

MXZYJYHHJYHXSH

迈向

资源节约和 环境友好型 社会

——论环境资源有偿使用制度改革



中国财政经济出版社

朱志刚 著

迈向资源节约 环境友好型社会

——论环境资源有偿使用制度改革

朱志刚 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向资源节约和环境友好型社会：论环境资源有偿使用制度改革/朱志刚著. —北京：中国财政经济出版社，2006.6

ISBN 7-5005-9103-9

I. 迈… II. 朱… III. 自然资源-资源利用-经济体制改革-中国 IV. F124.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 048549 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 13.25 印张 156 000 字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

印数：1—3 500 定价：40.00 元

ISBN 7-5005-9103-9/F·7920

(图书出现印装问题，本社负责调换)



朱志刚，财政部副部长。中国科学技术大学管理科学系工商管理专业研究生毕业，获硕士学位。1982年至1986年任北京市大兴县财税局副局长、局长，1986年至1987年任北京市大兴县计委主任兼财政局长、党组书记，1987年至1989年任北京市大兴县副县长、县委常委，1989年至1994年任国家国有资产管理局司长，1994年至1998年任国家国有资产管理局副局长，1998年7月至2000年7月任财政部部长助理、党组成员，2000年7月至现在任财政部副部长、党组成员。

主要著作有《财政支出债务评价研究》、《控股公司的组织与管理》、《资产权益与制度创新》、《国有资本质量透视与战略重组》、《企业国有资产基础管理》、《奥地利国有工业企业的改革》、《资产流动与产权重组》等。

自 序

2005年，中国经济继续保持快速增长势头，其成绩令世界瞩目。

与此同时，近年来经济发展中一些突出问题，特别是资源与环境问题，频频刺激着公众的神经。如资源企业利润成倍飚升，矿业老板连连暴富，但环境却不断恶化，水体和大气污染加剧，食品安全受到威胁，更令国人震惊的还有频发的矿难和资源枯竭后的矿尽山空；一方面国内资源禀赋本就不足，另一方面资源浪费却触目惊心；一方面政府环保投入逐年加大，另一方面环境质量仍难有改观……

作为一名长期在财政部门工作的领导干部，这些问题也越来越多地充斥着我的案头，它呼唤着我的良心，呼唤着我必须从宏观和微观上分析它产生的原因，也呼唤着我从机制、体制和制度上研究解决这些问题的思路和途径。因此，我和同事们搜集了大量资料，包括国外和国内的，特别是市场经济发达国家所走过的路程以及相关的法律条款。去年在中央党校两个月的学习，使我有机会比较系统地研究这个问题，包括听取专家 and 实际工作者的意见。

深入的研究越发使我感到这些问题的严重性和解决这些问题的紧迫性。

近年来，社会各界要求增加地勘和环保投入的呼声不断。这

首先是一个财政问题，但它又不是一个单纯的增加财政投入的问题。尽管我国的财力还很有限，但简单地增加一些经费还是可以做到的。但是，怎样才能让财政资金更好地发挥作用，切实解决资源和环保面临的困境，建立一个地勘和环保投入的良性循环机制，推动经济增长方式实现根本转变，加快资源节约和环境友好型社会建设步伐，则是问题的实质，也是时常萦绕在我脑海里的的问题。我个人认为，增加经费投入毫无疑问是正确的，我们资源如此紧缺，环境问题如此严重，加大经费投入来缓解矛盾是必须的。但是，如果不从根本上理顺机制，单纯的经费增加虽然能够解决一些暂时问题，但却非长远之计。在某种程度上，这种经费投入还会成为维持旧机制的力量，导致资源和环境问题在不合理的使用制度下愈加严重，这反过来又增加了从根本上解决问题的难度和相应的经费需求。

要从根本上理顺机制，必须改革现行资源和环境使用制度。受传统体制影响，目前我国资源和环境的廉价或无偿使用制度普遍存在。从资源看，一方面，中央财政要出巨资进行风险较大的基础性、公益性和战略性资源勘查，但这些勘查结果一旦具有商业价值后，矿业权却被企业无偿拿走。而且，企业采矿造成的大量采空区、沉陷区、棚户区等矿山环境问题和资源枯竭后的社会问题，以及资源开采的安全投入等还需要财政来解决。与市场经济国家的通常做法相比，我国资源企业至少在以下三个方面成本不完全：一是矿业权取得成本；二是矿山环境治理和生态恢复成本；三是资源开采的安全成本。在这样一种资源使用制度下，地勘投入增长虽然推动了资源勘查，但也使得矿业企业在浪费资源、破坏环境、粗放式开采的道路上渐行渐远，留给财政的支出缺口越来越大。

