

小康中国说——

全面建设中国小康社会

《诗·大雅·民劳》中曰：“民亦劳止，汙可小康。”而作为一种社会模式，“小康”最早在西汉成书的《礼记·礼运》中得到系统阐述。在这里，“小康”是与“大同”相对的一种社会状态或理想。大同，是财产公有、政治民主、社会文明、保障健全、秩序稳定的理想社会状态。而小康，则要低一个层次，是财产私有、生活宽裕、上下有序、家庭和睦、讲究礼仪的社会状态。时代变迁，风雨沧桑。从古至今上千年来，“小康”、“小康之家”、“小康生活”等词在民间得到了广泛的流传，其含义也不尽规范。在历史的车轮进入 20 世纪 70 年代末之后，中国改革开放的总设计师邓小平赋予了“小康”这个概念新的时代内容。其发展目标包括人民生活目标、经济发展目标、政治发展目标和社会发展目标等方面的内容，体现了经济和社会的全面协调发展，包含了丰富的经济、政治、文化内涵，并提出了跨世纪的“三步走”现代化发展战略。在中国共产党第十六次全国代表大会上，以江泽民为核心的党中央不失时机地提出了全面建设小康社会的艰巨的历史新任务……

中国历史在公元 2002 年和 2003 年注定要写下浓重的一笔。

2002 年是中国改革开放与社会发展进程中具有非凡重要意义的一年。是年的 11 月，中国共产党第十六次全国代表大会隆重召开并胜利闭幕。大会选举出以胡锦涛同志为总书记的新的中央委员会，顺利地实现了领导层大规模的新老交替。这在中国共产党的历史上尚属首次。江泽民同志代表中共中央在十六大上做了报告。报告提出了全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的目标和任务……

一 中国全面小康什么样

20世纪90年代中期，国家统计局会同国家计委和农业部共同制定出了《全国人民小康生活水平的基本标准》、《全国农村小康生活水平的基本标准》和《全国城镇小康生活水平的基本标准》三套小康标准。此后，这些标准成为衡量全国人民跨入小康的基本条件。从标准规定的五个方面看，我国当前经济水平和精神生活已达到小康标准，物质生活、人口素质和生活环境实现程度分别为94.6%、88.4%和91.5%。具体体现为：城乡居民的收入日益提高。2002年，我国城镇居民的年人均可支配收入7703元，农村居民的年人均纯收入2476元。

（一）我国进入全面建设小康社会的标志

按《全国人民小康生活水平的基本标准》指标测算，到1999年我国总体已走完温饱阶段94.6%的路程，2001年我国人均国内生产总值突破900美元，2002年年底我国人均国内生产总值已接近1000美元，国内生产总值则突破了10万亿元人民币大关，我国进入建设小康社会新阶段——全面建设小康社会阶段。

“小康不小康，关键看住房”。十几年前，一家三代挤在一间房子里并不罕见，如今，我国城镇人均住宅建筑面积超过10平方米，农村达到25平方米。

从1998年开始，我国个人购车已占销售量的50%以上。目前，城市居民中每万人拥有轿车已达100多辆；假日旅游也正成为中国人新的消费热点。2002年我国国内旅游人数达到了87782万人次。20世纪90年代初，中国公民出境人数只有300万人次，到2002年，已经达到1660万人次。

通信业发展异常迅猛。截至2002年底，我国固定电话用户数已突破2亿户，达到21442万户；手机的用户数也超过2亿户，达到20662万户，均居世界首位。我国网民人数早已超过6000万户，名列世界第二。

教育水平进一步提高。到2002年底，全国已有一半以上的县市区达到基本普及九年义务教育的目标，全国适龄儿童入学率达99.1%。小学和初中升学率分别为94.4%和50%。1999年底成人识字率达87.6%，超过85%的小康标准值。到2000年底，全国受过高等教育的人比重为4.7%。

文化事业不断发展。2002年底，我国文化馆达到2847个，公共图书馆2689个，博物馆1451个。2002年广播综合人口覆盖率达93.2%。电视综合人

口覆盖率达94.5%。

生态环境保护有所改善。2002年全国自然保护区总数由1995年的793个扩大到1757个；全国自然保护区面积也由1995年的7172万公顷发展到13295万公顷；全国国家级生态示范区数达82个。可喜的是，1999年我国森林覆盖率已达到16.55%，首次超过15%的小康标准。

卫生事业稳步发展。2002年末全国共有卫生机构29万个，其中医院、卫生院6.5万个；病床床位321万张，其中医院、卫生院220万张；卫生技术人员444万人，其中医生211万人，护师、护士130万人。全国共有卫生防疫、防治机构5687个，卫生技术人员22万人；妇幼保健院、所、站3047个，卫生技术人员14万人。农村乡（镇）共有卫生院4.8万个，床位75万张，卫生技术人员103万人，已有89.8%的村拥有医疗点，乡村医生和卫生员129万人。国民平均寿命接近中等发达国家水平，从1990年的第四次全国人口普查至2000年的第五次全国人口普查，我国人口平均预期寿命十年提高2.85岁，比世界平均水平高5岁，比发展中国家和地区高7岁。

