



中国可持续发展 20 年回顾与展望 *

杜 鹰

(中华人民共和国国家发展和改革委员会 北京 100824)

摘要 文章回顾总结了 1992 年联合国环发大会召开 20 年来中国在可持续发展领域取得的积极进展和基本经验,分析了面临的机遇与挑战,进而提出了中国推进可持续发展战略的思路及对策。

关键词 中国,可持续发展,成就,挑战,对策

DOI:10.3969/j.issn.1000-3045.2012.03.002



国家发展和改革委员会
副主任杜鹰

自 1992 年联合国环发大会以来,中国立足基本国情,积极应对国内外环境的复杂变化和重大挑战,将以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观确立为国家发展的根本指导思想,全面实施可持续发展战略。这一时期,是中国

经济保持平稳较快增长、经济发展方式深刻转变、人民生活水平显著提高、可持续发展能力不断提升的时期。同时我们也清醒地认识到,中国作为一个发展中国家,在可持续发展领域还面临着许多新的挑战。中国将在科学发展观的指引下,进一步转变发展思路,创新发展模式,着力解决发展中不平衡、不协调、不可持续问题,为全球可持续发展做出更

大贡献。

1 中国可持续发展的主要进展与基本经验

经济发展、社会进步、资源环境保护是可持续发展的三大支柱。20 年来,中国国民经济持续、快速、健康发展,综合国力明显增强,人民物质生活水平和生活质量有了较大幅度改善,教育、卫生、就业、社会保障等事业发展取得了显著成效,资源综合利用水平明显提高,主要污染物排放量有所下降,生态恶化的趋势得到初步遏制。中国在促进经济社会发展与资源环境相协调上取得了积极成效。

1.1 经济发展方式转变进程加快

20 年来,中国经济始终保持平稳较快发展,经济实力大幅增强,已成为全球第二大经济体、第一大出口国和对全球经济增长贡献最大的国家。与此同时,我们坚持走新型工业化道路,着力提高经济发展质量,推动经济结构战略性调整,经济发展方式明显优化。(1)经济发展的“三驾马车”更趋协调。通过大力构建扩大内需的长效机制,促进了我国经济由过分依靠投资、出口拉动向投资、出口、消费协

* 修改稿收到日期:2012 年 5 月 28 日

调拉动方向转变。内需对经济增长的贡献率不断提高,投资、出口、消费三大需求协调增长的态势初步形成。(2)三次产业结构不断优化。三次产业比例由 1992 年的 21.8%、43.4%、34.8%调整为 2010 年的 10.1%、46.8%、43.1%。农业现代化进程加快,综合生产能力不断增强,我们用占世界不足 10%的耕地和人均仅有世界水平 28%的水资源,养活了占世界 1/5 的人口。不断优化工业结构和布局,坚决淘汰落后产能,大力发展循环经济和低碳技术,支持产业技术改造、兼并重组和创新发展,推动战略性新兴产业快速成长,工业效率和竞争力明显提高。第三产业规模不断扩大,开放程度不断提高,2010 年服务业实现增加值 17.4 万亿元,对国民经济的拉动作用明显增强。(3)统筹区域和城乡发展步伐加快。区域发展差距扩大的势头得到有效遏制,2007 年以来,西部、中部、东北地区的增长速度相继超过东部地区,区域发展的协调性进一步增强。城镇化加速推进,2011 年我国城镇化率达到 51.27%,比 1990 年将翻了近一番,农民收入增长幅度连续两年超过城镇居民,标志着经济社会结构发生深刻变化。(4)扶贫开发事业取得明显成效。10 年来,贫困人口从 9 422 万人减少到 2 688 万人,贫困发生率由 10.2%下降到 2.8%,是最早实现联合国千年发展目标中“贫困人口比例减半”的国家。

