

# 论加强金融支持西部生态环保的对策

金融学院 王 革

长期以来,我国西部地区水土流失和荒漠化非常严重,生态环境不断恶化。据有关资料表明,近年来,西部地区沙漠面积每年以2 000~3 000平方公里的速度扩张,西部地区水土流失面积已占黄河中上游流域总面积的三分之二。由于生态环境的日趋恶化,导致了不可避免的环境负效应。据不完全统计,仅内蒙古、陕西、新疆、宁夏、青海等省区因生态环境恶化造成的经济损失每年就高达116亿元。生态环境的恶化,对这些地区的经济发展和人民生活造成了严重的影响。

环境的保护和建设意味着资金的大量投入。从目前世界各国的情况看,大多数国家用于环保的投资占GDP的比重为0.5%~3%。其中,发达国家为2%~3%,我国大约为1.5%。可见,我国的环保投资比率仍然偏低。而且长期以来,在我国的环保投资中,政府一直是主要的投资主体,其资金来源渠道非常狭窄,融资渠道与融资方式都非常单一。同时,受各地区经济发展程度的限制,我国各级地方财政的环保投资也极不平衡,东部沿海地区的资金投入远远高于西部落后地区,经济较发达地区的许多企业已经自发地进入了环境保护的投资和服务市场。而西部地区由于经济不发达,投入环境保护的资金则很有限。可见,资金问题是制约西部地区生态环境保护和建设的重要因素。解决这一矛盾的关键是打破国家和地方财政的单一投融资格局,在资金的筹集、分配及使用上引进市场机制,在资金运作上充分发挥市场的调节作用,以加强对西部地区生态环境保护与建设的金融支持。

## 一、金融支持西部地区生态环保应注意的问题

金融在支持西部地区生态环境保护与建设中要遵循市场经济的内在规律,应注意以下方面的问题:

### 1. 在金融资源的配置中要发挥市场机制的作用

在西部地区的生态环保中,金融要积极充当资金配置者的角色,要严格按照市场规律和信贷资金运行规律进行操作,以提高资金的使用效率。

### 2. 把握金融主体介入的时机

在生态环保的前期,应以政策性金融和财政投资为主导,商业性金融和外资起辅助作用;在中后期,财政和政策性金融应逐步退出,以商业性金融和外资为主。政策性

金融和财政的前期介入,体现了国家的政策支持,有利于引导民间资金的进入。因为,商业性金融和外资是逐利的,注重投资的收益与成本,在前期,由于主要是生态基础设施的开发和建设,往往投入高、时间长、效益低,这与商业性金融和外资的经营目标相悖;而基础投资是财政和政策性金融的基本职责和业务优势,在其政策导向确立以后,其资金引导作用就会显现,所以,到了中后期,政策性金融和财政就应逐步退出,以让位于商业性金融机构。只要有利可图,在政策和投资环境改善后,商业性金融机构和其他投资者就会积极介入,发挥其资金融通的主导作用。

### 3. 平衡财政政策和货币政策的倾斜

财政政策通过财政的投资性支出和转移性支出,能调控社会总需求、总供给以及需求结构,调整产业结构、地区经济结构和收入结构,解决国民经济的协调发展问题。而货币政策主要是调控总需求,在结构调节方面的作用较小。货币政策倾斜应主要把握两个方面:一是实行差别利率;二是放宽一些约束性管制,如降低西部地区金融机构认购国债的比例、放开外资金融机构和内资金融机构的准入条件和经营范围、鼓励成立各种产业基金和投资基金、放开债券发行的指标限制、增加再贷款和再贴现的规模等。

### 4. 在开拓融资渠道时要注意融资风险的防范

在西部地区的生态环保中,要注重融资渠道的开拓,既要有直接融资,也要有间接融资;既要有财政性资金,也要有金融性资金;既要引进国内资金,也要引进国外资金。与此同时还要加强风险防范,要制定既有利于金融机构依法稳健经营,又有利于金融企业自身发展的信贷政策,引导西部地区的金融机构在积极开拓新业务的同时,加强金融风险的防范。

## 二、加强西部地区生态环保金融支持的对策

### (一) 进一步完善西部地区的生态投融资环境

#### 1. 加大财税政策的支持力度

一是中央财政要加快转移支付制度的规范化,并根据西部地区的实际情况,为特定的环保发展项目设立专项转移支付,为民间资本和外资进入创造良好的条件。二是要实行优惠的财税政策,包括建立生态航空港和生态保税区,以吸引民间投资;对从事生态环境保护的企业和项目实行差别税率制度,制定发达地区多交税利与技术转让以支持西部地区生态保护的具体政策;三是对西部地区生态环保投资的企业和项目提供财政补贴,或为其投融资提供担保;此外,还可建立环境保护专项基金、发行环保财政债券以及开征环境保护税等。通过这些财税政策的实施,充分发挥政策导向与杠杆作用,以吸引社会资金的投入。

