

工商管理硕士(MBA)系列教材

政策学

兰秉洁 刁田丁 主编

MBA

中国统计出版社

932848

工商管理硕士系列教材

政 策 学

兰秉洁 刁田丁 主编

中国统计出版社

(京) 新登字 041 号

图书在版编目 (CIP) 数据

政策学 / 兰秉洁, 刁田丁主编. — 北京: 中国统计出版社,
1994.11

(工商管理硕士 (MBA) 系列教材)

ISBN 7-5037-1626-6

I. 政...

II. ①兰... ②刁...

III. 政策科学—高等学校—教材

IV. D0

中国统计出版社出版

(北京三里河月坛南街 38 号, 100826)

新华书店经销

友谊印刷经营公司印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 10.25 印张 25 万字

1994 年 12 月第 1 版 1994 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—2000 册

ISBN7-5037-1626-6 / D · 13

定价: 17.80 元

版权所有, 不得翻印

序

中南财经大学是我国 1978 年首批恢复招收硕士研究生的普通高等院校之一，1993 年经国务院学位办正式批准开始招收工商管理硕士（MBA）研究生。为了适应工商管理硕士教育的需要，我们组织了部分专业基础扎实、教学经验丰富，重视理论联系实际，熟悉国外工商管理教育的教师，在比较短的时间里，编写了这套工商管理硕士（MBA）系列教材。这套教材共 24 本。除供工商管理硕士研究生（MBA）使用之外，还可作为经济管理类各专业研究生和本科生的选修教材，同时也可作为从事经济管理理论研究和实际工作的干部自学参考书。

工商管理硕士教育在我国尚处在试点阶段，我们组织编写工商管理硕士系列教材也只是一种初步尝试，由于经验不足，肯定存在某些缺陷，甚至错误。我们将继续努力开拓，希望在不久的将来，能奉献给广大读者一套体系完备，内容更适用，方法更科学的工商管理硕士系列教材，望广大读者不吝赐教。

中南财经大学工商管理教材编审委员会

1994 年 7 月

前 言

本书是为中南财经大学工商管理硕士研究生（MBA）而编写的系列教材之一。

政策科学是一门新兴的边缘学科，国外已有 40 多年历史，国内尚处于初创阶段。我们在编写过程中，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，研究、借鉴了国内外已有的部分学术成果，力求为建设具有中国特色的政策学教材而有所探索。编写中凡直接引用其他著作均在书中注明，参考书目在书后列出。本书由兰秉洁、刁田丁主编，写作分工是：刁田丁负责第一章第十二章和全书的修改、统稿；兰秉洁负责第二至七章第十一章和全书的整体框架设计、编排、敲定付印；冯静负责第八至十章和第十三章以及第三章第一节。中共湖北省委政策研究室副主任周裕光同志为本书的框架设计提出了宝贵的建议，行政学研究生林金松、于克波、叶陈毅帮助誊写了大部书稿，特致衷心的感谢。

这本教材的编写，学术上难度较大，时间上十分紧迫，我们的水平又很有限，缺点和错误在所难免，诚恳希望得到有关同行、学者的指正和帮助。

编者 1994 年 4 月 1 日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 政策学的对象和方法	(1)
一、什么是政策	(1)
二、政策学的研究对象	(5)
三、政策学的内容和体系	(7)
四、政策学的研究方法	(9)
第二节 西方政策科学的形成与发展.....	(13)
一、50—60 年代的形成时期	(13)
二、70 年代的发展时期	(15)
三、80 年代以来的比较研究时期	(16)
第三节 中国政策研究的历史发展	(18)
一、古代中国政策思想的丰富遗产	(18)
二、近代中国政策思想的新发展	(20)
三、当代中国的政策学研究	(21)
第四节 学习、研究政策学的意义	(26)
一、政策的重要作用与意义	(26)
二、政策学的重要作用与意义	(27)
第二章 马克思主义关于政策和策略的基本思想	(30)
第一节 马克思、列宁关于战略和策略的基本思想...	(30)
一、政策和策略的性质	(30)
二、政策和策略的依据	(32)
三、政策和策略的原则	(33)

