

中国环境政策: 该亮出一套经济责任价码

主持人: 邹民生 乐嘉春

嘉宾

中国需要尽快构建有效的环境经济政策体系

主持人: 节能减排形势严峻、能源消耗大量增加、重大环境污染事件时有发生,这是当前经济生活中十分突出的问题之一。关于环境问题,我们和有关人士做过多次对话。现在,总的感觉是,如果没有一个系统有效的经济政策体系,要救治中国的环境顽症,是相当困难的。所以,请两位谈谈,中国需要一个怎样的环境经济政策体系,这个政策体系将会对各利益相关方的经济取向产生怎样的影响。



王丰年: 清华大学副教授,生态学者,主要从事生态伦理学和人类生态学的研究。



邓聿文: 法学硕士,副教授,供职于中共中央党校学习时报社,本报特约撰稿人。

邓聿文: 前不久,国家环保总局对长江、黄河、淮河、海河四大流域部分水污染严重、环境违法问题突出的工业园区实行“流域限批”。环保总局副局长潘岳说,希望从此开始,探索一条能将行政手段、市场力量、公众参与结合起来的流域污染防治新思路。

按照环保总局的解释,新思路包括这么几个部分:一是建立有效的环境问责制,将环境指标真正纳入官员考核机制;二是建立跨部门跨流域的统一综合治理机制;三是建立公众参与的环境后督察和后评估机制;四是建立全新的环境经济政策体系,用市场的力量来遏制污染恶化趋势。

我想特别指出最后一点,即构建环境经济政策体系的问题。构筑一个完整的环境经济政策体系至关重要。为什么这样说呢?环境经济政策是要解决企业“守法成本高、违法成本低”的问题。之所以会这样,除了环境执法部门执法力度不够和处罚太轻外,最主要的原因就是企业缺乏守法的内在动力。而企业没有动力,又与企业缺乏来自环境方面的激励和约束机制有关。环境经济政策就是要给企业这样一种激励和约束作用。

王丰年: 所谓环境经济政策,是指按照价值规律的要求,运用价格、税收、信贷、收费、保险等经济手段,来调节或影响市场主体行为的政策组合。环境经济政策一般具有以下三个功能:一是刺激作用。即当人们的行为符合环境保护、可持续发展的要求时,行为人将获得相应的经济利益;反之,行为人将会受到相应的经济处罚。通过环境经济政策给市场主体施加一定的经济刺激,促使人们主动而不是被动地保护环境。二是筹集资金,用于环境保护及可持续发展建设。三是协调作用。此外,实施环境经济政策,还可以兼顾公平与效率。

环境问题是外部经济性的产物,要解决环境问题,必须从环境问题的根源入手,通过一系列政策、措施,将外部不经济内部化,而环境经济政策就是将外部不经济内部化的最为有效的途径。

环境经济政策主要包括投资政策、财政政策、生态补偿政策、信贷

金融政策、收费政策,等等。目前世界各国特别是发达国家通常采用的环境经济政策手段和工具主要有:明晰环境和资源的产权,收取污染税、资源税和排污费、资源补偿费等环境税费,利用环境贴息贷款、环境基金、股票等金融、财政手段及证券与押金制度、责任赔偿等。

环境政策软弱现状: 名目不少、力度太小、没有配套

主持人: 那么,我国当前的环境经济政策是怎样一种状况呢?

