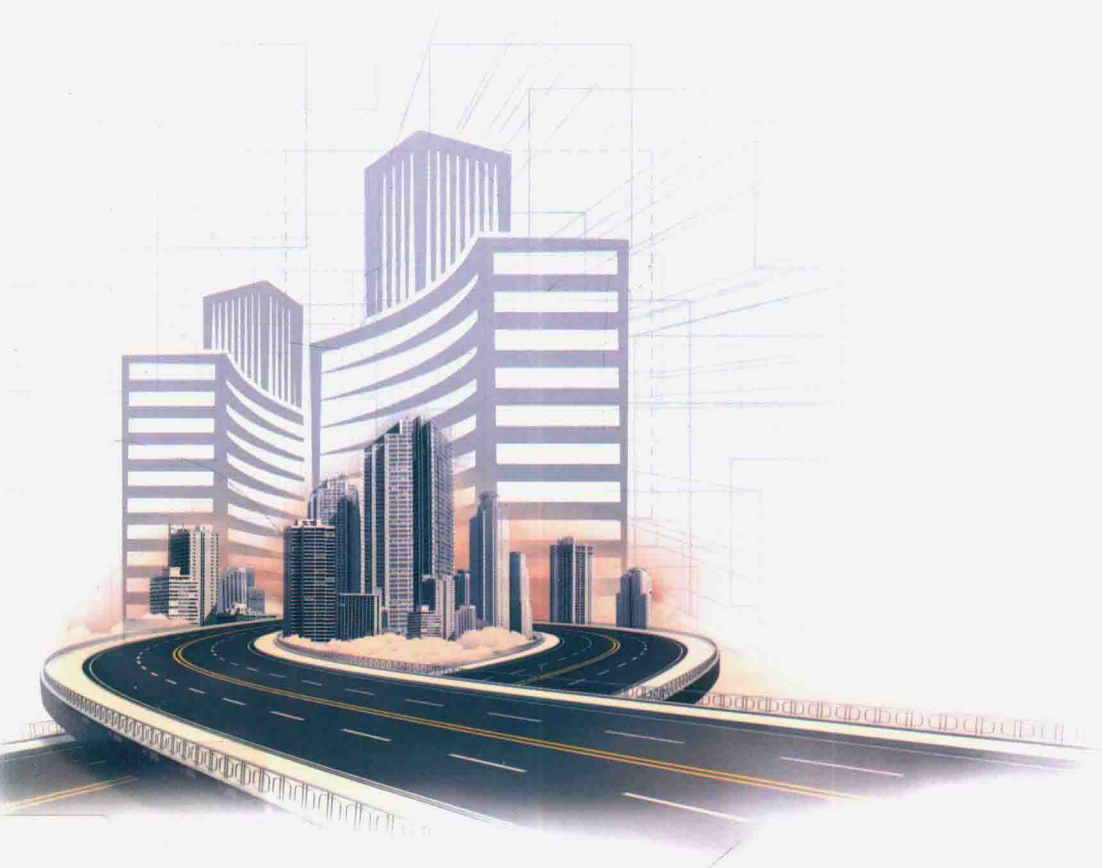


XINGSHI  
YU  
ZHENGCE

# 形势 与政策

【第2版】

主编 何小青 唐秋根 曾平



厦门大学出版社 国家一级出版社  
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

XINGSHI  
YU  
ZHENGCE

# 形势 与政策

【第2版】

主编



唐秋根 曾平



厦门大学出版社 国家一级出版社  
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

**形势与政策**/何小青,唐秋根,曾平主编.—2版.—厦门:厦门大学出版社,2014.9  
(2015.1重印)

ISBN 978-7-5615-5230-8

I. ①形… II. ①何…②唐…③曾… 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(2014)第 213859 号

官方合作网络销售商:



**厦门大学出版社出版发行**

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

总编办电话:0592-2182177 传真:0592-2181253

营销中心电话:0592-2184458 传真:0592-2181365

网址:<http://www.xmupress.com>

邮箱:[xmup@xmupress.com](mailto:xmup@xmupress.com)

厦门市金凯龙印刷有限公司印刷

2014 年 9 月第 2 版 2015 年 1 月第 2 次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:26.75 插页:2

字数:651 千字 印数:9 000~10 200 册

定价:36.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

## 《形势与政策》编委会

---

主 编：何小青 唐秋根 曾 平

副主编：吴新业 张盛文 王 英

编 委：张锐鸿 黄淑贞 黄修文

徐旭珊 尤艺金 侯利民

# 前 言

马克思曾指出,人们其实既是历史的剧作者,又是历史的剧中人。作为当代的大学生,关注并及时了解、掌握国内外的形势与政策,不单纯是完成形势与政策课的教学任务、教学要求,其实,对自己的就业、升学、公考、职业发展均有很大的帮助。

