

宁夏农业生态环境保护投融资的初步研究

刘希凤, 王亚娟

(宁夏大学 资源环境学院, 银川 750021)

摘 要:阐述了宁夏农业生态环境的现状, 由于自然环境因素、乡镇企业的发展、化肥农药农膜的不合理使用等人为因素的影响, 使得该地区的农业生态环境破坏进一步加剧。分析宁夏农业生态环境投融资现状及原因, 一是投融资总量不足, 二是投资效率不高。提出完善宁夏农业环境保护投资体制, 提高资金的运作效率, 拓宽农业生态环境投融资渠道, 采用多种融资方式提高农业生态环境保护投入, 逐步改善农业生态环境。

关键词:农业生态环境; 保护; 投融资; 宁夏

中图分类号: F323. 22; S181

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2007)05-0302-04

The Primary Study on Investment and Financing of Agro-eco-environment Protection in Ningxia

LIU Xi-feng, WANG Ya-juan

(School of Resources and Environment, Ningxia University, Yinchuan 750021, China)

Abstract: The authors analyzed the present situation of agro-eco-environment in Ningxia, which was more seriously spoiled because of the effects of depressing natural environment, the development of township corporations and the improper use of fertilizer, pesticide and membrane for agriculture. It also analyzed the situation and its reasons of the investment and financing to agro-eco-environment in Ningxia, and found that the total investment and financing were in shortage and the efficiency of the investment remained low. Thus, it put forward an integrated project for the protection of agro-eco-environment to improve the efficiency of the fund and broaden the way of financing to agro-eco-environment protection so as to enlarge the investment and improve the agro-eco-environment.

Key words: agro-eco-environment; protection; investment and financing; Ningxia

改革开放以来, 我国农村经济得到快速发展。但伴随着乡镇企业及畜禽养殖业的迅速发展和农药、化肥、农膜的大量使用, 使得农业生态环境的污染与破坏日趋加重^[1]。

20世纪90年代以来, 宁夏农业和农村经济得到进一步快速的发展, 同时农业生态环境与农业农村经济的矛盾也日渐突出。在新的历史时期, 国家提出建设社会主义新农村和建设环境友好型社会, 保护和建设农业生态环境成为亟待研究和解决的客观问题。寻求和建立多元化的农业生态环境投融资体系成为这一领域中的重中之重。

1 宁夏农业生态环境保护投融资现状分析

1.1 投资水平

根据国际经验, 当治理环境污染的投资占 GDP 的比例达到 1%~1.5% 时, 可以控制环境污染恶化的趋势; 当该比例达到 2%~3% 时, 环境质量可有所改善(世界银行, 1997)。可见, 为了控制环境污染和生态破坏, 改善环境质量, 必须有充足的资金投入。

宁夏的环境污染逐渐受到政府的重视以及社会的广泛关注, 环保投资规模逐年增加, 环保投资总量呈上升趋势, 环

保投资占 GDP 的比例有显著提高(图 1)。环境保护的投资总量从 1995~2004 年间呈逐年上升的趋势, 2004 年投资额 53 180.9 万元, 是 1995 年投资的 16.7 倍, 是 1999 年的 4.9 倍。同时, 环境保护投资占同期 GDP 的比例呈总体上升的趋势, 从 1995 年的 0.19% 到 1999 年的 0.45% 再上升到 2001 年的 0.98%, 2004 年上升到 1.16%。总的看来污染治理投资占 GDP 的比例呈增加的趋势。此外, 从环境污染治理投资占全社会固定资产投资的比例来看, 也呈现出类似的波动, 这一方面说明环境保护投资和宁夏持续发展经济是紧密联系的, 另一方面也说明近年来环境保护投资确实得到了加强。

1.2 投(融)资渠道

通过对农业生态环保投资分类及其各个领域的收益能力进行研究, 可以有效地引导环保融资体系市场化, 解决目前环保资金不足、投资效果较差的现状。把农业环保投资建设中项目分为竞争性、基础性和公益性三类^[2](图 2)。

近年来, 宁夏农业生态环境保护项目基本上是基础性和公益性的, 投资工程内容包括: 村庄环境综合整治工程; 农村

收稿日期: 2006-07-05

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(04CJY005)

