

国 / 家 / 社 / 会 / 科 / 学 / 基 / 金 / 项 / 目

中国可持续发展实验区 研究

李善峰 著

齐鲁书社

国 / 家 / 社 / 会 / 科 / 学 / 基 / 金 / 项 / 目

中国可持续发展实验区 研究

李善峰 著

齐鲁书社

图书在版编目(CIP)数据

中国可持续发展实验区研究/李善峰著. — 济南:
齐鲁书社, 2004. 8

ISBN 7-5333-1401-8

I. 中… II. 李… III. 可持续发展-研究-中国
IV. X22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 086450 号

中国可持续发展实验区研究

李善峰 著

齐鲁书社出版发行

(地址 济南经九路胜利大街 39 号 邮编: 250001)

E-mail: qlss@sdpress.com.cn

山东旅科印务有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 11.5 印张 2 插页 256 千字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-5333-1401-8

F·15 定价: 26.00 元

目 录

导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 本书的研究方法和基本框架	11
第一章 可持续发展的基本理论	17
第一节 人类发展观的演变	17
第二节 可持续发展的内涵与特征	25
第三节 从概念到行动的可持续发展	41
第四节 中国可持续发展战略的实施	50
第二章 可持续发展实验区的产生和发展	64
第一节 实验区产生的经济社会背景	64
第二节 区域发展理论	72
第三节 可持续发展实验区的发展阶段	86
第四节 可持续发展实验区的类型	96
第五节 实验区组织管理体系	105
第三章 可持续发展实验区工作的领域和内容	116
第一节 实验区的工作领域	116
第二节 实验区的工作内容	140
第四章 可持续发展实验区的创新	166
第一节 在重要领域形成示范	167

第二节 实验区建设的基本经验·····	194
第五章 实验区可持续发展案例·····	215
案例 1 山东省日照市·····	215
案例 2 辽宁省沈河区·····	223
案例 3 陕西省华山区·····	232
案例 4 浙江省横店镇·····	242
案例 5 北京市怀柔区·····	251
案例 6 河南省林州市·····	261
案例 7 湖北省江岸区·····	272
第六章 可持续发展实验区的未来·····	283
第一节 实验区建设存在的困难和问题·····	284
第二节 进一步加强实验区建设的指导思想·····	289
第三节 实验区建设的政策措施·····	295
第七章 可持续发展实验区评估的指标体系·····	315
第一节 区域可持续发展水平的评估·····	316
第二节 国内外可持续发展指标体系研究进展·····	330
第三节 建立可持续发展实验区的指标体系·····	342
主要参考文献·····	360
后记·····	364

导 论

第一节 问题的提出

一、中国发展观的重大转变

自 1978 年实行改革开放政策以来，中国社会进入了一个承前启后的急剧变革时期。关于这个时期的总特征，社会学界称之为“社会转型”^①。其主要表现，从经济发展的角度，是致力完成从单纯追求数量增长型向效益提高型的发展模式的转变；从体制转换的角度，是努力实现从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变；从社会发展的角度，则是从农业的、乡村的、封闭半封闭的传统社会，向工业的、城镇的、开放的现代社会转变。这种转型不是通过暴力的强制手段或大规模的群众运动，而主要是通过发展生产力和确立新的社会经济秩序来实现。与社会转型过程相联系，中国的经济社会发展战略经历了两次大的转变。一次是由重视经济发展转到经

^① “转型”与“转轨”是两个有联系但区别明显的概念，“转轨”是从某一点开始，指向一个特定的目标；“转型”则是指一种可能的方向，没有特定的目标或者不知道特定目标是什么。

济社会协调发展，另一次是由重视经济社会协调发展转到可持续发展。

中国共产党十一届三中全会以后，我国逐步确立了以经济建设为中心，以满足人民生活基本需要为主要目标的发展战略。改革伊始，在家庭联产承包制这种新的体制要素的启动下，农村社会发生了巨大变化，随后的城市改革基本上是根据农村改革的经验，沿着“放权让利”这条思路，以层层承包为中心，增强地方、部门、企业的决策权力和财力，调动人们的积极性，通过市场机制的不断加强和搞活微观经济，形成改革所需要的宽松经济环境。一心一意搞经济建设，对于改善人民的物质生活条件，打好国民经济基础起了积极的作用。但这一时期的发展计划主要是经济计划，发展战略没有改变单项突破的总体框架。这种以“高消耗、高投入、高污染”为特征的经济发展模式，迅速产生了一些不良后果，如通货膨胀、经济效益下降、部分人民的生活水平增长缓慢甚至下降、分配不公加剧、腐败现象蔓延、社会秩序混乱、资源浪费和环境污染严重、群众不满情绪增长等等。人们逐步认识到这些问题并不能在经济范围内完全得到解决。在这种背景下，我国经济社会发展战略开始由片面强调经济发展转向重视经济社会协调发展。

