

*Public Administration
& Public Policy*

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



中国环境政策工具的 实施效果与优化选择

杨洪刚 著

 复旦大学出版社

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



中国环境政策工具的 实施效果与优化选择

杨洪刚 著

 復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国环境政策工具的实施效果与优化选择/杨洪刚著. —上海:
复旦大学出版社, 2011. 12
(公共管理与公共政策丛书)
ISBN 978-7-309-08627-0

I. 中… II. 杨… III. 环境政策-研究-中国 IV. X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 248029 号

中国环境政策工具的实施效果与优化选择

杨洪刚 著

责任编辑/邬红伟 孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海华教印务有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 8.5 字数 195 千

2011 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08627-0/X · 14

定价: 20.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

丛书序

我国改革开放以来,几乎没有哪一门学科(经济学可能是唯一的例外)像公共管理学一样与国家的进步和发展结合得如此紧密,没有哪一门学科像公共管理学一样获得了如此快速的成长。公共管理学自改革开放后从无到有、从小到大、从弱到强,其每一步的前行都记录了这个国家进步的轨迹。在这个过程中,国家的进步与学科的成长交相辉映、相得益彰,展示了新时期的一幅灿烂绚丽的图景。复旦大学公共管理学科身置其中,其自身的成长与进步是国家的进步与学科成长的一个缩影。

复旦大学版公共管理与公共政策丛书在某种程度上是复旦版MPA系列教材和公共管理译丛的延伸,这是我们十年前计划的复旦版公共管理丛书的一部分。我们当时的计划是出三套系列丛书——一是教材,二是译著,三是专著。我们希望这三套系列能够丰富和拓展我国公共管理学科的研究领域,推进公共管理学在我国的发展。我们的教材系列是最先开始酝酿并进行写作的,时值我国MPA刚刚发端,赶上了公共管理这一学科在我国大发展的时期。十年过去了,我们的一套主要针对公共管理硕士的教材系列至今已经出版了20余本,其中的一些教材被一

些兄弟院校使用,有的则被作为研究生考试的参考书目。此外,译著系列共8本也在几年前面世,提供了西方学者在这一领域里较新的研究成果。

三套系列中最难的是专著系列,这不仅需要时间,更需要对这一领域有较深刻的领悟和对公共管理问题有常人不及的洞见。所幸这十年见证了我国在公共管理方面进行的巨大的变革和发展,这为公共管理这门学科的发展提供了强大的动力,为中国公共管理问题的研究提供了广阔的舞台,也为研究中国公共管理问题的管理学专著的产生提供了难得的机遇。这十年同时见证了我所在的复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系的壮大和发展,见证了一批青年才俊的成长,如今他们都活跃在公共管理研究的舞台上,其中有些已成就斐然。学术专著系列“公共管理与公共政策丛书”中有不少就是他们的贡献。

本丛书第一批共有8本,分别是:《建设服务型政府与完善公共服务体系》(竺乾威),《政策网络与政策工具:理论基础与中国实践》(朱春奎),《行政伦理两难的深度案例分析》(李春成),《政府间网络治理:垂直管理部门与地方政府间关系研究》(李瑞昌),《中国环境政策工具的实施效果与优化选择》(杨洪刚),《风险感知、社会学习与范式转移:突发性公共卫生事件引发的政策变迁》(张毅强),《中国公共政策过程中利益集团的行动逻辑》(陈水生)和《控制与自治:美国政府与大学关系研究》(刘虹)。

本系列著作的一个主要特点是多数作品都是对本土问题的关注,这一点从著作的题目中就可以看出。这是我国公共管理学研究的一个比较可喜的现象。在经历了早期主要移译西方经典之后,我们已经把主要的目光投向本土问题的研究,尽管在分析的过

程中还不时借助西方的分析方法和理论(它们当然是有生命力的),但我们已经开始注意对某些西方的方法和理论进行修正,以更好地用来解释中国的问题。其次,西方的方法和理论的运用也是在我们产生自己的方法和理论之前必须走的一步,知识有一个累积的过程,西方学者对公共管理的研究贡献良多,我们要做的,就是在他们的基础上尽可能推进一步,尤其是在中国的公共管理问题的研究中推进一步,这样我们就不能忽视他们的智慧,创造不可能凭空进行。当然,要建构自己的方法和理论体系是一项富有挑战性的工程,但是,这是我们的方向。不管怎样,我们的专著要对中国的公共管理问题具有解释力。

