

[美] 戴维·里德 主编

结构调整、 环境与可持续发展

Structural Adjustment, the Environment
and Sustainable Development

中国环境科学出版社



结构调整、环境与可持续发展

[美] 戴维·里德 主编

樊万选 赵映红 朱桂香

乔文魁 吴海峰 生秀东 译

吴学坤

樊万选 朱桂香 审校

中国环境科学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

结构调整、环境与可持续发展/ (美) 里德 (Reed. D.)
主编: 樊万选等译. —北京: 中国环境科学出版社, 1998. 7
ISBN 7-80135-543-1

I. 结… II. ①里…②樊… III. ①发展中国家-国民经济调整-环境影响-研究②发展中国家-国民经济调整-经济发展战略、可持续性-研究 IV. X196

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 15302 号

中国环境科学出版社出版发行

(100036 北京海淀区普惠南里 14 号)

三河市宏达印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

1998 年 7 月第 一 版 开本 850×1168 1/32

1998 年 7 月第一次印刷 印张 115.8 插页 4

印数 1-1 000 字数 308 千字

定价: 28.00 元

中译本序言

自 1980 年以来,经常得到世界银行和其他捐赠机构财政和技术援助的发展中国家和处于转型时期的国家,一直在实行彻底的经济改革,以提高经济效率和消除经济的扭曲。这些称之为结构调整项目的改革,也有助于将这些国家更深地结合进入正在形成的全球经济体系之中。

1995 年在中国发行的世界自然基金会(WWF)的著作《结构调整与环境》(Structural Adjustment and the Environment),是系统分析经济改革与国家环境问题之间关系的第一个研究项目。其出版发行,标志着对宏观经济和部门改革施于发展中国家和处于转型时期国家紧迫环境问题的影响这一全新讨论的开始。

当该书的发行迫使政策制定者们去审视经济改革的这些新尺度,并促使他们在结构调整项目设计中纳入环境因素时,WWF 的这一最初研究也遗留了许多悬而未决的问题。例如:

- 经济改革对贫困有什么影响?进而,在国家变革中,贫困向广度和深度的变化是如何改变人们依赖环境和利用自然资源的方式的?
- 结构改革对农业经济、耗取资源型经济或多样化经济的环境有不同的影响吗?如果有,差异是什么?
- 经济改革对这些国家的可持续性的长期影响是什么?

此外,WWF 的最初研究结束之后,当这些结构改革在世界许多国家实施时,当全球经济变得更加一体化时,很显然,推动国家和国际发展进程的四个主要动因的相对影响正在发生着根本的转变。我们看到,其中两个动因的影响在增强,而另外两个在减弱。第一个增强的动因是私有部门,由于消除了阻挡国际商品和

资本流的壁垒，这个部门已经成为形成全球性经济和财政金融议事日程的无可匹敌的力量。扶持私有部门成长的国际货币基金组织（IMF）和世界贸易组织（WTO），设计在全球经济中稳定和扩展私有部门的影响。第二个增强的动因是国民社会团体，包括非政府组织和多种类型社团组织。这些团体的发起与创立，起因于经济系统在解决与这些形形色色、影响日益增大的团体有利害关系的许多社会和环境问题时的失误。这些团体组织许诺要成为未来国家和国际政治舞台上的永久角色。

第一个减弱的动因是多边和双边发展机构，如世界银行、地区发展银行和双边援助机构。这些区别于 IMF 和 WTO 的机构，由于其促进经济发展的功能很大程度上已被私有部门取代，而失去了相对影响力。伴随国际发展机构作用相对减弱的是国家政府的影响也在削弱：在许多国家，不仅政府作为经济代理人的作用在衰落，而且政府已经放弃了指导和管理本国发展进程的权利。发展进程特征的这种变化产生了许多问题，如关于政府保护其环境继承物的能力，特别是当私有部门加大其对国家事务的影响时。

为了回答上述问题，了解这些发展动因影响的转变性平衡，WWF 着手进行第二个研究，分析结构改革对环境影响。这项研究在 9 个国家中进行：亚洲的巴基斯坦和越南，非洲的喀麦隆、马里、坦桑尼亚和赞比亚，拉丁美洲（加勒比地区）的萨尔瓦多、牙买加和委内瑞拉。在每一个国家中，我们都与在 WWF 的技术支持下、能胜任这些研究项目的研究机构签订了合同。

