

生态金融谁来撬动?



赵华林, 现任环境保护部规划财务司司长。2005年6月任国家环境保护总局污染控制司副司长、巡视员; 2008年8月任环境保护部污染物排放总量控制司司长; 2010年12月任环境保护部污染防治司司长。

对话人 环境保护部规划财务司司长赵华林
采访人 中国环境报记者郭薇

生态金融在环境保护中发挥了什么作用?

■在经济行为和环境行为之间架起一座桥梁,发挥金融的直接撬动作用。

中国环境报:为什么要提出生态金融这一概念?生态金融与传统金融的本质区别在哪里?

赵华林:生态金融是金融产品与市场在生态环境保护领域的体现,通过创新传统金融手段,实现保护生态环境目标,本质是生态环境权的价值的跨时空交易,也就是生态期权,具有动态性、长期性、人本性、创新性等特征。

传统的环保工作也依靠市场调节的经济激励手段治理环境污染,如排污收费、环境税等,较多强化管理的末端。而生态金融把经济效益和生态效益结合起来,通过合理的资金配置来达成生态环境目标和规

避风险,强调市场的主导性并重视效益。生态金融关切人类社会的长期利益及长远发展,把经济发展和环境保护协调起来,促进经济社会健康有序发展。

因此,生态金融是传统金融的一种创新模式,有别于传统金融以盈利为核心。生态金融需要在参与主体、运作环境、人才培养、资源成果等方面进行创新。不仅要通过金融手段实现经济利益,同时更强调实现优化生态环境、促进人类可持续发展的目的。

中国环境报:生态金融在推动环境保护方面有哪些作用?

赵华林:与传统的金融业务运营

发展生态金融具有哪些现实意义?

■推进生态文明建设,推动可持续发展,促进环境保护手段创新,解决环保投入不足。

中国环境报:从国内外实践情况来看,您认为发展生态金融需要哪些条件?

赵华林:国际上生态金融实践的探索相对较早。1974年,前西德设立了世界上第一家环境银行,生态金融运行机制和产品形式较为丰富,有绿色信贷、绿色保险、绿色证券、环境基金和生物多样性基金、债务环境交换机制、森林证券化机制、气候环境产品、自然灾害证券、绿色投资基金、碳基金和CDM机制、排污交易及由其衍生的期权等。

国内方面,随着绿色信贷、绿色保险、绿色证券等政策的相继出台,生态金融体系开始形成。环境保护部、中国人民银行联合发布了《关于改进和加强节能环保领域金融服务的指导意见》等文件,加强宏观信贷政策指导,积极发展绿色信贷。一些违反国家环保政策,可能对生态环境造成重大不利影响的,在申请信贷支持时,因不符合绿色信贷的要求被坚决否决。

从生态金融产品发展阶段来看,分为法规驱动型、项目引导型、产品设计型和复合创新型几个阶段。生态金融早期的形式,如绿色信贷、绿色保险、绿色证券等,均属于金融机构或相关企业为规避因环保政策法规或环境

如何有效推动生态金融发展?

■推进生态环境产权明晰与资产化,完善生态金融市场机制与运行模式。

中国环境报:推动生态金融发展,进一步引导社会资本投入生态环保领域,当前应做好哪些基础性工作?

赵华林:推动和深化生态金融发展,需要遵循“需求牵引、重点跨越、支撑发展、引领未来”的总体原则。具体来讲,“需求牵引”是指要围绕着力解决和完善生态文明建设中的重大问题的总体需求与阶段性需求顺次推进;“重点跨越”是指优先解决制约生态金融深化与拓展的若干基础性、关键性重大问题;“支撑发展”是指在推动生态经济发展的同时,也应着力优化金融生态和推动优化经济社会发展;“引领未来”是指要有一定的前瞻性与适度的超前性。

