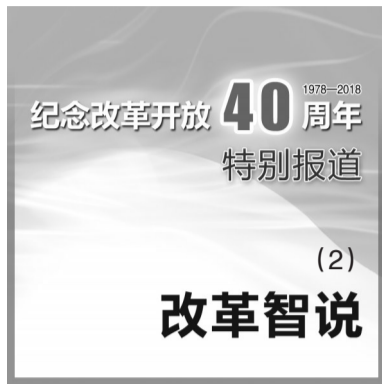


# 我国环境治理40年回顾与展望



■陈健鹏

改革开放40年，我国经历了工业化、城镇化的快速发展，实现了从低收入国家向中等收入国家的转变。在这个过程中，我国的环境治理在曲折中不断前行。从治污减排的进程来看，我国总体上重复了发达国家普遍走过的“先污染、后治理”的发展道路，并且在40年的末期跨越了“环境拐点”。从制度建设的角度来看，我国环境保护立法、组织体系、政策体系、监管方式、责任体系和问责机制等诸多方面都发生了深刻变化，多元参与的治理体系格局基本形成，环境治理体系正处在不断完善中。

## 中国环境治理40年回顾

(一) 环境治理在曲折中前行，治污减排终于进入转折期

1. 污染物排放总体已跨越峰值，环境质量进入稳中向好阶段

回顾改革开放以来环境治理的历程，可以大致分为两个阶段。40年快速工业化的前30年左右的阶段，我国主要污染排放总体处在增长的态势，环境质量总体处于恶化的趋势。从“十一五”“十二五”期间开始，以七场标志性战役为主要内容的污染防治攻坚战全面展开。40年来，受发展阶段、环境法治水平、环境保护管理体制等多方面因素的制约，我国总体处于环境监管失灵的状况。早期的“运动式”污染防治行动总体效果并不理想。但是，这种状况正逐步转变。

2. 以规划和行动为抓手，接续推动治污减排工作

针对日益恶化的环境污染形势，我国先后在20世纪90年代以后陆续开展了“三河”（淮河、海河、辽河）、“三湖”（太湖、滇池、巢湖）水污染防治，“两控区”（酸雨污染控制区和二氧化硫污染控制区）大气污染防治、一市（北京市）、一海（渤海）的污染防治工作。“十一五”“十二五”期间，我国以“总量控制”制度为抓手，推动主要污染物减排，并取得积极进展。十八大以后，我国生态文明建设进入新阶段，从2013年开始先后实施气、水、土三大污染防治行动计划。2018年，以七场标志性战役为主要内容的污染防治攻坚战全面展开。40年来，受发展阶段、环境法治水平、环境保护管理体制等多方面因素的制约，我国总体处于环境监管失灵的状况。早期的“运动式”污染防治行动总体效果并不理想。但是，这种状况正逐步转变。

(二) 环境立法稳步发展，环境法治进入新阶段

1978年修改的《宪法》作出专门规定“国家保护和自然资源，防治污染和其它公害”，这是我国第一次将环境保护上升到宪法地位。以1979年颁布《环境保护法（试行）》为标志，我国开始了环境立法的进程。环境保护立法发展可以大致分为三个阶段：从1978年到1992年，以“预防为主、防治结合”为方针，环境法制开始起步；从1992年到2014年，环境保护法制框架基本形成；2014年之后，环境立法进入新阶段，先后修订了《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《环境影响评价法》等法律，并通过了《环境保护税法》《土壤污染防治法》。2014年6月，最高人民法院设立环境资源审判庭，开启了系统的环境司法专门化改革。2015年新《环境保护法》和中央环保督察制度实施后，环境执法逐步加强，长期以来“环境违法是常态”的局面正在扭转。

(三) 环境监管体制持续演进，近期发生深刻变革

1. 中央层级环境保护机构建立并不断加强

1973年，第一次全国环境保护会议召开。1974年，国务院环境保护领导小组成立。这个时间略早于改革开放。此后，我国环境保护的组织体系开始建立。中央层级的环境保护主管部门经历了从80年代初的内设司局到独立为国务院直属的环境保护局、环境保护总局，再到环境保护部、生态环境部的演进历程。40年来，我国中央层级环境保护主管部门不断调整并加强。2006年以来，原环境保护部（国家环保总局）以派出机构的形式先后成立了华东、华南、西北、西南、东北、华北等六大环境区域督查中心。2017年，区域督查派出机构统一调整为督察局。这种设置试图加强中央层级环境保护主管部门对地方环境执法的监督。

2. 环境监管组织体系不断完善并进入重要调整阶段

从制度建设角度来看，我国环境保护立法、组织体系、政策体系、监管方式、责任体系和问责机制等方面都发生了深刻变化，多元参与的治理体系格局基本形成，环境治理体系正处在不断完善中。

