

国外环境管理、经济与法学丛书

资 本 主 义 国 家 环境管理的理论与实践

[苏]И·库克利娜等 著

郑友敬 黄 学 译



中国环境管理、经济与法学学会

国外环境管理、经济与法学丛书

资本主义国家环境管理
的
理论与实践

〔苏〕 N·库克利娜等 著

郑友敬 黄 学 译

中国环境管理、经济与法学学会

1982年

出版说明

我们国家的环境保护事业，应该建立在牢固的科学基础之上。在整个环境科学体系中，环境管理、环境经济与环境法学等分支学科的建立和发展，至为重要。因此，我们组织编译了这套《国外环境管理、经济与法学丛书》，供有关人员在教学、科研和实际工作中参考。

这套丛书的第一批包括以下七本书：

一、环境管理 (Environmental Quality Management)

二、资本主义国家环境管理的理论与实践 (Управление Средой в Капиталистических Странах; Теория и Практика)

附：1、排污收费的实施 (Pollution Charges in Practice)

2、排污收费政策 (译自 Environmental Economics)

三、环境保护经济学概论 (Сохранение Окружающей Среды и Развитие Экономических Исследований)

附：1、费用—效益分析和环境问题 (Cost-Benefit Analysis and Environmental Problems)

2、自然资源经济评价与自然保护措施的社会—经济效果(Экономическая Оценка Природных Ресурсов и Социально-экономическая Эффективность Мероприятий Природной Охраны)

四、美苏第一届环境经济讨论会论文集(Proceedings of The First US/USSR Environmental Economics Symposium)

五、日本公害法概论

六、欧洲共同体成员国污染控制的法律与实践(The Law and practice relating to Pollution Control in Member States of The European Communities: A Comparative Survey)

七、环境影响评价(Environmental Impact Assessment)

附：在我国执行环境影响评价制度中的几个实际问题的讨论

这本《资本主义国家环境管理的理论与实践》是中国社会科学院技术经济研究所郑友敬和黄学两位同志从苏联《世界经济和国际关系》(Мировая Экономика и Международные Отношения)杂志1980年9、10两期的连载文章翻译的。原作者是И·库克利娜(И.Куклина)和Р·诺维科克(Р.Новиков)。文章着重从生态学的角度讨论了一些资本主义国家环境管理的理论与实践，特别是介绍了西方世界在所谓“生态学辩论”中出现的虔诚派、修正派、生态无政府派和生态法西斯派等形形色色流派的产生、演变过程和他們所持的主要论点。书中还介绍了资本主义国家的生态政

策和生态控制的基本目标，分析了这些政策目标的矛盾以及在资本主义制度下实施这些政策目标的可行性限度。这些论述，对于我们“把人口、资源、环境三者相互联系起来”制定综合性的社会-经济发展的战略目标和战略措施，都具有一定的参考价值。

本书附录1《排污收费的实施》是北京市环境保护科学研究所党志国和田钟琦两位同志翻译的。原书是经济合作与发展组织（Organization For Economic Cooperation and Development，简称OECD）于1980年在法国巴黎出版的（英文本）。OECD是在1946年创立的欧洲经济合作组织（Organization for European Economic Cooperation，简称OEEC）实现其既定目标后于1960年12月14日建立的，截至现在的成员国有奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德意志联邦共和国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国、美国、日本、芬兰、澳大利亚和新西兰等24个国家，南斯拉夫也以观察员身份参加了这一组织。该组织对于环境问题是重视的，比如1979年5月召开的第二次各成员国的环境部长会议上考虑到人们随着社会经济的发展所带来的环境恶化而提出了制定新一代环境政策的要求，曾对在八十年代实施“预见环境政策”（Anticipatory Environmental Policies）的问题进行了认真的讨论。具体到环境管理中实施排污收费办法的问题，该组织曾在1976年发表过一篇调查报告；随着资料和经验的积累，该组织又针对存在赞成和反对继续实施这一办法的争论，编写了这本小册子，主要内容是继对排污收费的特点进行综述之后，分别

对水污染、大气中的二氧化硫污染、固体废弃物、噪声等进行收费的具体作法进行了介绍，并列举了大量实例供作参考。

本书附录2《排污收费政策》是北京电力科学研究所赵瑞全同志摘译自美国普林蒂斯·霍尔出版社(Prentice-Hall, Inc.) 1979年在美国新泽西州出版的《环境经济学》(Environmental Economics, Second edition)一书。原作者是美国拉特格斯大学的塞尼卡和陶亚格(J. Seneca & M. Taussig, Rutgers University)两位教授。本文首先对运用税收和财政补贴等经济手段促进解决环境问题的理论原理进行了探讨，并同管制和禁令等行政和法律手段的作用机制与效果进行了对比分析，进而比较深入地论述了作为税收政策之特殊形式的排污收费在促进污染防治中的重大作用；然后作者还详细地介绍了美国实施排污收费的一些实例和世界上最早实施排污收费的法国鲁尔工业区的成功经验；同时也谈到了美国在实施排污收费中遇到的一些问题。因此，这篇《排污收费政策》和本书附录1《排污收费的实施中所谈到的理论、方法和经验教训，在我国贯彻和改进排污收费制度中，都是应当了解和借鉴的。

