



国家发展战略

政策指导说明

# 可持续发展

联合国经济和社会事务部

通信和信息管理处处长

**Nikhil Chandavarkar**

联合国

经济和社会事务部

-2007-

2007年10月，纽约

版权所有：联合国经济和社会事务部

本政策说明旨在促进各国在编制国家发展战略的过程中考虑和讨论各项政策选择。本文中的分析、评估、和数据等内容由诸位作者编写，并根据各方评审者的反馈意见做了修改。文章内容不一定代表联合国经济和社会事务部的观点，若引用某些内容，应注明其来源出处和原作者。

## 前言

过去二十年来历次联合国首脑会议和联合国会议就国际发展目标达成了一致意见。2005年联合国首脑会议的成果文件呼吁各国在考虑到这些国际发展目标的基础上制定本国的发展战略。为了帮助各国完成这一任务，联合国经济和社会事务部委托专家编写了一系列政策说明，其对象是政府中以及民间社会团体中能影响、制定和决定政策的人们。政策说明的领域涵盖了与编制国家发展战略相关的如下重要且相互关联的领域：宏观经济与增长政策、贸易政策、投资与技术政策、金融发展、社会政策、国有企业改革、可持续发展和财政政策等。编写首批六个政策说明所需的分资金得到了联合国开发计划署（开发署）的慷慨资助。开发署的同事们同时也对政策说明提供了有益的建议和意见。随后，关于可持续发展的政策说明（即本文）和另一个关于财政政策的说明得以补充到该系列的政策说明之中。

这些政策说明的作者都是相关领域的专家。政策说明汲取了联合国在经济与社会领域的经验和对话结果，同时也得到外部知识的补充。但是，这些政策说明中所表达的观点是属于其作者的观点，并不一定反映联合国的观点。联合国发展议程综合了国际社会协商一致的一些发展目标，而这些政策说明可以针对在国家层次上实现那些国际发展目标的手段提供一些具体的建议。过去二十年来一直盛行一些标准的政策解决方案，本系列的政策说明旨在为那些在国家层次上能影响、制定和决定政策的人们提供一些有别于标准方案的可能的选择，而并不是规定要采取任何单一的措施。这些政策说明可用于帮助各国利用并拓展其政策空间，也就是制定并综合本国经济、社会、和环境各项政策时有有效的回旋余地。

关于各国面临发展方面的挑战以及需要相应政策应对这些挑战的问题，在国家层次上各国都有政策辩论。我们鼓励各位读者将这些政策说明看作是对国家政策辩论的补充信息素材而加以利用。所选择的课题都是构成国家发展战略基础的政策组合中至关重要的组成部分，而这些发展战略最终要适应和服务于总目标的实现，即，兼顾社会包容和环境保护的、可持续的经济增长。

联合国

经济和社会事务部

# 目录

<b>I. 宗旨与目标.....</b>	<b>8</b>
可持续发展概念的演化	
关于可持续发展的辩论	
如今的可持续发展	
<b>II. 可持续发展与国家发展战略.....</b>	<b>15</b>
国家可持续发展战略	
可持续发展的政策空间	
可持续发展指标	
<b>III. 可持续发展的经济方面.....</b>	<b>19</b>
发展模式与可持续发展	
无就业型和资源密集型增长	
可持续消费和生产模式	
经济模式的形成：工商企业界和民间社会团体的作用	
<i>工业和商业界</i>	
<i>民间社会团体</i>	
市场失灵、外部性与可持续发展	
可持续发展的经济政策选择	
<i>完全成本核算</i>	
<i>经环境调整的国民收入核算</i>	
<i>国家预算中的环境保护与社会保护措施</i>	
<i>公共开支</i>	
<i>确保经济行为人承担环境及社会责任和对其实行问责制</i>	
<b>IV. 可持续发展的社会方面.....</b>	<b>35</b>
社会政策中的基本概念	

环境和社会之间的相互作用	
政策反应	
<b>V. 可持续发展的环境方面.....</b>	<b>40</b>
基本概念	
对环境退化的政策反应	
<b>VI. 在国家发展战略中综合经济、社会和环境等目标.....</b>	<b>48</b>
参与式的战略规划	
议会的必不可少的作用	
<b>VII. 在国际层次上促进可持续发展.....</b>	<b>51</b>
努力就可持续发展达成全球共识	
关于气候变化的新框架	
<b>VIII. 参考文献.....</b>	<b>57</b>

## 首字母缩略词及缩写词

CIS	独立国家联合体
CSD	可持续发展委员会
DAC	发展援助委员会
EPE	环境保护支出
FCA	完全成本核算
GATT	关税及贸易总协定
GHG	温室气体
ICAO	国际民用航空组织
IIED	国际环境和发展学会
ILO	国际劳工组织
IMF	国际货币基金组织
IMO	国际海事组织
JPOI	约翰内斯堡执行计划
ppm	百万分之一（例如，用于测量气体的大气浓度）
NDS	国家发展战略
NGO	非政府组织
NSDS	国家可持续发展战略
OECD	经济合作与发展组织
PrepCom	筹备委员会（筹委会）
PRSP	减贫战略文件
SCP	可持续消费和生产
SEEA	环境和经济核算制度
TNC	跨国公司
UNCED	联合国环境与发展会议
UNDESA	联合国经济和社会事务部
UNEP	联合国环境规划署
UNFCCC	联合国气候变化框架公约
WIPO	世界知识产权组织

WSSD 社会发展问题世界首脑会议  
WSSD 可持续发展问题世界首脑会议  
WTO 世界贸易组织

# 可持续发展政策说明\*

## I. 宗旨与目标

本政策说明的目的是向能影响、制定和决定政策的人们，特别是对于可持续发展的体系较为生疏的人们做一简要介绍，介绍如何应用这一贯穿全局的概念，通过国家发展战略来促进在国家层次上兼顾公平的增长与发展，并且这种增长与发展不会侵害子孙后代的生计与福利。

本政策说明综合了可持续发展的概念和分析工具，并就下列诸方面提出了一些建议：如何实现国内的一致共识，从而保证可持续发展起到在国家发展战略中贯穿全局的总体框架作用；如何积极推行这种国家发展战略；以及在国际谈判中如何促进可持续发展目标的设立与实现。简而言之，本政策说明是一种行动指南，既包括在国家层次上的行动又包括各国的行动主体在地区层次上以及国际层次上的行动。在当今这一地球上互相联系密切而且气候变化加剧的时代，若要在可持续发展中保证国家利益，不仅要在国家层次上采取行动，而且要在国家、地区、和国际等所有层次上都采取行动。

本政策说明已将关于可持续发展的几次主要会议及首脑会议的成果纳入了考虑范围，同时也包括了过去 15 年以来已出版的关于可持续发展的各种指南，比如联合国经济和社会事务部的《编制国家可持续发展战略指南》<sup>1</sup>，国际环境和发展学会出版的《可持续发展战略资源手册》<sup>2</sup>，和经济合作与发展组织的发展援助委员会出版的《可持续发展战略》<sup>3</sup>。然而，本政策说明还考虑到了自上述出版物以来可持续发展方面的理论思考及实践的演化过程。同时，本政策说明采用了独特的视角作为起点，即除了参与国际发展合作的各方以外，还特别涉及到国家层次上的行动主体。本文试图为能影响、制定和决定政策的人们提供另外一些观点和变通的选择方案，而不是倡导某个特定的行动路线。

---

\* 本政策说明由联合国经济和社会事务部通信和信息管理处处长 Nikhil Chandavarkar 编写。若有评论意见可以发致 [esa@un.org](mailto:esa@un.org)

<sup>1</sup>联合国经济和社会事务部《关于编制国家可持续发展战略的指导文件与关键原则》<http://www.un.org/esa/sustdev/natinfo/nsds/nsds.htm> 以及《编制国家可持续发展战略指南：在新千年如何管理可持续发展》[http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds\\_guidance.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds_guidance.pdf)

<sup>2</sup>国际环境和发展学会，《可持续发展战略资源手册》(IIED, 2002 年)。可从网站获取：[www.iied.org](http://www.iied.org)

<sup>3</sup>经济合作与发展组织发展援助委员会指南，《可持续发展战略》，经济合作与发展组织，巴黎，2001 年 [www.oecd.org/dataoecd/34/10/2669958.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/34/10/2669958.pdf)



本文虽然不是联合国秘书处的一份官方文件，但是它取材于多元化的政府间辩论的许多会议文集，而联合国在组织这种辩论方面声誉卓著。本政策说明在编写和成形过程中，考察和参考了一些主要利益相关群体的观点和所关切的事项，包括政府、工商企业、民间社会团体及其他群体的观点和关切事项。这些观点和关切事项在联合国的一系列首脑会议、会议、以及常设的政府间机构等中立的论坛上表达出来，表达形式既有达成一致的成果，也有各自的陈述和声明。此外，考察和参考的内容还包括来自联合国秘书处在可持续发展方面在国家、地区、以及全球各层次上开展的技术合作活动的经验。

## 可持续发展概念的演化

在国际用语中，可持续发展现在已经是“达成一致的语言”，这种语言的形成有个过程，历经一系列的国际进程和事件，包括 1987 年的布伦特兰委员会，1992 年在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议（环发会议），以及 2002 年在约翰内斯堡召开的可持续发展问题世界首脑会议。布伦特兰委员会将可持续发展定义为“既要满足当代人的需要，又不会对子孙后代满足其需要的能力构成危害的发展”。

在环发会议上，《21 世纪议程》用 40 章的篇幅充实了可持续发展的概念。如今，《21 世纪议程》的各个章节成为了可持续发展工作定义的基本参数。然而，该工作定义现在又包括了更多的参数，比如能源，而能源在《21 世纪议程》中并没有单独列为一章。在联合国经济和社会事务部使用的工作定义中，约有 42 个问题列在可持续发展的范围之内<sup>4</sup>。

与环发会议相比较，可持续发展问题世界首脑会议在综合可持续发展的经济、社会及环境等诸多方面的表述上要更加清晰得多。当时环发会议上可持续发展的概念仅仅是正在得到国际社会宽泛的支持，很多讨论仍然提及的是环境与发展，并且当时根本重点更多地放在地球及其自然环境方面。可持续发展问题世界首脑会议成果文件的全集，不论是官方的还是非官方的内容，都反映出了比环发会议时更加广泛的参与，即非环境事务的政府参与以及非政府方面积极分子的参与。在可持续发展委员会工作的基础之上，可持续发展问题世界首脑会议明确承认了消除贫困是可持续发展概念中有机的组成部分，并承认全球化是形成可持续发展的重要力量。在可持续发展问题世界首脑会议上，考虑到政治现实的变化，关于可持续发展的讨论同时也集中在了一些更容易管理的政治议程上，比如饮水卫生、能源、健康、农业和生物多样性等议题。这些议题由联合国秘书长提出，简称所谓的“WEHAB”议题，对议题的讨论产生了协商一致的三十多个指标<sup>5</sup>。在这些具体领域里，可持续发展

---

<sup>4</sup> [www.un.org/esa/sustdev/sdissues/sdissues.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/sdissues.htm)

<sup>5</sup> 有关民间社会团体对可持续发展问题世界首脑会议成果的观点，请参见 Tom Bigg，《评估可持续发展问题世界首脑会议》，国际环境和发展学会

问题世界首脑会议从当时在环发会议上讨论过的对地球的全球性巨大威胁出发，转而讨论特别是发展中国家面临的国内层次上的挑战<sup>6</sup>。

本政策说明从制定政策的目的出发，采用了可持续发展的一种实用定义，即，在追求发展与增长中试图平衡经济、社会和环境各目标的这一过程可以定义为可持续发展。这里强调的是，在政治上可能的范围之内，对平衡这三组目标的过程进行管理，并不是强调实现一种理想状态下的平衡。一方面决策者应该努力争取一种理想的平衡，但现实经常是某种次优的解决方案，以及政策有小幅度的改善。

可持续发展的概念植根于很多文化及（宗教）精神传统之中，可以追溯到几百年甚至几千年以前；实质上，这一概念是与以下几方面相关的：即人类与地球的关系，人类如何以地球作为生计的来源，并同时维持人与地球的和谐以及人与人之间的和谐。

许多年来，有很多传统文化一直在践行着各种形式的可持续发展而没有使用这一术语。在历次世界首脑会议和其他论坛上曾达成了一些国际共识，而各国本国的可持续发展应该与这些国际共识保持一致。在围绕可持续发展达成国内共识的过程中，建议决策者参考蕴含在他们本国本民族文化及信仰之中的、自身的有关可持续性的传统思想。下列这些事实就证明了因尊重传统文化而具有的价值：《关于环境与发展的里约宣言》<sup>7</sup>第 22 条原则明确承认了当地土著群体拥有关于可持续发展的知识积累，联合国成立了土著问题常设论坛，以及联合国大会通过了一项《关于土著人民的宣言》<sup>8</sup>。

## 关于可持续发展的辩论

虽然关于可持续发展的定义存在一个基本的一致意见，即兼顾代际公平的发展，但是可持续发展对于不同群体而言常常有不同的含义理解。这种不严格的定义状况会继续持续下去，原因在于各种国际会议和首脑会议上各国政府和其他主要群体的集体政治意愿一直限制了定义的严密性。例如，关于当代人和后代人的“需要”这一概念从未有过详细阐述或具体量化，结果是人们没有一种共同的准绳用以判断世界上多种多样差距极大的消费和生产水平是否在需要的范围之内或是超出了需要。虽然识别“剥夺”以及“未得到满足的最基本消费需要”等概念是相对容易的，但是“不可持续的消费”这一概念仍然是难以定义的。然而，有一点的确是肯定的，即在国际层次上做不到的事在国内层次上却能更好地加以界定，因为国内各方的利益更加具体，而且从政治角度看也更容易管理。

---

<sup>6</sup> 参见另一篇民间社会团体对可持续发展问题世界首脑会议的评估文章，作者 J.W. Anderson 和 Richard Morgenstern，《可持续发展的未来：约翰内斯堡会议及后续步骤》，《未来的资源》，第 03-06 期，(华盛顿特区，2003 年 7 月) [www.rff.org](http://www.rff.org)

<sup>7</sup> <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

<sup>8</sup> <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/>

各种各样的利益集团以不同的观点看待可持续发展三大支柱之间的关系，重点强调其中的某个支柱。然而，在本政策说明中，人们会意识到，可持续发展目标从根本上说是关于人的目标，既包括当代人也包括后代人。可持续发展涉及当代人及后代人的福利，因此，从象征意义上讲，可持续发展中的社会支柱应被视为可持续发展的终极目标。另一方面，经济支柱则是工具，而环境支柱提供了实现福利所依赖的资源。知识、技术和文化在实现上述福利中也起着关键性作用。在本政策说明中，上述思想将构成多数立论的理论基础。

在国际论坛上，许多工业化国家和主张自然保护主义的民间社会团体倾向于把重点放在可持续发展的环境方面。另一方面，发展中国家则倾向于把重点放在经济和社会方面。就可持续发展议程进行的国际谈判遇到了一些困难，而上述这种有区别地强调不同重点的状况一直是这些谈判困难的根源。

主流环保组织，如世界自然保护联盟（即国际自然与自然资源保护联盟），明确强调可持续发展的环境支柱：“作为我们经济活动基础的自然资源受到了比以往任何时候都严重的威胁……自然保护并不是呐喊前途阴暗、厄运临头，而是一种进行变革的资源，当人们越来越清楚地意识到不可持续性的巨大成本时，自然保护可以帮助人类社会做出正确抉择。”<sup>9</sup>

某些激进的环保利益群体认为可持续发展自身在用词上是矛盾的。他们断言，基于消耗自然资源的经济增长是不可能具有可持续性的，原因在于这些自然资源根据定义是不可替代的。诸如石油这样的自然资源，其目前的消耗速度大于自然界能生成石油的速度。这些激进群体认为“可持续发展”是种对工商企业界及政府的妥协和让步，那些企业和政府出于公共关系的目的将经济增长描绘成是潜在的对环境友好的增长<sup>10</sup>。他们将可持续发展称为试图罩上绿色或蓝色的伪装，换言之，就是使用政治上正确的环保语言和联合国的包装来掩饰从本质上说是不可持续的经济活动。这类环保群体呼吁采纳更为激进的解决方案，例如消费和生产模式的根本性变革，特别是在发达国家进行这种变革，以便减少增长对环境的影响，或干脆就是减少增长。

某些保守的利益群体，对政府干涉私人生活表示关切，他们把可持续发展描绘成一项“全球控制的计划”<sup>11</sup>，即控制公民私人的行为和经济活动。他们特别还在讲英语的工业化国家中竭力争取破坏公众对可持续发展概念的支持。他们以讽刺的手法将可持续发展及其手段（例如《21世纪议程》）描绘成预备开始走向中央计划经济，要建立指令计划控制下的经济，并限制私人的首创精神和自由选择权。

---

<sup>9</sup> 世界自然保护联盟 Achim Steiner, 在可持续发展问题世界首脑会议上的发言, <http://www.un.org/events/wssd/statements/iucnE.htm>

<sup>10</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable\\_development](http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_development)

<sup>11</sup> 例如，参见“圣克鲁兹自由21”，《了解可持续发展：公职官员的指南》，<http://www.freedom21santacruz.net/site/downloads/sd-guide-web.pdf> 以及 Joan Veon 的《可持续发展，〈21世纪议程〉》，与查尔斯亲王》，<http://www.newswithviews.com/Veon/joan19.htm>

工商企业界恐怕是政府以外各主要群体中组织性最好的，他们从一开始就积极参与了关于可持续发展辩论和定义的形成过程，并在其代表性组织的声明和立场陈述中很有说服力地提出他们的观点，特别是由国际商会和世界可持续发展工商理事会这两个组织作为代言人。工商企业界在形成《里约宣言》第 12 条原则时起到了重要的作用，该原则确认“各国应采取合作方式，以促进形成一个有利的和开放的国际经济体系，它能使所有国家走向经济增长和可持续发展，从而更好地解决环境退化的问题”<sup>12</sup>。

工商业界向 2002 年可持续发展问题世界首脑会议第二次筹备委员会会议提交的对话文件进一步呼吁：作为可持续发展的一部分，经济政策应促进开放和公平的农产品贸易，还应“调整食品价格使之符合世界市场水平……避免不必要的以官僚作风区别对待各种食品规章、海关、安全和其他控制制度……逐步消除价格的多种扭曲现象。”因此，对工商界来说，可持续发展意味着自由贸易和各国之间管理规章的协调统一。

在关于可持续发展的议事日程中，工会会员方面的人士强调要在广义的行业问题（如饮水、能源、健康、农业和生物多样性等）之内解决工作场所的一些问题，并强调要大体上加强可持续发展的社会支柱<sup>13</sup>。“工作、工作场所和劳动者是社会支柱的根本所在。只有通过获得体面工作的机会才能使如今深陷贫困的千百万人获得可持续的生计。”<sup>14</sup>

总而言之，里约环发会议之后十五年以及约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议之后将近五年以来，可持续性问题的压力。在世界范围内，包括在环保运动一直势头旺盛的发达国家内，在相对重要性上，经济支柱相对于社会支柱和环境支柱而言是占了上风，原因是成立了世界贸易组织及其有章可循的贸易制度，大多数国家都认同该制度（认同的国家数目还在增长），而且自由市场经济或经济发展的新自由主义模式也较普遍地传播开来。用一位民间社会观察家的话说，“马拉喀什（1995 年关税及贸易总协定/世界贸易组织部长级会议的会址，当时成立了世界贸易组织）战胜了里约（和约翰内斯堡）。”<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

<sup>13</sup> 参见经济合作与发展组织工会顾问委员会，《可持续发展问题世界首脑会议成果文件：评估报告》，<http://www.tuac.org/statemen/communiq/Evwssd2002e.htm>

<sup>14</sup> Guy Ryder，国际自由工会联合会，在可持续发展问题世界首脑会议上的发言，<http://www.un.org/events/wssd/statements/icftuE.htm>

<sup>15</sup> Wolfgang Sachs，等人，《约翰内斯堡备忘录》，海因里希·伯尔（Heinrich Boell）基金会，2002 年 <http://www.boell.de/downloads/rio+10/wsp18.pdf>。马拉喀什是 1995 年关税及贸易总协定/世界贸易组织部长级会议的会址，会议成立了世界贸易组织。



## 如今的可持续发展

上面简要综述了几个主要群体的观点，它说明了围绕着可持续发展概念的各种观点是千变万化的。虽然在许多政界人士眼里，可持续发展经常被缩减成环保项目而已，但在最低限度上，重要的是要认识到可持续发展比关注环境的发展在其内容上要丰富得多。

经济、社会和环境目标这三大支柱可以用三个圆来表示，三个圆的相交之处就是可持续发展。这一概念性框架，如图 1 中以常用的维恩图解形式所系统表达的，有助于分析可持续发展的概念，也有助于分析这三个圆之间的辩证互动关系，而这种关系可以解释围绕可持续发展进行的政治谈判中动态变化的原因。每一个主要群体都寻求影响关于可持续发展的决策，使之偏向三个圆中的某一个。决策者的挑战就是将政策选择带入三圆相交的领域。

