

On Environmental Policy Innovation

# 环境政策创新

环境政策的经济分析

● 夏光 著



中国环境科学出版社

# 环境政策创新

环境政策的经济分析

夏光 著

---

中国环境科学出版社  
·北京·

**图书在版编目(CIP)数据**

环境政策创新：环境政策的经济分析 / 夏光著. --北京：中国环境科学出版社，2001

ISBN 7-80163-072-6

I. 环… II. 夏… III. 环境政策-研究-中国 IV. V-012

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第02308号

---

**出版** 中国环境科学出版社出版发行  
(100036 北京海淀区普惠南里14号)

**网 址**：<http://www.cesp.com.cn>

**电子信箱**：[cesp@public.east.cn.net](mailto:cesp@public.east.cn.net)

**印 刷** 北京市联华印刷厂

**经 销** 各地新华书店经售

**版 次** 2002年8月第一版 2002年9月第一次印刷

**印 数** 1 001—4000

**开 本** 850×1168 1/32

**印 张** 8

**字 数** 180千字

---

**定 价** 25.00元

## 序

在夏光同志的博士学位论文《环境政策创新》出版之际，我作为他的导师，很乐意撰文为序，一方面表示祝贺，另一方面也对论文作些评论。

近 20 年来，我国环境保护实践发展很快，环境科学的教学和研究也在快速前进，大量学生进入环境学科领域攻读博士、硕士学位。我先后指导了十多个环境经济的博士研究生，他们都术有专攻，各具特色，每篇论文都在环境经济的某个方面有新的贡献，这样下来，环境经济这门学科在我国就逐步变得丰富起来了。我同意这篇论文中提到的，环境经济学在我国得到了较好的发展，大体上能够跟上国际上的进展，对我国环境问题的实证研究也在日积月累。看到年轻人对环境经济学感兴趣，愿意钻研这门学问，又认真地以理论来分析现实问题，我甚感欣慰，故尽管年高，也愿全力指导。同时，通过与他们切磋交谈，也有利于我在环境经济方面的观点的完善，此正是“教学相长”之谓也。

这篇论文侧重于运用制度经济分析方法对环境政策进行研究，把环境政策研究的视角扩展到更广的范围。制度经济分析是一种普适的经济研究工具，是相对于技术经济分析而言的，它主要适用于对人与人之间的利益关系和博弈关系进行分析，这种方法可以在各种具体领域得到应用。我国近十年来已经翻译和出版了不少制度经济理论和方法的著作，它们主要是针对经济发展领域的问题的，促进了经济发展政策的制定和实施。现在，这篇论文把这种方法引入到环境政策领域中来，可以使我們得到很多新颖的结论，有利于促进环境保护政策的完善。

341041/28 02

我认为这篇论文有两个重要的进展：一是在理论上，初步提出了一个用现代制度经济理论和方法分析环境政策的框架，为我国环境政策理论研究和环境经济学科的发展作出了贡献。二是在现实方面，运用上述理论框架，实证研究了我国环境政策体系，提出了环境政策创新的见解。下面我展开说一下。

第一个进展，关于理论上的发展，在此之前，环境政策的理论研究基本上是以西方福利经济学和现代宏观、微观经济学为框架，主要集中在静态均衡分析方面，比较注重技术经济方法的应用；其中虽然也涉及到了制度经济学中的产权理论等，但未见到完整地用制度经济理论把环境政策分析组织起来的体系。本文尝试在这方面有所前进，构筑了一个用现代制度经济理论和方法分析环境政策的框架。在这个框架中，首次提出并详细论述了“环境政策结构”、“环境政策安排”、“环境政策成本”、“环境政策效率”、“环境政策均衡（与非均衡）”、“环境权益配置”等概念，通过这些概念，使环境政策在制度经济分析基础上得到了重新观察和理解。

在上述框架中，环境政策的动态化——环境政策创新得到了突出研究，这是运用制度创新理论分析环境政策的一个新尝试，首次提出并详细论述了“环境政策创新的时机”、“环境政策创新的动力”、“环境政策创新的主体”、“环境政策创新的效率”和“环境政策创新的实现方式”等命题，认为环境政策非均衡的程度越高，环境政策创新的机会越强；环境政策创新的动力来自创新主体对特别利益的追求，而实现环境政策创新的途径是重新配置环境权益，这些问题也是首次得到论述。应该说，这些工作对环境经济学的学科体系完善和发展有所贡献。

