

国家环境经济政策进展评估 2016

国家环境经济政策研究与试点项目技术组

(环境保护部环境规划院, 北京 100012)

摘要 为了更好地为有关决策和政策制定提供量化信息, 提高政策设计和决策的科学性, 本文采取实地调研法和政策分析方法, 对2016年度我国重点环境经济政策的年度进展进行了系统评估, 对年度环境经济政策实践进展总体状况进行了研判, 并指出了下一步环境经济政策改革需要解决的关键问题。总体上看, 环境经济政策的重要性成为社会各方的普遍共识, 特别是绿色金融、生态补偿, 环境税费等政策取得了阶段性突破, 但是我国的环境经济政策体系仍不够完善, 环境质量导向的环境经济政策体系还没有建立起来, 因此, 应积极推进环保投融资、生态环境补偿等环境经济政策的创新运用, 为环境质量改善、生态文明建设提供长效机制保障。

关键词 环境经济政策; 中国; 2016; 进展; 评估

中图分类号: X321

文章编号: 1674-6252 (2017) 02-0009-05

文献标识码: B

DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2017.02.009

Assessment of the Environmental Economic Policy Practice in China 2016

Technical Group of the Research and Pilot Program of Environmental Economic Policy
(Chinese Academy for Environmental Planning)

Abstract: In order to better provide quantitative information for related decision making and policy making, and to improve the policy design and decision-making more scientific, this paper assessed and analyzed the annual progress, achievements and problems of the key environmental economic policy in 2016 with a comprehensive usage of the on-the-spot investigation method, the policy tracing method and the policy statistical analysis method, concluded the overall condition of the 2016 annual environmental economic policy practice progress, and then pointed out the key issues that need to be solved in the next step of environmental and economic policy reform. Overall, the importance of environmental economic policy become the social consensus of all parties concerned, especially the green finance, ecological compensation, environmental tax policy has made phased breakthrough. The quality-oriented environmental economic policy system is not established, therefore, it is need to actively promote the environmental protection investment and financing, the innovation of the ecological environment compensation and so on, to provide a long-term mechanism for the environment quality improvement and ecological civilization construction.

Keywords: environmental economic policy; China; 2016; annual progress; assessment

引言

2016年是“十三五”规划的起始年份, 创新运用环境经济政策, 完善环境经济政策体系在各国家综合性发展规划、政策中受到高度重视。《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》将环境经济政策改革创新作为绿色发展的重要手段和核心内容, 《“十三五”节能减排综合工作方案》专门用两节内容强调了创新运用环境经

济政策在节能减排中的重要性, 《“十三五”生态环境保护规划》也将环境经济政策作为生态环保制度创新的重要方面。这些重要综合性规划和政策都明确提出了环境经济政策改革创新的方向。从环境经济政策应用实施的宏观政策环境来看, 具有前所未有的较好条件和迫切需求, 优化结构、发展转型、控污减排正在深入推进, 行政规制成本上升以及环境目标加严、提高带来的边际成本在快速增加, 环境保护工作的难度加大等因素, 都迫

注: 本研究得到国家环境经济政策研究与试点项目支持, 项目技术组组长王金南研究员。本文执笔人主要为: 董战峰、李红祥、葛察忠、王金南、程翠云、龙凤等。责任作者: 李红祥博士。技术组副组长、秘书长: 董战峰博士。本文在《国家环境经济

政策进展报告: 2016》基础上撰写。感谢江苏省、广东省、四川省、辽宁省、湖北省、湖南省、山东省、贵州省、安徽省环保厅以及北京市、天津市、石家庄市、成都市、济南市环保局等单位对本研究的大力支持。

切需要更多地创新利用市场和经济手段政策，通过建立长效的激励机制，促进环境成本内部化，调动和发挥各相关方的积极性，并同步改进公共政策效率，优化配置政策资源。总体上来看，环境经济政策体系建设进入快速发展期，特别是绿色金融、环境税、生态补偿等重点环境经济政策在本年度取得重大突破，标志着环境经济政策体系在不断逐步健全完善。

