

# 国内生态补偿财税政策研究述评

秦小丽(副教授) 陈沛然

(宿迁学院经济贸易系 江苏宿迁 223800 南京航空航天大学经济与管理学院 南京 211106)

**【摘要】** 本文从国内生态补偿的财税政策导向出发,对国内相关研究进行了回顾和评述。总的来看,在2005年以前,国内关于生态补偿财税政策的研究很少,主要散见于一些与环保研究相关的文献中。2005年至今,有关生态补偿的研究逐渐增多,研究内容逐步丰富,既有生态补偿财税政策的理论研究,又有实践方面的研究。

**【关键词】** 生态补偿 财税政策 研究述评

## 一、引言

美国著名的未来学学者甘哈曼先生曾说过,人们总是习惯于把自己周围的环境当成是一种免费的东西,因而随意地对待甚至糟蹋,却不知道去保护和珍惜它。国内长期以来对于自然资源价值补偿的意识深度缺乏,就是一个惨痛的教训,这对促进经济社会可持续发展和推进生态文明建设是一种障碍。目前我国正全面深化改革,保护生态环境已成为改革的一项重要内容,国家对于生态补偿的重视正日益凸显。

笔者经过细致的梳理发现,我国政府在改革开放初期就已意识到生态补偿的必要性和重要性。1983年,中央有关部门就协助地方政府在云南昆阳磷矿开展采矿区生态恢复治理工作,这可以被看作是国内生态补偿的首次尝试。在此之后不久,其他的一些省区市也陆续开始征收矿产开发补偿费用。与此同时,有关森林生态效益补偿的政策性研究也提上日程。在1998年修订的《森林法》中,明确提出要建立“森林生态效益补偿基金”,这为日后有效开展森林方面的生态补偿打下了牢固的法律基础。在随后的几年中,我国先后实施了退耕还林、退耕还草、天然林保护等大型森林生态效益补偿项目,并出台相关政策,支持生态保护工作。包括广东、浙江、河北、河南、福建、陕西等在内的多个省份积极制定符合本区域实际情况和森林特点的生态补偿政策。2005年9月浙江省出台的《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》就是其中的突出代表。至此,国内迎来了生态补偿发展的加速期,关于生态补偿的国家政策导向也开始逐渐清晰起来。

2005年10月,党的十六届五中全会第一次明确提出“加快建立生态补偿机制”。2007年10月,党的十七大报告中再次强调要“实行有利于科学发展的财税制度,建立健全资源有偿使用制度和生态维护、环境保护、空气补偿机

制”。2012年11月,党的十八届一中全会又一次把生态环境质量纳入基本公共产品范畴之中,这为确立生态补偿的公共财税政策扶持提供了理论依据。2013年11月,党的十八届三中全会再次重申,要坚定不移地实行“资源有偿使用和生态补偿制度”。由此可见,学界对于生态补偿及其财税政策的研究具有极其深刻的现实意义和丰富的时代价值,同时对于国内生态补偿财税政策研究的回顾和梳理也就显得更加重要和紧迫。

## 二、2005年以前的国内生态补偿财税政策研究

生态补偿与财税政策密切相关,因此对生态补偿的研究,不可避免地会提及相关的财税政策,对于这一点,以往的研究有所忽视,一些文献虽然也涉及了财税问题,但并未将之作为一个主要问题加以探讨。而随着近几年来政府生态补偿政策影响的逐渐加深,生态补偿财税政策的研究日益受到关注。

生态资源的价值补偿问题,是经济社会发展过程中不可避免的一个重要问题,它关系到经济社会的可持续发展和人类与自然和谐共存的问题。总体看来,我国生态补偿实践的起步较晚,与之相关的生态补偿理论研究也相对滞后。在2005年以前,国内关于生态补偿财税政策的研究很少,这方面的研究主要散见于一些与环保研究相关的文献中。司金銮(2000)在分析消费生态环境保护与可持续发展关系的基础上,阐释了运用财税手段保护消费生态环境的必要性,并就环境消费税与其他治污措施进行了比较,提出了我国消费生态环境保护相关财税政策在实施过程中应注意的一些问题。刘秀丽(2003)分析了我国现有的生态环境财税政策,指出税收作为一种重要的经济手段,对保护生态环境意义重大,建议学习国外成功做法开征环境税、调整现有税制等。

