

长春市21世纪议程

——人口·资源·环境与发展纲要



长 春 出 版 社

第 1 章 序 言

1.1 20 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和精神财富,推进了社会发展。但同时,由于人口的剧增和对资源的过度消耗,致使环境污染、生态破坏等问题日益突出,严重阻碍着经济发展和人类生活质量的提高,对人类的生存和发展构成了威胁。为此,人类必须重新审视自己的社会、经济行为和走过的历程,尽快改变传统的发展模式,寻求一条新的发展道路,这就是要坚持走经济、社会、人口、资源与环境相互协调的可持续发展的道路。

1.2 可持续发展是一种新的发展思想和发展战略,从本质上说,它是人类发展模式的一次历史性转变,也是人类生产方式、消费方式乃至思维方式的一次革命性变化。其基本含义正如江泽民主席概括的:“所谓可持续发展就是既要考虑当前发展的需要,又要考虑未来需要,不要以牺牲后代人利益为代价来满足当代人的利益。”

1.3 1992 年,在联合国环境与发展大会上,世界各国首脑顺应时代要求和各国人民的愿望,通过了全球《21 世纪议程》等重要文件,充分体现了当今人类社会可持续发展的新思想,达成了在环境与发展领域合作的全球共识,做出了最高级别的政治承诺。

1.4 制定和实施可持续发展战略,走可持续发展之路,

是我国发展的自身需要和必然选择。对于中国这样的发展中国家来说，可持续发展的核心是发展，但要在合理利用资源和保护人类赖以生存的环境前提下发展，要在发展经济过程中解决好社会、人口、资源与环境等问题。党中央、国务院高度重视可持续发展问题。1994 年，国务院颁布了实施国家可持续发展战略的纲领性文件——《中国 21 世纪议程》。在党的十四届五中全会和八届全国人大四次会议上，正式确定了把促进和实现可持续发展作为中国今后发展的重大战略之一。江泽民主席在党的十五大报告中又做了进一步明确的阐述。

1.5 长春市是吉林省省会，全省政治、经济、文化中心，是国家重要的商品粮生产基地和汽车工业生产基地，也是国内文化教育和科技事业较发达的城市之一。改革开放以来，全市国民经济持续快速增长，综合经济实力明显增强，提前 7 年实现了翻两番的发展目标。产业结构不断优化，支柱产业日益壮大，县域经济发展初具规模。对外开放格局基本形成，招商引资取得明显成效。社会事业协调发展，人民生活水平不断提高。城市建设飞速发展，基础设施承载能力明显增强，城市面貌发生巨大变化。精神文明与物质文明同步建设，城市整体文明水平不断提高。

1.6 但是，长春市在可持续发展过程中也存在着一些制约问题：主要是生态环境较为脆弱，农业生产条件不高，基础设施老化，水土流失严重，土壤有机质逐年下降，人均耕地资源不断减少，水资源贫乏，森林覆盖率低，环境污染较严重等等。因此，坚持走可持续发展道路，是今后发展的需要和必然选择。

1.7 长春市人民政府十分重视可持续发展问题，本着

对人民、对社会、对后代负责的态度，克服资金不足、技术水平不高等困难，在维护生态平衡、保护环境、提高人民生活水平、控制人口增长方面，做了长期不懈的努力。90年代以来，长春市在推进实施《中国21世纪议程》方面做了大量工作，市政府批准成立了长春市21世纪议程工作领导小组并下设办公室，市计委专门成立了《长春市21世纪议程》编写委员会，各有关部门成立了相关课题的编写小组，全面开展了《长春市21世纪议程》的编制工作。初稿完成后，先后多次征求有关部门意见，同时请部分专家进行了修改、审定工作。然后组织知名专家及有关部门对《长春市21世纪议程》进行了评审，并根据评审意见做了最后修改工作，完成了《长春市21世纪议程》。

1.8 《长春市21世纪议程》针对全市有关可持续发展方面存在的主要问题，侧重于农业、工业、科技、教育、城市建设、社会服务、资源、环境等领域共设10章、47个方案领域。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2章；第二部分涉及经济可持续发展，包括第3、4章；第三部分涉及社会可持续发展，包括第5、6、7、8章；第四部分涉及主要自然资源开发利用与环境保护，包括第9、10章。《长春市21世纪议程》是按照国家标准文本要求编制的，除第1章外，每章设有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的目标，再次是实现目标所要采取的行动。同时，在《长春市21世纪议程》里，还编制了《长春市21世纪议程优先项目计划（第一批）》，共筛选了70