具有象征意义的是，社会支柱置于示意图的顶端，以反映前面阐述过的要点，也是《里约宣言》第 1 条原则反映的观点<sup>16</sup>，即可持续发展归根结底是关于当代和后代人类及其社会的福利。环境为发展提供资源，而经济则是资源转化成福利所用的过程。关于可持续发展这种格式化的观点可以就细微差别作进一步论述，以便认可下列情况，即人类本身也是劳动力资源和管理资源，同时还是自然资源转化成当代人和后代人福利的手段。

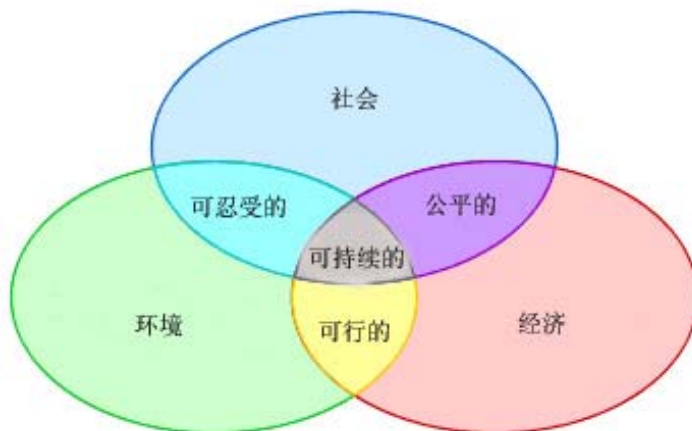


图 1：可持续发展的维恩图解

来源：维基百科可持续发展的文章：[http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable\\_development](http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_development)

---

<sup>16</sup>1992 年《关于环境与发展的里约宣言》，<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

作为一个概念，可持续发展占据经济、社会和环境等各种关注事项相交处的中间地带。可持续发展就是关于这三大支柱之间的平衡问题。社会与经济两类关注事项之间的相交之处应该保证发展是公平的；经济与环境两类关注事项之间的相交之处应该保证发展是可行的；环境与社会目标二者之间的相交之处应该保证发展是可忍受的，换言之，就是环境的退化不应侵犯到健康以及社会福利的其他方面。

本政策说明的后续各章节将依次专门论述上述每一类关注事项，并吸收本系列其他课题政策说明中的有关内容，还包括其他各相关会议的成果，例如，在马拉喀什召开的关税及贸易总协定/世界贸易组织部长级会议、在蒙特雷召开的发展筹资问题国际会议、在哥本哈根召开的社会发展问题世界首脑会议等，从中得出一些关于可持续发展在 21 世纪第一个十年期间有何具体含义的结论。

简而言之，我们处在一个经济方面的分量日益超过社会和环境方面分量的世界里，而本政策说明将把可持续发展看作是这种情况下一一种政治经济制度进程中的中间地带。本政策说明的挑战将是追求图 1 中维恩图解所示的中间地带，同时认识到以当代人和后代人福利的形式表达出的社会支柱是可持续发展政策的终极目标，而这种可持续发展政策应该是各国国家发展战略的基础所在<sup>17</sup>。

---

<sup>17</sup> 当然，维恩图解有个特定格式，原因在于它将社会支柱与其他两个支柱置于平等对称的地位；而我们认识到，社会支柱归根结底是更重要的。另一种相当常见的替代表达法是将社会和经济体系嵌入环境及自然体系之中。虽然 20 世纪的大部分时间人们也许本可以假装认为经济和社会二者可以无视环境而逐渐发展，气候变化这一情况却可以质疑这种观点。

## II. 可持续发展与国家发展战略

### 国家可持续发展战略

2005年世界首脑会议呼吁制定国家发展战略，在那之前的13年，当时《21世纪议程》第8章中就已经在呼吁各国采纳“国家可持续发展战略，该战略……建立于本国国内现行的各种行业性经济、社会和环境政策和规划的基础之上，并将其协调统一……以确保担负起社会责任的经济的发展，同时为后代的利益保护资源基础和环境。”<sup>18</sup>

此后，在1997年联合国大会特别会议对环发会议成果所做的五周年审查中再次重申了国家可持续发展战略的重要性，并将2002年定为制定战略的2002目标年。2002年的可持续发展问题世界首脑会议，敦促各国“立即采取步骤以便在制定和详细阐述国家可持续发展战略方面取得进展”并要在“2005年开始执行”。在以后的多次可持续发展委员会会议上，各国政府定期重申他们在制定和执行国家可持续发展战略方面的承诺<sup>19</sup>。

国家可持续发展战略旨在建立于某国国内现行的各种行业性经济、社会和环境政策和规划的基础之上，并将其协调统一<sup>20</sup>。事实上，正如联合国经济和社会事务部在其《2001年编制国家可持续发展战略指南》<sup>21</sup>（该指南提供了许多面向过程的有用建议）中指出的，国家可持续发展战略不需要是一份单独的文件，它可以采用的形式是一种政府各行政主管部门之间互动和协调的连续不断的过程，通过这种过程将可持续发展的思路理念引入现有的规划编制实践中。

比较有代表性的是，现有的规划编制过程对各国政府来说是最重要的，特别是对各国的财政部。单独的国家可持续发展战略可能会冒这种风险，即转交给环境行政主管部门负责，从而在关于发展方向和预算分配的重大决策中处于边缘地位。

许多国家已经完成了国家可持续发展战略。然而，大多数撒哈拉以南非洲国家和北非国家（除了南非、突尼斯和摩洛哥以外）、南亚、中亚、西亚和北美国家（除了加拿大和墨西哥以外）仍有待于制定出明确的国家可持续发展战略或在本国各自的规划实践中确定出等效于该战略的可持续发展流程。

此外，一项对19个工业化国家和发展中国家的国家可持续发展战略进行的独立评估研究显示，“多数的国家可持续发展战略仍然不过是处于政府决策的边缘地

---

<sup>18</sup> 参见 <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21chapter8.htm>

<sup>19</sup> 联合国可持续发展司网站， [www.un.org/esa/sustdev/natinfo](http://www.un.org/esa/sustdev/natinfo)

<sup>20</sup> 同上

<sup>21</sup> 联合国经济和社会事务部，可持续发展司，《编制国家可持续发展战略指南：在新千年管理可持续发展》 [http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds\\_guidance.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds_guidance.pdf)

带”，其原因在于常常是由环境行政主管部门牵头此事，并且“在与其他战略过程（如减贫战略文件和环境管理规划等）的协调方面仍然面临重大挑战。”<sup>22</sup> 该项研究还表明，某些国家如墨西哥和印度已经发现如下方法是有效的，即在现有的发展规划过程中可以确保实现可持续发展的思路理念，而不是为国家可持续发展战略建立单独的编制流程和工具。菲律宾发现了另一个有用的做法，即由国家经济发展当局（而不是环境当局）领导本国国家可持续发展理事会，以便将可持续发展纳入到经济发展规划的主流中。

2006年12月由联合国经济和社会事务部组织的关于国家可持续发展战略经验的技术研讨会在韩国首尔召开，会议报告指出：“许多亚洲和太平洋地区国家在建立他们本国的国家可持续发展战略时正在面临困难”，并且“有些国家在过去成立了一些可持续发展理事会，其中有些一直得以维持，其余的则完全消失了。”人们于是就理所当然地提出了这样的疑问，是否“每个国家真的需要一个单独的可持续发展战略，特别是当许多国家已经将可持续发展融入了本国规划过程中的时候是否仍有此必要”。<sup>23</sup>

因此，本政策说明的思路就主要集中在可持续发展的概念和分析工具上，而不是关于可持续发展的某个特定国家战略编制过程或手段。

*选择是否单独制定国家可持续发展战略，或只是将可持续发展以主流化的方式融入到现有的国家发展规划和战略过程之中，这是各国决策者们的权力，他们可能希望考虑其他国家关于这两种方法中任何一种的经验。对这两种方法已经有了评估，比如前面提到过的。*

*决策者们应该寻求适当途径，以便随着发展战略的制定将《21世纪议程》第8章的精神带回他们本国的国家发展战略中——无论他们可能采取哪一种形式的战略，这样他们也就进一步促成了由《21世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》所代表的国际共识。*

## 可持续发展的政策空间

决策者们会提出一个非常适当的问题是，当今的国际政策体制事实上是否允许有足够的政策空间以便在国家层次上推行可持续发展。如前所述，民间社会团体常常重复的一句话就是：“马拉喀什战胜了里约，”<sup>24</sup> 暗示从1994年关税及贸易总协定/世界贸易组织部长级会议（导致了1995年世界贸易组织的成立）发展而来的世界

---

<sup>22</sup> Darren Swanson, Laszlo Pinter, Francois Bregha, Axel Volkery, Klaus Jacob, 《国家可持续发展战略：在战略性且协调过的行动中的挑战、思路和创新》，（国际可持续发展研究所，德国技术合作学会，2004年）。[http://www.iisd.org/pdf/2004/measure\\_nat\\_strategies\\_sd.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_nat_strategies_sd.pdf)

<sup>23</sup> 联合国经济和社会事务部，可持续发展司，《关于分享学习经验以及审查大韩民国国家可持续发展战略的技术研讨会的报告（2006年12月13-20日，首尔）》  
<http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/nsds/tmKorea/techReport.pdf>

<sup>24</sup> Wolfgang Sachs, 等人，《约翰内斯堡备忘录》，海因里希·伯尔（Heinrich Boell）基金会，2002年  
<http://www.boell.de/downloads/rio+10/wsp18.pdf>



贸易组织体制落实了一套贸易体制，它在相当大的程度上限制了各国为落实《21世纪议程》、环发会议及可持续发展问题世界首脑会议的其他成果而可利用的政策空间。

另一方面，许多国家的政府他们自己也附和环发会议的成果，并肯定地表示如下观点，即可持续发展可以通过贸易自由化和改革来得到推进，贸易、环境目标和发展可以相互支持，可持续发展现在所需要的只是为发展中国家提供充足的资金资源，提供资金的方式可以是减免债务、官方发展援助和外国直接投资<sup>25</sup>。当然，可持续发展要求在国家层次上制定赋予人们能力的、相互支持且连贯一致的经济、社会和环境政策。

代表着工商企业利益的商会，连同其他工商企业界团体如“促进可持续发展企业行动”，也在可持续发展问题世界首脑会议上申明“工商企业界已带着承诺来到约翰内斯堡，要与其他的主要群体、政府和机构合作以落实可持续发展。”<sup>26</sup>

“全球契约”就是对工商企业界这种观点的确认，该观点代表了如今关于可持续发展辩论的中间地带。“全球契约”强调工商企业的自愿倡议行动，通过实现环保、劳工和人权等方面的目标来促进可持续发展。工商企业界的这种自愿行为与那些民间社会团体有共同的基础，民间社会也偏好较少而不是较多的政府监管，但意识到若未能采取自愿行动则很有可能会招致突如其来的监管行动。

目前姑且这样说是足够的：一方面世界贸易组织的体制和作为国际金融机构提供贷款的条件而接受下来的许多稳定经济的计划的确限制了可利用的政策空间，即在国家层次上推动可持续发展的社会和环境支柱的政策空间，但要由决策者们决定在推行可持续发展中如何利用并尽可能扩展这种政策空间。

例如，目前在执行中的许多减贫战略和减贫扶助信贷没有适当地考虑环保目标。世界银行在2004年评估了减贫战略和减贫扶助信贷在多大程度上考虑到了环保问题，评估表明这方面还有相当大的需要改进的空间<sup>27</sup>。经济合作与发展组织2001年的一份指南中也得出了同样的结论，该指南指出在早期的减贫困战略文件中，可持续发展目标涵盖不足，特别是在考虑环境和社会性别问题上这种不足显得尤为突出<sup>28</sup>。在许多情况下，比如在乌干达和玻利维亚，在环境部长、农业部长和可持续发展部长们的游说努力下，环境方面的考虑因素已成功地纳入到了减贫战略之中。

---

<sup>25</sup> 南非政府，《从里约到约翰内斯堡：全球的共识以便进一步执行〈21世纪议程〉和走向可持续发展。》为筹备2002年约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议供讨论用的非正式文件，p.1

<sup>26</sup> Moody Stuart, Mark 爵士，代表可持续发展工商理事会向可持续发展问题世界首脑会议做的发言，<http://www.un.org/events/wssd/statements/basdE.htm>

<sup>27</sup> Boejo, Jan, Kenneth Green, Sunanda Kishore, Sumith Pilapitiya, Rama Chandra Reddy, 《减贫战略和减贫扶助信贷中的环境问题》，世界银行，2004年（[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/12/16/000090341\\_20041216111209/Rendred/PDF/308900PAPER0EDP0102.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/12/16/000090341_20041216111209/Rendred/PDF/308900PAPER0EDP0102.pdf)）

<sup>28</sup> 经济合作与发展组织《可持续发展指南》，前面引用过的文章，p.63, Box 23

事实是，可持续发展战略只能在当前政治经济体制给定的现实情况之下得到推行，还要加上主要利益群体的参与。

关于一个国家成为世界贸易组织成员国以后所导致的政策空间受到约束的问题，需要肯定的是，环境、劳工和知识产权这些问题以及国际政策管理机制等分别属于也应当属于各自适宜的论坛和机构，例如联合国（可持续发展委员会和联合国环境规划署的理事会）、国际劳工组织（劳工标准）和世界知识产权组织（知识产权）等；而且在世界贸易组织协议中固有的职责的缓慢变化也需要由这些其他机构的各种任务职责范围对其加以调整。由于世界贸易组织具有相对大的权力和强有力的执法机制，各国政府一般倾向于将环境、劳工和其他非贸易问题提交给世界贸易组织。但是，全球社会需要集中加强上述这些其他机构的影响力和权力，非贸易问题可以提交给这些机构而不是世界贸易组织。按照专业化进行工作职责分工、权力分立和权力之间相互制衡，如同在国家层次上一样，这些做法在全球治理中同样是有道理的。尽管如此，世界贸易组织在环境、劳工和知识产权事务上日益增强的作用是实在的和相当复杂的挑战，这一问题将在可持续发展中的经济目标那一章中讨论。

可持续发展问题世界首脑会议打开了一个重要而未被利用的空间，这就为推行可持续发展的政策空间提供了潜力，该空间就是呼吁“对企业问责”，而这概念来自于可持续发展问题世界首脑会议。对企业问责可以想象成包括可持续发展的所有三大支柱。在将“对企业问责”问题纳入世界的议程方面，可持续发展问题世界首脑会议确实是打开了新天地。虽然这一概念同可持续发展委员会的多年度后续工作计划并不直接相关，但各国可自由地在国家层次上提出和制定立法以便将其落实。后面关于可持续发展的经济、社会和环境目标的各章节都将讨论对企业问责的问题，因为对企业问责是一个交叉和贯穿性主题，它延伸跨越了可持续发展的三大支柱。

决策者们需要在他们自己各自的政治环境中决定如何在政治经济环境可能允许的范围内追求可持续发展。后面有一章将讨论特别是在一个国家的背景环境下可持续发展的政治经济学问题。作为启示，将提供一些可持续发展政策方案的实例。

## 可持续发展指标

若要使一个国家发展战略或是国家可持续发展战略具有意义，或是对于一个监测和管理发展的实用工具而言，都必须依靠适当的指标，为了获得这些指标又必须有国家层次上的可靠数据。因此，建议国内能影响、制定和决定政策的人们可以依靠在联合国系统内达成共识的、并且在一系列关于可持续发展的会议和首脑会议成果中得到反映的一套指标体系。

《21世纪议程》第40章呼吁各国和国际社会开发研究可持续发展指标。人们需要这些指标以便提高对可持续发展的重视和帮助各级决策者采用合理的国家可持续发展政策。

可持续发展问题世界首脑会议《约翰内斯堡执行计划》、可持续发展委员会第十一届会议、和最近的可持续发展委员会第十三届会议都鼓励各国根据各自国家的条件

和优先目标继续就可持续发展指标开展工作。可持续发展委员会第十三届会议请求国际社会支持发展中国家在这方面的努力。

一个由来自发展中国家、发达国家和国际组织的指标专家组成的专家组于 2006 年完成了第三套修改后的可持续发展委员会指标集。该指标集由一套 50 个核心指标组成，而这些核心指标又来自更大的一套约 132 个可持续发展指标。这些指标及其详细的方法说明将可以从联合国经济和社会事务部网站上获取，它们可以作为所有国家开发国内可持续发展指标的参考<sup>29</sup>。

可持续发展委员会指标集所依据的是前个两版本的指标集，1995 年 4 月可持续发展委员会第三届会议通过了可持续发展指标工作方案，作为执行该方案的一部分工作，前个两个版本的指标集已经历了开发、完善和广泛的测试，并于 2001 年提交给可持续发展委员会<sup>30</sup>。

联合国经济和社会事务部建议，从统计学和政策两方面的角度考虑，这些指标应该遵循“SMART”标准，即详细而精确的（specific）、可测量的（measurable）、可达到的（attainable）、可靠的（reliable）和有时间约束的（time-bound），它们依赖于国内数据但是能代表国际上达成的共识。

总之，各国国家发展战略需要考虑《21 世纪议程》第 8 章关于国家可持续发展战略的要求，以及联合国关于国家可持续发展战略的后续立法成果。这些战略需要为可持续发展扩大政策空间并包括充足的可持续发展指标。

### III. 可持续发展的经济方面

关于可持续发展的任何讨论都需要从经济方面开始，原因在于只有经济增长和发展才能提供实现社会进步与繁荣的手段和过程。在国家政治进程中，经济支柱也经常是最有权势的，所以若要影响可持续发展就要求影响重要的经济舞台上的主角，比如说财政部和发展部、私营工商企业和公共企业。

---

<sup>29</sup> 联合国经济和社会事务部可持续发展司的网站：

[http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/isdms2001/table\\_4.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/isdms2001/table_4.htm)

<sup>30</sup> 本段落及本段前面的三各段落取自联合国可持续发展司的网站：

[http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/isdms2001/table\\_4.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/isdms2001/table_4.htm)

然而，而在可持续发展的观念体系中，经济增长和发展需要与社会和环境目标相兼容，其原因前面也提到过，社会目标——即当代人和后代人的福利——是可持续发展的终极目标，而环境是经济活动所依赖的自然资源的来源。

增长需要是强劲的、富于人性化的和绿色的。富于人性化的增长是包容性的，它倾向于创造就业，为人民提供生计而不是排斥人民，而且即使社会上存在着不可避免的不平等现象，增长的收益也应由全体来共享。更加绿色的增长对于任何给定的生产水平而言其自然资源消耗强度较低。降低发展的自然资源消耗强度构成了可持续性中不可分割的一个组成部分。

关于可持续发展的讨论往往经常转移到下游环境问题的话题上，比如对现有褐色（污染）工业的绿色治理。但是，那些讨论却应该从上游经济问题着手，比如发展基于何种经济模式。因此，上游的变革可能会包括选择更加富于人性化的和更加绿色的技术，以及从消费和生产周期的开端就对投入加以选择。对经济模式的选择经常直接导致社会和环境方面相应的结果。

## 发展模式与可持续发展

在这种可持续发展的背景下，经济模式定义为在任何一个给定的社会中所实行的消费和生产模式、政策和法规监管制度以及对全球经济的开放程度。

选择一种经济模式涉及到在私营和公共部门之间划分职责。如今正在使用的多数经济模式都承认私营部门的十分重要的作用，但是在政府法规监管和对企业问责的程度上却有相当大的差异。各双边捐助国和国际金融机构一般都规定采纳这样一种经济模式：它基于强势的私营部门，扶助性的政府政策，宽松的法规监管以便能为工商企业创造一种使能环境，并确保有开放度而且与世界经济整合为一体<sup>31</sup>。

这种经济模式经常明确地写入了减贫战略之中，并得到国际金融机构的减贫信贷的支持，也得到其他工具的支持（如“政策支持工具”）<sup>32</sup>。虽然这种模式从寻求国际金融机构的和双边援助组织的信贷这一目的出发，也许被视为是政治上完全正确的，但每个国家需要（通过一种透明的参与式的国家治理过程）自己决定其经济的开放程度、私营和公共部门各自确切地扮演什么角色、以及与国家利益相对应的政府法规监管和对企业问责的程度。自 20 世纪 90 年代以来实行的新自由主义经济政

---

<sup>31</sup> 参见，例如，加拿大国际开发署可持续发展之经济支柱的战略（兼顾公平的经济发展）：*促进企业家精神*：增加生产率、创新和就业，特别为妇女和农村贫困人群增加创收机会。*创建使能环境*：更有效的法律、政策和规章，使之有益于储蓄、投资、建立企业和负责任的企业；有益于合理、有效和问责的私营及公共机构。*与市场接轨*：发展中国家增强能力以便从全球贸易体制中受益；为企业家，特别是穷人，建立公平的经济和市场准入机会。<http://www.acidicida.gc.ca/CIDAWEB/acidicida.nsf/En/RAC-1129144152-R4Q#act1>

