

# 中国环境战略与政策发展进程、特点及展望

吴舜泽, 申宇, 郭林青, 邢晶晶

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

**【摘要】** 本文系统回顾了中国环境战略与政策的发展进程, 总结了环境战略与政策的特点及变化特征, 并进一步提出新时期中国环境保护战略与政策的推进方向。中国环境战略与政策与经济社会发展同步, 主要分为探索起步阶段(1972—1983年)、初创建立阶段(1984—1991年)、框架完善阶段(1992—2002年)、提升发展阶段(2003—2012年)、改革突破阶段(2013年至今)五个阶段, 而随着中国环境战略与政策的发展, 环境战略理念与环境政策导向都发生了转变。文章指出, 未来中国环境保护战略与政策要应对新情况、解决新问题, 需着眼于满足人民群众美好生活的需求, 重视推动制度重构和绿色转型, 推动走上生态优先、绿色发展的新路, 强化制度政策的内生动力, 加强政策统筹协调。

**【关键词】** 环境战略; 环境政策; 政策体系

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)01-0034-03 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202001034

自1972年联合国人类环境会议开始, 中国生态环境保护与治理之路至今已走过40余年。伴随着经济发展、社会进步以及公众环境意识的提高, 中国确立了保护环境基本国策, 实施“五位一体”总体战略、可持续发展战略, 探索走生态优先、绿色发展新路, 建立并形成了行政管制、经济激励、公众参与综合运用的环境政策体系。

## 1 中国环境战略政策发展阶段

### 1.1 探索起步阶段(1972—1983年)

1972年5月, 联合国在斯德哥尔摩召开了第一次人类环境会议, 中国派代表参加, 开始意识到环境问题会对经济社会发展产生的影响。1973年8月, 第一次全国环境保护会议在北京召开, 会议通过了《关于保护和改善环境的若干规定(试行)》, 中国环境保护事业开始起步<sup>[1-2]</sup>。这个阶段环境保护逐渐得到重视, 国家开始运用法律法规等手段实施环境保护, 先后出台了《工业“三废”排放试行标准》《中华人民共和国防止沿海水域污染暂行规定》等法规标准, 1979年9月, 通过了《中华人民共和国环境保护法(试行)》, 环境保护开始有法可依<sup>[3-4]</sup>。这个阶段, 国家在工业“三废”处理等方面进行了初期探索, 确定了北京、杭州、苏州、桂林等重点治理城市, 但由于受国家经济发展、意识理念等因素限制, 环境政策并未发挥太大作用, 国家只有少量命令控制型政策出台。

### 1.2 初创建立阶段(1984—1991年)

1983年底, 第二次全国环保会议召开, 会上提出将环境保护上升到基本国策, 明确了环境保护在中国经济

社会发展中的重要地位。1984年, 国务院出台《关于环境保护工作的决定》, 提出了环境保护的有关政策、规划, 推动了环境保护的发展。1989年, 国务院召开第三次全国环保会议, 确立了“三大政策”“八项制度”。这个阶段环境保护地位有所提升<sup>[2]</sup>, 被写入了政府工作报告, 纳入了国民经济和社会发展规划。环境法律、法规进一步完善, 环保法经过试行后进行了修订并颁布实施。截至1991年, 国家共制定并颁布了《水污染防治法》《大气污染防治法》《环境噪声污染防治条例》等在内的十余部资源环境法律、20多件行政法规、20多件部门规章<sup>[5-7]</sup>, 环境政策得到完善, 政策体系初见雏形。“三大政策”“八项制度”初步构成了中国环境管理政策体系, 特别是目标责任制、排污收费制度、“三同时”、环境影响评价制度政策影响深远。

### 1.3 框架完善阶段(1992—2002年)

1992年, 中国派代表参加在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会, 颁布《中华人民共和国环境与发展报告》和《关于出席联合国环境与发展大会的情况及有关对策的报告》, 提出施行可持续发展战略。1994年, 国务院通过《中国21世纪议程》, 提出要实现资源的可持续利用。这一阶段, 环境保护地位进一步提升, 国家提出了建立和完善适应社会主义市场经济体制的环境政策、法律、标准和管理制度体系, 提出了“一控双达标”, 实施了“33211工程”<sup>[8-9]</sup>。环境经济政策和经济手段发挥了作用, 国家明确了环保投资的渠道, 排污许可制度开展试点, 在太原、柳州、贵阳、平顶山、开远和包头6个城市进行大气排污交易政策试点

**作者简介:** 吴舜泽, 教授, 博士生导师, 生态环境部环境与经济政策研究中心主任、党委书记, 全国优秀科技工作者, 国务院特殊津贴获得者, 全国“十一五”污染减排先进个人, 获得全国科技进步二等奖一项, 教育部、原环境保护部等部级科技进步一等奖多项, 主(参)编专著(图书)40余部, 发表文章200余篇

