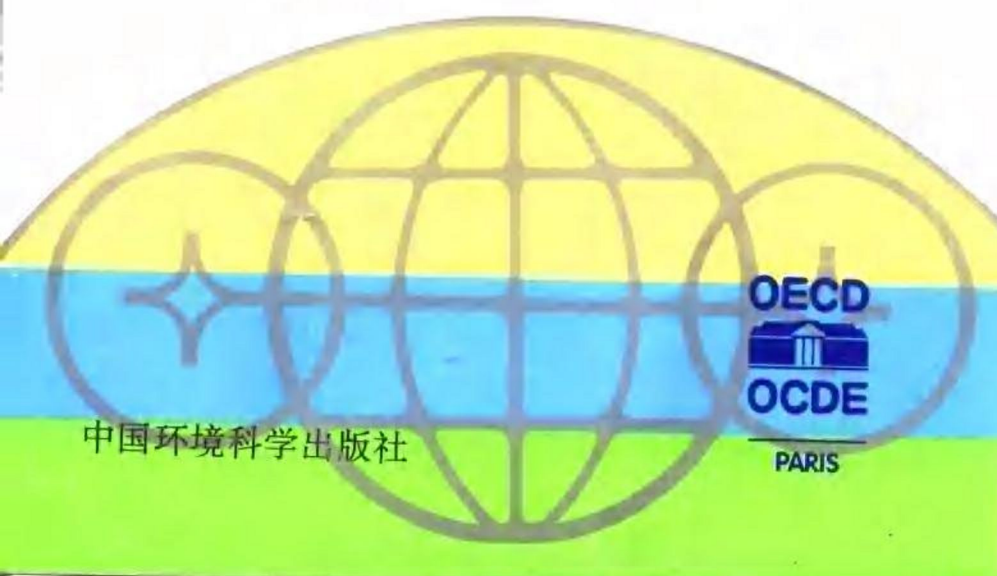


环境管理中的经济手段

MANAGING
THE ENVIRONMENT:
The Role of Economic
Instruments



环境管理中的经济手段

经济合作与发展组织

张世秋 李彬 译

张世秋 肖熙幼[法] J.L. Schott 校

中国环境科学出版社

·北京·

图书在版编目(CIP)数据

环境管理中的经济手段/经济合作与发展组织编;张世秋,李彬译。—北京:中国环境科学出版社,1996.6

原书名:MANAGING THE ENVIRONMENT: THE ROLE OF ECONOMIC INSTRUMENTS(英), Gérer

l'Environnement: le rôle des instruments

économiques(法)

(OECD 环境经济与政策丛书)

ISBN 7-80135-085-5

I. 环… II. ①经… ②张… ③李… III. 环境管理—环境经济学 IV. X196

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 14504 号

©1994 年,巴黎,经济合作与发展组织

©中文版,1996 年,巴黎,经济合作与发展组织;北京,中国环境科学出版社;中国环境科学研究院环境管理研究所。英文版和法文版是此书的正式版本。

环境管理中的经济手段

经济合作与发展组织 编

张世秋 李彬 译

责任编辑 陈亚林 丁枚

中国环境科学出版社出版

河北三河市宏达印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

1996 年 9 月第一版 开本 850 × 1168 1/32

1996 年 9 月第一次印刷 印张 7 3/8

印数 1—1500 字数 190 千字

ISBN 7-80135-085-5/X · 1059

定价:14.80 元

OECD 环境经济与政策丛书

高级顾问(Senior Advisor):

王扬祖

主 编(Chief Editors):

陆新元 王金南

编 委(Editorial Board):

陆新元 王金南 杨金田 段 宁

汪冬青 张世秋 张天柱 马 中

夏 光 陈亚林

Bill L. Long Michel Potier

Tom Jones Jean-Philippe Barde

Chris Chung Bernard Hugonnier

特约编辑(Special Editors):

Lisa Williams

Murielle Delugin



序 言

在过去的二十四年中,探索环境政策制定的范畴及其经济涵义已经构成了 OECD 环境工作的核心。二十多年来,OECD 一直大力提倡使用功能完善的市场手段,尤其是应用合适的价格政策和有效的管理手段及其策略,从而达到环境目标。污染外部性内部化的要求导致 OECD 于 1972 年提出并采纳了“污染者付费原则(PPP)”。“污染者付费原则”是制定环境政策的一个基本经济原理。同时,OECD 请求各成员国为环境措施合理定价,制定诸如排污收费和污染税这样一些所谓的“经济手段”。

