

中国人民大学“十三五”规划教材——核心教材



# 环境政策分析

## 第二版

宋国君 等著



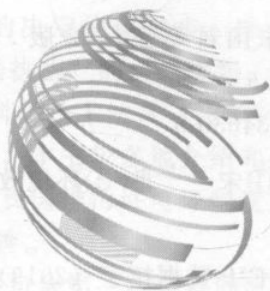
化学工业出版社

中国人民大学“十三五”规划教材——核心教材

# 环境政策分析

(第二版)

宋国君 等著



化学工业出版社

·北京·

《环境政策分析》(第二版)基于第一版的框架进行了大量补充和更新。第1章环境政策分析导论对存在问题部分做了更新和补充;第2章环境政策分析的理论基础涵盖了我国环境政策研究涉及的主要理论,并进一步细化了理论的应用和分析;第3章增加了大量已有成熟的环境政策手段;第4章仍然是给出了环境政策分析的一般模式和环境政策评估的一般模式,也简要分析了我国的环境法规体系;第5章以一般模式为基本框架,分析了空气污染防治政策,大大增加了美国空气质量管理政策的内容,便于读者详细和深入理解我国空气污染防治政策的发展趋势;第6章水污染防治政策分析增加了美国地表水质管理的知识,给出了我国水污染防治政策的一般框架和基本知识体系;第7章分析了固体废弃物和危险废物管理政策;第8章全面系统分析了生活垃圾管理政策,提出了基于源头分类和资源回收的生活垃圾管理政策建议;第9章对节能、可再生能源发展、温室气体减排和臭氧层保护政策做了简要分析。

本书可供中国环境政策研究、管理人员阅读参考,还可供环境政策与管理、环境经济学等专业高校师生作为教材使用。

### 图书在版编目(CIP)数据

环境政策分析/宋国君等著.—2版.—北京:化学工业出版社,2019.5

ISBN 978-7-122-34630-8

I. ①环… II. ①宋… III. ①环境政策-研究 IV. ①X-01

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第107850号

责任编辑:满悦芝

文字编辑:焦欣渝

责任校对:边涛

装帧设计:张辉

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)

印装:北京新华印刷有限公司

787mm×1092mm 1/16 印张37 $\frac{1}{4}$  字数900千字 2020年1月北京第2版第1次印刷

购书咨询:010-64518888 售后服务:010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价:298.00元

版权所有 违者必究

# 前 言

我国的经济体制是社会主义市场经济体制。政府主要负责具有外部性的资源配置，并尽量利用市场的功能，例如，政府向市场购买公共服务，发挥市场的效率优势。

环境保护或环境污染防治是非常符合政府负责资源配置的领域。自2018年国务院机构调整后，我国的环境管理也越发符合这样的逻辑：环境污染全部由生态环境部负责监管，国务院其他部门不再负责监管。这样的体制安排本质上是明晰政府的责任，即采用有效手段把环境保护好，没有推诿和不作为的余地。因此，环境管理需要认真转向专业化的有效监管。

环境政策手段是工具，是环境管理技术进步的关键。我国当前更多地采用行政机构直接管理的方式来管理环境污染。显然，作为大国，也会一直是制造业大国，环境污染防治的任务没有完成时，将一直是进行时。环境政策手段主要是针对具体问题设计的，当具有一定的普适性时，也会用于其他管理对象；当有更合适的政策手段时，则换之。因此，手段不是目标，根据问题、条件和使用者的习惯等，可以灵活选用。因此说，政策手段没有绝对的好坏。

2016年，国家决定对固定污染源（空气固定源、水点源）采用排污许可证制度，这是市场经济体制国家普遍采用的环境政策手段，并且是基础和核心的污染物排放控制政策手段，这标志着我国环境管理在按照中央依法治国的决定快速进步。排污许可证制度具有“依法行政、提供守法证据、依守法证据和核查依据执法”的自然优势。作为行政许可，排污许可证具有上承《行政许可法》，下启环境保护科学技术法规（排放标准）的制度优势。由于我国排污许可证制度刚刚开始，法规正在建设，本书较多地介绍和分析了美国点源和固定源排污许可证制度的经验，供读者参考。随着我国排污许可证制度及其相关制度的不断完善，相关内容在今后的修订中会不断补充和完善。

