

国家环境经济政策进展评估: 2014

国家环境经济政策研究与试点项目技术组
(环境保护部环境规划院, 北京 100012)

摘要 2014年是环境经济政策改革元年, 环境经济政策建设取得了重要进展和突破。本文综合采用实地调研法、政策追踪法、政策计量分析法对2014年度我国重点环境经济政策的年度进展、成效与问题进行了系统评估与分析, 在此基础上提出了下一步我国环境经济政策的改革方向和重点, 以及要解决的关键问题。

关键词 环境经济政策; 中国; 2014; 年度进展评估

中图分类号: X321

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252(2015)03-0005-07

Progress Report of Environmental Economic Policy in China:2014

Technical Group of the Research and Pilot Program of Environmental Economic Policy
(Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing 100012)

Abstract: Environmental economic policy reform has made a great breakthrough in 2014. This paper assessed and analyzed the annual progress, achievements and problems of the key environmental economic policy in 2014 with a comprehensive usage of the on-the-spot investigation method, the policy tracing method and the policy statistical analysis method, concluded the overall condition of the 2014 annual environmental economic policy practice progress, and then pointed out the focus and direction of environmental and economic policy reform in the next step.

Keywords: environmental economic policy; China; 2014; annual progress assessment

引言

2014年,在全面深化改革精神指引下,在生态文明制度建设要求的推动下,我国环境经济政策发展进入快车道。本文对2014年我国环境保护税、环境责任保险、排污收费、污水处理收费、政府与社会资本合作(PPP)模式、第三方治理、绿色金融等环境经济政策取得的进展、突破进行了总结和梳理。

1 研究方法

根据我国环境经济政策实践的主要类型,本文将环境经济政策划分为环境定价机制、环境市场机制、环境财政机制以及环境经济政策配套机制四大领域,具体包括环境财政、环境税收、环境收费、环境资

源定价、绿色金融、排污权交易、生态补偿等环境经济政策类型。为了系统、科学地评估环境经济政策在2014年的主要进展,本文综合运用了实地调研法、政策追踪法、政策计量分析法等对我国中央和地方、不同类型环境经济政策的主要变化趋势情况进行了分析评估。

2 环境经济进展评估

2.1 环境定价机制不断完善

2.1.1 绿色税收

绿色税收是年度财税制度改革的重要内容。环境保护税有望取得阶段性突破。我国专门的环境税法研究自2008年启动以来正在稳步推进,但是一直没有重大突破。加快消费税、资源税、增值税和车船税等环保相关税种的绿色化是本年度绿色税制改革的主调。从宏观政策趋势来看,继续深化绿色税制改革是

注:本文是在《2014年国家环境经济政策进展报告》基础上整理完成的。本文执笔人主要为:李红祥、董战峰、葛察忠等。责任作者:李红祥(1981—),男,环境保护部环境规划院,助理研究员,主要从事环境政策环境管理方面的研究。

大趋势,进一步加强消费税税种绿色化,2014年,国家新颁布的税收政策和涉税文件中(含2013年上半年签发下半年发布的文件)涉及消费税的政策有16个,有关油品行业的消费税成为调整的重点。资源税改革继续深化,煤炭资源税从价征收正式提上议事日程,自2014年12月1日起在全国范围内实施煤炭资源税从价计征改革,同时清理相关收费基金,原油、天然气资源税也有所变化。增值税主要集中于减轻水电行业的税负。积极利用税收优化政策促进新能源交通发展。近几年,由于消费税、资源税的政策调整,我国环境相关税收总额及占税收总额的比重呈增加趋势,但也不能片面地由这些税种收入的变化来直接定论我国税收绿色化水平的高与低,具体见表1。社会各界往往容易产生误解,认为环保相关税种税收额的逐年增加表明我国税收绿色化水平高,或者“绿色度”在逐年增加。总体来说,我国税种绿色化进程缓慢,目前税制的绿色化程度不高,很多环保有关税种在其优先政策目标中对环境保护的关注还远远不够。

