

政策可持续发展 评价

包存宽 王金南 罗宏 刘涛 等编著



科学出版社

www.sciencep.com

政策可持续发展评价

包存宽 王金南 罗宏 刘涛 等编著

科学出版社

北京

（地址：北京）

内 容 简 介

可持续发展评价是实施可持续发展战略的重要手段,也是提高政府社会、经济和环境决策水平和效率的重要途径。从环境可持续以及实际操作的角度讲,可持续发展评价可以分为两种类型:一是对重大社会经济发展战略,包括政策、计划和规划进行环境影响评价,判断社会经济发展战略的环境可行性,最大限度地降低社会经济发展战略实施后的环境影响;二是对环境政策(包括环境法规、标准和规划等)进行社会经济影响评价,判断环境政策的社会经济可行性。前者称为战略环境评价,后者称为环境政策的社会经济影响评价。

本书首先研究了政策可持续发展评价理论与方法学体系,包括基本概念、基本理论、技术方法以及实施可持续发展评价的质量管理;然后分别从社会经济政策的环境影响评价、环境政策的社会经济影响评价两个角度,就基本理论、程序和内容、关键技术等三个方面构建可持续发展评价的实施与管理框架体系;最后,通过小城镇“三集中”政策、环保“三同时”政策的环境影响评价以及“两控区十五”规划、关闭小造纸厂的环保政策的社会经济影响评价等四个案例研究,初步应用了可持续发展评价的理论、技术方法与实施框架。

本书可供各类政策、规划编制与管理部门工作人员,尤其是从事环保政策、环境影响评价的管理人员,以及高校及科研院所从事政策制定与政策分析、战略环境评价和可持续发展的研究人员、高年级本科生、研究生和教师参考。

图书在版编目(CIP)数据

政策可持续发展评价 / 包存宽等编著. —北京: 科学出版社, 2009

ISBN 978-7-03-023965-5

I. 政… II. 包… III. 可持续发展—发展战略—环境影响—评价—中国 IV. X22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 013989 号

责任编辑: 谭宏宇 韩 芳 / 责任校对: 刘珊珊
责任印制: 刘 学 / 封面设计: 一 明

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

上海敬民实业有限公司长阳印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009 年 2 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2009 年 2 月第一次印刷 印张: 19

印数: 1—3 200

字数: 438 000

定价: 48.00 元

前言

当今世界,全球及区域可持续发展面临的问题往往是多方面的,但是环境问题一直是众多问题的核心。也就是说,可持续发展的核心问题是环境状况与环境问题。如果从较为宽泛的角度理解,环境问题可以视为一条由“环境问题产生”到“环境问题解决”的因果链,那么,影响这条环境因果链的因素可以分为影响环境问题产生的因素、影响环境问题解决的因素和影响环境问题的背景因素等三类。相应地,从环境影响因素类型出发,政策可分为上游型政策、下游型政策和背景型政策:上游型政策,如经济政策、产业政策、技术政策、能源(类型与价格)政策、财政政策、城乡建设政策、扶贫政策等,处于这一因果链的上游,与是否导致环境问题及其严重程度密切相关,尤其是往往从根源上能够直接影响环境问题的产生;下游型政策,如环境管理法规、环境技术、环境投资、国际合作等处于环境因果链的下游,与如何控制、治理、管制环境问题有关。这些政策主要由环境保护行政主管部门负责制订与实施,通常是着眼于解决已经产生的、比较突出的环境问题;背景型政策,此类政策直接与社会经济发展水平、公民的环境意识、市场制度等相关,既影响着环境问题的产生,又影响着环境问题的解决。这三类政策尤其是前两类政策是解决环境问题这一人类社会可持续发展面临的核心问题的关键所在。相应地,可持续发展评价的关键环节就是对这两类政策的评估,尤其是社会经济政策的环境影响评价和环境政策的社会经济影响评价。

政策环境影响评价是政策层次的战略环境评价,是战略环境评价的核心内容,通过对资源环境承载能力进行深入分析、预测和科学评价,采取预防措施,从政策的源头控制环境问题的产生,体现了“从源头和过程控制”的战略思想。因此,政策环境影响评价是实施可持续发展战略的重要工具和手段。环境政策评估的重点是环境政策的社会环境影响评价,是为了减免或补偿对社会

