

21世纪高职高专规划教材·公共课系列

形势与政策

XINGSHI YU ZHENGCE

主 编 陈伟平 张文凤



21 世纪高职高专规划教材·公共课系列

形势与政策

主 编	陈伟平	张文风
副主编	魏 航	梁 明
参 编	贵 芳	廖小萍
	殷 鑫	肖仁龙
	何珊珊	

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

形势与政策 / 陈伟平, 张文风主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 2
21 世纪高职高专规划教材·公共课系列
ISBN 978-7-300-18821-8

I. ①形… II. ①陈… ②张… III. ①时事政策教育-高等职业教育-教材 IV. ①G641. 41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 027646 号

21 世纪高职高专规划教材·公共课系列

形势与政策

主 编 陈伟平 张文风

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京市鑫霸印务有限公司	版 次	2014 年 3 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2014 年 3 月第 1 次印刷
印 张	12.25	定 价	25.00 元
字 数	278 000		



前言

放眼当今世界,各国执政党和政府都比较注重宣传时事,强化时事政策宣传或政策教育。中国共产党建党90余年来,始终把形势政策教育作为贯彻执行党的路线、方针和政策的基础性环节,作为党的思想政治教育的重要组成部分。

形势政策教育不仅是引导我们正确认识形势,认识、理解、接受执政党和政府政策的重要工具,更是关心我们思想世界和精神家园的重要路径。改革开放30余年来,中国快速度的现代化给我们带来了丰富的物质生活,让我们享受了充分的自由、民主。但同时,现代生活毫无诗意的机械性、思想浮浅苍白的普遍性、理想与信念的失落、人格良知与社会正义的缺失、道德律令与价值准则的失范、情绪情感的浮躁以及心灵压抑、空虚、困惑、迷惘等也在不停地敲打着我们的心灵。

大学生作为国家宝贵的人才资源,是民族的希望,是祖国的未来。但由于大学生普遍缺乏足够的社会历练、缺少对社会的全面了解和实际生活的锻炼,面对纷繁复杂的社会资讯时,看问题往往比较简单、不够全面深入;他们面对复杂的社会现象和社会思潮往往缺乏鉴别能力。因此,接受形势政策教育,不仅能够帮助大学生及时准确地获取形势与政策信息,而且能够引导大学生正确理解党的基本路线、重大方针和政策,正确分析社会关注的热点问题,增强民族自信心和社会责任感,自觉将自身发展和国家命运紧密地联系在一起。

基于形势政策教育对于高校人才培养的重要意义,为进一步适应新形势、新任务的要求,2004年以来,党中央对高校形势与政策教育改革作出了一系列重大决策和具体部署。《中共中央国务院关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》(中发[2004]16号)从战略的高度肯定了形势政策教育是思想政治教育的重要内容和途径。此后,为了落实16号文件关于开展形势政策教育的要求,中共中央宣传部和教育部联合出台了《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),对形势政策教育的教学管理、师资队伍、领导体制、资源建设等方面提出了具体要求。文件指出:“形势与政策教育是高等学校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……学校要紧密结合国际国内形势变化和学生关注的热点、难点问题,制定形势政策教育教学计划,认真组织实施。”

然而,“形势与政策”课作为一门新开设的高校思想政治理论课必修课,其本身具有独特的特点,如涉及的学科众多、时事性鲜明、政治性突出、政策性显著……如何攻克诸多挑战,进一步规范形势与政策教育,增强教学的实效性,深化“形势与政策”课程的建设内涵,是每一所高校和每一位授课教师需直面的问题。鉴于此,从“05方案”[《中宣部教育部〈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》(教社政[2005]9号)]实施至今,广东交通职业技术学院党委为了进一步规范“形势与政策”课程建设,相继出台了一系列配套措施:第一,严格落实教学管理制度。按照教育部和教育主管部门的要求,把“形势与政策”课程统一列入教学计划,明确保证教学课时、学分;第二,加强师资队伍建设和。近几年来,学院思想政治理论课教学部先后引进了一批博士研究生,主要担任“形势与政策”课的专职教师,在拓宽知识面和教育教学技能的基础上再逐步过渡到主讲“概论”、“基础”等思想政治理论课课程;第三,落实思政专项经费,保障“形势与政策”课程建设,鼓励“形势与政策”课教师开展实践教学的探索,选派专职教师参加广东省教育厅主办的春秋两季“形势与政策备课会”的学习,准确把握相关教学要求与精神导向;第四,加强教学与科研的互补、互渗和互促,鼓励老师申请立项相关的教研课题和精品课程建设,进一步引导“形势与政策”课程的内涵建设。

