

创新中国环保产业投融资体系

文/中国环境科学研究院环境规划研究所 王金南 李炯源 梁占彬

中国环保产业投融资现状

中国的环保产业是在计划经济向市场经济的过渡时期建立的。因此，对于环保产业的供给方来说，从事环保工艺和产品的开发、生产和销售的企业的投融资渠道已经实现了多元化和市场化。要发展中国的环保产业，最迫切的是要改革作为需求方（包括环境公用部门和治理污染的企业）的环境保护投融资体制，建立一个有利于促进环保产业有效需求的政策环境。

1. 环境保护投资规模

中国的环境保护投资主要包括工业和区域污染防治、环境基础设施（如城市污水处理厂）建设以及环境保护机构能力建设等内容，通常不包括生态建设的投资。按当年价格计算，环境保护投资由1981年的25亿元上升到1999年的840亿元，环保投资占GNP的比例大致在0.52%~1%之间。“七五”和“八五”期间，污染治理投资分别为476.42亿元和1306.57亿元，平均分别占同期GNP的0.69%和0.73%。根据“九五”环保规划，“九五”期间污染防治需投资4500亿元，占同期GNP1.3%。前四年投资与“九五”规划要求4500亿元还相差1992亿元。1999年，中国环境保护投资占GNP的比例首次接近1%。近年来，中国在环保上的投入也在不断加大。统计显示，中国在“七五”期间环保投入了476亿元，“八五”期间达1306亿元，“九五”期间为3447亿元，“十五”期间增长到了7000亿元。到“十一五”期间，我国的环保总投资额将增加到15300亿元，年均复合增长率16.9%。根据国家环境保护“十



一五”规划，水污染治理投资额将由2700亿元增加到6400亿元，年均复合增长率18.8%；大气污染治理投资额将由2800亿元增加到6000亿元，年均复合增长率16.5%；固体废物治理投资将由900亿元增加到2100亿元，年均复合增长率18.5%。

2. 环境保护投融资渠道回顾

1973年至80年代初，中国实行的是计划经济体制，环境保护（主要是工业污染治理）投资基本上来自国家财政预算。据不完全统计，1973年至1981年单由国家财政安排的治理资金为5.04亿元（张坤民；1992）。80年代初以后，中国的环境污染日趋严重，政府逐步意识到单纯依靠国家财政已很难满足环境污染治理投资的需求。为此，国务院在1983年颁布的《关于环境

保护工作的决定》中，明确了环境保护的八条资金渠道。1984年6月，中央政府七个部委联合颁布了《关于环境保护资金渠道的规定的通知》，对每项资金渠道作了具体规定。投资渠道由单一渠道转变为多条渠道，由单一主体转变为多个主体，形成了多元化的投资格局。

中国环保产业投融资改革方向

根据企业制度改革和国家投融资体制改革的要求，环保产业需求方投融资体制改革的目标是：在合理划分各投资主体的环境事权基础上，明确中央和地方、政府和企业的环保投资权责关系，逐步加快向投资主体的多元化、融资渠道的多样性、资金管理的金融性和资金使用的有偿性迈进；建立一个与市场经济相适应的环保产

业投融资体制。

1. 投资主体要多元化

目前需要投资治理的环境问题十分复杂,在经济发展任务繁重;政府财政收入有限的情况下,单纯依靠政府的财政投入根本不可能达到甚至是最基本的环境保护目标。因此,要合理划分事权关系,形成政府、企业和个人等多元投资主体政府主要负责环境基础设施建设、生态环境保护和建设以及正常的环境管理活动。

2. 融资方式要多样化

长期以来环保投资主要是国家财政资金、银行资金、自筹资金和利用外资等,在少数城市尝试了BOT、“用户集资”等形式,投资渠道仍然不够广泛。因此,改革环境保护设施经营体制;促进多种融资方式的应用,如项目融资、租赁、股票债券、BOT、专项基金和绿色银行等。

3. 信贷政策“绿色”化

金融部门应根据可持续发展的原则,制定优先贷款。低息贷款、贴息贷款和禁止贷款等区别政策,支持企业实行清洁生产、节约能源和资源,实行“绿色”信贷。国家应该要求发展银行做好污染治理、生态保护和建设的贷款,促进科技贷款、技术改造贷款同环境保护、改善生态环境的有效结合,逐步实现信贷的“绿色化”。

