

建立环境财政是我国发展市场经济的必然选择

To establish Environment Public Finance Is an Inevitable Choice to Develop Market Economy in China

马 中 蓝 虹 (中国人民大学环境学院环境经济系, 北京 100872)

摘 要 环境财政是一种通过政府财政干预,促使经济主体在市场行为中选择主动保护环境、减少浪费、合理利用环境资源的财政手段,是公共财政的重要组成部分。在中国目前的国情下,环境安全是市场化进程顺利进行的必要保障。由于环境保护供给的公共性和紧迫性,以及环境保护市场供给的失灵,要求政府通过公共财政的宏观调控,对环境资源实行合理配置。为保证中国的环境安全和市场化进程顺利进行,就必须建立环境财政,使政府在履行环境保护职能这一事权时,有必要的财权基础。因此,建立环境财政是我国发展市场经济的必然选择。

关键词 环境财政 环境安全 市场失灵

环境财政是一种通过政府财政干预,促使经济主体在市场行为中选择主动保护环境、减少浪费、合理利用环境资源的财政手段,是公共财政的重要组成部分。公共财政是与市场经济要求相适应的一项制度,公共财政的出现旨在纠正市场失灵。我国公共财政的理论与实践是伴随着市场化进程逐步深入的。在计划经济体制下,经济资源的配置服从于国家计划,财政的首要任务是直接发展经济,是为生产性财政。随着市场化进程的不断深入,中国财政收支的理念及其体系的运作正在迅速变化,弥补市场失灵、满足社会公共需要成为财政运作的核心理念,建立环境财政的需求也日益显现,成为政府和理论界关注的目标。在中国目前的国情下,环境安全是市场化进程顺利进行的必要保障。中国的环境问题的来源之一便是环境资源产权不明晰等原因导致的环境资源市场配置失灵。要保证中国的环境安全和中国的市场化进程顺利进行,就必须建立环境财政,使政府在履行环境保护职能这一事权时,有必要的财权基础。因此,建立环境财政是我国发展市场经济的必然选择。

1 市场经济的发展促使公共财政不断演变

一种经济运行只要是以市场作为资源配置的基础方式,其财政模式就必然应该是公共性质的或趋向于公共化的。但是,由于市场发育程度和经济发展水平的限制,其公共财政的范围与内涵以及与之配套的职能、体制、管理等都会有很大的不同。从西方国家公共财政发展的历史进程可以看出,公共财政的范围和内涵是与特定历史时期市场的发展和失灵特征紧密相连的,是一个动态的概念。因此,要界定在特定历史时期公共财政的范围和具体内涵,必须研究当时的市场背景和在该背景下政府与市场的动态关系。也就是说,市场经济的发展要求决定了政府职能的边界,并最终决定了公共财政的范围。

2 公共财政理论与实践是环境财政的提出背景

我国社会主义市场经济的发展,客观上要求以全新的思路 and 理念对整个财政运行机制作全面、彻底的变革,建立中国公共财政的基本框架。因此,建立公共财政是我国发展市场经济的必然选择。

我国公共财政的理论与实践伴随着我国市场化进程逐步深入。

在计划经济体制下,高度集中的计划管理体制

决定了高度集中的财政管理体制,传统的财政理论将财政职能定位于生产建设型,财政代替企业成为社会投资主体,全社会基本建设投资的80%以上由财政拨款安排,经济运行的好坏直接取决于财政投入产出的效果,在这样的体制背景下,财政的首要任务是直接发展经济。

随着我国社会主义市场经济体的发展,财政收支结构逐步调整。1993年,我国的财政收入占GDP的比重由1978年的31.2%下降到12.6%,并且在短期内难有较大改观的情况下,安体富和高培勇撰文主张,通过规范财政职能范围,调整支出结构,消除财政的“越位”、“缺位”、以及纠正“错位”来压缩财政支出规模,缓解财政收支矛盾。西方“公共财政”作为一种理想的支出模式首次被理论界推出。

