

国家环境经济政策进展评估报告 2018

董战峰, 李红祥*, 葛察忠, 王金南, 郝春旭

(生态环境部环境规划院, 北京 100012)

【摘要】 2018年是环境经济政策建设取得重要进展的一年,《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》等中央文件对环境经济政策建设提出了新形势需求,环境财政、环境价格、生态补偿、绿色金融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,服务于生态文明建设以及环境质量改善的环境经济政策仍然存在结构性短缺,需要积极推进环保投融资、生态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政策机制。

【关键词】 环境经济政策; 中国; 2018; 进展; 评估

【中图分类号】 X196; X32-022

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252(2019)03-0060-05

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.03.060

引言

2018年是改革开放40周年,是生态文明建设和生态环境保护事业发展史上具有重要里程碑意义的一年,也是环境经济政策建设取得重要进展的一年。全国生态环境保护大会于2018年5月18—19日在北京召开,习近平总书记出席会议并发表重要讲话。习近平总书记在讲话中明确强调,要充分运用市场化手段,完善资源环境价格机制,采取多种方式支持政府和社会资本合作项目。中共中央、国务院于2018年6月印发的《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》将“健全生态环境保护经济政策体系”作为改革完善生态环境治理体系的“五大体系”之一,对环保投入、环境价格、生态补偿、绿色税收、环境责任保险、第三方治理等环境经济政策改革提出了明确要求,为进一步加快环境经济政策建设提供了崭新动力,也为下一步环境经济政策改革与创新指明了方向。在国家高度重视和地方积极推进下,价格、财政、金融等环境经济政策建设全面发力,与行政、法治等约束手段一起,形成了多手段统筹运用的工作合力和联动效应,有力提高了生态环境治理措施的针对性和有效性。

1 研究方法

本年度的评估方法仍采取实地调研法和政策分析法^[1]。在评估思路,首先对本年度的10项主要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实践进展的总体评估结论^[2]。

2 重点环境经济政策进展评估

2.1 环境财政政策

国家环境污染治理投资总额呈波动增加趋势。2017年,我国环境污染治理投资总额9539亿元,较2016年增加3.5%,较2005年增加299.5%。按照现有环保投资统计口径,我国环境污染治理投资总额占国内生产总值(GDP)的比例为1.15%,较2016年下降7.3%。

环保专项资金在生态环境质量改善中发挥了重要作用。2018年,中央财政围绕水、大气、土壤污染防治以及农村环境整治、山水林田湖草生态修复等安排的中央环保专项资金达到551亿元,较2011年增长近4倍。其中,分别安排大气、水、土壤污染防治专项资金200亿元、150亿元、35亿元,支持北方地区冬季清洁采暖城市扩围和重点区域综合性大气污染防治,重点区域、重点流域水污染防治,以及支持开展土壤污染详查等工作。启动第三批山水林田湖草生态保护修复工程试点,将内蒙古乌梁素海、河北雄安新区、新疆额尔齐斯河流域等14个工程纳入试点范围,并下达基础奖补资金100亿元。

2.2 环境价格政策

环境资源价格政策改革进一步深化。2018年6月21日,国家发展改革委发布《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》(发改价格规〔2018〕943号),从完善污水处理收费政策、健全固体废物处理收费机制、建立有利于节约用水的价格机制、健全促进节能环保的电价机制等4个方面提出了16条新政措施。这既是对现有绿色价格政策的补

注:本文在《国家环境经济政策进展报告:2018》基础上撰写,龙凤、李晓亮、杜艳春、周全等研究人员也有参与。

作者简介:董战峰(1979—),男,博士,研究员,研究方向为环境绩效管理、环境经济政策的环境影响评估、环境技术经济政策、环境战略与政策等, E-mail: dongzf@caep.org.cn。

