

郁 青 浦再明●主编



時代的選擇

——上海可持續發展戰略研究



上海社會科學院出版社

郁青 浦再明●主编

X22
Y84

時代的選擇

——上海可持续发展战略研究

YUANIZE

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

时代的选择:上海可持续发展战略研究/郁青 浦再明主编.
上海:上海社会科学院出版社,2000.6

ISBN 7-80618-730-8

I.时... II.郁... III.可持续发展-研究-上海
IV.F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 30071 号

特约编辑 王 征

责任编辑 王新建

封面设计 闵 敏

时代的选择

——上海可持续发展战略研究

郁 青 浦再明 主编

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路 622 弄 7 号)

新华书店上海发行所发行 上海新文印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 10.625 插页 2 字数 266000

2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷

印数 1—1500

ISBN 7—80618—730—8/C·99

定价:18.80 元

导 论

江泽民同志在十五大报告中指出：“我国是人口众多、资源相对不足的国家，在现代化建设中必须实施可持续发展战略。”这是我们党和政府在总结国内外经济发展的历史经验和教训，不断认识经济与社会发展规律的基础上所作出的重大抉择。

一、可持续发展战略提出的背景及其进程

可持续发展观是人类全面总结自己的发展历程，重新认识经济、社会、生态环境在发展中的相互关系的一种全新发展观和发展战略思想。本世纪以来，随着科技进步和社会生产力的极大提高，人类创造了前所未有的巨大物质财富，加速推进了文明发展的进程。与此同时，人口剧增、资源过度消耗、环境污染、生态破坏等现象日益突出，成为全球性的重大问题，严重阻碍着经济的发展和人民生活质量的提高，继而威胁着全人类的未来生存和发展。面对这种严峻形势，人类重新审视和反省自己的社会经济行为和走过的历程，于是可持续发展观应运而生。为了既能满足当代人的需求而又不对满足后代人需求的能力构成危害，人类必须抛弃以高消耗追求经济数量增长和“先污染后治理”的传统发展模式，而走一条经济、社会、生态环境、人口、资源相互协调的可持续发展之路。

1992年，联合国在巴西里约热内卢召开的全球环境与发展大会，标志着国际社会在发展观上的重大突破。这是一次确定可

持续发展作为人类社会发展战略的、具有重要历史意义的大会。183个国家和地区的代表出席了大会,有102个国家的元首亲自到会并发表讲话,李鹏总理也出席了会议并代表中国政府在会上作出了履行会议通过的《21世纪议程》的庄严承诺。这次会议除了《21世纪议程》外,还通过了《里约环境与发展宣言》、《关于森林问题的原则声明》等具有国际约束力的重要文件,并签署了联合国《气候变化框架公约》、联合国《生物多样性公约》,充分体现了当今人类社会可持续发展的新思想、新观念,反映了关于环境与发展领域全球化合作的共识和有关国家的政治承诺。《21世纪议程》要求各国制订和组织实施相应的可持续发展战略、计划和政策,迎接人类社会面临的共同挑战,这标志着人类向可持续发展迈出了实质性的步伐。

自1992年里约环境与发展大会以来,国际社会又通过一系列会议,有力地推动了《21世纪议程》可持续发展战略的实施。1994年在开罗召开的世界人口与发展大会,其主题是“人口、持续的经济增长和可持续发展”,会议明确提出“可持续发展问题的中心是人”。1995年的哥本哈根世界社会发展首脑会议和北京世界妇女大会两个重要会议,再次强调了可持续发展对人类的重要性。1996年,第二次世界人类住区会议通过的联合国《人类住区议程》,把以城市为对象的地方21世纪议程,作为实施可持续发展人类住区议程的关键性行动。1997年,联合国在纽约召开的《环境与发展》特别会议,专门讨论了1992年里约会议战略在各国的实施情况。1997年6月,亚太经济合作组织(APEC)会议通过的可持续城市行动计划,准备在21世纪初,使亚太经济合作组织国家实施地方21世纪议程的城市数目再增加一倍。

1992年里约环境与发展大会以来,我国政府认真履行在环境与发展大会上所做的承诺,于1994年3月25日公开发表了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》。

