

1 一体化环境管理观

—— 全书的方法论

1.1 问题与挑战及现代环境管理的趋势

(1) M. Janicke (M. Janicke, H. Weidner, 1997) 在组织学者对世界 12 个国家的环境管理进行评价时曾指出：“成功的环境保护是由各种因素构成的综合体所作用的结果，既不是某一孤立的因子和某种有效的政策，也不是哪一类角色和某一机构所能取得的。”即，环境管理不可能只依靠单一措施、单一途径和某一种机制。但在实践中却往往存在着类似的情况，至少是没有将已有的各种方法和途径有机地结合起来，形成一种整体性观念和战略及实践方式。同样，当我们去总结某一成功的环境管理范例时，特别是国家层次上，不能只注意某一或某几个方面，而是要用系统的思维方法，反映出全貌，揭示出所有要素及其内在的联系。

(2) 70年代和 80年代初是学术界和国际社会对环境问题关注的第一个热点时期。但很快人们发现环境问题的解决不只是一个技术和管理的問題，我们所拥有的技术知识并不足以使社会改变破坏环境的行为。因此，对社会经济、政治和文化过程及结构的深入理解成了解决环境问题的关键性知识 (Timothy Doyle,

Doug Mc Eachern, 1998)。在过去的 20 年中，社会人文学科研究与环境科学研究很少接触，人们对社会意识形态、上层建筑和文化观念与环境管理的关系缺乏理解，环境管理往往只管理恶化了的环境本身，没有或较少注意改变人们的价值观念、社会行为和生活模式，以避免环境的恶化。但近几年来，两大学科出现了交叉融合的趋势，环境社会学、环境政治学以及环境制度研究等学科非常活跃，对政治体制、社会价值观念、社会制度、文化类型等方面对环境管理的作用机理进行了非常有益的探索，大大地开阔了现代环境管理的视野和战略思想。

(3) 目前，人们已较广泛地认识到了环境问题是经济发展过程中的必然副产品，其所以成为灾害是那种“大量消耗、大量生产、大量消费、大量废弃”的传统经济增长和生活模式所造成的，所以成本有效的环境管理方法是经济制度、经济增长方式和生活观念的创新，以及社会经济活动的源头、过程与末端控制的结合。从 80 年代后期，虽然这些思想已逐步地体现到各国环境管理的战略之中，但从目前环境政策体系的结构和管理实践的方式来看，与成本有效的管理方式之间的差距依然很大，特别是在改变传统经济发展和生活模式上，仍有很长的路要走。仅就管理意识而言，尚须树立和提高“环境管理在经济发展过程中可以有所为，而且必须有所作为”的思想观念。

(4) 可持续发展要求将环境与社会经济纳入统一的发展框架，这意味着环境不能再只作为经济和社会发展的投入要素，而且也要成为发展的主体和目标之一，也就是人类福利的有机组成部分之一。所以，环境管理及政策应成为国家社会经济发展的整体管理及一揽子政策体系中的一部分，而不是孤立的一块

环境问题的深层次的社会经济及文化根源和管理的综合目标，使得现代环境管理的内涵在不断丰富，趋向于一种全方位的

管理。

1.2 一体化环境管理的概念模型

一体化环境管理，或可持续环境管理，可以理解为：管理社会（或社会与环境的交互作用体）、管理经济（或经济与环境的交互作用体）和管理环境变化的三维管理或三种管理途径的集合。管理环境变化途径就是常规的治理和恢复恶化了的环境，改善环境质量，是环境管理的最终目的；管理社会和经济途径是调控社会经济行为的环境效应或三者之间的交互作用，目的是减少社会经济系统对环境的负荷，减轻管理环境变化的压力。

1.2.1 管理社会途径

具体地讲，管理社会途径的任务就是要设计和建立环境管理的机制和能力。机制设计是本世纪 60 年代提出的一个概念，它是相对于集权性（*centralized*）决策而言，倡导非集权（*decentralized*）的方法，以减少决策的信息、监督和实施成本。机制设计的目的是识别和建立那些能达到预期结果的社会规则（*Edna Tusak Loehman, D.Marc Kilqour, 1998*）。社会规则，即制度，分为正式制度（*formal constraint*）和非正式制度（*informal constraint*）。诺斯（*North*）对制度的经典性论述是：“制度是人类设计的用来构建政治、经济和社会之间相互作用的那些约束。它包括诸如道德约束、信仰禁忌、习俗、传统和行为准则等非正式约束和诸如宪法、法律和产权等正式规则。...制度提供了经济的激励结构和决定经济变化的方向...（*Edna Tusak Loehman, D.Marc Kilqour, 1998*）。”在制度选择和建立及实施的过程中，必然涉及到的另一个方面，就是组织（机构）建设。组织一般被表述为与资源和信息有关的决策关系，以及包含在合同与协议中

