

基于区域一体化背景下的长三角环境经济政策优化研究

戴洁¹, 黄蕾^{2*}, 胡静^{1,3}, 钱美尹⁴, 李月寒¹

(1. 上海市环境科学研究院, 上海 200233; 2. 上海市生态环境局, 上海 200020;
3. 国家环境保护城市大气复合污染成因与防治重点实验室, 上海 200233; 4. 华东师范大学, 上海 200241)

【摘要】 基于长三角区域社会、经济、环保一体化高质量发展要求, 全面调研“三省一市”(上海、江苏、浙江、安徽) 2011—2017年环境经济政策出台情况, 并开展评估分析。结果显示: 长三角区域环境经济政策整体呈现良好发展态势, 尤其在财政奖补方面占绝对优势, 但各省市差异较为明显, 且区域层面联动政策相对欠缺。在此基础上, 结合长三角区域环境质量改善目标及污染防治协作深化需求, 建议在环保基金、生态补偿、排污权交易、环境信用体系等领域率先开展区域联动试点, 并从机制、法律、技术等层面给予保障, 探索形成区域环境经济政策共商、共享、共赢模式。

【关键词】 长三角; 一体化; 环境经济政策

【中图分类号】 X321

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252(2019)03-0077-05

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.03.077

引言

长三角区域联防联控机制历时五年多, 从大气环境治理延伸到水环境治理, 在党中央、国务院的坚强领导下, 各部委和“三省一市”(上海、江苏、浙江、安徽) 共同努力, 长三角区域大气和水污染防治协作工作取得阶段性成效, 区域环境质量改善明显。2018年11月, 习近平总书记在首届中国国际进口博览会上正式宣布长三角区域一体化发展上升为国家战略^[1], 长三角区域一体化发展迎来了前所未有的机遇。但从目前区域协作治理手段来看, 依然以“行政管理”为主, 如船舶排放控制区建设、机动车异地协同监管、太浦河水资源保护省际协作等, 地区间利益平衡机制较为单一, 运用市场机制、社会机制来推动区域环境一体化治理的手段尚为欠缺。环境经济政策可直接调控经济体的环境行为, 降低或者消除其环境外部性, 给予经济体环境友好的激励, 促进环境与经济的协调和融合^[2]。长三角区域正大力推进绿色经济发展转型, 亟需从政策制定层面开始, 统一规划、统一制定、统一实施、统一监管、统一评估, 建立利益协调、合作共赢的环境经济政策体系, 携手解决区域内共同的环境污染问题, 为区域绿色发展提供长效机制和重要保障。

“十一五”以来, 环境经济政策在环保工作中日益受到重视, 在筹集环保资金、调控环境行为、激励企业减排、提升管理效率等方面日益发挥重要作用, 环境经济政策的地位在环境政策体系中不断提升^[3]。自2011年开始, 我国

每年开展全国环境经济政策评估^[4], 也有学者专门针对各省市的环境经济政策^[5-9]或某项政策如绿色信贷政策^[10]等进行相应评估, 但总体来看, 目前尚未建立起一套规范化、标准化的评估体系, 且从区域层面开展的环境经济政策研究还不多见。

1 长三角区域各省市环境经济政策取得的进展

根据对长三角区域“三省一市”2011—2017年发布的环境经济政策调研情况, 同时参考董战峰等^[2,11]对环境经济政策的分类方法, 本研究将环境经济政策分为财政奖补、价格收费(税)、生态补偿、排污权交易、绿色金融、损害赔偿、综合领域等7种类型。其中, 财政奖补指公共财政用于环境治理的相关奖励、补贴政策等; 价格收费(税)指体现市场定价和资源有偿使用的相关政策, 包括排污收费(税)等; 生态补偿指生态受益地区向生态价值提供地区给予补偿, 分为横向补偿和纵向补偿; 排污权交易指在总量控制前提下, 区域内部污染源相互交易各自的排污权指标; 绿色金融包括环境信用、绿色信贷、绿色保险、绿色证券、绿色基金等; 损害赔偿指通过建立生态环境损害赔偿制度, 形成环境有价、损害担责的相应体系; 综合领域指如节能减排资金相关政策等。

