

提高我国环保部门处理经济事务能力的建议

Recommendations on Improving the Ability of China's Environmental Protection Department to Deal with Economic Affairs

摘要 当前我国环境保护体制正在进行全方位改革,环境保护部门要积极推动把环境保护全面融入到经济发展中去,以加快推进我国经济发展的绿色化。本文总结分析了我国环境保护融入经济发展的进展及存在的问题,并就如何提高我国环保部门处理经济事务的能力提出了一系列建议,包括在环境保护部设立环境经济办公室、加强部委协调合作、加大对环境与经济相关研究、加强环境经济分析和评估、建立健全环境经济政策体系、加强环境经济专业人才引进和培训等。

关键词 环境保护; 经济发展; 环境经济政策; 环境经济分析

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2016.z1.011

■文/王华 黄德生

环境保护与经济发展是一个有机统一体,不能割裂开来处理,我国目前严峻的环境保护和经济发展形势迫切要求经济和环境相互协调发展。一方面,我国资源耗竭、环境污染和生态破坏非常严重,环境问题引发的社会矛盾和群体性事件呈高发态势,人们对环境质量改善的愿望非常强烈,不允许环境质量再有任何进一步的恶化;另一方面,我国经济已步入增速换挡期和结构调整阵痛期,经济发展面临巨大的下行压力,适当减速将成为我国经济发展新常态,淘汰污染企业更加困难。在社会与经济的双重压力下,我国环保工作面临着巨大挑战,如何确保经济、社会与环境的协调发展,迈向环境经济学理论中的污染控制最优点,是当前形势下亟待解决的紧迫问题。

虽然在中央和国家层面对环境与经济的协调发展有了充分的认识,但是在实践过程和实际操作中,仍存在政府协调制度不完善、协调机制不健全、协调能力很薄弱等不足。要应对新形势,我国环境保护部门应该进一步明确自身职能定位,更加积极主动地介入我国经济发展事务,推动环境保护融入经济发展的全过程,

确保能够“在保护中发展,在发展中保护”。

本文将从国家发展战略和规划,部门和行业,环境经济政策,环境经济分析研究和应用四个不同方面,对我国环境保护融入经济发展工作的现状和问题作分析,并对环境保护部门如何推动环境保护融入经济发展、如何改进本部门的环境经济工作提出一些建议。

我国环境保护融入经济发展工作的现状与问题

在国家宏观发展战略方面,环境保护逐渐受到重视,但份量还没达到应有的程度

一是国家环境保护规划逐步纳入到国民经济与社会发展规划,但仍存在诸多不足。我国的环境保护规划是伴随着环境保护工作的发展而发展的,环境保护规划经历了从无到有、从简单到复杂、从局部进行到全面开展的发展历程。1975年国务院环境保护领导小组在其颁布的《关于制定环境保护十年规划和“五五”(1976—1980年)计划》中提出要把环境保护纳入国民经济和社会发展规划。1989年我国颁布了《环境保护法》,规定

国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划。自此以后,各个国民经济和社会发展五年计划均将环境保护与经济、社会协调发展和综合平衡作为编制规划的重要指导思想,并专门设立了环境保护篇章。2011年国务院以国发文件共印发了6项规划,其中环境保护领域的规划占了2项,这在我国环境保护历史上是绝无仅有的。十八届五中全会审议通过的“十三五”规划建议稿将“生态环境质量总体改善”列入全面建成小康社会的新目标,并充分强调坚持绿色发展。

我国环境保护规划编制在不断探索、发展、提高、创新的实践过程,在这过程中取得了一些宝贵经验。但是,我国的环境保护规划也面临规划制定规范及法律支持不足、规划编制与实施的衔接不充分、环境保护规划实施的权威性不够、不同层级的环境规划内容和界限不清晰、规划重污染防治轻生态保护等问题。此外,在规划制定过程中的公众参与不足、对于规划的实施监管督促力度薄弱、评估考核机制不完善等问题也直接影响规划的实施效果。

