

## 迈向复合型环境治理 ——我国环境政策的演变、发展与转型分析

张 萍, 农 麟, 韩静宇

**摘 要:** 我国的环境政策需要历史性分析视角, 需要在社会转型、结构巨变的框架下进行研究。20 世纪 70 年代起, 我国的环境保护在与极左思想的斗争中逐步确立了合法性地位, 又经过数十年发展才完成了环境政策法规体系的构建与完善, 有关政策工具经历了一系列调整 and 变化, 环境治理也从重点治理到全面治理, 进而迈入了复合型治理的新的历史阶段。复合型环境治理既包括资源产权、生态红线及生态补偿等科学制度层面, 也涵盖强化执法、环境监管及责任追究等行动层面, 更重要的是体现在社会层面上的公众参与及多元共治。

**关键词:** 环境政策; 环境监督; 环境治理; 复合型环境治理

**中图分类号:** D920.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2017)06-0105-12

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.06.010

我国的环境治理从 20 世纪 70 年代初开始起步, 历经近四十五年的演变发展, 走出了一条具有中国特色的环境治理之路。这其中, 环境政策是环境治理的核心要素之一, 也是分析和把握我国环境治理进程的关键维度。检视这几十年来政策变迁, 探讨当下环境治理面临的问题和挑战, 具有重要的理论价值与现实意义。

### 一、我国环境政策的历史分析: 价值与意义

我国社会科学界对环境政策的研究自 20 世纪 90 年代开始, 涌现了一批有价值的成果, 业已形成四种基本的分析思路: 一是引进西方学界主流的经济分析模式, 构建政策模型, 着重探究环境政策的投入成本与经济收益; 二是侧重国际比较分析, 将 20 世纪 60 年代以来欧美日本等发达国家环境政策进行总结和对比, 思考这些政策对于我国环保实践的理论指导与经验意义; 三是注重我国环保政策理论与实际问题的研究, 探讨环境政策的演变、实施效果、政策工具及现实问题; 四是制度环境分析, 探讨我国环境治理的各种影响因素, 包括条块政治结构、官员激励与考核问责机制等问题, 尤其重视地方环境治理的困境分析。

环境政策的成本与收益分析主要是从经济学的视角出发, 微观经济学理论和经验分析一般常用来讨论污染对健康的影响、政策对污染的影响, 或是资源政策的最优化设置问题; 宏观经济学方法

**基金项目:** 国家社科基金一般项目“我国城乡居民的环保参与及其有效动员问题研究”(16BSH037)

**作者简介:** 张萍, 中央财经大学社会与心理学院副教授 (北京 100081); 农麟, 中央财经大学社会建设与社会管理研究中心助理研究员

**致谢:** 特别鸣谢洪大用教授的理论观点对本文写作的重要启发!

则通常体现在用商业周期模型来解释环境政策的设计问题,分析存在生产率冲击的情形下,如何设计最优环境政策,为此不少学者致力于构建综合描述经济与环境之间相互作用的环境 CGE 模型<sup>①</sup>。如李善同等在经济合作与发展组织(OECD)的 CGE 模型基础之上,构建了可应用于贸易政策分析、环境政策、能源政策和能源贸易、中国经济增长等方面分析的动态递推经济环境 CGE 模型,樊明太等从贸易自由化角度对环境经济政策进行了分析,构建了中国的环境 CGE 模型<sup>②</sup>。还有学者具体研究大气污染、水域污染、氮磷污染物排放等方面的政策效果及对企业的影 响,特别关注了征收能源税及节能政策的应用等几方面。经济学的定量模拟分析有助于描述不同的环境调控政策对社会经济系统的影响,能比较直观地反映政策实施的结果。但模型多是一种静态模拟,关注的是政策的短期效果,缺乏对长期的政策预测能力。因此,其研究结论与指导意义也是有限的。

欧美日等发达国家环境保护的政策实践也一直是学界关注的重点。早在 1990 年经济学家茅于軾就对美国政府在治理大气污染、水污染、温室气体控制、噪音控制等方面的举措及其经济效益进行了系统地研究,敏锐地指出美国在排污权交易政策设计中充分发挥了市场的功能,让“每个参与者在关心自身利益的动力下,通过市场机制使整个系统内不出现浪费资源的现象”,并得出用市场机制来限制污染比之用计划管理的办法经济有效得多的结论<sup>[1]</sup>。对美国环境治理的法规基础、组织机构、实施状况等各个方面,后期的学者一直给予了关注和分析<sup>③</sup>。对美国环保政策学界取得了基本一致的共识,即美国环境问题的有效缓解除除了健全的环境保护法律体系外,很重要的因素是建立了完善的环境经济政策体系,广泛使用经济手段治理环境,取得了显著成效。对 1970 年美国环保局(USEPA)成立后所施行的一系列政策和法律给予了充分的肯定评价,尤其是美国国会于 1970 年通过的《清洁空气法》被认为具有划时代意义。与美国相对比,欧洲国家的环境政策选取了不同的道路,他们更多地利用税收手段,对企业排放的污染物进行征税。由于合理的制度设计,这种环境政策都产生了良好的治理效果<sup>[2]</sup>。至于战后日本的环境政策,研究认为大致经历了从政府大力治理污染、到通过规划手段和政策协调机制开展环境保护,如今已经过渡到争夺国际环保主导权的新阶段。其主要原因在于产业结构的优化以及其政治大国的图谋<sup>[3]</sup>。在对主要发达国家的环境政策进行梳理和对比分析的同时,多项研究成果表明西方各国在环境保护方面都走过了一条“先污染后治理”的道路。也因为这个原因,对经济发展与环境污染之间的关系也一直是学界热议的话题。通过分析不同类型国家与地区经济与环境关系演替过程,不少学者也尝试着描述我国的环境库兹涅茨曲线<sup>④</sup>,但也有学者强调指出,环境库兹涅茨曲线并不适合中国实际,且暗含着“先污染后治理”的理论思路,是十分有害的<sup>[4]</sup>。

