

中国环境保护战略政策 70 年历史变迁与改革方向

王金南^{1,2}, 董战峰^{1*}, 蒋洪强², 陆军¹

1.生态环境部环境规划院, 北京 100012

2.国家环境规划与政策模拟重点实验室, 北京 100012

摘要: 系统地回顾了新中国成立 70 年以来环境保护战略政策的历史变迁, 分析其演进脉络、阶段性变化特征和取得的成效, 对于制定新时代国家生态环境保护战略政策、全面推进生态文明和“美丽中国”建设具有重大现实意义。以环境保护战略政策历史演进为主线, 将新中国成立 70 年以来的环境保护战略政策历史变迁与发展划分为 5 个阶段: ①非理性战略探索阶段(1949—1971 年); ②建立环境保护三大政策和八项管理制度的环境保护基本国策(1972—1991 年); ③强化重点流域、区域污染治理的可持续发展战略(1992—2000 年); ④控制污染物排放总量、推进生态环境示范创建的环境友好型战略(2001—2012 年); ⑤推进环境质量改善和“美丽中国”建设的生态文明战略(2013 年至今)。分析表明, 我国基本形成了符合国情且较为完善的环境战略政策体系, 在生态文明和环境保护法制与体制改革、生态环境目标责任制、生态环境市场经济政策体系以及多元有效的生态环境治理格局下取得了重大成就, 对环境保护事业发展发挥了不可替代的支撑作用, 为深入推进生态文明建设和“美丽中国”伟大目标实现提供了重要保障。结合新时代生态文明建设和“美丽中国”建设的目标需求, 提出了未来我国生态环境保护战略政策的基本走向、改革目标, 指出了管理体制、生态法治、空间管控、市场机制、公众参与、责任考核等六大改革方向。

关键词: 中国; 环境保护; 环境战略; 环境政策; 新中国成立 70 年; 改革方向

中图分类号: X1

文章编号: 1001-6929(2019)10-1636-09

文献标志码: A

DOI: 10.13198/j.issn.1001-6929.2019.08.23

Historical Evolution and Reform of China's Environmental Strategy and Policy during the Past Seventy Years (1949-2019)

WANG Jinnan^{1,2}, DONG Zhanfeng^{1*}, JIANG Hongqiang², LU Jun¹

1.Chinese Academy of Environmental Planning, Beijing 100012, China

2.State Environmental Protection Key Laboratory of Environmental Planning and Policy Simulation, Beijing 100012, China

Abstract: This paper systematically reviews the historical change of China's environmental protection strategies, analyzes the evolution of environmental protection policies, which is of great significance for formulating the national ecological environmental strategy and comprehensively promoting ecological civilization and 'beautiful China' in the new era. The paper systematically analyzed the historical changes and development of environmental protection strategies and policies over the past 70 years in China from a historical perspective. Overall, the development of China's environmental protection strategies and policies has experienced five stages: namely the stage of one-sided misconception (1949-1971); environmental protection as the basic national strategy for establishing three major policies and eight management systems for environmental protection (1972-1991); sustainable development strategy for strengthening pollution control of the key watersheds and regions (1992-2000); environmentally friendly strategy for implementing pollution emission control and demonstrating eco-provinces and eco-cities (2001-2012); and ecological civilization strategy for promoting improvement of environmental quality and construction of beautiful China (2013-). The results showed that China has basically formed a relatively complete environmental strategy and policy system in line with its national conditions, has achieved remarkable achievements in the establishment of a sound environmental law system, environmental management system, environmental responsibility system, market based mechanism for eco-environmental protection, eco-environmental governance pattern, which plays an irreplaceable supporting role in the development of environmental protection and provides an important guarantee for further promoting the construction of ecological civilization and the realization of the great goal of 'beautiful China'. Based on the needs for the establishment of ecological civilization and 'beautiful China' in the new era, the paper puts forward the development suggestions of the basic reform objectives and six reform directions as institutional arrangement, rule of law, spatial governance, market mechanism, social participation and performance responsibility for building ecological civilization

收稿日期: 2019-07-09

修订日期: 2019-08-24

作者简介: 王金南(1963-),男,浙江武义人,研究员,中国工程院院士,博士,主要从事环境规划与管理研究, wangjn@caep.org.cn.

* 责任作者,董战峰(1979-),男,安徽砀山人,研究员,博士,主要从事环境战略与政策研究, dongzf@caep.org.cn

and 'beautiful China'.

Keywords: China; environmental protection; environmental strategy; environmental policy; 70 years after the founding of New China; reform orientation

我国的环境保护变迁史就是一部环境战略与政策发展改革史。新中国成立70年以来,我国国民经济与社会发展取得了举世瞩目的成就,生态环境保护也取得了前所未有的进步。特别是国家环境战略政策发生了巨大变化,经历了一个从无到有、从“三废”治理到流域区域治理、从实施主要污染物总量控制到环境质量改善为主线、从环境保护基本国策到全面推进生态文明建设这一主线上来的发展轨迹,基本建立了适应生态文明和“美丽中国”建设的环境战略政策体系。

1 战略政策发展演变历程

1.1 非理性战略探索阶段(1949—1971年)

