

可持续发展的 理念、制度与政策



SUSTAINABLE
DEVELOPMENT:
CONCEPT,
INSTITUTION AND
POLICY

滕 藤 郑玉歆 / 主编

社
会
科
学
文
献
出
版
社

X22
4

可持续发展的

理念、制度与政策

滕 藤 郑玉歆 主编

社会科学文献出版社

136661/01

可持续发展的理念、制度与政策

主 编 / 滕 藤 郑玉歆

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.ssdph.com.cn>

责任部门 / 社会科学及国际文化编辑部
(010)65286768

责任编辑 / 王莉莉

文稿编辑 / 吕小玲

责任校对 / 邵鸣军

责任印制 / 同 非

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 / 客户服务中心
(010)65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 东远先行彩色图文中心

印 刷 / 北京增富印刷有限公司

开 本 / 880 × 1230 毫米 1/32 开

印 张 / 18.5

字 数 / 456 千字

版 次 / 2004 年 4 月第 1 版

印 次 / 2004 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 129 - 0/F · 065

定 价 / 38.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

可持续发展的理念、制度与政策/滕藤, 郑玉歆主编. 北京: 社会科学文献出版社, 2004. 4

ISBN 7-80190-129-0

I. 可… II. ①滕…②郑… III. 可持续发展—研究—中国 IV. X22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 113647 号

本书为中国社会科学院 2000 年度重大课题——《中国生态、资源、环境与可持续发展》的研究成果

前 言

滕 藤 郑玉歆^①

一 研究背景

人类如何实现在各个层面的可持续发展，被联合国的一项“跨千年全球展望研究”列为新千年全球所面临的 15 大挑战之首（杰罗姆·格伦等，2001），显示了人类对可持续发展的空前关注。可持续发展的提出及其在世界范围内得到认同，是人类面对生存环境危机对自身发展道路进行反思的结果。可持续发展自提出到今天，经过 20 余年的探索与实践，其战略构想已基本在全世界范围及国家层面上形成。作为世界上最大的发展中国家，面对严峻的人口、环境和资源形势，中国在发展过程中所出现的不可持续因素比世界上很多国家都要突出。因而，对中国来讲，实施可持续发展战略具有更强的针对性和现实意义。90 年代中期，中国将可持续发展作为国家基本战略，开始全面关注人口、资源、

^① 滕藤，中国社会科学院学术委员会委员、研究员，中国社会科学院可持续发展研究中心主任，中国生态经济学会理事长。

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

2 可持续发展的理念、制度与政策

环境问题。毫无疑问，中国未来可持续发展的前景将取决于这种自觉努力的程度。

1. 值得欣慰的进展

1992 年在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会，对全球可持续发展是一次有重要历史意义的会议。它体现了发展观在世界范围的变化，从单纯对环境问题的关注转变为对社会、经济和环境问题的全面关注。会议通过的《里约宣言》、《21 世纪议程》以及有关气候变化、生物多样性、荒漠化、森林管理等一系列公约都是具有行动性质的方案。里约会议后，在全球、地区或国家层次上都有大量的可持续发展战略被制定出来，并涉及环境、资源、经济、社会等广泛的领域。在各种重要的国际会议上，可持续发展战略都得到了强调。可持续发展正在由概念变为行动。1996 年国际标准组织推出 ISO14000 质量认证体系，规范公司的环境管理标准。1997 年签订的《京都议定书》对发达国家的减排目标作了明确规定。全球可持续发展在获得资金支持方面也取得进展，如由 UNEP、UNDP 和 WB 共同管理的全球环境基金（GEF）到 1999 年底已为 120 多个国家的 500 多个项目提供了超过 20 亿美元的资金，被用于生物多样性、臭氧层、气候变化和全球水资源的保护。