从政策数量看, 各省市总体呈现良性发展态势。“十三五”时期环境经济政策发布数量较“十二五”时期有明显提升, 发展潜力较大, 发展后劲较足。2011—

资助项目: 国家重点研发计划(2016YFC0207506); 上海市环保科研项目(沪环科[2017]第35号, 沪环科[2019]第17号)。

作者简介: 戴洁(1986—), 女, 工程师, 硕士, 主要从事环境管理和低碳规划, E-mail: ronadj@163.com。

*** 责任作者:** 黄蕾(1980—), 女, 硕士, 主要从事环境管理, E-mail: hlei2002@163.com。

2017年,据不完全统计,长三角区域共发布环境经济政策176项(其中,上海占比21.59%,浙江占比34.09%,江苏占比28.98%,安徽占比15.34%)(图1)。“十二五”期间年均发布量为23.2项,“十三五”期间(本研究针对“十三五”2016年、2017年开展研究)年均发布量为30.0项,“十三五”相比“十二五”有较大提升,其中,江苏由6.4项增加到9.5项,成为年均发布量最高的省份;安徽虽然基础稍差,但提升较快,由3.0项上升到6.0项,超过上海;浙江则在维持“十二五”高发布量的同时略有上升,从8.4项上升到9.0项;上海略有提升,从5.4项上升到5.5项(图2)。未来长三角区域对环境与经济良性互动、共同提升的需求还将继续加大,环境经济政策在长三角区域还将发挥更大的作用。

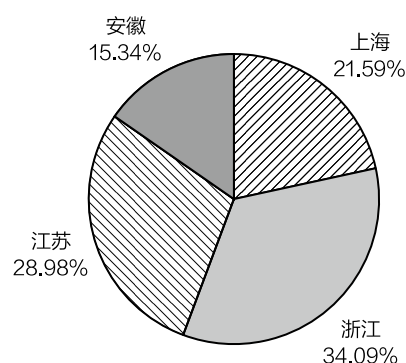
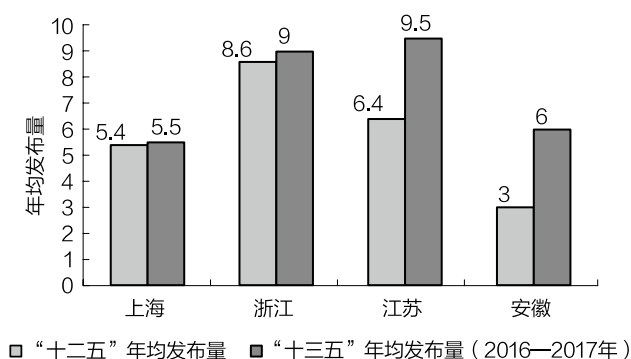


图1 长三角区域环境经济政策地区分布



□ “十二五”年均发布量 ■ “十三五”年均发布量 (2016—2017年)

图2 长三角区域环境经济政策年均发布量对比

从政策类型看,财政奖补占绝对优势。财政奖补、绿色金融、价格收费(税)、排污权交易、生态补偿、综合政策以及损害赔偿分别占政策总数的39.8%、17.1%、12.5%、10.8%、10.2%、6.8%以及2.8%,除财政奖补占绝对优势外,价格收费(税)、排污权交易、生态补偿占比基本在10%~20%,分布较为均匀且多有创新,综合政策、损害赔偿占比较低(图3、图4)。浙江率先于2015年建立覆盖省、市、县三级的污染物排放总量挂钩财政收费制度,并将收费要求与各地污染物减排情况相结合,对促进各地环境质量改善起到了较好的推动作用。江苏于2016年启动类似政策。与此同时,皖浙新安江流域生态补偿、江苏水环境质量横向生态补偿工作、浙江针对大气和水污染物的排污权

