

苏州市水环境质量改善的财政金融支撑

吴凤平,王水娟,田贵良

(河海大学商学院,江苏 南京 200198)

摘要 介绍苏州市水环境质量改善长效运行采取的‘管养分离’模式。从政府财政补贴、财政收费、金融扶持三个方面分析了财政金融政策对苏州水环境养护的支撑,并提出还可以通过捐助来补充资金的缺口。

关键词 水环境;长效运行;财政金融政策;苏州市

中图分类号 TV213.9 F407.9

文献标识码 B

文章编号 1004-6933(2007)06-0063-03

Financial support for improvement of water environment in Suzhou City

WU Feng-ping, WANG Shui-juan, TIAN Gui-liang

(Business School, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract Based on the separation of management from protection for water environment improvement in Suzhou City, the government fiscal and financial policy supports for the improvement of water environment in Suzhou City were analyzed from three aspects: government financial subsidies, financial charging and financial support. It is presented that the endowment to the support of water environment can be used to make up the gap of fund for the improvement of water environment in Suzhou City.

Key words water environment; long-term effective operation; fiscal and financial policy; Suzhou City

“苏州市水环境质量改善与综合示范项目”的目标在于实现苏州水环境质量改善的长效运行,但是长效运行需要一个运营主体作为后续工程的组织者和相应责任的承担者。按照‘投资、建设、运营、管理’分开的原则,可以实行‘管养分离’,将水环境改善与示范项目的运营管理交由专业养护公司,这样既有利于提高水务运营效率,实现政企分离,纯化政府公共事务管理者角色,又有利于从根本上解决企业参与水务项目运营管理的经济动力问题。苏州水环境质量改善项目建成后,需要大量的资金支持,由于水环境治理和改善是公益性事务,具有较小财务收益性,其所需资金不可能完全由专业养护公司通过市场手段来实现,大部分仍然需要财政金融政策的支持。

1 水环境质量改善‘管养分离’

公用事业改革要求政府转变职能角色和管理方

式,从“行政命令式管制”转变为“契约式治理”。在此情形下,苏州水环境质量改善可以采取‘管养分离’的契约式治理模式,通过政府与专业养护公司订立养护协议,保障苏州水环境改善长效运行。

苏州水环境质量改善‘管养分离’是指政府通过与专业养护公司签订养护合同,将苏州河网水环境质量改善及水生态修复工程示范项目实施后所保留的技术、工程设施以及所带来的相关收益,授予具备专业背景的专业养护公司,该公司根据政府意图以及项目中对技术、工程设施的管理、操作以及保护等方面的要求,负责项目实施后长效运行中的经营,并通过统一经营管理来实现苏州水环境的持续改善与良性运行。在长效运行中通过‘管养分离’,采用合同契约方式,规范政府与专业养护公司的职责与相互关系,使城市水环境质量改善产业工作真正实现政企分开,提高运行效率,节约政府管理成本。

长期以来,政府习惯于以口头或公文等方式向

水务企业作出财政补贴等方面的承诺,此方式往往使水务企业陷入被动。因为政府承诺缺位现象时有发生,如肆意减少、拖欠补贴等。“管养分离”可以在一定程度上为获得养护权的企业提供较为可靠的保障,它是政府与企业形成的以合同为基础的一种管理模式,在合同约束条件下,政府和专业养护公司各自的责任和权利相对比较明确。政府可在养护协议中明确规定有关财政支撑政策,以及其他关于双方权利义务的具体分配,并辅之以违约责任。因此,在“管养分离”模式下,苏州水环境质量改善的财政金融支撑便可获得有效的契约支持。

2 财政金融政策对苏州水环境养护的支撑

财政政策是财政当局为实现既定的政策目标所选择的操作手段,主要有变动政府购买支出、改变政府转移支付、变动税收、发行公债等。具体应用在苏州水环境质量改善上,主要体现政府财政补贴和收费政策。金融政策在苏州水环境质量改善上的应用,主要体现在金融扶持手段上。

