



重庆工商大学财经文库  
CHONGQING GONGSHANG DAXUE CAIJING WENKU

---

# 中国生态补偿宏观 政策研究

ZHONGGUO SHENGTAI BUCHANG HONGGUAN  
ZHENGCE YANJIU

---

林黎 著



西南财经大学出版社  
Southwestern University of Finance & Economics Press



重庆工商大学财经文库

CHONGQING GONGSHANG DAXUE CAIJING WENKU

西南财经大学出版社重庆工商大学分社 策划

# 中国生态补偿宏观 政策研究

ZHONGGUO SHENGTAI BUCHANG HONGGUAN  
ZHENGCE YANJIU

林 黎 著



西南财经大学出版社  
Southwestern University of Finance & Economics Press

## 图书在版编目(CIP)数据

中国生态补偿宏观政策研究/林黎著. —成都:西南财经大学出版社,2012.5

ISBN 978-7-5504-0616-2

I. ①中… II. ①林… 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(2012)第073231号

## 中国生态补偿宏观政策研究

林黎著

责任编辑:张明星

助理编辑:李永福 王珏

装帧设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街55号)
网 址	<a href="http://www.bookcj.com">http://www.bookcj.com</a>
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148mm×210mm
印 张	8.25
字 数	210千字
版 次	2012年5月第1版
印 次	2012年5月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-5504-0616-2
定 价	26.00元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

---

# 总序

在过去的半个多世纪以来，伴随祖国的发展和重庆地方经济的不断增长，不管是响应 20 世纪 60 年代国家提出的“调整、巩固、充实、提高”倡导教学与生产劳动相结合，还是直接参与 20 世纪 80 年代地方财贸系统恢复建设的过程，直至 21 世纪，重庆工商大学审时度势，进一步明确办学目标定位，凝练鲜明的财经特色和与时俱进的商科优势。重庆工商大学学人从来没有停滞过对科学真理的探索和对自身使命的躬身实践。学校一批又一批的青年学者，他们具有国际化视野，醉心于财经科学研究，重视借鉴东西方前沿的学术理论与丰富的文化内涵；他们关注国计民生，身体力行，襟怀巴渝，以科学、真知的学人风范，亲身参与地方经济社会建设，让理论之花在实践中绽放，广大教师在教学耕耘与学术研究中收获了累累硕果。科学研究——这一党和人民赋予高等院校的使命和事业，在重庆工商大学得到了蓬勃发展。这其中，凝聚着几代学人的智慧，闪耀着创新的光芒！

理论从来就是为适应社会经济进步的需要而产生的，而最终又要服务于客观实践。结合近年来我校在财经学科学术理论的探索，我们遴选了一批我校中青年学者两年来在财经研究领域的一部分优秀成果，以自由申报、匿名评审、多方资助、统一出版的方式，与西南财经大学出版社合作统一出版一批经济学、管理学专著，形成“重庆工商大学财经文库”。

首批汇集到“文库”的专著共 12 部，这批著作具有以下

突出的特点：

一是力推新人。入选“文库”成果的作者，均系我校近年引进或培养的中青年博士。他们毕业于不同的重点大学，绝大多数有名师、严师学缘，对学术前沿动态有敏锐的把握；他们工作在我校教学科研工作第一线，对社会现实有深刻认识，具有较高的理论素养和较强的科研能力。诚然，现在他们并非学界泰斗、名师名家，但他们具有强烈的创新精神、开拓意识和发展潜力，可以预见，他们必将是学校未来学术、学科发展的新鲜血液和中流砥柱。“文库”首批推出他们的成果，旨在推新人于“前台”，接受学界检阅，激励、鞭策、促进他们尽快成长为学校科研教学中坚力量。

二是矢志创新。“文库”的这些成果均能够自觉运用马克思主义的立场、观点、方法认识问题、研究问题、解决问题，很好地坚持了理论联系实际，体现了学风严谨、文风朴实，做到了理论探索有进展，研究方法有创新，学术观点有新意，对策建议有建树。

三是注重导向。“文库”的成果无不涉及理论经济、应用经济、工商管理、管理科学与工程、公共管理等我校特色优势学科领域，既是对学校打造鲜明财经特色属性的力证，更为学校学科发展、科学研究、人才培养、社会服务提供了重要支撑。

