

中国实施可持续发展战略的相关政策探讨

荆 克 晶

I 前 言

可持续发展理念有利于发展中国家的发展。可持续发展的提出使人们越来越重视发展中国家和不发达国家的贫穷问题及世界贫富差距不断扩大的问题。1990年制订的《联合国第四个发展十年国际发展战略》、《联合国大会第十八届特别会议宣言》和同年在巴黎举行的第二届最不发达国家会议通过的《90年代援助最不发达国家行动纲领》等文件都把发展中国家的经济持续发展和消除贫困列为国际发展战略的首要目标和国际合作的优先领域。1995年联合国社会发展世界首脑会议集中讨论了消除贫困、社会融洽、促进发展的问题，发展中国家应充分利用国际公约中要求的发达国家提供的经济援助进行经济建设和环境改善。

没有可持续发展的提出，工业发达国家就会将对环境危害大、对人身健康危害大的工业转移到发展中国家，这样我们在获得一些经济效益的同时，付出的代价是我们的健康。例如，1984年12月的印度博帕尔事件，就是因为美国联合碳化公司在印度博帕尔市的农药厂由于管理混乱，操作不当，致使地下储罐内剧毒的甲基异氰酸脂因压力升高而爆炸外泄，45吨毒气形成一股浓密的烟雾，以每小时5000米的速度袭击了博帕尔市区。近两万人死亡，20多万人受害，5万人失明，孕妇流产或产下死婴，受害面积40平方公里，数千头牲畜被

毒死。

可持续的发展原则是符合中国的发展战略的，改革开放以来，中国的经济经历了一个高速发展时期，为中国综合国力的提高奠定了坚实的基础。然而在经济发展的同时，资源环境问题却已经成为制约经济进一步发展的瓶颈，环境污染达到了十分严重的程度，直接影响到人们的生活质量。这些与中国的经济增长模式是分不开的，中国目前仍采用传统的线性经济模式，以高投入、低效率、高排放为特征。中国已成为世界上第三大能源生产国和第二大能源消费国，大量的能源投入及低的利用效率使中国的环境污染日益严重，1990年代中期，中国每年仅空气和水污染带来的损失占GDP的比重就达8%以上，从中国和美、日、俄的人口、经济、环境状况的对比可以看出，中国目前的发展趋势与追求可持续的经济发展目标是相悖的（表1¹⁾）。

1992年，布伦特兰夫人首次在联合国环境与发展大会上提出可持续发展的理念，在随后的十多年中，可持续发展的理念和思想逐渐被人们所接受，可持续发展的理念和思想是指导政府决策及公众行为的规范和准则，而政府的决策是实现可持续发展长期目标的决定性因素，因此建立有利于可持续发展的相关政策对中国经济、社会的协调发展具有非常重要的意义。

表1 中国和美、日、俄的人口、经济、环境状况

国 家	总人口 (百万, 2003)	人口年 增长率 (%, 2003)	年均 GDP 增长率 (%, 1999- 2003)	环境永续指 数* 排名 (1-142, 2002)	CO ₂ 排放总量 (百万吨, 2000)	人均 CO ₂ 排放量 (吨, 2000)	人均生态足迹 (全球当量公顷/ 人, 2001)	人口密集区 SO ₂ 含量 (千吨/平方公 里, 2000)
世 界	6,271	1.2	2.5		24,210	4.0	2.2	1.7
中 国	1,288	0.7	8.0	129	2,780	2.2	1.5	2.7
美 国	291	0.9	3.2	45	5,590	19.8	9.5	1.7
日 本	127	0	1.3	78	1,180	9.3	4.3	1.0
俄罗斯	143	-0.4	6.7	72	1,440	9.9	4.4	0.9

*注：环境永续指数是将142个国家的永续能力从大到小排列，1为最强，142为最弱。

II 经济政策

1 选择准确的衡量经济增长的标准

传统的衡量经济增长的标准过分强调经济增长的数量而忽略了经济增长的质量，而且其核算体系对经济活动的成本效益的分析，尤其对于公共物品的使用和外部效应的计算是不准确的。传统的衡量经济增长的标准是国内生产总值 (GDP)，但是在 GDP 的核算中，并未将由于经济增长对自然资源的滥用和对生态环境的损害计入成本内，从而使传统 GDP 的计算不准确，而以此来衡量国家和地区的发展，以及官员的政绩更是不妥。这样不仅使一些官员为了单纯追求 GDP 的提高而上一些污染大的项目，甚至有些官员为了提高政绩不惜以投入大量的资源为代价，这是不符合可持续发展理念的。