在学院党委的重视以及老师们历经数年的精诚合作和努力探索下,广东交通职业技术学院“形势与政策”课在课程设置的规范性和专题式教学体系的改革方面都取得了长足进步,已经形成了相对成熟的“时事热点问题+背景知识+政策解析”的理论教学模式。如今,“形势与政策”课已经成为学院较有特色的一门精品建设课程,教学能“体现时代性,把握规律性,富于创造性,增强实效性”,教育教学效果深受广大师生的好评和教育主管部门的肯定。

因此,本书的编写,主要是我校“形势与政策”课教师们多年累积的教学经验总结和宝贵教学资源的梳理。希望通过成书,能对形势与政策教学予以更具体的指导和更实用的帮助,同时进一步推动形势与政策教学的内涵建设,带动整个思想政治理论课的教学改革,真正达成共享教育教学资源,追求更加卓越的教学效果,展现形势与政策理论的魅力!

编者

2014年1月



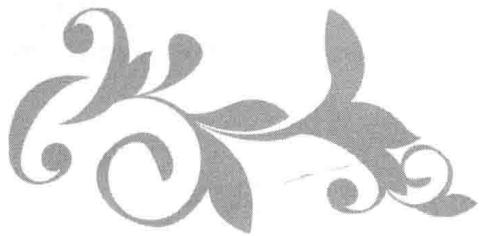
目 录

绪 论	1
一、加强和改进大学生形势与政策教育的重要性	1
二、形势与政策的内涵及关系	3
三、分析形势与政策的原则、方法	6
背景知识	7
第一专题 “三农” 问题	9
一、城镇化与农民进城	9
二、推进农业现代化	13
三、加快社会主义新农村建设	17
背景知识	21
第二专题 聚焦 “两会”	26
一、我国政治制度与 “两会”	26
二、“两会” 的主要内容与意义	29
三、“两会” 关注的热点问题透视	30
背景知识	37
第三专题 解读 “台湾问题”	43
一、认识台湾	43
二、两岸关系的历史、现状与发展趋势	46
三、党在解决台湾问题上的政策、方针和路线	52
背景知识	55
第四专题 国内经济形势	59
一、当前总体经济形势	59

二、新形势下国内经济工作的主要任务	63
三、经济发展中的几个热点问题	65
背景知识	73
第五专题 中国特色社会主义文化的建设与发展	80
一、建设社会主义核心价值体系	80
二、构建中国特色社会主义文化的基本内容	86
三、推进文化创新,增强文化发展活力	90
背景知识	94
第六专题 透视民生热点问题	96
一、大力推进生态文明建设	96
二、食品药品安全的制度保障	101
三、完善社会保障体系建设	105
四、创新社会管理	108
背景知识	112
第七专题 世界经济形势	114
一、国际金融危机的爆发与根由	114
二、世界经济发展趋势	119
三、主要国家及地区经济展望	123
四、我国应对世界经济格局变动的基本策略	126
背景知识	127
第八专题 中国与主要国际组织关系	132
一、中国与联合国的关系	132
二、中国与主要世界经济组织的关系	134
三、中国与其他主要国际组织的关系	140
背景知识	146
第九专题 国际安全新形势	148
一、中东政治危机	148
二、朝核危机	153
三、海权争端与中国海洋维权	156
四、能源安全问题	160
背景知识	163
第十专题 中国与世界主要政治力量的关系	166
一、中美关系	166



