

新时代中国特色政策制定模式*

任 鹏

【内容提要】 习近平关于政策制定的重要论述，是构建中国特色政策科学最为重要的思想源泉和理论遵循。这些论述综合起来，构成了比较完整的政策制定思想。从权力行使、人民意志体现上理解政策制定的本质，以实际的政策行动实现新时代科学政策理论的建构是习近平政策制定思想的基本逻辑；在政党主导、凝聚共识的政策制定过程中，实现有序政策民主与政策决策现代化的双赢，形成围绕中心、抢抓机遇的政策制定风格，注重协调、讲求延续性的政策制定思维等，是习近平政策制定思想的主要内容。这一思想科学回答了在中国特色社会主义新时代“为谁制定政策”“谁来制定政策”“如何制定政策”和“制定什么样的政策”的重要命题，既区别于西方的“否决政策”过程，又不同于“动员决策”的传统，形成了新时代中国特色社会主义政策制定模式，体现出中国智慧、中国风格和中国气派。

【关键词】 习近平 政策制定模式 新时代

作者简介：任鹏（1982-），东北大学马克思主义学院副院长、副教授、硕士生导师（辽宁沈阳110169）。

我们的党和政府历来重视政策和策略问题的研究与实施。毛泽东多次讲：“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。”^①“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。”^②进入改革开放新时期，邓小平指出，实现四个现代化，“讲大话，说空话，都不行，要有一系列的对内对外的正确方针和政策才能实现”^③。江泽民在总结党的历史时说：“我们党所以赢得人民的拥护，是因为我们党在革命、建设、改革的各个历史时期，总是代表着中国先进生产力的发展要求，代表着中国先进文化的前进方向，代表着中国最广大人民的根本利益，并通过制定正确的路线方针政策，为实现国家和人民的根本利益而不懈奋斗。”^④胡锦涛在《努力把贯彻落实科学发展观提高到新水平》一文中指出，“中央的路线方针政策要靠广大党员、干部组织带领人民群众去落实”，全面建设小康社会的宏伟目标要依托具体政策，“靠广大党员、干部组织带领人民群众去实现”^⑤。这些论述成为中国特色政策理论建构和政策

* 本文系2016年度国家社科基金青年项目“基于协调发展理念的公共政策冲突治理研究”（16CZZ019）的阶段性成果。

① 《毛泽东选集》第4卷，北京：人民出版社，1991年，第1286页。

② 《毛泽东选集》第4卷，北京：人民出版社，1991年，第1298页。

③ 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第77页。

④ 《江泽民文选》第3卷，北京：人民出版社，2006年，第2页。

⑤ 胡锦涛：《努力把贯彻落实科学发展观提高到新水平》，《求是》2009年第1期。

实行的重要指导以及习近平政策策略思想形成的重要来源。

中国特色社会主义进入新时代，面对全面建成小康社会的庄严承诺和实现中华民族伟大复兴的宏伟目标，习近平再次强调，“政策和策略是党的生命”^①，必须科学谋划、综合施治，“统筹推进‘五位一体’总体布局、协调推进‘四个全面’战略布局”等重大政策实施，“一心一意为实现‘两个一百年’奋斗目标而努力工作，不断把完成总任务的历史进程推向前进”^②。可见，政策和策略思想是马克思主义中国化的重要理论内容，并在习近平新时代中国特色社会主义思想中占有重要地位，是构建中国特色政策科学重要的思想源泉和理论遵循。本文对习近平有关政策过程首要环节——政策制定的论述和实践，特别是政策制定模式进行梳理和总结，以期有所助益。

一、作为权力行使、人民意志体现的政策制定本质

1. 体现人民意志是我国公共政策的基本底色

目前国内外对公共政策的理解，主要有管理职能取向、活动过程取向和行为准则取向三类。管理职能取向偏重政策主体——政府的管理作用定位，认为公共政策是政府为解决社会发展中的重点问题而通过法律和法规实施的管理活动；活动过程取向的政策认知则强调政策的过程性和计划性，认为政策是在某一特定环境下，个人、团体或政府有计划的活动过程，其用意就是利用时机、克服障碍，以实现某个既定的目标，或达到某一既定的目的；行为准则取向注重的是公共政策的强制性和规范意义，认为政策“是国家（政府）、执政党和其他公共权威组织为实施政治统治和社会公共管理而制定的一系列行为规范或行动准则”^③。而在马克思主义看来，“人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关”^④，对阶级社会的社会现象展开分析时，“必须到生产关系中间去探求社会现象的根源，必须把这些现象归结为一定阶级的利益”^⑤。所以，就其本质而言，公共政策总是统治阶级意志的集中体现，它不过是统治阶级对社会共同利益支配性实现和社会利益矛盾关系权威性处置的行动方案。在中国社会主义制度下，人民切实成为国家主人，体现人民意志理应是公共政策的基本底色。

第一，政策制定和政策主张的人民底色，体现在人民的利益诉求成为政策议题提出的主要动因。习近平强调，“人民有所呼，改革就要有所应”，这实际上指出了我们在政策制定中以人民为中心的议题发现机制，把体现人民意志、增进人民福祉作为参照，“审视各方面体制机制和政策规定”，哪里有阻碍人民福祉的问题，哪里就需要出台政策进行改革；哪里有实现民众利益、增进人民获得感的空间，哪里就是政策行动的活跃区域；哪个领域哪个环节的问题突出，哪个领域哪个环节就理应是政策议题的聚焦带、政策举措的着眼点^⑥。

第二，它体现为政策方案选择和评价的人民标准。习近平多次强调，检验我们政策决策和其他一切工作的成效，“最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障”^⑦。“党中央制定的政策好不好，要看乡亲们是哭还是笑。要是笑，就说明