#### 2. 加强金融政策的支持

(1) 货币政策的倾斜性:一是适当降低西部地区商业银行的法定准备金比率;二

是当地商业银行再贷款条件应予适当放宽;三是对环保企业实行优惠的信贷政策。

(2) 金融监管政策的倾斜:一是中央银行在加强监管的同时,应鼓励西部地区商业银行分支机构、区域性商业银行和非银行金融机构的设立与发展,完善西部地区的金融体系,提高金融效率;二是鼓励政策性银行和商业银行加大对西部地区生态环境保护与建设的信贷支持;三是设立西部地区生态环境开发投资基金、高新技术产业投资基金、农业开发基金和旅游业发展基金,资金来源可由预算拨款、专项借款及捐赠收入等组成。

(3) 投融资政策的倾斜:一是鼓励西部地区企业发行 A 股股票以及海外上市,对其在审批条件上可予以适当照顾,尤其是对高新企业和生态环保企业要给予倾斜。同时,可以允许在省会城市建立证券交易中心,以形成一定层次的资本市场网络,为建立资金回流机制创造条件;二是对林业、生态农业、畜牧业、治沙治草业以及其他生态环保产业申请设立基金,发行企业债券和可转换债券要在额度上给予倾斜;三是对西部地区生态环保企业的对外融资条件应予以适当放宽。

(4) 建立健全西部地区生态环保与建设的多元化金融机构体系。西部地区的金融机构体系是否健全,直接影响到其生态环境保护筹融资能力和效率。目前,西部地区的金融机构数量少、规模小,国有银行占绝对垄断地位,这样的金融机构体系状况很难满足西部地区生态环境保护的金融需求,难以很好地支持西部生态环保产业的发展,因此,应积极建立和完善多元化的金融机构组织体系。在西部地区现有金融机构体系的基础上,重点发展以下类型的金融机构:

第一,组建中国环保银行,主要办理国家生态环境恢复和建设以及污染治理的政策性贷款和贴息业务,对全国的环保投资和环保融资进行总量管理与监督。

第二,增设一些区域性金融机构,为西部地区生态环保的发展提供稳定的金融支持,例如,可组建西部生态发展银行,发挥区域的融资功能,其出资者可享有开发西部地区生态产业的优先权并享有相应的优惠政策。

第三,鼓励中信、民生、光大、招商、交通、深发、浦发、广发等全国或区域性股份制商业银行和外资银行在西部地区设立分支机构,并为其提供优惠条件。

第四,进一步规范、重组和发展本地证券公司,鼓励其向外扩展,吸引全国以及国外券商进入西部市场;加强信托投资公司和财务公司的改革,扩展其业务范围,提高融资能力。

第五,加快发展生态开发、资源开发、科技开发、旅游开发等区域性投资发展基金,以吸收社会闲散资金。同时,可鼓励组建西部生态风险投资公司和风险投资基金,以引导外资和民间资本投入生态高新技术产业,培育新的经济增长点。

## (二) 创新金融融资方式

### 1. 建立生态环保创业投资基金

创业投资基金也称产业投资基金、风险投资基金(Venture Capital),它是一个与证

券投资基金对等的概念,是对未上市公司提供直接的资本支持,并从事资本经营与监督的集合投资制度。创业投资基金属直接投资的范畴,它将社会闲散资金集中起来,投资于具有较大发展潜力的新兴企业的股权,并对其提供一系列增值服务,通过股权交易获得较高的投资回报。创业投资基金作为一种金融创新工具,极大地丰富了资本市场的融资手段。鼓励创业投资基金介入西部地区生态环保,既可以实现环保产业与资本市场的结合,为生态环保企业提供资金,缓解生态环保建设资金不足的问题,又可以辅助未上市企业的发展,为证券市场输送优质的上市公司。因此,西部地区在生态环境保护与建设中应积极鼓励这种投资方式的发展。

