

我国可持续发展战略的宏观对策分析*

Strategies for China's Sustainable Development

赵景柱

(中国科学院生态环境研究中心系统生态开放研究室, 研究员 北京 100085)

联合国环境与发展委员会的报告《我们共同的未来》于 1987 年发表后,特别是 1992 年联合国环境与发展大会后,国际社会对可持续发展的理论和实践进行了广泛、深入的研究和讨论,并采取了一些相应的行动。我国政府于 1994 年制定和通过了《中国 21 世纪议程》这一重要文件,并做出了实施我国可持续发展战略的重要决策。经过几年来的实践,我国在这一领域取得了很大的进展和显著的成效,特别是在一些理论和实践问题上有所突破。为了更有效地实施可持续发展战略,我们认为有必要进一步分析和探讨可持续发展相关的一些问题,并比较系统地总结和提出我国可持续发展战略的宏观对策。

一、强化和提高全民族的可持续发展意识

可持续发展是一种新的发展模式,它要求人们的价值观和生活方式要以一种新的形式出现,即要求人们具有较强的可持续发展意识与之相对应。我国可持续发展战略的实现首先取决于中华民族可持续发展意识的水平。虽然有关环境保护、生态平衡和可持续发展的理论研究和实践在我国已经进行了多年,但人们的可持续发展意识总体水平并不高。可持续发展意识不会自发地产生,应通过各种形式广泛地宣传可持续发展有关的问题,使人们从概念上和认识上不断深入和系统地理解可持续发展的科学内涵,同时应通过多种形式鼓励和引导公众普遍地、积极地参与可持续发展,没有社会各界的广泛参与,可持续发展战略是难以实现的。

可持续发展意识的建立和提高要求人们准确地理解可持续发展。可持续发展是对整个系统而言的,即指整个系统的发展,而不是指系统的某一部分或某一方面的发展。我们认为,目前经常出现的“社会可持续发展”、“经济可持续发展”、“生态环境可持续发展”,某一部门或某一行业的可持续发展等提法不够准确,应避免诸如此类的提法。另外,应

当正确理解可持续发展与环境保护的关系。可持续发展的提出虽然源于环境保护领域,但可持续发展不仅仅是环境保护。环境保护是可持续发展的重要内容,但不是可持续发展的全部。同时,要引导和教育人们树立正确的消费观念,即用可持续消费的思想指导和改变人们的生活方式,特别是要改变或摒弃高消费和浪费型消费的行为方式,从某种意义上,可持续发展最终将依赖于人们生活或消费方式的根本改变。

二、建立有效的可持续发展行政管理机制和政策体系

可持续发展是一个涉及到各个方面的复杂过程,这一过程的进展和发展态势取决于各级政府的行政管理和制定的相关政策的有效性如何。行政管理是指依靠行政组织的权威,运用命令、规定、指示、条例等行政手段,按照行政系统的层次,以权威和服从为前提,直接指挥下属的工作。可持续发展涉及到的很多问题,如资源、环境、公平性等问题,采用法律和经济等手段都不能有效地解决,只有采用行政管理的手段才能及时而有效地加以解决。国家应通过某种途径或以适当的形式,使各级政府建立可持续发展委员会及相应的可持续发展咨询委员会,各级政府的可持续发展委员会的领导应当由政府的主要领导兼任。可持续发展咨询委员会应当由熟悉可持续发展领域的专家组成,独立开展工作。各级政府的可持续发展委员会应具有协调政府各部门的功能,同时它又应区别于政府的其它部门,其职能应当主要是与咨询委员会一起,对政府的一些政策和行为进行经常性的可持续发展评价并及时和直接地提出建议,同时进行具体的指导或协调性的工作。

在可持续发展的全过程中,政府的行政管理始终应当居于主导地位,特别是在我国目前正处于经济转型时期更应如此,但管理的方式应当转变,即从微观和中观的事务型管理转向宏观的政策导向

* 本研究得到国家自然科学基金的资助(No. 79570076)

型管理、从直接管理转向间接的监督和调控管理、从直接服务于公众转向通过中介组织服务于公众。这些转变当中,政府能够做出及时而有效的可持续发展政策至关重要。

可持续发展政策是国家调控可持续发展过程的最重要的手段,它是由一系列具体政策组成的政策体系。可持续发展要求它具有更大时间尺度的超前性、更宽范围或更广领域的综合性、目标更一致的协调性。国家应从新的思路、新的角度、更大的范围、更长远的总体利益考虑政策的取向、政策的重点和政策的强度,特别是要对政策的可能效果作出预先评价并在执行过程中不断地加以调整,以保证可持续发展政策体系的连续性和长期的有效性。

