

DANGDAI ZHONGGUO DE HUANJING ZHENGCE
XINGCHENG TEDIAN YU QUSHI

当代中国的环境政策 形成、特点与趋势

温宗国 编著

支持单位：清华大学·野村综研中国研究中心

中国环境科学出版社

当代中国的环境政策： 形成、特点与趋势

温宗国 编著

支持单位：清华大学·野村综研中国研究中心

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

当代中国的环境政策：形成、特点与趋势/温宗国编著. —北京：中国环境科学出版社，2010.4

ISBN 978-7-5111-0225-6

I. 当… II. 温… III. 环境政策—研究—中国
IV. X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 053853 号

责任编辑 周 煜

封面设计 王筱婧

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)

网 址: <http://www.cesp.com.cn>

联系电话: 010-67112765 (总编室)

发行热线: 010-67125803

印 刷 北京中科印刷有限公司

经 销 各地新华书店

版 次 2010 年 4 月第 1 版

印 次 2010 年 4 月第 1 次印刷

开 本 787×960 1/16

印 张 8

字 数 135 千字

定 价 25.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载，侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

目 录

第一章 引言	1
第二章 中国环境政策的形成及其特征	4
2.1 中国环境政策的发展历程	4
2.1.1 20 世纪 70 年代环境政策: 起步构建阶段	4
2.1.2 20 世纪 80 年代环境政策: 形成框架体系	6
2.1.3 20 世纪 90 年代环境政策: 实现战略转变	8
2.1.4 21 世纪初环境政策: 全面综合决策	11
2.1.5 当代中国的环境政策框架	19
2.2 中国现行环境政策的基本特征	21
2.2.1 政府直控型的环境政策	21
2.2.2 环境保护与经济发展平衡	24
2.2.3 污染防治与生态保护并重	24
2.2.4 环保对外开放与国际合作	27
2.3 中国环境政策的国际影响与合作	30
2.3.1 中国环境政策的国际影响	30
2.3.2 中国环境保护的国际合作	33
2.4 国际社会对中国环境政策的评论	36
2.4.1 世界银行的评论	36
2.4.2 联合国开发署的评论	37
2.4.3 美国的评论	38
2.4.4 日本的评论	39
2.4.5 经合发组织的评论	40
第三章 中国环境政策的绩效评估	41
3.1 经济增长与环境污染控制比较	41
3.2 环境政策绩效评估方法	44
3.3 水环境政策绩效	46
3.4 大气环境政策绩效	52

3.5	固体废物控制绩效	57
第四章	中国环境政策的发展趋势	60
4.1	环境污染防治的战略转折	60
4.2	中国环境政策的创新	62
4.3	中国环境政策领域的发展	64
4.3.1	水环境保护	71
4.3.2	大气环境保护	71
4.3.3	节能减排及应对气候变化	72
4.3.4	电子废弃物管理	73
4.3.5	生物多样性保护	75
4.3.6	海洋环境保护	75
4.3.7	持久性有机污染物控制	76
4.3.8	发展循环经济	76
4.3.9	其他环境政策动态	77
第五章	国际环境合作优先领域及其评价	79
5.1	国际环境合作优先领域	79
5.1.1	水环境保护	79
5.1.2	大气环境保护	80
5.1.3	节能减排及应对气候变化	81
5.1.4	电子废物管理	82
5.1.5	生物多样性保护	83
5.1.6	海洋环境保护	83
5.1.7	持久性有机污染物控制	83
5.1.8	发展循环经济	84
5.2	国际环境合作潜力评价方法	84
5.2.1	专家调查问卷统计	84
5.2.2	合作方案优选方法	87
5.3	环境领域合作优先序评价	89
5.3.1	水环境领域方案优选结果	89
5.3.2	大气环境领域方案优选结果	91
5.3.3	节能减排及应对气候变化领域方案优选结果	92