专著的写作和出版过程也是一个学者成长的过程。本辑著作的作者除我之外都是我系培养的年轻人,都是我曾经的博士生或博士后,其中已经不乏教授博导级与副教授级的作者。对于我来说,当然很高兴他们的著作能够出版,但我更高兴的是他们对学术的坚持,知道这一坐冷板凳的领域可以对这个国家的进步所作出的贡献。尽管他们的著作或许还存在着一些瑕疵、缺点甚至错误,但是我们还是可以看到作者一些智慧的闪光,对问题的一些鞭辟入里的见解。这是我们在阅读中可以得到的愉悦,如果我们还能得到启发和思考,并在此基础上进一步推进相关的研究或有助于实际的工作,那么这些著作就很有价值了。我相信这些作者在未来的岁月里会取得更大的进步。

本辑著作的出版得到了复旦大学国际关系与公共事务学院的大力支持。本辑著作在写作与研究过程中也受益于复旦大学“985工程”公共管理与公共政策创新基地《转型时期公共服务政策创新研究》项目的支持。在此一并表示感谢。同时还要感谢复旦大学

出版社邬红伟编辑和孙程姣编辑,他们的敬业和尽责促成了这些著作得以付梓。希望丛书的出版能够推动复旦大学公共管理与公共政策的研究者与国内外同行的交流与合作,共同推进公共管理与公共政策学科的成长,为国家的持续繁荣提供学术支持。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2011年9月28日

目 录

第 1 章 绪论	001
1.1 问题的提出与选题意义	001
1.2 相关概念与研究对象的厘定	008
1.3 相关问题的研究综述	023
1.4 研究思路与分析框架	034
1.5 研究方法与结构安排	035
第 2 章 类型、途径与模型：政策工具的理论 阐释	039
2.1 政策工具的类型	039
2.2 政策工具效果的研究途径	044
2.3 政策工具的选择模型	047

第 3 章 环境治理与环境政策工具	056
3.1 中国环境治理的缘起	056
3.2 中国政府环境治理的实践	063
3.3 中国环境政策工具的类型与 变迁	083
 第 4 章 命令控制型环境政策工具的实施效果 及其影响因素	 101
4.1 环境问题的“市场失灵”	101
4.2 命令控制型环境政策工具的历史 演进与实施效果	105
4.3 命令控制工具有效性的影响因素 分析	129
 第 5 章 经济激励型环境政策工具的实施效果 及其影响因素	 145
5.1 庇古理论与科斯定理	145
5.2 经济激励工具的历史演进与实施 效果	148
5.3 经济激励工具有效性的影响因素 分析	170
 第 6 章 公众参与型环境政策工具的实施效果 及其影响因素	 180
6.1 公众参与环境管理的理论基础	180

6.2	公众参与工具的历史演进和实施效果	186
6.3	公众参与工具有效性的影响因素分析	206
第7章	中国环境政策工具的优化选择	213
7.1	政府环境政策工具优化选择的思路	213
7.2	各类环境政策工具的特性分析	216
7.3	中国环境政策工具的优化选择	224
7.4	结论：政策工具的嵌入性与优化选择的满意性	240
	参考文献	246
	后记	261

第 1 章

绪 论

1.1 问题的提出与选题意义

中国自 1978 年实行改革开放以来三十多年的时间里,社会的各个方面都发生了翻天覆地的变化,其中在经济发展上所取得的成就最为突出,被世人誉为“增长奇迹”。经济学家周黎安认为,中国经济的这一“增长奇迹”至少表现在两个方面^①:一是从增长速度来讲,自现代以来,目前还没有任何一个大国能在 30 年间保持每年将近 10% 的增长速度,日本的高速经济增长也只持续了 20 年,因此我国在经济增长上可以说是世界上国内生产总值(GDP)增长速度快、持续时间长的国家;二是从我国经济的国际竞争力提高的角度来讲,改革开放以前我国是一个基本处于封闭状态的经济体,但 2008 年上半年,我国的外汇储备高达 1.82 万亿美元,雄居世界第一;此外,2008 年我国在外贸总量上已经超过了德国,成为世界上最大的商品出口国。

