



Die
Bundesregierung



Nachhaltigkeits-
strategie
für Deutschland

“德国制造”的可持续发展 10 年回顾

可持续发展国家战略



N

“德国制造”的可持续发展 10 年回顾

可持续发展国家战略

可持续性要求我们**承担起责任**——无论是为了现在还是为了子孙后代、无论是在国内还是在国际。这正是制定国家**可持续发展战略**的主旨。

里约之后 20 年

20 年前，国际社会在 **1992 年里约热内卢的联合国环境和发展大会**上将可持续理念确立为全球纲领。

自那以来，世界发生了很大变化。对自身行为造成的长期后果进行反思已经越来越常见。但我们依旧面临着巨大的挑战。到 2050 年，世界人口预计将超过 90 亿。他们当中的每个人都有要求发展的权利。我们怎样才能做到既保障迅速增加的世界人口的发展，同时又能长期保持我们的生存基础？

可持续性应当成为全球、各国和地方的一个**指导原则**。我们的目标是创造一个繁荣共享、社会团结和自然生存基础得到保护的世界，一个以维护代际公平和民族和睦共为己任的世界。

在走向可持续发展的道路上，联合国在 **2012 年 6 月召开的里约热内卢大会**为实现重要的进展提供了契机。德国与欧盟一道积极争取使大会确立宏伟的目标。

回顾十年来 “德国制造”的“可持续发展”

若将可持续性视为国际指导原则，那就意味着首先要将其纳入国内政治。十年来，德国一直坚持贯彻自己的**可持续发展国家战略**。该战略由德国联邦政府在 2002 年针对联合国约翰内斯堡大会制定。三个内容全面的报告使该策略虽然已历经两次政府更迭却仍能得到不断的完善和调整。最近一次是联邦政府内阁在 2012 年 2 月通过的**《进展报告》**。这显示出德国社会对可持续发展的重大意义拥有广泛和稳定的政治共识。

始终站在全球的角度未雨绸缪——《进展报告》对现状进行了涉及面广泛的总结，全面展现了德国政府是如何在整体政策中遵循这一原则的。

可持续发展战略的内容

可持续性作为指导原则

可持续发展（即“可持续性”）是德国政府政策中的一项纲领性原则。作为目标和准绳，可持续发展战略要求政府在国内、欧洲和国际层面采取行动时在所有政治领域对可持续发展加以重视。

该战略以**四个指导方针为主导：代际公平、生活质量、社会团结和国际责任。**

可持续发展是一个**整体的和综合性的理念**。如欲为现有的问题找到长期可行的解决方案并确认不同目标间的矛盾，就必须调查、揭示和重视各因素间的相互作用。

可持续发展的三角目标



经济能力、环保和社会责任这三者应当相互结合，因此**决策应当在这三个方面同时满足长期可行的要求**，而且要站在全球的高度加以考量。维护地球的承受能力是绝对的底线。我们必须在这个框架中对各种政治目标的实现加以优化。

可持续发展的管理理念

可持续发展的管理理念包括管理原则和作为持续监察依据的目标和指标（参见附录）。

这**十项管理原则**将纲领和对可持续发展的要求结合在一起。基本原则是：“每一代人应当各自承担其责任而不能推卸给后代人。同时他们还必须为未来可预见的压力实施预防。”此外还包括各个行动领域的可持续性原则。

21 个领域的**关键指标**与 38 项（大部分为量化的）目标相互关联；它们清楚地指出

行动的必要性，对于绩效监督也很重要。其状态以符号标示。

关于实施情况的定期报告是**持续监察**的一个组成部分。**联邦统计局**每两年公布一次可持续发展指标的现状。该机构依靠自身的专业能力独立开展分析工作。

关于战略本身报告每四年发表一次，即**《进展报告》**。报告对战略的实施现状进行评估，提出达到目标的措施并继续发展该战略。**公众社会可及时、全面地参与**这一过程。

“可持续发展审核”的对象是**战略与法规的结合**。2009 年，可持续发展被纳入联邦政府各部委的《联席会议规程》，从此成为对联邦政府提出的法律法规提案进行**影响评估**的必须执行的检验标准之一。

机构

联邦政府内阁就可可持续发展战略的调整和发展作出决策。为此需要的准备工作由联邦总理府主任领导的**可持续发展国务秘书委员会**负责。该委员会对可持续发展国家战略的内容作进一步发展，同时定期审查可持续发展指标的进展。委员会中有来自所有相关各部的代表。

