

我国排污收费制度存在的问题与改革构想

Problems on the Effluent Disposal Charge System in China and Its Reform

曹利军 王华东

(北京师范大学环境科学研究所 北京 100875)

排污收费制度是我国环境管理的一项重要制度,是利用经济手段控制污染最有效的方法之一。十多年的实践证明,这项制度的实施对促进企事业单位加强经营管理、节约和综合利用资源、治理污染、改善环境起到了积极的作用。但同时也要看到,我国的排污收费制度尚处于起步阶段,还存在诸多问题。在我国经济体制向市场经济转轨的新形势下,要充分发挥排污收费的刺激作用和敛资作用,提高排污费的使用效率,就必须对现行排污收费制度进行改革。

一、现行排污收费制度存在的问题

目前,我国实行的是以征收超标排污费为主、征收非超标排污费为辅的收费体制。实践中暴露出的问题,集中表现在以下三方面。

1. 收费标准问题

合理的收费标准将会刺激企业在达到边际处理费用与收费标准相同的过程中,以最低费用达到环境目标。现行的标准是在不同时期和阶段制定的,缺乏系统的考虑,没有与环境保护的质量目标和对环境的危害联系起来。主要问题有:〈1〉收费标准偏低,不能真实地反映环境容量资源的稀缺程度,导致环境容量资源的低效配置,大量的环境容量资源被经济效益差、污染严重的企业占用;〈2〉现行收费标准主要建立在污染物浓度控制的基础上,没有考虑到污染物总量控制的要求,从而难以使排放标准与环境质量水平及环境标准相协调;〈3〉同一排污口有多种污染物超标,但只征收超标倍数最高的一种污染物的排污费,不够合理;〈4〉收费标准不全,至今尚未在全国范围内建立并实施二氧化硫、有毒有害物质、放射性物质和城市居民生活污水的收费制度;〈5〉收费标准无法随物价和地区差异进行调整。

2. 收费队伍问题

要实现排污收费制度的预期目标,除了要求收

费制度本身设计合理以外,还要求有一支具有较高专业素质的排污收费监理队伍和先进的监测、管理手段。这方面的主要问题是:〈1〉收费监理人员的专业素质较低,尤其是基层收费监理人员的业务素质不高,影响了排污收费制度的执行效果;〈2〉乡镇一级的收费监理队伍力量薄弱,难以对大量的、而且还在迅速增长的乡镇企业实行有效的监督和管理;〈3〉现场监测手段和管理手段比较落后,导致监理机构工作效率低下。

3. 资金使用的运行机制问题

排污收费资金使用效果不佳。主要表现为:〈1〉在资金投向上,主要用于补助缴费单位治理污染源,造成了资金使用分散、效益不高,不利于推行污染集中控制和区域环境综合整治;〈2〉在资金使用方式上,目前采用无偿拨款和有偿贷款双轨制,由此造成治理资金积累缓慢,资金利用率不高。

二、排污收费制度改革的总体目标

排污收费有两个功能,即刺激企业治理污染的功能和筹集环保资金的功能,简称刺激功能和敛资功能。两者之间存在着此消彼长的关系,在设计排污收费制度时要搞好综合平衡。刺激功能太强,企业虽然会积极治理污染,但由于分散治理,难以取得规模效益;敛资功能太强,企业宁愿缴纳排污费而不愿治理污染,大量的污染物进入环境,造成外部不经济性,所收排污费还不足以消除这种外部不经济性。在理论研究的基础上,吸收国外的经验,结合我国排污收费制度的实施情况,笔者认为,我国排污收费制度改革的总体目标可以概括为:既要为企业治理污染提供足够的刺激,又要为污染集中控制和区域环境综合整治筹集足够的资金,二者兼顾;提高排污收费资金的使用效率。

