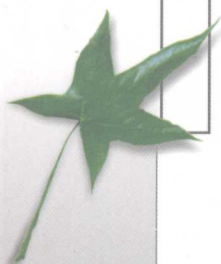


ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



西部少数民族地区生态环境 建设进程与其财政补偿机制的形成

钟大能 / 著

XIBU SHAOSHUMINZUDIQU
SHENGTAIHUANJIANG JIANSHE JINCHENG YU QI
CAIZHENG BUCHANG JIZHI DE XINGCHENG



经济科学出版社

中国青年报 (CHINA YOUTH DAILY) 1980年12月15日 星期一

中国青年

1980年12月15日 星期一

西部少数民族地区生态环境 恶化过程与中央财政补贴机制的形成

王力雄著

中国环境出版社
1980年12月15日出版
（内部发行）



中国环境出版社

中青年经济学家文库

国家社会科学基金青年项目 (05CMZ001)

西南民族大学优秀学术专著出版专项经费资助

西部少数民族地区生态环境建设进程与其财政补偿机制的形成

钟大能 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部少数民族地区生态环境建设进程与其财政补偿机制的形成/钟大能著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 8

(中青年经济学家文库)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7331 - 5

I. 西… II. 钟… III. ①少数民族 - 民族地区 - 生态环境 - 补偿性财政政策 - 研究 - 西北地区②少数民族 - 民族地区 - 生态环境 - 补偿性财政政策 - 研究 - 西南地区
IV. X321.2 F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 100205 号

责任编辑：周国强

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

西部少数民族地区生态环境建设进程与其财政补偿机制的形成

钟大能 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

编辑室电话：88191350 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

850×1168 32 开 11.875 印张 290000 字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5058-7331-5/F·6582 定价：32.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

本书为国家社会科学基金青年项目
“西部少数民族地区生态环境建设进程与其
财政补偿机制的形成”的最终研究成果。

序

当今世界，人类对于经济、社会和环境必须坚持走可持续发展之路已经达成共识。我国西部民族地区是西部大开发的主体区域，其自然资源富集，地处江河源头，是我国生态屏障地区、生态敏感地区和生态脆弱地区，对于中下游地区乃至全国的生态安全和社会经济发展都具有重要的地位和作用。由钟大能副教授主持的国家社会科学基金青年项目“西部少数民族地区生态环境建设进程与其财政补偿机制的形成”，从防范国家环境风险高度和政府财政生态补偿机制角度研究加强西部民族地区生态环境的保护和建设，这对于贯彻科学发展观、建设资源节约型和环境友好型社会、构建和谐社会、促进区域经济协调发展和民族团结都具有重要的理论和现实意义。

本书作为项目研究的最终成果，结构严谨，思路清晰，观点明确，资料充实。本书坚持理论与实践结合，立足中国西部的现实，所提出的对策建议对西部民族地区生态环境保护有较强的实际意义。其突出特点表现在以下几方面。

第一，理论前沿性。本书区别于传统经济学对于外部效应影响和公共产品属性研究的视角，试图从外部效应及其公共风险防范的视野，建立一个基于外部效应与其公共风险防范分析的新的框架，在此框架下将生态环境建设提升到纠正环境资源领域的外部效应、防范其产生环境公共风险这样一个更高的层面来研究，

从而为生态环境建设为什么是而且必须作为政府提供的公共产品提供了理论依据,而政府防范和化解环境公共风险必然通过财政的资源配置职能来实现,由此展开生态环境建设的财政补偿机制的理论研究,从防范环境公共风险的角度创立了生态环境建设的财政补偿机制的理论框架。就区域和流域间的环境保护理论而言,近年来对于生态补偿的研究开始多起来,但是专门从防范环境风险角度对财政与环境保护的资源配置关系进行研究的文献还比较鲜见,因此本书对财政生态补偿理论所进行的富有新意的学术探索,有助于推进我国财政在环境保护领域的理论研究。

