



新编

政策学概论

XinBian ZhengCe Xue Gailun

陈树裕 主编

中共中央党校出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新编政策学概论/陈树裕主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2005. 1

ISBN 7-5035-3115-0

I. 新… II. 陈… III. 政策学—中国 IV. D60

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 138899 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市华润印刷有限公司印刷装订

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 9.75

字数: 253 千字 印数: 1—3000 册

定价: 18.00 元



责任编辑\张 伟
封面设计\张 虹

责任编辑	张 伟	
封面设计	张 虹	
版式设计	冯 力	
责任校对	于小红	王京京
责任印制	王汉吉	

新编政策学概论编委会

主 审：陈全生

主 编：陈树裕

副主编：李亚军 葛恒显 徐卫方 贡 忠

编 委 (以姓氏笔画为序)：

尹清亮	任 伟	宋田桂	李善岳
吴伟坤	陈卫东	陈 达	陈锡明
杨长鑫	徐炯明	曹洪东	

作 者：	陈树裕	尹清亮	杨长鑫	宋田桂
	葛恒显	陈卫东	李亚军	徐卫方
	王丽霞	曹洪东	任 伟	刘光旭
	王海梅	蒋佳林	张鸣年	吴文勤
	李善岳	百根海	金太军	周士泉
	华 涛	贡 忠	叶 照	

前 言

进入新世纪，继续推进现代化建设，全面建设小康社会，要求党的理论、路线、方针、政策和各项工作，必须符合体现科学发展观的发展要求，统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济社会发展，统筹人与自然和谐发展，统筹国内发展和对外开放。因此，深入学习研究党和国家关于建设和改革的经验，正确分析现代化进程中各方面的问题和矛盾，找到协调、平衡各方面利益关系的正确政策，掌握其政策规律，提高政策制定与政策执行的水平，这是时代赋予我们的一项迫切使命和任务。

开国重于谋略，治国精于政策。政策是国家和政党为实现一定历史时期的特定任务而采取的措施和手段。当代世界各国的执政党和政府无不重视对内政、外交政策的研究，都把政策的研究和制定、实施与执行，看作是维护统治阶级利益、保障国家政治和社会经济事业健康发展的头等大事。学习和研究政策学，加强政策教育，这对于提高广大干部和群众的政策观念、政策水平和整体素质，具有极其重要的理论和现实意义。

当代政策科学产生于 20 世纪 50 年代。自从 20 世纪 80 年代政策科学引入我国以来，学术界已经进行了广泛的研究，发表出版了一批有中国特色的政策科学的理论研究

文章与书籍。政策科学是一门综合性的应用科学，目前国内许多高校、党校和行政学院相继开设了这门课程。

《新编政策学概论》体现的是“新”。本书运用马克思主义理论，从当代中国社会变革的实践出发，面向 21 世纪中国全面建设小康社会、实现现代化的中心任务，突出体现科学发展观的要求，借鉴和吸收当代政策科学发展的最新理论成果，认真总结具有中国特色的政策实践经验，比较贴近地反映了当代中国社会迅速发展的形势。《新编政策学概论》由 3 篇 14 章组成，不仅从总体上介绍了当代政策与政策科学的基本思想观点和基本原理，而且研究了如何正确制定、实施、监控、评估和调整政策的过程，比较全面、具体地阐述了当前国家公共管理中重要政策的基本内容。因此，《新编政策学概论》可供人们学习和熟悉政策使用，适用于党和政府各级政策研究人员、各级领导干部、国家公务员、经济工作者、社会工作者、思想政治工作者、企业经营者阅读使用，特别适合用作高等院校公共管理、行政管理专业和各级党校、干校的教学培训教材。

《新编政策学概论》由陈树裕总体设计，谋篇布局，组织编写，统纂全书。由李亚军、葛恒显、徐卫方、贡忠协助修改、定稿。参与各章撰写的人员有：第一章，陈树裕；第二章，尹清亮；第三章，金太军、杨长鑫；第四章，宋田桂；第五章，葛恒显；第六章，陈卫东，任伟；第七章，李亚军、徐卫方；第八章，王丽霞；第九章，曹洪东、叶照；第十章，刘光旭；第十一章，王海梅；第十

