

第二讲：我国的基本国策

基本国策是由我国基本国情决定的具有全局性、长期性、战略性意义的问题的系统对策，是国家赖以生存发展的基本准则和保障。我国正处在迅速发展时期，基本国策的确定和实施，能够为广大人民创造良好的生存发展环境，实现国家的整体发展和繁荣昌盛。

但对于基本国策这一概念的理解，人们的观点存在很大差异。一些人认为中国只有计划生育和环境保护两项基本国策，还有一些人认为中国的基本国策很多，诸如科教兴国、一国两制、保护知识产权等，都属于基本国策的范畴。形成这种状况的原因主要在于：对于基本国策的概念内涵和外延，从未有过正式的国家文件作出清晰的阐述和界定。

基本国策到底是哪些政策？有何确定标准？在基本国策的确定过程中，是怎样逐步实现制度化的？在实施过程中，又包括哪些具体措施和实施要求？对这些问题，由于缺乏文件依据，所以回答起来也莫衷一是。

事实上，我国基本国策的形成还是有一定规范可循的，通常情况下，我们把国家的明文规定作为确定基本国策的文献依据。当然，这种“明文规定”的“明文”也是有层次的，至少可分为法律规定、党和国家有全局意义的重要文件和一般工作文件规定三个层

次。严格意义而言，基本国策的确定必须遵循法定原则，这样才能具有长期性和稳定性，同时确保在实施中“依法行政”。在法律规定中，《宪法》当然是最高层次。然而，我国《宪法》虽然规定了政府必须承担的若干重要事务（如计划生育、环境保护、文化遗产保护、男女平等、卫生、教育等），却没有明确基本国策概念。一般而言，只有一些具有明确针对性且具有急迫性的“国计民生”问题，才通过领袖讲话、文件规定以及法律规定等方式逐渐发展为我国的基本国策。

基本国策的确立，也有事实上的衡量标准。首先，“基本国策”是由基本国情决定的具有全局性、长期性、战略性意义的问题的系统对策，反映了国家在解决此类问题上的国家意志，具有高层次、大范围、长时效、跨部门等特点。其次，基本国策并非笼统的宏观指导原则或政策取向，而是针对某类在经济发展中容易被忽视的基本国情，与国家的基本发展理念高度吻合，并且与时俱进，不断增添新的时代内涵。再次，基本国策之间应该是平等的，不应再有包含关系或指导关系。有些政策取向，例如坚持四项基本原则是中国的立国之本，事关国家政体，是中国治国的基本原则，也是指导基本国策实施的原则，所以一般不再单独列为基本国策。但这也不是绝对的，比如对外开放，就是一种政策取向，与坚持四项基本原则

类似，严格意义而言不能称为解决某类基本国情所致问题的对策。

但因其自改革开放之初就被党和国家领导人多次在重要讲话中明确为“基本国策”，以致约定俗成。

任何一类“基本国策”的制定、实施情况，都会对国家全局的政治稳定、经济发展、社会和谐产生重大、长期的影响。也因此，

“基本国策”在整个政策体系中处于最高层次，规定、制约和引导着一般的具体政策的制定和实施，并为相关领域的政策协调提供依据。正因如此，基本国策的相关实施工作需要多个部门同心协力才能保证效果。

一、计划生育的基本国策

1. 计划生育基本国策的确立

计划生育是中国第一个被明文规定的基本国策。

建国以来，党和国家领导人多次提及要控制人口，实行计划生育。1956年，毛泽东在最高国务会议上提出：“我们这个国家有这么多人，这是世界上各国都没有的。要提倡节育，要有计划地生育”；1978年，邓小平指出“人口增长要控制，应该立法”；1998年江泽民在中央计划生育和环境保护工作座谈会上指出：“计划生育和环境保护都很重要，都关系经济和社会发展全局，都是我

