

通向可持续发展的可行之路 ——关于建立可持续发展试验区的设想

A Tentative Idea to Establish Experimental Areas of Sustainable Development

夏 光

(国家环境保护局, 副研究员 北京 100029)

一、可持续发展何以“口惠而实不至”?

可持续发展已被公认为解决人类环境问题的根本出路。在1992年联合国环境与发展大会上,可持续发展成为设计全球环境与发展行动计划的理论基础和基本框架。

然而,尽管“可持续发展”的思想和理论从80年代中期就提出来了,但至今为止,在世界范围内,可持续发展仍然基本停留在学术研究、思想传播、计划制定和一般呼吁的层次上,实际操作基本上付之阙如,或进展甚微,世界上没有任何一个国家真正按照可持续发展的理想去实实在在地调整或改变自己的发展战略,更没有人宣称已经取得了成功。这种状况引起了人们的困惑:既然可持续发展是一种优于传统模式的更好的发展战略,何以各国对它敬而远之,口惠而实不至呢?

中国也具有类似情况,虽然在联合国环境与发展大会之后制定了“环境与发展十大对策”,其中第一条就是要实行可持续发展战略,并随后制定了以可持续发展为主线的《中国21世纪议程纲要》,但倘若以此为依据,认为中国已经在实际执行可持续发展战略了,那就估计过高了,因为这些对策和纲要基本上未超出部门工作的范围,它们对中国经济发展现实的影响力和推动力是十分有限的,更遑论推动改变经济发展战略。

对这种理论与现实的反差现象,通常的解释有:一是国家高层决策者的环境意识或可持续发展意识还不高,或者反过来说,是因为对这些决策者宣传可持续发展的重要性及其意义还不够,因此,对策就是要“加大宣传力度”;二是由于实施可持续发展的物质技术条件还不成熟,因此先要进行必要的“能力建设”;三是因为实施可持续发展毕竟需要有个过程,从理论过渡到实践必然有个时差,现在正处在理性设计和社会动员的阶段。显然,这些解

释都是有道理的。不过,即使这些原因一一改善,是否可持续发展就能顺利实施呢?看来仍有一定问题,因为这些因素都是必要条件而非充分条件。

笔者从另一个角度看待这个问题,认为可持续发展的实施实质上是一个重大的政治决策过程,而这种决策面临着较大的由不确定性产生的风险。

二、政治决策与决策风险

1. 实施可持续发展是一个政治决策过程

众所周知,可持续发展是一种包括工业发展、能源利用、农业供给、城市发展、人口控制、国民教育、国际贸易等经济和社会领域各个方面在内的新的发展战略。因此,对任何国家来说,一旦决定实施可持续发展,就意味着该国的经济和社会进程,要从现在正运行的传统模式中,转变到一个虽然有联系但毕竟有很大变化的新的模式中去。

无论如何,一国发展战略之转变决不能认为是无足轻重的小事,相反,乃是一项非同小可、举足轻重的重大决策——其重要性如此之大,以至于作出这项决策的决策者,不可能是环境保护部门,也不可能是经济工作部门,而必须是掌握着国家最高权力的政治家们。从这个意义上说,实施可持续发展,已超出了单纯的“环境”或“经济”的范围,成为一个重大的政治决策问题。

2. 政治决策与决策风险

政治决策,兹事体大。各国政治家们,尽管对环境与发展的优先选择顺序不同,但在作出这个重大决策之前,需要了解充分的信息,这一点是相同的。我们以中国的情况为例来作分析。面对实施可持续发展这样一个重大决策,政治家们自然要问:(1)什么是可持续发展战略?(2)中国需要转变发展战略吗?(3)实行可持续发展战略,对中国的前途影响如何?

前两个问题,现在都可以作出明确的、肯定的

答复,这已经不成问题了,唯有第三个问题,现在还是未知的、不确定的。你可以推论说,中国若实行可持续发展,既可以发展经济,又可以保护环境,对中国是有益的。但无论如何,这只是推论,无法证实,也无法证伪,因为没有任何一个国家可以提供实施可持续发展而成功(或失败)的经验。对政治家们来说,他们要对有 12 亿人口的中国的未来负责,每作出一项重大决策必然是慎之又慎的。因此,仅依靠这种未经证实的推论就作出实施可持续发展的重大决策,几乎是不可能的。这种情况在其他国家和地区可能大致相同,这或许是可持续发展在全球范围内理论进展大而实际行动迟的主要原因。

这就是说,在实施可持续发展的可能后果上存在着一种不确定性,它使政治家们在进行政治决策时面临着较大的风险(可称为决策风险),只有设法克服或降低这种风险,再加上其他几项必要条件,才能使可持续发展从理论走向实践。

