

中国 EPD 教育概论

第一章

可持续发展：决定人类命运的重要抉择

人猿相揖别，至少已有 300 多万年的历史。在这悠长的历史岁月中，人类一直在努力奋斗，以求得生存，并追求更好的生存。因此，从生存这个角度而言，所谓发展就是人类生存方式的改变与完善，就是人类改善生存状态的努力。这是一个生生不息的过程，相对与绝对统一的过程。尽管在特定的时空，人类的步伐看上去是犹豫的、徘徊的，有时甚至是倒退的，但从长期和整体而言，人类总是在向前发展着的。

然而，为什么到了 20 世纪 80 年代才有人提出“可持续发展”这个新词？为什么在众多新词中这个词迅速得到广泛传播与高度认同？尽管不同的人对可持续发展的理解是不同的，但这个词的广泛使用反映了一种共同的心声——人类对可持续发展的关注和渴望。但是，在现实生活中，各种各样的问题，如环境问题、资源问题、分配问题等，此起彼伏，层出不穷，使得人类可持续发展的可能和愿望面临巨大的危机。在这种情况下，人类不得不反思自己的过去，修正自己的观念，改变自己的理论，调整自己的行为。可持续发展思想的提出与实践的开展，就是人类反思、修正、改变和调整的结果。它既是人类身处困境时的被动反应，也是人类完善自我的主动选择。

一、可持续发展思想的提出与深化

环境问题在地域上的扩展和程度上的恶化，无疑是导致可持续发展思想正式登上历史舞台最重要的因素。1962 年美国女生物学家卡逊夫人发表了《寂静的春天》，其怀疑、悲观的情绪溢于言表：“现在，美国越来越多的地方已没有鸟儿飞来报春；清晨早起，原来到处可以听到鸟儿的美妙歌声，而现在却只是异常寂静。鸟儿的歌声突然沉寂了，鸟儿给予我们这个世界的色彩、美丽和乐趣也在消失，这些变化来得如此迅速而悄然，以至在那些尚未

受到影响的地区的人们还未注意到这些变化。”事实上，卡逊夫人的这种情绪不仅存在于美国，欧洲、日本等工业发达国家也弥漫着类似的悲观情绪，有的国家甚至更强烈。

70年代的到来，似乎并没有减轻人们的悲观情绪。1972年罗马俱乐部发表未来学家丹尼斯·麦多斯等人研究人类困境的报告——《增长的极限》，提出了著名的“零增长”观念，其悲观色彩跃然纸上。这份报告研究了世界人口、工农业生产、环境污染和资源消耗等问题，预测了这些问题的动态趋势，描绘了人类难以持续发展的前景。该报告指出，如果人类还对未来寄予希望，想创造一个可以持续的社会，必须限定增长的极限，不要在经济、科技增长上走得太远。同年，英国生态学家哥尔德·史密斯等人发表了《生存的蓝图》的报告，提出了与《增长的极限》类似的观点。他们提出了建立“稳定的社会”的主张。所谓“稳定的社会”，包含其成员的生活需要应得到最佳的满足，同时又应该得以无限期的延续。这两份报告表明人们的反思在深化，开始把环境问题与经济运行的方式联系起来。

如果上述两份报告尚属社会上个别人士或个别组织的自发之举，那么在1972年，人类大家庭发表了第一部自觉之作——《只有一个地球》。这份报告是在联合国人类环境会议上公布的，它正式出版时还加了一个副标题——“对一个小小星球的关怀和维护”。看来，这一报告的内容和目的十分明确，也恰如作者在前言中指出的：“实际上联合国对这次会议的要求，显然是要确定我们应当干什么，才能保持地球不仅成为适合人类生活的场所，而且将来也适合子孙后代居住。”

70年代的这三份报告在可持续发展思想的酝酿方面，有其显著的特点：一是突破了感性的局限，进入到了理性、冷静的思考；二是突破了地域的局限，将人类面临的困境扩展到全球，认为这是人类面临的共同问题，即全球问题；三是开始突破悲观恐惧气氛的笼罩，面对日益深重的全球问题，试图寻找人类今后的对策；四是开始突破环境问题的框框，将环境问题与全球经济、社会方面的问题联系起来考虑。

80年代一开始，可持续发展的概念便“破土而出”，直至1987年被给予明确的定义，成为一个全世界人民都乐于接受的、使用频率极高的术语。1980年，国际自然保护联盟（ICUN）、联合国环境规划署（UNEP）、全球野生动物基金会（WWF）共同出版了《世界自然保护战略：为了可持续发展的生存资源保护》一书，首次提出了可持续发展的概念。由于提出者是三个国际组织，所以此书一经问世，就产生了很大影响，得到了人们的广泛

