



中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



XIBU SHENGTAI HUANJING
JIANSHE DE TOURONGZI JIZHI

谢丽霜 著

西部生态环境 建设的投融资机制

——主体维度分析

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 著

西部生态环境 建设的投融资机制

——主体维度分析

中央民族大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部生态环境建设的投融资机制——主体维度分析/
谢丽霜著. —北京: 中央民族大学出版社, 2006.11

ISBN 7-81108-293-4

I. 西… II. 谢… III. ①生态环境—环境保护—投资—研究—西北地区 ②生态环境—环境保护—投资—研究—西南地区 IV. X171

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 119330 号

西部生态环境建设的投融资机制——主体维度分析

- 作 者 谢丽霜
责任编辑 白立元
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 北京华正印刷有限公司
开 本 880×1230(毫米) 1/32 印张:9.625
字 数 240 千字
印 数 2000 册
版 次 2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-81108-293-4/X·7
定 价 20.00 元
-

版权所有 翻印必究



谢丽霜，女，仫佬族，1963年生，广西宜州人，博士，中央民族大学经济学院教授、博士生导师。主要研究方向为区域投融资与西部民族地区经济发展，著有《西部开发中的金融支持与金融发展》、《产业转移滞缓原因及西部对策研究》、《地缘经济时代的东西区域资本流动》等多部论著（文）。主要承担西方经济学、区域投融资研究等课程的教学。



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
刘永佺 李魁正 朱雄全 宋才发 冯金朝 邓小飞

经济学院“十五”“211工程”编委会

施正一 刘永佺 宋才发 张丽君 李克强 张建平
王文长 王天津 黄健英 李红梅 谢丽霜 王玉杰

前 言

加强生态环境建设,维护生态安全,是21世纪人类面临的共同主题,也是实现我国经济社会可持续发展的必要基础。作为全国最重要的生态功能区域,西部生态环境建设不仅是西部地区可持续发展的基本保证,更是中、东部地区获得西部生态屏障效益的根本保障。然而,生态环境建设显著的外部性特征又使其面临投入不足的重大约束,导致西部生态环境建设不能满足社会对西部生态环境效益的需要,形成供不应求的短缺缺口。为弥补这一缺口,中央政府做了很多努力,先后启动了天然林保护工程、退耕还林还草工程、“三北”和长江流域重点防护林体系建设工程等多项以西部地区为主要施工区的生态建设重点工程,但受现有经济发展水平和国家财政能力的限制,投入资金相对于生态环境建设的需要来说还远远不够。因此,上世纪末本世纪初启动的若干生态建设重点工程,虽然在改善西部生态环境方面取得了一定的成效,但并没有使西部生态环境从根本上摆脱局部改善、总体恶化的趋势,西部的土地沙漠化、草场退化和水资源减少等生态环境问题依然十分突出,迫切需要创新投融资机制,增加西部生态环境建设的行动力量,扩大投资规模,提高投资效率。

在我国,随着环境经济手段的应用和环境污染治理市场化改革,环境保护投融资机制问题逐渐进入学者的视野,并产生了一些有价值的研究成果。如2003年,由中国环境科学研究院王金南先生等主编的论文集——《环境投融资战略》;2004年,由中国环境与发展国际合作委员会批准成立的中国环境保护投融资机制研究课题组完成的课题报告——《创新环境保护投融资机制》

等。这些研究成果对于完善我国环境保护投融资机制、创新投融资方式、拓宽环境保护投融资渠道、提高投资效率等具有重要而又现实的意义,对笔者的选题、思考方向及具体研究也产生了积极的影响和有益的帮助。但上述研究成果有一个共同的特点,这就是都把研究范围局限在环境保护领域,关注的是城市环境基础设施及污染控制领域中的投融资问题,对生态建设领域的投融资问题并不涉及,因而不能有效满足以生态建设为重心的西部生态环境投融资实践对理论支撑的需要。这也是本项研究的意义所在。