从阶段性来看,可以2005年为界,2005年以前虽有部

分学者从财政视角对我国的生态补偿制度进行了探讨,但这些研究涉及的内容并不全面,研究者大多把财税政策看作是一种调节手段,尽管也分析了财税手段对我国消费生态环境的保护功能,但对于生态补偿的路径选择、生态补偿办法、生态补偿标准、生态补偿制度等一系列问题还缺少深入细致的研究。

### 三、2005年以后的国内生态补偿财税政策研究

总的来说,2005年尤其是2007年至今,有关生态补偿的研究逐渐增多,这一方面与国家的政策导向密切相关,另一方面也反映出社会公众的环保意识与资源环境有偿使用观念的不断加深。

在这一时期,按研究内容的不同开始出现分流,从大的方面分类,可以将之分为生态补偿财税政策理论与生态补偿财税政策实践研究两大类。就财税政策实践研究而言,又可分为流域生态补偿财税政策、森林生态与农业生态补偿财税政策、矿产资源生态补偿财税政策、功能区生态补偿财税政策、区域生态补偿财税政策等方面的研究,本文对此将分别进行回顾和梳理。

#### (一)生态补偿财税政策理论研究

邢丽(2005)从加大财政投入、拓宽环保资金筹措渠道、调整资源税费制度、发挥消费税对环境保护的调节功能、完善生态补偿收费制度等角度,提出了建立中国生态补偿机制的财税对策建议。

潘亚岚、陈溪鹏(2005)建议综合运用财税政策加强生态环境资源保护工作,提出应通过调整资源税、消费税等政策杠杆,促进生态环境建设。

王金霞(2009)探讨了生态补偿的财税路径,认为生态补偿财政体系应体现成本收益匹配分担原则,财政补偿机制要将财政补贴与财政投资合理融合,相关生态补偿财税政策的配套措施要不断完善。

罗志红(2010)针对目前生态补偿财税调节手段简单、税费体系不规范以及财政资金投入有限等现实情况,提出应完善生态补偿收费制度等相关生态财税政策,以推动我国生态补偿的有效实施。

李海鸣(2010)研究认为,通过征收环境保护税、加大生态补偿公共预算投入、创新生态补偿投融资体制、完善税收优惠措施、提高税收绿化度等方法,可以进一步完善生态补偿机制的财税政策。

陈少英(2010)在研究中提出,应从构建生态税收法律制度、改革现行的消费税法、完善现税收优惠措施等角度去完善我国生态补偿税收法律机制。

刘辉(2013)建议理顺财税体制,加强生态补偿机制的税费建设;认为我国应按照财政级次构建纵向生态补偿机制,按照主体功能区构建横向生态补偿机制。

张淑翠(2014)在研究中提出,要以人为本,贯彻落实

科学发展观,制订及执行生态财税政策时应凸显绿色低碳元素,以推动“两型”社会的构建。

杨晓敏(2014)在分析我国生态补偿机制的现状、政策实施的效果以及存在的问题的基础上,从完善税收制度、合理安排生态支出、健全生态补偿收费标准等方面,探讨了解决方案和相关的政策建议。

卢洪友(2014)在研究中分析了我国生态补偿转移支付制度不完善、资源环境税费体系缺失等问题,建议改进资源环境纵向转移支付制度,建立并推广横向转移支付制度,从而形成多元化、多渠道的生态补偿机制。

