

河北省农村环境保护的财税对策研究

李克桥, 曹佩琪

(河北大学 管理学院, 河北 保定 071002)

摘要:近年来,河北省在农村环境保护方面推出了一系列财税政策,也取得了一定效果,但仍存在着一些问题,主要体现在:资金总量投入不足、资金利用效率较低、资金来源渠道单一、资金投入的区域失衡以及基层资金投入的积极性不高。针对上述问题,应在增加资金投入总量、提高使用效益、拓宽资金渠道、注重区域特征以及增强基层参与农村环保的动力等方面采取相应对策。

关键词:河北省;农村;环境保护;财税政策;农业发展方式

中图分类号:F302

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2013)06-0052-04

河北省作为农业大省,在京津冀经济圈中农村人口比重较大,农业生产模式相对落后,二元特征明显。尤其是随着农村经济的发展及城镇化建设,农村垃圾、废水等生活污染,化肥、农药、地膜等农业污染及城镇工业企业污染等导致农村环境恶化日益严重,这不仅影响到农业的发展,还严重影响着农民的生活质量。在众多治污防污措施中,科学地制定农村环境保护的财税调控政策,不仅有益于改善农村环境,降低环境保护的社会成本,同时也可以利用趋利性使农民积极地投入减少环境污染、改善和保护环境之中,引导农民增强环保意识,改变生产生活观念,从而进一步推进河北省经济的健康、可持续发展。

一、河北省农村环境保护的财税政策实施的成效

1. 财税政策为农村环境保护提供了协调和引导机制

2009年4月,财政部、环境保护部印发了《中央农村环境保护专项资金管理暂行办法》和《中央农村环境保护专项资金综合整治项目管理暂行办法》,明确规定了“以奖促治”办法适用于综合整治环境的村庄,重点支持农村饮用水水源地保护、生活污水和垃圾处理、畜禽养殖污染和历史遗留的农村工矿污染治理、农业面源污染和土壤污染防治等与村庄环境质量改善密切相关的整治措施;“以奖代补”办法适用于生态环境建设达到“生态示范建设”标准的村镇,主要用于农村生态示范成果巩固和提高所需的环境污染防治设施或工程,以及环境污染防治设施运行维护支出等^①。为了贯彻中央环境政策,河北省出台了《河北省落实“以奖促治”政策,加快解决农村突出环境问题的实施意见》(冀政办函[2009]26号),制定了《河北省实施“百乡千村”环境综合整治三年行动计划》,省财政设立农村环保“以奖促治”专项资金,确保试点村庄的奖补资金拨付到位,这几项政策起到了农村环境保护的引导作用,调动了地方参与农村环境保护的积极性。

2. 中央不断加大对河北省农村环境保护的财政支持力度

2012年,河北省被确定为全国农村环境连片整治示范省区,在京津水源重点涵养区和城市重要水源地及输水线路区两大环境敏感区、环首都和沿渤海两大产业重点发展区,以及华北平原一批养殖业集中及村庄密集区5个环境重点和敏感区域,率先开展农村环境连片整治的示范建设。中央财政在三年内向河北省投入农村环境连片整治示范项目支持资金为8亿元,其中2012年支持1.5亿元、2013年支持3亿元、2014年支持3.5亿元^②。

收稿日期:2013-09-15

基金项目:河北省社会科学的发展研究课题“河北省农村环境保护的财税对策研究”(201303003)

作者简介:李克桥(1965-),男,河北雄县人,教授,管理学硕士,主要研究方向为财税理论与应用。

①参见河北省环境保护厅:http://www.hb12369.net:8000/ztbd/nchjlpzz/ncxgwj/nchbb/201209/t20120927_26532.html。

②参见河北省环境保护厅:http://www.hb12369.net:8000/ztbd/nchjlpzz/gzjz/gsgzjzqk/201209/t20120927_26543.html。

3. 河北省支持农村环境保护的财税政策取得了较大成效

从2009年起,河北省财政支出不断向“三农”倾斜,结合中央对河北省农村环保的支持政策,河北省财政设立了省农村环保“以奖促治”专项资金,不断加大对农村环境综合整治的投入力度,根据《河北省农村环境连片整治示范工作方案》(冀环然[2012]173号)规定,2012至2014年,共安排中央和省级农村环保专项资金16亿元,为项目建设、后期维护和运营提供了有力保障。

