

业界评说

◆陈旭 张春宇

科学评估环保督察对财政收入的正效应

2016年7月~2017年9月,四轮中央环保督察在全国铺开,力度空前。市场在享受空气质量改善的同时,也开始担忧中央环保督察对经济和财政收入的影响。从一般的经济学逻辑来看,随着中央环保督察的开展,高污染企业会限产、停产,从而导致地方政府税收收入减少。这也是一直以来,大家普遍认为地方政府缺乏整治高污染企业动力的主要原因之一。从全国财政收入数据来看,财政收入增长率确实在2016年达到最低点,只有4.5%,这似乎印证了大家的担忧。

然而,中央环保督察真的对财政收入有这么大影响吗?笔者通过深入分析,发现四轮中央环保督察不仅在短期没有影响财政收入,从长期看反而有利于财政收入的增加。理由主要包括以下四个方面:

首先,全国财政收入增速降低主要受经济增速下滑和营改增减税效应的影响。

财政收入增长与经济增速具有显著的正相关关系。我国经济增速从2012年开始不断下滑,2016年达到最低点,这与财政收入增速下降趋势相同。我国经济进入新常态,财政收入下滑也是中期趋势,是进入经济新常态的表现。

影响全国财政收入增速的另外一个重要因素是税制改革。

中央环保督察并不是财政收入增速下降的推动因素。相反,在当前的经济环境下,环保督察执法的常态化具有规范效应,可以增加税基,提高市场集中度,改善优质大企业盈利能力,拉动工业环保投资需求,进而增加财政收入。

2016年5月,我国开始在全国范围内推行营改增税制改革,减税效应明显。仅在2016年5月~12月就减税4889亿元,占全年财政收入的3.1%。由此可见,经济增速下滑和营改增减税效应这两项因素是驱动2016年财政收入增速下降的重要因素。

其次,中央环保督察针对的对象,大多数是不纳税或纳税少的“散乱污”企业,对税基影响不大。

严厉的环保督察有助于规范这类企业的经营,还可能增加税基,增加政府税收收入。四轮中央环保督察以及正在开展的京津冀“2+26”城市大气污染防治强化督查中,一项非常重要的工作是“散乱污”企业整治专项行动,具体包括三个方面:一是对治理无望的“散乱污”企业直接关停取缔;二是对符合国家产业政策、符合当地产业布局规划、未安装污染治理设施、不能稳定达标排放的“散乱污”企业,督促企业在装备工艺、污染治理等方面提升改造;三是对符合国家产业政策、不符合当地产业

布局规划、未进驻工业园区的“散乱污”企业,统一入园管理。

从河北省数据来看,“散乱污”企业整治以关停取缔为主。2017年1月~11月,全省共排查出“散乱污”企业10.9万家,关停取缔6.9万家,约占总排查出“散乱污”企业数量的63%。如果被关停取缔的这6.9万家企业都是纳税企业,那肯定会严重影响河北省的财政收入。但实际上,这些企业大多数都没有工商执照,也没有纳税。比如在生产方式简单的废旧塑料加工、铸造、标准件、胶合板等行业中,这些企业利用各种方式规避征税,一直游离在征税范围之外。仅河北省某县排查出的“散乱污”企业中,不纳税企业竟然占到88%左右。

另外,对于整治的其他两种手段,通过提升改造和迁入园区,使企业各项手续进一步规范,纳税手续也更加合规,之前规避缴纳税的企业也开始纳税,可在一定程度上增加税基。2017年1月~10月,河北省财政收入增速明显高于2016年,税收收入完成1939亿

