

基本国策教程

主编 潘宗白

副主编 冷祥初 陶 溶

JI BEN GUO CE

JIAO CHENG

中共江苏省委党校干部函授学院

基本国策教程

主 编 潘宗白

副主编 冷祥初

陶 溶

中共江苏省委党校干部函授学院

目 录

绪 论

第一节 基本国策的理论研究对象	(1)
一、基本国策的提出	(1)
二、基本国策的内涵和特点	(7)
第二节 面向社会主义现代化的战略选择	(9)
一、继续实施可持续发展战略	(10)
二、促进科技进步和创新	(14)
三、积极发展开放型经济	(16)
第三节 学习和研究基本国策的意义和方法	(20)
一、学习和研究基本国策的意义	(20)
二、学习和研究基本国策的方法	(21)

第一章 环境保护

第一节 环境问题和环境保护	(25)
一、环境和环境保护	(25)
二、现代社会所面临的环境问题	(29)
三、我国生态环境问题及其成因	(35)
第二节 环境保护是我国的一项基本国策	(39)
一、环境保护基本国策的确立	(39)
二、环境保护的指导方针和奋斗目标	(42)
三、环境保护政策体系	(48)
四、环境保护法制体系	(53)
第三节 我国环境保护的实践与对策	(57)
一、我国环境保护的实践	(58)

二、我国环境保护的对策措施·····	(63)
--------------------	------

第二章 人口与计划生育

第一节 人口发展与人口问题·····	(70)
一、世界人口发展概况·····	(70)
二、中国人口发展与人口问题·····	(73)
三、马克思主义人口理论·····	(79)
第二节 计划生育是我国的一项基本国策·····	(85)
一、计划生育基本国策的提出和重要意义·····	(85)
二、我国计划生育事业的主要成就和经验·····	(90)
三、我国计划生育的主要目标和任务·····	(93)
第三节 全面贯彻计划生育基本国策·····	(95)
一、明确计划生育的基本思路 and 主要措施·····	(95)
二、江苏计划生育工作的重点·····	(100)
三、党政领导的重要职责·····	(104)

第三章 土地管理和保护耕地

第一节 我国的土地资源和土地管理·····	(108)
一、土地资源与人类社会的发展·····	(108)
二、我国土地资源利用及其特点·····	(115)
三、我国土地管理概况·····	(118)
第二节 保护耕地是我国的一项基本国策·····	(124)
一、我国耕地的严峻形势·····	(124)
二、保护耕地基本国策的确立·····	(127)
三、贯彻保护耕地基本国策的意义和作用·····	(130)
第三节 认真贯彻保护耕的基本国策·····	(133)
一、保护耕地国策的基本内容·····	(133)
二、落实保护耕地国策的主要措施·····	(139)

三、落实保护耕地国策需研究和解决的问题	(141)
---------------------------	-------

第四章 科教兴国

第一节 科学技术是第一生产力	(146)
一、现代科学技术发展的趋势	(146)
二、科学技术是第一生产力命题的建立	(149)
三、科学技术在知识经济中的作用	(155)
第二节 全面实施科教兴国战略	(159)
一、科教兴国战略的提出	(159)
二、发展我国科技教育的政策措施	(167)
第三节 江苏“科教兴省”战略	(175)
一、江苏省科教兴省的指导思想和战略目标	(175)
二、江苏科教兴省的战略任务	(176)
三、江苏省策知识经济的关键措施	(180)

第五章 对外开放

第一节 对外开放是强国之路	(184)
一、对外开放是一项重大战略决策	(184)
二、对外开放战略决策的重大意义	(188)
三、中国对外开放的历程	(193)
第二节 对外开放的基本内容	(199)
一、全面的对外开放	(199)
二、对外开放的基本原则	(203)
三、对外开放的基本格局	(207)
第三节 坚定不移地继续实行对外开放	(213)
一、中国对外开放面临的机遇和挑战	(213)
二、把我国对外开放提高到新的水平	(220)