环境管理学、环境经济学与环境法学都是属于自然科学与社会科学相交叉的应用性学科，都具有两重性，即既有科学性又有社会性，也就是阶级性。资产阶级的环境管理、经济与法学，是建立在资本主义生产关系和现代化大工业基础上并为资本主义制度服务的。但是，它在结合环境问题进行的研究中，也提出了一些环境保护活动中共同的带有规律性的东西，应该有分析、有批判地吸取。就是某些社会主义国

家出版的著作，我们也不宜照搬，而要从中探索他们提出的理论和方法在我国发挥作用的特殊形式。我们编译这套丛书的目的，就是为了便于读者在总结我国经验和借鉴外国经验教训的基础上，更好地建立和发展适合我国国情的社会主义的环境管理学、环境经济学和环境法学，为搞好我国的环境保护事业并进而促进现代化建设作出贡献，

这套丛书是在我学会理事长陈西平同志亲自领导下完成的，分学科审阅的总体安排是环境管理学由刘天齐同志负责、环境经济学由刘文同志负责、环境法学由金瑞林同志负责。编辑工作由彭天杰、刘文、王炎庠、程正康、李粤同志承担，封面图案由孙兰凤同志设计。国务院环境保护领导小组办公室科技处、中国环境科学学会办公室、北京市环境保护科学研究所环境经济研究室，对本丛书的出版，都曾给予大力支持与协助。在此一并致谢！

中国环境管理、经济与法学学会

目 录

资本主义国家环境管理的理论与实践

引言	3
第一章 资产阶级各派观点的演变	4
第二章 各种流派及其主要观点	7
第三章 新的生态政策	21
第四章 生态控制的基本目标	29
第五章 生态政策的矛盾与限度	33

附 录

1. 排污收费的实施

第一章 污染收费的主要特点	41
第二章 水污染收费	53
第三章 对固定污染源排出的二氧化硫收费	84
第四章 固体废物的处理	104
第五章 噪声收费	125
第六章 总结：试验性评价	147
定义与说明	155

2. 排污收费政策

第一章 税收和补贴政策的效率	159
第二章 实施排污收费方面的障碍和经验	179
第三章 摘要与结论	193

资本主义国家环境管理
的
理 论 与 实 践

引 言

二十世纪六十年代以来，世界大部分地区面临着社会与自然界之间的矛盾，这种矛盾在发达的资本主义国家尤其尖锐。环境污染的威胁、大都市和工业中心的环境劣变、不合理的而有时简直是掠夺性的资源利用，带来了被称之为“生态危机”的真正的民族灾难。这次危机的出现是社会、经济、政治等综合原因而导致的生态急剧变坏，并因此而加剧了资本主义制度的不稳定性。

生态危机的结果，使这些国家一方面由于缺乏一系列的极其重要的生产力因素——水、未被占用的土地等而使再生产的困难不断增加，另一方面，广大人民群众由于生存条件的变坏而不断滋长着不满情绪。这就要求采取更加积极的、而就其内容来说在很大程度上又是新的自然保护措施，采取在性质上与过去不同的自然资源利用的国家垄断控制制度。

在这一管理改革之前，一些学者和政治家，以至在广泛的社会各阶层中，对生态问题的社会哲学观点和技术经济观点进行了热烈的讨论。

到目前为止远没有停止的“生态辩论”，就其实质来说是为了制定出新的环境管理办法和有关的国家政策。与此同时，生态危机也迫使资产阶级社会科学要比过去任何时候都要更加深入地研究社会与自然界相互关系的方法论问题。

第一章 资产阶级各派观点的演变

对目前生态状况的理论认识，在一些资本主义国家争论得很热烈，有时是激烈的辩论。在这些争论中有许许多多观点，有一些是相互对立的观点。法国进步学者维桑·拉欠里对这一理论争论的激烈程度作过一个描述，他写道：“西方‘生态辩论’已经到了神化的程度，要向生态学宣誓，如对宗教一样，甚至还要更加精心。这里各种教义发挥效力，生态信仰得到保护，偏离它就要受到诅咒。宗教有许多教派，生态学也有自己的修正派、虔诚派、生态无政府派和生态法西斯派，如此各派——好的和不好的——数量颇为可观。”