2000 年，联合国新千年首脑会议突出强调了公平，把消除极端贫困作为联合国的首要任务。2001 年世界贸易组织在多哈召开的部长级会议上把环境与贸易作为重要议题。2002 年在南非约翰内斯堡召开的世界可持续发展首脑会议上，对里约会议以来全球可持续发展的进程进行了总结，各国再次做出可持续发展的政治承诺，并通过了可持续发展战略的《实施计划》。提出了不少《21 世纪议程》中所没有的、有利于可持续发展战略付诸实施的新举措，其中特别强调可持续发展的制度建设。例如，提

出了采用“水—能源—健康—农业—生物多样性”(WEHAB)生态系统的综合管理方法,各国有为可持续发展制定法律和制度框架的义务,建立政府和民间广泛参与的伙伴机制,促进联合国各机构之间的协调与合作等等。

与国际上可持续发展的进展相比较,中国的进展或许更令人欣慰一些。1994年国务院公布的“中国21世纪议程”标志着可持续发展正式成为中国既定的基本战略。“中国21世纪议程”是中国政府认真履行1992年联合国环境与发展大会文件原则立场的实际行动。在中国政府以往的纲领性文件中,还没有一个像“中国21世纪议程”这样把经济、社会、资源与环境视为密不可分的整体,并如此正视中国发展的重大制约因素和潜在危机。这个议程中构建的综合可持续发展框架以及相应的对策,反映了中国政府在探讨一条新的发展道路和一个新体制的努力。至今它对制定中国国民经济和社会发展中长期计划仍具有重要的指导意义。

在可持续发展战略的实施上,中国做了大量工作,在不少领域取得了显著进展。例如,“八七”扶贫计划进展顺利,贫困人口大幅度下降;90年代中期,中国出现的环境和资源保护立法高潮,使环境资源方面的法律更为完善;1998年国家的环保主管部门国家环保总局升为正部级,地位得到加强;1998年国务院下达天然林禁伐令,2000年实施天然林保护工程以及退耕还林工程,实现了中国生态环境保护的历史性转变;水利部门正式提出现代水利战略,工作重点向合理配置资源转变;积极利用“两种资源,两种市场”的外向型资源发展战略得到大力实施,有利于中国环境资源压力的缓解;以关闭“15小”为主要措施的大气和水污染整治,显示了中央政府保护环境的决心;42个城市公布大气监测数据,向环境信息管理公开化迈出了重要的一步;西部大开发明确提出以生态建设为中

心，说明生态环境因素的重要性已为国家最高决策者所认同等等。这些进展表明可持续发展的思想正在中国迅速普及，环保意识在中国得到空前提高。

2. 依然严峻的现实

由于世界各国自然条件、资源禀赋状况以及所处的发展阶段都不尽相同，因而各国在可持续发展上亟待解决的问题也不尽相同，加上对可持续发展的认识以及行动上的差异，导致发展的可持续性程度在地区和国家之间很不平衡。从全球总体角度看，自然资源和环境状况仍呈恶化趋势。目前，各大洲的地下水位都在下降，全世界有超过 10 亿人口缺少安全的饮用水。按目前趋势发展，到 2050 年世界将有 $2/3$ 的人口生活在“水危机”地区。全球仍有 25 亿人口尚不能使用商业能源、继续利用生物质能源，造成生态环境的退化。荒漠化已波及地球 $1/4$ 的陆地面积，支撑人口增长的自然资源正日益减少。人口控制政策使得发展中国家在变得富裕之前就进入老龄化阶段。发展中国家的贫困问题依然严重，特别是在非洲存在恶化趋势。不可持续的消费模式和生产模式仍主导着全球的发展，加深两极分化的全球化阴影难以消除。温室气体减排困难重重，气候变化对人类社会的威胁日趋严重，照此发展，未来 100 年地球将增温 $1.4^{\circ}\text{C} \sim 5.8^{\circ}\text{C}$ ……

