

生态转移支付支持绿色农产品开发的 机制分析与政策建议

肖越 肖文海¹

【摘要】生态转移支付是激励生态功能区地方政府提供生态产品的资金补偿制度，绿色农产品开发是把绿水青山转化为老百姓幸福靠山的重要途径。在重点生态功能区环境保护绩效考核的压力下，地方政府增加环保投资力度，不断提高环境质量水平，为绿色农产品开发创造了良好的外部环境。生态转移支付对于支持绿色农产品开发具有环境效应与资金规模效应。重点生态功能区转移支付资金能够缓解地方财政增收压力，促进区域农业绿色发展。基于农业绿色发展反哺环境保护的机理，建议完善环境财政政策对重点生态功能区生态保护、绿色农产品开发的协同促进机制，实现脱贫攻坚、乡村振兴与生态文明建设的有机融合。

【关键词】重点生态功能区 生态转移支付 绿色农产品 生态产业发展

【中图分类号】F327 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-518X (2021) 12-0066-09

为协调生态功能输出和受益区域间利益关系，近年来我国重点生态功能区转移支付资金规模和实施范围不断扩大，专项补助项目不断增加，管理考核办法持续完善，标志着纵向生态补偿制度的形成^[1]。在公共产品进入风险管理时代，目前学界普遍认同生态转移支付应以提升环境保护成效为目标^[2]，而转移支付是否以及如何促进区域产业绿色发展，相关观点不一致。早期研究对用生态转移支付资金发展乡村产业持否定态度，如有学者认为，地方政府将转移支付资金用于民生支出与发展经济，导致转移支付效果不彰^[3]。但也有学者指出，使用重点生态功能区转移支付财政资金必须以生态保护为第一目标，但并不以限制区域产业发展为前提^[4]。为持续改善环境质量，需要生态转移支付、环境保护、产业绿色发展之间耦合匹配，形成更为宽广的绿色发展分析框架^[5]。绿色农产品开发具有明显的区域性，与优势特色生态资源互补性强，富民效果显著，受到各级地方政府重视。在巩固脱贫攻坚成果与促进乡村振兴大背景下，生态转移支付是否以及如何通过财政金融机制促进绿色农产品开发，本文拟对此进行分析。

一、生态转移支付支持绿色农产品开发的影响机制

重点生态功能区大多发展落后，公共投入不足。通过生态转移支付，能够弥补地方生态保护与环境治理资金的不足。但是增加了这部分财政资金，是否能建立环境质量稳定性改善的长效机制，则需要产业发展政策的协同配合。在生态支付资金使用以提升环境绩效水平为导向的考评约束下，生态重要区域地方政府大力执行产业负面清单制度，退出无序矿山开采和其他高污染高能耗的第二产业，带来地方经济发展放缓与财政减收问题。如果得不到接续产业对区域发展的有效支撑，财政投入于生态修复的环境改善效应将不能持续，也无法从根本上抑制山区农户对生态资源的破坏性开采冲动，这可能是部分生态功能区环境质量难以发生根本性改善甚而变差的重要原因。

富集的生态资源是开发绿色农产品的基础。在区域资源环境承载力之内，发展特色富民绿色农产品，是生态价值实现的市场

¹作者简介：肖越，江西财经大学经济学院博士生。（江西 南昌 330013）

肖文海，江西财经大学生态文明研究院教授、博士生导师。（江西 南昌 330013）

基金项目：国家社会科学基金重点项目“资源富集生态功能区脱贫的价值机制研究”（19AJL008）；江西高校人文社科基地项目“改革开放以来江西生态发展战略”

