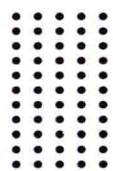




普通高等教育“十一五”规划教材



形势与政策



李贵敏◎主编

航空工业出版社

普通高等教育“十一五”规划教材

形势与政策

主 编 李贵敏

副主编 贾国强 张红

张红 (910) 目录题查件图

航空工业出版社

北京

内容提要

《形势与政策》课是我国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。

本书绪论部分主要介绍学习形势与政策课程的重要意义及相关知识。在绪论之后的16个专题中,内容分为国内和国际两大部分。国内部分从建国六十周年、科学发展观、社会主义核心价值体系、我国当前经济形势、农村改革发展、民族团结和社会稳定、台湾问题、国际形势与中国外交8个方面阐述了中国共产党在政治、经济、文化、外交、祖国统一等方面的最新理论、方针和政策;国际部分主要阐述了我国与当前一些主要大国之间的关系、地区热点与国际安全环境,以及当前世界经济形势及其对政治的影响等内容。在有些专题还设立了“相关链接”栏目,以求开拓学生眼界,激发学习兴趣,丰富教学内容。

本书理论精当,繁简适度,体现了国际国内形势与政策的新变化和新发展,适应“形势与政策”课程开课的学分、学时需要。除可作为高等院校“形势与政策”课程教材外,亦可作为高校学生思想政治教育学习读本。

图书在版编目(CIP)数据

形势与政策 / 李贵敏主编. —北京: 航空工业出版社,
2009.6

ISBN 978-7-80243-264-2

I. 形… II. 李… III. 时事政策教育 IV.D643

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第056621号

形势与政策 Xingshi Yu Zhengce

航空工业出版社出版发行

(北京市安定门外小关东里14号 100029)

发行部电话: 010-64815615 010-64978486

北京市科星印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经售

2009年6月第1版

2009年6月第1次印刷

开本: 787×960

1/16

印张: 19.5

字数: 361千字

印数: 1—5000

定价: 25.80元



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,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。通过形势与政策的教育,帮助大学生开阔视野,审时度势,紧跟时代步伐,全面正确地认识党和国家面临的形势与任务,提高认识、分析、判断形势的能力,理解、执行和拥护党的路线、方针和政策,增强实现改革开放和社会主义现代化建设宏伟目标的自信心与责任感。

2009年是深入贯彻落实党的十七大精神、推进“十一五”规划顺利实施的关键一年,也是应对国际经济形势复杂变化、保持我国经济平稳较快发展的重要一年。2009年的高校“形势与政策”教育教学,要全面贯彻党的十七大、十七届三中全会和中央经济工作会议精神,学习贯彻胡锦涛总书记在纪念党的十一届三中全会召开30周年大会上重要讲话精神,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,有针对性地教育引导大学生正确认识当前国内外形势,统一思想,坚定信心,以实际行动投身到国家经济社会发展中去,为推动经济发展,实现全面建设小康社会的奋斗目标而发奋学习。

为贯彻落实《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》精神,为满足教学的要求,适应当代大学生对“形势与政策”课的需求,我们根据教育部2009年“形势与政策”教育教学要点并联系高职高专学生实际,结合国际国内形势与政策的新变化和新发展,编写了这本《形势与政策》教材。本书深入阐述了党的十七大确立的重大理论观点、重大战略思想、重大工作部署及对当前国内外形势的分析判断,理论精当,繁简适度,并适应“形势与政策”课程开课的学分、学时需要。有些专题还设立了“相关链接”栏目,以求开拓学生眼界,激发学习兴趣,丰富教学内容。

本书由李贵敏担任主编,贾国强、张红担任副主编。参加本书编写的有李贵敏(绪论、第十六章),贾国强(第三、四章),张红(第五、十四、十五章),张玉嵩(第一、二章),张映锋(第十二、十三章),任经辉(第七、九章),杨玉春(第六、八章),靳翠梅(第十、十一章)。在编写过程中,参考了大量的文献资料,在此向参考过的文献资料的作者表示诚挚的谢意!由于编写时间仓促,编者水平有限,书中疏漏与不当之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