环境的公共物品性质和金融的市场性质共同决定了发展生态金融的基本路径是:明晰生态环境权、建立交易市场、充分发挥市场的创造性作用。

明晰生态环境权,是发展生态金融的出发点。生态环境权的明确具有两个基本特征:首先,生态环境权不同于其他权利,基本形式上可以是一种排污的权利。排放权利的大小,应该以能否造成污染为标准。这种权利内容是动态的,需要不断调整。其次,权利持有人如有过度排放行为,必须施

以外部的监管,以免权利滥用,还要辅之以环境信息的收集和发布,集合政府和公众的力量对权利加以制约。

建立交易市场,是发展生态金融的主要平台。生态环境权本身相当复杂,容易导致市场交易不活跃或人们对未来难以预期。政府的干预或参与能够活跃市场,增强市场主体的信心。我国还有许多重要的污染物排放未进入市场交易,应在总结经验的基础上,进一步扩大排放权交易的覆盖范围、活跃度与运行质量。

充分发挥市场的创造性作用,是发展生态金融的应有之义。生态环境权交易市场活跃,与之相关的期货、债券市场及间接金融,如银行信贷与商业保险就具备了良好的发展基础。生态金融政策的要点不应是通过补贴提高环境投资的收益,而是通过提供信息或强制性的信息披露、强化环境监管等手段促进生态金融风险的控制。

中国环境报:下一步应从哪些方面推动生态金融发展?

赵华林:发展生态金融已经成为当前环保工作的突破口和重要抓手,为此,我们在深入思考、系统规划、充

发展生态金融是当前经济体制改革与生态文明体制改革的大背景下,环保工作的又一次重大理论创新和实践深化,是推动生态经济发展和提高环境保护效率的基础支撑。我们想知道,生态金融在环境保护和生态文明建设中发挥了什么作用?发展生态金融需要哪些条件?如何有效推动生态金融发展?

模式一样,生态金融业务也主要依托于银行、证券和基金等业务部门,并以这些部门为载体开展交易活动,如绿色贷款、绿色债券等。生态金融产品包括排污许可证交易、环境类公司股票、环境投资基金、环境保险等。生态金融通过金融资金流量和投向的调节,在经济行为和环境行为之间架起一座桥梁,发挥金融的直接撬动作用,具体表现为:

一是资源配置功能。生态金融的决策是基于经济效益、环境效益的分析,实现资源分配的最佳效果。通过金融资源对产业和企业的选择,对经济转型和产业调整发挥引导、淘汰的作用,实现经济和环境的协调发展,促进产业优化升级,如绿色信贷限制了高污

耗、排放等方面的环境压力不断加大,生态金融通过注重环境承载能力,把握科学发展、协调发展的总体要求,可以促进提高其生态价值,使城镇化与工业化发展得更好、质量更高。当前急需解决的是控制农业面源污染问题、土壤的治理修复问题等,这就需要生态金融提供有力的支持。

其次,发展生态金融是推动可持续发展的现实需要。高耗能、高排放、重污染、产能过剩、能源消耗过大等问题的积累,带来了严峻的生态环境考验。尽快转变经济发展模式,调整优化产业结构,保护环境、节约资源和应对气候变化,实现人与自然和谐发展是可持续发展的必由之路。借助生态金融的创新和衍生,能够加深环境保护和生态环境在发展中进入程度,加快环境保护和生态环境在发展的周转速度,放大环境保护和生态环境在发展的比份额,推动环境保护深度融入。

第三,发展生态金融是促进环境保护手段创新的内在要求。发展生态金融意味着用市场机制来解决环境问题,要从履行社会责任的高度出发,加大支持经济结构调整和转型的力度,让金融在推动环境保护、促进资源节约、实现低碳绿色经济发展中发挥出更大作用。通过发挥市场机制作用,合理配置金融资源,推动技术改造和引进,加快技术创新,从根本上降低资源消耗、降低碳排

分论证的基础上,提出了系统的推进方案,也就是生态金融实施的路线图。

第一,推进生态环境产权明晰与资产化。要对污染排放权利和自然资源、生态系统的权利进行界定,奠定市场机制运行的产权制度基础。要做好自然资源资产分布与数量调查、账户平衡等工作,并对各项自然资源资产结合其生态服务功能特性进行价值评估。

