

生态补偿与横向财政转移支付的理论与对策研究

陶 恒¹ , 宋小宁²

(1.安徽工程科技学院硕士研究生,安徽 芜湖 241000)

(2.厦门大学 经济学院财政系博士研究生,福建 厦门 361005)

[摘 要] 过去的分税制改革确立的财政转移支付制度不能适应人口、资源、环境的协调发展,探讨适应限制类和禁止类主体功能区建设所需的基于生态补偿的横向财政转移支付制度设计,认为应该根据这两类区域进行生态保护建设的直接成本和放弃发展经济的机会成本,以及受益区域的支付意愿来共同确定横向财政转移支付的规模,最后提出了改革现有以纵向为主的财政转移支付体系,逐渐完善以生态补偿为主的横向财政转移支付制度的政策建议。

[关键词] 生态补偿;横向财政转移支付;主体功能区

[中图分类号] F810.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-8616(2010)02-0082-04

The Compensation for Ecological Protection and Horizontal Fiscal Transfer: the Theory and Policy Implication

TAO Heng SONG Xiao-ning

Abstract: the fiscal transfer system which was set up 15 years ago has been unfit for population, resource and environment. This paper explores the horizontal fiscal transfer system which is fit for restricted and forbidden functional zone. It's necessary to measure the scale of transfer based on the direct cost used for ecological reserve, the opportunity cost of giving up economic development and the willingness to pay. In the end, we advise that it's urgent to reform the fiscal transfer system which is mainly vertical and improve the horizontal fiscal transfer institution based on the compensation for ecological protection.

Key words: the compensation for ecological protection; horizontal fiscal transfer; major function zone

一、引言

目前的财政转移支付制度大体上沿袭了1994年分税制改革确立的框架,主要目的在于推进财税改革和缓解区域间财政不均等。然而十几年之后,不仅区域发展差距迅速扩大,而且人口、资源、环境与经济发展的矛盾也日益突出。基于此,国务院开始部署主体功能区规划,在空间的层面上处理公平与效率、开发与保护之间的关系,这种规划的实施要以财税体制的相应调整,尤其是财政转移支付制度的改革为基础。因为以往的财政转移支付制度只是基于行政区划而非功能区划而制定,这种行政区划的隐含前提是无论各地区的国土资源特点,都要致力于发展经济。在主体功能区规划中,限制类和禁止类区域是要以保护生态环境为主,这会造成本地财源的大幅减少,并且保护和恢复生态环境也需要大量增加财政支出。在这种情况下,在分税制改革十几年之后,基于主体功能区规划对财政转移支

付制度进行相应的改革就非常有必要。目前我国的财政转移支付制度绝大多数是中央对地方的纵向财政转移支付,主要包含:税收返还、财力性转移支付和专项转移支付,目的在于推进分税制改革、保障政府运转、提供基本公共服务。然而,对于限制类和禁止类区域的生态环境保护产生的收益,受益范围大多是区域性的,并不全是全国范围的,因此不能通过中央财政的纵向转移支付来解决。根据“受益者付费”的原则,需要受益区域向这两类区域进行横向转移支付。那么,如何进行区域间的横向转移支付?

已有的研究并未过多的关注这个问题,大多还是在财政问题内部论述财政转移支付,缺乏在更广阔的视野下研究适应主体功能区规划的财政转移支付问题。已有的研究主要集中于以下几点:一是转移支付的目的、应该考虑的因素等基本理论问题。杨斌(2007)通过对中西政治文化的比较研究认为蒂布特模型的前提条件在中国不存在,不可能形成独立的地方税收体系,

[收稿日期] 2010-01-14

[基金项目] 国家自然科学基金项目《适应主题功能区规划实施的财政转移支付制度设计》(70873099)

