

国外雾霾防治财政政策及启示

周景坤, 黄 洁

(北京师范大学教育学部 北京 100875)

(厦门大学公共管理学院 福建 厦门 361005)

摘要:近年来,我国大部分地区频繁遭遇雾霾天气。在总结国外雾霾防治财政政策基本类型基础上,从财政预算、政府采购、收费政策、专项经费支持和财政补贴等方面介绍其雾霾防治财政政策的主要做法,得出我国应加大雾霾防治的财政投入,完善财政补贴政策,增加雾霾防治产品的政府采购,建立雾霾防治相关基金等启示。

关键词:雾霾防治;财政政策;政府采购

中图分类号: F810

文献标识码: A

文章编号: 1007-7685(2015)06-0066-04

近年来,我国雾霾天气频次呈现不断上升态势。统计数据显示,2005年以前我国每年10月份雾霾持续时间一般在2天左右,从2005年起有加重趋势,雾霾持续时间超过2天,特别是近两年已有长达5天以上的雾霾天气。^[1]鉴于此,各地尝试使用加大财政投入等政策手段防治雾霾,以减少雾霾天气发生的频率和强度。本文主要介绍国外雾霾防治的财政政策,以期为我国制定雾霾防治财政政策提供借鉴。

一、国外雾霾防治的财政政策

财政政策在雾霾防治中起着非常重要的作用。目前,国外雾霾防治财政政策主要由财政预算、政府采购、专项转移支付、财政贴息、财政补贴和科研资助等构成。其中,财政预算主要是在经常性、资本性、建设性预算中加强财政对雾霾防治的支持力度;政府采购主要以直接购买的方式增加有利于雾霾防治产品和技术的使用,促进其相关技术的普及;专项转移支付主要是加大对雾霾防治检测、执法、标准等基础性工作的支持力度;

财政贴息主要是通过政策性银行低息贷款或给予财政贴息,促进雾霾防治;财政补贴主要是对购买雾霾防治产品的用户给予直接财政补贴,吸引用户购买防治雾霾的相关产品;科研资助主要是对雾霾防治技术的研发给予财政支持与政策优惠,以推动雾霾防治技术的发展。^[2]具体内容主要包括:

(一) 增加雾霾污染治理的财政预算

英国、美国、加拿大、德国、法国等国家,每年都安排财政预算资金用于防治大气污染。2001年,英国用于与大气污染防治相关的公共财政投入为4.35亿英镑。其中,1亿英镑用于鼓励使用者采购与防治大气污染相关的技术和设备,1.08亿英镑用于建立大气污染防治相关的基金,3000万英镑用于减少二氧化碳排放,5000万英镑用于社区防治大气污染相关工作。2002年,英国公共财政预算中2亿英镑用于与大气污染相关基金,其中贴息贷款为5000万英镑,无息贷款为1000万英镑。同时,英国是世界上第一个使用“碳预

作者简介:周景坤,北京师范大学教育学部教授,浙江大学公共管理学院博士后;黄洁,厦门大学公共管理学院讲师。
注:本文是国家社会科学基金项目“我国雾霾防治政策的供给演进、绩效测评与优化策略研究”(编号:14XGL004)的成果。

算”的国家。2009年,英国将“碳预算”纳入财府预算,并对与低碳经济相关的产业给予104亿英镑的追加投资。^①法国1991年要求各级政府执行与建筑业雾霾防治相关计划。2008年,法国在环境与能源管理方面的财政预算约30亿法郎,其中5亿用于可再生能源领域,7亿用于新能源开发,18亿用于大气污染防治,同时每年对20个重大示范项目开展审计。美国联邦政府每年安排财政预算资金用于可再生能源的研发,且呈逐年增加趋势。2009年,美国财政预算中有22亿美元用于新能源技术研发。《美国清洁能源与安全法案》规定,到2025年,美国将投入1900亿美元用于清洁能源技术研发。在可再生能源如太阳能、风能和地热能等开发方面,德国每年投入约6000万欧元给予支持。

