

节能环保产业政策工具评述与展望

木其坚

(云南大学公共管理学院, 云南昆明 650031)

【摘要】 节能环保产业是打赢污染防治攻坚战的重要支撑,也是推动经济发展的新兴绿色动能。本文利用瓦当设计的政策工具三分法,对当前节能环保产业政策工具进行了分类研究。当前,影响节能环保产业政策的工具主要包括管制型工具、经济型工具、信息型工具三个类型。管制型工具包括指标控制、强制性标准和监督考核等;经济型工具包括财政支持、税收优惠、价格政策、金融政策等;信息型工具包括技术推广机制、产品推广机制等。尽管我国已经初步建立了政策支持体系,但当前政策工具仍然存在一系列不足,管制型工具、经济型工具、信息型工具都有较大的改进调整空间,应当进一步形成规范、合理的管制型制度,以普惠为主而非补助为主的经济型制度,以提供信息服务为主的信息型制度,并以此促进节能环保产业健康、有序发展。

【关键词】 节能环保产业;政策工具

【中图分类号】 F062.2; F062.4; F203

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252(2019)06.0044.06

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.06.044

引言

当前,生态环境质量改善正进入深水区,要打赢污染防治攻坚战,需要从全社会募集更多的资金,需要运用更加先进的装备和技术,需要更加成熟的商业模式,这些都离不开一个成熟、开放、健康的节能环保产业。本文旨在通过政策工具的分析,研究现行的节能环保产业政策,分析存在的问题,并给出相应的政策建议。

1 政策工具分析模型的选择

根据研究视角的不同,政策工具可以分为多种类型。例如,埃兹奥尼(A. Etzionni)和瓦当(Evert Vedung)^[1]认为可以按照政府权力的强制性强弱来对政策工具进行分类;多恩(Doem G.B)和菲尔德(Phidd R.W)^[2]将政策工具分为私人行动、宣传劝导、政府支出、政府规制、国家所有等;萨拉蒙(Lester Salamon)等^[3]将政策工具分为政府直接供应服务、社会管制、经济管制、政府购买等13种类型。本文拟采用的政策工具模型是瓦当所设计的经典三分法,这主要是考虑到瓦当的三分法是以政治权力为基础,注重政策资源的分配使用,适应于解释科层级别明确、以政府组织为主的政策分析,较为适应我国的政策执行环境。

该模型根据政府权力强制性强弱的程度,把政策工具分为管制型工具、经济型工具和信息型工具三类。第一类是管制型工具。主要包括发布的规则、命令、知识、规范、标准和义务性规范条款,它们靠政府的否定性制裁或否定性制裁的威胁来保证实施。第二类是经济型工具。一般通过调整金钱、时间、劳动力的相关关系,使标的群体追求的东西变得更便宜或者更昂贵,从而影响他们的行动。第

三类是信息型工具,指的是“道德上的劝解”或者劝说,包括通过知识传递、价值观宣传、理性主张的宣教、劝说等来影响人们的活动。

2 我国节能环保产业政策工具

笔者借助北大法宝等工具,梳理了近年来中央政府(国务院和中央各部委)在节能环保产业政策方面的相关文件,并以瓦当的三分法作为基础,对当前节能环保产业发展的主要政策工具进行了划分。

2.1 管制型工具

一般而言,管制型工具更多地体现为对相关领域的限制和规范,但在节能环保产业领域,相关的管制型工具是创造市场需求的前提。近年来,污染防治攻坚战有力推进,但从总体上看,采取的管制型工具主要包括指标控制、强制性标准、监督考核三类,如图1所示。

