

高职高专重点规划教材

王金星 马秋林 \ 主编

大学生 形势与政策概论

GAOZHI GAOZHUAN
ZHONGDIAN GUIHUA JIAOCAI
DAXUESHENG
XINGSHI YU ZHENGCE GAILUN



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

高职高专重点规划教材

大学生形势与政策概论

王金星 马秋林 主 编

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

大学生形势与政策概论 / 王金星, 马秋林主编. —
成都: 西南交通大学出版社, 2010.8
高职高专重点规划教材
ISBN 978-7-5643-0793-6

I. ①大… II. ①王… ②马… III. ①时事政策教育
—高等学校: 技术学校—教材 IV. ①G641.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 154484 号

高职高专重点规划教材
大学生形势与政策概论
王金星 马秋林 主编

责任编辑	郭发仔
封面设计	何东琳设计工作室
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 87600533
邮 编	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	四川经纬印务有限公司
成品尺寸	170 mm × 240 mm
印 张	17.25
字 数	310 千字
版 次	2010 年 8 月第 1 版
印 次	2010 年 8 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-0793-6
定 价	26.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: (028) 87600562

《大学生形势与政策概论》

编 委 会

主 编 王金星 马秋林

副主编 朱 媛

编 委（以姓氏笔画为序）

马秋林 王金星 王建洪

刘华山 刘光明 刘 进

江 涛 刘 强 朱 媛

胥长寿 姜友维 钟 澳

目 录

第一讲 树立科学的形势与政策观 / 1

- 一、形势与政策教育的重要性 / 1
- 二、形势与政策的基础知识 / 6
- 三、马克思主义的形势政策观 / 12

第二讲 加强和改进新形势下党的建设 / 20

- 一、加强和改进新形势下党的建设的重要性和紧迫性 / 20
- 二、加强和改进新形势下党的建设的重要指导原则 / 24
- 三、加强和改进新形势下党的建设的主要任务 / 25
- 四、加强和改进党的建设的新要求新举措 / 31

第三讲 新中国 60 年的辉煌成就 / 37

- 一、开天辟地的创举 / 37
- 二、奠定基础的 30 年 / 40
- 三、改革开放的 30 年 / 44
- 四、新中国 60 年发展的启示 / 56

第四讲 我国当前的宏观经济形势 / 61

- 一、我国经济运行基本态势及发展趋势 / 61
- 二、我国经济社会面临的突出矛盾与问题 / 66
- 三、今后一个时期我国经济工作的重点任务 / 70

第五讲 新形势下的农村改革与发展 / 77

- 一、新形势下农村改革发展的重大意义 / 77
- 二、新形势下农村改革发展的指导思想和目标任务 / 80
- 三、新形势下农村改革发展的重大原则和重大举措 / 82
- 四、新形势下农村改革发展的政治保证 / 89

第六讲 抗震救灾与灾后重建 / 93

- 一、汶川大地震概述 / 93
- 二、中国人民的伟大力量 / 96
- 三、弘扬伟大的抗震救灾精神 / 104

第七讲 甲型 H1N1 流感疫情与防控 / 111

- 一、传染病与甲型 H1N1 流感常识 / 111
- 二、甲型 H1N1 流感全球蔓延 / 117
- 三、我国高度重视甲型流感联防联控 / 121
- 四、甲型 H1N1 流感的防控 / 125
- 五、由甲型流感所引发的公共卫生问题 / 132

第八讲 倡廉崇洁 拒腐防变 / 136

- 一、高职学生廉洁教育的意义和目标 / 137
- 二、开展廉洁教育, 促进全面发展 / 144
- 三、正确认识形势, 坚定反腐信心 / 151

第九讲 珍爱生命 注重安全 / 159

- 一、大学生安全教育的必要性 / 159
- 二、大学生安全教育的目标和任务 / 163
- 三、大学生安全教育的内容及要求 / 165
- 四、大学生确保安全的基本方法 / 170

