

环境政策研究

Comparison and Suggestions on Environment Policies

◎ 李欣 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

013062614

X-01
08

环境政策研究

Comparison and Suggestions on Environment Policies

◎ 李欣 / 著



X-01
08



经济科学出版社



北航

C1670725

130820810

图书在版编目 (CIP) 数据

环境政策研究 / 李欣著. —北京: 经济科学出版社, 2013. 2

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2466 - 8

I. ①环… II. ①李… III. ①环境政策 - 研究
IV. ①X - 01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 225619 号

责任编辑: 肖 勇

责任校对: 曹 力

版面设计: 康晓川 代小卫

责任印制: 李 鹏

环境政策研究

李 欣 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷厂印刷

华玉装订厂装订

880 × 1230 32 开 7.75 印张 200000 字

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2466 - 8 定价: 23.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

人类思考的三大主体是人与自然的关系、人与人的关系以及人与社会的关系。其中人与自然的关系是所有关系的物质基础，而人与环境的关系是其中的主要内容。从人类出现开始，人们就不断地加强对环境、对人自身的了解和认识，在摸索中总结，用总结指导进一步的探索，这是个循环往复、螺旋上升地认识和确认的过程，这种探索必将伴随人类的历史不断前行、没有止境。

随着人口的增长、人类改变世界能力的增强、人类对环境需求的增加，人类对环境的认识以及人与环境的关系在不断变化。人类从对环境和自然现象的敬畏，从环境中获取生活和生产资料，到自觉维护生态平衡意愿的提高，以及自发和自觉地保护环境。环境政策和措施是环境保护的重要内容，这些政策和措施包括法律法规、制度规定、收费和征税、财政政策和措施、排污权交易和生态补偿机制等。关于这些政策措施的研究十分丰富，本书主要是希望从这些措施发挥作用的原理、优势和缺陷、作用的范围和程度、系统化解决环境问题的角度出发来探讨环境政策并提出我国解决环境问题的政策建议。

我对环境政策的关注从2002年开始，当时研究的题

目是环境保护的财税政策，之后对国际间温室气体排放权分配和交易、对我国履行国际环保协定及支持环保的财税政策、对履行持久性有机物污染物公约国家的事权及投融资政策、对我国开征碳税以及对我国开征碳税可能面临的障碍和对策措施等问题分别进行了研究。研究的范围主要是国家的事权，财政投入的范围和力度，财政政策存在的问题和不足等，并提出具体的财税政策建议。但研究中遇到了一些困惑，比如财政和税收政策的必要性、财政和税收能在多大程度上缓解环境问题，财政和税收政策还产生了哪些其他的有利或者不利影响，财政和税收政策在解决环境问题时在政策体系中的地位和作用等，这也是本书写作的动因。

本书共分五章：第一章绪论描述和构建了我研究的起点，内容包括现有研究成果的理论基础、研究方法和研究结论，我研究的方法和假设等；第二章是理论框架部分，在论述现有理论的同时提出了理论的局限并提出了环境问题发展阶段论，以此作为补充明确了环境问题的阶段性、环境与发展的替代和相互促进关系、耗费环境资源换取生存的权力必须得到保障等结论，这是本书研究的基础。第三章就国外解决环境问题的方法、取得的效果和存在的问题进行了总结和评述，这有助于我国吸取经验和教训，并引入国际环境合作的内容。第四章是我国解决环境问题的做法和评价分析，论述了现行政策措施及其存在的主要问题。第五章提出了解决我国环境问题的政策建议，内容从制约因素分析到总体思路、目标和原则、政策建议。我希

前 言

望本书在理论上的新观点和政策建议的大方向上能够对这个领域的研究有借鉴的意义，希望各种政策措施理论基础、优势和不足、实施效果的比较上也能对相关研究有所启发。由于论述如此综合性的内容，必然存在重点不够突出，细节论述不够到位的问题，而且我对环境保护的实际工作的很多方面缺乏充分的认识和了解，希望后续的研究成果能进一步丰富和深化。

集思广益、众志成城，地球是我们赖以生存的唯一家园，我们一定会为它的富饶和美丽做出最大贡献，相信未来会更好。

李 欣

2012年12月于北京

目 录

第一章 绪论	1
第一节 选题的背景和意义.....	1
一、研究的环境与环境问题	1
二、选题背景	5
第二节 国内外研究综述.....	7
一、经济学对环境研究的出发点	8
二、环境问题解决方式的探讨	9
三、解决环境问题的措施研究	10
四、环境代际公平研究	11
第三节 框架结构	12
一、研究假设	12
二、研究方法	13
三、框架结构	13
第二章 研究的理论框架	14
第一节 环境问题的理论基础	15
一、外部性理论	15
二、福利经济学	20

