

策略發展委員會 行政委員會

全方位的均衡和可持續發展

一、 目的

本文旨在概述國際、中國內地以及香港近年在均衡和可持續發展方面的工作和經驗，並據此提出未來香港在推動這些方面工作上可思考的議題，供委員參考和討論。

二、 均衡和可持續發展的理念

2. 隨著科學和技術的進步，近二、三十年來，人類發展的不少指標都取得了顯著的成就，其中包括：嬰兒夭折率的下降，兒童教育普及率的提升，人類壽命的延長和極端貧困的減少。總體而言，發展中國家人民現在比以往更為健康，受到了更好的教育，貧困的狀況也有所緩解。然而，這些成就是不容誇大的。因為，儘管我們的世界積累了巨大的財富，但同時還存在著十幾億人口面對著極端的貧窮以及各種形式的不公平情況；而且世界生態環境和資源也正以驚人的速度惡化和減少。也就是說，我們目前的發展方式是難以持久的。均衡和可持續發展的理念就是在這樣的背景之下提出的，是對以往「發展」模式的檢討和反思。

3. 近年來，引發人們對於「發展」的反省，先是從生態環境開始的。1980年代中期，由於科技與研究，特別是大氣科學、環境科學，毒物學的進步和發展，越來越多人認識到因高速經濟發展所造成的臭氧層破壞、溫室效應、以及有毒廢棄物

侵入生活環境等問題的威脅。1983年12月，聯合國大會決議成立「世界環境與發展委員會」，希望藉此來呼籲全球對生態環境的共同關注，處理世界環境問題。在該委員會1987年題為《我們共同的未來》的報告中，提出了今天廣為引用的「可持續發展」的定義：

可持續發展是既滿足我們現今的需求，又不損害後代子孫滿足他們的需求的發展模式。

4. 對於生態環境「可持續性」的檢討，從上世紀九十年代開始，逐漸轉向社會和政治層面，也就是對「均衡發展」的討論。雖然從理論上，人們都認同人類自身的發展才是發展的目的，而經濟增長只是達到這個目的的手段。但是在現實中，手段往往變成目的，片面強調經濟增長的現象十分普遍。社會豐富及多元化的人類需求，常常被簡化成對幾個經濟指標的追逐。近二十多年的經濟增長，不僅對環境資源造成極大的破壞和浪費，而且還引致失業率上升、貧富差距的情況日趨嚴重。而由於種族、性別、出生地、家庭背景造成的不平等和貧困，並沒有因為經濟的快速發展而消失，反而會代代相傳。

5. 雖然對何謂「均衡發展」，全球並沒有統一的定義，然而，依據以往的經驗，均衡發展可以理解為：平衡經濟、社會、政治、環境各方面的發展；依據人類共同的追求，均衡發展可以理解為：以人為本的、不斷擴展人類全面能力和素質的發展。

三、 海外及內地的經驗

國際社會的經驗

6. 自上世紀九十年代，國際上倡導均衡的、可持續發展的努力，日漸增強。1990年，聯合國開發計劃署首度發佈了全球《人類發展報告》。該報告強調人類自身能力的擴展才是發展的目的，並建構了一個衡量人類發展的綜合指數，從三個基

本角度，即：健康長壽的生活，知識，體面的生活水平，來衡量一個國家在人類發展方面的狀況和進程。

7. 1992年6月聯合國在巴西里約熱內盧召開了「地球高峰會」，會上通過了「里約環境與發展宣言」和「二十一世紀議程」等重要文件。該次峰會全面展現了世界對於可持續發展的新思維。其中的「二十一世紀議程」，對環境與發展問題採取了均衡和綜合的論述，提出了全面的可持續發展工作和政策的原則，是國際社會推動可持續發展標誌性的文件。

8. 為了敦促「二十一世紀議程」的實施，聯合國於2002年8月在南非約翰內斯堡召開「可持續發展世界首腦會議」。是次會議重申了1992年以來舉行的聯合國主要會議所達成的協議和目標，並通過了「關於可持續發展的約翰內斯堡宣言」和「約翰內斯堡執行計劃」。值得注意的是，該次大會顯示出了國際社會對「可持續發展」有了更為深入的認識，主要表現在以下三方面：第一，必須要確保經濟發展、社會發展與環境保育之間的平衡，這種平衡既是可持續發展的前提，也是它重要的組成部分；第二，解決可持續發展中遇到的問題，必須從問題的根源入手，也就是減少貧窮和取消各種不公平；第三，在全球化的時代，可持續發展是一項需要全球共同參與的工作，其結果對世界所有國家均有影響。