三、系统地组织可持续发展理论体系的研究

目前,可持续发展的理论研究远不能适应实施可持续发展战略的需要。就当前的总体情况来看,我国的可持续发展研究主要存在四个方面的问题。第一是研究水平不高,由于对可持续发展理论的研究工作开展的时间很短,且可持续发展理论研究是一项很艰巨的工作,所以虽然在个别方面有些进展和突破,但总体上不够深入,也很不完善。第二是研究力量相对较弱,虽然有一些同志在研究可持续发展理论,但很分散,没有形成一支比较完整的队伍,总体实力较弱。第三是研究人员交流不够,从事可持续发展理论研究的人员来自不同的学科领域,他们往往根据自己对可持续发展理论的不同理解去研究可持续发展,所以很难系统地、一致和有效地开展对可持续发展理论的研究。第四是理论研究与实际结合不够,很多研究工作不能紧紧围绕实际问题进行,所以很难深入下去。

可持续发展战略的实施迫切需要尽快建立起可持续发展理论体系,通过这一理论体系去指导可持续发展的实践。国家应采取某种方式组织一支精干的研究队伍,明确任务,共同攻关,特别是要注意协调和发挥好自然科学和社会科学两方面的力量,迅速加强对可持续发展的系统和综合研究,尽快建立起可持续发展理论体系。只有这样,才能使我国的可持续发展战略有一个比较坚实的理论支撑。

四、加强可持续发展相关的立法与实施工作

实施可持续发展战略要有与之相应的体制和机制来保证,而体制和机制则依靠法律做保障。人类发展的历史和实践表明,只有依法治国才能使国家的各项工作走上规范化、制度化和现代化的轨

道,才能完全保障和推动社会经济的持续健康发展和国家的长治久安。同样,只有加强和建立可持续发展的法律体系,才能在实施可持续发展战略中依法行政和依法监督,保证可持续发展相应机制的有效运行。

在可持续发展相关立法和实施工作中,首先应建立健全可持续发展的法律体系,同时应采取有效措施加强执法力度。可持续发展的立法可以分三个阶段进行:第一阶段是对现有的各项法律法规,特别是对与可持续发展有关的法律法规进行分析、评价、修改,使其符合可持续发展的原则;第二阶段是建立和补充一些新的法律法规,向可持续发展法律体系不断迈进;第三阶段是制定《中国可持续发展法》,形成完整的可持续发展法律体系。另一方面,各级政府领导在不断提高自身法律意识的同时,应从可持续发展的高度,加强对执法工作的领导和依法行政。执法队伍要秉公执法,各级人大要经常性地对执法进行监督和检查,这样就可以做到有法必依,执法必严,违法必究,维护法律的权威性和严肃性,保证可持续发展战略的顺利实施。

五、充分有效地利用经济调控杠杆

随着我国市场经济的不断推进和完善,经济调控杠杆将在可持续发展过程中发挥越来越重要的作用。利用可持续发展的经济调控手段,就是要按照市场经济的规律,对生产—消费过程的全部成本和效益进行分析,对生产—消费系统中的各个组分进行调控,诱导人们采取合理的生产和消费方式,使有限的资源得到合理配置和有效利用,整个系统不偏离可持续发展的轨道,经济调控杠杆通常采用价格、收费、财政、金融等形式。

经济调控手段是比较间接和具有一定柔性的方法,它允许人们在一定的范围内通过自己的分析和判断去选择和决定采取何种行为方式,它是可持续发展管理和调控的基本途径,应当指出的是,尽管这些经济调控手段的设计在某些时间和某些情况下是有效的,但对于可持续发展过程而言并非总是有效的,从可持续发展的角度来分析,我们在充分肯定这些调控手段的积极和重要作用的同时,也应该清醒地认识到这些调控手段的片面性和局限性。所以,不能单独地设计这些调控手段的水平、强度和范围,而应同时综合地分析和设计这些手段,即把这些手段视为一个有机的整体,去调控可持续发展过程。

还应当指出的是,经济调控手段相对来讲发生作用是需要一定时间的,它的效果如何也是要经过实施一定时间后才能得以体现,即具有一定的时滞性。所以应当时刻注意发展的进程,根据情况随时

准备对经济调控杠杆进行一些必要的调整,并及时地配合采用行政管理手段。

六、建立可持续发展的科学技术支撑体系

我国目前正处于经济与科技发展发生重大战略转移的关键历史时期,国家已经明确了经济建设必须依靠科学技术、科学技术工作必须面向经济建设的方针。同样,可持续发展的理论和实践都告诉我们,可持续发展必须依靠科学技术,科学技术工作必须面向可持续发展。

