

ZHENGCEXUE

8. 李善岳

主 编 李 善 岳

政 策 学

南京大学出版社

政 策 学

主 编 李善岳

葛长森 公方泉

副主编 宋庆启 王宜早

南京大学出版社

1992 · 南京

(苏)新登字第 011 号

政 策 学

李善岳 葛长森 公方泉 主编

*

南京大学出版社出版

(南京大学校内)

江苏省新华书店发行 华东工学院印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 12.125 字数 304 千

1992 年 8 月第 1 版 1992 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—005100

ISBN 7-305-01565-2

D·226 定价 6.30 元

目 录

前言	李善岳(1)
总论—政策与政策学	李善岳(5)
第一章 政策概论	李善岳(6)
第一节 政策的概念、本质与特征	(6)
第二节 政策的产生与发展	(15)
第三节 政策的地位与作用	(22)
第二章 政策学研究对象与内容	李善岳(28)
第一节 政策学研究对象与范围	(28)
第二节 政策学的内容体系及与相关学科的关系	(40)
第三节 政策学的研究意义和方法	(43)
上篇 政策过程与模式	李善岳(47)
第三章 政策决策的体制和模式	金广佑、公方泉(48)
第一节 政策决策的原则和要素	(48)
第二节 政策决策的体制	(54)
第三节 政策制定的模式	(63)
第四章 政策的制定	李华生、宋庆启(70)
第一节 政策制定的依据	(70)
第二节 政策制定的程序	(76)
第三节 政策制定的原则和方法	(84)
第五章 政策的实施	孔亚南、宋庆启(93)
第一节 政策实施的组织机构	(93)
第二节 政策实施的基本原则	(103)
第三节 政策实施的方法步骤	(108)
第六章 政策的监督与控制	强国、宋庆启(118)

第一节	政策的严肃性与灵活性	(118)
第二节	政策的评价	(124)
第三节	政策的监督	(133)
第四节	政策的控制	(140)
第七章	政策过程的科学化与民主化	王宜早(146)
第一节	政策过程的科学化	(147)
第二节	政策过程的民主化	(155)
第三节	政策过程的法制化	(167)
下篇	我国现行政策的基本内容	李善岳(175)
第八章	经济政策(上)	葛长森(176)
第一节	工业政策	(176)
第二节	农业政策	(185)
第三节	商业政策	(192)
第九章	经济政策(下)	葛长森(202)
第一节	财政政策	(202)
第二节	税收政策	(211)
第三节	金融政策	(218)
第四节	物价政策	(226)
第十章	社会政策(上)	李阳(232)
第一节	干部政策	(232)
第二节	劳动工资政策	(239)
第三节	知识分子政策	(246)
第四节	人口政策	(251)
第十一章	社会政策(下)	李阳(256)
第一节	统一战线政策	(256)
第二节	民族政策	(263)
第三节	宗教政策	(268)
第四节	侨务、港台政策	(274)
第十二章	科教文政策	王宜早(283)
第一节	科技政策	(283)

第二节	教育政策	(289)
第三节	文艺政策	(296)
第四节	体育与卫生政策	(302)
第十三章	对外政策(上)	葛长森(311)
第一节	外交政策	(311)
第二节	外贸政策	(318)
第三节	利用外资与引进技术政策	(325)
第十四章	对外政策(下)	葛长森(332)
第一节	对外开放政策	(332)
第二节	劳务输入政策	(340)
第三节	国际旅游政策	(343)
第十五章	国防政策	刘从俭、公方泉(348)
第一节	我国兵役政策	(348)
第二节	军人优抚政策	(360)
第三节	军事权益保障政策	(372)