本书是在2008年第一版的基础上修订的，其中包含第一版作者的成果。根据我国环境政策的发展，尤其是2016年国家关于实施固定污染源排污许可证制度的决定，作者对本书内容做了大量增加和修改。本次修订由宋国君负责，具体编写分工为：第1章，宋国君、傅毅明。第2章，2.1、2.2、2.3，金书秦；2.4，韩冬梅；2.5、2.7，鲁东东；2.6，张震、柳州；2.8，刘帅；2.9，李虹霖；2.10，宋国君。第3章，3.1、3.2.10、3.2.11、3.2.12、3.3.10、3.5，韩冬梅；3.2.1、3.3.1、3.4.1、3.6，宋国君；3.2.2、3.4.2、3.4.3、3.4.4，杨啸；3.2.3，何伟、李虹霖；3.2.4、3.2.5，贾册；3.2.6、3.2.7、3.2.14，任慕华；3.2.8，张震；3.2.9，时钰；3.2.13，国潇丹；3.2.15、3.4.5、3.4.6，刘博；3.3.2、3.3.3、3.3.9，李佳其；3.3.4、3.3.12，别平凡；3.3.5、3.3.6、3.3.7，孙月阳；3.3.8，高文程；3.3.11，赵文娟；3.4.7、3.4.8、3.4.9，张惠。第4章，韩冬梅、李虹霖。第5章，5.1、5.9，李虹霖；5.2，姜晓群、李虹霖、杨啸；5.3，何伟；5.4，赵英昶、李虹霖、姜晓群、张惠；5.5，钱文涛、贾册；5.6，肖翠翠、姜晓群；5.7，贾册、姜晓群、武进；5.8，刘帅。第6章，6.1、6.7，韩冬梅；6.2，任慕华；6.3，张

震、时钰；6.4，时钰；6.5，付饶、别平凡；6.6，付饶；6.8，张巍；6.9，高文程；6.10，赵文娟、韩冬梅。第7章，7.1、7.2、7.4，李佳其；7.3，刘博；7.5、7.6，刘何靖。第8章，孙月阳、李佳其。第9章，9.1、9.2、9.4，国潇丹；9.3，姜晓群。韩冬梅、李虹霖通看了全书，别平凡做了全书的排版工作。

本书得到中国人民大学“十三五”规划教材项目的支持；第5章是国家社科基金重点项目——“雾霾的成因及综合治理对策研究”（15AJY010）的成果；第6章是国家水体污染控制与治理科技重大专项——“水污染物排放许可证制度框架和政策体系研究”（2008ZX07633-04-01）的成果。

本书可供中国环境政策研究、管理人员阅读参考，也可供环境政策与管理、环境经济学等专业高校师生作为教材使用。

由于时间有限，再加上作者学识水平有限，书中难免有疏漏不足之处，敬请读者批评指正。

宋国君

2019年11月于中国人民大学环境学院

# 第一版前言

环境保护是当今人类社会的一项重要任务。其目的是保护当代人和后代人赖以生存的自然环境。人类社会对自然资源的开发、污染物和废物的排放对生态系统造成了严重破坏。而目前中国正处在工业化和快速城市化的发展阶段，面临的环境问题十分严峻。首先是我国的人口密度大（东部地区）；其次是各类环境问题集中凸现；最后是我国的技术和资金能力还不充分。因此，我们应当更加重视环境管理，保护好我们的家园。

