

● 李卫兵 © 著

# 中国环境政策效应的测度

中国财经出版传媒集团

 中国财政经济出版社

● 李卫兵◎著

# 中国环境政策效应的测度

中国财经出版传媒集团

 中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境政策效应的测度 / 李卫兵著. —北京: 中国财政经济出版社, 2019. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 9024 - 9

I. ①中… II. ①李… III. ①环境政策 - 研究 - 中国  
IV. ①X - 012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 101830 号

责任编辑: 潘 飞

责任印制: 张 健

封面设计: 秦聪聪

责任校对: 李 丽

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfemg.cn](mailto:cfeph@cfemg.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88191537

北京财经印刷厂印装 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7 印张 170 000 字

2019 年 7 月第 1 版 2019 年 7 月北京第 1 次印刷

定价: 42.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 9024 - 9

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88191661 QQ: 2242791300

<b>第一章 中国环境政策的历史沿革及现状</b> .....	1
第一节 中国环境政策的历史沿革 .....	1
第二节 中国的主要环境政策 .....	24
<b>第二章 排污收费制能促进绿色发展吗?</b> .....	39
第一节 引言 .....	39
第二节 政策背景与理论机制 .....	45
第三节 方法与数据 .....	48
第四节 实证结果与稳健性检验 .....	58
第五节 机制检验 .....	70
第六节 小结 .....	72
<b>第三章 排污权交易制度与污染物排放强度</b> .....	75
第一节 引言与文献综述 .....	75
第二节 理论机制 .....	81

第三节	方法与数据	83
第四节	实证结果	91
第五节	稳健性检验	100
第六节	机制检验	108
第七节	小结	110
<b>第四章 “两型社会”综合配套改革试验区的 经济效应</b>		
第一节	引言	112
第二节	政策背景及理论机制	115
第三节	研究方法	118
第四节	数据、指标与实证结果	121
第五节	稳健性检验	132
第六节	小结	139
附录		140
<b>第五章 “两控区”政策与绿色全要素生产率</b>		
第一节	引言	145
第二节	政策背景及理论机制	148
第三节	方法与数据	152
第四节	实证分析	157
第五节	机制解释	168
第六节	小结	170

第六章 中国环境政策存在的问题与政策建议 .....	172
第一节 排污权交易制度存在的问题及政策建议 .....	173
第二节 “两型社会” 试验区政策的问题与对策 .....	185
第三节 “两控区” 政策存在的问题与对策 .....	191
参考文献 .....	198

## 第一节 中国环境政策的历史沿革

中国现行的环境政策体系是从中华人民共和国成立初期逐渐建立起来的，其发展历程大致可以分为六个阶段。

### 一、中国环境政策的前期准备阶段（1953—1972年）

中华人民共和国成立初期，新中国实施重工业优先发展的战略，片面强调工业总产值和工业产出数量的增长，却忽视经济质量的提高，从而形成粗放型的经济发展方式，但这一阶段由于经济总量比较小，能源消耗也较小。整体而言，此阶段主要呈现局部生态环境恶化现象，尚未出现大规模的“环境问题”。

1956年，卫生部、国家建委联合颁布的《工业企业设计暂行卫生标准》对环境保护方面提出了一些要求。例如，在工业建设中，要求将污染型企业兴建在离中心城区较远的工业区，中心城区和工业区之间要形成林木隔离带，对集中建设的156项大中型项目要积极采取消烟除尘和污水处理的防治措施。到了“大跃

进”时期，中国的重工业优先发展战略在全国全面展开，导致高污染的“五小”企业大规模发展，工业废水、废气、废渣污染严重，原有的并不完善的环保规章制度形同虚设。“文化大革命”期间，政府继续发展“五小”企业，同时提出“变消费城市为生产城市”的口号，导致许多城市开始大规模建设或发展污染型工业企业，从而加重了环境污染对城市的损害，环境问题开始慢慢凸显。在这一阶段中，虽然污染防治措施在产业布局的过程中初步得以实施，但政府并没有制定系统的环境政策，仅在某些法规中提出了与环境保护相关的职责和内容。

## 二、中国环境政策的逐步开创阶段（1973—1978年）

由于缺乏系统的环境保护政策，中华人民共和国成立初期实施近20年的重工业优先发展战略使中国的生态环境逐渐恶化，各地的环境问题大量出现，例如，1972年的北京鱼污染、大连湾污染、松花江水系污染等，因此，实施环境保护政策势在必行。