和世界上其他国家（包括很多发展中国家）相比，中国在人口、资源、环境上的压力要更接近于“极限”。如果说发展的不可持续性对别的国家来讲可能还比较遥远的话，那么对中国则是一个非常现实的问题。中国正承受着世界上最沉重的人口压力，庞大的人口规模使中国所有主要自然资源的人均拥有量都远低于世界平均水平。高密度的人口加上快速、粗放的经济增长，意味着向环境资源系统超高强度索取和排放。而这种高强度的索取和排放的对象却是一个已遭受过长期过度开发、历史包袱甚重的生

态系统。

近年来, 尽管由于实施可持续发展战略, 中国环境生态资源状况局部得以改善, 但是总体恶化的趋势仍未得到改变, 且各地区之间的发展非常不平衡。综合看来, 中国正进入工业污染比重下降、生活性污染(生活污水、生活垃圾、汽车尾气、化肥和农药污染等)大幅度提高的阶段, 正由集中的点源污染为主向面源污染为主转变。中国水污染程度仍是世界上最严重的国家之一, 且仍在恶化, 七大水系的水质未见好转, 城市饮用水源破坏严重。城市大气污染程度减缓, 但仍不稳定。固体废弃物污染由于城市垃圾迅速增加而日益严重。土地退化持续加剧, 水生态失衡不断恶化。人工植被的建设无法抵消天然植被遭破坏带来的生态灾难。生物多样性破坏加剧的势头尚未得到遏制。20 世纪最后几年发生三起举国震动的生态性灾难: 1997 年黄河创纪录地断流 227 天, 1998 年长江发生了特大洪水灾害和 2000 年波及北京和北方大部分地区严重的沙尘暴。这是大自然不断地在向中国出示黄牌。毫无疑问, 这些都是不注重环境资源的可持续利用、对其滥用和挥霍的结果。这种全国性的大规模跨地域生态问题的出现标志着中国的生态保护已上升到中国环境问题的首要位置。(郑易生, 2001)

3. 缘何步履艰难

可持续发展是全球性问题。可持续发展之所以能够受到如今这样的重视, 与发达国家环境运动的兴起和对全球性环境问题的关注有密切关系。发达国家已发展到环境质量成为生活质量重要组成部分的阶段。发达国家对环境问题、可持续发展的关注, 很大程度上是出于提高自身生活质量的目的。因此, 欧洲等发达国家在对本国生态环境、自然文化遗产的保护上, 对资源的管理和合理开发上都非常重视, 并取得了显著进展; 而对于与提高自身

生活质量没有直接关系或关系不大的全球性环境问题缺乏动力。我们无意贬低发达国家为推动人类可持续发展所做的努力，但是在一些关键的全球性问题上“雷声大雨点小”却是不争的事实，温室气体减排问题是一个典型的例子。全球气候变暖是人类面临的共同挑战，也是当前最受人类关注的全球性生态危机之一。这一关注在世界上 150 多个国家一起签署的《气候变化框架公约（FCCC）》中以及在后来的历次谈判中得到了充分反映。同时，从这个框架公约对一些关键问题的笼统与含混的表述以及后来谈判中出现的激烈争论，我们也可以看到，面对共同危机，要人类真正实现超越国界的合作是多么的艰难。国内的环境问题是否要容易解决一些呢？相对全球性问题，国内问题的解决存在着一些有利条件，如政府可以采用法律和行政等强制性措施进行协调等，但解决起来依然十分复杂。对于发展中国家来讲，问题尤为突出。

在发展中国家看来，追赶发达国家的发展水平以改变人民生活贫困的面貌是再合理不过的目标。作为世界上最大的发展中国家，中国自 80 年代以来才真正进入以满足市场需求为目标的工业化阶段的初期，据预测，中国快速稳定增长的黄金时期至少还可延续 15~20 年。发达国家的发展是以全球环境资源状况恶化为代价的。然而，严峻的现实告诉我们，中国至今尚未能超越发达国家曾经走过的“先污染、后治理”、“先破坏、后整治”的发展模式。同时，中国这一时期的发展将既无条件也不允许占有工业化国家当时享有的世界范围的资源和环境容量。从长远看，追随发达国家传统的发展模式，盲目地将其当作我们的“消费示范”在中国似乎是行不通的。然而，市场经济全球化的浪潮又使中国似乎难以走出一条新路。