前 言

政策是国家和政党为实现一定历史时期的革命和建设的特定任务,而采取的一种政治措施和手段,是作为处理国家之间、阶级之间、社会集团之间的关系、以及作为指导社会经济文化发展的行动准则。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,看作是维护统治阶段利益、保障国家政治和经济事业健康发展的头等大事。因此,如何运用马克思主义基本原理,认真总结经验教训,建立社会主义政策学,努力揭示政策的本质,研究、探索政策的产生、发展、制定和实施的规律,正确认识和评述我国现行政策,实现政策的民主化与科学化等问题,是我国当前一项十分重要而又紧迫的思想建设与政治建设的任务。《政策学》就是适应这种形势的要求,经过作者近两年的努力,终于与读者见面了。

政策学是一门应用马列主义基本理论,解决我国革命和建设事业中的实际问题的崭新的学科。它是一门实践性很强的应用科学,是建立在许多相关学科基础上的一门跨学科的综合科学,它是从科学社会主义体系中独立出来的一个分支社会学科,是马克思主义科学体系的一个重要组成部分。学习和研究政策学,对于宣传、领会、贯彻执行党和国家的各项政策,加强对广大干部的政策教育,增强政策观念,提高政策水平和执行政策的自觉性,具有极其重要的理论和现实意义。

本书对政策的本质与特征,产生与发展、地位与作用等作了概括地阐述;对政策过程中的制定、实施、评价、控制与监督等,以及

政策过程的科学化与民主化问题,作了较为详细的介绍,具有很强的可操作性;具体地阐述了我国现行的经济政策,包括工业、农业、商业、财政、金融、物价、税收、工商行政管理政策,社会政策,包括人事干部、劳动工资、知识分子、人口、统一战线、民族宗教、侨务、港台政策,科教文政策,包括科技、教育、文艺、体育与卫生政策,对外政策,包括外交、外贸、利用外资、引进技术、对外开放、劳务出口、国际旅游与其它涉外政策,以及国防、兵役政策等。不仅全面具体地阐述了各种政策的基本内容,而且探讨了如何正确贯彻执行的实践问题。因而它是广大干部学习和熟悉政策的极好教材。可供中央及省、市、县党委、人大和政府的政策研究室的政策研究人员,各级领导干部、经济工作者、企业经济管理者,高等院校行政管理专业和各级党校、干校干部培训等阅读,也可作为教材使用。

《政策学》是由中共江苏省委党校、中共徐州市委、南京师范专科学校、中共江苏省级机关党校、南京市商业中等专业学校等单位的同志合作编著而成。中共江苏省委党校管理教研室经济管理副教授李善岳任第一主编,作出总体设计、谋篇布局、组织编写,逐章进行修改、统筹、定稿。南京市商业中等专业学校校长葛长森副教授、中共徐州市委副秘书长公方泉任主编,参与总体设计,组织编写,通审全书。中共徐州市委政策研究室主任宋庆启、南京师范专科学校副校长王宜早副教授任副主编,参与总体设计,具体组织编写,并分别修改部分章节。参加编写的人员有:李善岳、葛长森、公方泉、宋庆启、王宜早、李阳、李华生、孔亚南、强国、全广佑、刘从俭等。李成哲、王成、李承、赵声义、李立等为该书做了资料收集、抄写和校对等工作。在本书写作和出版发行中,得到了中共江苏省委党校教务处副处长方根林、教材科科长张淑兰、沛县人大内委主任王春友、邳县党校高级讲师张同度等同志,以及南京大学出版社的大力支持,通力协作,在此一并表示衷心地谢意。

