

公共财政视域下中国环保投资问题研究

陈怀平,李天姿,胡照龙

(长安大学 政治与行政学院,陕西 西安 710064)

摘要:为突破市场失灵下环保投资面临的瓶颈,缓解环境污染问题,促进中国可持续发展,从公共财政的视角出发,运用定性分析与定量分析相结合的方法,在明确界定环保投资和公共财政关系的基础上,对中国环保投资现状进行了横纵向研究。分析认为:中国环保投资领域主要面临环保投资总额严重不足、结构缺乏合理性、资金运行效率低等问题;从增加环保投资总量、优化环保投资结构、提高环保投资效率三大层面提出了合理建议。

关键词:环保投资;公共财政;环境污染;可持续发展

中图分类号: F832.48

文献标志码: A

文章编号: 1671-6248(2012)04-0064-05

改革开放30多年以来,中国综合国力实现了质的提升,工业化和城市化的发展日趋规模化,人民生活水平也朝着更高的层次迈进。但在这一系列成绩的背后,我们也付出了代价:目前中国大部分城市的空气污染指数严重超标、河流湖泊均遭受了不同程度的污染、工业“三废”与城市垃圾数量巨大。根据国家环保总局、中国科学院以及世界银行的综合测算,“每年因为环境污染所造成的各项经济损失占GDP的10%左右”^[1],环境保护迫在眉睫。作为环境保护的物质基础和核心环节,环保投资的作用不言而喻,然而由于环保投资的公益性,市场经济个体不愿积极主动地进入环保投资领域,只有借助于政府的宏观调控才能合理协调其中的关系。各国经验表明,公共财政作为政府宏观调控的最重要经济手段之一,在积累环保资金、优化环保投资结构、提高环保投资效率方面能够发挥更为有效的作用,因此从公共财政的角度出发,研究和出台一套切实可行的环保投资政策,从而有效解决中国环保投资所面临的一系列问题显得重要且必要。

一、环保投资与公共财政的关系

(一) 公共财政是环保投资的重要支撑

环境保护是具有非排他性和非竞争性的公共物品,环保投资是具有正外部性的经济活动。作为市场经济体制的参与主体,企业和个人的经济活动一般是通过市场途径来解决的,在经济利益的驱使下,经济主体都存在着搭便车的心理,很难积极有序地为环境保护进行投资。在这种情况下,“只有公共和集体的活动介入,对市场机制进行有效干预、对企业和个人行为进行引导规范,才能有效缓解由市场失灵带来的负面影响,而公共财政是政府众多调控手段中较为有效的一种”^[2],它是环保投资的重要支撑。这种作用主要表现在直接和间接2个方面:(1)直接作用,表现为政府财政资金对环境保护事业的直接支持;(2)间接作用,表现为通过财政政策工具的使用对企业和个人的环保投资行为进行引导

收稿日期:2012-08-22

基金项目:国家社会科学基金项目(10XFX021)

作者简介:陈怀平(1980-),男,湖北利川人,副教授,法学博士。

和规制。

(二) 环保投资是公共财政的职能体现

公共财政是为社会提供公共产品与公共服务的政府分配行为,是与市场经济体制相适应的一种财政管理体制。在社会主义市场经济下,公共财政具有资源配置、收入分配、调控经济和监督管理等职能,其支持环保投资主要体现了两大职能:(1)资源配置职能,环境资源具有非排他性和不可分割性,为避免企业、个人等经济主体在自身利益的驱动下,肆意对环境资源进行疯狂掠夺,导致“公地悲剧”,公共财政运用税收、转移性支出等手段,引导社会合理利用环境资源,实现了对环境资源的间接调节;(2)监督管理职能,由于利益主体的多元化、经济决策的分散性、市场竞争的自发性和排他性,在环保资金的吸纳、运转、管理等环节难免存在贪污腐败、效率低下等现象,在公共财政的多种作用手段中,基本都隐含了监督管理作用,对于规范环保秩序、促进环保事业健康发展有着重要作用。

