

建有据之言 献务实之策

2008

科学发展建言集

全国政协人口资源环境委员会办公室 编



中国林业出版社

科学发展建言集

2008

建有据之言 献务实之策

全国政协人口资源环境委员会办公室 编

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

科学发展建言集. 2008/全国政协人口资源环境委员会办公室编. - 北京: 中国林业出版社, 2009. 2

ISBN 978-7-5038-5352-4

I. 科… II. 全… III. 科学发展-研究-中国 IV. X22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 019086 号

出版: 中国林业出版社

北京市西城区德内大街刘海胡同 7 号, 100009

网址: <http://www.naturalbook.com>

发行: 新华书店

印刷: 北京外文印刷厂

版次: 2009 年 2 月第 1 版

印次: 2009 年 2 月第 1 次

开本: 787mm × 1092mm 1/16

彩插: 13 面

印张: 26.25

字数: 390 千字

印数: 1 ~ 1500 册

定价: 60.00 元

科学发展建言集

2008

主 编

白煜章

副主编

卫 宏 程宝荣 张燕妮

编 辑

(按姓氏笔画排列)

王亚男 石秀燕 苏 曼
张 定 罗致明 段启明 魏 沛

出版说明

第十一届全国政协人口资源环境委员会在贾庆林主席、王刚副主席、钱运录副主席兼秘书长等领导同志的领导下，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入学习落实科学发展观，围绕我国经济社会发展中人口、资源、环境领域具有综合性、全局性、前瞻性的重大课题，开展调查研究，组织相关活动，为推动资源节约型、环境友好型社会建设，构建社会主义和谐社会，建有据之言，献务实之策。全国政协委员也通过政协大会和常委会发言等形式，对落实科学发展观提出积极的建议和意见。

为了使政协委员的研究成果更好地发挥咨政建言的作用，现将 2008 年委员的发言材料和有关文章选编成册，并汇集委员会的调研报告，编辑出版《科学发展建言集 2008》。限于编辑水平，本书在材料收集、选编中尚有不足之处，敬请读者批评指正。

全国政协人口资源环境委员会办公室

2009 年 2 月

中国可持续发展的思考

(代序)

张维庆

承载 65 亿人口的地球，生态环境已经相当脆弱。全球气候异常、特大自然灾害频发等现象，预示着人类社会面临共同挑战。以人的全面发展为中心，走可持续发展之路，是国际社会的共识和选择。中国人口占世界五分之一，是当今世界人口最多的发展中国家，如何在科学发展观指导下，走可持续发展之路，是需要积极探索的重大课题。

—

在中国共产党领导下，中国现代史实现了两次历史性飞跃。第一次是中国共产党成立到中华人民共和国诞生，再到顺利完成工商业的社会主义改造，实现了从半殖民地半封建的旧中国到社会主义新中国的历史性飞跃，中国人民从此站起来；第二次是工商业社会主义改造完成特别是党的十一届三中全会以后，拨乱反正，工作重点由以阶级斗争为纲转向以经济建设为中心的轨道，实现了从闭关锁国到改革开放，从计划经济到社会主义市场经济的历史性飞跃。中国人民从此走上富裕道路，目前总体上达到小康水平。

改革开放三十年来，从 1978 年到 2007 年，我国国内生产总值从 3645 亿元增长到 24.66 万亿元，占全球的比重由 1% 上升到 5% 以上，

作者系全国政协常委、人口资源环境委员会主任，国家人口和计划生育委员会原主任、党组书记。

GDP 年均增长 9.88%，经济总量由世界第 10 位跃居第 4 位；财政收入从 1132 亿元增长到 5.13 万亿元；进出口总额由 206.4 亿美元增加到 2.17 万亿美元，由世界第 22 位跃居第 3 位；城镇居民人均可支配收入由 343 元增加到 13786 元，农村居民人均纯收入由 134 元增加到 4140 元；我国主要工业产品产量位居世界前列，粮食产量达到 50150 万吨。在经济持续快速增长的同时，坚持一手抓经济建设，一手抓人口控制。我国总和生育率由 20 世纪 70 年代的 5.8 下降到现在的更替水平以下，人口再生产类型实现了历史性转变，为中国的经济快速发展提供了十分难得的“人口红利”期。

三十年改革开放的伟大成就，令世界震惊，让国人自豪。中国共产党第十七次全国代表大会的报告对中国发展的历史经验已经作了精辟的论述和概括，这就是走出了一条中国特色的社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系。我们坚信，坚定不移地走中国特色社会主义道路，中华民族伟大复兴的伟大目标就一定能够实现。