人类发展的历史表明,科技进步在改变人类命运的过程中起着重大的推动力作用。正由于此,很多国家都把发展科学技术摆在重要的战略位置上,并对其进行了大量的资金投入,以保证科学技术的不断进步,促进国家社会经济的不断发展。当今世界的科学技术日新月异,突飞猛进,科学技术已经渗透到人类发展的各个领域,人类的未来和国家的繁荣比以往任何时候都更加依赖于科技进步,科技进步成为可持续发展的支撑和推动力量,也是解决可持续发展领域重大问题的根本途径。可以说,科学技术是可持续发展的基石。

我国目前的科学技术水平远远不能满足可持续发展的需求,所以必须改革我国的现行科研体制并加大投入力度,尽快形成可持续发展的科学技术支撑体系,这里应当强调指出的是,建立可持续发展的科技支撑体系,要求这一体系的应用在促进经济发展的同时,不对生态环境构成危害或能够改善生态环境质量。在这一点上,我们一定要保持清醒的头脑,汲取历史的经验和教训。我国目前正在启动的创新体系建设工作也应在可持续发展的框架下进行,知识创新和技术创新首先应紧紧围绕可持续发展领域中的若干重大问题展开,为我国的可持续发展战略提供有效的科学技术体系。

七、解决人口问题与开发人力资源相结合

我国有 12 亿多人口,很多重要自然资源的人均拥有量远远低于世界平均水平。目前,我国面临着快速发展经济、迅速增强综合国力和提高人民生活水平的历史重任,同时又面临着庞大的人口压力及相关的资源环境问题,这种境况决定了我们必须把人口问题与人力资源开发问题相结合,把巨大的人口压力转化为可持续发展的有效资源。人口问题随着社会经济的发展已经日益显露出其重要性,人口问题是能源、资源、粮食和生态环境等问题的根源所在。人口直接作用、制约和影响系统的发展

方向,可持续发展的实现也取决于人口问题的有效解决。然而人口问题的解决是一件非常困难的事情,这是由人的双重属性所决定的,人不仅具有自然属性,更重要的是人又具有社会属性,人口问题不仅涉及人口再生产问题的本身,而且还涉及到日益复杂的社会、经济、文化、环境等问题。随着人类社会的不断发展,社会、经济、科技、文化等因素扭结在一起,不断地趋于多元化和复杂化,使得分析和解决当代人口问题非常艰难。

由于人口再生产的周期长、发展惯性大,所以人口问题的压力一旦形成,若想解决就需要花费几十年甚至上百年的时间,同时还要付出极大的代价来承受调整过程中出现的许多难以避免的社会、经济、生态、环境等问题。人口素质是人口问题的另一重要方面。发展中国家经济落后的深层次原因主要是劳动者素质低,即人力资源开发不力造成的。事实上,人口素质和人力资源开发是互不可分和互相联动的。

人力资源开发就是要提高人力资源的质量、挖掘人力资源的潜力、合理配置和使用人力资源。开发人力资源的过程也是不断提高人口素质的过程。显然,通过人力资源开发可以使人口压力转化为有效资源动力,也可以提高劳动者的素质和劳动生产率,同时有助于自然资源的有效利用和环境问题的解决,进而促进可持续发展战略的实施。

八、保证自然资源的持续利用

自然资源持续利用是可持续发展的重要组成部分,也是可持续发展的核心问题之一。事实上,自然资源是人类社会生存和发展的物质基础,没有自然资源的持续利用,可持续发展就无从谈起。所谓自然资源的持续利用,是指在对人类社会有意义的时间和空间尺度上,就自然资源数量和质量的总体水平而言,使人类社会的自然资源选择空间不被缩小的自然资源的开发利用方式。随着可持续发展战略的不断深入,自然资源持续利用已经成为可持续发展战略的重要目标之一。

联合国环境与发展大会通过的《21 世纪议程》中很大一部分内容都涉及到自然资源的持续利用。《中国 21 世纪议程》也将自然资源持续利用问题放在一个突出的位置,并指出:处于快速工业化和城市化过程中的中国,按照单纯地消耗自然资源和追求经济数量增长的传统发展模式,正严重威胁着自然资源的持续利用。因此,以较低的资源代价和社会代价取得高于世界经济发展平均水平并保持持续增长,应成为具有中国特色的可持续发展战略。

自然资源持续利用首先要求人们树立新的资源观念,即自然资源不仅是人们获取财富的手段,

同时自然资源本身就是财富。其次,要从生态系统的思想和观点去开发和利用自然资源,即在自然资源的整个开发利用过程中,要科学管理、合理规划、统筹安排、综合利用,确保生态系统的良性循环。再次,要坚持开源与节流并重的方针,突出科技进步在自然资源持续利用中的地位,提高自然资源的利用率和回收率,实现废弃物资源化。另外,要特别重视自然资源的合理配置,即从资源系统和经济系统相互关系上探讨自然资源的有效利用途径。同时,针对我国的基本国情和自然资源状况,当前应重点搞好土地资源、水资源、生物资源、能源的持续利用工作。

