



## 《中国 21 世纪议程》： 迎接挑战的战略抉择与实践探索<sup>\*</sup>

王伟中

(中华人民共和国科学技术部 北京 100862)

**摘要** 制定《中国 21 世纪议程》是中国发展必然的战略选择,是中国履行联合国环发大会精神的重要举措。近 20 年来,我国立足基本国情,积极推进《中国 21 世纪议程》的实施,探索实践中国特色的可持续发展道路,做出了巨大努力,在发展经济、消除贫困、节约资源、保护环境等领域取得了举世瞩目的成就,对全球可持续发展做出了重要贡献。随着世情国情的深刻变化,我国进一步实施可持续发展战略面临着新的挑战,发展中不平衡、不协调、不可持续的问题依然严峻,发展的任务仍然十分艰巨。我们应该坚持以科学发展观为统领,坚定不移地走中国特色的可持续发展之路,充分把握全球绿色技术创新迸发的历史机遇,切实加快经济发展方式的转变;坚持共同但有区别责任的原则和合作共赢的理念,积极参与全球可持续发展治理,促进世界的可持续发展、和谐发展。

**关键词** 《中国 21 世纪议程》,可持续发展,挑战,里约+20

DOI: 10.3969/j.issn.1000-3045.2012.03.003



科学技术部副部长王伟中

1992 年,联合国在巴西里约热内卢召开了具有里程碑意义的“环境与发展大会”,这是世界历史上有着深远影响的重大事件,大会倡导的可持续发展理念标志着人类发展观的根本转变,是工业革命以来对人

类影响最深、最广的一场变革。中国作为世界最大的发展中国家,一直积极地推动这场历史性的变革,投身于全球可持续发展行动,为保护“我们共同的家园”进行着不懈的努力。中国伴随着全球可持续发展战略行动经历了 20 年的探索和实践,取得了举世瞩目的成就。今年是联合国环发大会召开 20 周年,联合国将在里约热内卢召开可持续发展大会,大会将成为继 1992 年联合国环发大会和 2002 年世界可持续发展首脑会议之后,全球可持续发展领域的又一次大规模、高级别的盛会。围绕“可持续发展和消除贫困背景下的绿色经济”、“可持续发展的机制框架”两大主题,大会将评估全球可持续发

<sup>\*</sup> 收稿日期 2012 年 5 月 3 日

展取得的进展、存在的差距,积极应对新挑战,并努力推动形成新的政治承诺。笔者有幸参加了我国筹备 1992 年联合国环发大会的相关工作和 2002 年世界可持续发展首脑峰会,参与了《中国 21 世纪议程》的制定与实施。在“里约+20”即将到来之际,本文将回顾 20 年来《中国 21 世纪议程》的实施进展,分析在全球化背景下深入推进中国可持续发展面临的新形势和新挑战,并就进一步实施可持续发展战略提出几点建议。

## 1 《中国 21 世纪议程》产生的背景

### 1.1 1992 年《21 世纪议程》的提出,标志着人类发展理念与方式的历史性转变

工业革命以来,人口剧增、资源过度消耗、环境污染、生态破坏等区域、全球性问题日益突出,对人类的生存和发展构成威胁。从 20 世纪 60 年代人类开始对日益严重的环境问题进行理性反思。《寂静的春天》、《增长的极限》、《人类环境宣言》等重要报告,有力地唤醒了人类的环保意识。但此后的 20 年,各国在处理环境问题方面仍就环境论环境,没有妥善处理发展与环境的关系,全球环境恶化的趋势没有得到有效抑制,反而还在不断加剧。1987 年,世界环境与发展委员会发表了著名的报告《我们共同的未来》,首次定义了“可持续发展”的概念,它标志着人类开始从对环境问题的思考转变为对发展方式的反思。1992 年,联合国环发大会召开,会议通过了《里约宣言》、《21 世纪议程》等重要文件,把可持续发展理念转化为具体的行动指南。《21 世纪议程》制定了全球实施可持续发展的目标和行动计划,首次把和平、发展和保护环境看成是一个互相依存、不可分割的整体,强调世界各国应在环境与发展领域加强合作,建立一种新的、公平的全球伙伴关系,走一条环保与发展相结合的道路。《21 世纪议程》的制定与实施,也标志着人类发展理念与方式的历史性转变,联合国《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》和《防治荒漠化公约》成为推动全球可持续发展行动的重要方面。

