



中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



MINZU DIQU TOUZI HUODONG DE
HUANJING XIAOYING YANJIU

谢丽霜 主编

民族地区投资活动的 环境效应研究

中央民族大学出版社

中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



谢丽霜 主编

民族地区投资活动的 环境效应研究

中央民族大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族地区投资活动的环境效应研究/谢丽霜主编.
—北京:中央民族大学出版社,2007.2
ISBN 978-7-81108-280-7

I. 民… II. 谢… III. 民族地区—投资—研究—
中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 119331 号

民族地区投资活动的环境效应研究

主 编 谢丽霜
责任编辑 满福玺
美术编辑 赵秀琴
出 版 者 中央民族大学出版社
北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081
电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)
68932218(总编室) 68932447(办公室)
发 行 者 全国各地新华书店
印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司
开 本 880×1230(毫米) 1/32 印张:10.125
字 数 253 千字
印 数 2000 册
版 次 2007 年 2 月第 1 版 2007 年 2 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-81108-280-7
定 价 22.00 元

版权所有 翻印必究

中央民族大学“十五”“211工程”学术出版物编审委员会

主任委员：陈 理

副主任委员：郭卫平

委 员：王锺翰 施正一 牟钟鉴 戴庆厦 杨圣敏 文日焕
刘永佶 李魁正 朱雄全 宋才发 冯金朝 邓小飞

生命与环境科学学院“211工程”项目教材编审委员会

主 任：冯金朝

副主任：周宜君

成 员：（按姓氏笔画排序）

李 威 李 璇 史景熙 刘裕明
杨若明 夏建新 焦玉国 覃筱燕

前 言

投资是人类社会最基本和最重要的经济活动，投资及其增长也是实现经济发展的基本途径和重要推动力量。然而，投资活动在增加物质财富、促进经济增长、推动社会进步的同时，还会通过对环境资源的索取以及向环境排放废弃物而给环境带来压力。

这种压力在我国少数民族地区表现得更加易得、更加突出，对环境的破坏性也更大。民族地区有自然资源禀赋优势，但经济发展落后，导致其经济增长不得不高度依赖资源开发，投资活动具有明显的资源指向特征。而一个地区如果将生存和发展的希望过度寄托于自然资源的投资开发，其生态环境必然要为此承受巨大的压力。对于自然条件恶劣、生态环境资本薄弱、投资活动稍有不当就可能引发严重生态环境问题的我国少数民族地区来说，资源指向型的开发模式及其投资活动自然也就更容易造成对生态环境的冲击。

民族地区兼有经济落后和生态脆弱的双重区情。作为低度发展区域，投资及其增长为民族地区经济发展所必须。随着西部大开发战略的推进以及由此带来的西部投资环境的改善、国家财政投资的进入、产业梯度的转移、外商直接投资的引用和地方政府的投资努力，民族地区投资增长态势在今后很长时期内都将是不可逆的。随着投资的持续增长，民族地区脆弱的生态环境必将面临更加广泛和高强度的压力。这种压力如果不被控制和引导，势必引发严重的生态环境问题，而生态环境退化又会从恶化区域投资环境的层面，降低民族地区的投资吸引力，使民族地区富民强区的梦想难以实现。因此，如何在保护投资积极性、促进区域投

资增长的同时,提高环境保护因素在投资决策中的影响权重,引导投资活动在可持续发展方面做出应有努力,最大限度地降低投资活动对环境的冲击,就成为民族地区经济开发过程亟待解决的问题。

本书通过对民族地区财政投资活动、能矿资源开发投资活动、企业跨区投资活动、工业投资活动、农业投资活动等主要投资活动的环境效应及其发生机制的分析,试图从经济和制度层面找出民族地区投资活动引致生态环境恶化的经济机理,并就如何鼓励各种环境友好型投资行为、引导投资活动朝着可持续发展方向努力提出相应的对策建议。

本书写作提纲拟订及全书统稿工作由谢丽霜承担,写作的具体分工是:第一章:白雪;第二章:张颖;第三章:谢丽霜;第四章:饶紫卿;第五章:覃丹。另外,白雪对第二章的部分内容进行了补充。本书参阅了大量的文献资料,其出处虽然在注释和参考书目中尽可能明示,但难免有所疏漏,还请有关作者包涵,并在此向所有作者致谢。