化路径，也是保护与发展相统一、促进重点生态功能区制度体系从整体上发挥功能的重要组成部分^[6]。在生态转移支付制度框架安排下，地方政府兼具环境保护与发展区域特色绿色产业的内在动力。目前，生态功能区转移支付制度虽有严格的绩效考核机制，但不同于需要进行专项审计的专项转移支付，该转移支付是无条件的一般性转移支付^[7]。地方政府在获得中央资金补偿后缓解了财政压力，完全可以腾出手来，将财政支出投入到其与环境保护互补的绿色发展领域。生态功能区环境质量的不断改善，也为地方打造生态农产品品牌创造更好的空气质量、土壤条件以及水环境。随着绿色农业发展壮大，特色农业一二三产不断融合，为当地创造更多的就业渠道与税收来源，域内农民能够获得更宽广的收入来源。“不砍树，能致富”的稳定增收途径能够激励当地更长远地保护生态功能，不断提升区域品牌形象精心打造绿色农产品开发营商环境，形成良性循环。

为了进一步分析生态转移支付对于促进绿色农产品开发的影响机理，我们假设地方政府是政绩效用最大化的理性经济人，在乡村振兴与环境保护双重考核压力下，地方政府要不断优化环境保护与绿色发展的财政支出组合，使两者边际支出的效用尽量相等。在主体功能区顶层设计以及配套的重点生态功能区生态转移支付制度安排下，地方政府必须满足国家生态环境质量考核的要求，确保不发生系统性生态安全风险^[8]。随着重点生态功能区环境质量得到不断改善，进一步提升环境水平的边际保护投入成本越来越高，而发展特色农产品等生态产业的公共投入边际成本变小。转移支付的实施会引导地方政府加强生态治理，扩大受补助地区自然资源规模，改善水土、防风固沙、涵养水源等，使得居民农业投入成本降低，提高受补助区域环境生产力，提高农作物的产量和质量^[9]。为提高政绩效用水平，地方政府有动力增加绿色农业的公共支出力度，不断改善生态产业的基础设施条件，从而支撑区域绿色农产品开发。在这个分析框架下，生态功能区保护与发展并不矛盾，地方政府有动力维护规定的环境保护投入水平，而将节余的财政资金用于与环境保护投入互补的绿色产业发展领域。由于资源富集生态功能区特色在于农业，区域绿色农产品的发展将抑制破坏性开采资源，并为民生与扶贫提供资源，形成产业发展反哺生态保护的正向反馈机制。基于上述分析提出生态转移支付促进绿色农产品开发的环境效应：在主体功能区政策框架下，生态转移支付缓解了地方环保财政支出压力，持续的环境保护投入为地方绿色农产品发展创造了有利的外部环境。

主体功能区影响绿色农产品开发的第二个机制是生态转移支付的规模效应，只有达到一定规模的生态转移支出才能形成支撑绿色农产品开发的有效财力，这主要是因为：生态优先的考核要求迫使地方政府把环境保护作为第一支出顺序，这就要求较大的财政转移支付资金规模，以满足地方政府维护环保安全的资金投入需要。生态转移支付虽然增加了地方公共服务的可支配资金，但可观察到的环境保护产出并不随着环保公共投入增加而单调增加，这些新增的预算收入只有溢出到区域特色农业领域，才能带来公共投资对区域产业发展的乘数效应。为更好发挥财政对生态保护引致的经济发展损失的资金补偿功能，需要转移支付或地方财政支出规模充分考虑保护与发展的公共支出需求，使重点生态功能区在符合功能定位，保护环境的同时，能够以优势生态资源为基础，实现区域产业绿色发展。

