

OECD OECD OECD OECD OECD

中国 与 OECD 的环境经济政策

主 编

王金南 陆新元 杨金田

中国环境科学出版社

中国与OECD的环境经济政策

王金南 陆新元 杨金田 主编

OECD OECD OECD OECD OECD

中国环境科学出版社 北京

图书在版编目(CIP)数据

中国与OECD的环境经济政策 / 王金南等主编. -北京:
中国环境科学出版社, 1998. 12

ISBN 7-80135-687-X

I. 中… II. 王… III. 环境政策: 经济政策- 研究 -
中国 -文集 IV. X-01

中国版本图书馆CIP数据核字(1999)第00335号

中国环境科学出版社出版发行
(100036 北京海淀区普惠南里14号)

北京联华印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

1997年9月第一版 开本 168×240mm

1997年9月第一次印刷 印张 15 1/4

印数 1—1,000 字数 300千字

定价: 25.00 元

顾问： 王扬祖 王之佳

主编： 王金南 陆新元

杨金田

编委： 曹 东 汪冬青

杨子江 裴亚钦

张山岭 高树婷

钱小平 陈亚林

序 言

自从经济合作与发展组织（OECD）于70年代提出“污染者付费原则”以来，无论是在发达国家还是发展中国家中，经济手段在环境保护中的应用都取得了空前的发展，经济手段已经成为各国环境政策的一个重要组成部分。由于经济手段具有显著的费用有效性，国际社会对利用经济手段解决全球环境问题也产生了极大的兴趣。众所周知，OECD在环境经济政策方面具有丰富的政策制定和政策实践的经验。

1996年，OECD开始实施“OECD与中国对话和合作计划”，其目的主要是为中国和OECD成员国的管理决策人员和专家，提供一个有关中国社会经济发展和中国融入全球经济的对话论坛。在这个计划中，环境政策是对话和合作的一个重要内容。根据该计划，OECD与中国国家环保局于1996年10月9日至10月10日，在北京举办了“中国环境经济政策研讨会”。该研讨会也是“OECD与中国对话和合作计划”实施以来第一个有关环境政策的研讨会。来自OECD及其成员国、欧洲联盟、世界银行以及中国政府有关部门和研究机构的80多位代表参加了这次研讨会。研讨会期间，国务院环境保护委员会宋健主任和国家环境保护局解振华局长分别接见了OECD代表团，中国国家环保局王扬祖副局长和OECD副秘书长谷口诚先生分别主持并参加了两天的研讨会。

举办该研讨会主要有三个目的：第一，回顾和展望环境经济政策在中国和OECD成员国的应用趋势；第二，评估中国和OECD成员国在大气污染控制领域应用经济手段或其他手段的设计和 implement 经验；第三，考虑环境基金在环境保护投融资中的作用。为此，研讨会设立了四个主题：（1）环境经济政策的应用现状和趋势展望；（2）排污收费和排污交易的应用；（3）财税体制改革和能源税；（4）作为环境保护投融资渠道的经济手段。来自OECD成员国和中国的13位官员和专家就上述四个主题作了主题报告，与会代表进行了热烈的讨论，并为如何在中国的环境政策中引入更多的经济手段以及改革现有的环境经济政策提出了许多有益的建议。

我们很高兴地看到，OECD已经根据该研讨会的论文，出版了一本题为

《Applying Market-Based Instruments to Environmental Policies in China and OECD Countries》的论文集。为了让更多的国内读者分享这次研讨会的成果，我们也根据这次研讨会的13篇论文，汇编成《中国与OECD的环境经济政策》一书奉献给读者。由于翻译水平和时间的限制，书中难免出现错误和不完善之处，敬请读者批评和指正。最后，我们要特别感谢中国环境科学研究院管理研究所对本书出版所给予的慷慨资助。

