

浅议浙江省环境经济政策体系建设现状 及“十三五”发展重点

陈佳 毛惠萍 黄冠中

(浙江省环境保护科学设计研究院, 浙江 杭州 310007)

【摘要】环境经济政策因具有手段灵活、实施成本相对较低等特点得到环境管理者的广泛青睐。当前,浙江省已初步形成环境经济政策体系的基本框架,但也面临法律支撑不足、配套政策不够等问题。“十三五”时期,浙江省需要对环保投融资政策、环保税费制度、资源市场化配置政策、生态补偿制度、绿色金融政策体系和行业环境经济刺激政策进一步优化和完善,形成科学、系统的环境经济政策体系,促进浙江省环境保护事业发展。

【关键词】环境经济政策; 浙江; 现状; 展望

【中图分类号】X22

【文献标志码】A

环境经济政策是按照市场经济规律的要求,运用价格、税收、财政、信贷、收费、保险等经济手段,调节或影响市场主体的行为,以实现经济建设与环境保护协调发展的政策手段^①。中国自2007年全面启动环境经济政策体系建设工作,并于2011年由国家环保部制定和实施了首个环境经济政策体系建设规划,即《“十二五”全国环境保护法规和环经政策体系建设规划》。经过数年的发展,环境经济政策已经成为环保行政主管部门参与宏观经济决策的重要突破口^②,在减少管理成本、调动利益相关方积极性和主动性、增进实现环境治理目标的灵活机动性、筹集环保资金以及调控环境行为、促进经济转型、优化环境政策系统等方面都发挥了非常重要的作用^③。浙江省作为沿海发达省份,在市场经济发展与环境保护工作需求的双重推动下,是国内开展环境经济政策研究、实践较早、进展较快的省份之一,在环境资源有偿使用、排污权交易、生态补偿等方面均处于全国领先水平。随着新时期环境保护工作的快速发展以及中国全面深化改革的大力推进,环境经济政策迎来更为良好的发展机遇。因此,本文拟在分析浙江省环境经济政策的发展现状、存在的主要问题和制约因素的基础上,结合“十三五”发展形势,提出今后一段时期浙江省环境经济政策体系的建设重点。

1 浙江省环境经济政策体系现状与存在问题

1.1 发展现状

近年来,浙江省对于环境经济政策体系的建设越来越重视,尤其在“十二五”期间,出台了一系列先进的地方环保经济政策文件,初步构建了覆盖社会经济活动全链条的环境经济政策体系,形成包括环境投融资、环境税费、生态补偿、资源市场配置、绿色金融、行业环境经济政策等在内的基本框架,不同政策单独或共同调整着开采、生产、流通、消费等社会经济活动各个阶段(如表1所示)。

收稿日期: 2015-05-13

作者简介: 陈佳(1984-),女,学士,高级工程师,主要从事环境管理政策、环境规划研究。

表1 浙江省环境经济政策体系框架及主要进展

分类	主要进展
环境投融资制度	1. 建立了面向阶段性环保目标需求的环保财政投入机制,设立了多项环保专项资金,并逐步开展环保投资绩效管理,出台《浙江省环境保护厅财政支出项目绩效评价实施办法》(浙环发(2011)2号) 2. 大力推进环境污染治理市场化,出台《关于进一步加强浙江省政府性投资项目融资建设管理指导意见》(浙发改法规(2014)570号),鼓励运用BT、BOT、PPP等模式开展公用基础设施等项目的融资建设
环境税费制度	1. 贯彻环境保护/节能节水项目企业所得税优惠、环境保护/节能节水专用设备投资额抵免优惠等一系列国家绿色税收政策,在此基础上制定地方税收绿化政策,出台《关于调整资源税征收政策有关问题的通知》(浙政办发(2014)96号),提出在全省范围统一对建筑用砂以及在省境内开采方解石、叶蜡石的单位和个人征收资源税 2. 做好排污费征收工作,优化征收标准,出台《关于调整我省排污费征收标准的通知》(浙价资(2014)36号)
生态补偿制度	1. 2005年在全国省域范围内率先出台《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》,2008年被列为全国首批6个省域生态环境补偿试点省份之一,并出台《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》(2012年再次修订),目前已实现了省对所有市、县(市)生态环保财力转移支付的全覆盖,实施浙皖两省跨界流域水环境补偿试点 ^[4] 2. 不断推进制度优化,出台《浙江省跨行政区域河流交接断面水质保护管理考核办法(试行)》(浙政办发(2009)91号),将考核结果与转移支付挂钩
资源市场化配置制度	1. 实施资源性产品开发和利用方面的差别化价格政策,如烟气脱硫脱硝脱汞电价政策、阶梯电价和水价等 2. 在全省范围开展排污权有偿使用和交易试点,出台《浙江省人民政府关于开展排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》(浙政发(2009)47号)、《浙江省排污权有偿使用和交易试点工作暂行办法》(浙政办发(2010)132号)等政策文件,形成排污权有偿使用和交易政策基本框架体系和操作模式
绿色金融系列制度	1. 大力推进绿色信贷实施,建立企业环保信用信息平台,出台《关于推进绿色信贷工作的实施意见》(浙环发(2011)34号)、《浙江银行业金融机构绿色信贷工作指导意见》(浙银监发(2012)204号)等系列文件 2. 实施绿色证券制度,开展企业上市环保培训、加强上市企业日常监管及企业环境信息披露等 3. 积极探索绿色保险,自2010年正式启动环境污染强制责任保险试点工作,在嘉兴、台州、绍兴等区域的医药化工等高风险行业首先启动,至2014年已有200多家企业参保,保费总额达到500多万元
行业环境政策	1. 依据国家环境保护综合名录,严格落实“双高”产品取消出口退税、禁止加工贸易,以及企业使用节能环保设备的税收优惠政策等 2. 探索基于企业吨排污权指标为主要评价,综合考虑用地、用电、能耗等因素的量化考核和分行业排序制度,并配套相关激励约束措施,以此鼓励行业先进和淘汰落后,出台《关于加强环境资源配置量化管理推动产业转型升级的意见》(浙政办发(2013)8号)、《关于建立主要污染物总量控制激励制度推进产业转型升级的通知》(浙环发(2013)61号)等文件