二是党和政府工作报告与全国

两会提案逐步提升环保高度，但现实指导性和可操作性仍有待提高。自党的十七大提出生态文明建设到十八大提出把生态文明建设作为“五位一体”建设中国特色社会主义的总体布局，再到十八届三中全会提出深化体制改革建立系统完整的生态文明制度体系，环境保护在党中央的重点工作部署中不断推向深入和完善，并融入到经济建设的大格局中去。中央成立的全面深化改革领导小组设置了经济体制和生态文明体制改革专项小组，从中央的战略高度把经济和环境统筹协调起来。此外，历年政府工作报告对环境保护工作的重视程度也不断加强，逐步将环境保护更广泛更深入地融入到经济工作中去，并且从注重宏观工作思路和目标逐步转向注重实质性的工作任务部署。而从近年来全国两会关注的热点和政府工作报告的重点来看，环境保护融入经济发展的思路不断得到加强，环境保护相关工作越发得到重视，并且更多地从追求经济发展的速度逐步转向追求经济发展的质量和人们的生活质量与切身利益。

环境保护融入经济发展在顶层设计上已不断加强，但是如何落到实处、如何指导现实发展中环境与经济的统筹协调工作，仍存在不少问题，值得深入研究和探索实践。

三是战略环评与规划环评有序推进，但面临困难和制约。目前，环境保护部已经组织开展了一系列战略环评，包括“十一五”后期开展的五大区域战略环评、“十二五”前期开展的西部大开发战略环评和2013年启动的中部地区战略环评。通过上述三大战略环评的实施，环评参与宏观决策的作用得到了进一步的发挥。此外，规划环评工作也得到有序推进。近年

来国家出台了《规划环境影响评价条例》，发布了《规划环境影响评价技术导则》。环保部会同国家发改委等有关部门制定了国民经济和社会发展规划专项规划环评指导意见以及关键领域、重点行业规划环评规范性文件，注重“两高一资”行业、重点流域区域开发规划环评。

然而在推进战略和规划环评的过程中，也面临很多困难和制约。目前最大问题是规划和战略环评未能及时有效地介入决策，往往是在规划和战略制定之后再作环评。规划和战略环评实施的最关键点“及早介入”，也就是在规划或战略一开始编制时，就应该开始进行环评。但是在现阶段，在规划和战略编制时期，我国规划编制部门和环评部门互动较少，也没有替代方案，因此环评发挥的余地很有限；也无法通过评价各种方案优劣做出最佳决策，反而为规划论证通过“背书”。如果从顶层设计到具体实施规划，再到具体项目，都

有环评来约束、规范、引导，从上到下贯彻“保护优先，节约优先，自然修复为主”理念，将有助于实现对环境管理的全过程控制，预测、预警中长期的影响和风险等。

在部门和行业方面，积极开展了环境保护工作，但协调不充分、合作不顺畅

环境保护问题是一个综合性问题，涉及到各个部门、各个行业，他们相互交叉、互动影响。长期以来，除环保部外，国家其他部门根据自身职责也开展了大量的环境保护工作（见表1）。

尽管各部门对环保工作不断重视，并且积极推动和落实，但仍然存在许多问题和挑战。首先是部门之间的互动联动和协调机制不完善，环境保护的部门联动往往停留在纸面上，在实际操作过程中难以真正实现职责分工明确、联动步调一致，环保部门在联动过程中常处尴尬地位；其次是在环保部门以外，环保工作在其他

表1 我国涉及环境保护的相关主要部门及其环保相关工作

部门	与环保相关的主要工作
国家发改委	加强节能减排综合协调；强化环境保护宏观指导；完善环境保护经济政策；大力发展环保产业；积极推行清洁生产；加快推进环保重点工程建设
国土资源部	地质灾害防治；地下水监测；地面沉降防治；矿山地质环境治理；地质遗迹保护和地质公园建设；地热资源调查评价与开发利用
住房和城乡建设部	建立部门协作机制，会同各部门建立了城市生活垃圾处理工作部际联席会议制度；落实《“十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》；推进生活垃圾处理全过程管理；促进环卫职工权益保障；生活垃圾处理宣传培训
水利部	水资源管理；水功能区划和水质管理；水土流失治理；农村环境治理；水生态系统保护与修复
农业部	农业生态环境保护；渔业生态环境保护；草原生态保护；农业生物资源保护；外来入侵生物防治；农垦环境保护
国家林业局	森林火灾和森林生物灾害控制；湿地保护；林业自然保护区建设与管理；野生动植物保护
国家海洋局	海洋环境监测评价；应对海洋环境突发事件；海洋生态文明建设；海洋环境保护监督管理
中国科学院	环境战略研究；环境污染过程；环境污染监测与治理；全球环境变化；退化生态系统恢复；生物多样性保护

