

《丛书》  
主 编 梁昆义  
副主编 严翅君

基 层 管 理 指 南

JGZ

JICENG GUANLI ZHINAN

JICENG  
ZHENGCE YU ZHENGCE XUE

主 编 贡家荣  
副主编 严翅君  
李致中  
胡生龙  
叶国强

基层政策与政策学

JICENG ZHENGCE YU ZHENGCE XUE

SHANGHAI RENMIN CHUBANSHE

上海人民出版社

# 基层政策与政策学

主 编 贡家荣  
副主编 严超君 李致中  
胡生龙 叶国强

上海人民出版社

1993·上海

(沪)新登字101号

责任编辑 曹利群

封面装帧 孙宝堂

## 基层政策与政策学

贡家荣主编

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号)

新华书店上海发行所经销 南京花园印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张10.125 字数210千

1993年3月第1版 1993年3月第1次印刷

印数1—5,000

ISBN 7—208—01591—0/C·36

定价6.00元

(总定价31.20元)

## 撰稿者

王 林	叶国强	许同禄	李致中
吴云生	张荣军	严超君	贡家荣
陈继琴	陈道荣	吴 霞	陆耀辉
经延枫	周运宏	杨明强	胡生龙
胡继发	赵晓强	姚朝云	唐红生
梁洪庚	陶建新	徐嘉惠	曹凤仪
颜利平			

# 序 言

梁 昆 义

到基层去，我们常看到这样一种情况：有些基层工作干部搞改革开放和经济建设，有自觉性，有雄心，有热情，有毅力，有干劲，手中也有一定资源，但总是达不到他们心中的目标。这是他们的一大烦恼。造成这一烦恼的关键原因是不精通管理。我们很为这些同志着急，想帮助他们挣脱这一烦恼，于是就研究编写这套《基层管理指南》丛书。

在现代工业发达国家，人们通常把资源看作四种，一是物质资源，即物质生产手段和生产对象；二是人力资源，即劳动者所能提供的智力资源和体力资源；三是财力资源，主要是指可供支配的资金；第四就是管理资源，即对于物质资源、人力资源、财力资源的管辖、组织、控制、调节、处置，使之形成一个有效协调的整体，以达到实现效益（包含宏观效益和微观效益）的目标。这种把管理看作一种资源的观念，对于推动一个国家向现代工业社会迈进是极有价值的。在实际工作中，我们看到同样两个单位或两个部门，人力、物力、财力条件都大体相当，但由于管理水平的高低而可能造成实际效益和增长面貌的极大悬殊；甚至在一些人力、物力、财力资源严重不足的情况下，由于管理者的富于创造性的组织

管理，可以收到效益超过资源丰富单位的神奇效果。所以，不少人如同视科学技术为生产力一样，也把管理视为一种特定形态的生产力。正如马克思所说，一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的职能。这种指挥、协调和执行生产总体的运动所产生的职能，就是管理。在现代社会中，一个国家、一个地方、一个部门、一个企事业单位，管理的优劣，是关系到它的兴衰存亡的根本大事。难怪管理科学从本世纪初开始就越来越成为科学界、管理界的热门话题，在西方工业发达国家出现了一个“管理科学理论丛林”，各种管理科学的研究著作成为各式种类管理人员的案头必备。

从我国的情况看，管理科学的研究和普及起步较晚，与社会主义现代化事业的迫切需要还难以适应。从总体上说，从传统的经验型管理向现代的科学化管理的转换仍需要一个长期的过程，管理科学化程度的提高严重受制于传统的落后管理意识和管理观念。所以，我们有责任来一个管理科学知识的大普及。但是，不少基层工作的同志时常抱怨：现在的关于管理知识方面的书籍中，介绍外国理论的多，结合中国国情研究的少；概念性的东西多，切实探索实际问题的少；说大道理的多，体现基层特色、贴近基层工作、符合基层要求、有针对性和实用性的少。他们呼唤理论工作者既要有抽象原理的考释和宏观理论的探索，也要有实证问题的研究和能解基层干部燃眉之急的“指南”。《基层管理指南》便是这样“遵命”编撰，应呼唤而出台。

《基层管理指南》是为基层服务的，这是编撰者的一个基本宗旨。任何能为基层服务好的著作，不仅必须以对理论的深究为前提，而且要熟悉基层的一切。如果我们能为基层服务好，实也算心满意足了。我们这么大一个国家，一切意义上的基层是她的根基，是垒砌整个社会大厦的砖石；我们的基层干部，是支持整个国家管理系统的骨骼、筋肉、神经元。《基层管理指南》自量还难说保证为基层服务得很好，但参加编撰的同志是作了很大努力的。他们当中有领导干部、有专业理论工作者、有多年从事基层领导工作并走上新一级领导岗位的实际工作者。大家都努力以马克思主义和建设有中国特色的社会主义理论为指导，拓宽视野，广开思路，既注重研究现代管理的一般规律，又注重从基层经济建设和社会发展的实际出发，博采各地各部门成功的经验和做法，由表及里，去粗取精，探索有中国特色的基层管理科学，为管理理论和基层工作实际相结合寻求尽可能多的成果。

