

发达国家环境产业政策对我国的启示¹

王莉 赵庚科

内容提要 环境产业作为新技术创新的动力与新的生产力增长点,对整个经济发展具有重要带动作用,被视为 21 世纪的“朝阳产业”。本文从我国环境产业政策的现状出发,通过分析发达国家环境产业政策及其发展经验,得出五点启示,对制定我国环境产业发展战略和发展政策具有借鉴意义。

关键词 发达国家 环境产业 政策 启示

[中图分类号]F205 [文献标识码]A [文章编号]0447-662X(2007)02-0085-04

“环保产业”是中国环境界与经济界流行的用法,而在国际上,规范地使用的术语是“环境产业”(Environmental Industry)。“环境产业”是通常指“满足用户的环境需求并从而创造出经济价值的产业”。环境产业作为新技术创新的动力与新的生产力增长点,在发达国家已成不争的事实。经合组织(OECD)的研究表明,环境产业经过近 30 年的发展,已与信息技术、生物技术并列为当代最被看好的三大领域。环境产业对整个经济发展具有重要带动作用,因而被称为 21 世纪的“朝阳产业”。然而,我国环境产业起步较晚,发展速度较慢,在产品规模、科技含量、集约化程度、生产工艺和产品质量等方面与发达国家比,都有很大差距。因此,研究发达国家环境产业政策,借鉴其经验制定适合我国环境产业发展的政策具有重要的理论意义和现实意义。

一、发达国家环境产业政策

1. 德国

德国环境产业采用窄定义,即认为环境产业是以保护环境为目的的设备生产厂家以及提供相关商业服务的企业集合。20 世纪 90 年代中期以后,德国环境产业范围逐渐扩大,目前废物管理及综合利用、环境设施运营和维护、环境咨询等部门也被列

入环境产业。德国政府一直把环境产业作为具有战略意义和高增长机会的产业部门,置于优先发展的地位。政府通过在环境产业制定预防性原则、环境肇事者责任承担原则、合作原则,推动环境产业可持续发展。德国政府重视发展环境产业的措施是制定支持环境产业发展的优惠政策。其内容包括:对于环保工程以及节能设备给予补贴的财政补贴政策;对于减少或者消除污染物排放的企业减免销售税政策;对环保设备加速折旧、为环境技术开发企业提供优惠贷款等。德国环境产业发展是以法律和政策作为形成环境市场、发展环境产业制度动力,政府将环境产业作为战略产业重点支持,通过大量的研究开发投入开发环境技术以确定德国环境产业在世界市场的地位,大型企业对环境产业发展产生重要影响。

德国环境产业一直保持比较高的发展速度,环境产业内部结构合理,国际竞争优势明显,与美国、日本一起居国际环境市场主导地位。德国环境产业在吸收就业者方面有突出贡献,1996 年环境产业就业者为 79 万人,2000 年达到 160 万人。环境产品及环境技术出口比例比较高,1994 年以前,德国是

DECD. The Global Environmental Goods and Services Industry, 1996.

1 本文登载于《人文杂志》第2期(2007年)

世界最大的环境产品出口国。在环境技术开发领域德国拥有世界领先的业绩。1983年至1992年,全世界共有5500项环境技术获得专利,其中85%来自于德国。德国由此而形成了拥有能防止和消除环境受损的先进技术的现代化环境产业,被誉为“绿色文明的国度”。

2. 美国

美国环境产业发展迅速、规模庞大且影响面广,并在污染控制中发挥了巨大作用,这与美国政府所采取的环境产业政策密切相关。其环境产业政策主要有:

(1) 实施严格的环境标准和法规。美国1963年制定了第一部《清洁空气法》,对燃烧矿物燃料排放的污染物进行了限制。在1970—1990年美国又先后3次修改了《清洁空气法》,且一次比一次严格,使作为污染控制手段的大气污染控制设备市场也有了突飞猛进的发展,新技术、新工艺不断得到开发,环境产业得以迅速发展,环境产业市场呈不断上升趋势。

