

环境科学新著译丛

世界银行环境局 K·哈密尔顿 等著

环境政策的创新

里约后五年

中国环境科学出版社



里约后五年

——环境政策的创新

世界银行环境局

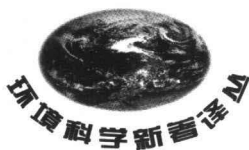
K·哈塞尔顿

J·迪克逊

谢剑 A·昆特 著

张庆丰 张世秋 严臻 译

张坤民 审校



中国环境科学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

里约后五年：环境政策的创新/（世界银行）K. 哈密尔顿等著；
张庆丰等译．-北京：中国环境科学出版社，1998.8

（环境科学新著译丛）

ISBN 7-80135-596-2

I. 里… II. ①斯… ②张… III. 环境政策-世界 IV. X-
01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 21715 号

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)

化学工业出版社印刷厂印刷
各地新华书店经售

*

1998 年 9 月 第 一 版 开本 850×1168 1/32

1998 年 9 月 第一次印刷 印张 3¼

印数 1—2 000 字数 84 千字

定价：6.80 元

译校前言

1995年2月,世界银行主管环境可持续发展的副行长伊斯梅尔·萨拉格丁访问了中国国家环保局。会见时,我向他介绍了中国政府在1992年联合国环境与发展大会之后的一系列新举措,双方还回顾了从1990年以来在环境保护领域的合作情况,并对今后进一步加强合作进行了探讨,气氛十分融洽。

1996年初,萨拉格丁副行长曾来函邀我参加世行的一个研讨会。由于是年公务特别繁忙,惜未成行。不久,该研讨会的成果公开发表。根据这种扩展衡量国家财富的新方法,全球100多个国家的人均财富排序发生了较大变化,反响强烈。

1997年4月,在联合国可持续发展委员会第5次年会(纽约)上,我看到了世行《扩展衡量财富的手段》和《里约后五年》这两册书。随后,我应邀到世行总部(华盛顿特区)访问,同世行内部4个局的负责人分别就今后合作问题进行了讨论。

期间，环境局的迪克逊博士和谢剑博士等提出，可否将世行的这两册书在中国翻译出版，我欣然同意。回国后，经过几次联系，商定了出版办法，世行提供了版权和资助，并于八月份收到了最新的英文版本。

此后，我便组织北大、清华、人大的几位年轻的副教授、博士和硕士，合作完成了这两本书的翻译任务。还同中国环境科学出版社商议，将这两册书作为《环境科学新著译丛》的开篇，奉献给国内关心可持续发展的各界人士，并以此来落实《全国环境宣传教育行动纲要》中提出的对于出版工作的要求。

本书简明扼要但却相当集中地反映了里约会议之后的5年来世界各国在环境政策方面的创新。第一部分鲜明地提出：“管理比技术更重要”，并提供了一个“政策矩阵概要”，探讨了利用市场、创建市场、实施环境法规和鼓励公众参与这4类不同政策手段的特点，介绍了如何设计有效的政策的途径。第二部分分类介绍了26个精选的案例。这些案例已经通过一段时间的实践，显示出了所用政策的积极效果，颇有说服力，可供我们研究借鉴。

我相信，世界银行这两本最新研究成果在中国的翻译出版，定将有助于深化中国在可持续发展和政策选择方面的研究，也将有助于推动世行同中国在环境领域的进一步合作。在此，谨向世行的A·斯蒂尔、K·哈密尔顿、J·迪克逊、谢剑、A·昆特等原书作者，向中国环境科学出版社的刘志荣、郑春江和周煜，以及对于国家环保总局外经办的刘春玉、刘亿等同志的支持和帮助表示衷心的感谢。

张坤民

1998年6月

前 言

要使发展具有可持续性，人类行为就必须有所改变。企业、消费者和政府机构都需要改变其造成环境退化的行为方式，并须投资于那些有利于保护生态系统的活动。有时，这种转变是受道德因素的推动，但经常还需要各种激励机制和意识的提高。在里约地球首脑会议以来的5年中，一些开明的政府一直都在寻找更有效的途径来鼓励行为的改变，同时又能保证效率与自由。

本书考察了一部分具有创新性的政策，这些政策的设计是为了使人类行为更适合于环境可持续性的模式。本书集中探讨了包括4类不同政策手段的政策体系：

- 基于市场机制的政策
- 创建新市场的政策手段
- 规章制度和定量限制手段
- 寻求利用公开信息和公众参与力量

的政策

一些获得成功的政府都是愿意同时采

用所有 4 类政策组合的。

这里我们提供的仍是不尽完善的政策框架。读者可以在因特网 (Internet) 上获得该政策矩阵更新之后的信息以及支持它的案例研究。我们的目的是使它成为国际环境与自然资源政策经验的“活的”数据库。该政策矩阵所运用的方法和案例研究基础越广阔,对决策者和执行者就越有用。为了实现这一目的,我们正在寻求这项工作的合作伙伴,并且希望您不仅限于阅读本书,还要请您考虑您所在的国家或组织有哪些经验能够为这个活的数据库作出贡献。您可以通过以下方式同我们联系: environment@worldbank.org, 主题词: Policy Matrix.