社会保障工作进一步加强。2002年末全国参加基本养老保险人数为14731万人。其中，职工11128万人，离退休人员3603万人，离退休人员实行社会化管理人数达到1434万人。全国参加失业保险人数为10182万人，领取失业保险金人数为440万人，比上年增加127万人。全国参加基本医疗保险人数为9400万人，增加1770万人。全国共有2054万城镇居民得到政府最低生活保障救济。社会福利事业持续发展。年末全国各类收养性社会福利单位床位119万张，收养各类人员89万人。城镇建立各种社区服务设施19万个，其中综合性社区服务中心8820个。全年销售社会福利彩票170亿元，筹集社会福利资金近60亿元，直接接收社会捐赠款12亿元。

另外，在农村，到2000年底，全国有15个省、自治区、直辖市建立了农村居民最低生活保障制度，300万村民获得最低生活保障救济，发放保障金7.3亿元。

以上各类数据和指标表明，我国已进入全面建设小康社会的新阶段。

（二）全面小康的主要内涵

什么是“全面的小康”？人们可以用“国民生产总值比2000年再翻两番”、“人均国内生产总值达到3000美元”等指标来说明，也可以用平均工资水平、人均住房面积以及家庭机动车拥有量等指标来描述。但仅有这些量化指标还不充分，联系十六大报告的基本精神，就经济发展及人民生活方面来说，“全面小康”的内涵还应当包含以下方面内容。

1. 人民生活水平的改善将更多表现为发展需要的满足

改革开放以来，特别是20世纪90年代“脱贫攻坚战”以来，我国已经在

总体上实现了小康社会。但这个阶段的“小康”是以温饱为主要参照物，以“衣食有余”为基本体现的。在这样一个过程中，人民生活水平的提高主要是以生理意义上的需求，也就是生存需要得到越来越高程度的满足为特点的。在这样一个发展过程中，人们在吃、穿、用、住等方面的物质消费状况，在量和质上都普遍得到了极大的改善。仅以城镇住房为例，我国 2001 年末时城镇居民人均居住（使用）面积为 15.5 平方米，比 1980 年时的 5.0 平方米增长了两倍半还多！要知道，同期我国的城镇人口从 1.91 亿人增长到了 4.81 亿人，增长了一倍半还多！但人毕竟不只有生存的需要，还有发展需要。全面的小康，就应当是人的发展需要不断得到更高程度满足的小康。人的发展需要不仅包括生理意义上的需求延伸，如健康、休闲等，而且包括社会意义上的需要，如提高文化水平、掌握更多社会竞争技能、充分发挥自己的才智、实现自己的理想抱负等。十六大报告提出，要“推动社会全面进步、促进人的全面发展”。“人的全面发展”所揭示的就是“全面小康”这一内涵。

2. 社会富裕程度的提高将更多表现为私人资产的加速累积

在过去 20 余年中，我国人民生活水平和社会富裕程度的提高主要表现在城乡居民收入水平的不断提高上。

2002 年，我国城镇居民家庭人均可支配收入为 6860 元，农村居民家庭人均纯收入为 2366 元。而在 1980 年、1990 年和 1995 年，这两个指标分别为 478 元和 191 元、1510 元和 686 元、4283 元和 1577 元。我国目前的城乡居民收入水平与 1980 年相比，即使扣除物价因素，增长幅度也在 300% 以上。在一定意义上说，我们目前的小康水平是指从社会整体看，人们的收入水平已经能够保证人们温饱有余。

符合规律的是，当人们的收入提高到一定程度，私人财富就会不断实现累积。通俗说，就是人们的“家底”会变得越来越厚实。在过去一些年中，我国城乡居民储蓄存款的增长速度不断超过收入增长速度，反映的就是这种私人财富的变动趋势。从国际经验看，在社会收入增长的过程中，不但一部分收入会沉淀下来实现为私人的存量财富，而且当这种累积达到一定量时，其构成还会出现两个重要的变化：一是早期的私人财富以金融资产为主，以后不动产的比重不断增加；二是早期以满足远期消费的储蓄为主，以后为获取更多收益的投资部分会不断增加。

事实上，在住房商品化的改革和股市、债市的不断扩张中，我国社会已经明显出现了私人财富资本化的趋势。特别值得指出的是，建设全面小康社会过程中的“私人财富的资本化”并非仅仅是发展私营经济、产生更多私人老板，更重要的是要让社会大多数人都成为“有产者”，要让普通老百姓都能有机会分享投资收益。十六大报告中不仅第一次提出了一个“扩大中等收入者比重”的发展目

标，而且明确提出“一切合法的劳动收入和合法的非劳动收入都应该得到保护”，提出“不能简单地把有没有财产、有多少财产当作判断人们政治上先进和落后的标准”，提出要“确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则”。这些重要认识，并非仅仅是要证明一个少数群体利益的合理性，而是要证明社会绝大多数成员利益的合理性。在今后二十年左右的周期内，我国人民的富裕程度将更多表现为私人资产的累积规模而不仅是收入水平。

3. 社会经济生活中的各种风险将获得更完善的制度保障

在任何意义上，小康生活都和安居乐业的状态密切联系。而“安居乐业”不仅和富裕相联系，而且和安全密切联系。在工业化与市场经济发展过程中，人们在经济生活中面临的各种风险会明显加大。一方面，由于社会的各种资源成本上升，天灾、疾病等自然属性的风险单靠个人的力量已经无法承受；另一方面，失业、养老等社会属性的风险也需要依靠社会化的方式才能抵御。收入、财产、保障和环境已经成为现代社会国民福利的基本组成部分。全面的小康社会，一定是一个依靠社会化的力量、制度的力量来抵御各种风险的社会。社会化、制度化的保障体系已经成为人类社会文明进步的一个重要标志。

