第一章　可持续发展观解释

现代可持续发展观源于人们对环境问题的逐步认识和热切关注。其产生的背景是人类赖以生存和发展的环境与资源遭到越来越严重的破坏，人类已不同程度地尝到了环境破坏的苦果。

可持续发展是新的发展观，它既不同于传统的以“高投入、高消耗、高污染”为特点的经济增长观，也不是那种停止发展的“零增长”主张。可持续发展也是一种新的发展战略，这种战略安排要既满足当代人需求，又不危及后代人满足其需求的能力，意味着要维护、合理使用并且提高自然资源基础，意味着要在发展计划和政策中，纳入对环境的关注和考虑。可持续发展是人类对于发展认识的一次飞跃，也是今后经济社会发展战略的唯一正确抉择。

传统的环境观、技术观和政策观，以及在其指导下制定的一系列现行政策，已与新世纪的环境和发展形势不相适应，必须在可持续发展观的指导下，进行根本性变革和创新。

一、可持续发展观源于环境保护

(一)公害事件的教训

环境问题古已有之，随着生产力的发展，各个阶段的环境问题有所不同。产业革命后，生产力有了极大发展，特别是近四十多年来，科学技术突飞猛进，人类从自然提取的资源越来越多，排放的废弃物也与日俱增。全球平均每年排入环境的工业废渣达

需要全本请访问 www.ertongbook.com

30亿吨，各种污水 5000 亿吨，各种溶胶 10亿吨[1]。这些污染物向环境的排放，最终以公害的形式或各类环境问题给公众的生命财产带来了严重的危害。从“水俣湾有机汞污染”和“神通非流域镉污染”，两起典型的公害案例[2]，日本环境厅总结出的教训是：不考虑环境的经济带来不经济性。

一般地说，环境损害主要反映在：危害人体健康；耗竭不可再生资源存量及环境对废物的消纳容量；引起固定资产、土地等价值的损失；破坏可能提供舒适性的自然景观；危及后代的生存和发展。

1972 年，在斯德哥尔摩召开联合国第一次环境大会后，世界范围的环境事件近 20 年仍频繁发生。如 1976 年发生于意大利北部的维索化学污染（多人中毒，居民搬迁，几年后婴儿畸形多），1978 年发生于法国西北部布列塔尼半岛的阿摩柯卡的斯油轮泄油（藻类、湖间带动物、海鸟灭绝、工农业生产、旅游业损失大），1979 年发生于美国宾夕法尼亚州的三哩岛核电站泄漏（周围 50 英里 200 万人口极度不安，直接损失 10 多亿美元），1985 年发生于英国威尔士的饮用水污染（200 万居民饮用水污染，44％ 的人中毒），1984 年发生于墨西哥的气体爆炸（4200 人伤，400 人亡，300 栋房毁，10 万人被疏散），1984 年发生于印度中央邦博帕尔市的农药泄漏（1408 人亡，2 万人严重中毒，15 万人接受治疗，20 万人逃离），1986 年发生于前苏联乌克兰的切尔诺贝利核电站泄漏（31 人亡，203 人伤，13 万人疏散，直接损失 30 亿美元），1986 年发生于瑞士巴塞尔市的莱茵河污染（事故段生物绝迹，100 英里鱼类死亡， 300 英里不能饮用），1988 年发生于美国的莫农格希拉河污染（沿岸 100 万居民生活受到严重影响）和 1989 年发生于美国阿拉斯加的埃克森·瓦尔迪兹油轮漏油（海域严重污染）[3]。

环境事件的频繁发生引起了人们对经济增长方式的深入思考

和广泛讨论。

（二）对传统发展观的反思

直至 20 世纪 60 年代之前，无论是原始经济时期、农业经济时期，还是工业经济时期，一直是“唯经济发展观”统治着人们对“发展”问题的认识。特别是 18 世纪初工业革命后，随着科学技术和商品经济的迅猛发展，人类生产力水平有了极大提高，世界出现了前所未有的“增长热”。在这一阶段，发展主要是按经济增长来定义的，也就是以国民生产总值或国民收入的增长为根本目标，以工业化为主要内容，认为有了经济增长就有了一切。这种高速的经济增长，不仅加剧了通货膨胀、失业等固有的社会矛盾，而且引发了南北差距加大、能源危机、环境污染以及生态破坏等更为广泛而严重的问题。

