

中国

国家发展战略

ZHONG GUO

Guojia Fazhan Zhanlue

康 平/主编

红旗出版社

中国 国家发展战略

ZHONG GUO
Guojia Fazhan Zhanlue

康 平/主编

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国家发展战略/康平主编.

—北京: 红旗出版社, 2005

ISBN 7-5051-1175-2

I. 中...

II. 康...

III. 发展战略—中国

IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 010435 号

中国国家发展战略

康 平 主编

责任编辑: 肖景华 封面设计: 张新勇

红旗出版社出版发行

邮政编码: 100727 地址: 北京市沙滩北街 2 号

E-mail: hqchs@publica.bj.cninfo.net

编辑部: 84049774 发行部: 64037154

印刷: 北京振兴源印务有限公司

2005 年 2 月北京第 1 版 2005 年 2 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 8.5 字数: 210 千字

ISBN 7-5051-1175-2

定价: 18.00 元

目 录

一、可持续发展战略	(1)
(一) 可持续发展: 21 世纪中国发展战略的 必然选择	(2)
(二) 中国实施可持续发展战略的总体进展	(6)
(三) 中国可持续发展重点领域的行动与成就	(8)
(四) 我国可持续发展面临的挑战与对策	(12)
二、科教兴国战略	(25)
(一) 科教兴国是中国实现社会主义现代化的 战略抉择	(25)
(二) 提高科学技术的整体水平是实现现代化的 关键	(39)

(三) 探索具有中国特色的科教兴国道路	(44)
三、依法治国战略	(52)
(一) 依法治国战略的提出及主要标志	(53)
(二) 依法治国是全面建设小康社会的重要保证	(59)
(三) 实施依法治国战略需要处理好若干 重大关系	(77)
四、走新型工业化道路	(100)
(一) 走新型工业化道路是对我国经济发展阶段的 准确定位	(100)
(二) 信息化带动工业化是我国国家发展战略的 重要特色	(105)
(三) 走新型工业化道路需要处理好若干 重大关系	(110)
五、西部大开发战略	(120)
(一) 改革前区域发展战略的演变	(120)
(二) 西部大开发的战略决策	(130)
(三) 西部大开发的基本思路及进展	(134)
六、振兴东北老工业基地战略	(142)
(一) 振兴东北老工业基地战略的提出及其 形成过程	(142)
(二) 振兴东北老工业基地的战略意义、 机遇与挑战	(145)
(三) 振兴东北老工业基地的战略选择	(156)

七、推进城镇化战略	(169)
(一) 新中国成立以来城镇化的历史进程	(169)
(二) 城镇化战略的提出及其重大意义、 基本内涵	(178)
(三) 以科学发展观为指导大力实施城镇化战略	(186)
八、人才强国战略	(198)
(一) 人才强国战略的提出及重大意义	(198)
(二) 人才强国战略的内涵、目标、重点 及组织保证	(206)
(三) 人才强国战略的基本要求及主要任务	(218)
九、中国和平崛起战略	(234)
(一) 中国和平崛起战略提出的时代背景 ¹	(234)
(二) 中国和平崛起新道路概念的缘起及内涵	(238)
(三) 中国和平崛起道路的实现途径	(245)
(四) 中国和平崛起具有重大的历史意义	(255)
后 记	(263)

一、可持续发展战略

科学技术突飞猛进，生产力水平不断提高，人类在创造了无与伦比的巨大物质财富的同时也带来了严重的环境破坏和资源耗竭。美国生物学家蕾切尔·卡逊于 1962 年出版了一部名为《寂静的春天》的科普读物，该书描写了因过度使用化学药品和化肥而导致环境污染、生态破坏，最终给人类带来不堪重负的灾难。该书一问世，就犹如晴天惊雷，敲响了人类将因为破坏环境而受到大自然惩罚的警钟，也由此引发了一场关于发展观问题的世界性大讨论。10 年后，也就是 1972 年，罗马俱乐部发表了著名的环境报告——《增长的极限》，警示人们要注意地球的人口承载能力。同年 6 月 5 日，联合国在瑞典斯德哥尔摩首次召开人类环境会议，会议的基调是“我们只有一个地球”，并发表了《人类环境宣言》，这标志着全人类对环境问题的觉醒。在会后的 20 年里，人类围绕着环境与发展问题展开了艰辛的探索。1992 年 6 月，在巴西里约热内卢召开联合国环境与发展世界首脑大会，明确提出了人类可持续发展问题，发表了《21 世纪议程》。2002 年南非约翰内斯堡地球峰会作为新世纪首次世界环境与发展首脑大

