

 杨启乐◎著



DANGDAI ZHONGGUO SHENGTAI WENMING
JIAN SHE ZHONG ZHENG FU
SHENGTAI HUANJING ZHILI YANJIU

当代中国生态文明建设中 政府生态环境治理研究



中国政法大学出版社

当代中国生态文明建设中 政府生态环境治理研究

DANGDAI ZHONGGUO SHENGTAI WENMING
JIANSHE ZHONG ZHENG FU
SHENGTAI HUANJING ZHILI YANJIU

杨启乐◎著



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

当代中国生态文明建设中政府生态环境治理研究/杨启乐著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 4

ISBN 978-7-5620-6024-6

I. ①当…②杨… III. ①生态环境—环境管理—研究—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第080725号



- 出版者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮 箱 fadapress@163.com
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908435(第一编辑部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm × 1230mm 1/32
- 印 张 7.25
- 字 数 188 千字
- 版 次 2015 年 4 月第 1 版
- 印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷
- 定 价 29.00 元

前 言

当今世界的生态危机愈演愈烈，人类因此开始反思和调整人类社会的发展方向和价值观。工业文明作为一个曾经受到人类社会追捧的文明体系已经陷入泥潭中不可自拔，它已经和人类生存与发展的需求相悖而驰，逐步从兴盛走向衰败。把保护生态环境和生态系统当成自身生存和发展的重要部分，人类开始改革工业文明下的经济制度、社会制度，改变人们的生产方式和消费方式。人们要以一种新的价值观，即生态价值观，以人与自然共同可持续发展，兼顾当代人和后代人生存和发展的眼光看待人——自然——社会的相互关系，于是一种新的适应人类生存和发展的文明体系应运而生，这就是生态文明。它是人类文明发展的最高形式，是全人类共同的价值追求和奋斗目标，也是人类开启新文明时代的重要基础。全世界一些发达国家已经在生态文明建设的道路上有所成就。我国面临着原有经济增长模式和生产建设道路导致的严重生态危机，开展生态文明建设迫在眉睫。

在中国开展生态文明建设的背景之下，本书主要从政治学的视角，兼顾多元学科、多元角度来探讨和梳理政府的生态环境治理。政府生态环境治理，是政府有效发挥服务、调控、管理等职能，通过其行政权力、政策规划、治理机制依法对生态环境进行保护和改善，实现人与自然的协调可持续发展。政府作为生态环境管理的主要主体，很重要的一点是政府具有人民赋予的行政权，这对于保护

环境，解决生态危机，进行生态文明建设都具有其他生态环境治理主体所没有的决定性优势。政府生态环境治理是当代中国生态文明建设的关键环节，政府在生态环境治理中制定各种经济生态政策，使经济发展的机制和过程绿色化，以保证我国特殊历史时期工业文明和生态文明同时建设中社会经济和自然生态能够平衡和可持续发展，进而发展生态型物质文明。无论是生态文明的建设还是政府对生态环境的治理，都对人类社会有着积极的意义或影响，反映了人们对生态文明建设及政府生态环境治理的希望和憧憬。而两者相同的价值向度则体现了生态文明建设与政府生态环境治理的内在关系。

本书主要研究政府在生态环境过程中制定的环境政策、政府生态环境治理机制的构建与创新及政府生态环境治理责任的构建与完善。首先，环境政策上承环境法和环境规章制度，下接环境管理，是政府生态环境治理的核心内容。环境政策扮演着对现实利益关系进行分配、调整的重要角色。可持续发展的战略思想对我国政府生态管理中环境政策的影响深刻而长远，需要政府正确认识环境保护和经济发展的内在统一关系，认清长远利益和眼前利益。政府生态环境管理作为一个政治过程，实质上要体现现代政府的治理理念，即经济、效率、效益与公平。环境政策作为政府生态环境管理的核心，应体现的价值取向是实现经济价值和环境正义等社会价值的公平分配。因此，本书从过去的实践中研究和学习外国政府生态环境政策的发展过程，取其精华去其糟粕，从自然环境和社会发展的客观规律出发，以可持续发展战略为指导，坚持经济发展与环境保护并重的原则和价值取向。其次，健全和发展政府生态环境治理内部不同机制并使其相互配合。政府生态环境治理机制是社会系统机制中的一个组成部分，其中主要包括生态环境决策机制、环境政策执行机制、生态绩效管理机制、生态民主协商机制、生态民主监督机制和生态危机管理机制等。这些机制本身的运行和相互之间的配合

