

ZouJinXinShiJi
JingJi

GaiGeYu
FaZhan CongShu

走进新世纪经济改革与发展丛书

曲福田 著

可
持
续
发
展
的
理
论
与
政
策
选
择



中国经济出版社

走进新世纪经济改革与发展丛书

可持续发展的 理论与政策选择

主 编 曲福田

副主编 黄贤金 朱德明

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

可持续发展的理论与政策选择/曲福田主编. - 北京: 中国经济出版社, 2000.1

(走进新世纪经济改革与发展丛书/李炳炎主编)

ISBN 7-5017-1011-2

I. 可… II. 曲… III. ①可持续发展-理论研究 ②可持续发展-经济政策-研究 IV. F061.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 73432 号

责任编辑: 刘一玲

封面设计: 褚黎丽

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编: 100037

各地新华书店经销

北京艺辉胶印厂印刷

*

850 × 1168 毫米 1/32 10.625 印张 260 千字

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-5017-1011-2/F·654

定价: 22.00 元 (平 装)

25.00 元 (软精装)

总 序

世纪之交，千年轮回。面对走进新世纪的非常时刻，本丛书作者尽心思考的是中国的经济改革与经济发展问题。改革，是中国的第二次革命；发展，是中国走向富强的硬道理。改革与发展，是中国由 20 世纪跨入 21 世纪这个特殊历史时期的主旋律。走向新世纪的中国，面临着一个个巨大转变和严峻的挑战：短缺经济转向过剩经济，卖方市场转向买方市场，通货膨胀转向通货紧缩；如何有效地转变经济增长方式；企业如何适应新的市场环境；如何应对金融危机，改革我国金融体制；如何应对经济全球化与竞争国际化；如何实现科技进步和可持续发展；如何推进农村现代化；如何应对市场疲软，调整企业的市场营销策略；如何解决转型时期面临的一系列难题：失业问题、社会保障问题、居民收入差距扩大问题、环境恶化问题、土地保护问题等等。

天下兴亡，匹夫有责。解决这些绕不开的问题，是我们应尽的历史责任。这些也正是本丛书研究的课题。作为经济理论工作者，通过编撰这套丛书，奉上走进新世纪的思考，献上一颗颗拳拳报国的赤子之心。但愿我们尽心思索的经济研究成果，对推进下世纪初中国经济改革与发展有所裨益。

本丛书的出版，适逢中华人民共和国五十华诞，这也正是我们向她献上的一份珍贵的生日礼物。

本丛书的编撰，是作者们历时多年辛劳的智慧结晶。著名经济学家张卓元、吴敬琏欣然接受担任本丛书顾问，给予我们有力的支持和颇多指导。中国经济出版社积极接受出版。趁该丛书出版之际，我谨代表作者们在此一并致以谢忱。

本丛书的编撰与出版，实在不易。当人们仔细阅读这些著作以后，便会领悟到她的内在价值和对推进经济改革与发展的积极作用。她的优点和缺点，希望得到广大读者的评议和指正。

李炳炎

1999年9月15日 南京

序

20 世纪 80 年代, 针对当代人类社会进一步发展中所面临的人口爆炸、环境恶化、资源短缺、贫富差距加大等重大社会经济问题, 联合国世界环境与发展委员会(WCED) 在《我们共同的未来》一书中提出可持续发展的概念以来, 可持续发展便已成为发达国家和发展中国家正确协调人口、资源、环境与经济间相互关系的共同发展战略。1992 年 6 月联合国在巴西召开的环境与发展会议通过的《21 世纪议程》得到了世界上 100 多个国家首肯, 从而成为人类告别传统发展模式, 实现经济社会可持续发展的里程碑。1994 年 3 月我国国务院制订并通过了国际上首部国家级可持续发展战略——《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》, 这不仅是中国政府向世界承诺履行《21 世界议程》, 而且更是我国建设有中国特色社会主义, 实现跨世纪发展的自身需要和必然选择。然而, 如何建立区域社会经济可持续发展的机制则是可持续发展战略能否实现的关键所在。

