

西北农林科技大学

硕士学位论文

西部生态重建中政府行为优化研究

姓名：赵晓鹏

申请学位级别：硕士

专业：金融学

指导教师：罗剑朝

20040601

西部生态重建中政府行为优化研究

摘 要

西部地区生态环境的日益恶化的态势,不仅严重威胁着江河源头地区生态平衡与安全,也给沿江河流域地区工农业生产和人民生活带来极为不利的影响,以至于对全国的发展产生极大的负面影响。这种状况如果不得到及时遏制,将严重制约西部及全国经济的健康发展。近年来,长江流域频繁发作的洪灾以及我国北方日趋严重的沙尘暴,给国家和人民的生命财产带来了极大损失。党中央和国务院把西部大开发作为21世纪我国发展的大战略,并将生态环境建设作为实施西部大开发战略的根本措施,启动了天然林保护工程、退耕还林还草工程等重大生态治理和生态重建项目,这将对西部地区生态建设以及人口、资源、环境与经济的可持续发展产生重大而深远的影响。

本文首先全面系统地阐述了西部生态重建的性质,然后论述了政府相关理论以及西部生态重建中政府的作用,接着对目前生态重建绩效不佳的原因进行了深层次地解释,最后提出了从制度层面上优化生态重建中政府行为的思路和方式。

全文共分为六部分,现分述如下:

第一章: 导言。阐述了本文的研究背景、目的和意义,概述了国内外研究动态,确立了本文的研究思路和研究方法,提出了本文的可能创新之处,为本文的后继研究提供了基础性准备工作。

第二章: 西部生态重建的性质。首先简单介绍了西部生态重建的基本内容;然后分别阐述了生态重建的外部性和公共物品性质。分析指出西部生态重建工程应当包含全国性公共物品和地方性公共物品双重性质。

第三章: 西部生态重建中的政府行为理论。根据生态重建性质的阐述了西部生态重建中的地位作用和政府行为的评判标准。同时指出,在我国政府职能转换过程中和中国现行的财政还不是真正意义上的公共财政的情况下,优化政府行为必须进行制度创新。

第四章: 西部生态重建绩效不佳的经济学解释。首先论述了西部生态重建中政府行为的现状和政府失灵的原因,其次通过均衡和博弈分析指出在生态重建中引入市场的力量是可以使公共品的供给达到均衡状态的,最后从经济增长和环境治理的关系角度分析指出增强地方政府竞争力可以对生态重建产生积极的影响。

第五章: 优化西部生态重建中的政府行为。首先阐述了生态重建的具体政策措施。其次从产权的角度分析指出通过生态环境重建的生产权、使用权和经营权公开拍卖,使西部生态重建的生产由市场来进行,再由政府进行生态购买,实现政府对西部生态重建这样的公共物品的生产和提供的分离,提高重建的效率。最后通过我国财政改革积极影响指出真正的财政分权是实现经济增长和生态重建良性循环的必然选择。

论文的可能创新之处有：

1. 西部生态环境重建是一项关乎全国经济和社会发展的系统工程，政府在重建工程中的主体地位决定了优化政府行为和提高资源配置效率本身就是一项非常具有现实意义的课题。

2. 重新界定了西部生态重建的性质，即一方面包括全国性的重建项目，另一方面包括地方性的生态重建配套工程，西部生态重建具有全国性公共物品和地方性公共物品双重性质，这对改善西部生态重建方式具有实践指导意义。在此基础上，提出财政分权在理论上会对西部生态重建产生积极的影响。

3. 系统地分析了西部生态重建中政府失灵的原因，尝试从产权角度解决生态重建中政府干预过多过滥导致效率低下和绩效不佳的问题。

关键词：西部生态重建 政府行为 生态环境产权 财政分权

Study on the Governmental Behavior Optimizing in Eco-environment Reconstruction of West China

Postgraduate: Zhao Xiaopeng

Tutor: Prof. Luo Jianchao

Abstract

Eco-environment reconstruction of west China is one of the essential factors in determining the continuous and reasonable development of society and national economy. Due to the worsened western eco-environment and the inefficient governmental behavior, study of governmental behavior optimizing has profound practical significance.

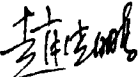
The dissertation includes five parts. Firstly, it introduces the background, purpose and importance of study. Secondly, it expounds the character of western eco-environment reconstruction points out its dual nature of public goods. Thirdly, it narrates the theory of the governmental behavior and emphasizes the significant effect in the course of reconstruction. Fourthly, it introduces the present situation of governmental behavior and analyzes the reason of ineffective government; points out market force can improve the efficiency of reconstruction. Finally, it puts forward the partitioned property rights of eco-environment can introduce the market forces into reconstruction market. At the same time, it holds that the fiscal decentralization is the better choice to achieve the double-win aspect of economy increasing and eco-environment improving.

Key words: Eco-environment Reconstruction of West China,
Governmental Behavior, Property Rights of
Eco-environment, Fiscal Decentralization

独 创 性 声 明

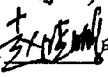
本人声明：所呈交的论文是我个人在导师指导下独立进行的研究工作及取得的研究成果，并符合《关于规范西北农林科技大学研究生学术道德的暂行规定》，如果违犯此规定，一切后果均由本人承担。

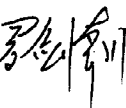
尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得西北农林科技大学或其它教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文的致谢中作了明确的说明并表示了谢意。

研究生签名：

时间：2004年6月15日

导 师 承 诺

本人承诺：我的研究生所呈交的学位论文是在我指导下进行的研究工作及取得的研究成果，属于我现岗职务的成果，并符合《关于规范西北农林科技大学研究生学术道德的暂行规定》。如果违犯《关于规范西北农林科技大学研究生学术道德的暂行规定》，我愿接受按学校有关规定的处理并承担相应导师责任。

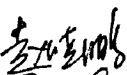
导师签名：

时间：2004年6月15日

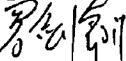
关于论文使用授权的说明

任何收存和保管本论文各种版本的单位和个人未经本论文作者或导师授权，不得对本论文进行复制、修改、发行、出租、改编等有碍作者著作权益的行为，否则，将追究并承担法律责任。

经本论文作者及其导师同意，授权西北农林科技大学可向主管上级有关单位送交论文的纸质件和电子文档，允许论文被查阅和借阅，可以采用复印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。

研究生签名：

时间：2004年6月15日

导师签名：

时间：2004年6月15日

第一章 导言

本文以西部生态重建中政府行为优化为研究主题,为便于展开论述,本章首先对选题的背景、国内外研究动态、研究思路和方法等做以概括性地论述。

1.1 选题背景

西部地区生态环境的日益恶化的态势,不仅严重威胁着江河源头地区生态平衡与安全,也给沿江河流域地区工农业生产和人民生活带来极为不利的影响,以至于对全国的发展产生极大的负面影响。这种状况如果不得到及时遏制,将严重制约西部及全国经济的健康发展。近年来,长江流域频繁发作的洪灾以及我国北方日趋严重的沙尘暴,给国家和人民的生命财产带来了极大损失。无庸讳言,西部生态环境建设是关乎我国在 21 世纪发展的全局战略问题之一。党中央和国务院把西部大开发作为 21 世纪我国发展的大战略,并将生态环境建设作为实施西部大开发战略的根本措施,启动了天然林保护工程、退耕还林还草工程等重大生态治理和生态重建项目,这将对西部地区生态建设以及人口、资源、环境与经济的可持续发展产生重大而深远的影响。本文确立以西部生态重建中的政府行为优化为研究对象,是基于以下背景:

1. 西部大开发在很大程度上依赖于生态环境的建设与改善

从 2001 年 4 月开始,国家环保总局、中国科学院、国家测绘局和西部 12 个省、自治区、直辖市以及有关科研部门,开展了全方位的西部地区生态调查,对西部生态环境现状进行了科学的评价,并于近日完成了《西部地区生态环境调查报告》,为在开发中正确处理经济开发与生态保护的关系提供了科学的依据。报告表明,在党中央、国务院和各级地方党委、政府的高度重视下,西部地区生态环境保护 and 建设取得了一定效果,但生态破坏依然严重,环境生态形势严峻,主要表现在:(1)水土流失问题尚未得到根本性改变;(2)土地沙化依然严重,沙化耕地和沙化草地的面积呈现持续增长的趋势;(3)局部地区土壤盐渍化增长势头仍在加重;(4)石漠化问题分布集中,危害严重,是西南地区最突出的生态环境问题之一;(5)耕地总面积持续扩大,主要来自于对林地和草地的破坏;(6)森林生态系统呈数量型增长与质量型下降并存的变化趋势,森林类型比例演化趋向不合理;(7)草地面积持续减少,质量下降,鼠害严重;(8)水资源开发引起水资源时空分布改变,导致河流断流,湖泊绿洲萎缩,地下水下降;(9)因矿产品资源开发造成的土地破坏面积加大,且呈持续增长的趋势;(10)生态环境破坏严重阻碍了一些区域经济社会的健康、持续发展。

根据国家环保总局的调查表明,西部地区每年因生态环境破坏所造成的直接经济损失达 1500 亿元,占到当地同期国内生产总值的 13%,西部地区水土流失面积占

全国水土流失面积的 62.5%；西部地区沙化面积占超过 16000 万公顷，占全国沙化面积的 90%；新增耕地 90%以上来自于对林地和草地的破坏。生态环境的恶化已经成为制约西部地区经济发展和西部大开发战略实施的重大障碍之一。

2. 可持续发展已成为建设小康社会的必然选择和全球范围的共同目标

上个世纪以来，随着科技进步和社会生产力的极大提高，人类创造了前所未有的物质财富，加速推进了文明发展的进程。与此同时，人口剧增、资源过度消耗、环境污染、生态破坏和南北差距扩大等日益突出，成为全球性的重大问题，严重地阻碍着经济的发展和人民生活质量的提高，继而威胁着全人类的未来生存和发展。在这种严峻形势下，人类不得不重新审视自己的社会经济行为和走过的历程，认识到通过高消耗追求经济数量增长和“先污染后治理”的传统发展模式已不再适应当今和未来发展的要求，而必须努力寻求一条经济、社会、环境和资源相互协调的、既能满足当代人的需求而又不满足后代人需求的能力构成危害的可持续发展的道路。

十年来，国际社会和各国政府为实施可持续发展战略做出了不懈的努力，在推进经济与人口、资源、环境协调发展方面迈出了重要步伐，形式多样的区域及双边环发合作走向深入。与此同时，中国作为世界上最大的发展中国家，走可持续发展道路是实现国家强大和世界和平稳定的必然选择，中国政府于 2002 年 8 月 21 日根据联合国第 55 届大会的要求发布了《中华人民共和国可持续发展国家报告》，就如何加强与各国政府及各级组织的环发合作，确立中国可持续发展的战略目标和实施步骤做出了具体规定，表示坚决履行《里约宣言》、《21 世纪议程》的有关条例和义务，为全世界的可持续发展做出贡献。正如朱镕基总理在联合国环发大会上所说，“我们必须深化对可持续发展的认识，经济发展必须有利于资源的永续利用，有利于生态系统的良性循环，决不能以浪费资源和破坏生态环境为代价”。

3. 西部生态重建绩效差是政府行为优化的客观要求

近年来政府对治理生态环境做了许多努力，但绩效不佳。比如，中华人民共和国自成立以来，陕北高原营造防护林 0.08 亿 $h m^2$ ，存活下来的却还不到 15%，而且保留下来的绝大多数是 20 世纪 70 年代以后营造的生长不良，被专家成为“小老树”的残疏林，很难起到保护植被的作用。1988 年在榆林地区吴堡县召开的“三北”防护林工作会议上，时任陕西省副省长的徐山林在讲话中说，陕北实际存活的人工林，按中华人民共和国成立以来造林总数计算，恐怕连 1%都不到。朱镕基总理在延安视察时，看了一个被认为实施较好的世行贷款生态项目，不禁感叹到：“像你们这样的搞法，陕西生态环境什么时候才能搞上去！”

影响西部生态重建绩效的因素是多方面的，但政府作为公共物品的提供者，财政的调控对其影响巨大。具体表现在：财政对生态治理投入不足导致生态建设进展缓慢；财政投资重视直接的生态建设，忽略了在科研方面的投入，造成生态建设工

缓慢；财政投资重视直接的生态建设，忽略了在科研方面的投入，造成生态建设工程科技含量偏低；政府对生态建设的投入偏重于资金投入，而忽略了资源的投入，容易造成建设成本过高；财政支持西部生态的投资管理体制不够完善，造成有限的财政支持西部生态资金的低效率使用；利益分配机制的不完善，容易挫伤参与西部生态建设微观主体的积极性。

1.2 选题的目的和意义

1.2.1 选题的目的

我国在新世纪要实现全面建设小康社会的奋斗目标，加快西部地区社会、经济的发展就是必不可少的，而西部生态严峻的现状严重地阻碍着西部大开发战略的正常进行。作为公共物品的西部生态，政府必须介入。面对目前政府在生态重建问题上大包大揽，效率低下的状况，政府应改变干预的方式，因此政府以什么样的方式介入生态重建，就是一个必须深入研究和探讨的课题。

本文正是从目前西部生态重建中存在的投入产出不成比例，治理破坏同时进行的问题入手，以切实提高西部生态重建的绩效为目的，为政府在西部生态重建乃至类似的公共物品或服务中表现的理性行为提供一个合理和科学的解释，从而进一步优化政府行为。

1.2.2 选题的意义

1. 理论意义

从公共物品的三个基本特性（效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性）来看，西部生态环境重建由于同时满足上述三个特征，是典型的“纯粹的公共物品”。在西方经济学家看来，具有共同受益和联合消费特征的“公共物品”，由于其所提供的效用不能分割为若干单位，从而不能向个人和企业出售，也不能为其定价，市场的供给自然就成为无效的方式。这就决定了政府部门理应介入这类市场机制失灵领域，担当起提供良好生态环境这类公共物品的必要责任。但是提供并不代表政府生产，政府干预并不意味着政府直接提供公共物品本身，而是确立一种全新的制度安排，制定生态重建和环境保护的制度、措施和政策，以及由此建立起来的环境新秩序。

目前关于西部生态环境重建的研究亦侧重于政府如何加强对生态环境建设的供给，但政府理应提供公共物品的理论却不能对目前西部生态环境重建绩效不佳作出全面而合理的解释。是西部生态环境重建作为纯粹公共物品的界定上出现模糊，还是在生态建设的供给方式和政策行为上产生偏差，亦或是公共财政在社会主义市场经济体制下表现弱化。本文在分析了我国西部生态重建中存在的主要问题基础上提出相应的对策，希望能在改善生态建设中政府的作用，指导我国财政对生态重建的实践，规范生态重建中政府行为等几方面有所贡献。

2. 实践意义

江泽民同志在就进一步加快西部地区发展的重要讲话中指出,西部生态环境的不断恶化,如果不从现在起努力使生态环境有一个明显的改善,在西部地区实现可持续发展战略的计划就会落空。因此,西部生态环境重建是西部地区开发建设必须首先研究和解决的一个重大课题。

西部生态环境重建对于改善西部生存和生活条件乃至整个国家的全面发展都具有极其重要的意义。西部生态环境恶化的趋势,不仅影响到西部开发,甚至影响到国家的经济建设和社会稳定。切实加强西部生态环境的保护和建设,改善政府在西部生态环境重建中的行为方式,提高西部生态环境重建的绩效是实施西部大开发的根本切入点。

1.3 国内外研究动态

1.3.1 国外研究动态

1. 政府理论

亚当·斯密(1723-1790)是古典经济自由主义学说的奠基人,按照他的学说,一个国家最好的经济政策就是自由放任,政府理应奉行不干预主义,以便提供尽可能宽松的企业活动环境,让“经济人”自由自在地从事其所选择的各项经济活动,去追求各自的物质利益,只有这样的政策才能充分发挥自然趋势的作用,才能最大地促进社会利益。同时斯密对政府的开支有了较大限制,并对国家财政的收入作了规定,其目的在于反对奢侈,提倡节约,主张把政府开支压缩到最低限度,即搞“廉价政府”^[1]。

约翰·M·凯恩斯(1883-1946)摒弃了自由经营的理论,强调政府干预经济,倡导以一个财政政策为主的需求管理方案,以达到并保持充分就业,避免现行经济形态(即资本主义)之全部毁灭^[2]。凯恩斯革命是当代资产阶级经济学说代替旧的传统的资产阶级经济学,政府干预经济的理论代替旧的自由经营理论的一个根本转折。

新古典综合派(*Neoclassical Synthesis*)代表人物萨缪尔森主张政府与市场相结合,政府作用一是确立法律体制;二是决定宏观经济稳定政策;三是影响资源配置以提高经济效率;四是建立影响收入分配的合理机制。

市场和政府的关系永远是经济学家们的研究重点,按有限政府、分权政府、效率政府的思路,针对中国制度安排中政府管事过多、力度过大、方式不合理的实际,切实转变政府职能是理顺市场和政府关系的唯一出路。

2. 公共物品理论

早在1773年,“经济学之父”亚当·斯密(A. Smith)就有关于公共物品的阐述,“建立和维护它们从来就不是为了任何个人和少数人的利益,因为利润决不会返还给任何个人或少数人,但是,它会返还给整个社会”。

