

主 编 王伟中
副主编 郭日生 黄 晶

F-127
424

*Introduction to
Local Sustainable
Development*

地方 可持续发展 导论

商务印书馆

地方可持续发展导论

主 编 王伟中

副主编 郭日生 黄 晶

商 务 印 书 馆

2001年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

地方可持续发展导论/王伟中主编. —北京: 商务印书馆, 2001

(可持续发展战略研究系列)

ISBN 7-100-03324-1

I. 地… II. 王… III. 区域-可持续发展-研究
IV. X22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 25274 号

所有权利保留。

未经许可, 不得以任何方式使用。

DÌFĀNG KĚCHÍXÙ FĀZHǎN DǎOLÙN

地方可持续发展导论

主 编 王伟中

副主编 郭日生 黄 晶

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商 务 印 书 馆 发 行

河北三河市艺苑印刷厂印刷

ISBN 7-100-03324-1/K·706

1999年5月第1版

开本850×1168 1/32

2001年5月北京第3次印刷 印张15 3/8

定价: 35.00 元

主 编 王伟中

副 主 编 郭日生 黄 晶

主要编著人员 周海林 樊 平 宁大同 谢洪礼

参加编著人员 任亚楠 沈正宁 宋雪松 陈秀万

(以姓氏笔画为序) 周宏春 赵玉川 段丽平 高 詠

傅小锋

序

1994年3月,中国在世界上率先编制完成了国家级的21世纪议程:《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,它标志着中国政府在履行全球《21世纪议程》等文件方面所做出的庄严承诺已开始全面付诸行动。作为一个处在改革关键阶段的发展中国家,中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,同时也面临着人口包袱沉重、自然资源不足、生态系统破坏、环境质量下降等相当严峻的挑战。改革开放以来,经济虽保持了连年高速增长,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”的现象在某些地方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。中国的基本国情决定了我们必须走经济、社会、人口、资源与环境相互协调的可持续发展道路。可持续发展思想的形成是人类在反思自身发展历程基础上对发展模式认识的一次飞跃,它昭示着全新的发展理念和行动纲领将成为人类永恒的追求。因此,我们有理由期望,继农业文明、工业文明之后,一个关注生态环境保护、谋求人类可

2 序

持续发展的新曙光将在新时代的地平线上喷薄而出。

可持续发展的一个重要问题是如何将环境的负外部效应纳入经济发展的成本核算中,使人类的发展与自然过程相协调。解决发展中业已形成的各种不协调因素的关键在于经济政策与环境保护的协调,以及科学的系统分析、有力的决策管理与恰当的技术选择。市场经济条件下企业和经营个体受经济利益最大化驱动所造成的对可持续发展的负效应,可以通过各级政府主管部门的政策引导、调控来预防和纠正。市场本身不能解决“市场外部的不经济性”问题,只有依靠政府的宏观调控行为,制定各项政策来引导市场,再通过市场转而引导生产和消费,最终才能消除市场的负外部性,从而使地方发展得以持续。中国可持续发展战略的实施是与社会主义市场经济的建立同步进行的,这一特点使得我们更加需要突出政府在经济、社会和环境宏观调控方面的主导作用,依靠完善的政策和法制体系,强化执法监督功能,建立和健全可持续发展的综合决策及协调管理机制。

1992年人类面对全球环境恶化的挑战召开了联合国环境与发展大会,对环境与发展问题达成了历史性的共识。七年之后,当各国回顾全球的可持续发展,评价《21世纪议程》的实施进展时,并未发现全球生态环境的明显好转,相反,许多环境问题还在继续恶化,这给关注可持续发展战略实施状况的人们带来了或多或少的失望。在

