

企业周刊

09-12版

责编:刘秀凤
电话:(010)67114048
传真:(010)67102492
E-mail:chanjing9999@sina.com

绿色金融系列谈之三

纠正产业结构过黑偏重

建立绿色金融政策体系 鼓励民间资本投向绿色产业

马骏

谈到雾霾治理,多数人想到的是脱硫、脱硝、提高油品质量等末端治理措施。其实,治理雾霾也需要经济和金融手段。

现在已经规划的雾霾治理措施中,大部分集中在末端治理,如脱硫、脱硝、提高油品质量、强化对尾气排放的控制、对VOCs和其他工业粉尘与建筑扬尘的控制等。研究显示,如果这些末端措施都做到位,与2012年的水平相比,我国每吨燃煤排放的PM_{2.5}可以降低70%,每辆汽车的单位公里排放可以下降78%,单位产出的工业与建筑业排放可以下降80%。换句话说,末端治理可以将单位经济活动量的排放强度降低70%以上。

这样的降幅听上去让人很兴奋,但如果我国经济总量每年增长7%左右,在污染性的产业结构、能源结构、交通运输结构不变的情况下,煤炭消费、汽车消费、污染性工业、建筑业的经济活动量快速增长,会抵消大部分末端治理带来的减排效应。因此,要实现雾霾治理的预期目标,必须大力调整产业结构、能源结构和交通运输结构,而这些调整必须依靠经济和金融政策。

谁造成了污染性的经济结构?

雾霾和我国污染性的经济结构有关。首先,污染性的产业结构。这主要是指我国重工业在经济中所占比重过高,而重工业单位产出导致的空气污染为服务业的9倍。

其次,污染性的能源结构。煤炭占我国能源消费的比例为67%,清洁能源占比仅13%,为发达国家占比的1/3-1/4。

再次,污染性的交通运输结构。我国城市中地铁出行比例仅为7%,93%的出行靠公路。给定同样的运输量,私家车出行导致的空气污染是地铁的10倍。

为什么会出现污染性的经济结构?原因包括多方面,比如:

第一,政府对市场的扭曲。

工业用地价格过低。我国工业用地价格是商业用地价格的1/8,这是其他国家的1/2-1/3。工业用地太便宜,自然会激励工业过度发展。之所以这么便宜,这跟历史上地方政府的GDP导向有关系,而GDP跟政绩、升迁都有关系,这种激励机制下,大量土地被廉价提供给工业。

服务业税负过高。根据对不同产业的服务业总税负和间接税负的对比,发现很多服务业的税负比工业高。如果税负太高,资源就不愿意流向低污染的服务业,而过多地留在高污染的工业行业。

服务业准入被过度管制。在教育、卫生、金融等低污染的服务行业,要成立一家新的民营机构非常困难。

第二,市场失灵。

市场失灵在所有国家都会发生,中国也不例外。比如,一家燃煤企业会对周边地区产生污染,并对人体健康产生影响。盈利是企业自己的,但



污染由所有人一起承担,这就是典型的外部性没有被内化的例子。这种外部性会导致过度燃煤,或过度使用污染性的能源。

雾霾有很强的跨区域的外部性。通过对北京雾霾的分析发现,40%的雾霾来自周边地区。由于雾霾所产生负外部性的很大一部分由外地居民承担,本地燃煤者又不充分考虑这种跨区域的外部性,就会使其在本地过度燃煤。

第三,企业和消费者缺乏社会责任感。

在传统的微观经济学中,企业唯一的目标就是利润最大化,消费者的唯一目标是使自己的效用最大化,对别人的负面影响不考虑。现在,一些国家正在逐步改变这些企业和消费者的行为,即企业在追求利润的同时考虑社会责任,消费者也可以多花一些钱来消费绿色产品。实践证明,企业和消费者的环境保护意识和责任感是可以培育的。

如果提高了消费者和企业的绿色偏好,或者增加了他们的社会责任感,在经济学上就相当于政府给了绿色产业一个补贴,通过发展绿色产业来帮助降低雾霾。关键在于怎样建立一套新的体制和机制,来解决政府对市场扭曲、市场失灵以及企业和消费者的偏好问题。

怎样让市场发挥作用?

在改变政府对市场的扭曲方面,首先要改革导致工业用地价格过低的体制,让工业用地变得更加稀缺。稀缺之后,工业用地价格就会上去,从而逐步弱化工业投资的冲

动。相应地,如果商业用地、住宅用地比重上升,成本下降就可以刺激低污染的服务行业较快发展。

其次,要纠正间接税负在行业间的扭曲。在管改增的过程中,对一些服务业税率的设计必须要考虑推动经济向绿色转型的要求,即应该让服务业的税负下降,从而引导资源流出高污染的制造业行业,进入低污染服务业。

要解决市场失灵的问题,可以采取的措施包括提高煤炭资源税率、大幅提高排污费征收标准、开征碳税、提高对清洁能源的补贴、改革轨道交通的融资体制等。

此外,建议建立PM_{2.5}减排的区域间补贴机制,解决跨区域雾霾外部性的问题。比如,北京的脱硝脱硝等低成本雾霾治理工作已经基本到位,靠其他办法在本地减排的成本很高,也就是说,在北京减排的资金使用效率,远低于用同样的资金在河北治理雾霾带给北京的好处。这就要求设计一个区域间的补偿机制,即让北京出钱来补贴河北减排。在这样的机制下,北京花同样的钱,可以得到更好的减排效果。

需要什么样的绿色金融政策体系?

