

· 环境风险防控 ·

生态补偿机制创新建设与完善

张进财

(北京大学马克思主义学院, 北京 100871)

摘要: 生态补偿是国家治理生态环境的重要政策工具, 探索行之有效的生态补偿机制是解决生态环境外部性问题的主要方式。通过对当前我国生态补偿实践的发展以及存在问题的分析, 建立从“补偿路径、补偿工具、补偿方式”出发构建的“三层统一”生态补偿机制, 其中政府, 市场, 民众“三主体, 五方向”的补偿路径是此生态补偿机制的路径层次; 资本是此生态补偿机制的工具层次; 扩大市场参与生态补偿项目的规模是此生态补偿机制的方式层次。并从国家治理视角出发, 建立起保证“三层统一”生态补偿机制稳定性和效率性的保障体系, 做好顶层设计, 明确补偿标准, 完善监管体系。

关键词: 生态补偿; 补偿路径; 补偿工具; 补偿方式

中图分类号: X196

文献标志码: A

DOI: 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2022.02.012

Innovative construction and improvement of ecological compensation mechanism

ZHANG Jincai

(School of Marxism, Peking University, Beijing 100871)

Abstract: Ecological compensation is an important policy tool for the country to manage the ecological environment, and exploring an effective ecological compensation mechanism is an important way to solve the externality of the ecological environment. Based on the analysis of the current development of ecological compensation practices and existing problems in China, a "three-tier unified" ecological compensation mechanism with "compensation paths, compensation tools, and compensation methods" is established. The compensation path of the government, the market, and the public called "three main bodies and five directions" is the path level of this ecological compensation mechanism. The capital is the tool level of this ecological compensation mechanism. Expanding the scale of market participation in ecological compensation projects is the mode level of this ecological compensation mechanism. From the perspective of national governance, it is necessary to establish a guarantee system to ensure the stability and efficiency of the "three-tier unified" ecological compensation mechanism, promote the top-level design, clarify compensation standards, and improve the supervision system.

Keywords: ecological compensation; compensation path; compensation tool; compensation method

CLC number: X196

生态环境安全已经成为全球各国的共识, 是国际竞争和抢占话语权等相关权利的重要领域之一, 并且从根本源头来讲, 生态环境安全关乎人类命运。我国社会主义现代化发展道路具备永续发展的内在属性, 重视环境安全、保护环境是战略选择。基于国家发展和人民幸福的出发点与落脚点, 必须巩固好生态补偿作为改善我国生态环境工具的重要地位。

2016 年, 中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于健全生态保护补偿机制的意见》, 标志着针

对生态环境的补偿体制机制正在不断健全, 指导全国各领域的生态补偿实践走深走实^[1]。2021 年 9 月, 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》, 标志着我国生态保护补偿迈出了关键性的一步。该意见从完善分类补偿制度、健全综合补偿制度、发挥市场机制作用等方面, 明确了我国深化生态保护补偿制度改革的路线图和时间表^[2]。关于生态补偿机制, 需要从问题出发, 补偿的起因是由于以社会主体对环境本身的破坏进而侵犯以人为核心的社会主体的利益,

收稿日期: 2021-11-21

基金项目: 北京市社会科学基金重点项目(21LLMLB077)

作者简介: 张进财(1971-), 男, 博士、研究员。研究方向: 国家治理、社会治理、宏观经济与人力资源管理。E-mail: gzjc@pku.edu.cn

引用格式: 张进财. 生态补偿机制创新建设与完善[J]. 环境保护科学, 2022, 48(2): 57-61.

