

全国重点政法院校系列教材

公共 政策学

西南政法大学
教材编审委员会
审定

主编/郑传坤



法律出版社

法律出版社

公共政策学

公共 政策学

第二版

王惠德 主编



公共政策学

957

DC-43
Z576

公共政策学

西南政法大学教材编审委员会审定

主 编 郑传坤

副主编 刘俊祥

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学/郑传坤主编:西南政法大学教材编审委员会编. —北京:法律出版社,2001.1

ISBN 7-5036-3306-9

I. 公… II. ①郑…②西… III. 公共政策学—高等学校—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 78518 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/陶松

责任校对/杜进

印刷/北京朝阳北苑印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/10.625 字数/261 千

版本/2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月第 1 次印刷

地址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

网址/http://www.lawpresschina.com

电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

88414933 88414934(读者服务部)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3306-9/D·3024

定价:19.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

第一章 政策学导论

政策是政党和国家(或政府)进行政治决策的一种成果形式。从传统的学科演变及其归属来看,政策是政治学的一个重要范畴,因而政策科学也就自然地成为了政治学的一门重要分支学科(当然,政策科学与公共行政学又具有相互交叉的学科关系)。如果说,政治学原理属于理论政治学的话,那么,政策科学也就必然地属于应用政治学的范畴了。

所谓政策,就是指国家、政党在一定的历史时期为实现某种政治目标或完成某项政治任务而制定的行为规范与活动指南。

著名的政治家毛泽东曾经强调指出:政策和策略是党的生命。^①作为服务于一定经济基础的政治上层建筑的一种重要表现形式的政策,它是政党实现其对国家进行政治领导的重要措施,也是国家实现其统治职能的基本手段。政策在指导政党的活动和调整国家的政治、经济、文化等各种关系方面,都发挥着极为重要的作用。任何一个政党,任何一个国家,如果没有制定出正确的政策,要取得事业的成功和圆满地实现自己的历史使命,是根本不可能的。同样,任何一个国家,任何一个政党,如果它所制定的政策出现了失误或在对政策进行实施的过程中产生了偏差,也必然会造成重大的甚至于不可估量的损失。历史经验反复证明,科学的、正确的政策,能够引导一个政党从弱小走向强大,可以指导一个国

^① 《毛泽东选集》合订本,第1193页。

家由贫穷走向强盛。由此可见,政策的成功是一个政党、一个国家最大的成功,政策的失误是一个政党、一个国家最大的失误。正是在这个意义上,毛泽东曾经多次强调指出:思想上政治上的路线正确与否是决定一切的。

现代政治追求科学的政治,科学的政治必然需要政治科学的指导。然而,在我国过去相当长的一段时期中,作为政治学的一门重要分支学科的政策科学与政治学的历史命运一样,一直处于受冷落、被遗忘的境况。其结果,代价是高昂的,教训是深刻的。历史的经验值得注意。在现阶段,我们要积极、稳步地推动经济体制、政治体制改革,努力建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家,实现党和国家政治决策的民主化、法制化、科学化,就需要认真探索和深入研究政策科学及其规律,使之成为党和国家的现实政策的制定与实施提供指导和服务。

一、政策的基本理论

(一)政策的起源

政策(Policy)作为社会政治上层建筑的一种表现形式,是人类政治社会的产物,它是伴随着阶级和国家的产生而产生的,又是伴随着政党和政党政治的出现而日趋兴盛的。

在人类的原始社会,由于社会生产力水平极其低下,没有财产私有制,没有阶级剥削和政治压迫,也就没有作为阶级统治机器和凌驾于整个社会之上的正式代表——政治国家,因而也就既不能产生也不需要体现和表现统治阶级意志与利益的政治规范——政策。随着人类历史的不断发展,人们从事生产的水平和能力有了一定的提高,人际交往与商品交换也日益频繁,这时候,整个人类社会生活就必然需要而且在客观上也就产生出了用以规范人们行为的各种准则,这些“准则”,就是被恩格斯所称为的“自然长成的民主制”。这种原始的、自然长成的民主制准则,在人类社会的私有制、阶级和国家产生之后,就逐步地被政治上的统治阶级人为

