



BOSHI WENKU

〔政治学〕

# 政治参与发展条件下 中国共产党的政策制定

ZHENGZHI CANYU FAZHAN TIAOJIANXIA

ZHONGGUO GONGCHANDANG DE  
ZHENGCE ZHIDING

徐 锋 著

知识产权出版社



BOSHI WENKU  
〔政治学〕

# 政治参与发展条件下 中国共产党的政策制定

ZHENGZHI CANYU FAZHAN

TIAOJIANXIA

ZHONGGUO GONGCHANDANG DE  
ZHENGCE ZHIDING

徐 锋 著

知识产权出版社

## 内容提要

本书论述了政党、执政党与政策产品的关系。作者提出：政党是联系公共权力与社会的桥梁，政党的性质与功能决定了它必须把公众的偏好变成自己的政策。政策是执政党执政的关键环节，因为执政党是通过政策来掌握公共权力和引领社会发展的。因此，政策水平高不高，政策产品好不好关系到政党，特别是执政党的前途和命运。

策划编辑：李德升

责任编辑：国晓健

图书在版编目（CIP）数据

政治参与发展条件下中国共产党的政策制定/徐锋著.

—北京：知识产权出版社，2007.11

ISBN 978-7-80198-807-2

I. 政… II. 徐… III. 中国共产党—方针政策—制定—研究 IV. D24

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2007）第 183630 号

## 政治参与发展条件下中国共产党的政策制定

徐锋 著

---

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京海淀区马甸南村 1 号

网 址：<http://www.cnipr.com>

发行电话：010-82000893 82000860 转 8101

责编电话：010-82000860 转 8240

印 刷：知识产权出版社电子制印中心

开 本：850mm×1168mm 1/32

版 次：2008 年 4 月第 1 版

字 数：200 千字

ISBN 978-7-80198-807-2/D·543

邮 编：100088

邮 箱：[bjb@cnipr.com](mailto:bjb@cnipr.com)

传 真：010-82000893

责编邮箱：[anxuchuban@126.com](mailto:anxuchuban@126.com)

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：7

印 次：2008 年 4 月第 1 次印刷

定 价：25.00 元

---

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

## 序

政党是联系公共权力与社会的桥梁，政党的性质与功能决定了它必须把公众的偏好变成自己的政策。政策是执政党执政的关键环节，执政党是通过政策来掌握公共权力和引领社会发展的。同时，政党、执政党的自身性质也更多地是要通过它的政策体现出来。因此，政策水平高不高，政策产品好不好关系到政党，特别是执政党的前途和命运。

执政党政策水平的高下及其政策产品的优劣取决于它的政策制定。政策制定是执政党面临纷繁芜杂的政治情境与社会问题时，决定自己是否作为、怎样作为以及如何阐述自身选择的重要政治过程、认识过程和机制过程。为了实现政治、认识和机制这三个过程的有机统一，政策制定必须符合科学化和民主化的要求，这关系到执政党最终的政策产品是否与时代同步、与百姓同心，因而关系到政策在施行中的效率与效益。

执政党政治上的成功是因为自己自觉地制定和推行了保护和最广大人民最根本利益的政策，执政党政治的衰朽则是因为自己不自觉地制定和推行了侵害、限制最广大人民最根本利益的政策。民心向背决定执政党的政治前途，而民心的根本就是生存与发展这一出于人性考虑的最基本要求。因此，为了维护自己存在的合理性，为了巩固自己执政的合法性，我们党必须高度重视并重新审视自己的政策理念和政策活动，使自己的政策制定更科学、更民主，使自己的政策总是能够与时俱进。

当代中国共产党的政策制定面临前所未有的重大挑战。一方面，由于社会主义市场经济的发展，我们党正面临一个日益强大



的市民社会以及这个市民社会广泛而坚定的政治参与要求。当今中国社会的政治参与已经有雄厚社会资源基础、有明确利益要约的主动的、公民的、有序的和有效的实参与，这使我国政治生活的主体结构发生深刻变化，也使我们党的政策行为发生相应变化。传统的政党政府几乎垄断全部公共事务的历史行将结束。我国政党政府与市民及其团体组织这两方面的政治主体之间将逐渐发展起一种要约与承诺的契约关系、谈判与再谈判的治理关系。这是我国经济社会协调发展的现实结果，是不以人们主观意愿为转移的历史必然。另一方面，面对市民社会政治参与的发展，我们政策制定中长期存在的革命党思维惯性、为民作主包办专制遗存、主观主义和经验主义、权力运作的非正式性、党政不分权责不分、缺乏灵敏高效的纠错机制等等非现代、不科学的东西越发凸现出来。这些问题极大地制约了我们党及时将社会偏好转化成自己的政策的努力。