直接或间接地影响着政府生态环境治理的整体功能和效果的有效发挥。如何在现有基础上构建和完善这些管理机制是本书研究的重点。再次，生态环境保护的主要主体是政府，生态环境的恶化和污染事件的发生虽然不是政府行为直接导致的，却与政府行为有着直接或间接的关系。对政府的环境责任问题的探讨引起了社会的关注。对此本书指出，进一步明确政府生态环境责任，提高政府生态环境责任意识，只有从搭建政府生态环境责任的制度框架、政府生态环境责任的问责机制和加强多元合作治理机制等方面构建和完善政府生态环境责任，才能真正为生态文明建设和生态环境的治理和保护提供坚实的基础和保障。最后，本书在理论研究的基础上，再运用实证研究方法，以内蒙古政府对锡林郭勒草原环境治理为个案进行研究。

对于当今的中国而言，曾经错失了由农业文明向工业文明转折的良机，致使中华民族由世界领先的国家成为半封建半殖民地的国家，至今还没有完全完成工业文明的历史使命。如今历史又到了一个文明的转型或过渡时期，能否抓住这个机会，彻底解决和改变中国严重的、日益恶化的环境问题，提高政府生态环境治理的能力、效力和保障力是关键。

杨启乐

2015年1月写于上海

目 录

CONTENTS

| | |
|--|-----|
| 导论 | 1 |
| 第一章 生态文明与生态文明建设 | 21 |
| 第一节 生态文明的概述 | 21 |
| 第二节 我国生态文明建设的必然性与实现途径 | 31 |
| 第二章 我国生态文明建设与政府生态环境治理的 价值向度 | 46 |
| 第一节 从工具性价值角度考量生态文明建设 | 48 |
| 第二节 从工具性价值角度考量政府生态环境管理 | 58 |
| 第三节 从目的性价值角度考量生态文明建设与政府生态环境 管理的共同价值 | 67 |
| 第三章 政府生态环境治理的核心义项：可持续发展的 环境政策 | 74 |
| 第一节 环境政策概述 | 74 |
| 第二节 政府生态环境治理中环境政策手段分析 | 83 |
| 第三节 政府生态环境治理中的环境政策取向 | 100 |

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 第四章 政府生态环境治理的关键：政府生态环境治理机制的 | |
| 构建与创新 | 111 |
| 第一节 优化生态环境决策机制 | 112 |
| 第二节 规范环境政策执行机制 | 116 |
| 第三节 构建生态绩效管理机制 | 120 |
| 第四节 构建和完善生态协商民主机制 | 128 |
| 第五节 健全生态环境监督机制 | 136 |
| 第六节 健全生态危机管理机制 | 141 |
| 第五章 政府生态环境治理的保障：政府生态环境治理责任的 | |
| 构建与完善 | 149 |
| 第一节 政府生态环境责任的概述 | 150 |
| 第二节 政府生态环境责任体系构架 | 158 |
| 第三节 政府生态环境责任的核心：问责制的构建和 完善 | 168 |
| 第六章 政府生态环境治理实践案例：内蒙古锡林郭勒 | |
| 草原的治理 | 179 |
| 第一节 内蒙古锡林郭勒草原生态环境及治理概述 | 180 |
| 第二节 内蒙古政府完善锡林郭勒草原生态治理的 政策框架 | 187 |
| 第三节 完善内蒙古政府对锡林郭勒草原治理的制度 体系 | 193 |
| 结论 | 206 |
| 附录：我国近年来重大污染事件盘点 | 211 |
| 主要参考文献 | 215 |

导 论

一、选题的背景和意义

当环境议题在 20 世纪 60 年代实现第一次巨大飞跃而成为头等政治议题的时候，正是该全球性议题真正抓住了公众的注意力。涉及的环境威胁包括由污染造成的全球环境的退化、地球资源的枯竭以及人口爆炸和经济增长造成的与环境的紧张状态。人口数量和经济活动水平的指数式增长意味着已没有时间可以浪费，因为人类正在以一种不断增加的速度走向极限，而抵达这些极限就意味着全球性灾难和人类社会的危险。人类只有一个地球，自然资源具有唯一性和稀缺性，保护地球、保护自然显然不是单个国家的义务和责任，单靠一个或几个国家的努力也根本无法应对日益严重的环境破坏和生态危机。正如伯格特指出的：“相关整体论是我们在分析人类与自然共同演化过程中必须坚持的原则，因为自然和社会和谐的再生产过程必须建立在人类社会共同的生态准则和集体利用自然和社会条件的基础之上。”^{〔1〕}所以，“生态文明的价值主体是人类整体，而不是人类的一部分，更不是某个人，它要求不同民族、不同国家、不同地区、不同阶级或阶层的人们都要从全球生态和人类