40年的发展，我国建立了中央、省、市、县四级的“属地管理为主、部门业务指导”的环境保护组织体系。其中，各级环境保护部门直属的环境监察、监测机构是我国环境保护组织体系的重要组成部分。从20世纪70年代初开始，以监测站为载体，我国逐步建立起中央、省、市、县四级环境监测体系。从1979年我国实行排污收费制度以来，以征收排污费为主要手段，专门从事对污染源监督管理的环境监测队伍开始逐步发展。1999年，原国家环保总局将省、市、县三级的环境监测机构规范为环境监测总队、支队、大队。2002年，该体系更名为“环境监察”机构。党的十八大以后，在生态文明体制改革框架下，我国环境监管组织体系进入集权化方向调整的新阶段。在纵向上，我国从2016年开始试点省以下环保机构垂直管理制度改革，并且加快推进生态环境质量监测事权上收。2016年、2017年，原环境保护部先后完成1436个国控环境空气质量站点和2050个国家地表水监测断面事权上收工作，显著提高了中央政府获取环境信息的能力，有效支撑了“大气十条”“水十条”等考评工作。政府环境信息的公信力显著提高。在横向上，2018年新一轮机构改革中，生态环境部的职能进一步拓展。

(四) 环境保护的责任体系和问责机制逐步建立并不断完善

1. 环境保护行政责任体系和问责体系逐步成形

20世纪80年代以来，我国逐步探索出一条中国特色的环境保护目标责任体系和问责机制，成为推动环保工作的重要机制。1986年，洛阳全国城市环境保护会议提出了市长要对城市的环境质量负总责。1989年的《环境保护法》确立了“地方各级人民政府，应当对本辖区的环境质量负责”的基本原则。“九五”“十五”期间，我国开始尝试污染物排放总量控制制度，先后提出了12项、10项指标，但实施效果并不理想。从1995年开始，原国家环保局先后开展了“生态示范区”“国家环保模范城市”“生态省、市、县”创建工作，对推进城市和环境区域的环境保护工作发挥了积极示范作用。“十一五”开始，我国提出了约束性节能减排指标，以层层分解落实的方式和“一表否决”的责任制度对指标进行落实。“十二五”增加了主要污染物减排指标，并优化了指标分解的方式。“十一五”“十二五”期间目标责任体系注重约束性指标的完成情况，并不关注政府相关部门常态化的分工机制。2016年以后，以《生态文明体制改革总体方案》的全面实施和中央环保督察制度为标志，我国的环境保护目标责任体系建构进入了新阶段。“十三五”期间，环境目标考核从强调主要污染物总量减排调整到以环境质量为核心。此外，这一阶段环境保护目标责任体系在增加专项考核的同时，引入了生态文明建设综合评价考核，强调生态环境保护领域相关部门常态化的分工机制，并开始建立领导干部生态环境损害终身追责制度，强调“党政同责、一岗双责”。

2. 环境监管的法律问责机制初步建立

1997年，刑法修订规定了“环境监管失职罪”，将环境监管者的责任纳入了刑事责任的范围。2006年、2013年，最高人民法院、最高人民检察院通过司法解释进一步明确了“环境监管失职罪”的范围。2014年修订的《环境保护法》明确将9种情形列入追责范围，环境监管者的法律责任进一步得到明确。

(五) 环境政策体系逐步完善，环境监管程序逐步规范

1. 从传统的“八项制度”开始，环境政策体系逐步完善

我国环境保护政策体系始于“老三项”“新五项”环境管理制度。1979年的《环境保护法（试行）》确立了项目建设环境影响评价制度、“三同时”制度和排污收费3项环境管理制度。此后，1989年的全国第三次环境保护工作会议提出环境目标责任制、城市环境综合整治定量考核、排放污染物许可证、污染集中处理和限期治理5项新的制度和措施，形成了环境管理的“八项制度”，这是我国环境政策体系的雏形。在此基础上，我国的环境政策体系不断发展。从环境政策的效果来看，“命令—控制类”的环境政策工具在治污减排过程中发挥基础性的作用，而排污收费（改为环境税）、排污权交易、碳交易等市场化政策工具始终未能破题。党的十八年以来，在生态文明体制改革框架下，排污收费改环境税、环评改革、排污许可制改革、总量控制制度改革、“三线一单”制度取得了积极进展，我国环境政策体系进入全面升级的新阶段。