为了维护社会主体的利益和社会发展,对被损失利益主体的补偿就是生态补偿的核心逻辑。生态补偿起源于 20 世纪中后期的西方新公共管理运动,相关研究也是基于政府管理视角出发进行阐述^[3]。科斯认为,“只要交易成本为零且产权明确,资源拥有者就可以通过谈判机制内部化环境服务的外部性,依靠市场,无需政府介入就可以提供所谓环境服务”^[4]。该理论是当代生态补偿研究的基础理论之一,国外生态补偿相关研究大多以该理论为基础,主要阐述政府是生态补偿中的产权确认者和监督者角色。在科斯理论的基础之上,WUNDER et al^[5]认为生态补偿指的是环境保护者向环境受益者就环境保护成本达成的一种有明确交付金额和支付条件的自愿交易。ENGEL et al^[6]对 WUNDER 的生态补偿概念进行了拓展,定义生态补偿为环境保护者和环境保护组织向环境受益者、政府、国际组织等就环境保护成本达成的一种有明确交付金额和支付条件的自愿交易。基本明确了生态补偿的基本概念和逻辑。随着“庇古理论”的出现,以政府应该直接介入生态补偿活动为核心的研究逻辑愈发深入^[7]。如,MURADIAN et al^[8]认为生态环境是公共产品,认为应该运用政府财政优惠政策修复生态环境,从而对社会民众、利益相关各方产生一定的激励效果。强调政府的作用。我国的相关研究也基本源于这两大理论,但基于国情的探索也体现了生态补偿的情况独立性和复杂性。总结来看,我国生态补偿实践以及配套研究整体遵循“谁开发,谁保护;谁破坏,谁付费;谁受益,谁补偿”的原则,补偿逻辑基本清晰,但研究角度多有不同。如,张诚谦^[9]从生态保护角度入手,认为生态补偿应该是政府的责任,政府应该设立专项保护资金用于环境修复与保护。徐素波等^[10]从经济惩戒的角度出发,认为生态补偿主要是通过对损害方进行一定的经济惩治措施,增加其破坏环境的经济成本,使环境得到保护。王前进等^[11]从补偿机制的角度出发,认为生态补偿实施的各项举措应该使生态保护由负外部性转向正外部性。俞海等^[12]从具体的制度设计角度出发,发现生态补偿是指利用合理的配置资源来抑制环境保护外部性特征,缓和相关主体的利益冲突,最终实现资源的合理高效利用,从而有效促进生态环境保护的一种手段。但纵观国内外相关研究以及实践,生态补偿始终有难以克服对补偿依

据以及标准确立的难题,还有监管漏洞问题等诸多阻碍。因此,生态环境补偿机制的创新刻不容缓,在当前生态补偿机制愈发复杂多元以及对参与主体有巨大包容性的背景下,对统筹性、整体性的生态补偿机制需求十分迫切。

1 我国生态补偿机制实践

相较于国外来说,我国整体的生态补偿实践以及机制构建起步较晚。自 20 世纪末 21 世纪初,我国陆续出台关于生态补偿机制的系列性指导意见,截至目前,我国的生态补偿机制覆盖领域和相关实践主要集中在流域、森林、海洋、耕地、草原、空气、荒漠和生态功能区等。从生态补偿的顶层设计来讲,我国目前的生态补偿政策包括生态环境补偿费政策、退耕还林还草政策、水资源费政策、矿产资源税及矿产资源补偿费等政策。如,以生态环境补偿费政策为主要指导的生态补偿实践是国务院召开的晋、陕、蒙接壤地区能源开发环境保护的生态补偿机制,确定了山西、陕西、内蒙、云南、河北等 14 个省的 18 个市县区为试点单位,开展有序征收生态环境补偿费的试点工作,取得巨大成效。退耕还林还草政策始于 21 世纪初,并且一直延续至今,截止目前,我国主要的林地生态环境得到了巨大的改善,同时也促进了我国农业地区的产业结构调整。从具体的项目实践角度来讲,我国生态补偿机制的落实取得了较大的成绩。从 2000 年开始,国家对中西部地区的资金投入不断扩大,财政性建设资金投入超过 2 700 亿元,生态环境建设投资多达 500 多亿元^[13]。典型的案例是陕西秦岭国家级生态保护区的补偿案例。流域生态补偿是我国主要的生态补偿类型之一,较为典型的案例是新安江流域生态补偿实践,安徽和浙江两省于 2012 年开始实施新安江跨省流域生态补偿项目,截至目前,已完成三轮续约,成功推进了流域生态补偿实践的发展和经验积累^[14]。森林领域的生态补偿机制是我国另一重要生态补偿领域,最显著的案例是我国三北防护林工程,在全球范围内的林地生态环境治理当中都是具有显著特征和巨大成就的案例。

总体来看,以政策指导为核心,生态补偿多领域试点工作持续推进,并逐步扩大试点范围,我国生态补偿机制已经取得较大成就,对我国生态环境的改善也起到了巨大的促进作用,但生态补偿实践

过程当中还存在诸多问题,对比西方发达国家来说,仍然存在一定差距,生态补偿机制仍然处于起步阶段。

2 我国生态补偿机制存在的问题

通过对我国生态补偿机制和生态补偿实践的总结发现,我国生态补偿虽然取得很大进步,但由于起步较晚,适合我国国情的生态补偿理论研究不成熟,生态补偿本身牵涉利益关系复杂等诸多原因,使得我国生态补偿的具体实践过程当中还存在许多问题。其中,需要迫切解决的是存在于顶层设计的生态补偿制度体系建设不成熟问题以及生态补偿核心的补偿依据和标准难以确定的问题,还有存在于实施过程当中的对于政府的监管和市场的规范3方面问题。