第二,现实针对性。本书提出作为西部大开发主体区域的西部民族地区具有集生态环境脆弱性、人口贫困性、生态功能价值和资源价值的特殊性和重要性于一体的“三位一体”显著特征,论证了西部民族地区生态环境建设由地方性到跨区域再到全国性公共产品的演进机理,并通过西部民族地区的生态环境建设进程及其财政补偿机制形成的过程分析,指出西部民族地区生态环境建设财政补偿机制具有对国债的高度依赖性、运行不稳定性、补偿的不足性和非长期高效性等特点和弊端,构建了西部少数民族地区生态环境建设的财政补偿机制的规范框架并以此提出调整完善的思路和对策。

第三,对策建议的可操作性。本书提出在西部民族地区生态环境建设中,建立以中央政府为核心和主导,形成长效、稳定的全国各级地方政府并存、兼容纵向和区间、流域内横向补偿并运用各种财政手段的补偿机制。本书探索构建了两类财政补偿机制的投资和补偿框架,提出在科学合理划分全国生态经济功能区域和建立健全资源环境价值评估的基础上,把西部民族地区作为生态功能特区,实施其生态环境建设政府间横向转移支付推进的创新模式,如建立生态功能特区“生态建设基金——彩票收入+省级预算支出”模式,并提出关于税制结构调整如调整资

源税和开征环境污染税等建议以及其他配套措施。因此，本书基于对西部民族地区生态环境实地调研基础上，所提出的系列政策建议具有可操作性，具有一定的实践应用价值。

尹音频*

2008年6月于成都光华园

* 尹音频为西南财经大学财税学院教授，博士生导师；中国国际税收研究会理事，四川省国际税收研究会常务理事。

前言

本书是2005年度国家社会科学基金青年项目“西部少数民族地区生态环境建设进程与其财政补偿机制的形成”的最终研究成果，从学科属性上来说，本书既属于民族问题研究领域，同时也属于经济学二级学科财政学的综合研究领域。

西部大开发有两大基本任务：一是经济的发展，二是生态环境的恢复和建设。西部少数民族地区是西部的主体区域，该区域生态环境在治理中恶化趋势有所减缓，但形势依然严峻，对国家生态和经济安全具有重大威胁，并成为全国性生态环境公共风险。政府如何防范和化解这种公共风险对于西部少数民族地区发展、西部大开发进程乃至全国的环境、经济和社会的可持续发展、全面建设小康社会以及构建和谐社会的深远意义。本书项目研究是在一个新的理论分析视角上进行的。本书从外部效应及其公共风险防范的视野，建立一个基于外部效应与其公共风险防范分析的新的框架，在此框架下将生态环境建设提升到纠正环境资源领域的外部效应、防范其产生环境公共风险这样一个更高的层面来研究，从而就为生态环境建设为什么是而且必须作为政府提供的公共产品提供了理论依据，而政府防范和化解环境公共风险必然通过财政的资源配置职能来实现，由此展开生态环境建设的财政补偿机制的理论研究。本书进而在对西部少数民族地区生态环境状况分析的基础上全面论证了西部

少数民族地区生态环境建设作为全国性公共产品的属性，在对西部少数民族地区生态环境建设进程与其财政补偿机制的形成、现状、问题及其原因进行考察分析后，提出西部少数民族地区生态环境建设的财政补偿机制规范框架，最后提出西部少数民族地区生态环境建设财政补偿机制的调整与完善的总体思路和对策建议。

本书的主要内容及主要观点如下：

第1章 生态环境与社会经济发展的关系。本章是全文的铺垫，在对生态环境、生态环境建设的概念及生态环境质量的衡量指标作了概要论述以后，从生态环境对社会经济发展的作用、社会经济发展对生态环境的影响、可持续发展与循环经济等三个方面论述了生态环境与经济相互作用的相互关系，并对我国在经济高速增长中的生态环境问题以及西部民族地区生态环境与我国社会经济发展关系进行了简要分析。

