

党的十八大以来中国环境政策新发展探析

何劭玥^①

摘要: 党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义建设“五位一体”总体布局,促进了中国环境政策的快速发展,使得中国环境政策目标更加清晰、体系更加健全、内容更加细密。整体上看,党的十八大以来中国环境政策更加注重改善环境质量,更加重视最严格的制度建设,积极促进环境共治,强化环境保护问责机制,持续加大环境保护投入,并以环境保护为契机推动发展战略转型,迈向绿色发展新目标。

关键词: 党的十八大; 环境政策; 环境治理; 绿色发展

中图分类号: C91 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-778X (2017) 01-0093-08

党的十八大召开至今4年多的时间里,在中央政府层面围绕生态文明建设新出台了哪些环境政策?这些新的政策又呈现出怎样的发展特点?本文尝试对此进行分析总结。

一、中国环境政策的基本内涵

环境政策,顾名思义,就是一个社会中以生态环境保护为目标的一系列制度性安排,是世界各个国家和地区应对环境问题的政策工具。一般认为,我国的环境政策是以马克思主义思想为指导,结合当今社会经济的发展和环境保护的实际情况,为了改善和保护生态环境、防治环境污染而实施的行动与计划、规则与措施和其他各种对策的总称。^① 环境政策是环保工作的重要依据,也是协调经济发展与资源环境关系的重要手段,体现了政策制定者对环境与经济社会发展关系的认知。中国现代环境政策自1972年联合国人类环境会议起步,至今已40余年,伴随着我国经济发展、社会进步以及公众环境意识的提高,环境政策的指导思想经历了从基本国策、可持续发展战略、科学发展观到生态文明的发展历程,环境政策也随之发生变化,在反思调整中逐步发展成熟。

环境政策的范畴十分宽泛。广义的环境政策包括有关环境与资源保护的法律法规、中国共产党制定的有关环境和资源保护的政策文件、国家机关和中国共产党联合发布的有关环境资源保护的文件、中国国家机关制定的有关环境和资源保护的政策、有关环境和资源保护的国内法律和政策文件以及党和国家领导人在重大会议上的讲话、报告、指示等。^② 一般所说的环境政策,是指狭义的环境政策,即有关环境与资源保护的法律法规、部门规章和地方性法规等规范性文件。

从层次上看,环境政策可以区分为宏观、中观和微观3个层次。宏观环境政策是一段时期内稳定的指导环境工作的总纲领。中观环境政策是围绕宏观环境政策制定的,用以指导环保工作某一方面的基本政策。微观环境政策是旨在解决特定环境问题的具体政策措施。根据领域分类,环境政策包括环境经济政策、环境技术政策、环境社会政策、环境行政政策、国际环境政策。根据政策的实施手段,环境政策可以分为命令控制型环境政策、经济激励型环境政策和公众参与型环境政策。

^①作者简介:何劭玥,中国人民大学社会与人口学院博士研究生(北京,100872)。

^①孙巍,臧冰洁《我国环境政策发展问题研究》,《北方经贸》2013年第3期。

^②蔡守秋《论中国的环境政策》,《环境导报》1997年第6期。

二、党的十八大以来中国主要环境政策类型

为了推进生态文明建设,实现“绿色发展、循环发展、低碳发展”,我国环境政策的发展步伐也逐步加快,尤其是经过了酝酿论证,在2014年后,新环境政策出台频率大大加快,生态文明制度建设进入快速推进阶段。本文所讨论的环境政策,是党的十八大后中央政府层面出台的环境政策。以下是根据中共中央、国务院发布的文件及中华人民共和国环境保护部网站公开的政策文件,按照宏观、中观、微观层次梳理的2013年1月至2016年3月间中央政府一级制定颁布的环保法律法规、部门规章和规范性文件等。

表1: 主要环境政策列表(2013年1月~2016年3月)

