

生态文明财经制度研究

ShengTai WenMing CaiJing ZhiDu YanJiu

梁云凤 / 著

制度研究



经济科学出版社
Economic Science Press

生态文明财经制度研究

梁云凤 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

生态文明财经制度研究/梁云凤著. —北京: 经济科学出版社, 2015. 7
ISBN 978 - 7 - 5141 - 5881 - 6

I. ①生… II. ①梁… III. ①生态环境建设 - 财务制度 - 研究 - 中国 IV. ①X321. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 152481 号

责任编辑: 高进水 刘 颖
责任校对: 曹 力
版式设计: 齐 杰
责任印制: 潘泽新

生态文明财经制度研究

梁云凤 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 18.5 印张 330000 字

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5881 - 6 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

序一

党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央高举中国特色社会主义伟大旗帜，继往开来，与时俱进，不断推进理论和实践创新，这为我们中国特色社会主义事业的发展，实现中华民族伟大复兴的“中国梦”提供了根本保证。党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局，提出建设美丽中国的目标。坚定不移地推进生态文明建设是“中国梦”宏伟诗篇的应有之义。生态文明建设是我国今后发展的重要方向、重大领域和重大任务，生态文明制度建设，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。

一直以来，梁云凤博士对如何用经济杠杆撬动和引导绿色发展、生态文明建设进行了长期不懈的研究，尤其关注财政、税收、规费以及金融等财经手段嵌入生态环保、资源有偿使用、能源集约节约使用以及绿色产业培育发展等领域，并都提出了极有政策参考价值的卓见。

2009年，梁云凤博士出版了《绿色财税政策》专著，该书从宏观经济学视角，以破解资源环境瓶颈必须走绿色化道路为切入点，系统研究和借鉴国际上发达国家推动绿色经济发展的经验和方法，分析和归纳了我国绿色财税政策的演进过程和现行政策存在的不足与问题，依据可持续发展理论、公共财政理论、公共品理论和外部性理论，选择绿色经济的重要领域作为财税政策研究的着力点，综合考虑各领域的公共品程度、本质特点等因素，确定相应的财税政策搭配模式，提出了相应的绿色财税政策。作者认为，绿色财税政策是实现科学发展和可持续发展战略的重要政策载体。中国的资源

环境问题是在发展中产生的，必须在发展中解决。中国的国情决定了在解决资源环境问题时，必须坚定不移地走绿色发展的道路。绿色经济是一种绿色技术驱动，生态环境良好，资源节约和高效利用，绿色产业为支柱的经济发展模式。生态环境、资源能源、绿色技术和绿色产业是绿色经济的四个关键领域。这些领域均具有公共品属性，但又具有不同的本质特点，在绿色经济运行中所处的地位和所起的作用也不尽相同，因此政府财税政策调节方式和介入程度也应该有所不同。绿色技术是绿色经济的支撑，生态环境是绿色经济的基础，资源能源是绿色经济重要的生产要素，绿色产业是绿色经济的支柱。绿色财税政策将这四个关键领域作为着力点，分别形成有利于生态环境保护与补偿、促进能源资源的开发与利用、鼓励绿色技术创新与应用、支持绿色产业培育与发展协调配合的财税政策。

本书是梁云凤博士坚持研究该领域的阶段性成果，在经济发展进入新常态的大背景下，按照党的十八大以来关于“大力推进生态文明建设”的要求，从生态文明理论依据、生态文明科学内涵、生态文明制度建设等三维角度构思本书的逻辑架构，重点对生态环境补偿制度、资源有偿使用制度、能源集约节约使用制度、绿色产业发展制度进行了系统分析。

本书逻辑清晰，资料翔实，论述充分。相关建议对生态文明财经制度的决策者和使用者会有启发和参考意义。

王春正

2015年5月19日

序二

建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。

从根本上说，人们的经济关系处于社会关系的支配地位，制约和规范经济行为的最有效手段是经济手段。经济手段的核心作用是贯彻物质利益原则，即把各种经济行为的负外部性内化到生产成本中。财政作为最重要的经济杠杆，通过各种具体的财税政策措施不断调整各行为主体的经济利益关系，约束与激励协同，把微观主体的局部利益、短期利益同全社会的共同利益、长期利益有机结合起来。使市场在资源配置中起决定性作用，财政的着眼点应该是从微观经济主体“经济人”的“趋利性”本质出发，对符合政府鼓励的行为进行正向激励，减少其成本性开支，对政府限制的行为进行反向激励，增加其成本性开支，促使微观主体从政府限制的行为方式向政府鼓励的行为方式转变。近年来，我国生态文明建设取得了很大进展，但从财经制度角度出发仍然存在许多不足。突出表现在生态环境补偿制度不完善、资源有偿使用制度不健全、能源集约节约使用制度不合理及绿色产业发展财经激励制度体系不完备等。