元,同比增长12.1%。从这个角度来看,环保督察的规范效应会增加政府财政收入的作用。

再次,通过执行更严格的环保标准,可以提高钢铁、化工等高污染行业的集中度,有利于环保设施完备的优质大企业提高盈利能力,进而通过这些税收中力量提高税收。

以前由于环保标准执行不严格,钢铁、化工等行业存在严重的“劣币驱逐良币”现象。生产效率低、无环保设备或配置较低的中小企业凭借节省环保费用降低生产成本,可以与严格执行环保标准的大企业进行竞争,挤压其利润空间。一些“散乱污”企业的环保成本基本等于零,导致同样一个产品,违法企业的实际成本很低。

在开展中央环保督察之后,这些低效率、高污染的中小企业会被市场淘汰,行业集中度将会进一步提高,一直执行高环保标准的优质企业将会获得更高利润。而这些优质大企业通常也是相对规范且稳定的税源,随着盈利改善,纳税额也会增加。因此,长期

来看,环保督察带来的市场主体优化有助于增加政府财政收入。

最后,从全行业角度来看,环保督察执法强制高污染企业设备全面升级,会刺激环保等绿色产业需求增加,进而提高这些行业的税收收入。

通过中央环保督察,推动钢铁、煤炭和化工等高污染企业加大环保投入用于污染治理,这对环保企业来说是一种重大利好。从今年上半年股市环保板块表现中可以看出端倪,环保上市公司营业总收入同比增速达到35.09%,为近年来最高水平。在短期内,工业环保投资需求会迅速增加,从而对经济和财政收入有拉动贡献。

综合来看,中央环保督察并不是财政收入增速下降的推动因素。相反,在当前的经济环境下,环保督察执法的常态化具有规范效应,可以增加税基,提高市场集中度,改善优质大企业盈利能力,拉动工业环保投资需求,进而增加财政收入。

因此,评估环保督察对财政收入的影响要全方位来看。可以确信的是,从财政的角度来看,强化环保督察且常态化的政策没有影响地方财政收入,政府和市场的行为可以消除“环保督察减少财政收入”的恐惧。

作者单位:北大汇丰海上丝路研究中心

◆孔祥成

我国从2012年开始进出口贸易总额首次超过美国,成为全球第一贸易大国。国际贸易的迅速发展对环境产生了深刻影响,也给大气污染防治带来严峻挑战。笔者认为,开展大气污染防治工作,外贸也是一个不容忽视的领域。相关部门对此应高度重视,并深入开展研究,通过出台相关政策,推动中国外贸走上绿色低碳可持续发展之路,从外贸供给侧着手,将由此带来的大气污染程度降至最低。

我国对外贸对环境污染带来的实际影响需引起重视。根据世界投入产出数据库(WIOD)资料显示,从总量上看,1995年~2011年,我国出口引致的污染气体排放总量增长迅速;相比1995年,2011年污染气体排放总量增加了2.23倍,这一增长主要发生于2002年~2007年之间。

其中,1995年~2001年,每年的排放量较为稳定,在6亿吨左右。从2002年我国加入世界贸易组织(WTO)开始直到2008年,污染气体排放总量增长迅速,从2001年的6.24亿吨增加到2008年的18.61亿吨,年均增长16.89%。2009年由于全球金融危机的冲击,导致我国出口下降,由此引致的污染气体排放总量也相应下降,降幅达16.71%。2010年和2011年,污染气体排放总量又开始增加,分别增长20.17%和7.55%。

从产业层次上看,1995年、2000年、2005年、2011年中国各产业出口引致的污染气体排放量基本上都在逐年增加。污染气体排放量较大的产业是制造业部门,农业和服务业排放量均较小。制造业部门中排放量最大的产业是电气和光学设备,其次是基本金属和金属制品、纺织和纺织品、化学制品、其他机械和设备等产业。服务业部门排放量较大的产业有水运业、空运业、机械设备租赁及相关商业活动等行业。

美国是我国最大的贸易伙伴。相关统计数据显示,我国对美国出口引致的污染排放量的变化趋势和我国出口引致的污染排放总量的变化趋势基本一致,1995年~2011年快速增长,并且增长主要发生于2002年~2007年期间。