会，在人类环境与发展文明史上又谱写了新的篇章。大会通过了《可持续发展世界首脑执行计划》，这表明人类从来没有像今天这样对自己家园的关注和忧虑。

我国拥有全球 1/15 的陆地面积，目前人口占世界总人口的 1/5，也就是说人口密度是全球平均水平的 3 倍。尽管我国大规模的工业化只有半个世纪的历史，但由于人口多、发展速度快以及过去一些政策的失误，环境与资源问题十分突出。21 世纪的前 20 年是我国实现现代化的关键期，人口总量的持续增加和生活质量的急剧提高，会进一步加大对环境与资源的压力，因此可持续发展对我国来说具有更加重要的战略意义。

（一）可持续发展：21 世纪中国发展战略的必然选择

1. 可持续发展是从中国国情出发的唯一选择

自然资源是经济发展的物质基础，是进行社会生产的必备条件。人类的生存发展，无论是工业、农业还是其他任何部门的经济活动，都是通过对自然资源的开发利用，满足人类不断增长的物质需要的过程。经济发展的历史和现实充分表明，富饶的资源宝藏是一笔天然财富，是自然对人类社会的无偿“恩赐”。

自然资源分为再生资源（如森林和草原）和非再生资源（如矿山）两大类。随着工业化和人口的增加，人类对自然资源的巨大需求和大规模开发，已导致资源基础的削弱、减少甚至枯竭，进而影响环境和生态平衡。中国也不例外，目前，中国大部分城市和地区的淡水资源正受到水质恶化和生态系统被破坏的威胁。全国缺水城市 300 多个，农作物每年因灌溉水不足减产 250 多万吨。到 2000 年，中国供水保证率仅为 75%。严重的酸雨使我国 1/3 的国土受到危害，每年造成的经济损失达数百亿元。由于对

森林的过度采伐，导致林地逆转的恶果，我国森林覆盖面积仅占全国面积的 16.5%。一个国家的森林覆盖率若低于 20%，不仅木材不能自给，土地也难以保证安全。由于捕鱼过量，渔业资源急剧减少，中国海域生态环境趋于恶化。我国人均资源量远远低于世界平均水平，而资源消耗、浪费严重，致使本来就已短缺的资源和脆弱的环境面临着越来越大的压力^①。中国既没有发达国家在工业化过程中的环境容量，也没有发达国家目前所拥有的资金和技术优势，所以，要想妥善解决资源、环境与发展问题，唯一可供选择的只有实施可持续发展战略。

2. 可持续发展是中国实现现代化“三步走”发展战略的重要措施

马克思主义认为，生产力的不断解放和发展，是人类社会进步的根本动力。社会主义制度的优越性，最终体现为生产力比在其他制度下的更快发展。我国的社会主义建设在经济、科技、文化十分落后的基础上起步，要在较短的时间内赶上经济发达国家经过几百年历程达到的生产力发展水平，乃至后来居上，更需集中力量，大力发展和广泛应用科学技术，充分发挥科技生产力在经济、社会发展中的巨大推动作用。这是我们建设社会主义现代化强国，屹立于世界先进民族之林的历史性使命。

实现现代化，分“三步走”的发展战略、把我国建成全面小康社会，是以邓小平为代表的党的第二代领导集体和以江泽民为核心的党的第三代领导集体根据对中国国情和世界局势的深刻把握，为中华民族重新走在时代的前列，使中国真正成为一个富强的国家而提出和确立的。现代化“三步走”发展战略的实现过程，不仅是一个持续、快速、健康的发展过程，而且是一个较长

① 韩国刚：《救救中国》，求实出版社 1989 年版，第 20 页。

期的历史过程。中国经济发展的快速，绝不是一年两年的快速，而是持续、健康的快速，只有将“持续、快速、健康”三者统一起来，才能胜利实现现代化目标。但是，在目前中国的经济发展中，高速度、低效益、高投入、低产出现象严重存在，粗放型的增长方式还十分普遍。产业结构扭曲，加工工业膨胀，基础设施和基础产业发展滞后；农业基础脆弱，耕地连年锐减，水土流失，河道堵塞，抗灾能力减弱；工业技术落后，设备陈旧，经营管理水平低，成本消耗高，计划经济体制下形成的价格体系没有彻底改变，资源性产品价格长期偏低，这些都在不同程度上制约着中国经济可持续发展。因此，只有实施可持续发展战略，继续深化改革，切实完善价格体系，努力调整产业结构，加快转变经济增长方式，减少对非再生资源的依赖和使用量，加强对再生资源的开发利用和保持，才能全面完成现代化“三步走”的战略目标^①。