经济与环境的关系是多方面的,而且由此引发出许多问题,例如:控制污染的费用是多少?由谁来支付?各种政策方案的经济和环境的费用和效益分别是什么?确保经济发展和环境保护的最有效的机制是什么?环境政策的宏观经济及其就业内涵又是什么?如何才能确保环境问题在一些关键经济部门或政策领域(如能源、交通、农业、税收和贸易)中有效地结合和协调?环境政策在贸易方面又意味着什么?

OECD 环境理事会经常与该组织的其它部门合作,而且我们将继续探索这些问题以及相关的其它一些问题,出版这些问题的研究报告,同时在 OECD 成员国中加以广泛地宣传。

最近,一些非 OECD 成员国的国家在尝试协调经济与环境政策和处理经济与环境相互交叉的问题中,对工业化国家所取得的经验表示了极大的兴趣。为此,OECD 正在以各种不同的方式对此作出积极的响应。在这里,我们特别荣幸地看到,中国环境科学研究院环境管理研究所已作出决定,从 OECD 的出版物中选择 11 本环境经济著作,组织中国专家翻译,并以《OECD 环境经济与政策丛书》的形式在中国出版发行。我们希望这套丛书将有助于中国的环境研究人员和有关人士更好地了解 OECD 成员国的经验,并在利用市场力量改善中国环境的努力中吸收这些经验,最后从中取得宝贵的经验。

作为这套丛书共同的序言,有必要指出的是,读者应该认识到,即使在那些主要依靠市场力量来达到环境目标的国家中,也存在着各种根深蒂固和持久的市场失灵和不完善之处,这意味着市场需要严密的监督和指导,例如,要求政府把有关的“游戏规则”解释清楚。

比尔·朗(Bill L. Long)

OECD 环境理事会干事长



序 言

1992年6月,在里约热内卢召开的联合国环境与发展高峰会议上,通过了《里约环境与发展宣言》和《21世纪议程》。在这两个文件中,要求各国政府在制定环境政策时,要发挥价格、市场和政府财政以及经济政策的补充作用,把环境费用纳入到生产和消费者的决策过程。为了积极响应联合国通过的《21世纪议程》,中国政府提出了《环境与发展十大对策》,并制定了《中国21世纪议程》,明确要求各级政府按照资源有偿使用的原则,逐步开征资源利用补偿费,并开展对环境税以及把自然资源和环境纳入国民经济核算体系的研究和试点,使市场价格准确地反映经济活动造成的环境代价。中国政府对经济手段在保护环境和促进可持续发展中的作用给予了高度的重视,环境经济政策已成为中国环境政策中的一个重要组成部分。

众所周知,经济合作与发展组织(OECD)早在70年代就提出了“污染者付费原则”,并依此制定和实施了一系列环境经济政策,取得了许多宝贵的经验。而在中国,其大多数环境经济政策都是借鉴了发达国家的经验,并结合中国的实际情况提出来的。但当时依然处在计划经济体制下。目前,中国正在逐步建立和完善社会主

义的市场经济,市场机制在经济活动中的基础性作用也正日益明显,因此,如何加快建立市场机制下的中国环境经济政策体系,在环境管理中更多地利用经济手段,就成了一个亟待研究的新领域。作为第一步,我们首先应该充分借鉴市场经济国家,尤其是 OECD 成员国在这方面取得的经验。很显然,今天与读者见面的,由 OECD 出版社、中国环境科学出版社和中国环境科学研究院环境管理研究所联合出版发行的《OECD 环境经济与政策丛书》,就是这第一步工作的尝试。在此,对这三家单位以及丛书编委和译校者付出的辛勤劳动表示感谢。

今年是中国与 OECD 在环境领域开展对话与合作项目的第一年,其主题就是中国的环境经济政策。《OECD 环境经济与政策丛书》的中文版出版标志着双方有了一个良好的合作开端。在此,希望双方在环境经济政策以及其它环境领域的合作能不断深入,为我们拥有一个美好的地球作出一份贡献。

