

# 当前环境形势与七大环境经济政策

全新的环境经济政策包括：第一，绿色税收；第二，环境收费；第三，绿色资本市场；第四，生态补偿；第五，排污权交易；第六，绿色贸易；第七，绿色保险。新环境经济政策体系将成为中国现代化道路上的重要标志。一旦推行环境经济政策，不仅对中国环保事业有重大意义，也为中国落实科学发展观与推进行政体制改革提供了坚实的制度支撑。

○潘岳

今年，“环境”已是无可争议的关键词。

有人说，环境污染是任何一个致力于现代化的国家所必须付出的代价；也有人说，环境保护是一个后现代的命题，即富裕国家富裕民众“吃饱了”以后提出的更高需求。我本来也同意。但严酷的现实告诉我们，如果学西方那种“吃法”，中国还没“吃饱”就要提前为生态环境付账。我们不仅要对自己的人民，也要对世界人民负责。我们只能在人均3000美元时提前解决环境问题。况且，解决环境问题也为中国各项变革提供了试验田。因为环境问题涉及政治、经济、社会、文化方方面面，几乎囊括了这个时代中所遇到的绝大部分信息，是一个大转型社会的缩影。

一个大国发展需要有个魂，科学发展观就是魂；有了魂就需要有个方向，这就是可持续发展战略；有了方向就需要有行动机制去完成，这就是以科学发展观为指导对现行体制进行的变革；为完成这一变革，就需要一套新政策。

环保总局四年来了搞了四次环评执法，靠的全是行政手段。这些手段是现有法规制度框架内的最大创新，虽然在短时间内立竿见影，但长期效果却十分有限。

30年来中国的改革历程，从某种角度看是一个从中央向地方“放权让利”的利益调整过程。通过向地方分权进而促进地方政府间竞争的改革模式，被认为是造就中国经济繁荣的重要因素之一。在目前传统财税制度下，地方政府的税收主要靠GDP，“短期行为的决策导向”必然决定他们力争“任期内效益最大化”。他们有两种选择，要么自主创新“开源节流”，要么依赖资源“杀鸡取卵”。而后者显然费时少、见效快。其结局必然是以牺牲环境为代价。

面对严峻的环境形势，除了环境指标的考核问责制度未到位外，从经济上讲，还缺乏一套激励各级政府和企业长期有效配置环境资源的机制。

温家宝总理指出解决环境问题必须实现“历史性转变”，即“从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题”。“必要的行政办法”指的便是“区域限批”这类手段，而

“经济手段”则指的是全新的环境经济政策体系。全新的环境经济政策体系包括以下七方面内容。

## 第一，绿色税收。

环境税(绿色税)已被西方广泛采用。如果宽泛理解，环境税包括专项环境税、与环境相关的资源能源税和税收优惠，以及消除不利于环保的补贴政策和收费政策。严格来讲，环境税主要是指对开发、保护、使用环境资源的单位和个人，按其对环境资源的开发利用、污染、破坏和保护的程度进行征收或减免。

通常做法仍是“激励”与“惩罚”两类。一方面，对于环境友好行为给予“胡萝卜”，实行税收优惠政策，如所得税、增值税、消费税的减免以及加速折旧等；另一方面，针对环境不友好行为挥鞭“大棒”，建立以污染排放量为依据的直接污染税，以间接污染为依据的产品环境税，以及针对水、气、固废等各种污染物为对象的环境税。

如果我们引进环境税，就可以实现税收增加、环境保护、社会公平的“三赢”目标。实行环境税，环境经济政策等于成功了三分之二。但鉴于环境税涉及面广，认识不一，还需一步步来。

第一步，清除那些不利于环保的相关补贴和税收优惠政策。比如，按照国务院关于限制“两高一资”(高能耗、高污染、资源性)产品出口的原则，取消或降低这类产品的出口退税(率)。

第二步，研究融入型环境税改革方案。比如，我们应重点研究适合征收进出口关税、降低或者取消高污染产品的出口退税名录，提出有利于环境保护的企业所得税、消费税和资源税改革建议方案，并在条件成熟时，择机出台燃油税。

第三步，研究独立型的环境税方案。环保总局正在研究对产生重污染的产品征收环境污染税的问题。我们还要进一步研究开征污染排放税与一般环境税，条件成熟时还可设计不同的碳税政策。