1.2 促进人的全面发展成效显著

20 年来,我们坚持以人为本,促进人的全面进步,着力解决经济与社会发展一条腿长、一条腿短的问题,教育、科技、文化、卫生、体育事业全面进步。(1)人口实现长期均衡发展。中国坚持实施计划生育基本国策,人口增长速度逐步下降,2000—2010 年年均增长率为 5.7%,比 1990—2000 年下降了 5 个百分点,有力地促进了人口与资源环境相协调。(2)努力提高人口综合素质。全面实现了免费义务教育,青壮年文盲率下降到 1%以下。持续增加医疗卫生服务资源总量,提前实现了联合国千年发展目标确定的结核病控制目标。广播、电视综合覆盖率分别达到 96.8%和 97.6%,初步建成从国家一直

到村庄(社区)的六级文化信息资源共享服务网络。

(3)就业和社会保障水平不断提高。不断完善劳动力自主择业、市场调节就业、政府促进就业相结合的机制,每年新增就业逾千万人,失业率得到有效控制。基本建成覆盖城乡的社会保障网络,参加城镇基本养老、基本医疗的人数是 10 年前的 1.9 倍和 10.4 倍,覆盖面不断扩大,保障水平不断提高。(4)人居环境不断改善。城乡人均住房面积分别比 10 年前提高了 55.7%和 37.5%,加大城乡饮用水安全保障力度,提前 6 年实现联合国千年发展的饮水安全目标。

1.3 生态环境保护成绩突出

20 年来,我国不断加大资源节约和保护、生态建设和环境保护力度,能源消费强度大幅度降低,重要资源的保护与管理得到加强,环境质量有所改善。(1)资源可持续利用能力明显提升。万元 GDP 能耗从 1990 年的 5.32 吨标准煤下降到 2010 年的 0.81 吨标准煤,万元 GDP 用水量从 1993 年的 1 920 立方米下降到 2010 年的 190.6 立方米;大力发展可再生能源,目前已成为世界上水电、风电装机容量和太阳能热水器集热面积最大的国家。(2)环境保护取得积极进展。加强重点地区污染防治和综合治理,部分地区环境质量有所改善。2011 年,二氧化硫、化学需氧量排放总量比 2005 年分别下降了 16%和 14%。高度重视气候变化应对工作,依据自身国情做出了自主减排郑重承诺,为推动建立公平合理的应对气候变化国际制度做出了重要贡献。(3)生态质量有所改善。森林资源持续快速增长,森林覆盖率由 1990 年的 12.98%上升到 2010 年的 20.36%。荒漠化、沙化土地分别由上世纪末年均扩展 10 400 平方公里和 3 436 平方公里,扭转为年均净减少 2 491 平方公里和 1 717 平方公里。

中国可持续发展取得的成就,得益于中国政府坚持以科学发展观为统领,坚定不移地实施可持续发展战略,把自上而下的战略部署与自下而上的探索紧密结合,初步探索出了一条有中国特色的可持续发展道路。



1.3.1 坚持理论创新,不断丰富和发展可持续发展的理念

中国政府于1994年在世界上率先发布了中国的可持续发展战略行动计划即《中国21世纪议程》,1996年中国将可持续发展上升为国家战略并全面推进实施。进入新世纪以来,中国将科学发展观确定为经济社会发展的主要指导方针,并先后提出了资源节约型和环境友好型社会、创新型国家、生态文明等先进理念并不断付诸实践。

1.3.2 坚持制度创新,把政府引导与发挥市场机制的调节作用相结合

不断创新政府管理模式,从规划引导、政策措施、制度安排、组织保障等方面加大统筹力度,设立了资源环境和节能减排方面的约束性指标和工作责任体系,狠抓工作落实;同时,非常注重发挥市场在资源配置中的基础性作用,通过不断完善市场经济体制,激发企业发展循环经济、开展清洁生产,节约资源和保护生态环境的主动性与创造性。

