

环保公益性行业科研专项经费项目系列丛书

环境政策工具

理论及应用研究

胡仙芝 余茜 黎霆 等著



Huanjing Zhengce Gongju
Lilun ji Yingyong Yanjiu

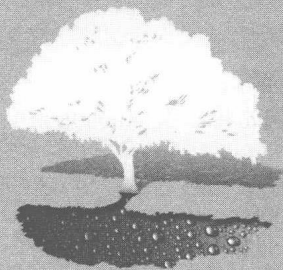
 群言出版社
Qunyan Press

★ 环保公益性行业科研专项经费项目系列丛书 ★

环境政策工具

理论及应用研究

胡仙芝 余茜 黎霆 / 等著



群言出版社
Qunyan Press

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

环境政策工具理论及应用研究 / 胡仙芝, 余茜, 黎霆等
著. — 北京: 群言出版社, 2014.11
ISBN 978-7-80256-659-0


I. ①环… II. ①胡… ②余… ③黎… III. ①环境政策
—研究—中国 IV. ① X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 260455 号

责任编辑 陈 佳
助理编辑 金 朝
封面设计 美信书装设计

出版发行 群言出版社 (Qunyan Press)
地 址 北京市东城区东厂胡同北巷 1 号 (100006)
网 站 www.qypublish.com
电子信箱 qunyancbs@126.com
总 编 办 010-65265404 65138815
发 行 部 010-65263345 65220236
经 销 全国新华书店
读者服务 010-65262436 65276609
法律顾问 北京市君泰律师事务所

印 刷 北京鑫瑞兴印刷有限公司
版 次 2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷
开 本 880 × 1230 1/32
印 张 8.5
字 数 190 千字
书 号 ISBN 978-7-80256-659-0
定 价 32.00 元

 [版权所有, 侵权必究]

课题组成员名单

组长：胡仙芝 国家行政学院研究员

成员：

- 许正中 国家行政学院经济学部教授
- 杨钟红 北京信息化工学院文法学院副院长、副教授
- 黎 霆 国家粮食局办公厅博士、助理研究员
- 杨良敏 国务院发展研究中心《中国发展观察》编辑部主任
- 余 茜 北京大学政府管理学院博士、北京市委党校《新视野》编辑
- 申金花 东北林业大学文法学院副教授
- 何深思 北京信息科技大学人文学院副院长、教授
- 喻 匀 北京市委党校《新视野》副编审
- 吴 平 国务院发展研究中心资源与环境研究所博士
- 胡琳琳 国家行政学院决策咨询部博士
- 周燕芳 北京信息化工学院文法学院副教授
- 魏海涵 国家行政学院院刊室
- 刘 杰 中国行政管理学会助理研究员、博士
- 刘靖宇 《新华社快讯》编辑、北京航空航天大学公共管理学院硕士研究生
- 马敬萱 北京航空航天大学公共管理学院硕士研究生
- 方 宁 北京航空航天大学公共管理学院硕士研究生

序 言

我国作为一个发展中的人口大国，资源环境问题是长期制约经济社会可持续发展的重大问题。党中央、国务院高度重视环境保护工作，提出了建设生态文明，建设资源节约型与环境友好型社会，推进环境保护历史性转变，让江河湖泊休养生息，节能减排是转方式调结构的重要抓手，环境保护是重大民生问题，探索中国环保新道路等一系列新理念新举措。在科学发展观的指导下，“十一五”环境保护工作成效显著，在经济增长超过预期的情况下，主要污染物减排任务超额完成，环境质量持续改善。

随着当前经济的高速增长，资源环境约束进一步强化，环境保护正处于负重爬坡的艰难阶段。治污减排的压力有增无减，环境质量改善的压力不断加大，防范环境风险的压力持续增加，确保核与辐射安全的压力继续加大，应对全球环境问题的压力急剧加大。要破解发展经济与保护环境的难点，解决影响可持续发展和群众健康的突出环境问题，确保环保工作不断上台阶出亮点，必须充分依靠科技创新和科技进步，构建强大坚实的科技支撑体系。