(2) 采用经济刺激手段。美国在发展环境产业过程中,采用了许多经济手段做为法律、法规手段的补充,刺激企业达到环境标准或遵守环保法律、法规。其主要包括: 财政补贴。即政府通过立法等措施,对环境产业及相关项目给予一定的资金补助,如美国《联邦水污染控制法》。 税收刺激。政府为了鼓励环境企业安装环保设施,在地方税收方面采取了减免税的特别措施。 征收排污清理费。根据苏伯芬德法,美国联邦环保局(EPA)在2000年5月,对污染美国加州的圣费南度谷饮用水源的51家企业处以3725万美元的赔偿金,用于支付清洁圣费南度谷饮用水源水库所需要的费用。 排污权交易。1979年,美国政府提出了排污权交易的整体政策,规定了一定区域范围内污染物排放的总量以及环境质量的最低标准,到1986年已初步建立了一整套较为完整的排污权交易体系。据专家估计,美国由于推行排污权许可证制度,遵守美国《清洁空气法》的基本费用降低了近100亿美元。

(3) 增加环境产业资金投入。环境资金的投入是环境产业发展的保障。美国在减少污染、保护环境过程中所投入的资金量是相当可观的,而且呈增长势头。如1991年美国治理环境费用的总额达1290亿美元,1995年美国用于减少和控制污染的费

用达1700亿美元,美国环境产业的投入资金并非只由政府来承担,企业的参与也成为环保资金重要来源。

(4) 扶持环境产业的技术创新。美国除了在环境产业投入方面加以倾斜之外,在环境产业发展中不断进行技术创新,管理创新,突出其科技优势,在国际环境产业市场上占据领先的位置。

3. 日本

日本将环境产业作为国家战略产业的基础,通过共同决策机制、成本选择机制、资金援助机制引导环境产业投资主体的投资意愿和投资规模,不断优化环境产业的发展路径,以政府宏观环境经济政策为指导,已经建立相对完善的环境法体系。包括基本环境法、污染(公害)防治法、自然环境法、有关费用负担和救济方面的法律、国际环境条约配套法律、行政立法、地方自治团体的条例七个组成部分。日本完善的法律体系迫使政府和污染主体进行大量的环境投资,增加环境产业市场的有效需求,推动环境技术不断创新,使环境产业规模迅速扩大。日本现代环境法的发展过程概括为从地方立法到国家立法,从制定防治公害的法律以解决具体的环境污染问题,到制定预防公害发生、保护自然和生活环境、提高环境质量的法律,最后形成综合性的环境法。环境法的深化、细化过程与日本环境产业发展所经历的防治公害型环境产业、保护生态环境以及提高环境质量型环境产业、以实现可持续发展战略为目标的循环经济为主要手段的综合型环境产业三个发展阶段有对应关系,说明完善的法律体系是推动环境产业发展的直接动力。

二、我国环境产业政策的现状和存在问题

1. 与环境产业相关的法律、法规、方针和政策

20世纪70年代至80年代,我国确立了“全面规划、合理布局、综合利用、化污为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护产业方针,将“国家保护环境和自然资源防治污染”载入《中华人民共和国宪法》。我国的《中华人民共和国环境保护法(试行)》确立了环境保护是中国的一项基本国策,制定了经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同

步实施、同步发展,实现经济效益、社会效益、环境效益相统一的环境产业发展的指导方针,并实行了“预防为主,防治结合”、“谁污染谁治理”和“强化环境管理”等政策。这些重大的法律、法规、方针和政策,催生了中国的环境产业,引导着其发展方向。

20世纪90年代,我国提出了“中国环境与发展十大对策”,明确指出走可持续发展的道路是中国当代和未来的必然选择。把“大力推进科技进步、加强环境科学研究、积极发展环保产业”作为环境产业发展的十大对策之一,确立了环境科学技术和环境保护产业在全局发展中的地位。这期间,国家发布了《中国21世纪议程》,制定、修订了《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《固体废物污染防治法》等一系列环保法律,为环境产业的快速发展奠定了基础。

