

环境污染防治设施授权管理与政策探讨

张世秋

(北京大学环境科学中心, 北京, 100871)

摘要 本文针对中国目前环境污染防治措施和环境保护产业发展过程中普遍存在的低效率状况, 提出并论述了污染防治设施授权管理模式, 并把现阶段的授权管理具体界定为两个方面的主要内容: 一是指国家作为现有污染防治措施的投资主体, 将现有的以及未来由政府投资兴建的污染防治措施委托给专业化的环境保护公司或企业, 由其按照市场化的方式运行和经营; 二是排污者(企业或个人), 以合同形式, 直接委托环境保护公司或企业由其防止和治理污染。本文进一步论述了授权管理的运作机制, 提出了为保证该模式和机制的正常运行所必须的政策建议。

关键词 污染防治设施; 授权管理模式; 环保产业; 环境政策

全国范围内的经济体制改革以及产业结构调整, 为中国环境保护产业的发展提供了重要机遇。与此同时, 面对严峻的环境污染现状以及快速经济增长现实, 为满足中国环境保护的需要, 环境保护产业自身的健康、有序和持续发展面临着诸多挑战。

过去的20多年, 中国政府和企业为保护环境作出了很大努力, 并投资建设了各种环境污染防治设施。然而, 不能忽视的事实是, 在我国投入运行的环境污染防治设施中, 大约只有1/3能正常运转, 有1/3不能正常运行, 有1/3根本不能运行。即使1/3处于正常运行状态的污染防治设施能够达到设计要求, 我国历年投资建设的污染防治设施中也至少有2/3的环境污染治理投入没有发挥其应有的效益, 这不仅意味着环境质量改善目标无法实现, 同时从宏观上, 导致社会整体资源配置的浪费、低效率和资源配置失效。因此, 污染防治设施运行管理的社会化、专业化和市场化已经成为环境保护产业发展和管理中最重要的一环之一。

1 何谓授权管理

本文将授权管理界定为: 政府作为国家环境资源的管理主体, 将某些资源的开发权、使用权和环境质量

改善的管理或经营权授予符合要求的单位、企业或个人, 使其按照有关的约定, 实施开发和经营活动。

这里所说的环境资源, 不仅包含各种自然资源, 如土地、气候、矿藏及动植物资源等, 也包括由其组成的结构和状态。对于社会(再)生产而言, 自然资源是其必要前提; 同时, 环境系统所具有的纳污能力(环境容量资源), 也是社会(再)生产顺利完成的必要条件。失去污染承载能力的环境是无益于生产活动的。

根据我国的具体情况, 特别是具体到环境污染防治措施的授权管理, 我们可以把现阶段的授权管理划分为两个部分: 一是指国家作为现有污染防治措施的投资主体, 将现有的以及未来由政府投资兴建的污染防治措施委托给专业化的环境保护公司和企业, 由其按照市场化的方式运作; 二是排污者(企业或个人), 以合同形式, 直接委托环境保护公司或企业由其防止和治理污染。

本文提出的授权管理模式是基于这样一种基本思想: 作为具有公共物品特征的物品和服务, 环境质量(包括环境要素和环境状态)通常无法在市场上按商业化的方式生产出来, 也无法按照商业化的方式销售、经营和管理。由于外部性和市场失灵现象的存在, 使得稀缺的环境容量资源以无偿或低价的方式占用。同时, 由于各种政策失灵现象的存在, 导致因生产和生活而发生的环境成本无法被完全恢复, 这些成本被转嫁到社会上的其他人(单位)或全社会。政府作为国家所有的环境资源的管理主体, 需要采用某些政策和措施, 纠正外部性和市场失灵, 使得污染者不仅要承担污染治理的责任, 同时也要为其占用了应属全社会拥有的环境容量资源而必须支付资源使用费或占用费。这就是通常所说的“污染者负担原则”以及“使用者支付原则”的具体体现。

授权管理模式可以为污染治理或者说环境质量改善建立起一个市场。基于此, 污染者或者自己直接承担污染治理的责任, 或者通过支付一定的费用委托他人进行污染防治。由于环境污染防治与其它传统经济生

收稿日期: 1999-07-10

作者简介: 张世秋, 研究方向为环境政策。

产过程一样,也存在规模经济和规模效应,以及污染治理的技术性要求。一般而言,一家一户的治理方式难于达到费用有效性的目标。而通过具有专业技术水平,以及相对较集中的治理方式,有可能实现以较小的费用实现污染治理目标的目的。