环境的不良影响,甚至是改善社会环境质量,在环境政策实施之前,对影响区及周围区域社会环境可能受到的影响的作用机制、过程、趋势等进行系统的综合预测与评估,并据此提出评判意见和预防措施的一整套理论、方法和手段。

本书试图基于社会经济政策的环境影响评价和环境政策的社会经济影响评价“两大基石”,从政策层面建立可持续发展评价理论、方法学体系以及实施与管理模式,包括基本概念、基本理论、技术方法以及实施可持续发展评价的质量管理,并通过小城镇“三集中”政策、环保“三同时”政策的环境影响评价以及“两控区十五”规划、关闭小造纸厂的环保政策的社会经济影响评价等四个案例研究,初步应用了可持续发展评价的理论、技术方法与实施框架。

全书共包括四篇十四章。其中第一篇的第一章至第四章由包存宽、王金南、刘涛、周影烈等组织编写;第二篇的第五章、第六章和第四篇的第七章、第十一章、第十二章由包存宽、刘涛组织编写;第三篇的第八章、第九章、第十章和第四篇的第十三章、第十四章由王金南、罗宏、葛察忠等组织编写。全书最后由包存宽、王金南负责统稿、定稿。

本书的构思由来已久,早在2004年春天就开始策划,在2007年夏天基本思路敲定,在对同济大学、中国环境规划院多年来在战略环境评价尤其是政策环境影响评价、环境政策研究尤其是环境政策评价方面的研究成果进行归纳、总结的基础上,重点参考了刘涛的博士学位论文《政策环境影响机理与评价方法》(2006)和中国环境规划院“环境政策的社会经济影响评估”课题报告,并总结了近年来国内外可持续发展评价、可持续影响评价研究的最新成果。尽管在本书编制与成稿过程中,各位作者付出了很大努力,然而由于可持续发展及可持续发展评价均是非常大的命题,再加上国际及国内在可持续发展评价尤其是可持续发展影响评价方面尚处起步阶段,尤其缺少实践经验,尚有不完善之处,恳请读者在阅读和应用中加以批判,并适时反馈给我们批评、指导意见或建议,以推动这一领域研究。

包存宽 王金南

2008年10月

目 录

前 言

第一篇 政策可持续发展评价的基础理论与方法学

第一章 政策可持续发展评价与战略环境评价 3

第一节 可持续发展评价概述 3

第二节 可持续发展政策体系 5

第三节 政策环境影响评价与环境政策评价 10

第四节 可持续发展影响评价 14

第二章 政策可持续发展评价基本理论 23

第一节 可持续发展理论 23

第二节 系统分析与复杂系统简约处理理论 26

第三章 政策可持续发展评价方法学 35

第一节 评价原则和标准 35

第二节 基本思路与工作程序 40

第三节 主要评估方法 48

第四节 可持续发展效率评估方法 63

第五节 可持续发展的影响评估方法 69

第四章 政策可持续发展评价的质量管理 78

第一节 复杂工作的科学管理方法 78

第二节 公众参与	79
第三节 评价组织能力建设	87

第二篇 社会经济政策的环境影响评价

第五章 政策环境影响评价的基本理论	97
第一节 政策学基本原理	97
第二节 政策分析的基本原理	98
第三节 政府缺陷理论与政策缺陷分析	114
第四节 政策影响发生机制	117
第五节 政策环境影响评价程序设计的理论依据	132
第六章 政策环境影响评价的程序和内容	136
第一节 政策环境影响评价系统	136
第二节 政策环境评价程序	140
第三节 政策环境影响评价的基本内容	145
第七章 政策环境影响评价的关键技术方法	151
第一节 政策环境影响评价方法论基础	151
第二节 政策环境影响评价基本方法	153
第三节 政策环境影响的综合快捷评价方法	156

第三篇 环境政策的社会经济影响评价

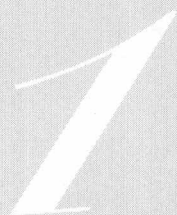
第八章 中国环境政策体系	163
第一节 概述	163
第二节 中国环境政策体系的基本内容	165
第九章 环境政策评估的程序和内容	178
第一节 环境政策评估的过程	178
第二节 环境政策评估的基本步骤和主要内容	180