交易试点、江苏多方联动的环境信用体系建设均在全国范围内走在领先,取得的先行先试经验值得在长三角区域乃至全国推广。

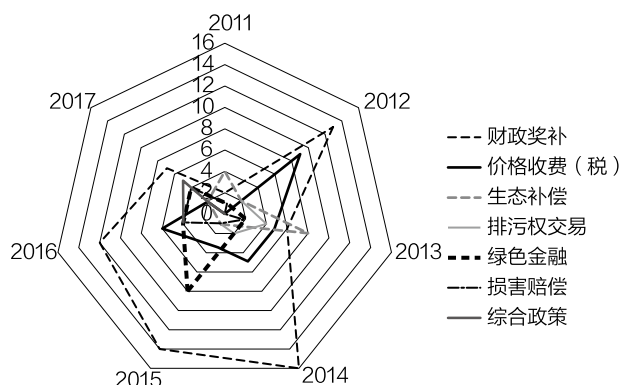


图3 长三角区域不同类型政策发布年份对比

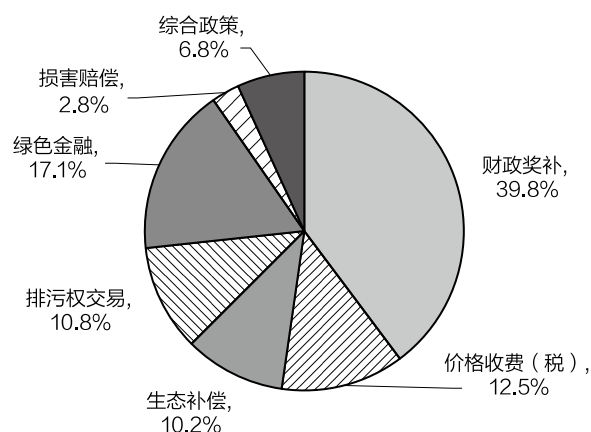


图4 长三角区域环境经济政策类型分布

从政策手段看,大气领域突出财政奖补手段,水环境领域着重探索跨界横向生态补偿。当前,长三角区域的环境治理重点主要落在大气、水环境治理方面。财政奖补是大气领域的主要环境经济手段,71.4%的财政奖补政策针对大气。“十三五”以来对大气污染物的治理由SO₂、NO_x等传统污染物转变为VOCs等新型污染物,故各地政策也逐渐向电厂脱硫脱硝、清洁能源替代等向VOCs治理补贴等转变,如上海专门出台VOCs减排扶持办法,明确VOCs减排企业污染治理项目的补贴对象、标准及条件以及相关的补贴申领程序。而在水环境领域,生态补偿这一环境经济手段得以广泛应用,除上海主要开展饮用水源地等纵向补偿外,江、浙、皖均已开展或正在开展水环境质量横向生态补偿,并在新安江流域、太湖流域、大别山区等取得成功经验后,逐渐在省内推广应用。

从政策保障看,环保、财政、发改、经信等部门联动机制已逐步形成。从我国部门职能分工来看,除了环保部门,经济部门在环境经济政策制定和实施中发挥了主要作用。长三角区域“三省一市”的环境经济政策文件由单一部门出台相对较少,很多文件均是由某一政策制定主导部

门联合相关部门来共同制定和实施的,体现了环境经济政策在性质上属于环境保护与经济发展综合协调政策类型这一特征,对环境经济政策的制定起到了保障作用。以江苏为例,根据《“两减六治三提升”专项行动方案》中的《江苏省提升环境经济政策调控水平专项行动实施方案》,省财政厅牵头负责“提升环境经济政策调控水平”。

总体来看,长三角区域是我国经济发展高水平地区,对改善环境质量、促进环境保护与经济增长的需求相比中西部区域更大,对创新应用环境经济政策手段的需求也更大^[12]。因此,长三角区域各省市结合区域发展实际,均已基本构建一套具有地方特色的环境经济政策体系,且在改善环境质量方面取得明显成效。

2 长三角区域各省市环境经济政策目前存在的问题

一是各省市进展不一,区域内部尚未形成齐头并进的局面。上海的环境经济政策类型较为单一,71.1%的政策集中在财政奖补领域,10.5%的政策为价格收费(税),其余领域进展缓慢,且进入“十三五”以来年均发布量仅略有上升。江、浙的环境经济政策发展较为均衡,且在生态补偿、排污权交易等领域走在全国前列,两省在“十二五”发展势头良好的基础上,“十三五”依然保持领先。安徽虽然总体基础较为薄弱,但“十三五”期间政策发布率有明显提升,基本框架已经建立,且根据自身优势大力推动具有地方特色的环境经济政策^[9](图5)。

