

◆本报记者徐卫星

2015年,从国家到地方,环境经济政策密集出台,政策绿色化步伐明显加快。

随着《生态文明体制改革总体方案》的发布,制度改革、政策创新力度进一步加大,“构建更多运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系”成为改革的目标,这意味着环境治理力量格局的重大改变。

环境保护部部长陈吉宁曾在今年两会记者见面会上指出,好的经济政策从来都是有利于环境保护的,而环保本身也是当前和今后拉动经济增长的一个重要推动力。

环境保护与经济发展犹如一枚硬币的正反面,谁也无法离开谁。长期以来,我国多以行政手段推动环境治理,虽然能起到立竿见影的效果,但难以持久。企业作为污染治理的主体,由于违法成本过低缺乏主观治污意愿。因此,如何引导污染企业主动治污,向绿色转型,需把外部压力变成内生动力,而绿色政策则能起到催化剂的作用。构建完整的环境治理体系需要市场的参与,要充分发挥“看不见的手”作用,运用经济手段促进企业环境成本内部化,引导和激励企业转变发展模式,改进技术工艺,节约资源,减少污染。

早在2007年,原国家环保总局就首次提出建立环境经济政策架构和路线图,联合人民银行、银监会、财政部、保监会、证监会、商务部等多部委,陆续推出了价格、税收、财政、信贷、收费、保险等一系列经济政策,环境经济政策体系初现雏形。通过这几年的实践,我们看到,经济政策的作用作用是明显的:

脱硫加价政策,极大地推动了燃煤机组烟气脱硫设施的建设,不但减少了二氧化硫的排放,也促进了环保产业的发展。“绿色信贷”、“绿色保险”发挥了金融保险对产业的导向作用,在一定程度上遏制了高耗能高污染产业的盲目扩张。我国的绿色信贷项目和贷款余额从2007年的2700个、3400亿元增加到2013年的1.4万个、1.6万亿元;环责险投保企业截至2015年第三季度超过4.5万家次,保险公司提供的风险保障金累计超过1000亿元。可以说,好的经济政策能够实现环境保护与经济发展的双赢。

2015年,生态文明体制改革加快了环境经济政策出台的步伐,不仅出台的数量越来越多,覆盖范围也越来越广,逐渐深入到经济领域的各个方面、各个环节,初步搭建起了一个包括环境财政、环境税、排污权交易、生态补偿、环境信贷、环境责任保险等政策在内的环境经济政策体系框架。具体表现为:

税制“绿色化”稳步推进。今年6月10日,国务院法制办发布《环境保护税法(征求意见稿)》。尽管环境税尚未出台,但是资源税、燃油税等税收的“绿色化”建设正在稳步推进。例如,财政部在有关资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录及新型墙体材料增值税政策中,首次将“环保综合名录”作为税收优惠的前提条件,明确“双高”(高污染、高风险)产品不得享受税收优惠。

绿色金融服务不断深化。《生态文明体制改革总体方案》首次明确了建立我国绿色金融体系的顶层设计,并将发展绿色债券市场作为其中的一项重要内容。今年12月,中国人民银行在银行间债券市场推出绿色金融债券,同时公布节能、污染防治等6大绿色债券支持项目目录。

资源价格改革继续深入。今年10月,国务院关于《推进价格机制改革的若干意见》提出,加快推进能源价格的市场化以及完善环境服务价格政策。目前,包括燃煤发电降价、天然气价格市场化、新能源补贴等一系列政策出台,基于环境成本考虑的定价政策体系正在逐步建立。

公共财政带动社会资本投入。今年,财政部、发改委都分别出台了PPP指导性文件,如《关于实施政府和社会资本合作项目以奖代补政策的通知》。据统计,在各省市已经公布的众多PPP推介项目中,生态环保领域在数量上占据了明显的优势。

生态补偿制度探索建立。目前,无论国家还是地方有关部门都出台了生态补偿政策文件,多领域的生态补偿机制正在探索建立。以今年为例,山东、湖北等地相继出台地方环境空气质量生态补偿办法,实行基于空气质量改善的地区间生态补偿。

排污权交易政策试点推开。环境保护部正在开展排污许可制度改革的顶层设计,研究出台污染物排放许可制的实施方案,初步考虑用5年或更长时间,将排污许可制度建设成为固定污染源环境管理的核心制度。目前,全国已有20多个省份开展了排污权交易政策试点,碳排放权交易逐渐开始发展。

