

公共财政背景下的环境与贫困关系问题

目前,我国一些地区仍无法摆脱人民生活贫困与环境恶化并存的情况。其主要问题在于现有的政策一般仅仅针对其中一个问题,人为地割裂了环境与贫困问题之间的内在联系,单一目标的公共政策效率低下。分析当前利用公共财政解决环境与贫困问题的契机,寻找转变资源利用方式和经济增长方式,双赢地解决环境与贫困问题的机会与途径意义重大。

文 / 吴健 马中

近年来,随着我国经济快速发展,人民生活水平得到极大提高。同时,我们也面临着巨大的挑战与压力:一方面,地区之间经济发展不平衡,在广阔的中西部地区,仍然有许多人口处于贫困状态;另一方面,经济发展的环境代价非常高昂。环境问题不仅出现在经济发达地区,还不对称地出现在经济欠发达地区。环境与贫困两个问题的交错存在,要求我们不能继续视它们为相互独立的问题,而应该在考虑彼此间相互影响与动态作用的前提下,探讨解决问题的途径。

环境与贫困问题的内在联系

环境与贫困的地理关联

中国的环境问题与贫困问题有着天然的地理关联。中国经济发展水平是西贫东富。西部与东部人均GDP的差距,已经从1980年的1:1.92扩大到2003年的1:2.59。近十年来,在国家的政策倾斜和大力投入下,西部大开发带动西部与东部地区的经济相对增长速度差距缩小,但绝对差距仍在扩大:2000年,西部和东部的人均GDP相差7000元;到2010年这一差距拉大到了21000元。

与中国经济发展的区域差异形成鲜明对照的是区域环境差异。中国西

部恰恰蕴藏着重要的自然资源,且由于地处上风上水,生态远比东部重要而脆弱。可见,在地理尺度上,生态重要的地区与贫困区间存在天然的耦合性。有关研究进一步表明,在设立了自然保护区的县级行政区域内,经济最发达的10%的县里只分布有约2%的自然保护区,而经济最不发达的10%的县,却分布了超过60%的自然保护区面积;在划入生态脆弱地带的国土面积中,约有76%的县是贫困县,占贫困县总数的73%。

环境与贫困的因果关系

当贫困与环境问题同时出现时,贫困往往是导致环境破坏的诱因,而环境恶化则进一步加剧贫困。

在贫困地区,迫于贫困人口的存在和发展压力,人们可能掠夺性地开发自然资源,或者由于资金缺乏、管理和技术水平落后,在发展过程中采用污染严重的落后生产技术,从而导致生态破坏、资源退化、环境污染等环境问题。

在环境恶劣、生态脆弱、资源贫瘠的贫困地区,贫瘠的自然资源条件致使经济发展缺乏物质基础,人民脱贫的可能性很小。而在环境良好、资源丰富的贫困地区,由于人们长期低价甚至免费获得资源物品和环境服

务,资源和环境的价值被极大地贬低,纵容了不合理地利用或滥用自然资源,进而导致生态退化、环境污染等后果,生存的自然屏障被破坏,逐渐陷入贫困的泥潭,正如16世纪复活节岛文明的衰亡。

环境与贫困的动态影响

当贫困与环境两个问题同时出现时,它们不仅仅存在因果联系,彼此还处于不断交织、相互作用的动态联系中。如果仅仅考虑消除贫困的需要,而忽视了合理、有效地利用自然资源和保护环境,容易导致环境污染和自然资源耗竭,侵蚀了脱贫致富的物质基础,导致脱贫无望。同样,如果只关注环境和生态保护,而忽略了当地人口的脱贫需要,在生计得不到保障的情况下,贫困人口为了维持生存与资源保护形成冲突,环境保护的目标亦不可能实现。

因此,由于环境与贫困问题间动态影响的存在,仅从一个方面着手,不但不能解决问题,反而可能导致陷入恶性循环中。只有在充分考虑环境与贫困间动态的相互作用与影响的前提下,才有可能做出双赢的决策。

环境与贫困问题的两种类型

环境与贫困问题间的因果联系以

及相互间的动态作用各不相同，总的来说，二者之间的复杂关系可概括为以下两种类型：脆弱环境下的贫困问题和资源丰富环境下的贫困问题。

脆弱环境下的贫困问题

脆弱环境下的贫困问题，是具有一般意义的贫困问题，贫困者的生计在很大程度上依赖于贫瘠而脆弱的自然环境。在环境脆弱地区，资源较难获得、环境易被破坏，当地人在脱贫动机的驱动下，容易选择不适于当地自然禀赋、资源掠夺式的发展模式，这种模式虽然能在短时间内改善当地人的收入状况，但是却破坏了环境，降低了当地经济持续发展的潜力，最终陷入“资源贫瘠—贫困—破坏环境”的恶性循环中。