们长期坚持的基本国策”；2006年中央经济工作会议，胡锦涛指出：“必须坚持长期实行计划生育的基本国策，稳定和完善人口政策和生育政策。”

1982年中共十二大报告中指出：“在中国经济和社会的发展中，人口问题始终是极为重要的问题。实行计划生育是中国的一项基本国策”。1982年《宪法》第二十五条规定：“国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会发展规划相适应”，第49条还规定“夫妻双方有实行计划生育的义务”。2001年《人口和计划生育法》第二条第一款规定：“中国是人口众多的国家，实行计划生育是国家的基本国策”。上述规定是计划生育国策的文件和法律依据。

2.计划生育基本国策的主要内容

中国全面推行严格的计划生育政策的标志是1980年9月发表的《中共中央关于控制中国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，其核心内容是“提倡一对夫妇只生育一个孩子”。

1991年，中共中央、国务院在《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》中对中国的计划生育政策作了具体阐释：“提倡晚婚晚育，少生优生；提倡一对夫妇只生育一个孩子。国家干部和职工、城镇居民除有特殊情况经过批准可以生育第二个孩子外，

一对夫妇只生育一个孩子。农村也要提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有实际困难，经过批准可以间隔几年以后再生第二个孩子。为了提高少数民族地区的经济文化水平和民族素质，在少数民族中也要实行计划生育，具体要求和做法由各自治区或所在省决定”。

计划生育推行之后的几十年来，我国经历了从高生育率到低生育率的转变，目前我国人口的主要矛盾已经不再是增长过快，而是人口红利消失、临近超低生育率水平、人口老龄化、出生性别比失调等新的问题。因此，我国的人口政策特别是生育政策也随之不断调整。

2013年11月，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策”。2013年12月，中共中央、国务院印发《关于调整完善生育政策的意见》。提出调整完善生育政策的基本原则：一是总体稳定，确保政策实施过程风险可控，确保生育水平不出现大的波动。二是城乡统筹，在城乡同步调整完善生育政策，促进城乡一体化和区域协调发展。三是分类指导，在国家统一指导下，各地从实际出发作出安排。四是协调发展，统筹人口数量、素质、结构、分布的均衡发展，统筹人口与经济、社会、资源、环境的协调与可持续发展。

2015年10月29日，中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议决定中国全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。2015年12月27日，十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过关于修改人口与计划生育法的决定，新法于2016年1月1日起施行。2016年1月5日，国家卫生计生委公布《中共中央国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》，为适应人口和经济社会发展新形势，促进人口长期均衡发展，就全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策作出一系列规定。

3. 充分认识实施全面两孩政策、改革完善计划生育服务管理的重大意义

(1) 计划生育工作取得了举世瞩目的伟大成就

20世纪五六十年代，随着经济恢复、社会安定、人民生活改善和医疗卫生保障水平的提高，我国总人口从新中国成立初期的5.4亿人迅速增加到1970年的8.3亿人，给经济社会发展带来了巨大压力。为控制人口过快增长，国家从七十年代开始在城乡推行计划生育。1980年，党中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，提倡一对夫妇生育一个孩子。1982年，计划生育被确定为基本国策。40多年来，我国实施人口与发展综合决策，不断完善计划生育政策，走出了一条中国特色统筹解决

人口问题的道路。人口过快增长的势头得到有效控制，资源、环境压力有效缓解，妇女儿童发展状况极大改善，人口素质明显提高，促进了经济快速发展和社会进步，有力支撑了改革开放和社会主义现代化事业，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。我国实行计划生育也为世界人口发展和减贫作出了重大贡献，树立了负责任大国的良好形象。在此过程中，亿万人民群众积极响应党和国家号召，自觉实行计划生育，作出了巨大贡献；广大人口和计划生育工作者付出了心血和汗水。实践证明，实行计划生育符合我国国情，是正确的，得到了广大人民群众的理解和支持，是强国富民安天下的伟大事业。