5.3.4	电子废弃物管理领域方案优选结果	93
5.3.5	生物多样性保护领域方案优选结果	95
5.3.5	海洋环境领域方案优选结果	96
5.3.6	持久性有机污染物领域方案优选结果	97
5.3.7	循环经济发展领域方案优选结果	98
5.4	国际环境合作方案综合评价结果	99
5.4.1	各环境保护领域的国际合作优先序	99
5.4.2	环保国际合作领域的综合优先序	100
附件 1	日本的环境改革和社会结构改革	103
附件 2	有效实施中国环境政策的困难以及日本所应当提供的支持	117
参考文献		119

第一章 引言

20 世纪 70 年代末以来,随着中国经济的持续快速发展,发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题在中国集中呈现,环境与发展的矛盾日益突出。进入 21 世纪以来,中国工业化、城镇化的进程明显加快,经济增长处于新一轮的上升期(2000—2005 年 GDP 年均增长 10%以上)。尽管中国环境污染和生态破坏加剧的趋势有所减缓,但总体来说生态环境状况仍在恶化。

针对资源相对短缺、生态环境脆弱、环境容量不足的具体国情,中国政府高度重视环境保护,将环境保护确立为一项基本国策,把可持续发展作为一项重大战略,坚持走新型工业化道路,在推进经济发展的同时,采取一系列措施加强环境保护。尤其是近年来,为了应对这一重大挑战,中国政府坚持科学发展观,坚持预防为主、综合治理、全面推进、重点突破,着力解决危害人民群众健康的突出环境问题;坚持机制创新,依靠科技进步,强化环境法治,发挥社会各方面的积极性;加强对外开放和国际合作,推动全球环境问题的解决。经过不懈努力,中国的资源消耗强度、工业产品的污染排放强度和部分大宗污染物的产生量呈下降趋势,环境污染和生态破坏加剧的趋势减缓,部分流域污染治理初见成效,部分城市和地区环境质量有所改善,全社会的环境保护意识进一步增强。

另外,随着经济全球化脚步的加快,以及国际社会对环境问题的广泛关注,中国的环境问题也逐渐成为多方关注的热点,这既给中国带来了日益加大的外部环境压力,也给中国解决环境问题、实现可持续发展带来了机遇。适应经济全球化、绿色化的大趋势,中国不失时机地转向可持续发展。加强环境保护领域的国际合作,不仅有助于中国环境问题的解决,也将对国际社会的环境保护作出贡献。

本书简要总结和回顾了当代中国环境政策的演变及其特征,对主要环境政策实施带来的绩效进行了初步评估,并试图以国际化的视野对水污染、大气污染、气候变化、制造业转移带来的污染等问题进行系统评价,识别中国现阶段的环境问题及其发展趋势,在对比分析和专家调查统计分析基础上,进而提出了面向国际合作的环境保护优先领域。具体而言,本书包括以下内容:

1. 环境政策及其特征的总体回顾

本书总结了 20 世纪 70 年代以来中国环境政策的变化，分析了不同经济发展阶段环境政策形成和演变的原因及趋势。通过比较中国同发达国家环境政策的差异，归纳出中国环境政策的四大特征，即实施“政府直控型”的环境政策、强调环境保护与经济相对平衡、污染防治与生态保护并重以及对外开放与国际合作。

2. 环境政策的绩效评估

本书设计了一套环境政策绩效指标，以期对比分析不同的环境政策实施前后的环境状况变化，利用经济环境影响方程式对不同经济发展阶段已执行的环境政策开展绩效评估。基于数据的可得性，本书选取了水环境、大气环境、固体废物等三个环境领域开展评估。

3. 环境问题现状分析与污染防治战略转折

本书分析了中国经济增长对环境污染负荷的影响。通过对近阶段和 2007 年一系列典型环境指标的分析，系统评价了中国环境问题的现状，并以此为基础，对当前环境污染防治战略的转折进行了总结和概括。

4. 环境政策未来发展趋势的分析

本书对进入 21 世纪后，特别是 2007 年以来，中国政府已经出台的环保政策按环境保护领域进行了分类汇总，分析了各领域未来可能的环境政策选择以及未来发展的趋势。