回顾与反思之中,全球难以计数的地方 21 世纪议程(Local Agenda 21s)行动给人们带来了鼓舞和启迪,使人们重新看到了里约精神的希望。七年来的事实表明,地方是实施可持续发展战略的主战场,广大公众、企事业单位和经营个体是实施可持续发展的主力军。各级地方政府既最接近人民群众,最了解各地区经济、社会、资源、环境的实际情况,又担负着直接领导和管理当地重大事务、执行有关政策法规的责任。制订地方可持续发展战略和行动计划、确定优先发展项目和规划需要具有全局性的长远发展眼光。推进可持续发展能力建设、协调各行业与各部门在经济社会活动中的复杂关系、促进经济体制由计划经济向市场经济的转变以及增长方式由粗放型向集约型的转变是各级地方政府的中心工作。所以,要自上而下地努力推行可持续发展战略,就必须依靠地方政府机构的组织和领导能力,须臾不能离开广大基层干部和群众的积极参与。推行可持续发展战略本身就是一场思想观念及意识形态的更新和变革,因而必须依靠地方主管部门,对广大干部群众进行大力宣传教育,用可持续发展的新道德观、新资源观、新价值观和新发展观来改变传统的和不可持续的生产方式、消费方式和思维方式,并使之成为全民的自觉行为规范。

中国是世界上第一个制定和实施 21 世纪议程的国家,几年来《中国 21 世纪议程》的实施已从国家推向地方,

4 序

各地开展了形式多样、内容丰富的地方 21 世纪议程行动。地方 21 世纪议程行动计划是保证可持续发展由国家意志转化为有效的地区行动的关键,地方政府的领导和社会动员是使地方行动计划得以顺利实施的基本保障。通过地方的实践和总结归纳,可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,使地方发展朝可持续性方向迈进。中国是一个地域辽阔的国家,在自然条件、经济发展水平、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、优势和特色也不尽相同。因此,地方决策部门在制订当地发展目标和行动计划时,应从当地的客观条件和现有的发展能力出发,构建地方长远的发展战略框架,确定符合实际的发展政策和目标。

迄今,中国 3/4 以上的省、自治区、直辖市及许多地区和城市设立了地方 21 世纪议程的组织机构;有一半以上的省、自治区、直辖市及地区和城市已制定完成或正在制定当地的 21 世纪议程。这些丰富多彩、多种多样的“地方 21 世纪议程”和“行动计划”反映了中国地方对实施可持续发展战略的积极性和创造性;但与此同时,地方在开展议程编制和战略实施的实践过程中,还存在着一些具体问题,例如,对可持续发展能力建设缺乏深入的认识,对可持续发展战略的实施手段没有进行全面的总结,在实

施过程中缺少对可持续发展的定量测度和评估,在开展国际合作中缺乏对不断更新的信息的掌握等等。针对实践中的这些问题,中国 21 世纪议程管理中心组织有关专家,编著了这本《地方可持续发展导论》。

该书对可持续发展思想和理论进行了全面阐述,并以此为基础,讨论了可持续发展战略制定的依据和原则等。在论述地方 21 世纪议程的国内外实施进展情况中,本书从全球变化对地方发展的影响出发,讨论了地方 21 世纪议程的由来、目标和原则以及地方采取的应对措施,对联合国环发大会后全球地方 21 世纪议程实施情况进行了分析和透视。同时,本书还对中国不同地方类型进行比较分析,提出不同类型地方实施可持续发展战略的特点和途径。地方可持续发展能力建设,是地方实施可持续发展的基础,该书对可持续发展能力建设的内涵和意义进行了分析研究,并对国外可持续发展能力建设的途径和方法以及可持续发展能力建设在中国的实施情况进行了讨论。在对地方可持续发展战略的实施与管理手段的论述中,本书涉及了地方可持续发展战略和行动计划制定,项目的周期管理,技术创新的作用和信息网络的支持等广泛内容。本书最后还对地方实施可持续发展战略的监测指标体系进行了探讨,介绍了国外可持续发展指标体系的基本概况和中国目前的研究进展。

在前不久刚刚闭幕的九届人大二次会议上,朱镕基

6 序

总理又再次强调:要进一步实施可持续发展战略,以对人民、对子孙后代高度负责的精神,保护资源和生态环境。当前,中国可持续发展战略的实施正在不断走向深入,各地需要结合新的形势和客观条件不断调整自身发展的战略,以更加科学的管理方法和更加理智的政策选择迎接21世纪的挑战。我相信,本书的出版对推动地方可持续发展战略实施的进程,促进地方可持续发展的各项行动,将起到有益的借鉴作用。