尽管可持续发展的目标已为全世界各国所确认，并且也取得了不同程度的进展，但到目前为止，尚没有迹象表明在不远的将

来有可能在消费模式与生产模式上取得突破性或是根本性的进展。可以预料,可持续发展的真正实现将是一个漫长的过程。作为一个新提法、新概念或新理念,可持续发展之所以在全球范围很容易得到普遍认同,与其内容的空泛性及其目标的长远性不无关系。然而,在现实中要去实践时,问题就不那么简单了。因为要改变造成人类可持续发展的消费方式和生产方式都涉及根本的经济制度问题。不可持续的消费方式和生产方式都是和市场经济制度的失效联系在一起的。市场经济是当前主导全球的经济制度。无论是资本主义还是社会主义的市场经济,在现有的制度框架内,都难以解决人类在发展过程中面临的长远利益和眼前利益的矛盾、全局利益和局部利益的矛盾以及相互之间利益的调整。这种制度上的缺陷是人类出现可持续发展问题的根本原因,同样也是人类在可持续发展道路上步履艰难的起因。

在现行市场经济制度下所进行的可持续发展均属改良性的。可持续发展的实现有赖于发展模式和经济制度的根本转变,而非仅仅局限于改良性的努力。在看到改良性努力的局限性的同时,应充分认识这些努力的意义,任何对此采取低估的态度都是不对的。在这里,有必要运用“可持续性”的概念。可持续性是一个相对概念,它的运用对于眼前的努力有积极意义。尽管我们所做的努力是改良性的,但毕竟可以使发展的可持续性在一定程度上或在某些层次、某些局部得以提高,从而使不可持续的矛盾得以缓解。毫无疑问,可持续发展的实现需要一个过程,而且是一个发展的可持续性不断提高的过程。理解可持续发展实现的过程,将有助于既不要忘记可持续发展的长远目标,同时又不放松眼前的努力。

4. 研究亟待深化

生态、环境、资源与可持续发展是近几十年社会科学研究进展较快的领域之一。目前,国际上已有 150 多个国家建立了国家

级的可持续发展研究机构。自 20 世纪 70 年代以来,有关人类发展的可持续性研究,最初关注的是不可再生资源耗竭的问题,而后拓展到可再生资源,包括生物多样性方面,再拓展到环境容量方面。进入 90 年代后,研究重点从关注生态、资源与环境问题的理论层面上升到探讨和比较解决问题的方式的操作层面上;在操作层面上则发生了从努力化解各种负面影响到积极施加各种正面影响的重大转变。伴随着双边、多边协商、合作渠道的建立和制度化,协商与合作机制的作用范围越来越大,操作性受到越来越多的关注是可持续发展研究的一个重要趋势。人们越来越关注应该做些什么、能够做些什么以及寻求如何做到最好。人们已不再停留在提出资源、人口、生态、环境必须协调发展这样一个理念的阶段,而是进入制定能付诸实践的资源保护、生态建设和环境治理规划及寻求最优方案的阶段。(李周, 2000)

关于这些问题的产生,目前解释力较强的理论有三种:一是以经济发展水平为切入点的结构主义理论;二是以使用资源、生态与环境的权利与义务必须对称的产权理论;三是经济后果的受益人与受损人不一致,进而个人理性与社会理性不一致的外部性理论。同时,在研究方法和数据库建设方面也有长足的进步。

关于这些问题的解决,目前提出的强制措施有环境法律、环境政策和环境标准。诱导性管制涉及课税、补贴、抵押返还制度和协定等方面。提出了包括活劳动成本、物化劳动成本、资源成本、环境成本和使用者的总成本概念。其中,环境成本旨在解决代内公平;使用者成本旨在解决代际公平。