地注入了阶级统治和政治压迫的内容,成为反映和表现人类历史上第一个剥削阶级,即奴隶主阶级的阶级意志和维护奴隶主阶级的阶级统治与根本利益的政治规范,从而也就形成了作为阶级统治机关——国家的最初阶段的政策。

考察人类社会从原始公社到政治国家的发展历史,作为国家的统治规范和人们行为准则的政策,经历了一个由原始社会的人们经过长期集体生活形成的习俗和由全体居民共同决策所形成的一定的社会规范,进而再发展到由国家统治阶级基于其根本利益而由少数统治者或君主个人制定政策的漫长过程;另一方面,在古代国家产生和形成的初期阶段,作为国家的统治规范和人们行为准则的政策,往往又是与法律、礼教、道德、习俗等社会规范彼此不分的。

这是因为,在古代社会中,政策与法律、礼教、道德、习俗等共同作为国家的统治规范,在其表现形式和各自所发挥的功能方面没有多少差异,因而它们往往是混为一体的,处于基本不分或者完全不分的状态。

由此可见,作为国家统治规范和人们行为准则的政策,是伴随着人类社会阶级、国家的产生而产生的。它源于人类原始公社所自然形成的习俗和原始的社会规范,它最初是与法律、礼教、道德、习俗等社会规范彼此混为一体的。

当人类历史发展到近代社会,产生了政党和政党政治之后,政策就伴随着政策主体之一的政党的日益兴盛而不断发展成熟起来,并最终在政治学的发展演进中逐渐产生出了一门新兴的学科,即政策科学。

政策虽然起源于古代社会,但政策(Policy)的概念却是近代随着西方资本主义政治学的发展,从政治(Politics)一词中演化出来的。而据考证,“政策”一词在中国的出现,也是近代的事,最先是来自日本移植到中国来的。在日本明治维新运动期间,由于西方政

治、科技的影响,英文 Policy 一词传入日本,日本人将 Policy 一词翻译为“政策”,以后又传入到了中国。中国人首次公开使用“政策”一词,始见于梁启超先生 1899 年写的《戊戌政变记》一文。梁启超先生在该文中指出,中国之大患在于教育不兴,人才不足,皇上政策若首注重于学校教育,可谓得其本矣。以此为开端,“政策”一词也就逐渐出现在一些著述中并逐步在社会政治生活中得到流行。

在马克思主义经典作家那里,政策往往是与策略相联系的,如毛泽东就指出:“政策和策略是党的生命”。但这两个概念有时又是分别单独使用的,有时二者则是通用的或并用的。自 19 世纪 40 年代马克思主义诞生以来,在马克思、恩格斯、列宁、斯大林、毛泽东、邓小平等政治领袖人物的著述中,就曾多次使用了政策和策略的概念。

(二)政策的特征

政策作为政党、国家在一定时期为实现某种政治目标或完成某项政治任务而制定的行为规范或活动指南,具有其与宗教、习俗、道德、法律等其他社会规范不同的特征:

第一,政策制定和实施的主体主要是政党和国家。

政策作为政治学的一个重要范畴,主要是从政治统治、国家管理的措施、规范、准则等的角度而言的。因而制定或实施政策的主体,就主要是通过政党和国家来进行的。但从广义的角度来看,一切社会政治性的组织和公民、法人,包括各类政治团体和国际性的政治组织或国家联盟,例如工会、劳工团体、妇女组织、联合国、欧洲共同体、独联体等,都可能成为政策的主体。

然而,从马克思主义政治学的观点来看,政策一般都表现为一定的政治行为规范和公众活动准则,制定和实施政策的目的是为了实现在某种政治目的或完成某项政治任务,其作用往往关系重大,因而主要是由政党和国家来制定、发布或加以实施、推广的。所