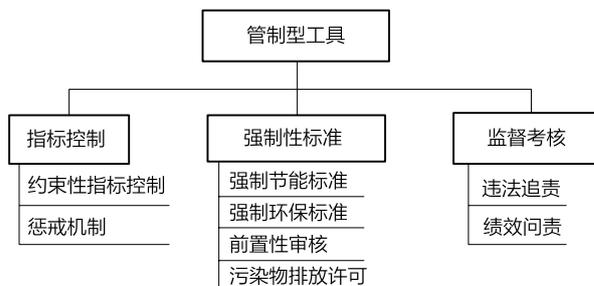


图1 管制型工具示意图

2.1.1 指标控制

“十三五”期间,资源环境类的约束性指标共10项,其

作者简介: 木其坚(1984—),男,博士研究生, E-mail: 264813797@qq.com。

中与节能环保相关的约束性指标有4项：单位GDP能耗、空气质量、地表水质量、主要污染物减少。这些指标被分解到各个省份，形成一个层层分解的指标压力体系，如国务院印发的《“十三五”节能减排工作实施方案》中明确指出：“各地区要根据国家下达的任务明确年度工作目标并层层分解落实，明确下一级政府、有关部门、重点用能单位责任，逐步建立省、市、县三级用能预算管理体系，科学确定减排指标，环境质量改善任务重的地区承担更多的减排任务”。

与分配指标相配套的是未完成指标的惩戒机制。这其中既有对相关地区的惩戒，也有对领导干部的问责和追责。对地区的惩戒包括：①约谈和问责；②高耗能项目缓批限批；③暂停新增排放重点污染物环评审批；④减少中央财政资金支持；⑤列为环境保护督查重点对象。对领导干部的问责和追责视情况包括：①影响领导班子和领导干部考核；②诫勉谈话；③责令公开道歉；④组织处理；⑤党政纪处分^①。

2.1.2 强制性标准

从节能看，截至2018年，我国实际已经发布实施能效强制性标准71项、能耗限额强制性国家标准112项、节能推荐性国家标准157项，对化解过剩产能、优化产业结构、实现节能目标发挥了重要作用。截至2018年，我国实际已经发布实施环保领域国家标准429项，其中水质监测评价强制性标准53项，污染排放强制性国家标准61项，污染治理强制性国家标准29项，推荐性国家标准286项^②。

强制性标准的约束性往往体现在以其为基础的其他政策工具上，如前置性审核、污染物排放许可等。前置性审核典型如环境影响评价审查和节能评估审查（即“环评”和“能评”），环境影响评价审查主要针对大气、地面水、地下水、土壤、噪声、固体废物和生态环境影响评价等环境要素进行综合评估，不仅局限于项目，也包括规划、设计等。节能方面也有节能评估审查，但仅限于各级人民政府发展改革部门管理的固定资产投资项。污染物排放许可制度也可以认为是强制性标准衍生的政策工具，其核心在于将普适性的行业标准具象化到具体的市场主体上，从而明确每个市场主体一定时间内的环境责任。与前置性评估侧重于项目前端不同，污染物排放许可制度可以作用于项目的全过程，除了采取按日连续处罚这类经济性政策外，还可以使用限制生产、停产整治、停业、关闭等措施，大大提高了强制性水平。

2.1.3 监督考核

严格来讲，监督考核并不是一个独立的政策工具，而应当算是确保其他政策工具生效的保障。然而近年来，环保督查的强度、频度都不断提高，其独立性也愈发明显，监督考核在形式上已经成为一个独立的政策工具。

监督考核之所以能够有力有效，关键在于其背后的问责效力，其中既包括行政性的绩效问责，也包括普遍性的违法追责。在绩效问责方面，早在2005年，我国就发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，明确提出要把环境保护作为考核领导班子和领导干部的重要内容，但总体上看执行性并不尽如人意。党的十八大以来，绩效问责的执行性显著增加，2013年中共中央组织部印发通知，明确提出不以GDP论英雄，全面提升生态文明建设作为考核评价的重要内容^③。2015年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》，系统性地明确了党政领导干部生态环境损害责任。在违法追责方面，2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》可以说是里程碑式的，新环保法既突出强调政府责任、监督和法律责任，也加强了政府对企业环保违法的执法能力，行政拘留、按日计罚等制度，都相当严厉，令企业违法成本提高。在《中华人民共和国环境保护法》的基础上，《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》等一系列实施细则衍生而出，进一步确保了相关政策的实施效果。

2.2 经济型工具

对于节能环保产业来说，管制型工具是产生市场的必要条件，而经济型工具则是扶持产业做大做强的重要手段。节能环保产业本身具有经济效应差、环境效益好的特点，通过各种各样的经济手段给予优惠、培育产业几乎是各国的共通手段。在现阶段，主要的手段有财政支持、税收优惠、价格政策、金融政策等，如图2所示。

