

环保的可持续性政策浅析

王正磊

(中共山东省委党校研究生部, 山东济南, 250021)

摘要:工业革命以来,人类对环境的掠夺和破坏,导致自然资源巨大消耗、环境大范围污染和生态严重失衡。该文从可持续发展思想入手,分析了经济发展与环境的关系,并对政府的环境保护政策进行探索。

关键词:可持续发展;自然资本;经济增长;发展;环境保护;产权;公共物品;外部效应

所谓可持续发展,指满足当前需要而又不削弱子孙后代满足其需要之能力的发展。当代人不以消耗甚至破坏下一代人赖以生存和发展的资源、生态和环境为代价而谋求发展,保持生物的多样性,使资源可以得到永续利用,生态和环境适于人类居住、生活和工作。

二战后发达国家的“增长热”和发展中国家的工业化、城市化过程,急剧加速了耕地、淡水、森林和矿产的消耗。到了上世纪60年代,能源危机、环境污染和生态破坏引起人们的警觉,片面强调物质财富增长的传统发展观受到挑战。一种新的发展观——可持续发展思想,就是在这种背景下孕育萌芽和发展的。罗马俱乐部提出的“零增长”发展观可以说是可持续发展思想的先声。虽然“零增长”发展观因为过于悲观而遭到许多批评,但是它引起了人们对传统发展观的全面反思,在环境保护史上具有划时代的意义。1980年,世界自然保护联盟发表了《世界自然保护战略》,首次提出了可持续发展的概念。而1992年,在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会通过了《里约热内卢环境与发展宣言》和《全球21世纪议程》,把可持续发展由理论和概念推向了行动。目前,“可持续发展”一词已经风靡全球,成了世界各国政府和公众关注的热点和各行各业专家学者研讨的焦点^[1]。

改革开放近30年以来,中国创造了令世人瞩目的经济奇迹,但是另一方面,随着工农业的快速发展和城市化步伐的加快,废弃物的排放不断增加,导致环境污染不断加剧,关于环境污染的新闻不断见诸

于报端。通观发达国家的发展史似乎总是遵循着环境“先污染后治理”的“规律性道路”。可是,我们更应该知道发达国家曾经为环境问题付出过沉重代价,发展中国家特别是我们不应该再重复它们的老路,而且,我们今天遇到的环境问题与发达国家昨天的问题已经不可同日而语,发达国家的环境改善在很大程度上是把环境污染包袱扔给了发展中国家的结果。今天,中国在经济增长的同时一定要注重环境保护,注重人与自然和谐相处,注重自然资本在经济增长中的长效机制,只有如此,才能做到国民经济的可持续发展,才能更好地建设社会主义和谐社会。

1 从可持续发展战略看保护环境

1.1 可持续发展的环境保护政策涵义

经济发展、社会进步和环境保护,是可持续发展的基础。因此,实施可持续发展战略需要实行一整套经济政策、社会政策和环境政策。由于这三者在本质上互相依存,三方面的政策必须协调实施。

在环境方面,可持续发展要求对生物圈的基础结构不断投入,以保证所有生命依赖的环境商品和服务的持续性与质量。环境可持续性要求在利用自然资本时,不削弱自然的生产力或环境商品和服务对人类福利的综合贡献。为保证人类行为不导致不可逆的环境破坏,应贯彻预防因子(Precautionary principle)即当科学界对于环境问题依然存在争议与不确定性,但是如果不采取行动而发生错误的后果可能非常严重时,依然有必要采取预防行动。

1.2 经济增长的环境代价

中国近三十年的经济增长是以严重的环境污染和生态破坏以及资源消耗为代价换来的。目前,环境和生态的承受能力正在达到极限。譬如水污染的问题,全国70%的河流污染严重,50%的城市地下

收稿日期:2007-01-10

作者简介:王正磊(1979-),山东滕州人,硕士研究生,研究方向为政治经济学。E-mail:wazele2006@sohu.com

水受到不同程度的污染。长江的年排污量为130多亿吨,水质已经严重恶化。森林方面的生态破坏已经使中国在1998年不得不全面停止了对天然林的砍伐。《中国经济时报》曾经报道过河北某市的例子,2003年该市GDP约为360亿元,而当地滏阳河流域污染对工农业造成的损失是7.5亿元,对人体健康造成的损失是9亿元,对环境质量造成的损失为15.4亿元,损失总额高达32亿元,约占当年GDP的9%。这就是说,如果将环境和资源成本计算进去,每年的经济增长入不敷出。由此可以看出,当前环境保护的形势是十分严峻的,可持续发展战略势在必行。