虽然环境经济政策体系已初步形成,但还需要进一步健全完善。“十三五”,推进绿色发展、政策绿色化,要在已取得成就的基础上,把以下几方面作为未来的努力方向和工作重点:一是落实政策,做好试点工作,积累经验,加大推广力度,并解决遇到的问题。二是按照《生态文明体制改革总体方案》要求,继续推出新政策,并注重政策的协调性,制定落实的细则和方法,确保政策落地,发挥效力。三是探索建立适应绿色发展的绿色政策体系,发挥市场机制在环境资源配置中的决定性作用,为生态文明建设提供有效保障。

# 用经济杠杆撬动环境治理

制度改革 全球治理 管理转型 厉行法治 改革 创新 政策绿色化



## 环境治理需要怎样的经济政策?

——访中国人民银行研究局首席经济学家马骏



马骏 中国人民银行研究局首席经济学家、中国金融学会绿色金融专业委员会主任

◆本报记者徐卫星

构建绿色政策体系,金融的地位和作用非同小可。中国人民银行研究局首席经济学家、中国金融学会绿色金融专业委员会主任马骏在接受本报记者专访时表示,实现政策绿色化应该更多地研究建立一系列包括绿色金融政策体系在内的、以市场主体激励机制为导向的经济政策,来引导企业、消费者等参与主体更多地生产和消费绿色产品,减少对污染性产品的生产和消费。

中国环境报:近年来全国出现了大面积雾霾天气,有人认为,空气污染严重是环保部门没有制定足够严格的排放标准,您如何看待?

马骏:迄今为止,环保部门和许多环境方面的专家学者已经提出了大量具体的治理措施,仅北京就提出了80多项措施。这些措施大部分属于技术性的末端治理手段,如脱硫脱硝、提高汽车尾气排放标准和油品标准、加速黄标车报废等。并且在实际操作中,还有许多减排手段是行政性的,包括关停工厂、工地和汽车限行。

但是研究表明,如果不解决一些更加深层次的经济结构问题,例如重工业比重太高、清洁能源占总能源消费的比重太低、交通出行中公路交通的比重太高、地区之间环境污染的外部性等问题,而仅仅依靠末端手段,那么北京、上海,乃至全国的PM2.5减排政策效果只能达到中长期减排目标的一半左右。而且过度使用行政手段,对经济的短期冲击很大,难以起到推动结构调整的作用。

中国环境报:导致目前高污染的经济、能源和交通结构的深层次原因是什么?

马骏:过去,太多的投资进入到了这些污染性的经济、能源和交通项目,而投资于环境治理、节能、清洁能源、清洁能源、清洁能源等绿色产业的资金太少。剖析深层次原因至少有三个:

一是政府对市场的干预。即原本依靠市场机制是可以形成一个更有利于环境的资源配置和经济结构的,但政府的

政策干预了市场的作用,导致了高污染的经济结构,如极低的工业地价、服务业税负过高,人为地鼓励了高污染工业的过度发展,抑制了低污染服务业的发展。二是市场失灵。由于污染的外部性,仅仅依靠市场机制无法将这些外部性内生化,导致污染性的投资、生产和消费过度。然而目前,政策没有着眼于纠正污染的外部性,导致污染性项目的盈利率过高,绿色项目普遍亏本。三是企业和消费者缺乏社会责任感。如果企业和消费者在其目标函数中除了利润和消费享受最大化之外,还包括了对污染产品的厌恶或是对绿色产品的偏好,那么在同样的市场价格之下,污染产品的产量和消费量就会降低,绿色产品的产量和消费量就会提高。但我国的问题在于,由于许多机构投资者不关心环保、企业的污染信息不公开、环保宣传教育不到位以及公众舆论支持绿色经济的力度不够等,使得企业和消费者尚未形成生产和消费绿色产品的氛围。

中国环境报:能否依靠行政命令如强制性关停企业等手段推动结构转型?

马骏:行政性手段可以在短期内降低污染性行业的产出以完成上级分配的“减排指标”,但无法持续、有效地引导资源向绿色产业转移,推动结构转型。

我们认为,实现结构性调整应该使用经济手段,以改变投资者、企业和消费者的激励机制。这些经济手段应该包括提高资源税率、开征碳税、大幅提高污染物排放收费标准、降低服务业的间接税负、控制工业用地供给、大幅提高对清洁能源补贴占财政支出的比重、引入治理雾霾的区域补偿机制、建立绿色金融政策体系等。

中国环境报:以京津冀地区为例,周边地区排放是北京PM2.5的来源之一,其中河北是北京周边地区排放的重要来源。如何让河北环境污染外部性内部化,应采取怎样的激励政策?

