

市场经济 环境保护

◎ 国家环境保护总局科技标准司 编



化学工业出版社

市场经济与环境保护

国家环境保护总局科技标准司 编

化学工业出版社

·北京·

(京)新登字 039 号

图书在版编目 (CIP) 数据

市场经济与环境保护/国家环境保护总局科技标准司
编. —北京: 化学工业出版社, 2001.9
ISBN 7-5025-3557-8

I. 市… II. 国… III. 市场机制-影响-环境保护-
发展-研究 IV. X324

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 068171 号

市场经济与环境保护

国家环境保护总局科技标准司 编

责任编辑: 陈有华

责任校对: 郑捷

封面设计: 蒋艳君

*

化学工业出版社出版发行

(北京市朝阳区惠新里 3 号 邮政编码 100029)

发行电话 (010) 64918013

[http //www cip com cn](http://www.cip.com.cn)

*

新华书店北京发行所经销

北京市彩桥印刷厂印刷

北京市彩桥印刷厂装订

开本 787×1092 毫米 1/16 印张 27¼ 字数 680 千字

2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4000

ISBN 7-5025-3557 8/X·120

定价: 50.00 元

版权所有 违者必究

该书如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行部负责退换

前 言

早在 1999 年 6 月，国家环境保护总局在北京组织召开了“第一届环境保护市场化暨环境保护设施运营企业化管理高级研讨会”。会议以环保设施运营企业化、社会化为突破口，从理论和实践两个方面探讨了环境保护市场化问题，提出了环境保护市场化的概念与内涵，以及治污集约化、产权多元化、运营服务市场化等问题；探讨了社会主义市场经济条件下环境保护新的运行机制、投融资机制等。

为总结近年来推进环境保护市场化的经验，分析存在问题，研究对策措施，进一步从法律、经济、环境、社会等方面探讨环境保护市场化问题，完善社会主义市场经济条件下环境保护发展模式，建立多元化的环境投融资机制，培育环保服务市场和资本市场，引导、推动和促进我国环境保护步入产业化、市场化发展道路。国家环境保护总局于 2001 年 5 月 31 日至 6 月 1 日在深圳组织召开了“第二届环境保护市场化暨资本运营与环保产业发展高级研讨会”，本次研讨会主要涉及议题：（1）促进环境保护市场化的法规政策和政策建设；（2）环境经济、环境保护多元化投融资体系的建立的必要条件，相关政策及运作方式；（3）环境保护产业发展及环保设施社会化投资，企业化运行的成功经验，培养和完善环境保护服务市场存在问题和建议；（4）加强环保资本市场运营与环保企业上市融资，推进环保产业发展。这次会议在政策、法律法规、投融资等方面的研讨取得了很大成果，对推动我国环境保护工作、深化环境保护政策、制度改革、促进环保产业的发展具有重要意义。

为了将会议的成果保存下来，为继续推进环境保护市场化发挥积极作用，特汇编有关论文以《市场经济与环境保护》为题正式出版。该书共汇编论文 90 篇。内容涉及论环境保护市场化、论环境保护投融资、论环境保护设施运营企业化和论环境保护产业发展四部分。对于有关论文内容的观点和陈述难免有失之偏颇之处，敬请读者批评、指正、共同探讨，为积极稳妥地逐步推进环境保护的市场化、产业化发展做出努力。

最后对积极支持并参与本次高级研讨会的社会各界有关的专家、学者和领导表示衷心的感谢。

编委会

2001 年 8 月

《市场经济与环境保护》编委会

主 审 宋瑞祥

主 编 余德辉

副主编 赵英民 鲍 强

编 委 (按姓氏笔划)

刘志全 李炯源 余德辉 陈尚芹

周志中 周凤保 赵英民 姜 宏

侯雪松 舒 庆 鲍 强 熊跃辉

滕 静

目 录

第一篇 论环境保护市场化

在“第二届环境保护市场化暨资本运营与环保产业发展高级研讨会”