1972年，中国参加了联合国在斯德哥尔摩召开的第一次人类环境会议，随后，于1973年召开第一次全国环境保护会议，审议并通过了中国第一个具有法规性质的环境保护文件即《关于保护和改善环境的若干规定》。因此，1972年的第一次人类环境会议被认为有力地推动了中国环境政策的建立。

在这一阶段，环境政策主要涉及环境保护手段和环境保护在国民经济发展中的地位两方面。前者集中表现为以行政命令的形式提出环境保护措施，例如，具有明显的命令控制型特征的“三同时”制度、限期治理制度以及群众运动，这是由当时

的计划经济体制所决定的。在计划经济体制下，国家以计划命令的形式调控企业行为，企业的劳动力、资金供给、原材料、产品销售和利润分配均被纳入国家计划，由国家统筹安排。而后者主要体现了人民群众对环境保护的重视程度，以及对环境保护和国民经济发展之间关系的认识，这也会直接影响环境保护的绩效。

### 1. “三同时”制度

1972年，国务院批准的《国家计委、国家建委关于官厅水库污染情况和解决意见的报告》第一次提出“三同时”制度，即工厂建设和“三废”利用要同时设计、同时施工和同时投产。1973年，国务院在《关于保护和改善环境的若干规定》中进一步指出，所有新建、扩建和改建的企业防治污染项目，必须和主体工程同时设计和同时施工，做好竣工验收，严格把关。由于“三同时”制度将此前的环保意识理念转换成为具体的环保规范制度，因而，成为中国最早的环境管理制度。遗憾的是，由于中国的环境保护事业尚处于初步建立阶段，人们的环境保护意识不强，再加上法律法规的不健全，导致当时“三同时”制度的执行力度有限。

当然，“三同时”制度对多数企业是有约束作用的，但对某些“后台”强硬的企业以及“什么都不怕”的乡镇企业的控制作用较弱（张坤民等，2007），因此国家又陆续出台了环境污染申报及许可制度、限期治理制度和“环保风暴”等规定。

## 2. 限期治理制度

1973年，国家计划委员会在《关于全国环境保护会议情况的报告》中提出，对污染严重的城镇、工矿企业、江河湖泊和海湾，要一个一个地提出具体措施，限期治理好。由此，限期治理制度也成为中国工业环境保护的微观手段。1978年，国家计划委员会、国家经济委员会和国务院环境保护领导小组共同制定并下达了中国第一批限期治理严重污染环境的重点工矿企业名单。

## 3. 群众运动的兴起

群众运动也是一种具有中国特色的环境保护手段，虽然国家并没有明确提出将群众运动作为一种环境保护手段，但却提出了“打一场综合利用工业废渣的人民战争”“发动群众，组织社会主义大协作，开展综合利用”“开展消烟除尘的群众运动”等口号，这是为尽快实现赶超目标，重工业优先发展的战略在环保领域的思维延伸，体现了中国开展环境保护工作初期的特色。

## 4. 国家对环境保护的重视程度不断提高

随着环境问题的大量出现，国家对环境保护也越来越重视，主要体现在：（1）要求各地区和各部门设立环境保护机构，赋予其检查和监督的职权。（2）积极编制环境保护规划。例如，1975年，国务院环境保护领导小组印发《关于环境保护的10年规划意见》，1976年，国家计委和国务院环境保护领导小组联合下发《关于编制环境保护长远规划的通知》。（3）初步形成某些保护环

境的法律、法规，如《关于进一步开展烟囱除尘工作的意见》《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》和《生活饮用水卫生标准（试行）》等，这些法律、法规共同构成了中国环保基本法的雏形。

### 5. 在诸多法规、文件中体现环境保护的内容

在这一阶段，我国颁布的许多法规、文件均体现了环境保护的思想。例如，1973年，第一次全国环境保护会议上通过了《关于保护和改善环境的若干规定》，正式确定中国环境保护工作的“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”的基本方针。1978年，第五届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》，首次在宪法中明确规定，要保护环境和自然资源以及防止污染和其他公害等，这为环境保护的法制化建设奠定了基础。1978年，国务院环境保护领导小组出台了《环境保护工作汇报要点》，明确提出“必须把控制污染源的工作作为环境管理的重要内容，向排污单位实行排放污染物的收费制度，由环境保护部门会同有关部门制定具体收费办法”。

## 三、中国环境政策的起步发展阶段（1979—1991年）

1979年以前，尽管政府在一些文件中明确提出将环境保护纳入国民经济发展计划，但却很少付诸实践，环境保护工作受到的重视程度仍然十分有限。其主要原因在于，此前国家一直致力于发展重工业，在居民的基本物质生活需求没有得到充分满足的情

