

浙江生态补偿机制的实践、意义和完善策略研究

陈锦其

【摘要】生态文明是人类社会继原始文明、农业文明、工业文明后进行的一次必然选择。浙江的生态文明建设一直走在全国前列,也成为其他兄弟省市借鉴的样本。生态文明是涉及各方面的系统工程,其中的相关利益矛盾尤为突出,如何协调并构建相应机制成为推动浙江生态文明建设的重点。当前完善浙江生态补偿机制具有重要意义。在回顾成功经验的基础上,提出了一系列关键的对策和建议。

【关键词】生态文明;生态补偿;科学发展观;区域协调发展

【中图分类号】F205 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1243(2010)06- 0017- 06

党中央、国务院高度重视生态文明建设和建立生态补偿机制工作。党的十六届五中全会首次明确提出,“按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,加快建立生态补偿机制”。胡锦涛总书记在党的十七大报告中再次强调,“实行有利于科学发展的财税制度,建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制”。建立健全生态补偿机制,从制度上加强生态环境保护,是建设生态文明的重要内容,是全面贯彻落实科学发展观的重大战略举措,具有特别重要的意义。

一、生态补偿相关概念

尽管已有一些针对生态补偿的研究和实践探索,但尚没有关于生态补偿的较为公认的定义。综合国内外学者的研究并结合我国的实际情况,我们认为:生态补偿(Eco- compensation)是以保护和可持续利用生态系统服务为目的,以经济手段为主调节相关者利益关系的制度安排。更详细地说,生态补偿机制是以保护生态环境,促进人与自然和谐发展为目的,根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,运用政府和市场手段,调节生态保护利益相关者之间利益关系的公共制度。对生态补偿的理解有广义和狭义之分。广义的生态补偿既包括对生态系统和自然资源保护所获得效益的奖励或破坏生态系统和自然资源所造成损失的赔偿,也包括对造成环境污染者的收费。狭义的生态补偿则主要是指前者。从目前我国的情况来看,由于在排污收费方面已经有了一套比较完善的法规,急需建立的是基于生态系统服务的生态补偿机制,所以在我们的研究中采用了狭义的概念。

生态补偿应包括以下几方面主要内容:一是对生态系统本身保护(恢复)或破坏的成本进行补偿;二是通过经济手段将经济效益的外部性内部化;三是对个人或区域保护生态系统和环境的投入或放弃发展机会的损失的经济补偿;四是对具有重大生态价值的区域或对象进行保护性投入。生态补偿机制的建立是以内化外部成本为原则,对保护行为的外部经济性的补偿依据是保护者为改善生态服务功能所付出的额外的保护与相关建设成本和为此而牺牲的发展机会成本;对破坏行为的外部不经济性的补偿依据是恢复生态服务功能的成本和因破坏行为造成的被补偿者发展机会成本的损失。狭义的生态补偿的概念与目前国际上使用的生态服务付费(Payment for Ecosystem Services ,PES)或生态效益付费(Payment for Ecological Benefit ,PEB)有相似之处,在本文中我们把它们作为同义语对待。

二、浙江生态补偿的基本情况分析

2009年9月24日,北京林业大学生态文明研究中心承担了国家林业局“生态文明建设的评价体系与信息系统技术研究”项目,构建了中国省级生态文明建设评价指标体系(ECCI),并在此基础上设计软件,开发数据库及基于互联网的信息平台。该项目构

作者简介: 陈锦其,浙江省委党校软科学研究所、浙江省科学发展观与浙江发展研究中心教师,邮编:311121

建了“生态活力”、“环境质量”、“社会发展”、“协调程度”4个核心考察领域,22项具体指标的体系框架,以国家公开发布的权威数据为基础,对我国各省市自治区2005年至2007年的生态文明建设情况进行了综合评价,在公布的中国省级生态文明建设评价报告中,我省和北京、上海、海南、天津、福建等省份排名居全国前列,彰显我省在生态文明建设方面取得的成绩。