环境局局长安德鲁·斯蒂尔 (Andrew Steer) 构思并领导了这一研究的实施。本书撰写工作由来自环境局指标和环境评估组的柯克·哈密尔顿 (Kirk Hamilton), 约翰·迪克逊 (John Dixon), 谢剑和阿朗德哈蒂·昆特 (Arundhati kunte) 完成。编辑出版工作由蒂娜·尼尔森 (Tine Nielsen)、阿里夏·海兹纳 (Alicia Hetzner)、唐纳·阿伦 (Donna Allen) 和弗吉尼亚·海茨考克 (Virginia Hitchcock) 完成。案头工作由伊沙贝尔·拉莱格尔 (Isabel Alegre)、斯雷尼·库明 (Sriyani Cumine)、金·坎特雷尔 (Jim Cantrell) 和格兰·麦克雷什 (Glenn McGrath) 完成。我们感谢为这项工作提供案例的所有人士以及瑞典政府与挪威政府的慷慨支持。

伊斯梅尔·萨拉格丁

世界银行副行长

主管环境可持续发展

World Bank, *Five Years after Rio: Innovations in Environmental Policy*

Copyright ©1997 by The International Bank for Reconstruction and
Development/The World Bank Group

ISBN 0-8213-3957-5

Prepared by World Bank Group Originator: ENVPE

© 本书由国际复兴开发银行/世界银行提供中文版权

《环境科学新著译丛》

审定委员会

主 任 刘东生

委 员 (以姓氏笔画为序)

厉以宁	刘东生	刘鸿亮	任阵海
汤鸿霄	陈述彭	金鉴明	唐孝炎
顾夏声	钱 易	章 申	魏复盛

《环境科学新著译丛》

编译委员会

主 任 张坤民

副主任 刘志荣 郑春江

委 员 (以姓氏笔画为序)

万国江	马 中	叶汝求	刘志荣
刘静宜	许葆玖	全 浩	李炳光
李金昌	陈昌笃	余德辉	张坤民
张象枢	郑春江	金瑞林	周富祥
郝吉明	钮式如	夏堃堡	徐厚恩
戴树桂			

目 录

第一部分 从口号到行动：面向可持续发展的政策

第一章 里约会议之后的道路·····	(3)
第二章 从政策框架到政策行动·····	(7)
国家可持续发展战略和行动计划·····	(8)
政策矩阵：新方法，业已得到证实的成功之举·····	(9)
第三章 设计有效的政策 ·····	(32)
实现资金的可持续性 ·····	(33)
确保管理的可持续性 ·····	(34)
建立对变革的支持体系 ·····	(34)
实现综合决策 ·····	(35)

第二部分 政策矩阵精选案例研究

案例研究一览表 ·····	(39)
第四章 利用市场 ·····	(41)
第五章 创建市场 ·····	(65)
第六章 实施环境法规 ·····	(71)
第七章 鼓励公众参与 ·····	(75)
参考文献 ·····	(85)

第一部分

从口号到行动： 面向可持续发展的政策

第一章 里约会议之后的道路

1992年6月,178个国家的代表聚会于巴西里约热内卢,商定为促进环境和社会的可持续发展所需采取的行动。里约的地球首脑会议激发了各国政府把宽泛的政策目标转化为具体行动的热情。里约会议增强了人们对全球环境问题的认识,开辟了政府与非政府组织之间为了一个共同目标而努力进行交流的途径,并极大地促进了公众对有关问题的了解。但是,由于政策制定者们不得不面对要把环境与发展问题联系起来的极端复杂性,里约会议之后的进程并不是顺利和轻松的。

来自全世界的领导人对于实现可持续发展的承诺具体体现在《21世纪议程》中,这份文件是地球首脑会议形成的最为重要的共识。《21世纪议程》的行动方案和活动主要体现在6个主题上:生活质量的提高、自然资源的有效利用、全球公共财富的保护、人类住区的管理、废物管理和可持续的经济增长。在大部分主题中,都同时体

现了对于环境与发展的关注。

寻求环境与发展之间相协调的努力最清晰地体现在消除贫困、消费模式、人口压力、土地、淡水和森林等问题的战略之中。消除贫困构成了《21 世纪议程》的核心，它强调了既要改善获取自然资源的途径，又要改善环境资源基础的管理。世界上一些地区存在着的严重贫困现象与其它地区那种建立在奢侈性消费模式基础上的生活标准，都同实现地球资源的可持续利用不相符合。

