

## 经济手段在南部非洲发展共同体环境 管理中的运用及启示<sup>\*</sup>

吴 勇

**内容提要** 南部非洲发展共同体为根除贫穷和解决生态恶化问题需要寻求以可持续发展为导向、以促进共同实现经济效益和环境效益为目标的环境管理手段。作为一种市场激励手段,经济手段进入南共体环境管理的视野,并被广泛地运用于这一区域土地资源的管理和使用,水资源的使用、分配和管理以及工业部门中。南共体有关环境管理中经济手段运用的实践对于我国环境管理的革新同样具有一定的借鉴意义。

**关键词** 可持续发展 南部非洲发展共同体 环境管理 经济手段

**作者简介** 吴勇,湘潭大学法学院副教授(湘潭 411105)。

南部非洲发展共同体(SADC,简称“南共体”)于1992年成立,目前其成员国包括:安哥拉、博茨瓦纳、马拉维、莱索托、莫桑比克、纳米比亚、斯威士兰、坦桑尼亚、赞比亚、津巴布韦、南非、刚果(金)、毛里求斯和马达加斯加。<sup>①</sup>南共体是非洲重要的一体化组织,其目标是朝着区域经济一体化、综合管理共享资源、实现区域公平和可持续发展迈进。尽管南共体拥有丰富的自然资源和生物多样性,但普遍贫穷和环境恶化持续危及这一地区。南共体在寻求可持续发展的过程中,开始考虑经济手段在环境管理中的普遍运用,以实现经济效益和环境效益的统一。

---

<sup>\*</sup>本文为洪永红教授主持的对外经济贸易大学“211三期项目”的阶段性研究成果。

<sup>①</sup> 塞舌尔曾于1995年加入,但于2004年退出。

## 南共体环境管理运用经济手段的必要性

南共体地区面临的环境问题主要是：森林砍伐、土质下降和荒漠化、生物多样性的减少，以及海洋资源、水资源缺乏及空气水质的恶化。<sup>①</sup> 在过去的几十年里，南共体成员国在加强环保和可持续发展方面作出了努力，编纂了大量新的环境法律及规章，建立了环境保护机构。而且刚果（金）、津巴布韦、莱索托、南非、纳米比亚的许多环境机构都制定了新的保护策略、林地条例及防止荒漠化条例方案。但这些环境资源管理和保护法中存在一些漏洞和缺陷，致使这些举措实施效果不甚明显，而且没能够激励个人采取更加有利于环保的可持续行动。可以说南共体国家环境管理最主要的缺陷是，过于注重命令控制手段（CAC），即非经济手段的运用，而欠缺市场经济手段的调节。

环境管理领域的经济和非经济手段之间是有差别的。经济手段是一种建立在市场机制上的财政干预，是公共机构利用经济制度推进环境政策的一种方式。一些经济手段尤其适合于国家政策目标，可以作为影响生产者或消费者的刺激或劝阻方式。这些手段包括税、费、补贴、贷款、生态标志和押金制度。而非经济手段则主要体现为命令控制模式，即依靠政府的干预和强制行为来实现环境管理，它们表现为行政许可、环境标准、行政处罚、行政强制措施等。经济手段与非经济手段的主要差别在于，前者用市场来定位与环境有关的商品和服务，通过成本效益核算来考察市场主体不利于环境活动的非经济性，通过市场激励手段来促进市场主体自发地采取有利于环境的措施。因为运用了市场激励机制，经济手段也被称为市场手段。

在南共体地区，以前的环境政策主要以规章命令和管制文件为基础，为实现环保所选择的最普遍方式是命令控制手段，运用制裁、命令、禁止等形式的强制性手段来强迫个人采取一定的行动。<sup>②</sup> 然而在南共体区域内，这种手段在环保、促进经济可持续发展及减轻贫穷方面没有显现出作用。这种结果

---

① C. Dorm - Adzobu, "Policy and Institutional Responses to Ecological in Africa", *African Environment Week seminar*, IFA - Nord Ostev, 1997, Vol. 10, pp. 5 - 12.

② J. Arntzen et al., *Economic Instrument and Botswana's Environment*, Department of Environmental Science, Department of Economics University of Botswana, 1999, p. 27.

