

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

政策学

 **E-BOOK**
网络资源 免费下载

前 言

本书是为中南财经大学工商管理硕士研究生(MBA)而编写的系列教材之一。

政策科学是一门新兴的边缘学科,国外已有40多年历史,国内尚处于初创阶段。我们在编写过程中,坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导,研究、借鉴了国内外已有的部分学术成果,力求为建设具有中国特色的政策学教材而有所探索。编写中凡直接引用其他著作均在书中注明,参考书目在书后列出。本书由兰秉洁、刁田丁主编,写作分工是,刁田丁负责第一章第十二章和全书的修改、统稿;兰秉洁负责第二至七章第十一章和全书的整体框架设计、编排、敲定付印;冯静负责第八至十章和第十三章以及第三章第一节。中共湖北省委政策研究室副主任周裕光同志为本书的框架设计提出了宝贵的建议,行政学研究生林金松、于克波、叶陈毅帮助誊写了大部书稿,特致衷心的感谢。

这本教材的编写,学术上难度较大,时间上十分紧迫,我们的水平又很有限,缺点和错误在所难免,诚恳希望得到有关同行、学者的指正和帮助。

编者 1994年4月1日

序

中南财经大学是我国 1978 年首批恢复招收硕士研究生的普通高等院校之一，1993 年经国务院学位办正式批准开始招收工商管理硕士（MBA）研究生。为了适应工商管理硕士教育的需要，我们组织了部分专业基础扎实，教学经验丰富，重视理论联系实际，熟悉国外工商管理教育的教师，在比较短的时间里，编写了这套工商管理硕士（MBA）系列教材。这套教材共 24 本。除供工商管理硕士研究生（MBA）使用之外，还可作为经济管理类专业研究生和本科生的选修教材，同时也可作为从事经济管理理论研究和实际工作的干部自学参考书。

工商管理硕士教育在我国尚处在试点阶段，我们组织编写工商管理硕士系列教材也只是一种初步尝试，由于经验不足，肯定存在某些缺陷，甚至错误，我们将继续努力开拓，希望在不久的将来，能奉献给广大读者一套体系完备，内容更适用，方法更科学的工商管理硕士系列教材，望广大读者不吝赐教。

中南财经大学工商管理教材编审委员会

1994 年 7 月

政策学

第一章 绪论

第一节 政策学的对象和方法

一、什么是政策

(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政治现象。

在人类历史发展的长河中，原始社会没有私有制，没有剥削和压迫，也没有阶级对立和作为阶级统治工具的政治国家，因而也就没有体现统治阶级的意志和利益的政策。那时调整人与人之间的社会关系，主要靠氏族公社内部的原始民主。这种原始民主的行为规范，以血缘关系和原始公有制为基础，反映了全体氏族的集体意志和利益，成为全体氏族成员生存、团结和发展的共同需要，因而崇敬和遵守氏族公共事务的管理权威，被视为理所当然的事。

当生产发展到一定水平，生产、分配和交换的社会行为日益增多、频繁，人们自然就需要相应的规则，并在反复的交往中形成习惯。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政策。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，后来便成了法律”。

这种表现阶级意志和共同规则的社会习惯，就意味着最初的政策。

(二) 政策的概念

政策概念的形成，要比政策实践滞后得多。西方国家，最初没有政策一词。现在的英文 Policy（政策）是随近代资本主义的发展，从 Politics（政治）中派生出来的，古代中国也无政策一词，但有类似、相通的概念。例如：（一）“政”和“治”。这在古代往往是分开使用的两个词，“政”是国家大事，“治”是管理国家的措施，亦即政策之意。（二）策画。《<文选·晋纪总论>注》：“每与谋策画，多善”。意思是为国家大事善于出谋划策。（三）策略。《人物志·接识》：“术谋之人，以思漠为度，故能成策略之奇。”意指奇事，计策谋略的能力。（四）国策。西汉刘向编《战国策》，记载了当时一些谋臣、策士游说各国时所提出的政治主张和斗争策略。

中国人使用“政策”一词是近代的事。据有关考证，大约在 19 世纪 60 年代末开始的日本明治维新运动期间，由于西方政治、科技的影响，政策（Policy）一词传到了日本。日本人从汉字中选择了与 Policy 含义相近的“政”与“策”而加以联用，译为“政策”，以后又传入中国。中国人写文章公开使用“政策”一词的首推梁启超。他在 1899 年写的《戊戌政变记》中说，按中国之大患在于教育不兴，人才不足，皇上政策首注重于学校教育之中可谓得其本矣。自此以后，政策一词就在我国的政治生活中逐步流行。

政策和策略作为马克思列宁主义的科学概念并成为通用术语，大约是在 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，有时是分别单独使用，有时是同时并用，在多数情况下并无严格区别，而他们赋予政策和策略的含义也大体相同。概括他说，政策和策略就是

共产党为了实现无产阶级革命的任务和目标，区别不同的国度、国情和历史时期，制定行动的计划、规则和斗争的形式、方法。

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，当代中国学术界对政策定义的概括，具有代表性的有以下三种表述：

1. 政策是国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动依据和准则。

2. 政策是党和政府用以规范、引导有关机关团体和个人行动的准则或指南。

3. 政策是某一团体组织，无论小如社团，大如国家政府，以及国际组织，为欲达到其自身的种种目的时，就若干可能采取的方法中，择一而决定之方法。

这三个政策定义，既有，一致，又有不同。第一个定义未能显示政策的导向作用。第二个定义未能显示政策的阶段性目标，第三个定义涵盖过宽而又拘限于决策方法。以上述定义研究成果为基础而避其不足，本书主张把政策定义概括为：政策是国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动准则和行动方向。

这一定义的科学内涵主要有以下特点：

1. 政策的主体主要是政党和国家。广义他说社会政治组织都可以是政策的主体，包括各类政治团体及其衍生的国际性政治组织，如联合国、欧共体、欧洲议会联盟等等。但政策主体主要是一个国家内部的执政党及其所组成的国家机关。马克思主义认为，政党和国家都是阶级统治的组织工具，政党政策和国家政策都是统治阶级的意志和权力的实现形式、政策的本质属性是阶级性，即使非阶级的技术政策，也要有良好的政治环境才能顺利实行，也是为一定的政治统治服务的。被统治阶级也有自己的意志、政党和政策，但却不占统治地位，不具统治作用。其它社会团体、公司企业也有维护、发展各自范围和利益的政策，但并不具有政党、国家的属性。

2. 一定的政策都要达到一定的任务和目标。这种任务和目标总是双重性的，一方面服务于阶级统治的需要，一方面服务于社会公共事务的需要，这两方面既紧密相连、不可分割，又有所区别，不能混同或替代。前者保障后者，后者从属前者。所谓公共政策也不能不是这样。

3. 政策的实现都是一个客观过程；这个过程就表现为政策的阶段性。国家、社会在一定历史时期的发展变化，决定着一定历史时期政策内容的纵向结构和横向结构，显现出长期政策、中期政策和短期政策，总政策、基本政策和具体政策，一般政策和特殊政策的区别，从而形成党和国家的政策体系和过程，相辅相成，互为推动。

4. 一定的政策都是一定的社会规范。它不仅规定人们的行为准则，也规定行为的方式，还指明行为的发展方向。政策主体通过政策选择，有效地调整各种社会关系，调动各方面的积极性，促进社会的发展。

5. 总的来说，政策的功能和作用，首先不是面向过去，而是面向现在和

《辞海》和几种《政治学词典》有关条目。上海辞书出版社 1979 年出版。

张金马《政策科学导论》、中国人民大学出版社 1992 年出版。

《云五社会科学大辞典·政治学》有关条目，台湾商务印书馆 1971 年出版。

未来，其次它不仅是解决局部问题，主要是解决大大小小的全局问题。一项政策往往影响一个部门、一项事业、甚至民族或国家。

具有这样内涵的政策概念，在实际生活中常常同政治、策略、战略等概念联系运用，它们之间的相互关系，总的来说是既相联系又相区别的。政策和政治相比，后者包含前者，前者从属后者，有其同一性。但政治是社会各界、阶层之间及其内部的相互关系，政策是调整这种社会阶级关系的大政方针路线，其范围和内涵都有明显区别。政策和策略、战略相比，它们的共性都表现为一定的行动计划、准则和方式方法，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、长期的行动计划。认识政策同政治、策略、战略的区别与联系，以适应现代社会事务的纷繁复杂和分工发展，理论上实践上都是必要而有意义的。

二、政策学的研究对象

什么是政策学？对这个问题的回答，我国学术界目前有两种提法：一叫政策学，包括政策学基本原理、政策研究学、公共政策学和社会主义政策学等称谓。二叫政策科学，包括政策研究、政策分析，政策制定、政策执行、政策评估、政策反馈、政策终结和政策发展等内容。从实际情况看，政策学和政策科学两种名称既可通用，也有区别。政策科学的范围可以涵盖其各种分支学科，而政策学则比政策科学的涵盖面积狭窄一些，主要侧重于政策研究的某些方面和实用操作。本书写作的任务和特点就是建立在这种区别之上的。

政策既然是国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动准则和行动方向，那末，把政策当作科学来研究的政策学，自然就成为把政策科学知识用以解决实际问题的专门学问。它的研究对象不是单个的某项政策，而是从整体上揭示政策现象的普遍规律性。因此，政策学就是研究政策制定和执行的系统过程的一般规律的科学。以此为对象的政策学表现出如下一些基本特征：

（一）鲜明的政治性。我们所讲的政策，其外延也涉及法人、社团和企业事业单位的决策，但主要是政党和国家的政治行为。马克思主义认为，政党和国家都是阶级统治的组织工具，它的政策必然体现统治阶级的意志、利益、任务和目标，因而政策学的政治性质就不能不在相当程度上表现为鲜明的阶级性。特别是对中国共产党领导的社会主义中国来说，我们的政策学研究，必须以马克思列宁主义毛泽东思想为指导，坚持四项基本原则，运用无产阶级的立场、观点和方法，有分析有批判地借鉴古今中外政策研究的优秀成果，研究、解决当代中国的政策问题，为我国的社会主义现代化建设服务。

在阶级社会，政策学的政治性质，固然不能不具有阶级性的重要内涵，但又不能简单化。现代社会政治现象极其复杂，任何统治阶级的利益都不可能是纯而又纯，必须从政策上照顾同盟者的利益和社会公共利益；有些业务性、技术性、操作性很强的政策规定，往往并不直接反映某种政治要求；在社会主义条件下，当着剥削阶级已被消灭、阶级斗争局限于一定范围，正确处理人民内部矛盾就成为政治生活的主题。如此等等，都是把握政策学的政治属性时不可忽视的。

（二）很强的实践性。政策学也讲原理原则，但主要是实用科学。恩格

斯曾说，“对每一个国家说来，能最快、最有把握地实现目标的策略，就是最好的策略”。具体来说，政策学的实践性主要表现为：1.政策的研究、制定和执行，反复贯穿于政治和行政过程的始终，保持政策的稳定性、连续性和时效性。2.政策研究要视政治和行政任务在一定时期的轻重缓急，及时正确地作出政策倾斜，发挥激励或抑制的导向作用。3.政策研究的表现形式大多为方针、方案、措施、办法、法规等，具有现实的可行性和可操作性，便于把政策变为广大群众的实际行动。4.政策研究的科学成果，要经世致用，指导实践，为实践服务，并接受实践的检验，在实践中得到修正、丰富和发展。5.政策学家的任务不是坐而论道，而是以其专业知识和科学方法，深入实际，协助国家、政党、社团制定和执行政策。

（三）多边的综合性。政策的制定和执行，既有基本的依据和原则，又受主客观条件复杂因素的影响。它必须综合运用政治学、行政学、社会学、经济学、管理学、行为学、运筹学、预测学、法学、领导科学以及系统论、信息论和控制论等各方面的知识和方法，并同政府各部门的专业政策研究互相渗透。因此，政策学也是一门交叉性较强的边缘学科。决策的科学化和民主化，正是政策学的这种综合性质的必然要求，只有搞好综合研究，才能不断提高政策的科学水平，政策学本身也才能不断获得丰富和发展。

三、政策学的内容和体系

按照政策学的研究对象及其特征，结合当代中国的实际，建设具有中国特色的政策学，是我国学术研究方面的迫切课题。从近几年已经出版的 20 多种著作来看，对于政策学的内容和体系的构架，主要有四种类型：

（一）着重于政策研究的方法论。在研究一般政策原理的同时，主要探讨政策研究方法；政策分析方法、政策的定性分析和定量分析；政策分析中的经济效果比较方法；资源配量政策分析方法；数据组间特性比较方法等等。

（二）着重于部门专业政策的研究。在研究一般政策原理的同时，主要探讨我国的改革政策；开放政策；工业、农业、商业、价格、财政金融、劳动工资等经济政策；教育、文艺、人口、科学技术、环境保护等社会政策；国防、民族、宗教、侨务、干部、知识分子、统一战线、一国两制等政治和行政政策。

（三）政策学概论。有的分为政策研究的基本原理、政策研究的计量技术和政策研究的实例分析等三篇，有的分为理论篇、运行篇和机制篇，每篇再设若干章。有的不分篇，按照政策的本质、功能、分类、研究、制定、实施、控制等分别设章。

（四）政策学导论。有的分为四个部分，即政策科学概论；政策过程分析；政策科学方法论；政策科学的最新发展。每一部分再设若干章，即公共政策概述，政策科学的基本框架，政策研究组织、政策模型；政策问题的确认，政策规划，政策合法化与政策采纳，政策执行，政策评估、政策终结；政策分析原理，政策分析的定量方法、政策分析的定性方法；政策科学的系统分析方法；政策制定系统的改进，逆境中的政策制定，优化政策方案，政策科学需要突破等。有的不分大的部分，按照公共政策的概说、理论、主体、

客体、环境、制定、执行、优化、评估、比较的顺序，分别设章。这种“导论”，一般侧重于西方政策科学或公共政策学的介绍，也适当结合中国实际提出借鉴。

参照，吸取以上政策学框架设计的经验，结合我校 MBA 教材建设的要求，本书的内容和体系安排是：

- 第一章，绪论——政策学的研究对象和方法。
- 第二章，马克思主义关于政策和策略的基本思想。
- 第三章，政策分类。
- 第四章，政策制定的主体、依据和影响因素。
- 第五章，政策制定的过程。
- 第六章，政策制定的方法。
- 第七章，政策制定的案例分析。
- 第八章，政策执行。
- 第九章，政策评估。
- 第十章，政策终结。
- 第十一章，政策执行的案例分析。
- 第十二章，政策和法律的关系。
- 第十三章，政策文件的撰制。

这种政策学框架的基本思路和特点，首先在于突出马克思主义政策思想的指导地位和作用。马克思列宁主义关于战略和策略的思想体系，在中国革命和建设的实践中，得到毛泽东和邓小平的光辉继承与发展。要建设具有中国特色的政策学，就不能须臾离开这种思想基础和科学依据。

其次，这个政策学框架又突出了政策制定问题的阐述。从我国当前和今后一个时期的实际情况看，政策制定和政策执行这两个政策学研究的基本方面，比较起来最紧迫、最困难的问题，主要是制定政策的科学化和民主化问题，社会主义现代化建设事业愈向前发展，愈需要着重解决这方面的问题。

再次，在我国条件下，由于种种复杂的原因，政策的制定和执行同法制建设的相辅相成，也是需要探讨和理顺关系的一个迫切而现实的重要问题，本书在最后一章，予以适当探讨。

这个框架的内容设计，也反映了理论和实际的结合，原理原则和具体操作的结合，中国经验和外国经验的结合，力求在这种结合中显出中国的特色和实用的特色，并以适当的篇幅，为教与学两个方面留下富有启迪和充分发挥的余地。

四、政策学的研究方法

政策学既然以研究政党和国家政策行为为己任，具有鲜明的政治性和很强的实践性，这就决定了它的基本研究方法，必须是马克思主义的历史唯物主义方法，即社会分析和阶级分析相结合、理论和实践相结合。国外有些学者不承认这种方法，这是他们的理解。对我们来说，则是必须坚持、运用和发展的最基本的科学方法。

坚持政策学研究的历史唯物主义方法，不但不排斥借鉴，汲取国外政策科学研究的现代方法，恰恰相反，这种借鉴和汲取却是历史唯物主义方法的内在要求。同时，也只有以历史唯物主义的立场、观点和方法来分析国外政

策研究的经验，借鉴和汲取的方法才更为可靠，更为有效。

根据我国学术界比较一致的要求，政策学研究的现代方法主要是：

（一）社会实验法。社会科学实验方法，不同于自然科学的实验方法。政策研究的社会实验主要有两种，一是我国传统的社会调查和典型试验；二是西方的模型（模拟）试验。一项新政策的制定和实施，往往都要先作实验，取得经验，再全面推广。政策研究中的社会实验，其基本要求和基本特征表现在：1. 首先要通过系统而周密的社会调查，确立政策实验的对象，选择政策实验的模式，制定政策实验的方案和措施，预测政策实验的发展和变化。2. 在整个政策实验过程中，都要始终进行目标管理，紧紧围绕政策实验的总目标，及时总结经验，捕捉信息，发现问题，调整修正，务必求得政策实验的可靠性和有效性。3. 由于社会政策所要解决的社会矛盾，具有不同的性质和范围，进行政策实验的具体要求，条件、形式、方法也各有不同，应当因地、因时、因事而异。4. 政策实验的“实验室”，虽然只是整个社会领域的某一局部，但并非“真空”，它只能减少而不能排除社会各方面、诸因素对实验的直接或间接影响。因而实验可能成功，也可能失败。一般来说，成功的实验就可以证明政策设计的正确性。但有时也不尽然。失败的实验，是否说明了政策设计的完全错误？成功的实验是否具有全面推广的可行性？还都需要科学的判断。

（二）系统分析法。系统分析方法，是把系统论、信息论和控制论的现代理论、技术和手段，运用于政策研究的一种方法。这种运用本身也是西方政策科学赖以形成的重要条件。政策研究的系统分析，其基本要求和基本特征表现在：1. 首先把社会政治领域看成是一个有机的整体系统，即政治统治系统。它有个“控制中心”，即统治阶级。“控制中心”活动的目的，在于维护统治阶级的权力地位和经济利益。达到控制目的的主要机制，就是发挥以国家机构为中心的上层建筑和意识形态的作用。2. 这个政治统治系统的结构，又是由各个子（分）系统所组成，它们之间及其与母系统之间都是互相联系，互为作用，但又各有相对的独立性，因而政策研究就必然呈现出总政策与各项具体政策的区别与联系，必须从整体的长远的目标出发制定总政策，又需要从全局出发制定各项具体政策，并正确处理它们之间的关系。3. 这个政治统治系统所包含的多个子系统，不仅表现出横向的结构性，而且表现出纵向的层次性，这就是中央政府和地方政府之间、地方政府上下级之间的矛盾和关系，国家、集体和个人之间的矛盾和关系。政策研究必须从这种客观实际出发，注意到上下协调、左右平衡，达到政策制定和执行的科学性、可行性和协调稳定性。

（三）定性分析和定量分析相结合的方法。

政策研究中的定性分析，就是区别事物的不同性质（本质）及其发展变化，决定不同的政策及其发展变化。没有区别就没有政策。这是我们经常使用的方法。一事物的质的规定性，总是由一定的量变为参数，量变引起质变。因而政策研究不仅要作定性分析，而且还要作定量分析。马克思和恩格斯提出的无产阶级革命任务和策略，正是建立在对资本主义制度的大规模量性分析的基础上所得出的科学结论。列宁对俄国资本主义发展的调查研究和量性分析，毛泽东对中国农村阶级状况的调查研究和量性分析，也都是赖以制定政策和策略的科学方法。虽然那时还没有现代的技术手段，但并非没有量性分析。

随着现代经济技术的发展，电子计算机的广泛运用，量度设计和计算技术的改进，西方政策科学研究普遍引入数学方法和社会统计方法，收集、整理、分析大量的资料和信息，就政策的目标选择、方案设计、效果预测、标准确定和模型建立提出意见，并进行计算机模拟。这种定量分析，可以通过各种统计数据 and 数值计算，全面、系统地描述一定的社会政治现象，推断局部和整体的关系，具有逻辑的严密性和可靠性，结论往往十分精确。但这种定量分析，并不是对所有社会政治现象都能适用，例如政策管理、文化教育管理和环境保护管理等方面的许多政策问题，涉及广泛的社会、政治、组织、心理、伦理甚至国际因素，情况十分复杂，定量分析难以进行，也难以收到预期的效果。即使可以进行定量分析的政策研究中，过分繁琐的数学公式、数学模型也难以推行，也还有某些不能量化的因素。

政策研究中的定性分析方法和定量分析方法，其作用各有短长。定性分析主要是以已有的实践经验为基础，研究新的任务和条件，判断政策的正确性、可行性和有效性，以调动人的积极性。它一般可靠，普遍适用，但往往不够精确，难以具体。定量分析主要是为制定政策提供精确的数据，提高政策的科学性和可操作性，但它不宜普遍使用，比较繁琐。所以必须把定性分析和定量分析恰当地结合起来，以定性研究为基础，进行定量分析，使定量服务于定性。从我国的实际情况看，这种结合的基本要求主要是：1. 由于我们长期习惯于定性分析，对定量分析的理论和方法还有待熟悉掌握，当前和今后一个时期要注意克服只搞定性分析的习惯，增强定量分析的自觉性，不因定量分析的某种困难缺陷而浅尝辄止。2. 要区别政策研究中的不同情况，有的可以完全适用定性分析，有的可以完全适应定量分析，3. 在以定性分析为主的情况下，辅以必要而可能的定量分析，在以定量分析为主的情况下，辅以必要而可能的定性分析。

（四）比较研究法。政策研究中的比较方法，其基本要求在于：1. 对不同国家的政党和政策进行比较；2. 对不同时代不同时期的政策进行比较；3. 对不同方面的政策进行比较；4. 通过这种比较研究，探索政策发展变化的本质和规律，洋为中用，古为今用，取长补短，不断提高政策水平。国外已经形成的“比较政策学”，就是比较研究法的理论升华，具有重要的指导意义。

（五）多学科综合研究法。正确认识和处理政策学同其它相关学科的关系，既有理论的意义，又有方法论的意义。政策学既然是一种交叉性的边缘学科，它就不可能孤立地存在和发展，而是同其它相关学科相辅相成，分工发展。

从政策学同政治学的关系来看，政策活动本身就是一种政治行为。政策研究是政治学的组成部分和分支学科。政治学乃是政策学的理论基础，决定着政策研究的基本方向。

从政策学同行政学的关系来看，政策活动在相当大的程度上也是一种行政行为。政策研究和行政研究相并列，也同属政治学的组成部分和分支学科。但行政决策又受政策学的理论、原则、和方法的直接指导，行政决策的实践经验又丰富着政策学的内容。

从政策学同法学的关系来看。政策和法律的关系密不可分，政策往往既是法律的前导和后补，法律乃是政策的升华和规范。因此，政策学研究和法学研究在理论上和方法上都是息息相关的，特别是正确处理政策和法律的矛盾性和统一性，更是有赖于政策学和法学研究的合作。政策研究涉及到社会、

政治、经济、文化、生态、环保等各个方面的因素，涉及到国内和国外、现在和未来。政策研究的综合性和复杂性，决定了研究方法的综合性和多样性。诸如系统方法、控制方法、信息方法、预测方法、运筹方法、优选方法和概率方法等等，都是政策研究中不可缺少的方法。

第二节 西方政策科学的形成与发展

学术界一般公认，西方政策科学（政策分析、政策研究、公共政策）形成于本世纪 50 年代初，发展至今已有 40 多年的历史。这个过程大体经历了三个阶段：

一、50 - 60 年代的形成时期。

西方政策科学最先形成于美国。以美国政策学者哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell）和丹尼尔·勒纳（Daniel Lerner）于 1951 年合著出版的《政策科学》为主要标志。拉斯韦尔成为现代政策科学的创始人。

作为政治科学的组成部分和分支学科的现代政策科学，为什么在这个时期首先形成于美国？是同现代资本主义社会政治、经济、技术的发展以及政治科学的发展分不开的，有着深刻的现实依据和理论背景。

早在二三十年代，席卷资本主义世界的经济危机导致社会的大震荡。当政治家束手无策的时候，英国经济学家凯恩斯提出了政府干预经济的政策主张。美国的一些学者也根据这种主张为罗斯福总统的“新政”出谋献策，产生了积极的效果。这种调整公共政策的理论及其迅速影响，为西方国家度过难关作出了贡献。因此就产生了“政治求助于科学，官员求助于学者”的某种政策趋向，但这一趋向却为第二次世界大战的爆发所打断。

第二次世界大战后，各主要资本主义国家特别是美国，一方面社会政治相对稳定，经济技术迅猛发展；一方面各种社会矛盾十分突出，人们对于有关战争、贫困、犯罪、失业、污染、种族冲突、集团利益和国际事务等方面的政策问题尤为关切。许多学者认为，侵越战争的失败，绝不仅仅是最高决策者的错误，而且也是政策制定系统本身有问题，即缺少社会力量和政治科学的参与。

同上述社会进程交错发展，美国政治学的研究也经历了几个阶段的演变。（一）19 世纪末至 20 世纪初的传统主义时期，着重于国家观念和国家制度的研究。（二）第一次世界大战以后的权力主义时期，着重于权力集团和权力关系的研究。（三）第二次世界大战以后的行为主义时期，运用自然科学的技术手段和定量分析，着重研究个人或团体的政治行为。（四）70 年代以来的后行为主义时期，提倡用“政治系统”的概念取代“国家”的概念，着重研究政治系统和政治环境的因果关系、相互作用。行为主义政治学虽然曾经极盛一时，影响遍及西方国家，但到 60 年代末期，因其研究内容和方法的狭隘、肤浅和不能深刻说明问题，面对欧美社会的深刻矛盾和剧烈动荡却无能为力。后行为主义政治学虽然批判了行为主义政治学的缺陷，但它并没有摆脱行为主义的基本框架，它们的共同特点都在于无视，否定对现实国家制度和政府政策的研究。正是在这个政治学研究的演变过程中，有些美国学者一方面并不排斥行为主义研究的积极成果，一方面又认为科学决策是当代政治的重大课题，政治学研究应以政府政策和决策问题为中心。拉斯韦尔的《政策科学》，就是在行为主义政治学盛行时开始萌芽，并逐步从政治学中分离出来形成为独立的学科，拉斯韦尔首次提出了政策科学的概念和体系，把政府制订、执行政策的过程归纳为信息、建议、法令、援引、实施、评价和终结，第一次使政策研究具有了科学的形态。在这个时期还有其它一些政策科学著作相继问世，例如查尔斯·E·林德布洛姆的《渐进调适科学》，查

尔斯·O·琼斯的《公共政策研究导论》，托马斯·R·戴伊的《理解公共政策》等等，至今都仍有影响。

二、70 年代的发展时期。

拉斯韦尔的政策科学虽然在五六十年代已经形成，但却为极盛一时的行为科学所淹没，没有受到人们应有的重视，直到 70 年代以来，政策科学才得以长足进展，至今方兴未艾。这是因为随着发达国家经济技术的迅猛发展，社会政策的迫切需要，计算机的普遍推广，系统分析和定量分析方法的广泛运用，为政策科学的大发展奠定了社会、经济、技术基础，创造了空前有利的环境。这个时期的政策科学呈现出两种发展趋势：（一）“超前倾向”，主要表现为 60 年代中期以后的政策咨询潮流。美国一些学者针对一些社会危机问题，致力于社会政策的研究、广泛采用统计学、数学、心理学、政策模拟等方法，起草各种政策方案，以供政府决策参考。其影响所及，一些“思想库”、“智囊团”特别是专司政策研究的著名的兰德公司，也从过去只研究军事、经济政策，扩大到政治、行政方面的政策研究。（二）“趋后倾向”。主要表现为 70 年代中期以后的政策周期化研究。一些美国学者一方面鉴于社会危机的缓和，政策咨询任务已经不像以前那样迫切；政策研究的“超前倾向”只能在决策方面发挥有限作用，而理论决策和实际决策又往往不相吻合。一方面又看到，政治和行政决策，涉及到政党、国家机构、企业团体、利益集团的复杂关系和相互作用，决策不仅是信息处理的结果，而且也是冲突和妥协的结局，即使合理的政策如果执行不力也难凑效。因此，主张把政策研究的侧重点转为对政策执行的机构、措施、步骤、方法的分析，对政策目标和后果的价值评估。把政策的制订、执行、评价、终止视为一个过程周期，进行全面研究。

这个时期西方政策研究中影响较大的学者和著作主要有：艾伦·威尔达夫斯基和杰弗里·普雷斯曼合著《政策实施》（1973），洛威著《政策、政治和选择的四种体系》（1972），斯图亚特·s·奈格尔著《决策理论和法律程序》（1979）等等。特别是以色列的学者叶海卡·德罗尔（Yehezke1 Dror）在美国兰德公司担任高级顾问时，撰写了著名的政策科学三步曲：《公共政策制订的再审查》（1968）、《政策科学构想》（1971）、《政策科学探索》（1971），为政策科学的规范化研究作出了突出贡献。1986 年他所出版的《逆境中的政策制定》，进一步把政策研究推进到高层决策领域。

三、80 年代以来的比较研究时期。

这个时期的政策研究，进一步开阔了视野，侧重点从政策咨询、政策执行转到政策效率上，不再局限于一国的某项政策，而是从世界范围来观察比较公共政策的效率。政策研究所关注的主要问题，在于一项政策是在何种历史条件和何种政治制度下达到预定目标的程度，因而作为影响政策效率的主要因素的政治制度、政府体制和政治文化等等都是比较研究的对象。阿尔蒙德的《比较政治学》和阿期福特的《比较的公共政策》等著作，对比较研究具有开创的意义。这个时期的政策科学，在深度和广度上具有三个显著特点：

（一）学科建设日臻成熟。

70年代以来，美国许多大学逐步建立了政策科学的专业和博士点，设置了政策科学及其相关的课程并形成了政策科学的规范体系，培养了不同层次的政策科学专业人才。政策科学也是培训政府公职人员的主要课程。社会上还成立了许多政策科学的专业协会，如“评估研究协会”、“政策研究联合会”等，出版了政策科学的专业报刊如《华盛顿月刊》、《国家评论》、《政策科学年鉴》等等。这种情况也不同程度的出现在北欧、菲律宾、日本等国家。政策科学的教学和研究，已经成为从一般到高级的多层次学术活动。为科学决策和公众参与提供了多种渠道和有效机制。

（三）政策研究机构普遍、多样。政策科学的实用特点，决定它的研究机构必须是学术部门和实际部门的有机结合，于是西方国家的官方、半官方和民间的政策研究组织就应运而生。它们大致可以归纳为以下几种类型：1. 保证政策与规划实施的组织，如法国的计划委员会，英国的“国家计划”实验。2. 展望远景、预测未来的组织。如挪威的长远规划机构，瑞典的未来研究处，新西兰的未来研究委员会。3. 直接服务于首脑、总统和内阁决策的组织。如美国白宫的参谋班子，英国的中央政策审核组，日本的国策研究会，拉美许多国家的总统参谋部，还有许多国家在政府首脑身边设立的决策管理和跟踪监督机构。4. 各种各样的智囊团和思想库，有直接为政府决策效力的，有主要通过出版研究成果而为公众参与和政策执行服务的，有把组织、研究和情报溶为一体的系统网络。5. 还有跨部门、跨地区、跨国际的组织，如英、国、加拿大设立的政府特别部委和超级部委；设在奥地利维也纳的由美国、前苏联等12个国家参加的“国际应用系统分析研究所”，专门从事污染控制、城市规划、公共卫生和人口问题的政策研究；荷兰的“欧洲公共行政管理研究院”。

（三）政策研究的专业化。主要表现在一些发达国家已经建立起一支以政策分析和评估为职业的队伍，他们在政府内外和各行各业，或承接政策研究项目，或受聘于政府、企业、公司和国际组织。有些官方的政策研究机构也发展成为营利或半营利的组织，他们的研究更着重于具体政策领域，例如环保、能源、失业、市场等等问题，参加这些研究的不仅有政策学者，而且有经济学者、社会学者和自然科学方面的专家，他们互相合作，取长补短，共同解决各种具体政策问题。政策研究的专业化和学科配合的整体化，是现代政策科学深入发展的集中表现。

第三节 中国政策研究的历史发展

一、古代中国政策思想的丰富遗产

西方政策科学是 50 年代首先形成于美国，而后盛行于资本主义世界。但这并不是说此前就没有对政策问题的研究活动，特别是在我国 5000 年的文明历史中，积累了极其丰富的政策思想和实践经验。有些西方学者往往受欧洲中心主义的偏见所影响，忽视中国的这份宝贵遗产，但也不乏有识之士。我们中国人对此更不应妄自菲薄，而应十分珍惜，积极研究，深入发掘，推陈出新，古为今用。

古代中国，有了阶级统治的政治国家，就有统治阶级的政策活动，治国安邦的文献著述浩如烟海。从现有的部分研究成果来看，大致可以分为四类：

（一）政策思想的研究。有的著作把古代中国的政策思想归纳为：1.“惠民”、“养民”、“富民”的政策传统。2.“不患寡而患不均”的政策倾向。3.“民为邦本，政在得民”的政策原则。4.“无为而治”的政策构想。5.“重农抑商”的政策主张。6.“世异则事异，事异则备变”的政策思想。

（二）谋略思想的研究。有的著作把古代中国的谋略思想归纳为：1.以曲求伸，以退求进的韬光养晦。2.拉拢、分化、征服的恩威并施。3.广施安抚、厚施绥靖、力倡仁信的尚礼而治。4.镇国封疆、分土而守的分而治之。5.以民为本、以柔克刚、愚民、吝啬的统御之术。

（三）政策实践的研究。例如有的文章认为，明朝文学家冯梦龙编纂的《智囊计》，记录了从先秦到明代的 1238 个政策案例，可以说我国最早的政策案例分析。有的文章认为，西汉贾谊的《论积贮疏》和晁错的《论贵粟疏》，都是典型的政策研究报告。汉昭帝始元六年（公元前 81 年），朝廷为了商讨盐铁政策问题，以御史大夫桑弘羊为首的政府官员，和从全国各地应召而来的贤良文学之士 60 多人一起，对盐铁官营、酒类专卖等经济政策展开了激烈的争论。这可以说是我国古代史上的一次有名的政策研讨会。桓宽的《盐铁论》就是这次大辩论的真实记录。

（四）国策、谋略专著的研究。在这方面当前最有影响的活动，就是对《孙子兵法》的研究。《孙子》首先是兵书，并早已享誉世界。从唐朝时传入日本至今，已被译为日、英、法、德、俄、西班牙、朝、越、捷、希伯来等数十种文本。法国皇帝拿破仑看到《孙子兵法》法译本时如获至宝，经常研究并运用。

1961 年，英国元帅蒙哥马利访问中国时，曾经提出要把《孙子兵法》作为世界各国的军事教材。

1989 年，美国海军陆战队司令格雷上将，曾决定将《孙子兵法》作为陆战队 1990 年军官的第一本必读书。

但《孙子》并不仅仅是兵书，也是一部“国策”，甚至有“百科”的意义。按照郭化著《孙子今译》所划分的 105 段中，就有 20 多段是着重于阐明政策谋略问题的，提出“修明政治、确保法制”的主张。当代世界范围的“孙子热”，早已突破了兵书的界限，真正具有“百科”的意义了。

有中外学者参加的第一届《孙子兵法》国际研讨会，于 1989 年 5 月在孙子的故乡山东省惠民县召开。

1992 年 10 月在北京召开的第二届《孙子兵法》国际研讨会，有 16 个国

家和地区的近 200 位专家学者参加。特别引人注目的是近年来研究《孙子兵法》的不仅有军事家、政治家，而且有各行各业的有识之士。与会的学者们认为，孙子“不战而屈人之兵”的“全胜”战略思想，应成为处理国际关系的指导方针。把孙子兵法的基本原理运用到企业管理、商业竞争、体育比赛和医学等领域，是当今国际上的“孙子热”的一个新特点。美国哈佛大学商业管理学院要求学生背诵《孙子兵法》的某些章节。日本一些跨国公司还依据《孙子兵法》制订了拓展海外市场和加强产品竞争的具体策略。参加研讨会的一些企业家根据亲身的经历，认为不仅在企业顺利发展时运用《孙子兵法》，在逆境中更需要用它的原理度过难关。

以上远非全面的研究情况说明，我国古代政策思想的丰富遗产，经世致用，不仅闪烁着历史的光辉，而且今天仍有传统的意义。

二、近代中国政策思想的新发展

近代中国，由于西方帝国主义的侵略和压迫，逐步沦为半殖民地半封建社会。从 1840 年鸦片战争开始至 1949 年新中国诞生，在长达 100 多年的历史中，我国的政策思想呈现出三种发展趋势：

（一）处于统治地位的封建地主阶级和官僚买办资产阶级，为了维护其统治利益，实行反动政策。对帝国主义卖国投降，对人民的爱国行动残酷镇压，对整个社会鼓吹“克己复礼”。慈禧太后的“宁奉友邦，勿予家奴”，蒋介石的“攘外必先安内”，就是这种反动政策的集中表现，结果必然导致其反动统治的自取灭亡。

（二）在人民大众抵抗外国侵略、反对卖国投降的爱国主义行动的推动和影响下，一部分地主阶级的改革派和资产阶级的革命派，先后提出了学习西方科学技术，要求强国御侮的政策。例如：龚自珍“更法”、“改制”的社会改革主张；林则徐“用民心、恃民力”的民为邦本思想，魏源反帝爱国“师夷长技”的主张；洪仁环提倡发展资本主义的《资政新篇》；郑观应“习兵战，不如习商战”，“以固其本”的商战国本论；康有为和梁启超关于“必变、全变与变本”，“以群为体，以变为用”的变法维新思想，等等。这些政策思想对反帝爱国、振兴中华都有各种不同程度的历史进步作用。伟大的革命先行者孙中山，提出了民族、民权与民生的“三民主义”，又提出了“联俄、联共，扶助农工”的三大政策，这种三大政策的新三民主义，是资产阶级革命民主主义的最高成就，并与中国共产党的最低纲领基本一致。

（三）先进的中国人，探索救国救民的道路，积累了可贵的经验、教训和政策思想资料。但是，只有中国共产党人，才能以马克思主义为指导，科学总结历史的经验教训，提出全新的革命纲领、路线、方针和政策，把革命一步步引向胜利。对此，本书第二章将予详述，这里只作轮廓说明。

早自 19 世纪 40 年代以来，政策和策略就是马克思主义科学思想体系的重要组成部分。斯大林 1924 年在《论列宁主义基础》一文中，明确提出了“战略和策略是指导无产阶级阶级斗争的科学”的命题，并对它的基本内容予以科学概括。

以毛泽东为代表的中国共产党人，结合中国革命的实践，创造性地坚持和发展了马克思列宁主义的战略和策略思想。

1981 年中共中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出，政策

和策略是毛泽东思想的重要组成部分。毛泽东精辟地论证了革命斗争中政策和策略的极端重要性，指出政策和策略是党的生命，是革命政党一切行动的出发点和归宿，必须根据政治形势、阶级关系和实际情况及其变化制定党的政策，把原则性和灵活性结合起来。中国革命的胜利，就是依靠这种政策和策略而实现的。

三、当代中国的政策学研究

当代中国，虽然保有政策思想的丰富历史遗产，已经形成了一整套比较成熟、行之有效的马克思列宁主义的关于政策和策略的理论、原则和方法，但是直到 80 年代以前，我国还没有从学术上建立起政策学的独立学科，我们的政策研究基本上还是经验型的，未能运用现代科学的理论、手段和方法，架构具有中国特色的政策学的科学体系，因而不能适应社会主义现代化建设和社会主义市场经济发展的科学决策的客观需要。这就是当代中国政策学研究首先迫切需要解决的重大学术问题。当前，我国政策学研究和学科建设大致表现出两个发展阶段：

（一）80 年代的蕴育阶段。

自 80 年代开始以来，学术界和实际工作部门的不少人，对建立政策科学和加强政策科学研究逐步取得了共识。首先是党校系统和党委政策研究部门，从党的建设研究出发，认为政策和策略是党的生命，应当建立政策科学，侧重总结、研究党在制定和执行政策上的历史经验和现实问题。在政治学和行政学研究领域，认为政策问题越来越成为当代国内外政治学和行政学研究的中心课题，政策科学成为研究的热点。基于上述认识，我国不少学者包括一些军事科学工作者和自然科学工作者，一方面积极翻译、介绍国外政策科学的理论和方法，一方面探索古代中国的治国方略和政策思想。所有这些活动都已取得了不少的研究成果。为我国政策科学的建立和发展，奠定了思想基础。

（二）90 年代初的开创阶段。

1991 年 8 月，中国行政管理学会在吉林省长春市召开了全国首届政策科学研讨会，参加会议的有全国各地代表 50 多人，会议收到论文 30 多篇，展出有关政策科学的译著、论著和期刊 30 多种。在研讨政策科学有关问题的同时，还就成立全国政策科学研究会的筹备工作取得一致意见。

1992 年 10 月，作为中国行政管理学会政策科学研究分会的全国政策科学研究会，在山东曲阜召开了成立大会。参加这次大会的有中央 11 个部门和 19 个省、自治区、直辖市的有关理论工作者和实际工作者 70 多人，提交论文 40 多篇，并对在社会主义市场经济体制下如何开展政策科学研究的问题，进行了热烈的讨论。大会决定以“联络、组织、交流、倡导”为活动方式，积极推动政策科学的研究工作。

（三）90 年代中期以后的发展阶段。

1994 年 5 月 22 日，由中共中央政策研究室、国务院研究室、国务院发展研究中心和国家统计局等联合发起组织的中国政策科学研究会，在北京率先成立。参加这个成立大会的有：全国各省、市、自治区、计划单列室的党委政策研究室、政府研究室、经济研究中心、统计局，国务院各有关部委办的政研室、政策法规司等有关部门的负责人，中央党校、北京大学、中国人

民大学、中国社会科学院等有关方面的学者和专家，全国各地近万家优秀大中型企业的企业家代表，共 300 多人。这个全国性学术团体的基本任务，是在邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论指导下，广泛联合社会各界的力量，深入开展对政策科学理论和我国各项具体政策的调查研究，不断探索我国政策研究的基本理论、基本规律和基本特点，有效地指导和促进我国政策研究工作的迅速发展；通过广泛的实际调查研究活动和先进的信息处理手段，及时为我国各级决策部门和社会各界提供合理化建议和政策咨询意见。以这次大会为标志，我国政策科学的理论与实践开始进入迅速发展的新阶段。

为了搞好政策科学的学科建设，推动政策科学的具体实践，当前学术界普遍认为必须着重搞好两件事：

（一）加强学科自身的基础理论建设。在这方面，既要总结提高我们已有的经验，把我们行之有效的政策和策略的理论、原则和方法，升华为科学的规范。同时也要积极汲取中国古代政策思想的精华，借鉴国外现代政策科学的积极成果。为此，首先要对毛泽东、邓小平的政策思想，进行系统、深入的研究，坚持以中国特色社会主义理论为指导，逐步形成具有中国特色的政策科学的理论体系。

政策科学具有很强的实用性，从这种意义上说，它基本上是一门实用学科，也有人认为它是介于理论和实践之间的中介性学科。因此，坚持理论与实际相结合，是政策科学建设的最基本的方法论原则。但这并不是说可以无视其基础理论的研究；把它变为纯技术性的学科，比较全面的学术思想和学术实践应当是：政策研究必须立足于我国改革开放的具体实践，从我国社会主义现代化建设和社会主义市场经济发展中的新情况、新问题出发，把理论研究和政策活动紧密地结合起来，运用政策科学的理论和方法，探讨我国在改革开放条件下政策活动的特点和规律，既要增强政策科学的理论指导作用，又要增强政策实践的可行性和可操作性，只有这样，才能真正体现出政策科学的中国特色。

（二）改善政策科学研究的组织体制。当代的政策科学研究已经不限于单一的政府行为，除了政府自身的政策研究机构外，还要有独立于政府机构之外而又能为政府的重大决策提供科学依据和方案建议的政策研究机构，逐步形成政策科学的教育体系以保证政策研究的后备力量。在这方面，当务之急是对现有政策研究机构的改革和提高。

我国的党政领导机关，多年以来大都设有政策研究室或政治研究室，并拥有一大批专职人员，机构和人员的数量在世界上可能是最多的了。但是，这种研究室长期以来并没有真正把政策当作科学来对待，基本上是一种集体秘书性质的秀才班子，主要任务是起草文件，为领导人撰写讲话稿，按照领导意图去调查情况，为领导决策提供一般的服务。这当然也不能说不是研究，但却很难称得上是政策研究的科学形态，如果说这种状况曾经适应了过去的工作需要，那么现在就很不适应决策科学化和民主化的要求了。必须加以改革。从各地已有的改革经验来看，比较切实有效的办法主要是：

1. 多年的实践证明，政研室要发挥作用主要取决于两条：第一是党政领导重视调查研究工作，政研室的作用就发挥得好，重大决策就比较正确；第二是政研人员素质较高，责任心强，调研过程中能够及时发现问题，为改革开放的政策提出真知的见，就能成为党政领导的得力参谋和助手。这样就会

使政策研究室的机构、人员和工作不断得到提高和加强。否则就会使人产生误解，视政研室为可有可无，甚至在机构改革中打算撤销。这种状况说明，党政机关内部的政研室，并不存在它本身是否有作用的问题，而是人们是否能够让它发挥作用的问题，在机构改革中，主要应视具体情况而精简、提高。

2.在新的历史条件下，政研室要发挥作用，也必须转变职能，真正成为党政领导决策体系的重要组成部分，发挥决策咨询参谋作用。为此，党政领导机关要切实加强政研工作的基础设施，从经费、交通、通讯、资料、生活等方面创造必要的工作条件。要加强政研人员的学习、培训、考核和实地考察，努力提高政研人员的自身素质、业务水平和优良作风。

3.政研工作的具体内容要不断开拓、创新、加深、提高。例如有的地方强调要强化四种意识，即明确为领导决策服务的意识，不唯上，不唯书的求实意识；勇于、善于研究难点、热点和冷点的开拓意识；超前研究、适时献策的时效意识，有的地方强调政研工作既要积极完成领导直接交给的任务，又要根据上级指示精神，各地政研信息、领导决策意图和当地实情特点，主动拟题目，搞调研、提思路、拿方案，为领导决策比较选择。有的地方还把组织政策评审作为政研室的基本职能之一，凡是本级党政领导机关的政策性文件，都要经过政策评审才能出台，以防止政出多门，保证政策措施的切合实际、衔接配套，提高政策的严肃性、权威性和系统性。

在改善党政机关自身的政研工作的同时，还必须重视独立于政府之外的政策研究机构和工作。国外的经验证明，它比官方政研机构和工作具有不可替代的功能和作用。这类机构主要包括各种社会组织、研究单位、高等院校的研究室、所、中心等等，它们主要是以顾问、特约研究员、接受委托的形式，参与政策研究。近年来还出现了不少民间政策研究机构，如北京的社会调查所、广州的经济咨询公司等等。这种非官方的和民间的政策研究机构，可以比较自由地选择服务对象与研究课题，可以不受或少受官方意图的限制、压力和影响，能够较好地体现政策研究的独创性、客观性、灵活性和视野的开阔性。在这方面我们还仅仅是个开始，有待于创造条件、逐步发展。

第四节 学习、研究政策学的意义

一、政策的重要作用与意义

“政策和策略是党的生命”。毛泽东的这一精辟论断，高度概括了政策的重要作用。对我们党来说是如此，对我们国家来说也是如此。一项政策的正确或错误都是一种政治行为和行政行为，是一种阶级的、群众的行为，而不是个人行为，因而它的成功或失败，也总是涉及千百万群众的利益，影响一大片，甚至影响一个国家和民族的命运。我国农村的家庭联产承包制，是一项具体政策，由于它的正确和威力，三年时间就使9亿农民的90%以上摆脱贫困，得到温饱，也就是解决了公社化以后20多年没有解决的问题。我们党和国家在社会主义初级阶段的基本路线，是一个大政策、总政策，要坚持一百年不变。由于它已经显示出来的正确和威力，我们完全有把握到下一世纪中叶，就将基本实现四个现代化，接近或达到发达国家水平，这也就是用100年的时间走完发达资本主义国家二三百年的路程，到那时社会主义的优越性就会比较充分地体现出来，对全世界社会主义事业的发展也将产生深远的影响。由此可见，政策确实是无产阶级革命和建设事业的胜利指南，是党和国家实现其领导和职能的决定性手段，是社会经济发展的强大推动力量，是调动各方面积极因素的调节机制。所以，毛泽东特别强调对政策问题“务必充分注意，万万不可粗心大意”。政策的重要作用和意义，自然也就说明了以研究政策问题为已任的政策学的重要意义和作用了。

二、政策学的重要作用与意义

认识、重视政策的重要性，和认识、重视政策学的重要性有密切联系，但还不完全是一回事。目前，在我国的政策活动中还存在不少问题。例如，在政策制定方面，某些政策的出台往往滞后于形势发展的变化；由于政策不配套，导致政策本应具有效力不能充分实现，甚至遭到失败；政出多门造成基层无所适从；政策研究力量薄弱，难以对政策问题进行深入细致的研究，致使有些政策比较粗糙，甚至朝令夕改；由于缺乏全面、整体的周密思考，有些政策倾斜不够恰当，造成新的社会利益冲突，等等。在政策执行方面，重制定，轻落实、检查和监督，有时政策不到位或政策错位，造成政策失真；尊策抑法、以策代法或政策执行缺乏法律保障，等等。出现这些问题的原因是多方面的，解决这些问题的方法也是多种多样的。但一个极其重要的原因，就是缺乏政策学的科学指导；一个极其重要的解决办法，就是真正把政策的制定和执行当作科学来对待。为此，要从思想上行动上克服以下三种传统习惯的影响：

（一）长期以来，人们往往习惯于“按文件办事”，特别是“按红头文件办事”，并视此为“按政策办事”，是重视政策的表现。一般来说，这并不错，应当如此。但是，人们往往不太清楚以文件形式出台的政策，它的正确性、权威性和有效性是以科学性为保证的，科学的程度决定决策的水平。知其然而不知其所以然，就不是真正懂得政策，也难以真正执行好政策。特别是在现代经济技术高度发展，国际政治、经济关系极其复杂的情况下，要正确制定和执行政策，更是离不开政策科学的。

(二) 长期以来,我们也搞政策研究,有机构、有人员、有成绩,但有了政策研究并不等于有了政策科学。我们现在所说的政策科学,其产生和构成的基本要素与特点主要是:1. 它有自己独立的研究对象、理论体系、基本范畴和科学的术语与方法。

2. 随着资本主义的发展,多种利益集团和社会组织的出现,他们都要按照自己的利益需要决定政策,甚至出现以政策研究为目标的民间机构和商业公司,政策研究已不仅仅是政府的事了。人们都要探讨政策研究的共同价值标准,使政策研究走上科学的形态。

3. 五六十年代以来,现代社会经济技术的发展,各种重大社会问题交织出现,人们为了寻求答案,就出现许多学术团体,采取多种形式的现代技术手段特别是计算机的广泛运用,发展了一系列的科学方法,任何一项重大的社会政策,只靠少数个人和领导者都很难完满实现。

4. 政策的制定和执行,是一个极其复杂的系统工程,涉及到经济、政治、军事、文化、社会和心理的多种因素,需要相应的多种学科知识的综合运用。决策的科学化和民主化就势在必行。所有这些情况都充分说明了:政策科学为什么是一门科学?政策科学为什么只能形成于现代社会?我们要在现代化建设中正确制定、执行政策为什么非学它不可?

(三) 长期以来,“政治是科学,是艺术”的命题,早为马克思列宁主义所提出和阐明。作为政治权力表现形式的政策,当然也可以说是科学,是艺术。但是,由于政治规范的可塑性较大,人们往往不谙政治科学而热衷于政治艺术;在政策学尚未从政治学中分离出来以前,人们也往往无视政策科学而只讲政策艺术。政策制定和执行中的主观、随意性,各种曲解、违反政策的不正之风,正是不把政策当作科学来对待,不承认、不尊重政策科学的表现。脱离政策科学的政策艺术,乃是玩弄政策的权术,而不是正当的政治行为和行政行为。

政策科学和政策艺术必须结合、统一起来。例如,1972年中日建交谈判中,日本方面提出,谋求中日邦交正常化,涉及日华(台)条约和日美安全条约的问题,前者是经日本国会批准的,后者涉及第三国的关系,这从法律条文上难以处理,担心影响联合声明的发表。周恩来总理当即指出,中日要建交,日华(台)条约就自然失效。如果把日美安全条约、日台条约都拿来作根据,问题是无法解决的。我们说只有在你们充分理解我们提出的复交三原则的基础上,才能照顾你们面临的一些困难,而不是相反。日台条约在于你们同台湾之间,但这个事实是当时的美蒋关系造成的。这次在公报中可以不提这个字眼。但不能让我们承认这个条约的存在和合法,不然就等于中国是从今天才算接受中华人民共和国的统治。这是我们根本不能接受的。周总理的话人情入理,完全为日本方面所理解、接受,顺利达成协议,签订了中日建交的联合公报。这一事例,正是政策科学和政策艺术相结合的典范。我们要克服那种脱离政策科学的所谓政策艺术的传统习惯影响,就必须真正的而不是口头的承认,尊重、学习、研究、掌握、运用政策科学。

江泽民同志在党的十四大报告中,把决策的科学化和民主化作为积极推进政治体制改革的一项重要任务而提出。强调“决策的科学化、民主化是实行民主集中制的重要环节,是社会主义民主政治建设的重要任务。领导机关

参见姬鹏飞《饮水不忘掘井人》,1993年9月2日《人民日报》。

和领导干部要认真听取群众意见，充分发挥各类专家和研究咨询机构的作用，加速建立一套民主的科学的决策制度”。实现决策的科学化和民主化的任务，把政策科学的作用和意义提到了空前未有的高度，也更加说明学习、研究政策科学的迫切性和重要性。

第二章 马克思主义关于政策和策略的基本思想

第一节 马克思、列宁关于政策和策略的基本思想

马克思、列宁关于政策和策略的基本思想大多以战略和策略这个术语来表述。在他们的著作中，战略和策略往往不作严格区分。马克思和恩格斯多用策略一词表达他们的战略策略思想。列宁既用策略一词，也用政策一词，斯大林则正式使用战略和策略这一词语，并把二者严格加以科学区分。本节除引用斯大林著作的段落外，一律使用政策和策略这一术语。

一、政策和策略的性质

马克思、恩格斯在他们的全部著作中始终贯穿着精辟的政策和策略思想。恩格斯把他们二人合著的《共产党宣言》称为一部“原则性的和策略性的纲领”，并指出了策略部分的主要内容即第二部分的前面六段和整个第四部分。在经历了40年实践的检验之后，恩格斯强调说，“从来没有一个策略纲领象这个策略纲领一样得到证实的”，这是“卡尔·马克思，还有我以及同我们一起工作的各国社会主义者四十多年来所遵循的策略”。《共产党宣言》奠定了马克思主义政策和策略的基础。马克思和恩格斯不仅理论上而且实践上也非常重视政策和策略问题，用以指导各国无产阶级政党。在欧洲1848年革命中，在巴黎公社革命中，在第一国际的革命活动中，他们的政策策略得到了广泛的应用并取得了积极的成果。列宁在《卡尔·马克思》中指出，“他毕生除了从事理论写作外，还毫不松懈地注视着无产阶级阶级斗争的策略问题”。可见，政策和策略在马克思主义理论中的重要地位。

列宁在领导俄国革命事业中，继承和发展了马克思的政策和策略思想。他指出，“党的策略是指党的政治行为，或指党的政治活动的性质、方向和方法”。他认为《共产党宣言》就是这方面的典范，“从工人政党的实际政策和策略观点来看，我们在这里可以看到《共产党宣言》的作者针对不同国家的民族工人运动所处的不同阶段决定战斗的无产阶级任务的典范”。列宁和斯大林在革命实践中非常重视战略策略问题，他们有许多专门论述和总结政策策略的光辉著作，还起草或提出了许多有关政策策略的党的决议和指示。

根据马克思和列宁的思想；斯大林对战略和策略作了科学的概括与分析。他指出，“战略和策略是指导无产阶级阶级斗争的科学”。他对战略和策略的关系作了精确的论述，“战略是规定无产阶级在革命某一阶段上的主要打击方向，制定革命力量（主要的和次要的后备军）的相应的布置计划，在革命这一阶段的整个过程中为实现这个计划而斗争。这就是说，战略是规

《马克思恩格斯选集》第4卷第176页。

《马克思恩格斯选集》第4卷第177页。

同上页，第264页。

《列宁选集》第2卷第602页。

同上，第1卷第516页。

《列宁选集》第1卷第693页。

《斯大林选集》上卷第245页。

同上，第246—247页。

定无产阶级革命运动应当遵循的总的道路、总的方向”。策略就是规定无产阶级在运动的来潮或退潮、革命的高涨和低落这个较短时期内的行动路线”。

战略与策略的关系是对立统一的关系，既有区别，又有联系。它们的区别在于：战略是规定全局的总的路线和方向问题，策略是规定局部的行动路线和方向问题；战略在一定历史阶段内具有相对稳定性，而策略则具有较大的灵活性。它们的联系在于：策略是由战略决定的，它服从于战略并为实现战略目标服务，没有正确的战略指导，策略的制定就失去了依据和目标；战略的任务必须通过策略来一步一步地完成，没有正确的策略指导，要完成战略任务也是不可能的。但是，上述区分是相对的，是在同一个范围和条件下的区别。如果超出某一个确定的范围，一定范围内的战略任务就会变为另一个范围内的策略任务；反之，一定范围内的策略任务，就会变为另一个范围的战略任务。

马克思和列宁关于政策与策略的思想是非常丰富的。由于他们所处的历史时代和所要解决的主要任务是无产阶级革命问题，因而他们的政策和策略思想涉及革命问题较多。当然，也有相当一部分涉及社会主义建设问题。尽管如此，他们关于政策策略的思想与方法，对我们今天制定和执行政策仍具有世界观、方法论上的普遍指导意义，尤其是列宁晚年关于社会主义建设的一系列路线、方针、政策，对今天更具有直接的指导意义。

二、政策和策略的依据

政策和策略并不研究客观事物的发展过程。但是，政策策略要正确，要避免错误，就必须依据客观规律和客观条件，绝不能主观臆断、闭门造车。恩格斯指出，“我们的策略不是凭空臆造的而是根据经常变化的条件制定的”。列宁也指出，“马克思是严格根据他的辩证唯物主义世界观的一切前提确定无产阶级策略的基本任务的。只有客观地考虑某个社会中一切阶级相互关系的全部总和，因而也考虑该社会发展的客观阶段，考虑该社会和其他社会之间的相互关系，才能成为先进阶级制定正确策略的依据”。这种客观依据当然还必须包括“对经济可能性进行明确的分析”。马克思主义者只能以明确的、有凭有据的事实作为自己政策的前提，否则，所制定的政策和策略就是空的，不可靠的，尤其是在历史发展的关节点上的阶级关系、经济关系。具体特点，作出经得起客观检验的最确切的分析，这是对政策作科学论证所绝对必需的。切忌把政策建筑在情况不明的基础上，更不能以个人或党派的愿望和动机来作根据。如果没有不以人的意志为转移的客观环境作依据，再好的动机再善良的愿望，也往往会把人引入歧途。

马克思主义要求我们在确定任何重大政策的时候，必须以经得起客观检验的精确的事实作为政策的基础和依据。客观事实的涵义非常广泛，从政策制定的意义上讲，它包括一定的历史时代及其不同的发展阶段，该时代和发展阶段的基本特征、发展趋势以及国际间政治经济关系的主要问题；一个国

《斯大林选集》上卷第 248 页。

《马克思恩格斯全集》第 38 卷第 439 页。

《列宁选集》第 2 卷第 602 页。

《列宁全集》第 16 卷第 87 页。

家、民族的社会发展阶段、阶级关系状况、经济和科学技术文化发展水平、自然资源条件、具体民族特点、与其他国家相互关系情况等。正是这些客观事实，决定着一个国家的路线、方针、政策及其命运和意义。

三、政策和策略的原则

马克思、列宁关于政策和策略的原则，概括起来，主要有以下几方面。

1. 要把当前斗争和长远斗争、当前利益和长远利益结合起来。“共产党人为工人阶级的最近的目的和利益而斗争，但是他们在当前的运动中同时代表运动的未来”。这段著名的话，列宁认为是马克思关于政策和策略的一个基本原理。在任何时候，无论是革命时期还是建设时期，人民群众都有自己的眼前利益，这种眼前利益和长远利益有时是有矛盾冲突的。政策的任务就是要妥善地协调、处理它们之间的关系，使两者都能得到兼顾。

2. 说服和争取大多数群众是政策和策略的第一个任务。恩格斯指出，正确的策略“在于影响还没有卷入运动的广大群众”。党的政策既是党的行动准则，又是领导群众为群众指引方向的。因此，任何负有远大使命的政党的第一个任务，都是说服大多数人民，使他们相信这个党的纲领和策略正确。要达到争取大多数群众的目的，必须有两个前提条件：第一是党的政策本身要正确和明确“。方针明确的政策是最好的政策。原则明确的政策是最实际的政策。只有这样的政策才能真正地和持久地赢得群众对社会民主党的同情和信任”。第二是党的政策要代表大多数人民的利益。因为“无产阶级的运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立运动”。要争取大多数群众，就要正确对待广大群众，尤其是处于中间状态的群众，从关怀爱护出发，耐心细致地对他们进行说服、教育、示范，引导，有时还要冷静地等待，绝不能粗暴、急躁。

3. 原则性和灵活性相结合。无产阶级革命和社会主义建设的道路，和其他事物发展一样，必然是迂回曲折崎岖不平的，绝不可能是笔直的平坦的康庄大道。马克思主义的政策和策略原则，必须是原则性和灵活性相结合。原则性指阶级立场，根本利益、最终目标要坚定不移，灵活性指灵活运用和变更各种斗争形式和手段。马克思和恩格斯多次指出各国党在运用他们的纲领和策略时，“随时随地都要以当时的历史条件为转移”，绝不能照抄照搬。在谈到为成立第一国际而写的宣言时，马克思说，“要把我们的观点用目前水平的工人运动所能接受的形式表达出来，那是很困难的事情。……重新觉醒的运动要做到使人们能象过去那样勇敢他讲话，还需要一段时间。这就必须实质上坚决，形式上温和”。在指导各国无产阶级的斗争中，马克思和恩格斯都非常成功地运用了原则性与灵活性相结合的原则。列宁在这方面进一步发展了马克思的思想。理论上，在《社会民主党在民主革命中的两种策略》、《共产主义运动中的‘左’派幼稚病》等著作中作了系统的精辟的分析。实

《马克思恩格斯选集》第1卷第284页。

《马克思恩格斯选集》第4卷第409页。

《列宁全集》第12卷第9页。

《马克思恩格斯选集》第1卷第262页。

《马克思恩格斯选集》第1卷第228页。

《马克思恩格斯全集》第31卷第17页。

践上，始终贯穿在他的全部革命活动中，如 1905 年革命时期的秘密斗争与合法斗争相结合；1917 年二月革命后从革命和平发展方针转变为武装起义的方针；十月革命后签订布列斯特和约的策略；国民经济恢复时期从战时共产主义政策转变为新经济政策等等，都是列宁坚持原则性与灵活性相结合的典范。列宁说过，布尔什维克“无论在十月革命前或十月革命后。都充满着对其他政党，其中包括对资产阶级政党实行机动、通融、妥协的事实”！

4. 善于利用矛盾争取同盟者。无产阶级无论是进行革命还是建设，在开始时和进行过程中，力量总是比敌人或对手要弱小得多。要争取革命和建设事业的胜利，还必须采取利用矛盾，争取尽可能多的同盟者的策略。马克思指出，“在政治上为了它一定的目的，甚至可以同魔鬼结成联盟，只是必须肯定，是你领着魔鬼走而不是魔鬼领着你走”。列宁也指出，无产阶级在夺得政权之后，在很长时期内，依然要比资产阶级弱一些，要战胜更强大的敌人，只有尽最大的力量，同时必须极仔细、极留心、极谨慎、极巧妙地一方面利用敌人之间的一切‘裂痕’，哪怕是最小的‘裂痕’，利用各国资产阶级之间以及各个国家内资产阶级各集团或各派别之间的一切利益对立，另一方面要利用一切机会，哪怕是极小的机会，来获得最大的同盟者，尽管这些同盟者是暂时的、动摇的、不稳定、靠不住的、有条件的，谁不懂得这一点，谁就是丝毫不懂得马克思主义，丝毫不懂得一般的现代科学社会主义。这一点对无产阶级夺取政权以前和以后的时期都一样是适用的，对我们今天仍具有直接的现实意义。

四、社会主义国家经济政策目标就是大力发展生产力

马克思和恩格斯认为，无产阶级争得政权以后最重要的任务就是“尽可能快地增加生产力的总量”。这里问题提得非常清楚，非常明确，不但要增加，而且要尽可能快点。列宁在十月革命后的国内战争即将结束时，就把注意力转到恢复和发展国民经济上面来，提出了一系列新的创造性的经济政策和目标，探索了一条社会主义建设的道路。他继承、发展了马克思关于要尽快发展生产力的思想，提出了实现国家工业化和电气化的政策纲领，即“共产主义就是苏维埃政权加全国电气化”的著名公式。他认为这是当时发展生产力的最先进的目标、关键和核心。要尽快发展生产力就必须采用先进技术，就必须大力提高劳动生产率。社会主义经济的根本任务就是要创造高于资本主义的劳动生产率，这是保证新社会制度胜利的最重要最主要的东西。是很困难很长期的事业，又是社会主义国家一定能做到的光荣事业。列宁还坚持以是否有利于发展生产力作为衡量经济政策成败的标准。他在谈到军事共产主义政策时说，这是一个当时被迫不得不采取的政策，现已不适用了，因为“这一政策没有造成生产力的提高”。为了尽快发展生产力，他及时地把军事共产主义政策转到新经济政策的轨道上来。新经济政策实际上是列宁从当

《列宁选集》第 4 卷第 224—225 页。

《马克思恩格斯全集》第 8 卷第 443 页。

《马克思恩格斯选集》第 1 卷第 272 页。

《列宁选集》第 4 卷第 399 页。

《列宁全集》第 33 卷第 44 页。

时俄国条件出发所探索的一条社会主义建设道路。新经济政策最本质最核心的问题就是尽快发展生产力。为了尽快发展生产力，列宁制定和执行了一系列政策措施。最主要的有：1.以粮食实物税代替余粮收集制，农民的剩余粮食可在市场上自由出售；2.充分利用市场的作用，发展商品生产和商品交换；3.允许中小型资本主义企业进行商品生产和交换；4.重视国家资本主义的作用，通过租让制等多种形式同资本主义国家的公司组成联合企业，利用它们的资金、先进技术和设备，开发俄国的资源，改善企业的经营管理，促进国民经济的发展；5.通过合作社形式来吸引农民，组织农民走上社会主义道路。

为适应生产力发展的需要，列宁提出了必须重视教育、科学技术和文化方面的建设并且要与经济建设同步发展的思想。为此采取了相应的积极政策措施。列宁还特别强调要加强政权建设，改善行政管理，提高行政效率，并为此提出了一系列指导方针。首先是要对官僚主义进行长期的坚持不懈的斗争，要发动广大群众参加国家管理，要动员广大群众和社会组织对国家机关实行监督，建立健全责任制。第二是要培养、选拔优秀人才特别是现代管理的专门人才，充实到国家机关中去。第三是要改革管理体制，精简机构，宁肯数量少些，但要质量好些。第四是要建立健全社会主义法制，依法进行国家管理。此外，列宁还提出了加强执政党建设的一系列方针和原则。

第二节 毛泽东关于政策和策略的基本思想

政策和策略是毛泽东思想的重要组成标志。毛泽东在领导中国革命和建设事业中，坚持和发展了马克思主义的战略和策略思想，提出了独创的政策和策略，其论述之精湛，运用之娴熟，为历史上所罕见。

