



【十一五】国家重点图书出版规划
环境经济政策丛书

LEVYING CARBON TAX IN CHINA
THEORY AND POLICY

中国开征碳税 理论与政策

苏 明 傅志华 等著

「十一五」国家重点图书出版规划
环境经济政策丛书

中国开征碳税：理论与政策

Levyng Carbon Tax in China: Theory and Policy

苏 明 傅志华 许 文 著
李 欣 王志刚 梁 强

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国开征碳税：理论与政策/苏明，傅志华著．—北京：
中国环境科学出版社，2011

(环境经济政策丛书)

ISBN 978-7-5111-0655-1

I. ①中… II. ①苏…②傅… III. ①二氧化碳—排
气—税收管理—研究—中国 IV. ①F812.424

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 151427 号

策 划 陈金华 沈 建
责任编辑 陈金华
责任校对 扣志红
封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2011 年 8 月第 1 版
印 次 2011 年 8 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 18.5
字 数 330 千字
定 价 50.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载，侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

新时期下中国环境经济政策的研究和探索

（代总序）

环境经济政策是指根据环境经济理论和市场经济原理，运用财政、税收、价格、信贷、投资、市场等经济杠杆，调整和影响当事人产生和消除污染及生态破坏行为，实现经济社会可持续发展的机制和制度。当前，无论是中国的社会经济发展还是环境保护，都处于一个深刻变革和转型的新时期，因此，积极探索环境经济政策是实现环境保护跨越式发展、建设环境友好型社会的重要途径。出版《环境经济政策丛书》（以下简称《丛书》）就是积极探索新时期下中国环境经济政策的一个尝试。作为《丛书》的总序，试图对中国环境经济政策研究和实践进行一次回顾和展望。

（一）

从国际发展趋势看，积极运用环境经济政策是环境政策改革和创新的重要方向。国际上，环境政策传统上分为指令性控制型手段（Command and Control, CAC）（如排放标准和排放许可证）和经济手段（如税收、交易和补贴）两种类型。最近 10 年，环境政策中又越来越多地运用信息公开、自愿协议和公众参与手段，环境政策的经济性、灵活性、有效性和民主性不断增强。从国际角度看，过去 30 多年，环境经济政策发展非常迅速，环境经济政策从传统的国内领域走向国际环境领域，如在气候变化领域中的清洁发展机制（CDM）、排放贸易、碳税等政策。国际上环境政策最新的分类是，把环境政策分为利用市场、创建市场、法规标准、信息和自愿四大类。其中，法规标准手段就是指令性控制型手段，是一种各国普遍使用的主流环境政策手段。

在解决目前日益复杂的环境问题时，法规标准手段很容易造成新的扭曲，产

生低效、无效甚至完全相反的效果。从环境与国际进展情况看，基于市场的手段在降低环境保护成本、提高行政效率、减少政府补贴和扩大财政收入诸多方面，具有行政命令手段所不具备的显著优点。环境经济政策是以内化环境行为的外部性为原则，对各类市场主体进行基于环境资源利益的调整，从而建立保护和可持续利用资源环境的激励和约束机制。与传统行政手段的“外部约束”相比，环境经济政策是一种“内在约束”力量，具有促进环保技术创新、增强市场竞争力、降低环境治理成本与行政监控成本等优点。

正是由于环境经济政策的优点，环境经济政策作为环境管理的重要手段，在越来越多的国家中得到广泛的应用。根据经济合作与发展组织（OECD）2009年统计，OECD成员国已经在各级政府层面上建立了375项环境税、250项环境收费，其中与能源相关的环境税150个，机动车相关的环境税125个，250个环境收费中有75个与废物排放直接相关；同时，还建立了50多个押金制度，210个环境补贴制度以及50多个排污许可证交易制度。欧盟和美国分别建立了欧洲气候交易所（EEX）和芝加哥气候交易所（CCX）。

（二）

在第六次全国环境保护大会上，温家宝总理强调指出：“做好新形势下的环保工作，要加快实现三个转变：一是从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，在保护环境求发展。二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步，努力做到不欠新账，多还旧账，改变‘先污染后治理’‘边治理边破坏’的状况。三是从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题，自觉遵循经济规律和自然规律，提高环境保护工作水平。”这标志着中国的环境保护进入了一个新的历史阶段。从新的历史阶段对环境管理的要求看，必须在强调政府发挥主导地位的同时，重视利用市场经济手段和重视发挥公众参与的作用。

