

· 监管新论 ·

doi: 10.3969/j.issn.1674-6732.2012.01.014

主体功能区环境政策导向研究

刘 瑜¹, 徐鹏炜¹, 叶 俊²

(1. 浙江省环境保护科学设计研究院, 浙江 杭州 310007; 2. 浙江省环境保护厅, 浙江 杭州 310007)

摘 要: 环境政策是主体功能区区域政策的重要组成部分, 从环境准入政策、环境管理政策和环境经济政策 3 个方面研究提出了不同主体功能区的环境政策导向, 以推动主体功能区分类别环境政策框架体系的形成。

关键词: 主体功能区; 环境政策; 导向

中图分类号: X32

文献标识码: C

文章编号: 1674-6732(2012)-01-0053-04

Research on the Environmental Policy Guidance of Development Priority Zones

LIU Yu¹, XU Peng-wei¹, YE Jun²

(1. Zhejiang Provincial Environmental Science Research & Design Institute, Hangzhou, Zhejiang 310007, China; 2. Zhejiang Environmental Protection Agency, Hangzhou, Zhejiang 310007, China)

ABSTRACT: Environmental policy is an important part of regional policy of development priority zones. This paper put forward with an environmental policy guidance in different development priority zones based on the studies of environmental access policies, environmental management policies and environmental economic policies, to promote the formation of the classified environmental-policy system of the development priority zones.

KEY WORDS: development priority zones; environmental policy; guidance

0 引言

环境政策是政府管理环境问题的行动准则和方案, 它决定并反映着政府管理环境的方式与效果^[1]。《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》在国家层面将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类区域, 并明确了各自的范围、发展目标、发展方向和开发原则。意见中提出的环境保护政策内容为: 优化开发区域要实行更严格的污染物排放和环保标准, 大幅度减少污染排放; 重点开发区域要保持环境承载能力, 做到增产减污; 限制开发区域要坚持保护优先, 确保生态功能的恢复和保育; 禁止开发区域要依法严格保护。笔者认为, 在主体功能区规划的环境政策设计上, 应针对不同区域所具有的不同生态环境特征和生态功能的定位, 以环境准入政策、环境管理政策、环境经济政策 3 个方面为重点, 建立差别化的区域环境政策框架体系。

1 环境准入政策

根据不同主体功能区的环境承载能力, 明确相应的环境准入原则要求, 并细化高耗能、高污染或

产能过剩行业在不同主体功能区的准入条件。

优化开发区域要提高准入要求, 率先实现经济结构优化升级和发展方式转变, 实现污染物排放量的大幅度减少。大力发展高新技术产业和第三产业, 限期淘汰落后生产能力, 严格控制高耗能、高污染或产能过剩行业的发展。新建和改扩建工业项目的清洁生产水平要达到国际先进。制定适合优化开发区“以大代小”、“以新代老”和“扶优限劣”的环境准入指标体系, 推进重污染行业技术改造, 解决一批老企业的污染问题, 以达到“治旧控新”、“节能减排”的目标。

重点开发区域要合理利用较强的环境承载力, 在确保本区域环境质量和满足总量控制要求的前提下, 对重点开发区域布局具有较强带动作用的建设项目实行优先准入, 积极开展生态工业园区创建工作, 提升产业集中度和技术装备水平, 加强资源整合, 促进产业集群发展。新建和改扩建工业项目

收稿日期: 2011-06-21; 修订日期: 2011-06-27

作者简介: 刘瑜(1977—), 女, 硕士, 从事环境规划、环境管理和环境政策方面的研究。

的清洁生产水平要达到国内先进。制定重点开发区域的系列产业政策、专项规划和环境准入指标体系,抑制高耗能、高耗水、高排放行业的盲目发展。

限制开发区域要坚持保护优先,根据环境容量和资源禀赋,适度开发、点状发展,把开发活动集中于当地可以承载的特色产业,限制不符合主体功能的产业扩张,淘汰严重污染环境、破坏区域生态、浪费能源资源的产业。对限制开发区域制定资源消耗、环境影响、生产规模、工艺技术等方面的强制性产业准入门槛。水源涵养区和水源补给区要限制高耗水与水污染负荷重的产业发展,洪水调蓄区要限制大量占用湿地和土地资源的项目,水土保持区要限制大量扰动地表的农业开发项目。

