

试论我国当前的环境保护投资机制

On Investment Mechanism in China's Environment Protection

张建平

(国家计委国土开发与地区经济研究所, 北京 100824)

随着我国经济的快速发展,环境污染与生态破坏日趋严重。为了治理环境污染,改善生态环境状况,十多年来我国陆续建立了一些环境保护投资(以下简称“环保投资”)渠道,为环境保护工作投入了大量资金。多年实践证明,环保投资的投入和使用对于我国环境污染的防治和自然生态的保护起到了极其重要的作用。但是,从我国环保投资的总体情况看,还存在着许多问题,影响着对环境保护的有效投入,制约着生态环境质量的迅速改善。这些问题集中体现在投资的来源、规模、结构、配制、管理和运营等各个方面。

一. 我国环保投资机制存在的问题

1. 环保资金来源渠道较窄,投资主体倒置

我国目前的环保投资渠道是在 80 年代以后,随着经济体制的改革特别是投资体制改革而逐步形成的。主要有:基本建设项目“三同时”(同时设计、同时施工、同时投产)投资,包含在建设项目的基建投资中,主要用于防治新污染源的产生;更新改造项目中的环保资金;城市基础设施建设中的环保投资;超标排污收费用于补助企事业单位污染治理部分(环保补助金);综合利用利润留成。国家规定凡“三废”综合利用的产品,其利润在五年内不上缴,留给企业治理污染;贷款,1986~1990 年贷款总额为 36 亿元,占投资总量的 7%;环境保护专项资金,包括林业、农业、水土保持等方面的政府资金,数量很少;环境保护自身建设投资;国外赠款或低息贷款。

上述环保投资渠道的形成,顺应了我国经济体制改革趋势,促进了环境保护工作的开展。但是,这些渠道目前尚不完全畅通,在实际工作中存在不少问题。在有些地方甚至只有一两个渠道是畅通的。如何畅通已有的渠道,同时开拓一些新的投资渠道,是我国在环保投资方面的一项重要工作。

从投资主体看,环保投资严重依赖政府部门,

企业的投入明显偏少。以环境污染治理投资为例,“七五”时期用于污染治理的投资为 476 亿元,其中新建项目中,污染防治“三同时”投资占 36%;技术改造资金占 12%;城建环保投资占 32%;环保补助金占 7%;三废综合利用留成用于环保的投资占 1%;利用外资占不到 10%。由此可见,污染治理投资中“三同时”资金和城建环保投资约占环保投资总量的 70%左右,技术改造资金和环保补助金约占 20%。这些投资大部分来自政府部门。

由于环保投资具有公益性、整体性和宏观性,企业作为投资主体缺乏投资积极性。尽管我国有“谁污染谁治理”的环境管理原则,但是,由于各种原因,这一原则无法得到真正落实。特别值得一提的是,我国目前仍沿用 1982 年国务院颁布的《征收排污费暂行办法》,不仅排污收费范围窄、标准过低,而且对乡镇企业和第三产业的征收力度不够。1994 年对其征收的排污费为 3.43 亿元,只占总收费额的 11%,明显偏低。在以美国和加拿大为代表的发达国家,环保投资的总原则是“污染者付费”和“使用者付费”,以企业投入为主,政府扶持为辅。因此,在我国目前各级政府财政紧张的情况下,如何从改善投资机制着手,从政府投入为主转向企业投入为主,拓宽、增加环保投资渠道,已经成为亟待解决的问题。

2. 环保投资规模偏低

根据我国当前在投资统计中常用的口径,环保投资的范围主要包括五部分:工业污染治理投资、城市环境综合治理投资、区域环境综合治理投资、自然生态保护与改善投资、为环境管理服务的建设投资。

按照国际经验,当环保投资占国民生产总值比例达到 1~1.5%时,可以控制环境污染恶化的趋势;当该比例达到 2~3%时,环境质量可以有所改善。一般情况下,环境投资至少应维持占国民生产总值的 1~2%的水平。在我国这一比重一直偏低,“七五”平均不到 0.7%，“八五”平均不到 0.8%，而