### 1.2 以发展为核心,走可持续发展之路是中国必然的战略选择

改革开放之初,邓小平同志提出“发展是硬道理”,把发展摆到了国家战略的核心,坚持以经济建设为中心,推动了中国经济的持续快速发展,以最短的时间解决了 10 亿人的温饱问题,取得了举世瞩目的成就。中国在发展过程中也遇到了环境与发展相矛盾的世界性难题。与发达国家相比,中国各种环境问题集中显现,社会发展滞后于经济发展,由于人口多、底子薄,人均拥有的水、矿产等资源相对较少,中国很快意识到必须跨越发达国家走过的“先污染、后治理”的老路,探索新的发展模式。另一方面,作为后发展国家,中国不具备发达国家在工业化、现代化过程中获取全球资源的优势,必须以自身最小的资源环境代价参与全球竞争,实现长远发展,需要寻求一条使自然、经济、社会复合系统持续、稳定、健康,兼顾当代人和子孙后代利益的发展道路,即可持续发展之路,走可持续发展的道路是中国发展战略的必然选择。为实施可持续发展战略,联合国环发大会召开后,在国务院的领导下,原国家科委、原国家计委会同 50 多个部门,组织 300 多名专家启动了《中国 21 世纪议程》的制定工作,历时两年,于 1994 年 3 月经国务院常务会议审议通过并发布了全球第一个国家级议程《中国 21 世纪议程——中国人口、环境与发展白皮书》,制定了中国跨世纪的可持续发展总体战略、目标、政策和措施。《中国 21 世纪议程》所确立的可持续发展目标体现了中国国情和发展中国家的特点,兼顾了发展的近期和远期目标,充分体现了经济、社会发展与人口、资源、环境的协调。中国走可持续发展道路是立足国情的战略选择之举,是顺应世界发展潮流之举。

### 1.3 在经济全球化进程中,走可持续发展之路体现了负责任大国形象

20 世纪 80 年代,在中国进行改革开放的同时,世界经济正呈现快速全球化的趋势。经济全球化把中国的经济发展与世界经济紧密相连,中国以自身有限的资源环境条件承接了国际产业的转移,承担



了“世界工厂”的角色。随着全球化的不断深入和发展,在全球资源环境问题日益严重的背景下,中国必须站在全人类的角度,以更积极、更开放的态度参与全球可持续发展合作。20世纪90年代的中国仍处在工业化和城市化的初期,人均GDP仅为全球平均水平的1/10。与发达国家相比,中国实施可持续发展的物质基础条件差距大,经济发展任务又十分艰巨,即便如此,中国主动落实里约精神,成为世界上第一个制定和实施《21世纪议程》的国家。作为一个人口最多的发展中大国,中国走可持续发展之路,克服困难、付出了巨大努力,既是自身发展的需求也是对世界的贡献。正像时任联合国开发计划署署长斯佩思指出的:“中国在推动全球《21世纪议程》实施中发挥了旗舰作用。”

## 2 20年来中国可持续发展的积极探索与实践

走可持续发展道路,世界上无经验可循。《中国21世纪议程》的制定与实施,标志着中国开启了可持续发展之路的探索与实践。

### 2.1 坚持理念创新,不断丰富和发展中国特色的可持续发展理论体系

《中国21世纪议程》制定后,根据世情和国情,中共十四届五中全会提出实现“九五”计划和2010年远景目标,关键是要实现两个根本性的转变,即经济体制“由传统的计划体制向社会主义市场经济体制转变,经济增长方式由粗放型向集约型转变”,并提出了全面实施科教兴国战略和可持续发展战略。进入新世纪,面对国际上信息化、经济全球化的大趋势和我国工业化快速发展的现实,中共十六大提出走“科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源得到充分发挥的新型工业化道路”。中共十六届五中全会进一步提出加快建设资源节约型、环境友好型社会,促进经济发展和人口、资源、环境相协调。随着发展中呈现的一系列新的阶段性特征,中共十七大提出全面落实科学发展观,即“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”,从强调“转变

经济增长方式”变为强调“转变经济发展方式”。科学发展观的提出,系统地回答了实现什么样的发展,怎样发展,靠谁发展,为谁发展和发展成果由谁共享等重大问题,从政治高度和科学的角度为我国实现可持续发展描绘了蓝图,指明了方向。

