

Xíngshì Yu Zhèngcè Jīchū

形势与政策基础

陈明辉 主编

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

形势与政策基础

主 编 陈明辉

副主编 华学成 吴自华 郑德全

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

形势与政策基础/陈明辉主编. —徐州:中国矿业大学出版社, 2005. 8

ISBN 7 - 81107 - 112 - 6

I. 形… II. 陈… III. 时事政策教育—高等学校—教材 IV. D643

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 078884 号

书 名 形势与政策基础

主 编 陈明辉

责任编辑 姜 华

责任校对 周俊平

出版发行 中国矿业大学出版社

(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

排 版 中国矿业大学出版社排版中心

印 刷 淮阴新华印刷厂

经 销 新华书店

开 本 850×1168 1/32 印张 10.125 字数 243 千字

版次印次 2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

定 价 15.80 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)



目 录

第一章 形势与政策导论	1
第一节 形势与政策概述	1
第二节 树立马克思主义形势观	10
第三节 掌握马克思主义政策理论	26
第四节 学习形势与政策课的意义和方法	31
思考题	35
第二章 树立和落实科学发展观	36
第一节 科学发展观提出的历史背景和必然性	36
第二节 科学发展观的内涵和基本要求	46
第三节 如何贯彻和落实科学发展观	67
思考题	80
第三章 正确认识和科学把握经济形势与政策	81
第一节 经济形势变化动因及其解释	82
第二节 经济政策的制定及其运用	93
第三节 经济体制改革与经济发展趋势	116
思考题	125
第四章 政治文明与建设社会主义法治国家	126
第一节 建设社会主义政治文明	126



第二节	积极稳妥地推进政治体制改革·····	135
第三节	依法治国,建设社会主义法治国家·····	151
思考题	·····	162
第五章	加强党的执政能力建设·····	163
第一节	加强党的执政能力建设的重要性和紧迫性·····	163
第二节	加强党的执政能力建设的主要实践及其历史经验·····	169
第三节	加强党的执政能力建设的科学内涵及主要任务·····	172
第四节	加强党的执政能力建设的总体思路和要求·····	187
思考题	·····	193
第六章	构建社会主义和谐社会·····	194
第一节	构建社会主义和谐社会的依据和意义·····	194
第二节	社会主义和谐社会的涵义与特征·····	208
第三节	构建社会主义和谐社会的原则和任务·····	221
思考题	·····	232
第七章	台湾问题与祖国统一·····	233
第一节	台湾问题的由来·····	233
第二节	两岸关系的发展与商谈对话情况·····	245
第三节	台湾岛内“台独”活动情况·····	257
第四节	“一国两制”和实现祖国和平统一·····	261
思考题	·····	276



第八章 国际形势与我国的对外政策.....	278
第一节 运用科学的方法正确分析判断国际形势.....	279
第二节 和平与发展仍是时代主题.....	285
第三节 当前国际形势的特点和热点.....	291
第四节 我国的对外关系和外交政策.....	305
思考题.....	316
后记.....	317



第一章 形势与政策导论

形势与政策问题,历来是人们普遍关心的问题。把握形势了解政策,在当前是团结全国各族人民进行建设中国特色社会主义的伟大实践不可或缺的重要环节。生活在 21 世纪的中国大学生,对形势与政策的关注要比一般人投入更多的热情和期盼。因此,帮助广大青年学生学会运用马克思主义的形势观和政策理论,去科学地分析国内外形势,正确地理解党的现行政策,对于引导他们保持正确的政治方向,自觉地拥护党的基本路线,更加紧密地团结在党中央的周围,积极投身于社会主义现代化建设事业,对于促进他们健康成才,做德、智、体等方面全面发展的社会主义建设者和接班人,都是至关重要的。中共中央国务院决定在全国高校开设形势与政策课,正是落实形势与政策教育的必要而有效的措施。

第一节 形势与政策概述

一、形势与政策的含义

(一) 形势及其特点

形势有广义和狭义之分。广义的形势,就是事物发展的状况,即事物诸种矛盾运动过程中所呈现出来的一种态势。狭义的形势,就是社会形势,一般是指国际、国内时事发展的客观状况和基本趋势。我们这里所指的形势就是社会形势。由于社会