从污染减排的形势看，环境经济政策是落实污染减排目标的有效手段。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出：到2010年，化学需氧量和二氧化硫排放总量要比2005年减少10%的约束性指标。这是中国政府对全社

会作出的庄严承诺, 预计这一目标将如期实现。实践证明, 电厂脱硫电价补贴和城镇污水处理收费两大经济政策是推动实现污染减排目标的关键支柱政策。目前, 中国环境污染总体上仍处于“爬升”阶段, 生态环境形势依然十分严峻。几乎所有的污染物排放量都处于世界排放第一大国, 环境质量与全面建设小康社会的要求依然有很大的差距。未来一个时期, 中国仍处于能源资源消耗高增长期和环境污染高风险期, 污染减排是一个长期而艰巨的任务。因此, 也必须大力运用经济手段促进污染减排和中长期环境保护目标的落实。

从环境治理的现实需求看, 建立市场条件下的环保投入机制、完善环保公共财政预算体系是环境保护的重要保障。随着环境问题越来越受到各级政府和社会的关注, 环保投资渠道呈现出多样化、投资主体多元化的格局, 环保投资和投入总量呈上升趋势, 名义统计的环保投资占 GDP 的比例已经达到了 1.4%。但是, 我国环保投入机制仍存在一些问题, 主要表现在: ① 市场经济条件下政府在环境保护方面的职责不清, 哪些环境保护工作是政府的职责, 哪些可以用市场来解决; 各级政府在环境保护方面的分工不明确。② 环保有效投入不足, 难以满足我国环保需求, 对历史遗留环境问题投入机制不健全。③ 环保投资效益不高, 有些投资项目建成后不能发挥应有的作用。与此同时, 虽然新的中央财政公共预算中已有环境保护支出科目, 但中央政府和地方政府在环境保护方面的财政职责划分不清, 比例不明确, 还没有建立起完善的环保公共财政预算体系。因此, 也需要加快探索建立环境公共财税政策体系。

(三)

研究和制定环境经济政策, 不可避免地要讨论环境经济政策的基本原则或政策基石。通常认为, 环境经济政策最重要的是“污染者付费原则”(Polluter Pays Principle, PPP 原则)。环境经济政策演变的历史可以说就是 PPP 原则的发展演变历史。所谓 PPP 原则是指污染者必须承担污染削减措施费用的环境保护经济原则。该原则最初是由 OECD 环境委员会在 1972 年提出的, 此后, OECD 又分别在 1974 年和 1985 年对 PPP 原则的定义作了修正和完善, 并扩大了 PPP 原则的内涵。早期, 中国环境保护部门简单地把 PPP 原则理解成了“谁污染谁治理”

原则，从而造成了环境政策研究和实践中的一些小“弯路”。经过 40 多年的环境保护实践，PPP 原则已经成为当今国际和国家环境政策的基石。在 PPP 原则作为环境保护领域中的一个基本环境经济政策原则逐渐得到各国公认的同时，作为 PPP 原则的具体政策表现形式的各种环境经济手段，也相继在各国提出并加以实践应用。如 1972 年，美国率先开征空气污染收费。随后瑞典、意大利、挪威等 OECD 国家也开征了 SO_2 税；从 1990 年开始，瑞典、意大利实施 NO_x 税费；从 1994 年开始，北欧和英国等国家根据 PPP 原则制定并开征了碳税，PPP 原则第一次从国内环境政策延伸到了国际环境政策范畴。

1980 年代，PPP 原则进一步扩展到环境服务领域，即在“污染者付费原则”的基础上扩展出“使用者付费原则”（User Pays Principle, UPP 原则）。对于一些特殊的、与公众消费相关的污染问题，UPP 原则往往比污染者付费原则更有效。如对于那些污染排放量很小、自行处理又不经济的污染排放者来说，最经济有效的办法就是利用污染集中处理设施集中处理。这样，污染排放者就转变成了集中处理设施的使用者，污染排放者只需要付费就可获取公共设施的使用权。在这种情况下，PPP 原则就演变成 UPP 原则，这种付费与其获取的服务数量密切相关，而且付费者就是受益获取者。根据 UPP 原则，世界上绝大部分国家都建立了城镇污水处理收费、垃圾处理收费等制度，保证了居民生活污染的治理以及城镇环境基础设施的建设和运行。1992 年，联合国《里约环境与发展宣言》明确要求各国重视经济政策，把环境费用纳入生产和消费决策过程。

