

# 市场化生态保护补偿的典型模式与机制构建

彭文英 滕怀凯<sup>1</sup>

**【摘要】** 建立市场化生态保护补偿机制是我国健全生态文明制度体系的重要内容之一，是完善生态保护补偿机制的重点任务。党的十八大以来，我国生态保护补偿机制建设成效显著，但仍存在市场化生态保护补偿范围小、企业和社会公众参与度不高，以及优良生态产品和生态服务供给不足等问题，建议按照无形生态产品、有形生态产品、权益性生态产品来梳理市场化生态保护补偿类型，科学确定生态产品及价值核算，公平公正配置权益生态产品市场配额，因地制宜拟定生态产业化项目，合理确定生态产品供给者，构建基于“产品—价值—交易”的市场化生态保护补偿体系，充分挖掘和发挥各类市场力量，着力培育和发展生态产品市场，在生态保护补偿的组织协商、标准技术、法律法规制度、市场监管、舆论宣传教育方面加强市场化生态保护补偿配套政策支持，推动建立政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态保护补偿机制。

**【关键词】** 生态保护补偿 生态产品 生态价值 生态交易 市场机制

**【中图分类号】** F812.45 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-7543（2021）07-0136-10

生态保护补偿机制是调控各利益主体生态保护和经济发展权益关系的有效措施，重在保持和提升生态系统功能，促进人与自然和谐共生和区域协调发展。党的十八大以来，我国出台了一系列政策措施，持续推进生态保护补偿机制建设。2018年12月，国家发展和改革委员会等九部门联合印发《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》，为加强市场化生态保护补偿机制建设指明了方向。

市场化是利用市场机制来解决相关问题的一种模式，主要利用价格杠杆来调节供给与需求平衡。随着市场化工具的发展，我国提出发展生态系统服务市场化工具，其核心是将自然生态系统服务赋予货币价值，为生态环境外部性溢价配置价格并进行交易<sup>[1-2]</sup>，从而实现生态保护和环境治理的相关政策目标。

我国生态保护补偿机制市场化建设面临诸多问题<sup>[3]</sup>，如企业、社会公众参与积极性不高，优良生态服务和生态产品供给不足，因而急需充分发挥市场对生态资源配置的决定性作用，激发全社会力量参与生态保护补偿，加快建立健全政府引导下的市场化生态保护补偿机制，促进生态文明建设和区域高质量发展。

## 一、市场化生态保护补偿的理论分析

### （一）生态产品—价值—交易的理论认知

产品是实现市场化的基础；价值是商品的重要属性，是市场交易的基础；市场交易是产品价值实现的重要路径。生态产品价值实现是生态经济的最终目标，生态保护补偿政策应该注重引导生态产品的市场交易，促进生态保护市场化运作和市场化补偿<sup>[4]</sup>。科学认知生态产品、生态产品价值及生态产品交易具有重要意义。

<sup>1</sup>作者简介：彭文英，首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授、博士生导师；

滕怀凯，首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院博士研究生。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“共建共享目标下跨区域生态贡献计量方法及补偿机制研究”（17AJY005）

### 1. 生态产品的多属性多形态

生态系统服务是指生态系统提供的能够为人类利用和获益的产品与服务。生态系统服务功能可分为水供给、土壤形成、文化与休憩等 17 种类型<sup>[5]</sup>。生态产品可分为有形物质产品和无形物质产品<sup>[6]</sup>。《全国主体功能区规划》指出，生态产品是“维系生态安全、保障生态调节功能、提供良好人居环境的自然要素”，是拥有公共产品特性的纯自然系统生产的产品<sup>[7]</sup>，包括有机产品、调节服务和文化服务在内的具有正外部性的生态系统服务<sup>[8]</sup>。

有学者进一步界定，生态产品是“生态系统生物生产和人类社会生产共同作用提供给人类社会使用和消费的终端产品或服务，包括保障人居环境、维系生态安全、提供物质原料和精神文化服务等人类福祉或惠益，是与农产品和工业产品并列的、满足人类美好生活需求的生活必需品”<sup>[9]</sup>。综合已有理论研究和实践探索，生态产品表现出多属性，包含生态系统服务性产品和生态系统权益性产品，具有公共性、准公共性和交易性、准交易性特征。