二、生态转移支付支持绿色农产品开发的实证分析

（一）样本地区与数据来源

江西省山水林田湖资源独特，是资源富集生态功能区的代表，具有开发绿色农产品得天独厚的条件，积累了丰富的全流程生态治理和绿色产业发展经验。本文用自 2006—2018 年共 13 年 34 个江西国家重点功能区及重点生态功能区补助县作为生态转移支付县样本。其中第一批和第二批国家重点生态功能区 26 个，重点生态功能区补助县 8 个。以江西省主体功能区规划的划定结果为依据，剔除集约发展的都市（区），另外选择 34 个与重点生态功能区补助县能够比较的对照组，总体样本县 68 个，总体样本量 884 个。以各县“三品一标”公共基金投入、农业龙头企业数量和绿色食品加工业产值作为绿色农产品发展水平指标。“三品一标”是无公害、绿色、有机和地理标志产品的简称，代表了产地环境优良、产品质量高的农产品，与优越的生态资源关联紧密。本文所涉及的重点生态功能区历年人均生态转移支付及“三品一标”公共基金投入从财政部门获取，农业龙头企业数量从农业农村部门获取，绿色食品加工业产值从工信部门获取。各控制变量中，生态环境质量指数来源于江西省生态环境部门的环境监测数据，其他相关数据来源于《江西交通统计年鉴》《中国县域统计年鉴》（2006—2018）等。为了剔除物价变化对经济变量实际值的影响，采用 2006 年为基期 100 的定基居民消费物价指数对经济变量进行调整，对上述指标取自然对数。

(二) 模型构建与变量说明

利用双重差分法 (Difference-in-difference Method) 从实证上检验生态功能区转移支付制度对于支持地区绿色农产品开发的政策效果。在实证检验前, 通过是否获得生态转移支付的虚拟变量对非政策因素进行 Logit 回归, 结果表明, 交通不便、发展水平较低与生态敏感县相对更容易被挑出来成为重点生态功能区。但对以农业龙头企业数量、“三品一标”公共基金投入、绿色食品加工业产值为因变量的回归估计系数不显著, 说明选择的重点生态功能县并不以绿色农产品发展水平为依据。其次重点生态功能区县与未被选择的县在政策实施前, “三品一标”公共基金投入增长率发展趋势一致, 表明应用双重差分法是合适的。

为了检验政策冲击影响, 通过构造生态功能区转移支付的“实验组”和“对照组”, 以 2009 年国家重点生态功能区转移支付制度为政策冲击, 设置双重差分模型如下:

$$EII_{it} = \alpha + \beta_1 DID_{it} + \sum_{n=1}^k \gamma_n X_{i(t-1)}^n + \lambda_i + \eta_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

式 (1) 中被解释变量 EII_{it} 表示县区绿色农产品发展状况, 由所在地当年“三品一标”公共基金投入、农业龙头企业数量、绿色食品加工业产值表示。下标 i 和 t 分别代表第 i 个县和第 t 年。解释变量交乘项 DID 为双重差分变量, 是时间虚拟变量和政策虚拟变量的交乘项。2009 年以前时间虚拟变量取值为 0, 2009 年之后取值为 1; 政策虚拟变量以接受生态转移支付的县为 1, 否则为 0。回归系数 β_1 若为正, 说明重点生态功能区生态转移支付政策对地区绿色农业发展有正向作用, 反之则存在负向效果。 X 代表一系列控制变量, 包括当地生态环境质量、交通基础设施、产业结构和生态红线面积占比, 考虑到时间滞后效应均以以上一年数据为准。本文用环境部门监测到的生态环境质量指数代表环境质量, 用各县每万人公路总里程数表示交通基础设施发展情况, 产业结构采用第二产业增加值与 GDP 的比值表示, 生态红线面积占比采用各县所划定的生态红线面积占行政区域面积比重表示。 λ 是地区固定效应, η 是时间固定效应, ε 为随机误差项。

在研究生态转移支付制度对地区绿色农产品开发的政策冲击基础上, 将样本限定为 2006—2018 年 34 个生态转移支付县, 共 442 个样本量。以生态环境保护支出、当地本级人均财政收入为主要解释变量, 检验生态转移支付对绿色农产品开发的环境效应和规模效应。

其中, 生态转移支付对绿色农产品开发的环境效应模型设定如下:

$$EII_{it} = \alpha + \beta_1 EER_{i(t-1)} + \beta_2 PTR_{i(t-1)} \times EER_{it-1} + \sum_{n=1}^k \gamma_n X_{i(t-1)}^n + \lambda_i + \eta_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