新中国成立伊始,国家主要任务是尽快建立独立的工业体系和国民经济体系,加上当时人口相对较少,生产规模不大,环境容量较大,整体上经济建设与环境保护之间的矛盾尚不突出,所产生的环境问题大多是局部个别的生态破坏和环境污染,尚属局部性的可控问题,未引起重视,没有形成对环境问题的理性认识,也没有提出环境战略和政策目标。尽管政府提出了厉行节约、反对浪费、勤俭建国的方针,倡导了“爱国卫生”和“除四害”等运动,但主要是针对当时物质匮乏、环境污染威胁到人的生存时的本能反应,并不是有目的地解决环境污染问题^[1]。该阶段只是在水土保持、森林和野生生物保护等一些相关法规中提出了有关环境保护的职责和内容^[2-3],包含了一些原始性的环境保护要求^[4]。这一时期的国民经济建设中开始出现一些环境保护萌芽,但总体上是一个非理性的战略探索阶段。“一五”时期,工业建设布局将工业区和生活区分离,建设以树林为屏障的隔离带,减轻工业污染物对居民的直接危害^[5];大跃进期间,“大炼钢铁”导致“三废”放任自流,污染迅速蔓延;从1966年5月开始的“文革”——“十年动乱”,环境污染与生态破坏也迅速地由发生期上升到爆发期^[3]。

1.2 环境保护基本国策:建立三大政策和八项管理制度(1972—1992年)

该阶段是我国环保意识从启蒙期逐步进入初步发展的阶段,最后提出“环境保护是基本国策”。从“十年动乱”以阶级斗争为纲到改革开放以经济建设为中心时期,乡镇企业不断发展壮大,环境保护工作没有及时跟上经济发展形势,对乡镇企业的环境污染

监管处于失控状态,所造成的环境问题十分严重。1972年发生的大连湾污染事件、蓟运河污染事件、北京官厅水库污染死鱼事件,以及松花江出现类似日本水俣病的征兆,表明我国的环境问题已经到了危急关头;同年6月5日,联合国第一次人类环境会议在瑞典斯德哥尔摩召开,在周恩来总理的关心推动下,我国派代表团参加了会议,自此政府开始认识到我国也存在严重的环境问题,并且环境问题会对经济社会发展产生重大影响。1973年第一次全国环境保护会议召开,拉开了环境保护工作的序幕^[6]。之后一段时期内,环境保护在我国的社会经济发展中的地位 and 作用不断提升。1982年,国家设立城乡建设环境保护部,内设环境保护局,结束了“国务院环境保护领导小组办公室”10年的临时状态^[7]。1983年12月,第二次全国环境保护会议明确提出了“环境保护是一项基本国策”。1988年建立了直属国务院的原国家环境保护局,自此环境管理机构成为国家的一个独立工作部门开始运行。

该阶段主要推进“三废”综合治理,环境管理基础制度逐步确立^[8]。1979年9月,我国第一部环境法律——《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布,标志着我国环境保护开始步入依法管理的轨道,其中明确规定了环境影响评价、“三同时”和排污收费等基本法律制度,并于1989年对其进行了修订,为实现环境和经济社会协调发展提供了法律保障。1981年,国务院发布《关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》,提出了“谁污染、谁治理”的原则。1982年颁布《征收排污费暂行办法》,排污收费制度正式建立。1989年4月底,在第三次全国环境保护会议上,系统地确定了环境保护三大政策和八项管理制度,即预防为主、防治结合,谁污染谁治理和强化环境管理的三大政策,以及“三同时”制度、环境影响评价制度、排污收费制度、城市环境综合整治定量考核制度、环境目标责任制度、排污申报登记和排污许可证制度、限期治理制度和污染集中控制制度。这些政策和制度,先以国务院政令颁发,后进入各项污染防治的法律法规在全国实施,构成了一个较为完整的“三大政策八项管理制度”体系,有效遏制了环境状况更趋恶化的形势^[9],一些政策直到今日仍还在发挥作用。

1.3 可持续发展战略:实施强化重点流域、区域污染治理(1992—2000年)

1992年,联合国召开环境与发展大会,通过了《21世纪议程》,大会提出可持续发展战略.1994年3月,国务院通过《中国21世纪议程》,将可持续发展总体战略上升为国家战略,进一步提升了环境保护基本国策的地位.最具代表意义的是,1998年原副部级的国家环境保护局被提升为正部级的国家环境保护总局.但由于这一阶段我国工业化进程开始进入第一轮重化工时代,城市化进程加快,伴随粗放式经济的高速发展,环境问题全面爆发,工业污染和生态破坏总体呈加剧趋势,流域性、区域性污染开始出现,各级政府越来越重视污染防治工作,环保投入不断增大,污染防治工作开始由工业领域逐渐转向流域和城市污染综合治理.

1994年淮河再次爆发污染事故,标志着我国因历史上污染累积带来的环境事故已进入高发期.同年6月,由原国家环境保护局、原水利部和河南、安徽、江苏、山东沿淮四省共同颁布《关于淮河流域防止河道突发性污染事故的决定(试行)》.这是我国大江大河水污染防治的第一个规章制度.1995年8月,国务院签发了我国历史上第一部流域性法规——《淮河流域水污染防治暂行条例》,明确了淮河流域水污染防治目标^[10].1996年,《中国跨世纪绿色工程规划》作为《国家环境保护“九五”计划和2010年远景目标》的一个重要组成部分,按照突出重点、技术经济可行和发挥综合效益的基本原则,提出对流域性水污染、区域性大气污染实施分期综合治理.流域层面启动实施“33211”工程,即“三河”(淮河、辽河、海河)、“三湖”(太湖、滇池、巢湖)、“两控区”(二氧化硫控制区和酸雨控制区)、“一市”(北京市)、“一海”(渤海),重点集中力量解决危及人民生活、危害身体健康、严重影响景观、制约经济社会发展的环境问题^[11].

该阶段开始启动重点城市环境治理.1998年我国政府批准划定了酸雨控制区和二氧化硫控制区,涉及27个省(自治区、直辖市)的175个城市/地区,总面积约为 $109 \times 10^4 \text{ km}^2$,推进“两控区”大气污染防治.其间,大部分城市实施燃煤锅炉改造,推广清洁能源的使用,建立高污染燃料禁燃区,并开始规模建设城市污水治理设施,采取大气污染治理措施,大大改善了城市环境质量.这一时期,城市环境综合整治和城市环境综合整治定量考核开始实施,初步建立了以环境保护目标责任制、城市环境综合整治定量考核、创

建环境保护模范城市为主要内容的一套具有中国特色的城市环境管理模式.