生态、环境、资源与可持续发展在中国社会科学研究领域的进步表现在很多方面。例如,资源与环境法律、法规和环境标准体系的基本形成,排污权交易的试行,生态损失估算范围的扩大和精度的改进,越来越多的政策研究和对政府现有政策的评价、

媒体的关注、环保知识的普及和居民环境意识的提高，这些都是说明这种进展的依据。然而，应该清醒地看到，中国现有研究的总体水平仍然不高，与其他国家相比尚存在较大的差距。一方面，研究人员理论素养不够的问题较突出，很多人缺乏系统的理论训练；另一方面，对实际问题的深入研究不够，泛泛而谈较多。面对依然严峻的形势和步履维艰的实践，亟待可持续发展的研究有更大的进展。（李周，2000）

三年前，我们完成了一项《中国可持续发展研究》的国家社科基金重点课题（滕藤，2001）。该项研究强调发挥中国社会科学院多学科的综合优势，强调问题的系统性并从不同的视角对可持续发展的方方面面进行了探讨。研究范围涉及经济学、社会学、法学、哲学、生态学、人口学、环境科学等诸多领域。该项成果以系统全面为特点，为进一步地深入研究构建了一个框架和基础。以此为起点，两年多之前，我们又开始本项中国社会科学院重大课题《中国生态、资源、环境与可持续发展》的研究。可持续发展是一个非常大的题目，为了能够使研究得以深入，课题组根据承担者的优势和现实的需要对研究的内容进行了取舍。

可持续发展涉及大量的理论问题和实践问题，但更多的是实践问题。可持续发展是中国两难困境的选择。本课题从 21 世纪初叶中国面临的一系列重大挑战的实际出发，对中国可持续发展的具体问题进行有针对性的探讨。按照课题设计，本研究从理论和实践两个方向展开。理论方面主要侧重于制度因素的探讨，实践方面选择了令人关注的三个领域的问题进行应用研究，它们分别是全球气候变暖问题、生态环境问题和公共资源问题。承担此项课题的学者对以上这些问题都有着较长时间的关注，因而读者从各位作者完成的研究报告中可以看到不少深刻的分析和耐人寻味的思考。

二 本研究的主要内容和进展

1. 可持续发展的理论探索

经过这么多年的探讨,可持续发展的定义似乎不应成为问题。然而认真考察一下便会发现,撰述者从不同的立场和观点出发,对这个命题做出了诸多截然不同的理解和阐释。即使在联合国或各国首脑会议通过的正式文件中,对其定义也是各有所见、解读各殊。尽管可持续发展似乎成了任何人都可以议论一番的命题,但对它的本质和内涵,在理论上与各学科的联系、在实践上与诸多政策的关系,尚缺乏深入而全面的探究。本研究的理论探讨部分主要侧重于对现行制度的批判,力求在加深对可持续发展的本质和内涵方面的认识上有所创新。本研究的理论探讨部分提出以下一些值得注意的论点:

(1) 资本主义与可持续发展目标存在着根本性矛盾

可持续发展主流理论存在一个共同缺陷,即淡化甚至无视社会经济制度因素,使可持续发展似乎变成了一个政策问题、技术问题或者方法问题,而忽视资本主义制度与可持续发展的冲突。

可持续发展所要求的保护环境、社会领域的进步(包括消除贫困,减少不平等,普遍的教育、医疗和就业机会,维护基本生存权,保障社会和个人安全等等)以及缩小全球不平等,与以市场为基础、利润为导向的资本主义秩序,在本质上是相互冲突的。资本主义本身的不可持续性,事实上已构成人类可持续发展的最大威胁和障碍。处于维护自身集体利益的目的,同时在越来越大的社会压力之下,资本势力当然需要做出一些调整,采取某些环保措施来缓和危机,以便维持这个体制照常运作。不过,推迟或转嫁危机的作用是有限的,改良措施可能奏效于一时,但