二、中欧关系	170
三、中日关系	174
四、中俄关系	179
背景知识	182
后 记	188



绪 论

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，通过学习“形势与政策”课，学会运用正确的立场、观点和方法去判断形势，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，是事关能否成为中国特色社会主义事业的合格建设者和可靠接班人的大问题。同时，通过学习“形势与政策”课，对于大学生开阔视野，拓展思维，提高分析能力和认识能力，增强公民道德意识，也具有十分重要的意义。

一、加强和改进大学生形势与政策教育的重要性

（一）“形势与政策”课是每个大学生的必修课

进入新世纪以来，党中央先后下发了一系列重要文件，对高校思想政治理论课程的建设 and 改革采取了一系列行之有效的措施，有力地促进了高校“形势与政策”课程的建设与发展，推进了高校形势与政策教育教学工作的深入开展。

2004年8月，《中共中央国务院关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》（中发〔2004〕16号）下发，对高校形势与政策教育的实施提出了明确要求，作出了具体部署：“形势政策教育是思想政治教育的重要内容和途径。要建立大学生形势政策报告会制度，定期编写形势政策教育宣讲提纲，建立形势政策教育资源库……学校要紧密结合国际国内形势变化和学生关注的热点、难点问题，制定形势政策教育教学计划，认真组织实施。”

2004年12月中共中央宣传部和教育部发布的《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）明确指出：“形势与政策教育是高校学生思想政治理论课的重要组成部分，是每个学生的必修课，在大学生思想政治教育中担负着重要

的使命,具有不可替代的重要作用。”

2005年2月,中宣部和教育部发布《关于进一步加强和改进高等学校思想政治理论课的意见》(教社政[2005]5号),正式提出新的思想政治理论课程设计方案,明确要求要“开设‘形势与政策’课”。在《〈中宣部教育部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》(教社政[2005]9号)中再次强调“本、专科学生都要开设‘形势与政策’课”,并规定“形势与政策”课“本科2学分,专科1学分”。

“形势与政策”课作为高校思想政治理论课的重要内容,是对大学生进行形势与政策教育的主渠道、主阵地,是高校思想政治教育的重要载体和德育工作的主要内容,对帮助大学生认清形势、了解政策、树立信心、坚定信念具有不可替代的作用。

(二) 学习“形势与政策”课的重要意义

形势与政策教育作为大学生思想政治教育的重要内容和途径,是指导学生运用马克思主义理论来科学认识和实践、满足学生个体发展需要的内在要求。

1. 科学认知,帮助大学生更好地把握社会热点问题,准确地理解党的路线、方针和政策

通过学习“形势与政策”课,引导和帮助大学生掌握认识形势与政策问题的基本理论和基础知识,包括马克思主义的形势与政策观、科学分析形势与政策的方法论等。帮助大学生全面、完整、准确地认识社会热点问题,分清主流和支流、本质和现象、全局和局部、长远和眼前,深刻理解党和国家的各项路线、方针和政策。科学认知,要求大学生不仅要了解社会热点问题表象,更要把握形势的逻辑进程,把握政策制定的前因后果,防止对形势与政策认识的片面化、表面化和绝对化。科学认知,要求大学生学会运用马克思主义形势观和政策观的基本原理认清形势和理解政策、透过现象看本质。

2. 科学分析,帮助大学生将马克思主义世界观转化为科学的方法论

通过学习“形势与政策”课,培养学生掌握正确分析形势和理解政策的能力,特别是对国内外重大事件、敏感问题,以及社会热点、难点、疑点问题的思考、分析和判断能力。引导大学生在及时准确地获取形势与政策信息的基础上,学会用普遍联系和全面发展的观点来分析面临的形势,用历史和逻辑相统一的方法来把握社会历史发展的必然趋势,把马克思主义世界观转化为观察、分析、判断形势和理解拥护党的路线、方针、政策的科学的思想方法和工作方法。科学分析,要求大学生能够从更高的视角和层面去观察形势,深入学习党和国家的路线、方针和政策,学会运用科学的方法准确认识和把握客观形势,自觉地把自身发展和国家命运紧密地联系在一起。

