



ZIYUAN XIEYI SHI HUANJING GUANLI

自愿协议式 环境管理

张明顺 张铁寒 冯利利 童晶晶 著

中国环境出版社

自愿协议式环境管理

张明顺 张铁寒 冯利利 童晶晶 著



中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

自愿协议式环境管理 / 张明顺, 张铁寒, 冯利利,
童晶晶著. —北京: 中国环境出版社, 2013.5
ISBN 978-7-5111-1408-2

I. ①自… II. ①张…②张…③冯…④童…
III. ①环境管理—研究 IV. ①X32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 063596 号

出版人 王新程
责任编辑 付江平
责任校对 唐丽虹
封面设计 宋 瑞

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2013 年 5 月第 1 版
印 次 2013 年 5 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 16.5
字 数 280 千字
定 价 65.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前 言

作为世界上经济发展最快的国家，我国正面临既要不断发展经济、不断提高人民生活水平，又要承担减少消耗、节能减排的双重压力。如何在尽快实现我国经济发展的同时，实现资源能源消耗不增反降、环境质量不断改善，是关系到我国可持续发展的重要议题，也是目前我国社会关注度最高的议题。

实现经济社会发展与资源能源消耗的负增长，仅仅采取传统指令式管理方法是不够的。国内外，尤其是欧洲的经验表明，多种政策与传统指令式管理方法的组合应用，是破解可持续发展难题的有效途径。可持续发展不可能单独通过一种常规的管理办法来实现，这已经成为广泛的共识。面对可持续发展带来的巨大挑战，自愿协议式环境管理方法应运而生。自愿协议式环境管理方法在欧盟的迅速发展，在一定程度上打破了欧盟传统的强制性手段所存在的缺陷，再加上政府新的管理模式，及采用灵活性更强的框架性协议等都为规避传统指令式管理方法所存在的不足提供了很好的解决办法。

欧盟缔结了大量的自愿式协议，并通过这些协议的实施积累了近 40 年有关自愿协议式环境管理方法的实践经验。自愿协议式环境管理方法已经成为欧洲环境政策的一个重要组成部分。在 20 世纪 90 年代，自愿协议式环境管理方法是欧洲发展最快（在数量和范围方面）的环境措施。为了尽量规避在应用“强制措施”和市场制约等管理措施中所出现的问题，工业企业（行业）和政府决策层共同创建了自愿协议式环境管理方法。因此，自愿协议式环境管理方法既不是政府干预的结果也不是政治家的理论。解决复杂的可持续发展问题需要更灵活的方法，而自愿协议式环境管理方法正是满足这一需

求的必然产物。

为了更好地总结自愿协议式环境管理方法在欧洲实践的过程、取得的成效、积累的经验和得到的教训,自2004年以来本书作者一直深切关注自愿协议式环境管理方法在欧洲的实施进程,研究了与欧盟自愿协议式环境管理方法有关的大量文件、政策和案例,并走访了欧盟自愿协议式环境管理方法的主要利益攸关方,如政府部门、企业、担任协议第三方的技术支持和协议实施评估机构。本书是作者近10年来研究欧盟自愿协议式环境管理方法的总结。

在本书的写作过程中,得到了众多中欧专家和学者的支持和帮助。作者要特别感谢荷兰经济事务部荷兰局的 Erik ter Avest 先生,他是前后三期由欧盟资助的中欧自愿协议式环境管理项目的负责人。他与作者的密切合作,有力地推动了自愿协议式环境管理方法在中国的可行性研究、示范和推广应用。作者在荷兰工作期间指导的研究生以及在目前工作的北京建筑大学指导的研究生参与了本书的资料整理和写作过程,尤其是荷兰瓦赫宁根大学的研究生张铁寒,在荷兰开展了大量的走访和问卷调查工作,为本书作出了重要贡献。北京建筑大学的研究生童晶晶不仅参加了编写、资料翻译等工作,还负责统稿工作。北京建筑大学的冯利利老师,直接参与了本书的写作。在此,作者对给予本书支持和帮助的所有中欧友人表示衷心的感谢。