必须革新我们党的政策制定。

首先是要规范政策制定的过程，切实达成并优化政策制定过程中执政党与社会的互动交流。具体有以下问题：1. 在政策问题认定和政策议程确立方面既要保持执政党的主导地位，又要尊重公民和社会独立自主的意见表达，以此来保证政策制定中群众利益认定的准确无误。2. 在政策预研、方案设计、政策论证和抉择的整个政策规划阶段，要保证过程的公开和透明，以方便公民和社会随时施加自己的影响和压力。3. 在政策合法化阶段，要注意搞好政策协商和民意调查，做好政策试验和政策宣传，处理好政策与法律法规的关系，最大限度地降低政策成本，提高政策效益。4. 最后要通过执政党党内外政策反思与再谈判过程，完成党的政策评估，以查漏补缺或革故鼎新，使政策始终能够符合大多数人最根本的利益要求。

其次是要从制度的层面、从政治发展的高度来规范社会与执

政党的政策行为，防止非理性的任性与盲动干扰我们的政策制定而造成重大损失，使我国现代化进程避免发展中国家在现代化进程中常见的社会动荡。以下问题应当引起重视：1. 必须深刻反思以往执政党政策制定过程中权力运作非正式性问题，通过将实质民主与程序民主紧密结合起来，以祛除其主观偏狭的一面。2. 对于公民和社会的政治参与活动，要加以引导和约束，祛除其狂热无政府的一面。3. 要将政策革新、政治体制改革与制度建设衔接并协调起来，通过政策革新渐进地推进民主法治，又以民主法治来确保政策制定的科学高效。总之，要最大限度地降低政策风险并提高政策效益。

第三，执政党还要重视有关政策制定方法与原则的掌握和运用。包括以下方面：1. 政策制定必须以凝缩了党和国家基本价值理念和体现了公民与社会基本利益关系的宪法和党纲为基本的政策依据，后者为我们国家、我们党所预留的民主发展空间要由鲜活的政治参与和政策互动来填充和滋养。2. 要以与时俱进的马克思主义理论来指导我们的政策制定。解放思想、实事求是为我们丰富科学理论和推进科学决策提供了方法论支撑，“三个代表”重要思想为我们实现政策的现代化、民主化指明了方向。3. 要大胆引进、消化和吸收国外先进的政策理论和方法，并且正确处理好引进先进理论方法与坚持中国特色的关系。

总之，面对政治参与的发展，执政党的政策制定必须立足于代表最广大人民群众的根本利益，着眼于巩固和增强自身的社会影响力。

**关键词：**政治参与 中国共产党 政策制定 市民社会 利益

## 目 录

导论 政策制定是执政的关键环节 .....	(1)
一、执政就要有好的政策 .....	(1)
(一) 政策的含义 .....	(1)
(二) 执政党与政策之关系 .....	(3)
(三) 什么是好的政策 .....	(6)
(四) 什么是不好的政策 .....	(7)
二、好政策始于政策制定 .....	(9)
(一) 政策制定的意蕴 .....	(9)
(二) 执政党政策制定与政府政策制定 .....	(10)
(三) 执政党的好政策始于政策制定 .....	(13)
(四) 探索合乎经济社会发展要求的政策制定模型 .....	(15)
三、政策制定中的政治参与 .....	(16)
(一) 政治参与的意蕴 .....	(16)
(二) 政治参与和现代民主政治 .....	(18)
(三) 政治参与之与执政党政策制定 .....	(20)
四、执政党政策制定的本质 .....	(21)
(一) 利益与政治和政策 .....	(21)
(二) 公民的利益 .....	(23)
(三) 执政党的利益 .....	(25)
(四) 执政党的利益整合 .....	(27)
(五) 党必须将群众偏好变成自己的政策 .....	(29)
五、论文概述 .....	(32)
(一) 选题的意义 .....	(32)