<sup>32</sup> 参见《新政策支持方案得到广泛应用》，国际货币基金组织调查，2007 年 2 月 26 日，Vol. 36, No.4, p.1

策积累了一些经验，国际金融机构本身现在也对这种经验做了评估。上述经验表明，最低限度的法规监管并不会导致最佳的社会和环境方面的成果，而且经常是连最佳的经济成果也达不到。

从可持续发展的角度看，经济发展模式显然不是中性的，这些模式会留下显著不同的社会、环境或生态足迹（影响）。

决策者在考虑经济模式时所感兴趣的有代表性的变量和概念有：资源密集度（强度），劳动力密集度和生态效率。

从可持续发展的角度看，与资源密集度更大和劳动力密集度较低的模式相比较，人们所需要的是资源密集度较低而劳动力密集度较高的经济模式，因为这类模式的环境足迹较小而社会足迹是有利的（因为能创造就业）。如今的经济增长很多都是资源密集型和劳动力节约型或无就业型的。

当然，仅仅创造就业是不够的，所以国际劳工组织的立法成果及其分析和规范性工作坚持主张要有“体面的工作”，或称之为保护基本人权和劳工权利的工作和工作形式。因此，增长需要伴随着创造出“体面的工作”，即无论是在正式还是非正式的部门行业都创造出正式的工作和可持续的生计。除了就业以外，增长需要伴之以社会保护和社会融合，这是 1995 年社会发展问题世界首脑会议达成的共识<sup>33</sup>。

## 无就业型和资源密集型经济增长

流行的新自由主义经济模式在全球都传播开来，这在很大程度上是通过跨国公司的价值链<sup>34</sup>传播的，跨国公司经常重点关注增加短期的每股盈利，由此产生的结果是，在环发大会之后的过去 15 年里，经济增长往往一直是无就业型和资源密集型的<sup>35</sup>。这类模式往往将相当大一部分国家以及很多国家国内人口的一大部分都边缘

---

<sup>33</sup> 参见 1995 年哥本哈根社会发展问题世界首脑会议，<http://www.un.org/esa/socdev/wssd/>

<sup>34</sup> 一条价值链可以定义为任何一连串的增值活动，也可以更明确地定义为生产出一件最终产品所涉及到的全序列和全范围的活动。该术语最初由管理学研究员 Michael Porter 在 Michael E. Porter 1985 年的《竞争优势：创立和保持超级的绩效》一书中创造（自由出版社，1985，p. 33），但现在受到另一个有细微差别的术语“价值网络”的质疑，该术语反映出生产的非线性性质（Pil, F.K. 和 Holweg, M.（2006 年）《从价值链向价值网络的演变》，麻省理工学院斯隆管理学评论，47（4）：72-80）。然而，考虑到价值链该术语已被广泛接受，这里我们仍将使用这一术语。一个更详尽的定义是“价值链描述一类全方位的活动，企业和工人通过从事这些活动来生产一件产品（从产品概念一直到其终端使用以及使用以后）。这包括设计、生产、市场营销、流通，对最终顾客的支持。构成一条价值链的活动可以限定在单一企业之中，或分布在不同的企业之中。价值链活动可以生产货物或服务，可以限定在单一地理位置上，或遍布更广的区域。”  
<http://www.globalvaluechains.org/concepts.html>

<sup>35</sup> 虽然经济学理论会预计如果劳动力是丰富而廉价的要素的话，追求短期回报最大化的公司会有兴趣创造就业；但在实际中这些公司经常将现有的资本密集型技术出口到其国外的子公司去。尽管如此，也存在一些通过外国直接投资而创造显著就业的实例，如在中国和印度的情况，中国和印度积极的产业政策经常强调了劳动力密集型技术。



化了<sup>36</sup>。这类模式还一直在大量使用化石燃料，并产生温室气体，同时导致相当多的污染和普遍的森林砍伐<sup>37</sup>。尽管有上述这些对社会和环境的负面影响，很多国家一直积极推行这类模式，并常常得到了国际机构和法规监管框架的支持。

就多数新兴市场经济国家和发展中国家（最突出的是中国和印度）的增长模式而言，其内容一直是重新复制工业化国家盛行的消费和生产模式。20世纪90年代以来的经济全球化只是强化和加速了那种趋势。新兴市场经济国家的增长是基于很大程度上相似或相同的消费和生产模式，即与工业化国家盛行的模式相似或相同，因为其增长模式的基础经常就是与工业化国家消费和生产完全相同的跨国公司市场营销和价值链。经济自由化仅仅是允许那些价值链得到了扩张延伸以包括地球上越来越多的地方，而并未从根本上转变其生态或社会足迹。那些价值链的基础往往是资源密集型、资本密集型、和劳动力节约型技术，这些技术最初是为工业化国家及其很高的劳动力成本而开发的。

此外，价值链能延伸到地球上最遥远的地方，这就使得陈旧的、污染较严重的消费和生产流程得以在发展中国家获得更长的“货架寿命”。在发展中国家，社会和环境方面的监管往往比较宽松而且仍会变得更加宽松，因为工商企业提议推动政策向自由化方向发展，并得到了诸如世界贸易组织那样的国际机构和贸易体制的支持。虽然像中国和印度那样的在引进外国直接投资的谈判中有势力的、较大的发展中国家已经在努力推动更严厉的环境与社会方面的监管，许多较小的国家，如蒙古，却在寻求通过主动放松监管的方法来吸引外资。由于价值链跨越国家边界的整合作用，重要的是那些能影响、制定和决定政策的人们在任何时候都要这样看待他们本国的现代经济：即它同时是全球现代经济的一部分，又是国内经济的驱动力<sup>38</sup>。

然而，随着一个国家对外国投资和贸易的开放，在制定国内政策时，应该更多地重视国内环境和社会方面的考虑因素，这可以通过建立并实施相关的法规监管框架来实现。正如下面要进一步讨论的，鼓励民间社会团体和议会参与到制定政策中来能极大地促进将环境和社会方面的考虑因素综合到经济政策中，包括综合到增加国内和外国投资的战略中。

## 可持续消费和生产模式<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> 参见联合国经济和社会事务部，《2006世界经济与社会调查：偏离的增长和发展与不平等的困境》

<sup>37</sup> 有关分析资源密集型增长的影响以及公民能采取什么行动来改变它，参见詹姆斯·古斯塔夫·斯佩斯（James Gustave Speth）《朝霞红满天：一部公民行动日程》（纽黑文市，耶鲁大学出版社，2004年出版）。可在网站获取：<http://www.redskyatmorning.com/>。

<sup>38</sup> 参见，例如，Axele Giroud，《在地区及全球性跨国公司价值链中的越南》，为英国国际发展部关于越南全球化与贫困问题研讨会（2002年9月23-24日，河内）准备的论文。  
[www.gapresearch.org/finance/asean.html](http://www.gapresearch.org/finance/asean.html)

<sup>39</sup> 相关的摘要来自联合国可持续发展司网站：“‘改变消费模式’是《21世纪议程》第4章的主题，1995年第三届可持续发展委员会通过了一项关于改变消费和生产模式的国际工作方案。方案包括5

2002年可持续发展问题世界首脑会议的一个重大贡献是将可持续消费和生产模式问题置于了突出的地位。转变消费和生产模式使之变得更具有可持续性，这是个敏感问题，其原因在于，若要从该转变过程中获得对人类及自然的重大收益的话，那么无论对该问题作什么样的表述，都会要求有根本性变革的成分。特别需要指出，中心问题的关键是减少现代经济生活中消费者和生产者的生态足迹并改善其社会足迹，不论是在工业化国家还是在发展中国家都应如此；同时也要允许被排斥在外的（主要是居住在发展中国家的）大多数人更多地参与消费和生产活动。

然而，若要真正地减少生态足迹并改善社会足迹，就会要求人们作出一些重大牺牲，而这种牺牲是在现代全球化经济社会中的消费者和生产者传统上一直难以接受的。因此，在工业化国家中以及在发展中国家的现代和有影响力的部门之中都缺乏相关政治意愿，这就妨碍了关于该问题的政府间讨论。那些讨论往往是集中在可持续消费和生产模式的一些枝节性成功案例上，同时避免棘手的问题，即以可持续的方式减少现代全球化经济社会中主流消费和生产方式所带来的生态足迹。有关讨论也转向在消费和生产方面下游的治标不治本和趣闻轶事一类的成功案例，而不是把注意力集中到如何实现在产生消费和生产活动的基本方式上某种上游的根本性变革。

然而，最近几年来出现了令人鼓舞的进展，那就是促进可持续消费和生产的马拉喀什进程，该名称取自2003年6月在摩洛哥的马拉喀什召开的首次专家会议。马拉喀什进程要为可持续消费和生产草拟出一个10年行动计划，以响应可持续发展问题世界首脑会议《约翰内斯堡执行计划》第3章的呼吁<sup>40</sup>。该10年计划预计将呈送2010/2011周期的可持续发展委员会。马拉喀什会议的后续专家会议于2005年在哥斯达黎加、2007年在斯德哥尔摩召开，并得到了下列会议的支持：拉丁美洲地区、亚洲及太平洋地区、非洲和欧洲等地区性会议，以及中国、印度、南非、和巴西的国家圆桌会议。马拉喀什进程还得到了七个工作队的支持，这些工作队分别讨论可持续的建筑与建设、可持续的旅游、可持续的产品、可持续的公共采购、与非洲的合作、关于可持续消费的教育、以及可持续的生活方式。

马拉喀什进程起到了如下作用：增强了关于可持续消费和生产的意识，分享了关于可持续消费和生产的信息和途径，并确定出了各国面临的一些挑战，比如在发展中

---

个部分：（1）[消费和生产模式的趋势](#)，（2）[发达国家消费模式的变化对发展中国家的影响](#)，（3）[改变消费和生产模式的政策措施](#)，（4）[各国自愿承诺/衡量消费和生产模式变化的指数](#)，以及（5）[修订联合国保护消费者指南](#)。在国内和国际层次上都已经进行了关于第4章的讨论。讨论涉及到了定义与概念（例如生态空间、生态足迹），政策战略（生态效率，要素4和10），以及合适的政策工具。讨论的参与者来自工商企业界、各级政府、国际组织、学术界和非政府组织。  
‘[改变消费和生产模式](#)’一直是历届委员会讨论的主题（从第一届一直到第七届）。在1997年联合国大会为可持续发展委员会通过的多年度工作方案的背景下，该主题将作为“最主要的问题”继续出现在每一年的可持续发展委员会议程上。”

<http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/consumption/cp1.htm>

<sup>40</sup>参见联合国经济和社会事务部可持续发展司网站关于马拉喀什进程的内容：

<http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/consumption/Marrakech/conprod10Y.htm>

国家增加穷人的消费，而另一方面要使发展中国家和工业化国家中收入较高人群的消费在能源效率和资源效率上得到改善；克服可持续的产品和服务实质上更昂贵的形象；关于可持续生活方式需要有共享的远景展望；克服反弹效应（可持续产品因效率高而获得的成本收益又被因价格降低而消费量增加所抵消了）；在发展中国家促进跨跃式发展（指的是发展中国家可以直接发展到更为可持续的消费和生产方式而不一定要复制工业化国家消费和生产的旧模式）。

*在国家层次上能影响、制定和决定政策的人们有责任将在生产和消费模式方面需要有上游的根本性变革这一问题置于国内和国际议程之中。这样做是通过切合实际的政策措施来解决这些问题的第一步。可持续消费和生产应该融入到国家发展战略的主流中，从马拉喀什进程以及其他来源中吸取经验教训。决策者应该与工商企业界和民间社会团体保持经常性对话，工商企业界和民间社会对可持续消费和生产有重要影响。*

## 经济模式的形成：工商企业界和民间社会团体的作用

### *工业和商业界*

若要分析当今全球化的经济背景下可持续发展中的经济目标，都需要从考虑这一点开始，即工商企业是经济的首要推动者<sup>41</sup>。跨国公司作为供应方或作为消费方的渠道他们自己就占据了世界上自然资源贸易量和消费量的80%<sup>42</sup>。此外，在2006年全世界总计的国内生产总值46.9万亿美元之中，三分之一以上的增值由跨国公司产生。作为对比，1984年该比例是24%，1960年则是16%。因此，通过可持续生产和消费实现可持续发展必然会要求涉及到跨国公司和国内私营工商企业并有他们的参与。

目前关于可持续发展之经济支柱的讨论受到了工商企业界的影响，尤其是受到了其代表性组织如世界可持续发展工商理事会和国际商会的影响<sup>43</sup>。他们都是这种盛行的经济模式的雄辩的倡导者，应归功于他们的是，他们明确承诺以小幅度渐进方式朝着减少价值链的生态足迹和社会足迹的方向努力，而那些价值链正是工商企业所

---

<sup>41</sup> 这一概念深深地植根于某些文化当中。例如，德语将“Wirtschaft”一词作为同义词使用，既表示工商业又表示经济，说明德语认可工业是经济之中构成有机整体的一部分。

<sup>42</sup> 联合国贸易与发展会议《2002年世界投资报告》

<sup>43</sup> 世界可持续发展工商理事会：<http://www.wbcsd.ch/> 和国际商会：<http://www.iccwbo.org/>



依赖的基础。这样做的理由很简单：减少足迹的努力需要与股东财富最大化的目标相调和，而财富最大化是通常公认的工商企业目标<sup>44</sup>。

一个主要的跨国公司的首席执行官坦率地将可持续增长定义为“创造股东价值和社会价值，同时沿着（企业）运营的价值链减少（企业的）环境足迹。”<sup>45</sup> 该定义在工商界得到了广泛认可，它以工商企业运营所依赖的价值链作为既定的起点，而任何减少环境足迹的努力都属于治标的性质。实际上，真正实现可持续生产和消费模式所要求的，是事实上的且从根本上以社会和环境的角度重新思考企业运营的价值链本身。这种根本性的转变很可能与当今流行的市场信号和价格不相符。现在的情况是，法规监管政策框架正在弱化，而市场价格并不反映社会与环境的机会成本。

为可持续发展问题世界首脑会议第二次和第四次筹备委员会会议提交的工商界对话文件<sup>46</sup>可以被视为一份有代表性的关于可持续发展的工商界宣言。从总体上说，对话文件中所含的政策处方包括：允许“自由和公平的”国际市场，该市场上的贸易不会“因补贴、关税、和非关税壁垒而失真”，“调整食品价格使之符合世界市场水平”，消除价格失真，基于“合理可靠的科学研究的”“现实可行的环境和健康标准”，“实现国际贸易和投资自由化，且不附带环境或社会方面的条件”，“执行环境法规，不要树立贸易和市场准入方面的障碍”。总体上看，这些政策处方等于是高度地自由放任，并给各国政府以最小的政策空间。上述这样一份议程以如此明确和透明的方式与全世界分享，而没有通过后门游说各国议会和政府行政执行部门。这样的做法对于联合国的多边对话过程而言是一份贡献。

工商界自然应该追求这样一份议程，因为他们有义务要争取实现每股盈利和股东的财富。然而，社会中的其他主体，即公共管理当局和民间社会团体也同样有义务要同工商界展开对话，以阐明社会中其他各界的观点，以便确保统管可持续发展所有经济、社会、和环境等各方面的国家法律能从一个议会政治的过程中产生，并保护社会所有各界的利益，而非单纯保护工商界的利益。

有证据表明，一方面企业自我管理（自律）和依靠“企业社会责任”的确是至关重要的和有用的，但它不是充分条件，原因就在于前面工商界宣言所描述的其明确的议程。因此，实现可持续发展的确需要积极的公共政策干预，本政策说明的其余部分将研究这个问题。

---

<sup>44</sup> 某些先锋企业也许不会选择这种渐进主义。例如，如果他们具有突破性的低碳技术，他们很可能希望政府通过设置碳排放上限和其他规章来强制推行更激进的变革。然而，多数传统企业（例如汽车制造厂商）很可能偏好渐进主义的方式，尽管其对外公开声明会是与此相反的观点。

<sup>45</sup> Charles O. Holliday, Jr. 杜邦公司首席执行官，在 Karen J. Watkins, 《可持续性占据舞台中央》一文中引用，2002年4月22日，《化学与工程新闻》，80卷，16号 CENEAR 80 16 pp. 15-17, 21-22 ISSN 0009-2347, <http://pubs.acs.org/cen/coverstory/8016/8016sustainable.html>

<sup>46</sup> 作为可持续发展问题世界首脑会议筹备委员会而召开的第二届可持续发展委员会会议，多方利益相关者对话会部分：秘书长的说明：附录：工商界对话文件，E/CN.17/2002/PC.2/6/Add.7 2002年1月9日。 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/210/93/PDF/N0221093.pdf?OpenElement>

## 民间社会团体

民间社会团体普遍断言，自第二次世界大战结束以来世界经济逐渐走向自由化，跨国公司及其全球价值链不断增长，以及 1995 年成立了世界贸易组织，这些都导致了一场偏离可持续发展中间地带的运动，走向一个由经济目标支配的世界，且经济目标凌驾于社会和环境目标之上<sup>47</sup>。因此，民间社会团体呼吁需要有“民主的全球化”<sup>48</sup>。如前所述，对政治经济制度的挑战是恢复这种中间地带。民间社会团体在提出其关于可持续发展、全球化和公平等方面的观点时与工商企业界一样有说服力。然而，如我们早前所看到的，在民间社会团体内部其观点也是多种多样的。在一个民主社会里，民间社会团体最终也必定要对管理可持续发展的立法进程施加影响。

## 市场失灵、外部性与可持续发展

市场失灵和外部性都是公共政策干预市场的经典理由，这种干预是为了确保从消费和生产模式的角度获得最佳的社会和环境结果。市场失灵可以定义为“由于这样一些原因，例如信息不完全、产权不清、垄断和外部性（即对于私营部门而言缺乏激励机制去涉足的有益公共物品和有害公共物品）等，而造成市场无能力产生出有经济效率的成果”<sup>49</sup>。在可持续发展的领域里，市场失灵通常是指如下事实：市场价格没有充分反映出环境资源和环境服务的价值。从这样的角度看，必须把局部的和全球的市场失灵区分开来。局部市场失灵是指市场无能力从保护全球公域（如保护生物多样性或控制污染等）的活动中获取一些地方的或国家的收益。全球市场失灵意味着保护全球公域的措施（如控制污染、限制温室气体排放和保护生物多样性等）能产生外部收益，而受益者却是处于面临在发展与保护之间作抉择的国家的边界之外。

20 世纪 80 年代和 90 年代由国际金融机构促成的许多经济改革方案和项目打破了国家政策制定和法规监管的机制，并寻求使世界都遵从他们的市场模式，而不是建立在受援国家现有政策框架基础之上、通过明智的公共政策去促进经济、社会和环境各方面结果统筹兼顾的发展。

---

<sup>47</sup> 参见 Wolfgang Sachs 编辑，《约翰内斯堡备忘录》，海因里希·伯尔（Heinrich Boell）基金会 <http://www.worldsummit2002.org>

<sup>48</sup> 参见 [http://en.wikipedia.org/wiki/Global\\_democracy](http://en.wikipedia.org/wiki/Global_democracy)

<sup>49</sup> Natalia Mirovitskaya 和 William Ascher，《可持续发展与环境政策指南》，（Durham, N.C. 杜克大学出版社，2001）pp. 21-22；同时参见 John Asafu-Adjaye《给非经济学者的环境经济学》，（新泽西：世界科学 2005 年）

因此，公共政策干预市场的合理性在于产生全体公众所向往的社会和环境成果，而未加调控的市场则无法单独做到这一点。

## 可持续发展的经济政策选择

因此，确保一种资源密集度较低、能创造更多就业和以人为中心的经济增长，是对决策者们的一个根本性挑战。如上文所述，为了实现这样的增长，需要采取一些公共政策干预措施，以应对涉及到的市场失灵和外部性问题。简而言之，经济增长需要伴随着积极的环境保护政策和积极的社会政策，以确保社会保护和社会包容性。本政策说明后面的部分将更详细地讨论环境和社会政策，包括以下一些主题：制定环境和社会方面的法律，建立和实施法规监管的框架。这里，我们将考虑特定的经济政策干预措施，这种干预能在任何给定水平的经济产出条件下促进降低资源密集度和创造更多的就业。

对于能影响、制定或决定经济政策的人们来说，有几个基本工具可以达到如下目的，即把对环境和社会的关切事项引入到经济决策的过程之中。这样的工具包括：完全成本核算，国民收入核算中的环境卫星核算帐户，通过公共开支以及对私营部门的政策激励来不断增加国民产出中用于环境保护、社会保护和社会包容性等方面支出所占的百分比。在这一节中，我们将从预算过程的角度讨论公共开支，而本政策说明随后关于环境和社会政策的部分将研究国家预算中环境和社会项目的内容，并研究如何能最佳利用环境和社会预算项目。最后，跨国公司作为现代全球经济中经济活动的主角，承担着世界经济产出中日益增长的份额，需要要求跨国公司以及国内企业去遵循相应的规范，即在环境与社会领域内承担相应责任和接受问责的义务。这一节的最后部分将讨论企业的社会和环境责任与接受问责的义务。