2006年，我国发布了《国家中长期科学和技术发展规划

划纲要（2006～2020年）》（以下简称《规划纲要》），提出了建设创新型国家战略，科技事业进入了发展的快车道，环保科技也迎来了蓬勃发展的春天。为适应环境保护历史性转变和创新型国家建设的要求，原国家环境保护总局于2006年召开了第一次全国环保科技大会，出台了《关于增强环境科技创新能力的若干意见》，确立了科技兴环保战略，建设了环境科技创新体系、环境标准体系、环境技术管理体系三大工程。五年来，在广大环境科技工作者的努力下，水体污染控制与治理科技重大专项启动实施，科技投入持续增加，科技创新能力显著增强；发布了502项新标准，现行国家标准达1263项，环境标准体系建设实现了跨越式发展；完成了100余项环保技术文件的制修订工作，初步建成以重点行业污染防治技术政策、技术指南和工程技术规范为主要内容的国家环境技术管理体系。环境科技为全面完成“十一五”环保规划的各项任务起到了重要的引领和支撑作用。

为优化中央财政科技投入结构，支持市场机制不能有效配置资源的社会公益研究活动，“十一五”期间国家设立了公益性行业科研专项经费。根据财政部、科技部的总体部署，环保公益性行业科研专项紧密围绕《规划纲要》和《国家环境保护“十一五”科技发展规划》确定的重点领域和优先主题，立足环境管理中的科技需求，积极开展应急性、培育性、基础性科学研究。“十一五”期间，环境保护部组织实施了公益性行业科研专项项目234项，涉及大气、水、生态、土壤、固废、核与辐射等领域，共有包括

中央级科研院所、高等院校、地方环保科研单位和企业等几百家单位参与，逐步形成了优势互补、团结协作、良性竞争、共同发展的环保科技“统一战线”。目前，专项取得了重要研究成果，提出了一系列控制污染和改善环境质量技术方案，形成一批环境监测预警和监督管理技术体系，研发出一批与生态环境保护、国际履约、核与辐射安全相关的关键技术，提出了一系列环境标准、指南和技术规范建议，为解决我国环境保护和环境管理中急需的成套技术和政策制定提供了重要的科技支撑。

为广泛共享“十一五”期间环保公益性行业科研专项项目研究成果，及时总结项目组织管理经验，环境保护部科技标准司组织出版“十一五”环保公益性行业科研专项经费系列丛书。该丛书汇集了一批专项研究的代表性成果，具有较强的学术性和实用性，可以说是环境领域不可多得资料文献。丛书的组织出版，在科技管理上也是一次很好的尝试，我们希望通过这一尝试，能够进一步活跃环保科技的学术氛围，促进科技成果的转化与应用，为探索中国环保新道路提供有力的科技支撑。

中华人民共和国环境保护部副部长

吴晓青

2011年10月

目 录

序言	1
----	---

上 篇 理论篇

第一章 环境政策工具理论及应用发展	3
第一节 经济发展呼唤加强环保政策研究	3
一、正确处理经济发展和环境保护关系需要重新 审视公共政策	3
二、协调经济发展与环境保护需要政策工具及 手段	5
第二节 环境政策的概念构成及相关特征	6
一、环境政策及环境政策体系的概念	7
二、环境政策体系的分类及构成	7
三、环境经济政策及其内在作用机理	9
第三节 我国的环境政策体系建设现状及其发展	12
一、我国的环境政策体系建设的基本历程	12
二、我国现有的环境政策体系的构成及其特征	17
三、环境政策实践中存在的问题及其对策探讨	18
第四节 本书的章节结构安排	20

