

解决地方政府环保融资缺口问题的若干设想

刘征兵¹, 李一智¹, 曹一铭²

(1. 中南大学商学院, 湖南长沙, 410083; 2. 湖南大学电气与信息工程学院, 湖南长沙, 410082)

摘要:随着我国社会经济和城市化的发展,由于我国地方政府环境保护融资渠道比较单一,环境保护存在着严重的资金缺口,严重影响了城市污染防治能力,进而影响着国社会经济的可持续发展,为有效解决这一问题,采取不同的措施弥补缺口有着非常重大的意义。文章根据环境保护设施为准公共物品的特征,对融资缺口产生的原因进行了系统的分析,从财政投资、排污收费、利用外资、市场融资等方面入手,提出一个系统性的综合解决方案,为进一步改进环境政策提出建议。

关键词:地方政府; 环境保护; 融资缺口

中图分类号: F830.591

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2005)04-0459-05

建国以来,特别是改革开放以来,我国的工业化进程基本上还是走西方“先污染,后治理”的老路。我国多年经济飞速发展在很大程度上是以牺牲资源环境为代价的。由于“木桶理论”的作用,环境保护已成为未来国民经济最短的一块“短板”,如不采取有效措施,积极面对,环境因素将成为国民经济和社会发展的重大制约因素。这一问题已经引起了全国上下的普遍重视。随着中央以落实科学发展观,推进环境、资源与社会经济协调发展为主调的执政思想的调整,环境保护工作提到了极为重要的战略地位。要循序渐进地解决当前发展中的环境保护问题,除中央进行全国性的统一治理(如流域治理)以外,主要治理责任还是在全国各级地方政府。据国家环保总局预测,全国各地环境投资需求每年至少要达到5 000亿元^[1],对于如此庞大的资金需求,如按过去纯粹依靠地方政府投资的筹资方式,环保设施建设将存在巨大的融资缺口,面对新的投融资需求形势,必须加快环境保护投融资体制的改革和制度创新,尽快建设起与社会主义市场经济相适应的环保投资机制,在加大政府环保投入的同时,积极引入民间资本和外资,使市场成为促进环境保护快速发展的强大推动力。

根据国家环保总局的框算,在今后一段时期,全国各地环境保护与建设投资每年需求将达到5 000

亿元。地方政府财政投资为2 000亿元,占40%,如沿用过去公益设施建设管理非市场化的行政融资模式,环境保护与建设将存在巨大的资金缺口,资金问题将成为制约中国环保事业发展的瓶颈问题,严重影响社会经济的可持续发展。

针对现有融资渠道和融资机制的现状,要有效解决中国地方政府环保融资缺口问题,必须积极寻求融资创新渠道和创新机制,进而为资金缺口问题提供一个符合实际、切实可行、操作性强的有效解决方案。我们的主要思路是:突出一个主线,坚持两个创新,拓宽四大板块,形成市场化、多元化、社会化的大融资格局。一个主线,就是要突出环境保护市场化这个主线;坚持两个创新就是要坚持融资渠道和融资机制的创新;拓宽四大板块就是要拓宽地方财政、排污收费、利用外资和社会投资四大融资渠道,提高融资效率,扩大融资规模,真正有效解决中国地方政府的环保融资缺口问题。

一、地方财政板块——创新机制,拓宽渠道,提高投资比例和规模

环境保护投入的产出大多是没有直接收益的公共产品,它的主要效应是社会公共收益。环境保护

的这种投入产出特征决定了国家和地方财政的公共投资始终是环保融资的主渠道。今后,各级地方财政对环保的投资要不断创新机制、拓宽融资渠道,从而逐步提高投资比例和投资规模。

(一) 加大预算资金的直接投资力度

在制度安排上,地方财政支出要建立稳定的环保投入机制,在年度财政支出预算科目中要建立环境保护支出的一级预算科目,金额按环保投资总需求的50%框算(就是在发达的欧美一般亦不低于比例),主要用于环境管理、环境监察、环境监测、环境规划、环境标准、环境信息、环境宣传、环境科研以及重大污染防治和环境保护工程的投入。

(二) 寻求利用国债资金融资机会

为拉动经济增长,实行积极的财政政策,国家财政部发行的国债每年达到2000亿元,这一规模可能还会逐年提高。国债发行的资金运用很大一部分的目的就是要用于补充城市维护建设资金,在资金使用的立项申请中,用于环境保护的投资应在优先考虑之列。国债资金利率低、还款期长、手续简便,是一个理想的融资渠道,北京、上海等大城市环保投资均大量地争取到了国债资金的份额,上海苏州河整治工程(一期)一个项目就争取到国债资金10亿元。目前,中西部地区与沿海发达地区相比,这一领域似乎还是一片空白,还有巨大潜力可挖,藉此,能有效缓解中西部地区更为紧张的融资困难。