从 20 世纪 60年代到 80 年代，人类在经历了一系列重大公害事件对经济和社会发展带来的影响和痛苦之后，开始积极反思和总结传统经济发展模式不可克服的矛盾，努力寻找新的发展模式。

在这一阶段，人们提出了许多发展的观点，其中最重要的是联合国《第一个发展十年》中提出的重要结论：单纯的经济增长不等于发展，虽然经济增长是发展的重要内容，但发展本身除了“量”的增长外，更重要的是要在总体的“质”的方面有所提高和改善。

20 世纪 60 年代，人类对发展道路的反思和总结不断走向深入。在这期间，学术界也十分活跃。 1962 年，美国出版了莱切尔·卡逊的《寂静的春天》一书，书中列举了大量污染的事实，轰动了欧美各国。书中指出：人类一方面在创造高度文明，另一方面又在毁灭自己的文明，环境问题如不解决，人类将“生活在幸福的坟墓之中”。1966 年提出的来自地球宇宙飞船的经济学主

张用“循环式经济”代替“单程式经济”。1972 年召开的联合国人类环境会议发表了《人类环境宣言》，指出：“为了在自然界里取得自由，人类必须利用知识在同自然合作的情况下建设一个较好的环境。为了这一代和将来的世世代代，保护和改善人类环境已经成为人类一个紧迫的目标。这个目标将同争取和平和全世界的经济与社会发展这两个既定的基本目标共同和协调地实现”。由美国麻省理工学院 1972 年“人类困境研究计划”提出的《增长的极限》，借助系统动力学模型，得出了“零增长”下“全球均衡”的结论。这个结论虽然过于悲观，但却促使人们开始重视全球性战略问题的研究，提醒人们注意地球的承载能力，提出了“不要盲目地反对进步，但是反对盲目的进步”等有益观点。

由此可以看出，20 世纪 70 年代的发展观向着被称之为“发展目标的社会化”的方向前进了一大步。这是由于实践表明，单纯的经济增长并不能使贫困、失业、分配不公等社会问题得到解决，有些情况下甚至还会恶化。国际劳工组织于 20 世纪 70 年代初期提出了以增加就业、匡济贫困阶层为主体的政策建议。1975 年，国际劳工组织还进一步将“基本需求战略”作为发展中国家的发展战略向国际社会推荐，这一战略从 20 世纪 70 年代后期开始，也影响了发达国家的发展援助政策。

20 世纪 80 年代以来，世界各国开始从经济、政治、社会等多方面研究发展问题，从而形成了一种新的“综合发展观”。1983 年，联合国教科文组织委托法国学者弗朗索瓦·佩鲁编写了《新发展观》一书，指出：新的发展观是“整体的”、“综合的”和“内生的”，其经济发展不仅包含数量上的变化，而且还包括收入结构的合理化、文化条件的改善、生活质量的提高，以及其他社会福利的增进。也就是说，经济发展体现为经济增长、社会进步与环境改善的同步进行。这种新的综合发展观在实践中逐步演变成“协调发展观”。在西方，这种发展观把发展看成是民族、