由于笔者水平有限,书中错误与不足之处在所难免,敬请读者批评指正。

作 者

目 录

前言	(1)
第一章 民族地区财政投资活动的环境效应	(1)
第一节 财政投资是民族地区投资活动的主体	(1)
一、财政投资的含义和特征	(2)
二、财政投资范围的界定	(4)
三、财政投资在民族地区投资中的地位	(6)
第二节 民族地区财政投资非公共化的环境效应	(8)
一、民族地区财政投资的非公共化特征	(8)
二、民族地区财政投资非公共化的成因分析	(12)
三、财政投资非公共化对环境建设投资的影响	(16)
四、实现财政投资公共化转变的对策建议	(20)
第三节 民族地区基础设施投资同构化的环境效应	(30)
一、基础设施是财政投资的主要活动领域	(30)
二、基础设施投资同构化及其表现	(31)
三、基础设施投资同构化对环境的影响	(34)
四、对策建议：增加环保投资，走可持续发展道路	(36)
第四节 民族地区财政投资资源指向的环境效应	(43)
一、民族地区财政投资呈现资源指向性	(43)
二、民族地区财政投资资源指向的成因分析	(49)
三、财政投资资源指向对环境的影响	(53)
四、对策建议：发展循环经济	(56)
第二章 民族地区能矿资源开发投资活动的环境效应	(63)

第一节 民族地区能矿资源开发投资的状况	(63)
一、民族地区能矿资源开发的历史回顾	(65)
二、民族地区能矿资源开发的现状分析	(73)
三、民族地区能矿资源开发的趋势判断	(77)
四、结论	(80)
第二节 民族地区能矿资源开发强度不断增强的原因 ...	(81)
一、资源禀赋的比较优势	(81)
二、能矿产品需求强势	(86)
三、投资体制改革与投资主体多元化	(89)
四、粗放型增长方式的影响	(92)
五、能矿资源利用效率低, 浪费严重	(94)
第三节 能矿资源开发投资对环境的影响	(100)
一、能矿资源高强度开发的环境效应	(101)
二、多元投资主体缺乏有效监督的环境效应	(102)
三、投资粗放的环境效应	(104)
四、投资结构失衡的环境效应	(105)
第四节 能矿资源开发投资活动环境效应的 控制与引导	(110)
一、选择合理经济增长模式, 大力发展循环经济	(110)
二、加强能源的综合利用, 努力提高能源 使用效率	(112)
三、推进新能源和可再生能源的应用, 转变能源开发结构	(114)
四、设立针对性的准入门槛, 逐步转变投资结构	(117)
五、加大科学技术投资力度, 提高能源利用效率	(118)
六、实行生态税收与利益补偿机制, 减少能源开发 对环境的污染	(121)
第三章 企业跨区投资活动的西部环境效应	(123)

第一节 企业跨区投资活动与区域资本形成·····	(123)
一、企业跨区投资与区域资本存量·····	(124)
二、企业跨区投资与区域投资诱导·····	(126)
三、企业跨区投资与区域资本形成能力·····	(131)
四、小结·····	(133)
第二节 外商直接投资(FDI)的环境效应·····	(134)
一、FDI的地区分布及其对西部环境的影响·····	(134)
二、FDI的产业分布及其对西部环境的影响·····	(136)
三、FDI区位选择战略及其对西部环境的影响·····	(140)
第三节 “东企西进”的西部环境效应·····	(144)
一、产业撤退型“东企西进”及其西部环境效应·····	(145)
二、市场拓展型“东企西进”及其西部环境效应·····	(149)
三、投机型“东资西进”及其西部环境效应·····	(154)
第四节 企业跨区投资环境效应的西部归因·····	(158)
一、西部引资能力与“东污西移”·····	(158)
二、地方政府经济增长偏好与“东污西移”·····	(164)
三、结论与建议·····	(170)
第四章 民族地区工业投资活动的环境效应·····	(176)
第一节 民族地区工业发展必须关注其环境效应·····	(177)
一、民族地区工业投资现状·····	(177)
二、民族地区工业投资引致的环境污染·····	(180)
三、民族地区环境保护的必要性·····	(183)
第二节 民族地区工业投资行业分布与环境·····	(184)
一、民族地区工业投资的行业分布·····	(184)
二、工业行业环境污染效应·····	(188)
三、工业投资行业分布环境效应的控制与引导·····	(195)
第三节 民族地区工业投资规模与环境：大型企业·····	(199)
一、大型企业环保促进效应的现实悖论·····	(199)