在这个议程中,所确定的中国可持续发展的战略目标是:建立可持续发展的经济体系、社会体系和保持与之相适应的可持续发展的资源和环境基础。具体包括:①在保持经济快速增长的同时,依靠科技进步和提高劳动者素质,不断改善发展的质量;②促进社会的全面发展和进步,建立可持续发展的社会基础;③控制环境污染,改善生态环境,保护可持续发展的资源基础;④逐步建立国家可持续发展的政策体系、法律体系,建立促进可持续发展的综合决策机制和协调管理机制。《中国 21 世纪议程》在可持续发展原则与中国的具体国情相结合的基础上,突出以下要点:一是强调经济、社会、环境是一个不可分割的整体的观念;二是在强调发展是第一位的同时,又强调经济发展与社会进步、环境保护的协调;三是把控制人口、用好资源、保护环境作为中国可持续发展行动的基本方面;四是从机制、立法、教育、科技和公众参与等方面强调系统的能力建设;五是强调中国环境和发展战略与全球环境和发展战略的协调。

1996 年以来,我国政府进一步强调把大力推进地方实施 21 世纪议程作为今后工作的重点。1997 年确定将上海、河北、山西、江西、四川等省和直辖市以及一些中心城市,作为全国地方实施《中国 21 世纪议程》的试点单位,并且通过支持地方政府制定 21 世纪议程行动计划,选择具有典型性、代表性和推广意义的地区作为可持续发展实验区,探索一条有中国特色的可持续发展道路。上海于 1997 年 2 月建立了上海市贯彻实施《中国 21 世纪议程》领导小组。同年 5 月,领导小组召开第一次工作会议,对推进全市可持续发展工作进行了总体动员和全面部署。随后上海市计委、科委会同 28 个委、办、局及有关高校、科研单位,共同开展《中国 21 世纪议程——上海行动计划》的编制工作。在国家计委、科委及中国 21 世纪议程管理中心的指导下,经过广泛征求意见和多次修改。1999 年 5 月,经上海市市长徐匡迪签署

正式批准实施。上海行动计划的编制是贯彻实施国家可持续发展战略的具体行动,它以《中国 21 世纪议程》为指导,力求体现经济、社会、人口、资源与环境的协调发展,同时,结合上海实际,借鉴国际可持续发展的经验,以反映上海特大型经济中心城市的特点。上海行动计划是指导全市实施可持续发展战略的行动指南,也是一项实施计划,它将可持续发展战略具体落实到各项行动方案上,通过多种渠道加以推进,发挥战略规划功能、综合协调功能、引导示范功能。

二、可持续发展的内涵

1987 年,由布伦特兰夫人主持的联合国世界环境与发展委员会的报告《我们共同的未来》中系统地阐述了人类所面临的一系列重大经济、社会和环境问题,明确提出了可持续发展的概念:“既满足当代人的需求,又不对后代人满足其自身需求的能力构成危害的发展”。可持续发展与原先只注重经济发展的理念不同,可持续发展除了承认经济增长的重要性外,特别强调生态学和社会学意义的可持续性。它涵盖发展的广泛含义,包括基础设施的可持续性(交通和通讯)、服务的可持续性(医疗卫生,教育和文化设施)、管理的可持续性(法律和法规)。再者,可持续发展追求平等和社会公正,强调参与性(决策参与、执行参与、利益分配参与和评估参与)。同时可持续发展与政策决策密切相关,有赖于政府及有关组织制定一系列方针和制度,采取一系列措施。

可持续发展的目标是既保持经济快速持续、健康发展,又合理利用资源保护生态环境,使社会经济发展同资源环境利用和保护实现良性循环;既安排好当前发展,又为子孙后代着想,在可持续发展的过程中协调人口、资源、环境、社会及经济发展间的关系。

可持续发展主要涉及经济、社会、生态环境三方面的协调发展,要求人类在发展中讲求经济效率、关注生态和谐和追求社会公平,最终达到人的全面发展。这表明,可持续发展缘起于环境保护与经济、社会发展有机融合为一体的客观要求,归纳起来,涉及到人与自然,人与人这两大关系的和谐和发展。