## 第二，环境收费。

研究新的，保留老的。对那些传统的环境收费政策仍应继续执行。国际经验表明，当污染者上缴给政府去治理的费用高于自己治理的费用时，污染者才会真正感到压力。而如今，中国的排污收费水平过低，不但不能对污染者产生压力，有时反而会起到鼓

励排污的副作用。

为此，我们要主动联合有关部门，运用价格和收费手段推动节能减排。一是推进资源价格改革；二是落实污染者收费的政策；三是促进资源回收利用。

## 第三，绿色资本市场。

构建绿色资本市场可能是当前全国环保工作的一个突破口，是一个可以直接遏制“两高”企业资金扩张冲动的新建项目投资和流动资金进行贷款或直接“斩断”污染企业资金链条，等于对它们开征了间接污染税。

对间接融资渠道，我们推行“绿色贷款”或“绿色政策性贷款”，对环境友好型企业或机构提供贷款扶持并实施优惠性低利率；而对污染企业的新建项目投资和流动资金进行贷款额度限制并实施惩罚性高利率。前不久，环保总局与银监会、央行共同发布了《关于落实环保政策法规防范信贷风险意见》，这应成为绿色信贷的基础文件。

与间接融资渠道相比，我们在直接融资渠道上的“招”应更硬。企业发行股票、债券，都要通过证监会这道关。我们要联合证监会等部门，研究一套针对“两高”企业的，包括资本市场初始准入限制、后续资金限制和惩罚性退市等内容的审核监管制度。凡没有严格执行环评和“三同时”制度、环保设施不配套、不能稳定达标排放、环境事故多、环境影响风险大的企业，要在上市融资和上市后的再融资等环节进行严格限制，甚至可考虑以“一票否决制”截断其资金链条；而对环境友好型企业的上市融资应提供各种便利条件。

## 第四，生态补偿。

生态补偿政策是我最关注的领域之一。这项政策不仅是环境与经济的需要，更是政治与战略的需要。它以改善或恢复生态功能为目的，以调整保护或破坏环境的相关利益者的利益分配关系为对象，具有经济激励作用的一种制度。目前，发达国家大都采用了生态补偿政策，成效显著。

在我国现行的几类政策初具生态补偿萌芽。第一类在政策设计上明确含有生态补偿的性质，如生态公益林补偿金政策和退耕还林还草工程、天然林保护工程、退牧还草工程、水土保持收费政策、“三江源”生态保护工程等。第二类可以作为一种生态补偿机制的很好平台，但未被充分利用好，如矿产资源补偿费政策。第三类

目的财政转移支付手段等等。由于我国至今仍是典型的城乡二元结构，世界上还没哪个发达国家是拖着如此巨大的农村人口进入现代化的；由于农村愈加严重的环境问题至今仍被轻视，制订环境经济政策时还依据此国情分别研究。

环境经济政策体系之所以重要，是因为它是国际社会迄今为止，解决环境问题最有效、最能形成长效机制的办法。在社会主义市场经济体制下，作为宏观经济政策的重要组成部分，环境经济政策对中央科学发展观的具体实施至关重要。

看似属资源补偿性的，实际上会产生生态补偿效果，如耕地占用补偿政策。第四类是政策设计上没有生态补偿性质，但实际上发挥了一定作用，今后将发挥更大作用的，是财政转移支付政策、扶贫政策、西部大开发政策、生态建设工程政策。有专家认为，生态补偿在经济学上很难严格定义，通常只能被称作环境财政转移支付政策。

总体上看，我国现行补偿政策具有明显的部门色彩，没有统一的政策框架和实施规划。很多良好的政策设计，都莫名其妙地陷入分割体制中的部门利益“进一步协调”之中。今后生态补偿政策的构建，应首先集中在水源地保护方面，为建立宏观有效的生态补偿政策创造条件。

发达地区对不发达地区、城市对乡村、富裕人群对贫困人群、下游对上游、受益方对受损方、“两高”产业对环保产业进行以财政转移支付手段为主的生态补偿政策，一旦实施成功，将为中国制订可持续发展战略(如主体功能区划与产业布局的重新调整)，为社会主义核心价值的进一步实现，为建立全球环境公平补偿原则奠定基础。