4. 投资规模化和集约化

经过20多年的发展,中国的环境污染防治重点逐步由污染源治理转向城镇生活污水和垃圾以及生态保护。以淮河流域为例,城市生活污水已成为主要污染源,而城市生活污水处理率普遍很低。从长期来看,环境污染控制必须走集中治理和控制的道路,实现投资规模化和集约化;提高污染控制投资的效果。为此,首先要为城市污水和垃圾的集中处理匹配相应的投融资政策,建立政府、企业和居民“三位一体”的环境基础设施投融资体系。

中国环保产业投融资体系的创新

根据现行的环保产业投资体制存在的问题,创新建立我国环保产业投融资体系,应包括以下七个方面的基本内容:

1. 合理划分各投资主体的环境事权

在计划经济体制下,企业是国家或政

府的附属物,因此,相应的环境保护责任及其投资,从本质上说都是由国家或政府承担的。随着市场经济体制的逐步建立和企业经营机制所转换,政府、企业和个人将重新划分原先为政府独立承担的环境保护事权。在市场经济条件下,政府、企业和个人之间合理的环境事权分配应该是:政府将承担一些公益性很强的环境基础设施建设、跨地区的污染综合治理以及环境管理与监督;企业应承担投资经营风险(包括环境污染的风险),按照“污染者付费原则”(PPP),直接削减产生的污染或补偿有关环境损失;个人和居民应根据“使用者付费原则”(UPP)的原则,在可以操作实施的情况下有偿使用或购买环境公共用品或设施服务,如支付居民生活污水处理费和垃圾处理费。在政府范畴内,还应明确各级政府的环境事权划分及其投资范围和责任。对那些可盈利的、以市场为导向的环境保护产品或技术其开发和经营事权全部划分给企业,即狭义意义上的环保产业。同时应建立合理的市场竞争和约束机制,使企业把污染治理事权转嫁给消费者的可能影响减至最小。

2. 采用多种融资方式提高环境保护投入

在市场经济机制下,企业投资用于污染预防和削减的资金,一般可以通过银行借贷、自有资金或发行股票和债券等方式进行融资。政府可通过法律和经济手段,如征收的排污费高于治理运行费用,超标罚款大大高于企业违章可能获得的非法收入等手段,迫使那些违反法规标准的企业保证有足够的环保投入。当然,政府也可以制定一些税收和价格优惠政策,以鼓励企业自觉地增加环保投入。

根据环境事权的划分,政府将承担环境公共基础设施、跨地地的污染综合治理以及履行国际环境公约等方面的投资。出于政府具有特殊的信用地位,因此可以采用下列方式进行融资:(1)建立政府公共财政预算,建立环境保护财政支出预算科目,稳定提高政府财政对环境保护的支出;(2)明确排污费为国家所有,实行“改拨贷”政策。提高排污费的集中使用比例;(3)为筹集大型环保和生态工程建设所需资金,发行中长期环境或“绿色”债券和

环境福利彩票;(4)争取国际金融组织、国外政府的优惠贷款和援助。不过,政府在环保投融资工程中,要特别注意财政信用、银行信贷和投资三者之间比例结构的合理性。(5)研究制定环境税收政策,如开征包装废物、含磷洗涤剂、臭氧层耗损物质(ODS)等有害环境的产品税。

3. 组建环境保护专业投资公司

为了强化政府对环境投资的宏观调控能力,应在沈阳市和天津市环境保护投资公司的试点经验基础上,尽快探索建立中央、地方或跨地区的环境保护投资专项基金及其相关的投资管理机构,即环境保护投资公司。由于这类公司的资金主要来源于政府财政或通过财政筹集,所以,最好按“国有独资的有限责任公司”形式组建。当然,也可以按政府、企业或民间参股的情况组建成股份有限公司。此外,为清晰公司的产权关系,可以由环境保护基金会代理政府部门监督基金的保值和增值,同时,也可以用参股的方式投资于环保投资公司。

应该指出的是,环境保护投资公司属于政策性的投资机构,因此,其投资领域和方向应该围绕政府环境保护计划,尤其是政府规划的重大污染治理项目计划。但是,考虑到环境投资在一般情况下经济效益不明显,而且,在初创阶段还面临着如何快速积累资金的问题,因此,应允许投资公司以一定的比例投资于盈利性项目(包括环保技术、产品和咨询),甚至投资股票和债券市场。但是,为避免公司内部经营性和政策性投资之间相互竞争,应确定合理的投资比例,而且随着公司规模不断发展,公司的经营性投资比例应逐年减少。在组建环保投资公司时,各级政府应考虑区域环境问题严重性、融资来源以及资金规模等因素。国家和地方环保投资公司应根据中央和地方的环境事权。合理划分投资责任和权利,使公司成为真正的企业法人实体。

