

# 新环保法环境经济问题再解读

李志青

**非经济的惩罚手段,在效果上其实等同于经济手段,是把额外成本加诸环境违法行为,从而形成遏制作用。非常重要的一点是,如何评估各种惩罚手段的经济效应。**

我国实施新《环境保护法》至今已两年多时间,在多个层面发挥了保护生态环境、推动绿色发展的积极作用。其中,与环境经济直接相关的是第二部分中的法律条款。但事实上,其他两部分中的法律条款中同样隐含着环境经济问题,或者称之为环境的法经济学问题。

今年4月,中国政法大学环境资源法研究所与中国人民大学法学院两家机构对新《环境保护法》2016年的实施情况分别开展了评估分析,形成了专门的评估报告。本文将基于“五位一体”的环境经济政策体系,即环保公共财政、绿色金融、绿色贸易和市场、环保产业和其他环保配套措施,结合这一评估分析成果,围绕以上两类环境经济问题展开探讨。

## 关于环保公共投入

中国政法大学环境资源法研究所发布的《新《环境保护法》实施效果评估报告》披露,2016年环保公共财政分别在中央和地方层面取得几个方面的发展,“总趋势上中央的环保财政投入是逐步增加的。如果从节能环保财政支出占整个财政支出的比例来看,环保财政投入的占比则有下降趋势。”

从数据上看,中央环保财政投入虽然在总体上逐年增加,但具体到2016年,却出现了22.7%的环比下降。虽然无法得出未来继续下降的结论,但其背后的可能原因在在于,地方政府的环保公共支出正在上升。

有关环保财政投入的占比有下降趋势,这一点其实与第一点是相一致的,当中央环保财政支出增速低于中央财政总支出增速时,自然而然地就会出现这个结果。

此外,各级政府大力引入PPP的环境治理模式,可能缓解了各级财政的支出压力。这似乎是与中央政府大力倡导绿色金融的用意遥相呼应。

## 关于按日连续处罚

在“五位一体”环境经济政策框架中,对环境违法行为进行罚款属于环境经济政策配套措施中的组成内容。就此,中国政法大学和中国人民大学法学院对新《环境保护法》4个配套办法中“按日连续处罚”在2016年度的实施与适用都做了评估。

在后者的评估报告中,提出了改进的建议:“《按日连续处罚办法》中关于30日复查期限的规定一定程度上束缚了执法人员的手脚,不利于发挥这项制度的威力。同时,按日连续处罚的适用范围也应根据实践增加相应的违法情形。”

笔者认为,作为一项嵌入于

新环保法的环境经济政策,按日连续处罚在福利效应上主要体现在两点。

其一,提高环境违法行为的边际成本,使之与环境违法行为所造成的外溢成本相当或者更高,从而对违法者的违法行为产生负向的激励;其二,按日连续处罚的数量和金额在增加。恰恰相反,在保证有效执法的情况下,处罚数量和金额的下降才足以证明其有效性。

按照以上两点福利效应,再来分析评估报告的结论。这里值得研究的几个问题在于:

其一,按日连续处罚在数量和金额上都有大幅攀升,这究竟是由执法水平的改变引起的,还是由于违法数量自身的变化引起的。

其二,评估结果显示,在整个环境违法行为中,接受按日连续处罚的违法行为占比“较低”(仅占4.47%),究竟是什么原因拉低了这项法律条款的“产出”效应。

其三,如果说按日连续处罚在制度设计上存在某些问题,那么,是否有必要针对不同性质的环境违法设置差异化的连续处罚条件?

## 关于环保产业政策

在“五位一体”环境经济政策框架中,环保产业政策为环境保护提供重要的物质支撑,是环境经济政策中的重要一环。在新环保法中,并没有直接针对环保产业提出政策要求,但却提出“有关行政主管部门都应履行相应的环境保护职责”这一总体要求,实则为在“大环保”的格局下推进节能环保产业的发展埋了伏笔。

对此,中国政法大学的评估报告做了很好的总结,认为国家发展与改革委员会、工信部等部门都对节能环保产业有推动作用。如果从环保产业全方位发展的需要来看,当前的有关政策在系统性和全面性上仍显不足。譬如,从环保产业发展所需支持来看,在如何规范市场准入

条件、推动公平竞争及如何保护知识产权等方面,关涉金融、市场、司法等职能部门,对此,评估报告显然都未涉及。这表明,尽管在新环保法对其他有关部门的环保职责做出规定,但这一条款却没有得到很好的重视和贯彻。其结果是,致使国家环保产业的发展呈现出明显的碎片化、本地化、低水平重复以及政策力度偏弱等不利特征。就环保产业政策而言,在未来有必要进一步研究和强化各经济职能部门与环境保护工作的衔接,形成有序、有效和有机的环保产业整体体系。

