

政策学基础

ZHENG CE XUE JI CHU

王育民

中共中央党校出版社

政策学基础

王育民

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

政策学基础/王育民. —北京: 中共中央党校出版社,
2005. 3

ISBN 7-5035-3134-7

I. 政… II. 王… III. 政策学 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 007085 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

河南省确山县印刷厂印刷 装订

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 9.125

字数: 246 千字

定价: 23.00 元

责任编辑	彭劲松	
封面设计	孙超英	
版式设计	任志珍	
责任校对	于小红	王京京
责任印制	宋二顺	

内 容 提 要

本书从古今中外政策活动研究入手，运用哲学分析法，对政策本质、属性、特点及功能进行探讨。政策活动是政治文明的直接表现形式。一部执政史实质上就是一部政策活动史。任何一项政策活动都存在五个基本要素，即：客观对象、政策制定者、政策制定、政策执行、政策评估。这五个基本要素存在五种基本矛盾运动，即：（1）政策制定者与客观对象之间的矛盾运动；（2）政策制定者与政策制定之间的矛盾运动；（3）政策执行与客观对象之间的矛盾运动；（4）政策制定与政策评估之间的矛盾运动；（5）政策执行与政策评估之间的矛盾运动。从五种基本矛盾运动得出政策活动的四个基本规律，即：第一，政策一定要适应并反映社会发展的规律（代表先进生产力发展要求的规律）；第二，政策一定要适应并反映人民群众利益的规律；第三，政策一定要适应执政者需要的规律；第四，政策一定要反映并代表先进文化前进方向的规律。由于五个基本要素存在政策活动中，并由它们之间产生的矛盾而促成了政策活动的发生和开展。因此，对这五个基本要素也进行了探讨分析，最后认为政策活动是一门科学，是一种管理社会的艺术，它应该形成自己的理论体系，为现实各项政策活动服务。

序 言

郑 新 立

王育民同志是河南确山县委宣传部一位科级领导干部，曾在县乡几个部门工作过，长期处在基层工作第一线，获得过国家级、省、市级先进个人，其分管的工作多次受到省、市、县的表彰。在工作之余，他结合基层工作实际，经过多年观察、探索、研究我国的政策活动，并从我国政策活动的历史、现状分析入手，写出了《政策学基础》一书，此项研究是我国政策学研究领域里一个新的成果。这位基层干部扎实工作的精神和取得的成绩值得钦佩。

关于政策科学问题，目前国内外一些专家学者都在对此进行研究，也出版了不少有关这方面的书籍，有的称“政策科学”，有的称“公共政策学”，也有的称“政策学”。由于政策科学是一门崭新的学科，至今没有一个公认的定义和统一的理论体系，致使政策科学的研究呈现多样性。但它们有一个共同特点，就是使自己的研究成果符合我国政策活动的实际需要，并为其活动提供理论工具，进而为我国社会主义现代化建设服务。诚然，研究一门科学必须从历史和现状出发，从其固有的、矛盾运动的特点出发，在占有资料的基础上，运用哲学和逻辑的方法，来探明其矛盾运动的客观性、必然性和规律性，这样才能使该学科的理论体系建立在牢固的客观基础上。王育民同志的《政策学基础》一书，为达此目的做出了艰辛的探索，并取得了成功。

本书的一个显著特点是：对政策活动规律的研究。一门社会科学的成立，主要有其内在的活动规律，研究一门科学，也就是对其活动规律的研究。王育民同志运用古今中外政策活动史的相关材料

II 政策学基础

和哲学分析的方法，对政策的本质、属性、特点、地位和作用进行探讨，研究政策活动的要素以及各要素之间的矛盾运动，得出政策活动的四个基本规律。即：政策一定要适应并反映社会发展的规律，亦即代表先进生产力发展要求的规律；政策一定要适应并反映人民群众利益的规律；政策一定要适应执政者需要的规律；政策一定要适应并代表先进文化前进方向的规律。这就使其专著对政策科学的阐述立足于坚实的客观事实基础上，它跳出了我国政策学界研究政策科学的一般范围，给人们耳目一新的感觉。

