

加快我国循环经济发展的几点建议

青海大学财经学院 李红



党的十六大提出,建设小康社会要走“科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染小、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子”。要实现在本世纪头20年全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展,民主更加健全,科技更加进步,文化更加繁荣,社会更加和谐,人民生活更加殷实,就必须牢固树立和落实科学发

展观,按照“五个统筹”的要求,既坚定不移地始终把发展作为第一要务,又妥善化解各种矛盾,采取科学的发展模式,大力发展循环经济。循环经济是指在人、自然资源和科学技术的大系统内,在资源投入、企业生产、产品消费及其废弃的全过程中,把传统的依赖资源消耗的线性增长的经济,转变为

审批。对于重要事项的审批,“一支笔”应当以集体授权审批形成的决议为依据进行签字批准,否则就是越权审批,要追究其相应责任。“一支笔”审批也不排斥分级审批。为了防止“一支笔”深陷琐碎的日常开支审批事务中,同时也为了调动中低层管理人员工作的积极性和主动性,在有企业权力机构批准和财务预算制约的情况下,各部门预算内的日常开支可以由部门负责人负责审批。因此,“一支笔”审批完全不同于自我授权、花钱无度、排斥集体授权审批、取代分级审批的“一支笔”独裁审批。

“一支笔”财务审批制度,是基于明确财务审批责任、增强授权审批控制的作用、提高财务审批的效率、防止相互牵制情况的发生、统筹安排企业财务资源、提高资金使用效率、节约资金使用等考虑而提出和实施的。从内部控制理论上讲,这种制度设计大幅度扩大了“一支笔”的权限,因而只有同时建立对“一支笔”更有力的制衡制度,才有可能保证该项制度的安全有效实施。但遗憾的是,一些实施了该项制度的企业并未同时建立和认真执行相应的制衡制度,导致这项制度实施后,渐渐出现了“一支笔”独断专行、贪污腐败的问题。因此,如果没有强有力的制衡制度,“一支笔”统一审批就很容易演变为“一支笔”独裁审批。笔者认为,“一支笔”财务审批制度产生的问题,主要原因不在于“一支笔”财务审批制度本身,而在于相关制衡制度的缺失或其作用没有得到有效发挥以及“一支笔”本身职业道德较差所致。

要保证“一支笔”财务审批制度充分发挥其应有的作用,

依靠生态型资源循环来发展的经济。

(一)

我国的经济、社会发展如果继续沿着现行的线性经济轨道惯性前进,未来20年的资源环境压力将进一步增大,以致难以承受。这主要表现在以下几个方面:

1.我国当前粗放型经济发展模式难以实现可持续发展。我国过去20多年的工业发展,没有跨出“先污染后治理”这个经济发展的周期律。高消耗、高污染、低效益仍是许多企业的习惯做法。我们每创造1美元价值所消耗的能源,是美国的4.3倍,德国和法国的7.7倍,日本的11.5倍。

2.自然资源紧张。我国人均水资源拥有量仅为世界平均水平的1/4,600多个城市中有400多个缺水,其中110个严重缺水。18个省的471个县、近4亿人口的家园正受到不同程度的荒漠化威胁。耕地逐年减少,人均拥有量不到世界平均水平的40%。石油消耗量的1/3要依赖进口,世界铁矿石和铝矾土资

有效避免独断专行和贪污腐败问题的产生,就必须建立和有效实施与其相配套的事前授权控制和预算控制制度、事中监督检查制度、事后责任追究制度等。

在事前授权控制方面,企业权力机构对企业“一支笔”的权力配置应实行一般授权与特殊授权相结合的制度。对于企业日常开支,企业权力机构应通过严格审批财务预算,对“一支笔”进行一般授权,“一支笔”应严格按照企业权力机构批准的财务预算进行审批。对于企业的重大经济业务,如重大筹资业务、投资业务、资本支出和增资扩股等重大货币资金流动,以及所有预算外的开支,应由企业权力机构根据少数服从多数的原则,做出特别决议后,由“一支笔”据以签字批准。

