

# 生态环境政策统筹发展思考

夏光

**【摘要】**生态环境政策是国家为了完成生态环境保护目标和任务而制定的各种制度规范和保障条件。在打好污染防治攻坚战决胜之年和“十四五”生态环境保护谋篇布局之年，其作用日显重要。生态环境政策本质上是一个“传动系统”，把国家生态环境保护的强大动力传递到每个行动者，这些动力分为“推动力、拉动力、行动力”。推动力类政策的特点是限制性和强制性，包括产业政策、生态环境管理政策、督察问责制度等。拉动力类政策的特点是引导性和自愿性等，包括生态环境保护创建活动、生态补偿、优惠政策、财政补贴等。行动力类政策的特点是基础性和持久性，包括绿色教育、信息公开、信用评价、社会舆论监督等。生态环境政策的发展路径是“协同推进、整体优化”。建议对生态环境政策进行机制化管理，开展储备、评估和清理等工作。为此需要加强对生态环境政策制定出台工作的统筹，注重建设生态环境政策研究力量。

**【关键词】**污染防治攻坚战；生态环境政策；统筹发展

中图分类号：X21 文献标识码：A 文章编号：1673-288X(2020)01-0031-03 DOI：10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202001031

生态环境政策是国家为了完成生态环境保护目标和任务而制定的各种制度规范和保障条件。本文所说的生态环境政策主要是指法律法规之外、由政府机关制定实施的生态环境政策。制定和实施生态环境政策是一项需要从宏观构架和微观落地等多层面进行统筹思考的系统性工作，是一篇需要集中广泛智慧共同来做的“大文章”。

## 1 生态环境政策是重要的“传动系统”

生态环境政策在当前具有特殊重要性，这是由生态环境政策的特定功能和作用决定的。

生态环境保护是具有许多新的历史特点的伟大斗争和宏大事业。如果我们把生态环境保护看作是一部不断前进的“战车”，那么高层决策部署是“发动机”，改善环境是“车轮转动”，生态环境政策就是连接发动机与车轮之间的“传动系统”——“挡位”。我们知道，对于一部完整的战车，必须各个系统功能完善才能正常作战。如果传动系统缺失（挂空挡），那么即使马达轰鸣，车辆也纹丝不动。可以说，中央关于污染防治攻坚战和建设美丽中国的决策部署相当于提供了强大动力，制定和实施生态环境政策就相当于“挂挡”，把这个动力传输到包括地方、部门、企业、公众等在内的各个行动主体上去。

当前，我国已进入打好污染防治攻坚战决胜之年和为“十四五”生态环境保护谋篇布局之年，生态环境政策担负着实现既有目标任务、同时为未来生态环保发展

提供储备措施的重任。特别是当前处在打好污染防治攻坚战的最后阶段，《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》提出了明确的理念、目标和任务，尤其需要生态环境政策的支撑。可以说，污染防治攻坚战的理念、目标、任务等大政方针已定，政策的重要性凸显，这是一个政策为“王”的时代。

目前我国已经建立了比较完整的生态环境政策体系，发挥了重要的作用，就是说，“政策”这个传动系统是存在的，但政策完善永无止境，打好污染防治攻坚战和建设美丽中国的新目标新任务要求进一步完善生态环境政策体系。

## 2 按“三大动力”思路完善生态环境政策体系

中央关于污染防治攻坚战和建设美丽中国的决策部署提供了开展生态环境保护工作的强大动力，这些动力可以分为“推动力、拉动力、行动力”，相应地，完善生态环境政策就是要从完整地传递这三大动力来着手。

(1)推动力是指以各种制度规范来推动各级党政领导者、企业家等承担生态环境保护责任，其特点是限制性和强制性，具有底线要求的含义，又称为“从严从紧的管制政策”。这些政策的实现形式是产业政策、生态环境管理政策（如环评、达标管理、生态红线等）、生态环境保护督察、党政领导干部责任追究制度等。这类政策通常以政治约束、行政管理和法治管理等方式来实施，需要付出较高的监管成本。

(2) 拉动力是指对人们的生态环境保护行为给予正面激励, 引导出现“谁环保谁受益, 越环保越受益”的局面, 其特点是引导性和自愿性等, 又称为“绿色环保的激励政策”。这类政策包括生态环境保护创建活动(生态文明试验区、生态工业示范园区等)、生态补偿、环境治理优惠政策、财政补贴、环保装备减免税、环境损害赔偿、绿色金融、绿色环保创新奖励、干部升迁激励等。通常以经济奖励、技术支持、干部任用等方式来实施, 政策实施的成本较低。