的契约关系，或行为者之间的非正式共识关系（Milgrom and Roberts, 1992）。制度与组织的区别在于，制度是一种规则，组织是结构关系。例如，通常说的市场或市场机制既是一种制度又是一种组织关系，价格规律决定了买者——谁愿意又能买得起商品和服务；卖者——拥有资源，能提供商品和服务；而组织则是买者与卖者之间的契约关系。

所以，这里将环境管理机制定义为环境管理的结构关系及其相应的制度，包括环境管理体制、管理行为人结构（actor/player-structure）、日常的运作制度（一种正式制度）、以及社会成员的环境意识和环境道德等非正式制度。没有一个合作式的和高效率的环境管理机制，任何完美的政策和措施都将无济于事

（1）环境管理体制

环境管理体制包括中央政府的水平结构，和从中央到地方再到企业的垂直结构。一国的环境管理体制极大地依赖于其政治经济结构和现有的上层建筑。从各国的情况看，中央政府环境管理体制的水平结构基本上属集中统一式管理或分散式管理，或二者的混合式三种方式。其各有利弊，焦点是管理资源的优化配置和取得同样管理效果的成本，即管理效率。分散式结构有利于充分利用管理资源，在统一认识的前提下，能形成齐抓共管的局面，取得很好的管理效果。但其为取得共识的交易成本，也就是决策成本往往较高，尤其是这种体制对新的环境问题的反应通常不灵敏。相反，集中式管理结构一般其决策成本较小，属精英型的管理，对问题的反应通常较为主动，但对管理资源的利用不充分，且因社会对管理决策的理解和共识较弱，往往造成政策实施成本较高，长期管理效果不理想。

对从中央、地方到企业的垂直环境管理体制，国际学术界经常提到集权和分权管理两种模式。集权管理模式（centralized）是

一种政府（或中央政府）控制型的、自上而下的（top-down）管理方式，通常是与计划经济体制相对应，有优势，但缺点也很突出。分权管理模式（decentralized）强调各管理责任人的广泛参与和自主管理，倾向于自下而上（bottom-up）的方式，一般与市场经济体制相对应。从管理的成本和长期效果来看，后一种方式具明显优势。所以，在环境管理体制的垂直结构上，如何使地方政府发挥主导作用和使企业进行自我管理（self-governance）是一个非常重要的课题，这对减轻中央政府的管理负担，提高管理的效果和效率有重要意义。

（2）管理行为人结构（actor-structure）

在环境管理机制的结构关系中，除政府行为的管理体制之外，与环境管理有关的所有社会利益团体的结构关系，或管理行为人的结构关系也是一个很重要的组成部分。广义而言，就是要建立环境管理行为人的“三元结构”（triangular structure of actors），其作用就是将环境管理“从政府直控”转变为“社会制衡”方式。

在环境利益冲突中，政府、企业和市民不可避免地都被卷入进来。首先，企业等经济人往往是环境污染和生态破坏的直接责任人。其次，暂且不论政府作为社会大多数成员的利益代表而被赋予的社会责任，仅就造成环境问题的发展政策和市场机制等方面的制度安排上的失灵而言，政府也难咎其责。所以企业和政府都是理所当然的环境管理行为人。另外，从受害的角度看，市民理应参与环境管理，以争取被剥夺的环境权益；另一方面，虽在消费者与生产者的关系上，经常有“先有鸡还是先有蛋”的争论，但市民的确又是生活污染（如生活垃圾）和城市化环境问题（如交通污染）的责任方，有义务参与环境管理。理论上，只有政府和企业的“二元”结构是不稳定的，往往是要么“对立”，

要么“妥协”，没有第三种力量来制衡。日本过去未能及时对产业公害做出反应，同其政党和政府与产业界的这种“二元”结构效应有很大的关系。所以，这第三种力量就是公众，他在自我参与减少生活中所带来的环境负荷的同时，更重要的是成为监督政府和企业的社会力量，形成环境管理的“三元结构”。这里的公众泛指市民、媒体、NGOs和其它与环境利益有关的社会团体。目前，环境管理的“三元结构”，即使在发达国家也正处于发展阶段，在发展中国家就更不明显，但各国都已逐渐认识到其在环境管理中的重要性，开始对建立这一结构进行一些制度上的安排。

