

党的政策基础理论

逢春开 于兴棠 刘兴章 编著

中共中央党校出版社

党的政策基础理论

逢春开 于兴棠 刘兴章 编著

中共中央党校出版社

责任编辑：刘振川

封面设计：孙 林

党的政策基础理论

逢春开 于兴棠 刘兴章 编著

中共中央党校出版社出版发行

北下关印刷厂 印刷

787×1092毫米 32开 6.125印张 129千字

1989年3月第1版 1989年3月第1次印刷

印数，1—9000册

ISBN7-5035-0140-5/D·71

定价：2.20元

序 言

江 流

政策对于工人阶级政党的极端重要性，毛泽东有一句人们所熟知的名言，作了充分的说明。“政策和策略是党的生命。”工人阶级政党担负着创造社会主义、共产主义新社会的伟大历史使命。这一伟大使命的一步步实现，有赖于正确的路线和政策。政策是党的行动的出发点、过程和归宿。党的任何行动都是实行政策，不是实行正确的政策，就是实行错误的政策；不是自觉，就是盲目、不自觉地实行某种政策。工人阶级的伟大事业的成功或者失败，除客观条件外，主要就是取决于党的政策的正确或者错误。实行正确的政策，则会取得胜利；实行错误的政策，就会遭受失败。历史赋予工人阶级的历史使命是确定不移的，但是，为完成这一历史使命而实行的政策，则是随时随地都要以当时的历史条件为转移的。党的政治领导的基本任务就是了解情况和掌握政策。根据实际情况规定和执行正确的政策就成为工人阶级政党不可须臾离开的最切身的事业。

政策是一门内容很丰富的学问，只有经过认真学习和实践锻炼，才能真正掌握。对于党的干部，特别是领导干部来说，如同必须熟悉马克思主义基本理论一样，必须具有这方面的良好素养。党校是培养党的各级领导干部的学校，理论和政策都是培养党的领导干部所必修的课程。中共中央关

于实行党校教育正规化的决定中，明确规定了各级党校的课程，马克思列宁主义、毛泽东思想基本理论和党的方针政策是主课。马克思主义理论和党的政策是具有内在联系而不可分割的整体。理论“明确规定了我们政策的社会目的”，而党的政策则为实现目的和任务规定了行动准则和具体方案。共产党之所以能在实践上成为始终推动运动前进的力量，在理论上洞察无产阶级运动的条件、进程和一般结果，就是由于它既能在当前的运动中自觉地实行正确的政策，又能在当前的运动中坚持运动的未来。短期行为，目光短浅，难以成就无产阶级的远大的事业，也是掌握政策之大忌。长远利益与当前利益的统一，局部利益与整体利益的统一，原则性与灵活性结合，是正确掌握党的政策的保证。

为了适应地市和县级党校教学的需要，烟台市委党校逢春开、于兴棠、刘兴章同志编写了《党的政策基础理论》。这本书颇有特色。它不是对各项具体政策作介绍、说明，而是阐述政策一般和制定政策的规则、程序等共同性的东西，而且讲得简明扼要、通俗易懂。虽是初次尝试之作，难免有不足之处，但仍不失为一本可用的教材。相信作者一定会在今后边教边学的过程中，进一步修订完善。

1989年1月14日

目 录

导 言	(1)
第一章 党的政策的地位和作用	(7)
一、党的政策是党的生命	(7)
1. 党的政策是革命和建设胜利的重要保证	(8)
2. 党的政策是党的领导的主要内容	(11)
3. 党的政策是马克思主义在实际工作中的体现	(15)
二、新时期执政党的政策更具有重要性	(18)
1. 执政党的地位决定了党的政策在国家政治生活中的地位更加重要	(18)
2. 新的历史时期党的政策的作用更为突出	(21)
第二章 政策的基本属性	(24)
一、政策的本质	(24)
1. 政策是阶级意志的表现	(24)
2. 政策是调整各种关系的准绳	(26)
3. 政策是实现一定目标和任务的手段	(27)
4. 政策是实践经验的结晶	(28)
二、政策的特点	(30)
1. 中介性	(30)
2. 指导性	(32)
3. 时效性	(33)
三、政策的形式与分类	(34)
1. 政策的形式	(34)
2. 政策的分类	(35)