污染型产业比重过大的另一面,是绿色产业供给不足,对绿色产业的投入太少。

为什么会存在对绿色产业投资太少、对污染性行业投资过多的情况?因为在目前的价格体系下,没有足够的激励机制,让资金退出污染型行业、进入绿色行业。

能效信贷指引释放强烈政策信号

更多金融机构进入减排领域

本报讯 中国银监会与国家发展改革委联合印发的《能效信贷指引》(以下简称《指引》),被认为是继2012年《节能减排信贷工作指导意见》、《绿色信贷指引》之后,我国绿色信贷发展进程中又一标志性事件。分析认为,这将引导更多的金融机构进入节能领域。

经过十几年发展,资金投入越发成为节能减排产业发展的瓶颈。在短期经济效益不可期的阶段,国内企业的节能减排需求更多来自政策的引领。工业生产力研究所中国项目高级顾问陈冬梅认为,《指引》在推进节能减排市场发展方面发出了一个强烈的政策信号。

根据工业生产力研究所最新的统计数据,工业能源消费在整个社会能源消费中占了70%,而在工业能源消费

中,钢铁、化工、建材、电力、冶金等高耗能、高污染行业又占了70%。“所以,中国仍在工业化发展的通道中,而且城市化进程在加快,对工业产品的需求在增加。整个中国社会的经济发展、家园建设、工业发展还都在依靠能源支撑。”陈冬梅说。

近年来,政府通过多种补贴政策,加大财政投入,带动了企业节能减排的积极性,一些企业也从中尝到了甜头。比如,宝钢、泰钢、鞍钢等钢铁企业通过“十大节能重点工程”的能量系统优化项目,享受到了节能带来的效益。

但陈冬梅认为,之前的节能减排目标主要还是依靠70%以上的工业企业,尤其是万家重点耗能单位实现的。当前,节能减排已经到了另一个阶段,节

能效明显的项目越来越少,不管国有企业还是民营企业在长期投入上都会有资金压力。因此,银行信贷能否更好地支撑产业发展变得尤为重要。

要缓解这种资金压力,一方面会有部分有实力的企业继续投入自有资金;另外一些节能收益不是那么明显或者风险较大的项目,会更多地依赖社会能源服务公司,通过合同能源管理的方式实现节能收益。

但是,无论用能单位还是合同能源管理公司投资项目,对能效项目本身的技术运用、节能量评价等都需要专业力量帮助。这就对银行自身的专业能力,包括风险管理的技术和方法提出了更高的要求。

中国责任投资论坛提供

未来5年,我国要实现减排目标,需要巨额的绿色投资。但政府预算有限,绝大部分投资要靠民间资本。怎样激励民间资本进入绿色产业?这就需要建立绿色金融体系。

绿色金融体系应该形成3种机制来引导社会资金进入绿色行业,抑制对污染性项目的投资:一是降低绿色项目的投资成本或提高其融资的可获得性;二是提高污染性项目的融资成本或融资难度;三是提高企业和消费者的社会责任感,让企业在同样或类似回报率的项目中更倾向于投资绿色项目,让消费者更喜欢消费绿色产品。

推动绿色金融发展,建议成立专业从事绿色贷款和投资的机构,包括绿色银行和绿色产业基金,发行绿色债券并加大财政对绿色贷款的贴息力度。同时,还建议建立公益性的环境成本估算体系和数据库,在更多领域实行强制性绿色保险,建立强制性的上市公司环境信息披露机制。此外,还可以通过环保教育和强化披露要求,提高消费者对绿色产业的消费偏好等。

(作者马骏系中国人民银行研究局首席经济学家,本文根据其在中国人民大学生态金融研究中心题为“治理雾霾:经济和金融政策的作用”的演讲整理而成,原载于“凤凰网大学”,刊载时有删减。)



相关链接

能效信贷业务的重点服务领域:

- 1.工业节能,主要涉及电力、煤炭、钢铁、有色金属、石油石化、化工、建材、造纸、纺织、印染、食品加工、照明等重点行业;
- 2.建筑节能,主要涉及既有和新建居住建筑、国家机关办公建筑和商业、服务业、教育、科研、文化、卫生等其他公共建筑,建筑集中供热、供冷系统节能设备及系统优化,可再生能源建筑应用等;
- 3.交通运输节能,主要涉及铁路运输、公路运输、水路运输、航空运输和城市交通等行业;
- 4.与节能项目、服务、技术和设备有关的其他重要领域。

能效信贷的方式:

- 1.用能单位能效项目信贷,用能单位是项目投资者和借款人。
- 2.合同能源管理信贷,节能服务公司是项目投资者和借款人。

◆本报记者周迎久

在河北省保定市,一家化工厂因气体泄漏,造成周边农户的玉米减产。污染事故发生后,环保部门、环境专家、保险公司对事故进行鉴定,保险公司根据事故责任向农户支付了赔款。“当时,我们几家人找企业讨说法,想让孩子给赔偿点损失,没想到最后是保险公司赔了2000多元钱。”其中一位农民对记者说。

据介绍,这家化工厂在中华财险保定中心支公司投保了环境污染责任保险。即便如此,在政府部门推广环境污染责任保险的8年时间里,企业的投保积极性仍然不高。

保定的先行先试

截至目前,中华财险承保环责险业务累计225笔,累计承担赔偿限额1.47亿元

河北省环保厅政策法规处调研员张志军介绍说,环境污染责任保险也是一种防范措施,对于企业来说,一旦发生重大环境污染事故,巨额赔付可能会让其倾家荡产。如果企业关门逃避责任,会导致受害单位、受害人得不到及时赔偿。“购买这种保险,可以在发生环境污染事件后分担企业的损失,避免出现受害方索赔无门、最后由政府承担损失的情况。”

张志军告诉记者,保定市是河北省首个环境污染责任保险试点市。2011年,保定市环保局委托长城保险经纪有限公司河北分公司为经纪人,在全市从事生产、经营、储存、运输、使用、排放有毒有害化学品的企业,危险废物产生、收集、运输、贮存、处置企业,排放重金属的企业中开展环境污染责任保险试点工作。

中华财险在长城保险经纪保定分公司组织的环境责任险公开招标中成功入围,与另外5家公司组成了共保体。中华财险对涉重金属企业、高环境风险企业进行分类拜访,并提供风险查勘服务。

公司的服务态度和专业的服务水平得到了保定市环保局、经纪公司和企业客户的认可。截至目前,中华财险承保环责险业务累计225笔,累计承担赔偿限额1.47亿元。

如何破解环责险知易行难?

在目前企业风险意识、环境意识不到位的情况下,可以用强制手段进行推广

“环境污染责任险的作用显而易见,但由于企业风险意识差,主动投保的企业还是微乎其微。”张志军分析说,企业大多存在侥幸心理,认为事故未必会发生在自己身上,掏钱买保险没有必要。

河北经贸大学教授王小江指出,目前不少试点地区都在以行政手段推广环境污染责任保险,而这一保险的续保情况就能反映出企业的保险意识还非常低。

“第一年政府推广的时候,多数企业还能给政府面子,买上一份保险,但到续保的时候,企业流失率甚至高达2/3。在环境意识不到位的情况下,以强制手段推行环境污染责任保险,也是市场培育的一个过程。”张志军说。

据保定市环保局政策法规处处长马海介绍,保定市从2011年启动环境污染责任保险,当年仅有53家企业投保,现在两三年过去了,投保企业也只有200余家。

因此,以强制手段推广环境污染责任保险,在现阶段具有现实的紧迫性。一些业内人士甚至建议,通过立法强制,将环境污染强制责任险提升到和交强险一样的地位,使之成为具有法律约束力的保险。

如何约束未参保单位?

对应保未保企业,在项目审批、“三同时”验收、总量控制、排污许可证审核等方面执行最严格的环境风险防范标准

日前,环境污染强制责任险登陆石家庄。石家庄市环保局、长城保险经纪有限公司和中华财险河北分公司就项目具体操作流程、各方职责、参保企业风险等级评定等问题进行多次洽谈,最终达成一致意见,由石家庄市环保局和金融办联合下发了《关于印发<关于开展环境污染强制责任险试点工作实施方案(试行)>的通知》(以下简称《通知》)。

《通知》明确指出,中华财险河北分公司为石家庄市环责险共保体首席承保单位。据中华财险河北分公司负责人介绍,总公司于2014年将河北分公司作为环责险试点单位,给予了各项政策支持。

为了做好环境污染责任保险承保工作,中华财险河北分公司还建立了专门的环境污染责任保险服务团队,落实和拓展参保企业防灾防损创新服务,建立环境污染责任保险投保理赔“绿色通道”,制定理赔服务承诺和环境风险管理指导服务计划,为投保企业提供规范、高效、优质的承保、理赔及防灾防损服务。

同时,河北分公司还建立了保费浮动机制,对参保未出险企业,在续保时适当下调费率;对参保未按规定做好环境污染防范且出险的企业,在续保时适当上浮费率。

据了解,目前石家庄市已经确定了首批环境污染强制责任险试点企业范围,以及国控、省控重点污染源企业中涉重金属、重污染高风险,近3年发生过环境污染事故及位于环境敏感区的70家试点企业名单。

同时,环保部门还将采取相关约束措施,加大对未参保企业环境污染事故的处罚力度,对确定试点的应保未保企业,在项目审批、“三同时”验收、总量控制、排污许可证审核等方面执行最严格的环境风险防范标准。同时,还将企业环境信用评级等环境政策与推进环责险工作有机整合,在评定企业环境信用等级时实施“一票否决”。

污染责任保险能成为交强险吗?

业内人士建议可以通过立法使其成为具有法律约束力的保险