历史、环境、资源等自身内在条件为基础的，包括经济增长、政治民主、科技水平提高、文化价值观念变迁、社会转型、自然生态协调等多因素的综合发展。在中国，从 20 世纪 80 年代初开始，包括自然和社会科学的许多学科的学者，在实践中总结和发展了协调发展观，提出了社会经济与自然生态协调发展的新观点。1980 年，世界自然保护联盟、联合国环境规划署和世界野生生物基金会共同发表的《世界自然保护大纲》中较早提出了可持续发展思想，强调人类利用对生物圈的管理，使生物圈既能满足当代人的最大持续利益，又能保持其满足后代人需求与欲望的能力。到 1987 年，世界环境与发展委员会的著名报告（我们共同的未来）比较系统地阐明了可持续发展战略的思想，并提出了可持续发展的明确目标：“为了实现可持续发展，人类必须致力于：消除贫困和实现适度的经济增长；控制人口和开发人力资源；合理开发和利用自然资源，尽量延长资源的可供给年限，不断开辟新的能源和其他资源；保护环境和维护生态平衡；满足就业和生活的基本需要，建立公平的分配原则；推动技术进步和对于危险的有效控制。”1991 年，世界自然保护联盟、联合国环境规划署和世界野生生物基金会又共同发表了《保护地球——可持续生存战略》，对可持续发展思想进行了更系统、更深入的阐述(详见本章后续相关内容)。

通过以上反思和总结不难看出，人类对于“环境与发展”的认识，开始强调社会因素和政治因素的作用，把发展问题同人的基本需求结合起来，同时也把发展的概念由经济推向社会，把环境问题由对工业污染的控制推向全方位的环境保护。这是人类对“环境与发展”认识的第一次飞跃。

(三)可持续发展观的形成

以 1992 年 6月在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展

需要全本请访问 www.ertongbook.com

大会为标志，人类开始从环境与发展走向将经济发展和环境保护相结合的道路。在这一阶段，全球对可持续发展达成了共识，并赋予其具体的思想内涵和切实的行动计划。联合国环境与发展大会通过了（里约环境与发展宣言）和（21 世纪议程）等重要文件，可持续发展的战略思想逐渐形成全球共识，成为全人类共同的发展战略。“ 可持续发展 ”概念的提出，是人类发展观的重要进步，是人类对于人与自然的关系以及自身社会经济行为的认识的飞跃，同时也是人类对“ 环境与发展 ”认识的第二次飞跃。近几年来，可持续发展战略已经成为许多世界最高级会议和全球大会的中心议题。

这就是人类从传统发展观向可持续发展观转变的历史轨迹。当代人类最终理智地选择了可持续发展观，是人类发展观由传统的工业文明向现代的生态文明的历史性飞跃，是一种划时代的全新的发展观。因而它既是一场彻底的思想意识革命，又是一次势在必行的人类经济社会的全方位的巨大变革。可持续发展观正在影响着中国和世界各国发展的历史进程。

二、可持续发展观的内涵

持续（Sustain）一词来自于拉丁语 Sustenere，意思是“ 维持下去 ”或“ 保持继续提高 ”[4]。针对资源与环境，则应该理解为保持或延长资源的生产使用性和资源基础的完整性，意味着使自然资源能够永远为人类所利用，不至于因其耗竭而影响后代人的生产与生活[4]。

可持续发展的概念来源于生态学，最初应用于林业和渔业，指的是对于资源的一种管理战略。例如，一定区域内的渔业资源的可持续生产就是指鱼类捕捞量适当低于该指定区域内的鱼类年自然繁殖量[5]。经济学家由此提出了可持续产量的概念，这是

对可持续性进行正式分析的开始。很快，这一词汇被用于农业、开发和生物圈，而且不限于考虑一种资源的情形。人们现在关心的是人类活动对多种资源的管理实践之间的相互作用和累积效应，范围则从几大区域到全球[5]。

由于可持续发展的概念最初是从生态学范畴中引申而来，当它应用于更加广泛的经济学和社会学范畴时，便不可避免地导致了一些不同的认识与理解，也发生过某些混乱，并按照不同的理解，被赋予了新的内涵。

（一）对可持续发展定义的理解

由于可持续发展的内涵十分丰富，涉及经济、社会和资源环境相互交叉的许多层面，哲学家、政治家、经济学家、生态学家、社会学家、环境管理者可以从不同的角度、在不同的层面上，提出内涵不尽相同的可持续发展定义或关于可持续发展的解释，因而至今约有近百种对可持续发展内涵的描述。