学校高度重视“文库”的编纂、辑录，为“文库”出版投入了较多的人力、物力。我们始终认为：作为一所具有鲜明财经特色的多学科性大学，我们要培养出高质量的包括财经学科在内的专门人才，科研无疑是教学的先导、教育的基础。没有高质量的学术研究，以己昏昏，使人昭昭，很难想象有深入浅出、鞭辟入里的课堂教学；没有教师对财经实践的敏感感觉和对社会经济问题的深刻领悟，很难想象有生动活泼、贴近实际的课堂艺术。唯有在科研方面的进步和成就，才能保证造就

一支具有坚实理论基础、深厚学术底蕴，并富有远见卓识和深刻洞察力的师资队伍，从而推动具有鲜明财经特色的多学科、全方位、多层次的发展。是故，学校多方筹资，购置图书、激励科研、补贴出版；众多学者皓首穷经、笔耕不辍；兄弟高校、出版界同仁大力襄助，终有今日“重庆工商大学财经文库”付梓。

综上，“文库”的出版，寄托了对我校中青年学术才俊的一份清新期许，与其说是一种对他们单纯的奖掖、褒赞，毋宁说是在搭建一个文汇达观、聚贤纳济的平台。我们诚挚地渴盼有更多青年学者，能够砥砺自修，卓尔有成，产出更多更好的成果；也恳请更多的学界名流、前辈泰斗，关心、点拨中青年学者的学术成长，让他们尽快健康、科学地投身学科、学术拔尖团队的自我培养和群体塑造，早日成长为我校科研、教学的领军人才，担当重任。

相信“文库”出版以后，对我校的学科建设、科学研究、人才培养、社会服务必将产生积极的促进作用，也为学界了解我校中青年学者的科研状况提供一个重要的窗口，祝愿师生们和广大读者能从“文库”中受益。当然，因本套成果编校时间短以及我们的研究水平有限，其中难免存在差漏和不足之处，敬请读者谅解并批评指正。

我们衷心地希望我校广大中青年学者潜心研究，把握学术前沿，深入社会实际，产出更多优秀的科研成果；期待我校教师和科研人员有更多更好的学术专著问世！

栢佳伟 谨识

2012年春 于重庆南山书院

---

# 序言

## Preface

2011年2月14日，日本公布了2010年国内生产总值为54 742亿美元，低于中国2011年1月公布的2010年国内生产总值58 786亿美元。自此，中国成为仅次于美国的全球第二大经济体。但是中国经济奇迹的背后，却是高耗能、高污染、高投入、低效益的粗放型增长方式，面临严重的生态环境污染。

回顾我国的经济发展历程，如何协调经济增长与生态环境保护并不是新课题，自改革开放以来，党中央和国务院一直都非常重视生态环境问题。“六五”计划提出要制止对自然环境的破坏，防止新的污染，抓好老企业污染治理，合理解决资金渠道。“七五”计划提出，在一切生产建设中，都必须遵守保护环境和生态平衡的有关法律与规定，要十分注意有效保护和节约使用水资源、土地资源、矿产资源和森林资源；大力种草、种树，逐步改变水土流失严重的状况和控制某些地区的沙化倾向，要把这些作为长期坚持的基本国策。“八五”计划提出，环境保护是一项基本国策，要加强对公害的监测和防治，特别要保护江河、湖泊、水库和地下水的水质；保护森林，抑制自然生态环境恶化的趋势，改善环境质量；积极治理环境污染，明确环境保护的责任范围，实行经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展的方针，使环境保护与国民经济和社会发展相协调。“九五”计划提出要加强环境、生态保护，合理开发利用资源，要依法大力保护并合理开发利

用土地、水、森林、草原、矿产和生物等自然资源，积极开发海洋资源；尽快完善自然资源有偿使用制度和价格体系，建立资源更新的经济补偿机制；积极发展生态农业，加快水土流失地区的综合治理，加强草原建设和防沙治沙，控制农田污染和水污染，努力改善生态环境。

