



PRCEE

# 中国环境政策 述评报告 (2014 年度)

夏 光 俞 海 原庆丹 等 / 编著

中国环境出版社

ZHONGGUO HUANJING ZHENGCE  
SHUPING BAOGAO (2014 NIANDU)



环境保护部  
环境与经济政策研究中心  
Policy Research Center for Environment and Economy,  
Ministry of Environmental Protection, P. R. China

# 中国环境政策述评报告 (2014 年度)

夏 光 俞 海 原庆丹 等 编著

中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国环境政策述评报告. 2014 年度/夏光等编著.

—北京: 中国环境出版社, 2016.7

ISBN 978-7-5111-2875-1

I. ①中… II. ①夏… III. ①环境政策—研究报告—中国—2014 IV. ①X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 166639 号

出 版 人 王新程  
责任编辑 杨吉林  
责任校对 尹 芳  
封面设计 岳 帅

---

出版发行 中国环境出版社  
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)  
网 址: <http://www.cesp.com.cn>  
电子邮箱: [bjgl@cesp.com.cn](mailto:bjgl@cesp.com.cn)  
联系电话: 010-67112765 (总编室)  
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司  
经 销 各地新华书店  
版 次 2016 年 9 月第 1 版  
印 次 2016 年 9 月第 1 次印刷  
开 本 787×1092 1/16  
印 张 15.75  
字 数 266 千字  
定 价 56.00 元

---

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

# 前 言

党的十八大以来，在习近平总书记提出的“绿水青山就是金山银山”这一绿色发展理念指引下，我国环境保护工作取得积极进展，“十二五”规划中的有关环境保护约束性指标超额完成。在此期间，环境政策改革与创新取得重大进展，特别是生态文明体制改革“1+6”方案、新《环境保护法》等为我国环境治理体系现代化以及基础制度建设做好了顶层设计，为“十二五”规划环境目标的实现提供了坚实的政策保障。

“十三五”时期是我国全面建成小康社会最后冲刺的5年，实现生态环境质量总体改善目标任务非常艰巨。十八届五中全会再次强调要实行最严格的环境保护制度，实现绿色发展，行之有效的环境政策对于实现以上目标至关重要。因此，十分有必要对“十二五”以来环境政策的进展进行全面回顾、评价和反思，为未来一段时期环境政策体系的优化调整和生态文明制度体系建立与完善提供依据。

基于以上考虑，环保部环境与经济政策研究中心对2014年度前后中国部分环境政策进行总结和评述，旨在较为系统地回顾当前环境与发展背景下各项环境政策设计及实施的进展，提出相应评论意见，为今后相关政策调整和改进提供参考。

书中内容共分为十章，在分析我国环境政策形势与需求基础上，对环境法治、环境经济、环境社会、环境管理、环境健康、生态文明体制、国际环境、应对气候变化等领域的政策进展进行了回顾与总结，对政策实施的效果进行了评述，提出了优化上述政策的相关建议，并对未来环境政策方向进行了展望。

本书是环保部环境与经济政策研究中心集体研究的成果。夏光、俞海和原庆丹负责总体筹划，各章执笔者如下：执行摘要，俞海；第一章，俞海、张永亮；第二章，王彬、胡静、杨志云、程多威、胡曼晴；第三章，沈晓悦、杨姝影、贾蕾、李萱、安祺、马越；第四章，王华、郭红燕；第五章，沈晓悦、文秋霞、蔡飞、杨小明；第六章，王建生、李萱；第七章，夏光、武翡翠和夏冰；第八章，李丽平、张彬、高颖楠；第九章，冯相昭、刘哲、田春秀、钱国强；第十章，张永亮、俞海。最后由俞海和张永亮负责统稿和审校。

