### 中国环境政策

环境保护政策主要是为了限制对环境资源的不合理利用，管控各类环境污染及生态破坏行为而制定的行为准则或规范，是随着人类对自然环境的干预及影响所不断发展和完善的。虽然我国环境保护政策的雏形起源较早，但由于20世纪中叶，日、美、英等许多发达国家接连发生了一系列严重的环境公害事件，如日本水俣病事件、洛杉矶光化学烟雾事件等等，引发了各国人民的忧虑及关注，极大地推动了发达国家环境保护立法的重大变革。相比之下我国环境保护政策的立法工作起步较晚，但随着近年来的快速发展，已经形成了一个涉及宪法、行政法、民法、刑法等各个领域的综合性法律体系，对我国经济发展、群众幸福生活起到了愈加重要的作用。

#### 中国环境政策起源及发展

1. 中国古代环境保护政策

据史料记载，我国最早环境保护政策的雏形可以追溯到4000年前，《逸周书·大聚篇》有言：“禹之禁，春三月，山林不登斧，以成草木之长；夏三月，川泽不入网罟，以成鱼鳖之长。”，这表明我国在夏朝，就有了合理开发利用自然资源的观念。目前可考的我国现存最早的古代环境保护政策，是1975年出土于湖北省云梦县的《睡虎地秦墓竹简》，该竹简对山林保护、风虫病害、旱涝灾荒、作物种植、农田水利等各个方面，都进行了相应的规定。到了唐代，律法中专门设有“杂律”一章，对各类自然环境及生活环境的保护进行了比较明确的规定，如在山林保护方面提出：“非时烧四野者笞五十，至山林失火者徒二年，延烧林木者流二千里。”唐代以后，明清等历代同样设立了关于环境保护方面的律法，基本沿袭了唐代的相关立法制度，主要涉及自然资源和环境保护等方面，具体有关法令得到了进一步的发展。

1. 中华民国环境保护政策

中华民国时间我国正处于半殖民地、半封建社会，虽然农耕经济在当时仍占据主导地位，但沿海地区工业逐步发展，自然资源遭到一定程度得破坏，部分地区环境有所退化，甚至有些地区水土流失、风沙危害都较为严重。但由于整个国家局势相对不稳定，战乱频发，使得环境保护法制工作进展较为缓慢，虽然孙中山先生在《建国方略》一书中，曾设计提出了一个较为全面的国土开发利用资源，并强调要大力开展植树造林活动。此外，民国政府也出台了一些法令，如1929年颁布的《渔业法》、1930年颁布的《土地法》和《矿业法》以及1932年颁布的《森林法》等，但在当时的社会形势下，都没有得到有效的推行及实施。在中国共产党所领导的革命根据地，同样出台了一系列法律政策，用于保护根据地自然环境，合理利用自然资源。如1930年出台了《闽西苏区山林法令》，1938年出台了《晋察冀边区垦荒单行条例》，1941年颁布了《陕甘宁边区森林保护条例》，1943年颁布了《晋察冀兴修农田水利条例》，1949年出台了《东北解放区森林保护暂行条例》等一系列法令政策，在一定程度上保护了革命根据地的自然生态环境，也为建国后我国环保事业的发展奠定了基础。