可以归结于两种原因：首先是环境保护领域的“政府失灵”。把环境保护的目标过多地寄希望于政府行为，会导致政府与环境污染者之间的博弈，出现“政府失灵”现象。实际上，污染是一种外部性极大的行为，它的扩散没有地界约束，而当地区间没有相互的隶属关系，各行政区域政府就会从自身利益考虑，使政府与污染者之间在某种程度上的谋合就具有现实可能性；地方政府维持自身运转的支出很大程度上只能依靠其所管辖企业的利润，这样，地方政府与当地企业在经济利益方面就有了高度的一致性，在行为上的表现就是政府尽全力维护企业发展，即使以污染环境和破坏环境为代价；如果污染者向环境保护当局的寻租活动成功，污染者就可以用较小的寻租成本获取较大的收益，从而使污染继续下去；在进行环境保护时，某些企业可能会隐蔽信息，声称自己未对环境构成危害，或声称自身对公共环境的需求不高，以此作为减少或不承担公共义务的理由，但政府由于技术条件等限制又不能对这些企业的具体信息进行有效的控制，致使环境污染出现持续性。“政府失灵”说明了以行政干预为主的方法存在着体制所造成的缺陷。要克服这些缺陷，在政府现行的利益格局下，仅仅依靠强化行政手段或强化法律、法规，仍然难以消除“政府失灵”症存在的基础。所以，从长远考虑，必须选择适当的经济手段，设计出依靠市场机制的作用来解决环境保护问题的方法。

命令控制手段失灵的第二个原因是缺乏足够的财政支持。贫穷被认为是导致这一地区环境恶化、资源耗尽的原因，而环境恶化、资源耗尽又进一步导致了贫穷。南共体成员国缺乏足够的资金来维持命令控制手段的进行，包括雇用足够的人员来进行环境执法。<sup>①</sup>而要解决政府执法成本问题，采取适当的经济手段无疑是一个不错的选择。它既能将市场主体的经济活动和环境保护结合起来，又能减少政府行政成本的压力。

环境治理和可持续发展观在 1992 年联合国环境发展会议（UNCED）之后在非洲得到了重视。南共体地区和非洲其他地区一样，都需要寻求以可持续发展为导向，以促进经济效益和环境效益共同实现为目标的政策、措施和手段，根除贫穷和解决生态恶化问题，防止追求短期发展的政策将生态和经济成本转嫁给下一代。在这种背景下，经济手段开始进入南共体环境管理的视野。

---

<sup>①</sup> See SADC, *Annual Report 1996/1997*.

## 南共体环境管理运用经济手段的准则与表现

### (一) 准则

由于存在市场的外部不经济性，经济手段的不恰当运用会损害环境保护政策的实现，因此在环境管理中采用经济手段时，必须设置衡量这些经济手段的准则。南共体考察和设计经济手段时，要求这些手段应是有经济效率、环保效果、公平、适当、灵活且可靠的行为。<sup>①</sup>

#### 1. 经济效率

政策手段应具有低施行成本；应促进运用成本低廉的技术和方法实现预期环境资源管理；减少在环境资源管理方面的政府支出，同时保证企业在采取措施保证实现环境法律和目标时不减损其经济利益和市场份额。

#### 2. 环境效益

政策手段应减少资源、能源消耗，减少污染物的排放；促进环保技术和产品的开发；产生收益并将其用于环境管理。环境管理中运用的市场经济手段，应是一种能同时实现经济效益和环境可持续性的政策手段，并同时影响人们的行为，促进环保意识和更清洁的生产方式。例如在环境管理中采用“污染者付费原则”，此原则使那些污染制造者和排放者对环境损害付费，而不是整个社会来承担环境成本，从而促使企业在追求经济利益时必须考虑环境成本，放弃高能耗和高污染的技术、工艺和产品。

#### 3. 公平

政策手段的成本和收益应是可持续的，且平均分配到各相关产业和部门。

#### 4. 适当性与可靠性

政策手段应该与现存国家、地区的经济发展和环境保护规划、目标保证相一致，应当与既有的执行能力和保障能力相适应，而不是超前和空洞的，尤其要考虑到成员国最主要的任务是解决贫穷问题。另外，这种决策手段需要推进公众参与，使环境资源使用者及受影响的利害相关人都能够接受，以确保政策的环保效果。

---

<sup>①</sup> R. Da Motta et al, *Market – based Instruments for Environmental Policymaking in Latin America and Caribbean*, Cambridge University Press, 1999, p. 77.