3. 科学实践,实现自我发展和社会形势的有机统一

通过学习“形势与政策”课,结合大学生普遍关心的社会重点、难点和热点问题进课堂讲授,帮助大学生把对形势与政策的知识接受转变成自身现实体验和实际应用,引导大学生把对形势与政策的认识统一到党和国家的科学判断上和正确决策上,把握正确的世界观、人生观和价值观,把个体的立志成才和社会的发展进步有机统一起来,认清自己的使命,明确自己的发展方向,对自己人生道路的选择和发展定位作出正确的判断和科学的设计,把个人的前途与祖国的命运结合起来,努力成为中国特色社会主义事业的合格建设



者和可靠接班人。

（三）高校形势与政策教育的主要内容

《中共中央宣传部教育部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）指出：“当前和今后一个时期，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。”根据中宣部、教育部的要求，高校形势与政策教育的主要内容主要包括以下几个部分：

1. 基本理论

引导和帮助学生掌握认识形势与政策问题的基本理论和基础知识，包括马克思主义的形势与政策观、科学分析形势与政策的方法论、形势发展变化的规律、政策的产生和发展、政策的本质和特征等基础知识。

2. 基本形势与政策

基本形势与政策是指在较长时期内具有规律性、必然性和相对稳定性的形势发展和政策传承。如当代世界政治经济格局及总体发展趋势，国际关系的基本走向及中国政府的外交原则立场和政策，我国改革开放以来形成的一系列政策和建设中国特色社会主义进程中相对稳定的政策体系等。

3. 当前形势与政策

当前形势与政策是指国际国内形势的新变化、新发展，政策的新制定，具有较强的动态性。如国家社会发生的重大事件及发展变化趋势、国内政治经济形势的新变化、党和政府的重要会议精神以及重大改革发展举措等。

4. 热点问题

热点问题是指形势受偶然性因素影响而发生突然性的较大变化，由此引起人们较高关注度的问题。热点问题的内容虽然也遵循形势发展变化的大趋势和总的变化规律，但由于其突发性和结果的不确定性，在一段时期内引起社会普遍关注。

二、形势与政策的内涵及关系

（一）形势的内涵与特征

形势是指国际国内时事发展的基本情况和发展态势。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。按时间划分，可分为过去形势、当前形势和未来形势。按内容划分，可分为政治、经济、文化、军事、教育、科技、医疗卫生等形势。按层次划分，可分为主要形势和非主要形势。形势观是人们对社会发展一定历史阶段中的本质、特征与矛盾所做的基本观点和看法。因此，要分析和判断形势，主要是弄清时代的主题及其基本特征、抓住最突出的矛盾和最根本的变化。形势通常具有以下几个特征：

1. 客观性与可知性相统一

形势是一种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，形势又是可以被人们所认识、预见和驾驭的。人们可以充分发挥人的主观能动作用，认清形势，把握其发展变化规律，使形势朝着有利的方向发展。

2. 静态性与动态性相统一

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，这种静态发展不是绝对静止不变的，而是相对稳定地、平衡地向前发展。而社会发展是处于永不停止的变化之中的，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。因此，形势是静态形象和动态趋势的统一，如果把“形”和“势”关联起来，就是形中有势，势寓于形。

3. 规律性与复杂性相统一

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、稳定性和确定性的一面。同时，由于物质世界既具有统一性，又具有多样性，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、不稳定性和不确定性的一面。

4. 全局性与局部性相统一

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有全局观念，注意长远，这样才能对形势作出准确的判断。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。

（二）政策的内涵与特征

政策是党和国家为实现一定时期的目标和任务而制定的行为准则，属于上层建筑和意识形态的范畴。按不同的标准，政策可以有不同的分类。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。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。政策具有以下特点：