市场经济对某些资源稀缺性的认识是不够的，导致对资源价值评估过低，甚至由于某些资源由于产权的不明晰，不存在市场，从而导致对资源的低成本使用，甚至是无偿使用。这主要是由于资源的某些价值没有在市场交换中表现出来，所以这是市场经济所无法解决的。例如，一片原始森林的价值，人们通常只考虑到它的使用价值，包括：林木每年的生长量可以提供木材，生态景观可以开发旅游等等，但是它还具有巨大的非使用价值，包括²⁾：涵养水源、保持水土、生物多样性的产生与维持、调节气候、营养物质储存与循环、环境净化与有毒有害物质的降解、植物花粉的传播与种子的扩散、有害生物的控制、减轻自然灾害、降低噪声、遗传、防洪抗旱等诸多方面，最主要的它还具有存在价值，当代人不能剥夺后代人观赏这片原始森林的权利。而市场经济对资源价值评价过低就会导致资源的过度使用和过度开采，资源利用效率低下，以及产生大量的环境污染 (图 1)，实际的产量应为 Q^* 时达到资源的有效配置，而市场经济交换条件下确定的有效产量为 Q' 。

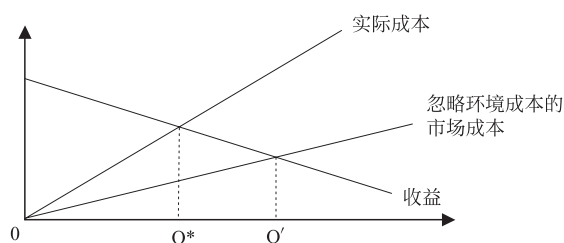


图 1 忽视环境成本导致的生产扩大

1995年中国国民经济运行的全部环境成本（包括自然资源的耗减，生态破坏和污染损失）约为2199.382849亿元（人民币当年价），约占中国当年GDP的3.7%（NDP的4.2%）（表2³⁾），换句话说，1995年中国国内生产总值的3.7%（国内生产净值的4.2%）是以牺牲自然（生态、资源、环境）为代价取得的。这种以生态、资源、环境为代价，只追求经济数量增长的经济增长模式是不可持续的。

2 调整产业结构

从中国各行业2001年能源消费总量和主要能源品种消费量中可以看出（表3⁴⁾），工业在能源消费中的比例高达68.45%，煤炭消费量所占比例为90.01%，而第三产业在能源消费中的比例只有14.42%，煤炭消费量所占比例只有2.09%。

中国第二产业能耗与总能耗的比值大大高于产值与GDP的比值，⁵⁾而第三产业产值占GDP比值高于相应的能耗之比（图2），能源在各行业中的消费比例的变化对经济的发展，和环境的改善都是非常重要的。

由国内外的现状分析中可以看出，中国调整产业结构的任务具有战略意义，一是可以缓解日益增长的人口压力，增加就业机会，保持国家的稳定和繁荣，同时第三产业产值的提高也是国民生活水平提高的一个象征，中国要想步入发达国家之列，优先发展第三产业是当务之急，国家要制定相应的政策和法规，扶持第三产业的发展。从中国产业和能耗数据计算中可以看到，将第二产业的产出的百分之一调整为第三产业的产出，节约的能源消耗大于百分之一，因此调整产业结构具有重要意义。

3 进行合理的资源价值评估

环境资源价值的准确评估是计量环境成本、收取排污费和进行排污权交易的基础，只有将环境资源准确定价才能通过市场达到有效的资源配置，才能使资源的使用及其对环境的影响货币化。环境资源的总经济价值可分为使用价值（或有用性价值）和非使用价值（或内在价值）两部分⁶⁾（表4）。传统的环境资源价值评估基本上只考虑了资源的直接使用价值，而忽略了其他方面，例如，目前国内的煤炭定价只考虑了煤炭的开采、运输费用及其直接使用价值，而忽略了煤炭开采、运输和燃

表 2 环境成本

(单位: 亿元)

环境成本	GDP	NDP	环境成本/GDP	环境成本/NDP
2,199.382849	59,448.076568	51,852.32839	3.7%	4.2%

表3 中国各行业能源消费总量和煤炭消费量 (2001年)

行 业	能源消费总量 (万吨标准煤)	煤炭消费量 (万吨)
消费总量	134,914.75	126,211.33
农、林、牧、渔业	6,232.83	1,599.64
工业	92,346.68	113,607.98
采掘业	9,619.10	8,430.46
制造业	71,958.22	46,720.33
电力煤气及水生产供应业	10,769.36	58,457.19
建筑业	1,452.80	537.98
交通运输、仓储及邮电通信业	10,257.08	1,050.88
批发和零售贸易餐饮业	3,164.51	809.87
其他行业	6,034.25	774.73
生活消费	15,426.60	7,830.25