南京农业大学资源与环境经济研究中心主任、博士生导师曲福田教授等同志, 长期以来一直关注可持续发展问题的研究进展, 并积极探讨可持续发展的理论及中

国可持续发展战略的道路。他们根据我国过渡经济时期社会经济运行的特点，紧密结合所承担的国家社会科学基金、国家自然科学基金、江苏省重大软科学基金以及欧盟合作项目、中荷合作项目等科学研究项目，从可持续发展理论、经济体制改革与可持续发展、自然资源价值核算等多方面、多角度深入研究可持续发展的理论与政策问题。取得的相关研究成果先后发表在《中国人口、资源与环境》、《中国农村经济》、《中国环境科学》、《环境导报》、《Land Use Policy》等中、英文杂志上，而且有关成果还获得国家教育部、国家环境保护总局、农业部及江苏省科技进步奖，在学术界产生了较大的影响。

这本由曲福田教授主编的《可持续发展的理论与政策选择》就是作者长期从事可持续发展问题研究成果的结晶。认真阅读这部著作的手稿，发现这本著作有三点特色：

一是，该书是在我国经济体制改革即社会主义市场经济体制逐步形成的宏观背景下，研究我国可持续发展理论与政策问题的，这也是该书最大的特点，因此，书中不惜笔墨探讨了我国可持续发展战略实施过程中的棘手问题，如结构调整与可持续发展、经济体制改革与可持续发展、可持续发展的环境经济政策分析等内容。

二是，系统性强，虽然该书中阐述的可持续发展问

题既涉及可持续发展理论与实践，有涉及可持续发展中的经济、社会问题，还涉及自然资源可持续开发利用、环境保护与经济发展等多方面的问题，但却很有逻辑性，从可持续发展理论到经济改革与可持续发展、自然资源可持续利用与可持续发展、可持续发展的环境政策体系、社会可持续发展，板块分明、结构合理，这也反映了作者对可持续发展深透的理解力。

三是，在诸多方面提出了既有创新性又具有可操作性的理论观点与政策思想。例如，书中提出可持续发展客观上要求经济学家必须改革现行的忽视环境资源价值消长的国民经济核算体系，对投资项目进行持续性意上的效益——成本评价，以及为可持续发展提供具有激励和约束机制的经济制度体系；在分析经济体制改革对可持续发展可能带来的正反两个方面影响的基础上，作者提出必须进一步深化经济体制改革，尤其是财税体制、外贸体制、企业经营机制、金融体制的改革，从而建立适应可持续发展要求的社会主义市场经济新体制；运用博弈理论深入分析了我国过渡经济时期政府及企业的环境经济行为，等等。

可持续发展战略的实现是一个长期的过程，我也借此机会，提出几点希望，一是希望本书作者继续入研究可持续发展的经济问题，为我国可持续发展经济学研究添砖加瓦；二是由于可持续发展涉及到多个学科领域，

希望经济学家能与其他学科的学者加强联合，共同开展研究，这样所产生的研究成果将更有价值。

刘书楷

(中国生态经济学会常务理事，
南京农业大学资源与环境经济研究中心
名誉主任、教授、博士生导师)

1999年10月于南京

前言

从 1972 年斯德哥尔摩联合国人类环境会议到 1992 年里约热内卢联合国环境与发展会议，人类为了保护自身赖以生存的资源和环境，从呼吁到行动，将环境资源保护与经济发展紧密结合起来，形成了全球范围的可持续发展运动。联合国《21 世纪议程》明确提出了人类社会可持续发展的方向。中国于 1994 年率先制定了《中国 21 世纪议程》白皮书，明确提出中国必须走经济、社会、人口、资源、环境相互协调的可持续发展之路。然而，如何有效地实现社会经济的可持续发展，则是中国 21 世纪发展中所面临的难题。面对这一难题本书从理论诠释、经济体制改革、经济政策调整、可持续发展政策实施等多方面进行了有益的探索与研究。

环境与经济关系的科学认识与正确理解是可持续发展理论的基础。实践告诉我们，经济系统的运行须臾离不开环境系统的支持，而且两者之间一直进行着错综复杂的物质与能量的变换。这种交换关系可理解为环境与经济之间进行着两种相互交替的生产过程，即由环境要素利用支撑的经济生产过程和环境物品与服务能力的再生产过程。两种生产过程循环往复，支撑着人类社会经济的发展。但是，传统经济学框架内的经济系统中却很少甚至没有考虑环境要素的影响与作用，忽视了环境物品和服务能力的再生产，从而人为地割断了经济系统与环境系统客观存在的紧密联系，造成了当今环境问题的积重难返。如果从经济学来考察，环境问题产生的直接原因是人口、资源与环境关系失调，而本质的

