

海洋环境管理中经济方法的探讨

王传利

(国家海洋信息中心)

海洋环境管理是指国家及其职能部门利用行政、经济、法律、政策等手段,对人们开发利用海洋环境的行为进行干预或施加影响,以达到协调人类同海洋环境的关系,保护和改善海洋环境目的的全部管理活动。在管理活动中使用的这些管理手段,各有特点,起着不同的作用,而又是相辅相成、互相补充的,都是国家及其职能部门进行海洋环境管理方法的重要组成部分。

这里仅就海洋环境管理中的经济方法的一些问题进行探讨。

一、经济方法的实质

经济方法是海洋环境管理的重要方法之一,是经济范畴中物质利益原则在海洋环境管理中的运用。这里所说的经济方法是指有关的经济部门,运用价格、利润、利息、税收、奖金以及罚款等经济杠杆和价值工具做为经济方法来管理海洋环境,以组织、调节和影响地区、行业、企业和海洋环境保护的关系,促进海洋资源的合理开发和海洋环境保护的协调发展。

在海洋环境管理中运用经济方法,可以使被管理者获得经济利益,也可以使被管理者受到经济性制裁,因此经济方法具有诱导性和抑制性。所以,国家及其职能部门在海洋环境管理中经常采用的经济方法,包含着经济鼓励和经济抑制两重含义。

在海洋环境管理中,国家及其职能部门采用的具体经济方法和手段是多种多样的。但诸多的经济方法和手段的核心是物质利益原则的具体运用,即从物质利益上处理人与海洋环境的关系,以调动地区、行业及其企业在海洋环境保护中的积极性。所以,在海洋环境管理中运用经济方法,一定意义上说,就是通过经济手段,不断调整各方面的经济利益,把经济、生产的发展同海洋环境效益正确地结合起来,使管理对象在海洋环境保护工作中具有高度的主动性、积极性和责任感。

二、运用经济方法管理海洋环境的客观必然性

海洋环境问题的产生、发展,以至变得日趋严重,原因是多方面的。因此,海洋环境管理,要求针对不同情况采取和选择与之相应的方法。而经济方法的运用,最根本的是由商品经济内在规律的客观要求决定的。

我国海域是我国国土的重要组成部分。加强海洋环境保护是我国的一项基本国策。但是在我国有计划的商品经济条件下,还保持着地区、部门以及企业之间的物质利益差别,企业是自负盈亏的经济实体,实行自主经营,具有独立的物质利益。维护和追求物质利益是企业从事活动的直接动因。海洋环境管理的经济方法就是以物质利益为基本动因,运用相应的经济手段使企业从自身的物质利益出发,来对待企业生产带来的环境效益,这样就能够最大限

度地调动其积极性。

我国现阶段还存在着国营、集体、个体、合资、独资企业等多种经济成分在内的经济形式, 日益复杂的经济活动带来十分复杂的环境问题。国家及其主管部门难以通过无所不包的环境保护计划指导每个企业的环境保护工作。只能运用包括多种经济杠杆在内的方法间接作用于海洋环境的管理对象, 引导和影响各个企业按照国家和地区的有关海洋环境保护要求在发展生产的同时注重环境效益。

三、经济方法的种类和形式

海洋环境管理中经济方法的主要组成部分是经济杠杆, 它是经济方法的基本作用形式, 具有作用广、运用灵活、有效性强的特点, 是推动海洋环境管理的有效手段。

在诸多经济杠杆中, 财政援助、税收、利息和贷款是最为常用的杠杆。

财政援助是经济方法中的杠杆之一。在海洋环境管理中, 预防和治理是相辅相成的工作目标。而减少和降低海洋环境污染的危害, 则必须从每个污染源减少排放污染物的数量做起。而造成污染源的企业单位难以在短期内筹集到修建、安装防污和净化的设施、设备。因此, 国家常常在重点防污企业修建防污设施时, 提供必要的财政援助。在我国, 有关环保费用, 尤其是防治污染设施的修建费用已经纳入新建项目的预算中, 由国家提供。而在已建项目中建造防污染设施时, 国家财政也从环境保护专项基金中给予适当的补助, 同时还从排污收费所得费用中给予适当的补助。

税收是国家财政收入的一部分, 同时也是国家及其职能部门进行海洋环境管理中又一个重要的经济杠杆。利用税收杠杆是通过税收政策来进行的。国家根据经济发展和海洋环保的需要, 制定不同的税种和税率, 以体现对不同地区、企业在防治海洋环境污染方面的鼓励或限制。

