

河南省“九五”社科规划项目

实施可持续发展战略 法律问题研究

二〇〇〇年十月

实施可持续发展战略 法律问题研究

项目指导人：肖乾刚（郑州大学法学院教授）

项目负责人：桑东莉（郑州大学法学院讲师）

执 笔 人：桑东莉（郑州大学法学院讲师）

张 璐（武汉大学国家环保总局

环境法研究所博士生）

项目参加人：严正（郑州大学法学院讲师）

董溯战（郑州大学法学院经济法

专业 97 级硕士研究生）

目 录

绪 言	(1)
-----------	-----

上 编 人口·社会篇

第一章 人口动态与可持续能力	(14)
----------------------	------

第二章 社会保障与法制建设	(34)
---------------------	------

中 编 环境·资源篇

第三章 环境资源法律变革	(102)
--------------------	-------

第四章 环境资源管理体制	(116)
--------------------	-------

第五章 环境资源法基本制度	(129)
---------------------	-------

下 编 经济发展政策篇

第六章 能源发展战略	(175)
------------------	-------

第七章 农业和农村的可持续发展	(180)
-----------------------	-------

第八章 乡镇企业环境保护的法律问题研究	(241)
---------------------------	-------

第九章 清洁生产与环保产业	(261)
---------------------	-------

第十章 促进可持续发展的经济手段的运用	(285)
---------------------------	-------

结束语	(293)
-----------	-------

参考文献	(294)
------------	-------

绪 言

人类已经习惯于考虑如何不断地发展生产能力,不断让地球上的新鲜空间住满人,不断发现新的原材料能力,不断在技术上取得进步以最大限度地解决需求问题。人类一直生活在一个被认为是扩展中的世界里,致使我们同代的经济和人口理论对同这种观点相矛盾的现实加以否定。然而我们今天的扩展在很大程度上是以世界上的和永久性贫困为代价来实现的。

——选自《全球性问题哲学》一书。^①

本世纪以来,随着科学技术进步和社会生产力的极大提高,人类创造了前所未有的物质财富,加速推进了文明发展的进程。但同时,也使人类所赖以生存和发展的地球发生了巨大的变化。在资源环境和发展领域,特别引人注目的变化,一是科学技术突飞猛进,社会生产力极大提高;二是人口激增,给经济和社会发展带来了一系列的挑战;三是自然资源过度开发与消耗,污染物质大量排放,^② 自然生态环境遭到了严重破坏。而后两种变化的出现及日益加剧,已经成为制约我国经济社会持续发展的重要因素。它不但严重影响着我国经济社会的发展和人民物质生活水平的进一步提高,继而威胁着我国乃至全人类的未来生存与发展。在这种严峻形势下,人类不得不重新审视自己的社会经济行为和所走过的历程,认识到通过高消耗追求经济数量增长和“先污染后治理”的传统发展模式已经不能再适应当今和未来发展的需求,而必须努力寻求一条人口、经济、社会、环境和资源相互协调的、既能满足当代人的需求而又不满足后代人的能力构成威胁的可持续发展的道路。^③ 因此,实现我国经济社会跨世纪发展目标,必须始终注意处理好经济建设同人口、资源、环境的关系。^④ 这也是我国可持续发展战略的一项重要内容。

① 《全球性问题哲学》,[俄]阿·恩·丘马科夫著,姚洪芳、毋思宸译,安启念校,中国人民大学出版社1996年3月第1版,第12页。

② 李鹏总理1998年3月25日在北京“中美环境和发展讨论会”上的讲话。

③ 《中国21世纪议程》,中国环境科学出版社1994年5月第1版,第1页。

④ 江泽民在中央人口、资源、环境工作座谈会上的讲话,载光明日报1999年3月14日。

实施可持续发展战略,是多方位、多层次的选择。本文则将特别的注意力放在人口、资源、环境、经济和社会的协调发展方面,并侧重于该协调发展领域的法律制度问题研究。这也是自1992年联合国环境与发展大会以来世界各国所普遍关注的有关实施可持续发展战略的制度保障的中心议题。毕竟,与可持续发展有关的立法是可持续发展战略和政策定型化、法制化的途径,与可持续发展有关的立法的实施是把可持续发展付诸实现的重要保证。^①

