

广东省环境经济政策评估分析：2015—2016

李志青*, 陈依佳, 邓凡, 赵紫芸

(复旦大学经济学院, 上海 200433)

摘要 为了把握广东省作为一个经济大省的环境经济政策整体绩效, 本文以广东省2015—2016年执行的环境经济政策为主要研究对象, 利用内容分析法、政策量化赋值法和统计分析法等方法从完整性、明确性、可执行性、协调性、成果性五个维度对环境经济政策进行了绩效评估分析。综合指标分析结果与实际数据分析, 我们发现广东省环境经济政策走在国家前列且正在不断完善, 目前更侧重于公共财政政策与排放权交易、绿色贸易及市场政策, 最后我们针对广东省环境经济政策的不足提出了相应的建议与展望。

关键词 环境经济政策; 政策评估; 广东省

中图分类号: X196

文章编号: 1674-6252 (2017) 02-0057-06

文献标识码: A

DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2017.02.057

Evaluation of Environmental Economic Policy in Guangdong Province: 2015—2016

LI Zhiqing*, CHEN Yijia, DENG Fan, ZHAO Ziyun

(School of Economics, Fudan University, Shanghai 200433)

Abstract: Guangdong Province carries out environmental economic policies to protect its environment. For the purpose to evaluate the effectiveness of local environmental economic policies from 2015 to 2016, we applied content analysis, policy quantitative assignment and statistics to evaluate the performance of environmental economic policies based on 5 standards, including the integrity, definiteness, enforceability, coordination and effectiveness. The result showed that Guangdong has led the country in the environmental economic policies, which are constantly improving, focusing on public financial policy, emissions trade, green trade and marketing policy currently. Finally we proposed advices for Guangdong in the future.

Keywords: environmental economic policy; policy evaluation; Guangdong province

引言

随着中国经济的快速发展, 不合理的发展模式带来的环境问题日益凸显, 并逐渐引起各方重视。广东作为我国的经济发展大省, 近年来越发强调完善环保市场体系、健全绿色经济政策的重要性, 始终把环境保护放在事关经济社会发展全局的战略位置, 在“十二五”期间, 全省经济保持中高速增长的同时, 环境质量也明显改善^[1]。

进入21世纪, 广东省在环境经济政策领域的发展决心与执行成效日益显著。2001年6月, 广东省首次出台《广东省省级环境保护专项资金使用管理办法》, 对环境保护的公共财政政策进行了详尽清晰的说明; 同时, 广东省也注重追踪国家环境经济政策的发展, 2003年7月1日起, 我国施行《排污费征收使用管理条例》和《排污费征收标准管理办法》, 广东省在实施国家政策落地的情况下, 又结合省内发展情况与政策实施效果, 于2007

年制定《广东省排污费征收使用管理办法》与《广东省排污许可证管理办法》, 进一步完善广东省排污费征收体系; 此外, 广东省逐步完善环境经济政策的整体构建, 从建设第三方治理市场到建设排污权交易市场, 从扶持环保产业到创新绿色金融, 从公开企业环境信息到规范环保主管部门奖惩制度, 一个涉及多部门、跨越多领域的环境经济政策体系日渐成型。

1 文献综述

环境经济政策是指在保护环境的过程中采用“基于市场”的系列工具和手段, 在整个环境政策框架中从属于经济政策的范畴, 从而区别于其他或基于法律, 或基于行政的环境规制和工具^[2-5]。根据以往的研究, 一般而言, 基于市场的环境经济政策主要包括税费、补贴、排污权交易、押金返回等传统政策工具和手段^[6], 对各国调节和改善环境质量发挥了重要的作用^[7]。

* 责任作者: 李志青 (1975—), 男, 经济学博士, 助理教授, 复旦大学环境经济研究中心副主任, 主要研究方向为环

境经济学、环境经济政策等, E-mail: zhiqingli@fudan.edu.cn。

自各国采取环境经济政策工具实践以来，开展相应的政策评估便提上了议事日程^[8,9]，其必要性在于“环境政策评估对于改进环境政策的设计，克服环境政策运行中的弊端和障碍，增强环境政策的活力和效益，提高环境政策效率水平具有十分重要的作用”^[10]，以及“作为以后制定另外的环境政策的有用借鉴，从而提高将来政策的执行效果”^[11]。

