



## 德国与中国推动可持续发展之经验比较

Comparison of experience in promoting sustainable development between Germany and China

■文 / 张志丹 张睿文 杨晓华

德国是实施可持续发展国家战略最为典型的国家之一,可持续发展作为德国联邦政府的政策纲领,是政府在国内、欧洲和国际层面的施政标尺,因此在所有的政治领域都受到高度重视。德国在开展可持续发展的过程中,逐渐形成了健全的管理体系和系统性工作机制,每两年发布一次指标报告,每四年更新一次《国家可持续发展

战略》(以下简称“战略”),为德国实现《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》(以下简称“2030议程”)的国内目标提供了坚实的基础。

中国在推进可持续发展的过程中,各个时期的可持续发展政策与规划的进程与国际进程基本同步,并取得了重大的进展。特别是近年来在结合中国国情和借鉴国际

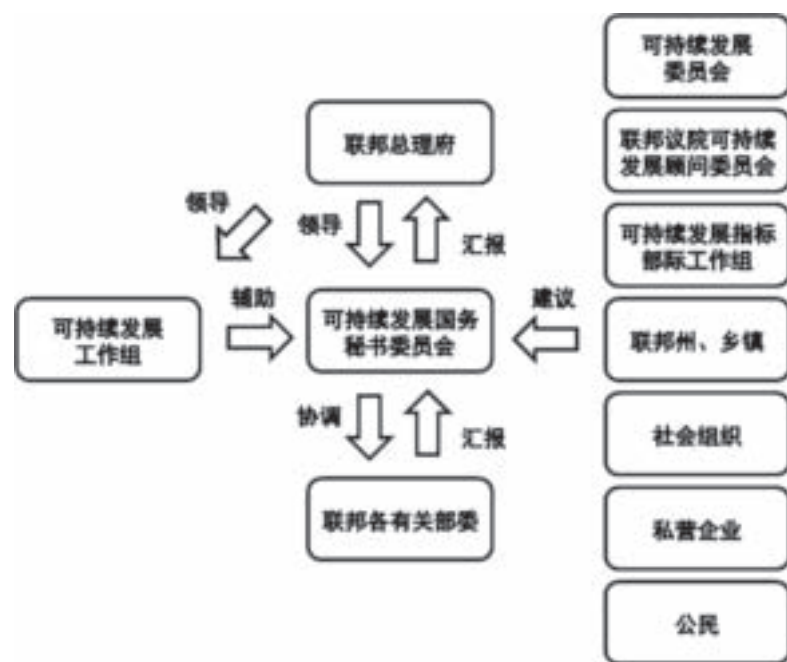


图1 德国可持续发展管理体系

经验的基础上提出了生态文明建设,这是中国践行可持续发展的重要方式,对推进落实“2030议程”具有深远的时代意义。

## 一、德国的可持续发展历程

可持续发展意识在德国由来已久,环境保护与可持续发展是德国基本法确定的国家目标。面对全球错综复杂的挑战,德国将可持续发展作为政策取向要求,从全局角度出发,同时将其设定的目标作为考虑问题的起点,可持续发展成为社会、经济和政治获得实质发展的引擎。

### （一）可持续发展意识的生根发芽

可持续发展意识在德国社会中由来已久。早在300年前,德国政府官员汉斯·卡尔·冯·卡尔罗威兹(Hanz Carl von Carlowitz)在林业研究中对可持续发展概念进行了描述。1994年,德国基本法在第20a条中将环境保护与可持续发展正式确定为国家目标,明确了确保生活的自然基础不仅是国家环境政策方面的基本事情,而且是跨部门、跨领域的普遍管理行为。德国历届政府认为,经济、社会和生态三位一体是可持续发展模式的本质要求,只有这三个方面达到彼此协调才能认为是可持续发展的。

### （二）可持续发展战略的统筹领导

2002年,德国政府出台《国家可持续发展战略》,将可持续发展原则首次系统、全面地体现在国策中。战略基于一个整体和一体化的理念,高度重视可持续发展的三个方面——社会、经济和环境间的相互作用。此后,德国政府每四年对战略进行修订更新,构建可持续发展的政策体系。2015年9月,联合国通过“2030议程”,德国随即于2017年对国家可持续发展战略做了全面修订,以落实联合国指标体系为方向,阐明了可持续发展在德国政策中的意义,为相关政策确定了具体目标、措施和指标,以此为必不可少的长期方针提供了衡量依据。2021年,德国政府再次更新了可持续发展战略,以可持续发展的六大原则为指导,在关键转型领域树立远大雄心,采取更加连贯一致的政策行动,并特别关注来自政治、科学、商业、工会和公民协会等社会利益攸关方的核心作用。

### （三）可持续管理体系的建立完善

德国推进可持续发展战略采取了自上而下、上下结合的做法。德国的行政体制分联邦政府、各州以及地方政府三级。因此实施可持续发展战略在三级水平上展开,并由各级地方政府牵头协调各个部门组织实施。

