

国家环境经济政策进展评估报告 2022

郝春旭, 董战峰*, 程翠云, 龙凤, 李晓亮, 葛察忠

(生态环境部环境规划院, 北京 100041)

【摘要】 本年度报告采取实地调研法和政策分析法, 针对2022年我国环境经济政策实践开展系统评估, 总体认为2022年环境经济政策体系建设不断完善, 环境经济政策改革与创新工作取得积极进展, 有力推动了高质量发展动力转换、绿色发展结构转型, 在生态文明与美丽中国建设中发挥了重要作用。未来需要进一步优化环境经济政策, 建立健全一套更加科学合理、公平长效、激发活力的环境经济政策体系, 充分支撑环境质量改善与高质量发展。

【关键词】 环境经济政策; 年度进展; 评估; 2022

【中图分类号】 X32; F205; F124.5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252(2023)02-0058-08

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2023.02.058

引言

2022年是党的二十大隆重召开之年,也是国民经济和社会发展第十四个五年规划实施关键之年。党的二十大报告指出,要“完善支持绿色发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系”,给予环境经济政策改革高度重视。环境经济政策创新是绿色低碳发展转型的必经之路^[1],在经济高质量发展中的作用愈发凸显。面对快速变化的宏观政策形势以及新时期生态环境保护工作的迫切需求,持续开展环境经济政策的跟踪评估十分必要。

1 研究方法

本年度评估采取“自下而上”的方法,针对年度环境经济政策进展情况开展系统评估,评估政策对象包括我国正在实践的10项重点环境经济政策,包括绿色财政、环境资源价格、生态保护补偿、环境资源权益交易、绿色税收、绿色金融等,分门别类进行系统评估,形成年度环境经济政策发展形势研判。

2 重点环境经济政策评估

2.1 绿色财政政策扎实推进

(1) 环境污染治理投资力度尚需加大。2021年,

全国环境污染治理投资由2020年的10 638.9亿元减少至9491.8亿元,占国内生产总值(GDP)的0.8%,较“十三五”末降低0.2个百分点。虽然中央生态环境专项资金逐年增加,但环境污染治理投资减少,占GDP的比重减少,环境污染治理投资总额占GDP的比重仅为0.8%。“十四五”我国生态环境形势依然严峻,生态环境保护工作仍然处于攻坚期,历史欠账多,新的生态环境问题不断涌现,部分地区、部分领域生态环境问题依然突出,一些地方需要进一步强化财政投入。

(2) 环保专项资金投入总体增长。2022年中央财政分别安排水污染、大气污染、土壤污染防治、农村环境整治专项资金235.8亿元、298.8亿元、44亿元、40亿元。其中,水污染防治、大气污染防治、农村环境整治专项资金较上一年度分别增长10%、9%、11%,土壤污染防治专项资金与上年持平。总体来看,中央财政对生态环境保护的投入呈现增长趋势。下一步需要建立健全大气污染防治、水污染防治、土壤污染防治、农村环境整治等专项资金绩效评价制度,建立基于绩效的专项资金分配机制与奖惩机制,在环境保护专项资金分配中建立竞争立项与因素分配相结合的资金分配方式,提高资金使用效益。

(3) 强化生态环境补贴政策引导功能。一是新能

注: 璩爱玉、周全、杜艳春、毕粉粉、李婕旦、王青、连超等研究人员对本文参与贡献。本文在《中国环境经济政策发展报告: 2022》基础上撰写。

资助项目: 国家社会科学基金重大项目“加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化研究”(20&ZD092)。

作者简介: 郝春旭(1986—),女,博士,副研究员,研究方向为环境经济政策, E-mail: haocx@caep.org.cn。

* 责任作者: 董战峰(1979—),男,博士,研究员,博士生导师,现任中国环境科学学会环境经济学会主任委员,研究方向为环境经济与政策、环境战略与规划等, E-mail: dongzf@caep.org.cn。

源汽车购置补贴政策终止。2021年12月31日,财政部等联合发布《关于2022年新能源汽车推广应用财政补贴政策的通知》,明确不同类型、不同领域车辆产品的补贴标准,自2022年1月1日起执行;2022年12月31日新能源汽车购置补贴政策终止。二是中央财政进一步扩大北方地区冬季清洁取暖支持范围。财政部等四部门联合发布《2022年北方地区冬季清洁取暖拟支持项目名单公示》,将25个项目确定为2022年大气污染防治资金支持的北方地区冬季清洁取暖项目,加上2017—2021年已纳入中央财政冬季清洁取暖试点的63个城市,总支持城市数量达到88个,连续支持3年,每年奖补标准为省会城市(自治区首府)7亿元、一般地级市3亿元,计划单列市参照省会城市(自治区首府)标准。三是中央财政持续支持开展轮作休耕工作。2022年,中央财政轮作休耕每亩^①补助150元,主要在东北地区、黄淮海地区、长江流域、北方农牧交错区和西北地区开展粮、棉、油等轮作模式,以及开发冬闲田扩种冬油菜;支持在西北、黄淮海、西南和长江中下游等适宜地区开展大豆玉米带状复合种植;休耕每亩补助500元,主要在河北、新疆地下水超采区。未来需要考虑如何应对新能源汽车补贴滑坡,优化“双替代”补贴及绿色农业补贴政策,建立长效财政补贴机制,进一步完善生态环境财政补贴政策体系。