长期以来人类建立在“人是自然的主人”思想基础上的传统工业文明发展观,认为人类社会在工业化、现代化进程中可以对自然进行无限度的索取和征服,以满足自己不断增长的物质需求。然而,大自然资源的储量、空间都不是没有极限的,将大自然作为取之不尽的原料库及废弃物的填埋场的这种反自然的工业文明的发展方式,将使人类陷于环境恶化、资源耗竭等一系列困境之中。在这种思想方式支配下的社会经济发展是不可持续的。而现代生态文明的发展观则主张“人是自然的一员”的观点,强调人在经济社会活动中应该遵循生态学原理,达到人与自然的和谐相处。生态文明的发展方式是在尊重自然、维护人——自然系统整体利益的前提下,考虑人类社会自身的发展,因而,人类社会经济活动的永续发展才是可能的。

在可持续发展的思想框架中,除了人与自然的关系之外,同时还包括了人与人之间的关系,其基本准则是公正与平等的原则。主要强调两个方面:一是体现当代人与后代人的代际关系的平等;二是体现当代不同国家和地区之间的代内平等。

就代际平等而言,主张在发展问题上要公正地对待后人,当代人的发展不能以损害后代人的发展能力为代价。当代人必须对后代人的生存发展高度负责,必须为后代人的发展留下可持续发展的环境资源等自然条件,而不能只顾眼前的利益,不计后果地大量消耗资源,污染环境。就代内平等而言,主张任何国家或地区的发展不能以损害别的国家与地区的发展为代价,在只有一个地球上,任何国家或地区都没有无限制发展的自由,都必

须以不给其他国家或地区带来危害作为前提。因此,代内平等就是要求国家或地区利益必须服从全球利益,并且应体现代内的整体发展,防止和消灭在不同国家或地区出现的贫富两极分化。

可持续发展所包含的基本内容有以下三个方面:

经济方面,可持续发展鼓励经济增长而不是以环境保护为名取消经济增长。“发展是硬道理”,只有经济发展了,国家综合实力提高了,才能有条件为社会的文明进步、生态环境的和谐奠定基础,但可持续发展不仅重视经济增长数量,更追求经济发展质量。可持续发展要求改变传统的发展模式,实现可持续发展模式,即实施集约式的经济增长方式和发展绿色经济、循环经济。

生态方面,可持续发展要求在资源环境承载能力范围内发展人类自己,从而在有限制的、适度的发展的同时,保护好生态环境。生态可持续发展,强调以可持续的方式使用自然资源和环境成本,使人类的发展与自然承载能力相协调,并同样主张通过转变发展模式,从根本上解决环境问题。

社会方面,可持续发展指出世界各国的发展阶段可以不同,发展的具体目标也可各不相同,但发展的本质都应包括改善人们的生活质量,提高人们健康水平,创造一个保障人们平等、自由、享受教育和免受暴力的社会。

总之,在可持续发展系统中,经济可持续是基础,生态可持续是条件,社会可持续才是目的。可持续发展就是人类共同追求的自然——经济——社会复合系统的和谐、稳定、健康的发展。

三、传统发展模式与可持续发展模式

不同的发展模式就会有不同的发展战略,就会有不同的发展实践。要实现经济社会的可持续发展,必须摒弃传统的发展模式,确立符合中国国情的可持续发展新模式。

1. 传统发展模式的负面影响

传统的发展模式是指以单纯的经济增长为目标的片面的发展模式。它把发展等同于经济增长,把发展过程归结为物质财富增加的过程,以经济指标作为衡量社会发展程度的唯一标准。这种发展模式是近代资本主义工业化过程的产物。在过去的几百年中,这种传统的发展模式产生了一系列的社会负面影响。

单纯的经济增长导致了人与自然关系的危机。在传统发展模式的引导下,工业化发展过程是以对自然的巨大损害为代价的。人们为了追求单纯的经济增长,将自然界仅仅当作提供无偿消费和利用的对象,对自然界尽可能多地开发,对自然资源尽可能多地消费,而根本不考虑自然界的承受能力,完全不考虑生产对自然界所带来的巨大而深远的影响。工业化国家曾经所采取的这种不可持续的生产和消费方式,给全球带来了环境恶化的严重后果。据统计,仅占世界人口 20% 的西方发达国家却消耗着世界已经开发资源的 80%,大量难以回收和消化的生活垃圾和工业垃圾的存在,曾经成为世界上主要发达国家的另一种标志。

