

张少春:以财政制度创新推动水环境治理

<http://www.criifs.org.cn> 2008年1月15日 张少春

内容提要:

水体污染是当前环境污染的突出问题，水环境综合治理是当前环境保护的重点领域。加快财政制度创新，推动形成水环境综合治理的科学体制和长效机制，是当前财政工作的重要任务之一。中央财政将深入贯彻落实科学发展观，把水环境综合治理财政政策放在更加突出的位置，加快建立健全珍惜环境的约束和激励机制，创造经济发展和保护环境双赢的体制和机制。

节约资源、保护环境，关系经济社会可持续发展，关系人民群众切身利益，关系中华民族生存发展。党的十七大报告指出：要完善有利于节约能源资源和保护生态环境的法律和政策，加快形成可持续发展体制机制。前不久召开的中央经济工作会议对此又作了强调。这是党中央从战略高度对我国能源资源节约和环境保护工作作出的总体部署，需要从各个方面包括财政政策方面加以落实。

推进发展观念转变是当前环境保护财政政策的首要任务

在我国工业化、城镇化加速发展的特殊阶段，推进污染减排，改善环境质量，实现又好又快发展，必须按照科学发展观的要求，切实转变发展观念，实现四个突破：

一是突破污染排放压力持续增加对实现“十一五”规划确定的水体污染物排放总量削减目标的约束。现阶段我国工业化、城镇化步伐加快，同时在经济全球化国际分工体系下制造业向我国加速转移，这在客观上必然导致污染排放总量增加。在这种背景下发展经济，必须坚持节约资源、保护环境，把推进现代化与建设生态文明有机统一起来，把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置，下大气力建立新机制，实现污染减排目标。

二是突破行政性分散管理体制对建立标准化、数字化、系统化环境监管体系的约束。当前，我们在水环境保护方面主要实行区域管理、地域管理和水系管理，这势必在客观上造成分散决策。必须加大宏观管理的力度，实现监测的数字化、规范化和统一性。

三是突破价格上涨压力对实现环境成本内部化的约束。目前环境有价的观念还没有深入人心，更没有上升到法律和制度层面。很多企业在生产中没有承担环境治理成本，而是将污染治理的责任甩给政府和社会，企业环境污染成本外部化的现象普遍存在。通过财政政策等措施将环境污染成本内部化，是国际上通行的做法，是推进污染减排的一项根本性措施。要灵活运用政策手段，防止企业转嫁成本，借机抬升价格，加重价格上涨压力。

四是突破微观经济主体利益取向对实现政府宏观调控目标的约束。政府通过宏观调控实现发展

方式转变，推进节能减排，这些战略目标与微观经济主体的短期利益不是完全一致的。要通过完善财税等政策，将政府的宏观调控目标和企业追求利润的目标协调起来。

推进治污机制创新是水环境综合治理财政政策的重要职责

中央财政一直十分重视水污染防治工作，对“三河三湖”等重点流域的水污染防治在资金和政策上给予了重点支持。在投入上，不断加大对“三河三湖”等重点流域污水处理设施建设、水环境监测和执法、流域面源污染防治等工作的资金投入，并采取一系列措施引导和督促地方财政和社会资金加大投入，在推进形成多元化治污资金投入机制上迈出重要步伐。在收费政策上，通过完善排污费和污水处理收费等政策，进一步强化经济手段对企业的约束作用。与此同时，通过一系列税收优惠政策，鼓励企业保护环境，推动形成企业自觉珍惜环境的激励机制。但迄今为止，“三河三湖”等重点流域水质还没有实现根本好转。事实证明，资金投入仅仅是基础性条件，关键是要推进制度创新。财政政策应重点转向建立水污染防治新机制。

推进治污思路创新。过去10多年，我们在对包括“三河三湖”等重点流域在内的水环境管理方面，重污染点源控制，轻环境容量管理；重治污项目审批，轻基础工作的完善；重行政手段外部治理，轻市场机制内在约束。实践证明，这种传统治污思路已经不能适应“三河三湖”等重点流域水污染防治的严峻形势。因此，必须把上述传统治污思路调整到以环境容量和水质管理为重点的总量控制的思路上来，将总量减排任务和水质挂钩，综合运用支出、补贴、税费等多种手段建立市场化治污长效机制。

推进责任机制创新。关键是处理好中央和地方、政府和市场的关系，分清各自职责，解决动力和压力问题。中央主要从资金、政策上给予引导，加强协调，花钱买机制，但核心还是落实地方政府和企业的责任。对工业污水处理，企业是责任主体，必须达标排放，或者企业自己建厂处理，或者付费交给其他专业单位集中处理；对城镇生活污水处理，地方政府是责任主体，要履行治理污水的职责，加大污水处理设施建设，提高污水处理率，利用市场机制推进废水利用。