2.1 政府补贴

a. 必要性。保护和改善水环境质量状况需要大量的资金,所以国家和地方人民政府通常采取必要的财政措施,以政府财政补贴、拨款等方式予以补充。以政府补贴方式补偿专业养护公司的运行经费是符合项目的经营特性的:①价格因素会引起专业养护公司的政策性亏损。污水处理存在着价格需求弹性较小和政府“垄断”经营问题,其收费制定必须考虑苏州当地居民的承受能力,而不能依靠竞争价格来完全地解决设施建设和专业养护公司发展问题。②专业养护公司提供的服务(例如使用浮床、水生物等来改善水质)具有公共性,其使用成本难以计算,使其服务收费不能直接进入市场实行等价交换,而只能成为公共消费的一部分。③专业养护公司提供的服务具有广泛的社会性和外部经济性,衡量其投资效益时,首先体现的是社会效益。而公共财政必须以满足社会公共需要为前提,以追求公共利益为己任,从而解决社会的公平问题,营造良好的社会 and 经济发展环境^[1]。因此,专业养护公司的大部分运行经费应纳入苏州市政府的公共财政预算范畴。

b. 实施建议。政府补贴资金建议可以分为两种:①根据需要,苏州市政府财政每年对专业养护公司补贴一定数额的资金,作为苏州水环境治理改善长效运行的专项补贴;②按项目定额补助,重点支持专业养护公司环保技术创新、产品开发、成果转化等环保行为,项目建成或产品开发完毕,补助停止。具体实施时,苏州市政府可以建立财政对环保投资的

投入产出和成本核算机制,对专业养护公司按照补偿成本、合理收益、公平负担的原则,采取动态核算,适时调整补贴,在确保专业养护公司合理的运行成本补偿和合法收益(利润)的同时,提高财政投资的效率和效果。

2.2 财政收费政策

2.2.1 收费的意义

收费政策是促进多元化、社会化环保投融资体制建立和发展的最主要政策之一^[2]。苏州市政府可以通过收费政策筹集专业养护公司部分经费。其实质在于按照水资源有偿使用和“污染者付费原则”^[2],通过市场机制,使开发、利用、污染和破坏苏州河网水环境资源的生产者或消费者承担相应的经济代价,促使开发、利用、污染、破坏苏州河网水环境资源者从自身利益出发选择更加有利于环境资源的生产、经营和消费方式,同时也可以筹集一笔资金,由苏州市政府根据相关规定作为专业养护公司的部分运营经费,以支持水环境保护技术的研究、开发、推广、应用以及苏州河网水环境综合整治、重点污染源治理、污染防治基础设施的建设等,从而最大限度地实现苏州市经济、社会、环境、资源协调发展的政策目标。

2.2.2 收费依据

苏州市政府相关部门制定收费政策要注意理顺收费价格关系,尽可能使价格能反映水环境治理的实际成本。要根据苏州市不同收费对象的承受能力区别对待,对不同的对象,收费价格应有所不同;要对收费标准、收费作用、污染治理服务的规范等进行严格的界定和管理,增强收费及使用的透明度,建立政府和公众监督机制。

对于排污收费,中国从20世纪80年代开始,进行了环境经济政策的研究和实践,在排污收费、投融资政策、环境税和排污交易等方面,尤其是排污收费方面进行了尝试,而且取得了成功^[3-4]。苏州市环境保护局2003年6月30日对排污费征收工作制度进行了修订。修订后的工作制度明确规定,坚持“依法、全面、足额、公开”的排污费征收原则,严格依照《排污费征收使用管理条例》规定的征收范围和收费标准实施排污费征收工作。在苏州河网水环境治理完成后,政府可以将部分排污收费作为专业养护公司的运营经费。具体来说,可以根据环保部门指定的监测部门的监测数据,核定向河网排放的排污量,确定专业养护公司获取的排污费金额,用以河网水环境治理与改善。

对于污水处理费,政府可以利用污水处理费增加专业养护公司的运行经费,可以在不改变目前苏

州市自来水水价的基础上,从水价中提取适当比例作为专业养护公司水环境治理和维护的资金。提取比例的确定,以能满足恢复水体生态环境和专业养护公司保护、管理水资源需要为前提。专业养护公司获得的此部分经费主要用于水资源的调查、监测、评价、保护、管理等政府事务上和水体的综合整治等公益性工程上。