2.1.2 排污收费

排污收费政策改革取得阶段突破。2014年9月1日,国家发展和改革委员会发布《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》,这是2003年实施的现行排污收费制度,时隔11年后的一项重要进展。新改革的排污收费政策按照污染治理成本法上调了收费标准,要求2015年6月底前,各省(区、市)要将废气中的二氧化硫和氮氧化物排污费征收标准调整至不低于每污染当量1.2元,污水中的化学需氧量、氨

氮及铅、汞、铬、镉和类金属砷五项主要重金属排污费征收标准不低于每污染当量1.4元。调整后,污水类和废气类污染物排污费征收标准将都翻了一番。与此同时,鼓励污染重点防治区域及经济发达地区,根据地方实际制定高于上述标准的征收标准以及建立差别排污收费机制。虽然排污是收费政策改革在本年度突破,但是排污收费政策仍存在多方面问题,如目前收费标准仍是采取治理成本法来确定,且不论是否足额治理成本,作为环境经济学中污染者付费原则最为直接的体现,该政策尚未考虑排污收费的损害成本,从而也在很大程度上影响了该政策工具的调控效用。

地方排污费提标改革加快。天津、浙江、北京等地通过提高排污收费标准以及实施差别化收费来深入发挥该政策在控污减排中的效用。天津、北京、浙江等地大幅提高了排污收费标准,北京、天津提标10倍,同时根据排放治理效果,实施阶梯式、差别化的排污收费政策,以鼓励企业采用先进技术,积极主动治污减排。从7月1日起,天津市二氧化硫排污费由每公斤1.26元调整至6.3元、氮氧化物由每公斤0.63元调整至8.5元、化学需氧量由每公斤0.7元调整至7.5元、氨氮由每公斤0.875元调整至9.5元,并根据点源污染物排放浓度与排放标准要求的达标区间实施差别收费(分别占收费标准的40%~100%)。自2013年将排污费统一调整为每公斤10元,氨氮排污收费调整为每公斤12元后,北京市正在加大政策执行实施,以倒逼高污染企业推出。

2.1.3 污水处理收费政策

表1 2008—2013年我国环境税相关税种收入变化

单位:亿元

环境相关税种类型	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
消费税	2568.27	4761.22	6071.55	6936.21	7875.58	8231.32
资源税	301.76	338.24	417.57	595.87	904.37	1005.65
城市维护建设税	1344.09	1544.11	1887.11	2779.29	3125.63	3419.90
城镇土地使用税	816.90	920.98	1004.01	1222.26	1541.72	1718.77
车船税	144.21	186.51	241.62	302.00	393.02	473.96
车辆购置税	989.89	1163.92	1792.59	2044.89	2228.91	2596.34
耕地占用税	314.41	633.07	888.64	1075.46	1620.71	1808.23
绿色税收合计	6479.53	9548.05	12303.09	14955.98	17689.94	19254.17
当年税收总额	61330.35	68518.30	83101.51	103874.43	117253.52	110530.70
比重	10.56 %	13.94 %	14.80 %	14.40 %	15.09 %	17.42 %

数据来源:中国统计年度数据,国家税务总局统计数据

表2 2014年省会城市与计划单列市居民生活污水处理费

单位：元/m³

城市名称	居民生活污水处理费	城市名称	居民生活污水处理费
上海	1.3	海口	0.8
南京	1.42	哈尔滨	0.8
北京	1.36	青岛	0.7
厦门	1	贵阳	0.7
重庆	1	银川	0.7
昆明	1	乌鲁木齐	0.7
深圳	0.9	呼和浩特	0.65
天津	0.9	郑州	0.65
济南	0.9	长沙	0.75
成都	0.9	西安	0.65
广州	0.9	大连	0.8
福州	0.85	沈阳	0.6
宁波	0.8	西宁	0.82
石家庄	0.8	合肥	0.51
南昌	0.8	太原市	0.5
武汉	0.8	长春	0.4
南宁	1.17		

数据来源：中国水网

污水处理收费覆盖全成本是趋势。国家出台污水处理收费和使用管理办法规范污水处理收费制度改革，2014年12月31日，财政部等印发《污水处理费征收使用管理办法》，统一了全国对污水处理费征收的混乱局面，推进“污染者付费+财政补贴”的模式保障污水处理费来源，对征收标准予以明确规定，明确了污水处理收费标准要覆盖污水处理的全成本，污水处理收费标准弥补全部运营成本是改革趋势。