上的讲话 邹家华	3
环保产业市场化是有效保护环境的必由之路 王文元	9
充分发挥市场机制作用,推动环保产业发展 曲格平	14
大力发展环保产业 为新世纪环境保护工作做出新贡献 解振华	19
营造市场化环境 实施好“绿色计划” 宋瑞祥	22
环保产业与融资 董辅弼	27
发挥广东市场优势 加速环保产业发展 许德立	32
发挥市场机制作用 推进深圳市环保事业新发展 丁幼军	35
论环境政策转型 夏光	37
环境保护市场化与我国环境法的创新 李启家	42
论环境保护市场化的环境法对策 蒋宏奇	48
我国环境保护市场化中的产权问题分析 卢现祥	51
在社会主义市场经济条件下加强环境保护宏观调控 齐有主	55
市场经济下的环境保护 刘文仲	59
设置环境保护税 促进可持续发展 徐志红	63
走市场化之路是我国环境保护发展的必然选择 徐辰生	66
环境保护市场化若干问题探讨 许振成	70
明确排污费收费原则 为环保企业商业化发展提供良好的条件 王耀冬	74
排污权交易与中国的总量控制 张建宇 刘淑琴	78
环境侵权损害赔偿中的财务保证与责任保险制度研究 王明远	84
污水处理企业超标排放责任的认定 冉丹	89
环保产业化与环境污染责任的承担 吴志良	93
社团组织在环保中的作用和面临的挑战 周志中	96

第二篇 论环境保护投融资

市场经济下环境保护投资体制若干问题探讨 余德辉	105
对建立城市环保基础设施市场化运作和企业化管理新机制的探讨 姚鹏程	110
关于产业金融的初步研究 纪敏	112
论政府在环境基础设施投融资体制改革中的定位 范俊君	118
环保投融资运营问题与发展对策思考 张新国	124
建立多元投资机制 实现投资主体多元化 吴子俊	128
设立中华碧水基金的可行性研究 文一波	132

环保彩票发行与环保设施运营产业基金运作模式的探讨 王志民等	136
BOT 与环保产业化的法律问题研究 张晓波	143
准 BOT——一种适合中国国情的环保项目融资模式 孙志明等	147
城市环保基础设施建设与 BOT 方式 葛勇德	153
城市水环境基础设施融资分析 褚俊英等	158
北京绿创环保集团资本运作与创业板上市 姜鹏明	163
大力培育环保资本市场 推动环保产业的迅猛发展 罗斌华	168
建立市场经济下的中国环保产业投融资体系 王金南 李炯源	173
利用创业投资加快环保产业的发展 王伟 张建平	180
以信托方式参与环保产业投融资体制改革 贾静宜 沈富荣	185
商业银行应积极支持我国环保产业的发展 王红兵	190

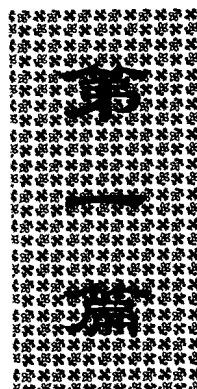
第三篇 论环境保护设施运营企业化

推广设施市场运营 提高环保投资效益 朱耀明	195
重庆市城市污水治理市场化方案探讨 常永官等	198
环保设施运营市场化实践中的几点心得 李金荣 郝宏	202
环保设施社会化投资 企业化运营的成功范例分析 苏德水	206
全面推行环保设施“物业化”管理的对策和建议 霍太英	209
城镇环境基础设施建设与运营的市场化模式和制度安排 任勇	213
垃圾处置项目与特许经营专业营运 周小华	221
为政府提供低收费的垃圾处理服务的探索 郑维先	224
有害危险废物污染防治的规范化管理与社会化专业运营 祝端峰	228
污染治理市场化的政策框架 林欣欣	232
建立危险废物经营许可证制度的探讨 田鸿义等	238
环境物业管理设想 李全昌	241

第四篇 论环境保护产业发展

环境咨询服务业的现状与前景 刘志全	249
加快先进环保技术的转化和应用 促进环保装备产业的发展 王建宇	254
社会主义市场经济条件下中国环保产业的发展 周宏春	258
建立环保社会化投融资机制 促进环保产业发展 胥树凡	264
充分利用资本市场加快我国环保产业的发展 黄皆斌	268
利用资本市场 促进环保产业发展 王创练	273
加强产业政策和资本市场的支持 引导和促进中国环保产业的发展 彭毅	279
创建中国毛纺业绿色“硅谷” 上市融资推进环保产业发展 周建平	283
发展环保产业的关键在于建立健全环境污染治理市场化、产业化的 机制和政策 胡庆新	287
环保产业及其外部环境的结构分析 吕涛	290
环境产业对国民经济影响的定量分析 陈吉宁等	296
电子商务在我国环保产业市场中应用前景展望 王震等	302