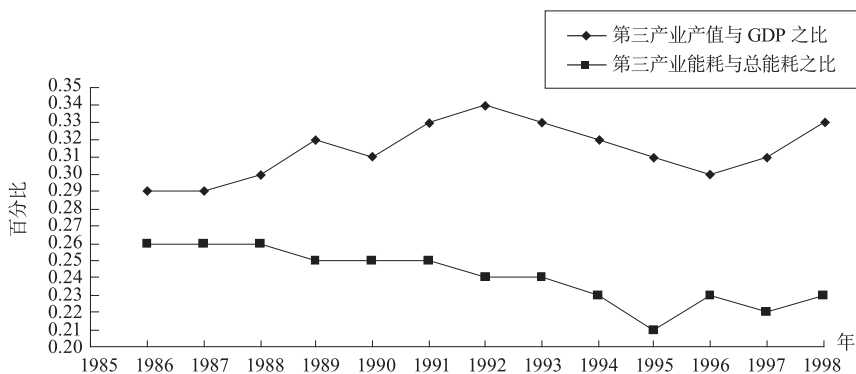


图2 中国第三产业产值占GDP比值及其相应能耗之比 (1986~1998)

表4 资源的经济价值

经济价值		说 明	举 例
使用价值	直接使用价值	直接满足人们生产和消费的价值	木材、水产品等
	间接使用价值	从目前的生产和消费活动的各种功能中 间接获得的效益	森林调节小气候、保持水土、降低噪声等
	选择价值	未来直接和间接使用价值的贴现 (与消 费者的支付意愿有关)	
非使用价值	存在价值	从知道资源存在的满意中获得的价值	森林、湖泊等留给后代的文化和继承价值

烧过程中的环境成本, 以及煤炭资源的存在成本, 致使煤炭价格大大的低于天然气的价格, 从而使天然气的推广利用非常困难。准确衡量环境资源的价值需要评估方法的创新和改进, 尤其要找到适合国内使用的方法, 例如, 在国外广泛使用的意愿调查法, 由于人们富裕程度、知识水平的限制及“搭便车”思想的影响, 目前在国内的应用状况并不理想, 因此, 资源经济学的发展和完善是实现可持续发展的基础。

III 环境保护政策

1 大力推广环境经济政策的应用

为了解决环境问题的“市场失灵”和“政策失效”而引起的低效率和不公平, 环境经济学家提出了一系列基于市场的环境经济政策手段。通过实施环境经济政策来纠正“市场失灵”和“政策失效”, 可使私人成本接近或等于社会成本。例如, 对农药和化肥补贴, 会鼓励这些对环境有害的化学品的过量使用, 导致农村环境污染。减少或取消对农药和化肥的补贴, 就是纠正“政策失效”, 让生产者直接面对社会成本。根据如何发挥市

场在解决环境问题上的作用，环境经济政策分为“调节市场”和“建立市场”两类。⁷⁾

调节市场是利用现有的市场来实施环境管理，这种思想首先由英国经济学家庇古1920年在《福利经济学》一书中提出对污染征收税或费的想法。他建议，应当根据污染所造成的危害对排污者征税，用税收来弥补私人成本和社会成本之间的差距，使二者相等，这就是常说的“庇古税”。⁶⁾这是使外部成本内部化的一种方法，与环境标准类似，它也是通过政府干预管理，通过税收解决外部性问题。调节市场型的环境经济政策主要是通过政府干预来解决环境问题，其核心思想是由政府给外部不经济性确定一个合理的负价格，由外部不经济性的制造者承担全部外部费用。例如，征收各种环境税费、取消对环境有害的补贴、建立抵押金制度。

建立市场型的环境经济政策主要通过“看不见的手”即市场机制本身来解决环境问题。其基本思想是1960年科斯在“社会成本问题”一文中提出的“科斯定理”。“建立市场”包括明晰产权、可交易的许可证、国际补偿体制等。排污权交易(emission rights trading or emission trading)的主要思想就是建立合法的污染物排放权利即排污权(这种权利通常以排污许可证 TDP: Transferable Discharge Permit or Marketable permit 的形式表现)，并允许这种权利像商品那样被买入和卖出，以此来进行污染物的排放控制。⁸⁾排污权交易是一种以市场为基础的经济政策和经济刺激手段，排污权的卖方由于超量减排而剩余排污权，出售剩余排污权获得的经济回报实质上是市场对有利于环境的外部经济性的补偿；无法按照政府规定减排或减排代价过高而不愿减排的企业购买其必须减排的排污权，其支出的费用实质上是为其外部不经济形而付出的代价。⁹⁾

