

广东可持续发展若干对策研究

对 策 研 究

走向共同的未来



梁桂全 郑梓桢 赵细康 著
刘梦琴 张俊英 余秀江

中国人口出版社

广东省社会科学院中青年招标课题(1998)

走向共同的未来

——广东可持续发展若干对策研究

梁桂全 郑梓桢 赵细康 著
刘梦琴 张俊英 余秀江

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

走向共同的未来:广东可持续发展若干对策研究/梁桂全等著.-北京:中国人口出版社,1998.8

ISBN 7-80079-560-8

I. 走… II. 梁… III. 经济发展-可持续发展-研究 广东 IV. F127.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 39014 号

走向共同的未来

——广东可持续发展若干对策研究

梁桂全 郑梓桢 赵细康 著
刘梦琴 张俊英 余秀江

*

中国人口出版社出版

(北京市海淀区大慧寺 12 号 邮政编码:100081)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京海淀区划印刷厂印刷

*

开本:850×1168 毫米 1/32 印张 6.75 字数:18 万字

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

印数:1—1500 册 定价:19.8 元

ISBN 7-80079-560-8/C·160

课题顾问、指导

梁桂全

课题组组长

赵细康

课题副组长

郑梓桢

课题组成员

梁桂全

郑梓桢

赵细康

张俊英

刘梦琴

余秀江

“广东可持续发展若干对策研究”课题组成员

课题顾问、指导 梁桂全

课题组组长 赵细康

课题组副组长 郑梓桢

课题组成员 梁桂全(广东省社会科学院常务副院长,研究员)
郑梓桢(广东省社会科学院社会学与人口学研究所
副所长,副研究员)

赵细康(广东省社会科学院社会学与人口学研究所,
副研究员)

张俊英(广东省社会科学院社会学与人口学研究所,
助理研究员)

刘梦琴(广东省社会科学院社会学与人口学研究所,
助理研究员)

余秀江(华南农业大学经济贸易管理学院,讲师)

统 稿 梁桂全、郑梓桢、赵细康

目 录

序言 迈向持续发展的新世纪·····	(1)
主报告 广东可持续发展的战略构想·····	(7)
主报告附录 广东宏观经济效益评估及发展的演变轨迹 ·····	(32)
分报告之一 广东农业可持续发展对策研究 ·····	(38)
分报告之二 广东土地利用可持续发展的思路与对策 ·····	(66)
分报告之三 广东可持续发展战略中的人口机械增长问题 ···	(87)
分报告之四 广东环境可持续发展研究·····	(114)
分报告之五 提高公众可持续发展意识的对策研究·····	(167)
附件一 可持续发展概略·····	(189)
附件二 全球可持续发展面临的若干问题(简评)·····	(197)
附件三 中国可持续发展面临的若干问题(简评)·····	(201)
后记·····	(206)

（序言）

迈向持续发展的新世纪

我们即将步入一个新的世纪。在悠长的人类代际链条中，我们是最幸运的一代。我们不仅将见证盛世的千年之交，更为自豪的是，我们正沐浴在有史以来人类最为辉煌的物质和精神文明之中！

但是，我们肩上的担子也不轻，我们面临着将把一个什么样的世界带给新世纪和我们后代的问题。200 多年前，当第一台珍妮纺织机问世时，谁也料想不到它竟标志着一个新时代的开始。200 多年在人类 300 多万年的漫长历史长河中只是短暂的一瞬。但正是在这 200 多年里，凭借着飞速发展的科学技术和由此带来的生产方式变革，人类大大加快了历史进程的步伐，一跃成为主导地球进化新的动力，并开启了一个地球新的动力时代。然而，人类的历史进程却也因此发生了决定性和突然性的变化，人作为地球上的万物之一，已变为“灵长”，成了主宰万灵的特殊物种。人类中心主义思想的盛行，使人类不知不觉中异化为机器和生产的工具，遗忘了自己应对自然和自身命运所担负的责任，而陷入了诸如核毁灭威胁、全球环境退化、人口爆炸、贫富分化、公共和个人道德沦丧等“人类困境”之中。值得高兴的是，诞生于这种忧患意识的可持续发展思想，作为传统文明的替代力量正在兴起。可持续发展思想在对传统文明扬弃的基础上，它试图回答人类应把自己置于何种地位，我们应建设一个什么样的世界，以及我们应把一个什么样的世界带给新世纪和我们后代等一系列问题。