〔1〕 刘仁胜：《生态马克思主义概论》，中央编译出版社 2007 年版，第 137 ~ 138 页。

整体利益的角度来进行一元化的协调自身的行为”。〔1〕当然，全世界的生态文明建设离不开中国这个重要国家的生态文明建设，中国的生态文明建设也必须在全世界的生态文明建设进程中具体展开。

（一）中国生态环境现状

20世纪后半叶以来，全球气候变暖、臭氧层耗竭、酸雨状况恶化、土壤退化、全球森林危机、生物多样性减少、毒害物质污染使人类遭遇了人与自然之间交往关系的全面紧张。以生态破坏、环境退化、人口爆炸、地球失衡为特征的生态环境问题（即“生态危机”），正把人类逼进史无前例的生存困境之中。据《我们家园的紧急报告》称，20世纪60年代以来，“寂静的春天”正悄悄降临，“炎热的地球”似乎还在升温，“濒临失衡的地球”正在导致“自然之死”，“逝去的伊甸园”向人类敲响了“21世纪的警钟”：这是一场没有边界的危机！这种危机“较之人类任何时期所曾遇到的都更具有全球性、突然性、不可避免性和困惑不可知性”。〔2〕越来越多的科学家、哲学家预言：恐怖主义、霸权主义等虽然不会在短期内消失，但全球生态环境的恶化才是21世纪人类面临的长期的、最大的敌人。为了解决这些人类面临的现实而紧迫的生态环境问题，实现绿色社会的变革，使人与自然和谐互动，西方的一些理论家从政治学的相关角度分析了生态环境问题的成因及其解决方案，形成了不同理论体系的生态政治学。生态环境问题也是我国当前的一个重要的社会问题。

我国生态环境破坏严重。据统计，目前中国1/3的国土被酸雨侵蚀，七大江河水系中劣五类水质占41%，1/4人口饮用不合格的水，1/3的城市人口呼吸着被污染了的空气，城市垃圾无害化处理率不足20%，工业危险废物处置率仅为32%，全球污染最严重的

〔1〕 傅华：《生态伦理学探究》，华夏出版社2002年版，第349页。

〔2〕 [美] 芭芭拉·沃德，勒内·杜博斯：《只有一个地球——对一个小小行星的关怀和维护》，《国外公害丛书》编委会译校，吉林人民出版社1997年版，第16页。

10个城市中，中国占5个。中国科协常务副主席、书记处第一书记、党组书记邓楠在《求是》杂志撰文指出，尽管近年来中国在生态环境保护方面做出了巨大努力，但形势依然严峻，资源枯竭与环境污染的总体状况仍没有得到根本性改变。文章称，作为一个高度开放、日益融入全球经济体系的发展中大国，中国经济社会发展深受资源环境影响，可持续发展面临巨大的外部压力。与此同时，尽管近年来中国在生态环境保护方面做出了巨大努力，但形势依然严峻，生态环境问题呈现出许多新的特点，可持续发展面临的内部压力并未从根本上得到缓解。^{〔1〕}

我国生态环境破坏状况主要表现在：一是森林质量不高，草地退化、土地沙化速度加快，水土流失严重，水生态环境仍在继续恶化。近十几年来，我国森林覆盖率虽然逐年增加，但同期有林地单位面积蓄积量却在下降，生态功能较好的近熟林、成熟林、过熟林不足30%；我国90%的草地存在不同程度的退化；土地沙化恶化速度由20世纪80年代中期的2100平方公里恶化为20世纪90年代末的3436平方公里；水土流失面积大，初步统计，我国累计丧失滨海湿地面积约219万公顷，占滨海湿地总面积的50%；江河断流、湖泊萎缩现象加剧，水生态环境仍继续在恶化。二是农业和农村污染严重，食品安全问题日益突出。我国化肥的平均施用量是发达国家化肥安全施用上限的2倍，平均利用率仅为40%左右。我国污水灌溉主要集中在中东部地区，中东部地区受重金属污染的土地占污染面积的20%。全国畜禽养殖污染物的产生量是工业固体废弃物的2倍多，农业污染成为我国的污染大户。2010年国家卫生蔬菜中心等部门相继披露了河北、山西、陕西、广东等十多个省市果蔬中农药严重超标，不仅使生态环境受到污染，更为严重的是损害了消费者的身体健康。三是有害外来物种入侵，生物多样性锐减，遗