1.4 环境友好型战略:控制污染物排放总量,推进生态环境示范创建(2001—2012年)

党的十六大以来,中共中央、国务院提出树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、建设资源节约型和环境友好型社会等新思想、新战略、新举措.2005年3月12日,胡锦涛同志在中央人口资源环境工作座谈会上提出,要“努力建设资源节约型、环境友好型社会”.党的十六届五中全会指出,要加快建设资源节约型、环境友好型社会,并首次把建设资源节约型和环境友好型社会确定为国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务.2006年4月召开的第六次全国环境保护大会,提出了“三个转变”的战略思想.2011年12月召开的第七次全国环境保护大会,提出了“积极探索在发展中保护、在保护中发展的环境保护新道路”.

这一时期,我国经济高速增长,重化工业加快发展,给生态环境带来了前所未有的压力,中共中央、国务院审时度势,着力实施污染物排放总量控制^[12].总量控制制度最早是在1996年8月印发的《国务院关于环境保护若干问题的决定》中提出的,其中明确要求“要实施污染物排放总量控制,建立总量控制指标体系和定期公布制度”.“九五”期间实施的《全国主要污染物排放总量控制计划》,明确提出了“一控双达标”的环保工作思路.“十五”期间虽然制定了主要污染物排放量减少10%~20%的目标,但五项总量控制指标并未完成,基本上是“有总量无控制”,总量控制目标“基本落空”.“十一五”期间总量控制提升到国家环境保护战略高度,环境保护规划实现了由软约束向硬约束的转变,其中将二氧化硫和化学需氧量作为两项“刚性约束”指标.这一时期在总量控制制度设计、管理模式和落实方式上进行了大量创新,突破了“有总量、有控制、重考核”的制度关键,实施结构减排、工程减排、管理减排“三大减排”战略,化学需氧量和二氧化硫双双超额完成减排任务.“十二五”期间,总量控制进一步拓展优化,在“十一五”二氧化硫和化学需氧量的基础上,将氨氮和氮氧化物纳入约束性控制指标;同时,将农业源和机动车纳入控制领域.“十二五”末,四项污染物的总量控制计划圆满完成^[13].在总量减排推进过程中,环保投入大大增加,“十五”期间较“九五”翻了一番,占GDP的比例首次超过1%;“十一五”期间进一步加大,相当于过去20多年对环保的总投入^[7],有效提升了当时欠账较大

的环境基础设施能力建设,全国设市城市污水处理率由2005年的52%升至72%,城市生活垃圾无害化处理率由52%升至78%,火电脱硫装机比重由12%升至82.6%。

这一时期,生态环境保护示范创建工作蓬勃开展,在全国初步形成了生态省(市、县)、环境优美乡镇、生态村的生态示范系列创建体系。海南、浙江、福建等14个省(自治区、直辖市)开展了生态省(区)建设,近500个县(市)开展了生态县(市)创建工作。全国有389个县(市)被命名为国家级生态示范区,629个镇(乡)被命名为全国环境优美乡镇。各地在生态示范创建过程中,大力发展生态产业,加强生态环境保护和建设,推进生态人居建设,培育生态文化,促进了所辖区域社会、经济与环境的协调发展。围绕环境保护的重点城市,启动了大规模城市环境综合整治,相继评选出70多个“环境保护模范城市”^[8]。大力开展节约型机关、绿色学校创建、绿色社区创建等社会环保示范创建活动。

同时,在环境友好型战略驱动下,这一时期的环境监管和政策管理整体能力进一步提升。2008年成立环境保护部,组建华东、华南、西北、西南、东北、华北六大区域环境保护督察中心;并且,在实行总量控制、定量考核、严格问责的同时,多种政策综合调控开始受到重视,从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题^[14],政策体系基本成型。《大气污染防治法》《水污染防治法》等法律法规适应新形势再次进行修改,《放射性污染防治法》《环境影响评价法》《清洁生产促进法》《循环经济促进法》相继出台;2006年中央财政预算账户首次设立“211环境保护”科目,在财政预算账户里开始有了环保户头,为以后深化环保财政改革打下了基础;排污权交易、生态补偿、绿色信贷、绿色保险、绿色证券等环境经济政策试点启动并逐步落地实施;2008年,国家卫星环境应用中心建设开始启动,环境与灾害监测小卫星成功发射,标志着环境监测预警体系进入了从“平面”向“立体”发展的新阶段。2005年2月16日,《联合国气候变化框架公约》缔约国签订的《京都议定书》正式生效,《中国应对气候变化国家方案》出台,中国积极参加多边环境谈判,以更加开放的姿态和务实合作的精神参与全球环境治理。

1.5 生态文明战略:推进环境质量改善和“美丽中国”建设(2013年至今)

自2013年党的十八届三中全会召开以来,以习

近平同志为核心的中共中央把生态文明建设摆在治国理政的突出位置。党的十八大通过的《中国共产党章程(修正案)》,把“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”写入《党章》,这是国际上第一次将生态文明建设纳入一个政党特别是执政党的行动纲领中。中央把生态环境保护放在政治文明、经济文明、社会文明、文化文明、生态文明“五位一体”的总体布局中统筹考虑,生态环境保护工作成为生态文明建设的主阵地和主战场,环境质量改善逐渐成为环境保护的核心目标和主线任务,环境战略政策改革进入加速期^[15]。2015年4月,《关于加快推进生态文明建设的意见》对生态文明建设进行全面部署;2015年9月,中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,提出到2020年构建系统完整的生态文明制度体系。

