

新中国成立以来空气污染治理的政策演进： 变迁阶段、内在逻辑与未来趋向

贾文龙

摘要：新中国成立70多年以来空气污染治理的政策演进充分彰显出以中国共产党作为核心的执政施政团队对空气污染问题的高度重视。文章运用历史分析方法，结合在各个阶段空气污染的实际情况、不同阶段治理内容与对象、不同阶段治理策略与重点，对新中国成立以来空气污染治理政策演进予以解析。研究发现，中国的空气污染治理政策演进历经了工业点源污染治理阶段。法治途径下的管控肇始阶段。逐步重视市场机制阶段。强调总量控制与区域联防联控治理的渐进推行阶段。重视化与合作化的综合治理等五个变迁阶段，贯穿演进的内在逻辑主要是空气污染治理政策主体的多元化、政策内容的精细化、政策工具的科学化以及政策主体关联的合作化。最后，在结合前文复盘的基础上，试图分析后蓝天保卫战时期中国空气污染治理政策面临的挑战，以及对未来趋向进行了前瞻。

关键词：空气污染；政策演进；治理；政策文本

中图分类号：D63；X51 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0681(2024)01-077-011

作者简介：贾文龙，合肥工业大学马克思主义学院副教授，主要研究方向为社会治理与公共政策。

DOI:10.16273/j.cnki.53-1134/d.20240015.009

一、问题的提出

中国对于空气污染问题的关注发轫于20世纪的50年代中期，并在20世纪70年代正式开展大气环境保护的相关工作，初始阶段的空气污染治理主要侧重于工业点源污染方面，随着国家在经济与社会方面发展的日益提速，特别是城镇化、工业化进程的高速推进，导致空气污染状况持续加重，形成原因同样呈现出复杂化的趋势，与之相应的是学术界也开始逐步重视对空气污染的研究，并开始积极探索一系列解决之道，空气污染在实践中治理的方式与机制也在不断演进，经历了从“污染管理”到“污染治理”的转变。在此背景下，对新中国成立70多年来空气污染治理政策历程予以系统性梳理尤显必要。目前来看，学界对于空气污染治理政策梳理具有代表性的主

收稿日期：2023-04-02

* 基金项目：国家社会科学基金重大项目“我国以人为核心的新型城镇化机制及推进战略研究”（21ZAD067）；中央高校经费基本业务科研经费资助项目“新中国成立以来空气污染治理的政策变迁研究”（JS2022ZSPY036）；安徽省哲学社会科学规划项目“乡村振兴背景下安徽农村人居环境合作治理的行动逻辑、影响因素及调适路径研究”（AHSKQ2022D013）。

要有郝吉明、王文兴等学者的“四阶段划分说”^{①②}，以及杨立华的五阶段划分说^③，本文结合已有的研究，将国内区域空气污染治理政策演进划分为五个阶段，系统性“刻画”新中国成立以来我国空气污染治理的政策演变，在此基础上进一步分析其转变的内在逻辑以及研判其未来趋向，复盘的过程中有益于在整体上把握空气污染治理政策的历史演进，可以对空气污染治理政策的优化提供相应思路。

基于上述的分析，本文主要试图回应以下几个核心问题。第一，新中国成立 70 多年以来，我国空气污染治理政策历经了怎样的演进？第二，发生这种演进的内在逻辑是什么？第三，在蓝天保卫战背景下，空气污染治理政策的未来趋向如何？本文主要运用历史分析方法，结合在各个阶段空气污染的实际状况、不同阶段治理内容与对象、不同阶段治理策略与重点，对空气污染治理的政策演进予以分析，从而更加清晰地刻画出我国空气污染治理政策的历史变迁。

二、空气污染治理的政策演进：变迁的阶段与脉络

（一）工业点源污染治理阶段（1949—1977 年）

新中国成立初期，国家尚处于百废待兴的状态，工农业发展均处于历史较低水平，因此这一阶段实际上情况可以进一步细分，1949 年新中国成立到 1957 年国家制定的第一个五年计划完成，该阶段国家投入了近乎全部资源与精力用于国民经济的恢复与发展，此时国家在空气污染治理方面并未有明确的政策与目标，处于“政策空白期”。1958 年之后，国家进入工业恢复与“大跃进”生产阶段，经济发展与环境治理之间的矛盾逐步显现，开始出现了一些环境保护等政策，例如 1956 年由国务院颁布的《工厂安全卫生规程》以及《防止沥青中毒的办法》等相关政策，其目的在于保护广大工人身心健康，降低在生产工作过程中受到空气污染所带来危害的可能性。需要注意的是，这个时期国家的发展“政策注意力”主要聚焦在重工业上，就经济发展模式而言主要是粗放模式为主。“兴办钢铁”与“群众运动”给当时的自然生态环境带来了极大损害，特别是“文化大革命”期间，广大城市地区兴办工厂，相关的环境保护防御措施落实较差，大气环境、水环境都遭到了较大程度的破坏。环境问题日益恶化，受到了中央层面的关注，1971 年，周恩来提出注重“三害”向“三利”的转变，1973 年 8 月召开了新中国成立以来中国首次环保会议，强调了“三同时制度”，并且通过了《关于保护和改善环境的若干规定（试行）》，这也是国内第一个具有综合性意义的环境保护政策文件^④，其中部分内容开始涉及空气污染治理等相关问题。例如，该文件针对工矿企业的相关有害气体，强调要对其进行及时处理。1974 年 9 月，国家建委召开消除烟尘的经验交流会上，作了《关于全国消烟除尘经验交流会的情况报告》，该报告中提出了一些空气污染治理的相关目标与措施^⑤。由于这一阶段的国家发展重心主要落在重工业发展上，因