(二) 本课题研究现状 .....	(33)
(三) 论文的内容和结构 .....	(34)
(四) 研究的方法 .....	(35)
<b>第一章 革新党的政策制定是社会发展的必然要求 .....</b>	<b>(37)</b>
一、当代中国社会政策活动主体结构的变化 .....	(37)
(一) 市场经济与社会主义市民社会的崛起 .....	(37)
(二) 市场经济与中国共产党的角色转换 .....	(47)
(三) 政策制定中执政党与市民社会的关系 .....	(50)
二、当代中国社会政策活动主体行为及特征 .....	(53)
(一) 公民和社会政治参与的发展及特征 .....	(53)
(二) 参与影响到执政党的政策行为 .....	(68)
三、必须革新我们党的政策制定 .....	(77)
(一) 执政党政策制定中存在的问题 .....	(77)
(二) 下决心革新我们的政策制定 .....	(87)
<b>第二章 社会与执政党互动的政策制定过程 .....</b>	<b>(88)</b>
一、中国共产党政策问题的认定和规划 .....	(88)
(一) 明确执政党政策制定的范围和性质 .....	(88)
(二) 执政党政策问题的认定 .....	(94)
(三) 执政党的政策规划 .....	(102)
二、中国共产党政策的合法化 .....	(110)
(一) 政策的合法性与合法律性 .....	(110)
(二) 寻求党内外外的支持以获取政策合法性 .....	(112)
(三) 通过法定程序以获取政策的法律地位 .....	(116)
三、中国共产党的政策反思与政策再谈判 .....	(120)
(一) 政策反思与再谈判的意义及其重要作用 .....	(120)
(二) 执政党协调内部关系政策的反思与再谈判 .....	(123)
(三) 执政党协调外部关系政策的反思与再谈判 .....	(128)



第三章 社会与执政党必需的政策行为规范 .....	(133)
一、必须规范我们的政策行为 .....	(133)
(一) 政策活动“充满诱惑”非正式性取向 .....	(133)
(二) 以规范合理的程序和制度抵御政策活动的非正式性 .....	(136)
二、程序与政策活动的民主和科学 .....	(141)
(一) 政策活动中的程序民主与实质民主 .....	(141)
(二) 程序对执政党、公民和社会政策行为的规制 .....	(143)
(三) 程序的规制最终以科学决策为目的 .....	(146)
三、制度与政治生活的稳定和发展 .....	(148)
(一) 政策活动与政治制度 .....	(148)
(二) 制度对执政党政治领导的确定及规范 .....	(151)
(三) 制度对市民社会政治参与的引导和约束 .....	(153)
四、依靠制度降低决策风险, 提高决策效益 .....	(156)
(一) 政策风险与政策效益的含义 .....	(156)
(二) 祛除政策活动中的非正式性及其偏狭性 .....	(158)
(三) 祛除政治参与中的无政府性和破坏性 .....	(163)
第四章 执政党政策制定的方法与原则 .....	(166)
一、以宪法和党纲为基本的政策依据 .....	(166)
(一) 宪政发展与执政党及其政策的现代化 .....	(166)
(二) 要卓越地实现执政党元政策承诺 .....	(169)
(三) 要模范地体现法治国家政治理念 .....	(172)
二、以与时俱进的马克思主义理论为指导 .....	(175)
(一) 解放思想, 实事求是的政策意义 .....	(175)
(二) “三个代表”重要思想的政策意义 .....	(178)
三、借鉴发达国家先进的政策理论和方法 .....	(182)
(一) 引进和吸收发达国家先进的政策理论成果 .....	(182)
(二) 学习和借鉴发达国家现代的政策制定手段和方法 .....	(189)
(三) 正确理解引进先进理论方法与坚持中国特色的关系 .....	(192)



四、体现现代治理与善治的政治理念 .....	(194)
(一) 治理与善治的意义 .....	(194)
(二) 治理、善治与中国共产党政策制定 .....	(196)
五、着眼于巩固和增强执政党的社会影响力 .....	(198)
(一) 执政党社会影响力的意蕴 .....	(198)
(二) 政策制定要重视执政党社会影响力的增减 .....	(200)
(三) 以改革的精神、开放的态度对待政策制定 .....	(202)
部分参考文献 .....	(207)
后记 .....	(212)

