

■ 大学公共课系列教材

形势与政策

X_{INGSHI YU ZHENGCE}

张启鹏◎主 编

张 涛 张孝凤 李 一◎副主编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

形势与政策

XINGSHI YU ZHENGCE

张启鹏◎主 编

张 涛 张孝凤 李 一◎副主编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

形势与政策/张启鹏主编. —北京: 北京师范大学出版社, 2014.9

大学公共课系列教材

ISBN 978-7-303-17933-6

I. ①形… II. ①张… 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 195764 号

营销中心电话 010-58802181 58805532

北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>

电子邮箱 gaojiao@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 <http://www.bnup.com>

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 三河兴达印务有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170 mm×230 mm

印 张: 11.5

字 数: 203 千字

版 次: 2014 年 9 月第 1 版

印 次: 2014 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 29.80 元

策划编辑: 周 粟 李 念

责任编辑: 李 念 周 粟

美术编辑: 焦 丽

装帧设计: 焦 丽

责任校对: 李 菡

责任印制: 陈 涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前 言

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。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。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）和中共中央宣传部、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）等文件明确指出，高等学校必须加强和改进形势与政策课教学，深入推进马克思主义中国化的最新成果进教材、进课堂、进头脑，教育引导大学生认清国内外形势，全面正确理解党的路线、方针和政策，为实现全面建设小康社会的目标而奋斗。

知天下事是对大学生能力和素质的基本要求，只有正确认识、科学判断形势，准确理解、有效把握政策，才能使大学生全面、准确地了解世情、国情和民情，从而增进对爱国主义情怀的培养，树立正确的世界观、人生观、价值观。

在教材的编写过程中，我们始终怀着强烈的责任感，在确保教材基本功能定位的前提下，紧密围绕当前形势与政策教育教学的要点，牢牢把握内容的前沿性、知识的精准性、表述的客观性。同时，本书也是根据中共中央宣传部、教育部的有关规定，结合形势与政策教育的特点，针对形势发展以及大学生普遍关注的热点问题组织编写的，体现了科学性、针对性和时效性的统一。

本书由浙江理工大学、浙江大学、浙江财经大学等高校的骨干教师共同编写，张启鹏担任主编，张涛、张孝凤、李一担任副主编，形势与政策课教育教学专家、浙江理工大学教师王继全博士终审定稿，浙江理工大学安玉博（硕士研究生）进行了文字校对。全书包括绪论和九个专题，具体分工如下：绪论由张启鹏（浙江理工大学）撰写，专题一由赵虎（浙江理工大学）撰写，专题二由李贇（浙江大学）撰写，专题三由尹小虎（浙江理工大学）撰写，专题四由

叶净（浙江理工大学）撰写，专题五由李一（浙江理工大学）撰写，专题六由房维维（浙江理工大学）撰写，专题七由闫肃（浙江理工大学）撰写，专题八由张涛（浙江财经大学）撰写，专题九由张孝凤（浙江理工大学）撰写。

本书在编写过程中，参考了大量的有关文件和著述，有的没能在书中一一注明，在此一并表示衷心感谢。希望本书能在大学生形势与政策教育的推进工作中发挥积极作用。

张启鹏

2014年6月19日

目 录

绪论 认清形势 把握政策	1
第一节 什么是形势与政策教育	1
第二节 如何分析形势及执行政策	4
第三节 当前的形势评估和政策导向	13
第四节 学习形势与政策课的重要意义	17
专题一 学习贯彻党的十八届三中全会精神	21
第一节 充分认识党的十八届三中全会的重大意义 ...	21
第二节 准确把握全面深化改革的指导思想、总体 目标和基本原则	26
第三节 全面落实中央确定的各项改革任务	32
第四节 加强和改善党对全面深化改革的领导	38
专题二 培育和践行社会主义核心价值观	44
第一节 弘扬社会主义核心价值观	44
第二节 核心价值观与核心价值体系	49
第三节 社会主义核心价值观与中国梦	54
第四节 核心价值观与中华文化	58
专题三 学习贯彻习近平总书记系列讲话精神 ...	64
第一节 改革开放与当代中国的发展	64
第二节 高举当代中国发展进步的精神旗帜	72
第三节 走向生态文明新时代，建设美丽中国	77