绪 论

基本国策是关系到整个国家和民族的生存与发展的大政方针,是实现中国社会主义现代化目标的基本政策保障。尤其是涉及可持续发展的环境和生态资源保护、计划生育、国土管理和耕地保护,以及科教兴国、对外开放等具有重大战略性的国策,对于二十一世纪中国的国民经济和社会发展具有特别重要的意义,应是国策教育和国策理论研究的重点课题。我们必须看到,要使这些基本国策成为全党、全国人民的共识,从战略思想走向行动落实,用科学的、可持续发展的、开放的新思想、新观念、新知识、新手段,改变传统落后的生产方式、消费方式、思维方式和价值观念,仍是一项长期的任务。因此,学习和研究我国的基本国策,提高全体人民、特别是各级领导干部的国策意识,及时、正确地回答和解决现实发展中的重大理论和实践问题,对于全面贯彻可持续发展战略,对我国国民经济持续、快速、健康地发展,实现现代化的宏伟战略目标,有着十分重要的意义。

第一节 基本国策的理论研究对象

一、基本国策的提出

中国共产党在领导中国人民进行新民主主义革命、社会主义革命和社会主义建设的过程中,历来十分重视政策的重要地位,重视政策的科学性和合理性,重视政策的严肃性和规范性,视其为“党的生命”。而在中国社会主义现代化建设进程中所形成的各项基本国策,更是事关整个国家和民族的长期生存与发展的大政方

针,是党的事业的战略全局性关键之所在。围绕这些大政方针,形成关于基本国策的理论研究体系,以及在基本国策教育中的丰富的内容体系,正是我们学习和研究的对象。

(一)基本国策提出的背景

我国基本国策的提出,是可持续发展这一全球性问题提出的产物,是经济和技术全球化大趋势的产物,是世界新技术革命和高科技产业潮流的产物。我国基本国策形成的主要背景包括以下方面:

1、可持续发展成为全球关注的重大问题。20世纪以来,战争与和平问题曾是国际社会关注的重大问题。从70年代开始,人口、资源和环境问题,越来越成为人的关注的中心和焦点,成为困扰人类的全球性问题。中国在现代化的进程,同样无法回避这一事关生存和发展大计的问题。

在近代以来的工业化过程中,随着物质材料的大量丰富,也出现了人类对自然资源的无节制地索取的掠夺性地开发,造成了严重的生态问题。联合国专家曾撰文警告有十大祸患威胁人类。一是土壤遭到破坏,肥力下降,剥蚀严重。全球每年流失土壤250亿吨以上,毁坏农田300多万公顷。二是气候变化和能源浪费,温室效应严重威胁着整个人类。三是生物的多样性减少。地球上共有300万种生物,目前正以每天10种的速度灭绝,数以千计的物种面临灭顶之灾。四是森林面积减少。据统计,从1980年至1990年,世界上消失了1.5亿公顷森林。五是淡水资源受到威胁。现在,每天有2.5万人死于水污染所引发的疾病。人类的用水量正以每年5%的速度增长,每15年就翻一番。据专家估计,从下个世纪初开始,世界上将有1/4的地方长期缺水。六是化学污染。那些有机化合物、重金属、有毒产品,都集中存在于整个食物链中,威胁着动植物和人类的健康。七是混乱的城市化。人口爆炸以及生活的贫穷,使第三世界数以百万计的农民离开城市,集中在大城市的贫民窟

里,大城市的生活条件将进一步恶化。八是海洋的过度开发和沿海地带被污染,海洋的渔业资源正在以令人可怕的速度减少。九是空气污染。据测算,全世界已有 13 亿人生活在二氧化硫和粉尘超过国际卫生组织规定标准的地区,每年大约有 50 万人因此而提前死亡。十是极地臭氧层空洞。随着人类向大气中排放氯氟烃等消耗臭氧层的物质不断增加,南极上空的臭氧层损失 50% 以上,北极的臭氧层损失也达到 30%,太阳放射出的过强的紫外线照射,导致皮肤癌、白内障等疾病的增加和农作物生长状况的恶化。