刘培哲教授在《可持续发展的概念与趋势》一文中，将世界上最有代表性，也是影响较大的“可持续发展”定义概括为四种[6]。

第一种着重于从自然属性定义可持续发展。1991 年 11 月，国际生态学联合会和国际生物科学联合会联合举行了关于可持续发展的专题研讨会。该研讨会发展并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”，即可持续发展是不超过环境系统更新能力的发展。从生物圈概念出发定义可持续发展，是从自然属性方面表征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。

第二种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》[7]。该书将可持续发展定义为“在生存不超出维持生态系统涵容能力的情况下，改善人类生活品质”。该书认为，各国可以根据自己的国情，制定各不相同的目标，但是，只有在“发展”的内涵中包括提高人类健康水平、改善人类生活质量和获得必须资源的途径，并创建一个保障人们平等、自由、人权的环境，“发展”只有使人们的生活在所有这些方面都得到改善，才是真正的“发展”。

第三种着重于从经济属性定义可持续发展。这类定义也有不少表达方式。不管哪一种表达，都认为可持续发展的核心是经济发展。爱德华 B. 巴比尔（Edward B. Barbier ）在其著作（经济、自然资源、不足和发展）中，把可持续发展定义为“在保持自然资源的质量及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”[8]。还有学者提出，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与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”[9]。

第四种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。没有科学技术的支撑，无从谈起人类的可持续发展。因此，有的学者从技术选择角度，扩展了可持续发展定义，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和技术系统”[9]。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、效率低的表现。他们主张发达国家与发展国家之间进行技术合作，以缩小技术差距，提高发展中国家的经济生产力。同时，应在全球范围内，开发更有效地使用矿物能源

的技术，提供安全而又经济的可再生能源技术来限制导致全球气候变暖的 CO_2 的排放，并通过恰当的技术选择，停止某些化学品的生产与使用，以保护臭氧层，逐步解决全球环境问题。

1987 年，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与研究的基础上，提出了长篇专题报告——《我们共同的未来》。该报告采纳了“可持续发展”的概念并进行推广，对可持续发展作了这样的定义：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其需要的能力的发展[10]。

1988 年，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”一词的含义草拟出大家可以接受的说明。1989 年 5 月举行的第 15 届联合国环境规划署理事会期间，经过反复磋商，通过了《关于可持续发展的声明》。其全文为：“可持续发展，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。环境理事会认为，要达到可持续发展，涉及国内合作和国际的均衡等，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持性的国际经济环境，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，并最终得到联合国环境署理事会成员同意的“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，但世界环境与发展委员会给出的概念， 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获得全球范围的共识。

（二）从“环境与发展”关系的角度看可持续发展观的内涵

环境与发展问题，本质上就是人与自然界的对立与统一关系问题，可持续发展是缓解和消除人与自然界的紧张关系的最新观念，是一种特别从环境和自然资源角度提出的关于人类长期发展的战略和模式，它不是在一般意义上所指出的一个发展进程要在时间上连续进行、不被中断，而是特别指出环境和自然资源的长期承载能力对发展进程的重要性以及发展对改善生活质量的重要性[4]。可持续发展的理论结束了长期以来把发展经济同保护环境与资源相互对立起来的错误观点，并明确指出了它们应当是相互联系和互为因果的[11]。

从环境与发展的关系或人与自然界关系的角度讲，作为一种观念、战略的可持续发展主要具有以下几个方面内涵。

1. 建立新文明—— 现代生态文明

可持续发展是指人类经济社会发展应该注意可持续性防止不可持续性，其实质是要求人们从传统工业文明的发展方式中摆脱出来，走人与自然协调发展的新的发展方式，即生态文明的发展方式。传统工业文明的发展观建立在“人是自然的主人”这种思想基础上，强调人类社会在工业化和现代化过程中对自然进行无限度的索取和征服，以满足自己不断增长的物质需求。与此相反，现代生态文明的发展观主张“人是自然的一员”，强调人在经济活动中应该遵循生态学原理，达到人与自然的和谐相处协调发展。