发文单位	文件名称
中共中央	党的十八大报告(2012-11-08)、关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013-11-12)
中共中央 国务院	关于加快推进生态文明建设的意见(2015-05-05)、生态文明体制改革总体方案(2015-09-22)、党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)(2015-08-18)
国务院	大气污染防治行动计划(2013-09-12)、大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)(2014-05-28)、水污染防治行动计划(2015-04-16)、关于印发实行最严格水资源管理制度考核办法的通知(2013-01-07)、生态环境监测网络建设方案(2015-08-12)、关于推行环境污染第三方治理的意见(2015-01-14)、关于加强环境监管执法的通知(2014-12-01)、关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见(2014-09-02)、关于加快新能源汽车推广应用的指导意见(2014-07-22)、关于加快发展节能环保产业的意见(2013-08-12)
第十二届全国人大常委会	环境保护法(2014-4-25)、大气污染防治法(2015-09-06)
环境保护部	环境保护公众参与办法(2015-07-13)、环境保护主管部门实施按日连续处罚办法(2014-12-19)、环境保护主管部门实施查封、扣押办法(2014-12-19)、环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法(2014-12-19)、企业事业单位环境信息公开办法(2014-12-19)、建设项目环境影响后评价管理办法(试行)(2015-12-10)、突发环境事件应急管理办法(2015-04-16)、突发环境事件调查处理办法(2014-12-19)
商务部 环保部	对外投资合作环境保护指南(2013-02-28)
工信部 科技部 环保部	中国逐步降低荧光灯含汞量路线图(2013-02-28)
工信部 发改委 环保部	关于开展工业产品生态设计的指导意见(2013-02-28)
环保部 商务部 海关总署	消耗臭氧层物质进出口管理办法(2014-01-21)
环保部等四部门	企业环境信用评价办法(试行)(2013-12-18)
发改委等十部门	粉煤灰综合利用管理办法(2013-01-18)
发改委 环保部	燃煤发电机组环保电价及环保设施运行监管办法(2014-03-28)
发改委等九部门	关于深化限制生产销售使用塑料购物袋实施工作的通知(2013-05-10)

(一) 环保领域的纲领性政策文件

党的十八大提出,要将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局,建设美丽中国,实现中华民族的永续发展。党的十八届三中全会要求,围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制。

2014年4月24日,十二届全国人大常委会第八次会议修订了《中华人民共和国环境保护

法》(以下简称《环保法》),并于2015年1月1日起正式施行。这是我国环保领域的基本法自1979年试行以来的首次修订。新《环保法》史无前例地加大了对环境违法行为的处罚力度,被媒体评论为“史上最严环保法”。作为环保领域的基础性、综合性法律,它使新时期的环境保护工作更具指导性和可操作性。第十二届全国人民代表大会常务委员第十六次会议于2015年8月29日修订了《中华人民共和国大气污染防治法》,这部被称为“史上最严”的大气污染防治法,将排放总量控制和排污许可的范围扩展到全国,明确分配总量指标,对超总量和未完成达标任务的地区实行区域限批,并约谈主要负责人。建立重点区域大气污染联防联控机制。^①同时,贯彻新《环保法》“公众参与”条款,在全社会层面推广低碳生活方式。

2015年5月,中共中央、国务院出台《关于加快推进生态文明建设的意见》,作为指导我国全面开展生态文明建设的顶层设计文件,该《意见》对我国推进生态文明建设作了总体部署。首次提出“绿色化”概念,并与新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化并列,赋予了生态文明建设新内涵。同年9月,中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》,作为统领生态文明体制各领域改革的纲领性文件,系统全面地阐述了我国生态文明体制改革总体要求、理念和原则,并通过56条细则,明确了8个方面制度建设具体的改革内容和2020年的建设目标,为未来5年我国生态文明建设工作指引了明确方向。

(二) 环保领域的规范性文件

党的十八大以来,针对环境污染领域日益突出的大气、水和土壤污染问题,一组新的环境政策相继出台。2013年9月,国务院颁布了《大气污染防治行动计划》(以下简称《大气十条》),要求经过5年努力,实现全国空气质量“总体改善”;2015年4月,国务院颁布的《水污染防治行动计划》(以下简称《水十条》)明确规定了到2020年、2030年和本世纪中叶,全国水环境质量和生态系统的改善目标。与较早展开的空气和水污染治理相比,我国的土壤治污还处于起步阶段。2014年3月,环保部审议并通过了《土壤污染防治行动计划》(以下简称《土十条》),提出依法推进土壤环境保护,坚决切断各类土壤污染源,实施农用地分级管理和建设用地分类管控以及土壤修复工程。