2.2 环境资源价格政策不断健全

(1) 水价政策改革深入推进。一是地区积极出台地方城镇供水价格机制具体办法或实施细则。2022年以来,北京市、上海市、河北省、陕西省、广东省、海南省等地区积极落实国家要求,出本地城镇供水价格管理具体办法或实施细则,突出国家要求与本市实际相结合,完善城镇供水定价机制。如2022年11月,北京市发展改革委、市财政局、市水务局联合印发《北京市城镇供水价格管理实施细则》,明确了水费定价原则、方法、操作细则。二是稳步推进农业水价综合改革。2022年6月,国家发展改革委、财政部、水利部、农业农村部联合印发《关于稳步推进农业水价综合改革的通知》(发改价格〔2022〕934号),持续深入推进农业水价改革。根据各地2022年改革实施计划,新增改革实施面积约1.4亿亩。各地积极落实节水优先方针,以健全农业水价形成机制为核心,以提升农业用水效率为目标,深入推进农业水价

综合改革。例如,云南省将国家下达全省年度改革任务520万亩调增至797.76万亩,分两批下达州(市),全省全年共完成年度改革面积679.14万亩,超过国家下达计划新增改革实施面积159.14万亩,取得积极成效。然而当前依然存在农业水价标准总体偏低(仅占农业供水成本的35%左右),农业灌排工程运行管理经费不足,精准补贴与节水奖励力度有待进一步加大等问题。下一步需要优化农业水价综合改革设计,根据各地区农业水价执行情况继续深化农业梯级水价研究,建立农业水价评估补贴奖励机制,不断激发农业水价综合改革发展活力。

(2) 电价政策逐步健全。一是对新能源上网电价政策进行了优化调整。2022年4月8日,国家发展改革委价格司发布《关于2022年新建风电、光伏发电项目延续平价上网政策的函》,对新核准陆上风电项目、新备案集中式光伏电站和工商业分布式光伏项目,延续平价上网政策,上网电价按当地燃煤发电基准价执行。新建项目可自愿通过参与市场化交易形成上网电价,以充分体现新能源的绿色电力价值。二是推动峰谷分时电价政策不断完善。2022年,各地区就进一步完善分时电价机制有关事项发布相关通知。2022年12月,上海市发展改革委印发的《关于进一步完善我市分时电价机制有关事项的通知》显示,针对一般工商业及其他两部制、大工业两部制用电,夏季(7月、8月、9月)和冬季(12月、1月)高峰时段电价在平段电价基础上上浮80%,低谷时段电价在平段电价基础上下调60%,尖峰时段电价在高峰电价的基础上上浮25%。电价政策改革对发挥分时电价信号作用、引导用户削峰填谷、改善电力供需状况、保障电力系统安全稳定经济运行意义重大,支撑了以新能源为主体的新型电力系统建设,促进了能源体系绿色低碳发展。

(3) 环境污染治理收费政策深入实施。在生活垃圾处理方面,国家发展改革委制定《政府定价的经营服务性收费目录清单(2022版)》《关于加强县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设的指导意见》等政策,明确指导各地建立健全生活垃圾收费制度,鼓励结合垃圾分类探索推进差别化收费政策。在污水处理方面,截至2022年12月底,全国36个重点城市平均污水处理费为1.02元/米³。但该价格仅基本满足国家规定收费标准下限(0.95元/吨),亟须调整污水处理费收费标准,保障污水处理行业持续健康发展。为进

^① 亩:中国市制面积单位,1亩≈666.67平方米。

进一步完善环境污染治理收费政策,尚需进一步优化城市居民生活垃圾处理收费机制,从源头上减少垃圾产生,促进可回收物的循环再利用。健全污水处理费政策机制,提高污水处理费在整体水价中的比重,将标准调整到覆盖污水处理全成本的水平。

2.3 生态保护补偿深入实施

(1) 国家重点生态功能区转移支付稳步推进。2022年8月,财政部印发《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》,明确了重点生态功能区转移支付列一般性转移支付,用于提高重点生态县等区域基本公共服务保障能力,引导地方政府加强生态环境保护。同年12月,财政部将2022年第二批重点生态功能区转移支付预算下达各省(区、市),总计下达992.03亿元,覆盖810个县域,累计对520个县域实施奖惩,对“一般”和“明显”等级的53个县域转移支付资金进行奖惩调节,总调节资金量达到4.6亿元,其中奖励县域33个,奖励资金2.82亿元,扣减县域20个,扣减资金1.78亿元。纵观全年,国家重点生态功能区转移支付县域生态环境质量整体较好、稳中向好。

