



21世纪高等院校教材

四川省“十二五”普通高等教育本科规划教材

形势与政策基础教程

(第二版)

赖廷谦 龚秀勇 主 编
敖天颖 郑 莉 刘松涛 副主编

 科学出版社

21世纪高等院校教材
四川省“十二五”普通高等教育本科规划教材

形势与政策基础教程

(第二版)

赖廷谦 龚秀勇 主编
教天颖 郑莉 刘松涛 副主编

四川省2014—2016高等教育人才培养质量和教学改革项目“高校思想政治理论课SSRP教学模式的探索与实践”(川教函[2014]450号)研究成果

科学出版社
北京

内 容 简 介

本书主要介绍形势与政策的基础理论和背景知识,包括国际国内形势、党和国家对内对外的方针政策、党和国家制定方针政策的理论基础与现实依据等。具体内容分为绪论、政治、经济、文化、民族宗教、台湾问题、环境保护、中国外交 8 个部分。本书旨在帮助本科和高职院校的新生准确地理解形势与政策的内涵和价值,建立正确的形势与政策分析框架,提高理论分析能力,为学习“形势与政策”课程后续内容奠定坚实的理论基础。

本书体例新颖活泼,具有很强的可读性,适合作为本科和高职院校的新生教材,也可供对时事感兴趣的人士参考。

图书在版编目(CIP)数据

形势与政策基础教程/赖廷谦,龚秀勇主编. —2版. —北京:科学出版社,2016
21世纪高等院校教材. 四川省“十二五”普通高等教育本科规划教材
ISBN 978-7-03-046726-3

I. ①形… II. ①赖… ②龚… III. ①时事政策教育-高等学校-教材 IV.
①G641.41

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第302386号

责任编辑:陈亮 王京苏/责任校对:马显杰

责任印制:霍兵/封面设计:蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

安泰印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010年3月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2016年3月第 二 版 印张:15

2016年3月第 七 次印刷 字数:272 000

定价:32.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

党的十八大报告指出：世界多极化、经济全球化深入发展，文化多样化、社会信息化持续推进，科技革命孕育新突破，全球合作向多层次全方位拓展，新兴市场国家和发展中国家整体实力增强，国际力量对比朝着有利于维护世界和平方向发展，保持国际形势总体稳定具备更多有利条件。中国将继续高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，坚定不移致力于维护世界和平、促进共同发展。

伟大的新中国已经奏出了 67 年的华彩篇章，特别是改革开放近 40 年来，我们取得了举世瞩目的成就！13 亿中国人民在毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平同志四个全面战略布局思想和实现中华民族伟大复兴中国梦的指导下，大步行进在建设中国特色社会主义的伟大征程上，行进在中华民族伟大复兴的伟大征程上！

然而，国际国内局势总是纷繁复杂的，中国的国家地位在得到空前提高的同时，也面临着一些国家严峻的挑战；中国的国力在得到空前发展的同时，也遇到了社会转型期间的众多难题。祖国的未来发展，取决于青年一代，特别是当代中国大学生的素质、能力和作为。面对迅速变化、纷繁复杂的国际国内局势，大学生该如何应对？大学生该怎样以自觉的行动与人民、党和国家保持高度一致？答案是，大学生应当切实关心和分析天下大事——形势，应当自觉学习理解并执行党和国家制定的各种因应之策——政策。

形势与政策的教学内容，包括不断变化的时事性内容和稳定性内容两部分。其中稳定性内容是指一个历史时期内对有关形势与政策的一些重大问题及对其发展总体趋势和规律的概括，具体包括基本理论、国际国内现状的历史由来，以及国家对内对外的大政方针等。本教材针对大学生的思想特点及他们关注的社会热点问题，着眼于引导学生学好这些具有稳定性的基本理论和基础知识，并为他们进一步学好整个“形势与政策”课程打下坚实的基础。学习本教材有助于大学生审时度势，开阔视野，把握时代脉搏，紧跟时代步伐；有助于他们正确分析认识国内外形势，提高全面理解和执行党的基本路线、方针和政策的能力；有助于青年一代坚定在中国共产党领导下、走中国特色社会主义道路的信心和决心，积极投身到改革开放和现代化建设伟大事业中去。

