

docsriver.com
商家本本店



上海政法学院学术文库
环境资源法学丛书

ENVIRONMENTAL AND
ECONOMICAL POLICY AND LAW

王文革等 著

环境经济政策和法律

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



上海高校一流学科法学环境资源法方向
上海高等教育内涵建设“085”工程建设项目
上海政法学院学术文库·环境资源法学丛书

王文革 李妍辉 黄润源 孙放 宋俊荣 兰亚 著

环境法经济政策和法律

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境经济政策和法律 / 王文革等著. —北京: 中国法制出版社,
2015.4

(上海政法学院学术文库·环境资源法学丛书)

ISBN 978-7-5093-5703-3

I. ①环… II. ①王… III. ①环境经济—环境政策—研究—
中国 ②环境保护法—研究—中国 IV. ①X-012 ②D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 228997 号



责任编辑: 陈 兴 (cx_legal@163.com)

封面设计: 蒋 怡

环境经济政策和法律

HUANJING JINGJI ZHENGCE HE FALÜ

著 / 王文革等

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 640×960 毫米 16

印张 / 22.75 字数 / 245 千

版次 / 2015 年 4 月第 1 版

2015 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-5703-3

定价: 65.00 元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66010405

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



作者简介

王文革：上海政法学院教授，博士后，第一、五章。

李妍辉：湖北民族大学讲师，博士，第三章。

黄润源：上海财经大学博士后，第六章。

孙放：上海政法学院副教授，博士后，第二章

宋俊荣：上海政法学院副教授，博士，第七章

兰亚：中国平安财产保险股份有限公司上海分公司，第四章。

王文革简介

王文革，男，武汉大学环境资源法博士，华东政法大学经济法博士后，教授，高级工程师，经济师等。具有企业集团和省级政府部门的工作经历，具有加拿大、澳大利亚、日本等海外研究经历，现任上海政法学院经济法学院院长、环境资源与能源法研究中心主任，上海市重点学科环境资源法学科负责人，上海市教委重点学科经济法学科带头人。兼任国际组织 IUCN 生态系统管理专家组成员、环境法专家组成员，中国环境资源法研究会副会长，中国国土资源报法律栏目专家，上海市法学家宣讲团高级讲师，上海市律师协会环境资源法专业委员会委员，加拿大英属哥伦比亚大学、日本青山学院大学、武汉大学、复旦大学、上海交通大学、华东政法大学、上海财经大学、上海社会科学院、对外经济贸易大学等国内外多所高校访问教授、客座教授或特邀研究员。

主要研究领域：环境资源与能源法，房地产法，行政法，经济法等。先后在报刊发表学术论文 100 多篇，其中多篇论文被人大复印资料全文转载；独著、主编、参编著作（教材）共 23 部；主持或参加国际合作、国家及省部级等科研项目 30 多项；主持或参加国家及地方立法起草 30 多件；承办重大环境资源法律案件 100 多件。

先后荣获全国宝钢优秀教师、上海市浦江学者、上海市十大优秀中青年法学家、上海市曙光学者、第三届全国法学教材和科研成果奖等省级部级奖励 20 多项。

“上海政法学院学术文库”

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统，两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善”。其意即蕴涵着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道：“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之”，则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此，从对世界历史进程的审视与洞察来看，社会发展、科学昌明、思想进步，从来都离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量，而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力，是一所现代大学的重要标志。因此，一个大学的学术氛围，不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态，而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言，大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发现、实验与思索的高级力量，它态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会；高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学，学院注重内涵建设和综合协调发展，现已有法学、政治学、社会学、经济学、

管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训，这既是学校办学理念的集中体现，也是上政学术精神的象征。这一校训，不仅大力倡导复合型人才培养，注重充分发挥个性特色与自我价值实现，提供自由选择学习机会，努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进，而且积极提倡拓展学术创新空间，注重交叉学科、边缘学科的研究，致力于对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批判，探求科学与人文的交融与整合。“上海政法学院学术文库”正是在这一精神理念引领下出版问世的。

“上海政法学院学术文库”的出版，不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点，而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科研平台。古代大家云：“一代文章万古稀，山川赖尔亦增辉”；“惟有文章烂日星，气凌山岳常峥嵘”。我相信“上海政法学院学术文库”的出版，不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色，而且将体现上海政法学院教师学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言，大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情，在科学背后有对真理的渴求，在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信“上海政法学院学术文库”将凝聚上政人的思想智慧，人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛，上政人的学术事业将从这里升华！

祝愿“上海政法学院学术文库”精神，薪火传承、代代相继！

上海政法学院院长 金国华

2006年9月10日于求实楼

“环境资源法学丛书”