以我国环境政策的理论与实践为主题的学术研究已有不少综合性成果。最早出版的专著《社会变迁与环境问题》强调了需要将特定的环境政策与特定的社会历史条件联系起来,与特定的社会过程联系起来分析。后续也有不少专业论文相继发表,比如吴荻、武春友总结了环境政策在执行手段、作用机制、设计理念等方面的变化规律性,分析了目前我国环境政策在制定、执行、监督和公众参与方面存在的问题<sup>⑤</sup>。温宗国等人按照年代线索,将我国环境政策的发展概括为 70 年代的起

① 环境 CGE 模型即可计算一般均衡模型(computable general equilibrium model),是基于现代微观经济学瓦尔拉斯(Walras)的一般均衡理论建立的,既可以用一组方程描述多个组织和市场的相互作用,也可以模拟某一政策变化所带来的直接与间接影响。环境 CGE 模型主要通过向 CGE 模型中加入自然资源或环境政策等变量,对环境与经济系统的复杂关系进行量化描述。

② 参见:翟凡、李善同(1997);樊明太等(1998);邓群等(2008);周明月(2013);等等。

③ 参见:王璐等(2014);朱源(2013);丁玮(2003);等。

④ 参见:李周等(2002);沈满洪(2000)。

⑤ 参见:吴荻等,《建国以来中国环境政策的演进分析》,载《大连理工大学学报(社会科学版)》2006 年第 4 期。

步构建、80年代形成框架体系、90年代实现了战略转移、本世纪以来已进入了全面综合决策阶段,并指出我国环境政策的基本特点是政府直控型,我国政府一直致力于在环境保护与经济发展中求得平衡,也一直将污染防治与生态保护同等看待<sup>[5](P4-24)</sup>。原国家环保局局长曲格平依据时间线索将我国环境保护事业发展划分为四个阶段,第一阶段(1972—1978)是环境保护意识启蒙阶段,第二阶段(1979—1992年)是环境污染蔓延和环境保护制度建设阶段,第三阶段(1993—2001年)是环境污染加剧和环境规模化治理阶段,第四阶段(2002—2012年)是环保综合治理阶段<sup>[6]</sup>。

近年来,针对我国环境政策工具的选择研究呈逐渐增加的趋势,并已形成了两点基本共识。一是环境政策工具大体上可划分为两类,即基于政府命令与控制的管制型工具与基于市场竞争的经济激励型工具;二是我国环境政策工具演变就是从行政性、管制型向市场型、经济型转变。也有研究者指出,我国的环境政策工具应过渡到第三代工具——自愿环境管制,即鼓励企业的自愿行动补充,鼓励环保的私人供给<sup>[7]</sup>。不少学者致力于两大类工具的效用比较,对管制型工具与经济型、市场型工具内所包含的不同具体政策手段进行利弊对比,其中对激励型工具的研究较多。经合组织提出了评价环境经济手段优劣的一些方法,按照经合组织的原则,政策观念根据应主要考虑其有效性、可接受性、经济效率、透明度以及与制度结构的配合。除此之外,我国学者强调要考虑资源或环境保护的有效性、效率收益、能否产生持续的刺激作用、企业负担的可接受性、管理公平性等问题,而且还要考虑与现有立法与行政体制是否相容,管理费用如何,公众和环境保护团体的态度等<sup>①</sup>。近有研究者呼吁,重视我国雾霾治理政策导向对东西部地区的不同潜在影响,尤其是高耗能经济活动转移,有可能导致环境污染向西部梯度转移并扩大污染范围<sup>[8]</sup>。

制度环境的分析视角把环境问题置于国家政治结构特别是地方政治过程中来考察。著名的中国问题专家李侃如早有分析指出,环境治理的动力却因为分散到多个国家结构层面而消耗殆尽,环境治理的职权因为职能、地域和级别三种因素的分割而趋于零散。由于大多数环境政策内容太复杂、期限太长,深深地陷入了竞争性经济利益当中,最终失去了效力<sup>[9]</sup>。冯仕政提出了“革命教化政体”这一核心概念用于剖析更广义上的国家运动的形成和变异<sup>[10]</sup>;周雪光归纳出“运动式治理”特征,并认为这并非是共产党执政下的治理现象,而是有着更为深远的、可以追溯到传统帝制时代的制度根源。它和常规化治理既互相矛盾,又互为补充,是分析我国国家治理制度不可忽视的两面<sup>[11][12]</sup>。在这种制度背景下,环保问题在政府内部和上下级部门间讨价还价,“谈判”是政府运作过程的重要组成部分。在常规模式下,地方政府和“下一级”的应对策略有着更大的选择空间<sup>[13]</sup>。

有研究指出,促使地方政府治理环境危机事实上是非常困难的。这种困难体现在空间维度、时间维度和制度维度上<sup>[14]</sup>。地方政府的行为逻辑十分复杂,它更多地根据其自身需求来采取行动。如节能、减排和气候变化这三个议题对地方政府来讲其“权重和吸引力”是完全不一样的。对地方政府来讲,只有其中的能源问题才是真正重要的。由此看出,不能简单地视政府为单一的、整体的且具有清楚利益界定的实体,必须注意区别不同层级政府单位相异的立场和利益,这最终决定了环境政策的含义及其执行程度<sup>[15]</sup>。总而言之,制度环境和政策执行是一个极其重要的问题,环境政策的落实往往与地方经济发展相龃龉。同时,环境议题的跨域性、复杂性也使得环境责任很难被量化,因此,环境政策的执行困境相对于一般政策来说更加突出和严峻。