在现代经济理论中,用分析而不是描绘的方法来定义公共物品,是从保罗·萨缪尔森(P. A. Samuelson)开始的。他通过比较公共物品和私人物品的性质,认为公共物品的消费特征是:个人对公共物品的消费不会导致他人对公共物品消费的减少,私人物品的总消费量等于所有个人的消费量总和,而在公共物品上的个人等于集体消费。他根据个人消费和总消费的关系建立起一组方程,从而揭示出两种物品的差异。他对公共物品的定义还包含着一个重要的思想,即公共物品消费具有不可分性,而私人物品的消费在个人间恰恰是可分的,这一思想被概括成公共物品的技术性质和物理性质^[35]。

萨缪尔森以后的经济学家扩展了对公共物品基本特性的研究,其特征可以归纳为三个方面:一是效用的不可分割性(non-divisibility),二是消费的非竞争性(non-rivalness),三是受益的非排他性(non-excludability)。在揭示了公共物品的三个特性的基础上,西方经济学家又给出了“纯粹的公共物品”的概念。在他们看来,现实生活中的公共物品满足三个特性的情况是不同的。只有同时满足上述三个特征条件的物品,才可称作是“纯粹的公共物品”。

从现实来看,萨缪尔森的公共物品定义,与其说是为了寻找有效率的资源配置机制以及制度安排上的“公域”与“私域”的分工,倒不如说是纯理论研究^[74]。公共物品和私人物品的两分法,并不足以用来作为划分市场职能和政府职能、私人部门和公共部门经济活动效率的边界。

3. 外部效应理论

外部效应(externalities)是由英国经济学家阿瑟·庇古(A. C. Pigou)在福利经济学中首先提出来的,指的是私人边际成本和社会边际成本之间或私人边际效益和社会边际效益之间的非一致性,也就是未在价格中得以反映的经济交易成本或效益。从其结果来看,外部效应可以分为正的外部效应和负的外部效应。正的外部效应,亦称外部效益或外部经济,指的是对交易双方之外的第三者所带来的未在价格中得以反映的经济效益。负的外部效应,亦称外部成本或外部不经济,指的是对交易双方之外的第三者所带来的未在价格中得以反映的成本费用。

在存在负的外部效应的情况下,物品或劳务的私人边际成本小于其社会边际成本,物品或劳务的生产和销售将会呈现过多状态。在存在正的外部效应的情况下,物品或劳务的私人边际效益小于其社会边际效益,物品或劳务的生产和销售将会呈现不足状态。这就决定了带有外部效应的物品或劳务的市场供给,不会达到最佳的配置状态,政府有必要在这一领域发挥自己特殊的作用,以非市场的方式去矫正或解决带有外部效应的物品或劳务的供给问题。政府之所以存在,就是要通过征税和提供补贴的方式来纠正外部性,这是最常与阿瑟·庇古的名字联系在一起的,对政府干预的一种传统解释。

政府用于矫正外部效应(或者说是实现外部效应内在化)的财政措施大体可以分

为两类：一是矫正性的税收，对带有负的外部效应的物品或劳务征收相当于其外部边际成本大小的税收，以此将征税物品或劳务的私人边际成本提高到同社会边际成本相一致的水平，实现负的外部效应内在化；二是矫正性的财政补贴，对带有正的外部效应的物品或劳务的消费者按照该种物品或劳务的外部边际效益大小发放财政补贴，以此将补贴物品或劳务的私人边际效益提高到同社会边际效益相一致的水平，实现正的外部效应内在化。

将外部性概念引入环境保护领域，是为了寻找促使外部性问题内在化的有效方式，以解决日益严重的环境问题。市场和政府在解决环境外部性问题中扮演着重要角色。一方面，它们能有效解决环境外部性问题；但另一方面，环境外部性又是市场失灵和政策失效的重要表现。

4. 公共财政理论

所谓公共财政，指的是仅为市场经济提供公共服务的政府分配性为，它是国家财政的一种具体存在形态，即与市场经济相适应的财政类型。

政府提供公共服务应该以市场失效与否为其基本准则，即市场有效运行的范围和领域，政府不应介入；反之，市场失效的范围和领域，才是政府的公共财政活动之所。在市场经济条件下，市场失效的主要表现是公共物品的存在、外溢性、自然垄断、风险和不确定性、社会分配不公和宏观经济运行不稳等方面，政府为弥补所有的市场失效而提供的公共服务，都是公共财政活动。

公共财政的特点表现在：第一，它的分配主体是作为政权组织和社会经济管理者的政府；第二，它的分配目的，是为了满足公共需要，为了保证各类通过市场机制的资源配置难以有效解决的社会公共需要的财力；第三，公共财政是凭借政治权力经由非市场性的渠道进行分配的，具有强制性，又具有补偿性；第四，公共财政是以 M 和 V 为主要分配对象的。

公共财政是建立在“公共产品”理论和“市场失灵”理论基础之上的，与市场经济相适应的一种财政模式。而我国的公共财政尚未真正形成，随着我国市场经济的发展，必然要求建立适合我国国情的公共财政基本框架，因此，转变和强化财政职能势在必行。

5. 公共选择理论

公共选择可以定义为对市场决策的经济学研究，或者简单地说是政府决策过程的经济分析。在布坎南 (J. M. Buchanan) 看来，政治不过是经济交易过程的延伸，经济学家们可以根据交易范例来观察政治和政治过程，而不对私人经济和公共经济采取两套不同的分析方法。按照他的解释，公共选择是根据既定规则并通过许多人的政治交互作用而做出的。这就是说，通过公共选择过程进行的公共物品或劳务的供给，要求人们在公共物品或劳务的供给数量和融资方式方面达成协议。

公共选择理论认为政府产生的原因是为了消除外部经济的影响，生产和提供公共

物品。随着经济的发展,政府的规模越来越大,政府的支出也就越来越多,这就是政府的增长。而政府的增长往往会产生机构的臃肿和效率的低下。通过对公共部门和私人企业所提供的类似服务的大量事实研究表明,发现公共企业显著地不如提供同一服务的私人企业有效率,这些研究涉及的行业涵盖了诸如清洁服务、森林、垃圾清理等大多公共事业领域。由此看来,由公共企业提供某种服务会降低这种服务供给的效率。而造成政府效率低下的原因包括:(1)对公共物品的垄断,缺乏竞争,往外会生产比现实需要更多的东西而造成浪费;(2)政府的目标往往是“规模最大化”,而缺乏利润观念;(3)缺乏有效的监督,通过强制制定一些政策和方案,有利于自身而不利于社会公共,导致扩大预算开支。

公共选择理论关于改进政府制度的主张包括:(1)引入竞争机制,打破对公共物品的垄断。具体作法包括逐步将权力分散,将某些公共物品承包给私人,使公共物品的生产具有竞争性从而有利于降低成本;强化地方政府间的竞争。(2)强调发挥个人(政府官员)的积极性,在公共部门减少开支,避免过剩生产。(3)对政府的收入和支出在数量和程序上进行约束,避免规模过度膨胀。

公共产品理论研究的是政府机制应该承担何种职责和相关市场机制又该承担何种职责的问题,公共选择理论着重分析政府或财政过程的实际状况。一个是规范研究,一个是实证研究,二者相辅相成,是完整财政理论不可或缺的组成部分^[76]。

1.3.2 国内研究动态

目前国内关于生态建设的研究,大多以生态建设是纯粹的公共物品为出发点,认为此类领域应由政府介入并担当起良好生态的必要性,侧重于政府如何加强对生态建设的供给和提高财政投资的使用效率等方面。

胡鞍钢认为政府除应该在一些市场失灵的领域进行干预外,基于中国特殊的国情条件,政府还应该在注重公共投资,促进基础设施建设,保护自然资源和生态环境等9个方面予以加强。通过他的研究表明,中国在进入经济起飞阶段的同时,也进入了生态环境空前破坏的过程。目前中国生态环境的基本状况是,污染退化,兼而有之;局部有改善,整体在恶化,治理能力赶不上破坏速度,环境质量每况愈下。中国政府必须把实施可持续发展,协调人口、资源、环境与发展关系,把保护耕地与保护环境作为基本国策^[36]。

王绍光从公共财政理论的角度分析,公共物品具有供给的层次性,受益范围的差异性,公共物品的外溢性和规模经济的差异性。这就决定了属于全国或全局范围的公共物品和事权应由中央政府承担,由中央财政支出;属于地方或局部范围的公共物品和事权应由地方政府承担,由地方财政支出;属于共享范围的公共物品和事权应由中央与地方共同分担,由中央和地方财政支出分成。他认为,中国是以牺牲生态平衡和环境为代价发展的,中国面临严重的生态危机和环境的不断恶化,但治理环境的资金

却没有增加(详见中国各期统计年鉴),所有治理污染的资金只有两项来自政府预算,即基本建设资金和环境保护资金,技术更新改造费用和利润提留都来自于预算外资金和银行贷款。如果中国政府不下大力气治理生态环境恶化,只靠地方政府和企业,那么不久的将来,我们将看到灾难性的后果^[36]。

张曙光认为在退耕还林这样的事情上,既然政府行为和政府操作的效果如此之差,可以由民间操作,变政府行为为商业行为。比如,由民间成立一中介组织,政府通过拍卖特许权或财政贴息贷款方式,把用于退耕还林的粮食贷款给这样的中介机构,由中介机构与农民签订退耕还林的商业合约进行实施。政府对中介机构的监督也易于进行和较有保障。这样,退耕还林的一整套商业经营模式就会形成。政府从退耕还林中会取得巨大的社会效益,中介组织也会在经营中发展壮大起来,成为农村中一个重要的市场主体和重要的经济力量,农村的市场制度也就会建立和发展起来,农民也会在经营林木中与中介组织建立起全新的关系,新的观念也会在农村树立起来,政府改革和政府行为也会规范化,效率自然会提高^[104]。

马国贤在指出,农业纯公共产品是指那些具有外部收益而没有内部收益的农业公共事务。通常认为,大型骨干水利工程、农业基础科学研究、气象、全国性的水土保持(如三北防护林建设,长江、黄河上游水土保持)等工程都属于纯公共产品。而划分农业纯公共产品和准公共产品应当以外部性为依据,农业纯公共产品不一定是由中央政府供给的,也可以由地方政府管理,或中央政府委托地方政府管理^[24]。

此外,还有一些学者就此问题进行了有益的探索。比如,我国的生态环境建设和恢复,政府虽然做了不少努力,但除了政府良好的愿望应该得到肯定之外,我国控制环境的努力和实际绩效之间仍然存在很大的差距,因此,在许多情况下,政府投入未必是必要的,环境也不一定是完全的公共品,在政府必须进入环境领域时,以政府生态购买的方式进入应该是最佳选择^[51]。国家政府除应直接承担起市场不能或不愿介入的投资责任外,更重要的是要采取各种财政手段,推动环境投资的市场化改革,这是增加环境保护投入,提高环保投资效益的治本之道^[52]。目前对生态环境建设的研究注重于政府如何加强对生态环境建设的供给,这是西部生态环境建设绩效不佳的关键原因,要想走出困境,政府必须进行制度创新,通过制度创新形成激励机制,实现经济响应与环境效益的相互统一,其关键是构建西部地区生态环境建设的微观主体^[53]。

中国现行的公共品供给制度是从计划经济体制沿袭下来的,其显著特征是政府及其公共部门的过度垄断,想要走出公共品供给失效的困境,结合中国国情的制度创新势在必行。简单的加大财政投入、加强监督等政策变化都是隔靴搔痒,不能解决根本问题的。处理好公共品供给中政府直接生产与间接生产的关系,改善公共品生产经营的产权界定和大力推行公共品生产的市场化才是唯一出路。

1.4 研究思路与方法

1.4.1 研究思路

本文研究的基本思路是以西部生态重建的公共物品和外部性为基础,以政府行为理论和我国现阶段政府和市场的关系为出发点,系统分析了西部生态环境重建效率低下的原因,尤其对西部生态环境建设中政府行为问题进行深入细致地研究,根据我国的基本国情提出解决问题的对策和建议。

1.4.2 研究方法

本文运用的研究方法主要有:

1. 规范分析和实证分析相结合。研究政府行为,首先要回答什么是政府行为以及政府行为与西部生态建设的关系,这就需要在理论上进行界定和论述,这种界定和论述表现为规范分析。然而,本文研究的主题是西部生态重建中的政府行为,这就必须以西部生态环境和环境保护的历史与现实为基础,通过对基本数据和事实的整理来客观描述其动态变化轨迹及现实状态,反映内在机理和原因,这种分析就是实证分析。

2. 案例分析法。西部生态建设的现状和政府财政投资的现状只有在生态建设前线才能得到最直观、最真实的第一手资料和数据。相关案例对于分析西部生态建设效率不佳的原因和提出相应对策都是必不可少的。同时,它对于了解生态建设微观主体的思想行为,从而提高其积极性,改善生态建设资金使用效率都具有十分重要的作用。

3. 定性分析与定量分析相结合,以定性分析为主。西部生态环境建设关于政府行为的范围界定、方式方法和政策构想等进行的理论概括和抽象分析,需要采用定性分析的方法。同时,财政支持西部生态建设本身就属于政府行为,它的投资规模和效果必须通过一定数量关系表现出来。在本文的研究过程中,侧重于从制度层面探讨西部生态绩效不佳的原因,定性分析更能够进行概括和抽象。

1.5 论文的可能创新之处

本文的可能创新之处主要有:

1. 西部生态的恶化已经严重地影响了西部各地区乃至全国经济和社会的发展,党中央和国务院把西部大开发作为二十一世纪我国发展的大战略,就必须将生态环境建设作为实施西部大开发战略的根本措施。政府为重建进程中实施的各项重大工程已经投入了大量的财力、物力和人力,如何实现这些资源的优化配置,如何更好地发挥政府在重建过程中的作用就成为非常具有现实意义的课题了。

2. 重新界定了西部生态重建的性质, 即一方面包括全国性的重建项目, 另一方面包括地方性的生态重建配套工程, 西部生态重建具有全国性公共物品和地方性公共物品双重性质, 这对改善西部生态重建方式具有实践指导意义。在此基础上, 提出了加强地方政府的竞争力, 也就是说财政分权在理论上会对西部生态重建产生积极的影响。

3. 系统地分析了西部生态重建中政府失灵的原因, 尝试从产权角度解决生态重建中政府干预过多过滥导致效率低下和绩效不佳的问题。指出产权是一束权利, 是关于财产的各种权利的一种权利结构体系。而生态环境产权交易多种多样, 有使用权与使用权的交易, 也有所有权与所有权的交易, 因此产权分割就成为目前我国生态环境产权改革的一条思路。通过生态环境重建的生产权、使用权和经营权公开拍卖, 使西部生态重建的生产有市场来进行, 再由政府进行生态购买, 实现政府对西部生态重建这样的公共物品的生产和提供的分离, 提高重建的效率。

第二章 西部生态重建的性质

本章重点阐述了西部生态重建的外部性和公共物品性质,通过分析西部生态重建的性质,指出不仅是中央政府,地方政府也要在重建中发挥应有的作用。

2.1 西部生态重建的内容

西部生态环境建设是关乎我国在二十一世纪发展的全局战略问题之一。党中央和国务院把西部大开发作为二十一世纪我国发展的大战略,并将生态环境建设作为实施西部大开发战略的根本措施,启动了天然林保护工程、退耕还林还草工程等重大生态治理和生态重建项目,这将对西部地区生态建设以及人口、资源、环境与经济的可持续发展产生重大而深远的影响。

2.1.1 西部生态重建的技术要求

西部地区幅员辽阔,生态环境系统脆弱,在现有国力、地情状况下,很难做到生态环境建设在整个面上全面铺开。因此,西部生态环境重建应该实行重点区域与面上治理相结合,因地制宜、分类指导。具体实施过程中应注意以下几点^[10]:

1. 在生态环境建设的时序安排上,一定要突出重点,将有限的资金、人力,尤其是中央财政的资金,用在刀刃上。在空间布局上,要依生态环境恶化的程度与重要性的高低在点上依次铺开。与此同时,在面上也要推进生态环境的改善工作,积极遏制陆地生态系统向恶化的方向演化,努力恢复或重造一个健康的西部陆地生态系统。

2. 生态环境建设是一项复杂的系统工程,必须进行统筹规划,综合治理。西北地区植树造林比西南地区要艰巨得多,需要考虑山、水、田、林、路综合规划,以小流域为单元,进行综合治理。应将退耕还林还草与基本农田建设、农村产业结构调整、提高农民生活水平结合起来,把基本农田建设和提高农业效益放在优先位置,避免生态建设的反复。此外,生态环境的综合治理要充分尊重科学,因地制宜,合理配置林草比例,在干旱和半干旱地区应以发展草、灌为主,草灌乔结合,在半湿润和湿润地区以乔灌为主,形成适当兼顾经济树种的良性生态环境系统。宜林则林,宜草则草,宜灌则灌,宜荒则荒。

3. 不同地区、地段,不同生态条件,应采取不同的生态恢复与重建模式。根据西部生态环境现状、演替规律以及西部和国家经济发展的实际,其生态环境建设在类型上,重点应放在治理水土流失、土地沙漠化、绿洲生态重建和极端环境生态恶化的治理等四个方面,其中要以治理水土流失和土地沙漠化为重中之重。从近期来看,西部地区生态环境建设的重点应是集中力量推动长江上游造林绿化工程、黄土高原地区小流域治理、内蒙古地区防沙治沙工程和“三北”防护林体系建设四期工程的实施。