1. 层次性与关联性相统一

政策是一个复杂的体系，是由各个方面的内容组成的。政策体系是多层次的，有总政策、具体政策和基本政策之分。总政策是实现党和国家一定历史时期的总路线和总任务的最基本的行为准则，是指导全局、管方向路线和大政方针的，是指导和制定基本政策和具体政策的依据。具体政策是根据不同地区、不同行业的不同情况所规定的各项具体工作的具体行为准则。基本政策介于总政策和具体政策二者之间，它是在一些关系全局的最大问题上的带有根本性质的行为准则。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。



2. 阶级性和人民性相统一

阶级社会中,不论什么政策,都是从一定的阶级利益出发,为维护发展本阶级利益服务的。中国共产党在马克思主义基本原理指导下所制定的一系列政策,既体现了鲜明的党性,也维护和发展了全国各族人民的根本利益,二者是统一的。党的政策的人民性既体现在政策制定过程中,又体现在政策贯彻执行过程中,体现的是中国共产党“全心全意为人民服务”的根本宗旨。

3. 公共性与权威性相统一

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向和准则,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。

4. 稳定性与变动性相统一

政策在其各自存在和发生作用的领域内具有相对的稳定性和连续性。政策的稳定性是由社会发展的阶段性和事物的规定性所决定的,它是经济社会健康发展的基本保证。由于客观事物总是在发展变化的,因此政策除了具有稳定性一面之外,还具有可变性的特点。政策必须随着客观形势的重大变化进行相应的变动和调整。

5. 原则性与灵活性相统一

政策作为指导人们实践活动的准则,反映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。政策有原则性,但在原则允许的范围内也具有灵活性。在贯彻执行政策的过程中,应因时因地制宜,具体情况具体对待。

(三) 形势与政策的关系

1. 形势是制定政策的客观依据

形势是客观的,而政策是我们为了达到一定目的的行为准则,是对客观的主观认识。从现象看,虽然政策是人为制定出来的,但绝不是人们凭空臆造的。制定政策必须具备两个条件:一是现实依据或客观依据,包括国内外环境、条件,历史阶段和时代特征;二是理论依据,即现代科学成果,执政党的纲领、路线等。政策的稳定性是相对的,一成不变的政策是不可能存在的。从社会历史现实出发,既不落后于也不超越于一定客观历史条件的政策才能发挥其应有的作用。为此,政策务必要在形势的变化发展中不断地调整、补充和完善。

2. 政策是促进形势发展的重要手段

政策是促进形势发展的重要手段,是发展有利形势的重要推动力量,是我们能动地认识世界、改造世界的锐利武器。对制定政策的领导机关来说,要在基本统一认识、统一行动的基础上制定政策,在政策的基础上进一步统一认识和统一行动。而对于广大群众来说,主要是在政策的指导下统一认识和统一行动。事实上,只有依靠政策,才能把人们的理想和切身利益具体地统一起来,才能推动人们为之奋斗。政策制定之后,就要按照政策的要求去行动、去贯彻执行,从而兴利除弊,发展有利的形势,达到预期的目标。

3. 检验政策的标准是客观形势的发展

政策的正确或失误,不能靠主观的认识或推论,而是要经受客观实践即客观存在的形势的检验,要看政策的运行结果是发展了有利的形势,还是削弱了有利的形势。

三、分析形势与政策的原则、方法

(一) 分析形势与政策的原则

1. 客观性原则

分析形势与政策,目的是要把握它们产生、发展的规律,这个规律就是形势的内外因素构成的必然联系。因此,必须从实际出发,尊重形势的客观性。

2. 整体性原则

社会的整体性要求我们在观察、分析、研究、处理社会形势与政策时要着眼于社会是一个有机整体。只有分析研究社会整体的各要素及其相互之间的联系,才能更好地把握社会的整体形势与政策,给社会发展变化以客观的定位。

3. 动态性原则

反对静止地观察、分析形势与政策,强调随实际条件的变化而动态地观察和分析。只有以动态发展的观点看问题、看形势与政策,才能透过现象看本质,不为表面现象所迷惑。

4. 时空性原则

一方面,应充分考虑形势与政策的时间、空间特性。不同时期、不同范围的形势与政策不是孤立的,同时也是不尽相同的。另一方面,还应充分考虑形势与政策在不同时期、不同范围的相关性。透过纵向和横向比较,就能够正确认识、分析和评判形势与政策。