1 研究方法

本年度的评估方法仍沿循 2015 年度环境政策评估采取的方法学，主要为实地调研法和政策分析法。实地调研法是通过典型地区的环境经济政策试点和实践进展调研，了解政策最新进展、主要典型模式，以及有关管理部门和企业等各相关方对环境经济政策的需求和关键问题等；政策分析法是对 2016 年出台和推进实施的环境经济政策分门别类进行系统研究，分析政策进展、政策特征、面临挑战等。通过两类方法相互结合来评估年度环境经济政策变化动态、识别难点问题、研判整体政策发展状况。在评估思路，首先对本年度的 10 项重点环境经济政策进展进行分项评估，根据各项政策进展的评估结果，形成年度环境经济政策总体进展的评估结论。

2 重点环境经济政策进展评估

2.1 环境财政政策

环境污染治理投资总量、结构有所变化，污染治理设施运行费用增加 8.5%。2015 年，我国环境污染治理投资总额为 8806.3 亿元，环保投资占国内生产总值 (GDP) 的比例为 1.3%，占全社会固定资产投资总额的 1.6%。从环保投资的构成来看，城市环境基础设施建设投资小幅下降，建设项目“三同时”投资基本维持不变，工业污染源治理投资略有下降。2015 年，城市环境基础设施建设投资 4946.8 亿元，老工业污染源治理投资 773.7 亿元，建设项目“三同时”投资 3058.8 亿元，分别占环境污染治理投资总额的 56.2%、8.8%、35%。城市环境基础设施建设投资是环境污染治理投资的主要来源。2015 年，我国污染治理设施直接投资总额为 4694.2 亿元，占污染治理投资总额的 53.5%，其中环境基础设施投资、老工业源污染治理投资和建设项目“三同时”环保投资分别占污染治理设施直接投资的 17.8%、16.5%、65.7%。建设项目“三同时”环保投资是污染治理设施直接投资的主要来源。污染治理设施运行费用逐年上涨。2015 年，污染治理设施运行费用 3282.7 亿元，比 2014 年增加 8.5%。

多层次的质量改善导向的财政资金机制仍未有建立。环保专项资金对我国生态环境质量改善发挥了重要作用，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。但是环保专项

支付预算数增长 12%。总体来看，重点生态功能区转移支付制度逐年完善，中央财政 2008—2015 年累计安排转移支付资金 2513 亿元。2016 年重点生态功能区转移支付预算数为 570 亿元，比 2015 年执行数增加 61 亿元，增长 12%。

三是多省份开展了流域生态补偿政策，跨省界流域生态补偿试点探索加快推进。目前共有 20 多个省份相继出台流域上下游横向补偿相关政策，探索实施流域生态补偿机制。第二轮新安江生态补偿试点继续实施，继续深入探索建立完善的新安江跨省域横向生态补偿制度和行之有效的机制、模式。此外，广东省与福建省、广西壮族自治区分别签署汀江—韩江流域、九洲江流域水环境补偿协议，天津市与河北省推进实施引滦入津流域跨省水环境补偿机制，跨省界生态补偿机制在加快推进实施。

四是中央启动实施新一轮草原生态保护补助奖励政策，进一步加大对草原财政补奖投入力度。“十二五”中央财政累计投入草原补奖资金 773.6 亿。内蒙古、西藏、甘肃、青海等 13 省（区）以及生产建设兵团和黑龙江省农垦总局全面实施草原补奖政策，取得了显著成效。本年度新一轮草原生态保护补助奖励政策（2016—2020 年）启动，提出“十三五”期间在 8 省区实施禁牧补助、草畜平衡奖励和绩效评价奖励等政策，进一步优化草原生态保护补助奖励机制，2016 年当年安排资金 187.6 亿元，较上年增加 21.1 亿元。