首先,农村生产生活条件得到很大改善。2012年,河北省投入资金16亿元,用于解决590万农村人口饮水安全问题。完善农村一事一议财政奖补政策,推进基层建设年活动,实施项目帮扶、产业带动,使全省5000多个帮扶村面貌焕然一新^①。

其次,农业综合开发和现代农业发展得以推进。2012年,全省投入25.6亿元,建设高标准节水农田156.6万亩,完成生态综合治理12.4万亩,扶持农业产业化经营项目199个,着力打造粮食生产核心区。落实资金2.3亿元,支持了农业发展设施和现代果业,促进了奶业产业升级^②。

二、河北省农村环境保护财税政策存在的问题

近年来,河北省各级政府在农村环境保护的财税政策方面支持力度不断加大,农村环境保护工作也取得了一定成效,但仍存在着一些问题,主要体现在以下几个方面。

1. 农村环保资金的总量投入不足

根据“冀环然[2012]173号”文件精神规定,中央在2012年至2014年对河北省的农村环保专项资金为8亿元,河北省按照1:1的比例配套支出8亿元,合计16亿元,专项资金原则上对单个村庄平均补助金额为30万~70万元,补助上限为100万元,对“问题村”的补助上限为150万元,具体额度根据治理内容及项目规模等确定^③。如果保守一点,按照每个自然村50万元计算,现在河北省共有自然村48659个^④,需要资金243.295亿元,而3年才投入的16亿元显然等于“杯水车薪”。因此,从总量上看,河北省对农村环保资金投入不足,这将直接影响着环境治理效果,制约着新农村的建设速度。

2. 农村环保资金的使用效益较低

2012年,河北省投入农林水事务支出438.8亿元,占全省公共财政预算支出4018.9亿元的10.92%,无论从资金数量还是相对比例上看,支农力度不算很低。尽管上述资金涵盖了农村生产生活方面的环保资金支出,但是,除了与中央专项资金配套的1.5亿元明确为农村环保资金外,其他资金涉及省市县乡四级政府及各级财政、环保、国土等部门,条条块块过多,其结果难免出现“撒芝麻盐”现象,难以形成集中整治、重点突破的格局,导致农村环保资金难以发挥应有的效益。

3. 农村环保资金来源单一

目前,除了中央和省相应配套的农村环保专项资金以外,几乎没有其他资金来源。首先,河北省乃至全国环保金融融资途径较窄,基本靠政府一家“单打独斗”,除了政府投入财政专项资金,没有更多的社会力量加入到农村环保队伍;其次,我国目前还没有独立的环境保护税作为环保资金的有力支持,使得包括农村环境保护在内的各种环保措施缺乏长远规划;再次,与环保有关的税种包括城市维护建设税、耕地占用税、车辆购置税、车船税等,其中城建税主要针对的是城镇,车购税上缴中央金库,用于农村环保的少得可怜;最后,某些税种的优惠政策只注重了“支农”、“惠农”,由于没有注重农村环保,结果变成了“毁农”,比如在增值税和企业所得税中关于农膜、化肥和农药的减免优惠政策,虽然短期内促进了农产品的增长,但最终出现了白色污染加剧、食品危害加重、土壤自我修复能力减退等现象,这与我国政府提出的可持续发展战略背道而驰^①。

4. 农村环保资金的投入区域失衡

近十余年来,为了解决京津环境问题,特别是为保障2008年奥运会举办达到的环保指标,首钢等一大批重度污染企业搬到了河北,另一方面在河北省内新建了一批像定州国华电厂之类的大型污染企业,出现了京津污染企

①参见河北财政信息网:http://www.hebcz.gov.cn/cyportal1.3/template/site00_article.jsp。

②参见河北财政信息网:http://www.hebcz.gov.cn/cyportal1.3/template/site00_article.jsp。

③参见河北省环境保护厅:http://www.hb12369.net:8000/ztbd/nchjlpzz/gzjz/gsgzjqk/201209/t20120927_26543.html。

④参见中国河北网:<http://www.hebei.gov.cn/gaikuang/gaikuang.htm>。

业向河北转移,河北省境内城市的污染企业向农村转移的怪状。然而,随着河北省环境污染加剧,并没有增加相应的环保资金投入。2013年,河北省安排的环保专项支出资金3.564亿元,其中用于农村环境连片整治的专项配套资金3100万元,省级自然保护专项资金1000万元,共计4100万元,仅占专项资金的11.5%。而这些资金主要用于京津水源涵养区及城市重要水源地、高速公路沿线、环首都和沿渤海产业聚集区,忽视了河北省其他更为广阔的农村地区。除此之外,高原、山区和平原不同的地貌特征,使得各区域的生产生活方式、经济发展程度等有所不同,对环境造成的污染也有所差异,因而,解决环境污染必需的资金投入也应当体现区域性的区别对待原则,但这些并没有在农村环保资金的投入中得以体现。对环保资金投入的区域失衡,导致全省的农村环境难以出现总体改观,这种头疼医头、脚疼医脚的做法,最后殃及京津、危害河北全境,成为导致今年以来京津冀多次出现雾霾天气的因素之一。