9. 這些新的認識，正逐步體現在國際社會新的嘗試之中。例如，《2005年人類發展報告》以「處於十字路口的國際合作：不均衡世界中的援助、貿易與安全」為主題，重點討論富裕國家，作為全球夥伴，應該做的三方面工作，1) 加強國際援助；2) 修改不公平的貿易政策，讓貧窮國家的人民公平地分享全球的繁榮；3) 減少暴力衝突，維護世界安全。世界銀行《2006年世界發展報告》則以「公平與發展」為主題，呼籲全球關注那些因為國籍、種族、性別、家庭背景不同所造成的不公平。報告用證據說明，各種不公平的情況不僅是對人類天賦的極大浪費，也對可持續發展造成極大傷害。

中國內地的經驗

10. 中國內地自 1978 年改革開放以來，取得了舉世矚目的成就。過去二十六年來內地經濟高速增長，GDP 年均增長率高達 9.4%，城鎮居民人均可支配收入的年均實際增長率達到 6.8%，而農村居民人均純收入的年均實際增長率為 7.1%。與此同時，農村的絕對貧困人口數目從 2.5 億下降為 2610 萬，是減少貧困的巨大進步，得到了全球的讚譽。

11. 但是，中國是個幅員遼闊、人口衆多的發展中的大國，地區發展不平衡的問題長期存在。最近 20 多年經濟的快速增長，更加劇了多方面不平衡的嚴重性。這些不平衡主要表現在城鄉之間、地區之間、性別之間和不同群體之間，其中尤其城鄉之間的差別是最大的和最為嚴峻的問題。僅以城鄉居民收入差距為例，1990 年代以來，農民收入的增幅明顯低於城鎮居民，二者的收入絕對額的差距逐年擴大。1990 年城鎮居民的人均收入比農民高 824 元，1995 年高 1578 元，2000 年高 4027 元，2003 年高 5850 元。2002 年的一項調查顯示，在內地收入最高的 10% 人群中，93% 是城鎮居民，7% 是農村居民；而在收入最低的 10% 的人群中，城鎮居民只佔 1.3%，農村居民佔 98.7%，形成了城鄉之間的巨大反差。¹

12. 內地經濟高速發展帶出的另一個嚴重的問題，就是內地生態環境的惡化。近年，資源的短缺、河流以及地下水的污染、土地的過度開發和沙漠化都使可持續發展成為了迫在眉睫的大問題。根據中國科學院地學部的資料，內地目前是世界上二氧化碳第二大排放國，其他主要污染物如甲烷、沙塵、二氧化硫、氧化亞氮都是全球第一。內地的環境和能源問題引起了國內外極大的關注。

¹ 實際上，這些城鄉收入上的差距遠遠不足反映城鄉之間真實的收入差距，部分原因是城市居民的可支配收入中並沒有包括城市居民所享有的各種各樣的實物性補貼，例如公費醫療、中小學的教育補貼、養老金保障、失業保險等等。詳細的研究請參見《中國人類發展報告 2005 - 追求公平的人類發展》。

13. 針對這些問題，中央新一屆領導提出了「堅持以人為本，樹立全面、協調、可持續的發展觀，促進經濟、社會和人的全面發展。」所謂「以人為本」就是強調：我們的發展不是以 GDP 為本，而是應該以為 13 億人提供更多施展能力的機會、更健康長壽的生活為目標。為此，中央提出了均衡發展的五個統籌，即：統籌城鄉發展、統籌區域發展、統籌經濟社會發展、統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展和對外開放。這些原則，在「十一五」規劃中，都有非常具體的體現，例如，對工業的單位耗能和單位用水量、對耕地的保有量、污染物的排放、森林覆蓋率等國家都提出了約束性的指標；對建設新農村，國家也在財政撥款和政策上給予了很大的支持。²「十一五」期間，內地將會更加注重社會公平，在社會和人類發展方面採取更多的實際措施，並且可望取得較大的進展。

四、香港的情況

14. 行政長官在一九九九年《施政報告》中指出，“對香港而言，「可持續發展」的涵義就是：〔一〕在追求經濟富裕、生活改善的同時，減少污染和浪費；〔二〕在滿足我們自己各種需要與期望的同時，不損害子孫後代的福祉；〔三〕減少對鄰近區域造成環保負擔，協力保護共同擁有的資源。”