五是森林生态效益补偿资金增加，2016 年中央财政林业补助资金拨付 165 亿元，并将国有国家级公益林补偿标准提高 33%，进一步加大补偿力度。浙江、四川等地方通过扩大生态补偿范围、提高补偿标准，实施绩效评价等，深入探索推进森林生态补偿实践。此外，本年度湿地生态补偿、海洋生态补偿总体来说进展不大。

2.4 排污权交易政策

排污权有偿使用和交易试点在深入推进。从 2007 年开始，财政部、环保部和发改委批复江苏、浙江、天津、湖北、湖南、内蒙古、山西等省（区、市）开展排污权有偿使用和交易试点探索。目前已经有 20 多个省份在开展排污权有偿使用与交易探索。多省市相继出台了落实《国务院办公厅关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》的政策文件，进一步深化试点探索。如 2016 年 8 月 11 日，湖南省发改委、财政厅联合印发了《关于完善主要污染物排污权有偿使用收费和交易政府指导价政策有关问题的通知》；2016 年 12 月 8 日，江苏省物价局、财政厅、环保厅联合印发了《关于印发江苏省排污权有偿使用和交易价格管理暂行办法的通知》，旨在进一步完善排污权有偿使用和交易价格体系。不少试点地区排污权交易量稳步增加，内蒙古自治区是国家排污权有偿使用和交易试点省份，自 2011 年 8 月试点启动以来，截至 2016 年 10 月，进行排污权交易的企业累计已达 489 家，交易总额逾 2.08 亿元。2012—2016

年，山西省每年完成排污权交易分别是 193 宗、270 宗、495 宗、272 宗、175 宗，总成交量约 16.99 亿元。

总体来看，排污权有偿使用与交易试点中存在的一些突出问题需要进一步解决，包括规范排污权市场环境，强化与排污许可证等政策之间的协调性，强化监管执法配套能力建设，与碳排放交易的协同推进等，目前排污权交易的有效价格机制也还没形成，排污权交易一级市场基本上主要靠政府定价，各地的排污权有偿使用定价方法和依据不够清晰。

2.5 绿色税收政策

一是环境保护税历时 9 年出台，环境财税制度改革取得重要进展。2016 年 12 月 25 日第十二届人大常委会第二十五次会议审议通过《环境保护税法》，这标志着历时九年环境保护税费改革终于取得突破进展，这也是我国第一个以环境保护为主要政策目标的独立性税种，是环境财税改革的一个重要进展。这对于完善我国环境财税制度和促进绿色发展具有重要意义，环保税的改革思路基本上以排污费改税为主线。

二是继续深化资源税改革。2016 年 5 月 9 日，财政部联合税务总局发布《关于全面推进资源税改革的通知》，自 7 月 1 日起，资源税改革将在全国全面推行，对前期尚未从价计征的所有 129 个税目进行改革，实施清费立税和从价计征的税目有 124 个，仅实施清费立税、继续从量计征的税目有 5 个，主要是税源分散、计税价格难以取得的砂石、粘土等。通过实行从价计征，清理收费基金，进一步完善绿色税收制度，理顺资源税费关系，减轻企业负担。改革后全国 129 个改革税目的资源税收入 20.65 亿元。河北是目前全国水资源费改税唯一试点省。2016 年财政部、税务总局和水利部共同发布《关于印发〈水资源税改革试点暂行办法〉的通知》，明确河北省开展水资源费改税改革试点，河北省先后研究制定了《河北省工业生活取用水量核定工作办法》《河北省水资源税征收管理办法》《河北省水资源税征管应急预案》等十余个配套文件，构建了较为完善的水资源税改革政策体系，形成了水利核准、纳税申报、地税征收、联合监管、信息共享的水资源税征管机制。自 2016 年 7 月 1 日试点正式启动以来，河北省已累计征收水资源税 7.16 亿元，较 2015 年同期水资源费增收 1 倍。