一、可持续发展

人类生存繁衍的历史可以说是人类社会同大自然相互作用、共同发展和不断进化的历史。社会就在人类对“人类(地)关系”的这种不断反思中评价并选择其发展模式以实现人类社会的进化。选择什么样的生存和发展模式以及如何实现它,一直是困扰着人类的重大命题。人类破坏其赖以生存和发展的自然环境的历史可能同人类文明史一样古老。正如贝尔纳(Bernal)所认为的,从远古时代的猎人开始,“人就从事推翻自然界的平衡以利于自己”的活动。^②从充斥于工业社会的过于自信的豪言壮语,如“征服自然”、“驯化自然”、“人类是自然的主人”等反映了人与自然关系中的征服主义,到由环境资源危机所导致的悲观主义,乃至今日人类所正在寻求的可持续发展的道路——社会与自然的共同发展,这一根本性的转变,为一直困扰着人类的重大命题提供了崭新的途径。也正是从这一时期开始,在人与自然的关系方面,人类开始从新的视角寻求人与自然的相互和谐和共同发展,进而又体现在人类解决环境资源问题、人口问题等的方法上,将单纯的经济增长扩展为社会发展,并在吸收悲观主义环境资源理论强调社会发展的自然制约和自然基础的合理方面的基础上,进一步将社会发展深化为人与自然的共同发展,并延伸为今天和明天或现代和后代的持续发展。

恩格斯曾经指出,我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利,对于每一次

^① 《中国21世纪议程》,中国环境科学出版社1994年5月第1版,第12页。

^② 贝尔纳《历史上的科学》,北京科技出版社1981年版,第535页,转引自张坤民《可持续发展论》,中国环境科学出版社1997年3月第1版,第1页。

这样的胜利,自然界都报复了我们。^① 全球性环境问题,如酸雨问题、臭氧层破坏、二氧化碳所造成的“温室效应”和生物多样性消失等的出现及日益严重,说明了自然界对我们行为的惩罚。1998年我国长江流域发生的百年一遇的特大洪水灾害,不仅给沿江地区造成了巨大的经济损失,而且还影响着整个长江流域乃至整个国家的经济社会的持续发展。导致这一特大洪灾的原因,除了气候异常,雨水过大与防洪建设滞后外,还与生态环境的破坏有很大关系。^② 处于青藏高原地区全长991公里的长江金沙江上游,由于青藏高原还在逐年抬升,雾线变化,流域内的森林,高山草甸等自然植被退化严重,雪崩、山崖风化坍塌形成大面积高原寒漠、石岭。这里为数不多的高寒林区若被砍伐就难以再生。而自奔子栏经虎跳峡、攀枝花雅砻江,到宜宾岷江口的金沙江中游,全长1448公里,气候条件好,降水充沛,森林茂密,是我国重要的林区。尽管植被再生能力强,但由于交通条件好,采伐过量,生态严重恶化,水土流失严重^③。这些危害的影响不仅仅在去年的特大洪灾中有所表现,自1999年3月以来,长江下游九江至湖口段出现轮船停航、航运中断现象,中游荆江沙市段也有船舶等让出深水道通过的情况,和去年特大洪灾封航形成强烈反差。

目前地处长江上游的西南是我国成熟林减少量最为突出的地区之一。四川、云南两省用材林成熟林蓄积量第四次与第三次森林资源清查期间下降达7186.8万立方米,年均减少量1437万立方米。森林植被的减少与破坏,降低了水源涵养能力,加之河流行洪压力的加大,导致了严重的水土流失,继而造成河道和湖泊的淤积,河床抬高,水库库容量减小,加剧湖泊的萎缩,而形成小洪水、高水位、大灾害的后果,使长江中下游的“悬河”、“悬湖”增多。目前,长江荆江段已成“悬江”,洞庭湖也已成了“悬湖”。