## 导论 政策制定是执政的关键环节

从政策学的角度看，执政就是领导制定和推行政策。执政党总是在自觉、不自觉地制定和推行一定的政策，这些政策不是好的政策就是糟糕的政策。自觉的政策活动以及好的政策能够满足经济社会发展的要求，能够为执政党带来政治上的好处，不自觉的政策活动和糟糕的政策则恰恰相反。好政策、糟糕政策是在制定过程中分道扬镳的，似乎就发生在主导政策制定者的一念之间，但是二者的政治后果相差何止千里！执政党不可不谨慎地对待政策制定，因为它是执政的关键环节。

### 一、执政就要有好的政策

#### (一) 政策的含义

公共行政学首创者之一伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）认为，政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。戴维·伊斯顿（David Easton）指出：“公共政策是对全社会的价值作有权威的分配。”政策科学主要创立者哈罗德·拉斯韦尔（H. D. Lasswell）与亚伯拉罕·卡普兰（A. Kaplan）认为：政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。罗伯特·艾斯顿（Robert Eyestone）则把公共政策看作“政府机构和它周围环境之间的关系”。托马斯·戴伊（Thomas R. Dye）说：“政策就是政府作为或不作为。”詹姆斯·安德森（James E. Anderson）讲：“政策是一个有目的的活动过程，而这些活动是



由一个或一批行为者，为处理某一问题或有关事务而采取的。”卡尔·弗里德里奇（Karl J. Friedrich）的政策定义是：“在某一特定的环境下，个人、团体或政府有计划的活动过程，提出政策的用意就是利用时机、克服障碍，以实现某个既定的目标，或达到某一既定的目的。”<sup>①</sup>

所有这些定义都包括以下共同点：1. 政策是某种过程。2. 涉及个人、公众和政府关系。3. 政策是对价值或利益的选择。4. 这种选择是出于解决问题、处理事务的需要。从这些政策定义及其各自所关注的不同情境中，我们同样可以窥见政策的某些基本特征：1. 复杂性和相关性。社会利益关系是一个触一发而动全身的精密体系，对其中任何一点的变化，都可能涉及这个体系的其他部分并有可能给整个体系带来重大影响。而且，不同政策之间也有相关性，一个政策发生变动，会使其他政策的变革提上日程。2. 主观性。政策问题的存在，是出于人们的判断，政策是人们选择的结果。人们的认知、情感和意志必然渗透到政策过程与政策文本中。3. 渐进性和历史性。政策是逐渐形成的，绝非一蹴而就。林德布洛姆（C. E. Lindblom）认为，由于时间、知识、技术和成本的限制，决策者不是调查所有政策方案、洞悉每一项政策的后果而做出决策，他往往是立足于对现有政策进行渐进地修改，因为现行计划可能已经投下了巨大的资本和精力<sup>②</sup>。尽管林德布洛姆对渐进决策有偏爱，但他所注意到的政策的历史性征却不容忽视。此外，政策问题是不断变换存在形式的，一个问题得到解决，可能会有新的问题产生，后者又与前者存在密切的因果关系，如此直至政策变革的到来。这也是政策历史性的体现。4. 不确定性。

<sup>①</sup> 转引自陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社，1998年版，56—57页。

<sup>②</sup> 林德布洛姆指出：“按部就班、修修补补的渐进主义者或安于现状者或许看起来不是个英雄人物，但他却是个正在同他清醒地认识到对他来说是个硕大无朋的宇宙进行勇敢的角逐的足智多谋的问题解决者。”参见[美]查尔斯·林德布洛姆：《决策过程》，上海译文出版社，1988年版，第43页。

有时政策问题突如其来，制定政策就如同医生处置急诊病人一样，全赖决策者本能<sup>①</sup>的反应。更多的时候，是由于我们生存的自然和社会环境不断变迁，使政策问题以集群的形式摆在我们面前。政策问题的复杂和微妙，使我们解决问题的进程难度加大，政策因此可能存在片面性，或缺乏预见性。

我们怎样理解政策呢？简单地说，就是享有合法性和权威，能够主导社会（或者是组织、事业）发展的力量，与人们一起寻求解决发展中所遇到问题（这些问题多与人们各方面的利益相关联）的方式与过程。政策是某种意义上的“约”，它既是约定，又是约束；既是载明权利与义务的文本，又是人们行使权利同时负担义务的过程。人们就是这样在交往中根据自愿达成的约定来约束自己。