学术界对广东省环境经济政策的研究十分有限，且针对具体政策分析的文献多数集中于近年来引人注目的碳交易领域^[12,13]。

除了碳市场领域，也有学者对排污费政策进行研究。研究指出广东省环境形势依然十分严峻，完善排污费政策、创新排污费征收标准十分必要，并从完善排污费征收标准政策角度提出建议^[14]；以及运用政策评估中的倾向线投射点与实际点比较法，对比分析了 1996—2005 年条例实施前后广东省的排污费和主要污染物排放量关系，并提出对现行排污收费制度作进一步改革的建议^[15]。

本文将着眼于广东省环境经济政策的制定、发布及执行情况，通过收集、整理、归纳相关政策内容与执行效果，建立环境经济政策绩效水平评估体系，对广东省环境经济政策进行评估与分析，并为广东省未来的环境经济政策提出建议。

2 评估方法和指标体系

本文搜集了 2015—2016 年期间实施的广东省环境经济政策共 43 条（部分发布于 2014 年），包括由国家颁布广东省落地实施、广东省颁布、广东省深圳市颁布的环境经济政策，全面涵盖了公共财政政策、绿色金融政策、排放权交易绿色贸易及市场政策、环保产业政策和 其他配套措施和监督五大类别。本文主要以环境公共投资、碳市场成交数量与成交金额、企业环境信用评价结果、二氧化硫排放量及排污费等数据，以衡量广东省环境经济政策在重要领域的执行情况。本文所采用的环境经济政策分类标准如表 1 所示。

表 1 环境经济政策分类指标标准

一级分类	二级分类	备注
公共财政政策	环境保护的公共投资	
	环保税费征收	包括环保税、排污费，节能补贴等
	生态环境补偿与转移支付	
绿色金融政策	绿色金融市场的鼓励和建立	包括市场平台和机构的建设、政府与社会资本合作（PPP）模式等
	绿色金融产品的建设与创新	
	金融市场制度的建设与完善	包括监督及风险防控，以及企业信息披露等
排放权交易、绿色贸易及市场政策	建立排污权有偿使用和交易制度	
	资源使用权市场	如水、电、气等市场的建设
	第三方治理市场的建设	如环境污染第三方评估治理
环保产业政策	产业准入政策	
	产业扶持政策	包括产业技术（创新）政策补贴等
	产业规制政策	包括绿色贸易等
其他的配套与监督措施	环境资本核算	
	环境信用和信息	
	环境奖惩	

2.1 环境经济政策绩效评估指标体系

为了对环境经济政策绩效水平进行客观量化评估，本研究建立了包含定性与定量指标的评估指标体系。其中一级指标有 5 个，分别为政策的完整性、政策的明确性、政策的可执行性、政策的协调性、政策的成果性；

二级指标有 14 个，分别为数量、系统性、政策目标、内容详实、使用方法、具体措施、奖惩机制、时间安排、实施细则、与中央部门衔接、与其他部门衔接、与其他地方衔接、数量超过、制度成果。具体指标及衡量标准见表 2。

表 2 环境经济政策评估指标及衡量标准

指标	指标	指标性质	衡量标准
政策的完整性	数量	定量	以二级指标的平均政策数量 3 条为基准线
	系统性	定性	同一类中政策数量多，随时间同一政策有更新，政策之间互相补充
政策的明确性	政策目标	定量	文字描述，数据，时间
	内容详实	定性	内容真实，描述具体，数据真实
	使用方法	定性	定量方法，定性方法，制定标准

续表

指标	指标	指标性质	衡量标准
政策的可执行性	具体措施	定性	执行部门，执行措施，执行时间，执行标准
	奖惩机制	定性	执行奖励部门，奖励标准，奖励措施，执行惩罚部门，惩罚标准，惩罚措施
	时间安排	定性	工作时间段安排，时间段对应的工作内容，呈现清晰明了
	实施细则	定性	贯彻执行某一规定，结合实际情况，解释补充具体详细
政策的协调性	与中央部门衔接	定性	中央部门文件列举，衔接说明，所涉及中央部门
	与其他部门衔接	定性	其他部门文件列举，衔接说明，所涉及的其他部门
	与其他地方衔接	定性	其他地方文件列举，衔接说明，所涉及的其他部门
政策的成果性	数量超过	定量	时间，目标数据，成果数据，成果描述，成果评价
	制度成果	定性	建立新制度，制度有所改善，开创新局面