这套丛书共有五本，既可独立成册，也可汇集成套。选题是从当前基层干部普遍关心、迫切需要的管理知识方面确定的；形式上力求符合基层干部的阅读特点，通俗易懂，具有应用性。撰写中引用了现代管理理论界的不少最新研究成果，值此表示感谢。由于编撰者水平有限，加上时间匆促，书中尚有一些不尽如人意之处，请读者和专家批评指正。

一九九三年元月于南京

# 目 录

<b>绪 论</b> .....	( 1 )
第一节 政策和策略是党的生命.....	( 1 )
第二节 执行政策是基层领导工作的基本职能.....	( 5 )
第三节 基层干部要学一点政策学.....	( 8 )
<b>第一章 政策的本质、特征、分类</b> .....	( 11 )
第一节 政策的本质.....	( 11 )
第二节 政策的特征.....	( 14 )
第三节 政策的分类.....	( 19 )
<b>第二章 政策的制定</b> .....	( 21 )
第一节 制定政策的程序.....	( 21 )
第二节 政策制定的基本要求.....	( 27 )
第三节 基层组织在上级政策制定中的作用.....	( 30 )
<b>第三章 政策的学习和宣传</b> .....	( 34 )
第一节 政策的学习.....	( 34 )
第二节 政策的宣传.....	( 38 )
<b>第四章 政策的执行</b> .....	( 43 )
第一节 政策执行的过程.....	( 43 )



第二节	政策执行的原则	( 46 )
第三节	反对非政策行为	( 50 )
<b>第五章</b>	<b>政策执行的决定因素</b>	( 55 )
第一节	基层组织是政策执行的关键	( 55 )
第二节	基层干部的政策修养	( 61 )
<b>第六章</b>	<b>政策过程的现代化</b>	( 64 )
第一节	政策过程现代化的必要性	( 64 )
第二节	政策过程现代化的标志	( 67 )
第三节	政策过程现代化的基本原理	( 70 )
<b>第七章</b>	<b>基层工作与新时期的总任务、总政策</b>	( 76 )
第一节	新时期的总任务、总政策的提出	( 76 )
第二节	实现总任务、总政策的总体战略	( 80 )
第三节	基层工作要为实现总任务、总政策而奋斗	( 84 )
<b>第八章</b>	<b>农业政策</b>	( 87 )
第一节	农业的地位、作用和任务	( 87 )
第二节	发展农业的政策	( 90 )
<b>第九章</b>	<b>国有企业政策</b>	( 105 )
第一节	深化国有企业改革的迫切性	( 105 )
第二节	国有企业政策	( 107 )

<b>第十章 乡镇企业政策</b> .....	(132)
第一节 乡镇经济中最活跃的成分.....	(132)
第二节 发展乡镇企业的政策.....	(136)
<b>第十一章 私营和个体经济政策</b> .....	(149)
第一节 私营和个体经济的地位.....	(149)
第二节 私营经济政策.....	(152)
第三节 个体经济政策.....	(160)
第四节 江苏放宽个体私营经济政策新规定.....	(165)
<b>第十二章 涉外经济政策</b> .....	(168)
第一节 发展外向型经济的意义和作用.....	(168)
第二节 外向型经济的主要形式.....	(169)
第三节 发展外向型经济政策.....	(171)
<b>第十三章 供销商业政策</b> .....	(187)
第一节 农村供销商业的地位和作用.....	(187)
第二节 农村供销商业政策.....	(192)
<b>第十四章 劳动和分配政策</b> .....	(198)
第一节 处理劳动和分配关系的重要准则.....	(198)
第二节 现阶段的劳动和分配政策.....	(202)
<b>第十五章 农村金融政策</b> .....	(213)
第一节 农村金融体系的性质和作用.....	(213)

第二节	农村金融政策	(215)
<b>第十六章</b>	<b>财政税收政策</b>	(228)
第一节	财政税收工作的任务	(228)
第二节	财政税收工作的方针政策	(230)
<b>第十七章</b>	<b>科技与教育政策</b>	(238)
第一节	科技和教育是现代化起飞的两翼	(238)
第二节	现阶段科技与教育政策	(241)
<b>第十八章</b>	<b>干部和人才政策</b>	(260)
第一节	干部和人才是四化建设的中坚力量	(260)
第二节	干部政策	(262)
第三节	人才政策	(269)
<b>第十九章</b>	<b>统战政策</b>	(274)
第一节	统一战线是革命和建设的一大法宝	(274)
第二节	新时期统一战线政策	(279)
<b>第二十章</b>	<b>宗教政策</b>	(287)
第一节	宗教是一种特殊的社会现象	(287)
第二节	新时期宗教政策	(290)
<b>第二十一章</b>	<b>计划生育政策</b>	(298)
第一节	我国的一项基本国策	(298)
第二节	现阶段的计划生育政策	(301)