社会保障体系是发达国家在其 200 余年的工业化历史进程中始终未能解决好的一个重大社会难题。迄今美国仍有 15% 的人口享受不到医疗保险，欧洲的“高福利”社保体系早已骑虎难下，日本养老保险的负担是其目前财政危机的主要原因。现在看，在全面建设小康社会的进程中，真正为市场经济体系最终回答这项制度挑战的任务历史地落在中国人头上。

社保体系不仅是一项用社会化的统筹方式抵御各种风险的系统工程，而且是实施财富再分配、贯彻社会公平原则的重要手段。在市场经济条件下，社保体系是一项最重要的“公共产品”，是政府弥补市场机制缺陷时最基本的战略与政策输入点。全面的小康社会不仅要让人们“老有所养、病有所医、困有所靠、难有所帮”，而且要实现城乡之间经济关系的充分协调、政府与市场之间关系的充分协调、效率与公平之间关系的充分协调。实现这些协调，在相当大程度上依赖于社保体系的完善。在一定意义上说，完善社会体系将是我们全面小康社会建设过程中面临的一项最大的制度创新任务。

当然，我们所要建立和健全的社会保障体系是一个同经济发展水平相适应的社会保障体系。从目前看，有限的社保资源将重点配置在四个方面：一是完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度；二是健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度；三是发展城乡社会救济和社会福利事业；四是在有条件的地方探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。就是在上述目标实现之后，我国的社保体系也仍然是以“有限标准、广泛覆盖”为基本特征的。对此，我们需要保持有一个清醒的认识。

4. 各方面发展不平衡的状况得到更大程度的调整

我国是一个人口大国，是一个地域辽阔的发展中国家，特别是我国工业化真正起步的时间还不长。由此造成目前国民经济不可避免地存在着城乡之间、区域之间等诸多方面的明显不平衡。

2002年，我国东南沿海地区的人均国内生产总值已超过1400美元，北京、上海等大城市更超过了3000美元，而西部九省区的平均水平还不到600美元。2001年，我国城镇居民家庭人均消费性支出为5309元，而农村居民家庭人均消费性支出还仅为1741元。正如十六大报告指出的，我们“现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康”。

全面小康的建设过程就是一个使各方面发展不平衡的状况得到更大程度调整的过程。党的十六大报告对调整和缩小发展不平衡差距的努力规定得相当具体，主要体现在四个方面：一是积极推进西部大开发战略向纵深发展，要“争取十年内取得突破性进展”；二是促进农村富裕劳动力向非农产业和城镇转移，使“城镇人口比重大幅度提高”；三是把全面繁荣农村经济，增加农民收入作为“全面建设小康社会的重大任务”来抓；四是救助弱势、困难群体，加强政府对收入分配的调节职能，以此来“提高低收入者的收入水平”和“使困难群众的基本生活得到保障”。

“全面小康”是和“共同富裕”密切联系在一起的。从我国的实际情况看，缩小发展不平衡的差距，可以说是“全面小康”最重要的内涵之一。但应当强调的是，在一个相当长的历史时期内，我们还不可能消除这种差距。不平衡仍将是我国国民经济发展过程不可避免的现象。如同十六大报告所指出的，一方面，我们要“使全体人民朝着共同富裕的方向稳步前进”，但另一方面，在未来二十年左右的周期内，我们所能做到，仍只是使“工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势逐步得到扭转”。

5. 可持续发展能力不断增强与自然界之间关系更加协调

全面小康社会一定是人类经济系统与自然界之间关系协调的社会，惠及子孙后代和长远发展的社会。中国新型工业化道路的具体体现之一，就是要充分实现经济、社会与自然界之间的和谐相处。

我国新的经济发展仍处于高资源指向性的工业化阶段。资源利用与可持续发展的矛盾在我国格外尖锐。以能源为例。我国的资源禀赋并不丰饶，而且资源的品位不高。在我国的一次能源中70%以上只能靠低热值、高运输成本和高污染的煤；我国的水能资源大都蕴藏于开采、利用成本极高的西部与西南地区。在我国的一次能源构成中，液体、气体能源资源严重短缺是一个不可改变的事实。

可持续发展不仅涉及资源，而且涉及环境。从历史上看，如果说大多数发

达国家的可持续发展问题始端于工业文明的出现，那么在我国，人类活动对可持续性发展条件的破坏早在农业文明推进过程中就已经大规模开始。在特定生产力条件下，超过土地承载力的人口繁衍造就了几千年来对土地、对环境的反复过度索取，造成了黄土高原的植被破坏，造成了对长江中下游众多河流、湖泊水系的不断围垦，造成了长江中上游地区人口超高密度聚集和林木资源不断消失，造成了西北地区沙化侵袭的普遍存在。

可以说，我们要还的环境“债”可迁延上溯的时间要比世界上其他国家长得多。从现实看，在发达国家的经济发展过程中，工业化与城市化进程一般保持同步。但在我国，城市化进程长期滞后于工业化，建国后的前三十余年，工业生产力主要向少数超大型城市聚集；改革开放以来的二十年余年中，“离土不离乡、进厂不进城”的政策又造成了大量乡村工业的遍地开花。城市化进程缓慢和城市结构的严重不合理使我国克服工业文明负面影响的难度要比其他工业化国家大得多。大城市工业治理和分布极广的乡村环境治理，是我们面临的重点，是难度最大的两头。