但是,仅就财政运行机制一个组成部分的财政支出结构的调整,并不能解决财政困难问题的全部。按照市场经济的要求,以全新的思路 and 理念对整个财政运行机制做全面、彻底的变革,成为中国财政改革和发展的目标。1998年12月15日,全国财政工作会议提出积极创造条件,初步建立公共财政基本框架的改革目标。“公共财政”目标模式的建立,意味着中国财政改革与发展走上公共性道路。从那一天起,围绕着眼于满足社会公共需要这个核心,中国财政收支的理念及其体系的运作在迅速发生变化。在此以后的过程中,由于市场机制已经在资源配置中发挥基础性作用,市场的效率和市场失灵都同时暴露出来,人们对市场与政府的关系、对财政地位及职能有了更为深入的认识。人们认识到,在现代市场经济中,政府的介入为市场经济的运行提供了基本保证。财政面临的根本问题是在推进市场化改革、退出传统资源配置领域的同时,如何通过职能转型以适应新体制要求。

由于公共财政理论与实践在我国不断深入,建立环境财政的需求日益显现,并成为政府和理论界关注的目标。

3 环境财政是公共财政的重要组成部分

3.1 环境安全是我国发展市场经济的必要保障

环境财政成为公共财政的重要组成部分,来源于新的历史时期环境危机的不断加剧,以及环境危机的显现对市场经济发展的严重影响。当今,人类所面临的环境危机已经直接危害到人类的生存

环境,危害到市场经济的有效运作,危害到整个世界社会经济的稳定和可持续发展,因此,世界各国现在都逐渐把环境保护纳入公共财政的主要职能范围。

公共财政的主要职能之一是对市场配置失灵的领域通过政府财政宏观调控进行资源配置。长期以来,环境资源被认为是取之不尽,用之不竭的,因此,人们并没有对环境资源进行配置,而环境资源过去的非稀缺性也没有产生对其合理配置的需求。但随着人口增加和经济增长,人们对环境资源的需求越来越大,当人们对环境资源的利用已经接近甚至超越环境承载力的边缘时,环境资源的稀缺性迅速显现,而且随着人们对环境资源需求的进一步增加,环境资源的稀缺性便进一步加剧。

过去,由于环境资源不具有稀缺性,导致市场中各种技术创新都是朝着怎样利用更多的环境资源来满足人们欲望和需求的方向发展,节约环境资源以及增加环境资源供给的技术创新没有显现市场需求。需求与供给的尖锐矛盾导致了环境资源稀缺程度的不断提高,并给人类生存和发展带来巨大压力。

面对环境资源日益稀缺所带给人类生存和发展的危机,对稀缺的环境资源进行合理配置以节约环境资源的利用和扩大环境资源的供给就成为各国政府、国际组织和学术界广泛关注的问题。

随着中国市场化进程的发展,我国的各种污染呈现上升趋势,大气总悬浮微粒和二氧化硫等污染相当严重,七大水系、主要湖泊、近岸海域及部分地区地下水的污染严重。重点流域的氨氮、生化需氧量、高锰酸盐指数和挥发酚等有机污染突出,近岸海域的无机氮、活性磷酸盐和重金属呈增加之势,流经城市的河流水质90%不符合饮用水水源标准,固体废弃物的排放量增多。环境污染加剧了人口、资源与环境之间的紧张关系,危及到社会经济的安全。因此,加强环境安全,已成为我国发展市场经济的必要保障。

3.2 环境资源市场失灵是环境危机产生的重要原因

市场和政府干预是资源配置的两大手段。但是,在环境资源市场配置中却经常出现市场失灵,环境资源市场配置失灵导致了环境危机的进一步加剧,从而要求政府通过公共财政的宏观调控实现环境资源的合理配置。

对市场缺陷或市场失灵的深刻认识是在上世纪

30 年代帕累托福利经济学出现后才得到系统的论述。福利经济学的三条结论是：(1) 市场可以达到帕累托最优，但是条件是苛刻的。对此，帕累托、冯·诺依曼、德布鲁都做过数学上的严格证明。(2) 市场可能达不到帕累托最优状态，如现实经济经常受到垄断、外部性、信息不完全等的困扰。(3) 市场即使是有效的，它也可能是在不合意的情况下达到的，如经济高效率伴随着分配的严重不均、通货膨胀等，这些问题市场都不可能解决。所以需要政府，进而需要财政加以解决，因为财政是政府经济活动的中心。

市场被认为是实现资源优化配置的有效机制，然而，在环境经济领域，市场却经常失灵。大多数环境恶化与环境资源低效使用主要是由于该领域市场机制不健全或不存在，即市场失灵而造成的。