(二) 分析形势与政策的方法

1. 科学分析法

科学分析法就是唯物辩证的方法,是我们观察分析形势与政策最根本、最重要的方法。我们在观察分析形势与政策时,要从国家改革开放的实际出发,坚持用发展的马克思主义形势观与政策观去看清形势、理解政策。要坚持实事求是的科学态度和科学分析的方法,把点和面结合起来,把局部和全局统一起来,善于去伪存真,分清主流和支流,客观、全面、准确地分析和认识形势与政策。

2. 比较分析法

在观察分析形势与政策时,比较分析法是最常用的方法。比较分析法是将彼此有某种联系的事物进行对比、鉴别,以把握事物本质特点的分析方法。人们常用历史上的形势资料与当前的形势情况进行比较,判断形势是发展了还是停滞不前;把本区域和其他区域的政策加以对照,判断政策是领先了还是落后了。分析形势与政策要正确运用比较分析法,就要坚持多方位的观察分析,善于把纵向的比较和横向的比较统一起来,这样才能得出全



面科学的结论。

3. 信息收集法

信息收集法是通过收集掌握大量形势与政策资料信息来认识形势与政策的方法。形势与政策资料信息是指事物发展过程中发生的各种情况,诸如事件、活动、统计数字、图表、情报、报告等。对形势与政策资料信息的要求,一是要真实,二是要准确,三是要及时。信息资料不真实、不准确会把我们引入歧途,不及时会贻误时机。掌握信息的方法有很多,如读书、看报、听广播、收看电视、浏览网络信息等,但最重要的还是深入社会、深入群众,做系统调查,掌握第一手资料。对收集的信息资料,还要进行科学分析与综合,得出对整个形势与政策全貌的本质认识。

背景知识



基本概念

1. 我国的基本国策

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提出的“实行计划生育,是我国的一项基本国策”。基本国策的确立形式主要有:法律的形式确定;以党代会报告或文件的形式确定;以政府工作报告的形式确定;以国家计划纲要的形式确定;以政府白皮书的形式确定;以政府规章的形式体现。迄今为止,我国确立的基本国策共有九项。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)。

(摘编自: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(4)。)

2. 白皮书

白皮书是一国政府或议会正式发表的以白色封面装帧的重要文件或报告书的别称。各国的文件分别有其惯用的颜色,封面用白色,就叫白皮书,如1949年8月美国发表的《美国与中国的关系的声明》为白皮书。封面用蓝色,叫蓝皮书(如英国);用红色,叫红皮书(如西班牙);用黄色,叫黄皮书(如法国);用绿色,叫绿皮书(如意大利)等。使用白皮书和蓝皮书的国家最多,特别是白皮书已经成为国际上公认的正式官方文书。不过,一国使用的文件封面颜色也可以有多种。如日本防卫年度报告用白皮,叫防卫白皮书,其外交年度报告则用蓝皮,叫外交蓝皮书。

自1991年发布第一部白皮书,截至2013年5月,中国已发表了85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、宗教问题、人口问题、能源、环境问题、知识产权问题、食品药品安全、互联网以及西藏和新疆等内容,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。



知识链接

具有中国特色的政策制定的经验

党和国家在长期的实践过程中，逐步形成了具有中国特色的政策制定的一些基本经验：

一是实事求是的思想路线。中国共产党和人民政府在政策制定中的一个基本经验，就是坚持实事求是的思想路线。在政策制定过程中坚持一切从实际出发，理论联系实际，将马克思主义的普遍真理与中国革命和建设的具体实践相结合，制定出符合中国国情的正确政策。

