责编:黄婷婷 电话: (010)67118620 传真: (010)67113138 E-mail:hjbsplb@sina.com

环境经济政策是实现环境治理现代化重要手段

葛察忠,环境保护部环境规划院环境政策部主任、研究员。长期从事环境政策、环境经济手段、环境管理等方面的研究工作,承担了多项研究任务并取得了丰富的研究成果。由其组织负责的中国环境税政策设计与实施战略等研究成果为我国相关环境经济政策的制定提供了参考。

2018年全国环境保护工作会议强调,推动生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化。我们想知道,环境经济政策对于推动国家治理体系和治理能力现代化有哪些作用?如何进一步完善环境经济政策体系?

对话人:环境保护部环境规划院环境政策部主任葛察忠
采访人:本报记者黄婷婷

环境经济政策对于推动国家治理体系和治理能力现代化的作用是什么?

■环境经济政策是推进绿色发展、实现环境治理现代化的重要手段和内容。

中国环境报:党的十九大提出,推进国家治理体系和治理能力现代化。2018年全国环境保护工作会议强调,推动生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化。您认为环境经济政策在其中起到什么作用?

葛察忠:环境经济政策是利用财税、价格、金融、交易等经济政策工具调控环境行为的政策手段,与行政管制性的政策手段相比,具有激励效果强、更加注重对经济主体的内生调控等特点,有利于激发经济主体实施环境行为的积极性和主动性、建立环境保护的长效机制,是国家环境政策的重要组成部分。

党的十八大以来,我国大力推进生态文明建设。生态文明建设的重点内容就是要用制度保护生态环境,通过推进环境税费制度改革、自然资源产权制度、基于市场的自然资源及其产品价格改革等,实现绿色发展。

党的十九大提出推进国家治理体系和治理能力现代化,为环境保护工作提供了新的机遇。绿色发展实质上是发展方式的转型,是一种系统统筹经济发展和生态环境保护的发展模式。环境经济政策作为一种调控环境行为、促进经济人理性选择的政策工具,是推进绿色发展、实现环境治理现代化的重要手段和内容。

中国环境报:环境规划院一直从事环境经济政策研究工作。记者在几年前曾专访过王金南院长,题目是:探索环境经济政策的新里程。几年过去了,您认为环境经济政策发展现状如何?能否谈谈您的感受?

葛察忠:随着我国市场体系的不断完善,市场经济手段得到创新性利用,环境保护的长效机制得以建立,各方开始重视综合利用法律、行政和经济等手段开展环保工作。环境保护、财政部门等积极推进环境税费、生态补偿、排污交易、绿色金融等环境经济政策试点与探索。

从我国环境经济政策体系建设来看,环境经济政策实践在加速推进,总体上呈现的是自上而下与自下而上相结合的模式。结合我国国情、地情,开展了丰富多样的政策实践探索,且很多是中国特色的政策创新,这些实践探索受到了国际社会的高度关注。经过多年的探索发展,我国已经基本建立了环境经济政策体系,环境保护税、生态补偿、绿色金融等一系列重点环境经济政策取得突破。

其中,环境保护税历时9年出台,环境财税制度改革取得突破性进展。中长期生态补偿改革框架搭建,生态补偿机制建设取得重大突破。国家重点生态功能区转移支付力度不断加大,第二轮新安江生态补偿试点继续实施,跨省域横向生态补偿行之有效的机制、模式正在不断完善之中。绿色金融政策框架初步形成,首次被纳入国民经济和社会发展五年规划和生态文明建设纲领性文件,上升为国家战略,建起全球首个以政府为主导的绿色金融政策框架。绿色金融市场规模日益发展壮大,各类绿色金融产品及其衍生工具不断发展创新。截至2016年9月5日,我国境内绿色债券发行规模达到1099.9亿元,约占同期全球绿色债券发行量的35%,已成为全球最大的绿色债券发行市场。同时,排污权有偿使用和交易试点深入推进,自然资源资产负债表试点工作也在快速推进。

如何加快完善环境经济政策体系?

■构建绿色金融体系,建立健全多元化生态补偿机制,加快推进环境经济核算体系建设。

中国环境报:如何进一步完善环境经济政策体系?