生活的领域十分广阔,社会生活的内容非常丰富,所以“形势”一词的应用相当普遍。从内容上划分,有政治形势、经济形势、文化形势、军事形势等;从地域上划分,有国际形势和国内形势、全国形势和地方形势等;从时间上划分,有过去形势、当前形势和未来形势等;从性质上划分,有好形势和坏形势等。在一般情况下,人们比较关心的是政治和经济形势、国际和国内形势。

形势发展、变化的根本动因是社会生产力和生产关系之间的矛盾运动。恩格斯指出:“社会制度中的任何变化,所有制关系中的每一次变革,都是产生了同旧的所有制关系不再相适应的新生产力的必然结果。”^①在阶级社会里,生产力和生产关系的矛盾运动只有通过阶级斗争和社会革命才能实现,因而阶级斗争和社会革命是社会形势发生变化的主要因素。进入社会主义社会以后,生产关系和上层建筑的自我完善必须通过改革来实现。因此,改革的成败、改革成就的大小,直接影响社会形势的发展、变化。党的十一届三中全会重新确立了实事求是的思想路线,确立了“以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放”的基本路线,冲破了旧体制的束缚,实行了全面的改革,解放了生产力,人民的物质生活和文化生活水平有了很大提高。可以说,党的十一届三中全会以来是我国综合国力增长最快、人民得到实惠最多的时期,也是建国以来政治、经济形势最好的时期。

形势在发展、变化过程中有其自身的特点,主要表现为以下几点:

1. 动态性

形势是诸种社会矛盾运动的结果。如同一般事物一样,形

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第238页。



势总是在运动、变化、发展着的,因而形势呈现出一种动态结构。如前所述,政治、经济等各个领域形势发展、变化的根本动因是生产力与生产关系的矛盾。同时,在新与旧、正确与错误、先进与落后、进步与反动、正义与非正义等双方力量发生变化时,形势也随之变化。因此,我们面对复杂多变的形势,不必惊慌失措,而要善于把握形势发展的趋势和机遇,妥善处理各种社会矛盾,推动形势向好的方向发展。

2. 相对稳定性

尽管形势复杂多变,有时甚至发生剧变,使人感到变化莫测,但是形势具有相对稳定性。唯物辩证法的质量互变规律指出,事物的发展是由量变到质变又由质变到量变的循环往复的过程。量变是质变的必要准备,质变是量变的必然趋势。没有量变的积累,不可能发生质变;量变到一定程度,不可避免地引起质变。所以,在质变之前和质变之后出现新的质变之前的一段时期,都会出现相对稳定的状态。形势的发展、变化,一般也是先从某一个点或一个局部开始,然后由局部的变化发展到整体的变化,最后引起质变。所以,形势的发展、变化也有一个稳定过程。认识形势的相对稳定性,对于正确地把握形势是很有意义的。

3. 规律性

社会生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间矛盾的运动、发展是有规律性的,因而形势的发展、变化也呈现出规律性。这种规律性表现为动态与稳态的统一、连续性与阶段性的统一、渐变与突变的统一。这就决定了形势的客观性、可知性。因此,我们不仅可以认识当前的形势,而且可以预测未来形势的发展趋势,以采取相应的应变对策。

(二) 政策及其特点



政策是国家或政党在一定时期为实现一定的任务而制定的行动准则。政策是上层建筑的重要组成部分,是由经济基础的性质决定的。政策不是从来就有的,它是阶级社会的产物,是统治阶级的利益和意志的体现。一切国家的统治阶级都把制定和实施政策看做是关系本阶级利益的头等大事,用政策来处理阶级与阶级之间、社会集团与社会集团之间、国家与国家之间的关系,并把它作为指导社会、经济、文化发展的行动依据和行动准则。从奴隶制国家、封建主义国家、资本主义国家以至社会主义国家,都是如此。但是,只有消灭了私有制,建立以生产资料公有制为基础的社会主义国家,才是人民当家做主的国家,社会主义的政策才是真正体现全体人民利益和意志的政策。

