

# 可持续发展战略与经济政策的结合： 问题与对策<sup>\*</sup>

丁元 竹

内容提要：本文就我国实施可持续发展战略的过程进行了回顾，对如何把可持续发展战略与经济政策有机结合问题进行了深入的探讨和研究，指出：在建立市场经济的过程中，政府的可持续发展战略必须与经济政策有机地结合起来方能使可持续发展战略由口号成为行动，为了把可持续发展战略与经济政策有机结合，必须建立和完善综合决策机制，必须注意社会发展在可持续发展战略中的地位和作用。在建立对经济政策、经济计划的环境影响评估的同时，必须建立对经济政策、经济计划的社会影响评估。建立对经济政策的社会影响评估对于我国的社会发展和社会科学的发展非常重要，对于社会科学的发展将是一个具有革命意义的举措，当然，这需要建立各种政策的技术支持和法律法规支持。

1992年我国政府代表出席联合国环境与发展会议(UNCED)，并庄严承诺中国将认真履行会议通过的文件。此次会议后，在世界银行、联合国开发计划署(UNDP)、环境规划署(UNEP)的支持下，我国政府完成了若干落实会议精神的举措：1992年8月，中共中央、国务院批准了指导中国环境与发展的纲领性文件《中国环境与发展十大对策》，首先肯定可持续发展战略；1994年3月，国务院批准颁布《中国21世纪议程》，这是全球第一部国家级的《21世纪议程》，在这部议程中，可持续发展战略被贯彻到各个行动领域；1996年3月，八届人大四次会议审议通过《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，明确把科教兴国和可持续发展作为两项国家基本战略。至此，我国政府在法律和政策上形成了贯彻可持续发展战略的基本框架。在这个基本框架之下，各部门、各级政府也制定了相应的执行可持续发展战略的行动框架。

但是，在中国实施可持续发展战略仍任重道远。尽管已经形成不少文件和方案，如何使可持续发展战略成为发展过程的硬约束和具体行动，仍然需要在具体运作手段方面进行探索，其中把可持续发展战略与经济活动和经济政策结合起来，是把可持续发展战略具体化的最关键步骤之一。我国政府在这方面已经进行了大量的、富有成效的探索和实践，回顾和总结这些探索和实践，对于我们更好地贯彻可持续发展战略，推动包括社会学在内的社会科学的发展具有重要意义。

<sup>\*</sup> 本文所说的可持续发展是指人类福利的不断提高和生态环境的不断保持，人与自然界共同进化，当代与后代兼顾，效率与公平兼容的发展。经济政策是一个广义的概念，指规范和计划经济行动的所有对策，包括经济政策、经济计划、经济规划和项目计划。所以本文中的经济政策是一个政策体系。

## 一、分析的背景与理论框架

从理论上说,我们在考虑把可持续发展战略变成具体有效的行动和把可持续发展战略与经济活动、经济政策有机结合起来的问题时,我们面临的是包括经济学和社会学在内的整个社会科学能否提供一个适当基础来考虑可持续发展政策。在我国政府实施可持续发展战略初始,一些发达国家关心环境保护的人士就建议我国政府在执行可持续发展战略的同时,应当考虑把环境保护与经济政策、经济计划结合起来,比较有代表性的是国际经济改革与合作委员会理事长、前联合国助理秘书长马丁·里斯(Martin Lees)和英国伦敦大学学院教授米瑞尔·渥福德(J. Warford)。他们二位都是我国国务院的高级咨询机构——中国环境与发展国际合作委员会的委员。

1993年马丁·里斯向我国政府建议:“发展中国家和发达国家政府主要关心的一个问题是怎样在制定经济计划时,考虑到环境问题及经济和社会发展当中的环境因素。很明显,许多国家的环境部门都急于要实现这一点。但是大多数负责经济政策和规划的权力机构一般都忽视这一点”(国家环境保护局中国环境与发展国际合作委员会编,1995)。他曾多次建议我国政府和有关部门就环境保护与经济计划的结合进行研究和示范。

米瑞尔·渥福德也与马丁·里斯持相似的观点,他认为:“中国目前正经历从计划体系向市场体系过渡的巨大变革中。其成功与否关键之一要看这场变革会给环境带来什么样的影响,即市场的开放是否有利于可持续发展。……从较为成熟的市场的经验来看,要想做到资源的使用同时满足经济和环境两方面的要求,仅仅依赖市场体系是不能保证这一点的。可以预计的是自由的市场经济将为环境带来很多问题。因此,环境目标的实现要求政府给予适当的干预”(国家环境保护局中国环境与发展国际合作委员会编,1995)。渥福德是一个市场缺陷论者,他认为政府应当对于市场的缺陷予以补充。渥福德主张在贯彻可持续发展战略的过程中,政府的经济政策干预应当从以下几个方面展开:(一)建立可以反映环境问题的国民收入计算体系,“在制定国家经济计划时强调环境恶化的影响至关重要。因为传统的国家财会计算方法难以充分反映环境问题及其状况。作为国家收入计算系统工作的必要补充,中国政府应着力发展一个卫星财会系统,将自然资源领域的变化同传统的国民收入计算方法联系起来”(国家环境保护局中国环境与发展国际合作委员会编,1995)。(二)完善政府的经济干预手段。他说:“我们应当从污染源着手寻找适当的以解决污染源为目的的政策干预手段。首先应当考虑的是修改那些经济上不得当,并且不利于环境的政府市场干预手段,在市场调控不足时进行适当的干预”(国家环境保护局中国环境与发展国际合作委员会编,1995)。在他看来,政府综合部门的政策,如财政、汇率、能源价格、农产品价格以及土地政策等等,都会对环境产生深远的影响。(三)开展经济项目的环境影响评估研究。“经济鼓励对于培养良好的环境行为格外重要,因而个人投资项目和整体经济政策都必须经过环境评估。目前中国进行的结构改革规模之大使这项任务变得异常复杂和重要(国家环境保护局中国环境与发展国际合作委员会编,1995)。(四)逐步开展对于决策的综合研究。“使经济政策有利于持续发展,就必须调整好经济活动和环境之间的大量复杂关系,采取平衡兼顾的措施。理想的综合经济政策模型应当包括经济与环境领域的所有变量,但是在可预见的未来阶段,由于数据收集的困难,这一理想模型很难马上实施。但是,在局部和特定的范围内,以经济与环境的主要关系为重点,对经济与