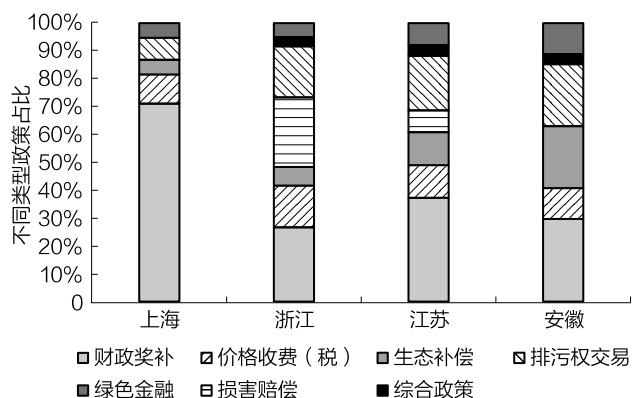


图5 长三角区域环境经济政策发布情况

二是政策关注对象以大气、水为主,对土壤等其他环境要素的关注较少。由于大气、水十条发布相对较早,发布时间分别为2013年、2015年,而2016年土十条才得以发布,当前长三角各省市环境经济政策关注对象主要为大气、水,而涉及土壤、废弃物等的相关政策较少,存在较大提升空间。

三是推进手段以末端治理为主,源头措施相对较少。当前环境经济政策制定以末端治理为主,如对脱硫脱硝设施补贴、VOCs治理设施补贴、机动车船安装污染治理设施补贴、末端排放收费(税)等为主,而在源头管控等方面的政策较少。

四是政策之间尚未形成合力,财政杠杆效果有待提升。环境经济政策本身是一项综合性政策,需要运用税收、财政、价格等经济手段来调节或影响市场主体的行为。以电力行业为例,同时面临排污权交易、碳排放权交易、发电权交易等各种绿色交易机制,这些机制之间存在一定的联系,但在设计的过程中,又由各个主管部门分别牵头,缺少协商配合,信息共享不足,导致发电厂等面对这些绿色交易机制难以协调推进等。政策制定者应从顶层设计开始,开展部门协商,形成政策合力,将通过较低的社会成本、财政杠杆起到较好的污染减排效果。

3 长三角区域环境经济政策一体化面临的挑战和问题

当前,长三角区域环境经济政策一体化格局尚未成熟,依然面临不少挑战。一方面,区域经济发展正在逐步推进绿色转型,但依赖大项目、重化工等传统发展路径推进经济发展现象依然存在,区域层面尚未实现能源、产业、交通、城镇化等发展重大战略层面的紧密融合对接。上游地方政府布局产业规划时较少考虑对下游地区的影响,大量化工、石化、造纸、印染、制药、皮革、电镀等高污染行业布局在行政区边界,存在上游排污、下游取水的情况^[13]。交通运输结构方面,存在铁路对外通道布局不完善,铁路货运场站布局和产业布局不匹配,铁路和港口、公路等运输方式衔接不紧、信息交互不畅等问题,缺少区域层面大物流体系统筹布局的顶层设计等问题。另一方面,不同地区间发展与利益问题还需统筹考虑,区域各地区间的利益协调问题日益突出,缺少灵活政策补偿手段,尤其在涉及区域重大环保民生工程方面,需要区域层面共同出谋划策,建立合作共赢的环境政策体系,在更大平台上实现优势互补、利益平衡。长三角区域环境经济政策一体化存在的主要问题如下:

一是各省市重要环境经济政策顶层设计缺乏融合对接,环境资源要素未能有效配置。近年来,长三角区域各省市在环境经济政策方面均有不少创新示范,如浙江是全国第一批排污权交易试点省份,自2009年开始试点,基本建成了覆盖省、市、县三级的排污权有偿使用和交易体系试点多年的排污权交易市场,排污权有偿使用和交易累计总金额占全国三分之二以上。2013年11月,上海率先启动碳排放权交易试点工作,截至2016年6月底,上海碳市场累计成交量达5110.8万t,累计成交金额6.21亿元,在全国各试点省市中位居首位,成为国内唯一一个连续三年100%完成履约的试点地区。江苏省环保信用体系建设走在全国前列,江苏省将企业的环保守信情况分为绿、蓝、黄、红、黑五个级别,2013年以来,“江苏省环保信用管理系统”每年完成污染企业环保信用自动评价22500多家,并与金融等其他部门形成信息共享与联动惩戒。但总体来看,长三角区域内环境经济政策基本都由各省市依据自身情况自主制定,且在各省市范围内执行,未能实现跨省设计,从而影响环境要素市场的功能发挥。

二是区域环境经济联动政策制定较少,试点成功经验未能在区域层面及时推广。长三角区域层面已开展跨区域环境经济政策制定工作,如皖浙交界的新安江流域是全国首个跨省流域生态补偿机制的试点。自2012年试点以来,已取得明显成效,累计投入120.6亿元,完成生态保护项目134个,新安江流域历年均达到补偿条件,总体水质保持为优,在新一轮生态补偿工作中,在原先资金补偿的基础上,在产业转移、人才培养方面加强双方合作,逐步推进“输血式”补偿为“造血式”补偿。其横向补偿成功经验已在区域内如浙江、安徽、江苏省内复制推广,但尚未能在长三角区域其他跨区域断面加以推广应用。

三是区域层面缺少统一基金设置,不利于环境治理协作工作公平效率开展。长三角区域中,安徽的经济发展水平与江、浙、沪存在较大差距,2017年,其人均GDP仅为上海的1/3,仅为江浙的不到1/2,而与此同时,安徽省面临长三角区域内最为严峻的环境质量现状。2017年安徽PM_{2.5}年均浓度为56μg/m³,而江苏为49μg/m³、浙江为39μg/m³、上海为39μg/m³。水环境质量亦是如此,2017年,安徽有三个考核断面劣于Ⅴ类水,江苏有一个考核断面劣于Ⅴ类水,浙江和上海均无。长三角区域环境质量的改善需要巨大的财政投入,对于经济基础相对薄弱、环境质量相对较差的安徽来说,挑战更为明显。从区域层面来说,缺少统一的基金设置,不利于环境治理协作工作公平效率开展。

4 优化长三角区域环境经济政策的相关建议

4.1 深化协作机制,探索政策共商

(1) 建立长三角区域环境经济政策统一协商、统一发布制度。环境经济政策是一项综合政策,其制定、实施和监督通常涉及政府多个部门,如环保、经信、发改、财政、税收等,部分政策还可能涉及金融机构、行业部门等。与此同时,由于区域政策涉及各个省份之间的利益协调,相比其他政策的出台,其利益相关方更多、更复杂,不仅有部门间,还有省际间,应充分依托长三角大气和水污染防治协作机制平台,结合区域环境污染重点、难点问题,开展共同协商,探索形成合作共赢的环境经济政策体系。在此基础上,梳理长三角区域环境经济政策的管理规范、发布机构和发布程序,研究建立长三角环境经济政策统一发布工作机制。

(2) 厘清中央与地方之间的财权和事权。根据环境保护的外溢性特点,将全国性、跨区域的环境保护作为中央事权,对于区域性的环境保护,中央应承担和分担一定的支出责任^[14]。如在跨区域生态补偿、区域环保基金设立等工作中,中央层面作为事权的承担者,在财权方面也应有所承担,同时协助区域层面积极推进。

(3) 推进城市间的跨地区合作发展机制。在现有省级层面的合作机制基础上,考虑到长三角区域城市间的发展不平衡,可逐步形成城市联盟,开展城市对话、协商机制。在区域环境经济政策的运用过程中,试点因城施策,部分