本书是在北京建筑大学环境与能源工程学院北京应对气候变化研究与人才培养基地完成的,该基地为本书的协作提供了大量的支持,包括资金支持。

作 者

北京应对气候变化研究与人才培养基地

北京建筑大学环境与能源工程学院

2013年5月

目 录

第一篇 自愿协议式管理方法简介	1
第 1 章 自愿协议式管理方法的基本概念	2
1.1 自愿协议式管理方法的产生背景、定义和分类	2
1.2 企业采用自愿协议式管理方法的动机	13
1.3 自愿协议式管理方法的程序、设计和内容	14
1.4 监督和执行	17
第 2 章 自愿协议式管理方法与现行法律相结合	20
2.1 自愿协议式管理方法与欧盟	21
2.2 自愿协议式管理方法与宪法	23
2.3 在法律框架下实施自愿式协议	25
2.4 第三方的权利	27
第 3 章 自愿式协议的经济分析	28
3.1 自愿式协议的经济学本质	28
3.2 污染企业自愿减排的动机	32
3.3 行业通过采用自愿协议式管理方法追逐自身利益而“吃掉” 相关规定	39
3.4 自愿式协议缔结过程中的磋商	45
3.5 结论：主要经验教训	50
第二篇 评价自愿协议式管理方法在 OECD 国家的应用	51
第 1 章 OECD 国家缔结的自愿式协议	53
1.1 简介	53
1.2 欧盟缔结的自愿式协议的多样性	56
1.3 日本缔结的自愿式协议的多样性	74

1.4 美国缔结的自愿式协议的多样性.....	84
1.5 其他 OECD 成员国	98
1.6 结论.....	101
第 2 章 评价自愿式协议.....	103
2.1 评价自愿式协议的方法论原则.....	104
2.2 评价协商协议.....	108
2.3 评价公共自愿项目	121
2.4 评价单边协议.....	128
2.5 关于自愿式协议效益研究的空白领域.....	130
第 3 章 结论和建议	131
3.1 经验总结.....	131
3.2 对设计和执行自愿式协议的建议.....	133
第三篇 评估荷兰自愿式协议的环境效益.....	136
第 1 章 概述	136
1.1 本篇简介.....	136
1.2 研究范围.....	137
1.3 研究目的.....	138
1.4 研究内容.....	139
第 2 章 荷兰自愿式协议的发展史.....	141
2.1 荷兰自愿式协议的发展史.....	141
2.2 《国家环境政策规划》的重要性.....	142
2.3 自愿式协议的种类与特征.....	143
2.4 小结.....	144
第 3 章 荷兰自愿式协议的实施情况.....	144
3.1 自愿式协议的数量及涉及的环境问题.....	145
3.2 产品协议.....	147
3.3 能源效益协议.....	148
3.4 目标组协议.....	151
3.5 参与方的作用.....	153
3.6 荷兰自愿式协议的主要特点.....	158

3.7 小结.....	160
第4章 荷兰自愿式协议的环境效益评估.....	160
4.1 选择案例的标准.....	161
4.2 案例分析一：第一期长期能效协议（见表 3-10）.....	161
4.3 案例分析二：包装物协议.....	167
4.4 案例分析三：化工行业的自愿环境声明.....	173
4.5 对比三个案例的环境效益.....	177
第5章 将自愿协议式管理方法引入中国的环境管理.....	178
5.1 中国环境政策的简要介绍.....	178
5.2 将自愿协议式管理方法引入中国的重要意义.....	179
5.3 中国引进自愿协议式管理方法的有利条件.....	180
5.4 中国引进自愿协议式管理方法面临的挑战.....	182
5.5 小结.....	183
第6章 结论与建议.....	183
6.1 结论.....	183
6.2 建议.....	186
 第四篇 给应用自愿协议式环境管理方法的决策层的一些建议.....	 188
第1章 自愿协议式管理方法的政策简介和持续研究的问题.....	188
1.1 政策简介.....	188
1.2 观察和持续研究的问题.....	190
第2章 自愿协议式管理方法是否会威胁到自由竞争原则.....	192
2.1 摘要.....	192
2.2 简介.....	193
2.3 理论分析概述.....	194
2.4 关于自愿协议式管理方法、市场结构、竞争之间关系的 经验证据.....	198
2.5 自愿协议式管理方法与竞争之间的双向关系.....	200
2.6 政策经验.....	201
2.7 关于进一步研究的几点建议.....	203
主要参考文献.....	203