(三) 尝试资产证券化回购融资方式

资产证券化回购融资(Asset Backed Securitization, ABS) 80年代在美国兴起,并很快引起了国际金融界的广泛重视,90年代以来,风靡欧美发达国家。1998年我国第一个以环保融资为目的ABS融资方案率先在重庆一个污水处理厂得到应用。它的具体操作方法是,以目标项目所拥有的资产为基础,以该项目未来的收益为保证,通过在国际资本市场发行债券筹措资金。在ABS方式中,项目资产所有权根据双方签订的买卖合同,由原始权益人转至特殊目的公司(Special Purpose Corporation, SPC), SPC通过证券承销商销售资产支持证券,取得发行收入后,再按资产买卖合同价格支付给原始权益人。从而将原始权益人缺乏流动性的资产转变为可变现的金融产品,回笼现金,投入再生产。具体操作过程是:①通过资产评估,政府把现已投入运营的环保

设施(以污水处理厂为例)出售给特殊目的公司(由政府补贴的固定运营费或固定比例的污水处理费不变);②特殊目的公司以所取得的污水处理厂实体资产为基础,以政府承诺的运营费政策为保证,对实体资产进行证券化,量化为若干个等份、一定面值、一定利率、一定期限的债券,并委托中介证券承销机构在国际市场上销售;③证券承销机构在国际资本市场向证券投资者推销证券;④投资者购买证券,向承销机构给付价款;⑤承销商扣除承销费用后向委托人特殊目的公司支付证券发行收入;⑥特殊目的公司向原始权益人(政府)按合同支付所购污水处理厂价款。特殊目的公司的收益主要来源于两部分:一是证券发行剩余收益,二是政府的政策收益。

目前,ABS融资方式已成为美国环保项目的融资主渠道,从ABS的融资特点来看,它可以把政府现有的环保设施出售给私营部门,通过资产变现,实现政府环保投资的滚动发展,形成良性循环机制。

(四) 争取政策试点融资

结合国际经验和环境保护的公益性特征,地方政府可在开征环境税、发行绿色债券(环保定向债券)和发行环保彩票等方面争取国家的支持进行政策试点。开征环境税和发行绿色债券已在欧美地区特别是北欧地区广泛实施,成为环境保护极为重要的稳定的融资渠道。开征环境税从财政税收学来看,不仅有坚实的理论依据,同时也有广泛的社会基础和现实需要性。建议有幸趣的地方部门积极向国家职能部门建言献策,争取在条件成熟的时候进行试点。环保彩票在一些“绿党”势力强大的德国等西方国家,在民间环保力量的支持下,已广泛实施,由于环保彩票的社会效应与现行的福利彩票、体育彩票毫不逊色,它应该有着广泛的群众基础,建议各地有关部门向国家财政部、人民银行总行、环保总局等有关部门积极协调,商讨发行环保彩票的可行性。

二、排污收费板块——盘活资源,深化改革,扩大征收面,提高征收额

(一) 对社会企业,按“谁污染谁付费”的原则,吸收郑州试点经验,改革排污费征收管理办法,实施多因

子总量排污收费政策

例如郑州市总量排污收费范围包括水、大气、固体废弃物、固体噪声源、机动车污染和飞机噪声等,收费标准按排污单位排放污染物的种类和数量,以污染当量计算征收排污费。水污染收费标准目标值为每污染当量1.4元,计算对象包括COD、BOD等60个污染因子,PH值、色度、大肠菌超标群数及余氯量等四个非污染物形式表述的污染因子,涵盖禽畜养殖业;大气污染物排放收费标准目标值为每当量值1.2元,计算对象包括SO₂、NO_x等44个收费因子;固体废物收费标准按不同类型每吨5~30元收费,危险废物每吨收费1000元,收费因子包括冶炼渣、粉煤渣、炉渣、煤矸石、尾矿、危险废物、其他渣等七种;固定噪声源按超标值分为16个等级,不同超标等级按月从350~11200元收取不同标准的排污费;机动车污染收费标准按不同车型每年收取排污费,轻型车每车每年300元,中型车每车每年500元,重型车每车每年600元,摩托车排气量在50ML以下的每车每年50元,50ML以上的每车每年100元,全部在公安交管系统年审时缴付,未如期缴付的不予年审;飞机噪声收费标准按不同机型按每起降架次收费60~80元,由机场代缴^[2]。据国家总局有关统计数据表明,实施多因子总量收费以来,郑州、吉林、杭州等试点城市排污费征收额上升了40%~60%。