本书以纯公共产品，混合产品，市场提供私人产品为主线逐渐展开。全书共五章，第一章从生态文明的理论依据写起，主要介绍了新常态和生态文明制度建设的基本内涵、基本特征及重要意义；

第二章从生态环境、生态补偿和生态环境补偿的概念写起，主要阐述了生态环境补偿制度的发展现状、面临问题及相应对策，如何借鉴国外经验完善我国生态补偿制度；第三章从资源有偿使用的角度出发，主要分析了资源有偿使用制度的界定和评价，并借鉴国外先进经验完善我国资源有偿使用制度；第四章从能源集约节约的角度出发，主要梳理了我国能源集约节约改革面临的主要问题以及从四个方面加快能源集约节约使用制度的建立；第五章主要阐述了绿色产业发展现状以及如何完善绿色产业制度。

在梁云凤博士出版《生态文明财经制度研究》一书之际，以此为序，希望梁云凤博士站在本书新的起点上，不懈努力，再创佳绩。对生态文明财经制度的研究仍在探索之中，本书不足之处在所难免，希望广大读者和专家同行不吝批评指正。

郑新立

2015年6月21日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 理论依据	1
第二节 新常态与生态文明	13
第三节 生态文明制度建设紧迫性	26
第二章 生态环境补偿制度	42
第一节 生态环境补偿制度研究现状	42
第二节 生态环境及补偿基本概念	58
第三节 生态补偿制度机制的现状分析	63
第四节 国外经验借鉴	76
第五节 完善生态补偿的制度机制	81
第六节 生态补偿的资金筹集及使用	97
第三章 资源有偿使用制度	107
第一节 矿产资源有偿使用制度的研究综述	107
第二节 资源有偿使用制度的界定及其制度构成	117
第三节 对我国现行资源有偿使用制度的评价	122
第四节 发达国家资源有偿使用制度借鉴	124
第五节 完善我国资源有偿使用制度的建议	132
第四章 能源集约节约使用制度	147
第一节 转变能源发展方式，重塑能源战略	147

第二节 转变能源供给方式,提高电能地位·····	160
第三节 转变能源构成方式,发展清洁能源·····	164
第四节 转变能源输送方式,发展智能电网·····	204
第五章 促进绿色产业发展制度 ·····	238
第一节 绿色经济及环保产业的概况·····	238
第二节 我国绿色产业制度现状·····	253
第三节 完善绿色产业制度·····	272

第一章

绪 论

第一节 理论依据

从历史的发展阶段来看，文明经历了原始文明、农业文明和工业文明三个阶段。现在，人类文明正处于从工业文明向生态文明转变的过渡阶段。工业文明是一种以工业为核心产业的文明形态，而生态文明的主要特征则是产业生态化。生态文明是人类文明发展的一个新阶段，是一种更高境界的文明程度，它是相对于精神文明、物质文明和制度文明而言的。其包括的三个重要特征是较高的环保意识，可持续的经济发展模式和更加公正合理的社会制度，当人类文明的主导因素是这三个因素的时候，人类文明就实现了向生态文明的过渡。

一、马克思主义生态文明观

马克思主义理论诠释了环境危机的根源性以及阶级斗争和生态斗争之间的辩证关系，阐述了人类社会和自然之间应采取健康的、可持续发展的解决方案。马克思、恩格斯强调首先应做到“人与人的和解”才会有“人与自然的和解”，这是结合现代生态学和哲学的经典表述。马克思和恩格斯的思想当中丰富地蕴含了生态学思想，生态马克思主义研究了马克思和恩格斯的各种生态思想。马克思主义对解决资本主义社会乃至全球生态危机都具有重要的理论价值和现实意义。生态马克思主义大致经历了三个理论阶段，分别是生态马克思主义、生态社会主义和马克思的生态学。生态社会主义是生态马克思主义从理