实践表明，应该把科斯手段与庇古手段混合使用，而不是把两类手段对立起来。例如，中国就有排污收费和排污权交易配套使用的尝试，以排污权交易为主，用排污收费作保证，从而以最小成本实现污染控制目标。

2 提高环境影响评价对项目建设和区域开发的指导和监督作用

中国的环境影响评价制度始于上个世纪70年代末，是最早实施建设项目环评制度的发展中国家之一。并且中国第九届全国人民代表大会于2002年10月28日通过了《中华人民共和国环境影响评价法》，自2003年9月1日起施行。近年来中国环境影响评价工作成果初现，有效促进清洁生产和达标排放，控制新建项目污染物排放总量。但由于环境形势总体恶化的趋势仍在持续，环评工作的形势也不容乐观。

目前中国环境影响评价工作面临有三大问题：一是有些部门将环评工作与经济发展相对立，从而抵触环评工作，甚至有些地方为发展经济，在招商引资中不管项目有无污染，只要来投资就批准，存在“先上车，后买票”等违法现象。二是环评单位既要建设项目的环境影响进行评价评估，同时又受雇于建设项目单位，双方的这种二重关系，不利于环评工作的有效开展。三是目前环评工作中的公众参与环节流于形式，应加快健全和完善公众参与机制，促进环境决策民主化，全面引入信息公开及公众参与机制，由建设单位和环保部门直接听取可能受影响地区公众的意见。

3 发展环境管理与环境法

中国必须大力发展 ISO 14000 环境管理体系认证，ISO 14000 系列环境管理标准的目标是通过实施标准，规范企业和社会团体等所有组织的环境行为，减少人类对各项活动所造成的环境污染，最大限度地节省资源、改善环境质量，保持环境与经济发展协调，促进经济的持续发展，保障环境安全。实施 ISO 14000 环境管理体系不仅有利于中国的可持续发展战略，而且可以增强中国出口产品的国际竞争力。

另一方面，中国应加强环境立法，不能让企业钻空子，例如，日本松下集团参加了中国环境科学学会2003年学术年会，在会上松下集团介绍了其电子垃圾处理与回收技术，但是其另一目的是想了解中国何时将出台关于电子废物回收处理的法律，以便他们采取应对措施。当然企业追求其效益最大化的这种做法是无可厚非的，但是这也正说明了中国环境法规和环境管理体制的不健全、不完善。

IV 能源政策

1 提高能源利用效率

中国能源的利用效率很低，单位产值能耗高、单位产品能耗高。¹⁰⁾中国的产值能耗是世界上最高的国家之一。中国主要用能产品的单位产品能耗比发达国家高25~90%，加权平均高40%左右。例如，中国火电厂供电煤耗为每千瓦时404克标准煤，国际先进水平为317克标准煤，高出27.4%；中国每吨钢可比能耗平均为966公斤标准煤，国际先进水平是656公斤标准煤，高出47.3%；中国每吨水泥熟料燃料消耗为170公斤标准煤，而国际先进水平为107.5公斤标准煤，高出58.1%。

另一方面，城市的环境污染与城市的能源消耗关系密切，这是因为，燃料的有效利用系数一般只有1/3，

表5 主要污染物的来源比例 (%)

污染物来源	主要污染物				
	粉尘	硫氧化物	氮氧化物	一氧化碳	碳氢化物
燃料燃烧	42	73.4	43.2	2.0	2.4
交通运输	5.5	1.3	49.1	68.4	60
工业过程	34.8	23	1.3	11.3	12
固体废物处理	4.5	0.3	5.1	8.1	5.2
其他	13.2	2.0	3.2	10.2	20.5

其余的2/3作为废料排放到环境中去。据统计80%的环境污染来自燃料的燃烧过程(表5)。因此,提高能源的利用效率不仅可以解决能源短缺的问题,也可以大大减少环境污染,因此解决能源效率问题是解决能源问题、环境问题、以至于可持续发展问题的关键所在。

2 调整能源结构

中国能源消费结构的不合理性在世界各国中是尤为突出的。第三次世界范围的能源结构大调整,标志着人类文明由向自然索取进入到回归自然的一种观念上的飞跃。在第三次能源结构的调整中,许多国家,特别是发达国家采取了一系列措施,鼓励开发利用可再生能源。尤其是1992年联合国“环发”大会后,更进一步加快了能源结构调整的步伐,并取得了显著进展。但是,长期以来,中国的能源结构受本国资源分布的制约,煤炭消费占能源总消费量比重高达75%,是世界上这一比重最高的国家(表6¹¹⁾),这也是中国污染物排放量居世界第二的主要原因。