推进投入机制创新。在资金安排方式上，调整只“批项目”和“管项目”的做法，积极探索通过“以奖代补”、贷款贴息等方式，着力调动地方和企业的积极性，切实提高资金使用效益；在资金使用方向上，切实分清政府和企业的职责，政府应从为企业治理污染中腾出财力，加大对城镇生活污水处理管网建设等属于政府职责范围有关工作的资金投入。当前的重点是填平补齐现有污水处理设施，充分挖掘现有设施的潜力，加大对现有设施脱氮除磷技术改造的资金支持，在此基础上再新建污水处理厂。同时，引导形成多元化的资金投入格局，积极研究引导通过银行贷款、发行企业债券、国际金融组织贷款等方式筹集资金，带动社会和企业投入。

推进管理体制创新。明晰产权、事权，建立协调机制，切实解决“公地灾难”问题。除中央部门组织协调外，流域内相关省市要形成联动，明确责任。否则，“三河三湖”等重点流域水环境治理只能落入事倍功半的境地，导致“公地灾难”。因此，必须将流域管理与区域行政管理有机结合，形成齐抓共管的体制。

水环境综合治理财政政策的总体思路及工作重点

中央财政将按照党的十七大精神，把完善水环境综合治理财政政策放在更加突出的位置，加快建立珍惜环境的约束和激励机制，创造企业实现利润和保护环境双赢体制，为全面实现节能减排目

标、推动科学发展提供体制机制保障。

水环境综合治理财政政策的总体思路是：围绕推进发展观念转变和机制创新，以有利于调动地方政府和企业的积极性，有利于推进污水处理产业化和市场化，有利于形成企业投入为主、政府投入为辅的资金投入机制为原则；进一步调整资金支出方式，优化资金支出结构，加大资金支持力度；通过逐步完善所得税、流转税、资源税等现行税收政策，加快研究开征环境税，推进排污费、污水处理费等收费政策改革，建立健全水环境保护和污染减排的奖惩机制，形成企业治污的外部压力和内在动力；通过完善财政补贴政策，加快淘汰落后产业，促进产业结构升级；推动相关体制改革，探索建立水污染防治和水环境保护长效机制和体制。

当前，要抓好以下几项重点工作：

制定和完善税费政策。为提高污水处理产业化水平，对各级政府及主管部门委托自来水厂随水费收取的污水处理费实行免征增值税政策。同时，研究对污水处理企业处理污水取得收入给予适当增值税优惠，减轻企业生产和销售再生水取得收入的增值税税负；对企业从事符合条件的环境保护、节能节水项目的所得，要研究给予税收优惠政策；对企业购置用于环境保护、节能节水等专用设备的投资额，可以按一定比例实行税额抵免。在收费政策上，加快完善排污收费政策，提高排污费收费标准，改进征收方式，使排污费逐步消化污染治理成本，强化该项政策对企业排污的约束作用；推进落实污水处理最低收费制度，凡收费不到位的地方，要督促当地财政对运营成本给予补助，推进污水处理产业化。

改进财政支出政策。首先是按照政府和市场、中央和地方职责划分的原则理顺资金渠道，明确投资主体。企业是污染治理的责任主体和投资主体，必须采取有效措施加大环保投入。政府应从替企业治理污染的泥潭中摆脱出来，抽出财力，做好环境监测、执法、标准制定以及市场不能提供的环保基础设施建设等方面的工作，其中中央财政重点做好跨区域环境监测、执法以及重大环保技术开发等工作。其次要进一步优化资金支出方式，并加大投入力度。通过“以奖代补”等方式，充分调动企业和地方政府的积极性，引导建立多元化资金投入机制。中央财政将通过基本建设投资、国债资金、排污费专项资金、节能减排专项资金等多种渠道，加大对环境污染排放标准修订、环境监测和执法等基础性工作的支持力度。同时，按照公共服务均等化的原则，加大对农村测土配方施肥、农村集约化畜禽养殖污染防治等农村环境保护的投入力度。应积极研究农村环境保护的新问题，制定切实有效的财政支持政策。此外，要加大对水污染防治重大技术攻关、水污染防治新技术、新工艺推广等工作的支持力度。

引导建立落后产业退出机制。充分发挥财政政策对推进产业结构调整 and 产业升级的积极作用，尤其是要加大落后产业关停中人员安置等方面的保障力度。各级地方财政要结合当前产业政策，研究制定切实有效的保障措施，建立落后产业退出保障机制，确保污染严重的落后生产能力平稳退出市场。中央财政要研究通过设立专项资金、采取转移支付方式对经济欠发达地区淘汰落后产能给予一定奖励，引导地方政府和企业加大产业结构调整 and 升级步伐。

探索建立水污染防治和水环境保护的市场机制。注重发挥市场机制在水污染防治和水环境保护方面的积极作用，通过财税政策等手段引导建立企业珍惜环境的约束和激励机制。当前的重点是支持开展排污权有偿使用和交易以及跨省流域生态补偿试点。通过开展排污权有偿使用和交易，使企业从减少污染排放中获得利益，为增加污染排放支付费用。目前，中央财政制定的主要污染物减排

专项资金管理暂行办法已经将太湖流域排污权交易市场建立和排污权交易试点列入支持范围。此外，还要研究相关政策，引导跨省流域开展流域生态补偿，建立起下游对上游水资源、水环境保护的补偿和上游对下游超标排污或环境责任事故赔偿的双向责任机制。

（作者为财政部副部长）

文章来源：《人民日报》2008-01-11 （责任编辑： Hlh）