四、社会主义国家经济政策目标就是大力发展生产力	(36)
第二节 毛泽东关于政策和策略的基本思想	(38)
一、政策和策略是党的生命	(38)
二、政策和策略的基本依据	(39)
三、政策和策略的原则要求	(41)
四、检验政策和策略的科学标准	(42)
五、社会主义经济建设的政策思想	(43)
六、总政策和具体政策的相互关系	(44)
第三节 邓小平的政策和策略思想	(46)
一、第一次提出了适合中国国情的社会主义初级阶段 的基本路线	(46)
二、在实践检验中保持政策的稳定性和连续性	(48)
三、政策要讲求实效，给人民以物质上的实惠	(49)
四、正确处理社会发展和社会稳定的关系	(51)
五、正确处理综合平衡和定出重点的关系	(52)
六、提出“一个国家，两种制度”的政策来实现祖国统一	(53)
第三章 政策分类	(55)
第一节 政策分类概述	(55)
一、政策分类概述	(55)
二、政治政策	(56)
三、经济政策	(57)
四、科教政策	(58)
五、人口政策	(59)
六、环保政策	(60)
第二节 总政策	(61)
一、总政策的涵义	(61)
二、总政策的类型和特点	(61)

三、总政策的作用	(63)
第三节 基本政策	(64)
一、基本政策的概念	(64)
二、基本政策的特点和作用	(65)
第四节 具体政策	(68)
一、具体政策的概念	(68)
二、具体政策的特点	(68)
三、具体政策的作用与意义	(69)
第五节 经济体系中的经济政策	(71)
一、经济政策概述	(71)
二、经济政策的目标与任务	(74)
三、经济发展战略	(76)
四、经济政策的重要地位与作用	(78)
第四章 政策制定的主体、依据和影响因素	(81)
第一节 政策制定的机关和人员	(81)
一、政策制定的机关	(81)
二、政策制定的人员	(84)
第二节 政策制定的科学依据	(86)
一、政策制定的理论依据	(86)
二、政策制定的实际依据	(89)
第三节 政策制定的影响因素	(97)
一、政策制定者的政治和业务素质	(97)
二、占主导地位的社会价值观	(98)
三、利益团体	(100)
四、非执政党和政治团体	(102)
五、社会舆论	(103)
第五章 政策制定的过程	(105)
第一节 政策问题的认定	(105)
一、发现问题	(105)

二、认定问题	(108)
第二节 政策问题认定的方法	(110)
一、类别分析法	(110)
二、层次分析法	(111)
三、类比分析法	(112)
四、智囊分析法	(113)
五、假设分析法	(114)
第三节 建立政策议程.....	(117)
一、政策议程概述	(117)
二、政府政策议程建立的条件	(120)
三、政策议程建立的途径	(124)
第四节 政策采纳与政策合法化	(125)
一、政策采纳	(125)
二、政策合法化	(126)
第六章 政策制定的方法	(128)
第一节 理性决策方法.....	(128)
一、完全理性决策方法	(128)
二、有限理性决策方法	(134)
第二节 非理性决策方法	(137)
一、渐进决策方法	(138)
二、政治协调决策方法	(140)
三、领导者或领导集体决策方法	(143)
四、其他非理性决策方法	(144)
第三节 综合决策方法.....	(148)
一、德罗尔的综合决策方法	(149)
二、埃奇奥尼的综视政策方法	(150)
第四节 意识形态决策方法	(152)
一、宗教决策方法	(152)
二、传统伦理决策方法	(154)

三、意识形态决策方法	(155)
第七章 政策制定案例分析	(156)
一、——长江三峡水利枢纽工程的科学决策	
一、三峡工程决策过程	(156)
二、三峡工程决策过程述评	(158)
三、三峡工程各种方案制定方法评析	(161)
第八章 政策执行	(170)
第一节 政策执行概述	(170)
一、政策执行的含义	(170)
二、政策执行的特点	(171)
三、政策执行的作用	(174)
第二节 影响政策执行的主要因素	(176)
一、研究政策执行影响因素的理论模式	(176)
二、政策本身对政策执行的影响	(180)
三、政策资源对政策执行的影响	(182)
四、政策对象对政策执行的影响	(184)
五、政策执行机构对政策执行的影响	(186)
六、政策环境对政策执行的影响	(192)
第三节 政策执行的原则和步骤	(194)
一、政策执行的主要原则	(195)
二、政策执行的一般步骤	(198)
第九章 政策评估	(204)
第一节 政策评估概述	(204)
一、政策评估的含义	(204)
二、政策评估的作用	(206)
三、政策评估的类型	(209)
第二节 政策评估的标准、步骤和方法	(213)
一、政策评估的标准	(213)
二、政策评估的一般步骤	(216)