环境进行综合分析还是可能的”(国家环境保护局中国环境与发展国际合作委员会编, 1995)。(五)建立综合的信息分析和信息处理系统。马丁·里斯和米瑞尔·渥福德的建议得到我国政府的关注。并着手建立一个研究小组就环境保护与经济计划问题开展研究。目前, 这项研究正在启动。

环境保护、可持续发展与经济活动和经济政策结合起来, 这不仅是一个实践问题, 也是一个重要的理论问题。对于这个问题的解决可能会触及我们整个社会科学的基础。要接受可持续发展观念并把它变成战略行动, 就必须修正传统的社会科学, 其中包括经济学理论。传统的经济增长理论是建立在经济学的经济人假设之上的。经济人假设: 在经济活动中, 经济当事人追求的唯一目标是其自身经济利益的最大化。经济人对于利润的无限追求推动经济的无限增长。传统经济学的经济人假设和在此假设基础之上建立的市场经济理论与建立一个可持续发展的社会存在某种程度的冲突。要接受可持续发展观念, 必须修正传统的经济学假设。

适应可持续发展观念的新的假设应当包括: 第一, 人类有能力把经济发展同人类可持续发展结合起来。在以往的历史实践中, 人类之所以没有做到这一点, 主要原因是人类和自然界没有建立起和谐的关系。20世纪60年代以前, 人类总认为他们可以向自然界无限地摄取资源, 作为人类生活来源的自然资源和作为废弃物排放场所和自然净化场所以及人类生存前提的环境, 不仅是取之不尽、用之不竭的, 而且是任何人都可以无偿使用而不会损害他人利益的。人类对于自己与自然界的和自然界内部本身的关系缺乏认识, 人们对于生物多样性的破坏就是一个例证。在30年之前, 人们认为科学没有必要对环境问题进行研究, 这其中包括经济学。目前, 人类正在改变这些观念。第二次世界大战之后, 特别是60年代以来, 世界经济和社会局势发生了巨大变化。五六十年代发达国家发生了一系列的重大环境污染问题震撼了各国政府、学术界、企业界和公众, 环境污染及其治理问题成为世界的热点问题。各国政府联合行动共同治理环境污染问题成为冷战之后的世界政治和经济秩序的特色之一。第二, 政府决策和政府职能是随时代的变化而变化的。把环境保护、可持续发展与经济活动、经济政策结合, 使环境目标成为经济目标之一, 在实现经济目标的同时实现环境目标。而实现这个目标的基本手段之一就是环境与发展综合决策。环境与发展综合决策是一种用来达到可持续发展目标的政策手段。实施综合决策是由实施可持续发展战略而引起的政府决策的最新变革。事实上, 政府的职能是永远处于不断变化之中的。由于众多问题的出现, 当代政府再次处于巨大的变化之中。人口的急剧增长、环境的极度破坏和资源的日益减少, 已经在世界各地破坏了陈旧的种种现实存在。政府不论大小, 中国的还是外国的, 中央的还是地方的, 都无法回避这一系列问题。这是我们理解要把可持续发展战略与经济政策结合并进行综合决策的基本背景。在中国向市场经济转变的过程中提出把可持续发展战略与经济政策结合, 加强综合决策和强调政府在保护环境、推进可持续发展过程中的作用是一种层次较高的选择。转变政府职能, 使政府能够在推动经济发展和社会进步方面发挥更积极的作用, 是政府改革的目标之一。1972年的联合国第一次人类环境会议, 1992年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会, 都表明了各国政府的新的政治行为及其变化, 《人类环境宣言》、《蒙特利尔协定》都是例证。实现可持续发展战略仅仅依靠市场是不可能的。安全的市场机制是建立在完全明晰的产权机制的基础之上的, 事实上, 在实现生活中没有纯粹明晰的产权机制。在实现可持续发展目标的过程中, 政府有必要进行适当的干预。而政府对经济的干预要通过经济政策进行。第三, 市场经济不可能解决可持续发展问题。对于具有外部性的环境和资源问题来说, 市场机制是不起作用

的。另外,环境和资源问题涉及到代际关系问题,即不仅涉及到当代人,而且涉及到子孙后代的利益。而在市场经济中,企业和消费者只考虑自身的即当代人的利益,子孙后代,特别是遥远的将来的子孙后代的利益被低估,甚至弃置不顾。

当然,完善的市场经济会比传统的计划经济条件下更容易取得成就,原因在于经济运行机制和企业经营机制的转换。首先,在法律完备的市场经济中,企业会把自己的行为约束在可持续发展原则的规定之内,从而免遭惩罚和损失。第二,完备的市场经济会培育出蓬勃发展的环保产业和社会事业。没有市场经济,就不可能有蓬勃发展的环保产业和社会事业。第三,在市场经济中,企业的兼并、破产、转产制度都非常完备,不符合环境保护法规的企业可以根据法律停产、合并和转产。第四,在以买方为主体的现代市场经济中,消费者会选择符合可持续发展原则的产品,从而淘汰不利于可持续发展的产品;现代市场经济会建立起合理的资源价格,而合理的资源价格会有利于可持续发展。市场经济对于可持续发展还有间接的影响:(一)市场经济将提高企业的效益,这样政府和企业将会有更多的资金投入到可持续发展中去。(二)市场经济有利于资源的合理配置,它会将新工艺、优秀人才配置到环保产业和社会事业中。(三)市场经济下,环境污染责任将更加明确,这会有利于环境治理。(四)发达市场经济国家的经验证明,只有在人们的收入达到一定水平之后,人们才会对环境舒适和清洁有较高的期望。

