

一门亟待开拓的新学科: 社会主义政策学

高 长 舒

众所周知,我国是一个拥有广阔的幅员和众多的人口的大国,目前正处在社会主义初级阶段,方方面面的政策很多,堪称世界“政策大国”。然而,我们对政策的本质、特点、规律等问题研究甚少。这与我国改革、开放和现代化建设事业蓬勃发展的需要相去甚远。因此,开展对社会主义政策问题的研究,创立社会主义政策学,具有重大的理论和实践意义。

一、政策的含义和本质

什么是政策?目前我国学术界对它还没有一个统一的定义。可谓仁者见仁,智者见智。

在1979年版《辞海》中,政策被定义为“国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。”(第1465页)

在《简明政治学辞典》中,政策被定义为“国家政党在一定历史时期为实现一定任务而规定的行动依据和准则。”(第458页)

在丘晓主编的《政治学原理》中,政策被定义为“国家活动的方向”。(第337页)

也有人将政策定义为“政治实体的行为规范和行动模式。”^①

我们认为,政策作为一种社会政治现象,是任何政党的一切实际行动的出发点和归宿,同时也是任何国家实现其职能的决定性手段和工具。简言之,政策是指政党、国家等政治实体在一定历史时期内为实现一定的目标、任务所规定的行动依据和行为准则。对于政策的这一含义,可从如下几个层面去理解。

——政策是政治实体活动的产物。众所周知,政策是一种政治性措施。既然如此,它就只能由政治实体来制定。所谓政治实体,是指国家机构、政党及其他政治团体。与经济组织、文化组织等非政治实体相比较,政治实体具有代表一定阶级、阶层、团体的根本利益,直接涉及国家权力,活动影响覆盖整个社会等特点。在社会生活中,所有政治实体无一不把制定和实施政策作为自身职能的主要方面和自身活动的主要方式。

——任何政策都是一定历史时期内的产物,因而具有时空规定性。即是说,所有政治实体都不可能超出一定的社会历史环境和自然条件去制定和实施政策;不受时空制约的政策,既不可能有理论价值,也不可能具有实践指导意义和作用。同样,一个政党或国家如果把在一定历史时期内所制定的政策,当作永远正确、绝对正确或一劳永逸的政策去执行,甚至强制推行,那就只会有害于这个政党或国家的根本利益和意志。

——政策是政党、国家等政治实体在一定历史时期内的目标、任务的派生物,没有目标

任务的政策实际上是不存在的。因此，政策应服从和服务于政党、国家等政治实体在一定历史时期内的目标和任务。

——政策是政治实体的行动依据和行为准则。概言之，政策既是政党实现其领导的准绳，又是国家实现其职能的手段，还是调节一切社会关系和行为的准则。因而政策具有阶级性、强制性、严肃性、规范性、指导性等特点。政策是阶级社会的产物，因而它具有鲜明的阶级性；政策要指导革命和建设，因而它具有指导性和规范性；政策是领导者从事领导活动的依据和准绳，因而它具有严肃性、权威性等等。所以，政策是作为政党、国家指导人们从事一切社会活动（包括政治、经济、军事、文化、教育、科技、外交、民族、人口、宗教等）的行动依据和行为准则。

政策的本质是什么？列宁指出：“政策就是阶级之间的相互关系……”^②在阶级社会，由经济地位所决定，人们之间的关系是阶级关系。在利益相互对立的条件下，这种关系表现为阶级的对立和斗争；在利益协调一致的条件下，这种关系则表现为阶级的联合或联盟。综观人类阶级社会的全部历史，不难发现，任何政策就其本质而言，都是阶级关系的集中体现。

在奴隶社会，奴隶主阶级不仅占有生产资料、而且完全占有从事生产劳动的奴隶。因而，奴隶社会的政策是为维护奴隶制经济制度和奴隶主政治统治服务的，反映了奴隶主对奴隶的残酷压迫和剥削的阶级关系。