由于作者水平有限，书中内容难免有所疏漏和不足之处，敬请读者批评指正。

编写组

2016 年 3 月

# 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 执行摘要 .....                 | 1  |
| 第一章 绪 论 .....              | 18 |
| 第一节 国家环境与发展的总体趋势性变化 .....  | 18 |
| 一、经济增长将从高速转为中高速甚至中低速 ..... | 18 |
| 二、生态环境承载能力已经接近或达到上限 .....  | 18 |
| 三、社会矛盾日益复杂并显性化 .....       | 19 |
| 四、全球环境治理和经济竞争形势日趋严峻 .....  | 19 |
| 第二节 国家环境保护宏观战略的趋势性变化 ..... | 19 |
| 一、国家环境保护宏观战略的演变历程 .....    | 19 |
| 二、当前环境保护宏观战略的主要特征 .....    | 21 |
| 第三节 当前面临的问题和机遇 .....       | 22 |
| 一、当前环境与发展面临的问题与机遇 .....    | 22 |
| 二、当前环境政策发展面临的问题与机遇 .....   | 25 |
| 第二章 环境法治 .....             | 28 |
| 第一节 环境法治进展 .....           | 28 |
| 一、环境立法的突破 .....            | 28 |
| 二、环境司法的进展 .....            | 33 |
| 三、环境综合执法进展 .....           | 45 |
| 四、环境公益诉讼：从探索进入制度建设 .....   | 48 |
| 第二节 环境法治评价 .....           | 51 |
| 一、新《环境保护法》面临的机遇和挑战 .....   | 51 |
| 二、对环境司法的评价 .....           | 54 |

|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| 三、环境综合执法评价 .....                           | 57  |
| 四、环境公益诉讼评价: 效果很大, 问题不小 .....               | 59  |
| 第三节 环境法治展望 .....                           | 61  |
| 一、以新《环境保护法》为契机建设中国特色社会主义<br>生态文明法治体系 ..... | 61  |
| 二、对环境司法前景的展望和建议 .....                      | 63  |
| 三、环境综合执法展望 .....                           | 65  |
| 四、环境公益诉讼: 领域扩展与深度推进并重 .....                | 67  |
| 第三章 环境经济政策 .....                           | 69  |
| 第一节 环境经济政策进展 .....                         | 69  |
| 一、总体进展 .....                               | 69  |
| 二、重点政策进展 .....                             | 71  |
| 第二节 环境经济政策评价 .....                         | 81  |
| 一、“十二五”以来我国环境经济政策成效 .....                  | 81  |
| 二、当前我国环境经济政策存在的主要问题 .....                  | 85  |
| 三、影响我国环境经济政策有效性的主要原因 .....                 | 95  |
| 第三节 环境经济政策展望与建议 .....                      | 100 |
| 第四章 环境社会政策 .....                           | 104 |
| 第一节 我国主要环境社会政策发展历程 .....                   | 104 |
| 一、环境信息公开政策 .....                           | 104 |
| 二、环境保护公众参与政策 .....                         | 106 |
| 第二节 我国主要环境社会政策评价 .....                     | 107 |
| 一、环境信息公开政策评价 .....                         | 107 |
| 二、环境保护公众参与政策评价 .....                       | 116 |
| 第三节 环境社会政策展望及改进建议 .....                    | 121 |
| 一、加强环境信息公开制度建设及实施 .....                    | 121 |
| 二、完善环境保护公众参与制度 .....                       | 125 |
| 三、建立基于市场的公众参与机制 .....                      | 126 |
| 四、搭建和拓展公众参与的平台和渠道 .....                    | 127 |
| 五、利用互联网建立环境信息交流网络和社会互动机制 .....             | 128 |