2015年8月,中共中央、国务院印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》是一项与生态文明建设专项配套的政策文件,作为我国首例针对党政领导干部开展生态环境损害追责的制度性安排,它标志着我国生态文明建设正式进入实质问责阶段。这些配套文件是环保工作行动层面的任务安排,是推进生态文明建设和加强环境保护的路线图。

(三) 环保规章制度

伴随上述法律、方案、规定的颁布,更多配套办法和实施细则也陆续出台。为了将新《环境保护法》赋予环保部门的新监督权力和手段落到实处,环境保护部发布了4个配套办法《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》主要针对按日连续处罚的新规定,明确了使用此处罚的违法行为类型、处罚程序、责令改正的内容形式、拒不改正的评判标准以及按日连续处罚的计罚方式《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》既为一线执法人员提供了查封扣押的规范依据,又有效降低其乱用、滥用权力的风险《环境保护主管部门限制生产、停产整治办法》是对《环境保护法》中“超标超总量”排污的违法行为的具体处理方式、手段、流程加以明确《企业事业单位环境信息公开办法》则对信息公开范围、内容、方式、监督等4个问题进行了可操作性的解读与规定。

除了以上刚性的环保法律规章制度,党的十八大后各部门还密集出台了近200部环境经济政策,涉及环境信用、环境财政、绿色税费、绿色信贷、绿色证券、绿色价格、绿色贸易、绿色采购、生态补偿、排污权交易等多个方面,覆盖了社会经济活动全链条,不同的政策单独或者共同

^①新华社《新大气法施行:中国步入生态文明体制改革关键之年》,http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_1117645783.htm,2016年5月28日。

调整着开采、生产、流通或消费环节的社会经济行为^①成为环境政策体系的重要组成部分。

三、党的十八大以来中国环境政策的主要特点

生态文明是继工业文明后一个新的文明发展阶段，其核心是通过人与自然的和谐共处实现人类社会的可持续发展。^②生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，充分体现了党和国家对经济发展与环境保护关系的理解逐步深化，对环境保护的重视程度日益提高。党的十八大以来，在明确的生态文明体制建设理念的指导下，新环境政策陆续出台与实施，整体上看呈现出以下特点。

（一）更加注重改善环境质量

党的十八大以来环境政策在目标设定上有一个重大转变，即从过去总量控制的减排目标转变为以改善环境质量为核心，实现生态环境质量总体改善，这是对环保工作从量变到质变的要求。环境质量的改善是生态文明建设的根本目标，也是衡量环境保护工作好坏的直接标准。一方面，随着公众环境关心水平的不断增长，现代环保主义已经成为一种新的社会价值，让环境治理成效与公众真切感受更加贴近已经成为了新阶段社会建设和环境治理的共同目标。另一方面，近年来，伴随挥发性有机物、粉尘、烟尘等没有纳入总量减排控制的污染物排放增多，以雾霾为表征的一些环境问题的激化，加上城市与农村、生产与生活、不同产业之间的污染交叉，共同决定了过去使用单个或主要污染物指标进行监测、控制的方式已经不能满足当前环境治理的要求。因此，明确了以改善环境质量为目标，可以更好地综合运用污染治理、总量减排、达标排放等手段，形成合力来治理环境。

党的十八大以来，国务院相继发布实施了《大气十条》和《水十条》，《土十条》正在讨论制定中，目的就是要建立以水、大气和土壤质量改善为目标的环境管理制度和环境标准体系，并以明晰的部门分工、明确的治理目标和切实的行动推进污染治理进程，治理成效也初步显现。截至2015年底，我国城镇污水日处理能力由2010年的1.25亿吨增加到1.82亿吨，城市污水处理率达91%；安装脱硫设施的煤电机组由5.8亿千瓦增加到8.9亿千瓦，安装率由83%增加到99%以上；安装脱硝设施的煤电机组由0.8亿千瓦增加到8.3亿千瓦，安装率由12%增加到92%。^③2016年3月公布的“十三五”规划纲要首次提出了生态环境质量总体改善的目标，并强调绿色发展理念，制定了与公众感受息息相关的空气质量和地表水质量指标，实行最严格的环境保护制度，发展低碳循环经济，构筑生态安全屏障。相关文件也强调要以保障人体健康为核心，以改善环境质量为目标，以防控环境风险为基线，严格监管所有污染物排放，实行企事业单位污染物排放总量控制制度，实施山水林田湖统筹的生态保护和修复工程。^④这些政策引导我们在经济发展的同时建设优美的生态环境，踏上生态环境质量总体改善的新征程。