总结改革开放三十年的历史和实践经验的同时，我们还应当从战略高度思考未来三十年：中国经济能否继续又好又快发展？中国能否较为安全和顺利地走上可持续发展之路？这是全中国和全世界都在高度关注的重大理论和实践问题，也是我们必须认真研究并作出明确回答的问题。

中国实现可持续发展，既面临难得的历史机遇，又面临着“四大瓶颈”的制约。

所谓难得的历史机遇，国际上，主要是经济全球化、政治多极化、社会信息化的发展趋势不可逆转，大规模的世界战争难以爆发，为中国未来的发展赢得有利的国际环境。国内主要是改革开放三十年来，中国人民的观念和中国发展的体制发生了深刻的变化，改革开放的发展大势不可逆转，人心所向；新中国成立以来，特别是改革开放三十年来奠定了稳固的政治制度、较为雄厚的物质基础和丰富的人力资源，使我们有能力有条件应对未来发展中遇到的各种风险、困难和挑战。

所谓“四大瓶颈”的制约，主要是观念和体制、人口压力、资源短缺和环境承载力方面的制约。这是本文重点要分析的问题。还有一些制约可持续发展的其他问题，本文暂且不论。

二

（一）观念和体制的制约

主要体现在七个关系的处理上：

一是人与物的关系。见物不见人，或者说过多地强调物质财富的增长而忽视人自身的发展，单纯追求 GDP 的导向所产生的负面效应已经显现。投资于人较投资于物的规模相形见绌且年深日久。近年来，由于强调科学发展观和关注民生，情况有所好转。

二是生存发展与资源环境的关系。在某种意义上经济高速增长，是以牺牲环境和过度消耗资源为代价的，人对自然的恶性掠夺，破坏了人所赖以生存的环境，使人与自然的矛盾日趋尖锐。

三是公平与效率的关系。改革开放前期，强调效率优先、兼顾公平，通过让一部分人先富起来，最终达到共同富裕，是完全正确的，也是我们追求的目标。但是随着改革开放的深入，在城乡二元结构、市场经济不完善、收入分配制度不健全情况下，城乡差距、区域差距、贫富差距不断拉大，难以形成真正意义上的社会公平与正义。

四是短期行为和长远利益的关系。普遍存在的急于求成，急功近利，做表面文章，搞形象工程的短期行为危害极大，往往造成一届的政绩几届的包袱，扰乱正常社会信用，破坏市场资源配置，甚至出现垄断特权、地方保护，增加企业、社会交易成本和消费成本，损害国家长远利益。

五是明规则与潜规则的关系。主体意识形态倡导和确立的明规则与不健全的市场经济条件下的潜规则并行存在，助长了权钱交易、官商勾结，使报喜不报忧、买官卖官、弄虚作假、奢侈浪费、八股文牍之风蔓延，导致信仰危机，诚信缺失，心理浮躁，道德失衡。

六是投入和效益的关系。长期以来，我国经济增长过分追求扩大

规模，投入产出效率较低。单位产值能耗是发达国家的3倍左右，是日本的7倍、美国的6倍、印度的2.8倍。对社会建设为重点的民生投入，近几年得到重视，但只是有了良好开端，建立较为完善的覆盖全社会的保障体系，任重道远。

七是权力分割与战略统筹的关系。我国现行体制既有权力过分集中的问题，又有权力分割难以形成合力的问题；既有职责不清、多头管理的问题，又有政事不分、政企不分、官本位严重的问题，从而导致国家在战略统筹方面缺乏系统设计和深入研究。

（二）人口问题的制约

中国发展的所有重大问题，都与人口数量、人口素质、人口结构、人口分布以及人口流动迁移密切相关。占世界五分之一的人口，是中国可持续发展和国家安全的最重要的前提和基础，同时也影响着世界人口的总体发展趋势。

一是人口数量持续增长。未来十几年每年净增人口800万~1000万；21世纪30年代，总人口将达到15亿左右的峰值。

二是劳动年龄人口规模庞大。预计到2020年，我国劳动年龄人口维持在10亿的平台，占总人口的70%。因此，就业问题始终是各级政府长期面临的巨大压力。所谓局部出现的劳动力短缺，一方面是劳动者素质和技能不高导致的“结构性短缺”，另一方面是劳动力工资、待遇、劳动力条件长期得不到改善的结果。