① 郝吉明，李欢欢，沈海滨. 中国大气污染防治进程与展望 [J]. 世界环境，2014（1）：58-61.

② 王文兴，柴发合等. 新中国成立 70 年来我国大气污染防治历程、成就与经验 [J]. 环境科学研究，2019（10）：1621-1635.

③ 杨立华，常多粉. 我国大气污染治理制度变迁的过程、特点、问题及建议 [J]. 新视野，2016（1）：94-100.

④ 李晓萍，张亿军，江飞涛. 绿色产业政策：理论演进与中国实践 [J]. 财经研究，2019（8）：4-27.

⑤ 徐轶杰. 20 世纪七八十年代北京市空气污染治理的历史回顾——以消烟除尘工作为中心 [J]. 当代中国史研究，2019（3）：98-112.

此阶段与工业相关的空气污染治理相关政策逐渐增多。例如，在1970年、1974年以及1977年分别制定颁布《关于加强安全生产的通知》《环境保护机构及有关部门的环境保护职责范围和工作要点》《关于治理工业“三废”开展综合利用的几项规定》等几项相关政策，尽管上述政策并不是直接针对空气污染所制定的相关政策，但是其中的部分条款对于导致空气污染行为具有一定的约束作用。值得注意的是，工业点源污染治理阶段时期，部分地方城市也开始空气污染相关治理工作，例如1968年的包头市大气污染问题^①，1974年兰州市的光化学烟雾^②，等等。遗憾的是，这些区域性污染在当时并未引起国家的足够重视，也未能为此制定相关的应对政策。

总体来看，工业点源污染治理阶段属于相对的“政策空白期”，空气污染治理主要是以政府作为单一主体主导进行，借助行政力量实施治理，并制定了相应环境标准对空气污染进行有效管制，其中重点在于对工业点源污染的治理。该阶段空气污染治理处于初步认知阶段，许多相关问题尚未被国家所重视，未能进入政府的决策议程。此外，该阶段的空气污染治理并未形成相应的原则、政策体系及明确目标，也没有形成具有科学性与系统性的科学规划，政策的针对性与适用性水平较低，社会各界对于空气污染的认知水平与重视程度有待提升。

（二）法治途径下的管控肇始阶段（1978—1990年）

1978年实行改革开放之后，国内各方面的发展逐步重回正轨。该阶段也是我国空气污染治理开启法治途径下的管控阶段，较多与空气污染治理相关的法律法规在这一阶段颁布实施。1979年全国人大通过的《中华人民共和国环境保护法（试行）》，该法标志着中国环境治理开始步入了法治轨道^③，规定排烟装置、工业煤窑、机动车辆、船舶等需要采取明确的措施以消除烟尘，有害气体排放需要符合国家的相应标准。与此同时，国务院及相关部门也制定实施了部分空气污染治理的法律法规。1982—1984年颁布的《征收排污费暂行办法》《城市烟尘控制区管理办法》等法律法规。值得注意的是，有学者将1987年视为我国空气污染治理的“元年”^④，这一年全国人大颁布的《大气污染防治法》主要针对工业以及燃煤为主的污染，目的在于运用浓度控制的方式，对酸雨、二氧化硫、烟尘以及工业点源予以治理^⑤。全国人大在1989年通过并确立《中华人民共和国环境保护法》，1990年的《汽车排气污染监督管理办法》进一步确立了污染防治的具体政策措施与相应的法律责任^⑥，这些政策法律法规文件的空气污染治理已经迈入了法治化的管理轨道。

该阶段的政策对于空气质量保护重视程度明显提升，在污染物排放标准、环境治理标准以及相关技术政策方面的行政法规或者部门规章制度较前一阶段来看，在数量上要明显增多。具体来看，由国家计委等多个部门在1979年联合修订颁布《工业企业设计卫生标准（TJ 36—79）》（修订版），对工业区空气环境质量标准以及车间空气环境质量标准进行了明确规定^⑦。1982年颁布的《大

① 包头市环境保护志 [M]. 呼和浩特：内蒙古人民出版社，1995：5-10.

② 陈长和，黄建国，任阵海，彭贤安. 兰州西固工业区夏季光化学烟雾污染的气象条件[J]. 环境科学学报，1986(3)：334-342.

