

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

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

××印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 13.25 印张 156 000 字

2006 年 月第 1 版 2006 年 月北京第 1 次印刷

印数：1— 定价：40.00 元

ISBN 7-5005-9103-9 在·7920

(图书出现印装问题，本社负责调换)

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。

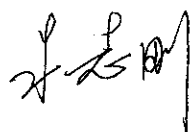
显然，必须深化而不是停止改革，必须坚持用发展和改革的办法解决前进中的问题。资源和环境使用制度改革，就是要通过改变这种形成于传统体制，服务于赶超型发展战略的廉价资源和环境使用制度，将资源和环境的真实成本纳入企业生产成本并进入产品或服务的价格。通过改革，不仅要建立资源和环境科学、合理、有序利用的长效机制，建立符合市场经济规则和地勘、环保事业发展要求的良性资金投入机制，更是要建立有利于转变经济增长方式，推动节约能源资源和保护环境的财税制度，要以此推动经济体制改革进程，为全面贯彻落实科学发展观进一步夯实制度基础。

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。



二〇〇七年四月于北京

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^①

全面贯彻落实科学发展观

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规划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

特别是国有企业还是无偿占有矿业权。据不完全统计，我国 15 万个矿山企业中仅有 2 万个矿山企业是通过市场机制取得矿业权。此外，我国矿产资源补偿费平均费率偏低，仅为 1.18%。而国外与我国矿产资源补偿费性质基本相似的权利金费率一般为 2%~8%。相比之下，我国石油、天然气、黄金等矿种的矿产资源补偿费费率更低（油气为 1%，黄金为 2%），远远低于国外水平（美国 12.5%，澳大利亚 10%）。就是上述过低的付费水平，也存在严重的减免和欠缴问题。2003 年我国矿产资源补偿费实际征收只占应收数的 48.3%。

二是矿区环境治理和生态恢复成本。从矿山设计和开采来说，绝大多数矿业企业没有将矿区环境治理和闭坑后的生态恢复等投入纳入生产成本，而是将开采后留下的矿区治理和生态环境修复等甩给政府或社会。例如，地处毛乌素沙漠边缘的陕西省神木县，近年来，煤炭资源的大规模开采虽然带来巨大经济效益，但造成的生态破坏却无人“埋单”。该县 216 个煤矿企业已形成约 100 平方公里的采空区，引发 19 个矿区塌陷，不少矿区“地陷、水干、树死”。

三是安全投入成本。传统体制下，企业的安全投入主体地位没有确立，安全投入甩给政府，企业投入严重不足。尤其是近年来，随着资源需求的加大，加上矿业市场入门成本过低，各种主体纷纷涌入，矿业市场秩序混乱，无序竞争造成矿业企业更加忽视安全投入，安全生产隐患严重。我国煤矿安全事故发生率和事故规模大大超过世界平均水平。

以上三个方面造成矿产品成本不完全，在这种廉价或无偿的资源使用体制下，矿业企业尤其是乡镇或个体企业缺乏珍惜资源的动力和压力，“挑肥弃瘦”式开采或“破坏式”开采普遍存在，资源的使用效率十分低下。

从环境方面看，我国目前的环保政策主要存在以下问题：

一是长期以来，我国污染物“总量控制”的原则执行得并不理想，这不仅导致环境质量改善缺乏有力保证，而且也增加了企业向环保部门讨价还价的空间，阻碍了市场机制在环保领域发挥应有作用。我国《环境保护法》中没有明确“总量控制”的原则。《水污染防治法》中也只是规定，对实施达标排放仍然不能达到国家标准的，可以实施重点污染物总量控制。1996年颁布的《国务院关于环境保护若干问题的决定》进一步明确，要实施污染物排放总量控制，首次将“总量控制”原则引入所有污染物排放管理上。但“总量控制”作为一种强制性规定，目前仅在1995年颁布的《淮河流域水污染防治暂行条例》中得到体现。可见，目前我国污染物“总量控制”的法律基础仍然薄弱，相应的保障措施和政策更是十分缺乏，这样，“总量控制”实际上得不到有效落实，污染物排放总量大大超过环境容量。

由于“总量控制”没有得到严格执行，环境或环境容量这种特殊资源实际上变成一种可以无限索取的“非稀缺性”资源，失去了商品的基本特性，也就不会被企业视为生产要素纳入生产成本或服务的价格。对企业来说，企业不会像珍惜其他生产要素一样去珍惜环境，而是将重点放在如何和环保部门讨价还价争取更多的排污指标上；而环保部门则不得不花费巨大精力去被动监督企业。这种错位，不仅导致市场机制原本可以发挥作用的资源供求市场变成了企业和环保部门“博弈”的舞台，环境的真实成本也被湮没，环境的价值得不到体现。

二是排污权无偿取得以及过低的排污费征收标准，导致环境实际上被无偿或廉价使用。向环境排污“侵占”或“消费”的是有限的环境容量，因此，排污权可以视为环境使用权或占有权的具体形式。在我国现行管理模式下，企业获取排污权主要是通过

申请排污许可证的方式实现的。排污许可证对各个污染源的排放行为（如排放的浓度、速率、数量、时段、烟囱高度等）做出了具体规定，进一步将排污权变得具体化、商品化，从而变得可定价、可交易。

但是，我国上世纪 80 年代引入排污许可证制度以来，至今仍是以行政授予的方式免费向企业发放排污许可证，至多也只是收取一定的工本费。排污许可证的免费发放，使得企业以零成本拿到了排污权，环境资源被免费占有。

从排污费的角度看，企业在使用环境或环境容量的过程中，按照排放污染物的种类和数量缴纳一定的排污费。但是，我国现行排污费征收标准过低，与环境的真实成本或环境治理所需的资金相比差距很大。据环保部门综合测算，目前这种标准仅相当于治污成本的 20% 左右。这客观上使一些企业宁愿缴纳排污费，也不愿意治理污染。有些地方在排污收费资金的使用上，还存在挤占、挪用等问题。

三是“先排污，后收费”的排污费征收方式，使政府处于被动局面，难以形成企业珍惜环境的内在约束机制，环保责任过多地倾向政府一边。目前我国实行的排污费政策，在很大程度上是作为一种约束企业减少排污的措施或手段。但是，目前的排污费征收是一种事后行为，即企业污染在先，排污费征收在后。这样造成环保部门十分被动，无法对所有企业或企业的全部生产行为实施有效监督，排污费政策也难以形成对企业的有效约束机制，其政策效果大打折扣。

同时，这种排污费征收方式还将环保的责任过多地转嫁给了政府，一是政府为了征收排污费，需要维持一个庞大的征收队伍和监督机构。二是企业缴纳排污费后，就认为不再负担污染治理的责任，把污染治理的责任一并转移给了政府或社会。过低的排污费标准和