2.1 生态补偿制度体系建设不成熟

尽管我国已经出台了一系列生态补偿政策和相关法律法规,但由于没有较为统一的立法体系,并且没有针对各领域的生态补偿标准,导致全国范围内生态补偿制度体系的错综复杂和混乱。主要表现在围绕生态补偿的基础性制度不完善,其中,最为核心的是产权制度的不健全。生态产权制度是生态补偿的依据和起点,生态产权制度的不健全,会导致后续生态补偿行动的偏向和脱轨;还表现在对于生态补偿产权的评估测算制度体系也较为落后,没有统一的量化标准,更没有针对各个生态领域的量化标准,导致监测和评估我国生态环境具体情况成为巨大难题。

2.2 生态补偿依据和标准确定难

从制度体系层面来说,我国没有关于生态补偿依据和标准确立的相关制度。但从生态补偿标准和依据本身来讲,其确定难度是当前困扰我国乃至全球各个国家开展生态环境补偿的巨大难题。一方面在于几乎每一个生态环境补偿项目所用的测量参数和测量背景均存在巨大差异,即使是同类型的生态环境补偿项目,也会由于地理条件的不同,无法使用统一的评估标准和依据。另一方面,在硬件技术层面,对于生态环境的动态监测和评估技术不成熟,所转化的模型和量化数据无法成为有效依据,是制约我国生态补偿标准确定的技术难题之一

2.3 监管体系不完善

监管体系的不完善,既体现在顶层设计方面,

也体现在社会主体的参与程度低方面。顶层设计方面,我国缺乏系统完备的法律法规,立法保障是最强有力的政策工具,除根本大法《宪法》没有对生态补偿机制进行相关规定以外,《中华人民共和国环境保护法》也没有对生态补偿进行深入针对性的探讨和阐述。建立一套行之有效、系统完备、专业具体的生态补偿法律法规是我国生态补偿监管保障体系的重要难题。体现在社会参与层面的则是具体的生态补偿执行过程中,基层政府权责模糊,组织领导效率低下且分散,部门间、区域间条块分割明显,使得政府本身参与落实生态补偿机制的程度难以深入,进一步导致企业、社会组织甚至公民在参与生态补偿的过程当中缺乏积极性和主动性。

3 我国生态补偿机制创新路径

人民群众利益是我国社会主义现代化建设的根本维护目标,以人民为中心开展生态补偿机制创新是正确的立场站位和理论起点。在当前我国国家治理体系“五位一体”战略布局当中,对于生态文明建设的重视程度前所未有的,生态文明建设处于关键的历史节点,在对相关理论研究和我国生态补偿实践现状以及存在问题分析当中发现,必须构建起系统化的生态补偿机制,从补偿路径、补偿工具、补偿方式3层次出发构建“三层统一”生态补偿机制。

3.1 畅通政府、市场、民众“三主体,五方向”的补偿路径

政府、市场和公民是生态补偿体系的3大主体。其中主动且主要发挥作用的是政府,被动且次要发挥作用的是市场,公民主要是受益主体,起到参与监督的作用。基于主体属性,生态补偿的基本路径是政府间的补偿、政府与市场主体之间的补偿,政府对公民的补偿,市场内部主体间的补偿,市场对公民的补偿5条路径。其中政府对公民的补偿、市场对公民的补偿是基于生态环境破坏导致公民权益受损逻辑的直接补偿,政府对政府补偿、政府对市场补偿以及市场内部各主体之间的补偿是利用受益原则的间接补偿。畅通这5条补偿路径是发挥生态补偿机制效力的重要手段。

首先,中央政府必须对生态补偿行动加以指导。配套的中央财政转移支付、金融政策、税收政策以及产业政策是打通生态补偿通道的关键引领。中央财政转移支付是我国生态补偿的主要来

源,财政资金的落实是关键所在,中央必须成立专门的生态补偿财政资金转移支付机构,统筹协调、集中办理全国范围内的生态补偿财政资金,形成统一标准的办事流程,保证每一笔生态补偿资金合理合规的快速流通。其次,地方政府务必形成互信沟通机制。经中央政府审批,建立各地方政府生态补偿沟通协调部门,主要负责生态补偿项目的协商洽谈工作,重点负责生态补偿项目的财政资金沟通 and 对接工作。最后,充分发挥市场主体作用,由政府牵头优先成立一批专注于生态环境建设的非盈利的公益性社会组织,社会组织对接市场中的涉及生态环境的企业主体,包括破坏生态环境活动的企业、参与生态环境保护的环保企业、生态环保领域的资本方等,让公益性社会组织对接企业主体,减少政府和企业产权不明晰的生态产品领域产生过多接触、衍生腐败,减少外部性问题滋生。除此之外,针对公民的生态补偿政务服务机构和平台必须有所作为、发挥效力,充分吸收总结来自生态补偿对象和一线群众的声音,畅通沟通渠道。

