

松花江流域水污染防治的财政政策研究

■ 李 琦 朱 泉

2005年松花江水污染事故发生后,党中央、国务院高度重视,把松花江流域水污染防治工作列入国民经济和社会发展“十一五”规划《纲要》。国务院制定了《松花江流域水污染防治规划(2006~2010年)》,优先筛选规划项目共222个,包括工业治理项目、城市污水处理及再生利用设施建设项目、重点区域污染防治项目,总投资约133.66亿元。有关部门和吉林、黑龙江、内蒙古三省、自治区共同努力,落实减排责任,筹备和启动部分规划治理项目,加快污染治理设施建设,增强环境应急能力,妥善处置了多起突发环境事件。两年来,松花江流域水污染治理取得了一定的成绩,松花江水污染加剧的趋势得到遏制,水环境质量总体保持稳定,主要污染物排放总量得到控制。但从财政政策角度来分析,仍然存在以下问题:

1. 中央政府投入不足。作为全国七大流域之一的松花江流域,重工业多,历史欠账久,污染负荷重,治理难度大,不仅是全国污染减排工作的重点,也是污染减排的难点。2007年中央财政共安排235亿元用于支持节能减排,其中用于“三河三湖”和松花江等重点流域水污染防治50亿元,最终用于松花江水污染治理的资金只占很小一部分。而且松花江流域水污染的治理涉及地区协调问题,很难将地区间经济利益或损失划分的十分清楚,这就要求中央在解决这类外部性问题时承担更多责任。

2. 补偿机制不健全。尽管我国目前已初步建立了一些生态环境补偿渠道,但由于机制不健全,补偿不能完全依理、依法进行,出现了补偿受益者与需要补偿者相脱节的问题。在生态环境补偿政策、法规方面,还没有形成统

一、规范的体系,存在着赔偿主客体的确定、补偿金额的计算等问题,而且缺乏有效的监督,收费标准的制定也缺乏科学根据,难以达到应有的效果。

3. 缺乏相关激励机制。松花江水污染事件发生后,各地区纷纷出台措施,检查、关停、治理排污企业。中石油吉林石化公司通过大力发展循环经济,一天节水超过10万吨,主要污染物的减排量达到20%左右,已提前完成了“十一五”指标。对这类在治污上表现突出、效果明显的企业,尚缺少奖励机制。罚款、征收排污费等措施可以使企业外在成本内在化,约束企业行为,减少工业污染排放。但这种做法的根本还是对污染行为的抑制,缺少政府对治污的鼓励措施,不利于引导企业自发进行污染治理,推行清洁生产。

4. 资金来源比较单一。目前国家对于松花江流域水污染的治理,坚持

突破120美元/桶。按常理,油价上涨应该带来节能环保的小排量车的热销。但实际情况恰恰相反,我国小排量车销量不断萎缩,中大排量车消费不降反升。这与政府对国内的成品油价格进行管制,造成石油产品价格“倒挂”(即成品油价格低于原油价格)密不可分。因此,在国内通货膨胀情况有效遏制的前提下,国家应适时逐步解决石油产品价格扭曲问题,实现成品油价格与国际市场接轨。成品油价格上涨后,理性的消费者在购车时会更青睐于节能环保的小型车。同时,国

家应尽快出台燃油税。征收燃油税后,汽车的许多收费项目将随之取消,各类费用分摊在燃油的使用费用上,汽车的使用成本,将直接与油耗成正比,小型车的使用成本优势将凸显。

(五)大力推进政府公务用车采购改革,政府部门带头坐节能、环保、低排量的小型汽车。党中央提出建设节约型社会,必须首先建立节约型政府。据统计,我国目前约有350万辆公务用车,每年消耗经费约3000亿元。而且,政府汽车采购每年以20%的速度递增,已占政府采购总金额的25%,采

购的汽车多数为大排量汽车。2007年底,国管局和中央国家机关事务管理局联合下发《关于做好中央和国家机关节能减排工作的紧急通知》,明确要求中央和国家机关各部门、各单位切实做好公务用车节能减排工作,带头使用国产自主品牌、小排量、经济环保、手挡变速的汽车,除特殊需求外,原则上不配备越野车。因此,政府部门在采购公务用车时应优先考虑节能、环保、低排量的小型汽车,切不可一味地追求豪华性和舒适性。

责任编辑 方震海

政府、企业、社会共同承担的基本原则,对流域内基础设施建设、水环境监管、区域间协调等项目由政府负责建设;而对于工业污染治理项目,按照谁污染、谁治理和污染者付费的原则,主要由企业自筹和通过银行贷款解决。虽然一些地区开始尝试新的筹资方式,但规模较小,尚未形成政府、企业、社会多元化投入机制。