2.1.2 西部生态重建的重点工程

生态环境建设是一项长期的战略任务,需要把持久的奋斗和阶段性攻坚结合起来,把全面推进和重点突破结合起来,抓好目前正在实施的各类生态环境建设工程。广泛发动群众持久地开展植树种草,治理水土流失,防治荒漠化,建设生态农业。今后5年和到2010年,国家把目前生态环境最为脆弱,对改善全国生态环境最具影响,对实现近期奋斗目标最为重要的黄河长江上中游地区、风沙区和草原区作为全国生态环境建设的重点地区,集中力量予以支持,力争在短时期内有所突破。涉及西部生态建设的重点工程包括天然林资源保护工程、三北和长江中上游地区等重点防护林体系建设工程、退耕还林还草工程、防沙治沙工程等项目。具体表现为:(资料来源:中国林科院资源信息所 nic6.forestry.ac.cn)

1. 黄河上中游地区。以坡耕地改造和沟道治理为基础,坚持草灌(木)先行,扩大林草植被,遏制水土流失面积扩大,减少输入黄河的泥沙量。以黄土高原地区为重点,优先建设天然林保护工程、水土流失综合治理工程、重点水土流失区林业与草地治理工程、节水灌溉工程、以旱作农业为主的生态农业建设工程等。主要建设任务是:到2003年,累计治理水土流失面积7万平方公里,完成造林面积350万公顷,改造坡耕地30万公顷,建设一批节水灌溉、旱作农业、生态农业、农村能源和农业资源可持续利用工程。到2010年,累计治理水土流失面积15万平方公里,完成造林面积970万公顷。

2. 长江上游地区。把对减少泥沙流失,保障长江安全至关重要的嘉陵江流域、云南金沙江流域、洞庭湖区、鄱阳湖区、川西地区和三峡库区等重点地区的生态环境建设好,努力在以坡改梯为主的基本农田建设、以小型水利设施为主的水利建设以及自然资源保护方面取得显著成效。优先建设一批林果和水土流失综合治理工程,实施天然林资源保护工程,加快天然林区森工企业转产,停止天然林砍伐,大力开展营林造林,建设生态农业工程,推广水土保持耕作技术。主要建设任务是:到2003年,累计治理水土流失面积8万平方公里,完成造林面积300万公顷,改造坡耕地70万公顷,建设一批旱作农业、生态农业、农村能源、农业资源可持续利用工程以及沃土示范工程。到2010年,累计治理水土流失面积16万平方公里,完成造林面积1500万公顷。

3. 风沙区。把重点放在土地荒漠化最为严重的半干旱农牧交错地带,遏制荒漠化扩大的势头。生态环境建设要与提高农牧业生产水平结合起来,以增加沙区林草植被为主,生物措施、工程措施和农艺措施综合配套,优先建设“三北”防护林工程、防治荒漠化工程、水土流失综合治理工程、生态农业建设工程等。主要建设任务是:到2003年,综合治理风沙面积4万平方公里,治沙造田45万公顷,建设农田防护林

75 万公顷, 建设一批旱作农业、生态农业、农村能源工程。到 2010 年, 综合治理风沙面积 9 平方公里, 建设农田防护林 160 万公顷。

4. 草原区。采取人工种草、飞播种草、围栏封育等工程措施与生物措施相结合的办法, 变草地粗放经营为集约经营, 提高牧业生产水平, 实现草场永续利用, 草地畜牧业可持续发展。优先建设内蒙古呼伦贝尔、锡林郭勒、鄂尔多斯, 青海环湖、青南, 甘肃甘南, 四川甘孜、阿坝, 新疆天山等重点地区的“三化”草地治理工程、草地鼠虫害防治工程等。主要建设任务是: 到 2003 年, 人工种草和改良草场面积累计 1000 万公顷, 建设者高标准围栏草场 800 万公顷, 治虫灭鼠 2500 万公顷。到 2010 年, 人工种草和改良草场面积累计 2670 万公顷, 建设高标准围栏草场 800 万公顷。

2.2 西部生态重建的外部性

外部性的概念是由马歇尔和庇古在 20 世纪初提出的, 它是指私人成本或收益与社会成本或收益的不一致, 即供应者和接受者之间在事实发生之前缺乏任何谈判, 从而导致资源不能得到有效配置。这样, 当决策者在做出某项环境决策时, 那些处于决策之外的人并不知情, 却不得不承担该决策的某些后果, 由此产生环境外部效应。环境外部性的内涵包括以下主要内容: ①当一个人的行为不是通过影响价格而影响另一个行为人的环境时, 便有了外部性存在; ②将可觉察的利益或损失加于某些人, 而这些人并没有完全赞同或间接导致该事件决策; ③某个人行为的个人成本不等于社会成本, 个人收益不等于社会收益。

生态环境外部效应有正、负之分。正外部性是指私人成本大于社会成本, 私人收益小于社会收益。如上游居民种树, 保持水土, 下游居民的用水得到保障。负外部性是指私人成本小于社会成本, 私人收益大于社会收益。如上游伐木造成洪水泛滥和水土流失, 对下游的种植、灌溉运输和工业生产产生不良影响。一般说, 行为人对任何行为都要承担因行为所导致的任何成本或获得因其行为带来的任何收益, 只有这样, 才会对行为人产生良好行为的激励和对不良行为的抑止。在环境保护领域, 对促使人们无偿享受福利或收益的行为应予补偿, 使行为人对其行为产生的环境正外部性内部化。对使人们受损害行为应采取措施进行规制, 以防其行为产生的负外部性的蔓延。

2.2.1 西部生态恶化的负外部性

西部生态恶化具有典型的负外部效应, 它表现为私人成本与社会成本、私人收益与社会收益的不一致。假设厂商的私人边际收益为 PMR , 它等于社会边际收益 SMR , 私人边际成本为 PMC , 社会边际成本为 SMC , 由于厂商污染所引起的外部边际成本为 XC , 那么, $SMC = PMC + XC$ 。这种私人成本与社会成本的偏离可以用图 2-1 加以表示。

由于厂商的污染行为导致了 XC 的外部成本, 使边际成本曲线由 PMC 移向 SMC 。这时, 从社会的角度看, 社会福利最大化的产量决定应按照 $SMC = SMR$ (等于 PMR) 的原则来确定, 即由 $e2$ 点所决定的产量 $q2$ 。可见, 由于负外部效应的存在, 使代表性厂商按利润最大化原则确定的产量 $q1$ 与按社会福利最大化原则确定的产量 $q2$ 严重偏离。 $(q1 - q2)$ 的产量就是资源过度利用, 污染物过度排放、有污染的产品过度生产的低效率产出。即使是完全竞争厂商也不例外。因此, 当存在负外部效应时, 厂商的利润最大化行为并不能自动导致资源配置的帕累托最佳状态。

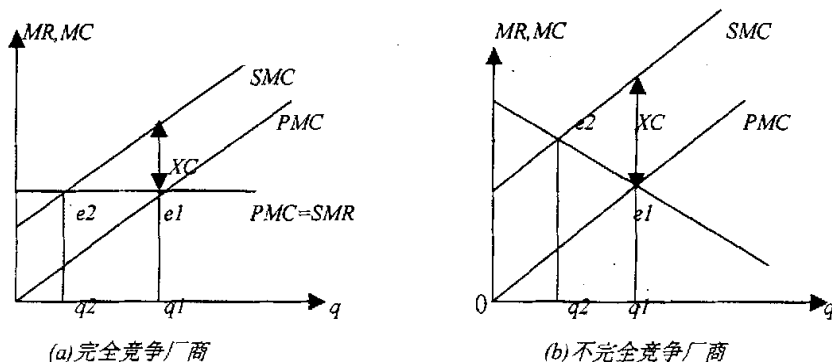


图 2-1 西部生态恶化的负外部效应与成本

2.2.2 西部生态重建的正外部性

西部生态重建是外部效应很强的公共物品。在进行这一公益事业时, 如果要求每个人自愿支付环境保护费用, 有些人也许会为此支出付费, 而更多的人也许不愿意, 但后一部分人仍然可以同样从环境保护中得到好处。这样, 就产生了“搭便车” (Free Ride) 问题, 即经济主体不愿主动为公共产品付费, 总想让别人来生产公共物品, 而自己免费享用。存在正外部效应时厂商的定产决策可以用图 2-2 加以表示。

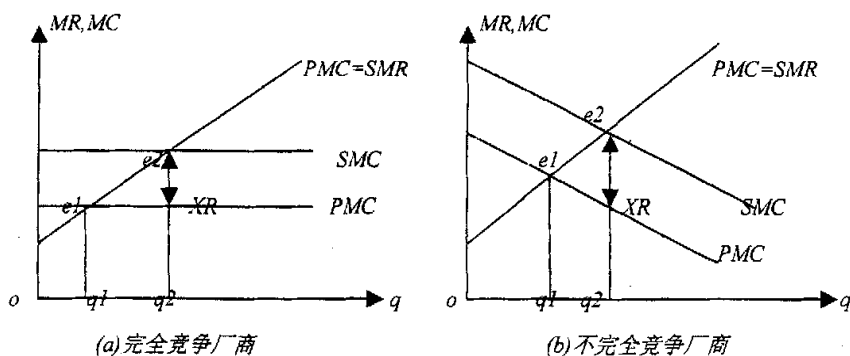


图 2-2 西部生态重建的正外部效应与收益

图 2-2 (a) 与 (b) 分别表示完全竞争条件下与不完全竞争条件下厂商的定产决策情况。两者的区别同图 2-1。这里, 厂商外部收益的减少以私人成本的上升来表示。这样, 图 2-2 与图 2-1 的区别在于 PMC 与 SMC 曲线互换位子。在没有正外部

效应时,厂商追求利润最大化的产量决策按照 $PMC=PMR$ 的原则决定,即 $e1$ 点所决定的产量 $q1$ 。由于某厂商进行西部生态重建时,产生了外部收益 XR ,这也相当于降低了社会的边际成本,即 $PMC>SMC$, PMC 与 SMC 之间的垂直距离就是 XR 。即 $PMC=SMC+XR$ 或者 $XR=PMC-SMC$ 。这样从社会角度看,西部生态重建的最大产出应按 $SMC=SMR$ 的原则决定,即由点 $e2$ 所决定的产量 $q2$ 。 $(q2-q1)$ 就是由于外部收益 XR 的存在而导致的产出不足。可见,搭便车问题的存在,使得纯粹个人主义机制,也就是市场机制,不能实现社会资源的帕累托最优配置,使环境保护这种公共物品的生产严重不足。

由此看来,西部生态的恶化本身已经造成了相当大的负外部性,不仅严重威胁着江河源头地区生态平衡与安全,也给江河流域地区工农业生产和人民生活带来极为不利的影响,以至于对全国的发展产生极大的负面影响。因此,西部生态的重建就具有很强的正外部性,重建将对西部地区生态以及人口、资源、环境与经济的可持续发展产生重大推动作用,同时对周边地区乃至全国的生态状况产生积极而深远的影响。

2.3 西部生态重建的公共物品性质

为人类需要而生产的物品多种多样,传统经济学的分类大体离不开两类:私人物品 (*private goods*) 和公共物品 (*public goods*)。萨缪尔森以数学公式给公益物品下了定义。他认为,某种私人物品的总消费量等于全部消费者对私人物品消费的总和,用公式表示为: $X_{n+j} = X_{n+j}^i$ [35]。

在此公式中, X 为最终消费品,上标 i 为消费者人数,下标 j 为私人物品投入量, X_j 是最终消费品的 j 次私人物品投入量,显然它应该等于全体消费者 i 的总投入量,而公共物品的消费总量则等于任何一位消费者的消费量。斯蒂格里茨也认为,在物品的分类方面,私人物品与公共物品处于一个序列的两个极端,在一个极端中,一个人的消费增加一个单位使得他人的消费减少一个单位;而公益物品在另一极端,一个人消费的增加并没有导致他人消费的减少。

因此,私人物品满足三个特性。第一,物品和劳务的消费是排他的;第二,物品和劳务的收益也是排他的;第三,私人所需付出的交易成本应该比较低,不至于发生私人无力承担交易成本的情况。并非所有的物品都符合私人物品的特征。从广义上讲,不具备上述这些特征的物品就是公共物品。

公共物品的特点与私人物品明显不同:①消费的非排他性。公益物品的消费具有非排他性。为一个消费者生产公益物品就必须为所有消费者生产公益物品。单个人对公益物品的消费不影响其他消费者对同样公益物品的消费。只是个体对公益物品的消费取决于该公益物品向社会提供的总量。虽然公益物品的生产包含失去其他产品生产的机会成本,但公益物品的消费没有机会成本。②收益的非排他性。公益物品的收益

具有非排他性。个人从公益物品中受益并不能排除他人从中受益,也不可能因为自己受益就排除他人受益。③公共物品的生产具有较高甚至无法计量的私人交易成本。这是由公益物品定价和收费在现实中的不可能性决定的。

这样,通过对比公共物品与私人物品的特点来分析生态环境的性质时,就可以看出,生态环境是典型的公共物品。环境为人类的生存和发展提供了物质基础,人人都可从自然环境中受益而不能排除他人从中受益;由于环境的自然性质,人们无法就所有环境要素的数量和质量进行精确地计算,即使能够以现有的技术去衡量,各个国家和地区的标准也非常不同;同时,在广义上,我们无法选择消费或是不消费环境,因为失去了环境,我们就无法生存下去,即使想不消费环境,它仍会客观存在,不会因为一个人是否消费而影响到其他人是否消费。公共物品的消费是非排他的,一个厂商或居民对生态环境的消费,并不妨碍其他厂商或居民对生态环境的消费。对生产者或提供者而言,为一个消费者生产生态环境物品,实际上是为所有的消费者生产该物品,而谁生产物品,谁并不一定从中受益。在多数情况下,个人不管付费与否,都不能被从公共物品的消费中排除出去,即作为公共物品,生态环境的供给形式具有整体性,不能把它分割成若干部分而分别供应给不同的公益物品消费者。

环境是典型的公共物品,环境保护所提供的效果也是公益的。但随着人类开发能力的提高和环境本身所具有的各种自然性质,环境作为公共物品,又呈现出多种多样的特征。公共物品的涵盖范围也变得越来越宽,具有层级性。一般地说,凡是公共消费的物品都具有公共物品的特征,完全公共消费而无私人消费的物品就是纯粹的公共物品,否则,就是不纯粹的公共物品。而且,对于一个国家而言,公共物品同时还有全国性公共物品和地方性公共物品之分。

西部生态重建是属于全国性公共物品还是地方性公共物品,还存在一些争议。但我们认为,西部生态重建本身是一项复杂的系统工程,它本身包含着像长江上游造林绿化工程、黄土高原地区小流域治理、内蒙古地区防沙治沙工程和“三北”防护林体系建设工程等全国性的生态恢复工程,它同时又与各省、市、自治区自身地方的生态重建和恢复紧密联系在一起。只有生态环境质量整体上提高,才能保证西部乃至全国的可持续发展。因此,西部生态重建工程应当包含全国性公共物品和地方性公共物品双重性质,就需要中央和地方各级政府的共同努力。也就是说,没有地方政府的积极参与,西部生态重建难以达到理想的效果。

第三章 西部生态重建中的政府行为理论

行为的调整相对于对思想观念的调整而言是较低层次上的调整,然而却是更具体、更直接的调整。人类的社会行为从行为主体来说,可以分为政府行为、市场行为和公众行为三种。这三种行为相辅相成,它们在对环境的影响中分别具有不同的特点:其中政府行为起着主导的作用,因为政府可以通过法令、规章等在一定程度上约束市场行为和公众行为。政府的决策和规划行为,特别是涉及资源开发利用或经济发展规划,往往会对环境产生深刻而长远的影响,其负面影响一般很难或无法纠正。

3.1 西部生态重建中政府存在的理由

3.1.1 政府的概念和职能

1. 政府的概念

严格来讲,国家和政府的含义是有区别的。国家是由政府、居民和领土构成的有机实体,而政府只是在一个国家的范围之内,由一定阶级占统治地位的公共权力机关。而作为经济学范畴的政府和国家,大多经济学家将二者视为统一。

斯蒂格里茨认为,在经济学意义上,政府是经济生活中的一个特定的主体,是各种经济组织中的一类,它与一般经济组织的区别是具有强制性和公共性(普遍性)两大特征^[110]。在新制度经济学看来,政府像企业一样也是一种组织,如科斯称政府为“超级企业”,诺思认为政府是一种在暴力方面具有比较优势的组织。按照新制度经济学的解释,政府是以一个理性人的方式采取行动的,它所追求的当然是自身效用的最大化。诺思认为,国家(政府)有两个基本的目的:一是界定形成产权结构的竞争与合作的基本规则,这能使统治者租金最大化;二是在第一个目的的框架中降低交易费用以使社会产出最大,即整个社会福利最大化。以上可以看出,没有国家(政府)就没有有效产权,但国家在界定产权的同时,又会对个人财产权造成侵害,国家又成为造成无效产权的根源,这就是有名的“诺思悖论”。