专题四 深入开展群众路线教育实践活动	83
第一节 从群众中来，到群众中去	83
第二节 保持党同人民群众的血肉联系	90
第三节 群众路线是社会和谐的生命线	98
专题五 正确认识我国经济发展面临的形势	107
第一节 如何看待当前我国的经济形势	107
第二节 当前经济工作的总体要求	116
第三节 中国经济发展的重大任务	123
专题六 拓展两岸关系和平发展新局面	130
第一节 巩固和增进两岸政治互信	130
第二节 稳步推进两岸关系全面发展	134
第三节 两岸同胞一家人	137
专题七 中国与美国、俄罗斯、欧盟的关系	139
第一节 既合作又对立的中美关系	139
第二节 走向全面战略合作的中俄关系	141
第三节 走向成熟、稳定、健康的中欧关系	144
专题八 全面认识与把握亚太地区的发展状况	147
第一节 良好快速的经济发展势头	147
第二节 持续推进的区域合作	151
第三节 不断深化的睦邻友好关系	155
专题九 世界经济形势的特点及展望	159
第一节 发达国家和新兴经济体的经济低速增长	159
第二节 世界经济继续面临发达国家的政策风险	164
第三节 新一轮世界经济结构调整展开	170

绪论 认清形势 把握政策

中共中央宣传部、教育部在《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)中指出,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。课程在大学生思想政治教育中担负着重要使命,具有不可替代的作用。

作为新时期的大学生,绝不能“两耳不闻窗外事,一心只读圣贤书”,而应当“风声、雨声、读书声,声声入耳,家事、国事、天下事,事事关心”。知天下事是对大学生能力和素质的基本要求,只有正确认识、科学判断形势,准确把握政策,才能使大学生全面、准确地了解世情、国情、党情和民情,从而加深对社会主义制度的热爱,增进对爱国主义情怀的培养,也有利于大学生形成正确的世界观、人生观和价值观。

形势与政策教育包含形势与政策两大部分。其中,形势是指国际国内社会政治、经济、文化等发展的状况和态势;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。形势教育是帮助人们认清国内外形势的活动,政策教育是帮助人们理解党和政府的路线、方针、政策的活动。政策的制定要以国内外形势为客观依据,而形势的发展变化必然导致政策的相应调整。因此,这两方面的教育活动是紧密联系在一起的。

形势与政策课程的开设,就是将最新的国内外形势及其发展动态告知学生,引导青年学生了解当代中国的基本国情,客观看待国家取得的成就和遇到的阻碍,全面认识国际国内形势变化的根本原因,调动学生了解形势与政策的自觉性和主动性,培养学生独立思考和辩证看待时事政治中的热点、难点问题的能力。对大学生进行形势政策教育是系统的、渐进的、有鲜明时代特征的工作,其最终目的是要培养大学生拥有科学认识、准确判断形势的能力以及明辨是非的能力,培养大学生宏观把握国际时局的意识和能力,树立正确的形势认知观念。

第一节 什么是形势与政策教育

人们在生活中经常发现,形势是不以人的意志为转移的,无论人们在主观上承认与否,喜欢与否,它都是客观存在的。形势是制定政策的依据,政策会影响形势的发展。

一、形势与政策的概念

简单地说，形势就是事物发展的形态和趋势，政策就是政党或国家为实现一定的任务而制定的行为准则，是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。总有一些人们不希望出现的形势存在，因此，在一定条件下，人们根据对形势的了解、分析和判断，可以发挥主观能动性，人为地改变某些影响因素，或充分利用某些客观条件，采取一些干预措施，从而主动地控制或改变形势的发展方向，促进事物向符合人们主观愿望的方向发展。