一些地方积极推进污水处理费政策改革。福建、山东、北京、江苏推进了差别收费、动态调整、分布实施、逐步上调等污水处理费改革举措。江苏省内部分地区创新建立污水处理费与企业环保信用联动机制。经过调整后，在所有省会城市居民自来水价格中，污水处理费为0.3~1.4元/m³，占居民生活水价的14%~46%，其中，南京市目前为污水处理费最高，也是占比最高的城市，但是仍有12个省会城市与计划单列市的污水处理费标准较低，尚未达到0.8元/m³的标准（表2）。而且大部分城市尚未将污泥处置纳入污水处理收费范围内。

2.1.4 环保电价政策

环保电价政策逐步调整到位。为了促进燃煤发电企业进一步加快环保设施建设并有效运行，确保减排效果，2014年3月28日，国家发展和改革委员会、环境保护部共同颁布《燃煤发电机组环保电价及环保设施运行监管办法》，并明确指出：一是燃煤发电机组必须按环保规定安装脱硫、脱硝和除尘环保设施。

二是发电企业必须安装运行烟气排放连续监测系统并与环保部门和电网企业联网，环保电价按单项污染物排放浓度小时均值进行考核。三是对达不到国家和地方规定的污染物排放限值的发电企业，没收环保电价款，并视超标情况处以5倍以下罚款。四是明确环保设施建设、验收、运行监测等制度，规范程序和流程。政策执行和监管成为环保电价政策是年度改革重心。

积极推进上网电价改革配套。为了进一步完善环保电价补贴政策，国家发展和改革委员会于2014年8月印发《关于疏导环保电价矛盾有关问题的通知》，决定自2014年9月1日起在保持销售电价总水平不变的情况下，适当降低燃煤发电企业上网电价，全国燃煤发电企业标杆上网电价平均每千瓦时降低0.93元，腾出的电价空间用于进一步疏导环保电价矛盾，减少环保电价执行阻力。

2.2 环境市场机制改革加速

2.2.1 绿色信贷政策

绿色信贷政策稳步推进。银监会于2014年相继发布《绿色信贷统计制度》以及《绿色信贷实施情况关键评价指标》，明确了12类节能环保项目和服务的绿色信贷统计范畴，并对其形成的年节能减排能力进行统计，将包括标准煤、二氧化碳减排当量、节水等7项指标考核评价结果作为银行业金融机构准入、工作人员履职评价和业务发展的重要依据。截至2014年上半年，21家主要银行机构绿色信贷余额已达5.7

万亿元,其绿色信贷所贷款项目预计实现年节约标准煤 1.9 亿吨、节水 4.3 亿吨,减排二氧化碳 4.6 亿吨、二氧化硫 537.8 万吨、氮氧化物 131.4 万吨、氨氮 31.1 万吨,减少化学需氧量 295.8 万吨^①。

银行业积极开展绿色金融创新。目前中国大多数银行在推进绿色信贷机制建设,如招商银行积极开展中间信贷、排污权抵押贷款、节能收益质押贷款、绿色设备卖方信贷等创新产品。兴业银行率先在国内推出“能效贷款”产品,并形成了企业节能技术改造项目贷款模式、节能服务商或能源合同管理公司融资模式等创新型绿色信贷产品。华夏银行通过未来收益权质押等方式,围绕耗能企业、节能设备制造商、节能项目施工企业、节能服务公司四大类客户,加大低碳金融专项产品的开发,加强对重点领域的绿色信贷支持力度。工商银行加入联合国环境规划署金融行动机构(UNEP FI),以金融杠杆促进绿色经济 and 环境保护协同发展。截至 2014 年年末,工行投向生态保护、清洁能源、节能环保、资源循环利用等绿色经济领域的贷款余额达 6 553 亿元,较年初增长 9.5%^①。绿色信贷实施取得一定成效。

2.2.2 环境保险政策

环境污染责任保险法律地位确立。新修订的《环境保护法》首次将环境污染责任保险写进环境基本法中,为环境污染责任保险的有序推进奠定了法律制度基础。2014 年 12 月 4 日,环保部公布了一批投保环境污染责任保险企业名单,共包括全国 22 个省(自治区、直辖市)近 5000 家企业,涉及重金属、石化、危险化学品、危险废物处置、医药、电力、印染等行业。