环境也是类似。

环境做为公共利益没有引起足够的重视，公共利益被伤害而缺少足够的补偿机制。目前，企业排污不需要先付费取得排污权，而是“先排污，后缴费”，缴纳的排污费也仅相当于治污成本 20% 左右。排污权的无偿取得和过低的排污费标准湮没了环境的经济价值，环境成本没有体现在企业生产成本中，更没有进入产品或服务的价格。这样，最终导致环境污染成本的外部化，企业作为环境保护的责任主体，缺乏内在约束，肆意排污，污染治理的责任被转嫁给社会，需要国家斥巨资去治理。

廉价的资源和环境使用制度，不仅导致企业缺乏珍惜资源、保护环境的内在压力和动力，资源浪费和环境污染之势得不到根本扭转；同时也扭曲了资金投入机制，大大增加了财政支出负担，财政不仅要承担资源勘查、环境监测等支出，而且还要用越来越多的资金为企业的掠夺式开采和环境污染“埋单”；此外，随着改革的深化，廉价或无偿的资源环境使用制度，还造成国有资源性资产的流失。

理论的纷争和实践中的问题，分明昭示经济快速增长的背后，我们的体制改革正迎来一个新的关键时期，资源和环境使用制度改革等深层问题已不容回避。

为更清楚地说明这一点，不妨再次回顾我国的发展战略和体制改革。传统的计划经济体制是和重工业优先发展的赶超型发展战略紧密相连的。重工业作为资本密集型产业，在当时资金短缺的情况下，不具备自主发展的能力和条件，因此，只有从制度上人为压低资本、原料、劳动力等生产要素的价格，依靠政府干预创造重工业发展的条件。这种“低成本”工业化战略催生了一批工业基地，在较短的时间内奠定了新中国工业的基础，在我国经济发展史上的地位不可忽视。与这种赶超型战略相适应的是，一个生产要素的廉价或无偿使用、高度集中的资源计划配置制度、

缺乏自主权的微观经营机制为特征的经济体制也逐渐形成。而我们的改革，则首先从微观经营机制入手，逐渐向资源配置制度推进，并触及到经济发展战略。在微观上，改革是企业摆脱计划干预转而接受市场调节，逐渐承担真实生产成本的过程，或者说是一个企业生产成本“递归”的过程；在宏观上，则是经济发展战略从传统的赶超型转向市场主导下的科学发展型的过程。

经过 20 多年的努力，缺乏自主权的微观经营机制和高度集中的资源计划配置制度已得到很大改变，经济发展战略也逐渐走向“科学发展观”道路。但是，从现实情况看，目前一些重要生产要素，尤其是资源和环境的廉价或无偿使用普遍存在，资源和环境等应该进入企业生产成本的因素没有充分体现在企业生产成本中。随着资源配置方式和微观经营机制市场化程度的提高，资源和环境等生产要素廉价或无偿使用导致经济体制内部的不和谐或不一致性越来越大，造成的问题也越来越突出。引发学者讨论的资源溢价收入被境外投资者拿走的问题，国有资产流失或贱卖问题，以及本书关注的资源浪费和环境污染加剧问题，从本质上说，均与资源和环境使用制度有很大关系。

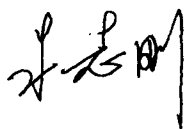
显然，必须深化而不是停止改革，必须坚持用发展和改革的办法解决前进中的问题。资源和环境使用制度改革，就是要通过改变这种形成于传统体制，服务于赶超型发展战略的廉价资源和环境使用制度，将资源和环境的真实成本纳入企业生产成本并进入产品或服务的价格。通过改革，不仅要建立资源和环境科学、合理、有序利用的长效机制，建立符合市场经济规则和地勘、环保事业发展要求的良性资金投入机制，更是要建立有利于转变经济增长方式，推动节约能源资源和保护环境的财税制度，要以此推动经济体制改革进程，为全面贯彻落实科学发展观进一步夯实制度基础。

资源和环境使用制度改革既然是我国经济体制改革的深层问题，改革的难度可想而知，但“开弓已无回头箭”，正如胡锦涛总书记所言：“要在新的历史起点上继续推进社会主义现代化建设，说到底要靠深化改革、扩大开放。要毫不动摇地坚持改革方向，进一步坚定改革的决心和信心”。总书记的铿锵话语，也同样坚定了我们推进这项改革的决心和信心，同时我们也倍感责任重大。