响应。在这本书中，最基本的视角是生物圈的保护。初次亮相，就已经为这个概念定下了基调。

1983年，联合国秘书长授命时任挪威首相的布伦特兰夫人组建一个独立的特别委员会，即环境与发展委员会，了解1972年以来全球环境保护的情况，并为环境与发展大会做舆论政策方面的准备。以布伦特兰夫人为主席的联合国环境与发展委员会组织了21个国家的专家到世界各地考察，前后历经900天，做出了艰难的努力，于1987年4月发表了题为《我们共同的未来》的报告。这份报告明确指出：“需要有一条新的发展道路，不是一条仅能在若干年在若干地方支持人类进步的道路，而是一直到遥远的未来都能支持全球人类进步的道路。因此，‘可持续发展’不仅是发展中国家的目标，而且也是工业化国家的目标。”此报告问世之后，在全世界引起了广泛关注。加拿大学者肯内斯·哈尔称赞它是“关于可持续发展的第一个国际宣言”。俄国学者奥尔加·比柯娃则说：“本书对环境变化问题做了透彻分析，尤其重要的是，它成了可持续发展的路标。”确实，这份报告好比一面旗帜，引导人们从资源和环境的视角研究发展问题。

尽管《我们共同的未来》中的观点有颇多值得商榷之处，但它无疑是了解和研究可持续发展的一个不可回避的里程碑。比如，该报告认为：“可持续发展是既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。”从字面含义上很难看出这种发展与以往的发展在本质上有何不同。“需要”是个包罗万象的词。当代人的需要是什么？后代人的需要是什么？精神上的，还是物质上的？“满足”又是一个含糊不清的词，“多少算够”？完全满足了，发展的动力又何在？另外，有的需要即使现在得到了充分满足，也不会损害后代人的利益；有的需要即使现在还没有得到满足，却已经对后代人造成了危害。实际上，定义中的需要指的是物质需要，特别是与环境、资源紧密相连的物质需要。该书明确指出：“环境保护是可持续发展思想所固有的特征，它集中解决环境问题的根源。”因此，无论如何去拓展可持续发展的内涵，它的基本视角还是环境。从这个视角出发，人们对可持续发展思想的认识不断深化。总体而言，其发展大致可以分为以下三个阶段。

（一）初期阶段

在这个阶段，以《我们共同的未来》为代表，人们对可持续发展内涵的认识可概括为以下3点。

1. 环境问题的根源是发展不足和发展目标、过程所不曾料到的后果。虽然一原因隐含了对发展方式的质疑，但基本上没有触及到发展的实质问题相反，确认发展是必要的，在其中，经济发展最为重要。

2. 可持续发展要保证环境的可持续性和经济的增长。所谓环境的可持续性，实质上指的是环境作为资源可被人类持续利用。所谓发展，仍然指的是经济的增长。环境的可持续性最终是为了实现经济的可持续发展。实现了经济的可持续发展，就为满足发展中国家人民的基本需要——粮食、衣服、住房及就业或更进一步满足全人类较好生活的愿望提供了必要的物质基础。

3. 可持续发展这一定义隐含着一个伦理色彩较重的内容，即公平。这是一个强调得最多又最难把握的内涵。首先，这一概念潜在的论断说明过去的发展模式是不公平的，尤其在当代人与后代人之间。这种不公平体现在我们消耗了过多的资源，破坏了环境，使得后代人不得不生活在一个资源匮乏与环境恶化的状态中，从而不得不花很大的代价去治理前代人遗留下的环境问题。代际不公平问题是关注的焦点，但要解决这一问题，就必然要去关注代内不公平的问题。只有解决后者，才能解决前者。理由在于代内不公平是环境问题的重要原因。“这种不平等是地球上的主要‘环境’问题，也是重要的‘发展’问题。”这句话意味着人类认识到：其一，代内不公平是原有的发展模式和此种发展模式的政治、经济和社会结构造成的；其二，贫穷是不平等发展的后果，也是环境资源压力不断加重的必然现象，贫穷问题的解决要在发展之中通过加速发展来实现。

（二）中期阶段

早期可持续发展的内涵提纲挈领，真正界定下来的内容很少，外延很大，为后续研究者留有大片领地。领地大，就必然会导致内涵多变。每个不同的研究角度均可以对这一概念做不同的理解。这种现象固然会对可持续发展最初的本意有所损害但却在某种意义上弥补了原概念的先天不足：伦理色彩较重，以至于内涵模糊，近似于乌托邦。