第十章 环境政策评价的关键技术方法	184
第一节 环境保护成本效益的确定和计量	184
第二节 环境经济价值评估方法	185

第四篇 政策可持续发展评价案例

第十一章 小城镇“三集中”政策环境影响评价	217
第一节 “三集中”政策分析	217
第二节 环境影响识别与评价	223
第三节 环境影响减缓措施	227
第十二章 环保“三同时”政策评价	232
第一节 “三同时”政策分析	232
第二节 环境影响识别与评价	236
第三节 “三同时”政策改进的建议	242
第十三章 《“两控区十五”规划》的社会经济影响评估	247
第一节 《“两控区”规划》概述	247
第二节 “两控区”控制方案确定	250
第三节 确定评估范围和方法	254
第四节 预测评估方案结果	255
第五节 评估结论和建议	268
第十四章 关闭小造纸政策的社会经济影响评估	274
第一节 中国关闭小造纸政策概述	274
第二节 评估范围确定	277
第三节 评估方法选择	278
第四节 政策实施影响评估	279
参考文献	290

第一篇



政策可持续发展评价的 基础理论与方法学

- 第一章 政策可持续发展评价与战略环境评价
- 第二章 政策可持续发展评价基本理论
- 第三章 政策可持续发展评价方法学
- 第四章 政策可持续发展评价的质量管理

第一章

政策可持续发展评价与战略环境评价

第一节 可持续发展评价概述

一、基本概念

(一) 可持续发展

从字面上看,可持续发展的概念有“发展”与“可持续性”两层含义,但核心是“发展”。《辞海》(1990)中对发展的定义是:“指事物由小变大,由简到繁,由低级到高级,由旧质到新质的运动变化过程”;可持续性,即现存的生态状况需要在一定福利水平上维持人类的生活,其中包括后代人的生活。但是,可持续发展的概念并不是两个概念的简单相加,其内涵之丰富远远超过了两者之和,是可持续性在时间尺度、空间尺度上对发展的本质作出了限定(朱启贵,1999)。

《我们共同的未来》(1987)就把发展的概念从单一的经济领域扩大到了社会领域中那些具有进步意义的变革,指出“满足人的需要和进一步发展的愿望,应是发展的主要目标,它包含经济的和社会的有成效的变革”。相应地,“可持续发展是指既满足当代人的需要,又不损害后代人满足其需要的能力的发展”。因此,可持续发展强调了发展的时间尺度。也有学者从区域性、系统性和实践性三个尺度重新定义了可持续发展,即“可持续发展是在不危害后代人和其他区域满足其需要能力的前提下,以满足当代人的福利需求为目标,通过实践引导特定区域复合系统向更加均衡、和谐和互补状态的定向动态过程”(曹利军,1999)。

(二) 可持续发展评价

1. 可持续发展与环境影响评价的关系

可持续发展模式要求重新调整人与人、人与自然的关系,这些关系的变化将不可避免地改变人们的利益分配关系。市场调节虽然有效地解决了其中的许多问题,但是,并没有解决全部问题,这些无法由市场解决的问题被归为市场失败问题,要求政府给予解决,政府由此承担了提高市场效率及直接解决市场失败问题的责任。政策是政府解决问题的基本途径和手段,因此政策就相应地成为保障可持续发展的重要工具。

体现可持续发展思想内涵的政策,实际上就是对可持续发展战略的具体延伸,人们期待在延伸的结果中能表现出政策促进经济由增长转变为发展、自然资源在充分利用的同时得到有效保护的景象。但是,现实中制定的各种政策由于种种原因,或多或少地

包含了不可可持续发展的因素,甚至是带有破坏性的。因此,需要对政策的不可可持续性和环境破坏性进行识别和评价,并在政策制定阶段就考虑将这种不利影响降到最低或可接受程度。

因此,有必要将可持续发展战略与原则融入现有的环境影响评价(environmental impact assessment, EIA)体系。其中,战略环境影响评价(strategic environmental assessment, SEA)就是政策、规划、计划等战略性决策层次的环境影响评价,被认为是实现可持续发展目标的有效工具之一。可持续发展及其战略与 EIA 的关系具体见图 1-1。