第二,完善生态金融的顶层设计。要加强生态金融相关法律法规建设,完善生态金融管理与监督体系。要制定一系列配套政策措施,为生态金融发展提供良好的外部环境,形成正向激励机制,引导有关各方积极参与生态金融,激发市场潜力和活力。

第三,完善生态金融市场机制与运行模式。要扩大绿色金融市场的参与主体,充分调动证券公司、保险公司等非银行金融机构的积极性,鼓励其深度介入生态金融业务,构建平衡发展的绿色金融市场体系。要加快生态中介机构的发展,鼓励生态信用评级机构积极从事生态项目开发咨询、投融资服务、资产管理等。

第四,大胆创新,不断丰富生态金融产品。加强生态金融衍生工具创新,把生态作为理财期权,创新各种金融衍生品,探索复合型供应链融资、利用预期收益质押贷款等,构建生态金融衍生产品

染高耗能企业的资金来源,促进资金从高耗能高投入高污染行业投入到发展绿色环保产业。

二是风险控制功能。规避风险是金融企业的基本行为。通过对生态环境风险的识别、预测、评估和管理,实现金融企业和项目的环境风险最低化。循环经济、低碳经济、生态经济恰好是生态环境风险最低的经济形式。因此,生态金融为金融机构创造了新的绿色商机,降低了经营风险,提高了可持续竞争力。

三是行为引导功能。通过金融机构的准入管理和信用等级划分,促进企业加大环保技术创新的力度,转变资金流向,规范企业经营行为。

放、减少污染,实现人与自然和谐绿色发展。生态金融的大发展,更多资金进入生态环境保护,才能真正体现市场在资源配置中的决定性作用,这是环境保护市场化改革的标志。

第四,发展生态金融是解决环保投入不足的有效途径。资金需求量大、资金筹措难是一大难题。当前,我国环保投资主要靠国家靠财政,或者靠行政手段强制,政府是最大的投资主体,投资目标是追求环境和社会效益,投资过程没有建立投入产出和成本效益核算机制,投资渠道单一、投资成本偏高、效率低下。生态金融能够从根本上克服这个瓶颈,激励大量资金进入环保领域,导致更多生态产品的产出,更好地满足人民群众对优质生态产品的需求。

第五,发展生态金融是扩大我国发展空间的重大任务。以生态金融为核心的市场化机制的引入和发展,将促进我国环保事业与国际先进水平接轨。通过推进生态金融,把治污减排的责任主体交还给市场,可有效地化解环保领域的国际压力。优化金融生态可以促进我国金融业引领国际金融规则,创建一个追求环境效益和经济效益最优组合的新国际金融规则,是我国金融业为工业化程度不高而急于发展的第三世界国家摸索出的一条基于环境污染源头控制的新工具和新规则。

体系,打通金融的生态通道。针对绿色信贷中抵押品不足的问题,探索生态环境股权质押融资贷款,允许低碳企业提供知识产权质押、出口退税质押、碳排放权质押等。建立国家环保政府引导型基金、产业投资基金,探索生态众筹,延伸环保投融资平台。开展排污权、收费权、特许经营权、第三方治理协议(抵)押贷款。

第五,营造有利于发展生态金融的社会环境。树立绿色金融理念,深化对金融业社会责任与自身可持续发展的内在统一关系的认识,切实将生态金融作为重要的长期发展战略。向社会和公众广泛宣传生态金融的积极作用、政策法规和优惠措施,使广大公众和企业接受并参与到生态金融中,扩大生态金融的影响力。