编 者

1997年7月14日

目 录

序言	i
----------	---

第一部分 环境经济政策的应用和趋势展望

中国的环境经济政策:实践与展望	1
环境保护的经济手段: OECD 成员国的经验	13
欧盟实施环境管理经济手段的经验	40

第二部分 排污收费和排污交易的应用

中国的大气污染物排污收费制度	50
北欧国家实现 SO ₂ 控制目标的政策手段: SO ₂ 税收制度	68
美国应用排污交易经济刺激手段的经验	78

第三部分 财税体制改革和能源税

中国的能源财税政策与大气污染防治	95
财政改革和与环境有关的税收: 瑞典的政策和经验	134
荷兰的能源与财政税收改革	147

第四部分 作为环境保护投融资渠道的经济手段

过渡经济时期的环境基金	162
中国环境基金的试点与改革	182
法国水环境管理中的经济手段	204
中国水污染收费制度及其改革	217

中国的环境经济政策:实践与展望

王金南¹ (中国环境科学研究院环境管理研究所, 北京 100012)

陆新元² (国家环境保护局监督管理司, 北京 100035)

环境经济政策是环境政策的一个重要组成部分。70 年代初, 市场经济国家, 尤其是经济合作与发展组织就积极倡导应用环境经济手段, 并取得了许多成功的经验^[1]。1992 年 6 月通过的联合国《里约环境与发展宣言》也要求各国政府财政以及经济政策的补充性作用, 把环境费用纳入到生产和消费者的决策过程。中国政府在《环境与发展十大对策》和《中国 21 世纪议程》中也明确提出, 各级政府部门应更好地利用经济手段和市场机制促进可持续发展和保护环境, 使市场价格准确反映经济活动造成的环境代价。

目前, 中国正在逐步建立和完善社会主义市场经济, 市场机制在经济活动中的基础性作用也正日益明显, 因此, 如何加快建立市场机制下的中国环境经济政策体系, 更多地利用经济手段保护环境就成了一个亟待解决的问题。本文在分析现行的环境经济政策实施状况和存在问题的基础上, 提出了市场机制下中国的环境经济政策体系框架, 包括价格、税收、投资信贷、市场刺激以及环境与经济核算等五个领域。同时, 对环境经济政策的实施问题进行了分析。

1 中国现行的环境经济政策

1.1 现行政策的基本状况

所谓环境经济政策是指根据价值规律, 利用价格、税收、信贷、投资、微观刺激和宏观经济调节等经济杠杆, 调整或影响有关当事人产生和消除污

¹ 现为中国环境科学研究院环境管理研究所副所长, 研究员。

² 现为中国国家环境保护局监督管理司司长。

染行为的一类政策。这类政策一般具有明显的利益刺激因素。其主要功能通常表现在筹集资金和行为激励两个方面。

在中国，传统的环境管理政策是以政府的直接行政干预和控制为基础的，环境经济手段只是法规制度（尤其是排放标准）的辅助工具。目前所使用的环境经济政策本身并没有形成一个完整的体系，政策内容主要有排污收费制度、综合利用奖励优惠和环保投资渠道等政策。表 1 描述了环境经济政策在

表 1 环境经济手段在中国的应用现状（1996 年）

手段类型	实施部门	开始实施时间	作用对象	实施范围
超标排污费	环保部门	1982	企事业单位	全国
污水排污费	环保部门	1991	企事业单位	全国
排水设施有偿使用费	城建部门	1993	企事业，个体经营者	全国
污水处理费	城建部门	不详	企事业单位居民	青岛、泰安、合肥、上海、北京、深圳
SO ₂ 收费（试点）	环保部门	1992	工业燃烧锅炉，电厂	二省九市
生态环境补偿费（试点）	环保部门	1989	资源开发单位	广西、江苏、福建、陕西榆林、山西、贵州和新疆等
矿产资源税和补偿费	税收部门、矿产部门	1986	资源开发单位	全国
综合利用税收优惠	税收部门	1984	综合利用企业	全国
排污许可证交易（试点）	环保部门	1985	排污交易企业	上海、沈阳、济南、太原等 11 个城市
“三同时”保证金	环保部门	1989	新建污染企业	抚顺、绥化和江苏等
治理设施运行保证金	环保部门	1995	企事业单位	常熟市
废物交换市场	交换中心	1989	综合利用企业	上海，沈阳
废物回收押金	物资部门	不详	可再用固体废物产生者	全国
环保投资渠道	综合计划部门、财政部门、金融部门	1984	企事业单位	全国
补贴	环保部门、财政部门	1982	治理污染企业	全国

