

# 发展环境保护财政 优化公共财政收支结构

沈 峰

(厦门大学 金融系, 福建 厦门 361005)

[摘 要] 发展环保财政是制止环境持续地恶化、减少环境破坏所带来的巨大损失的需要; 是促进资源永续利用, 实现可持续发展战略的需要。环保财政在整个财政中的定位不明确及政府事权不明、职责不清是影响财政对环保支持的两个重要因素。发展环境保护财政的目标和方向是: 优化财政收支结构, 把环境保护财政列入财政活动范围; 具体明确地划分中央和地方财政在环保方面的事权财权; 完善环境税收体系, 运用税收政策贯彻国家的环保发展战略。

[关键词] 环境保护财政; 公共财政; 可持续发展; 税收政策

[中图分类号] JF 812 2 [文献标识码] A [文章编号] 1004- 5295(2001) 04- 52- 03

## 一、环保职能: 公共财政的本质职能

首先, 环境保护理应成为公共财政的重点扶持对象, 这是由环境保护自身的性质特点决定的。公共财政主要解决公共产品的供应问题, 公共产品指在消费上同时具有非排它性和非对抗性的产品和劳务。环保首先具有非排它性, 因为要想排除他人免费搭车享受环保受益在技术上是很难做到或者代价太大而不切实际。其次, 环保的非对抗性特征也很明显, 在其未达饱和范围内, 增加他人享受环保收益并不会增加环保成本。另外, 环境保护还具有较强的外溢性, 这也是市场失效的一个典型表现。大气、水受到了污染, 施害者并不一定会受到相应的惩罚; 相反, 如果大气、水质改善了, 受益者也不一定相应给付代价。因此, 环保是一种典型的社会成本与私人成本不对称的公共产品, 除了政府财政干预外, 市场机制无法在环保方面实现资源最优配置。由此可见, 公共财政介入环境保护领域, 合理配置资源, 这是财政的本质职能, 义不容辞。

发展环保财政, 加大环保力度, 对我国现阶段经济发展具有特殊重要意义: (1)它是制止环境持续恶化, 减少环境破坏所带来的巨大损失的需要。我国现阶段的环境质量状况令人极其担忧, 全国 600 多个城市, 大气环境质量符合国家一级标准的不足 1%, 城市中污水有近 40% 得不到有效处理, 直接排放到河流、湖泊, 使 90% 以上的城市河段被污染, 将近一半城市水源达不到饮水标准。环境恶化不仅严重危害人民身体健康, 它所带来的损失也是十分巨大的, 例如 1998 年长江流域、松花江流域、嫩江流域发生特大洪灾, 全国受灾面积达到 2 758 万  $\text{hm}^2$ , 受灾人口达到 3.5 亿, 造成的直接经济损失达 2 484 亿元。1997 年, 世界银行就在《2020 年的中国: 新世纪的发展挑战》中直言不讳地指出: “中国目前的空气和水污染所造成的损失估计每年大体占 GDP 的 3% ~ 8%。” (2)它也是促进资源永续利用, 实现可持续发展战略的需要。我国是 1992 年联合国环境和发展大会里约热内卢会议《21 世纪议程》的签署国。人口增长过快、人均资源相对匮乏的基本国情和严重恶化的环境状况给我国的经济的发展造成巨大压力。我国政府充分认识到了可持续发展战略的重大意义, 并在