片面的发展导致了人与人之间、个人与社会之间的紧张关系。由于把经济增长作为发展的根本目的,人被异化成为经济增长的工具和手段,成了经济动物,物质财富的富有成为个人和社会成功的唯一标志,因而对金钱的占有就成为个人的目的。人们为了追求各自的经济利益,往往视他人为竞争对手,或者把他人看作是实现自己目的的手段,为他人服务也只是一种虚伪的形式。由于社会把人仅仅作为实现经济增长的工具、作为一种“人力资源”,而对个人的处境漠不关心,从而也造成了个人与社会的疏离:社会缺乏凝聚力,个人缺乏社会责任感,逃避社会成为一种时尚。

传统的发展模式导致了人们物质生活和精神生活的分裂。

随着经济的增长、社会的物质财富不断增加,人们的物质生活水平也日趋提高。但由于把物质财富的增加仅作为发展的唯一目的,因此仅仅物质生活的提高并不能促进精神生活的改善。相反,物质财富的增加可能会促使人们物质消费欲望的进一步膨胀,从而形成拜金主义、利己主义和享乐主义为主要特征的价值观念。在西方,那种在资本主义早期崇尚勤奋、节俭的新教伦理,被认为过时而被抛弃。奢侈生活的追求,对物质财富的贪欲成为人们工作、生活的唯一动力。当人们获得越来越奢侈的物质享受时,伴随而来的却往往是精神的空虚、心灵的寂寞、情感的失落。这种物质生活和精神生活的分裂,是影响西方工业国家进一步发展的重要因素。

传统的发展模式对发展中国家也产生了重大影响。第二次世界大战结束后,一批新独立的发展中国家为了摆脱贫困,纷纷以西方发展理论为指导,大力推行工业化方针,制定了以追求国民生产总值快速增长为目标的“赶超”战略。然而,战后几十年的实践表明,单纯的经济增长并没有消除发展中国家的贫困,而且由于片面的发展,往往造成贫富悬殊、政治动荡、社会治安恶化、环境污染严重、社会不平等扩大等等恶果,有人称之为“无发展的增长”。由此看来,经济的增长不仅不能自然而然地带来其他社会因素的发展,相反,单纯的经济增长还可能给经济本身以及其他社会因素的发展带来不利影响。因此,我们在探讨未来可持续发展的时候,首先应当改变传统的发展模式,寻求一种社会多因素、多结构的综合协调的发展战略。

2. 探索新发展观和新发展模式

面对日益严重的人与自然、人与人和人与社会之间关系的危机,西方工业发达国家的一些学者开始对传统的发展模式进行了批判、反思,对新发展观与发展模式进行了探索。70年代初,国际学术界人士和研究机构发动了一场“社会指标运动”,提

出建立包括社会、经济、文化、环境等各项指标在内的新的社会发展指标体系,第一次冲击了以追求国民生产总值为中心的单纯经济发展观。1981年,美国世界观察研究所莱斯特·布朗率先发表了《建立一个持续发展的社会》一书,提出解决人口爆炸、经济衰退、环境污染、资源匮乏等世界性难题的出路就在于建立一个持续发展的社会;1982年,法国经济学家弗朗索瓦·佩鲁提出了“整体的、综合的、内生的”新发展模式;1987年,由挪威前首相布伦特兰夫人发起的21个国家环境与发展问题专家组成的联合国世界环境与发展委员会发表了具有轰动效应的报告——《我们共同的未来》。从此,“可持续发展”概念为世人广泛运用。综合国际学术界人士提出的新发展模式的构想,其主要内容包括:

(1) 新发展模式强调发展必须以人为中心

人的全面的发展是发展的最终目的,而经济增长只是实现人的发展的手段和基础,经济、政治和社会各种制度的演变和改进也是为了给人的发展创造一种更好的环境。这里所谓的人的发展不是指少数人或少数国家中的一部分人的发展,而是指世界各国人民都应得到的公平的发展;人的发展不应仅仅指当代人的发展,而是指包括后代人的可持续发展;人的发展也不仅仅指满足人的物质生活需要,还包括满足人的社会生活、精神生活的需要,使人的体力和智力上的各种潜能得到充分体现。