(2)我国人口发展呈现出重大转折性变化

人口问题始终是人类社会共同面对的基础性、全局性和战略性问题。人口的趋势性变化，将对经济社会发展产生全面、深刻、长远的影响。进入21世纪特别是“十二五”时期以来，我国人口发展的内在动力和外部条件发生了显著变化。人口总量增长势头明显减弱，劳动年龄人口和育龄妇女开始减少，老龄化程度不断加深；群众生育观念发生重大转变，少生优生已成为社会生育观念的主流；家庭规模趋向小型化，养老抚幼功能弱化；人口红利减弱，以人力资本为核心的国际竞争优势有待进一步加强。这些变化对人口安全

和经济社会发展带来新的挑战。同时还应清醒地看到，到本世纪中叶，我国人口总量仍将保持在13亿以上，人口众多的基本国情不会根本改变，人口对经济社会发展的压力不会根本改变，人口与资源环境的紧张关系不会根本改变。当前，我国正处于人口大国向人力资本强国转变的关键时期。必须从全局和战略高度出发，充分认识坚持计划生育基本国策的重要性和长期性，立足国情，遵循规律，正确处理当前与长远、总量与结构、人口与资源环境的关系，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展，最大限度发挥人口对经济社会发展的能动作用，牢牢把握战略主动权。

(3)实施全面两孩政策、改革完善计划生育服务管理是新形势下坚持计划生育基本国策的重大战略部署

党的十八届三中全会作出了坚持计划生育基本国策、启动实施单独两孩政策的重大决策。单独两孩政策稳妥扎实有序实施，为进一步调整完善生育政策积累了经验，当前启动实施全面两孩政策条件具备、时机成熟。实施全面两孩政策、改革完善计划生育服务管理，是促进人口长期均衡发展的重大举措，有利于优化人口结构，增加劳动力供给，减缓人口老龄化压力；有利于促进经济社会持续健康发展，实现全面建成小康社会的奋斗目标；有利于更好地落实计划生育基本国策，促进家庭幸福与社会和谐。各级党委和政府要

充分认识实施全面两孩政策、改革完善计划生育服务管理的重要性，增强责任感和使命感，用法治的思维、创新的精神和务实的作风，不断探索新形势下落实计划生育基本国策的体制机制和方式方法，使计划生育成为惠及亿万家庭的甜蜜事业。

二、男女平等的基本国策

1. 男女平等基本国策的确立

男女平等，是指男女两性的尊严和价值的平等，以及男女权利、机会和责任的平等。具体来说，是指男女两性在婚姻家庭和社会关系中，享有同等的权利，负担同等的义务。

党和国家领导人一直重视男女平等问题。1995年江泽民在世界妇女大会上讲话：“我们十分重视妇女的发展与进步，把男女平等作为促进中国社会发展的一项基本国策”。2003年胡锦涛在中国妇女九大上指示：“要牢固树立马克思主义妇女观，认真贯彻男女平等的基本国策”

在我国，男女平等有着明确的法律规定。我国1954年就将男女平等写入了宪法。1982年《宪法》第四十八条规定：“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。国家保护妇女的权利和利益，实行男女

同工同酬，培养和选拔妇女干部”。2005年《妇女权益保障法》第二条：“实行男女平等是国家的基本国策。国家采取必要措施，逐步完善保障妇女权益的各项制度，消除对妇女一切形式的歧视”。

2012年11月，党的十八大报告明确提出：“坚持男女平等基本国策，保障妇女儿童合法权益。”这是男女平等基本国策首次写入全国党代会报告，充分体现了党中央对亿万妇女的高度重视和亲切关怀，对于更好地推动妇女平等依法行使民主权利、平等参与经济社会发展、平等享有改革发展成果，促进妇女与经济社会同步发展、男女两性和谐发展、妇女自身全面发展，具有重大而深远的意义。

