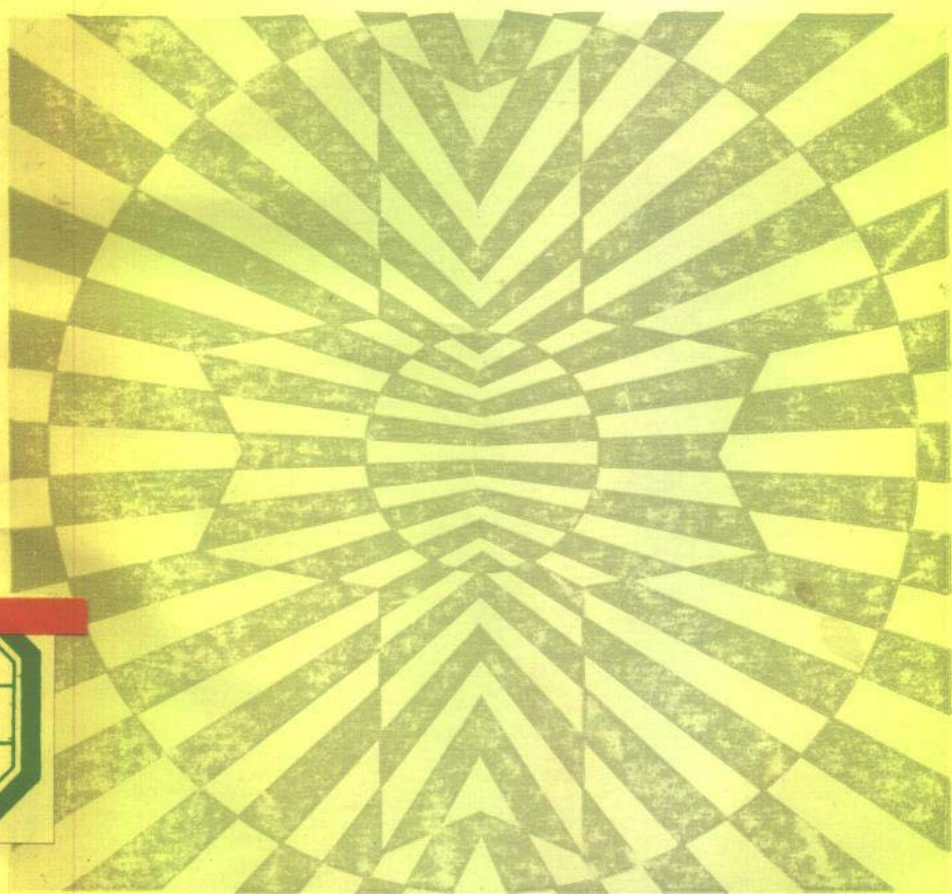


政策学基础知识

黄 净 主编



政策学基础知识

黄 净 主 编

张轶群 副主编

哈尔滨工业大学出版社

政策学基础知识

黄 净 主 编

张秋群 副主编

哈尔滨工业大学出版社出版

新华书店首都发行所发行

鸡西市印刷二厂印刷

开本850×1168 1/32 印张15.375 字数410,000

1987年2月第1版 1987年2月第1次印刷

印数 1—15,000

书号 3341·6 定价 3.10元

前 言

《政策学基础知识》一书，以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，以党的十一届三中全会、十二大、十二届三中全会、党的全国代表会议的精神为依据，力求简明扼要地阐明政策学的基本原理及我国社会主义现代化建设新时期内政外交方面的基本政策，并注意到内容的科学性、系统性。

把政策学作为一门独立学科进行专门研究，还是一个初步尝试，需要请各方面的专家、学者来进行共同讨论。

本书共分三编，二十四章。第一编，关于政策学的基本原理概述。它阐明了政策的本质特征和一般规律，是理解各种政策现象的基础理论。学习它可以帮助干部提高对政策的理解水平，增强政策观念，提高政策决策水平，增强贯彻执行的自觉性。第二编，关于我国社会主义现代化建设新时期国内基本政策的概述。它是指导我国当前各方面工作的基本行动准则。正确地理解它和掌握它，可以统一全党和全国人民的思想和行动，自觉地贯彻执行党和国家的路线方针政策，为实现新时期的总任务和推进各方面的建设事业而努力奋斗。第三编，关于我国新时期对外基本政策概述。在当前我国与外国政治、经济、文化、技术交往日益增多的情况下，了解和掌握这方面的基本政策，对思想政治教育专业的学员和政工干部来说，无疑也是十分必要的。

