

李
康
著

环 境 政 策 学



清华大学出版社

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

环境政策学

李康著

清华大学出版社

(京)新登字 158 号

内 容 简 介

本书在论述可持续发展的基本理论、调控模式及其与环境政策的全息性联系的基础上,系统地介绍了环境政策的主要特征和环境政策学的基本理论,以及从实践中总结出的设计环境政策体系框架和研究制定政策方案的方法论及其具体方法,介绍了制定环境政策的决策方法,还以较多篇幅论述了环境政策的执行与监控问题,提供了若干典型案例分析。

本书可供高校环境类专业师生及广大科研人员阅读,也可作为广大环境管理工作者的参考书。

X-01/S

书 名: 环境政策学

作 者: 李 康

出版者: 清华大学出版社(北京清华大学学研楼,邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

印刷者: 北京市人民文学印刷厂

发行者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 850×1168 1/32 印张: 8.125 字数: 203 千字

版 次: 2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-01234-2/X·28

印 数: 0001~3000

定 价: 15.00 元

前 言

历史经验表明:任何一项事业要想取得成功,其首要条件是制定并实施正确的战略和政策;关系人类生存与可持续发展的环境保护事业也不例外。可持续发展战略和政策要解决的问题,是对经济-社会发展与资源环境相互作用的全局及其未来发展进程进行总体上的把握,以便在人与自然和谐、发展与资源环境相协调的条件下实现人类可持续发展的战略目标。

环境政策的根本任务,是在可持续发展战略的指导下及其目标的控制下,根据经济科学、行为科学、系统科学和环境科学等领域的一系列交叉学科的理论,以及全球和本国的发展与资源环境之间的实际矛盾,恰当地处理多种社会集团和人群利益主体与自然资源、生态环境之间各种错综复杂的关系,使之在良性循环的轨道上运行和发展。

由于环境政策涉及多种多样和彼此交叉的行为主体、活动领域、问题、过程、环节和后果,并受到某些不确定因素和不同价值观的影响,所以,在研究和制定环境政策的过程中很需要具有实际应用价值的理论作指导。

作者在主持“九五”国家重点科技攻关课题“面向 21 世纪的环境保护技术政策”的研究过程中,从一开始就意识到:要想在此项攻关工作中有突破性进展,必须要有居高临下、统观全局、切中要害的创新思路,要有环境政策体系设计与政策方案研究编制方面的理论和方法作支持。为此,作者比较系统地研究了可持续发展与环境保护、可持续发展战略与环境政策法规之间的全息性内在联系,以及发展与资源环境之间的协调机制等理论问题,进而分析了

环境政策体系和政策条款的诱导、约束、协调三位一体化的功能与结构特征,并在此基础上建立了环境政策学的基本理论、研究和制定环境政策的方法论及政策体系设计的具体方法。考虑到建立环境政策学的目的全在于应用,故本书作者以很大的注意力面对政策执行中的理论与实际问题,还以若干比较有代表性的案例分析来加强人们对政策理论的感性认识。

由于本人水平有限和环境政策所具有的全息性,尽管奉献给广大读者的《环境政策学》有大量实践作基础,但这毕竟是一种理论上的探索,难免出现某些误差和不足。为此,恳请大家指正。

李 康

1999年12月

目 录

前言	1
第 1 章 可持续发展战略与环境政策	1
1.1 可持续发展的基本理论与宏观调控模式	1
1.2 环境政策是可持续发展战略的延伸和定向 调控手段	13
1.3 我国环境保护政策的历史回顾	21
1.4 可持续发展对环境政策学的呼唤	35
第 2 章 政策的一般概念、分类和政策学的研究对象	42
2.1 政策的一般概念	42
2.2 环境政策的主要特征	44
2.3 环境政策的分类与政策体系框架	48
2.4 环境政策学的研究对象和任务	52
2.5 与环境政策相配套的相关政策问题	56
第 3 章 环境政策学的基本理论	58
3.1 战略、政策、法规三位一体化的双向调控理论	58
3.2 政策目标与战略目标的耦合	62
3.3 政策组合与政策三位一体化功能的构造	65
3.4 政策行为的离散与定向调控	69
3.5 政策执行中的协同反应机制	74