2. 政府的职能

世界银行在1997年世界发展报告中指出,总结几个实际以来的经验教训,政府可以用多种方式来改善发展成果:一是提供一种宏观经济和微观经济环境,这种环境为有效的经济活动设定正确的激励机制;二是提供能促进长期投资的机构性基础设施——财产权、和平、法律、秩序与规律;三是确保提供基础设施、医疗保健以及经济活动所必需的物质基础设施,并保护自然环境^[25]。

在市场经济条件下,政府的必要职能是克服市场失灵和促进社会公平,而不同国

家和不同发展阶段的政府在这两个方面所履行的必要职能又有“小职能”、“中型职能”和“积极职能”之分，具体作用见下表：

表 3-1 市场经济条件下政府职能

	小职能	中型职能	积极职能
克服市场失灵	提供纯粹的公共物品，包括国防、法律秩序、财产所有权、宏观经济管理和公共医疗卫生。	①解决外部效应，包括提供基础教育和环境保护；②规范垄断企业，包括制定公用事业法规和反垄断政策；③克服信息不完全问题。	协调私人活动，包括促进市场发展和集中各种措施等。
促进社会公平	保护穷人，包括反贫穷计划和消除疾病。	提供社会保险，包括提供再分配性养老金、家庭津贴和事业保险等。	在分配，主要包括资产再分配等。

3.1.2 市场失灵是政府存在的基本依据

经济学上将资源配置的最优状态定义为：任何一方当事人的经济福利的增进都不以其他当事人的经济福利的减少为代价，这也被称为“帕累托最优”。但是，达到帕累托最优是需要几个基本前提条件的：一是充分竞争市场的假设；二是规模报酬不变或递减的假设；三是企业和个人经济活动没有任何外部经济效应的假设；四是经济信息完全和对称的假设；五是交易成本忽略不计的假设；六是经济当事人完全理性的假设；七是个人在做出经济决定时，总是能最大限度地增进自己的福利的假设。也就是说，市场机制只有完全满足上述前提假定才能实现资源的最有效配置，而这恰恰反证了市场机制本身并不是万能的。在现实中，当这些前提不复存在时，“市场失灵”也就必然发生了。所谓“市场失灵”就是市场机制的某些障碍造成资源配置缺乏效率的状态。这些障碍来自于：人的理性是有限的、垄断因素客观存在、信息不完全和不对称、公共物品和外部效应、以及交易费用等^[34]。正是由于存在多方面的“市场失灵”，政府对于国民经济的干预调节便应运而生，成为不可或缺的功能。也就是说，单纯依靠市场经济并不能解决西部生态重建的效率的问题。

首先，从总体上看，西部生态重建是公共物品，能产生积极的外部经济效应，是单纯的市场机制所无法带来的。当生产或消费的私有成本或效益与社会成本或效益之间产生背离时就会出现外部经济效应。外部经济效应以许多种形式出现，有些是积极的，而有些是消极的。对西部生态重建而言，它是一种对社会具有普遍正效应的行为：一方面，它可以使西部地区人民直接受益，也可以使其他地区人民受益；另一方面，随着西部生态的好转，生产生活环境必然有所好转，经济将更趋繁荣，人们生活水平得到提高，从经济的繁荣中获得更多、更好的福利。

其次，市场经济是一种经济利益驱动下的竞争性经济，其优胜劣汰的运行机制必然使西部地区 and 西部人民处于不利地位。与发达地区的高度市场化相比，广大的西部地区只是处在市场化的起步阶段，在发展上要尽快打破贫困的恶性循环并面临巨大的

赶超战略压力,而市场机制会导致区域发展两极分化的“马太效应”,它对经济发展不同水平地区和产业的实际激励作用是完全不同的:促进经济发展的生产要素,特别是资本和人力资源总是流向利润率高、能够获得最大效率的地区和产业,而贫困地区往往带有边缘性明显。基础设施不足、劳动力素质偏低、以利润率相对偏低的农业经营为主等等不利因素,不仅不具备吸引外来生产要素的能力。而且,生态重建项目本身的外部性以及项目所需大量的资金,加之投资回收期长和收益的不确定性,导致追逐高回报、高收益的企业对此项目的望而却步。

3.1.3 政府在西部生态重建中的作用

因此,西部生态环境建设中政府的介入是完全必要的,而且是大有作为的。

1. 在生态保护和重建问题上,政府的认识与重视具有决定性作用,这就要求政府必须具有生态保护的强烈意识,应从战略高度重视生态经济的发展,将生态经济发展目标纳入国民经济发展的总战略。在经济发展的战略中,必须贯穿生态保护的思想,将经济目标与生态目标放在对等的位置上,兼顾生态效益与经济效益^[96]。

2. 政府在西部生态重建中应起到生态环境公共工程投资项目的主体作用,在生态重建中,一些生态工程项目具有广泛的社会意义,超出了企业、地区直接投资的能力和范围,必须由国家充当投资主体,如已实施的“三北”防护林工程、长江中上游防护林工程、天然林保护工程、退耕还林等重大工程项目。随着经济的发展和环境的变化,政府将加大投资生态保护工程项目的建设^[96]。

3. 除政府直接投资外,引致投资也是行之有效的方法。引致投资是政府通过优惠措施引导非政府机构按照政府的意愿进行投资。生态保护的某些工程项目,由于具有较好的生态效益,而经济效益相对不足,如果完全由市场评价,其投资历得的回报可能远远低于市场平均利益,不足以诱使企业投资。但在政府实施优惠政策条件下,加进优惠政策带来的实惠后,企业便可以得到接近或者达到市场平均利润率的投资回报,这样他们将会有兴趣投资于此类项目。但是,政府应制定相应的基于市场机制的激励手段更为有效的政策法规,对重建中的建设项目的生态效益进行强有力的保护和监督。

4. 通过大力宣传使人们树立强烈的环境意识,创造一个良好的社会环境,通过完善立法和道德建设,使得在西部开发中保护环境成为人人自觉的行动。

3.1.4 西部生态重建中的政府职能转换

我国进行市场化改革以来,转变政府职能,改革政府机构,成为建立社会主义市场经济体制的迫切要求。面对西部生态重建的绩效不佳的事实,重建中政府职能的转变也是势在必行。

在改革开放以来,我国政府职能转变主要表现在以下四方面:一是由政企不分到

实行政企分开,政府对企业的行政性控制已经减弱,企业拥有了较大的自主权;二是市场培育、市场体系和市场法制建设取得一定进展,传统的定指标、列项目、分投资、分物资的做法,已经向主要制定发展战略、长远规则及重大方针政策转变;三是由高度集中的直接计划管理向间接调控为主的宏观经济调节机制转变,初步建立了以间接手段为主的宏观调控体系;四是从以行政手段为主转变为以经济手段和法律手段为主,辅之以行政手段的转变。

然而,我国各级政府的职能转变虽然取得了不同程度的进展,但从总体上看,我国政府职能还没有落在市场经济和政府机构能力相适应的合理区域之内。

第一,政府“越位”、“缺位”现象比较严重。在市场能做到有效配置资源的领域,政府有关部门仍然管住不放,在一定程度上超越或代替企业和市场的职能,影响市场经济体制的完善和社会生产力的发展。在市场失灵、市场机制不能正常发挥作用的地方,政府没有实施有效的管理,应当由政府完成的事情政府没有完成,在市场无法调节的某些地方出现了真空。同时,政府在竞争性领域进行了巨额的不必要的投资,甚至从事垄断性经营,以至于公平、有效的市场竞争环境迄今都难以形成,而另一方面政府对自己职能领域内的投入却严重不足,以至于最基本职能的履行都难以维系。

第二,市场规则不完善,监管不力。在一些领域,政府虽然颁布了旨在建立和完善市场制度的法规政策,但因这些法规政策相互之间缺乏有效贯通、匹配性差,难以形成完整体系,对市场的调控粒度和监管常常是事倍功半,实际效果不尽如人意。在另一些领域,政府制定一些法规政策仍然带有较强的计划经济色彩,甚至是有悖于市场规律和竞争规则的。此外,在对市场的监管中,执法不严、管理松懈、有法不依的现象,已经使得现有的法律、规章和制度形同虚设。

第三,内部性和制度性寻租现象的存在。一些政府部门在制定规划、方案和法规,或在处理部门利益和公共利益的矛盾时,往往受到本部门或所管辖的行业利益的局限,对国家利益、公众利益考虑不够,甚至做出违背这些利益和法定程序的行政决策。另外,现行行政管理体制中还大量存在着同一个部门兼有决策、执行和监督职能的状况,容易强化部门的既得利益,使得这些行政主管部门更加留恋行政审批权,由于其对微观经济活动设置了过多的行政审批事项,使体制性腐败难以有效遏制。

3.2 政府行为的评判标准

对政府相关理论进行回顾与分析,其目的是为了寻找评价政府干预与调控绩效的标准,即用什么样的标准来评估政府干预与调控的绩效。一般来讲,无论是国家干预主义还是反对国家过度干预的各个学派都是用帕累托资源配置效率作为评估政府干预好坏的标准:国家干预主义认为通过国家干预,可以弥补市场失灵以实现帕累托资

源配置效率,而反对国家过度干预者则认为政府干预不能有效纠正市场失灵,因而难以实现帕累托资源配置效率^[85]。

评估政府干预和调控绩效的标准应该是多层次、全方位的,它是由几个因素组成的体系,这个体系必须建立在一个基本的前提条件下,即政府必须首先要明确它应该干什么和能够干什么,它自身具有哪些优势^[25]。具体到西部生态重建这样大型生态工程,我们认为其评估体系大致应包括四方面的内容:

1. 干预与调控目标的实现状况^[25]

政府干预什么,往往能够通过其目标体现出来,因此,用干预与调控目标的实现状况来评估政府干预与调控绩效是最基本、最直观的标准。用此标准来进行评估的最关键问题是如何选择和确定正确、科学的目标体系。具体而言,用目标的实现状况来评估宏观调控绩效,关键问题是如何设立具体的指标体系。从规范意义上讲,指标体系既要有体现速度规模方面的,又要有反映效益质量的,还要有反映结构平衡方面的。在这样一系列前提下,通过目标值与实际值的偏差的大小来衡量政府干预与调控的绩效才不会失之偏颇。

在对生态重建绩效进行评价时,关键取决于目标设立的合理性与科学性。现实中由于信息,技术以及决策者的认识水平等诸多因素的限制,宏观调控目标经常不具有完整的科学性,因此仅仅用目标实现状况评价政府的干预绩效带有一定的片面性,不得不设立其他标准。

2. 调控手段的合理性与有效性^[25]

如同调控目标一样,调控的手段也具有合理性和有效性问题。它是调控重要环节,直接关系到调控绩效。合理性主要体现在:第一,手段应由现实经济状况而定,超越现实而选择手段不具有可操作性。第二,政府不能利用手中的权力滥用手段而强行推行其管理与调控目标。

有效性是建立在合理性基础之上,有效性主要表现在:第一,政府能够把所能够驾驭的手段进行有效的组合,并针对不同的调控目标进行“分派”和搭配。因为不同的手段具有不同的调节功能,一种目标应该对应最适合、影响力最大的手段,由此形成了目标和手段之间较为固定的搭配关系。第二,政府在选择和使用诸手段时应该考虑到成本的制约性因素,因为所有政策在实施过程中都要花费劳动、资本、信息和政策管理成本,这需要对所采用的调控手段进行成本比较分析。

3. 干预费用大小^[25]

政府的干预要耗费一定的资源,所耗费的费用的大小能够从一个侧面反映政府干预的绩效。这一标准和第二个标准是密切相关的。

政府组织不同于市场组织,它具有公共性、强制性、非盈利性等特征,它不像企业组织以单纯的盈利为目的,它所追求的目标具有综合性,更多地体现出社会性。它往往是以牺牲部分效率换取一定的公平,以牺牲一定增长速度换取必要的稳定,很难

用类似企业的成本收益核算来衡量它。但不能以此得出结论,政府可以不计费用地进行干预。

国际上基本用政府财政支出的大小以及政府机构公务员的多少等为数不多的几个指标来衡量政府规模,用政府干预所耗费和占用的人、财、物来衡量。具体操作中,可以以一些干预效果较好的国家的政府财政支出,尤其是行政管理支出的大小,政府机构公务员的数量等经验数据为参考来界定政府的规模,并努力减少政府不必要的开支以及由政府腐败而造成的资源浪费等等。

4. 是否有利于可持续发展

作为评价国民经济生产活动最终成果的 *GDP*, 是庇古的三个福利指标之一, 即国民收入的规模大小。但是它是建立在自然资源无限多、生态环境永远良好的假设之下, 而未考虑环境破坏对生活质量负面影响, 而其结果就是造成环境污染、生态破坏、资源枯竭。现行的 *GDP* 核算指标就无法再恰当的充当衡量居民生活质量的指标, 反而会扭曲社会的资源配置方向^[97]。因此, 从客观上说现存的 *GDP* 核算方式在一定程度上助长了对环境资源的破坏性使用, 造成了环境的污染与生态的破坏^[97]。应该说, 从可持续发展的角度来讲, “绿色 *GDP*” 更能全面地体现政府干预的效果。

3.3 西部生态重建与公共财政

3.3.1 西部生态重建是公共财政的内容之一

1. 公共财政的涵义

财政是政府集中一部分国民收入用于满足社会公共需要的行为。它同时包含两层含义, 一是财政作为一种区别于其他相关经济范畴的特殊的分配活动, 不同社会的财政是具有共性的; 二是不同社会制度下的财政体现不同性质的分配关系, 因而中国社会主义财政具有自身的特殊的本质特征。目前学术界关于财政的概念还存在争论, 但各种界说之间有一个明显的共同特点, 就是对现代财政而言, 财政是一种国家(政府)经济行为。在政府工作中, 财政的地位极其重要, 政府行为的最终落脚点, 都归于财政之上。

所谓公共财政, 指的是仅为市场经济提供公共服务的政府分配性为, 它是国家财政的一种具体存在形态, 即与市场经济相适应的财政类型^[33]。从公共财政来看, 在市场经济条件下它只能通过为提供公共产品所必需的财力来为市场服务, 而不应介入个人产品的提供活动中去。可见, 公共财政与市场失灵是紧密联系在一起的, 没有市场失灵的财政就不是公共财政; 没有公共财政, 市场失灵就不能得以矫正^[33]。

2. 市场失灵与公共财政

通过以上对公共财政的定义可以看出, 公共产品存在的领域是市场机制无法有效

配置资源的地方,政府介入这类活动既不存在否定市场机制正常发挥作用的问题,反而能够弥补市场的缺陷。政府为弥补所有的市场失灵而提供的公共服务,都是提供公共产品的行为和活动,即都是公共财政活动^[33]。

西部生态重建的外部性和公共物品性质决定了公共财政必须将其纳入活动范围之内。但是,公共财政是为市场经济提供公共服务的,我国目前的社会主义市场经济条件下的公共财政,其表现和作用将受到很大的限制和弱化。因而,类似西部生态重建这样的公共产品的提供不可避免地陷入困境。

3.3.2 公共财政困境导致政府行为困境

市场经济需要建立公共财政,公共财政与国家分配是一组对立的概念。国家分配是与计划经济相适应的,而公共财政是在市场经济条件下,政府依靠税收收入进行公共支出,做众人之事。目前,中国在财政收入及支出的规模和结构上并没有十分清楚的数据,各级政府现在的债务规模同样不清楚。

中国政府的财政收入有一个大口径,它包括预算内收入、预算外收入、制度外收入。其中,政府的预算内收入和预算外收入是清楚的,大概占到 GDP 的 26%,而 26%以上的部分主要是各级政府的制度外收入,最主要的是各级政府的乱集资、乱罚款、乱收费、乱摊派,这些数据目前无法搞清楚。张木生认为,中国的政府收入已经占到了 GDP 的 30%以上。相对于政府收入,中国政府支出的公开性和透明度更低。中国现行财政存在着严重的“缺位”和“越位”,而且积重难返,预算制度基本仍然是一层层的领导拍板。张木生推算,大约三万亿的政府财政收入,其中 2/3 用于政府自身的开支。财政支出几乎每三年半就翻一番,支出远远大于收入,我们的政府之所以昂贵,不仅是因为需要养活 4000 多万吃财政饭的人,而且还因为它不是一般的政府,它还是一个财政职能大大越位、世界上最大的企业。我们的政府是 30 万个国有企业的最终结算单位,至今政府仍控制着主要资源和生产要素,一方面产生着寻租和腐败,另一方面生产力要素的流动和组合仍十分困难,市场准入的门槛越来越高^[71]。

公共财政是为了公共的目的,提供公共产品,满足社会公共需要。在现代社会,这个任务是由政府来完成的,政府受社会公众的委托筹集财力,形成公共收入,并按照社会公众的意愿来安排使用这些收入,形成公共支出。而中国现行的财政存在着严重的“缺位”和“越位”,公开性和透明度太低。计划经济集权体制下的隐形分配机制,政府对于财政的收支无需公开透明,社会公众也没有公开透明的诉求^[71]。

因此,中国现行的财政还不是真正意义上的公共财政,以公共财政理论为基础建立起来的仅仅依靠财政解决西部生态重建问题的思路,不仅成本高、效率低,而且可能错失生态重建的最佳时机。