保护资源，改善环境，实现可持续发展已经成为我国经济发展中的迫切之需。党的十六大报告强调，“保护环境和保护资源是我们的基本国策”，必须“把可持续发展放在十分突出的地位”。因为“全面小康”之路应当是一条生产发展、生活富裕、生态良好、人与自然和谐相处的文明发展之路。

（三）全面小康社会的十项基本标准

十六大提出的全面建设小康社会的发展目标，是一个综合性的指标，包括了经济、政治、文化发展的各方面。我国有关部门参照国际上常用的衡量现代化的指标体系，考虑我国国情，认为全面建设小康社会的基本标准包括了以下十个方面：

一是人均国内生产总值超过 3000 美元。这是建成全面小康社会的根本标志。2000 年，我国人均国内生产总值为 854 美元。按照国内生产总值翻两番的发展速度测算，到 2020 年，我国人均国内生产总值将超过 3000 美元，达到当时中等收入国家的平均水平。

二是城镇居民人均可支配收入 1.8 万元（2000 年不变价，下同）。过去二十年，我国城镇居民人均可支配收入增长了 3 倍。预计今后二十年，我国经济将继续快速发展，城镇居民收入水平能够保持过去二十年的增长势头，到 2020 年达到 18840 元，可以稍微超过小康指标。

三是农村居民家庭人均纯收入 8000 元。过去二十年，我国农村居民家庭人均收入增长了 3.5 倍，其中近十年增长了 1.6 倍，到 2000 年为 2253 元。可以预计，今后二十年，随着农村改革的深入和农业现代化水平的提高，农民收

入有可能增长 3.2 倍，农村居民家庭人均收入达到 7210 元，基本实现小康目标，城乡居民收入差距也有所缩小。

四是恩格尔系数低于 40%。近十年，城镇居民消费的恩格尔系数下降了 15 个百分点，农村居民消费正处于新的升级过程。2000 年，全国恩格尔系数为 46%。预计到 2010 年下降到 40%，2020 年前后下降到 35% 左右。

五是城镇人均住房建筑面积 30 平方米。近十年每人年均增加 0.5 平方米，2000 年达到 19 平方米。预计 2020 年可以超过 30 平方米。

六是城镇化率达到 50%。我国近十年城镇化率年均提高 1 个百分点，2000 年为 36.2%。今后二十年，我国将坚持城镇化战略，工业化也进入加速发展阶段，城镇化率每年可以提高 1 个百分点，到 2020 年达到 56%。

七是居民家庭计算机普及率 20%。2000 年，我国城乡家庭计算机普及率约为 4.2% 左右，其中城镇居民家庭计算机普及率为 9.7%。这几年，计算机普及率呈现加快提高的趋势，到 2020 年可以基本实现计算机普及率 20% 的目标。

八是大学入学率 20%。目前，我国大学入学率为 11%。随着科教兴国战略力度的加大，社会力量参与办学，我国大学入学率到 2005 年可以达到 15%，到 2020 年有可能超过 20%，达到 25%。

九是每千人医生数 2.8 人。到 2000 年，我国达到每千人医生数为 2 人，高于世界平均水平，到 2020 年预计每千人超过 3 人。

十是城镇居民最低生活保障率 95% 以上。2001 年，城镇居民最低生活保障率达到 71.6%，预计到 2010 年就可以达到小康水平的 95%。

在以上内容里，对于民主法制和精神文明建设等方面，没有提出具体的量化指标，所以只能作为一个基本标准。

党的十六大提出的“全面建设小康社会”，是一个中国化了的马克思主义的命题。这个命题根据邓小平同志关于小康的一系列论述，总结了我国现代化建设的经验，借用了千百年来中国人民所熟悉的“小康”概念，又赋予崭新的含义，使其成为一个与现代化紧密联系、内容丰富、衡量我国社会主义现代化发展阶段、经济社会发展总体水平的科学概念。这既便于人民群众形象生动地接受和理解，又有利于发挥中华民族文化传统的感召力和凝聚力，团结人民群众为全面建设小康社会共同奋斗。

（四）总体小康“离”全面小康“有多远

1991 年国家统计局等 12 个部门提出全国人民生活小康水平标准，包括人均国内生产总值、恩格尔系数、城镇人均可支配收入、农民人均纯收入等十余项指标。据国家统计局介绍，到 2000 年，以上指标中，除农民人均纯收入、

人均蛋白质摄入量、农村初级卫生保健基本合格的三项指标外，其他各项指标均完成或者超额完成。国家统计局用综合评分方法进行测算，2000年为96%，人民生活总体上达到小康水平。

总体上的小康是一个低标准的小康，全面建设小康社会的目标是一个较高标准的小康。2000年底，我国人均GDP只有800多美元，属于中下等收入国家的水平。而到2020年，我国人均GDP将超过3000美元，达到中等收入国家水平。小康水平有一个从低到高的发展过程，总体上的小康只能说是刚刚跨过小康的门槛。全面建设小康社会，将使人民生活更加殷实、宽裕。

总体上的小康是一个偏重于物质消费的小康。而全面建设小康社会，除了注重物质生活提高外，还特别注意人们的精神生活，以及生活环境的改善等方面，实现社会全面进步。全面建设小康社会，追求的是物质、政治、精神和生态文明的共同发展。单就消费而言，人们可以衣食无忧，把更多的时间和金钱花费到精神消费和享受消费上来。