环境政策上承环境法，下接环境管理，是政府工作的核心内容。环境政策的表现形式是法律法规以及标准和规范，其关注的重点是政策的实施和效果（率）。

政策分析是一门新兴的学科，但已经成为当代社会科学中发展速度最快、最富有研究活力的学科之一，并形成了一整套日趋完善的理论和方法体系。政策分析的最终目标是为决策者提供决策的依据。环境政策是公共政策的主要领域之一，本书的编写遵照公共政策分析的一般原则。

本书借鉴了美国未来资源研究所（RFF）Paul R. Portney 博士等所著的 *Public Policies for Environmental Protection*（2000）一书的框架和风格来分析中国的环境政策，在此表示感谢。由于本书的编著者主要是环境经济学的背景，因此，本书更加关注政策的效果和效率。

本书是对中国环境政策进行的首次分析，是编著者们多年研究的成果，其中观点和结论只代表编著者们的观点。本书应用环境政策分析的理论和方法，分析了中国正在实施的几乎所有的环境政策，并试图用事实证明环境政策的效果，适合国内从事环境政策研究、环境管理实践的专业人员，环境保护类专业的师生参阅。

宋国君教授负责全书的框架设计，每一章节的设计、修改以及全书的统稿和修订。以下按照章节介绍编著者。第一章和第二章，傅毅明负责；第三章，洪荣负责，郭培坤编写了第四节；第四章，徐莎负责；第五章，王猛负责；第六章，金书秦负责；第七章，宋书灵负责，符云玲、郭培坤编写了第一节，李佩洁编写了第三节，姜岩编写了第六节，何雅琪编写了第九节第一部分，郭培坤编写了第九节第三部分，李佩洁、李雪负责编写了第十节；第八章，徐莎负责，王晨、何雅琪参与了第二节内容的编写，李雪参与了部分内容的编写；第九章，徐莎和朱璇负责；第十章，李佩洁和王晨负责；第十一章，王猛负责；第十二章，何雅琪负责，王彤彤参与过前期工作；第十三章，李佩洁负责。姜岩、徐莎、金书秦看过全书并提出了修改意见。韩冬梅看过本书的部分章节并提出了修改意见。郭培坤承担了本书的排版、图表整理等编辑工作。中国人民大学环境学院公共事业管理专业的本科生，人口·资源与环境经济学专业的研究生参与过本人的讲课和作业讨论，对本书也做出了贡献，在此表示感谢。

本书还得到一些专家学者的真诚帮助。中国人民大学环境学院马中教授长期关注环境

政策分析，与本人长期的研讨已体现在本书的观点、结构和建议中；中国环境科学研究院柴发合研究员对第八章提出了修改建议；水利部淮河水利委员会水文局教授级高级工程师谭炳卿对本书第九章进行了审阅和修改。在此，向以上专家学者致以诚挚的谢意。最后，诚恳希望读者提出批评和改进建议。

宋国君

2008年6月于中国人民大学环境学院

# 目 录

第 1 章 环境政策分析导论 .....	001
1.1 政策分析的由来与基本规范 .....	001
1.1.1 政策分析的历史 .....	001
1.1.2 政策分析的对象与政策系统 .....	002
1.1.3 政策分析的方法 .....	004
1.2 环境政策分析概论 .....	006
1.2.1 环境政策的特点 .....	006
1.2.2 环境政策分析的目标 .....	007
1.2.3 环境政策分析的特点 .....	008
1.3 我国环境政策分析存在的问题 .....	009
1.4 各章概要 .....	012
参考文献 .....	014
第 2 章 环境政策分析的理论基础 .....	015
2.1 外部性的一般理论 .....	015
2.1.1 外部性理论的述评 .....	015
2.1.2 外部性的定义 .....	016
2.1.3 外部性的生命周期模型 .....	017
2.1.4 外部性的合理规模 .....	019
2.2 环境外部性理论:对传统外部性理论的发展 .....	022
2.2.1 环境外部性的二分法 .....	022
2.2.2 环境外部性的四个要素 .....	023
2.3 外部性视角下的环境政策分析 .....	029
2.3.1 环境政策分析的总体思路 .....	029
2.3.2 政策目标分析 .....	031
2.3.3 管理体制分析 .....	031
2.3.4 政策优先问题分析 .....	033
2.3.5 政策手段的有效性分析 .....	033
2.4 社会主义市场经济体制与污染者付费原则 .....	034
2.4.1 社会主义市场经济体制 .....	034
2.4.2 污染者付费原则 .....	037
2.5 环境管理行政决策机制与环境保护公众参与 .....	038
2.5.1 环境政策的民主化进程:效率与公平的统一 .....	038
2.5.2 环境管理的决策者 .....	039
2.5.3 环境管理的决策议题的提出 .....	041