关于市场的不完全性和政府作用的不完全性一直是经济学的基本选择。加尔布雷思在充分承认市场成就的同时,认为市场的演进和成熟是伴随着宏观经济不稳定、微观经济的无效率以及社会的不公平。若是我们接受可持续发展观念,并在未来把它变成实际行动,我们必须超越传统的经济学理论和传统的市场经济模式,超越传统的计划经济模式,以一种全新的观念去建构全新的模式。这对于社会学同样也是一个挑战。

## 二、中国把可持续发展战略与经济政策结合的过程:经验与问题

鉴于历史和现实的原因,<sup>①</sup>我们把我国的可持续发展与经济政策结合的过程分为三个部分进行阐述和分析,即把环境保护与经济政策结合起来,把社会发展与经济政策结合起来和把可持续发展战略与经济政策结合起来。

### (一)关于环境保护与经济政策

我国在把环境保护纳入经济计划方面进行的尝试比较早。从“六五”计划开始,中国已将资源节约和综合利用、环境保护纳入计划。从“七五”计划开始,政府将促进社会、人口、资源、环境和经济协调发展的国土规划作为计划的重要组成部分,并强调资源节约和综合利用计划,强调节约能源,提高能源效率,节约原材料;注重开发型煤、小水电、沼气、薪碳林、太阳能等新能源和农村能源;有利提高废物资源化水平。这些在很大程度上减轻了中国的资源开发强度和环境的污染。1991年国家计委在《关于进一步加强节约能源工作的若干意见》的通知中指出:“国家在制定长期、中期和年度的国民经济和社会发展规划时,要同时制定全国和分地区的国民生产总值能耗、工业产值能耗指标和分部门、分行业的主要产品单位产量能耗指标。作为全国、各地区和各部门节约能源工作的总目标予以考核,并按季度或按年公布执行情况”。“各

<sup>①</sup> 我们在这里所说的历史原因是指环境保护、社会发展和可持续发展战略这三个问题是在不同的历史阶段提出的并分别运作的;这里所说的实现原因是环境保护、社会发展和可持续发展的管理在中国分属不同的部门,条块管理,交叉管理

地区、各部门的计划和节能主管单位应将国民经济和社会发展规划中的国民生产总值能耗、工业产值能耗和主要产品单耗指标逐级分解, 落实到地区、行业和企业, 严格考核检查, 形成制度。企业的节能指标要列入经营责任承包的内容”。“各地区、各部门的节能主管部门要参与以节能降耗为主的大中型和限额以上的建设项目的建议书和设计任务书(可行性研究报告)中有关节能篇章的审查。建设项目的主要产品单耗指标, 要以国内先进水平或国际上 80 年代该项产品的能耗水平作为设计依据; 项目建成投产验收时, 要检查设计中采用的节能技术措施是否同时建成投产和达到设计要求, 没有达到设计要求的不予验收”。“各地区、各部门可根据自己的情况从能源交通基金留成部分或其他资金中提取一定比例, 作为专项基金, 用‘滚雪球’的办法, 逐步增加节能投入”(国家计委办公厅主编, 1997)。这个时期环境保护与经济政策的结合主要局限于资源利用的计划性, 还具有明显的计划经济的痕迹, 同时也没有制定必要的经济手段来保障这个决定的实施。

从 1992 年起, 国家正式将环境保护纳入国民经济和社会发展年度计划, 环境保护得到了国务院各部门和各级政府的重视, 推动了经济与环境的协调发展。1994 年 9 月 15 日国家计委、国家环保局共同制定了《环境保护计划管理办法》。这个管理办法规定:“制定和实施环境保护计划的目的是为了保证环境保护作为国民经济和社会发展计划的重要组成部分参与综合平衡, 发挥计划的指导和宏观调控作用, 强化环境管理推动污染防治和自然保护, 改善环境质量, 促进环境与国民经济和社会的协调发展”。“环境保护计划实行国家、省(自治区、直辖市)、市(地)、县四级管理。各级计划行政主管部门负责组织环境保护计划的编制、参与国民经济综合平衡、下达和检查工作; 各级环境保护行政主管部门负责编制环境保护计划建议, 并监督、检查环境保护计划的落实和具体执行; 各级有关部门根据计划和环境保护行政主管部门的要求, 编制并组织实施环境保护计划”。“环境保护计划内容包括: 城市环境质量控制计划; 污染排放控制和污染治理计划; 自然生态保护计划以及其他有关的计划。环境保护的计划期与国民经济和社会发展计划期相同, 分五年计划和年度计划”(国家计委办公厅主编, 1997)。国家环境保护计划以宏观指导为主, 计划的内容、指标体系和编报的格式由国家计划委员会会同国家环保局统一制定; 地方环境保护计划除应包括国家环境保护计划的内容外, 还应包括相关的环境治理和建设项目, 并根据具体情况适当增加必要的内容和指标。这个决定已经突破了以往的单个部门的决策, 实行由计委和环保局共同决策的决策方式。

“九五”期间, 中国将基本建立资源管理和保护的法规体系, 初步实现资源的合理利用; 力争自然生态破坏和环境污染加剧的趋势得到缓解, 部分重点城市的环境质量有所改善, 资源、环境和经济、社会的发展逐步走上协调发展的轨道。为实现这一项目, 国家提出 8 项资源环保措施: 1. 将各项可持续发展政策、措施纳入各地区、各部门的发展计划, 在发展经济中保护环境, 并提高全民族的可持续发展意识。2. 合理开发利用和保护国土资源, 包括强化农田、水资源、矿产资源、海洋资源的管理。3. 建立生态破坏限期治理制度, 制定生态恢复治理检验和验收标准; 进一步推广生态农业工程建设; 加强物种保护。4. 凡是采用落后工艺、布局不当、污染严重的工业项目, 各级政府一律不得批准建设; 开发推广先进的环保设备和能源利用技术; 坚持污染者付费的原则。5. 完善资源开发补偿的合理征收和使用; 把自然资源和环境纳入国民经济核算体系, 使市场价格准确反映经济活动造成的环境代价; 对环境污染治理、废物综合利用和自然保护成效明显的项目, 给予优惠政策; 逐步淘汰能耗高、污染重的工艺、装备和产品。6. 重点防治能源、化工、冶金、建材和轻纺工业的污染; 集中力量优先治理一批污染严重、

