瑞	

目 录

国家机关干部要重视学习

——《国家机关干部知识文库》序 李 鹏

第一章 政策概述 1

一、政策的含义与类别 1

二、政策的基本特征 4

三、政策的本质 11

四、政策的作用 12

第二章 政策的制定与执行 16

一、影响政策制定的主要因素 16

二、政策的制定 25

三、政策的贯彻执行 29

第三章 政策评估 33

一、政策评估的内涵与作用 33

二、政策评估系统 35

三、政策评估的类型 46

第四章 经济政策 53

一、经济政策的特点、内涵与功能 53

二、经济政策的制定 58

三、经济政策的实施、控制和调整 63

第五章 法律概述 67

一、法的本质、特征与职能 67

二、社会主义民主和法制 84

第六章 法律、法规的制定 97

一、社会主义法律规范和法的体系 97

二、社会主义法律、法规制定的基本原则 105

三、我国法律、法规制定的一般程序与方法	111
第七章 法律的实施	132
一、法律关系	132
二、法律的适用	146
三、社会主义法律的遵守	157
第八章 宪法	175
一、宪法的特征、本质和发展	175
二、我国的基本制度	180
三、公民的基本权利和义务	194
第九章 刑法和刑事诉讼法	206
一、刑法	206
二、刑事诉讼法	218
第十章 民法和民事诉讼法	222
一、民法	222
二、民事诉讼法	232
第十一章 企业法和劳动法	241
一、企业法	241
二、劳动法	248
第十二章 经济合同法和涉外经济合同法	262
一、经济合同法	262
二、涉外经济合同法	280
第十三章 行政法基本规范	286
一、行政法的内容和调整的对象	286
二、行政法律关系	289
三、行政行为	292
四、行政诉讼法	298
第十四章 公证制度和律师制度	306
一、公证制度	306
二、律师制度	314
后记	

第一章 政策概述

“政策和策略是党的生命”。毛泽东同志这一精辟论断，充分说明了政策和策略对于党的事业的极端重要性。历史经验证明，正确的政策是革命和建设走向胜利的基本保证。因此，在治理整顿、深化改革、社会主义现代化建设的过程中，了解政策的功能与制定，对于我们理解政策，提高执行政策的自觉性，是十分必要的。

一、政策的含义与类别

政策是指国家或政党在一定时期为实现一定的任务而规定的行为准则。它直接或间接地反映一定阶级的利益和要求，具有鲜明的阶级性。它通常是根据政治、经济形势和某些理论指导原则来制定，并为实现国家或政党在该历史时期的总任务服务。

政策是由经济基础的性质决定的，是统治阶级的利益和意志的体现。一切国家的统治阶级都把制定和实施政策看作是关系到统治阶级利益的头等大事，用政策来处理阶级与阶级之间、社会集团之间、国家与国家之间的关系，作为指导社会经济文化发展的行为准则。从奴隶制国家、封建国家，直到资本主义国家以至社会主义国家，都是如此。

政策是革命政党领导人民群众进行某种实践活动的指南。一般认为，国家或政党的全部活动都是实行政策，不是

实行正确的政策就是实行错误的政策，不是自觉地就是盲目地实行某种政策。无产阶级政党在马克思主义基本原理指导下，从实际出发，制定和执行正确的政策，是革命和建设事业获得胜利的重要保证。中国共产党依靠自己的政策，去动员和团结广大人民群众，不断取得革命和建设的胜利，并根据不断发展变化的社会形势，随时修正和完善自己的政策，从而把革命和建设的目标与任务变为现实。党的十一届三中全会以后，拨乱反正，为建设有中国特色的社会主义，制定和实施了一系列适合我国国情的方针政策，有力地推动了社会生产力的发展，取得了辉煌的成就。

