

# 形势与政策

主 编 钟学娥 文 金



北京理工大学出版社



高等职业教育“十三五”规划教材

# 形势与政策

主 编 钟学娥 文 金  
副主编 马晓英 王馨馥  
参 编 李秀铎

版权专有 侵权必究

---

图书在版编目 (CIP) 数据

形势与政策 / 钟学娥, 文金主编. —北京: 北京理工大学出版社,  
2017. 5

ISBN 978-7-5682-4102-1

I. ①形… II. ①钟… ②文… 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 (2017) 第 119852

---

---

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 /

开 本 / 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 / 15.5

字 数 / 260 千字

版 次 / 2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

定 价 / 31.80 元

责任编辑 / 江 立

文案编辑 / 江 立

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 李志强

---

图书出现印装质量问题, 请拨打售后服务热线, 本社负责调换

高校“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”课以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧密结合实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，针对学生的思想特点和关注的热点，通过开展国际与国内的形势与政策的分析教育，帮助大学生开阔视野，及时了解和正确对待国内外重大时事，全面正确地认识党和国家面临的形势和任务，理解党的路线、方针和政策，使大学生在改革开放的环境下有坚定的立场、有较强的分析能力和适应能力，引导大学生增强投身中国特色社会主义现代化建设、实现伟大“中国梦”的坚定信念和责任感。

本书以专题的形式编写，所选专题内容丰富、材料翔实，有助于大学生认清国内外形势，对教育和引导他们全面、准确地理解党的路线、方针和政策有一定的帮助。它不但讲清楚了我国当前的形势和政策，而且讲述了国际社会的发展情况及我国的外交政策。学生要认真思考、分析各专题内容，做到学以致用，从而全面提升思想政治素养。在结构设计和内容选择上，本书具有以下特点：

- (1) 提炼重点、热点话题。
- (2) 注重实效性和完整性。
- (3) 理论联系实际，剖析现实问题。

由于编者水平有限，编写时间仓促，书中难免有不妥之处，欢迎广大使用者提出宝贵意见和建议。

编者

|            |                            |           |
|------------|----------------------------|-----------|
| <b>专题一</b> | <b>认清形势 把握政策</b>           | <b>1</b>  |
| 第一节        | 形势与政策课程的内容、特点 and 意义 ..... | 1         |
| 第二节        | 树立正确的形势观与政策观 .....         | 4         |
| 第三节        | 形势与政策课程的学习方法 .....         | 9         |
| <b>专题二</b> | <b>国民经济和社会发展第十三个五年规划</b>   | <b>11</b> |
| 第一节        | 十三五规划制定的主要过程 .....         | 11        |
| 第二节        | 十三五规划的主要内容 .....           | 12        |
| 第三节        | 解读十三五规划的主要内容 .....         | 28        |
| <b>专题三</b> | <b>2017 年两会精神解读</b>        | <b>32</b> |
| 第一节        | 2017 年两会简介 .....           | 32        |
| 第二节        | 解读政府工作报告 .....             | 37        |
| <b>专题四</b> | <b>党史教育</b>                | <b>63</b> |
| 第一节        | 习主席“七一”讲话 .....            | 63        |
| 第二节        | 解读“七一”重要讲话精神 .....         | 73        |
| 第三节        | 中国共产党：不忘初心 继续前行 .....      | 74        |
| <b>专题五</b> | <b>“一带一路”战略专题</b>          | <b>80</b> |
| 第一节        | “一带一路”发展历程 .....           | 80        |
| 第二节        | “一带一路”战略的基本内容 .....        | 86        |
| 第三节        | “一带一路”合作成果及意义 .....        | 93        |
| <b>专题六</b> | <b>国内热点问题</b>              | <b>99</b> |
| 第一节        | 杭州 G20 峰会 .....            | 99        |

|     |                    |     |
|-----|--------------------|-----|
| 第二节 | 纪念长征胜利 80 周年 ..... | 105 |
| 第三节 | 农村土地“三权分置”改革 ..... | 109 |

## 专题七 我国与大国的关系 119

|     |               |     |
|-----|---------------|-----|
| 第一节 | 中国的外交政策 ..... | 119 |
| 第二节 | 中美关系 .....    | 128 |
| 第三节 | 中俄关系 .....    | 133 |
| 第四节 | 中欧关系 .....    | 136 |
| 第五节 | 中拉关系 .....    | 139 |

## 专题八 全球经济形势 147

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第一节 | 全球整体经济形势 ..... | 147 |
| 第二节 | 美国经济形势 .....   | 156 |
| 第三节 | 俄罗斯经济形势 .....  | 158 |
| 第四节 | 欧盟经济形势 .....   | 161 |
| 第五节 | 我国经济形势 .....   | 163 |