2.男女平等基本国策的主要内涵

男女平等基本国策涵盖“男女平等”和“基本国策”两个要点，但不是两个概念的简单拼接，而是对迄今为止的男女平等概念的丰富和发展。具体的说，男女平等基本国策主要包括以下几方面涵义：

第一，要在承认和尊重性别差异的前提下追求男女平等。

第二，要将保障妇女实现发展的权利放到突出位置。只有让妇女拥有了更充分的发展权利、机会和资源，才能实现真正意义上的男女平等。

第三，要给予妇女必要的政策倾斜与保障，并充分考虑不同地区和阶层妇女的发展要求。

第四，要重视妇女在整个经济社会发展中的地位和作用，重视挖掘妇女的人力资源，使她们的聪明才智和创造力在中国特色社会主义建设中最大限度地发挥出来。

第五，要鼓励妇女在与男性的合作与协调发展中实现平等。

第六，要从社会协调发展的高度来认识 and 解决妇女发展与男女平等问题。经济增长不等于社会进步，社会进步不等于妇女发展，不能用经济增长和社会进步来代替妇女发展。必须通过法律、政策、教育、舆论等手段，在推动经济社会发展的同时，解决妇女平等发展问题。

3.全面推行男女平等的基本国策

(1) 正确认识我国当前男女发展不平衡的问题

当前我国妇女发展中出现的一系列问题，与我国尚处于社会主义初级阶段，经济社会处于市场化转型及全球化进程的影响有很大关系。社会主义初级阶段的基本国情是导致男女发展不平衡的主要原因。生产力不发达决定了妇女在经济社会资源获得上处于弱势地位，妇女在经济和社会生活中面临的困难相对突出；社会主义民主法治还不健全，导致歧视妇女的观念和侵害妇女权益的行为仍然存

在；与不发达的生产力状况密切相连的较低的生活水平，不仅影响着包括女性在内的国民素质的提高，也影响着女性社会参与的积极性及自我意识的提升。市场化转型和经济全球化进程的双重挤压使得一段时期内男女不平等的问题相对集中。需要指出的是，社会主义的性质决定了目前我国社会的男女不平等是特殊的历史阶段和发展过程中出现的非对抗性矛盾。在我国全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的新时期，妇女发展必然会拥有一个更加良好的社会环境和更为广阔的前景。

（2）我国贯彻落实男女平等基本国策以来取得了巨大成效

自1995年以来，党和政府认真贯彻落实男女平等基本国策，采取有效措施，努力解决妇女问题，改善妇女发展环境，取得了举世瞩目的成就。保障妇女权益，促进妇女发展的法律法规体系基本形成；落实《中国妇女发展纲要》的工作业务体系基本健全；促进妇女发展，保障妇女权益的组织机构体系基本完善；国策意识日益深入人心，妇女发展的环境进一步优化；妇女的基本权利得到进一步实现，妇女的自主意识和能力建设有了极大改善。

截至目前，妇女参与现代化建设的广度和深度不断拓展，全社会就业人员中的女性比例保持在46%左右；妇女参与国家社会事务管理的能力和水平稳步提升，党的十八大代表、第十二届全国人大代

表、第十二届全国政协委员中的女性比例分别是23%、23.4%和17.8%，比上届分别提高了2.9个、2.07个和0.1个百分点；妇女受教育程度和整体素质显著提高，健康状况和生活质量得到大幅提升。

（3）积极面对男女平等方面的问题和挑战

贯彻男女平等的基本国策，就要推动妇女充分参与经济和社会的发展，使男女平等在政治、经济、文化、社会和家庭生活等领域进一步得到实现。

受社会主义初级阶段生产力发展水平和社会文明程度的制约与影响，妇女发展仍面临诸多问题与挑战。就业性别歧视仍未消除，妇女在资源占有和收入方面与男性存在一定差距；妇女参与决策和管理的水平仍然较低；妇女受教育程度与男性存在一定差距；妇女的健康需求有待进一步满足；妇女发展的社会环境有待进一步优化；妇女的社会保障水平有待进一步提高；各阶层妇女利益需求日益呈现多元化，城乡区域妇女发展不平衡的问题仍未全面解决。为此，我们必须采取一系列有效措施：首先，进一步完善法律政策体系，立法部门应加强对有关法律、政策与男女平等基本国策的适应性审查；同时，要推进反家暴立法、家庭教育立法，在制订生育保险办法、维护农村妇女土地权益政策、修改完善村规民约等方面有所突

