

高小萍 著

我国生态补偿的 财政制度研究



经济科学出版社
Economic Science Press

社科基金《生态补偿财政政策研究》成果（批准号 07BJY142）

我国生态补偿的 财政制度研究

高小萍 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国生态补偿的财政制度研究/高小萍著. —北京: 经济科学出版社, 2010. 5

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9286 - 6

I. ①我… II. ①高… III. ①生态环境 - 补偿性财政政策 - 研究 - 中国 IV. ①X - 012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 070305 号

责任编辑: 卢元孝

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

我国生态补偿的财政制度研究

高小萍 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

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

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

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

北京密兴印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 9.625 印张 250000 字

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9286 - 6 定价: 20.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

刚刚结束的哥本哈根会议，发达国家和发展中国家就应对气候变化问题进行了艰难的谈判，争议颇多。其实，从斯德哥尔摩到哥本哈根，气候谈判就不曾一帆风顺。各国根据自身情况，在人类面临的共同挑战面前，采取了不同的措施。尽管在应该采取什么样的措施上存在着很大的分歧，但环境问题已经成为各国首脑非常重视的重要话题，并成为本世纪可持续发展中的焦点问题，这是不争的事实。

在世界经济一体化背景下，发展瓶颈也在不断变化。我国曾经历了运输瓶颈、能源瓶颈、原材料瓶颈等，在新的历史阶段，环境问题将成为未来发展的瓶颈。新中国成立 60 年来，我国的各个领域都取得了伟大的成绩，但这些成绩的取得，是付出了很大的改革成本的。这既包括了大量的政府负债等有形的成本，也包括了生态环境恶化等隐形的成本。经济发展到今天，这种环境损失，已经转化为摆在人们面前的严峻的考验。科学发展观的提出实际上是总结了我们曾经经历的惨痛教训。我们提出经济转型，也已到了不能不转的地步。中国改革开放 30 年 GDP 实现了年平均 9.2% 的增长率，它一部分的代价是生态环境的恶化。正因为如此，生态保护被放到了发展的重要位置。

我国在哥本哈根会议上提出了自己的立场，并主动承诺减排的目标，要实现这些目标，必须有相应的政策措施。我国是经济大国，但并不是经济强国，要解决好发展与保护的问题，就必须用创新的思维调整我们的发展战略。生态保护与经济发展的共同推进需要中央政府、地方政府、市场（企业、个人）三方各负其责，促进产业结构调整、转变经济增长方式、实现产业升级。在科学发展观指导下，政府有责任进一步制定完善的有利于环境保护的财政政策，积极探索引导社会资金投向环境保护的市场机制，以经济利益为杠杆调动各方积极性，实现变废为宝、变害为利、化腐朽为神奇。

目前，我国正在研究包括绿色税收、环境收费、绿色资本市场、生态补偿、排污权交易、绿色贸易、绿色保险等在内的环境经济政策，而其中多数研究的切入点都是财政，生态补偿政策尤以财政手段为主。我国最初的生态补偿就体现在一些由项目预算安排的重大生态建设工程中进行的价值补偿，主要包括天然林保护工程、森林生态效益补偿基金、退耕还林、退耕（牧）还草、退田还湖、京津风沙源治理、“三北”防护林建设。近年来，生态补偿又逐渐延伸到区域性生态补偿，主要包括流域生态补偿、生态功能区生态补偿以及资源枯竭型地区的补偿，等等，财政在这些生态补偿领域的作用越来越重要。但是，我国的生态补偿刚刚处于试点探索阶段，目前理论界提出的财政政策，以及各地进行的财政政策实践，其政策的目标基本上是固定的，而相关的财政工具组合，却经常发生变化。政策虽有针对性，但也因其不稳定性而影响了政策效果的

可持续性。

高小萍博士的《我国生态补偿的财政制度研究》一书，是在其博士论文基础上，结合答辩委员会中各位专家的指导意见修改完成的。作者在参与生态补偿相关课题基础上，根据我国目前生态补偿的政策需求，按照财政学、环境经济学和制度经济学等理论开展的一项专题研究。该研究回应了目前生态补偿领域的政策需求，形成一个财政制度框架，为生态补偿的财政政策的可持续性提供依托，具有较强的学术价值和应用价值。