二、中国环保投资现存的问题

(一) 投资规模有待增加

在国际方面,据世界银行的研究资料显示,发展中国家要想实现环境质量的改善,其用于环境保护方面的投资应保持在国内生产总值的2%~3%,而目前中国此项比例仅保持在1.3%左右的水平;综观美国、日本、德国、英国等经济发达国家,环保投资占国民生产总值的比重早在20世纪七八十年代就达到了2%以上。而2008年,中国环保投资占国民生产总值的比重为1.49%(表1),与有效改善环境质量的占比标准相差较远。

表1 各国环保投资状况 %

年份	国家	环保投资占国民生产总值的比重
1971~1980	美国	2.00
1972~1975	日本	1.80~2.90
1971~1975	德国	1.80~2.10
1971~1980	英国	2.40
1974~1980	加拿大	2.00
2008	中国	1.49

注:数据来源于1998年《中国环境保护投资报告》和2009年《中国环境统计年鉴》。

在国内方面,从纵向上看,财政预算内环保投资绝对数额有所增长,2010年中国财政预算内环保投资额达2 441.98亿元,是2007年995.82亿元(中国政府2006年才将环境保护作为独立科目纳入政

府预算)的2.5倍,但其所占财政预算支出总额的比例没有发生大的变化,始终保持在2.5%左右(表2);从横向看,在环保投资比例分担方面,中国政府具有责任感,据统计当前有70%以上的环保投资来源于各级政府的财政资金。但纵向看,中国各级政府用于环境保护事业方面的财政预算支出要远远落后于其他项目。在2007~2010年,各级财政预算内资金拨付的各项中,环境保护都是数量最小的一个(表3),这从一定程度上反映出环境问题没有引起政府部门的足够重视。

(二) 投资结构尚需调整

根据中国现行的环保统计口径,环保投资主要包括城市环境基础设施建设投资、工业污染源治理投资和建设项目“三同时”环保投资3个部分。

城市环境基础设施建设投资在环保投资中占据着一个比较重要的地位,这种地位显现在其总额和所占比例上。城市环境基础设施建设投资总额一直保持较快的增长,从2001年的595.7亿元到2008年的1 810.0亿元,实现了3倍多的增长;城市环境基础设施建设投资在环保投资总额中所占比例一直保持在40%以上(表4),这充分凸显了其重要地位。

表2 2007~2010年中国财政预算内国家财政总支出与环保投资支出对比

年份	国家财政总支出/亿元	环保投资支出/亿元	环保支出占财政支出比例/%
2007	49 781.35	995.82	2.0
2008	62 592.66	1 451.36	2.3
2009	76 299.93	1 934.04	2.5
2010	89 874.14	2 441.98	2.7

注:数据来源于2007~2010年《中国统计年鉴》。

表3 2007~2010年中国财政预算内主要支出项目占比 %

财政预算支出项目	年份			
	2007	2008	2009	2010
环境保护	2.0	2.3	2.5	2.7
一般公共服务	17.0	15.7	12.0	10.4
国防	7.1	6.7	6.5	5.9
公共安全	7.0	6.5	6.2	6.1
教育	14.3	14.4	13.7	14.0
科学技术	3.6	3.5	3.6	3.6
社会保障就业	10.9	10.9	10.0	10.1
医疗卫生	4.0	4.5	5.2	5.3
城乡社区事务	6.5	6.7	6.7	6.7
农林水事务	6.8	7.3	8.8	9.1
交通运输	3.8	3.8	6.1	6.1

注:数据来源于2007~2010年《中国统计年鉴》。

表 4 2001~2008 年中国环保投资总额
与城市环境基础建设投资额对比

年份	环保投资 总额/亿元	城市环境基础 建设投资额/亿元	城市环境基础建设投资占 环保投资总额比例/%
2001	1 106.6	595.7	53.83
2002	1 363.4	785.3	57.56
2003	1 627.3	1 072.0	65.88
2004	1 908.6	1 140.0	59.72
2005	2 388.0	1 289.7	54.00
2006	2 567.8	1 314.9	51.21
2007	3 387.6	1 467.8	43.33
2008	4 490.3	1 801.0	40.00