破。其二，进一步健全执行机制，推动性别平等的国家机制进一步完善。其三，进一步提升法律和政策执行者的性别意识。相信通过我们的不懈努力，中国妇女必将拥有更加美好的明天。

三、节约资源和保护环境的基本国策

1. 节约资源和保护环境基本国策的确立

环境保护一般是指人类为解决现实或潜在的环境问题，协调人类与环境的关系，保护人类的生存环境、保障经济社会的可持续发展而采取的各种行动的总称。1982年《中华人民共和国宪法》第二十六条规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害”，并在第十条、第二十六条还有相应规定。

保护环境作为一项基本国策，第一次在正式文件中提出是1990年的《国务院关于加强环境保护工作的决定》。2014年4月修订通过的新《环境保护法》第四条明确规定：“保护环境是国家的基本国策。国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施，使经济社会发展与环境保护相协调。”这是第一次将保护环境作为一项基本国策写入法律，充分地体现了加强生态文明建设的新要求，也展示了现代环境治理体系创新的新方向。

节约资源的基本国策最早由江泽民在1999年中央人口、资源、环境工作座谈会上指出：“促进中国经济和社会的可持续发展，必须在保持经济增长的同时，控制人口增长，保护自然资源，保持良好的生态环境。这是根据中国国情和长远发展的战略目标而确定的基本国策”。2007年《节约能源法》第四条明确规定：“节约资源是中国的基本国策。国家实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略”。

2012年，党的十八大进一步提出了坚持节约资源和保护环境的基本国策。会议指出：建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。

2.节约资源和保护环境的基本国策的主要内容

坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、

生活方式，从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献。

一是要优化国土空间开发格局。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，控制开发强度，调整空间结构，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。加快实施主体功能区战略，推动各地区严格按照主体功能定位发展，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。提高海洋资源开发能力，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国。

二是要全面促进资源节约。要节约集约利用资源，推动资源利用方式根本转变，加强全过程节约管理，大幅降低能源、水、土地消耗强度，提高利用效率和效益。推动能源生产和消费革命，支持节能低碳产业和新能源、可再生能源发展，确保国家能源安全。加强水源地保护和用水总量管理，建设节水型社会。严守耕地保护红线，严格土地用途管制。加强矿产资源勘查、保护、合理开发。发展循环经济，促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。

三是要加大自然生态系统和环境保护力度。要实施重大生态修复工程，增强生态产品生产能力，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理。加快水利建设，加强防灾减灾体系建设。坚持预防为主、综合治理，以解决损害群众健康突出环境问题为重点，强化水、大气、土壤等污染防治。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，同国际社会一道积极应对全球气候变化。

四是要加强生态文明制度建设。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。建立国土空间开发保护制度，完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度。深化资源性产品价格和税费改革，建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。加强环境监管，健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环保意识、生态意识，形成合理消费的社会风尚，营造爱护生态环境的良好风气。

3.推动形成绿色低碳循环发展新方式

2014年12月9日至11日举行的中央经济工作会议，首次阐述和部署了新常态下我国的经济政策和改革思路。其中，会议对我国环境承载能力的判断尤为引人注目。会议认为，我国过去能源资源和

生态环境空间相对较大，现在环境承载能力已经达到或接近上限，必须顺应人民群众对良好生态环境的期待，推动形成绿色低碳循环发展新方式。

如何认识中央经济工作会议的这一判断，它到底释放了何种信号？

首先，必须坚持推进生态文明建设。要全面贯彻落实党的十八大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，着力树立生态观念、完善生态制度、维护生态安全、优化生态环境，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。