综上,对经历了四十余年发展历程的中国环境政策而言,历史性分析具有极为重要的理论价值和现实意义。首先,我国环境政策走过了一个不断演化、发展和完善的过程,其自身具有历史规律性,并与社会经济发展进程相适应。对环境政策的认识和分析需要在历史的大框架进行,才能得到

① 参见:谭彪(2000);周纯、吴仁海(2003);宋英杰(2006),等等。

客观而清晰的认识。这个历史框架的实质就是近四十余年来的中国结构转型与社会变迁。正如我们所看到的，环境政策始终是我国社会政治经济体系的一个组成部分，有关环境问题及我们对它的认识与相关政策措施都是建立在当时的历史条件与社会基础之上的，无法单独抽离出来做任何解释和分析。环境政策的变化与特定的社会结构与社会过程有关<sup>[16](P2,84)</sup>。中国的社会体制正处于从计划经济向市场经济转轨的宏大历史进程中，环境政策不过是其中一个重要侧面。环境政策反映的正是—段时期内我们对环境问题的认识水平，包括我们的认识局限。环境政策无法脱离当时的时代背景，也没能超越时代的限制。与西方国家的环境政策发展对比来看，中国环境政策的推进基本是一个自上而下的主动过程，由政权体系内部设计和改善，“外力”及各种社会因素的影响力很有限，这种起始点与演进过程的中西差别是十分鲜明的。

其次，要历史地看待我国环境政策的现实基础。今天的政策需要建立在昨天的政策基础之上。这一过程恰如美国著名政策分析家林德布洛姆所描述的那样，“历史和现实的态度”使得政策“是一个前后衔接的不间断过程”<sup>[17]</sup>。一方面，经过40多年环境意识的启蒙和教育，从政府到民众，从高层到基层，人们对环境的认识从无到有，从少到多，整个社会对环境的认识在提高，环境知识在丰富，对环境保护的支持度在上升。另一方面，环境问题长期累积，环境恶化的趋势总体上并未得到有效遏制，而人们对清洁环境的需求以及环境相关权利的满足欲望却在不断攀升。近十年来我国基层民众的环境抗争出现了无序而激增的情况，正是上述两种现实的综合反映。当然，当代中国政府已经牢固确立了可持续发展、科学发展的理念，捍卫环境安全、建设生态文明已经成为全社会的共识，经济发展要与环境保护协调进行、环境治理要依靠法治等思想和原则，也成为中国当代环境政策的重要指导方针和理论依据。公众参与环境保护、环境信息公开、环境损害赔偿等现代环境治理制度也开始起步。这些都是我国环保事业经过几十年发展积累下来的宝贵财富，也是我国现行环境政策的客观现实基础，认识到这些，有助于我们分析和把握“留给我们是什么样的机会”<sup>[18](P109)</sup>。

第三，面对未来的环保政策实践与前瞻，我们同样需要历史的发展眼光，在反思和批判的前提下“因事而化、因时而进、因势而新”。为此不仅要全面地审视我国环境治理走过的历程，从中发现我们的轨迹、规律和需要深思的问题，而且要深刻理解和认识我国与西方环境治理路径的重要差异。我们有着完全不同的历史条件和社会基础，这些不同不仅是技术层面、GDP层面的差别，还有其他更为实质性的区别。比如在中国，社会组织不发达、民间社会发育严重不足，环保政策更加依赖政府的力量而非社会的力量来推动实施，同时国家层面的环境决策具有更关键的地位和作用。巴特尔曾指出，环境改善有四种渠道，分别是环境运动、国家环境管制、生态现代化以及国家环境治理<sup>[18](P23)</sup>。这其中，国家环境管制在我国具有核心的意义。所有这些，都构成了我国环境治理的重要要素，是我国环境政策进一步发展变化的背景。我们的分析不能只看问题，看不到我们已经付出的努力；不能只看现实的管控强度，看不到长远的效力问题；也不能只看国际经验，看不到本国实际情况。我国的环境保护已经走过四十余年的历程，非常需要一个全面的梳理，一个全景的描述；与此同时，我们还要着眼于我国环境治理正在面临的结构性转变，把握其演化的历史性线索，抓住环境政策的流变特征，才有可能准确把握新的历史阶段我国环境治理的本质内涵及其发展趋势。

## 二、中国环境政策发展演变的五个历史阶段

通过对环境政策主干与政策工具、环境治理主体与治理渠道、社会参与水平等关键要素的考察，我们可以发现五个历史阶段的明显界分。

第一阶段（1972—1979），是环境保护政策合法性的逐步确立阶段，也在摸索着通过行政手段

处理环境问题。在西方发达国家环境灾难的警示下,我国政府开始正视环境问题的存在,着手研究和讨论我国的环境污染问题,初步形成了防治污染的工作方针,开始思考环境保护在国家建设中的地位。