可持续发展国家战略由**联邦总理府**负责。这是任务的综合性及重大战略意义所决定的。在德国，可持续发展是最高领导的“直辖”领域，但其战略的策划与实施则由**政府各部委共同参与**。

可持续发展理事会针对与可持续发展相关的所有问题向联邦政府提供咨询。其 15 名成员由联邦总理直接任命，任期三年。他们根据自己的专业和个人背景负责可持续发展的三个层面。理事会具有专业独立性，就战略的继续发展公开发表意见和建议，同时在社会对话中起着重要的作用。

联邦议院可持续发展问题咨询委员会密切关注联邦政府制定的可持续发展国家战略和欧盟可持续发展战略并就此提供建议。

当前的挑战

公共财政的可持续性

当前在可持续发展领域一个特别重要的议题是与公共资金相关的国家行为，因为稳健的国家财政对代际公平有深远的影响。

2008 年以来，**国际金融和经济危机**造成的深刻影响表明，即使是在金融政策领域也同样应当遵循可持续发展的指导原则。

无论现在或将来，巩固公共财政都是联邦政府的核心目标。对《基本法》第 109 条和 115 条的修订为联邦和各州确定了新的债

务限额，并产生了一个针对国内的、具有法律约束力的稳定公约。**确立于《基本法》中的债务规则**对长期确保国家的行动能力具有重要作用。

另外，同时在欧洲层面为**欧元**提供一个长期稳定的基础也非常关键。2010 年来已经和正在推出的一系列措施的目的正在于改善对经济政策的掌控，确保欧洲国家财政的稳固。

可持续性经营

今天的经济比以往任何时候都更加面临**全球大趋势**的挑战。其中包括城市化、对原材料和能源不断增加的需求、消费方式和生活方式的转变、气候变化和人口结构的变化。

向低碳和高资源效率的生产方式过渡需要大量的投资，但同时也可以创造**经济机遇和就业机会**。为保证企业的竞争力和生产力、同时保障原料的长期可得性，对原料和材料的高效利用是必由之路。因此德国决心成为全球资源效率最高的经济体之一。

可持续性经营意味着针对我们这个时代面临的挑战进行调整和把握经济机遇，同时也意味着企业和机构对未来的责任。有一点现在已变得越来越明确了：对可持续发展的正确理解意味着巨大的**竞争优势**。

可持续性经营要求国家**制定的框架政策与企业行为相互配合**，同时还要**考虑到消费者**。越来越多的人们在购物时不仅考虑价格、品牌和质量，同时也会考虑产品在生产加工过程中的环保和社会责任因素。这个趋势意义重大。消费者的这种做法支持的不仅是本国的而且是全球的可持续性生产方式。

德国政府将在国内和国际继续支持加强可持续性经营。其中包括它对“**企业社会责任**”（Corporate Social Responsibility, CSR）理念的支持和扶持。**CSR** 将企业的自主行为与自愿承担超越法定范围之外的社会责任相结合。

德国还在 **20 国集团**（G20）框架中为实现 2010 年首尔峰会制定的目标做出了巨大努力，争取在全球范围内实现强劲、可持续和均衡的增长。

气候和能源

只有将地球表面温度的升高控制在 2 摄氏度以内（与工业化前相比），气候变化造成的严重后果才能得以避免。德国在《**京都议定书**》的框架内作出承诺，将其 2008 至 2012 年的温室气体平均排放量减少 21%（与 1990 年相比）。与基准年相比，德国的排放量截至 2010 年已减少了近 25%。

德国政府在**国际气候谈判**中与欧盟一道，共同力争达成一个目标宏伟的、全面的和具有法律约束力气候保护协定。这个协定应当对世界各国有效并最迟于 2020 年生效。

欧盟早在 2007、08 年间便作出了“20—20—20”之承诺：到 2020 年将温室气体排放量减少 20%至 30%（参见欧洲理事会决议），使可再生能源在能源消费总量所占的比例升至 20%，能效提高至少 20%。在本国的 40%的减排目标的基础上，德国政府愿意支持**将欧盟的目标提高到 30%**，前提是德国无需承担超过这一指标的减排责任，同时全体欧盟成员国都公平地承担责任。