环境险投保企业数量规模继续扩大。试点省份不断完善环境责任保险政策体系,2014 年,河南、山西等省市出台了一系列政策文件,从环境污染责任保险的实施范围、实施类别等方面进一步推动了试点地区环境污染责任保险的探索工作,环境污染责任保险投保企业数量继续增加^②。截至 2014 年年底,四川省环境污染责任保险参保企业 398 家,总保费 1 244.89 万元,总保额 8.146 2 亿元。湖北省环境污染责任保险投保企业共 162 家,保额共计 63 445 万元,保费共计 764.54 万元。甘肃省共 222 家企业投保了环境污染责任保险,累计风险保额 3.2 亿元此外,江西省环境污染责任保险投保企业总数为 14 家,保费总额 191.043

万元,责任险总额 10 500 万元;重庆市投保企业共 8 家,保费总额 345 242 元。

环境污染强制责任保险持续推进。自 2013 年环保部发布《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》以来,我国在四川、安徽、江西等多地开展实施了环境污染强制责任保险试点工作,并对涉重金属企业、高环境风险企业明确了环境污染强制责任保险的实施要求,尤其在涉重金属企业方面实施强度较大。2014 年上半年,江苏、辽宁、建设兵团、湖北、甘肃、重庆、内蒙古、广东分别实现涉重金属企业环境污染强制责任保险 41 家、12 家、1 家、24 家、4 家、2 家、7 家、180 家。

2.2.3 政府与社会资本合作(PPP)模式

PPP 改革加速。财政部与发改委出台多项政策助推政府与社会资本合作(PPP)。国家发改委和财政部两大部委从立法、实践指南到项目具体遴选、试点积极参与,分别发布了各自制定的《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》、《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》、《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》、《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》等操作指南和指导意见。另外,多省份在两部文件框架内结合本省实际情况推进 PPP 相关政策出台。截至 2014 年 12 月 31 日,全国共有 7 个省份发布了 PPP 相关文件,其中四川、湖南、江苏 3 省由财政厅发文,而河北、河南、福建 3 省则由省级人民政府发文,安徽由住房城乡建设厅发文。

PPP 模式探索实施示范项目先行模式。鉴于 PPP 模式虽然能有效解决基础设施建设融资难题,但操作复杂,相关配套制度政策还不完备,财政部、各省份大力推广 PPP 项目示范,从而形成可复制、可推广的实施范例,形成一套有效促进 PPP 规范健康发展的制度体系。其中生态环保类项目是示范项目的重头戏。根据财政部《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》(财金[2014]112 号),通过各省(自治区、直辖市、计划单列市)财政部门推荐,以及财政部政府和社会资本合作工作领导小组办公室组织专家评审,确定了 30 个 PPP 示范项目,总投资规模约 1800 亿元。此外,福建、青海、安徽、江苏、四川、湖南、重庆 7 个省份提出了总额超万亿元的 PPP 试点项目。环保项目是 PPP 示范项目推广的重点领域。在财政部公布的 30 个示范项目中,涉及污水处理、垃

^① <http://politics.people.com.cn/n/2015/0203/c70731-26497346.html>.

^② 数据来源:环境保护部政策法规司。

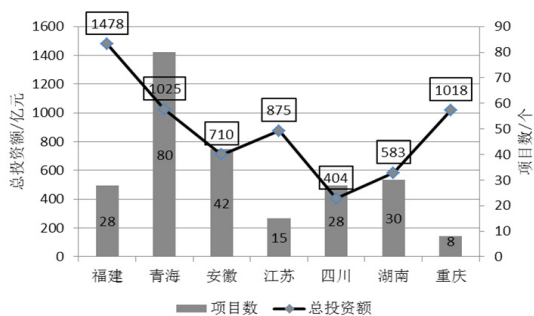


图1 各省份PPP示范项目情况

圾处理和環境綜合治理的環保類PPP項目共有12個，占總示範項目的40%，從各省PPP示範項目涉及領域來看，生態環境保護類項目占比較大。四川、福建、安徽3省的生態環境保護類項目個數占比均為最大。具體見圖1。