个项目。

1.9 落实《长春市 21 世纪议程》需要全市人民的共同努力，要始终不渝地贯彻实施可持续发展战略，在认真贯彻《中国 21 世纪议程》和《吉林省 21 世纪议程行动计划》的同时，把落实《长春市 21 世纪议程》纳入各级政府的重要议事日程。

1.10 《长春市 21 世纪议程》是长春市实施可持续发展战略的重要文件，它将成为长春市制定国民经济和社会发展中长期计划的一个指导性文件。随着认识的逐步深化和形势的不断发展变化，《长春市 21 世纪议程》将适时进行必要的调整和完善。

第2章 长春市可持续发展战略及实施对策

导 言

2.1 可持续发展是长春市今后经济和社会发展所必须坚持的战略选择。长春市是我国中部欠发达地区，与发达地区还有一定差距。因此，长春市可持续发展的前提是发展，即坚持以经济建设为中心，保持经济持续快速增长，提高经济运行质量，不断增强综合经济实力，为实施可持续发展提供必要的条件。在加速经济发展的同时，必须重视社会经济与人口、资源、环境之间的协调关系，认真搞好资源的合理开发、利用与保护，严格控制人口增长，努力提高人口素质，不断加强环境保护和生态建设，全面推进长春市的可持续发展。

2.2 为满足全体人民的基本需求和日益增长的物质、文化生活的需要，必须保持较快的经济增长速度，逐步改善经济发展的质量，增强实力。只有这样，才能不断地消除贫困，使人民的生活水平逐步得到提高，并且为支持可持续发展提供必要的能力和条件。同时，还必须做到对自然资源进行合理开发、利用与保护，做到与生态环境保护相协调，使之逐步走上可持续发展的道路。因此，必须坚持：

(1) 进一步巩固和加强农业的基础地位，充分发挥我市农业的优势。发展高效、优质、高产的效益农业，发展与生

态环境相协调的生态农业和绿色农业，不断提高农民生活水平，把我市由农业大市逐步建设成为农村经济强市。

(2) 发展壮大支柱产业，着力优化工业经济结构，提高工业经济整体素质和效益。重点发展汽车、高新技术、农副产品深加工三大支柱产业，积极培育食品、医药和光电子等优势产业成为新的支柱产业。

(3) 积极发展现代化的综合运输网络。以提高综合运输能力和技术等级为重点，突出解决薄弱环节，合理配置运输方式，加快交通运输骨干通道和枢纽建设。初步形成布局合理的现代化的铁路、公路、航空、管道运输相结合的综合交通运输体系。

(4) 全面实施科教兴市发展战略，不断提高技术创新水平，2010 年使科技进步对经济增长的贡献率达到 45% 以上。

2.3 长春市的可持续发展战略谋求经济、社会、人口、资源、环境的协调发展，注重社会的全面进步。继续搞好计划生育，控制人口增长，提高人口素质，改善人口结构，2010 年全市总人口控制在 788 万人以内，人口自然增长率控制在 5.37‰；贯彻以按劳分配为主体、效率优先、兼顾公平的收入分配原则，努力提高居民的收入水平，同时引导居民适度消费；逐步建立完善的社会服务体系和社会保障体系；加强精神文明建设，不断改善政治和社会环境，维护社会的安定团结；以科学技术为推动力，把科技兴市与实施可持续发展战略有机地结合起来，采取有力措施，进一步提高全体市民的科技意识，逐步建立起适合本市实际的科技开发和研究体制及成果转化机制；大力发展教育事业，开展职业技术培训和岗位继续培训，提高全市人民的科学文化水平和思想道德水准；提高社会综合服务及医疗卫生水平；加快城

乡住宅建设,改善城乡居民居住环境;通过广泛的宣传、教育,提高全市人民特别是各级领导干部的可持续发展意识和实施能力,促进广大市民积极参与可持续发展建设。

2.4 长春市可持续发展要建立在资源的可持续利用和保持良好的生态环境基础上,加快实施“蓝天、碧水、绿色”工程。到2010年,全市环境污染基本得到控制,主要污染物排放总量控制在1995年的水平,水域环境质量明显好转,生态环境恶化趋势有所减缓;城乡生态环境得到进一步改善;逐步使资源、环境与经济、社会的发展相互协调。2010年的具体目标:

(1) 大气环境质量达到国家二级标准;区域环境噪声指标按功能分区达到相应的国家质量标准;饮用水源水质达标率达到100%;工业废水年排放量控制在19988万吨以下,工业废水处理率和排放达标率均达到100%;工业废气处理率达到88%,工业固体废物综合利用率达到100%。