第 4 章 环境政策体系的设计	80
4.1 政策体系设计的一般原则	80
4.2 政策体系设计及其研究编制的方法论框架	85
4.3 重点调控对象的选择与政策内容的筛选	91
4.4 政策体系结构与政策条款的组合	95
4.5 政策背景材料和政策说明的编写	100
第 5 章 制定环境政策的决策方法	104
5.1 理性决策方法	104
5.2 非理性决策方法	117
5.3 综合决策方法	131
第 6 章 政策的批准与执行	141
6.1 政府行为与决策的科学化、民主化	141
6.2 政策的批准采纳与环境政策的合法化	146
6.3 科学技术蓝皮书和白皮书	149
6.4 政策的颁布与执行	152
第 7 章 政策执行的评估与政策修定	163
7.1 政策评估概述	163
7.2 政策评估方法	175
7.3 需要研究的有关课题	181
第 8 章 环境政策的终结	190
8.1 政策终结的含义和内容	190
8.2 政策终结的作用和障碍	193
8.3 政策终结的途径	199
8.4 政策终结后的转化	205

第9章 环境政策案例分析	210
9.1 案例分析之一：《伐木者之歌》惹来的悲剧	210
9.2 案例分析之二：再造三晋秀美山川	214
9.3 案例分析之三：更加经济有效的工业污染 控制政策	222
9.4 案例分析之四：新形势下的排污收费政策	233
9.5 案例分析之五：盘锦何以走向绿色生态城	249
参考文献	252

第 1 章 可持续发展战略与环境政策

环境政策,是可持续发展战略的延伸和实现其发展目标的重要调控手段。因此,两者之间存在着指导与保证的双向密切关系和多方面、多层次的空间网络化联系,即全息性的相互关系。

1.1 可持续发展的基本理论与宏观调控模式

在 1992 年 6 月联合国环境与发展大会通过《关于环境与发展

的里约宣言》和《21 世纪行动议程》等国际性文件之后,1994 年 3 月中国率先发表了《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》。1995 年江泽民总书记在中共中央十四届五中全会上论述我国社会主义现代化建设中的十二大关系时,明确提出“必须把可持续发展作为一个重大战略,要把控制人口、节约资源、保护环境放在重要位置,使人口增长与社会生产力相适应,经济建设与资源环境相协调,实现良性循环”,进而强调“要根据我国国情,选择有利于节约资源、保护环境的产业结构与消费方式,坚持资源开发和节约并举,克服各种浪费现象,综合利用资源,加强污染治理”。上述中国可持续发展战略方针的提出和 21 世纪议程行动计划的公开发表,标志着我国的经济-社会发展、资源开发利用和环境保护开始纳入可持续发展的轨道。

在研究可持续发展的基本理论及其宏观调控模式之前,先让我们考察一下两种发展观与可持续发展的内涵问题。

1.1.1 两种发展观

第二次世界大战结束之后,为实现战后经济的高速增长,西方经济学家和许多国家的政府先后开展了关于促进战后经济增长的分析研究,提出了形形色色的经济增长理论,制定并实行了一系列旨在大力推进经济增长的政策和法律,如以凯恩斯主义为基础的经济增长模型、库兹涅茨对经济增长的数量与结构问题的理论研究、罗斯托的经济成长阶段论、宏观财政政策和新的就业政策与分配政策等。随后,亚洲的一些国家和地区利用当时世界经济发展的机遇,也先后进入经济高速增长的行列,促进了亚太地区经济的迅速增长,并成为20世纪70年代以来国际经济发展的重要特征。

经过战后几十年的发展,某些发达国家在技术进步、降低生产成本和谋求高额利润的驱动下,虽已进入后工业化时期并开始步入以知识的生产、分配、使用为基本特征的知识经济新时代,在提高资源能源利用率、控制环境污染和全面改善环境质量等方面取得了显著成绩,但是,他们在工业化时期大量开发自然资源、破坏生态环境的恶果并未完全消除。况且,在后工业化的高消费、高福利发展阶段所产生的资源、能源的大量消耗和由此产生的环境污染还在继续。某些新兴国家和地区以及为数众多的发展中国家,在其经济发展的相当时期内,为了在原有基础薄弱和资金、技术短缺的条件下谋求经济的高增长,常常采用以粗放型经济增长方式为主的发展模式,并以大量消耗和浪费资源、环境污染和生态破坏为代价。因此,至今,人类的发展仍然继续对生态、经济和社会的可持续发展构成威胁。

为了正确理解国际社会近年提出的可持续发展观和正在实施的可持续发展战略,有必要重新审视至今仍在起作用的传统发展观所固有的特点和弊端:

(1) 传统发展观把经济增长等同于经济发展,常常把经济增长速度、增长总量视为最主要乃至全部经济发展的目标。当然,经济增长是经济发展的前提和依托。但是经济发展绝非单纯的经济增长,不是简单的量的扩张,而是必须伴随着经济结构的持续变革,其中包括技术进步和经济体制的变革。否则,经济增长只能在原有效率低下的结构条件下,依靠单纯增加资源的投入和消耗去实现其增长目标。

(2) 许多工业化国家多从市场销售和商业利益出发,用社会的高消费或不适当的过度消费来刺激经济增长,并以此作为经济社会发展首要目标。毫无疑问,从经济发展的主要目的是不断满足社会成员日益增长的物质需求的角度考虑,这种发展观有其必然和积极的一面,但从发展与资源环境相协调、提倡科学适度消费与均衡贫富悬殊的角度加以考察,过度消费和奢侈浪费则是不可取的,有的甚至是应予反对的。因此,在实施可持续发展战略的条件下,无论是政策导向还是舆论宣传,都不应走入传统消费观的误区。

(3) 在传统发展观指导下的粗放型经济增长方式的本质特征,是依靠资金、劳动的初始投入和资源、能源的高消耗来实现经济增长的目标,即以缺乏效率为其本质特征,从而导致并加剧经济增长与资源环境的矛盾和冲突。如我国从1953年至1990年,经济总量增长了11.7倍,初始投入平均增长对经济总量平均增长的贡献率占94.54%,而资本生产率和劳动生产率的平均增长对经济总量平均增长的贡献率只有5.46%。这说明,在粗放型经济增长方式之下的资源配置效率及其运作效率是低下的。

(4) 传统意义上的经济增长,是以自然资源的衰减和枯竭、环境质量的恶化和损害人体健康为代价的。其实质,是用国民生产总值和国民收入的增加掩盖了自然资源衰竭、环境功能退化所代表的自然财富的锐减,同时在国民生产总值和国民收入中也未把自

然财富的消耗及其被破坏的损失计入经济成本。因此,从这个意义上讲,传统发展观及其发展模式,是破坏人与自然和谐并最终使人类的生存和发展陷入困境的重要根源。

(5) 传统发展观所倡导的“人定胜天”和“征服自然”的思想,从人们的主观愿望来看,似乎是企图在全社会形成改造和开发自然的巨大能力,甚至可以免受自然灾害和其他恶劣自然条件带来的痛苦,令大自然为造福人类服务。应该说,这种雄心壮志和其中符合自然规律的开发活动是应该肯定的。但是,殊不知此种“扭转乾坤”的主观意志往往导致“征服自然”的开发活动背离自然规律和生态平衡,最终会引起人类和自然的两败俱伤,过去人们大规模围湖造田、毁林开荒等开发活动造成的种种恶果已经证明了这一点。

在人类饱尝由传统发展观固有的弊端造成的一系列不良后果并为发展付出如此沉重的代价之后,敢于否定自己的人们终于认识到:为了人类的可持续发展,必须选择人与自然和谐、发展与资源环境相协调的道路,从而形成了全新的可持续发展观和相应的战略及行动纲领。这是对传统发展观的否定,也是中国古代哲学所推崇的“天人合一”思想在当代条件下的发展与升华。

1.1.2 可持续发展的内涵

1987年国际环境与发展委员会出版的《我们共同的未来》报告,认为在最广泛意义上的可持续发展,是“既能满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。1992年联合国环境与发展大会通过的《关于环境与发展的里约宣言》,在阐述可持续发展问题时指出:“人类应享有以与自然和谐的方式、过健康而富有生产成果的生活权利,并满足今世和后代在发展与环境方面的需要,求得实现发展的权利。”

由于可持续发展的内涵十分丰富,涉及经济、社会和资源环境

相互交叉的许多层面,哲学家、政治家、经济学家、生态学家、环境管理者等可以从不同的角度、在不同的层面上提出内涵不尽相同的可持续发展定义或关于可持续发展的解释,因而至今约有近百种对可持续发展内涵的描述。比如,生态学家从生态可持续性(ecological sustainability)概念出发,把可持续发展定义为“保护和加强环境系统的生产与更新能力”,即不超越环境系统再生能力的发展。社会学家则从人类生存于不超出维持生态系统承载能力的情况出发,把改善人类的生活品质和创建一个保障人们平等、自由、人权的环境作为可持续发展的主要内涵。经济学家普遍认为可持续发展的核心是经济发展,但表述方式却不相同,如有人定义为“在保护自然资源的质量及其所提供服务的的前提下,使经济发展的净效益增加到最大限度”;有的人认为可持续发展的实质,是“今天的资源使用不应减少未来的实际收入”;或是“当发展能够保证当代人的福利增加时,也不会使后代人的福利减少”。科学技术专家认为,没有科学技术的支撑,人类的可持续发展就无从谈起,有人认为“可持续发展,就是转向更清洁、更有效的技术,尽可能接近‘零排放’或‘密闭式’工艺方法,以此减少能源和其他自然资源的消耗”;有的学者索性提出“可持续发展,就是建立极少产生废料和污染物的工艺或技术系统”,如此等等。