夏光在论述建立中国环境管理的社会制衡机制时，提出了通过界定四种环境权益来激励公众对环境损害行为进行监督和制约（夏光，1999）。一是知情权，即开辟多种渠道，公布环境信息，使公众了解真实情况。所谓环境信息，除了已经实行的环境状况公报、空气质量周报等公共信息外，还应包括具体企业的环境信息（如生产工艺、生产原料、排污情况等），这些具体信息可以帮助公众判断某个企业的生产前景和在环境上受到管制的风险，从而做出是否参与该企业生产过程的决策（例如是否购买该企业的股份）。

二是监督权。要通过法律规定，赋予公众对损害环境行为的监督权利，例如何合法的团体和个人，都有权从污染源采集样品并按合法途径进行测试，使之成为进行环境诉讼的证据。

三是索赔权，这是环境权益的核心部分。不单是污染受害者，而且是与污染源无关的人，都可以根据法律规定向污染者索取赔偿，这是公众进行环境监督的基本动力，对污染者而言，则是难以抗拒的巨大压力。这里的关键是要制定有利于公众采取行动的法律（仅靠提高环境意识，所能动员的公众是十分有限的。

必须进行利益刺激，才能激励广泛的行动），这是环境政策创新最重要的突破点。

四是议事权，这里指公众有权参与经济和环境决策的某些过程，例如对重要经济决策发表意见，对建设项目环境影响评价表达要求。

(3) 环境管理的运作制度

环境管理运作制度就是环境管理体制和“三元结构”的运作规则。在从环境管理组织规则、决策规则、行政执法规则到管理行为人各方的权利、责任和义务等规则中，决策规则尤为重要。决策的科学化和民主化直接影响到环境管理机制运作的效果和效率。决策的科学化保障决策的正确性，民主化保障社会对决策的认同，即决策的可接收性和公平性——决策的社会基础。没有社会基础的决策，或没有社会需求的决策是不会产生效果的，或效果会被削弱。

目前，共同基础或共识（*common ground*）是与资源环境等公共物品管理密切相连的一个名词。公共物品意味着人们对其在价值观念上的认同，所以当人们通过社会决策过程调和了其价值观的时候，共识就存在了（*Gray, 1989*）。*Corbett*（1995）对此曾作了如下的精彩论述：“社会需要一种共识——一种道德，使得社会成员在追求多样甚至相互矛盾的目标的过程中，相互依赖。只要社会成员同意如何达到目标，社会共识就建立了（*Edna Tusak, Loehman*等，1998）。”许多有关公共财产管理的研究证明，共识在资源管理中是一个成功的概念，如美国土地管理局对流域的管理，就是成功的应用了基于共识之上的资源管理协调体制（*Bornly, 1992; White and Runge, 1994; Lovejoy and Lee, 1995*）。

决策的民主化就是社会共识的建立过程，提高决策的社会可接收性和公平性。决策民主化的关键是决策过程的透明和相关利

益集团的参与，社会利益集团或个人为了某种价值需要（如生存或共同的未来）是可以取得共识和合作的 形成一种集体行动。在友好的 制度化 气氛下 即使达不成共识 也可以促进集体力量的创新（Moscovici and Doise, 1994; Janne Hukkinen, 1999）。对于集体行动 经济学经常关注‘免费搭车’的影响作用，Gray 假定当决策达到共识和权利分散的情况下，集体中的个体没有必要绝对的自私自利。对这一点，自愿者的行动似乎是一个证据 Dawes and Thaler, 1988; Foldvary, 1994; Janne Hukkinen, 1999）。