## 完全成本核算

为使经济行为人做出可持续生产和消费的决定，所有资源的价格都应该反映出其机会成本。换句话说，价格需要反映出经济的、社会的和环境的多方面成本，既所谓的三重底线。

一个在经济决策中反映相关经济、环境和社会机会成本的重要分析性工具，就是完全成本核算（FCA）<sup>50</sup>。

---

<sup>50</sup> 参见 Wolfgang Sachs，编辑《约翰内斯堡备忘录》，pp. 7 和 54。  
[http://www.worldsummit2002.org/publications/memo\\_en\\_with.pdf](http://www.worldsummit2002.org/publications/memo_en_with.pdf)

完全成本核算涉及到考虑以下方面的因素：（1）成本而非费用；（2）隐性成本和外部性；（3）日常管理费和间接成本；（4）过去的和未来的费用；（5）基于一件产品生命周期的成本<sup>51</sup>。完全成本核算分析现在是公共决策中一个相当普遍的做法<sup>52</sup>。

使用完全成本核算可以大大增强主要财政政策措施的有效性、精确性和绿色环保的色彩，这些措施的例子有，（a）废除有害环境的补贴；（b）税制改革，使税收负担从劳动力方面转移到资源消费、污染和废弃物方面；（c）全球公域（特别是大气和海洋）的使用者收费。完全成本核算将极大地降低经济决策的环境影响。

*国家发展战略是推动可持续发展的手段，而作为国家发展战略中的一部分，决策者们可能希望考虑在其中引入完全成本核算和环境核算。*

## 经环境调整的国民收入核算

在可持续发展出现以前，传统的国民收入核算曾经作为经济决策的基础。国际上关于可持续发展的共识鼓励了人们开发国民收入核算的卫星账户以进行国民收入的环境成本核算。在过去的二十年里，《综合环境和经济核算制度》（SEEA）的概念和方法取得了相当的进展，联合国统计委员会有望在 2012 年将其采纳为一个统计标准。到那时，《综合环境和经济核算制度》将从一个附属的卫星体系升格成为国民收入核算体系中的一个有机的组成部分。目前可利用的最全面的《综合环境和经济核算制度》方法是由联合国统计司、欧盟统计局（Eurostat）、国际货币基金组织、经济合作与发展组织和世界银行共同协作编制的《国民收入核算手册：综合经济和环境核算 2003》<sup>53</sup>。

《综合环境和经济核算制度》既测量环境变量的流量又测量自然资产的存量。《综合环境和经济核算制度 2003》由四类核算帐户组成：（1）污染、能源和原材料的流量帐户；（2）环境保护和资源管理开支帐户；（3）自然资源资产帐户；（4）包括自然资源损耗和退化内容的、对非市场流量和经环境因素调整的合计的估价。

有了《综合环境和经济核算制度》，能影响、制定和决定政策的人们就有可能用它来作如下分析，例如，有些经济活动对于自然资源产生直接影响（比如林业与伐木业），管理上述这种经济活动所需的政策制度和框架若加以替换和改变，《综合环境和经济核算制度》就可以从实物角度和货币角度上分析这种变化带来的影响。最为重要的是，在宏观经济水平上，《综合环境和经济核算制度》使得能影响、制定

---

<sup>51</sup> 参见维基百科文章，《完全成本核算》，[http://en.wikipedia.org/wiki/Full\\_cost\\_accounting](http://en.wikipedia.org/wiki/Full_cost_accounting)

<sup>52</sup> 参见 David W. Carter, Larry Perruso, 和 Donna J. Lee, 《环境决策中的完全成本核算》，[http://edis.ifas.ufl.edu/BODY\\_FE310](http://edis.ifas.ufl.edu/BODY_FE310)

<sup>53</sup> 联合国，《综合环境和经济核算制度 2003》（SEEA 2003）  
[www.unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp](http://www.unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp)



和决定政策的人们有可能清晰地看到并测量经济增长与自然资源损耗和环境退化之间的关系。

在工业化国家、发展中国家和新兴市场经济国家中介绍和使用《综合环境和经济核算制度》方面，目前有了一系列令人鼓舞的经验。例如，来自南非、纳米比亚和博茨瓦纳的基于使用自然资源流量核算的经验，显示出环境核算“通过提供更好的技术信息用于分析和指标方面……改善了决策过程，并有助于各行业行政主管部门之间就替代性的、跨部门战略选择以及与此相关的政策权衡等问题开展了富有成果的对话。”<sup>54</sup>

*如果关于环境的卫星核算帐户体系不是已经存在的话，决策者们可能希望将这样一个体系引入其国民收入核算。环境核算寻求量化环境资产存量、评估作为经济增长副产品的环境资产消耗，它能让处于宏观层次上的决策者们获得有关经济增长实际成本的更清晰的图象，并设计相应政策以抵消环境退化的影响。*

## 国家预算中和国家发展战略中的环境保护与社会保护措施

国家预算，包括税收政策，是财政政策的主要工具，也是财政部长们和经济部长们的代表性领域。然而，在一些预算会议辩论主题的多元化社会里，出现了这样一些机会，使得环境和社会方面的考虑因素在国家预算的编制中被给予充分的权重。预算是由各个国家管理和支配的、用于促进可持续发展的最强有力的工具之一。当前，在国际和国家层次上对“绿色预算”<sup>55</sup>的兴趣都正在增长。有三种环境和社会方面的措施可以包含在预算中和国家发展战略中，即：（1）产生支出；（2）产生收入；（3）预算中立。

产生支出的措施包括补贴、赠款和税收优惠<sup>56</sup>。产生支出的措施为家庭户和厂商提供了一种正面的经济激励，使他们的消费和生产模式更加具有可持续性。这些措施包括对再生回收产业的价格支持、对节约能源的税收优惠和为开发环境友好型技术提供赠款<sup>57</sup>。

产生收入的措施包括税收、收费和使用费。与产生支出的措施对比，产生收入的措施既产生了收入，也施加了一种负面的经济激励——即为污染付出的代价。有经验

---

<sup>54</sup> Lange, Glenn Marie, Rashid Hassan, 和 Alessandra Alfieri, 《利用环境核算促进可持续发展：南部非洲的经验》，《自然资源论坛》27（2003年）19-31  
[www.columbia.edu/~gl2134/NatResForum03.pdf](http://www.columbia.edu/~gl2134/NatResForum03.pdf), p.30

<sup>55</sup> 《联合国纪事》网络在线版，《绿色预算：第二委员会收到一份简介》  
[www.un.org/Pubs/chronicle/2006/webArticles/ga/2gb.htm](http://www.un.org/Pubs/chronicle/2006/webArticles/ga/2gb.htm)

<sup>56</sup> Barthold, T.A.（1994年）《设计环境活动税中的问题》，《经济观察杂志》8(1) p. 143.

<sup>57</sup> 参见 Barbier, E.B.（1992年）。《经济手段的性质：简要综述》。守门人系列 No. GK 29-02. 伦敦：国际环境和发展学会（IIED）.p.2；和 Gale, R., Barg, S. 和 Gillies, A., 编辑，《绿色预算改革》，Earthscan 出版社，伦敦，1995年。p.9

已显示，税收、收费和使用费等虽然产生了收入，但它们常常不足以高到能抑制有害环境的活动且促进可持续消费和生产的程度。产生收入的措施包括木材砍伐和使用费、用于公共垃圾处理的用户收费、废弃物排放的排污收费、对含铅和无铅汽油征收有区别的税费<sup>58</sup>。

预算中立的措施产生出互相可比较的收入和支出，并对有害环境的物质或有害环境的的活动征收附加罚款。当有害物质被重复利用、储藏或不再使用的时候，再将那笔附加罚款返还。这种国家保险箱式的做法仅仅是起一种中介作用，将资金从一个群体转移到另一个群体。收入中立的措施包括押金/退款计划、收费加减免的综合税制、分配抵免额和税收置换（比如在工资税和污染税之间）。有名的押金/退款计划包括玻璃瓶、铝罐和其它容器的回收再生利用。在收费加减免的综合税制下，有害物质的生产者或消费者必须要为他们的活动支付一定比率的费用，而无论法定允许的限额是多少。那些低于该物质法定限额的消费者或生产者会因为他们的克制行为而收到补偿，而那些超过法定限额的消费者或生产者则得到的补偿很少或没有任何补偿。木材砍伐和使用费中的重新造林退费和瑞典实行的氮氧化物收费就是收费加减免综合税制的例子<sup>59</sup>。

运用预算措施鼓励可持续消费和生产的经验有成功的和不成功的等多种多样。一个有趣的案例是，那些经济转型期国家在经历了几十年的以损害环境为代价而偏好追求经济增长之后，在过去的二十年里已经在寻求加强他们的环境立法并采取了预算措施以促进可持续消费和生产；多数情况下是他们期望加入有着相对严格的环境立法的欧洲联盟。

东欧国家和独立国家联合体国家<sup>60</sup>的案例显示，针对不可持续的消费和生产的税收制度往往非常复杂，有着多种费率和收费，产生的收入有限，对不可持续行为的影响效果也有限。一个主要的因素是，税费事实上往往只占产品或服务总成本中一个很小的百分比，而生产者经常有可能将这部分成本转嫁给消费者。例如，匈牙利的生产厂商就宁愿为高排污水平交付污水罚款，也不愿意使用相对昂贵的水处理过程。对汽油的征税也往往是在产品总价格中占一小部分。与此反差很大的是，西欧国家的汽油税相对整个汽油价格而言其比例就很高，这就抑制了消费并鼓励了更高燃油效率机动车的发展。要吸取的一个重要经验教训是，为了对消费和生产产生影响，产生收入和产生支出的措施相对于所针对的经济活动总成本而言都需要占有相当大的比例<sup>61</sup>。

---

<sup>58</sup> 参见 Barbier，前面引用过的文章，p.2; Gale 和 Barg，前面引用过的文章 p.12;

<sup>59</sup> Barbier，前面引用过的文章 p.2; Gale 和 Barg，前面引用过的文章 pp.18-20

<sup>60</sup> Anil Markandya 和 Zsuzsa Lehoczki，《环境税，回顾经济合作与发展组织国家的经验和经济转型期国家的前景》<http://www.rec.org/REC/Publications/PaperSeries/Paper1/experience2.html>

<sup>61</sup> 一般规律是，若一项税收措施能改变价格，那么重要的是供给或需求的价格弹性，视该税收所针对的目标是生产或是消费而定。

## 公共开支

在开支方面，对可持续发展承担义务的一个重要指标就是国家预算中分别专用于环境保护、社会保护和社会融合的几个百分比<sup>62</sup>。这些问题在后面关于可持续发展中环境和社会目标的章节之中将有更详细的讨论。关于这些指标的统计数字，对于工业化国家和新兴市场经济国家来说是现成的和容易获取的，而总体上对于发展中国家来说往往还不够完整。

根据联合国《综合环境和经济核算制度（SEEA）》建立的指导方针，环境保护开支（EPE）包括那些环境保护活动（EPA）和自然资源管理活动（NRM）两类。有代表性的环境保护活动（EPA）包括那些专门致力于保护自然环境使其免受社会经济活动有害作用影响的活动，而自然资源管理活动（NRM）包括的开支内容是针对那些为经济和社会目的而可持续地利用自然资源的活动<sup>63</sup>。对于经济合作与发展组织中的国家而言，环境保护开支（EPE）数字是可以得到的；在其他地方则是选择一些国家才能得到这种数字，原因在于环境保护开支（EPE）还不是联合国统计委员会采纳的一个统计标准，但联合国统计委员会有望于2012年将其采纳为统计标准。尽管如此，它对可持续发展政策和决策来说，仍是个基本的指标。

*作为一个政策目标，增加国家预算中专门用于环境保护、社会保护和社会融合部分的百分比，同时提高这些开支的效率，这些内容都应该考虑成为国家发展战略的组成部分<sup>64</sup>。而且由公共和私营部门收集关于环境保护开支（EPE）的数据，这应该成为国家统计政策的优先事项。*

---

<sup>62</sup> 《21世纪议程》第33章，融资资源和机制，将环境保护支出相对于国内生产总值（GDP）的比值确定为一项政策指标。环境保护支出包括为防止、减少和消除污染以及其他任何环境退化的问题而实际发生的花费。国家环境保护支出进一步定义为下列内容的总和：住宅户对环保产品的最终和中间消费，不算环保生产厂商自身的消费；加上环保产品的资本形成；加上环保活动所要求的其他产品的资本形成总额；加上上述项目未包含的（经常项和资本项）住宅户进行的特定转移支付；加上（经常项和资本项）通过对世界其他国家转移支付提供的融资，减去从世界其他国家收到的转移支付融资。联合国，欧洲委员会，国际货币基金组织，经济合作与发展组织，世界银行，2005年，《国民核算手册：综合环境和经济核算2003》，方法研究，F系列，No.61，Rev.1，术语词汇表，联合国，纽约，5.133.段落 <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6511>

<sup>63</sup> 参见，例如，新西兰统计局的一个小国寻求开发其环境保护核算账户的案例，《2001年6月结束的年度的环境保护支出账户》，（惠灵顿，2002年7月）  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN016773.pdf>

<sup>64</sup> 很明显，这些增加都有限度，受到国家政治经济制度的制约，而且也许不能总是有正当理由增加这些份额，尤其是在这些资金使用效率低或被浪费的情况下更是如此。人们还需要记住的是，这是一种投入措施，还需要有产出措施加以补充，以便确定政策的有效性。

### 方框图表 1：东欧、高加索和中亚地区的环境保护开支

有个例子来自中亚、高加索和东欧地区，它包括该地区不同收入和不同发展水平的国家。由经济合作与发展组织汇编的该地区的证据显示，“作为国内生产总值（GDP）的一个份额，1996年至2001年期间，与环境有关的开支或者是保持不变，或者是有所减少。所报道的与环境有关的开支在国内生产总值（GDP）中的份额在各国家之间有很大的不同，从阿塞拜疆的0.4%到摩尔多瓦2000年的2.4%和哈萨克斯坦2001年的3.1%。除了在这个范围的低端，多数东欧、高加索和中亚地区国家专门用于与环境有关的开支占其收入的份额似乎要比中欧、东欧地区国家和欧盟国家的相应份额要高。即使考虑到在这份报告中分析的某些报道的开支有可能估计过高，但看起来多数东欧、高加索和中亚地区国家在致力于改善环境和供水质量等方面要比人们一般认为的还要更加积极努力。这也提示，由于收入低导致了支付能力差，而并不是缺乏支付意愿，支付能力差才是提高国内环境保护相关开支的最主要障碍。然而，这个假设需要以更好的环境开支数据和进一步的分析为基础加以仔细核实。”<sup>65</sup>

在地区层次上和国际层次上对环境开支开展的同行审评，可以作为制定国家环境开支目标的有效参考。然而，本国的需要和优先事项应该一直是能影响、制定和决定政策的人们在选择其目标时的指导，而不是需要去遵守某种地区性或国际性的在环境开支方面的平均百分比。一项世界银行对公共环境开支审评所给出的评估结论也指出，环境开支的百分比应该“适应各国的具体情况”。但是，当与其他国家相比开支水平太低或在同一国家内不同地区之间存在着环境开支的巨大差异时，这个比例的确可以用来显示“总体异常”的情况<sup>66</sup>。

在处理自然资产和其他环境资产的可持续管理方面，有一个可用工具可以帮助能影响、制定和决定政策的人们以可持续性为目的评估国家预算，这就是可持续预算指数（SBI）。该指数测量的是经常性政府开支（排除教育和健康卫生支出）对于非矿产性政府收入的比率。该比值等于或小于1显示公共消费对于不可再生性收入来源（矿产）的依赖是有可持续性的，该比值大于1则显示这种依赖是不可持续的。在Lange, Rashid和Alfieri<sup>67</sup>所做的非洲《综合环境和经济核算制度SEEA》研究中，博茨瓦纳的经验显示，在1993年至2002年期间，可持续预算指数（SBI）从

<sup>65</sup>经济合作与发展组织，《东欧、高加索和中亚地区环境支出以及对环境的国际承诺的趋势》，<http://www.oecd.org/dataoecd/13/5/2385069.doc>。该报告调查了“与环境相关的支出”，支出包括“环境支出”（正如《经济合作与发展组织减少与控制污染的方法》中所定义的那样），加上水资源管理支出（主要是饮用水供给和处理）和一些自然资源管理支出。在有可能之处，人们努力区分经常项和资本项投资支出、公共和私营部门支出、以及与不同环境媒介相关的支出。

<sup>66</sup> AuPhil Swanson和Leiv Lundethors，《公共环境支出回顾（PEERS）：经验与新兴做法》，环境战略论文No.7，（世界银行：华盛顿特区，2003年）  
[http://inweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/41ByDocName/EnvironmentStrategyPaperNo7PublicEnvironmentalExpenditureReviewsExperienceandEmergingPractice2003850KBPDF/\\$FILE/ESP7PEERS2003.pdf](http://inweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/41ByDocName/EnvironmentStrategyPaperNo7PublicEnvironmentalExpenditureReviewsExperienceandEmergingPractice2003850KBPDF/$FILE/ESP7PEERS2003.pdf)

<sup>67</sup> Lange, Rashid, 和 Alfieri, 前面引用过的文章, p. 26



0.6 增长到超过 1.0，说明与收入和支出有关的政策选择已经导致了政府支出对不可再生性矿产收入的依赖从可持续走向了不可持续。在许多盛产石油的国家，他们严重依赖消耗资源的收入来资助当前的公共开支，尽管没有现成可用的数据，但经验可能都是类似的。

## 确保主要经济行为人承担环境及社会责任和对其实行问责制

所有主要的经济行为人（公共部门和私营部门都算在内）都有义务承担责任和接受问责。不能假设公共投资就会自动地促进实现环境和社会目标<sup>68</sup>。因此，所有的投资项目都有必要系统性地接受社会和环境影响评估。同样的，公共和私营公司，特别是那些主要的跨国界经营的大公司，需要让他们为促进实现理想的环境和社会成果而承担责任并就此对其实行问责。此外，仅依靠公共开支用于环境方面是不够的，有必要向企业提供激励措施和对其进行法规监管，以便提高企业对与其业务直接相关的环境和社会事务的关注度和支出。

“企业社会责任”可以简洁地定义为，企业对可持续发展所承担的义务，也就是说，在企业价值链的所有阶段都要考虑到除了企业股东利益以外的社会利益和环境利益。联合国关于“企业社会责任”（CSR）的立法成果包括《21 世纪议程》，第 30 章，B 节提到了“负责任的企业家精神”；《约翰内斯堡执行计划》，第 18 段提到了需要“强化企业的环境和社会责任和问责制”。

自从米尔顿·弗里德曼（Milton Friedman）宣称<sup>69</sup>“企业唯一的社会责任就是增加其利润”之后的四十年来，企业对企业社会的观点已经有了相当的发展。关于企业社会责任，当今企业进步的观点在世界可持续发展工商理事会（这是一个致力于可持续发展的有 120 多家企业的联盟）的定义中总结为：“企业社会责任是指企业持续不断地承担义务，使自己的行为符合伦理道德、为经济发展做贡献，同时改善企业职工及其家庭的生活质量、以及改善当地社区和整个社会的生活质量。”<sup>70</sup>

正如当今人们所知，企业社会责任是一种私营企业的主动倡议行为；当初预期到民间社会团体反对生产全球化和金融资本全球化的斗争愈演愈烈，企业最初对此作出反应而开始提出企业社会责任。企业社会责任是一种积极主动的思路，它涉及到企业自我管理（自律），作为一种先发制人的方式应对如下两方面的法规监管压力：在国际层次上的形式有，20 世纪 80 年代曾尝试提出联合国《跨国公司行为准则》，在国家层次上的形式是，国家劳动立法和环境立法。企业社会责任现在肯定

---

<sup>68</sup> 参见，例如，Gustavo Faleiros，《Lula 的经济计划没有可持续性》，<http://americas.irc-online.org/am/4229>

<sup>69</sup> 米尔顿·弗里德曼（Friedman, Milton），《企业的社会责任是增加其利润》，《纽约时代杂志》，1970 年 9 月 13 日，1970 年。版权 © 1970 纽约时代公司  
<http://www.colorado.edu/studentgroups/libertarians/issues/friedman-soc-resp-business.html>

<sup>70</sup> 世界可持续发展工商理事会，《企业社会责任：不辜负变化着的期望》，1999 年  
<http://www.wbcsd.org/DocRoot/hbdf19Txhmk3kDxBQDWW/CSRmeeting.pdf>

是健全的企业战略中的组成部分，它最具说服力的提倡者是国际商会——这是在国际舞台上为工商企业代言的重要的宣传倡导团体。企业社会责任自身也成为了一种产业，许多大企业都设有企业社会责任的部门，并有高级行政主管负责这方面的工作。