### 2.2 坚持宏观调控,努力解决短期利益与长期利益、局部利益与整体利益的协调问题

为了切实转入可持续发展的轨道,我国充分发挥社会主义制度宏观调控能力和集中力量办大事的优势,着眼长远和全局,大力加强结构调整,切实推进生产方式转变。“九五”时期,开始研究把《中国21世纪议程》纳入国民经济与社会发展计划中。“十五”以来,陆续实施了一系列强有力的宏观调控措施,如关闭“五小”、实施极为严厉的土地和水资源等管理制度、制定约束性的环境保护与节能减排指标、强制淘汰落后产能等。其中,仅“十一五”期间强制关停7210万千瓦小火电机组、淘汰了近4亿吨落后炼钢和水泥产能。进入“十二五”,国家除继续制定约束性的环境保护和节能减排指标外,将GDP增速调整为年均7%,并加快实施主体功能区战略等一批关系可持续发展全局的战略措施。我国持续实施30多年的计划生育政策累计少生4亿人,对全球人口与资源环境相协调做出了巨大贡献。

### 2.3 坚持能力建设,为可持续发展提供保障

环发大会后不久,国务院专门成立了制定《中国21世纪议程》领导小组(2001年更改为推进可持续发展战略领导小组)。成立中国21世纪议程管理中心,具体承担推进《中国21世纪议程》实施的日常管理工作。为提高可持续发展能力,开展了领导干部和公众的可持续发展宣传培训,“十一五”期间,仅中国科协组织的主题科普活动就达123万次,参与公众超过9亿人次,增强了公众的可持续发展意识。在体制机制方面,不断建立健全资源节约与环境保护的法律法规,实施环保产品认证制度,建立节能减排责任制,实行环保一票否决制等符合可持续发展目标的考核体系。国家高度重视科技进步和自主创新,从“九五”开始就在国家科技计划中不断增加资源开发与节约利用、生态环境保护

等领域的研发投入,制定并发布《可持续发展科技纲要(2001—2010)》,在新能源、节能环保等领域突破了一大批核心技术,是世界上水电、风电装机和太阳能热水器集热面积最大的国家。在防灾减灾方面,不断强化防灾抗灾基础能力、完善灾害应急管理体系,有效地应对了南方冰冻、长江洪涝、汶川大地震、玉树地震、西南地区特大干旱等重大自然灾害,防灾减灾能力大幅度提升。在试点示范方面,组织开展了可持续发展实验区建设工作。近年来,又陆续开展了“循环经济试点”、“低碳城市”、“低碳交通”、“生态示范区”、“‘两型社会’综合配套改革试验区”等试点示范工作,形成了一系列创新性的、符合区域和行业特点的可持续发展模式和机制。在国际合作方面,先后推出两批国际合作优先项目计划,以开放、合作、共赢的姿态,广泛吸引国外政府、企业和研发机构参与中国的可持续发展建设。

总之,过去 20 年是中国改革开放步伐最快的 20 年,是经济社会发展最快的 20 年,是成功应对国内外一系列重大风险和挑战的 20 年,也是中国可持续发展积极探索的 20 年。在这 20 年里,我们大力推进可持续发展战略的实施,在可持续发展的三大支柱方面都取得了积极的进展。例如,在经济发展方面,GDP 总量从全球第 11 位跃升至第 2 位,脱贫人口占全球脱贫人口的近 2/3;在社会进步方面,城镇化率由 26.41% 提高到 49.95%,覆盖城乡的基本社会保障制度逐步完善,全面普及了九年制义务教育;在生态环境保护方面,单位 GDP 能耗降低了 44.8%(按 1992 年不变价格计算),单位 GDP 水资源消耗下降了 80.3%(按 1992 年不变价格计算),森林覆盖率由 12.98% 增加到 20.36%。

### 3 新时期中国可持续发展面临的挑战

20 年来,虽然国际社会为促进可持续发展付出了努力,但是全球可持续发展依然面临严峻的挑战。2011 年全球人口已经超过了 70 亿,其中超过 10 亿人口没有摆脱贫困,将近 2/3 的国家还没有完成工业化、现代化过程,人类生存与发展的刚性需

求对地球资源与环境的压力还将继续加大。此外,相比 20 年之前,粮食安全、能源资源安全、环境风险、气候变化、公共卫生安全、重大自然灾害、全球公平、贫富差距等全球性问题仍然突出。与此同时,发达国家兑现自身承诺意愿下降与执行意愿不足等因素进一步加剧了这些全球性问题的压力。在这一系列全球性问题的背景下,中国未来的可持续发展还将面临新的挑战。

