

环境保护中的融资方式研究

●刘红梅¹,石芳²,王克强²

(1. 上海师范大学 商学院, 上海 200234; 2. 上海财经大学 公共政策研究中心, 上海 200433)

内容提要:由于需要大量的资金投入,因此融资是环境保护的重要环节。在我国资本金融市场不断完善的今天,除了利用税收收入投资环保事业外,政府还可采用的融资方式包括发行国债、征收排污费、资源使用费、发行彩票、环境基础设施产权转移、发行市政债券融资;而企业可利用建立创业投资基金、银行贷款、发行股票、发行企业债券、资产证券化、信托基金进行融资;而非营利组织可通过财政拨款以及募集各界捐款实现融资。充分与国际机构合作,利用国际资金也是很好的融资渠道。

关键词:环境保护;融资方式;政府;企业;非营利组织;国际融资

中图分类号:F832.48 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-4161(2007)03-0044-04

随着人类环保意识的增强,更多的机构、团体和个人愿意为生态环境做出自己的贡献。因此在环境保护的融资环节,政府继续扮演主角,而企业、国际资金以及非营利组织也通过多元化途径,更多地介入其中。下面就政府、企业、非营利组织所采用的融资方式进行归纳讨论。

1. 政府采用的融资方式

1.1 税收

财政支出是政府投资环境保护的主要形式,即政府调整公共财政支出结构,加强对环境保护的投入。财政资金主要用于流域及区域性的环保重点项目和城市环境基础设施建设。财政收入的最重要来源就是税收收入。

环境税是指国家为了实现特定的环境目标、调节纳税人行为、筹集环保资金而征收的税收和采取的各种税收措施^[1]。与国外完善的环境税制度相比,我国还没有针对污染、破坏环境的行为和产品征收专门的环境保护税。长期以来是以排污收费作为控制污染的主要经济手段,有关环境保护的税收措施则分散在各个税种中,具体包括:资源税、城市维护建设税、城镇土地使用税、耕地占用税、车船使用税。另外,在增值税、消费税、营业税、企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税等税种中设置了保护环境的相关税收优惠条款,用来调节纳税人的行为。但是,这种

间接性弱化了税收对环境保护行为的调节,因此,开征环境税的呼声在国内越来越高。

1.2 发行国债

国债是政府增加财政投入的一种手段。中国经济的稳定增长增强了投资者对国债投资的信心,投资者的信心又为国家发行国债用于环境保护提供了资金支持,从而使发行国债成为一个新的环境保护融资渠道。而且,由于国债的投入,会带动地方、企业和银行等其他资金的投入,为环境质量的改善和解决重点污染治理问题提供了资金支持。根据初步统计,一元国债资金能够带动两元多其他资金的投入。

1998~2002年,中央财政共发行长期建设国债6600亿元,其中650亿元用于967个燃气、供热、垃圾和污水处理等城市环保基础设施项目的建设,包括426亿元支持603个水污染防治项目,64亿元支持城市垃圾处理项目,155亿元用于大气污染治理项目等,拉动了2100亿元的项目总投资。

在重点区域污染治理方面,1999年,国家在国债投资中专门设立了投资重点项目,如“三河三湖”水污染治理国债专项^[2],主要用于城市污水处理厂及污水主干管建设,辅以部分河湖清淤等综合整治项目。

1.3 征收排污费

中国的排污收费制度建立于1979年。排污收费是中国环境保护中一项稳定的资金来源,对于污染物排

放的削减和控制发挥了积极作用。所谓排污费,是指强制排污单位对其已经或者仍在继续发生的环境污染损失或危害承担的经济责任,由环境保护行政主管部门代表国家依法向排放污染物的单位强制收取的费用,包括排污费和超标排污费。在多年的发展历程中,排污收费已经建立了比较完整的法规体系,包括国家法律、行政法规、部门和地方行政规章等,制定了污水、废气、废渣、噪声、放射性等 5 大类、100 多项排污收费标准。表 1 反映了自 1991 年以来排污费的征收和使用情况,可以看出排污费收入和支出总额都是逐年上升的,且基本量入为出。2003 年 7 月 1 日生效的新的《排污收费条例》规定排污费必须纳入财政预算,列入环境保护专项资金进行管理,主要用于重点污染源防治、区域性污染防治、污染防治新技术、新工艺的开发、示范和应用,国务院规定的其他污染防治项目的拨款补助或者贷款贴息^[3]。