本书主要是作为高等学校思想政治教育专业的教学用书，同时，也可以作为党政干部和大学生自修党和国家政策的参考读物。

本书由哈尔滨工业大学社会科学部的部分教师、干部和黑龙
江省计划经济委员会的部分干部共同编写。由黄净任主编，张轶

群任副主编。经袁礼周、蔡昌瑞、金恩泽同志审阅。中共黑龙江省委常委、秘书长黄枫同志为本书写了序言。

参加本书编写者为：黄净（导言、第一、二、三、四、五、十五、十八、十九章）、张铁群（第六、十二、十六章）、唐修亭（第七章）、张万选（第八章）、郑保新（第九章）、朱建忠（第十章）、原骏生（第十一章）、顾寅生（第十三章）、王作江（第十四章）、张星熙（第十七章）、王旭光（第二十章）、张光永（第二十一章）、王九云、胡俊新（第二十二章）、韩文辉（第二十三章）、王红伟（第二十四章）。

本书在编写过程中，曾经参考了一些同志编写的教材和撰写的文章，并得到中共黑龙江省委、省政府黄枫、王兴华、黄伊凡、于冀波、王槐隆以及校内彭云、张桂荣、吴时起等同志的热情指导与帮助，借此表示深切的谢意。

由于时间仓促，编者水平所限，书中缺点错误在所难免，恳请读者提出宝贵意见，以便补充修订。

62715/07
编 者

一九八六年六月

开展政策学研究，提高政策水平，推进四化建设（代序）

哈尔滨工业大学社会科学部的同志在进行系统政策教育的实践基础上和黑龙江省计经委的部分同志共同编写了这本《政策学基础知识》，向广大干部提供一本有关政策基础知识的书，这是一项开创性的工作，很有理论意义和实际意义。

关于政策，大家天天接触。它是国家、政党为实现一定历史时期革命和建设的任务而规定的行动准则。人们的实践，特别是革命政党和革命群众的实践，没有不同这种或那种政策相联系的。但是，把社会中的政策现象作为一门科学来研究，还是近几年的事。他们把自己研究的初步成果写成《政策学基础知识》，应该说这是一个值得赞赏的探索。

“政策和策略是党的生命”。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。实行正确的政策，革命和建设事业就蓬勃发展，节节胜利；实行错误的政策，革命和建设就受挫折，甚至导致严重的失败。这不仅为战争年代的实践经验所证实，而且一再为建国以来三十多年的实践经验所证实。党的十一届三中全会以后所以成为建国以来政治经济发展最好的时期之一，归根到底，就是因为我们党拨乱反正，实行了一整套正确的路线、方针和政策。我们党在领导人民进行长期的斗争中，这方面的经验是极其丰富和十分宝贵的。这是社会主义政策学产生和成长的最肥沃的土壤。