2 环境质量与经济发展的关系

2.1 环境恶化的经济学解释

环境为什么会恶化?为什么在经济发展过程中,物质资本和人力资本都在增加,而自然资本却在减少?原因在于,自然资本不能像物质资本和人力资本那样,由市场机制来调节其价格和供求。环境属于“公共物品”,产权不明确,因而产生了外部效应:经济活动导致的自然资源消耗和环境破坏,其成本不是由私人承担,而是由整个社会承担,私人成本低于社会成本。由于成本和收益不对称,人们就不会主动地珍惜和保护环境。市场在这个领域内“失灵”了^[2]。

2.2 发达国家的环境与经济(“环境库兹涅兹曲线”假说)

2.2.1 “环境库兹涅兹曲线”假说内容

今天,发达国家的环境质量明显好于发展中国家。从历史上看,不少发达国家经历了一个环境质量先恶化,再随着经济发展逐渐好转的过程。据此,有人提出了这样一个假说:环境破坏与经济增长呈倒U型关系,即“环境库兹涅兹曲线”。其具体内容是,在经济发展初期,由于经济活动规模不断扩大,废弃物的排放不断增加,导致环境恶化。到达一定的收入水平(人均4000-5000美元)以后,各种因素的综合作用将使环境质量逐渐好转。比如,富裕了的消费者对环境质量提出更高的要求;技术进步使企业得以减少污染物的排放;政府也将在公众的压力下实施更严格的环境标准。

2.2.2 “环境库兹涅兹曲线”不适宜于发展中国家 由于“环境库兹涅兹曲线”完全是从发达国家

发展史得出的一种假说,它容易给发展中国家造成误导,似乎环境问题只是经济发展到一定阶段的现象,等达到一定的经济发展水平问题就会迎刃而解,所以尽可以“先污染后治理”。发达国家环境质量的改善在一定程度上是建立在发展中国家环境恶化基础上的。比如,有些发达国家为了保护本国的森林而从发展中国家大量进口木材,可是将来发展中国家无法再把环境问题转嫁出去。更重要的是,环境破坏积累到一定程度就会引起无法逆转的严重后果。许多环境问题具有全球性,发达国家在过去几百年中欠下的环境债务现在已经到了必须偿还的地步。发展中国家必须正视这个现实。因此决不能把环境问题同经济问题割裂开,要在经济发展过程中解决环境和生态问题。

2.2.3 贫困与发展中国家的环境问题

发展中国家特有的一些环境问题,如缺乏卫生设施和清洁的饮用水、生物物质燃烧导致的室内空气污染等,是和经济欠发达紧紧联系在一起的。随着人均收入的提高,这些问题比较容易解决。在发展中国家的贫困地区,贫困和环境问题之间还存在更加复杂的关系,贫困和环境破坏往往形成恶性循环的态势。发展中国家大量贫困人口在农村,他们的生活直接依赖自然资源,对环境形成极大的压力。环境的恶化反过来又使贫困人口的生存条件进一步恶化。贫困者由于收入低,无力从市场上购买必要的生产投入和生活用品,便倾向于直接取用没有明确归属和标价的自然资源。而且由于技术落后,贫困者的生产方式往往会造成环境损害。例如,急欲获得土地而又缺乏资金和技术的农民会聚众开垦易于发生水土流失的山坡地,并向森林地区迁徙,短短几年以后他们在林中开垦的土地产量就会大幅度下降,这又导致新的开垦和迁移。贫困的家庭被迫首先解决短期之需,这促使他们对自然资本采取“为我所用”的态度,比如为了薪柴而滥伐树木、疏于使土壤恢复肥力等。此外,贫困还和人口的迅速增长关系密切,而人口的迅速增长会加深贫困和环境破坏的程度。

2.2.4 中国西北地区的环境恶化与贫困的关系

中国西北的广大地区经济发展落后,生态环境脆弱,已经陷入环境恶化与经济贫困的恶性循环。西北地区贫困人口90%以上生活在生态环境恶劣的高原、山区、沙漠等地带,贫困程度很深,温饱不

稳,一遇到灾害就可能返贫或者贫困加重。近年来,西北各地旱灾、风沙及沙尘暴发生频率明显增高,大面积地区发生连年干旱,农作物严重减产。干旱风蚀造成土地沙化。土壤更加贫瘠,水资源更加短缺。生态环境恶化,毁坏大量农田草场,而扩大垦荒和超载放牧,又加快了水土流失和草场退化。各项产业和经济发展困难重重,农牧民收入增长缓慢甚至下降。生态恶化和发展困境互为因果,形成生态环境恶化不断加剧与经济发展困境不断加重的恶性循环。如果西北地区的生态环境得不到改善,继续恶化下去,将对整个中国的生态环境造成不断加剧的不利影响(现在春季频频发生的沙尘暴就是一例),对经济可持续发展形成严重威胁。

