

社会经济政策的环境分析

社会经济政策的 环境分析

张红军 王学军 陶雪良 著

0
2
9

B

北京大学出版社

社会经济政策的环境分析

张红军 王学军 陶雪良 著

北京大学出版社

· 北 京 ·

新登字(京)159号

图书在版编目(CIP)数据

社会经济政策的环境分析/张红军等著. —北京:北京大学出版社, 1994. 7

ISBN 7-301-02420-7

I. 社…

II. 张…

III. ①经济政策—关系—环境保护 ②环境保护—关系—经济政策

IV. X196

出版者地址: 北京大学校内

邮 政 编 码: 100871

排 印 者: 北京大学印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

850×1168 毫米 32 开本 6.25 印张 145 千字

1994 年 7 月第 1 版 1994 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 6.30 元

序

国务院经济、技术、社会发展研究中心副总干事 张 磐

环境是一切社会经济活动的基础,环境问题大多是由于社会经济运作过程的不当造成的。尤其是在工业化起飞时期,由于单纯注重经济增长的速度和规模,忽视了环境的保护和治理,致使环境问题日益积累,愈发严重。

西方工业化国家在环境保护上走过了“先污染,后治理”的历程,其早期环境政策只停留在“反应和治理”的水平。我国作为一个后发展国家,在经济增长与环境问题上不应重蹈西方国家的覆辙,而应尽力避免以破坏环境作为经济增长的代价的发展模式。为此,明确和执行“预见和防止”性的环境政策就显得格外重要。

《社会经济政策的环境分析》一书的基本思想框架是:环境是社会经济整体发展的基石,环境和社会演进与经济增长之间应取得充分协调;因此,环境政策必须与一般的社会经济政策相互支持,相互配合。围绕这一主题,该书从三个方面进行了阐述:1. 在工业化道路的选择上,应该改变传统的以 GNP 增长为中心之模式,而坚持经济效益、环境效益并重的持续发展模式。2. 经济增长政策、产业政策、区域政策、财政金融政策、消费政策、人口政策、能源政策、资源政策和科技政策等对环境的影响,以及相互之间的关系。3. 提出了在上述政策范畴内应该采取的对环境有益的举措。在结构上,该书对各个方面的社会经济政策进行分章讨论,显得条理

清楚,主题明确。

该书的三位作者都是近年来在我国环境学界、经济学界出现的年轻有为的青年学者,他们从一般社会经济政策层面入手进行环境分析,这种研究角度在国内环境学、经济学领域均不多见,虽属于尝试性质,但颇富开创意义。我很愿意向读者推荐这本书,并希望它能对大家有所裨益。

1993年3月

于北京

目 录

引 言	1
第一章 社会经济发展与环境	3
第二章 经济增长与环境	16
第三章 产业政策与环境	38
第四章 区域发展政策与环境	59
第五章 财政和金融政策与环境	79
第六章 消费政策与环境	95
第七章 人口政策与环境	108
第八章 能源政策与环境	132
第九章 资源政策与环境	154
第十章 科学技术政策与环境	173
后 记	194

引 言

人类在保护环境的实践中越来越深刻地认识到,环境问题不仅仅是一个单纯的自然问题,而更主要的是一个复杂的社会经济问题。环境问题产生于人类社会经济发展的过程之中,环境问题的解决也必须在社会经济发展的过程中来完成。因此,探索社会经济过程中环境问题产生与发展的内在规律,研究社会经济过程中解决环境问题的思路与途径,是正确处理社会经济发展与环境保护既相互依赖又相互矛盾的复杂关系的客观需要,也是促进社会、经济、环境协调发展的必然要求。

多年来,世界上许多国家和国际组织的经济学家、环境学家和社会学家在社会经济发展与环境保护关系的研究方面进行了不少卓有成效的工作,取得了很多有意义的研究成果。但是,纵观世界各国的情况,系统地研究社会经济过程中产生环境问题的内在机制,深入探讨社会经济政策和行为对环境的复杂影响,进而揭示其客观规律并提出解决问题的对策,在各种研究成果中尚不多见。在本书中,我们试图以系统科学作为研究方法,以社会经济政策的环境影响作为研究的对象,以从中国到世界作为研究的范围,以从历史到未来作为讨论问题的视角,把我们多年来在这一问题上的思考的结果和探索的轨迹,奉献给同我们一样对环境保护与社会经济发展这一人类社会永恒主题予以关注的人们。