## 5. 灵活性

政策手段应有余地来适应技术，价格及气候条件的变化。政策手段应调节行为并鼓励在资源使用技术方面的改变，支持使用可再生的资源 and 环境治理；鼓励技术革新。

### （二）表现

按照上述准则，南共体环境管理中经济手段的运用主要表现在下列几方面：

#### 1. 产权

如专有使用及开发权。产权手段主要应用于水、土地等资源，体现为创制新的个人或公共的永久产权、临时使用权或出租权。产权手段的优点在于，它能够通过一个良好的权利体系，从而对于刺激有效使用投资及自然资源的可持续管理起到保障和促进作用。

#### 2. 国债和储备基金制度

如在森林治理、土地开垦、废水处理等方面发行国债等。针对环境资源基础设施的潜在或不确定风险，发行长期性国债有利于确保有足够的经济资源来应对潜在的环境影响。

#### 3. 税收手段

如征收进出口、污染、资源及土地使用方面的税收。在不同的环境管理领域征税，能够起到促进技术升级和有害物品的减量化。征收农用化学物品税，能够减少化肥、杀虫剂的使用；对使用环境友好型技术的农民，降低税收能够促进环境友好型技术的推广；对采矿业征收资源税，能够保证资源的节约和持续利用。这些手段在不同部门促进清洁技术的同时，阻止了农业、种植业和采矿业等部门采用环境损害型技术。

#### 4. 收费制度

如排污费、环境影响费、不遵守环保法规的罚款、资源开发费等。这些收费政策能够鼓励如罐头、塑料等原料的使用再回收，促进那些对环境影响不同的开发项目采取不同的有利于环境的开发措施，阻止对各种环境资源的污染。

#### 5. 财政工具

如贷款、补助、周转性基金、绿色基金及低利率等。财政工具主要体现在对采用“绿色技术”的公司以贷款或补助；对使用绿色或清洁技术的生产

者或消费者以低利息贷款，从而促进绿色技术的开发和使用。

## 6. 市场许可

如可买卖的污染物排放许可、捕鱼量限额以及土地使用许可。政府建立污染排放许可或资源使用许可制度，同时允许这些许可进行交易，建立诸如排污权的交易规则和市场。通过这些许可和交易，一方面增加政府的收益，保证足够资金能被用于有利于环境保护方面，另一方面通过许可交易较少企业的环境成本，并获得环境利润。

# 南共体地区环境管理中经济手段的运用

## （一）水资源管理

缺水在许多南共体国家，如南非、纳米比亚、博茨瓦纳、莱索托及津巴布韦都是发展的主要限制因素。在南共体地区，在水的使用和管理方面运用了多种经济手段来保证水的使用效率和可持续性。这些手段包括：产权手段——例如使用水银行；采用诸如需求方定价的机制的市场和收费系统；最低水平的成本定价；财政手段——对节水技术提供补贴；对于用于水库和以水为基点的生态系统的用地适用不同税收；征收污染和废物管理税，以及对污染和废物收取保证金和定金。<sup>①</sup>

在南非和纳米比亚，过去的水资源分配和定价几乎都没有体现经济效益和公平性，水权利偏向于沿岸土地所有者，且缺乏污染管理手段。<sup>②</sup> 现在它们通过采用“全成本恢复系统”来实现水资源分配和定价的公平性，保护水的经济价值和生态价值。这在南非 1998 年 8 月通过的新《水法》里有明确规定。同时，其他手段诸如许可或执照及水资源费在南共体地区都被广泛运用于水资源的使用和管理。在马拉维，水的定价已作为一种控制水消耗的策略被使用，同时也作为加强对水的可持续使用的刺激且产生能用于水治理目的的收益手段而得到运用。坦桑尼亚国家水资源管理政策（1999 年）规定，污染者需要对废水排放付费，而且收费标准与排放引起的污染损害、恢复环境

---

① J. Turpie et al., “Economic Rational for Environmental Management of Water Resources”, Water Resources Management: Defining and Enhancing Environmental Sustainability, SADC – ELMS/IUCN – ROSA / SARD – IMERSCA/World Bank, 1999, p. 15.

② G. Lange et al., *Natural Resource Accounting Policy Brief*, IUCN – ROSA, 1999, p. 10.