从1998年开始,我国对美国出口引致的污染排放量占我国出口总量的污染排放量的比重稳步下降,从1998年的28.50%下降到2011年的19.12%。这与我国对美国出口总额占出口总额的比重是一致的。所不同的是,从2002年开始,排放比重开始小于出口比重,说明我国对美国单位出口产生的排放量要小于我国整体单位出口产生的排放量。此外,2011年我国对美国单位出口污染排放量高于1995年下降了45.10%,略高于我国整体单位出口排放量下降幅度。

其实,我国各产业单位出口污染排放量也均呈下降趋势。如果考虑单位出口排放量,制造业并没有明显比农业和服务业排放高,这不同于各产业排放总量。水、燃气及电力供应均排名单位出口排放量首位,其他非金属材料制品紧随其后。纺织与纺织品、烟草、饮料和食品及鞋类、皮革制品则是制造领域内单位出口排放量最低的行业。服务业部门单位排放量最高的是水运业和空运业,单位排放量最低的是金融业。

不同产业的单位出口排放量是不同的,通过出口结构调整来改善我国贸易引致的污染气体排放拥有巨大的潜力。实际情况也证实,国内由对外贸易所导致的污染气体排放,并未因为出口结构效应而有明显改观,技术投入受阻仍是主要原因。因此,未来应该注重改善贸易投入技术,并且着力通过改善投资结构来降低单位出口污染排放量。笔者认为,可以从以下几方面着手。

一是推动出口新旧动能转换。想要实现国内外贸产业结构比较低端的格局改变,应从贸易、产业两个层面同时入手,全面促进其升级优化。让产业结构由数量优势转变至质量优势,贸易发展全面转变成效益内涵提升,进一步促进我国分工地位在全球价值链内逐步步入中、高端行列。加大贸易结构调整,使贸易结构向更加清洁化方向发展。运用现代技术改造传统产业,加大科技创新投入,积极采用国际先进环保标准,提升产品检测和认证体系,有效降低电力、燃气、家电、建材、化工等出口产品单位污染排放量。

重视外贸带来的环境影响 降低污染排放

环境热评

◆贺晨

圆梦全面小康,实现第一个百年目标,确保到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会,是我们党作出的庄严承诺。坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治“三大攻坚战”,是党中央的重大战略部署。生态扶贫是生态保护与精准扶贫的有机结合,正处在“三大攻坚战”的交汇点上。坚持保护生态,加强生态扶贫,实现绿色发展,让经济欠发达地区的绿水青山成为当地群众可用可享的金山银山,是永续保护绿水青山的重要方面。

从全国来说,当前生态环境好的地方,往往都位于生态红线保护区、重点生态功能区、革命老区、少数民族地区、边疆地区、经济欠发达地区,甚至贫困地区,即“老、少、边、穷”地区。从国家的全局利益来说,这些地区保护好生态环境、维护好生态安全,就是对全国最好的贡献。

然而,绿水青山虽然好,但单一的生态不能当饭吃,人不能守着绿水青山过苦日子、穷日子。实践早已证明,保护生态环境,必须考虑当地的民生问题。为了永续保护绿水青山,必须把把这些地区作为扶贫攻坚、脱贫致富奔小康的主战场,必须夯实当地群众的经济基础,从而赋予当地保护绿水青山的永久性的内在动力。

要真正将绿水青山变成可用

绿色畅言

可享的金山银山,让生态红利惠及贫困地区群众,笔者认为应遵循以下基本路径。

一是推进生态补偿。大多生态环境好的地方,原本就是贫困地区或欠发达地区,由于要保护生态,必然要限制开发。从某种意义上说,一定程度上牺牲了当地的发展权。显而易见,这是不公平的。我们绝不能让优美生态环境的保护者吃亏,不能让那里的群众守着绿水青山过穷日子、苦日子,必须对那些做出生态贡献的贫困地区进行生态补偿,以促进环境公平。