九、广泛开展国际合作与交流

可持续发展是国际社会普遍关注的问题,需要各国超越各方面的差异,采取协调一致和广泛合作的行动。人类活动的强度越来越大、内容越来越多、范围越来越广,各个国家的社会经济活动已从多方面交织在一起,相互联系日益紧密。特别是当代出现并迅速加剧的环境与发展问题,已经超越了国家的范围,成为人类共同面临的挑战,这些因素使国际间的合作与交流成为必然。

可持续发展问题已经日益渗透到经济、贸易、

科学技术、社会、政治、外交等各个领域,且我国在经济发展过程中也遇到了急需解决的资源环境问题的困扰,国际和国内的客观现实都要求我们必须在可持续发展的各个领域广泛开展国际合作与交流。另一方面,我国是世界上人口最多的国家,也是一个幅员辽阔的发展中大国,经济实力日益增强,国际地位日益提高,在国际可持续发展领域应该而且能够发挥重要作用。

我国已经加入了一些与可持续发展相关的国际组织和国际公约,并在其中发挥了重要的作用。随着国际合作与交流的不断深入,我国将会在该领域发挥更重要的作用。国际合作可以使我们及时了解和掌握国际上的最新动态和进展,并及时地采取相应的对策,同时我们也可以从中吸取国外先进的管理思想和经验,吸引更多的国外资金和技术的投入,进而促进我国可持续发展战略目标的实现。

参考文献

- [1]甘师俊(主编),可持续发展——跨世纪的抉择,广州:广东科学技术出版社,1997
- [2]毛文永、李世涛,中国持续发展战略,北京:中国科学技术出版社,1994
- [3]赵景柱,论持续发展,科技导报,1992,12(4):13—16
- [4]中国 21 世纪议程,北京:中国科学技术出版社,1994

(责任编辑 孙立明)

(上接第 50 页)

的煤炭产品进入市场。

——禁止乡镇煤矿开采国家明令保护的稀缺的优质焦煤和肥煤,以及严重污染环境的高硫煤。

(3)大力扶持乡镇煤矿,发挥地方办矿的积极性

——国家和各级地方政府现有的、行之有效的扶持性经济政策,诸如维简费、开发基金、安全基金等,应继续执行,并完善管理使用办法,切实管好用好。

——强化产煤县、乡、镇人民政府行政负责人对本辖区内非法办矿和安全生产的法律责任。

——为乡镇煤矿提供必要的煤炭储量,总量达到 1 000 亿吨以上。已报废的矿区、矿井和关闭的国有煤矿剩余储量,可划出一部分给产煤县开采。鼓励产煤县组织乡镇集体在预测含煤区和普查区内进行勘探,按照“谁投资勘探,谁优先开发”的原则,依法开办乡镇煤矿。

——开辟乡镇煤矿导向性信贷资金渠道,重点安排煤炭净输出省区和重点产煤县乡镇煤矿的建设和改造,建设一批骨干矿井。

——减轻乡镇煤矿负担,取消一切不合理收费,增强乡镇煤矿自我积累、自我发展能力。

——加强乡镇煤矿从业人员培训,实行强制性

安全培训。

——为乡镇煤矿提供技术服务。科研、设计、制造、信息等单位要面向乡镇煤矿,根据乡镇煤矿的特点,提供优质服务。研制适合乡镇煤矿的安全可靠、高效配套的提升、运输、采掘、通风、排水、供电等设备,并组织定点生产供应。

(4)联合改造,提高乡镇煤矿整体素质

——制定和实施乡镇煤矿的联合改造规划,加大矿井规模。在已获得工业储量的整体煤田中新建乡镇煤矿,矿井规模晋陕蒙地区不小于 15 万吨/年,江南骨干矿井不小于 6 万吨/年,其它地区不小于 9 万吨/年。

——改革采煤方法。乡镇煤矿的技术改造要以推行正规采煤方法为核心,对开拓、提升、运输、通风、排水和供电等进行配套改造。

(5)切实抓好重点产煤县和样板矿建设

——建设 200 个重点产煤县。力争“九五”时期建成 100 个能够长期稳定生产、富有活力的重点产煤县,到 2010 年,再建 100 个重点产煤县。

——建立样板矿。年产 30 万吨以上的产煤县,要重点建设 1~2 个样板矿,有条件的要扶持组建 1 个乡镇煤矿集团企业,对全县乡镇煤矿起带动和示范作用。

(责任编辑 蔡德诚)