

# 财政如何支持环境保护

● 祝顺泉

当前我国资源浪费、环境污染和生态破坏相当严重,以城市为中心的环境污染仍在发展,并向农村蔓延,生态破坏的范围仍在扩大。环境问题已经成为制约经济发展和影响人民群众身体健康的重要因素。“九五”计划和2010年远景目标纲要中明确提出了我国环境保护的目标,即到本世纪末,力争环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制,部分城市和地区环境质量有所改善,2010年基本改变生态环境恶化的状况,城乡环境有比较明显的改善。要实现这个目标,需要方方面面的共同努力。发挥财政职能,支持环境保护工作,使我国经济与环境能协调发展,是财政部门的重要职责和任务。

## 完善环境保护的财税政策

经过多年的努力,我国已经建立了一套比较完整的有关环境保护的方针政策、法律法规。财税政策是其中的组成部分,其目的是按照我国环境保护的基本方针和政策,利用财政税收对社会产品和国民收入分配再分配的职能,对经济利益进行调整,对污染者进行制约,对治理污染者给予鼓励。如现行政策规定,对企业的资源综合利用项目,可在一定时期内减征或免征所得税;对严重污染扰民企业可通过厂址有偿转让,进行搬迁改造,其转让收入经批准后可专项用于更新改造;对农田水利、水土保持、防护林工程、自然保护区建设等促进生态环境建设、保护自然资源的项目,固定资产方向调节税实行零税率;企业排放污染必须按规定交纳排污费

等等。这些财税政策,对保护环境起到了积极作用,但随着形势的变化,还需加以完善和提高,应从以下几个方面着手:

1、建立全面系统的环境保护财税政策。环境保护工作的面很宽,不仅有污染防治的问题,还有资源和生态保护及建设的问题。目前尽管环境保护方面的政策已有不少,但不够全面和系统,不能涵盖环境保护的方方面面。例如,现行的财税政策涉及到资源和生态保护的不多,而资源和生态保护恰恰是环境保护最薄弱的环节,因此,迫切需要研究建立资源更新和生态恢复的经济补偿机制;又如发展环保产业是保护环境的必由之路,一些发达国家环保产业很发达,我国的环保产业正在起步阶段,财政上也要研究制定一些扶持和鼓励政策。

2、加大财税政策的力度。有些财税政策是80年代制定的,随着经济的发展,力度已大大减弱。例如排污收费政策,目前存在标准偏低、征收面偏窄的问题,需配合有关部门及时加以修订。应根据乡镇企业和第三产业已对我国环境造成严重污染的情况,加大对乡镇企业和第三产业的收费。

3、研究具有全局意义的环境保护财税政策。如建立环境与资源税问题。目前环境与资源方面的收费项目不少,如环保部门收取排污费,地矿部门收取矿产资源补偿费,水利部门收取水资源补偿费、林业部门准备征收森林生态补偿费等等。地方出台的项目也很多。这种收费体制,造成部门和地方利益分割,弊多而利少。

应考虑通过建立环境与资源税把各种环境保护的收费统一起来。

## 加强环境保护资金的监督管理

目前环境保护已有多条资金渠道,主要有:基本建设“三同时”和技术改造项目中按规定比例用于环境保护的资金,城市建设资金中用于环保的部分,排污收费取得的资金,国外贷款或赠款,此外还有各级财政部门安排的用于环保的资金。

但是目前环保资金的管理、监督和使用上还存在不尽人意的地方。一是有些资金游离于财政监督之外。如有的地方擅自出台了一些环境保护收费项目,没有列入预算管理。二是资金使用存在比较明显的问题。以排污费为例,1994年收取31亿元,1995年收取37亿元。今后随着排污收费范围的扩大和标准的提高,排污收费的金额还会逐年增加。但目前排污费使用存在以下问题:(1)资金用于环保部门自身建设的比例大,1994年为40%,1995年为41%。从加强环保自身建设看,这是有利的,但从治理污染的角度看,直接投入的治理资金就少了。(2)资金使用分散。据统计,1994年安排直接治理的资金18.3亿元,治理项目18066个,平均每个项目10万元;1995年20.44亿元,治理项目17988个,平均每个项目11万元。

加强对资金的监督管理,就是要使资金使用规范化、程序化。一些地方擅自出台收费项目,资金不列入预算管理,是不规范的作法,必须加以清理。对资金使用中存在的问题,要采取对策加以解决。如

对排污费的使用可考虑:(1)尽快修订《征收排污费暂行办法》,调整用于环保部门自身建设资金的比例;(2)针对资金使用分散的情况,将现行政策中规定无偿返还给企业治理污染的资金改为有偿使用,改变企业争抢资金的状况;为了吸引更多的资金用于环保项目,也可以将排污费用于重大环保项目的贴息。

### 支持环保技术的开发和推广

工业污染防治是环境保护工作的重点。造成环境污染的最大源头是工业。全国现有 40 多万户工业企业中,99% 是中小企业,绝大多数企业技术装备落后,能源、资源消耗大,排放的污染物多。对企业进行技术改造既是实现经济增长方式根本转变的需要,也是治理工业污染的必然选择。这方面,财政部门有一些比较成功的事例。如 1991 年以来,财政部与化工部和各地化工厅、财政厅一起,在小化肥企业中推广以“合成氨蒸汽自给”和“两水