政策学是一门开创性的新学科,由于作者理论水平有限,在实

践中探索与研究又不够,有些论述可能把握不准、缺点与错误在所难免,敬请专家、同行与广大读者不吝赐教。

李善岳

1991年12月于南京

通安路，以紅木木頭製成，堅固耐用，地下又設有排水溝，
，使雨水不致流入，且可排水，使路

面乾燥

東南西北，計分四段

总论——政策与政策学

政策是国家和政党为实现一定历史时期的革命和建设的任务，而采取的一种政治措施和手段，是作为处理国家之间、阶级之间、社会集团之间的关系、以及作为指导社会经济文化发展的行动准则。古今中外，任何国家的政府和政党都把内政和外交政策的研究与制定、实施与执行，看作是维护国家利益的头等大事，是取得革命和建设事业胜利的重要保证。因此，如何运用马克思主义基本原理，认真总结经验教训，建立社会主义政策学，努力揭示政策的本质，研究探索政策的产生、发展、制定和实施的规律，正确认识和评述我国现行政策，实现政策的民主化和科学化等问题，是我国当前一项十分重要又紧迫的思想建设任务。这对于正确宣传、贯彻与执行党和国家的各项政策，加强对广大干部的政策教育，增强政策观念，提高政策水平和执行的自觉性，都有着极其重大的理论和现实意义。

第一章 政策概论

作为政策学研究对象的政策，有它产生、发展的历史过程。它作为一种极其重要而又复杂的社会政治现象，具有自身活动和发生作用的鲜明特征。

第一节 政策的概念、本质与特征

一、政策的概念

政策，是指一个国家或政党在一定历史时期内，为实现革命和建设的任务而规定的行动准则。它是作为处理国家之间、阶级之间、社会集团之间的利益和关系的一种政治措施和强有力的手段，也是用以指导人们从事社会经济文化生活的重要依据和行动规范。

政策，作为最常见的一种社会政治现象，对其基本含义的理解并不完全是一致的。我国古代对“政”和“策”是分开使用的。“政”是指政治，政事、政权。“策”是指策略、韬略、谋略。英文中最初也没有政策这个词。后来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政策来。它主要是指政党或政府等组织为了完成特定目标对所要采取的行动的一种表达形式，有时也指“权谋”、“治术”。日本把“政策”译为是政府、政党在政治上所采取的方针、策略以及推行此方针、策略所采取的手段；还包括各组织体在经营上或发展上所采取的一些计划，手段。自鸦片战争后，“政策”这个词才从日本传入中国。我国的《辞海》对政策解释为：“党和国家为实现一定历史时期的路线而制定的行动准则。”这是我国目前比较通行的解释。但也有人解释为：“政策

是政党和政府用来调动或约束社会力量以达到政策制定者预期目标的一种策略和策划。”目前西方一些学者对政策的解释基本上有两种观点。一种观点认为：“政策是指某一团体组织，为了达到自身的目的，在若干可取的方法中，作出的一种选择。”如 T. R. 比尔认为政策就是“政府选择作为或不作为的行为”。另一种观点认为：“政策是执行行为的指引，它是一个人、团体或政府在固定的环境中，所拟定的一个行动计划。”如美国政治学家伊斯顿在他的政治体系的理论中，把政策看作是政治体系输出的主要内容。是为“整个社会所做的权威性价值分配。”

综上所述，由于人们所处的地位不同，由于政策和人们的根本利益相关联，不同的人会从不同的角度、不同的立场、不同的层次、运用不同的观点来看待政策。但是，无论是东方还是西方，他们都认为政策和政治存在着紧密的历史联系，都是与政策制定者的利益和行为的需要密切相关的。因此，根据我国的特点，我们可以把政策的基本内涵明确地界定和简单的概括为：政策是国家或政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则，它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程。这比较明确地反映了政策这个概念本身所包含的一些本质特征。

二、政策的本质

政策是一种政治措施。自从人类社会出现了阶级和国家以后，就产生了政治。政治是经济的集中表现，它根源于经济生活的阶级之间的矛盾和斗争，以及阶级内部的各种经济利益关系。因此，不同性质的国家政权和代表不同阶级、阶层利益的政党等政治组织，总是从不同的利益出发，着手解决社会上出现的各种各样复杂多变的具体问题，他们总是对这些直接或间接关系着本阶级切身利益的问题。采取某种政治手段和措施，制定某种决策，作出各种规定，作为人们行动的准则，以达到有利于本阶级利益的目的，维护本阶级的统治。而这些反映阶级利益之间关系的手段、措