第二个进展，关于对现实政策问题的应用，论文从环境政策成本和效率的角度，把我国环境政策归纳为“政府直控型环境政策”，认为目前的环境政策过于依赖政府的行动，社会力量参

与很少，从而出现政策成本过高且过于集中的问题。作者认为，政府直控型环境政策有其历史成因，因为在我国，政府依赖的社会意识一直是比较深厚的，并有长期实行计划经济的历史。依据上述环境政策创新理论，作者提出了“社会制衡型环境政策”的构想，主要含义是动员政府力量以外的大量社会力量来从事环境监督和制约的工作，以实现社会内部的相互制衡。社会制衡型环境政策的关键理念是正确界定政府和社会力量在环境政策中的地位，把社会力量置于基础性地位。社会制衡型环境政策的具体实现途径包括两个大的方面：一是社会环境权益的扩展，包括扩大社会组织和个人的监督权、知情权、索赔权、议政权等环境权益，发展环境非政府组织，建立环境权益代理公司等。二是政府环境管理方式的调整，主要是强化政府在与环境与发展综合决策方面的作用，发展政府的环境裁决职能，适当简化和优化政府的直接管理等，总之，强调政府在“社会制衡型环境政策”中仍然具有主导作用。我认为这些都是有新意的看法。

此外，作者还提出了一些有价值的观点，可稍列如下：（1）认为环境污染、生态破坏等环境问题本身具有二重性：一方面它反映的是人类与自然界之间不协调的物质变换关系(人与物的关系)；另一方面反映的是人与人之间在利用环境这种资源时相互发生利益冲突的关系(人与人的关系)，因此，解决环境问题，一方面要通过改善人类对自然的利用方式来实现，可以称之为“技术革命之路”，另一方面要通过调整人与人之间的利益关系来实现可以称之为“制度创新之路”。（2）对稀缺条件下的环境资源作出了“生存性环境功能”和“生产性环境功能”的区分，进而把实现这些功能的权利定义为“生存性环境权益”和“生产性环境权益”，从而把环境问题视为环境权益的冲突，认为两者都是正当和合理的，关键是环境权益的边界如何界定。（3）提出了环境政策上“政府失灵”的四种表现形式，即理性有限、中立有限、

实力有限和灵活有限。(4)首次提出了“综合决策的基本原则”、“综合决策的主体”、“综合决策的层次结构”、“综合决策的运行方式”等概念，初步提出了一个环境与发展综合决策的体系。

总起来看，作者对环境政策创新是作了较长时间的思考的，在理论和实践上都作了较为充分的积累，得出了不少创新性的见解。尽管所提论点还要经过今后实践检验才能知道对不对，但这种富于创新的精神是值得肯定的。在论文答辩时，委员们给予了较高评价，也说明论文达到了一定的水平。我认为夏光同志的这篇学位论文对于我国环境保护政策的发展会起到一定的作用，它从总体上、根本上对环境政策体系所提出的看法，会在现实中得到一定的反映和实现。当然，应该看到，现有这些研究还只是初步的，还应该继续深入下去，力争更加完善，我希望他继续作出努力。

张象枢

2001年7月于中国人民大学

# 目 录

前 言.....	1
第 1 章 导 论.....	21
1.1 环境绩效与环境政策创新.....	22
1.2 环境政策分析的多重视角.....	30
1.3 环境政策经济分析的方法论.....	33
1.4 已有的研究.....	44
第 2 章 环境政策的要素.....	46
2.1 环境问题的经济特征.....	46
2.2 “环境政策”概念.....	55
2.3 环境政策的要素.....	57
第 3 章 环境政策创新.....	77
3.1 创新理论.....	78
3.2 环境政策创新.....	86
第 4 章 中国环境政策的特征与创新.....	105
4.1 环境问题的基本原因.....	106



---

4.2 环境政策的方针和原则.....	107
4.3 环境政策主要内容.....	112
4.4 环境政策的重点课题.....	130
4.5 环境政策的实施机制.....	135
4.6 政府直控型环境政策.....	147
4.7 环境政策创新的方向.....	161
<b>第 5 章 社会制衡型环境政策.....</b>	<b>165</b>
5.1 社会制衡型环境政策的要素.....	165
5.2 社会环境权益的扩展.....	173
5.3 政府环境管理方式的调整.....	195
5.4 结语 .....	222
<b>参考文献.....</b>	<b>224</b>
<b>后 记.....</b>	<b>242</b>