2.2.3 金融扶持

金融机构本身就是调控社会资金流向和分布的服务机构^[5],苏州市政府应引导融资机构资金进入环保投资领域,金融扶持也可以说是财政扶持。专业养护公司对苏州水环境治理改善实施长效管理,其水环境的调查、监测、评价、保护、管理以及水体的综合整治等都是公益性事务,只有较小的财务收益^[6]。国家开发银行作为政策性银行,应对专业养护公司发放贷款。除了国家开发银行贷款支持以外,在市场经济下,苏州市政府为了鼓励各商业银行给予专业养护公司所需运营经费贷款支持,可以提供贷款担保、贷款贴息及对贷款的银行其他政府政策方面的优惠。这样,通过贷款贴息以及其他优惠政策,苏州市政府可以建立金融机构资金投向优惠机制,促使金融机构的资金大量流入环保领域,有利于促进环保投资多元化、社会化。

金融扶持的具体形式主要有:依靠政策手段取得低价或无息资金(如预算内资金),以较低的利率获取贷款;通过市场取得资金(如债券),这类资金在国家开发银行与商业银行的利率是相同的,但国家开发银行提供的贷款期限可以比商业银行长;专业养护公司可以获得部分贷款利率水平低于资金成本的资金,差额部分由财政贴息;还可以采取其他形式,如投资、担保业务等。

金融扶持的实现程序是 ①在水环境质量的长效管理中,专业养护公司需要持续投入大量的资金,进行诸如水生植物的季节更换、浮床设施的维护、水质的实时监测等环保工作。专业养护公司根据水环境治理和改善所需资金,提出贷款申请;②接到贷款申请的银行进行审核及批复,对符合贷款条件的环保技术及环保项目,国家开发银行以及各商业银行苏州分行应根据信贷原则,积极给予贷款支持;③对专业养护公司提供贷款的商业银行将贷款信息报给苏州市政府有关部门备案,并依据相关金融优惠措施,获得贷款贴息或其他政策等方面的优惠或补偿。

3 其他配套措施

苏州市水环境治理和养护运行的资金除通过财政金融支持外,还可以采取其他辅助性的融资渠道

补充资金的不足。

建立水环境保护捐助资金。该资金接受国内外企业、组织的捐赠,由苏州市政府委托专业养护公司安排使用。水环境保护捐助资金除用于修建、改进水环境保护基础设施、进行苏州水环境综合整治外,还可用于水环境改善工艺技术、设备以及‘末端’治理技术、设备等的研究、开发、推广、应用,以及治理重点污染源。

参考文献:

[1] 张志铭. 公共财政下的水利投入机制探讨[J]. 山西水利, 2003(4) 54-55.
[2] 胥树凡. 建立社会化环保投融资机制[N]. 人民日报·海外版, 2001-06-02(10).
[3] 王明远. 论我国可持续发展的环境经济法律制度[J]. 中国人口·资源与环境, 1998(4) 61-66.
[4] 葛察忠. 利用市场手段削减污染 排污收费、环境税和排污交易[J]. 经济研究参考, 2001(2) 28-43.
[5] 汪毅. 影响环保产业发展的外部因素分析[J]. 环境保护, 2003(5) 46-49.
[6] 吴国平. 应建立水资源有偿使用和补偿机制[N]. 中国水利报, 2001-04-19(3).

(收稿日期 2006-04-07 编辑 舒 建)

(上接第 55 页)

参考文献:

[1] 杨丽华. 城市化对城市降雨径流的影响及城市雨洪控制[J]. 山西建筑, 2003, 29(17) 99-100.
[2] 苏晓辉, 陈国浩, 柴均章, 等. 关于实现城市雨水资源化的探讨[J]. 山东水利, 2005(2) 42-44.
[3] 李俊奇, 车武, 汪宏玲. 雨水利用与生态小区[J]. 给水排水, 2003, 29(5) 14-16.
[4] 贾海峰, 张晓健. 城市生态居住区水环境系统规划及其实践[J]. 北京水利, 2003(4) 15-17.
[5] 刘应宗, 李明, 金宇澄. 城市排水规划中雨水资源化问题探讨[J]. 中国给水排水, 2003(19) 97-98.

(收稿日期 2006-06-24 编辑 舒 建)