2.2 环境经济政策评分方法及评分标准

本文的核心评估方法是内容分析法、政策量化赋值法和统计分析法。内容分析法指对环境经济政策进行收集、编码、归类，提取关键词，理解内容等；政策量化

赋值法是指建立量化操作手册，并以此对政策进行赋值，本研究中各指标打分赋值标准见表 3；统计分析法体现在利用软件对环境经济政策性质及执行成果数据进行数量统计，计算出相关数据并分析讨论。

表 3 环境经济政策二级指标赋值标准

二级指标	分数	基于衡量标准的打分方法	二级指标	分数	基于衡量标准的打分方法
数量	5	5 条及 5 条以上	时间安排	5	达 3 项
	4	4 条		4	达 2 项（前两项）
	3	3 条		3	达 2 项（含第三项）
	2	2 条		2	达 1 项
	1	1 条		1	仅提及相关字眼无描述
	0	没有政策		0	没有提及
系统性	5	达 3 项且表现完善	实施细则	5	达 3 项
	4	达 3 项但有不完善之处		4	达 2 项（前两项）
	3	达 2 项		3	达 2 项（含第三项）
	2	达 1 项		2	达 1 项
	1	只有 1 个政策		1	仅提及相关字眼无描述
	0	没有政策		0	没有提及
政策目标	5	达 3 项	与中央部门衔接	5	达 3 项且描述具体
	4	达 2 项		4	达 3 项
	3	仅有具体文字描述		3	达 2 项
	2	仅有简单文字描述		2	达 1 项
	1	仅提及目标字眼		1	仅提到“根据”“衔接”等字眼
	0	没有提及		0	没有提及
内容详实	5	达 3 项	与其他部门衔接	5	达 3 项且描述具体
	4	内容详实具体但无数据		4	达 3 项
	3	内容描述真实清晰		3	达 2 项
	2	内容真实但描述空泛		2	达 1 项
	1	有少数描述不清晰		1	仅提到“根据”“衔接”等字眼
	0	有内容不真实之处		0	没有提及
使用方法	5	达 3 项且均有描述	与其他地方衔接	5	达 3 项且描述具体
	4	达 3 项但部分具体描述不清晰		4	达 3 项
	3	达 2 项且有描述		3	达 2 项
	2	达 1 项且有描述		2	达 1 项
	1	仅提及“方法、标准”字眼		1	仅提到“根据”“衔接”等字眼
	0	无使用相关方法		0	没有提及

续表					
二级指标	分数	基于衡量标准的打分方法	二级指标	分数	基于衡量标准的打分方法
具体措施	5	达 4 项	数量超过	5	达 4～5 项
	4	达 3 项		4	达 3 项（有数据）
	3	达 2 项		3	达 2 项（有数据）
	2	达 1 项		2	达 1 项（有数据）
	1	仅提到“执行”字眼		1	仅有“超过”“达到”等字眼
	0	没有提及		0	没有提及
奖惩机制	5	达 5～6 项	制度成果	5	达 3 项且描述具体
	4	达 4 项		4	达 3 项
	3	达 3 项		3	达 2 项
	2	达 2 项		2	达 1 项
	1	达 1 项		1	仅提及“制度成果”相关字眼
	0	无		0	无效果

14 个二级指标最高得分为 5 分，每个二级指标权重相同，合计 70 分，按等比例可折算为 100 分计分制。即

$$EEP_{i,70} = G_{i,1} + G_{i,2} + + G_{i,14}$$
$$EEP_{i,100} = \frac{G_{i,1} + G_{i,2} + + G_{i,14}}{70} \times 100$$

$EEP_{i,70}$ 代表的是第 i 个环境经济政策在 70 分计分制下的得分； $EEP_{i,100}$ 代表的是第 i 个环境经济政策在 100 分计分制下的得分； $G_{i,1}$ 、 $G_{i,2}$ …… $G_{i,14}$ 代表的是第 i 个环境经济政策该二级指标下的得分。

本文将对评分结果进行统计分析，衡量广东省各类环境经济政策内容绩效水平差异，以及对广东省环境数据进行统计分析，呈现广东省环境经济政策执行效果绩效水平。

3 结果与讨论

3.1 评分结果统计分析

3.1.1 二级指标的得分差异

结果显示，不同的二级指标所得的绩效得分差异较大。建立排污权有偿使用和交易制度、环保费征收分数最高，分别为 85.7 和 80.0；政策产业准入政策、环境资本核算、绿色金融产品的建设与创新分值最低，分别为 42.9、44.3 和 45.7，此三项政策的共同点是政策完整性（包括数量和系统性）得分非常低，说明该领域政策不足。