原因则是环境资源公享性及由此而产生的环境资源利用的外部性因素。该书的第一章主要对环境问题存在的经济机理进行了分析,并在探讨了环境与发展关系演变过程的基础上,提出了经济系统与环境系统协调运行的可持续发展思想。

对于可持续发展基本原理的分析,大多国内外学者都是从可持续发展基本原则的认识出发。一般认为可持续发展的原则主要表现在它的公平性原则、可持续性原则和共同性原则。我们认为,除了以上原则外,可持续发展的基本原理还包括它的需求性原则,即可持续发展十分强调满足人们在各个方面的需求,包括物质的、精神的,还有生态的。特别是随着人们生产水平的提高,环境质量和生态景观不仅只是经济生产的基础,而且已成为人们直接追求和消费的对象,且具有较高的收入弹性。可持续发展正是基于这种需求的存在而在经济上得以实现。因而可持续发展的基本原则应是所谓的“四性原则”。相比对可持续发展基本原则的探讨,人们对可持续发展的经济学含义认识不深,以致于在经济发展中如何实现可持续发展缺乏科学、必要的经济手段和实现途径。基于此况,第二章着重分析了如何改革传统经济学体系来实现可持续发展。作者认为,要将经济发展转向可持续发展,经济学必须为经济发展提供新的“指挥棒”(评价标准)、“调节器”(利益调节手段)和“运行轨道”(制度与机制)。因而,可持续发展客观上要求经济学家必须改革现行的忽视环境资源价值消长的国民经济核算体系、对投资项目进行持续性意义上的效益——成本评价,修正以开发成本为主对自然资源定价的方法和忽视产品生产、消费过程产生环境成本的产品定价方法以及为可持续发展提供新的具有激励与约束机制的经济制度体系。按照这一思路,第二章还详细讨论了可持续发展的实现途径以及这些途径在中国可持续发展的具体体现。

如何科学评价一种社会经济状态的可持续性是人们能否有效实施可持续发展战略的关键之一。为了解决这个判别标准的问题,国内外学者进行了大量的研究,提出了多种指标体系和评价方法,如绿色 GNP、ECCO 模型、世界银行新财富体制等,但现实可行性有待于进一步验证。据此,在借鉴第一章、第二章所提出可持续发展理论的基础上,作者根据可持续发展系统的具体特征,在第三章从生态、社会、经济三者协调发展的角度提出了一个适合于中国国情的可持续发展的评价指标体系,并对国外主要评价指标与方法进行了评价,从而为科学判断可持续发展的状态提供了可靠的依据,避免了“盲人摸象”的尴尬与错误出现在人们对可持续发展的判断上。不仅如此,本章还单独对投资项目的可持续性评价进行了讨论,并将其纳入可持续发展评价体系之中,从而形成了可持续发展评价一个完整的体系。

从环境资源的开发利用来看,可持续发展就是要实现环境资源的合理利用与优化配置,而环境资源在不同部门间的优化配置又是通过产业政策及相应的产业结构安排来实现的。因此,深层次的环境问题与产业结构的失衡不无关系。针对这一问题,本书第四章在分析了由于我国产业结构失衡所造成的结构性环境污染的基础上,借助经济发展阶段理论进一步分析了我国及典型区域——江苏省产业结构调整与可持续发展的相互关系与主要矛盾,认为中国经济已进入快速增长阶段,尤其是经济发达地区工业化、城市化进程明显加快,环境与经济的关系进入一个敏感时期。而此时,产业结构恰呈剧烈重组过程,产业升级明显提速。如能将产业结构调整 and 升级作为推行可持续发展战略的重要工具和途径,中国下个世纪初的经济体系将会向可持续发展迈出关键的一步。以资源优化配置和环境质量提高为目标的产业结构调整,主要是要建立一个有利于环境资源的产业政策体系,并重点