第一章 社会经济发展与环境

1.1 产生于社会经济发展过程的环境问题

在通常的意义上,环境是一个相对于人或人类的概念。没有人和人类,就谈不到环境。因此,人们平常所说的环境,实际上就是指人类环境。

人类与环境的关系是一个古老的课题。当人类告别人猿时代之后,所遇到的第一个问题就是,如何去适应自身生存和发展的环境,从自然界中索取衣、食、住、行诸方面的物质和能量,使之能够世代地繁衍生存下去。于是,人类从其产生的那一天起,就开始了与自然界长期的、不屈不挠的斗争。

1.1.1 农业进步与生态破坏

人类的祖先在与自然界的斗争中,学会了制造工具和使用工具,创造了语言,发展了思维。经过漫长的发展历程,狩猎经济逐步过渡到原始畜牧业,采集经济过渡到了原始农业,后来手工业又从农业中分离出来,制陶、冶炼、纺织等手工工业相继出现。在这漫长的社会进步过程中,人类经历了原始社会、奴隶社会和封建社会,人类所生存的自然环境也发生了翻天覆地的变化。在人类社会的初期,由于生产力水平较低,人类的数量较少,并且仅分布在地球陆地上部分地区,因此对环境的影响很小,人类环境也处在原始的自然状态。随着社会生产力的发展,人口数量的增多,人类社会经

济活动的强度不断剧烈,范围逐渐扩大。开垦土地、砍伐森林、草原放牧、灌溉农田等生产活动日益成为人类社会经济活动的重要内容。这些活动为社会创造了越来越多的财富,也极大地发展了人类自身。但是,由于人类的认识总是受到时间、空间和物质技术水平的限制,人类在创造文明的同时,也创造了许多困扰和难题。由于刀耕火种、毁林开荒、围湖造田、乱挖滥采、超载放牧与捕捞、不合理的灌溉等行为,引起了一系列严重的环境问题,植被破坏、水土流失、物种消失、土地沙漠化和盐碱化,都给人类的生存与发展造成了严峻的现实威胁。

北非的撒哈拉大沙漠,曾经是古埃及人的粮仓,但是由于长期不合理的耕作,摧毁了古埃及人的农业。留在沙漠边缘的一座座雄伟的金字塔,仿佛凭吊着古埃及人繁荣昌盛的历史,给人一种无限空寂之感。古老的美索不达米亚,曾经是一个树茂草丰的乐园。但由于长期超载放牧,使牧草凋零,草原破坏;由于兴建房舍和宫殿,砍掉了大量树木,使自然生态的平衡不复存在。于是土地日趋贫瘠,水土流失加重,干旱随之而来,沙漠化悄悄吞噬了这块孕育了人类最古老文明的美丽平原。只有那些被漫漫黄沙覆盖着的巴比伦遗迹,才能证明这里有过辉煌的历史。在古代,我国的西北地区也曾是水肥土美、风吹草低见牛羊的富足之邦。著名的楼兰古国曾有着很强的经济和军事实力,后来,由于严重的沙漠化,楼兰人失去了农田,失去了草原,失去了他们赖以生存和发展的肥沃的土地,于是他们衰落了,楼兰古国也从此消失了。

所有这些,都是在以农业为社会经济基础的农业社会中开始出现的,而且随着农业社会的演替,生态破坏问题逐步从小范围转变成局部地区,从偶然性转化成经常性,从暂时性转变成长久性,生态破坏对社会经济的影响也日益广泛和剧烈。

1.1.2 工业革命与环境污染

十八世纪末,资本主义国家的产业革命从纺织工业开始,以建立煤炭、钢铁、化工等重工业而告完成,从此,人类社会开始进入工业社会。工业革命给人类创造了以前无法想象的文明和财富,正如马克思和恩格斯指出的:“资产阶级在不到一百年的阶级统治中所创造的生产力,比过去一切时代创造的全部生产力总和还要多,还要大。自然力的征服,机器的采用,化学在工业和农业中的应用,轮船的行驶,铁路的通行,电报的使用,整个大陆的开垦,河川的通航,仿佛用法术从地下唤出的大量人口,——过去哪一个世纪能够料想到有这样的生产力潜伏在社会劳动里呢?”