3. 可持续发展是谋求社会全面进步的根本保证

实施可持续发展战略，就要从经济、社会、人口、资源和环境相互协调中推动经济持续发展，并在发展的进程中促使社会全面进步。社会进步的关键是提高劳动者素质。中国是世界上劳动力最充裕的国家，但目前我国劳动者文化技术水平低，有复杂劳动能力的劳动者少，文盲、科盲率高。实施可持续发展战略，有助于控制人口增长，发展教育，提高人口素质。合理的分配关系是可持续发展不可缺少的环节，分配的严重不公是影响社会稳定的重要因素。为此就要保护合法收入，取缔非法收入，对合法的高收入通过税收手段调节，努力消除贫困，通过实施行之有效的

^① 郎正：《当代发展与文化观念的变迁》，《光明日报》1993年1月11日。

扶贫政策和措施，增强贫困地区自身经济的发展能力，20 世纪末基本解决了贫困人口的温饱问题。追求尽可能多的物质享受和精神享受，是人类的本能和社会发展目标。然而在这个过程中，也容易产生消费方面的异化现象。例如：当代资本主义发达国家以占世界人口的少数，消耗着 75% 以上的商业能源和 80% 以上的原料，还在第三世界实行“生态殖民主义”，通过转移污染严重的工业而进行新的“生态犯罪”，如印度的核污染事件就是一例。正因为这样，我们需要像马克思所研究的那样，建立一个摆脱异化劳动与异化消费，实现人与自然的和谐，并充分发挥人的创造性的、“稳态”的市场经济模式^①。

4. 可持续发展有助于防止市场经济条件下经济危机和生态危机的发生

从本质上说，生态危机与经济危机有着密切的联系，从当代世界发展来看，生态危机实际上已成为经济危机的一个重要内容和新的表现形式，因为生态危机在现实的经济生活中会限制、阻碍、破坏一个国家的经济发展，从而也会进一步加深该国的经济危机状况。生态危机是全球性的，因而生态运动也应该成为世界性的活动。人们已经意识到，污染是没有国界的，核泄漏事故可以造成整个地区的灾难，地球绿色的肺——非洲沙漠化和热带雨林消失，同样可以危及发达国家。在西方国家，生态运动已经登上了政治舞台，各国政府都已积极地参与到保护生态的活动中去。生态问题已成为西方国家政党竞选争夺选民支持的一个重要筹码。因此，“只有一个地球”，保持生态环境，便成为全人类的共同口号和共同利益。

^① 辛树帜、蒋德麟：《中国水土保持概念》，农业出版社 1982 年版，第 210 页。

(二) 中国实施可持续发展战略的总体进展

1992年,中国政府向联合国环境与发展大会提交的《中华人民共和国环境与发展报告》,系统回顾了中国环境与发展过程与状况,同时阐述了中国关于可持续发展的基本立场和观点。

1992年8月,中国政府制定“中国环境与发展十大对策”,提出走可持续发展道路是中国当代以及未来的选择。1994年中国政府制定完成并批准通过了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,确立了中国21世纪可持续发展的总体战略框架和各个领域的主要目标。在此之后,国家有关部门和很多地方政府也相应地制定了部门和地方可持续发展实施行动计划。

1996年3月第八届全国人民代表大会第四次会议批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,把可持续发展作为一条重要的指导方针和战略目标,并明确作出了中国今后在经济和社会发展中实施可持续发展战略的重大决策。“十五”计划还具体提出了可持续发展各领域的阶段目标,并专门编制和组织实施了生态建设和环境保护重点专项规划,社会和经济的其他领域也都全面地体现了可持续发展战略的要求。

与此同时,中国加强了可持续发展有关法律法规体系的建设及管理体系的建设工作。截止到2001年底,国家制定和完善了人口与计划生育法律一部,环境保护法律六部,自然资源管理法律十三部,防灾减灾法律三部。国务院制定了人口、资源、环境、灾害方面的行政规章一百余部,为法律的实施提供了一系列切实可行的制度。全国人大常委会专门成立了环境与资源保护委员会,在法律起草、监督实施等方面发挥了重要作用。