世界发达国家已经达到近2%或更高。

长期以来,我国大部分企业没有污染净化设施,新建企业设置环保设备的也不多。国际金融组织在贷款中严格规定,第一产业贷款的50%、第二产业贷款的20%要用于环境保护。我国环保投资占新建项目总投资的比重均在10%以下,难以达到控制环境质量的要求。环保投资的不足使已有的污染不能及时处理,已被破坏的生态环境不能及时恢复,而新的污染和破坏仍在迅速增加,环境质量继续恶化。

国内一些学者曾对我国环保投资占国民生产总值的2.4%、1.6%和1.0%三种方案进行了研究,认为1%是现实的和可行的。也有学者认为应该达到1.5%。无论采用哪一种方案,我国都需要加大环保投资的力度。

3. 环境保护投资结构与投资配置不尽合理

环保投资结构体现在地区结构、部门结构、方向结构和规模结构等多方面。从地区结构看,环保投资分配基本合理,经济发达省份的环保投资数量较大,比例较高。从部门结构看,环保投资的分配与各部门的污染状况大体相当,污染较重的冶金、化工、电力等部门环保投资的比例较大。从方向结构看,我国环保投资主要用于工业污染防治和城市环境综合整治两方面,二者合计约占投资总量的90%以上。当前,国际社会在可持续发展战略思想的指导下,已经开始将环境保护投资大量投向清洁生产技术、可再生资源或能源等领域,环保投资的着眼点在于积极预防污染的产生。而我国在环境保护投资规模有限的情况下,大部分投资主要用于环境污染治理和生态环境整治,特别是对工业污染的治理基本上停留在末端治理的模式上。这不仅无助于消除环境污染的根源,而且无法缓解经济发展与环境保护之间日益尖锐的矛盾冲突。从规模结构看,环保投资分配不合理主要表现在多年来环保资金使用比较分散。据统计,1994年我国直接用于污染治理的资金为18.3亿元(含贷款基金6.7亿元),安排了18066个治理项目,平均每个项目10万元。造成这种局面的原因主要是目前环保资金的使用上拨款和贷款两种形式并存,部分资金以拨款的方式返还给交纳排污费的企业,为照顾大多数企业,往往采取“撒胡椒面”的办法。

由于环境保护是一项复杂工程,为了提高环保投资效益,环保投资应由分散治理向综合治理方向发展。例如,城市综合整治要求对城市的工业结构、居民情况、污染源分布、污染程度、污染迁移转化等许多问题作深入了解,通过综合研究分析确定投资方向与结构。目前的实际情况距离这一目标存在着相当大的差距,环保资金使用上的各自为政,严重影响着投资效益的提高。

4. 投资管理和资金融通机制不健全,无法保证资金专款专用和及时到位

从管理方式上看,我国环保投资主要有计划管理、监督管理和经营管理三种形式。计划管理强调环保计划纳入国民经济和社会发展规划;监督管理主要是对投资的筹集和使用过程进行全面的审查和考核;经营管理是用经济的手段管理和使用环保投资。多年来,我国环保投资管理存在的主要问题是管理制度不尽完善,缺乏有效的资金融通机制,经营管理比较落后,宏观调控能力不强,具体表现在以下几方面。

首先,对有限的环保资金的挤占和挪用现象比较严重。有些地方的环保部门把环保资金用于建造培训中心等楼堂馆所。许多企业挪用环保低息贷款用于缓解企业在生产和经营方面的资金不足问题,而对环境污染治理工程偷工减料、拉长工期,拖欠还贷现象非常普遍。有些地方对仅有的专项用于污染治理的排污费任意挤占和挪用。