出版这本题为《结构调整、环境与可持续发展》（Structural Adjustment, the Environment, and Sustainable Development）的著作，作为本项研究的成果，具有深远的意义。通过本项研究，读者将能够了解这些新的经济、政治和制度因素正在怎样影响着世界上一些国家的发展道路。本研究解释了为什么结构改革，特别是政府经济作用的削弱已对收入产生了向下的压力，扩大了贫困程度，同时，由于贫困者为生存而斗争也增加了对自然资源的不可持续消耗。这些研究成果阐明了为什么当政府为了增加收入而

向国内外私有部门作出让步，削弱环境法规时，环境保护和促进可持续发展已经被牺牲。

这些问题和许多其他问题，对中国具有重要的训诫意义。尤其是中国正处于深化其经济和机构改革的关键时刻，类似于其他国家所实行的那些改革，正在尽力提高经济效率，增强企业的积极性，在私有部门中产生更多的就业机会。而且，这些改革正力求减少过多的官僚主义施加在经济和社会生活上令人窒息的影响。

这些改革对于满足人们的需求，能够在国际市场中参与竞争来讲，仍是极其重要和必不可少的。然而，本研究证实，追求短期经济收益的战略会有很高的代价，这种战略牺牲了环境的完整和国家的福利。短期行为不仅削弱了经济的实际竞争力，而且它将要求未来大量的不必要投资去修复环境损害。而且，短期不可持续发展的行为会增加贫困者这一脆弱的社会成分保持一般生活水平的困难，从而增加了对社会稳定性的威胁。

我们希望本书将打开与中国有关机构和改革制定者们更深合作的大门。WWF 希望本研究将激发有关促进制定综合政策，即在保证社会公平、环境可持续性的问题被深深地嵌入这些政策的制定和实施之中的同时，完善支持经济改革所必要的政策的重要性的讨论。当中国在努力把自己建成卓越的世界大国的道路上继续前进时，她在解决社会公平和环境可持续性問題上的长期成功，将决定中国保持她应有的全球大国地位的稳定性。

最后，我要对将这两本研究成果翻译成中文的樊万选教授和他的同事们表示真诚的感谢。我还要对支持本书中译本出版、使本研究成果能为中国公众所知的中国环境科学出版社表示我的谢意。

David W. Reed

戴维·里德

于华盛顿，D.C.

1998年4月

序 言

1992年，世界自然基金会国际总部(WWF-International)根据科特迪瓦、墨西哥和泰国地方研究机构执行的调整项目实情研究，出版了《结构调整与环境》一书。这本专著历史性地分析了宏观经济改革对这三个国家有关的自然资源基础的影响。当时，一些评论家们经激烈争论后，得出一个主要结论：不能把社会和经济因子与环境因子割裂开来，社会和经济因子都对环境起着有效的作用，在宏观经济改革的最初，必须综合考虑社会和环境的成本和收益。这种综合是可持续性和可持续发展不可缺少的工具。

本书所涉及的主题内容发生于1992~1995年。与上本书一样有两个基本原则：即一是在分析、政策制定过程中，政府和研究机构创造性地参与以地方性专业化为基础的研究；二是驱动因素研究，尤其是地方能力建设和拥护机制研究。

本书试图通过回答9个国家中的三个基本问题，推进可持续发展议程。这三个问题是：国家的主要环境资产是什么，它如何受以往发展的影响？当前宏观经济改革的设想、目标及影响是什么？需要哪些可供选择的方法来保证环境可持续性和经济增长？答案视国家不同而有很大差别，因为综合社会、环境和经济三方面的可持续发展对地方及国家条件是敏感的。同样，把环境因素的影响规划到未来（研究项目最具挑战性方面之一）的努力，也在逐个国家地进行。众多研究人员共同讨论得出一般性结论，而介绍和推荐则是世界自然基金会(WWF)义不容辞的责任和义务。

我们的愿望是，这部著作将能够强有力地支持目前世界银行关于环境与社会协调发展的号召。同时，我们也希望书中的分析将有助于激励主要经济改革和经济干预的适应性，使这些分析能

成为可持续发展的有效工具。

WWF 国际总部由衷地感谢德国发展合作部、加拿大国际发展局、丹麦国际发展局、法国发展合作部、意大利有关政府组织和欧洲委员会对此项工作的参与和资助。

世界自然基金会可持续发展部 主任

K·列昂耐特 (K. LYONETTE)