5. 环保重点领域及其方案评价

本书从全球化的视野分析了中国的环境问题与政策，识别了国际环境合作的可能优先领域，并罗列出各相应环境领域可能的国际合作方案*。在此基础上，我们针对环境专家和政府官员进行了问卷调查，通过应用模糊数学综合评价方法对调查结果的统计分析，对环境保护领域可能的国际合作方案进行了优选。

本书研究的总体技术路线如图 1.1 所示。

* 在本书的研究和写作过程中，日本野村综合研究所的稻见浩之和松野丰等专家也对中日环境政策及潜在的合作可能进行了多次深入的探讨，并形成了本书附件 I 和附件 II 的精彩评估。

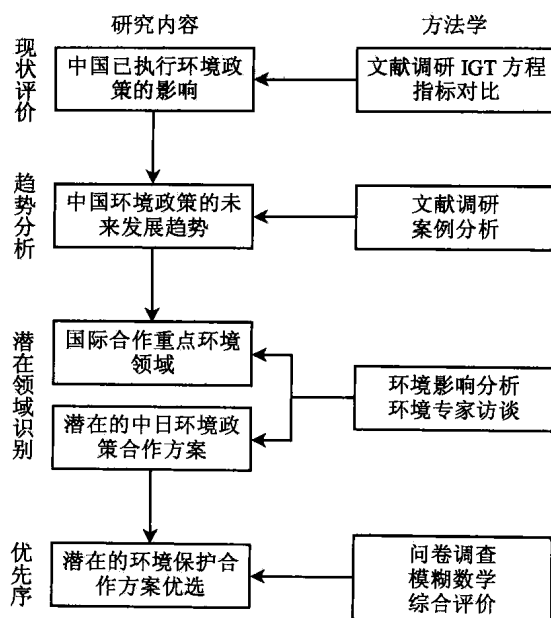


图 1.1 研究的技术路线

第二章 中国环境政策的形成及其特征

本章系统回顾了中国 20 世纪 70、80、90 年代和 21 世纪初以来中国主要环境政策的发展历程，并总结了环境政策采用的命令—控制、市场经济手段、自愿行动和公众参与等手段，提炼了现行环境政策的四个典型特征。从国际化的视角分析了中国在环境保护领域国际合作的努力，以及国际社会对中国环境政策的评论。

2.1 中国环境政策的发展历程

环境政策是国家为保护环境所采取的一系列控制、管理、调节措施的总和。“广义的环境政策”是指国家在环境保护方面的一切行动和做法，包括了环境法律法规；“狭义的环境政策”是与“环境法律法规”相平行的一个概念，指在环境法律法规以外的有关政策安排^[1]。本书所讨论的“环境政策”取其广义含义。

2.1.1 20 世纪 70 年代环境政策：起步构建阶段

在 20 世纪 70 年代的文化大革命期间，由于全国政治、经济和社会等领域陷入混乱的状态，出现了某些违背自然规律和经济规律的政策和开发活动。例如：毁林、围湖造田和移山填沟、平整土地等农业开发政策导致严重的生态破坏和水土流失；“五小”工业（指小型、分散、作坊式钢铁、化肥、炼焦、造纸、化学工业）一哄而起，原始落后的生产方式遍地“开花”，进行资源的掠夺式开发，造成严重的环境污染；不少城市打破原有的合理规划布局，污染严重的工业与生活居住区混杂在一起，甚至在某些文化名城不顾资源环境条件建设重污染的工业项目，进一步加剧了城市的环境污染；滥捕野生动物，滥采野生植物，使不少珍稀物种处于濒危和灭绝状态。在这一阶段，中国的环境问题出现了急剧尖锐化的情况。

1972 年，中国政府代表团参加了联合国第一次人类环境会议（斯德哥尔摩

会议), 中国当代环境保护即起步于此。随后, 第一次全国环境保护会议于 1973 年在北京召开。这次会议确定了环境保护的“32 字方针”(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), 强调了规划布局、综合利用和依靠群众。会议还通过了《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》, 并成立了国务院环境保护领导小组及其办事机构。但由于文化大革命造成的混乱局面还没能扭转, 第一次全国环境保护会议的精神和上述规定未能得到真正的贯彻执行。