里约会议的显著特征在于，其成果是各国政府的而不是科学家与技术专家的一致意见，尤其是当有关行动计划涉及到全球环境问题时，在政府首脑这一级别上确保其对行动的承诺，这是不同寻常的，也是至关重要的。全球环境资源为每个国家和每个人所共享，管理这些资源的迫切需要意味着所有国家都必须同其它国家进行合作。尽管还没有完全弄清楚人类活动对气候变化、臭氧层耗损等全球问题所起的纷繁复杂的作用，但是，由于这些支持生命的生物化学过程的潜在的不可逆性，要求人们采取事先预防性的措施。

里约会议之后的 5 年来，各国政府与国际机构在世界范围内已经进行过多种尝试，通过采用经济的、行政的以及制度的手段试图更好地管理环境，本报告正是对这些尝试的一项评估。从这个过程中所吸取的经验教训可以被准确地定义为“新环境主义”（见专栏 1 的描述）。

为管理环境与自然资源所采用的政策手段的广度和范围都是巨大的。因此，本项评估工作的关键在于政策矩阵的构建，该政策矩阵按照利用市场、创建市场、实施规章制度和鼓励公众参与等项来对政策措施加以分类。本报告的第二部分也采用了这种分类方式，并介绍了在政策矩阵中的许多突出的政策手段案例。本报告第一部分的结论强调了有效的环境政策的关键特征。

专栏 1.1: 新环境主义的特点

可以从发展中国家在环境可持续发展方面的许多措施中吸取大量的经验和教训。这些经验教训表征出“新环境主义”的特征,它有别于工业化国家所采用的传统政策(Steer, 1996)。新环境主义更为实用,也更加认识到需要对经济与环境进行协调。它采用了较为平衡的措施来促使政策的改变,因为它充分意识到政府和社会所面临的各种制约。新环境主义最终将会比较成功地帮助各国解决它们所面临的严峻的环境管理的挑战。

新环境主义有许多明确的特征,它反映了从实践中获得的经验教训。这些特征包括需要谨慎地确定优先次序和寻求**费用有效的解决方案**。由于内部资金的稀缺和外部资金来源的日趋减少,在确定需要优先解决的问题时必须具有战略眼光。这种方法还要求探求政策改革中的协同作用,协同作用指的是在创造其它经济效益的同时也促进环境的改善。对补贴政策的改革就是具有三重收益的经典案例。在这项改革中,既减轻了对环境的压力、又可把用于补贴的财政资源用于其他用途,同时还由于减轻了价格扭曲现象而使得经济效率有所提高。

由于对直接管制手段的成本不断加深了理解,便要求在可行的场合多用市场手段。在环境保护中重视利用市场也传递出这样一个信息:政府必须与私营部门合作而非对抗。既然承认现存机构的局限性,就要力求节省这些甚感不足的行政与管理能力。

公众参与是政策开发和有效实施的重要组成部分,同时,在推动采取有效行动的政治意愿中,使**市民(包括私营部门)广泛参与**也是非常必要的。通过建立并**投资于有效的伙伴关**

系，有可能创建一种旨在实现更好管理的责任分担意识，并使人们愿意接受为获得更大的社会效益而增加支出的私人成本。尽管技术措施常有其吸引力，值得反复强调的是：**管理比技术更重要**。但是，旨在改善环境管理的机构建设和人力开发则费时费钱。最后，新环境主义清楚地认识到，迈向改善环境的最为重要的步骤是从项目分析或宏观经济政策开发的初始阶段起就把环境考虑进来，而不是等到开发之后再行追补。

第二章 从政策框架到政策行动

由于政策制定者们面临着把口号转变为行动的挑战，里约会议的高潮之后是一阵使人痛苦的沉默。不仅许多国家缺乏成熟的环境管理制度基础，而且解决环境问题和纠正扭曲行动通常都意味着要向某些人征税，这些人或者是把废物排入环境而不付费的污染者，或者是开发现存自然资源而不交纳伐木费的林区居民，或者是不遵守可持续捕鱼限额规定的渔民。

环境政策在本质上是要改进对个人和有关机构的刺激作用。政府以各种方式迎接这种挑战。过去，改进环境刺激的最常用的方法就是直接地管理市场行为，但是，这已被证明是既昂贵又复杂的方法。利用市场或在没有市场的地方创建市场是近年来在环境保护领域中的一种创新，它通过改革补贴消除市场中的价格扭曲，通过利用税收提高价格以反映社会成本，或者建立新市场使得排污许可证或开发权可以进行交易。最后，许多国家的经验表明，推