15. 策略發展委員會於 2000 年 2 月發表名為《共瞻遠景、齊創未來 ----- 香港長遠發展需要及目標》的報告書，提到「香港必須從長遠著眼，推行一些新措施，力求提升市民的生活質素，同時貫徹可持續發展的原則」（第 27 頁）。報告並建議盡快制定有關的發展策略，並擬定措施，讓政府內部及公眾知悉。

² 由於內地經濟的轉型和政府功能的轉變，「五年規劃」取代了「五年計劃」。因此「十一五」規劃中，政府提出的量化指標只有 22 個，而且大部分是屬於引導型的預期性指標。這 22 個指標中，有 8 個為「約束性指標」，就是它們是中央政府對地方政府和中央相關部門提出的工作要求，是要確保實現的。而這 8 個約束性指標中，有 5 個與生態環保直接相關，足見生態環保問題的嚴重程度。

16. 政府於 2003 年成立可持續發展委員會，委員會由 13 位非官方成員及 5 位官方成員組成，由政務司司長出任主席。委員會下設多個工作小組，包括「可持續發展策略工作小組」和「教育及宣傳工作小組」。前者下設若干研究小組及支援小組，就不同議題協助委員會的公眾參與工作。自成立至今，委員會曾就「固體廢物管理」、「可再生能源」以及「都市生活空間」，通過「社會參與過程」收集各方面的意見，並因應這些意見向政府提出有關範疇的可持續發展路向的建議。2005 年 5 月，政府公布「香港首個可持續發展策略」，就這三個議題定下策略性目標、指標及行動計劃。在 2006 年 6 月底至 10 月底這段期間內，委員會正就「可持續發展人口政策」推行新一輪的社會參與過程，邀請社會人士共同探討香港可持續發展人口政策的方案。

五、 香港的獨特環境及所面臨的挑戰

香港的發展理念

17. 過去數十年，香港作為外向型經濟體系一直奉行自由市場、低稅率及小政府的發展理念。這一理念著重人人有平等的發展機會、崇尚法治、並深信教育普及、公平競爭和市場力量可以最大程度地發揮市民的積極性，並達到資源的有效配置。政府在社會發展過程中的角色十分有限，只負責提供經濟發展所需的基礎建設、制度建設、及為貧窮及有需要人士提供基本的生活所需。

18. 這一發展理念在過去獨特的地緣政治環境下，使香港的經濟高速增長，並對國家改革開放作出積極的貢獻。然而，從兼顧環境、經濟及社會的可持續發展觀念來看，這一發展理念也有一定的局限，包括：未能有效縮減貧富差距、對康樂體育及文化藝術欠缺整體及全面的發展政策等等。

19. 過去十多年，尤其是回歸以後，政府在包括環保、社會福利、教育、及康體文娛等各個範疇的開支都大幅上升。這對於建立可持續發展及和諧社會都有很大的幫助。然而，隨著全球經濟一體化及內地(尤其珠三角地區)的急速發展，香港在環境、經濟及社會發展都面臨著新的挑戰。

20. 附表列出香港在一些重要的指標與其他城市或國家的比較，以供參考。

香港的獨特環境

21. 作為亞洲的國際都會，香港有著獨一無二的發展經驗。與其他地方相比，香港的特點包括：

- (a) 香港並不是一個國家，而是一個高度發展及都市化的城市。作為外向型經濟體系，香港的發展深受外在環境的影響。
- (b) 香港土地資源有限，密集的發展模式一方面限制了香港的生活質素的改善，另一方面使香港能夠有效利用各種資源。例如香港擁有完善可靠、而又營運良好的集體運輸系統，私家車擁有率不高。
- (c) 香港市民對社會公平、生活質素、自然與文物保育等議題越來越重視。過去偏重經濟角度考慮政策措施、土地規劃及基建項目的做法逐漸受到質疑。
- (d) 香港正以前所未有的速度與珠江三角洲融合，包括社會、經濟及環境各方面。在香港與內地加快融合的過程中，既帶來兩地的發展機遇，但兩地的差異，也帶來不少問題。這些跨境問題包括家庭問題、空氣污染、罪案、教育、醫療等等。事實上，香港越來越多的問題需要跨境的協作才能有效解決。

