

对中国环境管制现状与趋势的判断^{*}

——基于企业与经济学家问卷调查的报告

中国社会科学院研究生院 董敏杰

中国社会科学院工业经济研究所 李 钢 梁泳梅

2009年 10月底环球资源公司与中国社会科学院工业经济研究所联合对企业问卷调查; 2010年 6月, 上述两家机构继续合作, 针对宏观经济形势对企业进行了问卷调查。与 2009年不同的是, 中国社会科学院工业经济研究所主办的《中国经济学人》对中国经济学家同时进行了问卷调研。本报告是基于这次调研部分数据的分析报告。

一、样本量及分布

本次调查主要针对企业与经济学家。其中, 收到企业 974份问卷, 经济学家 114份问卷。大部分企业集中分布在资本相对密集型行业, 如有

19%的企业分布在电气、机械及器材制造业, 15%的企业分布在通信设备、计算机及其他电子设备制造业。少部分企业分布在劳动密集型行业, 如纺织业和服装皮革羽绒及其制品业均占 6% (见图 1)。该行业分布特点与 2009年我们调查的企业基本相似。

就地区分布来看, 绝大部分企业位于东部地区, 其中, 半数以上集中在珠三角地区和长三角地区, 分别占 29%和 29%。分布在中部地区和西部地区的企业比较少, 分别占 14%和 6% (见图 2)。该地区分布特点也与 2009年调查的企业基本相似。

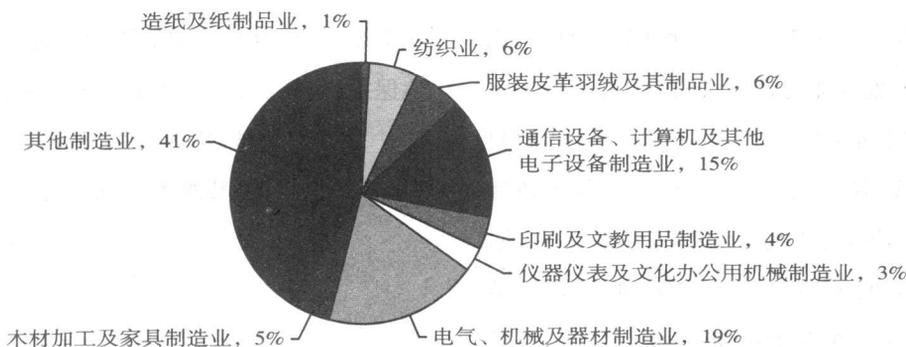


图 1 调查企业的行业分布

^{*} 本文得到中国社会科学院重点项目“制造业环境成本对中国制造业国际竞争力的影响”的资助。 <http://www.cnki.net>

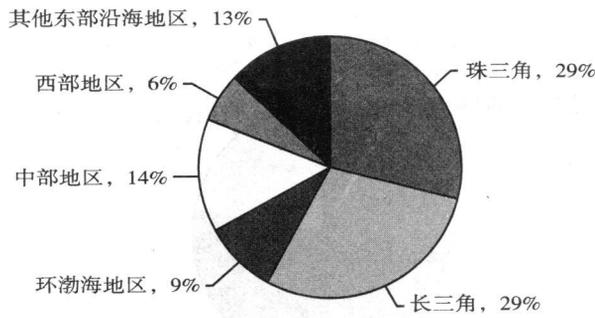


图 2 调查企业的地区分布

二、环境管制导致的成本上涨并不是影响企业生产经营的主要因素

大部分企业认为,原材料价格上涨过快(72%)与劳动力成本过快提高(65%)是目前影响生产经营的重要因素;接近一半企业(47%)认为,汇率波动的风险较大也是影响生产经营的重要因素;只有约 1/3 的企业(31%)认为,环境管制强度过高导致成本高涨影响到了企业的生产经营。

针对经济学家的调查也得出大致相同的结论:分别有 65%与 64%的被调查者认为,劳动力成本过快提高与原材料价格上涨过快是目前影响生产经营的重要因素;有 34%的被调查者认为,环境管制强度过高导致成本高涨影响到了企业的生产经营;而 47%被调查者认为,汇率波动风险加大。