群众关心的项目；安排一批环境保护重点工程和示范工程建设。7. 选取必要的政策措施和调控手段，促进和监督污染企业增加治理投入；水土保持、荒漠化治理资金以地方投入为主，国家基建、财政和农业综合开发、以工代赈资金继续利用于重点区的建设，兴建与此相关的项目；国家开发银行列出专款，用于跨地区、流域性和影响全局的重大环境治理工程和技术示范工程；创造条件，争取海外资金技术的投入。8. 继续扩大环境和发展领域的国际合作，认真参与国际公约的谈判，维护我国的权益。

环境影响评估立法是把环境保护纳入经济计划的前提。为了实现这一目标，1996年夏，国务院在《关于环境保护若干问题的决定》中明确指出：“在制定区域开发、城市发展和行业发展规划，调整产业结构和生产力布局等经济建设和社会发展重大问题决策时，应当综合考虑经济、社会和环境效益，进行环境影响论证”。<sup>①</sup> 这个决定对于把环境保护和社会发展纳入经济政策具有重要意义。决策的环境影响评估<sup>②</sup>的基本目的是确保把环境考虑纳入到经济发展的计划、决策和实施中。国务院对于重大决策的环境影响实施评价的立法的目的在于使环境影响评价强制性地要求在对重大项目和经济行为作出执行计划和实施活动的决策之前，就确定和估价它可能产生的影响。国务院关于把环境影响评估纳入经济发展政策的制定中的决定，为在中国推行综合决策奠定了法律基础。在这个基础上，我们可以进一步探讨如何把环境保护纳入经济计划和经济决策中——环境影响论证的方法、保证经济决策的环境影响最低化和对于在实施过程中的经济政策违反环境影响论证原则的惩罚手段。

到目前为止，环境保护与经济政策的结合已经取得了重大的进步。最为明显的标志是环境影响评估引入经济政策和经济建设项目的评估。这个时期的环境保护与经济政策的结合工作存在一系列的问题，需要通过制度的建设来完善和加强。这包括：建立部门之间的协调与合作制度，建立综合协调部门，对决策和政策进行环境影响评估并使之立法，建立公众参与制度，建立专门的资金支持，完善经济手段和建立环境与发展综合决策的技术支持系统。具体来说：

第一，缺乏部门之间的协商与合作制度。这个时期的决策是建立在部门利益、中央与地方利益、利益群体各自的利益基础之上的。每个部门、中央或地方政府、各利益群体都以实现自己的利益最大化为决策目标，这些决策目标在总体上是相互矛盾的，甚至是冲突的。在向市场经济的转变过程中，它们往往会以牺牲环境和社会目标来实现经济目标。

第二，缺乏一个强有力的综合协调部门。现行的体制不适合经济管理各部门把环境因素考虑到自己的政策中去，也不可能各部门之间形成广泛深入的协调行动，同时也难以把相对明确的环境项目纳入到各级政府各部门的项目中去。国务院环境保护委员会应当发挥更大的协调作用。

第三，缺乏对经济政策、决策的环境影响评估。虽然国务院和国家计委已经就项目的环境影响评估作了规定，但是由于经济政策、决策和环境影响评估刚刚开始，而且对于整个环境影响评估缺乏强有力的立法。通常在发达国家和一些发展中国家，环境影响评价用于具体的项目，但它越来越多地被用来对经济政策、经济计划和经济建设方案进行评价。环境影响评估是一项拟议中的对人类活动可能产生的环境后果进行分析的活动，环境影响评估在许多发

① 《国务院关于环境保护若干问题的决定》，《人民日报》1996年7月28日。

② 环境影响评价是指对于单个社区发展或单个项目的环境影响评价；环境影响论证则是指对于重大决策的环境影响评价。我们将其统称为环境影响评估。

家和发展中国家已经成为发展项目中一个必不可少的程序。各国在应用环境影响评估的过程中已经取得了大量的经验。环境影响评估的基本目的在于确保环境考虑纳入发展活动的计划、决策和实施中。将环境保护纳入国家的社会经济规划的重要意义已经得到各国的广泛认同。70年代以来,环境影响评估就成为环境保护与经济计划结合的主要工具。通过对于经济活动和经济政策可能造成的环境损失进行估计,并提出预防的措施。环境影响评估方法构成了环境保护与经济发展之间的重要关系纽带。

第四,缺乏完善的公众参与制度。通过政府的立法和各部门的综合决策来协调市场难以调节的各种利益群体冲突并使各冲突群体的利益目标在可持续发展的框架中得到统一,同时通过政府和民间的运作使可持续发展意识深入亿万民众心里,并变为亿万民众潜移默化的行为和素养,在中国,这将是两个全新的行动领域。公众的介入和参与是一个项目和经济计划实施的基本条件之一。环境影响的成功程度很大程度上取决于公众参与的成功程度。不少国家的政府在保护环境方面日益承认公众的参与和公众的利益,并通过法律承认公众的作用。公众参与的含义包括有权独立要求索赔和允许公众参与环境影响评估的审议,并发表意见。

第五,缺乏完善的市场手段来保障把环境保护与经济政策结合起来。目前来看,在保证把可持续发展战略纳入经济政策的过程中,需要完善经济手段,这包括排污许可证制度和排污权交易、补贴和收费,鼓励金制度,税收,产业政策,投资政策,财政信贷政策,等等。