总 序

我校环境法学科在“十一五”期间被上海市教委列为重点学科，在上海市教委的资助下出版了系列学术著作和教材。在“十二五”开局之年，经专家评审，上海市教委批准，我校环境法学科被列入上海高等教育内涵建设“085”工程建设项目，建设周期五年，包括环境法重点学科建设项目和城市环境安全知识创新平台建设项目两个子项目。2012年，我校环境法学科被列入上海市高校一流学科（上海市重点学科）法学建设规划项目，建设周期五年。该学科以环境资源法理论和实践为总体建设方略，注重与相关学科的交叉与融合，下设环境保护法、自然资源法、能源法、海洋法、环境健康法、灾害防治法、循环经济法、国际环境法、房地产法、环境资源经济（金融）法、环境资源行政法、环境资源犯罪、环境社会学、生态哲学等14个方向。根据总体建设方略，该学科在“十二五”期间，成果形式除课题和论文外，计划出版系列环境法专著和教材。期盼学术界同仁和广大读者提出批评和建议，帮助我们在这套丛书出好。

王文革

2013年1月

目录

Contents

第一章 环境经济政策和法律概述	1
第一节 环境经济政策和法律的基本理论	1
一、环境经济政策和法律的概念、特点 / 1	
二、环境经济政策和法律的构成 / 1	
第二节 国外环境经济政策和法律概述	3
第三节 我国环境经济政策和法律概述	7
一、我国环境经济政策和法律的现状与问题 / 7	
二、完善我国环境经济政策和法律的对策 / 10	
第二章 环境财政政策和法律	22
第一节 环境财政政策和法律的基本理论	22
一、环境财政的基本概述 / 22	
二、环境财政的基本理论 / 28	
第二节 国外环境财政政策和法律	36
一、欧盟与美国的环境财政政策 / 37	

环境经济政策和法律

二、日本——国库补助金制度 / 42	
三、印度——环境救济金制度 / 45	
四、加拿大——财政补贴为主 / 47	
第三节 我国环境财政政策和法律	48
一、我国环境财政政策和法律的现状 / 48	
二、我国环境财政政策和法律的问题 / 57	
三、我国环境财政政策和法律的对策 / 61	
第三章 环境信贷政策和法律	66
第一节 环境信贷的基本理论	66
一、环境信贷的概念和内涵 / 66	
二、环境信贷的特征 / 70	
三、环境信贷的功能 / 76	
第二节 国外环境信贷政策和法律	80
一、国际金融机构环境信贷的发展与实践 / 83	
二、各主要国家的环境信贷政策、立法及实践 / 89	
第三节 我国环境信贷政策和法律	103
一、政策与立法之规定 / 104	
二、银行业的开拓与实践 / 111	
三、问题及对策 / 116	
结 语	129

第四章 环境保险政策和法律	131
第一节 环境保险的基本理论	131
一、环境责任保险制度起源 / 131	
二、环境责任保险制度概念 / 132	
三、环境责任保险的特征 / 132	
第二节 国外环境责任保险政策和法律	135
一、典型国家的环境责任保险制度发展状况 / 135	
二、国外环境责任保险制度的发展趋势 / 140	
第三节 我国环境责任保险政策和法律现状及问题	144
一、我国环境责任保险制度的实施与立法现状 / 144	
二、我国环境责任保险制度存在的问题 / 153	
三、我国环境责任保险制度发展的制约因素 / 159	
第四节 我国环境责任保险模式的选择	163
一、国内外的环境责任保险模式 / 164	
二、我国宜采取的环境责任保险模式 / 169	
第五节 我国环境责任保险承保范围与险种的设计	174
一、环境责任保险承保范围 / 174	
二、环境责任保险险种 / 181	
第六节 我国环境责任保险承保机构的选择	184
一、环境责任保险承保机构的种类 / 184	
二、我国环境责任保险承保机构的设计思路 / 185	

第七节	我国环境责任保险费率的設計	189
一、	我国目前采用的环境责任保险费率 / 189	
二、	我国环境责任保险费率的厘定方法 / 190	
结 语	194
第五章	环境税费政策和法律	196
第一节	环境税费的基本理论	196
第二节	国外环境税费政策和法律	197
一、	OECD和欧盟的环境税制度 / 197	
二、	美国主要的环境税 / 200	
第三节	我国环境税费政策和法律	201
一、	现状 / 201	
二、	关于环境税的思考 / 208	
三、	关于开征碳税的思考 / 212	
四、	关于资源税改革的思考 / 217	
第六章	生态补偿政策和法律	223
第一节	生态补偿的基本理论	223
一、	生态补偿的概念 / 223	
二、	生态补偿的目的 / 229	
三、	生态补偿的范围 / 235	
四、	生态补偿的标准 / 240	