一是从外部性理论着手，抓住了我国环境问题的关键。外部性理论，尽管存在着一些缺陷，但对于分析环境问题，却是十分有意义的。运用这一理论，可以较好地解释我国快速发展中不断承担的环境成本。作者从多角度把外部性理论与中国的环境问题紧密结合起来，显示了她在理论研究上深厚的功底。

二是从财政制度设计着手，抓住了我国环境政策的关键。目前，我国的环境政策很多，但从根本意义上讲，都是对人与自然交换过程中分配关系的调整，因此，很多环境问题，实际上就是一系列财政工具的组合。在本书中，作者通过财政制度把这些工具有机地整合起来，从而形成了一个比较有逻辑的环境经济政策体系，并从生态补偿政策入手，对新形势下财政政策的“绿色化”提出了自己的思路，显示了她对我国财政制度的熟练掌握程度。

三是从制度创新着手，形成了一些新的环境财政政策。生态补偿这一概念，是从国外的“生态服务功能付费制度”引进来的，要把这一舶来品实现中国的本土化，必

须进行制度创新。作者提出了包括完善纵向转移支付制度，建立横向转移支付、明确政府间环境责任等方面的一系列制度。这些制度安排，既考虑了我国现行财政管理体制的需求，尊重了财政管理的基本路径，又考虑了环境经济发展对财政提出的要求，考虑了财政政策与国际接轨的问题，其制度创新是具有较强的可操作性的，反映了她作为一名研究人员的政策研究能力。

财政学研究的重点是政府行为。因此，本书的重点是如何形成政府主导型的生态补偿制度。但实际上，生态补偿还有一个重要的内容，就是如何利用市场进行补偿，这个领域的研究将会越来越重要。本书的不足之处就是，“如何通过财政工具来培育市场方式的生态补偿”的相关研究没有在书中得到充分的体现。另一方面，本书还停留在制度框架设计，有待进一步深入，将制度设计具体化。这就需要作者今后在该领域继续探索，跟踪生态补偿实践，对每项制度进行系统研究，形成操作性更强的方案。

作为高小萍同志的博士生导师，看到她的研究成果即将付梓，感到非常欣慰，也很高兴为其作序。希望本书成为作者研究进程中一个起点，在今后的研究中，能写出更多更好的作品。这也是我对广大财政研究工作者的一個期望。

原怀忠
3.5.

目 录

第一章 导论	1
1.1 选题背景和意义	1
1.1.1 生态保护与经济矛盾的矛盾需要生态补偿	2
1.1.2 经济发展方式的转变需要生态补偿	4
1.1.3 生态补偿面临的问题需要制度创新	7
1.2 生态补偿对财政制度的需求分析	9
1.2.1 界定好生态补偿中政府与市场、政府间的责任	11
1.2.2 为政府主导型的生态补偿机制提供必要 财政工具	12
1.2.3 把这些财政工具转化为财政政策	12
1.2.4 把这些财政政策纳入到现有的 财政制度中	12
1.3 研究现状概述	13
1.3.1 生态补偿的国际研究概述	13
1.3.2 生态补偿的国内研究概述	20
1.4 研究目标、研究思路与研究方法	26
1.4.1 研究目标	26
1.4.2 研究思路	27
1.4.3 研究方法	29
1.5 研究的基本框架	30
1.6 创新与不足	32

第二章 有关生态补偿的财政制度的理论分析	35
2.1 制度经济学理论——关于制度	36
2.1.1 制度的关键要素	37
2.1.2 制度的功能	40
2.2 外部性理论——关于财政制度	41
2.2.1 外部性理论的演变及发展	42
2.2.2 外部性的类型	44
2.2.3 外部性内部化	49
2.2.4 外部性与公共产品供给	54
2.2.5 外部性理论的拓展与应用	58
2.3 环境经济学理论——关于生态补偿	61
2.3.1 生态环境的产权界定	62
2.3.2 生态环境的价值	66
2.3.3 环境经济政策	73
2.3.4 生态补偿机制	76
2.3.5 生态补偿机制与生态补偿制度的关系	81
2.4 关于生态补偿的财政制度范畴的研究	81
2.4.1 财政制度的基本框架	82
2.4.2 生态补偿的财政制度的基本内容	84
2.4.3 生态补偿的财政制度与财政政策的关系	85
第三章 生态补偿财政制度方面的国际经验借鉴	87
3.1 国外生态补偿发展进程概述	87
3.2 国外生态补偿的主要领域与主要方式	88
3.2.1 公共支付方式适用的领域和做法	89
3.2.2 市场交易方式适用的领域和做法	101
3.3 国外生态补偿的制度分析	105
3.3.1 公共支付方式存在的主要问题	105
3.3.2 市场交易方式存在的主要问题	106