以,尽管在现实政治生活中,政策主体是多元化的,但主要表现为政党和国家。因此,我们认为,制定和实施政策的主体主要是国家和政党(尤其是执政党)。

第二,政策具有鲜明的阶级性和政治性。

政策的制定与实施的主体主要是政党和国家,它表现为政党和国家所制定的一系列统治措施和管理规范。因此,政策与政党和国家一样,是阶级社会亦即政治社会的产物,它必然具有鲜明的阶级性和政治性,必然鲜明地带上政策主体本身所具有的阶级性质和政治色彩。这也是政策所具有的最本质的特征。在实际的社会政治生活中,任何阶级的政党和任何一个阶级统治的政治国家,都必然要制定出反映自己(即政策主体)意志和维护自己根本利益的政策,因而也就必然地使政策具有鲜明的阶级性和政治性。时至当代社会,还没有哪一个政党、哪一个国家所制定的哪一项政策不具有阶级性和政治性。即使有些环保方面的政策,其制定主体和服务目的也是非常明显地具有其阶级性和政治性的。这也是一个令人不容争辩的事实。

第三,政策具有明确的目的性和阶段性。

任何一项政策都是某个政党或国家的政策主体为实现一定的政治目标或某项政治任务而制定的,因而它都具有明确的目的性。政策的目的性往往表现为具体的政治或经济发展目标。不针对某个问题或不解决某个问题的政策是没有意义的,也是不应当存在或不可能存在的,因而也即是说,政策必然是具有比较明确的目的性的。

不仅如此,政策还同时具有阶段性。所谓政策的阶段性,具有两方面的内容:一是指在不同的历史阶段,政策具有不同的历史内容;二是指政策在实现或完成政党和国家的某个政治目标或某项政治任务的过程中,往往要经过若干阶段或若干步骤才能实现,因而一项政策也必须化为若干阶段和若干步骤,这就是政策的阶段

性。政策的阶段性表明了政策本身的复杂性和应用性,从而使政策呈现出长期政策、中期政策和短期政策的差异。

第四,政策具有严肃的规范性和指导性。

政策与法律、道德一样,都表现为一系列的社会规范,它不仅是政党和国家按一定程序制定的,而且也是按一定程序实施的;政策不仅对社会和人们的行为或活动具有影响力和约束力,而且也规范政党和国家的行为或活动,因而政策具有比较严肃的规范性。

另一方面,政策又具有指导性。就是说,政策一般对党和国家的工作以及人们的行为给予指导。这是因为,与法律具有的特殊约束力不同,政策往往只具有一般的约束力,它旨在提倡、号召人们做什么,指导、规范人们怎么做,因而政策具有指导性,而不具有像法律那样的强制性。但是,政策所具有的指导性也是具有一定的权威性的,也具有相当程度的约束力。因此,政策的指导性是一种非常严肃的指导性。

第五,政策具有相对的稳定性和灵活性。

政策是政党和国家按照一定的程序制定的,任何一项政策的修正或改变都必须经过一定的程序和严格的审批手续才能得以进行,因此,政策具有一定的稳定性。所谓政策的稳定性,就是要求某项政策一经提出,就应当是在调查研究的基础上经过一定的程序实行民主集中制的产物,它本身应当是符合客观规律的、实事求是的,因而是可操作的和行之有效的。实践证明,政策也必须保持一定的稳定性,才有利于政策的实施和政策目标的实现。否则,一项政策如果朝令夕改、变化频繁,不仅会丧失制定政策的政党和国家机关的威信,失去政策的严肃性和连续性、权威性,而且还会影响人民群众对政策的信心和信任感,导致政策的具体执行机关无所适从,从而影响到社会的稳定和生产力的发展。当然,与法律的稳定性相比,政策所具有的稳定性是相对的,它还必须随着形势的变化发展而相应进行修正。

另一方面,政策又必须具有相对的灵活性。所谓政策的灵活性是相对政策的稳定性而言的。即是说,政策的稳定性和灵活性是相对的。任何一项政策都是根据特定的政治、经济、文化背景和客观形势制定的,随着政治、经济、文化的发展和客观形势的变化,政策也必然会发生相应的变化,这就决定了政策具有灵活性和变通性。政策的灵活性具体包括两方面的含义:一是指要善于随着客观形势和任务的变化及时调整和修正自己的政策;二是指要因地制宜,从本地方、本单位的实际出发,在不违反全局性原则的前提下,灵活地创造性地贯彻执行上级的政策。需要指出的是,政策的灵活性不是随意性,更不能违背制定政策的决策者的基本原则精神去搞“上有政策下有对策”的所谓“灵活性”。