第十讲 反对民族分裂 维护国家统一 / 178

- 一、“一国两制”的成功实践 / 178
- 二、两岸关系发展的新局面 / 186
- 三、反对“藏独”活动, 维护西藏安定 / 192
- 四、“7·5”暴力事件与“东突”问题 / 209

第十一讲 我国“和谐世界”的外交新发展 / 220

- 一、我国外交思想的新发展 / 220
- 二、我国与老牌大国的关系 / 225
- 三、我国与新兴大国的关系 / 232
- 四、我国与发展中国家的关系 / 240

第十二讲 当前国际关系的发展趋势 / 246

- 一、世界多极化加速发展 / 246
- 二、大国关系错综复杂 / 252
- 三、地区热点此起彼伏 / 257

主要参考文献 / 268

后 记 / 270



第一讲

树立科学的形势与政策观

《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：“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。”因此，学习这门课程，首先要弄清形势与政策教育的重大意义，了解相关基本知识与学习方法，这对我们掌握马克思主义的形势观与政策观是很有必要的。

形势与政策与每个人都休戚相关，没有一个人能够超脱于特定时期的社会形势与政策。正如孙中山先生所言，世界大势，浩浩荡荡。顺之者昌，逆之者亡。正确分析形势和制定政策，对任何政党、任何国家都是至关重要的。我们每个公民都需要经常了解形势和学习政策。尤其是当代大学生，树立科学的形势观与政策观，正确分析形势，准确把握政策，是新时期适应社会科学发展的基本素质要求。

一、形势与政策教育的重要性

(一) 形势与政策教育的性质

第一，形势与政策教育是一门独特的人生指导课。形势与政策教育是“思想道德修养与法律基础”课所不能替代的，它并不系统研究思想政治和品德修养的基本理论，而侧重于提高青年大学生的政策修养、思维素质和审时度势的能力，对青年大学生人生观的培养有重要的导向作用。当代大学生是祖国的未来、民族的希望，肩负着建设社会主义现代化强国、实现



中华民族振兴的历史重任。青年大学生是否具有大局意识,是否客观、理智地分析和对待复杂多变的国际局势,是否科学、客观地看待不断变化和发展的国内形势,不仅是事关大学生能否健康成长、能否成为社会主义现代化强国的合格建设者和接班人的问题,而且是事关中华民族能否振兴、社会主义现代化强国能否实现的大事情。对大学生进行人生观教育,是形势与政策教育的重要内容。

第二,形势与政策教育是一门综合的思想教育课。形势与政策教育是思想政治理论课的重要组成部分,是对大学生进行形势与政策教育的主渠道、主阵地,是每个大学生的必修课程。形势与政策教育的内容不仅涉及国内外经济、政治、文化和社会等方面,而且与人文社会科学、自然科学等有密切的联系。其教学活动的根本目的是教育和引导青年大学生运用马克思主义的基本立场、观点和方法关注时事、分析时事,提高政治鉴别力和敏锐性,从而在纷繁复杂的国际国内形势面前坚持正确的政治方向。当今世界飞速发展,“两耳不闻窗外事,一心只读圣贤书”的时代已成为过去,“地球村”里的变化日新月异。新世纪、新阶段,中国正面临难得的机遇和巨大的挑战,在高校大学生中广泛开展形势与政策教育,对于当代大学生在纷繁复杂的国内外形势下正视我国面临的机遇与挑战,坚定信念、理智爱国、振奋精神、勤奋学习,具有重大的现实价值与深远的历史意义。

第三,形势与政策教育是一门实践中的社会认知课。青年大学生对新鲜事物最敏感,又是最善于学习和思辨的群体。形势与政策教育的基本出发点就是帮助学生了解社会,是大学生认识社会的重要桥梁。由于形势与政策教育的教学内容涉及社会生活的诸多领域,其背后具有庞大的知识体系,其涵盖的内容非常广泛,既有现实问题,又有历史问题;既有社会改革,又有经济发展;既有国际局势变化,又有国内形势动态;既有科学技术,又有生产建设等。青年大学生处在人生观、世界观、价值观的形成时期,正确引导与培养他们的政治素养势在必行,必须让大学生在不断学习与探讨中走进社会,接触社会,了解社会。

