

# 环境治理体系构建与绿色金融发展相互助力

——评《关于构建现代环境治理体系的指导意见》

## 摘要

2020年3月3日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于构建现代环境治理体系的指导意见》（以下简称《指导意见》），旨在构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系。

《指导意见》围绕着坚持党的领导、多方共治、市场导向和依法治理四项基本原则，提出了环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系和法律法规政策体系七大体系建设。

《指导意见》的出台将加速推动我国现代环境治理体系的建设，这将为我国绿色金融发展创造良好的外部环境，而我国绿色金融发展又将进一步促进现代环境治理体系的完善。

**关键词：** 环境治理体系 绿色金融

宏观研究部

**方琦**

兴业研究分析师

电话：021-22852657

邮箱：fangqi@cib.com.cn

**钱立华**

兴业研究高级分析师

邮箱：qianlihua@cib.com.cn

**鲁政委**

兴业银行 首席经济学家

华福证券 首席经济学家



扫描下载兴业研究 APP  
获取更多研究成果

2020年3月3日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于构建现代环境治理体系的指导意见》（以下简称《指导意见》）<sup>①</sup>，旨在构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系，目标到2025年“建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系，落实各类主体责任，提高市场主体和公众参与的积极性，形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系。”

《指导意见》的出台将加速推动我国现代环境治理体系的建设，这将为我国绿色金融发展创造良好的外部环境，而我国绿色金融发展又将进一步促进现代环境治理体系的完善。

## 一、《指导意见》的主要内容

《指导意见》重点强调了我国现代环境治理体系建设要明晰政府、企业与公众等各类主体权责，并明确了各类主体的关键作用：提出需要“坚持党的集中统一领导为统领，以强化政府主导作用为关键，以深化企业主体作用为根本，以更好动员社会组织和公众共同参与为支撑”。同时，《指导意见》还提出了坚持市场导向和依法治理。

围绕着坚持党的领导、多方共治、市场导向和依法治理这四项基本原则，《指导意见》提出了我国现代环境治理体系建设的七大体系建设：

图表1 《指导意见》七大体系建设

《关于构建现代环境治理体系的指导意见》七大体系建设	
<b>1. 健全环境治理领导责任体系</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>完善中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。</li> <li>明确中央和地方财政支出责任。除全国性、重点区域流域、跨区域、国际合作等环境治理重大事务外，主要由地方财政承担环境治理支出责任。</li> <li>开展目标评价考核。完善生态文明建设目标评价考核体系。</li> <li>深化生态环境保护督察。实行中央和省（自治区、直辖市）两级生态环境保护督察体制。</li> </ul>	
<b>2. 健全环境治理企业责任体系</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>依法实行排污许可管理制度。加快排污许可管理条例立法进程。</li> <li>推进生产服务绿色化。依法依规淘汰落后生产工艺技术，积极践行绿色生产方式，落实生产责任者延伸制度。</li> <li>提高治污能力和水平。加强企业环境治理责任制度建设，重点排污企业要安装使用监测设备并确保正常运行。</li> <li>公开环境治理信息。</li> </ul>	
<b>3. 健全环境治理全民行动体系</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>强化社会监督。完善公众监督和举报反馈机制，加强舆论监督，引导具备资格的环保组织依法开展生态环境公益诉讼等活动。</li> <li>发挥各类社会团体作用。</li> <li>提高公民环保素养。</li> </ul>	
<b>4. 健全环境治理监管体系</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>完善监管体制。全面完成省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革。实施“双随机、一公开”环境监管模式</li> </ul>	

<sup>①</sup> 全文参见：[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/03/c\\_1125657740.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/03/c_1125657740.htm)（2020/03/03）

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 加强司法保障。建立生态环境保护综合行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度。探索建立“恢复性司法实践+社会化综合治理”审判结果执行机制。</li> <li>• 强化监测能力建设。加快构建陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络,实现环境质量、污染源和生态状况监测全覆盖。</li> </ul>
<b>5. 健全环境治理市场体系</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 构建规范开放的市场。</li> <li>• 强化环保产业支撑。加强关键环保技术产品自主创新,鼓励企业参与绿色“一带一路”建设。</li> <li>• 创新环境治理模式。积极推行环境污染第三方治理。</li> <li>• 健全价格收费机制。严格落实“谁污染、谁付费”政策导向,建立健全“污染者付费+第三方治理”等机制。</li> </ul>
<b>6. 健全环境治理信用体系</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 加强政务诚信建设。</li> <li>• 健全企业信用建设。完善企业环保信用评价制度;建立排污企业黑名单制度;建立完善上市公司和发债企业强制性环境治理信息披露制度。</li> </ul>
<b>7. 健全环境治理法律法规政策体系</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 完善法律法规。</li> <li>• 完善环境保护标准。</li> <li>• 加强财税支持。</li> <li>• 完善金融扶持。</li> </ul>

