

环境、发展与和谐社会

0.1 背景

中国正在寻求一种创新的方法来实现环境保护与经济发展,这一方法将为中国社会带来持久的社会、经济和环境效益,并最终惠及全世界。中国正在倡导“生态文明”建设,从广义上讲就是使生态保护成为影响社会各个方面发展的主要驱动力。中国希望通过从根本上改变环境保护与经济发展的关系来实现这些目标。具体措施包括采用更广泛的市场和政策调控机制,制定具体的实施目标和时间表,以及采取符合科学发展观与开拓创新精神的实际行动。一个能够成功兼顾环境保护与经济发展的创新方法取决于广大的公众支持和参与以及广泛的国际合作,同时也需要世界上的主要国家包括中国,发挥带头作用。

和谐社会

在 2007 年 10 月召开的中国共产党第十七次代表大会¹将以人为本的科学发展观与构建“社会主义和谐社会”一并写入党章修正案。这些修正案充分体现了对经济发展(包括环境保护)问题的价值观和理性的重视。中国的这一新思路也具有全球意义,即通过实现“和平发展”的道路为实现“和谐世界”作出潜在的贡献。温家宝总理曾经说过:

“事实已经并将继续证明,一个富强、民主、文明、和谐的现代化的中国,一定会为维护世界和平、促进人类进步作出更大贡献。”²

这些崇高的理想和方向向我们提出了一个问题,即中国以及国际社会就环境保护与经济发展所采取的行动如何能够促进中国乃至全世界的和谐社会的发展。这就是 2008 年 CCICED 关注问题报告的主题³。

全球威胁

2008 年年会召开之际正值世界经历史无前例的金融市场动荡和严重的全球性经济衰退威胁之时。同时,不断增长的庞大生态欠债仍然在威胁着人类社会。未来的一年将检验各国政府对环境保护行动所作出承诺的决心和付诸实施的能力。当前重要的一点是使中国或其他国家的可持续发展的希望之路不要成为全球经济困境的牺牲品。事实上,只有通过可持续发展道路才能保证未来的发展和稳定。本报告将就关键的挑战和各种应对方案进行讨论。

创新

今年年会主题是基于去年年会的关于创新的讨论和建议,以及 2008 年 4 月的国合会圆桌会议⁴还有课题组提供的 2008 年年会中期报告或最终报告⁵。国合会认为致力于科学技术、机构改革和行为转变领域的创新对实现中国的环境友好型社会是至关重要的。因此,我们今年的报告将继续沿着这条主线关注创新的问题。

1 中国共产党第十七次全国代表大会, http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/21/content_6917477.htm。

2 温家宝总理在 2007 年夏季达沃斯世界经济论坛上的致辞。

3 本报告是在国合会首席顾问专家支持组的支持下,由国合会首席顾问 Arthur Hanson 博士、沈国防教授起草。周国梅、俞海撰写了部分内容。

4 CCICED2007 年度政策报告 *Innovation for an Environmentally-Friendly Society* 和 CCICED 圆桌会议报告(2008 年 4 月 23—24 日)。

5 可持续发展创新、环境与健康课题组提交了最终报告;还有三个能源与环境的中期报告。

和谐社会和创新的关系是对立统一的。一方面，两个概念都鼓励创造性、公众知情权和参与决策。另一方面，就是如何协调保证社会的稳定同时还有保留足够的空间鼓励创新。这可能需要一个比较全面的认识。快速的经济发展和创新也会造成类似波动的表面现象，但是如果与此同时伴随着社会利益合理的平等分配和公众意识提高，最终将使整个社会趋于和谐。

不平凡的 2008 年

2008 年对于中国来说是个多事之秋：既有北京奥运会的成功举办，也有异常严重的自然灾害，包括南方的冰雪灾害和四川汶川大地震；经济保持高速发展的同时也面临高油价、粮食和商品价格的大幅上涨以及寻求国际金融行业的稳定和变革；还有数起产品污染事件，包括最近的三聚氰胺污染奶制品事件。

2008 年还是中国遵循邓小平面向现代化和全球化的“改革开放”政策实施 30 周年。中国的改革开放政策带来了巨大的社会变革和贫困削减，实现了经济的全面发展，缓解了严重的污染和其他环境问题，围绕着贸易、和平和地区稳定的原则改善了国际关系。

2008 年也是中国制定《环境保护法》⁶30 周年。2008 年 3 月，中国成立了环境保护部，正式成为国务院组成部门。中国现在已经进入到“十一五”规划的第三个年头。在实现环境保护和发展目标方面今年取得了较好的进展⁷，但还不够。如果不采取进一步的变革，很可能中国的环境改善会继续沿着线性的道路发展，而引起环境退化的因素却呈指数性发展。这也包括气候变化和其他全球性问题。

在国际上，有很多人却在反思今年可持续发展进展的缓慢，因为今年也恰逢全世界对布伦特兰委员会的报告《我们共同的未来》⁸作出响应 20 周年。

0.2 和谐社会的解释

和谐社会这个词在西方工业化国家还没有广泛采用，虽然这些国家（包括所有 OECD 国家）都在致力于创造一种有效的社会凝聚力和发展的合力，以实现生活水平的提高和人民的幸福。中国对外沟通的一部分任务就是让世界信服和谐社会的观念是真正造福社会，与民主和改善社会平等的努力是完全吻合的。

定义

所谓“和谐社会”，是套用中国古代的思想来阐述这一今天的概念，实际上就是“大同社会”。中国国家主席胡锦涛对和谐社会作了如下论述⁹：

“我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。民主法治，就是社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动；公平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得

6 该法于 1989 年 12 月 26 日生效，见 <http://english.mep.gov.cn/>；<http://www.chinaenvironmentallaw.com/>；<http://www.greenlaw.org.cn/enblog>。

7 国家环境保护第十一个五年计划（2005—2010），http://english.mep.gov.cn/Plans_Reports/11th_five_year_plan。

8 报告结论和情景分析预示了未来发展的不协调，需要及早采取行动以避免环境和社会发展的崩溃。报告呼吁在全社会层面采取变革。这些观点包括以下报告和出版物：UNEP. November 2007. *GEO 4 Global Environment Outlook. Environment for Development*. UNEP, Nairobi. 539 pp.; OECD. March 2008. *OECD Environmental Outlook to 2030. Summary and full report* OECD, Paris.; Shell International. April 2008. *Shell Energy Scenarios to 2050*. 48 pp.; Gus Speth. 2008. *The Bridge at the Edge of the World. Capitalism, the Environment and Crossing from Crisis to Sustainability*. Yale University Press, New Haven. 295 pp.; Lord Nicholas Stern. April 2008. *Key Elements of a Global Climate Change Deal*. London School of Economics and Political Science. 56 pp.; Fred Krupp and Miriam Horn. March, 2008. *Earth: The Sequel: The Race to Reinvent Energy and Stop Global Warming*. W.W. Norton and Company. 279 pp.

9 摘自《在中共中央举办的省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班开班式上的讲话》。

到切实维护和实现：诚信友爱，就是全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处；充满活力，就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定；安定有序，就是社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结；人与自然和谐相处，就是生产发展，生活富裕，生态良好。”

五个统筹

科学发展观中提出了“五个统筹”，即统筹城乡发展（优先发展农村）、统筹区域发展（帮助贫困地区）、统筹经济社会发展（健康、教育、就业机会）、统筹人与自然和谐发展（资源利用和环境保护）、统筹国内发展和对外开放（国内市场发展和国际贸易）。所有这五个方面是紧密联系的，因此在解决环境与发展问题时要坚持五个统筹。

进程评估

如何评估“和谐社会”发展进程是比较困难的。同其他国家一样，中国也认识到目前各种标准的评价指标（比如 GDP 增长）是不够的¹⁰。实际上，中国努力就构建绿色 GDP 指标体系进行了尝试，其结果显示有相当大的一部分经济增长被环境破坏所抵消。中国的政策力图实现“以人为本”，这种关注民生的观念可以反映在很多与环境有关的方面，包括减少贫困、控制污染、保持生态系统的稳定和服务功能、健康与环境、灾害管理、改善社会福利和人民生活质量等。在有些方面，联合国人类发展指数是个值得借鉴的评估方法。中国在实现千年发展目标方面也取得了令人瞩目的成就¹¹。但是，所有这些评估方法还不足以全面涵盖中国制定的宏伟目标。在和谐社会的前提下如何评价环境保护与经济成就还有待进一步的思考。