编 者

2009年4月

目 录

绪论	1
第一节 形势与政策概述	1
一、形势的含义和特征	1
二、政策的含义和特征	3
三、形势与政策的关系	7
第二节 科学的形势政策观	8
一、马克思主义的基本立场和观点	8
二、学习形势与政策的科学方法	10
第三节 学习“形势与政策”课的意义和要求	11
一、学习“形势与政策”课的意义	11
二、学习“形势与政策”课的要求	12
第一章 辉煌六十年	14
第一节 开天辟地的创举	14
一、“五四”运动与“五四”精神	14
二、中国共产党是中国人民和中国历史的必然选择	15
第二节 奠定基础的三十年	16
一、新民主主义社会向社会主义社会过渡阶段（1949~1956年）	16
二、开始全面建设社会主义的十年（1957~1966年）	18
三、“文化大革命”的十年（1966~1976年）	19
第三节 改革开放的三十年	19
一、改革开放三十年的伟大历程	19
二、改革开放三十年的辉煌成就	27
三、改革开放三十年的经验启示	31
思考题	33
第二章 科学发展观	34
第一节 科学发展观提出的时代背景	34
一、科学发展观提出的时代背景	34
二、科学发展观的理论基础	36
第二节 科学发展观的科学内涵和精神实质	37
一、科学发展观的科学内涵	37
二、科学发展观的精神实质	38
第三节 牢固树立和全面落实科学发展观	39



一、统一思想,牢固树立科学发展观	40
二、全面理解和认真落实科学发展观	41
三、统筹兼顾,提高执政能力和领导水平	47
四、深入贯彻落实科学发展观	49
思考题	51
第三章 社会主义核心价值体系	52
第一节 社会主义核心价值体系的基本内容	52
一、坚持马克思主义指导思想	54
二、坚持中国特色社会主义共同理想	55
三、坚持以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神	57
四、坚持社会主义荣辱观	61
第二节 建设社会主义核心价值体系	64
一、建设社会主义核心价值体系的重大意义	65
二、建设社会主义核心价值体系的基本途径	67
思考题	71
第四章 当前我国经济形势与政策	72
第一节 当前我国经济形势分析	72
一、2008 年我国经济回顾	73
二、当前我国经济形势分析	77
第二节 2009 年经济工作的重点任务	82
一、2009 年经济工作的总体要求	82
二、2009 年经济工作的重点任务	83
思考题	86
第五章 新形势下的农村改革发展	87
第一节 农村改革发展的光辉历程和宝贵经验	87
一、农村改革发展的光辉历程	87
二、30 年农村改革发展的伟大成就和宝贵经验	89
第二节 新形势下推进农村改革发展	90
一、新形势下推进农村改革发展的重大意义	90
二、推进农村改革发展的总体思路	92
三、推进农村改革发展的重大战略部署	94
第三节 2009 年农业农村工作的总体要求与重点任务	98
一、2009 年农业农村工作的总体要求	98
二、2009 年农业农村工作的重点任务	98

三、当前做好农民工工作的重点	101
思考题	102
第六章 维护祖国统一 反对民族分裂	103
第一节 澳门回归 10 周年	103
一、“一国两制”方针成功地付诸实践	103
二、社会面貌焕然一新	105
三、同祖国内地的关系日益密切	106
第二节 “藏独”问题	107
一、所谓“西藏独立”的由来	107
二、达赖集团的分裂活动	108
三、坚持原则、留有余地，切实解决好西藏问题	111
第三节 西藏民主改革 50 周年	112
一、西藏民主改革的历程	112
二、50 年来西藏的历史巨变	113
第四节 “东突”恐怖组织	116
一、“东突”问题的由来	117
二、“东突”恐怖组织的分裂活动	118
三、坚决防范和打击境内外“东突”恐怖破坏活动	119
第五节 坚决维护祖国统一、民族团结和社会稳定	119
一、发扬爱国主义精神	120
二、树立正确的祖国观	120
三、树立正确的民族观	120
四、树立正确的宗教观	121
五、树立正确的文化观	121
思考题	122
第七章 中国的台湾问题	123
第一节 台湾问题的由来和实质	123
一、台湾问题的由来	123
二、台湾问题的实质	125
第二节 中国处理台湾问题的原则和立场	126
一、一个中国的事实和法理基础	127
二、一个中国原则是实现和平统一的基础和前提	129
三、中国政府坚决捍卫一个中国原则	130
四、同台独势力作坚决的斗争	132