1. 2 存在问题分析

1. 2. 1 制度的法律支撑不足

目前环境经济政策法制化水平总体上还十分不够,制度推行多采用指导意见或暂行办法等形式。有些环境经济政策虽然在部分法律条文中有提及,但尚未制定专门的单行法律;有些环境经济政策尚找不到明确的法律依据。环境经济政策法制化缺乏造成制度的约束力、权威性明显不足,难以长效发展。

1. 2. 2 政策实施配套不完善

浙江省许多现行环境经济政策还仅出台了部分原则性指导意见,具体执行规范、配套制度方面尚需进一步规范完善。部分环境经济政策虽已处于推行阶段,但实际上其执行基础尚未完全建立。例如,排污权有偿使用和交易已开展多年的试点,但至今尚未对排污权的产权属性予以明确,资源产权体系不完善直接影响了环境资源的定价,也导致环境资源的市场化配置难以有效落实。

1. 2. 3 缺乏有效的评估机制

开展政策评估是环境经济决策的重要环节,可以在政策设计之初开展政策预判评估,在政策实施过程中或者实施一个阶段

后开展跟踪评估，为政策的制定、调整、改进或取缔提供科学依据^{②⑥}。但目前浙江省环境经济政策的评估机制尚未形成，在很大程度上阻碍了政策试点的深入探索，直接影响决策的科学化水平；也导致在政策设计中对政策体系整体协调性考虑不足，往往注重单一政策的设计，单项环境经济政策与宏观经济政策的衔接、与其他环保政策的衔接考虑不够。

1. 2. 4 部门协调不力

环境经济政策的制定和执行往往涉及经济管理、资源管理、财税管理等多个部门，在具体制定和执行中如何进行责任分配和力量配合均需要进一步明确。例如，环境税改革政策将涉及环保、财政、税务等部门事权的分工和职责的重新界定，需在制度设计之初进行明确，并建立相关职责追究制度；生态补偿制度分散在各个部门，缺乏统一的协调机制，导致在执行中存在重复补偿、遗漏补偿等情况^⑥。

2 浙江省环境经济政策体系建设展望

2. 1 面临形势分析

从宏观发展来看，政府对于经济的宏观政策重心从总量调控转向结构调整，政府主导投资行为逐渐弱化，社会资本将更加活跃，为环境保护多元化投融资以及污染治理市场化改革提供良好环境；资源能源消耗趋势发生转变，资源环境要素投入趋缓，为全面建立资源环境产权体系、实行资源环境价格改革提供实施空间。从微观调整来看，产业结构调整着力往绿色发展、循环发展、低碳发展方向进行，绿色金融、各类行业环境经济刺激政策等即将迎来更好的发挥平台。

“十三五”时期，要以市场化的环境资源配置、治理模式、监管模式来减少管理成本、实现环境治理目标；以体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度充分调动利益相关方参与环境保护的积极性和主动性；以绿色信贷、绿色证券、绿色债券等金融政策引导企业环境行为，促进转型升级；以合理的环境税费制度调控社会环境行为、引导绿色消费模式；以绿色保险增强环境风险防范能力和环境事故救济能力。

2. 2 “十三五”建设重点

2. 2. 1 持续优化环保投融资政策

进一步优化政府环保投入方式。强化政府环保投入对鼓励社会资本参与的生态环保领域给予倾斜性支持，积极采用以奖代补、先建后补、先建后投等基于绩效的环保专项资金支出方式；着力提升财政资金使用绩效，强化环保财政资金投入的绩效评价。

