

业界评说

李志青

# 以价格机制改革推进生态文明建设

最近,中共中央和国务院下发《关于推进价格机制改革的若干意见》(以下简称《意见》),《意见》指出,“价格机制是市场机制的核心,市场决定价格是市场在资源配置中起决定性作用的关键”。同时,在《意见》中,第六小节专门围绕生态环境保护问题提出完善环境服务价格政策的要求,从中可见,中央有着明确的意图,要将价格机制改革纳入到生态文明建设进程。笔者认为,着眼于生态文明建设,生态文明建设领域的价格机制改革有必要把握和厘清以下3个关键问题。

第一,厘清环境服务的经济属性,即环境服务是否从属于市场资源。

在《意见》中,最为紧要的一句话是“价格机制改革的核心在于正确处理政府与市场的关系”。表面上看,这是为了正确认识政府和市场的各自的作用,但实际上,其背后的含义在于,要正确分清商品和服务在经济属性与非经济属性的主次之别。也就是说,在经济发展中,政府的作用主要是针对非经济属性的供给而言,如社会属性或文化属性更强的一些公共产品供给;而市场的作用则是针对经济属性而言,如消费品以及经济属性较强的公共产品。

因此,所谓正确处理政府和市场的关系,其要害实则在于正确认识商品和服务的经济属性和非经济属性。那么,具体到环境服务上,它究竟主要属于哪种属性?

一般而言,现阶段中国环境服务的主要症结在于如何通过污染防治来改善环境质量,这其实也正是环境服务作为一种供给或需求的主要内容所在。应该说,在市场经济的初始状态下,污染防治的确有着很强的正外部性,即对社会产生极大的外溢性,因此,其社会福利性质也就较强。

但随着人们对污染防治认识的加深以及制度的演进,到目前为止,其实我们已经拥有很好的技术、制度工具(包括排污监控技术、资产产权制度等)来抑制或克服污染防治的外部性问题,可以在很大程度上解决其收益和成本的不对称问题。这意味着,即便污染防治表面上看起来仍然是一种公共服务,但在其内涵上,已经逐渐向私人产品靠拢。

在这样的条件下,体现为污染防治的环境服务其实已经具备很强的经济属性,即环境服务可以作为一种私人的产品或要素进入生产函数中,对经济发展做出贡献。就此而言,我们认为,生态文明建设的一个重要方向是务必在最大程度上还原生态环境服务的经济属性,及其背后相关联的价格属性和金融属性。

第二,厘清环境服务的配置机制,即价格机制能否发挥配置作用。

既然体现为污染防治的环境服务有较强的经济属性,那么就生产而言,环境服务实则是一种要素性投入;而从资本的角度看,环境服务则成为一种资产。无论是要素投入还是资产,那么,最基本的市场配置原

则是什么?那就是同等回报率原则。对于某些公共产品,如教育,正是因为其中的经济属性不强,投资回报率偏低,因此才需要借助政府的力量保障其供给。但对于经济属性为主或资产而言,实现其平均的回报率是令其得以最优配置的基础。

问题在于,对于环境服务而言,基于回报率的最优配置是否就是较好地保护了生态环境资源?事实上,如果我们能够科学地界定其收益和成本,这样的最优配置的确就是一种最好的保护,同时也是一种均衡状态的保护水平。举一个反例,假如人为地压低回报率(忽视环境保护),那么会造成过低的环境服务需求以及供给,体现为环境服务的价格偏低,这在其影子价格存在的条件下,会刺激资源环境的滥用。当然,如果相反,人为地抬高环境服务的回报率,进而导致其价格偏高,这的确是保护了生态环境,但这样的保护显然损害了其他部门的利益,无法长久维持下去。

第三,厘清环境服务的价格机制,即如何把握环境服务的特点来推进其价格机制的设计。

如上所述,在尊重环境服务的经济属性基础上,我们引入价格机制的最大意义在于,可以借助价格机制来实现其资源在社会意义上的最优配置和均衡。在此基础上,我们仍然有必要认识到环境服务的某些特殊性,并通过相应的规制手段将其

体现在价格机制上。

其一,环境服务与非环境服务的比价关系。限于环境服务的某种外部效应,尽管市场是有效的配置手段,但我们仍然有必要通过规制来影响价格,使其接近于影子价格,纠正其扭曲的配置过程,使其实现与非环境服务相对一致的市场地位。

其二,空间意义上环境服务的比价关系。空间上,环境服务既有地区间的差异,也有国内外的差别,表面上看,环境服务属于流动性较差的“非贸易品”,但事实上,其贸易程度不仅仅取决于服务的对象(污染的防治),还取决于供给。就此而言,这样的服务实则是在地区间、国家间流动的,虽然这是一个统一的市场,但非常有必要的是,仍然要进一步提高市场的一体化程度来实现相同统一的比较关系。

