

可持续发展战略

读本

陈耀邦 主编

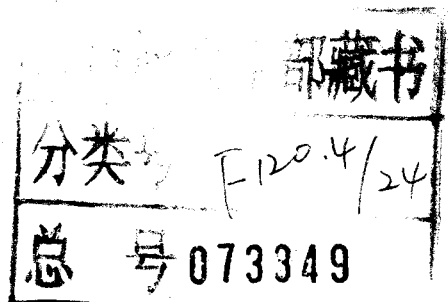


中国计划出版社

可持续发展战略读本

主 编 陈耀邦

副主编 聂振邦 潘文灿 利广安



073349

中国计划出版社

1996 北 京

图书在版编目(CIP)数据

可持续发展战略读本/陈耀邦主编. —北京:中国计划出版社,
1996.12

ISBN 7-80058-505-0

I. 可… I. 陈… II. 经济发展,可持续性-经济战略-研究-中
国 N.F120.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 18095 号

可持续发展战略读本

主编 陈耀邦

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区月坛北小街 2 号 3 号楼)

(邮政编码:100837 电话:68580048)

新华书店北京发行所发行

北京外文印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 11.75 印张 300 千字

1996 年 11 月第一版 1996 年 11 月第一次印刷

印数 1—13100 册

☆

ISBN 7-80058-505-0/F·314

定价:18.00 元

编写人员名单

主 编	陈耀邦		
副 主 编	聂振邦	潘文灿	利广安
编写人员	高广生	马爱民	孙 桢
	李丽艳	王海峰	张建平

实施可持续发
展战略促进经济
与社会全面进步

为《可持续发展战略》题词

邵象华

一九九六年八月

坚持科教兴国战略
实现可持续发展

宋健

一九九六年八月

序 言

陈锦华

八届全国人大四次会议审议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》明确提出了在中国未来发展中要实施可持续发展战略。可持续发展战略,是 80 年代末人类全面认真总结自己的发展历程,重新审视自己的经济社会行为而提出的一种新的发展思想和发展战略,并在 1992 年 6 月召开的联合国环境与发展大会上,成为世界各国的共识。

什么是可持续发展,尽管不同的国家有不同的认识,不同的学科有不同的定义,但其基本含义和核心思想是一致的,这就是江泽民同志概括的:“所谓可持续发展,就是既要考虑当前发展的需要,又要考虑未来发展的需要,不要以牺牲后代人的利益为代价来满足当代人的利益”。可持续发展涉及人类社会的各个方面。走可持续发展的道路意味着社会的全方位变革。由于各国的国情和发展背景各异,可持续发展的模式和内涵也各不相同。对于中国和广大的发展中国家来说,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,在发展中解决好人口、资源和环境等问题。

实施可持续发展战略,走可持续发展之路,是中国从现在起到下一世纪直至更远的未来发展的自身需要和必然选择。中国是一个发展中国家,当前正处在经济快速增长的发展过程中,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任务。同时,又面临着相当严峻的问题和困难,如庞大的人口基数、人均拥有资源不足、资源利用效率低、环境污染和破坏严重、经济技术水平不高以及粗放型的经济增长方式造成资源浪费等,对今后的经

济和社会发展将带来巨大的压力。根据我国的基本国情和要实现的发展战略目标,决定了中国今后不能再走只注重数量增长、不考虑资源持续利用的发展模式和生活方式,而必须以可持续发展的思想为指导,从经济、社会、资源和环境相协调发展的高度制定国家发展战略和相应的对策,保持经济持续、快速、健康的发展。