我国政府对环境问题的思考和认识是在与极左路线的斗争中一步一步推进的。当时的极左思想认为,环境污染是资本主义产物,不承认社会主义中国也有环境污染这一黑暗面。1972年联合国在斯德哥尔摩召开了第一次人类环境大会,我国政府首次派代表团参加,这也是共和国恢复联合国席位之后参加的第一次大型国际会议。当时周恩来等党和国家领导人最早认识到我国环境污染的严重现实。在这样的背景下,1973年8月国务院组织召开首次全国环境保护会议,对我国在环境污染和生态破坏方面存在的突出问题进行了讨论和研究,制定了《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》。这是我国第一部有关环境保护的政策文件,揭开了我国环境保护事业的序幕。该文件对做好国民经济的全面规划、合理进行工业布局、改善老城市环境、开展工业“三废”的综合利用或净化处理等共十个方面提出了要求,并做出了一些原则规定。1974年国务院成立了环境保护领导小组。1979年9月,第五届全国人大第十一次会议原则通过了《中华人民共和国环境保护法(试行)》,该法律共七章、三十三条。这是我国第一部关于保护环境和自然资源、防治污染和其他公害的综合性法律,它确立了“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”的环保工作方针,第一次明确要求各部门和企事业单位“在进行新建、改建和扩建工程时,必须提出对环境影响的报告书,经环境保护部门和其他有关部门审查批准后才能进行设计;其中防止污染和其他公害的设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产”,“已经对环境造成污染和其他公害的单位,应当按照谁污染谁治理的原则,制定规划,积极治理,或者报请主管部门批准转产、搬迁。”这里提出的“三同时”政策、“谁污染谁治理的原则”对此后我国的环境保护工作有着重要而深远的影响<sup>①</sup>。

这一阶段由于受制于当时的政治气候和社会条件,环境治理推进得十分缓慢而艰难。环境保护大多体现在几份行政法规和党的纲领性文件中,内容比较零散,主要是一些原则性的规定。1979年第一部环保法(试行)公布,对环保事业是一个重要推动,但指导性内容多,可操作的内容少,环境保护的实质效果并不明显。这一阶段更具历史意义的影响是开启了环境保护的宣传教育,环境启蒙构成了我国环境保护的起点。

第二阶段(1980—1990),通过强化行政手段开展环境治理,初步建立环境保护的政策法规体系。在这一阶段,环境保护上升为基本国策,在法律制定、机构建设、行政治理等多方面取得了重要进展。

随着改革开放的逐渐深入,在解放思想的大旗下,极左倾向被进一步矫正,国家对环境保护重要性的认识又进了一步。在1983年举行的第二次全国环境保护会议上,时任副总理的李鹏代表国务院宣布,环境保护是中国的一项基本国策。国策地位的确立,使环境保护工作在国家经济建设中的地位开始提升。这期间,我国政府开始反思“先污染后治理”的思路,提出了“同步发展”方针,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、环境效益相统一”战略。同期,我国还陆续制定并颁布了污染防治方面的各单项法律和标准,如《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《海洋环境保护法》,还相继出台了《森林法》、《草原法》、《水法》、《水土保持法》、《野生动物保护法》等资源保护方面的法律,初步构建了环境保护的基本法律框架。在1989年举行的第三次全国环境保护会议上,又出台了环境保护三大政策和八项

<sup>①</sup> 参见《中华人民共和国环境保护法(试行)》(1979) [http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/10/content\\_5004381.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/10/content_5004381.htm)。

管理制度<sup>[19]</sup>。

环保机构的组建是这一时期我国环保事业的又一重要成果。1982年,国家设立城乡建设环境保护部,内设环保局,结束了“国环办”作为环境保护临时主管机构的状态。1984年,国务院成立环境保护委员会。1988年,环保局从城乡建设环境保护部独立出来,成立了国务院直属机构国家环保局。后来全国人大设立“环境与资源委员会”,全国政协也相应设立“环境与人口委员会”。与上述机构设置相配套,各省、市、区都相继组建了环境保护的地方各级组织,环保工作在国家管理的各个层面上得到了充分的重视。

20世纪80年代,以“三大政策和八项制度”为核心的环保政策体系初步搭建起来,强化行政管理是其突出特色。决策层普遍认为,我们“还不能拿出更多的钱来进行环境治理。同时,我们国家很多环境问题确实是由于管理不善造成的,只要加强管理,许多问题可以得到解决”<sup>[19]</sup>。在当时的认识和条件下,最现实、最有效的办法,是靠政府采取行政的、规制的手段加以强制管控,于是强化环境管理,以行政命令督促环境治理,以监督促进保护就成为主导政策思路。实践证明这在当时是富有成效的。

第三阶段(1991—2000),是我国环保政策的初步整合与环境污染重点治理阶段。在这一时期,我国政府提升了环境保护的权威资源,环保法规得到进一步修订和完善,同时继续发挥行政管道的优势,大力推动对重点地域的环境整治。

从1991年开始,环境保护计划指标首次纳入到国民经济和社会发展规划中。1992年我国政府提出了实行可持续发展战略,同年环境统计数据也首次列入国民经济和社会发展规划统计公报,这是我国环保运动经过了近二十年努力才取得的突破。可持续发展战略是对80年代盛行的“同步发展原则”的一个重要调整,这一战略将环境保护与社会经济发展视为一个完整的系统,在国家发展的指导目标与战略方针上,体现了对环境的关注,反映了我国政府对社会发展本质的新的认识。在环保法律体系的完善方面,全国人大环境资源委员会陆续修订了《水污染防治法》、《大气污染防治法》和《海洋环境保护法》,出台了《固体废物污染环境防治法》、《环境噪声污染防治法》、《防沙治沙法》。在资源保障及机构建设方面,1993年,国家环保局升格为副部级直属局。1998年,升格为正部级直属局,更名为国家环境保护总局。这一调配进一步提升了环境保护在全国全局工作中的位置,强化了环境保护的政策资源与权威资源。同期各省市地方的环保机构及人员组织配备也得到了加强。至1996年底,全国31个省级地区全都建立了一级环保局建制,93%的乡镇配备了环保员。1996年7月,第四次全国环境保护会议,提出保护环境是实施可持续发展战略的关键,保护环境就是保护生产力的战略口号。