第2章 生态环境建设的公共产品属性分析。本书认为外部效应与公共风险有着紧密的联系，许多时候甚至具有直接的内在关联性。本书将外部效应按照产生主体分为市场型外部效应和政府型外部效应，认为市场型外部效应和政府型外部效应（尤其是财政型外部效应）都可能导致公共风险，而环境资源领域的外部效应表现尤为突出，并可能引发和加剧环境公共风险，生态环境建设则是政府为防范外部效应环境公共风险而提供的公共产品，纠正外部效应的公共产品区域属性界定以防范外部效应公共风险的受益范围为标准，生态环境建设公共产品的地方性、区域性或全国性甚至全球性的区域属性界定以防范外部效应环境公共风险的受益范围为标准。

第3章 生态环境建设的财政补偿机制分析。本章指出生态补偿应该是人类社会将生态环境建设作为防范环境风险的公共产品，基于“环境风险性”考虑，对生态系统的补偿和对生态环境建设公共产品生产者的补偿，建立生态补偿机制必须以防范

“环境风险”的“预防性指导原则”，形成以可持续发展为核心目标的环境经济政策体系。而生态环境建设公共产品属性决定了财政补偿机制必然是实现生态补偿的主导类型。生态环境建设的财政补偿机制的内涵就是政府为防范环境风险而提供生态环境建设这种公共产品时，各级政府组成的实现财政资源配置职能、形成防范环境风险成本分担格局的整体运行体系。生态环境建设的财政补偿机制从其外延形式上，主要基于我国的生态环境保护情况而言，按照防范某种环境风险的成本是否能向私人部门转嫁，分为财政投资性供给补偿机制和生态产品经营效益补偿机制两种类型，前者主要针对防范成本不能向私人部门转嫁的生态环境建设，后者针对防范成本能够向私人部门转嫁的生态环境建设。在深入探讨了两类财政补偿机制尤其是生态产品经营效益补偿机制的运行机理后，对生态环境建设的政府间财政职能分配关系进行了分析。

第4章 西部少数民族地区生态环境建设的全国性公共产品属性分析。我国在经济发展过程中存在经济高速增长与西部民族地区生态环境恶化的悖论，即：西部民族地区不合理的资源利用模式与生态环境恶化有直接关系；国家区域经济分工模式与西部民族地区生态环境恶化有直接关系。同时，生态环境建设作为地方性公共产品的财政补偿机制长期不足和缺失，而西部民族地区具有集生态环境脆弱性、人口贫困性、生态功能价值和资源价值的特殊性和重要性于一体的“三位一体”显著特征，并且西部民族地区生态环境建设涉及的区域间利益关系、民族间的利益关系、代际公平关系以及经济发展与环境保护的关系等各种基本关系处理对可持续发展有着全局性制约，上述几方面的综合分析显示出西部民族地区生态环境的恶化风险已经从地方性的环境公共风险演变为危及全国生态安全和可持续发展的全国性环境公共风险，1998年的长江洪水与2000年逼近北京的沙尘暴则是这种全

国性环境风险的直接显现和环境危机警示，西部少数民族地区生态环境公共风险已经完成了由地方性到区域性、全国性的演变，因而西部少数民族地区生态环境建设也最终完成了由地方性到区域性再到全国性公共产品的演进。西部民族地区生态环境建设作为全国性公共产品，就要求中央政府和全国各级地方政府（尤其是发达地区政府）作为防范环境风险的主体为西部民族地区生态环境建设长期以来的财政补偿机制的缺位做出补偿，这种财政补偿是中央和各级政府代表全社会公众通过财政手段的设计和运用，对关系自身环境安全 and 经济利益的西部民族地区生态环境建设做出的生态补偿，是政府站在国家层面为国家生态安全和可持续发展对该地区在生态环境建设领域做出的最高生态补偿。

第5章 西部少数民族地区生态环境建设与其财政补偿机制分析。本章是对西部少数民族地区生态环境建设进程与其财政补偿机制的现实考察。本章从林业生态保护和建设、水土保持和小流域综合治理、草原生态保护和建设、资源开发开采环节生态环境保护、农村生态环境建设的重要内容——新能源开发利用与人畜饮水的解困和安全以及环境污染治理等六个领域展开对该地区生态环境建设及其财政补偿机制的总体考察，并对新疆、内蒙古的天保工程、宁夏的退耕还林工程以及贵州的农村沼气工程建设和财政投入进行了具体考察，进而就财政补偿机制存在的问题及其原因进行分析，并得出结论：我国目前已经形成中央政府主导的对西部民族地区生态环境建设的财政补偿机制，但现行财政补偿机制具有很大的国债依赖性、运行不稳定性、补偿不充足性、非长期高效性的特点，必须为西部民族地区的生态环境建设建立一种长效、稳定的兼容各级政府纵向和区际间、流域内政府横向以及运用各种财政手段的财政补偿机制。本章最后构建了西部民族地区生态环境建设的财政补偿机制的规范框架。其财政补偿主