生态文明

最普遍的和谐社会的理念是关于中国以及全球向生态文明转变的论述¹²。在中国共产党十七大召开之后，《中国日报》¹³曾刊登一篇文章反映了这种价值观的转变：

“这个概念反映了中国共产党的发展观的一个重要转变。过去一直强调以经济建设作为发展的核心，现在中国共产党充分认识到要想实现可持续发展就必须处理好一系列关系，包括人与自然的关系。”

“这个概念是在这样一个背景下提出的，即全国主要水系 62% 受到严重污染，流经城市的河段 90% 受到污染，超过 3 亿人口喝不上符合安全标准的生活用水，还有相当多的地区没能完成节能减排指标。”

“面对这样的现实，建设生态文明就再也不能是个别官员的纸上谈兵，而是需要采取切实的措施转变我们的经济发展模式。”

“但是仅仅将这个概念理解为环境保护或者作为平衡经济发展的一种支持手段是远远不够的。这个概念具有更广泛的含义，它强调的是发展的文化价值观。”

“在这样一种价值观下，我们需要对人与自然的关系有一个新的认识，即将自然环境作为我们生活的一部分去考虑，而不是无限制地索取。”

“同样在这样一种价值观下，社会的公平正是发展过程中的重大问题。如果我们不能保证社会弱势群体也能充分享受发展的成果，那么我们就无法从政治角度实现生态平衡。”

10 OECD 的社会发展评估的全球进程项目提供了多种替代方法的例子。

11 See Goal 7 on Environmental Achievements. *MDGs: China's Progress towards the Millennium Development Goals 2008*. China and UNDP.

12 潘岳，2005，生态文明。中国共产党十七大文件。

13 中国日报 China Daily 24 October 2007: *Ecological Civilization*.

“从科学发展观到和谐社会和生态文明，我们能够清楚地看到中国共产党引导国家经济和社会发展的方向。”

生态文明这一提法完全符合中国现阶段的努力，建设资源节约型和环境友好型社会、循环经济¹⁴、低碳经济和小康社会。这些方法反映了中国的现实和需要。中国再不能沿着西方世界过去几百年走过的污染浪费的道路实现自己的经济发展。我们的星球将无法承担这样的环境负担。这种发展模式也不符合中国文化方式¹⁵。美国和中国是世界上生态足迹最大的两个国家，尽管美国的人口还不及中国的四分之一。¹⁶

以身作则

一个 13 亿人口国家的发展道路将不可避免地对世界产生影响。这一点为中国说服其他国家走生态文明的发展道路提供了一个重要的契机。也许中国提出的这一概念以及随之的行动能够成为《我们共同的未来》在今天乃至下一代的具体化身。

从国际上讲，过去几十年里，中国在其国际影响地位日益上升的过程中一直保持相当的低调，参与了很多多边环境与发展事务，并与其他国家和地区在科学、贸易和发展上保持着紧密的关系。现在，中国也许很难不被看作是领导者。它所做的一切已经不可能被当成是次要的参与者或旁观者。中国已经向世界证明它是一个经济发展的创新者，并能够成为环境保护与经济创新的创新者和领导者。

0.3 国际经验

一些科学家声称我们已经进入了“人类控制的世纪”、“一个人类活动成为影响地球生态和自然循环支配因素的时代”。这加重强调了中国举国致力于建设生态文明建设的重要性。在 2008 年 10 月 IUCN 世界大会上，支持环境与发展的成员国共同呼吁提出这一新的全球实现可持续发展转变的远景¹⁷。借用 IUCN 总干事 Julia Marton-Lefevre 的话：“我们需要一个全新的自然保护时代，改变社会发展方式，将每天的生活都与自然保护相关联，包括可持续的生活和生产方式以及保护濒危物种。”IUCN 的报告至少为中国提出的生态文明建设提供了部分路线图。事实上，中国的努力可能为世界 1/5 的人口实现这一远景目标，并由此影响很多其他的国家。

保护自然的理念几千年来一直伴随着人类社会的发展，例如中国、古希腊、印度以及北美洲的原住民。但是，在现代富有的社会和极度贫穷的状况下却非常难以实施。很明显，高消费会影响全球的生态条件，而超消费能引发不可预料的金融后果，例如现在席卷全球的信用和经济危机。更进一步讲，虽然全球环境公约和协议为国家以及跨越国家界限的文化、宗教之间的和谐作出了有益的贡献，但是在国家水平上的实施进度却异常缓慢。尽管现实不容乐观，我们仍可从富裕和贫穷国家的正面经验中总结出很多教训。下面我们仅仅举几个例子来加以说明。

成功国家经验

那些在联合国人类发展指数、耶鲁-达沃斯环境与可持续发展指数以及其他幸福指数排名

14 《循环经济促进法》于 2008 年 8 月 29 日由全国人大常委会通过，并于 2009 年 1 月 1 日起生效。

15 CCICED-WWF 的 China's Ecological Footprint 报告显示中国的人均生态足迹水平较低，但是不断增长的消费水平将对世界产生影响。而这个世界正面临着难以满足长期人类社会、生态资源和环境保护需求的困境。

16 美国和中国有着最大的国家生态足迹，其中每个占世界生态容量的 21%。但是美国人平均占 9.4 全球公顷（如果全球人类消费都按照美国模式，则需要 4.5 个地球），而中国人均只占 2.1 全球公顷。Source: WWF. October, 2008. *Living Planet Report*. <http://www.panda.org/index.cfm?uNewsID=148922>.

17 IUCN. September 2008. *Transition to Sustainability: Towards a Humane and Diverse World*. Gland, Switzerland. 107 pp.

靠前的国家在发展过程中如何寻求和谐方面也是十分值得研究的¹⁸。所有前十名、二十名的国家在寻求提高生活质量的同时都无一例外地将环境质量作为关注重点。

在欧洲，建设和谐社会似乎在一些小的国家更加成功，例如北欧国家和瑞士，特别是瑞士因其处于多种文化和语言的交汇点而尤其值得关注。它有一套从州政府向上的民主治理体制。它有着真正的“差异中的统一”，包括城市和农村面貌、至少四种文化群体和强大多样化的经济基础。良好的自然环境，特别是农村的自然景观被看作是国家和地方的财富，需要永久地保护。

挪威建设和谐社会似乎是通过结合以下一系列的方法：1) 尊重稳定的土地所有权，不鼓励家庭农场的合并和过度的细分；2) 对可持续自然资源使用实施共同管理和地方规划；3) 在城乡生活方式和不同职业之间维持平等；4) 主动的环境规划和鼓励机制对环境问题防患于未然；5) 通过建立独立的福利基金造福下一代；6) 投资于可持续发展的技术创新。挪威（还有其他北欧国家）同时还十分关注和支持国际开发合作项目的开展，在促进全球可持续发展方面发挥了重要的作用。

加拿大的例子也很值得借鉴，因为它在地域面积、生态系统的多样性、行政管理的复杂性和注重多元文化的和谐方面与中国相似。专栏 0-1 列出了围绕环境与发展加强合作的机构、管理手段和实施机制的几个例子。加拿大在协调联邦和省、以及加拿大与美国之间的合作方面下了很大工夫。加拿大曾尝试了很多方法促进围绕环境与社会和谐，包括 1992 年的 *Projet de Société* 项目，但都没有结出硕果。

日本战后在建设资源高效型社会、保护森林和建设环境友好型城镇方面所做的努力创造了和谐社会的模式。这其中包括独特的政府—企业关系，这种关系有时可以极大地促进环境创新。例如，丰田公司在汽车技术创新领域的领导地位和日本经济团体联合会倡导的企业社会责任¹⁹。但是过去几十年日本的发展有时也以复杂的生态足迹为代价，例如通过供应链对热带雨林的破坏。尽管日本社会给人一个整体上比较和谐的印象，但是日本的人民也有着强烈的不同的想法。其中的一个例子就是围绕成田机场建设展开的旷日持久的土地利用和环境保护争论。日本社会与自然的和谐部分原因也源于宗教信仰，特别是“神道教”所倡导的“自然是完整的，它是纯洁美好的”。

18 其他的指数和研究工作包括全球和平指数 <http://www.visionofhumanity.org>；GNH 全国幸福指数 Gross National Happiness；国民幸福指数 Well-being of Nations Index；新经济基金会的快乐星球指数。