中国应用的总体情况。由此可见，中国的环境经济政策主要集中于环境管理部门实际操作的一些经济手段。

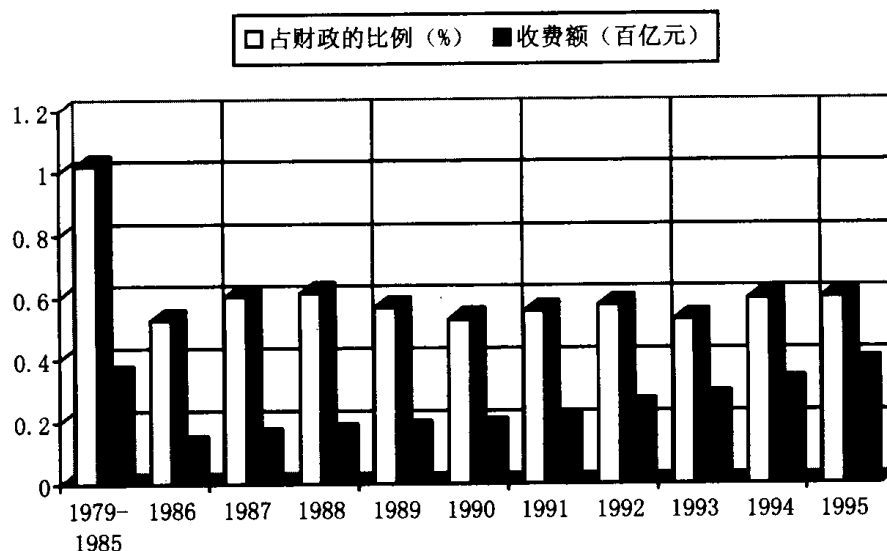


图 1 中国历年排污收费额及其占财政收入的比

排污收费制度在中国已实施近 15 年，而且已成为中国环境管理制度和经济刺激手段中最核心的组成部分。现行的排污收费已覆盖废水、废气、废渣、噪声、放射性等五大领域和 113 个收费项目。1995 年，排污收费征收户数和征收额分别达到 36.82 万户和 37.13 亿元，收费额占国家财政收入的比例为 0.6%。中国历年排污收费额及其占财政收入的比例见图 1。实际上，中国现行的排污收费制度，其主要功能是为重点污染源治理筹集资金。由于其收费标准很低，不能有效地促使企业采取措施治理污染。据估计，现行 COD 的收费标准还不到其平均治理成本的 50%。1989 年以来，在一些省市引入了生态环境补偿收费制度，主要以产品收费的形式出现。1992 年开始，在酸雨比较严重的二省九市试行工业燃烧 SO_2 排污收费，每公斤 SO_2 收费 0.20 元。从 1996 年开始，国务院决定将 SO_2 收费试点范围扩大到酸雨控制区和二氧化硫控制区。

在经济优惠政策方面，国家已规定环境保护项目的投资方向调节税税率为零，同时对“三废”综合利用产品和环境保护产品在生产、销售、价格、税收和利润留成等方面给予了一定的优惠条件；这两项税收优惠政策在 1994 年的税制改革中得到了保留。在环保投资政策方面，国家明确规定了 6 项投资渠道，它们分别是基本建设“三同时”资金、更新改造资金、城市维护费、

排污费补助资金、综合利润留成和贷款等。据 NEPA 统计, 1995 年国家环保投资总额为 307 亿元, 占同期 GNP 的比例为 0.7%。

1.2 现行政策存在的问题

尽管目前实施的排污收费制度和综合利用优惠政策对中国的环境保护起到积极的作用, 但这些制度和政策都是在计划经济体制或经济体制转轨时期提出的, 依然存在不少问题。主要有:

(1) 随着市场经济的逐步建立, 已有的经济政策存在一个如何适应市场机制的问题。由于这些政策的存在条件已经发生变化, 所以需要对这些政策的绝大部分内容进行调整或修改。例如, 排污收费的无偿使用和贷款豁免本身就不符合“污染者付费”原则。虽然它们在计划经济体制下是一项行之有效的政策, 但在市场经济体制下, 这种政策往往带来污染控制费用分配的不公平性, 甚至造成新的市场扭曲。随着经济体制的转轨, 国有企业投资预算逐渐从软约束转向硬约束, 在这种情况下, 原来的污染控制投资约束或渠道将逐步减弱。尤其是那些私人企业和乡镇企业, 由于它们不直接受政府部门的控制, 获取生产资金的渠道比较广泛, 所以, 它们的污染控制投资强度将主要取决于执法的力度。