通过推行资源节约型产业、清洁生产和环保产业的发展来推动产业结构向可持续发展方向调整和重组。经济体制决定着资源的配置方式及其后果,我国业已进行且目前正在进行着经济体制改革,以期建立一个社会主义市场经济体系。这一改革会对我国可持续发展战略的实现或环境保护政策带来什么样的影响呢?应该采取何种改革策略才能更有效地推进我国可持续发展战略的实施呢?带着这些问题,本书第五章从正反两方面探讨了经济体制改革对可持续发展的影响。作者认为,虽然经济体制改革在明确政府职能、强化市场机制、规定环境法规、优化环境资源配置等几个方面促进了我国环境保护工业的发展,但是市场机制的不健全、环境保护的唯公益性、贸易秩序不规范、环保投资资金供需矛盾等也造成了我国环境问题积重难返。因此,必须进一步深化经济体制改革,尤其财税改革、外贸体制、企业经营机制、金融体制的改革,从而建立适应可持续发展要求的社会主义市场经济体制。

自然资源是人类社会经济活动的重要物质基础,也是可持续发展的重要物质基础。不同类型自然资源的基本特点以及主要的自然资源的可持续利用对可持续发展战略实施具有重要意义,作者指出,可耗竭性资源的可持续利用必须注重其不同代际间的合理分配,使得不同时期资源开发利用的边际效益相等;对于可更新资源则要根据其可更新程度来选择开发利用方式和规模。如何通过区域自然资源的开发利用解决富饶的贫苦问题,也是可持续发展的重要内容,我们认为必须从经济、社会和生态等方面采取综合措施,根本改善贫困地区的生态经济环境,实行生态环境、人口增长、资源开发与经济发展的协调运行,使贫困地区真正脱贫,并步入可持续发展之路。我国生态农业的建设与发展也离不开自然资源的可持续开发利用,而且必须从生态效益、经济效

益、社会效益三个方面全面评价生态农业发展的成效。为了更好地协调生态环境系统与社会经济系统的相互作用,以确保可持续发展战略的贯彻实施,在自然资源开发利用过程中,必须注重生态平衡,尤其是保护生物的多样性。我国农村区域自然资源开发利用中的环境问题日益突出,这是因为农村环境问题“面广量大”,治理难度大,而农村环境状况的好坏又直接关系到可持续发展战略在农村区域的实现问题。自然资源破坏和退化的主要原因之一是长期以来对自然资源价值的忽视和低估。只有将自然资源价值纳入国民经济核算体系,才能使得自然资源占有者和使用者真正从经济学上关心自然资源的持续利用问题,那么什么样的自然资源核算体系才是符合可持续发展要求的呢?将多大的价值纳入国民经济核算体系呢?虽然传统经济学将自然资源价值作为商品价值的来源之一,但这远未体现自然资源的全部价值,第七章阐明了自然资源的价值主体不仅包括人类,还包括其他生物,而且不仅包括当代人类和生物,还包括后代的人类和生物,因此,应该从时间和空间两方面来拓展对自然资源价值主体的认识,这就是我们所提出的可持续发展的自然资源价值观。基于这一理论设想,作者比较分析了自然资源价值评估的传统市场法、替代市场法、意愿评估法等主要方法及其适用范围。

在所有的自然资源中,土地资源对于社会经济运行具有不可替代的重要作用,一方面随着社会经济的不断发展,对土地资源的需求越来越大,另一方面土地资源的供给日趋短缺,尤其是当今工业化、城市化的发展,造成农业用地日趋减少。土地资源开发利用面临这样一个矛盾的状况,土地资源的可持续利用也就显得更为迫切。虽然在现代市场经济体制下,市场机制对我国土地资源的优化配置发挥着越来越大的作用,但是,我们认为,由于土地资源的极端稀缺及其开发利用效果的外部性特征,要最大限