(二) 形势与政策教育的内容

形势与政策教育的内容是根据新世纪、新阶段面临的新情况、新问题和新任务来确定的,通常包括以下几个方面:

第一,形势与政策的基本理论与基本知识。形势与政策的基本理论和基本知识包括形势、政策的基本概念和定义,科学认识和分析形势的基本观点

和方法,正确理解和把握政策的基本知识和方法等。

第二,国际形势与国内形势。国际形势包括世界发展的时代主题,国际经济形势、政治格局、科技发展、国际形势的新特点和发展大趋势;国内形势包括国内经济形势、政治形势、社会形势、思想文化和科技教育的发展形势等。

第三,国际与国内政策。这部分内容要求大学生认识中国现在所处的国际环境,党和政府对国际形势及世界重大问题的基本立场;中国对外交往的方针、政策,处理重大国际事务的基本主张;中国在国际经济、政治舞台上的重要地位和作用;中国的基本国策;国内经济、政治、文化和社会的发展纲领;党的路线、方针、政策的制定与实施;中国的发展战略及发展规划;落实政策的措施与方法等。

形势与政策教育要求教学内容具有相对的稳定性,但教学内容和分析对象又具有可变化性,这就构成了这门课程内容安排上的矛盾。为了解决这个矛盾,必须将教学内容分为相对稳定的和相对变动的两大部分,并力求将两者有机地结合起来。因此,本教材将形势与政策的基础原理、方法贯穿于社会热点问题的分析之中。这样做的目的是为了更好地激发学生的学习热情,引导学生通过分析当前的时事政治,切实了解、掌握党和国家的基本路线、方针、政策,帮助学生掌握分析形势和理解政策的基本原理与方法,提高学生观察、分析形势和理解、把握政策的能力。

(三) 形势与政策教育的重大意义

形势与政策课是高校思想政治理论课的重要组成部分,在大学生思想政治教育中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)强调,高等学校必须加强大学生形势与政策教育。《中共中央宣传部 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》(教社政〔2005〕5号)对高校政治理论课进行了调整,明确要求开设形势与政策课。《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)对有关问题作了明确的规定,指出形势与政策课是每个大学生的必修课,要把形势与政策课作为重点课程来加强建设,作为考核、评估高等学校教学质量水平的重要指标,纳入学校党建工作和思想政治教育工作评估体系。这一系列文件,充分体现了党和国家对大学生思想政治素质的关心。改进和加强形势与政策教育教学工作,对我们应对国内外形势变化、培养高素质人

才,具有重大的现实意义。

第一,形势与政策教育有利于提高大学生的政治思想水平。新世纪、新阶段,世界政治多极化和经济全球化的趋势,科学技术的迅猛发展,综合国力的激烈竞争,无时无刻不对我国的和平与发展产生重大影响。我国的政治体制、经济结构、文化融合、社会生活、思想信念、道德意识、价值观念、生活方式等方面的深刻变化,直接影响着青年大学生的思想、观念和行为。青年大学生既是文化知识比较高的社会群体,又是社会主义的建设者和接班人。全面建设小康社会,实现中华民族的伟大复兴,使中国真正屹立于世界民族之林,是我们肩负的重大社会责任。当代大学生要担负起这个历史使命和社会重任,就应胸怀全球,放眼世界,了解国际形势,顺应发展潮流,趋利避害;就应立足国内,把自己的事情办好,把经济搞上去,增强国力,造福人民。当代大学生只有真正观察、了解形势和掌握科学分析形势的立场、观点、方法,才能不断提高自己的政治理论素养,正确理解和忠实执行党的路线、方针、政策。

