

对我国生态补偿机制的建议

——以浙江省的经验为例

邓爱林 赵静静

（浙江理工大学经济管理学院）

【摘要】在我国，浙江省是首个在省域范围内提出生态补偿制度建设的省份。本文回顾和梳理了浙江省生态补偿机制的建设过程，从中总结出了“浙江经验”，即逐步建立健全生态补偿的立法、管理及监管体制；加大生态补偿的财政转移支付力度，进行多渠道融资；加强宣传增强对生态补偿的认知与参与；加强生态补偿科学研究与试点工作。对我国生态补偿机制的发展有一定借鉴意义。

【关键词】生态补偿，浙江经验，制度建设

生态补偿的内涵

对生态补偿的最早研究，要追溯到 1965 年 Marsh 记述的人类活动对生态服务功能的破坏；20 世纪 60 年代，John Krutilla 提出了自然资源价值的概念，为生态补偿的形成奠定了基础；70 年代，State Committee for Environmental Protection (SCEP) 首次提出了生态系统服务功能这一概念。但是在这一阶段，生态补偿的概念还没有被明确提出来。直到 20 世纪 90 年代，Johst 等对生态多样性保护的生态补偿机制进行了研究，提出了一套生态经济模拟程序来设计生物多样性保护的补偿方案，至此生态补偿的概念被正式提出。在我国，对于生态补偿的研究也早已成为热点。庄国泰 (1995) 等认为：生态补偿即以防止生态和自然环境破坏为目的，以从事对生态与自然环境产生或者可以产生不良影响的行为为对象，并以生态与自然环境的整治和恢复为主要内容，以经济调节为手段，法律保障为前提的环境管理制度。章铮 (1995) 则把生态补偿看成是对生态环境受害者支付赔偿，是为了控制生态破坏而征收的费用。吕忠梅 (2003) 则从狭义和广义两个方面概括了生态补偿的概念。

通过对学者研究的总结，本文认为生态补偿内涵主要体现在生态内涵、经济内涵、环境治理内涵、法律内涵和可持续发展内涵等五个方面。这五个层面揭示了人类在认识自然与改造自然的过程中，逐步提高对生态补偿概念的认识过程，即生态补偿最先体现的是生态内涵，而生态内涵必须由生态补偿的经济内涵所表现出来，当生态补偿被上升到经济意义上的时候，它必须涉及到环境的治理，并最终上升到法律的高度，而只有在法律的约束下，“资源节约型和环境友好型社会”才能够发展，因此，它们是随着时间逐步递进和深化的。

浙江省生态补偿机制的梳理

浙江省是第一个在省域范围内由政府提出完善生态补偿机制意见的省份，对生态补偿机制做了主动、探索性工作，可以说，浙江省是我国生态补偿机制的“先行者”。浙江省的生态补偿发展历程大体上经历了四个过程：

1. 基层自发进行生态补偿的相关探索和实践

自浙江开展“生态省”建设工作以来，各地对生态补偿作了大量的探索和研究。杭州、湖州、温州、建德、德清和洞头等地已经制定出台或即将出台相关的政策。2003年12月底，台州市市政府办公室下发了《关于印发长潭水库饮用水水源水质保护专项资金管理办法的通知》，并下达长潭水库饮用水保护专项资金600万元/年；2004年1月，绍兴市政府办公室也下发了《关于印发绍兴市汤浦水库水源环境保护专项资金管理暂行办法的通知》，通知规定，每年按照汤浦水库供水量0.015元/吨计算，将每年的总资金划入专项资金账户，并设立了汤浦水库水源环境保护专项资金；金华市金东区傅村镇与源东乡，从2004年开始便以协议形式，傅村镇交上游源东乡5.2万元，作为对源东乡环境保护和生态治理，以及因生态破坏而造成的公共财政收入减少的补偿。江山、龙游等地也对水源地区和库区地区以生态补偿的名义进行了一定的财政补助。

同时，各地还积极开展了异地开发、水资源使用权、排污权交易等各种形式的生态补偿方式。很多地区还制定了水系上游地区在下游开发区或者工业园区投资办厂，对其税收给予返还的政策。很多地方都在积极开展跨区域的水资源使用权交易，并进行试点排污权交易。各地区在环境污染整治过程中，对水系上游地区重点环境保护监管区和重点污染源的治理，也制定了综合性的治污措施和扶持政策，既通过治污措施实现了达标排放的目的，又通过搬迁、结构调整、技术改造等多种扶持政策，保持了当地的经济利益，促进了这些地区经济的可持续发展。

