



环境政策创新与 产业结构调整

原毅军/著

Innovation in Environmental Policy and
Adjustment of Industrial Structure



科学出版社

环境政策创新与产业结构调整

Innovation in Environmental Policy and
Adjustment of Industrial Structure

原毅军 著

国家社会科学基金重点项目（11AZD029）成果

国家社会科学基金重大项目（15ZDA025）成果

科学出版社

北 京

内 容 简 介

随着中国经济的快速发展,人们对生态环境恶化问题的关注达到了空前的高度。如何通过环境政策的创新将倒逼产业结构向着环境友好的方向调整,从而提高可持续发展能力,是中国亟须解决的重大理论问题和现实问题。围绕这一问题,本书从环境创新与环境政策创新的理论界定、环境政策创新的国际比较、产业结构调整导向的环境政策创新、命令-控制型政策与产业结构调整、排污权交易政策与产业结构调整、环境税政策创新与产业结构调整等方面展开研究。

本书的直接读者是从生态环境治理角度研究环境政策创新和产业结构调整问题的学者。本书可作为高等院校相关专业教学和科研的参考书,还可为政府相关部门制定和实施环境政策和产业政策提供理论依据。

图书在版编目(CIP)数据

环境政策创新与产业结构调整/原毅军著. —北京:科学出版社, 2017.6

ISBN 978-7-03-053807-9

I. ①环… II. ①原… III. ①环境政策-研究-中国 ②产业结构调整-研究-中国 IV. ①X-012②F121.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第140378号

责任编辑:马 跃 李 莉/责任校对:刘亚琦

责任印制:霍 兵/封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

http://www.sciencep.com

北京通州皇家印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销



*

2017年6月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2017年6月第一次印刷 印张:17 1/2

字数:353 000

定价:120.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

产业结构调整问题既是学术界热点研究领域中的一个长久不衰的理论问题，又是现实生活中政府部门制定和实施公共政策时必须考虑的一个实践问题。一种产业结构向另一种产业结构演化，一般被认为是适应经济发展的结果。这意味着，随着经济的发展，产业结构是在不断变化的，这种变化可能会促进经济发展，也可能制约经济发展。当产业结构不适应经济发展的要求时，就需要进行调整。无论是借助市场机制还是采用政府干预，只要这种调整过程推动了产业结构趋于合理化，或更加适应经济的发展，那么这一调整过程就是产业结构的优化过程。因此，产业结构的调整问题实质上是产业结构的优化问题，是在保证资源配置最优化和宏观经济效益最大化的前提下，关于如何实现经济健康、协调、可持续发展目标的问题。

迄今为止，在中国经济的发展实践中，由于市场体系的不完善，产业结构的调整很大程度上受政府的干预。产业结构优化目标的确定不仅取决于政府的经济决策者对经济发展形式的判断，更取决于他们对未来经济发展的期望或要求。在很长一段时间内，中国产业结构调整或优化的目标是实现 GDP、投资和财政收入的快速增长，由此产生的负面结果是宏观经济的起伏波动、经济资源的严重浪费和生态环境的恶化。

实际上，产业结构的调整或优化目标往往是多重的。片面追求高速增长而忽略社会所承受的生态环境恶化的做法不可取，片面追求零污染排放的目标而放弃经济增长的做法更不可取。经济增长、能源消耗和环境保护这些目标之间往往是相互冲突的。解决多目标的产业结构调整或优化问题，必须根据经济发展不同阶段的特点和条件，在不同目标之间进行取舍和权衡，寻求最优解决方案，这对于政府部门的决策者来说，是回避不了的挑战。

环境政策是指政府用直接或间接的方式解决环境问题的公共政策，是诱导、约束、协调环境政策调控对象的观念和行为的准则，是实现可持续发展战略目标的定向管理手段。狭义的环境政策是指以改善环境质量为直接目标，一般由环境