在布伦特兰夫人的《我们共同的未来》一书中，可持续发展被定义为“既满足当代人需求，又不对子孙后代发展能力造成损害的发展”。一般认为，可持续发展的内涵，应包括以下内容：一是共同性。可持续发展是人类走向未来的共同行动，需要“地球村”上所有居民共同和一致行动。舍此的话，可持续发展将永远只是一句诱人的口号。

二是公平性。公平分为代内公平和代际公平,指的是对发展的权 and 利的公平获取。代内公平要求不同国家、地区、民族、组织等发展权利的获取应公平合理,不能歧视和剥夺;代际公平指上一代人不能剥夺或损害下一代人的利益和发展机会。从问题的实质和其解决的时序看,解决代内公平比解决代际公平更具意义。如果当代人缺衣少食,还拿什么留给后代。三是效率性。可持续发展并非禁欲主义,满足人的需要是它的基本目标。但它要求用最小的稀缺资源成本取得最大的福利总量,它要求不断提高生产的效率。四是持续性。要求系统内物质和能量的输入和输出处于基本平衡的状态,亦即要求保护生态环境,维持生态的持续性,把人类活动的强度控制在生态环境的容量之内。

应当承认,可持续发展究竟是什么,我们很难有一个确切的回答。可持续发展还是襁褓中的婴孩,与此有关的理论尚不成熟,它缺乏一套可行的操作机制,执行起来的难度也非常大。因此,在对待可持续发展的问题上,也就有着不同的理解和态度。一方面,自1992年联合国环发大会以来,可持续发展已经成为许多世界最高级会议和全球大会的中心议题,人们对其的关切热度空前高涨。一个最明显的现象就是,世界上不同地域、种族、信仰以及利益集团的人,会为无论是世界范围还是地区范围内等跨国、跨地域的协议、公约而争吵不休,有时甚至不惜兵戎相见,但对于可持续发展这一关乎人类未来的话题,虽然也不乏争议之处,然而,对其的认同可以说是前所未有的。现在,可持续发展正成为当今世界的发展主流,成为世界许多国家指导经济社会发展的总体战略。另一方面,对可持续发展持怀疑态度,或者打着可持续发展旗号而实际上还是按照传统观念、传统方式行事者,也大有人在。同时,由于可持续发展涉及的范围宽泛,导致了从不同学科、不同领域对可持续发展作出了不同甚至相互矛盾的理解。理解的混乱使从事这方面研究的人感到迷茫,并导致操作上的无所适从,以至政府在制定发展战略时,出现了不同程度的“新瓶装旧酒”现象。

中国有句古谚,“不能把脏水和婴孩一同泼掉”,我们应抱宽容和

积极的态度。如同 400 多年前哥白尼提出地球绕太阳运行的学说遭到人们怀疑一样,新东西总是在石缝中长太的。现在和未来人类应该感谢海得格尔、卡逊、罗马俱乐部、绿色和平组织、布伦特兰夫人等组织和个人的不懈努力,为了共同的家园和未来,我们每个人都应当关注这一新生事物,并为此实践。

毋庸置疑,当务之急是如何尽快把可持续发展这一思想融入实践。这方面,政府、企业、公众(消费者)、非政府组织和社会都具有难以替代的作用。

政府无疑是推动可持续发展的第一份力量。这里所讲的政府既指代表国家的政府,也指一个地区的政府,同时,被人戏称为“是谈判而不是解决问题场所”的联合国,也不应排除在外。尽管经济学家们对政府是否能真正解决“市场失灵”仍颇有微词,但“环境保护靠政府”,已为许多实行市场经济的发达国家所证明。政府的角色除了鼎力提倡和制订规则外,身体力行也是必须的。购买力不菲的政府定单,是不会不令公司的头头们动心的。