5. 基层财政投入农村的环保资金较少

目前,农村环保资金的投入主体是中央和省级财政,仿佛农村是中央的农村,反倒与农村接地气的县乡两级没什么关系似的,究其主要原因是省以下各级政府的财力短缺造成的。首先,村级独立的财权很少,债务较重;其次,县乡两级财政资金有限,而农村环保项目往往是“配套”运行的,自身缺钱,自然缺少了争取项目的勇气;再次,“省管县”财政体制改革以来,地级市的财权财力都受到了制约,也大大影响了其对农村环保资金投入的积极性,影响其配套资金的落实^[2]。

三、完善河北省农村环境保护财税政策的基本建议

1. 加大农村环保资金的投入力度

根据世界银行的研究,当治理环境污染的投入占GDP的比例达到1%~1.5%时,生态环境污染恶化的趋势有可能得到控制,环境状况大体能够保持在人们可以接受的水平上;当该比例达到2%~3%时,环境质量可有所改善(世界银行,1997)^①。由此可见,控制环境污染,保护环境就要有足够的资金投入,对河北省农村环境保护而言亦是同理。为了改善和保护农村环境,各级政府及财政部门都应承担起相应责任,保证稳定有效的农村环境综合治理资金投入,并根据实际需要适当加大力度。在中央每年投入现有农村环保专项资金的基础上,必须从不同的途径争取更多的财政支持,进行多方位投入,落实好“以奖促治”和“以奖代补”的政策措施。同时,根据公共产品的服务功能,合理界定省市县三级财政在农村环保资金分配上的比例。提高省级财政投入的配套比例,可以使省级专项资金达到中央投入的1.5倍,鉴于市、县的财力有限,要求市、县两级适度拿出部分资金用于农村环保支出,资金比例分别达到省级的0.6和0.4,并明确各级专项资金的主要用途,例如,中央专项资金主要用于水源地和工业源导致的周边农村污染聚集区的环境治理,省级专项资金主要用于农厕粪便治理及生活污水垃圾处理,市县的专项资金主要用于土壤和农副业导致的污染治理。加大农村环保资金的投入力度,不仅要求在财政拨款中环保资金总量上增加,而且要求现有的环保资金总量中农村环保资金比重相应提高^[3]。

2. 提高农村环保资金的使用效益

鉴于农村环境资源的公共性和公益性,如果治理资金由多部门介入很难形成合力,这就需要各部门放弃“私利”,搭建统筹协调的操作平台,加大农村环保资金的整合力度,改“多头并举”为“突出重点打歼灭战”,提高农村环保资金的使用效益。一是以县级财政为基础,明确资金投放重点,按照统一领导、通力协作的要求,将支农资金中涉及环保的成分统一由财政部门负责,相关部门负责监督;二是明确近三年或近五年农村环境保护资金的投入方向,采用长预算、短安排的方式,明确年度治理项目,以项目定资金;三是中央和省级农村环保资金为示范,以存量带增量,即财政支出中已经通过预算安排用途的资金不作调整,对达到预期效果的,增加环保资金投入,对逾期没有达到资金使用效果的项目将不再追加资金,并追究相应职能部门的责任。“以奖代补”不仅体现“奖”,还要体现“罚”,做到“奖勤罚懒”,惩戒某些地方政府部门的懒政、惰政思想,克服不作为^[4]。

3. 拓宽农村环保资金融资渠道

大力推进农村环境保护行业的市场化进程,体现利益平衡理念,完善社会多元化的融资机制。以资本为纽带,建立激励机制,实现投资产权主体的多元化,从体制和机制上激活行业主力。目前,对农村环保的资金投入主要来自中央和省级财政拨款,但这并不意味着政府要承担起农村环保的全部责任。政府投入固然要发挥主导作用,但更要能带动多元主体投资,拓宽农村环保资金的融资渠道。可以通过实施一系列财税政策,鼓励一切关注农村环