第二,形势与政策教育有利于促进大学生成长成才。21世纪人才素质的要求是: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。当代大学生不但要加强专业知识的学习,还要注重人文素质的培养,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,使自己长久立于不败之地。而形势与政策教育的任务就是:一要教育、引导青年大学生自觉地站在正确的立场上,掌握和运用科学的方法,运用辩证统一的观点来观察形势、分析问题,不断提高自身的综合素质。二要团结和引导青年大学生顺应形势与政策,不断完善自我、发展自我,将自己打造成为“诚、勤、信、行”的品牌大学生,使自己更快地成为中国特色社会主义事业的合格建设者。

第三,形势与政策教育有利于激发大学生的历史使命感和社会责任感。青年大学生都有一腔爱国热情,都希望报效祖国、为民奉献。爱国主义是我们团结奋斗的旗帜,是我们民族共同的精神支柱。爱国主义的情感要内化为理性的思维和振兴民族的大志,进而指导我们的实践。爱国就要关心国家大事,关注世界大势。只有认清风云变幻的国际政治经济形势,认清中国改革开放和发展的形势,才能识大体、顾大局,把自己融入国家之中;才能与祖国人民一道,同呼吸、共命运,以民族复兴为己任,以国家利益为准则,树立起当代青年的历史使命感和社会责任感;才能自觉地、全身心地投入到祖国的社会主义现代化建设中去,建功立业,创造辉煌。

(四) 形势与政策课程的学习方法

形势与政策教育是青年大学生成才的重要课程之一,是提高大学生思想政治素质、培养综合能力的重要途径。形势与政策教育的课程性质、教学内容和教学目的等决定了本课程的学习原则与方法,其与其他课程相比既有共同之处,也有特殊性。只要大家树立信心,端正态度,掌握有效的学习方法,就会获得学习的乐趣、人生的启迪,使思想得到升华。

第一,树立主人翁意识,主动关心形势与政策的发展。因为社会是发展变化的,随着新问题和新情况的出现,形势与政策也将不断发展、变化。所以,学习形势与政策首先要抓住课堂教学这个主渠道,但又不能仅仅依赖于课堂学习。形势与政策教育的课堂教学是学习形势与政策的主渠道、主阵地,常常通过这个渠道重点介绍党和国家的形势政策要求,讲授基本理论、方法和基本政策;通过专题教学把典型实例讲清、讲准、讲深,使大学生获得一般的、本质的认识和思维方法。面对千变万化的大千世界,当代大学生要跟上形势的发展,必须主动关心时事政治,养成关注国内外大事的习惯;必须把课堂讲授与自学结合起来,拓展自己的知识,通过课外学习活动等多条渠道充实、延伸自己,在自学中完善、丰富和提高自己。开阔视野、胸怀祖国、放眼世界,这是任何一个立志成才、报效祖国的青年大学生应有的情怀,也是学好本门课程的基本前提。

第二,运用科学的思维方法,多思多想。形势与政策课的性质决定了它具有复杂性和多样性。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,全面认清形势及其发展趋势,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、分析问题奠定基础。

第三,坚持“两个结合”,主动参加社会实践。学习形势与政策,一要坚持学习与讨论相结合。形势与政策课的特点要求其教学必须多采用讨论的方式。通过组织典型事件、案例的教学讨论,引导和帮助大学生科学分析和把握形势,正确理解和领会政策。教学要安排一定的时间,创造一定的环境和条件,指导学生开展讨论,让学生提出问题、分析问题,在讨论中学会研究问题、解决问题。学生要有讨论的准备,要组织相关材料,积极思考,大胆发言。对于学生自己关心的“热点问题”,要通过讨论的方式来解答,从而获得正确的结论。二要坚持学习与实践相结合。学习的目的在于运用。如果不去运用,不去实践,再好的理论也是没有意义的。学是基础,用是目的。我



们要学会把学到的理论知识与实践有机结合起来,善于运用相关知识和思维方法,去分析当今的形势,科学预测形势的发展趋势,并在实践中验证分析的正确性和深刻性,从而提高我们认识形势、准确判断、领会政策的水平。实践是检验真理的唯一标准,只有认真、踏实地去实践才能收到实际效果,才能不断提高自己的综合能力。参加社会实践,深入社会,了解社会,特别是有目的地进行社会调查,是学习本课程的重要方法。社会调查能够使我们具体感受形势的发展态势、政策的实际情况与执行状况。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,自觉地同党中央和国务院在政治思想上保持一致,与广大人民群众一道又好又快地建设社会主义。