通过对以上文献的分析发现,相关学者在生态补偿财税政策理论研究方面,通常从经济学、伦理学等方面为生态补偿机制的建立寻求理论支持。同时,众多学者的研究都注意到了生态补偿与财税政策间的内在联系,认为它应该得到财税政策的支持。他们在分析我国生态补偿政策特别是财税政策现状与存在问题的基础上,参考和借鉴了国外生态补偿财税制度或政策,进而对我国建立健全生态补偿财税政策的必要性以及不断完善生态补偿财税政策的思路与方法提供理论依据或实践参考。

尽管科学发展观的提出唤醒了国内企业和社会公众等对于资源环境有价的观念,生态补偿的意识也开始觉醒,但建立生态补偿机制的系统性较强,涉及关系复杂,这使得由国务院发改委牵头制定的生态补偿条例、生态补偿机制若干意见等文件至今仍未发布。此外,从现有的研究文献还能发现,自2013年以来,学术界出现了一些新动向,有些学者在对生态补偿财税效益量化评价的基础上,开始关注横向生态补偿机制的研究,或是在研究中凸显出绿色低碳元素,探讨绿色生态财税政策的解决方案和新方向,这也是一个极为有益的探索。

#### (二)生态补偿财税政策实践研究

1. 流域生态补偿财税政策研究。最近几年,我国的流域生态环境破坏严重,针对江流、河流等流域内经常发生的单向污染以及湖泊等流域内频发的双向污染,建立健全流域生态补偿机制迫在眉睫。

周迪、傅春(2010)结合现有财税政策,在吸取国内外经验教训的基础上,建议从完善生态补偿财政投入体系、提高排污收费标准、拓宽生态补偿筹资渠道等方面优化流域相关财政政策;从调整现行税制、推广生态税收等角度健全鄱阳湖流域生态补偿的相关税收政策。

李海鸣(2010)考量了我国现行生态补偿机制中的财税政策,提出应借助建立流域生态基金模式,推动建立生态补偿横向转移支付制度。

王燕(2011)研究认为,政府补偿模式中存在的弊端为市场补偿模式提供了发展空间,为此应通过完善水源地经济机制、法律保障机制、资金运作机制等来健全水源

地生态补偿的保障制度。

刘强(2011)总结广东东江流域治理和环境保护措施的经验后认为,可以通过生态补偿的环境管理模式来调整相关利益主体的经济利益与环境利益的分配关系,以实现生态环境的恢复和保护。

宫小伟(2013)认为,在完善我国海洋生态补偿管理政策时,海洋生态补偿资金的重要来源包括生态补偿基金,生态税以及生态补偿财政转移支付等。

以上学者大都建议完善流域生态补偿的横向转移支付制度,但现实中流域生态环境依然堪忧,特别是2014年以来,我国广东、湖南、甘肃、湖北等地围绕水污染而引发的纠纷接二连三出现,促使相关部门开始规划修改《水污染防治法》,推动流域生态补偿机制的健全与优化。

**2. 森林与农业生态补偿财税政策研究。**当前,森林与农业生态补偿的财税政策存在补偿主体单一、补偿浮动标准调整不足等问题。除了要进一步坚持扩大财税扶持力度、优化相关税费调节机制外,孔巍巍(2012)认为补偿资金融资渠道亟待多元化。

理论和实践证明,发展生态农业是促进农村生态文明建设的必然选择,为有效发挥财税政策引导农民发展生态农业的作用,邓远建(2013)创造性地提出了“益贫式”生态补偿的概念,包括农业生态资本投资与资本运营、农业生态人口流动和农业生态协作等“益贫式”农业生态补偿机制,以及财政补贴、金融支持、区域和人口发展等“益贫式”农业生态补偿政策。