表2 我国部分行业协会开展的主要环保工作

行业	与环保相关的主要工作
中国煤炭加工利用协会	煤炭开发与生态环境保护；煤炭行业节能技术；煤炭行业生态文明建设；低碳技术创新及产业化示范工程项目；开展系统节能提高综合能效
中国纺织工业联合会	节能环保标准制修订；行业节能减排工作会议；行业协会可持续发展；推广清洁生产技术树立示范企业；废旧纺织品综合利用；节能减排百万义诊
中国造纸协会	出台造纸行业指导意见，走绿色可持续发展之路；节能减排“十二五”规划针对造纸行业的要求；召开行业会议，应对原料、环境和能源等方面的挑战；开展环保课题和标准研究；开展节能减排合作、培训和交流活动；启动示范项目“中国制浆造纸行业二噁英减排项目”

各部门中仍处于相对边缘地位，环保工作的重要性更多是体现在文件条文上，在实施过程中往往是经济优先或部门利益优先，难以真正做到环保优先，这在地方政府部门中问题更为严重，环保让位于经济发展的现象仍大量存在。

在政府环保部门的工作要深入融入到各部门的核心工作中去的同时，环保工作也应广泛融入到行业发展中去，因为环境保护与众多行业和企业息息相关。行业发展和规划、产业结构和布局、企业减排技术等是环境保护工作的重点，不仅需要政府的指导和监管，更需要行业协会、产业组织、企业和社会自觉履行环境保护的责任和义务，共同推动经济与环境的协调发展。我国全国性行业协会和地方性行业协会数量众多、类别齐全，在引导和规范行业绿色发展、节能减排、保护环境方面发挥着重要作用。表2中举例说明了部分行业协会开展的环保工作，它们在产业和企业中积极推进环保引导、宣传、培训、监管和评估等方面工作，取得了一定成果并积累了宝贵经验。

但是，各行业的环保工作也面临着诸多问题和障碍，主要表现在环保意识和观念不强，能力不足。行业协会缺乏政府环保部门的系统指导和培训，企业也缺乏行业协会的引导和协调，在生产经营和发展过程中往

往注重经济效益而忽视环境保护，缺乏社会责任意识；行业企业对环境保护工作没有建立系统完善的机制和机构，尤其是在行业不景气、企业资金人员紧张的情况下，环境保护往往容易被忽视。此外，对行业协会和企业的环境主管部门往往存在管理职能交叉、管理不规范不到位等情况，加上不同行业和企业对环境影响的多样性和复杂性，环保工作的效果也存在极大差异，需要有针对性地进行差别管理。

在环境经济政策方面，初步建立了体系框架，但缺乏系统性、精细化和制度化，效果不显著

近十几年来，尤其是2007年原国家环保总局全面启动环境经济政策制定和实施工作以来，环境经济手段作为行政管制的辅助手段，在节能减排、提高资源使用效率、促进经济转型中发挥了一定的作用。但是，作为环境保护工作最重要的手段之一，环境经济政策在整个环境管理政策体系中的地位总体上还比较低。

从我国环境经济政策制定出台的数量来看，目前我国已经进入政策出台的密集期，环境财税、价格政策是重点。2006—2013年，国家层面环境经济政策出台尤为密集，达到383项，省级地区出台的环境经济政策达到713项。可以说，过去十年我国环境经济政策体系已经初步建立。在众

多环境经济政策中，环境财税、环境投融资政策的制度化进程相对较快，初步建立了制度框架，但是排污权交易、环境污染责任险、生态补偿等政策的制度化进程相对较为缓慢，大多仍在试点探索阶段。尽管各政策进展不一，但是整体上看，这些环境经济政策已经覆盖社会经济活动全过程，不同的政策单独或者共同调整着开采、生产、流通或消费环节的社会经济行为，形成了较为系统协调的环境经济政策体系。

随着经济政策在优化资源配置、促进产业结构调整中的作用日益凸显，而环境经济政策实施的效果、影响因素、改进方案等问题也越来越受到关注。由于我国环境经济政策体系仍不够成熟、系统和完善，许多环境经济政策仍处于试点阶段，我国的环境政策评估还相当不规范、不完善，而且受到较多人为因素的影响，存在种种问题与困难。