（二）推进最严格的制度建设

党的十八大和十八届三中全会对加快生态文明制度建设，建立和完善最严格的环境保护制度提出了明确要求。习近平总书记指出，只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。推进最严格的制度建设包括以下两个方面：

一是实现环境制度的体系化。推进最严格的制度建设，首先要建立系统完整的生态文明制度体系，这个体系囊括完善的法律法规、与时俱进的标准体系、最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度、政绩考核制度、环境治理和生态修复制度等等，就是要把生态环境保护全过程的各方面内容制度化后，充实到生态文明制度体系中来，摒弃过去“头疼医头、脚痛医脚”

^①董战峰，葛察忠，王金南等《环境经济政策：十年呈现五大特征》，《环境经济》2014年Z1期。

^②孙文营《生态文明建设在“五位一体”总布局中的地位和作用》，《山东社会科学》2013年第8期。

^③陈吉宁《以改善环境质量为核心 补齐生态环境突出短板——在“展望十三五”系列报告会上的报告（摘要）》，http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201604/t20160421_335390.htm，2016年5月28日。

^④洪大用《复合型环境治理的中国道路》，《中共中央党校学报》2016年第3期。

的生态环境保护模式。党的十八届三中全会从源头、过程、后果这一环境保护全过程，提出 14 项具体制度来健全生态文明制度体系。“源头严防”的制度包括健全自然资源资产产权制度，健全国家自然资源资产管理体制，完善自然资源监管体制，坚定不移地实施主体功能区制度，建立空间规划体系，落实用途管制，建立国家公园体制。“过程严管”的制度包括实行资源有偿使用制度，实行生态补偿制度，建立资源环境承载能力监测预警机制，完善污染物排放许可制，实行企事业单位污染物排放总量控制制度。“后果严惩”的制度包括建立生态环境损害责任终身追究制，实行损害赔偿制度。^①在这 14 项制度中，《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南（试行）》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》，以及火电、钢铁、水泥、有色、化工等重点行业国家污染物排放控制标准等具体环境政策已经出台，更多的政策也在讨论制定中，我国的生态文明制度体系将逐步健全。

二是实现环境制度的细密化。推进最严格的制度建设，必须要对宏观的环境政策内容进行梳理和细化，保障政策的可执行性和可操作化，环保制度才能成为利器。《大气十条》出台后，国务院审议通过了环保部提交的工作方案，将生态文明制度体系中顶层设计的大气污染防治政策，分部门分区域分阶段地进行细化分解：中央和国家机关的 34 个部门，承担了分解后的 80 项任务；全国 31 个省（区、市）要完成 22 项政策措施，且根据地区环境状况对任务进行了差别化的要求。最终从生产、流通、消费、分配的再生产各个环节梳理出 6 条能源结构调整政策、10 项环境经济政策和 6 个方面的管理政策。新《环境保护法》赋予了环保部门更大的执法权，它细化明确了环保部门可以对环境违法企业设施设备进行查封、扣押，必要时可以采取行政拘留。违法排污、伪造谎报环境数据等都可以被拘留，构成犯罪的，将追究刑事责任。

（三）积极促进环境共治

过去，我国的环保工作主要依赖政府的规制手段自上而下予以推动，市场培育不足，公众参与有限。所以，如何调动各方的主动性、积极性，增强环保力量，形成合力，是制定新环境政策努力的方向。