**3. 矿产资源生态补偿财税政策研究。**由于缺少科学的政策引导,我国各地区矿产资源生态补偿财税政策的研究成效不明显(朱冬元,2007)。但还是有不少学者克服困难在矿产资源生态补偿财税方面做了一些探索性的研究。如李勇(2006)较为系统地研究了矿产资源的生态补偿收费政策,提出了适宜的收费方法、收费标准和地区性的费率标准。邓晓兰、张雅丽等(2008)重点分析了矿产资源生态补偿存在的主要税制问题,认为应将资源税作为地方利益诉求的焦点,尝试开征污染税改革试点,平衡中央地方税负,争取各方生态建设转移支付资金的支持。吕雁琴、李旭东等(2010)指出,我国目前的矿产资源补偿在税费设计上主要考虑的是矿产资源的经济价值损失补偿,而对其生态价值与矿山环境保护的作用涉及较少。

王智勇、黎菲(2011)以贵州省的矿产资源开发与其生态补偿为例,建议改进转移支付办法,突出对生态地区的转移支付;强化资源利用与生态补偿的税收政策,如考虑将资源税与矿区使用费二者合一、针对矿山开采权交易和排污权交易征收交易税等;针对目前我国矿产资源生态价值及开发破坏修复资金不足问题,可考虑在利用政府手段、市场手段的同时,积极引导社会资本参与矿区

生态环境的保护与改善,以促进矿产资源的合理开发。

**4. 功能区生态补偿财税政策研究。**自20世纪90年代以来,国家环保总局先后在河北、辽宁、广西等省区的20多个国家级自然保护区试点开展生态环境补偿费的征收工作,而部分学者也从不同视角对功能区生态补偿的财税政策进行了探讨。一些学者针对禁止开发和限制开发的主体功能区进行了研究,胡际莲(2011)认为各级政府需要从财税角度加强生态移民、生态恢复、生态产业升级和均衡功能区公共服务等的补偿性政策。徐莉萍(2012)认为,我国应尽快打通主体功能区生态财政转移支付资金的双轨通道。王亚俊(2012)则提出,可结合本国国情适当借鉴西欧发达国家绿色增值税改革经验,在增值税改革中引入差别税率制度,对“两型”和非“两型”应税产品和劳务,分别设置低税率和高税率,通过税率杠杆加强功能区生态补偿和生态保护。

围绕主体功能区建设中的生态补偿外部性问题以及公共产品低效率问题。杨勇等(2013)对此进行了比较深入的研究,发表了较好的见解,认为应修复我国主体功能区目前生态补偿财税制度存在的缺陷,建议调整现有相关税种、完善税收优惠政策、逐步开整新生态税种;同时指出应从拓宽资金渠道、增加政府直接补贴、完善转移支付制度等方面强化公共财政功能。

**5. 区域生态补偿财税政策探讨。**众多学者从区域性的角度出发,对生态补偿财税政策进行了大量的研究。

朱晓波(2005)分析了辽宁生态环境存在问题的成因,认为辽宁近期应从完善环保投入机制、多渠道筹集环保资金等方面优化财税政策。

梁红(2008)通过青海生态环境独特性及对全国生态环境的影响,提出建立生态补偿机制的重要性及相关建议:建立有利于生态环境保护 and 建设的财政转移支付制度、开征生态环境保护税、完善现行的保护环境税收支出政策、建立生态环境补偿基金等。

徐政华(2010)围绕青岛生态经济发展的实情及配套财税政策的实践,进一步探讨了区域生态经济建设的模式及运行机制等,建议综合运用财税政策进行干预。

刘强(2011)着重论述了包括广东、浙江、福建等省市在国家层面的退耕还草,退耕还林、生态公益林等项目的财政支出政策,并针对其中的相关问题进行了分析。

周建伦(2011)用数据剖析了相关财税政策在陕西省的非再生资源价值补偿方面的运用情况,并归纳了我国非再生资源价值补偿体系的缺陷与不足,建议从健全此类资源价值补偿的税收体系、推动横向纵向补偿的相辅相成等方面,促进非再生资源价值的有效补偿。

李晶、杨乐(2013)认为财税政策在促进沿海经济带生态文明建设中大有可为,并列出了强化财政支出效果、

# 税收显著性：国外税收研究新领域

周琦深(博士) 徐亚兰 罗洁

(中国地质大学(武汉)经济管理学院 武汉 430074)