（4）环境管理非正式制度的建立就是提高社会所有成员的环境意识和环境道德，倡导一种绿色文明。其作用和任务有三：一是促进建立环境管理的“三元结构”；二是减轻环境决策和政策实施过程中的“制度张力”。诺思指出，“制度变迁的动力是正式制度与非正式制度之间的张力。”（Janne Hukkinen, 1999）。反过来讲，正式制度与非正式制度之间的张力太大，正式制度的效力和效果就会被削弱。当那些正式制度是良好的和有效益的情况下，社会并不希望由于非正式制度的滞后使正式制度出现失灵和变迁的现象。制度张力与共识建立是一个问题的两个对立面，社会对政策缺乏认同和共识，制度张力就大，政策就难以有效实施。民主化决策是促进共识建立，减小制度张力的过程性保障；提高社会成员的环境意识和道德水准，是减少制度张力的思想观念上的保障，二者相辅相成。从世界各国的发展过程来看，人们环境意识的提高有三种方式或受三种因素的制约，科学技术的发展与启蒙、环境公害事实教育、以及经济发展水平提高过程中的自觉认识。今天的环境意识已不容许等待经济充分发展后的自主提高，或等待新的公害事件发生后的被动反省，而是得依靠历史事实和科学知识的教育来提高。除了目前广泛开展的学校正规教育和社会宣传教育方式外，前面提到界定公众的四种环境权益

（知情权、监督权、索赔权、议事权）和决策民主化也是提高公众环境意识和道德的有力措施，这些手段的功能和目标是相互依赖和互相促进的。

建立环境管理非正式制度的第三个作用是促进公众自我管理，逐渐改变“大量消费、大量废弃”的生活模式。目前，这一方面已引起了不少发达国家的重视，而且逐渐有将市民对生活环境的自我管理进行正式制度化的趋势，从这个意义上讲，某些非正式制度的建立是正式制度化的基础。

1.2.2 管理经济途径

迄今为止，人类在对经济增长与环境关系的总体认识上，应该说是比较清楚和深刻的，1992年环发大会确立的可持续发展战略就是一个标志和里程碑。但在追求可持续发展的过程中，对如何在制度层面上解决环境与经济之间的某些矛盾和因果互动关系上仍存在着很多具体的理论和实践问题。常规经济学的观点认为环境问题是由于价格的失灵所造成（Tietenberg, 1994; Douglas E. Booth, 1998）。由于市场价格体系未能全面反映由经济活动造成的环境破坏的社会成本，因此解决环境问题的办法是通过内化环境破坏的社会成本来矫正价格。诚然，这种成本内化的价格制度创新，对解决环境问题是具有作用的。然而，有两方面的困难仍困扰着问题的解决。其一，在资本主义经济（或市场经济）中，利益驱动（或追求利益最大化）是中心原则，环境成本内化与市场经济的本质相抵触。例如，电厂和化工厂从本意上是不愿将环境成本内化而减少其收益，消费者也不愿意提高其相应的消费成本，因此，这样的经济增长方式和相依赖的利益集团，在根本上是反对环境成本内化的制度。所以问题的本质是增长的本身，而不是价格。另一方面，即使环境成本被成功的内化，但如果增长的附加效益超过附加的环境破坏的社会成本的话，经济增长仍然

会导致环境退化，这是由热力学第一和第二定律决定的（Douglas E. Booth, 1998）。

另外，制度经济学在解决环境问题的经济制度创新上，也取得了突破性的尝试。科斯在 1960 年指出：“如果污染的产权被分配给某些人的话，那么污染问题会得到自动纠正。”就是说，假定污染者有权污染，这样，被污染者只需与污染者进行谈判，达成有关被污染者向污染者补偿减少排放的成本的协议即可解决问题。如果这种产权是相反的，即受害者有权不被污染，那么污染者为了得到一定的污染排放权，他必须给受害者一定的补偿，以便达成协议。这一手段的问题是，在许多情况下，污染者与受害者往往很难界定；同时，参与谈判的责任方可能极多，达成协议的交易成本巨大（Douglas E. Booth, 1998）。其结果是，如果污染者有权排放，那么会因为交易成本高于取得协议所能带来的效益，而使排放未受限制。相反，如果是受害者有权拥有清洁环境的权利，那么同样的原因，会使排放也得不到限制。

所以，可以初步推断，尽管这些理论与实践在经济制度上进行了创新和尝试，在某些方面和领域对解决某些环境问题也具有显著的作用，但仍不能解决传统经济增长方式与环境退化的根本对立。

正如 Joseph Schumpeter 和其他经济学家（1939, 1950）所论述的，常规微观经济学的思想方法是认识不到成本内化失灵问题的本质，问题的解决是需要从考虑资本主义经济发展过程的本质入手（Douglas E. Booth, 1998）。根据 Schumpeter 学派的观点，基于新技术之上的新的产业的出现是宏观经济增长的根本。经济结构上的质的变化驱动了经济增长，而这些质的变化又似乎不可避免地导致了自然环境的变化。也就是说，新的产业由于其外化环境成本的内在本质特点，导致了新的环境问题的出现。同时