四、政策与路线、方针、法律的关系·····	(39)
1.政策与路线、方针等社会现象的关系·····	(39)
2.政策与法律的关系·····	(41)
第三章 制定政策的依据·····	(44)
一、政策依据及弄清政策依据的意义·····	(44)
1.政策依据·····	(44)
2.弄清政策依据的意义·····	(46)
二、制定政策的理论依据·····	(46)
1.马列主义、毛泽东思想是制定政策的基本理论依据·····	(47)
2.党的纲领和路线是制定政策的重要理论依据·····	(54)
3.现代科学理论成果也是制定政策的理论依据·····	(55)
三、制定政策的现实依据·····	(56)
1.国际环境和条件·····	(57)
2.历史阶段和时代特征·····	(59)
3.我国的基本国情·····	(61)
第四章 制定政策的基本原则·····	(66)
一、制定政策的客观性原则·····	(66)
1.明确制定政策的客观要求·····	(66)
2.把握制定政策的客观依据·····	(67)
二、制定政策的民主性原则·····	(69)
1.群众路线的原则·····	(70)
2.制定政策的集体决策原则·····	(74)
三、制定政策的科学原则·····	(75)
1.信息准全原则·····	(76)
2.系统分析原则·····	(78)
3.预测后果原则·····	(78)

4. 评估可行原则	(80)
5. 对比选优原则	(81)
第五章 制定政策的体制和程序	(83)
一、制定政策的体制	(83)
1. 信息机构	(83)
2. 咨询机构	(86)
3. 制定政策机构	(88)
4. 监督机构	(90)
二、制定政策的程序	(92)
1. 提出问题, 确定目标	(93)
2. 拟订方案, 确定政策	(96)
第六章 政策的完善和发展	(100)
一、政策的完善	(100)
1. 政策的完善及其意义	(100)
2. 政策完善的客观要求	(102)
3. 完善政策的基本原则和方法	(105)
二、政策的发展	(109)
1. 政策的发展及其意义	(109)
2. 政策发展的客观要求	(110)
3. 发展党的政策的基本原则和方法	(115)
第七章 政策发展变化的规律	(120)
一、规范与伸缩一体律	(120)
1. 规范与伸缩一体律的内容	(120)
2. 规范性与伸缩性的表现形式	(121)
3. 政策规范性与伸缩性的统一	(126)
二、稳定与变动统一律	(127)
1. 稳定与变动统一律的内容	(127)

2. 稳定性与变动性的表现形式	(127)
3. 政策是稳定性与变动性的统一	(131)
三、整体与部分统一律	(132)
1. 整体与部分统一律的内容	(132)
2. 整体与部分统一的表现形式	(133)
3. 政策网络中整体与部分的统一	(136)
第八章 认真学习和正确执行党的政策	(139)
一、认真学习政策是正确执行政策的先决条件	(139)
1. 学习政策是执行政策的基础	(139)
2. 认真学习党的政策	(141)
3. 广泛深入地宣传党的政策	(145)
二、执行政策的程序和方法	(148)
1. 执行政策的一般程序和方法	(148)
2. 根据政策的内容特点确定不同的执行方法	(149)
三、执行政策的原则	(153)
1. 坚定性与创造性相统一	(153)
2. 原则性与灵活性相统一	(155)
3. 对上负责与对下负责相统一	(157)
第九章 提高干部的政策水平	(161)
一、提高干部政策水平的极端重要性	(161)
1. 干部在制定和执行政策中起着主导作用	(162)
2. 提高干部的政策水平是新时期的迫切需要	(166)
二、决定干部政策水平的主要因素	(170)
1. 综合分析和决断能力	(170)
2. 人事组织和鼓动力	(172)
3. 科学文化知识和专业技术能力	(174)
三、如何提高干部的政策水平	(176)

1.加强党的政策学习	(176)
2.加强马克思主义理论学习	(179)
3.加强科学文化和专业知识的学习	(181)
4.加强对客观实际的研究	(183)

导 言

任何政党和国家，为了维护他们的利益，为了实现一定历史时期的纲领、路线、目标和任务，为了调节各方面的关系、解决各种矛盾，都要制定一些行动准则，这些行动准则就是政策。政策是政党和国家领导管理经济、政治、思想文化活动及社会活动的重要手段。政策正确与否，直接关系到事业的兴衰成败。