(2) 流域生态补偿机制探索稳步落实。2022年,流域上下游横向生态补偿机制建设积极推进,在水污染防治资金中安排长江、黄河全流域横向生态补偿机制引导资金20亿元、10亿元,安排其他流域横向生态补偿机制奖励资金6亿元(含广东福建汀江—韩江、广东江西东江、河北天津引滦入津各2亿元)。《中华人民共和国黄河保护法》明确提出国家建立健全黄河流域生态保护补偿制度。国家发展改革委、生态环境部、水利部印发《关于推动建立太湖流域生态保护补偿机制的指导意见》(发改振兴〔2022〕101号),推动建立太湖流域生态保护补偿机制。然而需要看到的是,目前跨省跨区域横向生态保护补偿推进依然较为缓慢,存在补偿双方内生动力不足、缺乏全国指导性补偿标准及相应指标、补偿资金使用范围受限的问题^[2]。未来,需要建立流域横向补偿优先推进名录,强化中央奖补资金引导作用,积极协调有意向的流域上下游、左右岸地区实施生态保护补偿,稳定各方预期。

(3) 湿地生态补偿政策尚需完善。2022年12月,国家林业和草原局、自然资源部联合印发《全国湿地保护规划(2022—2030年)》,提出建立健全湿地生态保护补偿制度,按照事权划分原则加大对重要湿地保护的财政投入,鼓励湿地生态保护地区与湿地生态

受益地区人民政府通过协商或者市场机制进行地区间生态保护补偿。不能忽视的是,当前湿地生态保护补偿依然以财政转移支付、相关专项资金奖励为主要形式,生态保护补偿的市场化机制不健全,地方习惯用财政资金实施保护修复工程,缺乏社会资本参与的机制设计,未来有必要积极发展绿色金融,引导社会资本以市场化方式投向湿地保护^[3]。

2.4 环境资源权益交易蓬勃发展

(1) 自然资源资产产权试点统筹推进。2022年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》指出,探索建立全民所有自然资源资产所有权委托代理机制,针对全民所有的土地、矿产、海洋、森林、草原、湿地、水、国家公园等8类自然资源资产(含自然生态空间)开展所有权委托代理试点。目前,北京、天津、河北、河南、山东、山西、宁夏、四川、福建、湖南、重庆、青海等省(自治区、直辖市)已结合域内情况展开全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点工作。但需要关注的是,目前自然资源产权基础法律规定尚未出台,同时没有明确的中央政府行使所有权及委托地方政府代理行使所有权清单,导致自然资源确权登记无法明确具体的管辖对象,具体工作任务无法细化,对自然公园、自然保护区等的产权登记工作也造成阻碍。下一步,应做好自然资源产权制度的整体规划和顶层设计,尽快出台中央政府行使所有权和委托地方政府代理行使所有权的全民所有自然资源管理资源清单,健全监督管理机制,确保各类主体在自然资源产权交易市场上实现公平竞争,达到自然资源使用效益的最大化^[4]。

(2) 排污权交易在优化配置环境资源中功效初显。截至2022年底,全国已开展或正在开展排污权交易试点工作的地区,包括28个省(自治区、直辖市)及青岛市。其中,江苏、浙江、天津、湖北、湖南、山西、内蒙古、重庆、河北、陕西、河南及青岛市等12个地方是三部委批复开展试点的地区,福建、安徽、江西、山东、广东、青海、甘肃、宁夏、新疆等地是在省级行政区域内或部分区域自行开展排污交易工作的地区,西藏、广西和吉林3省(区)暂未开展过排污权交易试点工作。总体来看,目前已开展的排污权交易工作促使市场配置环境资源的功效初步显现^[5],今后应加快开展区域性、全国性排污权交易市场建设工作,建立科学规范的总量指标核定机制以及排放权分配方法,完善排污权交易的法律基础和配套

措施,逐步扩大排污权交易污染物覆盖范围。

(3) 全国碳排放权交易市场稳定运行。全国碳市场完成第一个履约周期,碳市场激励约束作用初步显现,全国碳市场运行框架基本建立,初步打通了各关键环节间的堵点、难点,通过专项监督帮扶等措施有效提升碳排放数据质量,企业减排意识和能力水平有效提高,实现了预期建设目标。2022年11月,生态环境部下发《2021、2022年度全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案(征求意见稿)》,明确了第二个履约周期(2021—2022年)配额分配的方法及规则。截至2022年12月底,碳排放配额累计成交量2.27亿吨,年度碳排放配额成交量5088.95万吨,成交额28.14亿元。碳排放权交易市场运行稳定,建议在碳排放权法律属性、碳市场交易结构、碳市场定价机制等方面进行优化设计。