其次,一些区域性环境投资,特别是大型环保项目投资规模很大,为尽快解决资金来源,一般都需要通过融资,从各种投资融资的专业机构获得资金支持。从理论上讲,投融资机构可以用优先为环保项目发放贷款、发行或代理发行股票和债券、提供租赁、代收排污费等方式进行环保投资和融资,从而为环保投资提供保证。但是在目前我国金融管理体制变革过程中金融管制比较严格的情况下,如何建立起环保投资的融资机制,还有待积极探索。

再次,环保投资没有形成存量,投资回收率低。多年来我国为环保投入的大量资金基本上是以政府无偿拨款的形式下达的,至今仍是一个流量,没有形成存量,这是导致环保资金紧张的一个重要原因。许多生态与环境工程经济上的投资回报率较低,周期比较长,同时,资金管理方式呆板单一,导致环保资金的投资回收率和运营效率都比较低。为此,需要研究一些政策、方法和措施,使环保投资能够从流量变为存量运行起来,逐步提高回收率和运营效率。

5. 环保投资的环境效益不高,投资浪费比较严重

环保投资效益体现在环境、经济和社会等各个方面。环境效益表现在经济发展、资(能)源消耗显著增大的情况下,环境质量无明显恶化。经济效益是指有效促进企业的技术改造,提高技术水平;“三废”综合利用项目在处理污染物的同时生产出可获经济效益的产品;由于环保投资而避免的可观的经济损失。社会效益表现在避免大量可能发生的纠纷,增加就业机会,提高人民生活环境和健康水平。

目前,我国环保投资大部分投向末端污染治理,经济效益一般都比较低。而由于多方面的原因,

环保投资应当产生的环境效益和社会效益也发挥不出来,主要表现在以下两个方面。

第一,环境污染的治理效果不佳。据统计,我国“六五”和“七五”期间共投入环保资金 560 多亿元人民币,其中约 200 亿元人民币用于治理污水和废气,但是并没有取得应有的效益。1988 年环境统计表明,污水治理的设计能力每年为 145 亿吨,实际治理污水量 72 亿多吨,仅为设计能力的 50%,治理后的污水达标率只有 46%。废气和废渣的治理效果也不理想。一方面,污染治理成效有限,另一方面,环境污染和生态破坏与日剧增,这就是我国总体环境状况恶化的原因。目前,诸如淮河流域污染的治理、晋陕蒙能源基地的生态环境整治都需要巨额资金,经济代价和生态代价都是巨大的。

第二,环保设施运转效率低下,降低了环保投资的效益。全国工业废水处理设施运行情况调查表明,报废设施的 80%、停运设施的 67%是全部或部分地由于技术因素造成的。处理设施技术不过关、设计不合理、工程质量差已成为环保设施不能发挥效益的重要原因。报废设施的 9.3%、停运设施的 14.7%是由于管理因素造成的。全国有一半左右的废水处理设施或未建立规章制度,或没有岗位记录,说明许多地方环保部门对设施的运转缺乏管理。另外由于排污收费标准偏低,相当一批企业宁可交纳排污费而不使用污染处理设施。

二、促进我国环保投资体制改革的政策建议

由于上述问题的存在,环保投资作为改善环境状况的重要手段,还远没有发挥其应有的作用。为了能够充分合理地利用有限的环保投资,提高环保投资效益,有效地改善生态状况、提高环境质量,笔者建议对我国当前的环保投资体制进行以下的改革。

1. 疏通、拓宽环保资金的来源渠道,增加环保投入

要积极拓宽投资渠道,充分发挥国家、企业和个人等各方面的积极性,特别是在企业投资和利用外资方面,可采取相应措施,增加投入。

超标排污费的返还部分和政府财政拨款应在稳定基数的基础上逐年增加。财政部门与环保部门应积极配合,尽快修订排污费征收办法,适当扩大征收范围,从国家的立法上明确规定对乡镇企业和第三产业征收排污费。

建设项目“三同时资金”、技术更新改造资金、以及部分城市维护费要通过政府各部门联合采用行政手段予以保障;企业综合利用留成应通过推广清洁生产技术和其它先进环保技术调动企业积极