(2) 保护和发展森林资源,大力开展植树造林,全市森林覆盖率达到14.87%;建成区绿化覆盖率达到42%。

(3) 保护耕地资源,严格控制建设用地占用耕地,做到占补平衡,耕地总量保持在135万公顷以上;同时,加强水土保持工作,预防和控制荒漠化的发展。

2.5 长春市实施可持续发展战略的重要目标是尽快实现从传统的非持续发展模式向可持续发展模式的转变,以彻底摆脱过分依靠消耗自然资源的传统经济增长方式。要尽快改变经济增长的内涵,减少经济增长对自然资源的依赖和对环境的破坏,逐步降低单位产品的原材料消耗和能耗,并将自然资源与环境的价值计入产品成本,形成有利于节约资源、增加效益、改善生态环境的市场运行机制,为长春市迈

向 21 世纪奠定坚实的基础。

2.6 实施长春市可持续发展战略的对策：

(1) 以经济建设为中心，深入贯彻实施“科教兴市”、“外向带动”、“县域突破”等战略，加快体制创新和技术创新，调整优化结构，提高经济竞争力，深化国有企业改革，促进两个根本性转变，扩大对外开放，促进国民经济持续快速健康发展。

(2) 加强可持续发展能力建设，主要包括：规范社会、经济可持续发展行为的政策法规体系、战略目标指标体系的建设；资源、环境、生态综合动态监测和管理系统的建设；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的建设等。

(3) 实行计划生育，提高人口素质，控制人口数量，改善人口结构。

(4) 优化产业结构和布局，引导资源的合理配置，提高产业的科技含量，减轻经济发展给环境造成的压力。

(5) 大力推广清洁生产技术、生产工艺，努力实现废物产出量最小化和再生资源化，节约资源和能源，提高效率。

(6) 加快城乡住宅建设，改善城乡居民居住环境，逐步建立生态住区。

(7) 把自然资源核算纳入国民经济核算体系，确定合理的资源定价方法，逐步建立起有效的自然资源政策分析机制和信息共享机制，加强资源的综合、高效、协调统一的管理。

(8) 加强环境保护，控制水资源的污染、大气污染，降低噪声污染，提高固体废物的处理率，积极发展环保产业，保护、扩大植被资源，努力提高土地生产力，减少自然灾

害。

2.7 本章所确定的总体目标和重大行动与以后各章均有密切的关系,指导各章并对它们产生重要影响,第3章至第10章提出的一些具体的目标和行动是总目标和重大行动的组成部分。

2.8 本章设5个方案领域:

- A. 可持续发展总体战略;
- B. 与可持续发展有关的法规制定及实施;
- C. 加强资金的筹措与管理;
- D. 促进区域与国际合作;
- E. 团体及公众参与可持续发展。

方案领域

A. 可持续发展总体战略

行动依据

2.9 长春市具有良好的自然条件和工农业基础,经过几十年特别是改革开放以来的建设,经济与社会发展取得了长足的进步,经济实力明显增强,结构不断优化,对外开放继续扩大,城市综合承载能力进一步增强,科技、教育事业发达,人民生活水平显著提高,为实施可持续发展战略奠定了良好的基础。

2.10 实施可持续发展战略必须从长春市的实际出发,对长春市经济与社会发展的阶段和特征作出科学的判断:

(1) 长春市是我国中部欠发达地区，与国内发达地区相比，存在着较大的差距。受计划经济体制影响较深，市场经济不够发育；民间资本积累相对不足；经济总量不高，财政收入和人均收入较低。这就决定了长春市在当前和今后相当长的时期内的首要任务是加快发展社会生产力，才能有更多的能力和条件去发展社会文化，整治生态环境，确保可持续发展战略目标的实现和重大行动的实施。

(2) 长春市工业化的历史任务还没有完成，仍处在工业化加速发展的阶段。其主要表现在：农业人口约占总人口的 60%，比例偏高，城市化水平偏低，面临农业人口转移的压力；传统工业仍然占较大的比重，设备陈旧、工艺落后、产品老化，高消耗、高污染、低效率的状况没有从根本上解决；在世界发达国家向知识经济转变的国际大背景下，改造传统产业和发展新兴产业的双重任务十分艰巨。

(3) 长春市的农业基本上还处于传统农业发展阶段。经营分散，规模小，水平不高，耕作粗放，品种单一，资源利用水平不高，对自然资源的依赖较大，抗御自然灾害的能力薄弱，这种状况造成了农民收入不高，不够稳定，农村市场发展滞后。传统农业还造成了小生产意识根深蒂固，并且有着普遍和深刻的影响。面临加入 WTO 的挑战，实施农业和农村经济结构的战略性调整的任务十分艰巨。