第六,缺乏完善的决策支持系统。我国现有的国民经济核算体系和新国民经济核算体系都以经济核算为主,不涉及环境核算,因此,它存在三个缺陷:1. 没有将环境视为财富;2. 没有计算自然资源的消耗;3. 它总是将环境治理费用加进国民收入,而不是将环境破坏造成的损失从国民收入中扣除。目前国民经济核算体系存在的缺陷是不能分析和核算经济和环境之间的相互作用以及由此产生的许多问题。例如,经济活动将废物排放到空气和水里,引起环境的恶化,增加了生产成本,这个成本如何计算?哪些部门应当对此负责?等等。因此,我们必须建立环境核算体系,并将环境核算体系纳入国民经济核算体系,形成环境与经济一体化的“卫星核算”。通过环境核算,提供自然资源和环境变化的资料,便于制定国民经济中长期规划。

## (二)社会发展政策滞后于环境保护政策

1993年国家计委和外交部建议国务院召开全国社会发展工作会议,研究制定《全国社会发展纲要》,以期用来指导中国今后15年的社会发展工作。1994年制定了《全国社会发展纲要(草案)》。1995年,十四届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》把社会发展放在极其重要的位置。“社会发展的总体要求是:保持社会稳定,推动社会进步,积极促进社会公正、安全、文明、健康发展。主要任务是:控制人口增长,提高生活质量,扩大劳动就业,完善社会保障,加强环境保护。为了促进社会全面发展,必须在发展社会生产力和提高劳动生产率的基础上增加城乡居民收入,实行鼓励储蓄、适度消费的政策;根据社会事业的不同类型,建立与社会主义市场经济相适应的、各具特色的运行机制,实行地方政府为主的管理体制;鼓励和吸引各界广泛参与社会事业发展,多渠道筹措发展资金;注意搞好经济发展政策与社会发展政策的协调”(国家计委办公厅主编,1997)。1996年3月17日,八届人大四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》将上述社会发展目标和要求法律化。

到目前为止,我国共制定了近300部法律(包括有关法律问题的决定)和1000多个行政法规,还出台了3000多个地方性法规和10多万个部门行政规章以及相关的政策措施。初步建

立了以宪法为核心的法律体系和政策体系,使国家和社会生活的主要方面基本实现了有法可依。同时健全和加强了司法、检察、审判、公安等机构,执法活动具有强有力的组织保障。重视发挥各种社会团体、群众组织的作用以及社会舆论的积极影响,在政治、经济和社会政治生活的各个领域提高了社会参与程度。妇女、未成年人、老年人和残疾人等社会群体的正当权益通过国家立法得到保护。

在控制人口增长方面,1994年国务院召开首次全国社会发展工作会议,把提高人口质量、实行计划生育、提高全民族文化素质摆到了中国社会发展工作的首要位置。同年12月21日国务院常务会议讨论通过了《中国计划生育工作纲要(1995—2000)》,并以国务院文件下发。

在人类住区方面,中国颁布了《城市规划法》、《城市房地产管理法》、《国务院关于严格控制高档房地产开发项目的通知》,要求各个城市和建制镇按照城市规划法进行总体规划。1993年建设部颁布了《中国城市小康住宅通用体系(WHOS)设计通则》和《中华人民共和国人类住区报告》。

在社会保障制度建设方面,先后制定颁布了《中华人民共和国劳动法》、《国有企业职工失业保险规定》、《国务院办公厅转发劳动部关于实施再就业工程报告的通知》、《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》、《国务院关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》、《国家体改委、财政部、劳动部、卫生部关于职工医疗制度改革的试点通知》等。十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出,建立多层次的社会保障体系,对于深化企业和事业单位的改革,保持社会稳定,顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义。

在教育发展方面,颁布实施了《教师法》、《教育法》、《职业教育法》、《中华人民共和国学位条例》、《义务教育法》、《高等教育法》等。《教师法》的颁布,使教师队伍的建设有了可靠的法律保障。《教育法》是中国教育领域的一部根本大法,它的颁布是中国教育史上的一个里程碑。中共中央、国务院还颁布了《中国教育改革和发展纲要》,从战略的高度确定了教育发展的目标。

在扶贫开发方面,1994年国务院制定并颁布了《国家“八五”扶贫攻坚计划》,确定了在本世纪的最后7年基本解决目前农村8000万贫困人口温饱问题的目标,并提出了一系列政策措施。1996年,中共中央、国务院召开了中央扶贫开发工作会议,作出了《中共中央、国务院关于尽快解决群众温饱问题的决定》,进一步明确了扶贫开发的目标。在这次会议上,江泽民主席和李鹏总理分别作了重要讲话。1996年10月23日,中共中央、国务院作出《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》,指出“必须坚定不移地完成扶贫攻坚任务”,“实现扶贫攻坚计划的基本方针”,为了实现《国家八七扶贫攻坚计划》,必须制定“打好扶贫攻坚战的主要措施”,“加强对扶贫工作的领导。”<sup>①</sup>

卫生改革和发展方面,颁布了《红十字法》、《母婴保健法》和《食品卫生法》等。1996年,中共中央、国务院召开全国卫生工作会议,这是新中国卫生事业发展史上具有里程碑意义的大事。会议明确了中国卫生事业改革和发展的一系列重大问题。目前,国务院发布或经国务院批准发布的卫生行政法规4部,卫生部(包括会同有关部门)颁布卫生技术标准600余项,比“七五”期间增长了一倍,初步形成了适合中国国情的卫生法律法规体系。

① 中共中央、国务院:《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》,《人民日报》1997年1月8日。

与环境保护比较,社会发展与经济政策的结合更为松散,主要表现在:

第一, 社会发展战略与经济政策的结合还比较微弱, 最为明显的标志是社会发展影响评估还没有纳入经济计划和经济政策, 甚至根本就没有提出类似的主张和动意。目前的社会发展管理主要表现在政府对于社会事业, 诸如教育、卫生、人口、就业、社会保障等问题的管理和立法上, 根本没有从经济政策的角度考虑社会事业的发展和管理。对于政策和项目的审批过程中的社会影响评估还没有列入国家的经济发展政策和立法。

