

中国环保面临两大难题: 软障碍与硬障碍

□ 主持人: 邹民生 乐嘉春

环境问题可能成为未来社会最大危机

主持人: 资源与环境问题是当前中国经济发展面临的两大硬约束。今天我们就来谈谈环境问题。因为原本要公布的2005年绿色GDP核算报告至今未见出炉。依你们所见,是什么原因呢?

邓聿文: 这可是一个十分敏感的话题啊。据称,报告难产的原因是有关部门对是否公布各省绿色GDP的排名意见不一,一些省市怕报告出来后对自己形象不好,因而表示反对。当然这只是据说是而已,到底是什么情况,有待观察。

不过,报告虽未面世,但据透露,2005年全国因环境污染造成的经济损失仍超过上年。去年我国公布了首份绿色GDP核算报告,2004年全国因环境污染造成的经济损失为5118亿元,占当年GDP的3.05%。虚拟治理成本则为2874亿元,占当年GDP的1.80%。而从2005年的情况看,我国经济发展存在两大突出问题:一是经济增长方式粗放,结构性污染依然非常严重。造纸、采矿、电力、食品、冶金等高污染、高消耗行业的污染扣减指数仍比较高,其中造纸行业最高;二是区域间不仅经济总量差距在扩大,环境退化的相对成本也在扩大。典型表现是中西部地区环境损失高于东部地区,其中西部地区GDP污染扣减指数最高,比东部发达地区高出约2个百分点,而且环境退化成本最高的三个省份全部在西北地区。

孙家驹: 近年来我国环境污染和破坏的程度总体上呈加剧趋势。根据国家环保总局副局长潘岳在一次报告中提供的数字,“十五”时期,全国各省GDP的指标全都超额完成,惟独能耗指标和环保主要指标没有完成,全都欠账,而且还有反弹。因为环境问题,2005年全国共发生5.1万起环境纠纷;上访投诉40多万起。环境保护作为热门问题,已经超过公共安全、教育、医疗,成为前五位的热人关注话题。

可以讲,今年绿色GDP年度核算报告发布难产,使人们看到了经济发展背后所付出的沉重环境代价。针对中国当前严峻的环境状况,一些专家提出,中国未来若干年如出现危机,不在于经济增速突然放慢,甚至也不在于日益扩大的贫富差距,而是环境污染累积到整个经济体和社会无法承受时所爆发的大面积破坏力。届时,中国改革开放几十年来所取得的发展成果,可能毁于一旦。所以,对环境问题,我们要有高度的危机意识。

传统发展模式是环境持续恶化主根源

主持人: 我们知道,随着经济的发展,人们对环境安全的需求也在不断上升。因此,经济发展与环境改善的关系应该是正相关的。然而,现实情况却并非如此。环境问题已成为公共安全的顽症。那么,从你们的研究

■ 嘉宾



邓聿文: 法学硕士,副教授,供职于中共中央党校学习时报社,本报特约撰稿人。



孙家驹: 生态学者,研究员。主要研究领域为经济学、生态学和可持续发展,著作多部。

看,造成环境恶化的原因是什么?

邓聿文: 从某种程度上讲,中国的环境问题是改革开放的副产品。在一个资本有限而资源相对充足的国家,要发展首先就要向自然索取资源。所以,在改革开放之初,我们看到,遍地开花的乡镇企业虽是中国农民的伟大创造,但是也造成了遍地开花的污染,而引进的外资企业,也有一些是污染严重、在境外被淘汰的落后产业。

进一步分析的话,我认为,中国的环境问题还与以下几个因素有关。

一是人口压力。我国人口已达13亿,约占世界人口的五分之一,这使得我国各项自然资源的人均占有量在世界的排名处于劣势地位。为求得如此庞大人口的生存,不得不加大对自然资源的索取。而且,在今后相当长的时期内,我国人口对生态环境的压力仍存在逐渐加重的趋势。