中央对省、省对县乡的转移支付是地方政府有效运行的必要前提^[1]。二是转移支付的效率。汪冲(2007)认为我国转移支付的效率低下,尤其是专项转移支付,相当一部分并没有用到指定项目,而是被转移到其他用途,导致大量漏损发生^[2]。乔宝云等(2006)认为,以税收返还和总量转移支付为主要内容的现行转移支付制度对刺激地方财政努力总体上来说并不成功,它抑制了地方财政的努力程度,还导致了地区人均财政收入差距的进一步扩大^[3]。三是转移支付对公共服务均等化的作用。尹恒(2007)等发现中央的财政转移支付不但没有起到均等地方财力的作用,反而拉大了财力差异,特别是在分税制改革后,转移支付造成了很大比例的县级财力差异,专项补助和税收返还是非均等性最强的转移支付^[4]。解丕(2007)发现转移支付总体上没有达到缩小地区差距的效果,税收返回对各地的公共服务差距扩大起了强化作用,财力性转移支付和专项转移支付对区域之间、城乡之间公共服务差距的缩小作用不显著^[5]。虽然有学者如王健(2007)、孔凡斌(2007)、葛颜祥(2006)等人论述了生态补偿问题^{[6][7][8]},但是生态补偿既可以发生在公司和村庄之类的小区域之间,也可以发生在区域与区域之间,而且这种生态补偿可能是一定期限的短期交易。从适应限制类和禁止类主体功能区建设的横向财政转移支付制度的角度论述生态补偿的研究还比较少。有鉴于此,本文在生态补偿与横向转移支付理论分析的基础上,确定了生态补偿横向转移支付规模的依据,最后提出了推进限制类、禁止类主体功能区建设的财政转移支付政策建议。

二、生态补偿与横向财政转移支付

生态环境作为一种生产要素是有价值的,其价值主要体现在以下两个方面:一是能直接作为生产的原材料,转化为产品。二是生态系统对气候、空气、水资源的维护和调节对于人类生活的作用。后者的受益范围往往较广,具有区域外溢性,因此对于维护生态环境的行为要进行生态补偿。生态补偿内涵的界定包含两个方面:第一,对自然的补偿,即对已经遭受破坏了的生态环境进行恢复与重建,对面临破坏威胁的生态环境进行保护,如退耕还林、污染治理、天然林保护、濒危物种保护等;第二,对人的补偿,即对生态环境建设的相关行为主体进行经济或政策上的奖励与优惠(或惩罚与禁止),如对退耕农民的钱粮补贴、对开矿者征收排污费、对绿色环保产业减免税收等。

良好的生态环境是各地区居民共同的生活、生产基础,尤其是经济发展到目前阶段,人们对优质生态环

境的需求日益强烈。生态环境作为公共品,具有显著的跨区域性,兼有全国属性和鲜明的地域属性。全国性的生态服务理应由中央政府的财政支出来承担,而具有地域属性的生态服务则应由区域内所有受益者共同承担。但在现实中,区域性生态服务的各个受益地区往往隶属于不同的行政区,分属于不同级次的财政,而且各地方财力差异巨大,促进区域内生态与经济的协调发展、权衡各地方政府间的利益关系十分复杂。因此,建立基于生态补偿的横向转移支付制度是解决区域性生态服务有效供给的有益尝试,它通过财政资源在特定区域内由经济发达地区向贫困地区横向转移,使生态受益者和提供者在成本和收益的分担与享受上趋于合理,推动生态服务的有效购买,从而激励各地区保护生态环境的积极性,形成生态补偿与环境保护的良性互动关系,促进不同功能区之间的协调发展。

我国目前旨在生态补偿的财政转移支付有退耕还林还草转移支付和天然林保护工程转移支付,这种单一的纵向转移支付存在很多漏洞。这种以项目建设方式对特定地区的专项支出,没有制度化,补偿的覆盖范围也很有限。从实际效果看,还存在许多不合理之处,如补偿数额不足、时间过短等等。而且,现行的纵向转移支付制度仍将主要目标放在平衡地区间财政收入能力的差异上,体现的是财政均等化的功能,对效率和优化财政资源配置等调控目标则很少顾及。即使从平衡地方财政收支的角度来看,其作用也十分有限。虽然近年来中央用于转移支付的资金量逐渐增加,但总量仍然偏小,不能根本改变地方财政尤其是贫困地区财政困难的局面。而且中央转移支付的规模是由当年中央预算执行情况决定的,随意性大,数额不确定,资金拨付要到第二年办理决算时才能实行,满足不了建设和保护生态环境的即期需求。尽管富裕地区将收入的一部分通过上级政府的再分配转移给了贫困地区,但这种纵向的转移支付通常仅仅履行了上级财政促进公平的宗旨,而没有很好地体现出财政行为增进效率和优化资源配置的原则,尤其没有体现出市场经济基础上的特定区域在经济发展与生态环境维护上的分工以及生态服务的市场交换关系。无论从理论分析还是现实需要来看,以横向转移支付方式来协调那些生态关系密切的相邻区域间或流域内上、下游地区之间的利益冲突都更直接、更有效。具体而言,由于是不同地区之间的直接转移,资金来源于财力富裕地区,大大减轻了中央政府的财政压力,而且转移支付的透明度高,转移支付的数量、来源、去向、谁转出、谁受益都非常清楚了。转移支付资金运转减少了中间环节,资金到