浙江省是国内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,2005年出台《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》,2006年出台《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》,2008年出台《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》,全面实施生态补偿制度,八大水系源头地区45个市、县(市)每年将获得不同额度的省级生态环保财力转移支付资金。探索运用价格机制促进环境保护的有效途径,杭州、湖州、嘉兴、绍兴市以及黄岩、玉环、桐乡、诸暨、兰溪等县(市、区)积极探索排污权交易试点,建立排污总量控制制度。这些改革探索,进一步完善“污染付费、受益补偿”的资源利用机制,在运用经济手段促进环境保护和区域协调发展方面迈出先行一步。

(一) 基层自发探索与实践

生态补偿的内涵十分丰富,相对来说在一个较小的区域实行生态补偿,比大区域更容易操作,因此基层的实践和探索十分重要。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。杭州、温州、湖州、建德、德清、洞头等地已经制定出台或将要出台相关的政策意见。2003年12月台州市政府办公室下发了《关于印发长潭水库饮用水源水质保护专项资金管理办法的通知》,设立长潭水库饮用水源保护专项资金600万元/年。2004年1月绍兴市政府办公室下发了《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》,每年按汤浦水库供水量每吨0.015元计算,由水务集团负责每年的12月底前一次性将资金划入专项资金账户,设立汤浦水库水源环境保护专项资金。金华市金东区傅村镇政府与源东乡政府,从2004年开始以协议形式,傅村镇交上游源东乡5万元,作为对源东乡保护和治理生态环境以及因此而造成的公共财政收入减少的补偿。江山、龙游等县(市、区)也对水源地区和库区乡镇以生态补偿的名义进行了财政补助。

同时,各地还积极地探索异地开发、水资源使用权交易、排污权交易等多形式的生态补偿方式。不少县(市)制定了水系上游乡镇在下游开发区或工业园区投资办厂,税收给予返还的政策。有的地方正在积极稳妥地开展跨区域的水资源使用权交易,探索试点排污权交易。各地在环境污染整治中,对水系上游地区、欠发达地区的重点环保监管区和重点污染源的治理,制定了综合性的污染整治措施和扶持政策,既通过污染整治实现了达标排放,又通过异地搬迁、技术改造、结构调整等多种扶持方式,保持了当地既得的经济利益,促进了当地经济的持续发展。

(二) 下发《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政策措施,在省政府的直接部署下有序地进行。先后组织召开了专家、部分市县负责人和省级有关部门参加的座谈会,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形式,以及浙江省建立生态补偿机制工作探索和实践情况进行了分析和研究,进一步加深了对生态补偿机制概念和内涵的认识,并形成了调研报告。省生态办牵头,在深入开展调查研究,借鉴国内外的实践经验,充分听取基层政府和专家学者意见的基础上,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,对初步意见稿作了进一步修改和完善,对什么样的区域需要给予生态补偿;实行补偿的区域需要设置什么样的生态保护标准;用什么样的方式和措施补偿;补偿通过什么样的渠道;如何加强生态补偿机制实施工作的领导和考核等方面均作了更深入的研究和探讨,并提出了修改建议。2005年8月26日省政府下发了《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》。

(三) 出台《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》

浙江省政府办公厅召集财政、环保、经贸、水利、林业、农业、建设等部门,研究了相关政策办法,提拟集中一部分资金先在钱塘江流域源头,科学、合理地确定范围,对源头地区实施生态保护专项补助,试点先行,逐步推进,为进一步深入实施生态补偿

积累经验。为贯彻落实科学发展观,推进生态省建设,进一步深入实施《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尝试实施环境保护省级财政专项补助,2006年4月28日,省政府办公厅印发了《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》,将按照“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”的原则,对钱塘江源头地区生态环境保护加大财政转移支付。

《办法》明确在原有的相关省级财政专项资金政策的基础上,省政府每年再拿出一块资金,实行生态环境保护专项补助,专项补助资金主要用于钱塘江源头地区内的生态建设、产业结构调整、环境保护基础设施建设、农业农村污染防治。省级财政专项资金的补助对象,初步确定为钱塘江流域干流和流域面积100平方公里以上的一级支流源头所在的经济欠发达县(市、区)。