生态文明发展观对“发展”概念的理解实现了两个方面的突

出变化：第一，强调自然界本身具有发展权；第二，强调人类的发展必须考虑自然成本。生态文明观指出，人类所得到的发展实际上是包含了自然成本在内的发展，而不是不计自然成本的发展。以往的发展概念趋向于单向度地显示人类征服自然所获得的经济利润，却掩盖了在自然资源环境上的巨量成本和不可低估的亏损。工业文明发展的许多结果已经表明，今天的自然资本的过度丧失在将来也许花费成倍的代价也难以弥补。因此，在生态文明发展观中，那种不计自然成本，以牺牲自然为代价的增长不再有理由被视为是真正意义上的发展。真正的发展只能属于那种最低限度地消耗自然成本，并有效保持了自然持续性的人类社会发展。

2.追求代际、代内平等

可持续发展既涉及到人与自然的关系，也涉及到人与人之间的关系。这表明可持续发展思想的一个核心内容是平等，它包括下列两个方面。

第一，体现未来取向的代际平等。它强调，在发展问题上要足够公正地对待后代人的发展，当代人的发展不能以损害后代人的发展能力为代价。这有两个基本含义：一是当代人对后代人生存发展的可能性负有不可推卸的责任。二是，可持续发展思想要求当代人为后代人提供至少和自己从前辈人那儿继承的一样多甚至更多的自然财富。

第二，体现空间观念的代内平等。它强调，任何地区、任何国家的发展不能以损害别的地区和国家发展为代价，特别是要注意维护弱发展地区和国家的需求。这也有两层意思：一是在“只有一个”的地球上，任何地区、任何国家都没有无限制的发展自由，都必须以不给其他地区和国家带来危害作保证；二是整体发展的关键是要在地区、国家和全球范围内，防止和消灭贫富两极分化。只有采取资源环境公正配置的原则，缩小穷富两极分化，

需要全本请访问 www.ertongbook.com

并使贫困者的生存需求优先于富有者的奢侈需求而得到满足，才能体现可持续发展的宗旨。

3. 进一步转变发展模式

可持续发展思想的提出和推开表明，人类对发展的认识或发展观已经要求实现工业革命以来第二次重要的飞跃。第一次是从单纯的经济增长观转变为综合的社会发展观。单纯追求经济增长的局限性逐渐为人们所认识，发展的内涵被扩展到不仅包括经济发展，也包括政治发展、文化发展以及其他方面的社会发展。这种意义上的发展观在涉及社会其他方面的发展上有很大扩充，进步意义必须肯定，但仍然暗含了以往工业文明的价值取向，即为了达到发展的目标，有时可以不惜破坏生态系统为代价。因此，这样的发展思路仍然有严重的缺陷。这就要求有第二次飞跃，即当今从不可持续的发展观到可持续的发展观的转变。它要求摈弃在人与自然关系上的一切短视眼光，追求人类社会的长期稳定发展。无疑，只有既包含社会综合发展，又包含自然持续发展的协调发展，才真正对人类有意义，从而是值得在实践中孜孜不倦地追求的。

4. 协调人口、资源和环境之间的关系

可持续发展概念从人与自然关系的优化出发，指出了三个方面层层递进的可持续性，即自然的可持续性、经济的可持续性和社会的可持续性。由于对这三个持续性起决定性作用的要素是人口、资源和环境，或具体地说，人口增长的数量、人均使用资源的数量和由此带来的使环境品质下降的数量是人类影响世界发展持续性量化上最大的方面，因此，在实践中，可持续发展的思想就具体转化为“控制人口、节约资源和保护环境”的战略。

人口暴涨导致资源短缺、环境恶化，并对人类自身生存构成威胁，它是制约可持续发展的主要“瓶颈”。因此，控制人口过度增长是国际社会和各国政府唯一可以接受的战略目标。这一目

标要求改变和减少以往无节制的人口生产，使之与地球承载力相适应。控制人口战略要求一个国家或地区至少从下列三方面采取措施：制定与本国或本地区自然承载力相适应的人口发展规划和政策；提高社会计划生育意识和开发越来越先进的控制生育手段；通过扩大妇女教育水平和就业机会，以及加快城镇化过程，以间接地降低人口生育率。