3 中国干预环境政策现状

和大多数发展中国家一样,中国对环境的干预采用的是命令与控制手段。实际上就是政府自己作为公共资源的所有者,直接管理资源的使用。具体措施包括:限制野生动物的猎杀量,渔业资源的捕捞量,森林的砍伐量,草场的放牧量,废水、废气的排放量;制定有关环境污染的标准,禁止企业和个人对环境的污染超过标准;对生产过程进行直接管制,如禁止使用某些类型的渔船、渔网,对企业使用的燃料做出具体的规定,要求回收废物,或安装废水、废气的处理设备。

命令与控制手段简便易行,但有两个缺陷:

一是环境保护的程度由政府决定,往往会偏离最优的环境保护水平。环境保护并非多多益善,而是与其他经济活动一样,应该遵循边际收益等于边际成本的原则。环保措施的收益是自然资本的保持或增加,成本则是由此导致的个人收益减少。应该找到一个最优的环保措施水平,在这一点上,环保投入的边际收益与边际成本相等(见图1)。但是,政府不可能掌握关于自然资本和全社会所有经济活动的成本和使用信息,只能根据有限的信息做出判断,甚至主观定出一个环保水平。

图1中MCs曲线代表环境投资的社会边际成本,MR曲线代表环境投资的边际收益。MCs曲线与MR曲线相交于E点,最优环保投资为OI。如果环保投资偏低,为OI',增加环保投资会使收益的增加大于成本的增加;如果环保投资偏高,为OI'',减少环保投资会使成本的节约大于收益的减少。但

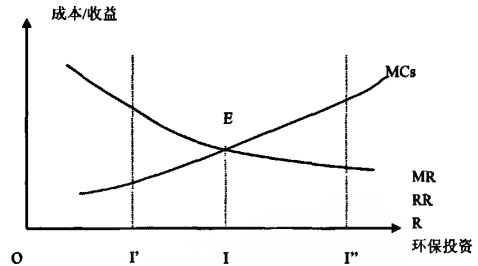


图1 环保标准的缺陷

是,政府规定的环保标准所对应的环保投资正好等于OI的可能性极小。

二是环保标准“一刀切”,使社会资源得不到最优配置。比如,工业废气的排放,企业技术水平不同,处理废气水平有高低,但都遵循统一的排放标准。如果让成本低的企业再少排放一些,让成本高的企业多排放一些,总排放量不变,社会总成本却能降低。由此可见,在统一的排放标准下资源配置难于达到最优。

4 中国环境保护政策的探索

在经济高速增长的同时保护环境,无疑需要克服很大的困难,但并不是不能做到。两者之间存在着巨大的协调余地。低收入者是环境改善的最大受益者。环境政策促成的经济活动,比如植树造林、建设供水和卫生设施,通常是劳动密集型的,可以提供就业机会,提高低收入者的收入。对环境保护的投资也能改善低收入者的健康状况,提高低收入者的生产率而使他们受益。农业推广和信贷计划,以及土地所有权改革都能提高低收入者进行环境投资和风险管理的能力。从长远看,使低收入者分享经济增长的成果,加快人口转变,向他们提供更好的教育服务,也是保护环境的必要措施。

笔者认为发展中国家对环境的保护政策可以效仿发达国家,对环境的干预可以通过命令与控制手段以外的市场经济手段进行。既然环境问题的经济根源在于因产权不清而产生的外部效应,那么如果能设法明确产权或把外部产权内部化,就可以使市场机制在环保领域发挥作用。政府只有站在整个社会的立场上进行全面的环境保护规划,才能做出理性的、前后一致的政府干预环境决策。具体有以下做法:

4.1 界定自然资源的产权

对森林、牧场、渔场和矿藏等可以交易的自然资源,通过出售给私人厂商使公共资产私有化。对于有些自然资源,比如水、空气等无法明确产权的资源,政府可以通过立法、授权,以及配额、利用许可、开业许可以及其他法律工具,建立对自然资源的有限使用权,也能收到同样的效果。产权应该得到法律的充分保障,必须在一段时间内是有效的,这样所有者才会关心资源的长期的、可持续的利用。产权还必须是可以转让的,以便所有者在任何时候都可以卖出产权,实现资源的经济价值。

4.2 课征环境税

由于环境污染的成本主要是由社会而不是私人承担,即污染厂商的私人成本小于社会成本,因此,在市场自发状态下,环境污染程度肯定会超过社会最优污染程度。课征环境税的目的是提高环境的私人污染成本,使其与社会成本相吻合,也就是把原先对于厂商而言的“外部”成本“内部”化。