度地提高资源的配置效益，必须加强对土地资源开发利用的科学管理，尤其是对于农业土地特别是耕地资源的保护更应如此，因此，必须借助土地利用总体规划、土地用途管制等措施的实施确保土地资源可持续利用，促进社会经济可持续发展。为了提高土地资源可持续利用管理的决策效率和水平，防患于未然，第八章还以耕地资源可持续利用管理为例，探讨了土地生态经济预警系统的建立与运行问题。耕地资源的供需矛盾在我国经济发达地区更为突出，为此，第八章还以江苏省为例，分析研究了可持续发展战略下的耕地保护机制问题，这不仅对于江苏省的耕地保护和农业可持续发展具有实践意义，而且对于其他地区耕地资源的可持续开发利用管理也具有借鉴意义。与此同时，土地资源的可持续利用不仅取决于科学的宏观决策与管理，也取决于土地占有与使用者的行为方式，尤其是随着我国农村家庭承包责任制的建立与完善，我国两亿多农户日益成为农村微观经济活动的主体，农户已成为我国农村土地利用的实际执行者，其行为方式是如何影响土地持续利用的呢？本书第九章深入分析了这一问题。经研究我们发现，与土壤厚度边际生产力递减相对应的土壤侵蚀边际农户成本则不断递增，对此，政府必须选择适当的时机，提供必要的经济刺激，诱导农户提早进行土壤保护，而农户则主要根据土壤保持措施所增加的产量即土壤侵蚀的农户机会成本来进行土壤保持决策，因此，这一研究为政府制订适宜的土地政策促进农户进行土壤保护提供了经济学依据。

实现可持续发展的关键在于更好地协调环境与发展的矛盾，而我国目前正处于由计划经济向市场经济的过渡时期，计划经济体制下的环境政策已不适应当前社会经济发展的客观要求，而市场经济体制下的环境政策又难以完全有效地发挥作用，针对这一两难状况，本书第十章分析了我国过渡经济时期政府及企业环境

经济行为基本特征，其具体表现是：处于过渡经济的国家或地区，由于环境制度的供给不足造成这一时期的环境问题更为严重。要使得各级政府或企业采取可持续发展的经济行为方式，必须增加环境制度的供给，并通过法律及行政手段实行强制型的制度变迁，促成地区、企业及部门之间进行有效的环境谈判，减少非合作博弈行为。同时，包容产业优惠政策、计划优惠政策、投资优惠政策、财政优惠政策、税收优惠政策、金融优惠政策、价格优惠政策、科技优惠政策、征收、补偿和交易优惠政策、清洁生产优惠政策和达标排放优惠政策的环境经济政策体系必须建立和完善。社会可持续发展是一个区域或国家可持续发展的最终目标和归宿，经济可持续发展则是实现社会可持续发展的手段。因此，全书第十一章着重从公众素质提高与可持续发展、居民消费方式改变及社会服务改善、人类住区与城镇建设、环境保护与公众健康四个方面较为全面地阐述了社会可持续发展的主要内容。

综观全书，作者在对可持续发展理论进行深入探讨的基础上，就我国当前可持续发展战略实施中所涉及的产业调整、经济体制改革、环境经济政策、自然资源开发利用与价值问题、土地资源持续利用的宏观政策与微观运行机制、社会可持续发展等热点与难点问题进行了探索性研究。

本书是南京农业大学资源与环境经济研究中心（CREES - NAU）近几年来部分课题研究成果的系统总结，由曲福田提出写作大纲。本书主编曲福田，副主编黄贤金、朱德明。按章节具体撰写者如下：曲福田、邵绘春（第一、二、三章），朱德明、曲福田（第四章），朱德明（第五章），刘友兆（第六章），王舒曼（第七章），黄贤金、曲福田、诸培新、石晓平（第八章），诸培新（第九章）、朱德明、黄贤金、诸培新（第十章），黄贤金（第十一章）。由曲福田、黄贤金、朱德明统稿、审定。本书的研究

内容得到了中荷 SERENA 项目，南京农业大学、荷兰 Wageningen 大学，国家社会科学基金、国家自然科学基金及江苏省重大软科学项目的资助。许刚熙、瞿为民等先生参加了部分项目的研究。本书的写作参考了大量的论著，由于篇幅所限，不能一一列出。为此，对这些参考资料的作者表示衷心的感谢。

由于可持续发展实践的重要性和研究的复杂性，其理论和政策问题的探讨很难通过一本书的写作就能解决。我们一方面怀着诚恳的心情欢迎专家、学者和广大读者对该书的观点提出批评指正；另一方面将继续努力，通过艰苦的研究，写出更好、更多有关可持续发展经济理论与政策方面的论著，为我国可持续发展研究与实践做出应有的贡献。

作 者

1999 年 9 月