2.5.4	环境管理的决策程序 .....	042
2.5.5	科学的环境管理决策机制的构建 .....	046
2.6	排放标准与环境保护技术进步 .....	047
2.7	环境保护行政执法 .....	051
2.7.1	环境行政执法的定义 .....	051
2.7.2	环境行政执法的基本原则 .....	053
2.7.3	环境行政执法管理体制 .....	053
2.7.4	环境行政执法的具体行动 .....	054
2.8	环境政策的社会经济影响分析 .....	057
2.8.1	社会经济影响分析的政策目标 .....	057
2.8.2	社会经济影响分析的政策体系 .....	058
2.8.3	社会经济影响分析的内容框架 .....	060
2.8.4	社会经济影响分析的方法参数 .....	060
2.9	环境管理体制分析 .....	064
2.9.1	环境管理体制概述 .....	064
2.9.2	我国环境管理体制分析 .....	066
2.9.3	环境管理体制完善建议 .....	068
2.10	环境政策研究面临的一些问题 .....	069
	思考题 .....	071
	参考文献 .....	071
<b>第3章</b>	<b>环境政策手段分析 .....</b>	<b>073</b>
3.1	环境政策手段理论 .....	073
3.1.1	环境政策手段的界定和分析 .....	073
3.1.2	环境政策手段的分类 .....	074
3.1.3	环境政策手段的评价标准 .....	074
3.2	命令控制类手段 .....	075
3.2.1	总论 .....	075
3.2.2	环境空气质量标准 .....	076
3.2.3	环境空气质量达标规划 .....	078
3.2.4	固定源排放标准 .....	080
3.2.5	固定源排污许可证制度 .....	082
3.2.6	地表水质标准 .....	084
3.2.7	地表水质达标规划 .....	087
3.2.8	点源排放标准 .....	089
3.2.9	点源排污许可证制度 .....	090
3.2.10	环境影响评价制度 .....	092
3.2.11	配额制度 .....	093
3.2.12	禁令制度 .....	094
3.2.13	环境督察 .....	095
3.2.14	主体功能区划 .....	098

3.2.15	转移联单制度	101
3.3	经济刺激类手段	103
3.3.1	总论	103
3.3.2	环境保护税	104
3.3.3	财政补贴	106
3.3.4	财政转移支付	108
3.3.5	生产者责任延伸制	109
3.3.6	押金返还制度	110
3.3.7	政府绿色采购制度	112
3.3.8	使用者付费	113
3.3.9	行政规费	114
3.3.10	环境违规罚款	116
3.3.11	排污权交易	117
3.3.12	专项基金	118
3.4	劝说鼓励类手段	121
3.4.1	总论	121
3.4.2	环境信息公开	122
3.4.3	公众参与	124
3.4.4	项目绩效评估	125
3.4.5	清洁生产	127
3.4.6	ISO 14000	129
3.4.7	绿色供应链	131
3.4.8	企业环境保护(社会责任)报告	132
3.4.9	环境标志制度	133
3.5	环境政策手段组合和设计	134
3.5.1	环境政策手段选择和组合的原则	134
3.5.2	环境政策手段的组合方法	136
3.6	我国环境政策手段选择的建议	137
	思考题	140
	参考文献	140
<b>第4章</b>	<b>环境政策分析方法与我国环境政策框架</b>	<b>143</b>
4.1	环境政策分析的一般模式	143
4.1.1	环境政策问题的界定和描述	143
4.1.2	环境污染物的物质流分析	144
4.1.3	环境政策问题的定性分析	144
4.1.4	环境政策目标	145
4.1.5	干系人责任机制分析	145
4.1.6	环境政策框架分析	146
4.1.7	行政决策机制	146
4.1.8	管理机制和实施机制	147