## 第五，排污权交易。

排污权交易是利用市场力量实现环境保护目标和优化环境容量资源配置的一种环境经济政策。从上世纪70年代开始，美国就尝试将排污权交易应用于大气及河流污染源的管理。其经验在全球具有代表性。

从国外实践看，排污权交易的一般做法：首先是由环境主管部门根据某区域的环境质量标准、污染排放状况、经济技术水平等因素综合考虑确定一个排污总量。然后建立起排污权交易市场，具体可分为两步：第一步是排污权的初始分配，由政府以招标、拍卖、定价出售、无偿划拨等形式将排污权发放到排污者手中；第二步是排污者之间的交易，他们根据自身治污成本、排污需要以及排污权市场价格等因素，在市场上买卖排污权，这是实现排污权优化配置的关键环节。余下的，政府部门须做好对参与排污权交易企业的监测和执法，同时规范好交易秩序。

排污权交易最大的好处就是既能降低污染控制的总成本，又能调动污染者治污的积极性。

然而，理论的完美并不意味着现实的完美。排污权交易政策要在中国推行，还可能面临一系列的困难。例如作为一种特殊形式的利益分配，我们如何保证政府初始分配的公平？如何防止强势利益集团多占多要？在中国重工业化迅猛发展的情况下，即使企业有了多余的排污权，恐怕他们也不会拿到市场上去买，而是干脆自己再上点项目把多余的份额用足，这样收益也许更大。还有我们缺乏全国垂直统一的监测网络，不可能对全国参与排污权交易的企业实施全天候的监督，也就不可能以真实数据为基础进行真正规范。地方保护主义往往为了当地GDP与其他利益，会允许一个只有1000吨二氧化硫排污权的企业排放2000吨，然后再报给你数据说只排了900吨。在各自为政的环境监测体制下，这种情况有可能发生。所以，排污权交易政策还需要根据国情进一步研究和试点。

## 第六，绿色贸易。

去年我国进出口总额世界排名第三，在西方国家开始普遍设立绿色贸易壁垒对中国贸易进行挤压的形势下，我国的贸易政策应做出相应调整。

要改变单纯追求数量增长，而忽视资源约束和环境容量的发展模式，平衡好进出口贸易与国内外环保的利益关系。这首先得看好两道门。一个是出口。应严格限制能源产品、低附加值矿产品和野生生物资源的出口，并对此开征环境补偿费，逐步取消“两高一资”产品的出口退税政策。要改变单纯追求数量增长，而忽视资源约束和环境容量的发展模式，平衡好进出口贸易与国内外环保的利益关系。这首先得看好两道门。一个是进口。应强化废物进口监管，征收大排量汽车进口的环境税费。此外，我们一方面需构建防范环境风险法律法规体系；另一方面需建立跨部门的工作机制；再一方面，还需加强各部门联合执法，对走私野生动植物、木材与木制品、废旧物资、破坏臭氧层物质的违法行为进行严惩。如果条件成熟，还应开展贸易政策的环境影响评价，实现贸易与环境保护的高度统一。为此，环保总局愿主动配合商务部、财政部的工作。

## 第七，绿色保险。

绿色保险又叫生态保险，是在市场经济条件下，进行环境风险管理的一项基本手段。其中环境污染责任保险最具代表性，就是由保险公司对污染受害者进行赔偿。

近期我们已与保监会建立合作机制，准备在有条件的地区和环境危险程度高、社会影响大的行业，联合开展试点。同时共同推进环境风险责任的强制保险立法。

以上粗略介绍的七项政策，在国内外学术界、各相关部门都已经反复探讨过，不是什么新东西，但是在我国政策实践中却迟迟没有推行，一个很重要的原因是它涉及到各个部门、各个行业和各个地区之间的权能和利益调整。当理论的前瞻性与分割管理体制下的利益格局发生冲突时，环境经济政策就难免“知易行难”。因此，现在谈环境经济政策，不只是一要作一个理论研究，更是想呼吁各部门建立节能减排新政策的联合研究机制。