[收稿日期] 2001- 08- 18

[作者简介] 沈峰 (1977- ), 男, 江苏常熟人, 厦门大学金融系硕士研究生, 从事财政与金融学研究。

1994年公布的《中国 21世纪议程——中国 21世纪人口、环境与发展白皮书》中明确把可持续发展战略确立为我国的基本国策,环境保护是其中的重要组成部分。

## 二、环境保护中的财政问题分析

(一)环保在财政中定位不明确,收入和支出呈现双不足局面。首先,环保收支并未明确列入财政预算,财政的环保职能没有得到准确定位。计划经济时代的“国家财政”分配模式根本就没有考虑到财政的环保职能,而在公共财政基本框架尚未构建完成之前,财政对环保也缺乏应有的关注与扶持。这突出表现在财政预算中至今没有明确独立的环保支出项目,而是分别列在基本建设支出、科技三项费用专项支出等科目中,环保投入一直未能列入正常的财政预算体系。其次,随着环保事业的迅速发展,环保经费需求日益扩大,而相应的环保专项收入和环保专项支出却并没有得到较大改观。环保收入来源主要是对企业排放污染物征收的排污费,这是一种预算外资金,缺乏应有的法律效力,况且在我国现行预算外资金管理体制不健全的情况下,排污费的征与不征,征多征少,全凭环保机关的主观臆断,所以无法保证收入来源的稳定可靠。而环保支出占我国财政支出的比重一直严重偏低,“七五”期间,全国用于污染治理的投资为476亿元,环保投资平均占GDP的0.7%，“八五”期间投入1102亿元,按1990年价格计算,占国内生产总值的比重下降到0.69%,没有达到“八五”计划0.83%的目标,不但远低于发达国家水平,也低于发展中国家的平均水平(张建平,1996)。从1980年到1998年,我国环境污染治理投入占GDP的比重最多不超过0.9%,并且该项支出的增长速度极慢,从1980年占GDP的0.4%,到1992年占GDP的0.67%,十二年间增长了0.27%,大大低于同期工业发展速度。而根据国际经验,当治理环境污染的投资占国内生产总值的比例达到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,环境质量可有所改善(世界银行,1997)。由此可见,缺乏稳定可靠的收入来源和足额、持续增长的投资支出,这已成为严重制约环保事业发展的绊脚石。

(二)政府事权不明,职责不清,影响了财政对环保事业的扶持力度。分税制财政的关键是划分各级政府的事权,确定相应的财权,从而实现优化财政支出结构,提高财政支出效率的目标。而我国分税制财政体制改革过程中,各级政府事权划分过于笼统,对于环境保护这项政府间的交叉性事务,并没有根据各级政府的职能进行清晰明确的界定,各级政府在环保方面的事权财权不对称,从而严重影响了财政支出效率的提高。环境保护,它本身兼有全国性和地方性公共产品的双重特征,所以必须根据具体项目在中央和地方政府之间划分事权。按照国际惯例,全国性的大气环境整治、大江大河治理,以及草原森林等植被保护应界定为中央政府的职责,而社区环境建设,如城市水源、市政绿化、地区空气污染防治等应成为地方财政的重点支持对象。社区环境支出在各国地方财政支出的比重通常都比较高,如英国该项比重为21.16%,以色列为13%,菲律宾也达6%。而我国由于在环保方面政府间事权财权不明,不仅中央环保支出占全国财政支出的比重从未超过1%,而且地方财政环保支出比重也明显偏低。例如1998年广东省南海市全年环境保护补助资金支出为1795万元,占全市财政支出仅为0.9%。全国其它地方的环境保护支出水平也大体相当。可见,我国财政对环保扶持力度大大逊色于世界其它国家。

## 三、优化财政收支结构是发展环保财政的目标方向

(一)随着社会经济的快速发展,环境保护作为可持续发展战略的重要组成部分,其对社会经济的重大意义愈发凸显出来。优化财政收支结构,发展绿色财政理所当然成为我国财政改革的重点。现阶段,要积极发展绿色财政,首先必须明确把环保列入财政活动范围,在财政预算中单独设立环境保护类收支项目,通过法律形式准确定位财政的环保职能。改变环保资金的预算外管理方式,彻底实现环保收支的预算管理,把环保收支纳入系统化、法制化的财政预算轨道,从而为发展环保财政提供坚实的法律和制度保障。