马骏:从理论上讲,要让河北内部化外部性,可以有两种做法。一是负面激励:即对河北的重工业征收严厉的税费或采取严厉的行政手段关停重工业企业,或要求安装其无法承受的减排设施。这种做法虽然能够达到减排的目的,但副作用是可能出现经济大幅下降。如果河北没有足够的财力和能力来创造新的就业机会,这种负面激励就会受到抵制,甚至可能达不到效果。

二是正面激励:即让北京补贴河北,帮助河北企业安装减排设施,将燃煤发电改为天然气发电等。由于有了北京的补贴,河北企业的减排获得了更大的奖励,会倾向于加大减排的力度,从而达到内部化其污染的效果。这样,许多河北企业可以继续运行,避免大规模的失业,同时达到了减排的目的,还可以降低整个京津冀的减排成本和北京本

身的减排成本。  
中国环境报:目前,绿色项目的盈利能力弱,社会资本进入绿色行业的意愿不强,可否依靠政府财政支持?

马骏:在目前市场价格体系和企业的目标函数之下,企业倾向于对污染性产业过度投资,而对绿色项目投资过少。许多绿色项目面临融资难、融资贵的困境。有人说,既然社会资本不太愿意或难以进入绿色行业,政府就应该投资。但是,单靠公共财政来发展是不现实的。

各种研究表明,我国未来每年绿色投资的需求达到2万亿~4万亿元人民币,而政府财政每年只能拿出3000亿元左右来投资。即使用保守估计的每年两万亿元绿色投资需求作为基数来计算,财政资金最多只能提供15%的绿色投资,85%以上的绿色投资必须来自社会资本。

中国环境报:如何有效引导投资结构和经济结构向绿色转型?

马骏:我们认为,应该大力发展绿色金融,建立一个激励绿色投资的政策体系,动员和引导大量社会资本投入到绿色产业中,才能有效推动投资结构和经济结构向绿色转型。

今年9月,中共中央、国务院发布了《生态文明体制改革总体方案》,第45条首次明确提出要建立绿色金融体系。其中,提到要用贴息、担保等方式来推动绿色信贷,发展绿色产业基金、绿色债券市场、绿色股票指数和相关投资产品,在环境高风险领域建立强制环境责任保险制度,建立强制性的上市公司环境信息披露机制等。这些举措将有效提高金融机构和金融市场主体向绿色产业配置资源的动力,减少金融体系向污染性产业的投资。以贴息为例,贴息3%就可以撬动100%的贷款本金,也就是用一块钱的政府资金撬动33块钱的社会资本投资绿色产业。

中国环境报:今后绿色金融政策应在哪些方面着力?

马骏:根据我们提出的理论框架表明,绿色金融政策需要在四个方面努力:提高绿色投资回报率,降低污染投资回报率,提高投资者的社会责任感,提高消费者对绿色产品的偏好。在理论和国际经验分析的基础上,我们对建立中国绿色投资政策体系提出以下建议:1.发行绿色债券,成立中国绿色银行;2.完善对绿色项目的财政贴息机制;3.银行和评级公司在项目评估中引入环境风险因素,完善绿色信贷体系;4.建立环境成本估算体系;5.建立上市公司的环保社会责任规范和信息披露机制;6.成立中国的绿色投资者网络;7.通过环境宣传教育,提高消费者对绿色产品的消费偏好。

## 腾笼换鸟,凤凰涅槃

中国火力发电企业粉煤灰再利用颠覆式实施方案

宏铭建邦新能源科技开发有限公司以产业政策为导向,以发展固废再利用为己任,以大众创新、万众创业、结构调整、产业升级,新的经济发展思路为重点,成功开发出中国第一条粉煤灰、煤矸石、膨泥、赤泥、污泥等固废烧结陶粒的自动化生产线,填补了国内外行业空白,拿到了开启中国固废资源再利用市场的金钥匙,夯实了企业快速健康发展的坚实基础;同时利用该技术装备,彻底颠覆了中国火力发电、煤炭、尾矿、煤化工、城市生活污泥处理等行业固废弃

物再利用旧有的传统方式,开启了保护环境,治理雾霾,造福子孙后代历史新的一页,赢得了国内外客户的广泛赞誉,为漯河经济振兴增添了新的可持续发展亮点,实现了经营理念创新,促进了区域装备制造、建材业的产业结构调整,为市场注入了新的经济发展活力。  
宏铭建邦公司将依托新兴产业,实施“腾笼换鸟,凤凰涅槃”战略,在结构调整中不断升级,在创新驱动中不断成长,占领新技术制高点,未来发展实现振翅高飞,鹏程万里!

中国固废废弃物再利用行业旗舰  
中国漯河燕山路70号 电话:400-0939599 1883958998  
邮箱: jianbang.bj@163.com  
网址: www.beijingjianbang.com www.zghmjb.com