(2) 现行环境经济政策未能体现价值规律, 资源价格与其实际价值之间存在着较大的偏离。例如, 排污收费大大低于治理运行成本和污染损失费用, 而且收费标准也不随经济高速发展和通货膨胀率的上升进行调整, 致使许多企业宁愿交纳排污费而不愿治理。同时也未引入市场竞争和政府宏观调控相结合的环境资源分配机制, 从而造成大量的资源浪费和污染。

(3) 现行环境经济政策缺乏系统性, 没有形成有利于实施可持续发展战略的环境经济政策体系。在制定政策或手段时, 总是在环境管理系统内部考虑, 很少从政府的宏观调控职能转换以及与其它政策相协调等角度制定环境经济政策。总体上说, 环境经济政策主要局限于一些微观的环境管理经济手段, 很少在经济结构调整、能源发展战略、财政税收和金融以及农业和交通政策中考虑引入有利于环境的经济刺激手段。换言之, 环境经济政策与这些部门政策之间往往不协调。此外, 由于部门收入利益的驱动, 一些地方政府部门往往热衷于出台具有资金收入的收费政策, 致使许多城市出现“一水十二费(即对取水和废水排放征收十二种费用)”的混乱现象, 然后, 由 6 至 7 个部门分配这些收费收入的资金使用。这种做法, 一方面降低了政府的管理效率, 另一方面也损害了政府的形象。克服这种体制障碍的一种有效手段, 就是把这些收费归并成一种或几种, 然后由一个部门代理征收。

(4) 已有的经济政策或手段本身需要重构或改革,尤其是排污收费制度。中国现行的排污收费制度从严格意义上讲是一种违章超标罚款制度,在标准制定、排污费征收、资金管理和使用等方面存在许多亟待解决的问题。国家环保局准备在世界银行技援项目《中国排污收费制度设计及其实施研究》基础上,近期对中国现行的排污收费制度逐步进行全方位的改革。

2 市场机制下的环境经济政策体系

笔者认为,在当前以建立市场经济为目标的改革大潮中,应不失时机地加快建立适合市场机制运行的环境经济政策体系。总体上说,该体系应包括价格、税收、投资信贷和微观刺激以及综合的环境经济核算制度等主要政策,其体系框架如图2所示。