1. 形势的内涵

形势是指客观事物发展的基本状况和趋势，是客观事物在诸种矛盾运动过程中所呈现出来的一种态势。任何客观事物都会受其内在影响因素和外在影响因素制约，形势就是事物诸多内在因素、外在因素的综合反映。

形势的产生和事物总体发展趋势是不以人的意志为转移的，人们的思想或行为可以在一定时期、一定程度上对形势产生影响，但形势由简单到复杂，由低级到高级发展的客观规律性是无法改变的。由于影响形势形成的各种因素相互联系，所以各种形势也是紧密联系、彼此影响的，同时随着影响因素在不同时期的变化，形势会发生相应的变化，并呈现出不同的表现形式，这使形势体现出鲜明的关联性、复杂性和阶段性。

不同时间、空间和内容会形成不同类型的形势。如在时间上，可分为过去（某个节点或时期）形势、当前形势和未来形势；在空间上，可分为国际形势、国内形势和地区形势等；在内容上，可分为经济形势、政治形势、文化形势等。如同人的价值观念中必定有一种起核心主导地位的价值观念一样，在各方面形势中同样有一种起主导作用的形势决定着全局的形势，这是因为事物存在着主要矛盾和次要矛盾。因此形势还可以分为主要形势和一般形势。

人们应用一定的思想方法，在对形势进行科学分析并做出一定的事实判断和价值判断的过程中形成的基本观点、原则和方法（即关于分析形势的思想观点的总称），就是所谓形势观。全面而准确地观察、分析、把握形势，其实质是认识世界的过程，而这个过程有利于人们在变化多端的形势下保持清醒的头脑，在更宽广的领域了解现实，正确分析、判断形势及其规律，把握时代、把握机遇，因势利导、预见未来，从而主动地控制或改变形势的发展方向和程度，促进事物向符合某种主观愿望的方向发展。

2. 政策的内涵

对国家的领导，主要是路线、方针、政策上的领导，政策正确与否直接关系到中国特色社会主义事业的兴衰成败。

政策是国家机关、政党及其他社会团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。^①

在阶级社会中，政策只代表特定阶级的利益，从来不代表全体社会成员的利益、不反映所有人的意志。中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心，代表中国最广大人民的根本利益，解决民众最关心的公共问题，这是政策阶级性和公共性的重要体现。任何政策哪怕在同一时期、范围内，针对不同受众，都有正确与错误之分，但政策一旦被制定和执行，对全社会来说，便成为一种有约束力的行为准则和行为规范，除非经过法定程序修订后方能改变，这也体现了政策的非绝对正确性、权威性、原则性与灵活性。在一定的时段、历史和国情条件下，政策才能发挥相对的作用，这也体现了政策的时效性。政策属于上层建筑范畴，建立在不同经济基础之上的政策，在各自存在和活动的领域内具有相对的稳定性。正是这种稳定性使社会经济能够持续发展，社会政治能够健康发展，社会文化能够繁荣发展。

政策的实质是统治阶级利益和意志的反映，含有统治、治理、管理国家一切行为的谋略或策略的意思，它以权威形式标准化地规定在一定的历史时期内，应该达到的奋斗目标，遵循的行动原则，完成的明确任务，实行的工作方式，采取的一般步骤和具体措施。国家作为阶级统治的工具，其维护统治所具有的政治和社会经济的双重性职能，决定了政策的最终目的是解决社会利益分配的问题，服务社会经济的发展。

政策制定者根据某一客观形势和发展目标的需要，结合性质各异、错综复杂的社会关系，利用国家管理的手段、工具和杠杆，即政策，影响公众的看法、观念或思想意识，促进公众对政策的认同，规范人们的行为准则，对社会中人们的行为或事物的发展起到制约或促进作用，协调各种利益关系，保证整个社会生活和谐进行，引导人们的行为或事物朝着期望的方向发展。在这一过程中，政策体现出了鲜明的导向、控制和协调等功能。