现代的学者对此也都已经有了清醒的认识:“工业革命之后流行的发展模式,特别是生产和消费模式已难以为继。这种模式虽然使一些幸运的地方富裕

① 《马克思恩格斯全集》,第20卷,第519页,转引自张坤民主笔《可持续发展论》,中国环境科学出版社1997年3月第1版,第2页。

② 严立东《生态环境保护与长江流域经济可持续发展——1998年长江流域特大洪水灾害的生态学思考》,载人民大学复印报刊资料《生态环境与保护》1999年第2期。

③ 罗万雄《水涨水落看生态》,载人民日报1999年5月18日第11版。

和发达起来,却在更多的地方造成了贫困和落后:虽然提高了人类社会的生产力,却过度地消耗了资源,破坏了生态平衡和生存环境;虽然部分满足了人们近期需要,有时却牺牲了人类长远发展利益。”^① 人类的困境实际上已经表明,传统的生产和发展模式不仅使人类提高生活质量的愿望破灭,甚至维持原有的水平也很艰难。这导致了对新的发展模式的呼唤。善待自然,还天空一片蔚蓝等体现现代可持续发展思想的社会观念的提出正是源于人们对于资源环境问题的逐步认识和热切关注。在付出了巨大的成本和代价之后,人们选择了可持续发展模式。

世界的未来虽然并不象悲观主义者的代表罗马俱乐部在其代表作《增长的极限》一文中所描述的——如果目前的人口和资本的快速增长模式继续下去,世界就会面临一场“灾难性的崩溃”。而避免这种前景的最好方法是限制增长,即“零增长”(这一方案在现实世界中难以也不可能推行)——那般可怕,但也绝非乐观主义者所认为的——生产的不断增长能为更多的生产进一步提供潜力。虽然目前人口、资源和环境的发展趋势给技术、工业化和经济增长带来了一些问题,但是人类能力的发展是无限的,因而这些问题不是不能解决的。世界的发展趋势是在不断改善而不是在逐渐变坏^②——那样前途光明。

1. 可持续发展的涵义

可持续发展(Sustainable Development)一词在国际文件中最早出现于1980年由国际自然保护同盟(IUCN)在世界野生生物基金会(WWF)的支持下,制定发布的《世界自然保护大纲》(The World Conservation Strategy)。其概念来源于生态学,最初应用于林业和渔业,指的是对于资源的一种管理战略:如何仅将全部资源中的合理的一部分加以收获,使得资源不受破坏,而新成长的资源数量足以弥补所收获的数量。^③ 但很快,这一词汇被用于农业、开发和生物圈,而且不限于考虑一种资源的情形。人们现在越来越多关心的则已经是人类活动对多种资源的管理实践之间的相互作用和累积效应,范围也已从几大区域扩大到全球。

① 宋健《建立“新的全球伙伴关系”的基本准则》,载《迈向21世纪》,中国环境科学出版社。

② 张坤民主笔《可持续发展论》,中国环境科学出版社1997年3月第1版,第13页。

③ 张坤民主笔《可持续发展论》,中国环境科学出版社1997年3月第1版,第16页。

可持续发展作为一个综合的、动态的概念,不同学者和专家因对其内涵有着不同的理解,其定义的表述也因此而由于侧重点的不同而有所差异。影响较为广泛并为公众所接受的定义则是由前挪威首相 G·H·布伦特兰夫人任主席的联合国世界环境与发展委员会于 1987 年在其报告《我们共同的未来》中所界定的:“可持续发展是既满足当代人的需要同时又不损害后代满足他们自己的需要的能力的发展。”它本身包括两个关键概念:“需要”概念,尤其是应给以压倒一切的优先考虑的世界上穷人的基本需要,及由目前技术水平和满足当前及未来需要的社会体制所强加的限制的理念。^①