第3章 自愿协议式管理方法能否既有环境效益又有经济效益	204
3.1 摘要	204
3.2 简介	205
3.3 协商协议	206
3.4 公共自愿项目	209
3.5 经验教训	212
3.6 进一步研究的建议	214
第4章 关于应用自愿协议式管理方法的一些见解	215
4.1 简介	215
4.2 在自愿式协议的设计和implement中需要解决的关键问题	217
4.3 对竞争和盈利的影响	217
4.4 指南	221
附录1 1999年第一期长期能效协议的能源效率提高情况	225
附录2 荷兰化工行业污染物排放情况及协议目标	226
附录3 采访荷兰能源与环境署长期能效协议负责人 Johann Flint 先生的记录	227
附录4 采访荷兰包装物产业链协会审计负责人 Robert Jan ter Morsche 先生的记录	230
参考文献	239

插表目录

表 2-1	各行业签订的协商协议的数量	58
表 2-2	应用协商协议处理的环境问题	60
表 2-3	1996 年工业行业缔结的污染控制协议的数量	75
表 2-4	地方级协商协议按内容分类	76
表 2-5	日本特定行业的二氧化碳减排目标	83
表 2-6	美国联邦级自愿式协议的类型	84
表 2-7	CSI 项目	86
表 2-8	XL 项目的参与企业	87
表 2-9	美国参与公共自愿项目的行业	92
表 2-10	其他 OECD 国家应用的自愿式协议（不包括环境管理证明）	98
表 2-11	加拿大自愿式协议涵盖的行业（1998）	99
表 2-12	加拿大应用自愿式协议的环境领域（1998）	100
表 2-13	英特尔公司的 XL 承诺（大气排放）	110
表 2-14	日本公民参与的污染控制协议	118
表 2-15	协商协议有正式框架的欧盟成员国（COWI, 1997）	120
表 2-16	环保部门减少温室气体排放的行动	122
表 2-17	参与企业与未参与企业实现的排放量和转移量	123
表 2-18	33/50 项目化学物质和非项目化学物质的减排率	123
表 2-19	基准年的选择对 33/50 项目结果的影响	123
表 2-20	可能参与 33/50 项目企业的特征	124
表 2-21	CCAP 项目的参与企业、资金及其他细节	126
表 2-22	公众对十个行业的支持率，1990—1995 年	129
表 3-1	评估自愿式协议效益的标准	139
表 3-2	环境政策评估标准的重要性和相关数据的可得性	140

表 3-3	评价荷兰自愿式协议环境效益的标准	140
表 3-4	荷兰不同类型自愿式协议的主要区别	143
表 3-5	第一、第二期长期能效协议和标杆管理协议的主要内容	151
表 3-6	签署目标组协议的行业及其详细信息	152
表 3-7	参与自愿式协议的政府部门及参与协议的数量	153
表 3-8	大型企业和中小型企业的环境绩效方面的差异	157
表 3-9	入选案例名称	161
表 3-10	第一期长期能效协议概要	162
表 3-11	包装物协议概要	167
表 3-12	1998—2003 年荷兰包装废物产生量及回收率	172
表 3-13	化工行业自愿环境声明概要	173
表 3-14	化工行业自愿环境声明的减排目标（部分）	174
表 3-15	对比上述三个案例的环境效益	177
表 3-16	中国与荷兰的差异	179
表 3-17	5 家签署谅解备忘录的南京企业	181
表 3-18	荷兰三类自愿式协议的区别	184