保护行政主管部门亲自制定和实施的政策。广义的环境政策则包括具有环境保护和治理含义的所有相关政策，一般是由政府相关部门，包括环保部门、其他综合经济管理部门或产业管理部门，制定和实施的政策。许多以调节经济系统运行、提高经济效率为直接政策目标的经济政策，如能源政策、财政政策、产业政策，以及对清洁生产项目或提高能源使用效率项目所实行的差别贷款利率或贴息政策等，均属于广义的环境政策。目前，世界各国制定和实施的环境政策大体上分为三类，即命令-控制型环境政策、基于市场的激励型环境政策、信息披露与自愿协议。中国的环境政策以命令-控制型环境政策为主，而欧美市场经济发达的国家则是以基于市场的激励型环境政策为主。

在经济活动影响环境系统的过程中，产业结构发挥了重要的作用。产业经济活动与经济增长、能源消耗、环境保护都有密切关系，决定着对自然资源的需求量和需求结构。以工业特别是重化工业为主的产业结构必然对能源产生巨大需求，而以高端制造业或金融、教育、信息服务等现代服务业为主导产业的产业结构，对自然资源的需求则相对较小。产业结构决定着污染物排放的种类和数量，不同产业的生产条件、技术水平、资本密集程度，在国民经济中所发挥的作用不尽相同，因而对经济增长和节能减排的贡献也存在较大差异。产业结构调整就是要加快对经济增长和节能减排贡献大的产业发展，抑制对经济增长和节能减排贡献小或没有贡献的产业发展。为了实现这一目标，需要对现行的环境政策进行创新，有针对性地制定和实施有效的环境政策。

在环境政策的相关研究中，环境创新（environmental innovation）与环境政策创新是两个不同的概念。环境创新最早出现在 Fussler 和 James（1996）出版的《推动环境创新：为创新和可持续发展的突破体系》一书中。狭义上，环境创新是指为客户和企业带来具有价值并且大幅度降低对环境的负面影响的新产品和新工艺，包括工艺流程、制度、措施，以及新产品和新服务的创新，其目的是改善环境绩效。广义上，环境创新不仅包括环境无害化工艺技术创新和绿色产品创新，还包括组织创新、制度创新和社会经济等宏观层面的创新。

环境政策创新的概念也有狭义和广义之分。狭义的环境政策创新是指环境政策的转移和整合。其中，环境政策的转移可以是跨区域的，也可以是跨时期的。不同国家之间相互借鉴制定环境政策，并根据本国环境治理的条件和要求进行创新，以及实施环境政策的成功经验，是跨区域环境政策创新的体现。针对已有环境政策存在的不足，并根据未来生态环境变化趋势和环境治理的目标进行创新，是跨时期环境政策创新的体现。目前，中国环境政策创新面临的一个巨大挑战是环境政策的整合。现有的相关环境政策是由不同政府部门制定和实施的，数量众多，种类繁多，制定、实施和监督的成本高、效率低。如何把现行的相关环境政策整合成一个有机整体，形成高效的一体化环境政策体系，是环境政策创新领域

必须研究解决的重大理论问题和现实问题。广义的环境政策创新是指通过新环境政策的发明、已有环境政策的完善、移植和整合,从而有效解决生态环境问题的一系列行为。环境政策创新的内容包括政策目标的创新、政策理念的创新、政策结构的创新、政策工具的创新等。

环境政策是公共政策,环境政策创新具有公共政策创新的属性和特点。环境政策创新的动力来自两个方面:一是生态环境恶化所产生的社会矛盾压力,属于内部动力;二是环境治理显著的国家或地区政府的竞争压力,属于外部动力。环境政策创新存在显著的外部性,当各国政府之间关系和谐融洽时,环境政策创新会产生正外部性;当各国政府之间的关系紧张时,环境政策创新则会产生负外部性。所以,研究环境政策创新需要考虑国际间的环境政策协调。

自 2011 年以来,笔者先后主持了国家社会科学基金重点项目“污染减排对产业结构调整倒逼传导机制及政策研究”和国家社会科学基金重大项目“加快我国传统产业向中高端升级发展的微观机制和政策创新研究”。笔者指导的研究生郭丽丽、谢荣辉、贾媛媛、赵蒙、张宝华等积极参与了课题研究。本书是以这两个项目的研究成果为基础撰写而成。在本书的成稿和校对过程中,谢荣辉和周芷伊做了大量工作,在此对他们做出的贡献表示感谢。对于书中存在的不足之处,敬请读者批评指正。