论到现实的真实写照，而马克思的生态学则是生态马克思主义理论上的回归。马克思的生态学包括三个方面的关系：自然与人、自然与社会、科学与生态学。马克思主义从以下三个方面阐述了人与自然的关系：

首先是人与自然协调发展、和谐相处。人类产生发展的基础是自然界，自然不断地被人类的活动所改造，人与自然之间应该和谐相处。恩格斯认为自然界中所有的物体的相互作用都包含着和谐与冲突，包括有意识和无意识的合作与竞争。因此，自然界中决不是单纯存在着片面的斗争。马克思对资本主义工业文明进行了批判，认为共产主义是解决人和自然、人和人之间矛盾的最终办法。其次是人要爱护自然，不要破坏自然。人是自然界中的一部分，人应该像热爱自己的生命一样去热爱自然。马克思认为自然界是人的无机的身体，人需要依靠自然界而生活。这就说明自然是人们只有通过与之不断交往才能达到继续生存的实体。最后是人要按照自然规律办事。人类如果能认识自然规律并按照自然规律去办事，自然将会朝着有利于人类社会的方向发展。恩格斯指出能够正确认识和利用自然规律才能让我们统治整个自然界。恩格斯的论断，揭示了人类的发展必须同自然规律相一致。

我们建设的具有中国特色的社会主义生态文明包括两个方面：一方面必须结合中国特有的自然生态环境、经济文化发展水平、人口素质状况和社会政治条件，建设具有中国特色的生态文明；另一方面，把社会主义生态文明的目标与社会主义现代化建设的其他远景发展目标结合起来，让生态文明的建设与小康社会、节约型社会、和谐社会以及联合国千年发展目标的实现有机地整合。

我们党运用马克思主义理论分析问题，结合社会主义建设的伟大实践，建立了科学的、系统的生态文明观。其主要观点如下：

重新认识人与自然的关系。以前，我们对自然规律的认识不是很深刻，在生态建设上犯过一些错误，导致了生态环境的恶化。

实现可持续发展。随着社会的发展，人们日益面对资源短缺、环境恶化、生态失衡等问题，人与自然的关系必须得到重新审核，可持续发展成为了时代的要求。针对我国人口发展与资源环境的突出矛盾问题，党中央、国务院制定了可持续发展战略。为了实现可持续发展战略，在《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》中，可持续发展目标被定义为：建设可持续发展的经济体系、社会体系和保持与之相适应的可持续利用的资源 and 环境基础。可持续发展战略作为一种新型的社会文明观，表达的是一种人与自然的

和谐发展。这种文明观是由人类征服自然界转变为人与自然和谐发展，开辟了人类文明的新境界。

作为一种新型的文明形态，生态文明是指人们在改造客观物质世界的同时，不断克服改造过程中的负面效应，积极改善和优化人与自然的关系，建设有序的生态运行机制和良好的生态环境所取得的物质、精神、制度方面成果的总和。它以环境资源承载力为基础、以可持续的社会经济政策为手段，以致力于构造一个人与自然和谐发展的社会为目的，是遵循自然规律的文明形态。其内涵在于：第一，生态文明是一种积极、良性发展的文明形态。生态文明绝不是拒绝发展，更不是停滞或倒退，而是要通过资源生产率的提高、生产生活方式的根本转变，提高人类适应自然、利用自然和修复自然的能力，实现人与自然和谐、健康发展。第二，生态文明是可持续发展的文明。这包括人类的可持续和自然的可持续，二者是相统一的。人类所有利用环境、开发资源的活动，都必须以环境可承载和可恢复、资源可接替为前提，是一种可持续的开发利用。第三，生态文明应是一种科学的、自觉的文明形态。未来的生态文明应是一种自觉的生态文明，不仅要有哲学上的自觉，还必须有科学上的自觉，要以科技的发展为基础，自觉地转变发展方式。第四，生态文明与物质、精神、政治文明共同构成了人类文明的整体框架。它们紧密联系，既相互促进又相互制约。

二、可持续发展理论

1983年，应联合国秘书长的要求，联合国发起成立了关心地球问题的世界环境与发展委员会（WCED），1987年WCED出版了关于环境与发展问题的报告《我们共同的未来》，首先正式提出了“可持续发展”（sustainable development）的概念，指出“可持续发展是既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”，它包括两个重要的概念：一为“需要”，“尤其是世界上贫困人民的基本需要，应放在特别优先的地位来考虑”；二为“限制”，即“技术状况和社会组织对环境满足眼前和将来需要的能力施加的限制”。1992年，联合国环境与发展大会在《里约宣言》^①中对可持续发展又