解振华(Zhen hua Xie)

中国国家环境保护局局长

根据 1960 年 12 月 14 日在巴黎签定,并于 1961 年 9 月 30 日开始生效的条约第 1 条款,经济合作与发展组织(OECD)将促进所制定的政策:

- 实现各成员国最高的可持续经济增长、增加就业机会和提高生活水平,同时保持财政稳定,从而为世界经济的发展作出贡献;
- 在经济发展过程中,为促进成员国及非成员国的经济健康发展作出贡献;
- 根据国际契约,在多边的和无歧视的基础上,为发展世界贸易作出贡献。

OECD 最早的成员国有:奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、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、英国和美国。按时间顺序,下列国家先后加入 OECD 成为该组织的成员国:日本(1964 年 4 月 28 日),芬兰(1969 年 1 月 28 日),澳大利亚(1971 年 6 月 7 日),新西兰(1973 年 5 月 29 日),墨西哥(1994 年 5 月 18 日)。欧共体委员会参与 OECD 的工作(OECD 条约第 13 条款)。

前 言

自从 1989 年 OECD 出版了关于环境保护的经济手段在 OECD 国家的应用的的第一份调查和评估报告后,情况有了一定的变化。这些发展不仅表现在 OECD 国家已经采用了数目更多、种类各异的经济手段,而且其应用范围已经扩大到跨国界环境问题和全球环境问题。向市场经济过渡的非成员国也在仔细考虑或已经采用了经济手段。1991 年 1 月,OECD 理事会采纳了《关于在环境政策中使用经济手段的建议》,要求 OECD 对成员国旨在使经济手段更一致和更广泛采用而采取的行动进行评述。在这种条件下,OECD 经济与政策一体化小组完成了关于经济手段在 OECD 国家和欧洲过渡经济中的应用的新的评估。

本报告展示了这次调查的结果。本报告由 J. B. Opschoor 教授(阿姆斯特丹自由大学);A. F. de Savornin Lohman 博士(阿姆斯特丹自由大学环境研究所);H. B. Vos(DHV 咨询专家)以及秘书处撰写。本报告是在秘书长的允许下出版的。

目 录

第 1 部分 经济和政策背景	(1)
第 1 章 环境政策中的经济手段	(3)
1.1 OECD 的经济手段项目及其背景	(3)
1.2 可持续发展:提供更广泛的政策框架基础以及对经济手段的支持	(5)
1.3 什么是经济手段?	(7)
1.4 经济手段在 1987 年的应用情况	(17)
1.5 本项目和报告的结构.....	(18)
参考文献	(21)
第 2 章 经济手段、政策背景和经济分析	(23)
2.1 引言.....	(23)
2.2 环境退化和制度失灵.....	(24)
2.3 经济手段和制度失灵.....	(29)
2.4 当今环境政策的动态特征.....	(41)
2.5 一些结论.....	(51)
参考文献	(56)
 第 2 部分 实践中的经济手段	(59)
第 3 章 OECD 国家的经济手段:一项调查	(61)
3.1 简介.....	(61)
3.2 排污收费.....	(63)
3.3 产品收费.....	(78)
3.4 押金-退款制度	(92)

3.5 可交易的许可证.....	(97)
3.6 执行鼓励金	(101)
参考文献.....	(106)
第4章 调查结果的评价.....	(108)
4.1 各项政策手段的回顾	(108)
4.2 各国综述	(115)
4.3 从1987年到1992年的进展	(117)
4.4 国际以及国内的最新进展	(120)
4.5 对1987年调查的概要讨论.....	(121)
参考文献.....	(124)
第5章 可操作的经济手段分析.....	(125)
5.1 简介	(125)
5.2 经济手段的选择	(126)
5.3 一些实践经验	(133)
5.4 包装废物管理的经济手段:试点研究.....	(138)
5.5 一些结论	(142)
参考文献.....	(143)
第6章 欧洲过渡经济中的税收与环境.....	(145)
6.1 过渡经济中的税收与环境:主要问题.....	(146)
6.2 俄罗斯联邦的案例	(151)
6.3 爱沙尼亚的案例	(153)
6.4 波兰的案例	(154)
6.5 捷克和斯洛伐克共和国的案例	(157)
6.6 匈牙利的案例	(159)
参考文献.....	(161)
第3部分 国际篇.....	(163)
第7章 解决全球环境问题的经济手段.....	(165)
7.1 背景	(165)