企业是经济活动的细胞,是产品的生产者,决定着经济的体制、增长的方式和发展的模式。传统的生产和生活方式,以及与之相对应的制度、文化被认为是不可持续的根源。没有企业的参与,政府的口号再响,公众的呼声再高,也无济于事。引导企业行动的目的在于约束和限制其外部不经济行为,不将环境污染等有关成本外推给社会和公众承担。

在消费、人口、技术三位一体中,消费是常被人们忽略的一环。即使在马克思主义的政治经济学中,消费的讨论也难觅踪影。现在,购买更多的物品,需求更多的东西,已成为工业化国家人们的时髦。事实上,更多的消费并不等于更多的充实。当人们钱多了,有了豪华的汽车,宽敞的住房时,也发现周围的水脏了,空气污浊了,花谢了,命也短了。人们这才醒悟过来,这样的生产和消费,究竟是为了什么?大量的消费、大量的废弃尽管有人认为是大量生产的结果,但大量的生产又是以大量的消费为前提的。不管责任在谁,消费者不是绝对无辜

的。如果不调整消费者的生活方式,我们不如将地球毁灭了事。

非政府组织是政府最好的清醒剂,也是公众表达意愿的场所之一。事实上,如果没有“罗马俱乐部”发出的悲观呐喊,没有绿色和平组织的人员驾驶小舟去阻挠那些企图向公海倾倒废物的行径,没有媒体的频频暴光,可持续发展或许还是十分遥远的事物。

严格说来,政府、企业、消费者、非政府组织都是社会的成分。但这里所讲的社会是除此之外的、更广泛、更不易把握,也更多的是形而上的成分。这就是思想、制度、文化、法律、伦理道德等看不见的东西。当然,这些在短时间内是难以改变的,一如学者们所说,它们具有“刚性”。也正因为它们不易变形,才会在我们的社会结构最里层、在人们的大脑深处根深蒂固,并从根本上控制着社会和个人的行动方式。一个简单的逻辑是:有什么样的社会土壤,就会生出什么样的政府、企业、公众和理念;反之亦然。这样,我们也就不难理解曾经“人定胜天”的口号何以能一呼百应,就连飘入云端的黑色烟雾也会被富有想象力的诗人高歌为“黑色的牡丹”的缘由了。文明的更迭或取代,在本质上就是使原有“刚性”的东西变形而逐渐成为新的具有“刚性”的东西。不难想象,这将是一个痛苦和漫长的过程。

最后,简单谈谈可持续发展在中国和广东的问题。中国在近半个世纪特别是最近20年来发生了翻天覆地的变化,创造了人类发展史上的一项奇迹!中国的经济已从“卖方市场”走向“买方市场”,多种战略物资储备达到了历史的最高水平,抗风险的能力大大提高,中国整体步入一次工业化而局部已步入二次工业化的进程中,已经基本找到了一条高速度、低通胀的发展道路。

但是,奇迹的背后隐藏着巨大的忧患。1998年夏天,中国的长江和嫩江流域发生了历史罕见的特大洪水;被誉为华夏母亲之河的黄河,断流的次数由过去的每年30多天增加到近年的200多天;中国以占世界7%的耕地养活着世界上22%的人口;支撑中国经济半壁江山的乡镇企业是最大的污染源之一。这些都暗示着中国在走可持续发展的道路上将步履维艰。

中国如何走可持续发展道路,有众多的学者正在寻找和开出药方。这里我仅从国际发展形势方面提几点建议。一是,中国在今后的发展过程中将遇到越来越大的国际压力,我们必须未雨绸缪。有迹象表明,越来越多的国家特别是发达国家,将会把有关可持续发展的问题特别是环境问题作为外交筹码来维护和谋求国家的政治利益和经济利益。中国是世界上第二大人为温室气体排放国。据估算,十几年后,中国将达到并超过美国成为第一大排放国。温室气体问题是发达国家最关注的焦点之一,中国因大量燃烧化石能源已受到一些国家的批评。可以预料,届时国际上要求中国限制排放的压力会更大,斗争必然十分激烈。船大难调头。一旦有关的协议达成并生效,触动的将是中国的整个经济体系。二是中国必须尽早引导企业参与与“绿色堡垒”有关的环境认证工作,早日拿到进入国际市场的绿色通行证,提高企业的国际竞争力。三是积极倡导和推行环境标志工作,大力发展绿色产品。四是大力发展环保产业。国际环保浪潮的高涨,必然带来环保产业的兴起。中国在其他产业的发展方面落后,不能再错过第二次机会。