* 责任作者:李红祥(1981—),男,博士,副研究员,研究方向为环境政策与规划, E-mail: lihx@caep.org.cn。

充完善，也是环境资源价格政策的创新。

农业水价综合改革深入推进。国家发展改革委、财政部、水利部、农业部四部门联合印发《关于加大力度推进农业水价综合改革工作的通知》，明确狠抓改革重点区域、因地制宜设计改革方案、协同配套推进改革实施、建立改革台账等一系列举措。

水资源税试点平稳有序推进。水资源税改革试点范围从河北省进一步扩大到北京、天津、山西、内蒙古、山东、河南、四川、陕西、宁夏等 9 个省份。2018 年上半年，9 个扩大试点省份水资源税纳税人共入库税款约 88 亿元，费税制度转换顺利，试点效应逐步显现。

阶梯水价制度全面推行。截止到 2018 年底，31 个省份全部建立实施居民阶梯水价制度，全国主要城市居民生活用水和非居民用水的自来水价仍差异明显，天津、北京、长春等地水价相对较高，武汉、南昌等地水价较低，最大差距达 2.63 元/t。城镇非居民用水超定额累进加价制度加快实施，天津、河南、福建、四川等多个省份陆续出台城镇非居民用水超定额累进加价制度的实施方案。

阶梯电价政策稳步实施。优化居民用电阶梯价格政策，北京、天津、山东、河北等 15 个省份，分别出台煤改电采暖用电价格的文件，采取阶梯价格、鼓励叠加峰谷电价等措施，切实降低居民“煤改电”用电成本。严格落实铁合金、电石、烧碱、水泥、钢铁、黄磷、锌冶炼等 7 个行业的差别电价政策，对淘汰类和限制类企业用电（含市场化交易电量）实行更高价格。加大峰谷电价实施力度，北京、江苏等 16 个省份发布了峰谷电价表，其中北京、江苏、广东、浙江、甘肃、河南、安徽、云南、海南等 9 个省份一般工商业的部分峰谷价差超过 0.7 元/(kW·h)，为这些地区用户侧储能的开展提供了较为有利的条件。

2.3 生态补偿政策

生态补偿政策体系进一步完善。为解决生态保护补偿实践中存在的企业和社会公众参与度不高、优良生态产品和生态服务供给不足等矛盾和问题，国家发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部等部门于 2018 年 12 月联合印发《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》，要求加快建立政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态补偿机制，激发全社会参与生态保护的积极性。

重点生态功能区转移支付机制不断完善。国家进一步规范重点生态功能区转移支付办法。财政部于 2018 年 6 月印发《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》，进一步优化调整转移支付的范围、资金分配原则、具体计算公式^[1]。重点生态功能区转移支付范围与规模逐年增加，2018 年中央财政下达重点生态功能区转移支付 721 亿元，是 2008 年的 11.81 倍^[4]。

跨省生态保护补偿试点进展顺利。印发《中央财政促

进长江经济带生态保护修复奖励政策实施方案》，预拨 80 亿元奖励资金，对长江经济带 11 个省份实行奖励政策。继续开展横向生态环境保护补偿试点，河北、北京签订密云水库上游潮白河流域水源涵养区横向生态保护补偿协议，云南、贵州、四川 3 省签署赤水河流域上下游补偿协议，新安江流域签署第三期补偿协议，汀江—韩江流域续签 1 年补偿协议。中央财政安排 6 亿元生态保护补偿资金，加快形成受益者付费、保护者得到合理补偿的良性局面。

森林、草原、湿地等生态补助奖励政策持续实施。2018 年，中央财政安排新一轮草原生态保护补助奖励 187.6 亿元，支持实施禁牧面积 12.06 亿亩^①、草畜平衡面积 26.05 亿亩。发布《林业生态保护恢复资金管理暂行办法》，发放林业生态保护恢复资金 416.04 亿元。甘肃、福建等省份取消矿山生态环境恢复治理保证金制度，探索建立矿山环境治理恢复基金。山东、湖北、安徽等省份开展环境空气质量生态补偿制度，成效显著。