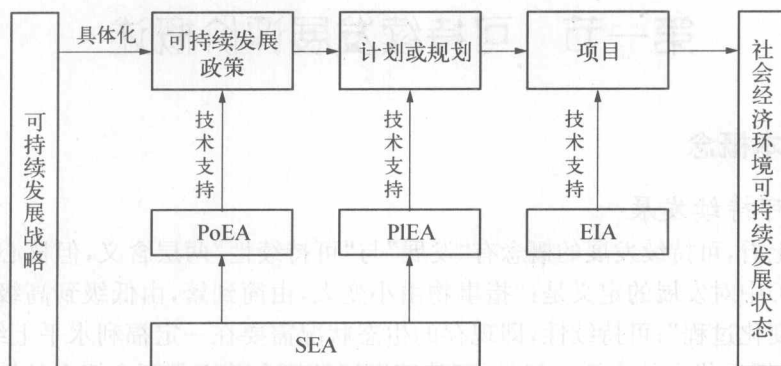


图 1-1 可持续发展与环境影响评价关系图

2. 可持续发展评价

随着可持续发展为各国所广泛接受并成为制定、实施发展战略的理论依据,如何衡量或体现可持续发展水平就成为理论研究的热点。目前,可通过两种方式将可持续原则引入影响评价体系(黄一绥,2004):一是在已有的 EIA 和 SEA 的法规和准则中介绍可持续原则;二是专门为可持续性评价而发展的一种体系,即可持续发展评价。也可将 SEA 作为可持续发展评价的重要组成和重要领域(尚金城等,2003)。

评价实现目标的进程是目前社会经济发展中的基本需求之一。它不仅是检查政策和实践活动绩效之所需,也是辅助进行政策选择和必要的政策修正、避免重大决策失误之所需。可持续发展评价就是评价者对区域复合系统属性与评价者可持续发展需要之间价值关系的反映活动,即明确价值的过程。可持续发展评价的主体是人,评价对象是区域复合系统。可持续发展评价就是要通过对区域复合系统的结构功能分析、反馈功能分析、环境适应性分析和生产效率分析,建立一个指标体系,运用一定系统与综合的方法来评判一个区域现阶段社会、经济、环境、资源的现状及其相互间的协调程度是否符合可持续发展要求,从而帮助决策者采取措施,以保证区域长期、和谐地发展,并产生尽可能大的效益(曹利军,1999;Rarevz,2000)。

二、基本类型

(一) 可持续发展能力评价

《中国 21 世纪议程》(1994)对可持续发展能力是这样定义的:“国家可持续发展能力是实施《中国 21 世纪议程》的必要保证,在很大程度上取决于政府和人民能力及其经济资

源、生态和环境条件。具体说,能力建设涉及国家的决策、管理、经济、环境、资源、科学技术、人力资源等方面。”可见,可持续发展能力是综合支撑和有效推进可持续发展的客观条件的总称,是由保障或促进可持续发展的要素构成的支撑体系,包括基础支撑体系、稳定发展体系和管理调节体系三大子系统,它们是相互作用、相互依存的。基础支撑体系为稳定发展和管理调节提供物质基础,而后者又会反作用于基础支撑体系。

要有效地开展可持续发展能力评价(sustainable development capacity assessment, SDCA),应从以下三个方面进行(陈志刚,2004):一是分项评价,即对上述三大子体系的能力状况分别进行评价,以反映各个子体系内部所具有的可持续发展能力;二是综合评价,在分项评价的基础上对可持续发展能力进行综合评价,以反映支持可持续发展的整体能力状况;三是协调评价,是对代表可持续发展能力的各项指标间的差异程度进行评估,以反映支撑可持续发展的各项能力是否得到了协调发展。

可持续发展能力评价的方法很多,如层次分析法、模糊评价法、灰色评价、数据包络分析法等(武玉英,2006)。

(二) 可持续发展影响评价

可持续发展影响评价(sustainable development impact assessment, SDIA),又可称为可持续性评价(sustainable assessment, SA),是用来审查人类活动是否引导社会向更可持续的方向发展,是“对社会可持续发展的相关倡议(如法规、管理、政策、计划、规划、项目)及其替代方案的潜在影响进行鉴定、预测和评价的过程,包括根据评价结果提交的局面报告和把评价结果应用于负有公共责任的决策中”(Devuyst Dimitri, 1999)。因此,可持续发展影响评价是实施可持续发展战略的重要手段,也是提高政府社会经济和环境决策水平与效率的重要途径。

从环境影响因素类型出发,政策可分为上游型政策、下游型政策和背景型政策。因此,基于环境可持续以及实际操作的要求,可持续发展影响评价应主要针对上游型政策和下游型政策,即:一是对环境政策(包括环境法规、标准和规划等)进行社会经济影响评价,判断环境政策的社会经济可行性;二是对重大社会经济发展战略、规划和政策进行环境影响评价,判断社会经济发展战略政策的环境可行性,最大限度地降低社会经济发展战略政策实施后的不利环境影响。前者称为环境政策的社会经济影响评价;后者属于战略环境评价范畴,称为政策环境影响评价或政策层次的战略环境评价。

