

# 中国 21 世纪议程

## 第二章-中国可持续发展的战略与对策

### 导 言

2.1 可持续发展对于发达国家和发展中国家同样是必要的战略选择，但是对于像中国这样的发展中国家，可持续发展的前提是发展。为满足全体人民的基本需求和日益增长的物质文化需要，必须保持较快的经济增长速度，并逐步改善发展的质量，这是满足目前和将来中国人民需要和增强综合国力的一个主要途径。只有当经济增长率达到和保持一定的水平，才有可能不断消除贫困，人民的生活水平才会逐步提高，并且提供必要的能力和条件，支持可持续发展。在经济快速发展的同时，必须做到自然资源的合理开发利用与保护和环境保护相协调，即逐步走上可持续发展的轨道上来，在提高质量、优化结构、增进效益的基础上，保持国民生产总值以平均每年 8%~9% 的速度增长。国民经济发展十年规划提出的到 2000 年的具体目标是：

(a) 继续以保证粮食、棉花持续增长为重点，促进林、牧、副、渔各业全面发展，粮食产量将达到 5 亿吨；

(b) 一次能源产量达到 14 亿吨标准煤，发电量增加到 13000 亿千瓦/时左右，特别要发挥水电优势，发展热电联产以及核电；同时大力推进节能工作，使年节能率平均达 3%

以上；

(c) 铁路、公路、水运和空运组成综合运输体系。铁路货运量要增加到 21 亿吨左右，沿海港口吞吐能力达到 11 亿吨以上。以发展长途电话自动化、提高电话普及率为中心，形成方便的通信网络；

(d) 钢产量达到 1.2 亿吨以上，化肥达到 1.2 亿吨左右（标准肥），乙烯产量发展到 400 万吨左右，产品质量也要全面提高；

(e) 提高技术水平和管理水平，力争科技进步对中国经济增长的贡献率从目前的 30% 左右提高到 50% 左右。

2.2 中国的可持续发展战略注重谋求社会的可持续发展，为此将努力实行计划生育，控制人口数量，提高人口素质和改善人口结构，在 2000 年前争取将人口增长率控制在 12.5% 以内，坚持优生优育；建立以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度，同时引导适度消费；发展社会科学，继承和发扬中华民族优良的思想文化传统，致力于文化的革新；发扬社会主义制度优越性，不断改善政治和社会环境，保持全社会的安定团结；大力发展教育和文化事业，开展职业培训、职业道德和社会公德教育，提高全民族的思想道德和科学文化水平，培养一代又一代有理想、有道德、有文化、有纪律的新人；发展城镇住宅建设，同时改善城乡居民居住环境和提高社会综合服务及医疗卫生水平；通

过广泛的宣传、教育，提高全民族的、特别是各级领导人员的可持续发展意识和实施能力，促进广大民众积极参与可持续发展的建设。

2.3 中国可持续发展建立在资源的可持续利用和良好的生态环境基础上。国家保护整个生命支撑系统和生态系统的完整性，保护生物多样性；解决水土流失和荒漠化等重大生态环境问题；保护自然资源，保持资源的可持续供给能力，避免侵害脆弱的生态系统；发展森林和改善城乡生态环境；预防和控制环境破坏和污染，积极治理和恢复已遭破坏和污染的环境；同时积极参与保护全球环境、生态方面的国际合作活动。到 2000 年，使环境污染基本得到控制，重点城市的环境质量有所提高，自然生态恶化的趋势有所减缓，逐步使资源、环境与经济、社会的发展相互协调。到 2000 年的具体目标如下：