据初步估算,如实行多因子总量收费,全国各地方可依法新增不低于200亿元的排污费。

(二) 对社会个人,按“谁使用谁付费”的原则,按上海、重庆等地的做法,全面开征污水处理费和垃圾处理费,并逐步提高征收标准,加大收费力度,提高居民排污成本

目前,上海、重庆等地已经普遍开征了污水处理费、垃圾处理费,有效地缓解了当前城市环保设施中最为迫切的污水处理设施和垃圾处理设施的建设资金问题。上海市的污水处理费实行捆绑收费,与居民自来水费同时收取,其中分上水费和下水费,上水费为传统的自来水费,每吨按0.7元收取;下水费即污水处理费,同样按每吨0.7元收取。同时,上海的垃圾处理收费政策在今年上半年也已正式实施。重庆市的居民污水处理费目前按每吨0.4元收取,2003年将达1.2元。目前全国各

地最为迫切,投资需求最大的环保设施也就是污水处理设施和城市垃圾处理设施,建议借鉴上海、重庆的成功做法,在全国统一出台污水处理和垃圾处理收费政策,在全国普遍开征上述两项费用,以有效缓解这两类环保设施建设的融资压力。

三、利用外资板块——拓展空间,抓住机会,实现外资市场环境融资的新突破

目前我国环保利用外资可能有着前所未有的良好形势,一是我国正式加入WTO,有利于我国参与金融全球化的进程,我们可以在统一的国际金融体系之下,充分利用金融全球化为环保融资提供宝贵的空间和机会,筹集更多的资金,支持环保基础设施建设。一方面我们可以利用外资市场准入限制放宽的机会,从国际市场拆入较低利息的资金;另一方面可以吸引外商来华投资于环保领域,实现投资主体多元化;同时可以利用资本市场证券化趋势,加快环保产业相关企业的股份制改造和资产重组。二是随着经济的发展,社会的进步和人民生活水平的提高,各级政府和人民对环保的认识将不断提高,对其生产生活的环境质量要求不断提高,在国内资金短缺的情况下,政府不得不寻求国外资金进行环境保护建设;三是随着环保市场化程度的不断推进,各种政策性和市场性收费等利益引导激励型管理政策将逐步推出,环保领域必将会像发达国家一样形成一个有着稳定收益甚至是高回报的投资市场,不仅使环保基础设施建设的国内资金筹措有了稳定的来源,而且,可以大大改善间接和直接利用外资的外在条件;四是外国政府和国际金融组织越来越把对华援助项目集中限制在扶贫和环保等领域,给环保领域利用外资提供了十分宽泛的融资渠道。

从国家的有关政策来看,目前利用外资项目的外资额度最终审批权在国家发改委,利用外资的受理窗口从国家商务部转到了财政部,并加大了各级财政系统对项目借、用、还的统一审查、监督和管理,但国家财政部一般要求环保项目必须由地方财政来承借或担保。因

此,环保利用外资的水平和地方政府对环境保护的认识和重视程度,地方既有外债规模和现有财力密切相关。因此地方政府(特别是地方财政和计划部门)对环境保护的认识、综合财力和项目组织、实施能力的总和在一定程度上决定了地方环保利用外资的总盘子。从上述条件分析,环保利用外资有着强大的优势和巨大的潜力,各地计划和财政部门不应错过这一历史性机遇,应加强引导和协调,开辟环境保护利用外资的新局面,以缓解地方财政压力,有效解决环保融资缺口的不利局面。

首先,环保部门要配合国家实施可持续发展战略,做好外围服务,特别是做好备选项目库的建设。要结合各地环境保护现实需求特点,按照轻重缓急的原则,筛选一批条件较为成熟,有较大把握通过国家立项的环境基础设施项目供计划、财政部门上报国家有关部门供外商选择。

其次,要根据各地的外债负担情况和财力水平,拟定环境保护对外融资水平。为保证国家财政安全,控制外债总量,目前对外融资实行以国家和地方的分级外债管理来明确责权和分担风险制度。利用外资的总规模最终由地方政府的实际承受能力来决定。据国家环保总局测算,“十五”期间,我国环保利用外资总量可达60亿美元,各地方政府可根据本地承受能力积极争取。