无论是 PPP 原则还是 UPP 原则，都是主要针对环境污染控制领域而提出的。根据中国的环境保护特点，应该在 PPP 原则基础上进一步发展衍生出两个生态经济政策原则。第一个是“受益者付费（补偿）原则”（Beneficiary Pays Principle, BPP 原则）。BPP 原则主要应用于生态服务付费和生态补偿领域，这种环境经济政策原则旨在强调个人或区域要为其他人和区域为保护特定生态环境或者环境质量放弃发展机会的行为予以补偿。此外，还应该在 PPP 原则上延伸出生态经济政策第二个原则，就是“破坏者付费（赔偿）原则”（Destroyer Pays Principle, DPP 原则）。DPP 原则要求对破坏生境和自然资源行为造成的损失给予补偿，以遏制生态环境破坏行为。这样，PPP、UPP、BPP 和 DPP 4 个原则构成了一个相

对完整的环境经济政策原则体系,其中 BPP 和 DPP 两个原则是我们对中国环境经济政策研究和实践的原理性提炼。

(四)

环境经济政策的类型很多,不同的学者和机构对其有不同的分类。OECD 和世界银行对环境经济政策都给出了不同时期的分类。从宏观的环境与经济关系来看,环境经济政策是协调社会经济发展与环境保护之间关系的一种调控手段,如绿色信贷、绿色财政、绿色税收等政策。从相对狭义的环境管理体系来看,环境经济政策就是一种辅助于现行环境法规标准的一种管理制度或手段,这种意义上的环境经济政策就是一种环境管理的经济手段 (Environmental Economic Instruments 或 Environmental Economic Incentives, EEIs), 如与总量控制相配套的排污收费和排污交易制度。西方学者通常把环境经济政策定义为基于市场的手段 (Market Based Instruments, MBIs), 而且把 MBI 分为基于价格 (Price) 的手段 (如环境税、排污收费) 和基于总量 (Quota) 的手段 (如排污交易)。前者的代表是庇古 (Arthur Pigou, 1932) 污染税, 把污染看成一种外部不经济性, 对此征收合理的污染税或者排污费, 使得外部成本内部化, 把污染控制在预期的水平。习惯上我们称这种基于价格的手段为欧洲型的环境经济手段, 在欧洲国家得到成功应用。后者的代表是科斯 (Ronald Coase, 1968) 排污交易, 认为只要明确界定所有权, 在交易成本为零的前提下, 环境资源可以在经济行为主体之间形成价格, 从而可以进行相互交易, 从而自行有效地解决外部性问题。习惯上我们称这种基于总量的手段为美洲型的环境经济手段, 在美国得到成功应用。

政策部门通常根据政策对象和实施部门进行分类。根据控制对象的不同, 环境经济政策可以分为控制污染的经济政策 (如排污收费)、用于环境基础设施的政策 (如污水和垃圾处理收费)、保护生态环境的政策 (如生态补偿)。根据政策实施类型, 环境经济政策又可分市场创建手段 (如排污交易)、环境税费政策 (如环境税、排污收费、使用者付费)、金融和资本市场手段 (如绿色信贷、绿色保险)、财政激励手段 (如财政补贴、生态补偿财政转移支付等)。相对而言, 中国学者对环境经济政策的定义要比西方学者的定义广阔得多, 甚至有中国学者认为

与环境相关的经济政策就是环境经济政策。从研究角度来看，清晰地描绘环境经济政策及其类型当然有其学术和理论价值。但对于政策制定和实施者，关注的主要是环境经济政策的内涵、实施成本和实施效果。