考察各研究方向对可持续发展内涵的认识，可以发现大多数认识的区别在于他们的研究方法和研究对象。因为，无论哪一种角度，都需要回答两个问题：一是发展的涵义，二是可持续的涵义。

对于什么是发展，这一时期的理解主要包括以下 3 方面。

1. 经济发展作为核心依然受到肯定，虽然唯经济增长论受到批判。此观点认为发展是可持续发展的核心，而经济发展又是其他一切发展的基础和

核心。对于“发展”和“增长”的区别，研究者更多地停留在理论层次，而在实际操作中还拿不出一套切实可行的措施。

2. 经济发展与整体发展的关系是争论的焦点。如果说发展是质的改善，那么这种改善就难以度量。怎样知道从一种形态到另一种形态的改变就是“进步”而不是“倒退”？如果将社会视为整体的代名词，那么社会发展就是最高的原则。考虑到上面说的发展难以度量，社会发展就变成社会变迁的另一种说法。而经济发展是因为有增长可衡量，才是可以谈论的。

3. 发展是一个过程还是一个目标？或者既是过程又是目标？或者发展只是一个动态趋势？如果发展是一个过程，又如何去判定它朝向哪个方向？如果是一个目标，又如何判定它是“进步”的？由于这些问题得不到解决，可持续发展之“发展”研究就不得不求助于对“可持续性”的理解。

可持续性是指某一客观事物可以持久或无限地维持或支持下去的能力。可持续发展正是在这一点上才不同于其他的“发展”涵义。这一时期，研究者均把注意力集中在这一点上。早期研究从环境的可持续出发，重点强调发展不可损害环境。后期因将发展的概念拓宽至社会、经济及环境三者，因而出现社会可持续发展、经济可持续发展及环境可持续发展的说法，同时强调三者的整合。围绕什么是可持续性，又有多种研究角度。例如有福利不递减、自然资本和环境资本总存量控制在可承受的限度内、负熵及污染零排放等说法。也有由研究生态系统的结构和功能进而推广到人类社会中或把人类社会包含在生态系统中进行考察的研究。这些研究得到某些结论，如认为适度人口、满足基本需求消费品生产，以及活动范围限制在一定的环境承载力内等，是可持续发展的必要条件等。

（三）近期研究

近期的研究表现出“可持续发展”的内涵在向两个方向演变。一是继续加深其伦理色彩，引起社会学、经济学、政治学、人文地理学及文化人类学等的关注，从而形成一个新的特殊的研究视角。环境问题的持续恶化趋势迫使各门学科重视检视自己的基本问题和研究范式。环境问题从“一个问题”转而为“所有问题”，“可持续发展”从“伦理学的新标准”成为“道德的最高准则”。当然，在解决这些问题时，难题丛生。二是向最初的环境侧面回归，定位在解决环境问题的方法上。强调技术的亲环境性、强调发展政策、强调制度的转变等，所有这一切都是为了保证环境的可持续性。

截至目前，可持续发展的基本理论还在进一步的探索和形成之中。已经

初具雏形的理论流派大致可以分为以下 4 种。

1. 资源永续利用理论。这派理论的认识论基础在于：认为人类社会能否可持续发展决定于人类社会赖以生存发展的自然资源是否可以被永远地使用下去。基于这一认识，该流派致力于探讨使自然资源得到永续利用的理论和方法。

2. 外部性理论。这派理论的认识论基础在于：认为环境日益恶化和人类社会出现不可持续发展现象和趋势的根源，是人类迄今为止一直把自然（资源和环境）视为可以免费享用的“公共物品”，不承认自然资源具有经济学意义上的价值，并在经济生活中把自然的投入排除在经济核算体系之外。基于这一认识，该流派致力于从经济学的角度探讨把自然资源纳入经济核算体系的理论和方法。

3. 财富代际公平分配理论。这派理论的认识论基础在于：认为人类社会出现不可持续发展现象和趋势的根源是当代人过多地占有和使用了本应属于后代人的财富，特别是自然财富。基于这一认识，该流派致力于探讨财富（包括自然财富）在代际之间能够得到公平分配的理论和方法。

4. 三种生产理论。这派理论的认识论基础在于：人类社会可持续发展的物质基础在于人类社会和自然环境组成的世界系统中的物质流动保持通畅并构成良性循环。他们把人与自然组成的世界系统的物质运动分为三大“生产”活动，即人的生产、物资生产和环境生产，致力于探讨三大生产活动之间和谐运行的理论和方法。