总体上的小康是一个发展不均衡的小康，全面建设小康社会将缩小地区、城乡、各阶层的差距。到2000年，我国尚有3000多万人温饱还没有完全解决。城镇也有一批人口在最低生活保障线以下。还有相当数量的人口虽然温饱问题得到解决但尚未达到小康。全面建设小康社会，将加快中西部地区、农村地区的发展，体现社会主义共同富裕原则。全面建设小康社会，惠及十几亿人口，所有现在没有达到小康水平的，都要努力争取尽快达到。就消除城乡差距而言，二十年后基本实现工业化，农村劳动力的比重将从目前的50%降低到30%。

从生活水平总体上的小康到全面建设小康社会，是一项艰巨的任务。它是继续消除局部贫困的阶段，是逐步提高小康水平和富裕程度的阶段，是由片面发展逐步转向全面发展的阶段。它所指向的目标是基本实现现代化，实现中华民族的伟大复兴。

二 解读中国可持续发展行动纲要

1992年联合国环境与发展大会后，我国政府率先组织制定了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》，作为指导我国国民经济和社会发展的纲领性文件，开始了我国可持续发展的进程。为了全面推动可持续发展战略的实施，明确21世纪初我国实施可持续发展战略的目标、基本原则、重点领域及保障措施，保证我国国民经济和社会发展第三步战略目标的顺利实

现，在总结以往成就和经验的基础上，根据新的形势和可持续发展的新要求，由国家发展和改革委员会会同科技部、外交部、教育部、民政部等有关部门制定了《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》(以下简称《纲要》)

纲要总结了 10 年来我国实施可持续发展的成就与问题，提出了可持续发展的指导思想、目标与原则，规定了可持续发展的重点领域，提出了实现可持续发展目标的保障措施，是进一步推进我国可持续发展的重要政策文件。

(一) 关于成就与问题

《纲要》指出经过 10 年的努力，我国实施可持续发展取得了举世瞩目的成就。

在经济发展方面。国民经济持续、快速、健康发展，综合国力明显增强，国内生产总值已超过 10 万亿元，成为发展中国家中吸引外国直接投资最多的国家和世界第六大贸易国，人民物质生活水平和生活质量有了较大幅度的提高，经济增长模式正在由粗放型向集约型转变，经济结构逐步优化。

在社会发展方面。人口增长过快的势头得到遏制，科技教育事业取得积极进展，社会保障体系建设、消除贫困、防灾减灾、医疗卫生、缩小地区发展差距等方面都取得了显著成效。

在生态建设、环境保护和资源合理开发利用方面。国家用于生态建设、环境治理的投入明显增加，能源消费结构逐步优化，重点江河水域的水污染综合治理得到加强，大气污染防治有所突破，资源综合利用水平明显提高，通过开展退耕还林、还湖、还草工作，生态环境的恢复与重建取得成效。

在可持续发展能力建设方面。各地区、各部门已将可持续发展战略纳入了各级各类规划和计划之中，全民可持续发展意识有了明显提高，与可持续发展相关的法律法规相继出台并正在得到不断完善和落实。

但是，《纲要》同时指出：我国在实施可持续发展战略方面仍面临着许多矛盾和问题。

首先，制约我国可持续发展的突出矛盾主要是：经济快速增长与资源大量消耗、生态破坏之间的矛盾，经济发展水平的提高与社会发展相对滞后之间的矛盾，区域之间经济社会发展不平衡的矛盾，人口众多与资源相对短缺的矛盾，一些现行政策和法规与实施可持续发展战略的实际需求之间的矛盾等。

其次，亟待解决的问题主要有：人口综合素质不高，人口老龄化加快，社会保障体系不健全，城乡就业压力大，经济结构不尽合理，市场经济运行机制不完善，能源结构中清洁能源比重仍然很低，基础设施建设滞后，国民经济信息化程度依然很低，自然资源开发利用中的浪费现象突出，环境污染仍较严重，生态环境恶化的趋势没有得到有效控制，资源管理和环境保护立法与实施

还存在不足。

《纲要》进一步指出：随着经济全球化的不断发展，国际社会对可持续发展与共同发展的认识不断深化，行动步伐有所加快。我国应以加入世贸组织为契机，充分发挥社会主义市场经济体制的优越性，进一步发挥政府在组织、协调可持续发展战略中的作用，正确处理好经济全球化与可持续发展的关系，抓住 2002 年联合国可持续发展世界首脑会议成功召开的契机，进一步积极参与国际合作，维护国家的根本利益，保障我国的国家经济安全和生态环境安全，促进我国可持续发展战略的顺利实施。

（二）指导思想、目标与原则

1. 指导思想

《纲要》指出了我国实施可持续发展战略的指导思想是：坚持以人为本，以人与自然和谐为主线，以经济发展为核心，以提高人民群众生活质量为根本出发点，以科技和体制创新为突破口，坚持不懈地全面推进经济社会与人口、资源和生态环境的协调，不断提高我国的综合国力和竞争力，为实现第三步战略目标奠定坚实的基础。

2. 发展目标

《纲要》提出了我国 21 世纪初可持续发展的总体目标是：可持续发展能力不断增强，经济结构调整取得显著成效，人口总量得到有效控制，生态环境明显改善，资源利用率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

一是通过国民经济结构战略性调整，完成从“高消耗、高污染、低效益”向“低消耗、低污染、高效益”转变。促进产业结构优化升级，减轻资源环境压力，改变区域发展不平衡，缩小城乡差别。

二是继续大力推进扶贫开发，进一步改善贫困地区的基本生产、生活条件，加强基础设施建设，改善生态环境，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况，提高贫困人口的生活质量和综合素质，巩固扶贫成果，尽快使尚未脱贫的农村人口解决温饱问题，并逐步过上小康生活。