三、环境管制对企业生产经营的不利影响有限

约有 30%的企业与 22%的经济学家认为,环境保护对企业而言是一种机会;另有 51%的企业与 69%的经济学家表示,会关注市场与政策变化,并据此调整本企业的行为。只有 4%的企业与 7%的经济学家认为,环境管制必然提高企业的生产成本,因此而抵制环境管制(见图 3、图 4)。这说明,环境管制标准的提高并不必然会对企业的生产经营和竞争力产生不利影响,绝大多数企业都自认有能力消化这种影响。

分地区来看,与珠三角、长三角等东部发达地区相比,环渤海、其他东部地区、中部地区、西部地区有较大比例的企业同意环境保护是一种机会的观点(见图 5)。分行业来看,各行业差别不大(见图 6)。

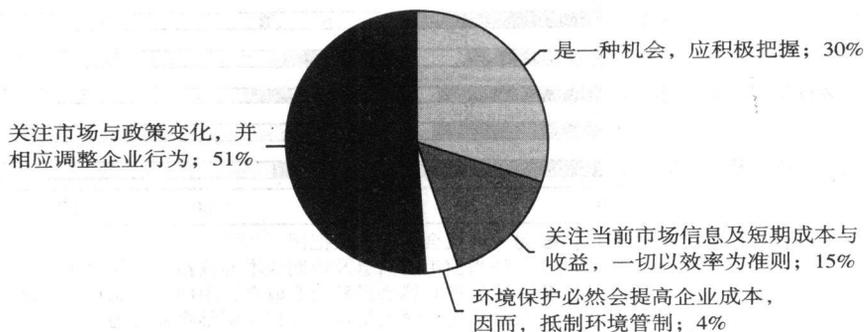


图 3 企业对环境管制影响的判断

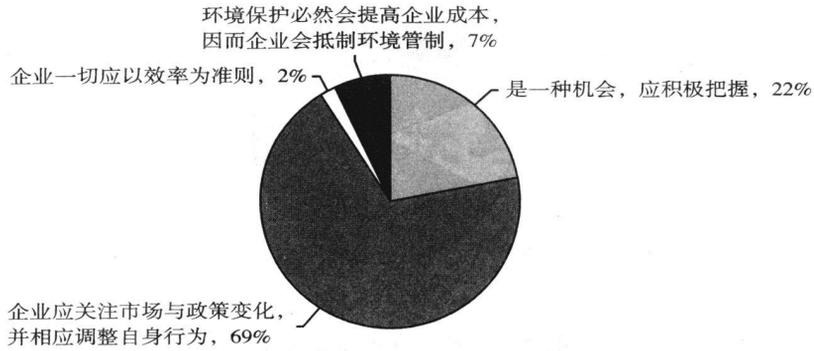


图 4 经济学家对环境管制影响的判断

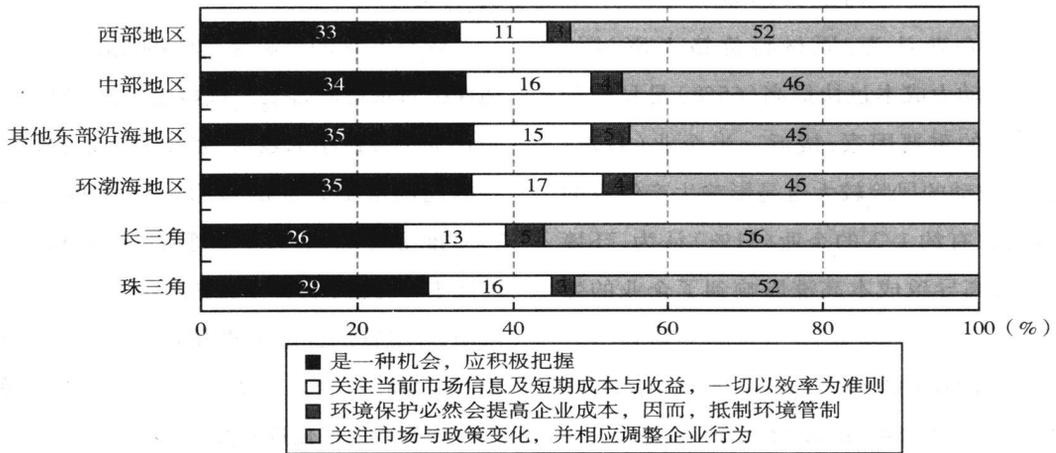


图 5 企业对影响生产经营因素的判断:分地区