原毅军

2017 年 3 月于大连

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 环境政策及其演变	1
1.2 环境政策对产业发展的影响	11
1.3 环境政策创新的必要性与面临的挑战	21
第 2 章 环境创新与环境政策创新	36
2.1 环境创新的界定及内容概述	36
2.2 环境政策的制定与实施	47
2.3 环境政策创新的界定	64
第 3 章 环境政策创新的国际比较	75
3.1 北欧国家的环境政策创新：碳税政策	75
3.2 日本的环境政策创新：循环经济政策	88
3.3 美国的环境政策创新：排污权交易	102
3.4 产品导向的环境政策	114
第 4 章 产业结构调整导向的环境政策创新	129
4.1 中国环境政策框架及政策梳理	129
4.2 环境政策创新的目标	134
4.3 环境政策创新的趋势	142
第 5 章 命令-控制型环境政策与产业结构调整	165
5.1 中国命令-控制型环境政策的现状及问题	165
5.2 中国命令-控制型环境政策的问题及其创新路径	174
5.3 实证分析：中国的环境规制与产业结构调整	187
第 6 章 排污权交易政策与产业结构调整	193
6.1 排污权交易政策的微观经济学分析	193
6.2 中国排污权交易的设计和引入	195
6.3 中国建立排污权市场面临的挑战	201
6.4 中国排污权交易政策与产业结构调整	209
6.5 排污权交易政策创新	217
第 7 章 环境税政策创新与产业结构调整	222
7.1 中国环境税的现状、演变历史与问题	222

7.2 中国开征环境税面临的挑战	230
7.3 中国环境税创新的理论与实践	238
7.4 中国环境税的产业结构调整效应	247
参考文献	258

第1章 绪 论

1.1 环境政策及其演变

1.1.1 环境政策的含义

随着环境问题的凸显和恶化，环境政策成为各国最重要的公共政策之一。公共政策是第二次世界大战后在西方工业国家兴起的一个全新研究领域，美国政治学家哈罗德·拉斯维尔与丹尼尔·勒纳合编的《政策科学：近来在范畴与方法上的发展》被认为是政策科学产生的标志。戴伊（2008）认为，“公共政策就是政府选择做些什么事情而不做些什么事情”。戴维·伊斯顿从价值分配的角度对公共政策做出了经典定义，即公共政策是对全社会的价值的权威性分配。

环境政策是指直接或间接地解决环境问题的公共政策。作为公共政策中独立的政策领域，环境政策既具有公共政策的普遍属性，同时也具有自身的边界和特征。1972年在瑞典首都斯德哥尔摩召开的人类环境大会第一次明确提出了保护环境的主张。在此影响下，各国开始积极制定各自的环境政策。现代环境政策研究随之兴起，并迅速升温为学术界的热点研究领域。国内外学者对环境政策及相关问题进行了丰富且深入的研究，并纷纷从不同的角度给出了环境政策的定义。

由国际标准化组织制定的环境管理体系标准 ISO14001 将环境政策解释为：“一个组织对它的总体环境工作意图和原则的说明，它为行动提供一个框架，并需据此而建立其环境对象和目标。”法国在 1994 年制定的环境管理体系标准 NFX30—200 将环境政策解释为：“一个组织或实体的总裁正式陈述的有关环境的目标，是一般政策的组成部分。环境政策将尊重相关的环境立法与法规。”Randall（1997）提出，在美国，环境政策可以从两个层级上进行探讨，第一级可以被称为普通级、理论级或基本级，在这一层级，环境政策是指有关处理社会影响的对象（如自然）和影响社会的各种现象（如传染病、热带风暴）之间的相互关系的社会决定和社会战略；第二级可以被称为操作级，是指反映在立法和大多数文献

之中普遍使用的环境观念和可实施的环境解说。宫本宪一（2004）认为，所谓环境政策，是指通过防止公害和环境保护，为保卫人类的生命和健康，确保舒适性而制定的综合性公共政策。美国经济学家伯特尼和史蒂文斯（2004）从政策工具和政策目标的角度定义了环境政策，认为“几乎所有的环境政策都明确或隐含地由两个部分构成：确切的总体目标（一般性的或特殊性的目标，如空气质量等级或一种排放水平的最高限度）及实现目标的手段。实际上这两个组成部分通常被联结在政治过程当中，因为目标的制定和实现目标的机制选择均是政治博弈的结果”。

