

论持续发展概念在我国的操作性的

On the Operation of the Concept of Sustainable Development in China

徐嵩龄

(中国环境科学研究院, 北京 100012)

自 1992 年巴西里约热内卢联合国“环境与发展”大会以来,持续发展概念在我国学术界已成为流行的术语。现在的问题是使这一概念由口头上的接受变为具有丰富和深刻实践意义的操作。这就是说,对这一概念的研究,不能只局限于环境、资源等有限领域,不能只对概念作思辨性讨论,不能只停留于把过去的若干论题(人口、生态农业、林业、环境污染和废弃物等)纳入持续发展概念的构架重复论述。为了推动这一概念在中国的操作性,有必要拓展这一概念的研究视野,有必要把对这一概念的研究融入当代中国建设的主旋律之中,有必要与主旋律中的热点问题联系起来。

一个概念的操作性,应该表现为两点:第一,它能清晰地表述这一概念与具体的实际问题之间的独特联系;第二,它能明确地提出在这一概念指导下解决实际问题的方法学。本文将在第一种意义上研究“持续发展概念在我国的操作性”。首先提出对持续发展概念的一般性认识,然后依次透视在我国社会经济领域中过去尚未充分涉及的几个问题:社会主义市场经济、乡镇工业、小城镇建设。

从人类生存状态出发谈持续发展概念

发展观总是针对人类生存状态而言的。在传统的发展观中,人类生存状态可以用三类特征量表示:社会、经济、文化。然而,自本世纪 60 年代以来,地球生态承载能力的有限性和脆弱性已成为不争的事实,从而使环境开始成为表征人类生存状态的一个新的特征量。持续发展概念正是基于人类的社会、经济、文化、环境这四类生存状态提出来的。联合国“环境与发展”大会的三大主题,全球环境变化、生物多样性、持续发展,不是并立的。它们的关系是:持续发展是主干,全球环境变化和生物多样性是这一主干上属于环境方面的两个分支,此外,它还有着社会、经济、文化方面的分支。所以,尽管国际学术界关于持续发展纲领的具体提法千差万

别,但它们无一例外地都含有上述四方面的内容。

在持续发展概念中,“环境”一词应当广义地在生态持续能力(Ecological Sustainability)的意义上加以理解。生态持续能力有两层含义:一是与资源利用有关的自然资源承载力和恢复能力;二是与人类废弃物排放有关的天然环境容量。由于环境因素的引入,使持续发展概念相当不同于传统的发展观,也使它对社会、经济、文化、环境的功能及相互关系的理解相当不同于传统发展观中的那些经典模式。

传统的发展观认为,人类通过发展留给后代的是物质和精神上的财富。但从持续发展概念看,除上述财富以外(且不说相当一部分“财富”的价值在持续发展意义上仍受到质疑),还有一个生态持续能力受到削弱和破坏的地球生态系统,从而构成对后代生存的威胁。因此,真正有价值的发展,应同时表现为代与代之间人类物质、精神财富的积累和生态持续能力的维护。这是众所周知的持续发展概念在时间尺度上的基本观点。

在传统的发展观中,商贸等经济活动开创了人类的地区间交往,并进而使之国际化。这种交往以竞争为特征,甚至表现为战争和入侵的方式。然而,随着环境因素的引入,随着环境问题的区域化、国际化、全球化,在地球生态持续能力方面人类面临“一损俱损”的局面。这样,除传统的竞争外,人类正逐步意识到在区域间、国际间和全球范围内进行协调的必要性。因此,真正有价值的发展,必须依靠区域性、国际性和全球性的整体性协调。这可以认为是持续发展概念在空间尺度上的基本观点。

在传统的发展观中,发展计划是围绕人类的利益制定的。然而,由于环境因素的引入,人类被置于地球生物圈中一名成员的位置(尽管是一个特殊成员)。按照持续发展概念,需要发展的不仅有人类自己,还应当有整个生物圈,应当包括生物的种质多样性、物种多样性、群落多样性和栖息地多样性。因此,兼顾地球生物圈的发展,是持续发展概念在发