(4) 进一步推进用水权交易改革。2022年8月,水利部、国家发展改革委、财政部联合印发《关于推进用水权改革的指导意见》,支持进一步推进用水权改革,明确要加快用水权初始分配,推进用水权市场化交易,健全完善水权交易平台,加强用水权交易监管。与2021年相比,2022年水权交易数量及规模明显上升。从地理分布层面来看,目前的水权交易主要集中在北方缺水地区,南方丰水地区交易动力不足,水权交易市场活跃度仍不足。此外,群众普遍缺乏用水权交易的意识^[6]、交易平台建设不够规范^[7],未来应当在这些方向继续改革创新。

(5) 用能权交易试点探索逐步深入。2022年1月,国务院办公厅发布《要素市场化配置综合改革试点总体方案》,提出支持试点地区进一步健全用能权交易机制,探索建立用能权指标有偿取得机制,丰富交易品种和交易方式。在政策指引下,浙江省、福建省、河南省、四川省等试点省份进一步推出多项用能权交易支持政策,提高用能权试点建设速度与质量。除试点四省外,其余省份均积极响应国家“十四五”规划对用能权市场建设的要求,在省级规划中将用能权市场列入,在省级层面对用能权市场建设提供支持,进一步提高对用能权市场建设的支持力度。下一步有必要尽快厘清用能权在环境权益市场中的定位、覆盖范围、针对对象,实现针对不同主体的差异化管理,完善用能权交易法律与制度基础。

(6) 地方积极探索碳普惠新模式。北京、上海、广东、安徽、浙江、深圳、江苏等地区已经展开了碳普惠制度探索。2022年4月,北京绿色交易所联合上海环境能源交易所、广州碳排放权交易中心、天

津排放权交易所、湖北碳排放权交易中心等共同启动“碳普惠共同机制”,并发布《碳普惠共同机制宣言》。2022年11月,全国首个市场化碳普惠交易体系在江苏省苏州工业园区启用,为园区内的中小微企业提供家门口的碳减排量认证和交易服务。需要看到,仍存在碳普惠标准不统一、市场分割、减排功能有限等问题。建议将建立碳普惠长效机制纳入国家顶层设计,鼓励地方碳普惠减排项目和公众减排场景标准统一和互认,最终形成一个与全国碳市场并行的高质量、多层次自愿减排交易市场体系。

2.5 绿色税收政策持续优化

(1) 环境保护税对提升污染减排效率发挥重要作用。2022年环境保护税收入211亿元,比上年增长3.9%,占全国税收收入0.13%。地方税务局与生态环境厅(局)持续完善环境保护税收制度,针对不同危害程度的污染因子设置差别化的污染当量值,落实“多排多征、少排少征、不排不征”政策,发挥税收政策对污染减排行为的激励作用。健全的环境保护税制度使污染物的排放价格信号更加清晰,有利于促进环境污染管控与治理领域的绿色技术创新,也有利于吸引资金向更绿色、更环保的领域流动和倾斜,未来尚需在税目设置、环境监测结果认定、信息共享方面进一步优化。

(2) 资源税等生态环境保护相关税收政策不断完善。2022年1月,《水利部办公厅关于印发〈2022年水资源管理工作要点〉的通知》明确全面推开水资源税改革试点,配合财政部、税务总局研究制定全面推开水资源税改革试点工作的政策措施。同年3月,《财政部税务总局关于进一步实施小微企业“六税两费”减免政策的公告》(财政部税务总局公告2022年第10号)明确,在2022年1月1日至2024年12月31日期间,各地区可根据自己的实际情况和需要对增值税小规模纳税人、小型微利企业和个体工商户在50%的税额幅度内给予减征资源税。资源税改革引导市场主体综合开发利用资源,促进资源的节约集约利用,今后资源税改革尚需通过立法进一步扩大资源税的征税范围,将森林、湖泊、牧场、土地、海洋等都纳入征税范围中,实现累进税率管理与分级管理^[8]。在增值税方面,2022年3月,财政部和税务总局联合发布《关于进一步加大增值税期末留抵退税政策实施力度的公告》,加大生态保护和环境治理业等6个行业增值税期末留抵退税政策力度,并一次性退还制造业等行业企业存量留抵税额。《资源综合利用产品和劳