2.2.4 環境污染第三方治理

國務院發布指導意見明確政策目標定位。環境污染第三方治理模式受到高度重視，2014年11月26日，國務院發布《關於創新重點領域投融資機制鼓勵社會投資的指導意見》，明確提出推動環境污染治理市場化，大力推行第三方治理。2014年12月27日，國務院辦公廳發布《推行環境污染第三方治理意見》，提出，以環境公用設施、工業園區等領域為重點，以市場化、專業化、產業化為導向，營造有利的市場和政策環境，改進政府管理和服务，健全統一規範、競爭有序、監管有力的第三方治理市場，吸引和擴大社會資本投入，推動建立排污者付費、第三方治理的治污新機制，不斷提升我國污染治理水平。

部分地方政府積極探尋地域特色的環境污染第三方治理模式。上海市政府率先印發《關於加快推進環境污染第三方治理工作指導意見》，在多個重點領域試點推廣環境污染第三方治理模式，上海市第三方環境治理年產業規模約50億元，約占工業和市政環保投入的1/5。承德市政府與省發改委、工信廳、環保廳、國家開發銀行河北分行、河北鋼鐵集團、河北航天環境工程公司舉行合同環境服務合作框架協議簽約儀式，率先在河北省開展合同環境服務第三方治理試點。

2.2.5 污染物有償使用與交易

政策試點探索方向進一步明確。國家出臺《排污權有償使用與交易試點指導意見》，明確排污權有償使用與交易政策改革方向，深化地方試點探索。《指導意見》明確了進一步推進試點工作，規定試點地區

應於2015年年底前全面完成現有排污單位排污權的初次核定，以後原則上每5年核定一次；排污權有償取得，試點地區實行排污權有償使用制度，排污單位在繳納使用費後獲得排污權，或通過交易獲得排污權；規範排污權出讓方式，試點地區可以採取定額出讓、公開拍賣方式出讓排污權，並對排污權出讓收入管理、交易行為、交易範圍、交易市場和交易管理做出規定。

試點工作在不斷深化。2014年，福建省、湖北省和湖南省發布了省級排污權有償使用和交易工作的指導文件。試點地區排污權交易量穩步增加。陝西省自2010年6月開展排污權交易以來，累計成交49宗，總成交金額5.9億元；山西省截至2014年年末，累計交易930宗，總成交金額5.59億元；江蘇省累計繳納排污權有償使用費5.51億元、排污權交易成交2.24億元；內蒙古自治區實現總成交金額8455萬元；河北省累計交易1563宗，總成交金額1.69億元；湖北省2013年以來累計交易6批次，總成交金額1546.8萬元；河南省累計交易1614宗，成交總金額1.4億元；湖南省累計交易471宗，總成交金額7252.3萬元；浙江省排污權有償使用累計交易12310宗、總成交金額18.23億元，排污權交易累計4366宗，總交易金額8.52億元。

2.3 環境財政機制改革亟需深化

2.3.1 環境公共財政

環境污染治理投資繼續保持增長態勢。2013年，我國環境污染治理投資總額為9037.2億元，占國內生產總值（GDP）的1.59%（圖2），占全社會固定資產投資總額的2.02%，比上年增加9.5%，但是與《大氣污染防治行動計劃》、《水污染防治行動計劃》等提出的治理資金需求尚有巨大的資金缺口。

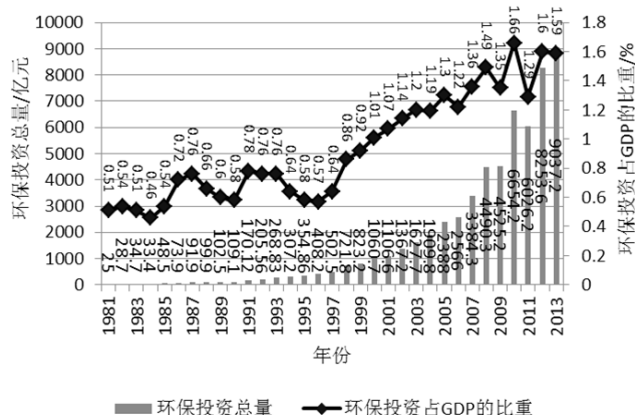


图2 1981-2013年我国环保投资总量及占GDP比重

环保专项资金整合力度不断加快。2013年中央财政在整合各项大气污染治理资金的基础上,形成专项大气污染防治资金。为引导地方按照“水系统筹、集中连片;保护优先、防治并举;综合施策、持续发展”的原则开展江河湖泊生态环境保护工作,国家将原湖泊生态保护专项资金和“三江三湖”及松花江流域水污染防治专项资金整合成为“江河湖泊专项资金”。截至到2014年,我国中央财政环保专项资金共有8个(表3)。