生态产品呈现多形态，可分为有形产品、无形产品，前者指自然生态系统提供的食物、能源、原材料以及生态文化开发等产品；后者指生态系统不能直接以物质形式提供的服务产品、权益性产品，包括生态系统的气候调节、水文调节、大气净化、水质净化等调节服务，涵养土壤养分和水源、保持生物多样性、制造氧气等支持服务，以及生态系统及其服务受法律保护的权益性产品，生产生活方式损毁生态系统或消耗生态系统服务而形成的权益损失性产品。

### 2. 生态产品价值的外部经济性

生态产品是以人类消费使用为目的的有价值物品和服务<sup>[9]</sup>。生态价值源于量化生态系统提供给人类的服务<sup>[10]</sup>，可分为直接利用价值、间接利用价值、选择价值、存在价值。从经济学角度来看，在生态产品生产供给过程中，自然生态系统内部作用附加人类投入，满足人类生产生活需要，使之具有了经济价值、使用价值、生态价值。2011 年英国政府颁布了《自然选择：保护自然价值》，旨在通过自然资本核算将生态系统服务市场化，促使生态自然价值进入主流市场。

生态产品价值体现了自然生态系统服务的正向外部经济，是一种公共产品特性的外部经济，只有赋予了生态产品的经济价值、使用价值，才便于通过市场交易。生态产品价值可运用条件价值法、费用支出法、市场价值法进行价值评估<sup>[11]</sup>，或基于单位面积价值当量因子法进行生态系统服务价值动态评估<sup>[12]</sup>，在自然地域生态系统服务的基础上量化区域之间的生态利益关系<sup>[13]</sup>，考量生态系统服务的区域外溢价值，为区域生态保护补偿给予技术支持。

### 3. 生态产品交易的市场多样性

生态产品市场交易是生态产品价值和服务价格建立的过程，是促进生态产品贸易及生态资源合理分配的重要环节。按照产品形态，可分为有形产品市场和无形产品市场；按照产品用途，可分为生产资料市场、生活服务产品市场、生态安全产品市场、环境保护产品市场，以及生态技术服务市场、生态金融市场等；按照产品属性特征，可分为经营性生态产品市场、准公共生态产品市场、公共性生态产品市场。2017 年 10 月，中共中央、国务院印发的《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》提出，要“科学评估生态产品价值，培育生态产品交易市场”，对生态产品市场交易提出了要求。我国已经在碳交易、排污权交易、污染许可证交易等方面有了一些实践，为生态产品市场体系建设奠定了基础。

## （二）市场化生态保护补偿的理论框架

生态保护补偿市场机制建设要以习近平生态文明思想为指导，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念，系统分析生态产品市场交易活动特征，巩固和深化我国生态保护补偿机制建设成效，推动生态保护地区和受益地区开展跨区域生态保护补偿，为人民群众提供更多更好的生态产品。

生态系统服务产品价值、居民和企业的补偿意愿是市场化生态保护补偿机制设计的重点问题<sup>[14]</sup>，自然资源管理与生态服务付费之间的关系是政府引导市场化生态补偿的重要制度逻辑<sup>[15]</sup>。要将自然资源和生态系统服务功能生产转换为生态产品“交易—获利—激励—再交易”的生态产品价值市场化实现是有效的市场化补偿路径<sup>[16-17]</sup>。厘清生态产品、确定生态产品价值与价格、促进生态产品市场交易是市场化生态保护补偿机制构建的逻辑理路。

实施市场化生态保护补偿，要在生态系统演化规律、生态系统服务及生态产品认知基础上，从如下方面着手：一是将难以量化的生态系统服务、生态产品附加值、生态环境权益科学合理地定义成产品，界定无形生态产品、有形生态产品、权益生态产品价值；二是根据产品特性选择适宜的工具进行价值评估与货币化核算，配置各个地区、企业生态环境权益，并通过市场供给与需求给予市场定价，促进生态系统服务市场交易、生态产品市场交易、生态环境配额市场交易；三是在政府引导下采取多元化的市场化生态保护补偿方式，比如，资源有偿使用、生态税费、生态产业化发展，绿色/生态产品标识、生态产品供给与交易政策补贴、生态产品消费税，以及碳排放权、排污权等环境许可权、资源开发权、土地发展权等市场支持政策，促进生态产品市场交易，发挥市场机制的生态保护补偿作用。