从“七五”计划开始，五年计划中已经出现“保持生态平衡”的内容，但基本都放在环境保护的章节，未独立成章。这一情况在“十五”计划中有所改变。“加强生态建设”成为“十五”计划单独的一节，其中要求组织实施重点地区生态环境建设综合治理工程，包括天然林保护工程和退耕还林还草工程；加强风沙源、水源治理保护，加快流域治理，推进石漠化综合治理；加快矿山生态恢复治理和加强自然保护区建设。这既表明我国政府对生态问题的日益重视，也说明保护生态已成为经济发展中亟待解决的大事。“十一五”规划将生态环保提到了前所未有的高度，第六篇“建设资源节约型、环境友好型社会”用了五章分别从发展循环经济、保护修复自然生态、加大环境保护力度、强化资源管理以及合理利用海洋和气候资源展开阐述，其中特别提到“按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，建立生态补偿机制”。对比分析以上五年计划，结合我国生态环境的现状，我们认为要贯彻科学发展观，实现可持续发展，其根本就是要通过建立生态补偿政策，实现生态环境与经济社会的协同发展。因此，我建议作者以“中国生态补偿宏观政策”作为博士论文选题。

以中国生态补偿宏观政策为题，存在一定的难度：首当其冲的便是生态补偿概念的界定。生态补偿是涉及经济学、生态学、环境学、法学的跨学科概念。如何立足于经济学合理定义是第一个需要攻克的难题；生态补偿宏观政策的选择是第二个难点。宏观政策内涵丰富，面面俱到、包罗万象，容易陷入大而全、空而泛的模式。结合作者的实际情况，建议她有侧重地



选择最重要的宏观政策，逐个攻破。经过作者广泛的查阅资料、认真的构思、艰辛的写作、多次的修改调整，最终形成了这本中国生态补偿宏观政策研究的专著。作为她的导师，对她的进步深感欣慰。

该书以国家“十二五”规划进一步建立和完善生态补偿机制作为指导思想，借鉴了资源环境经济学和新制度经济学的合理内核，综合利用定性和定量方法对中国生态补偿的宏观政策进行探讨；以利益环境双协调的二元化生态补偿概念和生态补偿政策介入模式为立足点，以中国生态补偿的财政政策和金融政策为分析重点，提出适应我国现阶段国情的是强制性生态补偿政策介入模式，并初步构建了中国生态补偿的宏观政策体系。该书为我国生态补偿概念以及政策体系的研究提供了一定的理论参考和技术支持。

如前所述，研究中国生态补偿宏观政策具有难度，作者虽然取得一定的研究成果，但书中仍存在一些需要进一步深入研究的问题。希望林黎同志以此为起点，不断深化中国生态补偿宏观政策的研究。同时，也恳切希望各位同仁对本书提出指导和批评意见。