虽然企业社会责任是一种积极的力量，但它只能是对国家劳动立法和环境立法的补充，而不能代替这些立法。一方面，这些国内立法主要是基于国内发展目标和多种利益相关者集团的各种利益，另一方面，人们应该了解主要的联合国会议、首脑会议和其它机构所产生的成果，这些成果代表着对这些事务的全球共识。企业社会责任是一种企业自愿的倡议，但没有强制执行机制。在当前独立的主权国家的结构下，唯一的强制执行机制只能来自于国家立法。

国家立法，包括在美国这一多数跨国公司的大本营，都继续朝着在多种领域强化企业问责制的方向发展。法律和规章正在不断地提醒企业朝此方向努力：提高其在会计、劳工和环境等方面做法的透明度。

美国的《萨班斯—奥克斯利（Sarbanes-Oxley）法案》<sup>71</sup>是一个里程碑式的相关案例，与此有同样地位的是欧洲委员会在公司治理<sup>72</sup>领域为应对一系列公司财政丑闻所做的法规监管工作。美国和欧洲委员会的法律和规章可以为在可持续发展的经济、社会和环境方面更广泛的立法工作提供启发。虽然这些创造性立法的推动力是来自于那些由于公司不法行为而蒙受损失的富有的机构投资者，但选民和民间社会团体也可以通过他们的人多势众对立法者施加类似的压力，使之制定社会和环境方面的法律法规。

*所有收入水平的国家都应该寻求吸收工业化国家相关立法实例的经验，引入社会和环境方面的法律和规章以及相应的执法机制。*

到目前为止，许多发展中国家渴望吸引外国投资，已经放弃或减弱了其环境和社会方面的立法。比如，在蒙古的外国采矿投资者所面对的是比其在本土国家宽松得多的环境和社会立法，这就导致了露天采矿毁坏了大面积的蒙古农村土地，也无法期望得到事后的土地整理，蒙古劳动者也处于不安全不稳定的工作条件下，而且他们几乎没有社会福利或其他福利或保护<sup>73</sup>。在发展中国家环境和社会立法的执法工作

---

<sup>71</sup> 2002年《萨班斯—奥克斯利（Sarbanes-Oxley）法案》，（Pub. L. No. 107-204, 116 Stat. 745, 也称为《2002上市公司会计改革与投资者保护法案》，通常叫做SOX或Sarbox; [2002年7月30日](#)）是一部有争议的 [美国联邦法律](#)，针对出现了一些重大 [企业和会计丑闻](#)而通过此法案，丑闻影响到的公司包括：[安然 Enron](#)，[泰科国际 Tyco International](#)，[Peregrine 系统](#) 和 [世界通信 WorldCom](#)（最近曾是MCI公司，现在目前是 [Verizon Business](#) 公司的一部分）  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Sarbanes-Oxley\\_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/Sarbanes-Oxley_Act)

<sup>72</sup> 参见欧洲委员会关于企业治理和金融犯罪的信息介绍，  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/financial-crime/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/company/financial-crime/index_en.htm)

<sup>73</sup> 参见Olympios Katsiaouni, Nikhil Chandavarkar 和 Peter Mariott, 《蒙古的经济与生态脆弱性和人类安全》，（乌兰巴托，联合国开发计划署：2005年），pp.34-35  
[http://www.undp.mn/new/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=4](http://www.undp.mn/new/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4)

趋向于弱化，而加强机构建设的努力需要像重视引入足以满足需要的法律法规一样，把重心同样集中在现有法律法规的执行能力上。

*对可持续发展来说，法规监管框架包括经济、社会和环境方面的法律和规章。重要的是要采纳一种关键性的、可持续发展的立法思路，要考察整理现有的规章并寻求将其进一步发展，同时牢记国家的需要和国际的规范与建议。应该鼓励立法委员会将可持续发展的思路用于（1）经济法，（2）劳动法，（3）环境法之中。*

在可持续发展方面，对于公共政策及其立法基础应该和对私营企业一样使用相同的标准要求。例如在巴西，立法者和民间社会团体都关注 2007 年 1 月提交议会讨论的《加速增长计划》，该计划热衷经济增长而忽视环境保护、社会保护和社会包容性<sup>74</sup>。

决策者和民间社会团体需要依靠可用的指标来监控企业的社会责任及其问责义务。举例来说，从监控企业的环境责任和问责义务<sup>75</sup>的角度看，工业产出中用于环境保护方面支出的百分比对于政策目的来说是一个好的指标<sup>76</sup>。

强制性地要求雇主和雇员将工资收入中的一定百分比用作对社会方面的贡献，这是衡量对可持续发展社会支柱所承诺义务多少的一个有用政策指标。这些数字在工业化国家是比较现成的和容易得到的，数字差异非常巨大，就如同雇主和雇员分别分担的份额也有很大差异一样。比如，这些开支的范围从美国的 15%（由雇主和雇员同等分担）到法国的 62.8%（其中雇主承担 48.1%，雇员承担 20.9%）<sup>77</sup>。然而，在做这些比较时必须要想到，更多并不总是意味着更好，而开支的效率与开支的水平一样都是同等重要的考虑因素。

#### IV. 可持续发展的社会方面

如前文所述，本政策说明中可持续发展的根本观点是：其社会支柱——体现为当代人和后代人福利的形式——是发展的终极目标，而经济活动是将环境资源转化为社会福利的一个过程。

---

<sup>74</sup> Gustavo Faleiros, 《Lula 的经济计划没有可持续性》，<http://americas.irc-online.org/am/4229>

<sup>75</sup> 参见 Erkki Liikanen, 欧盟专员, 《企业与信息社会》，在以林业为基础的产业的论坛上的发言, 18 February 2003 年 2 月 18 日, 布鲁塞尔, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/95&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>76</sup> 前面讨论过公共环境支出与国内生产总值（GDP）的比值作为一个指标的问题，与那个问题相同的告诫在这里也是适用的。此外，当涉及到具体企业的层次时，环境支出将因产业行业的原因而有很大的不同，例如，水泥业、汽车制造业与服装业的比较等。

<sup>77</sup> 作为例子，参见，日内瓦政府经济与健康局，2006 年 12 月，《对社会方面的强制性捐献》，p. 40

正如我们在关于经济支柱的前一章中提到的，对可持续发展采取一种纯粹自由放任的方式将导致以牺牲环境和社会目标为代价的增长。因此，实现可持续发展中的社会目标——也就是社会发展，的确需要积极的国家公共政策干预。

联合国的多次会议和首脑会议提供了一套关于社会发展和包容性增长的公共政策成果的重要文集，这对特别专注于可持续发展的论坛所形成的成果是一个补充。其他一些联合国系统的机构，特别是国际劳工组织，收集整理了更多的关于发展的社会方面的标准和规范。然而，他们的首要关注点往往是经济发展和社会发展之间的关系，而只是略为触及到社会发展和环境退化之间的相互关系。

因此，这一章主要关注环境退化与社会发展之间的关系和相互作用，以及可以综合到国家发展战略中的可能的政策反应措施。

## 社会政策中的基本概念

社会学家托马斯·马歇尔（Thomas Humphrey Marshall）将社会政策定义为：“使用政治权力替代、取代、补充或修改经济系统的运行，以便达到经济系统依靠其自身运行不能达到的结果”<sup>78</sup>。本政策说明系列中由 Isabel Ortiz 编写的《社会政策政策说明》一文以相关的方式将社会政策定义为：政府用来监管和补充市场机构和社会结构的工具<sup>79</sup>。

换句话说，社会政策可以看作是政府公共当局试图修改市场结果以纠正市场失灵的努力，也是试图在不同地区之间、不同社会阶层之间或几代人之间重新分配资源的努力。社会政策可以使特殊弱势群体受益，这些群体是许多联合国政府间协议和成果的对象和主题，这类人群包括残疾人、老年人、青少年、土著人群和及其一些人群。社会政策也是一种经济治理方式，它可以作为反周期政策的一部分，在经济低迷时期保护个体的利益。关于社会政策和经济政策的综合问题在本政策说明系列中的社会政策政策说明中得到充分论述，也在国际劳工组织和其他机构相当多的现有国际立法和指导方针文件中得到论述。更确切地从本章的意图出发，我们将会考察经济活动的环境外部性是如何影响社会发展的，并因此呼吁要有特定的政策反应。我们将重点关注影响社会和环境相互关系和作用的那些政策，这种相互作用常常取决于基础性的不可持续的经济活动。

与社会政策概念相关是社会公民身份，马歇尔（T.H. Marshall）首先对它进行了定义。社会公民身份意味着享受社会服务和社会政策的其他益处的权利是以社会成员资格为基础而提供给公民的，而不是以购买力为基础的（购买力取决于市场上的绩

---

<sup>78</sup> 参见马歇尔（Marshall, T. H.）（1950年）《公民身份与社会等级》以及其他文章。剑桥：剑桥大学出版社，和匹茨堡大学关于福利国家的网站：<http://www.pitt.edu/~heinisch/basic.html>

<sup>79</sup> Isabel Ortiz, 《社会政策》，《国家发展战略政策说明》，联合国经济和社会事务部，2007年 [http://esa.un.org/techcoop/documents/PN\\_SocialPolicyNote.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SocialPolicyNote.pdf)



效表现)<sup>80</sup>。社会公民身份的概念可以延伸到环境方面，其角度是公民个人享有全球和当地环境公域所带来益处的权利，这种权利也是基于社会成员身份，而不是购买力。环境权利的领域仍然在发展之中，从有约束力的成文立法角度看，环境权利尚没有像社会权利和经济权利领域那样已经为人们所公认。

享有清洁、健康的环境这项人权得到了《斯德哥尔摩宣言》的承认：“人类环境的两个方面，即自然环境和人造环境，对于人的福利和享受基本人权——甚至是生命权本身——都是至关重要的。”<sup>81</sup>特别报告员 Fatma Ksentini 在 1994 年向联合国人权委员会提交的一份报告中，呼吁起草一份联合国关于环境权利的宣言，给予“所有人……享有安全、健康和生态合理的环境的权利。”环境权利被一些国家写入宪法之中，如匈牙利和蒙古国，环境权利在宪法中呈现出的既是个人的权利也是政府的职责<sup>82</sup>。

*各国也许希望通过特定的立法和通过宪法条款，寻求各种方式进一步保护个人享有的对于环境公域的权利，无论人们的购买力如何。如果环境公域和由此产生的个人环境权利和社会权利受到经济活动的威胁，这种关于环境权利的司法基础便可以为旨在保护社会福利（包括健康和生计）的公共政策提供正当依据。*

## 环境和社会之间的相互作用

很容易理解在环境退化（作为经济活动负面的外部性）和社会发展之间存在着双向的因果关系。一方面，采伐森林或者空气和水污染等环境退化问题会直接产生社会影响。环境退化危及那些受自然资源枯竭和污染影响的人们的健康、幸福和生计。例如，空气和水污染导致受影响地区人们健康的退化和预期寿命的降低。

随着森林的减少，拾柴禾的妇女和儿童们被迫花费更多的时间和更大的努力从事这项活动，从已知其他生产性活动的角度来看，这样做机会成本很大。森林消失的速度对于能影响、制定和决定政策的人们来说有着特殊的重要性，因为森林消失的成本超出了林产品自身的损失。这种成本可以扩大到诸如土壤侵蚀、原本可以作为肥料使用的动物及农业残余物转用于烹饪等等间接成本，还有另外一个因素，就是森林消失对气候变化的影响。

反过来看另一方面，环境退化加剧了贫困之后，贫困会导致更大规模的森林采伐以及空气和水污染，原因在于人们无力负担更加可持续的消费替代方式，那么只能砍伐树木作为燃料并燃烧这些薪柴；而且由于缺乏合适的卫生设施，人们还污染了河流和地下水。同样地，人口增长增加了对环境资源的压力，加剧了环境的退化。与

---

<sup>80</sup> 参见 Gosta Esping-Andersen, 《福利资本主义的三个世界》，普林斯顿大学出版社 1990 年

<sup>81</sup> 联合国人类环境会议《斯德哥尔摩宣言》，1972 年

<sup>82</sup> 《环境权利资源》，芝加哥大学，  
<http://internationalstudies.uchicago.edu/environmentalrights/overview.shtml>

国家优先事项一致的人口政策需要成为以可持续发展为目的的国家发展战略有机整体的一部分。

然而，在许多国家具有代表性的情况是，与贫困人口的生计或人口增长相比，现行的工业和农业生产惯例（包括土地利用模式）所造成的环境退化和社会福利恶化的后果要更加严重得多<sup>83</sup>。尤其是在新兴经济国家中，他们的情况是经济增长处于了优先地位，把社会和环境保护摆在了后面，这对于环境和社会福利产生了不利的后果<sup>84</sup>。

快速增长造成的社会方面的后果有，由空气和水污染以及有毒化学品导致的过早死亡、呼吸系统疾病以及其它病例数目的增加。举个例子，接触危险有害物质（包括电子废弃物中含有铅、汞、镉等重金属和砷）对健康的消极影响包括：对中枢及边缘神经系统、血液系统、肾脏和内分泌系统的损害，以及对儿童大脑发育的损害。

在当今的世界上，严酷的现实是环境退化也能导致绝对的和相对的贫困，因为人们的生计，尤其是农民的生计受到了威胁；其他后果还有大量的国际和跨境移民以及由此引发的社会动荡，这种动荡是滋生暴力冲突的土壤。暴力性的国内和国家间冲突是环境退化造成的最严重的社会影响。

富裕国家的财富使之负担得起许多补偿性的政策和机制，这些措施可以避免暴力冲突。与富裕国家相比，低收入国家往往更易于遭受到环境变化造成的严重社会后果的影响。因此，在低收入国家中出现生态环境问题引发的冲突其情况要严重得多。

在低收入国家中，空气、水和土地等资源的退化将使农业减产并造成收入下降，尤其是社会弱势群体收入的下降；同时造成国内以及跨境的人员流动增加，扰乱了现有的社会资本——传统的社会网络、等级层次关系和资源共享机制。

上述这些社会影响将造成源于资源稀缺的冲突和种族敌对，甚至会导致国内的动荡和暴力冲突。虽然国际社会往往是重点关注冲突的直接原因（而不是更深层次的根源）以及建立和平和维持和平等当前的任务，但是肩负可持续发展责任的、能影响、制定和决定政策的人们有义务要重点关注环境方面的深层次根源，这些根源引起了社会动荡，社会动荡又导致了暴力冲突。世界上大量充斥着这样的例子，即暴力冲突和其它形式的社会暴行的根源是同环境和气候有关的打击，它威胁了人们的生计，继而破坏和扰乱了长期存在的社会关系。

名为国际行动援助的一家非政府组织进行了一项调查研究。该研究发现，气候变化——与30年前相比，现在的降雨量大幅度地下降了——再加上印度某些人口稠密地区的社会与经济条件的恶化，使穷人的饥饿状况更加严重，有些人被逼自

---

<sup>83</sup> 参见《环境退化与社会融合》，联合国社会发展研究所简报 No. 3，社会发展问题世界首脑会议，1994年11月。

<sup>84</sup> 《亚洲企业社会责任周刊》，《中国的环境退化制造社会方面的定时炸弹》，《亚洲企业社会责任周刊》第3卷，第31周，<http://www.csr-asia.com/upload/csasiaweeklyvol3week31.pdf>

杀。该研究主要集中在过去四到五年期间气候条件的重大变化，这些变化对农业耕作造成了不利影响<sup>85</sup>。

## 政策反应

对于人类社会与环境之间相互作用的这种动态复杂性，大多数的政策反应是片面单一的，即寻求减轻环境退化问题、或是贫困问题或是人口增长问题，而没有考虑这些因素之间错综复杂的相互作用。因此，在制定政策以应对可持续发展的社会方面的问题时，第一步就是在国家和地方层次上审查人类社会与环境之间的循环周期，并设计出全面整体的反应措施。

因此，一种单纯的自然资源保护主义的思路或单纯的社会福利的思路将是不可持续的。自然资源保护主义的思路在很多国家往往占支配地位，自 19 世纪中叶以来一直成为环境政策的普遍思路。

*快速经济增长造成环境污染，环境污染又引起健康问题。对于这种健康问题的政策反应（尤其是在涉及到工商企业积极参与的新兴经济国家中），可以包括以下方面：贮备石油并寻找石油的替代能源，改进燃煤工业锅炉，发展区域性的联合循环热电厂，提高发电系统的能源效率，全面改善能源系统性能，发展节能型建筑和照明系统，要求政府在节约能源方面起带头作用，并提供监测系统和相关的服务。*

*（包括公民提案形式在内的）民间社会团体能够帮助形成公共环境政策和健康卫生政策，从而引入相应的立法及其执法机制，这些法律和执法工作既服务于上述预防性质的解决方案，又服务于治标性质的解决方案（例如，扩大卫生保健机构和服务，治疗受污染之害的病人等）。*

人民群众可以是扭转环境退化趋势的重要资源。然而，他们必须是健康的，在政治上和经济上也要调动他们的积极性去关心土地，因为温饱生存型农业、贫困和文盲可以是土地和环境退化的重要原因。一方面，人们不得不对环境和自然资源进行开采以缓解贫困问题和提高自身的生活水平；另一方面，这种开采又是有代价的。过度开采和滥用自然资源不但会导致环境退化，而且会使人们本来是要寻求缓解的贫困状况反而变得更加恶化<sup>86</sup>。

---

<sup>85</sup> 行动援助，《因气候变化和压迫将农民推向悬崖的边缘，发生在 Bundelkhand 地区的自杀事件》  
[http://www.actionaidindia.org/HungerWatch\\_first\\_page.htm](http://www.actionaidindia.org/HungerWatch_first_page.htm)

<sup>86</sup> 参见联合国非洲经济委员会，《2002 年南部非洲的经济和社会状况：南部非洲的环境退化对经济的影响》，（卢萨卡：联合国非洲经济委员会南部非洲办公室，2002 年），p. xi

## V. 可持续发展的环境方面

### 基本概念

环境退化是由人类活动对生物圈造成的伤害。当自然资源被消耗的速度快于大自然对资源的补充、污染引发了对环境不可挽回的损害、或在追求经济增长中破坏了生态系统的时候，就产生了环境退化的结果。气候变化是目前提上全球议程的、贯穿全局的重要议题之一，它是由持续性环境退化带来的主要长期性后果。

为追求经济增长而开采利用自然资源使得空气、水和土地资源在其质量及可利用性方面都付出了沉重的代价，代价的形式有空气污染、采伐森林、荒漠化、物种灭绝和放射性等，以及其他形式。造成环境退化的主要因素有：人口增长、贫困、农业精耕细作、过度捕捞、引入外来入侵物种、工业化和工业污染、倾倒废弃物、不断增长的能源消耗和交通、城市化，以及环境法规的缺乏或执法能力的不足。

环境保护寻求通过立法、政策及其执法等手段来消除上述导致环境退化的因素，以便扭他们的破坏作用并促进自然资源和环境整体上的可持续利用，包括通过自然资源的再生（比如重新造林）等手段。理想的环境可持续性要求人类活动消耗自然资源的速度不要超过资源可以自然得以补充的速度。2007年政府间气候变化专门委员会的报告得出结论，人类活动已大大超越了这种自然补充的速度，已对世界环境和气候造成了灾难性的和不可逆转的影响。

政府间气候变化专门委员会的报告<sup>87</sup>发现，主要的温室气体二氧化碳（CO<sub>2</sub>）在大气中的含量在2005年是379 ppm（百万分之一），远远超过了过去65万年以来的自然变化范围（由180至300 ppm）。1950年二氧化碳的浓度是315 ppm。2005年大气中甲烷的含量是1774 ppb（十亿分之一），远远超过了过去65万年以来的自然变化范围（由320至790 ppb）。一氧化二氮浓度值从工业化前的270 ppb上升到2005年的319 ppb。这种上升的三分之一以上的原因应归咎于人类活动，主要是农业活动。政府间气候变化专门委员会得出结论：气候系统的变暖是毫不含糊的，而且“自20世纪中期以来多数观测到的全球平均气温的增长都非常有可能是因为观测到的、人类引起的温室气体浓度增长”。北半球在20世纪后半段的平均气温极有可能高于在过去500年来的任意一个50年的时间段，也可能是过去至少1300年里最高的。

政府间气候变化专门委员会的报告基于当前的趋势——大气中的浓度以每年2 ppm的速度增长——做了预测并得出结论，如果对当前二氧化碳排放的增长继续不加节制的话，其大气浓度将在2057年达到800 ppm。一个关键的临界点是450 ppm，它对应着使平均气温在当前水平上再提高3摄氏度，若超过该温度则格陵兰岛和南

---

<sup>87</sup> 政府间气候变化专门委员会，第一工作组的报告，《物理科学基础，给决策者的摘要》，（政府间气候变化专门委员会，2007年2月），<http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/wg1-report.html>



极洲西部的冰盖将会融化。在联合国成员国中正在逐渐增长的一个国际共识是，政策努力应该集中于在未来 10 到 15 年期间实现全球排放上的逆转，并限制大气中的浓度在 450 ppm 或更低，而且温度增长不超过 2 度。*关于气候变化的后京都议定书框架需要在这些参数上，特别是大气中二氧化碳浓度参数上取得国际一致共识。*