3.3.3 各种支付类型的适用性	106
3.4 国外生态补偿制度的借鉴意义	107
3.4.1 完善的法律法规和明晰的产权制度是生态 补偿的前提	108
3.4.2 发挥政府与市场两方面的作用是生态补偿的 关键	108
3.4.3 财政制度安排是生态补偿的主要保障	109
3.4.4 生态补偿政策需要与其他政策配套实施	109
3.5 我国借鉴国际经验需要考虑的其他问题	110
3.5.1 科学确定生态补偿的领域	111
3.5.2 正确处理政府与市场的关系	111
 第四章 我国生态补偿的财政制度现状分析	 113
4.1 我国生态补偿实践概述	113
4.2 我国生态补偿的财政收入制度现状分析	116
4.2.1 生态环境补偿费的实施与终结	117
4.2.2 资源税、矿产资源补偿费及矿山环境恢复治理 保证金	118
4.2.3 排污费的实践	119
4.3 我国生态补偿的财政支出制度现状分析	122
4.3.1 退耕还林（还草）项目	122
4.3.2 退牧还草项目	123
4.3.3 生态公益林补偿金政策	124
4.3.4 天然林保护工程	126
4.3.5 自然保护区的生态补偿	127
4.3.6 矿产资源开发区的生态补偿	128
4.3.7 生态扶贫与生态移民	129
4.4 我国生态补偿的政府间财政制度现状分析	132
4.4.1 生态补偿中的中央对地方财政转移支付制度现状	132

4.4.2	生态补偿中的省以下财政转移支付制度现状	137
4.4.3	生态补偿中的横向转移支付制度现状——以流域生态补偿为例	141
4.5	我国生态补偿的财政制度存在的问题及原因分析	143
4.5.1	我国生态补偿制度中存在的问题	143
4.5.2	我国生态补偿的财政制度存在的问题	145
4.5.3	产生这些问题的原因分析	148
第五章	我国生态补偿的财政制度的环境分析	152
5.1	我国生态补偿的财政制度的理论环境——马克思主义的生态思想	152
5.1.1	马克思的生态自然观	153
5.1.2	马克思的物质变换理论	154
5.1.3	马克思的可持续发展观	156
5.2	我国生态补偿的财政制度的发展环境——科学发展观	158
5.2.1	可持续发展观	158
5.2.2	科学发展观	160
5.2.3	生态文明	161
5.3	我国生态补偿的财政制度的现实需求——区域生态经济协调发展	163
5.3.1	我国区域协调发展的背景	163
5.3.2	区域生态经济政策	166
5.3.3	区域合作制度	169
5.3.4	主体功能区规划与建设	170
5.4	我国生态补偿的财政制度研究要重点处理的几个关系	173
5.4.1	经济发展与环境保护的关系	173

5.4.2	生态补偿与公共服务均衡化的关系	174
5.4.3	“造血”与“输血”的关系	174
5.4.4	生态补偿制度与其他制度的关系	175
第六章	我国生态补偿的财政制度基本框架	176
6.1	生态补偿的财政制度的基本原理	176
6.1.1	正外部性内部化的原理	177
6.1.2	负外部性内部化的原理	179
6.2	我国生态补偿的财政制度的理论框架	181
6.2.1	为何补：生态补偿的财政制度的基础	181
6.2.2	如何补：生态补偿的财政制度的原则	182
6.2.3	谁来补：生态补偿的财政制度的主体	182
6.2.4	补给谁：生态补偿的财政制度的对象	182
6.2.5	补多少：生态补偿的财政制度的依据	183
6.2.6	如何管：生态补偿的财政制度的实施	183
6.3	我国生态补偿的财政制度的基本要素	183
6.3.1	补偿主体	183
6.3.2	补偿领域	185
6.3.3	补偿标准	191
6.3.4	补偿手段	192
6.4	我国生态补偿的财政制度的基本框架	193
6.4.1	把生态补偿基本要素转化为财政因素	193
6.4.2	把生态补偿政策转化为财政制度	196
6.4.3	我国生态补偿的财政制度框架	197
第七章	我国生态补偿的财政收支制度研究	199
7.1	我国生态补偿的财政收入制度研究	199
7.1.1	生态补偿中的税收制度	199
7.1.2	生态补偿中的非税收入制度	203