## 关于企业环境信息披露

企业环境信息披露是指企业定期或不定期围绕环境相关的信息向公众进行公开披露的过程及其结果,近年来蓬勃兴起的绿色金融也开始关注和重视企业的环境信息披露问题,将其纳入到关键的基础设施建设清单中。由此,有理由认为,企业的环境信息披露从属于环境经济政策范畴,是其他环境经济政策的重要配套性措施。

在新环保法中,对于企业环境信息披露是有明确规定的,这也是企业环境守法经营的重要内容。那么,新环保法及其配套办法实施以来,在企业环境信息披露上究竟取得了怎么样的成效?如何理解近期以来企业在环境信息披露绩效上的变化呢?为此,主要依据上述两份评估报告展开分析。

首先,中国政法大学课题组年度评估报告得出以下基本结论:“在环境信息公开方面,国控企业不论在2015年还是在2016年较省控企业、市控企业都要好;国控企业2016年环境信息公开要略好于2015年;省控企业、市控企业2016年环境信息公开不如2015年。”这里不难看出如下结论:国控企业比省控企业、省控企业比市控企业在环境信息公开上做得要好。然而,不论是省控企业、市控企业,还是国控企业,都普遍存在环境信息公开不完整问题。”其中,“在171家样本企业中只有52家企业公开了主要污染物排放信息,纵使2016年众多省控、市控企业到目前为止还没有公开其环境信息,

单就2015年而言,不到1/3样本企业公开其主要污染物排放信息,说明样本企业环境信息公开存在不及时间问题。”

以上结论可以归纳为两点:一是企业环境信息透明度不高。尽管在指标的设计上有所不同,但无论是作为重点监控对象的国控企业还是作为市场标杆的上市公司,都没有很好地系统地公开披露与环境有关的信息,使得公众无法了解企业的环境治理、排污及奖惩等方面的信息,进而也就无法真正地依据这些信息做出合理的判断。

二是新环保法颁布后,国控企业环境信息透明度明显提高,但省控和市控企业却出现显著下降。如果评估报告的样本选取是科学的话,那么这个结果表明,新环保法在企业层面上对大规模企业污染源的规制效果较为明显,而对中小规模的企业污染源则有管制不严的迹象。

以上分析给我们的最大启示在于,在如何进一步提高企业环境信息透明度的问题上,并不能停留在“就事论事”的层面加以解决,而是要着重找出决定企业环境信息披露和透明度的因素。根据已有的研究文献,分别有企业特征、内部治理和外部压力等几个方面的成因影响不同企业的环境信息披露水平。就此,在未来,强制性地规定企业披露某些环境信息是一个重要的环境规制政策方向。

## 关于损害赔偿

在新环保法中,对环境污染损害赔偿有明确规定:“因污染环境和破坏生态造成损害的,应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。”

环境污染损害赔偿的基本含义在于,如果一方污染环境和破坏生态的行为造成了另一方的(经济或非经济)损失,那么,前者就必须对此损失进行赔偿。之所以将环境损害赔偿纳入到环境经济政策的范畴之内,是因为其背后涉及到两个非常重要的环境经济问题。

其一,如果环境损害行为是一种“侵权”行为,那么就有必要先行界定清楚“环境权益或产权”的归属问题,这在环境经

济学中是一个非常重要的理论问题。

其二,假如环境损害行为被认定为是一种“侵权”,那么计算其带来的损失,并由排污方足额赔偿这个损失,这是对“外部成本内部化”的重要体现。当然,在现实的司法实践中,最有可能的难点在于,如何认定排污行为与损失之间的相关和因果关系,以及如何对环境污染所造成的损害进行货币化估计,如果做不到这两点,那么,外部成本内部化就会落空。

针对环境污染损害赔偿,中国政法大学对新环保法的评估报告中若有若干地方谈及。由于环境污染损害赔偿属于民事诉讼范畴,环境污染损害赔偿的案件数量也有较大的增长。评估显示,近三年公民环境侵权诉讼案件呈明显增长。尽管增速较快,但从占比上来看,环境污染损害赔偿的进展显然不够理想。

评估报告的建议是,一方面由司法部门继续推进公布环境侵权典型案例进行引导,为法院审理相关案件提供认定环境侵权三要素,尤其是因果关系推定的范本;另一方面,将环境与公民健康的相关科研成果应用到司法实践中,加强这方面的司法鉴定能力,为审理法院提供有力的技术支撑。