首先，更好地发挥政府在环境保护工作中的作用。我国的环保工作一直以来都依赖政府推进，在建立多元共治的环保治理体系中，政府要让位于市场，回归自己的本位，更好地发挥政府的决策和监管作用。党的十八大后逐步制定完善的目标体系、考核办法、责任追究、管理体制等政策，都是针对各级政府的决策和责任制度。新《环保法》赋予了环保监察部门更多更大的权限和处罚力度，国务院《关于加强环境监管执法的通知》等政策，则是在强化环境监管执法中地方政府领导责任。“十三五”规划《建议》提出，实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理，使地方环保的监管权力与地方利益隔离开来，既能增强监管的力度，又能打破条块分割的管理方式，实现跨区域、跨流域的统筹治理模式，更好地发挥政府在环保中的作用。

其次，充分发挥市场的决定性作用。《生态文明体制改革总体方案》提出，健全环境治理和生态保护体系的核心应是市场机制，要激发环境保护的市场动力和活力。新时期环境政策主要从以下三个方面发挥市场的作用：

一是完善绿色税费政策，引导生产消费行为。对再生资源增值税的退税、对资源综合利用企业所得税给予优惠、免征新能源汽车车辆购置税等对绿色环保产品的税收减免优惠政策，鼓励企业对资源进行充分的综合利用，生产环保产品。减免绿色环保产品的消费税，降低消费者购买成本，鼓励选购绿色节能环保产品。而《挥发性有机物排污收费试点办法》《污水处理费征收使用管理办法》以及提高成品油消费税等对高污染产品增收税费的政策，则是要提高企业生产、消费者购买重污染产品的成本，引导企业少生产、消费者少购买高污染的产品。

二是发挥价格的杠杆调节作用。在居民生活领域，2015 年中共中央国务院《关于推进价格机制改革的若干意见》提出，要全面实行居民用水用电用气阶梯价格制度，推行供热按用热量

^①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013 年 11 月 16 日。

计价收费制度。在工业生产领域,对电石、铁合金等高耗能行业实行差别电价,对燃煤电厂超低排放实行上网电价支持政策,并且进一步推进排污权交易制度、生态补偿制度等,通过价格杠杆,引导企业合理使用资源,节约能源。

三是树立领跑者标杆,建立激励机制。2015年7月,财政部等四部委印发的《环保“领跑者”制度实施方案》提出,每年国家给予环境绩效最高的“领跑者”产品适当的政策激励,获奖者不仅可以获得荣誉称号,还可以使用“领跑者”标志提升企业的环保形象,扩大企业的社会影响力,提升品牌价值。相较于刚性手段,表彰先进,政策优惠等正向的激励政策,更能增强企业节能减排的内在能动力,调动企业清洁生产的积极性。

再次,维护公众知情权,加强公众参与,建立社会监督机制。新《环境保护法》在总则中明确规定了“公众参与”原则,并新设立“信息公开和公众参与”一章。《关于加快推进生态文明建设的意见》提出,要“鼓励公众积极参与。完善公众参与制度,及时准确披露各类环境信息,扩大公开范围,保障公众知情权,维护公众环境权益”。^①其他环境政策也都大力推进大气、水、排污单位、环境执法的信息公开,通过环境信息公开,维护公众环境知情权,在此过程中,开展绿色、生态、环保教育,潜移默化地转变公众环境观念,养成生态自觉,将生态文明内化到个人价值观中,从而激发公众参与环境监督。2015年9月,《环境保护公众参与办法》出台,进一步细化了公民获取环境信息、参与和监督环境保护的渠道,规范引导公众依法、有序、理性参与,促进公众参与环境保护更加健康地发展。

只有通过维护公众的环境知情权、参与权,建立自下而上的社会监督机制,与政府自上而下的管理监督机制、市场的引导激励机制三方一起形成合力,建立多元共治的现代环境治理体系,才能调动各方的主动性、积极性,增强环保力量,推动环境政策的运行与落实。

(四) 强化环境保护问责机制

环保政策的落实,不仅是环保部门的一家之责,更与党政领导干部对环保工作的态度息息相关。因为环保工作关乎经济社会的可持续发展,必须由地方党委和政府协调、动员各部门力量积极参与、形成合力才能推进。要保证环境政策的落实,环保工作的有序推进,就必须将环保成绩纳入官员绩效考核之中,明确地方官员的环保责任考核、责任追究制,将环保成绩与官员升迁挂钩,才能迫使其从根本上重视环保工作。党的十八大之后的“环保问政”,正是倒逼政绩考核机制转变,调整过去简单的“唯GDP论”的政绩观。