2. 环境标准体系逐步建立和完善，达标排放状

况亟待改善

1973年，我国发布了第一项环保标准，即《工业“三废”排放试行标准》。从1989年开始，环境保护标准工作开始步入依法管理的轨道。经过40多年的发展，我国已建立起“两级五类”的环境标准体系。截至2018年初，我国现行有效环境标准达1843项。长期以来，作为基础的环境政策工具，环境标准的执行情况总体并不理想。“十三五”期间，我国全面推进污染源达标排放。

3. 环境行政执法制度化、法治化、规范化程度不断提高

从1991年制定《环境监理工作暂行办法》，环境保护主管部门开始逐步规范环境执法程序。此后，环境保护主管部门制定了《全国环境监理工作暂行办法》《环境监理人员行为规范》《环境监察办法》等多项与执法程序有关的部门规章，环境执法程序逐步得到规范。党的十八届三中、四中全会提出了“健全行政执法和刑事司法衔接机制”的要求。2014年底，新《环境保护法》的四个配套法规陆续出台，环境执法的程序进一步得到规范，并开始探索“网格化监管”“双随机、一公开”监管制度。环境执法制度化、法制化、规范化进入一个新的阶段。

(六) 环境信息公开和公众参与制度逐步建立完善

1. 环境信息公开制度逐步建立并完善

2003年，原国家环保总局发布了《环境保护行政主管部门政务公开管理办法》《关于企业环境信息公开的公告》，我国的环境信息公开制度开始逐步建立。2007年，《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》出台，我国环境信息公开制度进一步规范。此后，环境保护主管部门陆续出台了《污染源环境监管信息公开目录》《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》《国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法（试行）》《企业事业单位环境信息公开办法》等规范性文件，进一步规范政府和企业的环境信息公开工作。2014年修订的《环境保护法》进一步明确了环保部门、排污单位公开环境信息的义务。

2. 环境保护的公众参与制度逐步建立并完善

1989年颁布的《环境保护法》第6条规定了一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”。这为公众参与环境保护提供了原则性的法律依据。经过多年的发展，公众参与环境影响评价程序成为公众参与制度的主要渠道。2002年颁布的《环境影响评价法》对环境影响评价中的公众参与作了原则性规定。2004年、2006年，原国家环保总局先后发布了《环境影响评价公众参与暂行办法》《环境影响评价公众参与暂行办法》，初步明确了公众参与的权利和具体程序，初步明确了公众参与环境影响评价的方式。2015年、2018年，《环境保护公众参与办法（草案）》《环境影响评价公众参与办法》及配套办法陆续出台，环境保护公众参与制度的法制化、规范化程度不断提高。

(七) 环境保护投融资机制逐步完善，环境治理市场不断发展

1. 政府环保投资稳步提升，多元化环保投融资渠道逐步形成

20世纪80年代以来，我国环境投资规模总体较小，环保投融资机制不健全。2000年之后，这种状况逐步改变。2006年财政部正式把环境保护纳入政府预算支出科目。政府环保支出有了制度保障。“十一五”以后，环境保护的财政支出快速增长。2016年，我国环境治理投资总额为9220亿元，比2001年增长6.9倍。此外，国家通过综合运用财政预算投入、基金、补贴、奖励、贴息、担保等多种形式，同时引导社会资金投入环保领域，多元化环保投融资渠道逐步形成。

2. 环保产业逐步发展，环境治理市场逐步发育

从20世纪80年代以来，我国的环境产业缓慢发展。2000年后，开始加快发展。“十一五”期间，我国将节能环保产业列为战略性新兴产业之首。此后，国家对环保产业的引导和支持不断强化，节能环保产业开始加速发展。“十二五”“十三五”期间，我国进一步强调并规范环境污染第三方治理，先后出台了《关于推行环境污染第三方治理的意见》《关于推进环境污染第三方治理的实施意见》等文件。随着“大气十条”“水十条”的实施，环保产业市场规模进入爆炸式增长阶段，环境治理市场进入优化发展的新阶段。

## 中国环境治理展望

(一) 后拐点阶段环境监管仍须持续改进，环境质量根本性改善前景可期

尽管我国污染物排放从总体上已跨越峰值，但由于其远超环境容量，因此，需要在大幅度削减后才能实现环境质量根本性改善，这需要一长期过程。这也意味着近中期环境污染形势仍十分严峻和复杂。从当前到未来20年左右，主要污染物大幅度削减仍是环境治理的主线之一。考虑到我国所处的发展阶段、产业结构、能源结构等因素，在未来20年污染物大幅削减的过程中，环境监管是主要的减排潜力，环境监管的严格度和有效性需要显著提高。参照国际经验并综合考虑我国治污减排的进展，可