19 <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/csr.html>。

专栏 0-1 加拿大的环境和发展与和谐社会

加拿大面临着很多与中国同样的问题，包括各地区的发展、收入不均和城乡差别、生态环境保护、出口导向型经济、与邻国的和睦相处、海洋和沿海地区安全以及气候变化相关问题。加拿大是由省和地区组成的联邦国家，各省和地区拥有相当大的自然资源管理和其他职责。公众参与公共决策水平很高，有许多渠道保证这种公众参与的畅通。虽然也常会出现反对或僵持局面，但确实有很多例子能说明这种环境与可持续发展的机制如何改善社会和谐、公正和生活质量。这些都能说明为什么加拿大能在包括 UNDP 发展指数和耶鲁-达沃斯环境与可持续指数国家排名中位于领先行列。

机构

CCME——加拿大环境部长委员会，已经成立 40 多年了。它是一个各成员以多数意见方式运作，共同制定全国各个省、地区都可采用的国家发展战略、标准和规范的重要平台。它已经制定出了很多协调的规范，保证各地政策实施的效率和一致性，特别对商业活动。

NRTEE——国家环境与经济圆桌会议，成立于 20 年前，目的是在企业、政府和社会之间就环境与发展问题寻找共同点，并将有关建议转达给联邦内阁成员。它的观点大量吸收了公众的意见。

IJC——国际联合委员会，由来自美国和加拿大数量对等的专员组成，关注边境地区环境问题。国际联合委员会在协调五大湖地区复杂问题上卓有成效。它通过政府运作，服务于利益相关者和政府。

CEC——环境合作委员会，在加拿大、墨西哥和美国之间达成的北美自由贸易协定框架下工作。它制定了北美大陆生物多样性管理的共同战略，编制了北美洲环境状况报告以及其他一些报告（例如各州/省有害物质泄漏等）。CEC 有一个正规的民众申诉程序，以对某个国家可能没有就特定的问题尽责地履行自己的环境法律法规进行调查。

管理方法

共同管理协议——联邦政府和资源使用者越来越多就特定资源管理的权利分享达成正式共管协议。大多数协议都是同原住民和因纽特人之间达成的。位于北极东部的 Nunavut 省的建立就是这种共管的一个例子，共管涵盖了包括渔业和野生动植物在内的很多领域。另一个突出的例子是不列颠哥伦比亚省沿海的 Gwaii Haanas 国家公园保护地的管理，其管理权利由 Haida 原住民和加拿大政府共有。

LRMP——不列颠哥伦比亚省在 20 世纪 80 年代和 90 年代初因其不良的林业管理带来的出口市场受挫而饱受批评。因此，省政府对每个森林地区都制定了综合的土地和资源管理计划，计划的制定采取了有序、参与式的方法，以达成了利益相关者之间的一致。同样的方法也被用来制定了不列颠哥伦比亚省的一个主要的保护区管理体系。现在在其他地方也都有了 LRMP 不同的版本，这保证了过程的透明度。

FCM 绿色市政基金——加拿大城市联盟是一个独立的机构，代表着全加拿大所有的城镇，无论大小。联邦政府通过绿色市政基金为 FCM 提供相当数量的资金用于资助环境和可持续发展项目，包括水处理、大气污染控制、污染土地恢复以及城市感兴趣的其他项目。这个方法保证了城市的优先问题通过透明、竞争性的过程得到解决。

环境公正

NWMO——加拿大核废料的长期管理一直因为几个重要的研究而饱受争论。这些导致了核废料管理组织的诞生。核电厂提供了大量的资金建立了一个基金，一直到就一个核废料永久储存场址的选定。场址只能从当地社区同意的那些地方选择，并考虑各个利益相关者的意见。这种做法将避免“事不关己”的争论。

环境评价和监控参与资金——长久以来如何为关键的利益相关者提供资助，使他们能以与企业 and 政府平等的地位参与环境事务听证会一直是备受关注的问题。这种资金通常被包含在环境评价工作预算中，例如目前加拿大最大的项目之一 Mackenzie Valley 管道项目。

一些发展中国家也取得了相关的经验。近几十年来最生动的例子之一就是哥斯达黎加围绕森林的生态恢复和基于生物多样性价值的生态旅游和其他直接收益而进行的经济建设²⁰。很显然，因为国家的社会投资，特别是在健康和教育领域，使得这个努力取得了成功。同时也因为哥斯达黎加发展了一套“参与式”治理的体系，并在生态系统可持续利用的科学和技术领域进行了大量的投资。

一个重要的区域合作例子就是南美亚马孙流域生物多样性保护的合作。人们认识到有必要保护土著部落的权利和经济发展需求，为贫困人群提供就业机会并保护广大流域的生物多样性和生态完整性。实际上是需要玻利维亚、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、圭亚那、秘鲁、苏里南和委内瑞拉必须进行合作。1995 年成立了亚马孙合作条约组织，专门致力于支持生物多样性保护和其他需求。该组织成为这些国家内部成功开展生态保护工作的得力助手。

社区行动

地方层面的社会和谐主要反映在环境影响、社会公平（暴露于污染之中或基本需求得不到满足，如清洁饮用水）和经济因素（例如地方资源开发中的就业机会问题）等方面。问题常常会被追溯到与性别平等、少数民族歧视或生活在危险或不健康环境中的贫困人群有关。世界自然保护联盟（IUCN）的“保护自然减少贫困行动²¹”和联合国开发计划署的“赤道倡议奖²²”记录了数百个成功的案例，在这些案例中当地社区在实现环境目标的同时还改善了社区间（有时包括与国家政府间）的和谐关系。

目前在世界范围内环境保护和自然资源管理出现了从中央到地方的权力下放的趋势。有的是管理职权从中央直接下放到地方政府，如印度尼西亚。有的国家是通过谈判协商建立专门的共同管理组织或者以社区为基础的管理组织来管理自然资源，例如栖息地、渔业资源或森林。有的时候，土地和资源的所有权让位于地方的整体利益。这样的机制有助于改善环境管理，同时也催发了更加和谐创新的组织机构来管理生物多样性和水资源等问题。

企业政策

有些特别值得关注和重要的环保努力是通过政府、企业和民间共同合作实现的，这些包括在单个企业层面，也包括通过行业协会或者企业、非政府组织和社区共同合作在行业层面实现的。政府的职责就是制定标准和创造环境，以使企业能够有效地应对挑战。企业的努力则源于一系列的动力，包括避免过多的行政束缚、改善与社区的关系以促进企业在当地发展、

20 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/COSTARICAEXTN/0,contentMDK:20232979~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:295413,00.html>; Honey, M. 1999. *Ecotourism and Sustainable Development. Who owns Paradise?* Island Press, Washington D.C.

21 http://www.iucn.org/about/work/initiatives/sp_cprihome/index.cfm.

22 <http://www.equatorinitiative.org>.

推行企业社会责任²³、更容易地获得融资和保险以及减少企业风险等。例如，化工行业（现已扩展到很多其他行业）的“责任关怀”计划，很多天然气、石油和采矿企业中好的做法（例如加拿大北部的钻石矿），还有全球开展的社会和环境责任型林业发展等。有很多地方、国家和国际组织都在致力于使这些行业的努力更加可信和有效，这些包括 SCR 倡导和评估组织²⁴，标准制定和认证组织（例如森林管理委员会）以及项目融资中的道德准则²⁵。一些主要的国际环境组织，例如 WWF、WRI、UNEP 也都通过它们的号召力和研究、独立可信的评估能力而发挥了重要的作用。

性别和环境保护

最近“性别与环境”的关系得到了越来越多的关注，特别是在农村地区的妇女（和儿童）可能受到室内空气污染的影响，或者因为使用农药影响生殖健康，或者是因为自然资源保护和其他开发项目本应惠及妇女的利益没有能够足够兑现。联合国千年发展目标高度关注性别平等问题，因而这一主题对所有国际发展机构来说都是十分重要的。只有能够享受诸如良好的医疗和平等受教育等福利，所有公民才能够认识并有能力为环境改善作出贡献。性别平等已经成为环境管理和可持续发展问题的重要组成部分，是均衡社会权利进而改善社会关系，实现社会和谐的重要手段。

1995 年在北京召开的联合国世界妇女大会为很多我们今天对妇女在可持续发展中的作用的认知奠定了基础。中国在宪法和法律中关于性别平等的规定以及加入《消除对妇女一切形式歧视公约》都为中国在性别平等与环境保护领域的进一步行动提供了基础。因此，中国在和谐社会建设过程中进一步推进性别平等与环境保护方面处于十分有利的地位²⁶。

国际社会面临的三个关键问题

全球化过程中利益和成本的失衡

在 2008 年 3 月的中国发展论坛上，OECD 总干事 Angel Gurría 先生²⁷提到尽管全球化减少了贫困（特别是在中国），但是目前全球资产的 40% 掌握在只有 1% 的成年人手中。即使是最富裕的国家中（24 个 OECD 国家中的 17 个），儿童贫困在过去 10 年间也有所增长。因此他得出的结论是：“全球化是不可避免的，其本身并无好坏之分，是我们的政策造成了结果的不同。”

Gurría 先生强调，为了实现一个更加和谐的全球化模式，发达国家和发展中国家必须在几个重要的方面加强协作。这些包括稳定和改善世界经济发展的主要因素；采取富国穷国间合理费用分摊的模式来应对气候变化问题；重建经济发展的道德观以使贫困问题能够在建设和谐社会的大背景下得到切实地重视；走出多哈发展议程²⁸的困境；以及应对国内老龄化背景下或其他因素造成的人口迁移问题。

全球化在国家内部（例如中国）造成的不平衡反映在一系列急需政府应对²⁹的相互制约的挑战上。这些包括收入不平等和地区不平衡，城市和农村的不平衡，高度的自然资源消耗和追求清洁能源、改善环境质量等。当然，其他发展中国家也面临着相类似的问题。Gurría

23 For overview on China, see Geoffrey See. 2008. *Mapping the Harmonious Society and CSR Link I*. Wharton Research Scholars Journal. U of Pennsylvania. http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1047&context=wharton_research_scholars.

