

编者按:

我国的环境保护事业经过了20多年的发展,取得了显著的成效,但从总体上来说,我国当前的环保形势依然严峻,环保投入总量与现实客观需求仍存在着较大差距,不能适应当前环保任务的需要。这就要求我们依照科学发展观,多渠道增加环保投入,特别是需要加大财政环保资金投入,并从财政体制、制度创新等方面进一步增强财税政策对环保的支持。本期专题集中反映了部分专家学者对财政税收支持环保节能的思考与政策建议,以期为进一步完善环保节能公共财政政策提供参考。

完善环境保护财政政策的总体思路

■ 苏明

我国的环境保护事业经过20多年的发展,取得了显著的成效,但由于处于特定发展阶段的经济增长和人口压力,资源瓶颈约束凸显,环境污染、生态破坏的趋势还在进一步恶化。从总体上来说,我国环保投入总量与现实客观需求仍存在着较大差距,财政对环保持续投入的体制保障还没有有效构建起来,政府间环境事权划分不清,财力与事权不匹配,不能适应当前环保任务的需要。这就要求我们按照科学发展观,多渠道增加环保投入,特别是从财政体制、制度创新等方面进一步增强财政政策对环保的支持。

一、建立健全与财力相匹配的环境保护事权划分机制

(一)完善体制,落实责任,科学界定中央与地方的环境事权。在政府范畴内,应明确中央与地方及地方各级政府之间环境事权划分及其投资范围和责任。根据公共财政的原则和要求,中央政府的环保事权

应包括全国性的统一规划和政策制定的战略性工作;对全社会污染减排监测、执法,对全国环境保护的评估、规划、宏观调控和指导监督,加强区域、流域环保工作的协调和监督,查处突出的环境违法问题;负责具有全国性公共物品性质的环境保护事务等全局性工作,例如跨省流域(大江、大河)水环境治理、国家级自然保护区管理、历史遗留污染物的处理处置,以及大气污染、温室效应的监测和应对;承担一些外溢性很广、公益性很强的环境基础设施的建设投资,跨地区、跨流域的污染综合治理,特别是加强对重点流域、大气和土壤面源污染防治的投入;国际环境公约履约、核废料处置设施建设、国家环境管理能力建设;全国性环境保护标准制定、环境监测建设等基础性工作;组织开展以全国性环境科学研究、环境信息发布以及环境宣传教育;平衡地区间环保投入能力、进行环保财政转移支付等。

地方环境事权应包括辖区环境规划、地区性环保标准的制定和实

施;辖区内的环境污染治理如水环境治理、垃圾处理;辖区内环境基础设施建设;地方环境管理能力建设,包括环境执法、监测、监督等;辖区所属单位的环保宣教、科研等。各地方还应因地制宜根据当地所处的流域、区位、环境特征进行环保事权分类界定,同时还应进一步在省以下地方政府各层级之间合理划分和配置。

(二)加快资源税改革步伐,提高地方政府环境保护的投入能力。资源税的基本功能是调节资源级差收入,促进资源的合理开发、利用。同时资源税作为地方税(海洋石油资源税除外),客观上它又是地方环保投入的重要来源。目前国家对在我国境内开发的一切应税资源产品从量定额征收资源税,具体考虑不同资源的储存状况、开采条件、资源优势和地理条件等客观因素,采用超额税额标准进行级差调节。现行资源税的主要弊端是征收标准太低,而且计税依据不合理,即上述资源产品价格和收益不断上涨,而资源收入却

固定不变。改革的思路可考虑分两步走：第一步，近期提高资源税税额标准；第二步，改变计税依据。在充分考虑资源有效利用率的基础上，研究将资源税由从量计征改为从价计征，即将资源产品销售收入作为计税依据，以改变资源税收入与资源收益脱节的状况。另外，资源有效利用也应纳入资源税的考虑范围之内，对资源利用率高的资源性企业，其资源税税率应当给予优惠。

(三) 强化地方财政对环保的预算投入。地方政府有责任、有义务加强当地的环保投入。为了落实相关政府部门和行政官员的环保责任，在预算讨论的环节，要确立环保支出的优先和重点保障地位，设定具有约束力的投入目标要求；预算安排和执行的环节，要严格相关制度和操作规程，确保环保预算资金安全、有效地用于环保支出；在使用的环节，要建立健全环境保护目标责任制，加强评估和考核。同时要强化监督，确保中央和上级环保专项资金和转移支付资金全部、有效地运用到环境保护项目的支出上，杜绝任何形式的挪用和截留。