水环境产业的市场化及其政府管理政策 陈吉宁等·····	306
关于对我国环境监测仪器产业发展的一些看法 朱斗光·····	310
关于国家环保高新技术产业发展模式的探讨 白强·····	314
中山环保科技产业园的建设与发展思路 李文兵·····	317
我国环保产业法律制度有关成本效益问题的探讨 汪劲 田忙社·····	322
以制度创新促进环境保护服务业市场的发展 康瑾瑜·····	328
在市场经济条件下推进环境保护服务业发展 赵绪云·····	332
环境咨询的发展趋势及新兴业务领域初探 杨东宁·····	335
自然资源更新产业的兴起及其法律对策 张璐·····	340
发展绿色产业 引导绿色消费 方文格·····	346
发展适合我国国情的垃圾焚烧处理技术 金坚等·····	350
自主知识产权的烟气脱硫与垃圾焚烧技术 姚强等·····	355
市场化生存 周苏华·····	360
“品牌管理”是WTO后中国环保产业增加竞争实力的惟一途径 苏姗·····	364
经济欠发达地区环保产业如何面对加入世贸组织 马志华·····	369
从环境保护看“入世”后河北省面临的机遇、挑战和对策 杨智明·····	374
中国生态环境对经济发展的总体影响 牛文元·····	380
论构架中国碧水信息高速公路新思路 刘宇兵·····	384
环境监测应引入市场机制 胥树凡·····	388
建立有机食品市场开发体系 保护农村生态环境 高振宁·····	392
环境法的改革与环保产业发展空间 杜万平·····	397
加强政策法律引导 促进我国环保产业发展 罗吉·····	400
环境行政指导与环保产业发展 赵旭东·····	408
环境法规的突破:环保产业化与污染责任主体变异 赵胜军·····	413
企业环境会计与环境信息披露管理机制 王立彦 冯子敏·····	418



论环境保护市场化

原书空白页

在“第二届环境保护市场化暨资本运营与 环保产业发展高级研讨会”上的讲话

邹家华（全国人大常委会副委员长）

同志们：

这是国家环境保护总局召开的“第二届环境保护市场化暨资本运营与环保产业发展高级研讨会”，说明环境污染治理走向专业化、社会化这个题目引起了广泛的关注和兴趣，说明走这条路对国家的经济和社会发展会有积极的意义。召开这样的会议，大家畅所欲言，广泛地进行讨论，集思广益是很有意义和必要的。这次会议地点选在深圳也是有道理的，深圳是全国环保模范城市，同时也是世界花园城市。亚洲只有两个，中国只有一个。深圳的生态绿化搞的非常好，是有目共睹的，除了领导重视、政府抓紧、群众参与这些经验以外，实施环境绿化工程，采用了市场经济机制和市场化的方式是一个重要因素。过去来过几次深圳，没有想到近几年发展这么快。有的地方政府机构中也设有园林局，但绿化进展不理想，深圳在比较短的时间里搞得这么好，其中一条经验，就是采用了投标机制。按照市里统一规划，由有关单位承包对环境绿化工程进行投标，即在机制上采用市场化的办法，结果是比过去由政府机构组织的办法要好得多。现在大家知道，北方有个大连，中部有个上海，南方有个深圳，都是这几年在城市建设特别是城市生态建设方面有了很大成绩，据了解大体上都是走了这条路。这次会选在深圳开还有这个特殊意义，想借此推动整个环保事业走市场化的路。我很高兴有机会参加这个会议和大家一起来研讨。

我国的环境政策、法律法规、管理制度是在借鉴国外经验的基础上，结合中国的国情逐步建立起来的，历经从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变过程，它们在环境保护的实践中发挥了积极作用。进入新世纪，我国的社会主义市场经济体制已初步建立，在这样的形势下，如何使环保工作适应新的要求，迅速使环境管理和市场经济管理结合起来，面向市场经济相应改革环境政策、法律法规和管理制度成为一项迫切和必要的任务。

下面，讲几点想法和大家一起商讨。

一、更新观念，统一认识，面向市场改革环境管理

1997年以来，中央连续5年在“两会”期间召开座谈会，听取环境保护汇报，总书记、总理对环保工作作出重要部署，极大地推动了各级领导干部和广大人民群众环境意识的提高。人大、政协代表提案中，关于环境保护的内容迅速上升。新闻媒体对环境保护的报道越来越多，环境保护正成为社会各界关注的热点。正确的行动靠正确的思想来指导，从社会主义计划经济体制转向社会主义市场经济体制，必然会引起许多方面思想认识的更新和调整，对环保工作也是一样。有些认识过去是对的，但不适应新形势，需要调整；有些原来就模糊，现在需要进一步明确；有的要有新的发展；有的是错误的，需要纠正。切实更新观念，适应新的形势，对环保工作和环保事业都将产生积极的作用。