24 WBCSD, Global Reporting Initiative, UN Global Compact, CSRChina.net, etc.

25 赤道原则 <http://www.equator-principles.com/index.shtml>.

26 CCICED 准备了一本《性别平等战略 (Gender Equality Strategy)》来指导它自己的工作。CCICED Secretariat and Secretariat Int'l Support Office. July 2008. 15 pp.

27 *Working in Partnership for a Harmonious Globalisation*. Angel Gurría 讲话. 2008 年 3 月，北京。 http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_201185_40333606_1_1_1_1,00.html.

28 http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm.

29 Angel Gurría. 2008.

先生谈到这些问题实际上与 OECD 国家所面临的挑战也很相似。因此，大家都期待着能找到促进全球社会发展的解决方法。他还指出，中国的和谐社会概念与 OECD 的核心宗旨极其相近。

重新关注有效的监管

过去 25 年来人们一直在称道市场的力量，因为它不仅仅释放了创造力带来了高速的经济发展，同时还为改善竞争力和减少政府的命令监管带来了机会。特别是当宏观经济条件适当，并且在处理一些环境和社会外部因素的宏观政策到位的情况下，基于市场的手段应该是简单监管框架的有效补充。随着时间的过去，市场机制创造了让人目眩的经济繁荣，进而衍生出“高明的监管”概念，即依赖于自我监管和有限的政府监察。同时也使新的影响力量和目的进入了市场，而这些已经超出了市场本身设立时预想的目的。例如，商品市场已经超出了分散生产者风险的用途而被当作了投机贸易的场所。

今年秋天发生的金融危机传达出了一个强烈的信息，那就是即使对最富有、最强大的金融机构，利己主义也能够导致其误入歧途。近几年的事实也证明了其他一些关于市场机制的基本决策存在着重要的缺陷。特别是在环境外部成本方面，市场机制的失败随处可见，而且很难解决问题。其次，最近世界市场的波动也表明，当金融行业缺乏最基本的监管时，其系统效应就会很快蔓延到在世界范围内影响发展和环境保护的地步。例如，高油价带来的浩劫已经严重削弱了政府推进碳定价系统方法的制定和实施能力。再次，当监管失灵发生在生产和流通领域时，最终消费者将付出健康代价，而这又会反过来影响贸易。去年，这个问题在中国反复出现，从玩具中重金属污染到宠物食品中发现三聚氰胺，再到奶制品三聚氰胺丑闻。这些问题反映出中国政府监管系统的缺陷³⁰，也反映出企业和有关国家对商品最终到达消费者之前的监管和质量控制力度不够。

我们可以期待各种监管手段的重新定位。希望这种定位不会排斥基于市场的监管，但它将更注重建立一个有力、高效的监管框架，在这个框架下市场能够更好地发挥作用。这意味着监督是整个框架中凸显重要的环节，只有这样才能使不法行为及时得到发现和处理。最后，还必须有一套足够严厉的惩罚机制来制止这种行为。

一个重要的问题是环境保护与可持续发展观念能否引领新的平衡监管体系的制定。有几个原因可以使我们这样考虑。首先，如何在基于市场的方法和其他监管方法之间寻求平衡方面存在着大量理论研究成果和成功实践经验。其中的大部分与价格制定和激励机制相关，所涉及的必要的标准和对潜在环境影响的理解都有现成成果。

第二个原因是在世界新的经济形势下应对环境问题的紧迫性。过去的经济低迷曾导致环境破坏加剧（例如，1997 年亚洲金融危机对森林土地利用和小型矿业的影响）。气候变化的减缓和适应应当被纳入与国内、国际金融结构调整有关的优先领域。这些将成为未来几十年里世界最大的金融需求之一。同时，应对气候变化问题也需要不断建立新的市场机制，如碳排放交易。

第三个原因是可持续发展的综合特征。从概念建立之初，可持续发展就注重经济发展与环境问题的紧密联系，寻求如何通过保护环境创造巨大的社会效益（包括更多的平等）。在我们审视监管体制时，最重要的一点是要保证它们能以可持续发展原则为基础，支持综合目标（例如环境与健康），并使它们能促进污染防治和防止过度资源利用。

中国身处建立新型监管体制的有利地位。中国正致力于建设“社会主义市场经济”，掌握着调整原始市场力量的有利时机。同时，中国正在进行法治的构建和开放金融行业。中国有着巨大的金融储备，中国人倾向于储蓄而不是过度消费。希望这些特征不仅能减少目前的金融动荡带来的伤害，同时也能保证中国为环境保护和科学发展创新提供金融保障。中国有

30 Willy Lam. October 2008. *Milk Powder Scandal Exposes China's Worsening Administrative Malaise*. China Brief. Jamestown Foundation. Vol. 8, Issue 19.

可能在未来关键的几个月或明年为其他国家和全球经济带来巨大的帮助。

全球环境、经济与发展协定的有效行动

如何就几个全球协定（特别是那些关于气候变化、生物多样性、千年发展目标以及对多哈发展议程的全面接受）的实施步骤和具体进展达成一致一直是近年来国际社会最为重要的环境与发展议事日程。但是令人失望的是能够最终成功的很少，特别是很多国家已经错过了本可以采取的最佳时机。在目前经济恢复和很多国家面临困难的时期，就更需要注入动力，并利用这些目标作为可持续发展的坚实基础。

我们可以从每个协定所能作的贡献这一关键点入手。是否富国应该减少过高的农业补贴，包括那些新的对生物燃料原料玉米和谷物的补贴。³¹消除贸易壁垒和国际开发援助如何更直接地服务于千年发展目标的实现（包括从成功国家学习经验）？如何增加应对气候变化创新的金融手段以实现新的经济增长？这些问题对我们来说并不陌生，但是在当前全球形势低迷的情况下，这些问题则具有新的意义。

如果我们需要被提醒一下目前的环境与发展情况有多严重或能变得多严重的话，我们只需要看看气候变化后果有多明显，看看如果 2015 千年目标失败后世界的不和谐和由于贫困造成的人类悲剧就知道了。

应对集中爆发的危机

目前出现了一个重要的争论话题，即环境危机的后果可能会导致社会甚至文明的崩溃³²。这个争论涵盖了与环境变化和影响相关的不和谐后果的方方面面。还有其他的一些可能性也为大家广为谈论，例如欧盟高级官员对气候变化移民涌入欧洲的担心³³，以及日本准备在全球发生流行疾病时将所有生活在国外的日本公民撤回国内的计划³⁴。一个更现实的问题就是经常发生在美国、中国和其他地方的由于极端气候（如飓风、台风、气旋）引起的数百万人口的短期撤离问题。这种保护风险中人群的努力有助于和谐社会的建设。中国在气象监测、早期预警以及在天气或其他自然灾害发生时能快速撤离计划方面的努力和成就是非常值得称道的。2008 年 9 月发射的两颗环境卫星将为此提供巨大的帮助。³⁵

人类社会再无法将各种危机逐个分别去解决，因为各种危机出现了集中爆发的趋势。国际金融危机有时可能在一个国家或地区严重干旱情况下影响粮食供应，进而引发社会动荡。环境退化有时就是那些持续危机循环产生的严重后果，例如很多发展中国家的社会冲突和战争，不断的干旱或系统的污染（如酸雨）造成的生态系统生产力和服务功能的逐步丧失。

在过去的 10 年里，中国似乎已经积累了一定程度的抗冲击能力。中国避免了 20 世纪 90 年代亚洲金融危机产生的严重后果，同时将“厄尔尼诺”引起的洪水灾害变成了恢复山地生态植被的契机。2008 年中国又一次面临几个严重自然灾害的考验，而同时还要应对严重的通货膨胀和国际能源、粮食价格上涨及金融危机。很显然，尽管还存在一定的问题，中国的确已经具有很强的快速、准确地应对危机的能力（见专栏 0-2）。

今后的道路应该包括如何将危机转向可持续发展。这对于中国来说尤其紧迫，因为气候变化的影响在中国的反映变得越来越频繁。气候变化的适应工作不应仅仅局限于避免危机，还应该在关键的行业制订可持续发展战略以准备应对各种危机相互作用而产生最严重的“意

31 全球补贴研究中心（Global Subsidies Initiative）在一系列报告中对包括美国、中国等在内的国家进行了这方面的探索。关于中国的报告 *Biofuels - At What Cost? Government Support for Ethanol and Biodiesel in China* 见 <http://www.iisd.org>.