## 专题九 地区安全局势 169

|     |             |     |
|-----|-------------|-----|
| 第一节 | 英国脱欧 .....  | 169 |
| 第二节 | 土耳其局势 ..... | 175 |
| 第三节 | 朝鲜核问题 ..... | 179 |
| 第四节 | 中东局势 .....  | 183 |

## 专题十 全球环境变化形势 188

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第一节 | 全球环境问题 .....     | 188 |
| 第二节 | 全球气候变化形势 .....   | 192 |
| 第三节 | 马拉喀什全球气候大会 ..... | 199 |

## 专题一

# 认清形势 把握政策



### 学习重点

- (1) 了解形势与政策课程的内容、特点和意义。
- (2) 树立正确的马克思主义形势观与政策观。

## 第一节

## 形势与政策课程的内容、特点和意义

形势与政策与每个人休戚相关，没有一个人能够超脱于特定时期的社会形势与政策。不仅党和政府的各级领导需要经常研究形势与政策，我们每个公民也需要经常了解形势，学习政策。对于大学生来说，了解形势、学习政策显得尤其重要。当代大学生生活在世界风云变幻、中华民族伟大复兴时期，肩负着重大的历史使命。青年大学生要胸怀天下、放眼世界，充分了解当今世界的形势，正确把握时代的特征和脉搏，全面理解党和国家的政策，从而坚定正确的政治方向，成为合格的社会主义事业建设者和接班人。马克思主义理论作为无产阶级政党的执政理论，是我们这个时代“精神的精华”。马克思主义的形势观和政策观为我们科学地分析时代特征和形势发展，正确地制定政策和策略，提供了科学的世界观和方法论。

### 一、形势与政策课程的内容

形势与政策作为一门学科，研究对象是不断变化和发展着的形势与政策，主要研究形势的本质、特点、成因及其发展变化规律，研究政策的本质、特点、作用及其产生、发展、制定和实施的规律。形势与政策教育以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，运用政治学、政策学、社会学等有关的社会科学知识，帮助学生牢固树立和认真落实科学发展观，紧密结合全面建设和谐社会的实际，认清国内外形势，准确理解现行政策，明确任务和奋斗目标。因此，形势与政策是一门以马克思主义理论为基础，探究形势与政策发展变化规律的学科。

形势是指国际、国内时事发展的基本状况和发展态势。形势观是人们对社会发展到一定历史阶段的本质、特征和矛盾所持的基本观点和看法。因此,分析和判断形势,主要是弄清时代的主题及其基本特征,抓住国内外最突出的矛盾和最根本的变化。

政策是指党和国家在一定历史时期为实现自己的路线、任务而规定的行动纲领和行为准则,是一个国家或政党实现自己的领导、体现自己的意志的具体举措,其本质是阶级利益和阶级意志的体现,具有强烈的阶级性。政策对重大的政治、经济、科技、军事、文教、外交等党和国家的活动进行规范,并通过国家的行政力量使人们遵从,属于上层建筑的重要组成部分,具有很强的严肃性和权威性。

形势与政策虽然具有不同的概念内涵,但它们又相互联系,是一对矛盾的统一体。

### 1. 形势是制定政策的客观依据,也是检验政策的客观标准

形势是客观存在,政策是客观见之于主观的东西,是人们为了达到一定目的制定的行为准则。制定政策必须以客观实际为依据,它包括国际环境和条件、历史阶段和时代特征以及我国的基本国情等因素,只有正确认识和把握这些因素,才能制定出正确的政策。另外,政策的贯彻实施也要以形势为依据,使形势向着有利方向发展的政策就是正确的政策,应当继续贯彻;反之则必须立即改正。如同实践是检验真理的唯一标准一样,形势的发展也是检验政策的唯一客观标准。

### 2. 政策对形势具有导向作用,是促进形势发展的重要手段

如同客观存在决定主观意识,主观能动性对客观事物具有能动作用一样,政策对形势也具有能动作用,即人们常说的“政策导向”。这个能动作用,包括正作用和反作用。当人们能够正确分析、判断和把握形势并制定、贯彻正确的政策时,就会引导和推动形势朝着有利的方向发展,我们的事业就会顺利向前,这是主观与客观相一致。反之,当人们错误地估计形势并制定和贯彻错误的政策时,就会引导和推动形势向不利的方向发展,我们的事业势必遭受挫折,所以政策极为重要。