- (e) 香港有高度的自由及完善的法律制度。社會上不同的利益團體都可以自由表達意見及勇於捍衛其利益及價值觀。與此同時，隨着社會變得多元化，要就重大政策取得共識的難度亦相應提高。

要達致均衡及可持續發展所面臨的挑戰

22. 從以上對香港發展經驗的總結顯示，香港正處於獨特的歷史環境之中。未來要達致均衡及可持續發展，香港仍將面對不少挑戰。

貧富差距擴闊

23. 在全球經濟一體化的大趨勢下，各國的資金、貨物、服務及人才迅速流動。這一方面促進了全球經濟的持續增長，但另一方面則導致入息分配的兩極化，擴闊貧富差距。

24. 香港鄰近珠三角地區。在過去二十年，珠三角大量的廉價勞動力為香港商界提供前所未有的發展機遇；現時珠三角的港資企業總數已超過 70,000 家。近年，該區的金融、專業服務及物流等高增值行業亦正在急速發展。然而，香港與珠三角融合也意味著一些低技術的工業及服務業職位正迅速北移，香港低技術勞工的就業前景並不樂觀，工資也可能長期維持在偏低水平。這無可避免導致社會的貧富差距持續擴大。

25. 事實上，香港的堅尼系數在過去十多年不斷上升，由 1981 年的 0.45 升至 1991 年的 0.48 及 2001 年的 0.53。收入最低的百分之二十住戶所佔的收入份額由 1991 年的 4.3% 下降至 2001 年的 3.2%。雖然香港設有綜合社會保障援助計劃(綜援)作為社會的安全網，但貧富差距持續擴大始終是社會一個不穩定的因素。過去兩年香港經濟持續復甦，但個別行業及職位的

失業率仍然居高不下。³ 隨著香港與珠三角進一步融合，如果香港的低技術勞工未能通過再培訓成功轉型，貧富差距擴大可能成為一個結構性而非短期性的問題。

平衡發展與保育

26. 近年來，公眾對自然保育及文化遺產保育日益關注。香港的土地資源有限，我們既要滿足經濟需要，亦要迎合社會其他需求。發展計劃和相關的人類活動難免會對自然環境造成不良影響，有時甚至與自然保育的目的互相牴觸。我們必須在兩者之間取得平衡，確保在滿足香港的發展需要的同時，不會對自然環境造成不能接受的破壞。對於某一個地點是否確實值得保育，不時引起爭論。假如發展建議可能影響有關地點的自然生態，爭論尤其熱烈。此外，也有人批評政府的自然保育政策和措施，未能充分保育私人土地上具重要生態價值的地點。

空氣質素問題

27. 香港空氣質素問題已引起社會各界，包括本地及海外商界的關注。粵港政府於 2002 年達成共識，雙方盡最大努力，在 2010 年或以前把珠三角地區的多種主要污染物減低。除此之外，自 2005 年 11 月 30 日起，粵港政府每日發布珠三角區域空氣質量指數，以助公眾了解整個區域內各地區的空氣質量情況。

28. 雖然粵港兩地的聯合研究顯示內地的污染排放總量佔珠三角地區超過八成，但由於該地區超過 7 萬家企業屬港商投資，港商對改善珠三角空氣質素亦可有所貢獻。在兩地政府合作的基礎上，商界及民間團體如何積極推動減少污染以達致 2010 年的減排目標，是值得探討的課題。

³ 例如在 2006 年 2 至 4 月建造業的失業率仍高達 13.6%，職位方面，工藝及有關人員的失業率為 11.3%，遠較整體失業率 5.0% 為高。

企業的社會和環境責任

29. 為股東謀取最大利益一直是私營企業的首要(甚至可能是唯一的)目的。在奉行簡單低稅制及自由經濟的香港，企業只要符合法律的要求，它有權作出任何商業決定。近年來，跨國及大型企業運作的社會及環境影響受到廣泛關注。除了要合法經營以外，企業被要求履行更多的社會責任及環境責任，包括審慎處理員工裁減的事宜、聘用上要注意平等機會、營造對家庭友善的工作環境、減低污染物及溫室氣體的排放、積極參與公益、扶貧、慈善和文化活動、運作要增加透明度等等。民間對要求立法管制企業行為的呼聲也越來越高。