32 Jared M. Diamond. 2005. *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*; T. Homer-Dixon. 2006. *The Upside of Down. Catastrophe, Creativity and the Renewal of Civilization*. Random House of Canada; James Lovelock. 2006. *The Revenge of Gaia: Why the Earth Is Fighting Back - and How We Can Still Save Humanity*. Allen Lane.

33 Ian Traynor. 10 March 2008. EU Told to Prepare for Flood of Climate Change Migrants. *The Guardian*.

34 Asahi Shimbun. 11 April 2008. SDF to Retrieve Japanese if New Flu Hits Abroad.

35 8 Sept 2008. Chinese Vice Premier Hails Launching of Disaster-monitoring Satellites. http://news.xinhuanet.com/english/2008-09/06/content_9810515.htm.

外结果”。很多自然灾害造成的危害其实是由于规划、管理和监督、决策的不足造成的，所有这些因素使得人们更容易被自然灾害所侵害。

专栏 0-2 中国从 2008 年汶川地震中总结的一些经验

现有的经济增长和发展模式需要改进。发展过程中应尊重科学和客观规律。发展方向、行业/工业布局、城市建设和发展规划应该经过科学论证和规划。有必要建立一个有效的社会监督体系和机制，引导全社会发展，确保经济沿着良性、循序和可持续的轨道前进。

改善应对自然灾害的社会机制。这包括建立自然灾害预警和应急反应系统，改进信息透明度以促进广泛的公众参与，建立有效的灾害保险体系和正规的现代社会慈善控制和监督机制等。

提高意识，加强能力建设。尤其有必要广泛传播自然灾害的知识以提高人们的意识和安全知识，这样在灾害发生时，人们可以有效地保护自己并帮助别人。同时，还应加强应对灾害的科技能力，包括研究开发救援技术和设备、培训专业救援队伍等。

以科学发展观理念指导灾区重建。灾后重建工作不是简单地恢复原貌，建设科学、合理、和谐的新城市、新农村，应从规划到建成后的管理都遵循可持续发展原则。

（摘自国合会首席顾问专家支持组为关注问题报告准备的背景报告）

0.4 中国面临的挑战

经济增长模式、动荡的全球市场和经济衰退

有人已经指出中国现在的经济发展模式带来的一些问题。用国际公认的基尼系数衡量的社会分配不公平状况有所增加，即从 0.29 增加到 0.41³⁶。Joseph Stiglitz 博士建议将分配影响纳入每个政策决策中，注重市场和政府监管体系的平衡，改善物权法律体系和更广泛的税收体系（该体系较少关注增值税）。他指出，根据美国和其他地方的经验，削弱社会保障体系将阻碍和谐社会的发展，并将影响未来的生产力。Stiglitz 博士还特别提及了教育和学校投入偏低（例如 2002—2005 年间中国教育投入占 GDP 的 1.9%，健康投入占 5%；相比之下，巴西在这两项的投入则分别是 4.4%和 8.8%）；很多家庭缺乏健康保险。他提倡一种新的经济模式，在这种模式下技术创新更关注节约资源而不是节约劳动力。Stiglitz 博士认为这种模式将更有利于建设和谐社会，并为中国带来长久的、强劲的增长，使中国站在国际竞争舞台的前沿。

中国政府相信资助可持续经济发展将为建设和谐社会奠定坚实的物质基础。中国政府在其财政预算中与此有关的因素给予了优先的关注，包括：“足够的合格工人和资本，技术创新，资源和环境能够持续支持快速经济发展。”³⁷

在当前世界金融危机中，中国似乎有着与所有其他国家都不相同的特殊地位。虽然中国对一些影响并没有免疫功能，但是中国有着相当的缓冲能力，这包括其庞大且不断增长的国内市场、财政余额以及巨大的金融储备。同时中国没有其他国家的房屋贷款方面的问题。温家宝总理最近说过：“一个有 13 亿人口的大国长期保持经济平稳较快发展，就是对世界的最大贡献。”（新华社）

目前环境与发展的挑战就是在应对经济低迷的过程中不要牺牲已经取得的环境保护成果，或者削弱未来的可持续发展潜力。有三个具体问题需要考虑：1）如何增加与环境

36 Joseph Stiglitz. 2008. *Towards a More Sustainable Growth Strategy for China*. Presentation at CCER, Peking University.
37 Xinhua News Agency. 29 June, 2008. Govt's Budget Targets Education, Innovation, Environment. CHINA.ORG.CN.

保护技术创新有关的就业机会和收入，包括水和大气污染防治、固废、能源和气候变化等领域；2）如何通过造福当地的环保项目和（或）保护生态系统服务功能等渠道增加对农村地区的资金投入；3）如何提高私营行业的介入程度的效率以减轻政府的负担。

目前信贷紧张的情况将影响全球环境技术公司的启动，因此这时候环境创新技术的投入将具有商业可行性。中国的融资和进入中国市场将非常值得考虑。中国应鼓励建立合资企业（此刻可能会争取到更有利于中国的条件）。此时也许是中国投资海外建立环境公司的好时机，以期争取未来在用水卫生、可再生能源领域的商业机会。

现在或许也正是中国该同其他国家合作，促进银行和金融行业在其贷款活动、保险政策以及“绿色投资”中进一步完善环境保障制度的好时机。这在中国是一个新的、但却是一个极其重要的课题。它同时还与中国国内的企业以及在海外经营的中国企业的“企业社会责任”实施情况有关。

奥运会的“绿色经验”

2008 年的北京奥运会和残奥会让国内外都对致力于环境保护的努力留下了长久的印象。北京奥运会取得了许多环境保护的成果，其中北京的空气质量达到了 10 年来的最好水平³⁸。奥运会后，联合国秘书长潘基文说道：“北京奥运会是‘绿色奥运、科技奥运和人文奥运’的成功……奥运会也成为国际社会通过对话和互信促进世界和平与和谐的重要契机。”³⁹

接下来的挑战是如何使这些成绩长久地得以保持，包括先进的环境保护措施经验，例如机动车控制、建筑设计、循环经济的应用等。全中国乃至全世界都对中国的环境保护和发展状况以及为此付出的巨大的努力和投入有了更多的了解。但接下来的挑战是如何让北京的空气质量总能保持在 2008 年 8 月的水平或更好，如何让在针对一个重要城市的巨大财政投入情况下实现的环境效益扩展到其他的城市中去？其他的国家如何能从中国所做的这些工作中学习经验？

奥运会是对改革开放 30 年的一个庆典，正是改革开放使得中国有能力成功地举办奥运会以及未来的重大活动，例如 2010 年的上海世博会。世博会的主题“城市，让生活更美好”也是关注建设生态友好型社会和保持可持续发展⁴⁰。通过这些活动，中国开展了绝好的“绿色推广”，而这可能比先进的技术手段更能影响公民关注和投身可持续发展。

环境监督和执法

过去的一年，中国展现了前所未有的加强环境监督和执法的努力，特别是成立的新的环境保护部⁴¹。尽管如此，这些努力还不足以扭转环境退化的形式和遏制违法行为。一些现有的法律法规加重了处罚的力度，但还不能完全阻止污染者破坏环境。地方政府常常不能严格环境执法，这对于中央政府来说一直是个主要的问题。另外，环境监测的质量和连续性也是一个主要的问题。CCICED 课题组⁴²和 OECD《中国环境绩效评估》报告⁴³都已经对这些以及其他一些问题进行了详细的分析。

农村的环境和发展改革

农村人口占中国 13 亿人口的 56%，但收入水平只有城市居民的 30%。2007 年收入差距

38 绿色和平对中国奥运会所作的环境努力进行了深入细致的分析：After the Olympics: Lessons from Beijing. 45 pp.

