

中国环境保护激励制度创新研究

吴玲^{1,2} 李翠霞¹

(1. 东北农业大学人文学院, 黑龙江哈尔滨, 150030; 2. 东北林业大学经济管理学院, 黑龙江哈尔滨, 150080)

摘要:当环境保护与经济发展遇到不可协调的矛盾时,如何有效实施环境保护制度创新,从而实现“保护环境是经济上必需的”,是环境保护激励制度创新中的重要问题。文章探讨了中国环境保护激励制度的创新原则,建构了改善中国环境保护激励制度创新的制度环境。

关键词:环境保护;激励制度;创新

中国目前尚未完成工业化,但已经为经济增长付出了昂贵的生态环境成本并饱尝环境恶化的苦果。本世纪头20年是中国产业结构转型和加快实现工业化、城市化的重要阶段,环境保护也进入了政府调控、市场引导、公众参与的新阶段。这一时期,既是中国经济发展的重要战略机遇期,也是落实科学发展观,努力实现人与自然和谐的重要战略机遇期。世界银行《2020年的中国》研究报告决非危言耸听:“在过去的20年中,中国经济的快速增长、城市化和工业化,使中国加入了世界上空气污染和水质污染最严重的国家之列。环境污染给人和经济造成的代价巨大。从总体上看,中国每年污染的经济损失大约占国内生产总值的3%到8%。将来,如果不改善人们生存的物质环境,实现中国雄心勃勃的增长目标只是一个空洞的胜利。”^[1]从决定中国环境发展趋势的因素看,只有在优化产业结构与转变增长方式,深化环境保护的政府与市场调控机制,扩大社会力量参与和完善环境保护法制等方面取得显著进展,才可能在快速的工业化和城市化进程中形成新的环境保护推动力,扩展环境质量局部改善的成效,逐步遏制环境质量总体恶化的趋势。

随着社会主义市场经济体制的建立、经济全球化的趋势以及成功加入WTO,中国正处于急速发展的制度变迁时代,市场力量已经在社会经济生活中发挥重要作用,而与此同时,同市场经济相适应的环

保制度尚未完全建立起来。中国目前以及未来的社会经济可持续条件的变化、环境问题所具有的双重属性特征(即人与物的关系,人与人的关系),使得环境问题的解决,一方面要通过改善人类对自然的利用方式来实现,另一方面要通过调整人和人之间的利益关系来实现,而这两种关系的协调都与激励制度安排密切相关。“保护环境是经济上必需的”要远比“破坏环境是不应该的”更有说服力。^[2]尤其是当环境保护与经济发展遇到不可协调的矛盾时,前者显得尤为重要。如何实施有效的环境保护制度创新,从而实现“保护环境是经济上必需的”,是本研究要探讨的重要问题。

1 中国环境保护激励制度的创新原则

随着中国经济的迅速发展和社会主义经济体制的逐步确立,环境污染的问题日益突出,现在的环境状况与现行的制度安排具有相当大的关联,管制制度的行政指令、监督管理等手段已远远不能适应新形势的需要,现有的经济激励制度有待改革,适应市场经济条件下的经济激励制度亟待创新,以推动中国环境保护事业健康发展,实现经济、社会、资源环境和生态的可持续发展。环境保护制度创新是在环境问题上的人与人之间关系的改进,它遵循制度创新的一般规律,主要是不断降低环境保护制度系统运行的成本和为创新行为提供有效的激励,以此来观察中国环境制度,可以看到,中国环境制度作为一种制度系统,存在着运行成本过高和对社会环境保护行动激励不足的问题,其中最主要的问题是经济决策和环境监督问题。^[3]总结世界各国环境保护制度实施的经验教训,结合中国国情,开创面向可持续发展的环境制度大体应遵循以下原则:

收稿日期:2007-01-27

作者简介:吴玲(1970-),黑龙江哈尔滨人,副教授,博士后流动站研究人员,研究方向为农业经济管理。

E-mail:88wuling@163.com

基金项目:中国博士后科学基金(20060390778);黑龙江省博士后资助项目(LRB05-290)。

1.1 市场机制与政府干预的有效整合

市场机制固有的缺陷会导致环境问题上的“市场失灵”,“市场失灵”是政府干预的理由,但并不是充足的理由,因为政府干预同样也面临“政府失灵”,可见,市场与政府间的选择并不是一个在完善与不完善之间的选择,而是在不完善的程度和类型之间的选择。这表明,对市场机制与政府干预不要轻易作出非此即彼的选择,而要实现二者的有机整合,根本出路在于制度创新,进而使环境保护在经济制度与社会机制的不断创新中得到进步和发展。政府通过设计制度、保护产权,使环境保护与私人经济主体的利益紧密相连。市场与政府结合,实现环保制度的创新,已成为世界各国的一种共识,也是日益兴起的新资源经济学理论倡导的政策主张,将自由市场制度运用到环境保护事业中,运用价格与利益机制给经济主体提供充分的激励,将环境保护与企业或消费者的利润最大化与效用最大化目标联系起来。

1.2 效率与公平相结合的原则

环境问题的经济本质表现为效率低下,其社会本质则表现为有失公平。评价环境保护制度的优劣有几条标准,即环境效果、经济效率、社会公平、可接受性等,归根结底是两条标准:一是效率,二是公平。环境效果和可接受性本身都是基于效率和公平的考虑。效率与公平之间相互影响、相互制约。环境问题的低效率决定了不公平;相反,实行一种环境保护制度,如果不注意公平标准,比如对负外部性的减少给予补贴,导致的结果可能不是污染的减少,而是更多的污染,这说明,不公平也会导致低效率。环境保护制度必须坚持效率优先、兼顾公平的原则。

1.3 接轨国际惯例

制定环保制度时要综观各国的环保制度情况,做到知己知彼,尽量与国际惯例接轨,避免国内外环保制度差距过大,使中国成为污染的避风港或是环保制度过于严格使国内企业治污成本过高,影响企业的竞争力。由于环境问题的日益严峻,许多国家都在积极进行环境保护制度的创新,力图降低制度运行与监管成本,提高制度效率,一些国家在这方面已取得了明显的成效。如瑞典的硫税、美国对部分地区水污染所实行的排污权制度。美国排污制度的实施取得了较好的效果,并准备将其扩展到其它污染物排放的治理中,将其运用于世界范围内环境污

染问题的解决,许多国家也根据本国的情况推出了治理污染的排污权制度。

1.4 环保激励制度安排的差异性

环保制度的制定要充分考虑市场结构问题,因行业制宜,制定不同的制度或实行不同的费率,切实实施污染者付费的原则,以防止污染治理成本的转嫁。环保制度的制定要与产业结构的转换相结合,将环保制度作为淘汰污染严重的落后产业的有力手段,促进产业的升级换代。

1.5 环保激励制度安排的公众参与支持

环境保护制度变革通常意味着收费、取消“权利”或拿走经济租金。因此,要想实施有效的制度变革并反对那些既得利益,就必须取得广泛的支持。如缺乏这种支持和认同,再好的环境制度安排也无能为力。可以通过信息公开(向公众告知有关环境退化或污染损失的成本)和公众参与(直接见证环境影响)来获得人们对变革的拥护和支持。

1.6 环保激励制度安排的诱致性与有效性

环保制度的制定要削弱政府主导色彩,切实增进企业与公众的实质性参与,提高社会的环保意识,形成全民环保的社会氛围。激励企业形成排污信息的披露机制,从制度上保证公民的知情权。环保经济激励制度安排同时具备约束机制与激励机制,约束机制可对经济主体破坏环境、损人利己的行为进行有效规制,确保制度的有效实施,而激励机制充分利用经济主体追逐自身利益的特性激励其良好的保护环境行为,使经济主体的行为自觉地与制度取向一致,降低制度实施的费用。

1.7 环保激励制度安排的优先次序

由于环境问题的广泛性和复杂性以及解决的困难性和长期性,使得人们在制定环境制度时必须进行各种权衡,确定哪些问题需要优先考虑。根据当代中国环境问题的五个特点:工业点污染与农业面污染交错并存,构成了工业化进程中典型的产业结构性污染;以煤为主的能源结构和落后的燃烧方式决定了空气环境煤烟型污染的基本特征;城市布局不当,功能错位,城市成为环境问题最为突出的地区;科技和管理水平不高,使生产和消费产生的污染物排放量大,浓度高;中国的资源能源基本分布于生态环境天然脆弱的地区,加剧了人为开发活动的环境影响。^[4]这些可以作为设计和创新环境保护制度的根本出发点。世界银行、中国国家环保总局与经