专项补助的测算依据主要有几个方面:一是生态建设补助方面,主要以重要生态公益林面积和大中型水库水面折算面积为测算范围;二是产业结构调整补助方面,按因环保要求当年淘汰既有、限制规模和搬迁过程中的化工、医药、造纸、制革、印染、冶炼、水泥、味精等重点污染企业,对当地财政收入造成影响的;三是环境保护基础设施建设补助方面,主要指根据生态省建设规划纲要和“811”环境污染整治行动计划建设的环保基础设施,包括城镇污水处理及管网、城乡生活垃圾无害化处置、饮用水源保护、流域交界断面水质自动监测系统、重点污染源自动监控系统等建设工程;四是农业农村污染综合防治补助方面,主要为规模化畜禽养殖场治理和搬迁、垃圾中转站建设和农户沼气建设。

(四) 出台《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》

省财政厅、环保厅等部门联合组织研究并对省内生态良好的区域实施补偿,从2002年开始,每年以专项的名义支付的补偿金由5亿元增加到2007年的29.5亿元。经过几年的探索,补偿方法和标准不断完善,2008年制定出台了《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》,全面实施对八大流域源头所在市、县(市)的生态环保财力转移支付。具体做法是:1、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市、县(市),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,补偿资金由市县统筹安排使用。2、财力转移支付分配办法。以省级以上生态公益林面积(权重占30%)、大中型水库面积(权重占20%)作为生态功能保护类指标,以主要流域水环境质量(权重占30%)、大气环境质量(权重占20%)作为环境质量改善类指标进行考核,结果优于设定警戒指标的给予奖励,反之则予以扣罚。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,资金总量一年一定,列入当年省级财政预算。2007年省级财政兑现的转移支付资金总量为6亿元,涉及45个市、县,受补助最多的淳安县获补助5422万元,最少的县也有100万元。这些措施对全省生态保护和建设起到了很好的激励和鞭策作用。

三、建立和完善生态补偿机制的重大意义

生态补偿机制是为了保护生态环境,改善和发挥其对经济社会发展的生态服务功能,促进人与自然和谐发展,运用市场经济理念和政府财政手段,调节利益相关者之间的生态与经济利益的一种公共制度安排。当前,我省生态建设取得显著成效,经济社会快速发展,经济实力不断壮大。同时,生态环境承载发展的能力与容量仍然十分有限,区域发展很不平衡,保护生态的外部环境极不经济。建立和完善生态补偿机制,实现基本公共服务均等化,促进经济社会全面协调可持续发展,建设生态文明、促进社会和谐发展不但必要,而且可行。

(一) 建立生态补偿机制是落实科学发展观的必然要求

只有科学发展,才能实现生态文明的目标,实现人与自然的和谐相处,构建起社会主义和谐社会。科学发展观第一要义是发展。建立生态补偿机制就是按照科学发展观的要求,为解决过度以经济增长为目标的经济发展模式和不可再生自然资源及环境恶化等生态容量现实矛盾,将环境资源纳入稀缺性生产要素,通过生态技术创新和制度创新,积极探索生态文明视野下的发展规律,转变经济发展方式,提高发展质量和效益,实现又好又快发展。事实上,在传统的发展模式下,由于生态环境作为公共资源,森林、

草原、湿地和矿产等自然资源被过度开发,CO₂等温室气体甚至有毒气体排放到空气中,此类经济行为由于未受到限制使地方经济和社会发展牺牲很大,显然是不可持续的发展方式。生态补偿机制的建立,体现了统筹兼顾和公平正义,有利于经济的可持续发展。

科学发展观核心是以人为本。一切为了人民,一切依靠人民,发展成果由人民共享,这是党执政的目的和基础。建立生态补偿机制正是体现了以人为本的原则。人是价值的中心,人的全面发展必须促进人与自然的和谐。社会主义物质文明、精神文明和政治文明离不开生态文明。没有生态安全,人类自身就会陷入不可逆转的生存危机。经济发展的终极目标也是为了人民福祉的提高,脱离人民的经济发展,即使GDP增长得再快,如果连基本的生活用水都得不到供给、空气质量严重恶化,只是空中楼阁式的经济增长。通过建立生态补偿机制,构建以生态为导向的经济发展模式,才能真正体现以人为本的执政理念,实现经济与人口资源环境全面协调可持续发展。