〔1〕 邓楠：“从挑战中把握可持续发展的机遇”，载《求是》2010年第3期。

传资源丧失，生物资源破坏形势不容乐观。据不完全统计，入侵我国的外来物种约 200 余种，全国大多数自然保护区都有外来物种入侵。联合国《国际濒危物种贸易公约》列出的 740 种世界性濒危物种中，我国就占 189 种。同时野生水稻、大豆等遗传资源保护不力，70% 以上的野生稻已被破坏。仅美国从中国引进植物资源已达 932 个种 20 140 份，仅大豆资源就有 4452 份，其中一半以上未经我国政府批准。四是全国范围内生态功能继续衰退，生态安全受到威胁，水源涵养功能退化。黄河上游 1990 年~1996 年来水量比以前 34 年平均流量减少了 22.7%。洪水蓄水调水功能下降，水土流失造成黄河水资源物理性的污染，同时农业生产上使用的化肥和农药残留物随水而流，导致黄河水资源污染进一步加剧。近年来，长江洪水灾害造成下游的直接经济损失达千亿元。草原防沙治沙功能减弱，沙尘暴危害严重。

（二）环境政治

前绿色和平组织成员、政治学家、经济学家约恩·隆伯格（Bjorn Lomborg）在 2001 年发表的《怀疑的环境主义者》引起了轰动。文章指出：“环境在地球上处于贫瘠的状态。我们的资源正在耗尽。人口在不断地增加，从而使可以食用的食品越来越少。空气和水正在被日益严重地污染。星球上的物种正在大量灭绝……森林正在消失，而鱼类资源正在崩溃……我们正在践踏我们的地球，肥沃的表层土正在消失，我们正在征服自然、摧毁荒野、蹂躏生物圈，并且将在这一过程中通过杀死我们自己来结束。”世界的生态系统正在毁掉，我们正在快速地接近生存的绝对极限，而且增长的极限正在变得显而易见。这种极限与生存的话语主要是由罗马俱乐部推动的，该俱乐部是一个由工业家、政治家和学者组成的国际性组织。俱乐部最著名的成果是 1972 年在其国际性畅销书《增长的极限》中由计算机生成的对地球未来的一系列预测。这些预测用图表的方式表明，人类持续的肆意挥霍将会导致最多还有一个世纪就

会发生的一场灾难性袭击。很多人因此呼吁采取激进行动来制止这种径直奔向毁灭的冲刺，然而生存主义的政治建议最终是由以制度改进为出发点的实践做法（特别是强有力的政府控制）组成的。

环境政治的研究在欧美等西方国家主要集中在生态政治理论、环境运动团体和绿色政党三个层面，但从更一般意义上说，环境政治还可以包括更为广泛的内容，比如民族国家政府的环境管治及其政策决策、环境政府间和非政府间组织的跨国管治合作及其全球政治参与等。因此，从总体上说，环境政治学或生态政治学作为一门独立学科还远未成熟，从研究对象到研究方法都需要做出深入的研究。政府对生态环境治理的研究是基于人类面临严重的生态危机和环境污染时政府的行政行为，这是一种政治学视野下思考和解决生态环境问题的新视角。政府生态环境治理属于环境政治学的范畴，但笔者并不急于对环境政治学做出看似明确实际上很可能制约其发展的界定。原因如下：其一，环境政治学可以大致地界定于政治学与生态学之间的一门交叉性的新型学科。我们不必像对待传统学科那样过分地在意它的学科独立性或名分，而是给予其充分的自由扩展与深化空间，这样反而更有利于它的学科的发展与成熟。其二，由于生态环境问题明显是一个具有超出了单一传统学科研究对象的“超普遍性”和影响到人类基本价值认知的深层次问题，因而，只有以一种超越传统哲学与政治学框架的视野与开放性，才有可能突破原有认知与思维模式的局限。中国政府生态环境治理研究的切入点或突破口应该着眼于：立足于本国实际情况，探索有中国特色的生态环境治理方法和体系；同时坚持研究方法上的比较政治学观点或方法，既包括不同学科视野下对生态环境问题的研究比较，也包括世界不同国家和地区环境政治学理论与实践的比较。在探索本国生态环境治理时可以借鉴国外先进的环境治理模式和方法，当然我们也不认为欧美等西方国家掌握着人类通往绿色未来的真理，中国作为一个当今世界最大的处于现代化进程中的国家，不能回避自己