1. 中华人民共和国环境保护政策
2. 建国初期忽略阶段

1949-1971年，新中国建立初期，全国人民刚刚从水深火热的战争生活中解放出来，各个领域各个行业百废待兴，亟待发展，党和国家面临的首要任务是建立基础独立的工业体系，保障国民经济体系的顺利运行，故在这二十多年的时间里，我国并没有制定颁布专门的环境保护法律。此外，新中国人口不多，各类行业的生产规模较小，因此国民经济发展与环境保护行业之间的矛盾并不突出，个别地区出现的环境破坏问题相比整个国家层面而言仍属于局部可控的范畴，因而被没有引起重视，加之社会层面普遍缺乏对环境保护的理性认识，因而相关的环境政策战略缺失。虽然国家陆续颁布了一些与环境保护相关的行业法规，如1951年出台的《矿业暂行条例》，1953年出台的《国家建设征用土地办法》，1956年颁布的《天然森林禁伐区（自然保护区）规定草案》、《工厂安全卫生规程》，1957年出台的《水产资源繁殖保护暂行条例（草案）》、《水土保持暂行纲要》等等，但这些法规只是提出了有关环境保护原始性的职责和内容，涵盖了部分环境保护要求，但其出发点更像是由于环境污染问题威胁到了人类生存，故面对这种威胁所作出的“本能反应”，而并非是追求解决环境问题。故在这个阶段，虽然我国经济建设途中出现了一些环境保护的苗头，但总体而言仍然是一个对环境保护相对忽视的阶段。

1. 环境保护启蒙阶段

1972-1978年，我国处于相对动乱的“文革”时期，环境问题迅速由建国初期的发生阶段上升到相对频繁的爆发阶段，但同时也是我国环境保护意识启蒙、传播和不断普及的阶段。虽然我国当时的工业化水平仍处于初级阶段，但环境污染问题已经在局部，特别是城市生态系统中，陆续暴露出来。1971年，北京出现官厅水库污染事件，经调查确认为宣化、张家口等地区工厂随意排污所致，为此国务院成立领导小组，经过前后多年的治理，官厅水库的染物问题得以控制和解决。这次官厅水库的污染事件被认为是新中国历史上国家进行的第一项污染治理工程，取得成功之余，也为我国后续环境治理工作的开展提供了宝贵经验。除了内部问题的推动，国际上对环境问题的重视也促进了我国对环境保护领域的关注。二十世纪五六十年代，西方迎来了大规模经济发展的黄金时期，但同时也暴露出许多严重的环境问题，许多国家也为此付出了沉痛的代价。因而自六十年代后期开始，国际社会展开了大规模环境保护抗议活动。1970年，美国开展“地球日”活动，并提出“不许东京悲剧重演”的口号；1972年联合国为顺应全球环境保护活动的浪潮，在斯德哥尔摩召开人类环境会议，正式拉开了全球环境保护运动的序幕。周恩来总理决定派遣中国代表团出席此次联合国人类环境会议，代表团意识到中国的环境污染以及生态破坏问题同样十分严峻，因而在1973年我国召开了第一次环境保护会议，这可以说是斯德哥尔摩会议在中国开花结果的产物。此次会议解决了三个主要问题：一初步明确了中国污染的现状；二是提出了中国环境保护方针，即“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”；三是出台了《关于保护和改善环境的若干规定》，该规定对十个方面的环境保护工作进行了部署和规划，这是我国第一个综合性的环境保护行政法规，可以说这个规定标志着现代意义的环境法在我国的萌生。环境保护会议之后，迅速成立了国务院环境保护领导小组，对官厅水库、漓江、白洋淀等污染严重的地区开展了重点整治。

1. 环境保护制度建立阶段

1979-1991年，从1978年中国共产党第十一届三中全会召开以来，我国环境法制制度迅速发展，初步建立起一个环境法律政策的体系框架。1978年修订的《宪法》规定：“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害”，首次将环境保护列入宪法，并提出了我国环境保护事业的两个领域：自然资源保护和污染防治，为我国环境法律体系的基本构架奠定了基础。1979年9月，全国第五届人大常委会第11次会议通过《环境保护法（试行）》，标志着我国环境保护事业正式进入法制阶段，在整个国家社会经济发展中发挥着愈加重要的作用，该法律于1989年再次修订。同期，我国陆续出台了污染管理方面的各项规定和标准，包括《水污染防治法》《大气污染防治法》《海洋环境保护法》以及随后出台的关于自然资源保护方面的法律，如《森林法》《草原法》《水法》《水土保持法》《野生动物保护法》等，初步构建了我国环境保护法律的基本框架。