(a) 工业废水排放量控制在 300 亿吨左右，工业废水处理率达到 84%，城市污水集中处理率达到 20% 左右；

(b) 二氧化硫排放量控制在 2100~2300 万吨，工业废气处理率达到 90%，城市居民燃气化率达 60%，集中供热面积达到 4.7 亿平方米；

(c) 工业固体废物综合利用率达到 45%—50%，控制有毒有害废物污染；

(d) 交通干线噪声等效声级维持 1990 年水平，城市环境

噪声达标率比 1990 年提高 15~20 个百分点；

(e) 保护和发展森林资源，大力植树造林，1991~2000 年净增有林地面积 1900 万公顷左右，全国森林覆盖率达到 15%~16% 左右；

(f) 预防和控制荒漠化扩展；加强水土保持工作，今后每年治理水土流失面积 2~4 万平方公里；

(g) 保护耕地资源，控制建设占用耕地，2000 年耕地保有量不少于 1.22 亿公顷，扩大耕地面积，1991~2000 年新增耕地面积 330 万公顷；

(h) 全国各类自然保护区面积达到 1 亿公顷，占国土面积的 7%；同时注意保护所有自然生态系统。

2.4 保证上述目标实现的主要对策应包括：

(a) 以经济建设为中心，深化改革开放，加速社会主义市场经济体制的建立；

(b) 加强可持续发展能力建设，特别是规范社会、经济可持续发展行为的政策体系、法律法规体系、战略目标指标体系的建设，以及资源环境、生态综合动态监测和管理系统、社会经济发展计划统计系统，信息支撑系统，以及发展教育事业，提高全社会可持续发展意识和实施能力在内的能力建设；

(c) 实行计划生育，提高人口素质，控制人口数量，改善人口结构；

(d) 因地制宜，有步骤地推广可持续农业技术；

(e) 重点开发清洁煤技术，大力发展可再生和清洁能源；

(f) 调整产业结构与布局，推动资源的合理利用，减少产业发展对交通运输的压力；

(g) 大力推广清洁生产工艺技术，努力实现废物产出最小量化和再资源化，节约资源、能源，提高效率；

(h) 加速“小康住宅”建设，改善城乡居民居住环境条件；

(i) 组织开发、推广重大环境污染控制技术与装备；

(j) 加强对水资源的保护和污水处理，保护、扩大植被资源，以生物资源合理利用支持物种保护和区域生态环境质量改善，努力提高土地生产力，减少自然灾害。

2.5 中国目前还在沿袭传统的非持续性的发展模式，必须迅速地扭转这种被动局面。《中国 21 世纪议程》构筑了一个综合性的、长期的、渐进的可持续发展战略框架和相应的对策，是中国走向 21 世纪和争取美好未来的新起点。《中国 21 世纪议程》的实施需要在中国政府的统一领导下，各部门、各地区的协调行动；需要建立和实施新的促进可持续发展的法规、政策；需要逐步在一些领域和项目上采取重大行动，特别是在向社会主义市场经济体制过渡的过程中，尤其要加强政府对人口增长、自然资源和生态环境保护的宏观调控作用，实行综合性决策、管理和监督；需要调动一切积

极因素，全国人民的共同参与和不懈努力；需要得到国际社会的广泛支持与合作。

2.6 本章所确定的总体目标和重大行动与其它各章均有密切关系，指导各章并且对它们产生重要影响。以下各章提出的一些具体的目标和行动，都是总体目标和重大行动的组成部分。

2.7 本章设 2 个方案领域：

A. 可持续发展的战略与重大行动；

B. 可持续发展的国际合作。

方案领域

A 可持续发展的战略与重大行动

行动依据

2.8 中国人口多，底子薄，只有保持较快的经济发展速度，才能尽快消除贫困，提高人民生活水平，保证国家的长治久安，增强以经济和科技实力为基础的综合国力，也才能有更多的能力和条件去发展社会文化，整治生态环境，确保可持续发展的各项战略目标的实现和重大行动的实施。

2.9 中国作为一个发展中大国，深知自己在保护地球生态环境方面的责任和可以发挥的重要作用。中国政府本着对人民、对社会和对后代高度负责的态度，克服资金不足、技术水平不高等种种困难，在维护生态平衡、保护环境、消除贫困、改善人民生活条件、控制人口增长等方面做出了长期

不懈的努力。80年代以来，中国政府已把计划生育和环境保护列为基本国策，并逐步纳入国民经济和社会发展的计划之中，已在实践中初步形成了一套适合中国国情的政策和措施。

2.10 中国是一个拥有 11 亿多人口的发展中国家，庞大的人口基数和持续增长态势在一个相当长时期内难以改变，因而将长期面临人口、资源、环境与经济发展的巨大压力和尖锐矛盾。不仅如此，中国还面临来自全球环境问题的威胁。

2.11 中国进入经济快速发展的历史阶段，由于经济基础差，技术水平低，资源消耗量大，污染严重，生态基础薄弱，各种矛盾相互交织和激化。中国的社会经济基本特征和资源环境约束状况表明，如果不把合理使用资源、保护生态环境纳入经济发展之中统筹考虑，经济增长就难以持续，也难以以为后代创造可持续发展的条件。

2.12 中国现有的发展战略、政策、计划和管理机制难以满足可持续发展的要求，需要在制定总体发展战略、目标和采取重大行动中，充分体现可持续发展的思想，实现人口、经济、社会、生态和环境的协调发展。