2.6 环境金融政策

“绿色金融”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，绿色金融已经成为“十三五”时期深化金融体制改革的重要方向，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，我国绿色金融政策框架初步形成。2016 年 8 月 31 日，中国人民银行、财政部、环境保护部、银监会、证监会、保监会等部门联合印发《关于构建绿色金融体系的指导意见》，进一步深化了绿色金融的顶层设计。2016

年 9 月 4—5 日，G20（二十国集团）峰会在中国杭州召开，中国首次将绿色金融议题引入二十国集团（G20）议程，成立绿色金融研究小组，形成首份《G20 绿色金融综合报告》为全球各国发展绿色金融提供了政策参考。

我国在绿色债券、绿色信贷、碳金融等方面取得了积极进展，绿色金融市场规模日益发展壮大，市场的参与主体越来越多样化，各类绿色金融产品及其衍生工具不断发展创新。绿色债券市场日益发展壮大，市场规模不断扩大。我国的绿色债券发行品种日益丰富，已经覆盖了金融债、公司债、中期票据、资产支持证券、熊猫债、非公开定向债务融资工具等多种产品类型。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。国内首只绿色金融债券发行。2016 年 1 月 27 日，浦发银行发行了我国首只绿色金融债券，发行规模 200 亿元，债券期限为 3 年，年利率为固定利率 2.95%，超额认购 2 倍以上。国内首只绿色公司债发行。2016 年 4 月 21 日，由海通证券和中国工商银行联合主承销的北京汽车股份有限公司“16 京汽绿色债 01”成功发行，成为国内首单绿色企业债券。该绿色公司债的票面利率为 3.45%，属于固定利率，期限为 7 年。2016 年 12 月 13 日，中债资信发布了绿色债券评估认证方法体系，这是国内首套绿色债券支持目录评估标准。绿色发展基金纳入国家“十三五”规划纲要，国家“十三五”规划纲要将“设立绿色发展基金”列入其中，这从宏观战略规划层面为绿色发展基金的建立提供了保障。内蒙、云南、河北、湖北已经纷纷建立起绿色发展基金或环保基金，旨在通过政府性资金的搭台引导功能，来推动地方绿色投融资，解决环保需求与投入保障落差过大问题。市场化的环境基金在快速发展，截至 2016 年 7 月，国内基金管理机构已推出环保、低碳、新能源、清洁能源、可持续为主题的基金近百只，规模近 980 亿元。我国的银行绿色信贷规模继续扩大。截至 2016 年 6 月末，我国 21 家主要银行业金融机构绿色信贷余额就已经达到了 7.26 万亿元，占各项贷款的 9.0%。

环境污染责任险试点在稳步推进，云南等地方在积极推动环境污染强制责任保险试点，云南省环保厅、中国保监会云南监管局联合制定《云南省环境污染强制责任保险试点实施方案》，首批 131 家企业试点投保环境污染强制责任保险。

2.7 环境市场政策

地方政府积极推进第三方治理。继 2014 年和 2015 年多个地方政府制定公布了本地区的第三方治理指导 / 实施意见后，广西、海南、云南、广东、内蒙古等地本年也颁布实施了第三方治理相关政策。至此，全国已有 18 个省（自治区、直辖市）颁布了指导第三方治理推行的文件。特别是河北省在 2015 年发布《河北省人民政府

办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见》的基础上，于 9 月 14 日印发了《河北省环境污染第三方治理管理办法》，提出在重点行业、领域、企业有序推行环境污染第三方治理，建立排污者负责、第三方治理、政府监管、社会监督的创新机制，完善环境污染第三方治理制度体系。