综上所述,形势决定政策、检验政策,政策引导形势、影响形势。我们必须正确认识两者的辩证关系,恰当地处理好两者的关系,使政策不断促进形势的健康发展,推动我国社会主义事业不断前进。

## 二、形势与政策课程的特点

形势与政策课程主要有以下三个特点:

### 1. 政治性与科学性

形势与政策课程主要宣传党和国家关于国内外形势的分析和论述,阐述党的基本路线、基本纲领和各个领域的方针、政策,集中反映全党和全国人民的利益和意志,是一门政治性很强的课程。同时,它又具有高度的科学性。形势与政策课程坚持实事求是、一切从实际出发的思想路线,以马克思主义实践观和历史唯物主义观来认识形势和评价政策,坚持真理,具有严谨的科学性。

### 2. 现实性与针对性

形势与政策课程讲述的是党和国家对当前国际、国内形势的分析,介绍的是现行的路线、方针、政策,具有很强的现实性。所谓针对性,一方面是指课程教学内容主要针对三个实际,即变化中的国内形势与政策实际、变化中的国际形势与政策实际以及学生的思想实

际。另一方面,由于多种社会原因,人们对当前形势和现行政策有各种各样的认识和看法,有时甚至会形成错误的思想。为了统一思想,纠正各种片面认识,形势与政策课程往往针对各种错误认识和思想进行评价,特别是结合社会热点,解答学生普遍关心的问题。

### 3. 理论性与实践性

形势与政策课程涉及广泛的社会科学领域,它运用政治学、政策学、社会学等有关的社会科学知识,分析国内外政治、经济、外交、科技等形势;同时,该课程又具有很强的实践性。形势是一种客观实际,分析形势就是运用基本理论去分析变化中的实际;而政策正是基于实际形势,运用基础理论制定的具体行为准则和措施。目前,我国正处在社会主义初级阶段,党对形势的认识和估量以及所制定的路线和政策都具有稳定性,党的基本路线一百年不动摇。但是随着社会实践的发展,形势变了,政策也会跟着变,永远不变的政策是没有的。这也要求形势与政策课程应根据变化了的形势和政策来调整课程内容,以适应社会形势的发展。

## 三、学习形势与政策课程的重要意义

### 1. 加强和改进大学生形势与政策教育,是中国共产党总结历史经验得出的宝贵结论

中国共产党一贯重视形势与政策教育。中华人民共和国成立后,毛泽东同志提出两个“必须”,即“教育必须为无产阶级政治服务,教育必须与生产劳动相结合”,形势与政策教育较好地体现了这两个“必须”。改革开放时期,邓小平同志明确指出:“学校要把坚定正确的政治方向放在首位。”江泽民同志也多次指出:“各级各类学校都要全面贯彻党的教育方针,坚持社会主义办学方向。”党的十六大以后,以胡锦涛为总书记的党中央同样高度重视学生特别是大学生的思想政治教育。习近平总书记也强调,培养德智体美全面发展的中国特色社会主义合格建设者和可靠接班人,是高校的根本任务。

加强和改进大学生形势与政策教育,也是总结我国教育发展历史经验得出的结论。青年学生的思想尚未完全成熟,极易受到外界舆论的影响。历史证明,只有我们重视和加强学生的形势与政策教育,我们的教育事业才能获得成功,我们的社会就更加稳定;一旦我们放松了学生的形势与政策教育,我们的教育事业就会受挫,我们的社会就会动荡。

### 2. 加强和改进大学生形势与政策教育,是当前国际、国内形势发展的迫切需要

加强和改进形势与政策教育是应对经济全球化发展趋势的迫切需要。首先,经济全球化是世界经济发展不可逆转的趋势,是世界各国之间长期的、复杂的较量,它必然伴随着因维护本国利益、国家主权和民族文化而产生的种种矛盾和冲突。西方发达国家是全球化的主导者,它们宣扬的全球化带有明显的政治意图。其次,随着全球化浪潮带来的信息技术、网络技术的普及,年轻人尤其是大学生面对各种各样的信息应接不暇,容易受到资产阶级自由化和反动思想的侵蚀。因此,坚守大学校园思想文化阵地的社会主义性质,保证大学生思想意识不被外来消极因素侵蚀,加强和改进形势与政策教育迫在眉睫。

### 3. 加强和改进大学生形势与政策教育,是培养高素质人才的重要举措

在21世纪,对人才素质的要求应特别强调以下三个方面:知识和能力的协同发展、科学素质和人文素质的和谐发展、个性的自由全面发展。从未来对人才素质的要求看,学会做事与学会做人、科学教育与人文教育同样重要,并应该在实践中有机结合起来。形势与政策教育教会大学生认清当今时代特征,有助于大学生自觉树立正确的人生目标和远大理想,立