2018年3月,第十三届全国人大一次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》,把生态文明和“美丽中国”写入《宪法》,这就为生态文明建设提供了国家根本大法遵循。特别是在2018年5月召开的全国第八次生态环境保护大会上,正式确立了习近平生态文明思想,这是在我国生态环境保护历史上具有里程碑意义的重大理论成果,为环境战略政策改革与创新提供了思想指引和实践指南^[16]。习近平生态文明思想已经成为指导全国生态文明、绿色发展和“美丽中国”建设的指导思想,在国际层面也提升了世界可持续发展战略思想。

这一阶段围绕全面建成小康社会目标建设,改善环境质量成为环境保护工作的核心,也是响应社会的迫切需求,环境政策改革呈现了前所未有的巨大进展^[17]:①环境法治体系向系统化和纵深化发展。2014年4月我国修订完成了《环境保护法》,这是对1989年版本25年后的新修,被称为“史上最严”的环保法;随后,《大气污染防治法》《水污染防治法》等相继完成修订;新出台的《环境保护税法》《土壤污染防治法》等也开始实施。②环境监管体制改革取得重大突破。2015年10月召开的党的十八届五中全会明确提出实行省级以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,这有望大幅度提升我国生态环境监管能力。2018年3月17日,十三届全国人大一次会议批准《国务院机构改革方案》,组建生态环境部,统一实行生态环境保护执法。③推进建立最严格的环境保护制度。随着污染治理进入攻坚阶段,中央深入实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划,部署污染防治攻坚战,建立并实施中央环境保护督察制度,以中央名

义对地方党委政府进行督察,如此高规格、高强度的环境执法史无前例。④环境经济政策改革加速。明确了建立市场化、多元化生态补偿机制改革方向,补偿范围由单领域补偿延伸至综合补偿,跨界水质生态补偿机制基本建立;全国共有28个省(自治区、直辖市)开展排污权有偿使用和交易试点;出台了国际上第一个专门以环境保护为主要政策目标的环境保护税,也意味着自1982年开始在全国实施的排污收费政策退出历史舞台;加快推进建设绿色金融体系,由我国主导完成的《2018年G20可持续金融综合报告》得到了世界各国的认同^[18]。

2 环境战略政策体系构建

经过新中国成立70年的变迁和发展,我国基本形成了符合国情的、较为完善的环境战略政策体系,对环境保护事业发展发挥了不可替代的支撑作用,为深入推进生态文明建设和实现“美丽中国”伟大目标提供了重要政策保障。这一体系主要包括生态文明和环境保护的法律、体制、责任制、政策、共治等五大领域和方面。

2.1 生态文明和环境保护法律体系

从1978年《宪法》首次将环境保护列入,1979年我国第一部环境法律——《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布,2014年完成新一轮《环境保护法》重大修订,到2018年3月生态文明进入《宪法》,我国的环境保护法律体系随着环保工作的不断推进,经历了一个逐步建立、发展和完善的过程。其中,依法治国为环境保护提供了强大动力,对环境保护法律体系建设起到了决定性作用。我国不仅在《宪法》《民法通则》《刑法》等基本法律中明确了有关资源利用和生态环境保护的规范要求,而且在《城乡规划法》《循环经济促进法》等社会经济发展和资源开发利用等相关法律中也明确了环境保护的立法目标;在生态环境保护领域,水、气、土、固废等各要素污染防治法以及环境影响评价、野生动植物保护等专项法或单行法已经出台实施并不断完善,共制定环保法律13部,资源保护与管理法律20余部,生态环保行政法规30余部,基本形成了以《环境保护法》为龙头的法律法规体系,特别是新修订的《环境保护法》为环境保护主管部门增设了查封、扣押执法权限,并在处罚方式上增加了行政拘留、按日计罚等硬手段,最高人民法院设立环境资源审判庭,开启了系统的环境司法专门化改革,加上实施最严格的环境执法,长期以来“环境违法是常态”的局面正在扭转。2018年全国实施行政处罚案件 18.6×10^4 件,罚款数额 152.8×10^8 元,同

比增长32%,是新《环境保护法》实施前(2014年)的4.8倍。

2.2 生态文明和生态环境保护体制

新中国成立70年来,我国环境行政机构历经五次重大跨越,环保机构不断升格,生态环保职能逐步健全,环保机构和能力不断增强,环境监管不断提升。“三废”污染催生了国务院环境保护领导小组的成立。随着环境污染问题的持续加剧,环保工作日益成为政府日常工作的重要部分,临时性的环保机构已不适应时代的需要,国家环境保护局、国家环境保护总局、环境保护部在各个环保历史阶段的需要下相继设立。随着生态环境问题越来越需要整体性考虑,生态环境保护职责分散交叉、所有者与监管者职责不清的问题越来越突出,实施生态环境统一监管,增强生态环境监管执法的统一性、权威性、有效性就进入了改革议程,2018年成立生态环境部。新成立的生态环境部的基本职责定位统一行使生态环境监管,重点强化生态环境制度制定、监测评估、监督执法和督察问责四大职能,坚持所有者与监管者分离,污染防治与生态保护实施统一监管执法,污染治理实施城乡统一监管。为了解决现行以块为主的地方环保管理体制存在的难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任、地方保护主义对环境监测监察执法的干预等突出问题,省级以下环保机构监测监察执法垂直管理改革启动并逐步推进。长江、黄河、淮河、海河、珠江、松辽、太湖七大流域生态环境监督管理局设立,作为生态环境部设在七大流域的派出机构,主责流域生态环境监管和行政执法相关工作,海河、珠江、太湖流域还统筹了相关海域生态环境监管,太湖统筹了东海海域的监管职能,统一为生态环境部太湖流域东海海域生态环境监督管理局。日益完善的生态环境保护体制改革为我国新时代生态环境保护工作打下了扎实的体制基础。