实现经济社会可持续发展,必须正确处理经济建设和人口、资源、环境的关系。江泽民同志在党的十四届五中全会上精辟地阐述了经济建设和人口、资源、环境的关系,指出:“在现代化建设中,必须把实现可持续发展作为一个重大战略。要把控制人口、节约资源、保护环境放到重要位置,使人口增长与社会生产力的发展相适应,使经济建设与资源、环境相协调,实现良性循环。”正确理解和把握好上述带有全局性的重大关系,对中国顺利进行社会主义现代化建设,实现《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》提出的跨世纪目标,具有十分重要的意义。经济建设与人口、资源、环境的关系既是对立的,又是统一的。对立是指过快的人口增长和消费,会对经济建设和资源、环境产生巨大的压力,粗放的经济增长方式和对资源的过度开发,会造成资源的浪费和环境的恶化,从而也就破坏了经济建设和人类生存的基本条件。统一是指,经济建设与控制人口、合理利用资源、保护环境,都是为了人类生活得幸福和舒适;经济建设离不开人以及资源、环境的支持,人的生活水平和素质的提高,科学技术的进步,资源的合理利用,环境和生态的保护,又都有赖于经济建设。经济发展是物质基础,没有这一基础,一切都是空话。中国国情的最大特点之一是人口众多。人既是生产者,又是消费者。人口的持续增长和人们日益增长的物质文化的需求,对经济建设以及资源、环境造成了巨大的压力。为此,我国必须坚定不移地执行计划生育的基本国策,严格控制人口数量增长,实现《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》提出的人口控制指标。同时,通过科教兴国战略的实施,大力提高人口素质。与此同时,妥善处理好提高劳动生产

率与安排富余人员的关系,通过积极、科学和合理地发展乡镇企业和小城镇,大力发展生态农业,加强农业综合开发,积极开展国土整治,引导农业剩余劳动力合理转移和有序流动等措施,广开就业门路,解决好劳动就业的矛盾。中国是一个人均资源占有量较少的国家,许多重要资源如淡水、耕地、森林、矿产等的人均占有量不到世界平均的 1/3,加之我国经济技术水平低,经济增长方式粗放,资源利用率低,破坏和浪费严重,从而更加剧了资源短缺与经济建设发展的矛盾。为此,要坚持资源开发与节约并举,把节约放在首位。生产、建设、流通、消费等各个领域,都必须节水、节地、节能、节材、节粮,千方百计减少资源的占用与消耗。通过技术进步,鼓励大力采用清洁生产工艺,建立资源核算体系,完善资源管理体系等措施,大幅度提高资源利用率,实现资源的合理配置和永续利用。环境保护是我国必须长期坚持的又一基本国策。由于我国人口多,农业生产压力大,不少地区对自然资源的不合理开发利用,导致生态环境不断恶化;由于工业技术水平低、以煤为主的能源结构、经济基础薄弱、政策法规管理体系不健全、环境保护意识差等原因,中国目前环境污染的问题已十分突出。为此,必须坚持“经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展”的方针,所有建设项目都要符合环境保护的要求,特别要加强工业污染控制和治理。通过搞好可持续发展的宣传教育,提高全民的可持续发展意识,推动经济和社会向可持续发展模式转变,采取必要的政策措施和调控手段,促进和监督企业安排合理的治理投入,杜绝企业向社会转嫁污染换取自身的利益。制定环境保护产业政策,推动环境保护产业、清洁生产和生态农业的发展。修改和完善不适应社会主义市场经济发展要求的有关资源和环境的法规,纠正“有法不依,执法不严”的现象,实现《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》提出的“本世纪末,力争环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制,部分城市和环境的质量有所改善;2010 年基本改变生态环境恶化的状况,城乡环境有比较明显

的改善”的目标。

实施可持续发展战略要与实现经济体制和经济增长方式的根本转变有机地结合起来。党的十四届五中全会和《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》突出强调了今后经济工作中一定要实现经济体制和经济增长方式两个具有全局意义的根本转变,即:经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变;经济增长方式从粗放型向集约型转变。两个转变与实施可持续发展战略是相辅相成的,两个转变是实现经济和社会可持续发展的必要前提。社会主义市场经济体制最基本的特征就是市场对资源配置的基础性作用和政府市场的宏观调控。在市场经济下,企业要争创效益,必然要在提高资源利用效率、降低物耗能耗、减少生产成本上下功夫,这也就为人口、资源、环境与经济、社会协调发展创造了内在的有利条件。同时,在市场经济条件下,企业为追求利润最大化,也会出现向社会转嫁污染和破坏资源等问题,而这些问题是可以通过经济、法律和必要的行政手段,约束企业的行为来解决的。转变经济增长方式,从粗放型转变为集约型,就是要改变过去依赖于外延扩大的高投入、高消耗,低产出、低效益的经济增长方式,形成有利于节约资源、降低消耗、提高效益的企业经营机制,有利于自主创新的技术进步机制,有利于市场公平竞争和资源优化配置的经济运行机制,这本身就是根据我国人口多、人均资源少、环境压力大的特点而提出的必然选择,也是可持续发展的核心内容。在这些方面,两者是一致的。