然而,正当人们陶醉于社会生产力的迅速进步和由之而带来的巨大的人类财富时,环境污染——工业革命的新问题,就如洪水猛兽一般冲向了毫无思想准备的人类。由于煤的大规模应用,产生大量的烟尘、二氧化硫和其它污染物质,而冶炼工业、化学工业生产排放的有毒有害物质,危害更大。此外,制碱、水泥、染料、炸药、石油等生产过程中的物料流失和自然排放,也给环境带来严重污染。于是,空气烟雾弥漫,河川污水横流、垃圾遍野分布,越来越成为人们司空见惯的现象。直到一些重大环境污染事件的接连发生,才使人们从对环境问题的冷漠与无视中解脱出来。

从本世纪三十年代到七十年代,资本主义世界先后发生了著名的“八大公害”事件,即:1930年12月,比利时的马斯河谷烟雾事件;1943年美国洛杉矶的光化学烟雾事件;1948年10月,美国宾夕法尼亚州的多诺镇烟雾事件;1952年12月,英国伦敦烟雾事件;1953年至1968年,日本熊本县的水俣病事件;1961年,日本四日市的哮喘病事件;1968年,日本爱知县的米糠油事件;1955年至1972年,日本富山地区的痛痛病事件。频繁发生的污染公害事件,

不仅影响了经济的发展,而且严重地污染了人类的居住环境,极大地损害了人们的身体健康。越来越多的人认识到,环境污染和破坏的严重。使人类创造的工业文明不再是完美的文明,人们纷纷从公害的痛苦中觉醒,遍及全球的人类环境保护行动也由此开始。

1.1.3 第三次浪潮与全球环境问题

进入八十年代以来,世界的政治经济格局发生了较大变化,国际关系的主体已由对抗转变为对话。尽管还有一些最不发达国家仍处于贫困、饥饿和动荡的状况,但从总体上看,世界经济状况比七十年代有了较大改观。一些西方学者认为,在发达国家,以工业革命开始的工业社会已经结束,而以第三产业高度发达为特征的后工业社会正在出现。在世界范围内,特别是在发达国家,继农业革命和工业革命之后,人类社会进程中的第三次浪潮正在兴起。在广大发展中国家,尽管工业革命为特征的现代化过程尚未完成,但也已受到了第三浪潮的影响和冲击。

与此同时,世界环境问题也有了新的变化。原来在局部地区出现的环境污染和生态破坏虽然在一些区域得到一定的解决,但从世界范围来看,环境问题的状况仍呈恶化趋势,表现在局部地区的问题突破了区域和国家的界限,演变成全球性的问题;暂时性的问题相互贯通相互影响,演变成长远的问题;潜在性的问题进一步恶化,暴露演变成公开性的问题。当然,不能说全球性环境问题的出现是第三次浪潮带来的直接结果,但是,由于第三次浪潮进一步扩大的世界南北贫富差距和不合理的国际政治经济秩序,则是导致全球性环境问题的根本原因。当今世界面临的全球环境问题集中表现在以下几个方面:

(1)全球气候变暖。由于工业迅速发展和人类消费水平的提高,二氧化碳等温室气体排放量急剧增加;与此同时,森林、草原等

植被的破坏,又使自然界对二氧化碳的吸收大幅度减少。这样一增一减,地球大气中的二氧化碳浓度明显上升。据气象学家考察,在过去 200 年间,大气中二氧化碳含量增加了 40%,全球年平均气温升高了 1.5°C ,特别是近 10 年来,大气二氧化碳浓度升高更快,全球气温也明显上升。

(2)臭氧层耗损。近二十年来,由于氟利昂、哈龙等化学物质的普遍使用,地球大气圈中的臭氧层受到了来自人类活动的损害。据美国宇航局的观测,自 1969 年以来,全球除赤道外的其它地区,臭氧层中的臭氧含量减少了 3—5%,南极上空在每年 9、10 月份,臭氧含量减少 40—50%,并出现周期性臭氧空洞。臭氧层的耗损,使太阳对地球的紫外辐射增强,可能导致生物和人类疾病增多,生态系统功能紊乱等严重的后果。