在现实社会生活中,每天都有大量的层出不穷的新闻事件发生,由于每个人的精力、兴趣不同,无法也没必要关注所有事件。但是,对于那些有重大影响或者跟自身利益有关的事件,应该值得我们去关注、解读和研判。

如何遴选有价值的新闻事件?如何对其进行关注、解读和研判?如何透过纷繁复杂的新闻事件,看到事物现象背后的本质问题?是需要一定的背景知识的积累,更需要思维方法、判断分析等方面的能力。

“授之以鱼,不如授之以渔”,激发大学生关注形势与政策的兴趣和提高大学生对形势与政策的判断力、分析力和辨别力,应该是形势与政策课程开设和相关教学活动的出发点和落脚点。

既然是一门课程,教材自然就成为重要的载体。

在多数人的眼里,形势不断在变,政策也经常在变,甚至可以说是“瞬息万变”,因此,没必要编写一本相对稳定的《形势与政策》教材,而且,说不定教材刚定稿就已经“过时”了。况且,事件发生时,相关媒体的专题报道、时事宣传小册子等,也会做深度的报道。

持这种观点的人,可能更多的是只看到形势与政策的“变”。其实,形势与政策也具有“不变”的属性。至少基于以下两个“不变”,才使得教材的编写显得必要且有意义。

“不变”之一:总体框架

虽然国内外的形势与政策林林总总,未尽相同,但是,可以将其归类,分为政治、经济、文化、军事等等。这些分类,可以构成教材的总体框架,稳定下来。

“不变”之二:历史轨迹

“冰冻三尺,非一日之寒”,每个大事件背后都有历史的印迹,在将来,人类社会也必将沿着历史轨迹发展下去。这些发展轨迹,正是由已经发生的每一个历史事件构成,筛选那些有代表意义的大事件编入教材,作为各章节的具体内容,也可以基本稳定下来。

为此,我们遴选了13个与国内外形势、政策紧密联系的专题,对帮助大学生深刻理解、认识当前国内外形势与政策具有较强的指导作用。

诚然,要编写一本《形势与政策》教材,有很大的难度,尤其是要编一本让学生愿意看、喜

欢看、能够看完并有所收益的教材,难度更大。为此,本教材尽量做到以下几个方面:

1. 凸显可读性,兼顾政治性。尽量根据“三贴近”原则,选取学生普遍关心又能展示政治背景的题材。题材以及材料的收集、整理,以官方资料为依据。

2. 采用全新编写体例。打破传统的理论性与系统性较强的纯文字性编写模式,采用“栏目导向”的编写体例。全书设计的栏目有名言、概述、案例、相关链接、备忘录、你知道吗、专家解读、主题实践教学建议等,对相关材料进行组织和阐述。

3. 图文并茂。全书的多数章节中插有图片、图表、漫画等,增强教材的吸引力。

4. 信息量大。由于淡化理论色彩,凸显每个题材的实用价值,同时,新闻事件的背后往往更值得关注,因此,必要的背景知识介绍和延伸解读,以及最新的情况介绍等等,在某些章节显得尤其重要。所以,本书整体所涵盖的信息量会大大超过传统同类图书。

5. 素材具有代表性、典型性。由于教材所反映的对象是形势与政策,具有多变的特点,因此,材料的选取、组织应是那些同类事件中较为基本的,具有代表性、典型性的事例,不是一味追求新、奇、特。

诚然,在书稿的编写中,遇到不少的难点,如部分章节的内容与其他思想政治理论课的内容有交叉或重复,怎样从不同角度进行阐述?有些内容如国际经济组织、国际政治组织的介绍,是放在“世界经济与政治”还是“国际组织及其作用”合适?都需要谨慎加以分析和处理。

此外,本书编写中还碰到较大的难题,那就是图片、漫画收集中,有些作者、出处不明,难于查找;有些标有著作权人标志而又难于联系。对于被收录到本书的所有图、表、画、照片以及文字材料的作者,本书编委会给予最诚挚的谢意!如果没有你们的智慧果实,本教材就会黯然失色。

值得说明的一点,十八大以来,党和国家领导人及其职务都发生变化,但文中的称谓以当时的资料为准,不再以“时任”、“现任”来加以区分。

在打造一本让学生想看、喜欢看、能够看完并有所收益的思想政治理论课教材方面,本书的编写是一次有益的尝试,其开创作用和意义是不言而喻的。是否受到认同和好评,且由读者来回答。

由于时间紧、任务重,编者水平有限,难免挂一漏万。恳请专家学者、学生提出意见、建议,以期我们在每年度的修改中加以改进和完善。不胜感激!