李康（2000）认为，环境政策是可持续发展战略和环境保护战略的延伸和具体化，是诱导、约束、协调环境政策调控对象的观念和行为的准则，是实现可持续发展战略目标的定向管理手段。齐佳音等（2002）在广义和狭义两个层面上对环境政策进行了界定，认为广义的环境政策是指不以改善环境质量为直接政策目标但却具有环境含义，一般由政府其他综合经济管理部门或产业管理部门制定实施的政策。许多以调节经济系统运行、提高经济效率为直接政策目标的经济政策，如能源政策、财政政策、产业政策，以及对清洁生产项目或提高能源使用效率项目所实行的差别贷款利率或贴息政策等均属于广义的环境政策。狭义的环境政策是指以改善环境质量为直接目标，一般由环境保护行政主管部门亲自指定和执行的政策。俞树毅（2007）从环境政策主体角度界定了环境政策，认为“环境（公共）政策是指公共权力机关在对社会的环境公共利益和经济公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中，依据人与环境和谐发展的目标，经由政治过程所选择和制定的开发利用自然资源、保护改善环境的行为准则”。左玉辉（2003）认为环境政策是指政府为了解决一定历史时期的环境问题，落实环境保护事业的发展战略，并达到预期的环境政策目标而制定的行动指导原则。丁文广（2008）在《环境政策与分析》一书中指出，环境政策是公共政策学的一个组成部分，是国家机关、政治团体及环境决策机构为了达到环境管理与环境保护的目标，在一定时期制定的规范公众、企业与团体行为和观念的一系列准则和依据。上述国内外学者对环境政策的定义给出了不同的表述，对于理解环境政策的内涵具有很大的启示意义，我们可据此提炼出环境政策的一些性质。

1. 环境政策具有广义和狭义之分

环境政策所涉及的范围存在广义和狭义之分。广义的环境政策包括国家制定和采取的与环境保护相关的一切规章、制度、立法和行动。这些政策有强制性的，也有非强制性的；有以环境保护为直接目的的，也有以环境保护为间接目的的。狭义的环境政策是与环境法律法规相平行的概念，且主要是指由国家机构采取的以环境保护和解决环境问题为主要目标的相关措施。然而，不论是广义范畴的环

境政策，还是狭义范畴的环境政策，其本质都是国家为了消除或减轻环境外部不经济而实行的制度安排。

2. 环境政策的权威性

环境政策的权威性是指环境政策影响社会成员，并获得社会成员的普遍认同。它主要由政策制定主体的权威性和政策制定程序的合法性决定。环境政策的制定主体可分为两类，即政府组织和超政府组织。政府组织占据社会的大部分资源，并对社会资源分配具有较强的影响力；超政府组织是指组织成员国公认的政府间的综合性的国际组织，其主要职能是协调各成员国的关系、共同解决影响人类发展的问题，如欧盟、经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）等。另外，环境政策的制定过程必须符合各国的法律，广义的环境政策甚至包含了环境立法的范畴。由此可见，环境政策的权威性毋庸置疑。

3. 环境政策的复杂性

环境政策并不以保护环境为唯一的政策目标，还包括环境与经济的协调发展，改善人民生活质量，促进国际协调和合作等。环境目标的复杂性中包含了两层含义。第一，环境政策的制定遵循科学性的要求，应与国家政治、经济、外交等战略目标保持一致，应符合可持续发展的规划和要求，并依据外界客观条件和国际形势的变化及时地进行相应的调整。第二，环境政策的相关性。环境政策不能孤立存在，而必须与其他政策，如经济政策、社会政策、外交政策等相互关联、相互依赖，甚至交叉、叠加，从而共同发挥作用。另外，由于环境问题的全球性特征，环境政策不可避免地成为各国共同面对的重要课题，也成为国际关系利益博弈的重要手段，这更增加了环境政策的复杂性。

1.1.2 环境政策的分类

制定环境政策的目的：一是要改善环境品质，从而直接改善人类的生存条件和生活质量；二是要通过改善生产的资源条件，促进生产，实现环境与经济的协调发展。随着环境问题的愈加突出以及人类对环境问题认识的不断深入，环境政策也在不断地演进和变化。不同的时期，各国出现的环境问题各不相同，因此实施或执行的环境政策也存在较大差异，从而出现不同类型的环境政策。根据分类原则、分类方法不同，将出现不同的分类结果。