① 习近平：《为我国发展争取良好周边环境》，《人民日报》2013年10月26日。

② 习近平：《在纪念红军长征胜利80周年大会上的讲话》，《人民日报》2016年10月22日。

③ 冯静：《公共政策学》，北京：北京大学出版社，2007年，第3-4页。

④ 《马克思恩格斯全集》第1卷，北京：人民出版社，1956年，第82页。

⑤ 《列宁全集》第1卷，北京：人民出版社，1984年，第464页。

⑥ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第77页。

⑦ 习近平：《在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会上的讲话》，《人民日报》2013年12月27日。

政策好。要是有人哭，我们就要注意，需要改正的就要改正，需要完善的就要完善。”^①可见，民众对政策方案和主张的态度，始终是习近平政策决策考虑的根本遵循，通过改正政策决策中与人民意愿相违背的政策举措、完善政策方案中与人民意愿尚有距离的政策环节，可以使政策制定更充分地体现人民意志、更好实现人民利益。

第三，它还体现为政策制定中坚持以群众路线为具体操作路径。习近平担任组长负责起草的党的十八大报告明确提出，凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见，凡是损害群众利益的做法都要坚决防止和纠正。我们党和国家政策制定历来奉行的群众路线，不是西方“单向弹簧门”式政策参与概念的简单再现，而是从群众中来、到群众中去的逆向参与、双向互动，既善于与群众打成一片、从群众生活中发现政策问题，“通过提出和贯彻正确的路线方针政策带领人民前进，善于从人民的实践创造和发展要求中完善政策主张”^②，还善于在群众中进行政策宣传，凝聚群众的政策共识、检验政策效果。

2. 遵循权力规则是我国政策制定的基本逻辑

恩格斯指出：“辩证法在考察事物及其在观念上的反映时，本质上是从它们的联系、它们的联结、它们的运动、它们的产生和消逝方面去考察的。”^③从公共政策的产生和运行来看，实现利益是人们结成政治关系、制定实施公共政策的出发点，而利益实现要求的主体性与实现途径的社会性之间的矛盾，以及利益实现要求的差异性、实现规则的同一性的冲突、利益实现要求的无限性与实现资源的有限性之间的紧张，必然要求以实现共同利益和协调利益矛盾为目的的政策制定过程，必须要以具有强制性的政治权力作为运行基础。在中国特色社会主义社会中，公有制主体地位的确立实现了人民根本利益的一致，但初级阶段多种所有制的存在、人的利益需求的发展性，使得人自身以及人民内部的各种利益关系和利益矛盾，成为以权力为后盾的公共政策作用的重要客体。

正是深刻理解到权力行使与政策决策、人民利益实现的紧密关系，习近平指出，权力是个神圣的东西，正确行使权力，掌权为公、用权为民则群众喜、个人荣、事业兴；错误行使权力，甚至滥用权力，掌权为己、用权于私，则群众怨、声名败、事业损。要遵守权力使用的纪律规定，严格执行民主集中制，讨论问题讲民主，进行决策讲程序，执行决议讲纪律^④。可见，在习近平的政策策略观念中，首要的是从政治过程来理解政策过程，是把政策决策和政策制定作为一种权力行使过程来对待，这无疑指出了政策制定的基本逻辑。政策制定实际表现为政治权力的运行，政策问题的界定、政策目标的确立、政策备选方案的比较与选择，无不渗透着政治权力的影响和推动。

权力行使意义上的政策制定，首先涉及权力格局的构建。习近平多次强调，要按照决策、执行、监督既相互制约又相互协调的原则区分和配置权力，构建严密的权力运行制约和监督体系^⑤。这种权力观，体现了习近平从政策全过程角度来对待政策决策和制定以及制约与协调相统一的思想特点，是马克思主义系统思维在政策层面的具体要求。权力行使意义上的政策制定，自然也涉及行使规则的确立。习近平指出，要让权力在阳光下运行，推进权力运行公开化、规范化^⑥，这就要求权力公开不是止步于党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开等政治权力客体的被动告知，而是

① 习近平：《看清形势适应趋势发挥优势 善于运用辩证思维谋划发展》，《人民日报》2015年6月19日。

② 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第68页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，1995年，第359页。

④ 参见习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2007年，第260页。

⑤ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第117页。

⑥ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第117页。

需要更为主动地在政策制定和政策决策中转化为政治权力客体的积极参与，切实保障人民在政策决策和政策制定中的知情权、参与权、表达权和监督权，它实际为体现人民意志、实现人民民主找到了可行的政策实现路径，进而区别于西方民众注重政治选举而难以影响政策议程的“形式民主”。从规范化的要求来看，政策制定不仅要民主化，同时还需要制度化，要依法决策，把对制度的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式，在法治之下，而不是法治之上或法治之外想问题、作决策、办事情，从单纯依靠习惯和经验开展工作的方式向依靠法规和制度开展工作的根本性转变，从突击式、运动式抓工作的方式向按条令条例办事的根本性转变^①，使政策制定的公开、民主成为常态，不因领导人的更换而改变、不因领导人看法和注意力的改变而改变。

3. 从政策行动中实现理论建构是我国政策科学形成的重要路径

政策科学有三个特征：跨学科、解决问题和显规范性。而跨学科和显规范性是解决复杂政策问题的必然要求。政策科学崇尚以解决现实问题为中心、从政策行动中创新政策理论，而不是简单地抽象范畴为原点、以学科推演为逻辑进行知识生产。习近平在谈到包括政策科学在内的哲学社会科学理论创新问题时也指出，应该“以我们正在做的事情为中心，从我国改革发展的实践中挖掘新材料、发现新问题、提出新观点、构建新理论”，“加强对改革开放和社会主义现代化建设实践经验的系统总结”，“加强对党中央治国理政新理念新思想新战略的研究阐释，提炼出有学理性的新理论”，这是“着力点、着重点”^②。