一、政策和策略是党的生命

在毛泽东的全部革命生涯中，自始至终都非常重视政策和策略问题。这种重视不是某个时期某个方面的政策，而是整个毛泽东时代的所有方面的政策。在战争年代，他不仅重视军事政策，而且重视政治、经济、文化方面的政策，并且把它们放在一个统一体中分析相互之间的联系、影响、制约等辩证关系，及其对革命战争所产生的结果。在解放战争时期，他总结了中国革命的历史经验，提出了“政策和策略是党的生命”这一著名思想，集中反映了他对政策和策略在革命和建设事业中的极端重要性的深刻了解与洞察。在他的许多著作中，都从理论上和实践上进行了科学的论述和总结。他指出，党对群众的领导是通过党的政策和策略这个途径来实现的，而党的政策本身又是党的利益和群众利益的集中表现；“共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准”。他指出，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与归缩。一个革命政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；不是自觉地，就是盲目地实行某种政策。所谓经验，就是实行政策的过程与归缩。人们的实践，特别是革命政党和革命群众的实践，没有不同这种或那种政策相联系的。他特别强调了正确的政策对夺取革命胜利的决定性意义。他指出，“全党同志须知，现在敌人已经彻底孤立了。但是，敌人的孤立并不就等于我们的胜利。我们如果在政策上犯了错误，还是不能取得胜利”。无产阶级要取得胜利，就完全要依靠共产党的斗争策略的正确和坚决。正因为政策具有如此巨大的重要性，所以他强调共产党领导机关的基本任务，就在于了解情况和掌握政策两件大事，并要求在中国复杂的环境中工作的每一个干部，必须把自己锻炼成为懂得政策和策略的战士，才能夺取革命和建设事业的胜利。

二、政策和策略的基本依据

毛泽东指出，要制定正确的政策和策略，必须以政治形势、阶级关系和实际情况及其发展变化为依据。具体来说，主要有以下三个方面。

（一）从实际出发，弄清国情，是决定政策和策略的前提和基础。从实际出发就是从国情出发。毛泽东在分析旧中国半封建半殖民地社会性质及其在经济上的表现后指出，这是“在中国革命的时期内和革命胜利以后一个相当长的时期内一切问题的基本出发点。从这一点出发，产生了我党一系列的

《毛泽东选集》合订本第 1193 页。

《毛泽东选集》合订本第 997 页。

《毛泽东选集》合订本 1181 页

战略上策略上和政策上的问题”。从实际出发就是从客观事实出发，不要从抽象的定义出发。要从客观存在的事实出发，从分析这些事实中找出方针、政策、办法来。政策是要解决问题的，要解决问题就得先要发现和弄清问题。为此，就必须深入实际，调查研究，才能发现和弄清问题，为解决问题提供前提和基础。“你对于那个问题不能解决么？那末，你就去调查那个问题的现状和历史吧！你完完全全调查明白了，你对那个问题就有解决的办法了”。

就能定出我们正确的斗争策略。深入实际调查研究，不仅指社会各阶级状况、阶级关系、经济关系、文化状况、军事状况，也指广大群众的斗争实践。共产党的正确而不动摇的斗争策略，决不是少数人坐在房子里能够产生的，它是要在群众的斗争过程中才能产生的，这就是说要在实践经验中才能产生。

（二）广大群众的根本利益，是决定政策和策略的出发点和落脚点。共产党人所做的一切都是为了人民群众的根本利益，因此，制定政策当然要从人民群众的根本利益出发。“我们是以占全人口百分之九十以上的最广大群众的目前利益和将来利益的统一为出发点的”。群众利益有眼前和长远之分，两者从根本上说是一致的，但在实际生活中，两者常常发生矛盾和冲突。因此，在政策制定中，从群众的利益出发，一定要兼顾两者，妥善处理。为此，毛泽东还指出，“我们的第一方面的工作并不是向人民要东西，而是给人民以东西”。“就是组织人民、领导人民、帮助人民发展生产，增加他们的福利……只有在做了这一方面的工作，并确实生了成效之后，我们才能去做第二方面的工作——向人民要东西的工作时，我们才能取得人民的拥护”。

（三）进行系统的周密的调查研究和科学分析，是决定政策和策略的中心环节。毛泽东认为通过调查研究，可以掌握大量的事实材料，但不一定能把问题认识清楚。要把问题认识清楚，必须经过从感性认识到理性认识的发展过程，即还要对事实材料进行认真的科学的研究、分析、综合、判断，才能弄清问题的主要矛盾、关键环节以及两者同其他有关问题的有机联系和相互依存关系，才能揭示和掌握问题的本质及发展变化的规律，然后才能制定政策。可见，掌握有关事实材料是制定政策的基础，而对事实材料进行科学的研究分析则是制定政策的中心环节。

三、政策和策略的原则要求

毛泽东对政策和策略的原则要求，是在总结中国革命和建设的历史经验中形成的。他不仅继承了马克思主义战略和策略的基本原则，而且在中国的历史条件下创造性地运用和发展，达到了一个新的高度，取擢了举世公认的成功。它的主要内容有以下几点。

（一）要把当前斗争和长远目标结合起来。毛泽东在民主革命时期就指出，中国革命有民主革命和社会主义革命两个阶段，共产党就相应地有最低

《毛泽东选集》合订本第 1320 页。

《毛泽东著作选读》上册第 49 页。

《毛泽东选集》合订本第 821 页。

《毛泽东著作选读》下册第 563—564 页。

和最高两个纲领。最低纲领是要实现新民主主义制度，最高纲领是要实现社会主义和共产主义制度。当我们为实现最低纲领而奋斗的时候，就是为实现最高纲领准备条件，绝不能忘记最高纲领最终目标。民主革命是社会主义革命的必要准备，社会主义革命是民主革命的必然趋势。一切共产主义者的最后目的，则是在于力争社会主义社会和共产主义社会的最后完成。

（二）战略上藐视敌人，战术上重视敌人。毛泽东说，“为了同敌人作斗争，我们在一个长时间内形成了一个概念，就是说，在战略上我们要藐视一切敌人，在战术上我们要重视一切敌人”。如果我们在全体上过高估计敌人力量，因而不敢推翻他们，不敢胜利，我们就要犯右倾错误。如果我们在每个局部上，在每一个具体问题上，不采取谨慎态度，不讲究斗争艺术，不集中全力作战，不注意争取一切应当争取的同盟者，我们就要犯‘左’倾错误。

（三）团结可以团结的力量，孤立和打击最主要的敌人。这是政策和策略中一个重要的问题。为具体实施这个原则，毛泽东提出了以下一系列著名的政策措施：1.要建立和扩大广泛的革命统一战线，统一战线中既要防左，也要防右，是综合联合和斗争的政策；2.要发展进步势力，争取中间势力，孤立顽固势力；3.要利用矛盾，争取多数，反对少数，各个击破；4.斗争中要做到有理、有利、有节；5.针锋相对，以革命的两手反对反革命的两手。

（四）原则的坚定性和策略的灵活性相结合。毛泽东指出，“我们的原则性必须是坚定的，我们也要有为了实现原则性的一切许可的和必需的灵活性”。原则性指原则的基本的政策、总政策，战略目标等，在这些问题上必须旗帜鲜明，保持坚定性、严肃性，不能拿原则来做交易。策略灵活性指在坚持原则政策的前提下，根据客观形势变化、阶级力量对比状况和各地区的具体情况，机动灵活地运用和变换各种斗争形式、政策手段。包括为了实现总政策和战略目标，在一定时期的特定情况下，选择迂回曲折的道路，实行暂时的退却、妥协、让步。这种退一步进两步的策略，往往是最终实现原则政策所必需的。

四、检验政策和策略的科学标准

为确保政策的正确性，必须对政策进行检验。毛泽东认为，检验真理的唯一标准是实践，检验政策的唯一标准也是实践。他指出，“政策必须在人民实践中，也就是在经验中，才能证明其正确与否，才能确定其正确和错误的程度”。只有经受住了人民群众实践检验的政策，才是正确的政策。而人民群众实践检验的根本问题就是看政策对社会生产力发展的作用如何而定。

“中国一切政党的政策及其实践在中国人民中所表现的作用的好坏、大小，归根到底，看它对于中国人民的生产力的发展是否有帮助及其帮助之大小，看它是束缚生产力的，还是解放生产力的”。

五、社会主义经济建设的政策思想

《一切反动派都是纸老虎》单行本第 25 页。

《毛泽东选集》合订本第 1326 页。

毛泽东对建设有中国特色的社会主义，进行进行了极其艰苦的探索，力图摆脱苏联模式，找出自己的道路。他有正确的理论，也有错误的教训。在经济建设方面的正确政策思想是：

（一）以经济建设为中心，发展生产力。毛泽东早在中国革命胜利前夕就指出，在革命胜利以后，党的工作重心要转向城市，开始着手我们的建设事业，这是中心任务，其他的工作都是围绕着生产建设这个中心工作并为这个中心工作服务的。他预言中国经济建设的速度将不是很慢而可能是相当快的。建国以后，特别是生产资料所有制的社会主义改造完成以后，毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中指出，要团结全国各族人民进行一场新的战争——向自然开战，发展我们的经济，发展我们的文化，建设我们的新国家。他强调，社会主义革命的目的是为了解放生产力，社会主义制度建立之后，我们的根本任务已经由解放生产力变为在新的生产关系下面保护和发展生产力。

（二）正确处理经济建设中各个方面的关系。毛泽东在《论十大关系》等著作中，提出了我国经济政策要处理好国民经济各部门之间、政治与经济之间、经济与文化之间的相互关系。只有这些相互之间的关系得到正确的处理，各自在经济和社会发展中相互适应、协调、促进，保持正常的比例关系，才能调动一切积极因素，团结一切可以团结的力量，推动国民经济较迅速的发展。在一系列相互关系中，最重要的有：1.重工业是我国经济建设的重点，要优先发展重工业，但重工业的发展又离不开轻工业和农业，因此，必须处理好重工业和轻工业、农业的关系，这个思想后来逐步发展成为以农业为基础、以工业为主导的发展国民经济的总方针；2.在经济建设中必须兼顾国家、集体和个人三个方面的利益关系；3.要兼顾国家和农民的利益，处理好国家同农民的关系，不能让农民吃亏，工业品和农产品的交换，要采取缩小剪刀差和等价交换或近乎等价交换的政策；4.要正确处理好沿海工业和内地工业、中央和地方、经济建设和国防建设的关系；5.要处理好汉族和少数民族的关系，要诚心诚意地积极帮助少数民族发展经济和文化建设；6.要处理好党和非党的关系、中国和外国关系等。

（三）要向其他国家学习先进科学技术和管理方法。毛泽东指出，我们要学习资本主义国家的先进的科学技术和企业管理方法中合乎科学的方面。他们用人少，效率高，会做生意，这些都应学习。我们不能走世界各国技术发展的老路，跟在别人后面一步一步地爬行。我们必须打破常规，尽量采用先进技术，在一个不太长的历史时期内，把我国建设成为一个社会主义的现代化强国。

（四）提出了我国经济发展的长远目标。

1956年，毛泽东指出我国人民应有一个远大的规划，要在几十年内，努力改变我国在经济上和科学文化上的落后状况，迅速达到世界上的先进水平。几十年的估计看来是急了点，所以到1962年初他又修正说，要建设强大的社会主义经济，在中国，五十年不行，会要一百年，或者更多的时间。这是因为中国的人口多，底子薄，经济落后，要使生产力很大地发展起来，要赶上和超过世界上最先进的资本主义国家，没有一百多年的时间是不行的。科学的研究分析则是制定政策的中心环节。

六、总政策和具体政策的相互关系

毛泽东把政策分为总政策和具体政策，并论述了两者之间的辩证关系。总政策也叫总路线或总任务。在新民主主义革命时期，毛泽东分析了中国的社会状况、历史特点和阶级关系，制定了新民主主义革命的总路线：无产阶级领导的，人民大众的，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命。从新中国成立到社会主义改造基本完成，这是一个过渡时期，毛泽东制定的过渡时期总路线是：要在一个相当长的时期内，逐步实现国家的社会主义工业化，并逐步实现国家对农业、手工业和对资本主义工商业的社会主义改造。

1958年党的八大二次会议根据毛泽东的思想通过了“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义”这条社会主义建设总路线。

总路线是为革命和建设指示大方向的，是照耀我们各项工作的灯塔。所以他要求我们必须紧紧地掌握党的总路线。毛泽东强调指出，我党规定了中国革命的总路线和总政策，又规定了各项具体的工作路线和各项具体的政策。我们在执行具体的各别的工作路线和政策时，决不能忘记总路线和总政策。否则，将是一个盲目的不完全的不清醒的革命者，就会迷失方向，就会左右摇摆，就会贻误我们的工作。

总路线总政策是非常重要的。但是，有了总政策还不够，还必须在总政策指导下；在各个方面有一套适合实际情况的具体的方针、政策和办法，去教育说服广大群众、干部，使他们有一个统一的认识和统一的行动，然后才有可能取得革命和建设事业的胜利。新民主主义革命的胜利，不仅是因为有了一条正确的总路线和总政策，而且还因为有了一整套包括各条战线、各个方面工作的具体的方针、政策和办法，来团结、教育、说服、动员广大干部和群众，因而有了统一认识、统一行动才取得的。

第三节 邓小平的政策和策略思想

邓小平的政策和策略思想是奠基在中国特色社会主义理论基础上的，是对马克思、列宁和毛泽东政策和策略思想的坚持、丰富和发展，是在中国社会主义建设实践中特别是在总结社会主义建设正反两个方面的历史经验中产生、发展与形成的。它是当前党和国家制定社会主义现代化建设一系列路线、方针、政策的根本指导思想。他的政策思想既有对优秀传统思想的继承，又有对新情况新问题的大胆探索和创新。在开创社会主义现代化建设新局面的伟大事业中，他立足中国，放眼世界，勇于解决前人所没有解决过的问题，敢于走前人所没有走过的建设道路，使我国现代化建设取得了历史上从没有过的举世瞩目的成功，实现了历史性的飞跃。

一、第一次提出了适合中国国情的社会主义初级阶段的基本路线

邓小平曾多次指出，在每一个时期，处理各种方针政策问题时，都要坚持从实际出发，他正是从我国的实际出发，从当代世界的实际出发，指出我国还处在社会主义初级阶段，基本情况是底子薄、人口多、耕地少，社会主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾；指出当代世界是开放的世界，新科技革命迅猛发展给我们提出了挑战也提供了机遇。在这个基础上，他领导全党经过十一届三中全会的拨乱反正，打破了“两个凡是”的束缚，坚决果断地抛弃了“以阶级斗争为纲”的错误政策，作出了以经济建设为中心，大力发展生产力，实行改革开放的伟大决策，实现了我国社会主义四个现代化的历史性政策转折，开创了社会主义建设的新时期。紧接着，他又针对四化建设中出现的一系列新问题，正确地改革同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑，确定实现四个现代化的具体道路、方针、政策和措施，在现代化建设事业中，他尊重实践，尊重群众，善于概括群众的经验和创造，逐步形成了以“一个中心，两个基本点”为主要内容的党在社会主义初级阶段的基本路线。这条路线的完整表述是：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。这条路线的实质和核心是大力发展生产力。邓小平指出，马克思主义的基本原则就是要发展生产力，社会主义的首要任务是发展生产力，逐步提高人民的物质和文化生活水平，多少年来我们吃了一个大亏就是忽视发展生产力，今后相当长时期的历史任务，就是搞四个现代化，最主要的是搞经济建设，发展国民经济，发展生产力。以经济建设为中心，要扭住不放。“离开了经济建设这个中心，就有丧失物质基础的危险。其他一切任务都要服从这个中心，围绕这个中心，决不能干扰它，冲击它”。要以经济建设为中心，大力发展生产力，就必须实行改革和开放政策。“改革同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑”。“如果现在不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被丧送”。现在的世界是开放的世界，中国的发展离不开世界，应吸收和利用世界各国包括资本主义各国所创造的一切

《邓小平文选》第 214 页。

《邓小平文选》第 131 页。

先进文明成果、先进经验、先进科学技术和资金来发展社会主义，来发展生产力。封闭只能导致落后，关起门来搞建设是不能成功的。邓小平还从当今世界新科技革命迅速发展给人类社会带来全面深刻影响的事实出发，提出科学技术是第一生产力的科学诊断，并在此基础上提出了尊重知识，尊重人才，重视教育的政策思想。指出我们要实现现代化，关键是科学技术要上去，没有科学技术的高速发展，也就不可能有国民经济的高速发展；要发展科学技术，教育是基础，不抓教育不行，没有知识，没有人才，经济怎么能上得去。此外，当今世界又是一个相互联系紧密的时代，条件不同，面临的任务也不同，我们要发展经济，还要面向世界，参与国际大循环，参与国际竞争，拿国际水平的尺度来衡量，适应国际经济贸易和科学技术交流来制定对外经济政策。以上所述，也就是基本路线制定的出发点和依据。

二、在实践检验中保持政策的稳定性和连续性

一般地说，政策要具有稳定性和连续性，不能朝令夕改。在邓小平的政策思想里，也强调稳定性和连续性。但他的一个更重要更突出的思想就是要由实践来检验政策，凡由实践证明是正确的政策，就必须坚持，就具有稳定性和连续性；凡被实践证明是不完全正确甚至错误的政策，就必须修正或抛弃，不能笼统的机械地讲稳定性和连续性。由实践来检验政策，就是说评价政策的正确或错误，不是由人们的主观愿望来断制，而是由千百万人民群众的实践检验而定。实践检验的主要内容有三，即要看一项政策是否有利于发展社会主义的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。我们现在讲党的基本路线 100 年不变，是“因为实践证明现在的政策是正确的；是行之有效的……改变现在的政策，国家要受损失，人民要受损失，人民不会赞成”。如果总政策改变了，我们要在本世纪末达到小康社会，在下个世纪达到中等发达社会的目标就没有希望了。“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。基本路线要管一百年，动摇不得”。这就是政策稳定性和连续性的实质。在十一届三中全会以前的 20 年中，一系列“左”的路线和政策，特别是“文化大革命”的路线和政策，给我国国民经济、社会发展和人民生活造成了灾难性后果，被实践证明是完全错误的。这样的政策必须坚决抛弃，彻底纠正，当然就没有什么稳定性和连续性可言了。就是在总政策和基本政策正确的条件下，某些具体政策与措施，也不能说都会完全正确，都有百分之百的把握。我们的改革开放，建立市场经济体制，都是新事物，难免要犯错误。我们的办法就是不断总结经验，有错误就赶快改，小错误不要变成大错误。有些要经过试验，由实践检验。如证券、股市，“搞一两年对了，放开；错了，纠正，关了就是了”。总之，我们现在所干的事业，没有前人的经验，全靠自己摸索。我们的胆子要大，步子要稳。胆子要大就是要坚定不移地搞下去；步子要稳就是发现有错误就赶快改。这叫摸石头过河，也就是坚持由实践来检验政策。

《邓小平文选》第 3 卷第 83 页。

同上，第 370—371 页。

《邓小平文选》第 3 卷第 373 页。

三、政策要讲求实效，给人民以物质上的实惠

邓小平政策思想的一个显著特点就是讲求实效，给人民以物质利益上的实惠。他强调我们所做的一切都是为了全国人民的根本利益，要兼顾人民群众当前利益和长远利益。但是，由于历史上的诸多原因，我们的经济、文化长期处于落后状态。新中国成立后，随着社会主义改造的基本完成，我国开始转入全面的大规模的社会主义建设，直到“文化大革命”前夕的十年中，我们虽然遭到严重挫折，仍然取得了很大的成就，为进行现代化建设奠定了重要的物质技术基础。但在“文化大革命”中，国民经济遭到巨大损失，长期处于停滞状态，国家经济和人民生活没有摆脱贫穷落后的面貌。邓小平时刻都把人民的疾苦放在心上，为改变人民的贫困境况提出了许多切实有效的政策。

60年代初期，为克服三年经济困难时期提出过有名的“猫论”，实际上是要把国民经济搞上去，大力发展生产力，使人民迅速摆脱饥饿状态。

70年代中期提出的全面整顿方针，是为了恢复被“文化大革命”严重破坏了的国民经济，大力发展生产力，改善人民群众的物质生活条件。十一届三中全会以后提出的一系列路线、方针、政策，毫无疑问都是为了全国人民实际的物质利益。尤其是国民经济发展战略“三步曲”，更是直接以人民的物质生活水平作为目标的。第一步解决全国人民的温饱问题，第二步使全国人民达到小康水平，第三步则要达到中等发达国家水平。这个发展战略本身是既解决人民群众的当前利益，又考虑他们的长远利益，是把当前利益和长远利益结合起来的典范。为了提高人民群众的实际物质利益，邓小平特别强调要说真话、办实事、讲实效，反对讲假话、空话、套话，搞花架子等使人民得不到实惠的官僚主义思想和作风。他指出，不重视广大人民群众的物质利益不行，“不重视物质利益，对少数先进分子可以，对广大群众不行，一段时间可以，长期不行……革命是在物质利益的基础上产生的，如果只讲牺牲精神，不讲物质利益，那就是唯心论”。为了让全国人民过上富裕幸福的生活，他提出了在政策上允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来，然后带动和帮助其他地区、单位和人民，使全国各族人民都比较快地富裕起来。我们的目标是共同富裕。他相信，“凡是符合最大多数人的根本利益，受到广大人民拥护的事物，不论前进的道路上还有多少困难，一定会得到成功”。此外，他还提醒我们注意，每一项政策的制定和推行，都要考虑广大人民群众的理解程度、接受程度和承受能力，不能脱离人民群众一定时期的思想水平和经济生活水平。一旦脱离了群众的一般水平，会引起不满和抵触。不为群众接受和拥护的政策，不是好的政策。

四、正确处理社会发展和社会稳定的关系

邓小平既强调要促进社会迅速发展和全面进步，又强调维护社会安定团

《邓小平文选》第136页。

同上，第3卷142页。

结的政治局面。正确处理两者之间的相互关系，是他的重要政策思想之一。他指出，我国的现代化建设，必须把发展生产力摆在首位，以经济建设为中心来推动社会全面进步；要抓住时机发展自己，关键是发展经济并要尽可能地快一些，要力争几年上一年台阶；当然要注意经济的稳定协调发展，但这是相对的，发展才是硬道理。可见，他把社会发展放在中心的首要的地位。但是，他在强调社会发展的同时，也强调社会稳定的重要性，并论述了社会发展和社会稳定的辩证关系。他指出，社会迅速发展的前提是社会的安定团结的政治局面。中国要发展起来，要实现四个现代化，政治局面不稳定，没有纪律，没有秩序，什么事情都搞不起来，什么事情都搞不成功，就不能安下心来搞建设。“一个安定团结的政治局面，这是我们社会主义现代化建设事业必不可少的条件和保证”。要达到和实现三步走的战略目标，第一个条件是需要政局稳定。我国60到70年代的经验教训证明了动乱不能前进，只能后退，今天这个上街游行，明天那个上街示威，还有什么精力搞建设。那么如何达到社会的稳定呢？邓小平指出，第一，要坚持四项基本原则；第二，要依靠发展民主、发展教育、完备法制等积极的根本的措施。这些都搞好了。可以在很大程度上保障整个社会有秩序地发展前进。为了维护社会的稳定，他建议取消“文化大革命”中实行“四大”即大鸣、大放、大字报、大辩论政策，提倡在全党全国发扬社会主义民主，健全社会主义法制。为了确保安定团结的政治局面，他提出了以下三个方针：1.一手抓物质文明建设，一手抓精神文明建设；2.一手抓对内搞活对外开放，一手抓坚决打击经济犯罪活动；3.一手抓改革开放，一手抓惩治腐败。只有前一手，没有后一手，就没有制约，就不能保证改革开放的社会主义方向，就不能保证社会安定团结的实现，就什么都吹了，已经取得的成果，也会失掉。坚持两手抓，两手都要硬，“就可以使我们的政策更加鲜明，更加明朗，更能获得人心”。针对在改革开放过程中实际上存在着的前一手比较硬后一手比较软的情况，他提醒人们应该注意加以纠正。

五、正确处理综合平衡和突出重点的关系

既要综合平衡，又要突出重点，这也是邓小平的一个重要政策思想。我们所进行的四个现代化建设是一个庞大而又复杂的系统工程，任务很多，涉及面很广，在各个社会领域之间，在一个领域内的各部门之间，在各种任务之间，都存在相互联系和相互依存的关系。因此，我们的政策一定要全面地系统地指导各个领域各个部门的工作，搞好综合平衡，协调和安排好各领域各部门之间的正常比例关系，不能顾此失彼，不能单打一，才能保证四化建设事业持续、稳定、健康、迅速的发展。但是，在客观实际上，各领域各部门的发展总是不平衡的。在发展过程中，由于主观的客观的原因和条件，会在某个部门或某些部门产生若干薄弱环节，这些环节又会影响和制约整个四化建设的速度和效益。这种情况，一般说来是不可避免的。当薄弱环节显现的时候，及时地、适当地加强它，对它实行某种政策倾斜，把它作为政策重点来加以解决，就成为一定时期突出和紧迫的任务。在我国四化建设迅速发

《邓小平文选》第145页。

《邓小平文选》第3卷第314页。

展的过程中，薄弱环节主要发生在农业、能源、交通、原材料、教育、科技等部门，成为制约经济发展的瓶颈。因此，我国在制定国民经济和社会发展的各种短期、中期、长期计划中，都对这些部门实行重点倾斜政策。但这些重点政策又离不开全局的综合平衡，而是把重点摆在全局中并对全局的平衡起到积极的促进和推动作用。邓小平指出，突出重点要防止一个倾向掩盖另一个倾向，要讲“两句话”，要搞“两点论”，“在具体事情上要小心，要及时总结经验，有些事进度要快一点，哪些要慢一点，哪些要收一收，没有这一条是不行的，不能蛮干”。总之，要在全局的综合平衡中突出重点。

六、提出“一个国家，两种制度”的政策来实现祖国统一

邓小平从中国的现实情况出发，从台湾、香港、澳门的历史和现实出发，制定了实现祖国统一的基本政策构想，这就是实行“一个国家，两种制度”。具体说，就是在中华人民共和国内，大陆十亿人口实行社会主义制度，香港、澳门、台湾实行资本主义制度。这个构想是在党的十一届三中全会以后形成的，首先是从中国解决台湾问题和香港问题出发的。解决台湾、香港问题可以有和平与非和平两种方式。非和平即武力解决问题，总是不好的。而和平方式就应充分照顾到台湾和香港的历史和实际情况，尊重其历史实际，寻找双方（香港问题还有三方）都能接受的解决方法。而双方乃至三方都能接受的解决办法就是一国两制。在这个政策指导下，我国已经解决了香港和澳门回归祖国的问题。我国政府在1997年7月1日对香港行使主权后，香港现行的社会，经济制度不变，法律基本不变，生活方式不变，香港自由港的国际地位和国际贸易、金融中心的地位也不变，香港可以继续同其他国家和地区保持和发展经济关系。我国政府除了派军队以外，不向香港特区政府派出干部。我国对香港的政策五十年不变。我国政府在1999年行使对澳门的主权后，对澳门的政策大致和香港一样。解决台湾问题的政策甚至比香港更宽，即除了解决香港问题的内容可以用于台湾以外，还允许台湾保留自己的军队。

争取一国两制政策，能向人民交待，局势可以稳定，也不伤害哪一方，可继续保持经济繁荣发展。实践证明，这个政策是能够行得通的。

一国两制是把马克思主义关于处理国与国之间的和平共处原则运用到解决一个国家内部的问题，这也是一种和平共处。这是一个变化很大的政策，是一个创造性的政策，提出这个政策是需要勇气和信心的。这件事情在国际上引起了很好的反映，为世界各国提供了国家间解决历史遗留问题的一个范例。

总之，“一国两制”的理论和政策，是中国特色社会主义的一个重要内容，对国内国际都具有重大的意义。

第三章 政策分类

第一节 政策分类概述

一、政策分类概述

由于政策涉及的范围十分广泛，内容非常丰富，表现形式多种多样，相互关系错综复杂，我们不但要对政策的总体架构有一个轮廓的了解，还要对各种政策之间的相互关系和各种政策本身在整个政策体系中的地位、特点、作用有一个基本的认识，以利于对各种政策进行研究、宣传和贯彻执行。因此，必须对政策加以分类。

按照不同的标准和依据，可以把政策分为若干种类。不同类别的划分，在政策研究上各有其意义，便于从不同的角度来研究各种政策问题。政策分类的不同标准和依据，往往与学术上的不同观点有一定的联系。此外，在不同社会制度的国家，由于受国家性质、政治制度、管理体制、民族特点等因素的影响，政策分类也有所不同。一般说来，可作如下分类。

按纵向层次，可分为总政策、基本政策、具体政策。

按横向部门，可分为经济政策、军事政策、外交政策、教育政策、科技政策等。

按影响范围，可分为中央政策和地方政策，全局政策和局部政策等。

按专门程度，可分为一般性政策和特殊性政策。按重要程度，可分为重点政策和非重点政策。

按详简程度，可分为概略原则的政策和详细规定的政策。

按效用特点，可分为积极性政策和消极性政策，鼓励性政策和限制性政策等。

按时间要求，可分为短期政策，中期政策，长期政策。

还可以按其他标准作不同的分类。

上述分类，在某种意义上说，都是客观存在的。但在实际生活中，人们对政策分类的看法，往往和上述并不完全是一回事。由于政策本身的性质和特点，决定了对政策分类的依据，更多的是出于认识和实践上的可能性和现实性，同时，亦具有很大程度的相对性。现实社会中的许多政策，如果同时按各种标准来分类，则会产生许多交叉重合的现象。从不同角度按不同标准进行政策分类又是必要而意义的，但并不等于某项政策只能机械地仅仅归属为某一种分类。在我国，最常用的是两种分类：一是按纵向层次分类，可分为总政策、基本政策、具体政策，关于此种分类，留待后面展开论述。二是按不同领域分类，可分为政治政策、经济政策、科教政策、人口政策、环保政策等。下面就这些分类作简要叙述。

二、政治政策

政治政策是指在政治领域里由国家政权机关或政党所规定的政策。政治政策是国家或政党调节、处理人们的政治生活、政治关系的规范和准则。政治领域范围很广，诸如政党、阶级、法制、军事、行政、人事、民族、外交等方面，都属于政治范畴。与此相适应，则有政党政策、阶级政策、法制政策、军事政策、行政管理政策、人事政策、民族政策、外交政策等。这些政策都从各个方面对人们的政治生活和政治之间的关系进行调节、处理，使政

治生活纳入一定的社会秩序之中，使政治关系按照一定的准则维持。

政治的核心是国家政权。列宁认为，只有抓住了国家政权机构时，才是抓住了政治中最本质的东西。因此，在资本主义社会，无产阶级最重要的政治就是进行夺取政权的革命斗争；在社会主义社会，无产阶级最大的政治就是巩固国家政权，进行经济建设，为过渡到彻底消灭阶级，实现共产主义创造条件。由此可见，在社会主义条件下，凡是涉及国家政权建设的方方面面，都是政治政策的重大的内容。比如，我国在社会主义建设的政治保证问题上，强调坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马列主义毛泽东思想。这四项基本原则是立国之本，是最重要的政治政策，也是制定其他政策的基础和规范。在全面推进改革、加快建立社会主义市场经济体制的新形势下，我们应大力推进社会主义民主和法制建设，坚持和完善人民代表大会制度，坚持共产党领导的多党合作和政治协商制度，巩固和发展新时期的爱国统一战线，充分发挥人民政协在政治协商和民主监督中的作用，加强执政党和政府的廉政建设和社会主义精神文明建设等等。所有这些，都是当前我国政治政策的重要内容。

政治又是多种社会关系的表现。在国家的政治生活中，大量的政治政策是用来处理、调节各种政治关系的。主要的有各阶级之间的关系、各政党之间的关系、各民族间的相互关系、各国家之间的相互关系等。例如，在我国，处理各民族之间的关系，是在尊重民族自主权、实行民族平等的基础上，采取的民族区域自治政策；在对外交往方面，在处理国与国之间的相互关系上，我们奉行的是以“互相尊重主权和领土完整，互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处”的五项原则为基本的外交政策。多年的实践证明，这两大政策对于我国处理各民族之间、国与国之间的关系是很有成效的。

三、经济政策

经济政策是指一个国家在经济领域方面所规定的政策。经济政策是调整人们的经济关系，经济活动的规范和准则。在一个社会中，人们的经济活动是最主要的社会活动。经济活动几乎涉及人们的全部生活。因此，经济政策是一个国家的最主要的政策之一，它关系到一个国家的经济命脉，决定着国家的兴衰。鉴于经济政策的重要地位，后面我们将作为一个专门问题展开论述。

四、科教政策

科教政策包括科技政策和教育政策。科技政策，是国家在一定时期的总目标下，为了促进和调节科学技术的发展而制定的一些基本原则。在当今世界上，各国政府都把科学技术政策作为重要国策，与国家的政治、经济政策及文教、卫生等政策并列，构成国家总的政策体系。在我国，制定正确的科学技术政策，促进科学技术的进步和发展，避免或减少在决策上的失误，这对于我国的现代化建设具有十分重要的意义。因为实现现代化，关键是科学技术的现代化。科学技术是第一生产力，振兴经济首先要振兴科技。当前，我国经济正面临着加速发展、调整结构、提高效益的重大任务，尤其需要全社会提高科技意识，多方面增加科技投入，尊重科技人才。科技工作要面向经济建设主战场，在开发研究、高新技术及其产业、基础性研究这三个方面

合理配置力量，调整学科结构，加速科技成果的转化，保护知识产权等等。这些都是我国科技政策的重要内容。

教育政策是一个国家对自己的教育事业的统筹规划、发展方向所制订的指导原则。教育是人类社会特有的一种社会活动，它的任务就是培养人才。科技进步、经济繁荣和社会发展，从根本上说取决于提高劳动者的素质，培养大批合格的人才。百年大计，教育为本。因此，我们必须把教育摆在优先发展的战略地位，努力提高全民族的思想道德和科学文化水平，这是实现我国现代化的根本大计。当前应着重优化教育结构，大力加强基础教育，积极发展职业教育、成人教育和高等教育，鼓励自学成才。各级各类学校都要全面贯彻党的教育方针，全面提高教育质量，到本世纪末，基本扫除青壮年文盲，基本实现九年制义务教育。进一步改革教育体制、教学内容和教学方法，加强师资队伍的培养和建设，增加教育投入，扩大学校办学自主权，促进教育同经济、科技的密切结合。所有这些，都是现阶段我国教育政策的基本内容。

五、人口政策

人口政策是一个国家的统治阶级对本国的人口发展施加影响和干预的具体规定和措施。世界上任何一个国家，都有自己的人口政策，或是鼓励生育，或是限制生育。实行计划生育，是我国的一项基本国策，这是根据我国的人口现状和特点制定的。我国人口数量庞大，已严重地制约了我国的经济的发展。为了保证人民生活逐步得到改善，加快经济发展，必须严格控制人口增长。这是因为人口与经济建设密不可分，提高人民生活水平固然要大力发展生产，同时还必须控制人口的增长。人口增长过快，不仅降低了人均生活水平，同时势必增加消费基金，减少积累。我国人口政策包含的内容非常丰富：它包括有反映人口过程中的数量和质量问题的有关人口发展（一般是指人口的数量）和人口质量提高的政策；有反映人口地区分布问题的有关人口迁移的政策，如城乡分布与沿海同内地分布等迁移的政策；有关于少数民族人口发展的政策；有劳动就业政策等。这一系列的人口政策是相互关连，彼此制约的，并构成我国的人口政策体系，在这个人口政策体系中，最基本的是两个方面：一是限制人口数量，二是提高人口质量。人口数量和质量是对立的统一。所谓人口质量，主要是指人的健康水平以及人口的教育、文化和科技素养等。要提高人口质量，就必须付出巨额资金用以改善和提高人民的生活条件以及卫生医疗、文化、科技、教育等条件。但在资金一定量的前提下，人口过多，人们受医疗、卫生保健，受文化和科技等专业教育机会就少，人口质量提高的速度就慢。为此，要有效提高人口质量，除采取其他措施外，还必须大力控制人口的数量。我国把实行计划生育确定为基本国策，就正是体现了这种既要控制人口数量又要提高人口质量的客观要求，以促进经济、社会的顺利发展。

六、环保政策

环境保护政策是指一个国家为了协调人类与环境的关系，解决环境保护问题而作出的一些战略政策。环境问题是当今世界普遍关注的热点问题，任

何国家要谋求社会、经济的发展，尤其是长远的发展，都必须把环境保护纳入自己的战略决策之中。这是因为经济的发展是受环境制约的。一方面，经济的发展要受环境所提供的资源的多寡的制约；另一方面，经济的发展又会使环境遭受污染和破坏，环境遭受污染和破坏的损失最终要使经济遭受损失。因此，制定正确的环境保护政策，指导人们解决环境问题，对于经济的发展、社会的进步有着十分重大的意义。环境保护是我国的一项基本国策，国家制定了环境保护法，还颁布了一系列单项法规，强调要增强全民族的环境意识，保护和合理利用土地、矿藏、森林、水等自然资源，努力改善生态环境。我国环境保护的战略方针是：“全面规划，合理布局，综合利用，化害为利，依靠群众，大家动手，保护环境，造福人民”。在总方针的指导下，国家制定了一系列具体的环境保护政策。其中包括自然资源的保护政策（主要是水、土、森林、野生动植物资源的保护）、工业环境保护政策（主要指对废气、废水、废渣的综合治理）、城市发展的环境政策及风景名胜区的保护政策、能源开发利用的环境保护政策等等。这些政策在实施中已初见成效，但还是必须看到，现行的环境保护政策还不完善，环保质量还不能满足社会发展的要求。因此还要不断总结经验教训，吸取国外环保工作的长处，加强环境保护政策的研究，提高科学化水平。

下面，我们将就总政策、基本政策、具体政策、经济政策这四个问题作进一步的说明。

第二节 总政策

一、总政策的涵义

总政策是国家在一个较长历史阶段上所确定的战略目标和根本任务。总政策也称为总路线、基本路线、总方针、总任务。它的主要内涵是指示一定历史阶段的大方向。在政策体系中，总政策是带有根本指导性和原则性的政策，居于最高层次的统帅地位。总政策是其他各种政策的出发点和归宿，其他政策的制定和实施，必须以总政策为依据，必须服从于和服务于总政策，并不得与总政策相抵触。总政策一旦形成和确定，就将贯穿在一定历史阶段的始终，在这个历史阶段结束之前是不会改变的，因而具有较长时期的稳定性。

总政策一般以宪法的形式反映出来，在实行政党制度的国家，也可在执政党的党纲中反映出来，或者在执政党领袖、国家元首、政府首脑的重要施政纲领和政策报告中反映出来。对总政策所规定的战略目标和根本任务的实现和完成采取何种解决办法，是采取激烈的急进的革命性的方法，抑或是采取温和的渐进的改革性的方法，则要根据目标与任务的性质以及每个历史阶段的政治、经济、文化等构成状况和各种阶级力量对比状况等因素来决定。

二、总政策的类型和特点

总政策在不同国家或在同一国家的不同历史时期，由于面临的目标、任务不同而可能有不同的类型，每种类型又有各自的特点。通常有下列几种。

（一）以一个内涵广泛而又高度概括的原则性总政策，作为全国人民行动的大方向。这是常见的采用较多的一种。其特点主要有二：

1. 体现居于领导地位或统治地位的意识形态取向。一个国家的总路线、总政策，都以其立国的政治信仰（或与宗教信仰相结合）为指导，例如，资本主义国家大都在宪法中规定，以所谓自由、平等、博爱为共同理想和永久幸福，以私有制和三权分立为神圣不可侵犯的原则。我国宪法总纲明文规定要坚持四项基本原则，建设社会主义的现代化国家。不论是资本主义国家还是社会主义国家，它们的总政策无不受制于并服务于各自国家的指导思想。

2. 指明社会发展在一定历史阶段的大方向、总目标和总任务。因此，一般不着重具体内容的细节规定。在贯彻执行过程中，常常是大方向不变、原则不变，但具体内容和细节，随着历史的发展与社会的变迁，有的不再被接受和执行，有的则给予新的解释。例如，在我国的基本路线中，坚持共产党领导这个大方向、大原则不变，但党的领导的具体内容和方式，90年代就和80年代初期有了不少变化。70至80年代初期是党政不分，党几乎包揽了国家管理的一切大小事务。随着政治体制和行政管理体制改革的深入发展，90年代就实行党政职能分开，党对国家的领导主要是政治、思想和组织领导，国家行政管理事务由政府部门去执行。基本路线中关于改革开放的规定，也有类似的情形。与这情况相关的是，总政策的表述长久不变，但其内涵会随着国家和社会的发展而会有具体的变化。我国基本路线100年不变，但到21世纪中叶以后，可能还会有涵义上的改变。

（二）以一项关系全局和根本的紧迫任务，作为全国人民行动的大方向。

例如，我国抗日战争时期的总政策就是团结全国人民，打倒日本侵略者，建设新中国。这样的总政策所指示的大方向，不是高度的理论概括，而是一项非常明确具体的根本任务。这项根本任务的特点表现为，在整个政策实施过程中，目标始终不变，有所变化的主要是军事战略和战术上的应变。

（三）以一个基本政策或部门政策作为总政策来指示国家的大方向。如在当代的一些国家，有的把实现国家工业化作为总政策，有的把实现国家现代化作为总政策。

此外，一个国家如果长期处于动荡、分裂、内乱、割据的政治局面，就很难有什么对全国都有约束力和影响力的总政策。这种情况在世界历史上，甚至在当今世界的某些国家中，也是存在的。

三、总政策的作用

总政策的功能和作用，集中表现为或长或短的阶段性战略决策。由于总政策在国家政策体系中居于统帅地位，因而就决定了它在一个国家的革命和建设事业中起着左右全局的决定性作用。总政策的正确与否，决定一个国家的成败、兴衰。正确的总政策可以把国家的革命和建设事业引上胜利的道路，错误的总政策则可以把国家引向灾难的深渊。

新民主主义革命时期，中国共产党制定了一条正确的新民主主义革命总路线，领导中国人民取得了新民主主义革命的胜利，建立了中华人民共和国。建国以后，我国进入了从新民主主义社会向社会主义社会过渡的历史阶段。党和国家制定了一条正确的过渡时期总路线，在这条总路线指导下，我国顺利地完成了生产资料所有制的社会主义改造的历史任务，确立了社会主义制度。1958年党和国家制定的社会主义建设总路线，按照十一届六中全会决议对这条总路线的评价是，“正确的一面是反映了广大人民群众迫切要求改变我国经济文化落后状况的普遍愿望，其缺点是忽视了客观的经济规律”。在贯彻执行中急于求成，夸大了主观意志和主观努力的作用，发动“大跃进”和人民公社化运动，搞高指标、瞎指挥、浮夸风、“共产风”，犯了严重的“左”倾错误，使我国国民经济陷入严重困难，国家和人民遭受重大损失。在“文化大革命”中，由于推行了一条“以阶级斗争为纲”的总政策，结果使我国遭到历史上空前的十年浩劫，政治、经济、文化被严重破坏，国民经济面临崩溃的边缘。直到1978年党的十一届三中全会，结束了“文化大革命”错误的总政策，才把我国推进到一个新的历史阶段。由于党和国家制定了一条正确的社会主义初期阶段的基本路线，我国人民在短短的十多年时间里，勇于开拓，努力进取，取得了历史上空前未有的举世瞩目的巨大成就，开创了社会主义现代化建设的新局面，展示了光辉灿烂的美好前景。事实证明，总政策的正确与否，的确关系到一个国家、一个民族的命运和前途。对一个国家来说，只有有了科学的总政策，才能为全国指明正确的发展方向。对一个国家干部来说，只有真正理解、时刻不忘总政策，才能在各项具体工作中保持清醒的头脑，避免盲目性，提高自觉性。

第三节 基本政策

一、基本政策的概念

对基本政策含义的表述，学术界尚未形成一个比较一致的意见。有的学者把基本政策与总政策等同起来，认为基本政策是具有全面性和广泛性的针对全国所有机构、部门的根本指导原则，也就是我们通常所说的基本路线。有的学者认为，基本政策是某一领域或某一大的方面的总政策，在某一领域某一方面来说，它又是全局性、战略性的政策。

本书认为，基本政策就是通常所说的基本国策、大政策和部门政策，是党和国家对关系国家全局利益的某一领域、某一方面的工作所规定的主要目标和任务。它通常是国家管理工作中的各条战线、各个部门的政策，在国家政策体系中处在仅次于总政策的层次上。这种基本政策，往往不是一两个方面的而是多方面的，并呈现出若干层次，因而客观上就有进一步分类的必要和可能。否则，一些基本政策之间，就会产生某些从属或交叉的复杂情况，就不利于对政策的研究、掌握和贯彻执行。虽然这种基本政策的分类标准有时比较模糊，不易界定得十分明确、清楚，有相当程度的不确定性，但我们还是可以至少作出两种划分。一种是比较概略的基本政策。这一般是按工作战线工作领域来划分。例如，按经济战线、军事战线、外交战线、文教战线、社会公共事务战线等，可分为经济政策、军事政策、外交政策、文教政策、社会政策等等。另一种是在工作战线之下又按工作部门来划分的基本政策。例如，在经济政策之下，再划分为工业政策、产业政策、商业政策、交通运输政策、第三产业政策等；在文教政策之下，可再分为教育政策、科技政策、文艺政策等；在社会政策之下，可再分为人口政策，民族政策、安全保障政策、环境保护政策等等，应当指出，基本政策的再分类，在不同国家或不同的历史时期，可因国情不同或社会发展历史阶段不同而有所差异。在某个国家的某个部门政策，可能被提到基本政策中最重要的地位上；而在另一个国家则可能是一个普通的基本政策，甚至连基本政策也说不上。例如，由于我国人口众多，已成为影响和制约经济和社会发展的一个十分突出的因素，因此，实行计划生育控制人口增长的人口政策，就成为我国特别重要的基本政策，提到了基本国策的地位，而在人口稀少、劳动力短缺的国家，计划生育的人口政策可能就不是它的基本政策，更谈不上是基本国策了。

二、基本政策的特点和作用

（一）基本政策的双重地位和中介作用。基本政策在我国政策体系中处在第二层次而占有重要地位。它既从属于总政策，又统属其具体政策。基本政策的制定和执行，必须依据总政策而不得与总政策所指示的大方向和基本原则相抵触。它月已队并服务于总政策，是贯彻执行总政策的重要环节和基本工具。总政策要实现自己的战略目标和根本任务，必须把它分时期分阶段分别落实到各条战线各个部门。这种落实的表现形式就是各条战线各个部门在各个时期所制定的基本政策。在一定的历史时期，备战线各部门基本政策的目标和任务都完成了，总政策的目标和任务也就实现了。

但是，基本政策所涉及的一条战线一个重要部门的目标与任务，仍是一

个比较广泛比较复杂的领域，不可能把目标和任务规定得很具体，一般说来只能是比较原则，比较抽象。因此，在基本政策下面，还要制定更为具体的政策。具体政策的制定，必须依据基本政策的目标和任务，必须遵循基本政策的原则和方向，不得与基本政策相抵触，从而保障基本政策目标和任务的实现。·基本政策的这种双重地位，决定了它的中介作用。基本政策处在总政策和具体政策之间，它是保证总政策得到贯彻执行的重要一环，但是它本身不能直接保证总政策所规定的目标和任务的实现，而是还要通过具体政策的贯彻执行来提供这种保证。所以基本政策实际上是连接总政策和具体政策之间必不可少的纽带或桥梁。

（二）协调、控制社会各个领域、各个部门工作的和谐发展。一个国家和社会的发展是全局的整体的发展，而不是单独某个领域、某个部门的发展。整体的发展要依靠各个领域各个部门大体上均衡协调发展的支撑，否则整体的发展是很难维持下去的。但在实际上，国家和社会在发展过程中，各部门发展不平衡是经常发生的现象。这种不平衡发展到一定程度，就会打破各部门之间正常的合理比例关系，造成比例失调，结果影响或制约了经济和社会的发展。例如，我国历史上曾多次发生过严重的农业、轻工业、重工业的比例失调，对国民经济的发展造成了很不利的负面影响。当这种情况发生的时候，就必须运用相关的基本政策来调整，有的部门要压缩、减少、降低其比重，有的部门则要扩大、加强、增加其比重，把各部门的发展规模、速度控制在大体上平衡、协调的状态。只有这样，才能保证整个现代化建设正常、有序、健康、持续地以较高速度发展，才能保证各个历史阶段经济和社会发展的实现。

（三）它便于国家解决经济和社会发展中不同时期的战略重点问题。在四化建设发展的过程中，国家在各个不同历史时期所面临的主要任务、所要解决的主要问题是不相同的。为了解决这些不同的主要任务和主要任务，国家在各个不同时期所制定的经济和社会发展的计划的时候，所确定的战略重点是不同的。被列为战略重点的部门，通过其基本政策来重视来加强，即国家对战略重点部门实行政策倾斜，在资源配置上就会给予优先或特殊的照顾，以利于重点问题的解决。重点问题解决了，往往能够促进、带动整个经济和社会的发展。例如，为了摆脱由于“文化大革命”造成的我国经济长期停滞徘徊的困境，为了把国民经济尽快搞上去，80年代初期，国家把战略重点放在经济迅速增长上面，经济增长的政策就特别受到重视和加强，把主要力量放在能促进经济较快发展的各项经济政策的制定和实施上，结果促进了我国经济和社会的迅速发展。到80年代中后期，国民生产总值有了较快的增长，但是经济效益不高，质量效益不好，而这些问题又与我国劳动者的科技文化素质不高有直接关系。而且从较长远观点看问题，科技文化落后是影响和制约我国四化建设迅速发展的最重要最基本的因素。科技文化落后的根本原因是教育落后。因此，到这时候，国家就把发展科技、发展教育列为经济和社会发展的战略重点，特别重视科技和教育政策，对之实行政策倾斜。加强对科技和教育的投入，采取一系列切实有效的政策措施，来促进科学技术的较快发展和教育的普及和提高。可以预计，科学技术和教育上去了，将带动、促进四化建设的全面高速发展。

第四节 具体政策

一、具体政策的概念

具体政策是在基本政策的指导下，为解决特定时期和范围内的某类或某个特定问题所确定的具体目标任务和行动准则。这个概念表达三层意思。第一，具体政策的制定主要依据是基本政策的方针和原则。基本政策直接统帅和指导具体政策。第二，具体政策的对象，是各部门各地区在特定时期和范围内的特定问题，在时间和空间上具体而明确。第三，具体政策的主要内容，是为解决特定问题而确定的具体目标、任务、途径和方法。为此，需要制定各有关机构和人民群众必须遵守和执行的各种行为规范，应该享有的各种权利和应该履行的各项义务。

具体政策在政策体系中处在基础层次，又是前沿地位。它是总政策和基本政策最具体最直接最现实的表现。在一般情况下，它是以书面政策文件的形式反映出来。

二、具体政策的特点

（一）执行性强。具体政策是贯彻执行总政策和基本政策最直接最具体最现实的形式、手段与方法。通常所说的执行政策，绝大部分体现为具体政策的执行。

（二）操作性强。由于具体政策的执行性强，处于前沿地位，因此，它的目标和任务规定得非常具体、明确，解决问题的方式、方法，必须是可以操作的，包括操作的程序、规则、手段、方法、步骤、日程等。

（三）内容广泛。具体政策的内容，涉及国家和社会管理所有领域、部门。东西南北中，工农商学兵，政治、经济、文教、军事等等，都在它的规范、管理、实施的范围之内。人民生活的方方面面，衣食住行，生老病死，无一不在它的引导、监控、协调和保障之中。

（四）形式多样。具体政策的表现形式多种多样，有计划、法规、章程、方案、说明、规定、措施、办法、步骤、界限、细则等等。它的数量特别多，在政策体系中，总政策在一定时期只有一个，基本政策也屈指可数，而具体政策则成千上万。

（五）层次复杂。由于具体政策内容丰富，范围广泛，数量众多，因此，相互之间的关系就呈现出极为错综复杂的局面，呈现出本身的多层次性。依据不同的范围、效力、功能，具体政策也可分为若干等级、层次，高一等级和层次对低一等级和层次的具体政策来说又有管辖和指导作用。加中央部门的具体政策对省级部门的具体政策，省级部门的具体政策对县级部门的具体政策，都具有这样的作用。

（六）灵活应变。一般说来，具体政策也要具有一定的稳定性，但比起总政策和基本政策来说，它就灵活多了，变化也快多了。由于具体政策大多是解决当前或短期内比较迫切的现实问题，随着时间的推移、历史的发展、社会的进步变化，原先所要解决的问题也会跟着发生变化。有的可能已经解决了，有的条件和形式均已改变了，因此，原定的政策有的已经终结，有的则需要根据变化了的条件和形势予以补充、修改或变更。这种情况在现实生

活中是经常发生的，也是到处都可见到的。

三、具体政策的作用与意义

具体政策在政策体系中所处的基层和前沿地位，决定了它的特殊作用和重要意义。

（一）具体政策能切实有效地保障总政策和基本政策的实现。这是由具体政策的执行性质所决定的。在整个政策体系中，总政策和基本政策主要是发挥统帅、指挥、指导的作用，具有原则的方向的意义，这当然很重要。但要具体实现总政策和基本政策的目标和任务，只有通过众多的广泛的各个层次的具体政策，提出行动计划和具体指标，采取各种规则、程序、措施、办法，用以规范、指引、动员、组织广大人民群众，分阶段、分步骤、一步一个脚印地完成总的战略目标和任务。离开具体政策的实施，总政策和基本政策就会落空，不能实现。从这个意义上说，具体政策同样也是党和国家的生命，也关系到党和国家的前途、命运。

（二）具体政策是生产力发展和社会进步的直接推动力。由于具体政策直接同广大人民群众切身利益相关连，对于赞成什么，反对什么；鼓励什么，批评什么；提倡什么，禁止什么；发展什么，节制什么等等，都规定得清楚明白，具体准确。这就直接而又具体的规范了人们的行动准则，从而把人民群众的注意力、创造力、积极性都引导到。调动到有利于生产力发展、有利于社会进步的轨道上来。例如，我国许多原来经济非常落后、人民生活特别贫困的地区，自从改革开放以来，生产力高速增长，人民生活显著改善，在较短的时期内迅速走上富裕之路，社会面貌发生了前所未有的新变化。当人们谈到这些巨大变化时，几乎都异口同声他说，这主要是归功于党和国家的政策好。简朴的语言，道出了具体政策的巨大威力。

（三）具体政策在保证国家和社会的安定团结方面，具有举足轻重的作用。在进行现代化建设过程中，尤其是在改革、开放的事业中，经济技术发展迅速，社会变迁剧烈深刻。在这种历史条件下，政府和人民之间、国家各个部门之间、国家与集体之间、各企业事业单位之间、集体与个人之间、各利益群体之间、各阶层人民之间的利益冲突是经常发生的。这些虽属人民内部矛盾，如果不能及时、正确地处理，也会影响国家的安定和人民的团结。具体政策的规范作用和协调功能，是解决人民内部矛盾的有效工具之一，而直接协调、具体解决上述矛盾，也是具体政策的重要任务之一。各种社会矛盾的及时解决，就能保障国家和社会的长治久安。所谓政通人和，就是好政策能促进人民团结和社会安定的概括表述。

从上述政策分类的相互关系中，可以看出在总政策、基本政策、具体政策的相互关系中，在各种基本政策之间和各种具体政策之间的相互关系中，原则上是统一的。但在实际生活中，往往又有矛盾甚至冲突。如何协调、解决这些事实上存在的矛盾冲突，理顺它们之间的关系，把各种政策都统一到贯彻执行总政策的轨道上来，是决策者和决策机构的首要任务之一。

第五节 经济体系中的经济政策

经济政策是基本政策当中的一种。在政策分类中，为什么把它单列出来重点叙述，是从它在政策体系中的地位与作用这个角度来考虑的。发展生产力，增加国民生产总量，提高经济发展水平，改善人民物质生活条件，是人类社会发展永恒的主题。国家以经济政策去推动、促进生产力的发展和经济的繁荣，是现代政策的重要特征。当今世界各国，不管意识形态、社会制度、民族特点如何不同，几乎都把经济政策放在国家政策体系的中心地位或首要地位上。我国正在进行以经济建设为中心的社会主义现代化建设，经济政策在我国政策体系中的重要地位和作用是不言而喻的。充分认识经济政策的特点和作用，不仅是政策科学研究的需要，也是现实社会发展的需要。

一、经济政策概述

关于经济政策的定义，国内外学者有不同的表述。有的人认为，国家或政府有意识地去解决各种经济问题的行动方针，叫经济政策。有的表述为，经济政策是党、国家指导、影响经济活动所规定的准则和措施。有的说，经济政策是政府以对生活施加影响为目的而采取的行动。还有的认为，经济政策是政府为追求一定目的而采取的行动，是政府总政策中的经济方面，是政府为达到自己的目的在经济事务中的有意识的干预。上述定义虽各有特点，但大多是从政府影响和解决经济问题所采取的行动方针、准则和措施。这些当然是经济政策的重要内容，然而都忽略了经济政策的目标和任务。这与当今世界许多研究经济政策的学者的理论认识有关。如有的学者认为，经济政策作为一门科学，主要是说明经济政策的主体行为及其应有的方针、规范而组成的知识，研究政策目标实现的可能性和基本方法，而不是一门提出目标的科学。本书认为，如果经济政策这门科学只研究手段，不研究目标，这是不够全面的，其结果就会是力行动而行动，为手段而手段了。人类社会的经济活动总是为了达到一定的经济目标，完成一定的经济任务。因此，我们对经济政策的定义主张表述为：经济政策是党和国家在一定时期所确定的经济目标、任务、行动和措施。

经济政策的本身也是一个系统结构，整体与部分、部分与部分之间存在着既相联系又相区别的关系和作用，因而也有必要对经济政策进行分类。按照不同的标准，一般作如下的划分：1.按影响范围可分为国内经济政策和国际经济政策，也可以分为宏观、中观、微观经济政策；

2.按产业部门可以分为第一产业、第二产业、第三产业政策，还可以从各类产业再分为许多部门政策；

3.按经济手段可分为财政、税收、货币、汇率、外汇管理、工资管制、价格管制等政策；4.按经济目的可以分为经济增长、经济稳定、最优资源配置等政策；5.按经济体制可以分为计划经济政策和市场经济政策；6.按社会再生产过程过程可以分为生产、流通、分配、消费等政策。以上列举的是经常使用、到处可见的分类。还可以按其他标准作出更多的分类。按不同标准对经济政策进行各种分类，各有不同的需要和作用，何时何地采用哪种分类为宜，不能一概而论。我国目前的学术研究，比较倾向于把经济政策分成一般经济政策和特殊经济政策两大类。特殊经济政策主要是按经济部门和行业性

质来划分的，例如，工业政策、农业政策、商业政策、第三产业政策、能源政策、交通政策、冶金政策、电子政策、水利政策，等等。一般经济政策主要是按政策目标和政策手段来划分，是带有普遍性的政策问题，例如，经济政策的客观性问题，经济政策的价值判断问题，经济政策实践的最适度均衡化问题，经济政策之间的整体协调性问题等等。

就世界范围而言，在第二次世界大战以前，研究特殊经济政策比较多，二战以后就逐步转入以研究一般经济政策为主了。在我国，从历史实际来看，以往在计划经济体制下，总的来说，对特殊经济政策和一般经济政策两者都是重视的，但是在具体实践中，事实上比较侧重于特殊经济政策。众所周知，在我国社会主义现代化建设过程中，经济发展曾有过三起三落的经验教训，这与比较侧重特殊经济政策有关。曾有过一段时期，为了把国民经济搞上去，要求发展得快一些、好一些，因而就比较强调发展某个经济部门。例如，过去实行的农业以粮为纲的政策，工业以钢为纲的政策，优先发展重工业的政策等等。重视特殊经济政策无可厚非，愿望和出发点也是好的，问题是在侧重特殊经济政策的同时，往往忽视了对一般经济政策的研究和调整，结果就严重破坏了国民经济发展中农业、轻工业、重工业的正常比例关系，也破坏了产业部门中内部的合理比例关系，破坏了总供给和总需求的平衡关系。这种状况曾经是我国经济发展的主要障碍。为了克服这种现象，国家就不得不采取整顿、压缩的方针，重视一般经济政策的研究和调整。经过若干年的调整，国民经济发展逐步走上了协调、正常发展的轨道。但好景往往不长，过不了几年，由于种种原因，经济发展又陷入了比例失调的恶性循环。如何记取这种历史教训，是政策研究的一个重要课题。现在，我国已由社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡，要在若干年内，逐步建立起完善的市场经济体制，并为此采取了国营大中型企业转换经营机制和政府转变职能等一系列重大政策措施。在市场经济体制条件下，政府的主要职能已不再是微观的经济管理，而是宏观的经济调控。因此，国家对经济政策的研究和实施，就应把重点放在一般经济政策上。这是社会主义市场经济的客观需要，也是保证国民经济健康、协调、持续、稳定发展的客观需要。

二、经济政策的目标与任务

经济政策的目标与任务，总的来说就是，发展社会生产力，促进经济增长，提高人民生活水平等，所有国家大体相同或类似。但在具体内容、目标和任务上，则会因不同国家，不同时期，不同科技与经济发展水平，不同社会价值观而有所区别。第二次世界大战以前的西方资本主义国家，由于第一次科技工业革命和社会经济、政治、文化结构以及社会价值观的影响，经济政策目标与任务主要是发展社会生产力，确保经济增长。第二次世界大战后，西方国家工业革命已经完成，开始了新的第二次科技革命。这次革命引起了生产技术的飞跃发展与进步，导致了社会分工合作的极大加强，生产结构的重大变化，新的社会价值观也相应的产生。在这样的社会历史条件下，经济政策的目标和任务不再是单纯的经济增长，而是在经济增长的同时，把各种社会经济福利作为目标与任务，包括有：公平分配、社会保障、全民就业、人口控制、环境保护等。由于生产力的增长和资源的开发，社会不但要增加物质生产即工农业产品的生产，还要大量增加“服务项目”即第三产业的生

产。这些经济政策目标的增加和变化，是当今世界正在完成或已经完成第二次科技革命的发达国家的特征，故有学者称之为“服务社会”或“后工业社会”。

当今世界的发展中国家；由于历史的社会的种种原因，一般说来，第一次科技革命的任务都没有完成，社会生产力和经济发展水平比较落后，因此，它们的经济政策目标大都比较侧重于发展社会生产力和加速经济增长。

我国是一个发展中的社会主义国家，现在正大力进行现代化建设。由于社会、历史、政治、经济、文化的特点，决定了我国正处在一个特殊的历史时期，需要把第一次科技工业革命的任务和第二次科技产业革命的任务连接起来，实现统一完成的超常规发展。我国政府和人民，正在共产党领导之下肩负着这个重大、艰巨、复杂而又光荣的历史使命，面临着国内和国际许多尖锐的社会问题、政治问题、经济问题和科技问题的严重挑战，同时也获得历史所提供的一个良好而难得的机遇。为了迎接挑战，把握机遇，完成使命，规定切合我国实际的经济目标就显得非常重要，从我国国情出发，针对目前存在的经济发展不平衡、承受能力不强、分配不公、产业结构不合理、经济效益不高等问题，我国经济政策的目标，首要的仍然是加速经济发展，与此同时，兼顾公平分配、社会保障、全民就业、稳定物价等目标。这恐怕是我国在目前条件下所可能选择的较佳的经济政策目标。

经济政策目标多元化是当今世界经济政策的显著特征之一。在多元化目标中，并不是每个目标都处在同一水平线上和同样重要的地位，而是在不同国家或同一国家的不同历史时期，总有一个处在基本的或特殊重要地位的目标。但这个目标也不是固定不变的，将随时间、地点、条件的变化而发生变化。如许多国家都把经济增长放在主要地位，但如果出现了金融货币危机，通货膨胀严重，也会在一定时期内把稳定物价、稳定金融货币作为主要目标。而当解决了通货膨胀问题之后，仍以经济增长为主要目标。这在许多国家的实践中是屡见不鲜的，在政策目标多元的情况下，必须会产生各目标之间的错综复杂的相互关系。有时多元政策目标本身是协调的，就会相互支持而不发生矛盾。有时多元政策目标之间不够协调的，就会相互排斥，发生冲突。有时多元目标之间，一方面存在着相互依存的关系，另一方面又发生相互排斥和冲突的情况。在各种政策目标发生矛盾冲突的情况下，究竟应以哪个为主，就有一个选择取舍的问题，往往是二者不可兼得。因此，决策者必须承认多元目标之间常常发生矛盾冲突的客观事实，并有责任协调各个目标之间的关系，使之协调起来，取得兼得的效果，即使不可兼得，至少也要妥善安排轻重缓急，减轻矛盾冲突的程度。这样虽然不能百分之百的实现全部目标，但也可以使主要目标得以实现，其他目标基本达到。

三、经济发展战略

经济发展战略，是指一个国家或地区在一段较长的历史时期内，经济发展在全局上、在主要方面所要达到的目标。也可以说是一个国家在一段较长历史时期内的总经济政策。这个总经济政策在和平建设的时代，通常也就是国家总政策的主要内容，在特定的历史时期甚至是总政策本身。经济发展战略的内容，一般表现为一定历史阶段的经济增长速度和发展规模，生产技术水平，以及人均国民收入等所要达到的指标。所谓一段较长历史时期，通常

指 10 年、20 年、50 年甚至更长时间。由于时间较长，所以经济发展战略的实施，一般都分为若干阶段或步骤，许多国家通过短期的一年计划或中期的五年计划来具体实现。

在世界各国经济发展史上，经济发展战略一般都集中在经济高速增长上面，这几乎是所有国家都关注的中心，都追求的目标。只是追求的动机、原因、方式、重点等方面，由于各国情况不同而表现各异。例如，第二次世界大战后，世界各国都以经济增长为战略目标，但美国所追求的高增长率，是为了摆脱经济危机，推动新科技革命的发展，增强国力，保持在世界上的全面领先地位，称霸世界。而日本、联邦德国追求高增长目标，则是为了恢复被战争严重破坏了国民经济，摆脱经济困难，重振经济实力，促进新科技革命发展，以期在激烈的国际竞争中争得一席之地，恢复原有的世界大国地位。前苏联追求高经济增长目标，则是为了在经济、科技、军事领域赶上或超过美国，增强经济、军事实力，促进新科技革命发展，缩小与美国的差距，以便达到在各方面都与美国平起平坐，争霸世界。这些国家在追求高经济增长目标方面，都取得了举世瞩目的成就。但在经济高速增长的同时，也带来了诸如失业增加，通货膨胀犯罪严重，环境污染，生态失衡，能源枯竭，人民生活质量下降等一系列严重的社会问题。到 70 年代，各国不得不把经济发展的战略目标作综合性调整。

我国从 1953 年起就开始制定和实施经济发展战略。最初是以实现社会主义工业化为目标，后来逐步修改为以实现社会主义现代化为目标。为实现经济发展战略目标，采取五年计划方式。在第一个五年计划期间，取得了重大的成就。但从 50 年代末到 70 年代末这 20 年时间，由于前面已提到的各种原因和失误，使我国经济发展战略一次又一次落空。

1978 年 12 月召开的党的十一届三中全会，纠正了长达 20 年的“左”的路线和政策指导，使我国进入了一个新的历史时期。在新的历史时期，党和国家不仅制定了以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线，而且制定了新的经济发展战略。这个新战略就是邓小平所说的经济发展战略“三步曲”。第一步，到 1990 年实现国民生产总值比 1980 年翻一翻，解决人民的温饱问题。第二步，到本世纪末即 2000 年，使国民生产总值比 1990 年再增长一倍，人民生活达到小康水平。第三步，到 21 世纪中叶，使人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。这个战略的指导思想是实事求是，是从我国的国情出发所作的符合实际的战略选择。这个战略的核心是发展问题，是要谋求国民经济持续、稳定、协调发展，加速社会主义现代化建设进程。这个战略所采取的措施是坚持全面深入改革和对外开放，以促进战略目标的实现。这个战略的重点是力求国民经济平衡和协调发展，重点解决发展中的薄弱环节如农业、能源、交通、科技、教育等。现在，这个经济发展战略的第一步目标已经实现，到 1987 年，我国国民生产总值就已经比 1980 年翻了一翻，基本上解决了人民的温饱问题。目前，全国人民正在邓小平南巡讲话精神鼓舞下，在中共十四大方针政策指导下，进一步解放思想，更深入地进行改革，更积极地扩大对外开放，加速经济现代化建设步伐，取得了较高的经济发展速度和较好的经济效益。从当前良好的经济形势和发展趋势来看，如果不发生什么重大的影响全局的意外事件或严重失误，我国经济发展战略的第二步和第三步目标是完全可以预期实现的。