三是人口快速老龄化。中国老年人口占世界老年人口总数的1/5，亚洲的1/2，到2020年，中国65岁以上老年人口将达到1.72亿，所占比重将达到11.2%。人口的快速老龄化不可避免地给中国经济社会发展及其可持续性带来严峻的挑战。

四是人口总体素质不高。“五普”数据显示，我国15岁及以上文盲、半文盲达8700万；25~64岁劳动力人口平均受教育年限为7.97年，相当于美国100年前的水平；具有高等教育学历的比例仅为5.2%，约为经济合作和发展组织各国的1/4。而农村15~64岁小学及以下教育程度的人口比例高达47.6%。

我国人口健康素质不容乐观。占全国70%左右的农村人口享受不足20%的卫生资源。各种慢性病患者约1.6亿，地方病患者约6000万，弱智和呆傻人口约1200万，每年缺陷儿出生100万左右。出生人口性别比持续偏高，艾滋病由高危人群向一般人群扩散。随着社会转型，价值取向多元化，以及社会生活中存在的追求物质、功利和享乐等，理想、信仰、信用、道德方面存在的问题不可低估。

五是人口流动、迁移和分布问题。我国人口流动迁移的规模逐年扩大，促使生产生活方式和社会经济结构发生重大变化。目前，我国流动人口约在1.4亿左右，预计未来几十年，随着城镇化进程的加快，还要从农村转移出3亿多劳动者，庞大的流动人口既为经济社会发展注入了新的活力，也对现行政府职能、社会管理、公共服务和社会保障提出了新的要求。

六是老少边穷地区的贫困人口问题。老少边穷地区贫困人口数量大，人口文化素质较低，生态环境脆弱，生存条件恶劣，经济增长缓慢，发展方式粗放，加之民族问题和宗教问题交织在一起，使得这些地区如何实现可持续发展面临更多难题。

（三）资源短缺的制约

我国人口众多，对资源环境压力的基数本来就很大，加上当前已经开始进入大众化消费时期，资源供需矛盾更加尖锐。

一是能源问题。随着中国经济的高速增长，工业化、城镇化进程的不断加快，对能源的需求日益增加。2007年全年能源消费总量26.5亿吨标准煤，比上年增长7.8%。原油消费量3.4亿吨，增长6.3%，成为仅次于美国的石油消费大国。由于经济增长方式粗放、能源结构不合理、能源技术装备水平低和管理水平相对落后，加之能源价格的高价位运行，能源特别是石油对外的依存度日益增高，能源安全和风险已经不仅仅是经济问题，而且是同政治、军事紧密联系在一起。

二是水资源问题。自第二次世界大战结束以来，世界人口由1945年的25亿，增加到2007年的65亿。人口的迅速增加使人类对水资

源的需求以惊人的速度增长。中国是一个水资源相对贫乏的人口大国，人均水资源是世界平均水平的 $1/4$ ，而且利用率低，污染严重，成为制约中国经济发展的主要瓶颈之一。

三是土地，特别是耕地问题。全球沙漠面积约 3370 万平方千米，占陆地面积将近 $1/4$ ，约有 5 亿人生活在沙漠地区。我国土地荒漠化面积约为 264 万平方千米，占国土面积的 27.5%，每年仍以 2460 平方千米的速度推进。我国耕地面积 2007 年为 18.26 亿亩，只占国土面积的约 10%，人均耕地仅 1.4 亩，不到世界平均水平的 $1/2$ 。随着建设规模的不断扩大，18 亿亩耕地的红线面临被突破的危险。

四是粮食安全问题。2007 年我国粮食产量达到 5015 亿千克，能够做到 13 亿人口粮食需求的基本自给，已经是一个伟大奇迹。近年来，世界粮食价格大幅度攀高，供求关系发生新的变化，全球已有 1 亿人口面临饥荒。我国农业生产特别是粮食生产，因耕地不断减少，气候变化异常，污染日益加重，基础设施薄弱等因素，维系未来 15 亿人口的粮食安全风险将会长期存在。事实证明，我国只能依靠自己的努力实现粮食基本自给，别无其他选择。