# Contents

Preface.....	1
On Environmental Policy Innovation An Economic Analysis for Environmental Policy .....	9
Chapter 1 Introduction.....	21
1.1 Environmental Performance and Environmental Policy Innovation .....	22
1.2 Multiple Visual Angles for Environmental Policy Analyses .....	30
1.3 The Methodology for the Economic Analyses for Environmental Policy.....	33
1.4 Research Results Gained.....	44
Chapter 2 Elements of Environmental Policy.....	46
2.1 The Economic Characters of Environmental Problems.....	46
2.2 The Concept of “Environmental Policy” .....	55
2.3 Elements of Environmental Policy.....	57
Chapter 3 Environmental Policy Innovation.....	77
3.1 The Theory on Innovation.....	78
3.2 Environmental Policy Innovation.....	86

<b>Chapter 4 The Characters of China's Environmental Policy and Its Innovation .....</b>	<b>105</b>
4.1 The Fundamental Reasons of the Environmental Problems.....	106
4.2 The Strategic Guidelines and Principles of the Environmental Policy .....	107
4.3 The Main Contents of the Environmental Policy .....	112
4.4 The Priorities of the Environmental Policy .....	130
4.5 The Implementation Mechanism of the Environmental Policy .....	135
4.6 Environmental Policy in Style of Governmental Direct Control .....	147
4.7 The Direction of Environmental Policy Innovation .....	161
 <b>Chapter 5 The Environmental Policy in Style of Social Counterweight.....</b>	 <b>165</b>
5.1 The Elements of Environmental Policy in Style of Social Counterweight .....	165
5.2 The Extension of Social Environmental Rights and Interests .....	173
5.3 The Transform of the Way of Governmental Environmental Management.....	195
5.4 The End Remarks.....	222
 <b>References .....</b>	 <b>224</b>
 <b>Postscript .....</b>	 <b>242</b>

## 前 言

我国正处在制度变迁的时代，市场力量已在经济生活中发挥着基础性作用，并对经济发展起到了明显的激励作用，与此相对应，社会利益分化的局面也开始形成，但是，市场经济所要求的各种规范和制约性制度还远不完善，在很多方面出现了严重的社会失范现象，包括广泛和严重的环境问题。环境问题的实质是外部不经济性，是一种特殊的社会利益冲突。环境问题的存在说明用以实现环境利益均衡的政策体系还存在较大缺口，许多重要的政策安排十分短缺。在当前和今后，针对环境问题的特点，加强对全社会内各利益群体及其相互作用机制的观察和研究，并制定相应政策，其必要性日益紧迫，这是对现行环境政策的补充和发展。市场经济有其自身逻辑，在市场化改革的大背景下，满足环境控制目标的政策体系必须符合市场化社会的特点。具体到当前，在政府机构大幅度改革的条件下，原有的“政府直控型”环境政策必须也必然作出调整和改革，这就是环境政策创新。

环境污染、生态破坏等环境问题，作为现代经济发展过程中的伴随现象，本身具有二重性：一方面它反映的是人类与自然界之间不协调的物质变换关系(人与物的关系)；另一方面反映的是人与人之间在利用环境这种资源时相互发生利益冲突的关系(人与人的关系)。因此，解决环境问题，一方面要通过改善人类对自然的利用方式来实现(可以称之为“技术革命之路”)，另一方面要通过调整人与人之间的利益关系来实现(可以称之为“制度创新之路”)。环境政策的实质是人与人之间就环境问题所确立的相互对抗、妥协、协调和合作的关系，它的发展过程就是一个制度创新

的过程。在这个过程中，环境政策在范围和内容上都有了很大的发展，达到了今天这一时间断面的状况。为了实现进一步的政策创新，必须对环境政策进行理性和逻辑层次上的探讨和把握，把环境政策从具体操作形态上升到理论形态，从静态观察扩展到动态分析，即提出和发展一个关于环境政策的结构和变化规律的理论框架。

本书试图对上述现实和理论需求作出一个响应，从经济分析的角度对环境政策及其创新进行研究，力争在理论分析的基础上，为现实环境管理工作提供改革和调整的意见，相信这项研究在现实和理论两方面都有一定的意义。毫无疑问，对环境政策的研究，除经济学外，还可以从其他多种学科的角度展开，至少可以涉及政治学、社会学、运筹学等许多软硬学科，每个学科都有自己特有的价值取向和基本理论，分别构成了对同一分析对象的不同研究框架，从而作出自己独特的贡献，因此本书的研究只是在环境政策研究的大厦中增加了一砖而已。