## 目标

2.13 建立可持续发展的经济体系、社会体系和保持与之相适应的可持续利用的资源和环境基础。2000 年前，主要目标是：

(a) 在保持经济快速增长的同时，依靠科技进步和提高劳动者素质，不断改善发展的质量；

(b) 促进社会的全面发展与进步，建立可持续发展的社会基础；

(c) 控制环境污染，改善生态环境，保护可持续利用的资源基础；

(d) 逐步建立国家可持续发展的政策体系、法律体系，建立促进可持续发展的综合决策机制和协调管理机制。

## 行动

2.14 开展对现行政策和法规的全面评价，制定可持续发展法律、政策体系，突出经济、社会与环境之间的联系与协调。通过法规约束、政策引导和调控，推进经济与社会和环境的协调发展。

2.15 改革体制，建立有利于可持续发展的综合决策机制；调整现有政府部门的职能，加强部门间的广泛协商和合作，建立协调的管理运行机制和反馈机制，使各部门之间采取协调一致的行动，必要时建立新的组织协调机构，以保证可持续发展战略目标的顺利实现。

2.16 在建立社会主义市场经济体制中，充分运用经济手段，促进保护资源和环境，实现资源可持续利用：

(a) 按照资源有偿使用的原则，国家将着手研究制定自然资源开发利用补偿收费政策和环境税收政策；

(b) 研究并试行把自然资源和环境因素纳入国民经济核算体系，使有关统计指标和市场价格较准确地反映经济活动所造成的资源和环境的变化；

(c) 制定不同行业污染物排放的限定标准，逐步提高排污收费标准，促进企业污染治理达到国家和地方规定的要求；

(d) 对环境污染治理、开发利用清洁能源、废物综合利用和自然保护等社会公益性项目，在税收、信贷和价格等方面给以必要的优惠；

(e) 改革资源价格体系，促进资源的节约利用和保护增殖。

2.17 健全法制，强化管理，运用法律和必要的行政手段保证可持续发展：

(a) 建立可持续发展法律体系，并注意与国际法的衔接；

(b) 在进行政府机构改革和经济体制改革中，把强化自然资源和环境保护工作作为各级政府的一项基本职能；

(c) 建立健全科学的环境保护法规体系和标准体系，严格执法，完善和推行行之有效的管理制度和措施；污染防治逐步从浓度控制转变为总量控制，从末端治理转变到全过程防治；认真制订和监督执行环境保护的规划计划；强化环境统计和监测体系，逐步建立全国的环境信息网络，及时准确地掌握环境质量和污染动态；加强环境保护机构的建设，组

织业务培训，提高决策管理者的素质；广泛深入地开发环境保护的宣传教育活动，普及环境科学知识，提高全民族的环境意识。

2.18 确立国家可持续发展优先领域和优先项目，注重可持续发展基础和能力建设：

(a) 发展教育事业，开展广泛的职业培训；

(b) 发展科学技术，大力促进科技的推广和应用工作；

(c) 提高能源利用效率，改善能源结构，发展清洁煤技术与装备，开发新能源和可再生能源；

(d) 改善生态环境，建立可持续农业和林业生产体系；

(e) 建立资源节约型工业生产体系，推行清洁生产，大力发展交通、通信等基础产业；

(f) 促进社会的可持续发展，不断提高人民生活质量；

(g) 保护和合理开发利用自然资源，保护可再生资源的再生产能力；

(h) 防止环境污染与破坏；

(i) 建立健全可持续发展的法规、政策、管理及决策支持体系。

除本章外，有关可持续发展领域的依靠科技进步工作参阅其他各章论述，尤其是第 6 章的方案领域 D。

2.19 推广清洁技术和清洁生产，发展环保产业：

(a) 积极研究、开发和推广高效、低耗、无废、少废、

节水、节能的新技术、新工艺；筛选、评价和推广有利环境的实用技术，提高污染防治和生态恢复工程及设施的技术水平；重视重大环境问题和全球环境问题的研究；

(b) 在产业结构调整中，将环保产业列入优先发展领域，建立环保产业的生产流通秩序和适用合理的产品结构，开展和推广先进实用的环保设备，积极发展绿色产品生产，建立产品质量标准体系，提高环保产品质量。搞好污染防治和保护区的示范工程和示范区建设。