本书是成都信息工程大学本科教材建设项目研究成果（成信院教务发[2015]32 号），

ii 形势与政策基础教程（第二版）

以及成都信息工程大学教育教学改革项目(Y2013116)研究成果(成信院发[2013]85号)。本书的主编为赖廷谦、龚秀勇教授,副主编为敖天颖、郑莉、刘松涛教授。各章作者如下:绪论,敖天颖;第一章,周晶晶;第二章,李忠伟、丁小珊;第三章,曾利;第四章,尹吉;第五章,钟家全;第六章,郑莉;第七章,付立杰。主编和副主编负责全书的修改、统稿和定稿。

各章作者在本教材的编写过程中,参考了近年来一些专家学者的研究成果,在此特致敬意!科学出版社的有关领导和编辑为本教材的再版付出了大量的心血,在此表示衷心的感谢!

编者

2016年1月

目 录

绪论.....	1
第一节 课程简介.....	1
第二节 形势与政策概述.....	6
第三节 课程意义与学习方法.....	12
第一章 政治制度与民主进程.....	15
第一节 我国的政治制度.....	15
第二节 我国民主政治的发展历程与建设成果.....	30
第二章 改革开放与经济发展.....	43
第一节 我国经济体制改革的重大决策.....	43
第二节 我国经济发展取得的巨大成就.....	51
第三节 我国区域经济跨越式发展战略.....	67
第四节 我国经济发展的机遇和挑战.....	74
第三章 文化建设与科教兴国.....	81
第一节 我国文化建设取得的巨大成就.....	81
第二节 发展社会主义先进文化.....	89
第三节 科教兴国战略是加强先进文化建设的基础工程.....	94
第四章 民族团结与宗教信仰.....	107
第一节 我国民族政策概述.....	107
第二节 我国宗教状况概述.....	113
第三节 西藏的民主改革与发展.....	119
第四节 新疆的经济社会和谐成就发展.....	126

第五章 台湾问题与祖国统一	139
第一节 台湾问题的由来与实质	139
第二节 中国政府解决台湾问题的基本方针	145
第三节 两岸关系的发展与祖国和平统一	158
第六章 科学发展与环境保护	168
第一节 科学发展观的新要求	168
第二节 我国的环境形势	175
第三节 环境保护政策	181
第七章 国际形势与中国外交	201
第一节 当代国际形势	201
第二节 中国外交政策	212
第三节 中国外交格局	215
参考文献	231

绪 论

第一节 课程简介

“形势与政策”是一门什么样的课程？其主要目的是什么？让我们先来看看两个小故事。

1938年5月，在徐州会战后，由于数次大会战的失利，华北华中相对发达地带的大片国土沦丧，抗日战争形势十分严峻。面对这种形势，人们思想很混乱，许多人对于能否取得抗日战争的胜利及如何取得胜利的认识很不清楚，国内甚至出现了“再战必亡”的论调。与此同时，还有一些人幻想依靠国际外援来迅速取胜，他们认为再打三个月战争就可以结束了。在此背景下，毛泽东同志于5月26日在延安进行了题为《论持久战》的演讲，全面分析了中日战争的历史条件和双方特点，最后得出结论：“中国会亡吗？答复：不会亡，最后胜利是中国的。中国能够速胜吗？答复：不能速胜，抗日战争是持久战。”^①《论持久战》对抗战形势做出了深入思考和分析，从而科学地提出了对策思路，并成功地预见战争的前途。

1993年的一天，王传福在一份国际电池行业动态简报上读到，日本宣布本土将不再生产镍镉电池，王传福立刻意识到：这将引发镍镉电池生产基地的国际大转移，自己创业的机会来了。果然，随后几年，王传福利用日本企业撤出留下的市场空隙，加之自己原先在电池行业多年的技术和基础，成功创业。现在的比亚迪集团就是这份简报的结果。

从以上两个故事可以看到，科学地判断形势并制定正确的政策，对于一场战争的胜负、一个民族的存亡和国家的发展至关重要；同样，对于一个人事业的兴衰和人生成败也是不可或缺的。“形势与政策”课程的基本任务，就是帮助学生开阔视野，及时了解和正确对待国内外重大时事，使学生在改革开放的环境下有坚定的立场，有分析形势和适应社会的能力，并具备一定预测时势发展的眼光。为帮助大家“形势与政策”课程有一个

^① 毛泽东. 毛泽东选集（第2卷）. 北京：人民出版社，1991：442-443.