为此,有必要进一步分析这些决策风险究竟包括什么内容以及如何克服之。

仍以中国的情况为例。政治家们对“实施可持续发展对中国前途影响如何”的关注,实际上可以分解为两个具体的疑问。第一个是:“实施可持续发展战略,是否影响中国在经济上赶超发达国家?”之所以有这样的疑问,是因为赶超发达国家是来自中国全民族的、集聚了数百年的强烈愿望和信念,它已强化成为对一切政策选择的不可动摇的判断标准和前提条件。政治家们的思维和行为必然要反映这个愿望和要求,对实施可持续发展这种重大决策当然也不例外。第二个疑问是:“从传统战略转向可持续发展,是否需要花很多钱?”这是个十分现实又无法回避的问题,它直接关系到实施可持续发展有无可行性。很显然,对上述两个问题,如果答案是“难以赶超发达国家”或“成本非常高昂”,那么,有关实施可持续发展的选择将遭到断然否定;如果不能明确回答,那么决策就会旷日持久,很可能久拖不决。

这样说来,为了使政治家们作出实施可持续发展的决策,我们应该提供“可以赶超发达国家”和“成本不高,可以承受”的答案,可是,谁有把握得出这个结论呢?可持续发展涉及的范围非常广泛,因此,实施可持续发展实际上是一项巨大的系统工程,这个系统越大,其后果就越难预料;不确定性即决策风险越大,越不容易获得决策通过。这样,怎样消除或减少决策风险就成了通向可持续发展首先要解决的问题。

3. 降低决策风险的途径

风险在决策过程(包括政治决策和其他决策)中是经常存在的,为此,许多克服风险的办法也在长期的决策过程中逐步发展起来,比较常用的有

“试验”和“保险”。

试验方法在通常的政策术语中又称“试点”,它是在一个相对较小的区域内有意识地贯彻一项欲在更大范围内推行的战略或政策,通过总结经验,修正错误,反复实施,从而使许多不确定的因素逐步变成确定的因素,形成完整而有效的方案。经过试点验证的有关建议,因为信息确定、风险降低而往往容易被高层决策者所接受,因而比较容易得到“全面推广”。这种试点的方法在我国经济体制改革中屡试不爽,人们习以为常。当试点的规模达到一定程度时,就构成了“特区”、“示范县”、“试验区”等一类相对独立的事物。

试点本身当然是有风险的,因为试点可能不成功,或进行试点的成本较高;但由于试点的范围是有限的,故风险也是有限的,一般来说都能预先限定在可承受的范围内。更重要的是,由于试点是由上一级决策者有意识地在相对较小的区域内进行的,因此上一级决策者会采取一定的“担保”措施,对试点地区所遇到的风险或可能会出的代价,给予必要的保险和补偿,这样才能有助于被试点地区愿意成为试点对象。

三、建立可持续发展试验区

受上述实用而有效的方法启发,在实施可持续发展战略问题上我们可以考虑也进行一次“试点”,即建立可持续发展试验区。

1. 什么是可持续发展试验区?

可持续发展试验区的主要意思是:在我国选择一、两个完整的区域,在该区域内全面地、有意识地按照可持续发展的要求来设计、安排和推动经济和社会的全面发展,从中总结经验,提出有中国特色,乃至发展中国家走向可持续发展的可行途径,为全国乃至全球实现可持续发展作出贡献。

建立可持续发展试验区,一般来说至少期望达到以下目标:(1)使被选定的试验区本身首先从采取可持续发展战略中受益,达到经济发展、环境优化的双重目标。(2)为最终在全国实施可持续发展战略提供基本框架和政策经验。(3)修正和完善可持续发展理论。

当前,提出建立可持续发展试验区,时机是比较有利的。理由有以下几点:一是联合国环境与发展大会之后,可持续发展成为全球行动的基本原则,我国是接受这一原则的,并且已经作出了一定响应;二是近年来我国经济高速发展,由此引发的公众反映强烈的环境问题迅速增多,各级政府迫切希望找到既达到发展目标,又不导致环境破坏的两全方案。进行可持续发展试验,正好满足这种需要,因此被地方领导层赞同和采纳的可能性较大。三是

国际上已有支持中国进行这项工作的意向,例如日本北九州市的有关组织愿意帮助中国把大连市建成“环境特区”。因此,若建立可持续发展试验区,有可能获得国际支持。

2. 怎样建立可持续发展试验区?