习近平有关政策理论创新的相关论述及其谋划实施的政策战略、主导制定的政策文件，“提出一系列新理念新思想新战略，出台一系列重大方针政策，推出一系列重大举措，推进一系列重大工作，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，推动党和国家事业发生历史性变革”^③，它不仅是我们政策实践创新和理论建构的重要指导和遵循，而且其本身就为政策科学分析提供了鲜活的素材和丰富的养分。它启示和要求政策科学研究以改革开放以来充满活力的中国特色社会主义实践，进而以党的十八大以来波澜壮阔、极不平凡的政策实践作为立足点，在系统性总结和分析中国特色社会主义历史性成就和历史性变革的伟大实践中讲述中国的政策故事、阐释中国的政策智慧，进行中国特色政策科学的理论创新和话语体系构建，形成了具有中国特色的政策制定模式。

二、政党主导、凝聚共识的政策制定过程

1. 共产党主导政策问题识别与议题筛选

政策制定是不同的政策相关主体就议题选择、议程设置、备选方案等问题进行有效互动、相互作用的过程，研究发现，不同类型政策制定中，不同政策主体所发挥的作用不同。在限制型政策中，问题流和政策流是政策议程设置的主要动力，群众态度、党和政府关注等“政治流”往往是“后发”变量。在分配/再分配型政策中，相关压力群体的“政治流”和“政策流”则成为政策议题建构的主要动力。在体制型政策中，相关压力群体与政府联系紧密，且党和政府的关注度也很高，此时党和政府往往会动员意识形态资源、积极建构问题流，打破来自压力群体的政策阻力。在公共意

① 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第259页。

② 习近平：《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》，《人民日报》2016年5月19日。

③ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第8页。

识形态型政策中，压力群体与政府联系松散，而党和政府关注度较高，往往成为主导性力量，政策建构的目的性和战略性突出；包括社会公众在内的政策共同体会被有效动员起来，成为政策过程的积极参与者，问题流影响较弱。

但是，纵观这些不同类型政策的制定过程，都离不开一个稳定、高效政治中心的动员、组织和协调。习近平指出，我国社会主义政治制度优越性的一个突出特点，就是坚持党总揽全局、协调各方的领导核心地位^①。共产党在我国政策制定中的地位和作用远超西方政策理论一般意义上的“政策企业家”，她不仅组织、协调具体的政策制定过程，她的政党精神还必须贯彻到各项政策活动中，发挥政策方向指导和政策价值引领作用。当然，这也就涉及另一问题，执政党具备了足够的“权威”，如何保持权力体系开放、政策议题合理，实现政策制定的科学性和效用性，即上文讨论的权力规则和人民意志。从当代世界政党政治的执政实际和政策制定情况来看，极易出现的一个弊端就是政党意志和人民意愿之间存在脱节，执政党总是从执政者的视角出发去识别政策议题，而忽略了民众的主体性地位。

所以，习近平一再强调“以人民为中心”“以问题为导向”，就是要突出人民对于政策制定的立场性意义，强调问题对于政策制定的指导性功能，这使得共产党更具开明性、现代性和先进性。在党内，党的各级委员会作出重大决策部署，必须广泛听取各方面意见和建议，通过畅通党员参与讨论党内事务的途径，拓宽党员表达意见渠道，使党的政策主张的制定集思广益、使党内民主得到充分发挥。在党外，党要了解基层群众所思、所想、所盼，坚持问政于民、问需于民、问计于民，善于通过提出和贯彻正确的路线方针政策带领人民前进，善于从人民的实践创造和发展要求中完善政策主张，更好地从人民群众中汲取无穷的智慧和力量。通过优化程序性民主，使得问题识别更加精准，议题筛选更加科学，能够真正把人民所关心关注的问题提上议程。同时，党和国家积极倡导尊重和发挥地方、基层首创精神，把中央政策方案的顶层设计与地方自下而上的政策创新有机结合起来，使政策更接地气、更合实情，更能反映本地区的实际问题和人民诉求，通过强化基层管理实现大国治理。

2. 社会共商共识的积极动员与主体式参与

从党的十八大以来的具体政策决策实践来分析，我们党和政府充分遵循集思广益的决策原则，广泛动员各阶层、各方面政策主体积极参与，其政策决策是一个从党内政治共识到政府决策共识再到全国社会共识的过程。

以习近平主持起草十八届三中、四中、五中、六中全会相关决定、建议和准则以及十九大报告的过程为例来看：第一阶段，中央政治局根据国内外形势确定全会要重点研究的问题，并成立以习近平为组长、吸纳中央和地方有关领导同志参加的文件起草组。第二阶段，中央向各地发出全会关于“问题征求意见的通知”，并召开文件起草组会议，正式启动文件起草工作，组成调研组分赴省区市深入调查研究、广泛征求意见，了解各地区各部门对全会确定要研究主题的态度和具体意见。第三阶段，召集各方面专家，开展专题论证，反复讨论修改，形成决定草案，再由中央政治局常委会、中央政治局分别召开会议进行审议，之后，将决定征求意见稿下发党内一定范围征求意见，同时，专门听取各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士的意见。第四阶段，文件起草组认真梳理和研究上诉意见和建议，对文件草案进行重要修改，并提交全会进行讨论、表决，形成正式决定。第五阶段，会后下发、传达决定，各级党委和政府贯彻落实全会决定精神，根据工作实际，

^① 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第103-104页。

制定决定的实施意见；同时，组织社会各界学习、领会全会精神，形成社会共识。

这种注重多元主体“主体式参与”的“积极动员”过程，使得我们的政策决策成为社会共识的寻找达成过程和集体智慧的结晶，不仅区别于西方政党分立、民众分化、相互掣肘的“否决政策”过程，也区别于我们自己传统的“五阶段”动员模式，即运动开始、发出文件——层层传达、普遍宣传——认真学习、深刻领会——抓住典型、以点带面——统一思想、贯彻落实^①，使政策制定在保持有序推进的前提下，实现了公平、效率与秩序的有机统一，科学化、民主化和合意化的有机结合。