在极端的状况下，环境退化的现象有山岳冰川的衰退、雪原的缩小、严重的降雨、更长期和严重的干旱、珊瑚礁的消失、海平面上升、大规模的荒漠化和森林消失等，长期的这种环境退化及其伴生的气候变化将导致当地环境再也不能在任何意义上维持人类生存，还可能使地球都不再适合人类居住。

短期来看，环境退化会导致生活水平的下降、大量物种的灭绝、健康问题、干旱和水资源短缺，甚至发生暴力冲突（源于社区之间要因日渐减少的自然资源和其他许多问题而争斗）。

人口增长可以为发展提供人力资源，但当它超过了环境的支撑极限时，也会在相当大程度上成为使环境退化的因素。除非人口繁育和环境支撑系统之间的关系达到一种稳定平衡，否则发展方案无论怎样创新都不可能产生预期的结果。人口增长对环境的影响主要是通过使用自然资源和产出废弃物，并给环境造成压力，比如生物多样性的消失、空气和水污染以及对可耕地的压力加大。

贫困既是环境退化的原因，也是环境退化的结果。贫困和环境之间的循环联系是一个极复杂的现象。贫富不平等状态可能会促使环境退化，因为生活在贫困状态下的人们比富人们更加依赖自然资源，他们消耗自然资源也更快，原因是他们缺少机会获取其他形式的资源。而且，退化的环境会加剧贫困，因为穷人是直接依赖自然资源维持生计的。由于农村地区缺少生产性就业机会，再加上土地、水和其他资源的退化，这些因素使穷人移居到城镇和城市。于是，在亚洲、非洲和拉丁美洲的很多地方正在出现有着贫民窟和棚户区蔓延的大都市。

向城市不断增多的移民以及城市人口的增长导致了城市环境的退化。快速增长的城镇和城市给基础设施服务，如能源、住房、交通、通信、教育、供水、排水和娱乐设施等都造成了巨大压力。结果是城镇的自然资源基础（包括其空气、水和土地）被急剧地消耗，同时空气、水和土地的质量和可用性也在严重恶化，有毒有害和其它难以再生利用的废弃物不断累积，所有这些都以一种恶性循环的形式加剧了城市贫困。

从经济学意义上说，环境退化很大程度上源自于市场失灵，也就是环境货物和服务缺乏市场运作或市场运作较差。在私人个体的成本和收益与社会的成本和收益分离的情况下，消费或生产中负面外部性就导致了环境退化的结果。市场失灵也可能是源于没有很好地界定自然资源以及环境货物和服务的产权。同样地，对环境货物和服务价格的控制及补贴——例如补贴水的使用费率，会通过过度消费和浪费淡水的方式加速消耗自然资源——进而加剧环境退化。缺乏对碳排放的定价、事与愿违地对使用化石燃料进行直接或间接补贴也产生了市场失灵，这已反映在全球变暖和气候变化上了。

为帮助能影响、制定和决定政策的人们观察他们国家在环境退化和环境可持续性方面与其他国家相比较所处的位置，已有一些综合指数得到应用，虽然这些指数在方法学上还存在争议。综合指数特别受到统计学家的质疑，被认为承载了价值观判断因而不够客观，因为这些指数都选择性地应用并结合了一些经济、社会和实物指标。然而，决定政策最终就是关于选择和价值观的问题。下列指数<sup>88</sup>虽然没有得到联合国统计委员会的承认，但可以作为可用的参考工具使用，以确定基准。当然，在政策制定中不应单纯使用这些指数，必须通过全面审查广泛的（分离的）纯统计指标的方式对这些指数进行补充。

环境退化指数（EDI），由澳大利亚国立大学的 Raghendra Jha 和德里大学的 K.V. Bhanu Murthy 在 2003 年创立<sup>89</sup>。它是基于使用主成分分析（PCI）方法的定量经验研究，并依靠了这样一系列的指标：年人均淡水抽取量、印刷和书写用纸的人均消费量、人均二氧化碳排放量、在全世界二氧化碳总排放量中的份额和森林消失率。其他两个从前的指标——年度淡水抽取量占水资源的百分比和年度森林消失率——因其统计学意义不够重要已不再采用。Murthy 和 Jha 然后估算了全球的环境退化指数（EDI），它是对所有国家的值求和，并按环境退化指数（EDI）对所有 174 个国家排序。虽然环境退化指数（EDI）还没有被任何政府间论坛认可，能影响、制定和决定政策的人们应该意识到本国和其他国家在可比较的发展水平上的排序位置，为确定目标和制定政策提供参考。

环境可持续性指数（ESI）<sup>90</sup>，是由耶鲁大学的耶鲁环境法律与政策中心和哥伦比亚大学的国际地球科学信息网络中心共同研发的一个工具，使用了 146 个国家的可用数据。环境可持续性指数（ESI）将每个国家成功度分为五个核心部分作为检查基准：（1）环境系统，（2）降低环境压力，（3）降低人类的脆弱性，（4）社会和制度能力，以及（5）全球管理。

虽然环境可持续性指数（ESI）还没有取得政府间官方地位，但它可以为能影响、制定和决定政策的人们提供一个有用的指南，特别是让他们看到各自国家与其他同一地区或同一收入水平国家之间的比较和排序关系等。对于能影响、制定和决定政策的人们非常有用的是，环境可持续性指数（ESI）文献关于 146 个国家中的每一

---

<sup>88</sup> 联合国开发计划署发展研究办公室可以提供一份关于经济、社会和环境综合指数的广泛的调查报告，《衡量国家绩效的综合指数普查：2006 年更新》，[http://www.thenewpublicfinance.org/background/Measuring%20country%20performance\\_nov2006%20update.pdf](http://www.thenewpublicfinance.org/background/Measuring%20country%20performance_nov2006%20update.pdf)

<sup>89</sup> Jaghendra Jha 和 K.V. Bhanu Murthy，《环境可持续性：一种消费思路》（纽约，Routledge 出版社，2006）和《一种基于消费的人类发展指数与全球环境库兹涅茨曲线》<http://rspas.anu.edu.au/economics/publish/papers/wp2004/wp-econ-2004-03.pdf>

<sup>90</sup> 《2005 年环境可持续性指数：为国家环境管理设立基准》，（耶鲁大学耶鲁环境法律与政策中心，以及哥伦比亚大学国际地球科学信息网络中心，2005 年）[www.yale.edu/esi](http://www.yale.edu/esi)

个国家都提供了一份基本概要，可以作为在国家层次上公共权力部门和民间社会团体之间开展对话时的有用素材。

最后，还有一个环境脆弱性指数（EVI）<sup>91</sup>，它正在由南太平洋应用地球科学委员会（SOPAC）研制。该指数将量化在国家水平上的自然环境遭受自然和人为风险损害的脆弱性程度。环境脆弱性指数（EVI）意欲在国家发展规划和管理中引入对环境脆弱性的考虑以便推动可持续发展。环境脆弱性指数（EVI）测量生态的脆弱性，并充实了其他脆弱性指数，如经济脆弱性指数。发展政策委员会和其他联合国机构使用过该经济脆弱性指数，对各种脆弱性类别的国家（如最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆国家）进行分类和研究。

为了支持与控制温室气体排放有关的政策，特别是在碳管理方面的政策，对决策者来说，重要的是获取各国和全球的碳循环数据<sup>92</sup>。例如，在那些生产基础主要是农业和林业的国家，能影响、制定和决定政策的人们需要获取分析性工具去评定在农业和森林土地上增强碳汇和减少温室气体的措施有何经济和环境效果<sup>93</sup>。某些国家比如澳大利亚<sup>94</sup>已经为了制定碳政策而在国家碳循环研究和温室核算方面投资了相当多的资源。*每个国家都应该同样地在其预算限制内做此项工作，而且决策者应该寻求这一领域的国际合作和融资，特别是通过与正进行的国际科学和政策研究项目（比如“全球碳计划”<sup>95</sup>）建立联系的方式开展合作。*

## 对环境退化和气候变化的政策反应

全世界现在正在积极努力争取就完成下列任务的方法达成一致共识，即阻止环境退化和通过适应、减缓、技术和融资等手段来应对气候变化。2007年9月24日的联合国大会高级别活动<sup>96</sup>就正是专门围绕这四个主题的。该活动将关于气候变化的讨论从环境部长级提高到国家元首和政府首脑级，并为定于2007年12月3至14日在印度尼西亚巴厘岛召开联合国气候变化框架公约缔约方会议（COP-13）增加动力。巴厘岛会议旨在作为一个专用于过程的谈判会议（而不是一个讨论重大利害政

---

<sup>91</sup> Alder, Jackie, Arthur Dahl, Ursula Kaly, Jonathan Mitchell, Ned Norton, Craig Pratt, Michael Witter 博士, 《关于环境脆弱性指数（EVI）的报告 智囊团 II》, 2004年  
<http://www.sopac.org/tiki/tiki-index.php?page=Environmental+Vulnerability+Index+EVI+Library>

<sup>92</sup> 参见“全球碳计划”（GCP）<http://www.globalcarbonproject.org/>

<sup>93</sup> 特别要参照欧洲联盟综合增强碳汇评估项目所作的工作：  
<http://www.iiasa.ac.at/Research/FOR/INSEA/index.html>

<sup>94</sup> 温室气体核算合作研究中心（澳大利亚）：《碳循环周期》  
<http://www.greenhouse.crc.org.au/Research/c.cfm>

<sup>95</sup> “全球碳计划”<http://www.globalcarbonproject.org/>

<sup>96</sup> 参见高级别活动的网站：<http://www.un.org/climatechange/2007highlevel/>

治问题的实质会议），拟达成一个路线图，以在 2009 年前完成一个在 2012 年以后应对气候变化的新框架文件。

很显然，在给定那些政府间气候变化专门委员会所发现的不容置疑的证据的情况下，尽管适应措施对发展中国家和发达国家都至关重要，但单独采取适应措施无法成功地应对预计气候变化长期会带来所有影响，因为大多数影响都是以复合的形式在增长。因此，也将需要采取减缓措施——特别是那些针对大幅降低温室气体排放的措施。减缓措施往往是政治上最有争议的，因为这牵涉到通过大量投资来转变工业、农业和其他生产及消费模式的性质及其范围，从而降低这些行业和模式的碳强度。

*真正有效地实现减缓措施要求富裕国家在生活方式上作出重大调整，这些富国消费了全世界环境资源中最大或最好的一部分。同样地，为了使适应和减缓措施发挥效力，特别是在穷国有效，这些措施需要获取相关的技术，以及额外的、可预期的和负担得起的融资。包括官方发展援助在内的发展筹资应该包含支持适应措施，而碳补偿融资从其特点上看是不含支持这些适应措施的。联合国气候变化框架公约在其原则 4 中确实承认发展中国家追求可持续发展的权利，并承认为了采取措施应对气候变化，经济发展是基本的、必要的<sup>97</sup>。*

在国家层次上，应对环境退化和气候变化的努力面临着下列重要挑战：（1）动员科学界开展综合性的研究方案，内容是方法、标准、数据收集和研究网络，以便服务于评估和监控同发展中国家相关的土壤、水、土地、森林和大气退化等工作；

（2）开发环境利用模型，模型既包括自然的又包括人为的导致环境退化的各种因素，还能应用于资源利用规划和管理；（3）开发各种信息系统，这些系统能将环境监测、核算和影响评价同环境退化联系起来；（4）实施鼓励可持续的环境资源利用与管理的政策，并协助更多地利用为可持续生计服务的环境资源信息；（5）落实用于评价环境退化的经济手段，并鼓励环境资源的可持续利用<sup>98</sup>。

*特别针对环境退化和气候变化的国家级政策反应包括那些旨在促进空气、水、土地和森林可持续利用的各种措施。最重要的是，国家预算必须为保护和管理自然资源及环境、以及为适应气候变化的影响提供充足的拨款。降低温室气体排放的政策包括，为技术开发提供激励，提供有效的碳价格信号以鼓励投资于温室气体排放低的产品、技术和工艺流程，在能源基础设施上采取战略投资决策以减少排放。最重要的是，改变生活方式和生产模式以降低其碳强度，特别在建筑、交通和工业领域这样做<sup>99</sup>。*

环境保护以及与气候变化作斗争在经济增长方面确实有经济成本（这是预料之中的）。然而，如前述所见，在讨论环境核算中，以环境退化和气候变化为代价换取

---

<sup>97</sup> 联合国气候变化框架公约，原则 4，<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

<sup>98</sup> 参见联合国非洲经济委员会，《2002 年南部非洲的经济和社会状况：南部非洲的环境退化对经济的影响》，（卢萨卡：联合国非洲经济委员会南部非洲办公室，2002 年），p. xii

<sup>99</sup> 政府间气候变化专门委员会主席 R K Pachauri 博士，塔塔能源研究院院长，《政府间气候变化专门委员会第四次评估工作组报告》。《关键性调查结果》，<http://www.ipcc.ch/585>



的经济增长是虚幻的，因为它涉及到自然资源的耗竭和长期福利的减少。政府间气候变化专门委员会估计，为了在 2030 年前将大气中二氧化碳浓度稳定在 445 至 535 ppm 的目标范围之间（这是为避免重大灾害所必要的行动），全世界将需要采取重大的减缓措施，并接受到那时的一个国民生产总值水平，即比不采取减缓措施时将要降低约 3%。2007 至 2030 期间的年度经济增长也会由于减缓措施而降低约 0.12%<sup>100</sup>。从人类角度看，这对于避免灾害而言确实是一个小的代价，不然的话那些灾害就可能发生。

面对普遍的环境退化，国家政策需要以土地、森林、水和大气再生更新为目标。考虑到发展中国家和工业化国家共同面对着来自气候变化和全球变暖的势不可挡的全球性和地区性威胁，促进低碳经济的政策应该是所有国家优先考虑的。这并不完全是一个北方对南方或东方对西方的问题。例如，清洁能源在所有国家都是令人向往的。在新兴经济国家（如中国和印度）的空气污染对国家决策者或那里的国民来说肯定是不合乎人意的，但在特定的情况下（可以用到廉价的煤、使用现有的污染性技术而且缺乏经济上可行的替代能源），它就是一种生活现实。工业化国家在历史上制造了当前大气中温室气体的存量，因此需要在下列领域发挥领导作用，也就是要资助所有国家向清洁能源过渡；若在短期内还没有可行的可再生替代性能源，也要资助更有效地利用现有的化石燃料。他们还需要带头为发展中国家的适应措施提供资金，以补充后者动员其国内资源的努力。

《京都议定书》有两个项目机制：“联合执行机制”将附件 I 中的伙伴（有代表性的是工业化经济体和经济转型期的经济体）结合在一起，“清洁发展机制”是将工业化经济体和发展中经济体结合在一起。二者都是向清洁能源过渡或向可持续林业过渡时可以得到资助的途径，这种资助资源来自于工业化国家，以此换取减排单位，这也能帮助工业化国家实现他们的京都议定书减排温室气体目标。

为了利用现有的资助机制和机构，比如联合执行机制和清洁发展机制，来促进低碳经济，应该有相关的规定和条款。这些规定和条款应该构成发展中国家和工业化国家环境战略有机整体的一部分。发展中国家和经济转型期国家应该引入相应政策和程序来推动联合执行机制和清洁发展机制项目的申报和批准，并根据具体情况促进发展国内的碳交易市场。执行联合执行机制<sup>101</sup>的白俄罗斯、保加利亚、匈牙利、立陶宛、波兰、俄罗斯和乌克兰，以及执行清洁发展机制<sup>102</sup>的巴西、中国、印度和墨西哥<sup>103</sup>，这些国家的例子可以说明问题但并非包罗万象。然而，联合执行机制和清洁发展机制都主要适合减缓措施而非适应措施，而适应措施也需要从国家预算中、官方发展援助中和国内碳税中增补资金。

---

<sup>100</sup> R K Pachauri 博士，前面引用过的文章

<sup>101</sup> 《联合国气候变化框架公约》：参与联合执行机制项目的缔约方 [http://ji.unfccc.int/JI\\_Parties](http://ji.unfccc.int/JI_Parties)

<sup>102</sup> 参见 Jimin Zhao, 《国际组织与国内碳市场》，<http://www.gcp-urcm.org/files/A20061205/zhao.pdf>

<sup>103</sup> 联合国气候变化框架公约：参与清洁发展机制项目的缔约方：

<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartiesPieChart.html>



根据决策者所在国家的生产基础的具体情况，应对环境退化和气候变化的政策组合需要处理农业、土地利用、能源和工业等问题并有不同的侧重。在以农村或林业经济为主的国家，政策组合主要集中在通过针对农业、土地利用和林业的政策实现可持续性，以便扩大生计来源，同时引入对农业和林业的可持续管理做法。在工业基础比重更大的国家，政策组合应该给诸如提升能源效率和在制造业中应用清洁能源等目标以更大的权重。

以前实行中央计划经济的东欧国家、独立国家联合体国家和古巴是一类实验性案例，即通过限制工业化实现大幅度减少温室气体排放。在这些国家，实现较低碳强度的经济与其说是靠计划的设计不如说是靠政治的压力和对国际市场力量的开放来促成的，该做法改变了经济体系和生产结构。限制工业化的做法产生了相当多消极的社会后果，包括普遍的失业和贫困，但的确是产生出了碳信用额度的盈余，经济转型期国家现在可以以此来交易或换取清洁发展项目。人们不应该去追求这样的限制工业化的政策目标，但是政策应该以减少现有产业和规划产业的能源强度和碳强度为目标。例如，那些在中国和印度广泛扩张的燃煤热电厂却是在与此相反的方向上行动。

在工业化国家里，所采取的碳交易、排放上限与排放交易制度（即基于市场的机制）等是一种政治上的权宜之计，作为环境政策，它完全不足以实现大幅减排的目标，即为了抵御更严重的气候变化需要在今后二十年中实现温室气体排放达到峰值并随后开始下降的目的。将需要设定比 1990 年基线排放量还要有相当减少的强制性排放量上限，还需要碳税，比如由美国联邦加利福尼亚州州长阿诺德·施瓦辛格（Arnold Schwarzenegger）提出的碳税（加利福尼亚州是世界上第七大经济体）。一般地说，碳税在主要工业化国家里政治上还一直不受欢迎，而且遭到了工业界、石油和煤炭供应商以强烈游说的方式进行的强烈反对。尽管如此，在许多情况下碳税还是正在成功地得以出台，比如早在 1991 年就发生在瑞典，而最近的情况是，2007 年 10 月加拿大的魁北克省也实行了碳税。

在后者的情形下，省碳税有望带来 2 亿加元的资金，可以将其用于减少对化石燃料依赖以及削减温室气体排放的绿色项目，同时又以提高消费者和生产者有效成本的方式抑制使用化石燃料<sup>104</sup>。瑞典的情况是，以削减所得税来补偿征收碳税和硫税，以削减社会保障税来补偿征收柴油税、石油税和电税，这些做法在将税收财政负担转向温室气体排放活动方面和减少常规所得税和社会保障税的负担方面已经证明是有效的<sup>105</sup>。

*吸取全世界各国的好经验，应对环境退化和气候变化的积极主动的政策措施例子包括：*

---

<sup>104</sup> 《环境经济学：关于环境与自然资源的经济学者》 <http://www.env-econ.net/2007/10/some-basic-econ.html>

<sup>105</sup> Darren Swanson, Laszlo Pinter, Francois Bregha, Axel Volkery, Klaus Jacob, 《国家可持续发展战略：在战略性且协调过的行动中的挑战、思路与创新》，（国际可持续发展研究所，德国技术合作学会，2004 年） [http://www.iisd.org/pdf/2004/measure\\_nat\\_strategies\\_sd.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_nat_strategies_sd.pdf), p.xi

- 致力于应对适应、减缓、技术和融资的综合全面的国家气候变化政策。在2007年9月24日召开的联合国大会关于气候变化的高级别会议上，来自约170个国家的国家元首和政府首脑以及高级决策者表达了在国家、地区和全球各层次上对这种政策的需要和承诺。
- 将对公共自然资源（比如森林）的控制与管理从中央层次下放到地方层次，并在管理过程中让包括本土（土著）群体在内的当地社区参与。
- 开发一个国家碳管理战略，包括的内容可以有：在城市地区控制碳排放，通过重新植树造林、土地使用变化和转变农业做法来扩大碳汇。<sup>106</sup>
- 制定国家和地方的关于利用水、土地、森林和空气资源的计划，并让地方社区和本土群体有效参与。
- 在规划严重依赖特定的空气、土地、森林和水资源的发展项目时，以自然资源的机会成本进行定价。
- 确保对所有投资项目的环境影响评价都对自然资源的机会成本进行核算。
- 以自然资源的机会成本为自然资源定价的战略可以包括如下的措施：碳税（比如上文中提到的魁北克省）；并消除对使用化石燃料的财政补贴<sup>107</sup>，包括通过退税和其他措施直接和间接地向能源部门进行的财政转移支付。
- 通过科学研究和推广服务来促进碳强度较低的农作物耕作方法，比如免耕农业。
- 提出一些新倡议以鼓励农业生产的多样化，转向培育抗旱、抗病等非传统农作物以保证粮食安全<sup>108</sup>。
- 采用那些“本地产”的经过基因改良具备抗旱、抗病和抗虫害性质的，并经证明对人类消费来讲是安全的农作物品种。
- 为农村家庭提供电力或罐装天然气以减少薪柴消费和室内空气污染。应该推广使用高效节能灶具以减少家庭的薪柴消费。
- 鼓励国家与地方之间就国家和地方的环境预算开展对话，并有民间社会团体的积极参与；寻求来自政府、民间社会团体和工商企业等多方利益相关者观点的结合。