平衡特區與國家的利益

30. 香港擁有完善的法律制度、廣闊的國際視野及精通中英文的人才，這是值得我們驕傲的，也讓我們為國家的進一步發展作出貢獻。然而，我們對國家的認識仍然比較有限，國民身份認同仍待進一步強化。香港未來將進一步融入珠三角以至泛珠三角的發展。無可否認的是，香港與內地無論在經濟及社會發展水平、文化及政治體制仍存在不少差異。在討論均衡及可持續發展時，我們能否孤立地只考慮香港的處境？我們應如何把區域發展及國家整體發展的角度帶進有關討論？

六、 需要思考和討論的議題

31. 均衡和可持續發展所涵蓋的內容非常廣泛，我們需要思考和討論的議題包括：

- (a) 在「全方位」推動可持續發展工作的同時，哪些問題須優先處理？
- (b) 政府應如何加強保育具重要生態價值的環境或文化遺產？商界可如何配合？

- (c) 香港以中小型企業佔大多數，要推動商界履行其「社會和環境責任」，應通過什麼途徑和方法？
- (d) 國家《「十一五」規劃綱要》對今後五年發展循環經濟、修復自然生態、加大環保力度都作出了全面的部署。我們的鄰省廣東，最近也提出了建設「綠色廣東」等目標。香港應該如何回應國家「十一五」在環保工作上的部署？
- (e) 在不斷提升環保意識、加強公民教育方面，香港的長遠策略如何？

策略發展委員會秘書處

2006 年 8 月

附表：香港與其他城市/國家的比較數字

序號	題目	香港	丹麥	芬蘭	荷蘭	挪威	新加坡	瑞典
1	人口（百萬, 2004）	6.8	5.4	5.2	16.3	4.6	4.3	9.0
2	出生時預期壽命 (男/女年齡, 2003)	78/83	75/80	75/82	76/81	77/82	76/80	78/82
3	15 歲以下人口(佔總人口的%) (2003/2015)	15.2/12.7	18.8/17.0	17.7/15.8	18.4/16.4	19.9/17.5	20.7/13.2	17.9/16.4
4	65 歲及以上人口（佔總人口的%） (2003/2015)	9.8/14.4	12.8/18.4	13.4/20.3	11.9/17.5	13.3/17.5	6.5/13.3	15.0/20.4
5	總和生育率(每名婦女的生育數) (2000-2005)	0.9	1.8	1.7	1.7	1.8	1.4	1.6
6	人均國民總收入 (美元, 按 PPP 衡量的 GNI, 2004)	31,510	31,550	29,560	31,220	38,500	26,590	29,770
7	人類發展指數排名 (2003)	22	14	13	12	1	25	6
8	公共教育支出佔 GDP% (2000-02)	4.4	8.5	6.4	5.1	7.6	..	7.7
9	公共教育支出佔政府總支出% (2000-02)	23.3	15.4	12.7	10.7	16.2	..	12.8
10	各級公共教育支出的% (2000-02) (學前和小學/中學/大學)	25.1/32.8/32.6	31.1/34.3/32	27/40.6/32.5	35.5/39.2/25.2	36.5/33/27.5	..	34.8/36.4/28.3

11	堅尼系數 (調查年份)	0.53 (2001) ^{註5}	0.247 (1997)	0.269 (2000)	0.309 (1999)	0.258 (2000)	0.425 (1998)	0.25 (2000)
12	按性別計算的發展指數排名	22	13	10	12	1	..	4
13	女性與男性估計收入之比	0.56	0.73	0.72	0.53	0.75	0.51	0.69
14	15 歲及以上婦女勞動參與率 (%, 2003)	51.2	61.8	56.8	46.0	60.3	50.0	62.8
15	僱員每週平均工作小時 (2004)	48	..	36.0	38.4	34.6	46.3	35.3
16	人均二氧化碳排放量 (公噸, 2000)	5.0	8.4	10.3	8.7	11.1	14.7	5.3

資料出處:

- 1) 序號第 1、2、6、16 的數字摘自《2006 年世界發展報告 - 公平與發展》，世界銀行編，北京：清華大學出版社，2006 年，第 292-297 頁。
- 2) 序號第 15 號數字來源為國際勞工組織，<http://laborsta.ilo.org/cgi-bin>。
- 3) 其餘數字摘自《2005 年人類發展報告 - 處於十字路口的國際合作：不均衡世界中的援助、貿易與安全》，聯合國開發計劃署編，紐約：聯合國開發計劃署，2005 年，第 219-314 頁。
- 4) “..” 表示數據無法獲得。
- 5) 數字來源為《二零零一年人口普查主要報告》，第一冊，政府統計處，第 19 頁。