此外，可发现对于同一性质而言，不同政策绩效水平差异较大。如在总分百分制情况下，“可执行性”的分数区间在 7.1～24.3 之间波动，相差 3 倍有余；“完整性”的分数区间在 2.9～14.3 之间波动，相差近 5 倍。

通过对每个一级分类的 3 个二级分类求平均值汇总，得到一级分类环境经济政策的评分，结果如图 1。“公共财政政策”和“排放权交易、绿色贸易及市场政策”依

旧得分高，且在完整性、明确性、可执行性、协调性、成果性五个维度上均高于平均水平。

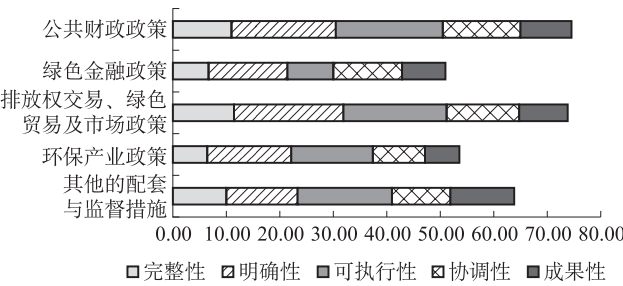


图1 广东省一级分类环境经济政策评分图（100分制）

3.1.2 一级指标的得分差异

纵观五项一级分类环境经济政策，明确性（包括环境目标、内容详实、使用方法）这一指标在各项政策的总体实现情况最佳，其平均得分占总分百分比高达 78.22%，而其他四项得分占总分百分比均低于 65%。其次，在同一衡量维度中，不同政策之间差异较大，以政策完整性维度为例，“公共财政政策”“排放权交易、绿色贸易及市场政策”和“其他配套与监督措施”得分明显高于“绿色金融政策”和“环保产业政策”。

3.2 环境经济政策绩效统计分析

3.2.1 环境保护的公共投资

广东省节能环保支出呈逐年递增趋势，2015 年广东省节能环保支出达 39520.54 万元，相比 2014 年的 31 979.62 万元增长 23.58%；2015 年节能环保支出占总支出的比例为 60.95%，相比 2014 年的 63.66% 略有下降^① 广东省财政厅与环境保护厅于 2014 年 5 月印发的《广东省省级环境保护专项资金使用管理办法》，并辅以治污保洁、农村环保和水质保护的专项资金使用管理办法细则，对资金使用原则做出了明确的规定。

度决算公开》与《2015 年度广东省环境保护厅决算公开》。

环保专项资金向提高绩效和改善环境质量调整，对环境保护的支持力度进一步增大。如广东省财政厅环境专项资金计划所示，广东省水污染防治 2016 年计划支出 40 550 万元，占土壤污染防治、农村节能减排、大气污染防治、水污染防治四项总资金比例达 41.38%。此外，广东省 2016 年土壤污染防治环境专项计划资金明显增长，为 32 961 万元，占四项总资金比为 33.63%，仅次于水污染防治专项资金。自 2013 年开始广东整合各项大气污染防治资金形成的大气污染防治专项资金，规模也逐年增大。2016 年广东省财政厅大气污染防治专项资金为 19 400 万元，占比为 19.79%。总体来看，专项资金的使用正在逐步优化，需要加快建立全面的基于绩效导向的专项资金分配机制与奖惩机制，并实现与地方环境目标改善要求挂钩，也要创新专项资金的使用方式，发挥专项资金的引导和杠杆作用，采取设立环境基金、向 PPP 倾斜等方式，调到市场资本的积极性。

3.2.2 环保费征收

自 2014 年国家发展改革委、财政部和环境保护部联合印发《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》后，各地积极落实国家政策提高排污费征收标准。以深圳市为例，2016 年 7 月下旬至 8 月中旬，深圳人居委对 2012 年 6 月至 2016 年 6 月全市排污费征缴情况开展了稽查。从稽查结果来看，各单位对排污费征收工作比较重视，都能按照排污费征收的相关规定和标准征收排污费，没有发现减征、免征、协商收费、定额收费以及擅自降低或者提高排污费标准等违规情况。除极少部分企业因倒闭关门、搬迁等原因未缴纳排污费外，企业基本上能依法、及时、足额缴纳排污费，全市排污费缴款率为 99.6%。同期广东省二氧化硫排放量与排污费同增同减趋势，说明减征、免征、协商收费等现象很好地被控制，能按标准严格收费。