创新完善各类环保融资方式。充分利用政策性金融机构职能，通过无息贷款、低息贷款、优先贷款、延长信贷周期等方式强化对生态环保事业的资金支持；鼓励发展支持生态环保的投资基金，引导民间资本采取私募等方式设立主要投资于生态环保领域的产业投资基金，政府以财政性资金通过认购基金份额等方式给予支持；探索创新环保信贷服务，支持开展排污权抵押贷款、购买服务协议预期收益等担保创新类的贷款业务；支持生态环保建设项目开展股权和债权融资，探索发行公益性债券、市政债券等用于生态环保建设融资。

着力推进污染治理市场化。全面规范环境污染第三方治理，不断加大第三方治理的推广力度，尤其在重点污染行业以及工业园区污染治理领域，鼓励引入环境服务公司，通过委托治理服务、托管运营服务等方式，进行集中式、专业化治理；加强政府与社会资本合作治理模式的探索实践，力争在“十三五”期间打造一批可推广可复制的优质示范项目，加快健全完善 PPP 运作制度体系，加强对 PPP 项目的监管，突出 PPP 以“产出”为导向的运作模式的优势；探索开展环境合同服务治理模式，建议

在“十三五”期间结合浙江省江河湖泊生态环境保护、重金属治理等项目，选择一些流域和湖泊开展环境合同服务试点。

2. 2. 2 积极推进环境税费制度改革

继续完善排污收费体系。修订完善浙江省排污费征收使用管理办法，进一步调整排污收费标准，建立差别化排污收费机制；开展 VOCs 等污染物排放收费制度相关探索，如 VOCs 排放情况调查、排放系数和收费标准研究等。

优化环境治理收费政策。综合考虑污水处理成本、社会承受水平等因素，逐步提高污水处理费标准，并结合污水处理厂提标改造，逐步推行分区、分类、分档的污水处理费计征方式；结合污泥处置的进一步开展，研究污泥处置费用的征收标准；结合垃圾分类处置工作的推进，以垃圾收集、运输和处理成本为基础，研究制定垃圾处置收费标准，完善改革垃圾处置收费方式。

探索实践排污费改税。在征收对象方面选取具有较好计量基础的污染物种类率先改税，如 COD、氨氮、SO₂、NO_x、五类重金属等，逐步推进其他污染因子的污染排放税征收计量；强化税基计量，结合目前排污许可证制度等环境管理制度改革，全面规范环境管理数据，探索实践由第三方技术单位核定排污单位实际排污量。

2. 2. 3 有效推进资源市场化配置

清晰界定资源环境产权。产权规则明晰是环境资源定价、市场化交易的基础，要积极通过立法和法律保证来对环境资源进行清晰的初始产权界定，使得环境资源能够进行定价，并通过市场交易进行转移、重组和优化。

深化资源性要素价格改革。加快环境资源价格改革，完善价格形成机制，彻底改变长久以来“环境无价”的外部性行为，全面推进排污权有偿使用，并将环境成本纳入煤炭、石油、天然气、矿产等各类资源定价中，充分体现资源稀缺程度和环境损害成本，逐步建立资源性产品的“全成本”概念。

完善环境资源交易市场。强化排污权交易政策的整体谋划，进一步扩大排污权有偿使用和交易试点范围和交易标的，加强排污权交易政策与其他环境管理制度的衔接和整合；明确政府在交易市场中的宏观调控职责，优化排污权指标的初始分配体系，将初始排污权分配与总量控制制度紧密结合，完善政府储备指标和出让管理体系；完善排污权交易市场规模，大力发展市场竞价、临时交易多样化的交易方式，构建市场化的交易价格机制，制定完备化的交易操作规范，提供流程化的交易审批、交易指导、交易操作等服务；健全环境资源交易监管机制，完善污染源监测管理体系以及排污权交易市场准入、运行、退出全过程监管机制，加强排污权交易信息公开，包括排污权指标供需信息和交易信息的公开等；构建环境资源交易内生机制，通过积极完善排污权抵押贷款等融资政策，拓展环境资源稀缺势态下排污权指标盈利途径。

2. 2. 4 进一步完善生态补偿制度

持续加大生态补偿力度。进一步加大省级纵向财政转移支付中生态补偿比重，重点向禁止开发区域、重点生态功能区加大转移支付力度；逐步扩大生态补偿范围，在现有流域、重要生态功能区以及森林、矿产资源开发等补偿领域的基础上，积极探索湿地、海洋、耕地及土壤的生态补偿，推进浙西南山区开展生态环境补偿费和生态环境补偿金试点，海洋生态损害赔偿费和损失补偿费试点工作。