4.1.9	环境政策评估与政策完善建议	150
4.2	环境政策评估的一般模式	150
4.2.1	环境政策评估内容	150
4.2.2	评估方案设计	151
4.2.3	评估数据的收集	151
4.2.4	环境政策评估问卷调查和访谈	153
4.3	我国环境保护法规体系分析	155
4.3.1	我国环境保护法规体系	155
4.3.2	环境保护法律体系分析	156
4.3.3	其他相关法律分析	163
4.3.4	环境保护法规体系发展评述	167
4.4	案例——基于问卷调查的淮河水环境状况评估	168
4.4.1	调查方案	168
4.4.2	调查结果	168
4.4.3	结论	174
	思考题	174
	参考文献	174
<b>第5章</b>	<b>大气污染防治政策分析</b>	<b>176</b>
5.1	大气污染防治政策分析总论	176
5.1.1	大气污染防治问题分析	177
5.1.2	大气污染防治政策的理论框架	182
5.2	环境空气质量标准与空气质量评估制度	187
5.2.1	政策目标	187
5.2.2	环境空气质量评估	187
5.2.3	空气质量绩效评估	194
5.2.4	环境空气质量标准制修订机制	202
5.2.5	环境空气质量标准管理完善建议	204
5.3	空气质量达标规划制度分析	205
5.3.1	我国空气质量达标规划制度评估	206
5.3.2	美国空气质量达标规划制度分析	207
5.3.3	空气质量达标规划制度框架设计	225
5.4	固定源排放标准制度分析	237
5.4.1	美国固定源排放标准体系	237
5.4.2	美国排放标准文本内容与形式分析	240
5.4.3	排放标准的制修订与执行机制分析	243
5.4.4	火电行业中美排放标准比较	244
5.4.5	我国固定源排放标准制度改革建议	248
5.5	固定源排污许可证制度分析	248
5.5.1	美国固定源排污许可证管理基本制度	248
5.5.2	固定源运行许可证政策框架	251

5.5.3	固定源运行许可证类别及文本内容	252
5.5.4	美国固定源许可证制度实施经验启示	254
5.5.5	固定源排污许可证内容设计案例研究	256
5.6	移动源排放控制政策分析	262
5.6.1	我国移动源排放控制政策分析	262
5.6.2	美国移动源排放控制管理政策模式分析	266
5.6.3	我国移动源排放管控的完善建议	293
5.7	面源污染防治政策分析	295
5.7.1	面源管理概论	295
5.7.2	我国面源管理政策分析	296
5.7.3	美国面源管理政策分析	296
5.8	危险空气污染防治政策分析与案例	304
5.8.1	美国危险空气污染防治政策	305
5.8.2	危险空气污染防治案例研究	310
5.8.3	我国危险空气污染物管理评估和完善建议	314
5.9	空气管理体制分析	317
5.9.1	空气管理体制分析总论	317
5.9.2	美国南加州空气质量管理体制经验	318
5.9.3	区域空气质量管理局组建建议	321
	思考题	325
	参考文献	325
<b>第6章</b>	<b>水污染防治政策分析</b>	<b>328</b>
6.1	水污染防治政策分析总论	328
6.1.1	水质管理政策目标	328
6.1.2	水污染源的界定	329
6.1.3	水质管理理论基础	329
6.1.4	水质管理政策框架	330
6.1.5	干系人的责任机制	331
6.1.6	我国水污染防治政策体系框架	332
6.2	地表水质标准制度分析	334
6.2.1	地表水质标准法律法规分析	334
6.2.2	地表水质标准分析	336
6.2.3	地表水质管理建议	350
6.3	点源排放标准管理制度分析	352
6.3.1	点源排放标准制度目标及政策体系框架	352
6.3.2	排放标准的制定和修订决策机制	354
6.3.3	点源水污染物排放标准的实施	354
6.3.4	美国点源排放标准体系和管理制度分析	354
6.3.5	点源排放标准建议	363
6.4	工业点源排污许可证制度分析与案例	363