关于怎样建立可持续发展试验区,这本身又是一个庞大的课题,需要另外独立研究,这里可以提出几项可供考虑的原则和步骤。这些原则是:

第一,应始终把握“可持续发展”的本意。实施可持续发展并非简单等同于“加强环境保护”,而是要紧紧抓住发展模式本身,它包括环境保护,同时又超越环境保护。如果仅仅增加较多的环境保护投资,建设一些环境治理工程项目,那不能认为是可持续发展。

第二,选择试验区地点时,宜考虑以下两个因素:一是该地区要与全国同构,这样才能使最终取得的经验适用于全国。为此,该试验区要具备相对完整的经济体系,至少既有工业,又有农业;在地域上要有较大规模,既有城市又有农村。根据这一要求,选择完整的省(或自治区)较宜。二是应使试验区有代表性,一般可考虑两类,一类是经济和社会发展居于中等以上水平,环境问题又比较突出的地区,它的经验能兼顾发达地区和欠发达地区,产生较好的适用性和示范性;另一类是正在起步发展的新兴地区,如同在白纸上描绘新图画一样,进行试点的困难相对较轻,其经验对更多的未来新兴地区,甚至对广大发展中国家,有较好的借鉴作用。

第三,在试点中不宜从外部投入过多的资金。理由很简单,用钱“堆”成的经验对全国不适用,而且可持续发展本身是有其内在的发展动力的,试点的目的之一就是要把这种内在动力发挥出来,适当的外部投入有助于启动其发挥,但过多的外部投入反而可能抑制其发挥。

第四,国家应对被选择地区提供一定的“保险”措施。这是为了使该地区增强进行试验的积极性,这些措施可以是资金补偿,也可以是政策优惠。

在当前国家主要致力于通过经济体制改革而解放生产力的形势下,欲使有关通过转变发展战略而使生产力长期发展的思路(哪怕仅仅是试点的建议)成为国家意志,也是有一定难度的,为此,必须作出比较大的努力。

3. 初步的调查研究及相应的信息

笔者关于建立可持续发展试验区的想法产生

于1991年进行的一次对山西省环境保护工作的综合性调查研究之后。在那次调研中看到,山西省作为能源重化工基地,制定了宏伟的发展规划,令人鼓舞,但这些规划基本上是以传统的发展模式为指南而制定的,并没有把减轻环境压力纳入指导思想之中。如果经济发展按照这种模式去干,即使环境保护部门加强管理,效果会很理想吗?关键是要改变经济发展战略本身,这是最根本的,也是唯一的出路,特别是对山西这样的能源重化工基地,必然如此。为此,产生了在山西进行可持续发展试点的想法。1992年初,笔者写信给山西省环保局负责同志,详细谈了这一想法,获得了他的重视和鼓励,他建议先在城市一级进行试点。笔者认为选择山西省作为试验区较宜,是因为:(1)山西发展水平中偏上,有代表性;(2)环境问题较严重,有内在需要;(3)省领导环境意识高,易理解和接受这一设想。

随后,笔者利用赴联合国环境规划署执行公务之际,专门同环境署产业与环境办公室负责人交谈了这一设想,她很有兴趣,并介绍了产业与环境办公室(设在巴黎)的作用。她说,该办公室的任务之一就是向各国推荐和推广清洁工艺,为此设了一个“技术咨询介绍站(clearinghouse)”,专门为需要技术和资金的一国与可能提供技术和资金的一国牵线搭桥,促成双边合作,这对发展中国家是有所帮助的。如果中国想进行可持续发展试点,该办公室将尽力提供帮助。

1992年年中,笔者在可持续发展青年研讨会上提出了建立可持续发展试验区的建议,受到与会代表的支持,认为这是关于可持续发展实施途径的一个有益思路,有必要继续深入探讨,大家还补充了有益的意见。

1994年5月,笔者在“二十一世纪中国的环境与发展研讨会”上以此为题作了大会发言,受到代表们的支持。研讨会结束时给中国政府的建议中,第一条是:“建议在环勃海地区、珠江三角洲地区、长江三角洲地区、西北地区等,各选择一个地区,建立可持续发展典型示范区”。

这些调查研究尽管是初步的,很不充分的,但也提供了若干有用的信息,有助于避免无的放矢,而且为进一步深入探讨提供了基础。无论如何,积极探索可持续发展的实施途径,是现实世界不断发出的呼唤,也是可持续发展理论发展到一定阶段后必然提出的要求。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第32页)

其能量总有个极限……如果越过这个极限,市场机制的作用必然蹒跚不前”。基于此,要较好地解决我国城镇居民住房问题,必须在加快发展经济的基础上,继续加大各项改革的力度,制定科学、合理的房

改方案,以尽快建立和完善具有中国特色的、覆盖城乡全体居民的住房保障制度,以逐步改善和解决我国居民的住房问题。当然,对这方面问题的探索,已超出本文命题的范围。

(责任编辑 蔡德诚)