二是经济发展的压力。近三十年的历史表明,我国的环境问题与经济发展存在着一定程度的正相关性,即经济越发展,对环境的压力越大。而且,今后一段时间内,这种正相关还将难以改变,经济发展对环境的压力将继续增大。特别是城市化和工业化的发展,将使越来越多的废弃物处理面临压力。

三是改善环境的经济承受力较弱。我国经济的快速发展和仍不很发达的经济现状,一方面对环境产生强烈的影响;另一方面又拿不出足够的资金来控制 and 治理环境问题。如果从历史比较,美国开始大规模治理环境问题,人均国民生产总值已达11000美元,而日本虽然较低,也超过了4000美元。中国目前人均国民生产总值仅2000美元。因此,在目前的国力下,社会还无力集中更多的资金来改善环境质量,也很难指望在近期内不切实际地跨越环境问题这一关。

孙家驹: 上面讲的这些因素是有点刚性的,对环境会产生很大压力,但如果我们在经济增长方式以及发展观念上做适当调整,就有可能最大限度地减少这些因素对环境的不利影响。但问题是,受全球经济发展主义思潮的影响,以及“先污染后治理”

的传统发展观与中国特有的“以GDP论英雄”的观念影响,短期内要改变人们的态度不是件容易的事。首先,从全球来看,大规模、高速度的环境与生态恶化,是全球性发展主义思潮和体制性开发带来的恶果。所谓“发展主义”指的是一种起源于西欧美特定的制度环境,并在上世纪六十年代之后逐步成为一种为国际组织所鼓吹、为后发社会所遵循的现代性话语与意识形态。它通过对工业化、城市化、现代化的许诺,对广大发展中国家产生了极其深远的影响。

发展主义将“发展”简单地还原为经济增长,将经济增长又简单地等同于GDP或人均收入的提高。因此,增长至上和财富至上是发展主义的意识形态。在这一意识形态的话语下,环境-生态问题被忽视掉了,环境的代价、健康的代价等等被排除在企业内部的成本-效益分析之外。

具体到我国,表现为传统的发展观和唯GDP是举的政绩考核体制。虽然传统发展观在某个历史时期有其必要性,但这种经济增长没有建立在生态基础之上,没有确保那些支持长期增长的资源和环境基础受到保护和发展的。相反,有的甚至以牺牲环境为代价求得发展,久而久之就会导致生态系统的失衡或崩溃,最终将使经济发展因失去健全的生态基础而难以持续。

现在,科学发展观虽经几年倡导,但由于中国各地官员的政绩考核制度没有完全跟上,各级官员只关心经济增长,而不管付出多少环境代价。特别在地方官员有着强大区域竞争压力的情况下,更是如此。因此,如果我们不在观念上、在体制机制上做出根本改变和调整,要从根本上消除环境压力是很难的。

特殊利益集团: 中国环保面临的硬障碍

主持人: 除了观念与体制、机制因素外,现实中的环境问题其实与一些地方政府与利益集团的特殊利益有关吧。对此,两位怎么看?

邓聿文: 没错。在环保问题上中国存在这两个障碍,一个是“软障碍”,就

是上面提到的那些观念和制度因素;还有一个是“硬障碍”,就是下面我要说的特殊利益集团问题。中国经济正在转型中。考察转型期的中国环境问题,不能不提到由地方政府与某些企业特别是大企业结成的特殊利益集团,这是当前我国环保领域面临的巨大麻烦。事实上,前面提到的2005年绿色GDP核算报告难产,估计也是因为受到了一些利益集团的阻挠。

那么,什么是利益集团呢?经济学家张宇燕曾下一个定义,指的是“由一群拥有共同利益的、在社会中占少数的人组成的团体,其目的在于力求通过对国家立法或政府政策的形成与执行施加于己有利的影响,以期最便捷地实现自身的利益”。

利益集团的形成首先是因为利益的分化。改革开放后,中国形成了不少利益集团。环保领域的特殊利益集团,就是少数地方政府或部门与某些居于垄断地位的企业,出于追求各自利益的需要而结成的联盟。他们往往以污染环境为代价,兴建大型工程,企业获得巨大利润,地方政府也得到巨额回报。甚至有些地方官员这样做,并非为了“政绩”,而是赤裸裸地攫取黑利。