(二)建立生态补偿机制是建设生态文明的内在需求

生态文明是人类文明的一种形态,它以尊重和维护自然为前提,以人与人、人与自然、人与社会和谐共生为宗旨,以建立可持续的生产方式和消费方式为内涵,以引导人们走上持续、和谐的发展道路为着眼点。生态文明强调人的自觉与自律,强调人与自然环境的相互依存、相互促进、共处共融,既追求人与生态的和谐,也追求人与人的和谐,而且人与人的和谐是人与自然和谐的前提。可以说,生态文明是人类对传统文明形态特别是工业文明进行深刻反思的成果,是人类文明形态和文明发展理念、道路和模式的重大进步。

建立健全生态环境补偿机制,就是要使生态环境的外部成本内部化,形成生态环境的受益者付费、破坏者赔偿、建设者和保护者得到合理补偿的良性运行机制,从而提高社会各界的生态环境意识,促进经济发展方式的根本转变,调动全社会从事生态建设和环境保护的积极性,为建设资源节约型和环境友好型社会,促进人与自然和谐发展提供体制和政策保障。

(三)建立和完善生态补偿机制是转变经济发展方式的客观要求

建设生态文明,前提是发展。只有发展,才能不断满足人民群众日益增长的物质文化生活需要。但发展的同时,要保护好人类赖以生存的环境,需要转变经济发展方式,走新型工业化道路。新型工业化道路是生态文明的工业化道路,它要求减少资源消耗、减少污染排放,走一条既能节约资源,又能使人与环境友好相处的经济发展之路。具体来说,就是要发展循环经济,达到经济发展和环境保护的双赢。经过全社会坚持不懈的努力,我们一定要逐步使循环经济形成较大规模,可再生能源比重显著上升,主要污染物排放得到有效控制,生态环境质量明显改善,生态文明观念在全社会牢固树立。这是贯彻落实科学发展观的需要,是建设资源节约型、环境友好型社会的需要。

经过连续多年大规模的建设和治理,近年来浙江省生态建设和环境保护工作取得重要进展和显著成就。但是从总体上看,我省生态环境比较脆弱的局面还没有根本改变,生态环境保护的任务依然十分艰巨,尤其是推进生态建设和环境保护的利益关系还没有理顺。建立健全生态环境补偿机制,就是要使生态环境的外部成本内部化,形成生态环境的受益者付费、破坏者赔偿、建设者和保护者得到合理补偿的良性运行机制,从而提高社会各界的生态环境意识,促进经济发展方式的根本转变,调动各方面从事生态建设和环境保护的积极性,为建设资源节约型和环境友好型社会,促进人与自然和谐发展提供体制和政策保障。

(四)建立和完善生态补偿机制是促进区域协调发展的客观要求

建立健全生态环境补偿机制是推进形成主体功能区的内在要求。加快建立健全生态环境补偿机制,对这些地区为保障生态安全做出的贡献给予合理补偿,是落实规划纲要部署、推进主体功能区形成的关键,是推进主体功能区规划实施的内在要求。

绍兴新昌县是市域范围内另一个比较典型的例子。新昌县位于绍兴市上游,属环境敏感区,随着经济的发展,结构性污染日益

突出,对下游造成了很大影响。根据生态环境功能分区,绍兴市开始限制一些产业在新昌县发展,而在环境容量资源比较丰富的地区为新昌提供异地开发生态补偿,在绍兴袍江工业区设立新昌医药工业园,市政府给予政策优惠,规定凡新昌医药工业园内缴纳的增值税和所得税属市级财政分成所得部分,新昌得 70%。这样一来,既解决了上游的污染问题,也促进了生产力的合理布局和区域的协调发展。

四、建立和完善生态补偿机制的政策建议

(一) 逐步建立健全生态补偿立法、管理和监管体制

不管是采取公共支付方式,还是基于市场的生态环境购买,生态补偿目标的实现,不是制定单一政策就可以达到的,必须要有相关法律法规保障和配套政策支持。

从目前来看,应加强部门内部和行政地域内的生态补偿工作,整合有关生态补偿的内容;对于跨部门和跨行政地区的生态补偿工作,上级部门应给予协调和指导。

此外,政府出于生态保护意愿而进行的补偿合作或推行补偿政策,必然还需要对政策的执行情况进行监管。只有严格地对生态指标进行监测并科学地加以认定,才能够形成一个较规范的生态服务交易市场或实现有效地生态补偿。否则,宽松的监督或疏忽的管理会导致生态保护效率低下或降低补偿支付意愿,最终达不到生态保护的目标。因此,生态补偿的实践需要构建一套十分严谨甚至可以说是苛刻的监测标准,尤其是可以用来交易的生态补偿额度,更是需要严格认定才能够得到交易许可,就是为了保证生态补偿的质量和生态保护的有效性。

