

中国 21 世纪议程

第一章-序言

1.1 本世纪以来，随着科技进步和社会生产力的极大提高，人类创造了前所未有的物质财富，加速推进了文明发展的进程。与此同时，人口剧增、资源过度消耗、环境污染、生态破坏和南北差距扩大等日益突出，成为全球性的重大问题，严重地阻碍着经济的发展和人民生活质量的提高，继而威胁着全人类的未来生存和发展。在这种严峻形势下，人类不得不重新审视自己的社会经济行为和走过的历程，认识到通过高消耗追求经济数量增长和“先污染后治理”的传统发展模式已不再适应当今和未来发展的要求，而必须努力寻求一条经济、社会、环境和资源相互协调的、既能满足当代人的需求而又不对满足后代人需求的能力构成危害的可持续发展的道路。

1.2 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。中国是发展中国家，要提高社会生产力、增强综合国力和不断提高人民生活水平，就必须毫不动摇地把发展国民经济放在第一位，各项工作都要紧紧围绕经济建设这个中心来开展。中国是在人口基数大，人均资源少，经济和科技水平都比较

落后的条件下实现经济快速发展的，使本来就已经短缺的资源和脆弱的环境面临更大的压力。在这种形势下，中国政府只有遵循可持续发展的战略思路，从国家整体的高度上协调和组织各部门、各地方、各社会阶层和全体人民的行动，才能顺利完成已确定的第二步、第三步战略目标，即在本世纪末实现国民生产总值比 1980 年翻两番和下一世纪中叶人均国民生产总值达到中等发达国家水平，同时保护自然资源和改善生态环境，实现国家长期、稳定发展。

1.3 1992 年 6 月联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢召开。会议通过了《里约环境与发展宣言》、《21 世纪议程》、《关于森林问题的原则声明》等重要文件并开放签署了联合国《气候变化框架公约》、联合国《生物多样性公约》，充分体现了当今人类社会可持续发展的新思想，反映了关于环境与发展领域合作的全球共识和最高级别的政治承诺。《21 世纪议程》要求各国制订和组织实施相应的可持续发展战略、计划和政策，迎接人类社会面临的共同挑战。因此，执行《21 世纪议程》，不但促使各个国家走上可持续发展的道路，还将是各国加强国际合作，促进经济发展和保护全球环境的新开端。

1.4 中国政府高度重视联合国环境和发展大会，李鹏总理率团出席会议并承诺要认真履行会议所通过的各项文件。联合国环境与发展大会后不久，中国政府即提出了促进中国

环境与发展的“十大对策”。国务院环境保护委员会在1992年7月2日召开的第23次会议上决定由国家计划委员会和国家科学技术委员会牵头，组织国务院各部门和机构编制《中国21世纪议程》。根据国务院环委会的部署，同年8月成立了由国家计委副主任和国家科委副主任任组长的跨部门领导小组，负责组织和指导议程文本和相应的优先项目计划的编制工作，组成了有52个部门、300余名专家参加的工作小组。国家计委和国家科委联合成立了“中国21世纪议程管理中心”，具体承办日常管理工作。经共同努力，于1993年4月完成了《中国21世纪议程》的第一稿，共40章，120万字，184个方案领域，内容覆盖了中国经济、社会、资源、环境的可持续发展战略、政策和行动框架。以后在广泛征求国务院各有关部门和中、外专家意见的基础上，经中、外专家组多次修改，最后完成了《中国21世纪议程》，它共设20章、78个方案领域，突出了可持续发展的总体战略思想，更为简明、扼要。《中国21世纪议程优先项目计划》作为议程的组成部分，将集中力量和优势，解决实现可持续发展过程中优先领域中的重大问题，目前正在编制之中。

1.5 《中国21世纪议程》编制工作是在联合国开发计划署(UNDP)的支持和帮助下进行的，编制和实施《中国21世纪议程》已被列为中国政府和联合国开发计划署的正式合作项目。联合国开发计划署几次派出咨询专家小组来华，通过