在环境治理方面,这一阶段行政管控渠道继续强化,并形成了三方面的治理重点,即重点治理“三河”、“三湖”水污染,重点治理“两区”大气污染,重点防治工业污染及对城市环境开展综合整治<sup>①</sup>。在工业污染物的排放总量控制方面,1996年国务院批准了《国家环境保护“九五”计划》,实施《“九五”全国主要污染物排放总量控制计划》,后又通过了《国务院关于环境保护若干问题的决定》。该规定要求:到2000年,全国所有工业污染源排放污染物要达到国家和地方规定的标准,各省、自治区、直辖市要使本辖区主要污染物排放总量控制在国家规定的排放总量指标内。该决定还明确规定实行环境质量行政领导负责制,并将“认真解决区域环境问题、坚决控制新污染、加快治理老污染、切实增加环境保护投入、严格环保执法,强化环境监督管理”等内容,作为对各级政府的明确要求写入了规定<sup>②</sup>,集中反映了我国政府在这一阶段动用行政权威强化环境治理的方针和

① “三河”指淮河、海河、辽河,“三湖”指太湖、滇池、巢湖,“两区”指二氧化硫控制区和酸雨控制区。

② 参见 [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/14/content\\_2696239.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/14/content_2696239.htm)。

思路。

第四阶段(2001—2012),是环境政策的进一步整合与全面治理时期。这一阶段,多项环境保护的重大举措出台,环境财税等政策工具也进入了设计和推广阶段,同时我国政府开始大力整合各种力量,开展环境的全面治理。

从法规建设层面看,2002年在第五次全国环境保护会议上,明确提出环境保护是政府的一项重要职能,要按照社会主义市场经济的要求,动员全社会的力量做好环保工作;2003年中国共产党十六届三中全会提出了科学发展观;2005年十六届五中全会提出了建设资源节约型和环境友好性社会的方针;2006年全国第六次全国环境保护会议,提出必须把环境保护摆在更加重要的战略位置;2007年中共十七大提出建设生态文明社会,同时提出了形成资源节约和保护生态的产业结构、增长模式与消费模式的构想。除此之外,我国政府还相继出台了《清洁生产促进法》、《环境影响评价法》、《放射性污染防治法》、《可再生能源法》、《循环经济促进法》。2008年3月环境保护部纳入到国务院系统,成为在国民经济全局中极为重要的职能机构,使之在环境决策、规划和重大问题上更能发挥统筹和协调作用,

面对越来越恶化的环境形势,政府有关部门开始尝试通过财税手段和信贷投资优惠政策以提高环保政策的实施效果。2002年特许经营制度开始施行,允许民间资本和外国资本进入污水、垃圾处理及供热等领域;随后推行有利于环境的价格政策,如2004年的脱硫电价政策,2011年的脱硝电价政策等;在税收方面,对节能环保企业实行所得税“三免三减半”政策,对污水、再生水、垃圾处理行业免征或即征即退增值税,对脱硫产品增值税减半征收,对购置环保设备的投资抵免企业所得税,等等。在投资方面,2007年7月起实施“绿色信贷”政策,要求国有银行和商业银行对绿色产业都要给予了重点支持。据统计,“十五”期间,环境保护贷款发放额为1183亿元,“十一五”期间,节能减排贷款已达到5860亿元<sup>①</sup>。上述财税手段和信贷投资优惠政策的实施,为我国的环境治理开启了市场化的新路子,不仅推动了环境基础设施的建设,而且动员了更多的社会力量投入到环境保护当中来,取得了可喜的环境效益。2011年,第七次全国环境保护大会明确了节能减排、农村环境保护等专项规划,又提出环境保护“一票否决”制。2012年党的十八大又将建立系统完整的生态文明制度体系纳入国家政治经济文化等五大战略格局。

概言之,这一阶段环保立法力度空前,行政规制也密集出台,形成了强大的管控压力。尤其是《环境影响评价法》的实施,反映了我国政府的环境保护思路的一个重要变化,从“先污染后治理”的认识水平提高到“先评价后建设”的硬性要求,更加重视和强调预防在先的原则,这是一个重要而有益的转变。随之而来的多次环评风暴,更展示了强力治理的决心。而财税型环境政策的实施也开辟了动员更多资本介入环境治理的新方向。

第五阶段(2013—),向复合型环境治理的转变与推进阶段。2013年十八届三中全会进一步提出建立系统完整的生态文明制度体系,资源产权、生态红线等概念出台。2014年第十二届全国人大常委会第八次会议修订通过了新的《中华人民共和国环境保护法》。由此,从国家战略格局,到环保立法及制度保障体系的全面落实,再到环保监管、考核与全民参与,以及环保社会力量的长足发展,代表着我国环保事业进入了一个新的历史发展阶段。

经过四十年的治理实践,我国的环保事业具备了不同于以往的政策机遇和社会条件,随之而来的必将环境治理的全面转型。环保形势的发展需要更科学的专属制度体系,也需要更具创新意义的政策工具,更需要来自社会方方面面的智慧和支持。2014年修订的新环保法,抓住了上述需求的

<sup>①</sup> 参见 <http://www.cecc-china.org/detail/18216.html>。

关键。新的环保法明确界定了政府的环保责任,也严格廓清了企事业单位及其他生产经营者的环保责任,还具体规定了公民的环境权利和环保义务。同时新的环保法确认了环境经济政策的效力,明晰了环境公益诉讼的程序,加大了对违法排污的处罚力度和责任追究力度。2015年党的十八届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中,提出实行省以下环保监测监察执法垂直管理;同年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,对地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护的责任进行了细化,对失职行为将依法严格追究责任<sup>①</sup>。这一年国家环保部还颁布了《环境保护公众参与办法》,明确了落实公众环保参与的具体措施<sup>②</sup>。2016年底国家发改委、统计局、环保部、中组部等制定了《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》。环保部联合中宣部、中央文明办等单位共同制定了《关于全国环境宣传教育工作纲要(2016—2020)》,对新阶段的环保宣教做了新的部署。