1.3.3 坚持试点先行,不断探索可持续发展模式新路径

1992年以来,中国先后组织开展了可持续发展实验区建设、循环经济实验示范、“两型社会”综合配套改革试验区、生态示范区、现代农业示范区、低碳示范省市等试点示范活动,各具特色的新型可持续发展模式不断涌现。

1.3.4 坚持开放合作,调动各方面参与可持续发展的积极性

按照公开透明的原则进行宣传报道,可持续发展理念得到社会广泛认同,公众参与程度显著提高;加强与国外政府机构、国际组织和世界的交流与合作,分享经验,取长补短,主动融入全球可持续发展进程。

1.3.5 坚持能力建设,为可持续发展提供有力支撑

中国按照可持续发展的原则和精神,相继颁布实施和修订了一系列相关的法律、法规,不断完善激励科技创新的政策体系,可持续发展的能力明显

提升。

2 深入推进中国可持续发展战略面临的机遇与挑战

当前,世情国情正在发生深刻变化,我国经济社会发展呈现新的阶段性特征。深入推进我国的可持续发展战略,既面临难得的历史机遇,也面对诸多压力和挑战。

2.1 机遇和有利条件

从国际看,经济全球化深入发展,世界经济政治格局出现新变化,科技创新孕育新突破,国际环境总体有利于我国的可持续发展;从国内看,市场需求潜力巨大,资金供给充足,科技和教育整体水平提升,劳动力素质改善,基础设施日益完善,政府宏观调控和应对复杂局面能力明显提高,深入推进可持续发展战略有了坚实的物质基础和体制机制保障。

2.1.1 全球范围内绿色产业革命兴起

2008年金融危机以来,在全球范围内,低碳环保、新能源和可再生能源、新材料、信息网络等技术加速兴起。这些技术的推广应用正引发全球产业结构新的调整重组,推动以绿色为特征的产业转型升级。我国作为一个全方位对外开放的发展中国家,国际上的科技和产业创新趋势,有利于我国借鉴和引进绿色发展经验与低碳技术,进一步发展战略性新兴产业,加快经济发展方式转变。

2.1.2 工业化、城镇化快速发展

推进工业化、城镇化,既是中国当前和今后一个时期的重大战略任务,也是重大机遇。随着现代化进程的推进,基础设施、城市建设、重大装备、科技研发、生产服务等方面的潜在需求巨大,必将带动投资需求持续增长和就业比重上升;我国城乡居民消费结构仍处于不断升级过程中,随着人民收入水平的提高,国内在汽车、家用电器、住房等生活消费需求步入快车道,居民消费市场加速扩大。尚未释放的巨大需求潜力为中国经济的持续健康发展提供了广阔的空间。

2.1.3 可持续发展的保障能力显著增强

中国的综合国力将继续平稳较快提升,综合交通运输体系进一步完善,国土空间开发与保护的定位日渐清晰,科技创新在可持续发展的重点领域不断取得突破,人口快速增长的趋势得到控制,可持续发展法律体系不断完善。这些已有的物质基础和制度成果,将为全面实施可持续发展战略提供有力的保障。

2.1.4 可持续发展得到社会各界广泛认同

在中国政府的正确引导下,科学发展观深入人心,企业、非政府组织、媒体和公众积极参与可持续发展,节约资源、保护环境、绿色消费等理念得到了社会的广泛认同,公众对环境质量的要求明显提高,不仅为可持续发展奠定了广泛的社会基础,而且成为推进可持续发展的巨大动力。

2.2 挑战和压力

从国际看,世界经济复苏进程艰难曲折,气候变化、能源资源安全等全球性问题更加突出,各种形式的保护主义抬头,国际经济环境的复杂性和不确定性明显增加;从国内看,保持经济平稳较快发展的任务仍十分艰巨,发展中不平衡、不协调、不可持续的问题突出。