由强调经济发展到重视经济社会协调发展的转变发生在80年代中后期。1982年12月，全国人大五届五次会议通过的“六五”计划改名为“国民经济与社会发展计划”，增加了社会发展的内容，“七五”计划进而相应地专设了“人民生活与社会保障”等方面的内容。“国民经济与社会发展计划”突出强调了在发展经济的同时，要求社会全面进步，在物质文明建设的同时，重视精神文明建设。经济与社会协调发展战略认为不

能仅仅以经济增长特别是人均国民生产总值衡量经济社会发展，社会发展是一个整体的概念，它应包括经济增长在内的社会结构、人民生活、科技教育、社会保障、医疗卫生、社会秩序等各个方面。经济社会协调发展观，无疑要比单纯地追求经济增长全面完整，它强调了社会的全面进步，强调了在发展过程中要重视人的需要，增加社会发展领域的投资。发展并不是纯粹的经济现象，它是超越于经济、技术和行政管理的社会现象。在发展的过程中，GDP 增长做不到长时间的单项独进，它作为发展质量指标的片面性和严重的缺陷被越来越多的人所认识。实际上，从单纯追求经济增长到追求整体的社会发展，是 20 世纪 60 年代后世界性的发展趋势。

从协调发展到可持续发展，是我国经济社会发展战略的又一重大转变。可持续发展思想在 20 世纪 60 年代或者更早些时候就已经酝酿，到 80 年代正式提出并被国际社会广泛接受，逐步向社会各个领域渗透。世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》的报告中，把可持续发展定义为 Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations of meet their own needs，即可持续发展是既满足当代人的需求，又不对子孙后代满足其需求的能力构成危害的发展。^① 它强调与后代公平享用共有的资源，实质是以自然资源永续利用为前提的发展模式。因此，可持续发展除了强调经济与社会必须协调发展外，还强调人与自然的和谐并存，把经济、社会、自然看成一个动态的系统，要求人们既要

^① 参见世界环境与发展委员会：《我们共同的未来》，吉林人民出版社 1997 年版，第 2—12 页。

发展经济，又要关注人的各种需求，以及自然界对人类经济社会发展的承受能力，使经济建设与社会发展相互协调，从而为经济社会的协调发展，为保护环境，合理利用资源提供了坚实的理论基础。

80年代后期，可持续发展思想传入我国，很快得到社会各界的认同和响应。可持续发展战略为我国解决自身发展问题提供了一条理智的道路。作为一个处在改革与发展关键阶段的国家，我国既面临着提高社会生产力、增强综合国力和提高人民生活水平的历史性任务，同时又面临着人口包袱沉重、自然资源不足、生态系统破坏、环境质量下降、经济发展水平低、部分地区贫困化等相当严峻的挑战。改革开放以来，我国经济虽然保持了高速增长的态势，但在经济发展的效益、结构方面还存在着诸多问题，“有增长无发展”的现象还不同程度地存在着。凡此种种，都给今后的经济社会发展带来了巨大的压力。中国的国情和需要实现的战略目标，都决定了中国今后不能只走注重经济数量增长，不考虑资源持续利用的发展模式和生产方式，而必须走经济、社会、人口、资源与环境相互协调的可持续发展道路。1992年联合国环境与发展首脑会议通过了《21世纪议程》，它标志着可持续发展已经成为人类面向21世纪的共同选择。中国国务院总理李鹏代表中国政府做出承诺：中国将认真履行国际义务。环境与发展大会秘书长 Maurice Strong 赞赏说，一个世界上最古老、人口最多的国家实施可持续发展战略，无疑具有世界意义，这是一个历史性的转变。两年后的1994年7月，中国政府在世界上率先制定了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》和《中国21世纪议程优先项目计划》，并在同年召开的《中国