1996 年于世界自然基金会国际总部

前 言

在研究项目实施的基础上撰写这本书时，正值全球经济结合和综合重新塑造新世界的时期。较高的增长率将转化为个人和社会团体整个生活标准改善的允诺，已通过结构调整项目推进了全球经济和国家经济的重组。尽管传统的经济增长措施确实反映了定向出口的外向型增长模式的正面效果，但重视结构重组过程中的社会、人类和环境代价的主张已经对过去 15 年中结构调整项目的生存性提出了挑战。

人们了解与全球经济变革有关的收益和代价以及结构调整项目特别作用的迫切需要，促动了本研究课题。我们确信只有在地方和国家水平上严格而不先入为主地分析国家经验，才能权衡调整项目的影响和发展中国家被更密切地结合到全球经济秩序之中的机会。

读者的分析眼力和思想意识不同，对本书将有不同的反应。一些人认为必须保证本研究继续下去，否则，这些调整过程只不过为这个时期盛行的经济动力增加了一个记录。另一些人会视目前和未来结构调整的社会和环境成本为一种结构变革的遗弃物和结构建造的前提。希望本书会引起如此反响：即引深人们对地球上正在建立的经济秩序的影响的讨论。事实上，从本研究项目之始，同事之间情绪高昂的讨论和论战就持续不断。例如，项目的国际咨询委员会会议就折射出对抗性观点，因为成员们在阐述他们国家的研究成果及形成的建议时，都从各自不同的研究优势出发，因而辩论不休；地方研究组的成员为就研究中所用的方法取得一致意见，反复斟酌不同的分析方法；宏观经济学家、微观经济学家、生态学家和社会学家为了阐述他们复杂而又相互联系的研究成

果，奋力寻找共同语言和概念。这些争论是可喜的，因为它迫使所有参与者超越各自职业的局限，关注变化的各种因素，试图破译环绕我们周围的世界的新信息。

作为该项目的技术主任，我荣幸地得益于来自五大洲乐于奉献的专业人员的经验和观点。首要地，我必须感谢由 Kevin Lyonette、Fulai Sheng、Tony Long、Alexander Wood 和 Barry Coates 组成的世界自然基金会（WWF）国际总部核心小组的支持与指导，特别要感谢 Kevin Lyonette 在促进我们与捐赠者、政府和非政府组织的政策对话及构筑合作关系方面，所表现出来的领导才能。

在项目执行的所有阶段，国际咨询委员会是必需的。在三个不同时期于华盛顿和布鲁塞尔召开的会议上，委员会把多边和双边发展机构、来自北方和南方独立的研究机构、南方非政府组织的代表召集在一起。委员会的职责包括在研究项目执行前，审阅这 9 个国家提交的项目计划书，评论和评价其研究成果及据此得出的一般性结论，向 WWF 推荐建议。

在此，我想对委员会召集人并亲自审阅了许多章节草稿的 John D. Shilling 表示特别的谢意。我非常欣赏他在处理区别履行世界银行代表职责与自己的独特见解这一烦难的工作时，所表现出的幽默感。德国联邦经济合作部的代表 Edith Kürtzinger、加拿大国际发展局政策处的代表 Soe Lin，收集了在各实施部门工作的同事们的分析意见，并在其中浓缩了我们的评议。我还要向咨询委员会的成员表示感谢，他们长途跋涉，经常自己出资为我们的工作作出贡献。他们是：Charles Abugre（第三世界联播网，加纳）、Cristovam Buarque（巴西利亚官员，巴西）、Pablo Gutman（CLACSO，布宜诺斯艾利斯）、Jacques Loup（DIAL，巴黎）、Henrik Marcussen（Roskilde 大学，丹麦）、Kirit Parikh（英迪拉·甘地发展研究所，孟买）、Michel Potier（经济合作与发展组织，巴黎）、Atiq Rahman（孟加拉国高级研究中心，达卡）、Youba Sokona（ENDA，达喀尔）、Marcel Van Opstal（欧盟委员会，布鲁塞