邓聿文: 我国的环境经济政策虽然种类较多,但真正在全国范围内实施并发挥作用的并不多见。其中,排污收费制度相对而言是比较典型和成熟的制度。多年来,经过不断调整和完善,排污收费制度对遏制环境污染起到了一定作用。但由于环保部门行政权力有限,法律规定的处罚额度太低,排污收费制度在调控企业经济活动方面仍显得软弱无力,“违法成本低、守法成本高”的怪圈长期难以打破。不仅如此,目前在我国,排污收费在本质上只是环保部门进行环境管理的一种辅助手段,仅仅属于局部、微观的调控,还远未达到对市场运行机制进行整体宏观调控的作用。

另外,有些环境经济政策虽然有政策性规定,但是由于没有配套的措施,也没有起到应有的作用。例如,中国人民银行早在1995年就制订政策,要求各级金融机构对“不符合环保规定的项目不贷款”,可由于没有配套的措施,这项很好的环境经济政策并没有得以实施。再如,虽然我国已建立了差别税收政策,但种类较少、应用领域较窄。

王丰年: 最近10年来是我国环境保护较为重视的时期,一些环境经济政策也逐步推出。根据专家的统计,我国的环境经济政策在如下几个方面已经在发挥作用:一是开始发行国债以用于环境保护筹措资金。二是利用外资作为污染治理的重要资金渠道。三是环境保护企业在股票市

场上融资,特别是“BOT”的融资运作方式提供了解决环境保护资金问题的可行之路。四是污染治理设施建设和运行的市场化运作。五是建立了多种形式的环境保护基金。六是与环境有关的税收优惠政策得到了改进。七是银行对环保项目和企业给予信贷优惠。八是公共财政单设“环境保护”类。九是发行环境保护彩票。十是试点排污权交易。

但是,与发达国家相比,我国的环境经济政策毕竟刚刚开始,还非常不完善。从目前的环境治理情况看,用经济杠杆调节环境保护的相关利益分配,建立包括税收、信贷、保险在内的完整的环境经济政策体系势在必行。

开征环境税应考虑哪些因素,怎样来设计我国的环境税

主持人: 你们提到了开征环境税的问题。从目前的情况看,我们应该怎样来设计我国的环境税呢?

邓聿文: 所谓环境税,是以保护环境为主要目的而征收的税收的总称,不是有一个单一的环境税种。环境税在发达国家应用十分普遍,主要有二氧化硫税、水污染税、噪声税、固体废物税和垃圾税等5种。一般来说,环境税是依据“谁污染,谁缴税”的原则设置的,把环境税收取得的收入专项用于环境保护,使税收在环保工作中发挥了巨大的作用。

除环境税外,差别税收也是税收政策的组成部分。具体来说,就是根据纳税对象的行为、产品、生产方式、环境保护活动等来决定其纳税水平。

目前,我国税种虽然很多,但还没有独立的环境税,致使环境保护的税收政策力度不够,主要表现在这样几个方面。

首先,缺少以保护环境为目的的专门税种。除了资源税外,专门针对环境问题的征税根本不存在。这样就限制了税收对环境污染的调控力度,也难以形成专门的用于环境保护的税收收入来源,弱化了税收在环境保护方面的作用。

其次,现有税种中有关环保的规定不健全。如资源税仅对矿产品和盐类资源课税,征收范围过窄,基本上只属于矿藏资源占用税;消费税也没有对“白色污染”制品等有害消费品纳入征管范围。

第三,考虑环境保护因素的税收优惠措施单一,缺乏针对性、灵活性,影响税收优惠政策实施效果。如国际上通用的加速折旧、再投资退税、延期纳税等方式均可应用于环保税收政策中,以增加税收政策的灵活性和有效性,而我国几乎没有这方面的内容。

王丰年: 关于环境税收体制的设计,目前学界提出了三套方案,即独立型环境税、融入型环境税以及环境税费三种环境税征收方案。

所谓独立环境税,是在现有的税收体系外再新增一种环境税,包括一般环境税、直接污染税和污染产品税。其中,一般环境税是基于收入的环境税,目的是筹集环境保护资金。直接污染税则以“污染者付费”为征收原则,计税依据是污染物排放量。以“使用者付费”为原则的污染产品税征收对象是煤炭、燃油等潜在污染源,可细分为燃料环境税、特种产品污染税等。

与独立环境税方案相比,融入环境税方案并不设立环境税税种,但通过对消费税、资源税、水资源税、城市维护建设税、耕地占用税以及车船使用税等部分现有税种的改革和完善,加上环境收费制度的配合,起到环境税的作用。该方案建议,在消费税中新增资源消耗大的、污染严重的产品税目。