本书的另外一个显著特点是：理论结构合理，语言表达准确、精炼。王育民同志在对政策科学研究时，先从政策活动史上分析研究，以政策产生的根源和条件为基础，去探寻政策活动的规律，然后分析探明政策活动的各要素和各要素产生的条件，以及这些要素、条件对政策活动的影响，在论述上有重点，有层次，有纵深；系统性强，章节框架布局合理，且观点明确，立意新颖。比如“一部执政史就是一部政策活动史”，“政策活动是政治文明的直接表现形式”，政策活动的四个规律等。同时，对政策活动的要素及规律和有关政策问题的看法、界定、语言表述准确精炼，没有反复揣摩和推敲是难以达到的。

本书还有一个显著特点是：结合实际，实用性比较强。研究一门科学的目的是为我们的实践服务，王育民同志结合基层制定政策、执行政策的实际和我国在制定政策、执行政策方面的成功经验，在吸收其他专家学者研究成果的基础上，总结、分析、研究了政策制定、政策执行、政策评估及政策研究方面的内容，有自己的独到见解。为人们今后制定政策、执行政策、研究政策等处理政策问题方面提供了一般的工作方法和原则。因此，它具有很强的实用性。

2004年初，党中央下发了《中共中央关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，繁荣发展哲学社会科学的基本目标是“力争用10年左右时间，形成全面反映马列主义、毛泽东思想、邓小平

理论和‘三个代表’重要思想的教材体系，形成具有时代特点、结构合理、门类齐全的学科体系。”《政策学基础》无疑是我国政策学界在哲学社会科学领域里，宣传“三个代表”，践行“三个代表”的力作。尽管《政策学基础》存在有这样或那样的不足，但它仍不失为一本很有价值的好书，相信它的出版发行，对我们的各级领导者、政策制定者、政策执行者及政策研究者在制定、执行、研究政策过程中会有所裨益。对我们同行在政策学领域的研究会有所帮助。

（作序者系中共中央政策研究室副主任，中国政策科学研究会副会长，中国人民大学、中央财经大学、中国社科院研究生院兼职教授、博士生导师）

2004年5月24日

目 录

序 言	(I)
引 论	(1)
第一章 综述	(5)
第一节 政策学是一门既悠久又崭新的独立学科	(5)
一 政策学的悠久性	(5)
二 政策学的综合性	(9)
第二节 政策学研究的对象及内容	(10)
一 政策学研究的对象	(10)
二 政策学研究的内容	(11)
三 政策学的性质及其特点	(13)
第三节 政策学领域的划分	(14)
一 政策活动的演变过程	(14)
二 政策学领域划分	(16)
第四节 建立政策学的必要性	(17)
一 建立政策学是我国繁荣发展哲学社会科学 的需要	(18)
二 政策学应是我国各级党政领导干部改善和 提高自身执政能力的需要	(18)
三 政策学应是党政干部实现专业化的必修课	(20)

第二章 我国古代政策活动简要回顾	(22)
第一节 我国古代政策思想理论	(22)
一 以农立国的思想理论	(23)
二 民为邦本的思想理论	(24)
三 改革变通的思想理论	(25)
四 选贤任能的思想理论	(27)
五 经济管理的思想理论	(29)
第二节 古代政策的实践	(31)
一 古代政治政策	(32)
二 古代土地管理政策	(39)
三 古代财政政策	(42)
第三节 古代政策活动的有益启示	(46)
 第三章 政策的本质	 (56)
第一节 政策产生的基础	(56)
一 政策产生的根源及条件	(56)
二 先进执政者政策创立的法则	(61)
三 政策的类型及产生方式	(63)
第二节 政策的本质	(65)
一 政策的概念及本质	(65)
二 政策概念的相关问题	(70)
第三节 政策的属性、特点、地位和作用	(75)
一 政策的属性	(76)
二 政策的特点	(78)
三 政策的地位	(84)
四 政策的作用	(87)
 第四章 政策活动规律	 (90)
第一节 政策活动有其客观规律	(90)