人口、资料和环境问题,同样困扰着中国。目前,我国大陆人口已近 13 亿,现在每年仍以 1300 万人的速度增长,每年约有 20% 的新增国民收入用于新增加的国民消费。2010 年,中国大陆人口将达到 14 亿,2025 年将超过 16 亿。据中国科学院有关专家估计,中国人口承载量最高应控制在 16 亿左右,绝不能超过 17 亿。而中国最合适的人口数量为 7 亿左右。这就是说,16 亿或 17 亿是中国人口的一条生命线。我国的自然资源虽较丰富,但以人口平均来说,又是一个“资源小国”。我们是以全球 7% 的耕地养活了占世界 22% 的人口。我国人均耕地面积仅相当于世界平均值的 1/3,人均森林面积不足 1/6,人均草原面积不到 1/2,人均矿产资源仅 1/2,人均淡水资源只有 1/4,人口过剩和资源短缺的矛盾日益尖锐。我国的环境危机也日趋严重。据世界银行估计,中国仅大气和水污染造成的损失每年就达 540 亿美元之多。就以淮河来说,它流经河南、安徽、山东、江苏四省,流域总面积 20 多万平方公里,流域内人口 1.5 亿。1994 年 7 月,淮河发生特大污染事故,河南、安徽 2 亿立方米污水狂泻而下,造成干流许多工厂停产,很多群众无水可饮,生态环境破坏严重。全国水土流失面积 367 万平方公里,占国土面积的 27.3%,并正以每年 2460 平方公里的速度增加。由于黄河、长江源头生态破坏严重,对流域环境造成了严重威胁。黄河环境恶化日趋加剧,1997 年,断流高达 226 天,长达 700 公里。1998

年入夏以来,长江发生了1954年以来又一次全流域的特大洪水,嫩江、松花江发生了超历史记录的特大洪水。洪峰水位之高,持续时间之长,抗洪抢险情况之危急,人民生命财产损失之严重,都是历史上所罕见的。人们痛定思痛,洪水肆虐的背后是严峻的生态环境问题。长江流域由于长期以来的乱砍滥伐,致使森林面积大幅度下降,水土大量流失,水土流失面积由50年代的36万平方公里,增加到现在的56万平方公里,年土壤侵蚀量达22.4亿吨。围湖造田,泥沙淤积,使湖泊面积锐减,蓄水能力大大降低。有“八百里洞庭”之称的洞庭湖,如今已萎缩为“洪水一大片,枯水几条线”的惨景。1998年洪水带来的直接经济损失2000多亿元。这是大自然给人们上的严峻而深刻的一课。因而,加强环境、资源和生态的保护,严格控制人口总量和提高人口质量、保护耕地等问题就提到重大国策的地位。

2、科技进步和创新成为全球公认的现代化支点。20世纪中期以来,以电子信息为先导的一系列高新技术取得重大突破和飞速发展,极大地改变了世界的面貌和人类的生活,因而科技日益成为现代社会发展的决定性力量,同时也决定了教育事业的发展、科技人才的培养成为国家兴衰的一个关键。

在当代世界,一个国家的科技实力,是其经济实力的基础,也是综合国力的核心。没有强有力的科技实力,在新世纪日趋激烈的综合国力竞争中就没有地位。因此,科技实力,特别是高科技就成为国际竞争的焦点,也是维护国家主权和经济安全的命脉所在。与发达国家相比,我国在经济、科技方面的差距还很大。从总体上看,现在我国一些产品的产量已居世界前列,但技术含量和附加值低,生产消耗高,单位产出的能源、原材料消耗是发达国家的4~6倍。目前一半以上的国有大中型企业还未建立技术开发机构,而在已建技术开发机构中,又有相当一部分不能进行有效的技术开发。技术开发占企业销售收入的比例不到1%。引进技术设备资金中

用于消化和吸收,特别是用于创新方面的很少。在近年来我国企业引进技术构成中,设备引进占 77.8%,元器件引进占 11.1%,原材料引进占 3.7%,而设计技术引进只占 5%。“八五”期间,国家对 17 个专项安排 124 亿元用于引进,其中用于消化吸收的只占总投资的 3.2%,而日、韩等国对消化吸收的投入则是技术引进资金的 3~5 倍,可见差距之大。科技创新的不足,严重影响我国经济的长期稳定增长。因此,面对激烈的国际竞争压力,我们必须收紧拳头,知难而进,大力促进科技进步和创新,提高我国科技实力、经济实力、国防实力和综合国力。