快,受益地区可以根据本地需要灵活安排使用,使转移支付的效率得以提高。此外,通过这种“受益者付费”的原则也可以约束优化类和重点类功能区对环境资源的过度消耗。

从我国的国情看,由于幅员辽阔,各地自然和人文因素差别大,经济不平衡是在较长时期内存在的现象,支持落后地区开发也是一个长期的战略问题。建立横向转移支付制度,不仅是缓解区域经济发展不平衡带来的财政能力差距问题,更主要的目标在于根据国土资源特点为不同功能区不同功能的发挥提供财政保障,并不在于缩小区域经济差距,而在于保障限制类和禁止类功能区居民基本的公共服务保障。

三、确定生态补偿横向财政转移支付规模的依据

生态补偿的一个基本依据就是生态服务功能的价值。目前对生态环境的价值评估主要有四种方法:一是效果评价法。这种方法主要是根据环境资源提供的环境效果,计算出效果的定量值。如可以通过森林资源每年涵养水源的吨数、制造氧气的吨数等指标,根据市场货物代替非市场货物法,求出森林环境效益的“影子价格”对森林资源估价;二是收益损失法。这种方法主要是从环境资源效益的损失角度评价环境资源的效益。如森林保护土壤的效益评价,可根据因土壤退化而放弃使用的机会成本来计算森林在减少土壤侵蚀方面的价值;三是旅行费用法。这种方法主要是建立旅行费用以游憩需求模式将某一旅游地的旅游者所支付的旅行费用作为内涵价格,其主要适用于具体旅游地的评估,它是目前世界上尤其是发达国家中应用最广泛的一种游憩价值间接评价方法。四是随机评估法。通过访问或发放调查问卷直接询问消费者对环境商品的个人价值,进而推出环境商品的经济价值。这几种价值评估的方法并不成熟,理论上可行,但是在实践中往往不易操作,或者操作起来各方的争议较大,无法被社会接受和运用到生态补偿的政策实施中。

生态环境的机会成本理论是广被认可的,对确定补偿标准有重要意义,具体而言,对于重要生态功能区和流域等生态保护活动产生外部经济的补偿应包括生态保护和建设的额外投资成本和放弃经济发展的机会成本。以流域上下游地区为例,根据下游区域对上游区域的水质要求,上游进行生态保护和建设。上游地区为了整个流域的洁净水质、水土保持等服务功能的创造与恢复所做的工作,包括植树造林、封山育林、污水处理

等,这些实际支出可以作为流域生态补偿的参考标准。同时,上游地区还为了减少对整个流域的污染而放弃的经济发展带来的机会成本,这种机会成本包括财政收入的损失和就业减少增加的社会保障成本。我国分税制体制下,放弃经济发展不仅意味着预算内增值税、营业税等种种税收收入的大幅减少,而且也会丧失经济发展使土地增值带来的财政收益。同时,本地居民缺乏就业机会,也会增加维护社会稳定方面的社会保障支出。进行生态环境保护区域损失的发展机会成本的确定可以参照国家或地区的平均发展水平、保护区域居民的生活水平与受益者生活水平的差距、财力状况等因素来确定。同时,还要依据受益者对产品或服务的数量选择愿望、经济承受能力、实际支付意愿等因素。总之,补偿标准的确定要依据生态保护者的投入、生态破坏的恢复成本、生态受益者的获利,以及由于实施生态保护而放弃经济发展而失去的财政收入和增加的财政支出。