一	研究政策活动规律的意义	(90)
二	研究政策活动规律的方法	(92)
第二节	政策活动的基本矛盾及其运动	(93)
一	政策活动的概念及特征	(93)
二	政策活动的基本矛盾	(95)
三	政策活动的基本矛盾运动	(99)
第三节	政策活动的基本规律	(104)
一	政策活动的四个基本规律	(105)
二	政策活动基本规律的相互关系	(112)
第五章	政策活动的客观对象	(114)
第一节	矛盾是客观对象产生的基本条件	(114)
一	普遍矛盾	(115)
二	特殊矛盾	(115)
三	个别矛盾	(116)
第二节	客观环境对政策的影响	(118)
一	政治环境对政策的影响	(118)
二	经济环境对政策的影响	(121)
三	文化环境对政策的影响	(125)
四	国际环境对政策的影响	(128)
五	自然环境对政策的影响	(128)
第三节	客观对象为政策活动提供现实条件	(129)
一	确立客观对象为政策活动要素的基因	(129)
二	客观对象的概念及特征	(131)
三	客观对象为政策活动提供条件	(134)
第六章	政策制定者	(138)
第一节	政策制定者的概念及特征	(138)
一	政策制定者的概念	(138)

二	政策制定者的特征	(139)
三	我国制定政策的领导集体	(140)
第二节	制约政策制定者活动的因素	(141)
第三节	政策制定者在政策活动中应具备的素养	(144)
一	政治素质	(145)
二	文化素质	(150)
三	能力素质	(151)
第四节	政策制定者应具备的预测能力	(152)
一	预测在制定政策中的意义	(152)
二	预测对制定政策的作用	(153)
三	政策制定者如何提高预测能力	(154)
第七章	政策制定	(157)
第一节	政策制定的依据	(157)
一	理论依据	(157)
二	实际依据	(159)
三	经验依据	(163)
第二节	政策制定的原则	(164)
第三节	政策制定的程序	(170)
一	提出问题	(170)
二	确定目标	(172)
三	制定方案	(175)
四	方案评估	(177)
五	选择方案	(179)
六	政策决策	(180)
第四节	影响政策制定的因素	(180)
一	科技进步与社会发展对政策制定的影响	(180)
二	思想认识问题对政策制定的影响	(182)
第五节	制定政策应杜绝的几个问题	(185)

一	防止“政策打架”	(185)
二	防止政策多变	(186)
三	杜绝“土政策”	(187)
第八章	政策执行	(188)
第一节	政策执行的概念及意义	(188)
一	政策执行的概念及特点	(188)
二	政策执行的意义	(189)
第二节	执行政策的原则	(190)
一	目标与手段统一的原则	(190)
二	及时准确的原则	(191)
三	平等坚决的原则	(192)
四	求实创新的原则	(193)
第三节	影响政策执行的因素	(194)
第四节	如何提高执行政策的效率	(196)
一	制定计划, 指挥协调	(196)
二	宣传政策, 营造氛围	(197)
三	强化素质, 保证实施	(198)
第五节	政策监督	(199)
一	政策监督的概念及意义	(199)
二	政策监督的原则	(200)
三	政策监督的方法	(201)
第九章	政策评估	(203)
第一节	政策评估的意义	(203)
第二节	政策评估的原则及方法	(205)
一	政策评估的原则	(205)
二	政策评估的方法	(207)
第三节	政策反馈	(209)

6 政策学基础

一	政策信息反馈的内容	(210)
二	政策信息反馈的途径	(212)
三	政策信息反馈的程序	(213)
第十章	政策规范	(215)
第一节	政策规范的文体概念及特征	(215)
一	政策规范的文体概念	(215)
二	政策规范的文体特征	(215)
第二节	政策规范的文体结构	(216)
一	文体结构	(216)
二	总政策、基本政策和具体政策的关系	(220)
三	目标与政策	(221)
第三节	政策规范的形式	(223)
一	我国制定政策规范性文件的机关	(223)
二	政策规范的公文形式	(224)
三	有待明确的几个问题	(226)
第四节	政策规范的类型表现	(228)
第五节	政策的效力	(230)
第十一章	政策体系	(233)
第一节	政策体系的概念及特征	(233)
一	政策体系的概念及特点	(233)
二	政策体系的特征	(234)
第二节	政策体系的结构	(240)
一	政策体系的纵向结构	(241)
二	政策体系的横向结构	(246)
三	政策体系的平面结构	(249)
四	特殊政策体系	(252)
第三节	强制性政策与非强制性政策	(254)