展目标上的基本观点。

上述这些观点构成了持续发展概念向建立在传统发展观上的社会、经济、文化模式挑战的思想基础。在此基础上一切都将受到审视、批判、改造和重建。可见,持续发展概念,决不只是开发新的环境污染控制和治理技术、生态保护技术和废弃物再利用技术的指导思想,也决不是单纯的可再生资源和不可再生资源的允许消耗速率,以及代与代之间的资源分配和空间分配等问题。持续发展概念应触及更深层次的问题,如从生态持续能力角度出发,评价自然资源的所有权、使用权和相应的环境责任问题;在引入环境因素的情况下,界定和阐述人类生产过程中新的范畴和矛盾,揭示财富积累的新的规律;为维护地球生态持续能力而出现的国际政治斗争的新方向和外交折冲的策略选择等。然而,持续发展概念在世界上至今仍游离于经济学、政治学和社会学界的研究主流之外。在这些方面,仅仅有一些环境保护主义者(如绿党)和环境经济学家、资源经济学家不时在圈外敲些边鼓。持续发展概念在我国的情况亦与此相似。

社会主义市场经济与持续发展观念

当代中国的最主要实践是建立社会主义市场经济体制。因此,讨论持续发展概念在中国的操作性质,就必须研究这种社会主义市场经济与持续发展概念之间的关系,就必须回答这样一个问题:这种经济体制将会自动地适应持续发展的目标吗?或换一种说法,持续发展概念能够为建立和完善这种经济体制提供些什么?

我国经济学界对“社会主义市场经济”的标准提法是,“要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。应当怎样根据持续发展概念来理解和评价这一提法呢?应当怎样赋予这一提法以具有持续发展意义的操作性内容呢?

“资源”一词,在社会主义市场经济理论中和在持续发展概念中,其含义不尽相同。前者是从经济学角度定义的,它泛指生产要素,如劳动者、生产工具、资金等,以及作为生产要素使用的自然资源。后者是从生态持续能力角度定义的,它泛指自然界,或称地球生态系统。显然,社会主义市场经济中的“资源配置”实质是指“生产要素配置”。这种生产要素的最佳配置,理应是持续发展意义上的最佳配置,维护生态持续能力的最佳配置。这不仅因为生产要素包括被使用的生态资源,而且因为由这种配置所形成的生产过程会影响那些未直接使用的生态资源和整体性生态持续能力。下面,我们将在生态持续能力意义上使用“资源”一词并研究它在社会主义市场经济中的配置问题。为了界定最佳资源

配置,首先应当认识资源的三项功能:

第一,资源天然存在,是地球生态系统的一部分,也就是生态持续能力的一部分。这就是它直接作为生态持续能力的功能。

第二,资源或作为生产要素,或直接作为商品而被利用时,丧失或部分丧失原先的生态持续能力,而具有经济功能和市场价值。

第三,资源在被人类利用过程中的生成物(产品或废弃物),具有增强或削弱生态持续能力的功能。

当资源一旦作为生产要素或商品进入市场时,资源的上述三种功能将同时发挥作用。显然,按照持续发展概念,最佳的资源配置应满足两项标准,第一,它应保证在整体上获得最大的经济效益;第二,它在宏观时空尺度上不会削弱和破坏生态持续能力,甚至能在一定程度上增强之。

在通常条件下,市场经济的高度个体趋利性,使它易于实现最佳资源配置的第一条标准,而不顾及第二条标准。发达国家的历史经验证明,绝对“自由”的不受控制的市场经济的发展总是以牺牲生态持续能力为代价的。因此,确保第二条标准应是国家宏观调控的一项重要职责。在把对生态持续能力的思考作为国家宏观调控的重要理论前提的条件下,社会主义市场经济理论中把市场和国家宏观调控结合起来的,思想,为实现持续发展意义上的最佳资源配置提供了可能性。