## （二）执政党与政策之关系

执政离不开政策。执政党必须建构和发展自己与政府、公民和社会的良好关系，必须随时注意根据经济社会发展的需要调整利益关系予以调整和变革。这涉及执政党与政府、执政党与社会、政府与社会、公民与政党政府、公民与自治组织、公民与公民之间、普通公民与官僚和政治家之间广泛且深远的交往领域。执政党所以寻求好的政策，就是为了实现它选择或认同的政治目的，达成自己的执政理想并长期保持执政地位，而这同样也是执政党协调好各个层面权利关系的初衷。如果说执政党纲领及其蕴含的政治理想是政治性、战略性和目的性的东西，那么政策就是技术性、策略性和工具性的东西。没有了前者，执政就要失去方向；没有后者，执政目的就要落空。同样，如果政策主观上就忽

<sup>①</sup> 这种本能应当是决策者所受训练、经验、意志等多方面综合素质整合的产物，是有其内在合理性的，绝非简单一时冲动或肆意妄为。



视或违背了它所要达成的政治目的，或由于方法不科学、过程不规范而客观上不能服务于这一目的甚至是阻碍了它的实现，那么执政党就会因无法兑现其承诺而陷入困境。

执政党政策所及为党内关系、党政关系、执政党与社会关系。这涵盖执政党政治活动的全部领域，处理得好不好，关系到执政党的政治前途。政策水平高不高、政策效果好不好直接决定执政党执政水平高不高、政治处境好不好。因此，政策是重要的政治过程，是执政党执政的关键环节。

执政党要通过党内政策活动优化党员、党的各级组织、干部和领袖之间的权利关系。以中国共产党为例，我们的党员来自社会各个阶层。作为中共党员，他们的思想和行动要超越自己所在阶层的局限，体现无产阶级的党性，这是其特殊性的一面；而作为执政党联系群众的基本环节，他们要将这些阶层生活状况及其权利意志如实地反映到党内，作为党完成重大决策的基础，这是其社会性的一面。实现这两者统一就要保证党员与党的决策层不存在无法逾越的障碍，信息能够迅捷、高保真地上传下达。这样，执政党才能及时高效地应对社会变革和群众呼声。此外，党内政策活动还应扩大党员政治参与的范围并拓展其深度，以切实的形式、手段确保党员能发生直接、关键的影响，从而避免重大的政治、政策失误。这样的政策活动才能凝聚党内共识，营造良好的党内生活氛围，打造反应灵敏、工作高效的各级组织，培养高素质、负责任的党员和干部队伍，最终使党从总体上积聚起一种高位势能，那就是深得党心和民心的高水平执政能力。

政策活动还是执政党能否处理好与政府、社会的关系的标志。政党存在的价值就在于它是联系政府与社会的桥梁和纽带。人们选择政党的标准在于它要有较高的政策水平，能够帮助或代表自己完成利益表达和利益实现的政治过程。问题是执政党是“在政

府中”的。<sup>①</sup>执政党能否因与公共权力的结合而违背社会的希望和委托?“在政府中”的执政党能否把自己变成公共权力的化身从而凌驾于政府之上或者干脆取代政府?这两种情况从理论上都是可能的,从世界政党政治实践的历史上看也不乏其例。那么应当如何来判断执政党是否较好地充当了联系政府、社会的纽带呢?要看它的政策活动。看它在确定政策问题时是否能与社会意愿相一致;看它在利益认定时是否与群众自觉的利益表达相一致;看它的决策过程是否积极主动吸纳群众的参与;看它的政策实施是否强加于群众;最后,也是最重要的是看它的政策结果是否保护和增进了群众的实际利益。如果政党与政府结成紧密的官僚特权集团,那么它的政策活动肯定会无视群众要求、排斥群众参与、违背群众意愿并且一定会侵害群众的利益。

政策水平与执政能力是正相关关系。执政能力涉及两个方面,一是执政党内部关系是如何协调的,二是执政党与政府关系是如何理顺的。一个党的党内体制决定它与政府的关系,继而决定它与社会的关系。一个内部体制不顺、纷争不断的执政党,肯定会以这样那样的方式不同程度、不适当地干预政府行政,包办政府政策。这样一来执政党可能逐渐地湮没政府,同时塑造不成熟、不负责任的政府。结果是执政党热衷于延揽不属于自己的事务,承担不属于自己的责任。这就造成自身内部矛盾冲突与外部社会压力同步增加,执政党以有限的精力忙于自身内部的利益纷争而无力于社会问题与社会发展,或对后者的考虑受到前者的掣肘。这种情况下社会就不能指望执政党政策的高水平和高效益。这就造成社会对执政党执政能力和政策能力的怀疑,从而削弱执政