第三节 两岸关系的发展	133
一、30年来两岸关系发展取得的历史性成就和主要经验	133
二、推动两岸关系和平发展的新政策和主张	137
思考题	140
第八章 当前国际形势与中国的外交政策	141
第一节 当前国际形势	141
一、全球金融危机爆发使世界经济遭受重创,国际金融体系改革的紧迫性上升	141
二、世界正向多极化加速发展,大国关系更加错综复杂	142
三、传统安全挑战有新的发展,非传统安全问题成为新安全观	143
第二节 中国的外交政策	149
一、中国外交政策的宗旨和根本原则	149
二、中国外交的主要任务	154
三、2009年中国外交的中心任务	155
四、中国在当今世界的地位和作用	156
思考题	158
第九章 中美关系	159
第一节 中美关系的发展历程	159
一、中美对抗	159
二、中美关系正常化	160
三、中美关系曲折发展	160
第二节 中美关系的现状和特点	161
一、中美建交30周年	161
二、中美关系新进展	164
第三节 中美关系存在的问题及发展前景	167
一、中美关系存在的问题	167
二、中美关系发展前景	171
思考题	174
第十章 中日关系	175
第一节 中日关系的历史发展	175
一、中日关系的历史演变	175
二、“战略互惠”开启中日关系的新阶段	178
第二节 中日关系存在的主要问题	181
一、中日关系存在的主要问题	181
二、中日关系发展的有利因素	187

第三节 中日关系的未来走向	189
一、中国处理中日关系的原则和立场	189
二、中日关系的未来走向	191
思考题	194
第十一章 中俄关系	195
第一节 中苏关系的回顾与反思	195
一、中苏关系的回顾	195
二、中苏关系的反思	196
第二节 中俄关系的建立与发展	197
一、中俄关系的建立与发展	197
二、中俄关系发展取得的成就	202
第三节 中俄关系发展前景	204
一、中俄关系存在的问题	205
二、中俄关系发展前景	206
思考题	211
第十二章 中欧关系	212
第一节 中欧关系的发展历程	212
一、近年来的中欧关系	212
二、中欧关系新进展	215
第二节 新时期中欧关系出现的问题及前景展望	217
一、新时期中国的发展和中国的忧患意识	218
二、新时期中欧关系出现的问题	219
三、中欧关系展望	223
思考题	224
第十三章 中非关系	225
第一节 中非关系的历史发展	225
一、中非友好关系发展历程	225
二、中非关系新进展	227
第二节 中非合作的主要成就和启示	229
一、中非合作的主要成就	230
二、中非关系 50 年的启示	233
第三节 中非友好合作的前景	236
一、中非双方同意加强政治领域合作	237
二、中非双方将加强经济领域合作	237



三、中非双方将加强在国际事务中的合作	237
四、中非双方将加强社会发展领域合作	238
思考题	240
第十四章 中国周边外交	241
第一节 中国共产党三代领导人的周边外交思想	241
一、中国共产党第一代领导人的周边外交思想	241
二、中国共产党第二代领导人的周边外交思想	242
三、中国共产党第三代领导人的周边外交思想	243
第二节 中国与东盟的关系	247
一、中国—东盟关系发展历程	247
二、中国与东盟关系新进展	249
第三节 中印关系	250
一、中印关系新进展	250
二、影响中印关系的几个重要因素	252
第四节 中国周边关系新进展	256
一、中韩战略合作伙伴关系	256
二、中国同周边国家的关系	258
思考题	260
第十五章 地区热点与国际安全环境	261
第一节 中东问题	261
一、中东问题的由来	261
二、中东问题的实质	263
三、中东问题的展望	264
第二节 恐怖主义问题	266
一、当代恐怖主义产生的原因	266
二、严厉打击恐怖主义,维护世界和平与稳定	268
第三节 核不扩散问题	270
一、《不扩散核武器条约》	270
二、朝鲜核问题	272
三、伊朗核问题	274
思考题	279
第十六章 当前世界经济形势及其对政治的影响	280
第一节 当前世界经济形势	280
一、全球经济继续下行	280

二、通胀压力消除, 通缩忧患出现	282
三、第一轮救市效果尚不明显, 各国政府再度出击	282
第二节 经济因素对世界政治的影响	283
一、世界经济对政治多极化趋势的影响加大	283
二、世界经济对大国关系产生重大影响	285
三、能源安全、粮食安全对国际政治影响深刻	287
第三节 世界经济前景及对中国经济的影响	289
一、世界经济前景	289
二、应对国际金融危机	290
三、世界经济对中国经济的影响	294
思考题	299