21 世纪议程》高级国际圆桌会议上正式公开。《中国 21 世纪议程》提出了适合中国国情的行动纲领，确立了中国实施可持续发展战略的总体框架和各领域的主要目标，即建立可持续发展的经济体系、社会体系并保持与其相适应的可持续利用的资源 and 环境基础，最终实现经济繁荣、社会进步和生态安全。1995 年中国共产党十四届五中全会上，可持续发展战略被列为我国社会主义现代化建设的重大战略。1996 年年初，全国八届人大四次会议明确指出，要在我国的“九五”计划及 2010 年远景目标中，贯彻可持续发展的战略方针。当然，根据自身国情和所处的发展阶段，中国对可持续发展有自己的理解和认识，这就是强调可持续发展的核心是发展，在发展中要保持资源的永续利用和良好的生态环境，不以牺牲后代人的利益为代价来满足当代的利益，并以此为标准转变各级决策者和社会公众的观念。

中国共产党第十六次全国代表大会在全面分析国际国内形势的基础上，明确提出了我国新世纪实施社会主义现代化建设第三步战略部署特别是头 20 年全面建设小康社会的目标和任务。党的十六届三中全会进一步明确提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”，切实把工作重点转移到调整经济结构、转变发展方式、提高经济增长质量和效益上来。

科学发展观是在充分肯定新时期我国举世瞩目的发展成就的基础上，从新世纪、新阶段的实际出发，适应现代化建设需要，努力把握发展的客观规律，汲取人类关于发展的有益成

果，着眼于丰富发展内涵、创新发展观念、开拓发展思路、破解发展难题提出来的。科学发展观进一步指明了新世纪我国现代化建设的发展道路、发展模式和发展战略，进一步明确了中国要发展、为什么发展和怎样发展的重大问题，是全面建设小康社会和实现现代化的根本指导方针。

本世纪前 20 年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。从国际情况来看，和平与发展仍然是当今时代的主题，争取较长时期的和平国际环境和良好周边环境是可以实现的。世界科技进步日新月异，经济全球化深入发展，国际间生产要素重组和产业转移加快，我们有可能利用有利的时机和条件加快发展。从国内情况来看，实现加快发展的有利条件也很多。这里的关键在于，发展必须有新思路，必须把握和运用现代化建设规律。只有以科学发展观为指导，辩证地认识和处理与发展相联系的各方面重大关系，发展才能有新思路，改革才能有新突破，开放才能有新局面，也才能紧紧抓住和充分用好战略机遇期，顺利实现既定的战略目标。否则，现代化建设就难以顺利推进，甚至会走弯路。因此，我们要站在能否抓住和用好战略机遇期，实现更快更好发展的高度，来深刻认识和理解科学发展观的精神实质。

从我国进入经济社会发展新阶段面临的矛盾和国际发展经验来看，树立科学发展观至关重要。多年来，我国在经济快速发展的同时，也积累了不少矛盾和问题，主要是城乡差距、地区差距、居民收入差距持续扩大，就业和社会保障压力增加，教育、卫生、文化等社会事业发展滞后，人口增长、经济发展同生态环境、自然资源的矛盾加剧，经济增长方式落后，经济整体素质不高和竞争力不强等。这些问题长期存在，必须高度

重视而不可回避，必须逐步解决而不可任其发展。还要看到，我国人均国内生产总值已达 1000 美元，按既定的部署和现行汇率计算，到 2020 年将达到 3000 美元。这是整个现代化进程中一个非常关键的阶段，也是经济社会结构将发生深刻变化的重要阶段。许多国家的发展进程表明，在这一阶段，有可能出现两种发展结果：一种是搞得不好，经济社会继续向前发展，顺利实现工业化、现代化；另一种是搞得不好，往往出现贫富悬殊、失业人口增多、城乡和地区差距拉大、社会矛盾加剧、生态环境恶化等问题，导致经济社会发展长期徘徊不前，甚至出现社会动荡和倒退。正反两个方面的经验教训告诉我们，在这个重要阶段，一定要处理好经济发展与社会发展的关系，处理好城乡发展、地区发展的关系，处理好不同利益群体的关系，处理好经济增长同资源、环境的关系，处理好改革发展稳定的关系，处理好物质文明建设同政治文明建设、精神文明建设的关系，还要处理好国内发展与对外开放的关系。科学发展观为我们解决前进道路上面临的矛盾和问题，顺利推进全面建设小康社会和整个现代化事业，提供了正确的指导思想和方针。