式 (2) 中主要解释变量为人均环境保护财政支出 EER 、人均生态转移支付和人均地方环保支出交互项 $PTR \times EER$, 考虑到时间滞后效应均以以上一年数据为准。旨在分析生态转移支付样本县通过持续的环保投入对绿色农产品开发创造的外部环境效应。

生态转移支付对绿色农产品开发的规模效应模型设定如下:

$$EII_{it} = \alpha + \beta_1 PTR_{i(t-1)} + \beta_2 PTR_{i(t-1)} \times TER_{it-1} + \sum_{n=1}^k \gamma_n X_{i(t-1)}^n + \lambda_i + \eta_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

式（3）中主要解释变量为人均生态转移支付 EER、人均生态转移支付和人均地方财政收入交互项 PTR×TER，考虑到时间滞后效应均以以上一年数据为准。旨在分析生态转移支付样本县的生态转移支付规模与地方财力对绿色农产品开发的规模乘数效应。公式（2）、（3）中其余变量与双重差分模型保持一致。模型所涉各变量描述性统计见表 1。

表 1 模型所涉变量描述性统计

变量名称	变量符号	单位	均值	标准差	最小值	最大值
“三品一标”公共基金投入	SPB	万元	470.5	0.9114	150	890
农业龙头企业数量	ALE	个	41.3	1.9855	9	51
绿色食品加工业产值	GFI	千万元	25.1	1.7846	13.6	42.3
人均生态功能区转移支付	PTR	元/人	88.3	1.4339	48.7	263.4
地方环境保护支出占比	EER	%	5.6	0.0048	3.1	7.5
地方人均财政收入	TER	万元/人	0.5848	0.5309	0.4151	1.1937
生态环境质量指数	ERI		0.7324	0.0216	0.5525	0.9147
交通基础设施	TPL	公里/万人	46.6	3.146	34.5	53.6
工业增加值占 GDP 比重	IRV	%	0.44	0.035	0.42	0.51
生态红线面积占比	ELR	%	28.06	1.246	22.58	38.54

注：上述变量的统计描述均为非对数值。

（三）实证结果与成效检验

1. 生态转移支付制度对绿色农产品开发的政策冲击效应。

表 2 报告了生态功能区转移支付制度对绿色农产品开发的政策冲击结果。表 2 中第 (3) 列、第 (6) 列和第 (9) 列分别报告了被解释变量为“三品一标”公共基金投入、龙头企业数量和绿色食品加工业产值的差分结果，结果表明生态转移支付制度对上述指标的影响分别在 10%、10%、5%的水平上显著为正，并均通过了稳健性检验，说明生态转移支付显著改善了绿色农产品开发水平。具体来看，生态功能区转移支付制度的实施分别使得“三品一标”投入基金数量上升 6.75%，龙头企业数量提高 4.18%、绿色食品加工业产值增加 3.84%。

表 2 生态功能区转移支付制度对绿色农产品开发的政策影响：双重差分结果

指标	“三品一标”公共基金投入			农业龙头企业数量			绿色食品加工业产值		
	政策前功能区与对照组差分	政策后功能区与非功能区差分	政策总体差分估计	政策前功能区与对照组差分	政策后功能区与非功能区差分	政策总体差分估计	政策前功能区与对照组差分	政策后功能区与非功能区差分	政策总体差分估计
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
差分值	0.0253**	0.0928**	0.0675*	0.0319**	0.0745**	0.0418*	0.0432**	0.0816***	0.0384**
标准差	0.035	0.030	0.034	0.029	0.036	0.037	0.046	0.039	0.502
T 值	—3.45	8.64	2.46	—0.98	5.52	1.37	0.76	5.76	2.53

P 值	0.021	0.000	0.019	0.016	0.000	0.019	0.000	0.000	0.000
-----	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