文化大革命结束后, 中国共产党十一届三中全会做出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。1978 年五届全国人大通过的《宪法》, 对环境保护作了明确规定: “国家保护环境和自然资源”。1979 年颁布的《环境保护法(试行)》, 在法律上肯定了“32 字方针”和“谁污染, 谁治理”的环境政策, 并明确要建立机构, 加强管理。

这一历史阶段, 中国的环境保护处于起步阶段, 并开始走上了法制轨道^[2, 3]。20 世纪 70 年代国家环境保护的重大决策和事件见表 2.1。

表 2.1 20 世纪 70 年代环境保护重大决策和事件

时间	重大决策和事件
1972 年	中国政府代表团参加联合国第一次人类环境会议(斯德哥尔摩会议)
1973 年	第一次全国环境保护大会召开
1974 年	国务院环境保护领导小组成立
1975 年	国务院环境保护领导小组将《关于环境保护的 10 年规划意见》和具体要求印发各省、市、自治区和国务院各部门参照执行
1978 年	五届全国人大通过的《宪法》, 对环境保护作了明确规定: “国家保护环境和自然资源”
1979 年	环境保护法(试行)

在这段时期, 中国比较重视工业“三废”(废水、废气、固废)的危害, 特别强调“三废”治理和综合利用。同时, 根据中国国情, 吸收国外经验, 先后实施了“老三项制度”:

1. “三同时”制度, 即污染防治设施要与生产主体工程同时设计、同时施工、同时投产。“三同时”制度是中国的第一项环境管理制度。它的出现早于环境影响评价制度, 并与其一样是我国环境保护法明令规定的法律制度, 以法律形式约束人们必须遵照执行, 具有不可违背的强制性。

2. 排污收费制度, 即对一切排污单位和个人征收超标排污费。排污费所得

的大部分以拨款或贷款形式用于补助企业的污染防治，20%左右用于环保系统自身建设。纵观各国，运用价格手段治污，实行污染者付费，是减少污染排放、防止环境恶化的有效经济政策。我国的排污收费制度实施 20 多年来，对减缓环境恶化的速度做出了积极的贡献。

3. 环境影响评价制度，即一切建设项目在批准立项建设之前必须审查批准其环境影响报告。我国的环境影响评价制度，是对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。

上述“老三项”制度的建立，有效地治理了一些危害大、扰民严重的污染源，推进了企业开展环境管理和污染治理工作。但这三项制度毕竟是在开创环境保护工作不久建立的，进一步的实践表明仍存在许多缺陷。例如，重单项目标控制轻总量；重新污染源控制轻老污染源；重定性管理轻定量；重全国统一标准轻地区间差别对待，故“老三项”制度在具体实施中仍需进一步完善。

2.1.2 20 世纪 80 年代环境政策：形成框架体系

1981 年和 1983 年，国务院先后做出《关于国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》和《关于结合技术改造防治工业污染的几项规定》，首次提出了“通过采用先进的技术和装备，提高资源能源利用率，把污染物消除在生产过程中”的资源环境政策。这一政策要求所有污染性企业的技术改造方案，必须采取有效防治污染的技术措施，改造后必须保证其排放物符合国家或地方规定的污染物排放标准。对于不符合要求的技术改造方案，不予批准，已建成的不能验收。此外，还同时就防治污染的资金问题做了相应的规定。

在 1980 年之后，我国乡镇企业异军突起，发展迅速，但由于缺乏统筹规划，在部分地区造成了相当严重的环境污染。为此，国务院在总结广东顺德等地选择无污染和少污染工业、注意合理布局，以及乡镇企业也应实行“三同时”规定的经验基础上，做出了《关于加强乡镇和街道企业环境管理的规定》。