③ 郭武. 论中国第二代环境法的形成和发展趋势[J]. 法商研究，2017(1)：85-95.

④ 李雪松，孙博文. 大气治理的经济属性及政策演进：一个分析框架[J]. 改革，2014(4)：17-25.

⑤ 韩超，张伟广，冯展斌. 环境规制如何“去”资源错配——基于中国首次约束性污染控制的分析[J]. 中国工业经济，2017(4)：115-134.

⑥ 胡建辉. 环境规制对产业结构调整倒逼效应研究[D]. 中央财经大学，2017.

⑦ 蒋莉，白林. 关于完善我国环境标准体系的若干思考[J]. 理论导刊，2012(5)：92-95.

气环境质量标准》，该标准的独特之处在于针对空气环境按照质量，分别进行具体管理，主要依据是基于“分级”与“分区”进行针对性管理，这也是我国第一个环境空气质量标准^①。国家环境保护总局就机动车尾气排放问题，分别在1983年以及1989年明确了相应的标准。此外还有涉及锅炉烟尘、工业排放标准的政策文件，如《锅炉烟尘排放标准》《硫酸工业污染物排放标准》等等。具体到城市与区域而言，一些大城市也开始重视大气污染物排放标准的制定与实行。在能源政策较前一阶段，更为重视对于燃料的选择性使用，优化燃料结构，使用环保的可替代性产品。1979年国务院颁布《关于国营工业、交通企业试行特定燃料、原材料节约奖励办法（草案）》，1980年的《关于加强节约能源工作的报告》、1981年的《对工矿企业和城市节约能源的若干具体要求（试行）》、1986年的《节约能源管理暂行条例》等政策文件中指出需要将能源节约作为国民经济调整时期的关键点^②。

总体来说，该阶段的空气污染治理主要是以控制为主，主动预防或者积极应对对空气污染的相关政策仍不多见，国家在环境保护与治理整体资源投入水平较低，因此空气污染整体治理仍然处于较低层次水平。该阶段空气污染防治一个较为值得关注的地方，就是开始出现早期的公众参与，虽然这一阶段的绝大多数空气污染治理相关行为是由政府主导下的群众保护环境运动，但是在客观上也有利于公众进一步增进对于空气污染危害的认知。

（三）逐步重视市场机制阶段（1991—2000年）

1992年，党的十四大明确了市场经济体制在我国经济运行中的基础地位。这一阶段国内空气污染的政策概括起来主要侧重于以下几个方面。

第一，主要是将市场机制引入了污染防治。国家环保总局展开了“大气污染物排放许可证制度”的试点^③，以及“大气排放权交易”试点^④，部分省市也颁布了相应的政策法规，如1998年山西出台《太原市大气污染物排放总量控制管理办法》，该政策也是国内首个关于排放权总量控制的地方性法规^⑤，其明确规定了总量控制内的相关指标可以进行有偿转让，也即是指标转让^⑥。1996年国家环保总局提出《国家环境保护“九五”计划和2010年远景目标》，开始逐步重视污染物的“总量控制”以及“定期公布”，为排污权交易的实施提供了更为细化的政策支撑。此外，建立环保公司的试点也受到关注，从1993年开始，有21个省、市、自治区开始参与其中，例如在环保投资公司试点具有代表性的城市有沈阳市，环境监理试点具有代表性的有马鞍山市^⑦。在税费政策上的试点国家也采取积极的行动，例如在1992年在杭州等城市试点对工业燃煤二氧化硫排污费予以征收^⑧；1999年对于含铅汽油消费税税率结合市场情况，予以调整^⑨。

① 张聚伟. 高温条件下NO-焦炭反应动力学的研究[D]. 哈尔滨工业大学, 2009.

② 姚宇, 陈向涛, 李忠民. 我国实现2020年减排目标的战略路径研究[J]. 干旱区资源与环境, 2012(12): 1-7.

③ 王德凡. 内在需求、典型方式与主体功能区生态补偿机制创新[J]. 改革, 2017(12): 93-101.

④ 朱法华, 王圣. SO₂排放指标分配方法研究及在我国的实践[J]. 环境科学研究, 2005(4): 36-41.

⑤ 薛睿. 中国低碳经济发展的政策研究[D]. 中共中央党校, 2011.

⑥ 幸红. 排污权交易及其法律规范[J]. 学术研究, 2006(8): 76-81.

⑦ 卢洪友, 刘启明, 祁毓. 中国环境保护税的污染减排效应再研究——基于排污费征收标准变化的视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2018(5): 67-82.

⑧ 于潇. 环境规制政策的作用机理与变迁实践分析——基于1978—2016年环境规制政策演进的考察[J]. 中国科技论坛, 2017(12): 15-24, 31.

⑨ 曾庆宾, 何志静. 税制改革与产业结构优化[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2005(3): 20-22, 29-137.