## 二、市场化生态保护补偿的典型模式

### （一）无形产品的市场化支持性补偿

自然生态系统通过生物生产过程提供的无形的调节服务、支持服务产品，具有非排他性、非竞争性和协同生产性，比较难以界定其产品价值，很难通过市场交易实现产品的经济价值、生态价值、社会价值。在以政府为主体对生态系统提供的无形产品进行生态保护补偿之外，还应引入市场机制来调配各主体之间的利益博弈关系，缓解政府财政压力，探索多种市场支持性的生态补偿方式，合理提高补偿标准，有效调动各主体参与生态环境保护的积极性。

#### 1. 生态保护补偿的生态税收支持

生态税是指对单位和个人在资源开发、生产过程及生活中的资源消耗、环境污染行为征收的特定税，是利用税收杠杆促进生态保护和环境优化的有效方式。在生态保护补偿范围内，根据地区经济发展水平和财政能力，设计环境保护税、资源税、消费税等财税制度，以税收作为市场经济调节杠杆，支持绿色利益全社会共同分享。

美国建立了比较完善的生态环境税收体系，如征收损害臭氧层的化学品的消费税，征收汽油税、汽车使用税、汽车销售税等与汽车使用相关的税，征收自然资源开采税，收益超过 200 万美元以上的企业法人应按超过部分纳环境税。欧盟设立了水污染税、垃圾税、化肥税等各种生态环保税。德国对公共交通系统中使用天然气和生态燃料的交通工具给予生态税税率优惠 45%，对农业生产用燃油免征生态税，清洁能源免征生态税<sup>[18]</sup>。

我国为了保护和改善环境，减少污染物排放，推进生态文明建设，颁布了《环境保护税法》，从法律层面规定了企事业单位和其他生产经营者直接向环境排放应税污染物，应缴纳环境保护税。此外，还有城镇土地使用税、耕地占用税、矿产征收的资源税等资源税，以及城市维护建设税等税收政策。生态税收收入补充了生态保护补偿资金，也通过税收优惠政策来激励社会主体参与生态保护，在某种程度上支持了生态保护补偿。

#### 2. 生态保护补偿的生态产业化支持

生态产业化是指生态产品或服务的价值实现过程，及以生态系统修复为主的新业态的形成过程<sup>[19]</sup>，实质是将生态保护作为一项产业，确定各种生态产品的生态价值、经济价值、资源价值、环境价值，按照规模化、企业化、品牌化、专业化来进行经营。生态产业化模式主要有两种：一种是政府收购生态保护、生态修复类项目，即采取一些激励优惠政策，通过承包、转让、

租赁、拍卖等形式，政府与企业、社会组织或个人签订合约协议，由市场经营来实现生态保护市场化；另一种是生态合约特许经营，即政府将生态系统保护、生态修复等作为一种特殊的垄断性产品，按照特许协议授权给某企业或社会组织，让其提供特定的生态系统服务产品。

英格兰和苏格兰地区对于鱼类栖息地保护和水环境污染修复，即由市场自发形成私人垂钓协会组织，协会从土地和水域所有方购买获得使用权，对水域垂钓者进行收费，主要收益用于该区域土地和水域的保护。法国 Vittel 水保护项目采取的也是生态产业化的补偿模式，主要措施是天然矿泉水公司 Perrier Vittel 采取投资购买上游流域农业土地，制定土地保护、环保耕作协议合同，经谈判协商，农户、乳业场主对协议合同认可后自愿加入水保护项目，实现了生态资源使用者付费。

我国有些地方将生态修复、土地复垦、土地整治等以项目形式，采取激励措施吸引企业参与。江苏省徐州市贾汪区采煤塌陷地复垦项目，以复垦后土地使用权依法流转为激励手段，通过市场机制吸引开发企业参与，成功推动了矿区生态修复和国土空间整治。生态产业化发展有效吸引了社会资本进入生态保护领域，以资金、人才、技术等形式支持了生态保护补偿。

## （二）有形产品的市场交易性补偿

有形生态产品主要包括无公害有机农产品、地理标志农产品、绿色食品，太阳能、风能、沼气能源等绿色能源产品，具有环保、节能、节水、资源循环再生利用等生态科技型产品。生态物质性有形产品易于定价，方便投入市场进行交易，但其生产往往需要更多生态保护投入，需要更多的环境保护科技创新支持。一般来说，市场交易价格难以支持成本投入，利润太低甚至为负，致使生产者积极性较低。为了满足人民群众美好生活的优良生态产品需求，应采取激励政策，加大市场交易的政策补贴，保障有形生态产品供给的稳定性、持续性、增值性，发挥生态保护补偿作用。