孙家驹: 从学理上而言,特殊利益集团与发展主义的意识形态是有关的。可以这么讲,特殊利益集团的“思想武器”就是发展主义。发展主义所到之处,自然物就变成了发展主义体制和话语下的“资源”,而一旦具有了这种“资源”的价值,这些自然物就在被迅速商品化和市场化的过程中,越来越集中到了各种权势集团和资本集团的手中。在权力垄断和资本扩张的体系之下,这些集团总是用这些“资源”去满足自己或部分人的利益需要,而让大部分人去承担资源耗竭和环境破坏的灾难性后果。

以水电开发为例,从国家环保总局“区域限批”指向的对象来看,当今中国环保领域的一个突出的利益集团就是水电企业。根据世界大坝委员会的标准,全世界45000座大型水坝中,中国就有22000座,所占比例已达45%,中小型水坝更多达几十万座。我们是否真的需要在所有可建坝的江河溪流上都筑起大坝?没人去管这个问题。因为在水坝建设中,首先获利的是水电集团,其次是地方政府。

西南是我国水流丰富的地区,也是水电站和水库建设的集中区域。据了解,青藏高原东部的最高峰贡嘎山木格措风景名胜区,被选定为瓦斯沟水电开发的调节水库建设;大香格里拉6条河流交界处成为了世界上水坝最密集的地方;岷江上游规划有水电7级开发,其支流马边河规划有9级开发;大渡河干流规划有17级开发;雅鲁江干流规划有21级开发;云南境内的澜沧江上将修建15座梯级电站。

正如一些环保专家指出的,目前这些在建项目和规划项目以及所反映的整个开发建设思路,采取的基本上都是竭泽而渔、釜底抽薪、全流域无节制地进行梯级开发的方式。在

一个水系中大密度、不合理地开发梯级水电站,必将给流域生态环境带来巨大影响。而世界遗产地、国家自然保护区、国家风景名胜区、国家生态功能区等国家明令保护的区域也就在水电站建设的高歌猛进中不断遭到蚕食和侵占。

至于那些无立项、无设计、无验收、无管理的小电站建设,在全国更是遍地都是。可以说,当利益集团在能源基地、水电大省的宏伟目标津津乐道的同时,对水电开发对生态系统和综合环境可能造成的巨大负面影响却完全未被提及。

对此,国家环保总局副局长潘岳有独到表述。他说,高污染、高耗能行业的疯狂扩张中,产生了一种特殊利益结合现象。一方面,某些地方政府通过上大型工业项目,追求短平快的业绩;另一方面,在地方政府庇护下,一些企业把全民的资源环境变为私利,而且方式极端粗鲁,不顾后患。这种现象,上干扰中央的宏观调控,下侵犯百姓权益引发社会不安。潘岳指的特殊利益结合现象其实就是指特殊利益集团。可以说,他看到了问题的本质。

以绿色GDP和法人所有制消除利益集团的影响

主持人: 二位点到了环保领域的最大麻烦——特殊利益集团问题。怎么办呢?在强调绿色GDP的今天,有什么办法来对付特殊利益集团呢?

邓聿文: 要治理特殊利益集团造成的环保障碍,需要有坚韧的耐力,做长期准备。这其中,首要的问题是,应在科学发展观的指导下,将传统的发展观和以“GDP论英雄”的政绩考核体制扭转过来。要有效治理特殊利益集团问题,还要解决资源的产权问题。特殊利益集团之所以对水、土地和矿产资源不加珍惜,很大程度上与土地等资源的产权残缺有关。对所有的土地等自然资源要进行所有制形式改革,采用资源的法人所有制是防止资源掠夺,保护自然环境最好的一种制度。它可以从根本上消除利益集团对环境的破坏。