务增值税优惠目录(2022年版)》进一步完善了资源综合利用的增值税优惠政策。在企业所得税方面,财政部和税务总局于2022年4月联合发布《关于延长部分税收优惠政策执行期限的公告》,提出自2019年1月1日至2023年12月31日,对符合条件的从事污染防治的第三方企业(以下称“第三方治理企业”)减按15%的税率征收企业所得税,延长污染防治第三方治理企业税收优惠政策。在车船税方面,为适应节能与新能源汽车产业发展和技术进步需要,2022年1月,工信部公布了《工业和信息化部 财政部 税务总局关于调整享受车船税优惠的节能新能源汽车产品技术要求的公告》。在车辆购置税方面,财政部、税务总局发布《关于减征部分乘用车车辆购置税的公告》,规定对购置日期在2022年6月1日至2022年12月31日期间且单车价格(不含增值税)不超过30万元的2.0升及以下排量乘用车,减半征收车辆购置税,后又将新能源车免征购置税的优惠政策延长至2023年12月31日。未来需要着重考虑将风力发电领域现行的增值税即征即退政策推广至其他清洁能源发电领域,着力完善促进环保产业、可再生能源等绿色低碳领域发展的企业所得税优惠政策,逐步将新能源、低碳交通、低碳建筑、技术固碳等绿色低碳领域的投资纳入税收抵免优惠政策范围内。

2.6 绿色金融政策不断完善

(1) 绿色金融宏观支持政策稳步推进。2022年,国家出台多项政策加大生态环境领域绿色金融支持力度。同年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展 促进形成新发展格局的意见》,明确完善生态环保信用制度。同年5月,国务院办公厅转发国家发展改革委、国家能源局印发的《关于促进新时代新能源高质量发展的实施方案》提出落实金融支持政策、丰富绿色金融产品和服务等政策举措。

(2) 绿色金融产品创新激发市场活力。2022年6月,中国银行间市场交易商协会印发《关于开展转型债券相关创新试点的通知》(中市协发〔2022〕93号),创新推出转型债券,应对气候变化目标,支持传统行业绿色低碳转型。同月,上海证券交易所印发《上海证券交易所公司债券发行上市审核规则适用指引第2号——特定品种公司债券(2022年修订)》,新增低碳转型公司债券事项。同年7月,绿色债券标准委员会印发《中国绿色债券原则》,标志着国内绿色债券市场标准趋同、与国际接轨的绿色债券标准建立。在绿

色金融产品不断创新的推动下,2022年绿色信贷市场保持高速增长。人民银行数据显示,截至2022年三季度末,本外币绿色贷款余额20.9万亿元,同比增长41.4%,比上年末高8.4个百分点,高于各项贷款增速30.7个百分点,其中,投向具有直接和间接碳减排效益项目的贷款分别为8.32万亿和5.56万亿元,合计占绿色贷款的66.4%。未来,需要继续发展环境权益回购、保理、托管,以及碳期货等衍生产品,提升市场活跃度;积极鼓励银行金融机构发挥信贷、债券、基金等工具作用,引导和撬动金融资源向绿色低碳转型、碳捕集与封存等创新项目倾斜;鼓励开发碳金融理财产品和服务,引导投资者积极参与“双碳”工作,实现绿色降碳与收入提升双重红利。

(3) 气候投融资试点启动。2022年8月,生态环境部、国家发展改革委、工业和信息化部等9部门联合印发《关于公布气候投融资试点名单的通知》(环气候函〔2022〕59号)确定了北京市密云区、通州区,河北省保定市等23个地方入选气候投融资试点,支持和指导试点地方建立部际工作协调机制,积极培育具有显著气候效益的重点项目,加强对碳排放数据质量的监管,积极搭建国际交流与合作平台。建议今后继续支持金融机构为跨国绿色投资提供综合性金融服务,鼓励企业按照责任投资原则向“一带一路”倡议沿线国家开展气候投融资合作。

2.7 环境污染治理市场政策模式不断创新

(1) 规范有序实施生态环保领域政府和社会资本合作(PPP)项目。2022年9月,财政部发布《关于贯彻落实〈国务院关于支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的意见〉的实施意见》(财预〔2022〕137号),明确提出鼓励规范有序实施生态环境领域PPP项目,鼓励在生态环保领域创新激励机制、政策和投融资模式,吸引社会资本参与。据财政部PPP中心发布数据显示,截至2022年11月,生态建设和环境保护新入库项目投资额384亿元,行业类别中排名第5,仅次于交通运输、市政工程、城市综合开发和林业类,污染防治与绿色低碳项目投资占比超三成。PPP模式促进了生态环保行业市场化程度,拓宽环保产业发展空间。然而需要看到,目前PPP模式发展多数还处于“重建设、轻运营”或依赖政府付费等“低价”模式,未重视提高运营管理效率、注重建设和运营一体化、形成稳定清晰收费机制等。