2 形势与政策基础教程（第二版）

基本的认识和了解，现从如下四个方面对其进行简要的介绍。

一、课程性质

2004年11月，中共中央宣传部、教育部下发了《关于进一步加强高等学校学生形势与政策教育的通知》（教社政[2004]13号），该通知对“形势与政策”课程的性质做出了明确规定：形势与政策教育是高等学校学生思想政治教育的重要内容。形势与政策课是高校思想政治理论课的重要组成部分，是对学生进行形势与政策教育的主渠道、主阵地，是每个学生的必修课程，在大学生思想政治教育中担负着重要使命，具有不可替代的重要作用。

形势与政策教育要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧密结合全面建成小康社会的实际，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦，针对学生关注的热点问题和思想特点，帮助学生认清国内外形势，教育和引导学生全面准确地理解党的路线、方针和政策，坚定在中国共产党领导下走中国特色社会主义道路的信心和决心，积极投身改革开放和现代化建设伟大事业。

二、课程沿革

1987年，国家教育委员会决定在大学生思想政治教育课程中设置“形势与政策”必修课。其实，在此之前，形势与政策的教育早已有之。

早在新中国成立初期，国家教育部在《关于华北区各高等学校1951年度上学期进行“辩证唯物论与历史唯物论”等课教学工作的指示》中提到：“时事学习委员会”的组织仍予保持并应加强，在教务长领导下，负责计划、组织时事政策的学习，结合社会政治运动，解决学生对时事政策方面的一般思想问题。

1961年，国家教育部公布了《改进高等学校共同政治理论课程教学的意见》，其中专门指出：形势和任务课为各专业、各年级的必修课程；主要内容是讲解国内外形势，党和国家的任务、方针、政策。

1964年，《中共中央宣传部、高等教育部党组、教育部临时党组关于改进高等学校、中等学校政治理论课的意见》明确规定：今后高等学校共同政治理论课，除继续开设“形势与任务”课外，设置“中共党史”“哲学”“政治经济学”等课。“形势与任务”课的教学内容及方式：阅读和讲解当前重大政策文件、报刊的重要社论和反对现代修正主义的文章；学校党委负责同志应当经常作报告。

1987年，国家教育委员会《关于高等学校思想教育课程建设的意见》，明确了“形势与政策”课程的名称和必修课性质，并规定：“形势与政策”每学期均开设，时数根据需要由各校自行安排。该意见同时对课程的教学目的与要求做出了明确要求：帮助学生了解国内外重大时事，学习党的路线、方针、政策，全面掌握“一个中心、两个基本点”，

认清形势和任务，激发爱国主义精神，增强民族自信心，珍惜安定团结的局面，为建设有中国特色的社会主义而奋发学习、健康成长。

1988年，国家教育委员会专门颁布了《关于高等学校开设〈形势与政策〉课的实施意见》，对课程的性质和任务、教学内容、教学原则、教学安排、师资、教材和经费问题等，都做出了明确详细的规定。

1995年，国家教育委员会颁布了《关于高校马克思主义理论课和思想品德课教学改革的若干意见》，其中提到：“形势与政策”课程可以不占教学计划的学时，利用政治学习时间，采取专题或讲座的形式，集中或分散安排教学，平均每周不少于一学时，并要作为必修课列入教学计划。

1996年，国家教育委员会再次专门颁布《关于进一步加强高等学校〈形势与政策〉课程建设的意见》，该意见要求：进一步明确“形势与政策”课程的性质和重要地位，切实重视课程建设；进一步明确思想品德课改革的目的和任务，加强“形势与政策”课程教学内容和方法的改革；进一步加强领导，规范“形势与政策”课程教学管理工作。