三是严格控制人口增长，全面提高人口素质，建立完善的优生优育体系和社会保障体系，基本实现人人享有社会保障的目标；社会就业比较充分；公共服务水平大幅度提高；防灾减灾能力全面提高，灾害损失明显降低。加强职业技能培训，提高劳动者素质，建立健全国家职业资格证书制度。到 2010 年，全国人口数量控制在 14 亿以内，年平均自然增长率控制在 9‰ 以内。全国普及九年义务教育的人口覆盖率进一步提高，初中阶段毛入学率超过 95%，高等教育毛入学率达到 20% 左右，青壮年非文盲率保持在 95% 以上。

四是合理开发和集约高效利用资源，不断提高资源承载能力，建成资源可持续利用的保障体系和重要资源战略储备安全体系。

五是全国大部分地区环境质量明显改善，基本遏制生态恶化的趋势，重点地区的生态功能和生物多样性得到基本恢复，农田污染状况得到根本改善。到 2010 年森林覆盖率达到 20.3%，治理“三化”（退化、沙化、碱化）草地 3300 万公顷，新增治理水土流失面积 5000 万公顷，二氧化硫、工业固体废物等主要污染物排放总量比前五年下降 10%，城市污水处理率达到 60% 以上。

六是形成健全的可持续发展法律、法规体系；完善可持续发展的信息共享和决策咨询服务体系；全面提高政府的科学决策和综合协调能力；大幅度提高社会公众参与可持续发展的程度；参与国际社会可持续发展领域合作的能力明显提高。

3. 基本原则

《纲要》指出了 21 世纪初我国实施可持续发展战略的基本原则：

一是持续发展，重视协调的原则。以经济建设为中心，在推进经济发展的过程中，促进人与自然的和谐，重视解决人口、资源和环境问题，坚持经济、社会与生态环境的持续协调发展。

二是科教兴国，不断创新的原则。充分发挥科技作为第一生产力和教育的先导性、全局性和基础性作用，加快科技创新步伐，大力发展各类教育，促进可持续发展战略与科教兴国战略的紧密结合。

三是政府调控，市场调节的原则。充分发挥政府、企业、社会组织和公众四方面的积极性，政府要加大投入，强化监管，发挥主导作用，提供良好的政策环境和公共服务，充分运用市场机制，调动企业、社会组织和公众参与可持续发展。

四是积极参与，广泛合作的原则。加强对外开放与国际合作，参与经济全球化，利用国际、国内两个市场和两种资源，在更大空间范围内推进可持续发展。

五是重点突破，全面推进的原则。统筹规划，突出重点，分步实施；集中人力、物力和财力，选择重点领域和重点区域，进行突破，在此基础上，全面推进可持续发展战略的实施。

（三）六个重点领域

《纲要》所指出的我国 21 世纪初实施可持续发展战略的重点领域包括以下几个部分。

1. 经济发展

按照“在发展中调整，在调整中发展”的动态调整原则，通过调整产业结

构、区域结构和城乡结构，积极参与全球经济一体化，全方位逐步推进国民经济的战略性调整，初步形成资源消耗低、环境污染少的可持续发展国民经济体系。

(1) 产业结构调整。

对农业和农村经济结构进行战略性调整，提高土地和水资源的利用率，减少对环境的污染和对生态环境的破坏；调整种植业、养殖业内部结构，优化农业生产区域布局，大力推进农业产业化经营，推进乡镇企业技术进步和体制创新。对工业进行改组改造和结构优化升级，减少产业发展对资源环境造成的压力，用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业，有重点地改造一批骨干企业和发展一批高技术工程。大力发展服务业，提高供给能力和服务水平，满足人民生活质量日益增长的需要，发展以住宅为重点的房地产业，加强旅游基础设施和配套设施建设，优化配置和充实社区服务设施，壮大社区服务业，改造提升传统流通业、运输业和邮政服务业；发展信息产业，实施信息化战略，推进政务、金融、外贸、广播电视、教育、科技、医疗卫生、社会保障和公用事业等重点领域信息化进程。加强基础设施建设，加强以大江大河治理为重点的防洪工程建设，加快南水北调等水资源宏观配置工程，加快重点公路国道主干网建设，建设改造主要铁路通道。

(2) 区域发展与消除贫困。

调整区域结构，减缓区域发展不平衡，通过扶贫和推进西部大开发战略，加快西部地区的水利、交通、能源、通信、广播电视和城市基础设施建设，加快发展特色经济，提高资源利用效率，减少污染物排放；逐步消除绝对贫困和减少相对贫困，继续实行开发式扶贫，实行政府主导，社会各界参与扶贫开发，采取社会、经济、生态环境综合配套的扶贫措施，改善贫困地区生产、生活、医疗卫生等基本条件；积极稳妥地开展生态移民，减轻生态恶化地区的压力，促进生态保护和恢复。

(3) 城镇化与小城镇建设。

加强城镇体系规划，积极发展中小城市，完善区域性中心城市的功能，发挥大城市的辐射带动作用，有重点地发展小城镇。适时、科学、稳妥地调整城镇行政区划设置，构建适应我国城镇可持续发展的体制框架、政策框架和规划体系，积极稳妥地推进城镇化进程，完善城镇社会经济综合发展规划，分类指导不同类型的城镇发展。发展城乡一体化的劳动力、资金等要素市场，加快农村人口向城镇转移的步伐。把引导农村中小企业合理集聚、完善农村市场体系、发展农业产业化经营和社会化服务等与小城镇建设结合起来，以繁荣小城镇经济，提高小城镇对农村人口的吸纳能力。加强城镇基础设施建设，提高城镇的就业容量，健全城镇居住、公共服务和社会服务等功能；加强城市社区管