工作。同时,大力推进清洁生产,推行环境标志制度,国家实行环保产业减税、提高排污收费标准等。

#### 1.4 提升发展阶段(2003—2012年)

2003年,中国共产党十六届三中全会提出科学发展观。2005年,党的十六届五中全会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长期规划的一项战略任务,同年,国务院发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,把环境保护提到更加重要的战略位置<sup>[10]</sup>。这一阶段,国家在“九五”计划的基础上,加强了污染物总量控制,实行约束性目标管理,环境经济政策蓬勃发展,产业政策相继出台,生态补偿、绿色信贷、绿色保险、绿色证券等环境经济政策开始试点<sup>[7,10]</sup>。环境与贸易、气候与能源受到关注,中国加入WTO(世界贸易组织),开始积极参与WTO环境与贸易、自由贸易协定、APEC环境产品清单等相关谈判,同时,《中国应对气候变化国家方案》出台。随着国家层面环境战略方针的进一步明确,环境保护政策出台力度加大,综合环境政策体系逐步建立。

#### 1.5 改革突破阶段(2013年至今)

党的十八大以来,中国把生态文明建设放在突出地位,将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展<sup>[11]</sup>。2015年,新环保法正式施行,对企事业单位排污行为实施严惩重罚。2018年,“生态文明”写入宪法,召开全国生态环境保护大会,正式确立习近平生态文明思想,生态环境保护事业进入了新的历史发展阶段。这个阶段,国家颁布实施水、气、土三个十条,强化生态环保问责机制,大力推动绿色发展,改革环境经济政策,推进建设绿色金融体系。改革排污许可制度,推行企事业单位环境信息公开,创立实施生态红线管控,以中央生态环境保护督察为代表的党委政府及其有关部门责任体系基本建立,形成了大环保格局。

## 2 中国环境战略与政策发展特点

经过40多年的发展,中国环境战略与政策已经形成了较为完整的体系架构,在战略理念、政策导向、政策手段等方面都发生了重大转变。

在环境战略理念方面,目前我国已经由“先污染后治理、边污染边治理、经济发展优先于环境保护”向“保护环境与经济增长并重、协同推进经济高质量发展与生态环境高水平保护、‘绿水青山就是金山银山’”转变<sup>[12]</sup>。在政策导向方面,正在从总量为主向质量为核心、兼顾总量、防范风险转变,从行政区域为主向强化区域流域综合调控转变,从全面平推向突出重点、差异化施策转变,从小环保到管生产、管发展、管行业的必须管环保的大环保格局转变。在政策手段方面,从行政执法向执法、司法、社会信用、经济手段综合运用转

变,着力构建党委负责、政府主导、企业主体、社会组织和公众共治的环境治理体系。

## 3 中国环境战略与政策展望

从站起来到富起来再到强起来,中国工业化、城市化处于新阶段、有新特征,新时期我国环境保护战略与政策要应对新情况、解决新问题,必须更加着眼于满足人民群众美好生活的需求,更加重视推动制度重构和绿色转型。

### 3.1 推动走上生态优先、绿色发展的新路

目前中国的环境与经济问题日益交织,进入了一个复杂而敏感的新阶段。因此,环境战略与政策的发展需要实现环境与经济关系从被动到主动、倒逼到内化、外挂到融入的问题,在营造有利于生态环保的社会氛围的同时,加强实操指导,让“美丽经济”成为普遍追求,让绿色发展成为普遍形态<sup>[13]</sup>。针对现阶段生态环保与经济关系的分化现象,未来环境政策要强化进行中短期不同影响传导机制和作用机理对比研究,尤其是在欠发达地区,把统筹经济和环保做实,实现多效多赢;加强对“绿水青山就是金山银山”转化机制和路径研究,挖掘自然资本价值,提炼欠发达地区如何兑现的可操作、可复制的路径和政策,实现生态环境优质优价、劣质低价。

### 3.2 着力强化制度政策的内生动力

现阶段,中国已经具备较为完整的政策体系,环境管理政策、经济政策、社会政策并用,未来需要打通战略与政策通道,以政策受体为对象优化建立政策簇和制度链,激励与约束并重,结合国情和社会文化寻找绿色发展方式和生活方式更具操作性的政策抓手,促进生态文明建设在经济、政治、文化、社会等方面内化、固化,推动生态文明建设走向更加自觉、更加主动的新阶段。在环境管制政策方面,重在政策落地,强调政策的有效性;环境经济政策重在激励,切勿一味追求创新而迷失政策方向,要按照目标导向和效果导向、问题导向推动经济政策发展;环境社会政策重在引导,解决社会意识高但行动力低的问题,做到知行合一,把生态环境保护变为一种价值观,变为公民的行为准则,推动党委政府、企业、社会共治,深度参与政策制定的全过程。