实际上,可持续发展的概念也隐含极限——不是绝对的极限,而是目前的技术状态和社会组织对环境资源施加的限制以及生物圈吸收人类活动效应的能力所产生的限制。但是,技术和社会组织可以管理和改进,为经济增长的新时代铺平道路。也就是说,可持续发展所寻求的是开发利用环境资源的过程中协调社会、经济、技术及生态各因素之间的相互关系。衡量可持续发展有三个方面的指标:经济的、环境的和社会的,这三个方面缺一不可。

可持续发展是一种特别从环境和自然资源角度提出的关于人类长期发展的挑战和模式,它不是在一般意义上所指的一个发展进程要在时间上连续运行,不被中断,而是特别指出环境和自然资源的长期承载能力对发展进程的重要性以及发展对改善生活质量的重要性。可持续发展的概念从理论上结束了长期以来把发展经济同保护环境与资源相对立起来的错误观点,并明确指出了它们应当是相互联系和互为因果的。可持续发展是建立在资源的可持续利用和良好的生态环境基础之上的。^② 如可持续经济发展的核心概念就是经济系统依赖于生态基础,即最终依赖于地球对废物的同化能力和生命支持系统维持程度。也就是说,经济发展的可持续性必须以生态的可持续性为基础。实践也已证明,现代经济可持续发展实质上是生态可持续性和经济可持续性的相互适应与相互作用的结果。

因此,可持续发展并不否定经济增长(尤其是欠发达国家的经济增长),但

① (印度)S·R·乔德赫瑞著,黄列译《代与代之间的公平:可持续发展权的基础》,载《外国法评论》1998 年第 3 期,第 8 页。

② 《中国 21 世纪议程》,中国环境科学出版社 1994 年 5 月第 1 版,第 5 页。

需要重新审视如何实现经济增长,必须审计使用能源和原料的方式,力求减小损失,降低污染物产生量,以尽可能地减少每单位经济活动所造成的环境压力。既然环境退化的原因在于经济过程之中,其解决办法应该也只能是从经济过程中寻找。目前急需解决的问题是研究经济上的扭曲和误区,并站在保护环境,特别是保持全部资本存量的立场上去纠正它们,使传统的经济增长模式逐步向可持续发展模式过渡。

可持续发展要求当代人在考虑自己的需求与消费的同时,也要对未来各代人的需求与消费负起历史的与道义的责任,因为同后代人相比,当代人在资源开发和利用方面处于一种类似“垄断”的无竞争的主宰地位。各代人之间的公平要求任何一代都不能处于支配地位,即各代人都应有同样多的选择发展的机会。这一代际公平的可持续发展观与“洁净资源说”、“替代资源说”及“资源消耗零增长说”之类的可持续发展观相比,影响较大,使用也较多。但此发展观,若是可再生的生物资源,生态学家们的资源代际分配的观点是正确的,总不能竭泽而渔,要为后代人留下足够的再生基础,保证生物资源良性繁衍;如果是不可再生的矿产资源,恐怕就很难运作出一种机制能驱动人们自觉有计划地把优级资源留给后人,要求当代人只用其中一部分。^① 这无论是在计划经济体制下,还是在市场经济体制下,恐怕都难以做到,即便是短暂做到,最终还要逆转。

不过,生态经济学家们提出留些储量给后人,实际上只侧重考虑人类对储量的分配结构,而未观察全局的结构体系。而且可持续发展资源观也不是一成不变的,它有着丰富的时空演化内涵。因此在可持续发展问题上,重点不是在资源的储量是“解决好当代人与后代人之间的合理配置”问题,而是应当致力于科技水平的发展,带动新资源、替代资源的产出,塑造适应可持续发展的资源结构,并使其与生态环境始终处于协调状态。而对区域资源趋于枯竭,人们既要有危机感,又要有将危机转化为奋进的动力。替代资源的应用成果要赶在资源枯竭的前面。