2.4 环境权益交易政策

排污交易权使用试点由点到面稳步推进。全国共有 28 个省份开展了排污交易权使用试点，截至 2018 年 8 月，一级市场征收排污权有偿使用费累计 117.7 亿元，在二级市场累计交易金额 72.3 亿元。浙江、重庆、内蒙古、河南已完成全部新增污染源的排污权有偿使用。

发电行业全国碳排放权交易市场建设积极推进。继续推进碳排放权交易试点，推动建立全国统一的数据报送系统、注册登记系统和交易系统。截至 2018 年 11 月 26 日，全国碳排放权交易市场成交量已达 2.7 亿 t 二氧化碳，成交金额逾 60 亿元人民币，试点范围内碳排放总量和强度实现双降，形成了初具规模、要素完善、运行平稳的地方碳排放权交易市场。

水权交易市场进入新阶段。积极探索协议交易、公开竞价、政府回购等水权交易新模式，建立水权交易平台为水权交易提供支撑。截至 2018 年 10 月 31 日，中国水权交易所促成 88 单水权交易，累计实现交易水量 22.6 亿 m³，实现了区域水权交易、取水权交易、灌溉用水户水权交易三种交易形式的全覆盖。

2.5 绿色税收政策

环境保护税正式开征。《中华人民共和国环境保护税法》《中华人民共和国环境保护税法实施条例》自 2018 年 1 月 1 日起同步实施，财政部、国家税务总局等联合发布《关于环境保护税有关问题的通知》《关于明确环境保护税应税污染物适用等有关问题的通知》《关于停征排污费等行政事业性收费有关事项的通知》等文件，进一步细化环境保护税征管相关规定，实现税费制度平稳转换^[5]。

资源税改革稳步推进。资源税立法加快推进，已形成资源税法草案，待提请全国人大常委会审议。自 2016 年

① 编者注：1 亩≈ 666.67m²。

7月起,资源税全面实施改革,对绝大部分应税产品实行从价计征,建立了税收与资源价格挂钩的自动调节机制。1994—2017年,全国累计征收资源税9325亿元,总体呈增长趋势,年均增长15.9%。其中2017年资源税收共1353亿元,较上年增长42.3%,占地方税收收入的1.9%,较2016年的1%资源税收比重明显增大。

2.6 绿色金融政策

绿色金融政策实践十分丰富。绿色金融再次被写入二十国集团(G20)领导人峰会研究成果之中,由中方主导完成的《2018年G20可持续金融综合报告》得到了世界各国的认同,为推动全球可持续发展提供了重要的发展理念。五大绿色金融改革创新试验区全力推进绿色金融的创新实践,采取各类灵活有效的措施,形成特色鲜明、成效显著的绿色金融实践“样板”。

绿色金融与产品日益丰富。绿色债券市场发展势头强劲,2016—2018年11月,各类绿色债券的总规模达到6077.49亿元。绿色信贷市场长期保持稳步增长,2013—2017年,节能环保项目的信贷规模从9613.1亿元下降至7619.05亿元。各地积极探索绿色发展基金,山东、江苏、甘肃、贵州分别设立绿色发展基金、生态环保发展基金、绿色生态产业发展基金、工业及省属国有企业绿色发展基金等,资金规模从100亿元到2000亿元不等。

“绿色信用”“绿色保险”日益发挥重要作用。建立和完善生态环境领域失信联合惩戒机制,制定《关于健全环保信用评价制度 促进长江经济带共抓大保护的指导意见》,向中国银保监会提供3.5万余家“企业环境信用评价结果”,将生态环境违法信息逐步纳入“金融信用信息基础数据库”,将查处的严重生态环境违法问题的企业信息提供给中国证监会。《环境污染强制责任保险管理办法》审议通过,在全国20多个省份开展环境污染责任保险试点。