济政策研究中心分别对中国环境污染损失的经济计量也为确定环境保护制度的优先序提供了依据。因此,城市以大气污染控制、水资源保护和污水控制为优先考虑领域,农村则应以生态保护为重点。有了环境政策优先顺序,就可以有的放矢地开展工作,更加有效地投资于环境保护。

1.8 环保激励制度与技术的有机结合

面对环境问题,人类要解决的无非是两大难题:一是人类与环境的关系问题;二是人类在利用环境时人与人之间的关系问题。前者强调的是环境技术,后者强调的是环境制度。制度的本质在于界定责、权、利,以此促进效率或公平,要解决的是激励什么、约束什么的问题。但制度的选择和设计只能与当时、当地的技术水平相适应,而不能孤立地就制度论制度。

2 改善中国环境保护激励制度创新的制度环境

制度环境指一系列用来建立生产、交换与分配基础的政治、社会和法律基础规则。它是一国的基本制度规定,决定和影响其他的制度安排。在制度环境中,宪法和法律结构又至关重要。中国的环境保护有着良好的制度环境。例如,中央政府已将环境保护作为重要战略决策写进了“十五”计划和2010年远景规划;各级地方政府也制订了相应的地方行动计划。但是,这些规划有着明显的弱点:一是政策力度不够,漏洞较多,特别是随着经济发展,污染形式日趋多样化、定量日趋复杂化,使得现有法律法规效力减弱;二是没有足够的权威,因而不能保证有效地贯彻实施。因此改善制度环境已十分必要。

2.1 健全环境与发展的综合决策机制

关于改善经济决策过程,总体方向是建立环境与发展综合决策机制,这个机制包括以下内容:第一,在决策主体上,尤其要注意在中央和地方政府中各级环境保护部门对经济决策过程的了解、参与和表达意见。在这里,综合决策主要反映了利益协调和相互制衡的关系,通过加强各个部门的正式联络,有助于保证经济决策过程不会留下过于严重的环境后果。第二,在决策层次上,要特别注意在中央和地方两级的经济决策活动,因为它们都产生广泛的影响(包括环境影响)。第三,在决策形式上,综合决策机制主要可采取委员会、工作组、协议、投票、圆桌

会议等形式,它们针对不同的需要而运行。总之,环境与发展综合决策是一种新的经济决策方式,其具体内容是相当丰富的,这里的关键是要明确,对经济决策方式的改进是中国环境政策创新的主要选择之一。

在今天,人们认识到环境保护已经不仅仅是环境部门的责任,而是应该在各部门和宏观决策中进行综合考虑的问题。因此要关注宏观经济政策对环境资源的影响以及环境资源条件对宏观经济运行的制约,应在充分理解二者关系的基础上实现综合决策。环境保护政策应该与部门发展政策和宏观经济政策相结合,环境和自然资源应该纳入到国民经济核算体系中。综合决策不能仅仅停留在生产领域,应该贯穿于分配、交换和消费等各个社会环境经济领域。注意与环境保护和经济发展不同政策部门之间的沟通协调,将环境保护进一步纳入国民经济和社会发展规划,使环境保护在各项决策中得到更多的体现,协调好经济发展与环境保护间的综合平衡。在经济发展规划和综合决策中要将环境成本纳入各项经济分析和决策过程,改变过去无偿使用环境并将环境成本转嫁给社会的做法。针对传统的经济核算方法不反映经济增长导致的生态破坏、环境恶化和资源代价的问题,建立综合的经济与环境资源核算体系,制订《可持续发展法》等综合性的法律,对生态、经济和社会的协调发展做出科学的、系统的安排,在较大的范围和较长的时期内协调生态环境行为。