第四章 西部生态重建绩效不佳的经济学解释

西部生态绩效不佳存在多方面的内在和外在的原因,但是由于政府行为和政策方面的失误,深层次来讲是相关制度安排的不合理严重地挫伤了生态建设微观主体的积极性,降低了西部生态重建的效率,甚至于延缓了生态重建的步伐。由石光银的治沙经历我们可以看出(可参见附录),私人提供的生态产品远比政府直接生产更有效率。

4.1 西部生态重建中政府行为现状

4.1.1 普遍存在的问题(以中国林业生态建设资金审计调查案例为例)

国家审计署从1998年6月开始对内蒙古、四川、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏等7个省(区)省本级及49个地(市)、308个县(市)的林业生态建设资金进行了审计调查(资料来源:www.environmental-audit.org.cn)。

审计发现:①查清了中央和地方各级政府林业生态建设资金的来源和投向。林业生态建设资金的主要来源有:中央和地方政府预算安排的林业基本建设投资、林业事业费、林业专项资金、银行专项贷款、社会集资和群众投劳。②中央和地方政府用于林业生态建设资金投入逐步增加。以“八五”期间和“九五”前两年为例,上述7省(区)林业生态建设资金“八五”期间投入40亿元,年均8亿元;“九五”前两年投入27亿元,年均14亿元。年均投资“九五”前两年比“八五”期间增加62%。③地方预算内资金用于机构、人员经费支出偏高。“八五”期间,地方预算内投入资金用于机构、人员经费支出占60%;“九五”前两年,地方预算内投入资金用于机构、人员经费支出占70%。④一些地方的政府部门、资金使用单位还存在截留、挪用林业生态建设资金的行为。这方面的问题资金金额有1亿多元,这种行为使原本可用于林业生态建设的资金被挪用于建房、购车、出借、经商等,基本没有在林业生态建设中发挥作用。

通过审计结果我们可以看出,生态重建资金效率使用低下是重建进程缓慢、绩效不佳的主要原因之一。各级政府的层层截留导致原本就短缺的财政支持重建资金更加紧张,资金挪用现象十分严重。

4.1.2 西部生态重建中的政府失灵

通过以上的案例分析可以看出,政府不是万能的,用来弥补市场机制的政府的作用也不是完美无缺的。政府在西部生态重建中发挥着重要作用,并不意味着政府的指挥一切、包办一切和决定一切。西部生态重建现有的制度安排使得生态重建完全按照计划经济的模式进行,而成为一种纯粹的政府行为,如前所述,“政府失灵”就会不

可避免地发生,我国目前西部生态重建绩效不佳在很大程度上就是政府失灵的表现。

首先,生态重建的资源完全在各级政府的垄断下传递和使用,其最直接的后果就是市场主体和其他社会主体无缘参与对反贫困资源的分割使用。政府垄断下的资源使用可以分为两种形式,一种是由财政无偿提供的生态重建的资金和实物,但这种无偿提供的结果往往是只能解一时的燃眉之急,钱花光了,东西用完了,生态重建又会重新陷入进退两难的境地。而且,这种形式的重建还会在很大程度上导致各级地方政府坐等拨款、不思进取的严重依赖思想;另一种是采取资源有偿使用的方式,一般是政府以项目的形式将重建资源投放到西部地区,依靠各级政府的力量来帮助当地开发建设,改善生态条件,这种方式虽明显优于无偿的投放,但由于广大群众由于自身的经济状况就不佳,对于他们来说当务之急的是收入的提高和生活的改善,因此对项目的接纳程度未得到重视,生态重建在一定程度上就成了政府的事情,农民并不觉得和自己有太大的关系,反正政府给钱就照上面布置下来的干,不给钱就不干。项目成功固然好,项目不成功也是政府安排下来的,是政府的责任。这样,一旦但政府退出或减少对重建的支持,原来依赖政府资源投入实现的重建成果就有可能部分消失。而且,即使部分项目的暂时成功,由于缺乏自我发展的能力和激励,后续效果仍难以稳定。

其次,牢牢掌握在政府手中的重建资源,在其投放的过程中,不可避免地会导致寻租行为。经济学里的“租”,原意是指一种生产要素的所有者获得的收入中,超过这种要素的机会成本的剩余。在单纯政府行为性质的生态重建中,政府既是资源的投放者,又是资源使用的管理者和监督者。在这种情况下,重建资源使用的低效率必然发生。因为,在集多种职能于一身的政府全面管理资源的背景下,谁能拿到资源,就可以无偿或低偿地使用它,也就等于获得了远高于一般资源使用效率的经济租,寻租行为必然相应产生。寻租行为的目的,是为了索取潜在利益,它不仅在此过程中浪费了资源,而且它会把机会成本融入遭受损失的生产中,从而制约新的生产活动。在此过程中,人的活力将由为创造财富而战转向为不公平分配而战,导致对既有资源的巨大浪费和社会福利的净损失。

第三,作为公共选择或公共决策机构的官僚机构及其官僚也是按“经济人”模式行事,他们的目标是自身利益的最大化,追求升官、高薪和轻松的工作及各种福利,这就是内部性。地方政府只盯着本地的局部利益和眼前利益,特别是政府官员在任期内的效益是考察其政绩的主要指标,决定着其升迁。他们在与中央政府的环境博弈中,往往以自身利益最大化为目标,“上有政策,下有对策”,通过走形式的行政审批手续,大搞名目繁多的政绩工程来强化地方利益,对环境保护就避实就虚了。另外,政府主导的西部生态重建过程中,由于各级地方政府的官员们为了追求政绩和升迁的机会,往往忽视了当地的实际情况,不切实际的重建方式和进程很可能造成对生态建设微观主体——农民,经济上和积极性上的伤害,导致生态重建进程的受阻和重建效率的低下,有些地方甚至出现了当地农民毁坏生态林的与重建初衷相违背的情况。

4.1.3 西部生态重建中现有制度安排^[34]

由于国家代理人的政府和它的各级代理人利益目标的差异,以及各级代理人的机会主义行为,使得生态环境所有权代理主体在没有约束和竞争的情况下将产生严重的“政府失灵”。现有的生态环境“公”权市场的存在是这种“政府失灵”的最好解释。

1. 生态环境产权制度

生态环境作为一种自然资源资产与其他资产一样,都存在着产权管理问题。我国《宪法》已明确规定,所有的资源(当然包括生态环境)都归国家所有(全民所有),只有部分土地归集体所有。《宪法》(1982年)第九条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”根据《宪法》制定的《矿产资源法》(1986年)、《水法》(1988年)、《森林法》(1984年)、《草原法》(1985年)、《土地管理法》(1986年)、《野生动物保护法》(1988年)、《海洋环境保护法》(1982年)等都明确规定了各法所管理的自然资源均为国家所有。这种生态环境所有权的公有制在理论上可以避免由于生态环境私有造成的收入分配不均以及个人为了自身眼前利益而滥用生态环境的现象,可以使生态环境充分地被利用来满足整个国民经济建设的安排和需求。

2. 生态环境使用制度

《宪法》(1982年)第九条规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或个人用任何手段侵占或破坏自然资源。”生态环境公有制决定了,生态环境所有权与使用权合一,生态环境的无偿占有制决定了生态环境的无偿使用制;生态环境产权界定状况决定生态环境使用权在中央与地方政府之间划分的模糊;生态环境的拥有者、使用者、管理者都是产权代表,责、权、利不分。

3. 生态环境产业发展制度

生态环境产业是通过政府和社会投入进行保护、恢复、再生、更新、增值和积累的生产活动。我国目前生态环境产业发展制度表现为,生态环境资产被分解到农业、工业、建筑业、运输业和商业等部门,因而生态环境产业也相应地被分解归于不同行业;生态环境产业的发展受到旧体制的约束较大,行政色彩较浓,产业投入主要由国家财政投入且规模较小;生态环境产业结构调整与布局调整的机制均以计划经济为主,政府是调整的主体。

解决生态环境代理“政府失灵”的最有效的途径是建立民主宪政和加强权利制衡,引入“公”权交易市场,在此基础上优化政府对生态环境产权市场的规制,同时引入代理者的竞争机制(即政府间的竞争)^[84]。

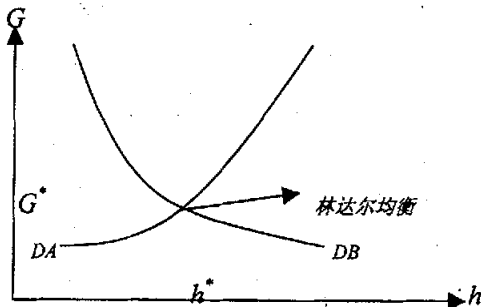
4.2 西部生态重建政府供给的效率解及其条件分析

林达尔均衡描述的是有“一个政府”解决公共品供给的情况，我们可以将其应用到西部生态重建这样的公共品供给中。假设一个社会由 A 和 B 两人组成，税前收入分别为 X 和 Y ，政府供给支出总量为 G ，其效用函数可写成 $U_A = F_A(X, G)$ 和 $U_B = F_B(Y, G)$ 。政府供给支出是由 A 、 B 两人共同承担费用，如果 A 负担的比例是 h ，那么 B 则负担 $1-h$ 。这样两人的税负分别为 hG 和 $(1-h)G$ ，其中 $0 \leq h \leq 1$ 。这样，林达尔要解决的问题就是 G 和 h 如何决定的。又假定社会经济中的总收入为 R （给定），其组成部分为 R_A 和 R_B ，那么这两个群体的预算约束就是： $X + hG = R_A, Y + (1-h)G = R_B$ ；同时： $X + Y + G = R$ 。

对于 A 而言，如果 B 的效用达到一个给定水平， R 为定值，那么最大化 A 的效用水平的条件是： $\frac{\partial F_A / \partial G}{\partial F_A / \partial X} = h$ ，即 X 对 G 的边际替代率为 h ；同理，如果 A 的效用达到一个给定水平，最大化 B 的效用水平的条件是： $\frac{\partial F_B / \partial G}{\partial F_B / \partial Y} = 1-h$ ，即 Y 对 G 的边际替代率为 $1-h$ 。这样我们可以得到最优化的条件，即帕累托效率解： $\frac{\partial F_A / \partial G}{\partial F_A / \partial X} + \frac{\partial F_B / \partial G}{\partial F_B / \partial Y} = 1$ 。

林达尔均衡描述的是政府首先将生产某种公共品的成本透明地提供给两个消费者，然后有他们申报在既定税额下各自对公共品消费的偏好水平。如果二者的需求偏好水平不一致，则政府重新调整税额，提高需求高者的份额以使其需求降低，同时降低需求低者的份额以使其需求增加。如此反复将这个“拍卖”过程连续不断地进行下去，直到双方对各自在不同税收份额下公共支出水平偏好满意为止。这意味着实现了政府供给公共物品的林达尔均衡解，也就是帕累托效率解。

林达尔均衡状态下的政府公共品供给效率解，无疑是政府履行资源配置职能时所应追求的最佳目标。因为这意味着社会中的每个人都依据自己对私人物品与公共物品消费的偏好，做出了个人效用最大化的选择；政府根据每个人对公共品的消费偏好所设计的税收制度以及按照这一税制向每一个人所征收的税款的边际收益恰好等于边际成本；从社会总体来说，所有个人缴纳的税款总额恰好等于公共品生产的总成本；个人边际收益的总和也等于公共品生产的总成本。



DA 和 DB 分别为 A 和 B
在各自不同的稳定税收份
额下对公共品的需求

图 4-1 公共品供给的林达尔均衡解

但是,政府效率解的各项条件的实现在现实生活中是极其困难的,或者说是根本不可能实现的。即使是在一两个人的社会里,公共品供给的失败也是一种客观存在,在一个众多人组成的社会里,对政府在解决资源效率配置问题上报有过高的期望是不现实的。首先,任何一个政府都是有各种各样的人组成的,他们的活动受到各方面因素的限制,因而不存在一个无所不能的政府;第二,经济人理性行为的存在使得计划者想要得到的决策所必须的真实可靠的公共品价格集的信息是极其困难的,如果政府赖以决策的信息是不完整、不可靠和不真实的,那么公共决策的失误就不可避免;第三,政府经济人的存在使得政府失灵在所难免;第四,税收效率的损失在现实上也是不可能的^[56]。

这就是说,由中央政府解决公共物品供给的效率解是不存在的,西部生态重建这样的公共物品单靠政府是无法达到帕累托最优状态的,必须寻求制度上的创新。

4.3 西部生态重建绩效不佳的博弈分析

根据张维迎的分析,公共提供的参与者可以是公共部门,也可以是私人部门,还可以是两者的组合,参与者的策略只有提供(公共品)和不提供两种,通常公共品的供给会陷入以下三种博弈困境^[29]。

1. 囚徒困境

当私人部门对公共品提供时,可以用囚徒困境的博弈模型来解释,而该博弈的纳什均衡解不是最优解,也就是说完全由私人部门提供公共品是无法实现的。我们知道,囚徒困境的经典解法是将一次或有限次重复博弈演化为无限次重复博弈,但我们有看到,无限次重复博弈的均衡解的实现是在小群体状态下,也就是只有少数人的参与下是有效的,但伴随着群体规模的增大,参与人数的增加,参与人欺骗的动机就会增加,尽管从理论上这一均衡还是可以实现,但是条件就会变得非常严格,在现实中无法操作。由此看来,西部生态重建完全由私人部门提供是无法实现的。

2. 智猪博弈

当公共物品的提供由公共部门和私人部门联合进行时,可以用智猪博弈的模型来解释。智猪博弈对搭便车现象有着很好的解释,公共品的提供中搭便车现象是广泛存在的,尤其是公共部门与私人部门的博弈中,公共部门往往承担过多的责任,造成公共部门承担了过多的成本,产生过重的财政负担,从而扭曲了整个社会的资源配置,产生了低效率。

如果我们将博弈从静态转化为动态就可以求解智猪博弈,公共部门为了其职能的实现,就要付出一定的成本来使自己的承诺具有可信性。比如以法律的形式规定某些公共品投资中私人部门投资具有一定比例,或通过合理合法的程序签订相关的合同等等,这些方法必然造成一部分社会效率的损失,但是它能够有效降低近期的公共品投

资支出,而且从长远的观点看,可以将公共品的供给引入更为理想的均衡状态。这就是说,生态重建中引入市场的力量是可以使公共品的供给达到均衡状态的。

3. 斗鸡博弈

从理论上讲,由于公共部门追求目标的一致性,当公共品有公共部门合作提供时,供给应该是有效率的。然而,由于公共部门出于自身对政绩、控制权行使、资源占有等的偏好,其各自的效用是相对独立的,这使得公共部门之间的公共品供给容易陷入斗鸡博弈的困境之中。这种博弈的结果是公共品的供给不确定的并且不合理地只有某一方来承担,从而影响了公共品供给的投资结构、分布结构乃至收益结构,使得公共品的配置难以达到帕累托最优状态。

但是我们看到,在张维迎的分析当中,斗鸡博弈的双方实力和偏好是相同的。而在西部生态重建这样的公共品供给中,如果由中央政府和地方政府两级公共部门合作提供时,由于中央和地方政府实力上的巨大差距,根本不符合斗鸡博弈的前提条件。如果由地方政府合作提供时,又由于各个地方政府本身经济发展水平不同造成实力的差异,而且各个地方政府的偏好不同,也不符合该博弈的前提条件。因此,我们认为在我国目前情况下,西部生态重建的斗鸡博弈是不能实现的。而要使地方政府合作提供公共物品的情况出现,通过财政分权的改革提高地方政府竞争力是必然选择。

4.4 经济增长和环境治理的关系

还有一个问题值得重视,那就是经济增长和环境的关系。通常的观点认为经济活动与环境破坏是正相关的,如果我们假定某种污染物排入环境的人均排放量为 e ,人均收入为 y ,那么上述观点可以表述为 $e=ay$ 。也就是说,污染随着经济增长线形增加,如图4-2(a)所示。

但是世界银行的《世界发展报告1997》指出,“更大的经济活动不可避免地会损害环境的观点是在对技术、感觉和环境投资的静态假定的基础上”^[25]。世界银行的说法可以表述为: $e=\beta_0 y-\beta_1 y^2$,如图4-2(b)所示。

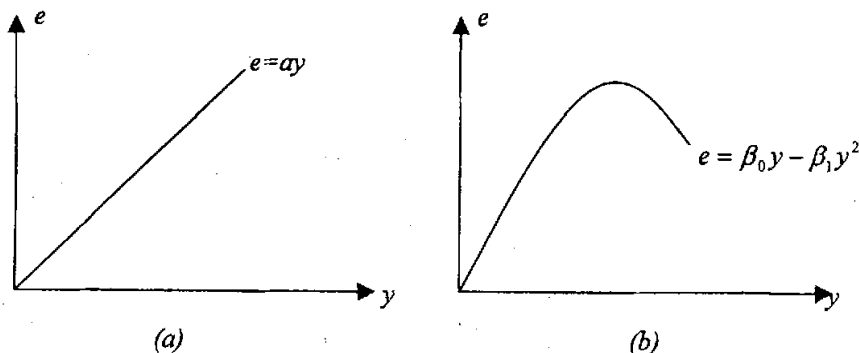


图 4-2 经济增长和环境污染的关系

在这种关系下, 经济增长意味着更高的人均污染排放, 直到人均收入达到拐点, 人均污染物排放量就会明显下降, 这个关系就叫做“环境库兹涅茨曲线”(EKC)。根据“环境库兹涅茨曲线”(EKC), 当经济发展处于低水平时, 环境退化的数量和程度受生存活动对基础资源及有限的生物降解废弃物的影响。当经济发展加速时, 伴随着农业和其他资源开发的加强和工业化的崛起, 资源消耗速率开始超过资源的再生速率, 产生的废弃物的数量和毒性增长。在经济发展到高水平时, 产业结构向信息密集的产业和服务转变, 加上环境意识的增强, 环境法规的执行, 更好的技术和更多的环境投入, 造成环境退化现象逐步消失和逐渐减缓^[21]。