新《环保法》明确各级人民政府是环保责任主体,必须对区域内的公共健康和环境安全负责,并提出要重视问责,将环境问责制度化、机制化,对各级政府和负有环保责任的部门问责事项进行了细化。《大气十条》相关考核办法和《实施细则》将雾霾治理成效作为领导干部综合评价的重要依据。2014年5月《环境保护部约谈暂行办法》出台,一年半时间里,环保部一共约谈了25个地方或单位,有18位市长被环保部就行政区内的环境问题进行约谈,宣告了我国环保问责时代的来临。

随着环境评价被引入官员政绩考核,环境评价的责任范围不再仅限于市长,考核时间也不囿于任职期间,而越来越趋近于终身追究制。2015年印发的《生态文明体制改革总体方案》提出,要完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度。随后《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》等文件出台,这些文件首次提出“党政同责”、领导干部自然资源资产离任审计、损害生态环境终身追责等规定。发生环境污染与破坏的地方,不仅政府领导要承担责任,党委领导也有可能被追究责任。自然资源资产离任审计依法界定了领导干部应当承担的环境责任。对于那些不顾生态环境状况,盲目决策,造成严重后果的官员,即便离任也要终身追究,事后追责不设期限,过去存在的以牺牲环境换取经济发

^①《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/ylg/2/Document/1436286/1436286.htm>, 2016年5月28日。

展，带走政绩留下污染的升迁之路难以畅行了。

对党政领导干部的环保工作考核、评价和责任追究制度的出台，意味着我国针对党委和政府的环保问责机制逐步建立，环境治理能力已经成为地方党政执政水平的体现。只有强化环境保护问责机制，把环保的要求纳入政绩考核标准和责任追究办法里，用绿色的政绩考核指标提升领导干部的环境意识，用刚性的评价机制约束其环境决策，才能使其重视并承担起生态环境保护的工作职责，推动环境政策落实并取得成效。

（五）持续加大环境保护投入

资金投入是环境保护工作顺利推进的重要保障，加大环境保护财政投入是生态文明建设的必然要求。随着国家对环境保护工作重视的提高，环保投资逐年上升，特别是在党的十八大以后，呈现明显攀升。2012年，我国环境污染治理投资总额为8253.6亿元，比上年增长37.0%。^①2013年，我国环境污染治理投资总额为9037.2亿元，比上年增长9.5%。^②2014年全国环境污染治理投资为9576亿元，同比增长6%。^③在环保投资中，中央的财政支持是最重要的环节，对于社会资本也有着政策牵引和导向作用：通过政府的财政投入，可以创造有利条件，引导大量社会资金进入环境保护领域。政府财政支持还有利于建立环保工作监管体系，保证各方主体依法履行职责。^④

为了保证环保资金的持续投入，党的十八大之后的环境政策一方面着力于建立长期、稳定的环保投入机制，提高政府环保投入能力。财政部、环保部印发的《水污染防治专项资金管理办法》《中央财政林业补助资金管理办法》《中央财政农业资源及生态保护补助资金管理办法》《江河湖泊生态环境保护项目资金管理办法》《矿山地质环境恢复治理专项资金管理办法》《矿产资源节约与综合利用专项资金管理办法》等环境财政政策，设立了多个领域生态保护专项资金，并规范环保资金的投入与使用。另一方面，利用政策引导社会资本进入环境保护领域，由此拓宽环境保护融资渠道，建立多方参与环保投入机制，完善环境保护资金来源结构。2015年以来，我国大力推行政府与社会资本合作模式（PPP），环保领域的配套政策也陆续发布。党的十八届三中全会提出，要建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理。2014年7月，国务院《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》发布，提出要创新生态环保投资运营机制，加强政策引导社会资本投入资源环境、生态保护等领域，推进生态建设主体多元化，推动环境污染治理市场化等理念。随后发改委、环保部、能源局等部门出台的《关于在燃煤电厂推行环境污染第三方治理的指导意见》《关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见》《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》《关于推行环境污染第三方治理的意见》《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》等规章制度，进一步为社会资本进入环保领域打通了道路，提供了政策支持和保障。