从不同角度,按照不同标准,可以把政策划分为不同的类型。

按政策系统的层次可分为总政策、基本政策和具体政策。总政策是为实现较长远目标和总任务而规定的指导一个时期全局工作的总的行为准则,是在一定时期内稳定性较大、从宏观上把握全局的政策。比如,中国共产党在社会主义初级阶段的基本路线,既是总路线,也是总政策。总政策规定和制约着基本政策和具体政策。基本政策是指导某一系统、某一方面的基本行动准则,是总政策的具体化。比如,工业、农业、科技、文教、卫生、民族、宗教、外贸等方面的政策,是从宏观上把握各个方面的政策。具体政策是指导某项具体工作的行动准则,是基本政策的具体化,是从微观上把握具体方面的政策。这三个层次的政策是互相联系、相互作用、缺一不可的。

从政策作用的范围可分为全局性政策与局部性政策,或一般性政策与特殊性政策。就全国范围内普遍存在的问题而制定的政策为全局性政策;仅就某一地区、某一方面存在的问题而制



定的政策为局部性政策。

从政策行为的指向可分为积极型政策与消极型政策。积极型政策是指通过积极的行为而达到某种目标的政策；消极型政策是指通过消极的行为而达到某种目标的政策。

从政策作用的方式可分为能动型政策与被动型政策。以适应社会的发展，提出以新需求为宗旨的政策为能动型政策；以解决社会存在的问题为宗旨的政策为被动型政策。

从政策作用的时效可分为长期政策、中期政策与短期政策。

以上对于政策类型的划分，只具有相对的意义。

作为行动准则，政策具有如下特点：

1. 权威性

制定政策的主体是国家政权机关，是社会公共权威。政策是国家或执政党用来实现其政治主张的手段，它明确规定哪些是允许做的，哪些是不允许做的，带有明显的权威性特征。

2. 阶级性

政策是统治阶级意志的体现，代表着统治阶级的利益，具有强烈的政治倾向和鲜明的阶级立场。

3. 指导性

党和政府制定政策时，只能从多数人的最大利益出发，照顾多数地区的情况，权衡利弊得失，择其利大者，从原则性的角度制定行动方案和确定行动依据。对于如何解决具体的社会问题，如何解决各地区、各部门的具体问题，要在政策原则的指导下，坚持从本地区、本部门的实际出发，坚持原则性和灵活性相统一，制定具体的行动细则。

4. 时效性

任何一项政策，都是作为一定条件下的现行政策而存在的，受到严格的时间、空间条件的制约，具有鲜明的时效性。一旦时



间、空间条件发生了变化,政策主体的目标、任务就会发生改变,原有的政策就会被新的政策所替代。

二、正确认识形势的重要意义

(一) 正确认识形势是正确制定政策的前提

国家或执政党要体现统治阶级的意志和利益,就要制定正确的政策。实践告诉我们,要使制定的政策不发生失误,除了坚持马克思主义科学理论的指导、坚持党的群众路线之外,就是要对客观形势作出正确的分析和判断。

毛泽东曾经指出:“我们是马克思主义者,马克思主义叫我们看问题不要从抽象的定义出发,而要从客观存在的事实出发,从分析这些事实中找出方针、政策、办法来。”^①可见,正确认识形势是正确制定政策的基础和前提。形势,从某种意义上说,就是一个国家的社会、政治、经济、文化等各方面的现实状况和基本特征的综合反映。对形势的正确认识也就是对国情、民情的正确认识,这无疑是正确制定政策的重要依据。

从我们党的历史经验看,什么时候能够正确地分析和认识形势,什么时候制定的政策就是正确的;什么时候对形势作出错误的分析和判断,什么时候制定的政策就是错误的。例如,在生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后,当时我国社会的主要矛盾是人民对于经济文化迅速发展的需要同当时经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾,党的八大对形势作出了正确的估量和判断,制定了开展社会主义经济建设的正确政策。但是不久,由于党内“左”倾思想逐渐发展,“以阶级斗争为纲”的错误政策取代了党的八大制定的正确政策,乃至发生了“文化大革命”这样全国范围的急风暴雨式的政治运动,酿成了中国经济

^① 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第853页。



濒临崩溃边缘的悲剧。党的十一届三中全会以后,在拨乱反正的基础上,我们党认真地总结了我国社会主义建设的历史经验,终于认识到,中国社会的主要矛盾仍然是人民群众日益增长的物质文化生活需要同落后的社会生产力之间的矛盾,我国正处在社会主义初级阶段。党中央在正确认识当前我国国情的前提下,按照社会主义初级阶段的基本矛盾及特征,正确地制定了我国社会主义现代化建设的路线和政策,果断地进行战略重点的转移,坚持以经济建设为中心,在各条战线进行全方位的改革,开创了我国从长期的封闭状态走向空前的对内搞活、对外开放的新局面,使我国从传统的计划经济迈向社会主义市场经济,并取得了举世瞩目的成就。在不断深化改革的实践中,广大人民群众亲身感受到,坚持实事求是的思想路线,正确认识国情,正确估量社会形势,对中国的建设和发展是何等的重要!