PPP 模式在快速推进。污水处理、垃圾处理等领域 PPP 模式推广应用力度进一步加大。财政部于 2016 年 10 月 12 日发布《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》，首先提出应根据行业特点和成熟度，在中央财政给予支持的公共服务领域，探索开展两个“强制”试点。财政部在 2016 年实施了第三批示范项目。根据财政部 PPP 项目库，截至 2016 年 11 月 30 日，全国入库项目 10 828 个，据统计，环保 PPP 类项目总数已达到 598 个，占项目库总项目数量的 5.5%。但是，对比项目库内各主要行业的项目平均投资规模，环保 PPP 项目单个项目投资规模偏小。截至 2016 年 9 月末，按照要求审核纳入 PPP 综合信息平台项目库的项目 10 471 个，总投资额 12.46 万亿元，其中执行阶段项目共 946 个，总投资额达 1.56 万亿元。在这些项目中，财政部示范项目 60 个，省级示范项目 38 个，其他示范项目 500 个，从环保领域入库 PPP 项目的区域分布方面，环保 PPP 项目数量达到 30 个以上的有贵州省、山东省、内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、河南省。国家发改委积极推动 PPP 项目落地实施。从 2015 年开始，国家发改委每年安排 5 亿元中央预算内投资支持 PPP 项目前期工作。2016 年安排的 PPP 项目前期工作补助资金，主要用于支持重点区域或行业的 PPP 项目规划编制，以及重点 PPP 项目的评价论证咨询、实施方案编制等。国家发改委还向社会公开推介 2.14 万亿元传统基础设施 PPP 项目，涉及能源、环保等七个领域。其中，环境保护项目 23 个，占 1.87%；投资 307.55 亿元，占 1.44%。

2.8 绿色贸易政策

一是我国积极参与世贸组织（WTO）框架下相关工作，圆满完成 WTO 对中国第六次贸易政策审议工作。2016 年 7 月 20—22 日，WTO 在瑞士日内瓦对我国进行第六次贸易政策审议。世贸组织成员高度关注本次审议，向中国提交了 1964 个书面问题，其中 23 个成员对我国提出环境保护问题 40 余个，范围涉及我国大气污染治理、环境税、禁止进口固废目录、化解过剩产能等。二是积极推动环境产品协定谈判。2016 年环境产品协定共进行 7 轮谈判，经过多轮磋商逐渐缩小清单范围。在 7 月份的 G20 贸易部长会上，中、美、欧等主要谈判参加方就谈判路线图达成共识。三是逐渐强化环境管理措施的合规性审查。近年来多个成员国在委员会例会及双边场合提交问题单并要求我方作出回应，这表明其他成员国成员对我国的环境管理措施是否符合世贸组织法律体系存疑，为确保相关环境管理措施符合世贸组织法律体

系，今后应进一步加强对相关政策的合规性问题的重视度，以避免将来出现环境管理措施由于不合规无法及时出台或在 WTO 中被诉的风险。

此外，环境服务业已成为全球经济和贸易新的增长点及贸易谈判焦点之一，我国在已经签署或正在谈判的自贸协定中，环境服务都有所涉及，下一步应进一步就国内优势环保产业及全球环境服务市场开放情况进行深入研究。

2.9 环境资源价值核算政策

一是积极推进自然资源资产负债表试点。从 2015 年 11 月开始，国家统计局会同发展改革委、财政部等部门联合制定《编制自然资源资产负债表试点方案》和《自然资源资产负债表试编指南》。在内蒙古自治区呼伦贝尔市、浙江省湖州市、湖南省娄底市、贵州省赤水市、陕西省延安市和北京市怀柔区、天津市蓟县和河北省等八个地区开展编制自然资源资产负债表试点工作。国土资源部积极推进土地资源、耕地质量和地下水质等核算工作；环境保护部积极组织开展了三江源区生态资产核算等工作；水利部启动了国家水资源监控能力建设项目，并开展了探索水资源核算和水权交易试点工作；农业部加强了农业资源环境监测，探索建立农业生态补偿机制；国家林业局和国家统计局联合组成项目组已开展了两轮中国森林资源核算研究，近期准备联合启动第三轮中国森林资源核算研究。国务院各有关部门结合本部门职责对生态资本、生态服务价值核算等也分别开展了探索，基本摸清了地方开展不同类型自然资源负债表编制的技术难点、统计调查监测薄弱环节、基础数据缺口、指标内涵和范围争议等问题，这为下一步完善指南、深入推进试点工作提供了方向和重点。