施或决策，就是政策。因此，对于统治阶级来说，为了维护自己的统治，更好地处理和解决社会生活中各种复杂的矛盾和问题，以达到对被统治阶级的压制和对整个社会的有效控制与管理，他们必然不断地提出和执行一系列的政变，作为施实统治的强有力的手段和措施。对于被统治阶级来说，为了反抗和摆脱统治阶级的压迫和控制，寻求自身阶级的解放和出路，也必然通过代表自己利益的政党等各种政治集团，集中本阶级、阶层人们的意志和力量，针对社会上的各种矛盾、问题以及统治阶级的政策，提出和执行一系列有利于自己的政策，作为强有力的斗争手段和措施，以求达到生存、发展或推翻统治阶级的目的。由此可见，不论是统治阶级还是被统治阶级，不论针对的是什么问题，他们制定和执行的一系列政策，都充分体现了阶级之间的矛盾和斗争的复杂关系，都是一种政治性的措施，集中地反映了他们之间根本经济利益的对立。

政策是人们利益的具体体现。政策所体现的利益，不仅指人们在经济和物质生活上的需要，而且包括政治上、精神上，教育和文化上等各种各样的需要、好处和机会。人们正是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，无论人类社会处于何种历史阶段、发展程度如何，而利益问题始终是人类社会的一个根本问题，是驱使人们社会活动的根本动因。但是，人们的经济利益是各种利益中最基本的利益，人们的各种利益和需要，都是在经济利益的基础上产生的。因此，在有阶级存在的社会发展的各个阶段上，各个阶级都从本阶级的根本物质利益中产生出共同的要求和愿望，这种阶级的意志，必然集中地表现在各自制定的政策上。剥削阶级为了维护本阶级的利益，巩固自己的统治，总是要制定各种经济、政治、社会、军事、外交等方面的政策，并且利用手中握有的国家政权，把自己的政策用法律的形式固定下来，使之规范化、条文化，强迫人们遵守。显然，剥削阶级的政策的本质是剥削阶

级的意志和利益的体现。而被剥削被压迫阶级，为了反抗统治阶级的统治和压迫，更好地进行有组织的斗争，也常常制定出符合自己阶级利益的有关政策，来统一本阶级内部思想和行动，联合同盟军，对统治阶级展开经济的、政治的、军事的斗争。一般说来，被统治被压迫阶级所制定和宣传的各种政策，充分反映了本阶级的意志，代表了广大人民群众利益的要求。

政策是调节人们各种利益关系的手段和杠杆。在社会生活中，存在着不同方面、不同环节、不同层次、不同形式的利益，形成一个复杂的利益系统。这个系统的动态过程，又是一个利益的提出、利益的分配、利益的剥夺和利益的调节过程。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、静态的制度，虽能为各种复杂的利益提出分配和调节过程提供一个基本的规范和依据，但它不涉及和处理各种具体利益问题。因此，必须通过与解决社会实际问题相联系的政策来解决。它是具体解决国家利益、集体利益、个人利益，经济的、政治的、教育的、文化的、社会的利益，以及长远利益和眼前利益的主要手段和杠杆。只有通过政策直接或间接地调节各种利益的关系，才能满足各个阶级、阶层和人民的利益与需要，从而调动他们的积极性，促进社会的发展。

三、政策的特点

政策作为政党和国家指导人们从事社会政治、经济、军事、教育、文化、科技、外交等活动的行动准则，它具有原则性与指导性、系统性与整体性、层次性与相关性、现实性与有效性、稳定性与可变性等特点。

第一，原则性与指导性。原则是指说话办事所依据的法则或标准。政策作为指导人们完成革命和建设任务的行动准则，它本身体现着事物的本质和规律，具有高度的原则性。因此，制定政策，必须从实际出发，按照事物的本质和固有的规律办事，保证