(二) 正确认识形势是全面理解和自觉贯彻执行党的政策的基础

如上所述,形势是制定政策的依据和前提,这是从政策主体即政策的制定者这个侧面来讲的。党和政府要制定正确的政策,必须强化形势意识,十分重视对形势的了解、分析,从而对形势作出正确的估量和判断。但是,正确的政策制定以后,不能束之高阁,必须付诸实施。这就要求各级组织、各个部门的负责人以及广大人民群众,结合本地区、本部门、本单位的实际情况,对党的路线、方针、政策认真地贯彻执行,把党的路线、方针、政策化为群众的自觉行动。这种自觉行动,首先来自于对党的路线、方针、政策的正确理解,这是决定党的路线、方针、政策落实的关键。因为党和政府制定政策的客观依据是社会形势,所以对于政策的贯彻执行者来说,也只有正确认识社会形势,才能提高对政策的理解能力。对政策理解得越深刻,贯彻执行政策的自觉



性就越高。如果没有对社会形势的正确认识,对党的政策的深刻理解就是无源之水、无本之木。

对于在基层工作的干部和广大群众包括青年学生来说,或者由于对全局的情况了解不多,或者由于本单位有某些特殊情况,或者局限于对某项政策在执行过程中出现的偏向分析不够深入等,往往容易产生对政策的不理解甚至怀疑、动摇。这就更需要下功夫学习马克思主义理论,深入进行调查研究,尽可能多地了解社会形势的方方面面,努力做到对党的政策既知其然又知其所以然,从而提高贯彻执行政策的自觉性和坚定性。

三、正确理解政策的重要意义

正确理解党的政策的重要性和必要性,归根结底取决于政策的重要地位和作用。政策作为国家、执政党的意志和利益的体现,在国家政治和社会生活中都具有巨大的作用。毛泽东在总结中国革命历史经验时曾经强调指出:“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。”^①可见,政策具有关系党和国家前途、命运的极其重要的地位和作用。具体说来,政策的地位和作用主要体现在以下几方面:

(一) 政策是巩固、发展社会主义经济基础的必要条件

政策属于上层建筑,是由经济基础所决定并为经济基础服务的。根据党和政府确定的在一定时期的总任务和一个时期的中心任务制定一系列政策,作用于作为经济基础总和的生产关系的生产、流通、分配、交换等各个环节,不断完善甚至变革生产关系,推动社会生产力的发展,从而巩固、发展社会主义经济基础。党的十一届三中全会以来,党和政府就是通过制定一系列符合当前我国生产力发展水平的政策,如以联产承包责任制为

^① 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1298页。



中心的农村各项经济政策,以公有制为主体的多种所有制并存、以按劳分配为主体的多种分配制度并存的政策,全面改革和对外开放的政策,用“一国两制”实现祖国统一的政策,独立自主的和平外交政策等,大大巩固和发展了社会主义经济基础,推动了生产力的迅速发展。

(二) 政策是实现党的路线、完成党的战略任务的重要保证

路线是为实现党和国家在一定时期的奋斗目标而制定的基本行动准则。政策则是根据路线的要求而制定的具体行动准则和行动方案。政策是路线的具体化,并为路线的实现提供保证。在民主革命时期,我们党制定了“无产阶级领导的,人民大众的,反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命”的马克思主义普遍真理与中国革命实际相结合的新民主主义革命的总路线,并根据这条总路线制定了一系列正确的政策,取得了新民主主义革命的胜利。建国以后,我们党确立了过渡时期的总路线,并根据这条总路线制定了一系列正确的政策,胜利地完成了生产资料私有制的社会主义改造的任务。党的十一届三中全会之后,党在探索建设中国特色社会主义的实践中,制定了“一个中心,两个基本点”的社会主义初级阶段的基本路线,并根据这条路线制定了一系列正确的政策,取得了社会主义现代化建设的一个又一个成就。要把社会主义现代化建设不断推向前进,还必须根据党的基本路线,结合当前和以后每个阶段的任务,制定新的更有成效的政策,并在实践中不断完善这些政策。