政策体系由各种不同类别组成。由于国家和社会是分系统、分领域、分部门的，它的奋斗目标和任务也是分阶段、分层次的，所以政策也必然是分成各种类别的。

从我国目前情况来看，政策的类型大致有以下几种：

(1) 按我国社会主义政策体系分为三个层次：①总政策。它是党为实现长远目标和总任务而规定的，指导一个时期全局工作的总的行为准则。它在一定时期内稳定性较大，在宏观上把握全局。②基本政策。它是党为实现某个历史阶段的目标和任务而制定的指导某一工作方面的基本行为准则，是总路线、总政策的具体化，是从中观上把握工业、农业、商业、科技、文教、卫生、民族、外交、宗教、外贸、侨务等社会的各个侧面的。③具体政策。它是为实现近期目标和任务而制定的指导各项具体工作的行为准则。它是基本方针政策的具体化，是从微观上把握具体方面。这三个层次是互相联系、缺一不可的。在制定政策时，既要制定总路线、总政策，又要制定基本方针和基本政策，更要完善具体政策。在贯彻执行政策时，既要实施具体政策，又要掌握基本政策，更

要牢记党的总路线和总政策。

(2) 按政策的适应范围可分为：国内政策和国外政策，一般政策和特殊政策。国内政策是党和国家指导国内各方面工作的行为准则。国外政策是党和国家处理与世界各国、与外国党之间关系的行为准则。事物是普遍联系和有区别的，政策也有一般和特殊之分。一般政策是指导全局性工作的政策；特殊政策是为完成某种特殊任务，根据其任务的特殊性规定的政策。例如，我国经济特区实行的引进外资，允许外国资本家来华办企业的政策，对香港、澳门、台湾实行“一国两制”的政策，都是根据不同情况，实行区别对待而制定的特殊政策。

(3) 按其部门性质可分为：经济政策、政治政策、教育科技文化政策，等等。就经济政策来说，又可分为工业政策、农业政策、商业政策，等等。

(4) 按其时间长短可分为：长期政策、中期政策、近期政策，等等。

(5) 按其所反映的阶级性质可分为：对敌斗争政策和正确处理人民内部矛盾的政策，等等。

(6) 按其作用可分为：调动性政策、约束性政策。

不同类型的政策，具有不同的内容和要求。各种类型政策纵横交叉，互相联系，组成一个完整的政策网络体系。从纵向看，政策体系是分层次的、主体的，层与层之间不是孤立的，而是上下结合有着内在的必然联系。从横向看，政策体系是分侧面的，各个侧面具有相对的独立性。因此，我们必须用全面系统的观点，从宏观、中观和微观上来研究社会系统，制定相应的社会发展政策，并使之成龙配套，从而推动整个社会的各个方面的协调发展。

二、政策的基本特征

政策和法律有着十分密切的关系。政策和法律同为行为准则，二者既有联系又有区别。二者的联系表现在：它们同属上层建筑、表现为统治阶级的意志，都是由经济基础的性质决定的，并服务于经济基础。二者的区别表现在：政策是制定法律依据，法律是政策的具体化、条文化和系统化，是体现了国家意志的政策。经过实践检验的、比较成熟的政策才能被制定为法律。一旦政策被制定为法律，就具有政策所不具备的国家意志的强制力。因此，政策和法律是两个不能相互替代的行为准则。

行为准则的政策，具有以下特点：

1. 阶级性

政策是统治阶级意志的表现，它代表统治阶级的利益。剥削阶级的政策是为维护本阶级的统治地位和实现本阶级的利益服务的；被剥削阶级为了自身的解放，反抗剥削阶级剥削和统治而进行斗争，也要制定代表自己利益的政策。

我国目前实行的社会主义各项政策是我国工人、农民、知识分子和其他劳动人民共同利益的体现，反映了社会主义现代化建设的目的，既是为了满足人民日益增长的物质文化生活的需要，又体现出国家、集体、个人三者利益兼顾的原则。通过这些政策协调各方面关系，调动各种积极因素，促进生产发展和各项事业的繁荣；实现全体人民的共同富裕。

2. 实践性

政策来源于实践，是客观形势发展的产物。政策总是与实践相联系的，正确的政策总是在人们反复实践中总结出来，

并通过实践得到验证。离开了实践就不可能有正确的政策。

3. 规定性

政策都有明确的界定，它明确规定哪些是允许做的，哪些是禁止做的。通过这些规定来实现统治者意志和政治主张，所以政策是政党和国家用来实现其政治主张的手段，具有明确的规定性。

4. 指导性

政策是政党和国家意志的体现。社会主义政策是以马克思主义为指导，以科学为基础，结合我国社会主义的实际情况制定的。坚持党的领导，主要是坚持党的路线、方针、政策的领导。党通过制定各项方针政策来指导全党和全国人民共同奋斗，从而实现自己的政治领导。因此，政策的指导性特征是明显的。