表6 能源消费构成及多样化指数国际比较

国家	煤 (%)	石油 (%)	天然气 (%)	水电、核能 (%)	多样化指数	
美国	27.4	43.9	24.7	4.0	3.027	
日本	23.6	56.9	12.7	7.0	2.502	
德国	43.2	36.2	15.9	4.7	2.897	
英国	32.3	39.0	25.5	3.6	3.098	
法国	10.6	54.2	16.1	19.1	2.722	
加拿大	14.3	39.5	30.0	16.1	3.420	
前苏联	29.7	28.4	39.4	2.5	3.080	
澳大利亚	43.7	36.90	18.4	1.6	2.768	
印度	68.1	25.0	3.4	3.0	1.893	
印度尼西亚	4.6	64.0	29.3	1.9	2.008	
巴基斯坦	8.7	41.76	42.3	7.05	2.733	
孟加拉国	2.3	30.4	66.1	0.11	1.887	
中国	1980年	72.2	20.7	3.1	4.0	1.764
	1985年	75.8	17.1	2.2	4.9	1.648
	1990年	76.2	16.6	2.1	5.1	1.636
	1995年	75.0	17.3	1.8	5.9	1.677

中国的能源消耗一直以来都是以煤为主,而中国的环境污染与大量煤炭消耗是分不开的,有资料表明,相等热值的天然气和煤炭燃烧时,燃用天然气排放的颗粒只是煤炭的1/616,二氧化硫不到1/120,一氧化碳只是1/132,二氧化碳不到2/3,如果用1亿立方米天然气替代煤炭供民用,每年可节煤30万吨,节煤率可达50~70%,减少二氧化硫排放量3600吨,减少烟尘300吨。同时,以煤为主的能源结构发展成本很高,而目前的能源政策和能源价格形成机制没有考虑到开采、使用煤炭的外部成本,据估计,中国每年由于大气污染造成的经济损失就高达950亿美元,因此能源结构的改变对中国的经济、社会发展具有十分重要的作用。

V 人口政策

《中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》指出:“控制人口数量,提高人口素质,是实现中国社会主义现代化建设宏伟目标和可持续发展的重大战略决策”。因此,要实现可持续发展就必须采取合理的人口政策。

1 采取合理的人口数量政策,调整人口结构

中国人口的发展在过去的30年经历了历史性的巨大变化,它第一次在20世纪90年代改变了自己的发展方向,人口的内在增长率已经出现缩减势头,人口总量从逐年递增的增长型人口改变为逐年递减的增长型人口。在世纪之交,人口总和生育率已降到1.6~1.8,从某种意义上说,中国人口的发展和政策设计在世纪之交面临一个新的十字路口。¹²⁾就人口数量而言,是人口规模达到峰值后逐步减少,实施人口负增长战略,还是从现在起追求未来基本上的人口静止,实施人口可持续发展的战略,这实际上是“数量第一”,还是“数量与结构并举”的分水岭。¹³⁾中国的计划生育政策不仅改变了中国人口数量的发展趋势,还直接影响了中国的人口结构,包括年龄结构、性别结构,目前的人口政策产生了许多人口问题,如人口老龄化问题、男女性别比失调问题,以及长期的计划生育政策对人们生育意愿的影响会导致多年以后中国人口减少到何种程度等问题,这些问题不仅关系到人口的可持续发展,更关系到整个社会能否可持续发展。

2 提高人口综合素质

经济发展中有很大大一部分要依靠科学技术进步,提高经济效益,经济发展要在资源、环境、社会相互协调、合理安排、科学利用的基础上实现才是可以持续

的。随着时代的发展,劳动者技术、文化等方面因素,在经济发展中的作用越显重要。据初步统计,上一世纪初期,劳动生产率的提高20%来自技术进步,中期提高到30%,目前已达到80%,有的部门甚至达到100%。科学技术转化为现实生产力早已日益显示出强大的力量。然而,科学技术进步的前提是要有一支高素质的人才队伍。没有高素质的人才,就不可能有先进的科学技术产生;即使有了先进的科学技术,没有高素质的人才,也不可能正确的掌握和利用。人口素质也是环境保护、资源开发中起决定作用的因素。没有高素质的人,就不可能实现资源合理开发利用,也不可能很好的进行生态环境保护,更不可能实现人口与经济、社会的协调发展。¹⁴⁾