第二，完善大气污染防治法化管理。在1987年《大气污染防治法》的基础之上，中国在1995年和2000年对《大气污染防治法》进行了进一步完善，其中两次完善均结合当时空气污染现实情况，在原有规定基础上增加了更加详细的规定，从而更好地应对污染治理。此外国家环保总局出台了《关于加强饮食业油烟污染防治监督管理的通知》，强化对于饮食业油烟污染的监督管理^①，将饮食业油烟污染监督管理列入到环境管理的范围。1996年国家对环境空气质量标准重新进行了调整，出台了《大气污染物综合排放标准》，对超过30种相关主要大气污染成分实施排放限额^②，并且依据不同的污染源与污染行业制定了污染物排放标准，并在此基础上进一步细化。这些法规与标准，可以说为奠定了我国空气污染治理法律法规体系的初级基础。

第三，经济管理制度与行政政策的配套推行。继续完善排污许可证制度，并尝试实施环境标志制度。国家环保局在1992年发布《关于进一步推动排放大气污染物许可证制度试点工作的几点意见》，该意见明确了试点工作展开的工作部署与安排，也对相关排污指标的管理办法予以明确。就环境标志制度而言，我国于1993年开始实施环境标志制度^③，首次公布了环境标志产品相关目录^④，涵盖6类18种产品，例如“低氟家用制冷器”“水性涂料”“无铅汽油”等，同时也在很大程度上有利于促进绿色消费的发展，规范相关企业的绿色行为与可持续发展^⑤，环境标志制度在促进节能降耗方面起到了较大作用。1994年“空气净化工程—清洁汽车行动”的实施^⑥，对机动车排气污染与燃煤污染实施治理。在1999年选取了广州、北京、上海等城市作为首批“清洁汽车行动”的试点城市，开始推进燃气汽车试点示范工作^⑦。1998年9月国务院办事机构出台了《关于限期停止生产销售使用车用含铅汽油的通知》，该文件主要目的是对机动车尾气排放进行相应限制，明确指出禁止含铅汽油的使用^⑧，两年内在全部城市达成淘汰含铅汽油的目标。

第四，以行政控制区为抓手强化污染治理。1996年第四次全国环境保护会议明确了对于污染治理理念的重要转变，明确了防治与保护具有同等重要性。在此思路指导下，确立该阶段的重点任务为“33211工程”和“一控双达标”工作^⑨。此外，国务院在1998年批复实施了针对酸雨和二氧化硫的两控区政策^⑩，希冀以行政控制区为抓手强化污染治理。

该阶段的相关法律及政策法规相对来说，多属于宏观性“规定”，缺乏具体明确的相关标准以及细则，以2000年修订的《大气污染防治法》来说，其在主体责任界定方面也存在着相应的局限。对于地方政府而言，以自身的区域状况为基础，制定的相关措施并未在较大程度上考虑到空气污染的复合属性、流动属性、跨域属性，较少考虑基于跨行政区域的视角来制定空气污染治理规划，当发生空气污染导致的外部性影响时，对主体的相关责任清晰与界定难以有效解决，职权划分以及责任主体之间的边界模糊。同时，该阶段的空气污染治理缺乏顶层设计以及与之对应的战略规划，

① 赵亮. 城市饮食业油烟污染的法律控制 [D]. 武汉大学, 2004.

② 朴珠希. 紧凑城市形态对交通能耗及大气污染的影响实证研究 [D]. 清华大学, 2014.

③ 陈峥嵘. 绿色知识产权体系构建与优先发展研究 [D]. 中国科学技术大学, 2017.

④ 金开好. 对我国环保产业发展的思考 [J]. 安徽师范大学学报 (人文社会科学版), 2002 (4): 410-414.

⑤ 陈世光. 论中国企业的绿色营销 [J]. 暨南学报 (哲学社会科学), 2000 (2): 125-130.

⑥ 徐正平. 液化石油气汽车排放的试验研究 [J]. 江苏大学学报 (自然科学版), 2002 (5): 54-56.

⑦ 苏竣, 张汉威. 技术创新语境下的“示范”: 阶段、项目与工具 [J]. 中国软科学, 2014 (12): 60-69.

⑧ 程煜群. 中美机动车尾气排放污染控制制度比较研究 [D]. 中国地质大学 (北京), 2011.

⑨ 张小筠, 刘戒骄. 新中国70年环境规制政策变迁与取向观察 [J]. 改革, 2019 (10): 16-25.

⑩ 盛丹, 张国峰. 两控区环境管制与企业全要素生产率增长 [J]. 管理世界, 2019 (2): 24-42, 198.