五、生态补偿的方式 / 243	
六、生态补偿的主体 / 244	
七、生态补偿的责任原则 / 246	
八、偿还生态债：生态补偿的功能定位 / 247	
九、生态补偿的理论基础 / 254	
第二节 国外生态补偿政策和法律	266
一、美国的相关法律规定 / 266	
二、欧盟生态补偿法律制度 / 267	
第三节 我国生态补偿法律政策和法律	267
一、基本现状 / 267	
二、存在不足 / 277	
三、完善方向 / 282	
第七章 环境贸易的政策和法律	287
第一节 环境贸易的基本理论	287
一、基本概念 / 287	
二、环境贸易措施的类别 / 291	
三、环境贸易措施的特点 / 297	
第二节 国外环境贸易政策和法律	299
欧盟的环境贸易政策和法律	299
一、欧盟环境贸易政策和法律的主要内容 / 299	

环境经济政策和法律

二、欧盟环境贸易政策和法律的主要特点 / 308	
美国的环境贸易政策和法律.....	312
一、美国环境贸易政策和法律的主要内容 / 312	
二、美国环境贸易政策和法律的主要特点 / 318	
日本的环境贸易政策和法律.....	320
一、日本环境贸易政策和法律的主要内容 / 320	
二、日本环境贸易政策和法律的主要特点 / 326	
第三节 我国环境贸易政策和法律	328
一、我国环境贸易政策和法律概述 / 328	
二、我国环境贸易政策和法律存在的问题 / 330	
三、完善我国的环境贸易政策和法律 / 342	
参考文献	349

第一章 环境经济政策和法律概述

第一节 环境经济政策和法律的基本理论

一、环境经济政策和法律的概念、特点

环境经济政策和法律是指利用价格、税收、信贷、投资、微观刺激和宏观经济调节等经济措施，调节或影响市场主体的行为，以实现经济建设与环境保护协调发展的政策手段。这类措施具有明显的利益刺激因素，具有显著的费用有效性和受控对象的灵活性，因而在世界各国得到越来越多的应用。

二、环境经济政策和法律的构成

环境经济政策和法律主要包括：财政政策、投融资政策、税费

政策、价格政策、贷款政策、保险政策、政府采购政策、押金返还制度、环境贸易措施和公共效益基金等。

环境财政是指政府运用财政能力对经济和市场进行有利于环境的调整和干预。

环境投融资是“投资”和“融资”的合成，同时包括了环境保护投资和环境保护融资的互动关系。环境保护投资是指社会各有关投资主体从社会的积累资金和各种补偿资金中，拿出一定的数量用于防治环境污染、维护生态平衡及与其相关联的经济活动。这是一个多层次的动态概念，既表现为静态的费用支出，也表现为动态的投入产出；除投资目的外，还包括投资主体、投入、产出和动向等许多要素。环境保护融资是指各有关投资主体为了进行环境保护投资或其他环境保护活动从社会各方得到资金支持的行为。

环境税费是指根据“污染者负担”原则和环境资源有偿使用原则，由国家向开发、利用环境资源的单位或个人依照其开发、利用量以及供求关系所收取的相当于其全部或部分价值的货币补偿。它总体上分为向环境中排放污染物、利用环境纳污能力的排污收费和开发、利用自然资源的资源补偿费两种。

环境信贷指的是银行类金融机构在信贷审查时依据国家环境保护政策，执行绿色信贷审查标准，体现可持续发展的生态理念，通过信贷审查引导资金的社会投向，促进环境保护与经济增长协调一致的金融指导政策。

环境责任保险是指以被保险人因污染环境而应承担的对第三人的损害赔偿责任和治理污染责任为保险标的的责任保险。被保险人是污染环境的责任人，第三人是环境责任保险当事人以外的

环境污染的受害人。

生态补偿是指国家通过运用各种经济手段，对破坏环境服务持续供给的行为者收费，或者对保护环境服务持续供给的行为者予以补偿的行为。生态补偿既包括对产生正外部性的生态环境保护行为的补偿，也包括对产生负外部性的行为的补偿，排污行为是对生态环境的破坏，是一种产生负外部性的行为，从理论上讲排污行为应当属于生态补偿的范围。只不过实践中，排污收费制度在我国开始实施较早，目前已经形成了一套比较完备的法律体系，征收管理比较健全，没有必要将排污收费硬性纳入生态补偿的范畴。因此，在对生态补偿的理论研究中，往往没有涉及排污收费方面的内容。

环境贸易措施是指一国所采取的与环境保护有关的贸易措施，包括相关的法律法规、行政命令、行政决定，以及政府授权或资助的非政府组织的行为和私人行为。

第二节 国外环境经济政策和法律概述

在国外，一些发达国家已经实现了环境保护法制化，运用法律规范推动环境保护的发展，有推动环境保护的激励体制、运行条件、激励程序和激励监督救济措施，尤其是采用了大量具体的经济激励工具，促进环境保护的发展。其中日本、德国、美国等国家的激励工具最具代表性。主要激励工具包括：