禁止开发区域要依法实施强制性的环境保护政策,严格执行“饮用水水源保护区污染防治管理规定”、“中华人民共和国自然保护区条例”等相关法律法规和规划。严禁不符合主体功能区定位的开发活动,控制人为因素对自然生态的干扰。对禁止开发区域中的自然保护区,明确核心区、实验区、外围区不同区域的人口容量、建筑、旅游、探险等开发活动的标准。实行游客数量控制、人类活动超载预警制度。

2 环境管理政策

按照不同区域生态环境保护目标的差异和生态环境承载力的不同,实施分区差别化环境管理,优化开发区域和重点开发区域要以加强工业与城镇污染控制为重点,限制开发区域和禁止开发区域要以自然生态保护和农村环境整治为重点。

2.1 污染控制政策

根据区域污染物排放总量控制的要求,按主体功能区分解主要污染物排放总量控制指标。

优化开发区域要实现更高要求的污染物减排目标,增加实施总量控制的污染物种类,将氮氧化物、氨氮等指标纳入到总量控制范围,全面提高污染物排放标准,实现增产的同时较大幅度减少污染物排放总量。实行污染物总量替代削减制度。严格限制排污权的发放,制定较高的排污权有偿取得价格。

重点开发区域要根据环境容量,提高污染物排放标准,实现增产减污。重点开发区域的总量分配要优先保障工业园区内与当地产业布局、产业发展有紧密联系,能吸纳较多就业,为重要产业配套等项目的需求。在区域环境功能不达标的重要开发

区域实行污染物总量替代削减制度。合理控制排污许可证发放,制定合理的排污权有偿取得价格,鼓励新建项目通过排污权交易获得排污权。

限制开发区域以实现容量总量控制为最终目标,要贯彻在保护中开发的指导思想。在确保区域生态安全的前提下,结合区域内的环境承载能力,根据特定的资源开发和项目建设需求,合理分配污染物排放总量控制指标,有效控制污染物排放强度。区域环境功能不达标的限制开发区域实行污染物总量替代削减制度。限制开发区域原则上不新发排污许可证。

禁止开发区域以保护为主,以点源污染物零排放为最终目标,原则上不分配污染物排放总量指标。

2.2 生态建设政策

在优化开发区域和重点开发区域深入开展以城市环境综合整治为手段的生态人居环境建设,鼓励各城市积极创建国家环境保护模范城市、生态市(区、县),全面完成旧城区改造,提高城市公共绿地率,改善城市生态环境总体状况。强化重点开发区域环境优先保护意识,保护好重点开发区域现有的生态环境,以高起点、高标准,规划、建设优美的生态环境。

限制开发区域的生态建设重点是保护重要生态功能区。加强重要生态功能区的生态环境保护 and 修复,加快制定生态移民规划,摸清移民的人口规模、投资需求、移民方式和接纳地,引导人口自愿平稳有序地转移到重点开发区域和优化开发区域。

禁止开发区域要通过生态建设和环境保护,提高生态环境承载能力,逐步成为区域性的生态屏障。加强风景名胜区、森林公园、地质公园等区域开发活动的环境保护管理。加强自然保护区管理,优化保护区空间布局。实施饮用水源保护一级区、自然保护区等区域内的生态移民,减少生产、生活对饮用水源保护区和自然保护区的影响和破坏。

3 环境经济政策

环境经济政策体现为政府对经济的一种间接宏观调控。它以内化环境成本为原则,对各类市场主体进行基于环境资源利益的调整,从而建立保护和持续利用资源环境的激励和约束机制。