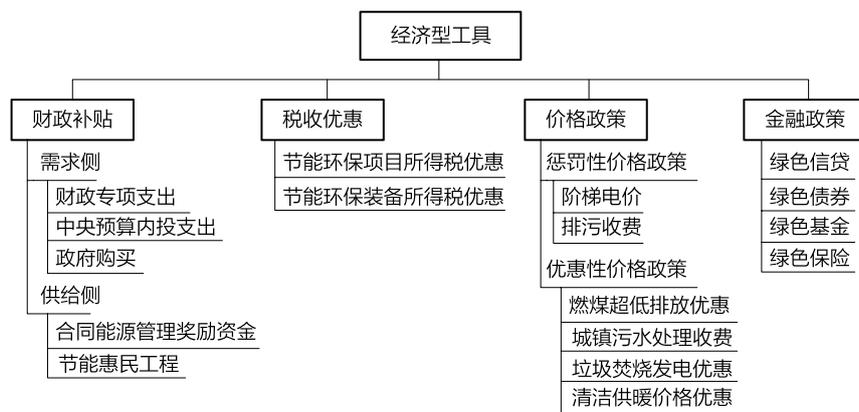


图2 经济型政策工具示意图

① 根据《“十三五”节能减排综合性工作方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》等文件整理。

② 根据国家标准委“国家标准全文公开系统”<http://openstd.samr.gov.cn/bz/gb/index> 查询整理。

③ 资料来源于中共中央组织部《关于改进地方党政领导班子和领导干部绩效考核工作的通知》。

2.2.1 财政支持

财政资金对于节能环保产业的支持同时体现在需求侧和供给侧。从需求侧看,一是财政专项支出。中央财政通过节能环保支出,推进各地区节能环保重大工程建设。2013—2017年,中央财政向绿色发展、环境保护、生态修复等重点领域倾斜,累计投入1.16万亿元,年均增长15.7%;2018年中央财政安排大气、水、土壤三项污染防治资金合计405亿元,比2017年增长19%。二是中央预算内投资支出。支持节能重点工程、煤炭消费减量替代工程、园区循环经济改造、城镇污水垃圾设施等项目建设等。其中,资源节约类项目安排比例一般在10%~15%,单个项目补助资金不超过2000万元。对于城镇污水处理设施的投资比例较高,西部地区补助比例达到50%以上^①,深度贫困地区甚至是全额补助。三是政府购买。2019年,财政部、国家发展改革委、生态环境部、市场监管总局联合印发《关于调整优化节能产品、环境标志产品政府采购执行机制的通知》,正式对政府采购产品实施清单管理制度,其中节能品目清单共18个品目,环保品目清单共50个品目。由于新清单的实施时间较短,其具体效果仍不明确。

从供给侧看,一是合同能源管理奖励资金。合同能源管理奖励资金中节能量是以吨标准煤作为计算单位,由中央财政和省级财政共同负担,其中中央财政奖励标准为240元/吨标准煤,省级财政奖励标准不低于60元/吨标准煤^②。这一政策在“十二五”期间有效刺激了节能产业特别是第三方服务公司的成长。二是节能惠民工程。节能惠民工程由高效照明产品(如LED灯)开始,然后逐步形成了包括空调、冰箱、平板电视、洗衣机、电机等十大类节能家电的补助体系。节能产品惠民工程采取的是“间接补贴”的方式,由生产企业按承诺推广价格减去财政补助后的价格销售高效节能产品给消费者和用户,而生产企业通过订单、发票等作为依据,开展补助申报。截至2017年底,安排补贴资金580多亿元,推广高效电机6768万千瓦、节能汽车1000多万辆、节能家电1.1多亿台(套)。目前,合同能源管理和节能惠民工程均已停止申报。

2.2.2 税收优惠

目前,从事节能环保项目和节能环保装备制造都有税收优惠政策。

项目方面,《中华人民共和国企业所得税法》规定,企业从事前款规定的符合条件的环境保护、节能节水项目的所得,自项目取得第一笔生产经营收入所属纳税年度起,

第一年至第三年免征企业所得税,第四年至第六年减半征收企业所得税,通俗地讲,就是节能节水、环境保护企业享受企业所得税“三免三减半”政策。除此之外,资源综合利用项目也可获得税收优惠,对资源综合利用企业取得符合条件的收入,减按90%计入企业当年收入总额;纳税人销售自产的资源综合利用产品和提供资源综合利用劳务,可享受增值税按比例即征即退政策;利用废弃动物油和植物油为原料生产的纯生物柴油,免征消费税^③。