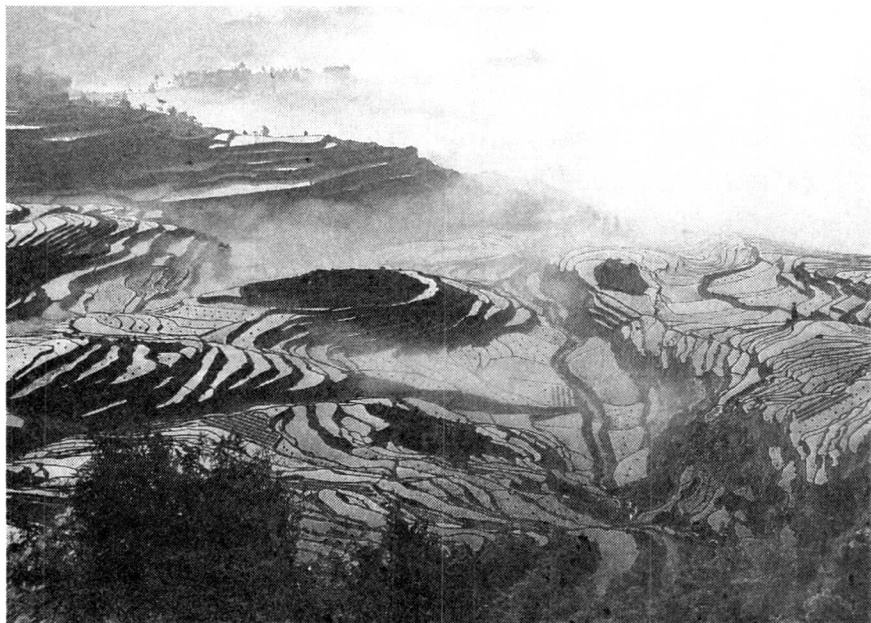
二、建立制度化的环保投入预算保障机制，加大环境保护的资金投入力度

(一) 做实环境保护科目，建立长期稳定的环保经费增长机制。2006年财政部正式把环境保护纳入政府预算支出科目，当前的主要任务是将其做实，确保“有渠有水，源源不断”。应将环境保护提升到与农业、教育、科技等并重的位置上，构建环保支出与GDP、财政收入增长的双联动机制。为保证这一经费增长机制的顺利实施，应将这一机制指标化，作为官员政绩考核的指标之一，并配以相应的奖惩、问责制度。在建立稳定增长的环保预算经费来源方面，可以考虑三种办法：规定各级财政预算安排的环保资金要高于同期财政总收入的增长幅度；规定当年政府新增财力主要应向环保投资倾斜；规定财政环保支出应占国内生产总值或财政总支出的一定比例。国家应重新科学地核定环保投入占GDP的恰当比例，为环保目标的实现提供足够的资金保障。除了参考国际上的成功经验

和我国自身经验外，更为重要的是，要根据绿色GDP核算原则来理性地找到环保投入与GDP之间恰当的比例关系。

(二) 逐步提高政府预算中环保投资的比重。增加环保投入首先应增加国家财政预算用于环境保护的支出。相关研究认为，在未来的公共财政改革中，预算内投资规模并不会削弱，恰恰相反它会随着国家财力总规模的增长而相应扩大。同时，预算内投资将会改变过去投资范围过宽、重点不突出、包揽过多的格局和弊端，一般性竞争领域的投资将会进一步大幅压缩，而国家基础性、公益性、战略性的产业和领域的财政预算内投资将会大幅增长。显然，增强环保投入符合国家预算内投资改革趋向。预算内环保投资既可选择一些公益性强、投资额大、战略意义突出的项目，通过直接投资的方式予以支持，这类项目并不一定要财政投资单独承担，可以通过多种公私合营、合作的方式进行；同时，财政预算投资也可更多地采取贷款贴息、担保、建造—运营—移交方式(BOT)、移交—经营—移交(TOT)、公私合营(PPP)、私人资本参与(PFI)的方式来支持环保项目建设，支持和引导多元化、多渠道的环保投入机制的形成，可以使有限的预算资金通过乘数效应放大投资效果。

(三) 稳定长期建设国债用于环保的支出。我国从1998—2004年实行积极财政政策，在环境保护方面，通过国债资金支持了一批重点生态建设和污染治理项目。从2005年开始，我国已转为实行稳健财政政策，长期建设国债发行规模有所降低。但考虑到环保投资的巨大缺口，我国在长期建设国债总体规模下降的同时，应在国债项目结构的选择上，以



科学发展观为导向,继续采取倾斜扶持安排,以确保整个政府环保财政投资保持相当规模,确保我国环保事业发展的连续性。

(四)增加“环保专项资金”投入。我国2003年后施行的排污收费政策,在排污费的使用上,已从着重于排污企业的污染源治理转化为集中使用,纳入国家财政预算,设立“环保专项资金”,对于加强环境保护起到了积极作用。但是目前大多数城市排污收费标准都偏低,未来应积极创造条件,提高排污合理收费标准,做大环保专项。随着环保需求加大投入规模,以强化财政对环保的支持力度。