^① 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,格致出版社、上海人民出版社 2008 年版,第 1 页。

然而,快速的经济增长、工业化和城市化却给改革开放后的中国带来了巨大的环境压力,环境问题开始爆炸性地集中出现。据有关资料显示,我国 20 世纪 70 年代出现点源污染;80 年代城市河段和大气污染严重,生态环境呈现加剧发展的趋势;特别是 1994 年淮河爆发的特大污染事故以及 1998 年长江、松花江和嫩江的洪涝灾害敲响了生态环境全面恶化的警钟^①。从 1999 年进入重化工时期开始,我国工业废气排放量、废水排放量和固废产生量也进入迅速增长阶段,年均增速分别达到 22%、8.5%和 17%。进入 20 世纪 90 年代后,城市生活垃圾清运量也以每年 9.7%的速度增长。除此之外,快速扩张的经济规模产生了巨大的污染物排放总量。据测算,目前我国二氧化硫和消耗臭氧层物质(ODS)排放量居世界第一位,二氧化硫排放量居世界第二位,化学需氧量(COD)和二氧化硫排放量也居世界前列^②。严重的生态环境问题已给国家造成了巨大的经济损失,危及人民群众的身体健康,直接影响到社会的稳定。就我国环境污染所造成的经济损失来说(不计生态环境退化及其连带损失),20 世纪 80 年代以来经济迅速增长的环境成本大致占 GDP 的 3%~8%^③。国家环保总局和国家统计局撰写的《中国绿色 GDP 核算报告 2004》表明,中国在 2004 年全国环境的退化成本即一年由于环境污染所带来的经济损失高达 5118 亿元人民币,占当年 GDP 的 3.05%,仅核算环境污染治理成本方面,2004 年的原有 GDP 就将扣减 1.8%。这些数据表明,我国在经济发展获得巨大成就的同时,环境恶化的形势日益严峻,正面临着保护和自然资源前所未有的挑战。

① 国家环保局编:《国家环境安全战略报告》,中国环境科学出版社 2004 年版,第 25 页。

② 中国环境与发展国际合作委员会,中共中央党校国际战略研究所编:《中国环境与发展:世纪挑战与战略抉择》,中国环境科学出版社 2007 年版,第 47 页。

③ 张晓:《中国环境政策的总体评价》,《中国社会科学》1999 年第 3 期。

面对这一严峻的环境形势,我国政府采取了很多的政策措施来力图改变这一严重的环境状况局面。三十多年来,我国有关环境保护的重大决策与行动达 130 余项^①,应用了包括直接管制、经济刺激和公众参与等各类型的环境政策工具,应该说,这些政策措施和政策工具的应用取得了很大的环境成效。例如,1978 年至 1998 年的 20 年间,GDP 和人均量(人均 GDP)大约翻了两番,而各种污染物排放的增长速度明显低于经济增长速度^②。另据中华环保联合会调查显示,71%的受调查公众认为,与五年前相比,自己所在的城市环境状况有了不同程度的好转^③。然而尽管我国政府在治理环境方面取得了不错的成绩,但不能否认的是,我国政府在环境治理上也存在不少问题。其中最大的问题就是:我国环境治理政策尤其是政府应用的各类环境政策工具的有效性还有待提高,换句话说,改革开放以来我国在环境治理实践过程中还存在环境政策失效或者说政策失灵的问题。这一客观存在的问题,我们可以从官方和民间的关于中国环境质量的各种正式评价中清楚地看出来。从我国官方对中国环境质量的总体评价来看,如我们经常从《中国环境状况公报》中看到这样的评价:“局部有所改善,总体还在恶化”、“以城市为中心的环境污染正在加剧并向农村蔓延,生态破坏范围在扩大,程度在加重”、“相当多的地区环境污染和生态破坏状况仍然没有得到改善,有的甚至还在加剧”^④。这清楚地表明我国官方对中国环境质量的总体评价是偏低的。而从民间和学界对于我国环境绩效的认识来看,据 2006 年国际环境绩效排名