二、大型企业环保促进效应现实悖论的成因分析·····	(201)
三、大型企业环境效应的控制与引导·····	(204)
第四节 民族地区工业投资规模与环境: 中小企业·····	(208)
一、中小企业在民族地区工业经济发展中的地位·····	(208)
二、中小工业企业环境效应的形成·····	(209)
三、中小型企业环境效应的控制与引导·····	(213)
第五节 民族地区工业技改投资与环境·····	(216)
一、工业技改投资对民族地区环境的影响·····	(216)
二、民族地区工业技改投资存在的问题及其成因分析·····	(221)
三、促进民族地区工业技改投资的对策与建议·····	(232)
第五章 民族地区农业投资活动的环境效应·····	(244)
第一节 民族地区农田水利建设投资活动的环境效应·····	(245)
一、民族地区有必要重视农田水利建设及其环境效应·····	(245)
二、农田水利建设投资活动对环境的影响·····	(251)
三、农田水利建设环境效应的成因分析·····	(260)
四、农田水利建设投资环境效应的控制与引导·····	(265)
第二节 民族地区农户生产经营投资活动的环境效应·····	(273)
一、民族地区农业机械化投资的环境效应·····	(274)
二、民族地区农用化学品投资的环境效应·····	(280)
三、农业生产经营投资环境效应的成因分析·····	(294)
四、农户生产经营投资环境效应的控制与引导·····	(299)
参考书目·····	(313)

第一章 民族地区财政投资 活动的环境效应

民族地区经济发展水平低，区内民间投资活动稀少，区域投资活动以政府资金支持的财政投资为主，即便是在经历了多年市场化改革之后的现阶段，财政投资仍然是民族地区最重要的投资活动。财政投资的特殊性使这种投资活动更多地服从于公共目标，而政府作为公众利益的代表者和维护者，理论上，其主导的投资活动应该更可能考虑投资对环境的影响，但在实践中，由于受发展阶段、财政投资体制、经济发展压力的制约，政府在投资决策、投资规模、投资方向、投资结构、投资布局等方面都可能存在种种不利于生态环境保护及改善的因素。在我国行政分权体制下，财政投资的主体既有中央政府，也有各级地方政府，不同投资主体在发展与环境之间的偏好差异，也会使财政投资活动产生不同的环境效应。另外，在政府财力有限的条件下，财政投资在经济增长领域与可持续发展领域投资边界的选择和确定，也直接影响到民族地区的环境建设。本章即对民族地区财政投资活动的环境效应及其形成机制进行分析，并提出相应的对策措施。

第一节 财政投资是民族地区投资活动的主体

财政投资是社会投资活动的重要组成部分，是国家进行宏观调控的重要手段，对整个社会的经济发展起着重要的作用。对于欠发达的民族地区来说，这部分投资更是有着极其重要的地位和

作用。

一、财政投资的含义和特征

在任何社会中,社会总投资都可以分为政府投资和非政府投资两大部分。一般而言,财政投资即为政府投资,是政府为了实现预期的社会效益和宏观经济效益,将一部分财政资金转化为公共部门的资产以满足社会公共需要的经济行为。^①这种投资的资金来源是财政资金,其中以无偿性的税收为主,投资的结果形成公共部门的资产,例如中国政府自新中国成立以来进行了大量的投资,据国务院国资委公布的数据,到2004年底,已经形成了20万亿元的国有资产,庞大的国有资产为公有制地位的巩固奠定了雄厚的经济基础。

政府投资与企业、居民投资等非政府投资相比,有自身明显的特点:

1. 政府财政投资对象的效益一般具有外溢性,社会效益明显。政府在国民经济中居于特殊地位,可以从事社会效益好而经济效益一般的投资,可以而且应该将自己的投资着眼于为全体公民和各类社会经济主体提供生产和生活必要的基础性的公共条件,例如基础设施等。同时,对某些新兴产业的开发,对高科技、高风险项目的研究开发,对落后地区的开发等等,都具有耗资大、耗时长、风险高等特征,致使私人部门望而却步,市场机制无能为力。这是政府职能的内在要求,反映了经济和社会发展对政府配置资源的客观需要。换言之,在投资主体多元化的经济社会中如果政府不承担这些方面的投资或投资不足,就会导致经济结构失调,经济发展速度就会遇到“瓶颈”制约。

① 胡乐亭主编:《财政学》,经济科学出版社,2004年12月第1版,第149页。

2. 政府财政投资以宏观调控为主要目的, 不以微观盈利为主要目的。非财政投资是法人和自然人在利己动因下追求微观效益而进行的投资, 他们的盈利是根据其微观效益与微观成本的比较来计算的, 营利性是衡量其投资成败的唯一指标, 也是非政府投资的首要特点。而政府居于宏观调控主体的地位, 它可以从社会效益和社会成本的角度来评价和安排自己的投资, 政府投资可以微利甚至不盈利, 而营利性的投资也主要是限于特定的市场投资会产生低效率或实施控制需要的行业, 以保证市场机制在资源配置方面发挥基础性作用。但这并不意味着政府财政投资可以不计成本、不讲效率, 只是说政府的投资不是为了现实的经济利润。从政府财政投资项目本身来看, 当然要衡量其成本和收益, 并借此评价政府配置资源的效率; 政府的投资同样要追求收益和回报, 只不过这种收益和回报主要不是为政府所有, 而是为市场投资者和消费者所有, 表现为改善市场投资者的外部环境而使其边际利润增加, 消费者由于享受到良好的公共服务而使福利水平上升。换句话说, 政府财政投资追求的是一种收益外部化的效益, 而市场投资追求的则是一种收益内部化的效益。