具体的目标同样不够清晰，尚未形成具有针对性的空气污染防治规划与政策安排。

（四）强调总量控制与区域联防联控治理的渐进推行阶段（2001—2011年）

从2001年到2011年可以说是我国空气污染治理开始转型的重要阶段，一方面更加重视总量控制，另一方面更加重视空气污染治理的联防联控。步入新世纪以来，国家的工业化与城镇化发展速度也在迅速提升，国内的能源消费与机动车保有量同样呈现迅速增加的态势。大量污染物，如二氧化硫、氮氧化物、可吸入颗粒物等排放至大气中，与此同时燃煤、烟尘、悬浮颗粒物、扬尘等污染物快速增多，这一阶段的空气污染状况非常严重，空气污染逐步呈现出棘手性、复合型与跨域性的特征，京津冀区域、长三角区域、珠三角区域等区域性空气污染问题日益突出，空气污染治理呈现复杂化。日益加重的空气污染也引起了中央与各级政府的关注与重视。2007年党的十七大提出要实施科学发展观，开始重视生态文明建设，并且作为全面建设小康社会的重要目标任务之一^①，深刻反思粗放型发展模式所带来的不利影响，对我国的空气污染防治产生了较大影响。

第一，以重大活动与会议为契机的政策“升级”。国内开始探索区域空气污染联防联控一般是以世界性的重大活动与会议作为契机，刚开始实施的区域主要集中在北京、上海及广州这样的超大城市，分别以“2008年北京奥运会”“2010年上海世博会”以及“2010年广州亚运会”作为契机，探索区域空气污染联防联控可行模式。

第二，相关法律法规得到进一步优化与完善。其一，在环境标准和污染物排放标准方面，具有代表性的有1999年的《环境标准管理办法》。其二，部分工业行业广泛推行烟气除尘脱硫的技术及规范，例如2009年国家工信部发布的《钢铁行业烧结烟气脱硫实施方案》。其三，主要体现在清洁能源政策方面，代表性的政策有2003年《清洁生产促进法》《国家清洁能源行动实施方案》以及2004年10月实施的《清洁生产审核暂行办法》。其四，在环境评价方面，例如2003年全国人大通过的《环境影响评价法》，2006年出台实施的《环境影响评价公众参与暂行办法》以及2009年国务院出台的《规划环境影响评价条例》。

第三，更加重视对于机动车污染的控制，将其列入到政策议程过程中，强调在源头进行约束。其一，按照阶段、试点的方式，严格机动车排放标准，强化污染排放控制，以减缓机动车污染与迅速发展的汽车工业之间的矛盾，促进机动车工业的可持续性发展。其二，实施机动车环保标志管理制度。第三，构建机动车环保达标的监督体系。对机动车污染予以控制，及时更新新产机动车环保达标目录。

第四，将污染物减排目标作为地方政府政绩考核的重要依据，并向社会公开减排的情况与考核结果。该阶段就二氧化硫排放总量控制范围而言，已经在整个中国范围内进行展开。作为“十一五”规划的重要内容，国务院于2006年8月发布的《国务院关于“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划的批复》，确定了各省污染物的减少总量，其中突出强调了将“全国污染物排放总量降低10%”作为《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》关键的约束性指标，各地需要严格遵守并执行^②。

第五，积极开展空气污染防治相关的科学治理方面研究。国家各个部门开始逐步重视污染防治相关的科学治理方面资源投入与研究展开。比较具有代表性的有，国家科技部在2006年的

^① 黄勤，曾元，江琴．中国推进生态文明建设的研究进展[J]．中国人口·资源与环境，2015（2）：111-120．

^② 赵琳，唐珏，陈诗一．环保管理体制垂直化改革的环境治理效应[J]．世界经济文汇，2019（2）：100-120．

“十一五”的863规划中设立了“重点城市群大气复合污染综合防治技术与集成示范”项目。

总的来说，就该阶段空气污染防治的实际效果来看，无论是就区域间的联防联控来说，还是就控制空气污染相关污染物的排放总量来说，均取得了一定程度的效果，并且开始逐步重视空气污染防治顶层设计与相关治理技术的深入研究。但是不可否认的是，该阶段政策一个较为突出的特征是仍带有“命令—控制”模式色彩，有较强“行政控制与驱动”的特征。空气污染属于长期累积的复合性环境污染问题，其治理的效率与水平要较大程度上落后于中国工业化、城镇化的发展速度。这一时期，空气污染的整体形势仍然较为严峻，阶段性的“运动式治理”所取得的效果并未呈现出较好的可持续性，并且当前现有相关政策所覆盖的污染物仍然较为有限，相关法律法规政策之间的匹配性仍然有待进一步提升。

（五）重视科学化与合作化的综合治理阶段（2012年至今）

2012年以来，可以说是我国空气污染治理迈向科学化与合作化的攻坚阶段。2012年党的十八大将“生态文明”建设置于社会主义建设的总体布局，使得“生态文明”建设置于国家战略的突出地位。伴随着我国工业化与城市化进程不断加快。过往国内的空气污染以煤烟型为主，该阶段逐步发展为煤烟型与机动车尾气排放污染等并重的复合型污染，并且污染波及的区域也呈现扩大趋势，由过去局部区域，或者说是单一城市的空气污染趋向于更大更广区域的综合性污染变化，多种类别的污染物交互作用、交叉污染，给空气质量造成了极大的压力，造成“空气”为代表的环境污染达到了异常严重的地步，并且有持续加重以及蔓延的趋势。以2013年为例，这一年，全国平均的空气污染天数创下52年来的最高纪录，达到了29.9天，该年在纳入全国监测范围的74座城市，合格的比例仅为4.1%^①，日益加重的空气污染，也引起党和国家的高度重视，这一阶段空气污染治理的相关政策法规密集制定颁布，注重空气污染法制的同时，更加强调“法治”的作用，在此基础上政府治理空气污染的思路上也更加科学，由单一由政府“命令”型逐步逐渐演变为推崇不同主体之间的相互配合，概括而言，主要可以归纳为以下几个特点。