(三)政策的功能

政策作为国家和政党(主要是执政党)在一定历史时期为实现某种政治目标或完成某项政治任务而制定的行为规范和行动指南,有其重要的功能,主要表现为以下六个方面:

第一,政策具有引导政党和国家的革命与建设事业前进的功能。

政策对于任何一个政党和国家来说,都具有非常重要的作用。因为一个政党和一个国家的任何一个活动都必然要实行某种政策。因此,任何政党和国家要进行革命和建设事业,就必然要制定出一系列的政策;而要取得革命和建设事业的胜利,就必然要制定出正确的政策。很难想象,一个政党和国家没有制定或没有制定出正确的政策能够取得革命和建设事业的成功。由此可见,政策具有引导政党和国家的革命与建设事业前进并取得胜利的功能。毛泽东在谈到政策与革命政党的关系和中国共产党的政策对中国革命的意义时也曾经指出:“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。”“只有党的政策和策略全部走上正轨,中国革命才有

胜利的可能。”^①

第二,政策具有政党实施其政治领导的手段和国家实现其职能的措施的功能。

政党,这里主要指的是执政党,在国家政治生活中的作用,主要表现为政治领导作用。而执政党的政治领导作用的基本途径和主要方式就是制定和实施政策,列宁曾经指出:“无产阶级专政就是无产阶级对政策的领导。无产阶级作为一个领导的统治的阶级,应当善于指导政策,以便首先去解决最迫切而又最‘棘手’的任务”。^②由此可见,政党实施政治领导的本质内容就是政党对政策的领导,即政党通过制定政策和实施政策以实现政党的政治领导。因而政策是政党(主要是执政党)实施政治领导的主要手段。

与此同时,政策也是国家统治阶级实现其职能的重要措施。任何一个国家要实现其统治阶级的职能,就必须通过制定一系列的方针、措施,来指导与规范国家的活动和全社会的行为,以达成统治阶级的目标和任务,而这种方针、措施即是政策。政策对于实现国家职能往往具有决定性的作用。从现实政治生活来看,一个国家的教育、科技、工业、农业要有发展,就必须制定出科学的教育政策、科技政策、工业政策、农业政策,否则,政策失误就会导致严重的后果发生。由此可见,政策具有导向性的作用,它是国家统治阶级实现其职能的重要手段或措施。因而政策具有国家实现其统治职能的措施的功能。

第三,政策具有调控各种社会关系及其利益机制的功能。

任何政党(特别是执政党)和国家都要根据自己的阶级意志从维护自身根本利益的需要出发,通过制定一系列的政策来规范、调节以及控制各种复杂的社会关系和利益分配。因此,政策作为一

^① 《毛泽东选集》合订本,第1181、1193页。

^② 《列宁选集》第4卷,第515—516页。

种社会规范,它的一项基本功能就是调控各种社会关系及其整个社会成员的利益分配机制。

一般说来,政策所要调控的社会关系主要有两大类:一类是调节社会各成员之间的关系;另一类是调节社会各项事业之间的关系,这两类关系就构成了一个国家中最基本的或者说是最主要的关系。而在这些关系中,最本质的内容则是利益调节或分配关系。因为,利益原则是人类社会的一项基本原则,正如马克思所指出的那样,人们所奋斗的一切都与利益有关。实践证明,衡量一项政策是否正确,根本的一条就是看它对社会成员利益机制的调节是否合理;是否能够调动广大社会成员的积极性。一项正确的政策能够通过对社会成员的利益机制进行合理的调节,以调动广大社会成员的积极性,促进生产力的发展。否则,就会挫伤广大社会成员的积极性,阻碍生产力的发展。由此可见,政策作为调控各种社会关系及其利益机制的社会规范,其功能是非常明显的。