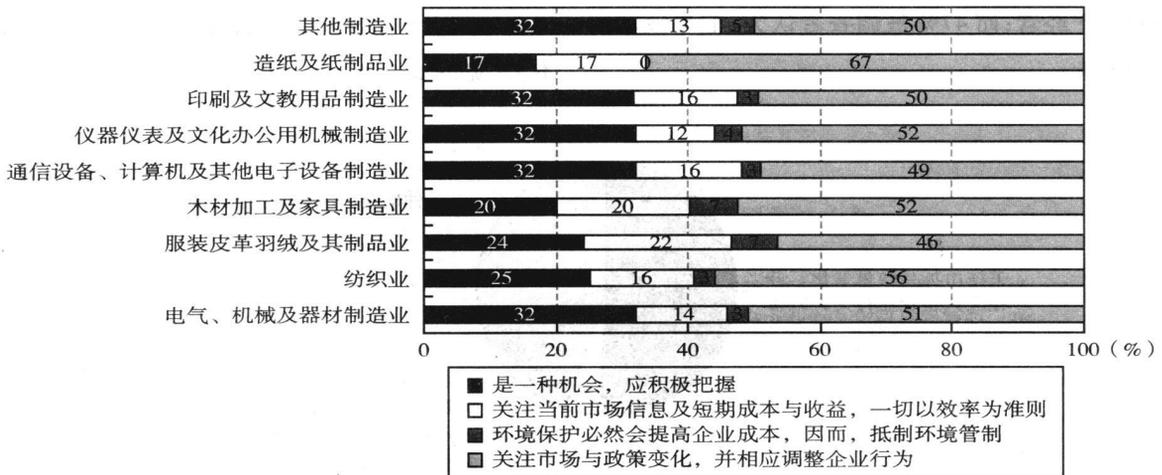


图 6 企业对影响生产经营因素的判断:分行业

四、企业与经济学家对当前我国环保工作难点的看法存在分歧

尽管近年来,我国政府越来越重视环保问题,制定了一些法律规范,出台了许多政策措施,但效果似乎并不明显,环保问题依旧严峻。造成这一现象的原因是复杂的,我们的调查结果是,73%的企业认为是“社会普遍缺乏环保意识”,59%与 57%的企业分别认为是“相关法律法规体系不健全”或“法律与法规难以执行”,另有 42%的企业认为是“我国资源价格偏低,企业缺乏节约使用资源的动力”(见图 7)。

从分地区来看,与其他东部地区、中部地区、西部地区相比,珠三角、长三角、环渤海等东部发达地区占较多比例的企业认为是,“相关法律法规体系不健全”、“法律与法规难以执行”与“资源价格偏低,企业缺乏节约使用资源的动力”(见表 1),这说明,较发达地区的企业往往更重视法律与市场因素。与企业相比,有更多比例的经济学家认为,环保工作的主要难点是“法律与法规难以执行”和“资源价格偏低导致企业缺乏节约使用资源的动力”(见图 8)。