其三,环境服务在代际间的比价关系。环境服务与一般消费品的区别在于它提供的产品有代际福利效应,这是一种跨期消费品,意味着最优定价水平应该考虑时间的因素。因此,我们在引入财税、排污权交易等价格因素时要将时间因素纳入进去。

总体上,在推进生态文明建设与改革的过程中,我们应该充分考虑价格机制改革的重要性,这正是生态环境保护对有效价格机制提出的要求所在。

作者单位:复旦大学环境经济研究中心

热评

# 建立健全精准高效的执法机制

贺震

中央全面深化改革领导小组第十八次会议审议通过的《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》强调,推进执法体制改革改进城市管理工作,要理顺管理体制,提高执法水平。笔者认为,解决城市环境问题执法监管效率低下的根本途径在于,从解决体制机制上的问题入手,构建综合执法与专业执法相结合的精准高效执法机制。

近年来,江苏省政府法制办公室受省政府委托相继批复了泗阳、泗洪、大丰等县市相对集中行政处罚权。实践证明,在城市环境监管中,实行相对集中行政处罚权,由一个部门综合执法,有效地破解了部门边界交叉、推诿扯皮,大大提高了监管执法效率和政府依法行政水平。

那么如何构建综合执法与专业执法相结合的执法机制?笔者认为,构建综合执法与专业执法相结合的高效执法机制应做好以下4方面工作。

一、对于专业性不强、涉及多个部门的执法事项,交由一个部门实行综合执法。如将环境保护管理方面的法律、法规、规章规定的对餐饮服务油烟污染、社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染、各类城市施工扬尘污染和违反规定在公共场所焚烧垃圾、落叶的行政处罚权等环境监管事项纳入综合行政执法。对于纳入综合执法的执法监管事项,环保部门不再行使行政处罚权。对于群众的相关信访投诉,及时移交综合执法部门处理,并向群众做好说明解释工作。

二、对于具有内在整体性、连续性事务的监管执法,应由多部门分段监管交由一个部门全程监管。如农作物秸秆禁烧。农作物秸秆禁烧与农作物综合利用是紧密联系在一起的一个整体性工作,综合利用做好了,禁烧难的问题将迎刃而解;综合利用做得不好,下再大的功夫禁烧,也难以禁住。国家和各级农业部门在推进农作物综合利用方面制定了许多政策,每年都有大量资金投入,如果农作物综合利用与禁烧都由农业部门来管,可能更有利于工作推进,更能取得成效。而现在农作物综合利用与禁烧却分由农业与环保两个部门监管,这其实违背了事物的内在规律,因而总也管不好。

三、对于具有较强专业性的那部分环境监管执法事项,应由环保部门切实做好。对于有着较强专业性、职能边界明晰的这部分责任田,环保部门要视作自留地责无旁贷地认真抓好。如工业点源污染监管、建设项目验收、排污许可证核发等,必须有环保专业人员进行。高度专业性,是环境监管执法的一个重要特点。

四、常态执法监管应与阶段性多部门联合执法相结合。为适应环境问题波动的特点和国家在某一阶段的要求,有必要在特定的时段进行环保大检查与多部门联合执法,以集中解决带有倾向性的突出问题。由公安等多部门参与的联合执法,对于打击环境违法行为具有积极意义,通过推行综合执法可在确保达到执法目标的同时,降低执法成本、提高执法效率。

局长论坛

# 构建部门责任体系是关键

辽宁省辽阳市环境保护局 张春阳

## 本期提示

辽宁省辽阳市环保局通过构建责任体系、严格考核问责、形成环保牵头和部门联动的常态化格局等,有针对性地开展7个专项整治行动,改善了区域环境质量。

严格考核问责,行使督察监管职责。一是开展问责约谈。为了保证7个专项整治行动有效开展,辽阳市环保局逐项督办指导,协调市政府督查室、市绩效办开展督察。同时,向政府建议约谈部门一把手,进行再动员、再推动。9月份,就大气污染防治专项整治督察中发现问题及情况,市长、副市长相继约谈了各责任单位主要领导。日前就当前的秸秆禁烧工作,根据国家卫星遥感监测结果和行政执法部门检查结果,又约谈了火点较多的县(市)区政府分管领导。通过督办、约谈,使责任单位责任得到落实。二是实施经济处罚。将7个专项整治行动的责任单位工作情况纳入绩效考核,年终算总账。秸秆禁烧方面,凡是被国家卫星监测到并通报一次的,处罚辖区政府10万元;凡是被市执法部门发现一处火点,处罚辖区政府5万元;被市执法部门发现后,又被环境保护部通