的历史责任与创造潜力，但是对国外有效的、先进的经验进行分析并转化为适合本国国情发展的借鉴确实是任何生态文明与环境治理的现实起点。

在实践层面，对生态环境问题，如果我们只是从生态的、经济的、技术的或者经验的层面进行研究和分析，那结果肯定是处处碰壁。生态危机的频发及其导致的对人民生活的严重影响已把生态环境问题上上升到了政治的高度，而生态政治的理论和实践的发展则为人类解决生态环境问题提供了重要而根本的途径。生态环境问题的产生有其政治的根源，与执政党与政府的政治理念、政治路线、政治决策以及政治行为等存在着紧密的联系，生态环境问题也需纳入到政治学视阈中才能得以最终解决。在我国，党和政府对保护生态环境的意识在近些年是在不断加强的，工作是在不断推进的。然而，即便如此，我国的环境资源总体状况却没有趋于好转。笔者认为，造成这种状况的重要原因还是出自政治和政府身上。为什么旨在保护环境及扭转环境灾害的林林总总的努力均告失败，其中涉及政府管理机制、政策制定及法规执行的许多项目最终落败尤其值得注意。为了在一定程度上纠正生态环境治理中政治和政府的种种问题，对其进行政治学角度的研究就显得非常重要。因此，中国进行生态文明建设的关键就在于政府生态环境治理。本文在探索人与自然可持续发展的基础上，系统性、整体性地研究我国政府在生态文明建设中的治理政策、管理机制和政府责任等。这对推动我国政治民主化进程、促进环境治理和构建环境友好型社会都具有较强的现实意义和实践意义。

二、相关研究领域文献综述

从政治学的视阈对生态环境治理进行研究，如前所述，属于广义上的生态政治研究。郁庆治教授将生态政治（也可称为环境政治或绿色政治）的研究划分为内容上密切关联的三个部分，即生态政

治理论、环境运动组织或团体、绿色政党研究。如果按照政治激进程度或颜色深浅,生态政治也可被区分为环境主义和生态主义两种类型。^[1]当然,除了以上内容,生态政治的研究从广义上还包括环境治理的机制、政府关于环境治理的政策和决策研究等。生态政治的研究内容繁多,笔者只撷取和本课题相关的生态政治理论和环境治理方面的内容加以概述。

在西方,生态政治的研究是为了应对并解决日益严重的生态危机而展开的。从蕾切尔·卡逊出版了《寂静的春天》开始,西方的生态政治理论的研究逐步兴起,研究人员不断增多,致力于生态政治研究的相关机构也大量涌现,其中尤以罗马俱乐部最为著名。罗马俱乐部于1972年公开发表了它的第一个研究报告——《增长的极限》,指出地球资源将无法承受过快的经济增长和人口增长所带来的消耗,人类的发展将在21世纪的某个时候达到地球的极限。巴里·康芒纳的《封闭的循环——自然、人和技术》则认为,战后环境危机的根源不在于经济增长本身,而在于造成这种增长的现代技术,要克服这种技术上的缺陷,必须树立生态学的观点。作者进一步指出,要解决环境危机,人类要进行各种社会变革,采取有效的自觉的社会行动,“因为环境危机是社会对世界资源错误管理的结果,所以当人类的社会组织与生态圈取得和谐一致时,环境危机就可以得到解决,人类也就可以以一种人道的状态幸存了”^[2]。20世纪80年代以后,生态政治理论的研究进入了一个深化和繁荣的阶段。1981年,莱斯特·布朗出版了《建设一个可持续的社会》,第一次明确提出了可持续社会的概念。1987年,联合国环境与发展委员会发布了由布伦特兰夫人主持的报告——《我们共同的未