志成才,自觉献身于民族复兴的伟大事业中。形势与政策教育重在方法论和认识论的结合,有助于提高大学生应对实际问题的能力。形势与政策教育的本质任务,就是教育学生自觉地站在正确的立场上,学会掌握和运用科学的方法论,学会运用矛盾的观点、联系的观点、发展的观点和全面的观点来观察形势、分析问题,透过纷繁复杂的社会表象看其内在本质。形势与政策教育,不是简单的播报新闻,不仅要告诉学生事实和结论,更重要的是要他们学会求证结论的过程,教他们学会看形势,学会站在正确的立场上,学会正确理解和贯彻党的大政方针。同时,形势与政策教育也是大学生提高综合素质、开阔胸怀与视野、增强责任感和大局观的重要方式。大学生不但要加强专业知识的学习,更要注意更新知识结构,缩小与世界先进水平的差距,将学术视野和业务视野向更广阔的领域扩展,既要成为“专才”,又要成为“通才”,这样才能为个人的发展提供更多的选择机会,长久地立于不败之地。

## 第二节 树立正确的形势观与政策观

生活中,我们每个人都自觉或不自觉地处一定的形势和各种各样的政策当中。为了正确认识形势,理解和执行政策,我们必须首先对形势和政策的基本特点有所了解,掌握认识形势的基本立场、基本原则、基本方法,树立正确的马克思主义形势观与政策观。

### 一、树立正确的形势观

形势是指客观事物发展的基本状况和主要趋势,是静态形象和动态趋向的统一。因此,树立正确的形势观不仅要求我们了解当前的静态表现,也要分析受到各种因素影响而出现的发展趋向。

#### 1. 形势的基本特点

##### (1) 客观性与规律性

形势是客观的,但它的发展变化又是由事物内部矛盾运动的内在规律支配的,还具有反映其基本态势和发展走向的客观规律性。人们既可以认识规律,也可以把握和运用规律,借以发挥主观能动作用,促进形势朝着有利的方向发展。这是我们之所以能够科学分析和正确判断形势的客观依据,也是形势学、政策学之所以成为科学的客观依据。规律是客观存在的,问题在于发现规律。这就需要我们掌握正确的世界观和方法论,善于运用马克思主义的理论和方法来分析和判断形势。

##### (2) 相关性与统一性

“形势”一词,最早用于阐述地理形势,一般是指地形、地势、地貌、地理之势,之后引申出来,泛指政治形势、经济形势、军事外交形势等。形势的相关性是指它在时空和内容上具有互相联系、互相影响的性质。表现在时间顺序上,未来的形势是由当前形势发展变化而来的,当前形势是由过去形势发展变化而来的;过去的形势对当前形势有影响,当前形势对未来形势有影响。表现在空间范围上,国际形势与国内形势、全国形势与省市形势、全局形势与局部形势、城市形势与农村形势、内地形势与边疆形势之间互有联系。表现在内容上,政治形势与经济形势,教育形势与政治、经济形势,工业形势与农业形势诸方面也是互相联系的。

### (3) 多样性与多变性

形势不仅是多样的，也是多变的，因为任何客观事物都是发展变化的，其内在因素和外在因素的共同作用，势必引起形势的现状和趋势不断发展变化。这种变化是绝对的、经常的，但并不排斥相对的稳定性。它是动态与静态的统一体，表现为相对静止、平稳运动的发展变化状态。因此，人们对形势的观察和认识，必须既注意其动态方面，又注意其静态方面。

## 2. 形势的基本立场

在有阶级的社会中，立场首先表现为阶级立场。阶级立场不同，对形势的认识也会截然不同。在当今社会主义条件下，虽然我们已经消灭了剥削阶级，但阶级斗争仍将长期存在，在政治斗争和大是大非面前，认识形势仍然要注意阶级立场的问题。

观察形势的立足点也不全表现为阶级立场，还表现为全局和局部、集体和个人等不同的立足点。在分析、判断形势时，立足点不正确，就会对形势做出错误的估计，就会犯错误，给党和人民的事业造成损失。因此，在观察、认识形势时，一定要站在党和人民的立场上，站在全局的立场上，以是否有利于国家和人民的利益为最高标准。