郭薇

探索与思考

风险共担避免生态补偿棘轮效应

◆葛颜祥 郭志建

生态补偿机制是环境政策转变的一种经济手段,它由最初的命令式、强制式生态保护,到通过制度设计激励居民、企业和地方政府进行环境治理。激励机制的设计是委托代理理论的一个核心问题。由于流域生态服务具有公共物品的性质,决定了政府在生态补偿机制中占主导地位。因此,流域内各级政府都是生态补偿的参与主体,并且上下级政府之间在生态补偿问题上形成了一种委托代理关系,如省级政府和市级政府之间、市级政府和县级政府之间等,所涉及的政府范围的大小由流域覆盖范围决定。

在流域生态补偿中,按行政单位可以将整个流域范围划分为省级区域、市级区域以及县级区域。其中各上下级政府之间构成委托代理关系,如省市之间,省级政府为委托人,市级政府为代理人,省级政府委托流域流经的所属各市进行生态保护,目标是能够提供等于或高于相应标准的流域生态服务。市级政府在生态保护中付诸的努力程度与合约中的激励条件密切相关,市级政府要考虑不同的生态保护投入水平下收益与成本的变化,并对其权衡,最终决定生态保护的治理力度。市级与县级之间同样存在这种关系,也可以说,是上级政府与下级政府之间的委托代理关系。

流域生态补偿中的委托代理关系与一般企业中的委托代理关系存在着不同之处。流域生态服务虽然不是纯公共物品,但是明显具有公共物品的性质,涉及到政府之间的委托代理关系,长期来看,“棘轮效应”作用显著。在流域生态补偿制度中协议制定时,要规定一个基于水质、水量指标的标准,在多次重复博弈过程中,上级政府往往会通过后验概率(即水质、水量改善的情况)修正流域水质水量的标准。随着水资源状况的改善,上级政府可能会将水质和水量标准越提越高,从而产生“棘轮效应”。再加上流域生态改善的边际成本是快速递增的,更加剧了这一效果。为了应对这种情

况,在实际运作中,下级政府自然会地有所保留。因此,流域生态补偿中应当考虑生态治理的边际成本递增,合理确定标准以避免“棘轮效应”。

基于上述分析,笔者对流域生态补偿机制建设及实施提出以下建议:

流域生态补偿中上下级政府采取风险共担的方式。如果下级政府不承担任何风险,只取得固定的收益,由于代理人的行为不能被上级政府观察到,则作为代理人的下级政府必定会偷懒。而完全由下级政府承担风险则会对其实造成过大的压力,甚至难以完成生态保护工作。因此,流域生态补偿应当采用风险共担的安排方式。

水质、水量指标的选取符合委托代理中有效率的要求。水质和水量指标检测容易,目前国内水文监测的设备建设比较完善,且水质的评价方法比较成熟。取水量的测定比较简单,有关水权市场的研究使得水资源的价值被确定切实可行。而且水质和水量指标是反映流域生态服务价值的最直接、最主要的观测指标。因此,以水质水量为指标可以使得下级政府的努力水平得到比较真实的反映,有利于这一机制的实施。

流域生态补偿机制的有效运作需要其他机制的辅助。为激励下级政府对流域生态保护投入更多的心力,应当尽量进行激励。但是鉴于下级政府从事的两项工作即经济增长和流域生态保护的相互间的成本替代关系,实现经济增长较易被观测到,而流域生态保护的改善及其投入的努力是较难被衡量或观测。因此,为提高流域生态环境水平,需要上级政府对经济增长工作的激励弱化,否则可能导致下级政府的短期行为。

流域生态补偿长期实施可以取得更好的效果,但应注意克服“棘轮效应”。在无限次重复博弈中,下级政府的一些短效和表面的方式很难隐藏下去,这样就使得下级政府被发现的概率增大,从而减少上级政府承担的风险成本。

作者单位:山东农业大学经济管理学院

垃圾混合投放模式需改变

◆高青松 胡佳慧 彭丹 唐飞

垃圾源头分类是科学解决垃圾问题的先决条件。不少国家或地区在垃圾源头分类方面取得成功,根源就在于依靠制度约束和严格执法。在党的十八届四中全会依法治国理念下,政府应该下决心通过立法和实施一系列组合政策,改变垃圾处理处置“源头混合投放、中间混合收运、末端集中处置”的产业链运行模式,依法强制实施城市垃圾源头清洁分类管理,以减轻垃圾对生态环境带来的压力。为此,笔者提出如下建议。