2.7 环境市场政策

第三方治理探索步伐进一步加快。生态环境部印送工业园区环境污染第三方治理典型案例(第一批)。国家发展改革委联合原环境保护部、住房城乡建设部等部门对河北省、江苏省、湖北省、贵州省、大连市、宁波市等地第三方治理试点进行现场调研,深入挖掘和总结试点好经验、好做法^[6]。农业农村部出台《关于深入推进生态环境保护工作的意见》,积极推动农业农村污染第三方治理。河北、上海、江西等地颁布实施第三方治理相关政策,推广第三方打包治理、“环保管家”、第三方治理餐饮油烟等模式。

PPP法制化、规范化进一步提高。习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出,“要充分运用市场化手段,完善资源环境价格机制,采取多种方式支持PPP项目”。财政部公布第四批PPP示范项目,涉及投资额7588亿元,开展项目示范、打造样板工程,在规范中引领PPP稳步发展。地方污水、垃圾处理项目全面实施PPP模式,截至2018年5月底,污水处理行业PPP项目数量和投资总量已分别占生

态环境保护PPP项目的36%和17%,分别占全部入库PPP项目的8.4%和1.9%。生态建设和环境保护PPP项目数额大、落地率高,截至2018年12月,全国PPP项目共8556个,生态建设和环境保护项目达到808个,占项目库总项目数量的9.44%,仅次于市政工程、交通运输,位居第三。

2.8 环境与贸易政策

禁止洋垃圾入境深入实施。成立以李干杰部长任组长的禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革部际协调小组,印发《全面落实〈关于禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案〉2018—2020年行动方案》等配套文件,提前调整第二批和第三批《进口废物管理目录》,将工业来源废塑料等32种固体废物分批调整列入禁止进口目录。调整第四批《进口废物管理目录》,将废钢铁、铜废碎料、铝废碎料等8个品种固体废物从非限制进口目录调入限制进口目录。全国固体废物进口总量同比减少46.5%,其中限制进口类固体废物进口量同比减少51.4%。

环境领域日益成为世界贸易组织(WTO)的关注焦点。世界贸易组织对我国进行了第七次贸易政策审议,各成员在环境领域对我国提出的主要关注点包括贸易政策框架中的环境政策、与环境相关的贸易政策、与环境相关的产业政策、环境标准4个方面。截至2018年12月底,我国先后参与了250余次贸易政策审议活动,涉及107个国家和地区,涵盖了我国主要的贸易伙伴,如美国、欧盟(欧共体)、日本、韩国、澳大利亚、加拿大等。《中华人民共和国政府与新加坡共和国政府关于升级〈自由贸易协定〉的议定书》以后简称《议定书》对原自贸协定进行了修订,环境章节正式纳入《议定书》。

2.9 环境资源价值核算政策

生态环境损害赔偿制度全面试行。落实《生态环境损害赔偿制度改革方案》,生态环境部与司法部联合印发《环境损害司法鉴定机构登记评审细则》,不断完善生态环境损害赔偿鉴定评估技术规范,出台《生态环境损害赔偿评估技术规范 土壤与地下水》,编制完成《〈生态环境损害赔偿制度改革方案〉有关部门重点任务分工》。制定《推进2018年生态环境损害赔偿制度改革全国试行工作方案》,督促指导地方制定实施方案,北京等29个省份已印发省级实施方案,各地生态环境损害赔偿制度逐步确立。

资源环境资产核算深入探索。全国12个省份、32个试点区域完成自然资源确权登记试点工作,土地、矿产、森林、草原、水资源、海洋等分门类自然资源资产有偿使用制度改革文件相继出台。自然资源资产负债表试编工作有序推进,完成2015年全国自然资源资产负债表试编和审核评估工作。对辽宁、四川、福建、海南、新疆、广州、哈尔滨、南京等8地实施了领导干部自然资源资产离任(任中)审计。