第一，强调污染重点区域联防联控治理。2010年环境保护部、国家发改委、科技部等九部委联合制定了《关于推进大气污染联防联控工作改善区域空气质量的指导意见》，凸显出并且肯定了联防联控的治理思路以及战略布局，明确并在此基础上提出到2015年，需要构建大气联防联控机制，打造区域大气环境治理的相关政策、法规以及标准，并且要求重点区域内的全部城市需要制定更为严格的空气质量标准与要求。2012年10月国家环保部等部门共同制定的《重点区域大气污染防治“十二五”规划》，确立了多个重点区域，总共涉及了19个省、自治区、直辖市，并且对污染排放限值作出了相应规定。2013年国务院发布《大气污染防治行动计划》，也就是常说的“国十条”，为当前或者是今后相当一段时期国内空气污染治理工作的展开提供了行动指南^②，除此之外，2014年由环保部发布的《大气污染防治目标责任》，对国内多数地区空气质量改善相关目标、关键点以及任务予以明确。

第二，高度重视空气污染的信息公开以及积极吸纳社会的参与。2014年新修订的《中华人民

^① 国家环境保护部. 2013年中国环境状况公报 [EB/OL]. (2014-06-05) [2023-08-04]. <http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2013zkgb/>.

^② 马海超, 周若馨. 环境事件市场反应的实证研究——以燃煤发电上市企业为例[J]. 山西财经大学学报, 2017(9): 1-15.

共和国环境保护法》，以及在2015年再次修订的《大气污染防治法》，都在修订强调需要征求大量公众的相关意见，提升了公众参与的程度^①，并且这两个政策也对环境信息公开以及促进社会公众的积极参与作出了规定。新《中华人民共和国环境保护法》明确规定需要纳入信息公开机制，促进社会公众知情权、检举权以及公益诉讼权的具体操作范围，其严格程度被认为是史上最^②，有必要指出的是，新《环境保护法》将信息公开与公众参与置于一起进行规定，也在立法思路凸显了公众参与重要性^③。2015年1月正式实施的《企事业单位环境信息公开办法》，使得企业完善环境信息公开制度有了相应的政策依据。2015年4月环保部出台的《环境保护公众参与办法（试行）》，这是国内首个具有统领性的环境保护公众参与办法，确立了公众参与环境治理的法律地位^④。

第三，构建并逐步完善空气污染治理能力与治理体系，建立多种污染物协作控制机制。2013年颁布的《大气污染防治行动计划》是空气污染相关政策制定、政策实施的纲领性规划与总体规划，该政策突出强调了多种污染物（源）统一。就空气污染治理技术而言，2012年制定出台的《关于加强环境空气质量监测能力建设的意见》，以及《蓝天科技工程“十二五”专项规划》均对相关技术能力做出了相应的要求与部署。2014年启动的《清洁空气研究计划》，投入充足的经费，建立并完善国家层面的大气污染防治技术体系。

第四，努力完善大气污染防治的相关经济政策、产业政策以及能源政策，重视政策的试点以及专项行动的开展。2012年，由国务院印发的《“十二五”节能环保产业发展规划》提出了需要大力扶持对环保工程技术的发展，积极促进节能、资源综合利用产业以及相关环保产业的发展。2014年国务院发布的《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》，以及2016年颁布的《挥发性有机物排污收费试点办法》，极大地促进了排污收费制度顺畅推行。此外，中央以财政拨款的方式、设立大气污染防治专项资金促进污染有效治理，并且不断扩大专项资金的覆盖范围以及奖励力度，丰富奖罚工具，依据防治效果进行“以奖代补”“以奖促防”“以奖促治”，根据近年来的《中国环境状况公报》可以看出，国家投入大气污染防治的拨款处于逐年上升的态势。

总的来说，这一阶段国内在经济发展与大气环境防治上的“紧张感”更加严峻。该阶段的空气污染问题已经演化成为了亟待应对的复杂公共政策议题。大气污染防治政策体系的建立完善既是一个极其复杂并且漫长的过程，也是一个在挫折中不断摸索过程，需要不同主体以及相关部门予以积极有效的配合。2013年国务院印发的《大气污染防治行动计划》，2014年在党的十八届四中全会提出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》等重要政策的制定出台，使得后续的相关空气污染政策制定与执行有了重要的依据以及行动指南，促使中国更加强调“依法治污”的战略指引，进一步帮助我国的环境污染由“管理阶段”迈向“治理阶段”，但同时也必须注意到，该阶段的空气污染治理付出了巨大的人力、物力，以及财力等成本，地方政府也面临着经济与环保的双重压力等相关问题，这也是未来空气污染治理需要高度重视的维度。

① 钊晓东，杜寅. 中国特色生态法治体系建设论纲[J]. 法制与社会发展，2017（6）：21-38.