财政补贴是激励生态产品供给的核心政策工具之一。在绿色/生态标识产品研发、生产、运输、销售过程中，以资金、技术、绿色通道等多种灵活形式予以补贴，促进生态产品实现市场交易。其一，财政补贴可以弥补绿色/生态产品生产成本、交易利润，降低生产、运输、交易中的风险，激励企业、社会组织及个人参与生态产品生产与消费；其二，政府可通过设立一系列绿色/生态产品研发、成果转化等方面的引导基金，通过贷款贴息、资金资助、技术支持等促进提升生态产品供给能力；其三，政府给予税收优惠政策，通过减免税收来降低生态产品生产成本、交易成本，引导企业、社会组织及个人选择投入绿色/生态产品生产和市场交易，促进全社会形成资源节约、环境保护的生产与消费格局。

欧盟于 1992 年实行了生态标签制度，1994 年已有 33 个国家、地区及机构加入全球非营利性组织“全球环境标志网络”，鼓励对环境友好的商品和服务的需求与供给。在生产、加工、销售过程中都是环保无公害的产品才能带有其标签，凡是被认证的生态绿色产品，其价格要高于普通产品，通过消费者的选择购买，间接地实现了生态保护的补偿。

美国结合农民的收入及生态环境保护实施“绿色补贴”，对休耕、种植、树木、栽种等有利于维护水土功能的农作物的农户予以补贴补偿；日本实施了政策性金融补贴，对从事有机农业生产的农户提供长期的专用资金低利率贷款；德国实施了传统农业向生态农业转型的补贴、生态农场的经营性维持补贴、环保型生产的土地利用补贴、休耕农户补贴等，通过政策性补贴，促进生态农业、有机农业发展，有效提升了生态产品市场供给能力，发挥了市场交易性补偿作用。

## （三）生态权益的市场配额交易补偿

市场配额交易补偿是解决生态资源和环境品质不可贸易性的有效措施，主要理念是将生态资源、环境品质权益化和产品化，由市场化运作进行权益产品交易。科斯认为，生产要素是一种权利，造成外部性的这种权利也成为一种生产要素，可通过产权安排来解决外部性问题<sup>[20]</sup>。为了保护生态环境，国家采取环境行政管理许可证制度。从事开发建设、生产排污等影响环境的行为活动者必须向环境主管部门申请，经批准获得许可证后方可进行，并由行政主管部门监督核验和惩处。一方面，将环境影响

纳入国家统一管理之中，便于把环境破坏、污染排放等控制在环境承载力或环境容量范围；另一方面，利于环境管理制度化、法制化、规范化，推动企业技术创新和工艺改造，也便于公众参与环境影响监督。环境许可包括适用于发展规划的规划许可证；适用于资源开发、工程建设的开发许可证；适用于危害环境、有毒物质的生产和销售的生产销售许可证；适用于污染物质排放的排污许可证。此外，还有采取资源有偿使用，通过资源配额的市场化运作来实现资源保护及其补偿。

德国易北河流域保护实施了排污费制度，居民、企业缴纳排污费，由当地污水处理厂和环保部门共有，既遏制了污水排放，又增加了生态环境保护资金。巴西实施了农村环境注册措施，通过立法要求农户将拥有的自然资源及其相应的环境责任进行全国统一的登记，对拥有登记认证的农户给予农产品市场流通和金融贷款权限，对履行了生态环境责任的农户给予权益性的市场化补偿。碳交易是在政府部门限定企业二氧化碳排放分配额基础上，多排放二氧化碳的企业从少排放的企业那里购买配额的一种交易。我国从 2013 年开始在北京、上海、广东、深圳等七省市相继开展碳排放权交易试点工作，2017 年建设全国碳交易市场。上海碳排放交易市场吸引了近 700 家单位开户交易，北京截至 2020 年已实现累计成交量 6800 万吨，碳交易为权益性生态产品的市场配额性补偿提供了示范经验。宁蒙“投资节水、转换水权”模式是跨行业水权交易比较成功的案例，主要措施是在黄河管理委员会协调指导下，对宁夏青铜峡河西灌区和河东灌区以及内蒙古的磴口扬水灌区实施节水改造工程，将节约用水量有偿提供给相关新建电厂，保护了农民合法的用水权益，提高了水资源的利用效率，发挥了水权交易配额的市场化补偿作用。