哈密尔顿（1998）按照环境政策实施的途径与方式将其分为四大类：①利用市场，主要手段有环境税、环境补贴、押金返还制度等；②建立市场，主要手段有产权建立、私有化和权力分散、可交易许可证和排污权、国际补偿制度等；③利用环境法规，即通过颁布有关环境法规和标准来管理环境；④动员公众，通过宣

传、公告等形式,引导公众或组织自觉参与环境保护。OECD-Eurostat (1999) 将环境政策分为三类,分别为行政性管制政策、经济手段和相互沟通手段。王明远 (1999) 按照环境政策的作用方式和性质将其分为直接调控手段、间接调控手段和自我调控手段三大类。其中,直接调控手段主要是通过制定和实施各类环境资源法律法规,并由国家法律体系保障以达到保护环境目的的环境政策手段;间接调控手段主要是指基于市场的经济手段,实质在于利用“资源有偿使用”“污染者付费”原则将资源开发和环境保护纳入市场进行调节;自我调控手段则是通过宣传、教育、合作与交流等途径,以鼓励公众、非政府组织和企业参与或采取环境保护行动。夏光 (2001) 将中国的环境政策分为环境污染控制和生态环境保护两个主要方面,其中环境污染控制政策是中国环境政策的主体部分,可进一步划分为管制性政策和引导性政策。

本书将从政策工具的性质、政策对象和政策领域三个不同的角度对环境政策进行分类,以期对已有环境政策进行系统、详尽的梳理。

1. 根据政策工具性质的分类

按政策工具性质的不同,可将环境政策分为命令-控制型环境政策、基于市场的激励型环境政策、信息披露与自愿协议。

1) 命令-控制型环境政策

命令-控制型环境政策是指国家对社会所实施的有强制约束力的环境政策。该类政策的动力源泉主要来自于政府的行政权力,且受到法律的保障。该类政策的主要特点是强制性和及时性,其以政府为主导,通过政府的行政管制手段和措施发挥作用,作用对象主要是直接造成环境污染或损害环境的厂商。政府利用制定环境标准、污染总量控制、排污许可证、环境影响评价、排污收费和限期治理等政策工具,对厂商采取直接禁止、限期改进、处以罚款、勒令停工甚至制裁等行政管制措施。

命令-控制型环境政策无论从解决环境问题的实践,还是从理论逻辑的角度看,都具有其合理性和实际效益,能够解决大部分由“市场失灵”造成的环境问题,因此在各国的环境政策体系中都是必不可少的重要内容。然而,这类政策本身也存在诸多不足。一方面,在政策的制定和实施过程中,政府扮演了主要角色,社会力量和市场作用的发挥空间十分有限,因此无法对企业污染成本的内部化形成有效激励,也无法激发企业环境创新、技术创新的活力;另一方面,由于缺乏有效的成本-收益分析,企业难以在环境与经济发展之间做出精确的平衡判断,在一定程度上不利于受规制产业竞争力的提升。

2) 基于市场的激励型环境政策

基于市场的激励型环境政策来源于庇古税理论和科斯产权交易理论,是一种

在传统的命令-控制型环境政策日益不能满足环保工作需要的前提下逐渐发展起来的,自20世纪80年代起被各国环境规制当局逐渐采用,被认为是治污效率高、于命令-控制型的环境政策。该类政策通过改变经济约束和激励条件来调控经济主体的环境行为,实现环境污染外部性的内部化,从而实现环境保护的目的(杨朝飞等,2010)。因此,当某种环境政策手段可以影响环境行为者的行为或决策的成本与收益估计时,这种政策就可视为基于市场的激励型环境政策手段。

基于市场的激励型环境政策现已成为各国环境政策的重要组成部分,其政策工具也呈现多样化,常见的相应环境政策工具主要有排污费税、排污权交易(pollution rights trading)、补贴、贷款优惠、抵押金返还等。各类政策及其所包含的具体政策手段如表1-1所示。