(二) 加大生态补偿的财政转移支付力度,进行多渠道融资

首先,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。

其次,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。如今在长兴县正感受着公用事业改民营的魅力:投资数百万元的乡镇自来水厂陆续建成了,老百姓喝上了放心水;垃圾焚烧发电厂建成了,全县农村的生活垃圾将实行统一收集处理;污水处理厂建成了,全县各建制镇将全部拥有一座污水处理厂,极大地改善了农村生活环境,不仅实现了农村劳动力的有效转移,还能为财政“分忧”。

(三) 加强宣传增强对生态补偿的认知与参与

生态补偿必须得到全社会的关心和支持。建议进一步加强生态补偿的科普教育和大众宣传,增强群众的生态补偿意识,明确生态补偿的政策,使公众积极主动参与到生态补偿中去。利益相关者是生态补偿机制落实的最终对象,其知识、认知和意愿直接影响生态补偿的效果。在制定生态补偿机制和规划时要充分鼓励利益相关者的参与,采取“边学边做”的方法,通过项目实施提高其能力。尤其是在人、财两缺的欠发达地区,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、企业管理者等等。

(四) 加强生态补偿科学研究与试点工作

生态补偿是一个新的课题,生态补偿机制的建立是一项复杂而长期的系统工程,涉及生态保护和建设资金筹措和使用等各个方面。加上我省区域经济发展不平衡,经济发展和生态保护之间的矛盾仍很突出,生态补偿机制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省重点科研计划,进一步加强生态补偿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物质质量和价值的核算、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,以及资源开发和重大工程活动的生态影响评价等,都需要跨学科综合研究,需要组织进一步的科技攻关。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有力的技术支撑。

在开展理论研究的同时,还应积极做好生态补偿的试点工作。各部门在以前工作的基础上,应根据其工作的重点,选择具有一定基础的地区和类型进行试点示范,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 赵丽. 建立生态补偿机制刻不容缓[J]. 科学社会主义, 2009(4).
- ② 胡仪元. 生态补偿理论基础新探——劳动价值论的视角[J]. 开发研究, 2009(4).
- ③ 赵霞. 建立和完善生态补偿机制的财政思考[J]. 经济学动态, 2008(11).
- ④ 马洪波, 吴天荣. 建立三江源生态补偿机制试验区的思考[J]. 开发研究, 2008(5).
- ⑤ 张郁, 丁四保. 基于主体功能区划的流域生态补偿机制[J]. 经济地理, 2008(5).
- ⑥ 王青云. 关于我国建立生态补偿机制的思考[J]. 宏观经济研究, 2008(7).
- ⑦ 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).
- ⑧ 刘玉. 跨区资源调配生态补偿与区域协调发展[J]. 宏观经济管理, 2007(11).
- ⑨ 王健. 我国生态补偿机制的现状及管理体制创新[J]. 中国行政管理, 2007(11).
- ⑩ 刘建, 王瑶, 王淑军, 王仁卿. 论生态补偿对生态文化建设的促进作用[J]. 中国软科学, 2007(9).
- ⑪ 柳博隽. 健全生态补偿机制[J]. 浙江经济, 2007(14).
- ⑫ 胡仪元. 区域经济发展的生态补偿模式研究[J]. 社会科学辑刊, 2007(4).
- ⑬ 赵景柱, 罗祺嫻, 严岩, 段靖, 丁丁. 完善我国生态补偿机制的思考[J]. 宏观经济管理, 2006(8).
- ⑭ 周大杰, 董文娟, 孙丽英, 石缎花, 齐晔. 流域水资源管理中的生态补偿问题研究[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2005(4).
- ⑮ 张跃西, 孔栋宝. 异地开发生态补偿“金磐经验”探讨[J]. 浙江学刊, 2005(4).

⑩ 杜振华, 焦玉良. 建立横向转移支付制度实现生态补偿[J]. 宏观经济研究, 2004(9).