体必须以中央政府为核心和主导，形成全国各级地方政府并存、兼容纵向和横向补偿的职能格局，在财政补偿机制设计的原则、生态环境建设的生产方式和财政手段选择运用上都必须权衡各方利益。

第6章 西部少数民族地区生态环境建设财政补偿机制的调整与完善。西部少数民族地区生态环境建设财政补偿机制的调整与完善的总体思路 and 对策是：建立两类财政补偿机制的投资和补偿调整核算框架，并在调整国内区域发展分工格局、形成生态和经济功能区域架构（该区划为经济发展功能特区、一般生态功能区和一般经济发展功能区、生态功能特区，将西部民族地区划为生态功能特区）的基础上，从分税制及其转移支付制度的调整与完善、税收制度的调整与完善、市场机制的引入和推进、提高政府执政能力和执政效率等四个方面着手，循序渐进，构建和完善一个长效、稳定的生态环境建设财政补偿机制。本章着重对两类财政补偿机制的投资和补偿调整核算框架进行了构建，对分税制和纵横向转移支付制度在西部民族地区生态环境建设的补偿调整和试点推进进行了探讨并提出建议，对资源税和环境污染税等税种的调整和构建进行了探讨。

本书的主要创新之处在以下几方面。

1. 研究视角的拓展。本书从外部效应及其公共风险防范的角度，拓展了生态环境建设的公共产品属性分析的视野。

本书从外部效应与其公共风险防范的视角，探讨了生态环境建设的公共产品属性。在将外部效应按照其产生主体分为市场型外部效应和政府型外部效应的基础上，分析了外部效应与公共风险之间的紧密内在联系后，做出了政府机制纠正外部效应的公共服务是基于防范外部效应公共风险的公共产品属性界定。并将生态环境建设提升到纠正资源环境领域的外部效应、防范其产生环境公共风险这样一个更高的层面来研究，从而就为生态环境建设

为什么是而且必须作为政府提供的公共产品找到了基于新视角的理论依据。

2. 从防范环境公共风险的角度创立了生态环境建设的财政补偿机制的理论框架。

第一，提出生态环境建设的财政补偿机制的概念并从内涵和外延上予以诠释。其内涵是指政府为防范环境风险而提供生态环境建设这种公共产品时，各级政府组成的实现财政资源配置职能、形成防范环境风险成本分担格局的整体运行体系。其外延形式的划分，主要是基于我国的生态环境保护情况而言，按照防范某种环境风险的成本是否能向私人部门转嫁为标准，划分为投资性供给补偿机制和生态产品经营效益补偿机制两种类型。第二，对两类财政补偿机制的运行机理展开分析，尤其是生态产品经营效益补偿机制中对防范环境风险的成本向私人转嫁的机理（包括转嫁的主客观动因和条件、转嫁的原则和方式、转嫁后的财政补偿激励等问题）进行了较详细分析。提出可以按照防范环境风险的成本转嫁进行正向和逆向补偿激励的原理来探讨我国调整和构建基于防范环境风险的各相关财政支出和税收制度；并尝试按照防范环境风险的受益者付费原则、借助市场产权交易治理流域污染和进行流域内公益林建设补偿的财政手段运用来建立流域内政府横向补偿制度。

3. 构建了西部少数民族地区生态环境建设的财政补偿机制的规范框架并以此提出调整完善的思路和对策建议。

第一，论证了西部民族地区生态环境建设由地方性到跨区域性再到全国性公共产品的演进机理。本书提出并论证了由于西部民族地区具有了集生态环境脆弱性、人口贫困性、生态功能价值和资源价值的特殊性和重要性于一体的“三位一体”显著特征，西部少数民族地区生态环境公共风险已经完成了由地方性到区域性、全国性的演变，因而西部民族地区生态环境建