7.1.3 生态补偿中的税费减免制度	206
7.2 我国生态补偿的财政支出制度研究	208
7.2.1 “211”科目建设与生态补偿支出	208
7.2.2 专项资金改革与生态补偿支出	214
7.2.3 生态补偿转移性支出的核算	218
7.2.4 生态补偿转移性支出的管理	219
第八章 我国生态补偿的政府间财政制度研究	221
8.1 我国生态补偿的政府间事权划分	221
8.1.1 政府事权划分的一般性分析	221
8.1.2 我国生态补偿中政府事权划分	223
8.2 我国生态补偿的政府间财权划分	225
8.2.1 政府间财权划分的一般性分析	225
8.2.2 我国生态补偿中的政府财权分配	229
8.2.3 我国生态补偿中的环境收益权分配	233
8.3 我国生态补偿的政府间转移支付制度研究	237
8.3.1 转移支付制度的一般性分析	237
8.3.2 我国生态补偿中转移支付制度的特殊性	240
8.3.3 我国生态补偿的财力性转移支付制度安排	242
8.4 我国区域间生态补偿制度研究	252
8.4.1 区域间生态补偿制度的原理	253
8.4.2 我国生态补偿的横向转移支付制度安排	255
8.4.3 我国生态补偿异地开发制度	258
第九章 我国生态补偿的财政制度的配套	260
9.1 利用环境经济核算制度推进生态补偿	260
9.1.1 环境经济核算制度的基本内容	260
9.1.2 环境经济核算制度的利弊分析	262
9.1.3 环境经济核算制度与生态补偿的财政制度	263

9.2 建立完善环境管理绩效制度	265
9.2.1 环境管理绩效制度	265
9.2.2 环境管理绩效指标的设计	266
9.2.3 环境管理绩效制度的实施	267
9.3 全面推进政府绿色采购制度	267
9.3.1 政府绿色采购制度	267
9.3.2 政府绿色采购制度的建设	269
9.4 抓紧建设环境会计制度	269
9.4.1 环境会计制度的基本内容	269
9.4.2 我国环境会计制度的建设	271
9.5 深入开展其他配套制度改革	272
9.5.1 培育资源市场与资金市场	272
9.5.2 逐步发展排污权交易市场和相关管理机制	272
9.5.3 进一步完善环境修复基金管理制度	274
主要参考文献	275
后记	290

第一章 导 论

1.1 选题背景和意义

经济发展、科技进步使人类社会积累了丰富的物质财富，但对资源、环境价值的忽视也局限了人类社会未来的发展空间。早在 20 世纪初，发达国家就已经有了一些环境经济政策，但系统的研究始于 20 世纪 70 年代。国内对环境经济政策的系统研究则是从 20 世纪 90 年代初才开始的。2005 年 11 月，时任全国社保基金理事会理事长的项怀诚同志做客中央财经大学，就“十一五”期间中国经济发展面临的问题进行了详细解读，并指出未来 5 年我国将处于一个比较有利的发展环境，经济仍处于上升发展趋势，但有八大难题不容回避，即“2600 万人尚未脱贫；人口、资源、环境和经济发展矛盾加剧；国际竞争引发的矛盾突出；城乡二元矛盾突出；中国企业自主创新能力差；市场经济体制存在很多机制性问题；地区发展不平衡；社会管理落后”^①。在这些问题中，资源环境问题，不仅是一个影响我国未来发展的重要因素，而且也是影响其他几个问题的关键因素。如贫困人口多数分布在中西部落后地区，这些地区与