三、制度经济学	23
四、可持续发展理论	25
五、环境与经济发展关系理论	26
第二节 本书对理论基础的扩展	28
一、现有理论的局限	28
二、环境问题发展阶段论	30
第三节 环境问题政策措施的边界	33
一、私人的解决方式及其局限	33
二、政府的介入方式及其边界	34
第三章 国外解决环境问题的方法、效果和存在的问题	49
第一节 世界环境现状	49
一、淡水缺乏	49
二、海洋资源减量	50
三、土壤退化	50
四、森林资源减少	52
五、矿产资源消耗	53
六、生物多样性降低	54
七、空气质量下降	55
八、垃圾数量剧增	56
九、有毒有害物质集聚	57
第二节 国际环境合作取得发展	59
一、环境保护国际合作的发展历程主要分三个阶段	63
二、环境国际合作领域不断扩展,内容不断深化	64
第三节 相关国家解决环境问题采取的措施	69
一、环境保护相关法律法规	69
二、管制	81

三、环境产权制度建设	83
四、排放权交易的实践	84
五、税收手段	86
六、环境收费	89
七、财政补贴	92
八、押金—退款制度	93
九、生态补偿（受益者补偿）计划	94
十、环境协议	95
十一、绿色公开	95
十二、社会道德规范	95
第四节 对国外解决环境问题政策措施的总结和评价	96
一、政府在环境保护中发挥着重要作用	96
二、重视环境保护措施的成本效益	98
三、环境保护政策和措施有阶段性	103
四、法律法规难以提供有效保护和赔偿	104
第四章 国内解决环境问题的做法及评价分析	105
第一节 国内环境现状	105
一、淡水资源短缺	106
二、海水轻度污染	109
三、部分地区大气污染严重	111
四、噪声污染较小	114
五、工业固体废弃物增长迅速	114
六、辐射环境稳定	116
七、自然生态面临威胁	117
八、土地资源退化	118
九、森林资源有限	118

十、草原资源丰富	119
十一、灾害天气增加	120
第二节 国内解决环境问题采取的措施	120
一、环境法规	121
二、环境管制	122
三、税收手段	140
四、收费手段	156
五、财政手段	163
六、排污权交易	174
七、生态补偿机制(受益者补偿协议)	177
八、国际合作	178
第三节 国内解决环境问题政策措施存在的主要问题	181
一、政策体系已经建立,但需要细化	181
二、管制是最主要的政策手段,经济手段不够成熟	182
三、环境法规有待修订	182
四、环境管制存在亟须解决的问题	185
五、税收手段没有充分发挥应有的作用	187
六、环境收费面临两难处境	189
七、财政手段需要提高资金效益并发挥更大作用	191
八、排污权交易才刚刚起步	194
第五章 对解决我国环境问题的政策建议	196
第一节 解决我国环境问题的思路	196
一、中国解决环境问题面临人口、资源和发展阶段的制约	196
二、环境问题既是国内事务也是国际事务	198
三、解决我国环境问题的总体思路	200

第二节 解决我国环境问题的目标和原则	203
一、解决我国环境问题的目标	203
二、解决我国环境问题应遵循的八大原则	203
第三节 解决我国环境问题的政策建议	208
一、法律制度方面	209
二、环境管制方面	210
三、产权方面	213
四、税收方面	215
五、财政方面	218
六、排放权交易方面	221
参考文献	223
后记	227

图表目录

图 2-1	库兹涅茨倒 U 曲线	27
图 2-2	庇古税分析	36
图 2-3	庇古补贴分析	39
图 2-4	排污权制度分析	40
图 2-5	管制效果分析	46
图 2-6	解决环境问题的政策措施及其边界	48
图 4-1	2010 年七大水系水质类别比例	108
图 4-2	2010 年重点湖库综合营养状态指数	108
图 4-3	2010 年全国近岸海域水质	110
图 4-4	2010 年城市可吸入颗粒物分级	112
图 4-5	2010 年城市二氧化硫浓度分级	112
图 4-6	2010 年重点城市空气质量级别	113
图 4-7	2010 年全国城市区域声环境质量状况	115
图 4-8	惩罚性税收收入占税收总收入和 GDP 的比重	156
图 4-9	财政环境保护支出占财政支出的比重	164
图 4-10	财政环境保护支出中央和地方关系	168
图 5-1	中国未来环境税体系的构成	216
表 3-1	土地退化状况及其原因	51
表 3-2	世界森林面积对比 (1990 年和 2000 年)	53
表 3-3	不可再生矿产资源使用年限统计表 (1970 年)	53
表 3-4	世界环境灾害一览表	58
表 3-5	部分国际环境协定	60
表 3-6	对美国《1990 年清洁大气法案》影响的评估	71