#### （四）对口援助型生态保护补偿

对口援助是经济发达地区支援经济欠发达地区的一种有效的政策行为，当前已成为跨区域生态保护补偿措施之一。一般来说，生态保护地区偏远，因保护生态而限制了其发展权，其经济社会发展速度受到一定限制；经济发达地区的人口、产业高度集聚，城市化水平高，财政支付能力强，教育、医疗、科技水平也较高。政府可制定地区之间、项目之间对口援助政策，包括资金援助、产业援助、教育援助、医疗援助、生态建设援助等。企业、社会组织等可通过市场机制获得对口援助项目，或由企业、社会组织自发组织对口援助，政府对此予以配套和表彰奖励，增强生态保护补偿支持力量。

美国依托土地保护储备计划、环境质量激励计划、综合保护增强计划等开展了系列的对口援助项目及补偿，有效吸引了全社会参与生态环境保护。法国皮埃尔公司鉴于上游水源地区法国东北部农业生产带来的农药含量超标、养分流失等问题一直威胁着公司赖以生存的蓄水层，资助了农民建立现代化设施，鼓励农民采用有机农业技术来保护水源，企业与生态保护区农户对口援助有效发挥了生态保护补偿作用。南美洲玻利维亚 LosNeros 河流出现了断流现象，极大地威胁了下游灌溉地区，下游水资源使用者向流域内上游原生植被保护付费，上游每保护 10 公顷森林则下游补偿一个蜂箱，并提供蜜蜂生产培训，上下游对口援助在协调各方利益、促进流域共同保护方面发挥了积极作用。我国为保护京津冀水源涵养区，从 2005 年开始，北京、天津、河北三地实施了生态保护补偿的对口援助。2006 年北京市与河北省签署了关于加强经济与社会发展合作的备忘录；2009 年天津市发展和改革委员会印发《天津市在河北省境内实施引滦水源保护工程专项资金项目管理办法》；2018 年，北京、河北两地签署《密云水库上游潮白河流域水源涵养区横向生态保护补偿协议》，按照“成本共担、效益共享、合作共治”的原则，建立协作机制，促进流域水资源与水生态环境整体改善。

#### （五）生态产业的市场选择性补偿

生态产业是以生态经济学原理和知识经济规律为基础，具有生态系统承载能力、高效和谐生态功能的网络型、进化型产业<sup>[21]</sup>，包括生态农业、生态工业、生态旅游业、生态服务业、生态环保产业等。生态产业是支撑生态保护地区经济发展的重要产业，也是生态保护地区内生发展的基础性产业。生态产业的本质是以生态优先、绿色发展为理念，以生态科技创新为导向，以生态和经济双赢为目标，实现区域可持续发展。发展生态产业需要一定的基础设施条件和生态科技水平，要有良好的产业发展环境，在生态科技支撑有限情况下，经济效益往往受限。区域生态产业选择及发展需要政府和市场共同作用。政府可以通过税收优惠、直接补偿等激励企业发展生态产业，市场凭借价格、利润来促进生态产业的选择和发展，实现“造血式”生态保护补偿。我国非常重视发展生态产业，尤其是近几年来着力践行“绿水青山就是金山银山”的生态文明理念，以发展生态产业促进生态保护

地区的市场化补偿成为重要路径。依托自然地理环境、生态资源禀赋、历史文化遗产等优势，全国各地大力发展生态产业，经济、社会、生态综合效益显著。比如，2017 年，浙江省湖州市水口乡民宿旅游直接带动户均收入增长 30%，户均净收益达 22.5 万元；2018 年，贵州省赤水市农家客栈和自行车、赛车服务以及民宿等生态旅游业发展迅速，2017 年第三产业增加值突破 43 亿元<sup>[22]</sup>。

#### （六）绿色金融型生态保护补偿

绿色金融是为了使环境产生正效益、支持可持续发展，将社会资本引入绿色发展领域，旨在提高资源利用效率，减少环境污染，降低温室气体排放，推动绿色经济发展<sup>[23]</sup>。随着绿色金融的不断发展和深入，人们提出了环境金融、生态金融、可持续金融，针对某领域提出了气候金融、碳金融等，开发了绿色保险、绿色债券、绿色信贷等金融产品。绿色金融是打通“绿水青山就是金山银山”转化通道的重要桥梁<sup>[24]</sup>，为生态保护补偿资金的稳定性、持续性奠定了有力的市场保障基础。