例如，笔者对渭河流域的调研发现，当地经济发展较为落后，人均收入较低，在脱贫和发展的冲动下，当地人选择了以低技术含量、见效快的造纸业为支柱产业。由于当地麦草资源充足、水价低、水环境保护意识薄弱，自发地选择这种发展模式几乎是必然的。但是关中地区属于资源性缺水地区，人均占有水量仅为全国的13%，亩均占有水量仅为全国的9%，不适合发展需水量大的造纸行业。目前，造纸业已经成为当地经济发展的主动力，但造纸行业大量耗水、污染严重，导致水资源短缺、水质恶化，水质恶化又反过来加剧水资源匮乏。水资源匮乏、水污染等环境问题降低了当地吸引投资的能力，影响了关中发展模式转型和选择其他清洁产业的潜力。形成典型的“资源贫瘠—贫困—不合理利用—环境恶化”的恶性循环中。

要改变上述不可持续的资源利用模式，转变与自然禀赋不相称的发展方式，可选择的手段之一便是提高资源

价格，如提高关中地区的水价，促使人们转而发展其他需水量较小的行业。但是，较高的资源价格可能降低当地企业的竞争力、增加当地人民的生活成本，甚至在一段时间内加剧当地的贫困状况。此时，需要财政政策对贫困人口进行适度的补贴，特别是针对性地提供补贴或技术扶持等优惠政策，促使新的、符合当地环境资源禀赋条件的生计方式发展，如利用麦草制备生物质能源等。

丰饶环境下的贫困问题

资源丰富地区本应具有坚实的资源基础发展经济，但是，在一些资源丰富地区却不对称地出现了贫困问题。究其原因，主要是由于资源比较丰富，资源利用成本较低，贫困人口在生存压力的驱动下更倾向于以高强度的方式开发自然资源以获得短期经济利益。这类行为往往加速了资源的匮乏，导致环境破坏，侵蚀了消除贫困的物质基础，使得当地经济发展缓慢，脱贫希望渺茫；而贫困的加剧反过来促使人们更急功近利地开发掠夺资源，最终陷入“资源不合理利用—环境破坏—贫困—环境恶化”的恶性循环中。

例如，我国的三江平原，地处黑龙江、松花江、乌苏里江三江交汇形成的冲积平原，有大面积的湿地与肥沃的土地，水土资源丰富。当地选择以水稻为主要种植作物，但是粗放的农业生产对水资源的需求巨大，导致三江平原水资源出现季节性的短缺，甚至无法满足湿地系统生态需水，威胁生态系统安全。另外，由于长期农产品国家定价偏低，农业生产的收益并没有留在当地，农民收入水平偏低，贫困难以消除。近年来，为了提高农民收入水平，国家惠农政策刺激了当地扩大耕种面积，甚至抽取地下

水灌溉水田。不断扩张的农业进一步侵占生态用水，湿地生态系统的逐步恶化，进一步造成水旱灾害频发。与此伴随的是当地贫困人口的比例高达9.7%，在一些贫困村这个比例竟高达57%，而同一时期全国平均水平仅为3.4%。

可见，正是对资源不可持续地开发使当地陷入了贫困与环境破坏的恶性循环中。要摆脱这一恶性循环，首先必须协调环境保护与经济发展的关系，改变资源的利用模式，努力向可持续的发展方式转变，并保证资源利用的收益合理地分配给当地，实现贫困人口的永久性脱贫。

环境与贫困复合问题的根源

自然资源与环境的不合理定价

资源是贫困地区脱贫的基础，但是我国的资源定价普遍过低，一方面导致资源过度开发与环境污染，破坏了脱贫的基础；另一方面，资源利用过程并没有给当地带来应有的收益。当资源的成本过低而技术的成本较高时，人们倾向于选择资源密集型发展模式，在这一模式下，经济发展往往以资源的掠夺性开发和环境容量的过度使用为代价，前者侵蚀了当地持续发展的基础，后者造成了环境的恶化。但是高昂的环境成本并没有给当地带来相应的收益。由于不合理的资源与环境定价，资源价格未能体现资源的全部价值，环境容量的成本更是常常被忽略，最后，当地人承担了环境破坏的成本，而资源开发的主要收益却被转移到外地，较少留在当地。