^① 项怀诚：《中国经济尚存八大难题 2600 万人尚未脱贫》，长城在线 2005 年 11 月 25 日。

重要生态功能区有很大重叠,要解决这些人口的脱贫问题,必须同时解决这些地区生态环境问题;在国际竞争中,环境资源已日益成为引发国际矛盾的重要因素;城乡二元结构矛盾、区域发展不平衡等问题,同样也与环境无价、资源低价等存在着密不可分的关系。

这些问题的解决要求我国尽快制定有效的环境经济政策,而其中的生态保护与生态补偿问题已经多次成为全国人大、政协的重大提案和议案,近几年的政府工作报告中,也多次提出了要“建立健全生态补偿机制”。生态补偿作为协调发展与保护的关键问题,已经成为现在的热点课题。生态补偿的核心是生态保护中各利益相关方的关系调整,而财政在这一利益调整中起着重要作用。我们“要善于从财政观察全局,从全局贯彻财政,从经济和社会发展全局中研究和把握财政问题,发挥财政的导向和点睛作用”(项怀诚,1999)^①。这正是本书选择“生态补偿的财政制度”为研究对象的初衷。

生态补偿制度包括了补偿主体、补偿对象、补偿内容、补偿方式、补偿标准等制度性安排。这些制度安排中,既涉及相关利益分配的问题,也涉及环境社会责任、环境保护与治理、区域协调发展等公共政策问题,因此,可以从多个角度研究分析生态补偿制度。本书选择以财政制度为切入点,是希望通过对生态补偿的财政理论、财政制度研究,形成一个较为完整的、科学合理的生态补偿的财政制度框架体系,把当前散见于环境经济政策的各项财政工具系统组合起来,体现出生态补偿中的财政流程。

1.1.1 生态保护与经济矛盾的矛盾需要生态补偿

传统发展模式的基本特点是以征服自然为目的,以科学技术为手段,以物质财富增长为动力。这一模式在一定程度上破坏了人类

^① 转引自贾会棉等:《统筹城乡发展中的财政体制改革研究》,载《商业时代》2006年第20期。

赖以生存的基础，水土流失、土壤沙化、资源浪费、城市缺水等一系列问题，已经严重威胁着人类的生存与发展。

人类在经济、社会、教育、科技等众多领域取得了显著的成就，但在环境与发展的问题上始终面临着严峻的挑战。从 20 世纪 40 ~ 50 年代起环境的显著恶化、自然资源的逐渐枯竭、重大污染事件的频频爆发不得不使人们开始深思人与环境的关系。人们意识到环境问题并不只是以国家的疆界为限，它不再是一个国家或者一个地区的问题，而是整个人类社会、整个地球的共同问题。

20 世纪下半叶，在国家、区域或世界范围内召开了众多有关环境与发展的会议，相关的双边、多边条约或国际公约陆续产生，如《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》、《荒漠化公约》、《京都议定书》等。其中最具有里程碑意义的就是 1992 年在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会，会议通过了《里约宣言》和《21 世纪议程》等重要文件，确定了相关环境责任原则，可持续发展的观念也逐渐形成。可持续发展是要寻找既能促进经济发展、消除贫困，同时又能保护环境的发展道路。环境与发展就像一枚硬币的两面，密不可分。继里约会议之后的这十多年里，全球环境持续恶化，贫困阴影挥之不去，国际经济和政治形势也发生了新变化，人们对环境保护与经济发展之间的关系，也有了更深的认识。1997 年的《京都议定书》是全球人类努力保护地球环境以及实现可持续发展的里程碑，它标志着各国政府第一次考虑接受具有法律约束力的限控或减排温室气体的义务。2005 年 2 月 16 日，人类历史上首次以法规的形式限制温室气体排放的《京都议定书》正式生效，《京都议定书》建立了旨在减排温室气体的三个灵活合作机制——国际排放贸易机制、联合履行机制和清洁发展机制。以清洁发展机制为例，它允许工业化国家的投资者从其在发展中国家实施的并有利于发展中国家可持续发展的减排项目中获取“经证明的减少排放量”，清洁发展机制为人类在气候变化、经济发展和地方性环境问题的解决上同时取得进展提供了新机遇。