一是有些人认为，先污染后治理是一个客观规律，应该先发展经济，后治理污染，而不

是在发展经济的同时，做好环境保护。其实这是一种十分片面的认识。在我们对搞好生态环境和切实治理污染的必要性和严重性认识还不够的时候，在我们还缺乏手段和技术的时候，有这种认识还情有可原，而到今天就必须纠正了。在这种思想的指导下，一些地区以牺牲环境为代价，盲目追求经济增长速度，结果，从短期和局部上看，经济有所增长，但是，从长远和全局来看，污染破坏了环境，危害了人民群众的身体健康，污染所造成的损失甚至会大大超过发展经济所获得的效益。大量的事实都说明，在污染和危害发生以后再来治理，所花费的人力、物力和财力，要比一开始就注意防治高出数倍。从一定意义上讲，这种状态也制约了经济的发展。

二是有些人认为，发达国家是在人均 GDP 达到 3000~10000 美元的时候才开始治理污染的，我国现在进行较大规模的污染治理太早了，超越了发展阶段。这是一种把经济发展和环境保护对立起来的思想。这种认识直接影响环保工作的开展。该不该治理应该从污染对经济和社会造成危害的实际来确定。由于过去我国经济增长方式粗放，技术水平低，产业结构不合理，结构性污染和生态破坏十分突出，加上自然和历史的原因，在人均 GDP 不到 800 美元的情况下，我国的环境污染已经达到了相当严重的程度，成为制约经济发展、危及群众健康、影响社会稳定的重要因素。如果在这种情况下还不引起足够的重视，让环境污染放任自流，那必将导致环境灾难。发达国家在工业革命初期和工业化过程中，由于资本家盲目追求剩余价值，不注意环境保护，造成了严重的环境污染。在 20 世纪 50~60 年代，出现了“公害病”，在日本，汞污染出现了水俣病，激化了无产阶级与资产阶级的矛盾、人民群众和资产阶级政府之间的矛盾。为了缓和矛盾，维护资产阶级的利益，他们才进行了环境治理。中国共产党代表着最广大人民群众的根本利益，解决人民群众的环境疾苦是各级党委、政府的重要职责。目前，老百姓已经对环境状况不满意了，如果我们依然麻木不仁，就会犯官僚主义的错误，严重损害党在人民群众中的威信。环境保护与经济发展密不可分。环境与经济协调发展，才符合我国社会主义经济的实质要求。因此，开展大规模的环境治理不仅没有超越发展阶段，而且是经济社会健康发展的必然要求。

三是有些人认为，环境保护是长期的工作，不能急于求成，可以慢慢来。这种思想也是片面的。它对抓紧做好环保工作起着腐蚀和泼冷水的作用。从总体来讲，环境保护是一项艰巨和长期的任务，但是从完成每一项具体任务，对每个企业来讲，都应采取积极的态度而不能慢慢来。要坚持只争朝夕的精神和锲而不舍的态度，制定好规划，充分发动群众，常年不懈组织实施，讲求实效。否则对污染听之任之，随其泛滥，造成严重危害再来抓就悔之不及了。如果因为难度大而放松环境治理，发展经济所取得的成果就会毁于一旦。

四是有些人认为，环保是公益事业，是政府的事情，应该完全由政府对环境污染治理设施进行投资，由财政支付设施的运行费用，对环境污染治理设施只能讲社会效益、环境效益，不要求经济效益。这种在计划经济体制下形成的认识和机制，使得长期以来城市环境基础设施建设由政府一家出钱，在认识不到位、财政紧张的情况下，城市环境基础设施建设严重滞后。城市污水处理厂、垃圾处理厂作为事业单位，依附在政府身上，有钱就运行，钱不够就向政府伸手，不给钱就不运行，造成了城市环境基础设施的严重浪费，加剧了城市环境污染。这种情况，引起了各地许多同志的思考。在我们实行社会主义市场经济体制以后，很多地方在探索环境污染治理走产业化、社会化、市场化、专业化的道路，而且找到了具体的方法和模式，积累了不少成功的经验。实践证明，环境污染治理工作走“四化”的道路，可以走，应该走，走得通。“四化”就是指前面讲的产业化、社会化、市场化、专业