资源和环境的不合理定价主要源于自然资源定价政策的失灵，如关中水价过低、三江平原农业用水价格没有体现相应的机会成本。如果资源与环境不合理定价现象没有及时得到纠

正，这种不可持续的发展模式将无法得到根本转变，资源匮乏、环境恶化与人民生活贫困将是必然结果。

财政支出割裂了两者的关系，丧失协调双赢的机会

大多数环境保护行为或环境和资源本身都具有公共物品的特性，即非竞争性和非排他性，如果由私人部门提供，将出现供给规模不足的问题。因此，需要政府来提供环境物品和环境服务。仅仅依靠市场机制解决社会公平问题、协调发展等问题是比较困难的，在这种情况下，贫困问题最容易被忽略，所以必须由政府干预来弥补市场的缺陷。财政是国家或政府提供公共服务活动或者干预经济活动的主要方式。因此，作为公共物品，环境保护与扶贫工作均必须由政府通过公共财政的方式提供或进行干预。

但是，以往的环保政策只关注环境保护的需要，而没有充分认识到同时解决当地人民生计的重要性。当环保政策与当地人民的利益相冲突时，环保政策往往无法贯彻，或者即使实施了，其效果也无法持久。另一方面，自20世纪80年代中期以来，我国持续开展了以解决贫困人口温饱问题为主要目标的大规模扶贫开发活动，为此投入庞大的扶贫资金，许多扶贫项目的成效都与当地人利用自然资源的方式密切相关，但是扶贫政策大多并未考虑环境因素，而是孤立地对待贫困问题。这些政策往往着力于提高农民的短期收入，而未能引导他们采取适合当地生态环境和自然资源基础的、可持续的生计方式。其中某些扶贫措施甚至破坏了当地的环境并成为导致贫困的新诱因，最终导致扶贫资金的使用效率十分低下。

可见，现有的环保和扶贫政策及相关支出均仅针对环境或贫困两问题

中的一个，忽略了两者之间的动态影响与因果关系，难以真正解决其中的任何一个问题，无法使当地完全摆脱环境与贫困的恶性循环。

利用公共财政解决环境与贫困问题的契机

我国中央财政收入逐年递增

改革开放，特别是20世纪90年代以来，随着国民经济的迅猛发展，国家财政收入以每年15%的速度稳定增长。自2000年以来，我国的税收收入年均增加20%以上。2011年，全国税收收入完成10万亿元，比2010年增长24.8%。由于我国实行量入为出、平衡预算的财政收支原则，在财政收入平稳增长的同时，财政支出也随之同步增长。

作为社会主义国家，保护环境与消除贫困均是我国政府不可推卸的责任，也理应是公共财政支出的重要方向。政府财力、尤其是中央政府财力的快速增长，为国家利用财政手段解决环境与贫困问题创造了有利时机。任何改革都面临着成本，选择财力充裕的时机实施改革，承担和消化改革的成本，无疑是明智的。这样的历史机遇不可多得。

我国环境财政改革正在进行

随着环境问题的日益暴露及其影响范围日益扩大、影响程度的日益加深，我国政府利用公共财政实施了一系列环境保护工程与计划。如1998年以来国家启动了“天然林保护”、“退耕还林”等新中国成立后最大规模的生态保护工程项目，到2009年达到每年投入400多亿元的资金规模。自2007年开始，中央财政支出科目专门设置了环境保护的支出科目，有效地保证环境保护支出稳步增长。2010年10月，十七届五中全会提出开征环

境保护税，预示着环境税改革正在提速。2011年11月1日开始执行新修订的《中华人民共和国资源税暂行条例实施细则》，此次修订将原油和天然气由从量征收改为从价征收（税率为5%），实质性地启动了国家资源税改革。中国环境财政的改革空前活跃。

但在连续多年大规模的生态保护实践中，我们也逐渐认识到，在资源和生态保护中如何协调贫困人口的生计转型问题是自然保护可持续性的关键。鉴于目前我国贫困范围较大、环境问题较为严重的现状，政府必须及时承担起保护环境与消除贫困的双重历史任务；充分利用环境财政改革的契机，在保护环境的同时，解决贫困地区的脱贫和生计转型的问题，切实提高人们生活质量，也为全社会提供更好的自然环境和资源基础。

利用公共财政解决环境与贫困问题

重构环境与贫困关系的理想模式

同时解决环境恶化与贫困两个问题，必须彻底摆脱环境破坏—贫困—环境恶化的恶性循环，重构环境保护与经济良性循环。它是这样的一个循环：通过政策、财政投入引导人们选择适于当地环境、资源条件、可持续的发展模式，保证当地人民真正从资源开发中获益，提高人们的收入，最终使当地人民脱离贫困；在开发资源、改造环境的过程中，保障资源的可持续利用、保持环境质量，随着经济发展的同时，环境保护的能力不断增强，不断改善环境。简言之，环境与贫困关系的理想模式应该是“经济发展—环境改善—经济持续发展”的良性循环。

协调区域间环境定价

中国已经确定并在逐步完善“宏观经济调控下主要由市场形成价格”