## 3. 形势的基本原则

### (1) 坚持唯物主义的基本原则和实事求是的思想路线，把握形势发展的客观规律

这是正确观察与认识形势的科学尺度，也是理性认知的基础。观察和认识形势之所以要坚持唯物主义的基本原则，是由形势的客观性和规律性决定的。这一原则的基本要求是，观察和分析形势要实事求是，防止在形势认识问题上的主观主义和片面性。

真正做到实事求是地认识形势，其方法论要求就是：第一，尊重事实，尊重实践，尊重群众的首创精神，深入实际，而不能从原则、本本出发，也不能从主观想象出发。这就叫作“不唯书，不唯上，只唯实”。为此，要脚踏实地地对形势所涉及的各个要素、方面和领域进行深入的调查研究，掌握大量的、合乎实际的第一手材料，在此基础上对形势作出准确的事实判断。第二，做到因地制宜、因时制宜，一切以时间、地点、条件为转移。看中国的形势就要站在中国的国情上看，看现在的形势就要从现在的时间坐标上看。不顾中国的形势和实际情况，照搬别国经验，或者不顾当前的形势和时空条件，超越社会发展阶段，都是主观主义和违背实事求是的表现。

### (2) 掌握和运用马克思主义的辩证法和认识论

坚持从感性认识到理性认识和透过现象看本质的认识方法，是由形势的错综复杂性决定的。环境越复杂，形势就越难把握；社会越发展，环境就越复杂，正确认识形势的难度就越大。现象是形势的表面特征和外部联系，属于感性认识的范畴；本质是形势的根本性质和内在联系，属于理性认识的范畴。从现象到本质的过程，就是由感性认识到理性认识的过程。想在复杂多变的国际环境和矛盾交织的国内环境中正确认识形势，就必须运用这一认识方法。

### (3) 努力提高理论思维和战略思维的能力和水平

这是分析和判断形势在思维素质方面的要求。“一个民族想要站在科学的最高峰，就一刻也不能没有理论思维。”认识、分析形势的根本目的是更好地把握和驾驭形势，牢牢掌握工作的主动权，并通过自己的活动积极影响形势，使之朝着有利于自己的方向发展，而不至于在形势面前茫然失措，这与人们的理论思维和战略思维的水平及能力直接相关。

(4) 从保障和维护人民群众和国家的根本利益出发,立足于自身所处的时代来分析和判断形势

确立科学判定形势的价值尺度,还需要从时代的主题出发来把握形势,这是马克思主义形势观的基本要求。时代属于反映社会某一发展阶段及其基本性质和基本特征的范畴。时代观是马克思主义国际观和战略观的重要组成部分,是马克思主义政党科学地分析形势、制定任务、确定战略、拟定政策的基本依据。面对当今世界“一球两制”的基本格局,准确地把握时代的主题及其转换,坚信社会主义取代资本主义的历史总趋势,是科学分析和判断当今国内外形势的客观依据和基本要求。

#### 4. 形势的基本方法

##### (1) 信息法

形势的分析是建立在大量有用的材料和事实基础上的。形势信息是指事物发展过程中所发生的各种情况,如事件、活动、材料、文件、报告等。形势信息要求真实、准确、及时。信息不真实、不准确,会把我们引入歧途;信息不及时,就会贻误时机。对于党和国家来说,要掌握信息,就要保证信息传递畅通无阻;对于个人来说,信息不足是对形势认识不清,甚至错误估计形势的重要原因。因此,应尽可能多地了解情况、收集信息,并辨别其真伪与准确程度,不可轻易下结论。掌握信息的方法有很多,如读书、看报、上网、看电视等,但最重要的是深入社会、深入群众去实地调查,掌握第一手材料。

##### (2) 比较法

比较是确定事物间异同关系的逻辑方法。没有比较就没有鉴别,就难以对形势做出正确的判断。事物本身随着时间的推移而发生变化,按时间的先后做自身比较,是纵向比较;比较事物在不同地域、不同国度由于各种条件的不同而产生的差异,是横向比较。运用比较法时,要注意进行科学的比较。

首先,要在某一共同关系下进行比较。要把客观事物放在大体相同的范围内、相同的前提下进行比较,否则就会失去可比性。比如,在比较我国东南沿海地区和内地相对落后地区的经济水平时,只拿工农业生产总值去衡量,是不科学、不公平的。同样,如果拿我国这样一个人口多、底子薄、耕地少、长期处于半殖民地半封建社会,仅有几十年社会主义建设历史的国家,同发达资本主义国家或帝国主义积极扶植的某些小国相比,从而得出社会主义不如资本主义的结论,这种比较是不科学的,也不能说明任何问题。