性,逐渐得到落实。

要尽快选择一些符合国际环保潮流的好项目,如开展清洁生产等项目,争取国内银行的优惠贷款,以及世界银行和亚洲开发银行等国际金融组织的低息贷款或赠款。另外,地方政府可以探索采取一些优惠政策引导集体和个体资金投入环保工作。

要逐步建立比较稳固的用于恢复治理生态环境的专项资金渠道。现有用于水土保持、林业、牧业、农业、环保等各方面的专项资金可以在现有渠道的基础上,稳定基数,逐年增加,重点使用,并逐步扩大周转使用的比例。各级地方财政也要保证配套部分专项资金。

2. 逐步实现我国环保投资主体的置换

只有将环保投资由政府投资为主转为企业投资为主,才能真正落实“谁污染谁治理,谁破坏谁恢复”的环境管理原则。必须在维持中央政府环保投资规模的基础上,采取有效措施和方法扩大企业和地方政府的环保投资规模,达到我国所需要的总体环保投资规模。

最重要的是要改革、完善现行的环境管理制度,通过提高环保标准、扩大排污费征收范围和力度,以及加强执法等措施,从制度上引导企业积极开展环保工作。

鼓励企业推行清洁生产是促进企业参与环保的积极方式。由于清洁生产技术是在追求经济效益的前提下解决污染问题,符合企业的利益要求,所以受到企业的欢迎,真正使企业生产与环境保护成为一体。大力发展环境保护基金制度也是扩大企业和个人投资环境保护的有力措施。

3. 要逐步转变环保投资的结构与方向

在积极开展末端污染治理的同时,加大清洁生产的投资力度,从根本上提高环保投资的效益,用有限的环保投资获得最大的经济、环境与社会综合效益。

目前我国对工业污染主要采取“末端控制”这一被动的管理模式,需要投入大量资金,给政府和企业带来沉重负担。这种投入治标不治本,治理速度远远赶不上污染产生的速度。同时,有限的资源和能源得不到有效利用,造成资源浪费和环境污染。通过实施清洁生产,促进企业从产品设计、原料选择、工艺改革、技术进步和生产管理等环节着手,把工业污染尽可能消灭在生产过程中。这不仅减少甚至消除污染物的排放,降低污染物和工业废物处理费用,而且能够节约大量能源和原材料,从而在经济上有助于提高生产效率和产品质量,降低生产成本,使产品在市场上更具有竞争力。

国家环保局实施的清洁生产示范工程表明,清洁生产不仅带来了很高的环境效益,而且能够创造显著的经济效益。采用清洁生产技术的企业可以在

保障同等经济效益或提高经济效益的前提下,用无废物或低废物方案预防或治理工业污染。第一批229个清洁生产方案中,无废、低废方案137个,占方案总数的近60%;投资偿还期在半年以内的方案有135个,占方案总数的50%。另据721个清洁生产方案统计,加强厂内管理和循环利用的低投入简易方案有372个,占方案总数的52%,技术改造有274个,占方案总数的38%。通过实施简易方案可以削减排污量10%左右;采用清洁生产技术工艺后,可以在明显提高经济效益的同时,削减排污量30%左右,节省大量末端治理基建费用及运行费用。我国作为一个人均自然资源相对贫乏的国家,推行清洁生产尤为重要,可以达到投资少、见效快、事半功倍的效果。

4. 研究建立规范化的环保投资效益评价体系

对投资效果、环境保护设施使用效果缺乏具体的、科学的评价和制约机制,就会导致投资浪费。环境保护投资效益评价是指在环境保护项目建设之前和完成之后对其可能的和实际已经取得的环境、社会和经济效益的综合评估,从而判断项目预期目标的实现程度。