绪论

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,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。其中,形势教育是帮助学生认清国内外形势的活动;政策教育是帮助学生理解党和政府的路线、方针、政策的活动的。这两方面的教育活动是紧密联系在一起。

大学生是未来的国家栋梁,形势与政策教育对于国家、学校和学生个人都具有非常重要的意义。长期以来,形势与政策教育帮助广大青年学生开阔视野、活跃思维、振奋精神、增长才干,掌握发现问题、分析问题、解决问题的本领,树立正确的人生观、价值观和世界观,有意识地做好自己的成才规划,更好地完成大学学业,为走向社会担当重任打下良好的基础。

第一节 形势与政策概述

形势与政策和人类社会发展紧密相联,与人们的政治生活、物质生活、精神生活息息相关。在历史的长河中,无数杰出的智囊人物,他们审时度势,出谋献策,给人类留下了关于分析形势、研究政策的大量思想遗产。

今天,关于形势与政策的知识日益发展为系统的专业科学,对形势与政策的分析已经不再是带有神秘色彩的“先见之明”、“未卜先知”。有志青年若能通过努力学习相关知识,并掌握科学的理论和方法,经过适当的训练,也可以对事物有自己的分析和预见。

“形势”和“政策”是本课程最基本的概念,下面首先对这两个概念的含义、特征,以及它们之间的关系等作一简单介绍。

一、形势的含义和特征

(一) 形势的含义

从一般意义上说,形势是指客观事物的发展状况和趋势,有“形”和“势”两层含义。“形”是指对事物发展的现状,即客观事物受到各种因素的影响和制约,在某一阶段、某一时期或某一区域所表现出来的外在静态形象。“势”是指



事物发展变化过程中由于具备某种因素、不具备某种因素，或受某种因素的影响所呈现出来的趋向、较为稳定的动态表现。因此，形势是静态形象和动态趋向的统一。看形势，既要当前的静态表现，也要看由于各种因素影响将出现的发展趋势。

形势按照不同的标准，可以划分为不同的种类：以空间划分，有国际形势、国内形势和地区形势，而国内形势又包括内地、沿海、特区、省、市、自治区形势等；以时间划分，有过去的形势、现在的形势和将来的形势；以内容划分，有政治形势、经济形势、军事形势、外交形势、科技形势等，其中经济形势又可分为工业、农业、商业、金融形势等；以层次划分，有主要形势和非主要形势、基本形势和非基本形势、全局形势和局部形势、一般形势和特殊形势等。

需要指出的是，各种形势都是相互联系的，不存在某方面孤立的不受其他方面影响的形势，并且，在各方面形势中必定有一方起着主导作用，这种起主导作用的形势往往决定着全局形势的发展趋势。因此，形势分类要注意区分主次，注意互相间的交叉，不能截然分开，在考察时应进行综合分析，才能做到审时度势。

正确地观察分析形势就是认识世界的过程，就是在马克思主义理论的指导下，对形势作出科学的分析，得出正确的结论，是思想认识符合事物发展与变化的客观实际，达到主观与客观相一致，理论与实践相统一。只有这样，才能在变化多端的形势下保持清醒的头脑，正确地理解和自觉地贯彻执行党的路线、方针和政策。

（二）形势的特征

马克思主义的唯物史观认为，形势是一种客观存在的社会状态，在人类社会，无论条件如何，社会总是处于一定的形势之下，所谓没有形势的社会“真空”是不存在的。社会存在本身就表明了形势的存在。形势同其他事物一样，有其自身的特征。充分认识形势的基本特征，有利于我们正确分析、判断形势，把握机遇，因势利导。

形势主要有以下几个方面的特征：

第一，客观性。形势是一种客观存在，它的出现和发展不以人的意志为转移。无论我们在主观上承认与否，喜欢与否，它都是客观存在的。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，由低级到高级发展的总趋势。

第二，普遍性。任何事物的发展都有自己的形势，并且总是伴随着事物发生发展的全过程。从这个意义上说，学习这门课程具有特殊重要的意义，因为

如果你确实抱着认真的态度去学习,那么从中学习到的正确的立场、观点和方法,很可能将会使你终生受益。

第三,复杂性。形势的种类复杂,并且不断地发展变化,而影响形势发展的制约因素也是纷繁复杂的。“横看成岭侧成峰,远近高低各不同”,因此看形势需要把握好视角。从这个意义上说,学习这门课程,对于锻炼大学生的思维将会大有帮助。