作者简介: 刘希凤(1972—), 女, 宁夏中卫人, 硕士研究生, 主要从事生态经济与区域发展研究。

饮水水质改善工程;规模化畜禽养殖污染防治工程;土壤污染调查与修复示范工程;环境优美乡镇、生态村建设工程;农村环境保护能源建设工程。宁夏农业生态环境保护投融资取得了一定进展,但投资渠道狭窄,融资方式简单。资金基本上来源于中央政府、地方政府、村集体、农户或业主自筹、国际投资 3 个渠道。

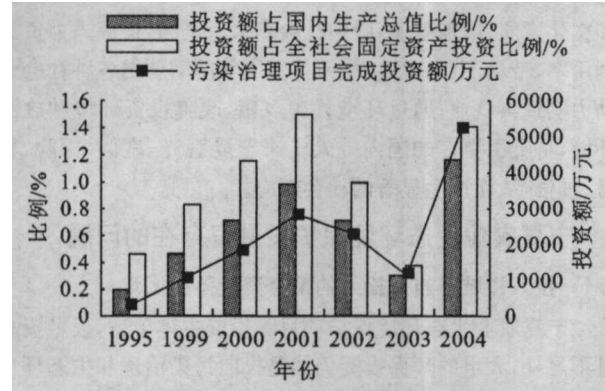


图 1 宁夏环境保护投资总量变化情况

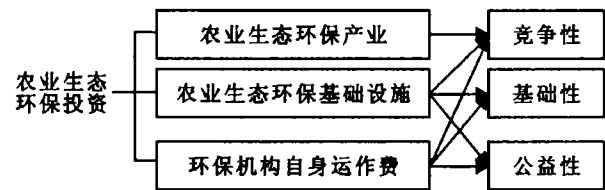


图 2 农业生态环境保护投资结构分类

1.2.1 政府投资

据调查,政府对农业生态环保投资项目主要是农业水利设施建设、退耕还林、宁夏干旱带草地生态建设项目、小流域治理等。据统计,2001~2004 年宁夏水利基础建设投资分别为 141 163,116 089,103 811,146 245 万元(表 1)。据彭阳县林业局统计,2004 年在退耕还林资金中,补贴粮食 1.62 万 t(折合现金 2 268 万元)、粮食变现 5 292 万元、补助现金 1 080 万元、种苗费 1 000 万元,总计 8 640 万元。2005 年宁夏干旱带草地生态建设项目投入 1 000 万元。

表 1 2001~2004 年宁夏全区水利基本投资情况 万元

年份	2001	2002	2003	2004
总投资	141163	116089	103811	146245
中央投资	85775	64760	103811	47412
地方投资	55388	51329	62411	98833

1.2.2 国际投(融)资

1985 年世界粮食计划署在我国最大的援助项目 2605 项目,共投资 1.7 亿元,是“三北”防护林建设的重要组成部分,也是宁南山区最有影响的生态建设项目之一。2000 年以来,共引进德国、日本等外国政府和国际组织无偿援助林业生态项目建设 4 个,引进无偿援助资金近 1 亿元。2004 年又实施了中韩合作造林、中日合作小渊基金项目二期工程和全球环境基金等一批新的林业外援项目。世界银行贷款的中国北方灌溉项目宁夏银川新灌区项目,包括同心扬水工程、固海扬水灌区配套、狼皮子梁和金银灌排 4 个子项目等。

1.2.3 农户投资,政府补贴

农户投资,政府补贴这种方式有:①农业水利设施建设。

据盐池县水保部门统计,1980~1990 年人畜饮水工程共投资 1 011.75 万元,其中国家补贴 1 009.52 万元,自筹 0.23 万元,国家补贴占 99.78%。1990~2002 年该工程共投资 2 611.68 万元,其中国家补贴 1 727.59 万元,自筹 884.09 万元,国家补贴占 66.15%,自筹资金占 33.85%。②农村能源改造工程,如“一池三改”等工程。农户每新建一口沼气池,财政补贴 500 元。③生态移民搬迁。对深居生态环境恶劣生存条件差的农户实行“1+2”移民搬迁扶贫开发政策,即列入移民搬迁年度计划的贫困户,每户补助 1 万元,每人再补贴 2 000 元。