况下，环境保护的投资力度严重不足，虽然国家财政设立了污染治理资金，对重点污染源进行治理，取得了一些成绩，但同环境保护的投资需求相距甚远。1978年，中共十一届三中全会将党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上，逐步以市场化为导向进行经济改革，重工业优先发展的战略逐渐被现代化战略取代。这一阶段改变了此前主要依赖行政手段保护环境的局面，转向用法律手段和经济手段进行环境保护。

### 1. 八大法律制度

(1) 排污收费制。排污收费制集中体现了“谁污染谁治理”的环保基本原则，最早在1978年的《环境保护工作汇报要点》中被提到。1979年，国家在《中华人民共和国环境保护法（试行）》中正式规定，超过国家规定的标准排放污染物，要按照排放污染物的数量和浓度，收取排污费，遵循排污即收费原则、强制征收原则、属地征收原则、征收程序法定化原则、征收时限固定原则、政务公开原则、上级强制补缴追征原则、特殊情况下行减免缓的原则、“收支两条线”的原则以及专款专用原则。随后，1982年，国务院颁布实施《征收排污费暂行办法》，排污收费制被正式确立。排污收费制有利于筹集环保资金，以经济效益激发环保意识，它与环境影响报告书制度和“三同时”管理制度被誉为中国环境管理的“三大法宝”。

(2) 项目环境影响评价制度。1979年，国务院环保领导小组发布了《关于全国环境保护工作会议情况的报告》，规定“要从资源开发利用、厂址选择、工艺路线和产品品种的选择、环境质

量影响评价等基本建设前期工作抓起，防止产生新的污染源”。随后，《中华人民共和国环境保护法（试行）》从法律形式上强调了项目环境影响评价制度的重要地位，并对环境影响评价做了进一步系统的规定。该制度能有效控制建设工程项目对环境造成危害，可以使新建工程项目的污染防治工作由事后治理转变为事前防止。

(3) 污染集中控制制度。该制度要求在一定区域内，建立集中的污染处理设施，对多个项目的污染源进行集中控制和处理。

(4) 排污许可证制度。20世纪80年代中后期，中国开始在水污染领域试行排污许可证制度，以实现环境污染的总量控制。1985年，上海市政府开始试行对占黄浦江上游水源保护区排污总量95%以上的198个单位颁发排污许可证。1987年，国家环境保护局在徐州、常州等城市试行排污许可证制度。1988年，上海、北京、天津等18个城市被确定为排污许可证试点城市。1989年，国务院环境保护委员会提出在全国逐步推行排污许可证制度，随后，又发布《中华人民共和国水污染防治法实施细则》，规定对向水体排放污染物的企事业单位核发排污许可证，这标志着排污许可证制度作为一项全国性的环境保护制度正式被确立。该制度在实行排放浓度控制的基础上对一些重点污染源实施定量控制，能从总体上有效控制污染。

(5) “三同时”制度。1979年，国家通过立法的形式确定了“三同时”制度，但直到1981年《基本建设项目环境保护管理办法》正式出台后，“三同时”制度才被具体化，其作用得以充分发挥。该制度规定：“一切新建、扩建和改建工程项目的防治污染设施必须与主体工程同时设计、同时施工和同时投产。”

(6) 企业环境目标责任制。1986年，国务院发布《关于加强工业企业管理若干问题的决定》，把提高产品质量、降低物质消耗和增加经济效益作为考核工业企业管理水平的主要指标，但并没有明确规定环境保护指标，而是实行环境质量行政领导责任制。从1992年开始，国务院不再推行企业升级考核评比制度，因此，企业升级的环境保护考核也被取消，企业环境目标责任制最终消失。

(7) 限期治理污染源制度。1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法（试行）》从法律上确立了限期治理制度，该项制度要求对特定区域内的重点环境问题限定治理时间。1989年第三次全国环境保护会议做出继续推行《中华人民共和国环境保护法（试行）》的决定，会后拟定了140个第二批限期治理项目，各省市也下达了新的限期治理项目。随后，又在《中华人民共和国环境保护法》中对其进行进一步确认。

(8) 城市环境综合整治定量考核制度。1985年，国务院在全国城市环境保护工作会议上审议通过了《关于加强城市环境综合整治的决定》，要求把城市环境作为一个系统的整体，以城市生态学为指导，发挥城市综合功能和整体最佳效益，用综合的对策整治、调控、保护和塑造城市环境，使城市生态系统实现良性循环。