二、形势与政策的基础知识

(一) 形势的含义及特点

形势是指客观事物发展的状况和趋势。在人类活动领域,形势是社会各领域事物的现状和发展态势的综合反映,是各领域内部诸多因素的综合反映。

形势有两层含义:第一层是指客观事物发展的现状,这是事物的静态状况;第二层是指客观事物发展的趋势,这是事物的动态状况。形势是客观事物静态和动态、现状和趋势的统一体。

按照不同的标准,形势可以抽象地划分为不同的种类。按内容分类,有政治形势、经济形势、军事形势、外交形势、安全形势、文化教育形势、科技形势、就业形势等。按范围分类,有国际形势、地区形势、国内形势等。而国内形势又包括沿海形势、西部形势、中部形势、省市形势、农村形势、工厂形势、学校形势等。按时间分类,有过去已发生的有定论的形势,有正处于发展过程中情况尚不完全明确的形势,有发展现状明确的形势以及超前预测的发展趋势等。按层次分类,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。按性质分类,有利形势、不利形势、大好形势、严峻形势等。

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,对形势进行分类

时要注意区分主次，注意相互间的交叉，在考察时应进行综合分析。只有这样，才能全面、正确地把握形势，做到审时度势。

形势作为社会各领域事物的现状和发展态势的综合反映，具有以下基本特点：

第一，客观性。形势的客观性是指形势的内容和判断形势的标准都是客观的。形势作为客观事物发展的状态和趋势，其内容、形式、判断标准、变化规律都是不以人的意志为转移的。首先，形势的内容是客观的，形势反映的社会政治、经济、文化等事物的现状和发展趋势都是客观事实，只有存在着的事物才能在形势中反映出来。其次，形势的变化规律是客观的。形势与其他任何事物一样，有其自身的运动规律。人们对形势的认识和对事物发展趋势的预测，必须从实际出发，实事求是，符合形势自身发展的规律。最后，判断形势的标准是客观的，形势发展的快慢、好坏都有确定的判断标准，这些标准绝不会凭空产生，必须植根于一定的客观事实。我们强调形势的客观性，并不是说人们对形势的出现和发展无能为力，在客观事物变化、发展的形势出现以前，人们可以人为地制造影响因素，或者充分利用客观制约因素，促进客观事物向符合主观愿望的方向发展。

第二，多变性。客观事物内因和外因的交互作用，引起形势的现状和趋势不断运动发展，这是形势的多变性。形势是一幅社会运动的复杂图，是静态和动态的统一。因此，我们不能只习惯于从静态方面去观察形势，更要从形势的动态方面，观察形势的发展过程和趋势。如果形势发展的总趋势是好的，哪怕同时还存在各种发展中的问题，我们也切不可抓住发展中的问题，犯以偏概全的错误。对存在的问题，我们要重视它、研究它，找出解决问题的办法，促进形势朝好的方向发展。如果形势总的发展趋势不利于社会进步，就要善于发现形势发展趋势中好的可变化因素，促使其作用充分发挥，以促进形势发展总趋势向好的方面转化。

第三，相关性。形势的相关性即形势在时间、内容、范围等方面相互牵连并相互影响的特性。形势的相关性主要包括三层含义：一是内容相关，如政治形势与经济形势之间存在着直接相关性，如果政治形势好，则经济形势发展就有基本保证；如果经济形势好，则会进一步巩固政治形势。二是范围相关。这主要是指事物整体与局部之间的关系、局部与局部的关系，如国内形势与国际形势相关，省市形势与全国形势相关，省市之间的形势相关等。三是制约因素相关。这是指制约和影响各种形势发展的因素之间存在着相互关系，如科技形势与教育形势的制约因素之间存在着密切的关系。