^① 《里约宣言》是《里约环境与发展宣言》的简称。该宣言于1992年6月14日联合国环境与发展大会的最后一天通过。《里约宣言》旨在为各国在环境与发展领域采取行动和开展国际合作提供指导原则，规定一般义务。

作了进一步的阐述：“人类应享有与自然和谐的方式过健康而富有成果的生活的权利，并公平地满足今世后代在发展和环境方面的需要”。由此，人类对经济发展的认识扩展到与自然环境、人类未来的统一发展上来。这是因为在传统经济发展模式下，经济增长总是依靠高污染、高能耗、高排放为代价，总是带来生态环境破坏的危险性，已经对资源、环境、人类的生存带来了巨大的压力。经济发展与生态环境的矛盾已经日益严重，甚至已经开始威胁到人类生存。因此，可持续发展的实质在于强调人类经济活动与自然环境的协调发展，从根本上解决经济发展与生态环境的对立统一矛盾。

如何解决这一矛盾呢？这就要求决策者在制定经济发展的决策时，确保经济增长是绝对建立在生态保护基础上，确保那些为生态环境发展而付出努力的人们得到利益，以使生态环境可以支持人类的延续发展和经济的长期增长。所以“经济学与生态学必须完全统一到决策和立法过程中，不仅要保护环境，而且也要保护和促进发展。经济学不仅仅在于生产财富，生态学也不仅仅在于保护自然，这两者同样都是为了改进人类的命运”。其根本目的是提高人类的福利。因此，可持续发展理论的观点是：（1）经济发展与环境保护是对立统一的，环境问题与社会经济问题必须一起考虑，并且在经济社会发展中求得解决，实现社会、经济、环境的同步发展。（2）世界上富足的人应当把他们的生活方式控制在生态许可的范围内，并且应当使人口数量和人口增长同生态系统生产潜力的变化协调一致。（3）必须摆脱过去的发展模式，从整个生态系统考虑环境问题，制定协调改善经济发展和环境保护的长期政策，重视自然资源的合理和持续利用，以生态改善来保障可持续发展目标的完成。对此，联合国环境与发展大会在1992年《里约宣言》中对可持续发展作了进一步的阐述。可见，创建生态补偿机制符合可持续发展观的要求，同时，可持续发展的思想也为生态补偿制度的创立提供理论上的支持。

综上所述，根据可持续发展理论，发展绿色经济需要从生态环境和人类的和谐发展角度入手，实现经济学与生态学在经济决策上和谐统一，并且最终表现在可持续发展中来。因此，可持续发展理论从理论上论证了绿色经济将经济发展置于自然环境系统中的必要性，论证了环境、资源纳入经济发展的内生变量的必须性，也体现了发展绿色经济的重要表现形式就是实现可持续的发展，实现人与自然在经济领域、生态领域的和谐发展。

三、公共品和外部性理论

(一) 公共产品理论

按照微观经济学理论,社会产品可以分为公共产品和私人产品两大类。按照萨缪尔森的定义,公共产品是指这样一种产品,即每个人消费这种产品不会导致别人对该产品消费的减少。依照该定义,生态资源显然属于公共产品。与私人产品相比较,公共产品具有非竞争性和非排他性两个基本特征。而这两个特性往往使得公共产品在使用过程中容易产生“公共的悲剧”和“搭便车”问题。1968年,美国环境保护主义者加勒特·哈丁以寓言的形式,给我们讲述了我们常说到的“公地悲剧”的故事。可见,如果一种生态资源的所有权没有排他功能,那么就会导致公共资源的过度使用,使生态环境和资源遭到破坏,而且这种破坏结果是不可逆转的。所以,我们必须建立一种补偿制度,给予那些为保护生态资源而牺牲自己利益的人们一定的补偿,最终保证全体成员的利益不受损失。“搭便车”问题也可体现在生态环境破坏过程中。此理论最早由休谟在1740年提出。他认为在一个经济社会,如果有公共产品的存在,免费搭车者就会出现;如果所有社会成员都成为免费搭车者,最终结果是谁也享受不到公共产品。由于政府无法了解每个人对某种公共产品的偏好及效用函数,再加之公共产品的非排他性,使得人们可能从低成本获得收益而减少其对公共产品的出资份额(缴税额),而这样做并不会减少他将要获得的收益。在这样的社会条件下,人们完全有可能在不付任何代价的情况下享受通过他人的捐献而提供的公共产品的效益,即出现了“搭便车”的现象。消费中的非竞争性往往导致“公地悲剧”——过度使用公共产品,并且,消费中的非排他性导致的“搭便车”心理使公共产品供给不足。政府管制和政府买单是有效解决公共产品的机制之一,但不是唯一的机制。如果通过制度创新让生态环境受益者付费,那么,生态保护者同样能够像生产私人产品一样得到有效激励。