外部性的存在是环境资源市场配置失灵产生的根源。外部性是指一个经济主体的行为对另一个经济主体的福利所产生的影响并没有通过市场价格反映出来。实现帕累托最优要求私人边际净收益等于社会边际净收益，但外部性的存在意味着私人边际净收益与社会边际净收益存在差异，因而不能通过

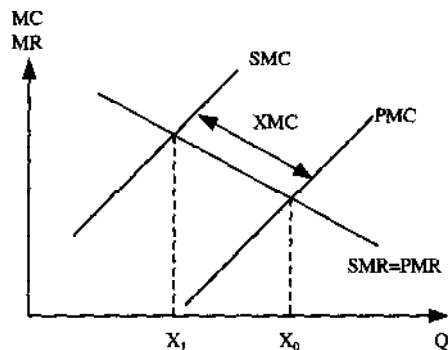


图 1

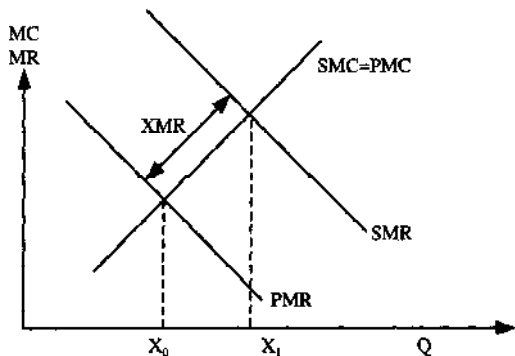


图 2

市场配置获得资源配置效率最优。

无论是正外部性还是负外部性，都会影响到环境资源的市场优化配置，从而使环境问题更加严重。比如，环境污染就是一种负外部性的典型例证。如图 1 所示：PMC 和 SMC 分别表示私人和社会边际成本，PMR 和 SMR 分别表示私人和社会边际收益。在没有环境污染时，追求利润最大化的厂商的产量决策是按照 $PMC=PMR$ 的原则确定，即产量 X_0 。当该厂商的生产导致了环境污染，如果污染所导致的外部边际成本 XMC 不需要他本人承担，则厂商仍会把产量确定为 X_0 ，但由于厂商的污染行为导致了 XMC 的外部边际成本，从而使社会边际成本由 PMC 移至 SMC，此时，实现社会福利最大化的产量应按照 $SMC=SMR$ 的原则确定，即产量应为 X_1 。可见，由于污染所导致的负外部性的存在，使厂商按利润最大化原则确定的产量 X_0 与按社会福利最大化原则确定的产量 X_1 严重偏离，从而使污染物过度排放，有污染的产品过度生产。因此，当存在负外部性时，厂商的利润最大化原则并不能导致环境资源市场配置的帕累托最优状态。

生态林的建设则是环境资源市场配置中正外部性的典型例证。生态林的建设者会发现，自己投资所得的收益没有全部获取，由于生态林的建设而使周边环境得以改善的利益被周边所有人所分享，但成本却由投资者独自承担。如图 2 所示：即投资者的私人边际收益 PMR 低于社会边际收益 SMR，此时，投资者按照 $PMR=PMC$ 的原则确定他的产量 X_0 ，而社会福利最大化要求的产量是由 $SMR=SMC$ 决定的 X_1 ，很明显生态林建设等环境保护的市场投资行为，由于正外部性的存在，导致产量供给严重不足。

由此可见，外部性的存在导致了环境资源在市场中无法实现优化配置，环境污染等行为的负外部性存在使污染物过度排放，有污染的产品过度生产；而生态林建设等环境保护行为的正外部性存在又使环境保护的生产供给严重不足。两者共同作用，导致了环境质量的日益下降，环境危机日益严重。因此，在市场生产和消费环境资源中外部性的存在，是环境问题产生的根本原因。

正是由于环境保护中外部性问题的存在，导致了环境资源市场配置失灵。而在我国，由于环境资源的产权不明晰等原因，导致环境保护中的外部性问题十分严重，环境危机问题产生。政府

需要通过对污染企业征税,纠正负外部性;通过对生态林的建设者进行补贴,纠正正外部性;解决环境资源市场配置失灵。因此,在环境经济领域,政府干预是非常重要的,甚至是健全市场机制的必要条件。