生态资源的最佳配置,需经由两个步骤来实现:第一,决定什么样的生态资源以什么样的数量和使用条件作为生产要素和商品进入市场;第二,决定那些作为生产要素的生态资源在经济结构中的具体配置。前一问题应由国家宏观调控来解决,后一问题主要应由市场来解决。可见,从持续发展概念看,在社会主义市场经济条件下,国家的职能不是弱化而是强化。它不是象传统的计划经济那样去代替市场的角色,而是承担市场所不具备的新的功能。

在生态持续能力意义上对资源进行宏观调控是一门复杂的科学。然而,当前我国的社会主义市场经济理论对此很少涉及。生态资源问题尚未在实际上受到象人口问题那样高度认真的对待。我国的社会经济统计至今尚未建立能反映生态持续能力状况的资源、环境栏目。那些重要的资源、环境特征量尚未有效地进入我国国民经济核算体系。在我国宏观调控体系中,生态持续能力问题尚未规范地纳入国家重要的经济决策中。我国的主流经济学家的研究基本上是纯经济学的,尚未在生态持续能力意义上研究资源的价格型价值和非价格型价值,以期使国家对资源配置的宏观调控尽可能地在理论上与经济学接轨,在实践上与市场接轨。我国的矿产

资源、水资源、土地资源和生物资源的开发和利用尚远不能说是在持续发展意义上进行的(尽管森林覆盖率开始停止下降的颓势),我国最富有科学意义的物种和栖居地保护区或未摆脱人类经济活动的影响,或正处于日益增长的单纯谋求经济利益的阴影之中(明显的例子是神农架)。

因此,根据持续发展概念发展用于指导国家对资源配置进行宏观调控的理论,是一项具有重要意义的操作。

乡镇工业与持续发展概念

如果上面对社会主义市场经济与持续发展概念关系的讨论体现了用持续发展概念指导我国新经济体制建设的理论需求,那么当前由乡镇工业表现的资源配置问题则代表了社会主义市场经济实践中最具紧迫性的政策需求。

1984~1991年,我国乡镇企业年平均增长率为28%,自1992年明确提出社会主义市场经济以来,它的年平均增长率在50%以上。乡镇工业主要为两种类型:由城市转移到乡镇的工业产业和由开发利用当地自然资源产生的工业产业。在大多数地区,乡镇工业比城市工业具有更明显的污染型行业结构。普遍而言,乡镇工业中万元产值的资源消耗率和生态破坏量,以及污染行业万元产值的污染物排放量等,均远高于同类城市工业。另外,乡镇工业的污染排放和资源破坏往往是任意的和不受监督的。这样,乡镇工业在利用资源时,也破坏了(常常是严重地破坏了)资源,在产生经济效益时,占用了(往往是过份地占用了)天然环境容量。所以,尽管乡镇工业是当代中国经济增长中最活跃的因素,但是它对生态持续能力的破坏也使它成为中国环境的一个重要隐患。

乡镇工业对我国持续发展能力影响的关键期是今后十年内。根据现今我国乡镇工业的发展,一个地区乡镇工业的环境—经济关系,大体有四种类型或经历四个阶段:环境污染和生态破坏不受控制地加剧;环境污染和生态破坏的速率受到控制,但总量仍在增加;由于采取严格控制措施,环境生态在一定的破坏状态上保持稳定;由于采取了有效的治理恢复措施,环境生态向着原先状态改善。我国现阶段的乡镇工业,很少有达到第三和第四阶段的。即使经济发达的沿海地区,如苏锡常地区、珠江三角洲地区、胶东地区等,大体处于第二阶段或第二阶段向第三阶段的过渡。可以这样估价:在我国,大致有20%地区的乡镇工业处于第二阶段;30%地区的乡镇工业处于第一阶段向第二阶段的过渡;50%地区的乡镇工业处于第一阶段,而且其中相当多地区的乡镇工业尚处于起步阶段或尚未起步的