人口政策、经济政策等国家政策对人口素质的影响非常大,要想提高人口素质就必须提高人力资本的投资,这可以通过适当的人口政策和经济激励政策来降低人力资本形成的成本或增加人均收入获得。

VI 建立有利于可持续发展的对外政策

1 加强国际环境合作

可持续发展的基本原则之一是共同性原则,就是说实现可持续发展需要全球共同的配合行动,这是由资源、环境问题的特征决定的,许多资源和环境是公共物品,尤其许多环境污染是没有界限的,正如《我们共同的未来》所说“进一步发展共同的认识和共同的责任感,是这个分裂的世界十分需要的”,“只有通过国际合作,共同的利益才能明确地表现出来”。¹⁵⁾因此要实现可持续发展,就必须加强国际环境合作。加强全球范围的环境合作是保护生态环境、实现共同发展的重要前提,许多环境污染是没有国界的,发达国家不能通过武力或其他方式廉价使用发展中国家的自然资源或者向发展中国家进行污染转移,这是不符合可持续发展战略的,将受到全世界人民的批评和谴责。

2 对外政策应坚持公平发展的原则

世界贸易组织成立以来,世界贸易格局有较大的改观,但目前的世界贸易中仍存在一些不公正、不合理的地方,可持续发展理念不仅要求纵向的公平,更要求横向的公平,世界各国具有公平的发展权和公平的资源使用权。²⁾现行世界贸易体制中存在许多限制贸易自由的因素,特别是在世界经济不景气,国际贸易增长放缓的情况下,贸易保护主义抬头。除传统的关税壁垒外,发达国家近年来多采用反倾销、反补贴措施以及技术性贸易壁垒和环境标准壁垒等限制从发展中国家的进口。为

纠正上述不合理的现象,建立国际贸易新秩序就显得尤其重要。它不仅有利于世界贸易的均衡发展,为疲软的世界经济注入活力,而且也将为发展中国家和发达国家的经济发展创造有利的外部环境,从而促进各国的共同发展。为此,需要从多方面着手推动建立国际贸易新秩序。¹⁶⁾联合国大会1974年5月1日通过建立新的国际经济秩序宣言,¹⁷⁾决心为建立一种新的国际经济秩序而努力,这种秩序将建立在所有国家的公正、主权平等、互相依靠、共同利益和合作的基础上,而不问它们的经济和社会制度如何,这种秩序将纠正不平等和现存的非正义并且使发达国家与发展中国家之间日益扩大的鸿沟有可能消除,并保证目前一代和将来世代在和平和正义中稳步地加速经济和社会发展。《联合国第三个发展十年国际发展战略》设立的目标包括建立新的国际经济秩序的目标,要减轻发展中国家的贫穷问题,解决公平分配问题。¹⁸⁾

3 中国发展对外贸易、引进外资应坚持环境友好的原则

环境友好的贸易政策既有利于贸易的发展,也有利于环境的保护,但是目前的发展中国家主要都是以低廉的自然资源、劳动力的出口来换取高新技术和资本的进口。中国目前的国际贸易形势是不利于可持续发展的,中国通过三种方式降低自身的环境要素禀赋¹⁹⁾:首先,中国在出口创汇的同时输出了大量的自然资源,其次,进口外国产品的同时输入了大量的环境污染,发达国家已出口的形式转移危险废物,而中国无疑成为了最大的废物进口国。中国1990年废物进口量99万吨,进口额2.6亿美元;1993年进口量828.5万吨,进口额15.75亿美元;1997年进口量1078万吨,进口额29.5亿美元。第三,发达国家通过外商直接投资将大量的污染密集型行业转移给发展中国家,环境污染转移型投资是外商直接投资的重要动因之一。通过对外直接投资将本国禁止或严格限制生产的高污染产品转移到其他国家进行生产,从而将环境污染转嫁其他国家。联合国跨国公司中心的研究表明,在发达国家对外直接投资中,尤其是在制造业对外直接投资中,化工、石油和煤炭、冶金、纸浆造纸这四大高污染行业所占的比重是相当高的(表7²⁰⁾)。

随着环境问题逐渐被各国重视,环境因素被纳入到生产成本和国际贸易体系中,中国当前的国际贸易是不可持续的,可持续发展的思想要求中国在进行对外贸易,引进外资,发展经济的同时,要注重环境效益、生态效益、社会效益的保护,不能以资源、环境为代价来换取短暂的经济效益。

表7 发达国家对外直接投资中严重污染行业所占份额 (%)