注：*、**和***分别为在 10%、5%和 1%的水平上显著。

2. 生态转移支付促进绿色农产品开发的环境效应。

表 3 报告了生态转移支付制度下生态功能区持续的环境保护投入对绿色农业发展支持的环境效应检验结果。表 3 第（1）列和第（2）列是以“三品一标”公共投入为被解释变量的回归结果。其中：第（1）列报告了单独引入地方环境保护支出占比作为解释变量的回归结果，发现其影响系数为负但不显著。在第（2）列中重点考察了生态转移支付与地方环境保护支出共同作用下，地方环境保护支出对绿色农产品发展影响。回归结果显示，地方环境保护支出占比系数依然不显著，这说明生态转移支付制度没有因为环境保护的刚性约束而抑制住地方政府发展绿色农业的支出水平。不仅如此，生态转移支付与地方环境保护支出的交互项系数在 5%的水平下显著为正，这说明生态转移支付条件下，地方环境保护支出扩大了绿色农业发展规模。表 3 中第（3）列和第（4）列、第（5）列和第（6）列分别是以龙头企业数量和绿色食品加工业产值为被解释变量的回归结果，总体上与“三品一标”作为被解释变量的回归结果一致。上述分析说明，在没有生态转移支付的情况下，地方环保支出对绿色农业发展影响不显著；在生态转移支付条件下，地区环境保护与区域绿色农产品开发存在正向反馈，生态转移支付的环境效应明显。

3. 生态转移支付促进绿色农产品开发的规模效应。

表 4 报告了生态转移支付资金与地方财政收入对绿色农业发展支持的规模效应检验结果。表 4 第（1）列报告了单独引入重点生态功能区人均转移支付作为解释变量的回归结果，发现其影响系数在 5%的显著性水平上为正，这说明地方政府所获得的生态转移支付对绿色农产品发展起到良好支撑作用。第（2）列中加入人均生态转移支付和人均地方财政收入占比交互项验证两者共同促进区域绿色农业发展的效果，回归结果显示人均生态转移支付在 10%的显著性水平上为正，而生态转移支付与地方财政收入水平的交互项在 5%的水平下显著为正，这说明生态转移支付制度与地方财力水平的提高共同促进了区域绿色农业发展，规模效应明显。表 4 中第（3）列和第（4）列、第（5）列和第（6）列分别是以龙头企业数量和绿色食品加工业产值为被解释变量的回归结果，总体上与“三品一标”作为被解释变量的回归结果一致，保证了上述实证分析结论的稳健性。在回归分析结果中，工业增加值占比越高的生态功能县，其绿色农业开发公共投入和发展水平越高，背后可能的原因在于工业增加值与区域财政收入能力紧密相关，工业发展带来的较高财政能力有利于反哺农业绿色发展。

表 3 生态转移支付对绿色农产品开发的环境效应实证结果

变量	“三品一标”公共基金投入		农业龙头企业数量		绿色食品加工业产值	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
地方环境保护支出占比	-0.029 (-0.79)	-0.084 (-1.41)	-0.205 (-1.65)	-0.214 (-2.04)	0.124 (-0.31)	-0.027 (-0.43)
人均生态转移支付与地方环保支出占比交互项		0.134** (1.91)		0.003 (0.44)		0.041** (2.78)
环境质量指数	0.501 (2.01)	0.341 (1.91)	0.418 (0.98)	0.414 (1.03)	0.316 (-0.87)	-0.148 (-0.16)
交通基础设施	1.145 (-1.62)	0.019 (-2.15)	0.143 (-0.14)	-0.413 (-0.25)	0.143 (-0.26)	0.587 (-1.04)