可靠的、经济的和环境可承受的能源供应是 21 世纪最大的挑战之一。

德国政府在 2010 年便以其**能源方案**描绘了走向可再生能源时代的蓝图。德国正加速实施该方案。2011 年 6、7 月间，德国政府、联邦议院和联邦参议院为此通过了内容全面的一揽子措施。

在决定加速实施能源方案的框架下，德国政府再次强调了德国的**目标**：德国的**温室气体排放量到 2020 年减少 40%，到 2030 年减少 55%，到 2040 年减少 70%，到 2050 年减少 80%至 95%**（均以 1990 年为基准）。

德国政府的能源方案——目标和发展路径

将可再生能源发展成为能源供应的一大支柱：将其在能源消费总量中的比例从 2010 年的大约 10% 提高到 2050 年的 60%；迟至在 2050 年将可再生能源在电力供应中的比例提高到 80% 以上（注：2012 年《可再生能源法》中更新后的目标）。

长期降低能源消费总量：

到 2050 年将一次能源消费量减至 2008 年的 50%。

以终端能耗而论，这要求能源效率年均提高 2.1%。

到 2050 年，电力消费应比 2008 年减少 25%；到 2020 年就应减少 10%。

另外，建筑物改造率要翻番，从目前的每年占建筑物总量的 1% 左右增至 2%。

在交通领域，终端能耗到 2050 年应比 2005 年减少约 40%。

德国在**推广可再生能源**方面取得的成功源于良好的政策环境，例如《可再生能源法》中规定的并网价格标准。这些条件形成的投资安全令可再生能源生产的许多领域出现了活跃的增长态势。可再生能源就此发展成为能源供应中的一个越来越重要的支柱，同时也成为创新、能源基础设施现代化（蓄能设备、智能电网、灵活的发电站、新技术）和新的就业机会的一个助推器。

提高能效是以经济理性的方式使可再生能源占有较大比重并实现能源方案各项目标的一个核心手段。

德国在节省能源和电力方面仍有巨大的潜力。我们将在经济和技术许可的范围内更多地发挥这种潜力。在这方面，德国政府依靠的不是更多的行政命令和官僚手续，而是经济界和国民的自主责任。

可再生能源的持续发展要求不断优化它与传统能源的相互配合。**电网基础设施**起着关键作用。目前德国的电力生产基地距消费中心较近。建在海上和沿海地区的电力生产基地未来将会明显增加。另外光伏和生物质电站等众多分散式的发电设备也会将电力输入电网。因此，一个技术先进和功能强大的电网是继续增加电力供应中可再生能源比重的关键前提。

德国政府的目标是在保证能源价格竞争力、能源安全和高生活水平的时候，使德国成为世界最先进的和能效最高的国民经济之一。

在通往可持续发展的未来的道路上，我们必须保持开放的态度并从新的认识中获得启迪。2011 年 3 月发生的**福岛事件**让我们清楚地看到，即使是在一个科技高度发达的国家，与核能利用相联的风险也是无法完全得到驾驭的。因此德国政府决定到 2022 年逐步退出核能。

能源供应的转型使企业和国民面临一些重大的挑战。它要求包括基础设施在内的大规模投资。

毫无疑问，德国的能源供应转型将是一项持续数十年的任务。只有在对能源转型及其对相关各方提出的要求方面获得尽可能**广泛的社会支持**，才有可能完成这项任务。

而其中最重要的是强调能源转型带来的**积极的未来前景**：其中包括它在竞争力方面带来的技术和经济机遇以及对气候和自然生存基础起到的保护作用。

可持续的水资源政策

清洁水是**必不可少的生存基础**，也是我们最重要的资源之一。

以可持续发展意识来对待水可以为我们的后代提供水资源的保障并保持或恢复水体的生态平衡。可持续的水资源政策是一项**综合任务**。

水的供应以及价格可以承受的**可得性是全球范围的重要课题**。以全球角度观察，除欧洲等个别地区取得的明显进步之外，人口的增长、农业的扩大和强化以及经济的发展导致了养分和有害物质对水体污染的增加。

与国际**商品和服务交流**相联的水资源利用也是一个因素。

水资源管理及饮水和卫生设施供应是德国对外发展援助政策的重点之一。在世界许多地方，安全给水的不足以及卫生设施和废水处理措施的欠缺仍然是贫困、营养不良和疾病的主要原因。