状况。如果较为保守地假设今后十年内我国乡镇工业每年以35%的速度递增,并且其结构、生产方式和环境管理水平仍按照现时的发展模式发展,那么,这十年中由乡镇工业造成的对生态持续能力的破坏,其规模和影响都会远远超过50年代大跃进时期对森林资源的破坏,也不亚于80年代前由于未执行计划生育政策所导致的长期人口压力。

因此,我国乡镇工业的发展,决不能象现在这样仅着眼于短期经济利益而由市场决定。其资源配置必须有效地置于国家宏观调控下。同时,必须用持续发展观念去审查和完善乡镇工业的发展和管理政策。具体来说,应当进行下列五个方面的政策性研究:

(1)使一个地区乡镇工业的污染型行业结构符合其生态资源状况和环境容量特点。

(2)对能够引发环境污染或生态资源破坏的产业,必须规定恰当的企业规模标准,使其具有一定技术和经济能力,保证污染排放和生态资源破坏能控制在允许范围内。

(3)根据地域的生态持续能力,限定乡镇工业中资源型和污染型产业的发展,避免只顾眼前经济利益的短视行为。

(4)尽快建立有关乡镇工业的环境管理系统,不仅包括建立和完善县、乡两级(包括小城镇)的环境行政和监测机构,还应包括在借鉴国家环境保护法规和城市环境管理经验的基础上建立适合当地具体情况的环境管理法规和条令。

(5)应象抓计划生育工作那样,宣传和强化居民(特别是乡镇工业的管理者和生产者)的环境意识,使乡镇企业职工象关注劳动生产率那样关注企业的环境质量,使每种能引起环境破坏的产业都能具备与其技术—经济水平相称的“废物最小量化”工艺,哪怕这种工艺是“土法”的。

如果以上五个方面能够逐步地落实,我国乡镇工业将可以以较低的生态环境代价在第一阶段、第二阶段和第三阶段中运行,并且可以较快地进入第四阶段,从而避免未来可能出现的资源、环境的浩劫。

小城镇建设和持续发展概念

城市化是人类文明发展的标志。“城市病”则是由现代城市化引发的社会、经济、文化、环境等方面的突出问题。发达国家自60年代以来开始出现“Deurbanisation”现象,有人称之为“逆城市化”。它实质是一种大城市离解现象,即高度集中的大城市在人口、结构和功能上逐步离解,在其周围出现若干具有特定功能的小城镇。当社会学家、经济学家、城市规划师们孜孜于探讨中国城市化最佳模式和

讨论大、中、小城市优劣时,中国经济的发展已作出明确的选择,这就是随着乡镇企业高速发展而风起云涌般出现的小城镇。这样,作为发展中国家的中国的城市化进程竟与发达国家的“逆城市化”在形式上殊途同归了。

小城镇是非专业术语。当它和城市一词对照使用时,一般泛指建制镇、乡镇,甚至包括村镇、集镇,即具有一定程度的城市结构、城市功能、城市生活方式等特点的居民聚集地。1983~1990年,我国大城市的数目增加约20%,中等城市增加51%,小城市增加80%,(其中多为县改市);而建制镇则增加4.3倍。可见,由乡镇企业发展而出现的小城镇已成为中国城市化进程的主要特色。从这种意义上说,我国现在的城市化就是“城镇化”。这既是来自最广大群众的自发选择,又符合我国发展的客观逻辑,因而已是一种不可变更和逆转的现象。只要乡镇企业继续保持高速发展,城镇化仍将继续下去。