孙家驹: 要有效治理特殊利益集团问题,还要解决资源的产权问题。特殊利益集团之所以对水、土地和矿产资源不加珍惜,很大程度上与土地等资源的产权残缺有关。在一个法治国度里,土地、矿产等所有资源要么是属于自然人,即个人所有,要么是属于法人所有(国家所有也应以法人形式所有),根本没有什么虚幻的集体所有。但在我国,土地和矿产资源等却属于国家所有。国家是一个非人格化的虚幻的集体,它必须要落实到具体的人和部门来履行。所以,对所有的土地等自然资源要进行所有制形式改革,采用资源的法人所有制(尽管这些法人是受国家等所有人委托实行信托管理国有资源的)是防止资源掠夺,保护自然环境最好的一种制度。它可以从根本上消除利益集团对环境的破坏。

■ 看点

● 近年来我国环境污染和破坏的程度总体上呈加剧趋势。根据国家环保总局副局长潘岳在一次报告中提供的数字,“十五”时期,全国各省GDP的指标全都超额完成,惟独能耗指标和环保主要指标没有完成,全都欠账,而且还有反弹。因为环境问题,2005年全国共发生5.1万起环境纠纷;上访投诉40多万起。环境保护作为热门问题,已经超过公共安全、教育、医疗,成为前五位的热人关注话题。所以,对环境问题,我们要有高度的危机意识。

● 在环保问题上中国存在这两个障碍,一个是“软障碍”,即观念和制度因素,如果我们不在观念上、在体制机制上做根本改变和调整,要从根本上消除环境压力是很难的;还有一个是“硬障碍”,即特殊利益集团问题,中国经济正在转型中,考察转型期的中国环境问题,不能不提到由地方政府与某些企业特别是大企业结成的特殊利益集团,这是当前我国环保领域面临的大麻烦。

● 要治理特殊利益集团造成的环保障碍,需要有坚韧的耐力,做长期准备。这其中,首要的问题是,应在科学发展观的指导下,将传统的发展观和以“GDP论英雄”的政绩考核体制扭转过来。要有效治理特殊利益集团问题,还要解决资源的产权问题。特殊利益集团之所以对水、土地和矿产资源不加珍惜,很大程度上与土地等资源的产权残缺有关。对所有的土地等自然资源要进行所有制形式改革,采用资源的法人所有制是防止资源掠夺,保护自然环境最好的一种制度。它可以从根本上消除利益集团对环境的破坏。

■ 余论

海晏河清,意思是大海平静,黄河变清。这是中国古人的政治理想,也是对安宁清明环境的期盼。在古代,仪式修文、时和岁丰,是老百姓年度的期盼,也是政治人物的功课。这里既有经济指标,也有社会指标,而海晏河清,已不只是一个比喻,更是环境指标。所以,注重社会的整体协调运转,我们是有传统的。

然而,在中国社会处于三千年一大变的时刻,在全球性工业经济的冲击下,在经济转型、社会转型的今天,我们在关注经济增长、产业发展的同时,在盯着企业财务报表、利润指标的时候,似乎忘了什么,也缺了什么。缺了什么?缺了对自然的尊重,对环境的关注,缺了对社会协调发展的整体意识。这不能不说是种遗憾,一种甚至有愧于古人的遗憾。

而环境问题,不只是遗憾二字就可以了断的。你可以对土地无礼、对空气加压、对水流施暴,你可以在短时间内若无其事,因为空气不会说话,土地不会说话,流水也不会说话,但它们早晚都会以自己的方式来回答你的。一个人、一个企业、一个团体,如果没有社会责任,没有对自然的敬畏,没有公共意识、公德意识,那早晚也是要出问题的。

所以,在做本期对话的时候,我们除了约请嘉宾将环境问题的真实图景揭示给大家,除了将问题的症结挑出来给大家看,更希望社会各方能意识到问题的严重性,特别是企业要尽快调整自己的发展思路、增长策略与赢利模式,切实为环境的改善做应有的贡献。这不仅有利于人,也施惠于己。经济发展到今天,也该要检讨一下了。