进一步优化生态补偿方式方法。积极探索多元化的生态补偿模式，在生态关系密切的区域建立起生态服务的市场交换关系，探索实践区域之间、流域上下游之间、不同社会群体之间的横向转移支付，积极运用碳汇交易、排污权交易、水权交易、生态产品服务标志等市场化补偿方式。着力优化生态补偿方式，积极采用资金补助、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等“造血型”生态补偿方式，尤其要加大技术培训、科技帮扶等智力补偿力度。

建立完善生态补偿配套制度。完善生态补偿的标准体系，并结合不同的生态补偿方式，选取不同的生态补偿标准确定方式，如对于产权比较容易界定、受益主体较为明确的生态和环境产品，应鼓励受益方和生产方通过双边协议加以解决；在部分领域引入市场竞争机制来制定补偿标准，如引入招标、拍卖、挂牌等方式；完善生态监测及服务价值评估体系，建立生态补偿监督及问责机制，强化对生态补偿资金分配使用的监督考核。

2. 2. 5 深入推行绿色金融政策体系

持续推进绿色证券/债券发展。针对上市环保核查制度取消的情况，研究制定相关改革文件，从而持续规范对上市企业的环保监管；进一步强化上市企业环境信息披露，切实加强上市企业环保后督查；探索建立上市公司环境绩效评估指标体系，鼓励上市公司运用绩效管理理论优化企业环保管理，选择比较成熟的板块或高耗能、重污染行业适时开展上市公司环境绩效评估试点；强化企业环保信用信息体系在绿色债券审批中的应用，作为地方政府债券自发自还试点省份，结合环境保护重大战略部署，选取部分地市开展地方政府绿色债券试点。

积极推广绿色保险试点工作。在原有试点地区基础上，选择重金属、化工等重污染行业在全省范围内开展环境污染强制责任保险试点；对环境污染强制责任保险执行体系进行全面完善，建立健全环境风险评估机制，由各地根据实际制定纳入保险名单的重污染、高风险重金属企业和化工行业企业名单，并积极开展环境风险评估；进一步完善环境污染事故的民事责任和刑事责任追究制度，建立完善环境污染损害鉴定评估技术规范和工作机制，健全完善承保、风险管理和理赔机制。

2. 2. 6 不断挖掘行业环境经济刺激政策

进一步优化行业内企业的排序方法，依据地区实际情况科学划定评定范围；优化评定指标，对评定指标的选取、权重分配等进一步优化，强化指标的代表性和覆盖面，强化排污绩效等环境指标的权重，将企业环境行为的表征性指标，如企业环保信用等级等纳入评定标准。创新完善配套激励约束政策，如实行差异化的减排激励、排污权指标配置激励，将排污强度大、综合效能低的落后企业纳入相关整治提升行动；联合工业、国土等管理部门及金融机构，不断丰富激励约束政策，实行多方位、综合性激励，对排序靠前的先进企业在土地和水电资源使用、银行信贷、上市融资等给予一定支持。

积极推进基于环境保护综合名录的行业环境经济刺激政策。在国家环保综合名录的基础上，探索建立浙江省环境保护综合名录筛选机制，制定符合地区实际情况的地方环保综合名录；进一步强化名录在各领域的使用效力，着力提升环保综合名录的公开化和信息化程度。

3 结语

在环境管理中，环境经济政策的运用是解决环境问题的有效办法，科学的环境经济政策可以促使环境管理系统以最小的经济代价获得所需要的环境效果。而环境经济政策体系的建立，是一项长期的系统性工程，不仅需要结合国家以及浙江省特点充分研究和科学制定行之有效的环境经济政策，而且需要环境保护方面的法律法规的不断健全和完善，以此强化体系建设的整体保障。

参考文献：

①董战峰，葛察忠，高树婷，等。“十二五”环境经济政策体系建设路线图 [J]. 环境经济，2011(90) : 35 — 47.

②董战峰，葛察忠，高树婷，等。新时期我国环境经济政策体系建设面临挑战 [J]. 环境经济，2012(10) : 15 — 21.

-
- ③董战峰, 葛察忠, 王金南, 等. 环境经济政策: 十年呈现五大特征 [J]. 环境经济, 2014(121) : 32 - 37.
- ④董战峰, 李红祥, 龙凤, 等. “十二五”环境经济政策建设规划中期评估 [J]. 环境经济, 2013(9) : 10 - 21.
- ⑤李慧. 我国环境经济政策绩效分析 [J]. 生态经济(学术版), 2008(2) .
- ⑥张艳. 我国环境水费制度的研究 [J]. 法制与社会, 2009(4) : 339 - 340.
- ⑦陈燕, 蓝楠. 美国环境经济政策对我国的启示 [J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2010, 10(2) : 38 - 42.