|                                                   |     |
|---------------------------------------------------|-----|
| 六、加强科学研究和专业人才的培养 .....                            | 129 |
| 第五章 环境管理政策 .....                                  | 130 |
| 第一节 领导干部环保绩效考核与责任追究制度 .....                       | 130 |
| 一、政策进展 .....                                      | 130 |
| 二、政策效果与问题 .....                                   | 136 |
| 三、政策展望与建议 .....                                   | 139 |
| 第二节 城市环境管理政策 .....                                | 141 |
| 一、政策进展 .....                                      | 141 |
| 二、政策效果与问题 .....                                   | 144 |
| 三、政策展望与建议 .....                                   | 147 |
| 第三节 生态保护红线政策 .....                                | 149 |
| 一、政策进展 .....                                      | 149 |
| 二、政策效果与问题 .....                                   | 151 |
| 三、政策展望与建议 .....                                   | 153 |
| 第六章 环境与健康政策 .....                                 | 155 |
| 第一节 环境与健康政策进展 .....                               | 155 |
| 一、环境与健康相关工作范畴 .....                               | 155 |
| 二、环境与健康相关政策文件 .....                               | 158 |
| 三、我国环境与健康政策的主要内容 .....                            | 160 |
| 第二节 环境与健康政策评价 .....                               | 171 |
| 一、环保政策体系尚未建立“以保障公众健康为核心”的<br>理念 .....             | 171 |
| 二、环境与健康政策的导向功能多于控制功能, 实施力薄弱 ...                   | 172 |
| 三、环境与健康政策的主体多样, 已经呈现出以环保部门<br>为主 .....            | 173 |
| 四、基本确立了以环境健康风险管理为核心的管理思路 .....                    | 174 |
| 五、环境与健康工作逐渐步入了法制轨道 .....                          | 175 |
| 六、环境健康关键政策存在不足与缺位, 管理工作中缺少<br>抓手, 具体工作尚无法落实 ..... | 176 |
| 第三节 环境与健康政策展望 .....                               | 181 |

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| 一、以“健康优先”为导向改革创新现行环境管理制度.....         | 181        |
| 二、由环保部门统筹环境与健康管理工作 .....              | 183        |
| 三、尽快建立具有独立范畴的环境与健康管理制度.....           | 184        |
| <b>第七章 生态文明体制改革 .....</b>             | <b>187</b> |
| 第一节 生态文明体制改革进展 .....                  | 187        |
| 一、生态文明建设立法的进展 .....                   | 187        |
| 二、生态文明建设保障机制不断加强 .....                | 188        |
| 三、生态文明建设职能配置和组织方式不断探索 .....           | 189        |
| 第二节 对现行生态文明体制的反思 .....                | 190        |
| 一、顶层设计滞后,影响生态文明建设的统筹推进.....           | 190        |
| 二、制度结构性短缺和不配套,影响生态文明建设的<br>整体推进 ..... | 190        |
| 三、能力薄弱、权责利不清,影响生态文明建设的效能化<br>推进 ..... | 191        |
| 第三节 生态文明体制改革思路 .....                  | 193        |
| 一、生态文明体制的改革方向 .....                   | 193        |
| 二、生态文明建设的若干重大制度 .....                 | 199        |
| <b>第八章 国际环境政策 .....</b>               | <b>203</b> |
| 第一节 环境与贸易投资 .....                     | 203        |
| 一、环境与贸易投资现状及进展 .....                  | 203        |
| 二、环境与贸易投资特征及评价 .....                  | 206        |
| 三、环境与贸易投资发展趋势展望及对策建议.....             | 209        |
| 第二节 中美环境合作 .....                      | 212        |
| 一、中美环境合作进展 .....                      | 212        |
| 二、对中美环境合作的评价 .....                    | 216        |
| 三、加强中美环境合作的对策建议 .....                 | 222        |
| <b>第九章 应对气候变化政策 .....</b>             | <b>224</b> |
| 第一节 利用公约内外多种渠道积极参与 气候变化国际治理.....      | 224        |
| 一、IPCC 第五次评估报告 .....                  | 225        |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 二、《联合国气候变化框架公约》谈判 .....         | 225 |
| 三、联合国气候变化峰会 .....               | 226 |
| 四、气候变化“南南合作” .....              | 227 |
| 五、《中美气候变化联合声明》出台 .....          | 227 |
| 第二节 推动应对气候变化政策体系完善 促进国内碳市场发展... | 230 |
| 一、应对气候变化政策体系建设进程加快 .....        | 230 |
| 二、国内碳交易制度建设与试点工作有序推进 .....      | 231 |
| 三、现有政策与行动的总体评价 .....            | 234 |
| 第三节 国内外应对气候变化政策与行动展望 .....      | 236 |
| 第十章 环境政策展望 .....                | 238 |
| 第一节 “十三五”环境政策的发展趋势 .....        | 238 |
| 第二节 “十三五”环境政策制定的优先领域 .....      | 239 |