1. 补贴政策

一般而言，补贴有三种形式：一是投资补贴，即对投资者进行

补贴，如：德国对风力发电的投资补贴即属此类。二是产出补贴，如：美国、丹麦、印度等国根据可再生能源设备的产品产量进行补贴。三是对消费者（即用户）进行补贴，如：欧洲大部分国家均对太阳能热水器的用户提供 20%~60% 的补贴。

2. 税收政策

一种是税收优惠政策，包括：减免关税、减免形成固定资产税、减免增值税和所得税（企业所得税和个人收入税）等。如：德国对排除或减少环境危害的产品免交销售税；日本对公害防治设施减免固定资产税等。另一种是强制性税收政策。如：德国对除风能、太阳能之外的其他能源征收生态税；美国对损害臭氧层的化学品征收生态税等。^①

3. 价格政策

世界上许多国家都采取了对绿色产品价格实行优惠的政策。如：德国制定的电力法要求电力公司必须购买可再生能源电力，并向可再生能源电力生产商支付消费者电价的 90%；在美国“能源政策法”中规定，公用电力公司必须以可避免成本收购可再生能源电量，同时美国的一些州还做出按净用电量收费的办法。这些实际上都是电价优惠的措施。

4. 绿色贷款政策

目前德国对风电项目和光伏项目正在实施低利率贷款，利率从 2.5%~5.1% 不等。日本利用非盈利性金融机构为环境保护企业提供中长期优惠利率贷款。

^① 谢永清：《促进节能的税收对策》，载《环境保护》2005 年第 3 期。

5. 政府采购政策

例如美国、日本和德国采取的屋顶计划，实际上是通过政府采购或政府支持采购等手段，扶持尚未成熟的光伏发电产业。此外，政府支持的技术研究和开发活动也属于政府采购的范畴。

6. 押金返还制度

押金返还制度是很有效的垃圾资源化途径，许多国家都采用了这一制度，它主要针对一些易于直接重复使用或对环境污染较为严重的产品和包装材料。押金返还制度对资源回收利用的作用是很明显的，尤其是对玻璃等包装废弃物的回收。

7. 公共效益基金

公共效益基金主要有环境基金、节能基金、可再生能源开发基金等。环境保护基金属于其中的一种。环境保护基金的发展已有多年的历史，包括美国、英国、日本、法国、德国等主要发达国家以及巴西、印度等主要发展中国家，目前约 20 个国家建立了类似的公益基金。这些国家的实践表明，基金的建立和投入使用，对环境保护的发展形成了有效的支持，产生了可观的经济效益、环境效益以及其他社会效益。综观各国的基金运作情况，以下方面值得借鉴：

(1) 公益基金的设立建立在有法律法规保障的基础上，并构造公平和竞争的科学管理模式，注重资金的杠杆作用和成本效益，方能达到促进环境保护产业化的目的。

(2) 公益基金的资金筹集有多种方式，包括设立电力附加费、设置专项税种（如英国的气候变化税）、公共财政支付等；但无论采用哪种资金筹措方式，其实质都是能源消费者的贡献。其中征

收电力附加费方式在国际上的应用较多，其优点有：①要求所有用电户交纳电力附加费的集资方式，符合“谁污染谁付费”的原则，体现其公平性，易为公众理解和接受；②按照电表读数加收小量的附加费，可以利用现有的收费程序，在操作上简单易行；③这种集资方式年复一年，积少成多，有较好的稳定性和持续性。

(3) 各国公益基金规模的确定，主要是考虑如何满足环境保护国家目标的需求。

(4) 选择哪种基金使用模式，要根据基金的支持目标、基金规模、环境保护发展潜力等因素来决定。由于各国国情不同，许多国家的基金使用模式都体现出各自不同的特点。

(5) 采用竞争性招标方式作为公益基金的资金分配方式有很多优点，竞争性招标方式不但能够选择实施效果较好的项目，而且对基金管理部门也具有监督作用。当然，竞争性招标也有不足，即实施成本过高，在选择小项目时宜采用先来先得的方式。

(6) 基金管理机构有三种模式：政府部门、公司、独立的非营利机构。这三种管理机构模式各有优劣，在国际上都有应用，不能绝对地说某种模式是最好的。对于环境保护来说，由于公司管理的优势被削弱，因此从总趋势看，公益基金将远离公司的管理。

(7) 不论采用哪种管理模式，公益基金都需要一个监管机构。这个机构可以是独立于基金管理部门的政府机构或立法机构，也可以是代表相关利益方的顾问委员会。监管机构依法和按照监督程序对基金的管理工作进行监督，监督主要包括对基金支持的项目进行评估，对基金使用情况进行定期审计，监督过程中有各相关利益方的参与。