### 3.3 加强政策统筹协调

党的十九届四中全会提出,坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生。完善制度体系就需要各类政策统筹、协同,按照源头、过程、后果严管,进行系统分析,避免政策之间相互矛盾、叠加、放大、拮抗等问题。因此,要加强环境政策与经济政策、社会政策的统筹,加强资源、生态、环境联动,对技术经济政策推行分析论证。同时要建立单项环境政策的统筹评估,注重政策实施的成本和条件,解决政策叠加的综合

影响问题,实现政策协同增效,强化政策的可预期性。建立政策评估技术体系,注重形势分析与政策工具箱储备研究,加强前瞻性、预判分析,尽早健全生态文明新时期的系统、科学、高效的生态环境政策体系,着力提升环境治理效能,使制度优势转化为治理成效。

#### 参考文献:

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 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): 63-72.
- [4] 曲格平. 中国环境保护事业发展历程提要(续) [J]. 环境保护, 1988(4): 19-24.
- [5] 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(06): 1-5.
- [6] 周宏春, 季曦. 改革开放三十年中国环境保护政策演变 [J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版), 2009, 45(1): 31-40.
- [7] 张萍, 农麟, 韩静宇. 迈向复合型环境治理: 我国环境政策的演变、发展与转型分析 [J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2017, 17(6): 105-116.
- [8] 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.
- [9] 王金南, 董占峰, 蒋洪强, 等. 中国环境保护战略政策 70 年历史变迁与改革方向 [J]. 环境科学研究, 2019, 32(10): 1636-1644.
- [10] 郑石明, 彭内, 高灿玉. 中国环境政策变迁逻辑与展望: 基于共词与聚类分析 [J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2019, 40(2): 7-20.
- [11] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗: 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告 [R]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [12] 吴舜泽, 王勇, 刘越, 等. 牢固树立并全面践行“绿水青山就是金山银山” [J]. 环境与可持续发展, 2018, 43(4): 10-11.
- [13] 吴舜泽, 黄德生, 刘智超, 等. 中国环境保护与经济发展关系的 40 年演变 [J]. 环境保护, 2018, 46(20): 14-20.

## China's environmental strategy and policy development process, characteristics and prospects

WU Shunze, SHEN Yu, GUO Linqing, XING Jingjing

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

**Abstract:** This paper systematically reviews the development of China's environmental strategy and policy. It summarizes the characteristics and variation of China's environmental strategy and policy, and further proposes the direction of China's environmental protection strategy and policy in the new period. China's environmental strategy and policy development keeps same pace with its policy, economic and social development. Overall, it mainly has experienced five stages: exploring stage (1972-1983), startup stage (1984-1991), framing stage (1992-2002), improving stage (2003-2012), breaking through stage (2013 to present), during which environmental strategy theory and environmental policy direction have been changed. The paper points out that China's environmental protection strategy and policy shall aim at new situations, focus on meeting the people's pursuit for a better life, promote institutional reconstruction and green transformation, push forward the new path of ecology first and green development, strengthen the internal driving force of mechanism and policy, and optimize policy coordination.

**Keywords:** environmental strategy; environmental policy; policy system

### 第四届流域综合管理与农业面源污染治理研讨会在北京召开

2019年12月11日-12日,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)举办的第四届流域综合管理与农业面源污染治理研讨会在北京顺利召开。会议由政研中心环境法规与体制研究部主任殷培红主持。政研中心副主任李文强出席研讨会并致辞。

与会专家代表从流域综合管理及面源污染治理的技术实施、案例研究、模型评估、管理工具、管理措施、控制方法、数据库应用、政策建议等多个视角进行了热烈讨论,并对我国流域综合管理及农业面源污染治理提出如下建议:(1)农业面源污染治理要以流域为单元,从流域生态系统角度整体考虑,按照流域水、土环境统筹山水林田湖草系统治理;(2)要坚持以农业生产主体为核心开展多元共治,构建政府指导、社会参与、生产者治理的治理模式和体制机制;(3)农业面源污染治理要充分考虑氮、磷等元素在流域内由于地球物理化学过程所产生的时空效应,不能急于求成,应科学合理制定农业面源污染治理目标,界定责任,以及评价措施效果。

在科技部(原国家外国专家局)、生态环境部的指导和资助下,政研中心流域面源和农村环境研究室连续第四年主办流域综合管理与农业面源污染治理研讨会。两天时间里,共有40多位中央和国家机关有关部门和单位的代表、200多名来自地方生态环境厅(局)以及国内外科研院所和高校的专家学者参加了研讨会。

流域面源和农村环境研究室是政研中心为进一步做好决策支撑工作而新组建的学科平台,主要职责是为生态环境部提供流域综合管理、农业面源污染治理政策建议以及相关决策支持。

(生态环境部环境与经济政策研究中心 供稿)