以预见，2035年左右我国的环境质量将实现根本性改善，实现“碧水蓝天”。

(二) 环境保护和经济增长进入“再平衡”新阶段，平衡二者的关系是一个长期问题

在经济新常态背景下，我国正处在绿色发展“转折期”，经济增长和污染物排放正逐步“脱钩”，也是环境保护与经济增长“再平衡”的重要阶段。近中期，放松经济性监管和加强环境监管将持续同步推进。随着环保督察体制改革深化，环境监管的一致性和有效性将全面提高，全社会环境合规性水平将逐步提高，全面内化减排成本，并促进优胜劣汰。与此同时，要合理制定监管强度，完善环境监管影响评价制度，考虑环境监管的经济可行性和差异性。从理论和国际经验来看，平衡环境监管和经济增长关系是一个长期问题。环境监管要充分尊重产业自身发展的规律，应综合考虑环境监管对工业化进程、产业竞争力的影响。

(三) 环境监管体系改革持续推进，监管效能逐步提高

当前，我国正处在深化环境监管体系改革的攻坚期。改革的核心目标是提高环境监管效能，推动实现“环境守法是常态”。毫无疑问，改革也面临风险和不确定性。为此，应进一步厘清改革方法论，坚持问题导向，建立改革的“容错”“纠错”机制，统筹推进环境保护责任体系和问责机制、机构改革和监管工具多个方面的改革。在其中，那些“刀口向内”的改革举措更值得期待。在责任体系和问责机制上，要推动环保督察制度化、规范化、常态化。在机构改革上，要处理好属地原则和省以下环保机构垂直管理改革的关系，处理好监管的专业性和组建综合执法机构的关系，处理好政策职能和监管职能优化配置问题，处理好机构改革后跨部门协同治理问题等。在监管工具上，要以排污许可制度改革为抓手，接续推动生态环境保护部门体系内部信息共享和协同，强化排污者责任，推动环境监管流程再造，创新监管方式。从长期看，要通过改革推动建立依法、公平、透明、专业、可问责的现代环境监管体系，将“运动式”治理方式逐步引导为依法依规常态化环境监管。

(四) 环境保护的责任体系将进一步明晰，多元参与治理格局渐成

党的十九大报告提出了“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”的指导思想。需要认识到，构建多元参与的治理体系，并不意味着“去中心化”。政府监管，包括环境监管和经济性监管，在治理体系中处于基础和核心地位，要为多元参与的环境治理体系提供制度保障。当前的环境监管体系改革很大程度上是弥补长期以来政府监管不足的问题。深化环境监管体系改革，强化国家的监管职能，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要维度和抓手。为此，需要进一步厘清多元治理主体的职责定位与责任分工，通过法律法规进一步规范相关主体的权责，提高整个环境治理体系的可问责性。而其中，强化并完善对环境监管者的监管是最为重要的方面，要通过完善行政问责、司法监督、公众参与等方式，做实对监管者的监管。要进一步完善中国特色的环保目标责任制，使之进一步规范、法治化。

(五) 环境政策体系进一步完善，市场化政策工具将逐步发挥作用

随着生态文明体制改革的推进，我国环境政策体系将进一步完善。在“后拐点”阶段，减排的边际成本递增，对精细化的、市场化的减排政策工具的政策需求将进一步加强。需要注意的是，创新环境政策工具要和监管体系及其能力相适应。可以预见，随着环境监管体系改革和排污许可改革的推进，环境监管机构获取排污单位环境信息的能力将显著提高，以此支撑精细化政策工具的应用。大数据、卫星遥感遥测等先进技术的应用，可以在一定程度上弥补制度有效性的不足，支撑环境政策创新。可以预见，环境税、排污权交易等市场化政策工具有望在2020—2030年开始有效运行并发挥作用。

(六) 环境信息公开水平持续改善，公众参与水平进一步提升

公众参与是环境治理体系不可或缺的重要组成部分，也是当前我国环境治理体系建构的短板。随着经济发展水平的提高，公众对环境质量改善和环境信息的诉求将进一步提高。随着环境法治的推进，环境信息公开水平、公众参与的广度和深度将进一步提高。特别是，公众开启环境监管问责的渠道将进一步完善，环境公益诉讼制度也将进一步发展。此外，要积极引导环保社会组织发展，并规范管理。

(七) 环境治理市场体系进一步完善，规模持续增长

我国环境监管严格度和有效性的不断提高，对环境服务市场需求也不断深化。近中期，环境治理市场的规模仍将进一步扩张，相关领域的业态也将发生深刻改变。针对环境治理市场的市场监管也将进一步改进。应从市场准入、招投标机制、定价机制及反不正当竞争机制等方面加强市场监管，以此规范环境治理市场进一步发展。

(作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所环境政策研究室主任、研究员)