二章，蒋佳林；第十三章，张鸣年；第十四章，吴文勤。另外，李善岳、贡忠、金太军、百根海、周士泉、华涛等人，为本书提供了部分资料和初稿。在本书写作过程中，得到了中共中央党校出版社张伟同志的通力合作，鼎力相助。中共江苏省委党校李善岳教授做了大量前期的组织准备工作，无锡市委党校党委书记、常务副校长陈全生给予了大力支持与多方帮助，薛瑶同志承担了文稿的电脑处理工作，在此表示衷心的感谢。在本书编写过程中，参阅了大量中外文献和资料，特别是陈振明主编的《政策科学》（中国人民大学出版社2003年版）和甘华鸣主编的《公共政策》（中国国际广播出版社出版），在此一并表示感谢。

政策学是一门科学性、理论性、实践性很强的崭新学科。由于当代社会生活在不断发展变化，有不足之处，敬请专家与广大读者不吝赐教，批评指正。

编著者

2004年11月

目 录

前 言	(1)
第一章 导 言	(1)
第一节 政策的概念、性质与特征	(1)
第二节 政策的功能、地位与作用	(7)
第三节 政策规律与政策法规	(12)
第四节 政策与政策科学	(17)
第二章 政策体制与运行	(23)
第一节 政策系统的构成	(23)
第二节 政策决策的基本模式	(28)
第三节 政策体制	(30)
第四节 政策工具	(34)
第五节 政策运行	(37)
第三章 政策目标	(44)
第一节 政策目标的含义、特性和意义	(44)
第二节 政策目标的内容、分类和要求	(48)
第三节 政策目标的依据与条件	(55)
第四节 政策目标的认定	(59)

第四章 政策制定	(64)
第一节 政策制定的科学依据.....	(64)
第二节 政策制定的影响因素.....	(68)
第三节 政策制定的科学程序.....	(72)
第四节 政策制定的原则及政策合法化.....	(82)
第五章 政策实施	(86)
第一节 政策实施及其意义.....	(86)
第二节 政策实施的影响因素.....	(90)
第三节 政策实施的方法步骤.....	(95)
第四节 政策实施的原则要求.....	(101)
第六章 政策监督与控制	(105)
第一节 政策的监督.....	(105)
第二节 政策的控制.....	(112)
第三节 政策监控的程序、原则与方法.....	(116)
第七章 政策评估、调整与终止	(126)
第一节 政策生命周期.....	(126)
第二节 政策评价.....	(132)
第三节 政策调整与终止.....	(140)
第八章 政策过程的科学化、民主化与法制化	(147)
第一节 市场失灵与政府失灵.....	(147)
第二节 我国政策过程的基本状况.....	(155)
第三节 政策过程的科学化、民主化与法制化.....	(159)

第九章 科技文教政策	(166)
第一节 科技政策	(166)
第二节 教育政策	(173)
第三节 文化、体育和卫生政策	(180)
第十章 经济政策 (上)	(189)
第一节 产业经济政策	(189)
第二节 区域经济政策	(193)
第三节 农村经济政策	(199)
第四节 企业经济政策	(206)
第十一章 经济政策 (下)	(211)
第一节 财政政策	(211)
第二节 金融政策	(219)
第三节 可持续发展政策	(227)
第十二章 社会政策	(233)
第一节 人口政策	(233)
第二节 就业政策	(237)
第三节 收入分配政策	(242)
第四节 社会保障政策	(248)
第十三章 政治政策	(256)
第一节 国防政策	(256)
第二节 统战政策	(261)
第三节 民族政策	(265)
第四节 宗教政策	(268)

第五节 台湾、港澳与侨务政策·····	(273)
第十四章 对外政策·····	(279)
第一节 对外开放政策·····	(279)
第二节 外贸政策·····	(283)
第三节 外资政策·····	(288)
第四节 外交政策·····	(292)