(3) 行动力是指增强全社会的生态环境意识, 鼓励公众参与生态环保行动, 其特点是基础性和持久性, 又称为“绿色导向的社会政策”(俗称“群众路线”)。这类政策包括绿色环境教育、环境信息公开、环境信用评级、社会舆论监督、环保公益诉讼、绿色生活实践、绿色(社区、学校、家庭)创建、鼓励公众参与环保活动等。这类政策通常以公共教育、社会动员的方式进行, 需要较高的政策成本, 但成本被社会所分散和摊薄。

总之, 生态环境政策作为“传动系统”, 主要功能是把中央生态环境保护的决策部署(动力)转化为具体的落实行动(效果), 因此, 对这个传动系统的要求就是把动力最大限度地传输出去, 尽可能减少动力损耗。

### 3 “协同推进、整体优化”的政策发展路径

推动力、拉动力、行动力三者合一, 共同形成生态环境保护的驱动力。以此为出发点而制定的三类政策分别对应了强势环保、智慧环保、全民环保的生态环境保护工作取向。这些政策是结构性组合方式, 各有侧重, 都很重要, 应相机而用。

(1) “协同推进”是生态环境政策发展的方式方法, 指本着与时俱进、不断改革的精神, 对三类政策都有所完善, 有的以巩固提升为主, 有的以扩大范围为主, 有的以加强探索为主, 避免主观排斥和人为偏废。

对于从严从紧的管制政策, 主要方向是优化。这是依据我国政治特色和优势所采取的政策, 在生态环境问题严重、违法乱象突出的时候, “治重症用猛药”, 果断推行, 效果明显, 应予坚持, 同时要看到其监管成本较高, 应控制规模和范围, 提升效率。

对于绿色环保的激励政策, 主要方向是深化。这是未来主要的政策发展领域, 要扩大生态环境保护的经济和技术支持, 同时要看到财政支持的难度比较大, 应努力开拓市场的潜力。

对于绿色导向的社会政策, 主要方向是强化。这是生态环保的长久之计, 要努力构筑绿色环保的社会基础, 同时要看到社会动员的风险因素, 注重对公众参与

的有序引导和法治管理。

(2) “整体优化”是生态环境政策发展的总体目标, 指用尽量小的政策成本达到尽量好的政策效果。如同行车一样, 路况好的时候挂高档, 快速前进, 路况差的时候挂低挡, 保证安全。在当前国际贸易形势不利、经济运行面临困难的特殊时刻, 生态环境政策也应相机而动, 调节速度, 保持力度, 最终的结果是使生态环保工作度过困难时间, 重新进入快行道, 这是整体思维的结果。

### 4 完善生态环境政策工作机制

为了做到生态环境政策整体优化, 必须对整个生态环境政策体系进行机制化管理, 在这方面, 主要有储备、评估和清理等几项工作。

生态环境政策储备, 就是进行前瞻性的政策研究和试点, 为未来生态环境保护工作提供可能使用的政策手段。例如, 未来生态环境保护工作将更加重视经济结构调整的作用, 那么为了激发行业和企业对结构调整的积极性, 就需要提前研究价格、补贴、奖励等相应的经济激励政策, 及时把绿色环保要求纳入以供给侧结构性改革为主线的经济工作中去。

生态环境政策评估, 就是指对将要出台或已经出台的生态环境政策进行分析评价, 对政策出台的必要性、相关依据、实施效果、叠加影响、成本效益、社会风险、出台时机等进行事先或事中的研判, 提出预防性或修正性的对策措施。政策评估是对政策体系的“体检”, 及时调整政策偏差, 防止政策空转或政策副作用过大。

生态环境政策清理, 就是不断对生态环境政策进行梳理和甄别, 对由于历史条件变化或出现新形势新要求而不再适用的政策进行淘汰或调整。政策清理的目的是减轻政策体系负担, 降低政策成本, 提高政策效率, 因此主要做法是做减法。前面所说的政策协同推进, 包含的重要内容之一就是政策清理, 通过把过时和冗余的政策进行去除, 有利于政策体系的清晰和有效。