与上述新技术革命的潮流密切相关,以知识创新为基础的国际新经济趋向正成为教育加速发展的强大驱动力量。国际上以信息技术、生物技术等高科技为核心的新经济发展趋向,以及由这一革命性变化所引发的日趋激烈的国际高层次人才争夺战,正在形成强大的驱动力量,要求我国加快教育发展,扩大培养规模和提高教育质量,尽快缩小人力资源差距和知识差距,跟上终身教育的发展潮流,以增强综合国力,应对激烈的国际经济和科技竞争。这既是严峻的挑战,更是有利的发展机遇。

3、经济全球化使对外开放成为世界性潮流。20 世纪中期以来,新一轮经济全球化浪潮使各国经济对国际资源和国际市场的依赖程度越来越高。世界上只要是企求发展的国家,没有哪一个能够无视这一个全球化的潮流。这是因为世界科学技术革命的突飞猛进,生产力的发展日新月异,国际分工日益发展和完善,世界市场不断开拓和扩大,使世界经济生活进入了一个崭新的阶段。各国之间的联系,除了通过国际商品交换的渠道沟通以外,越来越多地通过国际国际直接投资、国际经济联合等渠道在直接生产领域的建立。各国的再生产过程已建立在国际范围内生产要素优化配置的基础上,建立在广泛利用国际市场的基础上。但是,我国建国后的一个长时期里,虽然经济建设曾取得令人瞩目的成就,形成了具

有一定规模的物质技术基础和国民经济体系,但是,由于指导思想上的某种失误,经济建设长期处于封闭、半封闭状态,严重阻碍了经济的发展,耽误了许多宝贵的时间,拉大了我国经济发展水平与发达国家间的差距。在这个全球化和开放的世界里,对外开放就成为我国的必然性的战略选择。

(二)基本国策的明确提出

任何一项重大政策的提出,都是长期的经济、政治和社会发展酝酿的结果,是人们在长期的社会实践中所获得的经验积累的结果。我国基本国策的明确提出,都发生在党的十一届三中全会以后,这表明我们党在邓小平理论指导下,思想路线、政治方针有了根本性的发展。但同时也应看到,这些基本国策的形成,也是新中国数十年间人们在社会主义建设中反复探索的结果,其中包括成功的经验和失败、挫折的教训。即使在党的十一届三中全会以后,这些基本国策从初步思想的提出,战略意图的确立到明确提出基本国策,也有一个逐步发展的过程。这里只是把党和国家的重要决策中明确地提出基本国策作一简要介绍。

1、明确宣布环境保护是我国一项基本国策的,是1983年我国召开的第二次全国环境保护会议。这次会上,还提出了“经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、社会效益和环境效益统一”的战略方针。

2、明确提出计划生育是我国一项基本国策的,是1982年党的十二大报告。在此之前,我国在60年代就开始号召计划生育;70年代末党中央就根据邓小平同志的指示,从我国的国情出发,审时度势,提倡一对夫妇只生育一个孩子,实际工作中已把计划生育,控制人口数量、提高人口质量作为一项基本国策。在党的十二大明确宣布这项基本国策后,同年通过的宪法也第一次把计划生育写进了宪法总纲。

3、明确提出保护耕地是我国一项基本国策的,是1991年4月

七届人大四次会议。在这次会议前,1990年6月2日,当时任国务院总理的李鹏为土地管理工作题词:“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地,是我国必须长期坚持的一项基本国策。”在次年七届人大四次会议通过的《关于我国国民经济和社会发展十年规划和‘八五’计划纲要》中,明确将保护耕地和计划生育、环境保护共同列为我国的三项基本国策。

4、明确决定在全面实施科教兴国战略的,是1995年5月的全国科学技术大会。在此之前,1978年的全国科学大会上,邓小平就重申“科学技术是生产力”的马克思主义观点,其后多次强调“科学技术是第一生产力”。1995年的全国科学技术大会,正是根据邓小平理论的指导,明确全面实施科教兴国战略,是保证国民经济持续、快速、健康发展的根本措施,是实现社会主义现代化宏伟目标的必然抉择,也是中华民族振兴的必由之路。