化。要说“化”还可以提出很多“化”，如商业化、国产化等等。我们结合这个会议特别提出这“四化”。走“四化”的道路，不但能有环境效益、社会效益，而且有经济效益。环保事业的发展，还将带动一系列相关产业和事业的发展，成为经济发展新的增长点。环保产业成为整个经济事业的组成部分。由保护环境兴起的环保产业将成为一个重要的新兴的、有活力的产业。环境污染治理工作通过“四化”产生了经济效益，因此不但政府投资，还将吸引社会、企业多方面都来投资，从而突破了过去由国家单一投资的格局，变成社会多元化的投资格局。这个格局的形成，又会推动环保事业的进一步发展。通过环境保护和建设，使城市资产增值，使土地升值，改善投资环境，又将促进外商投资的增加。

五是关于“谁污染，谁治理”的问题。这是我们长期以来对产生污染的企业提出的要求，它对防治污染起到了积极的作用。今天在我们提出环境污染治理走产业化、社会化、市场化、专业化的时候，需要进一步明确“谁污染，谁治理”的含义。应该说总的精神还是对的，产生污染的单位必须负起责任，对污染进行治理。但具体来说，可以由企业自己来治理，也可以委托专业单位来治理，并达到标准要求，由企业支付各项费用。因此，在新的情况下，应该谁污染、谁负责、谁付费的治理模式，视情况而异。这里我举个例子，到上海参观别克汽车制造厂，我问他们有没有污染，他们说有。我问他们治理不治理？他们说治理。我去现场看时他们给我介绍，这位是污水处理站站长，那位是污水处理站总工程师，我就奇怪的问他，厂里有总工程师，污水站怎么又出来个总工程师，他说污水处理站是美国污水处理公司建的，他派了站长和工作人员，厂里要监督他，派了个总工程师。事前协商好，厂里每天排多少污水到处理站，什么样的污染程度，然后由污水处理站负责处理，达到国家环保总局和地方环保局规定的标准，统一排放，由污水处理站向国家环保部门负责，厂里付给他费用，这也是谁污染谁治理，现在要把这个含义放宽一些。

大连东达公司也是个环保公司，他是专门为产生污水的城市和企业处理污水的公司，不但有环境效益、社会效益，还有经济效益。实际上就是走“四化”的路。他们将在会上发言，介绍他们的经验。

六是关于零排放概念的建立。有些人认为这是不可能的。时代在进步，科技在发展，要求也在提高。过去不可能的事，今天有可能做到。当然，至今也没有所有领域和企业都能做到。前进中还会有很多困难。但是只有明确目标，树立信心，不懈努力，这个美好的愿望是能够做到的。现在已引起不少人关注这个问题，也已有一些实践经验说明这一点的可行性。近日看到一篇报道，提出建立循环型经济社会发展战略的设想，最近还有一篇文章，刊登在全国人大环资委出版的《环境与资源》第一期杂志上，是广东省人大环资委主任陈志全同志写的，专门讲循环经济。举个例子，山东莱州黄金冶炼厂，用氰化物从矿石中萃取黄金，然后污染物随污水一道排入河流，危害特别大，为了治理污染，厂里花 200 万元做了一套装置。黄金矿是个共生矿，除了黄金外，还有银、铜、锌，这套装置的作用是：第一可以把污水的银、锌、铜回收，企业增加了副产品的收益；第二它把污水中的氰化物回收，又回到黄金冶炼的头道工序被利用了。第三，剩下的污水，这样处理干净后又利用了，结果向厂外不排放污染，200 万元设备投资，不到三年全部收回，不但治理了污染，做到了零排放，还创造了新价值，降低了成本，增加了新的效益。所以说零排放是做不到的思想是不符合实际，也是消极的。我们应该通过努力，技术进步，治理好污染，力争零排放，走向良性循环的道路上来。日本有人提出建立循环型经济社会发展战略，将在全国范围内建立从生产到消费的生态链，上游产品的废物是下游产品的原料，屏弃“大量生产、大量消费、大量丢弃”

的传统模式，很值得考虑。我们现在也有这个状况，大生产、大消费，然后是大量的垃圾、大量的废弃物，生产越多，消费亦多，最后形成的垃圾也多。我们要实行“最佳生产、最佳消费、最少丢弃”的发展模式，最终实现“零排放”。可以比较形象地把循环经济简单归纳成两句话，对资源的利用来说，要做到综合利用、物尽其用。如南方甘蔗，把糖榨出来了，从吃干榨尽来说，把甘蔗渣用来造纸，把糖蜜利用来做赖氨酸。对污染物或废弃物要综合治理、回收应用，达到零排放和变废为宝，真正走上良性循环的道路上来。零排放的含义是指一个企业不向厂外、不向社会排放污染。企业要达到零排放就要千方百计采取措施，要综合利用资源和原材料，综合治理污染，回收利用废弃物，变废为宝。现在，我国已经有一些企业做到了。如果全社会都能这样做，可以从更高的层次上实现环境与经济协调发展。