编者

2014年8月

# 目 录

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 第一讲 把握时代脉搏——形势与政策概述              | 1   |
| 第一节 形势与政策的含义、特征                  | 1   |
| 第二节 形势与政策的关系                     | 10  |
| 第三节 分析形势与政策的原则、方法                | 15  |
| 第二讲 硬发展不是硬道理——坚持科学发展观 构建社会主义和谐社会 | 22  |
| 第一节 正确全面地把握科学发展观                 | 22  |
| 第二节 正确全面地把握社会主义和谐社会              | 34  |
| 第三节 以科学发展观为指导,构建社会主义和谐社会         | 43  |
| 第三讲 社会主义的中流砥柱——中国政党制度与中国共产党建设    | 52  |
| 第一节 政党制度的产生与沿革                   | 52  |
| 第二节 中国的政党制度                      | 55  |
| 第三节 中国共产党的领导与建设                  | 61  |
| 第四讲 民主民意民生——中国的“两会”制度与建设         | 86  |
| 第一节 人民代表大会制度及其建设                 | 86  |
| 第二节 中国人民政治协商制度及其建设               | 98  |
| 第五讲 稳步前行的“小康中国”——我国经济形势与经济政策     | 109 |
| 第一节 我国的经济形势                      | 109 |
| 第二节 我国经济工作的主要任务                  | 112 |
| 第三节 我国的经济政策                      | 116 |
| 第四节 聚焦海峡两岸经贸关系                   | 135 |
| 第六讲 感悟精神的力量——我国的文化建设与文化政策        | 142 |
| 第一节 文化与文化安全                      | 142 |
| 第二节 文化保护与文化交流                    | 152 |
| 第三节 文化产业与相关政策                    | 164 |
| 第七讲 铸就钢铁长城——中国国防和军队建设            | 182 |
| 第一节 中国国防政策                       | 182 |
| 第二节 中国国防建设                       | 191 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 第三节 中国军控与裁军.....               | 205 |
| 第四节 国际安全合作.....                | 209 |
| 第八讲 我们的兄弟姐妹——中国的民族与宗教政策.....   | 212 |
| 第一节 中国的民族与民族政策.....            | 212 |
| 第二节 中国的宗教与宗教政策.....            | 220 |
| 第九讲 情系宝岛遗珠——中国的台湾问题.....       | 241 |
| 第一节 台湾问题的由来与中共对台政策的变迁.....     | 241 |
| 第二节 维护台海和平,反对“台独”势力 .....      | 247 |
| 第三节 两岸关系的最新发展与前景.....          | 255 |
| 第十讲 我们的左邻右舍——中外关系及发展.....      | 267 |
| 第一节 中国的外交政策.....               | 267 |
| 第二节 中美关系现状及发展.....             | 272 |
| 第三节 中日关系现状及发展.....             | 283 |
| 第四节 中俄关系现状及发展.....             | 296 |
| 第五节 中欧关系现状及发展.....             | 301 |
| 第六节 中国与东盟关系现状及发展.....          | 305 |
| 第十一讲 地球村的那些事——世界经济与政治.....     | 311 |
| 第一节 世界经济格局与发展趋势.....           | 311 |
| 第二节 世界政治格局与发展趋势.....           | 328 |
| 第十二讲 地球村的重要成员——国际组织及其作用.....   | 350 |
| 第一节 国际组织的形成与发展.....            | 350 |
| 第二节 联合国的建立与发展.....             | 358 |
| 第三节 世界贸易组织的形成与发展.....          | 366 |
| 第十三讲 平平淡淡才是真——当前世界的几个热点问题..... | 374 |
| 第一节 中东问题.....                  | 374 |
| 第二节 朝核问题.....                  | 384 |
| 第三节 恐怖主义问题.....                | 391 |
| 第四节 人权问题.....                  | 397 |
| 第五节 民族主义问题.....                | 403 |
| 第六节 公共突发事件问题.....              | 409 |
| 近两年国内、国际十大新闻事件 .....           | 416 |
| 参考书目.....                      | 422 |

# 第一讲

## 把握时代脉搏 ——形势与政策概述

人们其实既是历史的剧作者，又是历史的剧中人。

——马克思《哲学的贫困》

无论是在人类社会发展的历程中，还是在中华民族发展的历程中，青年都是推动社会和历史前进的一支重要力量。而大学生是青年中知识层次较高、最具潜力、最有创造性的群体，是国家宝贵的人才资源，是民族的希望、祖国的未来。因此，中国的前途命运如何，在很大程度上取决于青年一代，特别是当代中国大学生的素质、抱负和作为。

同样，大学生的命运和祖国的前途息息相关，大学生的未来和祖国的繁荣紧紧相连。在改革开放与全面建设小康社会的新的历史时期，作为大学生，通过学习《形势与政策》可以学会用正确的立场、观点、方法和标准认识、判断形势，可以开阔视野，拓展思维，提高分析能力和认识能力，同时增强公民道德意识，从而正确理解和执行党和国家的方针政策，明确自己的历史责任。

