

G 中国环境规划政策绿皮书
REEN BOOK ON ENVIRONMENTAL PLANNING AND POLICY

中国环境政策 改革 40 年

40 YEARS' ENVIRONMENTAL
POLICY REFORM IN CHINA

葛察忠 董战峰 李晓亮 李红祥 等 / 编著

中国环境出版集团



中国环境规划政策绿皮书

中国环境政策改革 40 年

40 Years of Environmental Policy Reform in China

葛察忠 董战峰 李晓亮 李红祥 等 编著



中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境政策改革 40 年/葛察忠等编著. —北京: 中国环境出版集团, 2019.5

(中国环境规划政策绿皮书)

ISBN 978-7-5111-3980-1

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 090167 号

出版人 武德凯
责任编辑 葛莉 曹玮
责任校对 任丽
封面设计 彭杉

出版发行 中国环境出版集团
(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
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
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 2019 年 5 月第 1 版
印 次 2019 年 5 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 9
字 数 70 千字
定 价 60.00 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

执行摘要

在改革开放 40 年之际，系统回顾总结我国环境政策发展的历程，分析我国环境政策的演进脉络、发展变化、阶段特征，以及我国环境政策改革实践取得的成绩，有助于更好地总结我国环境政策的经验教训，为新时代环境政策改革与创新提供思路 and 方向。

报告回顾了自改革开放以来中国环境政策的发展变化，根据重要环境政策出台实施等因素，把我国环境政策的发展历程大体分为四个阶段。第一阶段为点源治理、制度建设阶段（1978—1992 年）。该阶段确立了环境保护的基本国策地位，重点推进实施了“三废”治理政策以及城市环境综合整治。实施了预防为主、防治结合，谁污染谁治理和强化环境管理的三大政策，以及“三同时”制度、环境影响评价、排污收费、城市环境综合整治定量考核、环境目标责任、排污申报登记和排污许可证、限期治理和污染集中控制等八项环境管理制度。第二阶段为多源管控、强化监管执法阶段（1993—2005 年）。该阶段强化环保部门的统一监督管理职能，开始实施主要污染物总量控制制度，环境政策由点源治理向区域、流域综合治理转变，由末端治理向源头治理与保护生态转变，日益强化环境执法与治理投入。第三阶段为多种政策综合调控阶段（2006—2011 年），该阶段加快推进制（修）定环境保护相关法律，强化科技支撑环境监管，全面推进环境经济政策体系建设，不断健全公众参与机制。第四阶段为环境政策系统性改革阶段（2012 年至今）。该阶段加强生态文明顶层设计，环境法治体系向系统化和纵深化发展，加快推动建立最严格的环境保护制度，建



立和完善环境保护市场机制。

总体来看，经过 40 年来的改革创新与实践探索，中国环境政策改革取得了重大成绩，“四梁八柱”性质的环境政策体系基本建立，生态环境保护法治体系不断强化，生态环境行政管理政策体系不断健全，生态环境经济政策体系不断完善，多元环境治理体系初见成效。同时，环境政策改革面临一系列挑战，包括社会主义基本矛盾的变化，新一轮的环境体制改革，长期环境质量改善和短期污染防治攻坚战等都对环境政策创新提出了新需求和新期待。新时期生态环保政策改革需要以生态文明思想为指导，基于问题导向和需求导向，从强化、整合和创新入手，推动绿色发展转型、解决突出生态环境问题、有效防范生态环境风险、提高环境治理水平，包括积极完善生态环境法律法规体系，持续推进体制机制改革，落实党政绿色发展责任，完善约束激励机制，健全环境经济政策体系，积极引导社会力量，实现多元共治环保格局等。

Executive Summary

A systematic review and summary of the development course of China's environmental policy, and an analysis of the evolution, development, change and stage characteristics, as well as the achievements of China's environmental policy reform when the 40th anniversary of reform and opening up is upcoming, will help to better learn from the experience and lessons of China's environmental policy, and set the course for environmental policy reform and innovation in the new era.

The report reviews the development and changes of China's environmental policies since the reform and opening up in four stages marked with important environmental policies. The first stage is point source treatment and system construction (1978—1992), during which environmental protection became a national policy with focus on the rolling out treatment of “three wastes” and the comprehensive improvement of urban environment. Three major policies have been implemented, namely, Three major environmental protection policies: prevention first, combination of prevention and control, whoever causes pollution is responsible for its treatment and greater environmental management. Moreover, Eight management systems were also in effect, such as system of three simultaneities which refers to the pollution measures taken simultaneously when the building is designed, constructed and put into operation at the same time, environmental impact evaluation system, pollution charges, the objective responsibility for the environmental protection, quantitative assessment of the comprehensive improvement of the urban environment, application for registration



and emission permits, undertake treatment within a prescribed limit of time, and centralized control of pollution. The second stage is about multi-source control and greater law enforcement (1993—2005). At this stage, the unified supervision and management functions of environmental protection departments were strengthened, and the total amount control system of major pollutants got off the ground. The environmental policy shifted from point source control to regional and river basin comprehensive management, from end management to source control and ecological protection, combined with greater environmental law enforcement and governance investment. The third stage is the comprehensive regulation and control stage with various policies (2006—2011). In this stage, greater efforts were made on the formulation of relevant laws on environmental protection, support environmental supervision with science and technology, comprehensive construction of environmental and economic policy system, and improvement of public participation mechanism. The fourth stage is the systematic reform stage of environmental policy (from 2012 to now), during which the top-level design of ecological civilization were enhanced, marked with extended and improved environmental legal system, the establishment of the strictest environmental protection system, and the market mechanism of environmental protection.