现在看来, 国家对于经济政策、经济计划、经济规划和项目计划社会影响评估的立法, 无论对于社会发展, 还是对于社会科学, 其中包括社会学和人类学的发展都将具有革命性的意义。首先, 把社会发展纳入经济政策、经济计划、经济规划和项目计划将使社会发展这个一直被人们称为发展过程中的软约束变为硬约束, 从而更好地推动社会发展; 其次, 把社会发展纳入经济政策、经济计划、经济规划和项目计划将改变社会科学的地位, 更好地发挥社会科学研究人员的作用。在“九五”期间开展对这个问题的研究, 并争取在“十五”期间列入国民经济和社会发展规划, 如果做到这一点, 那将是中国社会发展事业和社会科学事业的重大突破。

第二, 缺乏综合协调部门。关于环境保护和可持续发展, 国务院环委会和国家 21 世纪议程领导小组在其管理方面发挥着巨大作用。但是, 对于社会发展, 国家还没有建立一个综合的、高层次的管理部门来行使职能。目前管理社会发展的部门很多, 综合部门有国家计委社会发展司、国家科委社会发展科技司, 专业部门有民政部、文化部、国家体委、劳动人事部等。在这些部门之间没有一个综合的协调部门, 也没有一个综合的协调机制。社会发展是一个跨部门的过程和跨部门的行动, 需要跨部门的协调和运作, 因此建立一个高层管理机制是实现社会发展的组织保障。

### (三)《中国 21 世纪议程》实施缺乏实质性进展

1994 年《中国 21 世纪议程》高级圆桌会议之后, 国家计委和国家科委组织有关部门选择了北京、湖北、贵州三个试点省市开展了“将中国 21 世纪议程纳入国民经济和社会发展计划的专题研究”。经充分征求有关省市和部门的意见, 于 1995 年 7 月形成研究报告初稿, 8 月又召开了国际研讨会, 请国内外专家对该报告进行了系统的分析和评议, 进一步完善了研究报告。研究报告在充分分析国情的基础上, 根据《中国 21 世纪议程》对实施可持续发展战略的总体要求提出了贯彻实施可持续发展战略的建议, 从《中国 21 世纪议程》纳入“九五”经济发展计划(包括工业、农业计划)、社会发展计划、资源和环境保护计划、科技计划以及试点省市等五个方面进行了深入研究和探讨, 并就立法、政策、组织、资金、运行机制等多方面提出了许多有创新的建议, 使《中国 21 世纪议程》的实施具有了良好的理论指导。八届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》明确提出, 要“实现可持续发展”。《中国 21 世纪议程》纳入国民经济和社会发展规划, 表明我国政府正在积极探索把可持续发展纳入经济和社会发展规划, 但是这个行动缺乏有效的经济手段保证, 不会有实际的效果。

《中国 21 世纪议程》对把可持续发展纳入经济政策的贡献在于: 第一, 积极推进经济增长方式的转变, 把提高经济效益作为经济工作的中心; 第二, 大力发展科学技术, 实施科教兴国战略, 提高可持续发展的科技支持能力; 第三, 建立健全有利于可持续发展的经济法规、政策和财税制度, 促进各行各业对增强自身可持续发展能力的投入, 建立多元化的资金筹措机制, 积极利用和开拓国际资金渠道; 第四, 运用经济手段保护环境和资源——规定各行各业的排污标

准、理顺排污收费、理顺资源价格；第五，确定优先发展领域——农业、水利、能源、交通、通信、人口、就业、医疗卫生、社会保障、贫困、水资源、土地退化；第六，坚持区域经济协调发展——合理布局、综合开发、配套建设；第七，加强能力建设；第八，加强可持续发展的教育，提高全民族的可持续发展意识和公众参与的能力；第九，对经济和社会发展政策进行可持续发展的评估；第十，将可持续发展纳入计划。中国把环境保护纳入经济计划的主要表现：第一，把《中国 21 世纪议程》作为制定“九五”计划和 2010 年远景目标的指导思想；第二，把可持续发展体现在实现两个转变中；第三，国务院各下属部门分别制定行业 21 世纪议程；第四，各地积极开展可持续发展的培训工作。

为了推进《中国 21 世纪议程》的实施，国家有关部门在 2010 年规划和“九五”计划的制定中，积极推进增长方式由粗放经营为主向集约经营为主的根本转变，提高资源利用率，注重生态环境的保护，做好提高经济增长质量和效益两件大事。

不论国内还是国际上，自 1992 年里约热内卢大会以来，21 世纪议程实施过程中的最大问题是缺乏实质性的进展。主要表现为：第一，缺乏明确的目标，对于可持续发展目标在时间上没有明确的限定。它没有规定在减少人均能源消耗和环境污染的前提下，怎样为居民提供工作、收入和体面标准的生活。我国的可持续发展战略中把战略的核心定位于环境保护，因此对于社会发展方面的内容关注不够。第二，缺乏一个能够协调中央和地方政治利益的组织和一个管理技术与专家系统。这个组织需要与中央和地方政府的利益密切相关。第三，缺乏一个能够使居民、专家和利益集团去理解的经济和可持续发展关联的分析框架，因此就难以处理他们将面对合作和交易过程中的问题。第四，缺乏对于当前和未来的资源利用模式和消费模式影响的分析，也缺乏对于就业、投资、污染和政府服务的传递等实质性含义的公众讨论。这些活动需要在学校、社区和其他居民组织中经常进行。第五，缺乏一个综合战略去支持降低化学品用量、提高能源效率、建立生物废水处理系统的设想，也缺乏监督实现这些设想的系统。第六，缺乏一个在未来 5 年内能够在区域水平上贯彻的、具有综合连续性的可持续发展战略，这个战略将通过投资和政策变通使区域经济保持可持续发展的方向。类似这样的战略的制定要通过仔细、公开、广泛的公众参与，以及地方政府和中央政府的参与。这个战略将建立在对于自然、资金和人力资源如何相互作用详细分析的基础上。这个战略必须提高地方资源、常规资金和现有技术的有效利用。这恐怕是中国实施可持续发展战略过程中急需考虑和运作的问题。