第四，阶段性。形势的阶段性是指形势的时间特征。由于形势是不断发



展、变化的，所以不同时期、不同阶段的形势是不相同的。我们对一定形势的分析和评估，往往要以一定的时间为前提。过去的形势不等于现在的形势，当前的形势不等于未来的形势。形势的好坏只是针对特定的时间阶段而言的。当我们基于形势的认识要作出某种决策时，形势的阶段性特征就显得尤其重要。这并不是说不同阶段的形势之间是相互孤立的，恰恰相反，不同阶段的形势之间存在着时间的相关性，这种时间阶段的相关性正好与形势的阶段性相互联系。

第五，规律性。世界上一切事物的运动、发展都具有规律性，形势也具有规律性。形势的规律性是指形势本质的、必然的、内在的联系，这是由社会不同实践领域特定的规律即社会发展规律决定的。形势的规律性一方面要求人们在观察形势和制定政策时必须从客观形势的实际出发，努力使自己的结论、观点和政策、方针符合形势发展的客观规律；另一方面，也为人们科学地预见形势和引导形势向好的方向发展提供了可能。只有正确认识形势的规律性，才能正确发挥人的主观能动性，减少执行方针、政策时的盲目性，提高自觉性，促使形势朝着人们希望的方向发展。

（二）政策的含义及特点

政策是指国家、政党等组织机构在一定的历史时期为实现某一目标而确定的行为准则。政策必须具备四项条件，即主体、对象、内容和作用。

政策的主体是指政策的所属，即谁制定的政策。政策的主体不仅包括政党、国家，而且包括所有国际国内可以制定政策的组织。此类政策如政党政策、国家政策、国际组织政策等。政策的对象是指政策的适用范围，即政策针对何事何物。此类政策如农业政策、外交政策、对外开放政策等。政策的内容是指政策解决什么问题，如“三农”问题、西部大开发战略目标问题，以及原则、谋略、措施、对策等问题。政策的作用是指政策的目的或效力，如政策的指导性、规范性。

社会是个大系统，它可以依次划分为若干个领域、战线、部门等，这些领域、战线、部门都需要相应的政策来指导。所以，政策在社会这个大系统中有自己完整的体系。一个国家或政党的政策，从纵向看是多层次的，从横向看是多侧面的。因此，政策可以区分为纵向政策和横向政策。

第一，纵向政策。纵向政策可以分为总政策、基本政策和具体政策三个层次。总政策是党和国家为实现一定历史阶段的奋斗目标而规定的最根本的行动准则。它处于政策系统的最高层次，对该历史阶段的各方面工作起统帅

作用。它比基本政策具有更大的稳定性,是指导制定基本政策和具体政策的依据,基本政策和具体政策都要受总政策的制约,并为其服务。比如,邓小平同志提出的改革开放政策、“一个中心、两个基本点”的总路线,江泽民同志提出的“三个代表”重要思想,以胡锦涛为总书记的党中央提出的“科学发展观”,都是这样的总政策、总方略。

基本政策是党和国家为了实现各项战略任务而规定的基本行动准则。它既是总政策的具体化,为实现分项战略目标服务,又是制定具体政策的依据。总政策在政策系统中只有一个,而基本政策在经济、政治、思想文化、社会生活等各个领域中就有许多个。基本政策在各自活动的领域内为实现现阶段的总目标、总任务服务,具有较大的稳定性。