现代小城镇与传统的小城镇不同,它们基本以乡镇企业,特别是以乡镇工业作为经济结构的主体,而不是象传统小城镇那样以商贸为主,辅之以小手工业。我国的城镇化与发达国家的城市离解现象有着根本性区别,它主要表现为农村人口居住地的重新组合、农村经济结构的改形和农村劳动力的行业再分配。我国的城镇化也与一些发展中国家的城镇现象不大相似,它不是逐点地缓慢地形成的,而是象一场运动在农村大地上急速地进行的。可以认为,城镇化是当今中国在社会主义市场经济体制下最基本、最重要、最具特色的社会形态的变革,小城镇是当今中国社会结构中最具活力的细胞。

费孝通教授在探讨我国城乡发展道路中首倡小城镇研究。小城镇不仅体现了传统城市化意义上的文明进步(社会、经济、文化),而且使布点分散、技术落后的乡镇工业获得了既有利于提高其生产率又有利于改善其环境管理的空间布局。然而,我国的城镇化是在巨大的人口压力、资源压力和环境

压力的背景下进行的。在我国持续发展战略中,如果说乡镇工业是经济构架中需优先关注的成分,那么小城镇问题则是社会构架中需优先关注的成分。而且,小城镇正是乡镇工业发展所凭借的舞台。显然,我国小城镇的建设和发展不能仿效城市建设的传统模式,它需要在持续发展概念指导下,发现和解决在协调小城镇化和维持生态持续能力方面的新问题。例如,由于城镇化极大地改变着我国大地上人与自然之间的活动和相互作用的景观格局,需要研究它与城市和与农村的关系,使它们在结构、功能和布局上能够协调以维护总体生态持续能力;又如,关于县级市和建制镇的设置标准,传统上只与人口成份有关,最近开始融入一些经济学内容,然而从持续发展目标看,有必要增加关于环境状况的考虑;再如,小城镇与城市相比,面积较小,结构简单,更接近农业和自然生态系统,应该像提倡生态村那样提倡“生态城镇”建设,使它在资源利用和环境影响方面适应生态持续能力的要求。

我国的小城镇已得到城乡规划工作者、经济工作者和社会工作者的高度关注。现在的问题是把这一关注置于持续发展的基点上。而且,在探讨持续发展意义下的小城镇模式时,不仅需做社会、经济、文化、环境等方面的调查工作,而且更需探索新农村建设道路的科学实验。由科研机构 and 高等院校支援地方的科技副县长(市)长们应当有意识地承担这一责任。

现在,在评论我国经济发展时,普遍使用“机遇”一词。如果仅从经济学观念,甚至仅从短期经济成就上,来认识机遇的意义,都会失之偏颇。应该把这一机遇视为“持续发展”的机遇。国际现实已不允许我国再走西方工业化社会的发展途径。我国必须在这块既积累着千年文明,又经历过千年劫难的土地上进行深思熟虑的探索和创造。如果在我国这样一个中下发展水平的大国建立起持续发展的实践模式,其国际意义将不可低估。

(责任编辑 蔡 今)

(上接第18页)

计划权,使监督权与实施权各行其职。第二,建立跨行政区经营的大兴安岭企业集团,下设具有法人资格的森林经营公司、木材采运公司、林产品工业公司、林业造纸公司、林产化工公司、林业机械公司、林业建筑公司、林业物资公司、林业调查设计公司、林区多产业开发公司、林业劳动公司等。各公司下设场、队、处、所、段等小核算单位,以利经营活动。第三,国有林属国家所有,地方无权管理,应由林业部或国家委托林业集团总公司管理。

6. 坚持限量采伐制度,有效地控制资源消耗

要坚决执行采伐计划,有计划地将采伐量控制在生长量以内。积极创造条件,有计划地开发过熟林,减少过伐林的产量。

7. 积极开展寒区冻土环境的预测、预报工作

冻土区环境问题包括环境污染与破坏、三废处理、环境保护和环境工程等。冻土自然历史环境的敏感性及脆弱性,使环境问题更加尖锐和复杂。目前工作重点应放在冻土环境的预报、预测、稳定性评价,以及对其调控、治理的规划等方面。

(责任编辑 肖庆山)