装备方面,《中华人民共和国企业所得税法》规定,购置节能节水、安全生产等专用设备的,该专用设备的投资额的10%可以从企业当年的应纳税额中抵免;当年不足抵免的,可以在以后5个纳税年度结转抵免。这意味着税收优惠不仅针对从事节能环保的专业化公司,也适用于选用先进节能环保设备的传统产业。

2.2.3 价格政策

有两类价格政策与节能环保产业相关:一类是体现资源稀缺和环境损害的惩罚性价格政策,另一类是体现产业扶持的优惠性价格政策。从惩罚性价格政策来看,基本思路是满足基本的用能、排放需求,但对用能大、排放高的执行高价格惩罚,目前执行的主要有三类:一是针对电解铝、水泥、钢铁等高耗能行业实行阶梯式价格政策,能耗越高,用电价格越高。二是针对居民的阶梯电价政策,用电价格随用电量增加呈阶梯状逐级递增,但与高耗能行业的阶梯电价相比,居民阶梯电价是分级计征的,惩罚性远不及前者^④。三是差别化的排污收费政策,2014—2015年国家发展改革委调整了废水、废气、挥发性有机物排污费征收标准,并对上述污染物实行差别化排污收费政策。

从优惠性价格政策来看,目前执行的主要有四类:一是针对燃煤发电行业的优惠,脱硫电价补贴1.5分/千瓦时,脱硝电价补贴1分/千瓦时,除尘电价补贴0.2分/千瓦时。如果达到燃煤电厂超低排放标准的,对其统购上网电量加价0.5分/千瓦时至1分/千瓦时^⑤。二是城镇污水处理收费标准。2015年国家发展改革委出台政策,城市居民垃圾处理费用原则上每吨不低于0.95元,非居民不低于1.4元;县城、重点建制镇居民原则上每吨不低于0.85元,非居民不低于1.2元。三是垃圾焚烧电价标准,每吨生活垃圾执行全国统一垃圾发电标杆电价每千瓦时0.65元,这一政策大大刺激了垃圾焚烧发电行业的整体发展,使垃圾发电成为环保细分行业中最受资本追捧的领域之一^⑥。四是北方地区清洁供暖价格政策,对适宜“煤改电”的地区,采

① 根据2017—2020年生态文明建设专项中央预算内投资计划项目组织通知整理。

② 根据财政部合同能源管理补贴政策已于2014年进入全面清算阶段,当前的国家发展改革委《合同能源管理项目财政奖励资金管理暂行办法》等文件整理。

③ 根据《中华人民共和国企业所得税法》《资源综合利用企业所得税优惠目录》《国家鼓励的资源综合利用认定管理办法》等文件整理。

④ 根据《关于完善差别电价政策的意见》《关于居民生活用电实行阶梯电价的指导意见》和《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》等文件整理。

⑤ 根据《燃煤发电机组环保电价及环保设施运行监管办法》《关于实行燃煤电厂超低排放电价支持政策有关问题的通知》《关于深化燃煤发电上网电价形成机制改革的指导意见》等文件整理。

⑥ 根据《关于制定和调整污水处理收费标准有关问题的通知》《关于完善垃圾焚烧发电价格政策的通知》《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》等文件整理。

取推行上网侧峰谷电价、完善销售侧峰谷电价政策，降低用电成本；对于天然气资源有保障，适宜“煤改气”的地区，采取综合措施降低用气成本，重点支持农村地区“煤改气”等^①。