为了做到以上政策的机制化管理, 必然提出两个生态环境政策的能力保障需求: 一是强化相关组织机构的统合职能, 加强对生态环境政策制定出台工作的统筹, 改变政出多门局面。二是注重建设生态环境政策研究力量, 按照新形势下高端人才队伍建设标准, 培养壮大视野开阔、理论扎实和面向实践的政策人才队伍。

总体来看, 我国生态环境政策经过多年发展已经初具规模, 效果彰显, 今后的工作重点应放在优化结构、深化内容、强化力度上, 使生态环境政策产生更好的实践效果。

## Thinking on the coordinated development of ecology and environment policies

XIA Guang

**Abstract:** Ecology and environment policies are the kind of system norm and guarantee condition that the state formulates in order to accomplish the goal and task of ecology and environment protection. In the year of the decisive battle of pollution prevention and control and the year of the “14th five-year plan” for ecological and environmental protection, the role of ecology and environment policies are becoming increasingly important. Ecology and environment policies are essentially the “transmission system”, which transfers the powerful driving force of national ecological and environmental protection to each actor. These driving forces are divided into “driving force, pulling force and acting force”. The driving force policies are restrictive and mandatory, including industrial policies, eco-environmental management policies, and supervisory accountability systems. The characteristics of these pulling force policies are guiding and voluntary, including ecological and environmental protection demonstration activities, ecological compensation, preferential policies and financial subsidies. The acting force policies are characterized by their foundation and durability, including green education, information disclosure, credit evaluation, and public opinion supervision. The development path of ecology and environment policies are “coordinated promotion and overall optimization”. It is suggested that the ecology and environment policies should be institutionalized and stored, evaluated and cleaned up. Therefore, it is necessary to strengthen the overall planning of the formulation and promulgation of ecology and environment policies and pay attention to the construction of ecology and environment policy research force.

**Keywords:** the battle against pollution prevention and control; ecology and environment policies; the coordinated development

### 长江经济带绿色发展评估研讨会召开

2019年12月5日下午,由生态环境部环境与经济政策研究中心(以下简称政研中心)与世界自然基金会(瑞士)(简称WWF)北京代表处联合举办的“长江经济带绿色发展评估暨国家社科基金《空间异质下我国绿色发展的可行路径与配套政策研究》研讨会——第五届太湖国际论坛分论坛”在南京顺利召开。会议由政研中心战略与理论研究部主任俞海研究员主持,WWF长江生态区项目经理杨爱辉出席研讨会并致辞。

此次研讨会作为“第五届太湖国际论坛”分论坛之一,结合由政研中心承担的国家社科基金《空间异质视角下我国绿色发展的可行路径与配套政策研究》课题计划,邀请了来自长江水利委员会长江科学院、联合国工业发展组织(UNIDO)、中国科学院地理科学与资源研究所、生态环境部环境规划院、自然资源部经济研究中心、大自然保护协会(TNC)以及中国科学院南京地理与湖泊研究所、江苏省工程咨询中心、江西师范大学等机构和单位的专家代表,围绕“长江经济带绿色发展:进展与评估”和“长江经济带绿色发展:驱动与政策”两大主题分别开展了深入探讨和交流。

政研中心课题组王勇博士分别以“长江经济带绿色发展评估分析及主要发现”和“长江经济带绿色发展驱动因素分析”为主题进行了引导发言,介绍了以上两个方面研究的阶段性成果和主要发现。与会专家围绕课题组汇报内容,对课题组已开展的工作成果表示肯定,并从长江经济带的区域差异性、绿色发展指标类别的筛选、研究的时间空间尺度、评估结果的原因分析,以及驱动因素的内外外部性和风险等方面分别提出了相关意见和建议。

WWF长江生态区项目经理杨爱辉表示,政研中心承担的这一课题是长江经济带绿色发展研究领域的具有前瞻性、引领性的探索,课题组从专业政策研究的角度对长江经济带绿色发展的评估与路径选择提出了许多思考,同时也为WWF进一步推动长江生态项目提供了很好的支撑;与会专家的智慧和建议将为课题组未来形成高质量成果提供有力支持,期待这项研究成果能在各位专家的指导下由理论研究走向高水平应用。

政研中心战略与理论研究部主任俞海表示,各位专家对进一步完善课题研究提出了宝贵意见建议,课题组将在此基础上结合长江经济带沿线各地的区域特征和政策特点,进一步完善绿色发展研究的体系框架,致力于形成一套既相对公平统一、又能体现各地方绿色发展特色的高质量研究成果。

(生态环境部环境与经济政策研究中心 供稿)