在事中监督检查方面,首先,企业的监事会或审计委员会应定期聘请注册会计师对“一支笔”进行任期经济责任审计或亲自对“一支笔”的审批情况进行监督。其次,企业党组织及其工会等应当通过民主生活、受理群众举报、要求财务公开等渠道,对“一支笔”的财务审批行为进行监督。最后,对“一支笔”自己的业务经费,要纳入企业权力机构批准的财务预算中,实行“定额备用金制”,实际报销时应由监事会或审计委员会负责人审批。

在事后责任追究方面,企业除了要通过事中监督及时发现“一支笔”存在的问题外,还应严格审查年度财务决算,以发现企业货币资金收支的异常变动。对发现有失职、渎职或贪污舞弊行为的“一支笔”,企业董事会、监事会或审计委员会应及时启动罢免程序,对“一支笔”进行严肃查处。☐

易量中的绝大部分被我国采购。由此可见,我国的自然资源形势已经相当严峻,如果不构建节约型和高效型的循环经济体系,全面建设小康社会所需要的资源就只能过分依赖于国际市场,这势必带来很大风险。

3.城市人口增加和生活水平提高对自然资源的需求增加。从人口总量来看,未来我国的人口仍将刚性增长,到2020年要达到14~15亿才可能稳定下来;同时,现代化的进程要求到2020年全国人口至少达到55%的城市化(7~8亿城市人口),即城市至少要有4亿增量人口。这样,必然会加大对资源特别是对水、土地、能源等的需求。从消费水平来看,到2020年我国的人均GDP将达到3 000美元左右。由于3 000美元的水平基本上是以物质性消费为基础的,因此以物质化为特点的生活水平的提高,将会使未来20年资源供给和环境容量所面临的压力增加到现在的4~5倍。

4.生态环境进一步恶化。我国生态环境总体恶化的趋势尚未得到扭转,环境污染状况日趋严重。大量未经处理或处理不达标的废水被直接排入江河湖泊,饮用水安全受到威胁,生态用水匮乏。去年全国烟尘排放总量、二氧化硫排放量居世界首位,大大超过环境容量,全国酸雨区面积已占国土面积的1/3。固体废弃物污染日益严重,城市生活垃圾无害化处理率不足20%;农药、化肥的不合理使用,使农村环境问题日渐严重,直接影响到农产品质量安全。生态环境恶化,草地退化,水土流失,森林生态系统质量下降,生物种类锐减,生态安全成为不容忽视的问题。

事实证明,水、大气、固体废弃物污染的大量产生,与资源利用水平密切相关,同粗放型经济增长方式有着内在联系。据测算,我国能源利用率若能达到世界先进水平,每年即可少排放400万吨二氧化硫;固体废弃物综合利用率若提高1个百分点,每年就可减少排放约1 000万吨;粉煤灰综合利用率若能提高20个百分点,就可以减少排放近4 000万吨,这将使环境质量得到极大改善。而大力发展循环经济,推行清洁生产,恰恰能将社会经济活动对自然资源的需求和生态环境的影响降低到最低程度,以最少的资源消耗、最小的环境代价实现经济的可持续增长,从根本上解决经济发展与环境保护之间的矛盾,实现可持续发展。

(二)

为逐步建立一个政府大力推动、市场有效驱动、群众主动参与的循环经济发展机制,笔者提出以下几点建议:

1.加强宣传,转变观念,使循环经济理念深入人心。各级政府要切实转变观念,在制定“十一五”规划时,把落实发展循环经济,推进全面发展、协调发展、可持续发展作为重要的指导思想,使循环经济理念贯穿于规划始终。同时,要彻底转变单纯追求GDP增长目标观念,研究制定区域可持续发展指数,并以此作为对地方经济、社会发展业绩评价的重要参数。倡导绿色消费,通过广泛、深入的宣传教育活动,提高公众的环保意识和绿色消费意识,各级政府要做绿色消费的先行者和榜样,逐步改变公众的不良消费行为。