注: 数据来源于 2001~2008 年《中国统计年鉴》。

建设项目“三同时”改造的投资一直以一个平稳的速度运行,多年来总量上都没有什么大的变化,其比例维持在 30% 左右。但从 2007 年开始,建设项目“三同时”改造的投资有了大幅度的增加,在投入规模上超过了 1 000 亿元,其在环境保护投资总额中的比例也出现了大幅度的增长,曾经一度接近于 50%(表 5) 2008 年其所占比例远远超过了城市环保基础设施建设投资。

表 5 2001~2008 年中国环保投资总额
与“三同时”环保投资额对比

年份	环保投资总 额/亿元	“三同时”环保 投资额/亿元	“三同时”投资占环 保投资总额比例/%
2001	1 106.6	336.4	30.39
2002	1 363.4	389.7	28.58
2003	1 627.3	333.5	20.49
2004	1 908.6	460.5	24.13
2005	2 388.0	640.1	26.80
2006	2 567.8	767.2	29.88
2007	3 387.6	1 367.4	40.36
2008	4 490.3	2 146.7	47.81

注: 数据来源于 2001~2008 年《中国统计年鉴》。

相对于上述 2 个环保投资的投入力度,工业污染源治理投资无论在绝对数额上还是相对份额上,都属于一个力度相对较弱的部分。一方面,是绝对数额增长过于平缓,几乎没有大的攀升,从 2001 年的 175.4 亿元到 2008 年的 542.6 亿元,绝对数额仅仅增加了不到 400 亿元;另一方面,从占环保投资总额的比例方面来看,工业污染源治理投资所占比例从 2001 年的 15.8% 几乎一路下跌,到 2008 年仅为 12.08%(表 6),几乎有被淘汰的趋势。

表 6 2001~2008 年中国环保投资总额
与工业污染源治理投资额对比

年份	环保投资总 额/亿元	工业污染源治理 投资额/亿元	工业污染治理投资占 环保投资总额比例/%
2001	1 106.6	174.5	15.77
2002	1 363.4	188.4	13.82
2003	1 627.3	221.8	13.63
2004	1 908.6	308.1	16.14
2005	2 388.0	458.2	19.19
2006	2 567.8	485.7	18.92
2007	3 387.6	552.4	16.31
2008	4 490.3	542.6	12.08

注: 数据来源于 2001~2008 年《中国统计年鉴》。

由上述分析可知,城市环境基础设施建设的投资所占份额较大,挤占了工业污染源治理以及建设项目“三同时”的投资。具体来说,2001~2008 年用于城市环境基础设施建设的投资总额为 9 466.4 亿元,约占环保投资总额 18 839.6 亿元的 50.25%;工业污染源治理方面的投资总额为 2 931.7 亿元,约占环保投资总额 18 839.6 亿元的 15.56%;建设项目“三同时”环保投资总额为 6 441.5 亿元,约占环保投资总额 18 839.6 亿元的 34.19%,如果说建设项目“三同时”环保投资较稳定的话,那么工业污染源治理投资数额明显偏低。由此可见,中国环保投资结构尚待优化。

(三) 投资效率尚待提高

环保投资的效益衡量涉及方面众多,可以概括为经济效益、社会效益和环境效益。由于环境效益和社会效益无法直接精确计算,笔者将运用环境污染控制的情况间接反映其效益。

从社会效益看,环境保护投资总额占国内生产总值的比例从 2000 年的 1.1% 一直上升,增长到 2008 年的 1.49%,这个比例已经达到了工业化国家认为可以控制环境污染进一步加剧的范围,但是中国的生态环境质量非但没有得到改善,环境污染没有得到根本缓解。从 1998 年以来的环境治理情况来看,中国每亿元 GNP 产生的工业废水从 1998 年的 23.696 0 万吨/亿元下降到 2005 年的 13.215 1 万吨/亿元。中国每亿元 GNP 产生的工业固体废弃物从 1998 年的 1.013 5 万吨/亿元下降到 2005 年的 0.735 9 万吨/亿元,每亿元 GNP 的废气排量从 1998 年的 1.534 2 亿立方米/亿元下降到 2005 年的 1.462 2 亿立方米/亿元。