上述有关防治污染、保护环境的决策，应该说是有针对性的，也是及时的，但因当时未从宏观上理顺经济发展与资源环境相协调的关系，加上环境政策法规体系还不健全，又缺乏必不可少的配套政策和强有力的监督管理体制，以致不少环境政策还停留在一般性的号召上。而且，列入国家和地方国民经济发展计划的环境保护政策也未能真正同步实施，因而控制环境污染的预期目标同实际存在一定的差距。1983 年底至 1984 年初召开的第二次全国环境保护会议，产生了一些

重要的成果，初步形成了中国环境政策的框架体系，主要包括：

1. 明确了环境保护作为中国的一项基本国策；
2. 提出了“三建设、三同步、三统一”（即经济建设、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、社会效益和环境效益的统一）的战略方针；
3. 初步规划了 2000 年全国环境保护目标以及实现目标的途径和主要对策，并要求各地区、各部门制订相应的环保规划并加以执行；
4. 把强化环境管理确定为近期环境保护工作的中心环节，以利于在资金短缺的条件下使环境恶化的趋势得到缓解。

1984 年 5 月，国务院进一步做出了《关于环境保护工作的决定》，并成立了国务院环境保护委员会，为全面推动中国的环境保护事业创造了有利条件。20 世纪 80 年代环境保护重大决策和事件见表 2.2。

表 2.2 20 世纪 80 年代环境保护重大决策和事件

时间	重大决策和事件
1981 年	国务院做出了《关于国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》
1983 年	国务院做出了《关于结合技术改造防治工业污染的几项规定》
1983 年底	召开了第二次全国环境保护会议
1984 年	国务院做出了《关于环境保护工作的决定》，并成立了国务院环境保护委员会
1984 年	建设部属环保局改为部管国家环保局
1988 年	国家环保局升格为国务院直属局

这一阶段国际上环境保护和可持续发展得到了广泛的重视。1987 年联合国发表了《我们共同的未来》，提出了可持续发展的定义和模式，中国也立即翻译出版。5 年后，即 1992 年的联合国环境与发展大会（里约会议，又称地球首脑会议）上，可持续发展被广泛接受并成为各国的总体发展战略。这一战略思想在《里约环境与发展宣言》、《21 世纪议程》、《森林问题申明》等文件以及开放签字的《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》等公约得到了充分的体现。一些全球性环境问题（如臭氧层破坏、全球变暖、生物多样性消失等）逐步为人们所认识，第二次全球环保浪潮随之兴起。

20 世纪 80 年代是中国环境政策发展的第二阶段，逐步形成了环境保护的“三大政策”，标志着中国环境政策开始走向成熟。环境保护的“三大政策”包括：

1. 预防为主，防治结合 通过采取各种防范措施，不产生或少产生对环境的污染破坏，同时对已有的污染和破坏积极进行治理。主要措施有：把环境保护

纳入国民经济和社会发展的规划和计划，实行“三同时”制度和环境影响评价制度，以防止新污染源的产生。

2. 谁污染，谁治理 以法律形式规定了污染者必须承担治理的责任和费用。主要措施有：对排污单位实行排污收费制度，对严重污染企业实行限期治理以及结合技术改造防治工业污染，以控制老污染源的发展。

3. 强化环境管理 在资金投入跟不上的情况下，通过强化管理解决一些环境问题，并促进环境投入的增加。主要措施有：依法强化监督管理、实行环境目标责任制、城市环境综合整治定量考核制、污染集中控制、排污许可证等。

随着改革开放和经济体制改革的不断深入，中国围绕“三大政策”提出了“新五项制度”，作为 20 世纪 70 年代“老三项制度”的补充。至此，环境保护“八项制度”的政策体系逐步形成。“新五项制度”是：

1. 环境保护目标责任制。根据《环境保护法》第 16 条的规定，“地方各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责，采取措施改善环境质量”。它以责任书的形式落实省、市、县长在其任期内的环境保护目标和任务，并作为考核其政绩的内容之一。