闭路循环”为主的综合节能技术,到 1995 年共安排改造项目 809 个,中央财政借款 9.5 亿元。这些项目的实施,经济上取得了可观的效益,环境治理上也取得显著成绩。企业没有改造前,往往是一个小化肥厂就污染一条河流,一方土地;改造后,对水体基本上不造成污染。

对工业企业的污染进行治理,必须采取改造一批,关停一批,转产一批的办法。进行技术改造,资金的大头在企业,实行“两则”、“两制”后,企业支配资金的权利扩大,自主财力增加,据测算一年增加 1 600 亿元。同时要运用技术改造贷款。财政也要适当安排少量的资金,以起到“药引子”的作用。当前工业锅炉改造、造纸黑液处理都是治理污染的重点。

环境问题的解决,最终要依靠科学技术。环保技术的开发在环境保护中有举足轻重的作用。以造纸黑液处理技术为例,目前传统的碱回收办法,只适用于年产 1.7 万吨规模的造纸企业,对于 1.7 万

吨以下规模的企业,目前还没有找到适用的技术。财政部门对造纸黑液处理技术的开发应给予重视,对工艺先进、独特,确有推广价值的技术,应给予积极的支持。

根据国家环境保护的“九五”计划,“九五”期间我国将实施两大重要举措,即实施“全国主要污染物排放总量控制计划”及“中国跨世纪绿色工程计划”。全国主要污染物排放总量控制计划的主要内容是制定相应的控制指标,建立定期公布制度;中国跨世纪绿色工程计划的重点是治理“三河”(即淮河、辽河、海河)、“三湖”(即滇池、巢湖、太湖)的水污染及治理二氧化硫污染和控制酸雨。除了国家规定的这些重点治理项目外,各地区还有各自的重点治理项目。重点项目的治理,必须遵循多渠道筹集资金的原则,以地方和企业为主,中央财政对跨地区、跨流域的治理给予必要的支持。各级财政部门要积极参与重点地区、重点项目的治理。

(责任编辑 吴春龙)

(上接 11 页)

第一,做好基础工作,建立单位情况数据库。零基预算作为一种安全彻底的预算形式,其运作是复杂的,要求具有完备的信息。因此,对实行零基预算单位的人员编制、人员结构、工资水平、收支状况及车辆和其他固定资产的配备等情况应该了解和掌握,并进行量化,建立数据库,实行计算机管理。

第二,对人员经费实行工资总额包干的办法,即按照单位编制人数核定工资总额,列入单位年度预算,增人不增资,减人不减资,建立单位增人的自我约束机制。

第三,根据数据库中的有关资料对公用经费分类测算定额,包括业务费定额、车辆维修费定额、会议费定额、设备配备定额及办公用品直至房屋修缮等实物使用定额。依据定额并结合各单位下一年的工作计划和本年度支出情况,核定单位预算,该增的增,该减的减。

为了控制行政经费支出,对行政单位实行汽车定点维修办法。区县财政局应派人到定点维修厂家对各单位的维修项目和费用支出进行审核,由区县财政局与定点维修厂家直接结算。

会议费是控制支出的难点。单位上报下一年度经费预算的同时,报年度会议计划,由区县财政局严格控制会议次数、人数、天数,坚持会议标准,以达到控制总额的目的。

核定业务费,应将预算内拨款与行政事业性收费结合考虑,实行预算内外资金“并轨”,这样既有利于预算外资金的合理使用,又能节省下部分财力投入到需要的项目上去。

以上各项公用支出项目经批准列入单位预算后,年度执行中如无特殊情况不再予以追加,从而维护预算的严肃性,并在各单位中建立起预算的约束机制。

第四,建立经费使用效益考核指标体系。零基预算的实行,必须从提高资金使用效益的目的出发,从坚持预算执行情况分析和建立经费使用效益考核指标体系两方面入手,在预算执行中及时发现问题,及时修订调整,使预算分配方法不断完善;财政年度终了,根据决算数据,对各单位的经费使用情况进行考核,对那些采取了有效措施节约经费、提高资金使用效益的单位予以表彰奖励,而对那些忽视预算的法律约束力,浪费国家人力、物力、财力的单位予以通报批评,并抵扣其下一年度的经费。

第五,扩大零基预算的实施范围,在区县属事业单位中推行零基预算。将事业单位的经费预算分为经常性经费和专用经费两类。经常性经费包括个人部分和公用部分,参照行政机关的方法核定;专用经费根据事业单位不同的资金性质、发展情况、收入水平,结合财力的可能及事业计划,实行“专项补助制”。

第六,实施预算的政府审计和社会监督,增强预算的透明性。建立预算权力的内外监督及牵制体系,避免权力过度集中,减少及消灭“人情支出”、“人情追加”,避免人为造成的各单位之间不公平现象的发生。

(责任编辑 方震海)