3.2.3 排污权有偿使用和交易制度

探索排污权有偿使用制度在不断深化，广东省包含

两个交易试点，分别是广州碳排放交易所和深圳碳排放交易所。以深圳市碳排放交易所实行的《深圳市碳排放交易管理暂行办法》为例，涉及到配额管理，量化、报告、核查与履约，碳排放权登记和碳排放权交易等各个方面，碳排放交易规则较为健全。

随着地方排污权交易试点探索的不断深化，一些突出问题逐步显现，需要在下一步改革中予以解决，特别是需要国家相关政策对一些共性问题予以规范，包括排污权交易的法律支撑不足，排污权市场环境不完善，与相关政策特别是总量控制政策、许可证政策之间的协调性有所欠缺，排污权核定和监管体系不到位，排污权交易机构的资质能力与碳排放协同推进等问题。

3.2.4 其他环境经济政策

除了环境保护的公共投资和环保费征收，排污权有偿使用和交易制度，其他二级分类环境经济政策均尚有欠缺。

图 2 展示了 2007—2015 年广东省环境保护厅披露的企业信用评价情况，根据企业信用等级由高到低分别环保诚信企业（绿牌），环保良好企业（蓝牌），环保警示企业（黄牌）和环保不良企业（红牌）。除去未找到 2014 年相关披露数据外，从图中我们可以看出环保诚信企业占绝大多数，只有极少数的环保警示企业和环保不良企业。且环保诚信企业数量逐年递增，说明核查的企业数量逐年增长，信息披露逐渐成为一种趋势。另外，2015 年第一次出现了环保良好企业，说明根据企业信用等级对企业分级更加细化，更加贴近实际。然而环保警示企业和环保不良企业也逐年递增，说明仍需加大信息披露制度，鼓励各行各业的企业接受人民群众的监督。

“绿色金融政策”也是广东省环境经济政策的一大重点。广东省通过积极探索创新，已经走在绿色金融创新的前列。近年来，广东省以碳金融创新为切入口，推出了碳排放权远期交易、碳附加资产证券化、碳排放配额

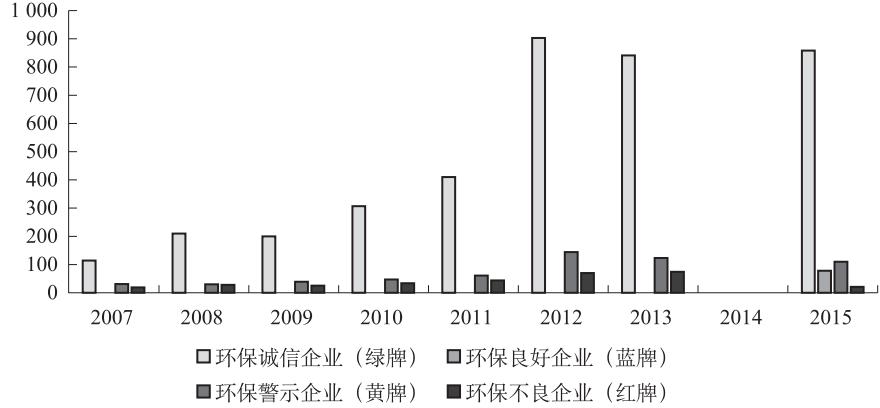


图2 2007—2015年广东省企业环境信用评价结果

数据来源：广东省环境保护厅信息公开平台 <http://www.gdep.gov.cn/zdgg/xyj/>。2014 年度未披露相关企业环境信用信息，故数据缺失。

① 数据来源：广东省环境保护厅，《2014 年度广东省环境保护厅年

抵押融资、回购融资、绿色债券、绿色融资租赁等多个绿色金融业务,并有数个融资项目已经落地,有效引导社会资源分布,对推动绿色发展起到了重要的导向、促进作用。当前广东碳金融创新实践已在全国碳试点中走在前列,为广东排污企业和投资机构参与碳市场提供了多样化的工具,极大地促进了碳市场的发展。