广东作为中国最早改革开放的地区之一,经济社会发展取得了举世瞩目的成就,现代化建设事业正蓬勃发展,可持续发展的良性格局雏形初现。但广东在发展的过程中也遇到了种种挫折和失败,经济发展对环境产生了极大的破坏作用,可持续发展可谓任重道远。广东近20年的经济增长基本是粗放式的增长,就广东全省而言,自然资源的开发利用对区域人口承载力的贡献率还高达50.7%,广东的发展仍处于对自然资源的依赖状况。从根本上看,广东的经济增长尚未摆脱主要依靠铺摊子、上项目来推动的窘境。未来十几年是广东发展的关键时期,一方面广东的经济发展仍将需要继续上台阶、上档次。广东的经济素质只有从根本上加以改观,才能完成这一历史巨变。另一方面,广东肩负着要在全中国率先基本实现现代化的重任,这是中央的要求,是小平同志的嘱托,是江总书记的殷切期望,是全国人民的期盼。现代化与可持续发展虽然是发展的两个不同方面,但日

标却是一致的。可以说,现代化的社会同时也是可持续发展的社会,对二者我们不能偏废。

由于广东的可持续发展研究目前基本处于空白状况,万事开头难,谬误自然在所难免。此外,受时间和我们的研究专业所限,在研究中不可能面面俱到。纵然是熟知的领域,也难以全面驾驭。本研究的目的在于引起人们对这一领域的关注,同时也为广东现代化建设尽我们的一份责任。

广东可持续发展的战略构想

可持续发展是中国基本的发展战略之一,最近召开的广东省第八次党代会也正式将其列为广东跨世纪的基本战略。为积极推进广东可持续发展的进程,本报告在对广东经济社会发展相关条件进行分析的基础上,提出了推进可持续发展的基本战略思路、重点领域和若干对策措施,供有关部门决策参考。

一、广东可持续发展的实践及成就

虽然可持续发展作为一种全球性发展战略确定下来是1992年环发大会之后的事情,但可持续发展的思想萌芽及形成却要早得多。半个世纪以来人类发展观的每一次突破,无论是对GNP指标的改良运动,还是社会指标运动,以及综合发展观的提出,均可被视为在向可持续发展的目标迈进,都是可持续发展的早期实践与探索,因为任何一种发展观念的形成有一个历史的过程。事实上,经济与社会以及与环境协调发展的具有可持续发展要求的实际活动,一开始便与中国的改革开放相伴而行,甚至在更早的年代也有这种思想的火花。早在1972年斯德哥尔摩人类环境会议后,中国就制定了“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民”的环境保护方针;中国的计划生育工作也是从70年代开始的;到了80年代初,中国已把实行计划生育和环境保护作为现代化建设的战略任务 and 必须长期坚持的基本国策;1984年,我国发起了全国性的植树造林运动;中国从“六五”计划开始已将社会发展与经济发展并提,在制定国民经济发展计划的同时,也制定了包括人口、劳动、教育、科学、文化、卫生、体育、社会保障等内容的社会发展计划;“七

五”计划则开始采用了国际通用的“国民生产总值”指标体系,“八五”计划这种转变更为明显。到了制定“九五”计划和 2010 年规划时,中国可持续发展国家级行动计划——《中国 21 世纪议程》的主要思路和内容已基本体现在其中,这标志着可持续发展正式成为我国人民和政府追求的社会发展新目标。