插图目录

图 1-1	自愿式协议的分类	4
图 1-2	在法律框架中实施自愿式协议	26
图 1-3	企业规避的监管成本	34
图 1-4	企业数量与减排收益的关系	37
图 2-1	欧盟 15 个成员国缔结的协商协议的数量	58
图 2-2	应用协商协议的主要行业	59
图 2-3	七个欧盟成员国应用协商协议处理的环境问题	61
图 2-4	应用协商协议的国家所签订的协议有或没有法律约束力的比例	62
图 2-5	欧盟国家和其他国家缔结单边协议的数量对比	71
图 2-6	参与环保部门发起的公共自愿项目的企业数量（1991—2000 年）	91
图 2-7	环境效益评估基线	105
图 2-8	7 家企业二氧化硫减排目标分化情况	113
图 2-9	不同手段的减排潜力（Worrell, 1994）	125
图 2-10	化工行业支持率从 1990 年的 44% 提高到 1995 年的 80%	129
图 3-1	1985—2003 年签署的协议数量	145
图 3-2	1985—2003 年荷兰协议的类型	145
图 3-3	1985—2003 年荷兰不同类型自愿式协议的比例	146
图 3-4	1985—2003 年荷兰自愿式协议涉及的环境问题	147
图 3-5	1985—2003 年荷兰政府部门签订的协议数量	148
图 3-6	1985—2003 年荷兰产品协议的执行情况	148
图 3-7	荷兰啤酒生产企业 2000 年和 2004 年的能效标杆评比结果	150
图 3-8	协议中各参与方之间的关系及其作用	154
图 3-9	独立环境机构在协议中的作用及与其他参与方之间的关系	155
图 3-10	荷兰经济事务部荷兰局在长期能效协议中的作用	156

图 3-11	1985—2003 年荷兰参与自愿式协议的行业类型及比重	157
图 3-12	长期能效协议的实施步骤	164
图 3-13	长期能效协议的监督流程	165
图 3-14	第一长期能效协议的目标、最终成果和常规发展轨迹	167
图 3-15	监督荷兰包装物协议的流程	171
图 3-16	1998—2003 年荷兰包装物废物处理总量及协议目标	173
图 3-17	1998—2003 年荷兰包装物回收率及协议目标	173
图 3-18	化工行业自愿环境声明的监督流程	176

专题目录

专题 1.1	自愿式协议的分类.....	4
专题 1.2	不同类型的自愿式协议案例.....	8
专题 1.3	在自愿式协议中应明确下列问题.....	16
专题 1.4	如何处置未参与行业协议的企业.....	19
专题 1.5	比利时弗兰芒地区关于自愿式协议法律框架的案例.....	24
专题 1.6	自愿式协议的术语.....	29
专题 1.7	自愿式协议的经济学概念.....	30
专题 1.8	经济手段和经济学理论.....	31
专题 1.9	监管收益.....	33
专题 1.10	企业数量与自愿减排收益的关系.....	37
专题 1.11	“吃掉”相关规定的理论和决定因素.....	39
专题 1.12	常规发展轨迹——德国二氧化碳协议案例.....	41
专题 1.13	“吃掉”相关制度和信息.....	43
专题 1.14	美国美铝公司和卡尔霍恩县资源监督组织（CCRW）的邻里协议....	46
专题 1.15	机会主义对协议成本的影响：分配集体收益的冲突和 “滥竽充数”行为.....	48
专题 2.1	工会和非政府环保组织参与缔结的自愿式协议.....	55
专题 2.2	荷兰的协商协议.....	63
专题 2.3	德国和法国关于减少温室气体排放的协议.....	64
专题 2.4	欧盟的生态标签计划.....	69
专题 2.5	丹麦关于温室气体减排的公共自愿项目.....	70
专题 2.6	“智慧能源”项目.....	72
专题 2.7	比较法国和加拿大化工行业责任关怀项目.....	73
专题 2.8	横滨市的环保协议.....	77