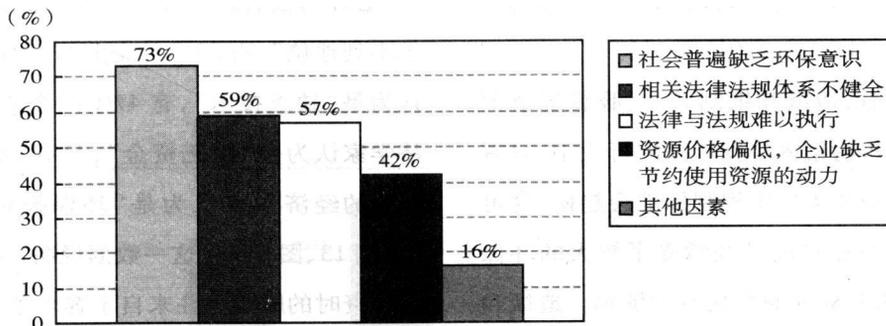


图 7 企业对当前环保工作难点的判断

表 1 企业对当前环保工作难点的判断:分地区 %

地区	社会普遍缺乏环保意识	相关法律法规体系不健全	法律与法规难以执行	资源价格偏低, 企业缺乏节约使用资源的动力	其他因素
珠三角	74	60	57	43	15
长三角	73	58	60	41	15
环渤海地区	64	71	67	45	19
其他东部沿海地区	78	59	57	39	18
中部地区	73	55	47	42	21
西部地区	74	56	46	44	13

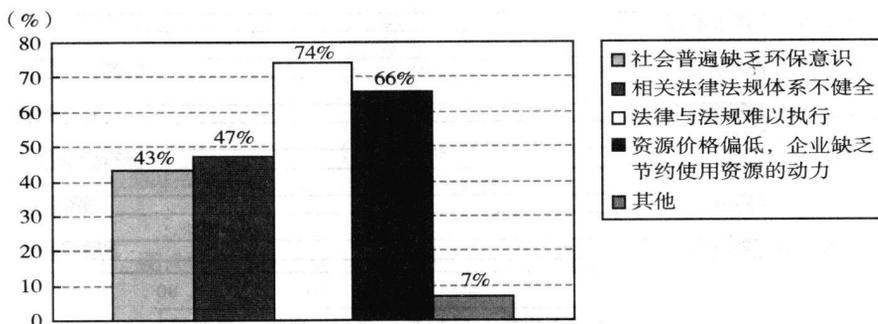


图 8 经济学家对当前环保工作难点的判断

五、多数企业与经济学家判断环境规制标准将日趋严格

对于国际与国内环境规制标准的变化趋势, 78%的企业认为是“趋严”, 另有 8%的企业认为是“保持现状”, 仅有 5%的企业认为是“趋松”。这项数据说明, 环保标准趋严已成为企业界的普遍共识 (见图 9)。经济学家的观点更为一致, 绝大多数学者 (91%) 认为, 环境规制标准将趋严, 仅有 1%的被调查者认为, 环境规制标准将趋松 (见图 10)。

分地区来看, 长三角、珠三角和环渤海地区认为环境规制标准将趋严的企业比重略高于中西部地区, 这说明, 沿海发达地区的企业可能更明显地感受到了环保压力 (见图 11)。

分行业来看, 造纸和纸制品业、服装皮革羽绒及其制品业等污染密集度较高的行业中, 只有很小比例的企业认为环境规制标准会趋松, 这可能是因为这些行业目前已经承受了较大的环保压力, 对环境规制标准的变化更为敏感。造纸和

纸制品业中有相对较多的企业 (25%) 认为, 环境规制标准会保持现状, 而在仪器仪表及文化办公用机械制造业中有很大比例的企业 (88%) 认为, 环境规制标准会趋严 (见图 12)。

六、对自身竞争力减弱的担忧是制约企业增加环保投入的主要因素

如前所示, 多数企业并不抵制环境管制, 甚至将其看做是一种机遇, 但是, 在现实中, 很多企业在环保方面的投资较少。那么, 是什么原因制约了企业在环保方面的投入呢? 根据我们的调查显示, 61%的企业与 74%的经济学家认为是“担心在与没有进行环保投入的企业竞争时会处于不利地位”, 有 52%的企业与 42%的经济学家认为是“缺乏技术”, 有 47%的企业与 45%的经济学家认为是“缺乏资金”, 只有 18%的企业与 26%的经济学家认为是“环保投资没有必要” (见图 13、图 14)。这一数据说明, 企业在增加环保投资时的顾虑往往来自于客观条件的限制。