二、形势与政策的关系

形势与政策互为因果，同时又相互影响制约。明确两者之间的关系，有利于深入分析、掌握和判断形势，科学、有效地制定政策，贯彻落实政策精神，对事件和问题的处理也有积极的促进作用。

^① 参见陈振明主编：《政策科学——公共政策分析导论》（第二版），北京，中国人民大学出版社，2003。

1. 形势与政策互为因果

形势往往因政策而产生和发展。一种或多种新形势的产生和发展，往往是因为相关政策的制定和执行，引起了社会中的某些群体、组织或其他事物产生新的思想、行为或行为趋势，并在较大范围、程度和规模上形成了事态的变迁。

政策因形势而制定和执行。一项或多项新政策的制定和执行，往往是因为形势的产生和发展在较大范围、程度和规模上引发了事态的变迁，从而使社会中的某些群体、组织或其他事物产生新的思想、行为或行为趋势，为了有效解决或处置这种事态变迁，政策制定者最终应在充分分析、掌握和判断形势的基础之上，结合客观实际，制定相应的政策。

2. 形势与政策相互影响制约

有什么样的形势，就需要有什么样的政策与之相呼应。政策的执行同时也会对形势的发展变化产生一定的影响。政策制定者根据某一客观形势和发展目标的需要，确定了某项政策，并制定了配套的有效措施，以此统一人们的思想，规范人们的行为，从而使整个社会向一个共同方向发展。

形势决定了政策的取向。把握事物的现实状态、发展趋势及其发展变化规律，是政策制定和执行的基础和科学依据，但事物内部的矛盾运动和外界因素的变化，导致客观实际也总是运动变化，而形势也随之不断变化，此时政策制定者如不能根据形势的发展和变化适时调整政策，就难以解决新问题。

政策影响了形势的发展。政策是人们能动地认识世界、改造世界的强大武器和工具，是人们根据客观形势所制定的主观指导性行为准则。政策制定的目的就是要通过作用的发挥，努力去创造有利形势，消除或减少不利形势，政策本身对形势就有一定的影响和制约。政策在付诸实施后，会对形势的发展起到强大的推动、导向作用。

第二节 如何分析形势及执行政策

当今世界，现代科技迅猛发展、各种文化相互交融、经济全球化不断加快……国际国内各种形势变幻莫测，不论是国家还是个人，只有洞察事物的本质，准确地对形势进行分析，在纷繁复杂的局势中有效地应对处置，才能立于不败之地。

一、形势分析的原则与方法

对形势的不同看法、不同判断，关系到政策的制定、人心的稳定与工作绩

效的肯定，关系到如何正确对待存在的矛盾和问题，关系到人们的认识水平和政治鉴别力，关系到个人与组织的进取精神，关系到未来的行动走向。如果错误地估计了形势，就会在日益复杂的斗争中迷失方向，其后果不堪设想。怎样看待形势？怎样分析现在的形势？怎样预测未来的发展变化？在众多的因素前如何分析、判断、预测？又有什么样的原则和方法，才能对形势做出科学的判断呢？

1. 形势分析的原则

形势分析务必把握准确、快速、深入、有针对性这四个原则。这四个原则是相互联系、相互作用的，准确是根本，快速是前提，深入是关键，针对性是重点。

准确性是根本。形势是客观的，而分析客观存在的形势则是一种认识活动，正确分析形势，进行政策活动，必须以实际为基础，这是坚持实事求是的必然要求。实事求是，就是要求人们从实际出发分析形势活动，针对广大群众普遍关心的重大问题，有针对性地确定分析内容。当今的信息来源常常是零散、多元的，真伪并存。有些事情确实有过，但已不是本来面目；有些事件虽然真实，但背后的原因不真实，结论不准确。同一时段既有好事发生，也有不好的事发生；同一件事既有好的一面，也有不好的一面。影响既有积极的，也有消极的；结果既有令人振奋的，也有令人失望的。因此，不能因为个人主观意愿而过滤或丢弃某些信息。站在不同立场、从不同角度思索，得出的结论也会大不相同。形势分析必须掌握准确信息——真实的事情、真实的原因、真实的结论，要判断主流和支流，不带任何感情色彩地从完整信息中获得正确结论。