其次,要注意从本质上进行比较。本质是事物内部的、固有的联系,决定事物的性质。现象则是事物外部的、表面的联系。所以,我们进行比较时,要抓住事物的本质,而不能只进行现象的比较,否则可能会歪曲事物的本来面目。

##### (3) 充分运用现代科技手段

现代科学技术的迅速发展,不断改变着人们的生活方式、生产方式,也改变着人们的思维方式。尤其是以计算机和现代通信为中心的新科技革命,使人们能更加便捷地了解、收集各方面的动态和信息,把人们对客观事物的思维和观察推向新的水平。在现代社会中,人们已经开始大量使用更有说服力的定性分析和定量分析方法,比如,用人均年产值来反映社会生产力发展状况,用接受高等教育的比例来反映社会教育发展状况等;对不同时间、空间的统计结果进行纵向或横向的比较研究,来分析同一领域在不同时期、不同地区的发展状况。采用现代科学技术手段,使我们对形势的考察和分析更加科学、准确,更有说服力。

## 二、树立正确的政策观

政策观是包括政策的制定、执行、评价、调整和发展完善等环节在内的基本观点和基本原则。政策的本质是阶级利益与意志的体现,是执政党在各种涉及全局利害关系方面的问题上制定和实施的各项决策,是一种政治措施和手段。

### 1. 政策的基本特点

#### (1) 公共性与政治性

政策属于“公域性”的范畴。那些纯粹私人的、不受任何合法社会组织或法律监督和制约的个人活动与个人关系,即“私人性”领域,不是政策涉及的领域。

马克思主义认为,不同性质的国家政权和政党组织,总是从不同的政治利益出发,对阶级、民族、国家之间存在的政治、经济、科技、文教等方面的问题进行解决,而解决这些问题的种种措施和决策,就是政策。可见,政策充满了阶级之间的矛盾关系,具有鲜明的政治性。政策的政治性不仅表现在处理阶级之间的关系上,即使在一个阶级内部,政策的政治性也是十分鲜明的。就我国当前而言,党的政策总是涉及社会主义国家和人民群众的根本经济利益问题,而政治是经济利益的集中表现。比如,一项关于外交或干部的政策,其政治性是显而易见的;即使是计划生育政策,因为人口问题直接关系到社会生产的发展,影响国力的盛衰和民族的强弱,也是一个涉及国家和人民根本利益的全局性问题,也具有政治性。因此,制定和实施党和国家的政策,要善于从政治上加以把握。

#### (2) 时效性与稳定性

政策的制定和实施,都是为了把党和国家的奋斗目标变为现实。任何政策,都是在一定条件下指导人们从事现实活动的行动准则。政策受时间和空间的制约,只能适用于一个特定的时间范围,一劳永逸、一成不变的政策是不存在的。同时,政策具有其适用的范围。一项政策只能适用于决策者所规定以及所能规定的时空范围——一个组织、一个社区、一个国家或一个特定的国际社会。在决策者所规定或所能规定的范围之外,政策是没有效力的。

但是,政策的时效性并不意味着政策可以朝令夕改,毫无稳定性和连续性。稳定有序的政策也是保持国家稳定、社会进步的前提条件。因此,政策应该具有相对的稳定性和连续性。但是,政策的稳定性总是相对的,变动性是绝对的。在基本路线这一总政策长期稳定的条件下,具体政策甚至基本政策应该随着社会的发展而不断调整和完善,使政策跟上发展变化了的客观实际。

#### (3) 权威性与灵活性

党和国家的政策是对重大的政治、经济、科技、文教等活动进行规范,并通过国家的行政力量使人们遵从。它比伦理道德的约束层次高,具有很强的严肃性和权威性,任何组织和个人都不能仅仅从小团体或个人的利益出发,随意制定或违反政策。法律与政策同属于上层建筑,但政策不能作为划分罪与非罪的准则,也不能以暴力的形式强制人们就范,要通过宣传教育,鼓励人们在政策允许的范围内进行创造性劳动。

维护政策的权威性和原则性,也不能不问实际情况而机械地照搬或执行政策,它要求人们在政策允许的原则范围内保持一定的灵活性。在总政策、基本政策的指导下,可以因时、因地制宜,再制定一些具体政策以及地区性和行业性的政策;具体政策,也允许在执行过程中因情况的不同或特殊而保持一定程度的灵活性。政策的权威性与灵活性是相互统一的,不