本书收集的文章，均是我日常工作中处理这些问题时形成的想法，不成体系，也难免有不妥和有待完善之处，我们将在推动这项改革的过程中进一步完善。但愿这些思考和探索，能够激发更多的人来关注资源与环境问题，为加快完善社会主义市场经济体制，全面贯彻落实科学发展观出谋划策。

在此，我特别要向与我一起研究这些问题的同事们致谢！他们的努力与思考，大大丰富和充实了我的思想，我们相互的借鉴和启发，是迈向研究成果的重要一步。

本书若能抛砖引玉，我已无憾。



二〇〇五年四月于北京

目 录

第一部分 我国资源和环境有偿使用 制度改革研究

深化资源和环境有偿使用制度改革 全面贯彻落实科学 发展观·····	(3)
稳步实施资源价格改革 推动经济增长方式根本转变 ·····	(17)
加快建立资源节约和环境保护财税制度 推动经济增 长方式实现根本转变·····	(38)
深化环境保护与资源使用制度改革 推动国民经济可 持续发展·····	(49)
建立资源节约和环境友好型社会的理论分析及政策 设想·····	(59)
积极推进排污权交易 努力构建环境保护新机制·····	(67)
从“付费即可排污”到“排污权有偿使用”·····	(77)
全面整顿和规范矿产资源开发秩序·····	(82)
改革和完善我国矿业税费政策体系的初步设想·····	(89)
加快实施矿产资源有偿使用制度改革 促进经济增长 方式根本转变·····	(99)
关于我国资源和环境政策的思考·····	(107)

加大投入 深化改革 努力构建环境保护新机制…………… (118)

关于进一步细化和完善煤炭资源有偿使用制度改革
试点的具体意见…………… (124)

第二部分 国内外资源和环境有偿使用实践分析

江、浙、沪开展排污权有偿取得和交易试点的启示与
思考…………… (133)

国外矿产资源税费制度及对我国的启示…………… (141)

美、欧、日等国排污权交易情况简介…………… (160)

第三部分 资源环境有偿使用下的
环境经济政策研究

资源和环境有偿使用下的循环经济和生态补偿政策
研究…………… (181)

加快推进城市污水、垃圾处理产业化…………… (196)

第一部分

我国资源和环境有偿 使用制度改革研究

深化资源和环境有偿使用制度改革 全面贯彻落实科学发展观^①

内 容 提 要

社会主义市场经济体制建立和完善的过程，在微观层面上，是企业逐渐负担全部真实生产成本，确立独立市场主体资格的过程；在宏观层面上，是发展战略从政府指导下的低成本赶超型发展向市场主导下全面协调可持续的科学发展转变的过程。深化资源和环境有偿使用制度改革，不仅是要让企业负担资源和环境的真实成本，从根本上建立起企业珍惜资源、保护环境的长效机制；更重要的是，要通过改变这种形成于传统经济体制，服务于低成本赶超型发展战略的廉价或无偿资源环境使用制度，进一步完善社会主义市场经济体制，夯实科学发展观的制度基础和体制保障。

十届全国人大四次会议审议通过的我国《国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》指出：制约发展的一些长期性深层次矛盾依然存在，要立足深化改革开放推动发展，把改革开放作为动力，促使经济增长由某些领域相当程度上依靠行政干预推动向在国家宏观调控下更大程度发挥市场配置资源基础性作用转变，由主要依靠增加资源投入带动向主要依靠提高资源利用效率带动转变。要实现

^① 本文系作者发表于2006年5月31日《人民日报》理论版的文章。

这两个转变，必须尽快启动资源和环境有偿使用制度改革。

一、能源资源消耗过大，环境污染加剧，是“十五”时期经济快速发展中出现的突出问题

（一）我国资源禀赋不足，环境承载能力十分脆弱

我国主要矿产资源查明储量下降，七成以上的矿种查明储量徘徊不增甚至减少，半数主要矿产储量有减无增。矿产资源入不敷出的局面，导致进口大幅攀升，对外依存度逐年提高，后备资源储量严重不足，供需矛盾进一步加大。据有关统计，我国石油开采年限远远低于世界 51 年的平均水平。2004 年铁矿探明资源储量比上年减少 1%，10 种有色金属查明资源储量除铝以外均有所下降，黄金和稀土金属查明资源储量分别下降 2.8% 和 0.6%。2004 年我国资源消费中约 45% 的原油、55% 的铁矿石、50% 的锰矿石、70% 的铜、77% 的钾盐和 90% 的铬铁矿依赖进口。