二、科学发展观的具体实践

中国幅员辽阔，在自然条件、经济发展和城市化水平、文化传统等方面存在着明显的地区差异，历史发展所形成的客观条件、问题、优势和特点也不尽相同。因此，结合各地区的情况和条件，制定相应的实施可持续发展的行动计划，通过地方行动落实国家战略，是实现经济社会协调发展的基础。对地区而言，通过地方的实践和经验总结，可以对传统的区域发展政策和模式进行补充和修正，区分制约地方发展的内部与外部因

素,使可持续发展的实践由对价值的认同内化为地方性知识,使地方发展向可持续性方向迈进。因此,实现经济社会发展战略的转换是地方自身发展的需求,同时又有许多管理上的优势,可以在政策、规划、法规、财政、税收等方面统筹安排,因地制宜,探索地方实施经济社会发展战略的新途径。

8 为了适应我国经济社会发展战略的两次大的转变,解决经济高速增长的同时,社会、环境等领域出现的与经济发展不协调的问题,原国家科学技术委员会、国家经济体制改革委员会会同国家计划委员会等政府部门,从1986年开始,在江苏省常州市和锡山市的华庄镇,进行了依靠科学技术促进经济社会协调发展的综合试点。经过几年的试点工作,这项工作取得了明显的社会效益和经济效益。1992年8月,原国家科委和国家体改委决定扩大试点范围,拓宽试验领域和内容,并将社会发展综合示范试点更名为国家社会发展综合实验区。1994年以后,随着国家可持续发展战略的实施,社会发展综合实验区工作与地方可持续发展实践逐渐结合起来。国家实验区协调领导小组要求各实验区率先实施《中国21世纪议程》,把实验区办成实施可持续发展战略的基地。1996年3月《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中正式列入社会发展综合实验区工作,社会发展综合实验区开始承担转变发展方式的职能。1997年底,国家社会发展综合实验区更名为国家可持续发展实验区,实验区成为“科教兴国”、“可持续发展”战略实施的示范基地。实验区的创意、建立和发展,与改革开放和建立社会主义市场经济体制的时代背景相一致,顺应了我国经济社会发展的内在要求,是建设有中国特色的经济社会协调发展和可持续发展道路的具体实践。

实验区建设重点选择有一定经济和社会发展基础，具有代表性、典型性和推广意义的县、市和大城市的社区，以及农村建制镇，通过各级政府有效的组织推动及社会各界的广泛参与，依靠科技进步、机制创新和制度建设，建立新型的社会发展事业管理运行机制；充分依靠科技进步，解决人口、资源、生态、环境等方面的问题，搞好城镇建设、文化教育、卫生体育、劳动就业、社区建设、社会服务、社会保障、社会安全等各项工作，创造良好的生产和生活环境；挖掘蕴藏在社会发展事业中的巨大经济潜力；提高人民的素质，发动群众积极参与社会发展事业，满足人民群众日益增长的物质生活和精神生活的需要，促使整个社会沿着文明、公正、稳定与和谐的方向健康地发展；为建设具有中国特色的社会主义，为使我国城镇社会经济发展尽快实现小康水平探索经验，并提供不同地区、不同类型的典型示范。所以说，实验区是运用科学技术引导社会与经济协调发展的示范区，是改善环境、推动人的全面发展的社会系统工程，是深化社会变革、大胆进行政策性试验的改革区，是进行社会创新、探求新型发展模式，使我国广大城镇农村早日进入小康社会的有益尝试。

实验区的建立，旨在通过局部实验，探索不同地区、不同条件下社会发展的模式，它是国家社会发展政策转型的空间表现形式，是探索中国特色可持续发展道路的具体行动，是探索全面、协调、可持续科学发展观的具体实践。目前，全国已建立的 45 个国家级可持续发展实验区和 70 多个省级实验区，覆盖全国 25 个省、市、自治区。^① 它们分别代表着东南沿海城

^① <http://www.acca21.org.cn>。

乡繁荣、经济发达，中部经济社会高速增长地区以及幅员辽阔、后来居上的西部资源大省等不同类型的地区。经过多年的努力，实验区通过科技示范解决了一些区域和社会发展的重点、难点和关键问题，为我国经济、社会、生态环境的相互协调与可持续发展，提供了有益的尝试，取得了一定的成效，产生了广泛的社会影响。