辩论的焦点不仅是生态危机的深度，而且还有它所揭示的资产阶级社会科学中的现实问题。首先是对社会与自然界相互关系的理论方法没有充分研究，没有对自然形成的人类社会活动进行总的评价。尽管在社会科学中有现实主义流派的存在，而且相当活跃和流行，但是从总体上看，资产阶级社会科学在很长时间内忽视了对“人——社会——自然”系统的最普遍的规律性的研究。实际上，对生产关系、生产力发展水平、科学技术所决定的自然界与社会的相互关系、以及自然界对社会发展的反作用，也都没有很好地研究。

在资产阶级科学的武库中，在顶层是见不到完整的建筑物的，也就是缺乏理论和方法，这就为制定实际措施带来了困难，即使在六十年代末出现了新的生态问题，对自然资源利用的研究也是不够的。因此在“生态辩论”过程中，资产

阶级社会科学必然要碰到许多问题，如关于环境机制和环境管理的手段，社会与自然界相互关系理论的属性以及在资本主义制度下的哲学基本原理和意识形态方面的问题等等。

众所周知，在各种理论学派的争论中，在资本主义社会中的机械唯物主义和唯心主义学派的争论过程中，以及在对自然资源利用的实践中，从十七世纪末期就出现了人类为了使自然力服从扩大再生产的需要，主动向自然界开战的笛卡尔思想。笛卡尔写道：“必须懂得掌握自然界的力量，使它服从人类的意志和利益——这就是时代的口号。”资产阶级社会科学结束了以前各个历史时期特有的对自然界的幻想，并把自然界变成了一个开发利用的简单对象，他们彻头彻尾地抛弃了笛卡尔的思想，事实上也否定了以前哲学中关于人类与自然界和谐一致的原则。马克思指出：“……在资本主义制度下，自然界才不过是人的对象，不过是有用物；它不再被认为是自为的力量；而对自然界的独立规律的理论认识本身不过表现为狡猾，其目的是使自然界（不管是作为消费品，还是作为生产资料）服从于人的需要。”^①

尽管在过去资产阶级科学文化中，一些有远见的代表人物时而提出过反对对自然财富采用实用主义态度的意见，并指出过，盲目地开采自然界的资源和财富是没有前途的。但他们的这些意见都未能得到资产阶级统治集团的支持。然而近几年来，在资本主义世界生态危机的影响下，对在整个资本主义历史进程中占统治地位的观点，即对自然界的单一索取资源的观点，要重新进行研究。

^①马克思恩格斯全集，第46卷，上册，中文版，第393页。

资产阶级社会主要的社会学派都在试图建立社会与自然界相互作用的政治和思想意识的新体系。值得注意的是大批资产阶级学者开始对“人类—社会—自然”这一问题的社会方面发生兴趣，也就是说，对他们过去显然是漠不关心的问题发生了兴趣，摆脱了二百多年来一直作为资本主义自然资源利用基础的古典理论假说。这是现代资产阶级社会科学中饶有兴趣而又值得重视的现象，这将给哲学、社会学、政治经济学、国际关系理论和其它一些知识领域的发展以深刻的影响，同时也将对社会实践的许多方面，首先是对经济和经济管理以深刻的影响。

在资产阶级经济科学中，左翼急进派首先提出了必须重新评价过去的有关社会与自然界相互关系的理论。法国经济学家弗·圣马尔克在1971年写道：“我们现在经受着历史变革，……传统经济学以生产和劳动为基础，而忽视了大自然‘赐给物’的价值，……因此我们应该改变这个把实际环境当作独立经济之外的因素的社会价值尺度。”

资产阶级经济学中比较保守的派别，在“生态辩论”的开始阶段，并不十分急于表明自己的立场，但是他们也不得不严肃考虑，资本主义社会与自然界的关係将建立在一个什么样的基础上，他们如何才能摆脱从六十年代末就已陷入的困境。曾领导过联合国国际劳工组织的英国大经济学家乌·杰克斯在他的一篇报告中写道：“技术进步已把我们迷惑到如此程度，我们几乎相信可以迫使自然界按我们的意志办事。但是无论什么东西也不能离开真理……我们应该使经济的持续增长、技术发展与一整套全面的生态政策相协调。我们应当采用新的概念和新的经济增长理论，这就要求重新制

定社会经济和科技政策。”