蒋永穆

2012年2月于成都

---

# 目录

## Contents

### 第一章 导论 /1

#### 第一节 选题背景与意义 /1

##### 一、选题背景 /1

##### 二、研究意义 /4

#### 第二节 本书的框架与主要内容 /6

##### 一、本书框架 /6

##### 二、主要内容 /7

#### 第三节 研究方法 /10

##### 一、定性与定量分析相结合 /10

##### 二、规范分析与实证分析相结合 /11

##### 三、数理模型分析法 /11

##### 四、比较分析法 /12

#### 第四节 创新之处及研究上的不足 /12

##### 一、创新之处 /12

##### 二、不足之处 /13

### 第二章 理论综述 /14

#### 第一节 马克思的生态补偿思想 /14

##### 一、马克思的生态补偿宏观政策思想 /14

##### 二、苏联东欧国家的生态补偿宏观政策思想 /17

#### 第二节 西方的生态补偿宏观政策思想 /18

##### 一、生态补偿思想的综述 /18

二、生态补偿政策实践的综述	/22
第三节 国内的生态补偿宏观政策思想	/24
一、生态补偿概念综述	/24
二、生态补偿政策实践的综述	/31
<b>第三章 中国生态补偿宏观政策的必要性</b>	<b>/46</b>
第一节 必要性之一：生态环境的属性	/46
一、生态环境的公共物品性	/46
二、生态环境的外部性	/47
第二节 必要性之二：生态补偿是科学发展观的根本要求	/50
第三节 必要性之三：我国生态补偿的现状	/52
一、补偿手段单一	/52
二、补偿资金不足	/53
<b>第四章 中国生态补偿宏观政策的基本框架</b>	<b>/56</b>
第一节 生态补偿的概念——基于科学发展观的概念完善	/56
一、生态补偿现有定义的缺陷	/56
二、生态补偿概念的内容：五分法	/57
三、生态补偿概念的层次：利益和环境的双协调	/59
第二节 中国生态补偿政策介入的模式选择	/64
一、强制性介入	/64
二、诱致性介入	/67
三、中国生态补偿政策介入的模式选择——“两步走”	

战略	/71
第三节 中国生态补偿宏观政策目标	/73
一、减少生态破坏	/73
二、生态环境建设	/74
三、保障基本公共服务均等化	/75
四、扶持生态产业发展	/75
第四节 中国生态补偿的宏观政策体系	/76
一、生态补偿的宏观政策体系	/76
二、生态补偿的财政政策	/83
三、生态补偿的金融政策	/84
第五节 中国生态补偿宏观政策预警及效果评价	/84
一、政策预警	/84
二、效果评价	/85
第五章 中国生态补偿的财政政策	/89
第一节 国外生态补偿财政政策实践及启示	/89
一、环境税和收费政策	/89
二、财政支出政策	/99
三、国外生态补偿财政政策的启示	/106
第二节 中国生态补偿财政政策的现状及问题	/109
一、环境税	/109
二、收费制度	/122
三、财政支出政策	/130

第三节 中国生态补偿财政政策的构建	/134
一、补偿层次	/134
二、政策工具	/135
三、现有政策的完善	/136
四、政策创新之一：开征碳税	/140
五、政策创新之二：扶持生态项目建设区的后续产业	/153

## 第六章 中国生态补偿的金融政策 /159

第一节 国外生态补偿金融政策的实践与启示	/159
一、银行业生态补偿金融政策	/160
二、证券业生态补偿金融政策	/166
三、保险业生态补偿金融政策	/171
四、国外生态补偿金融政策的启示	/173
第二节 中国生态补偿金融政策的现状及问题	/178
一、银行业生态补偿政策	/178
二、证券业生态补偿政策	/194
三、保险业生态补偿政策	/198
四、存在的问题	/200
第三节 中国生态补偿金融政策的构建	/206
一、补偿层次	/206
二、政策工具	/206
三、完善措施	/208
四、政策创新：清洁发展机制	/211

## 第七章 中国生态补偿宏观政策的保障措施 /222

### 第一节 政府职能转变 /222

- 一、加强生态补偿规划 /222
- 二、贯彻生态补偿目标责任制 /223
- 三、增加生态补偿政绩考核权重 /224

### 第二节 法律层面 /226

- 一、制定生态补偿法 /226
- 二、完善生态补偿法律法规制度 /227
- 三、增设生态补偿相关刑罚 /228
- 四、构建生态环境诉讼机制 /229

### 第三节 技术支持 /229

### 第四节 非正式制度 /232

## 参考文献 /235

---

# 第一章

## 导 论

---

### 第一节 选题背景与意义

#### 一、选题背景

##### (一) 我国生态环境形势严峻

改革开放三十多年，我国经济高速增长，国内生产总值逐年上涨，创造了举世瞩目的“中国奇迹”。但是，我国在实现经济高速发展的同时，环境成本也相当高，表现为：环境污染、生态破坏、资源浪费的情况十分严峻；长期累积的环境问题尚未得到解决，新的环境污染问题又不断产生；主要污染物排放量超过区域的环境承载力，水、大气、土壤等的污染日益严重，流经城市的河段普遍受到污染。

##### 1. 水污染严重的趋势未得到有效遏制

长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河和辽河七大水系总体为轻度污染。其中，松花江、淮河为轻度污染，黄河、辽河为中度污染，海河为重度污染。从全国来看，总体呈现轻度污染的态势（见图1-1）。根据监测点的数据，I、II类水质占62.7%，比2009年下降10.2个百分点；三类海水占14.1%，比2009年上