### 三、对中国把可持续发展战略纳入经济政策的对策思考

我国在把环境保护、社会发展和可持续发展战略与经济政策、经济计划、经济规划和经济建设项目结合的过程中已经做了大量的工作，也取得了一定的成绩。但是与保持经济社会的可持续发展目标还相差甚远。因此，采取相应的措施来推动可持续发展战略的实施是目前我国可持续发展战略实施中的必要选择。具体说来有以下几个方面的工作需要进行。

#### （一）建立综合决策机制

综合决策是建立在人类对可持续发展观念的接受、人类对自身与其周围环境关系的重新界定和对政府作用深入理解的基础之上的。

对于综合决策的理解取决于对可持续发展概念的理解。我们通常所说的可持续发展的战略目标实际上包含了两个要素：人类生存所要求的基本生活质量和人类赖以生存的周围的生

态环境(Ecosystem)的良性循环状态。发展的目的旨在提高人们的生活质量(Quality of life),达到人们所追求的可能目标和满足人们必须的生活要求。虽然由于文化的差异,各社会的人民在发展目标的追求上各不相同,但是各国人民一些基本的要求是共同的:健康长寿、受教育的机会、保障基本的生活、享受政治自由、保证人权和安全。人们只有在上述要求都可以满足的情况下,才算是达到了可持续发展所需要的生活质量。

可持续发展的特点决定了推行综合决策制度的行动具有一系列的特点:1. 综合决策是一个不断调适和周期性的过程。在目前,我国要逐步建立一批目标明确的可持续发展示范区域,通过示范逐步建立综合决策机制。2. 有关部门和利益群体应当参与综合决策的所有过程,因此建立公众参与机制是必须的。3. 沟通决策各部门和决策涉及的各利益群体是综合决策的关键。4. 综合决策是一个提出规划和推行规划的行动过程。5. 必须把综合决策的制定和执行纳入到整个社会经济政策体系中去。综合决策既是一个探索的过程,又是一个参与的过程。所谓探索是指在制定综合决策之前,决策者应当会同专家对决策的目标和实际状况进行研究和评估,提出发展目标和具体的运作手段,并随着政策的实施进行监督和修正;所谓参与过程是指被实施政策的地区和产业的各利益群体和个人都将要参与政策的讨论和政策的制定,并参与政策的实施,这些参与者或者在实施综合决策的过程中获得一部分利益,或者在政策的实施过程中失去一部分利益。综合决策就是在对各种利益群体冲突目标的协调中达到可持续发展的总目标。

综合决策的复杂程度和实施难度取决于它的实施范围。一个政策越综合,它的制定过程和实施过程就越复杂。因此,综合决策需要一个巨大的数据库支持和一个范围广泛的群众参与。公众参与的含义是政府官员、政策实施对象中的各利益群体的法人和有关专家参加综合决策的全部过程。而建立信息系统的含义是指必须要有一个信息系统来作为综合决策过程的一部分,这个信息系统包括一个计算机软件系统和一个硬件系统,内容包括信息收集网络和信息处理系统。同时,必须建立一个在可持续发展方面有丰富经验的专家队伍的信息库。在综合决策过程中,专家队伍将发挥重要的作用,尤其在技术分析和信息处理方面,专家会发挥关键的作用。专家提供的技术和信息将影响到综合决策的决策可行性、决策的执行、监督和评估。

在推行综合决策的过程中,必须特别考虑社区人民的态度和社区自身的传统文化及生活方式。每一个社区都拥有自己独特的自然资源,按照其文化背景能综合可持续性的各个方面。实施综合决策战略意味着更多地了解当地人民的知识和文化,这要在法律和制度中逐步形成标准,需要承认社区人民的综合权利(例如他们对于自己的生存环境、土地和资源的所有权、智力和文化产权以及管理环境和自然资源的权利)。公众参与意味着对于特定社区实施的政策和工程项目必须由当地人民参与和表决。事实上,我们已经看到,许多的部族社会能够与其生存的环境保持长期的持续关系,这其中已经包含了可持续的选择,我们可以从中挖掘出若干有意义的方法,我们不能以现代化的名义来破坏他们的选择。我们可以从他们的可持续发展的传统中了解到哪些方式是可以保留并带入21世纪的,从中也可以了解到若干的可持续发展的知识。在社区人民参与的过程中,我们的前提是承认社区人民对于自己的生存环境有选择和管理权利。但是,这种权利应当不与整个社会的可持续发展战略发生冲突。

## (二)充分考虑社会发展在可持续发展和经济政策中的地位

在环境和生态日益恶化的今天,把环境保护作为可持续发展的核心是可以理解的,但这决

不意味着我们在强调可持续发展的时候可以忽略人类发展问题。相反,必须把人类发展作为可持续发展中与环境保护同等重要的问题来研究和进行实践。对于人类持续发展来说,“文化自觉”的内容将包括群体、社会、政府、政策等一系列要素的研究和实践。在未来的世纪,人类在持续发展的过程中所遇到的真正问题,不是发现和发明如何处理人与人、人与自然关系的知识和技术,而是如何把这些知识和技术真正用于实际社会的发展过程,并推动社会的发展,这将是人类学面对的基本问题。在人类持续发展的过程中,制度的含义已经超过传统人类学对于制度的界定——风俗、习惯,甚至法律,它包括了市场体制和政府的作用。