1. 公共产品的定义和特征。按照微观经济学理论,社会产品可以分为公共产品和私人产品两大类。按照萨缪尔森的定义,公共产品是指这样一种产品,即每个人消费这种产品不会导致别人对该产品消费的减少。比如国防、灯塔、航标灯、法律、环境保护、基本卫生保健、公共资源等。以国防为例,将

国防作为一种产品，守护着一个国家里的每一个人，每新增加一个人口（或移民），并不会影响原有的受保护的居民的安全利益，即不会影响其他人对该产品消费的减少。按照此定义，生态资源跟国防类似，每个消费者对生态资源的利用和消费并不会影响别人的消费情况，属于公共产品。在经济分析中，公共产品具有以下主要特征：

第一，不可分割性。这是公共产品最本质的物理性能，即只能作为一个整体被消费，不能分割消费，也不能被独占。生态环境是可持续发展的必要条件之一，对它的利用从来都没有被分割成某个人或企业的，而是由众多的消费者共同享受。也正因为如此，在后现代工业经济时代，生态环境一直没有像私人产品一样受到市场经济的保护。

第二，非竞争性。这是公共产品区别于私人产品的关键特征，是指消费者的增加不会引起该种产品生产成本的增加。面包作为私人产品，当需求增加时，就需要增加面粉从而导致生产面包的费用将会增加，同时在需求总量一定的情况下，会使该消费者在其他方面的消费减少，其消费情况很容易影响生产成本和消费结构。但作为公共产品与之相反，生态资源利用的人增加，通常不会影响到保护生态环境和资源成本费用的增加，同时也并不会影响到使用者在其他方面使用情况。

第三，非排他性。是指排斥某人消费此类产品是不可行的或是极其困难的（排斥成本很高），或者是不必要的。生态资源也同样具有这一特性，如某人对水资源的使用并不能排斥其他人对水资源的使用，或者说对此人来说，要想排斥他人使用水资源，就需要支付昂贵的排斥成本，如净化水资源的净化设备费用、净化技术研发费用等。

2. 公共产品的分类。根据排他性和竞争性与否，可以将产品分为私人物品、纯公共物品、公共资源（准公共产品）和俱乐部物品（准公共物品）。私人物品具有竞争性和排他性，它的生产、供给和消费都可以通过市场交易实现。纯公共物品同时具有非竞争性和非排他性，也被简称为公共物品。从经济理论中，公共物品通常分为狭义和广义之分，狭义的公共物品通常是一类具有物质属性的产品，如街道、灯塔等；而广义的公共物品除了包括这类具有物质属性的产品外，还包括政府、国防、法律以及各种制度等非物质产品，这类非物质物品往往具有非排他性和非竞争性，因此也被视为特殊意义上的纯公共物品。换句话说，狭义和广义将公共物品分为准公共物品和纯公共物品。

在准公共物品中通常有两种情况：一类以俱乐部物品（club goods）^①为代表，这类物品在一定限度内，消费上具有非竞争性，并且排他又是可行的，因为成本较低。典型的例子就是公路，在不拥挤的条件下，增加使用人数并不会减少其他人消费，也不会降低别人使用公路的质量。但如果使用人数增加到一定限度，并且常年处于拥挤状态下，公路将瘫痪，即市场失灵。另一类以公共资源为代表，具有很强的竞争性，并且排他几乎是不可能的，因为排他成本很高。这是研究绿色经济的理论逻辑起点之一，竞争性决定了公共资源在消费上的可枯竭性，每增加一个消费者或是使用者，其竞争性就越强。同时，这类资源又具有非排他性，不可能清楚的界定私有产权，由此，公共资源并不可能像私人物品一样实现完全的市场交易，并通过市场控制和调节其生产、消费。比如石油，众所周知是通过地质天然形成的不可再生资源，谁也无法将其私有；并且由于石油的稀缺性导致消费它的人每增加一个，将会引起其他人的减少，具有很强的竞争性。