3.3 环境财政是我国公共财政的重要组成部分

我国发展市场经济对环境安全的迫切需求,决定了环境保护在我国社会公共需求中的重要地位。而环境保护中存在的市场配置失灵,要求政府对环境资源配置实行政府干预,要求政府代替市场提供环境安全这一极其重要的公共物品。政府调节的必要性和公共财政的必要性是相互重合的两个问题。中国市场经济的发展要求政府提供环境安全,以纠正环境资源市场配置失灵,保障我国市场化进程顺利进行,从而要求建立环境财政。因此,环境财政是我国公共财政的重要组成部分。

政府的干预具有广泛性,可以协调各个微观经济单位之间、各个部门之间、各个地区之间乃至各个国家之间的经济利益关系。由于环境物品具有公共物品的属性,一个花园、一个公园的环境效应属于整个社区,一条河流、大片森林的环境效应属于整个地区或国家,跨国界河流保护、海洋资源与环境保护、南极与北极冰盖的保护、大气环境与臭氧层的保护等则具有国际意义,需要采取特殊的对策与措施。只有政府才能协调各方面的利益关系,为市场经济的运行提供环境安全。政府可以建立城市污水处理厂和垃圾处理厂,可以成立环境保护职能部门专司环境监测、环境公报、环境规划、环境执法、环境整治等工作,可以颁布环境保护法律与命令,可以组织力量开展植树造林,进行大江大河治理,可以通过经济、法律、行政等强制手段使工厂废水、废气、废渣排放达标等等。当政府履行这些环境职能时,需要环境财政的有力支持。

我国公共财政范围和内涵的选择应遵循市场的原则和发展的原则。所谓市场原则就是公共财政必须建立在市场经济基础之上,从市场出发来考虑财政的定位,如职责范围、收支结构、作用领域、调控方式等都需从市场的角度来确定。所谓发展原则就是对一个发展中国家来说,发展始终是硬道理。市场机制作为推进实现现代化目标的一种主要手段,在资源配置中无疑应当摆在重要位置。市场与发展,前者是手段,后者是目标。如果说,市场原

则对公共财政提出了弥补市场、保护市场的任务,那么,发展原则从一个更高的层次对公共财政提出了影响市场、干预市场的要求。

保护环境,为社会提供环境安全,既是我国发展市场经济的必要保障,也是我国实现经济可持续发展的必要前提,因此,为保护环境提供财政支持是我国公共财政的重要内容。

4 建立环境财政是发展市场经济的必然选择

目前,中国的市场化进程受到环境危机的严重制约,环境安全成为全社会关注的热点。随着我国城市化、工业化进程的加快,环境压力越来越大,长期积累的环境风险逐渐显现:水环境安全处于临危状态,大气环境安全形势严峻,生态环境退化严重,核安全和辐射环境安全形势紧迫。这些环境危机对人民群众身体健康和生命财产构成了威胁,并严重阻碍了我国的市场化进程。

在中国目前的国情下,环境安全是市场化进程顺利进行的必要保障。环境问题已不再是单纯的自然问题,它对人类社会的冲击和影响已经渗透到政治经济文化生活各个领域。保护生态环境不仅是我国发展市场经济的基本前提,其本身也是我国发展市场经济的重要组成部分。我国是资源环境十分稀缺的国家,环境污染、生态平衡的破坏又加重了资源短缺,由此形成的环境危机不仅对我国市场经济的持续发展构成严重威胁,也不断在修正传统的经济增长和发展的概念。人们已经深刻认识到,在发展市场经济时必须考虑环境成本,环境资源是一种十分稀缺而有价值的财富。市场经济的发展必须是持续的、对环境和生态系统无害的。

中国的环境危机来源于环境资源产权不明晰等原因导致的环境资源市场配置失灵。因此,通过政府干预纠正环境资源配置中的市场失灵就具有极其重要的意义。政府干预,就是生产和提供市场提供不了或可提供但是不能令人满意的公共产品或服务,而政府干预必须要财政支持。正如美国经济学家阿图·埃克斯坦所说:“只有财政收支到位之处,才是政府职能履行之地。”

要保证中国的环境安全,要保障中国的市场化进程顺利进行,就必须建立环境财政,使政府在履行环境保护职能这一事权时,有必要的财权基础。因此,建立环境财政是我国发展市场经济的必然选择。 □