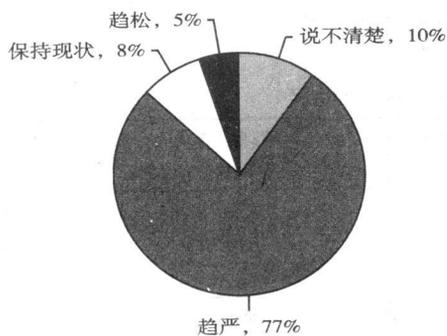


图9 企业对环境管制强度趋势的判断

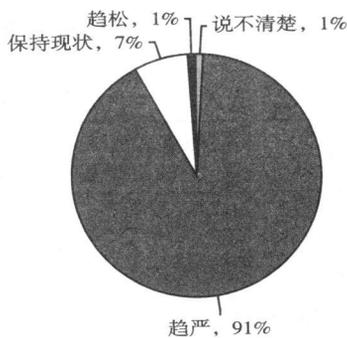


图10 经济学家对环境管制强度趋势的判断

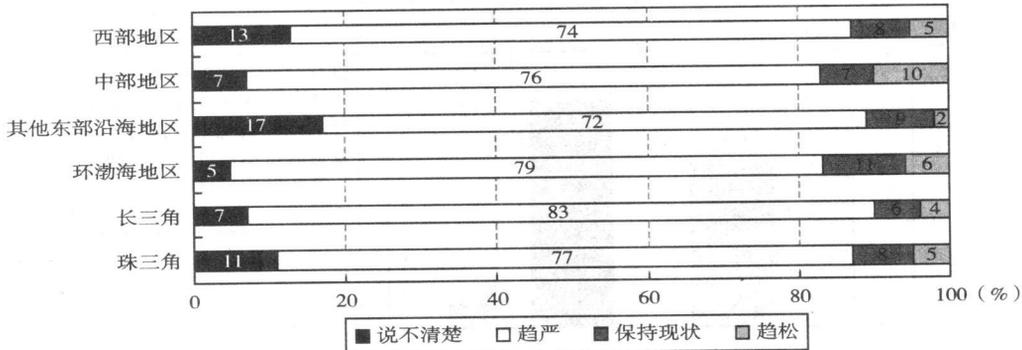


图11 企业对环境管制强度趋势的判断：分地区

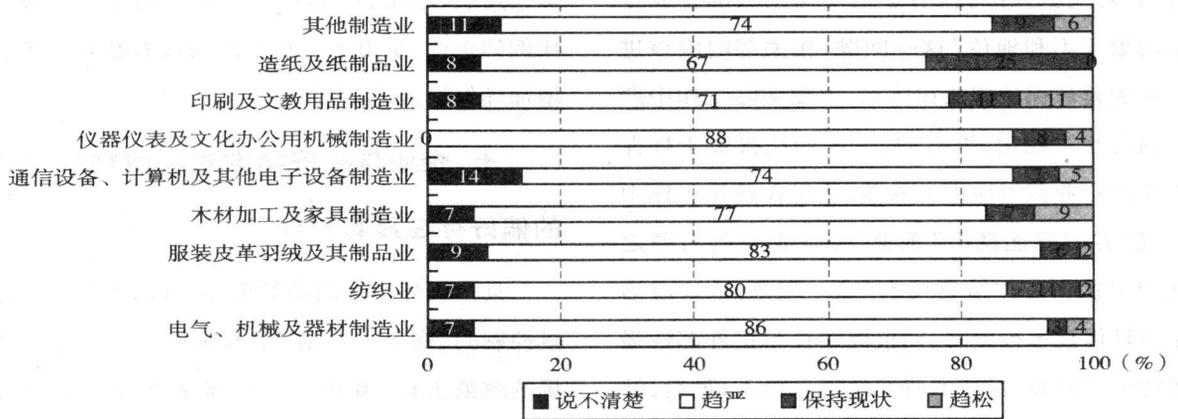


图 12 企业对环境管制强度趋势的判断:分行业

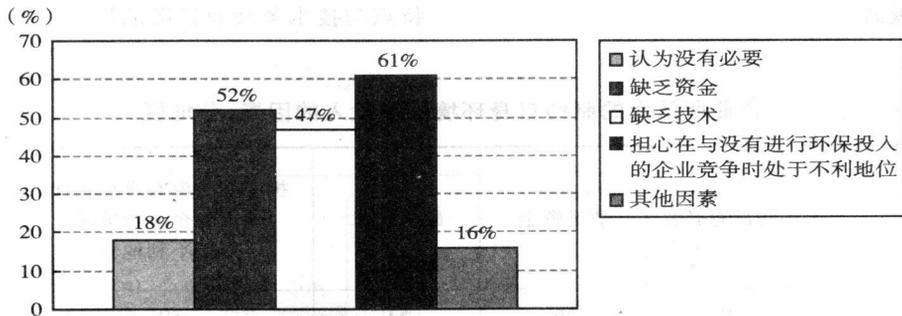


图 13 企业所认为的制约自身环境保护投入的因素

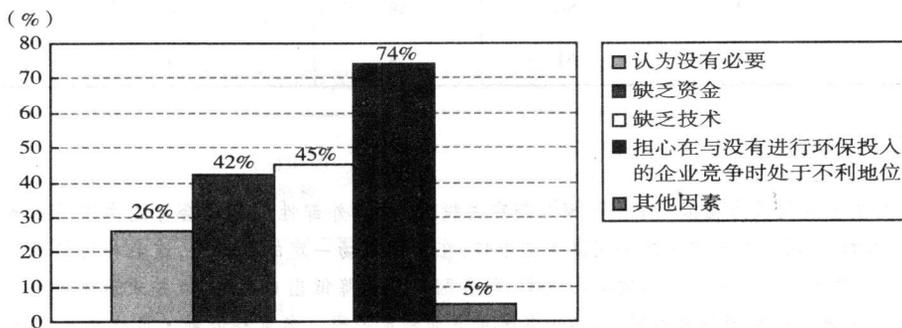


图 14 经济学家认为制约企业环境保护投入的因素

这项调查数据的政策含义也较为明显。首先,针对“担心在与没有进行环保投入的企业竞争时处于不利地位”这一问题,相关部门应该进一步完善环保法规法律体系,并在实际工作中严格执行相关规定,唯有如此,才能让投资于环保工作的企业获得应得的效益,防止在环保工作中出现“劣币驱逐良币”现象,免除企业的后顾之忧;^①其次,针对“缺乏技术”这一问题,政府应当结合环保技术投资高、回报周期长与正外部性强等特征