Schumpeter 也阐述过，资本主义经济从来没有，也从来不会停止，对利益和资本积累的追求必然会带来增长和变化。历史事实也证明，资本主义经济在增长人类财富方面确有独特的优势。

由此可以推论，在人类尚不会改变资本主义经济制度的情况下，解决环境问题的根本方法似乎是要尽可能地转变传统的经济增长方式，改善产业技术和经济结构。

综上所述，可持续发展的环境管理观中的第二维——管理经济途径，就是要将环境福利纳入经济福利增长的目标之中，改变经济增长模式，尽可能地减少经济增长过程中对环境的负荷。其可选择的方法，一是过程性经济制度上的创新（相对于资本主义经济或市场经济的根本制度而言），如外部成本的内化、产权界定等制度；二是源头控制的制度（相对末端治理政策而言），如环境与经济综合决策和协调发展的立法及政策；三是转变经济增长方式，通过改善能源结构和技术，改善产业技术（清洁生产技术和经济结构，来提高经济增长的资源能源效率——生态效率。实际上，这三种选择之间及其内部的制度和措施之间都是相互联系和相辅相成的。在这些方面，各国都已有一些成功的做法，也积累了不少的经验。在战略、计划层次上，就如何在经济发展的源头和过程中管理环境等方面，已有比较明确的认识和规定，但在经济制度的创新和具体的决策制度安排及产业部门政策上，仍没有很好地落实。

1.2.3 管理环境变化途径

管理环境变化就是通常所进行的末端环境管理，即治理、恢复和改善已破坏了的环境，它是环境管理的最终目标。一体化环境管理中的管理社会途径是为了管理经济和管理环境变化途径的政策和措施的形成及实施提供社会能力（social capacity）上的支持，促进改善环境质量目标的实现；管理经济途径是为了减轻

理环境变化的压力，使环境管理成本有效。三者相互依赖，相辅相成，其辩证关系如图 1.1。

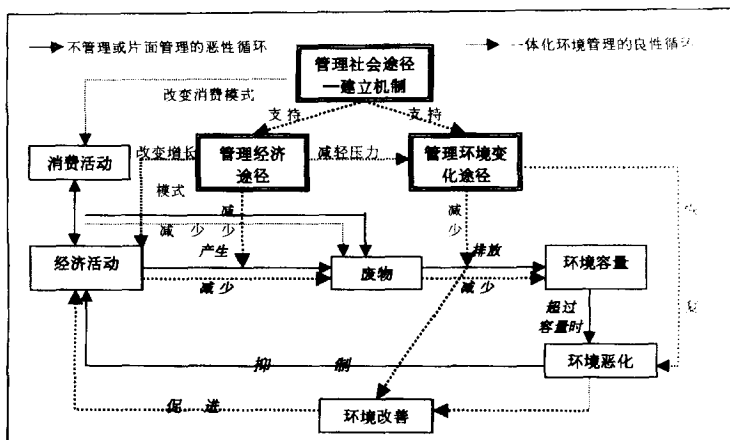


图 1.1 一体化环境管理概念模型

1.3 一体化环境管理中的政策结构及优化问题

1.3.1 环境政策结构

政策结构是指不同政策类型及其组合方式。从制度学的角度，对环境政策可以作广义上的理解，即那些所有成文的有关环境保护的规则都属于环境政策。相反，狭义的环境政策一般只指那些在环境法律法规下、或未成为法律法规的管理制度正象 Olinor Ostrom 所描述的：“自从规则被用来构建复杂的行动舞台之后，学者们就陷入了无尽地对规则进行分类的研究中

（Edna Tusak Loehman 等,1998）同样，由于分类的目的和标准不同，对环境政策的分类结果差异很大，由此形成的对环境政策体系结构的认识也迥然不同。

(1) 广义而言，按政策的效力和管辖范围的等级，根据中国的情况，可以将资源环境政策分为：宪法和刑法等国家根本性的法律、资源与环境保护综合（或基本）法、资源与环境专门法、国家级的相关法规、国家主管部门的规章、地方政府的法律法规、以及一些法律法规之下或之外的其他正规制度，如中国“十项环境管理制度”中的某些制度。另外，有关国家级的战略和计划（如基本国策、可持续发展战略、国民经济和社会发展规划等）一般与法律法规具有同样重要的地位和作用，有时甚至指导法律的制定。其他许多国家的情形大致类似，主要区别在于政策的主体基本上都是法律法规或法律法规管辖之下的制度安排。