① 翟辅东《论区域可持续发展的资源观》,载人民大学复印报刊资料《生态环境与保护》1999年第1期,第17页。

总之,可持续发展模式是对以往不可持续发展模式的否定和创新,是对发展(主要是自然资源的开发利用,但又不限于此)与环境保护的关系作出协调的理论。这种理论以经济理论为中心,兼采政治、法律、环境、资源等学科的先进成果,多年来的实践证明,完全具有无限的生命力。自然资源、环境容量的稀缺性和有限性,在巨大的人口压力之下,与人类需求之间的无限性的矛盾总是存在的,这种矛盾决定了人类对环境资源开发利用的制约性,常常使人类的非理性和有限理性得以暴露,资源开发利用的问题也因而不断涌现。而可持续发展只是“在不超出地球生态系统承载能力的情况下,改善人类生活质量”^①的一种发展模式。而可持续发展由理念变成行动的中介是制度规则,所以,可持续发展的制度规则是实现可持续发展的条件。“制度是集体行动对个体行动的控制。”^②“制度是一个社会中的游戏规则,更规范地说,它们是为决定人们相互关系而设定的一些制约。”^③制度的规则性、社会性、公共物品属性是显而易见的,任何人都可能免费受到它保护和约束,即使是“搭便车”也可能受益。人们依靠制度可以预期自己行为的结果并进行经济选择,减少不确定性,进而增加利益;同时,人们在制度中也要作出一定的抑制,使个体行为符合社会规则安排。无论人们作出怎样的选择都要在一定的制度空间里进行,因为“制度是人们发生相互关系的指南”,“制度包括人类用来决定人们相互关系的任何形式的制约”。^④制度决定了人们的选择取舍。

但是,制度对经济增长和发展所做出的制度安排并不总是有效率的,制度是推进还是阻碍经济增长和发展,关键取决于制度使报酬和努力联系在一起的程度,允许专业化分工和进行贸易的范围,准许并抓住经济机会的自由。^⑤作为可持续发展的制度规则不仅要具备对经济增长和发展有效率的制度条件,还应具备保证资源分配代内公平和代际公平的制度结构,其中人口问题也是不容忽视的。人类社会现行制度的相当一部分与可持续发展的制度要求是

① 世界自然保护同盟等《保护地球》(中译本),中国环境科学出版社 1992 年版,第 3 页。

② 约翰·R·康芒斯《制度经济学》(中译本),商务印书馆 1982 年版,第 17 页。

③ 道格拉斯·C·诺斯《制度、制度变迁与经济绩效》(中译本),上海三联书店 1994 年版,第 3 页。

④ 道格拉斯·C·诺斯《制度、制度变迁与经济绩效》(中译本),上海三联出版社 1994 年版,第 3 页。

⑤ W·阿·刘易斯《经济增长理论》(中译本),商务印书馆 1996 年版,第 151 页。

相悖的,它们对经济增长和经济发展不但起不了推动作用,反而会起阻碍作用,制度存在着低效率和无效率,更谈不到可持续发展的安排。因此,按可持续发展的经济理性对现行制度进行创新已经成为各国面临的选择。

2. 行动优先领域

国际学术界认为,可持续发展的实施,核心在于必须实现和保持人口数量、能源和资源消费以及生态和环境退化速度三个零增长。中国科学院最新发表的《1999年中国可持续发展战略报告》认为,中国要真正跨进可持续发展的门坎,就必须跨越三个阶段,即2030年实现人口自然增长率的零增长;2040年实现能源资源消耗速率的零增长;2050年实现生态环境退化速率的零增长。^①这一报告的研究结果从另一角度说明我国目前的发展比现有可持续发展的最低标准(即物质、人力资本在扩展,生态资本维持现状)^②还要低,事实上是非可持续发展,但在向持续发展转化,其内涵特点为:物质、人力资本发展的同时,生态资本在减少,但减少的速度在降低。这说明尚处于“恶化减缓型发展”阶段的我国在实施可持续发展战略方面是任重而道远。在我国由于人口、资源、环境巨大压力的长期存在,逐渐形成了阻碍、制约可持续发展的瓶颈,从根本上缓解乃至消除这些制约因素,是我国推行可持续发展的关键。