笔者认为,这两点建议是中肯的,但还可以补充一个非常重要的建议,那就是在司法实践中,有必要开展环境权益界定方面的研究,比如环境权益的内涵、环境权益所有权与使用权的分离以及环境权益归属界定中的公平和效率因素等。

综上,从经济学的视角看环境问题,其根源在于市场失灵导致的“负外部性”,环境污染给外部社会带来了“社会成本”,从而产生了成本与收益上的不对称,使得环境污染难以在市场层面本身加以根治。就此而言,外部成本的内部化是一切环境治理工具的第一要务。这意味着,非经济的惩罚手段,在效果上其实等同于经济手段,是把额外成本加诸环境违法行为,从而形成遏制作用。非常重要的一点是,如何评估各种惩罚手段的经济效应。

总体上,从已公开的评估报告来看,其重点在于评估新环保法颁布后各主要条款的实施结果,而缺乏对司法成效的评估,尤其是在司法的制度成本和收益方面缺乏可靠的计算。未来,随着各种环保法律法规的出台和实施,对各类法律法规文进一步开展法经济学的研究和分析将是环境经济研究的重要内容。

作者系复旦大学环境经济研究中心副主任

四是严格强度指标管理。各级地方政府要严格用水定额管理,按照用水对象或产品用水定额核算取用水量,下达取水计划和审批取水许可,超计划或超定额取水的,对超计划或超定额部分累进收取水资源费。逐级建立用水总量和强度控制目标责任制。将用水总量和强度纳入最严格水资源管理制度考核和生态文明建设目标评价考核内容,完善考核评价体系,突出用水总量和强度双控要求。

五是强化基层基础性工作。各级地方政府要积极筹措资金,落实相关优惠政策,支持重大节水工程建设,支持社会建设,水资源监控能力建设等工作任务的落实。要加强基层水资源管理、节约和保护队伍建设,为双控行动具体推动入区域水资源统一配置。加快明晰区域和取水户初始水权,稳步推进确权登记,建立健全水权初始分配制度。研究区域间、流域间、流域上下游、行业间、用水户间等多种水权交易形式,因地制宜地探索水权交易。积极推进水资源税费改革。支持综合节水、非常规水源开发利用、水资源信息监测、水资源计量器具在线校准等关键共性技术攻关。

作者单位:四川省广元市环保局

## 把企业环境宣教纳入监管范围

**地方政府及相关部门,要把企业环境宣教工作视为环境监管的重要部分,切实改变长期存在的重企业污染防治设施“硬件”监管,轻企业环境宣传教育“软件”管理的倾向。**

### ◆刘贤春

《环境保护法》规定,企业有防止、减少环境污染和生态破坏并对所造成的环境损害承担责任的职责。笔者认为,要落实这一法定职责,首先要强化企业环境宣教工作,使企业真正把环境保护放在重要位置。

当下,很多地方企业环境宣教可谓无任务、无标准、无管理。调查发现,大多企业拿不出年度环保宣教工作会议记录,缺乏工作计划,不开展员工环保培训。厂区安全宣传教育橱窗(栏)、活动内容处处可见,却觅不到环境宣教的踪迹。究其原因,主要有两点:一是环境宣传教育缺乏制度约束,没有纳入相关部门监管;二是企业环境意识较差,认为环境宣教工作无关紧要。事实上,企业员工整天埋头车间,接受社会环境教育的机会少,加强企业环境宣教刻不容缓。为此,提出如下建议。

将企业环境宣教纳入监管。地方政府及相关部门,要把企业环境宣教工作视为环境监管的重要部分,切实改变长期存在的重企业污染防治设施“硬件”监管,轻企业环境宣传教育“软件”管理的倾向。监管人员到企业开展环保检查、督查、执法等活动时,可对企业进行执法检查,听取企业宣教工作介绍,查看教育活动内容,督促建立台账,当场作出评价,提出要求。环保部门应积极对企业环境宣教工作提供指导和支持,提供必要的宣教材料、法律读本等,推动企业环境宣教持续深入。

强化企业环境宣教责任。企业要贯彻落实环境政策法

规,离不开环境宣教工作。要把宣教工作摆上生产经营重要日程,时时、事事、处处向干部职工灌输环保意识,要用抓安全宣教那样的力度来抓环境宣教,做到一同研究、一同计划、一同总结。要配备专门力量,拿出一定投入,开展多种适合企业员工的环保知识、政策学习培训活动,做到教育经常化、宣传形式多、培训不间断,使环保意识在企业落地生根,在员工中能内化于心,外化于行。