第四,相关性。所谓有其“果”必有其“因”,形势的不同内容之间、影响因素之间,以及各类形势之间相互关联,发生着多种互为因果、互为条件的关系。

第五,阶段性。阶段性是形势的时间特征。在不同时期、不同阶段,形势会表现出一定的差别,因为形势在不断地发展变化,总要从一个阶段到达新的阶段。此特征其实正是我们学习形势与政策的有关知识,并且开展分析形势、把握政策的有关训练的现实意义所在。在一定条件下,人们可根据对形势的了解、分析和判断,通过人为地改变某些影响因素,或充分地利用某些客观条件,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,促进事物向符合某种主观愿望的方向发展。

形势的发展受诸多因素的影响和制约。从国际形势来看,国家利益和民族利益、各国对外政策、主权国家政治经济发展状况、国家政治与文化意识形态、国际风云人物、国际市场、国际组织、宗教、领土问题等都是国际形势发展变化不可忽视的影响因素。

从国内形势来看,社会制度、路线、方针、政策、社会管理水平、社会政治环境、公民素质、人口和自然资源条件等,都对形势的发展产生积极或消极的影响。总路线对形势起根本作用,而政策对形势起最直接的作用。

尽管制约因素很多,致使形势有时发展变化无常,扑朔迷离,异常复杂,但人们在形势分析中总可以抓住某几个关键因素,对形势发展作出较为科学的判断。

二、政策的含义和特征

(一) 政策的含义

政策是指国家机关、政党及其他政治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,它是在执政党对客观认识的基础上,领导和管理国家的手段,属于上层建筑和意识形态的范畴。它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称,含有统治、



治理、管理国家一切行为的谋略或策略的意思，是运用一定的理论去指导实践活动的必不可少的中间环节。从本质上讲，政策是统治阶级利益和意志的反映，是主观指导和客观规律的统一。本课程所讲的政策，主要指党和国家的政策。

政策从范围和结构上看是多层次、多侧面的，按不同属性可分为如下类别：从范围上看，政策有广义和狭义之分，广义的政策包括总政策、基本政策、一般政策、具体政策和具体政策规定，狭义的政策仅指各项具体政策；从纵向上看，政策按层次可分为宏观政策和微观政策；从横向上看，政策按领域可分为对外政策和对内政策，其中对内政策的各种行业性政策，可分为经济政策、政治政策、社会政策、科技政策、文化政策、教育政策、军事政策等；政策按作用还可分为鼓励性政策和限制性政策。

“政策和策略是党的生命”，这是毛泽东同志对我国新民主主义革命和社会主义建设经验的深刻总结。因为党对国家的领导，主要是路线、方针、政策的领导，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。具体地说，政策是促进生产力发展的重要保证，是巩固和完善社会主义制度的保证，是建设社会主义精神文明的重要保证，是巩固国防、维护世界和平、促进人类进步的重要保证。

（二）政策的特征

政策主要有以下几个方面的特征：

第一，阶级性和人民性。在阶级社会中，无论什么政策都是从一定的阶级利益出发，并为维护和发展本阶级的利益服务的。中国共产党在马克思主义基本原理的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。

政策的人民性既体现在政策制定的人民性，又体现在政策执行和实践过程的人民性两个方面。一切为人民的利益是我们党制定路线、方针、政策的出发点和归宿，也是党的现行政策的根本目的。这种人民性体现为执政目的的人民性、制定政策的人民性和政策实践的人民性，充分反映了中国共产党全心全意为人民服务的根本宗旨。

十六大报告指出：“制定和贯彻党的方针政策，基本着眼点是要代表最广大人民的根本利益，正确反映和兼顾不同方面群众的利益，使全体人民朝着共同富裕的方向稳步前进。”

第二，公共性和权威性的统一。政策的公共性是指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，为制定执行政策的方向和准则。政策不管以什么形式表达出来，都是以代表人民群众的根本利益、长



远利益、全局利益、具体利益的利益统一体。

政策是社会关系的调节器，其运行和有效性有赖于其权威性。政策的权威性是指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为准则和行为规范。

政策的公共性是广泛地代表了人民群众利益，而政策的权威性是集中地体现了人民群众利益，其本质上都是以人民群众利益为最高标准。代表公共利益的政策只要一发布，就自动具有其权威性，体现了政策公共性就是维护了政策权威性。