绿色GDP 3.0核算研究持续推进。2016年,原环境保护部环境规划院启动绿色GDP 3.0核算研究,在考虑环

境退化成本和生态破坏损失的基础上开展环境质量改善效益和生态系统生产总值核算,构建了经济生态生产总值(GEEP)综合核算体系。经核算,2016年,我国GEEP是126.64万亿元,比2015年增加3.14%。其中,GDP为78万亿元,生态破坏成本为0.69万亿元,污染损失成本为2.12万亿元,生态环境成本比2015年增加了6.8%。生态系统生态调节服务为51.4万亿元,比2015年下降3.2%。

2.10 行业环境经济政策

环境保护综合名录研究与应用进一步深化。2018年2月,原环境保护部发布《环境保护综合名录(2017年版)》,包括885项“高污染、高环境风险”产品、72项环境保护重点设备名录。目前,综合名录已在税收、贸易、金融等领域发挥积极作用,已有多批“双高”产品先后被取消出口退税,禁止加工贸易。生态环境部配合财政部制定出台了《环境保护专用设备企业所得税优惠目录(2017年版)》,包括24项环保专用设备,企业购置并实际使用列入《环境保护专用设备企业所得税优惠目录》范围内的环境保护专用设备的,该专用设备投资额的10%可以从企业当年的应纳税额中抵免;当年不足抵免的,可以在后5个纳税年度中结转抵免。许多银行机构根据综合名录,已经采取了差别化的信贷措施。

资源环境“领跑者”政策实施范围进一步拓展。完成了2017—2018年公共机构能效领跑者遴选工作,发布了2017—2018年公共机构能效领跑者名单。市场监管总局等八部门联合印发《关于实施企业标准“领跑者”制度的意见》,提出到2020年我国在主要消费品、装备制造、生产性和生活性服务及新兴产业领域企业标准“领跑者”培育目标。地方积极开展节能环保领跑者制度创新与实践,河北省发布了《河北省推行企业环保“领跑者”制度实施方案》,在重点行业实施企业环保“领跑者”制度。北京组织发电、供热等行业单位自愿申报和创建2018年度北京市能效“领跑者”。上海市制定发布了《2018年度上海市工业和通信业领域开展能效对标及创建能效“领跑者”活动实施方案》,开展能效对标及创建能效“领跑者”活动。

绿色供应链管理政策进入快速发展期。商务部等八部门联合印发《关于开展供应链创新与应用试点的通知》,在全国范围内开展供应链创新与应用城市试点和企业试点。财政部、商务部按照“市场主导、政策引导、聚焦链条、协同推进”的原则,以城市为载体,聚焦民生消费行业领域,开展流通领域现代供应链体系建设。

3 结论与展望

总体上看,2018年环境经济政策建设取得了重要进展。一是经济政策的绿色化水平进一步提升。中央持续强化生态环境保护资金保障,2018年生态环境部参与管理的中央环保专项资金预算规模达到551亿元,较2011年增长近4

倍。出台《中央财政促进长江经济带生态保护修复奖励政策实施方案》,对长江经济带11个省(市)实行奖励政策。绿色金融政策实践十分丰富,各类绿色债券2016—2018年11月的总规模达到6077.49亿元,节能环保项目2017年的信贷规模达到7619.05亿元。生态环境损害赔偿制度全面推行,北京等29个省份已印发省级实施方案。自然资源资产负债表试编工作有序推进,完成2015年全国自然资源资产负债表试编和审核评估工作。

