

# 中国 21 世纪议程

## 第四章-可持续发展经济政策

### 导言

4.1 自 1978 年以来,中国的经济体制经历了一场根本性的变革,由高度集中的计划经济体制逐步向社会主义市场经济体制过渡,取得了举世瞩目的伟大成就。按可比价格计算,1980~1990 年,国民生产总值和国民收入的平均年增长率分别为 9.0%和 8.7%,中国的国民经济实力有了显著增强。中国经济已逐步融入世界经济体系之中。

4.2 为了增强综合国力和提高人民生活水平,中国必须实现持续快速健康的经济增长,同时不能破坏经济发展所依赖的资源和环境基础。因此,资源、环境与经济政策必须相辅相成。随着中国向社会主义市场经济体制的转变,在政府的宏观调控下,市场价格机制在规范对环境的态度和行为方面将起着越来越重要的作用。我们必须认真全面地贯彻《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。在当前有利的经济形势下,将经济手段同法律手段和必要的行政手段相配合使用,提高处理环境与发展问题的综合能力,促进中国向可持续发展转变。

4.3 本章设 4 个方案领域:

- A. 建立社会主义市场经济体制；
- B. 促进经济发展；
- C. 有效利用经济手段和市场机制；
- D. 建立综合的经济与资源环境核算体系。

## 方案领域

### A 建立社会主义市场经济体制

#### 行动依据

4.4 社会主义市场经济体制就是坚持以公有制为主体、多种经济成份共同发展的方针，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。对于收入分配、自然资源和环境保护等市场失效的方面，必须加强政府的宏观调控作用。

4.5 中国经济体制改革的进程总体上是按照发挥市场机制作用的方向前进的。长期以来实行的以指令性计划为基本特征的高度集中的计划经济模式，在以下几个方面有了重大变化：

(a) 在所有制结构方面，由过去单一的公有制经济转变为以公有制为主体，个体、私营和外资经济等多种经济成份共同发展；

(b) 在收入分配方面，由过去单一的分配方式转变为以按劳分配为主体，多种方式补充；

(c) 在经济运行方面，由过去基本单一的计划机制转变

为计划与市场两种机制共同发挥作用，大多数商品价格已经放开；

(d) 在经济决策方面，由过去主要是中央集中决策转变为在中央统一领导、宏观调控下，充分发挥地方、企业、个人的积极性，经济决策多层次化。

4.6 中国经济体制改革目前存在的主要问题包括：

(a) 作为市场主体的企业，特别是国有大中型企业，还没有真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的商品生产和经营者，产权关系尚未理顺，政企不分问题也未彻底解决；

(b) 健全、统一、开放、有序的市场体系和协调管理机制尚未建立起来，特别是资金、技术、劳动力、信息等生产要素市场还刚刚起步；

(c) 健全有效的宏观调控体系和协调管理机制还没有建立起来，政府管理经济的职能还需进一步转变，特别是计划、财政、银行等综合经济管理部门；

(d) 以社会失业保险、养老保险、工伤保险和医疗保险为主要内容的多层次社会保障体系还没有建立起来，严重制约了其他改革的顺利推进。

## 目标

4.7 中国经济体制改革的总体目标是在本世纪末初步建立起社会主义市场经济体制，目标内容包括：

(a) 深化企业改革，转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求的现代企业制度；

(b) 培育和发展统一规范的市场体系，发挥市场机制对资源配置中的基础性作用；

(c) 转变政府职能，建立健全宏观经济调控体系，实现计划、金融、财政调控互相配合，保证国民经济的健康运行；

(d) 深化收入分配制度改革，建立多层次社会保障制度；

(e) 深化农村经济体制改革，调整农村产业结构，发展农村社会化服务体系，发展乡镇企业；加强扶贫开发工作；

(f) 实行全方位开放，改革对外经济贸易体制；

(g) 进一步改革科技体制和教育体制，促进科技经济一体化，提高国民素质和培养人才；

(h) 加强法制建设，运用法律手段管理经济。

## 行动

4.8 遵循宪法规定的原则，加快经济立法，进一步完善民商法律、刑事法律、有关国家机构和行政管理方面的法律，本世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系。

4.9 继续贯彻《全民所有制工业企业法》和《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，全面落实国有企业的经营自主权，重点包括生产经营决策权、投资决策权、产品定价权、进出口经营权、劳动用工权和工资奖金分配权等。

4.10 建立以公有制为主导的现代企业制度，国有企业实

行公司制，在核定现有资产、划清产权界限的基础上，将大部分国有企业改组为有限责任公司或股份有限公司。

4.11 积极鼓励企业间自主的经济联合，发展企业集团，推进各种形式的企业兼并，采取配套措施对长期亏损资不抵债的企业实行依法破产，用以调整和优化企业的组织结构，提高经济效益。