二、面向市场，改革环境管理的重要意义

面向市场，改革环境管理，是环境保护事业发展的客观要求。江泽民总书记指出：环境保护是强国富民安天下的大事。环境保护涉及的领域很广，具有综合性、宏观性、社会性的特点。“九五”期间，在党中央、国务院的正确领导下，全国实施了“一控双达标”，开展了重点流域区域城市海域污染防治工程，启动了天然林资源保护工程，实施了退耕还林还草，加大了生态环境建设和保护的力度，经过坚持不懈地努力，取得很大成绩。全国环境污染加剧的趋势从总体上得到一定程度的遏制，部分城市和地区的环境质量有所改善，生态环境保护得到加强，全民环境意识日益提高。但必须看到，我国主要污染物的排放总量虽然比“八五”末期的水平下降了15%左右，但绝对量依然很大，与世界各国的排放总量和环境承载能力相比，依然处于相当落后的水平，一些地区环境污染还在加重，生态环境恶化的趋势还没有得到有效控制，环境形势仍然相当严峻。

“十五”是实施现代化建设第三步战略目标的重要时期，是环境保护适应社会主义市场经济体制和经济结构战略性调整的重要时期，是减轻环境污染、遏制生态环境恶化的重要时期。在这5年中，国民经济增长速度将保持在7%左右，主要污染物的排放总量要求比2000年减少10%左右，环境污染的状况要有所减轻，生态环境恶化的趋势要得到遏制，重点城市和地区的环境质量得到改善。要实现“十五”环保目标，面临着很多困难，出路就是要深化改革。必须按照社会主义市场经济体制的要求，遵照环境保护的发展变化规律，锐意改革，不断创新。

三、深化改革，将环境管理纳入市场经济体制管理轨道

在社会主义市场经济条件下，为了做好环保工作，应该充分发挥行政、经济、法律手段的作用，三管齐下，相辅相成。

第一，首先要正确发挥政府的主导作用。政府在环境保护中具有不可替代的作用。在计划经济体制下，政府基本上包揽了环境保护，企业的内在活力得不到充分发挥，反而影响了环保事业的发展。在社会主义市场经济体制下，在强调市场作用的同时，必须进一步确定政府在环保工作中的主导地位。各级政府要切实履行“地方政府对辖区环境质量负责”的法律责任，通过制定环境政策、法律法规、管理制度和环境规划等，约束污染环境、破坏生态的行为，引导、激励企业和社会共同保护环境。具体表现为，政府要综合运用法律、经济和必要的行政手段，在制定政策，加大投入，强化监管等方面，发挥主导作用；通过直接投资、贷款贴息、税收优惠、调控价格、政府采购和信息发布等手段，促进企业治理污染，居民合

理分担环保义务；鼓励公众参与，促进社会监督，加强环境保护。面向市场改革环境管理，提倡发挥经济手段作用，也是鉴于在计划经济体制下，环境保护单纯依靠行政手段，不能满足环境保护的需要，难以调动全社会的积极性，以致影响资金的筹集、资金使用效率以及污染治理效益的提高等。在社会主义市场经济的体制下，为了使经济手段得到很好地运用，政府要建立和完善价格、收费、税收等政策，来推动环保事业的发展。

第二，采用经济手段是在市场经济条件下，使环境污染治理走向产业化、社会化、市场化、专业化的重要途径之一。如果说过去的环保工作是政府行为，环保事业是行政活动，环保企业是行政性的事业单位，则今天提出的“四化”，就突破了这个框框。我们要用市场经济的手段来指导环保事业的发展。虽然环保事业发展规划的制定和提出是政府的职责，但其实施和运营要符合市场经济的规则。“四化”中的产业化是指环境治理是一个产业，要按照产业来发展来运营，环保产业及治污企业也应按照产业的要求来经营。要按照对企业的经济要求来组织，有投入、有产出和回报，要降低成本，发展技术，开发产品，开展营销等等。社会化是指环境污染治理不仅是生产企业的活动，而且还是一项社会的任务。随着需求的扩大，环境污染治理将发展成为一个社会的产业。组织实施这项任务要依靠全社会，要动员社会力量。不仅由生产企业来完成环境污染治理的任务，也可以组织社会的有关力量来进行，它将按照经济的办法服务于对环境污染治理有要求的各行各业。市场化是指环保产业、治污企业等要按照市场的需求，按照供求关系、竞争规则等来组织和经营。专业化是指从事经营环境污染治理的企业，要专业化，不断提高专项技术的水平，加强管理，降低成本，实现环境效益、社会效益和经济效益的统一。提倡污染治理“四化”，并不排除有的生产企业自己治理污染、达标排放的模式，不论采用哪种模式治理污染，都要达到排放标准。达标排放的要依法交费，多排多缴，少排少缴，不排不缴，超排罚缴。鼓励企业在内部对污染进行综合治理，综合利用，回收回用，变废为宝，不向外排，做到零排放。