政策可先在社会经济发展水平相对较好的地区进行跨区域推广,如上海、苏锡常宁、杭嘉湖甬绍、合肥都市圈等,再逐步向全区域推广等。

4.2 开展区域试点,形成政策共赢

(1) 设置区域引导性环境保护基金。区域应有统一的资金主体,按照“共同而有区别”的原则,由中央财政资金引导,“三省一市”共同出资,或由“三省一市”和社会资本共同发起区域绿色发展基金。基金采用市场模式运作,可参考借鉴江苏省生态环保发展基金等运作方式。基金一方面可用于区域内重点工作的开展,如大气污染防治、水污染防治、土壤修复等;另一方面可用于对欠发达地区的生态补偿、环境信用优秀企业的奖励等,还可探索建立地区环境质量考核与环境保护专项基金挂钩机制。

(2) 探索区域水环境多元化生态补偿工作。一是以饮用水水源保障为重点,复制推广新安江跨省流域生态补偿先进经验,如在上游来水水体流量大且具备重要饮用水功能及生态服务价值的太浦河(跨界上海—江苏—浙江)开展跨省界生态补偿试点,推动长三角开发地区、受益地区与保护地区健全横向生态补偿和污染赔偿机制。二是逐步在跨省市临界水域全面推广横向生态补偿机制,在断面水质目标双向考核制度的基础上,探索建立污染赔偿、受益补偿相关机制。三是在上述工作的基础上,推动相邻省市签订跨界水体水污染联防联控合作协议,同时推动区域内的生态补偿以项目补偿、政策补偿、智力补偿等形式展开,探索“输血”和“造血”相结合的多元综合补偿机制。待水环境生态补偿机制进展顺利后,可考虑建立大气环境生态补偿机制。

(3) 建立区域大气污染物排污交易制度。一是在现有地方性排污权(及碳排放)交易实践基础上,依托排污许可证核发工作,明确统一核发规则,整合构建区域主要大气污染物排污交易市场。二是抓住主要大气污染物,重点聚焦跨区域交易机制的建立。建议以重点工业行业二氧化硫和氮氧化物等主要大气污染物排放控制为突破口,探索建立区域排污交易实施机制。三是完善制度建设,形成可复制、可推广经验模式,待相关监测、核算基础成熟后,再逐步将排污交易由二氧化硫和氮氧化物推广至VOCs、颗粒物,并由气及水^[15]。

(4) 推进区域环境信用评价全过程管理。在现有针对长三角区域工业企业环境信用联合惩戒的基础上,逐步将范围扩大到机动车、环保第三方治理机构、环保从业人员等方面。具体实施过程可由末端管理(环境信用联合惩戒)到过程控制(污染排放信息共享)再到源头统筹(产业准入统一要求),循序渐进,实施“三步走”。先从评价结果着手,对评价结果实行信息公开共享,并实施联合惩戒;逐步统一评价过程相关要求,包括评价体系、信用修复要求等;待时机成熟后,全面实现企业的污染源管理数据对接,为环境信用评价、环境绩效管理、区域环境准入等提供数据支撑,并与绿色金融实施对接。

4.3 建立保障体系, 加快政策共享

(1) 建立有利于环境经济政策的法制环境。针对目前区域内开展较好的生态补偿、排污权交易、绿色信贷等工作, 开展统一筛选, 对于实施效果较好并拟在区域内推广的环境经济政策, 积极争取将其纳入立法程序, 为后续在区域层面的推广奠定坚实的法律基础。

(2) 探索区域环境经济政策(数据)共享机制。在现有区域大气、水相关污染数据共享机制的基础上, 探索建立长三角环境经济政策数据库网络平台, 并定期更新区域政策, 实现区域内部共享。同时对于区域内实施效果较好的政策, 通过跟踪评估, 相关研究成果向区域内各省市政府抄送, 并组织开展交流会或研讨会, 分享政策制定和有效执行的经验, 及时在区域内复制推广。

(3) 组建长三角区域环境经济专家咨询委员会。在生态环境部的支持下, 依托“三省一市”的高校、研究所以及金融机构等技术力量, 在新成立的“长三角区域生态环境协作专家委员会”下分设环境经济专家咨询委员会, 参与区域环境经济政策的研究、制定、出台、评估等全生命周期, 持续推进长三角区域环境经济政策水平的提升。