4 结论与建议

4.1 结论

总体上看,广东省环境经济政策体系正在逐步完善,环境经济政策试点工作正在深化,涉及领域逐渐扩大,在节能减排和环境质量改善中发挥越来越重要作用。

从政策内容评分来看,不同类别的环境经济政策绩效水平差异较大,公共财政政策和排放权交易、绿色贸易及市场政策的绩效水平较高,而绿色金融政策亟需进一步完善。

从政策实行现状来看,广东省环境经济政策一方面依赖于传统的环保财政支出,紧跟国家步伐,在大气污染防治、水污染防治、土壤污染防治和农村节能减排方面丝毫不松懈;另一方面,作为碳排放权交易试点,以碳金融创新为切入口,勇于创新,敢于创新,广州碳交易所创新地推出了全国首个绿色金融服务平台——广碳绿金,通过这一平台,不仅可以整合与绿色金融相关的信贷、债券、股权交易、基金、融资租赁和资产证券化等产品,还可以实现企业与相关金融机构的对接,大大加快绿色金融政策落地的速度。

4.2 建议

传统与创新的结合,广东省环境经济政策的使用为全国其他地方做了很好的典范,然而尽管如此,仍有许多方面需要不断加强完善。

首先,应当提高政策的协调性,包括与中央部门衔接、与其他部门衔接、与其他地方衔接。国家发布相关政策应及时落地到省市,省级之间相互学习相互促进,省内各部门之间相互支持协调工作,各地方企业之间要结合实际相互借鉴,提高协调性有利于环境经济政策的不断完善与深入。

其次,从政策执行性维度来看,在政策制定的过程中,需要更加结合广东省的环境经济状况,各部门之间分工明确,提高政策的可执行性,资金使用规则明细化,保证资金流通过程绿色透明,这样才确保政策能够落实到位,真正的给广东省带来绿色发展。

最后,在环境经济政策相关的配套与监督措施上,也要加大力度。“环境资本核算”和“环境信用和信息”都是非常有效的政策,然而目前仍未引起足够的重视。通过资产负债表的披露和企业环境信用评级,鼓励企业自觉接受监督,倡导透明化、绿色化风气,有利于从根本上改善环境经济政策的实施效率,此外政策“环境奖

惩”利用价格信息对环保市场进行调节也是不可或缺的。

在下一步的研究中,从时间维度出发,需要进一步归类、分析每年广东省环境经济政策的发布与执行情况,总结出广东省环境经济政策的发展历史,检验其长期的执行效果;从空间维度上来看,有必要对全国多个省市进行环境经济政策研究,并进行评估、分析、比较,了解各省市之间环境经济政策的差异与执行效果的优劣,为我国构建完善的环境经济政策提供理论支持。

参考文献

- [1] 赵卉卉,王明旭,张永波.广东省“十三五”环境保护战略思考[J].环境保护科学,2016,42(1):28-32.
- [2] TIETENBERG T H. Economic instruments for environmental regulation[J]. Oxford review of economic policy, 1990, 6(1): 17-33.
- [3] PANAYOTOU T. Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development[R]. Nairobi: UNEP, 1994.
- [4] STAVINS R N. Experience with market-based environmental policy instruments[J]. Handbook of environmental economics, 2003 (1): 355-435.
- [5] 李志青.采取基于市场的环境经济政策[N].中国环境报,2017-01-06(003).
- [6] STERNER T P. Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management[M]. Washington, DC: Routledge, 2002.
- [7] BARDE J P. Economic instruments in environmental policy: Lessons from the OECD experience and their relevance to developing economies[R]. Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, 1994.
- [8] 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(3):12-19.
- [9] 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.
- [10] 王军锋,吴雅晴,关丽斯,等.国外环境政策评估体系研究——基于美国、欧盟的比较[J].环境保护科学,2016,42(1):41-47.
- [11] 宋国君,马中,姜妮.环境政策评估及对中国环境保护的意义[J].环境保护,2003(12):34-37,57.
- [12] 李文辉.推进广东碳交易市场发展的研究[J].现代商业,2012(35):100-101.
- [13] 任松彦,戴瀚程,汪鹏,等.碳交易政策的经济影响:以广东省为例[J].气候变化研究进展,2015,11(1):61-67.
- [14] 刘添瑞.排污费政策的内涵及其完善对策的探讨[J].市场经济与价格,2010(12):27-32,26.
- [15] 郑佩娜,陈新庚,李明光,等.排污收费制度与污染物减排关系研究——以广东省为例[J].生态环境,2007,16(5):1376-1381.