环境污染防治措施的授权管理方式,可以促进环保企业由单纯的产品生产型企业向生产经营型和资本经营型企业转变;环境污染防治责任由直接的污染治理责任形式向间接的经济责任形式转变;环境污染防治理由单纯以行政、法制手段驱动为主向以经济利益机制驱动为主转变。在此基础上,有可能在很大程度上改变目前环境保护投资渠道单一的方式,并能够促进在中国形成一个具有真正意义的环境保护产业。

2 授权管理的运作机制

首先,必须澄清和申明,环境容量资源与其它的重要自然资源一样,都归国家所有,任何占用和破坏环境资源的行为,都要相应地承担经济责任甚至法律责任。这些都可以在我国的《宪法》《环境保护法》和《刑法》中找到相应的法律依据。

其次,根据我国目前的投资体制特别是环境保护投资体制的不断变革,我们可以看到的事实是,环境保护投资渠道将进一步拓宽,投资渠道将呈现多元化的趋势。但是,还必须注意到,国家依然会作为环境保护投资的一个重要主体。因为政府通过排污费或税收(无论是费还是税,都将不仅针对超标排污的行为,而且还将包括对环境容量资源的占用)的方式,向排污者收费或税,同时,政府作为代表国家管理环境容量资源的管理主体,也将从社会总的收入中拿出一部分用于环境质量的改善。如何管理和运作这部分政策性投资,需要有专门的投资公司进行。政府进而可以在国家层次上或地方层次上授权专门的投资公司运作政府资金。政府对其投资方向和资金使用等进行监督和管理。可以考虑由这些授权的投资公司接管目前由政府投资兴建的污染防治措施。

第三,在环境保护产业特别是环境设施运营产业还未发展成熟的今天,必须由政府出面从事污染防治设施的授权经营者进行资质认证,以确保污染防治设施的运营不至于因为经营者的问题,导致更大的和进一步的资源浪费,这有助于在全国范围内形成一个具有竞争性的运营企业和运营市场机制。资质认证的内容,不仅包括技术水平和技术力量方面的指标,还应该包括其运营能力、管理能力等能够确保运营企业进行市场化经营的指标。国家环保总局在这方面已

经进行了尝试。1998年12月,国家环保总局在运营较为成熟的废水和固体废物领域,确定了16家单位为环境污染设施运营试点单位,开始启动运营资质认可,1999年将对验收合格的试点单位颁发资质认可证书。

第四,对于政府出资兴建的污染治理措施,由授权投资公司通过招标和投标方式授权给具有资质证书污染设施运营企业或单位。受计划经济体制和过去的环境管理体制的影响,现有的集中治理措施基本上是由政府投资兴建并负责运行的,同时,政府作为环境质量的管理主体,还将继续进行环境保护投资。针对目前政府投资项目运作的低效率状况以及与之相应的其它问题的存在,通过授权管理方式,可以有效地把投资者、投资经营者和设施经营者分开,并可能促进污染防治的专业化和社会化。

第五,对于其它的环保设施投资者或排污企业而言,授权管理就是投资者或排污者以合同的方式,将自己的治污设施或污染物,委托给专业的环保企业或自己的专业化运营队伍,由他们负责运行和处理,运营方面要保证设施正常运行和污染物的达标排放,排污者则应向其支付相应的费用,实行社会化的有偿服务。

第六,授权管理模式能够正常运作的基本条件是不同主体的责任划分和利益分配问题的合理解决。对于投资经营公司而言,政府对其投资方向和投资有效性的评价应该是基于广义的费用—效益或费用—有效性指标(包括经济效益、环境效益和社会效益),也就是说,投资公司的责任在于有效地运作政府资产。其盈利部分体现在作为投资经营者所可能获得的收益部分。对于授权运营企业或单位而言,其责任在于在合同约定下,保证污染治理设施的运行,达到处理量和处理率方面的要求,并实现达标排放。其收益部分体现在污染治理设施使用者(排污者)向其支付的污染治理费用。对于污染者而言,其责任在于必须向为其治理污染的企业或单位支付相应的治理费用,其收益则体现为,通过委托专业化的污染治理设施授权运营单位,可以节约治理成本,并因为免交或少交排污费而获得相应的成本节约。对于整个社会而言,由于通过污染治理的专业化、社会化和市场化,不仅节约了政府的管理成本,同时也节约了全社会的污染治理成本。