工业增加值占 GDP 比重	0.514*** (3.19)	0.616*** (3.13)	0.814** (2.67)	0.877** (3.19)	1.891*** (3.14)	1.914*** (3.31)
生态红线面积占比	0.508** (1.48)	0.289** (-2.01)	0.704 (-3.23)	0.421 (1.96)	0.386** (2.21)	0.334** (2.32)
常数项	-4.89*** (-2.13)	-7.022*** (-1.41)	-3.87 (1.31)	-6.073 (-1.03)	-5.897*** (-3.16)	-5.069*** (-4.14)
时间效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
地区效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
样本量	442	442	442	442	442	442
F 值	4.236	5.313	2.418	3.131	6.104	7.081

注：*、**和***分别为在 10%、5%和 1%的水平上显著。

表 4 生态转移支付对绿色农产品开发的规模效应实证结果

变量	“三品一标”公共基金投入		农业龙头企业数量		绿色食品加工业产值	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
人均生态转移支付	0.185** (2.54)	0.179* (3.01)	0.0436** (1.85)	0.0215* (1.21)	0.163* (2.56)	0.096* (0.89)
人均生态转移支付 与人均地方财政收 入占比交互项		0.0124** (3.24)		0.0358** (1.55)		0.218** (3.19)
环境质量指数	0.132 (2.46)	0.337 (2.85)	0.216 (2.89)	0.288 (3.77)	0.026 (4.01)	0.045 (2.89)
交通基础设施	0.258 (1.55)	0.452 (1.88)	0.427 (1.68)	0.589 (2.55)	0.248 (0.88)	0.587 (2.08)
工业增加值占 567 比重	0.358*** (3.25)	0.369*** (3.16)	0.226** (1.88)	0.224** (1.89)	0.224*** (1.14)	1.284*** (3.68)
生态红线面积占比	0.515** (2.28)	0.313** (-1.08)	0.621 (-3.56)	0.337 (1.89)	0.337** (1.14)	0.221** (2.09)
常数项	-5.09*** (-1.84)	-6.012*** (-1.55)	-3.49 (1.22)	-5.873 (-0.96)	-5.647*** (-3.96)	-4.462*** (-3.86)
时间效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
地区效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
样本量	442	442	442	442	442	442
F 值	3.896	4.317	2.418	3.118	7.187	6.134

注：*、**和***分别为在 10%、5%和 1%的水平上显著。

（四）案例调研与问题分析

本文按照人均生态转移支付、人均环境保护支出高低将重点生态功能补助县分成高高、高低、低高、低低四个组，发现“三品一标”高水平发展县分布最多的在人均生态转移支付高、人均环境保护支出高组和人均生态转移支付低、人均环境保护支出高组。表明绿色农业发展水平与环境保护呈正相关，而且人均环境保护支出的增加并没有挤压绿色农产品开发的公共投入水平^[10]。为进一步揭示环境保护投入、环境质量提高、绿色农产品开发这一正向反馈机制，课题组选择了W县进行案例调研。W县位于江西省东北部，地处赣、浙、皖三省交界处，山水资源广布，生态敏感重要，2016年被纳入第一批国家重点生态功能区补助县。国家重点生态功能区制度的实施对当地生态环境保护提出更为严格的要求。2017—2019年，为拆除采矿场、关闭禁养区养殖场、推进雨污分流和污水治理、推进流域综合整治、建设镇村生活垃圾收运系统、加强天然林保护建设，共投入生态保护资金13.2亿元，年均投入4.4亿元。而该县近三年年均可用财力为9.2亿元，保护与发展面临的资金压力巨大。利用中央财政下达生态转移支付资金以及其他各部门专项生态补偿资金7.6亿元，该县加大生态保护、水源涵养、污染防治力度，大大提升了流域生态稳定性。中央下达的生态转移支付资金不仅缓解了环保资金压力，可用于绿色发展的资金也由原来的入不敷出增加到3.6亿元。W县利用财政引导绿色发展资金加快构建以皇菊、油菜花、荷包红鲤、山茶油等为特色的绿色农业主导产业体系，推动农产品深加工，创建了一批以有机茶、山茶油、皇菊等为主的“三品一标”农产品，促进优势特色农业提质增效。加快推进现代农业示范园区建设，实施茶叶品牌提升、茶文旅产业融合工程，推进农业与旅游、教育、文化、科普、健康养老等产业深度融合，绿色农业态势良好。2019年，全县实现农林牧渔业总产值16.6亿元，同比增长9.0%，新增有机茶园面积6000亩，入选第二批“中国特色农产品优势区”名单。笔者调研了解到，生态转移支付资金使用上存在以下问题：一是受现行资金分配方式、补偿系数等因素的制约，获得的上级生态补偿资金、财政转移支付资金逐年下降。二是生态转移支付资金绩效管理有待加强。除了中央重点生态功能区转移支付外，农林水利部门专项生态转移支付与生态建设项目都是由各部门实施，难以融通使用，资金运用“撒胡椒面”，使用绩效有待提高。三是市场化生态补偿资金投入机制刚刚破题，目前企业和社会公众参与度有待进一步提高，亟须拓宽资金筹集渠道，调动各方参与生态保护和绿色发展的积极性。