实施可持续发展战略是一项长期的复杂的系统工程,其内容涉及方方面面,而且颇有层次,每一方面,每一层次之间又具有非常密切的内在联系,其中一个方面的脱节都会引起整个环节的链索中断及其链索反应。而人口众多,资源相对不足,环境污染严重,已经成为影响我国经济社会发展的重要因素。^③

因此,本文将把特别的注意力放在对人口、资源、环境问题及其与经济、社会发展的相互之间的关系的研究方面。在实施可持续发展战略中,下面几个问题显得特别关键:人口增长、经济发展、环境与资源保护以及社会保障,其中每一个方面,都有着进行变革的全部理由。然而,成功的努力则可能需要在经济

① 蒲树柔《绕不过的三道坎——人口数量、资源消耗、环境退化三个零增长》,载《瞭望》新闻周刊1999年3月22日第12期。

② 30 邱东、宋旭光《可持续发展层次论》,载《经济研究》1999年第2期,第69页。

③ 江泽民在中央人口、资源、环境工作座谈会上的讲话,载光明日报1999年3月4日。

与社会发展的实践与战略方面均有重大的变革。而且事实上,为改善和保持良好的持续发展基础及实现可持续发展的战略目标,其一切政策都需要更为有效的管理,这将不仅需要强化政府在实施可持续发展战略中的重要职能及其作用,而且需要社会各界广泛而积极的参与。

(1) 人口问题

人口趋势和人口因素,在较短的一段历史时期内,除因自然灾害或战争等因素的作用外,其变化往往是不大的。但是某一国家或地区人口动态的长期走势则会对该国家或地区的社会经济发展产生较大的(包括积极的和负面的)影响。这是因为,从较长时期来看,人口政策的贯彻与实施对人口数量的影响还是比较大的。而且,人口数量及质量的发展变化趋势对未来某一国家或地区的社会经济发展所产生的重要影响,直接关系到该国家或地区可持续发展的进程及阶段性目标的实现。尤其是对我国这样的发展中国家,因人口基数大,人口因素给环境保护和社会经济发展所带来的压力非常沉重,其在我国可持续发展战略中的重要地位亦因此而可略窥一斑。因此,本文拟在人口社会篇(即上编)对人口问题作出一定的探讨,在分析人口发展态势及其对环境资源保护和社会经济发展的影响之基础上,结合我国社会保障机制所存在的问题,试提出建立和完善有利于贯彻我国人口政策的社会保障法律制度,以给可持续发展战略的实施创造一个比较宽松的环境,搭建较为坚实的人文基础。

(2) 环境资源保护

自然资源的可持续利用和良好生态环境的保持作为可持续发展的基础,要求必须采取相应的制度安排以遏制环境资源状况不断恶化的趋势。而自然资源生产价值与生态价值的背离,以及人类对环境容量的无偿占有与对环境的自觉养护之间的严重失衡^①都严重制约着我国环境资源保护目标的实现,进而可能导致可持续发展的环境资源保护目标成为“海市蜃楼”般的想象或描述。

然而,环境资源因素作为社会经济发展不可或缺的自然基础,对某一个国家或地区社会经济发展的影响在当今社会愈来愈突出。从某种意义上讲,它们

① 《瞭望》新闻周刊 1999 年 3 月 22 日第 2 期,第 11 页。

决定着该国家或地区发展的前景、速度和质量。这就需要设定合理的法律框架,提供社会经济发展的制度空间,以在充分利用自然资源和环境资源、发挥其效用的同时,使有限的环境资源亦能实现可持续利用的生态目标。也就是说,环境资源法律制度框架的构建起码须做到该点要求——实现资源环境效用目标的同时,必须充分考虑到环境资源的可持续利用问题。简言之,即需要将资源环境保护纳入资源环境利用的决策过程。