能以维护权威、坚持原则为借口反对必要的灵活性,也不能以保持灵活性为名抹杀政策的权威性。

## 2. 树立马克思主义政策观

马克思主义政策观的基本原则,是由马克思主义政党的性质、特点和宗旨决定的。马克思主义政策观最重要的原则包括:坚持一切从实际出发,实事求是的基本路线;坚持实践第一的原则;坚持密切联系群众,走群众路线的原则;坚持社会主义制度,把握正确的政治方向;坚持政策的制定最终要符合有利于社会的全面进步和人的全面发展的原则;等等。

### (1) 马克思主义政策观的首要前提:实事求是,一切从实际出发

准确地认识和把握一个国家的国情以及它在发展中所处的历史阶段,对于政策的制定非常重要。我国改革开放和现代化建设取得成功的根本原因之一,就是克服了过去那些超越社会发展阶段的错误观念,对所处的社会主义初级阶段的基本国情有了统一地认识和准确地把握。比如,针对我国生产力发展水平低、城乡差别大、在世界上属于低收入国家的实际情况,必须把加强经济建设和大力发展生产力作为一切政策工作的中心;针对我国是一个人口大国、农业人口占多数、老龄化社会来临等特点,社会政策既要考虑规范化和政策的统一,又必须考虑政策的灵活性、适应性,使社会政策的制定与生产力发展水平和各方面的承受能力相一致。同时,基本政策要适应时代的主题,并积极促进时代主题的实现。

### (2) 马克思主义政策观的认识根源和检验标准:实践第一原则

政策是理论向现实转化的中介,体现着实践主体的意志、愿望和目的,直接关系到实践活动的展开及其成败。在现实性上,政策具有实践性的特征。因此,制定和贯彻政策要坚持马克思主义实践第一的原则。

政策的实践性首先表现在政策源于实践。我们所制定的政策不是凭空产生的,而是对社会实践积极能动反映的产物。实践是人们能动地改造现实世界的社会性的客观物质活动,实践是认识的基础,是认识发展的动力。一般而言,政策总是以实践的形态出现,表现为行动方案、措施和办法,具有手段性和直接现实性的特征,目的在于把党和国家的主张变成千百万人民群众的实践活动,实现政治目标。因此,我们研究和制定政策,一定要注意把握政策的实践性特点。

### (3) 马克思主义政策观的出发点和立足点:为人民谋利益

为人民谋福利,最大限度地满足人民群众的物质和文化生活需要,是马克思主义政策观的出发点和落脚点。判断一项政策的优劣得失,最根本的一条就是看人民群众根本利益的保障程度和实现程度。这是由无产阶级政党的性质、宗旨和党的群众观点决定的。

为人民谋利益也是由马克思主义政党的群众观点决定的。马克思主义的群众观认为,人民群众是社会实践的主体,也是创造历史的决定力量,制定政策必须紧紧地依靠广大人民群众,相信人民群众的伟大创造力,尊重人民群众的首创精神。这是无产阶级政党制定政策的智慧源泉和力量基石,也唯有如此,党的政策才会得到广大人民群众的拥护和支持。

把致力于为人民谋福利作为政策观的出发点和立足点,就必须把满足最广大人民的根本利益,满足人们的物质文化生活需求,使人民群众不断获得切实的经济、政治、文化权利,体现和贯彻到各项社会政策之中。这就要求我们在制定政策时以全体人民为对象,真正体现政策的广泛性和民众性,并通过政策的调整体现社会公平、公正的原则,缩小收入差距,深化分配制度改革,改善分配关系,抑制贫富分化,努力满足人民群众改善生活的愿望和日益

多样化的利益要求,使社会主义建设的成果惠及全体人民,最终达到共同富裕。

#### (4) 马克思主义政策观的基本方法:坚持走“群众路线”

群众路线是无产阶级政党的根本路线,是群众观点在实际工作中的贯彻和运用,也是无产阶级政党制定正确政策的基本方法。这就是“从群众中来,到群众中去”。毛泽东同志指出:“从群众中集中起来又到群众中坚持下去……这是基本的领导方法。”他还说:“在我党的一切实际工作中,凡属正确的领导,必须是从群众中来,到群众中去。这就是说,将群众的意见(分散的、无系统的意见)集中起来(经过研究,化为集中的、系统的意见),又到群众中去宣传解释,化为群众的意见,使群众坚持下去,见之于行动,并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后再从群众中集中起来,再到群众中坚持下去。如此无限循环,一次比一次更正确、更生动、更丰富。这就是马克思主义的认识论。”