在生态环境建设领域,投资主体每增加一笔投资,意味着生态环境融资领域增加了一笔生态环境融资,投资与融资是一笔资金投入的两面,因而在生态环境建设投融资机制的提法中,投资和融资是经常放在一起说的。但实际上,投资与融资是具有不同性质、不同含义的两个概念,投资是谁来出钱的问题,融资则是钱从哪里来的问题。到目前为止,国内外关于生态环境投融资问题的研究,大都把研究重心放在环境融资层面,强调融资方式的创新,这种创新在国外发达市场经济国家,主要表现为设计新的更有效的环境筹资方式,在国内主要表现为引入国外已经实行并证明是有效的环境筹资方式并根据国内具体情况进行本土化改进。然而,在笔者看来,生态环境投融资不足问题的主要矛盾在投资层面而不在融资层面,尤其对于以生态建设为重心的西部生态环境投融资实践来说,重要的不是融资方式的创新,而是投资动力机制的塑造。因此,本课题将从投资主体的生态环境投资倾向和投资行为入手,以投资驱动和响应机制的分析和再造为重心,对西部地区生态环境建设的投融资机制展开研究。

作为全国的生态屏障,西部地区生态环境建设带来的生态环境改善效果,除了提高生态环境施工区所在行政区域的个人、企业和地方政府的生态福利之外,还会通过自然生态系统内在的联

系机制惠及其他行政区域的个人、企业和地方政府，进而提高整个国家的生态福利水平。根据公平原则，中央政府、西部地方政府、西部地区企业和个人、其他受益区域，都应当成为西部生态环境建设的投资者，承担相应的投资责任。因此，以主体维度进行分析的本项研究在具体确定西部生态环境建设投资主体时，主要就是根据西部生态环境建设的利益关系人来进行选择和分类。又由于地方政府的生态环境投资驱动和响应机制既要受到其环境偏好及其由此决定的环境投资倾向的影响，又要受到其投资能力的制约，因而本书在内容和体例上，就分成六章来对西部生态环境建设的上述五大利益关系主体的投资驱动及响应机制进行分析和解释，并提出相应的政策建议。另外，考虑到目前西部生态环境问题的形成原因主要还是生产性的，生活性的消费污染还不是第一位的因素，本项研究对于“个人”这一投资主体的选择就主要从生产者的角度来定义，而不包括作为消费者的个人。

由于作者才疏学浅，书中错误和不足在所难免，敬请读者批评指正。

作者

2006年6月21日

目 录

第一章 中央政府的西部生态环境投资：规模与效率	(1)
第一节 中央政府扩大西部生态环境投入的根据	(1)
一、西部生态环境压力有增无减	(1)
二、西部生态环境关系国家安全	(13)
三、生态环境建设的外部性与市场失灵	(23)
第二节 中央政府扩大西部生态环境投资的途径	(28)
一、实现政府投资的公共化转变	(28)
二、拓宽中央政府生态环境融资渠道	(33)
三、调整中央财政在西部的投资重心	(48)
第三节 政府投资对私人环境投资的引致效应	(53)
一、西部生态环境投资的结构缺陷	(53)
二、改良资金支持方式，增强投资引致效应	(57)
第四节 政府环境投资的效率风险及其降低	(59)
一、公共支出的效率风险及其来源	(59)
二、降低效率风险的举措	(61)
第二章 西部地方政府环保偏好与环保投资倾向	(67)
第一节 西部地方政府环保偏好的强弱判断	(67)
第二节 西部地方政府环保弱偏好的经济学解释	(72)
一、地方政府的经济人角色	(72)
二、地区经济发展压力	(77)
三、生态环境效应的特点	(79)
四、其他行政区域环保努力程度	(81)

五、地方政府可感知的环境政绩压力	(83)
第三节 西部地方政府环保弱偏好的效应分析	(85)
一、中央政府与地方政府的环保行为差异	(85)
二、地方政府与污染企业的变相共谋	(87)
三、地方最小化环保投资策略	(90)
第四节 增强西部地方政府环保偏好的对策建议	(91)
一、优化西部资源开发的利益分配机制	(91)
二、调整中央政府的环境管理制度	(92)
三、提高地方政府官员的环境意识	(95)
四、实施参与式环保政策	(97)
第三章 西部地方政府生态环境投资能力与 筹融资创新	(100)
第一节 西部生态环境建设高度依存政府投入	(100)
一、生态恶化是西部地区最为突出的环境问题	(100)
二、较之污染治理,生态建设对政府投入的 依存度更高	(104)
第二节 西部地方财力难以满足生态建设的 投资需求	(108)
一、西部地方财力拮据状况	(108)
二、西部地方财力不足对生态环境建设的制约	(112)
第三节 完善地方无偿性、非信用的财政筹资方式	(116)
一、西部地方税收筹资空间的有限性及其拓展	(117)
二、财政转移支付制度的地方筹资功能及其加强	(126)
三、排污收费制度的筹资功效及其改革	(135)
第四节 构建市场化的城市环境 基础设施融资体系	(142)
一、发行地方公债	(143)
二、推广项目融资	(149)