四、经济政策的重要地位和作用

(一) 经济政策通常是总政策的重要组成部分。在许多国家的一定历史阶段上, 经济政策常常成为总政策的重要内容, 甚至成为总政策本身。例如, 第一次工业革命时期的西方各资本主义国家的总政策, 大都以经济增长为主要目标。在当代的许多发展中国家, 大多是把发展国民经济、促进经济增长作为主要政策目标。我国的基本路线就是以经济建设为中心, 把经济搞上去。可见经济政策在总政策中的重要地位。

(二) 经济政策是建设现代化国家必不可少的重要工具。国家要实现现代化, 首先必须实现经济现代化, 这是国家现代化的前提和基础。经济现代化主要指生产力、生产技术、生产效率、人均国民所得等主要指标, 达到当今世界先进水平, 为此, 国家就必须制定一系列经济政策, 指引经济发展的大方向, 确定经济发展的目标和任务, 采取切实有效的步骤、措施、方式、方法, 保证目标的实现和任务的完成。没有正确的切实有效的经济政策, 经济现代化的实现是不可想象的。

(三) 经济政策是全部国家政策的基本部分。政策都是建立在一定经济基础之上的上层建筑, 又反作用于一定经济基础并为之服务。在全部国家政策中, 对经济基础的反作用影响最大, 为经济基础服务最直接最大量的就是经济政策。当今世界的所有国家, 都要管经济, 只是由于社会制度、管理体制不同, 因而在管理经济的内容、范围、程度、方式、方法有所区别罢了。国家管理经济的职能, 主要依靠经济政策这个工具来实现。通过制定一系列经济政策, 确定和实现经济发展目标。在我国, 政府管理职能, 大部分与经济管理有直接关系, 因而经济政策在我国政策体系的各个层次中, 都占有重要的地位。

(四) 经济政策对其他部门政策具有相当大程度的影响和制约。经济以外的其他部门政策, 无论是外交、国防, 还是教育、科技或其他社会政策, 在资源配置上各自占有多少份额, 无一不是建立在国家能在多大程度和规模上给予的经济支持, 取决于经济政策是否要向那一个部门作多大程度的倾斜, 经济政策对其他部门政策的影响和制约是客观存在与显而易见的。当然, 其他部门政策也在不同程度上对经济政策产生或大或小的影响, 这也是必须认真考虑的。

(五) 国家经济政策的重要性还会在国际关系中体现出来。当今世界的一个特点是, 各国经济联系日益密切, 国际经济关系日益趋向一体化。与此同时, 国际间的竞争也是非常激烈的, 这种竞争带有综合性即综合国力的竞争, 综合国力的基础是经济实力。经济实力的强大与否, 关键在于国家采取什么样的经济政策。正确的经济政策可以引导社会经济健康、持续、迅速地发展, 经济实力不断壮大, 人民生活水平不断提高, 从而使综合国力大大增强。这样, 就能使国家在激烈的国际竞争中站稳脚跟, 永远立于不败之地, 在国际事务中发挥重大作用。

(六) 经济政策一般都直接关系到全国人民切身的物质利益, 影响极为深远。正确的经济政策, 可以协调各种利益关系, 团结全国人民, 调动一切积极因素, 促进国民经济迅速增长, 加速现代化建设进程, 最大限度地满足人民群众日益增长的物质和文化需要, 确保社会稳定, 最终使国家富强, 人

民安居乐业。

总之，经济政策在国家管理、社会发展、人民生活、乃至国际关系中都具有举足轻重的重要地位。它与国家利益，社会公共利益，广大群众的切身利益都息息相关，全社会都必须高度重视，切不可掉以轻心。

第四章 政策制定的主体依据和影响因素

第一节 政策制定的机关和人员

要制定政策，第一个涉及的问题是谁来制定政策，谁有权来制定政策，或者说政策这种政治产品是由什么工厂制造和由什么人制造的。这个问题在理论上回答很简单：政策是反映统治阶级意志和利益的，因此，凡是在国家中居统治地位和领导地位、执掌国家政权的机关和人员都有权制定政策。但是在实际上，这个问题却复杂得多。当今世界由于各国存在不同的社会政治制度、国家形式、政党制度、组织制度、管理制度，因而有权制定政策的机关和人员就不完全相同。

一、政策制定的机关

（一）执政党领导机关。现代民主与法制国家，几乎都实行政党制度，只是其表现形式和执政方式因社会制度和各国具体民族特点不同而有所区别。尽管各国执政党有本质的区别，但在国家政策制定中大都起着重要的作用。

在西方国家，多实行两党或多党制度，各党通过几年一次的竞争竞选，获得国会或议会代表机构多数席位的政党，取得了组建政府的资格，成为执政党。某个党一旦成为执政党，就享有了制定国家政策的权力。制定的方式可以是直接的，即由执政党领导机关或领导成员直接制定有关政策；也可以是间接的，即在执政党的纲领原则指导下由政府或国会来制定有关政策。无论哪种情况，国家和政府的政策也可以看作是执政党的政策，至少可以看作是执政党政策的反映。在正常情况下，执政党的政策变成国家和政府的政策，还要通过各自国家的合法程序，或者经由议会批准通过，或者由国家元首或政府首脑批准，方能正式生效。

我国是共产党领导的社会主义国家，共产党的领导地位是在长期革命斗争中形成的，是近代中国历史发展的必然结果。我国也有其他民主党派存在，但在制度上不搞多党制，而是实行共产党领导下的多党合作制度，这是在政党制度上我国与西方国家的根本区别。中国共产党的领导地位决定了共产党在制定政策中的主要决定作用。在十一届三中全会以前，几乎所有政策都是由共产党制定的，由于实行一元化的领导体制，党的政策就是国家和政府的政策。政治体制改革以来，实行党政职能分开，党不再包揽国家机关对国家事务的管理。党的领导主要是政治、思想、组织领导，表现在政策制定上主要是制定国家有关的大政方针和重大政策，以及在国家机关制定各项政策时作原则的指示与指导。

（二）立法机关或权力机关。立法机关在西方称为国会、议会、代表会议，在我国称为权力机关即全国人民代表大会及其常务委员会。立法机关是执掌立法权的机关，主要职能是制定法律，从本质意义上讲制定法律也是制定政策。除制定法律外，立法机关也制定或审查通过国家管理事务中许多重大和重要的政策。从法律程序上讲，它是最高的决策机关，其制定政策的权力应是最高最大的。

由于各国的政治制度和立法机关的组织体制不同，因而立法机关在制定法律和政策的运作程序上亦不完全相同。西方国家实行三权分立互相制衡制度，议会组织体制多采用两院制。议会制定法律和政策的程序，有的先由两

院通过，再由国家元首或政府首脑批准方能生效，有的则由下院通过再由上院批准。由于国会议员或立法委员所属党派、所持立场、所具有的价值观、所代表的利益团体不完全相同，在制定法律和政策的过程中往往产生较大的分歧，对提交讨论的法案或政策，有的可能通过，有的则不被通过，有的反复讨论修改多次才能通过，也有长期搁置的。

我国实行的人民代表大会制度是一种议行合一制度，全国人民代表大会是最高权力机关，全国人民代表大会常务委员会是最高权力机关的常设机关。因此，全国人民代表大会及其常务委员会拥有此立法权、改革制定权更广泛的权力。除立法权、制定政策权外，还拥有监督、检查行政机关和司法机关工作的权力，确保行政、司法机关贯彻执行它所制定的法律和政策，把行政、司法机关的活动限制在法律和政策规定的范围内。权力机关制定的法律和政策，具有最高的效力，行政、司法机关制定的法规和政策都不得和它所制定的法律和政策相抵触，一旦发现相抵触的法规和政策，权力机关有权撤销、纠正。从国家权力的角度上说，或者从法制的意义上讲，权力机关制定法律和政策的权力也是最终的和最高的，依照法定程序，执政党所制定的政策要变成国家政策，通常由行政机关或司法机关的途径提交权力机关通过或批准，才能使执政党的政策变成国家政策而正式化、合法化，并对全国人民具有普遍的指导意义和约束力。但从政治意义上讲，我国是共产党领导的国家，因此，权力机关在制定政策的活动中仍然需要接受共产党的领导，具体表现为依据党的纲领、路线、决议和政策来制定有关国家的法律和政策，把党的意志变成国家意志，把党的政策变成国家政策。这就是我国执政党和权力机关在制定政策问题上的相互关系。

（三）行政机关。行政机关即狭义上的政府，是执掌国家行政权从事国家事务管理的机关，是立法或权力机关的执行机关。政府管理涉及社会的所有领域和全体人民，因而管理的内容十分复杂，范围非常广泛，管理的方式和手段多种多样。为了完成和实现国家管理的目标和任务，政府必须依据执政党的政策、依据权力机关制定的法律和政策，制定大量的行政管理法规和政策来具体指引、规范所有社会组织和全体人民的行为，妥善处理和解决社会生活中，国家行政管理中经常发生的各种矛盾和问题，以确保国家的经济和社会建设事业的顺利发展，维护人民生产、生活的正常秩序。因此，行政机关也是政策的主要制定者之一。由于行政管理的特点决定了行政机关制定的政策不仅是多方面、多层次、大量的，而且在时间上要求是迅速及时的。政策制定直接涉及国家公共利益、集体利益和个人利益，政策制定得正确与否，对各方的利益关系影响极大。为了保证行政机关政策制定的正确、及时，各级政府往往设立专门的政策调查研究机构、咨询机构（智囊团）、资料和信息的收集处理机构等来为政策制定服务。不同政治制度和不同政治体制国家，政府政策制定的机制不同。西方国家的政府独立制定政策，政府首脑有最后决策权，但政策生效往往受议会批准或通过的制约。我国实行共产党领导下的人民代表大会制度，政府的政策制定要接受共产党的领导，要依据党的路线、方针、政策和人民代表大会及其常委会制定和通过的宪法、法律、有关政策。换句话说，政府的政策要和党的、人民代表大会及其常委会的政策相一致相符合，不得违背和抵触，否则无效。

二、政策制定的人员

“哪些人有权制定政策，或者说谁是决策者，国内外学术界有各种不同的观点。有所谓理论上的决策者和实际上的决策者，政治上的决策者和法律上的决策者，官方决策者和非官方决策者，主权决策者和治权决策者，一无决策者和多元决策者等等。各种理论观点目前难以达成共识，谁是谁非，有待日后社会实践的检验和理论研究的进一步发展。

在这里，我们是从与政策制定机关相联系的角度，认为政策制定人员即决策者主要有以下几个类型：

（一）执政党的领导者或领导集体成员。马克思主义认为，政党总是由一定阶级中最优秀的分子组成一个领导核心并由这个核心产生一个领导集体或领导者、领袖。这些领导者或领导集体成员就掌握着党的领导权，党一旦处于执政地位，领导权同时就是政策制定权，领导权的实现是通过制定一系列路线、方针、政策来保证的；制定政策是领导权的主要内容之一。执政党的领导者、领导集体成员执掌国家政权、管理国家事务的主要工具和手段之一就是制定政策，以便治理国家、建设国家。

（二）立法机关、权力机关等代议制机关的组成人员。现代民主法制国家一般都实行代议制。代议制国家大都承认人民大众在国家中的主权或主人地位，他们有权制定政策，但很难直接实现，而是通过代议制形式来实现。通过层层选举渠道，选出人民代表、国会议员、立法委员等组成各种代议机关，再由这些机关和人员来制定或通过各项国家政策。代议机关及其成员来行使制定政策的权力，是否真正反映了人民大众的意志和利益，在各种不同社会制度下情况是不同的。在代议制运行的过程中，人民大众制定政策的权力似灌渠中的流水一样，经过的路线愈长，则渗漏的程度愈大，结果由代议机关及其成员制定或通过的政策是否真正代表群众的意志和利益，只有通过社会实践的检验，才能作出科学的判断。

（三）行政机关的首长和组成人员。这些人员通过代议机关和法定程序的选举或任命，组成行政机关，执掌行政权力。他们制定政策的权力一般由法律规定，也可以由代议机关特别授权。在通常情况下，他们是在法定的职权范围内制定有关行政管理方面的各项政策。所以，他们制定政策的权力是受法律和代议机关制约的。换言之，他们制定的政策，有的须经代议机关批准，有的需报代议机关备案，才使其制定的政策合法化。以上情况是从制度上法律上的规定来说的。如果从实际上来看，行政首长和行政机关组成人员制定政策的权力仍是很大的。在多数情况下，行政首长和行政机关组成人员都是由执政党的领导人和领导成员担任的，具有双重身份和制定政策的双重权力，再加上执政党在代议机关中或占多数席位或占领导地位，所以他们制定的政策要获得代议机关的批准或通过，一般是比较有把握的。从根本意义上讲，国家的决策权实际上是操在他们手中的。

（四）除了上述三种机关和人员外，在世界各国政策制定的历史实践中，还有一种超级决策人物。这种决策者在历史上就是历代封建王朝的帝王和法西斯国家的独裁者，他们的决策当然谈不上科学和民主，但其决策地位和作用都是很大的，是具有最高和最终的权威。在现代民主与法制国家中自然不存在这种超级决策者。但是，当今世界在特定国家的特殊历史条件下也会产生个别特别杰出的伟大人物。他可以是执政党和国家的领导人，也可以是不担任什么领导职务，但他必须具有非常渊博的知识，特别丰富的实践经验，

极为崇高的道德威望和巨大的影响力，因而他提出的兴国安邦的大政谋略，往往被执政党领导机关和国家最高权力机关所同意和接受，并通过法定程序和途径，成为该国的总政策和基本政策，成为执政党和国家制定政策的依据和指导方针。这种杰出人物在现代某些国家的决策中所处的重要地位和关键作用，是确实存在的。减然，当代这个别杰出的伟大人物与历史上的帝王独裁者本质上是完全不同的，不可同日而语。

第二节 政策制定的科学依据

政策制定的科学依据，可分为理论依据和实际依据两个方面。现实生活中执行的各项政策，从根本上说都是理论与实际相结合的产物。

一、政策制定的理论依据

政策是要解决一系列极复杂极重要的社会政治问题。对社会、政治问题的产生、存在和发展，人们的看法往往不同，因而解决问题的途径、方式、方法和采取的政策亦不相同。无论是什么类型的国家，要解决好社会政治问题，都有赖于理论的指导，只有在正确理论的指导下，才能发现真正的问题，科学地认识、了解与把握问题的全貌和本质，进而提出正确和有效的解决问题的政策方案。这就是理论对于政策制定的极端重要性。政策制定的理论依据，可以从以下两个方面来理解。

（一）政策制定要遵循一定的指导思想。在不同社会制度的国家，由于意识形态和指导思想不同，因而，政策制定所遵循的政治理论和指导思想也就不同。我国是以马列主义毛泽东思想为理论基础的社会主义国家，全社会所有的工作都在这个理论指导下进行，政策制定更不能例外。马克思主义理论包括哲学、政治经济学和科学社会主义，给我们的政策制定提供了科学的世界观和方法论的指导，使我们能够认识客观事物的发展规律，了解人类社会发展的进程、条件和一般结果，预测客观事物发展的方向和趋势。这种指导虽然比较原则，但却是必不可少的。不仅如此，马克思主义还有一系列丰富的政策和策略思想，这些思想对我们的政策制定具有直接的具体的指导意义。这方面我们在第二章已专门论述。还有，马克思主义关于政治、历史、经济、文化、民族、宗教、伦理、道德、价值等方面的基本思想，也就是我们在政策制定中所必须遵循的准则。在第三世界国家，有的是以信奉某种宗教作为立国之理论基础，某种宗教的教义就是其政策制定的依据和指导思想；有的是以某个开国元勋的思想作为国家的指导思想，这个思想就同时成为该国政策制定的原则依据；还有的是以某种民主主义思想作政策制定的指导原则等等。在资本主义国家，政策制定一般是以资产阶级的思想理论体系作为指导和依据，但在具体运用时，各国又不完全相同，有的以某个国家元首或政府首脑所奉行的某种主义作为政策制定的指导思想，有的则以某个执政党所信奉和实行的某种主义作为政策制定的指导方针。

（二）政策制定要依据现代政策科学理论。政策思想在历史上早已有之，但形成为政策科学理论则是 20 世纪的事情。当代政策科学理论是研究和揭示政策制定和政策执行的一般规律的科学，是研究如何把科学知识运用到实际政策问题中的科学。只有按照一定的指导思想，运用当代政策科学所阐明的基本原理及基本方法，才能实现政策制定的科学化、民主化要求。政策科学是以政治学、经济学、法学、行为科学、管理科学等为基础，综合了当代社会科学和自然科学的最新成果而构建起来的科学规范体系。在它发展的几个阶段中，每个阶段都从不同角度、用不同的理论和方法，揭示了政策制定的过程、阶段和环节的内在联系，及其相互作用、影响和发展的规律。

具体来说，我们所要遵循、运用的现代政策科学的理论、原则和方法主要是：第一，传统主义的理论和方法。韦伯的理想科层系统政策理论，从制

度上、法规上、组织上进行了静态研究，探讨了科学的决策模型。从上级对下级单向命令的传递关系，和下级服从、执行上级的政策，论证了上下级的相互关系及其内在规律。第二，行为主义的理论和方法。从传统主义的静态研究，转入对政策的动态研究，使政策理论的研究和解决现实政策问题相结合。广泛运用社会科学、自然科学的研究成果，采用系统分析、运筹学、控制论、系统论、博弈论的观点和方法，探讨管理、权威、决策的社会心理过程。针对现代社会特点，揭示政策制定过程是问题、信息、政策建议、形成法令、援引实施、评价、终结。提出了政策学者的三项任务，即确定政策目标价值；收集提供信息；提出几种可供选择的政策方案。第三，后行为主义的理论和方法。着重研究政策执行问题，应用性更强。提出了执行机关的互动理论，执行中的博弈理论和循环理论。强调政策是一个动态过程，政策执行的参与者就实现政策目标进行谈判、评价和妥协的互动，在冲突和竞争中寻求最大的收获，把损失减少到最低限度。为此，在政策纲领发展阶段，政策资源分配阶段和政策执行监督阶段的每个阶段中，都要实行合法原则、理性原则和共识原则。对于现代政策科学理论与方法的运用。要从实际出发，结合政策制定的具体特点，作出适当的选择，依据政策科学的理论、原则和方法了。

二、政策制定的实际依据

政策制定的实际依据主要有三个方面。第一个方面，是指一个国家的社会状况和自然状况，包括政治、经济、科技、教育、文化、历史、地理、人口、自然资源、民族等，我们把这些总称为基本国情。基本国情中最重要的是社会性质和社会发展程度（主要指经济、科技、教育、民主政治、人民生活等发展水平），在我国，把这两方面概括为社会主义初级阶段。国情是制定政策最重要的实际依据。第二个方面，是指一个国家所处的国际环境，包括国际政治和经济形势，国际经贸、科技、文化交流及发展趋势及其对国内所造成的冲击和影响。当今世界，各国政治、经济、科技、文化的联系和交往日益增多日趋紧密，世界经济一体化倾向日益增强，因而国际环境条件也是一个国家制定政策不可缺少的重要依据。第三个方面，是指根据国内外形势所提出的奋斗目标和基本任务，这些奋斗目标和基本任务，也是制定政策的实际依据之一。现就政策制定实际依据的三个方面，进一步作具体分析。

（一）国情是制定政策的出发点和落脚点。具体说来，依据国情制定政策必须抓住以下四个问题。

1. 社会发展所处的历史阶段。这是最重要的实际依据。例如，我国目前正处在社会主义初级阶段。这是总的基本国情，是由我国社会历史发展的客观现实所决定的。近现代中国的历史发展特点，是从半封建半殖民地社会——新民主主义社会——社会主义社会。进入社会主义时期后，我国经济、科技、教育、文化还很落后，生产力水平很低，现代工业很少，小农经济仍然是汪洋大海，商品经济不发达，人口特别众多。我们在这样一个东方大国建设社会主义，必然要经过一个相当长的初期阶段，这就是我们制定各项政策最基本的出发点。如果离开了这个最基本的出发点去制定政策，必然要犯超越阶段、急躁冒进、搞穷过渡、自我中心、自我封闭等“左”的错误，其结果只能给社会主义建设带来重大损失，使我国社会长期停滞、落后。历史已

经证明，正确认识我国所处的历史阶段对政策制定的极端重要性。

2. 政治状况。主要指政治制度和政治现象中的基本问题，包括国家性质、政治体制、阶级关系、民族关系、政治形势等等。凡是涉及广大群众的社会事务、利益和问题，也都带有一定的政治性意义。不同性质的国家，政治体制、行政管理体制、阶级关系、民族关系、政党关系、民主与法制状况、社会主要矛盾等都不相同，由此必然产生政策制定的指导思想和价值观念，政策所要解决的社会问题和解决问题的方法，政策制定的过程和程序，政策所要追求和达到的目标，政策制定的科学化、民主化要求，政策水平和质量等等，都是不相同的。因此，必须根据一个国家的政治状况，善于从政治上看问题来制定政策。我国是共产党领导的人民当家作主的社会主义国家，实行人民代表大会制度和共产党领导下的多党合作和政治协商制度，社会主义民主和法制建设获得相当大的发展，各族人民空前团结，政局稳定，社会的主要矛盾已不是阶级斗争，而是人民日益增长的物质文化需要和落后的社会生产力之间的矛盾。只有正确认识和把握这些基本政治状况和特点，才能揭示各种政治因素相互关系的实质及其发展规律，才能制定出正确的政策来解决社会主要矛盾和其他矛盾，指引我国朝着富强、民主、文明的社会主义现代化方向前进。

3. 经济状况。主要指经济制度和经济现象中的基本问题，包括生产资料所有制，经济管理体制，经济和生产力发展水平，分配制度，人民生活水平等。这些基本问题既反映一国的经济制度，也反映经济实力和经济效益。经济状况是政策制定最主要的物质基础。任何政策，归根结底是被经济状况所决定，特别是被经济基础和经济利益所决定。一国的经济状况决定其政策的基本架构、规模、程度和方向，决定某种政策的必要性、可能性和实施效果。如果超越国家的经济状况去制定政策，必然是空想的、不能执行和实现的政策。我国目前是以公有制为主体的多种经济成分并存的所有制，实行按劳分配制度，正处在建立市场经济体制的过程中，已经建立了比较完整的国民经济体系和现代工业体系，具有相当强的经济实力和综合国力。但总的经济发展水平和生产力发展水平还比较落后，仍属于发展中国家，生产力水平比发达国家还有较大的差距。人民生活水平总的来说解决了温饱问题并正在向小康水平发展的过程中，但仍有一部分老、少、边、穷地区还没有脱贫。只有正确认识和把握这种经济状况，从这一系列客观事实出发，正确分析各种经济关系对生产力发展的影响，根据需要与可能，制定出适合实际的各项政策。才能在生产、流通、分配、积累、消费各个环节上，调整好有利于生产力发展的各种经济关系，促进国民经济持续、快速、健康的发展和人民生活水平的逐步提高。

4. 科技教育状况。主要指科技和教育的总体发展水平。科技发展水平如何，教育普及和提高程度如何，是反映一个国家人民政治业务素质的高低和衡量国家现代化发展水平的重要标志，人民的政治业务素质状况是影响政治经济发展和生产力发展的主要因素之一。尤其是在当今科技革命的新时代，世界科学技术突飞猛进的革命性发展，给人类社会生活各个领域带来了全面深刻的影响。作为第一生产力的科学技术以及教育的实际状况如何，人民的科技、文化、道德水平如何，不能不成为政策制定的极其重要的根据之一。据科学家的分析预测，21世纪将是高新技术的世纪，作为指引全国发展方向和奋斗目标的政策，就更不能不考虑科技和教育的发展水平。如何从我国科

技教育总体上仍比较落后的现实出发，运用政策功能，采取各种有效措施和办法，激励全国人民努力学习，刻苦钻研，迅速提高全民族的科技、文化、道德水平，勇攀当代科技高峰，赶超世界先进水平，是一项紧迫的任务。人民群众科学文化素质的高低，还会直接影响到对政策的理解、接受程度，影响到心理承受能力，影响到情绪和愿望。政策对于人们的实际行动，具有前导性和超前性，任何一项重要政策的制定和实施，都会涉及人们的各种利益关系，都会在社会上引起巨大反响。如果人们的科学文化素质不高，对政策理解不了、接受不了，心理上承受不住，就会产生不满情绪、抵触情绪、甚至是反抗情绪。如果人们的科学文化素质较高，对政策就比较能够正确理解和接受，心理承受能力就较强，政策就能较顺利地推行，从而比较顺利地达到政策目标。

5. 人口和资源状况。主要指一个国家的自然条件，包括人口多少，土地面积大小，地理气候特点，自然环境和自然资源。自然条件既是国家生存的空间和客观物质基础，又是政策制定的基本依据和出发点。一个人口多、面积大、资源丰富的大国和一个人口少、面积小、资源短缺的国家相比，政策制定在很多方面是不同的。我国历来有地大物博、人口众多的美誉。但是由于人口多，耕地少，这就决定了人均占有耕地面积和各种自然资源很少，低于世界人均水平。这是我们看问题、想问题，尤其是制定政策去解决问题时所首先必须考虑的最重要最基本的因素。必须仔细分析人口和自然资源状况对我国四个现代化建设以及经济和社会发展的各种影响，包括积极方面的影响和消极方面的影响，才能制定出发挥积极面、克服消极面的正确方针、政策和措施。例如，我国人口多、耕地少，农村人口占80%左右，农业的状况如何对我国经济和社会发展，人民生活提高和社会的政治稳定关系极大，因此，必须把农业放在基础的地位，实行以农业为基础的政策。各行各业都要重视和支持农业，增加对农业的投入，科技兴农，切实保证农业的发展能适应四化建设的需要。此外，我国人口多，解决近12亿人的温饱问题不能不占首要地位。因此，我国经济和社会发展的第一个战略目标就是解决人民的温饱问题。又例如，我国人口多，总体上是疆域辽阔，自然资源丰富而又门类齐全，这就决定了我国现代化建设必须奠定在依靠自身力量的基础上，实行自力更生、艰苦奋斗、勤俭建国的方针。再例如，我国人口多，劳动就业始终是一个很大的社会问题，因此，在四化建设事业中的产业结构上，既要发展知识密集型产业，又要发展劳动密集型产业，以妥善解决发展高科技产业和解决就业问题之间的关系。与此相反，如果在一个面积小、人口少、自然资源缺乏的国家，要制定现代化建设的政策，就同我国大不一样了。一个国家如此，一个地区也是如此。

（二）国际环境也是制定政策不可或缺的外部条件。

任何国家的政策，都要涉及国内问题和国际问题，因此就必然要制定国内政策和对外政策。犹如外交是内政的继续一样，对外政策也是国内政策的继续。国内政策是基础，对外政策是国内政策的外在反映和表现；是国内政策的延伸和发展。这就是两者的相互关系。

当今世界是开放的世界，在某种意义上也是整一的世界。由于新的科学技术革命促进了现代高新技术特别是交通、通讯等技术的迅速发展和进步，使各国经济都不同程度地国际化。各国之间的经济、政治、科技、文化的联系与交流，越来越趋向紧密。国与国之间的分工与合作日益发展，国际组织

在协调各国相互关系中发挥重要作用。国际条约，国际惯例，国际关系准则，在处理国与国的相互关系中的作用日益加强。任何国家的生存、建设与发展，无不受到国际环境的制约和影响。任何国家内部发生的重大事件，无不直接波及到国际形势和国际关系。一句话，一个国家的建设和发展，都是在一定的国际环境中进行的。现在如果要实行孤立主义，搞闭关锁国，把自己置于国际关系之外，想在世外桃源中把国家建设和发展起来，那是非常困难的，甚至是不可能的。当然。这和自力更生建设国家的方针政策并不矛盾。个国家的独立、富强，主要靠自己的正确政策和努力奋斗。

把国际环境作为制定政策的实际依据，必须着重研究以下几个主要问题：

1. 国际政治形势。主要指国际阶级关系状况；阶级斗争形式所反映出来的国际局势的紧张或缓和、战争或和平；各种政治军事集团力量对比的消长、分化和重新组合的格局等。国际政治形势是一个国家制定政策的重要依据之一。由于国际形势是在各个国家或国家集团的相互关系中，在各个阶级各种政治力量的斗争中呈现和发展的，因而国际斗争的风云错综复杂、瞬息万变，是一个动态过程。因此，必须时刻注视国际局势的演变，冷静观察分析国际形势发展变化规律，把握住国际形势的主流和方向，才能制定出正确的政策和策略。我国党和政府对 80 年代到 90 年代的国际形势进行了科学的分析，认为战争危险仍然存在，局部战争天天有，但整个国际政治领域，已出现由对抗转为对话，由紧张趋势向缓和，出现了许多有利于世界和平的情况，改变了战争不可避免的观点，和平可以赢得，争取一个较长时期的和平环境是可能的。正是基于以上分析，果断是作出了抓住有利时机，实行改革开放，加速我国四化建设和经济、社会发展的战略决策。要建设要发展，就需要一个和平国际环境。我们制定的对外政策是反对霸权主义、维护世界和平。为此，我们奉行独立自主的外交政策，不参加任何国家集团，搞好同周边国家的关系，站在发展中国家一边，扩大南南合作，改善南北关系。和平是世界人民的要求，也是我国建设的需要。在争取和平的前提下，我们一心一意搞现代化建设，发展自己的国家，建设自己的国家。如果超级大国的霸权主义恶性膨胀，利用自己的经济、军事实力，干涉他国内政，以武力相威胁，以经济制裁和封锁相逼迫，造成严重的国际紧张局势，各种政治军事集团尖锐对立，军备竞赛逐步升级，战争乌云笼罩地球上空，各国人民面临世界大战的严重威胁。在这种情况下，我国的内外政策就会适当调整，采取另外的样式了。

2. 国际经贸状况。主要指国际经济的兴盛或衰落；各国在长期的经贸往来中所逐渐形成、得到公认的国际惯例、协定和协议；以及国际经贸组织所规定的各项经贸关系准则。这也是一个国家制定政策特别是制定对外经贸政策的重要依据。一个国家参与国际经贸活动的规模、范围和程度，扩大或减少同其他国家的经贸关系、进出口总量，是与国际经济的发展或停滞、繁荣或萧条有直接关系的。一般说来，整个国际经济繁荣、发展良好，则有利于一个国家同其他国家经贸关系的发展和进出口总额的增长，有利于国内的经济发展与繁荣。反之，则会产生负面的影响。此外，一个国家参与国际经贸往来，事实上是参与国际市场的竞争。国际市场每时每刻都在发生急速的变化，要想在国际市场竞争中站稳脚跟或处于主动的有利地位，就必须时刻关注国际经贸形势的发展变化，尽可能多地收集世界市场的各种信息资料，分

析预测世界经济的发展趋向和发展前景，才能及时制定或调整对内对外的经济政策和产业结构，以适应国际市场迅速发展变化的需要。要参与国际市场的竞争角逐，还必须掌握和熟练运用国际竞争的各种规则，并同各种国际组织打交道甚至积极参加进去，才能在国际竞争中取得主动权。这就要求按照国际标准来制定和修改自己的对内对外经贸政策。也就是说，要使国内的经贸政策、法规、规章、制度与国际标准接轨，制定有关符合国际标准的经贸政策。

3. 国际科学技术发展状况。主要指国际科学技术发展的先进水平。特别是高科技领域的先进水平及其发展趋向，这也是政策制定的一个重要依据。

20 世纪中期以后兴起的新科技革命，给人类社会发展带来的深远影响是众所周知的。今日世界科学技术的发展异常迅速，特别是高科技领域的发展一日千里。既然科技是第一生产力，21 世纪又将是高科技的世纪，那么，一个国家要想摆脱落后状态。要想迅速发展生产力，要想尽快实现现代化和跟上时代发展的步伐，就必须密切注视国际上先进科学技术的最新成果及其发展趋势，就必须制定一系列正确的政策去引导、促进、保证本国科学技术的发展，赶上和达到国际先进水平。不仅要在先进科学技术中始终占有一席之地，而且要积极参与高科技领域的发展和竞争。如果不是这样，那么和科学技术先进国家的差距就会越来越大。想要赶上和达到世界先进水平是很难的。我国在四化建设过程中，始终都非常重视先进科学技术在经济和社会发展中的巨大作用，把发展先进科学技术，赶上和达到世界先进水平，积极参与高科技领域的研究开发，作为国家发展的战略重点之一。党和政府明确提出，要赶上世界先进水平，必须从科学技术和教育着手，首先是科技要上去，而科技上去的基础是教育。为此，我国对发展高科技、发展教育采取了一系列措施，实行重点倾斜的政策。除了科技教育本身的政策之外，如果从更广的视角来看，我国的改革、开放政策，引进资金、管理、人才、技术，加快发展速度等一系列政策，几乎都是建立在对世界科技发展状况的切实了解和深刻分析的基础之上的。

（三）根据国内形势提出的一定时期的基本任务和奋斗目标，是该时期制定政策的直接依据。

国内外形势是国情和国际环境的基本内容的动态表现，是国内和国际各种政治、经济、军事、科技、教育等各种社会力量对比、消长、相互竞争、相互影响、相互制约、相互作用而产生的一种客观社会发展条件和趋势，这在前面的两个依据中已经论及。这里所涉及的是一个国家在一定历史时期的国内和国际形势下所确定的该国的基本任务和奋斗目标，也是制定政策的实际依据之一。在当今和平和发展时代，一个国家在一定时期经济——社会发展的战略目标和根本任务，都是奠基在对客观实际尤其是对国内外形势的科学分析和预测的基础上。经济和社会发展的战略目标和根本任务一旦确定，它们就既是国家总政策基本内容的重要组成部分，又是一般政策制定的直接依据。这是由政策本身的性质和政策体系特点所决定。国家总政策通常是指示方向、提出任务的，所以在通常情况，根据形势提出的目标和任务，就成为总政策和基本政策的组成部分。目标和任务确定之后又是一般政策制定的直接依据，是因为政策的一个重要功能是为政府和广大群众为实现一定历史时期的目标和任务而规定的行为准则、行动方向、方法和手段等。当然，目标和任务要真正成为政策制定的直接依据是有条件的，主要是目标和任务本

身必须是真正反映和体现客观形势的发展趋势，经过全国人民的共同努力艰苦奋斗是可以达到和实现的，从而能够动员、吸引、鼓舞广大群众行动起来，自觉去为实现目标和任务而斗争。另外，政策体系本身由许多层次构成。较高层次的政策所规定的目标和任务，通常就成为相应的较低层次政策制定的依据。只有这样，才能通过各个政策系统的各个层次政策的贯彻执行，来保证总政策和基本政策目标和任务的实现。总之，无论是从理论上还是从实践上看，目标和任务都是制定政策的实际依据之一，应该是确定无疑的。

第三节 政策制定的影响因素

政策制定不仅再有科学的依据，而且还在各种不同范围、不同程度、不同方面、不同内容上看到主客观因素的影响。这种影响是形形色色、多种多样的，有大小。深浅、强弱、正负、有形无形、直接间接等等。这些影响存在于政策制定的整个过程的始终，对政策的最后形成起着相当重要的作用。在政策制定时，切不可等闲视之。由于各种影响因素广泛、众多、复杂，要想把他们都一一列举加以叙述，实际上是非常困难的。在这里，我们只能就比较重要的一些问题，加以叙述和说明。

一、政策制定者的政治和业务素质

政策是由人来制定的，制定政策的人通称决策者。决策者的政治和业务素质如何，对政策制定具有极为重大的影响，在某些特殊环境和情况下，甚至是具有决定性影响。要制定出既符合科学要求又符合实际需要的高质量高水平的政策，没有德才兼备的优秀决策者是万万不行的。政策制定是一项科学性、政治性很强的严肃性工作，是一项治国兴邦、造福人民和子孙后代的崇高事业，是一门高超的领导艺术，因此对决策者素质的要求是很高的。当然，在不同社会制度国家对政治素质的内容和要求是有本质区别的，但从行政管理的角度来看，还是有一些共同要求的。主要表现在：第一，决策者必须忠于自己的国家和人民，具有坚强、果敢、开拓，进取的性格，高尚的道德品质，高度的使命感和责任心。第二，决策者必须具有较高的理论、文化水平，较广博的现代科学知识，熟悉政策科学及其相关学科的事业知识。第三，决策者必须具有很强的领导工作能力，丰富的实践经验，还要具有洞察问题的思考能力，准确的选择、分析、判断能力，灵敏的反应、应变能力等。第四，决策者必须具有谦虚谨慎的态度，密切联系群众，倾听群众意见、要求的民主作风。只有具备了这一系列的优秀素质，决策者才能从国家和民族的整体利益出发，高瞻远瞩，胸怀全局，把握时代跳动的脉搏，获取丰富的信息资料，透过纷繁复杂的社会现象，找出问题的本质，作出科学的分析判断，揭示社会发展的主流和方向，制定出能够指引群众前进，受到群众拥护和支持的正确政策。如果不具备这些素质，决策者就可能受到个人素质不良的限制而产生许多不足，诸如个人偏好，主观片面，好大喜功，虚假浮夸，因循守旧等。这些不足之处，就会直接影响对有关政策问题的分析判断，政策制定就达不到科学化、民主化的要求。决策者个人素质对政策的影响，在不同国家和不同决策制度下，都是一个不可忽视的重要问题。

二、占主导地位的社会价值观

社会价值观是影响政策制定的一个重要因素。人们制定政策是以利益和价值为基础的。政策目标又与社会价值密切关联，相互发生影响。社会价值影响着政策的制定，政策实现又是影响社会价值的一个重要因素。

社会价值是因时、因地、因社会制度不同而有别。社会价值观常常是变动的。中国历史上以儒家忠、孝、仁、义为中心的价值观延续几千年，深刻地影响过历代各个封建王朝的政策。资本主义社会的自由，平等、博爱价值

观，存在几百年，至今仍在影响着资本主义各国的政策。现在世界各国几乎都接受民主、自由、平等、正义等价值观念，但是由于社会制度和意识形态不同，赋予这些观念的含义及其现实表现却有极大的差异和本质的区别。当代社会接受价值的领域十分广泛，价值观已不限于政治和伦理领域，而巨深入到经济领域，成为政策制定的价值判断的重要标准。第二次世界大战前的资本主义国家，在历史上曾有过一个时期，都认为效率是最高价值，价值走向就是生产合理化与生产效率的提高，因而国家的政策目标都是以经济增长即国民经济总产值（GNP）增长作为价值判断的标准，许多重大政策都是围绕这个目标而制定的。第二次世界大战以后，由于经济和社会发展特别是新科学技术革命的发展，世界也经历了一次价值革命。除了经济增长之外，公平分配，全民就业，物价稳定，环境清洁，人口控制，民族独立，社会治安，人身健康，人身权利，合理利用资源等，都成为各国所接受和追求的社会价值，这样的价值观，对各国的政策制定产生了重大影响，许多过去制定的政策，因与新的价值观不相符合而相继被改变，代之以能够适应新形势新条件所需要的政策。

社会价值变动，直接影响到国家政策变动的情况，在我国也是明显存在的。

1978年12月党的十一届三中全会所实现的历史性转折，在某种意义上也可称得上是一次价值革命。十一届三中全会后，由于在一系列重大政治理论问题上拨乱反正，产生并形成了新的社会价值观，从而改变了原有的路线、方针、政策，制定了新的总政策、基本政策和具体政策。社会价值和价值观念在我国的新变化，都是在马克思主义的指导下实现的，是马克思主义价值观念的补充和发展，也是马克思主义指导政策制定的作用的新发展。

三、利益团体

我们在这里所说的利益团体是把利益群体包含在内的，是指除阶级、政党、政治团体之外的各种以物质利益为核心而形成的团体和群体。它们之中，有的有一定的组织形式，有的则没有什么组织形式，只是基于某种共同价值、共同利益、共同态度或者是某种职业和行业而形成的非正式的松散联合体，其目的在于建立、维持、增进共同利益和共同态度所蕴含的行为模式。具有共同利益的个人，正式或非正式地结合成某一团体，主要是便于向政府反映和提出他们的要求，这是今日世界多数国家政策生活的主要特征之一。由于利益团体的广泛存在，数量众多，种类繁杂，形式各异。在众多的利益团体中，各自要求也不尽相同，有的要求对社会价值和资源重新分配，有的要求维持现状和既得利益。前者趋向革新，后者趋向保守。一般说来它们不具有典型的浓厚的政治色彩，但却往往是政府和人民群众之间联系的重要桥梁，对国家政策制定的影响是十分重大的。各种利益团体参与和影响政策制定的形成过程，是现代国家政治体制的一个显著特征。

党和国家制定政策，实际上是对社会价值和资源（利益）的调整和重新分配，然而，社会却没有完全一致的价值和利益存在，只有团体与个人的价值和利益存在。于是国家在制定政策时，必然涉及到各种利益团体的价值和利益。在调整和重新分配的过程中，往往使原有的利益团体之间的利益平衡遭到破坏，从而直接引发它们之间的利益冲突。当某项政策对某团体有利，

对另一团体可能不利甚至损害时，会引起不同反应，受益者会采取某种行动去维护支持对自己有利的政策，受损者则会以某种方式去反对或改变对自己不利的政策。利益团体影响政策制定的形式和方法是多种多样的。在一般情况下，通过本团体在各种代表机构中的代表人物，就某个政策问题向政府陈述意见，提出建议或提案；或者通过社会舆论表达本团体对某个问题的观点和见解，力图说服政府采纳；或者对社会规范价值重新加以界定；也可以利用现有法规、制度上的规定来表明自己的立场。在某种特殊、紧急情况下，也可能由一个团体单独或几个团体联合向政府施加某种压力。当然，影响政策制定的形式和方法，会因时、因地、因问题、因环境而不同。利益团体对政策制定影响力的大小是不同的，这取决于团体自身所处的社会地位、成员多少、声望大小、财力厚薄、组织力强弱、领导力高低、内部凝聚力状况以及运用策略的情形等诸多因素。相对影响力大的，则占优势地位，政策就可能变得对它有利。相对影响力发生变化，政策也可能随之改变。

政策不是针对一个人的，总是针对社会全体成员，或是针对某一社会阶级、阶层、集团、群体等一类人一群人。在政策制定中引起利益团体间的冲突是常见的。这是因为一国的资源和政府所能动员的资源是有限的，无法满足所有利益团体的要求。僧多粥少，一种利益增加必然会导致另一种利益减少。在这种情况下，判定政策的机关和决策者就应运用政策来协调和解决这种冲突，理顺各利益团体间的关系，否则政策制定难以顺利进行，即使制定出来了，也会因有各种阻力而难以贯彻执行。政府通常会在不失原则的情况下，采取折中的解决办法，采纳或拒绝不同的要求，达成各团体大致都能接受的均衡政策。在特定情况下，也可能采取向受损者倾斜的政策，以恢复原有的平衡，或达到新的平衡。任何一种政策，如能使大多数团体感到可以接受，就表示了某种均衡状态。这时，政策就成为大多数利益团体的一种协调和妥协的产物，也是竞争和斗争的产物。如果团体的影响力发生变化，均衡被打破，又会进入新一轮争取均衡的竞争和斗争。

在市场经济体制条件下，有时政府并不直接采取行动，而由市场机制调节各种冲突。但因当今社会利益错综复杂，有许多利益在本质上是彼此冲突的，单靠市场机制调节不了。在这种情况下，政府仍要通过直接干预，扮演利益团体之间冲突的仲裁者，制定适当的政策，协调和解决各种利益冲突。

四、非执政党和政治团体

政党和政治团体从根本上说也是一种利益团体，是代表某一社会阶级、阶层、集团根本利益的团体，但与一般利益团体有着本质的区别。它们是一种层次更高，组织更严密更正规、肩负的责任更大也更具有影响力的政治组织。政党是一种以夺取国家政权或是争得执政地位为目标的阶级组织或政治团体。一个政党若是夺取了国家政权，或是争得了执政地位，它就是国家政策最有权威的决策者，这在第一节已经讲过。在这里主要是指执政党之外的参政党、在野党和政治团体，由于它们也是某一社会阶级、阶层、集团的政治代表，其政纲和政治主张，以及为解决社会问题而提出的各种思想观点、措施和办法，往往能够引起政府的特别注意和考虑，采纳和吸收其有益的、有价值的、合理的部分，成为政策制定的重要参考。因此，政党和政治团体对政策制定的影响程度和范围，比其他利益集团更大、更直接、更有效。

社会政治冲突，通常是经由政党和政治团体之间的冲突反映和表现出来，解决冲突的方式或办法，依不同的时间、地点、条件为转移。在一个和平、稳定的国家里，一般通过各政党和政治团体的平等竞争或协商对话来解决，制定政策也是一种方式。一项政策的制定，大多是各政党和政治团体通过协商对话、彼此妥协让步而达成的结果。在社会政治冲突中，个人的能力和影响是非常有限的。个人利益乃至团体利益，对社会某个问题的发生，对某一事件的解决，可能并不对决策者构成直接影响，只有通过组织的力量，特别是政党和政治团体的力量，将需求反映到决策机关，其影响和意义就加倍重大。

任何一个政党或政治团体要生存，要发挥作用，要取得人民信任，就必须密切联系群众，就必须反映、表达所代表的阶级、阶层和那一部分群众的意志和利益，并把这种意志和利益综合整理加工，上升为政见或政纲，并以此影响政府的政策制定。各种利益都经由政治斗争和政治过程去影响政策，这是各国政党，政治团体通行的做法，也是现代各国政治制度政治体制的特征之

五、社会舆论

社会舆论实际上是反映和表达人民群众愿望、要求的一种形式。其特点是通过报刊、广播、电视等宣传新闻媒体，把广大群众对社会政治、经济、文化等领域发生或存在的重大问题所持有的观点、意见，以及解决这些问题的建议或意见反映出来，传播开来，使某一社会问题成为人们普遍关心的热门话题，成为全社会关注的焦点。社会舆论一旦形成，对政策制定的影响是十分巨大的，在某些特定情况和条件下甚至会产生决定性影响。党和国家之所以要制定政策，都是为了指引社会政治、经济、文化发展的需要，都是为了解决人民群众所瞩目和关心的重大问题。然而，在现实社会生活中，人民关心的重大问题很多，并不是每一个问题都能引起党和政府的注意和重视。由于种种主客观原因，党和政府有时没有发现或没有及时发现问题；有时虽然发现了问题，但认为不太重要，也就没有重视，没有提上政策议程；有时虽然也认为问题重要，应该解决，但因不具备解决的条件，或是解决的难度很大而没有下决心去解决。当然，制定政策和解决问题，也有个轻重缓急、创造条件、妥善安排的过程，并非都是重视不重视的问题。

广大人民群众是社会实践的主体，在他们当中蕴藏着无穷的智慧和巨大的力量，他们往往能够及时、敏锐地觉察和发现问题，甚至是重大问题，通过最迅速最及时最有效的现代化渠道——新闻媒体反映和传播开来，就能成为一种巨大的舆论力量。这种力量对党和政府是一种压力，也是一种动力，引起重视，促进和推动政府采取各种步骤、措施，把社会舆论所反映和关注的热点问题列入政策制定的议事日程，作为优先问题来加以解决。这是一种社会互动。在这种社会互动中，社会舆论表达和反映人民群众的愿望、呼声和要求，对政策制定起到一种中介推动作用，促成了某项重大政策的出台，这样的情况，在中外政策发展史上是经常发生的。

除了上述几种主要影响因素外，还存在其他若干比较重要的影响因素。例如，社会意识形态，民族特点，民族气质，民族文化，民族心理，宗教信仰，传统习惯，已有的法律和政策，信息资料的传递输送和收集整理，专家

的咨询，专门机构的调查研究成果等等，都对政策制定产生各种各样、或大或小的影响。这些都是我们在政策制定中必须认真对待、仔细研究、深入分析和加以考虑的。

第五章 政策制定的过程

政策是要解决问题的，在通常情况下是先有问题，后有解决问题的政策。但在表现形式上则有若干例外的情形。有时政府不等问题发生便先采取适当的政策去防止。有时政府根本不知道问题存在，直到问题扩大引起了广泛影响，政府才采取政策去应付，以求妥善处理。有时决策者根本不经过科学的分析，便依个人的直觉、知识、能力和经验去决定一个政策。有时问题一发生就必须立即解决，没有时间去仔细分析等等。这一系列例外的情况，归根结底，还是从问题出发的。一般说来，一个大的重要的政策问题，一个大企业、大工程项目的建设问题，须经较长时间的发现和提出问题、调查研究、搜集资料、信息情报分析等阶段，然后才能作出政策决定。我们在这里是从理论上、科学上、一般规律上论述政策制定的过程。

第一节 政策问题的认定

一、发现问题

政策制定是为了解决问题。因此，政策制定的第一步就是发现和认清能成为政策的问题。这一步的重要性，就象人们常说的那样：发现和认清问题就等于解决了问题的一半。任何政策都是针对社会存在的、为人们普遍关注的、与人们切身利益攸关的问题，社会存在的问题是众多的客观的，但众多的客观存在的问题并不都是政策问题。在众多的社会问题中，到底哪些应当成为政策问题，这就需要由党和政府来发现和确认。换句话说，党和政府必须先确定哪个问题重要，必须用政策来解决，然后才能针对问题进行调查研究，深入分析，透过现象看本质，探究其产生的原因、环境、条件及造成的影响等等，到这时才能对症下药，寻求最佳的解决办法，达到解决问题的目的。对国家来说是这样，对企业来说也是这样。在一定意义上讲，发现和认清问题，比解决问题更重要。这是由于：1.对某一问题最初被认定的方式和内涵，会影响到解决方案的本质问题；2.如果认错了问题，就会导致选择错误的政策方案，结果使原本应解决的问题不但得不到解决，反而可能更加恶化，甚至最后很难解决。

发现政策问题是不容易的。一国政府如能及时发现和认清所有重要问题，并及时采取正确的政策措施解决，就能未雨绸缪、防患于未然，事先加以解决或解决于萌芽状态中，则国家就会充满生机与活力，就会有社会安定、经济繁荣、国家强大、人民幸福的美好前景。然而事实上政府很难完全做到这一步，这是由许多因素所决定的。首先是现代社会中问题很多很复杂，不易认清。其次是社会中的许多问题是潜藏而隐含不露，不易引起政府领导人的注意和广大群众的关注。再次是政府工作人员多忙于处理日常行政管理事务，很少有时间去考虑其他问题和将来的问题，等等。因此，当今世界各国政府，都系统地成立以发现和分析政策问题为主要任务的专门机构，作为政策问题的调查研究机关，或是把社会上有成就有名望的半官方的或民间的研究机构，变成政府解决政策问题的咨询机构。我国各级党委和政府都没有政策调查研究室，中央政府各部门大多设立有关科学研究所（室），各高等院校也设有若干研究所（室）。西方国家官方的半官方的民间的著名政策研究机构较多，通常被称为智囊团或思想库。如美国的胡佛研究所、全国经济研究局、对外关系委员会、布鲁金斯学会、全国计划学会、兰德公司、外交政策研究所、斯坦福国际问题研究中心、政策研究所、哥伦比亚大学国际问题研究中心等。英国的中央政策审核小组、首相办公室政策小组、伦敦国际战略研究所等。日本的野村综合研究所、和平安全保障研究所等。其他发达国家和发展中国家，也大都建立各种类型的政策研究组织。随着人类社会的迅速发展，各国政策研究组织也日趋健全和完备。这些组织包括高级行政人员和各类专家学者。它们的研究领域十分广泛，几乎包括人类生活的所有领域，当然中心往往是当代社会的重大问题和热点问题。例如国际政治格局、外交关系、民族关系、法律、太空、军力和军备竞赛、武器控制、国家预算、经济发展、金融、科技、教育、能源、通讯、人口、就业、环境保护、都市、卫生、保护消费者权益等。这些组织在政策问题上给政府提供的帮助是非常重要的。

政府发现政策问题的途径通常有以下几种：1.执政党和政府领导人在政务活动中，由于处在一种高瞻远瞩、胸怀全局的地位，加上自身所具有的知识、才能、经验等优势，信息掌握快、情报来源多、资料丰富、了解情况全面，因而能从众多的社会问题中发现和抓住主要的问题，作为政策问题来对待和处理，2.各级政府的公务员在执行公务、管理行政事务的过程中，常常涉及大量的社会问题，他们从中也会发现一些共同的重要的政策问题。3.计划、统计、调查研究和预测分析机关的研究人员、专家学者，在各自的研究领域中、对课题的探讨分析中、亦会发现和确认某些重要的政策问题。4.其他党派、社会团体、利益团体，也常根据自己的观察、观点和利益，提出认为应当作政策来解决的若干重要问题。5.某个或某几个社会问题已影响到一部分人甚至全体人民的权利和利益，成为群众议论的中心和社会舆论关注的焦点，引起政府重视，成为必须解决的政策问题。6.某些突发的重大事情、事变、天灾人祸，也会成为政府立即要加以解决的政策问题。7.国际上发生的能直接影响到本国利益的重大事件，需要立即采取对策应付的问题。在上述渠道中，第一种和第三种特别重要。历史上的许多重大的基本的政策问题，都是由党和政府领导人、专家学者首先提出，然后经过若干时期的研究论证而被采纳为国家基本政策的。

二、认定问题

当今世界，不少国家往往存在各种危机和困难，遇到某些工作偏差或社会障碍，都有许多需要重视和解决的问题。因此，发现问题并不十分困难。关键在于发现各种问题之后，要确定哪些是政策问题，哪些不是政策问题。如何确定，这就需要对各种问题进行比较、研究、分析，然后才能认定。对不属于政策问题的就加以排除，属于政策问题的，就提上政策议程。

确认政策问题是对它的认知和判断。从认识论上说是从客观事实到主观认知，从感性认识到理性认识的过程。这个过程是不是反映了问题的实质，对认定和解决问题是很重要的。那么，如何认定某个问题是政策问题呢？这就需要从界定政策问题入手。台湾学者这样来分析政策问题的内涵：“在一个社群中，大多数入党察到或关心到一种情况，与他们所持有的价值、规范或利益相冲突时，便产生一种需要、受剥夺或不满足的感觉，于是透过团体的活动，向权威当局提出，而权威当局认为所提出者属其权限范围内的事务，具有采取行动，加以解决的必要者。”

在这个定义中指出了政策问题的7个构成要素：1.它是一种情况、一种客观条件、一种事实。这事实可以是具体事件或指数，如失业率、通胀率、出生率、人口数、犯罪案件数等。2.它是被人察觉和认知的。3.它是大多数人察觉到关系到的一种情况，即要有广度和严重程度。4.它是冲突的利益、价值和规范。如假昌伪劣产品损害消费者利益，广大群众要求政府用政策来解决。5.它是一种需要、受剥夺、不满足感的产生，这种感觉必须强烈到非采取行动加以解决不可的地步。6.它是团体的活动过程。即它是集体行为的产物，是一连串活动的结果。7.它是政府有必要采取行动解决的问题。从上述可以看出，政府对政策问题的认知和判断是根据其功能、地位、作用作出

的。

上述定义是从总体上去把握和认定政策问题。在实践中，还有一个认识问题的性质、特点和方法。这里主要有三方面的问题：

（一）某个问题是属于哪一类性质。各类问题的性质通常有政治问题、经济问题、科技问题、教育问题、外交问题、军事问题、人口问题、环境保护问题等等。按性质来认识问题的界限，一般是比较清楚和明确的。但在许多情况下，各类不同性质问题之间则又是交叉重合的。例如，我国搞四个现代化建设是经济建设问题，也是最大的政治；实行社会主义市场经济是经济体制改革，也和政治体制改革分不开。这是由政治与经济相互关系的特点所决定。正因为如此，才使人们认识到政治体制改革和经济体制改革必须同步进行，才能促进改革的全面深入发展。如果在性质问题上认识不清，就可能导致政策上的失误。

（二）按政策范围来看，是全国性问题还是地区性问题，是综合性问题还是部门性问题，这种性质的区分，在幅员广大的国家尤为重要。我国大约有 960 万平方公里面积，将近 12 亿人口，56 个民族，东西南北中，各地区由于经济状况、民族特点、文化水平等诸多原因，造成了各地区各民族发展的不平衡，存在许多差别。国民经济和社会发展状况也不是完全同步的，也存在各种差别，因此，我国作为一个统一的多民族国家，有许多全国性的共同政策，但是在实际上，各地区、各民族、各部门的政策存在不少差异性。在某一地区、某一民族、某一部门成为政策问题的，而在另外一个地区、民族、部门则可能不是政策问题。我们除了有全国统一集中的政策外，各地方政府、民族自治地方及中央政府各部门又有各自不完全相同的政策。那种不承认差别，全国一刀切齐步走的政策，已被证明是不利于促进经济和社会发展的。

（三）按政策作用方式来看，也有指导性问题，分配性问题，还是限制性问题。指导性问题一般是对全国性的或较大的有性质区别范围的具有普遍指示作用的事宜。分配性问题一般涉及各行业、各生产部门、各企业事业单位以及全体社会成员之间有关资源调整、改变和分配的事宜。限制性问题是对某一行业、部门、企业事业单位以及部分社会成员的资源分配、利益关系和某些行为的控制与限制。分配性问题和限制性问题有时也有交叉和重合的情况。例如，控制某个行业的投资规模，控制消费基金的过快增长，可能是通过资源分配来实现的。虽然如此，但两者毕竟是性质不同的问题，界限是比较清楚的。如实行计划生育的人口政策，规定一对夫妇只生一个孩子；不准党政领导干部经商、办企业、买卖股票，也不准利用职权力亲友的类似活动提供条件等规定，都是限制性问题。只有把问题的性质、特点弄清了，才能从总体上、本质上来认定认准政策问题。

第二节 政策问题认定的方法

上一节对政策问题性质的认识，实际上也是认定政策问题的最基本最重要的方法。然而这是静态上和本质上的认识，如果从动态上从政策制定过程去看，它还不能涵盖认识方法的全部。从纯方法论的角度，还有以下几种确认政策问题的方法：

一、类别分析法

类别分析法是用来澄清、界定和区分问题情境的概念。在觉察一个问题的情境时，分析人员或多或少是根据他们过去的经验，而对问题情境加以分类。问题情境最简单的一种描述方式，乃是基于对所获得的经验，加以归纳推理，经由特殊的或具体的事物与情境，形成一般的或抽象的概念。当我们将一个情境划为某一类之后，就排除了再划为其他类别的机会。

类别分析以逻辑区分和逻辑归类两个主要过程为基础。逻辑区分指的是我们选择了某一类问题之后，再将它解剖成许多次类的过程。逻辑归类指的是我们将许多情况、事物和个人组合成一个大的团体和类别。任何分类的基础，是由分析者的目的而定，而分析者的目的，又是由分析者对问题情境的实质认识如何而定。在实践中虽然我们无法完全确定什么样的分类基础才是正确的，但有一些原则可以帮助我们确定某些分类与问题情境相关而且具有逻辑上的一致性。这些原则是：1. 实质的相关性。类别的划分应该尽可能地与问题情境的事实相一致，分类应当以对象本身的特征作为基础。2. 穷尽性。在一个分类系统里的类目应当穷尽所有分类对象，分析人员所感兴趣的所有主题和情境，都能为这些类目所涵盖、用尽或包容，不能遗漏。3. 相互排他性。类目间必须是相互排他而独立的，每一对象或情境只能被划到一个类目或次类目。4. 一致性。每一类目和次类目应该基于一个单一的分类原则，同一分类所采用的基础必须首尾一贯，前后一致，不能有另外的原则和基础。5. 层次性。在分类的系统中应按层次由高到低有顺序地加以区分，同时，一个类别的次类范围，不得超出类别区分的整体范畴。

二、层次分析法

层次分析法是认定政策问题可能发生的各种原因的方法。其目的是为了精确有效地认定导致问题情境的原因而提供一套有效的思维架构，并通过这一思维架构去进行分析。它可以帮助人们分析三种原因，即可能的原因、合理的原因和可行的原因。

可能的原因是一切事件、行动或因素，不论它和政策认定的关系如何，只要是可能促成政策问题情境发生的，便都是可能的原因。合理的原因是以科学研究或直接经验为基础而被确认的，它受到人们广泛的信任，相信是政策问题产生的重要影响因素。可行的原因是受政策影响或可以用政策来解释的原因。层次分析通过可能、合理、可行三个层次的原因分析，由浅及深、由表及里，逐渐深入挖掘和探究政策问题产生的根源。层次分析法着重于个人分析，而不是团体的相互影响。分析者个人的知识、经验、背景、意识形态、理论观点和价值观念都可能对分析探究出来的原因产生较大的影响。

三、类比分析法

类比分析法，是通过对类似问题的确认中，指出政策问题的成因、性质及类别。类比分析法主要是调查问题的相似性，以便帮助政策分析人员根据类比的结果，对构成政策问题的内涵进行分析。在确认政策问题的过程中，有时人们无法确认表面上似乎是新问题，而实际上是旧问题；有时人们从对旧问题的考察研究中，可能隐含了解决新方法。类比分析法的基本假设，如果能够察觉问题之间所存在的相同或相似的关系，将有助于提高分析人员解决问题的能力。人们可以运用以下四种不同的类比形态，分析认识问题的类别、成因和性质：

（一）人的类比。这种方式是分析人员可以把自己想象为其他的政策关系人，处在一个政策问题情境中，好象是真正的决策者或利益团体一样。这种类比，在认定构成政策问题情境的各种政治因素方面是相当重要的。同时，还可以从各个角度去分析一个政策问题，通过互相比较，对复杂的政策问题达到一个比较全面的和实际的了解。假如我们不是从政治上去全面和实际的了解和把握问题，那么我们就无法进入政策制定者的角色和了解政策过程。这种方法对分析那些可能产生利益或观点上的矛盾、冲突的政策问题是很有助益的。

（二）直接类比。在直接类比中，分析人员直接对两个或更多的相关政策问题的情境进行比较，从比较中尽可能找出它们之间在性质、特点、原因等方面相似或相同的关系，以便寻找出适当的正确的解放方法或道路。

（三）符号类比。符号类比是利用一些数字、符号、概念构成的框架和模式，对同类中的不同问题进行比较，目的在于发现政策问题与符号概念运行过程的相互关系。如戴维、伊斯顿的系统理论所设计的一套高度抽象的符号概念：系统、投入、输出、环境、反馈等，以这些符号概念来表示政治现象和政治过程。

（四）幻想类比。幻想类比是分析人员自由想象某些政策问题情境与某些事件，无拘无束地探讨它们之间的相似关系。在社会现实生活中有些问题很复杂，极难控制，而且问题往往不只包含单一形式，情境也常常是不确定的，情境本身往往无法直接控制或实验。因此，这种方法适宜于就某个政策问题的情境与其他事物的想象情境之间进行比较，探讨它们之间相似的联系。比如核战争的战略和策略，通常就是一种幻想的类比。

四、智囊分析法

智囊分析法是各种正式或非正式的研究机构和咨询参谋团体，就某一政策问题组织讨论会，由各个方面提出问题，从各种角度去探讨，俾能在短时间内诱导出大量的意见和构思，目的在于激发人们的想象力和创造力。通过激发人们的智力所产生出来的观点、理论、目标和策略，有助于我们认定和界定政策问题情境。使用此法应注意创造这样一种氛围：1. 一定要坚持解放思想实事求是；2. 研讨中不要随意否定、批评他人的意见；3. 提倡知无不言，言无不尽，甚至很离奇、不可思议的想法，也可以畅所欲言。智囊分析法包含下列阶段：1. 组织讨论会的团体和成员的选择，是根据我们所要调查研究的问题

题情境的特殊性质来决定的。一般须是所要讨论问题的专家或是对该问题有相当了解的人员。2.在观念产生阶段，应尽可能保持开放和随意的状态。3.观念的产生与观念的评估应完全分开，产生阶段不评估，所有观念产出后方可开始评估阶段。4.评估阶段结束后，应对各种观念做优先次序的安排，同时编组成计划方案，计划方案要包括有关问题的概念和可能的解决方法。

智囊分析法适合“结构”与“无结构”的活动。无结构的活动通常发生在政府机关、社会或私人的智囊团中，这些地方大都以非正式的方式来讨论政策问题，而且是很自然的自由讨论，其成员包括来自各学科领域的专家，彼此参与这一个互动的过程。有结构的的活动，是指这种非正式的讨论有时也是相当有条理、有结构的设计，用以协调和集中团体内的讨论，包括一些讨论会、委员会等。一般来说，这些都是常设的智囊团，或是顾问性质的咨询委员会。

智囊分析法主要用于有智力的知识团体，而不是个别专家。在评估认定问题结果时，不以逻辑上的一致性 or 过程合理性为准，而是以团体成员间共识程度和意见一致程度而定。当然，以共识程度为认定绩效标准是有局限的，因为，有关问题本质之冲突或争议，可能遭受压抑，因而排除了其它各种可能产生的观念、目标、和策略的机会。

五、假设分析法

假设分析法是对政策问题相互冲突的立论进行假设，然后进行创造性的综合，其目的是对结构不良的政策问题提出一些有效的处理办法。这种方法以论证“冲突”、“假设”、“陈述”和“假设挑战”等辩证过程为核心内容。

假设也是科学方法的一种。假设分析是所有政策认定方法中最具综合性的方法之一，它不仅包含了前面所述各种方法所运用的程序，而且还具备前述各种方法所未有的假设辩证功能。它的运作方式可以由个别的专家进行，亦可由团体进行。此法在问题认定上的绩效标准，是有关问题情境的各种冲突假设，是否已经提出，是否受到挑战，以及是否已完成创造性的综合结论。

假设分析注意到冲突与认同具有积极和消极的双重特性。一方面，冲突的主要功能，是在找出每一个政策的各种不同的基本假设，并予以有效的批判，因此，在运作过程中，允许各种反对意见的存在，同时尽可能地扩大彼此的见解冲突。另一方面，认同也是必需的，因为每一个政策的基本假设，都必须有一些忠实和坚强的支持者，他们为自己所认同的政策基础提供有力的辩护，以对抗反对者的挑战，同时向反对者采取攻势。这是假设分析两个重要的特性，经由两者的相互作用，最后才能达到完美的综合结论。

假设分析的运作包括以下几个阶段：

（一）利害关系人的认定。政策问题产生的重要条件之一，是与该问题情境有直接和间接影响的人们的察觉和体验。因此，首先要确定这些影响问题或受问题影响的关系人，然后按关系的亲疏、影响之有无、大小，给予先后次序的安排。这种功能在于找出各种利害关系人，排出无关的人，旨在确定哪些人可以参加整个假设分析的过程，或是哪些人的立场、观点在整个分析中必须予以考虑。

（二）假设的呈现。这个阶段的主要目的是要找出所欲认定的政策问题

及其所依据的基本假设或基本概念。其运作过程是从既有的政策开始，追溯到此政策的基本假设，进而建立这一假设的原始资料。因为基本假设是根据原始资料归纳出来的，而该政策又是根据基本假设的推论而规划的。这个阶段不仅可以找到政策问题的基本依据，而且可以印证它们的逻辑关系，即政策是不是根据假设的推论得出的，以及假设是不是根据原始资料归纳得出的。此外，在这一阶段，我们还可以根据每一政策背后的基本假设，看出利害关系人对每一个政策的爱好情形。

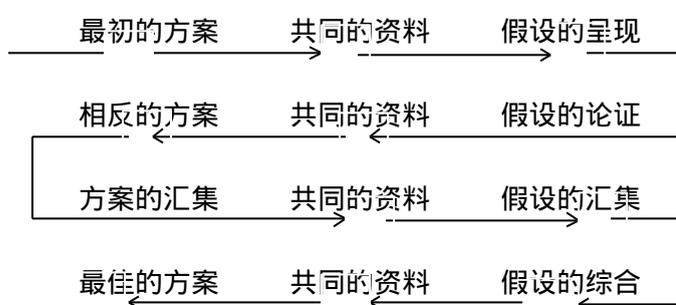
（三）假设的论证。在这一阶段，政策分析人员就每一组政策及其基本假设，进行比较和评估，其主要目的是在确定假设彼此间的差异、优劣和正确性，以便进行取舍。比较要从差别最大的假设之间开始。

