

China Environment and Development Review

中国环境与 发展评论

(第三卷)

中国社会科学院环境与发展
研究中心



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



China
Environment and
Development Review

中国环境与发展评论
(第三卷)

中国社会科学院环境与发展
研究中心



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境与发展评论 (第三卷) / 中国社会科学院
环境与发展研究中心编著. - 北京: 社会科学文献出
版社, 2007.3

ISBN 978 - 7 - 80230 - 499 - 4

I. 中... II. 中... III. 环境 - 问题 - 研究 -
中国 IV. X - 12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 022673 号

中国环境与发展评论 (第三卷)

编 著 / 中国社会科学院环境与发展研究中心

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 65286768

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责 / 周 丽

责任编辑 / 于渝生

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 25.5

字 数 / 404 千字

版 次 / 2007 年 3 月第 1 版

印 次 / 2007 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 499 - 4/F · 122

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

中国社会科学院环境与发展研究中心简介
Center for Environment and Development,
Chinese Academy of Social Sciences

中国社会科学院环境与发展研究中心以致力于中国生态环境与社会经济发展的协调为宗旨,积极进行生态、环境、可持续发展问题的多学科、跨学科的学术研究和对策研究。

“中心”的研究领域涉及:环境经济学和生态经济学基础理论;环境与资源价值评价;环境国民经济核算和可持续发展指标;环境规制与政策;环境产业及循环经济;灾害经济学及减灾政策;国家与地区可持续发展战略与规划;环境与国际贸易;国际环境问题;环境哲学与伦理学;历史生态环境问题;文化与自然遗产资源管理和经营问题;食品与药物安全等。

联系地址:中国北京市建国门内大街5号科研大楼14层

联系电话:(010) 85195713

传 真:(010) 65125895

电子信箱:hjiqte@cass.org.cn

邮 编:100732

中国社会科学院环境与发展研究中心

已出版的部分图书目录（排名不分先后）

中国环境与发展评论（第三卷）

中国环境与发展评论（第一卷）

中国环境与发展评论（第二卷）

中国环境破坏的经济损失计量：案例与理论研究

环境伦理学进展：评论与阐释

中国自然文化遗产资源管理

环境影响的经济分析——理论、方法与实践

文化遗产的保护与经营——中国实践与理论进展

自然文化遗产管理——中外理论与实践

加强规制：中国自然文化遗产资源管理与利用

《中国环境与发展评论》(第三卷)

编委会

编委会：(按拼音排序)

陈韶君	高敏雪	过孝民	韩念勇	刘 璨
吕 植	马 中	钱蕙红	沈孝辉	汪 劲
王金南	王明远	夏 光	张世秋	张天柱
张 晓	郑易生	郑玉歆		

主 编：郑易生

撰稿人：(按拼音排序)

陈韶君	达林太	高敏雪	过孝民	韩念勇
侯元兆	姜雪梅	李 青	李晟之	李天威
刘 璨	吕 植	马 中	朴正吉	申小莉
沈可挺	沈孝辉	田 犁	万 军	汪 劲
王金南	王明远	吴 健	夏 光	徐化成
徐晋涛	杨朝飞	易福金	张惠远	张世秋
张天柱	张 晓	张友国	珍妮弗·L.特纳	
郑易生	郑玉歆	周卫锋	庄贵阳	

序 言

郑玉歆*

时隔两年,《中国环境与发展评论》新的一卷又呈现在读者面前。从2000年策划之初,中国社会科学院环境与发展研究中心一直努力把出版该书的宗旨,定位在编辑一部以对中国环境与经济协调状况进行综合评论为主要内容的专题丛书。虽然遇到各种困难,但一直坚持每两年左右出版一卷。现在的第三卷延续了我们策划之初的宗旨,选择了近年中国环境与发展过程中出现的各种重点和热点问题,进行回顾和评论。

新的一卷《中国环境与发展评论》出版之时,我们的感受是复杂的,既沉重又欣慰。令我们感到沉重的是,中国的生态环境形势依然十分严峻,且许多地方的环境状况仍然在不断恶化。令我们感到欣慰的是,环境问题正在受到全社会的重视,党和国家领导人以及广大干部和人民群众对环境和可持续发展的认识正在不断深化。

2003年11月召开的中共中央十六届三中全会正式提出了要“以人为本”,树立全面、协调、可持续的科学发展观。这标志着中国可持续发展之路进入了新阶段。当时《评论》的第二卷即将出版。科学发展观的提出是中国政府高层对传统发展模式的修正。与20世纪90年代中国政府提出的“转变经济增长方式”相比,科学发展观已不再是仅从经济效益角度出发,其核心是“以人为本”。更多地从社会发展角度考虑,注重和谐社会的建设;注重城市与农村、发达与落后地区、贫富之间关