2.3 符合国情的生态环境目标责任制

我国在通过行政性管制政策来推进落实党委政府和企业的社会责任方面开展了许多创新性探索。自20世纪80年代以来,逐步探索出一条具有中国特色的环境保护目标责任体系和问责机制:1989年的《环境保护法》确立了地方各级人民政府对辖区环境质量负责制;“十一五”开始实施主要污染物减排目标责任考核;“十二五”增加了主要污染物减排指标,减排目标责任体系注重约束性指标完成情况,开始关注政府相关部门常态化的环境保护分工机制;“十三五”期间,环境目标考核从强调主要污染物总量减排调整到以环境质量为核心,特别是污染防治攻坚战和

蓝天保卫战的考核体系得到了进一步加强,强调建立生态环境保护领域相关部门常态化的分工机制。2016 年以后,我国的环境保护目标责任体系建构进入了新阶段,引入了生态文明建设综合评价考核和中央环保督察制度,通过建立领导干部生态环境损害终身追责制度和生态环境保护督察制度来落实“党政同责、一岗双责”^[19],目前完成了全国 31 个省(自治区、直辖市)的中央环保督察和“回头看”,各级党委和政府的生态环境保护责任通过制度得到了落实。在企业生态环境责任方面,推动从以环境影响评价为主向环境影响评价、排污许可、企业环境信息公开、生态环境损害赔偿共抓转变,正在建立以排污许可证为核心的固定污染源监管制度。目前,企业环境信息公开制度不断健全,生态环境损害赔偿进入全国试行阶段,全国已经核发完成 24 个重点行业约 4×10^4 张排污许可证,管控大气污染物主要排放口 48 556 个、水污染物主要排放口 33 083 个。

2.4 生态环境市场经济政策体系

环境经济政策在我国环境政策体系中的地位总体上是一个上升发展趋势。我国环境政策改革创新的历史进程就是由过去单一命令控制型环境政策向多种环境政策手段综合并用转变的一个过程,在环境保护工作中越来越广泛地运用环境经济政策,手段越来越多,调控范围也从生产环节扩展到整个经济过程,作用方式也从过去的惩罚性为主向惩罚和激励双向调控转变。目前已经形成了环保投资、环境税费价格、生态补偿、排污权交易、绿色金融等在内的政策体系,在筹集环保资金、激励企业环境行为、提供环保动力方面发挥了重要作用。国家环境污染治理投资总体呈现增加趋势,2017 年达 $9\,539 \times 10^8$ 元,占 GDP 的 1.15%;已经建立绿色税制,环境税费改革已基本完成,资源税、消费税等环境相关税收也在为适应生态文明建设要求进行调整;绿色金融成为推动生态文明建设和生态环境保护工作的重要力量,我国成为全球绿色金融的积极倡议者,目前已经构建形成绿色金融体系,2018 年全国绿色信贷余额近 $90\,000 \times 10^8$ 元,发行绿色债券 1 963 $\times 10^8$ 元,成为全球最大的绿色信贷和绿色债券市场;全国有 20 多个省(自治区、直辖市)开展了环境污染责任保险试点,2017 年为 16 000 多家企业提供的风险保障金额约 300×10^8 元。积极探索运用市场机制与模式,财政部、住房城乡建设部等相关部门积极推进在污水、垃圾处理领域探索实施 PPP、环境污染第三方治理;截至 2018 年 8 月,排污权有偿使用和交易地方试点一级市场征收排污权

有偿使用费累计 118×10^8 元,在二级市场累计交易金额 72×10^8 元,从未有任何一个国家像我国政府这样大范围探索排污交易试点,反映了我国政府对利用市场机制推进污染治理的强烈意愿。生态补偿制度不断完善,补偿范围基本覆盖重点生态功能区与流域以及大气、森林、草原、海洋等重点领域,初步形成了多元化生态补偿格局。

2.5 多元有效的生态环境治理格局

新中国成立 70 年来,我国的环保发展史也是一个不断强化治理主体责任、保护相关环境权益、推进环境共同治理的过程,实现了从初始的政府直控型治理转向社会制衡型治理、从单维治理到多元共治的根本转变,充分发挥各个治理主体的功能,逐步形成了党委领导、政府主导、市场推动、企业实施、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。随着环境影响评价、环境保护行政许可听证、环境信息公开等系列立法政策的实施,到 2018 年《环境影响评价公众参与办法》的出台,环境保护公众参与制度的法制化、规范化程度不断提高,从注重对公众环境实体权益的保障,向同时重视公众的环境程序权益方向发展,逐步形成了以政府治理为主导、社会各方积极参与的治理模式。政府通过多渠道、多方式公开环境信息,各级政府的网络信息平台成为公众参与的重要平台,包括专题听证、投诉电话、信访体系等多种方式,成为公众参与的重要途径。政府环境信息公开已成为社会各方参与和监督政府环境行为的一种重要手段,基本建立了企业环境信息公开制度建设,特别是上市公司环境信息公开制度,通过向社会各方提供便利渠道发挥社会公众的监督功能。民间环保团体在环境教育、倡议和利益表达上所发挥的作用日益凸显。此外,全国人大常委会通过对环境法律实施执法检查,发挥了重要的监督作用。2018 年以来,全国人大常委会开展了《大气污染防治法》《海洋环境保护法》《水污染防治法》执法检查,为污染防治攻坚战贡献了“人大力量”。环境司法制度在不断加强,加强环境司法能力建设、完善司法救济功能越来越发挥重要作用,通过环境资源审判来落实最严格的源头保护、损害赔偿和责任追究制度。