环境税费方案则是通过环境税和环境收费的共同作用来影响污染者的生产和消费行为。建议是维持现行环境收费制度,将污水处理费、二氧化硫排污收费等目前环境收费中几个大的收费项目转为环境税,并重点考虑制定碳税、生态税。

鉴于环境税涉及复杂的利益关系,而且专业性和技术性也很强,我的看法是,应当采取先易后难、先旧后新、先融后立的策略,首先消除不利于环保的补贴和税收优惠,其次综合考虑环境税费结合,再次实施融入型环境税方案对现有税制进行绿色化,最后引进独立型环境税。

如何完善排污收费政策,建立排污权交易市场

主持人: 税收政策是导向性非常明确,对企业效益有直接影响的政策手段。相关税目的开征,需要一个过程。那么,对于现行的排污收费政策你们怎么看?另外,它和排污权交易是什么关系,如何建立排污权交易市场?

邓聿文: 排污收费是指向排污者根据污染物的排放量征收一定的费用

或税收,以促进排污者采取措施控制污染。排污权交易则是采取根据污染控制目标发放排污许可证并允许许可证在各污染源之间交易的办法。两者既有区别又有联系。

排污收费政策早在1978年就在我国提出并开始实践,迄今为止已经成为应用最广泛的环境经济政策。排污收费实施近30年来,排污收费资金的使用对中国的环境保护有显著的作用。这种作用主要体现在增加了污染的治理能力,同时加强了环保系统的建设。但是,在运行过程中也存在一些着一些问题,比如收费对象、收费标准、资金使用等,需要尽快进行改革。目前,我国的排污收费标准太低,对污染者的刺激作用很小,污染者宁可缴纳排污费也不去治理污染,这对环境保护很不利。同时收费不全面,收费对象主要集中在大中型企业和事业单位。另外,由于国家没有统一的管理模式,各地按照自己的利益确定管理模式,造成了排污收费现象的混乱,资金被挤占、挪用的现象非常严重。应当结合税制改革的进程,实现排污收费收支两条线,设立专门账户,实行专款专用;同时扩大征收范围,提高收费标准。

王丰年: 相对于行政性的排污收费,排污权交易是把排污权作为一种商品进行自由买卖的交易方式。具体来说,建立合法的污染物排放权,以排污许可证的形式出现,并允许这种权利自由买卖;在污染源存在治理成本差异的情况下,治理成本较低的企业可以采取减少污染物的排放,剩余的排污权可以出售给那些环境治理成本较高的企业,市场交易使排污权从治理成本低的企业流向治理成本高的企业,并通过重复多次的市场交易,使排污权的价格得以确立。就此来看,排污权的可交易性使排污权优越于排污收费制度。因此,排污权交易制度的作用机制更为复杂一些,它的具体路径是,首先由政府部门确定一定区域的环境质量目标,据此评估该区域的环境容量以及污染物的最大允许排放量;其次,通过发放许可证的办法将这一排放量在不同污染源之间分配;最后才是通过建立排污权交易市场使这种由许可证代表的排污权能合理地买卖。

不过,由于有关排污权交易的政策和法律滞后,排污总量的确定成为难题,排污权初始分配也存在障碍,排污权交易市场不规范,以及地方保护主义严重等原因,我国在这方面尚处于起步阶段。从1991年开始,包头、开远、柳州、太原、平顶山和贵阳等6个城市尝试了排污权交易的试点工作,但未取得明显成效。所进行为数不多的几宗排污权交易都是在政府部门的安排下进行的,与真正的排污权交易相去甚远。排污权交易的十几年来,我们还没有较成熟的经验总结和进行后续推广工作,更没有在我国发展为一项制度。所以,如何在环境管理工作中充分运用排污权交易这一政策,建立排污权交易市场,还是一项十分艰巨的任务。