---

<sup>106</sup> 参见 Patricia Romero Lankao, 《拉丁美洲的当地政府如何管理全球变暖》, <http://www.gcp-urcm.org/files/A20061205/lankao.pdf>

<sup>107</sup> Doug Koplou 和 John Dernbach, 《联邦化石燃料补贴与温室气体排放：增强财政政策透明度的一个案例研究》 <http://www.mindfully.org/Energy/Fossil-Fuel-Subsidies.htm>

<sup>108</sup> 本段落及以下两段落取自参见联合国非洲经济委员会, 《2002年南部非洲的经济和社会状况：南部非洲的环境退化对经济的影响》, (卢萨卡：联合国非洲经济委员会南部非洲办公室, 2002年), p. xiii

- 用专心致力于环境和气候和动员选民的民间社会团体的游说来抗衡工业、石油与煤炭生产商们所作的反对低碳经济的游说和疏通。

## VI. 在国家发展战略中综合经济、社会和环境等目标

### 参与式的战略规划

理想化地讲，一个国家发展战略是实现未来社会远景展望的规划，它能代表方方面面大多数人的共识。虽然在现实世界中这样一个参与式的远景展望几乎不可能实现，但是对于能影响、制定和决定政策的人们来说，他们要义不容辞地为此努力。

对于一个完全综合考虑了经济、社会和环境三大支柱的国家发展战略而言，一个参与式的远景展望是该战略的起点。为了整合这种全局性的远景展望，重要的是在其中分享利益的所有群体都需要参与到构想远景展望和编制规划的过程中来。常见的情况是，这种构想远景展望的工作由少数国内和国际精英来完成，即由一小部分能影响、制定和决定政策的人加上来自国际金融机构的人员共同完成。编制减贫战略文件的案例的确一直是这种情况。减贫战略文件的掌有权虽然名义上属于其所涉及的国家，但实际上是由精英决策者和国际金融机构的人员来制定的。制定时他们利用一种局限的、有现成固定格式的发展观，其中在社会和环境的可持续性方面，都是一些空口的应酬话。

这里重点讨论减贫战略文件的实际经验，主要是因为减贫战略文件在低收入国家规划工具中代表了占支配地位的主流，而这些低收入国家能够从这样的政策说明文件中获益匪浅。将可持续性因素引入国家发展战略就必然意味着影响和改变减贫战略文件的编制过程，以便增加本国在编制过程中的参与度和增加比目前参与范围要更加广泛的国内各利益群体的参与。如果不这样做，减贫战略文件将会继续主要偏袒新自由主义经济方面的关切事项，而不是真正社会和环境方面的关切事项。

最近对减贫战略开展了一系列的评估，包括由世界银行的运营评估局和国际货币基金组织的独立评估办公室进行的评估，还有一些捐助国进行的评估，包括那些2001年经济合作与发展组织《可持续发展指南》中引用的评估。这些评估显示，在世界范围内编写实际的减贫战略文件的过程中，环境方面的考虑因素都是被忽视的。一方面，第一代减贫战略文件的情况尤其是如此。然而，关于最近比较新的一些减贫战略文件的经验表明，虽然其中提到了环境方面的关切事项，但在将环境问题有效地综合到整体框架中、以及环境问题与获得财政资源的关系等方面还是很有有限的。此外，文件的编写过程往往没有包括更多的利益相关者，尤其是民间社会团体，虽然表面上他们也被邀请出席一些会议去讨论通常已经是完全定型了的思路。

加拿大国际开发署最近对加纳、洪都拉斯、乌干达和越南四个国家的减贫战略文件样本作了评估（详细描述请见下面的方框图表2）。该评估发现，“减贫战略文件

都倾向于复制一些寻找技术解决方法的叙述性内容，并将那些能引起人们关注环境政治化问题的事情排除在外。减贫战略文件的叙述性部分描述了对自然资源的一种幻想，提到自然资源需要得到更有效的管理并强化立法来确保贫困人群获益，文件却忽视了关于环境控制权和资源权利的高度政治化的争斗”<sup>109</sup>。

因此，从最初刚开始的阶段，包括减贫战略在内的国家发展战略就应该设计成能统筹考虑经济、社会和环境这三方面的因素。在编制战略过程中要有参与度，包括主要的利益相关者群体，如民间社会团体、学术界、工商企业界等，这些组织还能通过议会讨论来审查战略的编制。这种参与度越高，社会和环境方面的关切事项在战略中能得到更充分考虑的机率就越大。

## 方框图表 2：一个双边捐助机构对越南、加纳、乌干达和洪都拉斯四国减贫战略文件中环境问题进行的评估

加拿大国际开发署对越南、加纳、乌干达和洪都拉斯等四个国家减贫战略文件中的环境问题进行了评估。评估结论是，在审查过的所有四个国家中，减贫战略文件也已经创造出了新的可能性，使得政府中的决策者们能够严肃认真地考虑环境问题。然而，很多事情还未完成。尤其是一些“弱势”政府行政主管部门和环境非政府组织已经受益于对减贫战略文件过程的某些（虽然有限的）参与。然而，大多数情况下，一旦减贫战略文件的磋商和起草过程结束之后，还需要捐助机构的支持以确保环境问题能够继续得到关注。

在所有四个国家中，他们的减贫战略文件的确都不同程度地提到了环境问题。但是，将环境问题主流化的过程却经历了这样一些局限：比如，很多政府行政主管部门和民间社会团体被排除在战略起草和财政安排的过程之外；以及政府优先事项的变更，特别是在关于环境问题上的变更等。这些局限性阻碍了减贫战略文件中的环境优先事项转变为实施方案。一般来说，政府在环境方面的开支处于较低的优先顺序，尤其是环境相对于其他发展“优先事项”（如宏观经济增长和工业化这样的优先事项）进行评估时更是如此。公共监督环境退化的能力不足，这也妨碍了将环境问题纳入决策主流的努力。所有四个国家中被采访的公民都对监测和实施环境规章所需的公共能力和资源表示怀疑。

将减贫战略文件开放，供人们就权利、所有权和控制权等问题进行评议，这意味着减贫战略文件的制定过程中也许需要就环境资源事项提出不同的问题。这种改进了的减贫战略文件制定过程并不探究什么是环境问题，而是探究环境问题的不同定义，并希望寻求在各类不同的既得利益者之间进行调解，比如在采掘工业、靠土地为生的人们、传统的领导者和政府等等既得利益者之间调解，寻求找到合作共事的方式，以便使人与自然资源之间能够互惠互利，并保护自然资源。这样一种思路意味着最终必须要考虑一些新的参与方式。参与方式可以包括，从法律上保证公民参

<sup>109</sup> 加拿大国际开发署网站：<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218131146-PHE>

与减贫战略文件的过程并表达公民关切事项的机会，同时还要将政府处理这些公民关切事项的职责加以正规化。

来源：加拿大国际开发署网站：<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218131146-PHE>

## 议会的必不可少的作用

加强国民参与政策的制定和发展战略的编制，这需要议会和其他立法机构在监督公共政策和监督预算编制及实施方面发挥更大的作用。在很多发展中国家，宪法和法律规定了强有力的政府行政执行部门，这些部门经常与国际金融机构、援助捐助机构和跨国公司密切合作，利用其自身广泛的自主决定权力在制定政策和战略中起着绝对优势的作用。关键是缺乏有效的立法监督和控制，这使很多减贫战略以及构成该战略基础的环境、社会和经济政策都存在诸多缺陷。官场委派职务的政治因素进一步妨碍了立法机构的效力。针对行政执行部门提出的政策，国会议员们干脆避免提出其他变通政策。也许个别国会议员会被临时特别邀请参与商讨行政执行部门提出的新政策提案，但是这些提案并非早期就提交给了议会。一旦行政执行部门完全制定好了政策提案，议会的作用常常是对提案盖个橡皮图章，随便走个过场就给予以批准<sup>110</sup>。

联合国贸易与发展会议在一份关于非洲减贫战略的分析报告中提出了警示，“这种用临时特别机制取代常规代议民主机构的方式，使得那些羽翼未丰的代议民主机构很难在非洲社会立足”<sup>111</sup>。

为了使包括减贫战略在内的国家发展战略能够完全统筹兼顾地考虑到环境、社会和经济三方的关切事项，需要增强议会的权力，并提供充分的公众听证的空间。应该扩展议会的预算权力，议会可以通过预算表决和议员质疑的方式参与到公共财政支出的管理中。尽管宪法可以限制议会对行政部门已经提交的预算进行修改的权力，但是议会上的辩论和公共听证会也是一种引入问责制的措施，目前经常是缺乏这种问责制。

针对坦桑尼亚、马拉维、尼日尔和加纳四国议会在减贫战略文件的编制和监督中所起的作用，德国技术合作公司和加拿大议会中心曾做过一个研究。研究发现议会“在影响预算周期过程方面效力有限”，并且“行政执行机构几乎绝对控制了预算

---

<sup>110</sup> 关于进一步讨论国家政策制定和立法过程中的缺点问题，参见布雷顿森林项目网站：<http://brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=42245>。

<sup>111</sup> 联合国贸易与发展会议，《非洲经济发展：从调整到减贫：有何新内容？》<http://www.unctad.org/en/docs/pogdsafricad2.en.pdf>



的计划、制定和实施”<sup>112</sup>。该研究还发现了另一个弱点，即议会和生活贫困人群之间缺少直接接触，而议会应该代表和捍卫这些穷人的利益。

*负责宪法变革和修订的宪政大会和立法机构需要确保在议会参与包括减贫战略在内的国家发展战略的规划、制定和实施等方面有更大的政策空间。*

*立法者应该考虑更加积极地发挥作用，去直接联系生活贫困的选民和联系关注环境的民间社会团体，其方式包括在国家发展战略的规划和制定阶段举办公众听证会讨论相关问题。国会议员也应该考虑利用现有的程序和机制，组成议会委员会以及特设小组，在战略的规划和制定阶段来审查战略的内容，也可以指令从项目利益相关者和受益人的角度对战略的实施、效果和影响进行评审，因为那些项目利益相关者和受益人是议员们所代表的选民。*

## VII. 在国际层次上促进可持续发展

### 努力就可持续发展达成全球共识

新独立的国家总是会感到保持独立比实现独立难度更大。可持续发展同样也是如此。就可持续发展达成全民一致的共识或者至少形成现实可行的政策空间已经是如现在这样很困难的了，将这些共识和政策保持住并转化成实际行动更是一项艰巨的任务。而一个国家积极参与有关可持续发展的国际论坛会对该国就可持续发展达成国内共识提供强有力的支持。通过积极参与这些国际论坛，一个国家在国际上承诺得越多，对可持续发展感兴趣的人们就越有了充分的依据来推动在国内实现可持续发展。

国际协议即使是像在公约或议定书里那样缺少约束力，也仍然为国内法律提供了道义上的支持。另外，无论是以总体的思路参与，还是单独通过处理经济、社会和环境支柱的各个机构参与，一个国家积极参与可持续发展的全球治理事务都是至关重要的，其原因在于很多环境、社会以及经济问题都具有超越国界的性质。

考虑到在可持续发展的三角关系中，环境支柱从历史上看是大多数国家最薄弱的环节，所以一个国家的环境行政主管部门加入国际可持续发展论坛的该国代表团是极其重要的。但尽管如此，该国参加国际论坛的代表面不应该仅限于此。

*可持续发展委员会是联合国经济及社会理事会的一个职能委员会，也是肩负联合国环境与发展会议以及可持续发展问题世界首脑会议这两个会议后续行动职责的主要联合国机构。因此，各国政府在决定其在可持续发展委员会的代表组成时，不仅应该考虑环境和自然资源行政主管部门，还要考虑负责规划、经济和社会发展的行政*

---

<sup>112</sup> 德国技术合作公司和加拿大议会中心，《在非洲的减贫战略文件：议会与经济绩效》（Eschborn, 2006年）[http://www.parlcent.ca/africa/papers/GTZ%20Final%20Publication\\_EN.pdf](http://www.parlcent.ca/africa/papers/GTZ%20Final%20Publication_EN.pdf) p.17

主管部门，或者是组成综合代表团，其中可持续发展三大支柱的每一方面都有良好的代表性。

决策者可能会希望肩负起自己的职责以应对下列一些问题的挑战，这些问题来自于可持续发展问题世界首脑会议，但未能包括在2003年可持续发展委员会第十一届会议的15年工作计划之中，然而却可以通过综合对待现有议程的方式部分地处理这些问题。这些问题有：（1）联合国系统关于可持续发展问题的一致性问题，（2）贸易与可持续发展，（3）对企业问责，（4）改进的全国性报告与经验共享机制，使得自愿的“同行审评”有可能得以实行，并且大致形成一些框架和政治意愿以寻求对下列这些主体的问责：他们对可持续发展的影响最大，特别是那些消费与生产最多的主体。<sup>113</sup>

例如，关于对企业问责的问题，可以将该主题纳入2008年--2009年可持续发展委员会第十五届会议关于农业与土地利用的讨论之中，因为跨国公司控制了世界范围内80%的栽植出口农作物的土地，并控制了几乎所有主要有毒化学品的生产<sup>114</sup>。

可以将与有毒化学品、废弃物以及采矿业相关的对企业问责问题纳入可持续发展委员会第十八届会议和第十九届会议中，那两届会议将处理交通运输、化学品、废弃物管理、采矿业和一个关于可持续消费和生产模式的十年方案。

应与木材跨国公司和国内木材企业相关的对企业问责问题纳入2012年的可持续发展委员会第二十届会议和2013年的第二十一届会议中讨论，这两届会议包含林业、生物多样性、生物技术、旅游以及山区的问题。

最后，全世界常规鱼类资源存量的70%或被完全开采、严重负担过重、正在下降或在恢复之中，全球渔业公司对这种危机应负的责任可以在2014年的可持续发展委员会第二十二届会议和2015年的可持续发展委员会第二十三届会议中讨论。

遗憾的是，在这些对企业问责的问题之中有很多已经刻不容缓了。同时，仍然可以采取相应的国内行动，通过国家发展战略在各国国家的管辖权限之内来处理这些问责的问题。

在前面的一章中，我们强调了关于可持续发展要实现真正的国内共识的重要性，这种共识具体体现在未来某个时候社会的远景展望之中。该远景展望的设计应该是以参与式方式进行的，而且许多国家政府在国际伙伴的支持下正在这样做。在人们越来越意识到诸如环境、气候变化、国际移民以及金融危机蔓延扩散等问题具有跨国界性质的情况下，在国际层次上关于可持续发展也实现这样的共识是同等重要的。

在争取实现关于可持续发展的国际共识方面一直有大胆的尝试，虽然《约翰内斯堡宣言》与《约翰内斯堡执行计划》的确没有达到来自政府和民间社会团体许多真心实意地致力于可持续发展的人们的期望值，该《宣言》和《计划》仍然应该算是近

---

<sup>113</sup> 参见 Tom Bigg, 《联合国可持续发展问题世界首脑会议：一项评估》，方框：可持续发展委员会第十一届会议的关键性成果。

<sup>114</sup> Kenny Bruno 和 Joshua Karliner, 《从里约到约翰内斯堡：全球化的十年》，全球政策论坛，2002年7月24日，[www.globalpolicy.org/reform/2002/rioglobalcompact.htm](http://www.globalpolicy.org/reform/2002/rioglobalcompact.htm)

年来国际共识方面最大的单独倡议。15年前便有了《21世纪议程》以及联合国环境与发展会议的其他成果，但在当今世界上仍然存在着强大的离心力作用，它使得就可持续发展达成一致共识甚至比15年前还要困难得多。2007年5月可持续发展委员会第十四届会议时谈判中的困难和最终未能达成一致的结果，这清楚地显示了这些离心力的性质和影响力。但是，国际社会以及大小国家的各代表团一定不要放弃努力争取就可持续发展达成共识。

环境问题可以包括诸如遏制温室气体及其他排放、处理有毒废弃物、安全使用核能、可持续的渔业以及其他重要主题。只有就这些环境问题在全球范围内达成了一定程度的共识，在国内层次上的可持续发展才有可能实现。此外，在劳工标准、国际移民和人权等问题上，国内社会方面的问题也会受到国际层次上共识的影响。国内经济问题也与国际机制中所允许的政策空间大小紧密相关，这种机制的例子有世界贸易组织的机制以及国际金融机构的贷款条件制约等。

*无论大国或小国都需要积极参与全球治理模式的远景展望的设计，这种参与能够指导一些行业部门性的全球治理机构的工作，比如联合国经济及社会理事会的那些职能委员会，以及联合国系统的各理事机构。*

为了给这种参与提供一些启发和灵感，本政策说明将以讨论这样一个全球远景展望而结束，即2002年联合国可持续发展问题世界首脑会议东道国南非当时提出的一个全球远景展望。

作为可持续发展问题世界首脑会议的东道国政府，南非提出了这样的希望，会议的成果能够是一份“全球共识”，它包括以下几个部分：（1）发展中国家向发达国家市场出口的公平准入，（2）南方国家有充足的手段和工具用以管理贸易改革中的调整成本，（3）一系列措施用于稳定国际金融资金流动，鼓励对发展中国家的长期投资，为了实现可持续发展必要时实行减免债务，提高官方发展援助的数量和质量等，（4）更加开放而民主的多边机构，（5）提出一些方案以确保北方国家保护环境的努力不会因此将污染性的或有害健康的生产流程转移到南方国家<sup>115</sup>。

这份共识是要在南方和北方之间为可持续发展而定义一种全新的关系，为《联合国千年宣言》、里约原则、《21世纪议程》以及其他国际协议中的目标增加效力，包括具体行动计划、实施机制、资源规划、目标和时间框架等，这些内容都在一个总体的且有时间限制的《约翰内斯堡行动计划》之内。

在参加世界首脑会议的活动过程中，当时的南非环境部部长 Valli Moosa 在南非提议的“全球共识”的基础之上强调说，世界的领导者们可能将不得不审查贸易、金融、投资与减免债务的各项条件条款，以便严肃认真地解决贫困和不平等问题<sup>116</sup>。

---

<sup>115</sup> 南非政府，《从里约到约翰内斯堡：全球的共识以便进一步执行〈21世纪议程〉和走向可持续发展。》南非提交的供讨论用的非正式文件 <http://www.worldsummit2002.org/texts/GlobalDealSouthAfrica.rtf>

<sup>116</sup> 南非环境部部长 Valli Moosa 的发言，  
<http://www.worldsummit2002.org/index.htm?http://www.worldsummit2002.org/guide/southafrica.htm>

可持续发展问题世界首脑会议东道国政府的提议是在呼吁进行本政策说明在前面提到过的那种上游的根本性变革，覆盖范围包括北方南方之间的经济关系，并有为实现可持续发展而建立的强有力的监督机制与相应机构和制度。遗憾的是，就南非大胆定义的那样一份协议达成一致共识，已证明了在政治上是不可行的。而《约翰内斯堡执行计划》含有非常有限的定量或有时间限制的目标，它代表了在一种特定环境中、在尽可能的范围内最可行的政治成果，而这个特定环境正为一些寻求从可持续发展议程倒退的力量所困扰。

*尽管如此，在国家层次上能影响、制定和决定政策的人们需要以《约翰内斯堡执行计划》为基础，同时从最初的“全球共识”的提议中获取启示，该提议远比《约翰内斯堡执行计划》中所反映出来的妥协结果要更加雄心勃勃。正如可持续发展问题世界首脑会议东道国政府指出的那样，《约翰内斯堡执行计划》应该被看作是最低限度的起点，在此基础上追求共识，而不是最高标准，也就是说，它是地板而不是天花板。*

## 关于气候变化的新框架

气候变化是近年来出现的最重要的和贯穿全局的可持续发展问题。关于是否存在由人类导致的、潜在而巨大的气候变化的问题，随着代表来自世界各地约 2500 名科学家共识的 2007 年联合国政府间气候变化专门委员会第三次报告的公布，过去的这种保守怀疑主义现在正在消失。在未来的几年或几十年里，全球气候变化及其在国家层次上如何影响社会，这个问题的重要性肯定会远远超过其他所有行业部门性或交叉性的可持续发展问题，而这些其他的问题到目前就已经给那些能影响、制定和决定政策的人们提出了挑战。