2.2.1 日益凸显的全球性问题增加了中国实现可持续发展的难度

总体上看,全球南北发展差距扩大的趋势没有改变,资源占用不均衡的状况没有改变,贸易规则不公平的格局没有改变。发展对资源环境的压力继续加大,粮食安全、能源资源安全、环境风险、气候变化、公共卫生安全、重大自然灾害等全球性问题日益突出。与此同时,国际金融危机深层次影响持续发酵,世界经济复苏的不稳定性、不确定性增强,发达国家兑现已有政治承诺的意愿下降,全球可持续发展面临更为严峻的挑战。

2.2.2 资源环境对发展的约束增强

中国的自然地理环境复杂多样,干旱、半干旱地区占国土面积的 52%。受自然因素以及不合理开发方式的影响,90%的可利用天然草原存在不同程

度的退化,环境总体恶化的趋势尚未根本改变。中国人均淡水、耕地、森林资源占有量分别为世界平均水平的 28%、40%和 25%,石油、铁矿石、铜等重要矿产资源的人均可采储量分别为世界人均水平的 7.7%、17%和 17%,石油、铁矿石对外依存度等均已超过 50%。同时,我国正处于工业化和城镇化加速发展阶段,发达国家在一两百年工业化进程中出现的资源环境等问题在我国现阶段集中显现。

2.2.3 面临发展和转型的双重压力

从总体来看,中国人口多、底子薄、生产力不发达的基本国情没有根本改变,发展中国家的基本属性没有改变,中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,这决定了中国必须加快发展。与此同时,资源环境的硬约束逐步凸显,中国面临着转变经济发展方式的巨大压力,这决定了中国必须转型发展。如何在确保实现发展目标的前提下切实推进发展方式转变,是当前及今后一定时期中国面临的一个巨大挑战。

2.2.4 发展中的结构性问题突出

我国产业结构不合理,内需与外需、投资与消费结构不平衡,区域、城乡发展不协调的问题还没有根本解决,推进经济结构调整任重道远。区域间基本公共服务水平发展差距较大,农村生产生活条件和公共服务水平远远落后于城市,保障和改善民生的任务十分艰巨。

3 深入推进可持续发展的思路和对策

当前和今后一个时期,是中国全面建设小康社会的关键时期,也是深入推进可持续发展的关键时期。要坚持以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,以保障和改善民生为根本出发点和落脚点,以改革开放、科技创新为动力,全面推进经济绿色发展,社会全面进步、人与自然和谐相处。力争到 2020 年,在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上,实现人均 GDP 比 2000 年翻两番;人民生活得到显著改善,社会就业更加充分,绝对贫困现象基本消除;生态文明建设取得重大进



展,资源能源开发利用更趋合理,生态环境质量显著改善,可持续发展能力持续提升,努力形成经济社会与人口资源环境协调发展的新局面。

3.1 把转变经济发展方式作为实现可持续发展的重大举措

着力调整需求结构、产业结构和要素投入结构,进一步优化区域结构和城乡结构,推动经济增长向依靠消费、投资、出口协调拉动,以及第一、第二、第三产业协同带动转变;深入实施科教兴国战略和人才强国战略,推动发展向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变;加快推进生产方式和消费模式绿色化进程,促进经济社会发展与人口资源环境相协调。

3.2 把保障和改善民生作为实现可持续发展的核心要求

坚持计划生育基本国策,在控制人口总量的基础上,着力提高人口素质,优化人口结构,促进人口的持续均衡发展。要将促进就业作为政府工作的主要目标和任务加以落实。要加快发展各项社会事业,完善保障和改善民生的各项制度,提高保障水平,推进基本公共服务在区域间、城乡间的均等化,使发展成果惠及全体人民。

3.3 把加快欠发达地区发展作为实现可持续发展的重点任务

把集中连片特殊困难地区作为扶贫攻坚的主战场,通过专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫,加大投入和工作力度,提高贫困人口的基本素质和能力,确保贫困人口收入增长速度高于全国平均水平。进一步采取财税支持、投资倾斜、产业扶持、土地使用等特殊政策,积极培育主导产业,增强发展能力,全面推进扶贫开发进程。