近年来,我国学者对可持续发展的内涵和概念表述进行了有益的探讨。如已故著名生态学家马世骏先生,早在1984年就提出了“社会-经济-自然复合生态系统”的理论,认为效率、公平性与可持续性三者组成这一复合生态系统的生态序,高水平的生态序是实现系统可持续发展的充分必要条件,也是生态规划的主要目标。这方面的许多博士论文,分别从不同的角度和层面提出了各自的见解,如北京大学地理系的一篇论文,在论述人地系统和生态系统的基础上,认为人类的一切经济与社会活动的发展,必须从地球空间系统的支撑能力出发,既要考虑它所能提供的资源和能量,又要

考虑人类活动对地球空间系统造成的压力冲击,并在环境管理的过程中综合运用来自地球空间系统的各种信息所表征的响应效果;中国人民大学哲学系的一篇博士论文,则从确立生态文明观的哲学思考出发,提出建立立足于生态文明的现代科学技术体系,以人类与生物圈的共存为价值取向来发展生产力,从以人类自我为中心转向以人类社会与自然界相互作用为中心,建立起生态化的生产关系和经济体制,以保证人类的世代延续和可持续发展。

回顾“可持续发展”概念形成的来龙去脉和国际、国内学术界对这一重大问题的讨论,我们可以对可持续发展的内涵作如下理解:

(1)“可持续发展”一词,是在20世纪80年代由欧洲一些发达国家首先提出来的,先后给出了10个以上不同的定义。当时,在国际上展开了一系列对话和辩论,后来,终于在1989年5月联合国环境署第15届理事会上达成共识,并以《环境署第15届理事会关于“可持续发展”的声明》的形式,明确了所谓可持续发展就是既满足当代人的各种需要,又保护生态环境,不对后代的生存和发展构成危害的发展。这一共识,包含有当代与子孙后代的需要、发展权利与国家主权、国际公平、自然资源开发利用与生态抗压力、发展与资源环境相协调等重要内容。1989年联合国大会通过了具有划时代意义的联大44/228号决议,它明确指出:“全球环境不断恶化的主要原因,是不可持续的生产方式和消费方式,特别是发达国家的这种生产、消费方式。”可见,不可持续的生产方式和消费方式,构成了对可持续发展的前提条件——人类赖以生存发展的资源环境的直接威胁。

(2)历史经验表明,人与自然、发展与资源环境之间的相互依存和相互作用关系,存在着两种可能和两种截然相反的结果:要么彼此和谐,共存共荣;要么相互对立,两败俱伤,并对人类的持续发展构成危害。因此,为了人类自身的可持续发展,前者是唯一的选

择,别无他路;而且,经济可持续发展是条件,生态环境可持续发展是前提,有了这两者的可持续发展,才能实现社会可持续发展的最终目的。

为了实现可持续发展,首先要求人们能够自觉地摒弃以往虐待自然资源和生态环境的错误态度,全面规范人们的经济-社会行为和资源环境行为,适时而坚决地改变传统的生产方式和不恰当的消费方式,采用一系列有效的调控和治理手段,在逐步实现旨在节约资源、保护环境的可持续生产消费和可持续生活消费的同时,营造人与自然和谐、发展与资源环境相协调的现代物质文明与精神文明相融合的生态文明,以实现各国可持续发展战略的预期目标。

(3) 为了把可持续发展的思想和战略变为现实,真正使人与自然和谐、发展与资源环境相协调这一核心问题落在实处,其首要条件是研究这一十分错综复杂矛盾的协调机制,进而建立有效的调控模式。协调的实质,是通过建立发展与资源环境这一巨大系统中相关系统和相关要素之间的同向合力、互相配合的共同作用,形成它们之间的协同反应,从而为实现可持续发展在不同发展阶段的目标创造实现的条件。