1998年，中共中央宣传部、教育部印发了《关于普通高等学校“两课”课程设置的规定及其实施工作的意见》的通知，其中对“形势与政策”课程的基本内容规定如下：主要是帮助学生全面正确地认识党和国家面临的形势和任务，拥护党的路线、方针和政策，增强实现改革开放和社会主义现代化建设宏伟目标的信心和社会责任感^①。

2004年，中共中央宣传部、教育部又一次专门下发了《关于进一步加强高等学校学生形势与政策教育的通知》，突出体现了国家对“形势与政策”课程的高度重视。

2005年，中共中央宣传部、教育部印发了《关于进一步加强和改进高等学校思想政治理论课的意见》实施方案，即大家熟悉的“05新方案”，保持了“形势与政策”的课程性质、任务和地位。

总之，《形势与政策》课程是一门有着悠久历史的重要课程，虽几经改革，但其传播国内外形势与国家政策的任务、必修课的地位从来没有改变过，并随着时代的发展日益得到强化。

三、课程内容

根据中共中央宣传部、教育部下发的《关于进一步加强高等学校学生形势与政策教育的通知》（教社政[2004]13号），“形势与政策”课程要着重进行党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验教育；进行我国改革开放和社会主义现代化建设的形势、任务和发展成就教育；进行党和国家重大方针政策、重大活动和重大改革措施教育；进行当前国际形势与国际关系的状况、发展趋势和我国的对外政策、世界重大事件及我国政府的原则立场教育；进行马克思主义形势观、政策观教育。根据当下形势与政策课程教学中存在的一些实际情况，要不断增强形势与政策教育的针对性和实效性。

^① 段忠桥. 建国以来普通高校马克思主义理论课和思想品德课课程设置及教学内容历史沿革资料汇编. 北京：高等教育出版社，2004.

4 形势与政策基础教程(第二版)

课程主要包括以下内容。

(1) 基本理论与基础知识。基本理论与基础知识包括形势、政策的基本概念和定义,科学认识分析形势的基本观点和方法,正确理解和把握政策的基础知识与方法,世界基本格局和中国基本国情的比较分析等。

(2) 国际、国内形势。国际形势包括世界发展的主题,国际的经济形势、政治格局、科技发展、大国关系,国际形势的新特点和发展大趋势;国内形势包括国内的经济形势、政治形势、社会形势、思想文化状况、环保发展及突发事件演变等。

(3) 国际、国内政策。认识中国现在所处的国际环境,党和政府对国际形势及世界重大问题的基本立场;中国对外交往的方针政策,处理重大国际事务的基本主张;中国的基本国策;国内经济、政治、文化和社会的发展纲领;党的路线、方针、政策的制定与实施;国家的发展战略及规划;落实政策的措施、方法等。

由于形势和政策不可能一成不变,甚至有的变化还可能较大较快,党和国家必须根据新的形势,在政策上迅速做出相应的调整,课程在显性上主要表现为不断变化的时事性内容。这些内容主要是指在形势发展中的突发性、偶然性事件,以及党和国家对现行方针政策所做的一些变更和调整。由于紧跟时事发展,“形势与政策”课程教学内容每学期都会有变化。可是,在这些变化中又有很多指导思想、背景知识、历史传承或相对稳定的政策及执政理念等,它们构成了课程的隐性教学内容。这些隐性教学内容具有稳定性,主要是指一个历史时期内对有关形势与政策的一些重大问题及对其发展总体趋势和规律的概括,具体包括基本理论、国际国内现状的历史由来,以及国家对内对外大政方针等。学生学习这些基本理论和基础知识是进一步学好“形势与政策”课程的基础,它们可以帮助学生正确运用马克思主义的基本原理去判断、认识和观察分析形势及国家、政党制定政策的依据。相对稳定的内容,我们从政治、经济、文化、民族宗教、台湾问题、环境保护和中国外交七个方面做了介绍和说明,这构成了本教程的基本框架。稳定性内容和不断变化的时事性内容是密切相关的:不断变化的时事性内容对于稳定性内容来说,既可能是其延续和发展,也可能是其调整和补充。