其次，要正确处理好经济发展同生态环境保护的关系。要牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，决不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长。

第三，要整体谋划国土空间开发。国土是生态文明建设的空间载体。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，给自然留下更多修

复空间。要坚定不移加快实施主体功能区战略，严格按照优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的主体功能定位，划定并严守生态红线，构建科学合理的城镇化推进格局、农业发展格局、生态安全格局，保障国家和区域生态安全，提高生态服务功能。要牢固树立生态红线的观念。

第四，要大力节约集约利用资源。节约资源是保护生态环境的根本之策。要推动资源利用方式根本转变，加强全过程节约管理，大幅降低能源、水、土地消耗强度，大力发展循环经济，促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。

第五，要实施重大生态修复工程，增强生态产品生产能力。良好生态环境是人和社持续发展的根本基础。人民群众对环境问题高度关注。环境保护和治理要以解决损害群众健康突出环境问题为重点，坚持预防为主、综合治理，强化水、大气、土壤等污染防治，着力推进重点流域和区域水污染防治，着力推进重点行业 and 重点区域大气污染治理。

只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。最重要的是要完善经济社会发展考核评价体系，把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系，使之成为推进生态文明建设的重要导向和

约束。要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。要加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环保意识、生态意识，营造爱护生态环境的良好风气。

四、十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策

1. 十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地基本国策的确立

切实保护耕地明确作为基本国策提出是在1986年中共中央、国务院《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》中：“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地，是中国必须长期坚持的一项基本国策”。1998年新修订的《土地管理法》中明确规定：“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是中国的基本国策”。

2. 土地保护、利用和开发必须正视我国的基本国情

新中国成立以后，我们在土地的保护、利用和开发方面取得了很大成就，特别是中共十一届三中全会以来，农村实行联产承包责任制，改革土地使用制度，极大地调动了农民的积极性，大幅度地提高了土地的生产率。我们国家以占世界7%的耕地养活了占世界22%的人口，被赞叹为人类历史的一大奇迹。

但是，我们必须清醒地看到，人口多、耕地少是我们的基本国情。我国国土总面积960万平方公里，约占世界陆地面积的1/15，居世界第三位。但由于人口多，人均占有国土面积不到世界人均数的1/3。而在我国国土总面积中，不能或难以利用的沙漠、冰川、戈壁、石山与高寒荒漠又占去相当大一部分。在全世界26个人口5000万以上的国家中，我国人均耕地仅高于日本和孟加拉国，居第24位，相当于美国的1/9，泰国的1/4，印度、巴基斯坦的1/2。我们想问题、办事情都不能离开人多地少这个基本国情，特别是研究以土地为先决条件的农业，更要时刻牢记这个基本国情。

3. 处理好发展经济与合理利用土地的关系

近年来，一些地方乱占耕地、违法批地、浪费土地的问题没有从根本上解决，耕地面积锐减，土地资产流失，不仅严重影响了粮食生产和农业发展，也影响了整个国民经济的发展和社会的稳定。

我们要广泛、深入、持久地开展爱护土地特别是耕地的教育，增强全民的土地忧患意识。要牢固树立“十分珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地”的基本国策观念，严格依法管理土地。要处理好发展经济与合理利用土地的关系，坚决刹住乱占滥用耕地之风，扭转耕地锐减的势头。

五、对外开放的基本国策

1. 对外开放基本国策的确立

中国的改革开放始于1978年党的十一届三中全会，但对外开放在中央文件中作为基本国策明确提出却是在1984年十二届三中全会《中共中央关于经济体制改革的决定》中：“十一届三中全会以来，我们把对外开放作为长期的基本国策，作为加快社会主义现代化建设的战略措施，在实践中已经取得显著成效”。