# 执行摘要

本报告是环保部环境与发展政策研究中心对 2014 年度前后中国部分环境政策的总结和评述，旨在较为系统地回顾当前环境与发展背景下各项环境政策设计及实施的进展，提出相应的评论意见，为今后相关政策调整和改进提供参考。

## 一、形势与需求

当前中国环境与发展正处于一个关键节点，距离 2020 年实现全面建成小康社会目标仅有 5 年多时间。这期间，中国要努力跨越潜在的“中等收入陷阱”，从中高收入国家迈向高收入国家，整体上实现国家的绿色转型，为未来的生态文明和美丽中国蓝图进行铺垫和攻坚。实现以上目标，需要清楚判断当前及未来国家环境与发展形势，理性识别环境保护领域政策总体需求。

### （一）国家环境与发展形势判断：转型迫切、目标清晰、负重爬坡

在国家总体的“经济赶超”战略下，经过近 40 年的高速增长，经济、社会和环境等领域各种累积的矛盾已经开始显现，如：经济的周期性下行问题、结构性和平衡性矛盾；社会领域的公平和公正性问题；生态环境领域的污染和退化；在全球可持续发展治理体系中压力和挑战急剧增大等。这些矛盾错综复杂、相互交织，成为未来国家可持续发展的桎梏。国家迫切需要系统转型来解决上述矛盾，包括环境与发展定位与战略方向、经济发展方式、社会治理模式、环境管理目标和工具等。

党的十八届五中全会通过的国家“十三五”规划建议确立了到 2020 年全面建成小康社会的具体目标，特别是将生态环境质量总体改善作为目标要求之一。表明党和国家将生态环境保护放在更加重要的位置，体现了党和国家要在未来五年解决全面建成小康社会的最大短板的决心；提出了创

新、协调、绿色、开放和共享五大发展理念，其中绿色发展理念与生态文明建设“五位一体”和“五化同步”总体战略布局一脉相承，是加快推进生态文明建设的进一步深化，绿色发展将成为“十三五”规划的要义和核心内容，我国经济社会发展将开始进入全面绿色化的新常态。可以说，“十三五”规划建议为未来 5 年中国环境与发展制定了清晰的目标、原则、路径、方法和动力。

但是，要清醒地看到，“十三五”时期是中国绿色转型的负重爬坡阶段，面临众多挑战，如：经济增长存在路径依赖和惯性、环境问题日趋复杂、绿色转型可能产生巨大的短期成本、新一轮城镇化仍有很多环境风险等。迈过这道坎，未来中国发展可进入健康和持续的良性轨道；迈不过去，中国可能会掉入“中等收入陷阱”，未来绿色转型可能会付出更大成本和代价。虽然国家有强烈的绿色转型政治意愿，也具备了一定社会基础，但是真正成功实现绿色转型还取决于制度和政策是否得当，执行是否有力，能力是否匹配等，所以，不能盲目乐观，需要有长期持久战的思想准备。

## （二）环境保护政策需求：整体滞后、全面改革、加快落实

从整体上看，当前我国环境政策发展总体上滞后于国家环境与发展以及生态环境保护形势需要。首先是现有环境政策总体上不能满足当前生态文明建设、国家环境治理现代化以及全面建成小康社会等战略目标要求和需求；其次，环境政策研究总体上滞后于实践的需求。特别是在当前环境与发展新常态形势下，更为深入的工业化、城镇化、农业现代化以及经济全球化进程中产生的新环境问题，社会公众对环境问题的意识和参与程度提高、对环境质量和健康的更高期待带来的对环境管理的更高更新的要求等都对环境政策研究提出了新命题，现有的环境政策研究总体上前瞻和超前不足、储备不足；最后，环境政策研究基础能力不足，表现为基础研究数据的可得性、可靠性和可比较性偏低，研究方法的科学性、规范性和先进性不够，对于环境政策研究的资源配置和重视程度严重不足。

在国家环境与发展进入新常态的大背景下，要实现与全面小康社会相匹配的环境质量改善目标，环境保护政策需要全面和系统的调整 and 改革。一是需要全面把握政策目标，即以目标为导向，紧紧围绕到 2020 年生态环境质量总体改善这个目标，进行系统调整 and 改革；二是需要全面诊断环境问题，即以问题为导向，对当前及未来的生态环境问题进行科学和客观的