二、联合国推进可持续发展的努力

可持续发展思想的提出与深化彻底地改变了人们传统的发展观，也深刻地改变了人们的生活方式、生产方式和组织方式。在此过程中，以联合国为代表的国际组织发挥了重要的作用，为推进世界的可持续发展做出了重要的贡献。

（一）联合国人类环境会议

1972 年 6 月 5 日至 16 日，联合国人类环境会议在瑞典首都斯德哥尔摩召开。113 个国家和地区派出的代表汇聚一堂，共同讨论人类环境面临的问题。刚刚打开外交封锁状态的中国，在周恩来同志的大力支持下，也派出代表团参加了此次会议，促使中国的环境保护事业进入了一个新的发展时期。

在人类环境会议上，人类第一次将环境问题作为主题纳入世界各国和国际政治的事务议程。大会向全球呼吁，现在已经到达历史上这样一个时刻：我们在决定世界各地的行动时，必须更加谨慎地考虑人类行为对环境的影响。由于无知、冷漠或贪婪，我们已经并正在给人类安身立命的环境造成巨大的损失。因此，保护和改善环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重要问题，是世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任，也是人类的紧迫目标。

《关于人类环境的斯德哥尔摩宣言》（以下简称《人类环境宣言》）是这次会议讨论的主要文件。这份宣言原是由美国、日本等 27 国在会前起草的，没有反映发展中国家的要求。不少发展中国家的代表对这个草案提出了不同意见，要求修改。经过热烈的讨论、争论，大会最终就人类必须保护环境达成了一定的共识，在《人类环境宣言》中发表了 7 条申明和 26 项共同原则。其中最值得关注的是，宣言提出了两类不同的环境问题：一是发展中国家的环境问题，一是发达国家的环境问题。前者主要是因为发展不足造成的，后者主要是因为经济的高度畸形发展和生产方式的奢侈浪费造成的。两类环境问题具有不同的性质，因此要采取不同的解决办法。这是对世界环境问题的正确表述，把有关“经济原点发展”、“技术原点发展”的辩论引向了健康的方向。

大会还通过了一份重要文件——《人类环境行动计划》。根据这项计划的建议，第 27 届联合国大会规定每年 6 月 5 日为“世界环境日”。1973 年 1 月，联合国大会决定成立联合国环境规划署，负责处理联合国在环境方面的日常事务；1975 年，联合国教科文组织与联合国环境规划署联合开始实施环境教育国际计划。

联合国人类环境会议唤醒了人类的环境意识，是人类对环境问题认识的转折点。尽管这次大会讨论的环境问题只集中在环境污染上，而且就环境污染谈环境污染，对环境问题的解决途径并没有达成共识，但是它正式吹响了人类共同向环境问题挑战的号角，在人类迈向可持续发展的道路上立下了第一块里程碑。

（二）联合国环境与发展会议

从 1972 年到 1992 年，尤其是 20 世纪 80 年代以来，国际社会关注的热点已由单纯重视环境问题逐步转移到关注环境与发展的关系上来。人类逐渐认识到：脱离发展谈环境，永远是知其然不知其所以然；只有在发展中、通

过发展、为了发展，环境保护才可能实现，才可能成为人类的实际行动。在这种背景下，1992年6月联合国在巴西里约热内卢召开了环境与发展大会。本次大会盛况空前，是联合国建立以来召开的最大规模的会议。有183个国家派出了代表团（截至1992年6月联合国的成员国只有179个，至少有4个国家还未加入联合国就参加了这次大会），还有70个国际组织的代表出席了会议，102位国家元首或政府首脑到会讲话。

此次大会成果丰富，通过和签署了三项文件和两项公约：《里约环境与发展宣言》（《里约宣言》）、《21世纪议程》、《关于森林问题的原则声明》、《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》。这些文件要求发达国家承担更多的义务，同时也照顾到发展中国家的特殊情况和需要。在其中，《里约宣言》集中体现了国际社会所达到的对人类环境问题的更高认识，其主要内容是关于环境与发展问题的27条原则；《21世纪议程》则是一个行动方案，旨在建立一个国际社会共同认可的工作规则，并为各国提出相应的目标、活动和实施手段，它要求在国家、区域和国际等各个层次上兼顾环境与发展，并为此做了体制和资金安排。