仅仅因为一个部门或一个地区的利益，而使有利于更大公共利益的政策实施受到阻碍，这种事并不少见。从环保总局与各宏观经济部门合作情况看，一年内出台若干项政策，两年内完成主要政策试点，四年内初步形成中国环境经济政策体系，是可以预期的。一旦推行环境经济政策，不仅对中国环保事业有重大意义，也为中国落实科学发展观与推进行政体制改革提供了坚实的制度支撑。环境经济政策体系将成为中国现代化道路上的重要标志。

以绿色为导向的市场是成熟的市场，将培育造就担当绿色责任的企业；以绿色为导向的社会是成熟的公民社会，将培育造就担当绿色参与的公民；以绿色为导向的政府是成熟的执政主体，将培育造就担当绿色执政的官员。以绿色为导向的市场、社会和政府，将构成绿色责任、绿色参与、绿色执政的有机主体，将构成落实科学发展观的巨大合力。“绿色中国”有望实现。

(作者：国家环保总局副局长)

## ■看点

●面对严峻的环境形势，除了环境指标的考核问责制度未到位外，从经济上讲，还缺乏一套激励各级政府和企业家长期有效配置环境资源的机制。

●温家宝总理指出解决环境问题必须实现“历史性转变”，即“从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题”。“必要的行政办法”指的便是“区域限批”这类手段，而“经济手段”则指的是全新的环境经济政策体系。

●全新的环境经济政策包括：第一，绿色税收；第二，环境收费；第三，绿色资本市场；第四，生态补偿；第五，排污权交易；第六，绿色贸易；第七，绿色保险。从环保总局与各宏观经济部门合作情况看，一年内出台若干项政策，两年内完成主要政策试点，四年内初步形成中国环境经济政策体系，是可以预期的。

●一旦推行环境经济政策，不仅对中国环保事业有重大意义，也为中国落实科学发展观与推进行政体制改革提供了坚实的制度支撑。环境经济政策体系将成为中国现代化道路上的重要标志。

●以绿色为导向的市场、社会和政府，将构成绿色责任、绿色参与、绿色执政的有机主体，将构成落实科学发展观的巨大合力。“绿色中国”有望实现。

●综合来看，各国的环境经济政策都具有几个共性：其一，普遍体现为一种政府对经济间接的宏观调控；其二，根据“污染者付费”原则，利用税收、价格、信贷等经济手段来引导企业将污染成本内部化，从而达到事前不得不自愿减少污染的目的，而不是事后。其三，政府部门间在环境问题上的政策协调越来越紧密，都倾向一种混合的管理制度；其四，逐步从“秋后算账”向“全程监控”转变。

## ■编余

目前，环境问题已成为一个全球性的热门话题。在不久前召开的亚太经合组织第十五次领导人会议上，各成员领导人通过并发表了《亚太经合组织领导人关于气候变化、能源安全和清洁能源发展的宣言》，指出经济增长、能源安全、气候变化相互关联，是亚太地区面临的主要问题。日前，9位诺贝尔奖获得者等出席主题为“能源与环境”的“2007年诺贝尔奖获得者北京论坛”。

作为国内环保领域内的领导与专家，潘岳基于目前我国的环保现状，提出了要建立包括7个方面内容的全新的环境经济政策体系，并认为，一旦推行环境经济政策，不仅对中国环保事业有重大意义，也为中国落实科学发展观与推进行政体制改革提供了坚实的制度支撑，环境经济政策体系将成为中国现代化道路上的重要标志之一。由此，从科学发展观的高度阐述了建立全新的环境经济政策的重要意义。

其中，有关构建绿色资本市场的建议，非常值得资本市场投资者的高度关注。其实，我们注意到，目前有些上市公司的环境保护意识仍相当落后，企业经营的成本并没有包含环境保护的成本，一旦将环保成本纳入其经营成本计算中，估计有不少上市公司的业绩会有所下降。并且，一旦国家实施强制性的保护标准作为企业间接融资的标准，势必也会对相关上市公司的再融资产生深刻的影响。

所以，关注环境问题，应当成为国内资本市场的一个重要投资看点。

——亚夫

## 什么是环境经济政策

什么是环境经济政策？是指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。它以内化环境行为的外部性为原则，对各类市场主体进行基于环境资源利益的调整，从而建立保护和可持续利用资源环境的激励和约束机制。与传统行政手段的“外部约束”相比，环境经济政策是一种“内在约束”力量，具有促进环保技术创新、增强市场竞争力、降低环境治