（四）环境承载力的制约

我国是一个工业化程度不高的发展中国家，生态破坏，环境污染，资源相对贫乏和人口众多所带来的问题，表现得尤为突出。

一是生态环境总体恶化的趋势没有根本扭转。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。自然灾害发生频繁、分布域广、种类增多、破坏强烈。洪水、地震、台风、干旱、沙尘暴、赤潮、森林火灾和植物病虫害等突发性和日常性灾害，给人民群众生命财产造成重大损失。特别是 2008 年上半年发生的南方冰雪灾害和汶川地震灾害，损失惨重，不能不引起人们的深思。2004 年生态现代化指数排名中，中国在全球 118 个国家中排名第 100 位。随着工业化、城市化、现代化进程的加快，空气、土地、水源、噪音等环境污染不断加大。90% 以上城市水域受到污染， $1/4$ 国土面积遭受酸雨、工业废料和生活垃圾侵蚀。2001 年世界银行发展报告列举的污染最严重的 20 个城市中，

中国占 16 席。

由于森林减少（每年减少森林资源约 1 亿立方米），草原退化（约占草原面积的 $\frac{1}{5}$ ），水土流失严重（每年流失的泥沙约 50 亿吨），土地荒漠化面积扩大，人居环境不适宜地区已占国土面积近 $\frac{1}{3}$ 。

二是国家生态屏障地区的脆弱状况已近极限。国家生态屏障地区是中国大江大河的源头地区，也是中华民族赖以生存和发展的生态安全地区。西起青藏高原、途经黄土高原和内蒙古高原、东抵大小兴安岭的广大区域，生态继续恶化并且十分脆弱，森林湿地不断减少，草原加速退化，群众生活整体性贫困。事实证明，生态屏障一旦遭到破坏，修复的周期相当漫长。根据 2005 年在瑞士发布的“环境可持续指数”，我国在 146 个国家和地区中，名列倒数第 14 位。

三是气候变化导致我国极端气象灾害发生的频率、强度和区域分布变得更加复杂和难以把握。国际社会围绕如何减缓气候变化问题外交谈判将更加激烈，要求我国减排温室气体的压力越来越大。气候变化问题已非单纯的气候问题、环境问题。气候变化影响了人类的生存和发展，深度触及农业和粮食安全、水资源安全、能源安全、生态安全和公共卫生安全。

总之，灾害频繁，水土流失，江河污染，雪线上移，冰川融化，草原退化，森林湿地减少，荒漠化加速，生物多样性减少，不少物种灭绝。人类对自然资源的贪婪掠夺，必然受到自然的惩罚，最终危及人类自己。中国的可持续发展，面临人口众多，资源有限的基本国情，面临经济社会发展与人口、资源、环境的矛盾日益尖锐的状况，历史和未来留给当代和后代的回旋余地狭小，发展空间有限，必须深刻认识和把握人口自身发展规律以及经济社会与人口、资源、环境协调发展的规律，从战略层面、决策层面和操作层面进行系统的研究和设计，化解矛盾，防范风险，未雨绸缪，科学决策，努力开创生产发展、生活富裕、生态良好的可持续发展道路。

三

纪念改革开放三十周年，既要总结前三十年的宝贵经验，又要展望未来三十年的发展前景。走可持续发展之路，至少在以下九个方面值得深入研究和思考。

一是居安思危，真正确立全国人民的忧患意识。生于忧患，死于安乐。人无远虑，必有近忧。一个民族，一个国家要实现可持续发展必须清醒面对前进道路上可能遇到的风险、困难和问题，用理性的思考，揭示发展中的矛盾和症结，探索事物发展的本质和规律。但令人忧虑的是，中国封建社会的历史太长，影响深广，歌功颂德、报喜不报忧的现象，企盼“青天”、“明君”、“救世主”的心态普遍存在。这种氛围和风气是人们从历史的经验教训中总结出来的，报喜得喜，报忧得忧，使得报忧的人越来越少。如果中国国民的忧患意识能够真正确立，能够直面矛盾，正视问题，那么，就会找到化解风险、解决矛盾的办法。

二是强基固本，着力提高全国人民的整体素质。国民素质是一个民族、一个国家的核心竞争力。综合国力的竞争说到底国民素质的竞争。因此，坚决实施优先投资于人的全面发展的战略投资计划，促进中国实现从人口大国向人力资源、人力资本强国的转变，努力实现城乡统筹的公共服务均等化；建立完善覆盖全国城乡的社会保障体系，特别是最低生活保障、基本医疗保险、基本养老保险制度，实现真正意义上的九年义务教育和就业培训制度。在爱国主义旗帜下，持久弘扬抗震救灾、承办奥运所展现的民族美德和自强精神，使我为人人、人人为我成为公民普遍认同的社会风尚。