德国政府将可持续发展管理体系作为可持续发展战略的核心,主要实施机构与其余各方参与者共同构成了一个组织大框架(图1)。联邦总理府及其领导的五个主要实施机构是整个组织框架核心,主要负责政策决议、制定、发布以及完善现有政策和会议组织等。而其余各方参与者则是组织框架基础,主要参与政策的实施、反馈以及建议等。可持续发展国务秘书委员会(简称委员会)由联邦总理府直接领导,是整个可持续发展战略的指挥机关。其主要职责是将战略作为红线贯穿于所有的政策领域,不断发展可持续发展国际战略内容,更新国家战略,定期审查指标进展,召开相关会议。德国联邦统计局负责对可持续发展指标进展情况独立作出专业分析。在完成对指标报告的分析后,在每个议会任期提交一次全面的进展报告,并将其作为通报提交给联邦议院。

#### (四) 可持续发展目标的“本土化”

在升级修订国家可持续发展战略的同时,德国根据本国实情选择适用性指标,将联合国可持续发展目标“本土化”。德国从2006年开始编制指标报告,联邦统计局每两年发布一次,截至2021年已编制8次,以衡量德国政府实施可持续发展战略的成效,指明未来发展方向。2021年更新的国家战略含有75个关键指标,其中包括了联合国17个可持续发展目标中每个目标所对应的至少一个衡量指标。指标目标值设计在思路上突出量化为主,实在难以量化再采取定性方式;有些指标目标在联合国指标体系中为量化指标,而德国根据本国国情只将其作为定性化指标。

#### (五) 可持续发展的多元主体参与

在联邦体制下,德国的联邦州和乡镇享有与可持续发展的重要领域相关的立法权和实施权,负责制定和实施可持续发展相关法律,三分之二的联邦州已有或正在制定本地可持续性战略。此外,德国政府非常注重各种形式的非政府力量的参与,成立了相关的委员会协调各种社会团体和社会组织参与到可持续发展战略中。德国长久以来保持着民间团体参与的传统,政府每年都会举办三至四次对话论坛,以此来促进和工会、教会、科研、学术界代表之间就国际可持续议程理念和信息的交流。

## 二、中国可持续发展历程

中国环境保护和资源协调、环境与发展协调的进

程与国际环境发展基本同步。对标国际可持续发展历程,中国可持续发展逐步由“被动输入”转变为“主动接受”,在认识经济、社会与环境关系的道路上不断探索,经历了可持续发展理念的萌芽阶段,将可持续发展上升为国家战略阶段,不断深化对可持续发展内涵认识,形成具有中国特色的可持续发展名片——生态文明建设,推动可持续发展的共同参与,由环境保护事业的“边缘者”逐渐成为全球可持续发展事业的参与者、贡献者和引领者。

#### (一) 可持续发展理念的萌芽阶段

1972年6月,联合国人类环境会议在瑞典斯德哥尔摩召开,我国与世界各国政府一道,在会上共同探讨当代环境问题和全球环境保护战略。会议通过的《联合国人类环境会议宣言》,对于可持续发展理念形成具有里程碑意义。

1973年召开的全国第一次环境保护会议在环境保护和生态建设史上有着重要的历史地位。会议确定32字环境保护工作方针,通过第一个环保文件,有力促进了民众环保意识的觉醒。1983年召开的第二次环境保护工作会议,将环境保护明确为一项基本国策。同时,我国政府也积极通过加强各种措施将政策落地。1986年建立国家可持续发展实验区,为不同类型地区实施可持续发展战略提供示范,也为后续的可持续发展事业奠定了一定的基础。

#### (二) 可持续发展成为国家战略阶段

1992年,联合国环境与发展大会通过全球可持续发展战略——《21世纪议程》。中国政府积极响应大会要求,编制发布《中国21世纪人口、环境与发展白皮书》(以下简称《白皮书》)。《白皮书》首次提出并把可持续发展战略纳入中国经济和社会发展的长远规划,成为各级政府制订国民经济和社会发展规划的指导性文件。国家可持续发展实验区成为贯彻《白皮书》和实施可持续发展战略的主要基地。1997年,中国共产党第十五次全国代表大会将可持续发展上升为国家战略并全面推进实施,把可持续发展战略确定为中国“现代化建设中必须实施”的战略。

#### (三) 可持续发展内涵的深化认识

进入21世纪,中国根据本国国情提出了不同阶段的发展理念,进一步深化对可持续发展内涵的认识。2000年9月,联合国千年首脑会议通过了《联合国千年宣言》,制定了联合国千年发展目标(MDGs)。中



国作为联合国的成员国之一,始终将发展作为第一要务,提出了全面建设小康社会的奋斗目标与科学发展观,这与联合国千年发展目标的基本方向是相同的。

2002年,党的十六大提出全面建设小康社会、将生态环境改善和可持续发展列为目标。在落实千年发展目标的过程中,中国政府在减贫、卫生领域都制定了相关规划纲要,其中大多数都包含约束性指标,极大地推进了千年发展目标在中国的落实。此后,又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、绿色发展等先进理念,并不断加以实践。