(8) 在实践中将公益基金和其他政策措施相结合使用, 能够使基金收到更加显著的效果。

8. 环境贸易措施

环境贸易措施是一国所采取的与环境保护有关的贸易措施, 包括相关的法律法规、行政命令、行政决定, 以及政府授权或资助的非政府组织的行为和私人行为。

第三节 我国环境经济政策和法律概述

一、我国环境经济政策和法律的现状与问题

中国政府为了促进能源节约与综合利用、有效防止资源破坏或环境污染, 先后实施了一系列财政、信贷和税收等经济政策, 包括对环境保护技术改造、环境保护设备购置实行信贷贴息、差别利率、免征进口环节增值税、减征企业所得税和加速折旧等; 对资源综合利用、城市生活垃圾发电、风力发电和农村可再生能源项目实行税收优惠等。这些经济政策的制定虽对实现环境保护目标起了一定的推动作用, 但离环境保护目标的要求仍存在一定差距, 主要表现在以下方面:

1. 缺乏合理设置激励管制制度的基本原则。致使管制制度存在适用性不强、脱离实际、不完善、实施效果不佳等一系列问题, 只有明确合理设置激励管制制度的基本原则, 才能为制度设计指明方向。

2. 缺乏有效的激励管制体制。环境保护涉及财政、税收、金融、投资、贸易、技术监督、环境资源保护等众多职能部门，由于不同职能部门之间缺乏有效的协调机制，加之职能交叉、重叠、划分不清等因素，造成环境保护管制体系不统一，政出多门、条块分割、各行其是、多元领导现象突出，结果导致制度实施效果欠佳，甚至有些制度设计完全流于形式。因而，急需建立专门协调机构，加强统一领导、负责制度规划、设计以及实施过程中的监督、检查、验收及部门间的协调。

3. 缺乏有效的激励管制运行基础。根据经济合作与发展组织有关专家的研究成果，激励制度的有效运行要具备以下条件：足够的知识基础；强有力的法律结构；竞争市场；管理能力以及政治可行性。除此之外，笔者认为还要具备制度设计要素齐全、制度实施效果评价机制等条件。我国在上述各方面都存在一定的不足，尤其是缺乏有效的制度实施评价机制。

4. 现行政府激励管制工具不健全、不完善，在某些方面还存在立法空白。主要表现为：一是在资源利用方面，资源价格扭曲和要素价格扭曲未能有效改正，使原料价格过低，产品价格过高，助长了资源的浪费。二是资源核算制度不健全，在国民收入核算中资源利用等经济发展成本不能在核算体系中显示出来，资源耗竭状况得不到反映，使人们无法进行经济发展成本与经济发展收益的比较，造成人为忽视资源的浪费与短缺。三是绿色核算制度不健全，对一般经济主体而言，在眼前利益的驱使下，形成了乱砍乱伐等掠夺性经济行为。对地方政府而言，以经济指标作为考核指标，致使政府只管上项目，不考虑环境影响。四是，尽管推

行了一些资源开发利用的税收政策，如耕地占用税、矿产资源税等，但其计算办法仍不适应环境保护的要求。五是，我国排污收费标准过低，在许多行业，甚至远远低于污染治理成本或清洁技术使用成本，致使众多企业宁肯接受罚款或交排污费，也不愿治理污染或推行清洁生产技术。六是，财政工具不健全，运用效果不佳。我国目前仅对资源综合利用企业和治污企业实行财政补贴，且仅限于少数几项间接补贴，如利润留成、先征后返等，对相关企业的支持效果甚微。^①七是，融资支持不足，效果欠佳。尽管我国制定了一系列融资支持政策，但由于缺乏相应的运作条件，并未落到实处。如：国内现有的有关专项资金 / 基金难以满足环境保护的巨大支持需求，主要是：（1）在国家一级，尚没有建立专项用于环境保护的基金。如原有的环境保护专项资金先后被停征或取消后，国家却没有建立新的融资渠道来筹集专项用于支持环境保护的资金。（2）在地方政府一级，用于支持环境保护的资金有限，而且资金来源的稳定性存在问题。此外，国内有关专项资金 / 基金在管理、配置使用、监督等方面也存在一些问题，影响了基金的使用效率。主要是：① 基金管理有欠规范；② 基金的配置使用缺乏透明度；③ 基金的配置使用缺乏灵活性；④ 基金管理和使用的监督力度较弱。八是，发展环境保护涉及财政、税收、金融、投资、贸易、技术、废弃物回收、资源节约与综合利用、清洁生产等领域，有许多立法空白需要填补。

^① 郑云虹：《发展中国循环经济的财税政策》，载《东北大学学报》2004年第4期。

5. 缺乏有效的激励管制程序和监督与救济措施。程序欠缺, 导致激励管制行为的不确定性和风险成本的增加; 监督与救济措施不完善, 导致管制主体滥用管制权力和管制对象滥用企业权利的行为屡禁不止。