由于良好生态环境的受益者是国家和社会,而不是直接对口的特定人群,这种补偿只能由政府来组织实施。要按照可衡量、可统计、可比较的生态产品价值,对做出生态保护贡献的贫困地区进行合理的补偿。我国已实施生态补偿政策多年,并取得良好效果。随着经济社会的发展和全社会人民生活水平的提高,应加大生态补偿力度,提高生态补偿标准,增加中央财政

对重点生态功能区的转移支付,提高中央预算内投资对重点生态功能区基础设施建设的份额。要制定对生态产品进行等值补偿甚至超值补偿的法规、标准和政策,使补偿水平达到省内人均财政收入水平。

二是积极发展区域特色产业。要生态不是不要发展,不以GDP增长论英雄并不是不要GDP。以往的经验教训启示我们,仅仅靠山吃山,只利用不保护,坐吃山空不行;反过来,如果单单守着绿水青山,不会科学利用,不永续利用,也摸不来金山银山。让老百姓积极参与与自然保护,关键是帮他们找到替代生计,依托生态优势,打生态牌,走生态路。

生态补偿是一种“输血式扶贫”,本质上还是“等、靠、要”,不能从根本上解决问题。必须开展“造血式扶贫”,赋予保护地区以自我造血功能,帮助贫困者生产自救。要坚持以“两山论”为指导,以创新理念引领绿色发展,保护好绿水青山的前提下,结合

地区情况,实施“生态+产业”发展工程,探索个性化绿色发展之路,实现经济社会发展与生态环境保护的双赢,为子孙后代留下可持续发展的“绿色银行”。

三是适度开发、改造和利用自然。人类发展活动,必须尊重自然、顺应自然、保护自然。在这一前提下,人类为了更好地生存,为了使大自然更好地为人类服务,可以适度开发、改造自然。对自然进行有限度的、科学的改造,对环境实施有利的改变,不但不会破坏生态环境,还可以让自然在为人类服务的同时,减缓生态退化,使生态增值,实现更好的保护。

在对自然的开放和利用过程中,要严格落实“三线一单”(即生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、总量、环境准入管理,确保发展不超载、底线不突破。

当然,这种对自然的开发、改造和利用,必须慎之又慎,必须经过严格而充分的科学论证,必须依法有序进行,必须确保

生态保护与扶贫开发双赢,严防开发活动失控,严防由此导致的生态破坏。

四是实施生态移民搬迁。当前,我国还有一些群众生活在交通极为不便的大山沟内,少数人终其一生没有走出过大山,没有享受过现代科技文明。限于自然条件,这些地区群众的就业、就医、医疗等问题仍很难解决。这些地区往往既是贫困地区,也是生态脆弱区。

笔者认为,对居住在生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的农村贫困人口,应按照相关部署,编制易地扶贫搬迁规划,加快实施易地扶贫搬迁工程,帮助其尽快实现转移就业,享有与当地群众同等的公共服务,确保移民搬得出、留得住、能就业、有保障。生态移民搬迁,不仅能够尽快实现精准脱贫,也将让这些生态脆弱地区的得以休养生息,一劳永逸地防范开发建设给生态脆弱区可能带来的生态破坏。

作者单位:江苏省环保厅

◆刘贤春

在中央环保督察组公布的天津、山西、辽宁、安徽、福建、湖南、贵州7省(市)环保督察突出问题中,环保考核是重点突出问题之一。具体表现为各地领导干部环保责任考核机制不健全,没有真正成为干部晋升、去留、进退的重要因素,考核办法不科学,考核失之于宽失之于软,导致党政领导责任压力传导层层递减。

近日,笔者参与本地年度环保工作目标任务考核,对环保考核中存在的问题深有体会,可梳理为四个不足。

一是环保考核分值权重比例太轻,不足以触动被考核对象。如某县乡镇和部门经济社会年度工作目标“双千分”考核中,环保考核分值仅占2%,相对于招商引资280分的权重,不过沧海一粟,无关被考核乡镇和部门痛痒。事实上,被考核者也未把环保考核当回事。