葛察忠:虽然中央财政对环境保护的支持力度持续加大,但多层次的以质量改善为导向的财政资金机制仍未有建立。

“十二五”时期,全社会环保投入超过5万亿元,通过财政资金的引导、扶持,对大气、水、生态等环境质量的改善起到了重要的促进作用。2016年,中央财政对环境保护的支持力度进一步加大,新设立了土壤污染防治专项资金,资金规模为68.75亿元。同时,水、大气污染防治专项资金等资金规模也在加大,分别达到140亿元、111亿元。

但是,也要看到,环保资金机制还存在不少问题,与阶段性环保需求存在一定差距,如资金绩效管理模式还不是很完善,资金使用尚需要进一步规范等。财政资金对地方政府环境质量改善工作的引导和激励功能尚未充分发挥出来,财政资金的政策目标和分配方法需要根据环境质量改善目标进一步调整转变。

因此,我认为,当前要完善环境经济政策体系,特别是要重点做好以下工作:

一是构建绿色金融体系。深化绿色信贷政策,建立绿色评级体系,加强与金融监管部门的协调与配合,积极推动银行信息披露机制的建立,及时将企业环境违法违规信息等企业环境信息纳入金融信用信息基础数据库,为金融机构贷款和投资决策提供依据。完善环境污染责任保险政策,创新环境污染责任保险政策引导及奖罚机制,引导高环境风险企业开展企业环境风险管理,加强对环境污染强制责任保险试点工作的政策引导和规范,加强环境污染责任保险能力建设。完善绿色证券债券政策,推动上市公司环境信息公开,培育和发展绿色债券市场。建立规范的地方政府举债融资机制,支持地方政府依法依规发行债券,用于生态保护领域。

二是建立健全多元化生态补偿机制。积极完善生态补偿政策和法律,鼓励各地出台规范性文件或地方法规,不断推进生态补偿制度化和法制化。完善国家重点生态功能区转移支付制,进一步完善国家重点生态功能区转移支付分配办法,加大考核监管力度。加快推进跨省流域生态补偿,明确流域上下游地区责任、权利、义务和利益。

三是加快推进排污权交易。研究制定鼓励排污权交易的财税等扶持政策,建立排污权储备制度,回购排污单位“富余排污权”,强化对排污单位的监督性监测,进一步加大执法监管力度。

四是推进环境污染治理市场化。推广运用政府和社会资本合作模式(PPP),完善环境污染治理设施建设与运行的政府补贴与补偿机制,建立社会资本投入风险补偿机制。推进环境污染第三方治理,强化政策引导和支持,研究出台第三方治理项目增值税即征即退政策。

五是加快推进环境经济核算体系建设。建立绿色GDP2.0政策应用体系,选择深圳等不同地区开展相关试点工作,建立生态系统生产总值核算体系并开展绩效评价。

中国环境报:环境保护税已于今年1月1日正式开征。您认为将起到怎样的作用?您对资源环境税制改革还有哪些建议?

葛察忠:我国环境保护税是生态文明建设的一个硕果,是环境财税改革的重要突破,对于完善环境财税制度和促进绿色发展具有重要意义。

环境保护税的开征,有利于促进企业减少污染物排放,促进产业结构调整和转型升级,解决排污费刚性不足等问题。当然,目前这些判断都是建立在分析基础上的,具体实际效果还有待实践的检验,需要及时跟踪了解并用实际数据进行论证。

下一步,要做好环境税征收工作,鼓励、引导地方依据环境保护税法及相关规定制定、出台适合本地区实际情况的条例、政策。同时,建议推进资源税改革,配合煤炭、稀土、水等资源产品的资源税改革,将资源开采利用的生态环境成本逐步纳入资源税。推进消费税改革,配合有关部门推进实施电池、涂料的消费税征收及配套名录的制定,进一步发挥消费税对污染产品消费行为的调节作用。完善企业所得税、增值税环保优惠政策,研究新能源汽车税收优惠政策,继续免征新能源汽车车辆购置税。

广撷博采

实现国家治理与社会自治相结合

◆沈百鑫

从德国环境治理的经验看,国家监管与社会自治相结合是必要的。社会组织作为国家与个人之间的有机体,在技术创新、信息管理及行业自治与风险预防方面可以发挥重要作用。

面对我国严峻的环境形势,政府治理环境的力度不断加大,但环境治理本身是个系统性问题,需要从社会整体和更长远的历史视角去认识。在推进制度创新的同时,还要充分挖掘发达国家环境治理经验,为我国环保事业发展与创新提供动力。本文以德国为例,提出一些建议供相关部门和地方参考。

德国环境治理重要经验

德国在进行环境治理的过程中,有以下几个方面值得借鉴。

一是实现政府、社会与个人共同合作治理。在德国,私人和社会性质的标准规范组织参与国家标准体系建设,尤其在行业标准制订与更新方面发挥着重要作用。由于德国是联邦制国家,根据辅助性原则(又称从属原则),只有当基层政府不能有效解决相关领域问题时,上层政府才有权管辖。在此体制框架下,德国环境保护一直强调联邦政府与各州包括基层乡镇紧密合作。联邦与州的政府机构间专业共同委员会,在信息与专业交流和共识达成过程中,扮演着十分重要的角色,分别就水、固废、空气与噪声污染等多个专业建立了邦州共同委员会。