二是环境经济激励政策机制进一步健全。环境税正式开征,水资源税改革试点范围从河北省进一步扩大到北京等9个省份。“绿色信用”“绿色保险”日益发挥重要作用,生态环境违法信息逐步被纳入“金融信用信息基础数据库”。生态环境部起草《环境污染强制责任保险管理办法》,在全国20多个省份开展环境污染责任保险试点。国家发改委发布《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》。财政部公布第四批PPP示范项目,涉及投资额7588亿元。排污交易权使用试点由点到面稳步推进,截至2018年8月,一级市场征收排污权有偿使用费累计117.7亿元,在二级市场累计交易金额72.3亿元。继续开展碳排放权交易试点,截至2018年11月26日,全国碳排放权交易市场成交量已达2.7亿t二氧化碳,成交金额逾60亿元。

三是绿色消费政策不断完善。编制《环境保护综合名录(2018年版)》,修订《产业转移指导目录(2012年本)》,形成《产业发展与转移指导目录(2018年本)》。商务部等八部门联合印发《关于开展供应链创新与应用试点的通知》,在全国范围内开展供应链创新与应用城市试点和企业试点。市场监管总局等八部门联合印发《关于实施企业标准“领跑者”制度的意见》,在主要消费品、装备制造、生产性和生活性服务及新兴产业领域实施企业标准“领跑者”制度。

随着我国生态环境保护工作进入深水区,多阶段、多领域、多类型生态环境问题交织,需要综合运用行政、市场、法治、科技等多种手段来保护生态环境。虽然近年来我国环境经济政策取得了很大进展,但是总体上看目前对创新运用环境经济政策建立长效环保机制的认识还不到位,环境经济政策的作用空间还比较小、调控范围还比较窄、力度比较弱、激励强度不够,政策手段供给还不足,特别是在一些关键领域、关键环节的环境经济政策严重滞后。2019年,要按照综合施策的要求,进一步加快环境经济政策的创新步伐,加大环境经济政策供给力度,坚持资金投入同污染防治攻坚任务相匹配,加快设立国家绿色发展基金,充分运用市场化手段,推进生态环境保护市场化进程,完善资源环境价格机制,推进将生态环境成本逐步纳入经济运行成本,构建系统、完整的生态环境保护经济政策体系,为打好污染防治攻坚战提供长效政策机制。

参考文献

- [1] 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报告: 2017[J]. 中国环境管理, 2018, 10(2): 14-18.

- [2] 董战峰, 李红祥, 葛察忠, 等. 环境经济政策年度报告 2017. 环境经济, 2018(7): 12-35.
- [3] 财政部. 中央对地方重点生态功能区转移支付办法 (财预 [2018] 86 号) [Z]. 北京: 财政部, 2018.
- [4] 财政部. 财政部关于提前下达 2019 年中央对地方重点生态功能区转移支付的通知 (财预 [2018] 155 号) [Z]. 北京: 财政部, 2018.
- [5] 董战峰, 郭治鑫, 龙凤. 征管机制不完善、征缴保障弱、环保复核要求不明确 环境保护税征管问题亟待解决 [J]. 环境经济, 2018(15): 50-53.
- [6] 董战峰, 龙凤. 创新税收优惠政策助推环境污染第三方治理 [J]. 环境经济研究, 2018, 3(4): 168-176.

Assessment of the Environmental Economic Policy Practice in China 2018

DONG Zhanfeng, LI Hongxiang*, GE Chazhong, WANG Jinnan, HAO Chunxu

(Chinese Academy of Environmental Planning, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100012, China)

Abstract: Environmental economic policy made great progress in 2018, the central document, such as the *Opinions on Comprehensively Strengthening Ecological Environment Protection and Resolutely Fighting Pollution Prevention and Control*, put forward requirements on the development of environmental economic policy. The environmental pricing, environmental tax, ecological compensation, green finance has made major progress. However, China's environmental economic policy system is still not perfect, and there is still a structural shortage of environmental economic policies that serve ecological civilization construction and environmental quality improvement. Therefore, it is need to actively promote innovation of the environmental protection investment and financing, ecological compensation and so on, to provide a long-term mechanism for environment quality improvement and ecological civilization construction.

Keywords: environmental economic policy; China; 2018; progress; assessment