3. 政府财政资金来源渠道的多样化。企业和个人主要依靠自身的积累和社会筹资来为投资提供资金, 两种渠道都会受到种种限制和制约, 如积累规模、自身信誉等, 所以一般难以承担规模宏大的建设项目。而财政投资的资金来源, 除了主要依赖无偿性的税收收入以外, 还可以凭借自身的良好信誉在国内外资本市场上筹集资金, 为财政投资于大型项目和长期项目提供有力的保障。

4. 政府财政投资在不同经济发展阶段具有不同的侧重。根据发展经济学的理论, 在经济起飞阶段, 政府在社会基础设施等基础性项目方面的投资具有较强的拉动作用。随着经济发展走向成熟, 私人部门力量日益扩大, 社会投资逐渐代替财政投资, 财

政投资规模逐渐减小，更多地转向能够提高社会整体福利水平的教育、科学和文化体育等事业方面。

5. 政府财政投资决策的复杂性。由于社会综合效益难以通过统一的标准来衡量，因而投资项目的确定往往要经过复杂的行政甚至法律程序，并通过层层审批来完成。

二、财政投资范围的界定

政府财政投资是社会总投资的重要组成部分，但这并不意味着政府投资的范围越宽越好，过宽的投资范围会加大国家财政的负担，严重制约国民经济的健康发展。因此，合理确定政府财政投资范围，对于有效发挥市场和政府两种资源配置机制的互补作用，促进国民经济持续快速健康发展具有重大意义。从理论上讲，政府投资领域原则上应限定在市场机制引导投资流动失效或部分失效的范围内，以弥补和矫正市场机制的缺陷。这就要求，一要防止政府财政投资的“缺位”，二要防止政府财政投资的“越位”。具体来说，在确定政府财政投资范围时应遵循以下原则：一是补充原则。在市场失灵的领域，政府财政投资要及时跟进，发挥拾遗补缺的作用。市场经济的特征是投资主体多元化、投资来源多渠道、投资决策分散化。政府投资项目的选择，一方面，要为众多的民间投资创造必要的、与经济增长相适应的外部环境和基础条件；另一方面，在私人投资不愿进入、不能进入、不宜进入的领域，恰恰是政府财政投资发挥作用的地方，是财政投资的重点，政府投资应积极介入，避免“缺位”。同时又要充分考虑政府财政投资对市场竞争格局可能带来的负面影响，尤其是要避免因政府不适当地介入竞争性领域或采取不适当的投资调节政策而干扰和影响了民间投资的偏好和选择。二是中性原则。即在市场有效配置资源的领域，为充分发挥市场对资源配置的基础性作用，要求财政投资不要“越位”。因此，在选择投资项目

时,最重要的原则是不能替代市场,不能对市场的资源配置造成扭曲或者障碍。凡是市场能解决的问题,政府就不应该参与。已经涉足的,也应该逐渐退出,把有限的资金集中用到“该用”的地方去。

投资按所处的产业、领域不同,可分为竞争性项目^①、基础性项目和公益性项目。根据政府投资范围的确定原则,政府财政投资应首先保证公益性项目的投资,部分地参与基础性项目的投资,对于竞争性项目,政府原则上不宜参与。其中,第一类是公益性项目,这类项目全部所形成的资产处于非生产经营领域的投资项目,具体包括:(1)具有非竞争性和非排他性的纯公共产品,如国防、司法、行政、消防、公共博物馆和图书馆等,政府部门的直接投资是这类产品的唯一供给来源。政府直接投资上述领域,并不意味着此类公共产品的全部投资与运营责任都需要政府部门承担。上述产品与服务领域仍然可以做更为细致的分类,将竞争性业务与普遍服务性业务分业经营。政府投资与补贴只负责保障提供普遍服务。政府也可以借助市场组织和社会组织的优势与能力,来生产这些公共产品。(2)带有显著外部收益、能够创造社会公平的准公共产品和服务,如基础教育、文化、科技、体育、公共医疗卫生、公有住房、社会福利、环境保护等。这些领域可以是政府投资的范围,也可通过政府补贴和特许权经营引入非营利组织和企业投资经营。对这类项目,政府介入程度的高低取决于政府的财力及经营的效率,在政府财力有限和经营效率低下的情况下,完全可以借助社会及市场的力量。但是,社会化