为介绍稳定性内容,本教程分绪论和七章内容分别予以阐述。

“绪论”,主要介绍“形势与政策”课程的各项基本知识,形势和政策的概念、特点,以及学习课程的意义和方法。该部分内容集中介绍了课程的基本理论,为学生学习各章内容奠定基础知识。

第一章“政治制度与民主进程”,主要介绍我国各项基本政治常识。该章集中阐释我国基本政治制度与民主进程,对我国国体、政体、基本政治制度及其发展历程进行了综述,并对党的历次代表大会做了简要说明,帮助学生正确认识我国的政治构架及由此产生的各项决策。

第二章“改革开放与经济发展”,主要介绍改革开放的成就和我国基本经济制度。该章梳理了改革开放近40年来我国经济体制变革的重大决策及我国经济建设发展所取得的辉煌成就。该章还对我国区域经济发展的现状、特点及趋势进行了阐释,论证了经济全球化背景下我国经济发展面临的机遇和挑战。

第三章“文化建设与科教兴国”,主要介绍我国文化制度和教育事业发展状况。该章

主要涉及社会主义先进文化建设,论述了文化是国家重要的软实力及如何建设社会主义先进文化,阐明社会主义核心价值观体系是先进文化的根本。文化的发展离不开教育,加强先进文化建设必须坚持科教兴国战略。

第四章“民族团结与宗教信仰”,主要介绍我国民族和宗教的现状和政策。我国是56个民族的大家庭,60多年来,党和政府坚持民族平等、团结互助,创造性地实施民族区域自治制度,使我国实现了多民族和平团结、共同发展。我国也是一个多种宗教并存的国家,实行宗教信仰自由政策。在我国,各宗教、各教派之间相互尊重和宽容,共同促进文明的发展。

第五章“台湾问题与祖国统一”,主要介绍台湾问题的历史由来及我国的对台政策。台湾自古以来就是我国的领土,台湾问题是我国内战的遗留问题,属于我国内政,其实质是国家主权问题。“和平统一、一国两制”是解决台湾问题的基本方针。在中国政府和两岸人民的努力推动下,两岸关系从隔绝、对立走向交流、对话,沿着和平稳定的方向不断前行。

第六章“科学发展与环境保护”,主要介绍当前环保问题及对策。新中国建立60多年来,发展成就举世瞩目,经济持续高速增长,但是我国的发展模式基本沿袭了工业发达国家的老路,我国脆弱的生态环境和有限的资源正在危险地支撑着有史以来最多的人口,承受着最大的发展压力。环境是人类赖以生存和发展的基础,保护环境成为我国的一项基本国策,环保成为政府和社会的共识。

第七章“国际形势与中国外交”,主要介绍当今国际政治经济格局、大国关系及我国的外交政策。当今世界的主题是和平与发展,我国基于独立自主的和平外交政策,在新时期提出了“和谐世界”的重大外交理念。在这一理念的指导下,我国的外交关系正不断在全方位多层次取得新的突破。

四、课程特点

“形势与政策”课程具有不同于其他公共基础课的显著特点。

(一) 动态时效性

“形势与政策”课程紧跟党和国家事业的发展步伐,集中反映当前党和国家工作重心和社会现实问题。国际国内重大事件是某个特定时期“形势与政策”课程教学的主要内容。形势不断变化,呈现出明显的突发性、多变性和复杂性。随着形势的变化,国家的政策既具有相对稳定的一面,同时又必然随着形势变化不断进行相应的调整,从而具有鲜明的时效性。

(二) 强烈现实性

“形势与政策”课程内容集中于党的现实政策,强烈关注现实社会问题,深入理解现实社会生活的变化发展。对形势的准确判断源于对现实社会生活的理解和认知,而政策本身具有强烈的现实针对性,政策是否合理有效,也必须回到现实社会实践活动中去检

验，并根据现实社会生活的变化加以调整。

（三）内容广泛性

“形势与政策”课程涉及的知识十分广泛，涵盖政治、经济、文化、教育、科技、军事、外交等各个领域，涉及哲学社会科学乃至自然科学的诸多学科领域。其中，哲学、政治学、经济学、历史学、教育学、军事学、社会学的基础知识在“形势与政策”课程中被经常性地普遍运用。

