



浙江农林大学研究生重点教材

ZHE JIANG NONG LIN DA XUE YAN JIU SHENG ZHONG DIAN JIAO CAI

环境政策学

HUAN JING ZHENG CE XUE

主 编 李明华

副主编 鲁先锋 陈真亮

JL 吉林人民出版社
JILIN REN MIN CHU BAN SHE

X-01
4620

浙江农林大学研究生重点教材

环境政策学

主 编 李明华

副主编 鲁先锋 陈真亮

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

环境政策学/李明华主编,鲁先锋,陈真亮副主编.

— 长春:吉林人民出版社,2012.5

ISBN 978-7-206-08401-0

I. ①环… II. ①李… ②鲁… ③陈… 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 102027 号

环境政策学

主 编:李明华 副主编:鲁先锋 陈真亮

责任编辑:李艳萍 封面设计:丁 雪 责任校对:李 君

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:吉林省吉育印业有限公司

制 版:吉林人民出版社图文设计印务中心

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:14.5 字数:450 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-08401-0

版 次:2012 年 5 月第 1 版 印 次:2012 年 5 月第 1 次印刷

定 价:45.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 公共政策学概述	1
一、公共政策的基本内涵	2
二、公共政策学的产生与发展	7
三、公共政策学的定义与特征	8
第二节 国内外环境政策学的研究概况	13
一、国外环境政策学的研究概况	13
二、中国环境政策学的研究概况	15
第三节 环境政策学概述	19
一、环境政策的涵义	20
二、环境政策与环境法律的关系	26
三、环境政策学的定义	29
四、环境政策学的地位	31
五、环境政策学的学科性质	34
第四节 环境政策学与其他学科的关系	36
一、环境政策学与公共政策学的关系	37
二、环境政策学与环境法学的关系	38

三、环境政策学与环境社会学的关系	38
第五节 环境政策学的研究方法、意义与篇章结构	39
一、研究方法	39
二、研究意义	42
三、篇章结构	43
第二章 环境政策系统	50
第一节 环境政策系统的概述	51
一、一般系统理论	51
二、环境政策系统	51
第二节 环境政策主体	54
一、官方决策者	55
二、非官方参与者	61
第三节 环境政策客体	65
一、环境问题	65
二、目标群体	67
第四节 环境政策的环境	71
一、自然环境	72
二、经济环境	73
三、政治环境	74
四、文化环境	75
五、国际环境	76
第五节 环境政策工具	79

一、命令—控制型工具 (CAC)	80
二、市场化工具	81
三、环境信息工具	84
 第三章 国外环境政策概述	90
第一节 国际环境政策发展的趋势	90
一、二战后的环境政策	91
二、20 世纪 70 年后的环境政策	92
第二节 美国环境政策	93
一、美国政府环保机构	94
二、美国环境政策的内容	95
三、美国环境政策的发展趋势	101
第三节 欧盟环境政策	102
一、欧盟环境法律政策体系	103
二、欧盟环境法律政策的主体	106
三、欧盟环境法律政策的特点	110
第四节 其他国家的环境政策	113
一、荷兰环境政策	113
二、日本环境政策	118
第五节 外国环境政策的借鉴	119
一、树立环境价值优先的观念	120
二、运用多种政策工具	120
三、重视司法监督的作用	121

四、实施“自上而下”的规划	122
五、推动各部门间的协调	122
六、鼓励公众环保参与	123
 第四章 中国环境政策概述	128
第一节 中国环境政策的历史沿革	128
一、我国古代的环境政策	129
二、中华民国时期的环境政策	130
三、新中国的环境政策	131
第二节 中国环境政策的演变原因及规律	139
一、中国环境政策的演变原因	139
二、环境政策演变的规律	143
第三节 当代中国环境政策的现状及体系	149
一、中国环境政策的现状	149
二、中国环境政策的体系	151
第四节 中国环境政策的发展前景	165
一、中国环境政策的战略意义	165
二、环境政策的发展前景	168
 第五章 环境政策决策体制	174
第一节 环境政策决策体制的内涵	174
一、环境政策决策体制的定义	174
二、环境政策决策体制的作用	175