5、明确决定实行对外开放战略的,是1978年12月召开的党的十一届三中全会。在此之前,中国人民在中国共产党的领导下,作过不少对外开放方面的探索,有过不少教训。1974年,邓小平就提出引进技术、新设备,扩大进出口,这是一个“大政策”。在党的十一届三中全会上,根据邓小平同志的提议,确定了我国对外开放、对内搞活经济的重大战略方针,要求在改革经济管理体制和经济管理方法的同时,要在自力更生的基础上积极发展同世界各国平等互利的经济合作,努力采用世界先进技术和先进设备,并大力加强实现现代化所必需的科学和教育工作。从此我国对外开放的战略迅速展开,到1984年10月,党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》中,第一次把对外开放称为“长期的基本国策”。

二、基本国策的内涵和特点

(一)基本国策的内涵

概括上述我国目前提出的重要的基本国策,可以大体归纳出基本国策的内涵。所谓基本国策,指的是一个国家在一个长时期中相对保持稳定的重大政策,这种重大政策关系到整个国家全体人民的基本生存条件和发展条件,关系到一个国家在世界文明潮流中的兴衰成败,关系到其他各项具体政策所应采取的基本价值取向和战略布局。《基本国策教程》这门课程,所要学习和研究的对象就是这种基本性、全局性和战略性的重大政策。

(二)基本国策的特点

1、战略性。确定为基本国策的重大政策,在一个国家的政策体系中都是处于重要战略性地位的大政方针。作为基本国策,其所规范的社会行为要求所关系的不是局部问题、具体问题、枝节问题,而是关系到整个国家全体人民基本的生存条件和发展条件的全局性问题,是关系到在世界文明进步潮流中一个国家是强盛繁荣还是衰弱败落的重大问题。从我国来说,现阶段中国正在抓住机遇,迎接各种世界性挑战,力争在 21 世纪中叶基本实现现代化,而我国的各项基本国策则是这一伟大战略目标的基本政策保证。

2、稳定性。确定为基本国策的重大政策,在一个相对长时期里,一个经济和社会发展的长阶段中,总是保持着稳定的政策态势。党的国家的政策形成,总是针对一定的政策问题。只要政策问题的解决尚未完成,这项政策的存在价值就不会失去。基本国策所针对的政策问题,是全局性的、战略性的,在一个特定的经济和社会发展的阶段中总是存在的。如果这些重大政策问题获得根本性的解决,那就意味着一个经济和社会发展阶段的更新和一个新的政策周期的出现。而在新的政策周期没有出现之前,也就是说在原先重大政策问题没有圆满解决之前,基本国策都会稳定地存在并发生规范性作用。我们必须十分清醒地意识到基本国策的这种长期稳定性,时刻保持敏锐的国策意识。

3、导向性。确定为基本国策的重大政策,对其他各项具体政策

都发生着导向作用,规范作用。因为基本国策是具有全局性、战略性的大政策大方针,在最基本的层面上规范着人们如何保持自身的生存条件和发展条件的行为。所以,其他各项具体政策都必须符合基本国策的政策导向,都必须符合基本国策所要求的整体布局。如果在具体的政策选择和政策行为中,发生违背基本国策的倾向,那就等于为害中国人民基本的生存条件和发展条件,为害中华民族的生命保障线。所以,基本国策具有极强的规范性和严肃性,其形成过程常常经历长期的探索与总结,最终以高度权威的形式、乃至在宪法中加以确认;而在其实施的过程中,则要求保持高度的严肃性,保证整个国家政策取向上的统一性。

第二节 面向社会主义现代化的战略选择

基本国策是关系到整个中华民族生存和发展的方针大计,是关系到中华民族繁荣昌盛的方针大计,是我国实现社会主义现代化目标的重要战略选择。党的十五届五中全会指出,二十多年的改革开放和发展,使我国的生产力水平迈上了一个大台阶,“我们已经实现现代化建设的前两步战略目标,经济和社会全面发展,人民生活总体上达到了小康水平,开始实施第三步战略部署。这是中华民族发展史上一个新的里程碑”。从新世纪开始,我国将进入全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新的发展阶段”。在这个社会主义现代化建设的新发展阶段中,我们要准确把握基本国策的重要战略地位,真正提高贯彻基本国策的自觉性,并且科学合理地探索落实基本国策的思路。为此,首先必须加深理解党中央关于基本国策的指导思想和战略布局,在现阶段尤其要加深理解我国在实现第二步战略目标、向第三步战略目标迈进这一关键时期,党中央关于坚持和落实基本国策方面的重要政策思路。