5. 连续性和相对稳定性

建立在一定经济基础之上的政策，在各自存在和活动的领域内具有连续性和相对稳定性。历史发展的连续性，决定了政策之间的连续性。这种政策的连续性是以政策的相对稳定性为前提的。政策的相对稳定性，是由社会发展的阶段性和事物质的规定性所决定的。例如，我们党的统一战线政策、民族政策、计划生育政策，等等，都具有相对稳定性。尽管党和政府的领导成员会有必然的更替，但从政策相对稳定的内在要求出发，政策必须保持连续性。这种连续性和相对稳定性，正是社会经济持续发展、社会生活秩序基本稳定的重要保证。

6. 价值相关性

无论是哪个政党、哪个政府制定的公共政策，无论是针对什么领域的公共政策，均要涉及采取什么行动，禁止哪些

行动，行动的目标是什么，怎样采取行动等问题，这些问题的回答与政策制定者信奉的价值观紧密相关。首先，政策制定者信奉的价值观不同，他们要实现的目标便不同，因而所指示的行动方向也不同，这就影响到一些事关国家前途命运的重大政策的制定。如马克思主义者的最终目标是要在全世界实现共产主义，因而由马克思主义政党领导的政府就要制定一系列相应的政策来发展经济、建设两个文明，等等，为逐步消灭私有制，最终实现共产主义创造条件。相反，资产阶级政府为了维护其自身的利益与统治，则要制定各种政策法规，千方百计地保护他们所谓的“神圣不可侵犯”的私有财产，维护私有制的存在。其次，在确定哪些是需要有关部门制定政策加以解决的问题方面，即在政策问题的认定方面，信奉不同价值观的政策制定者会表现出很大的差异。如对于丈夫虐待妻子的问题，在信奉夫妇地位平等的现代社会，立法当局会制定相应的政策法律来防止这类行为的发生，保护妇女的合法权益；而在至今信奉“夫为妻纲”的社会中，它便不会成为一个政策问题，自然也不会有相应的法律政策诞生。第三，即使是针对同一个问题，为了同一个目标，持有不同价值观的政策制定者也会制定出不同的政策，引导有关机构和个人采取不同的行动。

公共政策并不是单方面被动地受价值观的影响，它也会对其实施范围内的价值信仰产生作用。政府制定的有些政策可能强化或改变当时社会所信仰的价值。例如，新中国成立后颁布的一系列政策法规便改变了人们的等级观、天命观以及其他许多封建旧观念，树立了平等观、马克思主义伦理道德观等。不过，价值观的改变往往是一个缓慢的过程，因而政策一般不能过于背离现行价值观，否则将遭到社会的抵制，

甚至动摇整个政府的统治。如伊朗前国王巴列维被推翻就与其实施的某些现代化政策违背伊斯兰文化价值观有重大关系。

一般认为，在整个政策过程中，政策制定阶段与价值紧密相关，而政策执行阶段则应该追求理性化与科学化，做到价值中立。实际上，政策执行阶段同政策制定阶段是难以分开的，两个阶段都会受价值的影响，因此，绝对的价值中立是难以实现的。

7. 合法性

公共政策要发挥对有关团体与个人行为的规范与指导作用，必须以指导对象的认可、接受为前提。无论指导政策是因为政策符合利益与意愿而自愿接受，还是因为慑于政府的威力与惩罚而被迫接受，都是如此。否则，政策就没有约束力，难以付诸实施，也就不能成为真正的政策。这就是公共政策的合法性。通常，公共政策要具有合法性，必须经过一个合法过程，这种使政策具有约束性或合法性的过程，可以是一套法律规定的程序，也可以是一套习惯性程序，甚至可以是遵照领袖人物的指示。例如，我国制订的各种法律都必须得到全国人民代表大会的通过才能正式生效，像人口政策、经济政策等不同领域的具体政策则要在党中央、国务院或有关主管部门通过后才可颁布实施；而“工业学大庆”、“农业学大寨”的指示，曾是 60 年代乃至以后一个时期许多工农业政策的依据。无论哪种程序，只要人民认可、接受，都可使政策具有合法性。

8. 权威性和强制性

公共政策的权威性是与其合法性紧密相联的。实际上，它们是同一个问题的两个方面。既然政策的合法性是通过为人