

# 运用经济手段保护环境

程立峰

赵丽君

张克伟

(黑龙江省环境保护局, 150036)(哈尔滨工程大学, 150001)(齐齐哈尔环境监理总站, 161005)

**摘要** 环境政策由行政手段向经济手段转变是一个趋势, 外部经济性理论是应用经济手段保护环境的理论基础, 环境不经济性内部化的方法在经济手段上分为“调节市场”和“建立市场”, 环境保护经济手段的实施条件和选择准则有利于提高经济手段的有效性。

**关键词** 环境保护 经济手段 外部不经济性

## 1 应用经济手段管理环境的必要性

当前, 我国环境管理的以命令控制型手段(行政手段和法律手段)为主, 经济手段为辅。即利用行政命令或法律、法规强制企业执行环境标准, 控制污染, 对违反者实施行政处罚。这种命令控制型手段对环境保护曾发挥了很大作用, 促进了环境质量的改善, 但其缺陷也是明显的: 用行政和法律手段很难准确地对污染的程度和治理难度进行平衡, 结果是在不能杜绝污染发生的情况下, 难以有效地治理污染; 作为治理者主体的政府和企业, 其环境保护投资属于单方面投入, 积极性不高, 资金来源也缺乏保障; 特别是政府运用这类手段进行监督和检查, 需要耗费大量的人力和财力; 而且, 为方便管理, 政府在制定环境标准时, 往往会采用“一刀切”的做法, 不顾地区环境条件和企业治理成本的差异, 社会总费用一般很高昂。与命令控制型手段相比, 环境经济手段有许多内在的优越性: 一是环境经济手段是以市场为基础, 着重间接宏观调控, 通过改变市场信号, 影响管理对象的经济利益, 引导其改变行为。这种间接宏观管理模式, 不需要全面监督管理对象的微观活动, 从而大大降低了政策执行成本。二是环境经济手段通过市场中介, 把保护和改善环境的责任, 从政府转交给环境责任者。不是用行政法规强制他们服从, 而是把具有一定的行为选择余地的决策权交给他们, 可以适用于具有不同条件、能力和发展水平的管理对象。三是经济手段可以为政府和污染者提供管理上和政策执行上的灵活性。对政府来说, 修改

和调整一种收费总比调整一项法律或规章制度更加容易和快捷; 对污染者来说, 可以根据有关的收费情况来作出相应的预算, 并在此基础上进行行为选择。四是环境经济手段可以有效地配置环境保护所需要的资金, 这些资金不仅可投资于对环境有利的项目, 还可以用于纠正其他不利于可持续发展的经济政策。这一点对于象我国这样处于环保资金短缺的经济转轨期的发展中国家来说, 尤其具有吸引力。

## 2 环境保护经济手段的界定

关于环境保护经济手段有各种不同的定义, 但概括起来可以表述为: 国家根据生态规律和经济规律, 运用税收、收费、交易市场、财政与金融、保证金等经济杠杆, 从影响成本和效益入手(使价格反映全部社会成本), 调节社会生产、分配、流通、消费等各个环节, 引导经济当事人进行行为选择, 限制破坏环境的活动, 促进合理利用环境资源, 实现改善环境质量和使经济与环境协调发展。经济手段的核心或实质在于贯彻物质利益原则, 从物质利益上处理国家、企业、个人之间的各种经济关系, 调动各方面保护环境的积极性。运用经济手段, 从一定意义上说, 就是在国家宏观指导下, 通过各种经济手段不断调整各方面的经济利益关系, 限制经济当事人损害环境的经济活动, 奖励保护环境的经济活动, 把企业、个人的局部利益同全社会的整体利益有机地结合起来。

经济手段主要是发挥市场在解决环境问题上的作用。从市场的角度, 环境保护经济手段分为

“调节市场”和“建立市场”两类。这些经济手段主要适用于污染控制、自然保护、资源利用、流域、区域综合环境管理、国际和全球环境问题、生产和消费等领域。

### 3 应用经济手段的理论基础

外部性理论既是环境保护经济手段的理论基础，同时也是环境经济学和制定环境政策的理论支柱。一方面，外部性理论揭示了现代经济活动中出现的一些资源配置低效率现象的根源；另一方面，它又为如何解决环境外部不经济性问题给出了可供选择的思路 and 方向。

#### 3.1 经济外部性的定义和环境污染的经济本质

所谓经济外部性 (externality)，就是实际经济活动中，生产者或消费者的活动对其它消费者或生产者产生的超越活动主体利益范围的影响。这种影响有好的作用，也有坏的作用。好的作用称为外部经济性或正外部性，坏的作用称为外部不经济性或负外部性，并且根据其影响产生的环节可分为生产的外部经济性和不经济性、消费的外部经济性和不经济性。

环境污染属于生产或消费的外部不经济性。由于污染者的私人行为产生的污染物不仅对其本人而且对其它人也造成了危害，其私人活动的边际社会成本 (SMC) 大于边际私人成本 (PMC)，即实际承担的私人成本低于应该承担的社会成本。如含铅汽油的消费者在使用含铅汽油作为汽车发动机的动力来源时，将铅和其它污染物排入大气环境中，污染了空气，给居民的健康造成了危害，引起儿童智商下降、成人血压升高等各种病病，使居民的消费支出增加，福利受损，但含铅汽油的用户并没有向受害居民支付补偿。由此可见，环境污染者私人成本的节约是以造成社会危害为代价，社会要为此支付外部成本。