表 1-1 基于市场的激励型环境政策工具

政策领域	主要政策手段及方向
明晰产权	所有权:土地保有权、水权、矿权等 使用权:许可证、管理权、特许权、开发权等
创建市场	可交易的排污许可证、可交易的开发配额、可交易的水资源配额、可交易的环境股票等
税收手段	污染税、原料投入税、产品税、出口税、进口税、差别税收、租金和资源税、土地使用税、投资税减免等
收费制度	排污费、使用者费、准入费、管理收费、资源/生态/环境补偿费等
财政手段	财政补贴、软贷款、赠款、利率优惠、周转金、部门基金、生态/环境基金、加速折旧等
责任制度	法律责任处罚、环境资源损害责任、保险赔偿、执行鼓励金等
债券与押金制度	环境债券、押金制度等

资料来源:杨朝飞,王金南,葛察忠,等.环境经济政策:改革与框架[M].北京:中国环境科学出版社,2010

基于市场的激励型环境政策具有诸多理论上的优势,可以弥补命令-控制型政策的缺陷。首先,可以降低污染治理成本,促进污染治理责任的合理分配。对于政府而言,命令-控制型环境政策的信息需求量大,大大增加了信息的搜寻成本,而基于市场的激励型环境政策不需要政府全面监控微观企业的环境行为,可以用最低的成本实现环境目标;对于企业而言,只需在市场机制作用下获取价格信号,并据此做出利润最大化的环境行为决策,从而大大降低企业的环境管理成本,节省资源。其次,基于市场的激励型环境政策可以从利益机制的角度,对厂商提供持久的激励,调动厂商的积极性,促进技术创新和升级。对于环保产业,可给予相应的补偿或奖励,鼓励环保产业发展;对于重污染行业,为其持续提供污染减排的动力,使其自觉淘汰落后产能,满足减排标准;此外,还可以促进清洁生产技术和末端治理技术的创新、升级,以及环境友好型、资源节约型产品的研发等。最后,可以通过环境税收、排污收费等手段筹集资金,不仅能为特定的环境公共项目提供专项资金,还可以在一定程度上增加财政收入,这些收入既可以直接用

于有关的环境和资源保护项目，也可纳入政府的一般财政预算，用以解决重要的社会问题等。

3) 信息披露与自愿协议

信息披露与自愿协议是指环境规制部门通过开展一些与环境信息披露有关的政府项目，向公众发布企业相关的环境信息，综合利用政府、消费者、投资者、媒体等各方面的社会因素，向企业施加压力，从而影响企业的环境行为。由于发达国家资本市场完善，社会环保意识强烈，环保方面的社会舆论压力直接影响企业在资本市场的市值和估价，因而越来越多的企业主动采取环境治理行为，自行披露环境信息，以塑造良好的市场形象。由此可见，信息披露与自愿协议是一种制度创新，通过非传统的政策渠道实现保护环境的目的，被各国政府视为命令—控制型和基于市场的激励型环境政策的良好补充。

信息披露是指政府环境机构利用媒体公布环境监测结果和企业的环境绩效，鼓励消费者、投资者、媒体和环保组织对企业的环境行为进行有效的监督，并通过完善的信息传导机制使企业环境行为的相关信息反映到企业的产品价格和企业资本市场的证券价格中，从而有效激励企业的环境治理行为和环境创新，实现环境保护目标。信息披露政策对企业形成有效激励需要具备两个前提条件：一是要有健全的商品市场和资本市场体制，并建立完善的信息传导机制，以保障企业的环境行为信息能够迅速反映在其产品市场价格和证券价格中；二是社会公众的环保意识强烈，获得披露信息的公众或环保组织能形成有效的社会舆论压力，从而激励企业改善环境行为。

自愿协议是指政府环境机构通过与企业达成改善环境行为相关的协议，在协议中，企业将承诺在规定期限内改善环境绩效。自愿协议不仅给予企业实现环保目标的充裕时间，也有助于企业赢得政府和公众的信任，树立良好的企业形象。但自愿协议的实施也需要具备相应的条件：一方面，必须寻找有效的激励措施和合理的施压途径，以确保自愿协议发挥作用；另一方面，需具有良好环保意识的社会基础，并保证消费者、投资者、媒体和环保组织有顺畅的渠道以获取及时、准确的企业环境绩效信息。