设也完成了由地方性到跨区域再到全国性公共产品的演进。第二,构建了西部民族地区生态环境建设的财政补偿机制的规范框架。西部民族地区生态环境建设作为全国性公共产品,其财政补偿主体必须以中央政府为核心和主导,形成全国各级地方政府并存、兼容纵向和横向补偿的职能格局,在财政补偿的原则、财政手段选择运用上都必须权衡各方利益。第三,提出了西部民族地区生态环境建设财政补偿机制的调整与完善的总体思路和对策建议。本书认为,应在建立两类财政补偿机制的投资和补偿核算框架,以及在调整国内区域发展分工格局、形成生态和经济功能区域架构、推进和建立资源环境生态服务价值评估与核算指标体系的基础上,通过完善分税制及其转移支付制度、完善税收制度、引入和推进市场机制、提高政府执政能力和执政效率等途径,循序渐进,构建和完善一个长效、稳定的生态环境建设财政补偿机制。

4. 探索构建了两类财政补偿机制的投资和补偿标准的调整核算体系。

两类财政补偿机制运行的核心问题是投资和补偿标准的核算框架的确定。第一,提出生态环境建设的财政补偿核算着重考虑以下两项主要指标:一是自然资源耗减成本与环境质量降级成本,二是环境污染与生态破坏的经济损失。核算框架必须以资源环境生态服务价值核算为基础,对于生产者提供生态环境建设、改善生态环境质量进行生态服务价值创造的行为,或者对于生产者破坏环境的行为,财政必须以资源环境生态服务价值的核算为基础依据进行正向和逆向补偿。第二,对于投资性供给补偿的调整核算框架,以退耕还林工程为例进行了构建;对于生态产品经营效益补偿的调整核算框架,以替代不可再生资源产业发展、森林生态效益补偿、资源税和环境污染税为例进行了正向和逆向补偿调整核算框架的构建。

5. 探索了西部民族地区生态环境建设政府间横向转移支付实施推进的创新模式。

第一, 提出建立生态功能特区 (或西部地区) 生态建设基金——彩票收入 + 省级预算支出模式, “彩票收入 + 省级预算支出” 的基金模式能够推动解决横向转移支付的政府利益刚性难题, 既可解决配套资金与《区域自治法》的冲突, 同时也可保证全国性环境风险防范成本在各地财政预算内的分担, 并实现财政横向补偿的长期稳定。第二, 提出对珠江流域内公益林建设补偿和环境污染控制的政府间横向补偿进行试点, 在对珠江中上游环境资源的公益林服务价值、生态服务价值核算和水生态服务价值核算的基础上, 以政府为水权代理主体, 通过政府间水权的市場交易, 再运用必要的财政手段激励上游政府和企业增加生态环境建设的供给。

由于作者学识水平有限, 本书还存在许多的不足, 甚至有的地方可能还会有错误。加之生态环境建设涉及领域宽泛, 其资源配置和财政补偿涉及政府、企业和居民个人及整个社会的利益, 是一个交织着社会当前利益与长远利益、私人个体利益和社会整体利益、地区利益和国家利益、生态利益和经济利益等多种矛盾又极为复杂的系统工程, 因此本书尚有诸多需要深入研究和分析的内容, 尤其是以下问题还需着重进一步研究, 一是外部效应与公共风险关系的理论深化; 二是本书提出的两类财政补偿机制的投资与补偿调整核算框架的深化和细化, 特别是生态产品经营效益补偿机制中财政对生产者提供生态环境建设公共产品的生态价值创造行为进行的生态服务价值创造补偿如何科学核算; 三是西部民族地区的生态环境建设在各级政府间纵向和区际间、流域内政府间横向的财政分配关系需要在国家完成生态经济功能区划后进一步深入研究, 横向转移支付制度实施推进的若干具体问题还需深入研究; 四是资源税调整