诊断、评估和预测，便于政策设计和执行具有针对性，能够对症下药；三是需要全面识别政策差距，即以效果为导向，深入分析当前环境政策体系是否满足未来解决环境问题并实现环境目标的要求，在政策体系设计方面，需要识别在哪些领域需要加强、哪些领域需要退出、哪些领域需要建立等；在政策执行方面，需要全面客观评估环境政策执行效果、效率和成本收益等。

2015年，中央发布了《生态文明体制改革总体方案》，并出台了6个相关配套文件，形成了“1+6”的改革组合措施，总的目标是到2020年，构筑起产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。具体到环境保护领域，除了出台环境保护督察方案（试行）、生态环境监测网络建设方案、党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）、生态环境损害赔偿制度改革试点方案之外，还包括建立排污许可证制度、排污权交易制度、生态补偿制度等。“十三五”规划建议提出要在未来5年，以提高环境质量为核心，实行最严格的环境保护制度，形成政府、企业、公众共治的环境治理体系，方案和规划建议都为未来环境政策改革和调整做好了顶层设计。接下来的紧迫任务就是要将这些设计图转化为施工图，加快落实各项相关改革方案，尽快使政策改革发挥作用和效果。

## 二、环境保护法治：万众期待、重大突破、任重道远

历经四次审议，两次广泛征求社会意见和建议后，时隔25年之后新环保法终于再次正式修订颁布。长期以来，旧环保法因远不能满足新时期环境保护的需要而广受诟病，社会各界热切期待对其修订。新环保法顺应了社会期待，直面中国环境保护的要害，为解决中国严峻的环境问题提供了法律基础和保障，作为史上最严的环保法，堪称中国环境保护法治进程中的里程碑。

自2015年1月1日起正式施行的新《环境保护法》在法律理念、法律制度和法律责任方面均有重大革新和显著突破。一是提升了法律理念和立法目的。将“保障公众健康”作为环境法的直接目的之一；将“推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展”作为环境法的根本目的。首次明确了环境法的五项基本原则，包括：保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责。突出了多元主体和环境共治。强调了环保与科技的融合。二是拓展了法律制度。根据现实的环境保护需要，对环境监管、生态保护、

污染防治、信息公开和公众参与等领域的制定进行系统调整 and 改革，体现了生态文明建设的要求，反映了生态环境保护本身的需求。特别是信息公开和公众参与制度是新环保法的重大创新，首次明确公民、法人和其他组织的环境知情权、参与权和监督权，各级环境行政执法部门和重点排污单位等的环境信息公开义务，完善了环境民事公益诉讼制度等。三是强化了法律责任。包括生产经营者、环境服务机构以及环境监管部门的法律责任。

环境立法的重大突破也带动了环境司法以及环境执法的重大突破与创新。特别是环境公益诉讼制度的建立推动了环境司法，包括环境保护与司法部门的联动、环境法庭建设及环境案件审判等。环境保护综合执法也在不断地探索 and 实践中。

尽管取得许多重大 and 积极的进展，但是面对中国复杂的环境与发展形势以及严峻的环境挑战，中国环境法治仍有很大的改善 and 提升空间。如：环境立法中法律理念的前瞻性、法律制度的系统性和法律责任的均衡性问题；环境司法中环境资源审判的专业化和能力问题、打击环境犯罪的制度性和持续性问题；环境综合执法中体制障碍问题；环境公益诉讼中行政公益诉讼的法律依据、民事公益诉讼的高成本、环保组织能力建设薄弱问题等。

展望未来的环境法治，一是以新《环境保护法》为契机建设中国特色社会主义生态文明法治体系，包括形成完备的生态文明法律规范体系、建立高效的生态文明法治实施体系、构建严密的生态文明法治监督体系、提供有力的生态文明法治保障体系。二是大力改善环境司法，包括完善环境行政执法与司法间的衔接和协调；降低环境案件立案门槛；推动环境损害评估鉴定机构的设立和管理。三是提高环境执法的权威性和有效性，加快推进试点落实中央关于环保机构监察执法体制改革的决定。四是深入推进环境公益诉讼，包括通过立法扩展领域，允许提起环保行政公益诉讼；通过司法健全机制，出台赔偿金管理、司法鉴定等配套规则；强化司法能力建设，环保组织、司法机关、环保部门三方联动推进公益诉讼。