2. 省颁布《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》

建立健全生态补偿机制作为“生态省”建设工作中一项重要的政策，在省委的部署下有序地进行。省生态中心通过组织召开专家、部分市县负责人和省级部门参加的座谈会，并听取多方意见，重点针对人大、政协和各地政府反映比较集中的几种补偿方式，以及对浙江省建立生态补偿机制的工作探索和实践情况进行分析，进一步加深了对生态补偿概念和内涵的认识，最终形成了调研报告。省生态办带头，在深入开展调查研究的基础上，借鉴国内外的实践经验，并通过积极听取基层政府及专家学者的意见，形成了《浙江省人民政府关于进一步建立健全生态补偿的意见》代拟稿。省政府办公厅在征求省级14个部门的意见后，对意见稿作了进一步的修改及完善，对什么样的区域需要进行生态补偿、对进行补偿的区域需要设置什么样的生态环境保护标准、用哪些方式和措施补偿、补偿通过哪些渠道及如何加强生态补偿实施工作的领导与考核等几个方面都作了更深入的研究和探讨，最终提出了修改建议，并于2005年8月26日下发《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》。

3. 探索了实施流域与区域生态补偿的新路径

2007年，浙江省省政府办公厅和财政、经贸、水利、环保、农业、林业等部门，在研究相关政策法律法规的基础上，集中拟定了部分资金，先在钱塘江流域源头，对该地区进行生态保护的专项补助。通过试点先行、逐步推进，为生态补偿的更深入实施积累了经验。为贯彻落实科学发展观，实现“生态省”建设的目标，进一步实施《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》的要求，省政府在钱塘江源头地区，首先实施了环境保护省级财政专项补助。省政府办公厅还下发了《钱塘江源头地区生态环境保护省级财政专项补助暂行办法》（简称《办法》），《办法》按照“谁保护，谁受益”、“责权利统一”、“突出重点，规范管理”和“试点先行，逐步推进”等原则进行。《办法》还规定在原有的相关省级财政专项资金政策的基础上，每年再拿出部分资金，实行对生态环境保护专项补助，这些资金主要用于钱塘江源头区域内的生态建设、产业结构调整、环境保护基础设施建设、农业农村污染防治等。省级财政专项资金的补助对象，经过初步确定，钱塘江流域干流和流域面积100平方千米以上的一级支流源头所在的经济欠发达县（市、区）。

4. 出台一系列与生态补偿有关的政策和措施

省财政厅、环保厅等部门通过联合组织研究，对省内生态良好的地方进行一定的补偿。2002年，浙江省财政厅决定：每年以专项的名义支付的补偿金由5亿元增加到2007年的29.6亿元。经过几年的探索，补偿方法和补偿标准不断得到了改善和提高；2008年，省政府以浙江生态补偿的实际发展情况为基础，出台了《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》，该办法的提出，意味着对浙江省八大流域源头所在的市、县实施生态环保财力转移支付的开始。其具体做法是：省财政转移支付对象，重点是

省境内八大水系干流和流域面积 100 平方公里以上的一级支流源头和流域面积较大的地区。并以省对市、县财政结算单位为计算、考核和分配转移支付资金的对象，补偿资金由市、县政府统筹安排使用；财力转移支付分配方面，以省级及以上生态公益林面积(权重 30%)、大中型水库面积(权重 20%)等作为生态功能保护性指标，以主要流域内水环境质量(权重 30%)、大气环境质量(权重 20%)为环境质量改善性指标进行一定考核，结果优于设定警戒指标的给予奖励，劣于指标的则进行惩罚。财力转移支付资金的兑现还结合各市县的财力状况实行分档兑现补助额，资金总量一年定一次，列入到当年省级财政预算。这一系列措施的实施，都对全省生态保护和建设起到了很好的激励作用。

浙江省生态补偿机制对我国生态补偿机制的经验借鉴

浙江省生态补偿机制的经验，可为完善我国生态补偿机制提供一定的经验借鉴，进一步完善我国的生态文明建设。

1. 逐步建立健全生态补偿立法、管理和监管体制

不管采取什么方式，生态补偿目标的实现不是仅仅制定政策就可达到的，还必须有相关法律法规的保障和配套政策的支持。从浙江省的经验看，加强部门之间和行政地域之间的生态补偿工作是十分必要的。对于跨部门和跨区域的生态补偿工作，上级部门则应给予协调和指导。除此之外，政府出于生态保护意愿而进行的补偿合作政策，还需对政策的执行情况进行监督。只有严格对生态指标进行监测并科学加以认定，才能有效地形成生态补偿机制。

2. 加大生态补偿机制的财政转移支付力度，并进行多渠道融资等政策

(1)加强各级政府对生态补偿的支持与合作。地方政府除了负责辖区内生态补偿机制的建立之外，在一些主要依靠财政支持的生态补偿中，应根据自身财力情况给予支持和合作，以发挥各级财政的综合作用。