从经济效益看,环保投资所产生的经济效益主

要包括2个方面:(1)“三废”综合利用所带来的产值;(2)环境质量的改善给社会和个人带来的经济利益。中国的“三废”综合利用产值总体上呈现出绝对数额一路升高的态势,从2001年的344.6亿元一直发展到2008年的1 621.1亿元,产值上升近5倍(表7)。同时,在计算“三废”综合利用产值与环保投资的比例时,发现其处于一个较理想的范围,但是相对于整体的投资幅度和国际水平,中国环保投资的经济效益仍然有待提高。

三、中国环保投资发展对策

(一) 增加环保投资总额

环保投资是环境保护的物质保证和核心基础,一直以来,中国政府以及公共部门对于环境保护方面投资的绝对总额都保持在一个较高的比例水平,但相对于发达国家的水平和环境保护财政预算内其他项目支出的比例仍有待增加。笔者认为,可以从以下3个方面增加环保投资总额。

表7 2001~2008年中国环保投资经济效益分析

年份	环保投资/ 亿元	投资占 比/%	“三废”综合利 用产值/亿元	投资产值 占比/%
2001	1 106.7	1.15	344.6	31.1
2002	1 367.2	1.33	385.6	28.2
2003	1 627.7	1.39	441.0	27.1
2004	1 908.8	1.19	573.3	30.0
2005	2 388.0	1.30	755.5	31.6
2006	2 566.0	1.22	1 026.8	40.0
2007	3 387.3	1.36	1 351.3	39.9
2008	4 490.3	1.49	1 624.1	36.1

注:数据来源于2001~2008年《中国统计年鉴》。第一,加大财政预算投入。在中国经济总量不断提升、国家财力日益强大的背景下,应保持财政预算内环保投资比重的持续上升,并且应该改变过去那种投资范围过大、重点不突出的状态。在各级政府预算编制环节中,一定要将环境保护放在一个比较突出的位置上。

第二,建立多元投资渠道。(1)应合理区分各类环保机构,正确引导企业进入环保领域;(2)应合理运用财政资金,积极推进环保投资公私合作模式;(3)实施优惠财政政策,增加环保项目的吸引力;(4)可以利用财政资金建立环保基金制度,实行政府绿色采购制度等方式拓展投资渠道。

第三,完善相关税费制度。“政府可以通过税

收调节污染行为”^[3]。目前,中国的排污费制度存在征收比例小、征收范围小、征收不能及时入库等问题,建议对所有涉及到污染物的企业进行行政征收,扩大排污征收范围;对于不同的污染源,要根据污染物排放量的不同征收不同数量的排污费,并保证排污费的征收一定要高于污染治理运营费用,加大征收费用的额度;改变污染费以补贴形式返还企业的做法,将所有资金收入国库,由政府以财政预算的形式统一进行拨付。

(二) 优化环保投资结构

目前,中国环保投资结构不甚合理,城市环境基础设施投资所占份额较大,挤占了工业污染源治理以及建设项目“三同时”的投资,制约了中国环保事业的整体发展。为优化环保投资结构,建立科学合理的环保投资体系,可从以下3个方面着手。

第一,调整环保投资重心。建议财政环保资金的投向应向工业污染源治理方面倾斜,尤其是对于国有控股的重工业企业的工业污染方面的专项资金拨付,还应加强和确保环保设施正常运行方面的资金投入。

第二,健全环保预算项目。(1)调整环保投资中城市环境基础设施建设投资的统计口径,将城市集中供热、燃气、城市园林绿化以及与市容环境不相关的部分剔除掉,同时增加如医疗废弃物处置以及危险废物处置等对环境污染有直接影响的内容;(2)合理区分环保投资与清洁生产投资之间的差异,缩小清洁生产以及循环经济等项目中环保投资的范围;(3)增加环保设施运行费用项目,以保证环保设施高效运转,挤出环保投资中不合理的“水分”^[4]。