* 郑玉歆,中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副所长,中国社会科学院环境与发展研究中心主任,研究员。

系的调整;强调人与人的和谐以及人与自然的和谐。

根据中共中央的建议,今年开始的“十一五”规划又明确写入了“建设资源节约型社会和环境友好型社会”的战略目标,将环境保护由政策层面的目标变成社会发展层面的目标。这些都说明,中国领导人在中国发展的实践中认识到只有“以人为本”,注重人基本需求的满足;注重平等机会的创造;注重国民总体福利的改善;统筹经济、社会、环境的协调发展,才有望实现发展的可持续。

毫无疑问,中国目前面临着的环境问题,与发展阶段有关,与发展模式有关。其深层原因仍然是制度问题,是市场失效和政府失效的结果。当我们从发展模式角度来分析,便可以看到,中国的环境问题在很大程度上与“以人为本”未得到足够的重视,及其所导致的人文发展不足密切相关。

改革开放以后,对“贫穷社会主义”的反思以及对“富裕起来”的渴望,使中国在一段时期里步入了传统的以财富为中心的发展之路。社会主义的人文追求被边缘化。不少人把“以经济建设为中心”、“发展是硬道理”理解为经济至上,所有问题都被“还原”为经济问题。这是典型的以财富为本的经济主义观点。在中国,为什么环境保护未得到应有的重视,环保政策难以贯彻执行,经济主义的泛滥是重要的原因。由于经济增长至高无上的位置,因而付出环境破坏的代价也在所不惜。导致一方面,经济增长总是快于计划,而另一方面,环境治理总是滞后于计划,环境治理的速度总是赶不上环境破坏的速度。中国要真正实现以科学发展观统领全局,解决好环境问题,就必须提高对经济主义危害性的认识。

中国是社会主义国家。社会主义实际上反映的是一种人文精神或人文追求。“以人为本”,走人文发展之路对中国来讲应该是不言而喻的选择。中国搞社会主义就是要通过合理的制度安排实现社会和谐与公平。制度安排和财富增长都仅是手段,社会的文明、和谐与公平才是我们的目的与追求。经济主义实际上是把财富手段当成了目的。显然,在社会主义中国,我们不能容忍在发展经济的口号下,靠牺牲环境,牺牲维持大众健康的基本条件,牺牲弱势群体基本需求,牺牲后代人的发展空间,来实现少数人先富起来的目标。同时,我们也不能容忍环境的破坏者在获取环境收益时,既不承受压力和责任,也不承担成本。不能容忍环境的保护者得不到应有的回报,受害者得不到应有的赔偿等现象长期存在。

从经济发展的可持续性来讲，以经济主义为导向的生产方式和消费方式是不可持续的。中国市场经济导向的改革在给中国经济注入强劲的活力的同时，空前激发了中国民众的物质欲望和意念。强大的媒体每天都在传播着经济主义和消费主义理念，人们的人文追求急剧弱化。严酷的现实表明，大自然尚可以满足少数人的贪婪，但不能满足几十亿人无节制的物质欲求。人类要可持续发展必须控制自己的物欲，在建设自己的精神家园上下更多的功夫。只有如此，环境资源压力才有可能根本缓解。人文发展所倡导的物质生活简朴、精神生活丰富、注重人的精神需求和人文追求的生活方式对于建立可持续的消费方式是不可缺少的。这对于我们中国这样一个人口大国显得尤为重要。

从目前中国的环境形势看，中国环境保护面临的薄弱环节突出表现在监管上。普遍存在的有法不依、执法不严以及环境监管不力是造成中国环境形势十分严峻的直接原因。环保部门的监管工作亟待加强。在中国县域以下的广大地区尚无正规的环境监管，很多地方空气污染超过国家标准几倍乃至几十倍，由于污染，全国有三亿多人喝不上清洁的水。要改变这种状况，使老百姓这些最基本的权利得到保护，关键是要真正落实“以人为本”的科学发展观。要赋予公民以环境权，培养公民环境权利意识，使公民能够对政府的环保工作实行有效监督，以此来增强政府机关的环保责任感。毫无疑问，这是中国落实科学发展观、实现人文发展的最重要的内容之一。

显然，吸收了人文发展的内容，“以人为本”的，致力于经济、社会、环境三者协调的发展才有可能是可持续的发展，也更加符合全国人民的心愿。我们高兴地看到，随着科学发展观的不断落实，倡导人文发展将成为实现可持续发展的重要因素。