2.2.4 金融政策

截至 2018 年末，我国最主要的 21 家银行绿色贷款余额已经达到 8 万多亿元，同比增长 16%，境内绿色债券存量规模接近 6000 亿元，已经成为当前节能环保产业发展的重要动能之一。从行政管理角度看，绿色金融更像是金融主体供应的金融产品，而非政策工具。但实际上，绿色产业本身经济效益不佳，且往往是轻资产企业，从纯金融的角度上看并不具有吸引力。所以，通过设置优惠条件，引导金融机构推出绿色金融产品，是典型的政府使用政策工具的行为。目前，绿色金融涉及的主要工具有包括绿色信贷、绿色债券、绿色基金、绿色保险等。^①绿色信贷政策：绿色信贷是指针对节能环保、绿色交通、可再生能源、工业节能节水等的专项信用贷款。为了引导银行加大绿色信贷业务投入力度，自 2018 年起，中国人民银行正式将绿色信贷纳入宏观审慎评估框架。根据中国人民银行研究局的统计，2013—2017 年末，国内主要银行节能环保项目和服务贷款不良率低于同期各项贷款不良率。^②绿色债券政策：目前我国绿色债券执行的是两套标准：金融债券和公司债券使用的是《绿色债券支持项目目录（2015 年版）》，企业债券使用的是《绿色债券发行指引》。2019 年，国家发展改革委、中国人民银行等六部门联合印发《绿色产业指导目录（2019 年版）》，从而使两个债券目录有希望在该目录下形成统一。相关金融机构研究数据表明，2018 年绿色债券市场活跃度继续升高，共有 103 个主体发行了 128 只绿色债券，累计发行金额 2203.53 亿元，较 2017 年增长 6.6%，高于全球市场增速。^③绿色基金政策：目前，中央政府、地方政府、社会组织都开展了绿色基金工作，中央层面，财政部正牵头制定国家绿色发展基金设立方案，但尚未出台；地方层面，河北、湖北、云南、广东、浙江、江苏等地探索建立了由政府参与、重点投资于节能环保等绿色领域的发展基金；社会组织方面，出现了一系列主力投资绿色产业的公募、私募基金。^④绿色保险政策：广义的绿色保险是针对节能环保、清洁能源、绿色交通、绿色建筑等提供的保险制度。但从目前的制度发展来看，明确的绿色保险政策仅包括环境污染责任保险，且也尚在试点阶段。

2.3 信息型工具

节能环保产业领域的信息型工具不多，主要体现为技术推广机制和产品推广机制，如图 3 所示。

2.3.1 技术推广机制

节能环保技术创新是衡量一国节能环保产业发展水平

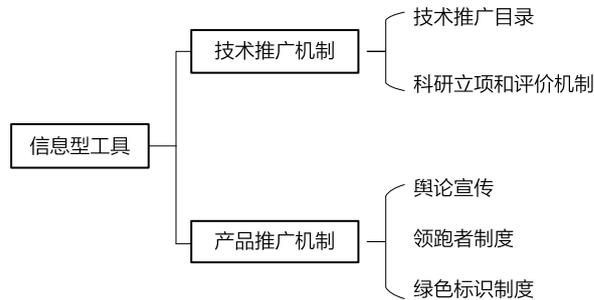


图 3 信息型工具示意图

的关键指标。当前来看，技术推广机制主要包括技术推广目录制度、科研立项和评价机制等。技术推广目录制度，主要是主管部门梳理并公布节能、低碳、环保等领域本年度的先进技术，这类技术推广目录由于是政府部门印发，具有较强的权威性。在环保方面，生态环境部按年度发布《国家鼓励发展的重大环保技术装备目录》和《国家先进污染防治技术目录》；在节能方面，国家发展改革委等部门也按年度发布《国家重点节能低碳技术推广目录》。除中央政府外，北京等地区也出台了区域性的节能环保技术推广目录。科研立项和评价机制，当政府公开科研立项清单和评价机制时，自然会传递对某一类前沿技术的关心和支持。