到目前为止，国际上出现的各种环境经济政策在我国都有应用的实例，特别是排污收费、城镇污水处理收费、城镇垃圾处理收费、电厂脱硫电价补贴、环境公共财政、绿色银行信贷、环境责任保险等政策已经在国家层面上实施，而排污交易、生态补偿、环境保险、绿色证券等政策已经在许多地方开展试点。从总体上看，环境经济政策研究和探索出现了前所未有的良好发展态势。财政部 and 环境保护部从 2006 年开始，陆续出台环境公共财政政策，建立了近 10 个环境保护专项资金，支持污染减排和农村环境保护工作。国家发展改革委和国家环境保护总局于 2007 年联合制定了燃煤发电机组脱硫电价补贴政策，有力地促进了“十一五”电力 SO_2 的减排。国家环境保护总局和中国银监会联合于 2007 年开始国家绿色信贷政策制定和地方试点。环境保护部与中国保监会联合于 2008 年开始制定环境责任保险政策预计地方的试点工作。国家环境保护总局和财政部于 2007 年开始陆续选择了江苏、浙江、湖北、湖南和天津开展排污交易试点，2010 年出台有关排放指标有偿使用和排放交易的法规。财政部、国家税务总局和环境保护部于 2008 年开始制定环境税和碳税试点方案，预计在“十二五”期间开征环境税。国家发改委也于 2010 年启动了《国家生态环境补偿条例》的制定工作。关于各种类型环境经济政策的研究和实践，《丛书》都会给予全面的介绍，在此不再赘述。

（五）

环境经济政策的研究是环境经济学研究的重点和热点。西方国家从 1970 年代就开始了大量的理论研究，无论是从研究文献还是政策实践的角度看，重点主要集中在污染税和排放交易两项制度。北美和欧洲的许多大学和研究机构主要关注于环境经济政策的理论和方法研究，而一些与国家政府相关的机构（如 OECD、世界银行、世界资源研究所、联合国环境署、亚洲开发银行等）关注于环境经济政策的制定和实践总结。OECD 是环境经济政策研究既系统又权威的一个国际机

构。OECD 还专门开发了国际环境经济政策数据库。特别是最近 30 年,国际上开展了大量的环境经济政策研究,在环境经济政策实践方面也取得了很多经验,环境经济政策成为环境经济学科中发展最快的领域。在这样的背景下,国际上相继成立了世界环境与资源经济学家协会(AERE)、欧洲环境与资源经济学家协会(EAERE)和东亚环境与资源经济学家协会(EAAERE),有力地推动了环境经济政策的研究和实践。AERE 每隔 4 年召开一次“世界环境与资源经济学家大会”。EAAERE 于 2010 年 8 月在日本札幌召开“第一届东亚环境与资源经济学家大会”,探讨环境经济和政策领域的学术发展。环境经济政策的运用已经从原来的国内环境问题转向全球环境问题,如气候变化领域的排放贸易等。

中国环境经济政策研究和实践离不开国内外研究机构和专家的支持。从国际层面来看,OECD、世界银行、亚洲开发银行、联合国环境署、美国联邦环保局等机构在过去 20 年对中国环境经济政策实证研究方面起到了很大的推动作用。如排污收费、环境税、生态补偿等环境经济政策研究项目都得到了这些机构的财政和专家的支持。OECD 是中国环境经济政策研究早期推动者,主要是全面地向中国介绍 OECD 国家在环境经济政策研究和实践经验。1996 年,王金南主编出版了《OECD 环境经济与政策丛书》,系统地向中国读者介绍了 OECD 关于环境经济政策研究和实践进展。美国未来资源研究所(RFF)作为研究机构,积极推动中国运用市场手段保护环境。已经去世的 RFF 的 Walter O. Spofford 博士和中国人民大学马中教授联合,于 1990 年代初就组织翻译出版了《RFF 环境经济学丛书》。特别需要指出的是,OECD 的 Michael Potier 先生和 Brendan Gillespie 博士、美国田纳西大学的 Milton Russell 教授、RFF 的 Walter O. Spofford 博士和 Richard Dick Morgenstern 博士、世界银行的 Robert Crooks 博士、美国环保协会的 Daniel J. Dudek 博士、美国联邦环保局的 Jeremy Schreifels 博士以及英国资深环境经济学家 Jeremy J. Warford 教授等国际专家,都对中国环境经济政策研究作出了贡献。