本书的作者们，就是运用马克思主义的基本理论，认真总结我们党的丰富经验，努力揭示政策的本质属性，政策形成和发展

目 录

开展政策学研究, 提高政策水平, 推进四化建设

(代序).....黄 枫 I

导 言..... 1

第一节 政策学的研究对象和研究领域..... 2

第二节 政策学与其他学科的关系..... 4

第三节 政策学的特点..... 6

第一编 政策学基本原理.....9

第一章 政策的起源、本质和特点..... 9

第一节 政策的起源..... 9

第二节 政策的本质.....11

第三节 政策的特点.....13

第二章 剥削阶级的政策.....18

第一节 奴隶制政策及其本质.....18

第二节 封建制政策及其本质.....22

第三节 资产阶级政策及其本质.....28

第三章 社会主义政策的本质、地位及其作用.....36

第一节 社会主义政策的产生及其发展.....36

第二节 社会主义政策的本质.....39

第三节 社会主义政策的地位和作用.....41

第四章 制定政策的依据、程序和方法.....48

第一节 制定政策的科学依据.....48

第二节 制定政策的程序.....55

第三节 制定政策的方法.....58

第五章	政策的贯彻执行	62
第一节	贯彻执行政策是各级党政组织的政治任务	62
第二节	贯彻执行政策的几个原则问题	63
第三节	在实践中检验和完善政策	69
第二编	我国社会主义现代化建设新时期国内基本政策	71
第六章	我国社会主义现代化建设新时期的总任务、总政策	71
第一节	新时期的总任务、总政策	71
第二节	我国经济建设的目标、战略步骤和战略重点	76
第三节	为实现总任务、总目标而奋斗	80
第七章	我国的工业政策	84
第一节	工业在国民经济中的地位和作用	84
第二节	我国工业发展的基本方针和政策	88
第三节	以增强企业活力为中心, 不断改革工业管理体制	102
第八章	我国的农业政策	108
第一节	农业在国民经济中的地位、作用和任务	108
第二节	我国农业发展的基本方针政策	112
第三节	进一步改革农业经济管理体制	126
第九章	我国的商业政策	130
第一节	社会主义商业的性质、地位和作用	131
第二节	新时期商业工作的基本任务、方针和政策	138
第三节	商业体制的改革	149
第十章	我国的财政金融政策	154

第一节	社会主义财政金融的性质、作用和任务·····	154
第二节	财政金融工作的基本方针政策·····	159
第三节	我国财政金融体制的改革·····	167
第十一章	我国的科学技术政策·····	173
第一节	科学技术在我国社会主义现代化建设中的地位和作用·····	173
第二节	我国发展科学技术的方针政策·····	179
第三节	加强科学技术管理的几个问题·····	184
第十二章	我国的教育政策·····	188
第一节	教育是社会主义现代化建设的基础·····	188
第二节	我国的教育方针·····	198
第三节	学校教育制度·····	208
第四节	我国教育体制的改革·····	211
第十三章	我国的文艺政策·····	215
第一节	文艺的地位和作用·····	215
第二节	我国文艺的任务和方向·····	218
第三节	我国文艺的方针政策·····	220
第四节	加强和改善党对文艺事业的领导·····	224
第十四章	我国的劳动工资政策·····	227
第一节	劳动工资工作是国家经济管理的重要组成部分·····	227
第二节	我国的劳动工资政策·····	230
第三节	劳动工资的改革·····	248
第十五章	我国的干部政策·····	257
第一节	干部是实现党和国家领导的决定力量·····	257
第二节	党和国家的干部路线和干部政策·····	260
第三节	建设一支革命化、年轻化、知识化、专业化的干部队伍·····	274

第十六章 我国的知识分子政策	279
第一节 知识分子是工人阶级的一部分，是 建设社会主义的一支基本社会力量	279
第二节 新时期党的知识分子政策	290
第三节 加强领导，认真落实知识分子政策， 造就一支宏大的又红又专的知识分 子队伍	296
第十七章 我国的统一战线政策	301
第一节 马列主义关于统一战线的基本理论	301
第二节 我国统一战线的历史发展	308
第三节 新时期的统一战线	311
第四节 关于新时期的民主党派	316
第五节 党与非党的合作共事关系	320
第六节 人民政协的历史地位和作用	323
第十八章 我国的民族政策	325
第一节 民族的形成、发展和消亡	325
第二节 我国的民族概况和少数民族地区的 社会改革	329
第三节 新时期民族问题的基本任务和政策	336
第十九章 我国的宗教政策	349
第一节 宗教的产生、发展及其简况	350
第二节 建国以来改革宗教的重大政策措施	358
第三节 新时期宗教工作的基本任务和政策	362
第四节 加强党的领导，是处理好宗教问题的 根本保证	369
第二十章 我国的侨务政策	372
第一节 华侨是我国革命和建设的一支重要 力量	372
第二节 我国关于华侨问题的基本方针和 政策	380