三、创新生态转移支付制度支持绿色农产品开发的政策建议

区域绿色农产品开发外部性强，富民效果显著，公共开发资金需求量大。我们的分析表明，国家重点生态功能区财政转移支付对区域绿色农业起到良好的支撑促进作用，与不能获得转移支付的非重点生态功能区对照组相比，转移支付制度的实施分别使得“三品一标”公共投入与数量上升6.75%，龙头企业数量提高4.18%，绿色食品加工业产值增加3.84%。而且这种支撑效应与财政规模正相关，转移支付资金越多，地方财政规模越大，越具备发展区域绿色农业所需的财力支撑。研究发现，环保资金投入不会对生态产业造成替代效应，即地方对生态环境的治理并没有挤压对生态产业发展的资金需求，相反，由于环境保护提升了地方生态环境质量，当地更加具备发展“三品一标”有机农业的环境、基础设施条件和社会形象，重点生态功能区发展区域绿色富民产业的资源禀赋更好。本文对完善生态转移支付制度的建议如下。

（一）进一步发挥生态转移支付对区域绿色产业的支撑作用

目前重点生态功能区转移支付办法隐含的价值导向弱化了转移支付资金与本地区生态产业发展的关系，更多强调资金专项使用在保护环境上，但还需与产业政策更好衔接。随着国家重点生态功能区逐步退出禁止性、限制性的存量产业，发展与生态文明建设互补的区域绿色农业产业，可以在源头上更好更持续地保护环境。目前各地政府正在积极推动产业型生态补偿，引导脱贫人口发展绿色产业、帮助脱贫地区优化绿色产业结构、转变经济发展模式，这有利于从根本上提升农村人口持续脱贫致富能力^[11]。笔者建议完善我国未来在重点生态功能区的财政政策目标设定，充分考虑绿色农产品开发兼具私人产品与公共产品性质，在严格执行重点生态功能区产业准入负面清单制度框架基础上，以绿色发展专项的形式将财政补偿资金与生态产业发展更紧密地联系。建立“财政资金+金融保险+生态农业+贫困户”生态价值扶贫机制，充分利用好生态转移支付的引导作用，联通财政资金，调动全社会积极参与绿色农产品开发。W县在国家综合生态补偿县试点过程中，通过“政府主导增信+融资支农+保险保障+龙头企业带动”的运行模式，以初期规模为一千万元风险补偿金，撬动了金融保险机构10倍的合作贷款，精准地支持了绿色农