2.2 有效利用财政、信贷制度

保护环境和资源具有很强的社会公益性质,因此需要在财政预算、投资渠道和信贷市场方面给予扶持。发达国家从其经济发展和环境保护历程中总结出一条规律,即“经济靠市场,环境靠政府”。利用财政制度支持、促进环境保护是环保靠政府的重要途径。发达国家十分重视运用财政制度来支持、促进环境保护工作。作为经济激励制度的财政制度主要包括:(1)绿色税收制度。绿色税收制度主要包括两方面的内容:征收环境税,环境税是以保护环境为主要目的而征收的税收的总称。环境税在发达国家应用十分普遍,如能源税、硫税、氟立昂税等;实行差别税收,差别税收是指针对不同的纳税对象制订不同的税率。它是根据纳税对象的行为、产品、生产方式、环境保护活动等来决定其纳税水平。(2)

财政投入制度。这是十分重要的宏观经济调控手段,也是经济激励制度的重要组成部分。具体说来,包括以下两方面的内容:政府对环境保护的直接投资,政府是环境保护投资的重要来源,增加政府对环境保护的投资是发达国家的普遍作法;财政补贴,政府经常对社会经济活动实施相应的财政补贴,世界各国实施的财政补贴有些有利于环境保护,如对植树造林、生态保护、污染治理等活动进行补贴就属于此类,有些不利于环境保护,如能源补贴就属于此类。(3)信贷制度。信贷制度是经济激励制度的重要组成部分之一。它是根据环境保护及可持续发展的要求,对不同的对象实行不同的信贷制度,既优惠信贷制度或严格的信贷制度。具体来说,对环境保护及可持续发展有利的项目实施优惠信贷制度,反之,则实施严格的信贷制度。

2.3 构建生态补偿制度

可持续发展是一种全新的发展观,可持续发展理论要求实现代内公平和代际公平。生态补偿制度是实现代内公平和代际公平的有效途径。生态补偿制度主要包括以下几方面的内容:(1)开发者补偿。生态环境资源具有价值,同时,生态环境资源具有稀缺性,因而,开发利用生态环境资源应该支付相应的经济补偿。这一经济补偿费主要用于生态环境资源的保护、恢复、更新,以保证生态环境资源的永续利用。(2)受益者补偿。生态补偿制度又可分为两类:一是国与国之间的生态补偿,主要解决国家间的生态补偿问题;二是国内地区之间的生态补偿,主要解决一个国家内部地区间的生态补偿问题。

2.4 政府实施角色与职能的转换

在传统的环境保护制度模式中,政府作为制度建构的绝对主体具有不可替代的地位。政府根据国家与地方的社会经济发展状况与相关的方针政策,制定环境开发利用与保护的各种计划,并且应用行政手段命令各级政府组织具体负责计划的实施与监督。各级环境保护主体必须向它们的上级政府机关负责,并且必须根据上级的命令组织与建构相应的环境保护制度。公民与政府的环境保护制度没有多大的关系。在公众成为制度建构主体的情形下,政府利用行政手段直接设计与建构环境保护制度的职能就应该相应地削弱,而应该把自己的职能主要定位在为这些集体组织提供必要的支持与服务方面,减少对具体环境保护事务的直接管理与干预。

2.5 建立领导干部环保实绩考核制度

在目前的干部考核机制中,GDP的增长占有较重要的地位,一系列与经济相关的量化指标同官员的升迁奖罚紧密联系在了一起。以GDP为中心的政绩观使一些地区为追求一时的经济发展速度,违背经济规律和自然法则,致使资源浪费、环境污染、生态破坏。所以必须改变单纯追求GDP的政策目标,建立科学的干部考核机制,明确将环境保护纳入政府决策者政绩的考核体系,作为衡量地方政绩和评定干部优劣的重要条件,政府决策者应树立“环境保护与经济增长同等重要”的观念,层层签订生态环境建设目标责任制,督促行使环保职能,抑制地方保护主义,以推动环保事业的顺利发展,资源的永续利用,使经济、社会、环境总体平衡、协调发展。