(二) 重视“绿色”产品的政府采购

许多国家通过政府采购促进雾霾防治产品和技术的发展。为减少空气污染,美国政府规定必须购买本国生产的用于雾霾防治的相关产品,各级政府采购政策中必须购买带有绿色标识的产品。英国为推动可再生能源发电,对可再生能源的电力供应实施政府采购政策。1995年,日本政府制定并实施第一个“绿色行动计划”,同时制定《绿色采购法》和《促进再循环产品采购法》,要求政府必须采购绿色产品,必须全部采购“低公害车”。到21世纪初,绿色产品采购已约占日本政府采购的97%。为畅通采购渠道,日本建立健全相关网络渠道,实现政府与各个企业的无障碍信息沟通。政府率先使用绿色产品对公众绿色消费起到良好的引导作用。欧盟许多国家均开展绿色采购,并成立欧盟绿色采购网络组织(EGPN),^②为各国提供相关采购政策建议。21世纪初,欧盟制订的第六个环境“行动计划”包括绿色采购方面内容。另外,欧盟制定并实施《政府绿色采购手册》,提出政府采购要遵循公平及物有所值原则,优先选择与雾霾防治相关的产品;政府在选择

供应商时重点考虑有利于雾霾防治等环境保护因素;产品的成本价格按产品生命周期成本法确定。此外,欧盟还制定与雾霾防治相关的《合同法》,这为政府采购提供了重要的方向指导。

(三) 实行排污收费政策

排污收费的对象可分为对产品收费和对消费者收费。在雾霾防治方面,许多发达国家实行排污收费制度。英国遵循“谁污染谁付费”原则,即构成污染的企业交付污染治理费用,由政府选定有资质的专业环保公司治理污染。企业必须对其治理污染的效果负责,同时接受政府监管。这与“谁污染谁治理”的原则有所区别,它是利用市场机制,由第三方对污染进行专业治理,既减少排污企业的推诿,又能保证治理效果。此外,英国对大气污染的违法行为处罚相当严厉,罚款没有设置最高上限,违法公民还要承担相应的刑事责任和民事责任。经济合作与发展组织认为,使用者付费或支付费用具有强制性,但其目的是回收提供服务所付出的成本,因此所收费用最终不会成为政府预算,而是回到公共或私人部门的服务提供者当中。^[3]

(四) 对雾霾污染治理提供专项基金支持

为促进经济的可持续发展和提高能源可再生性,英国成立了多种雾霾治理专项基金。如,每年提取约6600万英镑的“碳基金”应对雾霾等气候变化,由英国政府投资,按商业化的企业模式运作,重点支持雾霾防治技术研发。英国于2008年启动“环境改善基金”,各级政府可对雾霾防治和绿色能源技术进行投资,并为相关国际合作提供资助。^③法国设立了节能担保基金,通过政府与银行合作的方式,在环境保护方面为中小企业提供贷款担保。该基金由法国环境与能源控制署和中小企业开发银行合作成立,目的是促进中小企业做好与雾霾防治相关的环境保护工作,提高资源使用效率。美国建立了与雾霾防治相关的公益基金,其管理部门是由各州公用事业委员会组成,