这次会议在人类迈向可持续发展的道路上立下了第二块里程碑，在多个方面取得了重大突破。

1. 改变了人们对环境问题的认识，扩大了环境问题的范围，使人们认识到环境问题不仅仅是环境污染问题，从全球来看，生态破坏比环境污染更严重。对环境污染问题，从尾端治理发展到综合防治，并开始实行建设项目环境影响评价制度和污染物排放总量控制制度。

2. 冲破了就环境论环境的狭隘观点，开始把人口、资源、环境与发展紧密结合起来考虑。承认环境问题与发展问题之间具有密不可分的联系。认识到人类不仅处在环境问题的中心，而且处在发展问题的中心；要保护和改善地球环境，必须解决发展问题，尤其是要消除贫困，改变生产和消费方式。

3. 在国际环境合作问题上，提出建立新的公平的全球伙伴关系，主张各国以这样一种伙伴精神进行合作，共同解决人类面临的环境与发展问题，并责成各国进行持续不断的建设性对话。

4. 在社会经济发展模式上，提出了人类社会与经济的新模式，即可持续发展模式，强调了这一模式中的社会机制、国际合作和地区发展中的实践创新，为各国和国际社会的环境保护和社会经济发展勾画了相应的实践路径，并明确指出实现可持续发展的基本途径是：改变传统的生产和消费方

式，推行正确的人口政策。

5. 在环境退化的历史责任问题上，确定了各国负有“共同的但有区别的责任”，既要求各国对保护全球环境共同做出努力，又要求发达国家做出更大的与他们的工业化对全球环境带来的巨大破坏相一致的努力。

6. 启动了停滞多年的南北对话，使南北双方环境与发展的要求相互协调，体现了公平原则。关于向发展中国家提供新的、额外资金和以优惠条件转让环境有益技术的原则，最终达成协议，并在会议闭幕式上通过。

7. 维护了国家主权和经济发展权等重要原则。全球环境保护不能成为干涉别国内政的借口，也不能因为强调环境保护而否定别国的经济发展权。反对将环境保护作为新的贸易壁垒和歧视的手段，要求尽可能以国际协调一致的环境措施来解决环境问题。

（三）可持续发展世界首脑会议

在 1992 年联合国环境与发展大会上，国际社会通过了《21 世纪议程》，这是前所未有的可持续发展全球行动计划。《21 世纪议程》载有 2500 多条各式各样的行动建议，包括如何减少浪费性消费、消除贫穷、保护大气层、海洋和生物多样性以及促进可持续农业的详细建议。然而，在接下来的 10 年里，世界在环境与发展领域里的进展极其让人失望。以全球可持续发展为目标的《21 世纪议程》等重要文件的执行情况并不良好，真正制定国家《21 世纪议程》并实施的只有中国等少数几个国家。《21 世纪议程》的实施还遇到很多障碍，发达国家要求大力加强环境保护，却不愿承担调整生产和消费方式的责任，甚至不愿承担自己的全球责任。而且，1992 年里约大会期间和会后达成的若干多边环境协议一直没能充分得到实施。在里约会议上，大多数发达国家承诺提供占国民生产总值 0.7% 的官方发展援助，但近年来这方面的援助不仅没有增加，反而减少了，发达国家在转让先进技术方面也表现得十分消极。在有些领域，一些原有的问题反而变得更加严重，比如贫困人口不断增加、南北差距日益增大、自然环境继续恶化等。为了清除这些可持续发展道路上的障碍，联合国在 2000 年第 55 届大会上做出决定，召开可持续发展世界首脑会议。

经过一年多的认真准备，可持续发展世界首脑会议于 2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日在南非约翰内斯堡举行。由于这次会议是在 1992 年里约首脑会议 10 年之后召开的，因此也被称为“里约 +10”。104 位国家元首或政府首脑、193 个国家和政府间组织的 1 万多名代表、8000 多名非政府组织和工商

界的代表、4000多名记者参加了这次高举可持续发展行动大旗的历史盛会。

这次大会以“人、星球和繁荣”为主题，全面审议了1992年环境与发展大会所通过的《里约宣言》、《21世纪议程》等重要文件和其他一些环境公约的执行情况，强化了可持续发展的观念，强调了贫穷、环境与自然资源之间的重要联系，并对1992年环境与发展大会忽略的问题（比如能源、生产与消费模式）给予了更多的关注。