4.12 以搞金融市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场和信息市场为重点，培育和发展全国统一、开放、竞争、有序的市场体系，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。

4.13 发展市场中介组织，近期重点是会计师、审计师和律师事务所，公证、仲裁和劳务中介机构，信息咨询机构以及资产和资信评估机构等，发挥其服务、沟通、公证和监督作用。

4.14 各级政府进一步转变职能，运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，对宏观经济实行间接调控。加强政府对自然资源和环境保护的宏观调控作用，用政策指导协调经济发展与自然资源和环境保护之间的关系。

4.15 加快进行财税、金融、投资和计划体制的改革，重点包括：

(a) 财税体制改革的重点是实行合理划分中央与地方事权基础上的分税制，改进完善税收制度，改进和规范复式预

算制度。

(b) 金融体制改革的重点是中国人民银行成为中央银行独立执行货币政策，建立政策性银行，并将现有专业银行转变为商业银行；

(c) 国家计划以指导性计划为主，合理确定国民经济和社会发展的战略、宏观调控目标和产业政策，搞好经济预测，规划重大经济结构、生产力布局、国土整治和重点建设。

(d) 改革固定资产投资体制，建立投资和银行信贷的风险责任机制，竞争性项目投资由企业自主决策，自担风险，国家主要负责基础设施、基础产业和支柱产业的重大工程的投资和高科技产业的风险投资。

4.16 实行对外开放政策，积极参与国际竞争和国际经济合作，建立开放型经济，进一步改革对外经济贸易体制，积极引进外来资金、技术、人才和管理经验。

4.17 按照效率优先、兼顾公平的原则，实行以按劳分配为主体、多种分配方式并存的收入分配制度。国家依法保护一切合法收入和财产，允许资金、技术等生产要素参与分配，并通过法律和政策，调节收入分配，扶持落后地区加速经济发展。

4.18 建立与社会生产力发展水平相适应的、统一的、多层次的社会保障体系，城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，农民养老以家庭保障为主，与社区扶持相结

合，发展和完善农村合作医疗制度。

## B 促进经济发展

### 行动依据

4.19 中国已进入经济快速增长阶段，但目前中国的经济发展存在结构不合理，地区发展不平衡，科技水平较低和支持性配套措施不力等诸多因素制约，主要表现在：

(a) 在农业方面，农业生产布局分散，远没有达到规模经济，导致带来巨大环境代价，农产品市场不健全，农村产业结构和农业生产结构需要进一步调整，农村的改革和发展很不平衡，需要帮助落后地区的农民尽快脱贫致富；

(b) 在工业方面，设备陈旧，技术和管理水平落后，基础产业，特别是能源、交通、运输部门的“瓶颈”制约加剧，资金不足；

(c) 在第三产业方面，总体水平落后，结构配置不均衡，专业化、社会化水平低；

(d) 目前，中国的经济发展基本上仍然沿袭着以大量消耗资源能源和粗放经营为特征的传统发展模式，不仅造成对生态环境的极大损害，而且使经济增长本身难以持续。因此，转变发展战略，走依靠科技进步实现可持续发展道路，是加速中国经济发展的正确选择。

### 目标

4.20 促进中国的经济发展加快向社会经济与资源环境各方面协调、稳定、可持续发展的模式转变。

4.21 2000 年前，中国国民经济在提高质量、优化结构、增进效益的基础上，努力实现国民生产总值每年增长 8%~9%，使中国国民经济整体素质和综合国力迈上一个新台阶。

## 行动

4.22 高度重视和加强农业发展，促进农村经济稳定发展和农民收入不断提高。主要措施有：

(a) 树立大农业观念，继续合理调整农业生产结构和布局；

(b) 努力开发高产优质高效农业，坚持科教兴农，增加农业投入，加强农业基本建设，不断提高农业的集约经营水平和综合生产能力；

(c) 建立农村社会化综合服务体系，搞活农村农产品科商品流通，完善技术推广体系和其他服务体系；

(d) 继续大力发展乡镇企业和农村第三产业，吸收农村剩余劳动力，加快农村脱贫致富的步伐和逐步实现现代化。

4.23 继续发展第二产业，积极调整工业结构和布局，特别是加强交通、通信、能源、重要原材料和水利等基础设施和基础工业建设，把机械电子、石油化工、汽车制造和建筑业作为国民经济的支柱产业，大力促进它们的振兴。结合现