从环境来看，由于我国国土中荒漠化和沙化比例较大，森林覆盖率较低，淡水资源短缺，环境的自然净化能力相对较弱。据有关统计分析数据，截止到 2004 年，全国荒漠化土地占国土总面积的比例超过 27%，沙化土地面积占国土总面积的比例超过 18%，人均森林覆盖率和淡水资源占有率不到世界平均水平的 1/4；与此同时，由于我国人口基数大，人类正常生产生活在很大程度上又削减了本已脆弱的环境承载能力。

（二）“十五”期间重化工业加速发展，资源和环境需求空前加大

“十五”期间，我国经济又出现重化工业重新快速增长的一个局面。由于我国二元结构存在，居民消费升级是一个长期过程，居民对汽车、住房等的需求会持续较长时间。同时，由于处

于快速城市化进程中，城市的改造和基础设施的建设，对重化工业产品产生大量需求。因此，我国重化工业发展阶段将会是一个较长的过程。

重化工业加速发展，一方面为我国经济持续增长提供了重要的基础，但另一方面对资源的需求和环境造成的污染空前加大。根据调整后的 GDP 总量数据，2004 年我国 GDP 占世界总量的 4.4%，而消费的原油、原煤、铁矿石、钢材、氧化铝、水泥分别占到世界消费量的 7.4%、31%、30%、27%、25% 和 40%。资源需求绝对数量大幅上升。同时，重化工业产生的二氧化碳、二氧化硫、废水、废渣等污染物排放量，已经严重威胁环境的可持续发展。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题，在我国近 20 多年来集中出现。2004 年我国二氧化硫排放量约 2200 万吨，居世界首位，酸雨面积已占国土面积的 1/3，七大江河水系中劣五类水质占 41%，沿海赤潮的年发生次数比 20 年前增加了 3 倍，1/4 人口饮用不合格的水，1/3 的城市人口呼吸着严重污染的空气。据国内外专家测算，我国每年因环境污染和生态破坏造成的损失约占 GDP 的 8%~13%。

（三）“三高一低”的资源环境投入方式，使得我国经济增长越来越接近资源环境条件的约束边界

资源和环境需求急剧增加，是任何国家工业化进程中均会面临的共同问题，但是各国资源和环境的投入或使用方式却不尽相同，从而使得各国工业化进程中面临的资源环境约束程度也差异较大。我国资源环境被粗放型使用，效率十分低下，加剧了资源环境矛盾。据专家测算，我国工业中，冶金、建材等 8 个主要耗能产业的单位产品耗能，比发达国家高 50% 以上，这 8 个行业的能源消费，占到我国工业部门能源消费总额的 73%。其中，我国火电厂供电煤耗为每千瓦时 404 克标准煤，国际先进水平为

317克标准煤，我国多耗煤27.4%。近年来，由于煤炭供应紧张，一些企业单纯追求产量和经济效益，放弃了很多一米左右的可采煤层，浪费惊人。据统计，我国煤炭资源平均回采率为30%，其中国有大中型矿井约为40%，乡镇煤矿仅为10%。我国目前共生、半生矿的利用率只有20%左右，矿产总回收率只有30%，而国外先进水平都在50%以上。据统计，“十五”期间我国GDP平均增长9.5%，而能源消耗平均增长率超过10%。能源消费弹性系数从2001年的0.47上升到2004年的1.6，不仅大大高出历史水平，也高出世界平均水平。

我国目前已经成为世界第二大能源消费国，正是依靠“高投入、高消耗、高污染、低效率”的资源和环境使用模式，我们赢得了经济的高速增长，但也使经济增长越来越接近资源环境的约束边界。

二、必须深化经济体制改革，尤其是资源和环境有偿使用制度改革，用改革的办法解决发展中出现的问题

“十五”期间我国经济发展中出现的资源和环境问题，与廉价或无偿的资源环境使用制度有很大关系。在传统的资源和环境使用制度下，资源和环境的廉价或无偿使用普遍存在，这就造成企业缺乏珍惜资源和环境的压力和动力，资源和环境的粗放型投入成为必然。

从资源方面看，同国外市场经济国家通常做法相比，目前我国矿业企业没有全部负担以下三个方面的成本：

一是矿业权取得成本。首先，在矿业权取得环节，无偿占有矿业权仍普遍存在。过去几十年来，我国在对矿产资源的管理上，采取行政手段无偿授予矿业权，造成目前绝大多数矿山企业