对各国决策者来说，最紧迫的全球性问题就是通过谈判制定出《联合国气候变化框架公约京都议定书》在 2012 年之后的后续框架。尽管关于气候变化的科学共识令人振奋，但就一个新框架达到真正的政治共识却是一项令人生畏而巨大的挑战，但在国家层次上的决策者们又应当以一种开放的心态和乐观的精神来应对这一挑战，因为现在存在着前所未有的政治意愿要寻求有效的解决方案。2007 年 9 月 24 日关于气候变化的联合国大会高级别会议就显现出了非常清晰和强烈的这种政治意愿。

在后京都制度中的利害关系是非常清晰的，并已概括在联合国秘书长潘基文和第六十二届联合国大会主席 Kerim 的发言之中<sup>117</sup>，这些发言试图反映绝大多数成员国的观点。基于这样的发言，以及各成员国、民间社会团体、研究人员和工商企业界所表达的观点，后京都框架应当包括以下这些要素：

---

<sup>117</sup> 参见联合国气候变化门户 <http://www.un.org/climatechange/> 和联合国经济和社会事务部气候变化门户网站：<http://www.un.org/esa/desa/climatechange/>



- 考虑到工业化国家对于大气中温室气体浓度积累的历史责任以及他们拥有经济手段，在实现深度减排方面他们应当进一步加强领导作用；
- 对发展中国家的行动采取激励措施，但不能牺牲其经济增长或减贫工作；并且这种激励要与“共同但有区别的责任”原则保持充分一致；
- 较大的、快速增长的发展中国家进一步参与排放管理工作，这些国家正在日益增加排放，提高了大气中温室气体的浓度，并正在获取越来越多的经济手段；
- 大力加强对发展中国家适应气候变化活动的支持力度，特别是对最不发达国家、小岛屿发展中国家以及其他低收入国家的支持；
- 加强技术开发与传播
- 新的融资途径，包括更好地利用以市场为基础的途径，这又包括增强的碳交易市场以便确保以成本效益更好的方式执行碳管理交易并调动筹集所必需的资源，以此为发展中国家采纳低排放技术提供激励手段。

上述这些概括性的要素应该能够为关于气候变化的谈判制定各自国家立场时提供指南，这些谈判的基础是2007年12月在巴厘岛由联合国气候变化框架公约第十三届缔约方会议确定的路线图。

鉴于在当前的谈判策略下减缓气候变化的重担主要落在一些历史上最大的温室气体排放国家和目前的排放大国肩上，对于最不发达国家和小岛屿发展中国家而言，其国家谈判立场将涉及寻求技术和资金支持以适应气候变化的影响。尽管小国与低收入国家在历史上或是现在对气候变化的成因几乎没有造成什么影响，但他们从经济上和地理上都更容易遭受气候变化的危害。

对工业化国家而言，他们是历史上温室气体累积排放量最大的国家，将要在全球范围内必需做到的是以欧洲联盟和加利福尼亚州的提议为榜样承诺实行深度减排，原因在于现在气候变化的挑战是如此之大以至于单纯的碳排放配额封顶与交易措施已经无力应对了。

那些新兴市场经济国家尽管不是历史上全球温室气体排放的大户，但他们现在产生的排放量的份额在日益加大。由于他们国家的公众日益迫切地要求享有免受诸如空气污染和酸雨这类危害的环境，他们将必需做的是，在保持其经济增长的同时，寻求技术与资金支持以彻底减少排放，支持的途径包括比如清洁发展机制等。

所有属于《京都议定书》后续框架缔约方的国家都将需要针对在减少当前排放和限制将来排放方面拟实现的一些总体目标去达成共识。为了将21世纪的全球气温上升幅度限制在2摄氏度——若超过这个限度就会开始发生重大气候变化，温室气体排放量需要从2020年到达最高值后开始下降，到2050年排放量需要下降的幅度多达2000年水平的85%。上述目标需要从《京都议定书》那种各国自愿遵守的国内目标的集合变成一个单一的全球目标。

一旦全球的总体目标获得一致通过，谈判将需要集中在温室气体排放国之间如何分担这种深度减排重任的方式方法上。如《京都议定书》中规定的那样，严重依赖碳



交易市场机制来购买排放信用额度从而满足排放配额上限及目标，这种方法在后京都制度下将是不太可行的，因为为了避免发生重大气候变化而所需要实现的排放总量消减目标绝对是规模巨大的。因此，后京都制度下的实施手段与《京都议定书》相比将需要大力加强其约束力，而且其监督与执法机制也要更加有力。最重要的是，这个框架将需要包括所有国家，当然同时认识到他们共同但有区别的责任。

用于应对气候变化的融资机制需要改革。过去的内容是短期碳市场交易，这些交易注重的是增加碳汇和转让低碳技术一类的项目；而新机制安排则需要处理发展中国家要适应气候变化影响这一特殊需求，这些影响包括洪水、海平面上升、土壤盐度、雨养（旱作）农业的减产等，这些都未包括在当前碳融资机制所支持的范围之中（也是该机制的特色）。

新的协定需要认识到，包括航空公司及海上航运等很多不以国家为主体的主体，是温室气体的主要排放源。对此，需要在国际民航组织与国际海事组织的积极参与下提出相应的条款（因为这两个联合国机构负责在国际上管理协调这两个行业），从而获得这些参与者的减排承诺，以及用其他方式使其加入新的气候管理制度中，包括向用于减缓和适应气候变化的融资机制提供捐助的方式。

最后，新的协定也许可以从只关注绝对排放水平转向另一种方式，即也要更明确地承认按人均分配的排放水平，并承认还需要在全世界人均排放水平方面更加集中统一。

这样的思路会构建于《京都议定书》积极而创新的一些要素基础之上，如“共同但有区别的责任”原则以及法律上有约束力的减排承诺这一概念本身等，这一概念当时在 1997 年还是新鲜的且不为人熟悉的。同时，这种方式还会超越《京都议定书》的某些局限，着手处理当前气候变化方面日益紧迫的现实问题<sup>118</sup>。

最重要的是，新的协定必须充分定位于和服务于经济和社会发展，以及中等收入国家和低收入国家增长和发展的热望。它必须既是一个“气候变化协定”，又同样是一个“发展协定”。要使大多数国家加入进来使之遵守关于气候变化的共识需要同样多的努力。

归根结底，政府间气候变化专门委员会已经最终论证了的结论是，气候变化已不再是一个科学上令人好奇的事物或是遥远的威胁。气候变化对我们星球上的生物构成了一种不断加速而冷漠无情的威胁，并正在稳步接近影响到大部分地区。气候变化残忍地无视所有的国家边界。世界上所有国家团结成一个共同体有效地应对气候变化和全球变暖，从而使在未来二十年里排放量达到峰值后开始减小并且地球气温升高幅度限制在 2 摄氏度以内，这将是 21 世纪最重要的全球性公共物品。只有认识

---

<sup>118</sup> 关于研究人员为后京都时代可能的制度而构思的其他一些情景，参见 Joseph Aldy 和 Robert Stavins 等人，《未来资源专家组分析后京都战略的替代提议》，关于国际气候协定的哈佛项目，2007 年 10 月 4 日，

[http://www.belfercenter.org/project/56/harvard\\_project\\_on\\_international\\_climate\\_agreements.html](http://www.belfercenter.org/project/56/harvard_project_on_international_climate_agreements.html) 以及 Christiana Figueres（2007 年）《从吨数到趋势：气候制度的变革》，在《全球环境治理：对目前辩论的观察》一文中。纽约：联合国改革中心。87-101. <http://www.centerforunreform.org/node/251>

到这一点并通过一项新气候协定果断而大胆地联合采取行动，人类才能生存到 22 世纪。同时，新的协定又必须为所有人实现足够的生计提供所需的政策空间。

## VIII. 参考文献

Asafu-Adjaye, John, 《给非经济学者的环境经济学》，（新泽西: 世界科学 2005 年）。

Agarwal A. 和 Sunita Narain （1991 年）。《在一个不平等世界中的全球变暖：一个环境殖民主义的案例》。新德里：科学与环境中心（译成丹麦文和德文）。

Alder, Jackie, Arthur Dahl, 等人（2004 年）。《关于环境脆弱性指数（EVI）的报告 智囊团 II》。 <http://www.sopac.org/tiki/tiki-index.php?page=Environmental+Vulnerability+Index+EVI+Library>

Aldy, Joseph 和 Jeffrey Frankel, 《为发展中国家设计一个成本效益好而公正的制度》， <http://www.belfercenter.org/> （2004 年 9 月 21 日获取）

———, Robert Stavins 等人, 《未来资源专家组分析后京都战略的替代提议》，关于国际气候协定的哈佛项目，2007 年 10 月 4 日。

[http://www.belfercenter.org/project/56/harvard\\_project\\_on\\_international\\_climate\\_agreements.html](http://www.belfercenter.org/project/56/harvard_project_on_international_climate_agreements.html)

——— 和 Robert Stavins, 编辑（2007 年）《为协定而建的体系：在后京都世界中应对全球气候变化》。剑桥：剑桥大学出版社，2007 年

Barbier, E.B. （1992 年）。《经济手段的性质：简要综述》。守门人系列 No. GK 29-02。伦敦：国际环境和发展学会（IIED）。

Barthold, T.A., 1994 年。《设计环境活动税中的问题》，《经济观察杂志》8 (1) pp. 133-151.

Bigg, Tom. 《评估可持续发展问题世界首脑会议》。 <http://www.wssd-and-civil-society.org/docs/WSSD%20-%20an%20assessment.pdf>

Boejo, Jan, Kenneth Green, 等人。（2004 年）。《减贫战略和减贫扶助信贷中的环境问题》，世界银行。 [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/12/16/000090341\\_20041216111209/Rendred/PDF/308900PAPER0EDP0102.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/12/16/000090341_20041216111209/Rendred/PDF/308900PAPER0EDP0102.pdf)

布雷顿森林项目。 <http://brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=42245>

Carter, D. W., Larry Perruso 和 D. J. Lee. 《环境决策中的完全成本核算》。 [http://edis.ifas.ufl.edu/BODY\\_FE310](http://edis.ifas.ufl.edu/BODY_FE310)

加拿大国际开发署, 《环境、政治和贫困——从研究回顾减贫战略文件利益相关者的观点而得出的教训》。 <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218131146-PHE>

温室气体核算合作研究中心（澳大利亚）。《碳循环周期》。 <http://www.greenhouse.crc.org.au/Research/c.cfm>

《为环境的工商企业》。《可持续发展的经济支柱》。 <http://www.epe-asso.org>

《环境经济学：关于环境与自然资源方面的经济学者》。 <http://www.env-econ.net/2007/10/some-basic-econ.html>

Esping-Andersen, Gosta (1990年)。《福利资本主义的三个世界》。普林斯顿：普林斯顿大学出版社。

Faleiros, Gustavo。《Lula的经济计划没有可持续性》。美洲项目，国际关系中心。  
<http://americas.irc-online.org/am/4229>

Figueres, Christiana (2007年)。《从吨数到趋势：气候制度的变革》。在《全球环境治理：对目前辩论的观察》一文中。纽约：联合国改革中心。87-101。

<http://www.centerforunreform.org/node/251>

米尔顿·弗里德曼 (Friedman, Milton) (1970年)。《企业的社会责任是增加其利润》，《纽约时代杂志》，9月13日。 <http://www.colorado.edu/studentgroups/libertarians/issues/friedman-soc-resp-business.html>

“圣克鲁兹自由21”。《了解可持续发展：公职官员的指南》。  
<http://www.freedom21santacruz.net/site/downloads/sd-guide-web.pdf>

Gale, R., Barg, S. 和 Gillies, A., 编辑。《绿色预算改革》，伦敦：Earthscan 出版社，1995年

日内瓦政府经济与健康局，《对社会方面的强制性捐献》，2006年12月，p 40

Giroud, Axele，《在地区及全球性跨国公司价值链中的越南》，为英国国际发展部关于越南全球化与贫困问题研讨会（2002年9月23-24日，河内）准备的论文。

<http://www.gapresearch.org/finance/asean.html>

“全球碳计划” <http://www.globalcarbonproject.org/>

德国技术合作公司和加拿大议会中心（2006年）。《在非洲的减贫战略文件：议会与经济绩效》。 [http://www.parlcent.ca/africa/papers/GTZ%20Final%20Publication\\_EN.pdf](http://www.parlcent.ca/africa/papers/GTZ%20Final%20Publication_EN.pdf)

Herndorff, Michael, Michael Kuhndt 等人。（2006年）。《为可持续消费和生产创造解决方案：马拉喀什进程专家会议的背景文件》。伍珀塔尔 (Wuppertal)：联合国环境规划署，联合国环境规划署伍珀塔尔可持续消费和生产合作中心。

欧洲联盟综合增强碳汇评估项目。 <http://www.iiasa.ac.at/Research/FOR/INSEA/index.html>

国际商会，《可持续发展的商业宪章——16条原则》。  
<http://www.iccwbo.org/policy/environment/id1309/index.html>

国际环境和发展学会（2002年），《可持续发展战略资源手册》。 <http://www.iied.org>

政府间气候变化专门委员会，第一工作组报告，《物理科学基础，给决策者的摘要》，（政府间气候变化专门委员会，2007年2月）， <http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/wg1-report.html>

Jha, Jaghbendra 和 K.V. Bhanu Murthy (2006年)。《环境可持续性：一种消费思路》。纽约：Routledge 出版社。

Jha, Jaghbendra 和 K.V. Bhanu Murthy。《一种基于消费的人类发展指数与全球环境库兹涅茨曲线》。 <http://rspas.anu.edu.au/economics/publish/papers/wp2004/wp-econ-2004-03.pdf>

- Jimin Zhao, 《国际组织与国内碳市场》。 <http://www.gcp-urcm.org/files/A20061205/zhao.pdf>
- Katsiaouni, Olympios, Nikhil Chandavarkar 和 Peter Mariott, 《蒙古的经济与生态脆弱性和人类安全》, (乌兰巴托, 联合国开发计划署: 2005 年), pp.34-35  
[http://www.undp.mn/new/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=4](http://www.undp.mn/new/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4)
- Koplow, Doug 和 John Dernbach (2001 年)。《联邦化石燃料补贴与温室气体排放: 增强财政政策透明度的一个案例研究》。 <http://www.mindfully.org/Energy/Fossil-Fuel-Subsidies.htm>
- Lange, Glenn Marie, Rashid Hassan 和 Alessandra Alfieri (2003 年)。《利用环境核算促进可持续发展: 南部非洲的经验》, 《自然资源论坛》 27.19-31.  
[www.columbia.edu/~gl2134/NatResForum03.pdf](http://www.columbia.edu/~gl2134/NatResForum03.pdf)
- Lankao, Patricia Romero, 《拉丁美洲的当地政府如何管理全球变暖》, <http://www.gcp-urcm.org/files/A20061205/lankao.pdf>
- Mahama, Alhaji Aliu 阁下。在可持续发展问题世界首脑会议上的发言, 约翰内斯堡, 2002 年 9 月 2 日。 <http://www.worldsummit2002.org/index.htm?http://www.worldsummit2002.org/guide/ghana.htm>
- Markandya, Anil 和 Zsuzsa Lehoczki。《环境税, 回顾经济合作与发展组织国家的经验和经济转型期国家的前景》。 <http://www.rec.org/REC/Publications/PaperSeries/Paper1/experience2.html>
- 马歇尔 (Marshall, T. H.) (1950 年) 《公民身份与社会等级》以及其他文章。剑桥: 剑桥大学出版社。
- Moody Stuart, Mark (爵士), 《工商界为可持续发展而行动》, 在可持续发展问题世界首脑会议上的发言。 <http://www.un.org/events/wssd/statements/basdE.htm>
- 经济合作与发展组织发展援助委员会指南, 《可持续发展战略》, 经济合作与发展组织, 巴黎, 2001 年。 [www.oecd.org/dataoecd/34/10/2669958.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/34/10/2669958.pdf)
- 经济合作与发展组织 (2003 年)。《东欧、高加索和中亚地区环境支出以及对环境的国际承诺的趋势》。 <http://www.oecd.org/dataoecd/13/5/2385069.doc>
- Ortiz, Isabel, 《社会政策》, 《国家发展战略政策说明》, 联合国经济和社会事务部, 2007 年。 [http://esa.un.org/techcoop/documents/PN\\_SocialPolicyNote.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SocialPolicyNote.pdf)
- Pachauri, R.K. 政府间气候变化专门委员会第四次评估工作组报告: 《关键性调查结果》。 <http://www.ipcc.ch/585>
- Sánchez, Roberto (2002 年)。《从里约到约翰内斯堡: 向可持续发展过渡》。《拉丁美洲和加勒比海国家的视角》。《环境与发展杂志》, Vol. 11, No. 3, 313-315.
- 斯佩斯 (Speth, J.G.) (2004 年)。《朝霞红满天: 一部公民行动日程》。纽黑文市。耶鲁大学出版社。 <http://www.redskyatmorning.com/>
- 新西兰统计局 (2002 年)。《2001 年 6 月结束的年度的环境保护支出账户》。 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN016773.pdf>
- Stigson, Bjorn, 《可持续发展与工商界》。 <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/334>
- Swanson, AuPhil 和 Leiv Lundethors (2003 年)。《公共环境支出回顾 (PEERS): 经验与新兴做法》。世界银行: 华盛顿特区。  
[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/41ByDocName/EnvironmentStrategyPaperNo7PublicEnvironmentalExpenditureReviewsExperienceandEmergingPractice2003850KBPDF/\\$FILE/ESP7PEERS2003.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/41ByDocName/EnvironmentStrategyPaperNo7PublicEnvironmentalExpenditureReviewsExperienceandEmergingPractice2003850KBPDF/$FILE/ESP7PEERS2003.pdf)

Swanson, Darren, Laszlo Pinter 等人。(2004年)。《国家可持续发展战略：在战略性且协调过的行动中的挑战、思路和创新》。国际可持续发展研究所，德国技术合作学会。

[http://www.iisd.org/pdf/2004/measure\\_nat\\_strategies\\_sd.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_nat_strategies_sd.pdf)

耶鲁大学耶鲁环境法律与政策中心，和哥伦比亚大学国际地球科学信息网络中心(2005年)。

《环境可持续性指数：为国家环境管理设立基准》，(纽黑文市：耶鲁大学出版社，2005年)。

<http://www.yale.edu/esi>

《联合国纪事》网络在线版，《绿色预算：第二委员会收到一份简介》。

<http://www.un.org/Pubs/chronicle/2006/webArticles/ga/2gb.htm>

联合国经济和社会事务部，可持续发展司(2006年)。《关于分享学习经验以及审查大韩民国国家可持续发展战略的技术研讨会的报告，2006年12月13-20日，首尔》。

<http://www.un.org/esa/sustdev/natinfo/nsds/tmKorea/techReport.pdf>

——(2002年)。《编制国家可持续发展战略指南：在新千年里管理可持续发展——关于国家可持续发展战略国际论坛的成果，阿克拉，加纳，2001年11月》

[http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds\\_guidance.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds_guidance.pdf)

联合国开发计划署发展研究办公室(2006年)。《衡量国家绩效的综合指数普查：2006年更新》。

[http://www.thenewpublicfinance.org/background/Measuring%20country%20performance\\_nov2006%20update.pdf](http://www.thenewpublicfinance.org/background/Measuring%20country%20performance_nov2006%20update.pdf)

联合国环境规划署。《可持续发展问题世界首脑会议行业报告，从里约到约翰内斯堡，走向一个共同未来的旅程。关于里约会议10周年的背景信息》

联合国(2003年)。《综合环境和经济核算制度2003》。

联合国非洲经济委员会(2002年)。《2002年南部非洲的经济和社会状况：南部非洲的环境退化对经济的影响》。卢萨卡：联合国非洲经济委员会南部非洲办公室。

《联合国气候变化框架公约》，公约全文，<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

《联合国气候变化框架公约》。参与联合执行机制项目的缔约方。[http://ji.unfccc.int/JI\\_Partie](http://ji.unfccc.int/JI_Partie)

联合国社会发展研究所，《环境退化与社会融合》，简报 No. 3, 社会发展问题世界首脑会议，1994年11月。

芝加哥大学，《环境权利资源》，

<http://internationalstudies.uchicago.edu/environmentalrights/overview.shtml>

Veon, Joan。《可持续发展，〈21世纪议程〉，与查尔斯亲王》。

<http://www.newswithviews.com/Veon/joan19.htm>

Wolfgang Sachs, 等人。《约翰内斯堡备忘录》，海因里希·伯尔(Heinrich Boell)基金会，2002年。<http://www.boell.de/downloads/rio+10/wsp18.pdf>

世界可持续发展工商理事会(1990年)。《企业社会责任：不辜负变化着的期望》。

<http://www.wbcsd.org/DocRoot/hbdf19Txhmk3kDxBQDWW/CSRmeeting.pdf>

世界发展运动减贫战略文件概要。

<http://www.wdm.org.uk/resources/reports/debt/stillsappingthepoor01022001.pdf>