第二节 形势与政策概述

一、形势概述

称胜者之战民也，若决积水于千仞之溪者，形也。

——《孙子兵法·军形第四》

故善战人之势，如转圆石于千仞之山者，势也。

——《孙子兵法·兵势第五》

慧眼洞察天下大势，方能运筹于帷幄之中、决胜于千里之外，对形势的正确预测和把握，是我们制定良好政策的重要前提。形势是指客观事物发展的状况和趋势，包含两层含义：一是指事物某一时期、某一阶段的现实状态，即事物的静态概念；二是指事物的发展趋势，即事物的动态概念，包括事物变化的方向、态势等。形势的现状和发展趋势、静态和动态是辩证统一的。在人类活动领域中，形势是社会各领域事物的现状和发展态势的综合反映。

形势具有以下几点基本特征。

（一）客观性

形势的内容和判断形势的标准都是客观的。一方面，形势的内容是指客观存在的社会经济、政治等领域事物的现状和发展态势，是不以人的意志为转移的客观事实。另一方面，判断形势好坏的根本标准——生产力标准，也是不以人的意志为转移的客观存在。当前，我们正走在从贫穷落后的旧中国到繁荣富强的新中国的复兴之路上，这是以任何人、任何敌对势力意志为转移的客观事实。当然，意识能动地反映和改造物质世界，人们可以在尊重形势客观性的前提下，充分发挥人的主观能动性，利用客观规律促进形势朝着符合人们主观愿望的方向良性发展。

（二）变化性

变化时时刻刻都在发生，形势正像是一幅社会运动的复杂图像，是静态和动态的统一。古希腊哲学家赫拉克利特那句著名的箴言“人不能两次踏入同一条河流”，充分说明了变化的恒常性。我们要从形势的动态方面、形势的发展过程和趋势中去观察形势。我们身处的客观世界，每时每刻都在不断发生变化。尤其是在科学技术一日千里的今天，正处于伟大民族复兴大业中的中国，更是在发生日新月异的变化。对于变化，中国共产党有充分的认识，十八大报告中明确指出：“当前，世情、国情、党情继续发生深刻变化，我们面临的发展机遇和风险挑战前所未有。”

（三）规律性

形势的规律性是指形势本质的、内在的、必然的联系。形势的规律性一方面提供了人们科学预见形势和引导形势向良性方向发展的可能性；另一方面，则要求人们在观察形势和制定政策时必须从客观形势的实际出发，努力使自己的结论观点和方针政策符合形势发展的客观规律。只有正确认识形势的规律性，才能正确发挥人的主观能动性，减少执行方针政策的盲目性，促使形势朝着人们希望的方向发展。

（四）相关性

形势的相关性即形势在时间、内容、范围等方面相互关联并相互影响的特性，其相关性可以从以下几个方面来看。从发展过程上来看，在形势的变化过程中，形势各阶段之间必然会发生各种相互关联。从内容上看，政治形势、经济形势等之间显然相互影响。从范围上看，国内形势与国际形势、省市形势与全国形势及省市之间的形势也存在明显的相关性。形势的相关性也带来了复杂性、交错性，这为我们认知和分析形势带来了困难。当今世界，随着科技的迅速发展，人与人、民族与民族、国家与国家之间，正在发生着越来越多、越来越密切的联系。相关性加强了，联系加强了，碰撞和摩擦也增多了，在碰撞和摩擦中，也更加了解和融合了。

（五）阶段性

形势既具有变化性，又具有相对稳定性。如果形势只有变化性而没有相对稳定性，那么我们就无法认知和掌握时事了。由于形势的稳定性是相对的，变化性是绝对的，因此，形势的稳定性具有一定时间范围的限制，这种相对稳定性使形势在量变过程中呈现出明显的阶段性。从哲学上讲，事物经过一定的量变之后才会发生质变，这是形势具有阶段性特点的道理所在。

那么，当今世界和中国的总形势如何呢？

2001年“9·11”事件后，各国对世界局势的发展做出了不同判断。从中国的立场看来，江泽民同志明确指出：总体和平局部战争、总体缓和局部紧张、总体稳定局部震荡是当前和今后一个时期内国际局势发展的基本态势，世界的多极化是时代进步的要求，其