在封建社会，中外历代封建制国家所实行的一些基本政策，如对土地实行封建地主私有制，并使之得到保护的政策，对农民实行租税，并对其反抗实行残酷镇压的政策，对封建地主的特权实行保护的政策等等，都反映了封建地主对农民压迫和剥削的阶级关系。当然，在一些封建制国家，也有一些开明的统治者为了互相抗衡，争夺霸权而谋求变法，实行了一些改良或改革的政策。如中国封建社会的秦朝，实行鼓励耕织的政策，西汉发展官营商业的均输平准政策、盐铁官营政策，唐朝实行的均田政策、租庸调政策、两税法政策等。尽管这些政策对于推进社会改革、发展经济、繁荣文化起过某些积极作用，但从本质上讲，这些政策都是为维护 and 巩固统治阶级的利益服务的。总之，封建社会最主要的、反映统治阶级根本利益的政策，如严酷的经济剥削政策、政治统治政策，封建割据政策、闭关自守政策、重农抑商政策等等，都对社会发展带来了不利的影响。

资本主义代替封建主义，是人类历史上的一大进步。但资产阶级国家实行的一些基本政策，如对生产资料资本主义私有制实行保护的政策，对工人实行雇佣劳动的政策，用暴力剥夺农民和掠夺殖民地，加速资本积累的政策，加强国民经济军事化，推行侵略扩张的政策，加速国家垄断资本主义发展的政策等等，更集中、更突出地反映了资本家与工人之间压迫与被压迫，剥削与被剥削的阶级关系。

社会主义的诞生和发展，是人类历史上最伟大的进步。社会主义国家的大政方针和政策是阶级性与人民性的高度统一。社会主义政策的本质，首先是无产阶级政党的阶级意志和利益的体现，同时又是国家意志、人民意志和国家利益、人民利益的体现。因为，在阶级社会或有阶级存在的社会，政党和国家的利益和意志，只有通过党和国家的政策及其产生的活动才能体现出来。社会主义社会也不例外。因此，社会主义政策仍然具有阶级性，不过这种阶级性是与人民性相统一的。在社会主义国家，工人阶级政党是执政党。当执政党关于政治、经济、军事、文化、科技、教育、外交、民族、人口、宗教等方面的政策主张被国家、政府所接受，并通过国家权力机关及其执行机关制定或认可为国家、政府的政策时，它就体现为国家、人民的意志和利益，因而，这种政策又具有广泛的人民性。所以，社会主义政策所反

映的党和国家与人民群众之间的关系不再具有剥削和压迫的性质，因为，在社会主义国家，人民才真正是国家的主人，党和国家的利益、意志与人民群众的利益、意志，从根本上来讲是一致的，党和国家所制定和实施的政策才是真正体现全体人民利益的政策。

二、社会主义政策学的学科性质

不需讳言，政策作为一种社会政治现象源远流长，如我国历史上殷周时期的“井田制”、春秋时期鲁国推行的“初税亩”等。但是，把政策作为一门科学来研究是第二次世界大战以后的事情。1951年，美国学者莱斯韦尔首先提出了“政策科学”这一概念，并且指出：“政策科学是用于解决社会问题，特别是解决那些结构和关系都很复杂的社会问题的工具。”遗憾的是，拉斯韦尔所提出的政策学主张，在当时没有引起人们的关注。60年代中期以后，由于美国出现了一系列棘手的社会问题，政府所采取的政策措施常常不能令人满意，使“越来越多的具有必要的学术素养和实际经验的学者、科学家、政策顾问都感到要具备明显跨学科特点的政策科学”^④。这样，政策科学便迅速发展起来。在我国，对政策问题进行讨论和研究的时间更晚。我国经济体制的改革极大地推动了政治体制的改革，开放的经济政策带来了开放的学术政策，人民议政参政的意识日益强化。这一切也就带来了研究我国政策问题和建立社会主义政策学的春天。