三、建立健全环境财政转移支付制度

(一)在转移支付公式中充分考虑环境因素。根据环境要素的特点,在考虑财政承担能力的情况下,可以在中央一般性转移支付制度中增加国土面积因素、现代化指数因素及生态功能因素,在国家确定了各地区的生态功能定位后,对每一功能区确定一个系数,纳入转移支付的范畴。

(二)加强地区间基于环境因素的横向转移支付制度建设。目前,我国通过中央财政纵向转移支付方式开展的环境保护和生态补偿,主要体现在“退耕还林”、“天然林保护工程”、“退耕还草”和湿地保护等方面,而在区域与区域之间、流域之间、行业与行业之间、经济主体之间的环境保护转移支付仍然处于空白状态。生态环境作为公共服务,具有显著地域性和层级性。生态环境对于一个区域、流域或产业间来讲,其区域公共服务的属性决定了谁受益谁必须付费,这是横向转移支付制度的一个

重要理论根据。建立基于环境因素的横向转移支付制度是实现环境服务制度化、有偿化和效益化的一个重要体现。

(三)将环保特别是功能区作为转移支付制度考虑的一个重要因素。逐步建立考虑主体功能因素的财力性转移支付框架,一是在分档确定一般性转移支付系数时,考虑主体功能区的因素,适当提高限制和禁止开发区的转移支付系数,降低重点开发区的转移支付系数,以体现财政对放弃开发权的地区的倾斜,并通过纵向转移支付的形式体现横向转移支付的目标。二是设立限制开发区和禁止开发区转移支付类别,灵活采用增量返还、定额补助和比例补助等方式,加大对限制和禁止开发区的转移支付力度,切实起到均衡区域财力和公共服务能力的作用。三是参照农村税费改革转移支付和调整工资转移支付,结合现有的退耕还林、退牧还草转移支付,对推进主体功能区形成造成的增支减收按照一定的系数予以补偿,降低主体功能区形成对地方财力造成的影响,实现平稳过渡。

四、深化相关财税制度改革

(一)推进矿业权改革。基本思路是将矿业权由行政审批和市场机制的“双轨制”变为市场机制的“单轨制”。一是国家垄断矿业权一级市场,并建立矿业权储备制度。对已经形成尚未被占有的矿业权,一律招标拍卖出售。二是妥善处理各类单位目前无偿占有的矿业权,经评估后全部进行资产化处置,向国家缴纳探矿权、采矿权价款。三是合理确定国家有偿出让矿业权收益中央与地方的分配比率。

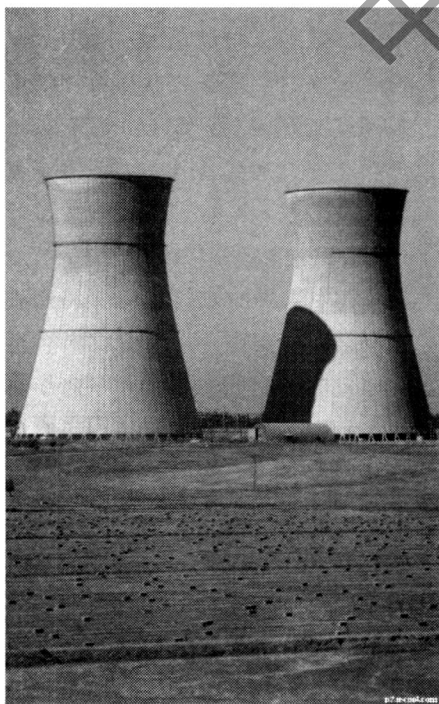
(二)完善相关环境收费政策。

当前的环境收费政策对于促进企业加强管理,减少污染,保护和改善环境,起到了积极作用,同时体现了“污染者负担”的原则,促使外部经济内部化。但现行环境收费政策仍有不合理之处,需要完善。基本政策建议是:逐步提高排污费收费标准,使其更加反映污染的全社会成本。我国目前的新办法在排污收费标准上虽比原来有所提高,力图使收费略高于治理设施的运行成本,但总体上仍然偏低,大部分不能抵偿污染减排成本,环境收费的力度不足以促使企业自动采取减排措施。因此,今后排污收费的标准仍应逐步提高,在近中期达到污染减排成本,远期最终反映污染的全社会成本。

(三)建立企业环境治理与生态恢复的责任共担机制。一是增加中央财政的投入。中央从矿业权改革的收益中,除了一部分要建立地质勘探基金,加大对矿业企业和地勘单位的支持力度外,另一部分要用于支持资源性矿区生态环境治理。此外,还要通过中央财政的预算结构调整,适度安排资金用于这方面的支出。二是加强地方财政的投入。由于资源税改革的全部收入和矿业权改革的收入大头划归地方,进一步增强了地方调控社会经济的能力,也为地方治理矿区生态环境开辟了新的资金渠道。具体考虑,地方从矿业权改革中得到的收益应主要用于矿区生态环境支出;资源税收入虽然是地方的固定收入,但不能作为专项支出,因此,地方财政也应通过地方预算安排矿区生态环境支出。三是矿山企业应从企业销售收入中,提取一定比例资金,列入成本,专门用于矿山生态环境补偿,当年实际发生的矿山环境治理费用冲减预提的费用。