以上种种举措表明,我国的环境治理已非专门的环保规章所能概括,也不再是简单的解决污染问题。事实上,我国的环保实践已经成为现代国家治理的代表性领域,它意味着包括制度建设、依法落实、公民参与及多元共治等多层面的治理转型,即通过更科学的制度体系,更严格的监管与执行,更多元的主体参与,使我国的环境治理不断创新、增效、改革与提高。

### 三、复合型环境治理的本质内涵及其面临的严峻挑战

所谓复合型环境治理,有别于单纯的寻求环境污染的解决之道,它呈现的是全面而综合的治理思路变革,蕴含着多层次的丰富意义。复合型环境治理是一整套包括明晰的生态资源产权制度及环境补偿机制在内的更为科学而系统的环境政策体系;同时它意味着依靠法律手段来落实环境执法与环境监管,即确保行动层面的治理成效;而更具现实和深远意义的是全民动员、公众参与,在环境治理中体现多元主体,践行社会共治精神。以下三个层面凝练了复合型环境治理的主要内涵:

首先,在政策与制度层面,就是要明确生态产权、划定生态红线、建立科学的生态补偿机制,并充分发挥市场工具的作用。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中要求,“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。”<sup>③</sup>这里所指的产权,其含义包括所有权、使用权、管理权、监护权等一系列权利和义务的制度安排。全国各地不仅要自然生态空间进行统一权属登记,而且要建立空间规划体系,划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制、集约使用;各级政府还负有对公共环境资产的监护权,统一行使所有国土空间用途管制职责。这意味着我国开始实行最严格的源头保护制度与责任追究制度。

与此相关的是在全国范围内划定生态红线。生态红线就是国家生态安全的底线。划定生态红线就是要在国家重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域确定生态保护底线,执行最严格的

<sup>①</sup> 参见中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,中国政府网 [http://www.gov.cn/zhengce/2015-08/17/content\\_2914585.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-08/17/content_2914585.htm)。

<sup>②</sup> 参见《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》<http://www.scia.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/yg/2/Document/1436286/1436286.htm> 参见《环境保护公众参与办法》[http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bl/201507/t20150720\\_306928.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bl/201507/t20150720_306928.htm)。

<sup>③</sup> [http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-11/16/c\\_132892941.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-11/16/c_132892941.htm)。



护守。继 18 亿亩耕地红线之后,这是我国第二条被提升为国策的红线<sup>①</sup>。2013 年 9 月,环保部选定内蒙古、江西、广西、湖北四个试点省份划定生态红线。在四个试点省份之前,江苏省已率先推出了自己的生态红线方案《江苏省生态红线区域保护规划》,划定了 15 大类 779 块生态红线区域,占全省国土面积的 22.2%。十八大三中全会的决定则再次明确要在全中国范围内划定生态保护红线,在新修的《环境保护法》中也特别强调了“生态保护红线”的意义。目前各省市的生态红线划定工作已全面铺开。有学者预计,国家重要或重点生态功能区将占全国面积的 38.7%,初步确定的生态红线区域占全国面积的 23.3%<sup>②</sup>。江苏等六个省市已经实施了生态保护红线方案。2017 年底将有 11 个省完成这一工作。在划定生态红线的同时,国家还在着手建立红线监测预警机制,对水土资源和环境容量超载地区实行限制性措施,同时在“限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县”取消了地区生产总值考核。这些措施旨在强化对各地区经济开发活动的管理,保证生态红线的“落地”。另外环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单等制度要素也在不断制定的补充中。综上,我国的环境专属的科学制度体系日臻完善。

生态红线的划定是一项综合性很强的系统工程,涉及生态保护、污染控制、土地管理、资源开发等多个领域,事关地方的经济社会发展。在划定生态红线过程中,就要解决开发与保护的矛盾。要在环境保护与当地经济发展之间找到平衡点,就必须建立生态补偿机制,以调整相关各方的利益分配关系。尤其是限制开发、禁止开发区域的划定,对当地社会经济及百姓生活都将产生很大影响,为此资源的有偿使用、生态补偿等相关措施势也就必须配套展开。目前出台的补偿政策措施包括自然补偿、区域补偿、开发有偿等方面,也包括价格改革、公平负担与治理激励等内容。另外,对自然资源及其产品价格的改革在迅速推进,以便使自然资源及其产品的价格能全面反映市场供求、资源稀缺程度以及生态环境损害成本。我国政府还在进一步推动资源税,坚持“谁使用资源谁付费,谁污染环境、谁破坏生态谁付费”。总之,基于生态原则,我国已建立了陆海统筹的生态系统保护修复以及污染防治的联动机制,向所有污染物宣战。同时,在政策工具的选择上,法律、经济、技术、社会、行政等多种手段已综合运用,国内环保市场在急速扩张,碳排放权、排污权、水权交易正向全国推广,以完善吸引社会资本投入生态保护的市场化机制<sup>[20]</sup>。

复合型环境治理的第二个层面是行动层面,即环保执法、环保监管的严格落实以及对失职行为的严格追究。环境保护之所以没有达到预期值,关键还在于相关执法不力,环保措施落实不到位。而要扭转这一局面,首先就是要盯住地方政府与污染大户。为此,要明晰、细化、量化地方政府的环境保护责任,要分工明确、责任到人,并严格执行问责、追责制度,对造成生态环境损害的责任者须依法终身追究。目前我国正在推广领导干部自然资源资产离任审计,也在落实对党政干部在决策、执行、监督和利用职务影响过程中造成环境损害的 25 种情形进行追责,以真正体现“权责统一、党政同责、失职追责、问责到位”的规定要求<sup>③</sup>。这种整体问责、终身问责的机制将有效地惩戒各级官员在环保方面的不作为。