积极推动环境治理设施运营产业化、社会化、市场化、专业化的改革是促进环境资金增长、提高资金使用效率的重要措施。过去，企业的污染企业治、城市生活污染政府“包办”，不仅使环境保护的投资渠道十分狭窄，无法吸引社会资金注入，而且治理成本过高、资金浪费严重、治理效果较差。实行环境治理设施产业化、社会化、市场化、专业化运营，让有能力、有技术、专业化的治理队伍治理污染，可以提高环境资金效率，增强治理效果，同时，也是大力发展环境服务业的重要措施。

改革环境投融资体制，大力推行污染治理产业化、社会化、市场化、专业化，努力增加环境资金，提高资金利用效率，从根本上解决环境保护任务繁重与资金短缺的矛盾。

积极推行环境投资多元化，引导社会资金保护环境是环境管理改革的重要内容。政府、企业、社会是环境保护的投资主体。“九五”期间，我国环境投入达到 3600 亿元，占 GDP 的 0.93%。其中，政府的投入占 55% 以上，连续三年的国债资金对环境投资的贡献率很高。“十五”期间，要使环境投资占 GDP 的 1.3%，三大投资主体都要增加投资数量，特别要促进社会资金向环境保护集中。

利用市场吸纳社会资金治理环境污染，发展环保产业，也是扩大内需、发展经济的现实需要。1997 年亚洲金融危机爆发后，我国的经济出现了通货紧缩的趋势。中央及时采取措施，实施积极的财政政策。实践证明，这项政策的实施，对于保持国民经济持续快速健康发展发挥了重要作用。当前，我国居民存款余额较大，社会资金较为充裕，而社会需求不足、生产相对过剩的问题仍较为突出，急需通过新的经济增长点来拉动内需。城市环境基础设施

建设、环境综合治理、生态环境保护等环境保护工程需求量巨大，是吸引社会资金、拉动经济增长的重要领域。例如，我国城市污水处理率仅为 29%，垃圾处理率仅为 10% 左右，“十五”期间，城市污水处理率将达到 45%，垃圾处理率将得到大幅度提高，同时，工业污染源全面达标排放，“三河”（淮河、海河、辽河）、“三湖”（太湖、滇池、巢湖）、“两控区”（二氧化硫控制区和酸雨控制区）、“一市”（北京市）、“一海”（渤海）等重点流域区域城市海域的污染治理以及重要生态功能区、重点资源开发区和生态示范区的建设和保护，都需要大量资金投入。据初步测算，“十五”期间，环境资金需求量高达 7000 亿元。因此，面向市场改革环境管理，推动环境投资多元化和污染治理设施运营市场化、社会化、专业化以及环保产业的系列化、国产化，不仅可以改善环境质量，而且能够促进经济增长，扩大社会就业。

城市环境基础设施建设、治理历史所形成的污染等，必须依靠包括财政资金在内的多方面投入。财政资金搞环境治理，不能照搬、沿用传统的建设和运营模式，也要进行市场化改革，通过招投标，让专业公司建设、运营环境治理设施，使财政资金发挥出最大的效益。建立有利于社会资金注入的环保投融资和风险投资体制，让企业投有所补，投有所报。要建立环境保护产业的资本市场，提高环保企业的融资能力。

第三，完善政策、健全法制是推动环境管理面向市场改革的重要保障。环保产业的发展是提高环境保护水平的重要基础。近年来，我国环保产业虽然得到了较快发展，但与发达国家产业发展水平和环境保护的实际需求相比，还有很大差距。突出表现在：产业规模小、结构不合理、缺乏骨干企业，产品技术含量较低，配套性差，标准化、系列化程度低等。环保企业资金缺乏、技术水平滞后是限制环保产业向大型化、集团化、现代化迈进的重要原因。要制定鼓励性政策，支持环保企业和企业的发展，支持环保科研机构市场化改革，促进企业和科研机构联合，鼓励科研机构改造成企业，推动环保产业技术创新，引导企业利用高新企业改造和发展环保产业。