五、进一步完善多方参与机制，多渠道筹集环保资金

(一)积极推进环保投资公私合作模式。政府与市场力量均无法单独从根本上解决环境污染问题，任何单一的制度设计无法适应环境这一公益物品的多样性和环境保护的多样需求。因此，实施制度创新，推进环保投资公私合作模式，通过把市场机制与政府干预有机结合起来，充分发挥各自机制的优势是现实可行的选择。要通过不断完善有关公私合营方面的法律法规及规范的操作规则，切实保证公私合营模式的成功运作。在引导政策中，切实落实向排污者和受益者收费的政策是关键。对那些可赢利的、以市场为导向的环境保护产品或技术开发和经营要尽可能地划给企业。同时，国家和各地方政府应加大宏观调控力度，规范和引导环境保护的投融资行为，避免出现投资总量过小、投资结构偏差以及投资效率低下等问题。如在建设污水处理厂的同时应配套建设排污



管网，避免已建成设备的闲置与浪费等等。在这些方面，政府应从全局上进行把握和进行资源的合理配置。

(二)积极利用清洁发展机制(CDM)促进环保筹资和投资。一是提出行业指导意见并组织好系统的培训工作，尽快对受影响或即将受到影响的重点工业行业(如钢铁、冶金、煤炭、火电、水泥、化工等)提出应对《京都议定书》利用机遇的行业指导意见，引导企业根据自身情况研究如何利用所提供的引进外资和技术转让的重大机遇，并组织全国范围的系统性的知识培训。二是建立CDM的联系机制。建立各有关部门项目联系机制，研究、筛选一批有前途的项目，尽快建立有一定规模的权威的项目库，并利用商务部门在国内外的专业投资贸易平台向国际发布。三是组建CDM的专业研究机构。四是建立CDM的中介机构并做好CDM的推介工作。

(三)扩大政策性金融融资支持。一是要利用好现有政策性银行，强化对循环经济的资金支持，帮助相关市场体制的形成。开发性金融可以通过低息贷款、无息贷款、延长信贷周期、优先贷款等方式，弥补循环经济基础项目长期建设过程中商业信贷缺位的问题；二是考虑创建政策性投资开发公司，以弥补现有政策性银行在环保投融资方面的不足，还应配套创建一些政策性担保或保险公司；三是考虑组建循环经济产业投资基金，利用其开放融资、共担风险的优势，面向社会筹集大量资金；四是建议国家财政担保，由金融机构发行绿色金融债券，使金融机构筹措到稳定且期限灵活的资金，投资于一些周期长、规模大的环保型产业。同时，在核准企业发债申请工作中，优先核准那些与环保产业相关的企业和建设项目发行债券融资，或适当放

宽这类企业和建设项目发行债券的条件。

(四)研究发行生态环境基金彩票。为扩大资金来源，还可研究发行生态环境补偿基金彩票。此项资金的安排使用应重点向欠发达地区、重要生态功能区、水系源头地区和自然保护区倾斜，优先支持生态环境保护作用明显的区域性、流域性重点环保项目，加大对区域性、流域性污染防治及污染防治新技术新工艺开发和应用的资金支持力度。

(五)完善政府绿色采购制度。一是完善政府绿色采购的立法及实施机制；二是建立绩效考评制度并制定法定购买比例。建议将政府机关绿色采购的绩效评价标准和考核办法纳入年度绩效考评，同时还应增加对绿色产品的强制性购买规定，并制定绿色采购的法定强制购买比例，而且这一比例还应逐年提高；三是扩大政府绿色采购产品的范围。在继续加强绿色产品采购的标准化、规范化、法制化管理的基础上，不断扩大绿色采购清单中产品的范围，使政府绿色采购能够发挥更大更有效的示范和引导作用；四是给予绿色产品适当的价格倾斜。考虑到生产企业在绿色产品的开发过程中，增加了环保、安全等方面的成本，为了确保绿色产品供货渠道的顺畅和产品数量的充足，政府作为消费者，应当对绿色产品的生产企业给予必要的价格上的补偿，而且按法律规定，政府是环境保护的第一责任人，为内化于绿色产品中的环境成本买单是理所应当的，也只有这样，政府绿色采购才能真正引领整个社会的绿色消费，并促进绿色产品的生产和供给。

(作者单位：财政部财政科学研究所)

责任编辑 常嘉