由于可持续发展战略是一种新的发展战略,因此,全面提高认识和结合中国国情不断探索实现可持续发展战略的途径,对于中国可持续发展战略的实施和整个现代化建设具有十分重要的意义。《可持续发展战略读本》一书,正是针对这一客观要求,比较全面地介绍了可持续发展战略的产生背景和基本概念;较系统地阐述了中国可持续发展战略的核心内涵和特点;特别是对中国如何实施可持续发展战略,做了较深入和有益的探讨。尽管本书对许多

问题的探讨还是初步的,但我深信这一读本对于提高广大人民群众,特别是从事经济工作的干部的可持续发展意识,树立可持续发展的思想,促进经济建设与资源、环境的协调发展,实现我国国民经济今后 15 年乃至整个现代化的目标,都将起到积极的作用。

1996 年 8 月 8 日

第一章 可持续发展——新的发展观

可持续发展是 80 年代随着对全球环境与发展问题的广泛讨论而提出的一个新概念。可持续发展概念自诞生以来,已越来越得到社会各界的关注,其基本思想已经被国际社会广泛接受,并逐步向社会经济的各个领域渗透,成为当今社会最热点的问题之一。本章将就可持续发展概念及其产生的国际背景作一简要描述。

一、可持续发展及其战略

(一)什么是可持续发展

“可持续发展”一词,最初出现在 80 年代中期的一些发达国家的文章和文件中,“布伦特兰报告”以及经济合作发展组织的一些出版物,较早地使用过这一词汇。到目前为止,可持续发展作为一个完整的理论体系正处在形成的过程中。对于可持续发展的概念或定义,全球范围内已经和正在进行广泛的讨论,众说纷纭,从不同角度对可持续发展进行阐述。

1. 全球具有较大影响的几类可持续发展概念。

(1)着重于从自然属性定义可持续发展。较早的时候,持续性这一概念是由生态学家首先提出来的,即所谓生态持续性。它旨在说明自然资源及其开发利用程度间的平衡。1991 年 11 月,国际生态学联合会(Intecol)和国际生物学联合会(Iubs)联合举行关于可持续发展问题的专题研讨会。该研讨会的成果不仅发展而且深化了可持续发展概念的自然属性,将可持续发展定义为:“保护和加强环境系统的生产和更新能力”。从生物圈概念出发定义可持续发展,是从自然属性方面表示可持续发展的另一种代表,即认为可持续发展是寻求一种最佳的生态系统,以支持生态的完整性和人类

愿望的实现,使人类的生存环境得以持续。

(2)着重于从社会属性定义可持续发展。1991年,由世界自然保护同盟、联合国环境规划署和世界野生生物基金会共同发表《保护地球——可持续生存战略》(Caring For the Earth: A strategy For Sustainable Living)(以下简称《生存战略》)。《生存战略》提出的可持续发展定义为:“在生存于不超出维持生态系统涵容能力的情况下,提高人类的生活质量”,并且提出可持续生存的九条基本原则。在这九条基本原则中,既强调了人类的生产方式与生活方式要与地球承载能力保持平衡,保护地球的生命力和生物多样性,同时,又提出了人类可持续发展的价值观和130个行动方案,着重论述了可持续发展的最终落脚点是人类社会,即改善人类的生活质量,创造美好的生活环境。《生存战略》认为,各国可以根据自己的国情制定各不相同的发展目标。但是,只有在“发展”的内涵中包括有提高人类健康水平、改善人类生活质量和获得必须资源的途径,并创造一个保障人们平等、自由、人权的环境,“发展”只有使我们的生活在所有这些方面都得到改善,才是真正的“发展”。

(3)着重于从经济属性定义可持续发展。这类定义有不少表达方式。不管哪一种表达方式,都认为可持续发展的核心是经济发展。在《经济、自然资源、不足和发展》中,作者 Edward B. Barbier 把可持续发展定义为“在保持自然资源的质量和其所提供服务的前提下,使经济发展的净利益增加到最大限度”。还有的学者提出,可持续发展是“今天的资源使用不应减少未来的实际收入”。当然,定义中的经济发展已不是传统的以牺牲资源和环境为代价的经济发展,而是“不降低环境质量和不破坏世界自然资源基础的经济发展”。