2.3.2 产品推广机制

产品推广机制着重于节能环保产品的消费端。通过向公众传递产品信息、宣传绿色消费理念，从而达到增强节能环保消费产品的目标。^①舆论宣传：第一类宣传是主流媒体的宣传报道，包括新华社、人民日报、中央电视台等，都会报道节能环保领域的重大工作和优秀实践。第二类是公益性广告，在主流媒体报道的同时，在电视、报纸、地铁、移动端设备设置了大量公益性广告，绿色生活已成为一个传播面广、认可度高的全民概念。第三类是大型主题活动，全国每年都要举办节能宣传周、环境日、低碳日等活动。^②领跑者制度：这是一项源于日本的产业政策工具，旨在确认细分市场“领跑者”，引导市场资源逐步向领跑者企业倾斜。目前，节能、节水、环保等的领跑者制度相关方案都已印发。但从具体执行情况来看，仅有平板电视、电冰箱等部分产品公布了领跑者名单。^③绿色标识制度：过去十年，市场上同时存在环保、节能、节水、循环、低碳、再生、有机等一系列标识，对于消费者而言并不友好。2019 年 5 月，国家市场监督管理总局印发《绿色产品标识使用管理办法》，明确将原有节能等各类标识统一为绿色标识，同时根据企业自愿申报、相关部门认定的方式确定进行申报、认证、提标。该项制度有可能在下一阶段对引导绿色消费产生重要作用。

^① 根据国家发展改革委《关于北方地区清洁供暖价格政策的意见》整理。

3 当前政策工具存在的主要问题

3.1 管制型工具存在的主要问题

从总体上看,节能环保领域的管制型工具执行有力,但制度的精细程度不高、覆盖范围不广,执行不足和执行过度的情况有可能同时存在。一是管制型工具制度的精细程度不高。当前的管制型工具主要属于目标导向型,侧重于结果考核而非过程管控。根据发达国家经验,环境管制型工具应当具体、可执行。例如,美国现有环境法律法规120多部,涉及环境保护各个领域,从污染物的界定到污染物的标准以及执法程序,都进行了极其详细的说明。详细的管制标准会大大提高政策工具的可操作性,也会提高节能环保升级的门槛,从而刺激对专业性节能环保企业的需求。二是缺乏第三方节能环保服务的规范性政策。目前对于节能环保市场的约束与其他行业相同,并没有特殊性。但实际上,节能环保市场具有投资大、周期长、经济效益不明显的特征,供需双方都有较强的违约风险,如何用制度规范市场和企业行为,是保证节能环保市场长期发展的必要保障。三是标准体系仍有待进一步完善。与快速发展的制度相比,标准的进展相对缓慢,这导致很多政策在执行时缺乏有效、可靠的标准依据,覆盖资源能源生产转换利用后处理全过程的标准体系尚不健全,部分标准可操作性差,一些标准脱离现阶段实际,不具有可执行性。

3.2 经济型工具存在的主要问题

经济型工具是调动社会资源进入节能环保领域的制度基础,是催生成熟节能环保市场的关键所在。但从目前来看,节能环保行业稳定的、可预期的经济性工具体系尚在探索。一是激励的政策稳定性不够。许多政策片面注重短期效果,甚至出现朝令夕改、“翻烧饼”等现象,对企业长期决策带来严重不利影响。节能产品惠民、合同能源管理以奖代补、清洁能源电价优惠等政策变化较快,对企业生产运营造成较大的负面冲击。二是税收优惠力度不足,政策老化。基于节能环保产业的特征,各国普遍对节能环保产业给予较大幅度的税收优惠,例如,美国政府对企业综合利用资源给予所得税减免,对购买循环利用设备企业免征销售税,对市政污水处理和固废处理工程等公共事业完全免税。但目前我国对于企业节能环保项目所得税优惠目录已十余年未修订,且税收优惠力度不足。三是能源资源价格领域市场化改革滞后。许多能源产品仍由政府定价,资源稀缺性反映不足。反映资源稀缺程度、市场供求关系、环境补偿成本、代际公平可持续等因素的能源价格机制尚未完全形成。天然气、电力的使用成本远远高于煤炭,刺激了煤炭的过度消费,抑制了清洁能源的推广应用。四是绿色金融“绿色”属性不强。针对节能环保产业轻资产、重投资特点的金融产品不多,基于合同能源预期收益、特许经营权、用能权、排污权等的担保制度还在探索中,关键性金融产品有待突破。