39 www.chinaview.org 17 September 2008.

40 <http://en.expo2010china.com/expo/expoenglish>.

41 见 CCICED 首席顾问委员会 2008 政策报告，该报告记录了过去一年里中国加强环境保护政策的工作。

42 CCICED. 2006. 环境治理工作小组报告；CCICED. 2007. 十一五计划环境目标课题组报告。

43 http://www.oecd.org/document/47/0,3343,en_2649_34307_37809647_1_1_1_1,00.html.

达到历史最高。这种差距，以及其他一些不平等（特别是教育和健康）引起了中国政府的高度重视。2008年10月召开的中共中央全会就解决这一长期困扰中国的城乡差距问题作出了一系列重大决定⁴⁴。这些决定包括：到2020年使农民人均纯收入比2008年翻一番；绝对贫困现象基本消除（目前官方数字是1500万）；建立统筹城乡经济与发展的体制；保障农民权益；将农业作为国民经济发展的基础，将食品安全、农业现代化、产品质量监督放在首位；发展农村地区公共基础设施等。

这些措施将极大地促进城乡平等和社会和谐。这些措施并没有具体提及环境与发展，但是很多都是和环境与发展相关的。中国已经是世界上最大的化肥消费国，而且常常是过量施用。随着对食品安全的重视，中国将找到更好的方法以解决农业生产带来的严重的地表水和地下水污染问题。粪肥处理和利用农业残余物生产生物燃料、生物沼气和化学品等都是重要的课题，通过这些生态创新，可以促进环境的进步。增加公共基础设施的措施也将通过供水、污水处理投资和农村可持续能源改善（如风能电站、太阳能电站）为农村创造财富和增加就业。产品质量问题将使污染进入食品链以及有机农业认证问题得到相应的关注。

社会稳定

中国十分重视政治体系和经济发展中的稳定问题，并将其视为发展的重要前提。过去的10年中，中国已经成功地化解了很多国内外骚动的影响。毫无疑问，将来会面对更多这样的情况。这给中国提出的挑战就是如何在充满着不稳定影响因素的世界里保持自己稳定的发展步伐。环境退化就是其中一个主要影响因素，起先是国内，现在随着气候变化问题被扩展到了地区和全球范围。另一个挑战是中国将严重危机状况转化为促进可持续发展机会的能力，而这似乎已经成为了中国建设和谐社会努力中相当重要的一部分。

环境与安全为检验环境退化和社会稳定提供了一个框架⁴⁵。另一个方法是检验环境公正的原则如何被用来解决社会摩擦以及补偿被伤害的特定群体和社会成员。

在实现生态系统服务功能理想水平方面还需要在生态补偿体系和生态建设方面进行大量的投入，并保证其长期的效果。这一点对那些可能在大范围内影响多数人口的不易察觉的环境变化来说尤其重要。过去最主要的例子是沙漠化，特别是黄土高原地区。将来供水和水质问题可能会成为社会公正问题。

贫困人群通常受自然灾害和长期环境退化的影响最严重。在中国，这一点提出了关于污染、健康和环境的公平公正问题。一个主要的例子是与农村较差住房标准有关的室内空气污染问题。通风不好的炉灶和燃煤造成很多贫困人群患上呼吸道疾病和死亡，特别是必须长时间做饭和从事室内工作的妇女。

每年大量的污染事件投诉表明了直接受污染影响的人群的不满。但是有很多的人不得不默默地忍受着，因为他们别无选择，例如那些生活和工作在煤矿地区的人们。在世界的其他一些地方，这种普遍威胁健康的空气、水或土壤污染状况从社会或环境公平角度来说是不可接受的。在中国建设和谐社会的过程中，这种意识也会出现，并很可能在下个10年中出现。这意味着需要一系列立法和司法改革来解决环境公正问题。

国际合作

在过去的几年里，一方面，中国已经清楚地表明愿意为世界的环境与发展作出实质上而非形式上的贡献。另一方面，国际上越来越多的人认识到中国在几乎所有的环境事务中的重要作用。中国可以通过国内的行动向世界证明如何建设一个更加和谐的社会，也可以通过发

44 中共十七大中央委员会第三次全体会议，2008年10月9—12日。

45 See the Woodrow Wilson Center Environmental Change and Security Program Publications on China. http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1413&fuseaction=topics.publications.

展援助同其他国家分享成功的环境保护经验。中国也可以通过积极参与国际合作成为一个全球重要的贡献者。对中国来说一个重要的挑战就是寻求无论是在环境、气候变化、贸易、技术转让还是在其他目标上的“公平公正”的国际规则。

世界贸易与和谐社会

中国的经济崛起很大程度上得益于它谨慎地加入世界贸易组织并娴熟地运用其相对优势构建海外市场。同时，中国对原材料的需求也使其他的国家受益，包括拉美国家、非洲和亚洲国家。然而，也有人担心中国的发展对其他国家资源和环境可持续性的影响以及由于外包到中国和其他亚洲国家带来的本国就业损失等影响变得越来越大。这些事情其实是全球化趋势带来的普遍性问题，但中国常常被当作是一个关键的国家而被讨论。

食品、能源和其他进口到或出口自中国的商品供应链常常是人们争论的中心话题。与此有关的环境成本和效益才刚刚被人们通过细致的研究所认识。两个关键的方面需要解决：即如何保证资源供给的同时又能维持良好的关系和其他地方的繁荣；如何能避免陷入诸如粮食短缺涨价而影响国内安定与和谐这样的国际困境。

金属、石油和天然气价格的波动让一些公司和国家发了横财，但是更多的国家则因此陷入困境。人们强烈地怀疑市场操纵加剧了这种状况。显然这不是一条通往全球和谐社会的道路。这也削弱了政府力图引入碳税和改变资源定价机制从而使环境成本内部化的能力。

中国正处在一个困难的境地，因为它大量地依靠进口原材料，而且经历较高的通货膨胀，这将不仅影响社会稳定，也会影响经济增长率。政府对汽油和柴油的巨额补贴以使其价格维持在低于世界水平的位置上就是这种严重困境的一个例证。

世界贸易组织从成立之初就一直宣称贸易协定是一条促进世界和谐和可持续发展的希望之路。但是，目前世贸谈判的僵局和破裂，特别是关于农业市场进入问题，则存在着导致更多双边或地区贸易协定的危险，从而偏离了全球贸易的宗旨。这可能会给中国，事实上也包括很多中国的贸易伙伴国家带来严重的后果。

此外，要使世界贸易体系、环境和可持续发展相协调还有许多工作要做。无论是广泛采用环境友好型技术生产商品的国际标准，开发更有意义的环境认证体系，还是通过在贸易谈判中设定约束条款的方式，如果想要符合“生态文明”这一概念的话，就必须改变目前的现状。在加强贸易协定中，环境保护内容方面中国处在什么位置呢？迄今为止，中国一直在参与这方面的工作，但是还没有真正起到主导作用。

国际环境准则的公平和公正

国际社会应当建立公平、公正的国际环境准则，遵循“共同但有区别的责任”原则，共同承担国际环境义务，创建国际环境协定，为国际环境条约和协定的顺利实施制定有效的机制，最终实现和谐世界的目标。

但是反映到具体协定和实施战略时，这些理想往往成了障碍。它们可能让中国和其他国家在寻求气候变化⁴⁶、危险废物转移、将环境事务纳入贸易协定等方面的实质进展过程中遭遇失望和困惑。

如何改善这种状况以利于双方（不仅仅是大的发展中国家如中国、巴西和印度，也包括小的、贫穷国家以及 OECD 国家）的利益呢？情况表明，新一届美国政府对于气候变化采取的态度都比布什政府积极，这可能会带来更多的多边合作的机会。

但是美国并不是建议或同意环境准则的唯一角色。如果中国想通过改善国际环境框架满足自己的需要，那么它就得开展多方面的国际合作，并且树立自己作为一个负责任的国际合作者，真心致力于国内和全球环境改善事业的形象。

46 2008 年 10 月 29 日中国发表了《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书 http://www.china.org.cn/government/news/2008-10/29/content_16681689.htm.