3. 有序政策民主与政策决策现代化的双赢

习近平有关政策制定的重要论述和决策实践，一方面，展现了党员、干部、普通群众和学者智库等政策共同体在政策议程构建和政策方案形成中的重要作用，充分体现了人民内部的各方面在重大决策之前和决策实施之中进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，明显区别于西方的精英顾问圈起草国情咨文、国会多党互相否决决策的政策决策机制。

另一方面，它也凸显了隐含在多元主体“主体式参与”背后的执政党“积极动员”的重要作用。无论是广泛听取群众意见，还是尊重地方政策创新，抑或问计专家学者，都有赖于党和政府的推动与引导，这既保证了在政策过程中实现有序的民主，使国家治理体系社会化进而现代化，又避免了国家政治主体在现代变革中因社会失范而出现“回归”，保证了政治发展的“现代化”导向^②，使得党和国家决策水平和治理能力不断现代化。

三、围绕中心、抢抓机遇的政策制定风格

习近平多次在不同场合强调，要切实增强政治意识、大局意识、核心意识和看齐意识，这些意识体现在政策制定场合，集中表现为习近平坚持立足全局考虑政策、坚持围绕中心制定政策、坚持抢抓时机出台政策的原则和风格。

1. 坚持立足全局考虑政策

整体性是马克思主义理论的鲜明特色，更是马克思主义理论的实践要求和方法论启示。习近平的政策制定思想不仅坚持问题导向，更强调超脱就事论事的局限，从全局着眼、从战略层面来讨论政策议题和举措。早在担任浙江省委书记时期，习近平就提出要有世界眼光和战略思维，始终把全局作为观察和处理问题的出发点和落脚点，以全局利益为最高价值追求，以世界眼光去认识政治形势，把握经济走势，了解文化态势；用战略思维去观察当今时代，洞悉当代中国，谋划当前浙江，切实把本地、本部门的工作放到国际国内大背景和全党全国全省的工作大局中去思考、去研究、去把握^③。在成为党的总书记后，习近平更是多次告诫全党“不谋全局者，不足谋一域”。谈到经济社会发展问题时，习近平指出，要对照“四个全面”战略布局的要求，找准工作中的薄弱环节，提出加强改进的政策举措^④；在讨论改革的政策举措问题时，习近平指出，“大家来自不同部门和单位，都要从全局看问题，要看提出的重大改革举措是否符合全局需要，是否有利于党和国家事业长远发展”，“只有这样，最后形成的文件才能真正符合党和人民事业发展要求”^⑤。

① 参见王绍光：《中国公共政策议程设置的模式》，《中国社会科学》2006年第5期。

② 参见任鹏、陈建兵：《多源流政策框架视阈下的区域精神提炼研究》，《西安交通大学学报》（社会科学版）2016年第1期。

③ 参见习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2007年，第20页。

④ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第51页。

⑤ 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2013年11月16日。

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，这就要求政策制定绝不能仅仅“摸着石头过河”，在中观、微观层面探索问题解决的路径，而要更加注重“顶层设计”，从发展的战略和全局着眼，以更加广阔的视角来掌舵中国的前进与发展。习近平多次指出，“要牢固树立高度自觉的大局意识，自觉从大局看问题，把工作放到大局中去思考、定位、摆布，做到正确认识大局、自觉服从大局、坚决维护大局”^①。政策议题和措施的考虑要更具有宏观性，从全局出发综合考察利害关系，使政策的出台更具有前瞻性、引导性和协同性，充分发挥政策变革社会现实、改造社会关系、协调社会运行、实现社会愿景的社会功能，使政策不仅避免自身的冲突、形成协同政策体系，而且能有效解决问题，更能降低风险、预防问题，始终服务于中华民族伟大复兴的实现。“四个全面”战略布局、“五位一体”总体布局，这些都表明党的十八大以来我国在政策制定领域更具全局性，更重协调性，更求发展性，这是处于历史交汇期政策实践的必然选择，只有从顶层设计上考虑我们改革发展的走向，才能不囿于微观的得失，而立足发展全局确保战略定力和初心不变。

以理论武装和学习指导，保证政策决策主导者和参与者的大局观，是习近平政策大局思想的重要特点。新时代树立政策制定大局意识，“必须提高战略思维能力，不断增强工作的原则性、系统性、预见性、创造性，按照新要求制定党和国家大政方针，完善发展战略和各项政策，以新的精神状态和奋斗姿态把中国特色社会主义推向前进”^②。如何不断提高我们各级领导干部和决策者的战略思维能力，使得我们能够在迅速变化的时代中赢得主动、在新的伟大斗争中赢得胜利、在具体政策制定时胸中有大局？习近平在政治局集体学习和省部级领导干部研讨班讲话时指出，“必须把马克思主义作为看家本领”，“坚持不懈用马克思主义中国化最新成果武装头脑、凝心聚魂”，“要原原本本学习和研读马克思主义经典著作”和中国化马克思主义，“要深入学、持久学、刻苦学，带着问题学、联系实际学”^③，“在坚持马克思主义基本原理的基础上，以更宽广的视野、更长远的眼光来思考和把握国家未来发展面临的一系列重大战略问题”^④。

2. 坚持围绕中心制定政策

习近平的政策制定思想是唯物辩证法“两点论”和“重点论”的统一，在政策制定中既立足全局、着眼系统，又问题牵引、紧抓要害，通过围绕中心议题来服务政策全局。这很有利于处理好具体政策安排与整体政策谋划、某一政策环节与系统政策链条、地方政策对接与中央顶层设计、阶段性政策与长期性政策、政策差异性 with 政策统一性的关系，在最大程度上实现政策协同，形成政策合力。