从这个方面讲, 西部地区经济的增长从长期来讲对生态环境的作用是有利的, 是能够促进生态条件的改善的。但是, 目前我国西部地区的发展水平在全国来讲处于最低的水平, 个别西部地区(特别是生态条件较差的地区)人民还在温饱线上挣扎。这反映了越是贫穷落后的地区对生态的破坏越厉害。当然我们并不是认为西部地区的经济发展应该建立在生态环境破坏的基础之上, 而是发展西部地区地方经济, 是改善西部生态状况的必由之路。

我们通过对西部若干省份和东部经济发达省份数据(表 4-1)的比较可以得出, 经济增长和生态环境质量是呈正相关关系, 同时, 地方政府对经济的干预与经济发展呈负相关的关系。也就是说, 市场化程度越高, 地方政府对市场的干预越小的地区, 经济发展也就越快; 经济发展越快, 对环境质量的要求就越高, 对环境保护的投入也就越大。

表 4-1 生态环境、经济增长和政府干预的关系

	陕西	四川	内蒙古	广东	浙江
生存支持系统指数	36.49	40.78	37.99	49.99	52.37
环境支持系统指数	40.70	43.53	43.70	50.94	54.10
人均 GDP (2002 年, 元/人)	5523	5767	7241	15030	16833
市场化相对指数	4.48	5.29	3.45	8.33	8.24
政府与市场关系	4.92	6.97	1.65	9.23	8.86
市场分配经济资源的比重	4.90	7.17	3.26	6.16	9.53

资料来源:《中国统计年鉴 2003》,《中国市场化指数》,《中国可持续发展战略报告》

对于西部地区来说, 经济增长是摆在地方政府和当地居民尤其是生态环境恶化地区的农民面前的最为重大的问题, 对于农民来讲, 发展才是硬道理, 只有农民收入的切实提高, 通过经济增长去带动生态建设的巩固, 才能够使经济增长和环境保护进入一个良性循环的轨道。有关学者的研究表明, 财政分权能够促进地区的经济增长, 经济增长又能够增加环境保护的投入。从这个意义上讲, 财政分权不失为解决西部生态重建绩效不佳问题的一条思路。

4.5 小结

通过以上分析我们可以得出以下结论：

1. 由于任何一种公共品都程度不同地存在着外部性以及由此所引起的“搭便车”问题。因此，为了实现公平，西部生态重建这样的公共品的供给还不能没有政府的参与。

2. 政府参与西部生态的重建并不等于政府垄断。政府垄断包含着这样的假定：公共品的供给存在政府效率且不存在非政府效率。实际上，公共品供给的政府只不过还是一种理想状态，现实生活中是根本不存在的。

3. 公共品是否能够通过市场制度实现其供给效率，原因往往不是或主要不是因为市场制度内部的缺陷，而是在于市场以外的人为的制度安排。只要制度安排合理，在生态重建中引入市场的力量是可以使公共品的供给达到均衡状态的。

4. 地方政府合作提供公共物品理论上是有效率的，从另一个角度讲，地方经济的增长会促进生态建设的投入。因此，通过财政分权的改革提高地方政府竞争力是必然选择。

5. 针对中国现有公共品供给制度安排中政府管事过多、力度过大、方式不合理的实际，按有限政府、分权政府、效率政府的原则，合理调整政府治理公共事务的范围并改进治理方式，特别是要按公共品的生产与提供分开的思路，有序地向国内外开放公共品供给市场，大力推进公共品生产的市场化和政府采购制度，形成公共品供给市场中公与私以及各自内部的竞争性格局，很可能会大幅度地提高中国的公共品供给效率，增进社会公众的公共福利。

第五章 西部生态重建中的政府行为优化途径

前社会主义国家——苏联在进行社会建设时存在着与我国相类似的环境破坏问题。对此,西方学者有着自己的看法。他们认为,苏联的自然资源公有制、计划经济和中央集权的政治统治造成对环境的过度剥削和对环保运动的压制,反过来资源的有限性和环境退化成为苏联社会主义制度崩溃的一个主要原因^[113]。尽管西方学者的观点过于片面,但我们仍然能够从中得到不少启示。

5.1 现有西部生态重建的政策措施及优化^[100]

1. 生态补偿机制

生态补偿机制涵盖两个方面的内容,一方面,由于长江和黄河中上游地区在生态环境建设中要付出成本,国家或者下游生态收益地区应分担一部分成本;另一方面,在经济开发中开发者和收益者必须对生态环境的损失做出经济补偿。这样,生态建设者和经济开发者、上游地区与下游地区的利益和义务才能平衡,保证生态环境建设事业的可持续发展。

按照退耕亩数给予补偿的政策虽受到当地农民的热烈欢迎,但不宜持久地实施下去。退耕土地越来越多,每年的粮食调运、分配,工作量十分巨大。如农民并不食用这些粮食,再将其转卖,将成倍加大社会成本。退耕还林还草的目的不是退耕而是造林种草,因此,可以考虑改变资金使用结构,改完全按退耕数量给予补偿的办法为根据造林种草的数量给予补偿和奖励相结合的办法。这样做的好处:一是既利于操作,又利于监督。二是改要我种为我要种。因为种树有奖励,且奖励的幅度大体等于土地带来的收益,极易提高农民种植管护的积极性。三是产权清晰,责任明确,谁种谁管,将生态效益与经济效益有机地统一起来。这项措施也适用于种林大户,可以使造林模范摆脱只能往绿色银行存钱,却不能取钱的困境,起到激励先进,鞭策后进的作用。这项激励措施的关键是资金来源的落实。政策出台以后要保证兑现,不能失信于民。因此,需建立造林种草奖励专项资金,把一部分用于造林种草补偿的费用转入奖励基金;也可以考虑建立上下游间的生态补偿机制,在江河下游地区开征生态建设税,将税收的一定比例转入奖励资金。

2. 实施分类治理、重点突破

对以满足国土安全、生态环境改善等公共需求为主要目的的生态项目,应列入社会公益事业,实行事业化管理。这类项目应作为社会公益性项目,根据中央和地方政府事权划分,明确要求各级政府财政统筹安排投入,在充分依靠政府资金引导的前提下,组织动员全社会积极参与,广泛吸收社会各界资金投入生态环境建设。对以满足

市场需求、获取最大经济利益为主要目的的商品基地,要在市场导向的作用下,由经营者主要通过市场筹措资金,实行自主经营、自负盈亏,国家和地方政府根据情况给予一定的政策性扶持,通过宏观调控,搞活生态各种要素市场,鼓励多种所有制经济的资金、劳动力、技术等要素投入,实行高投入、高产出、高效益的集约经营。并将重点商品基地生产项目列入基础性建设项目管理。

3. 加大力度推行禁垦禁牧或轮牧,推广牛羊舍饲和封山育林

黄土高原地区有大量荒山荒坡,但由于近年来牛羊饲养量大量增加,大大超过了草场所具有的承载力。尤其是山羊啃食草根,造成草场严重退化。如果禁止放牧,一方面可使草场恢复,有效地改善生态,另一方面,可迫使当地农民改放牧为舍饲,促使其种植多年生牧草。

在禁牧的同时,应禁止开垦荒地。由于粮食单产很低,当地农民便大量开垦荒坡,有些农户开垦的荒地有数十亩之多。如不禁止开垦荒地,退耕还林还草工作是毫无意义的。建议以县为单位划定一定区域下达禁垦令和禁牧令,对垦荒者和放牧者规定一定的惩罚措施。对近几年开垦的荒地应勒令其退耕,而不应再给予补偿。

4. 建立长期稳定的投入机制,努力提高资金的使用效率

生态建设的生态效益和社会效益显著,但因投入大、周期长,直接经济效益偏低,投资者在短期内很难获得经济回报。首先应确定国家作为生态环境建设的主体,并制定长期、稳定的适当投入政策,保证生态环境建设投入和工作的连续性。其次,要加大资金的管理和监督力度,生态建设资金既要在财政专列户头,又要进行严格的财务垂直审计,要将季度抽查审计和年度审计结合起来,及时发现生态建设资金使用中的问题。第三,提高生态环境建设的科技投入。加大生态环境建设的科学研究,开展重大问题的科技攻关,如不同区域类型生态系统调查评价,不同区域类型的生物措施、农牧措施研究与开发,综合治理效益的监测与评价,太阳能、风能利用技术开发等。同时增加工程措施前期工作投入费用,充分论证其科学性和合理性。尽量避免因林草品种选择不合理,导致生态环境建设的反复。

5. 以技术为依托,提高生态建设的质量

西部的生态建设是一项巨大的生态工程,离开技术的依托,结果可想而知。生态工程技术,水利工程技术,良种选育技术,转基因植物技术,生物农业技术,遥感检测技术等都将在实践中得到运用。只有采用先进的、切实可行的技术,才能最大程度保障生态环境建设工程的安全性和产出效益,保障每一项生态建设工程的质量和成效。如治沙工程中,国际上已用基因技术培育出保水生物肥料。

6. 依法保护和建设生态环境,坚决制止人为破坏

尽管 1991 年颁布实施的《水土保持法》明确规定“禁止在 25 度以上的陡坡地上开垦种植农作物”,但该规定一直没有得到有效落实。要严格执行《水土保持法》、《森林法》、《草原法》、《野生动物保护法》、《环境保护法》等法律,以及与生态环境保护

有关的法规、规章制度,不断提高全民的法制观念,形成全社会都来关心和支持生态环境建设的强大舆论,依法打击各种破坏资源和环境的违法行为,坚决制止人为破坏生态环境。要加强法律宣传,转变当地人的观念,树立生态安全意识。调查中发现一些地方政府的干部将生态建设片面地理解为“国家要被子(植被),农民要票子”,并没有认识到生态建设既是促进地方经济发展的重要依托,也是地方社会和经济发展的核心内容。

我们说,现有的政策措施还不能从根本上解决西部生态重建绩效低下的根本问题,类似于西部生态重建这样的公共物品,寻求一种新的制度安排或者说是制度创新才能真正优化政府的行为,提高公共物品的供给效率。

5.2 从西部生态重建的产权界定到政府生态购买

5.2.1 产权的一些基本概念

产权是一个社会所强制实施的选择一种经济物品的使用的权利(阿尔钦,1987)。产权不是指人与物之间的关系,而是指由于物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系,其本质是社会关系。作为协调人们关系的社会工具,产权实质上一套激励和约束机制,产权会影响和激励行为,这是产权的一个基本功能。有什么样的产权安排就会有怎样的激励效果、行为方式和资源配置效率。当产权没有明确界定时,个人就无法形成与他人进行交易的合理预期,“外部性”、“搭便车”等现象就难以避免。

新制度经济学对“外部性是政府介入的一个原因”这一公认的原则发起了挑战。诺思从“搭便车”入手,对正外部性进行分析,凡一定经济主体行为收益的溢出或渗透,意味着第三方不用付费就可享受收益,导致经济当事人个人收益与社会收益差额扩大。科斯认为,外部性问题并不是资本主义市场制度的必然结果,而是产权没有界定好,有效的产权可以降低甚至克服外部性问题。只要产权是明晰的,私人之间达成的契约同样可以解决外部性问题,实现资源的最优配置。市场失效的问题可以通过私人协议方式去解决,而不必抛弃市场原则。在此基础上提出著名的科斯定理,通过交易成本的选择和私人谈判,产权的适当界定和实施来寻求解决的方法。若谈判或交易是无成本的,那么由外部性产生的社会成本将被纳入交易当事人的成本函数,政府只需适当地界定产权,而无须对生产进行干涉,私人交易完全可以克服外部性造成的效率损失;若交易有费用,在产权明确界定,采取市场交易、企业内部一体化,政府管理多种不同的权利安排方式,相互各方通过合约找寻费用较低的制度安排,使生产价值增加大于运作成本,从而达到帕累托最优状态。

可以看出诺思和科斯都认为产权不清是导致外部性的原因,提出通过产权的明晰使资源有效配置,从而促使外部性内在化。但那是在一种理想的市场状况下才能实现,

否则,可能出现资源配置的扭曲,即市场失灵。而市场失灵为政府干预提供了机会和理由,政府可以通过建立政策和改革制度来纠正市场失灵。然而,有时政府制度的政策不但不能纠正市场,反而把市场进一步扭曲,出现政府失灵。基于此,为了实现环境外部性内在化,必须正确认识市场和政府的作用。

按照新制度经济学的理论,一种产权安排是否有效率,主要取决于它是否能为在它支配下的人们提供将外部性较大地内在化的激励。在现实生活中,存在着多种多样的产权安排。私有产权由于能够提高效率而受到大多新制度经济学家的偏好。公有产权会导致对资源的过度使用,产生极大的外部性导致整个社会效率的损失;政府产权下,代理人与政府之间信息不对称导致极大的外部性和低下的经济效率。因而不为新制度经济学家们看好。

但事实上,单一的完全界定的私有产权只不过是一种理论预期,而非现实的存在。无论从历史还是现实来考察,一个国家或一个时期的产权类型往往是多样的,并从动态来看,产权制度是不断演进的。而且,扩展正式的产权关系必然包含着国家退出社会生活,这只是一个神话而已^[21]。

基于科斯定理,科斯又做了进一步的推论,在不同的经济、法律环境下,外部性存在不同的解决办法,所有的解决办法都有成本(交易费用),问题在于那种办法成本相对较低。科斯指出,“我们必须考虑各种社会割据的运行成本(不论它是市场机制还是政府管理机制)以及转成一种新制度的成本,在设计和选择社会格局是,我们应考虑总的效果”。着就是科斯制度选择的思想。

5.2.2 生态环境产权

作为资源环境的公共产权主体——国家,其不可能直接控制这些资源环境,必须委托给地方各级政府和相关的各级环境管理部门,而各级政府和环境管理部门又必然要委托给下级的政府和环境管理部门,这样资源环境的产权必然被层层委托到众多的具体的代理人去行使,由于政府和它的各级委托代理人都有着不同的行为目标,从中央政府到具体的代理人之间又有很多的中间环节,每个环节的代理人与它的委托人的利益目标又存在着利益差异。因此,各级代理人与中央政府的利益目标差异可能会越来越大,代理人行为严重背离资源环境公共产权主体和终极所有权人利益的现象就不可避免了,这就是政府失灵。由此看来,政府产权和公有产权的制度安排不能防止外部性的产生和经济效率的低下,因此,解决问题的关键在于重新确定一种能够降低政府直接经营、直接投资带来的效率底下的制度安排,减少原有安排的交易费用、降低成本。

产权(*property rights*)在英文中是以复数的形式出现的,这表明它是一束权利,是关于财产的各种权利的一种权利结构体系。由于物品属性的多样性和个人在使用物品时能力和目标的差异,产权束可以做无穷的划分,但是在产权权利束中如何划分其

中所包含的权利结构,却无定论,人们都可以根据各自的研究需要,对产权进行结构分析。在经济分析中,许多新制度经济学家(张五常,1989; Furobotn, 1991; Barzel, 1989)认为,一项资产上的完备产权一般包括使用权、收益权和让渡权,其中让渡权是产权最根本的组成因素,富有灵活性的让渡权能够使所有者在无限的时域内计划资源的使用,关心资源在不同时期的配置效率^[41]。

物品的产权既然是一束权利,那么这一束权利全部归同一个人所有,并不一定是最有效率的。阿尔钦(1977)就曾有关于产权分割(*partitioned*)的论证,产权的可分割性和可分离性保证了社会分工及合作性生产组织的形成,从而有利于专业化比较优势及规模经济的产生,而这正是经济发展和社会进步的源泉。这就为我们改善生态环境产权,或者具体说是实现生态环境产权使用权和所有权的分离提供了理论依据。

5.2.3 改善生态环境产权

生态环境产权交易多种多样,有使用权与使用权的交易,也有所有权与所有权的交易,当然最为彻底的产权交易是所有权交易。

但是,生态环境构成了人类生存的基本条件,对生态系统和人类社会的生产生活具有特殊重要的意义,国家对其所有权的界定要从生态环境和社会整体利益出发,一般情况下不能变更国家所有权的性质,也就是说,想要以明晰的所有权界定方式来提高西部生态重建的效率是不现实的。而且,资源环境所有权私有化有可能剥夺许多用户按惯例或按法律拥有的权利,造成社会不公平的分配,它无法解决一个所有者强加给另一个所有者的外部效应问题。资源环境所有权私有化虽然能解决公共所有时的公共租金流失、使用权过度滥用等问题,同时也带来了外部性陷阱、垄断、投机等一系列新的问题,重新又以“市场失灵”代替了“政府失灵”。