三、政策评估的基本方法	(219)
第三节 政策评估中值得探讨的几个问题	(224)
一、政策目标的不确定性	(225)
二、政策影响的广泛性	(227)
三、政策资源的混合和政策行为的重叠	(228)
四、有关人员的抵制	(229)
五、评估资料和经费欠缺	(230)
六、评估结论不被重视	(230)
第十章 政策终结	(232)
第一节 政策终结概述	(232)
一、政策终结的含义	(232)
二、政策终结的对象	(233)
三、政策终结的作用	(235)
第二节 政策终结的障碍	(237)
一、心理上的抵触	(237)
二、组织惯性的作用	(238)
三、抵制政策终结的联合影响	(238)
四、法制程序上的延迟	(239)
五、政策终结的代价	(239)
第三节 政策终结的途径	(240)
一、政策终结的具体方式	(240)
二、促进政策终结的有效途径	(242)
第十一章 政策执行与评估案例分析	(245)
案例之一：我国财税政策的执行与发展	
—— 从利改税到分税制	(245)
一、利改税政策的出台	(245)
二、利改税政策实施，基本上采用执行过程理论模式	(246)
三、利改税政策实施效果述评	(248)

四、利改税政策执行中存在的问题及其对后续政策的影响	(250)
案例之二：我国义务教育政策的执行和效果	(255)
一、义务教育执行情况述评	(255)
二、义务教育政策评估简述	(265)
第十二章 正确处理政策和法律的关系	(270)
第一节 政策和法律的一致性	(270)
一、政策和法律的同一起源	(270)
二、政策和法律的同一本质	(271)
第二节 政策和法律的区别	(272)
一、政策指导法律，法律体现政策	(272)
二、政策规范和法律规范	(272)
三、政策的稳定性和法律的定型化	(273)
四、政策的灵活性和法律的适用与变通	(274)
第三节 正确处理政策和法律的关系	(275)
一、关于党的政策和国家政策的关系问题	(275)
二、关于政策和法律的关系问题	(277)
三、政治权力和政策、法律的关系	(280)
第四节 案例分析	(284)
——从农业政策到《农业法》	(284)
一、有了农业政策，为什么还要《农业法》？	(284)
二、制定和执行《农业法》，主要依据党和国家的哪些政策精神的指导，并予以具体体现？	(286)
三、贯彻执行《农业法》和进一步落实各项具体农业政策，还要同时并举，互为促进	(289)
第十三章 政策文件撰写	(293)
第一节 政策文件的书面形式	(293)
一、指示型政策文件	(293)
二、意见型政策文件	(295)

三、纪要型政策文件	(296)
四、决定型政策文件	(297)
五、条例型政策文件	(298)
六、章程型政策文件	(300)
七、工作报告型政策文件	(301)
八、计划型政策文件	(302)
九、批复型政策文件	(303)
第二节 政策文件撰制要求	(304)
一、政策文件撰制程序要求	(304)
二、政策文件撰制的语言要求	(307)
三、政策文件撰制者的素质要求	(308)
附录	(312)

第一章 绪 论

第一节 政策学的对象和方法

一、什么是政策

(一) 政策的起源

政策是人类社会发展到一定历史阶段的产物，是随着阶级和国家的出现而形成的社会政治现象。

在人类历史发展的长河中，原始社会没有私有制，没有剥削和压迫，也没有阶级对立和作为阶级统治工具的政治国家，因而也就没有体现统治阶级的意志和利益的政策。那时调整人与人之间的社会关系，主要靠氏族公社内部的原始民主。这种原始民主的行为规范，以血缘关系和原始公有制为基础，反映了全体氏族的集体意志和利益，成为全体氏族成员生存、团结和发展的共同需要，因而崇敬和遵守氏族公共事务的管理权威，被视为理所当然的事。

当生产发展到一定水平，生产、分配和交换的社会行为日益增多、频繁，人们自然就需要相应的规则，并在反复的交往中形成习惯。随着私有制和阶级的出现，这种原始的交往习惯，就逐步渗进了阶级内容，成为第一个剥削阶级即奴隶主阶级的阶级意志，成为维护其阶级统治和利益的政策。正如恩格斯所说，“在社会发展某个很早的阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使

个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律”。^①这种表现阶级意志和共同规则的社会习惯，就意味着最初的政策。

（二）政策的概念

政策概念的形成，要比政策实践滞后得多。西方国家，最初没有政策一词。现在的英文 Policy（政策）是随近代资本主义的发展，从 Politics（政治）中派生出来的。古代中国也无政策一词，但有类似、相通的概念。例如：（一）“政”和“治”。这在古代往往是分开使用的两个词，“政”是国家大事，“治”是管理国家的措施，亦即政策之意。（二）策画。《〈文选·晋纪总论〉注》：“每与谋策画，多善”。意思是为国家大事善于出谋划策。（三）策略。《人物志·接识》：“术谋之人，以思谋为度，故能成策略之奇。”意指奇事，计策谋略的能力。（四）国策。西汉刘向编《战国策》，记载了当时一些谋臣、策士游说各国时所提出的政治主张和斗争策略。