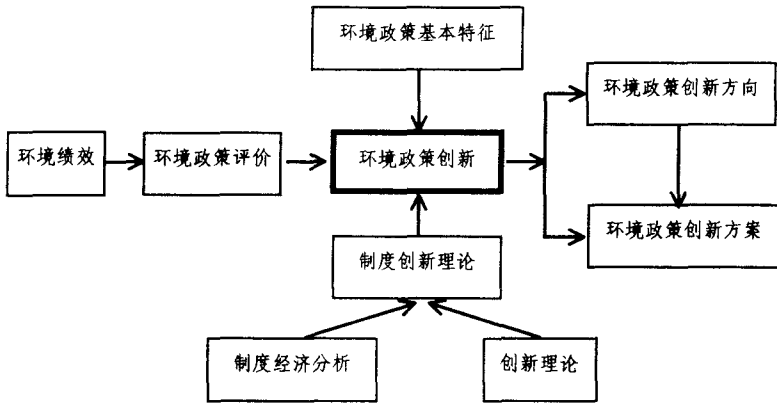
本书的目标是：（1）从理论上提出环境政策和环境政策创新的经济分析框架，并根据这个框架反映环境政策创新的一般过程；（2）根据上述框架，结合我国环境保护管理的具体实践，提出环境政策创新的方向和模式。本书的基本观点是：环境政策创新是改进环境绩效的关键途径，而环境政策创新的一般规律是不断减少政策体系的运行成本；由于影响环境政策成本的主要因素是环境权益的配置，因此，环境政策创新的主要途径是重新配置环境权益，即从“政府直控型环境政策”转向“社会制衡型环境政策”。

按照上述目标，本书逻辑思路是，从现实的“环境绩效”提出“环境政策失效”问题，指出环境政策创新的必要性。环境政策失效是因为环境政策存在结构性缺陷，这个缺陷主要是环境政策成本过高（特别是监督成本过高），因此环境政策创新的方向

是降低环境政策成本。由于环境政策成本取决于环境权益的配置（因为环境政策的本质是围绕环境问题所发生的人与人之间的利益矛盾及其权益配置），所以环境政策创新可以进一步归结为环境权益的重新配置。从环境权益的结构来看，现行环境政策是“政府直控型环境政策”，它对市场经济和政府机构改革的新形势是不相适应的，应该向着向社会扩展环境权益的方向发展，即建立“社会制衡型环境政策”。根据马克思主义的利益矛盾分析理论和西方制度经济学理论，社会制衡型环境政策的要素是：（1）强调政府在宏观层次上的协调和“立法”作用，以及在具体管理上的“裁决”作用；（2）强调社会组织和公众在环境监督和环境管理中的主体性作用。将上述两者结合起来，就构成了政府主导、社会动员的“社会制衡型环境政策”。

通过本书研究，还可能为促进环境经济学学科的发展作出一定的贡献。环境经济学是分析环境政策的主要学科。长期以来，环境经济学主要是沿用了福利经济学和新古典经济学的框架，偏重于在一定的制度条件下研究环境资源的配置问题。但正如前面所说，环境问题及其对策还包含了人与人之间的互动关系，因此环境经济学对环境政策的分析还需要借助于新的角度，主要是制度经济分析的角度。英国著名环境经济学家杰米·沃福德指出：“环境经济学所研究的中心问题应该是利益冲突问题”，他认为对于环境退化的根本原因，经济学过去“在制度或个人行为起关键作用和政策干预可能适合的方面给予注意相对地太少了”。因此，关于环境政策创新的理论研究，由于将引入制度经济和其他现代经济理论和方法，将促进环境经济学的进步。

在具体研究路径上，本书主要从两个来源而提出环境政策创新的命题：一是现实环境问题和环境政策评价；二是制度经济分析方法和理论，特别是制度创新理论，这个思路大体上可以用以下图来表示：



全书共分 5 章，分别论述了环境政策创新的理论和现实的各个方面。

第 1 章是导论，引出环境政策经济分析的命题并说明研究方法。

从环境绩效看，我国环境政策取得了很大的成就，但其实施的有效性还有待提高，理由是现行环境政策还没有能力从根本上改变环境状况上的严重局面。说明环境政策本身需要进行结构性调整。又从机构改革的深层含义看，1998 年进行的国家环境保护机构改革出现了“规格升，职能增，人员减”的结果，它的深层含义是，市场经济的逻辑正在包括环境管理在内的许多领域引起一场社会化、市场化的变革，环境保护的工作方式必须有所改变。