表 1 1991~2001 年排污费的征收和使用情况 单位:亿元

年份	排污费收入总额	废水超标收费		排污费使用总额		其 中			
		收入	%	支出	%	污染治理补助		环保补助费	
						支出	%	支出	%
1991	20.1	10.0	49.8	17.6	87.6	12.0	68.2	5.6	31.8
1992	23.8	11.8	49.6	21.4	89.9	14.0	65.4	7.4	34.6
1993	26.8	12.3	45.9	24.5	91.4	15.1	61.6	9.4	38.4
1994	31.0	13.2	42.6	26.7	86.1	16.2	60.7	10.5	39.9
1995	37.1	15.0	40.4	31.9	86.0	17.7	55.5	14.2	44.5
1996	41.0	15.5	37.8	39.6	96.6	23.2	58.6	16.4	41.4
1997	45.4	16.4	36.1	45.8	100.9	26.6	58.1	19.2	41.9
1998	49.1	16.4	33.4	49.67	101.1	27.3	54.9	22.4	45.1
1999	55.5	16.7	30.1	54.6	98.4	27.8	50.9	26.9	49.1
2000	57.96	17.2	29.7	62.8	108.3	37.1	59.1	25.76	40.9
2001	62.18	17.6	28.3	59.84	96.3	25.0	41.8	31.3	58.2

资料来源:《中国环境年鉴》编辑委员会,中国环境年鉴。北京:中国环境科学出版社,1992~1993,1994~2002。

1.4 征收资源使用费

为了加强对稀缺资源的管理与保护,促进资源的节约与合理开发使用,国家已经开始对资源的使用者收费。如 2006 年 4 月开始施行的《取水许可和水资源费征收管理条例》是根据《水法》对水资源使用者收费。取水单位或者个人按照经批准的年度取水计划取水,超计划或者超定额取水的,对超计划或者超定额部分累进收取水资源费^[4]。除了水资源,明确矿产资源的采矿权,把矿产资源转为资产经营,对采矿者实现资源有偿使用是矿产资源领域的使用者收费。

这些改革措施向国家上交了大量的资源有偿使用款,国务院财政部门按规定将款项分别解缴中央和地方国库,由财政部门按照批准的部门财政预算统筹安排,主要用于资源的节约、保护和管理,也可以用于资

源的合理开发。

1.5 发行彩票

发行彩票是政府为满足特定的社会公共需求所采取的一种辅助性筹资手段,主要是指社会公益事业需求。环境保护的外部性极其广泛的社会效应,使环保彩票的发行成为可能。在深圳召开的第二届环境保护市场化高级研讨会上,曾探讨通过发行环保彩票,募集社会资金,加快污染防治。上海市环保局早在 1999 年就提出发行上海环保彩票的设想,环保局曾专门成立调研组,并一度就发行模式达成共识:销售管理、返奖比例均参照福利彩票,销售资金 55 % 返奖,15 % 作为发行成本,30 % 专项用于上海环保综合整治。1999 年底上海曾发行过一套环保题材的福利彩票,总值 5 000 万元,主要目的是为苏州河治理筹资。2003 年,由上海市福利彩票发行中心主办,上海环境保护产业协会、中华环境保护基金会可持续发展基金和上海环保市场有限公司协办的“上海风采”福利彩票“生态”主题套票在上海环保市场发行,发行总额 1 亿元^[5]。