第四,政策具有影响和制约经济、政治、文化发展以及整个社会生活的功能。

政策能够成为影响和制约经济、政治、文化发展以及整个社会生活的重要因素,是由政策制定主体的重要地位和政策本身的特殊作用决定的。政策作为政党(主要是执政党)实施其政治领导的主要手段和国家实现其职能的重要措施,必然全面地、深刻地影响到国家的经济、政治、文化以至整个社会生活,对经济、政治、文化的发展和整个社会的进步、文明或者产生强大的推动和促进作用,或者产生严重的制约和阻碍作用。这种功能也是十分明显的。例如,我国过去农业生产长期上不去,粮食产量一直处于低水平的徘徊局面,究其原因,最根本的就是我们的农业政策有问题。中共中央召开的十一届三中全会之后,党和国家制定并实行了以家庭联产承包责任制为中心的农业政策,很快就改变了农业生产长期上不去的状况。广大农民在获得丰收之后喜悦地说:人展劲,天帮

忙,政策带来丰收粮。在经济领域是这样,在政治、文化领域更是如此。由此可见,政策是影响和制约经济、政治、文化发展与整个社会的进步、文明的重要的乃至决定性的因素。

第五,政策具有规范政党的行为和国家的活动的功能。

一个政党要有凝聚力、战斗力,一个国家要团结、统一,就必须遵循一种在一定的理论基础指导下而产生的行动路线和活动规范,也即是必须遵循一定的政策。无论是一个政党还是一个国家,如果其行为没有一定的规范和准则,就必然会是盲目的行为。而盲目的行为必然会走向失败,必然会给政党和国家的革命和建设事业造成不可估量的损失。因此,任何一个政党(特别是执政党)都必须制定出正确的政策,才能统一全党的意志和行动,进而也才能统一和规范整个阶级乃至全国人民的行动;一个国家更是如此,只有制定出正确的政策,才能使国家机关及其工作人员的行为得到规范和统一,进而才能实现整个国家的团结和统一。由此可见,政策的一项重要功能,就是要规范作为政策主体的政党和国家的行为、活动。也只能首先通过规范作为政策主体的政党和国家的活动,才能进而规范和统一全体社会成员和整个国家全体人民群众的行为,最终实现国家的团结和统一,从而也才能够真正实现和发挥政策的功能。

第六,政策具有指导、补充法律的制定和实施的功能。

现代政治学关于政策和法律关系的理论告诉我们,政策具有指导、补充法律的制定和实施的重要功能。

任何时代、任何国家制定和实施法律,都必然地要以一定的政策作指导;任何法律由于不可能对现实生活作出尽善尽美的规定而在其实施过程中又都必须以政策作为补充。这就是人们通常所讲的政策与法律的关系问题。一般说来,政策是分为两个层次的,即作为政党、国家基本指导方针、治国方略的基本政策和作为国家管理某一领域中某个方面或某项工作的具体政策。也就是说,政

策是可以分为作为政党和国家指导方针的基本政策和作为具体规范的具体政策两个层次的,而这两个层次的政策各自所具有的功能也是不同的。作为基本治国方略的基本政策要对法律的制定和实施发挥其指导作用;而作为具体规范的具体政策则往往对法律的实施起补充作用。

由于政策代表和体现了法律的基本精神和基本原则,它是法律的“灵魂”所在,因而它能对法律的制定和实施起到指导的作用。政策对法律的指导作用主要表现为有权制定法律、法规的国家机关,特别是立法机关、行政机关通过法定的方式和程序在政党的政策的指导下制定国家的法律、法规。与此同时,政策对法律的实施也具有重要的指导作用。在实施法律的过程中,只有坚持以政党和国家的政策为指导,才能把握住法律的精神实质,正确地理解法律、执行法律和运用法律,充分发挥法律的功能和作用。不仅如此,由于在实践中任何法律都不可能制定得尽善尽美,因而在法律的具体实施过程中,还必须发挥政策对法律的补充作用,即在法律实施中的一些空白尤其是法律所不能涉及到的地方,使之起到弥补和填充的作用,这就是人们通常所说的“有法律从法律,无法律从政策”。政策对法律的指导和补充作用的功能,既是政策规范内在的价值所在,同时也是使法律的制定和实施沿着正确的、良性的方向健康发展的重要保证。我国长期的立法和执法的实践都充分证明了这一点。