现实和自身的要求汇集到一点：大学生必须切实关心天下大事——形势；必须自觉学习、理解并模范执行党和国家针对客观形势而制定的各种因应之策——政策。

### 第一节 形势与政策的含义、特征

#### 概述一

##### ▲《孙子兵法》

▲《形篇》：胜者之战民也，若决积水于千仞之溪者，形也

▲《势篇》：故善战人之势，如转圆石于千仞之山者，势也

在《孙子兵法》里，形篇和势篇分别阐述了二者的各自意义，用的是形象的比喻手法。“胜者之战民也，若决积水于千仞之溪者，形也。”译文为：军事实力强大的胜利者指挥军队作战，就像在万丈悬崖决开山涧的积水一样，这就是军事上所说的形。“故善战人之势，如转圆石于千仞之山者，势也。”译文为：善于指挥作战的人所造成的有利态势，就像从高山上向下滚动石头一样，形成了一种不可阻挡的力量，这就是军事上所说的势。形，是多种因素的不同集合，如形形色色一样；势，则是形的统一状态之下所成的一种凝聚力。现在“形势”一词

主要用来反映事物发展的状态,实际上,从形到势必须要有一个量的不断积累的过程。



## 概述二

▲所谓的形势,是指客观事物发展的状况和趋势

▲第一层含义是指客观事物发展的现状,这是事物的静态状况

▲第二层含义是指客观事物发展的趋势,这是事物的动态状况

按照不同的标准,形势可以抽象地划分为不同的种类。按空间划分,可分为国际形势与国内形势,国内形势还可以根据不同区域、省份进一步细分。按时间划分,可分为过去形势、当前形势和未来形势。按内容分,可分为政治、经济、文化、军事、教育、科技、医疗卫生等形势,下面还可以细分,如经济形势可以分为工业、农业、商业、金融等形势。按层次分,可分为主要形势和非主要形势。



## 延伸阅读

### 冷战及其结束(1947年3月—1991年12月)

冷战(Cold War),是指战后资本主义与社会主义两大阵营之间在政治、经济、军事、外交、文化、意识形态等方面进行紧张激烈的对抗而又没有爆发直接的武装冲突,简单地讲就是不用枪炮的战争。

二战结束后,美国无论是经济实力、军事力量还是政治影响都是举世无双的。美国还控制着联合国、世界银行、国际货币基金组织和泛美同盟等国际组织。雄厚的实力使美国领导人的政治野心大大膨胀,认为实现“美国治下的和平”的美国世纪已经到来,声称决心担当起领导世界的责任。二战后苏联作为政治、军事强国在欧洲的崛起使欧洲国际形势发生了根本不同于战前的重大变化。这对于妄想称霸世界的美国来说无疑是一个严重障碍。经过一年多的思想和舆论准备,杜鲁门政府认为公开发动对苏冷战的时机已成熟。1947年3月12日,杜鲁门总统在国会正式提出咨文——对苏联发动冷战以遏止共产主义,这一咨文在国内外引起巨大震动,被称为“杜鲁门主义”。杜鲁门主义用援助盟友、遏制苏联代替了大国合作和集体安全,从而使美苏关系发生了根本变化,即由盟友变成了敌人。它是美苏战时同盟正式破裂、美苏冷战全面展开的重要标志。此后,美苏之间和以美苏为首的两大阵营之间的对抗和较量进一步发展,对战后国际关系产生了深刻的影响。

20世纪80年代末90年代初,由于社会主义阵营出现剧变:东欧剧变、德国统一、华约瓦解、苏联解体,标志着持续四十多年的冷战结束。



## 概述三

▲形势的特征

△客观性:客观性与可知性的统一

△规律性:规律性与复杂性的统一

△阶段性:静态性与动态性的统一

△相关性:全局性与局部性的统一

### (一)客观性与可知性的统一

同其他物质运动一样,形势是社会运动的状况和趋势,是不以人的意志为转移的客观存在。人们可以推进或阻碍形势的发展,但无法改变社会形势由简单到复杂、由低级向高级发展的总趋势。同时,形势是可以被人们所认识、预见和驾驭的。人们在形势面前并非无能为力,而是要认识它,把握其发展变化规律,发挥人的主观能动作用,使形势朝着有利的方向发展。

### (二)静态性与动态性的统一

社会客观存在的发展是社会历史阶段的连续发展。在社会的每一历史阶段,形势作为社会客观存在的反映,必然呈现出特定的稳定状态,这是形势的静态发展。但这种静态发展不是绝对的静止不变,而是相对稳定地平衡地向前发展,事物发展的形式和状态体现为量变过程。而社会发展是处于永不停止的变化之中,作为社会发展客观反映的社会形势,自然也处于不断变化发展之中,呈现出动态发展甚至是剧变的特性,是质变过程。