我国自 1992 年起重新发行彩票,近 10 年来每年彩票销售增长率在 50% 以上,2005 年国内彩票销售额达到 411 亿元人民币。我国的彩票市场发展潜力巨大,根据国务院发展研究中心课题组研究测算,今后 10 年中国潜在的彩票发行规模可达 846 亿元人民币^[6]。

1.6 环境基础设施的产权转移

产权转移可以解决法定主体在环保设施建设或运营方面的经费不足。产权主体对于稀缺资源所具有的多项权利可以统一于单一主体,也可相互分离,归多人所有。目前,转移经营管理权来获得投资是国际上流行的融资建设模式,能有效吸引国内外民间资本投资环境基础设施建设。环境基础设施所有权转移方式包括企业化经营、租赁和 BOT 模式。

近年来,在城市污水处理和垃圾处理方面,中国已经有了一些 BOT 的实例,成为环境基础设施建设融资的一条重要渠道。所谓 BOT(Built Operate Transfer)项目融资,是指由项目所在国政府或所属机构对项目的建设和运营提供一种特许协议作为项目融资的基础,由本国公司或外国公司作为项目的投资者和经营者安排融资,承担风险,开发建设项目,并在有限的时间内经营项目获取商业利润,最后根据协议将该项目移交给相关的政府机构的一种融资方式^[7]。采用 BOT 方式进行环保融资,即通过政府或所属机构为投资者提供特许协议,准许投资方开发建设某一环保项目,项目建成后在一定期限内独立经营获得利润,协议期满后项目无偿转交给政府或所属机构。BOT 融资方式在一

些大型环保项目,如上海污水处理厂项目中得到运用,在水生产、处理、配给、市政工程、能源和废物处理等环保项目中将得到长足的发展。目前,政策结构及相关法律体系的不确定与缺陷、固定回报率的弊端、特许权约束对于项目吸引力的影响、环保建设项目自身的现金流不能保证 BOT 融资的要求等问题的尚未解决,影响了 BOT 融资方式的进一步运用。

1.7 发行市政债券

市政债券是指由地方政府或其授权代理机构发行,用于当地城市基础设施和社会公益性项目建设的有价证券。在国外,尤其是一些经济发达国家,如美国、日本等地方债券市场已经成为证券市场的一个重要组成部分。以美国水务市场(含供水、污水处理、污水管网、河道疏浚等)为例,每年的建设性投资需求为 2 300 亿美元,其中 85% 来自市政债券,政府财政投资仅占 15%^[8]。

市政债券分为一般债券(以税收收入偿还本息)和收益债券(以项目收益偿还本息)两种。由于收益债券不受城市政府财政状况的影响,而主要取决于项目的收益,更适合我国地方税收制度尚不完善的情况。因此,我国应向发行收益债券的方向发展。

2. 企业采取的融资方式

2.1 创业投资基金

环境保护产业一般涉及高新科技领域,是风险投资的对象。新企业建立创业投资基金,可以集中社会闲散资金用于发展具有较大潜力的新兴企业,而受资企业通过股权交易,向股东提供较高的投资收益。如果创业投资基金介入环保领域,既可以实现环保产业与资本市场的结合,为环保企业注入资金,解决环保建设资金不足的问题;又可以辅助未上市的环保企业,为将来在证券市场进一步筹资打下基础。如清华创业投资管理有限公司看好市场容量,已经拥有了国际和国内两家环保基金,即“中国环保基金 2002”和“上海信息科技创业投资公司”,2004 年又建立了“中国环保基金 2004”,计划在 8~10 年投资期内,投资 10 家左右的中国企业。目前成功的项目有:新疆光能源转换项目、首钢废车处理项目、工业废料无害化处理项目、生物燃料项目等。

2.2 银行贷款

银行是企业借贷的主要来源之一,也是企业污染治理资金的主要来源之一。1995 年中国人民银行在《中国人民银行关于贯彻信贷政策与加强环境保护工作有关问题的通知》中规定:对从事环境保护和治理污染的项目和企业,各级金融部门应根据经济效益和还