与1972年斯德哥尔摩会议、1992年环境与发展会议类似，此次大会也发表了一份宣言，即《关于可持续发展的约翰内斯堡宣言》。新宣言开宗明义，重申了与会各国共同推动可持续发展的承诺。当然，此次大会与众不同的是，国际社会对环境与发展问题的讨论，已走出了一般性的议论和发表原则宣言的阶段，开始进入到制定一些具体化和量化的政策及实施阶段。这突出表现在两点上：一是大会宣布了300多项合作项目；二是制定了《可持续发展世界首脑会议实施计划》，详细指出了需要采取行动的优先领域。在联合国秘书长科菲·安南的提议下，与会各国达成一致意见，表示要在以下5个优先领域尽快采取行动。

1. 水与卫生领域。清洁的水和卫生保障对于人类健康和自然环境是十分必要的，但世界上仍然有10亿多人缺乏安全的饮用水，20亿人缺乏适当的卫生保障。为此，各国政府在大会上再次确认了《千年发展目标》中的有关内容，即到2015年时将缺乏安全饮用水的人口数量减少一半，同时还确定了一个新目标，即到2015年时将缺乏适当卫生保障的人口数量减少一半。

2. 能源领域。目前，全球约有20亿人用不上电，仅依靠传统能源烧火做饭。在大会上，各国承诺要增开渠道以让更多人用上现代能源，利用高新技术以提高能源利用效率，更多地利用可再生能源。各国还同意支持《为了非洲发展的新伙伴关系》中设立的目标，即在20年内确保35%的非洲人获得现代能源。

3. 健康领域。各国政府再次确认了《千年发展目标》中的有关内容，即到2015年时，要将5岁以下婴幼儿儿童的死亡率减少2/3，将母亲死亡率减少3/4；再次承诺到2005年时，在那些受艾滋病影响最严重的国家，将15—24岁受感染人口的数量减少1/4；要大力防治疟疾、肺结核等流行疾病。参会各国政府还确立了一些新目标：到2020年时，要确保化学品的生产和使用不再危害人类健康和环境；加强大气污染防治的合作；提高发展中国家获得环境友好替代产品的能力，使他们到2010年时不再使用消耗臭氧

层的化学品。

4. 农业领域。与会代表呼吁每个国家在保护现有的农业生产能力不受损害的基础上,进一步扩大农业生产能力,其手段包括开发半贫瘠土地和山区土地,采用工业化生产和多种经营方式,促进农业生产,以减轻贫困和饥饿,推动经济发展和保护环境。与会各国提议为《防治荒漠化协定》的执行提供资金和支持,还同意到 2005 年时为非洲实施食品安全战略。

5. 生物多样性和生态管理领域。鉴于全球生物多样性持续减少和生态系统继续恶化的现状,与会各国政府承诺:到 2010 年时,大幅度减少生物多样性消失的速度;转变当前自然资源退化的趋势;到 2015 年时,将渔业产量最大限度地恢复到可持续发展的水平;到 2004 年时,防止、消除非法或违规的捕捞;到 2012 年时,建立一个海洋保护区的代表联系网络;到 2004 年时,发起行动以执行《保护海洋环境免受陆源污染的行动计划》。

三、中国可持续发展战略的实施

1992 年联合国环境与发展大会之后,中国有效地实施了可持续发展战略,在经济、社会全面发展和人民生活水平不断提高的同时,人口过快增长的势头得到控制,自然资源保护与管理得到加强,生态保护与生态建设步伐加快,部分城市和地区环境质量有所改善。10 多年来的实践表明,实施可持续发展战略适合于中国人口众多、人均资源少、生态环境脆弱的国情。

(一) 中国可持续发展战略的确立

1992 年 6 月,联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢开幕,李鹏同志代表中国政府在《里约宣言》上签字,并且承诺中国将认真履行大会所通过的各项文件。会后仅仅两个月,国务院就批准发布了《中国环境与发展的十大对策》,明确指出走可持续发展道路是中国当代以及未来的必然选择。同年 8 月,中国政府成立了跨部门的中国 21 世纪议程领导小组及其办公室,随后还设立了具体管理机构——中国 21 世纪议程管理中心,该中心在国家发展计划委员会(现名为“国家发展和改革委员会”)和国家科学技术部的领导下,负责制定并组织实施《中国 21 世纪议程》。有 52 个部门、社会团体及 300 余名专家参与编制了《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、资源、环境与发展白皮书》。在编制过程中,组织单位反复征求了国内各部门的意见,联合国开发计划署还几次派出专家组来华协助修改文本。先

后经过 5 次修改,《中国 21 世纪议程》于 1994 年 3 月 25 日经国务院第 16 次会议讨论通过。它是世界上第一部高水平的国家级 21 世纪议程,规划了中国可持续发展的蓝图,表达了中国人民走向 21 世纪和争取美好未来的信心和决心。