二、完善我国环境经济政策和法律的对策^①

1. 确立合理设计激励制度的基本原则

合理设计激励制度应遵循下列基本原则:

(1) 公平原则。激励制度的制定必须着眼于环境保护全局的需要, 公正处理各种利益矛盾, 使环境保护的发展不脱离公平竞争的轨道。

(2) 平衡原则。激励制度虽然常调节某一方面利益集团的经济利益, 但也必须兼顾国家、集体、个人以及各个利益集团的经济利益, 同时兼顾经济利益、社会利益、环境利益、近期利益、长远利益等。

(3) 连续原则。某些激励制度的实施只是权宜之计, 但是从环境保护的角度出发, 无论是制度的持续实施还是修正, 必须具有一定的连续性, 以确保环境保护的稳定推进。

(4) 紧急原则。在紧急情况下, 国家和地方可以超越正常程序而紧急制定和发布临时的激励制度, 以确保环境保护的稳定推进。

^① 王文革:《循环经济激励制度存在问题与对策》, 载《环境科学与技术》2006年第12期。

(5) 与经济发展水平相适应原则。经济发达国家, 资源利用有更多选择, 资源压力相对较少, 环境质量要求较高, 激励制度倾向于保护和可持续利用资源; 在经济欠发达国家, 经济对资源的初级利用依赖较大, 激励制度倾向于提高资源利用程度。^①

(6) 动态调整原则。环境保护不同阶段, 政府经济激励管制目标不同, 相应的激励管制制度要与目标定位一致。如: 起步阶段, 激励制度设计要满足促进废弃物治理与回收再利用的需求。发展阶段, 激励制度设计要满足促进清洁生产、绿色消费的需求。成熟阶段, 激励制度设计要满足促进资源综合利用、绿色消费的需求。^②

(7) 因地制宜原则。我国地域广阔、地域分异明显, 不同地区的自然经济条件有明显的差异, 决定了不同地区的环境保护处于不同的阶段, 这就要求发展环境保护, 要根据各地的自然环境条件、环境保护所处阶段及制约因素等, 科学设置适合本地区的政府经济激励管制制度。

(8) 全过程激励原则。环境保护确立了“减量化、再利用、资源化”三个原则, 每一原则分别对应环境保护的不同环节, 他们对环境保护的发展都是必不可少的。减量化原则针对的是输入环节, 目的是减少进入生产和消费过程中的物质和能量流; 再利用原则针对的是中间环节, 目的是延长产品和服务强度; 资源化原则针对的是输出环节, 目的是把废弃物回收利用和综合利用。

^① 陈安宁:《资源可持续利用激励机制》, 气象出版社2000年版, 第206页。

^② 张思锋:《节能阶段与政府循环经济政策》, 载《西安交通大学学报》2004年第3期。

这就要求国家要根据环境保护三原则的要求，针对环境保护的不同环节分别设计相应的政府激励制度，使激励制度涵盖资源开发使用过程、产品生产与消费过程、废弃物的排放过程及其回收利用过程。^①

2. 转变政府职能，建立统一领导与部门分工相结合的激励管制体制

环境保护是一种全新模式，政府要尽快适应这一模式的要求，转变现有职能，正确处理政府与市场的关系，加强环境与发展综合决策能力建设，实现由管制政府向透明政府、责任政府、服务政府的角色转变。

环境保护涉及部门众多，仅靠单一部门领导是行不通的，必须由中央、省、市、县（区）政府实施统一领导，由中央、省、市、县（区）主管领导具体负责环境保护工作，通过中央、省、市、县（区）环境保护建设办公室召集各有关部门研究环境保护建设工作，协调各有关部门，并实施监督检查。各有关部门在统一领导下实行分工负责。

3. 健全激励制度的运行基础^②

借鉴国外经验，同时结合我国实际，我国激励制度运行的基础应包括下列条件：

（1）足够的知识基础。激励制度的有效运用需要政府及社会

^① 曲格平：《发展循环经济是 21 世纪的大趋势》，载《机电产品开发与创新》2001 年第 6 期。

^② 张璐：《论环境资源法的经济激励机制》，载 <http://www.economiclaws.net/tonggao/list.asp?id=605>，最后访问日期 2012 年 12 月 2 日。

公众能够大致了解激励制度运行的过程和机制，这就要求对环境保护的社会经济属性有较为全面的认识，并在此基础上培养与形成“成本—效益”为核心的环境保护观。除此之外，激励制度运行所涉及的各方无论是政府、公众还是企业，都必须了解自身在整个过程中所处的法律地位以及司法权的范围和分配，从而决定自己的行为模式。而且，政府作为政策制定者一方，还应具备制定用于判断激励制度运行成功与否的指标或标准。