2. 根据政策领域和调节机制的分类

按政策领域和调节机制的不同，可将环境政策分为环境经济政策、环境技术政策、环境社会政策、环境行政政策、环境政治政策和国际环境政策等。本书将主要介绍环境经济政策、环境技术政策和国际环境政策三类。

1) 环境经济政策

环境经济政策是指主要利用经济手段、市场调整机制的环境政策，它通过影响作为微观经济主体的企业的成本与收益相关的行为或决策，将环境外部性向内

部成本转化,促使企业改变自身的环境行为,如引进清洁生产技术或安装技术水平更高的末端治污设备等,从而实现环境保护的目的。杨朝飞等(2010)认为,环境经济政策是各种具体环境经济手段和措施的综合,通过改变经济约束和激励条件来调控经济主体的环境行为的相关政策。环境经济政策的主要政策工具包括环境税费、交易许可制度、押金—退款制度、环境激励补贴和资源方法等。

2) 环境技术政策

环境技术政策是指在经济能力许可的前提下,为适应多、快、好、省地协调经济社会发展与资源环境矛盾的科技手段及科学方法的集合(李康,2000)。环境科技政策既能促进那些用于直接改善环境或对环境有利的技术创新和发展,也会限制那些不利于环境的技术创新和发展。环境科技政策主要包括防治环境污染的技术政策、防治生态破坏的技术政策、防治自然灾害的技术政策、生态建设政策、能源利用技术政策及清洁生产的技术政策等。

3) 国际环境政策

国际环境政策是指一国参与国际环境保护活动、处理环境保护方面与其他国家的关系的原则、措施和其他对策的总称(李康,2000)。国际环境政策一般可分为两类:一类是一国参与、签订的国际环保条约,如国际环境公约等;另一类是国际组织颁布的环境政策文件,如国际环境宣言、国际环境组织章程等。国际环境政策的性质,决定了其具有很强的政治性,因为它涉及国家间的利益分配和国际社会的和平。同时,国际环境政策对技术进步的依赖程度较高,具有很强的科学技术性。

1.1.3 环境政策的演变

中国的环境政策演变,从20世纪70年代初期开始起步。联合国于1972年在斯德哥尔摩召开了人类环境会议(即斯德哥尔摩会议),此后,中国于1973年成立了国务院环保领导小组及其办公室和省市环保机构,标志着中国环境保护事业的开端。随着经济的改革开放和快速发展,20世纪80年代,环境保护立法并形成基本框架,20世纪90年代和21世纪初以来出台各种有针对性的环境政策、法规,中国逐步形成了以命令—控制型标准为主,越来越重视运用市场经济手段、自愿行动和公众参与等手段为辅的政策实施体系。总体来看,中国环境政策的演变大概经历了5个阶段。

1. 1973~1978年:起步阶段

在20世纪70年代的“文化大革命”期间,由于全国政治、经济和社会等领域陷入混乱的状态,出现了某些违背自然规律和经济规律的政策和开发活动。毁林、围湖造田、移山填沟、平整土地等农业开发政策导致严重的生态破坏和水土

流失；小型、分散、作坊式的钢铁、化肥、炼焦、造纸、化学工业进行资源的掠夺式开发，造成严重的环境污染；污染严重的工业与生活居住区混杂在一起，加剧了城市的环境污染。这一阶段，中国的环境问题出现了急剧尖锐化的情况，环境治理基本上处于无序、无政府管理状态。

1972年，中国政府代表团参加了联合国第一次人类环境会议。随后，第一次全国环境保护会议于1973年在北京召开，拟定、通过了《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》，并确定了环境保护的“32字方针”，即全面规划，合理布局，综合利用，化害为利，依靠群众，大家动手，保护环境，造福人民。该方针强调了规划布局、综合利用和依靠群众。随后国务院环境保护领导小组及其办公室和省市环保机构成立，中国环境保护事业正式起步。此后，中国陆续颁布了一系列环境治理和环境保护的政策规定和法律法规，如《中华人民共和国沿海水域污染暂行规定》（1974年）、《关于治理工业“三废”开展综合利用的几项规定》（1977年）等。但是，由于“文化大革命”造成的混乱局面还没能扭转，第一次全国环境保护会议的精神和上述规定未能得到真正的贯彻执行。