二

本卷评论是在中国努力实践科学发展观的大背景下编辑出版的，是对中国可持续发展新阶段近两年理论和实践的回顾，也是我们对中央落实科学发展观的积极响应。

环境问题是一个非常复杂、涉及领域十分广泛的问题。确定本卷评论内容的范围，进行内容取舍是一项有相当难度的工作。本卷主要讨论对象是近两年有明显进展以及全社会广泛关注的问题。延续前两卷的特

点,本卷对所涉及的问题均注重在制度和政策层面进行讨论。

本卷评论共分为五部分,即“总论”、“环境保护与可持续发展”、“生态保护与生态建设”、“与资源环境相关的经济政策”和“环境保护与公众参与”。

延续前两卷的惯例,每卷有一个总论。在这篇由郑易生研究员撰写的题目为《艰难的起步》的报告中,围绕着中国的发展模式遇到的困难进行了探究:中国围绕科学发展观进行的各种努力,实际上在创造着一种中国模式,一种自律中的图强。既然没有现成的出路,那么被困境逼着走出一条新路是可能的。中国最有可能走出一条新范式的发展道路。或许从长远看,这才是中国最大的“后发优势”。

本卷第二篇对中国在环境保护和实施可持续发展战略方面的现状和取得的突出进展进行了描述。从本篇的“中国环境污染态势特点分析”一文中可以看到,尽管中国在环境保护上做了大量工作,但环境恶化趋势尚未得到扭转。文中所描述的令人震惊的生态环境恶化的事实,有力地说明加大环境规制力度已成为扭转中国环境形势恶化趋势、实现可持续发展的迫切要求。

近年来,国家加大了环境规制的力度,使环境保护的国家意志得到了一定程度的强化,“论环境保护的国家意志”一文对如何进一步强化反映人民环保意志的国家意志进行了深入讨论。本卷第二篇所讨论的中国环境法治的问题、绿色 GDP 核算问题、战略环评问题、环境政策绩效问题、环保目标和环保投入问题、环境与公民社会问题都是近年来的热点问题,这些讨论均很有针对性,极具可读性。值得一提的是,本篇中选出两篇关于绿色 GDP 核算的文章,一是因为这两篇文章各有侧重、各有特色。有的作者介绍了当前的研究进展和争论;有的作者则从中外有关的研究状况和进展,讨论了理论框架和实施的难度。反映了绿色 GDP 问题的复杂性、理论研究的多样性以及实施的困难性。显然,把国民经济核算真正地变为绿色核算还有很长的路要走。

生态问题是关系中国长远发展的至关重要问题。为突出其重要性,本卷专门设立生态篇,对生态保护和生态建设进行评述。其中涉及生态保护和生态建设的所有重要的问题,包括生态补偿问题、森林问题、草原问题、自然保护区与生物多样性、水资源与水生态问题等。这些讨论都建立在作者深入研究的基础上,包含着有深度的思考,许多报告对中国近年来正在实施的退耕还林和生态补偿政策、草原的生态保护政策、

生态移民等实践和理论研究,结合实际案例进行了评述。尤其对生态保护和人文发展的关系给与了相当的关注。在这些评述中都体现了尊重自然规律、尊重民族文化传统的视角,揭示了生态保护和民族文化的密切关系。如《中国西部自然保护新探索》一文的作者,是在对西部藏区的神山神湖进行大量深入的野外实地考察的基础上撰写的报告。作者在研究和实践的基础上指出,“藏区神山神湖数量多、面积广、保护成本低、社区参与度高的特点,很好地适应了高原生态脆弱和地域辽阔的保护需求。”所以,“因地制宜,认可传统的资源管理权属和充分发挥传统保护体系的积极作用,是补充和提升保护区管理有效性的一个新途径。”作者对传统保护机制和政府行政管理体制结合可行性的探讨表达了他们对中国西部自然保护的新探索,体现了在中国自然保护事业中如何落实科学发展观“以人为本”的核心思想,不但符合中国国情,也具有广泛和深刻的理论和实践意义。

本卷在第四篇以较大的篇幅涉及具体的经济政策。与前两卷相比,本卷收录的文章不再是梳理、概述,而是更为具体、深入地对一些基于环境资源视角的重大经济政策,诸如:中国存在的投资冲动问题、资源价格问题、循环经济问题、区域发展的资源约束与创新问题,风景名胜资源的经营问题、中国经济低碳发展问题等。本卷基于环境资源视角的经济政策的讨论,主要由长期关注这些专题的专家学者撰稿,他们把自己长期对这些问题研究的思考和判断贡献给大家,期望引起更多人的关注,以使中国的现代化进程迈入更加健康的轨道。