正如前文所述，公共资源具有竞争性和非排他性。然而，长久以来，我国在市场经济的发展过程中，并没有注意到这点，导致以浪费、滥用、污染公共资源为“高昂”代价换取短期经济。随着市场经济的深度发展，公共资源的这种竞争特性更加凸显，不仅表现在市场上由于稀缺性带来的高价值（排除人为驱使价值因素外），还表现在对人类在生存环境上的“报复”。

3. “公地悲剧”和“搭便车”问题。公共产品具有非竞争性和非排他性的基本特性，还会使其在使用过程中容易产生“公地悲剧”和“搭便车”的问题。所谓“公地悲剧”是1968年美国环境保护主义者加勒特·哈丁（Garrit Hadin）以寓言的形式，给我们讲述了我们常说到的“公地悲剧”的故事：一群牧民面对向他们开放的草地，每一个牧民都想多养一头牛，因为多养一头牛增加的收益大于其购养成本，是合算的，尽管因平均草量下降，可能会使整个牧区的牛的单位收益下降，每个牧民都可能多增加一头牛，草地将可能被过度放牧，从而不能满足牛的食量，致使所有牧民的牛均饿死。随着环境问题的日益恶化，越来越多的学者认为哈丁论证的“公共”一词应翻译成“公共资源”，公共资源已经成为公共产品中越来越突出的经济现象。从理论上讲，如

^① 布坎南曾指出：“有这样的物品和服务，它们的消费包含着某些‘公共性’，在这里，适度的分享团体多于一个人或一家人，但小于一个无限的数目。‘公共’的范围是有限的。”因此，这种介于纯私人物品和纯公共物品之间的产品或服务就是俱乐部物品。

果一种生态资源的所有权没有排他功能，那么就会导致公共资源的过度使用，使生态环境和资源遭到破坏，而且这种破坏结果是不可逆转的。所以，我们必须建立一种补偿制度，给予那些为保护生态资源而牺牲自己利益的人们一定的补偿，最终保证全体成员的利益不受损失。

所谓“搭便车”是指如果由个人原因来表示他对某种公共产品支付的代价，个人会隐瞒自己的偏好，谎报自己支付的意愿，以便从其他人的支出而生产的产品中得到好处。简单地说，就是指人们不会自愿的为公共产品出资而获得收益的现象。此理论最早由休谟在 1740 年提出。他认为在一个经济社会，如果有公共产品的存在，免费搭车者就会出现；如果所有社会成员都成为免费搭车者，最终结果是谁也享受不到公共产品。由于政府无法了解每个人对某种公共产品的偏好及效用函数，再加之公共产品的非排他性，使得人们可能从低成本获得收益而减少其对公共产品的出资份额（缴税额），而这样做并不会减少他将要获得的收益。在这样的社会条件下，人们完全有可能在不付任何代价的情况下享受通过他人的捐献而提供的公共产品的效益，即出现了“搭便车”的现象。“搭便车”问题也可体现在生态环境破坏过程中。生态环境在很大程度上属于公共产品。在市场经济条件下，人们在生态环境具有非排他性的条件下都可能会产生免费利用而不愿主动支付使用成本（或是使用成本不确定、分配不明确）。在这样获得超价值收益的情况下，只能恶化生态环境被破坏的状况。

综上所述，一方面，消费中的非竞争性往往导致“公地悲剧”——过度使用生态环境；另一方面，消费中的非排他性往往导致“搭便车”心理——使用成本供给不足。如果仅仅依靠市场调节可能很小，或是生态资源的使用根本违反了市场的基本原则。因此，需要政府介入，而政府介入建立补偿制度的机制有很多，其中，政府管制和政府买单是有效解决公共产品的机制之一，但不是唯一的机制。如果通过制度创新让生态环境受益者付费，那么，生态保护者同样能够像生产私人物品一样得到有效激励。

（二）外部效应理论

20 世纪 70 年代以来，由于工业化、城市化及环境污染等一些社会问题的不断加剧，经济发展的外部性问题逐渐被认识。亚当·斯密指出，当个人追求自己的福利时，一只“看不见的手”会导致其他任何社会成员的福利增进。但“看不见的手”定理要依赖于一个隐含的假定——单个消费者和生产者的