第三节 新时期侨务工作的基本任务·····	387
第二十一章 我国的人口政策·····	393
第一节 实行计划生育,是我国的一项基本 国策·····	394
第二节 限制人口数量,提高人口素质·····	405
第二十二章 我国的保密政策·····	412
第一节 保密工作的地位和作用·····	412
第二节 保密工作的基本方针政策·····	423
第三节 保密工作的组织领导和基本方法·····	434
第三编 我国社会主义现代化建设新时期对外 的基本政策·····	441
第二十三章 我国的外交政策·····	441
第一节 我国奉行独立自主的外交政策, 维护世界和平·····	441
第二节 我国外交的基本政策·····	448
第三节 中国共产党同外国共产党、工人党 发展友好关系的政策·····	456
第四节 我国外交政策的伟大胜利·····	459
第二十四章 我国的对外开放政策·····	461
第一节 对外开放是我国的一项基本国策·····	461
第二节 对外开放政策的基本内容·····	465
第三节 对外开放必须坚持的基本原则·····	476

导 言

当代世界各国的执政党和政府都非常重视对内政、外交政策的研究，都把制定战略和实施政策看成关系统治阶级利益，即国家利益的头等大事。一个国家的统治阶级，用政策来作为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及作为指导社会经济文化发展的行动准则，自古有之。从奴隶制国家到封建制国家到现代的资本主义国家以至社会主义国家，都是如此。只不过是随着社会的发展，国内经济、政治、军事、科技、教育、文化各方面互相联系、互相制约、互相渗透的加强以及国际间的相互依赖、相互竞争，每一个重要的实际行动，都关系到国家的命运，因此，对政策的研究较之过去更加重视、更加自觉了。

革命导师马克思恩格斯从创立科学社会主义学说一开始，就十分重视对无产阶级革命理论和政策的研究。《共产党宣言》是无产阶级政党的第一个革命的纲领。恩格斯指出，它的第二章和第四章深刻地阐明了无产阶级“夺取政权”，“建立自己的统治”的策略。因此，恩格斯把《共产党宣言》叫做“原则性的和策略的纲领”。①马克思恩格斯在领导无产阶级革命的过程中，也常强调无产阶级政党要有自己的阶级政策。马克思在一八六九年曾批评威廉的演讲“丝毫没有革命政策的概念。”②恩格斯一八七一年在伦敦代表会议上强调指出：“工人的政党不应当成为某一个资产阶级政党的尾巴，而应当成为一个独立的政党，它有自己的目的和自己的政策。”③列宁在领导俄国革命中，从所处

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第176页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，第375页。

③ 《马克思恩格斯选集》第2卷，第441页。

的国际环境和本国的实际情况出发，制定了正确的政治战略与策略，夺取了十月社会主义革命的胜利。随后在经济建设中，又成功地实行了新经济政策、合作化政策、生产资料国有化政策、电气化政策等，建立了社会主义经济基础。中国共产党人，把马克思列宁主义的普遍原理与中国实际相结合，制定和成功地实现了同中国革命历史阶段相适应的新民主主义革命总路线、社会主义改造总路线和社会主义现代化建设总路线以及与此三条总路线相适应的一系列基本方针、政策。可见，马克思主义关于社会主义革命和建设，已经有了一个完整的科学的政策体系。为了适应社会主义现代化建设新形势发展的需要，把政策学从科学社会主义体系中独立出来成为一门新的分支社会学科，条件是成熟的，也是完全必要的。

第一节 政策学的研究对象和研究领域

政策学以政策作为自己的研究对象，主要研究政策的本质、特点、作用，研究政策产生、发展、制定和实施的规律。

政策学从研究领域来说，是以客观世界发展的一般规律为依据，着重从施政的角度研究改造客观世界的主观指导规律。马克思主义的哲学、政治经济学和科学社会主义原理，深刻地揭示了人类社会发展的规律和无产阶级解放运动的规律，它的研究领域是社会发展的客观方面，为指导社会发展提供理论依据。政策学要研究的是指导革命和建设发展的主观方面。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形势，制定出指导革命和建设事业发展的正确的行动准则。无产阶级政党和社会主义国家的政策是马克思主义基本原理变成现实的桥梁，是马克思主义基本原理在实践中的具体运用和体现。