#### 3.1 中国的发展任务依然十分艰巨

尽管中国 GDP 总量已跃升至全球第二位,但中国作为发展中国家的典型特征十分明显,发展的任务依然十分艰巨。中国人均 GDP 仍排在全球百位左右,根据世界银行 2009 年统计数据,人均 GDP 不及全球平均的 1/2 和发达国家的 1/10;我国还有贫困人口 1.28 亿,且大多生活在自然条件较差的区域,消除贫困任务仍然艰巨;经济发展过度依赖投资和出口拉动,内需与消费性需求薄弱的局面没有根本扭转;重化工业比重偏高、服务业发展滞后、农业基础薄弱,以低端价值链为主要特征的产业结构没有根本转变;以企业为主体的技术创新体系仍未真正建立起来。中国覆盖全社会的社会保障体系刚刚建立,其中城镇基本养老和农村新型养老保险覆盖的人口在 2010 年仅为 38.4% 和 15.3%,保障水平还较低。劳动力的技能素质偏低,农村劳动力的转移就业压力较大。

#### 3.2 中国自然资源与环境对发展呈现刚性约束

中国占 52% 的国土面积是干旱、半干旱地区,自然环境脆弱。淡水、石油、铁矿石等重要资源的人均赋存量仅为全球平均值的 28%、7.7% 和 17%,而且大部分自然资源、能源主要分布在生态环境脆弱的西部地区,开采、利用与保护的成本较高。随着经济社会的发展,对我国资源和生态承载能力的挑战将加剧,且压力会长期存在。

#### 3.3 中国发展的外部环境更加复杂多变

中国未来的发展将面临发达国家在工业化、现代化过程中不曾遇到过的压力,绝大多数发达国家在能源资源价格较低的情况下实现了工业化、现代





化,而我国是在世界能源资源价格持续高位、与环境相关的贸易壁垒与日俱增的条件下来进行工业化过程的。世界经济复苏进程艰难曲折,国际金融危机还在发展,国际经济环境的复杂性与不确定性明显增加,对我国经济持续发展产生的负面影响还在继续。同时,我们面临着复杂的外部压力,国际社会期望我们承担更多的责任,甚至强加给与我们能力和发展阶段不相称的责任和义务。

#### 4 弘扬“里约精神”,迈向共同的未来

“里约精神”与可持续发展理念集中了人类知识和智慧,反映了人类未来发展的趋势,国际社会应坚持来之不易的共同理念。我们拥有同一个地球,共同的未来。国际社会应大力弘扬“里约精神”,坚持“共同但有区别的责任”等里约环发大会确定的各项原则,坚持经济、社会和环境三大支柱同步建设、同步发展,推动实现人类的全面、均衡、协调、可持续发展。

##### 4.1 坚持合作共赢理念,构建多样性、包容性的全球可持续发展框架

随着全球化进一步深入以及现代信息技术迅猛发展,世界已经融为一个整体。任何国家的发展都离不开世界,世界的发展也离不开任何一个国家。在气候变化、能源短缺等重大全球性问题面前,国际社会应化纷争为合作,通过合作实现共赢。只有坚持共赢的理念,才能实现发展与环境保护的同步。全球的可持续发展没有统一的模式,各国所处的发展阶段、发展水平和具体国情各不相同,应尊重各国可持续发展的自主权,由各国自主选择适合本国国情的可持续发展道路。发达经济体作为全球性资源环境问题的主要责任者,应切实担负起历史责任,为构建多样性、包容性的全球可持续发展框

架提供支持并创造有利的条件。

##### 4.2 以科学发展观为统领,坚定不移地走中国特色的可持续发展之路

实现可持续发展是长期、艰巨的任务,需要坚持不懈的努力。我们要深入贯彻落实科学发展观,坚定不移地走中国特色的可持续发展之路,积极探索和实践。加强科技进步和创新,深化对外开放与合作,大幅度提高资源环境利用效率,着力推动区域、城乡以及经济社会之间的协调均衡发展,努力实现稳增长、转方式、调结构、惠民生、促和谐的发展目标,积极推动中国和世界的可持续发展。