第四章 西部企业环保投资的抑制与激励机制	(158)
第一节 政策压力下的企业环保投资	(159)
一、政府环境规制的经济学基础	(159)
二、我国企业环保投资的制度环境	(164)
三、环境行政干预与企业环保投资效率	(169)
四、环境经济手段与企业环保投资效率	(172)
第二节 市场压力下的企业环保投资	(176)
一、环境问题与企业竞争力	(176)
二、环保投资与企业竞争力	(181)
三、西部制造对外部市场的依存度与企业 环保投资	(190)
四、西部市场结构与企业环保投资	(198)
第三节 西部中小企业环保投资的抑制与促进	(202)
一、中小企业在经济发展中的地位和作用	(202)
二、中小企业的环保投资抑制	(206)
三、中小企业的环保投资促进	(213)
第五章 西部林业生态建设中的私人参与机制	(219)
第一节 私人参与林业生态建设的必要性	(220)
一、林业的生态地位	(220)
二、林业生态建设不能没有私人参与	(224)
第二节 退耕还林还草工程中的农户响应	(228)
一、农户是退耕还林还草工程的响应主体	(228)
二、农户对退耕还林还草工程的短期响应机制	(230)
三、农户对退耕还林还草工程的长期响应机制	(234)
第三节 森林生态补偿制度与公益林建设的私人参与	(239)
一、森林禁(限)伐制度与私人营林投资抑制	(239)
二、森林生态补偿制度与私人营林投资促进	(242)

三、现行补偿制度缺乏对私人营林主体的关怀·····	(244)
四、完善森林生态补偿制度,增强私人营林 投资激励·····	(249)
第四节 林业支持政策与商品林建设的私人参与·····	(253)
一、商品林建设的生态意义·····	(253)
二、商品林建设需要动员社会资金参与·····	(255)
三、林业支持政策与私人参与·····	(260)
第六章 西部生态环境建设的区际补偿机制·····	(263)
第一节 生态环境建设区际补偿的理论根据·····	(263)
一、生态环境资源资本化·····	(263)
二、生态环境保护的区域博弈·····	(267)
第二节 生态环境建设区际补偿原则及其实践·····	(270)
一、受益者补偿原则及其实践·····	(270)
二、补偿公平原则及其实践·····	(273)
第三节 财政转移支付与区际补偿·····	(276)
一、财政转移支付的区际补偿机制·····	(276)
二、加大中央财政对西部省区的转移支付·····	(281)
三、探索建立东西区域间的横向转移支付制度·····	(284)
四、重视西部省区内部各级政府间的转移 支付制度建设·····	(286)
第四节 西部生态环境建设区际补偿的 其他实现路径·····	(287)
一、对口支援·····	(287)
二、区域合作机制·····	(289)
三、环境税负转嫁机制·····	(291)
参考书目·····	(294)

第一章 中央政府的西部生态环境 投资：规模与效率

尽管随着投资体制改革的进一步深入，我国环境保护领域集结的市场化资金在逐渐增多，但现阶段西部环境问题主要还不是环境污染，而是生态脆弱和生态恶化，生态修复和建设依然是当前西部生态环境建设的首要任务。而比起污染治理，生态修复和建设的外部性更强，更难吸引市场化资金进入，因此，政府投资仍然是西部生态环境建设最主要的资金来源。在我国分权行政管理体制中，政府分为中央政府和省、地、县、乡各级地方政府，原则上，地方政府是地方性公共产品的提供者，而中央政府则主要承担全国性公共产品的投资责任。作为全国的生态屏障，西部地区生态环境建设，特别是那些流域性或跨区域的生态建设项目所产生的生态环境改善效益，要为全国或流域内的所有区域及其居民所共享，属于典型的全国性公共产品，理应由中央政府以其集中的财力及其所能动员和支配的其他资金承担主要的投资责任。