《大气十条》预计推动未来5年1.7万亿元的投资用于改善大气污染状况，《水十条》拟带来高达2万亿元的环保投资额。正是通过这些制度创新和政策引导，将政府管理与市场机制有机结合起来，中央财政与社会资本联合，多渠道筹集环保投入所需资金，保证环保资金持续有效的投入。

（六）以环境保护推动绿色发展

过去30年高污染、高能耗的生产方式导致我国的生态环境已经十分脆弱，成为我国经济社会发展的重大短板。这不仅仅是体制机制、发展方式的问题，更是发展观念、思想认识上的问题。这些问题倒逼我们去重新思考经济发展和环境保护之间的关系。事实证明，粗放型经济发展道路已经走不通了，只有转变发展方式，走循环经济、绿色生产和消费、可再生能源的生态文明

①《2012年环境统计年报》，<http://zls.mep.gov.cn/hjtj/nb/2012tjnb/>，2016年5月28日。

②《2013年环境统计年报》，<http://zls.mep.gov.cn/hjtj/nb/2013tjnb/>，2016年5月28日。

③《2014年环境统计年报》，<http://zls.mep.gov.cn/hjtj/nb/2014tjnb/>，2016年5月28日。

④石磊，谭雪《环保投入需要有力财政制度保障》，《中国环境报》2013年8月15日。

的道路,建设资源节约型、环境友好型社会,才能保证中国经济的持续发展。

一方面,加强环境保护能够倒逼经济转型升级。在严格的生态红线、环评准入制度、污染物排放标准以及消费者对绿色产品的追求之下,传统产业的企业要想继续生产,就必须淘汰落后产能和生产工艺,更新装置和技术水平,提高资源的利用率,节约能源,降低能耗。企业只有加大环保投入,研发环保科技,减少污染排放,提高治污水平,才有可能获得生存和发展空间。十二五期间,国家对151个不符合环评要求的项目不予立项,涉及交通运输、电力、钢铁有色、煤炭、石化等行业的7600多亿元投资,其中不乏石油、电力领域的大型国有企业,这些企业之后不得不进行污染治理或环保质量升级。可以预见,在最严格的环保政策的长期引导和规范下,从单个企业到多个行业,再到全社会将逐步形成绿色发展的氛围,通过环境保护促进产业结构调整和技术产品升级,最终实现经济转型升级。

另一方面,环保也是一块有待开发的巨大市场。生态文明建设在推动传统制造业改造升级的同时,也创造出新的经济增长点。创新节能、节电、节水、治污的技术,清洁生产的技术,提高生产效率的技术,节能环保产品的开发,新能源和可再生资源的利用等等,蕴藏着巨大的商机和广阔的国际、国内市场。环境保护政策的推行能够引导我国这些新兴环保产业、节能产业、资源综合利用产业和新能源产业及其技术的发展,开辟出新的经济增长点,在激烈的绿色产业竞争中占有一席之地。所以,环境保护和经济发展不是对立矛盾的,而是可以和谐统一的,环境保护就是为了实现绿色发展,实现可持续发展。

党的十八大以来,生态文明建设被推向了新的高度,我国环境政策也进入快速发展阶段,目标更加清晰、体系更加健全、内容更加细密。伴随着政策的完善与落实,通过环境保护所推动的绿色发展将引领中国生态文明建设的新实践,实现在经济发展的同时也能留下蓝天常在、青山常在、绿水常在的美丽中国。

An Analysis of the New Developments of China's Environmental Policies since the 18th CPC National Congress

HE Shaoyue

Abstract: At the 18th CPC National Congress, ecological civilization construction was integrated into the "five-in-one" overall arrangement for Chinese socialist construction. As a result, rapid development has been seen in China's environmental policies, with the objectives of China's environmental policies becoming clearer, the system greatly improved and the contents becoming much more detailed. On the whole, since the 18th CPC National Congress, China's environmental policies have focused more than ever on improving environmental quality and building the strictest system by promoting environmental co-governance, strengthening accountability mechanism for environmental protection and continuing to increase investment in environmental protection. These policies are designed to take advantage of environmental protection to promote the transformation of development strategy towards new green development goals.

Keywords: 18th CPC National Congress, environmental policy, environmental governance, green development

(责任编辑 廖国强)