资源，以及恢复到适当质量标准所花费的成本挂钩。津巴布韦新的水资源立法及《国家水资源管理方略》同样制定了运用损害费用等经济手段，以刺激促进水资源的有效使用。另外，许多南共体国家都正在制定新的水法，将水的抽取、供应及污染纳入考量因素。以《赞比亚水政策》（1994 年）、《马拉维水政策》（1994 年）、《南非国家水法案》（1998 年）为例，南共体国家新水法的总体目标是促进水及水生资源的保护和可持续性，同时促进与水的利用和保护相关的人，尤其是农村地区的参与。

## （二）土地资源

1994 年颁布的《联合国防止荒漠化公约》是非洲国家、尤其是那些经历了严重的干旱或荒漠化的国家在土地使用方面较全面、有约束力的公约。它包括了治理、保护土地资源的战略，防止土地退化和在国家 and 地区范围消除贫穷的影响的经济和非经济手段。绝大部分南共体地区的国家正在进行国家法律和机构改革，这些改革将上述公约的目标和手段纳入其中。

博茨瓦纳、莫桑比克、南非、赞比亚和津巴布韦等国都完成了土地使用制度改革，主要目的是为土地使用提供保障。同时为了保障土地使用权以及建构一个实施经济手段的框架，许多南共体国家都改变了政策和立法，承认地方社区在使用自然资源方面的法律权力。<sup>①</sup> 传统的土地使用权制度与现代土地使用权制度相融合，以期促进土地资源的可持续使用。土地权利的分散及当地社区的联合管理安排，为更好地管理该地区土地资源要求提供了激励性的经济手段。这也同时发生在津巴布韦野生动物部门的“公共地区本土资源管理计划”等项目中。“营火会”允许当地民众对野生动物提出所有权要求，并从其使用中获得收益，这为生活在公共土地地区的人民行使所有权人的权利及当地政府权力多元化提供了法律框架。<sup>②</sup> 其中的重点在于把产权作为一种经济手段来进行土地管理，并强调当地团体权利的多元化，来使他们从野生动物的可持续使用和保护中获得更多的经济利益。此外，政府及非政府组织对当地团体提供了在保护野生动物资源的同时提高盈利能力方面的培训。

在坦桑尼亚、南非、津巴布韦、赞比亚、纳米比亚、塞舌尔和毛里求斯等国，出现了收取旅游观光税的做法，试图通过这些经济手段减少旅游对环

① 它们分别是博茨瓦纳、莱索托、马拉维、纳米比亚、赞比亚和津巴布韦。

② L. Rihoy, *Natural Resources Tenure in Africa, Policy Brief*, IUCN, 1999, pp. 5-6.

境的消极影响。

### (三) 工业部门

采矿业是许多南共体国家主要的出口收入来源，特别是在南非、纳米比亚和博茨瓦纳。尽管有一些防止污染的法律和标准，但在这些国家采矿业仍是水、土的最大污染者。这可以部分地归因于这些法律和标准没有得到有效的执行和遵守。博茨瓦纳、纳米比亚等国的分析家认为，运用资源费税的市场经济机制能保证法律的成效，它可以通过在采矿业适当征税来实现。<sup>①</sup> 因为对将其产品出口到国际市场而申请出口许可的采矿公司而言，征收诸如稀有矿产资源出口税之类的税是理所当然的。

同时，为了保证工业的可持续发展，南共体各国开始寻求经济手段在工业领域环境管理中的运用。在毛里求斯，1993 年颁布的《工业扩展法案》为制造业企业进口减少污染的环境保护设施和促进经济、工业和技术发展的新机器设备提供了责任豁免和税收优惠，以及其他激励性政策保障。这些激励措施促进了环保，并鼓励工业采用更清洁的技术及扩大生产。而污染者付费原则、环境罚款，以及清理矿场的恢复成本等形式，在 1991 年《毛里求斯环保法案》中予以确定。为更好地反映经济发展对自然资源数量和质量影响的程度，博茨瓦纳、纳米比亚、南非等国开展了对于水、渔业、土地、家畜、森林、野生动物、矿物、能源等自然资源统计或“绿色统计”的做法，以保证对它们的经济价值进行更好的评估与管理。其他南共体国家，诸如塞舌尔拥有专门的环保基金，通过政府、工业及其他私人来源的捐助获得财政支持。这些基金被再投资到从事环保业务的公司，以促进自然资源保护和管理，也用于当地环保团体的创设和发展。在毛里求斯、南非、津巴布韦等国，各个本地及跨国公司都遵循谨慎的环境标准，如“ISO9000”生产标准。毛里求斯正在进一步计划引入工业废物核查规章，以便鼓励企业采用“ISO14000”标准。<sup>②</sup> 随着全球化及南共体成员为追求发展和深度参与世界贸易的活动，南共体认识到有必要引入“ISO”系列管理标准，以用来防止自然资源过度使用、滥用及污染。

---

① G. Lange et al. , op. cit. , p. 12.