社会主义政策学作为一门研究社会主义政策及其规律的科学，其学科性质主要表现在如下三个方面：

第一，社会主义政策学是一门马克思主义理论见之于社会主义实践的中介学科。

马克思主义的科学理论，是无产阶级政党和社会主义国家的根本指导思想，也是我们各项工作的指南。马克思主义理论对社会主义革命和建设的指导，不可能笼统抽象，而必须具体化。这个具体化的过程，也就是制定和实施社会主义政策的过程。可见，社会主义政策既是马克思主义基本理论的具体化，又是社会主义实践经验的原则化；是马克思主义理论见之于社会主义实践的决定性环节，起着不可或缺的中介作用。比如，马克思主义关于打碎旧的国家机器的科学理论，是无产阶级和广大劳动群众改变被压迫受剥削的境地，夺取和建立自己的国家政权的行动指南。而如何打碎旧的国家机器，则要有正确的政策和策略。在俄国，以列宁为首的布尔什维克据此制定和实施了组织城市工人武装暴动夺取政权的政策和策略；在我国，以毛泽东同志为首的共产党人据此制定和实施了以农村包围城市、武装夺取全国政权的政策和策略。如果没有俄国城市工人武装暴动和中国以农村包围城市的具体政策和策略，没有这些政策和策略起中介作用，马克思主义关于打碎旧的国家机器的理论是很难见之于这两个国家的革命实践的。

当然，马克思、恩格斯从创立科学社会主义学说时起，就十分重视对无产阶级政策理论的研究。国际共产主义运动的历史表明，马克思主义关于社会主义革命和社会主义建设的论述，已经形成了一个比较完整的科学的政策思想体系。但是，马克思主义关于无产阶级的政策理论、政策思想，如果不去指导当今的社会主义革命和建设实践，它就无法实现其现实的价值。而要实现这个价值，也只有通过各项具体政策起中介作用，才能把马克思主义的政策理论和政策思想转化为社会主义的实践运动。早在100多年前，恩格斯就指出，无产阶级政党的“政策的细节可以根据每一个国家的特殊情况而有所不同；但是，因为劳动和资本之间的基本关系到处都一样，有产阶级对被剥削阶级的政治统治这一事实到处都存在，所以无产阶级

政策的原则和目的就总是一样的，至少在一切西方国家中是这样”^④。总之，矛盾的普遍性与特殊性之辩证关系，决定了社会主义政策学是一门马克思主义理论见之于社会主义实践的中介学科。

第二，社会主义政策学是一门知识涉及面很广的综合学科。

由于现代社会结构日益复杂和庞大，社会主义政策体系必然是一个复杂而庞大的“超级系统”。而且，社会主义社会的每一个方面又都有它自己的政策系统。从大的方面讲，社会主义政策可以分为党务政策、行政政策、政治政策、社会政策、经济政策、科技政策、教育政策、文化政策、军事政策、外交政策、民族政策、宗教政策、人口政策等若干大类。每一个大类又可分解为若干小类，如教育政策，就可以分为高教政策、中教政策、初教政策等。从另一方面看，社会主义政策学是一个庞大的“学科群”。它可以衍生出一系列的分支学科和边缘学科，如社会主义行政政策学、社会主义经济政策学、社会主义科技政策学、社会主义教育政策学、社会主义军事政策学、社会主义外交政策学、社会主义民族政策学、社会主义人口政策学以及与之相对应的政策史学、比较政策学、政策决策学、政策学方法论等等。

此外，社会主义政策学与马克思主义理论、政治学、社会学、心理学、法学、历史学、领导学、管理学、部门经济学、人口学、民族学、军事学、宗教学、文书学、统计学、预测学、信息学、决策学、未来学、运筹学以及自然科学、技术科学有着密切的联系，它不仅要学习和借鉴这些学科的基本理论和研究方法，而且还要直接或间接地吸取这些学科的研究成果，以丰富和发展自己。从这个意义上讲，社会主义政策学是建立在许多相关学科基础上的一门跨学科的综合性交叉学科。

第三，社会主义政策学是一门全新的有自己的研究对象和重点的独立学科。

列宁曾经指出：“政策有它的客观逻辑，不管某些人或某些政党预先是怎样确定的。”^⑤这也就是说，政策现象并非杂乱无章，而是有规律可循的。如上所述，社会主义政策学作为一种系统理论，与诸多学科有着密切的联系，但它又决不是对某一现存学科的补充、更新，而是一门全新的有自己的研究对象和重点的独立学科。这一点，可从政策学与其相关学科的比较中得到说明。