三、排污收费制度的改革措施

现行排污收费制度是在计划经济体制下建立

和发展起来的,自我国经济体制向市场经济转轨以来,虽然作了些适应性的调整和补充,但问题仍较突出。因而,排污收费制度的改革势在必行。

根据现行排污收费制度存在的问题及其改革的总体目标,笔者提出以下改革措施。

1. 制定合理的收费标准

根据排污收费的目的和我国的经济状况,制定合理的收费标准。(1)提高收费标准,首先把以污染控制设施运行费用为基础确定的收费标准,改为以污染物所造成的危害所带来的损失作为确定收费的标准;从排污费的欠量补偿形式,逐步向等量补偿形式,甚至超量补偿形式过渡,以实现环境容量资源的优化配置;(2)在现行排污收费浓度控制的基础上,试行排污许可证制度,为了不出现管理上的“真空”,目前这两种制度可同时存在,排污许可证制度可促进排污收费制度由单一的浓度控制向总量控制转变;(3)超标排放同质等量污染物征收等量排污费,同一排污口多种超标污染物应分别计费累计征收;(4)健全收费标准,全面开征二氧化硫排放费,有毒有害物质、放射性物质和城市居民生活污水排放费,以筹集更多的环保资金;(5)以损害单位为基础确定收费标准,实现收费标准动态化。损害单位根据污染物数量和对应的损害因子表计算,损害因子以污染物毒性来衡量,收费标准即是每损害单位的收费值。考虑不同时期的经济发展状况、物价上涨等因素逐年调整,排污收费就能够一直保持其刺激作用;(6)加强收费标准对不同地区的适应性。不同地区,不同环境质量要求,不同的经济技术发展水平,收费标准应有所区别。

2. 加强收费监理队伍的建设

这是实现排污收费预期目标的保证。(1)建立

省一级的收费监理培训中心,通过对收费监理队伍的培训,提高收费监理人员的业务素质和管理水平;(2)加强乡镇收费监理队伍的建设,可在条件成熟的乡镇设立收费监理站,实行环保局和乡(镇)政府双重领导,从所收排污费中划出一部分给乡(镇)政府,用于乡镇环境建设,以增强乡(镇)政府对排污收费工作的重视;(3)增加设备投资,配备先进的测试仪器、实验设备,引入计算机管理系统,以改善监测手段,提高工作效率。

3. 改革排污收费资金使用政策与运行机制

由于排污收费资金使用政策和运行机制存在问题,导致资金利用效率低下,一方面部分资金闲置、沉淀;另一方面大中型环境工程又面临资金不足的问题。为解决上述问题,需采取如下措施。(1)改革排污收费资金使用政策,取消资金使用与征收对象相挂钩的“返还”或贷款政策,强化排污收费资金的有偿使用;(2)对于以前返还给缴费单位,而缴费单位由于治理技术不成熟或一次性投资过大,暂时难以治理而形成沉淀的那部分资金,可通过建立排污收费资金拆借市场,使闲置资金充分利用;(3)以排污收费资金为主,并争取一部分财政贷款、国外贷款、软贷款设立环境保护基金。基金的使用,可以划分为补助金、贴息金、优惠贷款等多种形式。除统一的环保基金外,还可建立多种环保专项基金,用于重点控制的污染源、污染物以及环保新产品的开发和基础研究等;(3)组建环保投资公司,推行环境公用事业的企业化经营管理,实现环保投资公司与环保基金制的接轨,使基金周转加快。这样,既便于统一规划和集中管理,又能及时用于污染治理;既提高了基金的使用率和周转率,又有利于基金的保值和增值。

(责任编辑 孙立明)

科技动态

21 世纪前中国无线通信将高速发展

为配合中国通信业,特别是无线通信的高速发展“'95 北京国际无线通信设备展览会”(PT/WIRELESS COMM BEIJING '95)将于 1995 年 11 月 27 日至 12 月 2 日在北京国际展览中心隆重举行。此次大展是中国邮电部 1995 年审核确认的专业国际性通信展览,由中国邮电器材总公司及中国国际展览中心主办、邮电部电信总局协办。国家无线电管理委员会作为支持单位,雅式展览公司作为海外主办机构。

今年 4 月 19 日,雅式展览公司在香港会议展览中心为向各界介绍这次“'95 北京展”举行了招待会。会上中国邮电器材总公司潘连魁副总经理发表了对中国无线电信业前景的演说。他指出,在第九个五年计划内中

国移动电话用户将新增 150 万户,传呼用户也将增加 450 万户,同时大力推动移动电话模拟网络的发展。他还强调:中国将坚定不移地推进邮电通讯事业,向多层次、宽领域、纵深化方向发展,因此无线通信市场的潜力是巨大的。此次“'95 北京展”将为中国通信用户、生产企业引进先进技术和设备提供一个选择的广阔天地。

另据悉,中国邮电部计划于 1995 年投资 800 亿人民币于固定资产;邮电总业务增长将达 38.5%;在无线通信方面,将增加数字移动通信 GSM 网络的运行,也将加快 CDMA 的技术研究和检测。由于中国地域广阔,数字微波传送、SDH 卫星地球站和 VSAT 等设备将会迅速发展。

(香港雅式展览公司供稿)