1994 年,中国政府制定《国家“八七”扶贫攻坚计划》,要求用 7 年左右的时间,基本解决农村 8000 万贫困人口的温饱问题。1995 年 8 月,我国第一部流域治理法规《淮河流域水污染防治暂行条例》颁布实施。1995 年 9 月,江泽民总书记在中国共产党十四届五中全会的讲话中提出,“在现代化进程中,必须把实施可持续发展作为一项重大战略。”1996 年 3 月 17 日,第八届全国人民代表大会第四次会议批准了《中华人民共和国经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》,把可持续发展作为一条重要的指导方针和战略目标,明确做出了中国今后在经济和社会发展中实施可持续发展战略的重大决策。

(二) 中国实施可持续发展战略的重大进展与成就

自从 1996 年可持续发展正式被确定为国家战略之后,中央更加重视可持续发展战略的实施。1997 年 3 月,中央在北京召开第一次中央计划生育与环境保护工作座谈会,以后每年举行一次,并于 1999 年进一步扩大为中央人口、资源、环境座谈会。许多部委将可持续发展战略体现在各级规划或计划之中,先后制定了本行业的 21 世纪议程或行动计划,并将其纳入行业的“九五”计划和“2010 年远景目标”,以及具体行动计划中。与此同时,全国各地积极推进可持续发展战略的实施,将《中国 21 世纪议程》纳入到当地的发展规划和计划中。全国 25 个省(区、市)成立了地方 21 世纪议程领导小组并设立了办事机构,半数以上的省(区、市)制定了地方 21 世纪议程和行动计划。经过各级政府、广大企业以及社会公众的努力,中国可持续发展战略的实施取得了一系列积极的进展,主要表现在:

1. 初步形成可持续发展法律体系。截止到 2001 年底,国家制定和完善了人口与计划生育法律 1 部,环境保护法律 6 部,自然资源管理法律 13 部,防灾减灾法律 3 部。与此同时,加强了可持续发展相关法律法规的宣传教育 and 实施监督。国务院制定了人口、资源、环境、灾害方面的行政规章 100 余部,为法律的实施提供了一系列切实可行的制度。全国人大常委会专门成立了环境与资源保护委员会,在法律起草、监督实施等方面发挥了重要作用。国家加大了资源、环境、灾害领域执法力度,坚决查处各种违法和犯罪的行

为，法律的权威性显著提高。尤其值得提出的是，2002年10月九届全国人大常委会第三十次会议通过的《环境影响评价法》，已从2003年9月1日开始施行。这部法律在对建设项目进行环境影响评价的基础上，进而把政府行为也纳入到了法律规范的范围中，力求从决策的源头防止环境污染和生态破坏。从项目评价进入到战略评价，是我国环境立法最为重大的进展，标志着我国环境与资源立法进入了一个新阶段。

2. 通过国家发展计划实施可持续发展战略。“九五”（1996—2000年）计划明确提出可持续发展是中国推进现代化建设的重大战略，生态建设与环境保护投资达到3800亿元，比上一个五年计划期间增长了1.75倍。“十五”（2001—2005年）计划具体提出了可持续发展各领域的阶段目标，并专门编制和组织实施了生态建设和环境保护重点专项规划。除此以外，在社会和经济的其他领域也都全面地体现了可持续发展战略的要求。

3. 建立协调机构，推进可持续发展战略的实施。1992年，中国政府成立了由国家发展计划委员会和国家科学技术委员会牵头的跨部门的制定《中国21世纪议程》领导小组及其办公室，指导各部门制定行业的21世纪议程或行动计划。2000年，制定《中国21世纪议程》领导小组更名为全国推动可持续发展战略领导小组，由国家发展计划委员会担任组长，科学技术部担任副组长。领导小组在《中国21世纪议程》基础上，组织有关部门编制了《中国21世纪初可持续发展行动纲要》，提出了我国可持续发展的目标、重点领域和保障措施。2002年，由国家发展计划委员会牵头组成编写小组，编制并向约翰内斯堡可持续发展世界首脑会议提交了《中华人民共和国可持续发展国家报告》。这既是1996年后中国实施可持续发展战略情况的总结，又是进一步推进我国可持续发展的重要指导性文件。

4. 国民经济持续、快速、健康地发展。国内生产总值由1992年的26638亿元，增长到2002年的102398亿元；在经济持续增长和效益改善的基础上，财政收入由1992年的3483亿元，增加到2002年的18914亿元；积极开展国际合作，扩大对外贸易，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；产业结构调整取得了积极进展，经济结构逐步优化；单位GDP的资源消耗和污染物排放量降低，经济增长模式正在由粗放型向集约型转变。