Overall, after 40 years of reform, innovation and practice, China has made great achievements in environmental policy reform. The environmental policy system with multiple pillars has been basically established, composed of the rule of law system, the policy system for the administration of the ecological environment, the economic policy system for the ecological environment, and the multi-environmental governance system. At the same time, the environmental policy reform is exposed to a series of challenges, including the evolution of principle contradiction facing Chinese society, a new round of environmental system reform, long-term environmental quality improvement and short-term

pollution prevention and control, which all mean new demands and expectations for environmental policy innovation. In the new era, the policy reform of ecological environmental protection needs to promote the transformation of green development, to solve outstanding ecological environment problems, to effectively prevent ecological environment risks, and to improve the level of environmental governance under the guidance of the idea of ecological civilization based on the problems and demands. The efforts will be devoted to better legal and regulatory system of the ecological environment, the continuous reform of the system and mechanism, putting into place the responsibility of green development of the Party and government, sufficient restraint and incentive mechanism and the environmental and economic policy system. In this way, social forces can be fully engaged to achieve the multi-governance environmental protection pattern, etc.

前言

自 1978 年中国实施改革开放以来，环保工作掀起了波澜壮阔的篇章，至今已经走过了 40 个年头，一路风雨兼程，取得了很大的进展与成绩，也有不少的教训，而环境政策在这一进程中发挥着重要作用。可以说，中国的环境保护变迁史就是一部环境政策改革史。从改革的逻辑来说，基本上是问题导向式的，环境政策随着环保工作定位和重心的变化在不断发生变化，环境政策从开始的重视不够到高度重视，政策方向也随着环境保护的阶段性重点工作在发生相应变化；从改革方式来看，从环境政策被动应对环境问题，处于社会经济发展的边缘、辅助角色，向主动推动环境问题解决、引导和牵引社会经济持续发展转变；从政策对象来看，从主要关注工业企业点源治污减排逐步向工业源、城镇生活源、农业农村源并重调整，并开始更加关注流域、区域尺度的治理问题；从政策手段上来看，从主要靠行政控制型手段为主，逐步向运用行政规制政策、市场经济政策、社会治理政策等实施综合调控转变。目前，总体来看，适应生态文明建设要求的环



境政策体系基本建立,生态环境行政管理政策体系不断健全,生态环境保护法治体系不断强化,生态环境经济政策体系不断完善,以政府、市场与社会共治为核心的多元环境治理体系初显成效,环境政策已经成为生态文明建设的主要组成部分,并对深入推进探索生态文明建设发挥了重要作用。

回顾过去可以更好地谋划未来。在改革开放40年之际,系统回顾总结我国环境政策发展的历程,分析我国环境政策的变化脉络、发展趋势、演进路径,以及我国环境政策改革实践取得的成绩,有助于更好地理解我国当前和今后阶段的环境政策特征。当前我国生态环境保护工作正处于历史性转变的关键节点,进入深入开展环境治理的关键期、污染防治攻坚期、又好又快解决环境问题的窗口期,同时发展方式和路径的调整以及生态文明建设对环境政策提出新时代需求,如何在习近平生态文明思想指导下,通过改革创新谋划解决好生态环境问题,是面临的最为迫切的需求。因此,在40年环境政策改革的经验总结基础上,结合新形势下的宏观发展形势以及生态环境保护形势,识别环境政策改革面临的关键挑战,研判环境政策改革的方向和思路,是新时期更好地推进我国生态环境保护工作及生态文明建设的重大需求,也是环境政策改革创新的历史使命。

在本书编写过程中,得到了生态环境部环境规划院王金南院长等领导的大力支持,在此表示衷心的感谢!感谢生态环境部环境规划

院杜艳春博士、璩爱玉博士、龙凤博士等研究人员对报告写作和出版的重要贡献，本书的出版离不开他们辛勤而又卓有成效的工作。

希望本书的出版会对生态环境机关政府部门管理人员、高校院所从事环境政策研究的专家学者，以及有关专业的研究生提供参考。限于编写人员的能力水平，以及资料占有的局限性，报告的一些结论不可避免地会存在争议，希望诸位同仁一起多加探讨交流，也恳请广大读者批评指正！