(3)生物多样性减少。由于工矿、交通、水利等工程建设和大规模的农、林、牧、渔业开发,给野生生物的生存造成了巨大威胁,从而使物种多样性、遗传多样性和生态系统的多样性都急剧减少。以哺乳动物为例,十七世纪平均每 5 年灭绝一种,到二十世纪平均每两年就灭绝一种。近几十年来,生物物种正以更快的速度从地球上消失。

通过以上的分析,我们不难看出,环境问题从一开始就是人类经济社会发展的产物,并一直贯穿在迄今为止的人类社会发展过程中。人类未来的发展也将证明,环境和环境问题是人类社会中的永恒主题。

1.2 从斯德哥尔摩到里约热内卢

1.2.1 斯德哥尔摩, 1972

1972年6月5日, 113个国家和地区以及一些国际机构的1300多名代表, 聚集在瑞典首都斯德哥尔摩, 召开了人类历史上第一次环境会议——联合国人类环境会议。这次会议是在世界各国环境污染与生态破坏日益加剧, 世界各国人民对环境问题的认识不断提高的背景下召开的。会议通过了著名的《人类环境宣言》。《宣言》指出, “保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题, 也是全世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。”“在现代, 人类改造其环境的能力, 如果明智地加以利用的话, 可以给各国人民带来开发的利益和提高生活质量的机会; 但如果使用不当或轻率地使用, 这种能力就会给人类和人类环境造成无法估量的损害。”基于以上的认识, 《宣言》向全世界呼吁: “为了在自然界里取得自由, 人类必须利用知识在同自然合作的情况下建设一个较好的环境。为了这一代和将来的世世代代, 保护和改善人类环境已经成为人类的一个紧迫的目标。”

斯德哥尔摩人类环境会议是世界环境保护的一个重要的里程碑, 也是人类面对严重复杂的环境问题做出的清醒和明智的选择, 对推动世界各国保护和改善人类环境发挥了重要的作用。《人类环境宣言》代表了当时人们对环境问题认识的最高水平。

人类环境会议之后, 世界各国在保护和改善环境方面进行了不懈的努力。在发达国家, 通过制定各种严格的法律, 大力开展环境科学技术研究, 不断增加环境保护投资, 积极发展低污染或无污染的清洁工艺, 比较好地解决了国内的环境污染问题。在一些发展

中国家,如中国、巴西、菲律宾、新加坡,也把保护环境作为政府的重要议事日程,动员社会各界的力量,走出了各具特色的环境保护道路,在防治环境污染和保护自然生态等方面取得令人瞩目的成绩。但是,从世界范围看,环境问题的解决还仅限于局部地区和某些领域,总体上说,人类面临的环境污染和生态破坏并未得到有效控制,广大发展中国家的环境污染和破坏仍在继续,全球气候变暖、生物多样性减少、臭氧层耗损等全球环境问题也呈发展趋势。

面对这样的情况,人们不得不对多年来在保护环境方面的努力进行彻底的反思。越来越多的有识之士认识到:单纯地就环境而论环境,简单地为了保护环境而进行环境保护是不行的,也是无法解决人类面临的种种复杂的环境问题的。其中深刻的内在机制在于,环境问题是社会经济发展的产物,因此也必须在社会经济发展的过程中来解决,脱离开社会经济发展来处理环境问题是不可想象的,其结果也自然是可想而知的。

正是基于这样的认识基础,国际社会在环境保护方面形成了比以前深刻得多的共识,即:环境问题不仅仅是一个自然问题,更主要的是一个复杂的社会经济问题,是一个涉及各个方面的政治问题;环境问题的解决,必须与社会经济发展同步进行;解决环境问题,必须采用全方位、多层次的社会经济手段和措施。因此,从八十年代后期开始,环境保护越来越成为各国政治经济生活中不可分割的组成部分,在国际交往中,环境保护也逐渐成为国际事务中的一个热点。