三、环境政策决策体制的结构·····	178
四、中国环境政策决策体制的优势及特色·····	182
第二节 环境政策决策模式·····	186
一、理性决策模式·····	188
二、感性决策模式·····	192
三、综合决策模式·····	197
第三节 环境政策制定的一般程序·····	202
一、环境政策问题的确认·····	202
二、环境政策议程的确立·····	211
三、环境政策议程确立的模式·····	215
第四节 环境政策方案的确定·····	219
一、环境政策目标的确立·····	220
二、环境政策方案的设计·····	224
三、环境政策方案的合法化·····	234
第六章 环境政策的执行·····	241
第一节 环境政策执行概述·····	241
一、环境政策执行的内涵·····	242
二、环境政策执行的原则·····	246
三、环境政策执行的作用·····	250
第二节 环境政策执行的主体、过程与方式·····	252
一、环境政策执行的主体·····	252
二、环境政策执行的过程·····	256

三、环境政策执行的方式·····	259
第三节 环境政策执行的有效性与制度的保障·····	264
一、环境政策执行的有效性·····	264
二、环境政策执行的困境及原因·····	266
三、环境政策执行有效性的机制保障·····	267
第七章 环境政策的评估·····	273
第一节 环境政策评估的概述·····	273
一、环境政策评估的内涵·····	274
二、环境政策评估的意义·····	277
第二节 环境政策评估的主体、内容与标准·····	279
一、环境政策评估的主体·····	279
二、环境政策评估的内容·····	280
三、环境政策评估的标准及测定·····	281
第三节 环境政策评估的步骤与方法·····	287
一、环境政策评估的步骤·····	287
二、环境政策评估的方法·····	290
第八章 环境政策的调整、终结与创新·····	296
第一节 环境政策的调整·····	296
一、环境政策调整的内涵·····	297
二、环境政策调整的内容·····	299
三、环境政策调整的原因·····	301

四、环境政策调整的原则	304
第二节 环境政策的终结	306
一、环境政策终结的涵义	306
二、环境政策终结的内容	307
三、环境政策终结的原因	308
四、环境政策终结的障碍	310
五、环境政策终结的策略	312
第三节 环境政策的创新	315
一、环境政策创新的一般理论	316
二、环境政策创新的实践	318
三、环境政策创新与环境法制发展	325
第九章 环境责任	329
第一节 政府环境责任	330
一、政府环境责任的内涵	331
二、政府环境责任的依据	332
三、政府环境责任的具体设计	338
第二节 企业环境责任	341
一、企业社会责任与环境责任的含义	342
二、企业环境责任的实现机制	347
第三节 公众环境责任	359
一、公众环境责任概述	360
二、公众环境责任的依据	364

三、公众承担环境责任的可行性·····	369
四、公众承担环境责任的障碍·····	371
五、落实公众承担环境责任的举措·····	382
第四节 环境政策与环境责任的关系·····	389
一、构建环境责任机制的必要性与重要性·····	389
二、环境政策对于环境责任主体的指导意义·····	394
附录：环境政策案例摘选·····	401
案例分析 1：气候外交和气候保护·····	401
案例分析 2：《边城》故事——以牺牲环境为代价的 虚假繁荣·····	410
案例分析 3：星巴克进军紫禁城——人文遗产政策的 缺失·····	420
案例分析 4：规划环评在鄂尔多斯·····	425
案例分析 5：农业补贴及环境保护·····	434
参考文献·····	441
后 记·····	453