从无产阶级革命和建设的历史看，指导无产阶级政党和社会主义国家活动的总的行动准则，是依据马克思主义的基本原理，

结合本国实际而制定的革命和建设的纲领。这个纲领规定了党和国家长远和近期奋斗的战略目标和实现这一目标的根本途径。通常为实现党的纲领，还要制定出适应各个革命和建设发展阶段需要的总任务、总路线、总政策以及服务于服从于这一总任务、总路线、总政策的基本方针、基本政策和各项具体政策。从实践中可以看出，无产阶级政党和社会主义国家施行的政策，从纵的方面看是一个多层次的，包括奋斗纲领、总政策、基本方针政策、具体政策；从横的方面看是一个多侧面的，包括政治、经济、军事、文化教育、科学技术、外交等方面协调发展的复杂政策体系。制定和实施政策是一个关系到整个社会协调发展的系统工程，要求我们的主观指导必须具有高度的科学性。历史实践反复向我们证明，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，才能推动革命和建设事业向前发展。不符合客观发展规律，不适应客观形势发展需要的政策，是错误的政策，它会阻碍甚至破坏革命和建设事业的发展。这说明，制定和实施政策，不是随心所欲的，而是有规律可循的。那么怎样才能使党和国家的政策，更好地符合国情，符合社会发展的客观规律，符合不断变化的客观形势呢？这就是现实给马克思主义政策学提出的任务。

政策学作为一门社会科学，它的理论基础是马克思列宁主义的哲学、政治经济学和科学社会主义。马克思主义哲学辩证唯物主义和历史唯物主义为政策学的研究提供了科学的世界观和方法论。马克思主义的政治经济学，揭示了人类社会由低级到高级发展的客观规律，揭示了商品经济、资本主义经济、社会主义经济发展的客观规律，为制定革命政策、经济政策和社会发展政策提供了理论依据。科学社会主义是关于无产阶级解放运动的性质、条件和一般目的的学说，它给无产阶级进行社会主义革命和社会主义建设以及为共产主义远大目标而奋斗指出了根本方向和途径，是无产阶级政党制定革命和建设政策的理论武器。政策学一刻也离不开马克思主义的指导，离开了马克思主义的指导，就会

迷失方向，走到邪路上去。

第二节 政策学与其他学科的关系

政策学作为马克思主义科学社会主义的一个分支学科，它不仅以马克思主义哲学、政治经济学、科学社会主义作为理论基础，而且与其他许多学科有着密切的联系，同时，也存在着区别。

政策学与马克思主义的战略与策略学 无产阶级的政治战略与策略是马克思主义科学社会主义学说的一个重要组成部分，是指导无产阶级解放斗争的科学。政策学同马克思主义的政治战略与策略学同样要研究无产阶级革命发展各个阶段上带全局性和局部性的路线、方针、政策。从这一点看二者是相同的。但又各有不同点，其一是政策学研究范围要更为广泛。它不仅要研究政治战略和策略，还要研究以经济建设为中心的社会主义现代化建设各方面的战略和策略。其二，马克思主义的战略与策略思想，一般来说比较原则，付诸于实践，还必须体现在各项具体方针政策上。无产阶级进行社会主义革命，农民是最可靠的同盟军，这是一个战略问题，如何对待农民的各个阶层，还必须制定出指导行动的具体政策。列宁在一九二一年从战时的余粮征集制转变到实行粮食税，这从策略上说是一种退却，而这种退却正是体现在一系列新经济政策上。我们党在解放战争时期，从策略上以革命的两手，反对反革命的两手，也是体现在战争与和平的一系列政策上。