,增加环保技术研发的资金投入;最后,针对“缺乏资金”这一问题,应将企业融资困难这一长期问题与环境保护这一新问题综合考虑,尝试将环保效益作为企业融资的奖惩指标,增加对环保效益高企业的授信额度,探索兼顾环保目标的企业融资模式。

与其他东部地区、中部地区、西部地区相比,珠三角、长三角、环渤海等东部发达地区有较大比例的企业,是由于主观上认为没有必要而不会增加环保投入(见表 2)。

七、企业与经济学家对环境规制手段的偏好存在显著差异

具体到环境规制的类型,又可以大致分为总量控制的“命令—控制”型方法(CAC)与基于市场的政策工具(MBIs)两类,前者包括设置减排目标、规定企业采用某项技术等方法,后者包括征收污染税、建立排污许可证交易体系、削减政府补贴与理顺资源价格等。一般而言,CAC被认为效率相对较低,而MBIs具有低成本、效率高的特点与技术革新及扩散的持续激励。^②

表 2 企业所认为的制约自身环境保护投入的因素:分地区 %

地区	认为没有必要	缺乏资金	缺乏技术	担心在与没有进行环保投入的企业竞争时处于不利地位	其他因素
珠三角	20	56	53	59	15
长三角	20	48	45	65	14
环渤海地区	18	51	44	70	13
其他东部沿海地区	17	48	40	65	21
中部地区	12	54	48	46	25
西部地区	15	61	38	66	8