3 新时期环境战略政策的改革方向

我国目前已经形成了较为完善的环境战略政策体系,为环境质量改善提供了坚实保障和支撑,但是依然面临一系列挑战。特别是社会主义基本矛盾变化对环境政策改革提出了新的要求,十九大报告明确指出,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长

的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”当前和今后一段时期,人民群众日益增长的优美生态环境需要与更多优质生态产品的供给能力不足之间的矛盾依然突出。环境战略政策改革需要回应社会基本矛盾变化产生的改革要求,通过继续深化改革提供优质生态产品,为发展转型阶段提供新的动力。另外,环境政策无法满足环境治理体系现代化建设新需要。当前的环境政策体系还存在对行政管制型、市场经济政策和社会治理政策的边界和分工不清、认识不到位等问题,各个治理主体发挥的作用不平衡,政府有形之手和市场无形之手关系没有完全理顺,环境政策体系尚未充分体现对各类治理主体的有效激励和约束,社会各方主体的积极性和能动性尚未充分调动起来。因此,生态环境保护战略、法规和标准体系仍需要顺应环境质量转型、环境健康维护、生态系统安全保障和生态环境保护统一监管的需要,适应“山水林田湖草”这一“生命共同体”统一保护、统一监管需求等做出不断的改革和创新。

3.1 生态环境保护战略基本走向

十九大报告提出了新时代生态文明建设的宏伟蓝图和实现“美丽中国”目标的战略安排,2035年实现生态环境根本好转、“美丽中国”目标基本实现。这需要保持和增强生态文明建设的战略定力,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。到2035年之前,环境质量改善仍然是环境保护工作的主线,要继续稳步推进水、大气环境质量达标和土壤污染安全管控;协同推进气候变化和大气污染减排,促进实现2030年碳减排达峰目标和同期环境空气质量改善目标。历史性原因造成的结构性、布局性问题导致环境风险事故进入高发期,环境风险管控成为常态化工作,需要加快提升环境风险管控水平;随着“绿水青山就是金山银山”理念的深入实践,自然生态系统保护和修复,以及城市生态系统的保护和增值,已越来越受到广泛关注;推进落实生态环境空间评价和分区分类管控,加强生态环境空间监管,成为生态环境保护的基础性工作;形成党委、政府、市场、社会等各方互相监督、互相促进的现代化治理格局,协调推进流域、区域、地方的高质量发展与高水平保护,提供更多的优质生态产品,以满足人民日益增长的优美生态环境需要。

3.2 生态环境保护政策改革目标

生态环境保护政策改革的目标是实现环境治理体系现代化和环境治理能力现代化。环境治理体系

现代化需要推进建立党委领导、政府主导、市场实施、企业落责、社会参与的生态环境治理大格局,也要重视统筹发挥好人大、政协、法院和检察院的作用,形成各司其职、互相监督、互相协作、互相促进、均衡有效的治理架构。环境治理能力现代化要强化生态环境保护政治建设,提升各级党委生态环境治理的能力水平,落实各级党委在生态环境治理中的领导责任;要落实政府的生态保护投入责任和生态环境质量目标达标要求,充分调动政府生态环境保护工作的积极性和能动性;要运用市场机制实现生态环境资源的优化配置,提高优质生态产品供给的效率水平;要实施最严格的环境管理和监管执法,落实企业污染治理的主体责任;要充分保障社会公众环境权益,形成绿色生活和绿色消费的社会环境,发挥社会公众的治理力量。

3.3 生态环境保护政策改革方向

新时期生态文明建设和“美丽中国”目标基本实现,对生态环境政策改革创新提出了新的历史要求,生态环境保护政策创新正面临着前所未有的历史机遇,紧紧围绕实现环境治理体系现代化和环境治理能力现代化,深入推进生态环境保护政策改革^[19-20]。

a) 深化生态环境管理体制改革。环境管理体制改革是生态文明体制改革的关键和核心,基于生态系统的整体性,强调环境与发展的综合决策和“山水林田湖草”的综合管理,强调流域综合治理和区域生态环境关联性,强调所有者和监管者分离。研究成立中央生态文明建设指导委员会,强化对资源管理、经济发展与生态环境保护的统筹决策协调;继续完善国家、区域、流域、地方生态环境监管体制和能力建设,整合涉及土壤、农田、渔业水域、森林、草原、湿地、荒漠、野生动植物等所有生态保护和污染防治的监督管理内容,进一步突出生态环境的独立性监督和生态环境统一监管;明确规范各相关部门的生态环境保护权责,加强跨部门、跨地区的统筹协调和陆海统筹协作;构建以国家公园为主体的自然保护地体系,重点完善自然保护地体系监管;推进中央机构改革后地方机构的职责巩固和能力提高,强化基层生态环境监管执法能力,将农村生态环境监管工作纳入统一监管体系,探索不同乡镇农村生态环境监管体制与模式。促进建立多元化、社会化生态环境监管,引入第三方机构参与企业环境行为的监管,弥补政府能力有限和监管不足的缺陷。

b) 构建生态文明和环境保护法治体系。开展相关法律法规的生态化“改造”,对不符合生态文明建设要求的进行修订。推进长江流域、京津冀区域生态

环境保护等立法. 加快修订《土地管理法》《循环经济促进法》《矿产资源法》《固体废物污染环境防治法》等法律,制定和完善自然资源资产产权、国土空间规划和保护、国家公园、海洋、应对气候变化、排污许可、生态补偿、生态环境损害赔偿、生态保护红线、生物多样性保护等方面的法律法规. 推进绿色生产消费、生态环境教育等方面的相关立法,为生态文明体制改革提供法治保障. 加强流域、区域和地方环境标准制定和实施的引导和规范,积极支持和推动地方制定地方环保法规或者规章. 健全环境行政执法和环境司法衔接机制以及环境案件审理制度,强化公民环境诉讼权的司法保障,完善环境公益诉讼的法律程序. 积极参与国际环境法合作,推动“一带一路”环境标准建设.