专题 2.9	日本缔结单边协议的行业.....	79
专题 2.10	日本工业联盟的自愿行动计划：钢铁行业的案例.....	81
专题 2.11	CSI 目前实施的项目内容.....	88
专题 2.12	英特尔公司的 XL 项目	89
专题 2.13	33/50 项目的情况.....	93
专题 2.14	评价荷兰与基础金属行业协商协议的分配效益 (Börkey 等, 1999)	113
专题 2.15	英特尔公司参与 XL 项目的监管成本和服从成本 (Mazurek, 1998a)	115
专题 2.16	评价 33/50 项目的环境效益 (Mazurek, 1998a)	123
专题 3.1	合同、谅解备忘录和“君子协定”之间的差别.....	158
专题 3.2	如何计算能源效率 (EEI)	164
专题 4.1	丹麦的工业能源效率协议 (有效期至 2000 年 1 月)	206
专题 4.2	瑞典 ECO 能源项目.....	209
专题 4.3	欧盟体制下的自愿式协议和反竞争行为.....	220

第一篇

自愿协议式管理方法简介

自愿协议式管理方法是既能实现长远环境目标又可以解决复杂环境问题的一种灵活的政策手段。自愿协议式管理方法是在 20 世纪 60 年代中期由政府部门和企业共同创立的 (Börkey, 2001: 28), 经济合作与发展组织 (OECD) 国家从 90 年代开始将自愿协议式管理方法广泛地应用于各种环境保护领域 (Higley, 2001: 5)。

自愿协议式管理方法的定义非常广泛, 不同学者给予了不同定义。很多研究人员一致认为政府与企业或行业协会之间缔结的很多协议, 如自我规范、自愿声明、自愿保证、自愿协议、长期自愿协约、协商环境协议、环境协约等都可以纳入“自愿式协议”的范畴 (Higley, 2001: 2; Börkey, 2001: 5; Wuppertal, 2005: 2)。

Börkey (2001) 经研究发现: 世界上第一个自愿式环境协议于 1964 年出现在日本。该自愿式协议实质上是日本一家发电厂与当地政府部门之间签订的, 严于当时污染物排放标准的地方级协议。法国是第一个采用自愿协议式管理方法解决环境问题的欧洲国家。法国环境部在 1971 年与该国的水泥行业协会签署了第一个专门针对环境的协商协议, 水泥行业协会在协议中承诺将实施严于当时环境法规要求的污染物排放标准。随后, 法国环境部陆续与造纸、制糖业、食品加工等行业协会签署了九项类似的环保协议。从此, 自愿协议式管理方法逐渐广泛应用于其他欧盟国家。

第1章 自愿协议式管理方法的基本概念

1.1 自愿协议式管理方法的产生背景、定义和分类

1.1.1 产生背景

目前,环境禀赋正在不断退化,而政府通常应对这类问题的一贯解决方法是采取指令式管理方法(即控制和命令的方法)。而采用指令式管理方法需要政府部门根据污染企业的生产过程、生产设备、员工配备和污染物排放等具体情况制定一系列标准,然后再依据这些标准对企业进行监督。若企业不遵守这些标准,那么其将受到处罚。

经济领域针对该问题的解决方案一致认定:造成环境退化的根本原因是环境因素在市场中没有价值。正因为市场中没有反映环境因素稀缺性价值的价格机制,所以导致市场在发挥其合理分配稀缺资源这一基本功能时失灵了。针对这种情况,经济学家有以下两种解决方法:一是对企业利用环境资源等行为进行征税或收费;二是计算和确定环境所能消纳的污染物阈值,并据此确定排污总量,然后将排污权分配给有排污需求的企业,并允许企业在市场上交易其剩余的排污量,这样市场上就会出现反映环境资源稀缺性价值的市场价格。这两种方案通常称为“市场手段”,它与传统指令式管理方法的最大区别在于:企业与政府之间不存在信息不对称性。采纳市场方案仅需选择是固定环境资源价格还是固定污染物排放量,而其余的所有事情将在市场中自发完成。由于减排目标的实现对保证环境质量至关重要,所以相对而言选择固定污染物排放量的方案更加可靠。经济学家认为,如果合理地应用上述经济手段,就能以最低的成本实现环境目标,也就是产生了“静态效益”;同时企业也有不断创新和改善其行为的积极性,也就是产生了“动态效益”。

从排污企业的角度出发,指令式管理方法和市场手段都存在很多缺点。指令式管理方法一方面会影响到企业应对生产过程和产品销售等环节挑战时的迅速反