布什在竞选美国总统时,以环境保护主义者自居,表示一定要促成召开一次有前苏联和中国参加的世界环境会议。上任之后,又把美国国家环境保护局升格为联邦政府部级机构,让环境保护局长进入内阁。英国前首相撒切尔夫人曾被攻击为最不关心环境保

护的人,但随着环境保护呼声日益高涨,其态度也发生了迅速的转变。英国《经济学家》杂志评论说:“起初,她认为其主要任务是防止英国进入社会主义,不使西方进入共产主义;现在她认为,解决这个星球上的环境问题,她责无旁贷。”1989年7月,美国、日本、西德、英国、法国、加拿大和意大利七国集团首脑在巴黎召开了第15届最高级经济会议。在这次年会上,环境问题首次成为主要议题。七国集团首脑表示,一定要同心协力保护全球环境。他们在会后发表的联合公报中指出:“急需采取果断行动,了解全球的生态状况,保护全球的生态平衡。我们将协力为实现保持全球环境良好与平衡这个共同目标而奋斗,以达成共同的经济和社会目标。在1989年的联合国大会上,首次把环境保护作为大会辩论的一个议题列入会议议程,用了一周时间专题讨论环境问题,有130个国家首脑或外长发表了演讲,这在联合国的历史上是前所未有的。

在世界各国处理环境与发展问题的实践中,经济发展与环境保护的对立关系也日趋和谐和统一。长期以来,各国的工商界对防治环境污染普遍采取一种消极和抵制的态度,把环境保护作为经济发展的对立面,企业的环境保护行动大都是在环境保护法律和标准的强制要求下进行的。但是近年来不少国家工商界的态度发生了重大变化。他们认识到,工业生产对环境的污染和破坏,严重影响了企业的声誉,不利于市场竞争,已经成为影响企业自身生存与发展的重要因素。因此,各个工业企业纷纷改进污染环境的落后技术,采用无废少废的清洁工艺,大幅度增加环境保护投入,努力在公众面前树立良好的环境保护形象。在企业的广告宣传中,环境保护已成为几乎不可或缺的内容。“洗衣粉无磷”、“泡沫剂不含氟氯烃”、“这些蔬菜水果不用农药和化肥”、“本品包装可以回收”等等,都成了大书特书的广告口号。在近年来召开的一些国际环境会

议上,来自各国工商界的代表踊跃到会发言,都明确表态积极支持环境保护,表示愿意承担应尽的环境责任和义务。联合国环境规划署称这种转变是工业界与环境界对抗的“冰雪消融时代”。人们的消费观念也正在向着有利于环境保护的方面转化。据联合国对 15 个发达国家和发展中国家的民意测验表明,大多数被抽查者都表示,如果他们所缴纳的税款用于保护环境,他们将乐于缴纳更多的税款。据在瑞典的调查,有 80% 的人表示,为了挽救地球环境,他们愿意适当降低物质生活水平。

种种事实表明,环境与社会经济是一个不可分割的整体,已成为越来越多的人所接受的共识,并已开始成为人们处理社会经济发展与环境保护矛盾冲突的具体实践。而联合国环境与发展大会和它所倡导的环境与发展协调统一的思想,正是这样一种理论和实践走向的直接结果。

1.2.2 里约热内卢,1992

1992 年 6 月 3 日至 14 日,联合国环境与发展大会在巴西的里约热内卢举行。有 183 个国家的代表团和 70 个国际组织的代表出席了会议,102 位国家元首或政府首脑到会并发表讲话。会议级别之高,规模之大,筹备时间之长,为联合国历史上所罕见。

这次大会是在全球环境持续恶化、发展问题更趋严重的情况下召开的。会议围绕环境与发展这一主题,在维护发展中国家主权和发展权、发达国家提供资金和技术等根本问题上,进行了艰苦的谈判,最后通过了《里约环境与发展宣言》、《二十一世纪议程》和《关于森林问题的原则声明》三项文件。《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》在会议期间开始签字,已有 153 个国家和欧共体正式签署。会议文件和公约有利于保护全球环境和资源,并为在发展的过程中解决环境问题提供了一次良好的全球合作机会。这次会