[1] 郇庆治主编:《环境政治学:理论与实践》,山东大学出版社2007年版,第1页。

[2] [美]巴里·康芒纳:《封闭的循环——自然、人和技术》,侯文蕙译,吉林人民出版社1997年版,第241页。

来》，第一次明确提出并界定了“可持续发展”的含义，作为一个人类可持续发展的国际性宣言，为各国采取一致的行动提供了基础。

丹尼尔·A·科尔曼在其《生态政治——建设一个绿色社会》中明确提出，环境灾难的真正原因深深扎根于人类事务的政治之中，化解之道也自然在其中，他认为要确立健全的价值观，加强参与型基层民主建设，弘扬合作与社群精神，进行广泛的改造运动，以建设一个绿色的社会。而体现红绿结合的生态社会主义认为，生态危机的根源在于资本主义对利润的无限追求，解决生态危机必须通过激进的生态政治变革，实现向生态社会主义社会的过渡。生态社会主义的代表人物有威廉·莱易斯、本·阿格尔、安德烈·高兹、詹姆斯·奥康纳以及戴维·佩珀等。詹姆斯·奥康纳在其《自然的理由——生态学马克思主义研究》中提出资本主义具有经济危机和生态危机并存的双重危机，着重分析了资本主义的第二重矛盾，即资本主义生产的无限扩张和生产条件的有限性之间的矛盾，并提出要以生态社会主义取代资本主义，表达了他对于生态环境危机原因的基本看法以及解决环境危机的出路，展示了他的生态政治的分析方法。

除了上述思想家的生态政治理论，我们还可以看到风险社会理论中对生态政治问题的关注。德国社会学家乌尔里希·贝克在1986年首次提出了“风险社会”的概念和理论，他认为工业文明在为人类创造了丰厚物质文明的同时也带来了足以毁灭整个地球的风险。我们身处的社会充斥着不负责任的态度，风险的制造者以风险牺牲品为代价来保护自己的利益。在人类面临的诸多风险中，生态危机是其中突出的一种风险。贝克认为西方社会中主导性的经济制度、法律制度和政治制度不仅卷入了风险制造，而且参与了对风险真相的掩盖。在风险社会，需要“再造政治”以应对各种风险。风险社会理论的研究在贝克和其他思想家那里不断得以深入。如吉登斯也

在现代性的基础上考察了风险社会，他将风险分为外部风险和被制造出来的风险。外部风险是来自外部的、由传统或自然的不变性和固定性所带来的风险；而被制造出来的风险指的是由我们不断发展的知识对这个世界的影晌所产生的风险，大多数环境风险就属于这一类。^{〔1〕}为了应对风险，吉登斯同样表现出了制度主义的倾向。此外，吉登斯还著有《气候变化的政治》一书，从政治的角度为解决全球气候变化问题提出了一系列建议，试图在现有制度的框架内提供一套新的政治思维。

在生态环境治理的具体机制和主体方面，西方的很多学者也一直在寻求良方。1910年，马歇尔最早提出了“外部不经济性”的概念，后来，他的学生庇古借用和发展了这一概念。庇古从经济学的角度对英国的环境污染问题进行了研究，认为环境问题是市场在环境资源配置上的失灵所导致。他提出，在商品生产过程中存在着社会成本和私人成本的问题，两种成本之间的差距就构成了外部性。如果这种外部性是有益的，即存在正外部性的时候，政府就应予以补贴或税收上的优惠。如果存在负外部性，如生产者只关心其生产成本，任意排放污染物而造成了社会福利的损失的时候，就需要政府通过征收“庇古税”来纠正，使得外部性问题内部化。庇古的理论使我们看到市场在生态环境治理中的困境，为政府以强制性的方式进行环境治理提供了依据。^{〔2〕}

针对外部性问题，1960年，罗纳德·哈里·科斯发表《社会成本问题》一文，认为外部性问题的存在并不必然要求政府的干预，只要能够明确环境资源的产权，在交易费用为零的情况下，不

〔1〕 [英] 安东尼·吉登斯：《失控的世界：风险社会的肇始》，周红云译，转引自薛晓源、周战超主编：《全球化与风险社会》，社会科学文献出版社2005年版，第50页。

〔2〕 Pigou, A. C., *Economics of Welfare*, 4th edition, Macmillan, 1932, pp. 172 ~ 174.