第二章	我国环保政策体系建设及政策工具选择	23
第一节	环境经济政策在我国环境保护事业发展中的作用 及其演变	24
	一、我国环境政策的演变历程	24
	二、我国环境政策工具的类型与变迁特征	32
	三、由环保行政手段向环境经济政策转变的 必要性和意义	43
第二节	环境经济政策作用发挥的影响因素分析	53
	一、两种不同性质的环境经济政策思维 ——庇古手段与科斯手段	53
	二、两大类环境经济政策作用发挥的影响因素 分析	66
第三节	基于环境经济政策的我国环境保护事业发展的 政策建议	74
	一、加强总体规划，建立符合生态文明要求的 环境经济政策体系	74
	二、评估现行环境经济政策，研究建立环境经济 政策的环境影响影响评价制度	75
	三、开展环境税收、排污交易、环境资源核算等 政策设计与试点，逐步丰富我国的环境经济 政策体系	76
	四、抓住要害，加强环境公共财政政策体系建设	78
	五、大力发展环保产业，完善有利于环保产业 发展的政策支持体系	82

- 六、注重环境政策体系的内部结构优化，加强
环境政策工具的协同运作 83
- 七、注重传统政策手段和环境经济手段之间的
优劣互补，加强环境政策工具的优化组合 ... 84

下篇 应用篇

- 第三章 治污减排政策与战略性新兴产业发展** 89
- 第一节 关于战略性新兴产业研究的文献综述及研究背景
..... 90
- 一、文献分析及研究综述 90
- 二、研究内容及主要观点综述 93
- 三、研究背景 98
- 第二节 战略性新兴产业与环境保护的理论关系 104
- 一、战略性新兴产业概念的基本内涵及基本理论
..... 104
- 二、战略性新兴产业与环境保护的理论关系 107
- 三、产业环保化与环保产业化：战略性新兴产业
发展与环境保护共同发展之策略 111
- 第三节 战略性新兴产业发展的重点方向与环保贡献 113
- 一、战略性新兴产业发展的重点方向 113
- 二、战略性新兴产业的环保贡献 119
- 第四节 国际战略新兴产业与环保产业发展的做法及经验
..... 121
- 一、主要发达国家地区发展战略新兴产业的
基本做法 121

二、国外发展战略性新兴产业的主要经验和做法	128
三、国外发展战略性新兴产业对中国的启示.....	134
第五节 我国战略性新兴产业发展的基本现状及存在问题	137
一、我国战略性新兴产业发展的基本现状.....	137
二、积极发展战略性新兴产业中存在的突出问题	148
第六节 发展战略性新兴产业的对策建议及政策措施.....	155
一、加强统筹协调，提高规划水准.....	155
二、坚持环保标准，兼顾治污减排环保优先.....	156
三、深化行政管理体制改革，促进相关行业的 发展.....	156
四、发挥财政、税收金融等经济杠杆作用， 加强有利的宏观经济调控措施.....	157
五、强化科技自主创新，提高企业自我发展能力	158
六、正视市场现状，谋求国际合作战略.....	160
第四章 治污减排政策与三农发展.....	161
第一节 我国农业污染及治理现状.....	162
一、农业污染形势严峻、监管困难.....	162
二、农业污染治理列入“十二五”规划.....	163
第二节 农业污染与农业经济间相互关系的作用规律.....	165
一、模型设计.....	165

	二、实证分析·····	167
第三节	治污减排在农村的实践·····	171
	一、留民营生态农业建设的基本情况·····	171
	二、发展生态农业的多重效果·····	173
	三、发展生态农业的条件和障碍·····	174
第四节	农村生活污染的危害和成因·····	178
	一、农村生活污染的危害·····	178
	二、农村生活污染问题的成因·····	179
第五节	基本结论·····	180
	一、农业污染需积极治理·····	180
	二、生态农业发展尚面临诸多障碍·····	181
	三、农村生活污染治理刻不容缓·····	182
第六节	政策建议·····	183
	一、加强污染排放的源头控制·····	183
	二、推进农业废弃物循环利用·····	185
	三、加大对农业治污减排的政策支持力度·····	186
	四、加快推进农业集约经营·····	187
	五、加强农业减排的组织保障·····	188
	六、创造条件发展生态农业·····	189
	七、积极治理农村生活污染·····	191
	八、提高农村居民的环保意识·····	192
第五章	治污减排政策与产业生态化发展·····	193
第一节	产业生态化内涵与评价·····	194
	一、产业生态化的界定·····	194
	二、产业生态化的评价·····	196