有工业的技术改造，推行清洁生产。

4.24 大力发展第三产业。贯彻执行《中共中央、国务院关于加快发展第三产业的决定》，逐步建立起适合中国国情的市场体系、城乡社会化综合服务体系和社会保障体系。

4.25 加速科技进步和提高科技在经济增长中的含量；发展高新技术，建立高新技术产业；利用高新技术改造传统产业。

4.26 在制定产业政策和进行产业结构调整时，把各种产业、各种产品的资源消耗和环境影响作为重要的考虑因素，严格限制能源消耗高、资源浪费大、污染严重的企业发展，大力发展质量效益型、科技先导型、资源节约型的产业。对于污染危害较大的企业进行限期治理。加强污染防治技术研究，各级政府将正确引导和大力支持环保产业的发展，把环保产业列入优先发展领域，开发和推广先进的环保设备。

4.27 在国家统一规划指导下，按照因地制宜、合理分工、各展所长、优势互补、共同发展的原则，加强东部与西部地区的联合，扩大发达地区与贫困地区的经济技术合作，促进地区经济合理布局和健康发展。对中西部和沿边地区，努力发展优势产业和产品，特别扶持少数民族地区、边疆地区、贫困地区的经济发展。

4.28 进一步扩大对外开放，加强国际间的经济技术交流与合作，促进对外贸易发展；继续改善投资环境，为外商投

资经营提供方便的条件和充分的法律保障，让外商能按照国际惯例在中国顺利地开展经营活动；引导外资合理投向，促进外资投向基础设施、基础产业、企业技术改造和资金技术密集产业，同时防止“污染转嫁”；注意引进技术的消化、吸收和创新，减少重复引进。

## C 有效利用经济手段和市场机制

### 行动依据

4.29 对经济、社会、资源和环境因素在政策、规划和管理层次上统筹考虑，将对社会各集团包括政府、产业部门和个人在可持续中产生发展重大影响。最近几年，中国已经对政府机构进行重大改革，在经济决策中开始重视自然资源 and 环境保护问题，并努力使其在国家政策、法规、管理、社会经济活动以及国际合作中得以体现。

4.30 为了保持经济、社会能够持续发展，绝不能走“先污染、后治理”、“先破坏、后整治”的老路，而必须在现有的条件和工作的基础上，充分利用经济手段和市场机制来促进可持续发展，同时达到经济快速增长、消除贫困和保护环境的目。社会主义市场经济体制的建立将有利于可持续发展的进程。

4.31 建立中国可持续的经济体系需要大量资金支持，除了主要依靠自身积累外，还需要国际社会的大力援助；需要

建立促进可持续发展的政策体系和法规体系，建立可持续发展的管理机制；需要建设可持续利用的自然资源和生态环境基础；需要开发新一代技术，改善技术体系；需要社会进步的支持，促进全社会、特别是各级领导人员树立可持续发展观念和提高社会总体的可持续发展实施能力。

4.32 本方案领域将用来支持为实现《中国 21 世纪议程》中所含的大多数目标和制定的各项相应行动。

## 目标

4.33 将环境成本纳入各项经济分析和决策过程，改变过去无偿使用环境并将环境成本转嫁给社会的作法。

4.34 有效地利用经济手段和其它面向市场的方法来促进可持续发展。

## 行动

4.35 通过调整各种经济政策，在国家宏观调控下，运用经济手段和市场机制促进可持续发展的经济发展，近期的主要活动包括：

(a) 取消或减少与可持续发展目标不相符的各种政策性财政补贴；

(b) 改革或调整现有的经济与财政鼓励措施，使其符合可持续发展目标；

(c) 制订政策框架，促进污染控制和无害环境的资源配置机制的建立；

(d) 建立符合可持续发展目标的价格体系。

4.36 在国际社会的帮助下，结合中国的具体国情，更新传统技术和开发新一代支持可持续发展的技术产业，如：

(a) 制定经济政策，大力开发和推广使用可节约资源能源、可减少废物排放的生产技术与工艺，用新技术取代传统技术，开发和应用于资源合理开发、综合利用或促进资源增殖的技术；

(b) 利用经济手段和市场机制，促进在与环境资源密切相关的产业部门，如在能源、交通、工业、农业、林业、水产业、健康卫生、第三产业等领域开发、引进、推广应用环境无害技术。

4.37 改革不合理的价格体系，建立资源有偿使用制度，逐步改变原材料价格偏低、资源无偿使用的状况，并依靠价值规律和供求关系来调整资源价格，彻底改变由于资源低价或无价造成的资源、能源浪费和环境污染破坏，并逐步建立资源节约型的经济模式。