## 2. 相应的法律法规

1979年《中华人民共和国环境保护法（试行）》的颁布，标志着中国工业环境的保护工作开始被纳入法制体系，为一系列环境保护手段的实施提供了法律依据，也为各级环保机构开展工作

提供了法律保障。1982年，第五届全国人大第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》对保护环境做出一系列重要规定，环境保护被再次写入新修的宪法，有力地推动了中国环境保护的立法工作。1989年颁布施行的《中华人民共和国环境保护法》对此前颁布的试行环保法作出了重大修改，标志着中国环境法制建设的重大进展，表明中国环境保护法律手段得到了进一步的完善。

这一阶段环境保护的立法工作发展迅速，颁布了一系列有关环境和资源保护的单行法和行政法规，初步形成中国环境保护法规体系。其中，单行法包括1982年通过的《海洋环境保护法》、1984年通过的《水污染防治法》、1987年通过的《大气污染防治法》等。行政法规种类较多，大致可分为两类：一类是为执行某些环境保护单行法而制定的实施细则或辅助条例，如1983年制定的《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、1989年制定的《水污染防治法实施细则》、1990年制定的《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》和1991年制定的《大气污染防治法实施细则》等。另一类是就环境保护工作中缺少相应单行法的某些重要领域进行补充的重要规定、条例或办法，如1982年制定的《征收排污费暂行办法》、1983年制定的《结合技术改造防治工业污染的几项规定》、1985年发布的《风景名胜区管理暂行条例》、1986年制定的《对外经济开放地区环境管理暂行规定》和1989年制定的《环境噪声污染防治条例》等。

### 3. 环境保护被写入政府工作报告

1983年，第二次全国环境保护会议在总结我国环保事业发展

经验教训的基础之上，强调了环境保护作为基本国策的重要意义，并制定了中国环境保护的总方针、总政策，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相统一”。会议推出了以合理开发利用自然资源为核心的生态保护策略，防治对土地、森林、草原、水、海洋以及生物资源等自然资源的破坏，保护生态平衡。1989年，第三次全国环境保护会议通过了《1989—1992年环境保护目标和任务》和《全国2000年环境保护规划纲要》两份重要文件，形成了三大环境政策，即环境管理要坚持预防为主、谁污染谁治理和强化环境管理。

自1983年开始，环境保护作为一项重要内容被写入历年的政府工作报告，指明了环境保护的目标、任务和基本要求。

#### 四、中国环境政策的高速发展阶段（1992—2003年）

20世纪90年代初，中国的环境污染越来越严重，环境恶化造成了巨大的经济损失。1992年，为了参加联合国环境与发展大会，中国政府编写了《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》，明确提出实施持续发展战略。1996年，《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确做出“今后在经济、社会发展中实施持续发展战略”的重大决策，提出将持续发展战略作为重要的指导方针和战略目标，自此，持续发展战略基本形成。2003年，中共十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出坚持

以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。至此，可持续发展战略正式成为我国的主导发展战略，中国环境保护政策的演变进入逐步完善阶段。这一阶段主要强调采用经济手段保护环境，法律手段继续得以深化和完善，而行政手段退居次要地位。

### 1. 环境保护思想被纳入中央座谈会议议题

1992年，党的十四大报告中提出，把加强环境保护作为中国的基本国策，要增强全民族的环境意识，合理利用和保护土地、森林、矿藏、水资源，努力改善生态环境。1996年，第四次全国环境保护会议首次提出“环境安全”概念，2001年和2002年的中央人口资源工作座谈会进一步强调，要确保国家环境安全和建立环境安全防范体系，要建立全污染物排放总量控制、生物安全、化学物质污染防治、自然遗产保护等方面的法律制度，依法查处违法排放污染物、转移污染、走私废物、破坏生态等行为，确保国家环境安全。1997年，党的十五大报告继续强调环境保护这一基本国策，指出要正确处理经济发展与人口、资源和环境的关系，必须要把节约放在首位，提高资源的利用效率，统筹规划国土资源的开发和整治，严格执行各类资源（土地、森林、水、海洋、矿产等）的管理和保护的法律，加强对环境污染的治理，改善生态环境，同时强调美化生活环境，明确提出实施可持续发展战略。1999年的中央人口资源环境工作座谈会指出，必须从战略的高度深刻认识、处理好经济建设同人口、资源与环境关系的重要性。2002年，党的十六大报告要求，必须把可持续发展放在突出地位，坚持保护环境和保护资源的基本国策，强调合理开发和节约