（四）假设的汇集。这个阶段就是把前面各个阶段所提出的假设与各种解决方案汇集起来，然后由各利害关系人按照假设的相对确定性和重要性，予以先后次序的排列。凡是利害关系人被确定是重要的假设者均予以汇集，最初目的在于建立一组可能为大多数利害关系人同意和接受的假设，最终目的在于建立一组可接受并且可行的基本假设。

（五）假设的综合。这是整个假设分析的最后阶段，其目的在于根据前阶段所建立的可接受的假设，进行综合研究，提出一个可能解决问题的综合方案。这一阶段是政策问题分析人员发挥聪明才智和施展艺术技巧的时候，他们必须巧妙地组合政策的目标和资源，适当地协调知识思考和社会互动的影 响，正确地运用政策指导思想 and 政策理论知识。

经过综合之后的假设，提供了重新概念化问题的基础，于是其它有关问题概念化及其可能的解决方案的争议和冲突，都会烟消云散。这种利害关系人集思广益的情形，将显现合作和积累的成果。

假设分析的最后四个阶段，可用下图来说明：



注：最佳的方案是指相对的或比较的最佳方案，而不是绝对或唯一的最佳方案。

从上图可以看出假设分析有以下几个特征：

（一）假设分析法是从问题可能的解决方案，而不是从问题的基本假设开始。因为大多数利害关系人，特别是决策者本人，通常对解决问题的各种方案有所了解，但是对各方案的基本假设则知之不多。因此，从政策关系人所熟知的方案开始，其效果较佳，然后再以此为起点，推演到各方案的基本假设。

（二）假设分析法在整个运行过程中，始终用同一组资料。理由是，发生在政策问题界定上的冲突，主要不在于对问题情境的事实上所引起的争议，而是对同一组资料持有相互冲突的解释。一般说来，假设、资料、解决方案彼此是相互关联的。但是，问题情境（事实和资料）并不如一般人想象

的那样，完全支配整个问题界定和陈述的过程，相反，支配整个界定过程的是政策分析人员或其他利害关系人对问题情境所持的基本假设或基本看法。

（三）在假设分析法的运行过程中，可以对各种矛盾冲突进行有效的、创造性的处理，将可以认定出一个精确而可行的政策问题。

上面五种认定问题方法的特点，列表于下。（见表 5—1）

第三节 建立政策议程

一、政策议程概述

社会问题一旦被认定是政策问题后，就要使该问题进入政策议程。因为政策问题的被发现被认定，只是提出了需要采取政策性措施，需要制定政策的可能性。国家制定政策的机关是否针对该问题制定政策，首先取决于是否把该政策问题列入政府的政策议程。

那么，什么是政策议程呢？政策议程就是执政党和政府制定表 5—1

内容 分析 方法	目的	程序	焦点	评价标准
1.类别分析	概念的澄清	逻辑区分与逻辑归类	个人	逻辑的一致性
2.层次分析	认定可能、合理、可行的原因	逻辑区分与原因分类	个人	逻辑的一致性
3.类比分析	认定问题的相似点	人的、真接的、符号的、幻想的类比建构	个人	相似性的比较
4.智囊分析	产出观念、目标和策略	观念的产出与评估	团体	共识
5.假设分析	冲突假设的创造性综合	关系人的认定、假设呈现、挑战、汇集、综合	个人或团体	冲突

政策的系统把一定的政策问题列入政策制定的范围的过程。这是研究政策制定的基础。它提供了一条政策问题进入政策制定过程的渠道和需要给予考虑的事项。

将一个政策问题提到党和政府的议程上是解决该问题的关键一步。只有把政策问题列入政策议程，才能成为政策研究的对象，才能通过制定和执行政策等一系列程序而获得解决和处理。如果问题进不了政策议程，那么解决问题的进程势必往后延缓了。

政策议程的类型有许多种，其中最主要的有公众议程和正式议程两种。

公众议程（亦称系统议程）是广大群众共同关心共同议论的某个问题或某几个问题，并认为这些问题重要，应该由执政党和政府采取政策措施来加以解决的问题。从本质上说，这是一种群众的讨论议程。群众关心和议论的社会问题是非常多的，并不是群众所讨论的所关心的问题都能成为公众议程的。要成为公众议程，一般要有三个条件：1. 某个问题在社会上得到了广泛的传播和受到密切的关注，或者至少已经被相当多的群众所察觉；2. 该问题已被相当多的群众认为有采取某种行动的有必要；3. 公众依据某种制度或惯例，认为该问题是执政党和政府机关职责权限范围内的事情，党和政府有义务加以注意和解决。

正式议程（亦称政府议程）是指执政党和政府认为某个问题重要并已正式加以讨论，准备采取有效措施加以解决的问题。正式议程本质上是一种行动日程，是党和政府的领导者和政策制定机构人员对有关政策问题依程序进

行研究和处理的实际活动。

公众议程与正式议程是有本质差异的。公众议程一般由一些较抽象的项目所组成，其概念和范围都还很模糊，仅是发生问题提出问题，它可以不提出政策方案或解决办法，表现为众说纷坛的情形。正式议程则是由一些较具体的项目所组成，主要目的是认定与政策问题有关的种种事实。已成为公众议程的问题，并不一定就成为正式议程问题。反之，成为正式议程的问题，也不一定是公众议程。有时一个政策问题在群众中已普遍引起关注和议论，甚至有关专家学者和某些研究机构已加以研讨，但党和政府并没有把它列入正式议程，有时甚至会采取措施阻止公众议程列入政府议程。有时一个政策问题已经列入政府议程，但群众还没有注意到。

正式议程的项目，可分为旧的项目与新的项目。旧项目是政府工作制度、规则、惯例等形成的经常性议程，例如国民经济和社会发展的短期、中期和长期计划，每年度的财政预算和决算，对国民经济各部门各行业的管理、人事管理等，政府和有关公务员对这些项目都比较熟悉，用以解决这些项目的方案也或多或少是有章可循有形式或参照的。新项目则是由于新的情况、突发事件所引起的某个问题或某种危机，直接影响到国家正常管理秩序和社会经济发展，非要迅速加以解决不可的迫切问题。

也有人从另一角度对正式议程作如下分类：1. 问题界定的议程。由一些受到积极和慎重研究的项目所组成。2. 规划议程。由一些已达到规划阶段的项目所组成。3. 磋商议程。根据每一规划方案的利弊得失，由利害关系人彼此之间进行磋商讨论。4. 修正议程。已进入正式议程的每一个方案，都要不断地接受审查检验，多次讨论，一再地加以修正。

二、政府政策议程建立的条件

世界上无论哪种类型国家，无论是什么样的政治制度，它们所面临的社会问题都是大量的繁多的，而政府所能承受的载荷量是有限度的，任何一个政府都难以把全部社会问题，在同一时期内完全纳入政策议程。因此，只有一部分社会问题能够进入政府的政策议程，而另一部分社会问题则很难进入，甚至完全被排除在政府的政策议程之外。那么，什么样的社会问题才能进入政府的政策议程呢？换句话说，进入政府政策议程的条件有哪些？从政策问题情境来说，一般需具备下列条件：

（一）要有社会问题的明显暴露或爆发。这种暴露或爆发可以是事件也可以是人。社会存在的问题很多，如果不暴露或爆发出来，人们往往不能察觉发现不了，即使发现了也因问题不明显不具普查性和严重性，不易引起多数人的关注和政府的重视，也就不能得到认定而成为政府议程。某个社会问题经过日积月累，矛盾日益发展尖锐化，到一定的关节点上可以由某个人或某个社会组织引发而暴露出来，也可以由某个事件爆发出来，使之成为明朗化普遍化的严重问题，就会引起社会的普遍关心乃至政府的特别重视。这时，这个问题就可能很快地进入政府议程。美国学者安德森把这种情况称为政策问题的“扳机触发器”。这种爆发一般有国内和国外两种情形。国内的情况有：1. 自然灾害的发生；2. 意外的人为事件；3. 科学技术进步和工业化的某种后果；3. 自然资源和社会资源分配不均衡所造成的后果；5. 生态的变迁。国外的情况有：1. 战争爆发或军事侵略；2. 国际科技进步；3. 国际政治冲突；

4. 国际政治格局的变化。

(二) 党和国家杰出的领导人、权威人士或是著名专家学者的预测性发动。在一定意义上,这种发动具有更重要更深远的意义。国家针对现实社会暴露和暴发的问题采取措施,并提上政府议事日程,固然重要和必需,但如果仅此而已则是远远不够的。这是一种头痛医头脚痛医脚的方法,始终摆脱不了治理国家的被动地位。要想使政策真正发挥指引人民群众前进的导向作用,还必须有超前的预测性发动。这种发动不是突发奇想、心血来潮,也不是主观臆断、随心所欲,而是建立在科学理论和现代科学技术基础上,对国家建设发展方向、速度和结果的估计,对社会发展的趋势和进程的预测,对可预见的将来和可能产生的问题提出对策,只有把这些问题提上政策议程,才能做到未雨绸缪,防患于未然,使国家管理处处在主动的有利地位。

真正能够进行预测性发动,通常是党和政府的主要领导人,而且是很具有很高水平的极高威望的杰出领导人,或者是具有很高造诣的专家学者,和权威的研究机构。对广大群众来说一般难以具备这种预测性发动的条件。党和政府的杰出领导人所具有的知识,智慧、理论素养、地位、权威、实践经验等,是他们预测分析影响社会发展的若干重大问题,进行政策发动,使政策问题进入政府议程的重要条件。著名专家学者和研究机构,由于他们在某个专门领域有深入的研究并取得了重大成果,如果对国家建设和社会发展将会产生巨大和深远影响时,一旦公之于众并广为宣传,就成为政策的预测发动者。我国著名经济学家马寅初在20世纪50年代中期提出的“新人口论”,并建议我国政府实行计划生育政策,反映了我国人口发展的规律,是科学的真知灼见。这个预测性发动虽然曾经受挫,仅对我国后来的现代化建设仍然产生了极为深该的重大的影响。计划生育的人口政策已经成为基本国策。西方国家的专家学者和研究机构,在60年代以后先后提出了“人口爆炸?”、“知识爆炸”、“信息爆炸”、“能源危机”、“环境生态危机”以及各种各样的现代社会危机,都是预测性发动,普遍引起各国政府和社会各界的关注,并被列入政府的政策议程。我们说人民群众一般难以做到预测性发动,并不等于说他们在预测性发动方面毫无作为。预测性发动的问题通常深藏在社会生活中和人民群众的实践中。国家领导人和专家学者只是在做见微知著洞察世事,把深藏在群众生活中的重大问题,在它刚刚显现某些症候之时,就捕捉到它,加以提炼加工,上升为理论政策问题,提上政府议程。例如,我国农村的家庭联产承包政策,就是邓小平和有关领导发现了安徽风阳县农民的分田到户承包经营这种方式,在我国现实的生产力水平下,能够起到推动农业生产发展的巨大作用,于是加以总结提高,作为一项政策问题列入党和国家的政策议程,形成农业生产的家庭联产承包责任制,随后又推广到其他生产部门,产生了巨大的经济和社会效益。

(三) 民主的政治过程。这是社会问题进入政府政策议程的一个必要条件。社会问题的爆发和领导人物、专家学者的预测性发动,都要经过一定的民主政治过程才能进入政府议程。这个过程就是通过各种民主的渠道沟通人民群众与党和政府以及政府系统内的上下级之间的意见、情况、问题、信息等的交换和交流,使下情上达,上情下达。这是一个相互之间的互动过程。这个过程要得到正常和有效的运行,需要民主制度的保障,同时它也是民主政治的一个生动体现。政治民主越发展越完善,人民群众与政府之间的交流就越多越好,党和政府就越能迅速地听到群众的呼声,就越能及时正确地反

映群众的要求和愿望，社会问题进入政府议程的可能性就越大。在民主政治过程中，有利于社会问题进入政府议程的有效运作机制，一般有政治组织、代表制度、利益团体、大众传播媒介等。

政治组织是形成政府议程的重要因素。政策问题是涉及国家和社会全局的大事情，是关系到全体人民切身利益的大事情。因此，在通常情况下，单凭个人的力量是难以把社会问题列入政策议程的。无论是历史还是现实，一个国家一个社会的广大人民群众总是被一定的经济关系划分为不同的阶级、阶层、集团的，而这些阶级、阶层、集团总是组成代表各自利益的不同的党派、政治团体或社会团体，这些党派、团体都要把自己所联系和代表的这一部分群的利益、愿望、要求，向执政党和政府反映表达出来，甚至形成政见。一个社会问题一旦被某个政治组织提出来，就比较容易引起政府和全社会的注意，就有较大的可能列入政策议程。

代议制是民主制度运行的政治形式，在我国就是人民代表大会制度，在西方就是议会和国会。代议制是人民群众通过选举选出代表，参加各种代表大会、议会、国会等通常是决定国家大政方针的会议，为了反映各自所代表的利益、愿望和要求，把有关社会问题形成各种提案、议案、建议，提请政府注意或要求政府列入政策议程。当然，政府采纳是有条件的，事实上也不可能对所有提案、议案都加以解决。通常政府主要是根据提案本身的性质、重要性、迫切性，以及解决问题的可能和价值判断来决定取舍，一部分列入政策议程，其余的或采取其它措施或暂缓办理或束之高阁。在多数国家中，代议制是形成政策议程的最正式最主要最基本的形式。

利益团体在使社会问题进入政策议程的过程中也具有重要的作用。利益团体一般是由具有某种共同利益的人们所组成。为了维护共同利益，它们往往更主动更积极更灵活地进行各种游说、宣传、帮助选举、施加压力等活动，企图使政府把某个对它们有利的社会问题列入政策议程。利益集团不仅以共同利益为基础，而且具有相当大的经济和政治实力，因而其活动能量比人们想象的大得多。在西方被称为“无形的帝国”、“隐形的政府”。政府在制定政策对受其影响特别大。在我国，利益集团的影响也是客观存在的，在某种条件下甚至也可以对政策议程的形成具有举足轻重的作用。

大众传播媒介也是社会问题进入政策议程的有效条件之一。现代科技的飞跃发展和进步，使大众传播媒介日臻完善和普及，为人民群众反映和要求解决社会问题提供了一个重要的工具和手段。它对社会问题的反映，县省迅速、及时、面广、量大、轰动效应强烈等特点，创使社会问题很快引起全社会的关注和政府的重视，形成一股舆论压力，有助于政策议程的建立。

三、政策议程建立的途径

一个社会问题具备了进入政策议程条件之后，如何进入政策议程，这就是建立政策议程的途径。迄今为止，如何把问题列入政策议程，并无明确严格的程序和办法。世界上许多国家通常所采取的途径有：

1. 执政党和国家领导人认为某一问题重要，应该加以解决，可以在政府有关部门予以研究分析，或是组织一个专门委员会来研究并提出研究报告。

2. 在立法机关中的代表、委员、议员，依法律规定的程序或个人或集体提出提案，列入议程，或是组成专门委员会研究讨论。

3. 政府在制定经济和社会发展规划中，常常把认为重要的必须加以解决的一个或若干个新问题列在其中，也可以把新项目列入预算中，这种方法更

为直接更为有效。

4. 国家公务员在执行法律和政策过程中，无意中发现了与原有的法律或政策有关连的新问题，如得不到解决必然影响原有法律、政策的执行，或是对整个国家管理和社会公共利益可能产生不良的影响后果，不得不把这一新问题列入政策议程。

5. 除了执政党以外的其他党派，常就各种重大社会问题发表自己的意见和建议，有的把某一问题列入自己的党纲，形成党的决议或宣言，有的把有关意见和建议直接提交执政党和政府。执政党和政府一般都很重视其他党派提出的各种社会问题，把它列入政策议程。

6. 各种利益团体，常常就自己特别关心的利益攸关的问题，单独地或是几个团体联合地向执政党和政府提出，并且伴随着某种压力手段，迫使政府把它们所关心的问题列入政策议程。

7. 广大人民群众在生产活动中和日常生活中，对某些影响或损害他们切身权益的社会问题不满，一般会通过各种民主渠道反映到执政党和政府那里，引起重视列入政策议程。如果问题得不到解决，他们可能会采用一些特殊的非常的方式如游行、抗议、示威、罢工……等向政府提出解决问题的要求，迫使政府进行改革，采取行动，把他们的问题列入政策议程。

8. 国际机构对某个国家提出的某个问题，有时也可能使该国政府把问题列入政策议程。

第四节 政策采纳与政策合法化

一个问题列入政策议程后，就进入真正制定政策的阶段，即研究、分析、解决问题的实质性阶段，这就是通常所说的决定政策或采取政策阶段。这个阶段共有三个主要问题：一是政策制定的方法；二是政策采纳；三是政策合法化。政策制定的方法，下面专列一章来叙述。本节主要是说明有关政策采纳和政策合法化这两个问题。

一、政策采纳

所谓政策采纳，就是决策机关或执政党和国家领导人决定采取某项政策的行动。

一个政策问题通过认定、列入议程后，通常都由政策研究机关、政策制定机关或是有专家学者、与各界代表人物参加而特别组成的临时政策研究咨询机构，运用政策制定的有关方法，提出至少两种以上解决问题的方案或行动措施，经过反复调查研究，论证对比，最后由有关决策机关或领导人，在广泛听取各种意见的基础上，作出判断，进行决策，采取最佳的政策方案或措施。

政策采纳阶段是政策制定过程中极为重要的关键的阶段。因为一旦决定采取某种政策，该项政策必然在社会上引起巨大反响，产生各种社会效果。正确的政策会产生积极的正面效应，如果是错误的政策就会产生消极的负面效应。这种情况在国内外政策发展史上是屡见不鲜的。因此，决策机关或领导人，对政策采纳问题一般都持非常严肃的慎重态度，没有相当的把握是不会轻易决定采纳某种政策的。

政策采纳的决心是不容易下的。在国家管理的实际活动中，常常有一些突发事件或是一些急待解决的紧迫问题，迫使决策机关和领导人必须在短时间内下决心不可。在这种情况下，决策机关和领导人就很难按正常程序，依靠政策研究机关和政策制定机关，先用各种方法进行分析，提出解决问题的途径、方案、进行比较选择，然后再来决定采纳何种政策。决策者只能直接依靠个人或领导集体的知识、阅历、经验、智慧、能力和直觉，作出政策的决定。即使在正常的程序下，经过政策研究和制定机关的一系列前期准备工作之后，决策领导者的决心，有时也是不容易下定的。因为，从理论上说是应该采纳最佳和次佳的政策方案，但在实际生活中并不完全可行。有时由于种种原因，即使最佳的政策方案，也会遇到许多障碍和困难，有些甚至是难以克服的困难。在这种情况下，决策者只有综观全局，权衡利弊得失，最后不得不放弃最佳或次佳方案，决定采纳那种比较切实可行的政策方案。

二、政策合法化

政策采纳后，为了顺利地推广和贯彻执行，还必须使政策合法化。也就是通过法定程序，提交有关机关讨论通过，并以公报、决定、决议等形式向全社会发布，使政策决定取得公认的合法地位和全国人民的认可、接受和遵照执行的效力。任何政策都必须经过合法化程序，才是真正有效的政策，才具有合法性和约束力。

政策合法化的途径和情况通常有以下几种：

1. 有的政策由某个决策机关通过决议和决定而采纳后，同时也就合法化了。例如，我国的全国人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民代表大会及其常务委员会以决议和决定的形式所采取的政策，同时就具有确定性、约束力和执行性，政策本身就已经合法化了。又例如，我国国务院全体会议或常务会议，在法定职权范围内依照法定程序通过决定所采取的某项政策措施，同时就具有相应的法律效力，也就合法化了。

2. 执政党制定的政策，一般只对执政党的组织和成员具有约束力。要使执政党的某项政策，变成国家的发展方向、行动方针和行为准则，还必须经过一系列法定程序，由立法机关、行政机关、司法机关作出有关决定、决议，才能使该政策合法化，成为全国人民行动的指导方针。

3. 国家领导人提出或采纳的政策，也有一个使它合法的过程，大体上也和上述过程一样。

4. 地方各级国家机关所制定的有关地方性政策，凡法律规定不必报上级机关批准或备案的，从有关机关通过决定的时候起同时也就合法化了。凡法律规定必须报上级机关批准或备案才能实施的，必须在履行这些程序之后，才正式合法化。

第六章 政策制定的方法

政策制定的方法，在政策科学中所使用的术语并不统一，有的称之为政策分析模型或方法，有的称为决策模型或方法。这里我们是把制定政策和决策、模型和方法在同等意义上使用的。所谓制定政策的方法，就是制定政策的机构和人员究竟通过什么样的途径使用什么方法去应付或解决面临的政策问题。

这里有一个重要问题先要加以说明。我们所使用的理性方法、非理性方法等是沿用当代政策科学通用的术语，这些术语完全是价值中定的，只具有方法上和分类学上的意义，而不具有性质上的意义，即不能得出理性方法是科学的、非理性方法是不科学的结论，也不能得出非理性方法不具有理性的结论。无论是理性方法或是其他非理性方法，都各自具有其科学性和意义。

第一节 理性决策方法

理性决策方法，也叫合理决策方法。它是根据数字和事实，用精细的计算，用合理的科学的方法，分析解决问题的各种可行方案的优劣，从而求得最佳的政策或最佳的解决办法，因此也叫最佳决策方法。这种方法简而言之是一个选优的方法。这个方法又分为两种类型。

一、完全理性决策方法

完全理性决策方法，又称纯理性决策方法。这是一种完全的选优方法。人类社会的很多活动，都含有选优问题，但选优方法应用最早最多最有效的首先是在经济活动领域，然后才逐步应用到其他领域。

这个方法要求用最小的投入（包括时间、人力及其他资源，通常用 O 来代表），以取得最大的收获（即产出，通常用 I 来代表）。这个方法的核心是寻求最高的效率即 O/I 或最佳的结果。这个方法也可用成本——效益形式来表述，即使用最小的成本（用 C 来代表），获得最大的收益（用 F 来代表），目的是寻求最高的效益 F/C 。力求得产出或效益的最大值和投入或成本的最小值，通常使用数学模型。见下图：

注：极大值是 a 和 c ；极小值是 b 和 d ，最大值是 c ，最小值是 d

在政策制定时要选择最佳的政策，只知道最大值和最小值是不够的，还必须有一个价值标准去决定什么是“优、佳、好”，然后才能决定最大值或最小值是最佳或最不佳的政策，在现实生活中，不同的人会有不同的最佳化方法和答案。例如，消费者追求效用的最大，企业家追求利润的最大，工程师追求工作效率的最高，公务员追求行政效率的最高，国民经济计划人员追求国民生产总值的最大等等。因此，最大化的 O 或 O/I 就是最佳的，这样的认识就是价值判断了。

理性决策方法，在第二次世界大战后，发展为政策分析。到 20 世纪 60 年代后被普遍采用。这种方法在现代国家政策制定方法体系中处于最基本最重要的主流地位。学者们把这种方法制成了优化理性决策模型图：（见图 6—2，6—3）

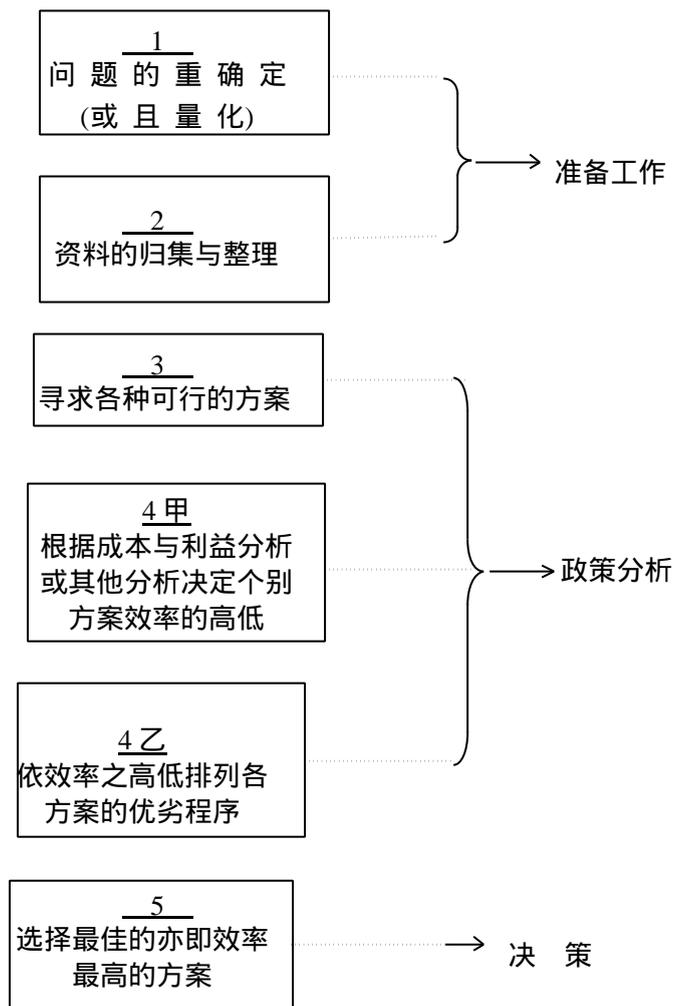


图 6—2 理性的、最佳的决策模型

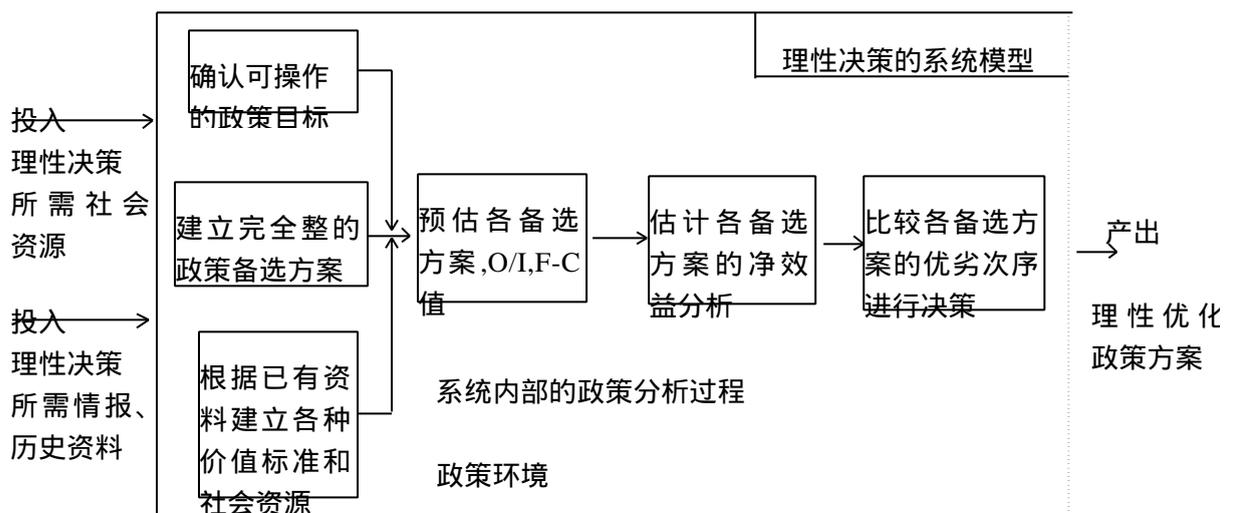


图 6—3 理性决策的系统过程模型

这两种模型图所使用的方法和所达到的目标和效果实际上是完全一样

的。

采用这种模型，大都用现代新管理方法（NMT）来进行分析，包括作业研究、系统分析、管理科学、新管理技术和决策理论。这些理性化决策方法和新的管理方法很接近。事实上“作业研究”和“系统分析”在最初发明时是一种决策方法，但很快被运用于管理方面而变成一种管理方法。时至今日，所有这些名词的含义差不多完全相同。这些理性化决策方法，是支持新技术革命的主要决策方法与管理方法，在当今的政策制定中占有首要的地位，在国家管理和国家建设各个重要领域的政策制定中具有重要意义。

NMT 运用数理方法和电子计算机的强大计算能力，能解决许多过去无法解决的问题，寻求最佳解决办法，对政策制定有很大帮助，使理性决策方法达到一个新的高峰。

我国自从实行改革开放政策以来，非常重视科学地制定政策。特别是在国家管理、经济建设、国防建设事业中，已经广泛使用理性决策方法，取得了丰硕的成果。如在许多国家重点工程项目的决策中，一般都先由工程专家从工程和现代科学技术的角度，作可行性研究分析，经济专家作经济可行性分析即成本及效益的分析，政府有时还进行政治可行性和管理可行性的研究分析，然后提出若干可行性方案并按优劣次序排列，最后才由最高决策者从中选出最佳或次佳、至少是可满意的方案，作出政策决定。

政策制定的机关和人员在运用理性决策方法的时候，必须具有以下四个基本条件：1.要有完全的知识，充分的竞争环境和条件。2.准确地了解与把握整个社会的价值标准。3.要掌握和占有制定各种政策方案的详尽资料与信息，并正确预测各种政策方案的后果，准确地计算成本与利益的比例。4.要有一套能够胜任使用理性决策方法的决策系统。

理性决策方法是科学的合理的方法，是最理想的方法，也是可行的方法，国家和政府的政策制定系统在制定政策时应尽可能使用这种方法。但是，应该指出，在实际应用这种方法时，的确存在许多困难，同时，在制定政策的实际操作中，也并不一定与模型图完全符合。困难就在于：

（一）许多政策问题都是新问题，所考虑的方案大都是比较新的方案，因此，不会有完全的知识。同时，政府制定的政策，大都带有独占性质，所以竞争也是不完全不充分的。

（二）在问题的确定方面，许多问题很复杂又不明确，更下易量化或以量表示。许多问题只是表面现象，其更深更基本的原因，是不易发现和分析的。有时一个问题的发生会引起其它一连串的问题，有时一个问题本身就含有若干小问题，必须先加以个别分析、然后才能确定整个问题的关键所在。在这种复杂的情况下，问题常常难以清楚地准确地确定，因而任何分析都不会制定出良好的政策。

（三）在资料的搜集方面。有的资料无法搜集，有的现存资料不一定适当。大部分现存资料都是过去的静态数字，而决定政策则主要依靠现实的和动态的数字。在若干假定之下。人们可以用过去的资料去推测将来的动向，但至今这种预测方法还没有达到完善的地步。人们最容易犯的一个错误是假定将来的变化率与过去的变化率相同，而这种假定显然是不适当的。搜集资料的另一个困难是问题的复杂性，问题愈复杂，所需资料就愈多，资料愈多就愈不易搜集。不少问题的解决可以有多种可行方案、办法，如果决策者真要把所有可行办法都加以分析，而巨都要分析其成本、利益、效果和影响，

则仅仅一个复杂问题就可能需要很多资料。一个国家和政府都有许多政策问题，其中不少是十分复杂的，如果要把所有的政策问题都依理性决策模型，去办仅是资料搜集整理的费用成本，便已远远超过政府所能承受的限度。就是用电子计算机，搜集整理足够的资料也是一件费时甚多的事，而许多政策问题是急待解决的，在时间上也难于按模型图一步一步地进行。

（四）世界上任何国家都不存在绝对价值中立的原则即不存在全社会一致的价值标准。所有国家都存在不同的阶级、阶层、集团和个人，它们之间的利益是很难完全一致的，因而价值标准也就缺乏共同的衡量机制的基础。

（五）非理性因素的影响，特别在涉及民族、宗教等政治、文化、社会政策问题时，理性决策就受到很大的限制。

以上这些困难，是在运用完全理性决策方法时必须注意的。

事实上，使用理性决策的方法也不是机械的。对复杂的政策问题，有时只分析一个或几个可行的方案，只要一个方案的产生或收益大于成本，虽不是最佳办法，至少是可满意的，便可采用。在许多情况下，决策开始时采用理性模型以求得最佳的解决办法，但到最后阶段，由于各种因素的影响，不得不放弃最佳办法。这在各国制定政策的历史上是常见的。我国有些重点建设工程项目的建设方案也有类似的决策情况。

二、有限理性决策方法

有限理性决策方法是相对于完全理性决策方法而言的。完全的理性决策方法虽然是很理想很合理的方法，但它在知识、资讯、确定性等方面条件要求很严格，而且还要全面分析影响决策的所有因素和所有解决问题的政策方案，最后选择最佳方案或办法。因此，在实际应用时有许多困难，存在许多限制。于是人们就寻找一种既坚持理性决策方法又比较切实可行的方法，这就是在寻求最佳政策方案时，不全面分析所有的政策方案，只选择一个或几个比较适宜而可行的方案作可行性分析，只要其中一个方案的产生或收益大于成本，虽不是最佳解决办法，也可以是次佳至少是可以满意的解决办法，便可采用。这种方法即使符合科学的理性的原则，但也只是一种“有限理性”。

有限理性决策方法之所以产生，是由于若干限制，致使完全理性决策方法的必要条件不再存在。例如，完全的市场竞争是完全理性方法的必要条件之一。完全的市场竞争是资源配置最高效率的市场。如果发生市场失灵和垄断（包括独占和专卖）等情形，则有限理性就代替了完全理性，政府必须采取若干措施，寻求一种达到次佳的解决办法。在整个理性方法中次佳只是一种可以满意的解决办法，但它在有限理性方法中仍然是最佳的。

有限理性方法的主要类型有二：1. 次佳决策模型？不要坚持采用“最佳”的政策，而愿意采用次佳或再次佳的政策。事实上，对有些问题的决策，很难甚至根本无法求得最佳的可行方案。2. 满意决策模型决策者不坚持采用最佳的政策，而愿意采取任何可以认为是“满意”的标准。在这方面经常使用并被大家接受的办法是进行可行性研究和成本与利益分析。

关于可行性研究。一个政策方案如果被认为满意，其第一个必要条件就是它是一个可行的方案。现在世界各国在建设某项重大工程之前，一般都要先作可行性研究，先是技术上的可行性，后来逐步加上经济上的可行性，有时还要加上管理可行性和政治可行性。总之，各种可行性研究已是今日决策

的一个重要分析方法。可行与最佳不同，最佳是对所有可行性方案全部或大部加以研究，而可行是先经过初步研究找出一个或数个比较满意的可行方案，然后对这一个或几个方案作详细的可行性研究，是一种满意的模型。

关于成本与利益分析。在各种可行性研究中，经济可行性特别受到重视和加强。经济可行性大都集中在成本与利益分析（或成本与效益分析）上。分析时应注意下列三点：1.成本应包含所有成本——直接与间接、主要与次要、内部与外部及其他所有成本。同样，利益也包括所有利益，2.如果可能，成本与利益都应以货币来测量，否则就不易进行比较（包括成本比、利益比和成本与利益比）。3.不同时间的成本与利益，都应用“折现率”即一律折成现在的成本与利益。由研究得到的成本与利益，可作决策依据。在这里，决策的基本原则要求是“利益超过成本”。只要利益（用B表示）超过成本（用C表示），就可以认为是可满意的方案，便可接受。换句话说，如果“净利益”（用N表示） $N = B - C$ 则决策原则是 $B > C$ ，或 $N > 0$ ，差别愈大，则满意程度愈高。正值愈大，满意程度亦愈高。用公式表示如下：

$$\frac{B}{C} > 1 \text{ 或 } \frac{O}{I} > 1$$

有限理性决策方法在实用性、可行性方面具有它的特点和优点，因而在当代各国的政策制定中被广泛采用。在许多情况下，政策在开始时，确实计划采用完全理性方法去求得问题的最佳解决办法，但到最后阶段，由于政治压力太大或是其他难以克服的限制因素等原因，不得不放弃最佳解决方案。例如，某西方国家，政府计划在首都建设第三个机场，请了一批很强的作业研究专家，按完全理性方法分析了三个可行方案，并作了优劣排列。但政府在最后决策时，都放弃了原来准备采取的最佳解决方案。因为政府受到的政治压力太大，以致无法接受三个方案中的任何一个。在这里，专家们是从效率的角度指出了各方案的优劣，而政府决策者则认为，以合理主义方法所取得的最佳解决办法，从政治观点看则并不是最佳的办法，因而无法接受。有时按理性模型去分析，没有求得一个最佳的解决方案，很难作出优劣排列，最后只能按有限理性或其他方法进行决策。

有时对有些问题尤其是理论问题，因为可行的解决方案很多，无法对每一个方案进行成本利益分析，结果只能用一种数学模式，求出一个最佳解决办法。大部分的经济政策问题都用这个办法来解决。这个办法的可靠程度，常常依靠下列三个因素：1.推理逻辑必须是健全的没有错误的。2.各种假定必须是正确的。如对经济政策，一个重要的假定是：如果一个系统内的每一个单元都选择最佳的政策，则各单元之中个别的“次最佳化”的决定，会导致整个系统的最佳化的结果。这一假定是否正确，对决策方法有重大影响。3.制定经济政策和一般政策的方法，在通常情况下假定效率的高低，或利益与成本的比例大小，就是决定佳与不佳的标准。因此，最佳事实上等于“效率最高”。在以经济增长为国家政策目标的情形下，采用这个价值标准是必然的。但如果价值标准不同，则“效率最高”就不再等于“最佳”，而“最佳”则必须包括其他的价值标准。例如，政治上是否被广大人民群众所接受，经济上是否符合公平分配，心理上是否具有承受能力，对社会秩序是否有利于安定团结，等等，都可能变成最佳解决办法的主要因素。

第二节 非理性决策方法

非理性决策方法，就是除理性决策方法以外的其它决策方法。理性决策方法虽是现代国家决策方法的主流，但这并不意味着完全否定非理性决策方法。事实上，现代国家在决策时，在很多情况下也常常使用非理性决策方法。应当指出的是，非理性决策方法也并不否定和排斥理性方法。相反，人们在使用非理性方法时，常常同时包含有若干理性的成分与方法，尤其是在经济、计划、军事和大型重点工程建设方面，常常采用现代理性方法来帮助制定政策。从根本上看，这两种方法不是彼此排斥，而是相辅相成的。可以这样说，非理性方法在各国制定政策时被采用的范围和程度，总的来说并不亚于理性方法。

非理性决策方法之所以被广泛应用，是因为现代新管理方法和理性决策方法的适用范围有限，只有那些制定政策的依据、因素、数据、资料、信息等指标和目标可以量化，可以准确计算，比较确定的问题和领域，才能使用理性决策方法。而那些复杂多变、不易量化，难以用数理方法和电子计算机去精确计算的问题和领域，就不宜使用理性决策的方法。如政治、外交、民族、宗教、文化、意识形态等社会问题的决策，有许多只能用行为科学的方法，政治协商的方法，组织系统的方法，综合的方法，有时甚至不能不依靠党和国家领导者个人对问题的判断力（当然，这种判断力是建立在学识、智慧、经验、勇气、胆略、深刻的洞察力和敏锐的反应力等优秀素质的基础上）。因此，非理性决策方法，仍是制定政策的一个重要的不可或缺的方法。非理性决策方法有很多种，如团体决策方法、系统决策方法、机关组织决策方法、精英决策方法等等。我们从我国的具体情况出发，着重介绍以下三种。

一、渐进决策方法

渐进决策方法，是在以往政策、惯例基础上制定新政策，只对过去的政策作局部的调整和修改，是过去政策的延伸和发展。换句话说，渐进方法是经常修正过去的政策，而不全面更替。这个方法是针对理性方法提出来的。首先提出这个方法的林布隆认为，制定政策的实际过程并不完全是理性过程，决策者也不是每年都对现行政策进行全面审查，政策制定只能依据以往的经验，在现有政策基础上实现渐进发展，只须对现有政策进行局部的小范围调整，不断适合形势发展的需要，也就可以作为新政策来采纳。

这个模型准确地反映了渐进决策方法的特征。1. 决策者不必去调查制定全面的政策方案，只看那些与现行政策有关的方案，进行一定的调整与改进就可能了。2. 决策者只要考虑几个方案的可行性及其可能产生的后果就行了。3. 决策者着重于目标与备选方案之间的相互调整适应，使问题较易于处理，4. 对同一社会问题的不同解决方案，只注重纠正、减少现行政策的缺陷，不注意目标的改进和手段、方案的重新选择。总而言之，这种方法的特征可以概括为：稳妥可靠，渐进发展。

采用渐进决策方法，必须具备四个要件：1. 国家政局稳定，社会安定团结，人心思定，社会变化速率缓慢，在这样的社会里，肖规曹随才是最佳的政策。2. 现行政策的成果，大体上能够满足决策者与广大群众的需要，在这个基础上进行的局部政策调整方案，才比较易于被接受。3. 决策者所面对的

问题，在本质上必须具有稳定的持续性。4.决策者处理问题的方法，也须具有稳定的持续性。假如不具备这些条件，那么，运用这个方法是难以奏效的。例如，如果以往的政策，并不令人满意，甚至遭到广大人民群众抵制，人们就宁愿抛弃以往的政策去寻求全新的政策。具有这些要件的渐进决策方法，其所以能够形成和运用，取决于社会现实基础的发展变化，表现在：

（一）当今世界形势趋向缓和，各国政局一般呈现出稳定发展的特点。在这种形势下，执政党和国家领导人对基本国策的看法比较一致，一般不对政策作根本的改变，而只作局部的渐进的修改或增补。在国家管理中所推行的改革，也是一个有序的渐进的过程。为解决某项社会问题所制定的政策，大多经过典型试验逐步推广的过程，也是不断总结经验不断修改逐步完善的过程。

（二）在现实社会生活中，许多政策问题的解决很难离开原有的基础。在一般情况下，决策者往往接受原有政策的合法性、连续性。在制定政策时，注意力集中于新政策的计划和方案上，用以充实、完善、修改现行政策。原因主要是：1.运用理性决策方法比较困难。即使在电子计算机普遍使用的情况下，对预测未来的能力以及获得每一个政策方案的将来后果方面，仍然有许多局限。再加上决策者经常处在不同的政治、经济、文化、社会价值错综交叉的复杂情况下，实在无法预计每一项政策方案的成本与利益，2.全新的与过去完全不同的政策后果，是处在未知的状态下，因此在新的政策后果不能预测时，坚持在原有政策基础上的局部修改方法乃是上上之策。3.现行政策可能已投下了巨额资金，或是已获得心理承受并形成行政惯例或组织结构，因而排除了抛开以往政策另起炉灶的办法。先在已有政策基础上作局部调整，看一段时间再说，这也是一种正常现象。4.渐进决策方法在政治上可以说是一种权宜之计，在制定政策时如遇有争论的问题，决策者较容易达成一致。如果是重大的政策变动，引起重大得失的政策决定，则容易引发决策者之间的矛盾冲突，甚至会造成政治紧张局面。故渐进方法在缓解矛盾冲突、维持政治稳定和社会安定，具有现实的重要意义。

渐进决策方法具有比较切合实际情况，便于对决策者提供稳妥的支持等优点，但它也有自身的若干缺点，主要是：1.只能适应于国家政局稳定、经济发展、人民生活不断得到改善等社会条件，不太适应社会变革迅速发展的需要，更不适应社会动荡、社会革命的需要。2.只能适应于原有传统结构下产生的若干社会问题，而不太适应由于新科技革命和现代化建设急速推进所产生的一系列新的社会问题，诸如环境污染、全民就业、人口爆炸、知识爆炸、资源缺乏、社会价值观急剧变化、人们生活方式急速变更、高科技新产品迅速进入广大群众工作和生活领域等等。3.只能适应一般的常规的例行的社会问题的需要。总之，渐进决策方法的最根本的缺点，是在理论上和实践上都带有维持现状与缺乏革新的色彩，因而是不太适合于科学技术革命迅猛发展、社会关系急剧变化、改革成为历史潮流的大变革大发展时代。

二、政治协调决策方法

政治协调决策方法，就是决策者在制定政策时，广泛听取各政党、各团体、各阶级阶层、各组织以及各类不同职业的人民群众的意见，广泛地进行讨论、对话、协商，协调各种不同群体的利益关系，在达成妥协谅解的基础

上进行决策。一般在制定涉及多方面的多目标的政策时，各国多采用这种方法，成为当今世界，政策制定的一个重要特征，反映在国家的社会发展计划、经济建设计划、预决算及其他一些基本政策等广泛领域。

由于这种多目标的政策，牵涉很多政党、利益团体、社会组织及广大群众，所以很不容易制定。当今世界的所有国家，都非常重视通过党派团体反映和表达出来的意见和要求。这种方法在各国的应用，原理和方法基本相同，但在具体表现形式上因各国政治制度不同而有所差异。在西方国家，由于存在着根本的利益冲突，各政党、团体都代表不同的阶级或阶层的利益，因此，要制定一项广泛的多目标政策，一般要经过政治权力斗争，这种斗争往往很激烈，表现形式也多种多样。有时各政党采取竞争、竞选方式，争夺议会多数席位，直到某一个或某几个政党取得多数优势地位，才能着手制定政策。有时是各个利益集团、压力团体直接对决策者施加政治压力来影响政策制定。有时是各团体通过协商各自作出让步，达成某种妥协来求得大家都可以接受的解决办法，促使决策者制定政策。这种方法又称“政治权力”方法和“团体压力”方法。这种方法模型图如下：

这种决策模型的中心要求，是力求达到压力团体的平衡。当然，各压力团体大小不同，政治压力也不同，但都代表一种政治妥协，代表一种团体压力平衡。在各种不同的团体压力作用于不同政治权力的情况下，决策者通常会寻求一个能满足大多数团体要求的政策，这就是取得政治平衡的政策。因此，这种决策模型也叫平衡模型或平衡方法。

这种方法的主要特点和难点是，要达到平衡点是一件很不容易的事，要经过极费气力的政治协调。一旦达到平衡点所制定出来的政策，往往就具有相对稳定的特征，具有继续维持下去的倾向。国家或政府也往往设法维持这种政策的安定，即使需要改变时，也应逐渐进行，采取渐进方法。

我国是社会主义国家，剥削阶级已被消灭，不存在西方国家那种根本对立的阶级利益、矛盾冲突。共产党领导下的中国各族人民，根本利益是一致的，但是仍然存在着阶级差别、工农差别、城乡差别、脑力与体力劳动的差别、各民族各地区发展不平衡的差别、各种不同所有制的差别。因此，现实生活中就存在着代表各种不同阶级阶层、不同民族、不同职业、不同部门、不同行业等等的各政党、各人民团体、各社会组织及各利益群体，仍然存在人民内部各种矛盾和利益冲突。因此，我国在制定广泛的多目标的政策和涉及全国人民利益的重大政策问题时，常常采用政治协商的方法，并已取得了伟大的成功，产生了巨大的社会效益。这是我国制定政策的重要成功经验之一。这种经验在政治上的体现就是共产党领导下的多党合作与政治协商制度。

在我国，党和国家运用政治协商的政策和制度来制定政策，一般的程序是：1. 党和政府针对经济社会发展中迫切需要解决的广泛的、多方面的、多目标的重大问题，从国家、人民的整体利益出发，在广泛调查研究、听取群众和专家意见的基础上，提出初步方案；2. 然后通过座谈、对话、协商等各种形式，听取各民主党派、各人民团体、各行各业各界各种社会组织和利益群体的各种不同意见。3. 党和国家的决策者，进行综合分析，形成决策。这些意见往往既有照顾大局的一面，又有代表自己党派团体成员的利益，向党和国家提出自己的需求，力图影响国家的政策制定。这在本质上也是各党派

团体影响国家政策的竞争。

政治协调方法的产生，有其客观必然性。当今世界各国的现实生活中，个人对国家政治生活和政策的参与及影响是有限的，有时甚至是不可能的。在这种情况下，人们总是以党派、团体形式参与，党派团体之间的互动和交互影响，就构成了政治生活的核心内容，党派团体就成了个人与国家之间的桥梁。个人要在政策制定中具有影响力，也必须代表团体利益来行动。在整个协商、协调过程中，决策者的任务是始终坚持国家利益和人民整体利益至上的原则，努力安排、协调、平衡各党派团体的利益关系，以达到一种能兼顾各方面利益的平衡点，促进政策制定的完成。一项政策制定、执行以后，一般都要稳定一个时期，随着社会历史的发展，原有的平衡点可能被打破，造成了新的不平衡。这时决策者就要重新进行政治协调，达到新的平衡，制定新的政策。

此外，政治协调方法，也常常用于制定外交和军事方面的政策，即用谈判、协商、对话、讨论来解决国际间的争端，在这方面我国也取得了巨大成就。

三、领导者或领导集体决策方法

领导者或领导集体决策方法，就是执政党和国家领导人或领导集体，根据自身对某个社会问题的了解、认识、分析和判断而选择决定政策。这种判断和选择，大多是建立在领导者优秀素质和治国经验的基础上，故有人亦把这种方法称为经验决策方法，并为各国所普遍采用。

这种决策方法之所以被普遍采用，是因为采用理性的、有限理性的、渐进的、政治协调的等决策方法，都要经过相当一段时间才能完成，而在现实生活中却有不少国际和国内的政策问题需要在很短的时间内完成。有的是突发性事件，需要立即作出反应，进行决策。对这些急需解决的问题，最常用最有效的办法就是根据领导者或领导集体成员个人的应变力与判断力，进行决策。这是一种是最重要的决策力。决策者的个人判断，事实上是在一定社会条件下形成的政策行为。因此也不能不深受其他社会成员的影响，即受人际关系（包括人与人之间的互赖、互动、冲突及其他因素）的影响。领导集体的判断，通常由一个委员会以“全体同意”或“多数通过”的办法去决定一个重要的政策问题。

政策如果由一个领导人去决定，则这个人的优秀素质、正确的判断能力和坚强的领导能力，是政策成功的决定性因素。特别是对突发事件的决策，最高决策者应该享有这种“特权”。这种决策虽然主要取决于主要领导人的个人智慧，但也要以党和国家的决策形式表现出来，也反映了集体的智慧和作用。

由一个卓越领导人去决定一项广泛的多方面、多目标的政策，历史和现实都曾经有过，但并不是所有政策都必须由一人去制定。尤其是现代国家，政策问题很多，性质不同，专业性强，关系复杂，绝非一人所能单独为力的。因此，领导者或领导集体成员的决策，常常依靠政府的或民间的专门政策研究机构和各种各样专家的支持，这是采用领导者或领导集体决策方法时应该注意的。

四、其他非理性方法

其他非理性方法还有若干种，在这里我们着重介绍博弈方法、预测方法、不确定性方法。

（一）博弈方法。也称竞赛方法或运筹方法。这种方法多用于国际军事和外交政策的制定，也运用于若干政治和经济政策的制定。由于国际间各个主权国家的政策制定，彼此无法控制对方，不确定性程度很大，应采取什么政策，深受对方策略所影响。决策多元化必然导致国与国之间的各种冲突，解决国与国之间冲突的方法有多种，博弈方法是其中的一种。

在两个国家（或多个国家、多个国家集团）对立、冲突的情况下，常用博弈方法（或策略）去应付对方。博弈方法的基本原则是寻求对自己的最大利益或最小损失的政策方案。博弈方法的基本构成条件是：

1、参与者至少是两方，这两方可以是法人、团体、国家、国家集团，也可以是两种事物和现象。

2、参与者可以采取各种行为，以完成其目标，但每一个参与者可能采取的策略，应有两种或两种以上。

3、博弈的赛局，必须有一个可以表示参与者在采取各种策略时的报酬表，用以估计每一个策略对参与者的损益数目。

由于在冲突条件下双方或多方的不确定性因素很多，因而博弈方法的具体运用是千变万化的，很难有固定的模式。可能存在的模式有：1. 两方零和的赛局。即采取两方零和的竞赛的计算方法，去分析军事和外交所应采取的政策。这种方法是先假定世界的棋局只有两个对局者，任何一方的胜就等于对方的负（我赢你输），双方胜负之和总是等于零。零和是一种很普遍的现象。凡资源固定的经济，国民所得在静止状态的经济，任何目的物不变的情况，都是一种零和的情况。在经济上可应用于独占市场和拼命的竞争，政治上可用于寡头政治、或多政治党的你死我活的竞争。2. 变化的总和的赛局。在今日世界多元格局的情况下，无法假定双方的竞赛是一种零和竞赛。事实上所有的政治赛局都不一定是一种零和的竞赛，而可能是一种变化的总和的赛局。就是说，竞赛的结果，可能两方都是输家，也可能两方都是赢家。3. 非零和的赛局。也称小鸡赛局、囚犯赛局。这种赛局是不易寻求最佳最适用的政策的，有时并没有最佳最适用的结局。这种赛局风险大，且双方冲突的次数越多，则危险性愈大。

（二）预测方法。政策多是以未来为取向的，因而预测方法也是制定政策的方法。预测方法可能用于多种领域，其中较重要的有两个方面：1. 用预测方法去搜集决策必须的各种资料。政策既以未来为取向，所用决策的资料就应包括将来的资料。但实际上我们所能搜集到的资料，大多来自现有的统计和历史经验，这些资料所能告诉我们的各种决策因素及其相互关系，只是过去与现在的关系。因此，根据过去的趋势或增长率，用投射方法去预测将来，是常用的预测方法，由于这种方法问题较多和过分简单，使用时应特别小心。2. 用预测方法去估计将来的若干动向，根据这些预测来直接提出具体政策方案。有时预测本身也会对将来产生影响。预测的操作方法，主要有以下三种：

第一计量预测方法。即常被采用的投射方法。它是根据当前和过去的统计资料，把过去的情况投射到将来，以推测将来的发展趋势。由于统计资料

往往不很完备，预测者必须使用外推法或其他估计方法补充足够的资料。政策制定者在使用投射资料时，应该以将来的动向是当前和过去的连续为假设，并分析其是否正确和应否接受。这种计量方法常用于人口、粮食、经济、预算等计划方面的决策。

第二 历史经验预测方法。这也是当代重要的预测方法，属于定性方法，也可称为质的预测法。主要有三类：1. 根据历史的资料，把一个国家的发展分为若干历史阶段，运用历史发展的规律性去预测将来的发展。马克思就是根据唯物辩证法和唯物史观的科学方法去分析人类社会经济发展、经历的各个历史阶段，并预测一个国家的经济成长、发展、兴衰。2. 根据历史的资料，发现若干自然和社会现象（如气候、水利、社会、经济等）是一种有规律的发展，利用这种规律去预测将来的动向。3. 有广博知识和丰富经验的杰出人物，可以根据自己的知识和经验，分析若干环境因素，而预测若干事件的发生。专家的预测，也属于这种类型。然而，个人主观判断和专家预测也都有错误可能性，所以决策者常常依靠专家的集体预测或组织专门研究机构即科际整合的集体去克服可能性较大的错误。如常替美国政府出谋划策的兰德公司所使用的德尔非预测法便是这样。

质量并用的预测方法也有多种。其中特别值得注意的有两种：1. 使用指标的预测方法。这是依据因果关系的质的预测和用统计方法的量的预测相综合的方法。例如根据货币数量学说，如果货币数量增加，则物价就会上涨，因此由货币数量的增减（因），可以推测物价的涨落（果）。这样，我们就可以把货币数量看成一个指标，用来指示物价变动的动向和速率，在经济预测方面，指标的使用是很广泛的。但使用指标方法，大都假定其他因素不变，否则便无法使用一个因素作指标去预测。2. “剧本纲要发展”的预测方法。这种方法是把从现在到将来发展的过程中，列举一系列先后的活动和事件，并说明它们之间的相互关系，这些活动和事件构成由一种情况到达另一种情况的必经途径。这不是通常的预测将来可能发展的方法，而是一种有系统的叙述和列举要达到某种情况所必须采取的各种重要的步骤和有决定性的活动。

在实际应用中，究竟应选择那些预测方法去预测将来，主要是看预测方法的适合性、可行性和精确性而定。

（三）不确定性方法。这是相对于确定性方法而言的。政策制定的方法也可以分为确定性和不确定性两大类。确定性方法都是静态的，没有变动，没有时间因素，不带有不确定性的对将来的预测，采取的政策都是一种极大值或极小值，或均衡点。

不确定性方法都是动态方法，都涉及将来的预测。本质上不是最佳最适的方法，但其中有些也可能达到最佳最适境界。在谈到不确定性问题时，要与风险问题分开。

不确定性问题可以分为两种：1. 概率不确定性。对将来发生的事件，可作概率大小的量的估计，因此是一种可作量的处理的不确定性问题。概率不确定性又有两种情况：一是对将来的情况可作客观的肯定的预测，即可以根据实际现象与客观证据对概率作相当可靠的估计；二是对将来情况只能根据个人的经验和认识，对概率作主观的猜测，不能对概率有可靠的确切估计。使用概率论的目的是为了要减少预测的不确定性。2. 真实不确定性。即不能用计量方法去处理的问题。这亦有两种情况：1. 策略的不确定性。主要用在

竞赛的情况和对立的情况。将来赛局的演变，主要取决于竞赛者所使用的策略。除了具有确定性的赛局（如二人零和赛局）或达到最佳最适境界的合作赛局外，所有的其他赛局因策略具有高度的不确定性，同时亦不能作机率的计算，所以都是真实地不确定性的。2. 环境的不确定性。环境更不是人力所能限制和防止的客观存在。因此。环境的不确定性问题，因没有概率可作量的计算，因此只能对它们作质的处理。

第三节 综合决策方法

现代国家在制定政策的时候，事实上很少只用一种决策方法，常常是对各种不同的政策问题使用不同的决策方法，即使是对同一问题采用同一方法时，也常常与其它方法混合使用或交替使用。有时是以一种方法为主，其它一种或几种方法为辅，有时是两种或多种方法同时并用。可以说，现代决策方法在实际运用的时候，几乎都是综合决策方法。这是因为，对一个政策问题予以多角度观察，使用两种或多种方案去制定政策，则对问题可能有更全面更深入的了解，由此可能产生出更佳的政策。因此，凡是成功地运用两种以上决策方法制定政策的，就是综合决策。

综合决策方法之所以产生和被广泛运用，首先，是因为在各种理性、非理性及其他决策方法中，都各有自己的特点与优点。同时也具有各自的局限和缺点，若用单独一种方法去制定某个政策，就很难避免因其本身的局限与缺点给政策带来的不利影响。其次，是现代社会问题非常错综复杂，解决某个问题通常会涉及或引起许多其他问题。因此，只用一种方法来解决政策问题可能会顾此失彼，难以达到最佳或次佳的效果。第三，现代社会变化速率快，突发事件多，只用一种方法，很难适应现代社会变迁对政策制定的要求，很难适应突变的政策环境。第四，现代社会的政策，许多是广泛的多方面的多目标的，只用一种方法，可能会犯片面性错误，很难保证政策质量的提高。由于上述诸多原因，人们就创造了这种综合方法，以扬其他方法之长，避其他方法之短。也正因为它具有扬长避短的综合优势，故在实践中被广泛采用，如理性方法和意识形态方法的综合，理性方法和领导者或领导集体决策方法的综合，这是世界各国几乎都采用的方法。此外，且有犹太教、伊斯兰教国家使用的是理性与宗教综合的方法；亚洲一些国家和地区使用的理性与儒家伦理相结合的方法；欧美一些国家使用的理性与渐进相结合的方法等等，我国在制定政策的实践中，也大量采用这种方法。综合决策方法主要有以下两种：

一. 德罗尔的综合决策方法

德罗尔综合决策方法又叫规范优化方法，或规范最佳方法。主要内容是：决策者在认清问题性质、决策根据、决策目标和确定价值标准后，一方面，利用理性方法或是增加理性方法的内容，这种增加可通过许多过程和手段来达到。例如，对具体方案的讨论，无限制地自由讨论，敏感性训练，增加投入，提高政策制定者和决策者的知识和能力，改进概念分析工具的特殊思维单元等等。通过这些方法，去分析各种方案的利弊得失，以寻求具有创造性的方案。另一方面，依照渐进决策方法，根据现行政策的实际情况，再加上决策者的知识、经验、能力、直觉等，去探讨各种方案的可能成果。这样就综合了理论、经验、理性、有限理性、非理性等等方法，可以得到更佳的决策方法和政策成果。这种方法对制定较佳政策具有积极的意义。

使用这方法时要准确把握下面一些特点：

（一）认清政策问题的价值、目标和决策标准。

（二）探讨问题的解决方法，应积极致力于新方案的研究。如有关论著的比较性研究阅读，实际经验的操作，可行性理论的应用等，以促成创造性

的新方法。

3. 预先估计各种方案与决策的期望得失，再决定最少风险的政策或是改革的政策。

4. 决策者应首先依据渐进决策方法检验现行政策，然后再运用自己的知识与直觉，寻求一种较便捷的途径，用以考虑政策方法的可能成果，“并指出主要的期望值。

5. 综合方法都是建立在其它方法的基础上，至于如何综合，完全取决于它们的可行性和政策问题的本质特点。

6. 综合方法对政策制定者和决策者的素质要求都较高。决策者应作出积极的努力，善于在实践中学习，接受系统的培训，培养创造性、敏感性、唯物辩证的思想方法等。

二、埃奇奥尼的综视决策方法

综视决策方法主要是综合运用理性和渐进两种方法而成，其中心内容是发挥这两种方法的长处，克服其各自的短处，使这两种方法优势互补，从而加强了作出最佳决策的可能性。

综视方法要求决策者对政策问题的研究，既要从宏观上去观察分析，又要从微观上去观察分析，并在具体操作上，灵活运用理性和渐进方法。在宏观上，综视方法要求把握政策方案的具体特征，不拘泥于细节。避免了理性方法对所有备选方案和与目标无关的次要细节的观察分析的不现实性。在微观上，综视方法要求对重点方案进行深入的观察分析，避免了渐进方法常常忽略基本政策目标引起失真的倾向。在通常情况下，是运用理性方法去观察分析一般性的政策要素，同时应用渐进方法去观察分析特殊的项月。这样、决策者只须调查分析经过选择的重点问题，而不需要全面调查分析所有的细节问题，达到既掌握重要的具体问题，又不致于忽略基本的政策目标。

此外，综视方法还给我们提供了一个收集、整理、分析、利用有限资料的特定程序和资源分配的标准。和理性方法相比，它借助渐进方法缩小审查分析范围，节约了大量时间和人力物力。和渐进方法相比，它借助理性方法对各备选方案进行精细测量、计算，提高了方案的可靠性，给各种创造性方案提供了便捷的基础。还有，资产与时间的消费量，完全视决策者的可用量而定。这样，消费量是随时空而变化的，特别是决策者面对急速的环境变迁，或者是渐进决策不能改善情况，或带来更恶化的后果时，观察分析审查的投资就应增加。可见，综视方法不仅综合了不同层次的观察分析审查，而且提供了观察分析某一层面的情境标准。

以综视方法来观察分析社会问题，具有较高的实用性。这种方法的优点，概括他说有如下三点：

1. 它是取理性方法之长，补渐进方法之短。反过来也可以说，它是取渐进方法之长，补理性方法之短。至于如何运用，谁轻谁重，完全要根据具体情况来决定。

2. 它可以调整和适应迅速变化的环境，具有制定适应特殊环境政策的机动灵活性。在需要用渐进方法的情况下就用渐进方法，在需要用理性方法的情况下就用理性方法。

3. 要熟练运用综视方法，关键在于决策者的素质和能力。凡素质能力愈

高，愈能进行更广泛多层次的观察分析，观察分析愈详尽，决策就愈可靠，愈正确，愈有效。

以上几节是我们认为重要的制定政策的方法。但必须指出的是，制定政策的方法很多，在一般情况下，很难在一本书中把所有的方法都加以叙述。对所有重要政策的制定，每一个决策都可以说是具有独特的方法，因此，案例的研究是十分重要的。从另一个角度看，也可以说许多重要的决策方法都不属于某一种类型。政策制定者在开始时，首先不是看它属于哪一种方法，而是应先理解问题的性质，应有的目标，然后选择若干适当的方法。所谓适当的方法，除了一种或几种方法外，应该加进若干特别符合个别问题的成份。现在制定政策虽然常常用综合的方法，但对十分复杂的政策问题，反而制定方法愈简明就愈可贵。当然，就是最简单的政策问题，也有它的复杂性。任何政策问题都受自然环境和社会环境的影响，情况十分复杂。同时，制定政策时，还常有连锁反应，单个政策离不开整体政策，任何时候都不要忘记系统的方法。

制定政策时，还应正确对待定量和定性的方法。任何政策问题都或多或少具有量的成份和质的成份。第二次世界大战后，由于电子计算机的广泛应用，增强了计量方法在政策制定中的地位。现在的政策问题已是多变数的复杂问题，如果没有电子计算机的运用是无法解决的。这种计量方法的进步，给理性方法提供了一种坚强的支持。但是，如果过份依靠电脑，则有把决策权交给没有心灵的机器的危险，同时，数字有时也可能是最大的谎言。因此，我们必须对政策问题作质的处理，运用定性的方法。这就又要借助非理性、伦理和意识形态的方法了。

第四节 意识形态决策方法

在人类决策史上，影响决策最久远的莫过于意识形态了。在奴隶制国家和封建制国家中，决策者常常依据某种宗教信仰和某种伦理道德传统来决定政策，甚至形成某种决策模式。时至今日，在若干国家中意识形态仍对决策产生重大影响。因此，研究这种方法，仍具有一定的现实意义。

一、宗教决策方法

在人类历史发展的早期，宗教信仰和宗教教条是决定政策的基本因素。国家必须以宗教教条表现出来的神的意旨为指导原则和价值标准，遵照神的意旨去决定一切问题，包括政策问题，不得违背。反映在政治上，大都是政教合一。如中古时代西欧的天主教就是这样，亚洲、非洲若干国家的伊斯兰教和亚洲若干国家的佛教也是这样。政教合一就是宗教支配、控制了国家。国家制定政策时，把依照神的意旨去制定政策，认为是最佳的解决办法。凡不符合宗教教义的政策，就被认为是最坏的政策而拒绝采纳。因为宗教、僧侣是代表神，教条代表神的规律，都反映神的意旨。这种以宗教信仰和教条作为价值标准来制定政策的方法，在西方被称为宗教决策方法。

把宗教作为一种决策方法，一切都基于信仰，而不是基于理性，当然是不科学的，是与现代化互相冲突的。但是在当代的某些国家，例如某些伊斯兰国家，宗教仍占统治地位，宗教决策方法仍是这些国家的主要方法。就是其它若干现代国家，宗教也是一个实际存在的客观现实，是一支不可忽视的社会力量。而且，宗教往往与民族问题、传统文化问题、风俗习惯问题等联系在一起，对政治生活、社会生活的各个领域都产生着相当重要的影响，是不容忽视的。这些国家在解决与民族、宗教等有关的社会问题时，就应该充分考虑宗教对决策的影响，才能正确地妥善地制定出各项有关政策，达到尊重民族习惯，尊重宗教信仰自由，加强民族团结，发展民族地区的经济和文化，维护国家的统一和团结，保持社会稳定和繁荣的目的。一个国家如果在民族和宗教政策问题上有失误，那就可能危害国家的统一和团结，影响国家政局和社会的稳定，影响国家经济、社会的正常发展，甚至会引起国际间的争端等等一系列内政、外交的严重问题。因此，当我们谈到宗教决策方法的时候，绝不能简单的持否定态度，而应该采取现实的分析态度。

宗教决策方法本质上是非理性方法的，但这并不意味着宗教决策方法和理性决策方法是完全不相容的。在今天仍受宗教统治和支配的国家，其决策制度和方法虽然总的说来是宗教的，但它们在制定有关经济、预算、计划、工程和军事方面的政策时，却常常采用现代理性方法来帮助制定政策，这是众所周知的事实。

二、传统伦理决策方法

传统伦理决策方法，是以传统的伦理即善恶、好坏的标准来寻找最佳的政策方案，在世界历史上，决策受传统伦理影响最典型的国家是中国。中国封建社会几千年，都是以儒家的伦理思想作为最高的决策指导方针，树立了伦理的决策标准。

儒家伦理思想是以仁为中心的忠、孝、礼、信。认为要管理好国家，首先要从个人的伦理开始。先“修身、齐家”，然后才能“治国、平天下”。个人的行为、家庭的和谐、国家的治理、天下的太平，都应以伦理为指导原则。认为只要以儒家的伦理思想作为价值标准，就可制定出最佳的政策，国家就会达到社会和谐的理想大同境界，即“天下为公”的境界。

我国现在当然不用传统伦理决策方法。但是传统伦理中合理的精华部分，如勤俭持家、邻里互助和尊老爱幼等，仍是我们制定有关社会福利政策时需要加以运用和考虑的。同时，在我国现代化建设过程中，优秀的传统伦理思想，对于制定有关政策，保持国家机关清正廉洁和惩治腐败，也是有所裨益的。