报的,再追加5万元罚款。罚款总数根据次数累加,罚款由市财政直接扣缴。

形成环保牵头和部门联动的常态化格局。任务下达后,市环保局第一件事就是协调市政府督查室、市绩效办对各责任单位就大气污染防治抓好动态考核跟踪督办,做到月督察、月通报、季调度、年终算总账。辽阳市环保局还同步成立了4个大气污染防治专项检查组,通过采取无人机航拍、车载移动数据平台摄像等技术手段与现场检查相结合,对主城区每天至少检查两次,对发现的不同问题,以蓝天办通报的形式分别反馈给市政府及部门主要负责同志,确保了整治效果。

目前,辽阳市直各部门各司其职,已逐渐由被动工作转化为自觉、主动工作,大气污染防治联动机制运行成效初显。辽阳市住建委组织对辽阳市建筑施工工地进行全面排查,把施工单

位纳入诚信名单;市交通局加大运输车辆的监管和处罚力度,对运输车辆造成路面污染的行为从严处理,按上限3000元罚款,情节严重的,吊销道路运输经营许可证;市交警支队重点加强渣土运输车辆和重型车辆的管控。组织施工企业、运输企业、安全负责人进行交通安全教育,签订责任书;城管执法局主动作为,取缔了中华大桥南北两侧观光带内烧烤区,及时清理了固定门店店外烧烤和居民区内露天烧烤行为,改善了区域环境质量。

我们的体会是,只有付诸实效的落实,才是最管用的落实;只有构建部门责任体系,才是破解环保工作难题的钥匙;只有责任落实的常态化,才是克服环保各项工作单打独斗的关键点。

本栏目由  
**聚光科技**  
特约刊登

# 垂直管理来了怎么办?

刘传义

党的十八届五中全会提出要实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,解决目前环保体制的突出问题。

实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,不仅涉及到行政体制和管辖权的变化,还关系到未来地方政府环境管理工作范围和职能的变化,这是环保管理体制的重大突破。为深入贯彻中央决定,推动中央决定尽快落实,国家、省级环保部门和环境监察执法人员都要深刻领会精神,及时转变,迅速适应。

要处理好各方面关系。处理与地方政府的关系,监督地方不等于凌驾于地方政府之上,而是应该以执法服务基层,帮助地方解决面临的环境难题,帮助地方有效地提升环境质量,处理好与环保局的关系。垂直管理之后,执法监察部门与原来的环保局虽没有了隶属关系,但在工作上如何合作、如何推进重点环境问题的解决仍是双方共同的职责,双方仍是共同体,不能各自为政。

要加大培训力度。面对新形势新要求,国家和省级环境保护部门要在培训方面加大力度,各省要根据各自实际开展有针对性的培训,传达中央关于环境保护体制改革的精神,教授有关环境监察执法的课程,让中央精神及时传递到最基层,大幅度提升一线执法人员的执法能力。

要做好人员安置。实施垂直管理,不可避免面临人员去留等人事问题,这些貌似不起眼的事情实际上却很关键,处理不好容易引起队伍的不稳定,对工作造成影响。为此,要充分估计

困难,做好基础信息统计工作,提前谋划、妥善安置好人员去留问题。

对于执法人员而言,要调整思路,转换角色。从以前属于地方政府、归地方政府调派,到以省级环保部门为主,监督地方政府转变。要切实发挥好对地方政府履行环境责任的监督工作,不折不扣地贯彻中央和省级各项环保要求。

要学法懂法,善于用法。进入“十三五”,党中央要求和全社会的环境诉求较之以前又上升了一个台阶。垂直管理之后,监察执法人员将面临更多的交流机会,对执法能力的要求也逐步提高。为此,监察执法人员要适应新常态要求,进一步学法懂法,在执法中善于总结,做到熟知于心、运用自如。

要严格执法,不徇私情。垂直管理以后,外部环境的监督增强,执法标准也会显著提高。为此,环境监察人员必须跳出原来区县的小圈子,立足全省高度看待和开展执法监察工作,在原来的基础上更加严格的执法,注重执法留痕,在确保充分履职的基础上,避免履职失职风险。

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

## 环保系统反腐倡廉警示教育片

# 扭曲的灵魂

李学智案警示录



## 环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 郑晓萌  
电话:010-67130977 13811005311  
传真:010-67113772

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室  
邮编:100062

银行电汇至:

开户行:北京银行广渠门支行

开户名:中国环境报社

账号:01090514000120111006865

备注:

1.请将订单和汇款单传至010-67130977(因传真不是自动,请传真前拨打此号码)  
2.征订表复印有效

订购单位	经办人
详细地址	邮编
联系电话	订购单位盖章
订购套数:共 套 单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)	
总计金额(大写):	