资料来源:《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,兴业研究

## 二、环境治理体系与绿色金融体系相互支撑

《指导意见》的出台加速推动我国现代环境治理体系的建设,这将为我国绿色金融发展创造良好的外部环境,而我国绿色金融发展又将进一步促进现代环境治理体系的完善。

现代环境治理体系的建设将为我国绿色金融发展创造良好的外部环境。绿色金融发展需要解决的核心问题之一即是将环境外部性内部化,而建立完善的现代治理体系将成为环境外部性内部化的重要基础:

- **首先是强化监管与监督,增加企业环境污染成本**,《指导意见》强调了健全环境治理监管体系,包括完善环境监管体制;加强司法保障,强化对破坏生态环境违法犯罪行为的查处侦办,加大对破坏生态环境案件起诉力度;强化监测能力建设等,同时强调了政府与公众的监督责任,包括深化生态环境保护督察;强化社会监督,完善公众监督和举报反馈机制,加强舆论监督,引导具备资格的环保组织依法开展生态环境公益诉讼等活动等,这些都将显著增加企业环境污染面临的法律风险和违法成本。
- **其次是强化信息披露、完善企业环保信用评价制度**,《指导意见》提出健全环境治理企业责任体系,其中明确提到“公开环境治理信息,排污企业应通过企业网站等途径依法公开主要污染物名称、排放方式、执行标准以及污染防治设施建设和运行情况,并对信息真实性负责。”同时,《指导意见》在健全环境治理信用体系中也明确提出“健全企业信用建设。完善企业环保信用评价制度,依据评价结果实施分级分类监管。建立排污企业黑名单制度,将环境违法企业依法依规纳入失信联合惩戒对象名单,将其违法信息记入信用记录,并按照国家有关

规定纳入全国信用信息共享平台，依法向社会公开。建立完善上市公司和发债企业强制性环境治理信息披露制度。”

- **最后是从生产和消费两端支持绿色生产及绿色产业发展**，《指导意见》在健全环境治理企业责任体系中提出“推进生产服务绿色化。从源头防治污染，优化原料投入”“积极践行绿色生产方式，大力开展技术创新，加大清洁生产推行力度，加强全过程管理，减少污染物排放。提供资源节约、环境友好的产品和服务。”在健全环境治理市场体系中提出“强化环保产业支撑。加强关键环保技术产品自主创新，推动环保首台（套）重大技术装备示范应用，加快提高环保产业技术装备水平。做大做强龙头企业，培育一批专业化骨干企业，扶持一批专精特新中小企业。”同时，还提出倡导绿色消费。

**绿色金融发展也将为现代环境治理体系建设提供重要支持。**《指导意见》在健全环境治理法律政策体系中明确提出“完善金融扶持。设立国家绿色发展基金。推动环境污染责任保险发展，在环境高风险领域研究建立环境污染强制责任保险制度。开展排污权交易，研究探索对排污权交易进行抵质押融资。鼓励发展重大环保装备融资租赁。加快建立省级土壤污染防治基金。统一国内绿色债券标准。”而在2016年人民银行等七部委发布的《关于构建绿色金融体系的指导意见》中，这些均是我国绿色金融体系建设的重要方面，并已取得一定进展：

- 国家绿色发展基金方面，生态环境部在2019年12月举行的新闻发布会上表示国家绿色发展基金将于2020年正式启动运营<sup>①</sup>。
- 环境污染责任险方面，我国于2007年开始环境污染责任保险试点，2013年开始展开环境污染强制责任保险试点，2018年5月，在北京召开的生态环境部部务会议上审议并原则通过了《环境污染强制责任保险管理办法（草案）》，我国环境污染强制责任保险制度持续推进。截至2019年7月，我国环境污染责任保险试点省（自治区、直辖市）共计31个，试点涉及重金属、石化、危险化学品、危险废物处置、电力、医药、印染等20余个高环境风险行业。2018年，我国环境污染责任保险实现保单保费收入3.09亿元，提供风险保障326.58万亿元。<sup>②</sup>
- 排污权交易方面，我国已于2007年开启排污权交易试点，并已经有了排污权抵押贷款、排污权回购等融资工具出现。
- 统一国内绿色债券标准方面，2019年3月，发改委、工信部等七部委发布了《绿色产业指导目录（2019年版）》，该目录属于绿色金融标准

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_6787](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_6787)