国际绿色金融理论和实践比较深入，欧美许多国家绿色信贷发展已有数十年，体系比较完整、覆盖面也较广。英国巴克莱银行面向 50 多个行业开展绿色信贷业务，摩根大通 2014 年发放了 18 亿美元的优惠贷款支持新能源发电项目。近年来，全球绿色债券的发行量快速增长，2016 年上半年达到 660 亿美元，非金融公司、商业银行和开发银行、地方政府等均参与发行<sup>[25]</sup>。绿色金融服务支持了生态建设、生态产业化和产业生态化，解决了市场化生态保护补偿资金问题。

### 三、市场化生态保护补偿机制的构建策略

充分发挥市场对生态资源配置的决定性作用，调动各方力量积极投入生态保护，充分挖掘和发挥生态保护补偿的市场力量，是促进生态产品价值实现和提升优质生态产品供给能力的重要任务，是健全市场化、多元化生态保护补偿机制的重要抓手。市场化的生态保护补偿机制构建，要按照中央关于生态保护补偿的决策部署，总结市场化的生态保护补偿、生态产品价值实现的经验，积极探索和稳步推进实施市场化的生态保护补偿，切实有效推进生态保护和环境治理。

#### （一）构建基于“产品—价值—交易”的市场化生态保护补偿机制

市场化生态保护补偿机制构建应深化“绿水青山就是金山银山”的理念，以持续满足人民群众日益增长的优质生态产品需要为目的，以无形生态产品、有形生态产品、权益性生态产品为产品对象，发挥政府的引导作用，激发全社会参与、吸引社会资本进入，加快推动生态产品市场体系建设，促进生态保护和生态产品价值实现，推动生态产品市场的宏观调控和生态保护补偿市场化管理。

##### 1. 科学确定生态产品及价值核算

在国内外生态系统服务以及已有生态标签、环境标志、绿色产品环境标志认证、有机产品认证等基础上，以绿色农产品、绿色食品、绿色能源产品及节能环保产品为主，深化理解生态服务无形生态产品、有形生态产品、权益性生态产品，构建与世界接轨的、全国统一的体系化的绿色/生态产品目录清单，科学合理地进行生态产品价值评估与货币化核算，通过市场供给与需求给予市场定价指导，为促进生态产品市场交易奠定基础。

##### 2. 公平公正配置权益生态产品市场配额

要充分吸收碳排放权、水权等的市场配额交易经验，加快建立健全权益生态产品市场。一是加快完善生态资源产权制度，明晰和登记生态资源产权，发展生态资源有偿使用市场；二是因地制宜公平公正配置地区生态资源配额、绩效目标，加强生态资源消耗评估及生态保护、环境治理绩效考核，超额使用生态资源配额的地区、生态保护低绩效地区可购买其他地区的剩余生

态资源配额、高绩效配额，促进地区之间的市场配额交易；三是合理制定企业生态环境许可配额，比如资源开发许可、排污许可、碳排放许可等配额，建立企业之间、企业与政府之间的市场配额交易制度，促进生态环境许可的市场配额交易，吸引广大企业积极参与生态保护，扩展市场化生态保护补偿范围。

### 3. 因地制宜拟定生态产业化项目

生态产业化发展是吸引社会资本进入生态保护领域的重要路径。地方政府应因地制宜拟定生态产业化台账，构建有利于生态产业化的制度环境。首先，将生态保护、生态修复任务项目化，比如，制定自然保护区、退耕还林、防沙治沙、荒地开发等具体项目；其次，根据生态系统结构、功能、过程机理等制定生态保护、生态修复等项目目标、任务与要求；再次，针对各类生态产业化项目，与生态休闲旅游、生态康养、生态科技教育等协同一体化设计，匹配生态合约特许经营项目；最后，依据投入成本、机会成本及激励优惠等，拟定项目建设总价，通过承包、转让、租赁、拍卖等形式，政府与企业、社会组织或个人签订合约协议，政府向生态产业化企业支付补偿或给予优惠政策。

### 4. 合理确定生态产品供给者

生态产品供给者是生态保护补偿对象，涉及各级地方政府、企业、社会组织和公民个体。各级地方政府既要负责辖区范围内的生态保护、生态治理和生态补偿，又要负责地方经济发展。就地方政府而言，向外地提供了生态系统服务，供给了无形生态产品、有形生态产品、权益性生态产品，或通过生态保护、环境治理绩效进行地区配额和绩效考核，有剩余配额和高绩效的地方政府，可界定为生态产品供给地区政府；对于承担生态系统保护、发展生态产业和产业生态化，向市场供给了绿色/生态产品的企业，参与到环境保护和生态公益事业中的各类社会组织，可归为生态产品供给企业和社会组织；生态保护地区的公民，生态产品生产者、市场交易者，以及参与各类生态保护活动的公民，可纳入生态产品供给者。在确定生态产品供给者基础上，根据利益分担合理制定市场化生态保护补偿政策。