2.20 开发和应用信息资源，建立全国社会经济与资源环境信息系统，开展可持续发展评价，促进科学决策和科技发展与推广工作，发挥科学技术的第一生产力作用。

2.21 在调整人和自然关系的若干重大领域，特别是在计划生育、环境保护、资源能源的合理开发和利用等方面开展科学研究和技术开发，取得重大成果，并加以推广和应用。

2.22 确立《中国 21 世纪议程》的国家战略地位，并将其逐步纳入各级国民经济和社会发展规划，积极推进实施。

## B 可持续发展的国际合作

### 行动依据

2.23 可持续发展是国际社会共同关注的问题，需要各国超越文化和意识形态等方面的差异，采取协调合作的行动。应该承认，当前阻碍可持续发展的贫困和全球环境问题是长期以来国际上特别是南北之间经济技术发展不平衡、贸易不

平等因素造成的，解决这些问题以促进可持续发展也必须将摆脱贫困、解决全球环境问题与国际经贸合作一起考虑。中国政府已经在各种场合中明确表达了对这一问题的基本立场和积极态度。推进可持续发展的国际合作是中国改革开放的重要组成部分，并将有效地促进中国改革开放的深入。

2.24 经济发展和环境保护是建立国际新秩序的重要组成部分，它包括如下一些重要内：

(a) 所有国家都有参与国际环境保护与发展事务的平等权利；

(b) 各国有权根据自身的情况决定经济发展和环境保护战略，各国对其自然资源、生物物种享有永久主权；

(c) 应该兼顾处于不同自然条件和不同发展程度的国家的利益，在国际环境立法中充分反映占世界人口大多数的发展中国家的需要；

(d) 应该明确造成目前环境恶化的历史和现实的主要责任，同时体现公平和有区别责任的原则。发达国家在追求可持续发展的国际努力中应负有更大的责任和义务；

(e) 发展中国家应加强自身的环境保护努力，同时，国际社会应向这些国家提供必要的资金和技术援助，从根本上增强发展中国家参与全球环境与发展合作的能力。

2.25 作为国际社会中的一员和世界上人口最多的国家，中国深知自己在全球可持续发展和环境保护中的重要责任。

中国在发展进程中，对自身经济发展产生的种种资源、环境问题的困扰和对因地球生态环境恶化而引起的各种环境问题威胁有了越来越深刻的认识。因此，中国政府将继续以强烈的历史责任感，高度重视自然资源和环境保护工作，以积极、认真、负责的态度参与保护地球生态环境，追求全人类可持续发展的各种国际努力。

## 目标

2.26 以“全球伙伴”精神参与环境与发展领域广泛的国际合作，使全球发展与环境的努力能够促进包括中国在内的发展中国家的可持续发展。

2.27 认真履行中国加入的全球环境与发展方面的各项公约，不懈地致力于中国所应承担的义务。

2.28 在资金、技术上广为争取国际会对中国的援助和支持，以使中国尽快消除贫困，走上可持续发展的道路。

## 行动

2.29 进一步实行开放政策，吸引国际组织和其他团体、个人参与《中国 21 世纪议程》和先项目计划的实施，以及有关促进中国可持续发展的重要活动。

2.30 继续进行有关领域的国际合作在联合国可持续发展委员会的工作中发挥积极主的作用。

2.31 加强同国际社会的经济、科学和技术交流与合作，争取国际社会以优惠的、非商性条件向中国提供清洁生产技

术和其他有利环境的技术；同时向国际社会尤其是发展中国家传播中的先进适用技术与经验。

2.32 通过国际间的磋商和对话，寻求有效的国际合作机制，保证现有发展援助资金，时寻求新的、额外的资金，支持中国和其他发展中国家有效地参与保护全球环境的国际行动和补偿履行全球环境义务而带来的经济损失。

2.33 促进国际社会建立一个公平、稳固、非歧视和可以预期的并考虑包括中国在内的发展中国家利益的国际贸易制度，制止和扭转贸易保护主义，使世界贸易在与环境相辅相成的前提下进一步自由发展，使所有国家，尤其是发展中国家从中获益，促进发展中国家改善经济结构，通过持续、快速、健康地发展经济，提高人民的生活水平。

2.34 积极参与全球环境保护行动，在温室气体控制、臭氧层损耗物质的替代品和替代技术开发利用、防止有毒有害化学品和废物污染与越境转移、保护海洋环境和生物多样性等方面，扩大与国际社会的交流与合作。

2.35 加强与国际社会化发展与环境方面的信息交流，吸取国际先进经验，完善中国的法规、政策和管理体系。