(2) 按照相似的思路，中国《环境科学大辞典》将中国环境政策体系表述为：由相互联系、制约和补充的环境基本政策、环境核心政策、环境典型政策以及环境法律法规和标准组成的政策集合体。另外，在环境基本政策之上还有一个最高层次的宏观环境政策。宏观环境政策是环境政策体系的“龙头”，是那些既能保证环境保护事业的内部得到协调发展，又能保证环境保护事业与整个经济、社会发展协调一致的大政方针。环境保护是一项基本国策、可持续发展战略、环境保护纳入国民经济和社会发展规划、国家环境主管部门统一监督管理与部门分工负责等战略方针都属中国的宏观环境政策。环境基本政策是环境政策体系的基础，是制定环境核心政策、环境典型政策和环境法规及标准的准则。其与最高层次的宏观环境政策相类似，但内容和性质上不完全相同。中国的环境基本政策就是“经济建设、城乡建设、环境建设必须同步规划、同步实施、同步发展，实现社会效益、经济效益和环境效益的统一。环境核心政策是体现环境基本政策的原则性政策，并构成环境政策体系的主要框架。它从不同角度或侧面反映基本政策，成为实现环境基本政策的重要途径。中国的环

境核心政策为“预防为主、防治结合，谁污染谁治理，强化管理”的三大政策。环境典型政策是准确反映核心政策的具体措施，在执行中能高效、典型地反映核心政策的原则。它是环境政策体系中的关键或重点政策，一般是通过法律法规、标准、技术政策、经济政策及行政管理制度等为执行媒介和方式，体现于环境管理中。中国的“十项”管制性环境制度和“五项”引导性环境政策（张坤、夏光等，1999）构成了环境典型政策中的操作部分，有关的环境专门法律、法规和标准是环境典型政策的最上层，其他相关的政策处于中间位置。

(3) 从前述的一体化环境管理观看，环境政策也可以分为典型环境政策（environmental - wide policy）、环境与经济综合政策、环境社会政策和国际环境政策。目前大部分环境政策属第一类，即集中于末端治理，也包括一些项目层次上的预防性政策和一些管理性的制度，如环境影响评价制度等。环境与经济综合政策是指那些已纳入了环境要求的、与资源环境保护有关的国家综合发展政策和部门政策。这一类政策的健全与否直接关系到能否从经济发展的源头和过程控制环境问题的发生和发展程度，最终影响到能否使社会经济向可持续发展的方向发展，它反映了国家环境管理对管理经济途径的应用程度。目前，这一类政策在许多国家是一个普遍薄弱的环节。当然，若当整个社会、特别是决策和管理的意识和制度达到使所有的决策都能自觉实现综合决策的话，环境与经济综合政策的称谓就无所谓了，即所有有关的发展政策和环境与经济综合政策是等同的了。但目前，进行这一概念上的界定却非常必要，并且意义重大。

在中国及其他许多国家，环境政策的另一个薄弱环节是环境社会政策不健全。环境社会政策是解决环境社会问题、调整因环境问题而引发的社会关系和协调社会与环境发展的控制工具其

政策对象是与环境问题有关的社会成员、社会组织、社会意识和
社会纠纷。具体的政策有环境纠纷处理政策、环境宣传教育政
策、环境人口政策、环境社会组织和社会活动以及宗教民族环境
政策等。其中的环境人口政策和环境宣传教育政策的重要作用是
显而易见的，中国的人口政策对经济与资源环境的协调发展已发
挥了显著的促进作用，环境宣传教育目前已成为世界各国环境保
护工作的重要领域之一。但环境纠纷处理政策和环境社会组织及
社会活动方面的政策，各国发展情况差异很大。实际上，这类政
策应在国家的环境政策体系中占居重要的位置。除了解决社会成
员在环境权益上的矛盾外，这类政策还具有其他两个重要的功
能。一是通过纠纷解决可以利用所有社会成员和社会组织的力
量，及早地发现环境问题，监督环境污染和破坏行为。这实际
上是增强了政府管理部门监测环境问题和监督环境管理的能力，
或者说是这种能力的延伸。其二，可以鼓励公众和社会团体的
环境参与。环境纠纷处理政策和环境社会组织政策本身就是对
公众和社会团体的环境权益的肯定和保护，其对建立环境管理
的“三元”结构，将环境管理从政府控制型转向社会制约型具
有重要的推动作用。目前一些发达国家对此类政策，特别是
环境非政府组织政策给予了高度的重视。