在生态环境的影响下，以前那种对待自然财富的原则已不适应于现有的认识水平，这迫使资产阶级社会科学，在这一领域内制定一个应能包括物质利用现状的知识体系。这个新的科学领域被称为“社会生态学”(ecosocial science)。社会生态学主要是为自然资源利用管理实践服务的。因此，所采用的自然保护措施也就称之为“生态政策”。美国政治家卡尔·乔治作了如下表述，他说：“社会生态学”和“生态政策”，是一门“关于人类的社会经济活动与他们的自然环境间发展着的相互作用的科学”，也是一门“关于这一相互作用所产生的政治后果和所要求采取的解决方法科学”。

然而，从资本主义社会与自然界关系的“传统”理论和组织实践的不适应性，从呼吁在这一领域内建立一个专门学科，到研究出一套完整的、依靠它就可以缓和目前资本主义社会尖锐的生态矛盾的知识体系，这中间尚有相当大的距离。由于资产阶级社会科学中的各种社会思想意识、科学观点和利害的冲突与矛盾，便产生了各种新的学派。但是埋在创立“社会生态学”道路上的主要障碍，是资本主义制度本身的阶级对抗的本质。因此社会与自然界关系的尖锐矛盾及其发展，有着不可逆转的客观规律性。

第二章 各种流派及其主要观点

西方现代社会科学对生态环境的社会经济评价方法与缓解手段是很多的，同时，还提出了对现有概念进行科学分类

的问题。然而，在大部分西方文献资料中，对生态学理论的多种社会目标进行系统分类时，注意力不是放在这些学派의思想和阶级根源上，而比较注意的是表面的、次要的、甚至常常是流于形式。这样，最常见的是，把对生态学问题发表文章的作者分为“乐观派”和“悲观派”。这种分类方法在当时起了一定作用，是在区分随着大量问题的出现应运而生的众多学派上迈出的第一步。但是，由于它的分类标准极其简单，已远远不能满足对所研究对象进行科学认识的要求。为了对资产阶级社会科学中的社会与自然界相互作用管理过程的各种观点，进行批判性地研究，则对这些观点进行比较明确的分类，便提到议事日程上来。

马克思主义的研究者，在研究中必然碰到名目繁多的学派，这些学派代表着资产阶级各社会团体、政党、社会运动、思想派别关于社会与自然界相互作用的现时观点，其观点形形色色，表现手法隐晦。但是，根据他们各自的主要观点，可以分为如下三个主要的思想理论学派。应当说明的是，这三个学派中的每一个学派，无论是按其在资产阶级社会科学中的思想政治意义而论（如社会改良派或极端反动的潮流），或是在某些学派的结合上，同样都还有自己特有的分支和变体。此外，还不能不指出，每一学派通常都有自己特有的“信条”和与其思想立场相适合的特点。但是这一点并不能排除它们在一些生态问题上的观点有相似之处，尚且不说它们主要的共同之处——保护资本主义制度的根本基础。

第一个学派最有代表性的人物是，工程控制学家美国的詹·福莱斯特教授和他的助手德·米道斯，罗马俱乐部周

围的一些学者和政治家，另外还有卡·波乌金、叶·米申、赫·德里、波·爱里赫、斯·马依斯霍尔特、格·铁洛尔、斯·祖鲁等。他们在生态问题上的立场的形成，融合了西方社会科学思想的几种流派：六十年代和七十年代，在国外非常时髦的是反对被认为是加剧“西方文明病”主要根源的经济增长理论；格·马尔库兹和“新左派”的与其说是批判资本主义的基础，倒不如说是批判了一些资本主义外部表现的小资产阶级哲学；叫喊发展中国家“人口爆炸”的、复活了的新马尔萨斯论。这一学派的代表人物从这些理论观点出发，研究了现代生态和资源问题，得出了他们的主要观点。他们的结论和建议的主要论点是：必须有目的地要么在全世界范围内、要么在一些国家内暂时停止物质资料生产和人口生产的增长。

按照著名的社会学家依·萨克斯的意见，“反增长”的思想是六十年代末席卷西方世界的抗议运动和重新评价资源价值运动的继续，其口号是“反现实”和“反文化”。在类似的论断中包含着合理的成份，但若看不到法国1968年“五月革命”中的“反对分子”的哲学思想与福莱斯特尔和米道斯著作的最终结论有着本质上的区别，也是错误的。

不管一些评论家如何评论，福莱斯特尔和米道斯，远不是首先进行系统广泛地调查研究现代生态和资源问题的人，但毫无疑问，他们二人在其著作中，向资产阶级社会科学中的那些保守派代表人物开了火，并对他们长期忽视或低估近期出现的生态问题，及其在社会发展中的作用和意义给予了驳斥。在“理论斗争”中，这两位作者完全不去批评在社会生活中的许多领域——经济、政治、文化、道德等产生危机