^① 竞争性项目是指那些经济效益较好、对市场信号反应比较灵敏、具有竞争能力的一般性项目。它多为投资较少、建设周期较短、投资完全能够收回并能实现价值增值的加工行业和服务行业,主要包括制造业、建筑业、流通仓储业、金融保险业(商业性部分)等。参见胡乐亭主编:《财政学》,经济科学出版社,2004年12月第1版,第149页。

及市场化的范围和程度要有明确的限制,同时,要对社会化和市场化提供的公共产品及服务(准公共产品及服务)进行科学的规划、组织,并实行严格的监管和控制。当政府财力充裕的时候,政府部门应当在具有显著外部效应(如城市道路、基础教育、公共卫生)的领域发挥更大的作用。第二类是基础性项目,包括具有自然垄断性、投资额大、建设周期长、收益较低的基础设施和基础工业、农业以及需要政府重点扶持的高技术产业和部分支柱产业。对这类项目政府只是部分地参与投资,政府资金主要投向其中的非盈利性的社会公共基础设施和非竞争性基础产业项目,如电力、铁路、地铁、电信、邮政、供水、污水处理、垃圾处理、防灾救灾、卫生防疫、大江大河治理、重大科研计划、广播电影电视等,对于那些具有排他性,或具有竞争性,存在着超额需求,消费者愿意直接付费的盈利性公共基础设施和基础产业,则引入社会资本实行市场化供给。具体方式有两种:一是由社会资本完全供给,即公共产品的投资、生产以及运营由私人单独完成,私人通过收费的方式向消费者收取费用;二是由社会资本与政府联合供给,即由政府对私人提供一定的补贴和优惠政策,或政府根据合同进行采购。此类产品和服务必须实施政府管制,包括价格管制和市场准入管制,以避免由于企业拥有市场垄断地位,或因厂商盲目竞争而导致资源配置效率的损失。

三、财政投资在民族地区投资中的地位

财政投资在各国(地区)社会总投资中所占的比重存在着相当大的差异,影响这个比重的因素主要有两个:一是经济体制的不同。一般地说,实行市场经济的国家或者地区,非政府投资在社会投资总额所占的比重较大;而实行计划经济的国家或地区,政府财政投资所占比重较大。二是经济发展阶段的不同。一般来说,发达国家或地区的非政府投资占社会总资产的比重较大,欠

发达和中等发达国家或地区的政府财政投资所占比重较大。^①从全国来看,我国处于由计划经济体制向市场经济体制转轨的时期,需要政府通过财政投资等直接手段培育市场,调整经济结构并维持必要的经济增长速度。从总体上看,政府投资在社会总投资中仍然发挥着主导的作用。从区域层面看,民族地区大多地处边远,开发程度低,受其自身自然条件和社会经济条件的约束,发展相对滞后,属于我国的欠发达地区,内部积累能力和外部资金引用能力都很低,社会总投资仍以政府财政投资为主,非政府投资只是发挥某种弥补政府投资不足的作用。

表1-1是2004年我国5个民族自治区全社会固定资产投资按登记注册类型划分的构成情况。社会资本形成总额包括固定资产资本形成总额和存货增加两个部分,其中固定资产资本形成总额是最主要的组成部分,而国有经济的投资主要来源于政府财政投资,因此,可以用国有经济在社会总资产中所占的比重大致衡量财政投资在社会总投资中的比重。由表中数据计算得出,2004年新疆、宁夏、广西、西藏和内蒙古5个民族自治区全社会固定资产投资中国有经济所占的比重分别为45.26%、36.66%、43.33%、84.36%和48.71%。其中最高的是西藏,高达84.36%,社会固定资产投资基本上都是国有经济,只有少部分是其他经济部门的投资。最低的宁夏也达到了36.66%,国有经济基本上占到了全社会固定资产投资总额的40%。可以看出,政府投资在全社会固定资产投资中占了绝大多数。从个体经济投资来看,5个地区个体经济所占的比重分别为12.26%、20.65%、22.47%、5.91%和12.04%,是远远小于国有经济在其中所占的比重。另外,从几个民族地方利用外资的情况来看,5个地区利用外资在全社会固定资产投资

① 陈共主编:《财政学》,中国人民大学出版社,1999年7月第1版,第98页。