理成本与行政监控成本等优点。

根据控制对象的不同，环境经济政策包括：控制污染的经济政策，如排污收费；用于环境基础设施的政策，如污水和垃圾处理收费；保护生态环境的政策，如生态补偿和区域公平。根据政策类型分，环境经济政策又包括：市场型手段，如排污交易；环境税费政策，如环境税、排污收费、使用者付费；金融和资本市场手段，如绿色信贷、绿色保险；财政激励手段，如对环保技术开发和使用给予财政补贴；当然还有以生态补偿为

目的财政转移支付手段等等。

由于我国至今仍是典型的城乡二元结构，世界上还没哪个发达国家是拖着如此巨大的农村人口进入现代化的；由于农村愈加严重的环境问题至今仍被轻视，制订环境经济政策时还依据此国情分别研究。

环境经济政策体系之所以重要，是因为它是国际社会迄今为止，解决环境问题最有效、最能形成长效机制的办法。在社会主义市场经济体制下，作为宏观经济政策的重要组成部分，环境经济政策对中央科学发展观的具体实施至关重要。

## 环境经济政策在国外的实践

从发达国家的实践历程可以看出，建立和实施一套全方位、多领域的宏观环境经济政策，能以较低的成本达到有效控制污染的目的。

早在上世纪70年代初，发达国家就积极应用环境经济政策来实现经济与环境的均衡发展，取得了成功。1972年经合组织(OECD)首次提出了“污染者付费原则”，在以后的20多年中，西方发达国家对市场机制和财税政策进行了基于环境考虑的一系列改革。

目前，世界各国总结出来的环境经济政策主要基于两类理论：第一类是基于新制度经济学观点，即“科斯手段”。认为环境问题说到底还是市场产

权界定不清，因此要明晰产权，包括所有权、使用权和开发权。应建立环境产权市场，例如可交易的许可证制度与排放配额等。第二类是基于福利经济学观点，即“庇古手段”。认为通过征收税费的办法就可以把环境代价转化为企业的内部成本，迫使企业治理污染。其中有税收制度和收费制度。还因此衍生出其他一些手段，如罚款手段、金融手段、财政手段、资金赔偿手段、证券与押金制度等。实则国际上真正成功的只有环境税制、环境收费、超标罚款、绿色金融、财政补偿与排污权交易。

综合来看，各国的环境经济政策都具有几个共性：

其一，普遍体现为一种政府对经济间接的宏观调控。通过确定和改变市场游戏规则来影响污染者的经济利益，调动污染者治污的积极性，让污染者也来承担改善环境的责任。

其二，根据“污染者付费”原则，利用税收、价格、信贷等经济手段来引导企业将污染成本内部化，从而达到事前不得不自愿减少污染的目的，而不是事后。

其三，政府部门间在环境问题上的政策协调越来越紧密，都倾向一种混合的管理制度。随着环境纳入到能源、交通、工业、农业部门的政策中，环境政策与部门宏观发展政策一体化的

趋势越来越明显，客观上把经济手段与行政监管更有效地结合起来。

其四，逐步从“秋后算账”向“全程监控”转变。这种转变使得某些类型的经济手段，如产品收费、注册管理费、清洁技术开发的补贴和押金制度等能够发挥更大的作用。

中国严峻的环境形势使我们比发达国家更迫切需要出台环境经济政策。况且，发达国家现有的环境经济政策的成功经验已摆在那里。而我国目前环境经济手段很少，更没有形成一个完整独立的政策体系。原因之一是没有算好两笔账。一笔是照目前高能耗、高污染的模式发展下去，也就是不实行环境经济新

政策，我们重化工业的发展空间还有多大，还将付出多少环境资源代价？第二笔是实行了环境经济新政策后，我们的GDP增长速度要下降多少？政策实施和增长模式转型成本到底有多大？中国经济社会发展能否承受得起？算不清这两笔账，决策起来就少了些科学依据。两赢的道路变成了两难的选择。好在环境恶化的形势即便不用数字，只凭眼睛也能看到。形势不允许我们在“万事俱备”后再去实施那些理想的环境经济政策，只能边算账、边研究、边试点、边总结，联合各方力量，全面推动建立有中国特色的环境经济政策体系框架。(潘岳)