① 此外,英国对企业和研究机构研发与防治雾霾相关的新技术、新产品给予其费用总额70%的资助。

② 为使各国能更好地开展绿色采购合作和经验交流,欧盟构建了绿色采购网络组织(EGPN)平台,并建立了各国政府采购数据信息库。

③ 此外,2010年3月,英国设立了10亿英镑的绿色能源基金,用于改造运输体系,推动清洁燃料、低碳能源(如太阳能、风能、海洋波浪能)的利用。

通过提高2%~3%的电价筹集基金,需要使用该基金以开展相关活动的部门和企业均可申领。

(五) 对环保生产和消费给予财政专项补贴^①

1956年,英国政府为治理雾霾,对烟尘控制区进行壁炉改造、更换燃料,且政府至少补贴70%的改造费用。在可再生能源发电方面,德国颁布《可再生能源法》,执行一系列针对生产者的补贴政策,如对企业采用可再生能源的发电新设备提供投资补贴等。目前,欧洲大部分国家对使用绿色节能热水器等取暖设备的用户给予最低30%的使用补助。1995年,为降低机动车辆造成的空气污染,印度德里对减少污染的出行方式提供补贴,并对车辆收取交通拥挤费和停车费等。^[4]美国洛杉矶对不同的污染源进行区别补贴,^②以鼓励淘汰旧车及工业设备的更新换代。在风能和电能等方面,美国也给予生产补贴,同时对电价执行投资补贴或直接补贴,补贴范围为1500~5000美元/千瓦。自1978年以来,美国一直对燃料乙醇生产进行补贴,从1997年开始对生物柴油进行补贴。目前,美国对燃料乙醇的生产补贴为每加仑51美分,对烹饪油或动物脂油这些可回收材料生产的生物柴油每加仑补贴50美分,对可回收材料如大豆等生产的油料每加仑补贴1美元。^[5]日本非常重视与雾霾防治相关的环境保护工作的宣传普及活动。为提高国民的环保意识,2004年日本政府补贴非盈利组织15.3亿日元用于与雾霾防治相关的环境保护活动。此外,许多发达国家还针对消费者在汽车、房产等领域的低碳消费实施一系列消费补助政策。

二、国外雾霾防治财政政策对我国的启示

雾霾防治财政政策的制定会受政治环境、法律环境和文化环境等多种因素的影响。目前,国际上还没有适用于所有国家的“蓝本”,但各国相关实践仍有一些共性特征:第一,生产补贴适用于很多国家,且在相关企业特别是与雾霾防治相关产品的生产商中,国有企业获得的补贴往往很高,说明其更具备推动雾霾治理的主动性。第二,用

户补贴同样适用很多国家,特别是与雾霾防治相关产品的消费中,这种定向补贴往往能取得较好的效果。第三,排污费主要适用于中等收入阶段或发展中国家,因为此时的污染源主要来自工业活动,且已成为不可忽视的问题,排污收费对于产业结构调整 and 筹集财政环保资金均有裨益。第四,需要健全的雾霾防治相关制度予以支撑。发达国家在解决雾霾问题时,都会制定门类齐全、具有很强操作性的法律法规,并根据这些法律制度,出台一系列相应的强制性执行办法。

通过梳理国外雾霾防治的财政政策,总结具有可供借鉴的做法,并结合我国实际,提出完善我国雾霾防治财政政策的建议。

(一) 增加针对雾霾防治的财政投入

国际环境治理经验表明,环境保护资金投入占GDP的1%~1.5%时,能对急剧恶化的环境问题进行控制;若要实现改善环境质量的目标,环境保护资金投入占GDP的比重需要达到2%~3%。如20世纪60~70年代发达国家进行环境治理较为集中的时期,美国相关财政投入占GDP的比重为2%,日本为2%~3%,欧洲国家也普遍接近2%。从发达国家的成功经验可知,在雾霾防治过程中各国都投入大量资金,且大气污染治理本身也是一项耗费巨资的系统工程。因此,提高雾霾防治支出在财政预算中的比重是雾霾治理的基础条件,我国应继续增加相关财政资金投入,具体可从中央和地方层面的财政预算中拨出,或建立雾霾防治专项基金。考虑到我国财政支出项目和数量均较多的实际,为缓解财政资金压力,可通过扩大资金来源,建立长效、稳定的资金保障机制。除政府财政预算外,还可鼓励和引导民间资本进入该领域,扩充融资方式;探索引入资本市场以及来自商业金融机构的资金支持和工具创新;积极参与国际雾霾防治合作项目或相关资助等。

(二) 完善相关财政补贴政策

在雾霾治理的财政补贴方面,应着眼于多部

^① 从狭隘的概念看,补贴是不同层级的政府给生产者或消费者直接的现金补贴。从更广泛的意义上说,补贴可使消费者购买的产品低于市场价格,或者使生产者的生产能力高于市场水平,又或者降低消费者和生产者的成本。财政补贴主要包括投资补贴、生产补贴和消费补贴三种。