政策这个概念有广义和狭义之分。广义上的政策，指的是包括路线、方针等在内的指导人们一切思想和行动的规定和准则；狭义上的政策，指的是政党和国家在一定历史时期为实现一定的纲领路线而规定的行动准则。一般说来，我们是在狭义上，即在与路线、方针相区别的意义上使用政策这个概念的。

政策问题，日益被人们所重视。目前，政策研究不仅已成为许多国家政治学的中心课题，而且也成为经济学的核心，西方经济学的各流派无不以提出一定的政策主张作为其理论研究的根本任务。在当今世界上，许多国家设立了专门的政策研究机构，仅科技政策研究机构，六十年代约有120个，现在已达1000多个，每年发表的科技政策研究文献近40000篇。一门以政策为研究对象的新学科——政策学，也应运而生。

政策与马克思主义政党，特别是与马克思主义的执政党的关系更为密切。党的政策，是党的领导的具体体现；党的

政策，与革命和建设的成败紧密相联；党的政策，与广大干部、群众息息相关。因此，认真学习和研究党的政策，对广大干部、群众广泛深入地进行政策教育，是摆在各级党组织面前的一项带根本性的任务。

我们党历来非常重视对干部、群众进行政策教育，并把党的方针、政策作为培训干部的重要内容。中共中央关于加强党校教育的文件明确规定，马克思主义的理论和党的方针、政策是党校的主课。从中央到地方的各级党校和各类干部学校，按照中央的指示，正在采取措施，运用多种形式，加强对干部的政策教育。

对干部、群众进行政策教育，学习党的现行政策，阅读有关政策文献，当然是重要的。但是，只停留在这一点上，是很不够的。因为，就政策条文学习政策，虽然一般可以了解政策是什么、应该怎样做；但是，难以进一步深刻理解政策为什么是这样、为什么要这样做以及政策的依据和精神实质究竟是什么。而如果这些基本问题搞不清楚，就不可能从根本上提高贯彻执行党的政策的自觉性。要解决这个问题，就必须在深入学习党的政策基础理论上下功夫。

《党的政策基础理论》就是以马克思主义党的政策、主要是以我们党的政策为研究对象，以阐述和论证党的政策的基础理论为基本目的而编写的。它的主要内容是，以马克思列宁主义毛泽东思想的基本理论为指南，以党的宝贵历史经验为借鉴，以我们党领导的人民群众的实践为课堂，研究党的政策的基本属性及其制定、实施、完善和指导实践的一般规律。具体包括：党的政策的地位和作用；政策的本质、特点、形式、分类以及与路线、方针、法律的关系；制定政策的

依据；制定政策必须遵循的基本原则；制定政策的体制、程序和方法；执行政策的原则、方法和途径；政策的发展与完善；政策的基本规律；提高干部的政策水平。

提高干部的政策水平，之所以也是构成党的政策基础理论的一个基本内容，是因为，我们只要提到政策，无论是政策的制定，还是政策的实施，都是与广大干部紧密地联系在一起的。而干部的政策水平如何，对党的政策的制定和执行起着关键性的作用。因此，提高干部的政策水平，既是学习和研究党的政策基础理论的根本目的和出发点，又是它的必然结果和落脚点。

党的政策基础理论，按其内容属于综合性的应用科学。它不仅与马克思主义的基础学科，如马克思主义哲学、政治经济学、科学社会主义、中共党史和党的建设等有着密切的联系；而且与马克思主义的其他学科，如社会主义政治学、马克思主义社会学、法学、伦理学、心理学、领导科学和管理科学等有着密切的联系。它不仅涉及到多门类的社会科学知识，而且涉及到多学科的自然科学知识，它是社会科学和自然科学在实践中的综合运用。党的政策基础理论在内容上尽管与有些学科有一定的渗透和交叉，但它特定的研究对象和内容，以及在马克思主义理论中的重要地位，却是其他学科不能取代的。