环保投资项目效益评价主要有三类。预评价是建设项目前期可行性研究的重要内容,包括经济效益评价和环境效益评价。前者可以沿用目前通用的建设项目评价标准;后者应包括单因子评价指标和多因子复合评价指标量部分,同时以定性评价作为补充。后评价通过回顾项目程序的各阶段工作,查明项目成功或失败的原因,并反馈到未来项目中,提高项目的决策、管理水平和投资效益。缺乏这一项目实施效果的反馈环节是长期以来我国环保投资效益不高的一个重要原因。进行这一评价将完善和健全我国的环保投资程序,加强投资监督,提高环保投资决策水平。评价程序可以参照世界银行贷款项目后评价和我国有关项目后评价程序进行。项目运行评价主要根据项目运行中有关参数与项目设计参数的对比情况,来判断运行状况。由于当前一些环保项目只有微小甚至没有经济效益,运行状况不佳的现象比较普遍。科学评价运行状况有助于充分发挥投资效益。

应当分别建立综合性和分行业、分地区的投资效益评价标准。对国民经济急需的能源、原材料工业可以适当放宽评价标准;急需治理项目的评价标准可以相对低于普通项目标准;近期效益低但有长远环境效益的项目应当积极鼓励。

5. 完善环保投资的科学管理

投资管理的水平直接影响到环保投资渠道是否畅通、投资分配是否合理、投资使用是否充分以及预期效益是否能够实现。科学的环保投资管理是投资规模和投资效益的重要保障。因此,必须研究

和探索出既能够保证环保资金专款专用又能够灵活地经营管理,使环保资金由流量变存量、环境效益与经济效益俱佳的途径和方法。

要依靠有关法律和标准,在国家计划指令和指导下,科学地管理环保投资。要在国家、地方和部门的有关法律、法规和政策指导下,对环保投资的全过程进行系统、严格的监督管理。把有限的环保投资用到最需要的地方。对违反规定使用的财政、金融部门要停止拨款和贷款,并追究其有关责任。为了提高环保投资的使用效益,应将用于企业污染治理的排污费全部改为贷款,其它政府环保资金也应逐步走“拨改贷”的路子,并适当提高贷款利率。

6. 加快建立、发展环境保护基金制度

对环保投资进行基金制管理,是环保投资体制改革的基本方向。依靠国家、集体、企业和个人,从多方面筹集资金,并以信用的形式分配和使用到环境保护工作中,是保证环保投资来源、提高环保投资效益、由分散治理向集中控制转化的需要。通过建立环境保护基金,实行环境保护资金的有偿使用,可以使环保投资获得比较稳定的资金来源,并使其在国家宏观调控下集中安排使用,实现较好的投资规模效益,保证重点工程建设,促进环境保护计划目标和主要指标的完成。

环境保护基金可以有多种资金来源,如国家拨款和“拨改贷”资金,超标排污收费,由其它资金拆借来的部分资金,发行债券、奖券等方式筹集的资金,某些产品的环境保护附加税,利用外资等。

根据实际情况,可以灵活建立多种类型的环境保护基金。按建立环保基金的范围,可以有国家环保基金、省级环保基金、市级环保基金、县级环保基金;按照用途可以有水污染防治基金、大气污染防治基金、固体废物污染防治基金、自然保护区建设基金等;按照环境管理职能可以有环境保护科研基金、环保宣传教育基金、环保开发基金等等。

环境保护基金由专门的环境保护基金会进行经营管理。基金以贷款的形式分配使用,在保证环境保护资金使用的情况下可以拆借。环境保护基金实行较低的利率,对于项目完成较好的贷款,可以豁免部分本息。

目前,在改革开放的大背景下,我国正处于经济发展的关键时期。在显著加快的工业化进程中,人口增加、资源消耗和环境污染对生态环境产生了越来越大的压力。可以说,我国既没有发达国家在发展过程中拥有的资源优势和环境容量,也没有人均GNP达到几千美元以上的发达国家拥有的全面治理环境的资本。因此,寻求建立适合我国国情的环保投资机制,就显得日益重要和迫切。

(责任编辑 肖庆山)