c) 建立生态环境空间管控制度. 国土空间的资源属性和优化配置利用越来越受到重视,需要强化生态环境空间管控的前置引导作用,建立生态、大气、水、土壤、海洋等要素环境管控分区,明确各要素空间差异化的生态环境功能属性和管控要求,形成以“三线一单”为基础的生态环境分区管控体系,作为生态环境参与国土空间规划、政策和标准等的主要平台,同时强调空间管控在生态环境保护规划中的基础性作用. 强化生态环境空间管控要求的落地性,把“三线一单”作为环境综合决策的手段,作为国土空间“双评价”的前提或基础,服务高质量发展,为区域开发、资源利用、城乡建设、空间规划和产业准入提供依据,为地方制定出台有利于生态环境保护的土地、产业、投资等细化配套政策提供支撑,作为规划环评、建设项目环评论证的基础依据之一,为“放管服”改革提供支撑. 推动生态环境空间管控的基础数据规范化、技术方法科学化、管理制度完善化,形成基本完善的“三线一单”数据标准、技术规范、配套规整和管理政策.

d) 完善生态环境市场经济机制. 改革节能环保财政账户,健全生态环境财政预算制度,建立生态环境保护投入稳步增长机制,实现中央和地方生态环境财权和事权相匹配. 探索建立生态产品核算和评价体系,建立政府主动购买生态产品的机制,在“绿水青山”优化“金山银山”方面做好“加法”,增加生态公共产品有效供给. 研究将挥发性有机物等特征污染物纳入环境保护税征收范围,继续推进资源税、消费税、所得税、增值税等环境保护相关税种的绿色化. 全面建立自然资源有偿、生态环境补偿、自然资源和生态环境损害赔偿制度,建立市场化、多元化生态补偿机制,特别是要建立充分体现地方发展权保障和生态产品贡献的生态补偿政策,加大对贫困地区和弱势

群体的补偿力度,深入调整生态环境资源生产关系,从根本上理顺经济关系和生态环境资源关系,促进各方全面建立生态环境资源资产价值理念. 推进生态环境权益交易,全面建立环境权益交易的 MRV(监测-报告-核查)能力,完善交易平台和市场,在全国范围内推进碳交易市场,推进碳交易机制成为碳排放 2030 年达峰的重要手段. 在国家绿色金融改革创新试验区探索的基础上,针对生态环境产品的市场化属性,创新推广不同的绿色金融产品,引导和鼓励长江等重点流域以及粤港澳大湾区等重点区域探索设立绿色发展基金;继续推进绿色信贷、绿色债券、环境污染责任险等,不断完善建立绿色金融体系. 推进绿色“一带一路”建设和绿色贸易,从国内外统筹考虑生态环境质量改善.

e) 建设公众广泛参与的社会治理体系. 地方各级人民政府、教育主管部门和新闻媒体,依法履行生态环境保护宣传教育责任,把生态文明建设和生态环境保护作为践行社会主义核心价值观和贯彻落实习近平生态文明思想的重要内容;实施全民环境保护宣传教育行动计划,提高公众环境行为自律意识,加快衣食住行向绿色消费转变. 建立生态环境监测信息统一发布机制,通过各种媒体手段公开大气、水、土壤等生态环境信息,全面落实排污单位、监管部门、建设项目环境影响评价的信息公开,保障公众环境信息知情权、参与权、监督权和表达权;健全环境立法、规划、重大政策和项目环评等听证和评价制度,在基层推进网格化监管和人民环保监督员制度,引导公众和社会组织对政府环境管理与企业环境行为进行监督和深入参与;理顺环境公益诉讼体制机制,及时化解群众纠纷;建立健全环境舆论监测制度,提高环境社会舆情分析、研判和引导能力.

f) 夯实绩效评估和责任机制. 完善党政绿色发展监测、统计、评价、考核、责任和奖励体系,建立充分体现生态优先、绿色发展、地区特征和绩效导向的政绩考核评价体系和奖惩机制. 建立尽职尽责的环境监管制度,完善环保督察巡视、自然资源资产负债表、生态环境审计、领导干部自然资源资产离任审计、损害责任追究等制度,落实地方党委政府生态环境保护责任. 进一步推进生态环境督察制度化、规范化、精简化,形成中央生态环境保护督察、部门生态环境保护专项督察、省级政府环境监察体系合理分工、高效协作的督察制度,发挥对生态环境违法违规行为的震慑和“靶向”监管落责功能,强化对地方党委政府履责的监督力度,通过督察,强化落实“党政同责”和

“一岗双责”. 推进以排污许可、环境司法、损害赔偿等落实企业主体责任, 建立基于地方环境质量目标管理的排污许可证“一证式”管理制度, 积极推动建立企业排污许可信息耦合企业环境信用评价, 通过打破信息不对称壁垒, 强化社会各方对企业环境行为的监管和激励.