业发展,取得了良好成效。

(二) 逐步扩大生态转移支付资金规模,提升区域内生发展能力

发展区域绿色产业实现生态价值反哺环境保护是可持续生态文明建设的必然路径,也是扩大内需稳定绿色食品供应链的必然选择。在我国重点生态功能区建设现有条件以及行政传统的影响下,通过从上至下的纵向转移支付,对重点生态功能区生态价值进行补偿,是配合产业准入负面清单制度有效实施、维护区域生态安全、防范重大生态环境风险的最佳财政政策手段。我们的研究表明,生态转移支付对于促进区域绿色农产品开发具有规模效应。当前,重点生态功能区转移支付资金的总额还相对较低。笔者建议与乡村振兴重点帮扶县政策相结合,稳步增加重点生态功能区一般性转移支付规模与力度,通过资金直达基层,提升地方财力,保证基层公共产业运转。在本文实证分析结果中,二产增加值比重对以“三品一标”为代表的绿色农业开发起到促进作用,这可能是因为二产能够带来更多的税收,因而地方有更多财力促进绿色发展,同时也说明为巩固重点生态功能区负面清单制度执行成效,应以生态价值实现可持续脱贫,通过延长产业链促进一二三产融合,把扩大重点功能区财政转移支付规模与提升地方财政自生增收能力有机结合,不断培育区域内生持续发展新动能。

(三) 完善生态转移支付资金使用与绩效考核办法

实证结果表明,地方环境保护投入的增加、区域环境质量提升与绿色农业发展是天然互补的。运用我国重点生态功能区生态补偿财政资金要遵循生态保护优先原则,但这一原则并不与产业发展相矛盾。在负面清单制度实施框架下,鼓励域内生态产业的发展也是资金使用的需要。目前生态建设资金所涉项目由相关部门实施,但难以融通使用,使用绩效有待提高。针对这一问题,应按照性质不变、管理不变、各部门牵头实施的模式,整合环保、天然林资源保护、水利建设、水源地保护、湿地保护等专项资金,充分发挥集成作用,统一管理,增加对于绿色发展制度的集成支撑性质。W县的生态补偿试点建立了财政资金分类使用体系,将现有各类生态保护资金整合在一个特定的框架之内。统一后的转移支付项目在使用上积极配合产业准入负面清单制度的实施要求,以发展生态产业实现环境保护的反哺。笔者建议下一步按照保护与发展相统一的原则,加强地方政府对资金使用的约束,通过产业发展增加值与转移支付资金增长率等指标数据的相关性分析,测量转移支付财政资金在促进生态产业发展方面的真实作用,不断增强生态产业发展成效的考核。

参考文献:

- [1]彭虹.构建区域财政支出协调机制、助推生态效率增进研究[J].经济研究参考,2017,(11).
- [2]刘尚希,李成威.基于公共风险重新定义公共产品[J].财政研究,2018,(8).
- [3]李国平等.国家重点生态功能区转移支付的双重目标与绩效评价[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2014,(1).
- [4]许光建,魏嘉希.我国重点生态功能区产业准入负面清单制度配套财政政策研究[J].中国行政管理,2019,(1).
- [5]卢洪友,祁毓.生态功能区转移支付制度与激励约束机制重构[J].环境保护,2014,(12).
- [6]肖文海,蒋海龄.资源富集生态功能区可持续脱贫研究——以生态价值实现为依托[J].江西社会科学,2019,(12).
- [7]吕冰洋,张凯强.转移支付和税收努力——政府支出偏向的影响[J].世界经济,2018,(7).
- [8]Anthon S,Thorsen B.Optimal Afforestation Contracts with Asymmetric Information on Private Environmental

Benefits.Natural Resources Management, 2004, (46).

[9]李一花, 李佳. 生态补偿有助于脱贫攻坚吗?——基于重点生态功能区转移支付的准自然实验研究[J]. 财贸研究, 2021, (5).

[10]肖文海, 杨头平. 紧抓内陆自贸区机遇推进我省“三品一标”绿色食品强链补链[J]. 现代产业发展参考, 2020, (11).

[11]张宜红, 薛华. 生态补偿扶贫的作用机理、现实困境与政策选择[J]. 江西社会科学, 2020, (10).