公共政策是党和政府对社会利益矛盾关系进行权威性处置的行动方案，它为解决问题而生，同时也处于议题选择和措施选用的矛盾之中。在不同矛盾之中，“其中必定有一种是主要的，起着领导的、决定的作用，其他则处于次要和服从的地位”，“矛盾着的两方面中，必有一方面是主要的，他方面是次要的，事物的性质，主要地是由取得支配地位的矛盾的主要方面所规定的”^⑤。习近平的政策制定思想强调善于抓住主要的政策议题和政策措施的主要环节。他在福建工作期间就曾指出，“一个地方的工作，方方面面，林林总总，要有主旋律，干工作，主次不分，不抓根本，那就是‘瞎忙乎’”^⑥。政策的制定必须围绕中心议题，下大力度解决最为关键的问题，解决好主要矛盾，才能在把握正确方向和突出重点的同时有条不紊、循序渐进地解决次要矛盾和支流问题。

① 习近平：《办公厅工作要做到“五个坚持”》，《秘书工作》2014年第6期。

② 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第62页。

③ 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第68页。

④ 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第62-63页。

⑤ 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第296-297页。

⑥ 习近平：《摆脱贫困》，福州：海峡出版发行集团、福建人民出版社，1992年，第10页。

党的十八大以来，习近平多次强调，开展工作要坚持问题导向。这种问题导向不是泛泛而谈的“问题”，而是指向主要矛盾及其所衍生的系列问题，是要以中心问题为导向、抓住中国发展进程中的关键问题、解决好一系列的突出矛盾和问题。党的十九大报告作出重大判断，我国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。所以，中国特色社会主义进入新时代，“更加突出的问题是发展不平衡不充分，这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素”，这是影响全局的历史性变化^①。当前的政策制定必须顺应这种新变化，紧紧围绕解决主要矛盾和矛盾的主要方面，用科学有效的发展理念和发展政策破解不平衡、不充分的发展桎梏。这也启示和要求我们要自觉主动对照新时代主要矛盾变化的新要求，明确各领域改革发展的核心议题，制定出台切实可行的政策举措，解决好各自的关键问题和突出矛盾，进而促进社会主要矛盾的解决。

因此，在谈到产业结构调整时，习近平要求，要以结构深度调整、振兴实体经济为主线调整完善相关政策，构建产业新体系，培育一批战略性新兴产业，构建现代农业产业体系^②；在谈到军队建设时，习近平指出各级党委和领导干部都要紧紧围绕强军目标想问题、作决策、抓建设^③；在谈到统战工作时，习近平强调，统战工作实行的政策、采取的措施都要有利于坚持和巩固党的领导地位和执政地位^④。围绕中心、服务大局体现在习近平政策制定实践和要求的方方面面，是其呈现出的一贯风格。

3. 坚持抢抓时机出台政策

马克思主义认为，“我们只能在我们时代的条件下进行认识，而且这些条件达到什么程度，我们便认识到什么程度”^⑤，这鲜明地体现了马克思主义的社会时空观。科学的政策作为我们认识社会进而改造社会的行动方案，自然受一定社会时空条件的制约，这种制约不仅表现为政策依赖——只能产生与社会发展条件相匹配的政策内容，还体现为政策自觉——能否在社会条件已经允许之时及时认识到我们具备的政策支撑来出台政策。所以，政策效用的高低不仅取决于政策举措是否“正对其症”，还取决于政策出台是否“恰逢其时”。在政策出台的战略性安排上，习近平强调，一方面要保持战略定力，在制定政策时冷静观察、谨慎从事、谋定后动^⑥，另一方面要特别注意抢抓政策时机、用好政策窗口期，以使政策制定成本最小化、政策效应和收益最大化，这是对马克思主义社会时空观在政策时机把握上的具体化。

在谈到如何制定实施创新驱动发展战略的政策时，习近平指出，“要下好先手棋，打好主动仗，对国家和民族具有重大战略意义的科技决策，想好了、想定了就要决断，不然就可能与历史机遇失之交臂，甚至可能付出更大代价”^⑦，要抓紧出台实施创新驱动发展的政策和部署，抓紧实施国家重大科技专项，再选择一批体现国家战略意图的重大科技项目，发挥社会主义市场经济条件下新型举国体制优势，集中力量、协同攻关^⑧。习近平如此急迫的要求，不仅是出于对党和国家事业发展的强烈担当，更是对世界科技发展潮流和政策制定科学规律的深刻洞察和精准把握。在区域发展问题上，

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第11页。

② 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第147页。

③ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第246页。

④ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第173页。

⑤ 《马克思恩格斯文集》第9卷，北京：人民出版社，2009年，第494页。

⑥ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第284-285页。

⑦ 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第122页。

⑧ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第153-154页。

习近平高度重视政策出台的时效性。在黑龙江调研东北老工业基地全面振兴问题时，习近平告诫，东北地区正处在转方式调结构的紧要关口，“既是爬坡过坎的攻坚期，也是大有作为的窗口期。只有横下一条心，扎扎实实推进供给侧结构性改革”，“产业结构层次才能出现一个大的跃升，社会生产力水平才能出现一个大的跃升。如果在政策上左顾右盼，在工作上浅尝辄止，就会贻误时机”^①。

四、注重协调、讲求延续的政策制定思维

1. 以机构重组促进体制协调

政策决策机构是公共政策制定的组织依托。现代政策决策大多都是跨部门决策，涉及不同部门政策资源的调度和政策措施的相互配合，需要建立跨部门的政策协调机构和机制。党的十八大以来，习近平多次强调，全面深化改革需要协同推进，就是要增强改革政策措施的协调性，形成改革举措的政策合力^②。要“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”^③。如何协调政策措施，形成政策合力？从中央层面来看，要围绕重要决策工作成立领导小组，加强顶层设计和政策统筹。据统计，党中央在组织人事、宣传文教、政治法律、财经、外事、党建等6大门类成立有20多个中央层级的工作领导小组。其中，中央党的群众路线教育实践活动领导小组、中央全面深化改革领导小组、中央网络安全和信息化领导小组、中央军委深化国防和军队改革领导小组、中央海洋权益工作领导小组、中央统一战线工作领导小组、中央国家安全委员会等7个领导小组，为十八大后新设立的决策领导机构。其最为重要的职能就是统筹协调涉及各自领域的重大事项和重要工作，整合政策资源、冲破政策阻力、优化政策协同，形成强大政策合力。