尔)和 Konrad Von Moltke (Dartmouth 大学)。尽管该项目没有他们的工作难以完成,但他们的参与并不意味着对研究成果或推荐材料负责。

我们与海外发展研究所(ODI,伦敦)、哈佛国际发展研究所(HIID,剑桥,马萨诸塞州)建立了另一种富有活力的伙伴关系。ODI 和 HIID 为该项目实施的 9 个国家的研究小组提供了技术与方法支持。它们参与了几家共同合办的研讨班,旨在开发研究方法、审阅地方研究机构的项目计划书草案,评估这些国家研究小组的进展、处理实施中的问题并撰写这些研究的总结报告。在 ODI 所长 John Howell 的支持下,James Winpenny 和 Elizabeth Cromwell 代表 ODI 管理了非洲国家喀麦隆、马里、坦桑尼亚和赞比亚的研究。Theodore Panayotou、Jeff Vincent 和 Anil Markandya 代表 HIID 支持了萨尔瓦多、牙买加、巴基斯坦、委内瑞拉和越南的研究项目。

世界银行的管理人员和职员奉献了相当多的时间和资源,为这些项目提供了有价值的数据资料。环境可持续发展部副主席 Ismail Serageldin、环境处主任 Andrew Steer 和污染与环境经济科主任 Mohan Munasinghe 创造大量的机会分担我们各组织之间的工作,促进世界银行内部的政策对话。我还要感谢 Callisto Mada-vo 和 Andrew Steer 组织国际研讨班审查这些国家的实情研究;感谢如下这些世界银行的工作人员评议和指出了单个国家的研究报告,他们是: Ian Bannon、Robert Blake、Chantal Dejou、Peter Dewees、Birger Frederiksen、Coby Frimpong、Randolph Harris、Victoria Kwakwa、Fred King、Francois Laporte、Philip Nouvel、Linda McGinnis、Jean Louis Sarbib、John Todd、Hasan Tuluy 和 Steven Webb。

正是这 9 个国家研究机构的良好职业作风和献身精神,使上述合作伙伴及其贡献产生影响。我深深地被这 9 个国家研究小组在执行研究任务过程中,面对他们各自国家特殊的使人胆怯的障碍和困难所表现出的坚韧不拔的勇气和克服困难的技巧所感动。

我非常感激他们的热情和耐心，帮助我逐步克服了原来对他们各自的国家和人民的愚昧和无知。下列研究人员都作出了独特的、有价值的贡献。喀麦隆：Roger Tchoungui、Steve Gartlan、J. A. Mope Simo、Fondo Sikod、Augustin Youmbi 和 Michel Ndjat-sana；萨尔瓦多：Deborah Barry 和 Herman Rosa；牙买加：西印第斯大学社会与经济研究所的 Alfred Francis、Dillon Alleyne 和 Ian Boxill；马里：农村经济研究所的 Alpha S. Maiga、Bino Teme、Bakary S. Coulibaly、Lassiné Diarra、Alpha O. Kergna 和 Kalilou Tigana；巴基斯坦：卡拉奇大学应用经济研究中心的 Sajjad Akhtar、Akhtar Hai、Haroon Jamal、Shaukat Ali、M. M. Sajid Manzoor、Mohammad Ilyas、S. Iqbal Ali、Wasim Akhtar 和 Samina Khalil；坦桑尼亚：达累斯萨拉姆大学经济研究所的 Mboya Bagachwa、Fanuel Shechambo、Hussein Sosovele、Kassim Kulindwa 和 Alexis Naho；委内瑞拉：委内瑞拉中央大学的 Lourdes Yero、Cecilia Cariola、Mugues Lacabana、Francisco Javier Velasco、Arelys Caraballo、Victor Fajado、Hercilio Castellanos、Francisco Herrera、Iokine Rodrigues、Chris Sharpe、Jorge Giordani、Yvan Laplace、Thais Maingon、Rita Pucci、Nelson Prato、Arnoldo Pirela、Luis Mata M. 和 Pablo Lacabana；越南：长期与区域计划研究所的 Nguyen Quang Thai、Lea Anh Son、Nguyen Van Thanh、Nguyen The Hiel、Le Thi Kim Dung、Dang Huu Dao、Nguyen Van Vy 和 Tran Kim Dong；赞比亚：卢萨卡大学经济学系的 Christopher Mupumpila、Ventakesh Seshamani、Allast Mwanza、Emmanuel Chidumayo 和 Inyambo Mwanawina。

Robert Goodland、David Kaimowitz、Pamela Hathaway、Isabel Lecha、Carter Brandon、Mark Renschler、Pamela Stedman 和 David Schorr 以他们丰富的经验和广博的见识对我所写第一章的许多内容给予了全力帮助，我对他们表示深深的谢意。