有文献将国际环境政策归为环境社会政策之中（环境科学大
辞典，1991），但从目前国际环境问题的性质和国际上的关注
程度来看，国际环境政策已不仅仅是调整环境方面的国际关系，
而且涉及到解决众多国际环境问题的具体技术措施，所以应另
归为一类。目前的趋势表明，国际环境政策将发展成为综合性
的一揽子政策，并有可能在下一个世纪成为许多国家环境政策
体系的主体。

(4) 国际学术界目前讨论最多的是从政策手段（policy ap-

proach) 来认识环境政策结构, 即命令控制型 (command - and - control approach) , 环境经济手段 (economic instruments) 和自愿者途径 (voluntary approach)。该认识方法的主要特点是从政策效果、经济效率、社会公平性和可接受性等标准来评价政策和优化政策结构。

1.3.2 政策结构的优化问题

政策结构的优化是指环境政策体系的健全程度和不同政策之间的相互关系, 健全而高效 (效果与效率) 的环境政策体系是政策优化的目标。目前, 对这一方面的直接研究仍较少, 可以看到的主要是 OECD 从效果与效率角度对不同政策手段的评价, 和制度经济学在制度均衡方面的一些理论分析。二者在理论基础和方法论上有很大的区别, 前者更多的属一种环境经济学上的实证研究, 后者则是一种理论性的规范分析。但二者在一定程度上可以相互补充, 即在具体政策的评价上, OECD 的方法更具有确定性, 有助于政策的设计。在对环境政策体系的总体认识上, 制度学更有方法论的优势。虽然二者目前都没有成熟的研究成果和结论, 但一些基本判断和理论分析框架对构建较优化的环境政策体系仍大有裨益。

(1) 效果与效率评价

OECD 对政策的评价研究是以经济手段为中心的, 自 1972 年提出污染者付费原则至今, 已持续了 20 多年, 争论也很激烈, 迄今还没有形成最后的结论。但在对政策手段的应用直接受国家政治经济结构和文化背景影响的这一正确判断的基础上, 许多研究在围绕政策手段的环境效果与经济效率这两个最重要的标准进行分析之后, 目前已基本形成了一些共识。

人们不再简单地赞成或反对某一种具体的政策手段, 而是注重于在特定的政策及其应用背景下, 对不同手段的不同组合

进行正反两方面的切合实际的评价。

从人们处于对政策效率和效果的考虑而喜欢采用“混合手段”而不是“纯粹”的经济手段的事实来看，非经济手段仍然在政策选择中占有统治地位，而经济手段的应用通常只作为直接管制手段的补充。人们更愿意采用的是各种手段的结合，在这样的“鸡尾酒”中，经济手段可以起到重要的作用。

联合国《21世纪议程》第8章倡导，“各国政府应考虑逐步积累经济手段和市场机制的经验，以建立经济手段、直接管制和自愿手段的有效组合。”

环境经济手段在效率和激励机制及资源优化配置等方面，与其他手段相比，具有明显的优势；从环境效果的角度看，直接管制手段提供了政策结果的“确定性”，管理机构更熟悉。

⑤ OECD对90年代初的环境经济手段应用情况的调查结果表明，除个别案例外，经济手段还没有能够实现其预期的环境效果与经济效率相结合的综合结果。

⑥ 从手段应用的背景分析来看，当污染源众多、且规模以及相应的达标费用各不相同，采用经济手段会比用直接管制手段更为有效。

⑦ Jan Bojo 等人认为 (Jan Bojo, Karl - Garan Maler, Lena Unemo, 1992)，使用何种手段取决于边际削减成本函数和边际破坏成本函数的弹性。如果边际破坏成本曲线非常陡，而边际削减成本曲线相对平缓时，也就是说排放量的微小变化就可能引起严重的环境破坏时，应该选择直接管制手段；相反，当环境破坏对年平均排放量不太敏感时，税制政策就比较合适，因为在这种情况下，环境破坏是由排放的累积效果所造成的，所以并没有必要大幅度降低年排放量，但要控制长期排放量。这实际上是对两种