从地方层面来看，要充分发挥地方党委的领导核心作用和政策协调作用，增强其作为地方治理领导者、组织者和脱贫政策设计者和实施者的主体地位，构建协同合作的公共治理体系，建立党政联动、多部门协调配合的协同创新机制，将不同部门的行政资源和能力加以集成和整合，聚合党政部门、群团组织和社会力量协同推进治理现代化的正能量，形成全面深化改革的整体合力，使各部门发挥最大行政效能，从事高质量的公共政策制定和执行，持续改善公共服务供给质量与效率。

从决策机构内部来看，习近平指出，要发挥好“一把手”的领导艺术，处理好多种声音与一种声音的关系，确保决策的民主化和科学化；要打好“团结牌”，使整个领导集体形成整体合力，尤其党政“一把手”要齐心协力，共演一台好戏^④。

2. 以思维创新强化机制协调

妥善处理好改革发展过程中的复杂关系，实现“组合式”发展，既是我党在长期政策制定实践中探索出的宝贵经验，也是在新时代实现政策协同的路径选择。

第一，运用辩证思维，正确处理发展过程中的各种关系。唯物辩证法是我们正确认识社会发展规律的钥匙，更是我们解决矛盾、处理政策关系的根本方法。习近平在福建工作时期便提出，要用唯物辩证法的观点来研究和解决闽东财政经济运行的诸多矛盾，正确处理全局和局部的关系、紧缩和发展的关系、增加财政收入与搞活企业的关系、多办事和量力而行的关系^⑤。十八大以来，针对

① 参见《深化改革开放优化发展环境 闯出老工业基地振兴发展新路》，《人民日报》2016年5月26日。

② 参见《习近平关于全面深化改革论述摘编》，北京：中央文献出版社，2014年，第32页。

③ 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第68页。

④ 参见习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2007年，第21-23页。

⑤ 参见习近平：《摆脱贫困》，福州：海峡出版发行集团、福建人民出版社，1992年，第101-107页。

改革进入深水区、攻坚期的现状，习近平指出，要“处理好解放思想和实事求是的关系、整体推进和重点突破的关系、顶层设计和摸着石头过河的关系、胆子要大和步子要稳的关系、改革发展稳定的关系”，以辩证思维在新时代政策制定中实现政策举措和策略的协调。

第二，运用系统思维，加强综合治理与协调发展。新时代全面深化改革背景下的政策制定，要求我们改变传统的单一经济理性为主导的决策思路，拓展为全景式公共政策的综合理性。习近平指出，我们坚定不移全面深化改革，推动改革呈现全面发力、多点突破、纵深推进的崭新局面^①。党的十八大以来，我们反腐倡廉全面从严治党、谋划雄安新区千年大计、发展自贸区带头先行、实施精准脱贫建成全面小康、保护生态环境建设美丽中国、倡导“一带一路”打造人类命运共同体、加快军民融合开启强军兴军新征程，治党治国治军、内政外交国防等各项重大政策举措综合推进，在充分发挥各政策要素作用基础上增强政策组合力，提高政策运行的实效性，实现“1+1>2”的政策协同功能。

第三，运用历史思维，在社会的发展变化中把握政策制定的现实依据。以问题为导向的政策制定思路，其本质就是在动态的历史变化中把握不断发展着的实际情况。进入新时代，最为根本的变化就是人民利益需求的变化，政策作为利益关系的调节器，便要在发展中适应现实变化的需要，从根本上破除供给与需求之间的矛盾。习近平指出，当前，“人民生活显著改善，对美好生活的向往更加强烈，人民群众的需要呈现多样化多层次多方面的特点”^②。这就需要在各地区各领域制定政策时，从客观实际出发，了解不同群体的真实需要，提高政策的差异化供给能力，在有针对性的政策运用中不断满足人民群众日益增长的多样化多层次美好生活需要。

3. 以“变中有常”实现政策衔接

习近平非常注重政策制定中的衔接问题。在社会保障政策制定中，他指出，要实施全民参保计划，强化政策衔接，完善城镇职工基本养老、城乡居民基本养老、城镇基本医疗、失业、工伤、生育等保险制度，健全社会救助体系，提高社会福利水平^③。在军民融合发展政策体系构建中，他强调，要着力构建统一领导、军地协调、顺畅高效的组织管理体系，国家主导、需求牵引、市场运作相统一的工作运行体系，系统完备、衔接配套、有效激励的政策制度体系^④。在住房建设政策方面，他提出，要构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系。而对住房困难群众，政府必须补好位，提供基本住房保障^⑤。

政策衔接不仅体现为共时性上政策制定体系是否完备，还表现为历时性上主要政策是否得以延续。“治大国，如烹小鲜”，大国治理更强调政策的稳定性、延续性。而我们政策制定中常见的问题是——不愿延续：一任领导一个政策思路，新任领导上任后往往把前任的政策举措推倒重来；另一个问题是——不能延续：盲目决策铺摊子，最后拍屁股走人，留下一堆后遗症。对此，习近平指出：“树立正确的政绩观，其中很重要的一条，就是对那些实践证明行之有效的做法和决策，要一以贯之，决不能朝令夕改，因领导人的改变而改变，而要在前任的基础上添砖加瓦。这是一种政治品格，是正确政绩观的反映，也是代表最广大人民群众根本利益的需要……我们做工作要顺应变化，应时而变，应势而变，不断开拓创新。”^⑥ 这告诉我们，实现政策衔接的根本还在于从实际出发，从人民