6.4.1	美国工业点源排污许可证制度分析	363
6.4.2	工业点源排污许可证制度案例分析	368
6.4.3	工业点源排污许可证制度建议	373
6.5	城市生活污水处理管理制度分析	373
6.5.1	我国城市生活污水处理管理制度分析	373
6.5.2	美国城市生活污水处理管理制度分析	378
6.5.3	我国城市生活污水处理政策建议	389
6.6	非点源排放控制政策与受损水体水质达标规划政策分析	391
6.6.1	非点源排放控制政策总论	391
6.6.2	美国非点源管理制度分析	394
6.6.3	最佳管理实践	395
6.6.4	美国受损水体水质达标规划(TMDL)分析	398
6.6.5	我国非点源管理政策建议	417
6.7	地下水污染防治政策分析	418
6.7.1	美国地下水污染防治政策框架	419
6.7.2	美国地下水环境质量及健康风险评估制度	420
6.7.3	美国地下水污染防治管理体制	420
6.7.4	我国地下水污染管理现状及政策建议	421
6.8	污染场地管理政策分析	421
6.8.1	污染场地的定义	421
6.8.2	我国的污染场地管理政策分析	422
6.8.3	我国污染场地管理政策存在的问题	424
6.8.4	美国的污染场地管理政策	426
6.8.5	污染场地的健康风险评估方法	430
6.8.6	场地健康风险评估模型	440
6.9	城市水资源管理政策分析	448
6.9.1	城市水资源管理政策体系	448
6.9.2	城市水资源管理政策手段	453
6.9.3	城市水资源管理政策存在的问题	455
6.10	流域水环境管理体制	457
6.10.1	水环境管理体制现状及存在的问题	457
6.10.2	流域水环境管理体制改革的建议	458
	思考题	462
	参考文献	462
<b>第7章</b>	<b>固体废物和危险废物管理政策分析</b>	<b>466</b>
7.1	固体废物和危险废物污染防治政策总论	466
7.1.1	固体废物和危险废物管理概述	466
7.1.2	政策体系分析	468
7.1.3	政策目标分析	470
7.1.4	干系人及责任机制分析	470

7.1.5	实施机制分析	472
7.1.6	信息机制分析	472
7.1.7	监督机制分析	473
7.2	一般工业固废管理政策分析	473
7.2.1	物质流分析	473
7.2.2	政策目标分析	474
7.2.3	管理和实施机制分析	474
7.2.4	实施效果评估	475
7.2.5	政策完善建议	476
7.3	危险废物管理政策分析	477
7.3.1	环境政策问题的界定和描述	477
7.3.2	物质流分析	477
7.3.3	环境政策问题的定性分析	477
7.3.4	政策目标分析	478
7.3.5	干系人及责任机制分析	478
7.3.6	行政决策机制分析	479
7.3.7	管理和实施机制分析	480
7.3.8	政策效果评估	483
7.3.9	政策完善建议	484
7.4	医疗废物管理政策分析	485
7.4.1	物质流分析	485
7.4.2	政策目标分析	485
7.4.3	管理机制分析	486
7.4.4	资金机制分析	487
7.4.5	处置效果	487
7.4.6	政策完善建议	487
7.5	电子电器废物管理政策分析	488
7.5.1	政策目标分析	488
7.5.2	政策手段和管理的一般模式	488
7.5.3	我国电子电器废物管理政策及完善建议	492
7.6	危险化学品管理政策分析	497
7.6.1	危险化学品的管理目标及一般模式	497
7.6.2	我国危险化学品管理政策评估和建议	498
	思考题	500
	参考文献	500
<b>第8章</b>	<b>生活垃圾管理政策分析</b>	<b>502</b>
8.1	生活垃圾管理政策分析详述	502
8.1.1	政策框架分析	502
8.1.2	问题识别和确认	505
8.1.3	政策目标分析	506