3.3 信息型工具存在的主要问题

信息型工具有利于将社会公民纳入绿色政策网络之中,但由于缺乏统一筹划,信息型工具的目标相对分散、模糊,没有形成一个统一、完整的信息型工具体系。一是信息型工具之间功能存在重叠。相较于管制型工具和经济型工具,信息型工具的行政成本较低,不同部门都乐于出台信息型工具来增强部门影响力,这在一定程度上会导致标准不一,浪费行政资源,降低权威性。同时,申报先进技术、产品技术名录也在一定程度上提高了企业的经营成本。二是信息型工具与经济型工具衔接不足。对于高效先进的技术、企业,政府既要给予金融、价格、投资等经济型工具方面的支持,也要给予公示、宣传等信息型工具的支持,这样既可提升信息型工具的含金量,也可减少经济型工具的技术筛选压力,还可以促进新技术在市场上的推广应用。三是统一的绿色产品认证机制仍有待完善。绿色认证工作总体而言处于起步阶段,这对于消费者优先选择绿色产品、引导相关行业提高节能环保标准十分不利。

4 政策工具优化的思路 and 具体建议

从当前看,节能环保产业政策工具体系已经基本建立,但仍在不断调整、不断完善的过程中。总结过去的发展经验,节能环保政策工具体系的优化方向可以归纳为以下几个方面:一是合理的节能环保制度,才能倒逼形成节能环保产业市场。节能环保产业外部性强,必须通过法律、行政、执法、公众监督等手段,促进节能环保成本内部化,才能催生稳定、不断扩张的节能环保市场。节能环保的外部压力,既不能失之于宽,也不能操之过急,失之于宽会导致需求减弱、市场萎缩,操之过急则会导致供给不足、价格虚高。从管制型工具的研究看,惩罚机制、问责机制本身已经比较成熟,但是仍然缺乏一整套准确的、可测的、符合当前经济发展和资源环境状况的强制标准体系,从而导致在执法过程中自由裁量空间较大,既容易执法不足,也容易执法过当。二是对产业的经济扶持是必要的,但直接补贴的方式值得商榷。用税收、价格、金融等普惠性的政策工具支持节能环保产业发展或许比直接补贴更加恰当。补助实质是一种“奖励先进”,奖励节能减排工作突出的企业,财政资金是“锦上添花”而非“雪中送炭”。采用普惠性的政策工具,一方面可以弥补企业推进节能减排的成本,减轻企业负担;另一方面可以节约跑审批、报项目、评项目、财政支出的行政成本,大大压缩寻租空间。三是地方政府服务需要进一步加强。多数地区对于节能环保的概念更多的还是“做减法”,对节能环保产业可以“做加法”的作用认识不足,地方政府对于节能环保产业的重视程度远不如新能源、新材料等产业。实际上,节能环保产业需要的政府服务并不局限于资金支持,信息型的支持、行政审批过程中的优化和便利、行业优惠政策的及时传达和认真执行、公开公平的市场竞争环境等,对于节能环保企业而言都十分重要。在此基础上,笔者认为可以从以下三个方

面做好政策工具的升级。

4.1 管制型工具升级：清晰规范的强制标准系统

开展绿色产业标准体系顶层设计和系统规划，编制标准体系框架和标准明细表，加快标准制（修）订。一方面，要做好标准与环保法、节约能源法、清洁生产促进法、循环经济促进法、电力法等法律的统筹协调，增强其法律约束力；另一方面，要将标准与能源总量和强度“双控”、环境质量改善、排污总量减少、非化石能源消费比重等节能环保约束性指标管理制度相衔接，增强其行政约束力。同时，要进一步优化环境监管体制，实现环境保护督察常态化、网络化，在全国范围内统一环保执法标准、执法尺度、执法强度，破除环境政策洼地。加强信息公开，依法公开重点用能单位节能目标责任考核和国家重点监控企业污染源监测结果，鼓励公众监督企业环保行为。

4.2 经济型工具升级：普惠而非补贴

加快构建包括税收、投资、金融等一系列政策工具在内的政策支撑体系，扶持节能环保产业发展。通过税收优惠的办法，探索建立绿色导向的税收体系，对生产绿色产品、清洁生产水平高、实施绿色工程的企业和项目实行结构性减税，对绿色化水平低、产品能耗高的企业实行惩罚性增税政策；将合同能源管理相关税收优惠政策推广到能源托管、合同节水管理、环境污染第三方治理、环境绩效托管服务等模式，加大对污水污泥、再生水、生活工业固废处理服务增值税减免力度等。另外，财政资金可以创新支持方式，通过设立基金的方式，撬动社会资本投入节能环保产业。