2 宁夏农业生态环境保护投融资绩效分析

宁夏实施的一系列农业环境保护工程几年来取得了显著成绩^[3]。这些工程使广大农村落后的生产生活方式、生活习惯、居住环境得到改善,部分地区能够有效地防止风沙、涵养水源、调节气候、预防自然灾害,提高生产能力,为农业增效、粮食增产、农民增收和可持续发展创造有利条件,促使农村区域社会、经济、生态的协调发展,收到良好的环境效益、经济效益和社会效益。

2.1 环境效益分析

2.1.1 退耕还林成绩显著,局部区域生态环境初步改善

国家实施西部大开发战略以来,宁夏生态建设得到明显加强^[4]。据调查,截至 2005 年底,宁夏退耕还林还草工程累计完成 73.6 万 hm²(表 2)。退耕还林还草成活率逐步提高,局部地区水土流失得到初步缓解。结合六盘山生态经济区规划、生态移民等工程建设,六盘山营造水源涵养林 10 万 hm²,保存 7.93 万 hm²,保存率 78.7%,完成人工造林 93.13 万 hm²。通过实施全面禁牧和天然草场退牧还草工程、“百万亩人工种草工程”等,人工种草面积累计达到 45.33 万 hm²,天然草原围栏达到 100 万 hm²,草原生态得到了初步恢复。天然林保护和“三北”防护林建设工程,完成 38.47 万 hm²林地禁伐,封山育林 12.73 万 hm²,加上引黄灌区二代林网,平原区绿化率 9.1%。加强小流域综合治理,治理水土流失面积 5 200 km²。与实施这些工程之前相比,全区森林覆盖率提高 3.6%,荒漠化土地面积减少 7%,沙漠化土地面积减少 1.3%,有 33%的流动、半固定沙丘经过造林封育转化为固定沙丘地,局部区域生态环境得到初步改善。

表 2 宁夏 2000~2005 年退耕还林完成情况 万 hm²

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	总计
退耕还林	1.56	1.73	5.33	9.33	3.33	9.33	30.38
荒山造林	1.54	2.14	6.67	9.33	13.34	6.67	38.87
封山育林						3.33	3.33
合计	3.1	3.87	12	18.67	16.67	19.33	73.6

资料来源:宁夏林业局退耕还林办。

2.1.2 综合治理成效明显

据调查,实施人畜饮水项目,包括农村饮水解困项目和氟、砷病防治改水项目和小型公益设施建设项目,2002 年兴建引水工程 333 处,解决了 167 个乡 1 527 个村的人畜饮水

困难,有18.5万人饮用上清洁的自来水,截至2004年底,全区农村累计改水受益人口146.19万人,普及率3.7%。通过农村饮用水源保护与水质改善工程,保护农村水源地的生态环境,防止工业污染和农业面源污染对农村饮用水的影响。实施农村能源环保建设,累计改厕受益人口28.29万户,卫生厕所普及率为28.21%。解决了人畜粪便产生恶臭和对地表水和地下水污染,减少了农村污染物直接或间接排入黄河,减轻对黄河水体的污染等问题,而且使资源得以综合利用和循环利用,同时也加快了畜牧业生产和相关种植业的工业化、产业化、现代化进程。农村环境综合整治及优美乡镇、生态村创建工程,使农村生活垃圾得到收集、转运、处置,生活污水得到处理,饮用水水质进一步改善,不断改变农村脏、乱、差现象,美化了农村居民的居住环境,提高了农民的生活质量和健康水平。

2.2 经济效益分析

2.2.1 种植结构和产业结构显著变化,农民收入上涨

通过农业环保项目的实施,宁夏地区的种植结构和产业结构均发生了显著变化。西海固地区的产业结构主要以种植经济作物、特色作物、发展养殖业和劳务输出为主。据调查,彭阳县特色农作物种植推动了种植业结构进一步优化,进行压粮食物、增经济作物、强牧草饲料作物种植,使粮经饲三元结构由2003年的64.3:15.4:30.2调为2004年的61:17.6:21.4,夯实了农民增收的产业基础,有效地增加了农民的收入。此外,劳务输出在宁夏已作为一种产业来发展。固原市外出劳动力中人数由2002年15.6万人增加到2004年的21.2万人,增长35.9%。农民劳务收入人均539.5元,占总纯收入的36.2%。劳动力的转移减缓了人地矛盾,转移后的农户又将田地、山地转让承包,推进了土地适度规模经营,也促使了经济林的联保开发运作,出现了一些效益农业大户,使种植产业规模化,有效地增加了农户的收入。1995年宁夏人均纯收入是1036.99元,到2004年人均纯收入是2302.05元,农民收入总体均呈现出稳步增长的势头。退耕还林还草后,农民得到国家提供的粮食和现金补助以及退耕后发展的舍饲圈养、林果种植业和外出务工等,对提高农户收入起到了积极作用。