1982年，我国正式设立城乡建设环境保护部，内设环保局，这也意味着国务院环境保护领导小组办公室近十年“临时”工作状态的结束。1983年第二次全国环境保护会议上，正式提出将环境保护列为**基本国策**，将环境保护从经济建设的边缘地位转移至中心地位，同时，国务院制定出台“经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展、实现经济效益、社会效益、环境效益相统一”的同步发展方针，摒弃传统的“先污染后治理”的观念，更为贴合中国实际的国情。1988年，我国将环保局从城乡建设保护部中分离出来，建立了国家环保局，隶属国务院直接管理，作为一个独立的工作部门负责我国环境保护管理事业，也代表了我国环综合治理的基础体系逐步建立。1989年，我国第三次全国环境保护会议提出了“预防为主、防治结合，谁污染谁治理，强化环境管理”的环境保护三大政策以及相关八项管理制度。强化环境管理这一指导思想的提出，成为我国环境保护工作历史上十分重要的转变。随着近年来实践证明，该政策是十分有效且现实的方法，同时也顺应当时我国科技发展水平不高、国力相对有限的国情，对我国的环境保护工作起到了重要的指导作用。

1. 可持续发展战略阶段

1992-2000年，国内外形势发生了新的变化。1992年联合国环境与发展大会在里约召开，会议通过了《21世纪议程》，世界各国就可持续发展战略达成共识。1995年，在制定的“九五”规划中，明确将可持续发展战略同科教兴国战略一道纳入国家战略，同时颁布了《中国21世纪议程》，提出了实施可持续发展的总体战略、基本对策和行动方案，强调我国环境保护法律政策体系的建立要体现可持续发展这一观念。此外，1998年原本属于国家副部级的国家环境保护局被提升为正部级别。在这种背景下，我国环境保护政策体系的发展的进程进一步推动，相继修订出台了一系列环境保护法令，如《大气污染防治法》（1995年、2000年两次修订）、《固体废物污染环境防治法》（1995年）、《水污染防治法》（1996年修订）、《环境噪声污染防治法》（1996年）、《矿产资源法》（1996年修订）、《煤炭法》（1996年）、《森林法》（1998年修订）、《土地管理法》（1998年修订）、《渔业法》（2000年修订）。大量行政法规和地方规章的出台，标志着我国环境保护法律政策体系框架进一步完善。

1993年是我国由计划经济向市场经济转型的一年，自1992年邓小平同志发表南巡讲话后，我国掀起了新一轮大规模的经济建设，城市化进程加快，结合八十年代全国各地乡镇企业的无序发展，使得环境问题全面爆发，工业污染和生态破坏现象十分严重，环境污染问题呈现出一定的区域性和流域性，许多江河湖泊污染严重，使得周围群众发生饮用水危机。基于此，我国环保部门启动了“三河（淮河、海河、辽河）三湖（滇池、太湖、巢湖）一市（北京市）一海（渤海）”方针治理，这也标志着我国开启了规模污染防治的新阶段，通过制定区域和流域污染防治规划实现了对重点污染物总量的控制。同期，我国也启动了对重点城市的环境治理工作，开展了大规模城市环境综合治理，实施城市环境综合整治定量考核，同时推动城市工业结构和产业构型布局调整、能源结构调整。治理城市工业污染的同时，建设完善城市大气污染治理措施，城市污水污染治理措施。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. 环境友好型战略阶段

2001-2012年，我国经济高速增长，重化工业飞速发展，给我国环境保护事业带来了前所未有的压力。短短数十年，我国有6年时间，全国GDP增长率达到百分之十以上，与此同时给环境保护工作带来的问题也愈发严峻，“十五”期间，大气污染物二氧化硫、COD等排放总量不降反升，虽然国家已经着手实施节能减排计划，但污染物排放的总浓度依然高居不下。仅2016年，全国排放污染物：二氧化硫2588万吨，氮氧化物1523万吨，氨氮141万吨，污染物排放浓度过大引发大量环境问题，各地污染事故层出不穷。