#### (5) 马克思主义政策观的价值取向:推进社会的总体进步和人的全面发展

马克思主义历史观认为,社会是一个有机的整体,而社会有机体又是一个由其内部所包含的各种因素、各个层面和各个领域之间内在联系、相互协调、共同促进的有序结构。因此,社会的总体进步包括社会形态发展的各个方面,涉及经济、政治、文化、社会等各个领域。具体来说,社会的总体进步表现在一个社会经济的富裕程度、政治的民主程度、文化的先进程度与社会的和谐程度,体现在这个社会的物质文明、制度文明、精神文明、生态文明等文明形态的全面推进和协调发展上。马克思主义政策观的价值取向理应积极推动、实现社会的总体进步。

马克思主义还认为,社会生产力的发展和社会的总体进步,最终体现在人自身的全面发展和解放的程度上。人的全面发展和解放,既是社会进步的主要动力,又是社会进步的目的所在。人的全面发展和解放是社会主义社会的基本原则。为此,政策的制定就应该坚持“以人为本”,考虑怎样最大限度地激发人们的能动性、自主性和创造性,使政策的制定和实施所取得的成果惠及全体人民。

### 第三节 形势与政策课程的学习方法

形势与政策的课程性质、教学内容和教学目的等决定了形势与政策课程的学习原则与方法同其他课程的学习方法有共同之处,也有特殊性。我们在学习本门课程的过程中运用正确的学习方法,提高对于当前形势以及政策的认识水平。

#### 一、增强主人翁意识,主动关心形势与政策

由于形势与政策是不断变化发展着的,会不断出现新问题、新情况,所以学习形势与政策光靠听取课堂讲授是不够的,课堂上只能讲授一些基本观点和基本政策,只起引路作用。跟上形势的发展,必须靠学习者坚持关心时事政治,养成关心国内外大事的习惯。开阔视野、胸怀祖国、放眼世界,这是任何一个立志成才、报效祖国的青年学生应有的情怀,也是学好形势与政策课程的基本前提。

## 二、运用科学的思维方法，多思多想

形势与政策课程的性质决定了它的复杂多样性。学习该课程，必须掌握和运用马克思主义的辩证法和认识论，充分运用科学的思维方法，坚持历史唯物主义，理论联系实际，这样才能在复杂的社会现象和社会矛盾中，分清主流和支流、现象和本质，全面认识形势及其发展趋势，正确理解政策及其发展变化，不断提高理论水平、政策水平和分辨是非的能力，为今后观察、分析问题奠定良好的基础。

## 三、积极参加社会实践，坚持课堂内外学习相结合

深入社会，了解社会，特别是有目的地进行社会调查，是学习形势与政策课程的重要方法。实践是检验真理的唯一标准。调查能够使我们具体地感受到形势如何，政策的实际情况与执行状况。调查的方法多种多样，有座谈、访问、观察、统计等。调查应力求全面、深入、科学，定性与定量相结合，从而得出正确的结论。从课堂上学到关于形势与政策的基本观点后，深入社会做实际调查，有助于学习者更好地理解形势、执行政策，自觉地与党中央在政治思想上保持一致。同时，教师要进一步拓展教学的内容和空间，充分利用丰富的现代教学工具，如现代传媒手段、影像资料等，运用各种教学方法，如讨论法、情景模拟法等，丰富和加深学生对我国经济建设和社会发展巨大进步的认识，提高形势与政策教育的效果。



### 思考题

1. 谈谈学习形势与政策课程的内容、特点和意义。
2. 大学生如何树立正确的形势观和政策观？

## 专题二

# 国民经济和社会发展的第十三个五年规划



### 学习重点

- (1) 了解十三五规划制定的基本过程。
- (2) 掌握十三五规划的主要内容。
- (3) 准确理解我国十三五规划的核心要素。

## 第一节

## 十三五规划制定的主要过程

### 一、启动规划

十八届五中全会是中共中央对“十三五”的发展提出重大改革和发展建议的会议。所以，十八届五中全会要追溯到“十三五”规划的起步点。2014年4月17日，国家发改委召开了“十三五”规划的编制会议，宣布启动国民经济和社会发展的第十三个五年规划，要求规划编制必须强化全球视野和战略思维，正确处理好政府和市场的关系，科学设定规划目标、指标，积极推进“四向”规划体制改革，坚持开放、民主编制规划，使“十三五”规划更加适应时代要求，更加符合发展规律，更加反映人民意愿。这是“十三五”规划的启动。

### 二、课题招标

“十三五”规划启动之后，国家发改委开始就“十三五”的重大项目进行课题招标，一共遴选了51个项目，面向海内外进行研究项目招标。在这个过程中，每个项目不低于五家单位进行承担。承担单位不限于政府部门，也包括科研机构、高校和社会上的智库机构。也