我还非常感谢我在 WWF 国际总部的同事 Monica Chacon 和 Maria Boulos，她们在管理方面的支持使三年来这个项目平稳地

运行。她们协调国际咨询委员会会议，设法与许多参加本项目努力工作的伙伴们联络，监督本书的编辑与印制。如果没有她们的辛勤工作，本项目可能只是纸上的计划。Tanya Lee 把充满各种校对符号的校样变成正式出版本；Brian Schneiderman 为出版商设计了正文、插图和版面装帧。在这里，我还要感激 Sheila A. Mulvihill 精细、严谨和细心地编辑了本书。

世界自然基金会

可持续发展宏观经济部 主任

戴维·里德 (DAVID REED)

1996 年于世界自然基金会国际总部

目 录

序言	15
前言	17

导言.....	1
从第一个研究项目得出的教训.....	1
WWF 第一个项目对本研究的影响	4
本项研究的结构.....	5

第 一 部 分

第一章 全球经济政策的一个工具.....	9
第一节 由调整引发的争论.....	9
一、起因.....	9
二、谁的利益所在?	10
三、长期的影响如何?	10
第二节 调整规则	11
一、黄金时代的结束	11
二、供方经济学的遗赠物	13
三、世界银行干预	14
四、向私有化推进	16
第三节 最新的批评	17
一、增加了应付外部冲击和压力的脆弱性	17
二、对工业政策的影响	18
三、分配的公平	19
四、“减少国家干预”的劳动力市场.....	19
五、性别公平	20

六、贸易制度自由化的环境影响	21
七、扩大非传统农业出口商品的环境成本	21
第四节 世界经济的重组	22
一、全球经济政策的一种工具	23
二、结构调整的恢复力	24
第二章 可持续发展	27
第一节 可持续发展的政治基础	27
一、斯德哥尔摩人类环境大会	27
二、国际环境紧张局势加剧	29
三、可持续发展的首次明确表达	30
四、里约热内卢环境与发展大会	32
第二节 可持续发展的操作方法	33
一、提供一个操作上的定义	33
二、改革国家的发展战略	35
三、转变国际发展模式	37
第三节 可持续发展关系中的结构调整政策	40

第 二 部 分

导论	49
研究计划的组织	49
共同的方法论挑战	50
第三章 喀麦隆的实情研究	52
第一节 背景	52
一、环境概况	52
二、方法学	54
第二节 环境	56
一、突出的特征	56
二、主要环境问题及其起因	56
三、过去发展政策的环境影响	58
四、环境政策与可持续性	59

五、长期的环境趋势	60
第三节 经济	61
一、1985 年以来的经济运行和结构调整	61
二、近期及当前调整的经济和社会影响	63
三、近期及当前调整的环境影响	64
四、四个区域的实情研究	67
五、结论	72
第四节 可持续发展	74
一、发展情景	74
二、可持续发展的必需条件	75
三、与调整及发展项目设计有关的内容	76
四、采取可持续发展政策的前景	77
第四章 马里的实情研究	79
第一节 环境	81
一、突出特征	81
二、主要环境问题及其起因	82
三、过去发展政策的环境影响	83
四、环境政策	83
五、长期的环境趋势	85
第二节 经济	85
一、发展战略	85
二、经济行为与结构调整	86
三、调整的经济与社会影响	87
四、调整的环境影响	88
五、三个实情研究	90
六、关于调整和环境联系的结论	94
第三节 可持续发展	95
一、发展的景况	95
二、可持续发展的必需条件	96
三、调整和发展项目计划的含义	98

四、可持续发展政策的前景	99
第五章 坦桑尼亚的实情研究	101
第一节 背景	103
一、经济和环境状况	103
二、环境政策	105
三、结构调整	106
第二节 调整—环境联系：分析	108
一、森林滥伐	108
二、土壤侵蚀	109
三、结构调整的影响	111
第三节 可持续发展：未来的情景	112
一、如果现行的调整项目继续进行	112
二、在可选择的政策之下	113
三、抉择比较	113
第四节 建议	114
一、可以纳入现行结构调整项目的行动	115
二、改革未来结构调整项目的目标	115
三、结构调整排序	116
四、实行与结构调整并行的政策	116
五、限制性因素	117
第六章 赞比亚的实情研究	118
第一节 背景	118
一、经济与环境状况	118
二、环境政策	120
三、结构调整	121
第二节 调整—环境联系	123
一、野生动物的减少	123
二、森林滥伐	124
三、城市水污染	125
四、贫困与环境	127