1997年十五大报告《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》进一步指出：“对外开放是一项长期的基本国策，面对经济、科技全球化趋势，我们要以更加积极的姿态走向世界，完善全方位、多层次、宽领域的对外开放格局，发展开放型经济，增强国际竞争力”。

2007年十七大修改的《中国共产党章程》“总纲”中也明文规定：要坚持对外开放的基本国策，吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果。

2. 对外开放是我国一项长期的基本国策

中国的发展离不开世界。对外开放，是实现我国社会主义现代化的一项长期的基本国策，是中国人民建设中国特色社会主义的历史性选择。

第一，实行对外开放政策，是科学总结我国历史经验教训的必然结果。我国历史上经济社会长期停滞落后，一个重要的原因就是闭关自守。历史经验教训说明，不开放不行。

第二，实行对外开放政策，是追随世界经济发展趋势的客观选择。在当代，世界最新通讯技术的运用和现代交通工具的变革，使各种交往手段越来越现代化，国际经济生活的时空大大缩短，使国际交往互惠更加便利；资源、劳力、技术、资金、信息等生产要素普遍纳入经济生活国际化的洪流之中，生产、流通和消费领域的社会化、国际化、一体化普遍要求各国打开国门，采取更加开放的政策。世界市场的扩大，要求各国实行开放政策，既发展自己，也推动全世界的发展。

第三，实行对外开放政策，是加速我国社会主义现代化建设的迫切需要。处于社会主义初级阶段的中国，在推进传统产业革命，赶上世界新技术革命，实现社会主义现代化的过程中，面临着诸如资金短缺、技术落后、管理经验不足、生产效益不佳等困难。这些困难如果得不到克服，已经确定的经济社会发展战略目标就有流产的危险。而要尽快妥善地解决现代化建设中面临的困难和矛盾，一个不可缺少的条件就是实行对外开放，参与国际分工与合作，发展对

外贸易和经济技术交流。实行对外开放，是保证中国经济持续、快速、健康发展的一个极其重要的条件。

3. 构建开放型经济新体制

2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：适应经济全球化新形势，必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势，以开放促改革。

（1）放宽投资准入。统一内外资法律法规，保持外资政策稳定、透明、可预期。推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放，放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制，进一步放开一般制造业。加快海关特殊监管区域整合优化。

建立中国上海自由贸易试验区是党中央在新形势下推进改革开放的重大举措，要切实建设好、管理好，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。在推进现有试点基础上，选择若干具备条件地方发展自由贸易园（港）区。

扩大企业及个人对外投资，确立企业及个人对外投资主体地位，允许发挥自身优势到境外开展投资合作，允许自担风险到各国各地区自由承揽工程和劳务合作项目，允许创新方式走出去开展绿地投资、并购投资、证券投资、联合投资等。

加快同有关国家和地区商签投资协定，改革涉外投资审批体制，完善领事保护体制，提供权益保障、投资促进、风险预警等服务，扩大投资合作空间。

（2）加快自由贸易区建设。坚持世界贸易体制规则，坚持双边、多边、区域次区域开放合作，扩大同各国各地区利益汇合点，以周边为基础加快实施自由贸易区战略。改革市场准入、海关监管、检验检疫等管理体制，加快环境保护、投资保护、政府采购、电子商务等新议题谈判，形成面向全球的高标准自由贸易区网络。

扩大对香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区开放合作。

（3）扩大内陆沿边开放。抓住全球产业重新布局机遇，推动内陆贸易、投资、技术创新协调发展。创新加工贸易模式，形成有利于推动内陆产业集群发展的体制机制。支持内陆城市增开国际客货运航线，发展多式联运，形成横贯东中西、联结南北方对外经济走廊。推动内陆同沿海沿边通关协作，实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助。

加快沿边开放步伐，允许沿边重点口岸、边境城市、经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策。建立开发性金融机构，诸如亚投行的成功设立，加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设，推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局。