3.1 环境税费政策

完善排污收费制度。落实污染者收费的政策,

包括完善排污收费政策、提高污水处理费征收标准、促进电厂脱硫、推进垃圾处理收费。国际经验表明,污染者上缴给政府的治理费用高于自己治理的费用时,污染者才会真正感到压力。目前中国的排污收费水平过低,不但不能对污染者产生压力,有时反而会起到鼓励排污的副作用。应加大环境收费力度,彻底改变违法成本低、守法成本高的现状。可从排污费征收和使用的两个基本环节完善排污收费制度,将单位浓度收费向浓度和总量相结合转变,从超标收费向排污就收费、超标加倍收费转变,并逐步提高收费标准,变静态收费为动态收费。尤其在限制开发区域和禁止开发区域,引入更严格的禁排制度,加大违法惩处力度。

建立绿色税收制度。绿色税收制度体现在激励和惩罚两个方面:一方面对于环境友好行为实行税收优惠政策,如所得税、增值税、消费税的减免以及加速折旧等;另一方面针对环境不友好行为加征赋税,建立以污染排放量为依据的直接污染税,以间接污染为依据的产品环境税,以及针对水、气、固废等各种污染物的环境税和以自然资源为对象的资源税。从税收理论的角度分析,可用于解决环境问题的税收形式有两种:一种是引入新的、与环境有关的税收(对污染排放或污染产品征税);二是调整现行的财税结构,使其适用于环境的目的,比如对增值税、消费税、资源税加以调整,充分考虑生态环保因素,使税收法规与生态环保密切配合。加快研究制定有利于环境保护的企业所得税、消费税和资源税改革方案,并在优化开发区域和重点开发区域开展试点。

推行使用者收费制度。推进资源价格改革,包括水、石油、天然气、煤炭、电力、供热、土地等价格,逐步促成具有生态意义的环境资源使用者收费制度。环境资源使用者收费制度的对象不能仅限于土地等自然资源的社会经济功能,除此之外还应包括为集体或公共利益处理污染和生态重建所付出的成本,“使用”的范围也应相应拓展,将对环境资源生态经济功能的利用也涵盖其中,逐步形成社会经济属性与生态经济功能并重的复合性的环境资源使用者收费制度。

3.2 财政激励政策

3.2.1 财政补贴

对环保技术开发和使用给予财政补贴是环境经济政策的重要方面^[2,3]。清除不利于环境保护

的补贴和税收优惠政策,对优化开发区域制定扶持自主创新、循环经济、清洁生产等方面的税收优惠标准,明确对高新技术产业、吸纳就业型产业、外地转移型产业的信贷优惠额度、期限和利率标准。对重点开发区域,出台吸引产业项目进入和集聚的投资补贴、税收减免等实施办法;制定加大交通、能源、水利,以及水、电、气、热供应和污水、垃圾处理等基础设施和公用事业发展的财政资金、国际资金、民间资金等投入的优惠力度和标准。对限制开发区域,要出台投资补贴、税收减免、信贷投放等方面优惠政策扶持符合主体功能的特色优势产业发展。对禁止开发区域,加大对保护区内不需要搬迁居民的社会保障、文化教育、医疗卫生、信息、技术等基本公共服务的支持,对因保护重要野生动植物资源和自然文化遗产而造成的农业生产损失和收入减少进行补偿。

3.2.2 财政转移支付

加大对优先类、重点类开发区域内困难县乡及限制类、禁止类开发区域的财政支持力度。进一步增加对限制开发区域和禁止开发区域用于公共服务的一般性财政转移支付,提升限制开发区的公共服务水平,使居民享有均等化的基本公共服务;增加用于生态环境建设的专项转移支付,努力将限制开发区域和禁止开发区域的经常性生态环境建设资金纳入政府预算科目,明确分阶段财政转移支付的标准、规模、用途和调整办法。加大对重要生态功能保护区的财政转移支付力度,推动生态保护与建设资金、项目的整合与规范,并向重要生态功能保护区倾斜。

3.2.3 生态补偿政策

逐步建立完善基于主体功能区的生态补偿政策,地方政府和受益区域通过加强财政转移支付、项目建设、人口转移、物质和技术投入以及直接资金补助等方式,建立对限制开发区域和禁止开发区域生态补偿机制。重点支持水系源头、饮用水源涵养地区、自然保护区、森林和生物多样性保护地区的生态环境保护建设。推动建立自然资源开发的生态环境恢复补偿机制,研究建立重要生态功能保护区生态补偿标准体系,明确重要生态功能保护区生态保护受益区域范围,推动区域生态环境保护的共建共享。全面评价禁止开发区域周边地区各类建设项目对禁止开发区生态环境破坏或功能区划调整、范围调整带来的生态损失,研究建立禁止开