第一章 导 言

政策的内涵、特征、功能和地位作用等一系列理论问题是政策研究的起点，也是深入探讨政策运行系统过程及其政策基本内容的基础。在导言中，我们将对这些问题展开讨论，并对政策规律、政策法规、政策科学等基本理论要点进行简要的研究与分析。

第一节 政策的概念、性质与特征

政策活动是人类社会普遍的一项社会活动。政策科学研究，首先要从政策的基本问题开始，包括政策的起源、概念、性质及其特征。

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现象。在原始社会的氏族组织中，调整人与人之间的社会关系，主要靠在长期生活中逐渐地自发地形成的传统习惯。这种以血缘关系和原始公有制为基础、反映全体氏族集体意志和利益的共同行为准则，就是人类社会原始形态的政策。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行为准则，这样，政策就产生了。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，后来变成了法律”^①。恩格斯说的这种共同规则意味着最初的政策。在国外，产生于公元前 1860 年左右的古巴比伦王国的《汉谟拉比法典》，这可能是最早的与公共政策有关的文献。在中国，政策出现可追溯到夏商西周，春秋战国。《周礼》是我国最早述及国家管理的专著，包括行政、土地、人口、财政、市场、资源、交通、军事、司法、教育和医药卫生等各方面的政策，真可谓古代公共政策之“大全”。在中国封建社会，汉朝的“文景之治”、唐朝的“贞观之治”、清朝的“康乾盛世”，这种“太平盛世”，都是当时统治阶级顺应历史潮流，靠的是政策取胜。

物质利益问题是人类社会发展的根本动因。人们为了改造自然，满足需要而相互联系结成社会，又因为不同的利益关系而形成各种不同性质的社会联系。奴隶社会从产生到灭亡，中外历代封建制国家的交替，资本主义的兴起，社会主义的发展，无不与物质利益密切相关。人类社会生活是一个复杂的利益系统。这个系统，是一个利益提出、利益分配、利益剥夺和利益调节的过程。作为社会的经济制度、政治制度、法律制度等各种相对稳定的制度，虽能为各种复杂的利益调节过程提供一个基本的框架，但它不涉及和处理各种具体利益问题，必须通过与解决社会实际问题相联系的政策来解决。政策所体现的利益，不仅指人们物质生活上的，而且包括政治上、精神上、教育上和文化上各种各样的需要、好处和机会。它是具体解决各种利益关系的主要手段和杠杆。人们通过政策直接或间接地调节各种利益关系，可以满足相关阶级、阶层或人民的利益需要，从而调动其积极性，实现社会进步，促进经济发展。

社会主义国家的政策代表着广大人民群众的利益，政策主要是由国家的执政党——无产阶级政党代表人民制定的。一旦执政党的

^① 《马克思恩格斯选集》第 2 卷，第 538—539 页，人民出版社 1972 年版。

政策主张为国家政权机关所接受，并通过国家权力机关而成为国家的政策或法规，党的政策主张就成为国家的意志。因此，我们有时将党的政策和国家的政策视为一体，称为“党和国家的政策”。

二、政策的概念

政策在现代社会生活中司空见惯，但是，人们对其含义的科学理解，很长时期没有明确的界定与认同。我国古代“政”和“策”是分开使用的。“政”是指政治、政事、政权，是指国家大事；“策”是指策略、策划、国策、韬略、谋略，是指为管理国家、治理大事而出谋划策。在西方国家，“政策”是随着近代资本主义国家和政党的出现，从“政治”中逐渐演变出来的。英文 Policy（政策），就是从 Politics（政治）中派生出来的，它主要是指政党或政府等组织为了完成特定目标对所采取的行动的一种表达形式，有时也指“权谋”、“治术”。现代西方学者对政策和社会政策的界定是多种多样的，其政策内容主要包括解决社会问题、改善社会环境、促进社会安全、除弊兴利、机会均等和增进社会福祉等，强调通过国家立法与行政，促进社会各阶层均衡发展。