(2) 新发展模式强调社会各因素的协调发展

它将发展与增长区别开来,认为单纯的国民生产总值或人均国民收入的增加不等于发展。它将城市乃至国家看作是一个由人口、环境、经济、文化以及其他相关系统构成的有机整体,发展不是指各个部分发展的简单相加,不是指某一部分的最佳发展,而是指通过各要素之间或各子系统之间的协调运行过程,最终求得总体的最佳效益。这里的协调,不是指构成整体的各个部

分的均速发展,而是意味着对组成发展过程的各个方面、各个部分之间的相互关系、比例进行动态的调整,使各种结构朝着良性循环的方向变化。因此,衡量一个城市乃至一个国家发展还是不断发展,不应仅仅依据某种单一的经济指标,而应依据经济的、社会的、环境的等一系列综合指标,依据各个子系统之间的协调程度。新发展模式不追求局部的暂时的效益,而是追求整体的、长远的效益。

(3) 新发展模式强调发展的可持续性

新发展模式要求,在人与自然、人与人和人与社会关系不断优化的前提下,实现经济效益、社会效益、生态效益的有机统一,从而使社会整体实现可持续发展。这就要求我们人类的活动必须限制在自然生态能够容纳的范围内,在利用自然资源的同时保护自然资源和生态平衡;实现经济增长必须计算环境成本,争取以最小的环境代价取得最大效益;在制定经济社会发展战略及相关政策时,不仅要从解决现实问题、满足当代人的需要出发,还要考虑目前的发展对未来经济社会发展能力和发展机遇可能产生的影响,为未来的可持续发展创造更理想的前提条件。

从新发展模式的基本思想可以看到,人的全面发展是发展的核心,是发展的最终价值目标;可持续发展是发展的未来取向;而协调发展是人的全面发展和经济社会可持续发展的前提和基础。只有经济社会的协调发展,才有可能满足人们多方面的需要,才能为人的各种能力的发挥提供良好环境。同样,只有协调发展的经济社会才是可持续的。

四、可持续发展是上海走向未来的必然选择

上海在新世纪的发展进程中,面临着发展模式的选择。工业化发达国家的经验教训、上海所确立的宏伟战略目标以及所面

对的严峻挑战告诉我们,上海的选择只能有一个,即以发展为核心的可持续发展模式。走经济、社会与生态环境协调发展的可持续发展之路,而不重复工业化国家“先污染、后治理”的发展老路。这是上海走向未来的必然选择。

1. 实施可持续发展战略是实现跨世纪宏伟目标的需要

上海市“九五”计划和 2010 年远景目标纲要,明确上海跨世纪奋斗目标:到 2010 年,上海要为建成国际经济、金融、贸易中心之一奠定基础,初步确立国际中心城市地位。正在拟定中的上海“十五”、2015 年规划目标明确指出,到 2015 年上海要基本确立国际中心城市地位,初步形成国际经济、金融、贸易中心的雏形。同时,力争初步形成上海国际航运中心的框架。国际经济中心城市除了具有相对优越的区位条件,还应具有雄厚的经济实力、先进的社会发展水平、现代化的城市公共与基础设施、科学合理的城市布局、良好的生态环境,并且具有不断创新的能力以及政府有效的宏观调控能力。但是,应该看到:上海在这些方面与国际中心城市都还有相当差距,要尽快缩短这些差距,使上海早日成为国际中心城市,必须走可持续发展之路。

2. 实施可持续发展战略是解决发展中面临突出问题的需要

上海在经济、社会、生态环境协调发展方面,做了大量工作,进行了积极的努力,取得了相当的成效。90 年代以来,上海在经济持续快速发展的同时,主要污染物排放基本控制在 80 年代初期的水平,局部地区环境质量有所改善。但是,我们必须清醒地认识到上海发展进程中在人口、资源、经济、社会环境等方面仍然面临着一系列突出的问题,如人口的结构、素质问题,能源结构及其利用率问题,水质、大气污染等问题。面对这些经济、社会发展中的严峻问题,使我们更加深刻地认识到实施可持续发展战略的必要性和紧迫性。