形成将是充满复杂斗争的漫长过程，但其发展趋势不可逆转。十八大报告明确指出：“当今世界正在发生深刻复杂变化，和平与发展仍然是时代主题。世界多极化、经济全球化深入发展，文化多样化、社会信息化持续推进，科技革命孕育新突破，全球合作向多层次全方位拓展，新兴市场国家和发展中国家整体实力增强，国际力量对比朝着有利于维护世界和平方向发展，保持国际形势总体稳定具备更多有利条件。同时，世界仍然很不安宁。国际金融危机影响深远，世界经济增长不稳定不确定因素增多，全球发展不平衡加剧，霸权主义、强权政治和新干涉主义有所上升，局部动荡频繁发生，粮食安全、能源资源安全、网络安全等全球性问题更加突出。”

当前，我国社会发展形势也进入了新阶段。十八大报告明确指出：“我们必须清醒认识到，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。在任何情况下都要牢牢把握社会主义初级阶段这个最大国情，推进任何方面的改革发展都要牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际。党的基本路线是党和国家的生命线，必须坚持把以经济建设为中心同四项基本原则、改革开放这两个基本点统一于中国特色社会主义伟大实践，既不妄自菲薄，也不妄自尊大，扎扎实实夺取中国特色社会主义新胜利。”这是对我国当前的国内形势做出的总体概况。

二、政策概述

风声雨声读书声，声声入耳
家事国事天下事，事事关心

——（明）顾宪成

政策是指国家、政党等组织机构为实现某一目标而确定的行为准则。具体而言，政策是国家政权机关、政党组织和其他社会政治集团为了实现本阶级、阶层的利益与意志，权威化、标准化地规定其的奋斗目标、行动原则、工作方式和具体措施等。政策是对客观形势的反映，体现了人类努力认识规律、利用规律的主观能动性。

政策具有以下一些基本特征。

（一）阶级性和权威性

政策是国家或政党为了实现自己所代表的阶级、阶层的利益与意志而制定或颁布的权威准则。马克思主义国家理论认为，国家是阶级统治的工具。由国家所制定和执行的政策也同样具有鲜明的阶级性。拥有公共权力的统治阶级所选择和制订并施行的政策方案，一定体现出本阶级的利益和意志。由于政策具有阶级性，当某阶级成为统治阶级之后，阶级意志就上升为国家意志，而该阶级制定和实施的政策就具备了权威性。政策的权威性主要体现在政策客体方面，对其而言，政策具有强制约束力，不管其是否愿意，都必须坚决执行。权威性是保障政策有效运行的必要条件。

（二）现实性和目的性

政策的现实性源于形势的客观性特征，政策的本质是对现实形势的反映。只有符合现实形势的政策才能够引导形势的良性发展，反之则可能导致形势的恶性变化。政策在现实实践中产生，又回到现实指导实践活动，并接受客观形势的检验。任何政策都是为实现特定任务服务的，在时间、空间、人群、行业等方面都带有严格的限定，具有很强的现实性，一旦时空条件变化，政策就要随之变化。制定和执行政策的根源与根本目的，都是为了有针对性地解决现实形势中的某些问题。由于时刻为现实服务、解决现实问题，政策具有很强的目的性。

（三）稳定性和动态性

政策具有相对稳定性和阶段性特征，形势虽然瞬息万变，但政策不能变化无常。政策要有效发挥作用，必须是相对固定并延续发展的。针对某一段较长时间，甚至整个时代的宏观基本政策，就更应具有稳定性，绝不能朝令夕改，否则，就会导致政策失效、形势失控，政策制定和执行者也会丧失权威。同时，时事千变万化，随着认识与实践的不断深化，政策需要不断完善、补充、修改，甚至取消，只有不断调整政策，才能更好适应新形势的要求。合适的政策体现了稳定性与动态性的统一。