本书编委会

2019年2月27日

目录

- 1 1 环境政策 40 年变迁历程
- 2 1.1 强化点源治理、加快制度建设（1978—1992 年）
- 13 1.2 实施多源管控、强化监管执法（1993—2005 年）
- 34 1.3 实施综合调控、提升治理效果（2006—2011 年）
- 56 1.4 推进系统改革、完善政策体系（2012 年至今）

- 69 2 环境政策改革取得的成绩分析
- 69 2.1 “四梁八柱”性质的环境政策体系基本建立
- 72 2.2 生态环境保护法治体系不断强化
- 74 2.3 生态环境行政管理政策体系不断健全
- 79 2.4 生态环境经济政策体系不断完善
- 84 2.5 多元环境治理体系初见成效

目录

87 3 环境政策改革面临的挑战

87 3.1 新一轮的环境体制改革对环境政策创新提出了新需求

89 3.2 长期环境质量改善和短期污染防治攻坚战对环境政策改革提出了新挑战

90 3.3 我国社会主义基本矛盾的变化对新时期环境政策改革提出了新要求

91 3.4 环境市场经济政策创新需要突破

93 3.5 环境政策改革对环境监管执法配套能力提出了更高要求

94 3.6 环境政策改革需要充分发挥市场化、社会化主体的能动性

96 4 环境政策改革思路和建议

96 4.1 新时期生态环保政策改革思路

目录

- 98 4.2 积极完善生态环境法律法规体系
- 107 4.3 持续推进体制机制改革，落实党政绿色发展责任
- 109 4.4 完善约束激励机制，激发企业环保内生动力
- 114 4.5 强化市场手段运用，健全环境经济政策体系
- 118 4.6 积极引导社会力量，强化生态环保社会贡献
- 120 4.7 大力鼓励公众参与，实现多元共治环保格局

- 123 参考文献.

1

环境政策 40 年变迁历程

改革开放 40 年以来，中国环境政策发生了重大变化，也取得了积极进展，系统回顾分析中国环境政策发展的演进脉络和阶段性变化特征，对于更好地深入推进环境政策改革十分必要。

我国环境保护事业是从 20 世纪 70 年代起步的，根据重要环境政策出台实施等因素，可以把我国环境政策的发展历程大体分为四个阶段：强化点源治理、加快制度建设阶段（1978—1992 年），实施多源管控、强化监管执法阶段（1993—2005 年），实施综合调控、提升治理效果阶段（2006—2011 年），推动系统改革、完善政策体系阶段（2012 年至今）。



1.1 强化点源治理、加快制度建设（1978—1992年）

1978—1992年为点源治理、加快制度建设阶段，也是我国环保意识从启蒙期逐步进入初步发展的阶段。这一阶段，初步明确了环境保护在社会经济发展中的地位和作用，开始从宏观上理顺经济建设和环境保护的关系；成立了独立的环境保护机构，开展了环境保护综合性立法、制定了环境保护政策和制度，加大了重点地区环境污染的整治力度。但是由于正值改革开放初期，乡镇企业不断发展壮大，环境保护工作没有及时跟上经济发展形势，对乡镇企业的环境污染监管处于失控状态，“十五小”导致环境急剧恶化，形成环境问题从点到面、从城市到农村蔓延，环境问题十分严重。尽管此阶段国家环保工作在不断加强，但环境不断恶化的趋势没有得到遏制。

1.1.1 确立三大环境政策和八项环境管理制度

国家开始设立独立的环境保护机构。1971年在国家计委成立了环境保护办公室，中国政府机构的名称中第一次出现“环境保护”。1973年在国务院批准国家计委的《关于全国环境保护会议情况的报告》（国发〔1973〕158号）中提出：“各地区、各部门要设立精干

的环境保护机构，给他们以监督、检查的职权。”根据文件规定，在全国范围内各地区、各部门陆续建立起环境保护机构。1974年10月，经国务院批准正式成立了国务院环境保护领导小组。由国家计委、工业、农业、交通、水利、卫生等有关部委领导组成，下设办公室负责处理日常工作。领导小组主要职责是负责制定环境保护的方针、政策和规定，审定全国环境保护规划，组织协调和督促检查各地区、各部门的环境保护工作。1974年，由国家计委代管的国务院环境保护领导小组办公室转归国家建委代管。1982年，国家设立城乡建设环境保护部，内设环保局，从而结束了“国务院环境保护领导小组办公室”10年的临时状态。1988年，环保局从城乡建设环境保护部分离出来，建立了直属国务院的国家环保局。至此，环境管理成为国家的一个独立工作部门。实践证明，已确定的环境污染防治和规划需要有相应的机构和人员去推动实施。各省、市、区也都相继建立机构，在国家各级管理层面上环境保护得到了重视。

确定环境保护的基本国策地位。1978年12月31日，中共中央批转了国务院环境保护领导小组的《环境保护工作汇报要点》（以下简称《汇报要点》），这是我党历史上第一次以中央的名义做出的环境保护工作的指示，它引起了各级党组织的高度重视。《汇报要点》