全球性资源紧缺是以往无节制地开发利用自然的结果，因此，可持续发展要求在资源问题上，实行从以前的粗放性发展战略到现在的集约性发展战略的转变。这意味着人类在资源使用品种和方式上，将与传统工业文明形成重大区别，即从主要使用不可再生的资源转变为主要使用可再生的自然资源；从主要使用石油和煤等矿物燃料（化学能源）转变为主要使用太阳能、风能这类生态能源，同时要对紧缺的不可再生资源实行更有效的管理保护以及综合利用。

环境污染的直接原因是传统生产技术的不完善造成的，即生产过程缺少基本的废物处理。因此，环境保护战略的根本点是改造现有生产技术，走“洁净生产”和“绿色技术”的道路，谋求基本无废弃物的新生产方式。这种新的生产是以自循环为特征的生产，即在生产过程中，废物将作为原料进行再生产，从而大大降低对自然环境的污染、干扰。只有用污染减少型技术取代污染增加型技术，自然环境的保护和持续发展才能真正得到保证。除了从技术根源上防止和减少环境污染的可能性之外，可持续发展还要求一个国家或地区在下列方面做好工作：城市是污染集中的地方，应该加强城市环境综合治理；推广生态农业，植树造林，保护生物多样性；大力开展国土整治，改善生态环境。

5. 强调政府、科技和公众的作用

在实施上，可持续发展是“政府调控行为、科学技术能力、社会公众参与”三位一体的系统工程。它需要三方面的力量各尽

其职，相互配合。

一个国家或地区的政府是推动该国家或地区可持续发展的第一位力量。很难相信，没有政府部门的鼎力提倡和身体力行，可持续发展的实践会自发地运行起来。工业文明的历史已经反复证明，环境污染和资源破坏往往发端于大大小小决策者和领导者偏颇的决策思想和行事准则，而这种人与自然不协调关系的扭转也往往起始于决策者和领导者的超前意识。因此，首要的问题是决策者和领导者必须在思想上和行动上无条件地接受人和自然协调发展法则的理性约束，从而自觉地将可持续发展的思想和战略贯彻到整个管理过程中，带动所在国家或地区经济、社会的协调发展。

在可持续发展的能力建设中，科学技术能力仍然居于无可替代的首要地位。不过，由于可持续发展要解决的问题涉及人和地球这样一个极其巨大的复杂系统，因此，所需要的科学技术已经不再是传统意义上的自然科学技术，它是与社会科学和社会技术（如社会管理技术）密切结合的、外延和内涵都大大升华了的科学技术；否则，将难以形成对解决可持续发展问题真正有效的科技力量。

公众参与是可持续发展的群众基础。只有人人开始感到人口、资源和环境问题对人类生存和自然发展带来的莫大冲击，并行动起来，形成一股崇尚生态文明的新民风，可持续发展才有可靠的保证和成功的希望。公众参与的内容是丰富多样的，它包括社会个人或社会团体在控制生育、节约资源和保护环境问题上的自律，对他人有害自然资源和环境行为的预警、监督和指控，以及通过新闻传媒或公众论坛推进政府部门采取有效而及时的保护资源治理环境的举措。

（三）可持续发展战略 —— 走向实践的可持续发展观

无论在东方，还是在西方，“战略”一词都源于军事，意指“为将之道”，，其本意是对战争全局的筹划和指导[12]。第二次世界大战后，随着政治、经济、外交、教育、科技、环境及社会各个方面的发展，“战略”一词已超出军事的范围，出现了诸如经济发展战略、科技发展战略、教育发展战略、社会发展战略、环境保护战略，以及企业发展战略等词汇。现在，人们比较一致地认为，战略是个与策略（战术）相对的概念，泛指带全局性和长远性的重大谋划。“大战略”概念的出现，说明了战略研究和战略发展对推动整个国家乃至整个世界发展的重要意义。

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[13]。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，给可持续发展战略作的解释是：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、环境的目标相协调。可持续发展战略可以是国际的、区域的、国家的或地方的可持续发展战略，也可以是某个部门或多个部门的可持续发展战略。