中国的可持续发展，需要公众的广泛参与，需要国民素质的不断提高。改变十几亿人的观念和习惯，必须做长期艰苦的努力，在发展中教育，在教育中发展。引导社会各界和公民更多参与节约资源、保护环境各项活动，努力形成健康、文明、节约的生活习惯和消费方式。强化新闻舆论和公民监督，持久营造可持续发展的社会氛围。

三是逐步消除城乡二元结构，建立全国统一的劳动力市场，拓展机会均等的发展空间。改革现行户籍制度，形成城乡一体化的发展格局；实施人口的公平、有序、合理的迁移与流动，形成有利于农村劳动力转移和土地规模经营的制度和政策环境；培育更为健全的统一、开放、竞争、有序的劳动力市场，大力发展中小企业和民营企业，提供均等就业机会；尽最大努力遏制城乡、区域、贫富差距不断扩大的趋势，形成我国国民收入两头小、中间大的橄榄型结构，实现社会公平与正义。

四是以人为本，统筹解决好中国的人口问题。13 亿人口以及未来的 15 亿人口是一个十分复杂而庞大的人口系统。进入 21 世纪以来，中国的人口发展面临的不确定因素增加，化解人口风险，保障人口安全无疑是实现可持续发展的关键因素和落脚点。实现人的自由而全面的发展以及人与人，人与社会，人与自然的和谐发展，始终是我们为之奋斗的最终目标。

按照城镇化进程，我国还会有 3 亿以上的人口从农村转移到城镇，城镇人口将从目前的 5.6 亿增加到 10 亿~12 亿，如此规模的人口迁移，不仅是工作地点和方式的改变，更是生活方式和消费模式的改变。因此，国家有必要采取较灵活和相对自由的人口迁移政策，大力发展中小城市，既鼓励迁移者的创业精神，又保持城市和农村人口的合理布局。

根据国家人口发展战略研究报告的结论，制定切实有效的人口调控政策，把中国的总和生育率稳定在 1.8 左右的水平上，这是有利于可持续发展的最佳选择。至于人口的管理，可以借鉴国际社会成功的经验，即每个人从出生之日，就注册一个专属个人的社会保障号码，身份证明、信用信息以及日常生活事项均在此号码下登记变动，由国家 and 省级有关部门动态管理，公民终生使用。

解决人口老龄化的加速到来，以及解决出生人口性别比失衡及出生缺陷发生率较高的问题，都需要从长计议，常抓不懈。特别是要抓住未来有限的“人口红利”期，健全应对人口老龄化等问题的法律法

规、政策体系和保障措施，为老龄人口高峰的到来奠定较为雄厚的物质基础和资金积累。

五是使环境友好型和资源节约型社会建设真正成为全民行动。党的十七大报告提出了实现人均国内生产总值到2020年比2000年翻两番的目标，国家“十一五”规划纲要明确提出单位国内生产总值能源消耗降低和主要污染物排放总量减少的目标，可见国家对这一问题的高度关注。

建设环境友好型和资源节约型社会，首先要全面规范和界定资源产权。形成以国家所有制为主体，集体所有制为补充，多种所有制并存的格局。要确立自然资源的价值和有偿占有制度，明确所有权、管理权和经营权的关系，完善自然资源转让制度，使自然资源的经济权益在制度上得到充分体现。

建设环境友好型和资源节约型社会，必须理顺资源环境价格体系。资源和环境的价值长期以来被扭曲，自然资源被廉价或无偿开采与掠夺，造成了资源的破坏和环境的恶化，使今后的发展付出更为沉重的代价。因此，有必要根据资源的稀缺和耗竭程度，环境的破坏程度，提高价格水平。对污染环境的企业及其产品，采取坚决有力的经济措施，减少其需求量。同时，要充分发挥市场机制的作用，政府用政策影响市场，市场去引导生产者和消费者。实施有效的资源 and 环境价格补贴和政策补偿。国家还应制定一系列法律法规和政策措施，大力推进节能、低耗和环保产业发展，加速发展新能源、再生能源、核能和替代能源的新技术和新产品。同时本着互利共赢的原则加强与国际及世界各国能源和环境组织合作，维护国际能源的安全与稳定，促进全球环境的保护与改善。