基于以上原因,我国目前资源环境产权市场主要以“公权”形式存在,因此优化产权安排应该从所有权和使用收益权分离着手。已经有学者研究认为,引入市场化“公权”市场模式是我国资源环境产权市场优化的一种可行的方式,它可以有效消除目前我国资源环境产权市场初始界定中过度国有化和行政化而造成的严重的“政府失灵”问题。引入市场化的“公权”市场模式需要解决两个问题,资源环境产权所有权代理市场化和资源环境的使用权获得市场化^[64]。

通过生态环境重建的生产权、使用权和经营权公开拍卖,使西部生态重建的生产由市场来进行,再由政府进行生态购买,实现政府对西部生态重建这样的公共物品的生产和提供的分离,提高重建的效率。

5.2.4 西部生态重建的政府购买

政府采购是指各级政府为了履行其职能,向社会提供必要的公共产品和公共服务而需要向国内和国际市场购买各种商品和服务的行为。对西部生态重建采取政府购买

的方式,其优点表现在:

政府采购必须以财政资金的直接支付方式和国库的单一账户为前提,这样就实现了预算指标和预算资金的分离,财政就能对政府部门和公共部门的采购行为实行有效的监督,保证按规定的方式统一进行采购,降低单位业务成本,实现规模经济效益,保证财政对预算资金的流量和流向的控制;采购一般需要采取公开招标的方式,按照招标的程序项目预算就可以通过合同法律化,从而解决项目决算突破项目预算的老问题,这样,财政管理部门就将资金分配环节延伸到了资金的使用环节;通过国有资产管理部 门介入对采购项目的验收工作,可对行政事业单位的事物形态的国有资产进行有效的管理。国外的实践证明,实行政府采购制度可以大大提高财政支出的效率,一般都可节省支出 10%以上^[45]。

政府官僚机构中,竞争的缺乏会降低公共部门的效率,而且官僚们并不以追求公共机构的利润作为自己的目标,同时社会成员对公共结构的评价不像市场价格那样敏感。实行政府采购后,引入了竞争机制,政府必须在公开、公平、公正的原则下,以公开招标的方式,用有限的财政资金在国内外市场上取得质优价廉的重建方案和劳务供应;而且通过商情的汇集,从而降低政府行政成本,提高财政资金的使用效益,实现货币价值的最大化。同时,公开的招投标程序和公众监督将会迫使官僚机构做出最佳选择,从而降低成本,提高公共部门的支出效率。

最后政府采购可以保证专款专用,减少或杜绝了以往生态治理专项款和对农民的补偿款被挪用或克扣。

5.2.5 有效政府采购的关键

对于西部生态重建这样的公共物品,市场定价的功能根本就失去了作用。因为市场定价是靠多个买方和卖方之间的竞争实现的。解决这一困境的办法,就是政府在公共物品这样一个市场经济的边缘中,仿效市场建立一个人造的制度环境,使企业仿佛置身于一个市场制度中,同时解决“定价”和“竞争压力”问题,从而既避免了市场的弊端,又借用了市场的力量。在这样的一个仿效市场中,关键要解决两个问题。一个是招标,一个是定价^[105]。

所谓“招标”,就是定期就公用事业的自然垄断特许权进行招标。虽然只能有一家企业获得这一特许权,却是由多家企业参与投标,从而形成了缔约前的竞争。并且自然垄断特许权的授予是有时间期限的,隔三五年又会再次招标,已获得特许权的企业在缔约后仍不可高枕无忧。招标的方式显然增加了企业的竞争压力。

所谓“定价”,就是在市场定价功能失灵的情况下,由政府聘请专家“猜”出一个恰当的价格,经过正当的法律程序,作为政府的管制价格由企业执行。这是一个相当技术性的环节。虽然从理论上讲,大多数经济学家主张将自然垄断行业的价格定在平均成本水平上,但在实际中,企业有虚列成本的倾向,企业外部的人很难知道企业

的真实成本。所以在定价实践中,除了对企业进行严格的审计以外,就要参照同类或相近产品或服务的成本与价格,在毫无参照可言时,甚至可以采取所谓“假想市场法”。

私人投资者和贷款人参与并取得重建项目的产权,最好能够通过一个公开的竞争过程。即,先由政府在当地发布一个相关的公告,提出参与条件,做出相关承诺,然后由几家私人企业来投标竞标,最后由专家学者、社会知名人士、政府官员、企业界人士组成的评审委员会开标发标,由公正机构做出公正。

政府与私人投资者签订具有法律效力的生态重建合同,合同应对双方的权利和义务做出具体的可操作的明确规定,对违约风险、赔偿责任和处罚办法等也要有仔细的规定,特别要写明合同不受政府换届,官员调任的影响,继任者有责任保证合同完整执行。虽然这是纸面上的东西,但却是一种约束和保障。

5.3 财政分权是西部生态良性发展的必由之路

5.3.1 社会主义市场经济条件下的财政改革

市场经济制度的建立牵涉到财产权、法律、企业与私人交易制度等多个层面的制度转型,其中财政制度是较为特殊的一环,主要为政府对企业与民间以及各级政府之间资源分配权力的调整。也就是说,中国内地的财政体制改革实质上是政府改革,即政府之间的权力调整,尤其是经济管理方面的权力调整问题^[22]。

1. 财政体制改革

我国内地财政体制改革大体可分为两大阶段,第一阶段是从20世纪80年代初到1994年以前的财政体制改革,第二阶段是1994年以后的分税制改革。

第一阶段的财政包干制改革又可细分为1980~1984年的“划分收支、分级包干”,1985~1988年的“划分税种、核定收支、分级包干”和1988~1993年的“收入递增包干”三个阶段。尽管有人认为这一阶段“分灶吃饭”的改革造成地方政府投资权和财政收入处置权扩大,造成投资动机空前高涨,政府地方保护主义严重,出现严重的资源误置与浪费的情形^[37]。但基本上,财政包干制使我国内地财政制度向着更为分权的方向演变,符合财政分权的精神,具有增强地方政府收税上缴和发展经济的诱因,对于80~90年代中国经济的高速增长起到了决定性的作用。只是当时财政包干制的设计并不理想,加之地方政府财政纪律与配套的相关财政法规的欠缺,财政包干制的运行并未达到理想的目标,只能算是完成了阶段性任务^[112]。

第二阶段的分税制改革的主要目的是扩大税基与简化过去复杂的中央地方财政包干制度,增加中央与地方分税比例的透明度,取消依赖中央与地方靠协商来决定税赋的包干税制,并建立一套政府间的“非扭曲性转移制度”,也就是各地方政府与中央分税的比例应改为一致。这次分税制改革的成绩自不必言,但这次改革是财政体制和税收体系配套进行的改革,并以按税种划分收入的分税制为核心内容和突破口,在

事权和预算调剂方法方面, 还需要进一步配套改革^[33]。

2. 财政分权的优势

林毅夫等人通过建立生产函数模型进行回归分析得出结论: 第一, 财政分权能够导致省一级的资本投资的增加从而带来经济增长。对于省级政府而言, 其在一个分权的财政制度下的投资动力要比在一个集中的财政制度下的投资动力更强。因为在分权的财政制度下, 省级政府可以从额外进行的投资所带来的回报中获取一个更大的份额。第二, 财政分权通过提高资源配置效率而推动了经济增长。省级政府在满足当地需求方面具有信息优势, 因而能够更好地提供公共物品和服务, 而这些公共物品和服务对当地的经济环境有较大影响。分析结果则明确表明, 财政分权对中国各省间的经济增长率有着显著的作用^[106]。

从 1980 年财政改革算起, 连年财政赤字和财政困难“逼迫”1994 年的分税制改革。财政困难导致财政改革, 从世界范围看, 这是一种规律性认识^[22]。初步看来, 分税制改革的实施, 全国财政收入增长较快, 特别是中央收入比重, 以及中央在新增收入中所得份额都有明显提高, 形成了较为合理的纵向财力分配机制。不仅使中央财政状况大为改善, 而且也极大调动了地方政府的活力, 促进了地方经济的发展。具体数据可见下表:

表 5-1 中央财政收支情况表

单位: 亿元

年份	中央财政收入	占全国财政收入比重	中央财政支出	占全国财政收入比重
1993	957.51	22.0	1312.06	28.3
1994	2906.50	55.7	1754.43	30.3
1996	3661.07	49.4	2151.27	27.1
1998	4892.00	49.5	3125.60	31.5
2000	6989.17	52.2	5519.85	34.7
2002	10388.64	55.0	6771.70	30.7

数据来源:《中国统计年鉴》

表 5-2 地方财政收支情况表

单位: 亿元

年份	地方财政收入	占全国财政收入比重	地方财政支出	占全国财政收入比重
1993	3391.44	78.0	3304.24	71.7
1994	2311.60	44.3	4038.19	69.7
1996	3746.92	50.6	5786.28	72.9
1998	4983.95	50.5	7672.58	71.1
2000	6406.06	47.8	10366.65	65.3
2002	8515.00	45.0	15281.45	69.3

数据来源:《中国统计年鉴》

5.3.2 真正的财政分权能够形成生态建设良性互动

1. 我国的财政改革还没有形成真正的财政分权

在西方市场经济发展过程中,分税制是通过宪法等形式将各级财政的收入关系固定下来的,以法律的力量规范和界定了各级政府的财政分配关系。而我国由于还不存在相应的法制环境去确保真正分税制财政体制的建立,所以尽管我们的财政体制改革采取了“分税制”的形式,但真正的分级财政体制仍难以形成^[33]。

从另一方面看,由于市场经济对政府公共服务的要求是多层次的,即公共产品的多层次性,要求着相应层次的政府公共服务,而不是由中央政府统一提供或插手地方公共产品的提供活动。这是公共财政必须采取分级财政,即地方财政是一级独立财政的形式的经济根源。正因如此,我国尚未建立的分级财政体制是导致某些公共产品或服务的提供低效率的一个重要原因。

2. 真正的财政分权是实现经济增长和生态重建良性循环的必然选择

从广义上讲,中国的财政分权与世界其它地方的财政分权没有差别,都指中央政府将财政控制下放给地方政府,财政权力和责任向各级地方政府的转移有助于提高经济效率,因为和中央政府相比,各级地方政府在资源配置上具有信息优势^[114]。换言之,地方政府可以更好地提供各种公共物品的服务以满足本地需要。而且,当地方政府的官员承担起提供公共物品服务的责任时,他们也就处于当地居民更严密的监督之下,从而也更有动力去行使他们的财政职能以为公众谋求最大利益^[115]。

在市场经济条件下,供给公共物品是政府的重要职责。但由于信息和激励方面的原因,中央和地方政府在公共物品的供给方面各有优势。面对西部生态重建的全国性公共物品和地方性公共物品的双重性质,为了实现公共物品社会效益的最大化,有必要在不同级次的政府之间进行分工,实现生态重建的分层次供给。与中央政府相比,地方政府更了解当地居民对公共物品的偏好,更能准确地满足地方居民对公共物品的需求^[114]。因此,如何更好地供给地方层次的生态公共物品就成为地方政府间横向竞争和提高竞争力的重要内容。同时,实现各级地方政府在公共物品供给领域的合理分工自然也就成为构建政府竞争秩序框架的重要组成部分。

就地方层次级的生态公共物品来看,其供给过程同时也是地方政府间相互竞争的过程。在能够自由流动的条件下,居民会根据不同辖区生态条件状况和税收水平选择定居的地点,而居民以及与之相关的资金、技术等流动,又会导致不同辖区之间为竞争更多、更好的要素而努力提高公共物品的供给水平。就此而言,公共物品的供给具有较强的竞争性。因此,地方政府之间的竞争对于公共物品的供给将产生非常重要的影响,一方面有利于增强本辖区的竞争优势和提高地方竞争力,另一方面能够改善全国公共物品的供给状况。

由此看来,中央与地方政府的财政关系是决定公共资源分配的重要制度性变数,

两者关系是否合乎财政生产的效率，将不仅影响整体公共资源的分配与运用，更为重要的是，由于公共财政为私营经济部门生产与消费活动的重要互补财源，中央与地方政府是否有效地提供公共财政也将对私营经济部门的运作以及长期经济发展有重大的影响。从财政分权的角度，在提供公共财政的交易成本相同的情况下，生产公共财政的政府层级与单位若能按生产效率来决定，则公共财政的生产应尽可能地由最低层级的政府来提供，以便更接近居民的真实偏好^[27]。因此从理论上讲，财政分权对解决类似西部生态重建这样的公共物品问题会产生积极而有效的影响。

附 录

——石光银的治沙经历

1984年，国家出台政策，“允许个人承包荒沙，所造林木谁造谁所有”。在毛乌素沙漠南部的陕北定边县，连自己名字都不会写的石光银最先承包了当地6万多亩荒沙进行治理。根据当初的协议，治理完成后，林木效益双方二八分成。

近20年来，他先后承包了22万亩的荒沙进行治理。这一面积，相当于定边全县荒沙面积的1/5。当初，还有120多户农民入股跟着他干，也是为了能从“绿色银行”取钱。小苗长成大树，沙漠一点点变成绿洲。1997年林业部门评估说，老石最早承包的6万亩沙地里的林子值3000多万元。按合同规定，其中80%该归他所有。可当他想从“绿色银行”里取钱进行再投资的时候，却发现由于政策的调整，他一分钱也取不出来。因为投资治沙，老石已经欠债500多万元，每年只能靠贷新款还旧贷勉强维持20多万亩林子的管护。

按照老石早先的投资计划，大概到1989年就可以把成椽、成檩子的树木间伐出去一些，逐渐收回成本，摆脱债务。可国家限额采伐审批程序比较严格，老石始终没有拿到采伐指标，也就不可能从林子里拿到一分钱。到了1998年，林业部门甚至不再接收他的申请，因为从这一年开始，石光银种下的这片林子被国家划成了生态林。老石明白，生态林就是砍不成，它只有起生态调节作用。他提出，能不能把已经有生态效益的6万亩林木交给国家，只希望林业部门能对他十几年来投入给点辛苦费就行。老石指的辛苦费是种苗、栽种以及反复造林的费用。县里给他算过，大概有六七百万元钱。可县里回答说，没有收的政策，不知道该怎么收。即便收了，以后每年的管护费谁来出？

石光银为这片林子发愁的几年里，国家有关林业政策陆续出台，但石光银的林子却都靠不上。2001年，国家启动了三北防护林第四期工程，每亩人工造林投资为200元，如果按照这一标准，石光银应获补偿1000多万元；1998年，国家启动了天然林保护工程，每亩人工造林投资为300元，如果按照这一标准，石光银应获补偿2000多万元；2000年，国家出台了退耕还林政策，规定每亩退耕地补助粮食200斤，现金20元，如果按照这一政策，石光银应获补偿1000多万元。“都是给国家造林子，我造的林子咋就‘三不靠’？”老石想不通。

“绿色银行”提不出钱，国家也不给任何补助，当初跟着老石干的120多户农民提出要退股。为了弥补治理资金的不足，从1998年开始，石光银建了养殖场，目前靠种植牧草和养羊，每年能有近百万元的收入。但是这笔钱仅够维持他治沙的投入和支付银行贷款的利息。

老石的情况不是特例。在离老石治沙 100 多里的陕西省靖边县，被政府称为“治沙能手”的牛玉琴面临着和老石相同的问题——绿色银行取不出钱。

林业部门介绍说，早在三北防护林工程建设的初期，国家就首次提出，“谁造谁收益，长期不变，允许继承，允许转让”。这对于长期生活在计划经济年代的农民来说，不仅有了属于自己的林木，而且还能留给后人。但一直以来的难题是：承包者如何把属于自己的林木兑换成货币？

现实的情况是，要采伐自家林地的树木没有采伐许可证不行，要把自家的林地转让给国家当地政府，最多只能给个造林成本钱，承包者的经营权、收益权、处分权受到了限制，出现了个人造林越多负债越多、投资越多亏损越多的问题，严重地挫伤了农民的造林积极性。

老石和牛玉琴所在的陕西省榆林市还有 260 万亩沙地亟待治理，不可能完全靠国家投资，可周围群众看他俩治沙越治越穷，都不敢轻易沾治沙的事。

石光银辛苦了十几年，想砍伐其中的一些林木换取经济收益，可以说是天经地义。但是另一方面，国家出于对生态环境保护方面的长远考虑，把石光银栽种的经济林划归为生态林似乎也无厚非。但问题是：石光银当初投入在治沙方面的资金由谁来补偿？按照协议，石光银应当获得的利益又由谁来进行支付呢？

去年 7 月国家林业局给老石传了一份《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》，这份文件规定，凡纳入公益林的森林资源，政府将以各种方式对投资者给予合理补偿；要探索直接收购各种社会主体营造的非国有公益林。这意味着，按新政策，自己的林子可以交给国家，或者是拿到生态补偿金。

国家林业局有关负责人说，老石的理解是对的。要求发展相对滞后的地区长期无偿承担生态建设的任务，既不合理，也不可能持久。所以，近年来林业部门提出森林的生态效益要有偿使用。2001 年，国家财政投入 10 亿元在 11 个省进行生态效益补助资金的试点，就是用钱买生态效益。新出台的文件就是解决老石等人的难题，最终鼓励更多的社会主体参与生态建设。