一、继续实施可持续发展战略

(一)可持续发展战略的由来和内涵

可持续发展,是 20 世纪各国在寻求本国经济和社会发展道路中逐步形成的一个共识。全球性的人口膨胀、资源短缺、环境恶化等严峻的现实问题,使人类社会正处于一个历史的抉择关头,是继续实施现行政策,无节制地开发利用自然资源,污染与破坏环境,使人类赖以生存的地球生态系统更为恶化;还是改变现行政策,保护我们人类的共同家园,争取一个更为安全、更为繁荣的未来?不论是西方发达国家,还是广大发展中国家,已经形成一个共识:人类只有一个地球,必须实行可持续发展战略,这是人类的惟一战略选择。

早在 60 年代末、70 年代初,人们已经开始意识到环境问题给人类生活带来的种种影响。当时,美国科学家卡森的著作《寂静的春天》、罗马俱乐部的报告《增长的极限》,已经把环境问题的严峻性揭示给国际社会。1972 年 5 月,在瑞典首都斯德哥尔摩召开了联合国第一次人类环境会议。会议所通过的《人类环境宣言》,是人类历史上第一个保护环境的全球性的国际环境文件,为环境保护事业树起了第一块里程碑。1987 年召开的“地球的未来”国际会议,首次提出了“可持续发展观”。1992 年,在巴西里约热内卢召开的由各国首脑参加的世界环境与发展大会,通过了《环境与发展宣言》,提出了具有划时代意义的《21 世纪议程行动计划》,把国际环保事业又推向了一个新的阶段。我国在 1994 年公开发表了《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》,郑重提出:“制定和实施中国 21 世纪议程,走可持续发展之路,是中国在未来和下一世纪发展的自身需要和必然选择。”

那么,什么是可持续发展战略呢?可持续发展是一种从社会、经济与环境 and 自然资源相协调发展角度提出的关于人类长期发展

的战略模式,它既要满足当代人需要,又不对后代人满足其需要的能力构成损害。可持续发展概念的内涵十分丰富,它既是目标,又是手段;既强调保护,又强调发展。它与传统的发展概念有着原则的区别,它不仅着眼于当代人的利益和发展,而且谋求可预见的后代人的发展;它追求的不仅仅是经济的增长,而是人类社会全面而持续的发展。

可持续发展的丰富内涵,概括起来主要有以下几个方面:

一是经济持续而适度的发展。经济是人类社会发展的重要基础。只要经济繁荣了,逐步消灭了贫困,才能满足人们日益增长的物质文化生活的需要。但经济发展须适度,以保证可持续性。

二是适当控制人口的数量和提高人口的素质。人口是社会系统的核心,是发展的原动力和终身受益者,是社会经济发展的关键因素之一,在可持续发展中居于中心地位。如果人口增长过快或过慢,结构不合理,素质不提高,都将对社会经济和人口自身的发展产生不良的影响。

三是资源的合理开发和利用。资源是进行物质资料生产的必备条件。地球提供给人类的资源总是有限的,为保证社会经济的持续发展,对自然资源必须坚持合理地开发和利用,以维持再生产的需要。

四是生态环境的保护和治理。环境是人类赖以生存的基本条件。全球环境的恶化,已经导致了生态的退化和产量、质量的下降,威胁了人类的健康和生存。必须加强生态的保护和治理,才能为人类创造一个优美、清静、舒适的生活环境。

五是依靠科技和教育实现发展。可持续发展不是以人类需求满足的减损来实现,而要与人类需求满足水平的提高相统一。为此,可持续发展必须依靠科学技术来支撑。依靠科技进步才能促进生产力的发展和劳动生产率的提高,并为资源的合理开发和利用、环境的保护和治理以及人口的健康发展,提供先进的技术手段。