二是从人民利益出发的根本宗旨。坚持从人民利益出发，是中国共产党和人民政府制定任何一个政策的根本宗旨，也是我国政策制定过程中的一个基本特点。党在各个历史时期的总政策，都是根据人民的利益来确定的，各级党组织和各级政府的领导机关的每一个具体政策的制定，也必须坚持从人民的利益出发这一根本原则。只有符合广大人民群众的利益的政策才能是正确的政策，而违背了广大人民群众的利益的政策只能是错误的政策。是否符合广大人民群众的利益，这也是我们判断某个政策正确与否的一个根本标志。

三是民主集中制的组织原则。民主集中制是中国共产党和我国各级政府的基本的组织原则，它是民主制和集中制的高度统一，是高度民主的基础上的高度集中。中国共产党和各级政府的领导机关，在政策制定过程中坚持了民主集中制的组织原则。坚持民主集中制的原则，是制定出正确政策的组织保证，实践证明，坚持这一原则能够有效地防止政策制定过程中的个人专断和极端民主化，从而有助于正确政策的制定。

四是坚持调查研究的优良作风。中国共产党在领导全国人民进行革命斗争和现代化建设的进程中，形成了调查研究的优良作风。在政策制定的过程中，坚持调查研究的优良作风，是具有中国特色的政策制定的又一基本经验。在确定政策之前，进行广泛深入的调查研究，全面了解客观情况，如实地把握客观规律，从而制定出正确的政策，这是我党我国政府的各级领导机关的普遍做法。

五是从群众中来到群众中去的基本方法。一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，这是中国共产党在长期革命斗争中形成的群众路线。“从群众中来”，就是在工作中深入群众，集中群众的智慧和要求，反映群众的愿望和要求，形成正确的决定；“到群众中去”，就是将集中起来的正确决定变为群众自觉的实际行动。从群众中来到群众中去是我党的优良传统，是全党一项基本的领导方法、工作方法，我们党在政策制定的过程中也一直遵循着这个基本方法。

六是循序渐进、“摸着石子过河”的政策制定模式。“摸着石子过河”的政策制定模式，是以邓小平同志为代表的中国共产党人的一个创造。对于改革开放，邓小平同志曾经指出：胆子要大，但步子要稳，走一步看一步，看到不妥的地方就赶快改。“摸着石子过河”的政策制定模式主要有以下三个方面的特点：注意摸索，大胆创新；由浅入深，循序渐进；从点到面，协调发展。

（摘编自：陈振明：《政策科学》，北京，中国人民大学出版社，1998。）



第一专题

“三农”问题

我国是一个农业大国，改革开放 30 多年来，我国经济快速发展，城市化程度极大提升，但农村人口依然占据着我国人口的大多数。农村、农业、农民，即通常说的“三农”问题，一直是我国经济社会发展的焦点问题。现阶段，城乡二元结构问题、进城农民工问题、农村空心化问题等依旧是我国面临的一些难题。如何建设社会主义新农村，发展现代农业，实现农业现代化与工业化、城镇化和信息化的同步协调发展，提高农民收入，培养新农民，这些也是我们党和政府一直关心的问题。

中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。农业基础稳固，农村和谐稳定，农民安居乐业，整个大局就有保障。因此，我们必须坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，不断加大强农惠农富农政策的力度，始终把“三农”工作牢牢抓住、紧紧抓好。

一、城镇化与农民进城

城镇化，就是指农村人口不断向城镇转移，第二、三产业不断向城镇聚集，从而使城镇数量增加，城镇规模扩大的一种历史过程。经济的快速发展使中国城镇化水平迅速提高。1990 年到 2009 年，城镇化率由 22% 上升到 46.9%，城镇人口由 2.54 亿人增加到 6 亿人以上。而城镇化水平的迅速提高，主要得益于农民进城。改革开放与家庭联产承包责任制的实行，在提高生产效率的同时释放了大量的农村富余劳动力，从而有了 20 世纪 80 年代末的“民工潮”。无论是主动进城经商、务工，还是失地后被动入城，他们都客观上提高了中国的城镇化率。

（一）农民进城与城镇化状况

进城落户农民，作为一个庞大的务工人员群体，虽被统计为城镇人口，却没有真正享