及时性是前提。形势分析的时间掌握直接影响着政策的制定与执行，而政策的制定与执行又直接影响着事态的变化。由此可见，形势分析的及时性与事态变化的关联度极高。及时性就是当形势变化以热点、焦点事件为呈现形式时，反应要快，行动要快，节奏要快，尽可能在第一时间对新形势进行分析研判。从某种意义上说，只有及时对形势进行分析，才能抢占先机，掌握主动，取得事半功倍的效果。尤其是在特殊时刻，要打破常规，快速做出反应，迅速采取行动，不能按部就班。当今社会，互联网瞬时传播的高效，信息传递渠道的多元，信息传播技术的进步，使得新闻、信息的即时更新和传播成为可能，这些进一步改变了人们的生活方式和价值观念。公众在信息接收中对新闻时效性的要求也越来越高，新闻时效性的竞争成为分秒之争。在全球化的大背景下，及时对形势进行研判，确立正确的舆论导向，制定相应的政策，在国际、国内两个层面，都会产生积极影响。反之，则会造成话语权丢失，公信力和主动权处于被动局面，不利于政策本身作用的发挥。

2. 群众路线概念的提出

1928年，党的六大通过的《政治议决案》规定，“党的总路线是争取群众”。同年10月，李立三根据六大路线的精神和要求，在同江浙地区负责人谈话时提出，“在总的争取群众路线之下，需要竭最大努力到下层群众中去”。这里出现了“争取群众路线”的提法，它与六大的“总路线是争取群众”完全吻合。显然，“争取群众路线”的提法，已经高度接近于“群众路线”的概念，同时，也表达出了“群众路线”的根本要求就是一定要“竭最大努力”深入群众的深刻含义。

此后，由周恩来在1929年9月28日主持和审定下写成的《中共中央给红军第四军前委的指示信》中，以题为“红军与群众”的专节的篇幅，论述了包括军队在内的党和群众的关系问题，并且强调，“关于筹款工作，亦要经过群众路线，不要由红军单独去干”。“没收地主豪绅财产是红军给养的主要来源，但一定要经过群众路线”，“对于需用品可渐次做到由群众路线去找出路”。这封信所阐述的党、军队和群众的关系以及前后三处第一次明确地提出“群众路线”的概念，实际上奠定了党的群众路线的基础，说明了共产党提出群众路线，就是一切为了群众，一切依靠群众，即党要从群众的实际出发，深入群众，发动群众，为群众谋利益。1929年12月，毛泽东在《中国共产党红军第四军第九次代表大会决议案》中指出：“一切工作在党的讨论和决议之后，再经过群众路线去执行。”

3. 群众路线理论的确立

20世纪30年代以后，毛泽东更加注重群众路线问题。1933年6月，毛泽东在《查田运动的群众工作》中指出：“只有……动员广大群众，才能使查田运动得到完满的成功。一切不做宣传或宣传不正确、不认真、不普遍，查阶级、通过阶级与没收分配不按阶级路线与群众路线，不得群众赞助与同意，都不能使查田运动收到成绩，反会使群众不满，阻碍查田运动的进行。”1934年1月，中国共产党在江西瑞金召开第二次全国工农兵代表大会，毛泽东在会上作了《关心群众生活，注意工作方法》的报告，指出：“我们应该深刻地注意群众生活的问题，从土地、劳动问题，到柴米油盐问题……一切这些群众生活上的问题，都应该把它提到自己的议事日程上。应该讨论，应该决定，应该实行，应该检查。要使广大群众认识我们是代表他们的利益的，是和他们呼吸相通的。”^①这些论述都强调了党的组织和党的干部一定要关心群众，依靠人民，和人民打成一片，由此阐明了实行党的群众路线巨大的政治作用和意义。