### 三、环境经济政策：砥砺前行、渐入主流、大有可为

“十二五”以来，随着国家加快推动政府职能转变，减少政府干预等一系列重要举措的实施，环境经济政策得到了全面推进，环境产权制度、资

源环境产品价格形成机制逐步建立，一些重点政策有所突破，一些政策得到进一步成熟并完善。据不完全统计，“十二五”以来国务院相关部门及全国人大发布的涉及环境经济类如财政、税费、价格、交易、金融、贸易等主要相关法律法规、部门规章和行政性文件等达 108 项，其中 2013 年以来出台的有 70 项。其特点包括：一是环境经济政策制定和出台工作涉及的政府职能部门门类较多，体现了环境经济政策的综合性特征，同时也表明环境经济政策体系建设需要环境保护与自然资源管理部门、经济部门以及行业部门密切协调与配合；二是财政、价格宏观经济调控部门在环境经济政策制定中仍起着主导作用；三是环境经济政策各主要门类均有所进展，但总体上，相对政府行政调控政策，国家在市场机制建设方面的政策仍然薄弱。

在具体领域方面，环境财税政策：以大气污染防治为重点国家和地方环保投入力度明显加大；环境税费改革进入实质阶段；环保补贴、消费税征收范围进一步扩展。绿色信贷政策：绿色信贷管理制度不断完善；环境信用体系建设稳步推进。环境污染责任保险政策：环境污染责任保险“入法”；环境风险管理要求进一步加强；运用信息公开手段鼓励企业投保环境污染责任保险。绿色证券：为贯彻、落实国家关于简政放权、转变政府职能要求，在证券市场实施十余年的上市环保核查监管制度退出，绿色证券政策开始进入逐步简政放权，突出市场主体作用阶段。环保投融资政策：当前，环保投融资领域相关政策呈“井喷”态势，包括政府和社会资本合作（PPP）政策；环境污染第三方治理；社会化环保投融资政策；生态补偿政策和排污权交易制度逐步从试点转向全面正式实施。

新形势下，环境经济政策正在向其本质回归，利用杠杆调节市场、有效配置资源等作用正在呈现。一是环境经济政策对污染减排起到重要推动作用；二是财政政策积极筹集环保资金，在大气和水等领域为环境管理提供重要支撑；三是绿色金融等新兴政策调控力已经显现；四是环保投融资政策风头正劲，政策效果令人期待；五是运用市场手段进行环境风险管理的方式得到了积极探索和创新，引入第三方力量进行环境风险防范的成效初步显现。

但是，总的来看，目前环境经济政策还存在诸多问题。一是在政策体系方面，我国环境经济政策体系尚未真正建立，政策相互配合的格局尚未形成。表现为：从横向上看政策配合不足，从纵向上看政策衔接不够，从

门类上看市场化程度较高的政策依然偏少。二是在政策制定方面，我国环境经济政策制定目标尚欠稳定，政策探索存在风险和不确定性。表现为一些重要政策长期处于试点状态，政策探索存在风险，如排污权有偿使用和交易、生态补偿、环境污染责任保险等；政策易受其他因素如经济下行影响，缺乏相对稳定性；政策重心不够平衡，重生产轻消费、重工业轻农村、重主体轻配套。三是在政策执行方面，我国环境经济政策调整环境与经济利益关系的作用尚未充分显现。具体来说，①在财税政策领域：与环境保护有关的财政支出方式不合理，财政政策通过市场化机制的激励和引导不足，环境保护事权与财权不匹配现象严重，中央与地方事权和财权不对等导致一些地方环境问题长期得不到有效解决，环境保护相关税收制度设计不合理。②在绿色信贷领域：银行向“两高一剩”行业提供贷款的比重相对较大，这一现象在规模较大银行中尤为突出；银行的绿色信贷规模虽然有所增加，但增长率有所减缓。③在环境责任保险领域：环境污染责任保险依靠行政力量推动风险大；保险费率与条款监管、业务经营规则等与保险经营模式不匹配，保险公司居于优势地位；企业获益低，投保动力不足。④在绿色证券领域：上市公司环保核查失效或低效，环境信息披露不足，环境信息收集、分析及咨询服务专业化能力不强。⑤在环保投融资领域：我国环保投资总体上总量不足，效率不高；政府环保预算支出不完善，应急式特征明显；企业环保投资动力不足，融资渠道不畅；社会化环保投融资法律不健全，投资回报机制不健全。⑥在生态补偿领域：生态补偿转移支付制度不完善，生态税费体系缺失导致生态补偿困境，生态建设工程管理和财力缺失。四是环境经济政策保障机制尚不健全，表现为执行缺乏监督机制，环境经济政策的技术支撑力度不足。