2. 城市环境综合整治定量考核制度。考核体系中包括了大气、水、噪声、固体废弃物综合利用及城市绿化等 5 个方面，共 21 项指标，主管部门定期公布考核结果。

3. 排污许可证制度。对排污单位实行排污登记，发放排污许可证，实行总量控制。

4. 污染集中控制。污染防治走集中与分散治理相结合的道路，以集中控制为发展方向，以期达到规模效益。

5. 限期治理制度。对污染严重、危害大的污染源，由各级人民政府下达限期治理的任务。

上述“新五项制度”的推行，标志着我国环境政策跨入了实行定量和优化管理的新阶段，为控制和改善环境质量找到了新的综合性手段，为开拓和建立有中国特色的环境管理模式提供了新的框架。

2.1.3 20 世纪 90 年代环境政策：实现战略转变

1992 年联合国环境与发展大会召开前后，在世界银行、联合国开发署、联合国环境署的支持下，中国先后完成了多项重大研究与环境政策方案。1992 年 8 月，中共中央和国务院批准了《环境与发展十大对策》，明确实施可持续发展战

略。1994 年 3 月, 国务院批准《中国 21 世纪议程》, 这是全球第一部国家级的《21 世纪议程》, 它把可持续发展原则贯穿到了中国环境与发展的各个领域。

20 世纪 90 年代中期以来, 中国的改革开放进一步深化, 随着经济增长人民生活由温饱向小康转变, 公众对环境质量提出了更高的要求, 环境保护逐步成为热门话题。

1996 年 3 月 5 日, 第八届全国人大四次会议通过了《关于国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》(以下简称《纲要》), 确定了要实现两个根本性转变: 一是从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变; 二是经济增长方式从粗放型向集约型转变。同时, 《纲要》提出了明确的环境保护目标: 到 2000 年, 力争使环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制, 部分城市和地区的环境质量有所改善。到 2010 年, 基本改变生态环境恶化的状况, 城乡环境有比较明显的改善。

1996 年 7 月, 全国第四届环境保护大会召开, 制定了一系列重大决策和举措, 标志着我国环境经济政策迈出了重要一步。同年 8 月, 国务院发布《关于环境保护若干问题的决定》, 《决定》要求: 到 2000 年, 全国所有工业污染源排放污染物要达到国家或地方规定的标准; 各省、自治区、直辖市要把主要污染物排放总量控制在国家规定的指标内; 直辖市、省会城市等重点城市的大气、水环境质量要达到国家规定的标准; 重点流域的水质应有明显改善。

自 1997 年起的每年 3 月, 中央召开基本国策座谈会, 中共中央、国务院、各省区市和各部门的负责人汇聚一堂, 集中讨论人口、资源与环境问题, 明确对策, 这已成为一项制度。

这段时期, 中国在污染物总量控制的基础上还发展了排污权交易制度, 并自 90 年代中期开始, 在包头、开封、柳州、太原、平顶山和贵阳 6 个城市进行了“大气排污交易”试点。1999 年, 中美两国环保局签署合作协议, 开展了“运用市场机制减少 SO_2 排放的研究”。江苏南通和辽宁本溪是最早的试点基地, 标志着中国运用排污权交易解决环境污染问题的开端。这一阶段中国污染防治(尤其是工业)的主要特征, 是开始实行“三个转变”:

1. 从末端治理向全过程控制转变;
2. 从单纯浓度控制向浓度控制与总量控制相结合转变;
3. 从分散治理向分散治理与集中治理相结合转变。

围绕这三大战略转变, 中国在“九五”期间重点解决“三河”(淮河、海河和辽河)、“三湖”(太湖、巢湖和滇池)、“两区”(酸雨控制区和二氧化硫污染控制区)、“一市”(北京市)和“一海”(渤海)的污染控制问题, 简称为“33211

工程”(专栏 2.1)^[4]。其中,酸雨和二氧化硫控制区总面积为 109 万 km², 约占国土面积的 11.4%; 涉及 27 个省、自治区和直辖市的 600 多个县市。