#### 3.2 环境外部不经济性内部化方法

从目前环境政策领域已实施的手段来看，环境外部不经济性内部化方法，大体上可分为直接管制手段和经济刺激手段两大类。从经济效率分

析，由于直接管制手段的制定本身缺乏费用效益分析，其行使比其他手段所需费用更高，所以在某种程度上是靠牺牲效率换取所谓的排污公平性。因此，对此不作过多赘述，重点探讨用经济刺激手段方法实现环境外部不经济内部化。

##### 3.2.1 损失赔偿法

损失赔偿法来源于西方发达国家，目前已被大多数国家广泛用于解决环境外部不经济性和污染损失赔偿纠纷。简单地说，损失赔偿法必须解决：①是否发生侵犯财产；②应该由谁对谁赔偿；③赔偿数量多少，这样才能使污染外部费用内部化。一般情况下，损害赔偿法由法院行使。我国《环境保护法》、《大气污染防治法》和《水污染防治法》以及《民法通则》等都明确规定了污染损害的赔偿责任，表明任何单位和个人因环境污染造成人体健康损失和财产使用功能的损失，有权要求污染者进行损害赔偿。

##### 3.2.2 基于污染权的市场交易方法

美国经济学家科斯认为，环境之所以受到损害是因为环境的产权不明晰，而环境的财产权或使用权不明晰正是政策失灵与市场失灵的原因。科斯基于上述思想而展开的论述，被人们称为“科斯定理”。我们在柯斯定理的基础上把污染权交易市场的概念作深入分析。在许多情况下，外部性之所以导致资源配置失当，是由于财产权不明确，如果财产权是完全确定的并得到充分的保障，有些外部影响就可能不会发生。市场交易的核心就是要对环境资源建立可以实施的财产权，并且在受外部性影响的各方之间，确定一个契约性的协议。具备了这些先决条件，只要各方感到互有所获，则利润刺激机制也会使各方努力通过创建新市场来维持环境资源的高效率配置，从而达到将所有的外部费用和效益内部化。

### 4 环境保护经济手段的实施条件

实施以市场为基础的环境经济政策和手段，必须具备以下的条件：

#### 4.1 比较完备的市场体系

环境经济政策是环境管理部门通过经济刺激手段,直接或间接调控管理对象的行为。因此,环境经济政策成功与否,取决于市场的完善程度。如果市场功能不健全,管理者就失去了传递意图的中介,或者导致市场信号失真;而管理对象可能对市场信号反应迟钝,甚至不发生反应和不在乎市场是否存在。最终导致环境经济政策的效率减低甚至失败。

#### 4.2 相应的法律保障

市场经济是法制的经济,这一观念今天已经得到普遍认同。同理,参与市场运行的环境经济政策,只有在相应的法律保障之下,才具有合法性和权威性。因此,在制定环境经济政策的时候,必须首先寻求法律体系的支持。如果某项环境经济政策与现行法律相冲突,除非修改有关法律条文,否则政策不可能被执行。这在国外已有先例。如果拟议的环境经济政策与现行法律不相悖,也必须获得法律认可,赋予政策合法地位。这种法律保障除了确认该政策的合法性之外,还要授权主管部门制定政策的实施细则和管理规定。

#### 4.3 配套的规章和机构

环境经济手段的有效执行仍然需要必要的规章和机构。例如,排污收费制度的实施,需要制定具体的实施细则和详细的收费标准,建立负责费用征收、资金使用和管理的环境监管机构。

#### 4.4 相应的数据和信息

必要的数据信息仍然是环境经济政策制定与实施的重要条件。管理者要在最优水平上实施调控,例如,使边际控制成本等于边际损害成本,就必须掌握关于污染控制(或资源保护)成本函数以及环境损害函数等数据信息。

### 5 选择经济手段的准则

经济手段能够解决环境外部不经济性,但在经济手段的选择方面,通常应遵循以下五种评价准则:

#### 5.1 环境效果

环境政策的主要目标是改善或保护环境质

量。因此,环境效果理所当然就成了衡量政策手段影响环境质量的一个重要尺度。

#### 5.2 经济效果

为控制污染或改善环境质量而设计的环境经济政策通常要产生费用。这些费用由目标群体(如厂商和居民)和政府承担。这样,目标群体和政府就不得不考虑尽量减少满足一定的环境目标所付出的金钱代价,经济效率就成了衡量尺度。

#### 5.3 公平性

环境质量和资源是一种公共物品或财产。不同的环境政策手段会导致这些资源的不同分配结果。对于统一的排放标准来说,即使一个地区不同排放者之间的污染控制边际费用也存在着很大差异。因为不同的经济手段通常都会对不同的政策对象(团体和个人)产生不同的成本和效益变化作用,因而会影响到所选择的手段是否具有可接受性。公平性是环境经济手段可接受性的重要考虑因素。

#### 5.4 管理可行性和费用

环境管制和经济手段的执行和实施,需要有财政来源的支持。执行和实施的影响因素主要有:所需的信息量、排放监测(直接监测或委托监测)的费用和容易程度以及行政管理费用。

#### 5.5 可接受性

在不存在同现行法规、政策不一致时,该经济手段能否被有效实施的程度。政策目标群体能否接受所要实施的经济手段是一个至关重要的因素,一些大的阻力会导致经济手段的失败。

此外,还要考虑所采纳的经济手段是否具有合法性(即是否与本国的法律框架相一致),是否与现行的其它政策相矛盾(即是现行宏观政策和部门政策具有兼容性且是否相互协调),所采用的手段是否符合国际贸易原则,以及对本国的经济竞争力的影响等。

(收稿日期:2002-04-20)