政策学与社会学之比较：社会学作为一门研究社会现象和社会问题的学科，其重点在于从社会学的角度提出最佳的社会发展政策，并为这一政策的实现提出相应的对策。政策学虽然也研究社会发展问题，但其重点不在于此，而在于如何调整阶级之间、社会集团之间、政党之间、国家之间的相互关系。可见，两者在研究范围方面兼容交叉、关系密切，而在研究重点方面却迥然相异，不能互相取代。

政策学与政治学之比较：政治学是研究以国家为主体的政治关系、政治制度和政治活动及其发展规律的学科。它的各个分支学科，从各自的研究领域考察和揭示阶级、国家、政党、政府、民族、国际关系和国际社会的组织机制及其运动规律。政策学虽也要研究政治学上述问题，但其研究内容和范围比政治学要大得多，且研究的角度也不一样，它只是从制定和实施政策的角度去研究政治学的内容。可见，两者在研究内容、范围、角度方面不尽一致。

政策学与领导学、行政学之比较：领导学是一门研究领导活动及其规律的学科，旨在总结领导工作的基本任务、基本原则和基本规律，为领导所提供决策、管理、指挥、用人等方法，使领导工作科学化；行政学是一门研究政府行政工作的职能、规律及效率的学科，旨在使行政机关和行政人员了解和掌握行政工作的规律，促进行政工作的高效化。政策学也要研究领导规律和行政效率等问题，但它不象领导学、行政学那样去作广泛而深入的研究，而是

从施政角度去研究领导者如何进行政策的决策,如何制定和实施政策,如何提高政策质量,防止政策失调、失误,如何用政策实现国家的职能和调整各种社会、行政关系。因而二者又具有明显的区别。

政策学与法律学之比较:法律学以法律为主要研究对象,而政策学则以政策及其发展规律为主要研究对象。政策与法律既有区别又有联系。党和国家的政策是制定法律的重要依据,但又不能把政策与法律等量齐观。它们的区别主要表现在:法律的制定、修改或废止,必须由立法部门按照特定程序进行,而政策除了立法部门之外,其他政治实体也可以制定、修改或废止它;法律与政策相比具有较大的稳定性,并不是所有的政策都能上升为法律,而往往是那些经过实践检验的比较成熟、稳定的政策才用法律的形式固定下来;法律比政策还有更大的权威性和约束力,在实施过程中没有变通的余地,而政策的贯彻实施则有一定的灵活性,当然,这种灵活性不能违背政策的原则精神。

三、创立社会主义政策学的必要性和可能性

从外部环境看,只有党和国家的全部政策走上正确的轨道,社会主义革命和建设事业才能胜利。早在中国革命胜利前夕,毛泽东同志就指出:“只有党的政策和策略全部走上正轨,中国革命才有胜利的可能。”^⑥这是因为:“政策是革命政党一切实际行动的出发点,并且表现于行动的过程和归宿。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。”^⑦党的政策正确与否,实施政策的自觉性如何,直接关系到党自身的兴衰和它所领导的革命、建设事业的成败。尤其是在今天,我国的改革、开放和现代化建设中诸如政治体制改革、经济体制改革、科学技术进步、精神文明建设、国际市场利用以及当前稳定社会政治经济秩序等方面,新情况、新问题层出不穷,纷繁复杂,这就要求我们必须做出及时而正确的政策决策。然而,在现实的政策实践活动中,一些单位的领导人凭经验、情感和个人意志决定方针政策的事时有发生;制定的政策缺乏系统性、产生“内耗”,缺乏规范性、因人而异,缺乏预见性、朝令夕改,缺少量化、无所适从等情况也不少见。要正确而有效地解决这些问题,使我们党和国家政策的制定和实施走上科学化轨道,创立社会主义政策学,已刻不容缓。