受儒家伦理思想影响的若干亚洲国家和地区，在新科技革命和新工业革命过程中取得令人瞩目的成就，其中就有儒家伦理思想的影响，甚至主张保留某种伦理决策的方法。当然，总的来说，这些国家和地区仍是理性决策方法占主导地位。

在西方国家，历史上也有各自的伦理思想，也具有自己的善恶、好坏标准：每一种价值标准，都可以说代表一种伦理观点的政策目标。如西方国家在寻求社会福利函数的价值标准时，就有较公平的财富分配、边沁的最适性（即最大多数人的最大幸福或最大计量效用）、柏莱图的最适性（即最佳比较效用）等等标准。这也是伦理思想影响决策的表现形式之一。

三、意识形态决策方法

意识形态对决策的影响，就是以占统治地位的意识形态作为价值标准来指导决策。在各个不同的历史时代，不同的社会制度，不同的国家，都具有各自不同的占统治地位的意识形态，因而价值标准也就各不相同。每种意识形态，都认为它是符合于时代的潮流，是推动社会进步的力量。因而都各自予以坚持和维护。任何国家和社会占统治地位的意识形态都对政策的制定有重大的甚至是决定性的影响。国家或政府都以其意识形态为价值判断标准，都以是否符合其意识形态来判定各种解决问题方案的优劣。

占统治地位的意识形态，主要表现为统治阶级的意识形态，是一定国家的指导思想和政治主张。例如，资本主义国家占统治地位的意识形态就是资产阶级的自由、平等、博爱，其指导思想和政治主张是自由主义和民主主义，凡符合其意识形态的政策就是好的政策，就会被采纳通过，否则就会被拒绝采用。当代的若干发展中国家，坚持民族主义的意识形态，其对政策制定的影响，也有类似的情况。在我国，占统治地位的是无产阶级的意识形态即马列主义、毛泽东思想，同时也是国家的指导思想和政治主张，集中表现为坚持四项基本原则。坚持四项基本原则，是我国制定各项政策的前提和基础，否则就不会有正确的政策方向。

意识形态影响决策的形式，表现比较简单。政策问题一经确定，即可用意识形态标准去衡量去分析，然后决定是否采用这一政策。这方面的资料汇集也较简单。决定过程只经过：1. 问题确定；2. 依意识形态标准衡量可行方案的优劣，并排出次序；3. 作出决策。

意识形态决策方法，也是非理性的方法。但是，除了基本信仰外，几乎所有的国家，在制定政策时主要是采取理性的科学的方法。

第七章 政策制定案例分析——长江三峡水利枢纽工程的科学决策

长江三峡水利枢纽工程（以下简称三峡工程）的决策过程，比较全面地反映了政策制定过程的各个主要环节和各种制定政策的方法，把它作为政策制定的案例分析，具有相当程度的典型意义。

一、三峡工程决策过程

三峡工程是迄今为止世界上最大的水利枢纽工程，对我国的影响巨大而深远。兴建三峡工程，造福我国人民和子孙后代，是 20 世纪几代人的愿望。兴建三峡工程的宏伟计划，是孙中山先生 1918 年在《实业计划》中首次提出的。国民政府在 30 年代和 40 年代，曾两次进行勘查测量并提出初步计划报告。这个报告是 1944 年请美国垦务局总工程师萨凡奇博士来勘测后提出的。萨凡奇认为这是修建大型枢纽工程最理想的地段，在世界上是很少见的。中华人民共和国成立后，毛泽东就提出修建三峡工程问题：

1953 年 2 月提出“要先修三峡水库”；

1955 年战胜长江特大洪水之后，听取了有关三峡工程的技术问题和坝址查勘情况的汇报；

1956 年 6 月在武汉畅游长江后写下了“更立西江石壁，截断巫山云雨，高峡出平湖。神女应无恙，当惊世界殊”这一著名的壮丽诗篇，表明他经过深思熟虑后下定了兴建三峡工程的决心。由于三峡工程规模宏伟，效益巨大，涉及面广，党和政府一直采取积极又慎重的方针。

1958 年 1 月，毛泽东听取了关于三峡工程两种不同意见的汇报后，提出了“积极准备，充分可靠”的方针。同年 2 月到 3 月，周恩来亲自查勘三峡，并在轮船上主持了兴建三峡枢纽工程的会议，紧接着在成都会议上又作了关于三峡工程和长江流域规划的报告。此后，由于三年经济困难和十年动乱，延缓了三峡工程建设的进程。党的十一届三中全会以后，三峡工程又提上了党和政府的议程。

1980 年 7 月，邓小平视察了三峡坝址，在武汉召集中央领导同志研究三峡工程并指示国务院要研究三峡工程建设问题。国务院决定由科委、建委负责组织论证，提出意见。

1984 年，国务院组织专家论证审查后，原则批准三峡工程（正常蓄水位 150 米方案）可行性研究报告。此后，各界人士提出了各种有益的意见和建议。党和政府对此十分重视，为了使决策更加科学和民主，要求原水电部在广泛征求意见、深入研究论证的基础上，重新提出三峡工程可行性研究报告。

1986 年原水电部组织全国各方面专家 412 人，分 14 个专题进行论证。同时，国家科委配合论证、组织 300 多个单位的 3200 多名科技人员对 45 个专题进行科技攻关，取得了 400 多项科研成果。经三年努力，14 个专家组完成了专题论证报告。1989 年，长江水利委员会根据论证成果重新编制了三峡工程可行性研究报告。国务院于 1990 年 7 月听取汇报和各方面意见后，决定成立国务院三峡工程审查委员会，对可行性研究报告进行审查。

这次审查，明确要认真地研究各方面提出的一些疑点、难点和不同的意见。委员们本着实事求是、尊重科学的精神，进行了认真的讨论和审议。一致认为，无论是赞成的、疑问的或者不同意的意见，都是为了如何更好地解

决长江中下游的防洪和治理，都是从对国家和人民负责出发的，在论证审查中，对各种意见和建议进行了认真的研究，采纳了许多有益的意见。审查委员会于 1991 年 8 月召开全体会议，通过了三峡工程可行性报告的审查意见，认为三峡工程建设是必要的，技术是可行的，经济是合理的。

1992 年 1 月，国务院审议了审查委员会的审查意见，同意兴建三峡工程，提请全国人民代表大会审议。第七届全国人民代表大会第五次会议，审议了国务院关于提请审议兴建三峡工程的议案，于 1992 年 4 月 3 日通过了《关于兴建长江三峡工程的决议》。至此，兴建三峡工程的政策制定过程就全部结束。

二、三峡工程决策过程述评

三峡工程决策的实际过程基本上反映了制定政策的基本规律，遵循了各项基本程序，使用了现代政策科学的各种手段和方法。下面就按照各项基本程序进行简要的分析。

（一）问题的提出和方案的制定

三峡工程的提出，完全是从我国自然的社会的客观实际出发，由党和国家领导人提出来的。

自然的实际状况就是我国地貌地质地理水文等客观环境。长江是我国最大的河流，全长 6300 公里，从西向东横贯我国全境。长江流域水资源十分丰富，总量占全国的 1/3，每年平均径流量约 1 万亿立方米，水力资源可开发量占全国的 53%。其中重庆至宜昌区段的长江三峡，具有得天独厚的水资源开发条件，两岸高山峡谷，总长 660 公里，水位落差 120 米，地质条件好，堤建设水利枢纽工程的理想地段。这就是三峡工程提出的自然条件。

但是作为政策问题提出，更重要的是社会状况的实际条件。长江流域面积 180 万平方公里约占全国陆地总面积的 19%，养育了全国近 1/3 的人民内河航运里程占全国的 70%。流域气候适宜，物产丰富，工农业总产值占全国的 40%，在我国经济建设中占有十分重要的地位。但是，长江流域水旱灾害分布很广，尤以中下游平原地区洪涝灾害最为严重。从 1860 年到 1954 年的历史记载，共发生 5 次大洪水，每次都给流域内人民的生命财产带来巨大损失，对国家经济造成很大影响。解决中下游的防洪问题，事关重大，必须采取各种综合治理措施，其中兴建三峡工程是各项治理措施中的一个关键工程。它可控制上游来的大量洪水，解决上游洪水来量大和中下游的河道过洪能力小的矛盾，确保过洪能力最小的荆江河段和广大中下游平原的安全。这是提出三峡工程问题的最重要的社会实际依据。此外，长江中下游是我国经济重心，但能源、电力供应长期短缺，靠北煤南运，运输压力很大，三峡水电站，年发电量 840 亿度，相当于 1991 年全国总发电量的 1/8，对缓解长江流域能源供应紧张状况和减轻煤炭供应和运输压力也具有重要意义。三峡工程还可提高川江航道通过能力，使下水单向年通过能力由目前的 1000 万吨提高到 5000 万吨，航运成本可降低 35% 到 37%，万吨级船队有半年时间可直达重庆。还有，三峡工程还可增加中下游枯水期流量，有利南水北调，以及灌溉、水产、旅游、库区养殖等效益。所有这些，都是党和国家领导人提出修建三峡工程的社会客观实际依据。

综上所述，三峡工程的提出和政策的制定，完全按照政策制定的实际依

据和理论依据，遵循着科学化和民主化的原则。在政策制定的具体过程中，还遵照现代政策科学的要求，以最小的投入（1）去获得最大的产出（0），求得最高的效率（0/1）或最佳的结果。这个要求的另一种表述就是以最小的成本（C）去获得最大的收益（F），求得最大的效益（F/C）。这种效益包括经济效益和社会效益。经济效益一般是可以计量的。从纯经济效益去看，凡投入最小产出最大或成本最小收益最大的政策方案就是最佳方案。如1983年由长江流域规划办公室（简称长办）提出的低坝方案，就是投入较小（包括资金、工程量、建设工期、淹没损失、移民等），产出较大（包括防洪能力、发电、航运等效益）投入产出比较高的方案。但是，三峡工程是个巨大的综合工程，效益不仅仅是经济上的，还有社会及其它方面的综合效益。如果从全国的广泛的社会、政治、经济、资源等综合效益考虑，低坝方案就不一定是最佳方案了。于是就有了后来的各种方案的大论证，大讨论。讨论虽没有使分歧的意见得到统一，但却使涉及全国多方面问题的深思熟虑。如提高防洪能力，扩大发电能力，改善航运条件，对全国经济和社会发展的影响，特别是对西南地区经济发展的影响，对南水北调的影响，对华中华东缺电地区的影响，对中下游地区防洪安全的影响等。党和政府的领导集体、充分听取了各种不同方案不同意见的汇报，权衡各种方案的利弊得失，从全国大局出发和综合效益出发，最后作出了采用正常蓄水位175米，坝顶高程185米方案的决策。这种情况说明，最佳方案往往也不是绝对的，有时并不一定适用，由于影响决策的因素很多很复杂，最终决策往往不是最佳方案，而是次佳或较佳的方案。

（二）三峡工程列入政府议程

由于三峡工程是党和国家领导人提出的问题，所以在提出问题的同时也列入了政府的政策议程。如前所述，1958年初，周恩来亲自负责这项工作，召开有关会议，提出报告，只是由于客观社会状况的干扰制约，才延缓了议程发展的进程。随着十年动乱的结束和以经济建设为中心的新时期的开始，三峡工程又再次提上政府议程，国务院指定专门机构负责组织各方面的专家，分专题进行研究论证，提出各种政策方案或报告，专门研究机构——长江水利委员会根据各专题小组的论证成果，重新编制了三峡工程可行性研究报告，交国务院三峡工程审查委员会审查。国务院常务会议审议并通过了审查委员会的审查，同意兴建三峡工程。至此，我国政府就完成了三峡工程政策的制定议程。

（三）三峡工程政策的合法化

由于三峡工程事关重大，国务院作出兴建决策议案后，还须经我国最高权力机关的批准。因此，国务院于1992年1月把兴建三峡工程的议案提请全国人民代表大会审议。邹家华副总理代表国务院于1992年3月21日，向全国人民代表大会第七届第五次会议作了《关于提请审议兴建长江三峡工程议案的说明》。全国人大七届五次会议于1992年4月3日通过了《关于兴建长江三峡工程的决议》。这样，三峡工程的政策采纳和政策合法化过程就宣告完成。

三、三峡工程各种方案制定方法评析

（一）理性决策方法的运用

各种具体工程建设方案的制定，大量使用了现代科学的理性方法。最具代表性的是坝址选择方案和正常蓄水位选择方案。

1、坝址的选择。

专家们经过勘查和研究，曾提出过两个坝区即南津关坝区和美人伦坝区。在这两个坝区中共提出 15 个坝段方案，其中南津关坝区有 5 个坝段，美人伦坝区有 10 个坝段。经过初步的分析比较，从两个坝区中选出一个较佳坝段，再来进行分析对比。第一次初步分析、比较、选优，采用了理性方法。对两个坝区所有 15 个坝段都根据地貌、地质、水文、施工场地等数据和事实进行初步计算，科学分析 15 个坝段解决方案的优劣，从各个坝区中各优选出一个坝段。第二次只分析比较第一次优选出来的两个坝段，采用了有限理性方法。经过第一次优选出来的两个坝段，一个是南津关坝区的南津关坝段，另一个是美人伦坝区的三斗坪坝段。对这两个坝段则进行更全面、更系统、更深入、更仔细、更科学的勘查，鉴定、计算、分析和比较。分析比较的情况概括起来是：1.南津关坝段喀斯特岩溶分布广泛，地质条件较复杂；三斗坪却是花岗岩地段，岩石比较完整、坚硬，兴建高坝具有明显的优越性。2.南津关坝段河谷窄，需要采取隧洞导流，河床布置溢流坝，电站厂房就只能采用地下厂房，通航建筑物也需要开山劈岭才能布置，枢纽布置比较困难，因而工程施工困难，造价昂贵；三斗坪坝段河谷宽阔，可采用明渠导流，溢流坝和大部分电站厂房均可布置在河床中，通航建筑物也较易布置。从对地质条件、施工条件、工程量、工程造价等综合因素的分析、比较中，认为三斗坪坝段较优，最后决策就采用三斗坪坝段方案。从上述案例看，如果依照完全理性（或纯理性）方法去选择，就应对 15 坝段都要一一对地质、水文、施工条件、工程量、工程造价等作全面的深入的科学勘查、鉴定、计算和论证，提出 15 个选择方案。然后从 15 个方案中选优，这当然是很理想的，但这阔要花费巨大的人力物力财力和很长的时间，实际上是很难办到的。所以只能采取有限理性方法来进行，只选择 15 个当中的两个坝段进行重点深入全面的科学计算和论证，然后从两个当中取较优的一个来进行决策。这是较实际的和切实可行的选优方法。

还值得一提的是，坝址选择基本上是使用理性决策方法。但在论证初期，由于国际形势紧张，战争乌云仍笼罩在世界上空，基于战备的需要，提出了选择坝址要考虑防空，要从防御常规武器、核武器在一定距离爆炸或直接命中等假设来选择坝址和布置枢纽建筑物。这样就要求把理性决策与政治决策方法结合起来进行。从战争的观点来考虑，以防空作价值判断标准，则三斗坪坝址所具有的显著优势变成了不利因素，大坝的防护剖面越来越大，工程量成倍增加，电站厂房由坝后或明厂房改为地下或厂房”等等。因此，曾一度转而研究在狭窄河谷地段的石碑坝址，采用定向爆破修筑堆石坝的方案。根据这一方案可将两岸高山的岩石抛入江中，避免了施工导流、基坑排水等困难，坝顶高程为 250 米，坝顶宽 575 米，可防核弹直接命中，电站厂房和通航建筑物可全部置于地下，有利于防护。但根据科学的精细的计算，这个方案工程量太大，工期长，造价高，工程艰巨’，淹没损失大，不符合理性方法以最小投入获得最大产出的原则，经过两年研究、计算、论证，终于放弃了这个石碑方案。

2. 正常蓄水位的选择

三峡水库正常蓄水位的选择论证，经历了 30 年时间，这在世界水电建设

史上是空前的。论证所提供的方案很多，最初提出 260、235、220、210、200、190 米等 6 个正常蓄水位方案进行比较。结果表明：正常蓄水位愈高，技术经济指标愈优越，防洪、发电、航运的效益也愈大。但正常蓄水位高于 200 米后，重庆市区和郊区农村都将造成很大的淹没损失。因此，1958 年成都会议曾决定坝前水位不超过 200 米。后来就以不超过 200 米为上限提出各种方案，论证讨论时，分歧很大。到 1984 年，国务院原则批准 150 米方案。但重庆市和交通等有关部门，从综合效益、防洪、航运等考虑，要求提高到 180 米。于是从 1986 年起，又重新对 150、160、170、180 米等方案进行全面仔细地计算、分析、论证。这些分析论证包括技术的经济的社会的因素，实际上是一种系统分析方法，如生态与环境、地质与地震、防洪、库区淹没与移民、泥沙、航运、电力系统规划、综合评价等。国务院在听取各种方案汇报后，在审查委员会审查意见的基础上，最后作出了采用正常蓄水位 175 米，大坝坝顶高程 185 米的决策。

正常蓄水位的决策方法，基本上是用理性决策方法，在制订各种不同水位方案的过程中，都进行了大量的、精确的、仔细的计算，不同水位所淹没的耕地数量、所需移民数量、施工布置、工程量大小、投资额数、建设工期、蓄水位多少对防洪、航运的作用和影响，对泥沙淤积的程度和影响，对发电能力的影响等，都作了科学的精确计算。如论证 150 米方案，防洪库容只有 7 万亿立方米，淹没区人口 33 万人，淹没耕地 14.6 万亩，发电机单机容量 50 万千瓦，船闸为二级，施工期 17 年、静态投资 208j 亿元（按 1986 年价格计算）。这方案在防洪、发电方面都有明显的效益，水库淹没较小，移民较少，国家财力、物力和人防方面的问题较易解决。但防洪能力没有达到最高的安全度，航运方面万吨级船队不能直达重庆港，发电能力还没有得到充分发挥等。为解决这些问题，根据 1986 年中央 15 号文件，又进行 175 米方案的论证。按这个方案，防洪库容增加到 221j 亿立方米，可陈几百年一遇的大洪水；发电单机容量提高到 68 万千瓦；川江航道进一步改善，万吨级船队可直达重庆港；但淹没耕地要增加到 35.7 万亩，淹没区人口增加到 72.5 万人，船闸要增加到三级，工期要延长一年达 18 年，静态投资增至 361.1 亿元（1986 年价格计算）。这个方案的综合效益，可控制上游洪水、减免中下游洪水灾害，保障经济建设和社会发展；为华中、华东、川东提供大量电力；川江航道改善，万吨级船队可直达重庆港等。比较起来，175 米方案仍是可供选择的较佳方案。国务院最后决策时采用了 175 米方案。

除了坝址和正常蓄水位方案外，其它各项工程技术方案的可行性论证，经济可行性论证，资金筹集的可行性论证等，都大量采用了理性决策方法。在此就不再一一加以分析。

（二）非理性决策方法的运用

三峡工程决策在使用理性决策方法的同时，也大量使用了各种非理性决策方法，如渐进决策方法、政治协商决策方法和领导者或领导集体决策方法等。下面分别作简要的分析。

1、渐进决策方法的运用。

这种方法本来大多使用在国家日常管理的常规政策项目上，如每年所制定的国民经济和社会发展规划、国家预算、人口计划等，对建设工程项目的决策很少使用这方法。但三峡工程决策有某种特殊性，即由于诸多原因，决策过程时间拉得很长，前后 30 多年，几经波折，经历了几个阶段。后一阶段

的决策一般都在前一阶段基础上连续进行，无论是勘查、鉴定、计算、分析、论证及最终决策，都是上一阶段的继续完善和发展。从实际上看，也属于渐进方法的应用。如前所述关于正常蓄水位的选择方案，从最初的 200 米以上到决定不超过 200 米，中间又曾决定采用 150 米方案，并且准备实施。但由于防洪能力不够大，航运能力不理想不利于重庆乃至整个四川的经济发展，尤其是 1983 年汉江上游洪水淹没安康县全部老城，引起人们对防洪能力的更大关注。于是 1984 年起，又进一步对正常蓄水位进行不同方案的研究，计算、分析和论证，由于专家和专门机构意见分歧，直到最后才由领导集体决定采用 175 米方案。因而这个决策过程，也可看作是渐进决策过程。

2. 政治协商方法的运用。

三峡工程规模巨大，技术要求高，要诸多领域科学技术配合，涉及面广，影响它的经济、社会、自然因素多，专家们和各界人士，从不同的实践经验，不同理论水平，不同视角，不同兴趣和爱好出发，看法主张分歧难免。在诸如建与不建、如何兴建、兴建时机、国力负担、经济上是否合理、技术上是否可行、如何解决战时防护、对生态环境影响、能否找到另一种替代解决方案等一系列重大政策问题，各界人士，各方面专家，广大群众都有许多不同的意见，有赞成的，有疑问的，有不赞成的，即使是同意兴建的人当中，由于各种不同方案给各地区、各部门会带来不同的利害关系和影响，因对不同方案也各有倾向和爱好。诸多不同的意见，都是为了如何更好地解决长江中下游的防洪和治理，都是从对国家和人民负责出发的。这些意见对增加论证深度、改善论证工作以及完善论证结果都起到了十分积极的作用。在决策过程中，党和政府曾组织多次研究讨论，广泛深入地听取了各种不同意见。海纳百川，有容乃大，通过百家争鸣，然后博采众长，吸取合理部分，不断修正完善各种政策方案。同时党和政府又对各地方各部门和广大群众，因修建三峡工程带来的利弊得失，所引起的复杂的思想认识问题，认真与各方研究、协商，向广大群众宣传、解释，尽可能取得较为一致的意见，达成各方大体上都能接受的方案，最后才作出决策。实践表明，政治协商方法在三峡工程决策中的运用，也是非常成功的。

3. 领导者和领导集体决策方法的运用。

在三峡工程决策的过程中，自始至终都贯穿着党和国家领导人，领导集体的决策方法。这主要表现在政策总体上的宏观指导和把握。建或不建，什么时候建，建在什么地段，规模多大，各项主要指标如正常蓄水位，防洪能力、发电能力、航运能力、投资总额等，总体建设方案，所有这些重大问题，都由党和国家领导人或领导集体最后来决定。这种决策方法是奠基在我国的指导思想、领导力量、政治制度、行政体制的基础上，是由宪法、法律规定下来的一种决策制度。

领导者或领导集体的决策方法，决不是领导者和领导集体成员的主观随意和个人偏好，而是在个人的丰富知识、经验、能力、智慧基础上的高瞻远瞩，胸怀全局，深思熟虑，准确分析，科学判断的结果。简而言之，领导者和领导集体的决策仍然是建立在科学的民主的基础上的决策，是极其慎重的决策。毛泽东在 50 年代中期提出“先修三峡水库”，既是从充分利用三峡丰富的水力资源，根治长江水患，造福子孙后代的全局出发，又是从三峡地质条件好，我国的国力和当时科技水平等实际条件出发，他多次听取专家们关于科学技术方面的意见，认为能够解决工程建设中的许多重大科学技术问

题。但为慎重起见，他还提出了“积极准备，充分可靠”和“有利无弊”的方针。周恩来在具体负责三峡工程和长江流域规划工作中，充分尊重科学和民主。广泛听取各方面的不同意见，不因人废言，认为真理总是越辩越明，辩论的结果总是有利于民主和科学决策。

1959年到1979年由于众所周知的原因，兴建三峡工程的决策活动暂时中止。但一旦条件具备，1980年邓小平就重新提出建设三峡工程问题，提上党和政府的议事日程。在重新制定的各种建设方案中，一直到1992年4月，全国人民代表大会最后通过决议完成了最后的决策，整个决策过程，都清晰地反映了领导者和领导集体决策的轨迹。

1982年9月，党的十二大决议提出在本世纪末，工农业总产值翻两番后，国务院领导带领有关部委领导人专程查勘三峡坝址，加快三峡工程决策步伐：专门研究机构“长办”立即开展工作，1983年3月完成了拟用三斗坪坝址、正常蓄水位150米、坝顶高程165米的《三峡水利枢纽可行性研究报告》同年5月，由国家计委主持召开三峡工程可行性研究报告审查会。会议领导小组认为，《研究报告》提供的基本资料比较翔实可靠；推荐的坝址、坝型、装机规模容量、送电范围是可行的；正常蓄水位方案在防洪、发电方面都有较明显的效益，水库淹没较小；国家财力、物力和人防方面的问题较易解决；建议国务院原则批准这个报告。由于同年7月的汉江洪水，国务院召开中央财经领导小组会议，听取三峡工程汇报，同意按蓄水位150米、坝顶高程175米方案筹备兴建，这样就使防洪能力增加61亿立方米。会议并决定立即开始施工准备，争取1986年开工。

1984年10月，重庆市上报中央，出于万吨级船队能直达重庆的考虑，提出正常蓄水位180米方案，建议中央考虑。于是初步设计又提出两个补充方案。一是在坝顶高程175米情况下，比较正常水位160、170米。二是在正常蓄水位180米情况下，坝顶高程195米。有关部门又组织专家重点对150米和160米方案进行论证，没有取得一致意见。在这种情况下，党中央、国务院在1986年6月发出《关于长江三峡工程论证工作有关问题的通知》，责成水电部在广泛征求意见，深入研究论证的基础上，重新提出三峡工程的可行性报告。“长办”受命重新编制了可行性研究报告，并于1989年3月获领导小组原则通过，决定修改后上报国务院。在听取正常蓄水位150米、160米、170米、180米，以及“两级开发”和“一级开发，分期蓄水”共六个方案的汇报后，国务院领导考虑到三峡工程首先应当满足中下游的防洪要求，万吨级船队能够直达重庆，泥沙淤积问题的处理要有把握，以及库区人民不希望水库在防洪运用时因超蓄而造成临时搬迁等因素，最后确定采用水库正常蓄水位175米，坝顶高程185米和一级开发、一次建成、分期蓄水、连续移民的建设方案。这个方案于1992年4月3日全国人民代表大会通过。这种情况，充分说明了领导者和领导集体决策方法，在三峡工程决策中的重要作用。

（三）综合决策方法的运用

在第六章第三节我们曾经提到，制定政策很少只用一种方法，一般都要使用两种以上的方法，这就是综合决策方法。像对三峡工程这样规模空前巨大、涉及面非常广泛、面临的问题错综复杂、影响到全国大局的工程，如果只用一种决策方法是绝对不能完成决策任务的。

事实，在三峡工程30多年的决策过程中，除了宗教决策方法以外，其

余所有的决策方法几乎都运用了。如前面提列的理性方法，非理性方法中的渐进方法，政治协调方法。领导者或领导集体方法，还有其它诸如系统方法和组织方法等等。可以说三峡工程决策的完成，是正确地、熟练地运用综合决策方法的结果。

应当指出的是，综合决策方法的运用，不是说各种方法在实际运用时都有同样的地位、重要性、规模和程度，只是说在解决某个政策问题时同时使用若干种方法。在实践中通常是以某一种方法为主，其它若干种方法为辅。如三峡工程问题的提出和性质的认定，是以领导者决策方法为主，同时也有政治协商、意识形态、伦理等决策方法和因素，在决策根据、决策目标和决策价值标准方面都考虑到全国经济和社会发展的需要，兼顾上游、中游，下游各地区以及各部门的利益，解除中下游洪涝灾害这个心腹之患，有利国家的长治久安，造福于孙后代等问题。在进入方案论证阶段后，主要以理性方法为主，其它方法配合应用。在对各种方案进行科学勘查、鉴定、分析、计算的基础上，进行有关方案的比较、论证。同时，还同国内外已建或在建的重大水利枢纽工程的各项经济、技术指标、数据、要求等进行比较研究如实际施工管理经验操作的研究，可行性理论的应用，各种不同意见、方案的充分讨论，投入产出对比研究等等。无论是哪一种方法，都充分运用了现代政策科学和水电工程科学的先进成果，既从宏观上又从微观上去分析各种方案的利弊得失，以寻求具有较佳的创造性方案。还有制定各种方案的专门研究机构，专家、决策者的知识、经验、能力、直觉、价值等判断，都要用来探讨各种方法的可能成果。

还要指出的是，三峡工程决策中实际上还有一个政治判断问题，即政治可行性研究，也就是说，现在兴建正是一个难得的好时机，有一个良好的国内和国际环境。国内政治稳定，社会稳定，实行改革开放政策以来，经济建设发展速度较快，人民生活不断改善提高，综合国力明显增强，国家完全有能力建设好三峡工程，并且会得到全国人民的拥护和支持。国际形势进一步趋向缓和，我国外交和对外经贸、科技交流与合作进一步扩大，给三峡工程实施提供了一个有利的国际环境。这些都对三峡工程决策有重大影响。

总之，三峡工程在技术可行性，经济可行性，管理可行性、政治可行性等方面的研究都综合运用了各种决策方法，最后终于作出了最少风险的较佳的政策方案的决定，并立即组织付诸实施。这也充分体现了集中力量办大事的社会主义制度的优越性。举世罕见的三峡宏伟工程，是从孙中山到现在历时 70 多年的历史课题，只有在中国共产党领导的社会主义现代化政策指引下，才能把几代人的梦想和愿望行将变为现实。

第八章 政策执行

政策执行是政策运行过程中最重要的环节，政策执行的有效与否关系到整个政策的成败。本章主要介绍政策执行的含义、特点、作用，分析影响政策执行的主要因素以及政策执行的原则、步骤等。

第一节 政策执行概述

一、政策执行的含义

政策制定出来以后，必须通过执行，才能达到政策目标。所以，政策执行是指将政策方案付诸实施，把政策内容变为现实以达到政策目标的动态过程。

关于政策执行含义的理解，西方学术界存在两大学派：一个是行动学派，另一个是组织理论学派。行动学派认为政策执行就是一定的机关或人员为了实或既定的政策目标而采取的各种行动。如查尔斯·奥·琼斯认为：“政策执行是将一项政策付诸实施的各项活动，在诸多活动中，要以解释、组织和实施三者最为重要。所谓解释是将政策的内容转化为民众所能接受和理解的指令；所谓组织是指建立政策执行机构，拟定执行的办法，从而实现政策目标；所谓实施是由执行机关提供例行的服务与设备，支付经费，从而完成预定的政策目标。”可见行动学派强调一系列的执行活动对于政策执行的重要。而组织理论学派则认为政策之所以能被有效地执行，组织是关键，因为任何政策都是由机关组织来执行的。要了解政策执行的真谛，应着重研究组织。如C.P·斯诺和L·特里林指出：“任何一项化观念为行动的作为都涉及某种简化工作，而组织机构正是从事这种简化工作的主体；是它们把问题解剖成具体可以管理的工作项目，再将这些项目分配给专业化的机构去执行。于是只有了解组织是怎样工作的才能理解所要执行的政策，也才能知道它在执行中是如何被调整和塑造的”。综合上述两种学派的观点，我国学者认为，政策执行就是政府执行系统通过其积极的行动使政策方案付诸实施的过程。具体说，它是政策执行者运用各种政策资源，通过建立组织机构，组合各种必备的要素，采取各项行动将政策观念形态的内容转化为现实效果，从而使既定的政策目标得以实现的过程。

二、政策执行的特点

政策执行作为政策生命过程的一个重要阶段，不仅具有政策过程各个阶段所具有的共性，而且还有其自身的特点。

（一）政策目标的明确性

政策执行首先要求政策目标明确、具体、可行。政策目标既是政策设计和制定的基础，同时又是政策执行的指导方针，而且还是政策评估的重要标准。政策目标的明确性是政策过程各个阶段的共同要求，特别是政策执行活动的客观依据，政策目标的明确与否，直接关系到政策执行的成败。不能设想，一项目标含混不清的政策能得到有效执行。外国学者认为：“政策执行的第一项严重的错误，乃是决策者订定超越性或笼统不具体的目标”。

这就是说，由于政策目标不明确、不具体，不切合实际，使得政策执行人员无法准确领会政策制定者的意图，无法针对确定而具体的目标来调整自

查尔斯·奥·琼斯：《公共政策研究导论》，1984年英文版。

见《社会规划执行的组织模型》，载（美）《公共政策杂志》第26卷第2期。

转引自林水波张世贤合著：《公共政策》，台湾五南图书出版公司，1984年版，第275页。

己的行为，政策也就无法有效执行。所以说，政策目标的明确性是政策执行的内在要求，是政策执行的首要特点。

（二）政策对象、范围的限定性

任何政策都有自己特定的对象和范围，这是政策制定时就规定了的，离开政策本身规定的对象和范围去执行政策，不但不能收到预期的效果，往往还会使政策失去权威性和严肃性。

政策对象的限定性是指一定的政策只能适用于一定的对象。政策对象亦称目标群体，是指政策作用和影响的对象。如知识分子政策的对象就是广大知识分子，我国侨务政策的对象就是华侨。我们不能在非华侨中贯彻对华侨的政策，同样也不能在汉族中推行少数民族的政策。不过，关于政策对象的理解，不能过于狭窄。有时候一些与政策执行效果有关联的人也应被视为政策对象，例如，城市交通大队有关车辆管理的规定，看起来政策的对象是车辆，但实际上是车辆的主人。再比如，我国的计划生育政策，其政策对象明显是育龄夫妇本身，但由于在该项政策执行时周围的人（主要是他们的亲属）会对执行效果有影响，有时这种影响还是相当大的，所以，这些“周围的人”也应被视为政策执行的对象。政策执行者千万不可忽视这些相关对象，否则不利于政策的有效执行。

政策范围的限定性是指一定的政策只能在一定的范围内执行才有效。首先，政策的执行有明确的地域范围，即它只能在某个规定的地域范围内起作用。比如从大的方面看，一个国家制定的政策只能在这个国家内实施，而不可能将本国的政策拿到别的国家去贯彻。从小的方面看，根据一定条件制定出来的政策，就只能在具备一定条件的地域范围内执行。例如，我国的经济特区、沿海开放城市、沿海经济开发区、边境对外开放城市等都有明确的地域规定，国家对这些地区所采取的有关外贸和税收的优惠政策就只能在规定的地域范围内执行。其次，政策执行有特定的群体范围，即它只能在某个特定的群体范围内才有效。这既是政策对象又是执行范围的问题。比如我们国家关于离休老干部的政策规定：离休老干部是指中华人民共和国建立以前，在新民主主义革命中的四个时期中，即在大革命时期、土地革命战争时期、抗日战争时期和解放战争时期参加革命的干部。按照这样的规定，党和国家对老干部离休的许多政策，就只能在符合这一规定的老干部中贯彻执行，离开这个特定的群体范围，这些政策就是无效的。又如一些对党内有效的政策，在党外就自然没有效了，这就是因为受到了党内这个群体范围的限制。另外，政策执行还有严格的时间范围，只有在规定的时间内实施政策，政策才是有效的，超出规定时间范围的执行，自然就无效了。

（三）政策执行过程的动态性

政策执行是一个复杂多变的动态过程。几乎在政策执行的每一阶段都会发生主、客观情况的相应变化。一方面，政策方案无论设计得怎样科学和正确，它都不可能与纷坛繁杂的客观实际情况完全一致；另一方面，随着时间的推移、执行活动的进展和外界环境的变化，政策执行还会遇到一些新情况和新问题。政策执行者必须根据这些变化了的新情况，根据执行过程中的反馈信息，不断地改变、修正和调整原定的执行策略、计划和程序，而且这种不断调整的变动要贯穿于政策执行的整个过程。所以说，政策执行决不是一个简单照章办事的过程，而是一个不断调整行为，不断进行具体决策的过程。由于政策执行是一个思想和行为需要不断变化、不断调整的动态过程，这就

要求政策执行者必须具备一定的应变能力，根据政策的原则和自己所处的条件不断选择和决定自己的行动措施，沉着、冷静地处理各种实际问题，以保证政策的有效执行。

（四）政策执行影响的广泛性

政策是人们有意识调节、组织、控制和管理人类社会系统的工具，从这个意义上说，政策的对象是整个人类社会系统。政策内外各因素之间都是相互联系、相互制约、相互作用的。对某一因素进行调节和控制的政策的实施，就意味着其它因素也要相应地改变或调整。所以政策的实施会对人们的社会生活产生极其广泛的影响。一般而言，政策执行过程中所产生的影响主要表现在以下三个方面：首先是对政策执行机构的影响，政策的实施常常需要动员众多的人员，建立庞大的执行组织，筹集政策执行所需要的各种资源；其次是对目标群体的影响，在政策执行过程中，广大的目标群体才真正地感受到政策的作用和影响，需要重新调适自己的行为；第三是对目标群体以外的其它因素的影响，一项新政策的实施会使社会政策体系的整体结构由于出现了一个新因素而产生相应变动，政策制定过程中一些没有被认识到的潜在问题在政策执行的过程中会涌现出来，带来一些始料未及的变化和影响。总之，正是由于政策的执行，才使政策产生了广泛的实际影响。

三、政策执行的作用

任何政策都是针对一定的政策问题提出和制定的，而政策的制定并不等于问题的解决。要彻底解决问题，则有赖于有效的政策执行。可以这样说，制定政策只是认识世界的阶段，执行政策才是改造世界的阶段。常言道：“说起来容易做起来难”，政策执行是比政策制定更复杂、更艰巨、更重要的一个过程。政策制定出来以后，只有通过有效的执行，才能保证政策目标的实现，否则，再好的政策也只是一纸空文。美国学者艾利森曾正确地指出：“在达到政府目标的过程中，方案确定的功能只占 10%，而其余 90% 取决于有效的执行”。

具体来说，政策执行的作用主要体现在以下三个方面：

（一）政策执行是实现政策目标的中心环节

政策执行是解决政策问题的关键所在，是实现政策目标的中心环节。政策的主要目的不是研究问题而是解决问题，政策制定主要是研究问题的过程，只有政策执行才是直接地、实际地、具体地解决问题的过程。如果没有政策执行，政策目标就只能是纸上谈兵，画饼充饥，政策目标得不到实现，一定的政策问题也得不到解决，政策也就失去了自身的价值。束之高阁的政策再好也没有实际意义，政策只有真正得到实现时，它的作用才能显示出来，它的存在才是有意义的，也就是说政策只有通过执行，才能转化为现实，才能体现出它的实际价值。

（二）政策执行是检验政策质量的重要途径

一项政策正确与否、质量高低最终必须由实践来检验，也就是必须通过执行这个重要途径来检验，某项政策通过贯彻执行，促进了社会的进步和生

产力的发展，就是正确的，否则就是不正确的，或者是错误的。通过执行政策，不仅可以检验政策，还可以根据实际的发展来进一步完善政策，以促进政策质量的提高。政策方案的设计还仅仅是主观领域的行为，要最终确定政策的有效性，并能够确实地解决政策问题，就必须通过政策的执行，让实际的效果来进行检验。如果执行中发现问题，就应及时进行调整，以期政策问题的最终解决。正是从这个意义上说，政策执行是检验政策质量的重要途径。

（三）政策执行是后继政策制定的重要依据

这里的“后继政策”包括两方面的含义：二是指对原有政策的修正和补充，也就是通常所说的追踪决策；二是指制定新的政策。就第一种情况而言，任何政策都不可能一经制定就尽善尽美，政策本身需要在贯彻执行过程中不断修正、补充、完善和发展；从另一个角度讲，政策执行过程中所反馈回来的各种信息又为政策决策者提供了客观依据，使政策决策者有可能根据实际情况的变化来修正和完善政策，以提高政策的可行性和有效性。就第二种情况而言，任何正确的政策都只能在一定的时间和空间范围内起作用，即所谓政策的“生命周期”。超过了一定的时空范围，政策所要达到的目标已经实现，那么，这个政策就失去效用或完成了它的使命，就要被新的政策所代替。制定新的政策要以前一项政策实施后反馈回来的信息为依据，要在前一项政策后果的基础上来制定新的政策。因此，政策执行活动及其后果是后继政策制定的重要依据。

第二节 影响政策执行的主要因素

一、研究政策执行影响因素的理论模式

早期的政策学者不大注意对政策执行的研究，他们把主要精力集中于政策的制定，而较少考虑政策的执行，但是后来人们从政策失败的教训中发现有很多政策目标得不到如期实现，实际上与政策的执行有很大的关系。

1961年美国肯尼迪总统曾两次下令有关单位，务必从土耳其撤出所有的导弹装置。但是，古巴导弹危机事件的第二年，他获悉那些导弹装置仍然在那里原封不动。尼克松总统也曾下令中央情报局销毁其杀伤力极强的生物性武器，但是两年后，总统发现情报局还是掌握两种最毒的生物性武器。这就是政策在实际运作过程中，即政策的执行还会受到种种因素的干扰和影响，使政策目标难于实现。于是学者们开始研究政策执行的过程，研究影响政策执行的因素，构建政策执行的理论模式。主要有以下四种：

第一，执行过程理论模式。对政策执行研究最早最有影响的学者是美国的史密斯。

1973年他发表了《政策执行过程》一文，首次提出了影响政策执行的“四因素理论”。史密斯在文中提出了一个描述政策执行过程的模型。如图所示：

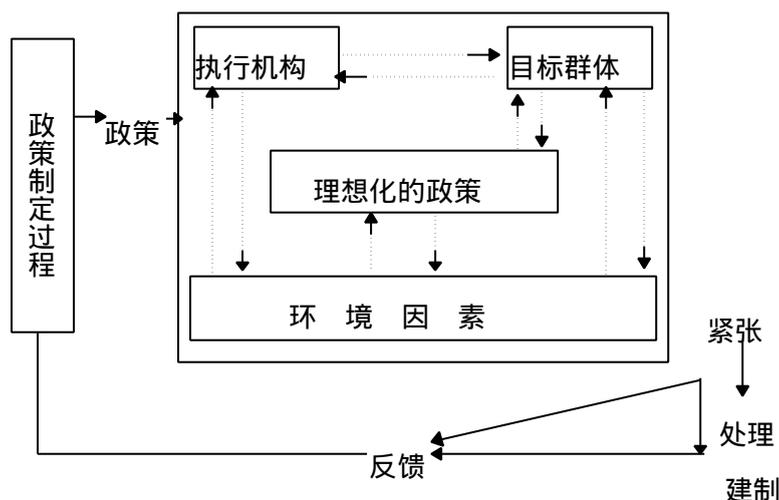


图 8—1 史密斯的政策执行过程模型

史密斯认为，政策执行过程中所涉及到的重大因素有四个：

1. 理想化的政策，指合理、理想的政策方案。2. 执行机构。指负责政策执行的单位。3. 目标群体，亦即政策对象，政策的直接影响者。4. 环境因素，指政治，经济、文化环境中那些影响政策执行和受政策执行影响的因素。史密斯进一步解释说：“理想化的政策、执行机构、目标群体。环境因素四者，为政策执行过程中所牵涉到的重大因素。具体他说，政策的形式、政策的类型、政策的渊源、范围及受支持度、社会对政策的印象、执行机关的结构与人员、主管领导的方式和技巧、执行的能力与信心。目标群体的组织或制度化程度、接受领导的情形以及先前的政策经验，文化、社会经济与政治环境的不同，凡此等等均是政策执行过程中影响其成败所需考虑和认定的因素”。

史密斯的“四因素理论”是非常有见地的，以后的学者关于政策执行影响因素的研究，尽管强调的角度有所不同，但仍未出其左右。

第二 执行调适理论模式。这一理论模式的主要代表人物是米尔布里、麦克拉夫林，其主要代表作是《互相调适的政策实施》，发表于1976年。麦克拉夫林认为，政策执行的过程是执行组织与受影响者之间就目标或手段作相互调适的互动过程，政策执行的有效与否取决于政策执行者与政策影响者之间行为调适的程度。麦克拉夫林的相互调适理论包含以下要点：1. 政策执行者和政策接受者之间往往有许多需求和观点并不一致，为保证政策的有效执行，双方必须相互作出让步和妥协，寻求一个两者都可接受的政策执行方式。2. 政策执行者的目标与手段应富有弹性，可因环境因素和政策接受者需求和观点的改变而变化。3. 这一相互调适的过程是彼此处于平等地位的双向交流过程，并非通常所说的“上令下行”的单项流程。4. 政策接受者的利益、价值与观点仍将反馈到政策上，以致左右政策执行者的利益、价值与观点。

这种互动关系可以用图来表示：

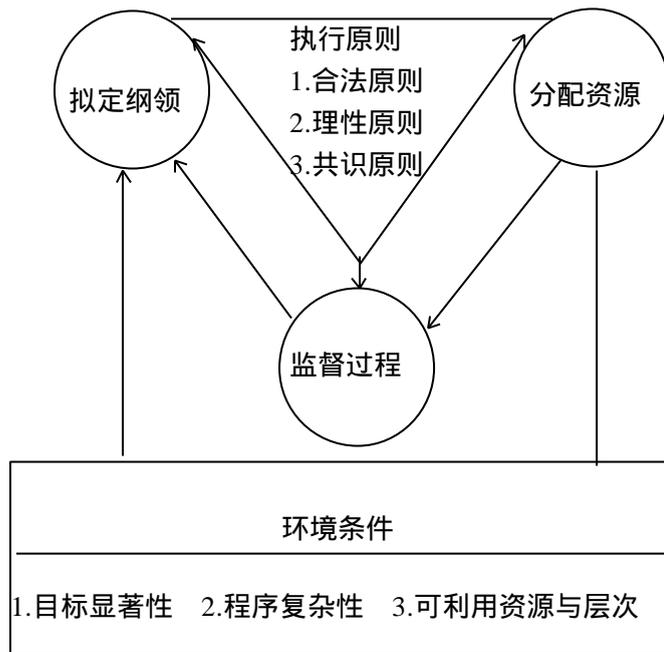
1. 转引自桑玉成刘百鸣著：《公共政策学导论》，复旦大学出版社1991年版，第44页。

麦克拉夫林由此得出结论：成功的政策方案有赖于成功的政策执行，而成功的政策执行则有赖于政策执行者与政策接受者双方行为调适的成功。

第三，执行博弈理论模式。博弈又称对策。它是指有利害关系的各方按照一定的规则行动，每方都为使自己能在斗争中获胜，根据他方所采取的策略和手段来决定或选择自己的最佳应付方法。博弈论认为，在冲突和竞争的情况下，每一参加者都力求得到最大的收获，并把损失减少到最低限度。用“博弈”概念来分析政策执行过程的主要代表是美国公共政策学者尤金·巴得克。巴得克把政策执行过程视为一种赛局，期间包括下列因素：1. 政策执行人员，即竞赛者；2. 利害关系；3. 策略与技术；4. 竞赛的资源；5. 竞赛规则（取胜的条件）；6. 公平竞赛的规则（即不得作弊）；7. 竞赛者之间信息沟通的状况；8. 所得结果的不稳定程度。巴得克认为，政策执行得有效与否，取决于各方参加者的“战略”选择。由此可见，执行“博弈”理论认为政策执行是一个极为复杂的动态过程，参赛各方的胜负也就是政策执行的最终结果，是受多种因素影响和制约的。

第四，执行循环理论模式。当代美国公共政策学者马丁·雷恩和弗朗希·F·拉宾挪维茨于1978年提出了执行循环的理论。他们把整个政策执行过程分为三个不同的阶段：1. 纲领发展阶段；2. 资源分配阶段；3. 监督阶段。并认为这三个阶段不是单向流动的，而是一个相互循环的动态过程。他们强调每一阶段必须奉行三项政策执行的原则：1. 合法原则；2. 理性原则（执行策略的合理）；3. 共识原则。并着重分析了环境条件对政策执行的冲击与影响。

执行循环理可以下图表示：



可见，政策执行循环理论侧重分析政策执行要素的重复影响力，并且强调环境因素对政策执行过程的影响也是具有重复性的。

上述研究表明，政策在实际运作的过程中会受到多方面因素的影响，分析这些因素对于政策执行的影响方式和作用结果，可以帮助人们在实际的政策执行过程中，尽量排除干扰，尽量清除不利影响，以促使政策的顺利实施。

二、政策本身对政策执行的影响

1. 转引自桑上成刘百鸣著：《公共政策学导论》，复旦大学出版社 1991 年版，第 46 页。

一项政策能否得到有效推行，往往取决于政策本身是否科学合理。这是美国学者史密斯“四因素论”中的首要一条，即“理想化的政策”。一般认为，政策本身的因素主要包括以下内容：

第一，政策的合理性。政策是人们有意识调节、组织、控制和管理人类社会系统的工具，要使政策能正确地指导人类社会系统的运行方向，政策必须符合事物发展的客观规律，具有科学的性质。一项政策方案如果不能反映客观存在着的情况，不符合大多数人民群众的愿望、利益和要求，那么这项政策就缺乏合理性。我们不能凭主观臆想设计一个政策问题，再凭主观想象制定一项政策。如果政策产生于这样的前提，那么肯定无法实施，或者实施以后后患无穷。例如，我国“大跃进”时期实行的“一大二公”的政策，“三年赶英（国）超美（国）、提前实现共产主义”的冒进政策，这样的政策判断显然缺乏客观依据，因而不是科学、不合理的，在推行过程中就必然要受到客观规律的惩罚。

第二，政策的具体性。政策的具体性是政策能够化为实际过程的关键。一项政策要能够顺利推行，从操作上和技术上来说，它必须具体明确，既包括政策方案和目标明确表述，也包括政策措施和行动步骤的明确规定。模棱两可、含糊不清的政策自然令人无法执行。

第三，政策的稳定性。政策的稳定性是与政策的连续性联在一起的。政策的稳定性是指政策一经制定出来，就要保持相对稳定的一段时期，不能老是变动。如果政策变化频繁，朝令夕改，那么执行起来必然困难重重。当然，在政治的变革之中和社会的大幅度发展时期，政策不能不变，但不能常变、多变。变与不变都应具有科学性，这是我国建国以来，从政策实践中得出的一条基本结论。政策的连续性是指不同的政策之间、现在的政策和过去的政策之间，都应该有一定的内在联系。比如中央政策与地方政策应力求统一和一致。由于我国地广人多，各地的情况不一，因此在中央制定了某项政策之后，有时候还需要由地方根据中央精神，制定相应的地方性政策，才能收到既执行中央政策，又能因地制宜的效果。然而，地方的政策必须在基本精神上与中央的政策保持一致，具有连续性，否则的话，不仅无法使中央的政策得到贯彻，而且也破坏了地方与中央的统一。

三、政策资源对政策执行的影响

无论政策本身制定得多么理想，如果缺乏必要的用于政策执行的资源，那么政策执行的结果肯定难于达到预期的目标。美国一位负责防治空气污染的州政府官员曾指出：“执行计划的构想，设定流通空气的品质标准，以及建立计划的目的以配合那些标准，均是极佳的创意，但执行的成果有赖于执行人员所能得到的何种何量的资源为定”。可见，政策资源是政策执行的必备条件。一般来说，政策执行所需要的资源主要包括财物资源、人力资源、信息资源利权威资源四种。

（一）财物资源和人力资源

财物资源和人力资源是两种最基本的政策资源，是政策执行的物质基础。俗话说，“巧妇难为无米之炊”，任何政策的执行，都需要投入一定的人力、物力和财力。不过，这个投入应本着以最小的投入获取最大的产出为原则，既保证政策执行活动的正常开展，又要避免不必要的消耗。不要误以为投入的财物和人力越多，就越好办事。在政策实际运作过程中，过度的花钱和过多的人力的投入反而会增加政策执行的难度。因此，在政策执行活动中，投入的财物资源和人力资源都要适量，只有这样才会有助于政策的有效执行。

（二）信息资源

现代社会是信息社会，信息不仅是政策制定的重要依据，而且也是政策执行所需要的资源之一。政策执行者不仅应该获得足够的信息资源，而且还应当确保信息渠道的畅通无阻，否则就很难制定出正确可行的行动计划和策略，也无法对政策执行过程实施必要的控制。一般来说，政策方案能否达到预期效果，在很大程度上取决于实施阶段对信息的有效利用度。因此，政策执行者应当讲求运用信息的效率，以信息利用的高效能来谋取政策的高效益，密切注意信息的反馈，及时调整实施方案，使信息利用呈现最佳价值，保证政策目标的顺利实现。

（三）权威资源

权威资源是政策执行活动的一种特殊资源。负责执行政策的人员要使其

执行活动得以顺利进行，则必须具备相应的权威。因为政策执行是需要很多人相互协作的共同活动，而共同“活动的首要条件也是要有有一个能处理一切所属问题的起支配作用的意志”。这个意志就是权威。没有一定的权威，就不可能形成人们这种共同的、相互协作的活动。在一种各行其事的境况下，是无法实现政策目标的。可见，权威乃是采取行动、进行指挥、获取资源而执行工作任务的权力来源。政策本身就是权威性和规定性的统一，因为所有的政策都试图以某种方式影响和控制人们的行为，使人们的行动与党和国家规定的目标或制定的规则相一致。也就是说，政策是以权力为基础的，人们对权力的服从是对政策服从的根本原因。对权威的敬畏和服从，是人类社会发展以来积淀下来的传统心理。人们从小就会受到尊重权威的教育，这种传统的心理因素和习惯力量有助于政策的实施。政策执行者的特定地位、个人品行、技术专长、工作经验等综合各方面的优势而形成的权威，对于政策接受者具有威慑力量和感召力量，从而有助于政策的执行。总而言之，权威是政策执行的根本保证，是政策有效执行的一项重要资源。

四、政策对象对政策执行的影响

政策能否达到目的，不是政策制定者一厢情愿的事情，也不是政策执行者能够完全决定的事情，而是在很大程度上取决于政策接受者的态度。这里所说的政策接受者，就是政策实施的对象，即目标群体，是指那些受政策作用和影响而需要重新调适行为的群体。一般来说，政策对象在政策的实施中有两种选择：接受政策或不接受政策。政策对象顺从、接受政策，政策执行就会成功，政策对象不顺从、不接受政策，政策执行就会失败，可见，政策对象对政策顺从和接受的程度是影响政策能否有效执行的关键性因素之一。

尽管政策的目标各种各样，但它总是表现为对一部分人的利益进行分配或调整。表现为对一部分人的行为的指导、制约或改变。政策实施的结果总是要造成某些人的受益以及某些人的受损。人们接受还是不接受某项政策，其原因是多方面的。但主要取决于以下两个因素：一是政策与人们实际利益的关系，二是政策与人们行为方式的关系。从政策与人们实际利益的关系而言，由于政策表现为对人们利益的调整，那么在这种调整过程中，一部分人获得更多的利益，就意味着另一部分人相对地减少了某些利益。在利益分配过程中，得到不同利益的人们对政策往往采取不同的态度。一般说来，那些获得较多利益的人们对政策持积极支持态度，而那些获益较少，特别是相对利益减少的人们对政策持消极态度，甚至产生抵触情绪。比如，推行改革开放的政策可以使大多数人受益，但也给那些因循守旧、适应旧体制生存的人带来冲击；干部人事制度的改革能够创造一种人才脱颖而出的环境，从而有利于事业的发展、社会的进步，但这种改革肯定会给那些不思进取、抱守残缺的人以及只知道利用手中的权力来谋取私利的人带来损失。在一般的情况下，政策的受益者总是政策实施的动力，而受损者往往成为政策实施的障碍。政策受损者会采取公开反对、消极抵制、逃避管辖、巧立名目、不合作等态度和方式，对政策的推行制造障碍。例如在执行税收政策时，就有人消极抵制和逃避管辖，也有人采取收入不入帐、不签收、不开发票等方式偷税漏税，

当前我国税收流失非常惊人，而且已成为一个难于解决的社会症结。据有关方面调查估算，我国国营和集体企业的偷税漏税面约占 50% 到 60%，个体和私营企业偷漏税面竟达 90% 以上。税务部门虽然想出了种种办法来完成国家税收任务，但面对如此普遍的“反抗”大军只能心有余而力不足，导致每年的税收流失总量已经到了 500 亿元左右。1. 这就要求我们在执行政策的过程中，一方面要做广泛的宣传解释工作，尽可能地扩大政策的社会支持度；另一方面也要保障政策的权威性，做到执法必严，违法必究，不给任何抵制政策推行的人以可乘之机。只有这样，才能保证国家的政策得到有效实施。

从政策与人们行为方式的关系来看，人们的行为方式是受人们的价值观念和习俗影响的。一项本质上能给公众带来根本利益的新政策，在执行之初由于与人们的传统观念和习俗不相符合，往往使人们对政策产生抵触情绪，即起初表现为难以接受。例如，我国推行的计划生育政策之所以在某些地区执行得不甚顺利，其原因正是在于该政策与我国传统的重男轻女、多于多福的价值观念以及传宗接代的习俗相违背，而这种传统的价值观念和习俗在那些不接受该政策的人们的头脑中是根深蒂固的。由于人们的思想和行为因传统的熏陶、环境的塑造和时间的积累而逐渐形成了一套固定的思想习惯和行为模式，所以要改变这些习惯和模式往往会遇到很大的阻力。如果政策对象行为的调整与他们原来习惯的思想和行为差距较大，则不容易很快接受政策，政策执行也就难以迅速达到预期的目的。因此，政策的有效执行往往需

资料来源：《政策》杂志 1993 年第 9 期。

要缩小实施对象行为的调适量，或采取渐进的方式，以利于人们对政策的顺从和接受。

五、政策执行机构对政策执行的影响

任何一项政策的实施都必须依赖于一定的机构和人员来承担，没有健全的组织机构和较高素质的执行人员，要有效地执行政策方案，实现政策目标则是不可能的。执行机构对政策实施的影响主要表现为两个方面：从静态方面来看取决于组织结构是否合理；从动态方面来看取决于执行人员是否得力。

（一）合理的组织结构

合理的组织结构是达成政策目标的组织保证。不仅建立新的政策执行机构要注意组织结构的合理，而且在对已有的政策执行机构进行调整和改革时，也要充分考虑组织结构的合理性。这是政府实施政策、组织社会管理的一个至关重要的问题，因为政策的执行，说到底是靠组织来推动的。合理的组织结构要求根据政策预期的目标和任务，科学地规划和设置各个职能部门，配备合格的执行人员，确定职位、职责、职权，进行有效的指挥与协调，并将执行系统内各个环节、各个要素联结成一个有机整体，以形成一个统一的、完整的命令与服从体系。

第一，组织纵横结构的布局要合理。从一个国家的政策执行系统来看，组织结构的合理首先应保证组织纵向结构和横向结构的布局的合理，也就是通常所说的层级与幅度的关系要适当。组织的纵向结构是指组织内部上下层次关系的有序构成形式，亦称结构的层级化。层级化就是指各级政府上下级之间、职能部门的上下级之间的机构、职位、人员的配备和责任、权力、工

作程序的等级划分。合理的层级划分使不同层级的机构分别承担不同的工作任务，从而使整个执行过程能够有序地进行。这样有利于统一领导、统一指挥；有利于层级分工，目标分解，逐层落实；有利于信息传递和监督控制。如果组织的纵向结构不合理，将不利于政策的执行。管理层次过多会造成信息不畅、程序复杂；管理层次过少会造成分工不明、责权不清。组织的横向结构是同级执行部门之间平衡分工的构成形式，也就是组织机构横向的部门分工。这是政策执行系统按政策目标、管理对象、权力责任和业务性质等的区别而划分为若干个平行的职能部门。这种划分有利于政策执行的专业化、程序化；有利于事权一致、政令统一。如果组织的横向结构不合理，同样会对政策执行造成不利影响。管理幅度过宽，顾不过来，会造成穷于应付的局面；管理幅度过窄，势必增加管理层次，造成机构臃肿，人浮于事。因此，组织结构必须合理。组织的纵向结构和横向结构的结合是当代组织结构的特点之一，这就要求政策执行系统必须正确处理好层级和幅度的关系。层级的过多过少和幅度的过宽过窄都会给政策的实施带来不利影响，只有适宜的层级与幅度才有利于政策目标的分解以及政策方案的具体化，从而有利于政策的执行。

第二，组织各部门之间的分工合作要协调。为了有效地执行政策，组织机构需要进一步分化，即根据性质的、领域的、地区的、职能的等等因素，对组织机构进行必要的分解。例如，作为政府的组织机构，一般可以分化为中央的、地方的以及工业的、农业的、教育的等单位。组织机构分化为各个职能部门，能够保证政策执行做到专业化，便于政府实施有效的管理。但是各个职能部门不能各自为政，各行其是。为了保证政府执行系统的整体效能，各执行单位必须密切配合，协调行动。这就要求政府主管人员在划分职能部门时，不仅要做到分工明确，而且要考虑这种分工是否有利于合作。要使各个部门、单位、个人之间有通畅的沟通渠道和良好的协调关系，并为这种沟通协调提供组织结构上的保证。这样，才能使组织机构有效地推行各项政策。

第三，组织结构中的权责关系要明确。首先应明确各执行部门的职责范围。权责关系不明确是政策执行过程中各执行部门之间产生摩擦和扯皮的主要原因。因此，明确各执行部门的职权和职责至关重要。明确职责就是要明确规定每一个执行部门的组织规模、组织规程；明确规定其职权、职责、地位和所应承担的任务，以避免在执行过程中产生职权不清、事权冲突、相互扯皮、争权夺利等流弊。其次应明确各执行人员的职责权限，即明确每一个执行人员在执行过程中的任务、责任和权利。政策执行的负责人在分配下级执行机构的工作任务时，应根据执行工作的需要，授予下级执行人员一定程度的管理权限和自主权，使之能积极有效地完成执行任务。还应明确规定各个工作岗位的职、责、权、利，做到职权相称，有责就应有权，有权必负其责；强调责利相连，避免有利就互相争夺，无利则互相推诿的现象，以确保各执行人员都能够各司其职、各尽其责地实施政策。

（二）合格的执行人员

任何一项政策最终总是要由一定的执行人员去贯彻实施的，政策执行人员的政策水平、行为意向和工作态度、知识结构和组织能力等构成了影响和制约政策执行的重要因素。

第一，合格的执行人员应具备较高的政策水平。政策执行人员政策水平的高低，对于政策执行进程影响重大。合格的执行人员首先要有较高的政策

水平，这一点对于负责政策执行的领导人员来讲尤为重要。政策执行者的政策水平主要体现在对于政策的理解力上。一定的政策需要执行者对它的性质、精神、含义、内容等充分理解之后，才会得到认真推行。由于政策执行不是一个简单的照章办事的过程，政策执行者的主观能动作用对于政策执行的成败举足轻重。政策执行人员对每一个执行事项，都要根据不同的时间、地点和事件，权衡其轻重，斟酌其缓急，然后再作出各种不同的调适。在这种情况下，政策执行人员对政策标准的认知和理解就非常重要，如果执行人员没有完全理解，或者曲解了政策，那么政策的执行肯定会受到影响。我国有许多政策执行不力的情况，往往是由于政策执行人员、特别是政策执行的领导人员的政策水平不高造成的。其主要表现有：一是对政策精神理解不透，贯彻措施不得力。有些执行机构的领导人员工作不深入，作风不扎实，对中央和上级有关政策浅尝辄止，不求甚解，所以贯彻执行的决心不大，措施不力。例如，中央一再指出，教育是立国之本，并把发展教育作为新时期的战略任务。但是，贯彻我国的教育政策，象北京市委这样的班子太少了，他们认为对于一个地区的领导人来说，“不抓教育，就是失职”。所以他们讲，保教育，不怕别人说他们“偏心”。但我们国家还有相当一部分身居要职的政策执行人员，没有这样的认识，他们贯彻执行国家的教育政策很不得力，对教育往往是“嘴里重要、行动上次要、忙起来不要”。有钱买小轿车，无钱搞教育。据报载，有些地方教育经费严重不足，拖欠教师工资达六年之久，就是在《教师法》颁布之后，拖欠教师工资的现象仍时有发生。二是对政策的贯彻不及时，久拖不动，不能做到今行禁止。比如，对于“公款吃喝风”，人民深恶痛绝，但却屡禁不止。据国家统计局的测算，全国大中型饭店、酒家。

60%—70%的营业额来自于公款请客，以最保守的计算，全国每年可吃掉公款800亿元（有文章说1993年吃掉公款1000亿元）；这笔钱可建40个中国第一汽车制造厂，可支付全国3年急需的教育经费。为制止“公款吃喝风”，党和政府三令五申，“红头文件”一份接一份地往下发。据不完全统计，从1988年7月至1989年7月一年间，国务院有关部门发出的制止公款吃喝的通知及规定就达9个，而从1960年至今，政府部门发出的包括禁止用公款吃喝在内的控制集团消费的“红头文件”达120多份。然而文件照发，吃喝依旧。有令不行，有禁不止，还堂而皇之地称之为：为“公”吃喝。长此下去、怎么得了？三是在执行政策时机械地照套照搬照转，不能结合实际情况，因地制宜的实行政策。政策执行人员在执行过程中往往采取“一刀切”、“齐步走”、或“上下一般粗”，或“层层加码、层层拔高”的做法，执行政策只求“形似”，不求“神似”，结果事与愿违，使政策执行难于达到预期效果。

第二，合格的执行人员应该有积极的意向和工作态度。如前所述，政策的执行在某种意义上就是对利益的分配和对行为的调整。政策执行人员往往身兼目标群体和执行者双重角色。当作为目标群体的政策执行者的利益被他们执行的政策所调整时，他们便处在整体利益和局部利益的二难选择之中。某一项政策有可能给执行者自己带来某种损失，那么执行者对此是出于公心还是出于私心，执行者的意向就决定了这一政策是不是能够顺利推行。合格

的政策执行人员应该对政策有积极的认同感，应以国家和民族的整体利益为重，而不能计较个人得失。但是在我国的政策执行机构中，有一部分执行者个人主义，小团体主义思想严重，对国家政策的执行常打折扣，甚至搞出各种各样的，‘对策’，阻碍政策的顺利实施。其主要表现有：一是“抵制抗拒”。凡属党和国家公布的政策，按规定都必须如实传达，认真执行，不允许置之不理或拒绝执行。但在现实生活中，对国家政策阳奉阴违甚至抗拒执行的情况却时有发生。某县药品经营部倒卖假药，使3万余名病人受害，从1992年6月起被国家医药管理局和省医药局、卫生厅三令江申予以取缔。但到1993年2月记者前往该地采访时发现，该县药品经营部不仅照常营业，而且正在乔迁新址；二是“上有政策，下有对策”。任何政策的实施，总是要触动一部分人的既得利益，这部分人出于个人私利，就要挖空心思，以种种“对策”对付党和国家的政策。“上有政策，下有对策”现象的出现，严重地影响了党和国家政策的正确贯彻和有效实施，也极大地损害了政策的严肃性和权威性，为了推进现代化建设事业的发展进程，党中央和国务院多次命令：压缩行政开支，严格控制社会集团购买力，严禁滥发财物，刹住铺张浪费、请客送礼等不正之风。中央“红头文件”发了，为什么收效甚微？原因就在于一些执行机构的领导人在贯彻中央政策时阳奉阴违，弄虚作假，你有政策，他有对策。前两年有的地方为了使个人免缴以400元为起点的个人所得税，就采取390多元给现金，此外给国库券或发实物的办法。如果让这类“对策”自由泛滥，政策不就形同儿戏了吗？三是“断章取义，为我所用”。对党和国家的政策，本应全面的理解并贯彻执行。但有些人各取所需，合自己的意就执行，不合意的就不执行；有些人置国家政策的原则于不顾，站在个人或小团体的立场上，钻政策的空子，“断章取义、为我所用。”近年来，我国废钢外流严重，一边花高价进口废钢，一边又以低价大量出口废钢。这种出口进口不仅使我国废钢资源流失，而且使中国人吃亏，外国人得利。原因就在国家有关政策被一些小团体主义严重的执行部门钻了空子，名目创汇，实为耗费。

上述情况表明，当政策执行人员不赞成某项政策，或者认为某项政策对自己不利时，他们就不可能有积极的意向去认真地执行某项政策。但是政策执行者的工作积极性和责任感如何，对于是否能够顺利地推行政策有着重大关系。为使政府的政策得到有效实施，政策执行者必须具有高度的工作积极性和责任感，如果马马虎虎，不负责任，那么政策的有效推行也就成了一句空话。有鉴于此，上级机关及领导者一方面在选派执行人员时应尽量选用那些理解和支持政策的人，另一方面还应该通过各种有效的措施组织广大政策执行人员认真学习政策，开展广泛、深入的思想教育来提高执行人员的政治素质，培养其对政策目标的认同感和执行政策的使命感。