进入21世纪,国家出台了《中华人民共和国清洁生产促进法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《中国21世纪初可持续发展行动纲要》、《排污费征收使用管理条例》等一系列重要的法律、法规和政策,并制定、修订了一大批污染物排放标准,为环境产业的健康发展提供了保障。

2. 我国环境产业政策的现状

据不完全统计,改革开放以来,我国制定了环境产业政策约200项,其中环境产业管理方面的政策数量约占70%,其余为环境产业专门技术政策和经济政策。各个时期出台的环境产业政策,对推动环境产业快速、健康发展,不断满足环境保护对环境产业的需求产生了重要的影响。如20世纪80年代初,国家制定的《环境保护技术政策》、《机械工业技术政策》等重点领域技术政策,确定了环保技术装备的发展方向 and 重点,至今仍有重要的现实指导意义;1990年国务院办公厅转发国务院环境保护委员会《关于积极发展环保产业的若干意见》,1992年国务院环境保护委员会发布的《关于促进环境保护产业发展的若干意见》,1996年发布的《国务院关于环境保护若干问题的决定》等,确立了环境产业在我国国民经济中的地位,明确了发展环境产业的指导方针和政策措施;2001年国家经济贸易委员会等8个部门联合发布的《关于加快发展环保产业的意见》,从宏观指导、强化政策导向、加快结构调整、推动技术创新、提高环保技术装备水平、规范市场、建立完善的环境产业发展机制和运行机制等方面,做了全面

部署。进入21世纪,国家经济贸易委员会、国家发展改革委员会发布的《资源综合利用目录》(2003年修订)、《当前国家鼓励发展的节水设备(产品)目录》(共两批)、《当前国家鼓励发展的环保产业设备(产品)目录》(共两批)、《国家重点行业清洁生产技术指导目录》(共两批)等,对改善和优化我国环境产业的产品结构和技术结构,促进产业升级,起到了重要的作用。

在促进环境产业发展的经济政策方面,国家出台了相关的收费政策,增加了环保资金的来源:一是排污收费政策,扩大了收费范围,提高了收费标准,这在一定程度上提高了企业治理污染的积极性,筹集了污染治理资金,为环境产业的发展创造了条件;二是出台了城市污水、垃圾、有毒有害废弃物的收费政策,为废弃物处理的产业化发展奠定了基础。

一些地方省市的扶持政策推动了当地环境产业的发展。如全国首家建立省级环境保护产业发展专项资金的河北省,于2001年、2002年用专项资金支持了25家企业,吸引资金7亿元。目前,许多省市已有专项资金来引导和扶持企业发展环境保护产业。一些省市还出台了鼓励企业发展环境保护产业的专项政策等。

3. 我国环境产业政策存在的问题

(1) 法律、法规体系不健全。近几年,国家出台和修订了一大批环保法律和法规,但环境保护方面的基本法依然是20世纪80年代修订后实施的《环境保护法》。目前我国的经济、技术和环境状况发生了巨大的变化,法律中的有些条款已不能适应新形势的需要。另外,一些污染物排放标准也不适合我国国情,有的太严,有的太松,需要尽快修改完善。

(2) 政策体系不完备。重要的宏观管理政策如环境保护产业政策、环境保护产业技术政策、大力发展环境服务的政策等目前尚未制定;环境产业的经济政策比较薄弱;配套政策如支持重点环境企业和民营环境企业发展的政策措施、投资环境产业的具体政策、环境工程招投标实施细则、规范环境产业市场的政策措施等仍较欠缺。

(3) 政策执行不到位。国家及相关部门虽然出台了许多促进环境产业发展的法律、法规及政策措施,但在具体实行过程中障碍重重,执行力度不够,弱化了政策效果,影响了环境产业的健康发展。