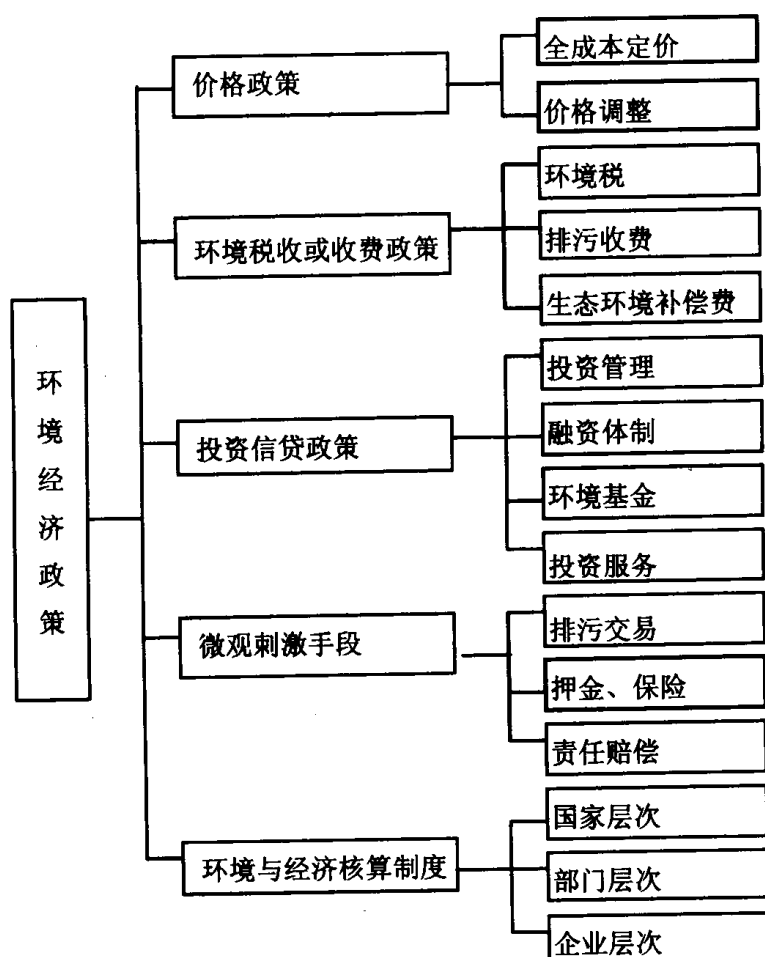


图2 中国环境经济政策体系框架

2.1 环境资源和能源价格政策

目前，中国大部分产品价格都由市场供需决定。但是，价格体系依然存在着严重的扭曲现象，突出表现在原材料价格偏低和一些环境资源的低价甚至无偿使用。在今后的价格改革中，应逐步把各种环境资源和能源直接投入市场，根据价格规律和供需关系来调整资源价格，使市场价格准确地反映环境成本，最终建立一个可持续的环境资源和能源价格体系。可以采取的政策主要有：

（1）根据全成本费用确定产品价格，对那些明显不利于环境的产品征收附加税或收费，使这些产品准确反映经济再生产过程中的环境成本。

（2）逐步放开统配煤市场和取消目前的“双轨制”价格市场，在可能的条件下与世界煤炭能源价格市场接轨。

（3）根据地区和质量实行差别价格政策，鼓励节约用水，提高能源使用效率以及城市煤气、型煤和优质煤的用户比例。

（4）在开放农产品价格市场的同时，逐步取消农药化肥的价格补贴，鼓励农民使用高效、低残和无毒的化肥、农药。

（5）在国家或企业制定资源和能源开发投资计划时，用经济价格取代低于长期边际成本的市场价格或指令性价格。

（6）权衡价格调整的替代影响，充分利用其它刺激（如税收或使用收费）措施，以消除价格上涨对主要用户（如城市优质煤用户）的不利经济影响。

2.2 环境税收或收费政策

环境税收或收费是指对一切开发、利用环境资源的单位和个人按其对环境资源的开发利用程度（量）或产生的污染行为征收的一种税收或费用，其目的是促使开发利用者节约环境资源、减少污染排放和保护环境。因此，只有在市场经济体制下，才能有效利用环境税收或收费来克服环境外部不经济性。当前，正值财政税收体制改革过渡的关键时期，环境管理部门应在财政税收部门支持下，尽快研究和建立适合中国国情的环境税收或收费体系。该体系应包括下列内容：

（1）继续完善现行的排污收费制度，如提高收费标准、实行多因子叠加总量收费，全面实行二氧化硫收费以及试行居民垃圾和生活污水收费等。

（2）研究和建立环境税（如燃料环境税），逐步把有关资源部门现有的资源补偿收费纳入环境税范围。作为第一步，环境税可以先对氟氯烃产品、

哈龙物质和含铅汽油等易辨别的产品征收，主要以产品税或间接税的形式出现。

(3) 研究和开展生态环境补偿收费。征收的主要依据是自然资源开发过程中造成的生态破坏程度。征收的范围大致有煤炭、石油、土地、旅游、水、森林、草原、药用植物和电力等。这项政策应该在现有地方试点的基础上加以推广，实施重点放在那些生态破坏型的资源省市。同时，尽可能地与资源部门征收的资源补偿费和税收部门征收的资源税结合起来，使它们成为一体化的收费政策。

(4) 建立和实行税收差异或优惠政策，扶持、引导环保产业的发展，近期可以在现有税种的税率基础上实行，即全面实施 1994 年税制改革保留下来的一些税收减免政策。从长期来看，税收政策应该向环境保护产业倾斜，逐步降低环保产业的增值税和企业所得税的税率或税负。