1992年,中国政府成立了由国家计划委员会和国家科学技

术委员会牵头的跨部门的制定《中国 21 世纪议程》领导小组及其办公室，随后还设立了具体管理机构——中国 21 世纪议程管理中心，该中心在国家发展计划委员会和国家科学技术部的领导下，按照领导小组的要求，承担制定与实施《中国 21 世纪议程》的日常管理工作。

2000 年，制定《中国 21 世纪议程》领导小组更名为全国推进可持续发展战略领导小组，由国家发展计划委员会担任组长，科技部担任副组长。

2002 年中国政府向可持续发展世界首脑会议提交了《中华人民共和国可持续发展国家报告》，该报告全面总结了自 1992 年，特别是 1996 年以来，中国政府实施可持续发展战略的总体情况和取得的成就，阐述了履行联合国环境与发展大会有关文件的进展和中国今后实施可持续发展战略的构想，以及中国对可持续发展若干国际问题的基本原则立场与看法。

2002 年，党的十六大报告提出，21 世纪头 20 年，我们要达到的一个基本目标是：“可持续发展能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明道路。”为实现这一目标，当代中国必须“走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子”。

2003 年，为了适应经济全球化和科技进步加快的国际环境，适应全面建设小康社会的新形势，党的十六届三中全会又明确提出，在完善社会主义市场经济体制的过程中必须坚持以人为本，全面、协调、可持续的发展观。

综上所述，自 1992 年联合国环境与发展大会以来，中国积极有效地实施了可持续发展战略，在中国可持续发展的各个领域

都取得了突出的成就，特别是在经济、社会全面发展和人民生活水平不断提高的同时，人口过快增长的势头得到了控制，自然资源保护和生态系统管理得到加强，生态建设步伐加快，部分城市和地区环境质量有所改善。

（三）中国可持续发展重点领域的行动与成就

中国科学院可持续发展战略研究组撰写的《中华人民共和国可持续发展国家报告》认为，中国可持续发展重点领域的行动与成就如下：

（1）人口、卫生与社会保障。中国政府坚持计划生育的基本国策，人口自然增长率由 1992 年的 11.60‰ 下降到 2000 年的 6.95‰；城乡居民收入持续增长，居民受教育程度和健康水平显著提高，医疗卫生服务体系不断健全。妇女与儿童事业取得明显进步，养老保险与医疗保障制度逐步完善。

（2）城镇化与人居环境。从 1992 年到 2000 年，城镇化水平由 27.6% 提高到 36.1%。通过加快城市基础设施建设，开展城市环境综合整治，提高了城乡居民的居住质量。

（3）区域发展与消除贫困。国家实施了“八七”扶贫攻坚计划，贫困人口从 1992 年的 8000 万减少到 2000 年的 3000 万。20 世纪 90 年代以来，中国政府实施了区域经济协调发展的政策和西部大开发战略，使地区差异扩大的趋势有所缓解，地区产业结构得到调整。

（4）农业与农村发展。经过多年的努力，中国的粮食和其他农产品大幅度增长，由长期短缺到总量大体平衡、丰年有余，解决了中国人民的吃饭问题。政府大力提倡发展生态农业和节水农业，探索适合中国农村经济和农业生态环境协调发展的模式。

（5）工业可持续发展。积极转变工业污染防治战略，大力推

行清洁生产，提高资源利用效率，减轻环境压力。加强了工业环境保护的执法力度，实行限期达标排放措施，强制淘汰技术落后和污染严重的生产装置。到 2000 年底，有污染的工业企业中 90% 实现了达标排放，工业废水排放量比 1995 年减少 1/3。积极利用高新技术提升传统产业，调整优化工业结构和产品结构，发展高新技术和新兴产业。1995~2000 年，中国环保产业年均增长率达 15%。

(6) 生态环境建设与保护。制定了全国生态环境建设规划和全国生态环境保护纲要，并逐步纳入国民经济和社会发展规划予以实施。全国已建成了 20 个国家级园林城市、102 个生态农业示范县和 2000 多个生态农业示范点。大规模开展防治沙漠化工作，确定了 20 个重点县、建立了 9 个试验区和 22 个试验示范基地。加快重点区域水土流失治理，积极推广小流域综合治理经验，水土流失治理取得显著进展，全国累计新增治理水土流失面积 81 万平方公里。自然保护区建设规模与管理质量显著提高，大部分具有典型性的生态系统与珍稀濒危物种得到有效保护。制定和实施了《中国生物多样性行动计划》与《中国湿地保护行动计划》。实施野生动植物保护、自然保护区建设工程和濒危物种拯救工程，使一些濒危物种得到人工或自然繁育。建立了农作物品种资源保存库，加快建立遗传资源库。