二是考核方式太笼统,起不到环保考核作用。某县为减少年终乡镇考核检查活动,采取县目标考核办公室一组,涉考单位抽1人参加,“下去一把抓,回

基层者言

来再分家”。这种考核方式实际是走个过场,考不出真实成绩。

三是考核内容不完善,工作任务指标细化不够。环保考核目标责任书内容条文比较原则,明确的指标也只是大气、水、垃圾处理等几个硬性指标,且后期未对目标责任书及其考核细化。既不具有操作性,内容又涵盖不全,缺乏生态文明建设、环境宣教、群众参与、信息公开等内容,这样的考核不全面也有失公允。

四是不重考核结果运用,难以激励鞭策被考核对象的积极性。一些地方的考核激励约束机制单薄,即便年度环保工作考核结果差,但也毫不影响干部个人的提拔使用。

岁末年初,各地相继开展环保考核,总结经验,克服不足,无疑对做好来年环保考核工作具有积极

意义。为此,笔者提出如下建议。

第一,加大环保考核权重。中国特色社会主义进入新时代,中国特色社会主义进入新时代,生态环保不仅是重要的民生工程,更是生态文明的重头戏。加大环保考核权重,既是政治需要又是转型发展要求。到2020年,我国要实现全面建成小康社会目标,生态环保是决胜建成小康社会的突出短板,短期内必须打赢大气、水、土壤污染防治“三大战役”,地方党委政府重任在肩,加大生态环保考核权重也是满足人民群众对美好生活的要求。从这个意义上讲,生态环保考核权重不但要加大,而且比重更应有大幅提升。

第二,优化环保考核方式。环保涉及面广、技术性强,很多工

作内容需要日常工作管理台账资料作为支撑,有的还要向公众调查求证,这样的考核结果才能取信于民。政府目标管理机构“闭门考核”方式难以考出真实情况。因此,应由地方环保工作委、市委政府办公室组织有关方面派员参加。地方环委办应于年初将生态环保及生态环保工作目标任务考核细则下发被考核单位,年底考核应深入一线,采取听取情况介绍、实际抽查现场、查阅档案资料、走访当地群众、核查技术数据等方式,同时邀请群众代表参与,见证考核过程,增强考核工作透明度、全面性、可信度。

第三,完善环保考核内容。笔者认为,应以地方生态文明建设及生态环保五年规划、国家及省(市)委政府生态文明及生态环保部署和本区域生态环保实际工

不能让绿色考核流于形式

作任务为基点,完善本级生态环保考核内容。将当年上级部署的新任务、新增指标纳入考核内容,既涵盖环境治理、环境质量、生态保护、环保设施建设及投入、水气声渣具体达标率等硬件内容,又涵盖资源利用、增长质量、宣传普及及知识普及、公众满意度、绿色生活(消费)等软件内容。此外,每项大内容要细化为若干小项,合理设置考核分值,应增设增、减分的项目内容,确保考核细则的可操作性、合理性和全面性。

第四,重视考核结果运用。地方党委政府应充分重视环保考核结果,制定《生态文明建设及生态环境保护工作考核奖惩办法》,对于环保考核先进单位及其领导干部,要舍得给荣誉、奖金和提拔使用;在干部工资晋级上给政策,在干部提拔、使用、交流方面优先安排。对环保考核后进单位及主要干部,要实行“一票否决”,按照相关规定给予诫勉谈话、组织约谈、情况通报,造成重大环境安全事件的依照规定严肃问责,考核结果向公众公开,作为领导干部任期审计、离任审计和生态环境资源审计的重要参考依据。

作者单位:安徽省肥西县环保局

作者单位:山东省济宁市环境保护监测站