发区生态补偿标准体系^[4]。

3.3 金融政策

3.3.1 绿色信贷政策

严格执行《关于落实环境保护政策法规防范信贷风险的意见》，推行“绿色贷款”或“绿色政策性贷款”，对通过清洁生产审核的企业、循环经济项目、环保产业等提供贷款扶持并实施优惠性低利率；而对高耗能、高污染产业的新建项目投资和流动资金进行贷款额度限制并实施惩罚性高利率，按照区域淘汰落后产能的规划，使其压缩、退出信贷。银行信贷应加强支持优化开发区域、重点开发区域和限制开发区域内的环境基础设施建设项目、企业污染治理设施建设项目、区域（流域）生态恢复或修复项目，严格按照相关要求发放贷款。在限制开发区域，银行贷款应着重支持生态环境涵养和修复项目、城市基础设施建设项目，对高耗能、高污染产业的信贷规模要保持在较低水平，禁止对不符合区域规划和产业政策的企业发放信贷，已发放的应尽快收回。在禁止开发区域，禁止对一切排放污染物的建设项目发放信贷。

3.3.2 绿色保险政策

严格执行国家环境保护部和中国保监会《关于环境污染责任保险的指导意见》，尤其要在优化开发区域和重点开发区域，逐步推行环境污染责任险。对环境风险程度高、社会影响大的行业，如危险化学品生产、运输、贮存行业，易发生污染事故的石化行业，危险废物处理处置行业等，大力推行环境污染责任险。利用市场机制的监督作用将迫使企业降低污染程度。在限制开发区域，实施更为严格的环境污染责任险制度。将环境风险程度高的企业普遍纳入环境污染责任险范围。

3.3.3 绿色证券政策

严格执行国家环境保护部《关于加强上市公司环保监督工作的指导意见》，对在优化开发区域和重点开发区域从事火电、钢铁、水泥、电解铝行业等重污染行业的企业申请首发上市或再融资的，必须根据环保部的规定进行环保核查。以上市公司环保核查制度和环境信息披露制度为核心，遏制高污染行业过度扩张，防范资本风险和环境风险，促进上市公司持续改进环境表现。

4 结语

在推进主体功能区的形成过程中，应依据区域生态环境功能定位和环境承载力，建立与主体功能区相适应的环境准入政策、环境管理政策和环境经济政策框架体系，实施基于主体功能区的“分类指导、分区推进”的环境政策^[5]，以加强和改善区域环境调控，优化生产力布局，促进区域协调发展。

[参考文献]

- [1] 程克群,潘骞,王晓辉.安徽省主体功能区环境政策框架设计[J].环境保护,2011(2):102-104.
- [2] 国家发展改革委宏观经济研究院国土地区研究所课题组.我国主体功能区划分及其分类政策初步研究[J].宏观经济研究,2007(4):3-10.
- [3] 赖华东,蔡靖方.主体功能区的区域政策工具选择与组合策略——基于主体功能区分类区域政策的思考[J].珠江经济,2007(5):8-13.
- [4] 贺思源,郭继.主体功能区背景下生态补偿制度的构建和完善[J].特区经济,2006(11):194-195.
- [5] 周丽旋,许振成,郭梅.基于主体功能区战略的差异化环境政策——以广东省为例[J].四川环境,2010,29(1):65-69.

(本栏目编辑 唐松林)

投稿须知

为提高编辑部工作效率,缩短稿件审改周期,《环境监控与预警》编辑部在线采编系统现已启用,投稿时,请作者进入《环境监控与预警》编辑部网站(<http://www.hjjkyyj.com>)。首先注册用户名,填写相关信息后登陆,按页面提示要求进行投稿及查询。谢谢合作!

《环境监控与预警》编辑部