地方政府积极响应自然资源资产负债表试点工作。4 月 13 日，山东省发布《山东省人民政府办公厅关于开展编制自然资源资产负债表试点工作的通知》，决定分为两个阶段开展自然资源资产负债表编制试点；6 月 3 日，安徽省发布《安徽省编制自然资源资产负债表试点方案》，自 2016 年 6 月到 2017 年 5 月底，在蚌埠市开展编制土地资源、水资源资产负债表试点等。

二是绿色 GDP2.0 试点稳步推进。自 2015 年环境保护部重启绿色 GDP 研究 2.0 版计划以来，绿色 GDP2.0 试点工作一直持续推进。目前，该项目处于第二阶段，选择安徽、海南、四川、云南、深圳、昆明、六安市等 7 地开展试点工作，试点内容包括环境成本与环境效益核算、环境容量核算、生态系统生产总值核算以及经济绿色转型政策试点。不同地区根据其经济发展和生态环境特征不同，可选择不同的试点内容。

2.10 环境产品名录政策

发布《“高污染、高环境风险”产品常用信息手册（第一辑）》（环办政法函〔2016〕1239 号）。选录《“高

污染、高环境风险”名录（2015 年版）》中 253 种重点“双高”产品，对其环境特性、所属行业及产品代码、产品基本信息、相关政策、污染排放及风险等产业发展、政策管理与污染治理等方面信息进行详细介绍，下发至各省、自治区、直辖市以及各环境保护督查中心，供地方环境管理部门在日常环境监督管理工作中参考使用，同时供相关企业、社会组织、公众在开展环境公众监督中参考使用。

3 结论与展望

总体上看，2016 年度环境经济政策体系建设取得重要进展，国家十三五发展规划和生态环境保护规划都对创新运用环境经济政策提出了明确要求，环境保护部也筹划专门编制实施《“十三五”环境政策法规建设规划》，在其中，对环境经济政策体系建设提出了明确的目标和针对性的重点任务，明确了“十三五”环境经济政策创新发展的蓝图。从环境政策的整体发展情况来看，环境经济政策越来越受到重视，环境经济政策的重要性成为社会各方的普遍共识，特别是绿色金融、生态补偿，环境税费等政策取得了阶段性突破，标志着我国的环境经济政策体系在不断健全。从实践效果来看，环境经济政策日益成为绿色发展转型、控污减排、生态管控的重要手段，环境经济政策在提升环境管理效能，发挥调控对象的积极性、能动性方面起到了重要作用。但是同时也看到，我国的环境经济政策体系仍不够完善，许多环境经济政策手段的调控功能还未有充分发挥出来，环境成本内部化机制还不健全，市场化工具手段的运用还不够充分等。特别是“十三五”时期我国环境保护保护工作全面调整到环境质量改善为主线，但是环境质量导向的环境经济政策体系还没有建立起来，环境经济政策手段在环境质量改善工作中的调控、激励、引导和规制功能仍较有限，需要加大该方面的研究和试点探索，积极推进环保投融资、生态环境补偿等环境经济政策的创新运用，为环境质量改善、生态文明建设提供长效机制保障。

参考文献

- [1] 董战峰. “十三五”环境经济政策体系建设 [J]. 社会观察，2015(9): 34–37.
- [2] 国家环境经济政策研究与试点项目技术组. 国家环境经济政策进展评估：2013[J]. 中国环境管理，2015, 7(3): 12–19.
- [3] 国家环境经济政策研究与试点项目技术组. 国家环境经济政策进展评估：2014[J]. 中国环境管理，2015, 7(3): 5–11.
- [4] 国家环境经济政策研究与试点项目技术组. 国家环境经济政策进展评估：2015[J]. 中国环境管理，2016, 8(3): 9–13.
- [5] 王金南，董战峰，程翠云，等. 建立国家环境质量改善财政激励机制 [J]. 环境保护，2016, 44(5): 37–40.