总体而言，环境经济政策在“十二五”期间取得了一定的进展，但仍然面临着较大的挑战，环境经济政策的系统性和完备性不足、法律依据不充分、决策科学化水平低、配套政策不完善，需要在“十三五”期间甚至更长的一段时间内，加强政策体系的完善和优化。

在开展环境经济分析方面，工作逐步被重视，但研究和应用严重不足

对政策、法规和重大项目进行经济学分析，目的在于帮助决策者更好地了解决策的潜在和显性影响；对已有的或新的政策、法规和项目提案进行深入细致的经济学分析，能够使得政策、法规和项目的设计、制定和实施更加科学有效。对于环境保护而言，经济分析主要是估算那些影响到环境资源的政策、法规和重大项目的

成本和效益，以及分析各社会主体的环境行为变化和社会福利影响，从而为政策、法规和项目的设计和和实施提供决策参考。

在西方发达国家，对政策法规进行经济分析是政策法规设计、制定和实施过程中的必要程序，并且在研究和实践中得到了系统地发展和完善。例如，欧美等一些发达国家已经将环境政策经济分析纳入到立法范畴。美国自里根总统签署了总统行政命令（12291号令）要求对所有重大的拟议条例进行成本效益分析之后，要求联邦机构评估主要政策法规的费用和效益，同时还要求只有当社会效益超过成本的政策法规才予以通过执行。

科学严谨的环境经济分析能够有效提高环境政策的可实施性，降低环境政策的实施成本，为环境政策改进和制定新的环境政策提供依据。我国虽然已经逐步认识到环境经济分析的重要作用，但是，对环境政策经济分析的理论研究和应用研究都相对

较少，而且研究多侧重于环境经济分析的定义、作用和意义，以及简单论述环境经济分析的标准和方法等，深入细致且可靠的环境经济分析实证研究极少，分析具有很大的随意性和盲目性，还没有形成一套系统完整的环境经济分析体系。与此同时，我国环境经济分析研究成果在现实环境政策制定和实施中得到采纳和应用的也不多，更难以发挥出环境经济分析的作用和效果。主要原因包括以下几个方面：一是国家在环境政策设计、制定和实施整个过程中对经济分析的重视不够，往往不进行经济分析，或将经济分析的结果作为次要的考虑甚至忽略；二是国家对环境经济分析相关的基础理论和方法研究资金投入不足，缺乏具有高水平的专业化人才队伍和研究机构，环境经济分析成果难以直接有效地为政策制定实施服务；三是缺乏有效的、高质量的数据，使得研究人员“巧妇难为无米之炊”，环境经济分析难以量化和精细化，分析

› 国家环境保护规划逐步纳入国民经济与社会发展规划

结果往往在科学性和准确性上大打折扣，难以成为政策制定实施的有效依据。

关于环保部门提升应对经济事务能力的建议

在促进环境保护融入经济发展、推动我国经济绿色化、充分使用经济和市场手段解决环境问题等方面，中央和国家层面思路清晰，但存在政府协调制度不健全、协调能力薄弱等问题，环保部门应该积极主动谋划，提升自身能力，力争有所突破，有所作为。本文建议在环境保护部成立“环境经济办公室”，领导协调环保系统内部环境经济事务，并对外联络、参与、推动与环境保护相关的经济发展事务。为进一步推动我国环境与经济协调发展、推动我国经济绿色化，本文提出以下建议。

更加积极有效地参与经济发展规划和政策设计，加强同各部门各行业的协调沟通

环境保护融入经济发展，实现经济绿色化，涉及到经济、环境和社会的方方面面，涉及到政府、企业、社会团体和个人等众多利益相关者，涉及到中央到地方各个层面，需要整个社会多主体全方位的广泛参与和深入合作。因此，环保部应充分利用当前国家高度重视环境保护的有利形势和重要机遇，积极有效地参与到国家经济发展战略、规划、设计和综合决策的全过程中，推动战略环评、规划环评、政策环评取得新进展，发挥应有的影响力；同时，要进一步加强环保部与国家各部门和各行业之间的协调沟通，使环保部主动担当起协调员的角色。此外，还要建立环境保护融入经济发展的全社会整合协调机制，进一步加强环保部与国内外各高校和研