3. 实施可持续发展战略是提高城市整体综合竞争力的需要

城市的综合竞争力不仅体现城市的总体经济实力,同时还体现了城市的社会发展水平及生态环境质量。上海在向国际中心城市迈进的过程中,必须不断提高自身的综合竞争力,才能在日益激烈的世界竞争中立于不败之地。而综合竞争力的提高,必须切实贯彻实施可持续发展战略。可持续发展战略的贯彻实施,将为综合竞争力的提高指引方向,创造前提条件,可改变长期以来单纯追求经济增长速度的片面做法,有利于经济增长方式由粗放型向集约型的转变,有利于发展模式从“传统型”向“可持续型”的转变,使上海逐步向经济、社会、生态环境协调、可持续发展的方向迈进。

第一章 上海可持续发展的战略思路

如何制定上海可持续发展战略,这是一个面向未来的重大课题。客观评价上海可持续发展的现状,科学分析上海可持续发展的有利条件和制约因素,这是制定上海可持续发展战略目标、方针、思路的前提和基础。战略重点的确定、实施途径的选择、战略实施对策措施的制定则是上海可持续发展战略的重要组成部分。

一、有利条件和制约因素

1. 上海实施可持续发展的有利条件

建国以来,尤其是 90 年代以来,上海步入快速发展的轨道,呈现“一年一个样,三年大变样”的蓬勃发展的态势,从而为上海持续健康发展创造了有利的条件。

在经济领域:其一,经济总量快速增长。从 1992 年开始,上海经济保持连续 7 年两位数的增长,1998 年全市 GDP 达到 3688 亿元,是改革开放之初 1978 年的 7.1 倍;财政收入达到 1146 亿元,年均增长 9.4%。其二,经济运行质量不断提高。1998 年全社会劳动生产率达到了 46396 元/人,是 1978 年的 11.7 倍。经济增长的稳定性进一步提高。其三,城市功能实现了转换。从以工业基地为主向具有综合性经济的中心城市转变。其四,产业结构得到调整和优化。产业结构中二、三产业的比重上升较快,产品结构向高级化和合理化方向发展,高科技产业发展迅速等。

在社会领域:其一,上海教育事业取得较大进步,不仅提高

了上海市民的文化素质,而且为社会主义建设培养了大批各级、各类人才。其二,上海已经形成了基础研究、应用研究、开发研究、科技成果转化等多层次的科研格局,建立了一支水平较高的科研队伍。其三,上海形成了兼收并蓄、融合创新的“海派”文化特点。其四,体育、卫生保健事业得到长足进展。其五,人民生活水平已由温饱跨入小康,并正向富裕迈进。

在生态环境领域:其一,上海在生产持续大幅度增长的情况下,环境污染物排放量的增长得到有效的遏制。大规模环境治理工程已经起步。其二,上海结合产业结构调整,对污染环境的企业的实行了有计划的大规模关、停、并、转、迁,拔除了大量污染生产点。其三,上海加强了城市生态系统建设,大力开展植树栽花绿化工程,有效增加了公共绿地面积。其四,积极开展生态农业和绿色农业基地建设等。

2. 上海可持续发展的制约因素

上海在实施可持续发展方面虽存在着不少有利条件,但同时也存在一些制约因素,主要可以概括为以下六个方面:

(1) 在人力资源方面的制约

上海人口老龄化问题愈来愈突出;外来人口当中,普遍文化较低,虽然上海教育水平在全国处于领先地位,但与发达国家城市相比仍有相当差距。全市人均受教育年限仅为 8.9 年;经济发展所需的专业技术人员较为短缺。据抽样调查显示:在全市就业人口中,专业技术人员仅占 14.8%,远低于日本的 21.2%、加拿大的 38.3%、波兰的 37.8%。人力资源质量如不能进一步提高,将成为上海可持续发展的“瓶颈”。

(2) 在产业结构与增长方式方面的制约

上海在全国城市中是工业最发达的城市之一,在全市 GDP 中,第二产业约占 50%。第三产业约占 48%,与国际大都市相比,仍有一定差距。由于第二产业占用了大量的水、电、土地资源