到了抗日战争时期，中国共产党在延安开展了著名的整风运动，在全党掀起了大规模的反对教条主义、主观主义和官僚主义的斗争。1943年6月，党中

^① 《毛泽东选集》，第一卷，138页，北京，人民出版社，1991。

物时用到的两种分析方法。定性分析是指凭借分析者的直觉、经验，凭借分析对象过去和现在的延续状况及最新的信息资料，对分析对象的性质、特点、发展变化规律做出判断，获得关于研究对象的质的规定性方法，包括定性的比较、分类、类比，分析和综合，归纳和演绎，等等。定量分析是对社会现象的数量特征、数量关系与数量变化的分析，是依据统计数据，建立数学模型，并用数学模型计算出分析对象的各项指标及其数值的一种方法，它强调对数据的分析，通过建立数学模型等可重复检验的手段表达数据的内涵，以此保证信息分析活动成为建立在可靠基础上的科学活动。定性分析是定量分析的基本前提，没有定性的定量是一种盲目的、毫无价值的定量；定量分析使定性分析更加科学、准确，它可以促使定性分析得出广泛而深入的结论，二者相结合，灵活运用，才能取得最佳效果。

运用矛盾分析法。矛盾分析法是指观察和分析各种事物的矛盾运动，进而解决矛盾的一种方法，对研究社会现象具有普遍适用性。它不仅能对当下进行评估，而且能预测未来。尤其在宏观的、复杂的社会现象和社会问题研究方面，矛盾分析法有它独到的作用。用矛盾分析法作为分析形势、进行政策活动的实践方法，必须着眼矛盾特殊性，这是认识事物的基础。“如果不研究矛盾的特殊性，就无从确定一事物不同于其他事物的特殊的本质，就无从发现事物运动发展的特殊的原因，或特殊的根据，也就无从辨别事物，无从区分科学研究的领域。”^①因此，要正确分析形势，首先要分析形势的普遍性与特殊性。社会每一个发展时期，总是表现出一定状况和态势，即表现出一定的形势，这是形势的普遍性。形势的普遍性告诉人们，在进行形势分析时一定要以掌握形势为基础。形势还有特殊性，每一种形势之间有着质的区别，这种差别是制定和执行具体政策的依据。矛盾分析法包括一分为二地看问题，具体问题具体分析，抓住重点和主流，坚持两点论和重点论的统一。对社会现象做矛盾分析的具体步骤是，首先，把社会现象看成是运动中多层次、多方面的矛盾统一体，考察影响这种现象存在的诸多矛盾；其次，从诸多矛盾中找出主要矛盾和矛盾的主要方面，主要矛盾和矛盾的主要方面决定社会现象的本质，社会现象是以上诸多矛盾的外部表现；最后，分析矛盾发生变化的内部条件和外部条件，同时注意矛盾发展由量变到质变的临界点，即主要矛盾发展转化的条件与时机。

从全局出发。所谓全局，是指事物的整体及其发展的全过程。分析问题和解决问题从全局出发，善于总揽和驾驭全局，是分析形势的重要原则和方法。只有通观全局，把握形势发展的整体，全面了解客观形势内部矛盾的各个方面

① 《毛泽东选集》，第一卷，309页，北京，人民出版社，1991。

以及它们之间的联系，才能正确把握形势的本质、规律和发展趋势，从而做出正确的决策。考虑任何问题都要着眼于长远，着眼于大局，眼界要非常开阔，胸襟要非常开阔，放眼世界，放眼未来，也放眼当前，放眼一切方向。把本地区、本部门的工作任务，作为实现党的总路线、总任务的必要步骤和环节，是党对各级领导干部的基本要求。要做到从全局出发，审时度势，胸怀全局地驾驭形势。进行政策活动，必须善于从政治的高度正确分析形势和掌握政策，同时通过不断学习，提高掌握全局的能力。