四、促进限制类、禁止类功能区生态建设的转移支付对策

建立这种基于生态补偿的横向转移支付制度,并不是要否定通过中央财政纵向财政转移支付来实现生态补偿的重要作用,只不过两者的分工不同,互为补充。前者是以区域间横向财政转移支付的方式,用于区域性生态服务的补偿,而后者则是采用专项补助的方式,对全国属性的生态服务进行补偿,如整个西部地区的退耕还林(草)、防沙治沙工程等。因此,促进限制类、禁止类功能区生态建设,仍然要采取横向和纵向转移支付相结合的方式。

(一)扩大因素公式分配法在纵向财政转移支付中的应用范围

世界各国的财政转移支付制度制定和调整过程中,采用公式分配法是各国均衡性转移支付的普遍趋势。公式分配法是根据某种数学公式和相关数据,确定有资格的补助对象和金额,一般通过许多具体项目下拨,涉及众多领域,类型各异。每一个项目都有与之对应的补助公式,公式的基本组成涉及因素选取、数据确定、管理该项转移支付方案的相关成本和限制条件等。目前我国考虑各种因素的公式分配法覆盖面较小,只在一般性转移支付中有所涉及,仅占全部转移支付规模的10%左右。因此,应针对影响限制开发和禁止开发区域的财力因素,逐步扩大按因素法分配转移支付资金的范围,更为重要的是,要增加生态环境保护的因素数量及其权重。

(二)生态补偿横向转移支付立法

我国生态补偿机制建设中走在前列的浙江、广东等省,纷纷出台了本省的生态补偿意见,确立了建立生态补偿机制的基本原则,提出了主要途径和措施。全国性的生态补偿立法已成为当务之急,生态补偿的范围、对象、方式、标准等都亟需以法律形式加以确立。至少应该出台一个类似于生态补偿指导意见的文件,供各区域之间谈判协商时作为参考依据。同时,要对生态环境产权进行界定,只有生态环境的产权明晰才能确定谁补偿谁。在生态环境领域,产权界定十分复杂,许多生态环境的产权往往是模糊和虚化的,甚至是不可能清楚界定的,在不同国家或同一国家的不同地区,环境和资源的产权的内涵也不尽一致,这样在实践中往往使生态环境的权利和义务失去主体,导致生态环境毁坏的公地悲剧。

(三)采取多种形式的横向财政转移支付方式

横向转移支付制度主要是资金形式的补偿,实际上,区域间生态补偿还可以配套采取一些其他形式。比如,绿色技术及教育援助。经济发达地区出钱、出物、出人力来研究解决贫困地区在环境保护中遇到的技术难题,由此产生的专利或专有技术可供贫困地区在一定期限内免费使用。也可以由经济发达地区每年有针对性地安排一定数量的技术项目,帮助贫困地区发展无

污染的替代产业或生态产业。环保教育方面,经济发达地区可以每年有计划地帮助贫困地区培养一批环保技术人员,并组织专家、环保志愿者到贫困地区开展各种形式的环保教育,提高当地居民的环保意识,帮助他们掌握实用的环保知识和技能。

[参考文献]

- [1]杨斌.关于房地产税费改革方向和地方财政收入模式的论辩[J].税务研究,2007(3).
- [2]汪冲.专项转移支付漏损的理论分析与实证检验[J].财经研究,2007(12).
- [3]乔宝云.政府间转移支付与地方财政努力[J].管理世界,2006(3).
- [4]尹恒.政府间转移支付的财力均等化效应——基于中国县级数据的研究[J].管理世界,2007(1).
- [5]解垚.转移支付与公共品均等化分析[J].统计研究,2007(6).
- [6]王健.我国生态补偿机制的现状及管理体制创新[J].中国行政管理,2007(11).
- [7]孔凡斌.完善我国生态补偿机制:理论、实践与研究展望[J].农业经济问题,2007(10).
- [8]葛颜祥.水源地生态补偿机制的构建与运作研究[J].农业经济问题,2006(9).

[责任编辑:李君安]