不能最终挽救它必然灭亡的历史命运。

(2) 社会主义同样面临着可持续发展的严峻挑战

尽管社会主义与资本主义存在本质的区别，但同样面临着可持续发展的严峻挑战。理论上，社会主义制度不仅能够更快地发展生产力，而且能够保护环境和资源，同时消除阶级差别以及贫困，维持社会公正和平等，从而实现环境和社会的可持续发展。这是由于社会主义一系列本质特征所决定的。但在实践中，社会主义同样面临着可持续发展的严峻挑战。其中最主要的是转变增长模式的需要与来自国际竞争压力之间的矛盾。

社会主义取代资本主义是人类可持续发展的希望所在，但这个前景不会自动实现。未来存在多种可能性，可持续发展的前景取决于人类自身的选择和努力。

(3) 科技进步代替不了社会革命

在可持续发展的研究中，不论是科技乐观主义还是科技悲观主义，基本上都是把科学技术看作独立于社会之外、独立于人之外、独立于主体之外的决定人类命运的神秘力量。把资本主义的未来和希望寄托于比工业社会有更先进技术形态的后工业社会，用科技革命取消社会革命，为现存制度进行辩护。事实上，“社会生产力的任何增长（如科学、发明、劳动的分工和结合、交通工具的改善、世界市场的开辟、机器等等）都不会使工人致富，而只会使资本致富，也就是只会使支配劳动的权力更加增大，只会使资本的生产力增长。”^①

只看到所谓“知识经济”、“新经济”中科技的因素，仅仅从科技的因素认识和宣传这种经济，其可能的动机和后果都是抹杀作为任何经济成果的真正动力的劳动的地位，取消劳动在创造历史进步中的基础性作用，掩盖国际垄断资本对本国和世界特别是

^① 《马克思恩格斯全集》第46卷〔上〕，第268页，人民出版社，1979。

第三世界人民的日益残酷的全球化的剥削关系，掩盖国际垄断资本集团对世界特别是对第三世界国家的环境资源的掠夺和破坏。

科学技术、贫富分化、生态恶化之间不是因果关系，它们都从属于资本获取利润的需要。随着资本主义生产方式在全球的展开，这种破坏和分化也具有了全球性，产生了“全球性问题”。在资本的逻辑内，仅仅依靠科学技术解决不了“全球性问题”，也实现不了可持续发展。

(4) 资本的逻辑——全球性问题的核心与本质

对于全球性问题的产生，人们往往在传统发展模式中寻找根源。所谓传统发展模式，其实就是资本追求利润最大化的生产方式。正是这种生产方式造成全球范围内自然的分裂（自然界分裂成物质财富和环境问题）和人的分裂（全球范围内的贫富分化、阶级分化）。全球性问题是资本主义生产方式在全球范围的深化、展开的必然结果。

生态平衡、生态恶化、环境破坏都是以人为价值主体做出的价值判断。历史与现实告诉我们，与其说是“掠夺”、“奴役”、“统治”自然，不如说是“掠夺”、“奴役”、“统治”他人。所谓人与自然的不协调，其本质是人与人之间关系的不协调，这也是可持续发展战略正在遭受和自由、民主、人权相同的命运，成为一些人干涉别国内政、侵犯他人主权的工具的根源所在。

简而言之，全球性问题正在分别从自然和社会的方面向资本的逻辑提出了控诉与挑战。

2. 全球可持续发展的制度构架及发展

可持续发展的制度建设是全球环境与可持续发展领域的一个非常重要的方面。正如联合国秘书长安南 2002 年 9 月在约翰内斯堡世界可持续发展首脑会议（WSSD）发言中强调的：“在地方、国家和国际各个层次上有效的可持续发展制度构架，是全面