第一章 导 论

一个学科之所以能成为一门学科，是因为其有独特的研究对象、独特的概念体系、独特的理论体系、独特的方法体系和独特的学科价值等。生态文明时代，加强环境政策学研究具有重要的理论与现实意义。环境政策学是专门研究环境政策及其相关现象、事务和理论的新兴学科，它作为一门重要的政策学分支学科，具有与其他学科不同的研究对象、概念、理论、方法体系和学科价值。本章将对公共政策学的基本内涵，环境政策学的产生与发展，环境政策学的定义及其特征、学科属性及其价值、研究对象、理论框架、研究方法与意义，以及环境政策学与相关学科的关系等内容作一基本阐述。

第一节 公共政策学概述

环境政策学的产生与发展和公共政策（学）、环境政策的发展有着紧密联系。所以要研究环境政策学非常有必要先了解公共政策

(学) 和环境政策的一些基本理论。

一、公共政策的基本内涵

公共政策是公共权威在特定环境下对公共政策问题的一种回应,是不同社会阶级、阶层、利益集团通过公权机构对各种利益诉求的整合与汇聚并以权威形式予以表现的过程。从内容上看,公共政策纷繁复杂,涉及政治、经济、文化等诸多方面,在不同的历史阶段、不同的国家,人们对公共政策的界定也存在差异。

(一) 国外学者对公共政策的理解

公共政策,英文作 public policy。在公共政策学发展史上,国外学者对如何界定它,做了很多探讨:

①艾斯顿(Rober Eyestone)的定义最为宽泛。他认为:“从广义上说,公共政策就是政府机构和周围环境之间的关系。”^①不过,这一定义外延太宽,难以确定其内涵。

②拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)和卡普兰(A. Caplan)的定义是:公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^②。这一定义强调了公共政策是一种以特定目标和价值为取向的行动计划,这是可取的,但是忽略了公共政策的其他一些本质特征。

① Robert Eyestone, *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis, 1971, p. 18.

② H. D. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society*, NH: Yale University Press, 1970, p. 71.

③戴伊 (Thomas R. Dye) 的界定是:“公共政策是一个政府选择要做的任何事, 或者它选择不去做任何事。”^① 他解释说, 这个定义“既包括了政府的行为, 也包括了政府不行为。政府无力行为正如其行为, 可能同样对社会产生重大的影响。”^② 这一定义强调了政府无为所具有的政策意义和作用, 对于政策研究和政策制定很有启示; 但其不足之处是忽略了政策的实施过程, 忽略了决定要做的事情和实际所做的事情之间存在着距离。

④安德森 (James E. Anderson) 将政策与公共政策做了正确的区分, 把公共政策界定为“由政府机关和政府官员所制定的政策”。他说, 公共政策的特点, 就在于它是由戴维·伊斯顿称之为政治系统中的“权威人士”制定的, 而政治系统中的绝大部分成员认为自己对他们处理着的政治系统中的日常事务负有责任, 并承认这些活动对自己的约束力。^③

⑤彼得斯 (B. Guy Peters) 认为, 公共政策是“政府活动的总和, 无论行为是直接的还是通过代理, 因为其行为对公民的生活产生影响”。^④

⑥格斯顿 (Larry N. Geston) 从政策的主体与客体之间的互动

① Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 9ed. NJ: Prentice Hall, 1998, p. 2-4.

② [美] 托马斯·R·戴伊:《自上而下的政策制定》, 鞠方安、吴忱译, 中国人民大学出版社 2002 年版, 第 3 页。

③ [美] 詹姆斯·E·安德森:《公共决策》, 唐亮译, 华夏出版社 1990 年版, 第 4 页。

④ B. Guy Peters, *American Public: Promise and Performance*, Chatham House, 1993, p. 3.