第二节	产业生态化的推进	199
	一、在微观层次上实施清洁生产	199
	二、在中观层次上构建生态工业园区	202
	三、在宏观层次上形成循环经济	204
第三节	产业生态化的国际经验	207
	一、清洁生产	207
	二、生态工业园区	208
	三、循环经济	214
第四节	产业生态化在我国的进展	215
	一、清洁生产	215
	二、生态工业园区	219
	三、循环经济	221
第五节	我国产业生态化政策分析	223
	一、“十二五”规划政策导向和要求	223
	二、产业生态化政策分析	225
第六节	我国产业生态化政策建议	238
	一、产业政策与管理体制创新	238
	二、环境保护制度的创新	240
	三、政府依法用权，因地制宜设计政策	241
	四、加大宣传力度和开展政策监控	242
	参考文献	245
	后记	255

上篇
理论篇

第一章 环境政策工具 理论及应用发展

第一节 经济发展呼唤加强环保政策研究

环境与资源是经济发展的物质基础，保护环境和资源的实质就是保护生产力。处理好经济发展与环境保护的关系，不仅需要理论上的认识，更需要有兼顾双重目标的政策实践。本章主要从环境保护与经济发展之间的辩证关系出发，阐释环境保护和经济发展需要统筹兼顾，需要采取双重目标的公共政策体系。

一、正确处理经济发展和环境保护关系需要重新审视公共政策

目前，我国的环境污染和生态破坏已经成为危害人民健康、制约经济发展和社会稳定的一个重要因素。业界普遍共识认为，我国已经走过了初期的社会经济发展道路，到了综合解决经济社会发展深层次的矛盾和问题的时候。

正确处理经济发展和环境保护关系是贯彻落实科学发展

观、实现可持续发展需要解决的关键问题。中国是一个发展中大国，面临着经济发展和环境保护的双重挑战。到目前为止，我们并没有完全转变高投入、高消耗、高排放和低效率即“三高一低”的粗放型经济发展方式，经济和环境之间的矛盾并没有得到很好的解决。这两者的矛盾直接影响到经济发展质量、环境的承受能力、民生的改善和社会的可持续发展。“十二五”规划提出了要继续深入贯彻节约资源和保护环境的基本国策，要充分发挥环保在经济社会发展中的作用，尤其是要发挥其在转变经济发展方式、调整经济结构中的重要作用。

正确处理好在经济发展和环境保护之间的关系是建设生态文明的必然要求。生态文明是人类发展现代文明的一种形态，它以维护自然为前提，以人与人、人与自然、人与社会和谐共生为宗旨，以坚持可持续发展的生产方式和消费方式为内涵，引导全社会走向持续和谐发展的道路。生态文明强调人的自觉与自律，强调人与自然环境的相互依存、相互促进，建设生态文明不等同于传统意义上的污染控制和生态恢复，而是修正工业文明的弊端。把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置，落实到每个单位、每个家庭，避免沿袭大量消费、大量废弃的生活方式，努力探索和谐发展的生态、文明之路。

保护环境的实质就是保护生产力。作为后发国家，可以在发展早期就注意处理好人和环境的关系，发展和后续力保存的关系，这样就能将后发国家的劣势转为优势。环境和经济发展两者之间是相互促进、相互制约的、良性循环的环境系统可以使环境资源的再生能力大于经济增长的需要，并对生产和消费活动中产生的一定数量的废物进行净化，使经济发展得以健