——亚夫

公众参与是治理环保特殊利益集团的利器

环保事业本质上是“公益事业”。也就是说,公众是环境最大的利益相关人,拥有保护环境的较强动机,因为没有人人愿意选择一条让自己的健康和生命安全受到严重损害的发展道路,或者选择一条断送自己子孙后代赖以生存和发展的资源的发展道路。从这个意义上说,公众是权力寻租无法突破的障碍。

中国今日环境污染和生态破坏之严重,治理的速度赶不上破坏的速度,固然跟人口过多、资源匮乏、环境容量太小、生产方式与消费方式落后,以及不当的政绩观等多种因素有关,但从更深层次看,公众参与程度太低是一个重要原因。正因为公众参与的民主法制机制不足,也使得中国环境保护中存在着有法不依,执法不现实现象。

目前,中国社会正呈现利益多元化的状态,最实际的问题是如何避免

由任何一个利益集团主导决策过程,寻求其自身的利益最大化。为此,需要将公共决策过程公开,让各个利益群体都获得知情参与的机会,让公众在维护自身环境权利的过程中寻找到发展和保护的平衡。

令人高兴的是,2002年九届人大通过了《环境影响评价法》,其中第5条规定:“国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价”,并且规定了具体的参与方式。这是我国首次在法律中明确公众参与环境保护的权利和义务,表明我国公众在环境保护中的参与权开始向纵深拓展。但仅有此还远远不够,在当前环境污染和破坏严重的环境下,要有效克服强大的利益集团对环境的影响,形成公众参与的社会氛围,须要在保护公众参与方面形成更加完备的法律制度条件。

首先是要明确公民享有环境权,

明确环境为全体公民的共有财产,任何人不得随意污染和破坏。为了合理保护和支配这种共有财产,共有人委托国家来管理。国家对环境的管理是受共有人的委托行使管理权。公民有在健康的并逐步改善的环境中生活的权利,同时也是国家对公民应尽的一项义务。

公民有权以个人、团体、组织等形式参与管理国家的环境事务。法律应规定和保护公民在环保方面的知情权、参与决策权、监督权、诉讼权;公民有权对污染和破坏环境的行为提出控告和检举,并有权对有关政府部门的行政执法行为进行监督。明确规定公民参与环境决策和环境管理的合法程序,包括明确公民可以什么方式、渠道参与环境管理,参与的方向和界限,以及在参与过程中的行为规范等,确保可操作性;同时以法律法规的形式确定设立国家“环保公益

日”,有效引导环境保护的公众参与。

其次是要建立完善的环境诉讼的法律机制。通过环境立法保障公民环境诉讼权利,修订民事和行政诉讼法,鼓励公民通过民事和行政诉讼途径来维护自身合法的环境权益。同时,建立环境公益诉讼制度,作为国家公诉的补充形式。明确环境公益诉讼中的举证责任。在环境权益纠纷中,作为受害人的普通群众处于弱势一方,不可能完全由当事人负举证责任。应以无过错、举证责任倒置或转移为原则,将举证责任转给被告方。建立环境诉讼国家补偿制度,替代现有的民间环境法律援助形式,以此推动形成鼓励公众参与追究违法者责任的机制。

总之,在宪法以及环境基本法和其他环境法律、法规中,明确公民的环境权及其范围、内容和行使程序,

并设定环境侵权责任,尽早建立起公民的基本环境权利义务体系。只有把环境权上升为公民和社会的基本权利,全社会才能有效利用环境权这个武器对利益集团的环境违法行为进行坚决的斗争,公民的环境参与也才有明确的法律保障,从而有助于激发公民参与的积极性。当然,在确保公众参与的法律制度条件下,要打破一个观念,即公众参与不是政府的施舍,也不是过去那种以政府为主体动员组织群众运动的老观念。公众参与应是

与政府平行的一个主体。近年来,各类环境问题和环保事件越来越为社会所关注,显示环境保护的公众参与基础正在快速加强。因此,积极地推进公众的环境参与,是当前环境保护最紧迫的任务,它能够有效克服特殊利益集团对环境的破坏,阻遏环境的持续恶化趋势。(邓聿文)