税收具有相对稳定性和对象性的特点, 作用范围和结果比较容易预见和控制。税收杠杆的种类较多。对于工业企业防污染设施和设备, 《国务院关于国家经济调整时期加强环境保护工作的决定》中规定, 企业环境保护设施, 应减征、免征固定资产税; 我国法律还规定, 对于治理污染的工程项目以及因污染而搬迁另建的项目, 免征建筑税。1979年12月30日颁布的《关于工矿企业治理‘三废’开展综合利用产品利润提留办法》, 对有关环保的税收做了更详细的规定。《中华人民共和国环境保护法》第三十一条规定: “国家对保护环境有显著成绩和贡献的单位、个人给予表扬和奖励。国家对企业利用废气、废水、废渣作主要原料生产的产品, 给予减税、免税和价格政策上的照顾, 盈利所得不上交, 由企业用于治理污染和改善环境”。

信贷是国家组织和分配资金的重要渠道, 也是海洋环境保护中经济方法的杠杆之一, 是一种间接的财政援助。由于银行信贷具有有偿使用、还本付息的特点, 与企业的经济利益息息相关, 因而成为国家及其职能部门进行海洋环境管理中经济方法的重要杠杆。国家及其职能部门通过银行规定信贷条件, 根据海洋环境保护的实际需要, 选择信贷对象, 制定合理灵活的利率, 可以促进地区、行业和企业的海洋环境保护工作。我国自1983年12月开始由银行向企业发放用于修建防治污染设施的低息贷款。城乡建设部、国家计委、财政部等联合颁发的《关于环境保护资金渠道的规定的通知》中第五条规定: “工矿企业为消除污染、治理‘三废’、开展综合利用项目的资金, 可向银行申请优惠贷款。属于技术改造性质的, 可向工商银行申请优惠贷款; 属于基建性质的, 可向建设银行申请贷款”。

除了上述经济杠杆外, 还有排污收费等经济制裁措施。

四、经济方法的特点

在海洋环境管理中, 经济方法具有其特点。

第一, 经济强制性。经济方法作为管理海洋环境的重要方法, 是以某种权威为基础的, 具有强制性。这种强制性一方面表现为经济规律的不容违背和物质利益的诱导地位。另一方面经济方法往往是以法的形式加以规定, 实际上是国家及其职能部门管理海洋环境的经济手段的法律化。

第二, 灵活性。经济方法主要是运用多种经济杠杆发生作用的。它们之间具有互补性、替代性、多功能性和连贯性。在实际运用中, 一种杠杆可以对许多不同的管理对象发生作用; 几种杠杆也可以同时制约某一有损海洋环境的管理对象; 各种经济杠杆之间也可以形成多种组合, 综合运用。这体现了经济方法所具有的灵活性。也为管理主体在海洋环境管理实践中, 根据不同管理对象, 不同管理实际, 提供了运用各种经济杠杆的灵活性。

第三, 选择性。从上述列举的几种经济杠杆中不难发现, 经济方法的形式虽有不同, 但却具有共同的特点, 即通过管理对象的自主选择实现管理目标。在运用经济方法时, 管理对象至少存在两种以上的选择。经济方法就是通过分散决策, 自主选择实现管理目标的方法。这种选择使管理对象有可能根据自身条件作出适当选择, 从而避免“一刀切”的弊病。

五、经济方法的作用及其局限性

在海洋环境管理活动中, 经济方法已被证实是行之有效的方法, 它在海洋环境管理中具有重要的作用。它可以调节被管理对象的生产经营与海洋环境保护的关系, 促进经济与环境效益的协调发展, 引导企业自觉按照国民经济的发展方向和社会需要组织生产和经营; 运用经济方法可以引起企业物质利益的变化。通过减、免税收的办法可以使企业获得更多的利润; 通过财政援助的办法可以使企业获得更快地发展; 经济方法以物质利益为基本作用机制, 因此, 运用经济方法可以促进企业为了自身的物质利益, 不断改进生产技术, 加强环保意识, 提高搞好环境保护的自觉性。

经济方法在海洋环境管理中的积极作用是显而易见的。然而, 经济方法也存在着一定的局限性。这是因为, 经济方法以利用价值规律为基础, 与我国现行经济体制还不完全吻合, 这就不免会出现一些问题和矛盾。例如, 由于强调局部或个别物质利益, 有可能导致只注重自身利益而忽视国家利益, 只注重短期利益而忽视长远利益。因而, 单凭经济方法并不能保证海洋环境管理目标的实现。所以, 在海洋环境管理中采用经济方法的同时还必须结合其它管理方法综合使用, 以克服经济方法的局限性。经济方法的使用, 只有在国家的方针、政策和计划指导下, 并辅之以必要的行政命令、行政措施时, 才能更好的发挥它的积极作用。