第二节 可持续发展政策体系

一、政策的定义

(一) 政策的基本概念

政策是国家、政党为实现一定历史时期的战略和任务而规定的行动准则,是战略的核心和主要表现形式(《辞海》,1990)。

政策的实施将会影响生产规模、产出结构及投入产出效率,这些因素将对环境产生积极的或消极的影响,所带来的效益、收益通常能降低对自然资源投入物的需求。环境政策可以加强资源使用效率,并能鼓励采用对环境破坏较小的技术和生产模式,所带来的投资也将改变商品与服务的生产方式,而且可能导致较低的产出,但它也将形成能够提高人类福利水平的收益。政策与环境的关系可用图 1-2 表示。

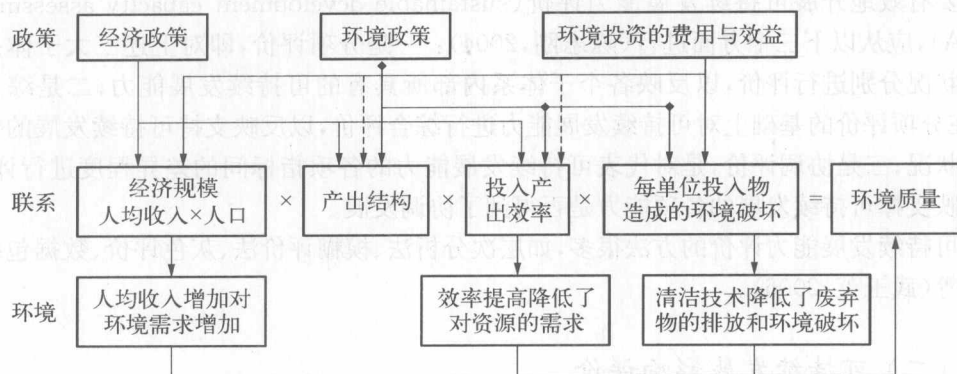


图 1-2 政策与环境的关系图

（二）政策的分类

按照不同的标准和依据,可以把政策分为若干种类。一般说来,政策可作如下分类:按纵向层次,可分为总政策、基本政策、具体政策;按横向部门,可分为经济政策、军事政策、外交政策、教育政策、科技政策等;按影响范围,可分为中央政策和地方政策、全局政策和局部政策等;按专门程度,可分为一般性政策和特殊性政策;按重要程度,可分为重点政策和非重点政策;按详简程度,可分为概略原则的政策和详细规定的政策;按效用特点,可分为积极性政策和消极性政策、鼓励性政策和限制性政策等;按时间要求,可分为短期政策、中期政策和长期政策。

此外,也可以仿照国家环境保护总局颁布的《建设项目环境保护分类管理名录》(试行),对与政策有关的环境保护实行分类管理,将政策划分为对环境可能造成重大影响的政策、对环境可能造成轻度影响的政策、对环境影响很小的政策。在条件允许的情况下,有必要也应该制定一个《政策的环境保护分类管理名录》。

二、可持续发展的政策体系：基于环境问题的分析

当今世界可持续发展面临的最大挑战是环境问题,而且当前的主要环境问题是在全球性、区域性以及地方性三个不同尺度或层次上发生并反映的(包存宽等,2004)。如果环境问题可以视为一条由环境问题产生到环境问题解决的因果链,那么,影响这条环境因果链的因素可以分为影响环境问题产生的因素、影响环境问题解决的因素和影响环境问题的背景因素三类。从环境影响因素类型出发,政策的环境学分为上游型政策、下游型政策和背景型政策。

(一) 上游型政策：社会经济发展政策

影响环境问题产生的因素,如社会经济发展政策、产业结构、技术进步、生产方式与生活方式等,皆处于环境因果链的上游,与是否导致环境问题及其严重程度有关,因而可以称之为上游型环境影响因素。严格地说,上游型政策或者是与上游型环境影响因素有关的政策,并不是由环境管理部门负责制定与实施的。它们主要是经济政策、产业政策、技术政策、能源(类型与价格)政策、财政政策、城乡建设政策、扶贫政策等。这些政策能够直接影响环境问题的产生。在中国,这些政策的环境意义通常会被主管部门或其负责人宣言式地提及,但这些政策在实际制定时,基本上是从本部门利益出发,很少主动地考虑其环境影响,也很少主动地做有益于环境的政策调整。当这些政策的实施引发出环境问题,或要求赋予这些政策以恰当的环境意义时,往往需要通过上级部门或一个跨部门机构进行协调。迄今为止,这些政策所作出的有益于环境的调整是零星的,尚未有全面的、系统的、规范的处理。