第一节 中央政府扩大西部生态环境投入的根据

一、西部生态环境压力有增无减

1. 西部环境库兹涅茨曲线正处于上升阶段

在经济学领域，库兹涅茨曲线常常用来表示收入分配差距随

经济增长而呈现先不断扩大再逐渐缩小的趋势，实际上，环境质量与经济发展阶段也存在类似的现象。在经济低度发展阶段，人均收入水平低，所能供养的人口数量有限，而有限的人口数量又从消费需求上限制了生产的扩张，人类活动对自然资源的消耗有限，排放的废物也都在自然环境自净能力承受的范围之内，因此，在经济低度发展阶段，资源的消耗和环境退化在数量和强度上都是有限的。随着经济的发展，特别是进入工业化发展阶段，伴随着城市工业的不断膨胀，以及工业化技术在农业中的广泛应用，资源消耗将大幅增长，废物排放量也空前提高，甚至超过环境容量，环境恶化达到极限。此后，经济的进一步发展，将会形成诸多有助于遏制环境恶化以至改良的因素，如产业结构从以工业为主向现代服务业为主转变、经济增长方式从粗放向集约方式转化、环境治理技术提高、环境治理投入增加、居民环境意识增强、政府环境管制更为有效等，使资源消耗与环境恶化状况得到缓解。资源消耗、环境恶化程度与经济发展水平的上述关系，可以用环境库兹涅茨曲线表示（见图 1.1）。

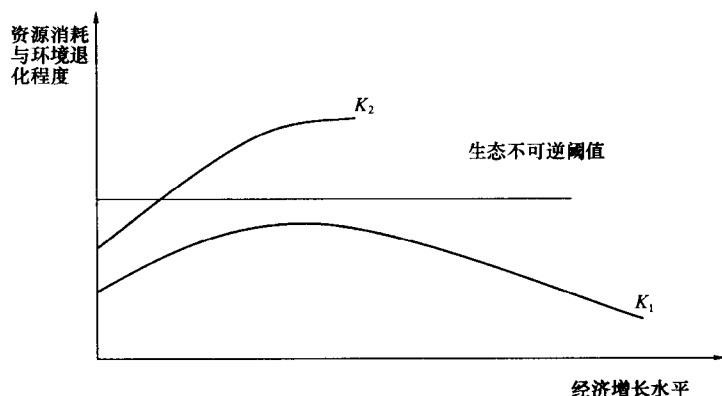


图 1.1 环境库兹涅茨曲线

环境库兹涅茨曲线表明, 经济发展在达到一定水平之前, 即环境库兹涅茨曲线的拐点没有出现之前, 资源消耗和环境恶化随经济进一步发展而趋于严重化是一个必然的过程。人类所能做的是, 尽可能将这种恶化的状况控制在环境的生态不可逆阈值水平之内 (如图 1.1 中的 K_1 曲线), 以尽量避免出现生态环境恶化的不可逆状况 (如图 1.1 中的 K_2 曲线), 造成对资源和环境的永久性破坏。

就西部经济发展的目前状况来说, 还没有迹象表明环境库兹涅茨曲线拐点已经或即将到来, 相反, 由于中国经济发展总体上处于工业化阶段, 西部地区既要完成自身的工业化任务, 又要为中国整体的工业化发展提供资源及其初级衍生品的支持。在这种情况下, 资源消耗与环境退化加速在其未来的工业化发展过程中将在所难免。

2. 自然资源禀赋优势正在转化为生态环境恶化的劣势

自然资源丰富是西部地区的优势。例如, 全世界可利用的矿产资源有 160 多种, 仅在广西境内, 探明储量的有 97 种, 其中属大型矿床的有 107 处, 储量居全国前 10 位的有 64 种, 居全国首位的有锰、锡、锑等 14 种, 是全国 10 个重点有色金属产区之一, 此外, 广西水力资源蕴藏量达 1751.8 万千瓦, 可开发水能藏量达 1609.2 万千瓦, 居全国第八位。韦伟测算过中国各省域经济自然资源丰裕度。按照他的测算, 无论是总丰裕度还是人均量, 中西部地区都占有明显优势。具体来说, 西部地区绝大多数省份的资源综合优势都排在全国前列, 其次是中部, 最后是东部 (见表 1-1)。尽管韦伟的这个测算已过去了 10 年, 但由于区域自然资源禀赋在中短期内变化很小, 因此其测算结果迄今仍然具有一定参考价值。