(2)完善生态补偿的财政政策体系，积极探索并建立多渠道的融资机制。政府手段仍是目前生态补偿的主要措施，同时应积极探索使用市场手段补偿生态效益的可能途径。生态补偿不能单靠政府补贴，要建立补偿制度，健全补偿途径，促使补偿主体多元化，补偿方式多样化。如浙江长兴县，广泛吸纳社会和民间资金，积极探索多层次、多渠道、多元化的投融资机制，大力推进市场化运作，按照谁投资、谁建设、谁管理、谁经营的原则，放开建设权，搞活经营权，鼓励和吸引民营资本进入公用事业领域。

3. 加强宣传生态补偿知识，增强对生态补偿的认知与参与

生态补偿必须得到全社会人民的关心和支持，建议我国进一步加强生态补偿的科普及宣传教育，增强群众的生态补偿意识，明确生态补偿政策，使公众积极参与到生态补偿中去。利益相关者是生态补偿落实的最终对象，其知识、认知和意愿都直接影响生态补偿的效果，因此在制定生态补偿机制和规划时要充分鼓励这类人群的参与，采取“边学边做”、项目实施等方法提高其能力。尤其是在人、财两缺的欠发达省市，应当通过相关各级公共投资项目，加强政府部门和社区组织的能力建设，包括决策者、规划者、管理人员等。

4. 加强生态补偿的科学研究工作与试点工作

生态补偿在我国还是一个新的课题，因此其建立的过程是一项复杂而长期的系统工程，涉及生态保护的各个方面。加上我国区域经济发展的不平衡性，经济发展和生态保护之间的矛盾非常突出，生态补偿建立尚处于探索阶段，许多问题还有待于深入研究。建议将生态补偿问题列入我国重点科研计划，进一步加强生态补偿机制关键问题的科学研究。对补偿标准体系等关键技术，如生态系统服务功能的价值核算、生态系统服务与生态补偿的衔接、生态补偿的对象、标准、方式方法，以及资源开发

与重大工程活动的生态影响评价等，都需要跨学科综合研究，组织进一步的科技攻关战略。同时还需要加强生态监测体系研究，为建立切实有效的生态补偿机制提供技术支撑。在开展理论研究的同时，还应积极做好生态补偿的实际试点工作。各部门在以前工作的基础上，应根据其工作重点，选择具有一定基础的地区和类型做试点，在加强理论研究和不断总结经验的基础上，积极推进生态补偿机制的建立和相关政策措施的完善。

参考文献：

- [1]刘丽.我国国家生态补偿机制研究[D].青岛大学(博士学位论文)，2010.
- [2]环境科学大词典[M].北京：中国环境科学出版社，1991.
- [3]贺思源，郭继.主体功能区划背景下生态补偿制度的构建和完善[J].特区经济，2006(11)：195-196.
- [4]吕忠梅.超越与保守——可持续发展视野下的环境法创新[M].北京：法律出版社，2003.
- [5]曹明德.对建立我国生态补偿制度的思考[J].法学，2004(3)：40-43.
- [6]王金南，万军，张惠远，葛察忠，高树婷，饶胜.中国生态补偿政策评估与框架初探[A].王金南、庄国泰主编，生态补偿机制与政策设计国际研讨会论文集[C].北京：中国环境科学出版社，2006：13-24.
- [7]毛峰，曾香.生态补偿的机理与准则[J].生态学报，2006(11)：3841-3846.
- [8]陈尉，刘玉龙，杨丽.我国生态补偿分类及实施案例分析[J].中国水利水电科学研究院学报，2010(1)：52-58.
- [9]任勇，冯东方，俞海等.中国生态补偿理论与政策框架设计[M].北京：中国环境科学出版社，2008，7：2-88.
- [10]毛显强，钟瑜，张胜.生态补偿的理论探讨[J].中国人口·资源与环境，2002(4)：38-41.
- [11]庄国泰，高鹏，王学军.中国生态环境补偿费的理论与实践[J].中国环境科学，1995(6)：413-418.
- [12]章铮.生态环境补偿费的若干基本问题[M].国家环境保护局自然保护司编，中国生态环境补偿费的理论与实践[C].北京：中国环境科学出版社，1995：88-98.
- [13]沈满洪.环境经济手段研究[M].北京：中国环境科学出版社，2001，11：49.
- [14]沈满洪，陆菁.论生态保护补偿机制[J].浙江学刊，2004(4)：218-220.
- [15]浙江省环境保护局.浙江省环境保护公报[M].杭州：浙江出版社，2004.
- [16]陈锦其.浙江生态补偿机制的实践、意义和完善策略研究[J].中共杭州市委党校学报，2010(6)：17-22.