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为决胜全面小康社会实现中国梦而奋斗》，《人民日报》2017年7月28日。

② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为决胜全面小康社会实现中国梦而奋斗》，《人民日报》2017年7月28日。

③ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第217页。

④ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第257页。

⑤ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第217-218页。

⑥ 习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2007年，第35页。

立场出发，树立正确的政绩观，把“变”与“常”统一起来，将增进人民福祉作为最大的政绩。

以此为标准，我们看到，习近平在谈到我们的开放政策时讲到，“我们利用外资政策不会变，依法保障外商投资企业合法权益。中国坚持改革开放的决心坚定不移，政策将更加完善”^①；在谈到“一国两制”政策时，他又特别阐明，“中央贯彻落实‘一国两制’、严格按照基本法办事的方针不会变；支持行政长官和特别行政区政府依法施政、履行职责的决心不会变；支持香港、澳门两个特别行政区发展经济、改善民生、推进民主、促进和谐的政策也不会变。中共十八大提出的关于港澳工作的大政方针，同中央长期以来对港澳工作的方针政策是一脉相承的”^②。因此，在保持基本政策稳定的基础上，要积极构建系统完备、衔接配套、有效激励的政策制度体系，使大国在治国理政中能够稳定地抵御各种风险和考验，在复杂多变的形势下实现平稳健康发展。

五、新时代中国特色政策制定模式的重要贡献

1. 创新性地回应了新时代的重大关切

正确的政策和策略，不仅是科学理论通向现实世界、借以陈述自我的实践宣言，更是以科学理论为指导的政党和政府，变革社会现实、改造社会关系、协调社会运行、实现社会愿景的有效工具和有力武器。中国特色社会主义进入新时代，我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的伟大复兴，也必须准备付出更为艰巨、更为艰苦的努力，这要求我们必须以科学政策制定思想为指导，明确新要求、规划新蓝图、采取新举措、开启新征程，周密谋划正确决策，以切实可行的政策策略回应新期待、满足新需求、解决新矛盾、实现新愿景。

在新时代中国特色政策制定模式中，作为权力行使、人民意志体现的政策制定本质，回答了“为谁制定政策”的根本问题。为人民谋幸福、为民族谋复兴，这是共产党人不变的初心，更是我们党在中国特色社会主义新时代制定政策的根本目标指向，是以人民诉求、人民标准和群众路线为主要内容的人民中心发展观在新时代政策制定中的具体体现。政党主导、凝聚共识的政策制定过程，回答了“哪些主体以何种方式制定政策”。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，政策制定中我们充分发挥党总揽全局、协调各方的作用，使得政策决策不仅高效有序，还集思广益、科学有效，实现了科学化、民主化与合意化的有机结合。围绕中心、抢抓机遇的政策制定风格，回答了“围绕哪些议题在何时出台政策”。

当前我国正处在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，面临的机遇前所未有、面临的风险也日益突出，因此，选定好议题、把握好时机，把发展蓝图及时转化为发展政策和举措行动，将成为在有限的时间内决胜全面建成小康社会和夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的关键所在。实事求是、具体问题具体分析的政策制定原则，回答了“如何发现政策议题完善政策方案”。新时代主要矛盾的变化凸显了人民需求的发展性和差异性，更需要政策制定主体自觉以习近平政策问题四大发现机制为指导，在调查中发现实际问题、对照目标发现问题、增强责任发现问题、加强学习发现问题，增强政策制定的科学性和针对性。注重协调、讲求延续的政策制定思维，回答了“如何处理政策关系实现政策协同”。它抓住了中国特色社会主义新时代既要立足实现第一个百年奋斗目标，针对突出矛盾，抓重点、补短板、强弱项、防风险；又要着眼于实现第二个百年奋斗目标，打基础、

① 杜尚泽：《中国经济保持持续健康发展 中国将提高开放型经济水平》，《人民日报》2013年4月9日。

② 李寒芳：《习近平会见梁振英》，《人民日报》2012年12月21日。

立支柱、定架构，注重解决事关长远的体制机制问题的突出时代特征，要求我们在政策制定中更加注重政策的系统性和协调性，以形成实现中华民族伟大复兴的强大政策合力。

2. 创新性地推动了马克思主义中国化

马克思主义是实现人的彻底解放的学说，而人从本质而言是社会关系的总和。要解放人、实现人的自由全面发展，必须改造社会关系、变革社会现实。在中国特色社会主义新时代，制定和实施一定倾向的公共政策无疑是改造社会关系、实现社会变革最为重要的社会工具。在习近平政策制定思想指导下的中国特色政策制定模式，紧紧抓住公共政策这一从科学理论转向社会愿景的行动中介，坚持以人民为中心的政策观，运用辩证唯物主义和历史唯物主义，紧密联系中国的政策实际，创造性地形成了政党主导、凝聚共识，围绕中心、抢抓机遇，实事求是、具体分析以及注重协调、讲求延续的政策制定思想，科学回答了在中国特色社会主义新时代“为谁制定政策”“谁来制定政策”“如何制定政策”和“制定什么样政策”的重要命题，在解决中国特色社会主义新时代改革发展的实际问题过程中推动了马克思主义的中国化进程。

新时代中国特色政策制定模式，高度重视政策策略问题、并始终坚持政策制定中的人民立场，是中国化马克思主义一以贯之的基本底色。不同的是，新时代中国特色政策制定模式，更加深入和鲜明地站在现实政治层面，从权力行使角度来讨论政策制定，指出了政策制定的权力格局、规则确立和制度规范等深层问题，同时，习近平明确指出要从我国改革发展的实践中构建新理论，这就在政策制定实践的基本逻辑和制定思想形成的基本路径上作了开创性探索，进而对毛泽东、邓小平的政策制定思想作了重要的丰富和深化。