## 2. 开展资产证券化融资

资产证券化融资简称 ABS(Asset Backed Securitization) 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。自 20 世纪 80 年代以来,ABS 融资方式在美国兴起并迅速发展起来,90 年代中后期开始在我国试行,1998 年我国重庆市率先推出了第一个以获得国际融资为目的的 ABS 证券化融资方案。从实践情况看,采用 ABS 融资优于其他利用外资进行环保基础设施建设的融资方式。第一,具有较低的融资风险。ABS 证券并不以项目公司全部的法定财产作为发行依据,而是以被证券化的资产为限;偿付证券的资金来源于担保资产所创造的现金流量,即资产债务人偿还的债务到期本金与利息。如果担保资产出现违约拒付,资产证券的清偿也仅限于被证券化本身,这样就降低了项目公司的运营风险。第二,具有较低的融资成本。ABS 是一种完全按照市场经济规则运作的融资方式,其主体只涉及原始投资人、SPC、投资者和证券承销商,不需要政府的许可、授权及外汇担保,这样可以最大限度地减少佣金、价差等中间费用,从而能有效降低融资成本。

在西部生态环保建设中应大胆探索推行 ABS 融资方式进行融资,缓解西部地区生态环保基础建设资金极其短缺的局面。目前,国际债券市场容量巨大,如果利用 ABS 方式在国际资本市场上进行融资,可以极大地缓解西部地区生态环保基础设施建设资金不足的现状。同时,由于 ABS 债券投资风险较低,如果在国内市场上发行,可以调动投资者的积极性,为一些大的机构投资者如社保基金、退休养老基金、保险基金和互助基金等提供良好的投资途径,从而为生态环保建设筹集大量资金。

## 3. 推行 BOT 投资方式

BOT(Build Operate Transfer)方式是指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生态项目,项目建成后在一定期限内独立经营并获得利润,协议期满后项目无偿转交给政府或所属机构。

采用 BOT 方式可以为西部地区生态环保基础设施建设引入民间投资,但使用 BOT 方式必须解决两个问题:一是补偿投资者亏损的问题。由于生态环保建设投资

的回收期长、风险大,投资者一般都要求政府保证其最低的收益率,如果达到最低的收益率,政府应给予投资者一定的补偿,这也是 BOT 方式的核心所在。生态安全是经济社会发展的基础,生态效益、社会效益和经济效益是互为条件的,因此,当地政府没有必要担心将来的补偿问题,即使将来必须补偿,也是在未来几十年以后,将现值折成终值是合算的。二是 BOT 方式的投资主体应多样化。实际上,BOT 方式不仅仅只限于外商投资,内资也可以采用 BOT 方式,甚至当地企业也可采用 BOT 方式。只要政府肯承担投资风险,在当前投资机会难以把握的形势下,将资金投入由政府担保的生态环保领域,仍然是比较安全的投资方式,将会吸引很多企业进入西部地区生态环保产业。这种由政府承担投资风险而不是直接出资的方式,是西部生态环保建设摆脱资金短缺困境的可行方式。

#### 4. 培育和发展生态环保资本市场

在现代经济中,资本市场的筹资功能越来越明显,充分发挥资本市场的功能是金融支持西部生态环境保护与建设的重点。

一是利用股票市场支持具有比较优势和竞争优势的生态环保企业进行股份制改造,将效益好的企业推荐上市。对上市公司的审批,国家应给予优惠政策,以加快从事生态投资的企业上市速度;鼓励和支持生态环保企业发行股票,通过社会融资实现企业资本的筹集和扩张,增强企业的环保投资能力。环保企业的设立可采取政府、企业、银行合作投资,也可采取国内企业和国外企业合作投资,以及国内外企业和金融机构独立投资。

二是利用债券市场大量发行生态环保债券,其筹集的资金主要用于西部地区的防风治沙、植树种草和退耕还林等生态工程。

#### 5. 开辟投资联结保险金融新产品

保险业也应进行创新,以加强对西部地区生态环保企业的支持,可开辟投资联结保险金融新产品,即对生态环保企业实行投资联结保险,以帮助企业规避投资风险,提高融资效果,同时也有利于保险业扩大融资领域和发展空间。

#### 6. 培育生态环保信托业

(1)开展生态环保信托投资。环保部门可建立专项环保基金,引导投资者及时、准确、高效、集中地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。环保信托部门可将基金投资集中于债券和股票等形式,向投资者发放受益证,持证者按比例提取收益。

(2)尝试生态环保信托租赁,即可由信托部门购进生态环保企业所需环保设备或设施,然后再租赁给企业使用,以解决西部地区生态环保企业资金不足的问题。

上述创新金融融资方式的运用和推广,将有利于实现对我国西部地区生态环境保护与建设的金融支持。