第三,要选好、建好示范项目,大力争取国外赠款。国外赠款多为外国政府或企业进行商业性投资的试探性投资。要利用发达国家急于打入国家环保市场的心理,多争取建设一些环保示范项目,使赠款人尽快见到环境效益和示范效益,从而为后续外资投入创造良好的试探性投资效果。

四、市场融资板块——政府推动,补偿激励,形成环保融资新的主渠道

环境保护设施属公共产品,它的投资建设一般须由公共财政来承担。但是,环境保护设施往往需要投入巨资,且年运营费用高昂,给本地财政带来较大的压力。

为有效减轻财政压力,应特别重视市场化融资的渠道,要以大环保的观念积极探索环境保护与建设市场化的机制,跳出环保看环保,以市政产业经济、社会、环保的整体效益作为构筑环保设施市场化的依托,以有经济效益的赢利性市政产业补偿有环保、社会效益的非赢利性市政产业,形成补偿机制的良性循环,积极拓宽环境保护投资渠道,提高公众参与程度,大力吸引国内外企业资金,降低政府财政压力,提高环境保护与建设的市场化程度。

(1) 要打破“公共产品就应由公共财政承担”的习惯思维。包括环保设施在内的市政设施建设只有走市场化的道路,实行“公益民办”,引入社会资本,走企业化经营的道路才有出路,因为市场就意味着竞争,意味着活力,它不仅能拓宽融资渠道,扩大融资规模,同时还能大大提高资金使用效率和社会服务水平。

(2) 要建立相对应的投资回报补偿机制。有些市政项目本身难有象垃圾焚烧发电厂一样有现实回报,如污水处理厂。为调动社会资金的投资积极性,有效推进市场化运营,必须建立相对应的投资回报补偿机制,以保障投资商的合理利润率(以不低于社会平均利润率为标准)。结合国内外的实践,可供选取的补偿方式主要有:一是专项收费补偿。如上海,按每吨0.75元收取下水费补偿给排水公司用于污水处理厂的建设、运营。二是特许经营权对称补偿。对投资于本身无法营利的纯公益性项目的公司在一定期限、一定区域内给予一定的营利性特许经营权。如政府发包污水处理厂建设项目时,同时发包自来水专营权,或公交线路专营权,通过这种捆绑发包的方式,保证投资商的投资回报率,同时又不必动用政府财政投入。三是给予投资企业一定数量的开发用地,以平衡成本预算。这种方式类似于香港地铁的建设模式,由私人投资建设地铁,地铁上一定面积的物业归投资开发商所有。四是政府建立补偿基金,对政府定价与投标金额之间的差价进行等额补偿。补偿基金的来源主要是营利性政府特许经营权使用费收入,少部分可由财政专项资金补充。五是对投资规模巨大并且回收期较长的项目,由财政投入一定数量的股本,降低企业的投资风险,参与企业的生产经营。六是实行税收优惠,进行费用豁免,降低投资企业的开发成本,提

高投资积极性。

(3) 在兼顾经济效益的前提下,坚持环保优先的原则。这既是公益性市政设施等公共产品建设管理的内在要求,也是对党和政府负责、对人民负责的具体体现。我们做市政建设项目的工艺选择或选址决策时,有的方案从经济核算角度考虑,往往是可行的,甚至是最优的,但从环保的角度看,却不具可行性。在决策选择时,应在兼顾经济效益的前提下,坚持环保优先的原则,例如

深圳在建设龙岗中心城垃圾焚烧发电厂之所以没有采用炉排式马丁炉工艺,一个至为关键的原因就是它无法解决致命的二恶因问题,不具有环保优越性。

参考文献:

[1] 王金南. 环境经济学[M]. 北京: 清华大学出版社, 1994.

[2] 张新华. 国际投资学[M]. 长沙: 湖南出版社, 2002.

The tentative plan of solving scheme on financing gap of environmental protection in China

LIU Zheng-bin¹, LI Yi-zhi¹, CAO Yi-ming²

(1. School of Business, Central South University, ChangSha 410083, China

2. College of Electric and Information Engineering Hunan University)

Abstract: Because of rapid development of society, economy and urbanization in China, there exists a big financing gap in the need of environmental protection of local government due of the shortage of the environmental finance and the limited ways of financing, which restricts the development of Chinese urban environmental protection capacity, and which will affect the continual development of society and economys. For effective solution to the problems, to find new financing sources and attracting more investment from the existing sources is of great significance. According to the characteristics of common property of environmental protection infrastructures, the article puts forward a systemic solving scheme in four ways: government budget, pollution charges, utilizing foreign capital and market financing, which are of help in making suggestions on improving the environmental financing policies.

Key words: local government; environmental protection; financing gap

[编辑:汪晓]