第三,调节投资渠道结构。对目前的8项筹资渠道进行全面调整,修改一批不完善的制度,淘汰一批丧失筹资能力的项目,研发一批形式新颖、效果明显的融资渠道,保证环保资金有条不紊地运行。

(三) 提高环保投资效率

环境保护是具有正外部性的公共事业,它的非排他性和非竞争性决定了在衡量环保效率时,其社会效益和环境效益应该优于经济效益。当前,环保投资社会效益不甚理想,为促进资源最优配置、提升环保投资效益、推进中国环保事业的健康发展,笔者主要有以下3个建议。

第一,完善财政环保投资预算体系。环保投资运行效率低下与环保资金、设施的监管不严有着直接的联系。一直以来环境保护投资都未作为一项单

独的项目纳入各级政府的财政预算,2006 年财政部下发文件将环境保护纳入其预算体系。当前的主要任务就是进一步完善预算体系,确保“有渠有水,源源不断”,“将环境保护提升到教育、科技、工业同样重要的地位上,加强对环保投入产出和效率的核算,淘汰落后生产力”^[5]。

第二,建立完善的环境财政转移支付制度。1994 年实行分税制改革以来,财政转移支付成为中央政府平衡各地财力差异的重要手段,但在环境保护方面表现得不是很明显,因此要改变这一现状,就应该将环境因素增加到中央财政的一般性转移支付制度中,在实行环境财政转移支付政策时,应该改变以往的基数法转移支付模式,实行因素法模式,可以将影响环境问题的各种因素综合考虑进去,从而做到因地制宜。

第三,发挥财政资金助推环保技术升级所产生的杠杆作用,增加环保技术资金的投入,要积极推广污染防治的核心科技、共性技术和强化环境保护的高级人才培养。

四、结 语

目前,中国环保投资面临着环保投资总额严重

不足、结构缺乏合理性、资金运行效率低下等问题。环境保护的公共物品属性决定了只有政府进行宏观调控才能解决这些问题,作为政府调控中的重要经济手段,公共财政解决环保问题的方法主要包括财政资金的直接投入和财税政策的间接引导。这些细化到当前的环保问题上,主要有 3 个建议:(1) 加大财政以及公共资金对环境保护的投入力度;(2) 完善各级政府环保投资预算的编制;(3) 完善中国税收体系,推动环保投资的健康有序发展。

参考文献:

- [1] 佚名. 中国每年因污染造成损失达 GDP 的 10% [EB/OL]. (2007-03-19) [2012-10-15]. <http://news.163.com/07/0319/09/39UGTU80000120GU.html>.
- [2] 梁小刚,王刚. 财政政策促进环境保护的依据[J]. 中国商界,2009,14(8):143-146.
- [3] Kathleen S. Uncertainty and incentives for nonpoint pollution control[J]. Journal of Environment Economics and Management,1988(15):87-98.
- [4] 章柯. 专家披露:中国环保投资虚火太盛[N]. 第一财经日报,2009-12-14(12).
- [5] 苏明,刘军民,张洁. 促进环境保护的公共财政政策研究[J]. 财政研究,2008,2(7):21-33.

Chinese investment in environment protection from the perspective of public finance

CHEN Huai-ping, LI Tian-zi, HU Zhao-long

(School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: To break through the bottleneck of the investment in environment protection when the market does not work, to decrease the environment pollution and to promote the sustainable development, from the perspective of public finance, with the combination of qualitative and quantitative analysis and based on the clearly defined public finance, diachronic and synchronic studied were performed on the the investment in environment protection. Through the analysis, we find that in China, the total investment in environment protection is deficient, the investment structure is not reasonable and the funds operation is inefficient. Proposals for the increase of the total investment, the optimization of the investment structure and the promotion of the efficiency of funds operation are put forward.

Key words: investment in environment protection; public finance; environment pollution; sustainable development