注重企业环境宣教实效。企业环境宣教工作应结合生产,简单易行,讲究实效。可由总经理或副总经理牵头,重大事项亲自部署安排,引起干部职工的重视。其中,规模上企业可设置专门机构,加强力量建设。环境宣教内容应简单易懂,形式应多种多样。如在厂区、车间设立宣传教育橱窗(栏),利用电子显示屏普及环保知识。开展企业之间相互参观学习、座谈交流环境保护的活动,有条件的企业可出资与环保组织共同开展相关活动,将环境宣传教育纳入企业文化。

为企业环境宣教提供制度保障。当前,企业环境宣教相关法律法规制度不完善,造成企业对环境宣教不重视、不开展、不推进。因此,建议完善相关法律法规,确立企业环境宣教的法定责任,为企业开展环境教育提供制度保障和监管依据。地方政府可根据国家有关精神,对企业环境宣教提出具体要求。相关部门可依据行业要求,制定企业环境宣教规章。要尽快将企业环境宣教纳入法制化、规范化、常态化轨道,让企业履行更多环保责任。

作者单位:安徽省肥西县环保局

## 聚焦主业为绿色发展护航

◆江苏省宿迁市环保局宿城分局 张洪柱



三 本栏目由 三  
**聚光科技**  
特约刊登

人应该怎么办?笔者认为,当前环境保护任务艰巨、使命光荣,唯有以时不我待的精神面对严峻的环境形势和繁重的工作任务,方可成就一番事业。

要积极取得社会的广泛共识和理解。环保工作者要通过多种形式表明一种观点,就是“支持环保,从理解、支持环保部门开始;支持环保,从理解、支持环保人开始”。

要聚焦主业为绿色发展保驾护航。环保主业的一项重要工作就是环境监管,要进一步做好监管执法工作,提升执法的严肃性,树立执法的权威性。对当前的重点难点问题如大气污染问题等,则要广泛动员、群防群治,按照科学的路径抓好落实。

要对生态经济、绿色企业有正确认识。笔者认为,生态经济并不是指某一类或几类生态经济,现在常说的生态旅游、农业等生态经济模式,也需要以环境法律来保障。判断一个企业是否是绿色企业,不在于其属于哪一个行业,而在于其是否在环保方面遵纪守法。凡是遵纪守法的,就是生态经济需要的;凡是违法乱纪的,就是生态经济所不允许的。

### ◆张厚美

实施水资源消耗总量和强度双控行动,是着眼于经济社会可持续发展的必然选择,也是适应经济发展新常态、推进供给侧结构性改革的重要举措,各地应积极推进。结合实际,笔者对此进行了深入探索,并提出以下建议。

一是强化水资源承载能力刚性约束。开展以县域为单元的水资源承载能力评价,建立预警体系,发布预警信息,强化水资源承载能力对经济社会发展的刚性约束。建立健全规划水资源论证制度,强化国民经济和社会发展规划、城镇总体规划及近期建设规划、重大产业布局以及各类开发区、工业园区、工业集中发展区规划的水资源论证,保障经济社会发展与区域、流域水资源承载能力相适应。规划水资源论证评价结论应作为建设项目水资源论证评价的重要依据。严格建设项目水资源论证和取水许可管理,合理配置项目水源,从严核定许可水量,对取用水总量已达到或超过控制指标的地区暂停审批新增取水。

二是全面推进节水型社会建设。大力实施高效节水项目和中小型灌区节水配套改造项

## 探索与思考

## 水资源消耗总量和强度如何实现双控?

**开展以县域为单元的水资源承载能力评价,建立预警体系,发布预警信息,强化水资源承载能力对经济社会发展的刚性约束。**

率。开展重点行业企业水效对标达标改造,在钢铁、化工、纺织等重点行业积极开展节水型企业创建工作,培育一批节水管理制度完善、用水效率达到行业先进水平的水资源节约型企业。

三是统筹配置和有序利用水资源。实施地下水取用水量和水位控制。依法规范机井建设管理,限期关闭未经批准的和公共供水管网覆盖范围内的自备水井。完善地下水监测网络,实现对地下水动态有效监测。合理有序地使用地表水,控制使用地下水,积极利用非常规水。做好流域和区域水资源统筹调配,减少水资源消耗,逐步降低过度开发河流和地区的开

发利用强度,退减被挤占的生态用水。加快完善流域和重点区域水资源配置,强化水资源统一调度,统筹协调生活、生产、生态用水。积极推进中水、雨水等非常规水源利用,将非常规水源纳入区域水资源统一配置。加快明晰区域和取水户初始水权,稳步推进确权登记,建立健全水权初始分配制度。研究区域间、流域间、流域上下游、行业间、用水户间等多种水权交易形式,因地制宜地探索水权交易。积极推进水资源税费改革。支持综合节水、非常规水源开发利用、水资源信息监测、水资源计量器具在线校准等关键共性技术攻关。