## 绪 论

政策是自古就有的，哪朝哪代、哪个国家施政都离不开政治的、经济的、人事的等各方面的政策。而专门研究政策及其制定和实施的一般规律的政策学却是一门新兴的、年轻的科学，把基层政策与政策学联系起来研究更是一种新的尝试。本书试图从理论和实践的结合上对基层政策与政策学进行研究探讨，旨在为从事基层领导工作的同志提供一本政策学理论和基层现行政策方面的通俗读物，为基层领导进一步研究政策学和正确掌握、执行党的现行政策提供借鉴。

### 第一节 政策和策略是党的生命

#### 一、政策是实现党的任务的重要条件

毛泽东同志早在1949年就明确指出：“只有党的政策和策略全部走上正轨，中国革命才有胜利的可能。政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。”<sup>①</sup>几十年来，中国共产党领导的中国革命胜利的历程和社会主义现代化建设的进程，充分证明了这段论述的正确。

政策是党和国家为实现一定历史时期的任务而规定的行

<sup>①</sup>《毛泽东选集》（合订本），人民出版社1964年版，第1193页。

动准则。党的基本路线是对党在特定历史时期的奋斗目标和实现这一目标所依靠的社会力量，以及达到这一目标的基本道路的规定。它是党在一定历史时期的总路线、总政策，是照耀一切工作的灯塔，是我们制定各项具体工作方针、政策的依据。有了党的基本路线，在各项具体工作中还必须有大量具体的政策。具体政策是党在一个较短时期内，根据总路线的要求和形势的变化以及各项具体工作的实际所规定的具体行动准则。也就是说，无论是总路线、总政策，还是具体的政策，都是为实现革命和建设任务所应该遵循的行动准则，是完成革命和建设任务的根本保证。

党的政策正确与否，是决定党和人民事业成败的关键。党的历史经验一再证明，什么时候党的政策正确，党的任务就能顺利实现，党的事业就顺利发展；反之，什么时候党的政策出现失误，党的任务的实现就会受到影响，党的事业就会受到挫折。十一届三中全会以来，我们党恢复和发扬了实事求是的思想路线，坚持实践是检验真理的唯一标准，纠正“左”的和右的错误，制定并执行了一条建设有中国特色的社会主义的基本路线和一系列正确的方针政策。我们坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，国家经济实力大为增强，人民生活明显改善，各项事业蓬勃发展。我国建设和改革所取得的巨大成就是举世公认的，也是每个为之奋斗的中国人所亲身感受的。实践充分证明，十一届三中全会以来，我们党制定并执行的基本路线和一系列重大方针政策，体现了人民群众的利益，集中了人民群众的智慧，得到了人民群众的拥护，是完全正确的。

## 二、政策是领导工作的指南

历史唯物主义告诉我们，人们改造自然、改造社会只能按照客观规律办事。违背了客观规律就会受到惩罚；遵循了客观规律我们的事业就顺利，社会就发展。十一届三中全会以来，我们党总结了过去三十多年在社会主义建设中正反两方面的经验，对中国社会主义社会发展的客观规律的认识一步步地深化了，提出了党在社会主义初级阶段的基本路线。这条基本路线是中国共产党坚持实事求是的思想路线，把马克思主义基本原理同中国建设和改革的具体实践相结合的一条正确路线。根据这条正确路线，党又制定了一系列重大的方针政策和具体政策，反映了建设有中国特色的社会主义的本质和规律，代表了全国人民的根本利益。毛泽东同志指出：“政策是革命政党一切实际行动的出发点，并且表现于行动的过程和归宿”<sup>①</sup>因此，我们必须把党的政策作为领导工作的指南。

## 三、政策是动员和组织群众的旗帜

党的政策是从群众中来的。根据马克思主义的认识论，正确的认识只能是客观实际的正确反映，革命斗争中的一切正确的政策，归根到底，只能来自群众的实践。党的政策就是运用马克思主义的基本原理和各种科学知识，将分散的、无系统的群众实践、群众意见，经过去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的加工制作而形成的，因而它深刻地反映了客观实际，符合最广大人民群众的利益，从而能得到最