面对如此严峻的环境形势，党的十六大以来，我国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。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。2011年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”。此外，我国还在对环境保护事业的财政税收方面进行了一些新的探索。一是尝试推行特许经营制度，许多社会资本进入到供水、供气、污水处理、垃圾处理等领域，打破了国有企事业单位独家垄断的局面，提高了生产效率和服务水平，促进了我国环境事业基础设施的建设；二是实行有利于环境事业的价格和税收政策，如推行的“三免三减半政策，即对污水、再生水、垃圾处理行业免征或即征即退增值税，对脱硫产品增值税减半征收，对购置环保设备的投资抵免企业所得税等等；三是实行有利于环境事业的投资和融资政策，例如在2010年，我国对环境保护事业的投资总额达到6654亿元，占当年我国GDP总值的1.66%，相较二十世纪八十年代，环保行业起步初期20-30亿元增长十分迅猛。

1. 美丽中国建设战略阶段

2013年至今，自2013年党的十八大三中全会召开以来，以习近平同志为核心的党中央领导集体把生态文明建设摆在治国理政的突出位置。党的十八大对《中国共产党章程》进行了修订，里面明确指出“中国共产党领导人民建设社会主主义生态文明”，这也是国际上首个将生态文明建设写进章程的执政党，这也体现了我党对环境保护事业的重视，将政治文明、经济文明、社会文明、文化文明、生态文明“五位一体”的统筹布局。2015年4月，国家发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》，同年9月国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，明确提出到2020年构建系统完整的生态文明制度体系。

1. 中华人民共和国环境法律体系
2. 宪法中环境保护条款

《宪法》中的环境保护条款是我国环境法律的基础和依据，明确了环境法律体系的基本框架和主要内容，具有最高的法律效力。我国《宪法》第9条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草地、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草地、荒地、滩涂除外”。“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”。第10条第5款规定：“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地”。第26条规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害”。“国家组织和管理植树造林，保护林木”。

1. 环境保护法律

我国的环境保护法律指的是全国人大或者全国人大常委会制定的污染防治和自然资源保护两个维度的立法。目前，我国已经制定出台了《环境保护法》《水污染防治法》等6部污染防治方面的法律以及《森林法》《矿产资源法》等10部自然资源保护方面的法律，此外我国也出台了《防震减灾法》《防洪法》《气象法》3部防灾减灾方面的法律。除这些专门针对环境保护的立法外，在《节约能源法》《民法通则》《刑法》等相关法律中，同样规定了许多环境保护的法律条款，这些都是我国环境法的重要组成部分。

1. 环境保护行政法规

环境保护行政法规是由国务院依据宪法和法律制定的有关环境保护和自然资源保护方面的规范性文件。目前。我国已颁布了包括《野生动物保护条例》《自然保护区条例》《建设项目环境保护管理条例》《取水许可制度实施办法》等在内的30多条有关污染防治方面的行政法规，70多条有关自然资源保护方面的行政法规。此外，加上防灾减灾和人民解放军方面的有关法规，我国的环境保护行政法规已经形成了非常庞大的体系，在我国环境法领域占有重要的地位。

1. 环境保护部门规章

我国的环境保护部门规章是由国务院有关主管部门在其职责范围内制定出台的有关环境保护和自然资源保护方面的规范性文件。这些部门规章的约束力低于法律和行政法规，所规定的内容仅限于执行法律或国务院的行政法规、命令、决定的事项。目前我国由国务院有关行政主管部门制定的部门规章高达数百条，涉及我国整个环境法领域的方方面面。

1. 地方性环境保护法规和规章

我国的地方性环境保护法规和规章，包括省、自然区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会制定的有关环境保护和自然资源保护方面的规范性文件。目前我国地方人大和政府已经制定了大量环境保护地方性法规和规章，我国环境保护和自然资源保护发挥了重要作用。