^① 这与国际贸易规则较为相似。单个国家在制定关税时具有“外部性”,即不会考虑本国关税水平对其他国家贸易上的影响。例如,一国降低出口关税会刺激本国出口,在国际市场一定的条件下,这会相应降低其他国家出口商的出口,这种外部性的存在将导致一种非效率的均衡,即各国将竞相降低出口关税,但并未达到预期目的。防止这种情况出现的一个手段就是制定国际贸易规则,禁止各国单方面制定关税。参见科依勒·贝格威尔、罗伯特·W·思泰格尔:《国际贸易体系经济学》,中国人民大学出版社 2009年版,第 29~33页。

^② 参见罗伯特·N·史蒂文斯:《基于市场的环境政策》(2006年),载于保罗·R·伯特尼、罗伯特·N·史蒂文斯主编:《环境保护的公共政策》,第 41~47页。但是,基于市场的手段效率具有较高的效率是以一定条件为前提的,例如,不涉及跨界污染问题等,参见 Markandya 1998, The Costs of Environmental Regulation in Asia: Command and Control versus Market-based Instruments, Asian Development Review, Vol. 16, no. 4, pp. 1-30.

我们的调查显示, 54%的企业认同设置污染排放限额的方法。65%的企业认为, 政府应加大环保技术的研发, 这与上一题目中, “缺乏技术”被认为是制约企业增加环保投资的主要因素之一的结论较为符合。而对于开征环境税、建立污染排放许可交易体系与理顺资源价格等基于市场的政策工具, 认可的企业比例只有 35%~40%。特别值得注意的是, 对于建立污染排放许可交易体系的方法, 又可以有两种具体的操作方式, 即“企业免费获得排放许可”或“通过公开竞价获得排放许可”。由于对企业而言, 前者显然比后者更为有利, 理应得到更多企业的支持。而我们的调查显示, 对这两种具体操作方式的支持企业比例基本一致, 同为 35% (见图 15)。

从分地区来看, 与珠三角、长三角、环渤海等东部发达地区相比, 其他东部地区、中部地区、西

部地区企业支持总量控制的比例明显偏高, 支持基于市场的政策工具的比例明显偏低, 尤其是征收环境税与理顺资源价格方面, 这种差异表现的更为明显, 这说明, 市场完善程度与经济发展水平也对企业对环境规制手段类型的认知上也有明显影响 (见表 3)。

与企业相比, 经济学家支持总量控制手段的比例明显较低, 只有 42%。对于基于市场的政策工具, 经济学家的支持比例也基本是显著高于企业, “理顺资源价格”的支持率甚至高达 75%。与通过竞价手段获得相比, 免费获得污染排放许可证更有利于企业, 但不利于政府获取收入, 因此, 毫不奇怪, 只有 16%的经济学家支持“建立污染排放交易体系, 企业免费获得污染排放许可”, 而支持“企业通过公开竞价取得污染排放许可”的经济学家比例达到了 52% (见图 16)。