8.1.4	干系人责任机制分析	506
8.1.5	决策机制分析	507
8.1.6	管理机制分析	507
8.1.7	核查评估与处罚机制分析	509
8.2	生活垃圾管理政策评估	510
8.2.1	政策目标	510
8.2.2	政策效果	511
8.2.3	评估结论	525
8.3	生活垃圾管理政策设计	526
8.3.1	基于“四化”目标的城市生活垃圾管理新模式	526
8.3.2	政策目标建议	527
8.3.3	主要政策手段建议	527
	思考题	531
	参考文献	531
<b>第9章</b>	<b>节能、可再生能源发展、温室气体减排和臭氧层保护政策分析</b>	<b>532</b>
9.1	节能政策分析	532
9.1.1	概念界定及现状分析	532
9.1.2	政策目标分析	534
9.1.3	政策框架分析	536
9.1.4	政策手段分析	538
9.1.5	干系人责任机制分析	540
9.1.6	管理机制分析	541
9.1.7	实施效果分析	543
9.1.8	政策建议	543
9.2	可再生能源发展政策分析	545
9.2.1	概念界定及现状分析	545
9.2.2	政策目标分析	546
9.2.3	政策框架分析	546
9.2.4	政策手段分析	547
9.2.5	实施效果分析	548
9.2.6	政策建议	549
9.3	温室气体减排政策分析	550
9.3.1	管理机构分析	550
9.3.2	源和汇分析	551
9.3.3	我国温室气体现状分析	551
9.3.4	政策目标分析	552
9.3.5	政策框架分析	552
9.3.6	干系人责任机制分析	553
9.3.7	政策手段分析	554
9.3.8	实施效果分析	555

9.3.9 政策建议 .....	556
9.4 臭氧层保护政策分析 .....	557
9.4.1 背景及现状分析 .....	557
9.4.2 政策框架分析 .....	558
9.4.3 政策效果评估 .....	561
思考题 .....	562
参考文献 .....	562
附录 .....	563
附录一 美国常规污染物新源绩效标准行业清单和危险空气污染物行业清单 .....	563
附录二 美国联邦法规规定的常规污染物、有毒污染物、优先有毒污染物清单 .....	569

环境问题的复杂性以及环境问题的多样性要求政策目标上，既要经济增长、就业、社会保障、教育等，同时也要考虑环境保护这一方面。一定的法律体系与经济条件的条件下，开发政策的空间和范围，是环境政策方面与选择有效改革。是“政策分析”的主要目标。环境保护是作为以守土有责的这部分，是社会经济发展的一部分。其也作为“阶段”体现。环境政策与科学等社会政策发展的自我调整与完善中实施。其政策与在开发空间会经济利益与生态问题。一方面由于在环境问题的社会问题的制约因素，另一方面则有利于与政策与科学活动进行引导与支撑。实际上，环境政策与调整与为后人与后代之间政策与科学。政策与科学也是环境政策的焦点之一。

## 1.1 政策分析的由来与基本概述

环境政策分析是当代公共政策分析的传统和延伸。政策分析作为一个专业职业，伴随着社会分工与分工体系的发展而发展。政策分析是什么？它提供了一个怎样的发展路径？为什么社会分工中会出现政策分析师？应当从哪些方面来理解政策分析师的作用？

政策分析是计划制定和实施过程中所进行的知识创造的活动，既包括提供政策制定所需的知识，如“如何系统地制定和实施一项政策”，也包括提供政策过程中的知识，如“如何解决具体的政策实施及其评价”。