(7) 能源开发与利用。重视节约能源，制定和实施了一系列节约能源的法规和技术经济政策，万元国内生产总值能耗由 1990 年的 5.32 吨标准煤降到 2000 年的 2.77 吨标准煤（1990 年价格水平）。积极调整能源结构，煤炭消费量在一次能源消费总量中所占比重由 1990 年的 76.2% 降到 2000 年的 68%。推广洁净煤、煤炭清洁利用和综合利用技术，实施了清洁能源和清洁汽车行动计划。积极开发利用可再生能源和新能源。

(8) 水资源保护与开发利用。积极合理地开发水资源,对河流实行统一管理和调度,建立健全水资源可持续利用与水污染控制的综合管理体制。全面推行节水灌溉,发展节水型产业,缓解水资源短缺的矛盾。开展了淮河、海河、辽河、太湖、滇池、巢湖等重点流域的水污染防治,加快建设城市污水处理厂,使水环境恶化趋势基本得到控制。在国家扶持下,贫困地区加强了小水电和农村小型、微型水利工程建设。

(9) 土地资源管理与保护。通过划定基本农田保护区,使全国 83% 左右的耕地得到有效保护。建立了耕地占用补偿制度,1997 年到 2000 年,全国通过开发、整理和复垦增加耕地 164 万公顷,高于同期建设占用耕地数量,实现了占补平衡。推行荒山、荒地使用权制度改革,确立和完善土地管理社会监督机制。实施基本农田环境质量监测,大力推进农业化学物质污染防治技术,保护和改善农田环境质量。

(10) 森林资源的管理与保护。制定了森林资源保护的法规和林业可持续发展的行动计划。加强森林资源的培育,实现了森林面积和蓄积量双增长。实施天然林资源保护、退耕还林、京津风沙源治理、三北和长江流域防护林体系、重点地区速生丰产林建设等林业重点生态体系建设工程。实施山区林业综合开发与消除贫困行动,促进贫困山区社会经济的可持续发展。

(11) 草原资源管理与保护。制定了草原法等法规,加强了草原资源的保护与管理。编制了全国草原生态保护建设规划,全国草原围栏面积达到 1500 万公顷,每年新增约 200 万公顷。

(12) 海洋资源的管理与保护。制定和完善了海洋污染控制、生态保护、资源管理的法规体系。到 2000 年底,已建立海洋自然保护区 69 个,总面积 13.1 万平方公里。进行了近岸海域环境功能区划,以及近海和大陆架的资源环境调查,海洋环境监测网

络与海洋环境信息、预报服务系统得到加强。

(13) 固体废物管理。1991年至2000年,工业固体废物排放量下降了69.2%,综合利用率提高了15.1%。加快城市生活垃圾收集处理设施的建设,加强危险废物的管理。认真履行《巴塞尔公约》,严格控制危险废物的越境转移。

(14) 化学品无害环境管理。通过加大化工行业产业结构和产品结构的调整力度,减少了化学物质对环境的污染。加强汞、砷和铬盐等化学品无害环境管理,采取有效的安全防范措施,清除有毒化学品生产和贮运中的隐患。认真履行和积极参与化学品国际公约的活动。

(15) 大气保护。划定二氧化硫和酸雨控制区,在区域内实行二氧化硫总量控制制度。通过推广洁净煤和清洁燃烧、烟气脱硫、除尘技术,以及大力发展城市燃气和集中供热,使酸雨和二氧化硫污染得到控制。优先发展公共交通,减少和控制机动车污染物排放,改善城市空气质量。认真履行《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》,控制和淘汰消耗臭氧层物质。

(16) 防灾减灾。开展防洪抗旱、防震减灾、地质灾害和生物灾害防治等综合减灾工程建设。建立和完善了全国灾害监测预警系统,提高了灾害监测和预报水平。开展了灾害保险,调动社会力量开展减灾援救活动,灾害损失明显减少。

(17) 发展科学技术和教育。政府大幅度增加对科技和教育的投入。围绕可持续发展的重大问题,实施了一批重大科研项目,为可持续发展提供了技术支撑。基本普及九年义务教育和基本扫除了青壮年文盲,全面推进教育改革,教育质量逐步提高。

(18) 信息化建设。已建成覆盖全国的公用电信网。通过实施政府上网工程,促进政府工作效率和决策水平的全面提高。加快可持续发展信息共享进程,促进了可持续发展能力的提高。