从内在要求看,创立社会主义政策学,是丰富和发展科学社会主义理论,尤其是发展我国的软科学的需要。从西方发达国家的情况看,大力发展商品经济,加速实现现代化的进程,既要重视和依靠“硬科学”,同时也要重视和依靠“软科学”。近一个世纪,特别是近二、三十年以来,国外“软科学”的研究发展很快。在我国,近几年来,随着改革、开放事业的迅猛发展,“软科学”研究方兴未艾。社会主义的政策问题,应该是我国的软科学的重点。我国是一个以马列主义、毛泽东思想为指导的发展中的社会主义国家。这一重要国情,决定了我们必须在马克思主义的指导下,结合我国的实际情况,大力发展包括政策学在内的软科学研究。由此可见,创立社会主义政策学,既是促进我国政策制定和实施科学化的客观需要,又是发展我国软科学的内在要求。

创立社会主义政策学不仅是必要的,而且也是可能的。

首先,我们党和国家经历了几十年的社会主义革命和建设的实践,在制定和实施社会主义政策方面不仅积累了大量生动具体的第一手材料,而且有成功的经验和失败的教训可供借鉴,这就为创立社会主义政策学提供了丰腴的土壤。

其次,我们党和国家十分重视包括政策学在内的社会科学的研究与应用。《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》指出:“新时期我国马克思理论工作的任务,就是要从经济、政治、文化、社会各方面研究社会主义现代化建设和全面改革的新情况、新经验、新问题,探索建设具有中国特色社会主义的规律;同时要研究当代世界的新变化,研究当代各种思潮,批判地吸取和概括各门科学发展的最新成果。”^⑧党的十三大报告指出:“要努力形成有利于现代化建设和改革开放的理论指导、舆论力量、价值观念、文化条件和社会环境。”^⑨这就为创立社会主义政策学提供了政治保障。

此外,从中央到地方,从党的部门到政府部门,不同层次、不同结构的政策研究机构已形成体系,初具规模,并且有一支相当庞大的由不同职务和职称的党政干部和专业研究工作者所组成的政策研究队伍,这就为创立社会主义政策学奠定了坚实的基础。

创立社会主义政策学不仅需要理论的准备,而且需要对研究方法进行探索。政策是一个庞大的复杂的系统。由于政策本身的综合性、复杂性,决定了政策研究方法必然具有多层次,多结构的特点。从层次上讲,既有高层次的研究方法,又有中层次、低层次的研究方法;从结构上讲,既有传统的研究方法,又有现代的研究方法。对于社会主义政策学的研究,在通常的情况下,采用单一的方法是不够的,必须是多种方法综合运用。所以,社会主义政策学的研究方法又具有综合性和多样性的特点。马克思主义哲学是科学的世界观,也是科学的方法论。它是各门学科研究方法的指南和理论基础。政策学的研究方法,尤其是对政策学的宏观研究和高层次的研究,同样离不开马克思主义哲学的指导。政策学是综合性、实践性都很强的社会科学,它必然具有与其他学科既相联系又相区别的方法,从而构成自己独特的方法体系。

古人曰:“筚路蓝缕,以启山林。”我们深知,在我国创立社会主义政策学并非易事,需要我们以马列主义、毛泽东思想为理论指导,坚持四项基本原则,反对资产阶级自由化,坚持党在社会主义初级阶段的基本路线,坚持改革、开放;需要我们开展政策理论的研究与探讨,政策问题的调查与分析,政策资料的收集与整理,政策观念的宣传与教育等等,以提高广大干部、群众、政策工作者的政策意识和政策水平,改变过去政策问题上的盲目性、封闭性、神秘性;需要我们建立政策的教学机构、科研机构和咨询机构,形成一支由社会科学、自然科学、工程技术工作者和从事实际工作的同志组成的专业队伍,并与广大领导干部、政策决策者、撰制者、执行者密切合作,协力攻关。我们深信,经过社会各方面的共同努力,社会主义政策学一定能够建立起来,走向新的天地!

注释:

① 参见1987年第5期《理论探讨》。

② 《列宁全集》第32卷,人民出版社1958年版,第217页。

③ R·M·克朗:《系统分析与政策》,商务印书馆1985年版,第29页。

④ 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第321页。

⑤ 《列宁全集》第11卷,人民出版社1958年版,第362页。

⑥⑦ 《毛泽东选集》(一卷本)人民出版社1964年版,第1193页、第1181页。

⑧ 《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》(单行本),人民出版社1986年版,第19—20页。

⑨ 《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1987年版,第13页。

(本文责任编辑 杨小岩)