<sup>①</sup> 执政党是否在政府中,是一个复杂的问题。主要看从什么角度来分析。有学者提出,党政分开是表象,是外观;党政不分是内涵,是实质。这为解答政府是否“在政府中”提出了一个新思路。参见王庆洲:《西方资本主义国家的党政关系略论》,《政治学研究》2003年第1期,38页。



党执政的合法性。

### (三) 什么是好的政策

执政党需要好的政策，这是由执政与政策紧密关系引出的必然结论。那么，什么样的政策是好政策？

首先要能够解决问题。任何政策问题都具有以下几个共同的要素：问题的情境（是否具备确定性、是否存有风险）、政策关系人、备选方案、利益（价值）、方案的后果、各后果出现的概率等等。所有这些要素的分量及其组合决定了政策分为结构优良、结构适度和结构不良三种类型<sup>①</sup>。结构优良和适度型政策问题有较高确定性，风险较低或可以忍受，利益相关者较易达成共识。对于这两类问题，只要主导决策者没有私心杂念和严重的偏向，一般可以平稳解决。这些问题也因此划入常规决策范畴。但问题是，一切都不能太过理想化。完全排斥私心杂念是不可能的，因此即便是常规政策问题也存在逆转和恶化的可能。

结构不良型政策问题主要特征是：利益相关者多、备选方案多、利益冲突剧烈、政策后果难料、达成政策目的的概率较低。这些问题往往是困扰社会发展的重大问题，它们构成考验政党政府洞见力、想象力、控制力、耐心和敏锐性的重要领域。解决这些极富挑战性的问题，政党政府就必须努力提高上述几方面的能力，就必须建立这样一个灵活高效的政治（策）体系：它能够高保真地接受信息，多方面地汲取资源，准确地分析、比较方案的优劣，还要能够把握时机，适时适度地推出、调整作业方案。这样的政治（策）体系产出的政策才能对症下药，才能有令人满意的政策结果，才可以称作能解决问题而不是搞砸问题的政策。

---

<sup>①</sup> 参见林水波、张世贤著：《公共政策》，台湾五南图书出版公司1982年（内部交流）版，80—85页。





其次是要卓有成效。政策要为社会带来利益总量的增加，或者为社会利益的发展扫除障碍、降低成本，符合其中任何一个要求的都是好政策。带来利益增加的政策是开拓型的，扫除障碍、降低成本的政策是调整型的，前者关注的是利益生产的效益，后者重视的是利益生产的效率。所谓政策的卓有成效，就是这两个方面表现得特别突出。

最后是多数群众满意。政策还涉及到价值评价问题。价值评价是主体对客体有用性的判定。政策作为被评价客体，必须首先满足上述解决问题、卓有成效的要求，才具备好政策的基本条件。这只是第一步。相比较而言谁来做政策价值评价的主体更为关键。利益不相干者可以品评政策的好坏，他们的立场比较超脱，有可能得出中肯的结论。但这些政策毕竟与他们无关，他们的体验缺乏情境感，是不完整的，因此其政策评价只能用作参考。主导政策制定者、决策者也不能作为评判的主体。一是有失公允，二是不符合唯物主义认识论的基本原则。剩下的就是利益相关的群众了，他们作为政策调整的对象，才最有资格就政策的优劣发表看法。决策者自以为很好的政策，并不一定就是好政策，最后还要过群众关。多数群众说好的政策才是好政策<sup>①</sup>，服务最广大人民群众最根本利益的政策才是好政策。

#### （四）什么是不好的政策

执政党还应当竭力避免不好的政策。

什么是不好的政策？顾名思义，就是不能解决问题，甚至使问题恶化、把问题搞砸的政策，就是不能带来利益增加、不能扫除社会利益发展障碍和降低成本却适得其反的政策，是受到群众

---

① 这里是要强调政策要有深厚的民意基础。有些事证明为好（群众认可）的政策，并不排除群众起初不理解的可能，但问题不在于群众，而在于主导政策制定者的群众工作。