3.2 科学运用资本补偿工具

生态补偿工具归根结底是提供给被补偿者权益,资金、技术、人才、政策、扶贫、就业等都是补偿工具的形态,统一为补偿资本。综合运用补偿资本,利用好生态补偿工具的中心思路是根据被补偿对象的需求,选择针对性的补偿资本类型。一方面,需要保证资金作为生态补偿工具的基础性工具地位,通过建立系统完善的生态补偿财政资金审批制度保证财政资金的充足供应和合理使用,拓展除财政资金以外的生态补偿资金来源渠道,构建多元化生态补偿资金体系。建立针对性的生态补偿基金,用财政资金做引导,通过发行特种彩票和债券吸纳生态补偿资金。另一方面,除资金以外的其他补偿资本类型均可以从产业补偿角度出发来使用。要具备跨领域协同思维,将生态补偿与国家扶贫战略和产业升级战略等社会经济发展战略相结合,开展协调性产业补偿行动。以开放生态补偿区域的产权交易为基础,广泛吸纳企业,尤其是环保领域的企业开展生态补偿区域的环境保护性开发,大力发展旅游服务业和特色产品制造业。同时,给予该类企业以必要的政策支持,在拉动生态补偿区域产业发展的过程中,吸引人才和技术的集聚,并且能够解决当地居民的就业问题。通过发展产业的模式进行生态补偿在我国未来的生态补偿实践

中大有可为,并且有实践成果可以参考与借鉴,但需要坚决避免在发展当地产业的过程中对生态补偿区域的二次破坏,这是当前部分产业补偿案例的弊病。

3.3 不断扩大市场参与生态补偿规模

扩大市场参与生态补偿的规模是我国未来生态补偿战略发展的归宿。在政府公共服务渐趋精简,外包程度加深的大背景下,具有公共物品属性的生态环境需要积极拥抱市场,在此过程中务必克服市场自发调节盲目性的弊端,做好监管工作。具体来说,一方面要加快对生态环境保护对象的产权量化和产权交易体系开发与建设进程,参照流域生态补偿的水权交易市场、排污权交易市场和森林生态补偿领域的林权交易市场,设定品类细化的交易市场明目,吸引资本进驻生态保护领域,扩大生态保护市场^[15]。另一方面,以政府外包为核心逻辑的PPP模式和政府购买模式应该更多的在生态保护领域进行试点实施^[16]。由政府牵头设置生态补偿PPP项目实施办法,细化并明确政府和市场的责任,建立起合作共享的项目分红体系。可以广泛吸纳多个政府和市场主体参与同一个生态补偿PPP项目,更要充分发挥金融机构在项目中的地位。尽可能的使用可行性缺口补助和使用者付费的回报模式开展生态补偿PPP项目,避免使用政府财政资金。除此之外,需要创新针对生态补偿项目的金融服务,由政府牵头,构建针对生态补偿项目的生态信用评价体系,生态金融措施的发展需要科学合理的信用评估体系,由中央政府、人民银行、银保监会、环境保护部门和国有资产管理等部门联合牵头,制定并研发我国生态环境信用评估体系和办法,为吸纳资本进驻生态环境保护领域提供充足保障。

4 配套生态补偿机制的保障体系

生态补偿机制的创新不仅仅需要打破传统生态补偿模式,形成全新有效的生态补偿体系,配套保证该生态补偿机制的稳定和有序实施是生态补偿机制发挥作用的重要环节。“三层统一”生态补偿机制涵盖了生态补偿主体、补偿路径、补偿工具和补偿方式等内容,较为复杂,在具体实施过程当中,必须配套建立起完善的“三层统一”生态补偿机制保障体系,促进“三层统一”生态补偿机制发挥效用。