4. 建立有利于企业预防污染的投融资机制

市场经济要求企业有明确的产权关系,从而使其拥有独立的投资决策权和生产经营权。企业自主权一方面为其投融资

提供了灵活的条件,但另一方面也要求企业承担投资和生产中的全部风险(包括环境风险),同时遵守国家有关的政策法规(如环境标准)。为了使企业在追求经济效益的同时,能积极预防和削减污染,应在以下5个方面进行完善;(1)对环境投资项目的贷款利率、还贷条件以及折旧等方面实行优惠政策。利用财政资金或专项基金对环保产业和有明显污染削减的技术改造项目进行贴息;(2)环保投资公司和政策性银行应优先向污染控制和清洁生产提供贷款资金;(3)完善投资项目的审批制度,改变按投资规模划分审批权限的做法,建立项目申报登记备案制度;(4)为鼓励环境基础设施的投资建设运营,对经营环境公共物品的企业实行税前还贷还债,或者免征营业税。

5. 推行环境公用事业的企业化经营管理

基础设施的企业化和市场化运营,从发达国家的实践来看,运营市场化水平的一个尺度就是私人部门的参与程度。公共部门和私营部门联合经营(简称公私合营)提供环境物品和服务的方式有多种类型。一些政府选择保留公共所有和控制资产的合营方式。

在这种情况下,政府将主要通过竞争投标方式挑选能够在规定时间内运营好环境基础设施的服务(Service)、管理(Management)和租赁(Lease)合同方。这类合同方式是否具有“私营”的性质,将取决于合同方过去是否被允许参与公共基础设施的运营。而具有明显私营特征的公私合营方式通常有“建设-运营-移交”(Build-operate-transfer,简称BOT)。这一方式的主要区别在于资产所有权、资本投资责任以及承担的风险等方面的不同。私营部门承担的风险和责任越多,则改善服务的刺激力度也越强。BOT的实质是一种债券和股权相混合的产权。

6. 扩大环保产业的税收优惠政策

在中国现行的税制中,对环保产业的税收优惠主要有:对治理污染、保护环境、节能和资源综合利用项目,实行零税率的固定资产投资方向调节税,对部分资源综合利用产品免征增值税,对废旧物资回收经营企业的增值税实行先征后返70%的税

收优惠。但是,由于环保产业优惠政策由各部委制定,政策调控范围有限,调控效果也不十分明显。为此,建议:(1)选择绿色外贸导向型产品(如环境标志产品)给予信贷、税收优惠。鼓励拥有国外环境标志的外商与国内企业合作,开发新的绿色产品出口。(2)对国内目前不能生产的污染治理设备、环境监测和研究仪器以及环境无害化技术等进口产品,减征进口关税;对清洁汽车、清洁能源以及获得环境标志和能源效率标志的家电产品和汽车,减征消费税和关税。(3)对经营环境公用设施的企业,在征收营业税、增值税和城市维护建设税方面给予优惠;允许清洁能源企业、污染治理企业、环境公用事业以及环保示范工程项目加速投资折旧。(4)借鉴国外经验,制定环保风险定级标准,金融部门据此决定信贷投向,建立信贷风险防范机制。(5)试点建立中国绿色银行。绿色银行可办成股份制银行,政府部门、商业银行及个人均可投入一定的股份,国家在税收、发行债券等方面给予一定的优惠。

7. 培育服务环保投资和产业的市场体系
缺乏有效的环境服务市场体系;是中国环保产业投资效果不佳的重要原因之

一。在市场经济条件下,应打破地区和部门的保护主义,对环保投资项目实行招标投标制度,提高投资效果和增强企业的风险责任。同时,应有重点地发展一批为环保投资服务的中介机构,如环境技术咨询、设计、施工、审计以及工程质量监理等机构。考虑到某些中介服务的权威性和公正要求,可以由政府指导组织基于第三方的环境保护技术和产业的中介服务体系,定期推荐和发布环保最佳实用技术和可行技术,审定环境标志和绿色标志产品。随着市场经济的建立和完善,政府应逐步减少环保产业的市场准入条件。

总之,21世纪为应对全球气候变化,中国将迎来环保产业蓬勃发展的崭新时期。环保产业必将成为中国社会经济发展的一个新的增长点。发展中国的环保产业,除了提高环保产业的技术水平和有效供给之外,更为重要的是通过环境法制建立环保产业的市场。而这一市场的培育需要创新的环境保护产业的投融资体系。为此,国家应尽快明确界定政府、企业和个人在环境保护中的事权和责任,创新建立基于市场为主导、企业和个人为投资主体的环境保护产业投融资体系是当务之急,刻不容缓。 ■