2.进一步加快产业结构调整步伐。努力振兴装备制造业,加快高新技术产业化,积极推进信息化,用清洁生产技术改造能耗高、污染重的传统产业,大力发展节能、降耗、减污的

高新技术产业,淘汰落后的工艺和技术。同时,加快低能耗、低排放产业的发展。要抓紧制定《产业结构调整暂行规定》、《产业结构调整指导目录》及重点行业的产业政策和准入标准;抓紧制定《加快服务业发展的指导意见》,以促进服务业的快速、健康发展。在农业产业结构调整中,要注重发展生态农业和有机农业,建立有机食品和绿色食品基地,尽可能减少农药、化肥的使用量。

3.用科技促进循环经济的发展。发展循环经济必须以高新技术为支撑。要进一步加大科技攻关力度,努力突破制约循环经济发展的技术瓶颈,开发和建立包括环境工程技术、废物资源化技术、清洁生产技术等在内的绿色技术体系,加强对节能、节水、资源综合利用、再生资源回收利用等技术的研究与推广。通过采用新工艺、新技术,降低原材料和能源的消耗,实现少投入、高产出、低污染地发展经济,尽可能地把污染物排放和环境损害消除在生产过程之中。要选择重大示范项目,在重点行业、重点企业组织实施一批重大示范工程,加快先进、适用技术的推广。

4.逐步完善法律法规体系,依法推动循环经济的发展。一是认真贯彻落实已有法律法规的规定,如《节约能源法》、《清洁生产促进法》、《关于进一步开展资源综合利用的意见》,用以促进废物减量化、资源化、无害化的进程。二是借鉴国外经验,着手研究制定绿色消费、资源循环再生利用,以及家用电器、建筑材料、包装物品等行业在资源回收利用方面的法律法规;建立健全各类废物回收制度,明确工业废物和产品包装物由生产企业负责回收,建筑废物由建设和施工单位负责回收,生活垃圾主要由政府负责回收,而且制造垃圾的居民和单位要缴纳适当费用。制定能使废物资源得到充分利用的经济政策,在税收和投资等环节对废物回收采取必要的激励措施。三是抓紧制定发展循环经济的标准规范及相关制度,重点是设备能效标准、重点用水行业取水标准、主要耗能行业节能设计规范以及强制性能效标识制度和再利用物品标识制度。

5.加大政府应用财税政策进行宏观调控的力度。一是引入市场机制,用好价格杠杆,完善市场价格形成机制,依据价值规律和供求关系原则,循序渐进而又较大幅度地提高资源特别是稀有、紧缺矿产资源的的价格,以抑制、调节资源消耗。较大幅度地提高排污费收取标准和违规排污处罚标准,促使企业在高昂的污染代价和清洁生产、再生利用增值之间做出抉择,自觉地走循环经济之路。二是制定和实施正确的财税、金融政策。调整财政支出结构,深化税费体制改革,逐步形成有利于循环经济发展的财税体制。对于一些亏损或微利的废旧物品回收利用产业,以及废弃物无害化处理产业,可以通过税收优惠和政府补贴政策,使其能够获得社会平均利润。在增加环境(污染排放)税、资源使用税的同时,对企业用于环境保护的投资实行税收抵扣。三是加大支持力度。对清洁生产和发展循环经济的企业,在用地、用电、用水、相关基础设施建设和信贷方面予以优先保证,并尽量给予优惠;加大有关循环经济研究实验的科技经费投入;设立环境技术开发基金,重点支持废旧物品回收处理和再生利用技术的研究与开发,促进区域环境综合治理等公用性事业方面适用技术的开发与推广应用。☐