因此,本文环境·资源篇(即中编)拟在探析我国环境资源法律制度现状、变革及发展趋势的基础上,结合国外立法经验,针对现行环境资源立法所存在的问题,进行深入剖析,试提出完善我国环境资源法律制度的选择途径,以保障可持续发展所必需的良好生态环境基础。

(3) 经济发展政策

环境资源问题的产生与经济、社会的发展有着非常密切的关系。人类社会的发展史就是一部资源开发利用史。人类社会要寻求发展,就不可避免地要对自然资源和环境资源进行开发和利用,除受到自然因素的制约外,还与科学技术水平有着非常密切的关系,当然还与人对自然的认识有关。由此也决定了不论在任何历史时期,环境资源问题的产生都是必然的,只不过各个历史阶段其表现特点有所不同而已,但以前任一历史时期的人口、资源、环境问题都远没有今天表现得那么突出,且给人类带来的灾难与后果都那么巨大而严重。逃避现实已经成为不可能,因为这一问题已是无处不在,人类已经无处可逃。但是将这一问题的危害降至最低程度却并非不可能,这有待于人类社会组织和管理改善。在某种程度上讲,可以说是决定于人类对人口、资源、环境问题的认识及关切程度。因此,如何在开发利用自然资源和环境资源的过程中始终注意处理和解决可能产生的种种环境资源问题,“防患于未然”,则显得愈来愈重要。

因此,本文拟在经济发展政策篇(即下编)对经济发展过程中的突出问题作以探讨,试将人口、环境和资源因素纳入经济发展的决策过程,并提出可持续发展的经济决策应该努力的方向,以在社会发展的过程中或者说就是在社会再生产的各个环节将资源环境问题的负面效应降至最低程度。

本文力图在这三部分研究探讨的基础上,使人们对可持续发展战略有一个更为完整的、清醒的立体认识,意识到可持续发展的多层次性,以及持续发展的各个层次之间的链索关系及其反应。而社会经济发展的宏观及微观决策者,从整体利益或社会公益的需求目标出发,应说是,均能够从宏观或微观的角度作出其可控范围内的可持续发展的战略选择的。

二. 法律制度

可持续发展战略的实施,需要各个方面予以保障。这不仅仅是需要有关经济、社会发展的决策者在制订有关经济、社会发展政策时,给予可持续发展以高度的重视,有实施可持续发展战略的决心。从某种意义上讲,这也是一种政治选择,是具有相当程度的政治风险的。也不仅仅是体现在全体社会成员积极而有效的参与方面,其不可或缺的一个方面保障就是法律的制度化保障,尤其是在进行法制建设的市场经济体制之下。

事实上,有许多方法可用来观察法律或法律制度,方法之一即是将其作为“法律”来观察,就是一套关于正确和错误行为,权利和义务的成文或不成文的规则或准则。^① 不过,值得注意的是,这种法律观的问题在于它容易使“法律”具有某种独立、超越社会的性质,容易忽视下列情况,即机构和规则书面上是一个样子,但生活中表现得很不同,几乎所有人都认为法律在某种程度上是社会产物,书面上的法律和行动上的法律并不总是一样的。

尽管如此,法律制度一词,并不象某种具体或客观存在的物品一样,学者和公众对其有着非常明确的概念解释和内容界定。进而,对于可持续发展法律制度这一 20 世纪 80 年代末 90 年代初方才诞生的新词汇来讲,恐怕更难找到现成的统一的权威的定义来对其予以解释或界定。实质上,至于法律制度的真实意义究竟如何,似乎并不重要,重要的是如何输入法律和如何把有效的法律输入再度转化为有效的法律输出。这是因为,给予法律制度真实生命和真实性的是外面的社会世界,而法律的输出仅仅是法律制度响应社会要求所产生的东西而已。进而言之,即社会要求产生法律变化,反过来又导致重大的社会变