从政治着眼。形势是不断发展变化的，形势的发展变化是由客观事物诸种矛盾的运动所决定的。事物的矛盾运动呈现出复杂的过程，决定了形势的复杂性。要在复杂多变的国际形势和矛盾交织的国内形势中正确进行形势分析，就必须善于从政治上分析和判断形势，善于从政治上提出问题和解决问题。从政治高度分析形势进行政策活动，就是在认识和处理问题时要讲政治，只有讲政治，才能保证把党的基本理论、基本路线、基本方针、各项政策以及国家的法律、法规，贯彻到经济建设和各项工作中，防止和排除各种错误思想、错误倾向的干扰，保持正确的发展方向；只有讲政治，才能提高广大干部特别是各级领导干部的思想政治素质，增强总揽和驾驭全局的能力，从而提高领导经济建设和现代化建设的水平。

二、政策执行的原则与程序

政策执行是指政策经合法化程序后，由国家行政机关及其组成人员通过运用政治手段、法律手段、经济手段等各种手段，将政策理想转化为政策现实，政策目标转化为政策效益的过程。政策执行过程由政策分解、必要筹备、政策宣传、试点与全面实施、协调监控、政策评估、再决策七个程序组成。

1. 政策执行的原则

政策执行过程中务必坚持原则性、灵活性等相应原则，政策才能得到有效执行，政策目标才能得到顺利实现。

忠实执行与灵活运用相结合。政策是具有合法性与权威性的行为规范，因此，政策在贯彻时，必须保持必要的严肃性，政策实施的组织和人员必须认真、全面地理解政策内容，坚决瞄准政策所确定的目标，分阶段地组织实施。即使发现对实际情况的处理措施与原定的政策措施、手段有一定的差距，也必须经过适当调整，让政策最终得到落实。能否忠实执行已经制定的政策，是关系到社会能否有序发展、社会资源能否得到合理配置，执政党和政府能否取信于民的大问题。因此，在政策执行中，必须坚决反对那些对政策采取不严肃、不负责任的态度。有的部门，有的地方，有些人，往往从个人私利出发，从地方本

位出发,从小团体利益出发,对上级政策各取所需,合意的就执行,不合意的就不执行或拖着不执行;对上级政策任意曲解,借口特殊性,搞对策,搞土“政策”。凡此种种,都是违背忠实执行原则的。但是,忠实执行绝不是不动脑筋,生搬硬套。政策是用来解决社会中出现的问题的。政策问题在社会各个层面的影响不一样,在社会各个区域、领域的表现不一样。而且,从政策制定出来到付诸实施,也存在着时间上的滞后问题,即政策制定时的政策条件、环境与政策实施时的条件、环境已不可能完全相同。因此,要忠实地执行政策,就必须采取灵活运用原则。对政策的灵活运用,突出地表现在贯彻政策时,要善于变通。这种变通是指不偏离政策的精神实质,只是对实现目标的方式、时间、阶段结合现实情况进行合理调整。政策变通与政策调整不同。政策调整是指政策实施了一段时间后,对政策目标、内容、适用范围等方面做出修改。政策变通是指在政策实施时,结合实际情况做出调整。

实事求是与开拓创新相结合。政策是依据社会实际情况(包括一定的环境、条件、资源、政府能力等因素)制定出来的,其本身就是实事求是的产物。因此,在实施政策时,必须遵循实事求是的原则。在政策执行上讲实事求是,就是要从政策过程的规律出发,处理好政策实施中宣传、计划、调整、评估、终止等各个环节的关系。在贯彻政策时遵循实事求是的原则,还要求实施政策的组织和人员,能时刻从政策执行时的具体环境、可能的条件、可以获得的资源以及各种现实的技术、手段出发,量力而行。不可贪大求全,弄虚作假,搞一些不切实际的“虚架子”和人为地制造各种“泡沫”效应。但是,实事求是地执行政策不等于无所作为。政策的制定、实施,就是要解决社会问题,就是要形成社会发展的新局面。因此,执行政策的原则就是要突破旧的东西,开拓创新。社会之所以在一定时期会出现问题,就是因为旧的秩序、旧的思维已经不能适应社会发展的需求了,必须弃旧图新,才能使发展延续下去。在执行政策中应提倡创新,将“旧状态、旧政策”与“新政策、新局面”加以对照,以新的精神面貌去思考问题,以新的思路、新的措施去理解政策,并以创造性的方法去争取有利条件,克服不利条件,保证政策落到实处。