政策的正确性和科学性；实施政策，必须严格按照政策规范的要求去做，不能违背它，任何组织和个人都不能站在本单位、小团体或个人利益的立场上，采取各种对策去钻政策的空子，干违反政策的事情；要贯彻执行政策，必须坚定不移地维护政策的权威性和严肃性，不得随心所欲、各行其事，或片面理解、择其善者执行。政策的原则性，是由政策的本质所决定的，原则性遭到破坏，政策的性质就会改变，政策的积极作用也会随之消失。所以，对于不能坚决贯彻执行党和国家政策的行动者，要给予严肃的批评教育；对于违背党和国家政策的行事者，要给予党纪、政纪的处分；对于破坏党和国家政策的行为者，触犯刑律的，要依法制裁。

政策作为行动的指导原则，具有直接的指导性。一个国家或政党在一定历史时期内，总要根据自己所代表的人们的利益和特定的历史条件，对自己的行动作出根本性的选择，确定一条明确的、有最高指导意义的路线。它是对行动的总目标、总方向、总目的的一种高度的概括，是在较长历史时期和发展阶段中作出其它各种决策的最主要、最直接的依据和基础，也是一种最高级的最初级次的决策。而任何总路线最终都要落实到直接用于指导具体实际活动的各种具体规划和计划上。它是针对具体的单位、部门、人和事而制定的，是一种低层次的、微观的决策。因此，在国家和政党制定的总路线、总目标、总方向与具体的工作规划和计划之间，必然要存在一些极其重要的环节，这些环节就是各种各样的政策。政策作为中间层次的决策，能把高度概括的总路线、总目标、总方向与各种具体工作规划和计划联系起来。它一般不规定具体行动的细节，而是针对具体情况或某一类具体情况，把总目标化为特定范围内的目标，同时为完成这一目标确定一个全面的行动指导原则。

第二，系统性与整体性。在人类社会中的一切事物都是以系统的形式存在的，这些事物作为政策研究的对象和政策作用的对

象，往往是一些客观存在的规模巨大、变化迅速、影响广泛的大系统。因此，社会中的任何问题也都不是孤立的，而是处在不同层次的问题系列之中，任何政策也不是孤立的，也必然处在不同层次的政策系统之中。所以政策本身就必然具有系统性特点。从实践中可以看出，无产阶级政党和社会主义国家实行的政策，从纵的方面来看，它是一个多层次的系统，包括总路线、总政策、总方针、基本方针、基本政策和具体政策；从横的方面来看，它是一个多侧面的系统，包括政治、经济、军事、科学技术，文化教育和外交等方面协调发展的复杂政策体系。由此可见，制定和实施政策是一个关系到整个社会协调发展的系统工程，要求我们的主观指导必须具有高度的系统性和科学性。

政策不能孤立地发生作用，而是以政策系统整体效应的形式发生作用，因而又具有整体性的特点。政策的整体性表现为一项政策由制定、实施、执行、评价等环节构成的政策过程的整体；表现为这项政策与其它的政策互相联系构成的政策系统整体；还表现为政策系统与其它的系统互相联系构成的社会系统整体。其中，任何一个整体组成部分的变化都要影响其它的组成部分，都要影响到整体的作用。因此，制定每一项政策绝不能与整个政策系统相抵触，否则，不是这项政策难以得到批准，就是这项政策虽然有效，但它破坏了整个政策系统的动能，其效果也是不会好的。制定每一项新的政策应考虑与过去相关政策的历史联系，如果它是为纠正过去政策的失误，就要全部或局部否定过去的政策，如果它是对过去政策的补充和发展，它绝不能与过去的政策相悖。政策的整体性就是政策的整体效应性，它既要重视新时期政策的优化，更要重视政策系统整体的优化，绝不能只抓住某一项政策或政策的某一方面，片面追求单一目标或某一方面的利益，而损害其它方面的利益以至整体利益。可见，把握政策的整体性，就一定要把政策作为一个系统来看待，从整体性角度，使不同政策及其相关因素有机地联系起来，互相协调、互相配合、互相补充，这