在政策制定的策略手段方面，以基本立场、基本逻辑和基本路径为立论基础，习近平全方位地拓展和丰富了中国化马克思主义。第一，习近平明晰了政策制定主体的思想，把党的领导、各利益相关方的建议、专家团体和智库机构的介入、社会各界群众的主体式积极参与充分整合动员起来，实现了有序政策民主和政策现代化的高度融合，进一步发展了我们党政策制定中的群众路线传统。第二，在强调围绕中心、服务大局制定政策的同时，习近平针对深刻复杂变化的国际国内环境，提出了政策出台时机，即政策窗口期的问题，这是毛泽东、邓小平政策制定思想中未曾涉及的话题。第三，在坚持实事求是政策制定基本原则基础上，习近平提出的实地调查、对照目标、增强责任、加强学习的四大政策问题发现机制，充分体现了在把握政策制定规律、社会主义建设规律和人类社会规律之上的主观能动和理论自觉。第四，关于政策协调和延续问题，毛泽东强调总政策与具体政策相统一，政策稳定性与变动性相一致，更侧重形而上思维层面的指引。邓小平则更具体地谈到，“独立自主、民主法制、对外开放、对内搞活等内外政策，这些政策我们是不会改变的。而所有这些政策的基础，就是四项基本原则，对此我们更是不会改变，不会动摇的”^①，是形而下具体政策的筹划。面对更为复杂的政策问题，习近平更系统和根本地从体制协调、思维创新和举措衔接的三维角度发展了他们的政策协调思想。

3. 创新性地建构了中国特色政策科学理论的基本遵循

我国的政策研究和理论发展，虽然自改革开放以来，“在现实政策问题的推动下异常活跃，但理论和方法主要是照搬其他学科和西方的体系，缺乏自身的理论建树和创新，致使政策科学长期停留在较低的水平”^②，远不能满足全面建成小康社会决胜阶段、实现中华民族伟大复兴关键时期应对

① 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》，北京：人民出版社，1984年，第126页。

② 徐湘林：《中国政策科学的理论困境及其本土化出路》，《公共管理学报》2004年第1期。

“重大挑战、重大风险、重大阻力、重大矛盾”的实践需要和构建中国特色政策科学的理论需求。

实践性和人民性是习近平政策制定思想最鲜明的特色。“全部社会生活在本质上是实践的”^①，面向实践、指导行动是马克思主义理论的本质要求。从实践中发现政策议题、在政策行动中实现理论建构、以理论思想贯彻推动政策实践，是习近平政策制定思想的形成路径和必然的理论要求。“四个全面”战略布局、五大发展理念、伟大复兴的中国梦以及供给侧结构性改革、精准扶贫攻坚战、国家自由贸易试验区、千年大计雄安新区建设、“一带一路”倡议等政策方略和政策行动，都绝不仅是书斋的产物和思辨的结果，不能以学院式的、纯学理的政策眼光来解读，而应该从经济社会发展现实需求的角度、站在治国理政的高度来理解和领会，它顺应了政策科学以解决现实问题为中心的基本逻辑，启示我们立足于新时代发展的实际状况和时间节点，在推进政策科学本土化的理论进程中增强政策制定的前瞻性和创造性，让科学的政策在推动国家发展和社会进步中发挥更大的引领作用、规范效应、调节功能和变革价值。

人民性是包括政策制定思想在内的习近平新时代中国特色社会主义思想的理论核心和思想底色。从中国特色政策科学的理论建构而言，强调公共政策制定的人民性是政策科学对价值立场的必然要求。崇尚解决问题的政策科学，当然需要关照政策事实本身，注重以科学的方法、更低的成本高效地实现政策目标，但政策过程说到底是一种政治过程，它“涉及的是政治系统、政治生活以及选择或决策行为，必须关心价值和行动，重视价值评价和推荐行动过程”^②，显规范性是它的重要特征。因而，立场问题——实现谁的利益、体现谁的意志理应是政策决策和政策制定的首要议题。强调公共政策制定的人民性也是当前我国政策研究本土化的必然要求。毫无疑问，西方政策研究历史长、经验多、积累厚，值得我们很好学习和借鉴，但在引介西方政策理论和方法的过程中，很易出现西方理论的“普遍化”倾向，即认为西方理论方法是科学、客观的因而是普遍适用的，以及研究者的“局外人”倾向，即在研究中忘却了自己的文化身份而以“西方人”自居站在局外人的立场评头论足。推动我国政策研究的本土化，当务之急就是自觉以习近平人民为中心的政策制定思想为指导，重申政策研究的人民价值取向，强化研究者的人民情怀和群众意识，并以此为基础，扎根中国大地对当下的政策实践进行持续性的经验性研究、对政策科学基础理论进行结构性的中国创造和话语表达。

所以，认真梳理并科学研究新时代中国特色政策制定模式，对于当前我们提高政策制定的科学性、政策执行的规范性和政策监督评价的实效性以及构建中国特色政策科学理论体系和话语体系，对于深入学习、贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想具有极其重要的现实意义。

参考文献：

- [1] 习近平：《摆脱贫困》，福州：海峡出版发行集团、福建人民出版社，1992年。
- [2] 徐湘林：《中国政策科学的理论困境及其本土化出路》，《公共管理学报》2004年第1期。
- [3] 陈振明：《公共政策学》，北京：中国人民大学出版社，2004年。
- [4] 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年。
- [5] 任鹏：《新时代主要矛盾的新变化与协调发展的新要求》，《山东社会科学》2017年第12期。

（编辑：汪世锦）

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第58-61页。

② 陈振明：《中国政策科学的话语指向》，《国家行政学院学报》2014年第5期。