20 世纪 90 年代环境保护重大决策和事件见表 2.3。

表 2.3 20 世纪 90 年代环境保护重大决策和事件

时间	重大决策和事件
1992 年	向联合国环境与发展大会提交的《中华人民共和国环境与发展报告》, 阐述了中国关于可持续发展的基本立场和观点
1992 年	《环境与发展十大对策》, 明确实施可持续发展战略
1994 年	《中国 21 世纪议程》发布, 确立 21 世纪可持续发展的总体战略框架和各个领域的主要目标
1995 年	《淮河水污染防治暂行条例》
1996 年	《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》把可持续发展作为指导方针和战略目标
1996 年	“一控双达标”和跨世纪绿色工程
1998 年	国家环保局升格为国家环保总局
1998 年	国务院批准国家生态建设规划并通知停止生产与销售含铅汽油
1999 年	城市污水集中处理征收处理费

专栏 2.1 “九五”期间国家污染治理工作重点

“九五”期间, 国家确定了污染治理工作的重点, 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。污染防治以水和大气为主, 水污染防治重点抓“三河”(淮河、辽河、海河)、“三湖”(太湖、滇池、巢湖), 大气污染防治重点抓“两控区”(二氧化硫控制区和酸雨控制区), 城市环境保护重点抓北京, 海洋环境保护重点抓渤海——简称“33211”工程。

● 淮河流域是我国流域污染治理的第一次大战役。1995 年国务院颁布了《淮河流域水污染防治暂行条例》, 制定了水污染防治规划和一些优惠政策, 并三次组织执法检查。1997 年, 全流域基本实现工业污染源达标排放, 有机污染(COD)负荷削减 40%。环保部门加强现场监督检查, 污染设施正常运转率在 90%。

● 太湖流域在 1998 年底前基本实现工业污染源达标排放, 实施了控制农业面源、养殖和旅游污染的措施; 滇池流域在 1999 年 5 月 1 日前按期实现了工业污染源达标排放, 建成 4 座城市污水处理厂, 滇池水质和旅游景观有所改善; 巢湖流域基本完成重点污染源治理任务, 基本完成了第一阶段治理任务; 海河、辽河流域工业污染源治理全面推进, 工业企业实现达标排放。

● “两控区”内的 175 个地市和电力、煤炭等行业编制了二氧化硫污染防治规划，关停了一批小火电机组和高硫煤矿井，削减二氧化硫排放量 80 万 t；已有 47 个城市二氧化硫浓度达到国家规定标准。

● 北京市按照《环境污染防治目标和对策（纲要）》，积极控制燃煤污染和汽车尾气、扬尘污染，分阶段采取了多项有效措施。1999 年空气环境质量达到和优于三级的天数超过 70%。

● 渤海碧海行动计划也于 2001 年正式批复启动，以恢复和改善渤海的水质和生态环境为立足点，以整治陆源污染为重点，遏制海域环境的不断恶化；到 2005 年陆源 COD 入海量比 2000 年削减 10% 以上，磷酸盐、无机氮和石油类的入海量分别削减 20%。

2.1.4 21 世纪初环境政策：全面综合决策

“十五”以来，中国经济进入了新一轮的快速发展期，同时也给资源能源和环境造成了巨大的压力。21 世纪初的未来 15 年，中国仍将处于工业化和城镇化加速发展阶段，面临的资源和环境形势更加严峻。总体上看，中国粗放型的增长方式目前仍未得到根本转变，与国际先进水平相比，仍存在资源消耗高、浪费大、环境污染严重等问题。随着经济的快速增长和人口的不断增加，中国淡水、土地、能源、矿产等资源不足的矛盾更加突出，环境压力日益增大。

在这一阶段，环境政策实施的有效性得到了重视。例如，2005 年 12 月，国务院强调了更好地实施环境政策的必要性。环境政策要从转变发展观念做起，加大节能减排力度，从建设资源节约型、环境友好型社会，推进清洁生产、循环经济，运用环境经济手段等多方面入手。在 2006 年 4 月召开的第六次全国环境保护大会上，温家宝总理提出，新形势下的环保工作，关键在于加快实现“三个转变”：

1. 从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，在保护环境中求发展；
2. 从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步推进，做到不欠新账，多还旧账，改变先污染后治理、边治理边破坏的状况；
3. 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，自觉遵循经济规律和自然规律，提高环境保护工作水平。