丰裕的自然资源为西部地区经济发展提供了有利的条件, 也是西部经济发展的基础和依托, 但从实践的结果和趋势来看, 自

表 1-1 中国主要省域经济自然资源禀赋

区域		自然资源 总丰裕度	位次	人均拥有 量综合 指数	位次	综合优 势度	位次
东部地区	北京	0.2985	25	0.2501	24	0.4138	24
	天津	0.1738	27	0.1383	26	0.2184	26
	河北	0.4240	19	0.3637	19	0.0943	28
	辽宁	0.5666	15	0.5172	14	0.6207	17
	山东	0.3445	22	0.2868	22	0.4138	22
	上海	0.0508	29	0.0560	29	0.0460	29
	浙江	0.2033	26	0.1332	27	0.3103	25
	江苏	0.1622	28	0.1271	28	0.2069	27
	福建	0.3853	21	0.3004	21	0.4943	19
中部地区	广东	0.3132	24	0.2081	25	0.4713	21
	广西	0.6056	13	0.5146	15	0.7216	13
	黑龙江	1.5062	4	1.1693	9	0.9540	6
	吉林	0.5542	16	0.4859	16	0.6355	14
	内蒙古	1.9152	3	3.3244	2	101034	2
	山西	1.1974	7	1.7087	5	0.8391	9
	河南	0.3870	20	0.3178	20	0.4713	20
	江西	0.5125	17	0.4154	18	0.6322	15
	安徽	0.5825	14	0.5655	13	0.6207	16
西部地区	湖北	0.3426	23	0.2837	23	0.4138	23
	湖南	0.5093	18	0.4340	17	0.5977	18
	陕西	0.9019	11	1.0408	10	0.7816	11
	青海	1.9641	2	3.3231	3	1.1609	1
	宁夏	1.0094	9	1.2663	7	0.8046	10
	甘肃	0.7422	12	0.7144	12	0.7816	12
	新疆	1.4514	5	1.9495	4	1.0805	4
	四川	0.9448	10	0.9956	11	0.8966	8
	贵州	1.0486	8	1.2109	8	0.9080	7
	云南	1.2859	6	1.5984	6	1.0345	5
	西藏	2.7708	1	7.0307	1	1.0920	3

资料来源：韦伟：《中国经济发展中的区域差异与区域协调》，安徽人民出版社，1995年。

然资源禀赋优势很容易转化成生态环境退化的劣势。根据 H—O 理论，不同地区的资源禀赋是不同的，由于富裕资源的获得价格要低于稀缺资源的获得价格，因此，一个区域如果能够选择具有资源禀赋优势的领域进行生产，就可以达到降低成本、提高竞争力的目的。西部大开发战略出台之后，无论是政府（包括中央政府和西部各级地方政府）选择西部地区发展战略和开发道路，还是微观主体选择投资区域和项目，都很容易形成资源开发的思维定式。立足本地资源，充分发挥当地的资源优势，这种选择的经济理性是毋庸置疑的，但这样一来，西部省区就特别容易形成资源指向型的经济结构，而且这种结构状态和结构特征在西部开发中还在趋于强化。如果资源指向型经济结构能尽快从粗放型向节约型、清洁生产型、高附加价值型转化的话，资源指向型经济结构未必一定构成对资源和环境的巨大冲击。遗憾的是，在自然资源丰富的地区，人们可以不付多少成本就能获得资源产权，自然资源的这种“易得性”很容易使人们感觉不到自然资源的价值，从而难以在当地经济运行系统中形成对资源节约和环境保护技术的市场需求，更缺乏资源节约的动机。同时，西部地区人均收入水平低，脱贫致富愿望更为强烈，在环境保护与经济增长这对矛盾中，势必会更多地偏好经济增长。结果，资源指向型结构就可能更多地被锁定在粗放状态。

3. 西部能矿资源面临广泛而巨大的开发压力

我国是“贫油大国”、“贫气大国”，据世界银行统计，我国原油储量占世界总量的 2.34%，天然气储量占世界的 1.2%。与此同时，我国又是能源消费大国，伴随着经济的高速发展，我国能源消费量也在不断扩大，以至从 1992 年能源消费首次超过产出之后，我国能源产需缺口就一直没能弥补（见图 1.2），且部分品种的产需缺口还有扩大趋势。

比如石油供应。在我国，石油产需矛盾十分突出（见图