(三) 政策是团结人民群众、协调社会利益矛盾的有效手段

我们党之所以能够领导人民群众夺取革命和建设的伟大胜利,就是因为党在各个时期制定出适合当时斗争需要、符合实际情况的政策。由于这些政策体现广大人民群众的利益和意志,因而具有巨大的感召力、影响力,使千百万人民群众在党的政策



的教育、鼓舞、指引下动员起来,组织起来,团结起来,为实现党的政治任务和自己的利益而奋斗。

共同的目标和共同的利益是全党、全国人民团结奋斗的政治基础。但是,随着改革的不断深入,社会成员、社会群体的利益关系会发生变化,会产生新的利益差别和利益矛盾。利益差别的状况决定着社会成员之间、社会群体之间的关系。合理的利益差别,能够协调社会成员之间、社会群体之间的矛盾,调动各社会成员的积极性;相反,不合理的利益差别,比如严重的社会分配不公,则会加剧社会成员之间、社会群体之间的矛盾。如何保持合理的利益差别呢?最有效的手段就是通过制定科学、正确的政策,调整和协调各方面的利益关系,保护和调动各方面的积极性,保持全党、全国人民的团结和统一。

形势与政策,虽然是两个不同的范畴,但又相互联系,有着辩证统一的关系。正确地认识形势是正确制定政策的前提和依据,是理解和贯彻执行政策的基础;政策受到形势的检验,但政策也能引导人们的行动,制约着形势发展的方向和效果。

第二节 树立马克思主义形势观

观察、分析形势,受到人们主观认识水平的制约。要正确地认识形势,必须有正确的立场、观点和方法。马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想作为科学的世界观和方法论,为我们提供了认识世界和改造世界的基本立场、观点和方法,也为我们正确地观察、分析形势提供了基本的立场、观点和方法,这就是马克思主义形势观。

一、观察、分析形势的基本立场

所谓立场,一般指人们观察事物和处理问题时所处的地位



和由此而持的态度,往往特指阶级立场或政治立场,即指立足于一定阶级、反映这个阶级的利益和要求的根本态度。在一般情况下,鉴别一个人的阶级立场,要以其思想、言论、行动符合哪个阶级的根本利益、代表哪个阶级的根本要求为依据。

立场不同,出发点不同,对形势的认识也就会不同。毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中,赞扬农民运动“好得很”,而地主豪绅则认为“糟得很”。在我国改革开放和现代化建设的今天,虽然剥削阶级作为阶级已经消灭,但人们认识形势仍然存在立场问题。政治立场如何,是正确认识形势的关键。在观察、分析形势时,如何使自己保持坚定正确的政治立场呢?

第一,要站在人民的立场上。立场的实质,就是站在哪个阶级一边,为什么人服务。马克思主义形势观,是以马克思主义为指导的观察、分析形势的立场、观点、方法。马克思主义是工人阶级的世界观,是关于工人阶级和劳动人民解放事业的学说,完全是代表工人阶级和全体劳动者的利益的。我们从马克思主义中找观察、分析形势的立场,就是要学会一切从工人阶级和全体劳动人民的根本利益和需要出发,从根本立足点、是非标准到思想感情都彻底地站在最广大人民群众一边,以人民的需要为需要,以人民的取舍为取舍,以人民的忧乐为忧乐,对形势作出判断,从而使自己同人民群众同呼吸、共命运、心连心。

第二,要站在全局的立场上。在观察、分析形势时,主观上自觉地站在人民的对立面的情况是极少的。但是,由于人们的社会经历、文化水准、思想道德素质和切身利益的不同,看问题的角度也不同,在观察、分析形势时,在如何对待全局与局部、集体与个人的利益时,则表现出不同的立场和出发点。在社会主义社会,这种不同的立场是大量的、经常的。例如,我国当前的政治、经济、文化等方面的形势是很好的,这是实行改革开放的