① 弗里德曼著《法律制度》,翻译李琼英、林颖,中国政法大学出版社 1994 年 6 月第 1 版,第 1 页。

化。^① 因此,我国可持续发展法律制度的概念和内容就要体现社会历史的发展,体现中国特色,体现法的效果,体现与世界的融合。^②

与可持续发展有关的立法涉及面很广,但正如上文所述的那样,本文只能就可持续发展战略实施过程的重点问题的法律保障问题予以研究,也就是说,本文将侧重于人口、经济、环境、资源、社会保障领域的法律问题进行研究,旨在对中国与可持续发展有关的立法和实施途径作出宏观安排,并拟在落实可持续发展领域立法和实施的主要途径。^③

三、市场经济

现今世界各国的经济体制大多是以市场机制为主的混合经济,历史经验和理论分析都论证了市场机制在资源开发利用及保护资源环境方面的重要作用。但是,市场机制也并非完美无缺的、万能的,外部不经济性的存在有待于政府作出宏观的政策安排。毕竟,“理性经济人”是很难放弃对经济利益的追逐的,除非存在利益导向机制。

市场失灵的现象在环境资源方面表现得尤为充分,这为政府干预提供了充足的理由。但是,政府干预由于人类自身的因素及认识的差异,并非绝对地正确,且能够有效地克服市场失灵,相反,政府失灵的情况也是无处不在,只不过是它带来的影响程度有所不同而已。然而政府失灵却不是完全可以避免的,这就需要政府作出可持续发展的制度安排。

我国现行的经济发展政策与环境资源法律制度仍带有较为浓厚的计划经济体制色彩,其弊端已显而易见,修改并完善它们已是迫在眉睫。但值得注意的是,在修订现行环境资源法律制度及相关产业政策的时候,除必须充分体现市场经济体制的需求之外,很重要的一点就是政府也必须作出有效的制度安排,以保证可持续发展的顺利实施。

社会主义市场经济体制的确立,为我国可持续发展战略目标的实现创造

① 《法律制度》,弗里德曼著,翻译李琼英、林颖,中国政法大学出版社1994年6月第1版,第322页。

② 蒋晓伟《中国可持续发展法律制度的概念和内容》,载《上海市政法干部管理学院·上海大学法学院学报》1998年5月第3期。

③ 《中国21世纪议程》,中国环境科学出版社1994年5月第1版,第12页。

了历史性的机遇。更新观念,树立可持续发展的思想,并将这一意识逐步深入地贯彻到社会经济领域,无论是从宏观角度,还是微观角度。唯有如此,人口、经济、社会、环境与资源相协调的可持续发展的战略方能真正实现。

上 编

人口·社会篇

第一章 人口动态与可持续能力

人口趋势和人口因素与可持续发展之间存在一种互为影响的关系。世界人口和经济生产的增加,加上非持续消费方式,给我们这个地球的生命支持能力增加越来越大的压力。^①尤其是随着城市数目和规模的增加,迅速增长的城市(除非有妥善的管理)不但都面临着日益严重的环境压力和社会压力,同时也使人口问题表现得更加尖锐和突出。毕竟,在这套错综复杂的关系中,这些相互作用的过程不可避免地对土地、水、空气、能源和其他资源的使用影响,而人则是应予考虑的关键因素。因此,有必要制定适当的人口发展政策,以处理人口趋势和因素、资源利用、环境保护以及适当的技术传播和发展之间的关系,即确认人在环境和发展关系中所发挥的作用,同时为人口发展政策的真正落实提供相应的社会保障机制。

一. 人口问题

人口问题十分复杂,其变化具有巨大的惯性,不可能迅速改变。同时,这些问题拖得越久,它们的解决就将变得越复杂、越难办。^②而人口迅速增长已经

① 《21世纪议程》,中国环境科学出版社1993年12月第1版,第20页。

② 《全球性问题哲学》,[俄]阿·恩·丘马科夫著,姚洪芳、毋思宸译,安启念校,中国人民大学出版社1996年3月第1版,第17页。