与此同时,一些国际环境团体也对中国环境经济政策研究给予了关注。如环球中国环境专家协会(PACE)对加强国内外环境经济政策领域学者的交流以及对培养环境经济学科研究生方面起到了很好的效果,2000 年以来举办了 5 期环

境经济政策国际研讨会。美国环保协会（EDF）也一直致力于在中国推动基于市场的环境经济手段，从 1990 年代后期就支持原国家环保总局和地方环保部门开展总量控制下的排污交易研究和试点工作。美国能源基金会（EF）在最近 10 年，也积极推动中国环境经济政策的研究制定，如支持排污收费、环境税、碳税、能源税、环境金融工具等研究。

（六）

良好的环境经济政策实践需要良好的环境经济政策学术研究基础。近 10 年，随着国内对环境经济学学科以及环境经济政策的日益关注，一批环境经济研究机构相继成立。据统计，目前全国有 40 多个机构专门从事环境经济与政策研究，许多高校都设立了环境经济学硕士和博士学位专业，直接推动了环境经济政策的研究。环境保护部环境规划院、北京大学环境学院、清华大学环境科学与工程系、中国人民大学环境学院、环境保护部环境与经济政策研究中心、财政部财政科学研究所是前面所述研究项目的主要承担者。以高校为代表的研究机构，主要关注于环境经济政策理论与方法研究，而以公共政策部门为代表的研究机构，主要从事环境经济政策的设计、制定和模拟评估，其中环境保护部环境规划院等单位开展的许多研究，对中国环境经济政策实践作出了独特的贡献。特别需要指出的是，最近几年，一些经济综合部门的研究机构，如财政部财政科学研究所、国家税务总局税收科学研究所、国务院发展研究中心、国家发展和改革委员会宏观经济研究院等公共政策研究单位也积极地加入到环境经济政策的研究队伍中，从而有力地推动了环境经济政策的实践和发展。在民间学术团体方面，中国环境科学学会对环境经济政策研究非常重视，特别成立了中国环境科学学会环境经济学会。环境经济学会已经举办了 6 个环境经济政策学术研讨会，开发了中国环境经济网络信息平台。该网络平台设置了 20 个板块，涵盖了环境经济研究的各个领域，从各个角度展示了中国环境经济政策研究和实践的最新动态。

国内环境经济政策的研究和实践起始于 1970 年代末期，早期主要是排污收费制度的研究。从 1990 年代开始，政府部门开始关注环境经济政策的研究制定和实施工作，从而推动了国内环境经济政策的研究和发展。最近 20 年，国内开

展了大量的环境经济政策研究,积累了一些环境经济政策设计和实施的经验。这些典型研究主要有:(1)原国家环保总局和 OECD 开展了“中国环境经济政策研究”、“中国—OECD 环境税收政策比较研究”和“中国环境投融资及其试点研究”等项目。(2)从 1990 年代开始,原国家环保总局和世界银行主持完成了“市场经济体制下环境经济政策研究”、“中国排污收费制度设计与实施”、“中国工业污染经济学研究”、“中国水污染防治政策创新研究”等项目。其中“中国排污收费制度设计与实施研究”项目经费达 1 000 万元,是目前国内研究投入力度最大的环境政策项目。该项目的大部分成果已经在 2003 年新排污收费制度改革中得到应用。(3)近 10 年,中国环境与发展国际合作委员会(CCICED)主持完成了“环境和自然资源定价与税收研究”、“环境保护投融资政策研究”、“生态补偿机制与政策研究”、“提高能源效率的经济政策研究”等,从政府高层推动了中国环境经济政策的研究。(4)自 1998 年以来,亚洲开发银行资助开展了“利用市场经济手段加强环境管理”以及“太原市二氧化硫排污交易制度研究”和“运用市场手段控制中国水环境污染”,促进中国地方政府更多地运用市场经济手段保护环境。(5)从“十五”开始,科技部和原国家环保总局主持开展了“生态补偿机制与政策实施研究”、“环境税收政策设计与实施研究”、“绿色国民经济核算体系框架研究”和“电力行业二氧化硫排污交易技术和实施研究”,有力地推动了重要环境经济政策的研究。(6)2007 年,由中国工程院与国家环境保护总局共同主持的“中国环境宏观战略研究”项目,开展了“中国环境经济政策保障专题研究”。该专题是目前国内最近完成的、集结主要政策研究单位系统研究环境经济政策改革的一个课题,提出了新时期下中国环境经济政策改革框架和行动路线图。(7)2008 年,国家重大科技专项“水体污染控制与治理”第六主题“水体污染控制战略与政策示范研究”,设立了水环境保护投融资政策、环境公共财政、水环境税费、水环境价格政策、排放指标有偿使用、流域生态环境补偿和水污染排放交易政策等研究,这是系统开展水环境保护经济政策研究和试点示范的大型政策项目。