但是林业部门同时也承认，要真正落实文件，还有很多问题要解决。比如，公益林由谁认定，生态补偿金在财政部门哪个户头列支，用什么方式、什么渠道支付。如果国家要收购社会主体营造的非国有公益林，还需要解决以下一系列问题：收购主体是谁，资金从哪儿来，收购后如何经营、管理……

结 束 语

本文是恩师罗剑朝教授主持的教育部第三届高校优秀青年教师科研奖励计划资助项目“西部生态环境重建中政府财政对农业投资的效率评估与宏观监督体系研究”的专题研究成果之一。

西部生态重建不能简单地视为政府单方面的行为调整,生态水平总体的改善要依靠全社会整体的努力和全民族素质的提高。贫困是造成西部目前粗放型经济发展、掠夺式资源开发等短视行为的根源,一旦我们解决了贫困问题,解决了“人”的问题,控制好人类自己的行径,以调整人们的经济行为为主,以生态工程措施为辅,重点消灭草原开荒、乱采滥挖、超载放牧、天然林砍伐、陡坡开垦、湿地围垦、大水漫灌、水资源和矿产资源不合理利用等人为破坏行径。再造一个山川秀美的西部是可以实现的。同时,我们应该以自然恢复为主,人工建设为辅,对重点生态破坏地区的生态重建和恢复应顺应自然规律,大力推进人工封育、围栏、退耕还林还水等,积极发展农村能源,对现有天然林地、天然草场、天然湿地实行最严格的生态保护。只要不掺杂更多人为因素,大自然的自我调节能力是惊人的。

由于时间关系,加之水平有限,本文仅对西部生态重建中政府行为优化方面的问题从制度层面进行了分析,关于制度创新与具体政府行为的衔接问题,涉及各项生态重建工程的具体政策措施以及实施问题等则未涉及。至于所阐述的生态产权的创新和财政分权的可行性尚需要进一步分析,这有待于以后继续研究和实践检验。

致 谢

本文是在导师罗剑朝教授的亲切关怀和精心指导下完成的。论文从选题、构思、初稿写作、修改直至最后定稿无不凝结着导师的心血。导师严谨的治学态度和渊博的学识、丰富的经验将使我受益终生；导师博大的胸怀和崇高的人格更是为我指明了人生之道。师母张红林老师在学习和生活上的悉心关怀亦让我终生难忘。

在论文的开题论证和写作过程中，西北农林科技大学经济管理学院郑少锋教授、侯军岐教授、霍学喜教授、李景堂教授、王征兵教授、陆迁副教授、杨立社副研究员、王静副教授、吕德宏副教授、杨翠迎讲师等都给予了热心帮助和启发性指导，对论文提出了许多宝贵意见。

在论文资料的收集与整理过程中，西北农林科技大学经济管理学院资料室的各位老师提供了诸多方便。同时，我的好友与同学房德东、王亚亭、张强、吴应华、史建俊、车君、谢倩、吴后宽、武晓明、李文刚、于转利等为论文的撰写提出了有益的参考意见，并给予我极大的鼓励和帮助。

在此，我怀着无比感激的心情，向以上各位老师、同学和朋友致以诚挚的谢意！

最后，特别向尊敬的各位论文评阅人、答辩委员会的各位老师表示衷心的感谢！

赵 晓 鹏

二〇〇四年六月

参考文献

- [1]. (英) A. 斯密,《国民财富的性质和原因的研究》,商务印书馆,1979 年版,
- [2]. (英) J. M. 凯恩斯,《就业、利息和货币通论》,商务印书馆,1963 年版,323 .
- [3]. (美) P. A. 萨缪尔森、(美) W. D. 诺德豪斯,《经济学》,华夏出版社、麦格劳·希尔出版公司,1999 年版
- [4]. (美) R. H. 科斯,《企业、市场与法律》,上海三联书店,1990 年版
- [5]. (美) R. H. 科斯,《财产权利与制度变迁》,上海三联书店,1994 年版
- [6]. (美) D. C. 诺思,《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店,1990 年版
- [7]. (美) D. C. 诺思,《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店、上海人民出版社,1994 年版
- [8]. (美) J. M. 布坎南,《公共财政》,中国财政经济出版社,1991 年版
- [9]. (美) J. M. 布坎南,《自由、市场与国家》,北京经济学院出版社,1988 年版
- [10]. (美) J. M. 布坎南、(美) R. A. 马斯格雷夫,《公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观》,中国财政经济出版社,2000 年版
- [11]. (美) J. M. 布坎南,“寻求租金与寻求利润”,《腐败:权利与金钱的交换》,中国经济出版社,1993 年版,120
- [12]. (英) A. B. 阿特金森、(美) J. E. 斯蒂格里茨,《公共经济学》,上海三联书店、上海人民出版社,1994 年版
- [13]. (美) J. E. 斯蒂格里茨,《政府经济学》,春秋出版社,1988 年版
- [14]. (美) J. E. 斯蒂格里茨,《政府为什么干预经济》,中国物资出版社,1998 年版
- [15]. (美) D. W. 布罗姆利,《经济利益与经济制度——公共政策的理论基础》,上海人民出版社、上海三联书店,1996 年版
- [16]. (美) C. 沃尔夫,《市场或政府:权衡两种不完善的选择》,中国发展出版社,1994 年版,58-60
- [17]. (美) G. J. 斯蒂格勒,《产业组织与政府管制》,上海三联出版社,1989 年版
- [18]. (美) B. J. 理得、(美) J. W. 斯韦恩,《公共财政管理》,中国财政经济出版社,2001
- [19]. (美) 缪勒,《公共选择理论》,商务印书馆,1999 年版
- [20]. (日) 植草益,《微观规制经济学》中国发展出版社,1992 年版
- [21]. (英) R. 珀曼、马越等,《自然资源与环境经济学》,中国经济出版社,2002 年版,33-34
- [22]. 马国贤,《政府经济学》,中国财政经济出版社,1995 年版
- [23]. 马国贤,《中国大陆的财政体制改革》,上海财经大学出版社,2000 年版
- [24]. 马国贤,《中国公共支出与预算政策》,上海财经大学出版社,2001 年版
- [25]. 世界银行,《1997 年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财政经济出版社,1997 年版
- [26]. 王红玲,《当代西方政府经济理论的演变与借鉴》,中央编译出版社,2003 年版
- [27]. 邹继础,《中国财政制度改革之探索》,社会科学文献出版社,2003 年版,69-70
- [28]. 张荐华,《政府经济学概论》,湖北人民出版社,1997 年版
- [29]. 张维迎,《博弈论和信息经济学》,上海三联书店、上海人民出版社,1996 年版

- [30].王传伦、高培勇,《当代西方财政经济理论》,商务印书馆,1995年版
- [31].丁冰,《当代西方经济学流派》,北京经济学院出版社,1993年版
- [32].陈共,《财政学》,四川人民出版社,1994年版
- [33].叶振鹏、张馨,《公共财政论》,经济科学出版社,1999年版
- [34].刘思华主编,《经济可持续发展的制度创新》,中国环境科学出版社,2002年版,90-165
- [35].刘云龙,《民主机制与民主财政》,中国城市出版社,2001年版
- [36].胡鞍钢、王绍光,《政府与市场》,中国计划出版社,2000年版
- [37].贾康、阎坤,《转轨中的财政制度变革》,上海远东出版社,1999年版
- [38].何帆,《中国问题报告:为市场经济立宪——当代中国的财政问题》,今日中国出版社,1998年版
- [39].黄少军、何华权,《政府经济学》,中国经济出版社,1998年版
- [40].冯秀华,《公共支出》,中国财政经济出版社,2000年版
- [41].胡乐明、张建伟、朱富强,《真实世界的经济学》,当代中国出版社,2002年版
- [42].刘长庚,《联合产权论》,人民出版社,2003年版
- [43].上海财大公共政策研究中心,《2001中国财政发展报告》,上海财经大学出版社,2001年版
- [44].上海财大公共政策研究中心,《2002中国财政发展报告》,上海财经大学出版社,2002年版
- [45].上海财大公共政策研究中心,《2003中国财政发展报告》,上海财经大学出版社,2003年版
- [46].张帆,“规制理论与实践”《经济学与中国经济改革》,上海人民出版社,1995年版,154-156
- [47].中国科学院可持续发展研究组,《2003中国可持续发展战略报告》,科学出版社,2001年版,165-197
- [48].郭庆旺、赵志耘,《财政理论与政策》,经济科学出版社,2002年版
- [49].林毅夫,《制度、技术与中国农业发展》,上海三联书店、上海人民出版社,1994年版
- [50].国家环保总局等“西部地区生态环境现状调查报告”,《环境保护》,2002(2),1-4
- [51].蒋天文“政府生态购买:一个解决生态环境的经济方案”,《中国财政》,2002(9),41-44
- [52].陈君“论促进环境保护投资发展的财政政策”,《财政研究》,2002(9),52-53
- [53].兰虹“怎样构建西部生态建设的微观主体”,《生态经济》,2002(5),41-43
- [54].周克清“天保工程的成本受益分析与政府职能研究”,《中国财经信息》,2002(2)
- [55].张蕾等“论政府在生态环境重建中的作用”,《林业经济》,2002(7、9)
- [56].卢洪友“公共品供给的政府效率解及其条件分析”,《财经问题研究》,2003(3),47-51
- [57].张仁德、李建标“经济组织和政府组织的冲突与协调”,《南开学报》,2003(5),45-51
- [58].包茂洪“苏联的环境破坏和环境主义运动”,《陕西师范大学学报》,2003(4),23
- [59].肖巍、钱箭星“环境治理中的政府行为”,《复旦学报》,2003(3),73-78
- [60].宋维佳“走出困境:公共品供给的博弈分析”,《辽宁大学学报》,2003(4),107-110
- [61].任宗哲“西部区域经济发展与地方政府行为创新”,《西北大学学报》,2003(3),5-10
- [62].李旭光“政府政策无效性的一种解释”,《辽宁大学学报》,2003(4),102-106
- [63].李明阳“我国公益林生态效益补偿政策与法规问题探讨”,《南京林业大学学报》,2003(2)
- [64].王万生“中国资源环境产权市场建设的制度设计”,《复旦学报》,2003(3),67-72
- [65].杨开忠等“解除管制、分权与中国经济转轨”,《中国社会科学》,2003(3)

- [66].朱淑芳“西部大开发与生态保护”,《重庆商学院学报》,2000(3),12-15
- [67].吴士健“试论农村公共产品供给体制的改革与完善”,《农业经济问题》,2002(7),48-52
- [68].孙早“解读西部开发:对政府作用的再审视”,《经济理论与经济管理》,2001(3),54-58
- [69].姚洋、杨雷“制度供给失衡和中国财政分权的后果”,《战略与管理》,2003(3),27-33
- [70].中国地方政府竞争课题组“中国地方政府竞争与公共物品融资”,《财贸经济》,2002(10)
- [71].张木生“中国公共财政的困境”,《战略与管理》,2001(2)
- [72].王国华、李克强“农村公共产品供给与农民收入问题研究”,《财政研究》,2002(1),46-49
- [73].李成威“公共产品提供和生产的理论分析及启示”,《财政研究》,2003(3),6-8
- [74].卢洪友、张军“中国公共品供给制度变迁与制度创新”,《财政研究》,2003(3),9-11
- [75].张得让、陈金贤“论基于环境保护理念的政府绿色采购”,《财政研究》,2003(4),24-26
- [76].毛程连“公共产品理论与公共选择理论关系之辨析”,《财政研究》,2003(5),13-15
- [77].卢洪友“公共品供给效率制度设计的理论思考”,《财政研究》,2003(6),13-15
- [78].马怀军等“公共商品供给的制度安排”,《财政研究》,2003(8),35-37
- [79].孙秋明“行政自由裁量还是公共选择——以农村公共品供给决策为例”,《财政研究》,2003(12),13-15
- [80].冯海发、谢义亚“澳大利亚生态环境建设考察报告”,《学习与研究》,2003(2),56-59
- [81].宋彪“论徘徊于计划和市场之间的政府角色”,《整顿市场秩序与经济法制建设研讨会论文集
- [82].母爱英“论博弈分析在区域政策中的运用”,《经济地理》,2003(1),5-8
- [83].潘玉君、张谦舵“区域生态环境建设补偿问题的初步探讨”,《经济地理》,2003(4),520-523
- [84].王万山“中国自然资源产权混合市场建设的制度路径”,《经济地理》,2003(5),621-624
- [85].张志敏“政府干预的绩效评估标准”,《理论学习》,2000(4),48-50
- [86].赵俊臣“关于西部大开发中天然林保护等生态建设工程的若干重要理论与政策问题”,《林业经济》,2000(3),40-50
- [87].朱永杰“论林业经济中的市场失灵问题”,《北京林业大学学报》,1999(6),77-83
- [88].张富“美国大平原开发历程对我国生态环境建设的启示”,《中国水土保持》,2001(6),23-25
- [89].黄贤全、杜洋“美国的西部开发与环境保护”,《西南师范大学学报》,2001(5),139-144
- [90].张玉光、彭友贵“生态经济中的政府干预行为”,《林业经济》,2001(5),46-48
- [91].沈训芳“政府必须维护市场经济条件下的社会公平”,《学术月刊》,1996(6),23-31
- [92].张志敏“政府干预的绩效评估标准”,《理论学习》,2000(4),48-50
- [93].黄贤福、宋亚兰“政府行为与西部资源生态环境保护立法”,《理论与改革》,2002(6),97-100
- [94].黄永炎“地方政府创新行为的制度分析”,《理论与改革》,2001(2),5-7
- [95].丁卫、孙宪华“公民对政府经济行为满意程度的测定”,《现代财经》,2000(12),9-12
- [96].张玉光、彭友贵“生态经济中的政府干预行为”,《林业经济》,2001(5),46-48
- [97].张缦“经济发展与环境保护的共生策略”,《财经问题研究》,2001(5),74-80
- [98].李志熙等“西部生态环境中的问题与解决方案”,《水土保持研究》,2004(2),145-149
- [99].许庆明、朱海就“地方政府环保职能弱化的原因和对策研究”,《中国环境管理》,2001(2),11-15
- [100].陈文晖、肖金成“西部生态重建:十年突破要靠好的机制”,《国土与地区研究所研究报告
- [101].陈姆舒“西部生态还能恢复吗?”,《中国青年报》,2002年1月04日

- [102].课题组“西部大开发中政府经济行为研究”，《前沿》，2003（7），33-39
- [103].陶勇“论环境保护的财政政策选择”，《经济问题探索》，2001（6），116-119
- [104].张曙光“退耕还林政府操作行为利弊分析”，《粮食问题研究》，2000（6），40
- [105].盛洪“开拓市场经济的“边疆”——谈公用事业民营化”，《金融经济》，2003（2），16-17
- [106].林毅夫、刘志强，“中国的财政分权与经济增长”，《北京大学学报》，2000（4），5-17
- [107].杨之刚“中国财政体制改革：回顾与展望”，
<http://www.macrochina.com.cn/fzzl/zlsl/20030321046495.shtml>
- [108].贾康“我国财政政策的回顾与展望”，
<http://www.fec.com.cn/zjgw/content1.php?id=48&elanmu=zjgwwz>
- [109].杨团“解决公共事物运营难题的另类路径”，<http://www.social-policy.info/895.htm>
- [110].J.E.Stiglitz “On the Economic Role of the State”，in *The Economic Role of the State*, Oxford: Basic Blackwell, 1989
- [111].Stigler.G.J “The Theory of Economic Regulation”，*Bell Journal Economics*, 2, Spring
- [112].Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R.Weingast“Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”，Working Paper（March），Stanford University Working Paper
- [113].Saral Sarkar “Eco-Socialism or Eco-Capitalism: a Critical Analysis of Humanity’s Fundamental Choices”，Zed Books LTD, 1999
- [114].Oates Wallace.E, *Fiscal Federalism*, NewYork, Harcourt Brace Jovanovich, 1972
- [115].Shah Anwar and Qureshi Zia, “Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia” 239 World Bank Discussion papers, 1994
- [116].Richard.A.Musgrave, *Fiscal Systems*, Yale University Press, 1969
- [117].Barzel. Y, *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge University Press, 1989
- [118].Harvery S. Rosen, *Public Finance*, Richard D. Irwin. Inc. 1985 and 1988
- [119].Peacock and Wiseman (1979), *Approaches to the analysis of government expenditure growth*, *Public Finance Quarterly*

作者简介

赵晓鹏，男，汉族，1974年9月生，中共党员。1997年毕业于西南交通大学机械工程学院，获工学学士学位，2001年9月考入西北农林科技大学经济管理学院攻读金融学硕士学位，师从罗剑朝教授。

在研究生学习期间，参与罗剑朝教授主持的教育部第三届高校优秀青年教师科研奖励计划资助项目“西部生态环境重建中政府财政对农业投资的效率评估与宏观监督体系研究”的研究，硕士学位论文“西部生态重建中的政府行为优化研究”是该课题的阶段性研究成果之一。曾在《西北农林科技大学学报》等刊物上公开发表论文三篇，并担任过《金融专题》和《中央银行学》的本科课程教学工作。