江扬

一九九九年三月于北京

引 言

自从本世纪初发达国家以电气化为标志的第二次工业革命完成以来,科学技术的发展日新月异。电子计算机、信息工程、原子能、生物工程、航空航天等许多领域的重大成就为人类创造了丰富的物质财富,并极大地改变了人们的生产方式和生活方式。与1900年相比,本世纪末的全球人口增长了5倍,经济产值增长了20多倍。^① 随着人类干预大自然的能力和规模空前增长和扩大,在人们创造了辉煌的物质文明的同时,也使人类自身陷入了始料不及的严重困境。正如英国学者波普尔反思工业文明以来人类社会的发展时所说的那样:“科学进展是一种悲喜交集的福音”。长期以来,片面追求提高产值的经济畸形发展既破坏了宝贵的自然资源,又向环境倾注了大量有毒有害的污染物。人类制造的成千上万种化学合成物质干扰了地球—生物系统在漫长地质年代所建立的物质平衡与循环,加之对自然资源掠夺式的开发和规模庞大的“征服自然”活动,导致环境恶化、生态破坏、疾病蔓延、资源匮乏、生物多样性锐减、全球气候变化……使人类正面临着一场空前险恶的劫难。

^① 据世界观察研究所(WWI)编写的《State of the World》(1998)披露,1997年全球经济总产值已达29万亿美元。

为此,在 60 年代和 80 年代两次环境保护浪潮的冲击以及经济、社会与环境发展日趋失衡、人类生存环境不断恶化的背景下,1992 年在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会(UNCED)上,183 个国家的代表团、70 个国际组织、102 位国家元首及政府首脑就可持续发展战略取得了广泛的共识,并通过和签署了《里约热内卢环境与发展宣言》、《21 世纪议程》……等 5 个重要文件。可持续发展战略的提出,使人们在“高投入、高消耗、高污染”的传统发展模式“山穷水尽”的困惑中遥望到了“柳暗花明”的出路。迄今,它正逐渐成为一个使用频率极高的词汇并已成了跨世纪的最强音。

里约会议之后的 5 年中,为推进各国和各地区的可持续发展,有 150 多个国家建立了与可持续发展有关的国家委员会或协调机构,到 1997 年止,大约有 100 个国家政府制定了本国的《21 世纪议程》。联合国主办的一系列世界性会议均遵循了《21 世纪议程》的基本原则和目标,其下属的许多机构在开展项目活动、提供援助时也纷纷将可持续发展作为优先领域。据国际地方环境行动理事会(ICLEI)的统计,到 1997 年 4 月,全球已有 64 个国家的 1 812 个地方政府开展了 21 世纪议程的工作。联合国有关机构、许多国家的各级政府、广大公众以及有关国际组织为此作出了积极的响应,但是除了人口增长率有所下降、臭氧层耗竭的态势以及某些区域性问题的有所缓解外,其他许多后续行动均收效甚微甚至裹足不前。新型的全球合作伙伴关系远未建立;南北差距呈现进一步扩大的趋势;全球气候变化、生态破坏、环境污染、森林面积萎缩、水资源紧缺、荒漠化面积扩展等问题仍然日趋严重;在转变发达国家的消

费方式方面亦未见明显进展。因而要解决大量现存的经济、社会方面的沉痾积弊都还有待时日。

中国是世界上最大的发展中国家,目前又正处在经济体制转变的过渡期内,我们必须摒弃长期以来所盛行的片面追求经济增长的发展模式,以便确保经济、环境、社会的协调发展。因此,可持续发展模式是中国在发展经济和保护环境的两难境地中唯一正确的选择。1996年,中国政府在《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》中,已经把“可持续发展”和“科教兴国”确定为两项基本发展战略,在经济快速增长的同时,高度重视环境保护和社会发展并付诸行动。事实证明,可持续发展战略对于减缓环境恶化的速度、避免出现环境质量急剧下降的局面正发挥着重要的作用。