三、发达国家环境产业政策对我国的启示

环境产业是一项政策引导型产业,对国家政策有很强的依赖性。我国环境产业是社会主义市场经济环境下发展起来的,有赖于环境保护政策的调整和完善。在计划经济体制下,我国的环境产业政策一直比较注重政府管制的作用,政府担当了过多的责任和义务,形成了政府、市场、企业的环保事权不清、过多依赖政府的环境保护机制;在环境产业领域,市场对资源配置的基础地位和作用受到牵制,环境产业的市场化机制难以形成。因此,笔者认为,有必要借鉴发达国家环境产业政策及其发展经验来促进我国环境产业的快速发展。

1、加强政府的主导作用,为环境产业持续发展提供保障。

在市场经济条件下,政府、企业和个人之间合理的环境事权分配应该是:政府承担组织实施公共环境基础设施建设、跨地区的污染综合治理与监督;企业承担投资经营风险(包括环境风险),个人和居民按照“使用者付费原则”,在可操作实施的情况下有偿使用或购买环境公共用品或设施服务;公共环境设施的建设与运营可以契约方式实行部分政府权转移,按照市场规则运作。因此在我国当前情况下,需要进一步强化政府作用,为环境产业的发展提供法律和制度保障。

2、改革环境税费制度,建立合理的环境产业投入产出机制。

环境产业“谁污染谁治理”原则本身以及操作上的缺陷,给政府造成巨大的财政压力。政府已经认识到自然资源的环境可持续发展是其所面临的新的不断发展的环境挑战,然而巨大的投资需求与来源的不确定性,给环境目标带来风险。应当继续深化并加快排污收费、资源定价的改革,特别是能源价格和水价,增强价格以及税费对需求的响应。排污收费的改革应恰当地反映“污染者负担”、“受益者(使用者)付费”的环境补偿原则。同时应注意到排污收费在生产、生活、消费领域的不平衡性,进行与环境相关的财政预算系统的探索,建立环境产业投入产出与成本核算方法,完善用来实现环境目标的财务手段。

3、制定有利于环境产业发展的投融资政策,引

导资金投入。

环境产业投资收益的稳定性和可持续性具有较强的集聚力,但其投资周期长、高风险,成为社会资金流向环境产业的障碍,需要采取实际步骤引导社会资金的投入。制定有利于环境产业的投融资政策至关重要,可在以下方面采取实际行动:(1)来源于政府环境投资贷款贴息或补贴;(2)企业投资环境产业需减免税,如营业税、所得税、固定资产投资方向调节税等;(3)建立环境产业投资基金,鼓励环境技术创新和高新技术产业化;(4)制定灵活的环境产业融资政策,放宽融资主体限制,鼓励企业债券、项目融资(BOT、股票等)、企业上市、信托投资、融资担保等多种融资方式;(5)吸引国际投资,制定鼓励外国资本进入中国环境产业资本市场和金融市场的特别政策,使其成为疏通我国环境产业投融资管道的可利用的方法;(6)加强政府与投资机构之间的协调,把政府和投资机构的优势领域更好地结合起来,共同促进环境产业的创新发展。

4、完善环境发展的政策体系,加大执行力度。

一方面,完善相关经济政策。如扩大税费范围,强化信贷支持政策,完善技术引进政策等;另一方面,建立政府环境产业相关部门协调的政策。如考虑到环境保护跨部门、跨领域的复杂性和专门性,采取适当方式,保证各相关部门间的协调发展,使综合决策做到系统化、规范化、制度化。同时,在政策实施过程中,加大执行力度,确保政策的有效性。

5、鼓励支持技术创新,完善环境产业市场体系。

加强环境产业技术创新。借鉴发达国家的经验,培育和发展以企业为主体的产业技术创新体系。政府有关部门应该引导科技投向环境产业重点领域,运用项目机制实现“产、学、研”资源共聚的优势,帮助环境保护企业实行品牌战略,从产品设计和加工工艺方面提升产品质量。规范环境产业市场,加强对市场的监督管理,遏制来自各方面的干扰。通过国家宏观调控、市场竞争以及高新适用技术改造、提高等手段,建立起一批大型环境保护骨干企业,带动中、小企业提高产品质量与性能,推动环境产业的健康、持续、快速发展。

作者单位:西北大学经济管理学院

责任编辑:心 远