参考文献

- [1] 新华网. 习近平出席首届中国国际进口博览会开幕式并发表主旨演讲 [EB/OL]. (2018-11-05). <http://politics.people.com.cn/n1/2018/1105/c1024-30382741.html>.
- [2] 董战峰, 李红祥, 葛察忠, 等. 环境经济政策年度报告 2015[J]. 环境经济, 2016(25): 13-33.
- [3] 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.
- [4] 环境政策部. 环境保护部环境规划院发布中国环境经济政策年度报告 (2011-2016)[EB/OL]. (2017-05-22). <http://www.csfee.org.cn/ReadNews.asp?NewsID=1720>.
- [5] 李志青, 未婷, 李京. 陕西省环境经济政策评估分析 (2016—2017)[J]. 环境经济, 2018(14): 54-61.
- [6] 李志青, 毛佳睿, 王继. 重庆市环境经济政策的绩效评估与政策建议 [J]. 上海城市管理, 2018, 27(1): 29-35.
- [7] 李志青, 姚鑫悦, 王睿, 等. 福建省环境经济政策评估报告: 2015—2016[J]. 环境经济, 2017(16): 58-65.
- [8] 李志青, 陈依佳, 邓凡, 等. 广东省环境经济政策评估分析: 2015—2016[J]. 中国环境管理, 2017, 9(2): 57-62.
- [9] 李志青, 周杨, 郑少艳. 安徽省环境经济政策评估分析: 2016—2017[J]. 中国环境管理, 2018, 10(6): 61-68, 74.
- [10] 王小江. 绿色信贷政策的评估 [C]. 中国环境科学学会 2010 年学术年会论文集. 上海: 中国环境科学学会, 2010: 1592-1596.
- [11] 董战峰, 李红祥, 葛察忠. 基于绿色发展理念的环境经济政策体系构建 [J]. 环境保护, 2016, 44(11): 38-42.
- [12] 董战峰, 葛察忠, 王金南, 等. “十一五”环境经济政策进展评估——基于政策文件统计分析视角 [J]. 环境保护, 2012(10): 22-31.
- [13] 陈晶莹. 长江经济带建设与水资源立法探析 [J]. 上海金融学院学报, 2015(3): 97-102.
- [14] 夏光, 俞海, 原庆丹, 等. 中国环境政策述评报告 (2014 年度) [M]. 北京: 中国环境出版社, 2016: 100.
- [15] 戴洁, 胡静, 周晟吕, 等. 基于长三角一体化背景下的跨区域大气污染物排污权交易机制研究 [J]. 环境污染与防治, 2018, 40(增刊): 142-144.

Study on the Optimization of Environmental and Economic Policies Based on the Integration of Yangtze River Delta

DAI Jie¹, HUANG Lei^{2*}, HU Jing^{1,3}, QIAN Meiyin⁴, LI Yuehan¹

(1 Shanghai Academy of Environmental Sciences, Shanghai 200233, China; 2 Shanghai Municipal Bureau of Ecology and Environment, Shanghai 200020, China; 3 State Environmental Protection Key Laboratory of the Cause and Prevention of Urban Air Pollution Complex, Shanghai 200233, China; 4 East China Normal University, Shanghai 200241, China)

Abstract: Based on the high-quality development requirements of social, economic and environmental integration in the Yangtze River Delta region, a comprehensive evaluation and analysis of the environmental and economic policies of Shanghai, Jiangsu, Zhejiang and Anhui from 2011 to 2017 was carried out. The results showed that the environmental and economic policies in the Yangtze River Delta region demonstrated a good overall development trend, especially in terms of financial incentives and subsidies. However, there were obvious differences among these regions, and there was a lack of interaction among policies at the regional level. On this basis, combined with the Yangtze River Delta regional environmental quality improvement aim and pollution prevention cooperation demand, it is suggested to take the lead in the pilot projects of regional linkage in the fields of environmental protection fund, ecological compensation, emission trading and environmental credit system, with the support from mechanism, law, technology and other aspects, to explore the formation of regional environmental and economic policy consultation, sharing, win-win model.

Keywords: Yangtze River Delta; integration; environmental economic policy