5. 人口增长过快的势头得到遏制，人口素质显著提高。经过多年的努力，人口自然增长率由1992年的11.60‰下降到2002年的6.45‰。这标志着中国在较低收入的条件下，在发展中国家率先进入低出生率、低死亡率、

低自然增长率阶段，实现了人口转变的重大历史性飞跃。在控制人口数量的同时，人口素质也有所提高。全国基本实现了普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的教育目标，中等职业教育有了进一步的发展，高等教育规模显著扩大。城乡居民收入持续增长，居民受教育程度和健康水平显著提高，医疗卫生服务体系不断健全。妇女与儿童事业取得明显进步，养老保险与医疗保障制度逐步完善。

6. 环境污染治理取得阶段性成果，生态环境建设步伐加快。“九五”期间，国家确定的“三河”（淮河、辽河、海河）、“三湖”（太湖、滇池、巢湖）“两区”（酸雨控制区、二氧化硫控制区）“一市”（北京市）污染防治工作全面启动并取得很大成效。同期，重点地区的生态环境建设进一步加强，其中重点加强了长江上中游、黄河中游等地区的水土保持工程建设。1998年以来，国家进一步加大了天然林资源保护和林草植被建设力度，推行了“退耕还林（草）、封山绿化、以粮代赈、个体承包”政策，开展了重点地区生态环境建设和综合治理工程。国务院还批准了《全国自然保护区规划》和《全国生态环境建设规划》。到2000年，全国已有封山育林面积3019万公顷，12个省（区）达到了国家规定的减荒标准，使180万平方千米的国土基本实现了消减宜林荒山。

7. 国际合作得到加强。中国政府重视开展可持续发展领域的多边、双边和地区合作，为全球的环境与发展事业做出了积极贡献。在履行以及签署并批准的国际环境公约中，中国加强了履约活动的统筹协调和组织管理，积极利用国际环境公约提供的有利条件引进技术和资金。据统计，中国是目前利用全球环境基金（GEF）数额最多的国家。从1991年GEF运行以来，至2001年6月，我国获准实施、正在实施或将要实施的项目有30多个，利用基金2.3亿美元。为了进一步促进《中国21世纪议程》的国际合作，1996年中国政府与联合国开发计划署联合组织召开了第二次《中国21世纪议程》高级国际圆桌会议。《中国21世纪议程》优先项目计划得到了国际社会的广泛关注和积极响应，共有31个国际组织、金融机构、外国政府以及公司企业积极支持和参与了优先项目计划的实施，总计有70个优先项目开始启动执行，占总项目数的54.7%。在已启动的项目中，累计投入资金19.45亿美元，其中中方投入12.6亿美元，占总投入的64.8%；外方投入6.85亿美元，占总投入的35.2%。

第二章

可持续发展教育：实现可持续发展战略的基础工程

党的十六大报告从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的高度，对我国 21 世纪头 20 年经济建设、政治建设和文化建设的发展进行了全面阐述，为我国进一步实施可持续发展战略指明了前进方向。报告明确指出：“走新型工业化道路，大力实施科教兴国战略和可持续发展战略。”作为党和政府一贯主张和推进的重要国家战略，可持续发展战略在党的十六大上再一次被强调和重视，必将对我国未来发展道路产生重要的导向作用。从“三个代表”重要思想的高度加以审视，进一步落实可持续发展战略对加快发展先进生产力、大力推进社会主义先进文化建设与实现广大人民群众根本利益，具有十分重要的意义。实施可持续发展战略是一项需要数以千万计的专门人才和数以亿计的劳动者共同参与的伟大事业。各类专门人才和广大劳动者可持续发展意识与能力状态如何，直接影响着可持续发展战略落实的质量。由此可见，开展可持续发展教育是实现可持续发展战略的奠基工程。

一、落实可持续发展战略需要实施可持续发展教育

按照党的十六大报告的论断，在全面建设小康社会需要实现的四个方面的奋斗目标中，“可持续发展能力不断增强”是一个重要的组成部分。纵观近 10 年两次党的代表大会报告的主要内容，从将可持续发展确定为国家战略到将“可持续发展能力不断增强”确定为国家经济社会发展指标与前进目标，这标志着中国共产党人对可持续发展这一当代人类发展重大问题有了更加深刻与具体的认识，对于在社会主义初级阶段稳健推进我国社会生产力和现代化建设的规律有了更加自觉与稳健的把握。