(2) 强大的法律结构。市场机制与法制相互依存，各自运行都需要彼此之间的相互支持，激励制度根本目的在于将市场机制引入环境保护之中，其有效运行必然需要一个有力的法律结构为支撑。激励制度所要求的法律结构至少要包括两个方面：其一，法律确认的有关环境资源的财产权利制度。这个财产权利制度需要权利拥有者能够排斥他人地使用并能根据需要转移权利、有效控制对权利客体的使用、完全接受权利运行所带来的利益，并负担与其管理相关的全部费用以及独立承担相应的法律责任；其二，通过法律权威保证激励制度的正当使用。激励制度作为政府管制的一种方式必然表现为行政权力的实际运作，这就必然要求法律对其启动的条件、运作的程序、运行结果的评价与监督等方面作出相对明确的规定，将其纳入规范和确定的行为模式，既要克服行政权力的恣意妄为，同时也要力争避免来自行政相对人的消极影响。

(3) 充分的竞争市场。相对于传统的政府管制而言，在竞争性的市场中，激励制度是最为有效的，这是因为环境保护要素市场的形成才会使环境资源成本向社会生产成本转化成为可能，只有竞争的压力才有可能促使企业形成削减环境资源成本的动力，

只有具备这样的前提条件，“成本—效益”的约束机制才得以在环境保护中形成。

(4) 高水平的管理能力。激励制度的运用，一方面，要求政府能准确收集和获得与激励制度运用相关的准确信息，并将其纳入决策的过程。另一方面还要求政府必须为所用的激励制度提供研究、设计和管理所需要的人力和财力资源。除此之外，政府必须能够执行其制度，能够对违章情况随时作出处理，并能根据不断出现的新情况进行适当的调控，如改变税率的水平等。

(5) 政治支持。激励制度在政治上的可行性或可接受性取决于政府机构、企业、非营利组织对它的接受程度。所以，激励制度的运用必须考虑到所涉及各方的实际利益，明确“利益相关者”以及他们可能从激励制度响应中获利，争取包括政府机构、企业、非营利组织在内的尽可能广泛的政治支持。

(6) 健全的激励制度要素。是指激励制度应包括以下实体、程序内容：制度选择建议和建议程序，问题预测与制度规划及相应的程序，广泛的调查研究、分析及相应程序，科学、民主、合法的制度抉择及相应的程序。

(7) 健全的激励制度实施机制。是指具备有效实施的标准、机制与程序，具体包括：制度实施的时机与态势标准，制度实施的程序标准，制度实施的检测标准，制度实施的监督机制与程序等。

3. 合理选择激励工具

根据“丁伯根法则”，当决策者要实现某一数量的独立的政策目标时，至少应有同样多的政策手段。如果有效的政策手段数量少于政策目标的数量，其中的一些目标就无法实现。如果有效的

政策手段数量多于政策目标的数量，则所有政策目标都可以实现，且有多种实现的选择途径。根据这一法则，环境保护要兼顾环境、经济等多个目标，相应地存在多种激励工具。借鉴国外经验，同时根据我国国情和环境保护所处的阶段，应选择以下工具：

(1) 财政补贴

补贴主要是指通过采取物价补贴、亏损补贴、财政贴息、税前还贷等方式对环境保护企业进行鼓励。一般而言，补贴有三种形式：一是绿色投资补贴，即对投资者进行补贴，如对风力发电投资者实行投资补贴等。对投资者进行补贴的优点是可以调动投资者向绿色产业投资的积极性；缺点是这种补贴与企业生产经营状况无关，不一定能起到刺激更新技术、降低成本的作用。二是绿色产品补贴，即根据绿色产品产量对生产者进行补贴。这种补贴有利于增加产品产量降低成本，提高企业的经济效益。三是绿色消费补贴。如对太阳能设备、微型风力发电设备的购买者给予补贴，以促进清洁能源的推广。

补贴政策的实施应解决好以下两个问题：一是补贴资金来源问题。根据美国和西欧的经验，一种方法是通过系统效益收费来筹集资金；另一种方法是征收化石燃料税。中国主要由政府财政支付，而中国是个发展中国家，财政收入有限，需要补贴支援的事业很多，所以依赖政府财政的支持不是长久之计。二是补贴策略问题，即应给谁予以补贴和以什么样的运行机制进行补贴，如果对用户进行补贴，正如前述，不一定能达到政策的预期目标；如选择对投资者给予补贴，并采取公开招标，公平竞争的机制，则可能取得既扩大生产规模，又能降低成本的双重目的。