政策和策略作为马克思主义的科学概念并成为通用术语，是 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，有时单独使用，有时同时并用，在多数情况下并无严格区别。概括地说，政策和策略是指共产党为了实现无产阶级革命的任务和目标，区别不同国度、国情和历史时期，制定的行动计划、规则和斗争的形式或方式。

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，我们认为：政策是指国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治措施或规定的行为准则，是分配和调整人们利益关系的杠杆和手段，是一系列谋略、措施、

法令、法规、条例、办法、方法等的总称。这一政策定义的科学内涵，主要包括以下几点：

1. 政策的主体主要是国家和政党。一般是指一个国家执政党及其国家机关。

2. 政策具有既定的目标和任务，目标取向十分明显。

3. 政策是一定的社会规范和行为准则，不仅规定着人们的行为规范与行为准则，也指明了行为的发展方向。

4. 政策的功能和作用在于调整各种利益关系，调动各方面的积极性。

5. 政策是相关系列术语的总称，是政党或国家一系列谋略、措施、法令、法规、条例、办法、方法等的通用术语。

在现实生活中，政策同政治、策略、战略、路线和方针等概念常常联系运用，但它们之间有区别。政策同政治相比，后者包括前者，前者从属后者，有其同一性。但政治是社会各阶级、阶层之间及其内部的相互关系，政策只是调整这种社会阶级关系的工具，其范围和内涵有着明显区别。政策同策略、战略相比，它们的共性都表现为一定的行动计划、准则、方式、方法和手段。但政策主要侧重于行动的依据和准则，策略主要侧重于行动的方式、方法和手段，战略主要侧重于全局、长期和重大问题的计划任务。路线是政党在一定历史阶段为实现其纲领和目标的根本途径，方针是政党和国家在一定历史阶段内为实现一个目标和完成一定任务而确定的工作指导原则，政策与路线、方针的内涵并无本质的区别，但人们平时往往将路线、方针、政策并列，这里路线、方针往往指总政策和基本政策，而政策则指具体政策。

三、政策的性质与特征

政策是体现国家意志的工具和手段，要全面、深刻地掌握和运用政策，就必须把握其基本性质和特征。

（一）政策的基本性质

事物的性质是多方面、多层次的。政策的基本性质有以下三点：

1. 政策属于政治范畴，是上层建筑的重要组成部分。政策是建立在经济基础之上的政治行为准则体系，其性质和变化均由经济基础决定。它源于经济基础又反作用于经济基础，能够促进经济基础的形成、巩固和发展，通过对社会生活的控制与规范来为经济基础服务，对经济基础既可以起促进作用，也可以起阻碍作用。同时政策同上层建筑中的其他部分相互联系、相互作用、相互影响，并采用不同方式，不同程度地共同作用于经济基础。

2. 政策是一种由统治阶级规定的行为模式与社会规范，具有管理的一般属性。政策从最基本的意义上看具有同生产力、社会化生产相联系的自然属性和同生产关系、社会制度相联系的社会属性；从政策活动过程的要求来看，既要遵循政策过程中客观规律的科学性要求，又要体现灵活协调的艺术性要求，这就要求我们要在继承和发展我国过去的政策经验和政策理论的同时，注意借鉴西方国家的政策理论、技术和方法，同时注重在实践中因地制宜地灵活应用。

3. 政策是理论见诸于实践的中间环节，是主观见之于客观的中介。一切政策都来源于实践，起源于与之相适应的社会经济生活条件。政策受理论指导又受实践制约，反映具体的社会过程与经验，是联结理论与实际的桥梁，发挥对实践的指导作用。离开理论指导的政策必然是短期行为，离开实践基础的政策则是空中楼阁。政策为实践服务，必须体现理论与实践的有机统一。

（二）政策的基本特征

政策的基本特征是由政策的本质属性和基本性质决定的，是政策本质的外部表现，归结起来有五点：

1. 政治性与权威性。我们所讲的政策主要是政党或国家制定