(4)着重于从科技属性定义可持续发展。实施可持续发展,除了政策和管理因素之外,科技进步起着重大作用。没有科学技术的支持,人类的可持续发展,便无从谈起。因此,有的学者从技术选择的角度扩展了可持续发展的定义,认为“可持续发展就是转向更清

洁、更有效的技术,尽可能接近‘零排放’或‘密闭式’工艺方法,尽可能减少能源和其他自然资源的消耗”。还有的学者提出,“可持续发展就是建立极少产生废料和污染物的工艺或技术系统”。他们认为,污染并不是工业活动不可避免的结果,而是技术差、效益低的表现。

2. 国际社会普遍接受的可持续发展概念。可持续发展一词已被当今社会广泛接受,但 1988 年以前,可持续发展的定义或概念并未正式引入联合国的“发展业务领域”。1987 年,挪威首相布伦特兰夫人主持的世界环境与发展委员会,在对世界重大经济、社会、资源和环境进行系统调查和研究的基础上,提出了长篇专题报告——《我们共同的未来》。本报告采纳了“可持续发展”的概念并进行推广,对可持续发展给出了定义。这份报告对可持续发展提出了这样的定义:可持续发展是指既满足当代人的需要,又不损害后代人满足需要的能力的发展。

1988 年春,在联合国开发计划署理事会全体委员会的磋商会议期间,围绕可持续发展的含义,发达国家和发展中国家展开了激烈争论,最后磋商达成一个协议,即请联合国环境理事会讨论并对“可持续发展”一词的涵意,草拟出可以大家所接受的说明。1989 年 5 月举行的第 15 届联合国环境署理事会期间,经过反复磋商,通过了《关于可持续发展的声明》。其全文如下:

“可持续的发展,系指满足当前需要而又不削弱子孙后代满足其需要之能力的发展,而且绝不包含侵犯国家主权的含义。环境署理事会认为,要达到可持续的发展,涉及国内合作和国际的均等,包括按照发展中国家的国家发展计划的轻重缓急及发展目的,向发展中国家提供援助。此外,可持续发展意味着要有一种支援性的国际经济环境,从而导致各国特别是发展中国家的持续经济增长与发展,这对于环境的良好管理也是具有很大重要性的。可持续发展还意味着维护、合理使用并且提高自然资源基础,这种基础支撑着生态抗压力及经济的增长。再者,可持续的发展还意味着在发展

计划和政策中纳入对环境的关注与考虑,而不代表在援助或发展资助方面的一种新形式的附加条件。”

这是经过发展中国家充分说理,并最终得到环境署理事会成员国同意的“协议一致”的声明。

综上所述,尽管就可持续发展的含义在全球达成共识并非易事,但是“布伦特兰报告”中给出的概念,1989年在最概括的意义上得到了广泛的接受和认可,并在1992年联合国环境与发展大会上得到全球范围的共识。

从对布氏概念的分析中可以得出,可持续发展的核心思想是:健康的经济发展应建立在生态可持续能力、社会公正和人民积极参与自身发展决策的基础上。它所追求的目标是:既要使人类的各种需要得到满足,个人得到充分发展,又要保护资源和生态环境,不对后代人的生存和发展构成威胁。它特别关注的是各种经济活动的生态合理性,强调对资源、环境有利的经济活动应给予鼓励,反之则应予摒弃。在发展指标上,不单纯用国民生产总值作为衡量发展的唯一指标,而是用社会、经济、文化、环境等多项指标来衡量发展。这种发展观较好地把握眼前利益与长远利益、局部利益与全局利益有机地统一起来,使经济能够沿着健康的轨道发展。

3. 可持续发展内涵所体现的基本原则。一是公平性原则。是指发展应满足整代人的需求,而不是一部分人的需求。可持续发展强调本代人的公平、代际间的公平以及资源分配与利用的公平。目前这种全球贫富悬殊、两极分化的世界是不可持续的。因此,要把消除贫困作为可持续发展过程特别优先的问题提出来考虑,要给世世代代以公平的发展权。