①参见财政部:http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/diaochayanjiu/200808/t20080814_63208.html。

保事业的力量以合资、合作等多种方式参与农村环境保护与治理建设,扩展农村环保资金的来源。一是以政府信用担保为基础,通过财政贴息鼓励乡镇企业向金融机构贷款,资金专项用于农村环境保护与治理项目,比如修建沼气池,既能给农村提供能源又能避免禽畜粪便乱堆放。二是政府以投资补贴或减免税的方式引导其他社会资金投入,把社会上的一部分闲散资金集中起来用于农村环保事业,充分调动非政府组织对农村环保资金投入的积极性。三是继续推行“以奖代补”的财政政策,进一步开展筹资筹劳财政奖补工作,按照量力而行和自愿原则,鼓励农民自发地投入资金或投入劳动力参与农村环境保护事业^[5]。

4. 注重农村环保资金使用的区域特征

河北省的地势有三大地貌特征,可以概括为“一高五山四平原”,其中坝上高原占全省总面积的 8.5%,燕山和太行山地占全省总面积的 48.1%,河北平原作为华北大平原的一部分,占全省总面积的 43.4%^①。不同的自然条件导致各地农业发展模式不同,农民生活习惯各异,农村环境有着极大差别,例如,在平原地区,种植业较发达,土壤污染严重,受到京津唐等城市及沿铁路、高速路影响,水系和空气污染严重,就要集中资金加大土壤、水系和空气的治理;而山海坝地区,工业污染较小,水源和空气质量较好,就应将环保资金主要用于退耕还林、防风治沙等农业基础性建设。因此,对于不同地区也应制定不同的财税政策,以更好地适应农村环保资金使用的区域特征。

5. 增强农村基层财力投入环保的动力

农村环境的优劣最直接的受益者或受害者是农村居民,只要方法措置合理、资金到位,会大大增加农村基层参与环保事业的动力。首先,应建立农村环境补偿机制,在“省管县”财政体制下,强化财政转移支付制度的基本公共服务均等化功能,加强转移支付力度,以加大对农村环保资金的扶持。其次,为促进农村环境的修复与重建,基层相关部门要加强对农村环境的监测,并根据外部矫正理论,依据“谁污染、谁付费”的原则,对开矿开厂(厂)污染农村环境的行为加大惩处力度,收缴的税金、罚款作为环境保护专项资金,专款专用。同时,对绿色环保产业采用税收优惠政策^[6]。再次,加大绿色采购,鼓励农民优先发展有机农业,从而提高农民收入,增加村级投入环保资金的财力。最后,比照城市污水垃圾收费模式,建立农村污水垃圾收费制度,建立“税费并存”的财税体系,以确保农村环保的资金来源。

参考文献:

- [1]张 潇,周振娥,周建霞.河北省转变农业发展方式的财税政策研究[J].合作经济与科技,2011(12):27-29.
- [2]鹿 博.促进城乡统筹发展的财税政策研究——以河北省为例[J].商场现代化,2010(6下):87.
- [3]贾圣武,杜宝军,田 琪.河北省农村环境污染现状与对策[J].中国经贸导刊,2011(23):20-21.
- [4]翟海峰,王云峰,张亚军.河北省农村环境保护研究[J].安徽农业科学,2010(27):92-93.
- [5]卢晓峰,徐晓兰.农村环境问题的财政对策探讨[J].云南行政学院学报,2011(2):47-49.
- [6]王朝才,冷永生,刘金科.进一步促进农村环境保护的财政政策研究[J].经济研究参考,2011(32):15.

Research on Fiscal Countermeasures to Protect the Rural Environment of Hebei Province

Li Keqiao, Cao Peiqi

(School of Management, Hebei University, Baoding 071002, China)

Abstract: In recent years, Hebei province has launched a series of fiscal policy in rural environmental protection, also has obtained the certain effect, but still has some problems, mainly reflected in: lack of funds, the total investment capital utilization efficiency is low, single source of funding channels, funding the regional imbalance, and the enthusiasm of the grassroots units of money investment is not high. In view of the above problems, the total amount of capital investment should be increased, to improve efficiency in the use, broaden the channels of funding, focus on regional characteristics, adopt corresponding countermeasures and strengthen grass-roots participation in rural environmental protection power etc.

Key words: Hebei Province; rural area; environmental protection; finance and tax; policies; the way of agricultural development

(责任编辑 陈 静)

①参见中国河北网:<http://www.hebei.gov.cn/article/20111101/3842.htm>。