② 国际标准化组织 (ISO) 的“ISO9000”系列的标准是生产管理质量标准，在“ISO9000”标准管理体系中已适当进行了环境考虑，要求遵守环境法律、规章。“ISO14000”标准是具体的企业环境管理标准，是对企业环境义务的进一步明确。



## 南共体环境管理中运用经济手段的启示

南共体国家使用市场经济手段的主要目的是实现资源和环境的保护，以及减少对环境的消极影响，获得收益与减缓贫穷。我们可以看出，以市场为基础的经济手段已被广泛地运用于南共体地区土地资源的管理和使用，水资源的使用、分配和管理以及工业部门中。这是因为经济手段与非经济手段相比，具有一些优势：经济手段运用市场的力量，可以对与环境有关的商品、服务进行价格定位，促进资源使用者采取对环境友好的行为；经济手段激励诸如污染者承担等环境法原则的落实，能够使政府产生收益，从而实现环境治理及消除污染；经济手段在实践中是相当灵活的，允许污染者选择消除污染的方法，能够为个人和公司提供机会，以市场价格的方式来赔偿环境损失。

但是南共体国家运用经济手段进行环境管理也遇到一些问题。一是南共体地区绝大多数国家都在应对贫困、外债等问题，在某些国家和地区缺乏在环境管理中施行经济手段的政治意愿。尤其是在农村地区，环境问题并不被视为紧迫的问题，有限的资金更多地被用于解决生活问题，从而缺乏足够资金用于以费用和补助形式体现的经济激励。二是公民的环境意识在许多南共体国家都很薄弱，绝大多数人对于运用经济手段及其利益信息仍然一无所知，缺乏对环境管理的足够参与。在南共体地区，基于经济目的的团体在环境管理中的运作，显示出在实现减少贫穷的社会效益和环境效益方面的努力。但目标实现的前提是，当地的利益关系人、尤其是土著居民被赋予足够的法律权利，并能够参与经济激励措施从形成到实施执行的全过程。因此，可以说，在南共体地区，以市场为基础的手段要被成功地运用于实现环境管理和保护的目标，同时促进社会的发展，提高个人及企业的环境意识，必须在立法、政策及教育的框架下综合运用，才能获得足够的支持和运行基础。

在我国，为实现经济发展和环境保护的协调发展，建立资源节约型、环境友好型社会，传统的命令控制环境管理模式也必须进行革新。在环境管理中运用经济手段被认为有利于环境效益和经济效益的统一实现，有益于促进均衡的全球性可持续发展。<sup>①</sup> 而南共体的环境管理实践也表明，经济手段在发

---

<sup>①</sup> Turner et al. , *Environmental Economics* , John Hopkins University Press , 1993 , p. 146.

展中国家的运用也是可行的。因而，经济手段和非经济手段应当成为我国环境管理中并行的方式。但在我国的一些地区，仍然面临着经济增长和环境保护的两难选择，仍然存在政府对环境保护动力不足和公众环境管理参与不足的情况。注意到南共体运用经济手段的困难，我们认为要使经济手段发挥其应有的效用，首先是在法律和政策框架中对经济手段进行设计，保证它们和其他手段的协同性；其次是加强环境保护资金的筹措，包括财政支持，企业和公众捐款，非政府组织的运作；最后，加强环境意识教育，提高政府和公众的环保意识和参与意识。

## The Use and Reference Value of Economic Instrument in SADC Environmental Management

*Wu Yong*

**Abstract:** To eradicate poverty and solve problems of ecological deterioration , Southern African Development Community ( SADC) needs to seek an environmental management , which regards sustainable development as the guidance and the common realization of economic benefits and environmental benefits as the goal. As a means of market incentive , economic instrument comes into the view of the environmental management in SADC , and is widely used in management and use of land resources , use , allocation and management of water and industrial sector in SADC. Practice of economic instrument used in environmental management in SADC has significant reference value to the innovative environmental management in China.

**Key Words:** Sustainable Development; SADC; Environmental Management; Economic Instrument

( 责任编辑: 安春英 责任校对: 詹世明)