看点

●探索一条能将行政手段、市场力量、公众参与结合起来的流域污染防治新思路。按照环保总局的解释,新思路包括这么几个部分:一是建立有效的环境问责制,将环境指标真正纳入官员考核机制;二是建立跨部门跨流域的统一综合治理机制;三是建立公众参与的环境后督察和后评估机制;四是建立全新的环境经济政策体系,用市场的力量来遏制污染恶化趋势。

●最近10年来是我国环境保护较为重视的时期,一些环境经济政策也逐步推出。根据专家的统计,我国的环境经济政策在如下几个方面已经在发挥作用:一是开始用发行国债的方式为环境保护筹措资金。二是利用外资作为污染治理的重要资金渠道。三是环境保护企业在股票市场上融资,特别是“BOT”的融资运作方式提供了解决环境保护资金问题的可行之路。四是污染治理设施建设和运行的市场化运作。五是建立了多种形式的环境保护基金。六是与环境有关的税收优惠政策得到了改进。七是银行对环保项目和企业给予信贷优惠。八是公共财政单设“环境保护”类。九是发行环境保护彩票。十是试点排污权交易。

●关于环境税体制的设计,目前学界提出了三套方案,即独立型环境税、融入型环境税以及环境税费三种环境税征收方案。所谓独立环境税,是在现有的税收体系外再新增一种环境税,包括一般环境税、直接污染税和污染产品税;融入环境税方案,通过对消费税、资源税、水资源环境税等部分现有税种的改革和完善,加上环境收费制度的配合,起到环境税的作用;环境税费方案则是通过环境税和环境收费的共同作用来影响污染者的生产和消费行为。

●相对于行政性的排污收费,排污权交易是把排污权作为一种商品进行自由买卖的交易方式。排污权交易试点十几年来,我们还没有较成熟的经验总结和进行后续推广工作,更没有在我国发展为一项制度。所以,如何在环境管理工作中充分运用排污权交易这一政策,建立排污权交易市场,还是一项十分艰巨的任务。

编余

这几年来,国家用于环境治理的钱没少花,比如太湖治理,早有所闻,为什么越治理问题越多?直至今年蓝藻大爆发,影响居民饮用水安全?还有云南滇池,八百里烟波浩淼,引多少文人墨客留下盖世华章。可惜如今滇池已是一片油绿腥臭,游客虽慕名而至可睹其貌而不忍嗅其味。还有,全国有多少大江大河,水体污染到触目惊心的程度。为什么会弄成这个样子?除了短视、除了公共道德意识滑落,是不是有治理制度上的问题?

前不久,国家环保总局对长江、黄河、淮河、海河四大流域部分水污染严重、环境违法问题突出的工业园区实行“流域限批”。环保总局副局长潘岳说,希望从此开始,探索一条能将行政手段、市场力量、公众参与结合起来的流域污染防治新思路。看来,中国的环境治理确实到了需要一个有效的经济政策体系来系统解决的时候了。

从两位谈话嘉宾提出的建议看,就目前的中国环境状况而言,任何零敲碎打的政策都难起作用了。现在,需要用系统的经济与法制手段来治理环境顽症。在利益多元化的情况下,构筑一个完整的环境经济政策体系,对于各利益相关方认清自己的环境责任,至关重要。而处罚分明的收费手段,将对相关企业和团体的经济活动有直接影响。在这样的背景下,生产企业特别是上市公司该有这样的回应呢?值得关注。

——亚夫

支持环保是公共财政一大重要职能

邓聿文

中国的财政体制正在向公共财政转变,而公共财政的一个重要职能,就是支持环保。

为什么这么讲?从公共财政的特征来看,满足社会的公共需要是它的主要目标和工作重心。一个社会的公共需要是社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要,具有非赢利性和非竞争性,这是其区别于个人或集团性消费的地方。由于它是由所有社会成员作为一个整体共同提出,而不是由哪一个或哪一些社会成员单独或分别提出,所以它要由整个社会集中执行和组织,而不能由哪一个或哪一些社会成员通过分散的活动来加以满足,也不能依托个人意愿、通过市场交换的行为加以实现。