#### (四) 中国特色可持续发展理念——生态文明建设

2012年6月,联合国可持续发展大会(又称“里约+20”峰会)在巴西里约热内卢召开。中国编写发布了《中华人民共和国可持续发展国家报告》,重点总结2001年以来中国实施可持续发展战略付出的努力和取得的进展,客观分析了存在的差距和面临的挑战,明确提出今后的战略举措,并阐明对2012年联合国可持续发展大会的原则立场。同年,党的十八大提出将生态文明上升为治国理政的政治纲领和国家战略,标志着中国的可持续发展进入了崭新的阶段。

2015年4月,中国发布的《关于加快推进生态文明建设的意见》明确指出,要以全球视野加快推进生态文明建设,促进全球生态安全。生态文明的“五位一体”战略布局,拓展了世界可持续发展的经济、社会和环境三大支柱理论,是对可持续发展理论的拓展与升

华,是可持续发展的中国化和升级版。“十三五”期间,中国生态文明建设从认识到实践都发生了历史性、转折性、全局性变化,为“十四五”时期生态文明建设实现新进步、2035年生态环境根本好转、美丽中国建设目标基本实现奠定坚实基础。

#### (五) 可持续发展共同参与的政策举措

可持续发展离不开社会各个层面的支持,尤其是在具体落实方面,更加离不开每个公民的支持。我国在始终坚持以政府为主导的有效性的同时,大力整合社会各界力量、务实利用国际援助和开展对外援助,共同推进可持续发展。在政府层面,各政府部门围绕“十三五”规划,从经济、社会、环境等各领域推动可持续发展目标的实施。在社会组织层面,充分发挥高校、智库、科学界、民间组织、私营部门等在可持续发展实践过程中的作用。在公众方面,通过不断完善公众参与的体制、机制和教育,提升公众可持续发展和环境保护意识。

#### (六) 全球可持续发展事业的参与者、贡献者和引领者

2015年联合国发展峰会通过“2030议程”,为未来15年世界各国发展和全球治理指引方向,世界逐步进入实质性推进可持续发展的阶段。

中国高度重视落实“2030议程”。6年来,在习近平主席的坚强领导下,中国坚持以人民为中心,贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,全面落实

“2030议程”。中国成立由45家政府机构组成的跨部门协调机制,将落实工作同“十三五”规划等国家中长期发展战略有机结合,率先发布落实议程的国别方案,并积极参与国际发展合作,取得显著成效。中国以落实“2030议程”为己任,在“南南合作框架”下向世界提供更多“中国机遇”,积极携手共建“一带一路”国家打造“绿色丝绸之路”,依托双多边及区域和次区域生态环保合作,为落实2030年可持续发展目标注入了新动力。

### 三、经验借鉴及启示

#### (一) 建立中国可持续发展和生态文明管理体系


纵观中国的可持续发展历程,在各发展阶段提出的发展理念与规划,为中国可持续发展指明前进的方向,成立了由外交部牵头、各相关部门分别负责的跨部门协调机制。但是,对比德国可持续发展管理体系和组织框架,中国可持续发展管理体系和管理机制还有待完善,各社会组织、私营企业和公民的作用还有待充分发挥。以德国管理体系为参考,中国可以尝试建立系统、严谨和长效的可持续发展和生态文明管理体系。

#### (二) 制定中国可持续发展指标体系

2030年可持续发展目标是当今世界公认的重要目标。近年来,许多国家和机构开发了衡量可持续发展的指标系统,但始终缺少一套可被广泛应用的简约测评体系。目前,中国对于可持续发展指标体系的研究

大多限于学术研究层面,缺乏较为严谨、权威、统筹全局的指标体系。对标中国经济社会发展新时代后的新要求和联合国可持续发展议程的新要求,建议结合中国国情,制定一套国家层面的统一且具有执行力度中国可持续发展指标体系,探索实现可持续发展目标的综合评价方法,同时参考中国现有各种规划与统计年鉴中的指标,构建国家指标评估体系。

#### (三) 促进“一带一路”与可持续发展的协同增效

中国坚持在联合国可持续发展的框架下推进“一带一路”倡议,促进二者的协同增效,避免重走以生态环境破坏为代价换取经济增长的老路,处理好经济发展与生态环境保护的关系。在政策层面上,中国已与可持续发展实现对接,始终秉持将绿色作为共建“一带一路”底色的理念,并根据沿线国家的不同需求将有关项目融入各国政府的国家与地方发展议程。从实施层面,建议拓宽“绿色”边界,将相关可持续发展目标作为推动“一带一路”项目实施的优先领域,将应对气候变化、生物多样性保护等可持续发展目标的落实,纳入绿色丝绸之路建设和“一带一路”项目合作,并加强可持续发展目标间的协同增效,推动绿色基建、绿色能源、绿色金融等跨领域合作。以共建“一带一路”为主要抓手,讲好生态文明和绿色发展的中国故事,为沿线国家高质量发展提出中国方案,为实现全球可持续发展、推动构建人类命运共同体做出中国贡献。

**作者单位:**生态环境部对外合作与交流中心