二是持续性原则。在“满足需求”的同时,必须有“限制”的因素。即“发展”的概念中包含着制约因素,主要限制因素是人类赖以生存的物质基础,即自然资源与环境。“发展”和“需求”要以生物圈的承受能力为限度,“发展”一旦破坏了人类生存的物质基础,“发展”本身也衰退了。持续性原则的核心是人类的经济和社会发展不

能超越资源与环境的承载能力。

三是共同性原则。国情不同,实现可持续发展的具体模式不可能是唯一的。但是,上述的公平性原则和持续性原则应是共同的。并且,实现可持续发展的总目标,应有全球的联合行动,认识到我们的家园——地球的整体性和相互依存性。

4. 中国对可持续发展概念的认识。不管可持续发展的含义侧重哪方面的内容,有一点是明确的,那就是“可持续发展”不同于我国和许多发展中国家谈及连续若干年的发展而使用的“持续发展”。中国积极参与了国际社会对于可持续发展问题的讨论,并结合自身情况,理解运用这一概念。1996年3月,江泽民同志在中央计划生育工作座谈会上曾指出:“所谓可持续发展,就是既要考虑当前发展的需要,又要考虑未来发展的需要,不要以牺牲后代人的利益为代价来满足当代人的利益。”宋健同志认为可持续发展应包括四个要点:第一,可持续发展的内涵既包括经济发展,也包括社会的发展和保持、建设良好的生态环境。经济发展和社会进步的持续性与维持良好的生态环境密切相联。经济发展应包含数量的增长和质量的提高两部分。数量的增长是有限度的,而依靠科学技术进步去提高发展的经济、社会、生态效益才是可以持续的;第二,自然资源的永续利用是保障社会经济可持续发展的物质基础。可持续发展主要依赖于可再生资源特别是生物资源的永续性。必须努力保持自然生态环境,维护地球的生命支持体系,保护生物的多样性;第三,自然生态环境是人类生存和社会经济发展的物质基础,有如空气和水一样,是人类生存和进步不能离开的东西。可持续发展就是谋求实现社会经济与环境的协调发展和维持新的平衡;第四,控制人口增长与消除贫困,是与保护生态环境密切相关的重大问题。

对于中国这样的发展中国家,可持续发展的前提是发展,贫穷不可能达到可持续发展的目标。要提高社会生产力,增强综合国力和不断提高人民生活水平,就必须毫不动摇地把发展经济放在第

一位,在保持经济持续、高速、健康增长的同时,注意资源的合理利用和环境的不断改善。

正确理解可持续发展概念的一个重要方面是正确处理经济建设和人口、资源、环境的关系。经济建设与人口、资源、环境的关系既是对立的,又是统一的。对立是指工业化以来,世界许多国家和地区由于在经济发展中没有重视生态和环境问题,社会经济活动违背客观规律,经济增长的粗放和对资源的过度开发,加之过快的人口增长和消费,对经济建设和资源、环境产生巨大的压力,从而造成资源的浪费、环境的污染和生态的恶化,反过来又影响了社会经济的进一步发展,从而也就破坏了经济建设和人类生存的基本条件。统一是指,经济建设与控制人口、合理利用资源、保护环境的目的从根本上来说是一致的,都是为了人类生活过得幸福和舒适;经济建设离不开人以及资源、环境的支持,高素质的人和资源、环境是经济建设的前提条件;而人的生活水平和素质的提高,资源的有效利用,环境和生态的保护,又都有赖于经济建设。经济发展是物质基础,没有这一基础,一切都是空话。经济技术水平、经济效益、产品质量的提高本身,就可以达到节约资源和保护环境的目的;资源利用效率低下就意味着污染的严重,资源与污染物是相对的,可以相互转化的。

(二)什么是可持续发展战略

可持续发展战略的制定和实施是实现可持续发展的重要手段,关于可持续发展战略这一概念,目前,还没有较全面、系统的阐述。在此只是引用国际可持续发展研究所和世界资源保护联盟在《准备和实施国家可持续发展战略指南》和《国家可持续发展战略的制定和实施手册》中的观点,对可持续发展战略作一简略的解释。

所谓可持续发展战略,是指改善和保护人类美好生活及其生态系统的计划和行动的过程,是多个领域的发展战略的总称,它要使各方面的发展目标,尤其是社会、经济及生态、环境的目标相协