2.3.2 生态环境补偿

国家重点功能区转移支付范围扩大、额度增加。按照十八届三中全会提出的“完善对重点生态功能区的生态补偿机制”等要求,2014年,中央财政又将河北环京津生态屏障、西藏珠穆朗玛峰等区域内的20个县纳入国家重点生态功能区转移支付范围,享受转移支付的县市已达512个。2008—2014年,中央财政累计下拨国家重点生态功能区转移支付2004亿元,其中2014年达到480亿元。

流域生态补偿政策稳步推进。为期三年的全国首个跨省流域新安江生态补偿机制试点期满,皖、浙两省联合监测数据表明,近三年新安江安徽出境断面水质稳中趋好,新安江的水质常年保持在I类和II类,达到试点考核要求。此外,河北省、天津市的跨省于桥水库生态补偿试点启动,陕西甘肃两省的渭河生态补偿实践进展总体不大。在省内跨界流域生态补偿包括湖南湘江流域生态补偿试点、福建汀江流域生态补偿试点则在稳步探索推进,但是总体来看本年度进展不大。

主要草原牧区基本建立草原生态保护补助奖励机

制。2014年,国家继续在内蒙古、四川、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆和河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江等13个省区实施草原生态保护补助奖励政策。2014年6月,财政部会同农业部制定了《中央财政农业资源及生态保护补助资金管理办法》,该办法明确草原禁牧补助的中央财政测算标准为平均每年每亩6元,草畜平衡奖励补助的中央财政测算标准为平均每年每亩1.5元,牧民生产资料综合补贴标准为每年每户500元,牧草良种补贴标准为平均每年每亩10元。中央财政拨付奖励资金20亿元作为草原生态保护绩效奖励资金。

2.4 环境经济政策配套能力提升

2.4.1 环保综合名录

新一批综合名录发布。2014年发布的综合名录是在对历年制定的综合名录进行修订、完善的基础上,汇总2014年制定的新一批综合名录形成的。综合名录共包含两部分:一是“高污染、高环境风险”产品名录,包括777项产品;二是环境保护重点设备名录,包括40项设备。其中,“双高”产品包含了40余种二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮产污量大的产品,30余种产生大量挥发性有机污染物(VOCs)的产品,近200余种涉重金属污染的产品,近500种高环境风险产品。

综合名录为经济政策实施提供了基础。环境保护综合名录成为环保领域的基础性工作,成为环境保护服务和引领综合决策的固定平台与渠道。400多种“双

表3 中央财政环保专项资金

专项资金名称	设立时间	备注
江河湖泊专项资金	2013年	整合了湖泊生态环境保护专项资金,“三河三湖”及松花江流域水污染防治专项资金
大气污染物减排专项资金	2013年	
重金属污染防治专项资金	2010年	
中央农村环境保护专项资金	2008年	
城镇污水处理设施配套管网以奖代补资金	2007年	
中央环境保护专项资金	2004年	
自然保护区专项资金	2001年	
主要污染物减排专项资金	2007年	已取消

高”（高污染、高环境风险）产品被财政部列入《取消出口退税的商品目录》，也被商务部列入了《禁止加工贸易的商品目录》；高污染的电池、VOC含量高的溶剂型涂料产品被加征消费税；近200个条目被列入《产业结构调整指导目录（2011年本）》中的限制类和淘汰类；名录成果也直接应用于绿色信贷、绿色保险等领域。