<sup>①</sup>《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1960年版，第1284页。

大多数群众的拥护，大大激发起亿万人民的主人翁责任感，充分调动他们的积极性、主动性和创造精神，使广大群众紧紧地团结在党的政策的旗帜下，和党同心同德、齐心协力地去奋斗。

党的政策还必须到群众中去。政策的制定需要走群众路线，政策的执行同样要走群众路线。毛泽东同志指出：“在每一行动之前必须向党员和群众讲明我们按情况规定的政策。否则，党员和群众就会脱离我们政策的领导而盲目行动”。<sup>①</sup>正确的政策，对社会主义事业的发展无疑是十分重要的。但并不等于说，正确的政策一旦制定出来，便自然而然地发生作用。事实上，正确的政策只有经过亿万人民的努力实践才能落实到我们的各项事业中，并取得成效。在实施政策的过程中往往会遇到各种困难与阻力，这里，有些是由于认识上的不统一，有些是由于实施的力量不落实，有些是习惯势力的障碍，有些则是利害关系的冲突，等等。而其中最根本的一条是政策没有被广大群众所掌握。因此，我们必须大力加强思想政治工作，准确地、通俗地向群众宣传解释，统一思想认识，使群众了解党的政策，掌握党的政策。

当然，群众中有先进、中间、落后之分，人们看问题、提要求难免有不周全、不完善甚至把事情看错的时候。在这种情况下，共产党员，尤其是领导干部要挺身而出，从党性立场出发，采取领导和群众相结合、一般号召和个别指导相结合以及摆事实、讲道理等方法，深入细致地向群众宣传解释党的政策，团结、引导群众前进，使党的政策真正成为党员和组织群众的旗帜。

<sup>①</sup>《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1960年版，第1284页。

## 第二节 执行政策是基层领导工作的基本职能

### 一、基层领导工作的首要职能是执行政策。

制定政策是领导工作的一个重要方面，执行政策则是更重要的一个方面。江泽民同志指出：“从领导工作来说，做出决议和制定政策，事情只做了一半，另一半而且是更重要的一半，就是努力贯彻实施，真正把决议和政策变成群众的实际行动。”对于基层领导工作来说，执行政策是首要职能。

第一，严格执行党的政策是党章赋予基层领导工作的基本任务。党章第31条明确规定：“党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒。是党的全部工作和战斗力的基础。它的基本任务是：（一）宣传和执行党的路线、方针、政策，宣传和执行党中央、上级组织和本组织的决议，充分发挥党员的先锋模范作用，团结、组织党内的干部和群众，努力完成本单位所担负的任务。（二）组织党员认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想，学习建设有中国特色社会主义的理论和党的路线、方针、政策及决议，学习党的基本知识，学习科学、文化和业务知识。”<sup>①</sup>由此可见，党的基层领导工作的首要职能就是宣传和执行党的路线、方针、政策，用党的政策来宣传群众，组织群众，使党的政策真正变成群众的实际行动。

第二，严格执行党的政策，是基层领导工作的性质所决定的。从党的基层组织所处的位置及其作用来看，党的基层

<sup>①</sup>《中国共产党章程》，人民出版社1992年10月版，第62—63页。



组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是党密切联系群众的桥梁和纽带，党正是通过基层组织和基层领导干部同广大群众保持紧密的联系。党的基层领导工作是党的政策从颁布到实施的连接点。没有这个连接点，党的政策就无从贯彻，连接点的作用发挥得不正常，党的政策的执行势必受到影响。广大基层领导只有深入群众，深入实际，做大量的、艰苦细致的宣传、组织、发动工作，才能使党的政策真正为群众所掌握，才能转化为建设有中国特色的社会主义的巨大物质力量。

第三，党的基层领导必须同党中央保持一致。同党中央保持一致，就是指同十一届三中全会以来党的路线、方针、政策保持一致。对于党的基层领导干部来说，是否同党中央保持一致，主要看三条：一是以严肃的态度学习党的路线、方针、政策，认真领会精神实质，还是置若罔闻，一知半解，坐而论道；二是结合实际扎扎实实地工作，身体力行宣传和贯彻执行党的路线、方针、政策，还是摇来晃去，消极应付，执行不力；三是坚决维护党的路线、方针、政策，还是对错误思想不批评、不抵制甚至跟着瞎起哄。作为党的基层领导干部只能站在党性的立场上，也就是同党中央和党的路线、方针、政策相一致的立场上，坚定不移地执行党的路线、方针、政策。

第四，基层领导必须坚决克服不按党的政策办事的错误倾向。我们的一切工作都是在实行政策，不是实行正确的政策，就是实行错误的政策；不是自觉地实行某种政策，就是盲目地实行某种政策。基层领导必须自觉地执行党的路线和政策，而不允许对党的路线和政策抱有抵触和反对情绪，甚