① 张坤民、温宗国、彭立颖:《当代中国的环境政策:形成、特点与评价》,《中国人口·资源与环境》2007 年第 2 期。

② 张晓:《中国环境政策的总体评价》,《中国社会科学》1999 年第 3 期。

③ 邹首民、王金南、洪亚雄主编:《国家“十一五”环境保护规划研究报告》,中国环境科学出版社 2006 年版,第 12 页。

④ 参见国家环保部:《中国环境状况公报》(1989—2008 年)。

数据,中国位居 94 位。瑞士洛桑国际管理学院发布的《世界竞争力年鉴 2006 年》的评比结果显示中国大陆竞争力排名上升 12 位,位列 61 个参评国家或地区的第 19 位,但问卷调查指标中的环境污染问题却已降至 61 个参评国家或地区的最末位^①。总而言之,无论是官方还是民间或者学界的各类数据均表明^②:一方面,我国从 20 世纪 80 年代以来,一直没能摆脱环境状况的严峻局面,没能有效扭转环境恶化的势头,局部地区虽然有所改善,但是大部分地区呈恶化趋势;另一方面,我国环境政策的成效仅仅维持了环境状况不致急剧滑坡的局面,现行的环境政策还没有能力从根本上改变环境状况的严重局面。从理论上讲,我国政府已形成了一套比较系统的环境政策体系,也采取了种类多样的环境政策工具和措施,如果这些环境政策能够得到有效实施的话,我国环境状况日益恶化严峻的局面应该可以得到扭转。但事实却表明,从总体上讲,改革开放以来,我国党和政府在环境政策设计上试图通过改变环境状况日益严峻局面,从而实现“环境友好型和资源节约型两型社会”的总体政策目标还没能有效实现。即便各个具体五年计划中,关于环境治理的一些阶段性环境政策目标也未完全得到落实和有效实现。如此一来,我国政府制定的各类环境政策在环境治理实践中的实施效果到底呈现一个什么样的状态,是有效还是失效?如果我国政府所实施的环境政策在治理我国环境状况恶化的问题上失效了,其失效的根本原因出在哪里?政府又应该如何克服政策失灵现象,如何选择有效的环境政策来治理环境?

① 董迎、陈伟:《2006 年是恶极竞争力评比中国缘何大幅上升》,《中国经济报告》2006 年第 3 期。

② 夏光:《环境政策创新——环境政策的经济分析》,中国环境科学出版社 2002 年版,第 24 页。

从公共政策学的理论逻辑上来讲,一个政府为了有效地管理国家和社会事务,必须根据社会政治、经济、文化发展的需要和态势,针对现实中的重大政策问题,确定正确的政策目标。而政策目标要变成现实,又必须以各种政策工具为媒介。没有有效的政策工具,政策目标也实现不了。所以,选择有效的政策工具是实现政策目标的基本途径^①。公共政策学的这一基本理论逻辑为研究政策效果问题提供了一种合理的思路和分析框架,即我们可以从政策工具的角度来研究政策失效和有效的问题。具体到环境政策领域,我国环境政策的实施效果问题可以从政策工具的角度来加以分析和探讨。美国著名环境政策学专家保罗·R. 波特尼(Paul R. Portney)和罗伯特·N. 史蒂文斯(Robert N. Stavins)认为,任何一项环境政策都包括两个内容,即确切的总体目标(一般性的或特殊性的目标,如空气质量等级或一种排放水平的最高限度)及实现目标的手段(工具)^②。当环境政策分解成为环境政策目标和环境政策工具两个组成内容的时候,人们就可以发现,任何一项环境政策的实施效果问题通常存在以下三种组合情况:一是当环境政策目标的设计不合理时,即使政府或者其他治理主体选择并应用了合理的环境政策工具,环境政策工具实施的效果依然会大打折扣,它很难有效地实现其预先设计的环境政策目标;二是当环境政策目标的设计合理,但选择并应用了不合理的环境政策工具时,环境政策工具的实施效果也不能预期的环境政策目标相一致;三是当环境政策的目标设计不合理,环境政策工具的选择和应用也不科学时,环境政策在实施过程中也必然是一种混乱的逻辑,无法出