### 5. 建立市场化生态保护补偿体系

生态保护补偿市场体系是多层次、多元化的综合性体系，市场化生态保护补偿涉及多元主体、多种形式和手段，政府应积极引导和支持，加快建立市场化生态保护补偿体系。一是充分调动集成市场力量，着力培育建立无形生态产品市场、有形生态产品交易市场、权益生态产品交易市场、生态产业发展市场；二是搭建生态保护补偿市场平台体系，学习借鉴生态银行、基金信托、生态税、消费税，以及对口援助捐助、财政补贴、绿色采购通道等，为各方市场主体参与生态保护补偿提供条件；三是规范市场化生态保护补偿制度体系，建立健全市场化运作机制下的自然资源核算制度、生态产品议价和交易制度、生态保护补偿资金筹集与使用制度、生态保护地区补偿制度、生态产业发展补偿制度、公民个体补偿制度等，加快推进市场化生态保护补偿制度化。

## （二）完善市场化的生态保护补偿配套措施

市场化的生态保护补偿具有特殊性和复杂性，涉及区域生态、经济、社会各个方面，受各级地方政府、企业、社会组织、公民个体的生态保护认知与意愿等的影响，离不开政府的积极鼓励激励政策、舆论宣传教育，更需要强硬的技术支撑和严格的法律法规制度约束。“十四五”时期，应进一步完善市场化生态保护补偿配套措施，充分发挥各方优势，引导生态保护者主动参与，为加快推进完善市场化、多元化生态保护补偿机制给予政策支持。

### 1. 建立生态保护补偿的组织协商制度

生态保护补偿涉及多方多维利益相关者，从区域层面来看，涉及生态保护区与生态受益区，生态补偿区与生态受偿区，生

态受损区、生态修复区、生态设施建设区、环境治理区等横向区域，全国、省、市、县、乡镇、村等纵向区域，含有不同地形地貌单元和经济发展单元的纵横向区域。从利益主体层面来看，涉及政府、企业、社会组织、公民个体。在生态保护补偿市场体系建设中，要充分发挥好生态保护补偿工作部际联席会议制度的作用，加强各地方政府之间的沟通与协调，将生态保护补偿纳入其年度工作任务，协商制定各项生态保护补偿配额，协议定价生态产品、自然资源收益权、环境保护权等，加强统一规范的监督管理，搭建利益相关者生态保护补偿信息平台，定期动态发布生态保护补偿信息，采取公开、公正的政府协商和市场谈判方式，形成各方主体协商一致的市场化生态保护补偿长效机制。

## 2. 构建市场化生态保护补偿的技术支撑体系

为有效推动跨区域生态补偿市场机制建设，促进生态产品价值的市场化交易，应以生态产品供给能力提升、生态产品标识标准及价值评估、产品市场交易监管，以及生态补偿标准、绩效监测等为基础，加快规范市场化生态保护补偿的技术标准，推动生态保护补偿规范化。当前，可重点考虑以下方面的技术支撑：一是生态产品标识标准技术；二是生态产品生产成本、机会成本及价值价格核算技术；三是生态资源产权界定及价值核算技术；四是生态保护绩效核算技术，以及生态破坏、环境污染的损失性量化核算技术；五是生态保护补偿标准、方式、考核、监管技术规范。

## 3. 健全生态产品市场交易法律法规体系

我国的《环境保护法》《土地管理法》《水法》《森林法》《草原法》《矿产资源法》《水土保持法》《防沙治沙法》等法律均与生态保护补偿制度有密切联系，国家部委和地方部门也推出了一系列政策文件，有些地方还出台了地方性法规，为规范化制度化实施生态补偿奠定了基础。但目前生态补偿制度范畴模糊，制度体系还不完善。当前，应加快整合统一相关法律法规，出台《生态保护补偿法》《生态保护补偿条例》，在法律法规层面明确生态保护补偿的事权划分及责任配置，制定《生态产品市场交易法》，建立公开透明的生态保护补偿程序规则，并在市场监管法律法规层面明确生态产品市场监管内容，推动市场化生态保护补偿法制化。