^② 洛杉矶将污染源分成固定源和移动源。固定源指工业的各种排放设施,移动源主要指汽车、货车和火车等。

门、多行业补贴,并采取多样化的补贴方式。^[6]首先,扩大补贴范围,提高补贴力度。目前,我国对雾霾防治的财政补贴对象主要集中在企业,对居民补贴较少,这与企业是雾霾产生的主要来源有关。但要全面治理雾霾问题、从根本上减少雾霾天气的发生、更好发挥财政资金的引导效应,还需将居民纳入补贴范围,加强对居民定向消费的补贴力度,通过对消费端的引导,加快实现雾霾治理的政策目标。其次,优化补贴方式。财政补贴的方式主要有实物补贴、现金补贴、财政贴息。目前,我国在雾霾治理方面主要采取的是现金补贴方式。为了更好发挥财政补贴的政策效果、提高财政补贴效率,应充分发挥不同补贴方式的积极作用。如,对从事雾霾防治相关投资项目或购进相关设备所形成的银行贷款给予财政贴息支持,或针对企业使用雾霾防治设备给予实物补贴。再次,重点加强对雾霾防治相关科研项目的补贴力度。目前,我国雾霾防治方面研究主要由科研机构 and 高校承担,相关研究的深度和广度均有提高,但雾霾的成功治理并非一朝一夕就能实现,需要长时间的研究投入,这也导致社会资本很少涉足该领域。因此,应加大针对相关研究机构和项目的经费支持力度,吸引和培养更多相关专业人才,同时建立稳定的长效激励机制。此外,为保证资金使用效率,必须加强对补贴项目的审计和评价。

(三) 加强雾霾防治产品的政府采购力度

政府是公共性服务和产品的提供者,其对社会消费领域和方向起到一定引导作用。因此,加强对雾霾防治产品的政府采购,能推动整个社会对相关产品的重视和使用。我国《政府采购法》于2003年正式实施,但目前仍有很多条款没有细化,导致执行效果较弱。因此,建议以法规或行政条例方式出台专门的政府雾霾防治产品采购条例,以确保雾霾防治产品政府采购政策的落实。在此基础上,扩大与雾霾防治相关产品在政府采购中的比重,集中采购雾霾防治效率较高的产品。加强对资源再利用产品的定向采购,以支持资源

的重新利用,促进循环经济发展。同时,完善政府采购机制,力求实现经济效益、社会效益和环境效益即综合效益的最大化。加强对政府采购招标和执行过程的监督管理,统筹各部门落实情况,并建立专门的审查和仲裁机构。

(四) 建立雾霾防治基金

首先,建立区域性雾霾防治基金。由于雾霾是一种跨地区的环境污染问题,因此,在雾霾治理过程中,可考虑建立区域性雾霾防治机构,形成区域性雾霾防治基金,对同一性质、同一污染源的雾霾防治进行重点集中治理。其次,建立专项公益基金。社会、企业和个人都是雾霾防治的主体,不仅应鼓励社会、企业和个人减少雾霾制造行为,还应支持这些主体成立专项公益基金,并明确和公开公益基金使用情况,以形成雾霾防治的社会合力。最后,建立雾霾防治担保基金。由政府相关部门与金融机构联合成立雾霾防治担保基金,有针对性地从事雾霾防治投资的企业给予贷款担保,并在利息上给予优惠或补贴。

参考文献:

- [1] 张建忠,孙瑾,缪宇鹏. 雾霾天气成因分析及应对思考[J]. 中国应急管理, 2014(1): 16-21.
- [2] 肖坚. 促进节能减排的财政政策思考[J]. 地方财政研究, 2008(5): 9-14.
- [3] The International Bank for Reconstruction and Development/ THE WORLD BANK. Environmental fiscal reform—What Should Be Done and How to Achieve It. 2005.
- [4] Rita Pandey. Fiscal Options for Vehicular Pollution Control in Delhi [J]. Economic and Political Weekly, Vol. 33, No. 45(Nov. 7-13, 1998) p. 2873-2880.
- [5] Wallace E. Tyner, Farzad Taheripour. Renewable Energy Policy Alternatives for the Future [J]. Agricultural Economics, Vol. 89, No. 5, Proceedings Issue(Dec. 007) p. 1303-1310.
- [6] Ludger Schuknecht. Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries [J]. Public Choice, Vol. 102, No. 1/2 (2000) p. 115-130.

(责任编辑:杜磊)