具体政策是为实现某一方面的工作任务而规定的具体行动准则,它是基本政策的具体化。具体政策由于目标单一,实现的周期较短,其稳定性较小。

第二,横向政策。社会是由相互依存、相互制约的经济、政治、思想文化、社会生活等部分组成的有机整体。从横向划分政策,则有经济政策、政治政策、思想文化政策、社会生活政策、外交政策等。经济政策是国家在经济领域所规定的政策,它是调整人们的经济关系和经济活动的规范与准则。经济领域中有工业、农业、商业、交通、金融等方面的基本政策。政治政策是国家或政党调控和处理人们的政治生活和政治关系的规范与准则,在政治领域中包括民主法制、安全稳定、知识分子、宗教等方面的基本政策。思想文化政策是党和国家制定的指导人们思想、意识、观念等精神活动的准则,在思想文化领域中包括教育、科学技术、文艺等方面的基本政策。社会生活政策是党和国家制定的指导人们从事社会公共活动、调节人们社会关系的准则,在社会生活领域包括就业、住房、消费、社会保险等方面的基本政策。外交政策是党和国家在对外处理党与党、国家与国家之间关系的行动准则,我国的外交政策是独立自主的和平外交政策和对外开放政策。

政策具有公共性与政治性、现实性与有效性、稳定性与变动性、权威性与灵活性等特点。

第一,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和个人关系,即私人领域,不是政策涉及的领域。当然,“公域”和“私域”在这里的划分也具有相对性,不是绝对的。比如,学者、艺术家等以个人智力劳动为特征的精神创造活动有可能涉及一个国家对意识形态、宗教文化等方面的规定,就可能与政策有关,也自然会受到某种政策的制约。

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。因此,政策具有鲜明的政治性和党性特征。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,而且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力的发展,影响到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,所以也具有政治性。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。

第二,现实性与有效性。所谓现实性,就是政策要指导现实,并把当前阶段国家和政党的纲领、任务付诸实践,变为现实。因此,政策是使党和国家奋斗纲领具体化和实施的重要环节,是为实现特定任务服务的。它是在一定条件下指导人们从事现实活动的行动准则,在时间和范围内都有严格的限定,具有很强的现实性。一旦时空条件变化,政策就成为历史,而历史上的政策只对现实起借鉴作用,不符合现实要求的政策,不能指导现实活动。所谓有效性,就是政策要有效用,要能给社会和人们带来利益,否则就是无意义的。我国现阶段提出的以经济建设为中心、坚持改革开放的政策,既指导人们的现实活动,又给国家和人民带来了巨大利益。现实性与有效性相结合,是政策的主要特征。

第三,稳定性与变动性。形势具有稳定性,相应地,为之服务的政策也具有稳定性,这是由社会发展形势的阶段性和事物质的规定性所决定的。政策的稳定性是社会经济得以持续发展、社会政治生活秩序得以基本稳定的保证。但同时,政策又具有变动性。政策的内容不可能完全反映客观事物发展的一切方面,很多政策在制定过程中本身就带有探索性。因此,随着人们认识与实践的不断深化,政策需要不断地加以完善、补充,甚至修改。另外,政策紧系于党和政府所领导的政治、经济、文化等日常工作,紧系于政治、经济等形势,随着实践和形势的发展,政策的内容也必然发生变化。只有不断地根据实际调整政策,才能使之更好地适应新形势的要求。稳定性与变动性的统一,是政策的又一鲜明特点。

第四,权威性与灵活性。在一个社会中,同时对人们的行为起规范作用的大致有三个不同的层面——伦理道德规范、法律法规、党和国家的政策。

这三者之间既有联系又有区别。伦理道德规范主要依靠社会舆论、道德良心和内心信念的力量,对人们日常生活中的行为进行约束、规范,以维护人们生活的正常秩序,这与政策的着眼点是一致的。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守规范。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。它要通过宣传教育,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,也不能不考虑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,不能借口维护权威、坚持原则而反对必要的灵活性,也不能以保持灵活性为名抹杀政策的权威性。

(三) 形势与政策的关系

形势与政策具有不同的概念、内涵和特点,但它们又相互联系,是一对矛盾统一体。

第一,形势是制定政策的客观依据,也是检验政策的客观标准。毛泽东同志说过:“人们要想得到工作的胜利即得到预想的结果,一定要使自己的思想合乎客观外界的规律性,如果不合,就会在实践中失败。”^①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而制定的行为准则。制定政策必须以客观实际为依据,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。

第二,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

^① 《毛泽东选集》第一卷,人民出版社1991年版,第284页。