的视角，将“公共政策”定义为：由那些掌握或影响政府正式职能的人们所作的基本决策、承担的义务和他们的行为的结合。在多数情况下，这些组合由那些要求变化者、决策者和受到该政策影响的人们之间的互动而产生。^① 这个定义注意到了政策过程是多种政策行为者互动的过程，而互动的结果是“社会因政府的活动而受益或受损”、“社会的一部分以其另一部分的牺牲为代价而受益”，不足之处是忽略了公共政策的公共性。

⑦林恩（Laurence Lynn）的“公共政策”定义是：“公共政策可以被描述为不同个体所构成的扩散过程的产出，这些个体在一个正式组织占主导地位的小群体中相互作用。这些组织在一个由政治制度、各种规定和措施组成的体系中运动，它们都处于社会和文化的影响之下。”^②

⑧休斯（Owen E. Hughes）指出该定义的关键特征是：第一，公共政策是政府的“输出信号”；第二，输出信号的过程被描述成扩散的过程；第三，公共政策的制定不是在真空中产生的，它受到组织、机构、利益集团的限制，甚至会受到社会和文化的影响。^③ 这三点对于我们更全面地认识公共政策是很有帮助的。

⑨后现代主义者斯通（D. A. Stone）和福克斯（Charles J. Fox）等都对“理性客观分析主义政策分析”持批评态度，斯通认为政

① [美] 拉雷·N·格斯顿：《公共政策的制定》，朱子文译，重庆出版社2001年版，第5页。

② Laurence Lynn, *Managing Public Policy*, Boston: Little Brown, 1987, p. 239.

③ [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，彭和平等译，中国人民大学出版社2002年版，第154页。

策话语内在地就是政治的，它只能发生在不同于商品市场而是与希腊城邦相似的政治社会中^①。

⑩福克斯（Charles J. Fox）等认为“公共政策不是纯粹理性发现客观真理、然后由政府从真理中推导出相应的、正确的解决方案的结果”，主张“最好把公共政策形成、实施和管理理解成能量场，它是形成围绕着‘下一步我们该做什么’这一问题而松散地组织在一起的人类意向性的交叉点。”^②

在公共政策的诸多定义中，美国学者戴维·伊斯顿（David Easton）对公共政策所做的界定具有广泛影响，他将“公共政策”归纳为“对社会价值物进行的权威性分配。”^③

（二）国内学者对公共政策的理解

随着我国公共政策实践的不断丰富及国际学术交流的日益频繁，在吸收和借鉴国外公共政策研究成果的同时，国内部分学者对“公共政策”也作出了不同界定：^④

①台湾中兴大学张世贤教授认为：“公共政策乃政府为解决公共问题，达成公共目标，经由政治过程所产出的策略”。他认为，

① D. A. Stone, Policy Paradox and Political Reason, IC: Scott Foresman/Little Brown, 1988.

② [美] 查尔斯·J·福克斯与休·T·米勒：《后现代公共行政》，楚艳红等译，中国人民大学出版社2002年版，第108-109页。

③ [美] 戴维·伊斯顿：《政治体系——政治学状况研究》，马清槐译，商务印书馆1993年版，第123页。

④ 罗依平. 政府决策机制优化研究 [D]. 苏州大学博士学位论文，2006年，第6-7页。

对公共政策的界定，可归纳为以下三个不同角度：以目标取向（Goal-Oriented）来界定：公共政策是达到公共目标所采用的策略；以问题取向（Problem-Oriented）来界定：公共政策是政府解决公共问题的策略；以过程取向（Process-Oriented）来界定：公共政策是政治过程的产出。^①

②国家行政学院张德信教授认为，“所谓公共政策是指一个国家的公共权威机关为了解决特定的公共问题而表现的行动意图或如何行动的计划。”^②

③国家行政学院张金马教授给公共政策下的定义是：“党和政府用以规范、引导有关机构、团体和个人行动的准则或指南。其表达形式有法律规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等等。”^③

④北京大学宁骚教授给公共政策的界定是：“公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案”。^④

⑤陈振明教授等人将公共政策界定为：“国家（政府）、执政党以及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则，它是一系列谋略、

① 张世贤：《公共政策析论》，（台北）五南图书出版公司1986年版，第181-182页。

② 张德信，李兆光：《现代行政学》，红旗出版社1993年版，第68-69页。

③ 张金马：《政策科学导论》，中国人民大学出版社1993年版，第17页。

④ 宁骚：《公共政策学》，高等教育出版社2003年版，第185页。