理，建设有序、文明、祥和的新型社区，创造良好的人居环境，加强城镇综合治理，改善城镇环境，形成各具特色的城镇风格，全面提高城镇管理水平。

(4) 积极应对经济全球化。

优化出口商品结构，完善进口商品管理，扩大机电产品和高新技术产品的出口，限制和禁止影响人类健康、安全、破坏环境的商品和技术进出口；逐步提高进出口商品的环境质量标准，建立健全保护人类健康、动植物健康和环境的管理体制；大力发展国际经贸，吸引外资投向我国鼓励发展的领域和地区，鼓励有实力的国内企业向海外发展；提高产业国际竞争力，将传统的资源密集型产业调整为劳动密集型、技术密集型和资本密集型相结合的产业；积极参与多边贸易、环境等规则制定，与国际社会共同努力，反对利用环境、人权等问题制造新的贸易壁垒，切实保障可持续发展战略的顺利实施。

2. 社会发展

建立完善的人口综合管理与优生优育体系，稳定低生育水平，控制人口总量，提高人口素质。建立与经济发展水平相适应的医疗卫生体系、劳动就业体系和社会保障体系。大幅度提高公共服务水平。建立健全灾害监测预报、应急救援体系，全面提高防灾减灾能力。

(1) 加强人口综合管理。

坚持计划生育基本国策，稳定现行生育政策，加快我国有关人口方面的法律法规体系建设；切实加强计划生育基层基础工作，农村抓村组，城市抓社区，落实企事业单位计划生育法人责任制，加强计划生育技术服务网络建设，提高干部队伍管理和服务水平；加强社会主义新型生育观念和生育文化宣传教育，加强计划生育利益导向机制建设，加强与计划生育相关的社会保障制度建设；采取多种综合措施，鼓励家庭实行计划生育，加强计划生育人群权益保护；加强对流动人口的综合管理；高质量、高水平地普及九年义务教育，搞好学前教育，在城市和发达地区普及高中阶段教育，加强高等教育，发展继续教育，提高人口素质。

(2) 完善社会保障体系。

建立独立于企业事业单位之外，资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。调整和完善城镇职工基本养老保险制度；稳步推动国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨，健全失业保险制度；努力扩大基本医疗保险覆盖面，稳步推进工伤保险和生育保险；加强和完善以城市居民最低生活保障制度为基础的社会救济制度，加快社会福利特别是社区老年福利事业的发展；在有条件的地区探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度；实现社会保障管理和服务的社会化；加强社会保障资金的筹集和管理；加快社会保障立法步伐；加快社会保障信息系统建设；实行积极的就业

策，千方百计扩大就业，广开就业门路，发展劳动密集型产业；引导全社会转变就业观念，推行灵活多样的就业形式，鼓励自谋职业和自主创业；完善就业服务体系，加强职业技能培训，提高劳动者素质。

(3) 发展卫生事业。

建立健全卫生法律法规体系、监督执法体系。继续深化医疗卫生管理体制 改革，完善政府调控下的各项医疗卫生管理政策；优化卫生资源配置，合理布局，逐步形成以社区卫生服务为基础、分工合理、方便、快捷的新型城镇卫生服务体系；加强农村卫生事业建设，建立适应农村社会经济发展要求，具有预防保健和基本医疗功能的农村卫生服务体系，基本实现农民人人享有初级卫生保健目标；提高对突发事件、紧急疫情的迅速反应和处理能力，加强对重大疾病的预防与有效控制；切实加强妇女儿童的预防保健工作，提高儿童全程免疫接种率，全面提高妇女儿童的保健水平；加强社会养老保障建设，完善老年医疗、康复服务以及医院、社区卫生服务与家庭护理服务体系；加强职业病的防治，保护从业人员健康；全面普及卫生知识，提倡健康的生活习惯与生活方式。

(4) 加强灾害综合管理。

进一步完善灾害管理法律法规，增强全民防灾减灾意识；制定防灾减灾规划和应急方案；建立和完善主要自然灾害以及重大事故的监测、预报预警系统，全面提升和整合信息处理能力，提高预报的时效性和准确性；加强部门协作与配合，建立完善的灾害处理应急指挥系统和减灾救灾综合协调机制，加强防灾减灾工程建设、救援物资和设备储备，形成一支快速反应的救灾力量，提高紧急救援能力，减少灾害造成的人员伤亡和经济损失；推进经常性社会捐助工作网络建设和制度建设，逐步形成良好的社会化灾害救助机制。

3. 资源优化配置、合理利用与保护

《纲要》要求，合理使用、节约和保护资源，提高资源利用率和综合利用水平。建立重要资源安全供应体系和战略资源储备制度，最大限度地保证国民经济建设对资源的需要。

(1) 水资源优化配置、合理利用、有效保护与安全供给。

健全水资源开发、管理与保护的法律法规体系，实施更严格的水资源管理政策；实施水资源流域管理与行政区域管理相结合的管理体制；明确水权，实施流域与区域水资源总量的分配制度，合理调配生活、生产和生态用水；实施国民经济和社会发展规划、城市总体规划、重大建设项目水资源论证制度，促进水资源利用与人口、环境、经济社会协调发展；建立合理的价格机制和激励机制，实施计划用水与定额用水相结合的综合管理措施，推行用水审计，促进水资源的合理利用；鼓励发展节水农业、节水工业，建设节水型城市和节水型社会，全面节约用水，提高水的利用率；实施水功能区划管理制度，有效保护