表 3-7	美国联邦主要空气污染法案及主要内容	72
表 3-8	1974~2004 年联邦法律制定的机动车排放标准	73
表 3-9	美国主要的水污染控制法案及主要内容	75
表 3-10	美国关于生产和消费品中化学制品的联邦法律	76
表 3-11	美国四项主要的影响有毒物排放的 污染控制法案	78
表 3-12	美国关于有害废弃物搬运、贮存和处理的法案	78
表 3-13	2000 年美国国家初级和中级环境空气质量标准	82
表 3-14	美国控制大规模空气污染源的技术能力的 排放标准	83
表 3-15	2008 年世界部分排污许可证交易计划	85
表 3-16	绿色公开和社会道德规范项目的例子	96
表 3-17	芝加哥二氧化氮控制成本比较	99
表 3-18	硫化物和颗粒物控制的成本比较	99
表 3-19	美国各州减少二氧化碳排放量措施的成本比较	100
表 3-20	空气污染控制的管制和命令计划与最低成本 计划的成本比较	101
表 3-21	福斯湾水污染控制的统一标准和可交易许可 市场的成本比较	102
表 4-1	2008 年全国七大水系水质情况	107
表 4-2	2010 年重点湖库水质类别	108
表 4-3	2010 年入海河流监测断面水质类别	110
表 4-4	2010 年四大海区受纳直排海污染源污染物情况	111
表 4-5	2010 年全国废气中主要污染物排放量年际变化	112
表 4-6	2010 年全国酸雨发生频率分段统计	114
表 4-7	2010 年全国工业固体废物产生及处理情况	115
表 4-8	与环境保护相关的主要法律法规	121
表 4-9	重点产业调整和振兴规划的淘汰落后产能目标	132

表 4-10	近期出台的相关政策文件	134
表 4-11	资源税税目税额表 (2011 年 11 月 1 日起)	141
表 4-12	消费税有关成品油和汽车的税目税率表	143
表 4-13	车船税税目税额表	145
表 4-14	城镇土地使用税税额	147
表 4-15	近年来进出口税收政策调整情况表	148
表 4-16	企业所得税的节能税收优惠政策	150
表 4-17	增值税的节能税收优惠政策	152
表 4-18	与环境保护相关的惩罚性税收收入规模	155
表 4-19	与环境保护相关的惩罚性税收收入占 税收总收入和 GDP 的比重	155
表 4-20	现行排污收费制度的内容和作用	157
表 4-21	污染物包括的具体内容	157
表 4-22	排污费征收标准	158
表 4-23	2002~2008 年我国排污费收入情况	159
表 4-24	中国与环境保护相关的税费收入情况	163
表 4-25	财政的环境保护支出情况	164
表 4-26	十大重点节能工程	165
表 4-27	中央节能环保支出情况表	168
表 4-28	中央对在节能环保方面的专项转移支付 预算表 (2011 年)	169
表 4-29	部分财政补助和奖励	171
表 4-30	我国签署的与环境有关的国际协议概览	178
表 5-1	人均二氧化碳排放量国际比较	202
表 5-2	环境税的征收范围	217
表 5-3	各国政府环境支出占政府总支出比重	219
表 5-4	世界主要国家和地区环境经费占国民生产 总值的比重	220

目 录

案例 1	130
案例 2	204
案例 3	205
案例 4	207

第一章

绪 论

第一节 选题的背景和意义

一、研究的环境与环境问题

(一) 环境的涵义

一般概念里的环境是指身处的外部世界，既包括空气、水、生物、景观等构成的自然和人工的环境，也包括观念、制度、行为准则等构成的社会环境。针对研究对象的不同，各个学科对环境的定义也有不同。例如对于生物学来说，环境是指生物所生活的以及生存所必需的外部世界，包括气候、食物链条、生态系统等；从经济学角度看，Tom Tietenberg 提出，环境是能提供多种服务的复合资产。

1972 年联合国人类环境会议提出，人类环境是以人类为主体的外部世界，是人类赖以生存和发展的天然和人工改造的各种自然因素的总和。与联合国的概念一脉相承，1989 年 12 月颁布实施的《中华人民共和国环境保护法》第一章第二条对环境做出界定：

“本法所称环境是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等”。联合国的概念强调了人类的主体地位，我国环境保护法的概念对自然因素进行了细分，这两个概念也是本书认可的环境概念。其中自然因素形成的矿藏是环境的组成部分，而经人类活动形成的城市和乡村风貌、人类遗迹也是环境的组成部分，但是社会因素不包括在本书讨论的环境的范畴之内。

（二）环境的功能

环境对人类主要有两个方面的贡献：一是环境的生产功能，表现在环境为人类生产活动提供一定的容纳、分解、净化废弃物的空间，如在环境空间中堆放固体废弃物、排放污水等液态废弃物、向大气中排放废气和噪声等；二是环境的生存功能，表现在环境提供人类生存所需的基本要素和容纳、分解生活废弃物并净化空间。前者包括容纳生产和生活产生的各种固体、液态和气态废弃物等，后者包括清洁的空气、洁净的饮用水、安全的居住空间等。

环境不只是被动适应，环境有主动性，因此保护环境是人类生存和发展所必须的。环境质量的下降影响人类的生活质量，而环境污染不仅直接影响人类赖以生存的食物、空气、水等的安全，还直接影响人类的健康和生存。随着环境问题开始显现并逐步恶化，环境的主动性越来越突出，对人类影响不断加大。

（三）环境的性质

1. 部分环境要素属于公共产品

土壤、空气、水等环境要素是具有非竞争性和非排他性的公共产品。只要在技术上不能将非付费者排除在受益人之外或者将其排除在外的成本明显过高，搭便车现象就普遍存在，即不承担成本仍