国家	年份	在对外直接投资中严重污染行业所占份额	在制造业对外直接投资中严重污染行业所占份额
美国	1977	19	39
	1980	22	45
	1990	19	42
英国	1974	18	27
	1981	20	35
	1987	13	38
法国	1975	22	58
	1980	26	63
	1989	17	63
德国	1976	23	48
	1980	22	47
	1989	19	45
日本	1975	14	42
	1980	16	48
	1989	18	31

VII 建立有利于环境非政府组织发展的宏观政策

环境非政府组织 (environment non-governmental organizations, NGOs) 是指由持相同或相近志向的志愿者组成的、以环境保护为目的的民间团体。这种民间团体具有稳定的组织形式和固定的成员及领导结构, 具有超出政府机构和私人企业之外而独立运作且发挥特定社会作用的功能, 不以营利为目的而关注于特定的或普遍的公众公益事业。

1 提高中国环境非政府组织的国际影响力

世界上首个环境非政府组织是1865年成立于英国的公物保护协会 (Commons Preservation Society), 而后国际环境非政府组织不断发展和壮大, 从20世纪70年代开始, 国际环境非政府组织更是蓬勃发展, 不仅数量大幅增加, 影响也不断扩大, 在区域性及全球性环境问题的处理中起到越来越重要的作用。国际环境非政府组织在处理跨国界环境问题和环境争端等方面都具有不可替代的作用, 目前, 美英等发达国家在国际环境非政府组织中占有重要的地位 (表8²¹⁾), 与此同时, 各国也在大力发展起本国的环境非政府组织,²²⁾ 中国没有发挥相对于国际大国的相应的作用, 而且中国的环境非政府组织在国内也没有起到足够的作用。中国现有两千多个刚刚起步的环境非政府组织, 其中较为著名的包括: 自然之友, 北京地球村, 绿色家园志愿者, 中国小动物保护协会, 中华环保基金会, 北京环保基金会, 中国野生动物保护协会, 北京野生动物保护协会, 中国绿化基

表8 1998年部分重要的环境非政府组织在美国和英国的成员

国际环境非政府组织	美国	英国
世界自然基金	1,200	240
地球之友	12	114
绿色和平国际	350	194

金会, 中国环保产业学会, 北京环保产业协会, 中国植物学会, 中国自然资源学会, 中国环境科学学会, 大学生绿色营和绿色大学生论坛, 清华大学绿色协会, 北京大学绿色生命协会, 北京林业大学山诺会, 上海市青少年环境爱好者协会, 污染受害者法律帮助中心等等。²³⁾ 但大部分规模较小, 缺乏资金, 孤立且急需帮助。而且, 当前中国环境非政府组织的主要活动还停留在环境意识的普及、教育、宣传活动, 以及推动和促进环境保护领域的公众参与活动的层面。因此未来中国环境非政府组织的发展方向包括: 提高环境非政府组织在国内的活动范围和影响程度, 及发展中国在国际环境非政府组织中的能力和作用两个方面。

2 提高环境非政府组织的系统性、合法性

现代社会是法制社会, 一切社会现象要想获得持久的生命力和拥有广泛的影响都必须依靠法律制度的建设和完善, 公众对环境保护的参与也不例外。当前, 中国的环境保护绝大部分是采取自上而下的形式, 而大部分发达国家采取的是自下而上的形式, 在中国如何发挥下层草根阶层在环境保护中的作用是非常重要的, 这需要完善的法律制度的支持和保障, 首先国家和政府应该为环境非政府组织的建立设定有利的法律条件, 其次, 应进一步完善公众参与的相关立法, 给公众参与提供具体的、可操作的程序性规定。由于非政府组织具有自发性、盲目性和无政府性等缺陷, 因此非政府组织在发挥积极作用时, 也需要加强自律与自我约束, 防止在开展活动时损害国家、社会和他人利益。因此, 环境非政府组织在设立和开展环境保护工作的同时也需要注重自身水平的提高, 使中国的环境非政府组织更具有系统性, 加强管理, 提高其自身的业务水平, 真正在环境保护的决策过程中提出有建设性的意见, 使大多数的公众都能够参与到改善环境及实施可持续发展战略的过程中。

环境问题的日益严重表明仅仅依靠市场和政府是无法从根本上解决环境问题的, 目前, 非政府组织已经在这领域发挥了越来越重要的作用: 环境非政府组织可以动员社会的力量、组织更多的民众参加到环境污染治理的群体当中; 环境非政府组织可以代表公众意见、表达社会公众对环境保护的观点; 在环境治理中, 环境非