(2) 推进探索环境污染第三方治理模式。2022年1月,国务院办公厅转发《国家发展改革委等部门关

于加快推进城镇环境基础设施建设指导意见的通知》要求鼓励第三方治理模式和体制机制创新，按照排污者付费、市场化运作、政府引导推动的原则，以园区、产业基地等工业集聚区为重点，推动第三方治理企业开展专业化污染治理，提升设施运行水平和污染治理效果，支持建设 100 家左右深入推行环境污染第三方治理示范园区，遴选一批环境污染第三方治理典型案例，总结推广成熟有效的治理模式。下一步有必要继续完善第三方治理相关配套政策和机制，引导第三方治理行业建立健全法律法规，维护污染企业和第三方治理企业的合法权益。

(3) 生态环保金融支持项目政策不断探索规范。2022 年 3 月，生态环境部制定《生态环保金融支持项目储备库入库指南（试行）》，入库范围包括大气污染防治、水生态环境保护、重点海域综合治理、土壤污染防治、农业农村污染治理、固体废物处理处置及资源综合利用、生态保护修复、其他环境治理等八大领域。同年 4 月，生态环境部、国家发展改革委、国家开发银行联合印发《关于同意开展第二批生态环境导向的开发（EOD）模式试点的通知》，同意 58 个项目开展第二批 EOD 模式试点工作。国家开发银行主动对接重大水利工程融资需求，积极发挥中长期信贷和国开基础设施投资基金作用，全年发放水利贷款 1864 亿元，向长江生态保护和修复领域发放贷款近千亿元；发行 120 亿元“长江流域生态系统保护和修复”专题“债券通”绿色金融债券，债券所募资金用于支持水污染治理、农业农村环境综合治理、水资源节约等项目。总体来说，国家层面针对 EOD 模式持续出台一系列鼓励政策，但通过产业导入来反哺项目投资收益依然存在较高不确定性，需要进一步改革优化。

2.8 绿色贸易政策面临严峻挑战

需要积极主动应对欧盟碳边境调节机制影响。2021 年 7 月，欧盟委员会推出碳关税和停止销售燃油车、征收航空燃油税等系列措施推进欧盟碳减排，并于 2023 年 1 月 1 日开始实施，2023—2025 年是实施过渡期。从行业角度看，碳边境调节机制（CBAM）会对我国高碳行业出口产生直接冲击，在欧盟 CBAM 覆盖的六个行业中，钢铁、铝、水泥和化肥属于我国对欧出口规模较大的领域，短期内会造成高碳密集型行业的产品成本上升，削弱出口竞争力。因此，未来有必要探索与国外碳市场的链接，在目标设定、配额初始发放、核算规则等碳交易规则方面加强与欧盟协调对接，推动国内碳市场项目与欧盟 CBAM 项目

互认。

2.9 环境资源价值实现政策不断探索健全

(1) 加快建立健全生态产品价值实现机制。浙江省出台《关于建立健全生态产品价值实现机制的实施意见》，明确了生态产品价值实现机制的“四梁八柱”，加快深化探索生态产品价值实现路径，助推生态富民惠民，助力共同富裕示范区建设。江苏省印发《江苏省建立健全生态产品价值实现机制实施方案》，明确到 2025 年生态产品价值实现的制度框架初步形成，到 2035 年全面建立完善的生态产品价值实现机制。天津市制定《天津市建立健全生态产品价值实现机制的实施方案》，聚焦生态产品价值实现的关键环节和重点领域，积极探索生态产品价值实现的天津路径。青海省出台《青海省推动建立健全生态产品价值实现机制的实施方案》，着力在保护修复、调查监测、核算评价、经营开发、保护补偿、保障机制等方面构建具有青藏高原区域特色的生态产品价值实现机制。山东省发展改革委向社会公示了山东省建立健全生态产品价值实现机制省级试点地区名单，拟将 22 个地区纳入试点，拟到 2025 年基本形成一套有力支撑生态产品价值实现的核算及结果应用体系和政策保障体系。广东省出台《广东省建立健全生态产品价值实现机制的实施方案》，探索建立自然资源调查监测、生态产品价值评价、生态产品经营开发等七大机制。总体来看，我国多省份积极建立健全生态产品价值实现机制，但由于生态产品价值实现工作起步较晚、制度技术条件和相关利益关系较为复杂，实践中还存在生态产品底数不清、价值核算不规范、价值实现渠道不顺畅、价值转化不充分等问题，需要在政策设计和实践中进一步改革优化。

(2) 多地积极推进自然资源资产负债表编制。青海省统计局总结了自然资源资产负债表试编工作经验，部署 2021 年祁连山国家公园青海片区、三江源国家公园和 2020 年全省自然资源资产负债表编制试点工作。福建省出台了《福建省自然资源资产负债表编制制度》，核算内容包括土地资源、林木资源、水资源、矿产资源和海洋资源，积极探索编制自然资源资产负债表制度。内蒙古出台《内蒙古实物量自然资源资产负债表编制制度》，开展全区实物量自然资源资产负债表编制探索。