环境政策的实质主要是人与人之间的关系，因此，在环境政策研究中采用制度经济分析的方法，特别是制度变迁和制度演进的分析方法，是合乎逻辑的。制度经济分析方法本身包含多种来源，其中马克思主义经济学分析方法具有基础性作用。制度经济分析的一般方法主要包括整体方法、演进方法、制度结构分析方

法、交易费用分析方法等。

第2章对环境政策进行经济分析，论述了环境政策的要素，提出了若干分析所需要的基本概念，使环境政策这一传统话题在制度经济框架内得到重新整理。基本逻辑是：环境作为一种稀缺的自然资源，具有“生存性”和“生产性”两种竞争性功能，由于这两种功能是由不同的人群来享用或承担的，所以当稀缺性上升到一定程度的时候，两种竞争性功能就会外化为不同人群之间的“生存性环境权益”与“生产性环境权益”的冲突。环境政策从实质上讲，就是调节环境权益冲突的制度安排。

“环境政策”可以定义为国家为保护环境所采取的一系列控制、管理、调节措施的总和。环境政策的要素主要有：环境政策结构，环境政策安排，环境政策成本，环境政策效率，环境政策均衡，环境政策创新等。

环境政策结构是环境政策的总体构架，即各环境政策要素的总和以及它们之间的相互关系，环境政策安排则是环境政策的具体实现形式，两者结合起来，可以使环境政策形成一个平面的框架。环境政策成本是环境政策系统运行所需支出的全部费用，它发生在制定政策和执行政策的各个环节之中，在考虑环境政策改革或创新时，必须重视环境政策成本的变化。环境政策效率是环境政策所产生的效益（即新增的收益）与相应的环境政策成本的比率关系，环境政策的经济研究，可以归结为如何提高环境政策效率的研究，而提高环境政策效率的途径是改变环境权益配置。环境权益配置是各种环境权益的相互存在和联系的状态，它是决定环境政策成本的因素，可以说，环境政策创新就是环境权益的重新配置。环境政策均衡是在一定的社会偏好结构下环境政策满足解决环境问题需要时的状态。我国的环境政策还远离均衡的目标，通过政策改革或调整可以产生新的环境效益。

第3章专题研究环境政策创新，使环境政策创新作为一个动



态的制度演进过程初步得到系统的概括，探讨的问题是：环境政策创新的时机、动力、主体、效率和实现形式。

环境政策创新可以定义为环境政策体系从一种状态变化到另一种状态的过程，创新的原则是降低政策系统的运行成本和使创新者从创新中所获得的收益尽量与其创新的努力程度相一致。环境政策创新的时机应通过对环境政策均衡程度来把握。环境政策创新的动力来自内部和外部两个方面，都是出于对于某种利益的追求。环境政策创新的主体可以扩展到单纯的“国家”概念以外。只要有意识地改进了环境政策的效果，或提高了环境政策效率的人，都可以认为是环境政策创新的主体，包括立法机关，政府机构，新闻媒介，社会组织，公民个人等。环境政策创新的效率是指环境政策创新过程的投入产出关系或成本收益关系，可以分为局部效率和总体效率。环境政策创新的实现形式是重新安排环境权益结构。

第4章专门研究中国环境政策创新，指出环境政策创新的关键环节。在全面介绍我国环境政策的内容和实施机制之后，指出我国环境政策具有政府直控的特征。环境政策中的各种具体措施，特别是各项环境管理制度，大部分是由政府部门直接操作，并作为一种行政行为而通过政府体制进行实施的，由于这个特征，我国环境政策需要耗费较多的财政资源，这与十分有限的财政支持能力形成了突出矛盾。政府直控型环境政策的优势领域是在那些公共性和总体性强、需要一定强制性的环境管理事务上面，劣势领域是在那些对大量发生但分散度大、每一项又涉及较大成本的环境权益冲突的处理，即一般称之为“微观环境管理”的事务上。因此环境政策创新的方向是寻找一种在“微观环境管理”领域对政府作用进行替代的制度，把目前的“政府直控型环境政策”转变为“社会制衡型环境政策”。

第5章讨论社会制衡型环境政策的要素，试图构造一个思路