如果简单地概括,这个模式的核心就是:排污者向污染防治设施的授权运营单位出售其“污染”,并要为此种具有负效用的产品交纳污染防治设施的相关费用;授权运营单位购买了这些污染,将其作为其生产过程的“原料”,进行加工处理,最终向社会提供更好的环境质量。对投资者和授权运营单位而言,投资者提供资金,而运营单位则通过承包或租用的方式,利用这些设施开始其“生产”过程,生产出环境质量这一物品,满足

社会需要。

3 改革收费制度, 是实施污染防治设施授权管理的关键环节

实施污染防治设施的授权管理, 关键的政策性突破点或政策性支持在于, 必须改变目前的排污收费制度, 根本措施在于扩大收费面、提高收费标准、开征污染防治设施使用费(或称用户费), 并逐渐实现排污费向环境税收方面的转变。从超标排污转向只要排污就收费, 从浓度收费转向总量收费, 提高收费标准使其高于污染治理费用等。目前我国排污收费制度改革的要点, 只有如此, 污染者才可能因为收费额度与支付给运营单位的处理费用(或使用费, 或用户费)之间的差额的存

在, 而向授权的运营单位出售其“污染”, 并进而形成一个污染治理的需求市场。而只有真正实行使用费(或用户费), 才能使污染治理成为一个有利可图的产业, 才有可能吸引大量的社会资金, 形成多元化的环境保护投资体系, 才能谈得上污染治理的市场化经营, 并最终形成一个规范化的高效的环境质量供给市场。

(编辑: 徐天祥)

参 考 文 献

- [1] 胥树凡 实现根本性转变, 发展我国环保产业 科技日报, 1998- 09 - 01
- [2] 徐嵩龄 略论环境产业的经济意义 科技日报, 1999- 09- 11
- [3] 张世秋 可持续发展的经济手段 见: 可持续发展理论 北京: 中国环境科学出版社, 1997
- [4] 潘晓娟 环境保护也要靠市场 中国经济导报, 1998- 12- 02

AUTHORIZED MANAGEMENT MECHANISM FOR POLLUTION PREVENTION AND TREATMENT FACILITIES

Zhang Shiqiu

(Center for Environmental Science, Peking University, Beijing, 100871)

Abstract Focusing on the low efficiency of pollution prevention and treatment facilities existing widely in current China, this paper puts forward an authorized management mechanism. It defines the authorized management as two parts in the current stage: first, the state, as the main body of the existing pollution prevention and treatment facilities, the nation (government) can authorize professional environmental protection companies or firms to operate existing facilities and those to be invested in the future, under the law of market economy. Second, enterprises or individual, who emit pollution can authorize environmental protection companies or firms to prevent or treat their pollution based on contract. This paper further discusses the operating mechanisms proposed and also some recommendations on key policy reforms needed to support this mechanism to be effectively operated in practice.

Key Words pollution prevention and treatment facilities; authorized management mechanism; environmental industry; environmental policy

国际环境与发展高级培训项目招生启事

国际环境与发展高级培训项目(简称LEAD, 其中国部分称为LEAD- China)的宗旨是为世界各国培养一批兼顾经济发展和环境保护、着眼于当代并造福于子孙后代、既有远见卓识又具备决策能力的中青年人才。目前有来自亚洲、非洲、欧洲和美洲的12个国家和地区参加这个项目。

LEAD- China的活动方式以在职培训为主, 每年招收一期学员, 每期学员15人, 培训期为两年。两年中, 学员有8周的国内培训和6周的国际培训, 培训期内的差旅费和食宿费由项目承担。

LEAD- China项目第九期学员的招生工作现在已经开始。凡年龄在28~40岁之间、具有大学本科以上学历、三年以上实际工作经验及良好的英语听说读写能力并有意参加本项目的人员, 请邮寄或直接交纳30元报名费索取报名材料。报名日期截止至2000年5月10日。

通讯地址: 北京市西城区阜外大街34号彩印楼513室
LEAD- China项目办公室 联系人: 王承波 尹建华
联系电话: 010- 68570592 68577249 邮政编码: 100832
网 址: <http://www.lead.org.cn>