(3) 生态环境资产核算工作稳步实施。2022 年 3 月，国家发展改革委和国家统计局联合印发《生态产品总值核算规范（试行）》，明确了生态产品总值核

算的指标体系、具体算法、数据来源和统计口径。这是国家层面首个给“绿水青山”贴上价值标签的规范性政策文件,对于构建“绿水青山”转化为“金山银山”的政策体系具有重要意义。总体来看,针对当前生态产品价值核算方法不统一、指标体系差异大、供需关系考虑不足、市场认可度不高、数据质量有待提升问题,需要在总结各地价值核算实践基础上,探索制定生态产品价值核算规范,明确生态产品价值核算指标体系、具体算法、数据来源和统计口径等,进一步推进生态产品价值核算标准化。

(4) 生态环境损害赔偿制度建设持续深化。2022年4月,生态环境部联合最高法、最高检等14家单位共同印发了《生态环境损害赔偿管理规定》,明确了部门任务分工、地方党委和政府职责,对案件线索筛查、案件管辖、索赔启动、损害调查、鉴定评估、索赔磋商、司法确认、赔偿诉讼、修复效果评估等重点环节作出明确细化规定。同年9月,生态环境部等17部门联合发布《深入打好长江保护修复攻坚战行动方案》,推进在长江保护修复工作中落实生态环境损害赔偿制度,切实追究生态环境修复和赔偿责任,促进相关行政机关依法履行执法监管职责,对生态环境造成损害的,追究违法主体生态损害修复赔偿责任。目前对于环境损害赔偿的责任主体认定方面存在着较大争议,如何有效认定生态环境损害的构成要件并对损害结果进行量化是实践难点,需要建立一套对生态系统环境要素的实质损害及后续惩罚性赔偿的标准体系。

2.10 行业环境经济政策力度不断加大

(1) 生态环保相关目录清单政策不断发展。截至2022年9月,工信部按照《绿色设计产品评价试点实施方案》要求,依据绿色设计产品评价标准,共形成包括石化、建材、钢铁、有色金属等7个行业绿色设计产品标准清单161项。同年12月,生态环境部办公厅印发了2022年水污染防治领域的国家先进污染防治技术目录,该目录是生态环境部结合环境污染治理的重点领域推出的技术水平先进、环境效益明显、经济可行的污染防治技术名录。同月,生态环境部办公厅印发《国家重点推广的低碳技术目录(第四批)》,包括节能及提高能效类技术,非化石能源类技术,燃料及原材料替代类技术,燃料及原材料替代类技术,工艺过程等非二氧化碳减排类技术,碳捕集、利用与封存类技术,碳汇类技术7类共35项低碳技术,这些相关名录政策为行业绿色发展提供了导向。

(2) 环境信息依法披露政策逐步建立健全。2022年1月,生态环境部印发《企业环境信息依法披露格式准则》,对年度环境信息依法披露报告和临时环境信息依法披露报告的内容与格式进行了规定。年度报告规定了关键环境信息提要,企业基本信息,企业环境管理信息,污染物产生、治理与排放信息,碳排放信息等需披露的具体内容。临时报告规定了企业产生生态环境行政许可变更、生态环境行政处罚、生态环境损害赔偿等情况应当披露的环境信息。同年6月,国资委印发《中央企业节约能源与生态环境保护监督管理办法》,明确中央企业应自觉履行环境信息强制性披露责任,严格按照法律法规要求的内容、方式和时限如实规范披露环境信息。今后,生态环境部、国资委、发展改革委、工信部、人民银行、证监会等尚需继续深化合作,将环境信息强制性披露要求纳入环境、社会、治理(Environmental,Social,Governance,ESG)框架中,积极推进ESG发展与协作。

(3) “领跑者”制度有待发挥政策效用。国家从顶层设计部署相关制度,强化环保、节能、节水提效“领跑”技术的驱动力。以需求为导向,聚焦重点制度、重点机构、重点行业、重点产品、重点设备、重点工序,加大“领跑者”制度的应用领域和关键作用;以应用为导向,加大先进机构、节能节水提效工艺技术装备遴选和推广力度,打造重点用能用水机构和行业能效、水效“领跑者”,以标杆示范引导全社会、全行业节能节水、提质增效。目前相关实践进展较为缓慢,各行业环保先进标杆的示范作用有待进一步提升。可选择典型产品及行业开展试点,研究建立相关“领跑者”遴选具体指标和遴选程序要求,有序推进生态环保“领跑者”制度落地。

(4) 环保信用体系建设稳步推进。2022年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》,提出完善生态环保信用制度,以完善的生态环保信用制度促进畅通国内大循环,以信用风险为导向优化配置监管资源,在生态环保等重点领域推进信用分级分类监管,提升监管精准性和有效性。国家环境信用评价工作稳步推进,27个省级生态环境部门制定了环保信用评价办法,由市县级生态环境部门开展环保信用评价,评价结果作为分级分类生态环境监管依据,同时共享至信用信息平台并向社会公开。建议下一步推动国家层面的专门立法,提高信用评价覆盖程度和信用评价社会化程度。