(二)具体明确划分中央和地方在环保方面的事权财权,清晰界定各自的财政支出范围,优化财

政支出结构,提高财政支出效率。中央在全国性的环境保护建设中应发挥主导作用。现阶段尤其要抓住西部大开发的契机,大力发展生态环境建设。财政部长项怀诚不久前明确表态说,将把改善生态环境作为实施西部大开发的切入点,用于西部生态环境保护的投资由1999年的70亿元人民币增加到120亿元人民币,未来10年内累计投资将达1000亿元人民币。这充分证明中央财政已下决心调整财政支出结构,把生态环境建设列为财政重点支持项目。地方财政也应重点支持地区生态环境建设,在不断增加环保财政投入的基础上,应改进生态环境财政资金管理辦法,加快生态环境治理与保护科研开发研究和运用的结合推广,以环保技术推广和环保产业为重点,集中资金扶持环保企业和生态保护工程,培育地区经济增长点。另外,为解决地区生态环境建设资金不足的问题,应该在中央和地方之间建立规范的转移支付制度,甚至采取财政返还措施,如以粮代赈,促进地区退耕还林、还草,以提高地区生态环境保护建设能力。此外,可以通过设立地区生态环境保护建设基金,完善有偿使用生态资源的经济补偿机制,一方面适当地减轻财政压力,另一方面为生态环境保护建设筹措稳定的资金来源。

(三)完善环境税收体系,运用税收政策贯彻国家的环保发展战略 (1)完善调节自然资源开发利用的资源税。首先,应扩大资源税征收范围,把林木开采、草场利用等行为也纳入资源税调整范围,明确“资源有价”概念,制止乱采滥伐、浪费资源的现象。其次,应根据各地资源级差收益的差别,合理调整现有的资源税税率,适度提高税率级距。条件成熟的地区,还可以根据销售利润率制定超率累进税率,充分发挥资源税的调节功能。(2)适时开征环境保护税,运用税收杠杆加强环境保护。开征环境保护税是西方国家进行生态环境保护建设的成功经验之一,它通过对排污行为征税,使企业外部成本内在化,实现私人成本和社会成本的对称,促进企业提高生产效率,推行清洁生产,同时补偿受害人损失,体现效率与公平原则。开征环境保护税,实行专款专用,是从根本上解决环保建设资金匮乏,实现有效控制污染与防止能源浪费的良好途径。现阶段我国开征环境保护税应注意以下几方面内容:①征税对象主要为工业污染物,可以对二氧化硫、二氧化碳和污水排放率先征税,以排放量为计税依据,从量定额征收。②税率适中,且应具有一定的弹性幅度。税率过低不利于制止污染行为,而税率过高则会加重企业负担,因此税率定在2%~4%为宜。同时,应考虑设计超额累进税率,充分发挥超额累进税率在调节环境污染中的自动稳定器的作用。另外,应授予地方政府在一定幅度范围内的税率调整权,使环境保护税更适应当地的生态环境保护建设需要。③环境保护税收入应在中央和地方之间合理分配,并实行专款专用。地方财政分成比例应相对较高(例如不低于70%),以充分发挥地方在环境保护建设方面的积极作用。中央掌握的部分环保税收人主要用于协调全国的环保建设事业的发展。(3)制定规范、完整的环保税收优惠政策,综合运用各税种的调节“合力”,贯彻税收对环保的扶持政策。首先,可以实行环保项目设备投资的增值税进项税额抵扣,减轻环保投资的税收负担。其次,允许企业对无污染或能减少污染的机器设备进行加速折旧,鼓励企业进行技术创新,促进产品的升级换代。再次,对环保投资可以实行再投资退税、投资抵免等优惠政策,积极引导资金流向环保产业,为环保产业的发展注入新鲜血液。最后,鼓励环保科技创新和技术开发,允许企业计提科研开发风险基金,并对科研开发费用实行加计扣除,进一步促进环保科技的发展。

#### 参考文献

- [1] 邓子基,张馨.现代西方财政学[M]北京:中国财政经济出版社,1994
  - [2] 马拴友.财政支出职能结构的国际比较[J]中央财经大学学报,1999(11).
  - [3] 夏杰长.我国环境保护的财税政策探析[J]南方经济,1999(1).
  - [4] 谭立.论建立和完善我国环境税[J]中国人口·资源·环境,1999(1).
- [责任编辑:赵立志]