首先,增加法律规制供给。建议国家制定垃圾源头分类法律法规,将垃圾源头分类界定为公民的法定责任,同时按照“谁生产垃圾谁负责付费”的原则进行计量收费。谁生产多,谁付费多,必要时还可以采取阶梯计费方式,鼓励源头减量。对在一定的过渡时限内严格按照标准进行源头分类的垃圾生产者进行奖励,对超过规定的过渡时限仍不按照要求分类的混合投放垃圾实行倍量计费。对现行的城市规划要求进行优化调整,对现行的混合投放、混合收运、混合处置的基础设施进行规范化改造;对扩建的城市新区,要求按照新的规划增加垃圾源头分类投放、分类收运及分类处置的基础设施。

在产业政策方面,对资源再生利用企业在城市用地规划方面优先安排;政府采购在同等条件下优先采购再生资源产品;根据再生资源企业对资源再生利用的数量以及对环境保护和环境治理节约的隐性成本给予财政补贴及税收优惠;对采用先进技术及先进工艺的再生资源利用企业给予设备购置补贴;对提高资源再生利用率和减少环境转移污染的研发企业在纵向科研项目时实行倾斜政策。

其次,市场化运作并按照服务效果付费。建议改革现行的垃圾收运、垃圾处置运行模式,破解既得利益集团的阻力。各级政府可按照《关于做好政府购买环保服务工作的指导意见》,有计划、分步骤面向社会公开采购垃圾源头分类指导、中间分类收运、末端分类处置服务,政府按照减量化、资源化及无害化的效果付费。为避免一哄而上造成混乱,先期应分片区、社区或者居民小区进行环境服务采购试点,为企业与居民配合创造条件,理顺垃圾源头分类指导、分类投放、垃圾计量、资源回收与垃圾分类清运等工作环节的关系,待试点

成熟后再逐步推广。

现有城管、环卫等职能部门逐渐由城市保洁、清运的实际操作者过渡转型为城市环境的服务监督、服务效果审计和评价者,富余人员可以分流至获得特许经营权的环保企业继续从事环卫保洁工作。环卫部门现有的相关清运设备可以向获得特许经营权的企业公开租赁或者拍卖,相关设施移交特许经营企业使用。

第三,资源配置向源头倾斜。建议政府调整城市垃圾处理处置资源配置结构,资源配置向源头倾斜。通过增加减量化和资源化环节的投入,增加减量化和资源化的资源配置比重,相应减少无害化处置的资源配置比重。根据台湾的实践经验,城市生活垃圾前端源头分类工作做好后,末端无害化处置的量可以减少近2/3。换句话说,末端处置的量减少,可以省下2/3的处理处置资金。这笔资金可以用来支付购买前端源头分类指导、中间分类收运的服务费用。

资源配置结构调整,意味着政府在垃圾处理处置总成本支出不断增加的情况下,最大限度地实现城市垃圾的减量化和资源化,降低无害化处理环节的总量,从而拉动整个产业链,减少资源的消耗,降低对生态环境的压力。

第四,实施垃圾源头分类教育工程。建议实施垃圾源头分类教育工程,从3方面着手实施:一是将垃圾源头分类的相关宣传内容纳入义务教育阶段的学生课程教育当中;二是由城市社区居委会组织环保志愿者对社区保洁员、社区居民、单位员工等人员进行垃圾分类知识培训;三是通过电视、互联网、广播等媒体及发放分类指导手册等方式进行垃圾分类普及宣传教育。通过持续不断的培训和宣传教育,提高居民的源头分类责任意识,养成源头分类的习惯。

作者单位:湘潭大学商学院,湖南省环境保护城镇生活垃圾处理处置工程技术中心

维护新闻传播公信力
严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039