在联合国里约大会前召开**波恩2011“水、能源、食品连接会议”**（Bonn 2011 Nexus Conference）的目的在于更好地对水资源安全、能源安全和粮食安全这三个全球未来问题进行综合处理。

可持续发展作为进步的“发动机”

可持续发展可以在地方、国家和全球范围内为人类创造更好的生活，同时帮助我们长期享有共同拥有的自然遗产。因此，可持续发展能够成为**社会和政治进步的“发动机”**。

十年来，可持续发展国家战略一直是德国政府的政策纲领。“德国制造”的可持续发展已成为德国政治的一个标志。

这一目标的实现不仅要求国家和政府作出努力，同时也要求每一个人作出努力。

可持续发展也必须越来越多地成为经济界和全社会的决策标准，并且成为**融入生活各个领域的指导原则**。

因此德国政府在国内和国际的所有层面提倡加强可持续发展意识。

德国联邦政府

2012年4月

*关于可持续发展国家战略和2012年进展报告的详细信息
(德文版和英文版):*

www.nationale-nachhaltigkeitsstrategie.de

附录 可持续发展国家战略的管理原则、指标和目标

- 基本原则 -

- (1) 每一代人应当各自承担其责任而不能推卸给后代人。同时他们还必须针对未来可预见的负担采取措施。

- 为各个行动领域制定的可持续发展原则 -

- (2) 从长远角度来看，可再生的自然资源（如森林和鱼类资源）只能在其恢复能力的范围之内加以利用。

从长远角度来看，不可再生的自然资源（如矿物原料和化石能源）只能在其功能可以通过其他矿物或能源得到替代的规模内加以利用。

- (3) 从长远角度来看，物质的释放不能超过自然系统的调节能力（如气候、森林和海洋）。
- (4) 避免给人类健康带来危害和难以接受的风险。
- (5) 技术进步和国际竞争引起的结构转型应同时合乎经济效益及生态和社会兼容性的要求。为此，相关的政策领域应相互配合，使经济增长、广泛就业、社会团结和环境保护能携手共进。
- (6) 能源和资源消耗以及交通流量的增长必须与经济增长脱钩，同时还要争取通过提高能效来平衡甚至超出经济增长造成的对能源、资源和运输能力需求的增加。在这方面，通过研究和开发获取知识并以一定的教育渠道传播这些知识起着决定性的作用。

- (7) 公共财政对代际公平负有责任。它要求联邦、各州和乡镇做到财政平衡。下一步还要做到持续减少债务。

- (8) 可持续农业不仅要拥有高生产力和高竞争力，同时还要保证环境兼容性，符合根据物种习性进行家畜饲养的要求并重视预防性的消费者保护，特别是在与健康有关的方面。

- (9) 为加强社会团结，应当

- 尽可能防止贫困和社会排斥的发生；
- 为所有社会阶层打开机遇之门，让他们能够获益于经济发展；
- 在政治、经济和社会中及时针对人口结构的转变进行调整；
- 让所有人参与社会和政治生活。

- (10) 共创国际政策环境，使各国人民能够按照自己的设想享受符合人类尊严和区域环境的生活并参与经济发展。环境与发展本应是一体的。可持续的全球行动应以联合国制定的《千年发展目标》为主导。针对减少贫困和饥饿采取的综合措施应当包含下列要素

- 尊重人权；
- 发展经济；
- 保护环境和
- 负责任的政府行动。

编号	指标领域 在可持续方面的要求	指标	目标
I. 代际公平			
1a	节约资源 节约和高效利用资源	能源效率	1990 至 2020 年翻一番
1b 新增		一次能源消费量	与 2008 年相比，到 2020 年降低 20%，到 2050 年降低 50%
1c		原料生产率	从 1994 年到 2020 年翻一番
2	气候保护 减少温室气体排放	温室气体排放量	2008 至 2012 年平均排量减少 21%，到 2020 年减少 40%，到 2050 年减少 80% 至 95% (均以 1990 年为基准)
3a 修订	可再生能源 扩大可持续的能源供应	可再生能源在终端能耗中的比例	到 2020 年增至 18%，到 2050 年增至 60%
3b		可再生能源电力在电力消费中的比例	到 2010 年升至 12.5%，到 2020 年升至 35% 以上，到 2050 年升至 80% 以上。
4	土地使用 可持续的土地使用	居住用地和交通用地的增加	到 2020 年将日增量减至 30 公顷
5	物种多样性 保护物种，维护生境	物种多样性和景观质量	到 2015 年达到指数值 100
6a	国家债务 巩固财政，促进代际公平	国家赤字	国家赤字每年均低于国内生产总值的 3%
6b 新增		结构性赤字	国家预算的结构性平衡，国家结构性赤字总额不超过国内生产总值的 0.5%
6c 新增		债务	债务的 GDP 占比不超过国内生产总值的 60%
7	着眼于经济的未来 创造良好的投资条件， 长久保持富裕生活	固定资本形成总额占国内生产总值的比率	提高该比率
8	创新 利用新的解决方案塑造未来	民间和公共研发支出	到 2020 年增至国内生产总值的 3%