## 4. 加强生态保护补偿舆论宣传教育

市场化的生态保护补偿更需要全社会广泛参与和积极支持，充分利用现代信息技术手段，发挥新闻媒体、自媒体的作用，重视大众媒体作用，创建各级各类宣传学习平台，构建多元化多层次宣传教育体系，增强公众生态产品有价、保护生态环境人人有责的意识，使公众对绿色/生态标识产品价格有正确认识，引导各类市场主体积极参与生态保护补偿，推动形成全社会保护生态环境的良好氛围。当前重点要加强生态科学和环境保护科普宣传，加强生态保护补偿政策宣传解读，健全生态保护教育体系，建议将生态文明教育、生态保护补偿制度纳入义务教育、职业教育，全面提升公众的生态保护科学素养。

## 参考文献：

[1]PIRARD R, LAPEYRE R. Classifying marketbased instruments for ecosystem services: A guide to the literature jungle[J]. Ecosystem services, 2014, 9(9):107.

[2]张晏. 生态系统服务市场化工具：概念、类型与适用[J]. 中国人口·资源与环境, 2017(6):119-126.

[3]郑湘萍, 何炎龙. 我国生态补偿机制市场化建设面临的问题及对策研究[J]. 广西社会科学, 2020(4):66-72.

[4]吴健, 郭雅楠, 余嘉玲, 等. 新时期中国生态补偿的理论与政策创新思考[J]. 环境保护, 2018(6):7-12.

- 
- [5]CONSTANZA R,et al.The value of the world's ecosystem services and natural capital[J].Nature,1997,387 (15): 253-260.
- [6]FSRLEY J,COSTANZA R.Payments for ecosystem services:From local to global[J].E-cological Economics,2010, 69(11):2060-2068.
- [7]郑晶,于浩.供给侧改革视角下中国省域生态产品有效供给及影响因素[J].应用生态学报,2018(10):3326-3336.
- [8]高晓龙,林亦晴,徐卫华,等.生态产品价值实现研究进展[J].生态学报,2020(1):24-33.
- [9]张林波,虞慧怡,郝超志,等.生态产品概念再定义及其内涵辨析[J].环境科学研究,2021(3):655-660.
- [10]GRETCHEN D,JOHN P M,JOSHUA R,et al.Nature's services:Societal dependence on natural ecosystems[M]. Washington DC:Island Press,1997.
- [11]欧阳志云,王效科,苗鸿.中国陆地生态系统服务功能及其生态经济价值的初步研究[J].生态学报,1999(5):606-613.
- [12]谢高地,张彩霞,张雷明,等.基于单位面积价值当量因子的生态系统服务价值化方法改进[J].自然资源学报, 2015(8):1243-1254.
- [13]彭文英,李若凡.生态共建共享视野的路径找寻:例证京津冀[J].改革,2018(1):86-94.
- [14]曾贤刚,刘纪新,段存儒,等.基于生态系统服务的市场化生态补偿机制研究——以五马河流域为例[J].中国环境科学, 2018(12):4755-4763.
- [15]张捷,王海燕.社区主导型市场化生态补偿机制研究——基于“制度拼凑”与“资源拼凑”的视角[J].公共管理学报, 2020(3):126-138.
- [16]冯凌,郭嘉欣,王灵恩.旅游生态补偿的市场化路径及其理论解析[J].资源科学,2020(9):1816-1826.
- [17]牛玲.碳汇生态产品价值的市场化实现路径[J].宏观经济管理,2020(12):37-42.
- [18]赵云旗.发达国家生态保护的财税政策借鉴[J].中国财政,2014(15):30-31.
- [19]谷树忠.产业生态化和生态产业化的理论思考[J].中国农业资源与区划,2020(10):8-14.
- [20]曾贤刚,虞慧怡,谢芳.生态产品的概念、分类及其市场化供给机制[J].中国人口·资源与环境,2014(7):12-17.
- [21]王如松.产业生态学与生态产业研究进展[J].城市环境与城市生态,2001(6):63.
- [22]马永欢,吴初国,曹庭语,等.对我国生态产品价值实现机制的基本思考[J].环境保护,2020(1):68-71.
- [23]马骏,程琳,邵欢.G20公报中的绿色金融倡议(下)[J].中国金融,2016(18):30-32.

---

[24]程翠云,李雅婷,董战峰.打通“两山”转化通道的绿色金融机制创新研究[J].环境保护,2020(12):35-39.

[25]何茜.绿色金融的起源、发展和全球实践[J].西南大学学报(社会科学版),2012(1):83-95.