##### 主要参考文献

- 1 邓楠. 中国的可持续发展与绿色经济. 中国人口·资源与环境 2012 22(1):1-3.
- 2 王伟中主编. 冲突与融合. 长沙:湖南科学技术出版社, 2003,1-32.
- 3 周生贤主编. 生态文明建设与可持续发展. 北京:人民出版社、党建读物出版社 2011 4-5.
- 4 中国 21 世纪议程管理中心可持续发展战略研究组. 发展的基础:中国可持续发展的资源、生态基础评价. 北京:社会科学文献出版社 2004 270-280.
- 5 中国 21 世纪议程管理中心可持续发展战略研究组. 发展的影响力:全球视野下的中国角色. 北京:社会科学文献出版社 2009 139-163.
- 6 中国 21 世纪议程管理中心可持续发展战略研究组. 繁荣与代价:对改革开放 30 年中国发展的解读. 北京:社会科学文献出版社 2009 258-279.
- 7 郭日生. 《中国 21 世纪议程》的制定与实施进展. 中国人口·资源与环境 2007 17(5):1-5.
- 8 郭日生. 全球实施《21 世纪议程》的主要进展与趋势. 中国人口·资源与环境 2011 21(10):21-26.

#### China's Agenda 21: Strategic Choice and Practice Pursuing Sustainable Development

Wang Weizhong

(The Ministry of Science and Technology, P.R.C. 100862 Beijing)

**Abstract** The formulation of China's Agenda 21 is an inevitable choice for China's development and also an important

commitment in support of the spirit of United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). During the past 20 years, great efforts have been made in implementing China's Agenda 21 and pursuing the road of sustainable development based on unique Chinese conditions, with remarkable progress being achieved in the fields of economic development, poverty eradication, resources conservation and environmental protection, as a great contribution to global sustainable development. However, in the changing context both in the national and global scales, new challenges in implementing sustainable development strategy, in particular the imbalance, mal-coordination and un-sustainability have posed arduous obstacles during the development process. In the future, China needs to move forwards with guidelines of the Scientific Outlook on Development, and effectively promote the transformation of economic development pattern in the global context of green technology revolution, and actively participate in the global framework and governance of sustainable development with the view of common but differentiated responsibility principle and the concept of win-win cooperation.

**Keywords** China's Agenda 21, sustainable development, challenges, Rio+20

**Wang Weizhong** Vice Minister and Member of the Leading Party Group of MOST. He got his Bachelor's degree from the Department of Hydraulic Engineering, Tsinghua University in 1984. He was granted Master's Degree from the China Institute of Water Resources and Hydropower Research in 1987 and Ph.D in management from Tsinghua University in 2006. From 1987 to 1991 he worked in the Office of National Water Resources of the Ministry of Water Conservancy and Electric Power and later in the Department of Water Resources of the Ministry of Water Resources (MWR). From 1991 to 1998, he served as Deputy Director, Director and Assistant Director-General in the Department of Social Development of State Science and Technology Commission (SSTC). In 1995, he worked as a visiting analyst at the Country Study Program Office for Climate Change, Department of Energy of the United States. From 1998 to 2001 he was appointed as acting Director-General, Director-General of the Administrative Center for China's Agenda 21 (ACCA 21) and of the Life Science Development Center of the Ministry of Science and Technology (MOST). From 2001 to 2006, he was in charge of the Administrative Center for China's Agenda 21 (ACCA 21) as Director-General. He was Vice Mayor of Zhaotong city, Yunnan Province from 2004 to 2006. From 2006 to 2010, he worked as Director-General of the Department of Facilities and Financial Support of MOST. E-mail:qianxy@most.cn

王伟中 科学技术部副部长。1984 年清华大学水利工程系毕业,1987 年水利电力部水利水电科学研究院硕士研究生毕业。1987—1991 年在水电部全国水资源办公室、水利部水资源司工作。1991—1998 年任国家科委社会发展科技司副处长、处长、司长助理;1995 年在美国能源部国家气候变化研究办公室作访问分析家。1998—2001 年任中国 21 世纪议程管理中心和科学技术部生命科学技术发展中心代主任、主任(副局级);1998 年评为研究员。2001—2006 年任中国 21 世纪议程管理中心主任(正局级);2004—2006 年任云南省昭通市委常委、副市长(挂职)。2006—2010 年任科学技术部科研条件与财务司司长;2006 年获清华大学管理学博士学位。2010 年 4 月起任现职。E-mail:qianxy@most.cn