六是建设生态文明，保护生态屏障，科学编制国家主体功能区规划。实现中国的可持续发展，必须从宏观层面科学编制国家主体功能区规划，对国土空间（包括陆地和海洋）做出法定的、合理的空间开发和布局。国家“十一五”规划纲要已经提出划分主体功能区的总体框架，国务院正在编制国家主体功能区规划。国家已对优化开发区、

重点开发区、限制开发区和禁止开发区的功能定位和发展方向予以确定，应形成与之相配套的法律法规和政策举措，以期实现空间布局合理、空间结构优化、空间利用效率提高，城乡区域差距缩小，可持续发展能力增强的目标。

编制好国家主体功能区规划，是落实科学发展观的战略举措，是国家实现可持续发展的百年大计。编制好“规划”很不容易，需要调动中央和地方两个方面的积极性，需要自下而上、自上而下的充分酝酿和论证，需要明确和制定一系列政策措施，特别是实行有差别的区域政策和绩效评价（包括财政、税收、投资、产业、土地、人口、环境等政策），国家对生态屏障地区先行试点，实施有效的保护政策和生态补偿。总结多年实践经验，国家主体功能区规划需要国家制定基本法，使之具有刚性的法律效力，不会因为领导者的意志而随意改变。没有这一条，再好的规划都可能变成“图画”，或者在执行中走样成“漫画”。国家规划一旦在法律上予以确认，部门、省级规划都必须予以相应调整、衔接和配套。

总之，通过编制主体功能区规划形成我国空间的三大格局，即城市化格局、生态格局和农业格局；构筑我国可持续发展的三大安全保障线，即国家发展安全保障线、国家生态安全保障线和国家人口生存安全保障线。

七是高度重视和切实加强气候变化应对工作。研究表明，气候变暖有弊有利，适应气候变化的措施既要避害，也应趋利。当前必须从国家长期发展战略高度上重视和加强气候变化应对工作，应当研究和制定防范极端天气气候灾害，以及农业、生态、环境、水资源、重大工程、公共卫生和人体健康等重要领域的适应政策措施。就我国气候变化敏感区、脆弱区的适应气候变化问题进行专题研究和部署。

同时重视和加强气候变化的国际国内宣传，加强舆论引导。组织科技界和宣传领域的专家，制定国家应对气候变化舆论应对机制，以积极务实的态度与国际社会共同努力，消除不良影响，树立我国保护全球气候的良好形象。

八是推进干部人事制度的改革，建立和完善科学的绩效评价体系。政策确定后，干部是决定的因素。目前干部队伍存在的短期行为、急功近利和急于求成，以及对可持续发展缺乏热情和远见卓识，主要是与对干部的绩效评价不科学有关。“以 GDP 为主要导向”、“以经济增长数字为主要依据”的条件下，多数干部难以重视基础建设和长远建设，难以花大精力关注可持续发展的重大、迫切问题，这种以 GDP 为导向、以增长数字考核、选用干部的做法必须改变。干部的选拔任用要公开透明，坚持老中青相结合，让多数干部和群众有发言权、举荐权和监督权，罢免不作为、乱作为的干部。特别要注重从在基层岗位做出实绩的干部中去选拔人才，唯学历不唯才干、重关系不重品行、对上负责而不对群众负责、华而不实而不真抓实干的人多了，就真要误国衰邦了。选贤任能，唯才是举，对各级领导者在品德、认知、能力和智慧等方面提出了更高要求，如果领导者不具备群众的素质和水平，任何好的制度、标准和办法都难以落实，都会变形走样。因此，各级领导者必须身先士卒，做出表率，方能扭转言行不一、表里不一、华而不实、弄虚作假的不正之风。

九是建立实施可持续发展战略的制度框架。可持续发展要求经济、社会、人口、资源、环境等多部门建立起信息通畅、便于协调的制度体系。因此，在国家和省级层面成立具有统筹协调和综合决策职能的机构，对实施可持续发展的重大战略、重大决策和重大项目进行宏观协调和科学论证。同时还应当建立和完善国家战略评价制度，注重发挥国际国内专家学者的作用，对涉及人口、资源、环境问题的经济政策、产业政策、技术政策，发展规划，流域开发规划等进行系统地分析预测和科学评价。

从可持续发展的要求出发，在经济发展指标中将资源过度消耗以及环境污染损失扣除，在禁止或限制开发区，不采用 GDP 的考核办法，使经济增长与资源环境损耗的关系得以科学反映。要探索建立中央与地方、地方间的利益分享与资源环境补偿机制，促进不同地区资源的合理利用和环境的有效保护。