3.4 把建设“两型社会”作为实现可持续发展的重要着力点

实行最严格的土地和水资源管理制度,大力发展循环经济,推行清洁生产,进一步提高资源能源利用效率,加快推进能源资源生产方式和消费模式转变;以减排污染物排放总量,改善环境质量为目标,着力解决饮用水不安全和空气、土壤污染等损

害人民群众健康的突出环境问题;积极建设以森林植被为主体、林草结合的国土生态安全体系,加强重点生态功能区保护和管理,保护生物多样性;稳妥推进低碳试点示范,完善体制机制和政策体系,综合运用优化产业结构和能源结构、节约能源和提高能效、增加碳汇等多种手段,降低温室气体排放强度,积极应对气候变化。

3.5 把科技创新作为实现可持续发展的不竭源泉

努力落实中央财政科技投入的法定增长要求,鼓励地方财政加大科技投入,激励企业增加研发投入,引导社会资金投向研究开发,建立长效的科技投入机制;注重科技创新人才的培养,加大对创新性科技人才的培养和引进力度;建立健全创新创业的政策支撑体系,推进有利于可持续发展的科技成果转化与推广应用;促进平等互惠的国际科技合作计划,加强对发展中国家和周边国家的科技援助;引进、消化、吸收和再创新一批先进绿色技术,提升国家绿色科技创新能力和水平。

3.6 把深化体制改革扩大开放作为实现可持续发展的强大动力

要以更大的决心和勇气全面推进各领域改革。更加重视改革顶层设计和总体规划,明确改革优先顺序和重点任务,进一步调动各方面的积极性,尊重群众首创精神,大力推进经济体制改革,不断完善社会主义市场经济体制,为经济社会的可持续发展提供动力。主动适应我国对外开放由出口和吸收外资为主转向进口和出口、吸收外资和对外投资并重的新形势,实行更加积极主动的开放战略,不断拓展新的开放领域和空间,扩大和深化同各方利益的汇合点,完善更加适应发展开放型经济要求的体制机制,有效防范风险,以开放促发展、促改革、促创新。

可持续发展是人类社会的共同责任,中国是可持续发展的坚定支持者和实践者。中国将在科学发展观的指引下,以更大的决心、下更大的气力、采取更加有效的措施深入推进可持续发展进程,为全球可持续发展做出新的更大的贡献。

A Review and Prospect for Sustainable Development of China in Twenty Years

Du Ying

(National Development and Reform Commission 100824 Beijing)

Abstracts This paper reviews the progress and experiences for sustainable development of China in twenty years since the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) was held in 1992 and analyzes the opportunities and challenges of China. The guidelines and countermeasures on sustainable development strategy implementation were given based on China's current situation.

Keywords sustainable development, achievement, challenge, countermeasure

Du Ying Vice chairman of National Development and Reform Commission (NDRC) of People's Republic of China (P.R.C.), he was born in Oct. 1952 and graduated from department of economics of Renmin University of China in Jul. 1982. He has served as the vice director of the Institute of Development of Rural Development Research Center of the State Council (DRC), deputy director of Rural Economy Research Center of the Ministry of Agriculture of P.R.C., director of Department of Politics and Law of the Ministry of Agriculture of P.R.C., director of Department of Rural Economic Development of National Planning Commission of P.R.C. and Director of Department of Rural Economy of NDRC. E-mail: chenxb@ndrc.gov.cn

杜 鹰 国家发展和改革委员会副主任、党组成员。1952 年 10 月出生。1982 年 7 月毕业于中国人民大学经济系。先后担任国务院农村发展研究中心发展研究所副所长、农业部农村经济研究中心副主任、农业部政策法规司司长、国家计委农村经济发展司司长、国家发展和改革委员会农村经济司司长等职。E-mail: chenxb@ndrc.gov.cn