### (三)规律性与复杂性的统一

形势的变化与发展作为社会历史发展的一个方面,必然有其内在的规律,反映事物发展状态的单一性、有序性、必然性、稳定性、确定性和线性的一面。如因果性、渐进性、阶段性和突飞性等。20世纪末,冷战的结束是因为二战后“和平与发展”成为当今时代的主题,体现了因果性。我国进行的现代化建设,必须遵循“三步走”的发展战略,这是渐进性和阶段性的要求。由于物质世界是统一性和多样性的统一,物质世界及其万事万物是普遍联系、永恒发展的,由此构成世界的历史演化过程。因此,形势的变化与发展同时也呈现出复杂性,即多样性、无序性、偶然性、不稳定性、不确定性和非线性。如冷战的结束是以社会主义阵营出现剧变的方式为终结点,带有不确定性。

### (四)全局性与局部性的统一

形势有全局与局部之分。全局形势规定、制约和影响局部的形势。局部形势既有受到全局性形势的规定、制约和影响的一面,也有制约和影响全局的一面。因此,我们在观察分析形势时必须要有全局观念,注意长远,才能对形势做出准确的判断。同时,也要兼顾局部利益,努力实现局部利益和全局利益的良性互动。

 你知道吗?

### 政治、经济形势中的蝴蝶效应

蝴蝶效应(The Butterfly Effect)是美国气象学家爱德华·罗伦兹1963年在一篇提交纽约科学院的论文中分析提出的,是指在一个动力系统中,初始条件下微小的变化能带动整个系统的长期的巨大的连锁反应,这是一种混沌现象。对于这个效应最常见的阐述是:“一只蝴蝶在巴西轻拍翅膀,可以导致一个月后得克萨斯州的一场龙卷风。”

西方一首民谣对此作了形象的说明:丢失一个钉子,坏了一只蹄铁;坏了一只蹄铁,折了

一匹战马;折了一匹战马,伤了一位骑士;伤了一位骑士,输了一场战斗;输了一场战斗,亡了一个帝国。中国的“一着不慎,满盘皆输”也隐含这个道理。

2008年爆发的全球金融海啸,其直接导火索是2007年4月4日,美国第二大抵押贷款公司新世纪金融公司申请破产保护引发的,不到一个月时间,美国宣布接管“两房”(房利美、房地美)和AIG(美国国际集团),接着雷曼破产、美林被吞、华尔街五大投资银行倒下三家,并引发多米诺骨牌效应。至2008年年底,蔓延成为一场世界性的金融海啸。由于美国金融机构此前在房价上涨时期大量经营次级抵押贷款业务(即向信用记录不够好的客户发放的房屋贷款),而近年来,房地产市场持续降温,偿贷违约现象大量出现,使得包括新世纪金融公司在内的房贷机构受到沉重打击。因此,这场金融危机又称为“次贷危机”。

2010年12月17日,一名26岁的突尼斯青年布阿齐兹因抗议城管暴力执法而选择自焚。他一定没有想到,自己无奈的反抗同时点燃了这个国家剧变的导火索。他的死,让早已对腐败、贫富差距、高失业、高物价等问题不满的民众愤然走上街头,在突尼斯引发大规模骚乱,造成70多人死亡,数百人受伤,最终逼迫总统本·阿里在2011年1月14日深夜飞往沙特,匆忙逃离这个自己执政23年的国家。此后,突尼斯骚乱蔓延到伊朗、也门、巴林、阿尔及利亚、埃及、利比亚、叙利亚等部分西亚北非国家,国内相继爆发表示威冲突,导致政局动荡。

诚然,蝴蝶效应需要具备一定的条件和氛围,但从中也反映了“防微杜渐”的重要性。



## 概述四

**▲所谓的政策,是国家或地区、政党等组织机构在特定时期为实现或服务于某一目标所采取的政治行为或确定的行为准则**

按不同的标准,政策有不同的分类。按影响范围分,可分为对外政策和对内政策。按内容分,可分为政治、经济、文化、军事、教育、科技、医疗卫生、宗教等政策,下面还可以细分,如经济政策可以分为工业、农业、商业、金融等政策。按制定机关不同,可分为中央政策与地方政策。按内在层次不同,可分为总政策(基本国策)、基本政策、具体政策。



## 延伸阅读

### 我国的基本国策

我国虽然在很多方面使用了“基本国策”这一概念,但对于我国目前究竟有多少项基本国策,在认定和认识上并不统一,有关部门也未就其内容及内涵进行统一的、权威的规定、表述和诠释,使用范围也很随便,因而众说纷纭。经笔者考证,现梳理如下:

我国最早提出的基本国策,是1982年9月1日胡耀邦在十二大报告中以党的报告的形式提出的“实行计划生育,是我国的一项基本国策。”

#### 1. 以法律形式确定的

以法律形式确定的基本国策目前主要有:耕地保护(1998年新修订的《土地管理法》)、计划生育(2001年《人口与计划生育法》)、男女平等(2005年《妇女权益保障法》)和节约资源(2007年《节约能源法》)。

#### 2. 以党代会报告或文件的形式确定

以中国共产党全国代表大会报告的形式确定的基本国策主要有:计划生育(十二大、十四大至十七大)、对外开放(十二届三中全会、十三大、十五大、十七大)、环境保护(十四大至十七大)和保护资源(十六大、十七大)等四项。

### 3. 以政府工作报告形式确定

长治久安 1 次(1987 年)、计划生育 10 次、环境保护 8 次、对外开放 3 次、保护资源 1 次(2003 年)。

### 4. 以国家计划纲要形式确定

计划生育(八五计划至十一五规划)、对外开放(八五、十一五)、保护耕地(十五、十一五)、节约资源(十一五)、保护环境(十一五)、男女平等(十一五)。

### 5. 以政府白皮书的形式确定

自 1991 年我国发布第一部白皮书《中国人权状况》开始,截至 2009 年 4 月,中国已发表了 61 部白皮书,其中只有 9 部白皮书提及基本国策问题。它们分别是:和平统一、一国两制(1993 年)、计划生育(1995 年)、环境保护(1996 年)、保护耕地(1996 年)、男女平等(2005 年)节约能源(2005 年)和对外开放(2005 年)七项。

### 6. 以政府规章形式体现

1993 年 1 月 19 日,国务院发布了《关于加强水土保持工作的通知》(国发[1993]5 号),其第一条即明确指出:“水土保持是山区发展的生命线,是国民经济和社会发展的基础,是国土整治、江河治理的根本,是我们必须长期坚持的一项基本国策。”这是唯一一次将水土保持作为基本国策的表述。

综上所述,至今为止,我国确立基本国策共有九项。其内容及第一次提出的时间依次为:计划生育(1982 年)、对外开放(1984 年)、保护耕地(1986 年)、长治久安(1987 年)、环境保护(1988 年)、一国两制(和平统一)(1993 年)、水土保持(1993 年)、男女平等(1995 年)和保护资源(1999 年)。(田平:《我国基本国策的内容及渊源》,载《十堰职业技术学院学报》,2008 年第 4 期。)



## 你知道吗?

### 什么是白皮书

一国政府或议会正式发表的重要文件或报告书的封面有它惯用的颜色,白色的叫白皮书(如葡萄牙),蓝色的叫蓝皮书(如英国),红色的叫红皮书(如西班牙),黄色的叫黄皮书(如法国),绿色的叫绿皮书(如意大利),因而白皮书、蓝皮书等往往成为某些国家的官言文书的代号。但事实上,一国使用的颜色不限于一种。

通常情况下,白皮书,是由官方制定发布的阐明及执行的规范报告。蓝皮书,是由第三方完成的综合研究报告。绿皮书,是关于乐观前景的研究报告。红皮书,是关于危机警示的研究报告。此外,匈牙利 1949 年曾发行《公审明曾蒂》一书,匈牙利文版和俄文版均自称是黑皮书,封皮是黑色,标题用黄色字,而该书的英、法文版则自称为黄皮书。以色列 1967 年亦使用黑皮书,为国际上所罕见。因为“blackbook”在英语中通常是指“黑名单”或“记过簿”,所以英语国家避免使用黑皮书。

白皮书可能是一本书,也可能是一篇文章。作为一种官方文件,白皮书代表政府立场,

讲究事实清楚、立场明确、行文规范、文字简练,没有文学色彩。白皮书既可以是系列的,比如,中国国防白皮书自1998年以来就是每两年一次,也可能是在某个特定环境下专门发表的,如为驳斥西方国家对中国人权政策的歪曲报道,我国相继发表了若干有关中国人权状况的白皮书。

自1991年发布第一部白皮书《中国的人权状况》,截至2014年8月,中国政府已发表了70多部白皮书,涉及民主政治建设、法治建设、政党制度、人权状况、军控、国防、防扩散、对外援助、宗教、人口、能源与环境、知识产权、食品药品安全、互联网以及西藏和新疆、香港等内容,全面准确地介绍中国政府在这些重大问题上的政策主张、原则立场和取得的进展,增进了国际社会对中国的了解和认识,受到了广泛关注。