作为市场经济条件下的财政,公共财政通过为全社会提供公共产品和公共服务,来体现和实现整体公众利

益。也就是说,凡是市场机制能够完全调节的地方,财政一般不得介入,以免妨碍公平竞争,浪费国家财力;只有在市场机制调节不到或调节不好而影响社会整体利益的地方,财政才有介入的必要。

环保就是这样一种能够体现全社会整体利益的公共需要。喝上干净的水,呼吸新鲜的空气,生活在一个没有污染的环境中,这是不论穷人富人,同代下代都希冀如此的。如果一边是经济的高速发展,一边是我们生活于其中的环境变得污浊不堪,甚至成为致命的重要因素,那肯定不是经济发展的目标。而一旦出现这样的事情,就必须加大治理的力度,力求还原一个青山绿水。现在,我们正处在这样一个边缘。

另一方面,财政支持环保也符合国际化的大趋势。经济比较发达、财力比较雄厚的国家,特别是发达国家,基本的发展趋势或者财政结构变

化的重大趋势,就是社会性支出、环保支出在财政支出中所占的比重越来越大,很多国家占50%到60%,甚至超过70%。这决不是一个简单的绝对量的扩大,而是包含发展观的深刻转型。

中国是一个发展中国家,虽然财力还比不上发达国家,要办的事,要用的钱比它们也多,但随着国民经济的快速发展,财政收入近年来也大幅增长,2006年全国财政收入达3.1万多亿元,比2005年增长19.9%,今年上半年税收已接近2.5万亿元,增幅达到29%。财政收入的增加为政府加大环保等公益事业的投入提供了资金保障。“十五”期间,我国的环境污染治理投资总量就有一个较大增长,环境保护投入8400亿元,占GDP的1.3%左右。尽管如此,比起环境破坏和污染的速度来,目前治理投资总量依然不足,投资效果依然不佳,政府财政必须加大治理污染的投入力度。

除财政投入外,公共财政还可以采取多种手段支持环保。从公共财政的政策手段来看,预算、国债、政府基金和专项基金、转移支付、市政债券、政府绿色采购等都可以发挥作用。以政府绿色采购为例,其一项重要的政策性目标就是保护环境,政府可以利用采购的规模优势和采购结构的调整,充分发挥绿色消费的导向作用,落实政府保护环境的政策意图,积极引导改变大量消耗资源、能源、污染环境的传统发展模式,推行以生态环境为中心的绿色发展模式,合理配置、利用环境资源,维护生态平衡。

比如,政府绿色采购可以积极影响供应商,供应商为了赢得政府这个市场上最大的客户,肯定会采取积极措施增强其产品的绿色度,提高企业的绿色管理和技术创新水平,尽可能地节约资源能源和减少污染物排放,提高产品质量和降低对环境和人体的

负面影响。政府绿色采购还因其量大面广,可以培养扶植一大批绿色产品和绿色产业,有效地促进绿色产业和清洁技术的发展,进而形成国民经济的可持续发展体系。另外,政府绿色采购对普通消费者也有着强烈的示范作用,可以引导人们改变不合理的消费行为和习惯,倡导合理的消费模式和适度的消费手段,将对相关企业和团体的经济活动有直接影响。在这样的背景下,生产企业特别是上市公司该有这样的回应呢?值得关注。

总之,公共财政体制的不断完善为建立有利于建设环境友好型社会的财政税收政策体系提供了条件。西方国家有一句口号,叫做“市场管经济,政府管环境”,政府管环境主要就是通过对公共财政来干预的。从这来看,我们要建设一个环境友好型社会,离开公共财政的支持注定是要落空的。可以说,在当前环境的治理中,应当而且必须充分发挥公共财政支持环保的功能。