建立健全适应社会主义市场经济体制的环境保护法律法规体系是促进环境保护改革、推进污染治理“四化”的重要保证。多年来，我国颁布了 6 项环境法律，30 多件行政法规，90 多项部门规章，400 多项环境标准、近千件地方法规，可以说，环境保护基本上做到了有法可依。但是，现行的环境保护法律法规中，有的已经不适应市场体制的要求，例如，城市污水处理厂作为事业单位，在环境管理上不能视同企业，环保部门难以对处理厂污染物排放情况进行有效监管和处罚；缺乏对污染治理企业税收减免的规定，致使很多地方把污染治理企业作为赢利性的企业征税，忽视了环境保护的公益性特征，制约了环境治理产业化、社会化、市场化、专业化的发展。要从立法上进一步明确“超标排污，违法行为，加额罚款，限期治理，逾期超标，罚款停整，治理不力，停关处理”的思路，强化标准的作用，实行“合理定标，逐步提高，公布新标，提前限期，标内排污，合理缴费”工作方式。各级立法机构一定要本着改革创新的精神，按照环境保护的发展趋势和社会主义市场经济体制的要求，该立的立，该改的改，积极支持面向市场体制的环境保护改革，推动环境治理产业化、社会化、市场化、专业化，支持环保产业的发展，为我国环境保护和可持续发展服好务。

环保产业市场化是有效保护环境的必由之路

王文元（全国政协副主席）

环境问题是当今社会备受瞩目的一个问题。随着我国经济的快速发展和人口的持续增长，环境污染问题日益突出。要使我国在经济持续发展的同时，环境污染状况有所减轻，生态环境恶化的趋势得到遏制，重点城市和地区的环境质量得到改善，实现经济、社会与环境协调发展的目标，仅靠政府的力量是不行的，必须政府与全社会共同努力，综合运用法律的、行政的和经济的手段，遵循市场规则，引进市场机制，大力促进环境保护的市场化和产业化。这是建立社会主义市场经济体制的必然要求，也是在新的历史条件下有效保护环境的一条必由之路。

一、提高全社会的环保意识，增强公众参与环境保护的自觉性

环境的好坏关系每个人的生存质量和身心健康。青山常在、绿水长流、空气清新是我们的共同心愿。改善环境是一项利国惠民、造福子孙、具有广泛群众基础的民心工程。但是在现实生活中，人们为了生存和发展，都在或多或少、有意无意地给环境造成污染。大家造成的污染由少数人治理，既不合理，也难以办到。只有人人承担义务，才能把保护环境的各项措施落到实处。近些年来，国家对环境保护工作高度重视，将其确立为一项基本国策，并制定了一系列法律、法规和政策、措施。社会对环境保护也有了广泛的共识。现在的一项重要任务就是要进一步做好公众的宣传教育和组织工作，使广大人民群众都能够充分认识到，人与自然是一种相互依存、相互制约的关系，没有环境保护，不仅谈不上可持续发展，甚至连人类自身的生存都会受到威胁；充分认识到，我国生态环境的先天脆弱性以及庞大人口和经济发展对环境的沉重压力；充分认识到，保护环境就是保护我们赖以生存的家园，就是保护自己；充分认识到，环境并不是没有价值可以计量，环境保护不仅仅是社会公益性事业，也是一种重要的经济活动，必须遵循市场规律，实行污染者付费、治理者有偿的原则；充分认识到，改善环境不只是政府和少数环保人员的事，也是每个公民义不容辞的责任。人民群众的认识提高了，责任感增强了，就会理解政府为保护环境所做出的种种努力，自觉爱护环境，积极参与保护环境，并且愿意承担环境保护的费用。

二、控制污染源，减少排污量是保护环境的根本措施

发展环保产业是治理环境污染的重要措施，但是，我们更应当重视“从源头减量”，这是有效保护环境的治本之策。人类过度的、不适当的活动是造成土地退化、森林减少、水土流失、空气和水源污染等环境问题的主要原因。因而保护环境的治本措施就是要控制污染源，减少排污量。就生产方面来讲，要进一步提高生产技术水平，减少资源消耗，提高综合利用程度，降低废弃物的排放量。要抓住经济结构战略性调整的时机，努力解决结构性污染问题。在我国的产业结构中，纺织、建材、机械、化工、食品等传统行业占很大比重，这些企业由于技术水平低、资源消耗大、污染严重。要通过技术改造节能降耗，实施清洁生产。