究机构之间的学术资源有效配置和共享,包括对环境与经济发展相关的机构、资金和人员安排进行优化调整,调动全社会各界力量凝聚起来成为合力,促进环境保护与经济发展全面高效融合。

积极主动地开展与资源环境相关的经济分析,为环境与经济协调发展提出有针对性的建议

在制定与环境资源相关的法规、政策或改进当前政策的过程中,为了更好地实现政策实施成本最小化或者效益最大化,有效提高政策的可实施性,优化政策目标,环保部门要积极主动地对环境资源相关的政策和经济活动开展经济分析,为环境与经济协调发展提出有针对性的建议。首先,应提高对环境经济分析的重视,加快推动对环境资源相关的经济分析的立法和政策文件的出台;其次,应加大对环境经济分析研究和实践的资金投入和人才配备,建立和发展经济分析专业研究机构,加强对环境经济分析的理论和方法研究,建立一整套适用于我国的环境经济分析体系;最后,应加强我国环境经济分析相关数据的采集、整理和共享等工作,建立高质量的国家环境经济分析数据库,从而为环境经济分析提供科学准确的数据支持。

对经济活动开展全面环境影响评估,及时发现问题并防范风险

环保部门应主动对我国经济发展政策和资源开发利用活动开展全面环境影响评估,充分识别和分析经济活动可能造成的环境影响,及时发现问题并提出防范应对措施,降低环境风险。环保部门首先要提高自身参与评估和查找问题的能力,在国家发展战略的制定和实施、国家经济开发活动中才能够以“主人翁”的态度和“行

对于环境保护而言,经济分析主要是估算那些影响到环境资源的政策、法规和重大项目的成本和效益,以及分析各社会主体的环境行为变化和社会福利影响,从而为政策、法规和项目的设计和和实施提供决策参考。

家里手”的专业性深入参与到其中,才能把握关键和核心,将资源开发利用等经济活动造成的环境影响降低到最低限度,将环境风险及其引发的社会矛盾冲突控制在最低可接受范围。

制定并不断完善环境经济政策,推动环境与经济协调发展

过去十年环境经济政策取得了较大进展,环境经济政策体系已初步建立,但还需要在已取得成就的基础上,紧密结合我国政府职能转变、体制改革以及社会经济发展阶段和市场化进程,大胆创新和深入探索。同时要直面挑战,采取由易而难、分步推进、上下结合、重点突破相结合的思路,加快生态补偿、环境金融等环境经济政策试点,重视环境经济政策法制化,加强环境经济政策评估制度建设,注重在政策探索过程中加强政策的协调与配套能力建设,早日发挥市场机制在环境资源配置中的作用,建立起系统完备、为生态文明建设提供有效保障的环境经济政策体系。

提升环保系统经济学水平

环保系统工作人员大多数拥有环境科学和工程技术背景,经济学知识相对缺乏。“打铁还需自身硬”。环保系统应推动建立和发展环境政策经济分析专门机构,开展成本效益等经济分析工作。环保部门应大力引进环境经济学专家,并对现有人员进行环境经济学培训。只有全面提高环保系统自身的经济学素养和能力,才能有效参与国家经济发展战略规划的编制、有效推动在国家经济政策制定和实施过

程中充分纳入环境保护相关理念,才能在各行业各部门的协调中发挥实质性的作用,也才能更好地完善我国环境经济政策体系、开展环境经济分析和相关研究,真正推动我国经济绿色化。●

主要参考文献

- [1]王金南,刘年磊,蒋洪强.新《环境保护法》下的环境规划制度创新[J].环境保护,2014,42(13):10-13.
- [2]孙荣庆.环境保护规划的十年跨越[J].环境经济,2012(12):23-27.
- [3]马似锦.战略和规划环评不能成为“马后炮”[N].科技日报,2014-08-04(01).
- [4]董战峰,葛察忠,王金南,等.环境经济政策:十年呈现五大特征[J].环境经济,2014(122):32-36.
- [5]Hahn R W, Tetlock P C. Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?[J]. Journal of Economic Perspectives, 2008, 22(1): 67-84.
- [6]中国环境年鉴编委会.中国环境年鉴[M].北京:中国环境年鉴社,2013.

(王华系环境保护部环境与经济政策研究中心研究员;黄德生,环境保护部环境与经济政策研究中心。黄德生系通讯作者)



中科学图科技股份有限公司
特约刊登