千年发展目标 (MDGs)

千年发展目标是全球实现可持续发展的重要组成部分，但是很多国家在实现 2015 年目标上却鲜有进步⁴⁷，中国的成就是一个特例。用联合国开发计划署驻中国代表 Khalid Malik 的话说就是：“中国在引领这条道路。”中国将能够在 2015 年实现千年发展目标，但是，也同样面临着关键的挑战。他认为这主要包括环境、社会公平和性别平等。⁴⁸

在 2008 年 9 月于纽约召开的联合国千年发展目标高级别会议上的讲话中，温家宝总理强调了中国注重同其他国家开展更广泛的合作以实现全球的千年发展目标⁴⁹。他同时还提到了中国对不发达国家提供直接的帮助，包括债务减免、直接经济援助、能力建设还有技术共享。这其中包括一项新的承诺，即在未来 5 年内为发展中国家援建 100 个小水电、太阳能、沼气等小型清洁能源项目。

中国在未来几年里应该能够运用更多自己国内的环境保护工作经验来帮助其他发展中国家。它在水资源利用、可再生能源以及污染控制技术开发方面所作的承诺将会催生出一系列新的技术手段。很有可能来自中国的技术会相对便宜，能更有效地满足不发达国家的需求。同时中国在保护环境服务功能方面也积累了相当多的经验，包括生态恢复、生态补偿机制等。这些经验对很多面临诸如流域管理、森林、农业和沿海地区的可持续发展等类似问题的国家来说都是非常值得借鉴的。中国的疾病控制经验和目前越来越关注环境与健康的努力完全与其他国家实现千年发展目标的需求相吻合。

0.5 环境保护与和谐社会

本报告的前提是环境保护是中国和谐社会内涵之一，也是重要的贡献者。在本章，我们来考察一下全面实现这一前提条件的具体方法⁵⁰。

和谐社会的环境保护要素与基本原则

环境保护在建设和谐社会过程中的地位可以通过图 0-1 中五个环境要素来说明。

几个基本原则是非常重要的，这些都与中国现任领导人的执政理念相吻合：

- 1) 树立生态文明的治国理念是构建和谐社会的基本要素
- 2) 以人为本是加强环境保护、建设和谐社会的核心原则
- 3) 人与自然的和谐就是要推动环境与经济的高度融合，以环境优化发展
- 4) 环境保护要体现社会公平与正义，保护社会弱势群体
- 5) 推动国际环境公平，构建和谐世界

47 Jeffrey D. Sachs. 2008. *Common Wealth. Economics for a Crowded Planet*. Penguin Press. New York. 386 pp.

48 Khalid Malik. 2007. A Contribution to the Achievement of a Harmonious Society. Statement at International. Conference on CSR in China, 29 June 2007, Kunlun Hotel; and MDGs: China's Progress towards the Millennium Development Goals 2008. China and UNDP.

49 温家宝总理在 2008 年 9 月 26 日于纽约召开的联合国千年发展目标高级别会议上的讲话。http://news.xinhuanet.com/english/2008-09/26/content_10116246.htm.

50 本部分第一节的内容摘自国合会首席顾问专家支持组准备的背景研究报告。

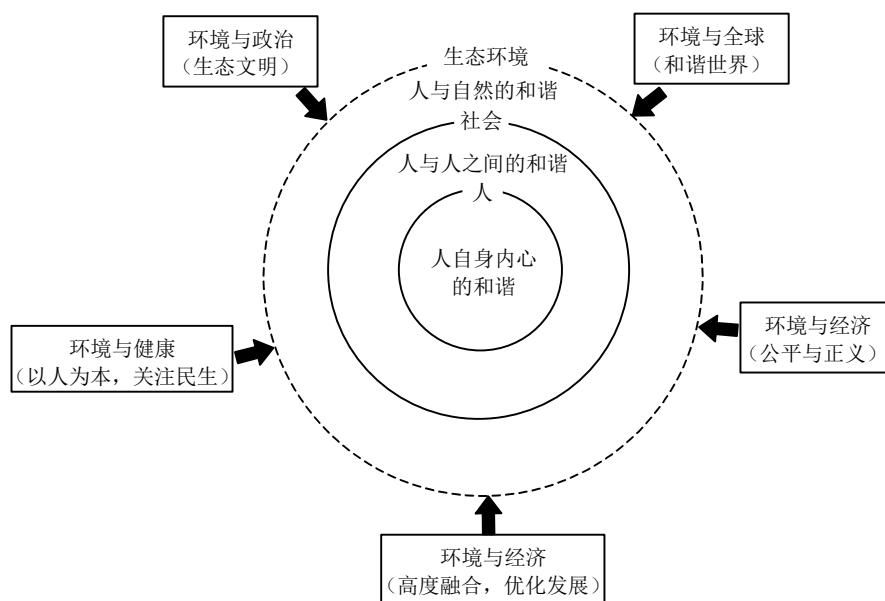


图 0-1 和谐社会的环境要素

加强环境保护、构建和谐社会的途径

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。构建社会主义和谐社会必须坚持科学发展的原则，其中重要的一点，就是要统筹人与自然和谐发展。目前优先需要关注的问题是：（1）解决威胁人民健康和可持续发展的环境问题；（2）保护生态系统；（3）改革环境管理体系。这些都是建设人与自然和谐共处的生态文明社会的重要基础。所有这些优先领域已经被赋予了高度的重视，包括“十一五”规划以及国际国内的研究工作，其中也包括 CCICED 的报告和建议。因此，具体细节在这里不再赘述，我们只专注于来自八个方面的重大挑战。我们认为，如果中国想实现环境友好型社会的长远目标，并为全球生态文明建设作出实质贡献的话，就需要在未来五年实现这八个方面的突破，现将它们简述如下：

（1）进一步调整环境与经济的关系

这种根本的转变已经在温家宝总理提出的“三个转变”（即加快转变经济发展方式，要实现促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变；促进经济增长由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变；促进经济增长由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。）以及“十一五”规划制定的节能减排目标中得以体现。但是，在接下来的几年里，这种转变还需要更大的力度。包括使资源利用效率提高到世界任何一个国家尚未达到的水平，在中国的消费者、城市、商业和政府部门开展运动使“全社会都能树立牢固的生态保护意识”。

这个调整需要注重不断地实现更严格的环保目标、更多的投入以及加强对效果的监测。它还需要注重在国内生产、销售和使用的产品全生命周期的环境保护和标准。这样做的结果能使中国在国际国内可持续发展这一朝阳经济中拥有强大的竞争力。这也意味着一种非常有远见的消费主义，特别是对高质量产品和服务的需求。它将通过中国建设循环经济不懈的努力而实现。

（2）使贸易、投资和金融行业改革与可持续发展相一致

虽然中国从作为 WTO 成员国以及大量涌入的外资中获益匪浅，但是也必然地存在严重的问题。这些问题包括与出口产品生产相关的环境退化、市场供应链带来的影响（国际和国

内)以及获得先进环境技术的困难性等。通过向世界市场提供物美价廉的商品和购买原料,中国为很多发展中国家创造了效益。但是大部分的商品被出口到了富裕国家,因而更加剧了那里的超常消费。

中国独立解决贸易与投资问题的能力是十分有限的。但是很明显,诸如世界贸易组织、国家监管机构和中央银行,以及国际金融市场都没有能成功地建立遵从环境保护或可持续发展原则的贸易体系。眼下,失败的结果显而易见,尤其是政客言论和金融行业的紧急救市都标志着这一体系的重建。如果这一重建过程不将可持续发展考虑进来,那就太遗憾了。对于目前的 WTO 谈判,也同样存在这样的问题。

在未来几年里,中国在国际谈判中拥有相当的公信力,因而能够帮助促进国际贸易和投资日程以及金融行业改革朝向环境保护和可持续发展方向迈进。这也需要中国对本国内的有关领域予以重视,包括国内的银行、保险公司、股票市场、贸易和投资监管机构等。

(3) 从长远目标角度着手使中国转入低碳经济

中国的能源和环境保护的关系现在处于一个尴尬的境地,即进口石油和天然气的大幅度增加和未来对煤炭的高度依赖。传统的节能技术在主要工业行业、交通、农业、市政等很多领域还需要进一步发挥作用,但这还不够。人们日常生活中的节能也是十分重要的。但是低碳经济的概念远超出这些,它是一个全面的概念,包括温室气体的捕捉和削减,为碳的经济价值定价(包括碳在自然界中的存储)。低碳经济是市场机会驱动的,这会吸引中国社会的创新者和企业家。它将部分地建立在由国际和国内碳交易市场和特别资金(如清洁发展机制)提供的融资机会基础上。尽管这个转变是长期的,但是大方向要及早确定,最好是在第十二个五年规划中落实。