和前两卷一样,来自不同领域的专家学者参加了本卷的撰写工作。除了中国社会科学院的学者外,还有来自北大、清华、人大等高校,中国环境科学院等科研机构和管理部门的专家、学者和管理层的人士,以及长期在基层实践的科研人员。尽管大家的知识和工作背景不同,但他们都具有一个共同的特点,那就是所有作者都对所撰写的内容有长期的关注和研究。我们中心向参加本书编写工作的各方面的专家在撰写过程中所表现出的严谨科学的态度、认真负责的精神表示诚挚的感谢。

应该指出的是,参加撰写工作的作者,写作风格和对问题的看法,都有各自学科的背景和研究视角,书中各个部分难免存在不一致之处。另外,书中不少问题的讨论具有探索性质,也可能有不够成熟的地方。对于书中的不足,希望专家学者以及广大读者批评指正。同时也衷心希望得到有关专家学者的回应,以展开讨论和交流。

PREFACE

China Environment and Development Review came out in the early 2000 and then goes on with a publication every two years. It tells readers about the relations between China's environment and economy. This volume discusses various environmental issues in institutional viewpoint and policy suggestions, with an independent judgment and analysis. It sums up the new theory and practices in the area of sustainable development in the background of the "scientific concept of development" over the past two years.

As matter as fact, China has problems with environment because of the lack of "human-centered" element. We should avoid being too much dependent on economic role. Instead, we should handle well environmental problems under the guidance of the "scientific concept of development." Socialism should be a kind of humanism. Thus, we need no more than a road of "human-centered" development.

A lot of persons and organizations have given a generous assistance to this work, including their ideas, comments and financial support. Especially great thanks for the Institute of Quantitative and Technical Economics, Chinese Academy of Social Sciences, and Ford Foundation.

Zheng Yuxin

前 言

郑易生

全书的 30 余位作者都是长期从事有关领域研究和实践的专家、学者和管理者。他们把自己研究的原创成果或多年深入实践的思想结晶贡献给《中国环境与发展评论》第三卷，使它得以保持《中国环境与发展评论》的风格和特征，即针对问题进行独立的客观的评论。

《中国环境与发展评论》第三卷由郑易生负责策划，环境与发展研究中心的郑玉歆研究员、张晓研究员和钱蕙红副研究员参与了稿件的审定，全书由郑易生、钱蕙红负责统稿。

在本书写作过程当中，数量经济与技术经济研究所和所长汪同三，给予了热情的支持，特此表示诚挚的谢意。

在本书写作过程中，陆季康、李小佩、徐天祥等同志给予我们热情的支持与鼓励。魏云鹏先生利用国庆假日对总论和全书的摘要进行了认真和细致的英文翻译，海仑女士对英文翻译提供了很好的建议。我们感谢他们各位的热情帮助，使本书得以按时出版。

《中国环境与发展评论》第三卷的出版得到了福特基金会的资助，在此表示感谢。

2006 年 10 月

ABSTRACTS

PART I Introduction

A Beginning among Various Difficulties: Idea and Policy Adjustment under the Guidance of the Concept of Scientific Development

A mere three years have passed between the formulation of a “scientific concept of development” in 2003 and promulgation of the “11th Five-year Plan for National Economic and Social Development (2006 – 2010)” in 2006. However, this period has had profound implications for sustainable development in China: the end of an “incubation period.”

Actually, China proposed to change its economic growth mode as early as the 1990s and issued *China's Agenda 21: White Paper on China's Population, Resources, and Environment in the 21st Century*. However, these ideas failed to gain thoughtful attention or mainstream status and were regarded by some as just an “international green fashion”. Several environmental and resources protection policies were created during the following decade. However, these gains remained marginal in the face of massive economic success, and could be characterized as “individual improvements within a context of overall deterioration”. This trend was finally reversed when problems such as the outbreak of SARS, energy and resource shortages revealed a looming development crisis. Accumulated environmental resource problems, and their underlying socio-economic issues, finally reached the surface.

A new “scientific concept of development” was proposed to address these issues. This new approach reflected a more comprehensive understanding of development at national policy-making levels. It moved beyond the simplistic focus on economics to the detriment of society and the environment.

So, what expectations have been created through the energetic application of this new “scientific concept of development”? Has application been smooth?

What can we hope from it?