3 结论与展望

总体来看,2022 年环境经济政策在深化发展,为经济社会绿色低碳高质量发展和生态文明建设提供了重要动力。环境经济政策体系建设更加健全,生态保护补偿、绿色金融等政策更加完备,水价、电价、绿色税收等政策功能更加突出,全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点、排污权交易试点、用能权交易试点、气候金融试点等在统筹推进,地方实践积累了丰富的经验。

展望 2023 年,环境经济政策将进一步通过深化改革创新,在高质量发展中全方位发挥重要作用。绿色财政政策方面,需要提高环境污染治理投资比重、建立基于绩效的环保专项资金分配机制与奖惩机制、继续调整环境补贴政策方向。环境资源价格方面,需要持续优化水价、电价政策,同时完善城市居民生活垃圾处理收费机制,提高污水处理费在整体水价中的比重。需要继续深化生态保护补偿政策改革,积极协调流域上下游、左右岸地区实施生态保护补偿,引导更多社会资本以市场化方式投入生态环境保护。在环境资源权益交易政策方面,总结推广全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点、排污权交易试点、用能权交易试点以及碳普惠新模式探索经验,在碳排放权法律属性、碳市场交易结构、碳市场定价机制等方面进一步优化碳市场制度体系。未来的绿色税收政策改革需要重点关注税目设置、环境监测结果认定、信息共享机制的优化,更好地发挥资源税及其他辅助税种对低碳经济市场的调节作用。绿色金融政策需要进一步完善,不断丰富绿色金融产品和服务、引导金融资源向碳捕集与封存等绿色低碳科技创新项目

倾斜,强化与“一带一路”倡议沿线国家展开气候投融资合作等。在环境污染治理市场化模式方面,需要进一步提升环保 PPP 政策运营管理效率、引导环境污染第三方治理行业建立健全相关法律法规,加大 EOD 政策模式的研究制定与深入探索。环境贸易政策方面,积极探索与国际碳市场的链接,加强欧盟 CBAM 的主动应对策略研究。在环境资源价值核算方面,研究制定生态产品价值核算规范,明确生态产品价值核算指标体系、具体算法、数据来源和统计口径等,进一步推进生态产品价值核算标准化。通过将环境信息强制性披露要求纳入 ESG 框架,设计环保、能效、水效“领跑者”遴选具体指标和程序要求,进一步优化行业环境经济政策。

参考文献

- [1] 郝春旭,董战峰,程翠云,等.国家环境经济政策进展评估报告 2021[J].中国环境管理,2022,14(3): 5-13.
- [2] 余雷鸣,郝春旭,董战峰.中国跨省流域生态补偿政策实施绩效评估[J].生态经济,2022,38(1): 140-146.
- [3] 郝春旭,董战峰,璩爱玉,等.“十四五”时期生态补偿制度改革研究[J].环境保护,2022,50(10): 73-78.
- [4] 田贵良,梁岚,吴正,等.我国自然资源管理制度变迁与资产产权制度优化[J].资源与产业,2022,24(6): 1-13.
- [5] 陈刚.排污权交易试点工作的现状、问题与建议[EB/OL].(2022-12-30).<https://huanbao.bjx.com.cn/news/20220705/1238561.shtml>.
- [6] 韩立雄.以用水权改革助推先行区建设:问题与建议[J].宁夏党校学报,2022,24(6): 94-101.
- [7] 高磊.新形势下中国特色水权交易实践总结与发展对策[J].水利经济,2022,40(2): 57-60, 86-86.
- [8] 董战峰,葛察忠,贾真,等.国家“十四五”生态环境政策改革重点与创新路径研究[J].生态经济,2020,36(8): 13-19.

Environmental Economic Policy Progress Assessment Report 2022

HAO Chunxu, DONG Zhanfeng*, CHENG Cuiyun, LONG Feng, LI Xiaoliang, GE Chazhong
(Chinese Academy of Environmental Planning, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100041, China)

Abstract: The annual report 2022 adopts the methods of on-the-spot investigation and policy analysis to carry out a systematic assessment of China's environmental and economic policy practice in 2022. It is generally concluded that the establishment of environmental and economic policy system in 2022 is constantly improving, and positive progress has been made in the reform and innovation of environmental and economic policies, and it has played an unprecedented and important role in promoting the transformation of high-quality development impetus, the transformation of green development structure and in the construction of ecological civilization and beautiful China. In the future, it is necessary to further optimize environmental economic policies, establish and improve a more scientific, reasonable, fair, long-term and invigorating environmental economic policy system, and fully support the improvement of environmental quality and high-quality development.

Keywords: environmental economic policy; annual progress; assessment; 2022