我国可持续发展实验区，作为一种新的社区发展类型，具有积极的社会学意义。社会实验是社会学的基本办法，它是在已有理论的指导下，对实验对象按照实验设计的假设与方案，有控制地设置新的条件和因素，影响实验对象的变化，从而分析因素与实验对象的变化之间的因果关系的一种方法。传统的社会学实验侧重于对小群体的研究，侧重于对社会现象资料的收集、研究和理论假设的验证，没有与社会发展的目标结合起来，因此，具有较大的局限性。20世纪70年代中期以后，随着社会发展与现代化问题被广泛重视，社会实验的内涵和范围也在扩大。国外有的学者指出，社会实验把受验者作为既接受实验因素的影响又是积极行动的人物纳入社会发展过程之中，并通过实验检验在有关条件和前提改变时，是否确实出现假定的社会过程发展趋势。我国社会学恢复以来，社会发展与现代化问题成为研究的热点，社会实验方法被广泛应用到研究中去。这种社会实验方法既包括传统社会学实验方法的基本特征，同时又与社区发展与社区规划、社会指标体系、社会发展预测等方法结合在一起，有力地推动了经济与社会的协调发展。我国可持续发展实验区工作，是一种典型的社区发展和社区规划的试点实践。实验区创办以来，进行了多项社会发展实验，使实验区经济社会面貌发生了明显的变化。从可持续发展

的角度总结实验区走过的道路和其独特的社会实验方法，对于我国社会学的研究和发展，对于社会科学研究为决策服务，都有着积极的意义。

第二节 本书的研究方法和基本框架

一、本书的基本思路和研究方法

（一）基本思路

本书在广泛收集资料的基础上，对我国可持续发展实验区进行研究，试图在把握社会发展实验区这种新型社区发展类型的基础上，客观评价实验区的发展现状，认识实验区在发展过程中遇到的各种问题，从理论和实践两个方面总结实验区管理和建设的经验，探讨完善实验区管理的方法和途径，分析实验区建设的未来趋势及工作重点，为中国区域可持续发展战略实施、宏观管理、能力建设的制度安排与激励机制提供相应的理论方法、决策依据和政策建议。

（二）研究方法和资料收集

本研究属于社会学意义上的“经验研究”，拟采用的研究方法主要有：（1）规范研究与实证研究相结合的方法。本研究是一项关于我国可持续发展实验区的专题研究，其目的是要探索我国实施可持续发展战略的道路和方法。作为一种新的区域发展类型，可持续发展实验区是理性规划和体制设计的产物，从理论上对其进行规范研究是本书的主要方法。另一方面，本研究又是一项应用性的对策研究，属于社会学经验研究的范畴。在具体的研究过程中，本书通过对可持续发展实验区的个案研究和经验总结，反映和揭示我国可持续发展实验区建

设的一般状况或者存在的普遍性问题，并寻找出相应的答案，因此实证研究方法是本书的基本方法。(2) 比较研究方法。本书的主题是对我国不同类型的可持续发展实验区进行的研究，在研究过程中，必然要涉及对不同类型实验区的对比和比较，所以比较研究方法是本书的研究方法之一。(3) 归纳研究方法。作为一项学术研究，本书试图从理论上对可持续发展实验区的类型进行把握，在对个别实验区进行实证研究的基础上，抽象归纳出一些具有普遍性的规律，得出一些一般性的结论，上升到罗伯特·默顿所谓的“中层理论”。因此，在本项研究过程中运用归纳研究方法是必要的。

本项研究所使用的资料，来源于以下几个方面：(1) 国内外学术界已有的研究成果，包括近年来出版的大量的关于可持续发展研究的著作和学术论文，中国 21 世纪议程管理中心和国家可持续发展实验区管理办公室出版的各种资料。其中，王伟中、郭日生、宋征、徐俊、周海林等中国 21 世纪议程管理中心和可持续发展实验区管理办公室官员兼学者的研究成果为本项研究开拓了视野，提供了思路，奠定了基础。(2) 我国政府关于可持续发展的各种文件和决议，国家可持续发展实验区管理办公室关于可持续发展实验区建设的有关文件和指导意见，如《中国 21 世纪议程》、《中华人民共和国可持续发展国家报告》、《国家可持续发展实验区工作指南》、《国家可持续发展实验区管理办法》等。(3) 各可持续发展实验区在不同历史阶段形成的发展规划、发表的论文、内部工作报告、验收材料等。(4) 本项目课题组 1999 年至 2001 年对不同实验区实地调研取得的各种经验材料，以及笔者应邀担任国家可持续发展实验区检查验收专家组成员获得的实验区资料等。