改革开放 20 年来,广东人民同全国人民一道,致力于可持续发展的实际,在走向可持续发展道路方面进行了许多有益的探索,取得了不少的政绩和经验。

1. 大力促进经济体制和增长方式转变,经济运行质量不断提高,可持续发展的经济体系雏形初现

虽然广东整体的经济状况仍不十分理想,但由于在促进经济增长的同时注重了促进经济体制和增长方式转变、产业结构调整、发展高新技术和推进技术进步等方面的工作,使得近年来的经济效益逐步有所好转,产业结构也渐趋合理,经济增长的科技含量不断提高。

广东经济增长的方式已逐步由粗放型向集约型发生转变(见附录),在经济高速增长的过程中对自然资源利用正逐步朝着低耗高效的方向发展。附表 3 显示,广东每亿元国内生产总值消耗的原煤、焦炭、原油、燃料油、生铁、原木等分别由 1985 年的 1.93 亿吨、0.116 亿吨、1.16 亿吨、0.43 亿吨、0.12 亿吨和 0.14 亿立方米下降至 1996 年的 1.57 亿吨、0.052 亿吨、0.57 亿吨、0.26 亿吨、0.08 亿吨和 0.09 亿立方米。有关资料还显示,1986~1996 年,广东的能源消费弹性系数由 0.66 降为 0.51,每万元国内生产总值消耗的能源由 1990 年的 2.6 吨减少为 1996 年的 1.2 吨。

与此同时,广东经济发展中的科技含量也逐年提高。全省科技进步对经济增长的贡献率虽比发达国家 60%~80% 要低得多,但却有喜人的进步,由 1978 年的 19% 增至目前的 39%;广东的高新技术产业已进入全国的前列,高新技术的项目、企业、产品产值等指标在全国领先,高新技术已成为广东培育新的经济增长点的强大推动力。

2. 两个文明一起抓,经济、社会、环境全面协调发展的局面开始

形成

从1982年起,广东省在国民经济计划体系和计划编制的方法上已开始转变,计划的时限由编制年度计划为主转为编制中长期计划为主,计划的内容由以经济发展计划为主转到注重经济、科技、社会的全面发展,延续几十年的国民经济发展计划也在这一年改为国民经济和社会发展规划。从80年代中期开始,广东开始了向贫困的宣战。至1997年,实现了基本消除绝对贫困的目标,解决了占全省面积66%和人口41%的广大山区人口的绝对贫困问题,消除贫困工作取得了重大突破。

改革开放以来,广东在物质文明建设取得重大成就的同时,精神文明建设也积累了许多成功的经验,许多方面成绩斐然。在道德的制度和法制化建设方面,既制定了一系列切实可行的法规文件和乡规民约,也推出了《新三字经》、《社会公德四字歌》等通俗道德规范读物;广东组织的“文化精品”工程和“文化艺术上山下乡”工程均取得了较好的效果。近年来,广东的“再就业”和社会保障工作取得阶段性进展,社会治安和社会风气也明显好转。

3. 严格控制人口增长和大力提高人口素质,人口环境逐年好转

由于加强了计划生育工作,人口出生率由1978年的22.14‰下降为1997年的16.90‰,降幅为31.00%;人口自然增长率由1978年的16.70‰降为1997年的11.50‰,下降了5.20个百分点,降幅达45.22%。有人曾作过计算,1979~1995年的17年,广东少生人口约1300多万,按人均抚养费9663元推算,节省的抚养费高达1283亿元。在控制人口数量的同时,广东的人口素质也在不断提高,婴儿死亡率由1990年的32‰降至1997年的28.99‰,新生儿死亡约占婴儿死亡总数的68.88%,接近世界中等发达国家的水平。有文化的人口由1990年的4336万人增加到1997年的5737万人,占总人口的比重由73.79%上升至81.36%。据1995年1%人口抽样调查结果推算,1995年每10万人中接受大专以上及高中教育的人数分别比1990年增长51.46%和6.35%。