作为社会主义国家，保护环境与消除贫困均是我国政府不可推卸的责任，也理应是公共财政支出的重要方向。政府财力、尤其是中央政府财力的快速增长，为国家利用财政手段解决环境与贫困问题创造了有利时机。任何改革都面临着成本，选择财力充裕的时机实施改革，承担和消化改革的成本，无疑是明智的。

的机制。环境物品及对环境有显著影响的公共服务，存在较强的外部性，市场导向的价格机制不能真实反映这类公共物品和服务的价格，导致环境和自然资源低价。价格的扭曲不能鼓励资源和环境的节约利用，也不能激励足够的环境保护投入。同时，由于中国地区间环境和自然禀赋的差异，不加干预的环境定价不仅无法体现国家环境和资源安全的要求，还会加大地区间环境治理能力的差异，无助于环境贫困问题的解决。因此，政府应该通过直接定价或税收等手段间接进行干预，纠正环境保护的市场失灵，让政府定价成为弥补环境服务成本、引导和建立环境服务市场的有效机制。特别是在面对区域、流域环境问题的时候，中央政府需要根据全国、区域间、流域内的环境与发展目标，统筹协调环境定价，使政府的环境定价成为弥合贫富差距、有效治理环境的双赢政策。

进行环境定价时还应充分考虑区域间贫富状况的差异。环境定价通常会导致价格的提高，考虑到支付能力的限制，环境定价应该是一个逐步提高的过程；在同一时段、同一区域，还可以考虑采用阶梯定价的方法来充分考虑区域内部的支付能力差异。当贫困导致社会支付能力不足时，可以运用其他财政手段支持环境定价机制，例如税收优惠、财政转移支付。但是，在市场机制建立后，财政支持应当及时退出。

统筹环保与扶贫的公共政策和财政支出

当环保与扶贫成为政府必须同时实现的两个公共目标时，政府有必要、也有可能统筹、协调环境保护与扶贫的公共政策和财政支出，以实现环境保护与减贫的双赢，提高公共政策和资金的效率。具体而言，在自然资源贫瘠或环境恶劣的地区，用于扶贫和环境保护的财政资金，应该重点通过直接提供环境和自然资源的基础设施（如清洁的水）、环保技术引进、产业结构调整等手段，扶持当地在改善环境的同时进行发展，摆脱贫困型的环境破坏。对于自然资源相对丰饶的贫困地区，财政资金主要用于支持创建环境友好型产业及相应的利益分配机制，使自然资源的价值通过市场得以实现，并确保当地人从自然资源的价值中获得相应的收益，为自然资源的保护和可持续利用提供激励，帮助当地建立可持续发展模式。

为此，必须提高环境保护与扶贫两种决策的协调性，政府对所有的环境财政政策和扶贫开发政策都应充分评价其环境与贫困影响，充分考虑环境财政政策对于贫困人口的影响和扶贫开发政策对于环境的影响。

推进资源环境税收改革

资源环境税收是政府调整资源环境定价的重要手段，政府应该充分利用资源环境税收改革的机会，促进资源利用方式和发展方式的转变，实现

环境保护与脱贫的双赢。中国的资源税税率一直偏低，税目较少。国家已经意识到资源税改革的重要性，2011年启动的资源税改革，可以有效地保证资源开发的收益更多地留在输出自然资源的贫困地区，提高地方政府改善当地福利以及保护环境和自然资源的能力，也可以增加中央政府解决区域差异、贫富差异和协调环境与发展能力。但资源环境税收的改革并未完成，应该继续推进和深化煤炭和部分可更新资源（如森林）的资源税改革，尽快引入基于排放的环境税，推动全社会更主动地从粗放型的以过度消耗资源破坏环境为代价的增长模式，向节约能源资源和保护生态环境的产业结构和增长方式转变。

加快建立生态补偿制度

在环境与贫困复合的问题中，往往蕴涵着环境不公平或不公正的现象。贫困地区可能是生态功能和服务的提供地区，直接承担自然资源和环境保护的提供地区，而受益地区却是经济发达地区，形成生态经济效益在保护者与受益者、破坏者与受害者之间的不公平分配，导致了受益者无偿占有生态效益，保护者得不到应有激励的局面。国家必须尽快建立生态补偿机制，包括以财政转移为主要手段的生态补偿政策，或基于市场和交易的生态系统服务付费制度，以保护和可持续利用自然资源和生态系统服务为目的，调整相关利益各方生态及其经济利益的分配关系，促进生态环境保护，形成环境与社会的和谐发展。HB

【基金项目：国家社科基金重大项目“中国环境资源税收体系研究”（项目批准号：09&ZD052）】

（吴健系中国人民大学环境学院副院长、副教授；马中系中国人民大学环境学院院长、教授）