9a	教育 <i>持续提高教育水平和资质</i>	18 岁至 24 岁无学历者	到 2020 年降至 10%以下
9b 修订		30 岁至 34 岁拥有高等 教育文凭或中等以上教 育文凭者	到 2020 年升至 42%
9c		大学新生入学率	到 2010 年提高到 40%，之后继 续提高并稳定在较高水平
II. 生活质量			
10	经济效率 <i>在提高经济能力的同时保 证环境和社会兼容性</i>	人均国内生产总值	经济增长
11a	移动解决方案 <i>保障移动性，保护环境</i>	货运密度	与 1999 年相比，到 2010 年降至 98%，到 2020 年降至 95%
11b		客运密度	与 1999 年相比，到 2010 年降至 90%，到 2020 年降至 80%
11c		铁路运输占货运能力的 比例	到 2015 年升至 25%
11d		内河航运占货运能力的 比例	到 2015 年升至 14%
12a	农业生产 <i>以环境可承受的方式在我 们的文化景观中开展生产</i>	氮盈余量	在农业用地中，到 2010 年降至 每公顷 80 千克，到 2020 年进一 步降低
12b		生态农业	近年内将生态农业在农业用地面 积中的比例升至 20%
13	空气质量 <i>保持环境健康</i>	有害物质造成的空气污 染	与 1990 年相比，到 2010 年降至 30%
14a	健康与食品 <i>健康、长寿</i>	过早死亡 (每 10 万人口中 65 岁 以下的死亡率) 男性	到 2015 年降至每 10 万人口 190 人
14b		过早死亡 (每 10 万人口中 65 岁 以下的死亡率) 女性	到 2015 年降至每 10 万人口 115 人
14c		青少年吸烟率 (12 岁至 17 岁)	到 2015 年降至 12%以下
14d		成年人吸烟率 (15 岁以上)	到 2015 年降至 22%以下
14e		肥胖症患者比例 (成年人，18 岁以上)	到 2020 年使该比例下降
15 定义有 所修改	犯罪 <i>进一步增加人身安全</i>	犯罪行为	到 2020 年，将记录在案的发案 率降至每 10 万人 7000 起

III. 社会团结			
16a	就业 提高就业水平	总就业率 (15岁至64岁)	到2010年升至73%，到2020年升至75%
16b		中老年就业率 (55岁至64岁)	到2010年升至55%，到2020年升至60%
17a	家庭前景 令家庭生活与职业生涯更加协调	儿童全日托 0岁至2岁	到2010年升至30%，到2020年升至35%
17b		儿童全日托 3岁至5岁	到2010年升至30%，到2020年升至60%
18	男女平等 促进社会平等	男女薪酬差距	到2010年将差距降至15%，到2020年降至10%
19	社会融入 融入而非排斥	获得中学毕业文凭的外国毕业生	提高在外国毕业生中获得普通中学以上毕业文凭的比例，使其到2020年与德国中学毕业生持平
IV. 国际责任			
20	发展合作 支持可持续发展	提高国民总收入用于发展合作支出的比例	到2010年升至0.51%，到2015年升至0.7%
21	市场开放 增加发展中国家的贸易机会	德国从发展中国家的进口	进一步增加

版权说明

发行

德国联邦政府新闻和信息局

11044 Berlin

更多信息请访问

www.nationale-nachhaltigkeitsstrategie.de

www.bundesregierung.de

发布时间

2012 年 4 月

图片来源

第 2 页图片：SRU, KzU Nr. 9, 2011/Abb. 2

印刷

德国联邦政府新闻和信息局

本宣传册的发行属于德国联邦政府的公众宣传工作。

本宣传册为非卖品，可免费获得。