二是通过专业程序和组织确保法规和标准的合理性。德国1971年第一个环境计划是由专家经过大量的前期工作和共同商讨,最后形成的国家行动计划。此计划的主要目标是,在所有环境相关的立法、行政和司法决定中,要通过有效的专业咨询程序,以确保考虑到知识和科技的最新水平。明确提出设立环境专家委员会,其专业建议影响着德国环境法律与政策的制订。

三是实施严格的许可机制。环境许可法律制度是实现环境预防的关键,行政机关基于其全面的信息掌握和综合的利益平衡,对有环境影响的生产经营行为设置行政准入,并长期全面监管。严格并不仅指惩罚性措施的严厉性,而是应该用科学、细化、可操作的工具来提供制度保障。环境许可不只是一次性监管,而是全过程监管,明确规定是针对设施建立和经营的许可,这意味着行政机关与许可授予人之间在许可期间长期的互动关系。根据谨慎原则、预防原则以及共同承担的合作原则,环境许可允许事后追加条件,并经法定程序可及时撤销。

四是从点源排放监管向全面环境质量达标转型。在空气治理方面,尽管处于同样的排放情形,但环境质量却相差极大,尤其是在冬季天气静稳、缺少空气流动时,雾霾天气会在短时间内形成。除了对与人类行为相关的排放行为进行监管,对空气质量也需要及时掌握。在德国1977年第二个环境计划中,空气治理就已经同时强调排放监管和空气质量监管并重。

五是注重监管的灵活性。要保证制度最终有效实施,局部的灵活性是必要的。在此尤其要强调环境法律与政策制订过程中国家相关部门与经济界、社会组织之间的合作、协商程序。同时,要通过激励手段等来缓冲传统行政监管的僵化,提升具体个案的合理性。

加强环境治理相关建议

工业化与城市化是现代环境污染的根源。在中国工业化与城市化进程中,因人口密度高、疆域广阔,又会出现一些特殊性。另外,从历史角度和全球产业转移的角度看,西方发达国家环境治理趋良与其经济升级有着密切关系。中国如何进一步加强环境治理?笔者有如下建议。

环境法制从外生型向内生型转型。以前,中国还没有经历高速的工业化与城市化,主要解决局部、区域的零散环境问题,环境政策与法律属于外生型。经历了快速的工业化与城市化,现代环境问题成为中国的整体性、普遍性社会问题,环境政策与法律随着公民环境意识的不断增长而内生形成,同时也必将更有执行力。完善环境法制不只要进行专门环境立法,还要形成金字塔式的环境法制体系,需要多个具体的环境行政条例、行政规章、技术性规定进行支撑。

国家监管与社会自治相结合。环境问题从一开始就是社会问题,是基于多个领域延伸出来的,要将环境问题视为系统性社会问题。在德国,环境问题涉及各州之间的经济与创新竞争,关系到国内与国际政治,环境保护是包括社会福祉、竞争能力在内的整体解决方案。从德国环境治理的经验看,国家监管与社会自治相结合是必要的。社会组织作为国家与个人之间的有机体,在技术创新、信息管理及行业自治与风险预防方面可以发挥重要作用。

要有耐心、信心和决心。中国这样大规模的工业化和城市化,在世界范围内都是不曾有过的,所以面临的各种挑战也就更为艰巨,没有类似的经验可循,需要中国智慧。我国正在践行生态文明理念,如何通过理论与制度创新支撑和实现生态文明建设目标,需要大量的研究和努力。

作者系亥姆霍兹研究联合会环境研究中心(Helmholtz UFZ)研究员、武汉大学环境法研究所客座研究员

借力第三方但不过度依赖第三方

◆林庆斌 汪骏斌

污染源普查是重大的国情调查,工作责任重大、涉及面广,具有环节多、指标细、专业性高、时间性强、工作量大等特点,单靠政府普查力量难以完成,需要社会各方面的大力支持与配合。

国务院办公厅印发的《第二次全国污染源普查方案》明确提出,“借助购买第三方服务和信息化手段,提高普查效率”。

近年来,第三方在人口、土地、地名等各类普查中发挥了重要作用。借助第三方服务,既有助于提高普查数据结果的可靠性和公正性,也有助于把基层普查办工作人员从具体、烦琐的工作中解脱出来,更好地开展普查组织、培训、协调和数据质量控制等工作。但污染源普查专业性较高,如何充分调动第三方积极性,真正做好全过程质量控制,获取真实有效的普查数据,考验着各级污染源普查机构和广大普查组织人员的智慧和能力。笔者建议,从以下方面着手:

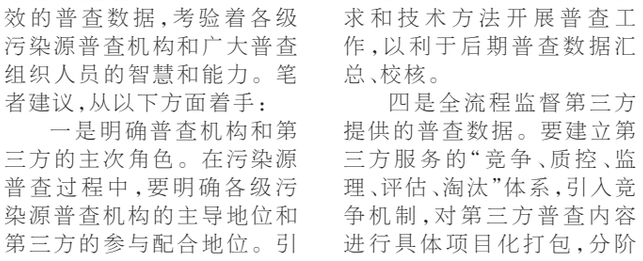
一是明确普查机构和第三方的主次角色。在污染源普查过程中,要明确各级污染源普查机构的主导地位和第三方的参与配合地位。引入第三方并不是意味着环保、农业等普查牵头部门可以当“甩手掌柜”,一味地过度依赖第三方,而是要转变角色,依靠第三方做好相应的监管、服务、协调等工作。毕竟政府购买服务的目的不在于逃避主体责任,而在于有效提高普查工作效率和数据可信度。

二是做好第三方参与普查的顶层设计。要根据“政府采购、合同管理、绩效评价、信息公开”的原则,从国家层面出台相关文件,明确第三方的范围、选聘原则、职责界定、工作内容、监管条款等内容。必要时,引入监督审计机构,严格审核第三方的资质并监督购买服务的内容、期限、质量、价格以及双方权利义务事项和违约责任等内容。相关内容均要写入与第三方签订的合同之中,以合同管理为抓手,督促第三方严格按照污染源普查工作的各项规范开展普查。

三是统一第三方服务的质量控制标准。要提前厘清第三方在污染源普查方案编制、清查建库、入户调查、监测分析、普查质量评估、信息化建设和运维等各阶段、各环节的工作内容,不断加强研究和技术指导。要按照“下沉一级,共同培训”的原则,分阶段对各级普查机构和第三方业务骨干开展轮训,着力整体提升第三方机构技术人员、质控人员和作业人员的业务素养,努力在地市层面统一第三方服务的质量控制标准,确保第三方严格按照普查工作方案中规定的技术路线、技术要求和技术方法开展普查工作,以利于后期普查数据汇总、校核。

四是全流程监督第三方提供的普查数据。要建立第三方服务的“竞争、质控、监理、评估、淘汰”体系,引入竞争机制,对第三方普查内容进行具体项目化打包,分阶段分环节开展招投标,选聘信誉度优良、专业能力强、工作实绩好的第三方参与普查。认真执行污染源普查质量管理制度,建立第三方普查数据溯源、责任追究制度,开展全员全过程普查质量控制并明确动态退出机制,倒逼第三方切实提高普查数据质量的责任感和危机感。同时,依托各地科研院所等专业机构进行全过程数据质量监理、跟踪监督并开展阶段性绩效评价,坚决淘汰不合格的第三方服务机构。

作者单位:浙江省温州市环保局



严格环境执法 解决信访问题

江苏省海安县环保局 丁国祥

群众对环保工作的来信来访,是开展环保工作的重要信号。群众给我们出环境保护题目,不是听我们怎么说,而要看怎么做。2017年,江苏市海安县环境信访存量较上年减少15%,环境违法行政处罚款上升126%。环保工作出现“一升一降”,主要源于这样几个方面。

积极创新信访制度。近年海安县经济迅速发展,人民群众收入增加,对环境质量要求渐高,环境信访增多。2017年,县环保局接到省、市、县“12369”等转办、交办、受理的各类环境信访问题4397件,涉及工业企业、废水废气、噪声、餐饮业油烟、畜禽养殖污染等。为及时受理、调查、处置和反馈人民群众来信来访,县环保局创新制定信访通报及联系人、联系卡制度,每月将各区镇环境信访调处情况由县环委会发文通报,发至县委领导、各区镇负责人。对于问题突出、经常受到举报投诉的企业,在周围村组邀请有威信的群众作为信访联系人,一旦发生违法排污行为,请其立即向县环保局热线举报。对于重大疑难问题,县环保局实施领导包案制度,及时解决问题。

重拳打击环境违法行为。以前,海安县一些企业随意排污,有的虽然交了罚款,但认罚不思改,继续违法排污,对群众生产生活造成影响。海安县运用新环保法和配套法规,重拳出击,依法治污,上不封顶,从严处罚。凡处罚案件都及时上网,并通过媒体平台进行全方位宣传曝光,倒逼相关业主开展整治。海安县环境执法坚持几个结合:日常检查与专项检查相结合、常规巡查与突击暗访检查相结合、白天检查与夜间检查相结合、工作日检查与节假日检查相结合。采取公检法联合执法、“双随机”执法等多种方法查案办案,充分运用法律利剑打击环境违法行为。

跟踪督查确保整改到位。为了防止一些环境违法企业和个人经环境执法部门查处后,不履行处罚义务,继续违法排污,海安县抽调精兵强将,组建后督察组,跟踪督查,确保各项罚款到账、整改到位。