① 陈振明主编:《政策科学——公共政策分析导论》(第二版),中国人民大学出版社2003年版,第192页。

② 〔美〕保罗·R·波特尼、〔美〕罗伯特·N·史蒂文斯主编:《环境保护的公共政策》(第2版),穆贤清、方志伟译,上海三联书店、上海人民出版社2004年版,第41页。

现一种合理的结果。基于以上的理论思考,本文试图从环境政策工具的角度来考察中国环境政策的有效性和中国环境政策工具的优化选择这两个基本问题。

应该说,从政策工具的角度来研究中国环境政策的有效性以及中国环境政策工具的优化选择问题具有重要的现实意义和理论意义。

首先,对于当前落实我国科学发展观、构建“资源节约型和环境友好型”社会的战略决策具有重要的现实意义。科学发展观要求我国既要注重经济发展的目标也要重视环境保护的目标,“资源节约型和环境友好型”社会的构建也是希望达到人与自然和谐、经济与环境和谐的目标。而针对转型期的中国所面临的环境和资源的巨大压力,如何选择合适的政策工具来管理环境和自然资源,实现人与自然的和谐,经济与环境的协调,是摆在环境政策制定者和相关学者面前的一个巨大挑战。如果环境治理的主体能选择合适的环境政策工具,对环境治理的效果可以起到事半功倍的作用;反之,将不得不承受由于环境破坏和资源耗竭而给我们带来的灾难性后果。显然,对中国环境政策工具的实施效果及其优化选择这一问题来进行研究,是和群众的实际生活、国家的发展目标紧密联系在一起,这种研究在当前应该具有重大的现实意义。

其次,对中国的环境政策工具的研究亦是对政策工具理论和政府改革理论的补充和发展。张成福教授认为,“政策工具是一项更具有操作性的研究课题,在我们对政府职能从理论上已经做出比较科学的定位之后,操作性的研究显得更为前沿和重要。然而长期以来,无论是学者还是公共管理者都热衷于谈论政府作用和角色问题,而对政府采取什么样的治理工具达成目标问题重视不够。中国的政府改革不仅仅要转变政府的职能,更重要的也要转变政府作用的方式,采取更为有效的政策工具

达成治理的目标。”^①因此,讨论和研究政策工具的相关问题,实际上把由公共行政学以往过于强调治理结构层次的关怀,转移到对公共治理工具的深层次的探讨上来。应用到中国的环境治理领域,探讨中国的环境政策工具问题,也可以对改革中国的环境管理体制及其作用方式提供现实的材料和理论资源,在这个意义上说,关于中国环境政策工具的研究相对于政策工具的一般理论、政府改革的一般理论而言,是一项更为具体的研究,这一研究的过程和结论在某种意义上可以对我国公共行政学界有关政策工具和政府改革的一般性理论起到一定的补充和发展作用。

再次,通过对中国环境政策工具的探讨,可以使人们更好地理解中国的环境政策过程。通常来讲,政策学家会把政策执行的研究方法区分为“自上而下”方法和“自下而上”方法,这两种的方法对于理解政策过程均有很好的认知性作用,因为这两种方法对政策执行都包含了真知灼见。不过也有学者认为把“自上而下”和“自下而上”完全割裂开来并不合理,因此,应该把两者结合起来,才能对政策过程领域有较全面的认识。迈克尔·豪利特(Michael Howlett)就指出,“为了把两种见解结合到一起来以便对它们在特定环境中的运作有一个更清楚的认识,并且还能在政策过程的整体概念化中有所帮助,许多公共政策领域的学者已经开始转向把政策的执行作为工具选择的一个实例来研究。”^②显然,在西方的政策科学家眼中,政策工具是“自上而下”模式和“自下而上”模式的结合点。因此,对政策工具的研究有助于我们更清楚地理解政策过程,对环境政策工具的研究也会帮助我们更清楚地理解环境政策从制定到执行的全过程。

① 张成福:《论政府治理工具及其选择》,转引自网站 <http://paupc.bokee.com/3633207.html>。

② 〔美〕迈克尔·豪利特、M·拉米什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,生活·读书·新知三联书店2006年版,第273页。