(七)

过去 10 年,中国的环境经济政策研究学科队伍也不断发展壮大,研究的学术水平也有较大的提高。2009 年 7 月,中国环境科学学会环境经济学会组织完成的《中国环境经济学学科发展报告》,对排污权交易、环境税、生态补偿、环境财政、绿色信贷、环境保险、绿色资本市场、排污收费这 8 项环境经济政策的研究学位论文产出以及学术论文发表数量的变化趋势进行了统计分析。结果表明:相应于中国的环境经济政策实践进展 and 环境保护对环境经济政策的需求,近几年来环境经济政策领域的研究生学位论文产出以及学术论文发表数量增加也较快。2001 年以前,硕士研究生学位论文还较少,近 6 年来则已累计产出 316 篇,且仍在大幅度增加。其中,2007 年产出为 120 篇,而 2001 年仅为 3 篇,6 年间硕士学位论文产出约增加 40 倍,年均增长率约 338%;在博士论文方面,环境经济政策相关的博士论文数量主要是从 2007 年才开始增多。2001 年以前基本上没有博士研究生专门从事环境经济政策的研究,2002 年才开始产出 2 篇,至 2006 年基本保持在 2 篇/年的产出水平,2007 年则增加到 10 篇。博士论文产出数量与硕士论文相比明显较少,仅占后者的 6%左右。这一方面与中国环境经济学专业博士点数量仍较少有关,另一方面也反映了国内开展高水平创新性学术研究能力仍较不足。

《中国环境经济学学科发展报告》表明,环境经济政策的学术论文发表数量节节攀升,但质量参差不齐,研究的国际化水平仍有相当差距。统计调查表明,30 年来国内累计发表环境经济学学科中文核心期刊论文 1 763 篇。其中,1980 年至 2000 年累计发表环境经济政策论文 393 篇,而近 7 年论文发表数量则累计达到 1 370 篇,约为过去 20 年的 3.5 倍;2001—2007 年 7 年来,中文核心期刊发表的论文年均产出 200 篇左右,年均增长率达到了 19.3%;近 10 年来,CSSCI(中文社会科学引文索引)论文达到 322 篇,年均产出 36 篇,年均增长率 30%左右。其中,与 1998 年相比,2006 年论文数量增加了将近 5 倍,无论是中文核心期刊收录还是 CSSCI 的环境经济政策研究论文,在数量上总体均呈逐年增加趋势,这说明环境经济政策研究在国内学术界日益受到重视。国内学者发表的 SCI(科学引文索引)和 SSCI(社会科学引文索引)学术论文总量也呈上升趋势,但

主要是在 2000 年以后,而且总量尚很小。近 8 年来,国内学者发表的 SCI 和 SSCI 收录的论文数仅分别为 10 篇和 13 篇,无论是论文总量还是增幅均远小于国内核心期刊和 CSSCI 学术论文的发表。这反映了尽管中国环境经济政策研究人员逐渐重视研究成果的国际化表达,但研究成果的国际化水平依然较低,今后中国的环境经济政策研究者应努力促进研究成果的国际化展示。

纵观过去 20 年国内环境经济政策的研究和探索,具有这样一些特点和问题:

(1) 环境经济政策理论与方法的研究相对缺乏深度和广度。这固然与中国在环境经济学学科的发展相关,也与把环境经济学作为理论经济学分支学科的学科定位,以及环境经济学在整个经济学学科中处于“小儿科”的地位有关。理论方法研究深度的缺失,造成对一些重要环境经济政策的理论问题探讨不足,甚至在实践层面上影响了这些环境经济政策的推动。(2) 环境经济政策理论方法研究与实践之间的脱节。以高校为主的研究队伍主要关注一些环境经济政策概念和理论的阐述,关注从西方环境经济学中借鉴过来的理论和模型推导,而以政策决策支持为主的研究队伍往往又不够关注环境经济政策的理论方法,比较侧重于以实用为目的的环境经济政策的研究和制定,造成理论方法研究与政策试点实践的脱节。(3) 缺乏环境经济政策体系的顶层设计。由于对环境经济政策作用和功能的理解差异,对环境经济政策制定和实施具有重要决策权的部门往往没有成为环境经济政策制定者,从而很难实施真正意义上的环境经济政策顶层设计,而那些影响力较小的部门即使设计政策顶层路线图,却又不能起到真正“顶层”的作用。顶层设计的缺失往往会造成环境经济政策研究优先领域选择的随意性。(4) 对环境经济政策之间的关联性研究和重视不够。常常由于政策研究单位、制定部门和实施部门的偏好,或者政策实施部门利益冲突,从而选择性地开展一些经济政策的研究和制定。有时造成政策之间的不协调,甚至政策部门之间互相“拆台”的局面。(5) 国家层面的政策研究制定滞后于地方层面。甚至一些国务院已经多次要求加快研究制定的环境经济政策都进展十分缓慢。国家对地方层面一些开展试点的政策不能给予有效的指导,造成一些政策试点出现混乱的状态。(6) 政策的法规基础和依据不足。大部分环境经济政策只在一些政府文件中出现,在重要的环境保护法律中缺乏依据,造成地方政策试点的被动。

(八)

随着市场经济机制逐步建立和不断完善, 统筹考虑环境保护和经济发展的环境经济政策日益为国家所重视。根据实现环境保护历史性转变的要求, “十一五”期间环境保护部联合有关政府部门, 启动了国家环境经济研究与试点项目(NEEPPP), 重点针对环境税收、生态补偿、排污交易、绿色资本市场、污染减排等关键经济政策开展研究, 并通过理论方法研究和试点研究的互动, 着力于促进关键环境经济政策的出台和实施, 争取经过 10~15 年的努力, 初步构建出充分体现科学发展观的新时期的中国环境经济政策体系。在这一项目平台的推动下, “十一五”期间中国环境经济政策的研究和试点工作取得了明显的进展, 特别是许多地方开展了大胆的探索, 为国家制定和出台环境经济政策提供了经验。环境保护部环境规划院作为项目技术支持单位, 也分别发布了 2007 年、2008 年和 2009 年的环境经济政策研究与试点项目年度总结报告。

国家环境经济研究与试点项目是环境经济政策探索的一个很好的平台, 其主要任务有: (1) 搭建新时期的环境经济政策体系框架。结合国家社会经济发展趋势、全面建设小康社会对环境保护的需求, 研究提出新形势下完整的环境经济政策框架体系, 提供一个中长期的环境经济政策改革路线导引。(2) 完善新时期的环境公共财政制度。根据“环境事权和环境财权对应”原则, 明确中央和各级地方政府的环境公共财政支出范围、对象、规模, 建立环境公共财政投入绩效评估体系和政府绿色采购制度, 探索建立中央环境保护基金的可行性, 提高公共财政在环境保护投入中的比例以及公共财政投入的环境效率。(3) 探索建立独立型的环境税制度。研究提出中国环境税收政策框架, 争取在独立型的环境税政策制定和实施方面取得突破, 为建设环境友好型社会奠定财税政策基础。独立型环境税方案重点研究污染排放税、污染产品税、生态保护税以及碳税方案。(4) 探索生态环境补偿政策。重点研究提出国家生态补偿政策框架体系, 结合国家主体功能区划提出自然保护区和重要生态功能保护区的生态补偿政策方案。研究设计矿产资源开发生态补偿政策方案, 选择重点资源开发区域进行试点。建立跨省跨市重点流域建立流域生态环境补偿政策体系。(5) 探索建立总量控制下的排放交易平

台。制定排污权有偿取得和排污交易的法规制度，建立排污权有偿使用和排污交易管理平台。建设试点企业重点污染源排放自动监测系统、排污权有偿使用和交易管理网络系统。在试点经验总结的基础上，研究探索二氧化碳自愿减排和交易计划。（6）促进资本市场的绿色化进程。开展绿色信贷技术支持体系、绿色金融工具（绿色债券、绿色基金和环保彩票）创新、环境责任保险制度、上市公司环境绩效评估与环境会计研究和试点，引导建立绿色资本市场。