流域水环境的治理是当前环境保护的重点。因此,财政部门应把流域水污染治理的财政政策研究放在更加突出的位置,加快建立健全珍惜环境的约束和激励机制,创造经济发展和保护环境双赢的体制和机制。

1. 建立松花江流域水污染防治的财政补偿机制。松花江流域水污染是由吉化双苯厂发生爆炸引发,给松花江流域的居民、企业造成重大损失,必须给与相应的经济补偿。河流上下游之间是关联性很高的有机整体,下游水质必然受到上游来水水质的影响,但是不能简单地用行政区域把流域割裂开来局部地谈治污问题,这将影响全流域的水环境质量和生态平衡。

松花江流域水污染财政补偿不是指松花江流域内上下游各行政区域内简单的直接补偿,而是指流域内各行政区域内部的自我补偿和各行政区域之间的统筹补偿,两种补偿相辅相成、缺一不可。松花江流域内部的自我补偿是偿还松花江水生态破坏、环境污染的旧账,关停超标排污单位,兴建污水处理厂,全面开展水源地保护区综合治理。松花江流域内各行政区域之间的统筹补偿,由各行政区域共同的上一级政府负责,成立治污工作组,划定交接断面的水功能类别,确定断面水功能区水质的达标要求,开展水质跟踪监测、评估、科研和防控工作,制定流域生态补偿具体办法、标准及明确各行政区域的责任义务。

由于环保限制已带来松花江流域上下游发展的差距,政府应该按照谁受益、谁补偿的原则,建立一个新型松花江流域上下游的补偿机制,下游黑龙江省是上游水污染治理的受益者,理应对上游的水污染治理进行资助,对产业转移项目给以扶持,从下游黑龙江省的企业收入中提取部分补偿金,用以投入上游的污染治理、水源保护,达到以水养水的效果。持续监测上游水质,达到标准即进行补偿,以鼓励上游各县市进行水资源保护,补偿额度以上游企业为水质达标所付出的努力为依据,主要包括涵养水源、环境污染综合治理、农业非点源污染治理、城镇污水处理设施建设、修建水利设施等项目。上游吉林对下游黑龙江的赔偿以及下游地区对上游地区的补偿都纳入生态建设专项基金,每年由中央及省级政府统一拨发,专款专用,让全流域的城市共同为环保“买单”,而不是仅由上中游地区承担责任。

2. 完善松花江流域水污染防治的财政转移支付制度。针对松花江流域内各地区经济发展目标,采取中央政府纵向转移支付为主导、地方政府纵横交错并存的转移支付形式。中央财政应逐步扩大对吉、黑两省财政转移支付规模,要把松花江生态环境工程和综合能力建设作为转移支付的重点,优先予以保证,形成以专项转移支付即松花江水污染治理的转移支付为重点,一般性转移支付相配合,特殊性转移支付作补充的复合型转移支付格局。应采取有效措施,引导省级政府完善省以下的转移支付制度,不仅妥善处理松花江上游地区的生态补偿问题,而且要推动松花江流域生态环境保护的进程,促进经济全面协调可持续的发展,实现省际间横向转移支付的财政补偿试点。

3. 改革松花江流域水污染防治的环境税收制度。在我国开征环境保

护税条件尚不成熟的条件下,可考虑开征水污染税,纳税人包括在中华人民共和国境内一切有排放水污染物行为的单位和个人,不论是否有经营行为,是否有经营所得;课税对象包括工业废水、农业废水和生活污水;税率设计应既能体现对水污染行为的惩罚性,又要考虑纳税人对流域生态环境所造成的污染程度,确定不同的税率,采用累进税率,以增强该税的导向调控力度。税款形成专项资金,进行专门保管和使用,主要用于流域生态环境的恢复和整治,流域生态环境整治、恢复示范工程,水污染防治的科研、技术开发及洁水设备的生产,流域生态环境环保奖励。另外,扩大松花江流域水污染防治的减免税优惠。应通过必要的税收政策促进和加速环保技术的发展,可对那些生产和使用节能设备、防污和治污设备以及积极研究和防污、治污技术,利用废水的单位和个人给予一定的税收减免、投资减免、加速折旧、提取公积金等优惠措施,以鼓励其继续为预防和治理水污染,改善流域生态环境做贡献。

4. 拓展松花江流域水污染防治的财政投融资体系。积极开拓资金来源渠道,建立多元化、多层次、多渠道的投融资体系。中央财政应进一步调整和优化国债资金和预算内基本建设资金的支出方向和结构,把水污染防治放在更加突出的位置,继续重点支持松花江、“三河三湖”、三峡库区等重点流域水污染防治、农村饮水工程、污水治理工程和污水处理设施配套管网的建设,将集中式饮用水水源地污染防治纳入到中央环保专项资金支持范围。同时,引入竞争机制,鼓励社会资本参与治理松花江水污染,减轻政府投资的财政压力。

(作者单位:长春税务学院)

责任编辑 方震海