同时,国家对企业的各类环境违法行为也在加大查处力度。环保部已出台《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》,按季向社会公布严重超标的国家重点监控企业名单。2016 年底国家发

① “生态红线”的概念最早出现在国务院发布的《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》,该《意见》明确指出,国家将编制环境功能区划,在重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区域划定生态红线,对各类主体功能区分别制定相应的环境标准和环境政策。参见 [http://www.gov.cn/jzwgk/2011-10/20/content\\_1974306.htm](http://www.gov.cn/jzwgk/2011-10/20/content_1974306.htm)。

② 参见《生态红线怎么划(专家视角)》,《人民日报》2013 年 7 月 27 日第 10 版。

③ 详见中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,中国政府网 [http://www.gov.cn/jzhengce/2015-08/17/content\\_2914585.htm](http://www.gov.cn/jzhengce/2015-08/17/content_2914585.htm)。

改委、统计局、环保部、中组部等制定了《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》，大力改革了对官员考核的指标权重，其中 GDP 增长所占的权重不及资源利用、环境质量的一半，这一改革将有效扭转行政体系的行为导向，并对企业监管产生连锁影响<sup>①</sup>。所有这些都是在防止环保职责在基层衰减，也避免环保追责不力的后果。

为保证环保措施的落实，国家还改革了环境监管体系，实行独立执法、垂直监管。环保职能部门可以独立进行环境监管和行政执法，同时还赋予了环境执法机构以实施现场检查和行政处罚或行政强制的权责，并将环境执法机构列入政府行政执法部门序列，这对环境监察执法来说又是一个巨大的鼓舞。另外，国家还颁布了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》、《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》等，刑事和民事等多种手段配套实施，有助于进一步解决依法惩处环保违法行为的问题。再有，令人瞩目的环保督查越来越频繁，规模也越来越大，中央环保督查将在 2017 年底首次覆盖全国，全面严盯大型企业的排放，敦促地方政府进一步落实环保责任。总体看，在行动层面的依法执行、依法追究、垂直监管，将有效改善环保制度的实施效果。

复合型环境治理的第三个层面是社会层面，也就是环境自治理，努力实现全民参与、多元治理体系及社会力量共治。环境治理的成败最终与能否实现多元主体参与、社会力量共治密切相关。《环境保护公众参与办法》的颁布促使我国公众的环保参与迈上新的台阶。现阶段的重点是大力开发媒介平台，全面推动环境质量的信息公开，让排污企业的信息，环境影响评价的信息，以及监管部门的举措，都置于公众的监督之下。更进一步，要搭建更多的公众表达渠道，严密追踪环境问题，同时再进一步挖潜各类环保组织的专业作用，让更多的民众加入到环境保护的行动中来，在身体力行的环保活动中改善环境，获得成就感、满足感。令人欣喜的是，12369 环保举报平台已经在全国实现了上线使用，全国各省级环保部门、各地市级和各区县都可以进行直接登录和对接，在同一个平台上共享信息、受理举报。全国性的环评监管平台也已建立，正在开发和利用大数据技术对环评进行监管。总之，要凝聚社会民心，最大限度地形成环境保护和环境监督的合力，为此环境信息公开、公民环保参与以及国民环境教育体系也有了全新的要义<sup>[21]</sup>。

我国的环境治理已经完成了从单一环境要素管控到整体环境系统治理的转型，也从过于偏重行政规制到综合运用法律、经济及舆论监督等多种手段，但社会层面的动员以及社会力量的参与还远远不够。因此，复合型环境治理面临的挑战是多重的：

第一，如何在充分博弈基础上实现利益协调与平衡，科学实施生态补偿。随着我国社会主义市场经济的发展和社会结构的转型，社会阶层分化、利益多元化的趋势日益明显，不同利益群体以各种不同的方式影响着环境政策的执行。一个亟需解决的问题就是如何在利益相关者之间达成妥协和平衡。为此，我国政府在通过财政转移支付、市场管制以及政府投资环保工程项目等方式进行补偿。但有关生态补偿的制度体系远未完善，有关研究还严重滞后。目前生态补偿的范畴和总体框架没有建立起来，补偿标准的确定缺乏科学依据，补偿资金来源单一，数量也显不足，缺乏统一的归口管理，造成了一定的混乱。在生态补偿政策的设计过程中，要让利益相关者更充分地参与。另外对环境治理中因停工停产而利益受损者，如何进行安置、补偿与重新就业等问题，也需要认真、合理地研究解决。

第二，如何完善环保市场的建设，发挥其调节、竞争及资源配置等多方面作用。尽管我国政府已经把财税手段运用于环境治理，有关环境经济政策也在不断摸索扩充之中，但我国环保市场的发展还远远不够，碳交易市场十分有限，环境金融体系还未系统建立起来，而环境产品作为特殊的商

<sup>①</sup> 参见国家发改委网站，关于印发《绿色发展指标体系》《生态文明建设考核目标体系》的通知，[http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201612/t20161222\\_832304.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201612/t20161222_832304.html)。

品,环保行业作为朝阳行业,都需要市场体系的正常运转才能提高效率。在这方面,要更多地学习和借鉴西方发达国家的经验,用更有效的手段吸引更多的资本投入到生态环境保护的市场化运作中,推动环境污染的第三方治理。完善的环保市场,是可持续的环境治理的必备要素。