款能力等不同情况,区别对待,择优扶持。对环境效益好、经济效益不明显,但具有还款能力的国家重点环保项目,在落实还款资金来源前提下,国家开发银行等政策性银行在安排贷款时要予以支持。

2.3 发行股票

股票融资是吸收社会闲散资金进行环境保护融资非常好的手段,拓宽了环保融资渠道,打破了过去环境保护资金以指令性和指导性来源为主的特点,使环境保护融资走向了市场。从 1996 年沈阳特种环保设备制造股份有限公司成为第一家向社会公开募股的环保企业以来,到 2007 年,已经有 31 家具备节能降耗环保概念的公司上市,形成了证券市场中的环保板块。“十一五规划”对环保的重视,不仅展现了我国未来经济的发展蓝图,也勾勒出了环保板块的良好发展预期^[9]。

2.4 企业债券

企业可以通过发行企业债券为环保项目融资。债券和股票一样,都具有很强的筹资功能。与股票相比,企业发行债券的成本较发行股票低,发行债券后股权和管理结构不受影响,而且还可以运用财务杠杆,用外部资金来扩大公司规模,增加股东利润。但是由于企业债券的发行人是企业,其资信度不如政府和金融机构,鉴于目前我国金融管理体制等方面的原因,债券融资在整个证券市场融资总额中的比例不高。

2.5 资产证券化

资产证券化融资(Asset Backed Securitization)简称 ABS 融资,是指以项目所拥有的资产为基础,以该项目未来的收益为保证,通过在国际市场上发行高档债券来筹集资金的一种证券融资方式。近年来 ABS 开始应用于基础设施建设等大型工程项目的融资中,并取得了一些成功的经验^[10]。采用 ABS 融资具有融资风险低、融资成本低、有限追索权等优势。环保企业通过 ABS 融资,即是以环保项目的未来收益作保证,发行债券筹集资金,它既可以吸收国际债券市场上的高额资金,还可以利用其低风险性,调动国内投资者的热情,为日益强大的机构投资者如社保基金、养老基金等提供良好的投资途径,也为环保拓宽了融资渠道。

2.6 信托基金

信托基金是由信托投资公司作为受托人,设立特定项目信托投资计划向投资者进行融资的方式。信托投资方式具有较高投资回报和稳定性。环保企业建立专项环保基金,引导投资者将资金投向生态环保产业,促进环保产品的研制、开发、生产和推广应用。

3. 非营利组织采取的融资方式

3.1 财政拨款和补贴

由于它的非营利性,以及在环境保护中大力宣传与说教,非营利组织在公众中具有较高威信,与国际的环保组织的通力合作关系也为国际资金的进入提供了便捷。根据清华大学非营利组织研究所的调查结果,中国的非营利组织收入来源的一半来自财政拨款和补贴^[11]。

3.2 募集捐款

非营利组织为环保事业进行融资的重要方式是募集各界捐款。除了直接获得志愿者的捐款,非营利组织还可以和其他金融机构合作募集捐款。如在美国,非营利组织与一家金融机构达成排他性协议,使得捐献与一种或多种特定的消费者行为联系起来——这些行为包括申请信用卡、使用信用卡购物、转移收支差额或者是接受一笔现金垫款。收费的平均捐献比例大约是0.05%,也就是大约每1美元捐献0.5美分^[12]。消费者经过选择后,可以在没有太大负担的情况下,为自己所关心的非营利组织捐款。

4. 国际资金进入渠道

4.1 国际信贷

国际组织机构越来越重视环保问题。发达国家为了自身的利益,保证自己的可持续发展,有动力为发展中国家在环保领域提供资金支持。今后15年,全世界对“绿色工程”贷款的投资银行数量将增加2倍,这些资金将把环保项目作为贷款直接投资优先考虑的重点^[13]。由于我国目前投入巨额资金用于生态环保工程尚有一定困难,政府应抓住机遇引进国际信贷,发展环保产业。环保投资公司既可作为法人吸引外资,也可作为中介人、担保人协助企业吸引外资。