4.3 发放可交易的许可证

这实际上是一种界定产权的方法,它赋予许可证持有者使用一定限额的某种公共资源的权利,或者给与生产者可以造成一定程度的环境污染的权利。以控制污染为例,政府根据社会成本——收益分析,确定一个目标污染水平,按此数量印制许可证,然后向污染企业分配这些许可证的份额。那些能够以低代价减少其排放的企业,可以把他们的许可证出售给其他企业;那些不能以低代价减少其排放的企业,可以购买继续排放的权利。这就有可能避免统一的环境标准造成的效率损失,能够以最低的社会成本实现污染控制的水平。当政府需要做出决定,要求总体污染排放水平必须减少,政府只需买回它以往在市场上出售的一些许可证。同样的方法也可以用来控制自然资源的开采量。

4.4 注重自然资本在经济发展中的作用

当环境状况恶化时,物资资本、劳动和人力资本

三大要素的效能就会下降,甚至根本无法发挥作用。于是,为了在经济增长分析中引入环境因素,经济学家提出了自然资本的概念。所谓自然资本,就是指一国现存自然资源和环境的经济价值。从现行GDP中扣除自然资本的消耗而得到的经过环境调整的国内生产总值(即绿色GDP),如果该值形成净额下降,就表明经济增长不具有可持续性。此时,哪怕是牺牲一些效率,也应该相应调整经济发展政策。

4.5 大力发展人力资本密集的第三产业——网络经济

在有条件的城市和地区,政府应该大力倡导网络经济的发展。因为知识创新能力是网络企业的核心资源,这种企业遵循效益递增规律,代表着先进生产力的发展方向,是未来经济发展的大势所趋,也是未来在全球经济一体化中分割蛋糕的最有力武器。而且,网络经济不会造成环境污染,持续不断的知识创新活动使低通胀、高增长、低失业有可能成为经济常态,从而彻底摆脱工业经济的副作用,实现经济的可持续发展^[3]。

当然,政府干预不可能弥补市场在环境领域的一切缺陷,而且政府干预本身也有可能失灵。笔者认为,在可持续发展战略思想的推动下,国家应努力建立环境与经济综合决策,鼓励建立社会自愿行动的政策体系,其中,建立环境保护非政府组织就是一种很好的选择。

参 考 文 献

- [1] 周天勇. 发展经济学[M]. 北京:中共中央党校出版社. 2004.
- [2] 仇保兴. 人才、体制、环境[M]. 杭州:浙江人民出版社. 2000.
- [3] 刘伟,魏杰. 发展经济学[M]. 北京:中国发展出版社. 2002.

(下转第39页)

和整个人类现代化的立场出发,提出了自己的社会可持续发展理念。^[7]拉比卡指出,发达国家对不发达国家的掠夺和剥削是造成不发达国家和地区生态环境恶化的根本原因。^[8]这种生态殖民主义不可能解决全球生态危机,并阻碍了人类整体的可持续发展。因此他们倡导世界和平与生态保护,反对生态殖民主义的“生态犯罪”;反对霸权主义与强权政治;反对战争,主张建立无核区和无化学生物武器区,维护世界和平;主张团结第三世界,建立国际政治经济新秩序。

参 考 文 献

- [1] 马克思恩格斯选集(第3卷)[M].1972:517.
- [2] 刘艳.90年代生态社会主义理论的新发展[J].社会主义研究,1999,(6):5.
- [3] [8] 周穗明.生态社会主义述评[J].国外社会科学,1997,(4):8-13.
- [4] 汤传信.生态社会主义析评[J].江淮论坛,2002,(4):60.
- [5] 王立.生态社会主义思潮及其当代意义[J].党政论坛,2004,(5):37-39.
- [6] 汤传信.生态社会主义析评[J].江淮论坛,2002,(4):60-67.
- [7] 张友春.生态社会主义的产生及对人类社会发展的贡献[J].前沿,2004,(3):159-160.

Brief Description of Ecological Socialism

Bao Yi

(Political and Administrative College, Hua'nan Normal University, Guangzhou 510631, China)

Abstract: Among various western ecological theories, the unique ecological socialism attempts to combine Marxism with ecology, taking advantages of marxist theory to explain the contemporary environmental crisis, so as to not only eliminate the eco-crisis but also pave a new path to socialism.

Key words: ecological socialism; come into being; theory advocate

~~~~~  
(上接第31页)

## Analysis on Sustainable Policy of Environmental Protection

Wang Zhenglei

(Graduate school, Shandong Provincial CPC Committee Party School, Ji'nan 250021, China)

**Abstract:** Since the Industrial Revolution, humanity's material civilization has made the enormous progress while caused the natural resource huge consumption, the environment wide range pollution and the severe ecological imbalance. This article deriving from the sustainable development thought analyzes the relationship between economical development and environment and attempts to take the sustainable developmental strategy as the environmental protection. It intervenes the environment for the developing nation to find the feasible policy measure.

**Key words:** sustainable development; natural capital; economical growth; environmental protection; property right; public goods; exterior effect