(二) 下游型政策：环境政策

影响环境问题解决的因素,如环境管理法规、环境技术、环境投资、国际合作等,皆处于环境因果链的下游,与如何控制与治理环境问题有关,因而可以称之为下游型环境影响因素。下游型政策或者是与下游型环境影响因素有关的政策,主要是由环境管理部门制定与实施的,着眼于对已经产生的环境问题的解决。

这一部分政策主要是环境政策。环境政策是指国家和地方立法机构及政府部门制定的有关污染控制、自然保护和资源利用的法律和行政法规(包括条例、规定、办法和规章)的总称。它是国家为保护和改善人类环境而对一切影响环境质量的人为活动所规定的行为准则。从内容上看,环境政策与其他政策一样,包括环境政策目标和环境政策方案。其中,环境政策目标是环境政策制定者希望通过政策实施所达到的效果,确立环境政策目标时必须注意目标的针对性、可行性、系统性、规范性和具体性;环境政策方案是指为实现环境政策目标可采用的多种手段或措施。从政策性质来看,环境政策一般具有以下三种类型。

1. 环境经济政策

(1) 基本概念

所谓环境经济政策,是指按照市场经济规律的要求,运用价格、税收、财政、信贷、收费、保险等经济手段,调节或影响市场主体的行为,以实现经济建设与环境保护协调发展的政策手段。它以内化环境成本为原则,对各类市场主体进行基于环境资源利益的调整,从而建立保护和可持续利用环境资源的激励和约束机制。

根据控制对象的不同,环境经济政策包括:控制污染的经济政策,如排污收费;用于基础设施方面的环境经济政策,如污水和垃圾处理收费;保护生态环境的环境经济政策,如生态补偿机制。若根据政策类型来分,环境经济政策又包括:市场创建手段,如排污交易;环境税费政策,如环境税、排污收费、使用者收费等;金融和资本市场手段,如对环保技术开发和使用给予财政补贴;当然还有财政转移支付的生态补偿手段等。

(2) 我国当前环境经济政策的重点领域

当前,我国应该率先实施七项环境经济政策(潘岳,2008)。

第一,实行绿色税收。一方面对于环境友好行为,实行税收优惠政策,如所得税、增值税、消费税的减免以及加速折旧等;另一方面针对环境不友好行为,建立以污染物排放量为依据的直接污染税,以间接污染为依据的产品环境税,以及针对水、气、固废等各种污染为对象的环境税。

第二,加强环境收费力度,彻底改革“违法成本低、守法成本高”的现状。国际经验表明,污染者上缴给政府的治理费用高于自己治理的费用时,污染者才会真正感到压力。而如今,中国的排污收费水平过低,不但不能对污染者产生压力,有时反会起到鼓励排污的副作用。可以运用价格和收费手段推动节能减排:① 推进资源价格改革,包括水、石油、天然气、煤炭、电力、供热、土地等价格;② 落实污染者收费的政策,包括完善排污收费政策、提高污水处理费征收标准、促进电厂脱硫、推进垃圾处理收费;③ 促进资源回收利用,包括鼓励资源再利用、发展可再生能源、垃圾焚烧、生产使用再生水、抑制过度包装等。

第三,建立绿色资本市场,斩断污染者的资金链条,保护环境保护项目的投入。对间接融资渠道的企业,可以推行“绿色贷款”或“绿色政策性贷款”,对环境友好型企业或机构提供贷款扶持并实施优惠性低利率,而对污染企业的新建项目投资和流动资金进行贷款额度限制并实施惩罚性高利率。对直接融资渠道的企业,对没有严格执行环评和“三同时”制度、环保设施不配套、不能稳定达标排放、环境事故多、环境影响风险大的企业,要在上市融资和上市后的再融资等环节进行严格限制,甚至可以考虑以“一票否决制”截断其资金链条,而对环境友好型企业的上市融资应提供各种便利条件。