我国环境经济政策有效性不高的根本原因是由于经济增长建立在市场经济体制还不完善，法制化程度还不高，社会参与能力还非常弱的现实基础上，环境经济政策实施也不可能回避法制、体制、市场、社会等方面尚不健全的现实基本面。具体原因包括：环境产权不明晰；以价格为核心的市场机制不健全；法制不健全；政府行政的不当干预和部门间权责不清；对环境经济政策认知程度低、参与不足、信息披露不充分；环境与经济相关领域研究和技术方法储备不足。

展望“十三五”，环境经济政策完善和创新将迎来前所未有的重要机遇，应从以下方面推动环境经济政策发展。一是厘清政府和市场关系，在环保

领域使市场发挥配置资源的决定性作用，包括转变政府公共服务职能，给市场性政策手段留出空间；厘清中央和地方财权和事权，特别要明确中央的环境保护事权和支出责任；强化政府部门间协调与配合，全面提升环境经济政策的综合有效性。二是积极推动建立有利于环境经济政策的法制环境，包括以新环保法为龙头，加快推动各专项法修改，大幅提高对违法行为的处罚力度；以制定《环境损害赔偿法》为重点，加快建立环境损害赔偿与责任追究制度；建立政府环境保护责任终身追究制度；评估各项政策的试点效果，加快法律固化。三是创新有助于真实反映资源环境价格的环境税费制度，包括开征独立的环境税；探索实施阶梯式差别化排污收费政策；改革资源税，调整计征方式；调整消费税税目、税率，发挥消费税的调节作用；逐步取消对农膜的增值税优惠政策。四是创新有利于环境保护的财政体制和资金机制，放大财政资金撬动市场的作用，提高环保资金的有效性，包括建立环保预算稳步增长机制；健全财政转移支付制度，将环境因素纳入财政转移支付体系；整合环保专项资金，设立国家环境保护基金；绿化财政补贴；强化政府财政的环境保护支出责任，实施环保支出绩效审计与考核。五是创新推动环保市场良性运行的多元化融资模式和优惠政策，包括探索设立政府引导性环境保护基金；增加财政补贴，创新补贴方式；尽快完善并实施鼓励企业治污的优惠政策。六是加快完善环境经济政策的配套政策和技术支撑体系，包括加强环境经济政策制定与实施预评估与后评估，强化政府决策科学性；加强环境经济政策配套技术和方法研究与支撑；全面构建跨学科的研究队伍，加强环境经济政策能力建设。

#### 四、环境社会政策：大势所趋、破茧而出、亟待成长

“十二五”以来，环境信息公开制度建设得到快速发展，环境信息公开相关制度规定更加全面、具体和细化，新《环境保护法》还对“信息公开和公众参与”作了专章规定。与此同时，从国家到地方，相关部门在引导环保公众参与方面做了大量工作，环保公众参与法律法规和制度不断得到完善。一是我国法律法规从不同角度明确了公众参与环境保护的基本权利和义务；二是环境保护公众参与的具体规定相继出台，为推动公众参与提供了制度保障；三是地方政府根据当地的具体实际，有针对性地颁布了相关的制度文件，推进和落实公众参与工作。

一系列环境信息公开政策的制定、颁布和实施，极大地促进了全国范