### 1.1.1 政策分析的历史

早期，政策分析产生和发展的历史背景，有助于环境政策分析师认清自己工作的意义和方向。穆恩在其《公共政策分析导论》中指出，在早期，政策制定者的相关知识来自军事、神学或宗教的仪式，这些提供者的权威主要是基于他们的建议是否产生了良好的政策效果，而不是以提供决策建议的方法程序为基准。中世纪文明的扩展与分化带来了自然科学与人文科学的分化，特别是人文科学的出现。随着者在企业、军事、法律三个领域，往往要求助于各种政策专家。伴随着启蒙运动和工业革命，一个相信通过科学和技术可以促进人类进步的观念深入人心，科学于自然与社会的科学预定的发展与证明逐渐成为解决社会问题的一种主要方法。科学包括政策分析师由经验主义或前在科学方法共同提供政策相关知识。从19世纪起，提供政策的大信息的新型专家开始把科学的信念建立在有记录数据的系统记录上。这个变革是源于农业文明向工业文明由转变，社会与政策问题的增加，人类开始将自己看作自身前途的掌握者。当不确定性和复杂

# 第1章 环境政策分析导论

**本章概要：**本章从公共政策分析引出环境政策分析。环境政策分析遵守公共政策分析的一般范式，分析环境污染的具体问题。环境政策分析的特点决定了这是一个典型的交叉学科领域，本身也在探索交叉学科的规范。本章也概要地分析了我国环境政策分析的特点。最后介绍了其他章节的概要。

环境保护作为最具时代特色和挑战的公共政策目标之一，同经济增长、就业、社会保障、教育等其他公共政策目标需要协调统一。在一定的法律体系与经济资源的条件下，环境政策的空间是有限的，如何认清政策空间与选择有效政策，是环境政策分析的主要目标。环境保护是社会经济发展的组成部分，同社会经济发展一样，具有明显的“阶段”特征。环境政策目标要在社会经济发展的自我调整与完善中实现。环境政策是对现实社会经济利益关系的调整与重构，一方面对不利于环境保护的社会活动进行限制或惩罚，另一方面对有利于环境保护的社会活动进行引导和支持。实际上，环境政策也调整着当代人与后代人之间的利益关系，考虑代际公平也是环境政策的特点之一。

## 1.1 政策分析的由来与基本规范

环境政策分析遵循当代公共政策分析的传统和规范。政策分析作为一个专业和职业，伴随着社会经济与分工体系的演进而发展。政策分析是什么？它经历了一个怎样的发展历程？为什么社会分工中会出现政策分析师？应当从哪些角度来理解政策分析师的作用？

政策分析是针对政策制定和实施过程开展知识创造的活动，既包括提供政策过程的知识，如“如何系统地制定与实施一项政策”，也包括提供政策过程中的知识，如“对于具体问题的政策主张及其论证”。

### 1.1.1 政策分析的历史

理解、把握政策分析产生和发展的历史背景，有助于环境政策分析师认清自己工作的意义和方向。邓恩在其《公共政策分析导论》中指出，在早期，提供政策的相关知识的方法是巫术、神秘主义或宗教仪式，这些提供者的权威主要是基于他们的建议是否产生了较好的政策效果，而不是以提供这些建议的方法程序为基础。中世纪文明的扩展与分化带来了有利于专门知识发展的职业结构，特别是专家型官员的出现。统治者在金融、战争、法律这三个领域，往往要求助于各种政策专家。伴随着启蒙运动和工业革命，一个相信通过科学与技术可以促进人类进步的观点深入人心，对关于自然与社会的科学理论的发展与证明逐渐成为理解与解决社会问题的唯一的客观方法，最终促使政策分析走向根据经验主义原则和科学方法共同提供政策相关知识。从19世纪起，提供政策相关信息的新型专家开始把自己的活动建立在对经验数据的系统记录上。这个变革是源于农业文明向工业文明的转变，社会不确定性日益增加，人类开始把自己看作自身前途的掌控者。当不确定性和复杂