第三,如何进一步提高基层环境执法能力,如何确保环境监管的长久效力。现阶段仍然无法回避的情况是,我国县级及以下的环境保护力量极为薄弱,基层环境监管人才匮乏,装备、技术、资源都是突出短板,很难适应现在日益繁重的监管任务。基层环境执法能力和水平急需提高,是带有共性的焦点问题。目前国家在继续保持高压环保态势,在全国范围内大搞环保督察,但这也难以弥补基层执法的不足。而且环保督察带有一定的突击性、临时性,要解决长远问题还得着眼于基层环保能力的建设,还得探索环保监管的长效机制。另外,在经济下行压力下,也得综合考虑对就业和经济发展的影响,“一刀切”、“命令式”应该避免。若为环保指标一时好看而粗暴执法,还会导致反弹,最终会破坏环境保护的长久大业。所以应多方协同、规范执法,惩戒违规执法。

第四,如何提升民众的参与能力和社会自主能力,实现环境的精准治理,也面临着多重考验。复合型环境治理要求日益成长的公民社会以及不断放大的民众参与动力,这与我国的现实情况还有较大的差距。为此,一方面要改进我国现行的环境动员模式,反思行政主导模式的弊端,创新地运用参与式动员、社区动员及多种网路技术平台,更有效地激发广大民众参与环境保护的热情和动力;另一方面也要扩大环境信息公开,以信息公开促进民众参与。新《环境保护法》要求各地级市公开重点排污单位名单,新《大气污染防治法》更明文规定排污企业须安装自动监测设备并实时公开检测结果。这些要求实际上远未落实。污染源的差异反映的正是环境问题的复杂性,这逼迫着我们的环保治理必须精准发力。对不同行业产生的不同环境问题及其影响需要进行精准识别,进而进行精准治理。为精准识别环境问题,提高环境治理的精确度和靶向性,必须有基层民众的高度自主和深入参与,必须发挥广大民众的智慧,同时也需要发达的公共信息服务平台,为民众参与环保决策和环境监督提供必要的条件。

一言以蔽之,复合型环境治理模式意味着政府职能和社会能力都要同步提升,政府环境治理格局中仍要发挥主导作用,但社会的自主性也需大大增强,使得双方在功能上有所差异,但作用上相互补充。在我国,环境治理不再是简单地解决各种污染问题,更重要的是要促进整个社会系统的变革,推动国家治理能力的整体提升,这也是未来生态文明社会的必由之路。

#### 参考文献

- [1] 茅于軾. 美国政府的环境保护政策[J]. 美国研究, 1990, (2).
- [2] 代双杰. 浅析欧美国家大气污染治理的经济激励政策[J]. 法制与社会, 2014, (5).
- [3] 姜太平. 战后日本环境政策演变初探[J]. 华中理工大学学报(社会科学版), 1999, (1).
- [4] 曲格平. 从环境库兹涅茨曲线说起[J]. 环境教育, 2006, (10).
- [5] 温宗国. 当代中国的环境政策[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2010.
- [6] 曲格平. 中国环境保护四十年回顾及思考[J]. 环境保护, 2013, (10).
- [7] 彭海珍. 中国环境政策体系改革的思路探讨[J]. 科学管理研究, 2006, (1).
- [8] 林伯强, 邹楚沅. 发展阶段变迁与中国环境政策选择[J]. 中国社会科学, 2014, (5).
- [9] 李侃如. 中国的政府管理体制及其对环境政策执行的影响[J]. 李继龙, 译. 经济社会体制比较, 2011, (2).
- [10] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释[J]. 开放时代, 2011, (1).
- [11] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011, (10).
- [12] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012, (9).
- [13] 周雪光, 练宏. 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例[J]. 中国社会科学,

2011,(5).

[14] Bai, X. M. Integrating global environmental concerns into urban management: The scale and readiness arguments[J]. *Journal of Industrial Ecology*, 2007, (2).

[15] 黄晗. 地方政府与中国环境政策执行困境分析[J]. 北京行政学院学报, 2013, (4).

[16] 洪大用. 社会变迁与环境问题[M]. 北京: 首都师范大学出版社, 2001.

[17] Lindblom, C. E. Still muddling, not yet through[J]. *Public Administration Review*, 1979, 39(6).

[18] [美]. 约翰. 汉尼根. 环境社会学[M]. 洪大用, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.

[19] 曲格平. 努力开拓有中国特色的环境保护道路——在第三次全国环境保护会议上的工作报告[J]. 环境保护, 1989, (7).

[20] 洪大用. 复合型环境治理的中国道路[J]. 中共中央党校学报, 2016, (6).

[21] 张萍, 韩静宇, 农麟. 浅析公众环保参与的理论内涵与现实问题[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2016, (6).

## An Analysis of the Evolving and Transformation of Chinese Environmental Protection Policy

ZHANG Ping, NONG Lin, HAN Jin-yu

**Abstract:** The research of the Chinese environmental policy requires a historical analysis perspective under the observation of the social transformation and the structural changes. Since the 1970s, the Chinese environmental protection started from the struggle with the ultra-left thinking, gradually established a legal status. After decades of development, a complex environmental policy system was built, and the policy means has undergone a series of adjustment and change. The environmental governance moved forward from the focus governance to comprehensive management, and then into the compound management in the new historical stage. The compound environmental management includes the resource protection system, the ecological red line and the ecological compensation mechanism. It also covers the action level such as the law enforcement, environmental supervision and accountability, and more importantly, it asks for public participation and multiple governance.

**Key words:** environmental policy; environmental supervision; environmental management; compound environmental management

(责任编辑 刘传红)