② 李百兴，王博. 新环保法实施增大了企业的技术创新投入吗？——基于PSM-DID方法的研究[J]. 审计与经济研究，2019（1）：87-96.

③ 王秀哲. 我国环境保护公众参与立法保护研究[J]. 北方法学，2018（2）：103-111.

④ 涂正革，邓辉，甘天琦. 公众参与中国环境治理的逻辑：理论、实践和模式[J]. 华中师范大学学报（人文社会科学版），2018（3）：49-61.

三、中国空气污染治理政策演进的内在逻辑

（一）空气污染治理政策主体的多元化

通过梳理新中国成立以来空气污染治理相关政策，可以看出，在政策实施初期，其政策意图主要是减少工厂车间室内的空气污染，保障工人的健康，政策的作用区间较窄，针对的对象较为单一，主要表现为两个主体之间的规制关系，也就是政府与工业企业之间的关系。但是伴随着社会经济的不断发展，以及社会各界对于空气污染相关认知水平的不断增长。政策主体变得更加多样化与复杂化，从最初的政府与企业两个主体之间的关系，扩展到政府、企业、社会组织以及公众之间的多重复合关系。尤其是党的十八大以来，在国家环保部门的积极主导下，相关部委之间的合作也日益频繁，越来越多的空气污染相关政策文件由多个部委联合制定与发布，并且在执行时也同时需要相关部委与职能部门的有效配合，与此同时空气污染物的范围以及污染源均在不断扩大，需要吸纳更多的政策主体积极地参与进来，使得政策体系的逐步完善，构成具有从“点”到“线”进而再到“面”相互结合的防治政策体系，极大地强化了空气污染治理能力增长。

（二）空气污染治理政策内容的精细化

就政策内容维度而言，新中国成立以来我国空气污染治理政策历经了从“模糊”向“精细”的趋向过程，政策的可操作性显著强化。从工业点源污染治理阶段“政策空白期”到区域间的联防联控，再到重视合作治理的系统阶段，政策内容的针对性与精细化水平具有较为显著的升级。以《中华人民共和国大气污染防治法》为例，该法律虽然早在1987年就已经制定出台，随后分别在1995年进行了首次修正，2000年进行了首次修订，2015年的第二次修订以及2018年的再次修正，历经了多次调整，结合不同时间的污染实际状况，及时对政策内容作出较为及时的完善。具体而言，1995年修改的《大气污染防治法》增加与居民日常居住环境相关的规定，重视对于清洁生产技术的要求。2015年第二次修订后的《大气污染防治法》着重强调了“大气污染防治标准和限期达标规划”，将其列为重要章节，在很大程度上对污染物排放标准以及大气环境质量的科学确立形成了重要依据。

（三）空气污染治理政策工具的科学化

政策工具的恰当选择与科学设计是达成政策目标的重要保障^①。本文结合学者们已有的研究，将国内的空气污染治理政策工具划分为“行政—控制型政策工具”“经济激励型政策工具”“公众参与型政策工具”“混合型政策工具”等几种代表性类别，而这几种类别的政策工具均具有相应的优缺点以及侧重点。客观而言，当前中国虽然在空气污染治理政策工具的选取上依旧是将“行政—命令型”政策工具作为“首发”，但是空气污染问题日益严峻、治理的不断系统与深化，市场型政策工具以及公众参与型政策工具也常常被选入政府的“政策工具箱”，这也在一定程度上证明了空气污染治理的政策工具立法取向逐步向让渡于权利本位。注重权利本位政策工具在实际中的运用，有利于公众与企业确定其在污染治理过程中明晰所具有的责任、权利以及义务，未来的空气污染治理政策工具选择在很大程度上会更加趋向“混合型政策工具”的使用，从而使得空气污染治理的相关政策更加具有灵活性以及应用性，增强政策在实际问题解决中的关键作用。

^① 顾建光. 公共政策工具研究的意义、基础与层面[J]. 公共管理学报, 2006(4): 58-61、110.