与中方专家共同工作和国际研讨会等方式，在文本制定等方面给予了很大的帮助，使《中国 21 世纪议程》文本基本符合国际规范。除此，这项工作还引起了国际社会的广泛关注，国外很多有关政府机构的和国际组织高级人士主动表示，愿意以多种方式支持《中国 21 世纪议程》及其优先项目计划的实施。

1.6 《中国 21 世纪议程》文本与全球《21 世纪议程》相呼应，根据中国国情而编制的，广泛吸纳、集中了政府各部门正在组织进行和将要实施的各类计划，具有综合性、指导性和可操作性。《中国 21 世纪议程》阐明了中国的可持续发展战略和对策。20 章内容可分为四大部分。第一部分涉及可持续发展总体战略，包括第 1，2，3，5，6 和 20 等 6 章。第二部分涉及社会可持续发展内容，包括第 7，8，9，10 和 17 章等共 5 章。第三部分涉及经济可持续发展内容，包括第 4，11，12 和 13 章等共 4 章。第四部分涉及资源与环境的合理利用与保护，包括第 14，15，16，18 和 19 章等共 5 章。每章均设导言和方案领域两部分。导言重点阐明该章的目的、意义及其在可持续发展整体战略中的地位、作用；每一个方案领域又分为三部分：首先在行动依据里扼要说明本方案领域所要解决的关键问题，其次是为解决这些问题所制定目标，最后是实现上述目标所要实施的行动。

1.7 在制定和实施《中国 21 世纪议程》过程中，中国将

与世界各国和地区开展卓有成效的双边、多边合作，为创造一个更安全、更繁荣、更美好的未来而努力。因此，及时制定和实施《中国 21 世纪议程》，必然成为深化改革开放的重要内容。同时，也充分反映了中国政府以强烈的历史使命感和责任感，去完成对国际社会应尽的义务和不懈地为全人类共同事业做出更大贡献的决心。

1.8 中国政府有决心实施《中国 21 世纪议程》，不单是因为高层领导高度重视这项重大行动，而且在全国有一个有利于经济稳定发展、深化改革开放和建立社会主义市场经济体制的大环境。从八十年代初以来，中国政府开始把计划生育和环境保护作为社会主义现代化建设的两项基本国策。环境保护已经纳入国民经济和社会发展的中长期和年度计划之中。国家制定和实施了一系列行之有效的法律、政策，按照同时处理好经济建设与环境保护关系的指导思想开展工作，已取得很大成绩，形成了一条符合中国国情的环境保护道路。越来越多的人认识到，只有将经济、社会的发展与资源、环境相协调、走可持续发展之路，才是中国发展的前途所在。中国通过双边、多边方式，与有关国家和国际组织已经开展了自然资源和环境保护方面的合作研究，建立了长期合作关系。在这样的基础上，中国政府组织实施《中国 21 世纪议程》，必将得到全国各部门、各地方的热烈响应和支持，以及国际社会的关注和支持。

1.9 实施《中国 21 世纪议程》及其优先项目计划所需的资金，将通过多种渠道筹措。中国各级政府将作为投资主体，对实施《中国 21 世纪议程》、优先项目计划和可持续发展，保证每年一定的投入强度，同时广泛吸纳非政府方面的资金和争取国际社会的援助与合作。

1.10 编制《中国 21 世纪议程》文本仅是制定和实施国家整体可持续发展战略过程的开始，还要在关系可持续发展的重大领域内，制定《中国 21 世纪议程优先项目计划》和配套的实施指南等，形成完整的战略和行动体系。更重要的是，通过深入的协调、细致工作，将《中国 21 世纪议程》及其优先项目计划逐步纳入各级国民经济和社会发展规划和规划，以及相关的重大工作和行动中。随着认识的不断深化和工作拓展，《中国 21 世纪议程》将要不断作出必要的调整和完善。