参考文献 (References):

- [1] 刘建伟. 建国后中国共产党对环境问题认识的演进[J]. 马克思主义中国化的理论与实践: 理论导刊, 2011(10): 12-14.
LIU Jianwei. The evolution of the Chinese Communist Party's understanding of environmental issues after the founding of New China[J]. The Theory and Practice of Marxism in China: Journal of Socialist Theory Guide, 2011(10): 12-14.
- [2] 陆浩, 李干杰. 中国环境保护形势与对策[M]. 北京: 中国环境出版集团, 2018.
- [3] 张坤民. 中国环境保护事业 60 年[J]. 中国人口·资源与环境, 2010, 20(6): 1-5.
ZHANG Kunmin. China's environmental protection of the past sixty years since 1949 [J]. China Population Resources and Environment, 2010, 20(6): 1-5.
- [4] 曲格平. 中国环境保护事业发展历程提要[J]. 环境保护, 1988(3): 2-5.
QU Geping. Summary of the development of China's environmental protection[J]. Environmental Protection, 1988(3): 2-5.
- [5] 张连辉, 赵凌云. 1953—2003 年间中国环境保护政策的历史演变[J]. 中国经济史研究, 2007(4): 122-123.
ZHANG Lianhui, ZHAO Lingyun. Historical evolution of China's environmental protection policy from 1953 to 2003 [J]. Chinese Economic History Research, 2007(4): 122-123.
- [6] 曲格平. 中国环保事业的回顾与展望[J]. 中国环境管理干部学院学报, 1999, 9(3): 1-5.
QU Geping. Review and prospect of China's environmental protection[J]. Journal of Environmental Management College of China, 1999, 9(3): 1-5.
- [7] 王玉庆. 中国环境保护政策的历史变迁[J]. 环境与可持续发展, 2018, 43(4): 5-9.
WANG Yuqing. Historical changes of China's environmental protection policy [J]. Environment and Sustainable Development, 2018, 43(4): 5-9.
- [8] 曲格平. 中国环境保护四十年回顾及思考(回顾篇)[J]. 环境保护, 2013, 41(10): 10-17.
QU Geping. Review and reflection on China's environmental protection for 40 years (review) [J]. Environmental Protection, 2013, 41(10): 10-17.
- [9] 中国工程院, 环境保护部. 中国环境宏观战略研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2011.
- [10] 王灿发. 从淮河治污看我国跨行政区水污染防治的经验和教训[J]. 环境保护, 2007(7): 30-35.
WANG Canfa. Experience and lessons from water pollution control in China's cross-administrative areas from the pollution control of the Huai River[J]. Environmental Protection, 2007(7): 30-35.
- [11] 解振华. 我国的环境问题及保护措施[J]. 中国环境管理干部学院学报, 1999(1): 1-5.
XIE Zhenhua. Environmental problems and protection measures in China[J]. Journal of Environmental Management College of China, 1999(1): 1-5.
- [12] 王金南, 蒋春来, 张文静. 关于“十三五”污染物排放总量控制制度改革思考[J]. 环境保护, 2015, 43(21): 21-24.
WANG Jinnan, JIANG Chunlai, ZHANG Wenjing. Reform on China's total emission control in the '13th Five-Years Plan' [J]. Environmental Protection, 2015, 43(21): 21-24.
- [13] 王金南, 万军, 王倩, 等. 改革开放 40 年与中国生态环境保护规划发展[J]. 中国环境管理, 2018, 10(6): 1-19.
WANG Jinnan, WAN Jun, WANG Qian, et al. The development of China's ecological and environmental planning in forty years of reform and opening-up [J]. China Environmental Management, 2018, 10(6): 1-19.
- [14] 周生贤. 加快推进历史性转变 努力开创环境保护工作新局面: 在 2006 年全国环境保护厅局长会议上的讲话[J]. 环境保护, 2006(9): 4-15.
ZHOU Shengxian. Accelerate the historical transformation and strive to create a new situation in environmental protection work: a speech at the 2006 National Environmental Protection Agency Directors Meeting[J]. Environmental Protection, 2006(9): 4-15.
- [15] 陈吉宁. 以改善环境质量为核心 全力打好补齐环保短板攻坚战[J]. 环境保护, 2016, 44(2): 10-24.
CHEN Jining. Taking the improvement of environmental quality as core work and devoting every effort to fight the battle of environmental protection [J]. Environmental Protection, 2016, 44(2): 10-24.
- [16] 李干杰. 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导奋力开创新时代生态环境保护新局面[J]. 环境保护, 2018, 46(5): 7-19.
LI Ganjie. Taking Xi Jinping's thought on socialism with Chinese characteristics for a new era as a guide to open a new situation of ecological environment protection [J]. Environmental Protection, 2018, 46(5): 7-19.
- [17] 王金南, 秦昌波, 雷宇, 等. 构建国家环境质量管理体系的战略思考[J]. 环境保护, 2016, 44(11): 14-18.
WANG Jinnan, QIN Changbo, LEI Yu, et al. A strategic idea on establishing national environmental quality management system (NEQMS) in China [J]. Environmental Protection, 2016, 44(11): 14-18.
- [18] 董战峰, 郝春旭, 葛察忠, 等. 环境经济政策年度报告 2018[J]. 环境经济, 2019(7): 12-39.
DONG Zhanfeng, HAO Chunxu, GE Chazhong, et al. Annual report on environmental economic policy in 2018 [J]. Environmental Economy, 2019(7): 12-39.
- [19] 李干杰. 深入贯彻落实习近平生态文明思想 奋力谱写美丽中国建设新篇章[J]. 中国生态文明, 2018(6): 11-15.
LI Ganjie. In-depth implementation of Xi Jinping's ecological civilization thought and struggling to write a new chapter in the construction of beautiful China [J]. China Ecological Civilization, 2018(6): 11-15.
- [20] 解振华. 中国改革开放 40 年生态环境保护的历史变革: 从“三废”治理走向生态文明建设[J]. 中国环境管理, 2019, 11(4): 5-10.
XIE Zhenhua. The historical change of ecological environmental protection in China's 40 years of reform and opening up: from the 'three wastes' governance to the ecological civilization construction [J]. China Environmental Management, 2019, 11(4): 5-10.

(责任编辑: 张蕊)