1996年8月至1997年6月,全国依法取缔及关闭了15种工艺落后、污染严重的65 000多家小型企业;1996年6月,在淮河流域关闭了1 100多家年生产能力低于5 000吨的小造纸厂;结合产业结构优化调整和经济增长方式由粗放型向集约型转变,加强技术改造,推行清洁生产,淘汰了一批能耗物耗高、污染严重的工艺设备,完成了一批污染限期治理项目;加强了城市基础设施建设及环境综合整治。截止至1996年底,城市居民燃气普及率已达73.3%,城市建成区绿化覆盖率达到24.4%,城市污水集中处理率接近20%;在7.19%的国土面积上建立了各类自然保护区799处;全国森林覆盖率已提高到13.9%;水土流失综合治理面积达

到6 700万公顷。^① 为了探索有中国特色的可持续发展道路,针对中国经济发展过程中所产生的一系列问题,依靠科学技术引导和促进环境、社会的同步、协调发展,截止至 1996 年底,科学技术部、国家经济贸易委员会与有关部门一道,已在 23 个省(区)、直辖市建立了国家级可持续发展实验区 26 个,省级实验区 45 个。当前,中国正在积极实施《污染物排放总量控制计划》和《跨世纪绿色工程规划》,扎实推进治理“三河”(淮河、海河、辽河)、“三湖”(太湖、巢湖、滇池)的水污染以及“两区”(二氧化硫控制区、酸雨控制区)的大气污染,努力为 2000 年的全国所有工业污染源达标排放工作及实现“九五”环保目标奠定基础。

当前,各级地方政府正在致力于增长方式的转变,但旧有的粗放经营方式给生态和环境所带来的冲击使我们举步维艰。虽然目前人口自然增长率已降至11.5‰,但是每年仍要净增 1 300 多万人;以城市为中心的环境污染尚未得到根本控制,许多地区(尤其是中、西部地区)生态破坏的势头仍有增无减;中国许多重要自然资源的人均占有量很低:人均水资源占有量仅及世界平均水平的 28%,耕地为 32%,森林为 14%,草地为 32%,许多重要的矿产资源尚不及世界人均水平的一半;^② 资源消耗与国民生产总值(GNP)的增长比值过大;^③ 一些城市的大气污染和大约 30%国土面积上的酸雨影响比较严重;江河湖库普遍受到程度不同的污染,

① 张坤民等:“中国的环境保护与可持续发展”,《环境保护》,1998.1,第3~6页。

② 甘师俊等:《可持续发展——跨世纪的抉择》,广东科技出版社,中央党校出版社,1997,第267~283页。

③ 周宏春:国务院发展研究中心调查研究报告,第114号,1998.9。

工业发达地区的水域尤甚;一半以上城市将有可能面临水荒的警示决非危言耸听;部分近岸海域存在明显的污染带;点多面广的乡镇企业污染严重,其主要污染物在全国工业污染物排放总量中的比重日益增加;土地荒漠化和植被破坏所造成的水土流失使许多地区本已脆弱的生态环境难以逆转;生物多样性受到破坏;90年代以来,每年由于洪涝、干旱、地震等自然灾害所造成的经济损失超过1 000亿元人民币之巨;在履行国际公约中关于SO₂和CO₂的排放控制上,中国还将承担十分艰巨的任务……。

根据一般国际经验,环保投入在国民生产总值(GNP)中的比例达到1.0~1.5%时,可基本控制污染;当该比例达到2~3%时,环境才可得以逐步改善。而中国目前的环保投入仅占GNP的0.7~0.8%。根据中国环境保护“九五”计划的要求,到2000年环保投入与GNP之比应达到1%。但估计到下世纪初,面对多重困难,环保投入仍不可能有大幅度的增长。由于历史原因,在今后的20~30年内,我们依然要承受巨大的人口、资源、环境压力。对此严峻形势,人们必须保持清醒的认识以及必要的忧患意识和紧迫感。