(5) 对于“三废”综合利用产品和清洁生产给予一定的税收优惠，在一定的期限内免交全部或部分税收。对于结合自然保护区管理、开展多种经营的收益也应给予税收减免优惠。

(6) 结合能源价格和能源税收政策的改革，考虑不同能源的税收差异，如含铅/无铅汽油的税收差异。在条件具备的情况下，根据税收收入“中性”原则，研究和制定二氧化碳税收政策。

2.3 环境投资和信贷政策

保护环境有很强的社会公益性质，因此需要在政府财政预算、投资渠道和信贷市场方面给予扶持。政府部门应加快建立一个长期稳定的投资信贷体系，使更多地资金投入环境保护。具体可采取下列措施：

(1) 在条件成熟的情况下，建立国家环境保护基金或国家环境保护投资公司，在国家政策性银行（如开发银行）中设立国家环境保护专项贷款基金。国家也可以通过发行中长期债券，筹集大型环保和生态工程建设所需的资金。国家应对环境投资项目的贷款利率、还贷条件和折旧等实行优惠政策。

(2) 全面实行环保投资有偿使用。在沈阳市环境保护投资公司试点的基础上，全面推行环保投资有偿使用，包括政府财政拨款、排污费和资源补偿费等。地方环保投资公司可以通过多种渠道吸收资金，包括中长期债券、股票或利用外资等。

(3) 开辟多种资金渠道，增加环保投入。第一，逐步实行环境资源的有偿使用，提高排污收费标准，征收环境税；第二，在政府的严格监督下，企业真正成为投资主体和利益主体，同时放宽企业的投资信贷条件后，可望企

业在新建或技改项目中融资到更多的资金用于污染防治；第三，政府在减少对企业的投资后，将增加对基础产业、基础设施和公益事业（包括社会化的环境工程项目）的投资。

（4）利用市场机制提高投资效益，如把环保产业尽早推向市场，对环保工程实行招标承包。在可能的条件下，尽早试点和推行环境公用事业企业化经营。作为第一步，可先在城市或集中污水处理厂推行，企业化经营的方式可以多种形式。为了提高企业的规模经济性和降低污染排放强度，应完善现行的建设项目审批制度，改变按投资规模划分审批权限的做法，建立项目申报登记备案制度，但不能放松有污染的项目的环境影响评价。

（5）直接运用国家信贷政策促进工业污染防治。这意谓着要求国家信贷实行“绿色”倾斜政策，主要是对那些严重污染环境、未执行“三同时”的、结构布局不合理的和违背国家产业政策的项目紧缩银根或拒绝贷款。目前，关键的一条是如何全面落实中国人民银行 1995 年 3 月向各级金融机构发出的《关于贯彻信贷政策与加强环境保护工作的通知》，促使商业银行和金融机构更多地参与可持续发展的项目融资。

2.4 基于市场的环境刺激政策

在建立宏观和中观层次上的环境经济政策之后，必须有相应的微观层次的环境经济刺激手段与其相配套，以真正体现“污染者付费”原则。除前面提到的排污收费和环境税收政策外，还可以实行以下环境经济刺激手段：

（1）排污交易制度：国家应在一些地方试点的基础上，总结经验，尽快推出有关排污许可证交易的政策和规范，在条件成熟时向全国推广。排污交易的对象既可以是传统的污染物，如水体有机污染物 COD 和大气污染物 SO_2 ，也可以是新的领域，如氟氯烃排放。这项制度需要与现行的排污收费、限期治理和集中控制等政策相协调。

（2）押金退款制度：如对“三同时”项目实行执行保证金，对有害环境的物品或包装物收取回收利用或无害处理保证押金等。影响押金制度有效性的一个重要因素就是押金的大小。通常押金应该高到足以鼓励生产者或消费者转变行为，使其建立一种与环境友好的行为方式。

（3）环境保险制度：条件可能时建立环境保险制度，解决由于无过失污染事件引起的经济赔偿和治理污染的经济责任问题。

2.5 环境与经济综合核算制度

环境与自然资源核算对于确定真实的国民财富价值，全面客观地评价社会经济发展状况和未来发展潜力，以及正确协调长期发展与短期增长、经济发展与资源和环境保护之间的关系等方面具有十分重要的意义。从世界范围看，目前这项制度还处于研究、探索阶段。中国应采取以下措施建立该项制度：