7.2	国际环境政策的原则	(166)
7.3	策略和措施	(167)
7.4	排污收费	(173)
7.5	可交易许可证制度(TPS)	(177)
7.6	未来的政策发展展望	(179)
参考文献		(186)
第 8 章 经济手段对国际贸易的影响综述		(188)
8.1	简介	(188)
8.2	经济手段在贸易上的优点和不利	(188)
8.3	贸易影响的类型	(190)
8.4	经济手段的类型	(191)
8.5	经济措施和贸易规则	(196)
8.6	国际环境条约	(197)
参考文献		(200)
第 4 部分 总结和展望		(201)
第 9 章 环境政策的经济手段:总结、讨论和展望		(203)
9.1	起点:1987 年经济手段的运用	(203)
9.2	关于经济手段运用的有关问题	(204)
9.3	1987 年以来的变化	(205)
9.4	1987 年以来经济手段的应用	(209)
9.5	经济手段运用的新领域	(212)
9.6	展望	(216)
参考文献		(220)

第 1 部分

经济和政策背景

第1章

环境政策中的经济手段

1.1 OECD 的经济手段项目及其背景

1.1.1 OECD 在经济手段方面的作用

1991年1月30日到31日的OECD环境委员会部长级会议建议OECD国家应该采取一项战略,并强调把经济与环境决策结合起来是该战略三个要素中最优先考虑的方面[OECD(1991c),第15节]。为实现这个目标,环境委员会提出了一些指导OECD各国政府行动的指南,包括把同直接管制相结合的经济手段的应用作为达到政策一体化的一个重要措施[OECD(1991c),第16节]。OECD国家的部长们认为,经济手段能够提供很强的技术革新和行为改变方面的刺激作用,并且能够为以费用-有效的方式实现环境目标提供很好的前景[OECD(1991c),第20节]。

OECD理事会随后签署了一项关于经济手段的《建议书》(C(90)177/final),该建议可以概述如下:

- 更多且更一致地采用经济手段;
- 通过经济手段改善自然和环境资源的配置以及有效利用,以更好地反映利用这些资源的社会成本;
- 进一步寻求国际上采用经济手段方面的合作和协议,这些经济手段旨在解决区域性和全球性问题并保障可

持续发展的进程。

在介绍本项目之后,将描述 OECD 在经济手段方面的作用的历史。

1.1.2 OECD1992/1993 经济手段项目

上面提到的理事会的建议书还要求环境委员会评价在随后三年中各成员国根据建议书所采纳的行动。

本报告就是该项要求的一个直接成果,它报告了截至 1993 年 1 月 OECD 成员国所采用的经济手段。事实上,它是继《环境保护的经济手段》(Environmental Instruments for Environmental Protection) [OECD(1989a)]之后的第二份报告。

此前的报告(《环境保护的经济手段》)提供了 1987 年使用经济手段的信息,而现在这个报告,首先,通过考察过去 5 年中这些手段的开发应用及其经验,提供了经济手段利用的历史观点。其次,它探讨了一些新的问题:1)它最早提出向市场经济过渡的转型经济中利用经济手段保护环境的前景分析;2)它试图对那些旨在解决区域和全球性环境问题的经济手段方面的工作进行评价;3)它描述了贸易和环境问题方面的最新工作。

1.1.3 OECD 关于经济手段的早期工作

OECD 目前在环境政策手段领域的一些工作同上面提到的 1989 年的第一次评价以及 1991 年的委员会《建议书》有关。同时,还参照了 OECD 关于经济手段应用的最新研究 [OECD(1991b)]。这些研究以及 OECD 的作用可以追溯到 OECD 的早期工作,追溯到环境政策和环境经济学的最早时期。

环境污染在工业化经济中日趋严重和普遍,使得 OECD 于 1972 年就开始把污染者支付原则 (Polluter-Pays-Principle, PPP) 作为环境政策的经济原则。

第二个里程碑是 OECD 于 1984 年召开的“环境与经济学”大