第四,建立生态补偿试点。发达地区对不发达地区、城市对乡村、富裕人群对贫困人群、下游对上游、受益方对受损方、“两高”产业对环保产业进行以财政转移支付手段为主的生态补偿政策。

第五,建立排污交易市场,利用市场力量实现环境保护目标,优化环境容量资源配置。

第六,完善绿色贸易。我国的贸易政策应改变单纯追求数量增长,忽视资源约束和环境容量的发展模式,平衡好进出口贸易与国内外环保的利益关系。

第七,建立绿色保险。绿色保险又叫生态保险,是在市场经济条件下,进行环境风险管理的一项基本手段。其中,由保险公司对污染受害者进行赔偿的环境污染责任保险最具代表性。

2. 环境保护政策

(1) 基本概念

国际标准化组织(ISO)在其制定的国际系列标准 ISO 14001 中对环境政策的解释为:“一个组织对它的总体环境工作的意图与原则的说明,它为行动提供框架,并需据此而建立它的环境对象与目标。”

(2) 中国环境保护政策演变

中国环境保护政策演变,可以概括为以下五个方面(曲格平,2002)。

第一,地位从基本国策到可持续发展战略。1983年,国务院宣布环境保护是两项基本国策之一,强调了环境同人口一样是中国的紧迫问题;1992年《中国环境与发展十大对

策》宣布实施可持续发展战略;1994年《中国21世纪议程》发布后,各部门与各地方也纷纷制定本部门、本地方的《21世纪议程》,并分别从计划、法规、政策、传播、公众参与等不同方面推动实施;1996年,“九五”计划将可持续发展同科教兴国并列为两项基本战略。从国家各部门到地方省市县都以可持续发展为目标编制发展规划,要求用环境与发展相统一的理念来指导本部门或本地区的工作。

第二,重点从偏重污染控制到污染控制与生态保护并重。1998年长江发生特大洪灾以后,国家为保护自然生态实施了一系列政策措施,例如:全面停止长江、黄河中上游的天然林的采伐;把生态恢复与建设列为西部大开发的首要措施;制定了“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策,等等。这标志着中国环境政策发生了历史性的转折。

第三,方法从末端治理到源头控制。从源端到末端全过程解决问题,重点置于源端,即在产生污染的源点采取措施;末端是指处理已形成为污染的后果。

第四,范围从点源治理到流域和区域的环境治理。中国以往实行的“谁污染,谁治理”政策着力于点源控制与浓度控制。目前环境治理已经扩展到流域和区域尺度,如“三河”(淮河、海河、辽河)、“三湖”(太湖、巢湖、滇池)、“两区”(SO₂污染控制区和酸雨控制区)等,采取的主要措施包括:实施问题控制政策、排污收费政策和“以气代煤、以电代煤”的能源政策。

第五,手段从以行政命令为主导到以法律、经济手段为主导。20世纪90年代以来,中国环境法制建设不断加强。迄今已制定了《环境保护法》、《水污染防治法》等9部环境法律和《森林法》、《水法》等15部资源法律。为了加强经济手段的激励效果,国务院有关部门正在按照“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”的原则,在基本建设、综合利用、财政税收、金融信贷以及引进外资等方面制定与完善有利于环保的经济政策措施。

3. 资源与环境管理政策

(1) 基本概念

环境泛指某一中心项(主体)周围的空间及空间中存在的事物;资源被认为是环境或环境的某些部分,在它们能够或被认为能够满足人类的某种需求之前都不是资源。按照这种观点,资源这一概念是主观的、相对的和功能性的。由此可见,资源与环境管理是针对资源与环境如何进行评价、保护、分配、开发、利用、恢复、补救和重建、监控以及价值评估进行政策与实践的实际决策和行动(Zimmermann,1933;布鲁斯,2004)。

因此,就其实质而言,资源与环境管理就是运用多种手段更新人类社会的生存发展观念,调整人类社会行为,协调人与环境之间的关系,实现人类社会的可持续发展。资源与环境管理主要是通过人们自身思想观念和行为进行调整,以求达到人类社会发展与自然环境承载能力相协调,因此是人类有意识的自我约束,这种约束通过行政的、经济的、法律的、教育的、科技的等手段来进行。

(2) 主要趋势

环境管理作为实施可持续发展战略的主要手段,也向着适应市场经济体制的方向发展:一是强调经济环境决策的一体化,开始制定预防为主的、综合性的、对各部门具有指