（四）空气污染治理政策主体关联的合作化

通过对 1949 年以来的空气污染治理的政策进行梳理可以发现，伴随着空气污染问题的日益复杂化，在治理的过程中除了需要政府发挥主要功能之外，也需要越来越多的主体参与到政策过程中来。由于政策的相关主体之间的联系与互动日益频繁，逐步从政府主体“全权负责”到“政府与企业”之间的“点对点”互动，再到不同主体之间的“一对多”甚至“多对多”网络化的关联，空气污染治理主体之间的互动趋势明显，也使得政府主导型空气污染治理体系转向多元主体之间互动与合作趋势发展。空气污染相关政策制定、政策执行、政策评估、政策监控以及政策终结等环节，关联到较多的职能部门与相关机构。在实际的空气污染治理过程中，既有从中央政府到各级地方政府的“线性合作”，也有处于同一层次的行政部门之间“平行合作”，同时还需要吸纳公众、社会组织以及企业等主体参与进来达成合作，构建空气污染治理多元主体的社会行动复合网络。

四、余论：中国空气污染治理政策的未来趋向

（一）中国空气污染治理政策的挑战

基于我国空气污染治理政策的系统性梳理，可以充分地反映出以中国共产党为核心的执政施政团队对空气污染治理的高度重视，在不同阶段制定的一系列政策也使得空气污染状况不断取得改善。但同时可以看出，当前空气污染治理政策所面临的严峻挑战。第一，由于对空气污染系统性认识仍有待提升，政策主体仍然存在着相互之间的博弈，主体之间难以形成持续高效的合作。第二，空气污染治理政策内容的具体化与操作化程度有待进一步提升。第三，空气污染治理政策发展显现出区域不均衡性，长三角区域、京津冀区域等重点区域所得到的“政策注意力”远远高于其他非重点区域。第四，空气治理政策的评估与监督机制还需要持续完善。

（二）中国空气污染治理政策的前瞻

结合上文的复盘来看，尝试对未来中国的空气污染治理政策发展路向予以前瞻。第一，政策制定与执行需要更加紧密立足于空气污染的成因及机理、演化分布、时空变化、危害影响等相关维度。第二，政策的制定与执行需要充分兼顾好区域空气污染“差异化”与“比较化”。第三，公共政策的制定与执行需要促进空气污染治理多元主体达成更具效率的合作。第四，充分尊重空气污染治理政策的“演进秩序”与“客观规律”，强化对空气污染治理政策研究本身的科学性。

主要参考文献

- [1] 郝吉明,李欢欢,沈海滨.中国大气污染防治进程与展望[J].世界环境,2014(1).
- [2] 王文兴,柴发合,等.新中国成立70年来我国大气污染防治历程、成就与经验[J].环境科学研究,2019(10).
- [3] 杨立华,常多粉.我国大气污染防治制度变迁的过程、特点、问题及建议[J].新视野,2016(1).
- [4] 李晓萍,张亿军,江飞涛.绿色产业政策:理论演进与中国实践[J].财经研究,2019(8).
- [5] 徐轶杰.20世纪七八十年代北京市空气污染治理的历史回顾——以消烟除尘工作为中心[J].当代中国史研究,2019(3).
- [6] 李雪松,孙博文.大气污染治理的经济属性及政策演进:一个分析框架[J].改革,2014(4).
- [7] 胡建辉.环境规制对产业结构调整倒逼效应研究[D].中央财经大学,2017.
- [8] 张聚伟.高温条件下NO_x-焦炭反应动力学研究[D].哈尔滨工业大学,2009.

- [9] 薛睿. 中国低碳经济发展的政策研究 [D]. 中共中央党校, 2011.
- [10] 赵亮. 城市饮食业油烟污染的法律控制 [D]. 武汉大学, 2004.
- [11] 朴珠希. 紧凑城市形态对交通能耗及大气污染的影响实证研究 [D]. 清华大学, 2014.
- [12] 陈嵘. 绿色知识产权体系构建与优先发展研究 [D]. 中国科学技术大学, 2017.
- [13] 程煜群. 中美机动车尾气排放污染控制制度比较研究 [D]. 中国地质大学 (北京), 2011.
- [14] 张小筠, 刘戒骄. 新中国 70 年环境规制政策变迁与取向观察 [J]. 改革, 2019(10).
- [15] 盛丹, 张国峰. 两控区环境管制与企业全要素生产率增长 [J]. 管理世界, 2019(2).

China's Air Pollution Control Policy Evolution since the Founding of the People's Republic: Transitional Stages, Internal Motives and Future Trends

Jia Wenlong

Abstract: The evolution of air pollution control policies since the founding of the People's Republic of China over the past 70 years has fully demonstrated that the successive ruling and governing teams with the Communist Party of China at the core attach great importance to the air pollution problem. Using historical analysis methods, this paper analyzes the evolution of air pollution control policies since the founding of the People's Republic of China, combined with the actual situation of air pollution, the content and objects of governance and the strategies and priorities of governance at different stages. The study finds that the evolution of China's air pollution control policy has gone through the stage of industrial point source pollution control, the initial stage of control under the legal system, the stage of gradually attaching importance to the market mechanism and the stage of gradual implementation of total control and regional joint prevention and control. The internal logic of the evolution is mainly the diversification of air pollution control policy subjects, the refinement of policy content, the scientificization of policy tools, and the "networking" and "networking" associated with policy subjects. This paper also attempts to analyze the challenges faced by China's air pollution control policy in the post-"Blue Sky Defense War" period as well as looks forward to future trends.

Keywords: air pollution; policy evolution; governance; policy texts

(责任编辑：冷 模)