一	强制性政策与非强制性政策的概念	(255)
二	强制性政策与非强制性政策的特点	(256)
第四节	研究政策体系的意义	(258)
一	坚持本质的观点, 保持政策的方向性	(258)
二	坚持整体的观点, 保持政策的合理性	(258)
三	坚持联系的观点, 保持政策的协调性	(259)
四	坚持动态的观点, 保持政策的先进性	(259)
五	坚持系统的观点, 保持政策的整体效应	(260)
第十二章	政策研究问题	(261)
第一节	政策研究的意义及作用	(261)
一	我国政策研究机构发展状况	(261)
二	政策研究是一门科学	(263)
三	政策研究的意义及作用	(265)
第二节	政策研究的几个问题	(266)
一	调查研究与政策研究的关系	(266)
二	政策研究机构与决策机构的关系	(267)
三	政策研究的任务和方法	(268)
四	政策研究人员应具备的条件	(269)
五	政策研究应注意的原则	(270)
六	领导者利用政策研究部门时应注意的问题	(273)
主要参考书目		(275)
后 记		(276)

引 论

政策活动是一项重大的社会活动，它的重大性取决于它维系着国家的命运，人民的命运，社会发展的前途。

政策活动是一项创造性的社会活动，它的创造性取决于在对社会发展规律认识的基础上去开辟社会生活领域里前人所未走过的道路。

正确的政策活动又是一项科学性的社会活动，它的科学性不仅取决于它在社会发展规律的支配下有自己产生、发展、消亡的规律，而且它在社会实践活动中的诸要素——政策制定、政策执行、政策评估等也都有自己的活动规律。

纵观政策活动史，政策活动与社会其他活动有着密切的联系，但它活动的对象不同于其他社会活动，它有自己特定的活动对象，那就是社会执政者运用政策来解决社会实际问题，并运用政策引导社会向前发展。因此，我们把政策活动过程看作是一种科学行为的过程，把其活动的规律性、科学性看作是一门科学，简言之谓政策科学。

一部人类社会发展史告诉我们，任何社会现象都有其客观规律，而任何客观规律都是可以被人们所认知的。世间不存在不能认识的现象和规律，只存在暂时还未被认识的现象和规律。

从人类思想发展史看，一个新的理论观念的提出，无疑都不是凭空产生的，都是长期大量实践经验的凝结。正如马克思所说：“一个新的科学理论的提出，都是总结概括实践经验的结果。”^① 江

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第47页。

泽民同志在建党 80 周年讲话中指出：“人民总是在社会矛盾的运动中不断开辟前进的道路，人民也总是在历史活动的实践和比较中，不断寻找、揭示和发展指导自己前进的真理。”

从中外执政史看，一部执政史，实际上就是一部政策活动史。有史以来，任何一个国家或政党都是通过政策和法律（法律是上升为国家意志的国家政策）规定本国的政治制度、经济体制和人们的利益关系，并通过政策沟通人与国家之间、人与社会之间、人与人之间的思想和感情，协调各种关系，把社会组织及社会成员的行为规范在共同目标之下统一行动，沿着政策的轨迹前进。不论哪一个统治集团或政党，如果离开了政策这个手段，它就不可能统治社会、治理国家，达到理想的目的。正因如此，政策一直是历代执政者巩固政权，调整社会关系，强化经济基础，加强执政地位的工具。政策在社会活动中所处的这种特殊地位，决定了当今每个国家或政党都必须以科学的态度来对待每项政策活动。为此，世界各国或政党还成立了不同形式的政策研究机构，研究揭示政策产生发展的客观规律，分析政策活动的要素构成、体系结构，探讨现代政策的科学制定和最佳实施办法。

研究政策学的目的

社会本身是一个复杂的系统，存在着千变万化的各种社会现象，这些社会现象客观地存在于社会中，独立于人们的意识之外，发挥着它的作用。因此，它们不断被纳入科学研究的视野，引起了大批专家学者的密切关注。政策本身就是这个问题。20 世纪 50 年代初，美国著名政治学家 H. 拉斯韦尔与勒恩纳合著的《政策科学》一书，明确指出“政策科学是用于解决社会问题，特别是解决那些结构和关系都很复杂的社会问题的工具”。H. 拉斯韦尔第一次提出了政策科学的概念，呼吁政治学者们把研究的焦点集中在社会问题上，提出把政治科学变为政策科学的主张。继美国之后，德国、日本、英国等国家都在进行政策科学的研究。自此，政策学出现迅猛发展的势头，至今方兴未艾。