(4) 采取与毒害影响、全国流行性疾病以及其他环境风险警戒水平相一致的环境和健康行动

值得称赞的是中国已经制定了一个《国家环境与健康行动计划》⁵¹。但是,正如 CCICED 环境与健康课题组将报告的,这仅仅是一项重大任务的开始,这项任务将致力于减少与长期污染、工作环境和家庭健康危害有关的死亡率,减少与自然灾害有关的伤亡,减少大面积流行性疾病的风险。中国的环境健康问题还包括在私家车广为流行的今天与交通有关的巨大伤亡、与生活方式(吸烟人数增多)有关的疾病以及随着生活的富裕而日益增多的癌症、心血管疾病、糖尿病和其他健康问题等。很多问题都是相互交叉影响的,因此解决问题的方法也就没有那么简单。

(5) 能够为农村提供实在长久的经济、环境和社会效益的全新生态系统保护方法

中国在林地草场恢复、饮用水源保护以及与湿地、自然保护区、退化农田、流域和沿岸三角洲生态服务功能方面的投资可谓巨大,但这并不是最优化的办法,因为国家生态补偿体系还没有完全建立,而且目前的方法也并不十分有效。有必要根据实际情况,将这些努力变成长久的,并且更加注重对农村地区产生的效益。同时,考虑到污染治理仍然是生态重建工作中的重要组成部分,我们还应该将工业、农业、矿产和能源行业以及城市污染治理和预防包括进来。综合的解决方案应该通盘考虑经济、财务、生态、技术和机构革新等各个方面的因素。

(6) 加速环境保护和可持续发展技术创新的开发和商业化步伐

中国应成为利用创新环境技术的世界领先国家。这有可能在下个 10 年才能发生,但是中国在科学技术研发方面巨额的投入和强大的市场需求为此打下了良好的基础。中国还具有较低的生产成本和能够快速上产品的优势,例如风能技术就是一个很好的例子。

21 世纪的经济会在相当程度上取决于环境和可持续产品及相关服务的覆盖程度,包括先进的交通模式、合理有效的电网管理、照明、可再生能源、先进的水资源利用、从废物中

51 卫生部 2007 年 12 月 12 日《国家环境与健康行动计划》见 <http://english.mep.gov.cn>.

回收热能、生物炼油以及其他与生物技术和信息技术有关的先进方法。

目前,虽然已经开展了很多行动和存在着一些平台,但还没有一个成型的国家环境保护创新系统。

(7) 构建新型环境治理结构,加强公众参与和公众环境知情权

中国在增加信息透明度⁵²、公众参与环境决策以及解决环境投诉方面取得了很大的成功。今后,公众将在决策中扮演更重要的角色,并且也需要具备更强的意识和能力。在某些情况下,群众和社区组织可以作为共同管理者,同政府一道解决资源和环境保护问题。例如,在主要的自然保护区周边地区。

公众的环境权益可以扩展到包括环境监督权、知情权、索赔权和参与制定环境政策和项目决策的议政权。所有的公民,无论贫富、老少、男女、城市或农村,都应该享有这些同样的环境权益。

显然,现在的环境管理体系存在着信息准确性有限,以致无法及时、准确地发现问题和检验进展的困难。因此,有必要建立一个更有力的监控体系,这个体系应充分考虑公众的参与和信息共享。

(8) 国际合作重点转向寻求综合的可持续发展解决方案

国际环境合作应该从单纯的环境问题扩展到可持续发展上来。我们应该将环境保护与发展合作相结合,并通过发展来解决很多(如果不是大部分的话)环境问题。但是,我们确实也看到了很多全球环境与发展中存在的问题,而且大部分问题还在继续恶化。我们注意到越来越多的地区环境问题和跨境环境冲突日益凸显,而且这些问题已经对政治、经济和社会造成了更大的影响。此外,新的环境问题还不断地产生,并且演变成全球范围的环境问题。所有这些挑战都让我们认识到必须加强国际合作。可持续发展是全球的共识,我们应当冲破文化、意识形态不同等障碍,采取协调一致的行动建立顺畅有效的全球环境保护公约和协定的实施机制。

成功地实现环境和可持续发展的这八个突破将给中国带来良好的效益,为和谐社会建设作出直接的贡献。这些效益包括:

- 较少环境影响的新型经济和生活方式
- 企业和社区更容易获得经济有效的环境解决方法
- 中国企业的企业社会责任状况得到改善
- 公众更多地参与那些影响地方和国家发展的决策
- 更安全的环境条件,包括减少了自然灾害或环境污染造成损失和伤害的风险
- 生活质量和健康水平的提高,还有包括交通改善等其他效益
- 公众对决策者更多的信任

0.6 结论

环境与发展是中国建设和谐社会的重要组成部分。目前中国在改善环境管理方面的努力将来一定会通过生活质量和人民满意度的提高而获得经济、社会领域的丰厚回报。但是,我们要意识到这些努力离实现和谐社会的要求还有很大差距,还有很多工作要做。事实上,实现和谐社会的整个基础都需要加强。

世界其他地方的经验表明环境改善是全社会共同关注的公益事业,因此很多行动必须达成一致和妥协。公众对环境事务的关注还能带来环保工作实质的进步,并且是提高公众意识和促进负责任的公民行动很好的切入点。

⁵² 例如《环境保护部信息公开目录》、《国家危险废物名录》、污染城市黑名单、环境状况公报、各省区市主要污染物排放量指标半年公报等。

中国在解决环境问题上采取了强有力的方法，即通过科学发展观、环境保护和经济发展的变革（而不是简单递增）以及注重广泛的手段实现环境改善。但是，正如上文提到的 8 点那样，中国仍然面临着巨大的挑战。实施过程中的挑战依然对建设环境与发展的新型关系构成阻碍，进而影响构建和谐社会的进程。

考虑到地震、洪水与干旱等自然灾害的存在，现有环境退化和不可持续发展模式的影响，以及诸如气候变化这样的全球因素，中国还可能面临更多的危机。当今世界有这样一个趋势，即各种危机趋于集中爆发，形成涉及环境、粮食、能源、金融以及其他危机的“大爆发”。从全球来看，目前我们很有可能就置身于这样的境地。值得欣慰的是中国在近几次危机中展现了强大的抵御危机和快速反应能力。更重要的一点是，无论危机多么复杂，总是会带来变革以及寻求新的可持续发展道路的机遇。在 2008 年汶川地震和其他几次灾害的严峻考验中我们看到，中国还有很大的改善余地。

环境与健康是一个紧迫问题。如果不能快速、妥善地加以解决，就很可能成为社会不和谐的重要原因。这是事关包括城市和农村的全体国民的大事。信息透明仍然是个问题，与此有关的还有关于特殊问题与公平解决方案的全面定义。对环境与健康问题处理不当将使中国在对外关系中处于不利地位，其中包括贸易、环境与公共健康。

中国致力于建设创新型社会当然与构建和谐社会的努力紧密相关。在实现这个目标的过程中，将环境与发展作为重要的桥梁是十分有益的。中国围绕国内和国际消费需求平衡、依靠提供需要较少能源与原料消耗的产品与服务而进行的构建新型经济模式的尝试，必将带来更多的机会，从而提高中国的国际竞争力。我们觉得这种转变应在个别行业进一步推进，例如在可再生能源领域，中国可以向世界证明其领导地位，并充分利用其相对优势。承诺向低碳经济国家的转变和决心采取先进手段实现循环经济，这两点对中国来说是现实可行的。

在把建设“生态文明”的远大目标介绍给国际社会的过程中，除了国内和国际的实际行动，沟通的方式也需要加强。国内的行动已经通过“十一五”规划的环境目标得以顺利实施，对此国际社会十分关注。在国际层面，中国应继续努力强化自己作为一个愿意在和平发展和全球良好环境基础上加强国际合作的国家形象。中国致力于在国内实现千年发展目标，并把国内的经验介绍给其他国家，这本身就是一个很好的例证。

最后，国际社会期待着中国在一些事务（包括环境问题）中起到带头作用。目前的全球金融危机向世界凸显了中国如何找到自己的位置，从而减少了其他国家都面临的负面影响。但是，显然没有哪个国家能免于此次危机的长期影响。因此，无论在未来的一年里经济形势会变得怎样，中国谋求和谐社会的一个重要部分都是要采取创新的政策以保持国际、国内的环境与发展目标的活力。当前气候变化问题尤为关键，在这方面中国可以展示其巨大的决心，希望能有来自美国新政府、欧洲以及其他国家的呼应。

我们最不希望看到的情况就是又回到过去“先污染、后治理”的老路上去。