1. 坚持资源的开发利用与保护增值并举,资源保护和生态建设工作取得重大进展

广东近 20 年社会经济发展最辉煌的成就之一,就是 1985 年制定并开始实施的“五年消灭荒山,十年绿化广东”的造林绿化工程。1985~1990 年的短短 5 年,全省的有林面积由 6956 万亩迅速增至 1.23 亿亩,森林总蓄量由 1.5 亿立方米增至 2.1 亿立方米,森林覆盖率由 27.7% 提高到 48.9%。1991 年,广东荣获“全国造林绿化第一省”的称号。到 1997 年,广东的森林覆盖率达 56.3%,全省拥有的林地面积为 918.7 万公顷,林业用地 1083.3 万公顷,其中生态公益林用地 339.6 万公顷,商业林用地 743.7 万公顷。活立木总储蓄量 2.91 亿立方米,林木总生长量 1703.9 万立方米,总消耗量 818.9 万立方米,年林木总生产量超过年消耗量,林业发展步入了良性循环。这项把造林绿化作为农业综合开发、振兴山区经济的一项紧迫任务的工程,不仅使山区经济和林业发展获得新生,更为重要的是,它对促进我省经济建设、维护生态平衡、保护环境、美化城乡环境、改善人民生产和生活条件、扩大出口贸易等都作出了不可磨灭的贡献,这是一项造福子孙万代的事业!

此外,在水、土地、海洋等资源的保护和开发利用方面也可圈可点。从 1991 年开始,广东加快了大江大河的治理和水资源的开发利用与保护工作。通过实施跨市河流边界水质达标管理和碧水工程计划,维护和改善了水资源的自然功能和领域的生态环境。现在,主要大江大河的水质保证在国家地面水饮用标准之上,韩江、北江和东江中上游的水土流失已得到控制。1995 年,广东出台了《广东省取水许可制度与水资源费征收管理办法》,水资源的管理逐步走上了法制化的轨道。

土地资源的保护工作出现了可喜的转机,以耕地保护为中心的土地资源保护和管理得到加强。从 1994 年开始,广东划定了 200 万公顷的基本农田保护区,各级政府层层签定并实施了耕地保护目标责任制,扭转了农业生产滑坡和耕地流失的局面。此外,1991

~1997年,全省还新开发宜农土地26.5万公顷,其中新增耕地12.7万公顷。土地规划逐步受到重视并日趋科学和民主化。广东的海洋面积有45万平方公里,相当于陆地面积的2.5倍多,海洋资源极为丰富,是名副其实的海洋大省,海洋资源的可持续开发和利用已具有一定基础。广东的海洋渔业、海洋交通运输业、滨海旅游业、海洋油气业等初具规模,正成为广东海洋经济的支柱产业。1993~1997年,全省海洋产业总产值以年均20%以上的速度递增。1997年,全省海洋产业总产值达926亿元,比1990年增加781亿元。广东的海洋产业与国内主要沿海省份相比,无论是增长速度还是总量规模均名列前茅。

5. 以防为主,防治结合,强化管理,经济发展对环境的压力有所减轻

80年代以来,广东相继制定和贯彻实施了一系列行之有效的环境保护对策和措施,有效推动了广东环保事业的发展 and 减轻了经济发展对环境的压力。由于强化了环境管理和大力依靠科技进步,在支撑起经济快速增长的前提下,广东总的环境状况不仅没有同步快速恶化,反而部分领域的环境形势还有所好转。1980~1997年,一些主要污染指标如工业废水排放量、城市生活污水排放量、工业废气排放量、烟尘排放量、SO₂排放量等分别只增加了0.09倍、7.06倍、3.43倍(1982~1997年)、0.54倍。同期的国内生产总值则增长了28.27倍,环境污染物增加的幅度大大低于经济增长的幅度。工业的污染防治取得一定进展。工业废水处理率和排放达标率分别由1980年30.2%和22.5%提高到1997年的85.3%和56.7%,全省工业企业污染物的排放量增长趋势有所减缓。部分指标如石油类排放量和工业固体废物排放量呈现下降的趋势。此外,广大山区和农村的环境状况基本保持稳定,部分地区和城市的环境状况近年来还在一定程度上得到改善。

6. 城市规划建设及可持续发展实验区建设工作呈现良好开端

截止1996年,全省21个地级市已全面开展了土地利用总体规划