## 概述五

### 制定政策的依据

- △从客观实际(国情、省情、市情)出发
- △以科学理论为指导
- △以人民利益为出发点



## 案例

### 汶川大地震及灾后重建

地震灾区灾后恢复重建取得重要阶段性成果,灾区人民正大踏步走向新生活。

——胡锦涛在出席“纪念四川汶川特大地震一周年活动”时的讲话

汶川地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、灾害损失最大的一次地震灾害。震级达到里氏8.0级,最大烈度达到11度,并带来滑坡、崩塌、泥石流、堰塞湖等严重次生灾害。汶川地震波及四川、甘肃、陕西、重庆、云南等10省(区、市)的417个县(市、区),总面积约50万平方公里。

——人员伤亡惨重,截至2009年9月25日12时,已确认69227人遇难,374643人受伤,失踪17923人。

——城乡居民住房大量损毁,北川县城、汶川县映秀镇等部分城镇和大量村庄几乎被夷为平地。

——基础设施严重损毁,交通、电力、通信、供水、供气等系统大面积瘫痪。

——学校、医院等公共服务设施严重损毁,大量文化自然遗产遭到严重破坏。



这块从山上飞滚而下的“天崩石”成为映秀镇新的“名片”

——产业发展受到严重影响,耕地大面积损毁,主要产业、众多企业遭受重创。

——生态环境遭到严重破坏,森林大片损毁,野生动物栖息地丧失与破坏,生态功能退化。

2008年9月19日,国务院《关于印发〈汶川地震灾后恢复重建总体规划〉的通知》(国发〔2008〕31号)指出:灾后恢复重建关系到灾区群众的切身利益和灾区的长远发展,必须全面贯彻落实科学发展观,坚持以人为本、尊重自然、统筹兼顾、科学重建。

总体规划涵盖重建基础、总体要求、空间布局、城乡住房、城镇建设、农村建设、公共服务、基础设施、产业重建、减灾防灾、生态环境、精神家园、政策措施、重建资金、规划实施等总共十五章五十九节。其中第十三章“政策措施”包括财政政策、税费政策、金融政策、土地政策、产业政策、对口支援、援助政策、其他政策等八节内容。第十四章“重建资金”包括资金需求和筹措、创新融资、资金配置三节内容。

根据本规划确定的目标和重建任务,恢复重建资金总需求经测算约为1万亿元。中央财政按照恢复重建资金总需求30%左右的比例建立中央地震灾后恢复重建基金。通过地方政府投入、对口支援、社会募集、国内银行贷款、资本市场融资、国外优惠紧急贷款、城乡居民自有和自筹资金、企业自有和自筹资金、创新融资等,多渠道筹措恢复重建资金。

根据对口支援政策,首先,明确支援任务。19个支援省(市)按每年不低于本省(市)上年地方财政一般预算收入1%的实物工作量,对口支援四川、甘肃、陕西省的24个县(市、区)。其次,鼓励各界投资。鼓励各地企业、社会团体和个人,按照市场化运作方式,到灾区投资办厂、兴建经营性基础设施。第三,鼓励金融机构向对口支援企业提供优惠贷款。对恢复重建大宗货物运输,铁路部门优先列入运输计划,公路部门开辟“绿色通道”。

根据总体规划的重建目标,国家用三年左右时间完成恢复重建的主要任务,基本生活条件和经济社会发展水平达到或超过灾前水平,努力建设安居乐业、生态文明、安全和谐的新家园,为经济社会可持续发展奠定坚实基础。

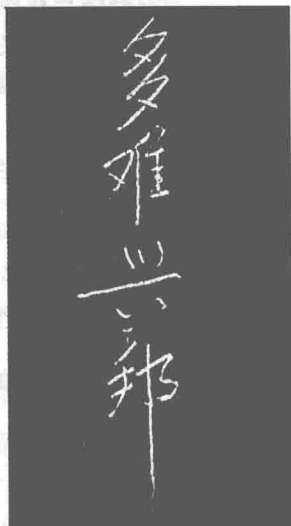
——家家有房住,基本完成城镇和农村居民点恢复重建,灾区群众住上安全、经济、实用、省地的住房。

——户户有就业,有劳动人口的家庭至少有一人能稳定就业,城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入超过灾前水平。

——人人有保障,灾区群众普遍享有基本生活保障,享有义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化体育、社会福利等基本公共服务。

——设施有提高,交通、通信、能源、水利等基础设施的功能全面恢复,保障能力达到或超过灾前水平。

——经济有发展,特色优势产业发展壮大,产业结构和空间布局优化,科学发展能力增强。(摘自:国务院《汶川地震灾后恢复重建总体规划》)