政府组织可以具有特有的监督功能；环境非政府组织的活动可以使公众在参与的过程中提高环境意识和参与意识；而且国际环境非政府组织也是对国际环境公约进行监督的重要机构。

VIII 结 论

目前中国的环境问题已经日益严重，20年经济的快速发展不仅带给了我们巨大的经济效益，也产生了大量的环境污染，造成了许多不可恢复的生态破坏，可持续发展理念为人们如何解决生存与发展问题，协调环境保护与经济发展之间的矛盾指引了一条光明的道路。环境资源利用的外部性和公共物品特性导致市场失灵，然而信息的不对称性、利益集团的影响和体制的不健全又会导致政府失灵，公众的环境意识、参与意识还有待于提高，这些问题使得可持续发展是不能通过某一方面的能力就能够独立解决的。市场的调节作用只有在政府对环境资源进行产权明晰的条件下才能实现，可持续发展的实现要有大量的非政府组织和公众的参与和支持，以及环境污染和公共物品的特性决定了可持续发展的实现需要建立完善的政策支持系统。中国目前的政策体系还不足以起到支撑可持续发展的作用，因此中国有建立可持续发展支持系统的必要性和紧迫性，这将为中国实现可持续发展起到事半功倍的作用。

注释

- 1) 刘建国, Jared Diamond. 全球化下的中国环境. <http://www.natureasia.com/taiwan/focus/environment/feature/>
- 2) 钱易, 唐孝炎. 环境保护与可持续发展. 北京: 高等教育出版社, 2000.
- 3) 雷明. 1995' 中国环境经济综合核算矩阵及绿色 GDP 估计. 系统工程理论与实践. 2000 (11): 1~9, 66.
- 4) 郝海, 顾培亮, 卢奇. 中国和世界能源消费因素对比分析. 中国能源. 2002 (5): 36~39.
- 5) 国家统计局工业交通司. 中国能源统计年鉴. 北京: 中国统计出版社, 1989年~2002年.

- 6) 马中. 环境与资源经济学概论. 北京: 高等教育出版社, 1999.
- 7) 马中. 中国人民大学《精品课程》系列之——环境经济学.
- 8) 平新乔. 微观经济学十八讲. 北京: 北京大学出版社, 2001.
- 9) 蔡守秋. 论排污权交易的法律问题. 专业研究经法网.
- 10) 黄毅诚. 21世纪我国的能源战略. 中国电力. 2000, 33 (9): 1~4.
- 11) 国家统计局工业交通司. 中国能源统计年鉴. 北京: 中国统计出版社, 1997年~1999年.
- 12) 林正祥, 原新. 中国人口增长之探讨. 人口学刊. 2004 (1): 3~10.
- 13) 李建新. 也论中国人口数量与结构问题——兼与翟振武教授等商榷. 2001, 25 (5): 18~27.
- 14) 王静华. 人口素质是实现可持续发展的关键. 中共太原市委党校学报. 2005 (1): 14~16.
- 15) 世界环境与发展委员会编, 国家环保局外事办公室译. 我们共同的未来. 北京: 世界知识出版社, 1989.
- 16) 卢进勇. 建立国际贸易新秩序. <http://www.people.com.cn/GB/jinji/222/6998/7100/20011226/635212.html>
- 17) 建立新的国际经济秩序宣言. http://211.90.145.155/klh/5/52054/text/52054_048.htm
- 18) Peter Bartelmus. Environment, Growth and Development: the concepts and strategies of sustainability. London and New York, 1994.
- 19) 所谓环境要素禀赋是指环境对污染物的吸收能力, 这种吸收能力体现为环境自身可将污染物稀释吸收而不产生外部成本的程度。环境要素禀赋的差异主要由自然条件的差异和消除环境污染的费用的差异两个方面决定。陈勇兵. 环境、比较优势与对外贸易的可持续发展. 商业研究. 2005, 4: 156~159.
- 20) 联合国跨国公司中心. 《1992年世界投资报告》. 对外贸易教育出版社, 1993: 234~235.
- 21) 强音, 高山. 国际环境非政府组织的演变及其原因. 铜仁师范高等专科学校学报. 2005, 7 (4): 4~8, 15.
- 22) 美国的环境非政府组织在1980-1990年得到了迅速的发展, 美国在1890-1940年成立了6个全国性环境非政府组织, 在1960-1970年成立了26个, 1970-1980年成立了48个, 到1992年, 美国已共有1万多个各种各样的环境非政府组织。李艳芳. 公众参与环境保护的法律制度建设. 浙江社会科学. 2004 (2): 85~90.
- 23) 顾建光. 非政府组织的兴起及其作用. 上海交通大学学报 (哲学社会科学版). 2003, 11 (6): 26~30.