**【摘要】** 本文主要从税收显著性的理论基础、影响因素和政策效应三个方面系统梳理了国外税收显著性的最新研究成果,同时归纳整理了国内与税收显著性相关的理论研究成果,并对国内外文献中存在的问题进行了简单述评,以期拓展税收显著性的应用外延,为完善我国税制体系提供理论依据和科学思路。

**【关键词】** 税收显著性 财政幻觉 政策效应

## 一、引言

“财政幻觉”假说的提出使税收低估现象成了国内外经济学家关注的焦点。行为经济学家专注于税收体系的设计如何影响纳税人低估及误解税收的研究,“财政幻觉”假说认为财政收支过程的混沌性促使纳税人往往低估税收价格,导致其对公共产品需求的增加(Tyran和Sausgruber, 2000)。国内学者张铭洪和罗振华(2002)在此基础上根据财政幻觉产生的原因,对其进行了分类,认为财政幻觉包括税收体系中内生的幻觉、政府债务融资所

严格补偿收费范围与标准,以及改革环保相关税收政策,完善财政预算制度等一系列财税措施。

王曙光(2014)以黑龙江的森林生态维护为例,对黑龙江省生态主导型产业——林业的发展现状及存在的主要问题进行了深入分析,并从加大财政投入、落实财政补贴以及完善消费与销售环节的相关税费等方面提出了一些促进生态主导型产业发展的财税政策。

以上研究文献虽然在区域性生态补偿财税政策的研究方面取得了一定的成果,但总的看仍比较零散,尚未形成一个完整的体系,研究方法也较单一、研究结论比较粗糙,可以说,目前这方面的研究还是初步的。而事实上,区域性的生态补偿财税政策的研究具有极其重大的现实意义。我们期望未来有更多的学者会在这一研究领域有所建树,取得更多更有价值的成果,服务于我国经济社会发展,建设环境友好型社会,实现人与自然和谐共存。

**【注】** 本文系江苏高校哲学社会科学基金项目“宿迁打造现代生态农业示范市的模式与对策研究”(项目编号:2011SJD790036)和江苏省社科联课题“完善生态补偿机制的环境财税制度研究:基于江苏省生态转移支付的调研”(项目编号:14SWC-060)的阶段性研究成果。

产生的幻觉以及政府间转移支付所产生的幻觉。

学者们对“财政幻觉”假说的研究,虽加深了对纳税人低估及误解税收这一财政学现象的认识,但这种认识并没有考虑到纳税人的自我认知、学习能力等非体制内因素对其税收决策的影响。以Chetty(2009)为代表的一批学者将外部环境和消费者内在认知两个方面结合起来考虑,提出了税收显著性——税收对纳税人(或税负承担者)的易见程度(Visibility Degree)这一财政学概念,来分析纳税人低估及误解税收的现象。国外有些学者还综合

## 主要参考文献

1. 陈少英.建立与完善我国生态补偿的财税法律机制.安徽大学法律评论,2010;1
2. 邓远建.“益贫式”农业生态补偿机制与政策研究.中国人口·资源与环境,2013;23
3. 傅春,周迪.建立鄱阳湖流域生态补偿机制的财税政策研究.生态经济,2010;1
4. 胡际莲.促进限制开发区协调发展的补偿性财税政策.经济体制改革,2011;6
5. 孔微巍.完善黑龙江省森林资源生态补偿机制的财税政策研究.商业经济,2012;4
6. 李海鸣.进一步完善生态补偿机制的财税政策思考.江西行政学院学报,2010;3
7. 李晶,杨乐.促进沿海经济带生态文明 财税政策大有可为.中国联合商报,2013-07-03
8. 李琦,韩冰.东北地区生态经济建设的财税政策探究.税务与经济,2007;6
9. 周建伦.非再生资源价值补偿的财税政策研究——基于陕西省的数据.北京工商大学学报(社会科学版),2011;3