I. A new round of efforts

Comparison with the first, decade-old, attempts to adjust the mode of economic growth reveal some changes which are very impressive:

1. China's 11th Five-year Plan takes the "scientific concept of development" as its guiding philosophy, reversing the previous marginal status of this perspective. "Energy consumption" and "pollutant discharge" were taken as fixed indicators of key trends.

2. The financial system is moving towards a concept of public finance.

3. Environment and resource management is now considered in economic and social development policies. The 11th Five-year Plan classified four main regional development categories on the basis of different resource conditions, environmental constraints and potential advantages.

4. Acceptance of Green Growth is growing. A study on "Green GDP Accounting" has achieved initial results. There is a possibility that a new insight into water resources which emphasizes the harmonious relationship between humans and nature will become the new strategy for water use.

5. Public participation was previously the weakest point in national environmental protection. In recent years, more and more people have realized its importance. Non-profit environmental organizations now play a special role in exposing existing environmental problems and advocating for "ecological civilization."

II. Rigorous Challenges

1. In the first half of 2006, the government was unable to achieve its targets for energy-saving and pollution control, and the central government failed to suppress dramatic economic growth in local areas. In order to maintain its authority, the central government had to dispatch supervising agencies of land and environment to investigate projects under construction and determine the responsibilities of accountable officials.

2. Pollution is being transferred from big cities and developed areas to underdeveloped areas, causing environmental deterioration in these rural areas.

3. The ecosystem, and especially biodiversity, is already seriously

weakened.

4. The Chinese people are far from reaching a consensus on changing their consumption mode. Conflicts between the new development pattern recommended by the central government and local economic development practices do not make us feel optimistic about the future.

III. Deep-seated Obstacles to Change in the Development Pattern

1. The economic policies and institutions underlying the traditional economic growth mode have not been affected. On the whole, existing economic policies and institutions still adhere to the old growth practices. The reasons are that economic relations between central and local governments have not been rectified and the existing working mechanisms for economic orientation of local government actions still remain dominated.

2. The market paradigm has deeply penetrated the public sector. Recently, some government departments have made concessions to the powerful capital to the detriment of vulnerable "ordinary" people through property tenure transfer processes, such as conversion of public land and water resources to private ownership, which remind people what happened in England from the 15th to 19th centuries — the enclosure movement.

3. There is no consensus on development strategy. China is noted internationally as a world factory and its products are very attractive to world consumers for their low prices. However, to what extent does this occur at the cost of neglecting ecological and environmental impacts and workers' interests? Will China's technological development be locked in? Is it possible for China to be entrapped in a curse to the later comer in the process of new industrialization?

4. An important share of Chinese population adhere to "market ethics" and have lost sight of the need to combine those with other values such as humanism.

In conclusion, the main obstacles to the achievement of the objectives of scientific development are not lack of technology or incentive policies for new technology. Rather, they lie in a mismatch of newly-proposed policies and many current policies, strategies, and institutions which are tied to vested interests. This presents serious challenges for the years to come and it is likely that efforts

to change China's economic growth mode will be led astray. Actually, we often take the same road as before disguised under the slogan of new industrialization. My personal view is that implementation of the "scientific concept of development", together with policies and technical plans with management indicators as their main measures, will become less and less effective. Deep-rooted obstacles relating to development strategies, institutions and interests will arise, and this will slow the momentum for changing the development pattern. Therefore, successful implementation of the "scientific concept of development" is premised on first resolving the problems outlined above.

IV. Shaping a New Development Paradigm through Reform

These profound problems tell us that changing the development pattern actually means the formation of a new development paradigm with ideas and institutions which differ from the existing ones.

There is a Chinese saying that problems should be settled in developmental methods. I believe that this should be supplemented by Albert Einstein's remarks: "We can't solve problems by using the same kind of thinking we used when we created them." We are required to discard that kind of thinking, that is, to go beyond the theory of development with rigid stages; to get rid of the idea of a unitary core objective and acquire a new idea of respect for diversity; to cast off the theory of taking only the market into account and to promote values of overall development; and to dispel the long standing belief that people can triumph over nature and introduce the principle of precaution.

These new ideas should be integrated into China's process of reform. There are two kinds of obstacles to changing the development pattern. The first is problems anterior to the introduction of market economy, or problems which haven't been solved during the reform of the socialist market economy. These include the inter-governmental arrangement of authority and responsibility, effective market competition, clarification and protection of property rights, administration according to law, public supervision of the government and the public finance system, etc. The second is those beyond the existing market economy models. This means those challenges facing China which cannot be solved by imitating or transplanting a standard, ready-made, model of the market economy. More creativity and imagination are needed. It is urgent to