因此,在全面考察可持续发展的丰富内涵时,会自然地引发并延伸出可持续发展的协调机制与调控模式等理论问题。否则,可持续发展这一在发展观上的伟大变革将难以付诸行动。

1.1.3 可持续发展的基本理论框架与宏观调控模式

如果人与自然和谐、发展与资源环境相协调是实现可持续发展的核心问题的话,那么,其基本理论显然是两者之间的协调机制和宏观调控模式问题,或者说,集中表现为协同学理论在研究协调发展这一重大命题中如何应用的问题。

协同学告诉我们:在自然界、人类社会和人类活动与自然界相

互作用之中,普遍存在着一系列和各种各样的不稳定序列,即产生众多的从无序变为有序的现象;而且,在从无序变为有序转换中会同时产生彼此合作或协同反应及相应的转变过程,从而使这些不稳定的序列得到一次比一次更为有序的结构,并生成比原来更新的结构和功能。通过进一步考察各种协同反应形成的机制,人们发现影响自然界、人类社会和人类活动与自然界相互作用的巨大复杂系统演变的因素固然很多,但是,其中却存在着大量衰减或增强变化很快的快变量与少数衰减或增强变化较慢乃至很慢的慢变量之分(注:慢变量称为序变量);前者对系统结构和功能的正向演变不起主导作用,后者则往往主宰着整个系统演变的方向,并决定系统运行的有序状态。

当我们运用协同学理论来考察发展与资源环境的关系时,不难发现:在我国人口、经济与资源环境相互作用的巨大系统中,人口数量和单纯经济总量的增长是快变量,其增长变化对缓解发展与资源环境的矛盾不仅不起主导作用,反而会加重对后者的压力冲击;相反,人口素质的提高、经济宏观布局和产业结构的优化,其中包括人们环境意识的提高和正确资源环境价值观的建立、黑色工业经济向绿色知识经济的演变、无废少废生产工艺对浪费资源并污染环境的传统生产工艺的取代等,则属于慢变量;这些慢变量的增强(增长)变化将会使发展与资源环境相互作用中的无序现象变为有序,而且,当我们能够对其进行有力调控时,在发展与资源环境相互作用的巨大系统中将会形成明显优于现在的有序结构,并生成有利于实现可持续发展的人口和经济系统的结构与功能,使其在良性循环的轨道上有序运行。

研究经济-社会发展与资源开发利用、环境保护的协调机制,需要揭示三者相互作用的内在联系、运动方式和协调中发生的多种变化过程的性质及其相互关系。现将人与自然、发展与资源环境的协调机制用图 1-1 来表示。

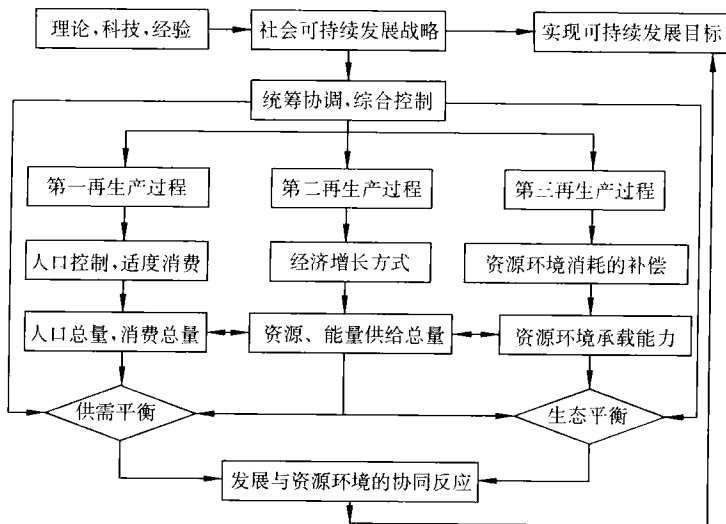


图 1-1 人与自然、发展与资源环境的协调机制系统框图

从图 1-1 中可以看出：

(1) 实施可持续发展战略中统筹协调与综合控制的对象是：以人口繁殖、延续后代和人的全面发展为中心的人类自身再生产过程，即“第一再生产过程”；为满足人类生存发展的消费需求而组织进行的社会物质资料再生产过程，可称之为“第二再生产过程”；为使人类赖以生存发展的自然资源免于枯竭、生态环境免于破坏所必需的可再生资源的再生与增殖、废弃物再资源化、无限资源的开发利用与不可再生资源的替代，以及生态环境的恢复、保护与改善等，作者列为“第三再生产过程”。

(2) 以往人类发展中人口数量及其消费总量的无限膨胀，以无节制的粗放型经济增长方式乃至掠夺方式进行社会物质资料再生产过程所造成的资源过度消耗、大量浪费、环境污染和生态破