第三，合格的执行人员应当具有合理的知识结构和较强的组织能力。一个合格的政策执行者必须具备多方面的知识，不仅应该熟练地掌握政策科学的基本理论和所从事的政策领域的专业知识，而且还应该广泛地了解政治学、社会学、管理学、社会心理学及法学等其他领域的相关知识，只有这样，才能在政策执行过程中取得较大的主动权。能力是知识的综合反映，一个合格的政策执行人员还必须具备较强的组织能力。从某种意义上说，实施政策

实际上是一种组织管理活动。政策执行者不仅要有胆有识，能够正确地估计形势，做好政策的宣传和鼓动工作，动员各方面的支持，争取政策执行所需要的各种资源，健全和完善执行系统的组织机构，维持组织的内聚力等，而且还要从实际出发，采取机动灵活、随机应变的策略，协调好各个方面的关系，分清轻重缓急，有次序、有步骤地推进政策实施。只要政策执行者具备了较强的组织能力，善于组织和管理，政策的顺利执行也就有了可靠的保证。

六、政策环境对政策执行的影响

任何一项政策的执行都要受到所处社会环境的影响和制约。适宜的社会环境无疑有助于政策的有效执行，反之，不良的社会环境则必然会有碍于政策的顺利实施。影响政策执行的环境因素主要有：政治环境、经济环境和社会心理环境。

（一）政治环境

首先，政治的安定与否是影响政策执行的重要因素。政策的顺利实施是与一个国家的政治稳定、社会稳定联系在一起。国家政局稳定、人民安居乐业，这样一种安定和谐的政治社会环境，既能保证经济持续稳定地发展，又能培养良好的、健康的社会政治心理，当然也就有助于政府各项政策的顺利推行。相反，在社会动荡、政治不稳定时期，政策的推行必然会遇到障碍和阻力。当然，强调政治稳定，并不是说不要进行社会改革，不求政治发展，因为政治改革、政治发展也要以稳定的政治环境为前提，这样才能促使社会进步。国内政治环境的安定固然是政策顺利推行的基本条件，然而，国际政治环境的影响也不可忽视。由于科学技术的进步，交通、信息的发展，当今的世界已形成一个开放的系统，国与国之间相互依存。因此，无论哪国政府，其政策的推行不仅要受到国内政治气候的影响，而且还要受到国际政治环境的制约。假如国际政局不稳，战争爆发，就会直接影响到一些国家的政策特别是外交政策的实施。

其次，政治文化也是影响政策执行的重要因素。政治文化是一个民族在特定时期流行的一套政治态度、信仰和感情。我国学者认为，政治文化包含三种最基本的因素：一是认识因素，指一定社会中人们对政治体系、政治制度和现行政策的了解和认知。在不同的政治制度下，人们对同一类型的政策会有不同的认知，这些不同的认知会影响政策的实施和效果。二是感情因素，指一定社会中社会成员对政策的感情，人们可能赞同某些政策，厌恶某些政策。这种感情决定人们对政策的态度，或拥护，或反对。三是价值观念，指社会成员对政治现象的价值判断。不同的人因其所处的生活环境，所接受的文化教育以及所经历的政治过程的不同，而常常形成不同的政治取向。政治文化影响到人们的政治取向，政治取向又影响到人们对政策的接受并进而影响到政策的执行。

第三，舆论导向对政策的执行也有很大的影响。政策的有效执行，一方面固然需要得到目标群体对政策的接受，另一方面它还需要获得一般民众的广泛支持。而一般民众对某一政策是否表示支持，在很大程度上取决于公共舆论的宣传导向。因为公共舆论能够潜移默化地影响人们的政治向背。因此，现代社会中任何一个国家的政府都十分重视利用舆论工具进行政策宣传，使广大民众充分了解政策，为政策的有效执行奠定良好的群众基础，以推动政

策的顺利实施。

（二）经济环境

经济基础决定上层建筑，政策作为一种政治现象，它的执行同样要受到经济环境的制约和影响。一个国家的经济发展水平是政策制定和实施的物质前提。国家的经济状况不仅影响国家政策的基本倾向，而且也影响政策的实施效率，因为政策的实施需要以人力、物力和财力的投入为基础。在一般情况下，某一社会的经济越是富有活力，就越有助于政策的有效执行；反之，不良的经济环境则会引起人们在认知上、情感上以及评价上的改变而不利于政策的实施。

（三）社会心理环境

社会心理是人们在日常生活中形成和积累起来的对物质经济关系、对人们生存的社会条件的经验性反映。主要表现为自发的倾向和信念以及感情、风俗、习惯、成见等。社会心理是一种潜在的社会力量，它在社会生活中具有极大的影响力。一定的社会心理态势是政策能否有效地得以执行的重要条件。因为社会的心理态势直接影响到人们的政治行为。从社会心理环境来看，对政策的有效执行具有决定作用的社会心理因素，就是广大民众特别是目标群体对所实施政策的心理承受力。当民众的心理承受不了某项政策时，即使政策本身设计得再好，也是难于实施的；反之，如果某项政策符合民众的心理，那么它就会得到民众的拥护和支持。例如，我国农村推行的家庭联产承包责任制的政策，之所以得到顺利实施，并在短时期内取得了卓著的成效，其原因就在于该项政策适应了现阶段我国农村生产力发展的水平，反映了农民的愿望和要求，因而得到了广大农民的热烈拥护和积极支持。

既然人们的社会心理对于政策的执行有如此重要的影响作用，那么政策执行人员就该努力提高和增逞包括目标群体在内的广大民众的心理承受力，为政策的有效执行创造一种融洽、和谐的社会心理环境。

第三节 政策执行的原则和步骤

一、政策执行的主要原则

（一）严肃性原则

政策作为人们的行为规范，它是权威性与规定性的统一。这就是说政策本身就具有法的严肃性。不仅制定政策是一项严肃的工作，执行政策也是一项十分严肃的工作。

在我国，对于党和国家的政策必须认真地、全面地、坚定不移地贯彻执行。不允许打折扣，自行其事，各取所需，合自己意的就执行，不合自己意的就不执行；也决不允许采取“上有政策，下有对策”、或“你有政策，我有对策”那一套阳奉阴违的做法；更不允许从个人私利，小团体狭隘利益或眼前的、局部利益出发，而置党和国家全局的、长远的、整体的利益于不顾，钻政策的空子，抵制、干扰甚至破坏党和国家政策的贯彻执行。在政策实施过程中，如果发现某些政策规定有明显不适的地方，应通过正常渠道向上反映，但在未征得上级机关同意的时候，任何组织或个人均无权拒绝贯彻执行已经下达的政策内容。如果遇到地方组织的规定同中央的政策精神相抵触时，要按照全党服从中央的原则，坚决地执行中央的统一政策，维护中央的统一领导。总而言之，维护政策的严肃性和权威性，这是全面贯彻执行党和国家的政策必须遵循的重要原则。

（二）创造性原则

实施政策应遵循创造性原则，就是要求执行者必须把政策的原则性和灵活性统一起来，积极、主动并有创造性地去实施政策。

政策作为指导人们行动的依据和准则，它本身体现着事物的本质和规律，在其实施过程中，具有高度的原则性。因此，执行者在实施政策时，一定要严格按照政策本身所规定的特定对象和作用范围去贯彻落实政策。只有坚持政策的原则性，才能维护政策的严肃性和权威性。实施政策不仅要讲原则性，而且还要讲灵活性，也就是在原则允许的限度内采取灵活的做法。因为政策规定一般都比较原则，它不可能把所有的问题都规定得那么具体和详尽。特别是象我们这样大的国家，各地情况千差万别，不可能用统一的规定、统一的方法去处理各种不同性质、不同发展程度的问题。这就要求政策执行者在实施政策时，必须根据实际情况灵活地运用、并有创造性地执行政策。灵活程度的临界点，以不超过原则规定的界限为准。如果超过了，政策就会受到破坏，只要掌握好政策实施灵活性的这个量度标准，执行者在实施政策时就可以做到原则性与灵活性的高度统一。

实施政策的灵活性特点决定了政策执行者不能消极、被动地执行政策，不能照本宣科、“传声筒”式地执行政策，而是要求执行者要有强烈的进取心和创新意识，积极、主动、富有创造性地实施政策。党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出：“要解放思想，实事求是，一切从实际出发，把党的方针政策同各地区、各部门、各单位的实际密切结合起来，创造性地贯彻执行。”所谓创造性地贯彻执行就是要在坚持党和国家的总政策的基础上，结合本地区、本部门、本单位的实际，实事求是地贯彻执行。本地区、本部门有什么问题就解决什么问题，什么问题最迫切需要解决就首先解决什么问题，用什么方式、方法解决最有效，就采取什么

方式、方法去解决。只有这样，才能真正全面地贯彻落实党和国家的各项政策。

（二）协调性原则

协调性原则是实施政策的一条重要原则。这里所说的协调，是指政策执行者行为的协同一致。政策实施过程中的不协调行为是政策执行的大敌。

从系统论观点来看，政策执行是由若干执行机构和执行人员等要素构成的一个整体系统，在这个系统中，各要素即各执行机构和各执行人员之间存在着相互依存、相互制约的关系，其中每一要素功能的发挥都有赖于其他要素与之适应和配合，任何一要素的不合理、不协调都会引起矛盾，影响执行系统整体功能的发挥。因此，实施政策必须遵循协调性原则，使每一个执行机构、每一个执行人员都能相互配合，协同动作，从而保证整个执行系统的协调运转。

强调协调，就不能不注意沟通，因为协调是通过沟通来实现的。在政策执行过程中，协调与沟通密不可分。协调在于谋求行动上的协同一致，沟通在于求得思想和意识上的共识与了解。要想达到行动上的协调，必须首先实现思想上的一致，而思想上的一致只有通过有效的信息沟通才能实现。具体来说，由于一项政策的实施常常涉及到若干机构和若干执行人员的分工合作，而在他们的分工合作过程中难免会产生这样或那样的分歧和误解，这就需要通过沟通来交换意见，消除分歧，减少矛盾和冲突，增进彼此间的了解与合作，从而达到协调一致，以保证整个执行活动的井然有序。由此可见，沟通是协调的前提和基础，协调是沟通的目的和结果。两者在政策执行活动中都具有不可忽视的作用。

（四）反馈性原则

反馈性原则也是政策执行的一条重要原则。政策执行人员特别是负有领导责任的政策执行人员应高度重视政策实施过程中的信息反馈工作，应对有关政策执行的各个方面的情况了如指掌，如果发现问题，及时采取相应措施，以保证整个执行活动的顺利进行。具体来说，实施政策强调反馈性原则的目的有两个：一是为了及时发现执行过程中偏离政策目标的行为，以便采取有针对性的措施，确保政策目标的实现。二是通过实践对政策的检验，为政策的修正、完善和追踪决策提供客观依据。

无数政策实践表明，一项政策在实施过程中，很难做到与目标完全一致，一点偏差也没有，这就要求加强跟踪检查，及时反馈信息，以便随时纠正偏差。政策在实施过程中一般可能出现这样三种情况：一是政策正确，但执行不力。对此必须采取措施，使之坚定不移地贯彻下去；二是目标正确，政策方案总体上合理，部分不够合理，这就必须及时调整和修正，使其完善；三是政策目标有误，或者目标虽正确，但由于原来赖以决策的主客观条件发生了重大变化，已无法继续实施，这就必须对政策目标或政策方案进行根本性的修正，也就是要进行追踪决策。由此可见，不仅政策执行者应高度重视执行过程中的信息反馈，而且政策决策者、政策研究者也应该关注执行情况，应用反馈原理来不断地修正和完善政策，以使政策更科学，更符合实际。

二、政策执行的一般步骤

政策执行作为一种行为过程，具有一定的逻辑顺序。一般来说，整个执

行过程可以划分为三大步骤或者说三大阶段：政策宣传、组织实施、监督检查。

（一）政策宣传。

要正确地贯彻执行政策，首先必须认真学习和深刻理解政策。而要使人们深刻理解政策，就必须大张旗鼓地宣传政策。因此，政策宣传是政策实施过程的起始步骤和重要环节。毛泽东曾说过：在每一行动之前，必须向党员和群众讲明我们的政策。要“善于把党的政策变为群众的行动，善于使我们的每一个运动，每一个斗争，不但领导干部懂得，而且广大的群众都能懂得，都能掌握，这是一项马克思列宁主义的领导艺术”。再好的政策，如果只掌握在领导者手中，不为群众所掌握，是无法实施的。我国的政策实践表明，只有把党和国家的政策原原本本交给群众，让他们充分了解政策制定的依据是什么，应该怎样做，不应该怎样做，使人民群众建立起强烈的政策意识，这样，政策的贯彻执行才具有坚实的思想基础。因为人民只有知晓了政策，才能理解政策，而只有理解了政策，才能自觉地执行政策。所以，各级政策实施机构要努力做好政策的宣传工作，利用一切宣传工具，采取各种宣传方式，宣传政策的意义、目标；宣传实施政策的步骤、方法；宣传政策实施后的社会效果。这种宣传要系统深入，做到家喻户晓，人人明白。做到了这点也就是做好了政策实施的思想准备工作。

（二）组织实施

组织实施是政策执行过程的实质性阶段。这一阶段工作的好坏直接关系到政策执行活动的成败。组织政策的具体实施，必须做好下面几项工作：

第一，制订政策实施计划。政策作为行动的指导原则，其内容本身通常只是一种原则性的规定，它不能包括人们行动规范的具体细节，不能代替具体的行动计划。因此，政策指令一经下达，负有执行责任的有关人员就应该结合不同的实际情况，把这些行动原则具体化，对如何完成政策指令，怎样达到政策目标等要制定出具体执行政策的详细计划，作为政策执行活动的依据，以便执行工作有条不紊地进行。除此以外，还应该订立必要的工作制度。工作制度是一个人或一个单位行事的准则和依据。俗话说：“没有规矩、不成方圆”。没有保证政策实施的工作制度，就很难保证实施政策的工作能有一个正常的秩序。首先是目标责任制，实行目标责任制就是将政策目标具体分解，并组织有关人员各自落实被分解了的政策目标，确保每个人都能明确自己在贯彻执行过程中应该做什么，怎样做，做到何等地步和遇到问题怎么办等。在这里，强调明确的目标管理，落实目标责任制，将有利于政策目标的实现。其次是检查监督制度。政策的实施是一个非常复杂的工作过程，这个过程的无论哪一个环节出了问题都会影响政策目标的实现。因此，必须有严格的检查监督制度。没有检查监督和一定的纪律作保证，责任制不仅难于落实，而且即使是硬性实行了也不会收到好的效果。故有必要将检查政策的执行情况和检查政策实施工作的实味效果，作为一项制度固定下来。还有奖励惩罚制度。政策执行人员大都非常关注政策执行结果与其自身工作评价的关系，因此，必须制订奖惩制度。奖勤罚懒，赏罚分明，即根据一个人或一个单位政策实施工作成绩的大小、好坏，有赏有罚，有升有降。这三项制度是实施政策的主要的工作制度。在制订政策实施计划时，应将这三项制度作

为实施政策的基本的工作制度规定下来。

第二，落实政策执行机构。政策的具体实施有赖于组织机构对政策的贯彻与推行。实施政策，需要做大量的具体工作，如起草文件，拟定措施，筹备会议，了解情况等，没有相应的部门和机构主管，没有一定的工作人员具体负责，是不可能做好的。因此，必须认真落实政策执行机构。一般政策的执行，如果属原有执行机构的任务，则应由原有执行机构及其工作人员去完成；如果是涉及到多个部门的重要政策，而非原有执行机构所能承担的，则可抽调有关人员组建新的政策执行机构，以确保政策的有效执行。组建新的政策执行机构，还是应该遵循这样几项原则：一是目标原则，按政策目标、任务设置机构；二是协调原则，保证各部门分工合作，协调一致；三是效率原则，尽可能地压缩机构规模，减少人力、财力的浪费；四是弹性原则，政策执行机构应具有伸缩性和适应性，能够适应外界环境的变化。除此以外，还应配备合格的执行人员，并赋予执行人员明确的权力和责任。只有这样，政策的具体实施才有了组织保证。

第三，掌握政策实施方法。政策实施方法是政策执行人员为贯彻执行政策，实现政策目标而采取的各种措施，手段、办法等的总称。政策实施方法的正确与否同政策目标的达成关系极大。这就是毛泽东说的过河与船和桥的关系问题，不解决船和桥，过河就成为一句空话，同样，政策执行人员不掌握正确的实施方法，政策目标也就难以实现。

这里所说的政策实施方法主要指实施政策的基本手段和具体操作方法。

执行政策的基本手段主要包括：行政手段、经济手段和法律手段。政策实施中的行政手段是指依靠行政组织，运用行政方式来实现政策。具体他说，就是依靠各级行政管理部的权威，采用行政命令、指示、规定和下达任务指标的方式，按照行政系统、行政层次、行政区划来促进政策的实施。行政手段对任何一种政策实施都是一种最基本的方法。这是因为在政策实施中行政手段具有其他手段不可替代的作用。行政手段具有较强的约束力，带有强制性，它要求在政策规定的范围内，任何单位和个人都必须执行，否则就要承担一定的行政责任，受到一定的处罚。在政策实施中使用行政手段容易做到协调统一、令行禁止。这有利于对付突如其来的、爆发性的问题，有利于政策运行中的急转弯和急煞车，以迅速扭转有害的倾向和不利的局面。而这恰恰是维护政策的权威性、政策的严肃性所需要的。经济手段是指运用一系列与价值相关的经济利益范畴，作为经济杠杆来组织调节和影响社会经济活动，促进政策的实施。经济手段包括运用价格、工资、利润、利息、税收、奖金、罚款等经济杠杆和价值工具，以及经济责任制、经济合同等方式。经济手段的核心在于贯彻物质利益原则。在政策实施中运用经济手段来调整各方面的经济利益关系，有利于调动人们执行政策的积极性和主动性，从而增强政策的效力。近几年我国的政策实践表明，在政策实施中只有按客观经济规律办事，运用经济手段来协调各方面的经济利益，激励社会各方面从自身的利益与国家的意图、社会的整体利益上寻求一致，才能最经济有效地实施政策，促进政策目标的实现。法律手段是指通过立法和司法的方式、特别是行政立法和司法的方式来实施国家政策。法律手段要求把所有有关政策执行的工作纳入依法行政的范畴，保障政策执行活动有法可依，有章可循，从而有利于政策的顺利推行。

政策执行是一项复杂的系统工程，牵扯面广、涉及人多。由此决定实施

政策的具体操作方法是多种多样的，不能一概而论。采取什么方法合适，这要根据具体情况来确定。就负有领导责任的政策执行人员来讲，实施某项具体政策，至少要把握这样三个环节：一是应正确地确定工作重心和工作秩序，分清轻重缓急，优先做好重要的工作，有步骤、有秩序地推进政策的实施。二是善于总结和推广典型经验，以点带面，推动全局，任何政策的实施，一定要先试点，以便取得经验，然后带动全面。总结和推广典型经验要从实际出发，实事求是，不能搞“一刀切”，“一个模式”，应正确处理一般性和特殊性的关系。三是运用信息反馈：实行有效控制。如前所述，政策的实施是一个复杂的工作过程，需要实行有效的控制，以保证整个实施过程按照预期的方向、目标和计划发展。这种控制要通过信息反馈才能实现，这就要求政策执行人员应加强政策实施过程中的信息反馈工作，通过各种渠道把政策执行的各种信息及时地、准确地收集起来，经过分析研究，作为控制政策实施的依据。

（三）监督、检查

监督、检查是政策实施过程的保障环节。在实际的政策实施过程中，往往由于政策执行者认识上的差异，造成对政策理解的失误，或者由于政策制定者与执行者之间存在的利益差别的影响，常常会使政策执行活动出现偏离政策目标的不良现象，因而必须对整个实施过程加强监督、检查，以保证政策的全面贯彻和落实。

在我国，对政策实施过程的监督有多种形式，主要包括专门机构的监督、上下级机关的互相监督、同级机关之间的互相监督，人民群众的监督和社会舆论的监督等。专门监督机构的监督是最全面、最有力的监督，是最主要的监督。它具有健全的机构。科学的监督制度和专门的监督知识，可以保证高水平的监督。上下级机关的互相监督也是主要监督手段之一，由于上下级机关存在着隶属关系，这种监督实际上是最直接、最有效的监督。同级机关之间的监督也很重要，往往一项政策，需要各个部门分头落实，配合执行，如果没有这种监督，就难以协调统一。人民群众的监督和社会舆论的监督是最广泛的监督、最具公开性的监督。对于政策的实施也具有重要的督导作用。总而言之，无论哪种监督，其目的都是为了发现和纠正政策实施过程中的偏差和失误，保证政策目标的顺利实现。

对政策实施工作进行经常性的检查，也是非常必要的。实际上检查也是一种督促。比如，我国国务院有关部门经常开展的物价检查、税收检查、财经检查、产品质量检查等，都是为了推动政府各方面的工作以及各项政策的落实。我国关于政策实施情况的检查方式主要有：专门检查机构的检查、上级领导机关的检查、业务主管部门的检查等。有时因某种需要，还临时抽调有关方面的人员组成检查团，进行专门检查。这些举措都不同程度地推动了我国各项政策的实施。但也存在一些问题：其一，我国有许多检查活动流于形式。有的部门组织的检查带有突击性的、运动式的，一阵风。没有收到应有的效果。其二，人们抱怨我们国家各种类型的大检查，从来只有上（级）查下（级），而没有下（级）查上（级）的。这种现象带来消极影响，使被检查者产生抵触心理而逃避检查。为了全面了解和掌握有关政策执行的实际情况，为了能及时发现问题以便采取有针对性的措施来纠正背离政策目标的行为，各级政府主管人员，实有必有认真抓好监督、检查这一保障环节，以保证政策的顺利推行。

第九章 政策评估

政策评估也是政策运行过程中的重要环节。一个完整的政策过程，除了科学合理的制定和有效的执行外，还需要对政策执行以后的效果进行判断，以确定政策的价值。这种活动就是政策评估。本章主要介绍政策评估的含义、作用、类型，分析政策评估面临的困难，探讨政策评估的标准、步骤、方法等。

第一节 政策评估概述

一、政策评估的含义

关于政策评估含义的理解，学术界有几种不同的认识。第一种意见认为政策评估主要是对政策方案的评估。持这种观点的学者将政策评估视为一种分析的过程，其目的在于分析、比较各种不同的政策方案，指出每个方案的可行性以及相对的优缺点。有学者说：“评估是一种过程，这个过程在于确定重要的决策范围，选择适当的资信，搜集与分析资情而作成有用的摘要资料，提供决策者抉择适当的政策方案之基础”。很显然，这种评估强调的是对政策方案的评估。第二种意见认为政策评估是对政策全过程的评估，既包括对政策方案的评估，还强调对政策的执行以及政策结果的评估，持这种观点的学者认为，政策评估是一种广泛的社会科学活动。是“有系统的应用各种社会研究程序，搜集有关的资讯，用以：论断政策概念化与设计是否周全完整；知悉政策实际执行的情形，遭遇的困难，有尤偏离既定的政策方向；指出社会干预政策的效用。”也就是说，政策评估意味着评估者运用各种不同的社会研究方法，以搜集有效的、可靠的资料和信息，对政策运行的全过程进行广博的分析与研究。第三种意见认为政策评估的着眼点应是政策效果。指出“政策评估就是对政策的效果进行的研究”。持这种观点的学者认为，政策评估的主要目的在于鉴定人们所执行的政策在达其目标上的效果，确认政策对问题的解决程度和影响程度，并运用研究设计的原则，通过对政策效果的透视和分析，辨识政策效果的成因，分析某种效果是政策本身的作用还是其他因素所致，以求通过优化政策运行机制的方式来强化和扩大政策的效果。评估政策效果当然也要涉及政策方案和政策执行诸多方面，但是政策评估的侧重点应该是政策效果。本书亦持此种观点。

如何理解政策效果？关于这个问题学术界也存在几种不同认识。第一种认识是将政策效果与政策预定目标的实现程度等同起来。例如，有人认为：政策评估是对某项政策完成其目标的总效果的评估。还有人提出：政策评估是对现行政策和公共方案在完成其预定目标方面所产生效果的一种客观的、系统的检测。基于这种认识，政策评估的范围就只能局限在政策预定目标的实现上，而无法对政策的所有效果进行全面的考察。政策活动由于涉及面广、参与者多，因而带有很大的不确定性，一项政策执行后产生的效果、影响往往是多方面的，这是政策制定者难以完全始料所及的，我们当然不能因为它们没有列入政策的预期目标就不予考虑。有时，某种政策的非预期效果甚至会占据突出的地位，并决定政策的最终取舍。第二种认识是将政策效果与政策输出混为一谈，即将政策评估仅仅视为是对政府行为的一种检测，而忽略与政府行为相关的各种环境的变化。在社会的发展过程中，客观状况的实质性变化有时并不完全是某一政策推行后的必然结果，某种政策问题的解决，往往是同政策环境的多种因素一起所造成的。因此，评估某项政策效果，不能单纯考察政策过程中的政府行为，只有将政策输出放在政策周围的大环境

林水波、张世贤合著：《公共政策》，台湾五南图书出版公司1984年出版，第326页。

林水波、张世贤合著：《公共政策入台湾五南图书出版公司1984年出版，第499页。

张金马主编：《政策科学导论》，中国人民大学出版社1992年出版，第240页。

中来分析，才能确认政策的实际效果。第三种认识是只注重政策的产出和结果，而忽略了政策的投入和成本。由于政策资源的有限性，我们所讲的效果是指在一定的成本基础上的效果，并不是说一项政策，只要能取得好的效果，就可以不计成本，不惜代价。在政治决策中，有时确有不计成本也无法讲求成本的政策效果，但这只是特殊情况下的特殊需要。一般来说，评估政策效果应着重考察政策支出了各项成本，是否造成充足的利益，政策资源的使用，是否经济而有效？总而言之，研究政策的效果，一般应考虑成本因素。这里的成本，既包括投入某项政策的直接成本，还应包括由于投入该项政策而失去其他机会的间接成本。

综上所述，本书认为政策评估中政策效果的概念，应当包括下面几个方面的内容：1. 政策预定目标的完成程度。2. 政策的非预期影响。3. 与政府行为相关的各种环境的变化。4. 投入政策的直接成本和间接成本。政策评估，就是要对以上这些方面进行系统的分析与研究。

二、政策评估的作用

总的来看，政策评估的主要作用在于提供关于既定政策的各种信息。对于这些信息，政策制定者、政策执行者以及政策对象抱有不同的期望和要求。政策制定者一般希望得到关于政策整体效益的信息，它们包括：既定政策的成本和效益如何？政策应持续、修正、扩大、或终结的根据是什么？政策应予制度化、法律化还是继续探索？政策的资源是否需要重新配置？等等。政策执行人员希望知道：为了成功地达到目标，在既定的成本条件下，哪种执行策略和方法效果最佳？政策执行的哪些特点最为突出？政策执行的方法和程序是否需要调整或修正？等等。另外，广大政策对象也希望通过政策效果的了解和认识，来判断因某项政策的实施而造成的自身利益的变化。政策评估就应根据这些不同的需要，不同的着重点，搜集各种不同的政策信息，进行综合的分析与研究，并将研究的结果作为决定政策变化、分配政策资源、改进政策和制定新政策的依据。由此可见，政策评估的作用，具体可以从以下几个方面来考察：

（一）政策评估是决定政策执行去向的依据

政策是个动态过程，政策执行了一段时间后，政策决策者必须根据实际情况，决定该政策的去向。而政策评估，正是作出这种决定的主要依据，是政策变迁的基石。政策的去向或者说政策的变迁一般可分为三种情况：1. 政策延续。政策目标尚未达到，而实践证明原定政策又是有效益的，这时，政策以原有的性质、任务和方式继续执行下去。2. 政策革新。政策决策者针对政策执行中遇到的新情况、新变化，通过经验的总结和认识的深化，适时地对原定政策作出相应的调整和修正。3. 政策终结。对原定政策完全停止执行。政策终结又分为两种情况：一是政策目标已得到实现，原定政策已没有继续存在的必要；二是政策环境发生某些突变，或政策执行无助于问题的解决，若继续执行原定政策就会使问题变得更为严重，必须制定新政策来代替。无论选择上述哪一种政策动向，都需要对政策执行的实际效果进行全面、系统的分析，才能作出正确的决定。

（二）政策评估是重新确定政策目标、制定新政策的必要前提

从政策的连续性来看，任何一个新的政策目标和新的政策方案都不是孤

立产生的，它总是以原定政策及其执行效果为背景的。上述政策革新和政策终结的情况，都从不同方面和不同程度上为确定新的政策目标和新的政策方案，提供了前提条件和要求。必须对原定政策的执行后果，政策环境的发展变化，政策目标的选择方向，进行综合、统一而系统地评估与分析，才能制定和执行新的政策。

（三）政策评估是合理配置政策资源的基础

由于政策资源的有限，政策决策者和执行者都必须考虑如何以有限的资源获得最大的效益，这就要求政府主管部门在不同的政策投入中，必须合理地配置政策资源。合理配置政策资源，一方面可以使宏观决策者站在整体利益的高度，使有限的资源发挥出最大的效益；另一方面可以防止执行人员出于局部利益的考虑采取不适当的投入。要合理配置政策资源，只有通过政策评估，才能确认每项政策的价值，并决定政策资源配置的优先顺序和比例关系，以寻求最佳的整体效果。

（四）政策评估是实现政策科学化、民主化的必由之路

在现代社会中，运用政策来指导、调整社会生产和社会生活，已成为国家管理活动的一个重要方面。实践证明，随着社会生活和政府活动的日益复杂化，政策的科学化已经显得日益重要，传统的经验型政策已远远不能满足现代政府管理的实际需要，必须由经验决策向科学决策转变。而政策评估正是实现政策科学化的必由之路。通过政策评估，人们不仅能够对政策本身的价值作出科学的评判，而且还能够对政策的各个方面进行考察和分析，检验有关政策制定和执行机构的实际工作，针对评估中发现的问题，提出改进政策制定和执行系统及其工作的合理建议，为连续的政策实践提供良好的基础。政策评估不仅有助于政策科学化，同时也有助于政策的民主化。因为政策评估可以超越少数政策制定者的有限识见，独立地、客观地进行评价和鉴定；还可以集中和综合来自各个方面的基本态度、倾向和褒贬；政策对象也可以根据自己的切身体会积极参与政策评估活动。政策的民主化同时也有助于政策的科学化。

三、政策评估的类型

关于政策评估的类型，学术界因研究的侧重点不同，依据的标准不同而有多种不同的划分。有按政策评估活动的基本方式划分的；有按政策评估的人员构成划分的；有按政策评估的内容划分的；有按政策发展过程划分的；还有按政策评估的方法划分的等等。本书着重介绍以下几种类型：

（一）正式评估和非正式评估

从政策评估的活动方式来看，政策评估可分为正式评估和非正式评估。

正式评估指事先制定出完整的评估方案，由确定的评估者严格按照规定的程序和内容而进行。正式评估是占据主导地位的评估方式。由于正式评估拥有高素质的评估人员，充足的评估资金，科学的评估手段，因此，能比较客观全面地反映政策效果，成为政府部门考察政策的可靠依据。

非正式评估指对评估者、评估内容、评估结论没有严格的规定和要求，人们可以依照自己所掌握的情况和自己议定的要求与办法而进行。实际的评估活动大量的属于非正式评估。非正式评估方式灵活，简单易行，具有广泛的适用性。通过非正式评估，不但可以全面了解政策的实际效果，还能够吸

引社会各阶层的人士参与评估活动，加强公民的参与意识。但由于非正式评估受到很多局限，评估的结论往往带有随意性。

正式评估和非正式评估是政策评估活动的两种基本方式。正式评估居于主导地位，直接关系到评估活动的质量，是应大力提倡、不断改进的一种方式；非正式评估一方面可视为正式评估的必要准备，另一方面也是正式评估的一种重要补充。因此，正式评估和非正式评估缺一不可，都应给予足够的重视。

（二）内部评估和外部评估

从政策评估的人员构成及其在政策过程中所处的地位来看，又可以分为内部评估和外部评估。

内部评估是指政策系统的内部的评估者所进行的评估。政策系统内部的评估者可以是政策的制定者和执行者，或者是政策机构中的专职评估人员。这类评估的优点有二：一是评估者置身于政策系统内部，对整个政策过程具有全面的了解，并掌握大量的有关政策制定和执行的第一手资料，有利于评估活动的开展。二是评估者直接参与政策过程，有条件根据自己的评估结论，迅速调整政策目标和政策措施，使评估活动及时发挥作用。但这种内部评估也有缺点：一是由于评估的结论往往关系到评估者作为政策制定者或执行者的声誉，因而容易出现夸大成绩，回避失误的现象。二是作为政策制定者或执行者的评估人员，往往代表着某一机构的局部利益，政策评估容易发生片面性。三是置身机构内部的专职评估人员，容易受到单位利益与人际关系的牵制，也会影响到评估结论的公正性。

外部评估是指政策系统外的评估者所进行的评估。外部评估有些是评估者接受有关单位的委托而进行的，也有各种外部评估者自己组织的评估。

接受委托的评估者，往往是一些专业性的咨询公司，营利性或非营利性的研究机构，有关的学术团体，以及大专院校的专家学者。这类评估的最大优点是，由于评估者置身于决策机构之外，不受单位利益的限制，因而能够客观、公正地进行评估。同时，由于评估者大都是专业人员，掌握了有关政策评估的理论知识，熟悉政策评估的专门方法和技术，并具有评估不同政策的经验，因而能够保证政策评估质量的高水平。不过，值得注意的是，接受委托的评估者，往往在评估经费、评估资料等方面容易受到委托人的控制，有时会造成评估者只对委托人负责，而不对政策本身或社会效益负责的现象。在这种情况下，评估者很可能为了迎合委托人的要求而放弃科学公正的评估结论。

各种外部评估者自己组织的评估，主要是舆论界和社会团体中的某些成员和有些公民个人自愿组织起来而进行的评估。这类评估一般不代表任何单位的利益，而是代表了社会各阶层人士对于政策的看法。较之其他评估活动，应该说比较容易做到客观、公正。但是，这类评估在获取评估所需的资料和经费方面存在很大的困难，受到很多局限。当它在社会上还没有取得权威性影响时，评估的结论也不易受到重视。

内部评估和外部评估的区分是政策评估中最为重要的分类方法。内部评估和外部评估各有其利弊，在实际操作过程中应综合运用，相互补充，以取得科学的评估结论。

（三）预评估、执行评估和后评估

按照评估活动是在政策执行之前、之中还是之后，可以将政策评估分为

预评估、执行评估和后评估，而评估的落脚点都是政策效果。

预评估是在政策执行以前所进行的评估。所谓“预”，是因为政策效果实际上还未产生，因此，预评估是一种带有预测性质的评估。这种预测不是毫无根据地猜想，而是在原有政策效果的基础上，根据已有经验进行的推测。现代科学技术，尤其是电子计算机的发展，使得人们在政策执行以前就能对政策的效果作出准确、有效的估计，使预评估成为可能。由于预评估是在政策执行以前进行的，因此，通过预测政策效果，可以发现政策制定中的某些缺陷，及早采取措施，尽可能将政策的负面影响减少到最低限度。比如一项调整物价的政策，在实施前就对实施后可能产生的后果和影响进行预评估，这样才能做到心中有数。

执行评估是在政策执行过程中所进行的评估。任何政策都必须经过执行才能产生效果和影响，尽管政策执行过程没有结束，但是政策只要付诸实施，它的效果和影响就会显露出来。执行评估就是具体分析政策在实际执行过程中的情况，准确地反映出政策的执行效果，并根据实际情况，及时采取有针对性的措施，以更好地达成政策目标。在政策评估中，执行评估占有重要的地位，它甚至关系到政策的成败。这是因为只有从动态中了解政策执行的情况，才能全面地、正确地评估政策的效果和影响。由于执行评估是在政策执行过程中进行的，执行活动尚未结束，政策执行者可以根据评估结论，尽早调整执行策略和方法。实际上执行评估也可视为是一种政策控制行为。

后评估是政策执行活动完成以后进行的评估。后评估的结论是关于政策价值的最终反映，对政策过程以及政策系统的改进具有决定性的作用。因此是最重要的一种评估方式。后评估主要包括政策效益评估和政策影响评估。

政策效益评估主要研究政策目标的实现程度，侧重于对政策投入产出的比较分析，一项政策应该持续还是应该终结？应该扩大、投入更多的资源还是应该缩减？这些问题的回答，在很大程度上取决于对政策效益的评估。也就是说，政策效益评估的主要内容，就是分析政策执行在支出了各项成本之后是否获得了充分的利益，政策资源的使用是否经济有效。政策效益表现为当产出一定时，它要求政策投入最小；当政策投入一定时，它要求产出最大。

政策影响评估的主要任务，就是综合分析政策执行以后对社会、政治系统、自然环境、某些团体和个人带来的各种影响和变化。政策影响评估的目的，是要确定一项政策是否形成了预期的影响；了解政策推行与政策影响之间的因果关系；在排除政策本身以外的因素之后，衡量政策影响的范围，设法消除不良的政策影响。在进行政策影响评估时，要特别注意区分四类不同性质的政策影响：1. 长期影响和短期影响。政策效果有时可以立竿见影，而有时却要经过较长一段时间方能显露出来。2. 预期影响和非预期影响。有些政策影响是政策制定者所能预想到的，而有些则是始料未及的。有时，非预期影响甚至会在政策的影响中占主导地位。3. 实际影响和象征性影响。实际影响是通过政策执行直接表现出来的，常常可以用一些实际的数据或资料表现出来。而象征性影响则表现为公民个体对于政府行为的感知或态度。这种影响虽是象征性的，但往往又是很敏感的，不可忽视而又容易被忽视。4. 直接影响和间接影响。直接影响是政策直接作用于政策对象的反映。间接影响表现力政策作用于对象以外的团体或个人而发生的溢出作用。比如一项工资政策，不仅影响工资收入者，也影响到他们的家庭成员和亲属，还影响到市场物价的变化等。由于政策影响所包括的范围和层次相当广泛、复杂，政策

影响评估的难度也就很大。

第二节 政策评估的标准、步骤和方法

一、政策评估的标准

如前所述，政策评估实质上是一种价值判断，而要进行价值判断，就必须建立价值准则即评估标准。政策评估标准是衡量政策质量高低的尺度。建立政策评估标准是一项十分复杂而细致的工作，对同一项政策进行评估，如果评估标准不同，可能会导致截然相反的评估结论。

那么，究竟应该怎样确定政策评估标准呢？学术界仁智互见，各有不同的说法。但有一点是共同的，那就是评估一项政策的最根本的标准，在于是否促进社会生产力的发展，是否适应社会发展的基本要求。我国也是用这个标准来检验和衡量一切政策的。政策作为国家和政党行动的指南，作为一定阶级根本利益的真体体现，如果它直接或间接地表现为对被束缚的生产力的解放和对社会生产力的促进，那么，这个政策就是进步、正确的政策，就会获得人民的拥护和支持，就能显示出巨大的效益；反之，就是落后的、甚至是错误的政策，最终必然失败。这是政策评估的最根本的标准。根据这个根本的标准，我国学术界一般把政策评估标准具体化为以下四个方面：

（一）政策投入

确定政策投入这个标准的目的是，要获得在政策执行过程中，政策资源的使用与分配的情况，其中包括：资金的来源与支出，执行人员的数量与工作时间，政策资源与政策对象的相互关系。换句话说，这个标准是要衡量一项政策所投入的各类资源的质和量，实际上是从资源投入的角度来衡量决策机构和执行机构所做的工作，也就是政策成本的评估。在一般情况下，决策者和执行者为达到政策目标而采取的行动和投入，是实现政策目标的有效途径，如果没有必要的投入，要完成政策规定的目标和任务是不可能的。因此，政策投入量是评估政策的一个重要指标。

（二）政策效益

政策效益表现为达到政策目标的程度。确立政策效益标准的目的是，在于衡量政策投入之后的所得成果，比较政策执行的实际效益与原来期望的理想水平，分析政策目标达到的程度。根据效益标准所做的评估，其侧重点不在于政策实施是否完全符合原定计划，而是政策实践是否获得了预期的成果。

政策效益的标准比较复杂，具体运用时要考虑到各种因素的影响。首先，效益是根据目标衡量出来的，所以，运用这一标准的前提条件是政策本身必须具有明确的目标。如果政策目标模棱两可，导致人们关于目标的理解不同，认识不一，评估就不可能统一和可观。其次，要高度重视政策目标实现的充分性。亦即政策目标实现后能在多大程度上消除政策所要解决的问题。它不仅表现为政策实施的结果满足人们需要的有效程度，还表现为需要被满足的人数；不仅包括解决社会问题的深度，还包括解决社会问题的广度。再次，政策效益既表现为政策实施后的经济成果，也表现为非经济的成果。有些政策评估者往往偏爱对经济成果的评估，而忽视对非经济成果的评估，因为非经济成果的评估一般是难以计量的，不能用经济数字表示出来；而必须从多方面进行定性分析，难度比较大。这种片面性当然是不对的，特别是对那些不能只按经济成果论效益的政策进行评估，更是不对的。比如，拯救大熊猫这项工作，其经济效果可能是很差的，但其非经济效果却是无价的，它为地

球保存了一种假如灭绝了，今后就不会再有的生物，因此，即使耗费巨大，也必须拯救大熊猫。这类政策评估，要求人们必须远见卓识，尽量避免主观、无知、短见对效益标准的不良影响，充分保证评估的客观性。此外，在进行政策效益评估时，在着重于政策达成的直接效果的同时，还要注意到政策影响的全部结果，特别是可能或已经产生的各种副作用。这样，才能把政策的负效应从政策的正效效应中排除出去，并估计负效应对正效应的抵消程度，从而作出政策效益的科学判断。

（三）政策效率

确定政策效率标准的目的是要衡量一项政策取得某种效果所必须消耗的资源数量，表现为政策效益与政策投入量之间的关系和比率。效率的高低，既反映出某一政策本身的优劣，也反映出执行机构的管理能力和水平。

以效率为标准的评估，需要研究的主要问题有：1. 一项政策投入一定的资源后是否产生了效益？2. 有没有其他较佳的方法或途径，足以达成相同的成果？3. 如果降低成本后，是否还能获得类似的成就？4. 如果使用比较低级的工作人员，是否也能获得相同的效益？由此可以看出，政策的效率标准和效益标准既有联系又有区别，效率标准侧重于政策执行的方法或途径；效益标准侧重于政策实施后的结果和成就。一种有效率的政策执行途径，不一定能获得高成就的政策效益；反之，一种效益很高的政策，也不一定能达到效率的高水准。然而，这种区别并不是绝对的。有些政策执行的途径可能既是有效率的，也是高效益的。政策评估的一个重要目的，就是要探寻这样的最佳途径。

（四）政策回应程度

政策回应程度，是指政策实施后满足特定社会团体需求的程度。确立政策回应程度标准的目的，就是要从总体上衡量政策对社会的宏观影响。一项具体的政策虽有较高的投入、效益和效率，但如果回应程度不高，也不能认定是一项十分成功的政策。

政策对社会需求的回应是一个国家或政治系统维持自己的生存、稳定和发展的基本功能。政治系统是一个开放系统，它处于不断发展变化的社会环境中。各种社会问题以及人们的不同需求不断地输入到政治系统中去，政治系统则不断地输出各种政策去满足人们的要求，解决各种社会问题。这种持续不断的转换过程，是政治系统的生命所在，这种转换的能力是衡量政治系统功能的一个重要标准。每一个国家或执政党都要通过制定和执行政策为自己所代表的阶级或社会力量的利益服务。一项政策不论关系到全体公民还是关系到一部分公民，只要政策对象认为满足了自己的利益，焕发出较高的热情和积极性来促使社会进步，这就可以说，政策的回应程度高；反之，政策的回应程度就低。由此可见，研究政策回应程度的着重点，不在于政策制定和执行的形式，而在于政策的内容和实际结果。

在实际操作中，对政策回应程度标准的运用是一件十分复杂和困难的事情。俗话说，“众口难调”。同样一项政策，有人说好，有人说不好，究竟如何决断？这就要求广泛搜集有关的政策信息，多方面了解政策对象的反映，从对政策执行前后社会发展变化总体状况的比较分析中，考察政策内容与结果的社会公平性，从而作出客观的评定。

二、政策评估的一般步骤

政策评估是有计划、按步骤进行的一种活动。由于评估的类型不同，因而评估的步骤也就不尽相同，不过，只要是正规的评估，一般都要经历这样三个相互关联的阶段，即评估的组织准备，实施评估、以及撰写评估报告和总结。

（一）组织准备

组织准备对于政策评估具有重要的意义。如果组织准备比较充分，就能抓住关键的政策问题，明确评估的中心和重点，避免盲目性，保证评估工作顺利进行。因此，政策评估实施前应该进行周密的组织准备工作。

组织准备阶段的主要任务包括：

1. 确定评估对象。确定评估对象即决定评估什么政策。虽然评估对于政策的命运至关重要，但这并不意味着任何一项政策在任何时候都可以而且有必要进行评估。在确定评估对象时，必须坚持有效性和可行性相结合的原则。一方面，选择的评估对象必须确有价值，能够通过评估达到一定的目的；另一方面，所选的评估对象又必须是可以进行评估的，即从时机、人力、物力、财力上看均能满足评估所需的基本条件。具体来说，选择评估对象必须注意以下几点：第一，选择评估条件成熟的政策作为评估对象。一项政策若没有经一段时间的实践检验，其本身的优点或局限性还未能显露出来，就不宜评估。第二，选择政策效果与实际状况的改变之间具有明显因果关系的政策作为评估对象。这种因果关系如果不明显，评估设计和对评估结论的解释就比较困难。第三，选择评估结论具有推广价值的政策作为评估对象。另外，是否能够得到有关人员的支持，是否能够降低评估成本，等等，也都是在确定评估对象时需要考虑的因素。

2. 制订评估方案。制订评估方案是政策评估准备阶段最重要的一项工作。因为评估方案设计得是否合理，评估方案质量的高低，直接关系到政策评估活动的成败。政策评估方案的主要内容包括：第一，阐述评估对象。第二，针对所要评估的政策，明确评估的目的、意义和要求。第三，提出评估的基本设想，根据评估目标确定评估的内容和范围。第四，确定评估标准，决定评估类型，并选择评估的具体方法。总之，评估方案应将政策评估活动的五项要素都包括在内。有人将政策评估活动归结为二句话，即什么人出于什么目的根据什么标准采用什么方法对什么政策进行的评估。在这句话中，包含了政策评估的五个要素，即评估者、评估对象、评估目的、评估标准和评估方法。其中，评估者是评估的主体，评估对象是评估的客体，评估目的是评估的出发点，评估标准是评估的准则，而评估方法则是评估赖以实现的手段，它们相互依存，相互作用，构成一个完整的政策评估系统。一项具体的政策评估，就是由这些要素的有机组合所构成的活动过程。因此，政策评估方案就是要对上述五项要素用书面方式作系统、详细地论证与说明。与此同时，还应该对评估活动的组织安排以及评估经费的筹措和使用等情况作出说明。

3. 挑选和培训评估人员。政策评估过程实际上也是一种理论研究的过程，它对评估人员的理论素养要求很高。也就是说，政策评估人员的自身素质及其对评估的态度会直接影响到评估的质量。因此，选择适当的评估人员，提高他们的理论水平，构建一支有较高水准的评估队伍，也是评估组织准备阶段的重要任务之一。

（二）实施评估

实施评估是整个政策评估活动中最重要的阶段，关键性的环节。这一阶段工作的好坏，直接决定着政策评估的成功与否。

实施评估阶段的主要任务包括：

1. 利用各种调查手段，广泛收集政策信息。信息是政策评估的基础。因为信息既可以作为评估者最初判断的依据，也可以作为最后评估的尺度。甚至可以说，评估政策的过程，也就是收集信息，处理信息的过程。既然信息对政策评估工作如此重要，究竟应该怎样来收集各种信息呢？经常采用的方法有：第一，观察法；第二，查阅资料法，如查阅政策运行记录等；第三，调查法，如开会调查，个别访问，问卷调查等；第四，个案法，如典型分析；第五，实验法，等等。这些方法各有其特点和应用范围，最好是交叉使用、相互配合，务求所获信息具有广泛性、系统性和准确性。

2. 综合分析政策信息。就是要对那些有关政策的原始数据和资料进行系统的整理、分类、统计和分析，为得出评估结论提供依据。

3. 综合运用相应的评估方法，具体进行评估。在评估时，要坚持评估资料的完整性和具体分析的科学性两个原则，客观、公正地反映出政策的实际效果，作出评估结论。

实施评估阶段，虽然主要工作就是信息收集、信息处理和作出结论等三项，但实际操作起来，却是相当的复杂和困难。这是政策评估过程的实质性阶段，必须认真做好。

（三）撰写评估报告和总结

这个阶段包括两方面的内容，一是撰写评估报告，二是总结。政策评估的根本目的，形式上表现为得到评估结论，实质则是为了优化政策的投入机制，排除政策运行中的弊端和障碍，增强和提高政策的效力。因此，得出评估结论不是政策评估工作的结束，还要将评估结论用书面报告的形式反映出来，提交有关领导或部门，以便应用于实际的政策过程，为政府的科学决策服务。评估报告的内容，要以政策本身的价值判断为基础，对评估过程、评估方法和评估中的一些重要问题作必要说明，并提出政策建议。评估工作的总结，要对本次评估活动进行全面分析，评价工作中的优缺点，总结经验，吸取教训，为以后的政策评估活动打下基础。

三、政策评估的基本方法

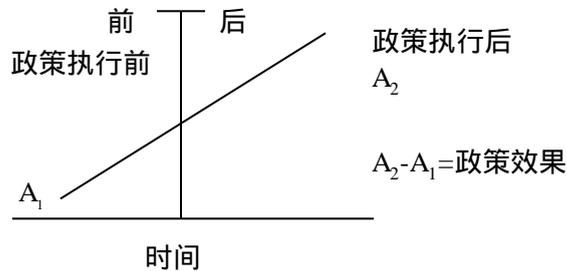
评估方法对于政策评估具有十分重要的意义，从某种程度上说，政策评估的成功取决于评估方法的正确。评估方法的选择和运用，是目前政策学研究中最富于创造性和生命力的一个方面。

评估方法多种多样，从方法论角度划分，可以是经验分析的方法，也可以是演绎推理的方法。从物质和量的角度划分，可以是定性分析，也可以是定量分析。从评估所涉及的工具未划分，可以是传统的方法，也可以是现代方法。无论采用哪一种方法，都是在政策评估的基本方法的指导下进行的，这个基本方法就是前后对比分析法。

前后对比分析是政策评估的基本思维框架，通过政策执行前后有关情况的对比分析，从而判定政策的价值。前后对比分析之所以被称为政策评估的基本方法，是因为它概括出了政策评估的基本特点和本质要求。政策评估是

要确定政策的效果，而政策的效果是通过政策的实施带来的，只有通过对比政策执行前后的情况对比才能确定政策的效果。

根据前后对比分析的基本方法，目前学术界比较公认的具体对比方法，主要有以下四种设计：

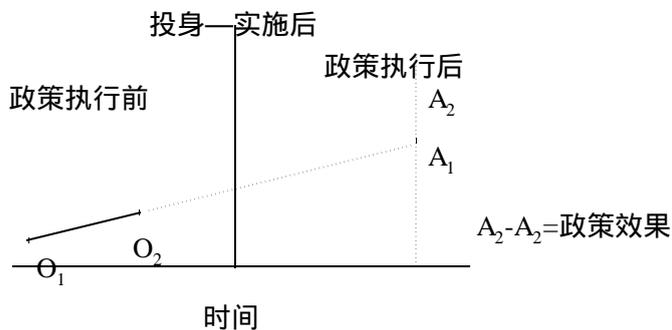


简单“前——后”对比应用起来比较简便，但评估结论往往比较粗略。图中 A_1 代表政策执行前的情况， A_2 代表政策执行后的情况， $(A_2 - A_1)$ 就是政策的效果。问题是 A_2 有时还包括非政策因素影响在内，评估结论就不完全是政策效果。例如，50年代中期，美国学者对康涅迪格州交通管理条例这项政策的评估，就曾在美国政策学界引起了轩然大波，十多年后还有人对此项政策的效果重新进行评估和测算。

美国纽约北面有一个康涅迪格州，著名的那鲁大学就在这里。

1955年，该州州长艾伯拉海姆·利比科夫颁布实施了一项以限制车速为主要内容的交通管理条例。原因是由于该州多年来频频发生交通事故，死亡人数不断上升。条例颁布后，人们褒贬不一，议论纷纷，对此，利比科夫州长认为，1955年交通事故死亡人数为324人，实行限速管理条例后第二年，死亡人数减为284人，前后相比，交通事故死亡人数减少了40人，从百分率来看，也就是保住了12.3%的人的性命，这正是由于执行了车速管理条例的结果。1.利比科夫州长采用的就是简单“前——后”对比分析法。但是有人怀疑因交通事故而减少的死亡人数是否就是交通管理条例的纯效果，要弄清这个问题，就应该借助另一种设计方法来进行分析。

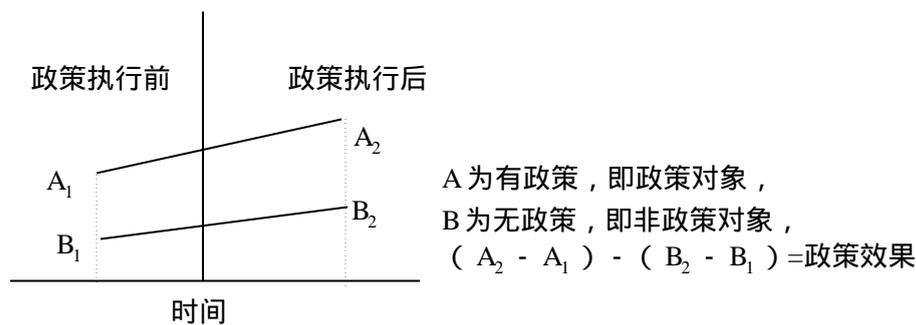
（二）“投射——实施后”对比分析



“投射——实施后”对比，是将政策执行前的倾向线投射到政策执行后的某一时间点上，并将所得到的投影与政策执行后的实际情况进行对比，以确定政策的效果。图中 O_1O_2 ，是根据政策执行前的各种情况建立起来的倾向线， A_1 为该倾向线外推到政策执行后的某一点的投影，代表着若无该项政策

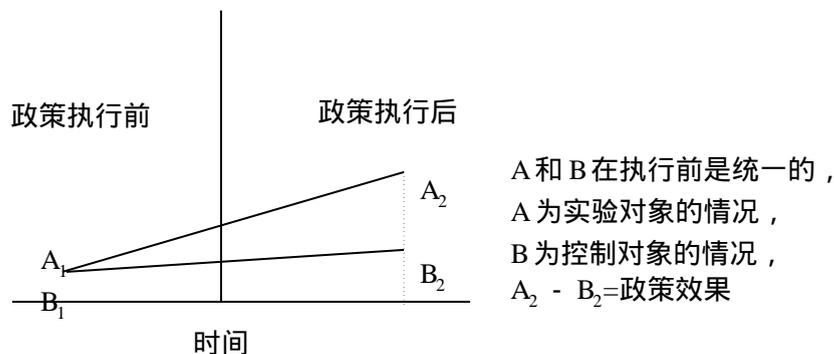
的影响，在这里将会发生的情况。A2 为政策执行后的实际情况，（A1—A2）便是政策的效果。这种设计方法比简单“前—后”对比方法大大前进了一步，因为通过投影能将一些非政策因素的影响过滤掉。如果要评估康涅迪格州车速管理条例的实际效果，可以这样设想：假若没有车速管理条例，结果会是怎样？只能有两种：一是死亡人数可能比上年更多，二是死亡人数照样下降。再进而分析导致这两种结局的原因是什么？或许是因为驾驶员的技术水平，或许是因为气候环境的变化，等等。在设计政策执行前的倾向线时，要将这些非政策因素的影响都充分考虑进去。然后再从政策执行后的实际情况中排除这些非政策因素的影响，得到的结果就完全是政策的效果。这种评估方式从理论上讲，非常明确，但实际操作起来，还是有一定的难度。

（三）“有——无”政策对比分析



“有——无”政策对比，是在政策执行前和政策执行后这两个时间点上，分别就政策对象和非政策对象前后变化的情况进行对比，然后再比较两次对比的结果，以确定政策的实际效果。也就是说，政策效果等于政策对象接受政策之前和之后可以衡量出的变化值之差，减去未接受政策处置的非政策对象前后两段时间的变化值之差，图中 A1 和 B1 分别代表政策执行前政策对象和非政策对象的情况，A2 和 B2 分别代表政策执行后政策对象和非政策对象的情况，（A2—A1）是政策执行前后政策对象的变化值之差，（B2—B1）是政策执行前后非政策对象的变化值之差。（A2—A1）—（B2—B1）便是政策的实际效果。比如，我们要对某项企业管理改革政策的效果进行评估，就可以将实行该项政策的企业执行政策前后的情况，和未实行该项政策的企业的情况前后情况进行对比分析。从分析的结论中，我们就可以考察出该项政策的效果。这种设计方式拓宽了政策评估的思路，得出的结论也比较令人信服。

（四）“控制对象——实验对象”对比分析



“控制对象——实验对象”对比，是社会实验法在政策评估中的具体运用。在运用这种设计进行评估时，要将政策前处于同一水平的评估对象分为两组，一组为实验组，即对其施加政策影响的政策对象，一组为控制组，即不对其施加政策影响的非政策对象。然后比较这两组对象在政策执行后的情况，以确定政策的实际效果。图中的 A1 和 B1 分别是政策实施前实验组和控制组的情况，A2 和 B2 分别是政策实施后实验组和控制组的情况，由于 A1 和 B1 在实验前是处于同一状态的， $(A2 - B2)$ 便是政策的效果。第三种设计与第四种设计都是以政策对象和非政策对象的对比分析作为评估的依据，所不同的是，第四种设计要求两类考察对象在实验前是处于同一水平的。这样，评估某项政策时，只要将该政策执行后，试验组与控制组的情况两相对照，求出两者变化值之差，就可考察出该项政策的效果。比如，为了评估一项中学教育改革政策，就可以挑选出两组年龄、智力水平，家庭背景相同的中学生，分别按原来的教学方案和新的教学方案实施教育，在实施过程中严格控制来自其他方面的各种影响，经过一段时间的追踪观察，就可以通过对这两组学生的对比分析，最终作出关于该项教育改革政策的评估结论。不过，这种评估方式要求政策执行部门给予大力支持和配合，才能收到预期的效果。

第三节 性政策评估中值得探讨的几个问题

尽管政策评估在政策过程中占有极其重要的地位，但是涉足这个领域进行专门研究的学者并不是很多。可以说，政策评估在世界各国都是政策过程中的一个薄弱环节，这是因为政策评估面临很多困难。即使是在政策科学十分发达的美国，要进行一项科学、公正的政策评估也是十分困难的事情。政策评估面临的困难，既与政策本身有关，也与评估的特性有关，还与某些人或组织的影响有关。分析政策评估面临的困难问题，目的在于探讨促进政策评估发展的途径。

一、政策目标的不确定性

政策评估的一项重要工作是考察政策执行是否完成了预定的目标，而要做到这一点，政策本身就必须有明确的可测定的目标。但是，由于政策问题的复杂性以及政策制定者的一些主观因素，使政策目标常常难以明确。表现在：

1. 许多政策目标不可能量化；2. 大多数政策都具有多重目标，有些目标之间还存在着矛盾；3. 在政策执行过程中，政策目标还可能发生变更而被修正；4. 有时，政策制定者和执行者还有意用含糊的不太确定的形式来表达和说明政策目标，以此增加某种应变的能力。所有这些情况，都给衡量和评价政策目标的完成程度，造成很大的困难。

这里仅就政策目标的多元性作进一步的说明。政策目标的评估有两种主要途径：一种是官定目标评估途径；一种是多元目标兼具理论研究的评估途径。美国学者罗西等人极力推崇后者。他们认为按照官定的政策目标去评估政策，政策评估的范围就太狭隘了，往往很难发现政策的成效和存在的问题。因为在政策实践中，有时政策决策者预定的政策目标和所希望的政策效果并没有出现，而不在预定目标之内的政策效果却出现了；有时政策效果倒是包含在官方预定的政策目标之中，但是经过评估分析，却发现它与某政策之间并不存在必然的联系。因而主张采取多元目标兼具理论研究的途径进行政策评估。他们认为，政策评估不能拘泥于官定目标，而应该侧重政策目标的多元性以及评估研究的理论性，只有这样的评估才是有成效的。例如，在美国的乔治亚州及德州，州政府曾推行了一项政策，将失业保险的范围加以扩大，使其含盖两州监狱所释放的犯人，用以减少再捕率（官定目标）。这项政策实施后，进行了一项评估研究，采用随机化的、控制性的实验方式，其目的在于鉴定这项政策的功效。结论是：这样的政策处置，在犯人释放后的那一年，对犯人再捕率未产生任何影响。为什么会出现这样的结果呢？这就需要进行理论研究。从理论上分析，这项政策处置可能产生两种相互抵消的效果，一方面，失业保险的利益减少了逮捕人数，因为政府提供了生活保障，这是决策者所希望的；另一方面，失业保险又导致再捕人数的增加，因为失业保险的利益诱发犯人失去工作的动机，这是决策者不希望看到的。这个例证表明两点：其一，政策目标具有多元性，即政策指向的可以是合理的目标，也可能是并不合理的目标，还可能是派生、异化的目标。其二，政策评估的理论性很强，要求政策评估者必须具备较高的理论素养，才能对政策的成败作出准确的评判。

从对我国计划生育政策的分析中，也可以进一步说明理论研究对政策评估的重要性的难度。计划生育是我国的基本国策。氏时期以来，我国人口政策的主要目标就是控制人口的增长。我们常说我国人口多，底子薄，虽然地大物博、但资源的人均占有量却很少，这极大地制约了我国经济的发展。因此，应严格控制我国的人口增长。就这一点来说，我国的人口政策是成功的。自从实行计划生育以来，我国已少出生二亿多人，但是这对我国经济发展的影响却并不很明显。学术界在人口政策评估的理论研究中发现：决定一个国家经济发展的不仅仅是这个国家的总人口的多少，而是人口素质的高低。以日本为例，据 1982 年的统计资料，日本人口为 118,600,000 人，土地为 377,000 平方公里，因此，日本每平方公里的平均人数是 314.6 人。我国 10 亿人口占地 960 万平方公里，每平方公里的平均人数是 104.2 人。可见，日本的每平方公里的平均人口密度为我国的三倍多。日本的资源比我国还缺乏，故其大部分资源的人均占有量低于我国，而日本的国民经济收入却远远高于我国。原因之一就是日本的人口素质高，科学教育的水平高。世界上曾有过两种关于人口数量的理论：1. “增长的极限”论，认为人口的增长必将过多的消耗地球上的资源和一国的经济能力，从而出现地球资源危机和国家经济困境。2. “无极限的增长”论，认为众多的人口在消耗资源和经济能力的同时，还创造着更大的经济能力，因此增长是无极限的。两种理论解释的主要不同之点，在于怎样看待人的素质。素质低的人不能为社会创造多于自身消耗的物质和文化产品，因而他所表现出来的总效果是消耗了资源和经济能力。素质高的人能够创造出高于自己消耗的物质和文化产品，因而他所表现出的总效果是创造出了高价值。由此可见，我国人口政策的关键应该是提高人口素质。当前，为了减少低素质人口造成的资源和经济消耗，我们必须控制人口数量，并在控制人口数量的基础上努力提高我国的人口素质。这就是我国人口政策评估所得出的科学结论。这样一个结论，如果没有多元分析和理论研究的正确结合，那是办不到的。

上述分析表明，采取多元目标兼具理论研究的方式来评估政策，既是一种比较科学的好方法，又是一种难度很大的方法。评估者面对众多显露的、潜在的、纷坛繁杂的目标因素，要确定哪些因素应当纳入评估研究的范围，是相当困难的。另外，评估的理论要求很高，一般人不容易达到。总之，政策目标的不确定性及其表现形式的多元化，不仅给政策评估的最终价值判断带来障碍，而且还会给政策评估标准的建立造成困难。只有进行深入的科学探讨，才能找到出路。

二、政策影响的广泛性

一项政策影响往往涉及到社会生活的许多方面，其中既包括预期的影响，也包括非预期影响；既包括政策系统内部的各种变化，也包括政策系统外部的环境的变化；既包括短期影响，也包括长期影响；既有正面影响，又有负面影响。在所有这些影响中，一方面，有些因素难以测定，甚至根本无法测定；另一方面，各种影响因素也往往难以用同一个计量标准来衡量，这就给政策评估带来了很大的障碍。

一项政策的实施，往往会产生正、反两个方面的结果：既有积极的影响，也有消极的影响。比如为了消除森林虫灾，大面积喷洒农药，结果会造成卫

生公害；工业的进一步发展，带来了严重的环境污染；兴建大型发电站，既可以发电，又可以防洪，但又会对文物景观、生态平衡带来不利影响。可见，政策评估要对这些相互矛盾、错综复杂的因素进行客观、公正地分析，进而对某项政策的价值作出科学的评判，其困难就不言而喻了。

政策评估中还应该考虑到政策环境对政策结果所产生的影响。比如，战争的突然爆发，会对一个国家既定的内外政策产生重大影响；全球的能源危机，会造成不少国家稳定物价的政策失败；大面积的旱涝灾害，会影响到一个国家粮食政策的成效。等等，这些因素大都是非人力所能及的，而且一般都是难于计量的。这也给政策评估带来了一定的难度。

除此以外，还有一个值得注意的现象：政策影响的广泛性不仅使那些不赞成评估的人有了借口，而且还为某些不科学的评估的出现创造了条件。有些受局部利益牵制的政策评估，往往会从广泛多样的政策影响中只选取对本单位、本部门有利的因素来进行评估，而把另外一些因素人为地忽略掉，从而影响了评估结论的公正性。

三、政策资源的混合和政策行为的重叠

任何政策都不是单独存在的，在同一时期，往往有多个政策在同时发挥作用，这就产生两个问题，即政策资源的混合和政策行为的重叠。

所谓政策资源的混合，就是投入不同政策的资源彼此纠缠在一起，分不清某项资源的支出究竟是属于哪一个政策，或每项政策的总投入是多少。造成政策资源混合的原因是：1.从资金运用上来看，用于所有政策的款项往往都是来源于同一个部门，并实行统一支付的方法。特别是内容相关的政策，更是如此。即使有时规定专款专用，但在实际操作过程中，也很难判明某笔经费是否属于某项政策的单项投入。2.从政策的沉淀成本因素来看，一项新政策的投入，总是在原有政策的沉淀成本的基础上进行的，原有政策的沉淀成本具体表现为经费、物资、组织机构的设置，人员的配备以及其它积淀下来的各项投入等。这样，就使得政策成本不易确定，从而增加了政策评估的难度。

所谓政策行为的重叠，就是针对相同或相似的政策问题和政策目标群体，不同的机构或部门都制定并执行各自的政策，多项相关政策同时作用于某政策对象。在这种情况下，各种不同政策的效果混杂在一起，很难将某项政策的实际效果从总体变化中区分出来。有时，由于缺乏沟通和协调，会造成政策之间的相互干扰，使得要区分每项政策各自的效果更为困难。

四、有关人员的抵制

政策评估虽然是对政策的价值判断，但由于任何政策都是由人来制定并执行的，所以，政策评估也是对有关人员行为的一种价值判断。实际上任何类型的政策评估，都包括了对政策制定过程和执行过程的优劣功过的评判。政策评估本身就具有一种批判性，因为政策评估的目的就是要从政策实践活动中发现问题，找出差距，总结经验教训，提高政策活动的水平。因此，与政策有关的人员（主要是政策制定者、政策执行者）和机构往往对政策评估产生一种抵触心理。这种抵触心理的形成来自三方面的原因：1.他们担心政

策评估会得出不利于他们的结论，从而影响自己的前程。2.他们认为评估会干扰他们的日常活动，打乱他们的行动计划，使既定目标无法实现。3.由于机构的惯性作用所致。评估活动本质上是要求变化的，而机构一旦开始实行某项政策而运转起来，一种惯性就形成了，它本能地反对任何变化的要求。

在政策评估面临的所有困难中，人为的抵制是最为严重的一种障碍。因为如果与政策有关的人员抵制评估的话，他们就会拒绝提供评估经费和评估资料，或者干脆不接受任何于己不利的评估结论，这样就会使评估活动无法开展或者失去作用。