2008年5月23日上午,温家宝总理在四川绵阳市区内设立的北川中学临时学校高三(1)班黑板上题写的“多难兴邦”四个粉笔字



## 概述六

### ▲政策的特征

- △稳定性与变动性的统一
- △原则性与灵活性的统一
- △公共性与权威性的统一
- △层次性与相关性的统一
- △公平性与效率性的统一

#### (一)稳定性与变动性的统一

政策属于上层建筑范畴,建立在不同经济基础之上,在各自存在和活动的领域内具有相对的稳定性。正是这种稳定性,才使得政治、经济、文化、社会能够持续发展。同时,事物内部矛盾运动和周围条件的变化,决定了政策必须随着实际情况的变化而变动和调整。

#### (二)原则性与灵活性的统一

政策作为指导人们实践活动的准则,反映政党和国家的根本利益,具有高度的原则性,特别是高、中层次的政策。各地在贯彻执行中央政策的过程中,应因时因地制宜,具体情况具体对待,掌握一定的灵活性。

#### (三)公共性与权威性的统一

政策总是以体现最广大人民群众的利益和意愿,解决民众最关心的公共问题为制定和执行的方针和准则,带有明显的公共性。政策是社会关系的调节器,它的有效运行必须依赖于自身的权威性,即政策一旦制定和执行,对全社会来说,便成为一种有约束力的行动准则和行为规范。

#### (四)层次性与相关性的统一

从系统论的角度看,任何组织、系统都是由许多子系统构成的。因此,政策的制定主体与服务对象必然存在不同的层级差异,如我国的经济政策具体包括货币政策、税收政策、产业政策等等,而产业政策在国家、省、市等不同的行政区域范围必然存在某种差异性。同时,在当今时代,由于政策在地区与地区之间,政治、经济、文化、军事、外交等之间,不同时期之间的相关性越来越强,因此,不同地区、不同界别、不同时期的政策与政策之间,存在一定程度上的关联性。

#### (五)公平性与效率性的统一

政策是政党或政府等公共机构、组织进行公共管理的途径和手段,其根本目标是实现社会公平、公正。因此,评价一项政策的好坏,首要的标准是看它在实施后,有没有使社会价值的分配更加公平、合理。这种公平性不仅体现在个体层面,而且也体现在地区层面;不仅在物质体验方面体现公平,在精神、文化体验上也应该是公平的。此外,公共管理也要讲究效

率,尽量做到“少花钱、多办事”,因此,政策的制定、运行、评估必须要求是高效率的。



## 案例

### 中国新医改:瞄向世界性难题

中国公众期待太久的新一轮医改,终于在2009年成为现实。4月6日,是中国医药卫生体制改革进程中一个历史性的日子。经过5个多月广泛征求意见,中共中央、国务院《关于深化医药卫生体制改革的意见》(中发[2009]6号,以下简称《意见》),终于在公众的企盼中揭开神秘的面纱。3年来,新医改方案从无到有,集思广益,数易其稿,凝聚了党中央、国务院以及社会各界人士的心血和期望。

根据《意见》,2009—2011年重点抓好五项改革:一是加快推进基本医疗保障制度建设;二是初步建立国家基本药物制度;三是健全基层医疗卫生服务体系;四是促进基本公共卫生服务逐步均等化;五是推进公立医院改革试点。

推进五项重点改革,旨在着力解决群众反映较多的“看病难、看病贵”问题。推进基本医疗保障制度建设,将全体城乡居民纳入基本医疗保障制度,切实减轻群众个人支付的医药费用负担。建立国家基本药物制度,完善基层医疗卫生服务体系,方便群众就医,充分发挥中医药作用,降低医疗服务和药品价格。促进基本公共卫生服务逐步均等化,使全体城乡居民都能享受基本公共卫生服务,最大限度地预防疾病。推进公立医院改革试点,提高公立医疗机构服务水平,努力解决群众“看好病”问题。

推进五项重点改革,旨在落实医疗卫生事业的公益性质,具有改革阶段性的鲜明特征。把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供,实现人人享有基本医疗卫生服务,这是我国医疗卫生事业发展从理念到体制的重大变革,是贯彻落实科学发展观的本质要求。医药卫生体制改革是艰巨而长期的任务,需要分阶段有重点地推进。要处理好公平与效率的关系,在改革初期首先着力解决公平问题,保障广大群众看病就医的基本需求,并随着经济社会发展逐步提高保障水平。逐步解决城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度之间的衔接问题。鼓励社会资本投入,发展多层次、多样化的医疗卫生服务,统筹利用全社会的医疗卫生资源,提高服务效率和质量,满足人民群众多样化的医疗卫生需求。

推进五项重点改革,旨在增强改革的可操作性,突出重点,带动医药卫生体制全面改革。建立基本医疗卫生制度是一项重大制度创新,是医药卫生体制全面改革的关键环节。五项重点改革涉及医疗保障制度建设、药品供应保障、医药价格形成机制、基层医疗卫生机构建设、公立医疗机构改革、医疗卫生投入机制、医务人员队伍建设、医药卫生管理体制等关键环