政策学与法学 政策与法律同为上层建筑，在阶级社会里都是阶级意志的体现，都是实现阶级统治的工具，两者有着密切的联系。无产阶级政党的政策是制定社会主义法律的依据。社会主义法律是党的政策的定型化、具体化、条文化，是体现国家意志的党的政策。但是，把政策制定为法律是有条件的，只有体现统治阶级统一意志的经过实践检验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，就具有政策不具备的国家意志的强

制性。因此，二者又有各自研究的领域，有各自的特点和特殊的作用，不能互相取代。无产阶级在夺取政权之前，主要依靠政策来指导行动，在掌握全国政权之后，不仅要依靠政策，还要依靠法律来规范全党和全国人民的行动。

政策学与政治学 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。在现代的资本主义国家和社会主义国家里，都存在着政党，政党在国家政治生活中起着主导作用。在各个社会主义国家中，国家和政府是在工人阶级政党领导下，决定内外政策并实施政策的，可见，政策学与政治学之间，有着密切的联系。研究政治理论、政治制度、重大的政治事件，可以开阔眼界，进行比较鉴别，有利于政策的制定和贯彻执行。但是，各有自己的研究对象和研究领域，不能互相取代。

政策学与社会学 社会学是一门对社会现象和社会问题进行综合研究的科学。它的各个分支学科，从各自研究的社会现象领域，考察人的社会行为和社会关系，以及这一社会现象与其他社会现象的相互关系，从而揭示其特点和发展规律，这与党和国家制定社会发展政策有着密切的关系。但是，作为调整阶级与阶级之间、社会集团之间、国家之间相互关系及发展社会经济文化等政策现象及其规律，并未作为它的研究的重点，而这正是政策学要研究解决的问题。

政策学与历史学 历史学是一门研究和阐明人类社会发展过程及其规律的科学。政策学所研究的古今统治阶级的政策，都是历史的一个重要组成部分。但是政策学所要研究的政策，不仅是过去的政策，更重要的是要研究现实的政策，并且还要对未来的政策进行科学的预测。研究历史的经验，总结过去的教训，对制定现行政策具有重要的借鉴意义。而今天建设社会主义的路线、方针，政策又将成为明天的历史学的一个重要组成部分。可见，二者有着密切的联系和区别。

此外，政策学同部门经济学、民族学、宗教学、教育学、人

口学、国际关系学、科学学、决策学、管理学以及自然科学、技术科学等，都有着密切的联系，但又各自有自己的研究领域和对象，不能互相取代。

第三节 政策学的特点

马克思主义政策学是科学社会主义的一个分支学科，是马克思主义科学体系的一个组成部分，因此，它具有马克思主义哲学、科学社会主义所具有的一般特点，同时，它具有本身一些具体特点：

第一，政策学是一门阶级性与科学性相统一的科学。

在阶级社会里，每个阶级都是按照自己的阶级利益和意志来对待阶级关系和进行阶级斗争的。剥削阶级的政策都是代表剥削阶级利益和意志的。无产阶级政党的每一项政策都是代表着工人阶级和劳动人民利益和意志的。因此，研究这一特定社会现象的政策学和一般的自然科学与技术科学不同，它具有鲜明的阶级性。

人类社会的发展是有规律的，统治阶级的政策符合社会发展规律，就能推动社会向前发展，不符合社会发展规律，强行实施，就会受到客观规律的惩罚，带来灾难性的后果。因此，历代统治阶级当中之有识之士，总是在成功和失败之中，不断总结经验教训，来提高政策决策的科学性。但是，由于剥削阶级的阶级和个人智慧经验的局限性及个人好恶的落后性，它的科学性是极其有限的。无产阶级登上历史舞台，有了马克思主义科学理论作指导，在制定和实施政策的过程中，坚持实事求是的思想路线，由个人决策发展到民主决策，由经验决策发展到科学决策，大大减少了盲目性，提高了自觉性。因此，无产阶级政党和社会主义国家的政策，具有阶级性和科学性相统一的特点。无产阶级政党在历史上犯过某些政策错误，很重要的一个原因，就是忽视了政策的科学性，把阶级性与科学性割裂开来了，受到了客观规律的