4.1 完善顶层设计

生态补偿机制的顶层设计最重要内容是完善

生态补偿机制的政策以及法律法规。首先,需要在《宪法》当中对生态补偿机制进行具体立法,提高生态补偿机制相关法律的法律效力,为完善针对性的生态补偿机制法律法规提供并确立宪法依据。其次,要不断完善我国的环境保护法,将生态补偿机制纳入到环境保护法的具体法律条文当中,作为重点内容进行阐述和明确,通过制定生态补偿机制的司法解释弥补相关政策的效力不足问题。最后,针对生态补偿机制和相关政策,建立生态补偿机制专门法律,形成一部针对性的生态补偿法,对生态补偿的主体责任划分、模式创建等内容进行具体的规定,保证生态补偿实践以及模式发展过程中有法可依,并且保证各主体的合法权益。除完善相关法律法规以外,还需要针对未来生态补偿领域大有可为的生态产品交易市场、平台或者机构进行明确的规定和指导,出台公共产品交易市场建设细则,成立完善的生态产品交易平台^[9]。

4.2 深入探究多元化生态补偿依据和标准

生态补偿依据和标准的确立必须要秉承科学原则。首要一点是巩固针对生态补偿依据和标准建立的技术基础,广泛使用5g技术、大数据技术、卫星技术和无人机技术,与地面评估人员形成配合,构成以强大技术支撑为核心的系统监测体系,保证生态补偿依据和标准确立的科学性和准确性^[17]。还需要广泛拓展生态补偿标准和依据制定来源的主体构成,既要保证量化数据作为生态补偿依据和标准的核心参考,还要考虑到生态补偿当中的人文因素,充分吸收广大民众的意见,把人民群众的相关诉求纳入生态补偿标准和依据的建设来源当中。

4.3 完善监管体系

监管体系的建设是保证生态补偿机制稳定运行的根本所在,生态补偿存在于政府、市场以及社会主体之间的资本流动较为活跃,监管措施务必行之有效。首要一点是构建起政府、第三方机构和群众共同参与的联合监管体系,以生态补偿结果为导向,以生态环境保护效果为最终衡量标准,对生态补偿实践进行评估式监管,既保证生态补偿项目在实际过程当中的合理合法有序运行,也保证生态补偿项目的实际作用。另一方面要保证生态补偿机制落到实处,生态补偿实践的基层政府是重点监管

对象,监管内容需要侧重于政府工作人员不作为的情况,要将生态补偿结果和生态保护效果纳入到地方主管生态补偿工作的政府人员政绩考核体系当中,充分调动地方政府工作人员的参与生态补偿工作的积极性和主动性。

参考文献

- [1] 王金南,刘桂环,文一惠,等.构建中国生态保护补偿制度创新路线图——《关于健全生态保护补偿机制的意见》解读[J].环境保护,2016,44(10):14-18.
- [2] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于深化生态保护补偿制度改革的意见[EB/OL].(2021-09-12)[2021-11-10].http://www.gov.cn/zhengce/2021-09/12/content_5636905.htm
- [3] 袁伟彦,周小柯.生态补偿问题国外研究进展综述[J].中国人口·资源与环境,2014,24(11):76-82.
- [4] 科斯.财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集[M].刘守英,译.上海:上海人民出版社,2004.
- [5] WUNDER S, ENGEL S, PAGIOLA S. Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries[J]. Ecological Economics, 2008, 65(4): 834-852.
- [6] ENGEL S, PAGIOLA S, WUNDER S. Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues[J]. Ecological Economics, 2008, 65(4): 663-674.
- [7] 庇古.福利经济学(英文版)[M].北京:中国社会科学出版社,1991.
- [8] MURADIAN R, CORBERA E, PASCUAL U, et al. Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services[J]. Ecological Economics, 2010, 69(6): 1202-1208.
- [9] 张诚谦.论可更新资源的有偿利用[J].农业现代化研究,1987(5):22-24.
- [10] 徐素波,王耀东,耿晓媛.生态补偿:理论综述与研究展望[J].林业经济,2020(3):16-28.
- [11] 王前进,王希群,陆诗雷,等.生态补偿的经济学理论基础及中国的实践[J].林业经济,2019(1):4-24.
- [12] 俞海,任勇.中国生态补偿:概念、问题类型与政策路径选择[J].中国软科学,2008(6):13-21.
- [13] 万太本,邹首民.走向实践的生态补偿——案例分析与探索[M].北京:中国环境科学出版社,2008.
- [14] 程士华.源头活水出新安,百转千回下钱塘——新安江流域生态补偿试点多方共赢[EB/OL].(2019-05-28)[2021-09-15].http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/28/content_5395390.htm.
- [15] 张伟.发挥绿色金融在生态产品价值实现中的作用[J].中国水运,2018(7):10-11.
- [16] 潘华,刘畅洁.生态补偿PPP模式的金融创新机制研究[J].生态经济,2019,35(3):175-180.
- [17] 王德凡.内在需求、典型方式与主体功能区生态补偿机制创新[J].改革,2017(12):93-101.