五、评估资料和经费欠缺

资料和信息是进行政策评估的基础。如果没有足够的、适用的、与政策相关的统计资料和其他多方面的政策信息，政策评估就很难进行。然而，由于有些政策机关不重视资讯管理，或者资讯系统不完备；或者资料记录有遗漏；或者统计数据不准确；或者对政策信息的收集和处理零乱。在这种情况下，政策评估甚难获得精确的资料，用以分析政策的各项成果或运作情形。再加上那些抵制政策评估的有关人员，也会拒绝提供关键性的资料，或者只提供对他们有利的资料。这样，就更增加了正确评估的难度。

政策评估需要投入相当的经费、设备、时间与人力，这些投入除非有额外的来源，否则，不论是决策机关还是执行机关，一般都很难从用于现行政策的资源中拿出一部分来进行政策评估工作。还有那些力图阻止评估研究的相关人员，他们也会拒绝提供评估的经费。没有必要的评估经费，政策评估活动也就难以开展了。那些业余的、学术性的评估研究，其成效和影响毕竟是有限的。即使有的政策机构愿意提供经费，但他们总是千方百计地试图影响评估的结论。如此看来，评估资料欠缺、评估经费不足，始终是困扰政策评估的两大难题。

六、评估结论不被重视

政策评估缺乏影响力，评估的结论往往不被有关部门所重视，使得政策评估活动难以发挥应有的作用，这是评估研究发展缓慢的一个重要原因。

当政策评估的结论与政策支持者的期望不一致时，他们会指责评估研究所使用的资料不足，结论带有片面性，因而不顾一顾。即使政策评估有极度明显的数字，足以证明政策相关人员的绩效不佳，他们也还会提出种种理由加以反驳。这些理由也往往是一时说不清的，比如：政策的影响是长期的，不能在目前就在加评论；政策的影响是广泛而普遍的，并无任何单一的标准或指标，足以衡量政策的已有成效；政策的影响是何等的细致，怎么能用粗略的统计来加以认定；即使有些政策效果不明显，也是因为政策执行得不够彻底所致，或者是因为政策资源投入不足；对一项政策若未能找出任何积极的影响，那是因为评估研究本身的不足或偏误所致，绝非政策本身有问题。如此等等，还可以举出很多。这种现象不排除，就足以使政策评估无力进行。

上述种种问题，既说明了政策评估在当前所面临的困难，也提出了政策评估在理论和实践上的探索任务，只有政策科学的深入发展，才能予以科学回答。现代科学技术的发展，为政策评估的深入开展打下了坚实的基础，我

们相信，政策评估研究必将随着人类认识的深化而不断发展。

第十章 政策终结

政策终结是政策运行过程的最后一个环节。政策评估工作完成之后，政策决策者立刻就面临着对政策去向的判断和选择：该政策是应该终止？是继续下去？还是应该加以革新？如果决定终止某项政策，这就意味着该项政策生命过程的结束。本章主要介绍政策终结的含义、对象、作用，分析政策终结的障碍，探讨促进政策终结的有效途径。

第一节 政策终结概述

一、政策终结的含义

单就词义看，终结是指某事或某一活动在某一时间或某一空间内，使之终止或结束。这种现象在人类日常生活中并不少见，比如离婚、死亡、退休、破产等，都带有终结的色彩。世界上万事万物都经历着从产生、发展、壮大，一直到衰亡的过程，从这一点来看，终结现象的存在是符合人类社会发

展规律的。政策终结指的是在政策领域里发生的终结现象。较之一般意义上的终结。其含义要复杂得多。最根本的区别有两点：第一，政策终结不是一种自然形成的现象，而是人们在政策过程中主动进行的，旨在提高政策绩效的一种政策行为；第二，政策终结不但代表旧政策的结束，而且象征着新政策的开始。台湾政策学者认为：政策终结这个概念不仅隐含了一套期望、规则和惯例的终止，政策活动的停止，机关组织的裁撤；而且还包含了新期望的提出，新规则、新惯例的建立，崭新活动的展开，机关组织更新与发展。

从整个政策过程来分析，政策终结发生于政策评估之后。就一般现象而言，有两种情况导致政策终结：一是政策实施后，政策决策者发现政策目标已经实现，政策问题已获解决，政策已没有继续存在下去的必要；二是通过评估，政策决策者发现所执行的政策是无效的或是失败的，根本不能解决所面对的政策问题，需要制定出新的政策来代替它。因此，政策终结就是政策决策者通过对政策进行慎重的评估后，采取必要的措施，以终止那些多余的、不必要的或无效的政策的一种行为过程。

二、政策终结的对象

政策终结是一项重大的政策行动。由于政策的终结，往往会使一些社会现状发生变化，某些与政策有关的组织和个人的利益会因此而受到影响，特别是对那些政策受益者、政策决策者和原政策执行机构的负责人，更是有切身的利害的关系，如果处理不当，就会给政策终结带来阻碍。因此，在实施政策终结以前，必须首先分析政策终结所涉及的各方面的关系；界定出终结的对象。

政策终结的对象可分为以下四类：

（一）功能

功能是政府为了满足人民的需要而提供的服务，它代表着政府活动的基本方向，政策的效果就是通过具体的功能来体现的。一项政策若出现失效或失误，首先在政策的功能上体现出来。所以，政策的终结首先表现为功能的终结。所谓功能终结，就是终止由政策执行而带来的某种或某些服务。在政策终结的所有对象中，以功能的终结最难，一方面是因为功能的履行或承担，是政府满足人民需要的结果，若予以取消势必会引起各方面的反对，人们特别敏感的是社会福利方面的一些具体政策。另一方面，某项功能往往不是由某项政策单独承担的，而是由许多不同的政策和机构共同承担的，要予以终

止往往需要做大量的组织准备工作和协调工作。如果已经决定终止某项政策，不论其功能表现如何，都应该命令宣布该政策活动的结束，不这样做，就会干扰和阻碍新政策功能的发挥。

（二）组织

任何一项政策活动都是通过组织来推动的，无论是政策的制定，还是政策的执行都是由一定的组织机构来承担的。因此，政策终结通常也伴随着组织的缩减或撤销，这就是组织的终结。有些组织，是专为制定或执行某项政策而设立的，随着该项政策的终止，组织也随之撤销；但有些组织，特别是作为政策执行组织的大部分行政机构，同时承担着多项政策或多种功能，在完成一项政策执行任务之后，还要保留下来继续承担新的相关的政策任务。这样的组织不会随着某项政策的终止而撤销，而应该采取缩小规模、减少经费等方式进行缩减。组织的终结常常比较困难，因为它影响到组织人员的切身利益，在实施时会遭到有关人员的强烈抵制。我国各级党政机关，都有不少因执行某些政策而设立的临时机构。这些机构，既有政策任务完成后被撤销的，也有不少政策任务完成后仍然存在的，之所以存在主要是顾及人员的安排和各个方面的关系，这是造成人浮于事、机构臃肿的重要原因十一

（三）政策

政策本身的终结亦即停止执行某项政策。同以上两种终结相比，对政策本身的终结所遇的阻力较小。这是因为：第一，如前所述，功能与组织往往是和多项政策交织在一起的。相互牵扯，而对某项政策的终止，却是就一个单项的政策而言的。因此相比较起来，对政策本身的终止要容易些。第二，相对来说，政策的目标比较单纯，能够通过评估来决定取舍。第三，政策更改的代价远比功能转变、组织调整要小得多，因而容易得到实际部门的认可。第四，政策本身无法保证其所需要的资源，因此，在缺乏强有力的支持时，比功能和组织更难维持。第五，政策本身拥有一批天然的反对势力，有的人会对政策的终止持支持态度。因为在一般情况下，凡认为该政策违背了他们的价值观、原则，甚至损害了自己的社会经济和政治利益的人们，都是该项政策的反对者，他们会积极支持该项政策的终止。还有些政府主管人员，希望重新分配政策资源，更多地增加重要政策的投入，主张把不重要的或不值得的政策予以取消；或者，认为旧政策是实行新政策的障碍，从而把旧政策的终止作为新政策规划和执行的先决条件。所有这些都有助于政策本身终结的实现。

（四）计划

这里所说的计划，是指为达成政策目标，完成政策任务而制订的行动部署，即执行政策的措施和手段。在所有的终结对象中，计划的终结是最容易达成的，因其最接近实际问题，其好坏结果或影响有目共睹，容易达成共识。再者，执行计划是为政策服务的，如果某项政策终结了，为达成政策目标而制订的实施计划当然也就应该随之取消。所以，计划终结所遇阻力最小。

三、政策终结的作用

从对政策终结的含义的分析中可以看出，政策终结的作用主要体现在两个方面：

第一，政策终结能够节省政策资源。任何一个国家，财政负担和资源配

置都是有限度的，如果不能及时地终止一项已经过时的或无效的政策，那将是政策资源的极大浪费。政策终结通常标志着旧的政策过程的结束。当一项政策目标已经实现，政策问题已经解决，或者是政策目标虽然没有达到，但实践证明该政策是无效的，在这种情况下，政策的继续推行就成为没有必要或无意义的了，如果不及时地予以终止，就会浪费有限的政策资源。正因为政策终结意味着政策活动的结束，某种期望、规则和惯例的终止，以及有关机构的裁减和撤销，因此，政策终结能减少人力、财力、物力的无效消耗，从而节省有限的政策资源。

第二，政策终结可以提高政策绩效。当今世界，动荡变化，呈多极趋势，和平与发展成为当代的两大主题，其影响所及大，各国政策问题的类别、性质随着时间和空间的变化也不断变化并日趋复杂。政策决策者必须根据变化了的政策问题或政策环境，不断调整自己的政策行为，以充分运用有限的资源，取得最大的政策绩效。政策终结既标志着旧的政策过程的结束，同时又象征着新的政策过程的开始。当一项政策在其实施过程中遭到失败，无法解决所面临的政策问题，政策的终结就意味着新的政策活动的启动，新期望、新规则和新惯例的诞生，以及有关机构的更新和发展，从而促进政策绩效的提高。正是从这个意义上说，政策终结既是结束，又是开始，在整个政策循环中起着承上启下、开拓未来的作用。政策终结肩负着重要的历史使命，是政府部门适应环境，提高政策绩效的关键环节。

总之，一项多余的、不必要或无效的政策，若不能及时予以终结，则不但会浪费宝贵的政策资源，还会延误解决政策问题的时机，影响政策的绩效，甚至有可能危及政府在人民心目中的威望。可见，政策终结在政策过程中具有十分重要的作用。

我国实行改革开放政策初期，各地在贯彻落实中，都不同程度地遇到了些麻烦。原有的许多具体政策已不适应变化了的情况，不适应新时期经济发展的需要，但又没有宣布作废，新的政策措施没有及时出台，曾一度使许多应该办，能够办，而且应抓紧办的事情却办不成，贻误了时机，制约了我国的经济的发展。鉴于这种情况，国务院及时提出：清理过时政策，为改革开绿灯。比如，

1992年7月，《全民所有制工业企业转换经营机制条例》颁布后，国务院各部委认真组织清理与《条例》相悖的“红头文件”。据有关部门统计，1992年底国家物价局已废止治理整顿期间的文件23份，废止行政法规13份；机电部废止了35份与《条例》有抵触的文件；冶金部清理了1000多份政策文件，其中94份需要废止，145份需要修订；纺织部已废止与《条例》相抵触的文件31份。与此同时，国务院经贸办、国家体改委、法制局与国务院各经济部门着手制订与《条例》配套的各种新的规章。国务院的这一举措，极大地提高了政策的绩效，为我国经济的发展注入了新的活力。

第二节 政策终结的障碍

同政策评估比较起来，政策终结主要不是一种分析研究的过程，而是一种行动的过程。但由于它同样涉及到一系列的人员、机构、活动和制度等复杂因素，因此，政策终结仍然具有相当大的难度。即使是一项具有明显的公认的失误或失效的政策，要予以终止，也会碰到很多困难。分析政策终结面临的障碍和困难，目的在于探讨促进政策终结的有效途径。

一、心理上的抵触

对于一般人来说，心理上的某种反感往往也会从政策终结上表现出来。对政策终结的抵触心理主要有三种情况：一是政策受益者，他们往往囿于既得利益，看到政策将有变化，担心因政策的终结会丧失已有的实际利益，就会对某项政策的终结产生逆反心理。二是政策制定者，如果对政策问题缺乏高度的自觉性、责任感和科学态度，他们一般不愿意承认政策的缺陷或失败。一方面，他们认为现有的政策是通过周密考虑精心制定出来的，另一方面，他们感到若承认政策失败则等于承认他们工作中的失误，甚至有可能影响其名利地位，因而对某项政策的终结也会产生逆反心理。三是政策执行者，如果对政策问题缺乏高度的自觉性、责任感和科学态度，他们往往也同样不愿承认政策的失败，因为在政策活动中凝聚着他们的精力和劳动，特别是当某项政策的终结可能危及他们的发展前途时，这种心理上的抵触就更为强烈。

上述三类心态，往往成为政策终结的主要障碍。这是因为政策的失效或失败的主客观原因往往比较复杂，即使有明显的证据足以证明某项政策绩效不佳，但也有一个认识辨析的过程，哪些问题应当归结于政策环境的变化和影响，哪些问题应当从主观因素中去寻找原因，在没有弄清这些问题之前，上述对政策终结的逆反心理是难以轻易克服的。

二、组织惯性的作用

组织机构的惯性作用也是政策终结的一个障碍因素。当不同的组织机构相互配合并开始执行某项政策时，一种惯性就形成了；组织的惯性使政策执行一旦开始就很难停止。如果要想修正其方向或让其停下来，必须从外部施加很大的力量才能做到。这是因为组织机构所固有的惯性，使它本能地反对任何变化的要求。另外，组织机构如同人一样，生存的能力很强，当政策终结危机到组织的生存时，它会千方百计地减轻所面临的压力，或改变策略，或调整结构，想方设法地延缓政策终结的进程，给政策的及时终结带来消极影响。

三、抵制政策终结的联合影响

当政策终结迫在眉睫时，反对政策终结的力量往往会自觉或不自觉地联合起来，使政策终结难于进行。那些反对政策终结的行政组织，一方面要求其内部成员齐心协力共同抵制，另一方面则极力接近和拉拢政府内外有影响的人士及政策支持者，形成一股强大的反对势力，对政策终结造成威胁。那些

行政组织之外的，在政策被终结前获得利益的团体和个人，也会自动结成联盟，形成一个利益集团，不断向政府主管人员施加压力，强烈要求阻止政策终结。这种情况，在社会主义条件下，一般是不存在的，但作为一种社会历史现象，其消极影响还不能完全清除，不可忽视。

四、法律程序上的延迟

任何政策的确定和组织机构的组建，都是通过一定的法律程序进行的，同样，政策的终止和组织机构的撤销，也必须按照法定的程序来办理。这一过程不仅耗时费力，而且操作起来往往十分复杂，有时还会延误政策终结的时机。特别是一些已上升为法律的政策，要使其终结更是大费周折。由此可见，法律程序上的麻烦也是影响或延缓政策终结的一个重要因素。另外，要将政策的失败通过立法机关予以曝光，又常常会使人们对立法活动本身的科学性、有效性产生怀疑。所以立法机关在考虑终止某项政策或法律时，往往顾虑重重，举棋不定，更增加了政策终结的难度。

五、政策终结的代价

政策终结的代价包括两方面的内容：一是现有政策的沉淀成本，二是终结行为本身要付出的代价。现行的政策或组织机构已投入了巨额成本但没有得到回报，政策决策者面对投入的沉淀成本，往往处于进退两难的境地，一方面政策已被证明是无效的或失败的，继续追加投入只会造成更大损失，另一方面，如不继续投入则已投入的巨额资金将会由于政策的终结而彻底落空。比如，我国武汉的一米七轧机工程，建成之初由于电力需求过大，根本无法开工，且不说工程建设的巨额投入，为了保证机器不生锈，每隔一段时间还必须开机运转几天，曾一度使政策决策者进退维谷。就一般情况而言，决策者在现行政策已经投下的高昂成本面前，很难下定终止政策的决心。有的学者主张，在这种情况下，不计较政策的目前效果，让它再持续一段时间以观后效，似乎是既明智又保险的做法。另外，政策终结本身也需要付出高昂的代价，不仅要筹措政策终结所需的各项费用，以制定和执行新的政策，组建新的机构；而且，为了照顾各方面的利益与关系，有时还要对有关单位和个人进行补偿。政策决策者很有可能在这些高昂代价的重压之下，改变初衷，放弃终结。

上述分析表明，政策终结确实面临许多困难和障碍。正因为如此，我们随时可以看到，大量低效，无效甚至完全没有必要的政策充斥于各级政府的政策活动中，许多应该终止的政策得不到及时的终止。如何促进政策终结，已成为当前各国政府在政策实践过程中亟待研究的一个重要问题。

第三节 政策终结的途径

一、政策终结的具体方式

由于政策终结涉及面广、影响大，而且直接关系到某些当事人的切身利益，所以在实施中大多采用一些阻力较少的局部和渐近终止的方式。具体来说，政策终结的方式有以下五种：

（一）废止

废止在这里指的就是终止政策的执行。实行改革开放政策以来，我国政府经常采用命令废止的方式来终结那些过时的和失效的政策。比如，1991年国务院命令废止的行政法规共有13项，1993年外经贸部连续发了3号公告，宣布废止了几百项具体政策规定，仅第三批废止的对外贸易经济合作内部管理文件就有215个。命令废止是政策终结的最直接的方式。

（二）替代

替代指的是旧的政策由新的政策所代替，但所面对的政策问题，所要满足的各种需求基本上没有变。新政策是对原有政策的补充和修订，其目的是为了更好解决原有政策所没有解决的问题，实现原定的政策目标。比如，1993年10月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》规定：“1986年1月7日国务院发布的《中华人民共和国城乡个体工商户所得税暂行条例》和1986年9月25日国务院发布的《中华人民共和国个人收入调节税暂行条例》同时废止。本决定施行前制定的其他有关个人所得税的行政法规的内容与本决定相抵触的，以本决定为准”。该决定从1994年1月1日起施行。这就是以新的政策替代旧的政策。

（三）合并

合并指的是旧的政策虽被终止，但原有的政策功能并不取消，而是将其合并到其他政策或机构的工作中。合并有两种情况，一是将被终止的政策内容合并到其他已有的政策当中，二是将两项或多项被终止的政策合并起来，组成一个新政策。

（四）分解

分解指的是将原有的政策分成几个部分，每一部分各自形成一项新政策。采用分解的方式进行政策终结，虽然原来的政策从形式上看已不再存在，但政策的内容却保留下来了。当原有的政策由于内容繁杂、目标众多而影响到政策绩效时，运用分解的方法往往能收到较好的效果。

（五）缩减

缩减就是采用渐进的方式实现政策终结。其目的是为了缓冲政策终结所带来的社会震荡，协调好各方面的关系，尽可能地减少损失，一般来说，缩减的办法主要是逐步减少对政策的投入；缩小政策实施范围；放松对政策执行的控制与宣传等措施，以达到完全终止政策的目的。

二、促进政策终结的有效途径

《法制日报》1992年3月4日。

《国际商报》1993年10月9日。

如前所述，政策终结是一项困难重重、高度复杂的政策行为，但适时的终结那些绩效不佳的政策，又是政府管理刻不容缓的责任。因此有必要对促进政策终结的有效途径进行一些探讨。

（一）消除人们的抵触情绪

为了保证政策终结的顺利进行，政策决策者首先应该做好说理工作，消除人们的抵触情绪，提高人们的思想认识。应该让人们明白：政策终结并不是某些组织或个人前途的丧失，而是改变窘境，寻求发展，迈向成功的机会。企业家们大都懂得，当自己的产品销路不畅或滞销时，应该缩小产品的生产规模，甚至完全停止生产，以便集中力量，生产有利可图的产品。对于政策终结来说，道理也是一样，及时终止那些无效或不必要的政策，是为了充分运用有限的资源，以求获得更多更好的政策绩效，从根本上来说，是于国于民都有利的事。只要人民认识了政策终结的意义，就能顺利实现政策终结。

（二）公开评估结果

政策终结支持者的态度和人数多寡，在某种程度上决定了政策终结的成败。政策终结的倡导者必须尽力争取各种支持力量，以推动政策终结的实现。如何争取支持呢？公开政策评估结论，是争取潜在的支持者的最好方法。通过公开评估的结论，揭露某项政策的低效或无效，让人们了解继续这种政策将对社会造成危害和损失，并真正认识到及时终止那些绩效不佳、陈旧过时的政策，只会于社会有利、于人民有利。政策决策者还应提出政策终结的各种立论根据，比如指出因政策环境的变迁或者其他什么因素，引导人们更新观念，改变对原政策的态度，以争取到更多的支持者。

（三）旧政策终结与新政策出台并举

人们一般都不愿意看到政策终结，因为终结往往含有消极的意思，但人们却不会反对一个新的、较佳政策的出现。所以，为了缓和政策终结的压力，可以采用旧政策终结与新政策出台并举的方法，及时用新的政策来取代旧的政策。这样，使人们在失去对旧政策的期望的同时，得到一个新的希望。这种做法往往可以大大减少关于政策终结的争议和阻力。不过，采用这种方法对于具体的操作部门来说要求较高，因为终结旧政策和落实新政策两方面工作同时进行，工作量很大，弄不好会顾此失彼，反而影响了政策终结的进程。

（四）处理好政策终结与政策稳定、政策发展的关系

政策决策者和政策执行者大都非常重视政策的稳定性，担心旧政策的终结和新政策的出台，会使人们产生政策多变的错觉；往往难以作出最后决断，即使作出了决断，在实施政策终结的过程中也顾虑重重。实有必要提高关于政策终结与政策稳定、政策发展的相互关系的认识。

首先，政策是一种动态过程，政策问题和政策环境经常处于各种各样的复杂的发展变化之中。这是政策的动态性。同时，政策又具有稳定性的特点。政策的稳定是与一个国家政治的稳定、经济的稳定和社会的稳定紧密联系在一起的。如果政策不稳定，政策变化过快，政策对象从心理上和行为上难以适应这些变化，就会严重影响人们对政策和政府的信任，产生一系列严重后果。但是强调政策的稳定性。并不是要人们死死固守那些失效或无效的政策。如果那样的话，就已经为社会埋下了不稳定的因素。也就是说，政策确实具有稳定性的特点，但稳定也是相对的，稳定并不意味着政策的停滞和僵化。当代社会是变化迅猛的社会。变化的周期在缩短，变化的步伐在加快。在这

样的社会中，政府的政策行为必须始终顺应社会变化的需要，一定的政策在实施了一个阶段以后，如果绩效不佳，就应及时终结，制定新的，或更好的政策来代替，这才是明智的做法，由于人类的认知能力有限和政策问题的复杂性这两者之间存在的差异，政策终结现象是不可避免的。

其次，从政策的发展来看，政策不可能无中生有，凭空而来，它只能在原有政策及其后果的基础上产生。一项政策由于规划不当、资源缺乏、执行不利；环境条件发生重大变化以及其它原因产生了失误或失效，不能达到政策目标，而被一项新的政策所取代，这种现象既是政策的终结，也是政策的发展。现代国家政策涉及社会生活的领域越来越广泛，越来越深入，因此，制定全新的，与原来的政策毫不相关的政策的可能性相对减少了。政策的发展变化更多的是政策内部和不同政策之间的协调与综合。即使是制定一项涉及全新领域的政策，也往往是从相关的领域和相关的政策出发进行政策方案的规划，而且新政策所要解决的问题，往往也是从现行政策中衍生出来的问题。也就是说，政策本身就是政策问题产生的重要根源，过去的政策是未来政策的基础，正是从这个意义上说，政策终结是政策发展的必然。

如果人们能够正确认识政策终结与政策稳定、政策发展的相互关系，就能有效地促进政策的终结，推动政府各方面工作的发展。

第十一章 政策执行与 评估案例分析

案例之一：我国财税政策的执行与发展——从利改税到分税制

一、利改税政策的出台

我国利改税政策从 1979 年开始酝酿，在 1983 年试行，到 1984 年 10 月 1 日起在全国实施。在此之前，我国财政是执行统收统支的大包干政策，企业的全部利润都上缴国家，成为财政收入的主要来源，企业的投资和进行生产活动所需的资金和费用，都纳入国家预算，由财政拨款支付。这是高度集中的计划经济体制财政运行的基本模式。随着经济体制改革的逐步发展，国民经济体制和经济结构逐渐发生变化，单一的公有制变成以公有制为主体的多种经济成分并存共同发展的格局，经济运行模式也由产品经济逐步向商品经济过渡。这就使我国原有的财税政策，不再适应新条件下经济发展的需要了，于是在 1983 年我国就初步实施利改税政策。财政部拟定了《关于国营企业利改税试行办法》，规定利改税的主要内容是：凡有盈利的国营大中型企业，均根据实现的利润，按 55% 的税率交纳所得税。企业交纳所得税后的利润，一部分上交国家，一部分按国家核定的留利水平留给企业。对国营小型企业，根据实现的利润，按 8 级超额累进税率交纳所得税，交税以后，由企业自负盈亏，国家不再拨款。利改税政策的实质是把企业过去向国家上缴利润的形式改为按照国家规定的税种税率交纳税金的形式，把国家和企业的分配关系（即国民收入的分配中国家与企业的分配关系）以法律形式相对固定下来，税收部分构成国家财政收入，税后的企业留利为企业自有利润，归企业支配。

为实施利改税政策，财政部在 1983 年 4 月召开工作会议并向国务院报告。国务院在 4 月 22 日发出了批转《财政部关于全国利改税工作会议的报告》和《财政部关于国营企业利改税试行办法》的通知，下发全国，正式批准实施利改税政策。这实际上是实施利改税政策的第一步。

1984 年 9 月 7 日，国务院向六届全国人大常委会第七次会议提出了《关于提请授权国务院改革工商税制和发布试行有关税收条例（草案）的议案》。王丙乾在 9 月 11 日向会议作了《关于国营企业实行利改税和改革工商税制的说明》。会议于 9 月 18 日通过了《关于授权国务院改革工商税制和发布试行有关税收条例（草案）的决定》，并决定从 1984 年 10 月 1 日起在全国范围内开始实施。这实际上是实施利改税政策的第二步。这第二步实际上是接近于把企业上缴利润改为完全的交纳税收。人大常委会的决定，标志着利改税政策的正式出台和合法化。

二、利改税政策实施基本上采用执行过程理论模式

利改税政策实施的情况表明，我们基本上是采用执行过程理论模式。

（一）从中央到地方各级政府，都逐级召开贯彻执行利改税政策的有关会议，由财税机关和有关部门的领导和工作人员参加，逐级向下传达国务院的政策精神，熟悉利改税的各项具体内容，掌握各种具体的计算公式和操作规程，为正确实施利改税打下良好基础。

（二）各级政府加强领导层层负责，各有关部门搞好协作、配合。国务院要求各级政府要加强对利改税工作的领导，明确规定各级政府、中央各企

业主管部门都要有一位负责人抓这项工作，其他地方政府都按这一要求由一位负责人抓这项工作。国务院还要求计划、物价、工商等部门搞好协作配合，保证利改税工作的顺利进行。

（三）加强税收专门机构，充实企业财务和税务人员。国务院明确指出，在机构改革中，税务机构和人员不应削弱，而应加强。在实施这个政策的过程中，国家税务机关，逐步从财政机关中划分出来，最后形成了全国统一的从中央到地方各级政府都设置有专门的税务机关并拥有一支庞大的强有力的税务干部队伍，在实施利改税政策过程中，发挥了主力军的作用。

（四）制订规划。掌握动态，研究措施，及时解决执行中出现的问题。执行机关根据两步走的安排及时制订规划，全面实施。第一步，国营大中型企业，仍需利税并存，但税收比重要上升，上缴利润比重要下降。对国有小型企业，第一步就彻底实行利改税。第二步，国营大中型企业，随经济体制改革的发展，逐步过渡到利润全部以税收形式上缴国家的办法。在实施过程中，职能部门注意掌握动态，及时发现和解决新出现的各种问题。如 1983 年 5 月 28 日，财政部就利改税的范围，算帐基数，国营大中型企业税后利润如何上交，调节税的计算，饮食服务业的利改税，供销社纳税单位，留利水平，成本调整，所得税纳税期限，地方附加等问题，作了明确的书面解答。

1985 年又就第二步实施中出现的新问题又作了一次明确的书面解答。

（五）加强宣传工作，提高政策的回应度和支持度。国务院要求各级新闻宣传部门积极配合，搞好利改税的宣传工作。尤其在开始实施阶段，各种报刊杂志、广播电视都加大宣传力度。财政部负责人多次以答记者问的形式，就利改税政策的精神实质和人们普遍关心的热点难点问题进行宣传解释。各级政府的领导、专家学者，或作报告、或写文章，广泛宣传利改税政策的内容和意义。其内容和意义概括起来是：

- 1、是经济体制改革的一个重要组成部分，是搞活经济的关键措施；
- 2、将国家与企业的分配关系，由过去单纯的行政关系变为具有法律内容的分配关系，有利于使企业具有经济法人地位；
- 3、有助于改变企业过去单纯作为行政机构附属物地位，有利于国家运用法律的经济行政的手段管理企业；
- 4、增强了企业自主权，可激发企业积极性，有利增强企业活力，克服过去财政大包干的“吃大锅饭”的弊端；
- 5、使国家与企业的分配形式相对固定下来，有利于保证财政收入的稳定增长，保证国家得大头，企业得中头，职工得小头，有利于兼顾国家、企业、职工三者利益关系；
- 6、有利于全面推行企业经营责任制，改善和加强企业经营管理，提高企业经济效益；
- 7、有利于市场经济体制的建立、发展和完善，有利于产业结构调整，打破地区、部门对企业的限制与约束，为企业创造公平竞争环境，利于市场机制发挥作用，运用税收杠杆调节生产和分配，鼓励先进，鞭策落后，促进国民经济的协调健康发展。

（六）实施中加强监督检查。除了职能部门日常进行监督检查外，国务院每年第四季度都组织一次全国性的财务、税收、物价大检查，每年都查出大量的违纪金额。在违纪金额中，企业偷税漏税的金额所占的比重较大，一般在 60% 左右。查出的偷税漏税数额，依法作出限期追缴入库的处理。

三、利改税政策实施效果述评

利改税政策实施的效果，总的来说是比较好的，基本上达到了正确处理国家与企业的利益关系，解决了企业吃国家大锅饭的问题，保证了国家财政收入的稳定增长。增长情况和税收所占比重列表如下。单位：亿元

年度	财政总收入	其中税收收入	税收占总收入%
1984	1501.9	947.35	63.0
1985	1866.4	2040.79	
1986	2260.3	2090.73	90.0
1987	2368.9	2140.36	90.0
1988	2628.0	2390.47	90.0
1989	2947.9	2727.40	90.0
1990	3312.6	2814.66	85.0

资料来源：《中国统计年鉴》1991年版第212页。

从上述数字可以看出利改税政策所取得的积极成果，通过法定的税收形式保证了我国财政收入随经济发展而逐年增长，而其中税收占财政总收入的比重一般均在90%左右，体现了税收已成为我国财政收入的主要来源，表明我国税制开始步入了较规范的新轨道，初步适应了以公有制为主体的社会主义商品经济的发展。利改税政策作为财税体制改革的第一步，指导思想是正确的，目标是明确的，无论从确保财政收入，还是从正确处理国家与企业的分配关系，税收都是比利润更规范的形式，其开拓性意义和作用是很大的。具体来说：1. 开征了新税种。对国有企业开征所得税、增值税、资源税、奖金税、建筑税，对外资、合资企业征收所得税。2. 初步建起了新税制体系，即以流转税和所得税为主体，其他多税种、多层次、多环节的复合税制体系。3. 发挥了新作用。使税收成为财政收入支柱，税收收入一般占财政收入的90%左右；税收调整经济的范围更广；积累资金与调整经济配合更密切。4. 使税收工作取得了依法治税的地位。

四、利改税政策执行中存在的问题及其对后续政策的影响

（一）利改税政策执行中存在的问题。由于利改税是我国财税体制改革中的第一步，是一项全新的事业，没有现成的经验可借鉴，只能探索前进，因此，在执行中存在这样或那样的问题是必然的不可避免的。存在的主要问题概括起来主要是：

- 1、国家与企业的分配关系还没有完全理顺；
- 2、国有大中型企业的负担偏重，企业活力不足，企业的效益越好，征收的调节税越多，形成“鞭打快牛”现象，挫伤了企业的积极性；
- 3、在各种不同所有制的经济成分之间，税负不合理现象仍然存在；
- 4、整体税制设计还没有完全配套；
- 5、产品税中的重复课税，

55%的所得税率比例偏高，税负不均仍未解决；

6、税收流失现象相当普遍地存在，财政收入和税收收入绝对数虽每年都上升，但财政收入和税收收入占国民收入的比重却连年下降，使我国财政规模偏小；

7、这一政策比较重视国家是管理者的身分，却忽视了国家既是管理者又是生产资料所有者的双重身分。

利改税政策执行中存在的上述问题，向人们提出了如何进一步改革财税体制的课题，即在总结利改税实践经验的基础上，加强财税政策理论研究，对利改税政策进行补充修改，使之更加完善，更能适应经济发展的需要。这无疑是一项十分紧迫的任务。

（二）财政承包利税分流是财税体制改革的第二步，是利改税政策的继续和发展。

企业承包经营责任制在我国经济体制改革中发挥了巨大作用，取得了空前的成功。

1988年3月1日，国务院发布《工业企业承包经营责任制暂行条例》并决定从即日起实施。《条例》规定的承包内容包含了所得税、调节税。我国财税政策同时作了调整，实行利税分流的财政大包干政策，这实际上是利改税政策的进一步完善、继续和发展，是财税体制改革的第二步。

财政大包干本意是要增加财政收入，利税分流的指导思想是转换企业经营机制，都是力图克服和解决利改税政策实施中存在的困难和问题，以实现既保证财政收入的稳定增长，又促进企业经营机制转换发展经济的目标。利税分流的主要内容是统一企业所得税，把国家和企业分解为两个层次，一是国家作为管理者向企业征税，二是国家作为生产资料所有者参与企业税后利润分配，以发挥税收和利润的各自作用；降低所得税率，由原来的55%降为35%；企业实行税后还贷。财政大包干是把中央财政以一定基数承包给各级地方政府。

承包制在克服利改税政策存在的若干困难和问题方面，有其积极意义。主要是：1.在利改税政策下，国有企业税负不均，课征调节税和税前还贷，使国家与企业利益没有明确的划分标准。承包制则把各方应得利益确定下来，职责明确，有利于企业积极性的提高。2.在利改税政策下，企业经营风险，实际上由国家承担。承包制度下国家和企业两者都明确了承担风险的标准。3.利改税政策只涉及企业整体利益，不与职工利益挂钩，影响职工积极性的发挥。承包制明确了企业领导与职工的职责任务，与职工利益挂钩，能调动职工的积极性。因此说承包制是对利改税政策的补充、修正、完善和发展。

财政承包和利税分流政策本意虽好，但实施结果，却仍然存在不少问题，有的甚至是较重大的问题。主要有：

1、包干制包死了中央财政，导致中央财政既不能同经济发展同步增长，更不能与财政总规模同步增长，结果使我国本来就偏小的财政规模占国民经济总产值的比重连年下降。例如，

1980年占24.3%，1990年降到17.7%，1991年降到17.3%，1992年降到16.6%。如果按照国际口径扣除债务收入，则我国国内的财政收入占国民生产总值的比重就更小，由1980年的23.3%降到1991年的15.9%，1992

年又降到 14.7%。这个比重只相当于世界平均水平的 $\frac{1}{3}$ ，也比发展中国家平均水平低一半。我国中央财政占全国财政收入中的比重也很低，世界上的发达国家中央财政占全国财政收入的比重一般在 60% 以上，发展中国家更高些。而我国 1992 年中央财政收入只占全国财政收入的 45% 左右，若扣除债务收入则只有 38% 左右。这与中央财政的地位极不相称，使中央财政失去了宏观调控和重点项目建设所需的财力，也弱化了中央财政调节地区间财力的能力，加剧了地区间经济发展不平衡，加剧了财政困难，使我国财政预算连年赤字居高不下，也加剧了通货膨胀的压力和分配不公，其结果将不利于经济发展和社会的安定团结。

2、在包干制度下，一个行政区域内的所有税收和国有企业上缴利润，都同地方政府的经济利益挂钩，导致了地区封锁，市场割据，贸易壁垒等地方保护主义，导致了税收的大量“跑、冒、滴、漏”现象，也导致了恶化资源配置，干扰市场发育，妨碍全国统一市场的形成。

3、包干制使企业收入与地方财政拴在一起，造成了地方政府对企业经营的过分干预，不利于政企分开，妨碍企业经营机制的转换。

4、承包是把与产值与速度密切相关的流转税包在内，这就导致了地方要增加财政收入，必然片面追求产值的高速增长。在这种利益驱动下，即使利润不高甚至亏损企业，只要能创产值上缴流转税，地方政府也要保护，而忽视了企业的经济效益。

5、由于上述各种原因，包干制也不利于产业结构的调整。地方政府比较重视利润大或产值高的加工工业和消费品工业，而对那些微利和无利的原材料基础产业和基础设施往往比较忽略。

（三）分税制政策是利改税和利税分流政策的最新发展。针对利改税和利税分流包干制所存在的问题，国务院在 1993 年 12 月作出了《关于实行分税制财政管理体制的决定》，批转了国家税务总局提出的《工商税制改革实施方案》，并决定分税制政策从 1994 年 1 月 1 日起在全国施行。这是改革开放以来财税政策的第三次调整，是财税体制改革的第三步，这次调整和改革是在总结利改税和利税分流包干制经验的基础上，是前两个政策的继续完善和最新发展。但这次改革调整，从其广度、深度、力度和难度来看，都远远超过前两次，具有开拓、创新的新特征。分税制的主要内容是：

1、把地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制，建立中央税收和地方税收体系。通过发展经济、提高效益、扩大财源，逐步提高财政收入在国民经济总产值中的比重，合理确定中央财政收入和地方财政收入的比例。实行中央财政对地方的税收返还和转移支付制度，以调节分配结构和地区结构，扶持经济不发达地区的发展和老工业基地的改造。

2、按照统一税法，公平税负、简化税制和合理分权原则，改革和完善税收制度。推行以增值税为主的流转税制度，对少数商品征收消费税，对大部分非商品经营继续征收营业税。在降低国有企业所得税税率、取消能源交通重点建设基金和预算调节基金的基础上企业依法纳税，理顺国家和国有企业的利润分配关系，统一企业所得税和个人所得税，规范税率，扩大税基。开征和调整某些税种，清理税收减免，严格税收征管，堵塞税收流失。

3、改进和规范复式预算制度。建立政府公共预算和国有资产经营预算，并可根据需要建立社会保障预算和其他预算。要严格控制财政赤字。中央财

政赤字不再向银行透支，而靠发行长期国债解决。

分税制政策是适应社会主义市场经济体制和市场经济发展的要求而出台的。其目标体现在：1. 建立科学合理的收入分配体制。规范国家与企业、国家与居民、中央与地方的财政分配关系。建立一整套有利于全国统一市场形成、企业平等竞争和财政收入稳定增长的财税体系。2. 按照市场经济中政府参与资源配置的客观要求，界定财政分配范围，健全与强化国家财政职能，促进经济、社会、环境的协调发展。3. 财政介入国民收入分配的全过程，在加强国有资产管理的同时，灵活运用财税政策手段，有效地调控经济运行。4. 确保中央财政的主导地位，增强中央政府的宏观调控能力。5. 在保持国民经济持续、快速、健康发展和分配关系趋向合理的基础上，实现国家财政的中长期平衡，促进社会总需求与总供给的动态平衡，以利于经济和社会稳定。

从分税制实施的最初几个月来看，进展情况良好。用财政部长刘仲藜 1994 年 3 月 16 日答记者问的话来说，“一、二月总体看，财政收入情况良好，全国增长百分之三十一一点二，但开支也增大了。分税制运行中还会有新问题，需要随时解决，在实行中还要继续听取意见，逐步修正”。

案例之二：我国义务教育政策的执行和效果

义务教育也称基础教育，是国家规定所有适龄的少年儿童都必须接受九年制基础教育的政策和制度。我国实施义务教育已有 10 多年时间，执行情况总的来说是良好的，但仍存在不少困难和问题，值得总结和分析。本章从政策执行和评估两个方面，对义务教育政策实施情况，作研究性探索性分析。

一、义务教育执行情况述评

（一）义务教育政策目标的确定

我们党和国家对基础教育历来是重视的。但真正把义务教育作为国家一项重要的具有战略地位的政策来重视和对待，并且具体组织实施，则是党的十一届三中全会以后的事情。

1980 年 12 月，党中央和国务院发布了《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》。决定指出，建国以后，我国小学教育有很大发展，但是由于工作上的种种失误，特别是“文化大革命”的破坏，我国目前五年制小学教育尚未普及，新文盲继续大量产生。这种情况，同经济发展对人才培养的要求很不适应。为切实改变这种状况，以利于新时期总任务的实现，决定在 80 年代全国基本实现普及小学教育，有条件的地区还可以进而普及初中教育。小学教育是整个教育的基础，要提高教育质量，提高全民族的科学文化水平，必须从小学抓起。

1983 年 5 月 6 日，中共中央、国务院发出《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》，提出了在农村经济迅速发展的新形势下，普及初等教育的任务和应采取的方针和措施。要求必须坚决贯彻执行中央的上述决定，力争在 1990 年前，在我国除少数山高林密、人口特别稀少的地区外，基本普及初等教育，要把农村没有读过或没有读完小学的 15 岁以下少年儿童吸收到学校中来。原教育部于 1983 年 8 月 16 日颁发了《关于普及初等教育基本要求的暂行规定》，具体要求学龄儿童入学率达到 95% 以上，对经济基础较差、教育基础较差的地区，可适当降低一点，放宽一点。

1985 年 5 月 27 日，党中央作出了《关于教育体制改革的决定》。决定指出，由于我国幅员广大，经济文化发展很不平衡，义务教育的要求和内容，应该因地制宜，有所不同。全国可以大致划分为二类地区。第一类是约占人口四分之一的城市、沿海各省中的经济发达地区和内地少数发达地区，应在 1990 年左右完成普及初级中学任务。第二类是约占全国人口一半的中等发展程度的镇和农村。这类地区首先要完成普及小学教育，在 1995 年左右普及初中阶段的普通教育或职业技术教育。第三类是约占全国人口四分之一的经济落后地区。对这类地区没提出目标，只要求随着经济发展，采取各种形式积极进行不同程度的普及基础教育的工作。国家对这类地区教育的发展要尽力给予支援。

1986 年 4 月 27 日，第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》（简称《义务教育法》），把党和国家关于义务教育的方针政策以法律形式固定下来。规定国家实行九年义务教育，凡年满六周岁的儿童，不分性别、民族、种族，应当入学校接受规定年限的义务教育，义务教育可以分为初等教育和初级中等教育。明确规定义务教育免收学费，

以及经费筹集从经济上予以保证。对国家、社会、学校、家长执行义务教育法的权利、义务及法律责任同样提出了明确的规定。至此，我国义务教育的政策法律体系就正式形成，义务教育的目标就完全确定下来了。

上述情况表明，义务教育目标的确立，是从我国基础教育比较落后的客观实际出发，是为改变我国基础教育落后的现状服务的，也是为四化建设培养各种人才打基础服务的。这是教育要面向现代化、面向世界、面向未来的指导思想在基础教育中的具体表现。毫无疑问，这个目标的确立是科学的、合理的。

科学合理的政策目标是政策执行的前题和基础。政策执行的原理，要求政策目标本身要具备两个前提条件，即目标要明确和对象、范围要限定。这两个条件实际上都具备了。上述政策明确确定，到1990年全国基本上普及小学教育，到本世纪末基本上普及九年制义务教育。对义务教育的对象和范围，也划定得极为清楚、凡年满六周岁的儿童，不分性别、民族、种族，应当入学校接受九年制义务教育。这两个前提条件是义务教育政策执行的依据和顺利贯彻执行的基础。

（二）义务教育实施的步骤和方法

我国义务教育实施的步骤和方法，大体上遵循政策执行所揭示的一般规律，当然，同时也具有自己的某些特点。在实际贯彻执行过程中，大致采取以下几个步骤和方法。

1、广泛进行宣传动员，对广大干部、群众进行宣传动员是任何政策执行都必须走的第一步，对义务教育来说，由于广大干部和群众还比较陌生，对其地位、作用、重要性、必要性还没有足够的认识，这一步就显得更为重要和迫切了。

义务教育的政策、法律出台以后，党和国家的领导人、各有关部门的负责人、社会各界知名人士，多次发表讲话、谈话，通过有关会议、广播电视、报刊杂志广为宣传，强调其重要性和必要性，尤其是指出它在我国现代化建设中的重要地位与作用。正如李岚清指出的，“基础教育是提高全民族素质的奠基工程，既要为提高广大劳动者素质打基础，又要为培养各级各类专门人才打基础。基础教育应狠下心来抓。特别是广大农村，劳动者文化程度较低，抓好基础教育是关系到我国农村现代化乃至整个国家现代化的根本性问题。我国教育工作的重点应该是加强基础教育。整个国民素质提不高，要进一步推进民主、法制，发展经济乃至高层次人才的培养都是一句空话”。

各级党委和政府机关，认真组织各种宣传舆论工具，广泛进行义务教育的宣传活动，使全社会都来重视教育。“百年之计，教育为本”。这个本的根本是建立在普及九年制义务教育这个基础上的。各级人大代表和政协委员，都非常关心、支持义务教育，在各种会议上发表意见，提出议案，强烈呼吁，要求全社会都来重视、关心、支持教育，切实为教育排忧解难，多办实事。经过多年来的宣传教育，教育问题特别是义务教育问题已成为社会关注的热点和焦点之一。关心少年儿童的良好教育和健康成长，已初步形成一种社会风尚。这些宣传活动，为义务教育的贯彻执行打下了思想基础。

2、拟定实施计划和健全执行机构。

1. 主管部门制订实施计划。国家教育委员会和中央有关部门，从我国的

实际情况出发，拟定了分类指导、分阶段分步骤实施义务教育的计划。

1986年9月11日，国务院办公厅转发了国家教委、国家计委、财政部、劳动人事部关于实施《中华人民共和国义务教育法》若干问题的意见，规定发达地区1990年左右基本实现九年制义务教育；中等发达地区1990年左右普及初等义务教育，同时积极准备条件，在1995年左右实现九年制义务教育；不发达地区，争取在本世纪末大体上普及初级义务教育。

2. 落实和健全执行机构。国家教委系统的中小学教育行政主管部门是具体负责执行义务教育政策的机关。在执行过程中，原有机构显得力量不足。为了加强对义务教育的指导、检查和监督，党和政府在1989年决定，依次在各级政府实行督导员制度，加强对义务教育的执法监督，以保证依法治教、依法执教。督导员制度的建立和完善，进一步落实和健全了义务教育的执行机构。

3、分类指导和典型示范的执行方法。

1. 分类指导。根据我国各地区经济文化发展不平衡的特色。在执行义务教育政策过程中，普遍采用分类指导的方法。上面提到的规划中分别在三种不同地区提出三种不同的目标要求也是分类指导的方法。在实施过程中，分类指导进一步具体化。如针对特别困难地区因地理环境差，经济发展慢，地方财力拮据，人民生活困难，以及传统观念和习俗的影响，给普及初等教育带来诸多不利影响因素的实际状况，国家教委于1988年7月上旬，请贵州、四川等省及其所辖26个县乡分管初等教育的同志，研讨困难地区普及初等教育问题。会后发表了《困难地区普及初等教育研讨会纪要》。《纪要》指出、教育脱离实际的弊端，在困难地区尤为突出，办学体制，教育结构、办学形式单一，教学内容、教学要求照搬城市和发达地区的一套，很不适应贫困山区、牧区、少数民族聚居区的经济发展和群众生活需要。贫困地区普及初等教育，要克服这些弊端，坚持从实际出发，采取灵活政策：第一，在实施义务教育步骤上，一般要求实施小学五年或六年义务教育，特别困难地区可分两步走，即先实施三年或四年初小义务教育，然后再实施五年或六年的初等义务教育。第二，办学体制上，防地方政府办学外，要支持群众集体或个人办学，要发挥学校的多功能作用。如有的学校白天教儿童，晚上教成人，有的农村技术学校，还可以承担对成人的教育，承担在校生、毕业生的劳动技能教育。在居住分散地区，还可使学校成为当地教育中心、文化中心、技术推广中心。第三，办学形式要因地制宜，灵活多样。第四，教学内容上，除全日制按计划外，简易小学一般开语文、数学、常识、品德四门功课，有的也可只学语文、数学。第五，少数民族地区，要办好民族小学。第六，贫困地区实施小学义务教育还必须同时抓紧扫盲工作，重视女童入学的巩固工作。采取分类指导的方法，就把义务教育的实施和实现，放在更加符合我国实际情况的现实基础上。

2. 典型示范。义务教育政策在执行过程中，广泛采用了典型示范的方法。如1986年9月，在北京举行的庆祝教师节大会上，表彰了100个基础教育先进县，以此来推动义务教育的深入发展。在这些先进典型中，有的是领导重视，推进本地区两个文明建设中，指导思想明确，比较好地同当地经济条件与社会发展结合起来，动员全社会以极大的热情重视教育，尊重教师，为兴学育人创造条件；有的推动社会各方面力量，广开资金来源渠道，为少年儿童创造了较好的学习和生活环境；有的采取措施，提高教师的社会地位及文

化业务水平；有的较全面地贯彻党的教育方针，面向大多数学校和全体学生，不断提高教学质量；有的根据农村经济发展新要求，坚持改革，初步形成一个基础教育、职业技术教育和全民技术教育相结合的农村教育体制；有的条件较艰苦，多年来，结合本县情况，制定具体规划，征集教育基金，保证教育经费逐年增长，及时建立师资培训中心，解决师资培训问题；有的老、少、边、山区，在艰苦条件下克服困难，扫除文盲，普及了初级教育。这些先进经验，对促进义务教育的发展，起到了积极的推动作用。

4、调查研究，具体指导，加强监督检查。

1986年下半年，全国人大教科文卫委员会、国家教委、国家计委、财政部、劳动人事部、全国政协教育组、全国教育工会及有关科学研究单位，共同组织了4个调查组，一组专门就“六五”期间的教育经费决算情况和“七五”期间教育经费安排进行研究分析。其他三个组分别到江苏、湖南、四川进行重点调查，主要内容有：1.按照普及九年制义务教育的目标和全国三种不同类型地区的实际情况，各地实施义务教育的规划；2.实现规划的条件，即师资、经费、办学条件等问题的具体测算，以及切实解决的方案；3.根据多渠道集资办学方针，研究经费来源是否落实的问题。在此基础上，对实施义务教育法需要解决的问题，各省、自治区、直辖市人大常委会、教委或教育厅局，也组织人员在本地区展开了调查研究工作。

1988年7月，国家教委针对义务教育中存在的小学生、初中生辍学流失严重问题，发出了《关于严格控制中小学生流失的通报》，并提出如下要求：1.各级政府要组织教育、司法部门，深入做好《义务教育法》的宣传工作，推动各部门、社会各界及家庭、学校、严格履行《义务教育法》所规定的义务和职责。坚决制止有法不依、执法不严、违法不纠的情况；2.广泛动员社会各界力量形成强大社会舆论，宣传教育群众，改变只顾眼前利益的短见和“重男轻女”的传统观念；3.加强对乡镇企业、私营企业、个体工商户的用工管理，发现有违法招用重工者，应视情节轻重，严肃处理；4.地方教育行政部门，要加强对中小学的管理工作；5.各级教育行政部门和学校要进一步端正办学思想，坚持面向全体学生，全面关心学生，农村小学要注重办学形式适应群众生产生活的需要，为他们的子女坚持受完小学教育提供方便条件；6.按《义务教育法》规定，实行义务教育的学校不收学费。1988年11月5日，国家教委、劳动部、农业部、国家工商局、全国总工会联合发出《关于严禁使用童工的通知》，明确规定，使用重工是一种严重违法行为，是我国社会主义制度绝不能允许的，必须坚决予以制止。

在监督检查过程中，发现学龄女童入学率普遍低于男童的情况。据1987年统计，学龄女童入学率低于男童4%。在全国来入学的273万学龄儿童中，83%是女童。针对这个情况，为保障女童受教育权利，提高女童普及初等教育的程度，国家教委初教司和全国妇联儿童部、宣教部于1988年4月召开了全国部分地区女童入学座谈会，会后发表了《部分省区女儿童教育问题座谈会纪要》，强调各地教育行政部门要认真检查本地区女童入学巩固情况，研究影响女童入学的原因，并采取切实可行的对策。《纪要》还提出了六点具体意见。

类似上述的调查研究、监督、检查和指导，一直贯穿在义务教育政策执行的过程中，并起着积极的推动促进作用。

（三）努力克服不利于义务教育政策执行的因素

政策执行中，一般都有各种影响执行的因素，这些因素既有积极的，也有消极的。义务教育政策的执行也不例外。对义务教育政策执行的有利因素，如，党和政府的重视和支持，政策本身的正确、合理、具体、稳定，社会各界和社会舆论的关心与声援，广大群众的拥护，执行机构与有关部门的团结合作等等，都起到积极的影响和作用，这在前面已经说到。在这里，我们侧重分析各种不利的影响因素。

1、财力物力政策资源不足，对义务教育政策实施影响很大，需要进一步解决。义务教育经费严重短缺是一个比较普遍的严重影响政策执行的大问题。国家财政预算内教育经费拨款虽然逐年有所增加，但由于教育事业的发展以及物价上涨等多种因素的影响，除“人头费”之外，实际上学校公用经费所占比例是逐年下降的。各级各类学校办学条件普遍较差，特别是基础教育经费严重短缺，致使全国高达75%的中学和90%的小学未能按教学大纲要求配备仪器设备，全国中小学尚有1500多万平方米的危房因资金不足未能修缮，新的危房又在出现，若不采取有效措施，农村九年义务教育的实施存在着“滑坡”的危险。在经费短缺没有得到解决的情况下，近几年来在不少地方出现了挤压、挪用教育经费，长期拖欠中小学教师工资等现象。这是历史上未曾有过的大面积拖欠中小学教师工资。据1992年9月底的不完全统计，全国拖欠中小学教师工资额最高曾达14亿元。

1993年教师节前后虽已兑现7亿多无，但仍欠6亿多元。教育经费短缺和拖欠教师工资问题的长期存在，重要原因之一就是与社会上有些人忽视教育的认识有关。例如，“经济要大上，教育顾不上”；“教育过热了，应该冷一冷”；“财力有限，要给经济让路”等等论调，就不是个别、少数现象。思想认识不到位，教育改革和发展的一些重要政策措施就难以到位。为解决长期拖欠中小学教师工资问题，党中央和国务院采取了一系列切实有效措施以确保发放拖欠的工资，并明确规定今后不允许再发生这种现象。值得注意的是，最近有的地方以减轻农民负担为由，把法定的教育附加费也当作乱摊派而被取消了，使农村办学经费“断了炊”。这不仅有害于各级政府的威信，有损于教师职业的尊严，而且直接影响到教师队伍的稳定。导致教学质量下降，甚至使义务教育无以为继。国务院对此也发出通知，明确指出教育附加费是法律规定的行为，不属于向农民乱收费和乱摊派，要求各地区切实加以纠正。

2、中小學生辍学严重，这是义务教育政策对象对政策执行的不利影响。近几年来，义务教育的适龄儿童入学率虽然逐年提高，但是辍学率也同时在上升。据统计，1988年全国在校小学生流失428万人，平均流失率为3.3%，初中在校学生流失287万人，平均流失率为6.9%。无论是绝对数或比例数都是相当大的。如果把小学的入学率减去流失率，那么，实际入学率就没有达到95%的政策目标。

80年代末中小學生辍学率上升，曾成为社会各界和社会舆论关注的焦点，特别是在1987年和1988年两次全国人大会议与政协会议上，成为代表和委员们的热门话题。针对上述情况，国务院责成教育行政主管部门和有关部门进行调查研究，并采取有效措施，制止中小學生辍学的发展。经过各方面的共同努力，遏制了辍学率上升的势头。到1990年，小學生辍学率下降到

2.36%，初中生辍学率下降到4.48%。比例数虽有所下降，但问题仍然是比较严重的。由于问题没有得到根本解决，以致到1991年，初中生流失率又上升到5.46%，1992年再上升到5.78%。中小学生流失的再次上升，固然是商品经济、市场经济发展过程中那种只顾眼前利益和一切向钱看的不良思想影响的反映，也是实施义务教育过程中出现的有法不依，执法不严，违法不究的不良现象的表现。如果更深入地进行调查研究，恐怕还有更深层的经济和社会原因。请看《人民法院报》1994年2月28日一篇报导的头一段：“在陕西黄土高原的北部、毛乌索大沙漠的南缘，座落着一个有30万人口的横山县。由于境内沟壑纵横、土地贫瘠，全县仍有10多万人生活在贫困中。农民全年纯收入不足300元，县财政连年出现赤字，教师、干部几个月拿不到工资是常事。尽管《义务教育法》颁布已有8年，但这个县仍有15个乡镇没有普及6年义务教育，失学儿童达17000多名，占应入学人数的46%左右。而且每所学校都有因家庭困难面临失学的学生。由于教育落后，每年都有新文盲产生，全县文盲和半文盲数高达10万人。”在这里，我们看到发生辍学现象的更深层次的原因是贫穷，也看到了在贫困地区普及义务教育的艰巨性和长期性。

3、中小学教师外流严重。中小学教师是义务教育的直接承担者和具体执行者。因此，中小学教师严重外流对义务教育政策执行的重大影响是毋庸置疑的。产生这种现象的原因是多方面的。有教师的社会地位还没有得到应有尊重的原因，有商品经济、市场经济发展给教师队伍带来的冲击，但更主要的恐怕仍是教师的工资收入总体上仍然偏低，住房、医疗、退休、保险等福利待遇得不到保障和落实，再加上前面提到的长期拖欠中小学教师工资的不良影响，不仅使原有教师流失严重，而且许多师范院校毕业生的分配也难以到位。据统计，仅小学教师就从1991年的553.22万人下降到1992年的552.65万人。中小学教师队伍不稳定，既影响到义务教育政策的实施，也影响到教学质量提高。

4、中小学乱收费现象严重，也影响到义务教育政策实施。《义务教育法》规定，义务教育不收学费，只收杂费。但近年来，一些地方和学校出现了乱收费的问题。有的擅自增加收费项目，随意提高收费标准；有的未经批准任意扩大收费范围；社会上一些部门和单位，也向学校乱摊派，学校则把这些费用转嫁给学生，如此等等。乱收费已成为反映强烈的社会问题之一。造成乱收费的原因也是多方面的，既有教育主管部门的问题，也有社会上行业不正之风及乱摊派对教育的影响，也还有学校内部管理不善以及办学思想不端正的问题。但归根到底，更深层次的原因仍然是教育经费不足。国务院已经采取一系列措施，纠正和制止乱收费。

1993年9月，国务院发出的66号文件明确规定：要严格区分义务教育阶段和非义务教育阶段关于收费的政策界限。坚决按照《义务教育法》及其实施细则的规定，在义务教育阶段免收学费，只收杂费；实施义务教育的各公办学校要按照招生计划和规定班额录取学生，即使是对个别超计划招收的学生，也不得收取额外的费用。各级人民政府要采取措施，坚决制止任务部门和单位向中小学摊派行政性、事业性费用和乱罚款，坚决制止在学校强制或变相强制推销出版物、学习资料、练习册和各种产品，严禁提供各种经营性服务和“搭车”收费；要支持学校抵制乱摊派、“搭车”收费；要指导教育行政部门做好中小学收费的调查研究、监督管理工作。各级政府和教育行

政部门正在切实贯彻上述文件精神，严格收费标准，促使收费工作逐步走向规范化、制度化轨道，以切实保障义务教育的正常实施。

总之，我国义务教育实践表明，义务教育政策执行是既遵循政策执行的原理原则、步骤和方法，又具有自己的若干特点；既有各种有利于政策执行的影响因素，也有若干不利于政策执行的影响因素。这是研究分析政策执行时应加以注意和总结的。

二、义务教育政策评估简述

我国的义务教育，如果从 1980 年算起已有 10 多年时间，如果从实施《义务教育法》时算起，也有 8 年时间长了。经过这段时间的实践之后，应该进行总结评估。但是，真正的正式的进行评估，是政府主管部门的职责。我们在这里是从教学研究的角度去进行探索性评估，从评估分类来说是属于非正式的、外部的、执行中的评估。因此，我们的分析，不具有正式的权威性意义，只具有学术探讨性意义。此外，我们的评估也不涉及政策评估的所有领域和内容，只根据义务教育的特点，着重分析义务教育政策的效果和对后续政策的作用等方面。

（一）义务教育政策执行的效果

政策效果一般指效益、效率（即投入产出比）、回应程度等。对义务教育来说，主要表现在是否完成了原定的政策目标，是否满足了政策对象的要求，教育经费的投入是否满足了需要等。下面就这些方面进行分析。

1、基本上完成了义务教育第一阶段的政策目标。如前所述，我国义务教育是分阶段实施的。第一阶段是 80 年代，到 1990 年要在全国基本上普及小学教育，适龄儿童入学率要达到 95% 以上。到 1990 年止，普及小学教育的情况如下表。

单位：万人

年度	适龄儿童入学数	入学率%
1985	13370.2	95.90
1986	13182.5	96.40
1987	12835.9	97.10
1988	12535.8	97.10
1989	12373.1	97.15
1990	12241.4	97.83

资料来源：《中国年鉴》1991 年版第 359 页，中国年鉴社出版。

从上面数字可以看到，在实现第一阶段政策目标方面，取得了丰硕的成果，在普及小学教育过程中，适龄儿童的入学率逐年提高，到 1990 年实际达到 97.83%，超过了原来规定的 95% 的目标。在普及初级中等教育方面，原定目标是占全国人口 $\frac{1}{4}$ 的经济发达地区到 1990 年普及，而占人口 $\frac{1}{2}$ 的中等发展地区到 1995 年普及。实际实行的结果是到 1993 年已在全国 90% 的人口地

区基本普及了初级中等教育，也超过了原定目标。

义务教育的教学改革逐步发展深化，建立和完善了地方负责、分级管理的体制，基本形成了义务教育的网络结构和体系。特别是在广大农村地区和贫困地区，从实际出发，在学制、教学内容、课程设置、教学形式和方法上，采取了切实可行的措施，形成了具有农村和山区特点的义务教育体制。这些改革的成功，给义务教育目标的完成和超额完成在制度上提供了保证和支持。

2、国家对义务教育的投入和产出效果比较好。在国家教育经费向基础教育倾斜的方针指导下，对义务教育的投入逐年有所增长，校舍、教学设施、教师住房和工资待遇等办学条件得到逐步改善。从1986年到1990年，共维修改造中小学校舍约2千万平方米，危房比例从1985年的7.4%下降到1990年的3.07%，有些省市已降到1%左右。一半以上的省、自治区、直辖市，农村小学基本实现了校校无危房，班班有教室，学生人人有课桌凳。在改善办学条件方面取得了较好的成果。根据1992年教育统计公报提供的最新资料，到1992年止，中小学校舍修缮和建设的建筑面积，共75845.09万平方米（其中新建2831.84万平方米），危房比例下降到1.96%。

为了提高教师工资水平，1993年国家拟定了教师工资改革方案，并决定从同年10月起实施。方案规定，教师平均工资水平不低于国家公务员的平均工资水平，并且随国民收入增长逐步提高。为解决中小学教师素质偏低的问题多年来采取加强培训和接受师范院校毕业生分配相结合的办法，使教师水平提高了一大步。办学条件的逐步改善和师资队伍素质的提高，是完成义务教育政策目标的物质基础和基本保证。

国家对义务教育的投入逐年有所增加，这是一方面。另一方面还应该看到，国家对义务教育的投入总的来说仍然是不足的，不能满足基本需要，教育经费严重短缺，仍是义务教育面临的主要问题。从实际上来看，经费并没有增加，学校公用经费部分甚至下降。原因在第一节中已作了分析。

从上述情况看，义务教育的投入不足，而产出却是比较好，超额完成了政策目标。应该说投入产出比是高的。我国义务教育，完全可以满足适龄儿童的入学需要，广大群众是比较满意的，所以，回应程度也比较好。

（二）几点评述

1、我国的义务教育政策是正确的。实施义务教育以来，经过10多年的实践检验，证明这个政策是正确的。尽管在执行过程中还存在不少问题，需要继续解决，但总的来说，执行还比较顺利，取得的效果比较大。因此，这个政策还必须继续执行下去，没有理由来加以改变，更没有理由来终结。

2、要进一步完善义务教育政策体系。鉴于在前一阶段执行的过程中，仍存在着若干需要加以改进和解决的问题，诸如投入不足，保障不力，执法不严，学生辍学，中小学教师外流，乱收费等，都有待于进一步采取有效的政策措施，切实保障义务教育继续顺利执行。

3、认真实施《中国教育改革发展纲要》中关于义务教育的有关规定。党中央、国务院于1993年2月颁发了《中国教育改革发展纲要》1992—2000年。《纲要》在义务教育方面规定：基础教育，到本世纪末，要在全国基本普及九年制义务教育（包括初中阶段职业技术教育）。要坚决贯彻执行《义

务教育法》，加强分类指导，建立健全中小学的督导检查制度。每年检查验收一次，并采取摘帽办法，在全国公布名单。这个规定，是已往义务教育政策的继续和发展。认真实施《纲要》的这个规定，对完成本世纪末义务教育目标，具有重要意义。

4、要进一步改善义务教育的政策环境。政策环境有政治的、经济的和心理的，对义务教育政策环境来说，特别要进一步提高广大干部群众对义务教育重要性的认识和克服由于商品经济、市场经济发展而产生的某些负面影响而给义务教育政策执行带来的冲击。在经济不发达地区，改善经济环境尤为重要。据统计我国特别贫困地区尚有 8000 万人没有脱贫，广大群众如果温饱问题没有解决，那么，义务教育就缺乏最基本的经济环境，要贯彻执行，要实现政策目标是非常困难的。党和政府已经注意到并正在采取措施解决这部分地区和人口的脱贫问题。一个好的政策环境，对义务教育的进一步发展和政策目标的实现是很重要的。

第十二章 正确处理政策和法律的关系

现代社会的国家管理，既要政策指导，更要依法办事，甚至有“法制国家”之谓。社会主义中国也不例外。在我国，一方面由于历史的原因，人治观念影响较深，法制观念比较薄弱；另一方面社会主义现代化的建设和社会主义市场经济的发展，又迫切要求完善的社会主义法制。因此，正确认识和处理政策和法律的关系，就成为政策学研究的题中之义。

第一节 政策和法律的一致性

一、政策和法律的同一起源

正确认识和法律的关系，首先要看到它们的一致性。从政策和法律的产生来看，它们都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产生的社会政治现象。随着私有制，阶级和国家的出现，原始氏族成员之间的平等互助关系，逐步变成了奴隶主阶级对广大奴隶实行剥削、压迫的阶级对立关系。奴隶主阶级为了镇压奴隶的反抗，维护其统治地位和利益，就凭借国家政权，制定政策和法律，把统治秩序变为神圣不可侵犯的东西。这种政策和法律，既表现为缓和阶级冲突的策略思想，如古代中国关于“均富”、“惠民”的让步政策和社会政策等等。也表现为调整人们在社会关系中的行为规范，如我国古代最早的成文法《周礼》，就是以西周的习惯法为基础，吸收夏、商的礼仪制度而形成的成文法典。

二、政策和法律的同一起源

政策和法律在本质上的同一性，集中表现在它们都是以统治阶级的政治权力为基础，取决并服务于政治权力的要求，实现维护、巩固阶级统治的目的。

马克思主义所说的政治权力，即“政治国家”的“政治权威”和“公共权力”，也就是占统治地位的阶级利用国家政权而进行的政治统治和社会管理。这种政治权力的主要特征在于具有普遍的制约力，依靠国家机关支配与控制他人，特别是控制那些有权控制别人的人，迫使人们作为与不作为。