2.2.2 带动产业发展,减少农民开支

通过综合利用工程建设,带动养殖业的发展、提高种植业的效益、延长农业产业链,促进了农村产业的发展。实施农村能源环保建设工程后,畜禽粪便直接进入沼气池发酵,避免对空气和地下水的污染,改善了农村环境状况,防止人畜共患病的传播,有效地减少居民的生产、生活及医疗卫生支出;沼渣和沼液施入农田提高土壤肥力、农产品品质和产量,生产出无公害果菜,进而以质量优势和价格优势增加农民收入;农村沼气生态建设项目解决农民生活能源问题,且代价小,成本低。据调查,银川市望远镇、吴忠市金积镇和中卫市迎水镇三个试点镇共建2700座6m³的沼气池,一年可节约燃煤2700t,少购置化肥202.5t,农民少支出燃料费94.5万元,少支出化肥购置费实际经济效益总计8631万元,极大地减轻了农民生活用能及支出的负担。

2.3 社会效益

随着农业环保项目的逐步实施,农村基础设施、农民生活环境、当地投资环境等有所改善,制约工业、农业、城镇化发展的水资源短缺问题将得到缓解。改善生存环境质量,保证食品安全,提高群众健康水平,提高了农村村镇建设品位;帮助农村群众更新思想观念,改变生活方式,提高生活水平和文化素质,增加就业,吸纳社会剩余劳动力,提高人力资源利用率,带动工业、农业、城镇化发展等所需要的各种社会劳动力实现再就业;通过环境优美乡镇,改善投资环境和旅游环境,将吸引更多的国内外人士来宁夏观光、度假、探险、科考、投资,从而产生显著的社会效应。

3 宁夏农业生态环境保护投融资存在的问题

3.1 投入领域不当及投入的配套资金落实困难

宁夏农业生态环境保护项目除投资主体单一,投融资总量不足外,大量的环保投资仍然是投向污染治理和生态环境建设,而不重视对环保技术和清洁生产技术的开发、公众生产和生活方式的改变,属于重视“末端治理”的环保老思路,这是出现“治不胜治”、“防不胜防”、“污染破坏大于治理”、“局部好转、总体恶化”的主要原因。宁夏是欠发达地区,贫困县比重大,地方财政困难,贫困面大,而环境保护与建设的任务又十分繁重紧迫,很多地方根本没有落实配套资金,严重影响了生态环境保护与建设的效果与进度。

3.2 环保投入的效果欠佳

由于对项目和工程疏于长期监督和管理,在各市县环保资金出现挤占、挪用等渗漏现象的同时,还出现治污设备闲置、“退(天然)林还(经济)林”、“退耕不还林”等问题,造成了宝贵的环保资金的流失和浪费^[5]。一些项目投入在短时期内,工程的生态效益比较明显,而在中、长期内很难见到比较显著的经济效益,甚至以失败告终。西吉县的“2605”工程的失败就是明显的一例^[6]。这项工程最大的特点是自上而下对项目的认识不足,简单地将项目认为是一个单纯的防护林工程,缺乏社会各行业、部门的有力支持和配合,缺乏后续投入,属“重建设、轻管护”的典范。

3.3 社会资本介入少

由于资源产权不明,产权流转不畅等产权制度缺陷,投资者的利益难以得到保障和实现。虽然实行“谁投资,谁受益”、“谁造,谁有,谁受益”等激励政策,投入农业生态环保领域的社会资本仍然很少。缺乏民营企业参与市场竞争机制也是造成环境污染治理设施和运行效率较低的根源。长期以来,在农业生态环境基础建设领域,采用的是政府投资建设与管理运营设施的模式,该模式从制度上排挤竞争,缺乏效率。而且农业生态环境保护项目缺乏经济利益驱动机制,也不利于国内外的各种资金进入生态资本的投资,造成了生态资本投资的资金不足,特别是企业和私人的投资意愿不强,同时大量的社会资金闲置找不到投资方向^[7]。如目前宁夏水利设施建设的投资,因尚未设计出很好的投资“补偿机制”和投资进入与退出渠道,投资项目中真正能够盈利、能够按市场化运作的较少,且许多投资规模较大,建设运营中涉及的部门较多,程序也较复杂,民间资本投资意愿不强^[8],因