2.6 建立和强化环境资源承载力控制管理制度

环境资源承载力与环境容量密切相关。中国经济的持续发展,人口的继续膨胀,使环境资源承载力和环境容量压力增大。中国没有足够的资源总量来支撑高消耗的生产方式,也没有足够的环境容量来承载高污染的生产方式。因此,必须尽快建立和强化环境资源承载力控制制度,加快对环境容量的研究,确立区域、流域的动态环境承载能力,对环境资源开发利用和排污实行严格的总量管理,没有许可证制度指标的不得生产经营,进而建立和推行环境容量或排污指标有偿转让制度。目前在环境保护方面必须采取以下措施:第一,推进工业企业的技术进步。要立足现有的基础,对加工工业进行联合改组和技术改造,进一步节能降耗,削减污染负荷;加快调整产业结构的步伐,依靠科技进步提高资源能源的利用转化率,把整个加工工业提高到一个新水平。第二,建立低度消耗资源的节约型国民经济体系。包括以节地、节水为中心的集约化农业生产体系,以节能、节材为中心的节约型工业生产体系,以节省动力为中心的节约型综合运输体系,以适度消费、勤俭节约为特征的生活服务体系,以降低资源的消耗,促进资源的节约,增强资源对国民经济的保证程度,使经济的发展大体稳定在一个与环境、资源承载力相适应的水平上。第三,走新型工业化道路。重点发展附加值高、技术含量高、能源和原材料消耗低的技术密集型产业和服务业。同时在农村,改变现有零星分散的乡镇工业格局,相对集中地发展乡村工业,形成聚集效应和规模效益,同时也有利于对工业废

弃物进行集中控制、统一处理,减少资源浪费和环境污染。

2.7 建立社会制衡制度

建立社会制衡制度,包含了公众参与的精神,公众的行动不仅仅限于“参与”,而是要成为一种基本力量。公众的基本组织形式是社会团体,也包括个人。关于社会团体和个人在环境政策中的作用,在很多国家已得到了体现。究其实质,关键在于为这些团体和个人创造了有刺激力的政策条件。中国环境制度,特别是环境法律,迫切需要扩大社会公众享有的环境权益,通过这些权益的规定而激励公众对环境损害行为进行监督和制约。具体而言,主要包括以下权利:一是知情权,即开辟多种渠道,公布环境信息,使公众了解真实情况。所谓环境信息,除了已经实行的环境状况公报、空气质量周报等公共信息外,还应包括具体企业的环境信息(如生产工艺、生产原料、排污情况等),这些具体信息可以帮助公众判断某个企业的生产前景和在环境上受到管制的风险,从而作出是否参与该企业生产过程的决策(例如是否购买该企业的股份);二是监督权。要通过法律规定,赋予公众对损害环境行为的监督权利,

例如任何合法的团体和个人,都有权从污染源采集样品并按合法途径进行测试,使之成为进行环境诉讼的证据;三是索赔权,这是环境权益的核心部分。不单是污染受害者,而且是与污染源无关的人,都可以根据法律规定向污染者索取赔偿,这是公众进行环境监督的基本动力,对污染者而言,则是难以抗拒的巨大压力。关键是要制定有利于公众采取行动的法律,这是环境政策创新最重要的突破点,也是最难突破之处;四是议事权,这是指公众有权参与经济和环境决策的某些过程,例如对重要经济决策发表意见,对建设项目环境影响评价表达要求等。

参 考 文 献

- [1] 鲁志强. 实施可持续发展战略是中国的必然选择[N]. 中国水利报, 2002-07-25(4).
- [2] 任睿. 建立复合多样的环境保护制度安排[EB/OL]. 2002-06-21. <http://www.wiapp.org>.
- [3] 夏光. 建立环境与发展综合决策的正常机制[N]. 中国环境报, 1994-08-01(2).
- [4] 彭近新. 当代中国环境保护成功之路和挑战解析[J]. 中国环境管理, 2002, (1): 35-39.

Research on the Incentive System of Environmental Protection in China

Wu Ling^{1,2} Li Cuixia¹

(1. College of Humanity, Northeast China Agricultural University, Harbin 150030, China;

2. College of Economic Management, Northeast China Forestry University, Harbin 150080, China)

Abstract: How to put effective environmental protection institutional innovation into practice while environmental protection and economic growth come across the contradiction being not allowed to be in harmony, realizing “the protection environment thereby is to vitally need on economy”, is the problem studying importance needing to discuss originally. This article has discussed the environmental protection incentive system FOAK principle in China, constructed the innovative system of improving the incentive system of environmental protection.

Key words: environmental protection; incentive system; innovate