这种政治权力的实现，主体是国家机关，依其纵向层次、横向结构和行政首长的职权，具体作用于客体。这种作用的发挥虽然主要表现为政治强制力，但也要看主体作用于客体的具体条件、场合和环境，区别政治强制力的不同程度、形式和方法，甚至还要有非强制力的形式和方法的适当配合。实现政治权力的直接目的虽然表现为政治和行政管理上的各种具体要求，但归根到底是要维护各个阶级、阶层、政治集团、社会群体和法人代表的利益，包括物质利益和精神利益。因此，政治强制力的作用程度、形式和方法，归根到底是以实际利益的实现的可能和程度为出发点和归宿的。

这种政治权力的实现过程，主导的方面当然是主体作用于客体的过程，但也不能忽视客体对主体的影响作用，包括积极影响和消极影响两方面。不承认客体对主体的影响力，就是不符合实际的主观片面性。作为权力主体的国家机关为了维护其根本利益，就必须适当注意照顾客体的利益，使其政治和行政行为符合主体的政治意志，并尽可能使这种权力关系合理化、合法化、普遍化和规范化。为此，既需要用政策来调整这种权力关系，更需要用法律来调整这种权力关系。正如列宁所说：“意志如果是国家的，就应该表现为政权机关所制定的法律，否则‘意志’这两个字只是毫无意义的空气震动而已”。

第二节 政策和法律的区别

一、政策指导法律，法律体现政策

政策同法律相比，虽然起源和本质相同，具有不可分割的联系，但并不是完全等同的社会政治现象，而是有所区别。政策和法律各有自己的特点、功能和作用，并首先从内容和形式的区别中表现出来，主要是：

1. 在我国的社会主义制度下，党的政策是制定和执行法律的基本依据，是法律的灵魂。制定和执行法律必须以党的政策为指导，如果脱离党的政策指导，法律的制定和执行就会迷失方向，这是由共产党的执政地位和核心领导作用所决定的。

2. 但是，党的政策并不等于法律，不能代替法律。正如列宁所说，“在党的代表大会上是不能制定法律的”。法律是政策的定型化和规范形式，是通过国家机关和法定程序而制定的法律、法规和法令，对全民都有普遍的强制性和约束力。3. 党的政策的表现形式是多种多样的，例如文化、教育、伦理、道德，宣传舆论、思想工作等等，它们都有各自的功能和作用，并不需要也不可能统统都转变为法律形式。但是，只有法律才是贯彻党的政策的最重要的一种形式。重视政策的精神实质是正确的，忽视政策的表现形式特别是法律形式则是错误的。

二、政策规范和法律规范

政策和法律都有调整人们社会关系的规范的作用，但政策的规范性和严格的法律规范还不是一回事。政策的规范性一般表现为：

1. 政策是具有合法权力的政党和国家机关，经过一定的程序而制定的，也具有一定的约束力。2. 对政策的解释、修改、变化和废除，也由原来的有关机构按一定程序和审批手续办理。

3. 政策实现的主体，可以凭借政策的合法性和约束力迫使客体服从，因而服从政策规定是客体应有的责任和义务，应当受到奖励；而违背政策规定的行为，就要受到相应的处置。4. 这种政策规范的一般特点，往往比较原则，问题界限不够具体，实际掌握的灵活性较大，可以因人因事因地而异，在相当大的程度上取决于政策制定和执行者的水平和艺术。

法律是一种特殊的社会规范，它的规范程度和问题界限都要十分明确、严格而具体，具体表现在：1. 以国家的名义，通过有关的法律文件，规定该法的依据、任务、目的和适应范围。2. 具体规定人们在一定社会关系中的权利和义务，明确哪些事情是必须做的，哪些事情是禁止做的，哪些事情是可做可不做的。3. 对各种违法行为，还规定了应当承担什么样的法律责任，应当受到什么样的法律制裁。4. 这样的法律规范，要有很强的可行性和可操作性，便于每一个公民都能够了解、熟悉、遵守和维护，便于人民群众、社会舆论和专门机关的检查、监督 and 治理。

三、政策的稳定性和法律的定型化

政策和法律都要有稳定性，才有利于政策和法律的正常实施，持续不断地发挥效力，达到既定的任务和目标。否则，朝令夕改，就会使人们无所适从，影响政策和法律的严肃性和权威性，挫伤执行人员和人民群众的积极性，甚至导致国内外政治或经济上的损失。

政策和法律的稳定性当然是相对的，不能绝对化。但是比较起来，政策的稳定程度和要求还是比法律低一些，这并不是政策的弱点，恰恰是政策具有适应客观情况的发展变化而灵活反映的特点和优势。在政策系统内部，不同层次、不同部门、不同类别的政策，其稳定性又有区别。一般来说，一定历史阶段的总政策和基本政策，稳定性就较大一些，例如我国在社会主义初级阶段的基本路线就要一百年不变。但各种具体政策的稳定性就比较小一些，即使是稳定性较小的政策，也不能轻率地随意变动。政策的稳定性，首先取决于政策的正确性，不正确的政策就难以稳定，对不正确或不完全正确的政策进行及时的调整，是必要而正常的行政行为。政策的稳定性，还要由执行政策的坚定性和连续性来保证，否则，即使是正确的政策也难以发挥稳定、持续的效果。

法律稳定性的特征在于定型化，它比政策的稳定性更大，这是由法律本身的特点所决定的。基本的情况是：

1. 一般来说，法律是经实践的反复检验而逐步成熟的政策升华而来的，是对调整对象的存在和发展的客观规律的反映，比较定型化、规范化、普遍化。有些来不及政策实验而直接超前制定的法律，也是以国内外前人已有的经验为基础借鉴、移植而来的。2. 法律的制定、修改、补充或废止，都要经过法定的程度，并受到法定的时间限制。

3. 在法律系统内部，不同层次和规范的法律规定，必须互为衔接，不能互相矛盾，情况比较复杂，制定、修改法律都是一个上下左右审慎处理、自然沉淀的扎实过程。这也需要时间。

政策和法律在稳定性上的区别，正好可以优势互补，相辅相成。

四、政策的灵活性和法律的运用与变通

政策的制定和执行，都要体现原则性和灵活性相结合的原则，法律的制定也是这样。但法律的执行就只能讲严格依法办事，而不宜讲灵活性。这是明显的区别。

政策的灵活性主要表现在三个方面：（一）对原有的政策。要适应客观形势的发展变化，及时调整或改变。2. 对国家和上级政策的执行，要结合本地区本部门本单位的实际情况和特点，创造性地落实政策。

3. 适应社会、政治、经济、文化发展中的不平衡状态，在一定时期一定条件下实行行业、产业间的政策倾斜，或突出某种政策性业务。

政策的灵活性，决不是主观随意性。正确的灵活性，要以原则性为前提，以稳定性为基础。但不能因此就把国家和上级的政策当作教条，照本宣科地执行政策，这并不是真正地执行政策。

法律的执行，所以不宜讲灵活性，是因为法律规范具有普遍的约束力和强制力，在法律面前人人平等，任何组织或个人都没有超越宪法和法律的特权。但执行法律也要讲适用和变通。所谓法律适用，广义是指国家专门机关

及其工作人员和国家授权单位按照法定的职权和程序，使法律规范适用于具体的人或组织的专门活动；狭义是专指国家司法机关适用法律规范处理案件的活动。不论广义或狭义，法律适用都是国家专门机关的专门活动。我国适用法律规范的专门机关是公安机关、检察机关、法院和其它依法行使其管辖权的行政机关。有些法律还明文规定该法的适用范围。所谓法律变通，是指某项法律的一般规定，在不能适用于特殊情况时而依法采取的变通办法。例如，《中华人民共和国民族区域自治法》第十九条和二十条规定，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经该上级国家机关批准，变通执行或者停止执行。总之，变通也是依法办事，而不等于政策掌握的灵活性。

第三节 正确处理政策和法律的关系

一、关于党的政策和国家政策的关系问题

中国共产党是中国社会主义事业的核心领导力量。党的领导是政治上、思想上和组织上的全面领导，而政治上的领导主要又是通过党的纲领、路线、方针、政策而实现的。从这种意义上说，重视党的政策当然就是重视党的领导的重要表现，这是完全正确的。但是，不能因此就仅仅重视党的政策而轻视国家的政策和法律。在现实生活中，我们常常听到这样的说法：“党委机关是管方针政策的”。言下之意，似乎国家机关就似乎不管政策了。还有一种看法，不是在口头上而是在实际上并不承认国家政策具有相对独立的作用与意义。学术界在过去的长时期内，对政策和法律的关系的研究，也仅限于党的政策和法律的关系。这种情况显然是不够正常的，很值得研究。

应当承认，过去在革命战争年代，只有党的政策可讲，而谈不上国家政策。但在建国以后，我们颁布了宪法，确定了人民代表大会制度，规定了国家权力机关和国家行政机关、审判机关、检察机关的职权，这样就不能只讲党的政策而不讲国家的政策和法律了。正如中国共产党党章所规定的那样，“党必须保证国家的立法、司法、行政机关，经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作”。制定有职范围内的具体政策，是国家机关独立负责地进行工作的一个重要内容。

党的政策是通过党委领导机关制定的，主要包括三个方面的内容：

1. 调整党内生活中各种关系的政策规定，这只对党内有约束力。党外群众、非党人士也愿意赞成、尊重这种政策，那是出于对于共产党在政治上的自觉拥护，而不是基于国家的强制力。

2. 党对国家、社会生活各方面的具体政策，有些并不需要转变为法律形式，而采用决定、指示、政治工作、思想教育等形式来贯彻。由于共产党的执政地位和崇高威信，这类政策实际上对全民也有一定的约束力。3. 党对国家、社会管理上的总政策、基本政策和重大决策，一般都要在条件成熟时，经过国家权力机关的法定程序，变为国家意志，制成法律、法规。

国家政策是通过国家机关和法定程序而制定的。它的基本特点主要是：

1. 国家政策的制定和执行，都以党的政策或委托为依据，同党的路线、方针、政策保持一致，但又不是党的政策的简单重复，而是党的政策的具体化。2. 国家权力机关要制定政策和法律，国家行政机关也可以制定政策、法规和规章，当然在地位、层次和职权范围上分工不同。3. 有些国家政策综合性特强，涉及面广，往往以党、政多种组织联合制定和执行。例如，1993年11月14日发布的《关于实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定》，联合签署的机关就有中央社会治安综合治理委员会、中共中央纪律检查委员会、中共中央组织部、中华人民共和国人事部和中华人民共和国监察部等五个单位。4. 国家政策当然属于国家意志，对全民都有思想上的指导性，行为上的指令性，政治上的强制性。（五）适应社会主义现代化建设和社会主义市场经济发展的需要，有些国家政策要有更高的透明度。例如，从1993年10月起，我国正式创办并公开发行了《中华人民共和国对外贸易经济合作部文告》，以文告形式重点刊登全国人大及其常委会、国务院、外经贸部制定的有关政策、法律和法规，以便于向国际惯例靠拢，便于开展国际贸易。

承认国家政策的客观存在及其相对独立的作用与意义，正确处理党的政策和国家政策的区别与联系，既有利于充分发挥国家机关的职能作用，更可以使党的政策的权威性、影响力得到扩展和增强，决不会削弱、降低党的政策领导作用。口头上承认、实际上不承认、不尊重这种区别的思想和行动是不正确的。

二、关于政策和法律的关系问题

政策和法律在本质上的同一性，及其在规范属性和表现形式上的差异，说明了政策和法律对国家管理的同等必要性和重要性。不能重此轻彼，也不能互为替代。这在理论上是没有问题的。

但在我们的现实生活中，情况就比较复杂。既重政策又重法律的实际和理论相一致的现象，这是主流。但也有重政策、轻法律的实际和理论相脱离的现象，这虽非主流却也有一定的普遍性。目前值得注意的表现主要是：

1. 在思想观念上，总是自觉不自觉地认为，政策大于法律、高于法律。

2. 在言论行动上，往往只讲政策不讲法律，甚至对那些明明已经有了法律、法规可循的工作，也不讲依法办事。这种思想和行动，表面上好象特别重视政策的执行，实际上由于忽视甚至排斥法律对政策执行的制约和保证作用，并不能真正充分、正确地发挥政策的功能、作用和效益。特别是对政策执行的领导层来说更是如此。

产生这种重政策、轻法律的现象的原因，当然不是偶然的。就我国的实际情况来看，主客观原因主要有三个：

1. 在过去长期的革命战争年代，我们一方面要打破、废除旧法统、旧制度的束缚，一方面又不可能一下子从整体上建立起新的法律制度。我们那时主要是靠政策办事，那时的政策实际上起了那时的法律作用，这在当时无疑是完全必要而正确的。

2. 在建国后的二十多年时间里，我们制定了新的宪法和一些新的法律，但还很不完备，并且遭到“文革”的严重破坏，所以仍然处于主要靠政策办事的状态。直到党的十一届三中全会以后，特别是80年代以来的十多年中，我们才迅速建立健全了社会主义的法律体系，基本上结束了无法可依的状况，要求有法必依，违法必究，强调依法行政。

3. 由于上述的历史原因和现实的各种影响因素，重政策、轻法律的思想观念，并不能很快地完全消除。那种“上有政策下有对策”的现象所以屡禁不止，正是政策执行缺乏法律制约和法律保证的消极结果。

因此，要防止和克服重政策、轻法律的现象，必须针对上述问题和原因，从理论和实践的结合上采取具体、切实、有效的措施，主要是：

1. 从思想方法上克服片面性。政策和法律都是统治阶级意志的体现和工具，二者不可或缺、不可偏废，也不存在谁大谁小、谁高谁低的问题。重政策并不错，轻法律就不对。看不到、不承认甚至排斥、否定法律对政策执行的制约和保证作用，就很难说是真正地重视政策。2. 在理论认识上，要全面把握政策和法律的辩证关系。政策不仅指导法律的制定，而且指导法律的执行。我们在一定时期和一定情况下，对打击经济犯罪和刑事犯罪，强调要依法从快从重处理，就是政策指导的有力表现。法律是政策的规范化、定型化和制度化，把经过实践检验而逐步成熟的政策升华为法律，就可以更加增强

政策的稳定性、可靠性、权威性和有效性。因而执行政策不但不应同法律相抵触，而且还要受法律的制约和保证，遇有矛盾也要按法律程序解决。只有这种理论上的明确性和彻底性，才能在实际行动中敢于并善于正确处理政策和法律的关系，及其可能出现的具体问题。3.在实际工作中，要具体分析、正确处理政策代替法律的特定问题。早在建国前夕，中共中央就明确指出，“在人民法律还不完备的情况下，司法机关的办事原则是：有纲领、法律、命令、条例、决议规定者，从纲领、法律、命令、条例、决议之规定；无纲领、法律、命令、条例、决议规定者，从新民主主义政策”。在社会主义现代化建设的新时期，这种情况已经基本上不存在了，但在一些具体政策问题上，现在和今后也不能完全避免。有些重要的政策，由于某种原因未能制订为法律、法令，而又必须通过国家机关去及时处理有关问题，这种政策规定就起着法律的作用。特别是对社会主义市场经济体制建立过程中所出现的新情况新问题，有条件及时或提前出台有关法律当然更好，否则也必须先以政策规定替代法律的作用。这种情况虽然难免，但也应尽量减少。凡是已经成熟的政策并确有可能和必要者，就应及时按照法定程序提升为法律。凡是已有法律的命令规定，就要坚决依法办事。

三、政治权力和政策、法律的关系

如前所述，政治权力就是占统治地位的阶级，依靠国家政权支配和控制他人，并使之作为与不作为，对全民都有普遍的强制力。政策和法律的制定和执行，都以这种政治权力为基础，取决并服务于政治权力的要求。政策和法律既要保障政治权力的行使，又要监督、制约政治权力的行使符合于政策和法律规范。因此，政治权力的实现和政策、法律的执行完全是一致的，本无轻重大小之分。

但是，在实际生活中却常常存在某种误解，认为掌握并运用政治权力是至关重要的，而是否按政策、法律办事乃无足轻重，往往依靠手中掌握的权力，干扰甚至违反政策和法律的规定。那种有法不依、违法不纠的现象，把政策和法律对立起来钻空子的现象，导致的原因各种各样，但都同不正当甚至滥用权力有关，并往往受“有权不用，过期作废”的变态心理所驱使。

为了消除这种误解及其消极后果，有必要就以下基本观点，反复加深、提高认识：1.我国宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。2.一切国家工作人员，不管他们掌握有多大的权力，都是人们通过代议机关和法律程序而赋予的。他们对政策和法律的贯彻执行，只有运用权力推动、保证的责任，而无干扰、违反的权利。3.对政策和法律贯彻执行的情况如何，既是衡量政治权力实现程度的重要标志，也是考核权力使用者政绩优劣的重要参数。国家工作人员的职位越高，权力越大，就越应模范地执行政策和法律。

这些基本观点说明，凡是真正为人民而掌权用权的，就必然能够比较自觉地严肃地按政策和法律办事，不懂就学，错了就改，权力越大，这种自觉

性就应越高。反之，凡是认为权力“大于”、“高于”政策和法律，从而习惯于“以言代法”、“以权代法”，也不认真按政策办事，既不学习也不改正，甚至长期我行我素，那就很难说是真正为人民而掌权、用权了。这是必须改正的。为此，还必须从工作作风和工作方法上切实加以转变。有些人总感到按政策办事和依法办事“太麻烦，不方便，是形式”，不如凭借手中的权力搞“一言堂”干脆、好办。这种想法和做法，正是缺乏科学和民主作风的表现。在我们国家，人民意志的实现，人民对国家权力的行使，国家工作人员为人民而掌权、服务，主要是通过人民代表大会这种民主集中制的国家组织形式表现出来的，通过党和国家机关制定政策和法律表现出来的。党和国家制定与执行政策及法律的科学程序和民主形式，都是制定和执行政策与法律层层保障，使之得以正确、健康地实现。如果不遵守这种程序和形式，那就很难说是真正愿意依靠政策和法律办事了。从一定意义上来说，科学与民主的程序与方法。和“一言堂”、“家长制”比较起来，的确是一种“麻烦”，这种“麻烦”我们不是多了而是少了。当然在实际生活中，确有用形式主义的态度和方法对待政策和法律实施的，造成不良影响，但这并不是政策和法律本身的过错。真正的依法、依政策办事决不是形式主义，搞形式主义决不是真正的依法、依政策办事。大量的事实证明，在现代经济技术日益发展复杂的国家管理中，不少麻烦和不方便都同不能依法、依政策办事有关，越是能够依法、依政策办事，扯皮就越少，麻烦就越少，工作就越顺当，效率就越高。

（四）党和法的关系。由上所述，有关政策、法律和政治权力的各种关系问题，归根到底，无不涉及党和法的关系。由于共产党的核心领导和执政地位，由于共产党员在国家工作人员特别是各级领导人员中占大多数，正确处理党和法的关系，自然就成为正确处理政策和法律关系的基础和关键。正因如此，党章和宪法都有明确规定。中国共产党党章总纲和第三条指出，“党必须在宪法和法律的范围内活动”；“自觉遵守党的纪律和国家的法律”，是“党员必须履行”的“义务”之一。宪法第五条指出，“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”。“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。

在党章和宪法上明确规定这样的原则，在我们党和国家的历史上是前所未有的第一次，具有十分重大的意义。从理论上说，把执政党和国家法律的关系，予以科学的概括和表述，是对马克思主义建党学说和国家学说的重大发展。从实践上说，它使我们深刻认识到社会主义法制在现代化建设中的重要性，以及忽视、违反社会主义法制对现代化建设的危害性，从而严格依法办事，决不因领导人的更替或注意力的转移而改变，把党的政策领导落到实处。为此，必须从理论和实践的结合上着重解决以下两个问题：

第一，坚持党在法制建设中的组织领导和服从制约的辩证统一。党领导人民制定宪法和法律，党又领导人民遵守、执行宪法和法律，党自己必须在宪法和法律的范围内活动。在中国如果不是这样，就谈不上社会主义民主和法制。

具体来说，党在我国法制建设中的组织领导和服从制约的具体实践，主要表现在：（一）党在领导制定国法的过程中，必须按法定程序办事。（二）当着国法一经制定并付诸实施时，党在领导人民遵守、执行国法的同时，自

己同样必须服务国法的制约，依法办事。3.如果发现党的政策有和国法不符者，或者国法有必要修改、补充、废止者，同样也要按法定程序办事。4.党既要遵守自己直接制定的党纪，又要遵守自己领导制定的政纪和国法。违反政纪和国法的党组织和党员，也是党纪所不允许的，遵守政纪和国法也是党纪的必然要求。重视党纪是正确的，轻视政纪、“国法或以党纪代替政纪、国法则是错误的。我们强调这样做，绝不会消弱、降低党的领导作用和权威，而是使它更加完善、提高、有力。

第二，及时、准确地把党的主张变为国家意志。这个过程也就是通过国家权力机关把党的政策变为国家法律的过程，也是党对国家机关实现领导的一种重要过程、形式和方法。从已有的经验来看，要做好这项工作，必须明确三点：1.党对国家、社会生活的全面领导，涉及的问题很多，并不是也不需要把党的所有主张、政策统统都通过国家权力机关变为国家意志，而主要是有关国家事务的重大决策。例如，宪法和法律明确规定必须经过人大及其常委会讨论决定的重大问题；有关党的路线、方针、政策贯彻执行中的重大问题；保证宪法和法律在本行政区域内实施中的重大问题；需要本行政区域内公民共同遵守的重大问题；涉及本行政区域内广大人民切身利益和迫切需要解决的热点、难点问题；有关维护国家安全、社会安定、保障公民合法权利的重大问题；重大突发事件的处理问题；向国家机关推荐重要干部的问题，等等。2.要把党的主张变为国家意志，必须严格按法定程序，经由国家权力机关行使法定职权。例如，由党委直接提出有关建议，列入人大或其常委会的议程；由党委作出决议、决定后，经本级人民政府提出议案；或由人大常委会及其专门委员会根据党委决议、决定或建议提出议案，列入人大或其常委会的议程；人大或其常委会对上述建议和议案进行讨论和审议后，或制定为法规，或作出决议、决定，或通过表决任免，或进行法律和工作监督，等等。3.为了使国家权力机关能够及时、准确地依法决定重大问题，党委要尊重宪法和法律规定的的人大及其常委会的地位和职权，重视发挥人大及其常委会的作用，应当及时向同级人大党组及其所属党员传达中共中央和上级党委的文件和会议精神，使之及时了解党的战略决策、重大部署、中心任务和要抓的大事；不是同级党委常委的人大党组负责人，应按规定列席党委常委会，以便直接了解党委意图和工作任务；人大党组也要经常主动地向同级党委汇报工作，请示党委帮助解决有关工作中的困难和问题。

第四节 案例分析

一、从农业政策到《农业法》

1993年7月，八届全国人大常委会第二次会议通过了《中华人民共和国农业法》（简称《农业法》）。这是全国人民特别是九亿农民企盼已久的一部大法。这一法律的制定和实施，将对保障农业在国民经济中的基础地位，发展农村社会主义市场经济，维护农业生产经营组织和农业劳动者的合法权益，促进农业的持续、稳定、协调发展，实现农业现代化，起到重要作用。

《农业法》是根据我国农村深化改革和加快发展农业的需要制定的。它总结了建国以来特别是近10多年的经验，把实践证明切实有效的政策和措施用法律形式确定下来；并按照发展社会主义市场经济的要求，借鉴国外有益的经验，对农业生产的经营体制、农产品流通、农业投入、农业科技和农业教育、农业资源与农业环境保护，以及国家对农业生产的宏观调控等，作出了一系列明确的法律规范。

上述有关农业政策转变为《农业法》的过程，生动地反映了正确处理政策和法律的关系。我们可以从以下的具体分析中看出来：

（一）有了农业政策，为什么还要《农业法》？

农业是国民经济的基础。我国是一个人口多耕地少的大国，近12亿人口，9亿在农村，这一基本国情决定了农业在我国国民经济中的重要地位。农业问题始终是一个头等重要的战略问题。正如党中央反复强调的，没有农业的牢固基础，就不可能有我们国家的自立；没有农业的积累和支持，就不可能有我国工业的发展；没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。总之，农业问题、农村问题、农民问题，一直是我国革命和建设的根本问题，是关系我国社会主义现代化建设事业能否顺利进行和取得成功的关键问题。邓小平同志指出，90年代经济如果出问题，很可能出在农业上，如果农业出了问题，多少年缓不过来，整个经济和社会发展的全局就要受到严重影响。可见这个问题的极其重要。

建国以后，我国农业和农村经济经历了发展、挫折、再发展的过程。党的十一届三中全会以来，农村率先改革，普遍实行了家庭联产承包为主的责任制，给农村经济的发展注入了新的活力。改革极大地解放和发展了农业生产，使农村经济全面繁荣，农民得到了实惠，并有力促进了其它领域改革和现代化建设的发展，我国农业所取得的成就，引起世人瞩目。但是，也必须看到，农业发展中依然存在着许多问题。由于自然、经济、社会诸多方面因素的制约，我国农业的基础地位还很脆弱，农业的经济效益较低，农民的自我保护能力较弱，农业发展的后劲不足。特别是近几年来，虽经中央三令五申，“白条”、“绿条”的问题仍然没有得到完全解决，各种名目的收费罚款严重，挤农、坑农、害农的现象比比皆是，加之工农产品剪刀差越来越

大，严重挫伤了农民积极性。解决这方面的问题，需要做多方面的工作，其中加强农业立法是一个非常重要的方面。法律具有强制性，稳定性和权威性的特点。现代农业的发展必须要有法律规范、引导、保障和约束。只有依法兴农，依法建农，依法护农，才是农业兴旺发达的长久、根本之计。国外许多国家的经验都表明，制订比较完善的农业方面的法律，是指导和调整农业发展的重要手段，而且确实起了重要作用。我国农村改革正在深化，农业的商品化，现代化程度不断提高，农业内部各方面的关系，农业与其它部门的联系越来越密切，越来越复杂，单纯依靠政策往往难以协调，处理好各方面的权利和利益关系，必须依靠法律才能管理好错综复杂的农业经济活动。

（二）制定和执行《农业法》，主要依据党和国家的哪些政策精神的指导，并予以具体体现？

1、切实保障农业的基础地位。《农业法》明确规定：“国家坚持以农业为基础发展国民经济的方针”（第2条第1款）。这是建国以后第一次以法律形式确定农业的基础地位。在当今实行改革开放，第二、三产业迅速发展的情况下，把以农业为基础的重大方针写进法律，使之成为各条战线、各个部门和所有公民共同遵守的法律规范，贯彻于社会主义现代化建设的全过程，意义重大而深远。所有的国家机关，无论是主管农业和农村工作的部门还是其它部门，在任何时候，任何情况下，都必须坚持不懈地保障农业的基础地位，决不能有丝毫的动摇。过去，对农业的基础地位，往往是说起来重要，做起来次要；歉收了强调农业，丰收了忽视农业，致使未能从根本上解决农业发展不稳定的问题。法律中明确规定农业的基础地位，就为农业的稳定发展提供了法律保障。《农业法》还规定：“国家采取措施，保障农业的稳定发展”（第2条第2款）；“各级人民政府必须把农业工作放在重要地位，统一负责、组织各有关部门和全社会支持农业，做好发展农业和为发展农业服务的各项工作”（第10条第1款）。

2、加快建立农村社会主义市场经济新体制。党的十四大确定了建立社会主义市场经济体制的目标，农业生产力的发展面临着一个新的机遇。如何加快发展农村社会主义市场经济？《农业法》按照社会主义市场经济的要求；对农业生产、农产品流通作出了一系列规定。如：“国家引导农业生产经营组织和农业劳动者按照市场的需求，调整农业生产结构，保持粮棉生产稳定增长，全面发展种植业、林业、畜牧业和渔业，发展高产、优质、高效益的农业”（第22条）。“农产品的购销逐步实行市场调节，国家对关系国计民生的重要农产品的购销活动实行必要的宏观调控”（第35条第1款）；“国家鼓励和引导农民从事多种形式的农产品流通活动。农业生产经营组织和农业劳动者，可以按照国家有关规定从事农产品收购、加工、批发、贩运和零售活动”（第37条第二款）。可以说，发展农村社会主义市场经济是贯穿整个《农业法》的一条红线，是该法的一个重要特点。实施《农业法》，就是要结合本地实际，正确引导农业生产经营组织和农业劳动者进入市场、适应市场、开拓市场。坚持以市场为导向，充分利用农村的人力、土地和各种资源，形成大农业，大流通、大市场的格局。同时，建立适应农村社会主义市场经济要求的宏观调控体系，包括对重要农产品实行保护价收购制度，建立、健全仓储运输体系等。

3、完善农业生产经营体制。

1993年3月，八届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，增加了“家庭联产承包为主要的责任制”的内容，这就把家庭联产承包为主要的责任制这一集体经济组织的基本制度用根本大法的形式肯定下来。《农业法》进一步规定：“国家稳定农村以家庭联产承包为主要的责任制，完善充分结合的双层经营体制，发展社会化服务体系，壮大集体经济实力，引导农民走共同富裕的道路”（第6条）。并且对农业生产经营体制作出了一系列的具体规定。它既肯定了农村改革的成果，又为农村深化改革提供了法律依据和保障。当前和今后相当长的时期，我们就是要稳定和完善的以家庭联产承包为核心的农业经营体制，充分调动农民的积极性，加快发展农业生产力。

4、保证农业投入的稳定增长。《农业法》明确规定：“国家逐步提高农业投入的总体水平。国家财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于国家财政经常性收入的增长幅度”（第42条第1款）。并规定了“国家采取措施，促进农业扩大利用外资”，“国家运用税收、价格、信贷等手段，鼓励和引导农业生产经营组织和农业劳动者增加农业投入”等。这就是说，要逐步建立和健全国家、集体和农民个人相结合的投资体系，以及采取利用外资等方式，增加对农业的投入。这样规定符合我国的实际，有利于解决农业投入不足、缺乏后劲的问题。过去，由于农业投资周期长、风险大、比较效益低等原因，人们往往不愿意向农业投入，严重影响了农业的发展。历史的教训应当吸取。必须坚决贯彻落实《农业法》的规定，采取有效措施，保证对农业投入的稳定增长。县级以上各级人民政府都应按照国家有关规定，设立农业发展、育林、水利建设等农业专项基金，加强对国家农业资金管理，引导农业集体经济组织合理使用集体资金。不允许任何单位将各级人民政府拨用于农业的资金挪用于非农业开支。

5、切实减轻农民负担，增加农民收入。保护农民的合法权益，是制定《农业法》的一个重要指导思想。鉴于近些年来，乱收费、乱罚款、乱集资、乱摊派等现象愈演愈烈，已经引起了农民强烈不满，全国人大常委会审议《农业法》草案时，许多委员提出应在法律中作出硬性规定，严格禁止侵犯农民利益的行为发生。《农业法》第18条、第19条就作出了明确的规定，对收费、罚款严格限制在必须依据法律、法规或者省级人民政府制定的规章规定范围之内。否则，农民和农业生产经营组织有权拒绝。他们还有权拒绝任何方式的摊派和强制集资。针对收购农产品打白条的问题，《农业法》中还规定“农产品的收购单位必须在收购时向出售农产品的农业生产经营组织或农民付清价款”，“不得压级压价，不得在支付的价款中扣缴任何费用”。并且规定了违反上述规定，侵犯农民合法权益，造成损失、损害的，依法承担民事责任，追究刑事责任，以及给予行政处分等。这些规定为农民保护自身的合法权益提供了有力的法律武器。

6、逐步缩小工农业产品剪刀差。改革开放以来，多次提高农产品价格，农民得到了实惠，工农业产品“剪刀差”的问题有所缓和。但近几年来，农用生产资料价格上涨过猛，工农业产品“剪刀差”又呈扩张趋势，影响了农民的农业生产积极性。针对这一情况，《农业法》中对农业生产资料和农产品的合理比价问题作出了如下规定：“国家采取宏观调控措施，使化肥、农药、农用薄膜、农业机械和农用柴油等主要农业生产资料和农产品之间保持合理的比价”（第33条）。国内外的历史经验都证明，国民经济的发展过程

必然是工业和农业同时发展的过程；二者之间互相依赖，相辅相成。损害了农业，工业自身的发展也难以持久，更谈不上经济的现代化。因此，必须逐步缩小工农业产品的“剪刀差”，保持农业和工业的协调发展。当然，从根本上解决这个问题，还要靠改革的深化和农业劳动生产率的大幅度提高。

（三）贯彻执行《农业法》和进一步落实各项具体农业政策，还要同时并举，互为促进。

《农业法》带有基本法的性质，农业发展中的许多具体问题，还有赖于制定法律的实施细则和具体政策来调整。用政策指导《农业法》的执行，不仅是指原有政策的指导和落实，而且还包括新出台的有关政策的指导和落实，以弥补有些法律条文滞后的不足。现在虽然有了《农业法》的保障，但一些保护农业、维护农民利益的优惠政策仍然难以兑现。例如，在有些地方，粮食定金发放迟缓，实行定金贴息农民也得不到实惠；“三挂钩”物资不到位，延误农时；计划内粮食定购的“保护价”和挂钩物资价低于市场涨价，农民反而倒贴。如此等等，都需要严格按照《农业法》的法律规范，采取具体、切实、有效的措施，真正把政策落到实处。又如，根据中共中央办公厅和国务院办公厅信访局的统计资料，1993年1至5月，该局接待的群众集体上访的批数和人数，分别比1992年同期上升了31%和29%。全国有27个省区的信访部门在1993年1至4月份接待的群众集体上访，批数比1992年上升的有18个省区，人数次数上升的有21个省区。这些集体上访的群众大多是农村居民。上访增加的原因，有55%是由官僚主义、不正之风、不负责任，执法犯法等造成的；有29%是由于政策规定不合理、不完善、自相矛盾引起的；有16%是上访群众缺乏政策观念和法律知识，盲目上访。要克服这种群众集体上访的增长趋势，需要各方面多做工作。但解决问题的根本办法之一，就是党和国家的各级领导、决策部门，在认真贯彻《农业法》的同时，切实加强决策的科学化和民主化，尽量做到决策无误，并预测决策后可能出现的各种问题，及时采取相应的措施。只有把依法办事和按政策办事正确地结合起来，用政策指导执法，用法律保障政策的落实，才能切实有效地解决好我国农业、农村、农民这个革命和建设的根本问题。

二、市场经济中的“法律推进”

1992年10月，党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的任务，指出抓紧制订与完善保障改革开放、加强宏观经济管理。规范微观经济行为的法律和法规，是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。

1993年11月14日，《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》进一步指出，社会主义市场经济体制的建立和完善，必须有完备的法制来规范和保障。要做到改革开放与法制建设的统一；改革决策要与立

参见1994年2月20日《人民日报》有关报导。

参见1993年8月10日《人民日报》有关报导。

根据1993年11月14日《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》和1994年4月25日《人民日报》鲍洪俊《立法推进在海南》一文摘编。

法决策紧密结合；立法要体现改革精神，用法律引导、推进和保障改革顺利进行；要在本世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系。乔石委员长在八届全国人大常委会二次会议上强调指出，认真解决市场经济立法中的问题，就要总结已有的经验，把实践证明是正确的东西用法律的形式肯定下来，但仅仅这样做还不够，还必须充分认识法律对社会经济发展的指导、规范和推动作用。一些应兴应革的事情，要尽可能先制定法律后行动。要适当打破一点常规，加快立法步伐，尽量避免立法工作滞后于改革需要的状况。

为什么市场经济的发展必须要有法律的事前引导、规范、推动和保障呢？海南省的事例充分说明了这个问题。地方立法是海南省“与先俱来”的优势。

1988年4月13日，七届全国人大一次会议在决定建立海南省和海南经济特区的同时，就授予海南省人大及其常委会以特别的立法权。这一空前事件，曾被我国法律界称为“立法革命”，但在一段时间内，并没有引起省内外许多人的足够重视。随着体制改革的深入和市场经济的发展，海南人民逐渐认清了“法律推进”的实践价值和自身优势。

例如，为了简化办事手续，改革企业审批程序，海南省委、省、政府1992年决定，成立海南省外引内联企业联合审批办公室，收10多个审批部门集中在一起，实行一条龙审批。这一政策措施明显“妨碍”了少数人的“利益”，因而受到他们的抵制。个别部门竟然寻找各种借口，拒绝到联审办办公；或者迟到早退，继续“幕后审批”。

1993年4月，颁布了《海南省企业法人登记管理办法》，以立法的形式，拆掉企业审批关卡，实现企业法人直接登记制。个别人虽然不满，但也不得不依法照办。由此，海南人也对前几年机构改革中出现的某种倒退现象有所反思。海南建省之初，就在省一级构建了“小政府”的框架，虽然那时我们还没有提出社会主义市场经济体制的概念，但它的出现无疑是超前符合了市场经济发展的客观需要。可是好景不长，由于上下条块分割的抵制，这一重大改革举措出现局部反复，有些全国性的行业会议居然把海南代表拒之门外，理由是其他省来的都是厅局长，你们来个处长怎么行？这样，海南一些合并了的厅局，又不得不重新自打招牌，另立门户。现在回头来看，当时如果能给“小政府”及时立法，也许就不会发生这种局部倒退的现象。

社会主义市场经济体制的建立进程。虽然还为时不长，但海南人已从自身的体验中认识到：过去在高度集中的计划经济体制下，政府主要靠行政手段管理经济，按照“制定政策——实施政策”的组织管理方法，推进经济发展。但在市场经济体制下，由于利益主体多元化，政策的权威、作用受到制约；面广量大、错综复杂的经济利益关系，迫切需要法律的引导、规范、保障和约束，才能促进经济的健康发展。在这种情况下，任何深层次的改革开放举措，没有法律配套几乎难以进行。因此，充分运用全国人大授予海南的特别立法权，加快立法，用法律引导，推进改革开放和经济建设，正在海南变为现实。

1993年，由省人大常委会和省政府几位负责人亲自挂帅成立了“重点法规起草小组”，13项地方法规如期出台，是前4年立法总和的60%。其中率先在全国推出的《有限责任公司条例》、《企业法人登记管理条例》和关于社会保障的三个条例等，与政府相应的改革举措配套实验，甚至适当超前，发挥了直接的保障和促进作用。

1994年，海南又制定了《产权交易暂行办法》、《股份制企业监督条例》、

《基础设施投资被偿条例》、《国有资产管理条例》和《投资者权益保护条例》等 30 个地方法规，以规范市场主体，加强宏观管理。海南省人大还提出了近期的立法目标：3 年内，在改革开放和社会主义市场经济的主要方面，基本做到有法可依，5 年内基本配套，形成体系。海南正在发挥政策优势，尽力营造体制优势和法制优势，以期逐步形成“法律推进”的新局面。

第十三章 政策文件撰制

政策文件是政策的传导工具，因此，政策文件的撰制，是政策传导的基本前提。本章主要研究政策文件的书面形式、语言表达、撰制程序和撰写者的素质要求。

第一节 政策文件的书面形式

政策文件的书面形式，可以根据其性质、适用范围、形成和发布方式不同，划分为以下几种类型：

一、指示型政策文件

（一）指示型政策的含义和特点

指示型政策是上级机关对下级机关下达的指示或通知。比如，国务院1993年8月16日发布的《关于严格控制财政支出和社会集团购买力过快增长的通知》。

指示性政策具有指导性、时效性和强制性的特点。

指示型政策的指导性，主要表现在指示或指示性通知，一般都是紧密结合工作实际，针对工作如何开展和开展中可能出现的问题及其解决而制定的，对下级机关开展工作、处理问题起着指导作用。指示型政策的时效性，主要表现在指示或指示性通知的执行有严格的时间限制，特别是紧急通知，下级机关必须立即贯彻执行，不容拖延。

指示型政策的强制性，主要表现在指示或指示性通知发出以后，下级机关必须严格贯彻执行，不允许打折扣，否则，就要受到相应的惩处。

（二）指示性政策文件的格式

指示性政策文件一般由标题、主送机关、正文、附件、落款、发文日期、抄送抄报机关、主题词、印发机关、印发时间、印发份数等九个部分组成。

1. 标题。标题由发文机关、事由、文种三个要素构成。比如，中共中央1980年7月30日发布的：

《中共中央关于坚持“少宣传个人”的指示》

（发文机关） （事由） （文种）

标题是政策文件的眉目，要求准确、鲜明，简要概括政策的主旨，使人一目了然。

2. 主送机关。它是政策文件的主要递送对象，即政策的执行机关。

3. 正文。正文是指示型政策文件的主干部分。应依次写出指示或通知的依据和目的；指示或通知的内容，其中包括工作任务，指导原则，措施和方法；执行要求：或要求反馈、或要求制定执行方案、或强调指示内容、或提出希望。

4. 附件。它是附属于正文的文字、图表等材料，以补充、说明或解释正文的内容。指示型政策文件如有附件，要在正文之后，落款之前另起一行注明“附件”字样，并写上附件名称。附件具体内容，应在行文之后另页附上。

5. 落款。它是发文机关的署名。发文机关要用全称，署于正文或附件标注的右下方。

6. 发文日期。它是指示型政策文件的发文日期，即年、月、日，通常置于落款下方。

7. 主题词。它又称关键词，是政策文件中代表内容特征、最能说明问题的、起关键作用的词，置于文尾的左上，顶格写“主题词”，词目间留一字之距。主题词主要供制作索引和电子计算机检索之用。

8. 抄送抄报机关。它是指需要了解政策内容并协助主送机关执行政策的

机关。报上级机关叫抄报，发平级机关或下级机关叫抄送。

9. 印发机关、时间、份数。在抄送抄报机关之下，署文件印发机关全称，在其右方写明何时印发（写全年、月、日），在印发时间下方写明印刷份数。

二、意见型政策文件

（一）意见型政策的含义与特点

意见型政策是指党政机关、主管部门以“意见”的形式对下级机关提出指导性意见，对平级机关或不相隶属机关的某一方面的工作提出要求或建议的政策性文件。比如，1993年6月30日国务院批转的邮电部《关于进一步加强电信业务市场管理的意见》。

意见型政策除了具有指示型政策的指导作用以外，还具有以下特点：

1. 灵活性或选择性，意见型政策不象指示型政策那样具有很强的强制性和时效性，下级机关在不违背其原则的前提下，可以结合当时当地的实际情况，灵活地、有选择地执行具体政策，在执行的时限上，可以立即执行，也可以待条件成熟时执行。

2. 参考性。有些政策性文件在实施过程中，因政策规定比较原则，不够完善，或因执行者不能正确、全面理解，因而可能出现这样那样的问题，对此，有关职能机关一般用意见型政策文件形式提出补充、解释或处理意见，供执行者参考。

3. 建议性。有些政策涉及面广，不仅需要下级机关执行，而且需要平级机关或不相隶属机关配合执行，有关职能部门通过意见型政策文件形式抄送相关平级机关或不相隶属机关，对它们提出政策建议和要求，以供参照。

4. 试行性。有些政策的贯彻执行，由于实践不充分，需要通过实践进一步验证，有关职能部门一般用意见型文件印发给有关机关，作为试行政策下达。因此，意见型政策往往是指示型政策的前导。

（二）意见型政策文件的格式

1. 标题。意见型政策文件的标题，由发文机关、事由和文种三个要素构成。为限制事由，“意见”二字前常冠有“处理”、“补充”、“解答”、“几点”、“若干”等字样。如国家审计署1984年11月16日发布的《关于加强审计监督工作支持和促进经济体制改革的几点意见》。当意见型政策文件被“通知”转发，批转或印发时，其标题可省略发文机关。

2. 主送机关。在意见型政策文件单独发布的情况下，要写明主送机关。

3. 正文。意见型政策文件的正文，首先写明制发本意见的依据和目的，或概述分析情况，说明发布本意见的意义；接着，说明意见政策的内容，其中包括总的原则意见，各项具体意见；最后，写明执行要求。

4. 落款和发文日期。意见型政策文件单独发布时，一般应在正文右下方注明发文机关名称和发文日期，如果作为附件发布时，则可以省略。

5. 主题词。

6. 抄送抄报机关。

7. 印发机关、时间、份数。

三、纪要型政策文件

（一）纪要型政策的含义与特点

纪要型政策是以“会议纪要”的形式表达会议成果的政策性文件。比如，国务院办公厅1987年1月25日转发的《关于加强土地统一管理的会议纪要》。

纪要型政策的特点是，以统一思想认识，指导工作为主要目的。纪要型政策文件通常在会议之后，围绕某一工作事项或专门问题进行分析，最后得出政策性看法；或着重分析某种政策性看法或政策性规定的依据、理由和必要性，因而实质上起着统一认识和思想动员的作用。纪要型政策文件有时还对正在开展的工作进行总结，肯定某些做法，作出政策性结论，确定下一步工作的方针、政策，它被批转以后具有广泛的指导作用。

（二）纪要型政策文件的格式

1. 标题。一般在“纪要”二字前冠以会议名称；或者由发文事由和文种两个要素构成

2. 正文。纪要型政策文件的正文，由会议概况，会议的政策规定和政策性结论、执行要求等构成。由于纪要型政策是集体智慧的结晶，是多方面意志的汇合，因此，在对纪要型政策文件主要内容的阐述中，经常用“会议认为”、“会议指出”、“会议强调”等惯用语来表述。

3. 落款与发文日期。纪要型文件单独发布时，于正文右下方写明发文机关名称和发文日期。如作附件下发时，则省去。

1. 主题词。

5. 抄送抄报机关。

6. 印发机关，时间和份数。

四、决定型政策文件

（一）决定型政策的含义和特点

决定型政策是指以决定或决议形式发布的政策性文件。在我国，决定型政策是党政机关等政治实体为贯彻党的路线和实现我国革命和建设的奋斗目标而制定的基本国策。比如，中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议1993年11月24日通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。

决定型政策的特点是：

决策性。用以发布对重大事项或重大行动的决策和安排。

强制性。用以发布行政法规和行政措施，补充或修改有关法律，具有法规作用和行政约束力。

说理性。用以阐明理论观点，澄清是非，解决人们思想中某些带倾向性的问题。

表态性。用以审议、批准议案、条例、规定、计划、报告。这种表态性决议，一般要指出方向，强调重点，提出要求，发出号召，从而提出若干指导性政策。

（二）决定型政策文件的格式

（1）标题。决定型政策文件的标题由发文机关、事由和文种三个要素构成，不能省略其中任何一项。

（2）发文日期。由会议通过的决定型政策文件，其生效日期以会议通过

日期为准。会议名称和通过日期写于标题下方，并加上园括号。非会议通过的决定型政策文件，其发文日期应置于正文后落款的下方。

(3) 主送机关。属于普发性的决定型政策文件，其主送机关是各下属机关。公开发布的决定型政策文件，可不写主送机关。

(4) 正文。决定型政策文件的正文，包括如下内容：决定或决议的依据和目的；决定或决议的政策内容；决定或决议的执行要求。

(5) 落款。决定型政策文件要在正文的右下方注明落款，署发文机关名称。

(6) 主题词。

(7) 抄送抄报机关。

(8) 印发机关、时间和份数。

五、条例型政策文件

(一) 条例型政策的含义与特点

这里所述的条例型政策，主要包括条例、规定、办法和细则等政策性文件。条例型政策是国家机关或主管部门依据党的路线、方针及国家的法律、法规制定的。比如，国务院发布的1993年10月1日开始施行的《国家公务员暂行条例》。

条例型政策具有以下几个特点：

第一，强制性。由于条例型政策是依据党的路线、方针和国家法律、法规制定的，因而具有强制实施的权威性，对不执行者要追究责任，对违反者要给予行政的或经济的处罚。

第二，成熟性。条例型政策是在总结大量实践经验的基础上，按照科学的管理要求制定的，它所提出的政策规定都是比较规范、完备的。

第三，适用范围的特定性。由于条例型政策具有成熟的、带强制性的法规作用，因而它的适用范围是有严格限制的，如有的条例是用于规定某一机构的职责权限；有的条例是用于规定专门人员的职责范围；有的条例是用于规定某一部门的管理措施，等等。

(二) 条例型政策文件的格式

1. 标题。条例型政策文件的标题一般有三种情况：或由发文事由和文种两要素构成；或由适用范围、发文事由和文种三要素构成；或由发文机关、发文事由和文种三要素构成。

2. 发文日期、发布机关和批准机关。条例型政策文件的发布日期、发布机关和批准机关写于标题下方，并加上括号。

3. 正文。条例型政策文件的正文由以下几部分组成：第一，制发该条例（或规定、办法、细则）的依据、目的以及实施要求、原则、范围等。第二，采用“应当怎么样”、“不应当怎么样”的表达方式，说明条例型政策文件所要指导的工作、活动的办法和规定等。第三，说明条例（规定、办法、细则）的实施、修订办法、解释权限、生效日期等，根据需要，还可以补充说明未尽事宜或宣布有关文件的废止。

正文的表达方式，如果内容复杂、条规较多，可采用分章列条款表达形式，即按内容和性质将全文分为若干章，每章分若干条，有时每条分若干款；如内容简单，条规较少，则采用分条不分章的表述形式。

4. 主题词。
5. 抄送抄报机关。
6. 印发机关、时间和份数。

六、章程型政策文件

（一）章程型政策的含义和特点

章程型政策是指各政治组织、社会团体制定的用于规范本组织活动行为的准则。它要经过本组织或团体民主讨论，并由其最高代表会议通过、颁布。比如，《中国人民政治协商会议章程》、《中国工会章程》等。

章程型的特点是：

第一，不具有行政法规性，但具有约束力。由于章程型政策不是由国家行政机关发布的，因而不具有行政法规的性质，但它却是有关社会政治组织成员的行为准则，每个组织及其成员要受该组织通过的章程的约束，否则要受该组织的纪律处分。

第二，不具有广泛适用性。章程型政策是根据不同政治组织、社会团体的具体性质、工作或活动方式、目的、作用而制定的，只适用于各该组织内部，规范组织成员的活动行为，保证积极主动、协调一致的工作，发挥组织成员的积极性。不象其他类型的政策能在广阔的社会范围起作用。

（二）章程型政策文件的格式

1. 标题，章程型政策文件的标题由各该组织的全称和文种两个要素构成。

2. 日期。在标题下方写明章程通过的会议名称和通过日期，并加括号。

3. 正文。章程型政策文件的正文，一般有两种表达形式，一种是先立总纲、后分章列条款；另一种是“总则——分则——附则”，前者一般适用于制定政党和其他权威性组织的章程型政策文件，后者适用于一般社会团体制定章程型政策文件。无论采取何种表达形式，在正文中首先写明原则政策，包括该组织的性质、宗旨、指导思想、任务和一些基本原则等，接着写明由原则政策决定的具体政策，包括组织制度、组织机构及其职权范围、成员的权利和义务、活动形式、纪律、经费和其他有关事宜（如章程型政策文件的生效、实施、废止等）。

七、工作报告型政策文件

（一）工作报告型政策的含义及特点

工作报告型政策是指以党政机关领导者通过工作报告表达的政策文件。例如，国务院向全国人大历次会议所作的政府工作报告，既有对过去执行政策情况的总结，又有对未来一定时期内要执行的政策和措施；地方各级人民政府向同级人大会议所作的政府工作报告，也具有同上述相类似的内容；党和国家领导人在某种会议场合就某个专门问题发表的指示性指导性讲话，发表在有关刊物上要求各地遵照执行等都是。

工作报告型政策的特点是：第一，通过领导者的讲话发布。第二，论证性强。其他政策文件往往只说明应该怎样做，不应该怎样做，而报告型政策文件能够全面地论证各种重大政策，可以在总结工作的基础上，提出问题，

分析问题，指出解决问题的政策措施。

（二）工作报告型政策文件的格式

1. 标题、日期、报告人姓名。工作报告型政策文件的正标题可由机关名称和文种组成，副标题由报告日期和会议名称构成，有时，正标题概括报告的政策内容，副标题写明会议名称和文种，报告日期置于副标题下方，加括号。报告人职务、姓名在标题或日期正下方注明，职务在前，姓名在后。

2. 称呼。工作报告型政策文件在开头、中间、结尾都有对与会者的称呼，在党的会议上称呼“同志们”，在人代会上称呼“各位代表”。开头的称呼用来表示对与会者的问候和集中其注意力；中间的称呼用于报告内容层次的转换；结尾的称呼用于动员，号召。

3. 前言。写明报告人代表什么单位或什么机关向大会作什么工作报告，请予审议或讨论。

4. 正文。工作报告型政策文件的正文一般包括：第一，工作回顾，指出取得的成绩和存在的问题，总结工作经验；第二，形势分析，对当前形势和情况进行科学分析，为制定正确方针政策提供依据；第三，工作部署，指出今后的奋斗目标、基本方针、主要任务。其中奋斗目标是指一定历史时期各个方面工作的总政策；基本方针是根据奋斗目标制定的基本政策；主要任务是为实现奋斗目标和执行基本方针而制定的各项具体政策。第四，动员、号召。在工作报告型政策文件正文的结尾，报告人代表机关或单位向所属部门或全社会发出动员、号召，以鼓舞人们为实现报告提出的奋斗目标或主要任务而奋斗。

八、计划型政策文件

（一）计划型政策的含义和特点

计划型政策是以计划、规划、工作要点和方案等形式存在的政策性文件，是政府机关或主管部门为完成一定时期的工作任务而预先作出的政策性安排。比如，1991年4月9日第七届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》。

计划型政策的主要特点是：它具有很强的期限性，只在预定时间内发生效力。

（二）计划型政策文件的格式

1. 标题。计划型政策文件的标题由四要素构成，即单位名称、事由、期限和文种。

2. 正文。计划型政策文件的正文包括：第一，制定本计划的目的和指导思想；第二，阐述本计划的目标和任务；第三，计划实现的步骤、措施、方法。

3. 落款与发文日期。多数计划型政策文件在正文右下方署发文机关名称和发文日期。

九、批复型政策文件

（一）批复型政策的含义和特点

批复型政策是指上级机关对下级机关请示事项所作的答复的政策性文

件。比如，1993年10月16日国务院《关于北京城市总体规划的批复》。

批复型政策的特点是：第一，它具有很强的针对性，即针对下级机关请示的内容作政策性答复；第二，它具有简明性，即上级机关对下级机关请示的内容要作简单明确地答复，不能含糊其辞，使下级不知所云；第三，具有表达形式的固定性，即批复的开头则明确表示同意与否，接着进行政策性答复，最后写明批复机关名称和批复日期。

（二）批复型政策文件的格式

1. 标题。批复型政策文件的标题由发文机关、事由和文种三个要素构成。

2. 主送机关。批复型政策文件的主送机关一般是请示机关，若批复具有普遍指导意义，需各下属机关都必须贯彻执行，则写明各下属机关名称。

3. 正文。正文开头写明应什么请示而批复，并表示是否同意请示的内容。另起一段，再写明针对请示事项所作出的政策性答复，进行适当的说理分析，并要求请示机关或下属机关贯彻执行。正文结尾用“特此批复”等语，若前文已用“现批复如下”等启用语，则不必再写结语。

4. 落款及发文日期。在正文右下方署发文机关名称和发文日期。

第二节 政策文件撰制要求

前面已经研究了政策文件的类型，明确了各类政策文件的特点和书面形式。本节着重分析政策文件撰制的基本要求。

一、政策文件撰制程序要求

政策文件的撰制过程，有严格的程序要求。严格按程序办事，才能保证政策文件的撰制质量和效率。政策文件撰制的一般程序是：

（一）撰制准备

撰制政策文件，首先要做好各方面的准备工作，其中包括人员准备，资料准备和思想准备。

人员准备是政策文件撰制的关键性环节。做任何工作，人是决定性因素。人员配备得当，是保证政策文件撰制成功的前提条件。在进行人员准备时，政策文件发文机关的领导者应切实负起责任，亲自动手起草重要文件，不要一切由秘书人员代劳。如果政策文件内容较多，篇幅较长，也必须由领导干部亲自指导、主持起草工作，选配具有该政策文件起草能力的人员。

资料准备是政策文件撰制的重要环节。只有通过深入的调查研究，查阅档案、报刊、向有关部门和地区索取资料等途径，才能充分地占有有关材料。应对有关资料进行核实、加工、提炼、归类，以备起草文件时运用。

思想准备对政策文件撰制具有重要意义。在进行思想准备时，领导者应率先进行周密思考，系统地提出政策文件的总体设计，使起草小组每个成员清楚地了解文件的立论基础、基本框架、逻辑结构，并在此基础上进行反复讨论，从起草者、执行者、有关部门等不同角度提出问题，必要时，还可在适当范围征求意见，使制定的政策具有必要性、可行性、全面性、深刻性、鲜明性和逻辑性。

（二）文件草拟

文件草拟是撰制程序的第二阶段。在这个阶段，要将政策文件的各个组成部分按顺序草拟出来。其中包括：

1. 草拟标题。在草拟标题时要做到准确概括政策文件的主题，符合政策文件的标题格式。

2. 草拟收文机关。根据政策适用范围确定收文机关，不可过宽过窄。收文机关过宽，造成文件印制过多，浪费人力、物力、财力；反之，会造成工作的贻误、脱节和互不协调，降低政策文件的效力。

3. 草拟正文。正文的草拟是政策文件撰制的主体，它要求提出问题、分析问题，寻求解决问题的政策性措施。起草人员的主要精力和时间应用在起草正文上。

4. 注明日期。起草人员每拟一稿，都应注明成稿日期年、月、日全称，以便永久保持，为研究政策起草过程的运行轨迹、发展变化、认识深化过程提供原始资料。

5. 注明密级。按照既便利工作又确保秘密的原则，起草人员应根据政策文件涉密程度和限制范围，正确注明秘密、机密、绝密等不同密级。

（三）核稿修改

核稿修改是政策文件撰制的第三阶段。对一般政策性文件草稿，应由拟

稿人员和秘书工作部门核稿修改；对特别重要的政策文件草稿，即涉及本地区、本部门以至党和国家建设和改革全局性、根本性、关键性问题的政策文件草稿，则必须由领导者亲自负责，组织相当数量人员参加讨论，反复进行审核修改。

核稿修改过程中，所有参与人员必须树立高度负责思想和程序化观念。要认真核查政策文件草稿本身是否存在前后矛盾，是否与已发布的法律、法规、政策有矛盾或抵触；认真核查文稿提出的政策的界限是否清楚；认真核查文稿提出的措施是否具有可行性；认真核查文稿的撰制程序是否得到严格履行；认真核查文稿的语言文字表达是否贴切准确；认真核查文稿格式是否规范，等等。总之，要对每一点不符合政策文件要求的地方进行修改，并对修改之处严格承担责任。最后，将认真核定修改的政策文稿送领导审阅。

（四）审定签批

政策文件撰制的第四阶段是审定签批，它是政策文件的最后定稿并得到认可的决定性环节。审定签批的任务，由领导者来完成。

审定签批的具体步骤是：

1. 草签或会签。政策文件的草签，是由部门负责人或机关负责人对政策文稿提出参考性处理意见的一种签署形式。会签是指对涉及到几个单位、特别是以几个单位名义联合下发的政策文件，由各有关单位分别提出处理意见的一种签署方式。只有在各有关单位进行了审核并取得一致同意的意见后，会签的文件才具有政策效力。

2. 签发。政策文件的签发，是指对政策文稿提出同意下发的决定性意见的一种签署方式。它是由机关领导人执行的。但在特殊情况下，也可由主要负责人授权或委托其他领导人签发。

（五）印制缮校

政策文件撰制的第五阶段是印制缮校。在这个阶段，应依次完成三项工作。一是登记。政策文件经领导签发后，必须由秘书工作部门进行登记，以便执行和查考。登记内容包括编写文号，确定主题词，计算印刷份数。对在报纸上公开发表的政策性文件，可以不登记，但在发表时要注明“（不另行文）”。二是校对。校对人员对印刷清样必须逐字逐句校对，必须认真细致，一丝不苟。至少应进行三次校对。校对结束后，校对人员应在校样上签字，以示负责。三是印制。在印制过程中，要做到印制文件的字型规格及颜色、纸质等符合要求；坚持岗位责任制，印制的每道工序要有专人负责；遵守保密制度；还应该注意避免政策性文件末页无正文的现象，如无法避免，则应注明“（此页无正文）”。

（六）用印封发

用印封发是政策性文件撰制的最后阶段。在这个阶段要做好三件事。一是用印，即对政策性文件套印或加盖发文机关印章；二是封发，它包括写封、装封、封封、投递等工作；三是留存，即根据需要，由发文机关留下一定数量的政策性文件，以备查考。

二、政策文件撰制的语言要求

各种类型的政策文件对语言的表达有严格要求。如果语言表达不符合要求，所撰制的文稿就不成其为政策文件。因此，语言表达在政策文件撰制中

起着基础性作用。政策文件对语言表达的具体要求是：

（一）用语准确严密

政策文件的用语必须准确严密，只有这样，才能使政策的思想内容正确地表达出来。如果语言表达或含糊暧昧，或褒贬适当，或夸大其辞，就会影响政策文件的权威性、可行性，甚至产生负效应，给政府工作带来不必要的损失。保证语言表达的准确性和严密性，必须认真辨析词义，精心选用，还要注意掌握词语的感情色彩，褒贬恰当，特别要讲究语法修辞，用语力求精确严谨。

（二）用语鲜明生动

我们国家的政策文件是反映广大劳动者群众的意志和要求的，是保障绝大多数人民的根本利益的，因此，它不需要使用欺骗愚弄、生涩难懂的语言，而要求用语鲜明生动，一就是一，二就是二，泾渭分明。要做到用语鲜明生动，必须明确表达马克思主义的立场、观点和态度，注意选用富有时代特色的新词语，加强语言的感情色彩。。

（三）用语规范简洁

政策文件的用语必须规范简洁。为此，必须做到：第一，选用词语必须遵循现代汉语明确、一致的标准，不用方言土语，不生造词语；第二，词句表达要符合语法规则，避免语法不通，句子成份不全等语病，正确使用标点符号，不滥用简化字。第三，语言文字表述要开门见山，语言简练，不要拐弯抹角、拖泥带水，避免不规范，不明确的简称。

三、政策文件撰制者的素质要求

为保证政策文件的质量和提提高撰制工作的效率，必须有符合要求的政策文件撰制者。一般来说，一个合格的政策文件撰制者，最低限度必须立场坚定，头脑冷静，知识丰富，业务精通，思维敏捷，作风严谨。就我国情况来看，对政策文件撰制者的素质主要有以下要求：

（一）要有较高的马克思主义理论素养

马克思主义理论知识的多寡、理论水平的高低，对于政策文件撰制者的精神面貌、认识能力、政治思想、政策水平、工作质量关系极大。马克思主义基本理论是由马克思主义哲学、政治经济学和科学社会主义三个部分构成的，这不仅要求政策文件撰制个人，特别要求政策文件撰制集体全面地、准确地、系统地掌握马克思主义的理论体系，还要求撰制者成为研究马克思主义的专家，精深地掌握和熟练地运用马克思主义的基本原理。这样，就可以使撰制集体成为既有一定深度，又有一定广度的马克思主义理论群体。

（二）要有比较广博的社会科学和自然科学素养

政策文件的撰制，要求具备精深广博的知识。既要有广博的社会科学知识，又要有广博自然科学知识，这就要求撰制者必须是多学科的专业人才所组成的群体。同时，对撰写者个人来说，必须博学多才，知识面广。足智才能多谋，但又不能要求门门精通，不过，至少对所研究的专业要有较深的造诣，同时对其他科学有所了解，做到博中有专，专博相济。特别值得注意的是，政策文件撰制者必须全面掌握、熟练运用政策科学的理论知识，否则，就不能成为合格的撰制者。为此，每一位文件撰制人员都应努力学习政策科学的基本原理和基本知识，深入探索政策科学的重要课题，明了政策科学的

历史发展，力争成为政策科学的专家。除此以外，每一个撰写人员还要懂得一些语法、修辞、逻辑、文学等知识，根据政策文件撰写的特点和具体要求，灵活地加以运用，不断地提高政策文件的撰制能力。

（三）要有高度的无产阶级政治觉悟和无私奉献的革命精神

政策文件的撰制工作是一项光荣而艰苦的科学研究工作，它产生的是不留个人姓名的科研成果。这就要求政策文件的撰制者必须忠诚于党和国家的政策研究事业，树立全心全意为人民服务的思想和集体主义观念，克服个人名利思想，甘当无名英雄，处处以普通劳动者的姿态出现，自觉置身于组织和人民群众的监督之下，当好政策决策者的参谋助手，热情地、自觉地为政策决策者服务。

（四）要严格遵守政策纪律

政策文件的撰制者对政策产生、签发、实施都比较清楚，而政策的效能与具体的时间空间是紧密地联系在一起，即使是周知性政策，也要受时间的制约，更不用说那些限知性政策了，这就要求政策文件的撰制者自觉地、严格地遵守保密纪律，否则，就会给社会主义事业带来无法弥补的损失。

（五）要有优良的作风素养

为了保证政策具有可行性，政策文件的撰制者必须保持我党实事求是的作风，深入基层作政策调研工作。要围绕政策决策者的意图及其所涉及的各个方面，亲自运用科学的、现代的社会调查方法，详细地掌握第一手材料，进行科学的定性定量分析研究，拟定出多种政策方案，供决策者比较、选择。

为了提高政策文件撰制工作的效率，要求政策文件的撰制者要有高效严谨的工作作风。在撰制过程中，要做到快节奏、高效率，一丝不苟，精益求精，分工负责，密切配合，切忌拖拖拉拉，马虎草率，互相推倭，矛盾上交。

（六）要不断提高政策文件撰制的业务能力

政策撰写者业务能力的强弱，直接关系到政策撰制的质量和效率。为此，必须不断提高政策撰制者的业务能力。

首先，要提高撰制者对政策问题的收集能力。我国社会主义革命和建设巾存在着大量迫切需要通过政策加以解决的问题和矛盾，它是制定政策的客观依据。这就要求政策文件的撰制者善于了解国情、地情和其它各种实际情况，认真进行观察、分析、研究、为政策撰制准备丰富的材料。

其次，要提高政策信息的沟通能力。政策撰制者的工作，从某种意义上来说，是“上通下达，左右联系”的工作，即信息沟通的工作。政策文件撰制工作要求各方面的信息及时地、准确地彼此沟通，以便相互协调，避免政策之间的重复和抵触。因此，政策撰写人员必须善于灵敏地捕捉政策信息，还要正确地分析和处理政策信息。

再次，要提高政策决策的参谋能力。政策撰制者是领导人进行政策决策的助手，因此，他们必须具有积极的参谋意识，具备较强的参谋能力。政策文件撰写人员必须勇于坚持真理，具有实事求是的大无畏精神，既要领会和执行领导者的意图，又要明辨外在的积极影响或消极影响，敢于提出自己的意见。

最后，还要提高政策文件撰制者的写作能力。政策文件撰制的一系列程序中，文件的写作是关键性环节。政策文件撰写能力的提高，首先取决于公文学、秘书学、语言学、逻辑学等学科的综合水平，同时也还必须掌握各类政策文件的撰写特点和具体要求。总之，要提高政策文件的写作能力，必须

多学、多写、多练，刻苦实践。把理论、政策、工作素材和各种知识，在不断的掌握与运用中消化、融汇、吸收、升华。勤能补拙，熟能生巧，只要肯下功夫，就一定能够不断提高写作能力，撰写出高质量的政策文件。附录：

编写本书的参考书目

- 《政策科学导论》，张金马主编，中国人民大学出版社 1992 年版。
- 《政策学研究》，王福生著，四川人民出版社 1991 年版。
- 《公共政策学导论》，桑玉成等著，复旦大学出版社 1991 年版。
- 《社会主义政策学》，高长舒、张立荣主编，华中师大出版社 1989 年版。
- 《政策研究方法论》，林德金等编著，延边大学出版社 1989 年版。
- 《政策科学》，孙光著，浙江教育出版社 1988 年版。
- 《谋略论》，柴宇球编著，兰天出版社 1991 年版。
- 《政策学基本原理与我国政策》，黄净主编，哈尔滨工业大学出版社 1989 年版。
- 《政策学概论》，舒扬等编，求实出版社 1989 年版。
- 《政策研究学概论》，孙效良主编，中国经济出版社 1989 年版。
- 《公共政策》，林水波、张世贤著，台湾五南图书出版公司 1982 年版。
- 《公共政策》，伍启元著，香港商务印书馆 1989 年版。
- 《政策制定过程》，（美）查尔斯·林德布洛姆著，华夏出版社 1988 年版。
- 《政策过程》，（日）大岳秀夫著，经济日报出版社 1992 年版。