学习和研究党的政策基础理论，在今天既有着普遍的意义，又有着特殊的意义。

从普遍意义上讲，这是提高广大干部、群众的政策水平，增强执行党的政策的自觉性，全面地正确地贯彻落实党的政策的需要。对党在任何时期的任何一项政策，要想贯彻

好、落实好，只有良好的动机和愿望是不够的，必须对政策及其基础理论有深刻的理解。有些同志从主观上说，也想认真贯彻执行党的政策，可就是有时对党中央的一些政策在思想上存有疑虑，执行起来不够自觉，甚至发生抵触；有时在这项政策上搞明白了，遇到另一项政策就又糊涂了。究其原因，主要是对党的政策基础理论缺乏学习，搞不清楚党的政策的理论基础和现实依据。我们总是强调执行政策要有自觉性，但这种自觉性从哪里来？只能来自对党的政策的本质及其规律性的深刻认识。因此，对广大干部、群众加强党的政策基础理论的教育，是克服盲目性，提高自觉性，正确贯彻执行党的政策的需要。

从特殊意义上讲，学习和研究党的政策基础理论，是开创社会主义现代化建设的新局面、建设有中国特色的社会主义的迫切需要。把我国建设成为现代化的、高度文明、高度民主的社会主义国家，是一项伟大而艰巨的创造性工程，有许多前所未有的重大课题需要我们去研究、去探讨、去解决。这就需要认真学习党的政策基础理论，不断提高政策水平，从而正确地制定和执行适应新形势的方针、政策，解决改革、开放和搞活经济中出现的各种新矛盾和新问题，把社会主义现代化建设不断推向前进。

党的政策基础理论既有鲜明的政治性，又有很强的实践性，学习时要根据学科特点和实践需要，采取正确的方法，注意做到三个结合：

一是学习党的政策基础理论与学习马克思主义基本原理相结合。马列主义、毛泽东思想是党的政策及其学说的理论基础，它不仅为党的政策的制定和实施提供了正确的立场、

观点和方法，而且为学习和研究党的政策基础理论提供了科学的世界观和方法论。只有把学习党的政策基础理论与学习马克思主义基本原理结合起来，才能使党的政策的制定和执行有科学的指南，才能更好理解和掌握党的政策基础理论，真正把它建立在马克思主义的坚实理论基础之上，使其不断得到充实、发展和完善。

二是学习党的政策基础理论与总结历史经验相结合。我们党在领导革命和建设的过程中，结合不同历史时期的具体经济、政治、思想文化和社会状况，制定了一系列的路线、方针和政策，引导我国革命和建设事业取得了一个又一个的胜利。当然，这里面有成功，也有失误；有经验，也有教训。从某种意义上说，党的政策就是我国革命和建设经验的科学总结。把学习党的政策基础理论与总结历史经验结合起来，既可以为党的政策充实丰富的内容和提供有益的借鉴，又可以为正确地总结和汲取历史经验提供科学的指导原则，从而收到相得益彰的效果。

三是学习党的政策基础理论与研究现实情况相结合。党的政策及其学说，是在实践中产生并随着实践的发展而发展的，具有鲜明的实践性。只有结合实际学习，才能以生动的实践材料不断丰富其内容，使之日趋发展完善，永葆其旺盛的生命力。党的政策及其学说的强大生命力，就在于它既源于实践，又指导实践，如果离开实践活动，离开活生生的现实生活，它就会成为无源之水，无本之木，就会变成毫无价值的一纸空文。同样，实践活动也需要党的政策及其学说的指导，需要为之端正方向，增添动力，实践活动如果脱离党的政策的轨道，也会走到邪路上去。学习党的政策基础理论

第一章

党的政策的地位和作用

自从世界上有了马克思主义的政党，就有党的政策，党的政策与党同生共长。党的政策不仅与党密不可分，而且对党的事业关系十分重大。一百多年来国际共产主义运动的历史和六十多年来中国共产党的历史史实都反复证明，党的政策关系到党的生死存亡，关系到党的事业的兴衰成败。党的事业要兴旺发达，究竟靠什么？靠政策、靠科学、靠管理。而科学技术的进步，管理水平的提高，也离不开正确的政策的贯彻和落实。所以，从这个意义上讲，在对党的事业具有决定作用的政策、科学、管理三者中，政策的作用更具有普遍性、重要性和根本性。现实情况也确是如此，党的领导靠政策体现，革命和建设靠政策指引，人民群众的积极性靠政策调动，各行各业、各个部门、各个单位都一刻也不能离开党的政策。因此，充分认识党的政策在党的事业中、在我国革命和建设中的地位 and 作用，对于更好地发挥党的政策的巨大威力、不断地把我们的社会主义现代化事业推向前进，是有重要意义的。

一、党的政策是党的生命

党的政策的重要地位和作用，可以用一句话来概括，这