探索新时期下的中国环境经济政策，必须要建立环境经济政策研究和试点保障体系。一是搭建协调统一的工作平台。环境经济政策研究与实施是一项涉及各部门的工作，需要各部门之间协调配合。这是环境经济政策研究与试点取得成功的重要保证。二是构建跨学科的技术支持队伍。环境经济政策研究对应的层次是“自然环境+社会经济”，处于生态学、环境学、资源学、经济学、社会学等众多学科的研究范围，在研究队伍组成上各学科应进行高层次的协调与合作。三是明确不同阶段的重点任务。近期的目标应是可操作的政策方案和试点，而不仅仅是研究的成果。近期需重点开展独立型环境税政策制定、流域生态环境补尝试点、COD 排放指标有偿分配和交易试点、电力行业二氧化硫排污交易试点等。四是制订切实可行的项目实施计划。要保证环境经济政策研究的顺利实施，必须坚持政策设计与实施相结合，理论研究与政策试点相结合，对各领域内的具体工作内容要周密安排，总体设计，分步实施，逐步到位。五是积极开展国际合作与交流。在环境经济政策研究与实践方面，OECD、欧盟等市场经济发达国家处于领先水平，并积累了丰富的经验，我们应加强与这些国家的合作交流，同时加强与世界银行、联合国环境署、亚洲开发银行等国际组织的联系，充分利用良好的国际合作平台。通过国际合作与交流，向世界介绍中国环境经济政策研究与实践经验。

（九）

新时期下中国环境经济政策体系探索是一个复杂、艰巨和与时俱进的系统工程。以本人的研究体会来看，一项环境经济政策从开始研究到最后的政策出台，少说也得 10 年的时间，可谓“十年磨一策”。尽管在国际层面上已经有许多经验可以参考借鉴，但在中国无论在理论方法还是政策实践方面都还存在不少问题。

本《丛书》是目前中国环境经济政策研究方面的一个小结，主要是为正在蓬勃开展的环境经济政策研究提供参考。《丛书》主要涉及环境税费、排污交易、生态补偿、环境责任保险、环境公共财政、环境投融资、绿色证券及绿色信贷等内容。

《丛书》的出版得到了中国环境科学出版社的大力支持，特别是中国环境科学出版社把《丛书》选入《“十一五”国家重点图书出版规划》，提升了本《丛书》的要求。同时，本《丛书》的出版得到了环境保护部环境规划院承担的排污交易、生态补偿、环境税等研究项目的资助。希望本《丛书》出版能够达到充分与广大环境经济政策研究和制定者交流的目的，也深切期盼读者阅后不吝惠赐意见，使我们在探索环境经济政策的道路上不断取得进步。

为了使本《丛书》更加科学、客观、独立地反映环境经济政策研究成果，本《丛书》编辑时没有要求《丛书》每册的选题目标、概念术语、技术方法保持完全的一致性，而是允许《丛书》各册具有相对独立性和相对可读性。本着“开放、严谨”和“成熟一册出一册”的原则，逐步把最新研究成果陆续加入到本《丛书》中，让更多的人了解并加入到探索中国环境经济政策的队伍中。由于时间限制和水平有限，本《丛书》难免有各种错误或不当之处，我们欢迎读者与我们联系（邮箱：wangjn@caep.org.cn），提出批评，给予指正。

在此，请允许我代表编委会对《丛书》的作者以及作者所在的课题组表示诚挚的感谢，你们的研究是环境经济政策实践的重要理论基础和方法的支撑；请允许我代表编委会对环境经济政策制定和实施的政府部门管理人员表示诚挚的感谢，正是由于你们的大胆探索和实践才使得我们研究人员看到了政策研究的喜悦和成果；请允许我代表编委会对环境保护部环境规划院和中国环境科学出版社的支持表示感谢，特别要感谢中国环境科学出版社的陈金华女士对本《丛书》的精心组织和编辑工作，使得《丛书》得以早日面世。

王金南

2010年7月11日