迅速果断与注重效益相结合。任何政策都是依据一定的客观形势制定的,时间是政策系统中极为重要的因素。一旦超过了一定的时间、空间,即使是很科学、合理的政策也会变得无效。因此,抓住时机,迅速果断地贯彻政策是一条重要原则。贯彻政策需要雷厉风行。在当今世界,计算机的发展,数字化技术的广泛运用,国际互联网络的建立,所有这些将整个人类推入到快速发展的潮流之中。快速、高效已经成为取得竞争主动的法宝。因此,快速的决策、快速的执行是求得问题解决,保障社会正常、稳定发展的重要战略。要做到不失

时机地实施正确的政策，就必须快速地理解政策，快速地组织机构和人员落实政策；一旦执行中发现问题，要果断地调整政策。迅速果断地实施政策，关键在于事先周密地准备，事中合理地调配，事后及时地总结。要严格按科学程序办事，坚决实行制度化管理，从而保证政策实施的高效率。但是，政府之所以要花费各种力量制定、实施政策，最终还是为了达到预期效果，即解决社会问题，使公众利益得到平衡、协调，整个社会获得公正、稳定。因此，实施政策还必须遵循注重效益的原则。有时，为了争取效益，就需要抓住机会，快速实施政策。有时，也同样为了争取更多的效益，就需要冷静思考、脚踏实地、稳扎稳打。如果在执行政策上，一味地追求快速，有时就会犯急躁病，欲速而不及。

强制执行与说服宣传相结合。政策是公共机构制定出来的，经过法定机构的审批，因此具有合法性、权威性，也具有强制性。政策所规定的行为规范，要求人们去自觉遵守。按政策要求去行动的公民，就会受到政策的保护，从而获得利益；反之，如果不按政策办事，自行其是，必然会遭到政策的惩罚。政策的强制性是由政策的本性决定的。凡是政策，无论是中央制定的，还是地方与基层政府制定的，其制定的主体和合法性的主体都是握有公共权力的政府机构。公共权力是具有强制性的权力，运用公共权力制定和实施的政策也就具有了强制性。正是政策的强制性特征，使政策具有了严肃性、原则性。但是，政策说到底是为解决社会问题、协调公众利益服务的。政策的制定要依靠公众的参与，政策的实施也要充分依靠公众的积极参与。因此，在强调执行政策中的强制性这一方面时，还必须强调说服教育的原则。政府制定的政策是为公众服务的，但是，个人未必能自发地认识政策的实质，也未必能够自觉地拥护政策。要让公众都能理解政策，并积极贯彻政策，就必须做好说服教育工作，让公众从个人、小团体的狭隘圈子中跳出来，认识到政府制定和贯彻的具有科学性、合理性的政策，是为大多数公众的根本利益、长远利益服务的，公众才能自觉维护政策，积极贯彻政策。

2. 政策执行的程序

政策执行是将政策理想转化为政策现实，政策目标转化为政策效益的唯一途径。

政策分解。政策分解就是通常所说的制订计划，是根据政策要求，科学及时地制订出为达到政策目标的未来行动方案，它是政策实施前期的另一项功能活动，是实现政策目标的必经之途，是保证政策执行活动有序进行的重要条件。没有一个长期的旨在取得重大成就的计划，执行便会盲目。一般说来，一项政策的推出，往往只是指出实现政策目标的基本方向，较为抽象。要使政策执行