升 8.1 个百分点；四类和劣四类海水占 23.2%，比 2009 年上升 2.1 个百分点。在四大海区近岸海域中，形势最好的是南海和黄海，水质呈现良好；最差的是东海，为极差；渤海次之，为差。

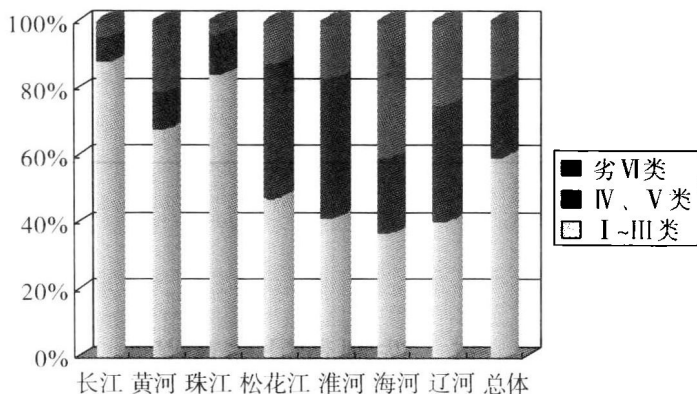


图 1-1 2010 年七大水系水质类别比例

资料来源：环境保护部《2011 中国环境状况公报》。

## 2. 大气污染严重

从总体来看，全国大部分城市的空气质量总体良好，但仍有小部分城市污染严重。2010 年的数据显示，大概有 1.7% 的城市劣于三级标准。全国酸雨分布区域保持稳定，但酸雨污染未得到缓解。被监测的 494 个市（县）中，出现酸雨的市（县）249 个，占 50.4%；酸雨发生频率在 25% 以上的 160 个，占 32.4%；酸雨发生频率在 75% 以上的 54 个，占 11.0%。见表 1-1。

表 1-1 2010 年全国酸雨发生频率分段统计

酸雨发生频率	0	0~25%	25%~50%	50%~75%	≥75%
城市数（个）	245	89	57	49	54
所占比例（%）	49.6	18.0	11.5	9.9	11.0

资料来源：环境保护部《2011 中国环境状况公报》。



### 3. 主要生态环境问题仍比较明显

部分生态系统功能不断退化：90%的草原不同程度退化；部分重要湿地退化；海洋渔业资源减少。物种濒危程度加剧：中国野生高等植物濒危比例高达15%~20%；233种脊椎动物面临灭绝，约44%的野生动物呈数量下降趋势。

### 4. 水土流失严重

现有水土流失面积356.92万平方千米，占国土总面积的37.2%。其中，水力侵蚀面积161.22万平方千米，占国土总面积的16.8%；风力侵蚀面积195.7万平方千米，占国土总面积的20.4%。<sup>①</sup>

## （二）哥本哈根会议的压力

2009年12月7~18日，世界气候大会在丹麦首都哥本哈根召开。在峰会上，来自192个国家的代表就京都议定书一期承诺到期后的后续方案进行商讨。在会议中，发达国家与发展中国家由于各自间利益的不同，就许多关键问题展开了激烈的争论。争论涉及以下几个方面：①双轨谈判与并轨谈判之争。发展中国家普遍认为，双轨制考虑到了发展中国家和发达国家的不同国情，即按照京都议定书规定，发达国家率先减排，提供资金技术，帮助发展中国家适应和减缓气候变化。而美国和欧盟则坚决反对双轨谈判，要求发展中国家尤其是其中的大国必须参与减排。②长期目标之争。发达国家明确要求长远目标是温度升高不超过2度，温室气体排放浓度不超过450ppm。为实现该目标，2050年全球温室气体减排量相当于在当前水平上减排50%。这要求发达国家减排80%，发展中国家减排20%。③资金问题之争。发达国家只同意2010—2012年每年提供100亿美元资金，2020年增加到每年1000亿美元。这个

---

<sup>①</sup> 国家环境保护部. 2010 中国环境状况公报 [EB/OL]. <http://www.mep.gov.cn/gzfw/xzxx/wdxz/201106/P020110603390794821945.pdf>.