4.2 投资国内证券市场

国际债券市场有高达8000亿美元的市场容量,在中国资本市场逐步完善的今天,各种涉及环保的企业纷纷发行证券,如股票、债券等,国际资金通过对这些证券的投资,可使大量的资金流入国内。

4.3 直接捐助

第三世界国家非营利组织资金来源之一就是接受国际援助。在“只有一个地球”思想的指引下,越来越多的发达国家通过转移支付为发展中国家的环境保护提供帮助。

5. 结论

国家“十一五”发展规划对环境十分重视,这为我国环保事业的发展提供了政策上的支持和经济上的帮助。在中国资本市场日益完善的条件下,要筹集足够的资金用于环境保护,需要各经济主体通力合作。除

了利用税收收入,政府要拓宽思路,充分运用各种金融工具融资,企业则应该提高自身信用度,开辟除了银行贷款的其他融资途径;非营利组织可利用其第三方地位,与各方保持良好关系,争取到尽可能多的社会捐助。总而言之,要提高环境保护事业的质量和效率,需要积极引进国外资金、利用各种先进、高效的方式进行融资,以保证有充足、流动性好的资金在环境保护领域流通。

基金项目: 本文是第三十五批中国博士后基金(中国博基[2004]13号)、国家林业局课题(批准号:2003-099-R07;2006-R23)、上海市教委课题《中美可持续协同社会城市林业政策质量管理体系研究》等课题的阶段性研究成果。

参考文献:

- [1] 李晓兵. 环境税的微观经济学分析[J]. 安徽电气工程职业技术学院学报, 2006, (4): 34-36.
- [2] 谭立. 支持环境保护的资金政策研究[J]. 中国资源综合利用, 2001, (4): 2-5.
- [3] 《排污费征收使用管理条例》, 中华人民共和国国务院令(第369号), 2003-1-2.
- [4] 《取水许可和水资源费征收管理条例》, 中华人民共和国国务院令, 2006-1-24日国务院第123次会议通过, 自2006年4月15日起施行.
- [5] 中国环境在线网站: 上海推出环保彩票[EB/OL]. http://www.chinaeol.net/news_content.asp?newsid={4B18DAFA-AD53-4A37-ACCA-BDE4ED6AEACO}.
- [6] 和讯股票网站. G国旅: 绩增旅游龙头 加息避风港[EB/OL]. http://stock.hexun.com/1269_1787653.shtml, 2006-8-18.
- [7] 方芳. 工程项目投资与融资[M]. 上海财经大学出版社, 2003: 79.
- [8] 王玲. 利用资本市场完善污水资源化建设的投融资体系[J]. 财会研究, 2006, (3): 75-76.
- [9] 宋海蛟. 预期向好环保板块迎来发展良机[EB/OL]. http://shshsh.blog.hexun.com/1419948_d.html, 2005-11-09.
- [10] 方芳. 工程项目投资与融资[M]. 上海财经大学出版社, 2003: 87.
- [11] 兰青. 我国非营利组织研究[J]. 海淀走读大学学报, 2004, (1): 35-39.
- [12] 慧聪网. 做公益也能得利益[EB/OL]. <http://info.ceo.hc360.com/2006/02/16083221521.shtml>, 2006-2-16.
- [13] 李新. 治理北京沙尘暴的经济学思考[EB/OL]. 中国经济快讯周刊, 2002(20), <http://www.people.com.cn/GB/paper1631/6398/630004.html>.

[作者简介] 刘红梅(1970-), 女, 山西阳泉人, 上海师范大学副教授, 上海财经大学博士后。

[收稿日期] 2007-06-07

(责任编辑: 罗哲)