2.4.2 环境信用评价

2013年12月18日，环境保护部、国家发展和改革委员会、中国人民银行、银监会等联合印发《企业环境信用评价办法（试行）》。2014年环保部积极指导地方贯彻落实《企业环境信用评价办法（试行）》。在此基础上，安徽、甘肃、青海、西藏等省（区）印发了开展企业环境信用评价的有关文件，云南、新疆等省（区）转发了《企业环境信用评价办法（试行）》。四川省环保厅对10类企业强制开展环境信用评价，首批共60家重点企业。湖南省2014年对全省1178家企业进行了环境信用评价，多家上市公司因为环境违规而曝光融资受到限制，主动进行整改。江苏省环保和金融、工商、物价等部门合作，加强环境信用评价结果应用。

3 结论与展望

2014年是全面深化改革元年，也是环境经济政策创新改革的关键之年。《中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《中华人民共和国环境保护法》、《中共中央、国务院关于进一步推进生态文明建设的意见》等都对环境经济政策提出了明确的建设要求。在此背景下，我国环境经济政策地位进一步提高，改革步伐进一步加快，政策效益逐步显现，环境经济政策已经成为环境保护制度建设的重要组成部分，成为生态文明建设的重中之重。

但是与国家迫切的环境经济政策需求相比，我国的环境经济政策还存在很多不足。主要表现在：一是现有的环境经济政策文件法律效力较低，多为指导性的“意见”、“通知”或“暂行办法”，且已出台的政策文件中原则性要求居多，实质性内容偏少，难以给地方试点以有力的支持。二是资源环境价格形成机制尚不健全，“资源低价、环境廉价”模式的价格机制无法激励环境治理和改变生产者、投资者的环境行为。同时部分地方政府越位、错位，人为压低环境成本，导致市场价格扭曲，使得企业实际承担的环境成本更

是远低于应承担的，企业的真实环境成本难以内部化，导致企业污染治理动力缺乏。三是环境经济政策覆盖面不足，大多数环境经济政策集中在生产环节，在流通、分配、消费等环节手段少、作用小，同时环境经济政策的操作性有待提高，仍然存在重视政策数量轻视政策质量、重视政策制定轻视政策实施、重视政策推进轻视政策评估等问题。

下一步要针对社会经济发展新常态，以及环境管理转型的需要，以生态文明理念为引领，贯彻落实党的“四个全面”战略部署，把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重，遵循“法治为先，制度创新，整体推进，重点突破，加强评估，提质增效”的基本原则，加快环境经济政策的改革创新。一是加快环境管理由政府行政手段向采用市场化的经济激励手段转型，加强环境经济政策的顶层设计，重视正本清源，推进向生产全过程延伸；二是完善环境产权制度建设，更大程度地发挥资源环境价格、环境税费、环境财政、环境责任保险、绿色金融、政府与社会资本合作（PPP）、第三方治理等环境经济政策的作用；三是强化环境经济政策配套机制，完善环境经济政策配套名录、企业环境信用评价以及环境经济核算，为环境经济政策发展奠定基础。

参考文献

- [1] 国家环境经济政策研究与试点项目技术组. 2014年国家环境经济政策进展报告. 环境经济政策创新改革之年——2014年国家环境经济政策进展报告[J]. 环境经济, 2015, (12): 4-13.
- [2] 董战峰, 王慧杰, 葛察忠, 等. 七年, 环境经济政策进展几何?——基于政策文件出台数量变化的描述性统计分析[J]. 环境经济, 2013, (9): 22-29.
- [3] 田丽丽, 林成森, 赵柳薇. 天津市环境经济政策发展现状、问题及对策[J]. 未来与发展, 2014, (4): 99-104.
- [4] 环境保护部环境与经济政策研究中心课题组. “十三五”时期我国环境经济政策创新发展思路、方向与任务[J]. 经济研究参考, 2015, (3): 32-41.
- [5] 董战峰, 葛察忠, 高树婷, 等. “十二五”环境经济政策体系建设路线图[J]. 环境经济, 2011, (6): 35-47.
- [6] 董战峰, 葛察忠, 高树婷. 关于“十二五”国家环境经济政策体系建设的思考[J]. 环境保护与循环经济, 2011, (5): 23-26.
- [7] 董战峰, 李红祥, 龙凤, 等. “十二五”环境经济政策建设规划中期评估[J]. 环境经济, 2013, (9): 10-21.

（责任编辑：陈瀛）