(4) 外向度低。长春市地处东北平原的腹地，既不靠边也不临海，这种相对封闭的地理环境和传统的农业经济、高度集中的计划经济综合影响，必然成为思想封闭的客观因素，成为扩大对外开放、吸引外资的重要制约因素。

(5) 受经济与社会因素的影响，长春市可持续发展的能力比较薄弱。城市基础设施的承载能力不强；社会服务设施

还不完善；社会管理水平有待于进一步提高；教育、科技的投入仍偏低；人口素质亟待提高。

2.11 受既有的非持续发展模式和计划经济体制的影响，使我们在取得重大发展的同时，也付出了沉重的资源、环境和生态代价。体制上的原因，造成资源需求过度膨胀与严重浪费，桎梏了资源的有效配置；过度依赖资源的“高投入、高消耗、高污染”的发展模式，造成严重的环境污染、生态恶化及自然灾害不断加剧，不但使环境质量下降，也使今后的发展将难以为继。因此，转变发展方式，提高发展质量，协调好经济、社会、资源、环境之间的关系，合理利用资源和保护生态环境是长春市发展必须面对的问题。

2.12 长春市整体环境质量与可持续发展的要求尚有较大差距。环境恶化趋势尚未得到根本控制和扭转；城市绿化水平相对较低；低效高耗的产业体系，造成排污量不断增加，乡镇工业造成的环境污染日趋严重，环境质量的恶化成为社会、经济健康发展的严重制约因素。

目 标

2.13 建立可持续发展的地方经济体系、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。2010年前主要目标是：

(1) 在保持经济快速增长的同时，充分依靠科技进步和提高劳动者素质，不断提高发展的质量，实现经济增长方式由粗放型向集约型的根本性转变，保持经济持续、快速、健康发展。

(2) 完善社会服务设施和社会保障体系，全面提高市民的综合素质和生活质量，促进社会的全面发展与进步，建立

可持续发展的社会基础。

(3) 控制环境污染, 改善生态环境, 合理开发利用资源, 保护可持续利用的资源 and 环境基础, 营造舒适的环境。

(4) 逐步建立地方可持续发展的政策法规体系和管理体系, 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 确立《长春市 21 世纪议程》的战略指导地位, 并将其逐步纳入全市经济和社会发展规划积极推行实施, 建设现代化的、环境优美的生态城市。

2.15 建立资源节约型的国民经济体系。转变经济增长方式, 实现由以高投入、高消耗、高污染为特征的粗放式经营向有利于节约资源、降低消耗、提高效益、改善环境的集约型增长方式转变, 建立起资源节约型的经济运行机制。主要包括:

(1) 加强资源节约与综合利用。加快技术改造步伐, 逐步淘汰高耗能的工业技术, 推广节约资源、减少污染的工业技术和方法, 限制高消耗产业和产品的发展。

(2) 推广清洁生产。开展清洁技术和装备方面的研究, 积极发展绿色产品生产, 建立绿色流通秩序, 选择使用清洁的原料或低污染原料, 改进产品包装, 加强废品回收。减少废料和污染物的生成, 促进工业产品的生产、消费过程与环境相融, 降低整个工业活动和服务行业对人类和环境的负面影响。

(3) 提高能源利用效率, 改善能源结构, 开发新能源和可再生能源。

(4) 发展生态农业。加强对农业环境的管理和监测, 加强对农民的教育和培训, 建立和完善农业环境保护法规, 改善农业生态环境条件和基础设施, 尽快形成减少资源消耗、控制污染、维护生态平衡和提高资源利用效率的农业发展模式。

2.16 在建立社会主义市场经济体制中, 充分运用经济手段, 促进环境保护, 实现资源的可持续利用:

(1) 按照资源有偿使用原则, 严格执行国家和吉林省制定颁布的有关政策、法规, 研究制定地方性各类自然资源有偿使用收费政策。

(2) 严格执行不同行业污染物排放的限定标准, 促进企业污染治理, 使全市环境质量达到国家和省规定的要求。

(3) 对环境污染治理、废物综合利用、开发利用清洁能源以及开展国土整治和自然环境保护等社会公益性项目, 在税收、信贷和价格等方面给予必要的优惠。

2.17 健全法制, 强化管理, 运用法律、法规和必要的行政手段, 保证可持续发展:

(1) 按照国家总体要求, 建立健全地方可持续发展政策、法规体系, 并完善相应的组织机构。

(2) 把强化自然资源和环境保护工作作为地方政府的一项基本职能, 充分发挥政府宏观调控作用, 建立完善资源利用 and 环境保护宏观管理体系。

2.18 确立长春市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:

(1) 按照《长春市 21 世纪议程优先项目计划》的原则要求不断地筛选优先项目。这些项目作为《长春市 21 世纪议程》的重要组成部分, 为贯彻落实《长春市 21 世纪议程》

提供了必要的支撑条件, 优先项目的逐步实施, 将有力地促进长春市人口、经济、资源、环境的协调发展。

(2) 加强教育建设。继续巩固基础教育, 完善九年制义务教育, 建立健全职业教育与培训网络。重点建设一批重点学科、重点实验室。大力培养师资, 改善教师待遇, 提高教师学历层次和整体素质。

(3) 加强科技能力建设。重视基础研究, 大力发展应用研究, 重点围绕长春市的支柱产业和主导产品进行科技攻关, 推广应用先进的科技成果, 逐步提高科技进步对经济增长的贡献率。

(4) 开发和引进人才。进一步解放思想, 树立人才意识, 形成尊重人才的良好社会环境。加强人才宏观管理, 建立和完善人才市场, 促进人才合理流动。制定和落实相应的优惠政策, 积极引进国内外人才来长工作, 发挥各类人才的个人专长和整体优势。

B. 与可持续发展有关的法规制定及实施

行动依据

2.19 与可持续发展有关的法规制定和实施是可持续发展战略和政策定型化、法制化的途径, 是实现可持续发展战略的重要保障。

2.20 1986 年以来, 在坚持国家法制统一原则的前提下, 长春市人大及其常委会加强了地方立法工作, 在经济与社会、资源开发、环境保护、城市建设与管理等领域制定了 68 项法规。包括:

(1) 制定了12项环境、资源方面的地方性法规、规章,在现行法规中占有一定比重,使环境、资源保护等方面基本做到有法可依。

(2) 对人口、教育、卫生、文化、社会保障、经济等重要领域加强了立法,为可持续发展战略的实施提供了保障。

2.21 长春市在与可持续发展有关的法律实施上,已经有了一定基础,但也面临新的挑战:

(1) 与可持续发展领域相配套的地方性法规、规章还不够健全,有些仍然滞后,需进一步建立、补充和完善。

(2) 为确保社会主义市场经济的建立,与可持续发展有关的立法(如规范市场主体、调整市场行为、维护市场秩序的立法)应予加强。

(3) 加强立法监督,维护法治的统一还不够得力。

(4) 有法不依、执法不严、违法不究的问题仍较突出,需在依法治国、依法治市的方针下逐步解决。

(5) 与可持续发展有关法律、法规和规章实施的执行、监督和保障机制等还不够完善。

目 标

2.22 2010年,基本建立起与可持续发展有关的法规体系:

(1) 加强经济领域中与可持续发展有关的法规制订,加强环境与资源保护法规建设,把可持续发展的原则纳入经济发展、人口、产业、社会保障法规建设之中,进一步完善地方与可持续发展有关的法规建设。

(2) 从长春市实际出发,适应社会主义市场经济的要求,在贯彻国家法律的同时,建立健全有地方特色的可持续

发展法规体系和实施保障机制。通过法律、法规的实施，实现自然资源的合理利用，使环境污染和环境破坏得到有效控制，从而实现生活环境和生态环境的保护和改善，保障经济、社会的可持续发展。

(3) 实现长春市可持续发展法规政策与国际惯例接轨，确保可持续发展政策的连续性和稳定性。

行 动

2.23 在国家统一指导下对现行地方与可持续发展有关的法规进行审查，重点对资源、环境、能源、产业等领域的法规建设进行审查，审查其是否符合可持续发展原则。

2.24 根据国家法律和有关政策以及长春市的实际情况，逐步建立和完善相应的法规和政策体系，重点加强和完善资源保护、环境整治、污染治理等法规体系建设，使可持续发展战略更好地得到贯彻落实。

2.25 建立可持续发展培训机构，加强法制队伍建设。通过对人大及其常委会立法工作人员、政府的法制工作官员及其它行政官员的培训，提高可持续发展立法、执法、守法意识，同时造就一支执法能力强的执法队伍。

2.26 加强宣传教育，将可持续发展法律、法规 and 政策的宣传纳入全民普法宣传计划，提高全市人民的法制意识和可持续发展意识。

2.27 建立健全与可持续发展有关法律、法规实施执行的监督体制，强化人大及其常委会的监督功能，建立对行政机关和司法机关执法情况的考核制度，建立健全公众和社会团体的监督机制，建立有效的可持续发展法律、法规实施信息网络。