此每年将近十几亿元人民币投资,都主要是由中央政府和地方政府投入。

4 宁夏农业生态环境保护投融资优化途径

4.1 试行 BOT 等投融资模式

BOT(Built Operate Transfer)是指建设—运营—移交,即政府(或其主管部门)在一定期限内授权—经济实体建设、管理和维护某基础设施,并在该期限过后无偿转让给政府或其授权机构。这实际上是通过转移管理权力来获得投资的一种方法^[9]。在这种模式下,政府付出的不再是一次性的巨额财政资金,而是“特许经营权”,从而减轻财政压力,而且还可以通过引入市场竞争机制,提高项目管理水平和技术水平。另外,准 BOT 模式项目操作和 BOT 模式一样,但政府是项目公司的股东之一。由于政府以资金或其他形式的资本注入,该模式可以提高投资者的信心,减少投资者融资和还贷压力,降低投资风险。TOT 模式,即:移交—运营—移交模式,这种模式的前期建设由政府出资,项目建好后,通过竞争机制交由私人资本运营,这样政府可变现资金,盘活存量资产,最大限度地筹集环保投入资金,而投资者由于受让的是已建成且正常运营的项目,因此不用承担建设前期的风险^[10]。

4.2 发展生态资本市场

在现代经济中,资本市场的筹资功能日益强大,一是利用股票市场融资,拓宽农业生态环保融资渠道。宁夏应借鉴国内成功环保上市企业经验,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,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。二是利用债券市场发行生态环保债券,主要用于防风治沙、植树种草、退耕还林等生态项目工程以及大型环保项目^[11]。

4.3 利用外资

环境问题已经引起国际社会高度重视,国际金融组织和外国政府贷款也加大了向环境保护领域倾斜的力度。宁夏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。外资的进入将对宁夏农业生态环保产业的投入产生重要的影响。

4.4 完善生态环保信托业

主要包括两方面^[12]:(1)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、集中地将资金投向农业生态环保产业,促进环保产品的研发、开发、生产和推广应用。环保信托部门可将资金投资集中于债券和股票等形式,向投资者发放收益证,持证者按比例提取受益;(2)生态环保信托租赁。融资租赁是企业进行中长期资金融通的一种有效手段,它通过企业向租赁公司承租设施或设备将钱和借物结合起来,以融物的形式达到融资目的。既有生产企业租赁环保设备或设施,也可由信托部门购进后再租赁,以解决企业资金不足的矛盾。

参考文献:

- [1] 刘青松. 生态保护[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2003. 208.
- [2] 汪洋,屠梅曾,张璐遥. 我国环保投资结构分类的修正[J]. 环境保护, 1999, (9): 40—41.
- [3] 米文宝,等. 宁夏西海固地区贫困少数民族地区可持续发展研究[M]. 西安:西安地图出版社, 2001. 89.
- [4] 米文宝,刘小鹏,王亚娟. 宁夏南部山区退耕还林还草后续产业发展的初步研究[J]. 水土保持研究, 2005, 12 (1): 91—94.
- [5] 冉瑞平,王锡桐. 对西部欠发达地区环保投入机制的思考[J]. 资源开发与市场, 2003, 19(6): 406—408.
- [6] 米文宝,李陇堂,何彤慧. 世界粮食计划署 2605 项目对宁南山区生态环境建设的启示[J]. 水土保持研究, 2002, 9(3): 10—12.
- [7] 王金南,葛察忠,杨金田. 环境投融资战略[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2004. 71—80.
- [8] 曾贤刚. 亟待完善的中国环保投融资体制[J]. 环境经济, 2005, (3): 36—40.
- [9] 陈亢利,马晶晶. 创新中国环境保护市场的投融资机制[J]. 环境科学动态, 2005, (1): 62—65.
- [10] 中国环境保护投融资机制研究课题组. 创新环境保护投融资机制[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2004.
- [11] 谭立. 中国环保投融资机制的新格局[J]. 环境保护, 2002, (8): 35—36.
- [12] 王苹. 金融支持西部生态环保的融资渠道[J]. 农村金融研究, 2001, (12): 48—50.