(1) 加强中国专家与国外的信息交流，建立环境与自然资源的核算理论与方法体系。

(2) 完善、改革现行的国民经济核算体系，补充有关环境污染、资源浪费和生态破坏的经济信息。

(3) 选择适当的部门和地区进行环境与经济综合核算制度的试点，把环境资源核算以及环境污染和生态破坏损失纳入到国民经济核算体系。

3 环境经济政策的实施问题

在确定出环境经济政策体系的框架之后，等待的问题就是如何在过渡期或市场经济体制下引入和实施这些政策。从中国的改革进程和环境经济政策的实施现状来看，过渡时期实施环境经济政策可能面临的主要有政策定位、制约因素和外部条件等三个问题。

3.1 环境经济政策的功能和关系定位

在过渡时期和市场经济条件下，环境经济政策将成为中国环境管理中主要应用的政策手段。由于环境经济政策的基础条件和环境问题的不断变化，中国环境经济政策的功能目标也应动态调整。考虑到过渡时期环境资本市场短缺以及大部分政策都是收费政策这一事实，因此，环境经济政策的近期功能定位应以筹集资金为主，兼顾行为激励；在转向市场经济体制或市场经济发展成熟后，环境经济政策的功能目标应定位在行为激励上，同时为一些特定的环境项目保留一些筹集资金的功能。在最后阶段，应该与一些发达国家一样，把环境经济政策纳入到国家和地区社会经济发展政策或可持续发展战略中。

环境经济政策的关系定位主要包括四个方面。第一个是环境经济政策在国家宏观经济政策体系中的地位。过去，由于受计划经济管理模式的影响，

环境经济政策制定和实施部门只注重局部效果和部门利益，而且总是期望建立一个独立的政策体系。从过渡期和市场经济来看，环境经济政策应该成为国家宏观经济政策（如财政、税收和金融）的有机组成部分。第二个是与部门或产业政策的关系定位。环境经济政策的管理对象分属于不同的部门和行业，如工业、农业、交通和贸易等，实施环境经济政策应该与有关部门或产业的政策取得协调一致，以便发挥政策之间的协同效应。这一点在中国尤其重要。一种有效的协调方法是，吸收各有关部门（包括综合决策部门）参与环境经济政策的设计和实施。第三个是环境经济政策在整个环境政策体系中的地位和作用。这里应该避免的一个问题是，不能因强调经济政策的作用而忽略指令控制型政策的作用。客观地说，环境经济政策在目前和将来都是法规标准手段的一种补充。第四个是各项环境经济政策之间的关系。例如，在实施环境经济政策时，它们的优先序如何确定，政策的制定和实施部门如何配置等等。

3.2 影响环境经济政策实施的因素

由于环境经济政策涉及社会经济生活中的众多部门和群体，同时，可能会引起经济当事人利益的重新分配，所以，影响环境经济政策实施的因素常常是错综复杂的。但从总体来看，影响因素主要有以下 5 个方面：

（1）社会和政治的可接受性。在实施环境经济政策时，不同的利益集团将从自身利益角度出来反对或支持政策的实施，最后的结果将取决于这两股力量的对比以及它们对政治决策过程的影响。很显然，如果一项政策的社会和政治可接受性很低，实际上，它就是一项近似于不可实施的政策。

（2）分配影响。由于环境经济政策涉及到经济利益的再分配，交纳排污费或纳税者并不一定是税负的最终承担者，因此，必须全面衡量环境经济政策对不同对象（如企业、政府和居民）以及不同收入水平阶层的影响。考虑到受影响最大的经常是那些低收入阶层，因此，为了提高政策的可实施性，有必要采取一些实施前的减缓和实施后的补偿政策。

（3）体制问题。环境经济政策是一种克服市场“失灵”和促使外部不经济性内部化的手段。因此，它的实施必然招致现行管理体制的一些变革需求。例如，由于技术上的问题，现有的税收部门一般很难胜任征收污染税的职责，这就要求建立一个新的实施机构。为了在过渡期让企业获得污染治理资金，就可能要求在现行的投资和金融体制中建立一些环境专项基金。当然，在多数情况下，只要对现行的体制作些调整，就可以为实施环境经济政策提供支持。