水资源；实施南水北调工程，改善水资源的宏观布局；大力提倡污水再生利用等非传统水资源的开发利用；在沿海地区积极开发利用海水资源，推广应用海水淡化技术，补充陆地淡水不足。

(2) 土地合理利用。

贯彻执行十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，坚持实行世界上最严格的土地管理制度；加强土地资源调查、评价和监测，科学编制和严格实施土地利用总体规划；加强耕地保护和基本农田建设，防止耕地质量退化，确保国家粮食安全；加强林地保护和森林资源建设，确保国土生态安全；合理调整土地利用结构与布局，提高土地利用效率；加强建设用地管理，控制建设用地规模，促进农民居住向城镇集中、工业向工业园区集中，保障经济建设必需的土地；积极开展土地整理和复垦，适度开发土地后备资源；加强土地资产管理，深化土地使用制度改革，大力推进土地使用权市场建设，完善地价管理制度和土地税费体系，引导集约高效利用土地资源；完善土地产权制度，保障农户承包经营权；改革征地制度；深入开展土地科技的研究与应用，扩大土地遥感监测，逐步完善土地利用管理信息系统；加强土地法制建设，完善土地管理法律法规，健全土地执法体制，加大土地执法力度。

(3) 改善能源结构，提高能源效率。

大力发展天然气、水电、可再生能源、新能源等清洁能源，发展清洁燃料公共汽车和电动公共汽车，积极利用国外油气资源，努力降低煤炭在一次能源消费中的比重；大力发展清洁利用煤炭和热电联产集中供热技术，强化能源节约，提高能源利用效率，减少环境污染；在适宜地区大力发展沼气、节能灶、太阳能、风能等，改善农村能源结构；实施“西气东输”、“西电东送”等重大工程，改善能源布局。

(4) 森林资源的可持续利用。

加大森林资源保护、管理、监督和执法力度，制止乱砍滥伐林木、毁林开垦等行为，提高全民保护森林资源的意识；积极落实森林资源管护经营责任制，明确“责、权、利”关系，理顺森林资源管理体制；深化林业的分类经营改革；调整和完善不适应的林业政策，切实减轻林业税费负担；提高科技含量，以高新技术改造传统产业和淘汰落后生产方式，加快发展速生丰产用材林基地和林业产业；加大生态环境建设力度，全面实施天然林资源保护等林业重点工程建设。

(5) 草地资源的可持续利用。

加强草原管理机构建设，强化管理职能，加大执法力度；积极落实草原承包制，明确草原使用的“责、权、利”关系；提高科技含量，改变草原资源利用方式，变传统的粗放数量型为质量效益型；加大以人工种草、飞播种草、围

栏封育、草场改良、划区轮牧和草地鼠虫害防治等为主要内容的天然草原保护建设实施力度，防止超载过牧，强化“三化”草地治理，恢复天然草场植被。

(6) 矿产资源的可持续利用。

进一步健全矿产资源法律法规体系；科学编制和严格实施矿产资源规划，加强对矿产资源开发利用的宏观调控，促进矿产资源勘查和开发利用的合理布局。进一步加强矿产资源调查评价和勘查工作，提高矿产资源保证程度；对战略性矿产资源实行保护性开采。健全矿产资源有偿使用制度，依靠科技进步和科学管理，促进矿产资源利用结构的调整和优化，提高资源利用效率。充分利用国内外资金、资源和市场，建立大型矿产资源基地和海外矿产资源基地。加强矿山生态环境恢复治理和保护。

(7) 海洋资源的可持续利用。

制定合理利用和保护海洋的发展规划；严格执行海洋功能区划，强化海域使用管理，加强海域使用审批，全面推行海域有偿使用制度；加强海洋监测、执法管理系统建设；开展全国性海洋生态环境调查与研究；大力发展海洋高新技术，积极开发利用深海和大洋资源。

(8) 气候资源的可持续利用。

进一步增强全民的气候资源意识；建立和健全气候资源开发利用与保护的法律法规体系；制定气候资源合理开发利用与保护规划；及时修订、更新气候资源区划；采用先进的计算机信息处理技术和遥感技术，加强对气候资源的监测与评估；建立气候资源合理开发利用的试验示范基地。重点做好农业气候资源、风能、太阳能的监测、区划、规划和试验示范工作。

(9) 矿产资源战略储备。

建立战略矿产资源储备制度，完善相关经济政策和管理体制；建立战略矿产资源安全供应的预警系统，在大城市实行多水源供给的水资源战略储备制度；采用国家储备与社会储备相结合的方式，实施石油等重要矿产资源战略储备。

4. 生态保护和建设

在生态保护和建设方面，《纲要》提出：建立科学、完善的生态环境监测、管理体系，形成类型齐全、分布合理、面积适宜的自然保护区，建立沙漠化防治体系，强化重点水土流失区的治理，改善农业生态环境，加强城市绿地建设，逐步改善生态环境质量。

(1) 生态环境监测及安全评价。

建立完善的生态环境监测与安全评估技术和标准体系，形成国家级、区域级、保护区等多层次的生态环境监测体系；采用遥感和地面监测等现代技术手段对森林、草地、湿地、农田、自然保护区、沙漠、水土保持、农业生态环