在以往推行人类可持续发展战略的过程中,政府、非政府组织、社会群体都不同程度发挥了作用。实践证明,在迎接新世纪到来之际,个人、群体和社会的关系正在悄悄地发生着变革。可持续发展是人类发展模式的根本转变,没有社会各界的共同参与是不可能实现的。人类学对于文化的研究应当从以个人、群体为对象的传统人类学扩展到包括个人、群体和政府在内的现代人类学研究的领域中来。20世纪人类对于市场的作用已经充分地认识,并把建立市场体制作为建立经济社会发展机制的重要组成部分,市场化甚至成为20世纪末的世界变革之趋势。但是,人类对于市场的作用和对于自身行为的认识远远没有完结,对于市场的作用和如何通过市场的作用来推动社会发展,将是一个具有广阔研究和开发的领域,这一方面表现在市场在推动社会的发展方面的确具有它的局限性,这需要发挥政府和公众的作用;另一方面,人类对于市场的外部性研究和把外部性转化为内部行为的研究还刚刚开始。把社会发展和社会事业转化为具有市场内部性的行为,并通过市场的调节,特别是通过市场对人类的行为进行调节,这是进行社会发展有效管理的较好选择之一。人类对于环境保护的控制正在走向公众、政府、社会市场共同调节的道路,这将为社会发展和人类发展提供有价值的借鉴。发挥政府作用的意義在于把社会发展纳入经济计划和经济政策,通过经济计划和经济政策来保证社会的发展,在过去的实践中,我国在这方面已经取得了一定的成绩和经验。

社会影响评估立法是进行把社会发展纳入经济政策和经济计划的前提。这个问题在环境保护领域已经基本得到人们的共识,但是在社会发展领域还是一个新的问题,所谓新的问题不仅是指把社会发展纳入经济政策和经济计划是一个新的提法,同时把社会影响评估立法也是一个新的提法。对社会影响评估理论方法的研究也将是一个新的领域。在我们统称为社会影响评估。对于重大决策的社会影响实施评价立法的目的在于使社会影响评价强制性地要求在对重大项目和经济行为作出执行计划和实施活动的决策之前,就确定和估价它可能产生的影响。建立社会影响评估机制的目的还在于它可以提高社会问题在经济政策和经济计划中的作用,帮助推动社会发展和可持续发展的执行。如果我们提出的这个命题能够成立并得到决策部门的认同,那么,随之而来的是对社会影响评估工具和评估技术的研究。它可以把社会学和人类学推向真正迈向人民和社会的新阶段。

为了保证把社会发展纳入经济政策和经济计划的顺利实施,必须制定有效的经济手段,例如收费、财政、税收和金融政策。环境保护在这方面已经迈出了坚实的步伐。对于社会发展所采取的手段,主要集中在政府和市场的选择上。

社会事业外部性的内在化——市场的扩展。通过努力以往人们认为具有外部性的社会发展和环境保护转化成内部性,并由此形成强有力的运行机制。所以,无论从何种意义上讲,这都是一场深刻的变革。事实上,对于建立美好社会,人们已经开展了不同形式的实践和探索,世界各国承诺实施21世纪议程和我国积极建立社会发展综合实验区就是非常好的例证。以

往, 社会事业和环境保护活动往往产生超越于市场活动以外的外部影响, 进而会产生不能全部反映到私人成本中的社会成本(包括社会事业投入成本、环境成本和资源耗竭成本)。基于此, 就提出了如何在外部性存在的条件下, 实现资源的社会最优配置问题。因此, 就存在着采用一些政策手段使得外部成本内在化的客观要求。自本世纪 60 年代、特别是 70 年代以来, 人们从理论上探讨了解决外部性的各种方法和途径, 并对各种手段的优缺点进行了评论。目前, 我们应当从理论走向实践, 在实践和示范中找到解决这一问题的办法, 这将是社会发展史上的一次革命和创举。在中国进行这样的实验的条件已经成熟, 主要表现在: 1. 中国经济体制和运行机制的变化, 即从社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变, 社会事业也同样面临产业化问题。2. 改革开放以来, 经济的发展对社会发展提出了新的要求。针对这种要求, 各地建立了社会发展实验区, 但在资金的来源和经济效益上出现了很多困难。3. 社会发展和环境保护出现了很多困难, 即主要是社会发展和环境保护受到种种因素限制, 发展速度不快, 与经济的持续发展不相适应。4. 社会问题众多, 依然呈恶化趋势。而传统的社会发展思路无法适应经济发展的需要解决上述新问题。社会事业产业化应当成为一个革命性的概念, 这个革命将把以往人们认为具有市场外部性的社会事业变成具有内部性的运作。目前的社会发展中软约束是不能持久的, 解决这个问题的办法是把社会事业与市场结合起来。

### (三)建立环境与发展综合决策的资金支持

资金支持是实现把可持续发展战略与经济政策结合起来的根本保障。综合决策是促进经济、社会、环境一体化和帮助建立国家实施可持续发展战略的工具。保证国家和地方综合决策的一致性和相互支持是非常重要的。如果综合决策制定者仅仅视综合决策为一种评估、文件制作和规划, 那么, 这种研究会进行得很快, 但它决不是综合决策, 而仅仅是可供空谈的报告或计划。因此建立各种基金和金融工具来推进可持续发展战略与经济政策的结合是最为现实的选择。

#### 参考文献:

- 联合国环境规划署, 1996《环境法与可持续发展》, 中国环境科学出版社。
- 国家环境保护局中国环境与发展国际合作委员会编, 1994, 1995, 1996, 1997,《中国环境与发展国际合作委员会文件汇编(一)(二)(三)(四)》, 中国环境科学出版社。
- 国家环境保护局, 1995《中国环境保护 21 世纪议程》, 中国环境科学出版社。
- 中国环境与发展国际合作委员会, 1997,《环境监测, 信息, 信息指标体系述评》, 中国环境科学出版社。
- 陈锦华主编, 1995, 1996, 1997,《中国国民经济和社会发展报告(1995), (1996), (1997)》, 中国计划出版社。
- Riki Therivel and Maria Rosario Partidario, *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, First published in the UK in 1996 by Earthscan Publications Limited.
- Jerry Carew-Reid, Robert Prescott-Allen, Stephen Bass, Barry Dalal-Clayton, 1994, *Strategies For National Sustainable Development-A Handbook for their Planning and Implementation*, London: Earthscan Publications LTD.
- World Resources Institute, 1996, *Has Environmental Protection Really Reduced Productivity Growth?*
- World Resources Institute, 1995, *Environmental Indicators: A Systematic Approach to Measuring and Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development*.

作者系国家计委宏观经济研究院研究员, 社会学博士  
责任编辑: 张志敏