人口状况是中国考虑一切发展问题的立足点。到下世纪中期,我们仍不能放下沉重的人口包袱。同时,为了控制人口增长,还不得不付出过早老龄化的代价。据预测,到2040年左右,中国将出现16亿左右之巨的人口峰值。届时,60岁以上的老年人口也将达到3.74亿,约占人口总数的1/4。而且在未富先老的速度方面,农村还要快于城市。淡水、耕地、矿产资源、森林、草地等主要自然资源的供需矛盾将更加突出,并成为限制经济和社会持续、

健康发展的重要因素。到 2010 年,经济快速增长将使工业污染负荷进一步增加:全国废水排放量可达 650~700 亿吨; SO_2 排放量为 3 400 万吨;工业固体废弃物产生量达 14.5 亿吨。^①而 SO_2 大幅度增加又进而使得酸雨危害更形加重;“垃圾包围城市”的现象也将日益突出;随着汽车数量激增和汽车尾气治理措施乏力,许多城市的大气污染也会加重;水土流失的发展势头虽有望得到控制,但估计土地荒漠化面积仍可能扩大;乡镇企业雨后春笋般的发展以及农药、化肥、生长素、地膜等的广泛应用,对于农村生态破坏和环境污染的范围和程度来说,在局部地区虽然可能得到控制或缓解,但总体上恶化的趋势尚难以逆转。除沿海地带外,中国中、西部地区 19 个省(区)、直辖市的面积约占国土总面积的 69.1%,其中大部分为山地、高原、沙漠,是中国主要河流的发源地与资源、能源基地。长期以来,这些地区人口控制、生态恢复、资源开发及脱贫致富发展迟缓,是一个影响到中国可持续发展全局的亟待攻克的关键。

这就是我们站在新世纪门槛前所不得不正视的国情,也正是我们必须努力摆脱的困境。

迄今为止,全国共有 24 个省(区)、直辖市成立了“21 世纪议程领导小组”。为了把可持续发展战略变成可操作的、具体的行动纲领,全国有一半以上的省(区)、直辖市和许多地区及城市已制订和正在制订地方 21 世纪议程以及《中国 21 世纪议程》地方行动计

^① 刘颖秋等:“世纪之交我国人口、资源、环境的趋势分析与对策”,《中国人口·资源与环境》,1996.1。

划。他们大多能结合当地的具体情况,因地制宜地订立自己的可持续发展规划,并结合各自的特点积极行动起来。然而一些地方距离真正自觉实施可持续发展战略的要求还相去甚远。

可持续发展战略的选择和实施将给各地带来发展的机遇。第一,强化环境保护可以创造就业机会,盘活资本存量;第二,通过国际先进环保技术的转移,可以促进老企业改造,提高中国企业的技术水平;第三,向环境保护和可持续发展倾斜的政策,可使我们争取到较多的国际资金,以便用于中国的生态环境建设;第四,通过全球气候变化的研究、臭氧层耗竭物质(CFCs)替代技术与产品的研究开发等国际合作活动,可以提高中国的科技水平和开发能力,从而有益于提高国际竞争力,增强综合国力。

地方是实施可持续发展战略的主战场,各行各业与广大公众是主力军。可持续发展是各级地方政府理性行为的追求目标。只有把各地方行政功能区作为可持续发展的基本组织单元,才能有效地进行“人口、资源、环境、发展”四位一体的综合管理。在建立了省一级宏观计划调控和县及县以下市场调控的社会经济运行机制后,县以下行政建制及各具体生产单位将成为接受市场调节的生产活动主体。由于开放的市场经济是不可能自动实现可持续发展的,因此各地必须充分发挥以政策引导和经济杠杆为主的政府宏观调控作用,对于公共物品及基础设施的建设与维护更应如此。因此,关于制订地方 21 世纪议程及《中国 21 世纪议程》地方行动计划,各地应因地制宜,放眼全球,立足本地,不必单纯追求编制文本、成立机构,而应将可持续发展所蕴涵的思想精髓与各项原则落实到日常工作和行动之中。