中国人使用“政策”一词是近代的事。据有关考证，大约在 19 世纪 60 年代末开始的日本明治维新运动期间，由于西方政治、科技的影响，政策（Policy）一词传到了日本。日本人从汉字中选择了与 Policy 含义相近的“政”与“策”而加以联用，译为“政策”，以后又传入中国。中国人写文章公开使用“政策”一词的首推梁启超。他在 1899 年写的《戊戌政变记》中说，按中国之大患在于教育不兴，人才不足，皇上政策首注重于学校教育之中可谓得其本矣。自此以后，政策一词就在我国的政治生活中逐步流行。

政策和策略作为马克思列宁主义的科学概念并成为通用术语，大约是在 19 世纪 80 年代以来逐步形成的。马克思主义经典作家在使用政策和策略的概念时，有时是分别单独使用，有时是

^①《马克思恩格斯选集》第2卷第538—539页。

同时并用，在多数情况下并无严格区别，而他们赋予政策和策略的含义也大体相同。概括地说，政策和策略就是共产党为了实现无产阶级革命的任务和目标，区别不同的国度、国情和历史时期，制定行动的计划、规则和斗争的形式、方法。

把马克思主义关于政策和策略的概念运用于中国实际，并吸取西方政策科学中数十种政策定义的合理成分，当代中国学术界对政策定义的概括，具有代表性的有以下三种表述：

1.政策是国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动依据和准则。^①

2.政策是党和政府用以规范、引导有关机关团体和个人行动的准则或指南。^②

3.政策是某一团体组织，无论小如社团，大如国家政府，以及国际组织，为欲达到其自身的种种目的时，就若干可能采取的方法中，择一而决定之方法。^③

这三个政策定义，既有一致，又有不同。第一个定义未能显示政策的导向作用。第二个定义未能显示政策的阶段性目标。第三个定义涵盖过宽而又拘限于决策方法。以上述定义研究成果为基础而避其不足，本书主张把政策定义概括为：政策是国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动准则和行动方向。

这一定义的科学内涵主要有以下特点：

1.政策的主体主要是政党和国家。广义地说社会政治组织都可以是政策的主体，包括各类政治团体及其衍生的国际性政治组织，如联合国、欧共体、欧洲议会联盟等等。但政策主体主要是一个国家内部的执政党及其所组成的国家机关。马克思主义认

①：《辞海》和几种《政治学词典》有关条目。上海辞书出版社1979年出版。

②张金马《政策科学导论》，中国人民大学出版社1992年出版。

③《云五社会科学大辞典·政治学》有关条目，台湾商务印书馆1971年出版。

为，政党和国家都是阶级统治的组织工具，政党政策和国家政策都是统治阶级的意志和权力的实现形式，政策的本质属性是阶级性，即使非阶级的技术政策，也要有良好的政治环境才能顺利实行，也是为一定的政治统治服务的。被统治阶级也有自己的意志、政党和政策，但却不占统治地位，不具统治作用。其它社会团体、公司企业也有维护、发展各自范围和利益的政策，但并不具有政党、国家的属性。

2. 一定的政策都要达到一定的任务和目标。这种任务和目标总是双重性的，一方面服务于阶级统治的需要，一方面服务于社会公共事务的需要，这两方面既紧密相连、不可分割，又有所区别，不能混同或替代。前者保障后者，后者从属前者。所谓公共政策也不能不是这样。

3. 政策的实现都是一个客观过程。这个过程就表现为政策的阶段性。国家、社会在一定历史时期的发展变化，决定着一定历史时期政策内容的纵向结构和横向结构，显现出长期政策、中期政策和短期政策，总政策、基本政策和具体政策，一般政策和特殊政策的区别，从而形成党和国家的政策体系和过程，相辅相成，互为推动。

4. 一定的政策都是一定的社会规范。它不仅规定人们的行为准则，也规定行为的方式，还指明行为的发展方向。政策主体通过政策选择，有效地调整各种社会关系，调动各方面的积极性，促进社会的发展。

5. 总的来说，政策的功能和作用，首先不是面向过去，而是面向现在和未来，其次它不仅是解决局部问题，主要是解决大大小小的全局问题。一项政策往往影响一个部门、一项事业、甚至民族或国家。

具有这样内涵的政策概念，在实际生活中常常同政治、策略、战略等概念联系运用，它们之间的相互关系，总的来说是既相联系又相区别的。政策和政治相比，后者包含前者，前者从属