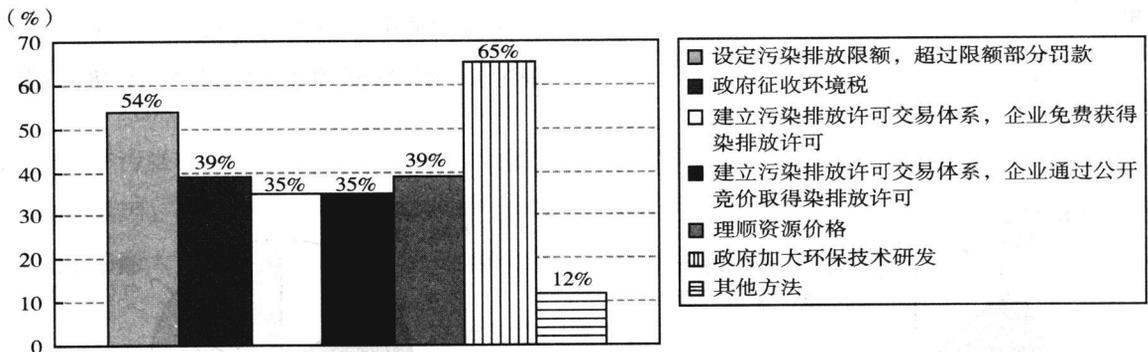


图 15 企业对不同类型环境规制手段的认可程度

表 3 企业对不同类型环境规制手段的认可程度: 分地区 %

地区	设定污染排放限额, 超过限额部分罚款	政府征收环境税	建立污染排放许可交易体系, 企业免费获得污染排放许可	建立污染排放许可交易体系, 企业通过公开竞价取得污染排放许可	理顺资源价格	政府加大环保技术研发	其他方法
珠三角	56	40	36	36	40	68	11
长三角	53	41	35	34	42	62	15
环渤海地区	46	43	27	46	46	68	12
其他东部沿海地区	52	38	38	26	34	61	10
中部地区	57	37	35	35	31	65	11
西部地区	59	28	36	38	41	64	10

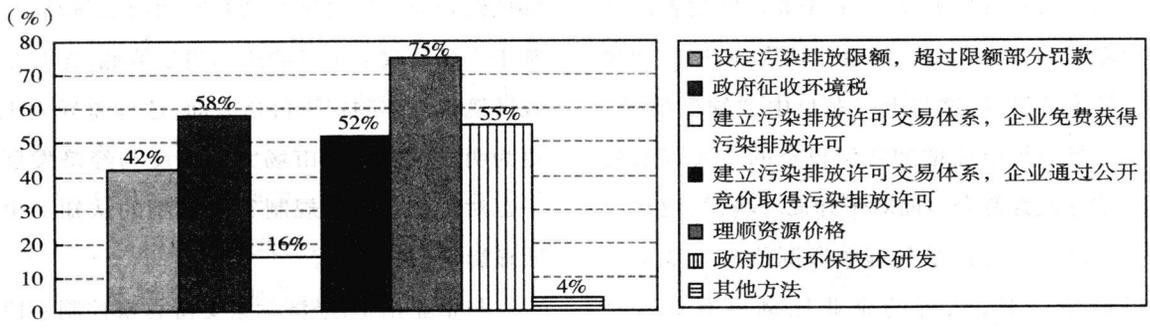


图 16 经济学家对不同类型环境规制手段的认可程度

根据上述对比,可以推测,我国企业还没有充分认识到不同环境规制手段的差异及其对生产经营活动的影响,这有可能会使企业难以真正理解并执行相关环保法规政策。因此,有必要加强这方面内容的宣传,使企业了解环保手段相关知识,从而以较小的经济成本实现保护环境的目的,甚至达到环境保护与经济发展的“双赢”效果。

八、对水染污的关注高于对温室气体排放的关注

在投入资金一定的条件下,企业用于治理废水与温室气体所能取得的收益可能存在差别,因此,企业在治理污水与温室气体方面的投入意愿可能存在差异。我们的调查显示,企业与经济学家都倾向于在污水治理方面投入较多资源,这在一定程度上说明,企业认为,在投入一定量资金时,企业从治理污水中能得到较多收益(见图 17、图 18)。

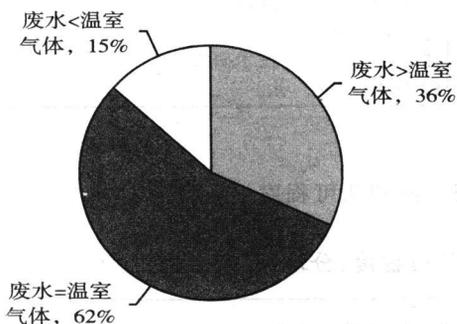


图 17 企业对治理废水与温室气体的关注程度比较

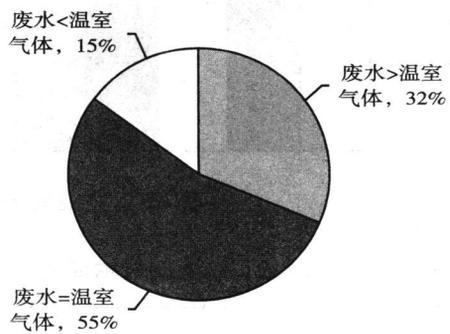


图 18 经济学家对治理废水与温室气体的关注程度比较