(四)政策的分类

政策作为政党(主要是执政党)实施其政治领导的主要手段和国家实现其职能的重要措施,其内容是十分丰富的,所涉及的领域是非常宽泛的。人们通常为了深化对政策科学的研究,从不同的角度、依据不同的标准进行分类划分。

一般说来,政策的分类基本上是一个技术性的范畴,主要依据政策的层次、内容、范围、时间等因素进行划分。例如,按政策的层

次可将政策划分为总政策、基本政策、具体政策；按政策的内容可将政策划分为经济政策、政治政策、科教政策、文化政策等；按政策涉及的范围可将政策划分为中央政策和地方政策、全局性政策和局部性政策等；按政策涉及的时间可将政策划分为长期政策、中期政策、短期政策等。

在现实政治生活中，人们通常以政策的层次并结合政策的内容来划分政策的类型，从而将政策划分为总政策（或称元政策）、基本政策、具体政策，人们一般也多使用总政策、基本政策和具体政策概念。

（1）总政策（或元政策）。

总政策（或元政策）是政党（主要是执政党）和国家在一个相当长的历史时期内所确定的战略目标或根本任务，总政策往往又被称为总路线、基本路线或总任务、总方针。总政策是关于政策的政策，它所涉及的内容主要有：政策制定的指导思想、价值取向、根本目标、实现方式、基本力量和行为准则等。在整个政策体系中，总政策居于最高层次的统帅地位，它是带有根本性的和全局性的政策，具有长期的指导性和高度的原则性；总政策是其他各项政策的出发点和基本依据，其他各项政策的制定和实施都必须以总政策为依据，必须服从于和服务于总政策，而不得脱离总政策或与总政策相违背。总之，总政策是指导一定历史时期全局性的总原则、总方针和总任务，具有较强的稳定性和较长时间的指导性。

中国共产党在中国革命和建设的各个历史阶段中，都制定并实施了指导中国革命和建设事业的总政策，这些不同历史阶段的总政策，对于指导中国的革命和建设事业发挥了至关重要的作用，它们指引中国革命和建设事业取得了一个又一个的伟大胜利。在进入社会主义历史新时期之后，我们党又制定了在整个社会主义初级阶段的总政策，亦称党在整个社会主义初级阶段的基本路线，其内容就是：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持

四项基本原则,坚持改革开放,自力更生,艰苦创业,为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。改革开放 20 多年的实践证明,这个总政策是正确的,成功的,它将继续指引我们党和全国各族人民把建设有中国特色社会主义的伟大事业全面推向 21 世纪,从而把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家。

(2) 基本政策。

基本政策是指在某一领域或某个方面起指导和统帅作用的政策,通常人们又把基本政策称之为基本国策、方针性政策。基本政策是非常重要的,它是政党和国家对关系全局利益的某一领域或某个方面的工作所制定的基本原则、主要目标或根本准则。基本政策在整个政策体系中,是连结总政策与具体政策的中间环节,它既是总政策的具体化,同时又是具体政策的原则性规定,具有较强的稳定性和较高的原则性。

基本政策与总政策有着不可分割的密切关系。一方面,总政策是基本政策的统帅、灵魂和指导原则,是制定基本政策的依据,制定基本政策不得与总政策的原则精神相抵触;另一方面,基本政策又是从属于总政策服务于总政策的,是总政策的具体化,没有一系列基本政策将总政策的原则精神具体化,总政策就会成为被束之高阁的空头口号而变得毫无实际意义。

相对于具体政策而言,基本政策也具有总政策的意义。基本政策是某一领域或某个方面的总政策,具有对某一领域或某个方面的一系列具体政策起统帅和指导的作用。在现实政治生活中,由于政党(尤其是执政党)和国家的事业涉及诸多领域和各个方面,因而在每个领域和每个方面,都制定了相应的统帅和指导这些领域、这些方面的基本政策。例如:在经济、文化、教育、科技、外交、军事、人口等领域和方面,每个执政党和国家都制定了基本的政策。我国实行计划生育的政策,就是在人口领域中的基本政策;