2. 1979~1989年：探索阶段

“文化大革命”结束后，中国共产党十一届三中全会做出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。1978年五届全国人大通过的《中华人民共和国宪法》对环境保护做出了明确规定：“国家保护和自然资源。”1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法（试行）》，是中国第一部环保类法律，在法律上肯定了“32字方针”和“谁污染，谁治理”的环境政策，并明确要建立机构，加强管理，中国的环境保护和污染治理开始步入法制轨道。

1983年，国务院将环境保护确定为中国的一项基本国策。这一阶段，中国以命令-控制型环境政策为主导的政策框架体系初步建立，引进了当时国际上的环境影响评价制度和污染者付费原则，规定了环境影响报告和排污收费制度，并创建了“三同时”等制度。另外，中国开始尝试性地引入排污收费、排污权交易等基于市场的激励政策。这一阶段，是中国环境政策体系的初步建立和探索阶段。

1981年和1983年，国务院先后做出《关于国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》和《关于结合技术改造防治工业污染的几项规定》，首次提出通过采用先进的技术和装备，提高资源能源利用率，把污染物消除在生产过程中的资源环境政策。这一政策要求所有污染性企业的技术改造方案，必须采取有效防治污染的技术措施，改造后必须保证其排放物符合国家或地方规定的污染物排放标准。对于不符合要求的技术改造方案，不予批准，已建成的不能验收。此外，政策还就防治污染的资金问题做了相应的规定。

在1983年底至1984年初召开的第二次全国环境保护会议上，讨论并初步形

成了中国环境政策的框架体系。其主要包括：①明确了环境保护作为中国的一项基本国策；②提出了“三建设、三同步、三统一”（即经济建设、城乡建设、环境建设，同步规划、同步实施、同步发展，实现经济效益、社会效益和环境效益的统一战略方针）；③初步规划了2000年全国环境保护目标及实现目标的途径和主要对策，并要求各地区、各部门制定相应的环保规划加以执行；④把强化环境管理确定为近期环境保护工作的中心环节，以利于在资金短缺的条件下使环境恶化的趋势得到缓解。1984年5月，国务院进一步做出了《关于环境保护工作的决定》，并成立了国务院环境保护委员会，为全面推动中国的环境保护事业创造了有利条件。

3. 1990~1999年：环境政策实现战略转变阶段

20世纪90年代以来，中国的市场经济导向的改革开放进一步深化，随着经济增长人民生活水平由温饱向小康转变，公众对环境质量提出了更高的要求，生态环境保护逐步成为人们关注的热门话题。

在1992年联合国环境与发展大会召开前后，在世界银行、联合国开发署、联合国环境署的支持下，中国先后完成了多项重大研究与环境政策方案。1992年8月，中共中央和国务院批准了《环境与发展十大对策》，明确了实施可持续发展战略。1994年3月，国务院批准《中国21世纪议程》，这是全球第一部国家级的《21世纪议程》，它把可持续发展原则贯穿到了中国环境与发展的各个领域。

1996年3月5日，第八届全国人大四次会议通过了《关于国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》，提出了明确的环境保护目标：到2000年，力争使环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制，部分城市和地区的环境质量有所改善。到2010年，基本改变生态环境恶化的状况，城乡环境有比较明显的改善。

1996年7月，全国第四届环境保护大会召开，制定了一系列重大决策和举措，标志着中国环境经济政策迈出了重要一步。同年8月，国务院发布《关于环境保护若干问题的决定》，要求到2000年全国所有工业污染源排放污染物要达到国家或地方规定的标准；各省、自治区、直辖市要把主要污染物排放总量控制在国家规定的指标内；直辖市、省会城市等重点城市的大气、水环境质量要达到国家规定的标准；重点流域的水质应有明显改善。

这一阶段，中国在污染物总量控制的基础上还发展了排污权交易制度，并对包头、开封、柳州、太原、平顶山和贵阳6个城市进行了“大气排污交易”试点。1994年以来，上海、天津、河北、内蒙古、山西及太湖周边等地进行了排污权交易的政策试点，随后黑龙江、辽宁、山东和广东等省份纷纷自发开展了排污权交易的尝试。1999年，中美两国环保局签署合作协议，开展了“利用市场机制