第三，稳定性与可变性。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，以及社会文化能够可持续发展。

制定方针政策的依据是客观存在的实际情况，正确的政策必须真实地反映客观实际。由于事物内部矛盾运动和周围条件的变化，事物总要发生不同程度的变化，因而客观实际总是运动变化的，这就决定了政策必须随着实际情况的变化而发生相应的变动和调整。

第四，原则性和灵活性的统一。政策作为指导人们实践活动的准则，其本身就体现着社会发展的本质和规律，反映政党及国家的根本利益，具有高度的原则性。政策的原则性是由政策的本质所决定的，如果原则性受到破坏，政策的性质也就变了，而政策的积极作用也就消失了。因而，必须坚定不移地维护政策的原则性。

政策虽然带有方向性、原则性的规定，但各地区在贯彻执行中央政策的过程中，应掌握一定的灵活性，因时因地制宜，具体情况具体对待。

政策的原则性是灵活性的基础，灵活程度应该是不违背政策所规定的原则精神，如果超出政策所规定的原则，就会造成政策变形、走样。所以，政策的灵活性应该是更好地维护政策的原则性，政策的原则性包含着政策的灵活性，二者辩证统一。

第五，公平性与效率性。政策是政府等公共机构进行公共管理的途径与手段，政府的公共管理不同于企业的管理，其根本目标是实现社会的公正、公平，后者则主要以较少的投入实现较大的产出，争取更高的效率为根本目的。因此，评价一项政策的好坏，首要的标准是看它在实施以后，有没有使社会价值的分配更加公平、合理。这种公平不仅体现在个人层面，而且还体现在地区层面上；不仅体现在物质享受方面，而且还体现在精神、文化的享受方面。

但政府的公共管理又必须讲究效率。社会需要政府通过政策来解决的问题

越来越多,在这种状况下,政策的运行就必须要求是高效率的。政策的效率应当服务于公平,效率应当是公平基础上的效率,一定的效率也正是提供公正、公平的物质基础。

(三) 政策的功能

政策在实施过程中所能发挥的功效和作用主要有:

第一,制约性功能。例如,我国的基本国策计划生育政策明确规定了对人口过快增长的限制,同时也体现了保持合理人口结构与素质的政策意图。国家明确发布这样的政策,并制定了配套的有效措施,就有效地制约着我们每个公民的生育行为,有力地控制了我国人口过快增长的形势。

第二,导向性功能。任何政策都有一定的导向性,政策制定者根据某一客观形势和发展目标的需要,制定了某项政策,并制定了配套的有效措施,以此统一人们的思想,规定人们的行为准则,从而使整个社会朝一个共同的方向发展。例如,计划生育政策出台以后,政府通过政策宣传、行政管理等相应的措施,使人们对于我国人口形势的认识统一起来,在全社会形成“只生一个好”、“优生优育”和“少生快富”的共识,并落实到实际行动上。

第三,管理性功能。政策是国家管理的手段、工具和杠杆。国家的管理活动,是一项复杂的系统工程,各项国家行政事务的管理、思想意识形态的管理和社会生活的管理,都是通过政策来实现的。

第四,象征性功能。政策的象征性功能所达到的效果是使政策的影响力增加和促使公众对政策的认同。例如,我国大力推广普通话这一政策,就是一种保证,它明确表示,普通话教育是一项国家的政策,必须得到各级政府的重视,要努力使更多的人用普通话。

政策的制定是一个十分复杂的问题,制定出来的政策正确与否,要看它是否符合政策标准。党和国家的一切工作和方针政策,都要以是否符合最广大人民群众的利益为最高衡量标准。

制定政策是一个主观见之于客观,认识见之于实践的过程,必须以国家、社会、地区客观存在的现实状况为依据。首先应对形势作出全面的、正确的分析与判断,考虑到各个领域的多种联系、新老政策之间的延续性,科学地分析整个社会对政策的承受能力,以及客观条件所允许的限度等。这样才能保证政策的系统性、科学性、灵活性、协调性和反馈性。

政策并不会在制定出来以后就自动完成其目标,政策的执行是将政策目标转化为政策现实的唯一途径。毛泽东同志曾指出:善于把党的政策变为群众的行动,是一项马克思列宁主义的领导艺术。