一个国家的可持续发展战略应当是为达到其经济、社会、生态和环境目标而制定的国家政策、计划或行动方案；它的制定和实施，包括政策和行动计划的制定、实施、监督和检查，都应是滚动的，需要在实施过程中，随着能力建设的增强，各部门、各阶层参与的增加，而不断调整和补充。应当明确的是，可持续发展战略是一个行动的过程，而不单纯是一项计划或一个文件。它应建立在现行的各项合理的经济、社会、生态环境政策及计划的

基础之上，并与之相协调[13]。

可持续发展战略是着眼于未来的战略，是一个整体战略，是以人为中心的战略。

1992年6月，在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会上，正式通过了《21世纪议程》[14]，它是贯彻、实施可持续发展思想的全球可持续发展战略。全球《21世纪议程》虽不具有法律约束力，但它反映了环境与发展领域，国际合作的全球共识和最高级别的政治承诺。《21世纪议程》的制定，为在全球范围推进可持续发展战略提供了行动准则。

1994年3月，中国政府编制和出台了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》（以下简称《中国21世纪议程》）。《中国21世纪议程》是根据中国国情，并参考《21世纪议程》制定的中国可持续发展战略，文本四部分主要内容为可持续发展总体战略（第一部分）、社会可持续发展（第二部分）、经济可持续发展（第三部分）、资源的合理利用与环境保护（第四部分）[15]。

《中国21世纪议程》实质内涵可以用以下几个方面加以说明。

第一，把经济、社会、资源与环境视为密不可分的整体。《中国21世纪议程》不仅仅论及在发展中国家如何解决环境保护问题，还系统地论及经济可持续发展中，社会可持续发展的问题，将经济、社会、资源和环境不可分割地结合在一起，提出走向可持续发展的战略、政策和行动措施。

第二，《中国21世纪议程》的主题词是发展，充分体现了新的发展观。中国摆在第一位的是要把经济搞上去，各项工作都要以经济建设为中心；这与社会可持续发展、资源持续利用和环境保护并不矛盾，关键在于可持续的发展方式。《中国21世纪议程》中表述的“发展”，体现了新的发展观，并力求结合国情，

有计划、有重点、分阶段摆脱传统的粗放型发展模式，逐步转变为集约型的经济发展模式。

第三，反映中国的特点。中国是世界上人口最多的国家，解决好人口与发展的关系是《中国 21 世纪议程》的一个战略重点。庞大的人口基数给经济、社会、资源和环境带来巨大压力。尽管中国的人口自然增长率呈下降趋势，但人口增长的绝对数量仍然很大，社会保障、卫生保健及教育、就业等还不适应人口增长的需求。需要继续进行计划生育，在控制人口数量增长的同时，通过大力发展教育事业、健全城乡三级医疗卫生妇幼保健系统、完善社会保障制度等措施，提高人口素质、改善人口结构，充分发挥中国人力资源的优势。

第四，客观地表述了中国资源与环境状况，提出了战略对策。环境保护是“发展”自身重要的组成部分， 21 世纪初，中国环境保护的主要压力还是来自工、农业发展和城市化引起的环境问题，解决问题的关键在于产业政策与环境政策的协调、科学管理与恰当的技术选择。

第五，充分注意到国家战略和全球环境与发展战略的协调，对诸如全球气候变化问题、防止平流层臭氧损耗问题、生物多样性保护问题、防止有害废物污染越境转移问题等，提出了相应的战略、对策和行动方案，表明中国政府以强烈的历史使命感和责任感去完成对国际社会应尽的义务和为全人类共同事业作出更大贡献的信念。

第六，强调能力建设。《中国 21 世纪议程》从机制、立法、教育、科技和公众参与等诸方面，提出了能力建设的重大举措，并为国际合作创造适宜契机与良好环境。

《中国 21 世纪议程》的核心可以归结为以下几个问题。

一是经济建设是发展的中心问题。对发展中的中国而言，《中 21 世纪议程》既是一个时代范畴，也是一个经济范畴，中

需要全本请访问 www.ertongbook.com