4.3 信息型工具升级：高效的市场引导

信息型工具不具有强制性，但承担着引导、传播、宣传的作用，必须慎重、公正、严谨。应当充分发挥国务院节能减排领导小组协调机制的作用，尽量减少信息型工具的覆盖和重叠问题，应当给予市场准确的、统一的信息信号。同时，政府使用的信息型工具应以提供信息服务平台型工具为主，

充分发挥市场主体竞争充分、高效及时的特点，让各个市场主体在平台上展示技术、了解供需、交流经验，自发地选择和使用新技术、新产品。同时，要将绿色信息型工具与投资、价格、税收、金融等制度做好有效衔接，充分发挥信息型工具和经济型工具的协同作用，形成对产业的全面引导。

参考文献

- [1] VEDUNG E. Policy instruments: typologies and theories[M]// MCCORMICK J, ed. Carrots, Sticks and Sermons. New Jersey: Transaction Publishers, 2007: 21-58.
- [2] DOERN G B, PHIDD R W. Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process[M]. Toronto: Methuen, 1983.
- [3] ELLIOTT O V, SALAMON L M. The Tools of Government: A Guide to the New Governance[M]. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- [4] 李博洋, 李金惠. 我国节能环保产业发展回顾与展望 [J]. 中国科技投资, 2011(2): 23-26.
- [5] 李碧浩. 基于产业链整合的节能环保产业创新模式研究 [J]. 上海节能, 2011(11): 20-24.
- [6] 米天戈. 我国污染物排放标准制度研究 [D]. 苏州: 苏州大学, 2015.
- [7] 赵怀勇, 何炳光. 公共财政体制下政府如何支持节能——欧盟、英国和法国的运作模式启示和借鉴 [J]. 重庆工学院学报, 2004, 18(2): 1-5.
- [8] 董战峰, 李红祥, 葛察忠, 等. 国家环境经济政策进展评估报告 2018[J]. 中国环境管理, 2019, 11(3): 60-64.
- [9] 吴艳, 贺正楚. 战略性新兴产业典型国家的产业发展对比研究 [J]. 经济数学, 2017, 34(3): 21-29.
- [10] 郭建卿, 李孟刚. 我国节能环保产业发展难点及突破策略 [J]. 经济纵横, 2016(6): 52-56.
- [11] 李晓萍, 张亿军, 江飞涛. 绿色产业政策: 理论演进与中国实践 [J]. 财经研究, 2019, 45(8): 4-27.
- [12] 刘昆. 充分发挥财政职能作用 坚决支持打好三大攻坚战 [J]. 求是, 2018, 15.
- [13] 国家发展改革委. 关于政协十三届全国委员会第一次会议第 4202 号 (经济发展类 354 号) 提案答复的函 [EB/OL].[2019-10-28].http://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=15899.
- [14] 赵宇娇. 陈雨露: 绿色金融的发展有三项核心的工作要做 [EB/OL].(2019-03-05)[2019-10-28].http://www.xinhuanet.com/politics/2019lh/2019-03/05/c_1210073900.htm.
- [15] 中债资信绿色债券研究团队. 2018 年绿色债券年度总结 (发行篇) [R]. 北京: 中债资信评估有限责任公司, 2019.

Review and Prospect of Energy Conservation and Environmental Protection Industry Policy Instruments

MU Qijian

(School of Public Administration, Yunnan University, Kunming 650031, China)

Abstract: The energy conservation and environmental protection industry is an important support to win the battle of pollution prevention. And it is also the rising green energy to promote economic development. With trisection of policy instruments method that designed by Evert Vedung, this article has summarized and presented regulatory instruments, economical instruments, and information instruments that are affecting the energy conservation and environmental protection industry. Among them, regulatory instruments include index control, mandatory standard, supervision and inspection, etc. Economical instruments include financial support, tax preference, pricing policy, monetary policy, etc. Information instruments include technology promotion, product promotion, etc. According to the study, the present policy instruments still have some shortcomings. The regulatory instruments, economical instruments, and information instruments could be improved. The standardized and reasonable regulatory system, economic system based on benefits rather than subsidies, and information system mainly based on providing information services should be further formed, promoting the healthy and orderly development of the energy conservation and environmental protection industry.

Keywords: energy conservation and environmental protection industry; policy instruments; regulatory instruments; economical instruments; information instruments