（四）原则性和灵活性

作为指导人们执行和完成任务的行为准则，政策具有高度的原则性。政策的原则性不仅体现在政策的制定和调整必须遵循各项原则规定，还体现在必须严格按照政策规范的要求去执行。同时，政策在原则允许的范围内具有一定的灵活性，因为政策的制定者总是难以掌握所有有效信息，同时政策常常具有滞后性，所以政策需要执行者因时、因地制宜，灵活掌握和运用，才能取得良好的效果。政策的原则性和灵活性是有机统一的，前者是后者的必要前提和制约条件，后者是前者的有益补充和现实依据。二者的结合是具体的，在贯彻实施政策时，必须结合具体情况，在严格遵循原则规定的条件下灵活机动地运用和执行政策。

（五）层次性和相关性

政策要解决的现实问题总是纷繁复杂的，人们不能指望某一项政策可以解决现实生活中的所有问题。在某一项总的基本政策下，政策总是分为平行的若干分类政策，并不断向下细分，由此构成了政策的层次性。基本政策和分类政策之间，也是相互影响、相互制约的，构成政策的网状体系。政策不仅具有纵向的相关性，同时也具有横向的相关性，尽管某一个具体的政策是针对某个特定问题制定的，但这些问题总是与其他问题结成一个整体，相互影响、相互依存、相互制约，牵一发而动全身。政策的相关性也可以理解为政策的整体性。

（六）具体性和可操作性

运用先进理论来指导客观实践，是以政策为中介的。政策总有理论作为依据和支撑，但是政策不等于理论本身。如果政策深奥难懂，那么这样的政策就无法在客观现实中实现。所以，政策必须不抽象、不笼统、细节明确、对象明晰，具备具体性特征。党和国家依据对社会客观规律的认识，制定相应的政策，去具体调整社会关系和规范人们的行为。由于政策是具体调节的中介，这就要求政策有明确的条件、准确的指标及具体的措施等，从而具备实际的可操作性。我们在制定政策的时候如果不考虑其可操作性，就会导致政策仅仅成为一张白纸，而不能真正起到调节现实社会关系、指导实践的作用。

以上是政策的一些基本特征，此外，政策还需具有一定的前瞻性、综合性、全面性等。在一个国家的政策体系中，有一些政策是由基本国情决定的某类具有全局性、长期性、战略性意义问题的系统对策，我们称之为基本国策。

三、形势与政策的关系

总体而言，形势是政策的客观依据，而制定和实施政策都是为了顺应形势，并使形势按照人们的主观意愿来发展。制定政策必须从政治、经济、文化、外交等实际国情出发，明确目标，以客观形势为依据，以科学理论为指导，按客观规律办事。正如党的十八大报告中指出的那样，当前我们“建设中国特色社会主义，总依据是社会主义初级阶段，总布局是五位一体，总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴”。形势瞬息万变，我们又必须及时迅速捕捉形势的变化，调查研究、尊重规律，才能科学地制定出相应的政策。十八大报告提出“全面建成小康社会”，将建“设”改为建“成”；十八届三中全会又提出“市场在资源配置中起决定性作用”，将“基础”性改为了“决定”性。这样的改动，充分说明政策制定者对新形势、新信息的准确把握，以及对新变化的及时应对。总之，脱离现实、无视变化的政策，最终只能被历史所抛弃。只有符合客观形势、符合科学理论的政策，才能促进形势向良好的方向发展。

以高校毕业生就业形势和国家就业政策为例，可以明显看出形势与政策相辅相成的关系。从1999年开始，为了培养更多的高级专门人才，我国高校开始实施扩招政策。2001年大学毕业生为114万人、2002年为145万人、2003年为212万人、2004年为280万人、2005年为338万人、2006年为413万人、2007年为495万人、2008年为559万人、2009年为611万人、2010年为631万人、2011年为660万人、2012年为680万人、2013年为699万人、2014年为727万人、2015年为749万人，几乎年年都是“最难就业季”。20世纪80年代，全国高校毕业生每年只有二三十万人，而现阶段已达到七百万人，增长了近35倍，显然高等教育已经从“精英教育”过渡到“大众教育”时代。与此同时，虽然我国经济快速发展，但是大学生就业难已经成为一个客观存在的现实问题。面对这样的客观形势，我们无法在很短的时间内全面解决就业难的问题；并且我国是一个社会主义市场经济国家，对劳动力的调配要由市场来决定，而不是使用政府行政命令强行调整。面对这