4.38 利用税收政策促进可持续发展，主要包括：

(a) 环境保护、税务、财政等部门，将着手研究对废水、废气、固体废弃物排放征收环境税的方法、步骤和标准，可先在一些地区进行试点；

(b) 对于环境保护工程项目和生态恢复工程项目给予一定税收优惠。同时，国家将着手研究制定自然资源开发的生

态环境补偿收费政策。

4.39 利用信贷和其它政策促进可持续发展，主要包括：

(a) 在条件成熟的情况下，建立国家环境保护基金，以加强国家对污染防治和环境保护方面的宏观调控能力；

(b) 对具有良好的社会经济和环境效益的成熟工艺与技术的推广应用以及环境保护的贷款采取一定的贴息补偿；

(c) 鼓励国家、地方和企业扩大利用外资来解决环境保护方面的问题。

4.40 在国际经济和环境组织以及研究机构的帮助和支持下，开展中国可持续发展经济政策的研究，集中研究下列问题：

(a) 适合于中国国情的环境税收制度、资源有偿使用制度和资源定价政策；

(b) 经济手段和市场激励机制对竞争力和国际贸易的影响，以及未来国际合作与协调的潜在需要；

(c) 选用经济手段对社会和分配的可能影响及其对策。

4.41 加强对可持续发展经济学的研究和培训活动：

(a) 鼓励高等教育机构重新考虑其课程设置，加强关于可持续发展经济学的研究。

(b) 鼓励在这些领域拥有专门知识的区域性和国际经济组织以及研究机构为政府官员提供培训和研讨；

(c) 鼓励产业部门和企业的管理人员参加有关可持续发

展的管理和技术的培训。

## D 建立综合的经济与资源环境核算体系

### 行动依据

4.42 将可持续能力纳入经济决策，首先要比较明确地衡量环境作为自然资本的来源以及人类活动所产生的副产品的承载体的重大作用。传统的国民经济衡量指标（GNP）既不反映经济增长导致的生态破坏、环境恶化和资源代价，也未计及非商品劳务的贡献，并且没能反映投资的取向。越来越多的国家和组织认识到，这些不利的影响将会削弱未来经济增长的基础。为此，需要建立一个综合的资源环境与经济核算体系来监控整个国民经济的运行。

4.43 目前，中国正在进行自然资源核算的研究和试验，并分析将其纳入国民经济核算体系的可能性。此类研究的主要目标是建立资源核算的理论，提出资源评估和定价方法，分析国内有关的资源价格以及国际上同类资源的可比价格，最后提出如何把资源核算纳入国民经济核算体系的方法以及自然资源的价格政策。在此基础上，中国政府可望逐步建立一个新的综合核算体系，促进更加合理和经济地使用自然资源。新的核算体系也将改善长期和短期发展政策的协调，并成为协调经济发展与自然资源持续利用和保护的一种有效手段。

## 目标

4.44 扩展和完善现行的国民经济核算体系，以便在国民经济核算中综合考虑环境与社会因素。综合的经济和环境核算体系至少包括一个自然资源的卫星帐户系统。

## 行动

4.45 开展建立和实施新的综合国民经济核算体系的研究，包括：

(a) 改善国民经济核算制度：主要由负责国民经济核算的政府部门与国家环境保护以及其他自然资源管理部门密切合作，组织有关研究和制订实施方案；有关政府部门应在经济与资源环境综合核算体系的建立、完善以及正常运作方面发挥重要作用；

(b) 建立评价程序，主要有：政府将同国际机构广泛开展合作，以加强现有的数据系统，包括第 14 章中提出的自然资源可持续管理的监测系统；提高自然资源数据的采集、管理、分析、审查和系统评价的能力，提高全国的数据的综合应用能力；政府将评价各种政策措施，以纠正导致土地、水、能源和其它自然资源的价格扭曲和造成环境恶化的政策倾向。

4.46 加强国际合作与交流，主要包括以下两方面：

(a) 争取联合国有关机构的支持，获得有关资源环境与经济的国民经济核算体系的各种方法技术，同时和其他国家

的政府开展技术合作和支持，以便进一步研究、检验和改进联合国所提出的概念和方法，使其标准化；争取与其他国际组织和国家的合作，如开展国民经济核算和人员的培训，建立、修订和发展综合的资源环境与经济核算体系等；

(b) 在联合国可持续发展和政策协调部的支持下，中国将考虑扩大现有的研究和实施计划，以便在国民经济和社会发展规划和决策工作中利用可持续发展指标，将综合的经济与资源环境核算体系完全纳入国家级的经济发展规划。同时，通过合作来改进国家和省两级的资源环境、经济与社会数据收集；

(c) 通过联合国统计处和环境规划署，争取与其他国家在建立综合经济与环境核算体系、非市场的自然资源核算方法以及数据标准化方面开展技术交流与合作。

#### 4.47 机构与能力建设活动，包括：

(a) 加强国家综合的资源环境与经济核算机构以及部门之间的协调，以确保在规划和决策层次上环境与发展的有效结合；制订信息交流和技术转让的管理制度、指导方针和机制，以便能最有效和最广泛地使用综合经济与资源环境核算体系；

(b) 提高决策过程中数据收集、贮存、组织、评价和使用能力，开展综合经济与资源环境核算体系所需的各种层次上的培训，包括对从事环境和经济分析人员的技术培训和对

决策人员的培训等。