(2) 税（费）收政策

发展环境保护的税（费）收政策的主要内容包括：一是强制性税（费）收政策。这种强制性税收政策，尤其是高标准、高强度的税收政策，不仅能起到鼓励节约利用资源和防止环境污染的作用，还能促使企业采用先进技术、提高技术水平，因而也是一种不可或缺的刺激措施。要建立和完善环境与资源税收体系，必须在现有资源税的基础上，扩大征收范围，开征环境税、森林资源税、渔业资源税、燃料税、碳税等税种，并逐步将现行的资源环境补偿费纳入资源环境税的范畴。同时实现税负转移，完善计税方法，加大对有害于环境的活动或产品的征税力度，加强资源税的惩罚性功能。二是税（费）收优惠政策，如减免关税、减免形成固定资产税、减免增值税和所得税（企业所得税和个人收入税）等。

实现绿色税收政策，应注意解决以下问题：一是税收调控目标的选择应建立在包括环境效益在内的成本效益分析基础上，实现环境经济一体化；二是绿色税收手段要和其他手段配合使用；三是不同税收措施的选择要相互配合，如从税收调节环节来看，可在产前环节，运用税收手段引导企业使用清洁的能源、原材料等；在生产环节，实施鼓励采用生产工艺先进、节能降耗、消除污染的工艺、技术、设备；在产后环节，对企业回收利用废物实施税收鼓励措施。

(3) 价格政策

建立较为完善的资源有偿使用制度和符合低成本发展原则的资源价格体系，将各种资源环境要素直接投入市场，依据价格规律和供求关系来确定、体现资源环境要素的价格，使环境资源开发、利用、保护、再生、补偿纳入经济运行的价值运动中，真实

反映市场经济运行状况的价值运动全貌。一方面，改变现行的资源价格只计资源开发成本的做法，使资源价格至少包括资源开发成本、环境退化成本和资源利用成本等。另一方面修正与环境有关的产品价格政策。根据污染者付费原则，这类产品定价应包括污染者必须支付的环境污染治理成本或由于产品污染而造成的环境损失费用。通过这种定价政策的实施，有效防止经济发展对环境资源的损耗和破坏。

(4) 低息（贴息）贷款

低息（或贴息）贷款可以减轻企业还本付息的负担，有利于降低生产成本；缺点是政府需要筹集一定的资金以支持贴息或减息的补贴，贷款数量越大，贴息量越大，需要筹集的资金也越多。因此，资金供应状况是影响这一政策持续进行的关键性因素。该制度的实施要控制在可以承受的范围内。

为了提高贴息贷款的经济效益，关键性的问题是正确地选择贷款对象和实施科学的贷款程序。

(5) 押金返还

押金返还是指，对产品征收押金，当产品废弃部分回到存储、处理或循环利用地点时退还押金的制度。该制度是税费工具和补贴工具的组合使用，不存在单独使用任一工具的副作用，其在物品的回收利用中发挥的作用非常明显，但它存在建设和运营成本高的问题，因此许多行业的厂商都尽可能地避免在本行业建立押金返还制度。此外押金返还制度还存在一定的缺陷。如德国规定塑料瓶保证金和强制退还塑料瓶后，德国啤酒和软饮料生产商几乎都从塑料瓶改为玻璃瓶，使用塑料瓶的外国矿泉水和饮料生产

环境经济政策和法律

商，因玻璃饮料瓶的高额运输费用，几乎被挤出德国市场。因此，该政策的采用应考虑到市场、产品特征等多方面的因素。^①

(6) 公益基金^②

建立公益基金是推动我国环境保护的一种有效融资机制，建立基金，关键要解决好基金规模、来源、使用、分配、管理等问题。这里以节能基金为例说明如下：

节能公益基金的规模确定需要综合考虑国家宏观的节能目标、节能投资成本和运行成本分析、可能的基金融资渠道、相关利益方的态度、对相关产业部门的影响、基金的配置使用方式、适当的规模要求等多种因素，由政府部门在综合考虑上述各种因素的基础上，与各相关利益方协商确定最终规模。随着节能发展，基金规模可做相应的调整。

节能基金融资渠道的选择需要综合考虑融资渠道的可行性、资金来源的稳定性、可能的集资规模、对相关产业和部门的影响等多种因素。基于对上述诸多因素的综合考察，建议优先选择电费加价的方式作为基金的融资渠道，其他融资渠道可作为备选。

节能公益基金使用模式的选择应在借鉴国际经验的基础上，结合我国的具体情况，根据基金的支持目标、基金规模、节能发展潜力等因素来决定。基本的选择原则是确保基金对节能发展形成有效支持。可采用三种方式：一是支持可形成较大节能能力的节

① 张越：《城市生活垃圾减量化管理经济学》，化学工业出版社 2004 年版。

② 国家发展和改革委员会能源研究所：《节能和可再生能源发展基金研究》，载 http://www.26c.ngo.cn/Archives/articles/document.2004-08-11.5196411041/document_view?month:int=7&year:int=2005，最后访问日期 2012 年 10 月 20 日。