

国家公园体制试点区生态补偿机制建设研究

——基于开化县钱江源国家公园的调查

方伟春 (中共开化县委党校, 浙江开化 324300)

摘要 建立和完善生态补偿机制是保护生态环境、促进生态文明建设的一项重要举措。开化县作为国家公园体制试点区,既是生态补偿的直接受益者,也是生态补偿机制建设的实践者。针对当前开化县建设钱江源“国家公园”过程中生态补偿机制探索存在的问题和瓶颈,从生态补偿方式、标准、范围、成效等方面着手,探索完善钱江源国家公园生态补偿机制,为全国其他国家公园体制试点区建设提供借鉴。

关键词 国家公园体制试点区;生态补偿机制;完善;钱江源;开化县

中图分类号 S-9 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2019)11-0102-04

doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2019.11.028



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Study on the Construction of Ecological Compensation Mechanism in Pilot Areas of National Park System—Based on the Survey of Qianjiangyuan National Park in Kaihua County

FANG Wei-chun (Kaihua County Party School, Kaihua, Zhejiang 324300)

Abstract Establishing and improving the ecological compensation mechanism is an important measure to protect the ecological environment and promote the construction of ecological civilization. As a trial area of national park system, Kaihua County is not only the direct beneficiary of ecological compensation, but also the practitioner of ecological compensation mechanism construction. In view of the problems and bottlenecks existing in the exploration of ecological compensation mechanism in the process of constructing Qianjiangyuan ‘national park’ in Kaihua County, the ecological compensation mechanism of qianjiangyuan national park was explored and improved from the aspects of ecological compensation method, standard, scope and effect, so as to provide reference for the construction of other pilot areas of national park system.

Key words Pilot area of national park system; Ecological compensation mechanism; Perfect; Resource of Qianjiang River; Kaihua County

关于生态补偿的定义,国内外有不同理解。国际上广泛认可的生态补偿,是指生态有偿服务付费(PES),即基于协商的合同安排,生态系统服务的受益者向生态系统服务的提供者支付费用。而国内理论界则有不同的定义,其中相对公认的一种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。

所谓生态补偿机制就是区域内良好生态环境的受益者向保护生态环境的牺牲者做出补偿的运行模式,实现生态效益与经济效益的协调发展。其原因在于环保成本与经济发展在短期内难以协调,这里的受益者指因得到良好区域生态环境的利益相关者,牺牲者是指因环保政策等原因限制其工矿企业等发展,甚至举地方财政资金全力支持生态保护,减少提升经济发展和人民生活水平的机会。生态补偿方式可以为经济补偿即提供生态补偿资金、政策补偿即区域的最惠政策待遇、人才补偿即提供人才智力支持等,其中以经济补偿方式最为直接和有效,可以较大程度上弥补其环保成本与发展机会。

生态补偿机制的基本理论来源于环境外部成本内部化原理,即稀缺性的环境或资源应给予合理补偿,其目的是为了解决资源与环境保护领域的外部性问题,使资源和环境被适度、持续地开发、利用和建设,从而达到经济发展与保护生态平衡协调,促进可持续发展的最终目标。另外,从权利规划的视角出发,国家需要对特别牺牲的权利人进行一定的补偿^[1]。随着生态环境破坏的加剧,关于生态系统服务功能

的研究日益深入,特别是当环境资源的“稀缺”属性越发凸显时,人们开始意识到传统的制度安排和调节手段已经难以应对环境危机的加剧。因而,适时通过对环境资源外部性的考量,以及对生态保护和建设的特殊性、迫切性的深入思考,采取“生态补偿”策略以解决生态环境问题显得尤为必要。

1 钱江源国家公园生态补偿机制现状

地处浙江钱塘江源头的开化县,长期致力于生态文明建设的探索与实践工作。1997年提出“生态立县”发展战略,2010年成功创建“国家级生态县”,2013年,提出打造“国家公园”,2015年被国家发改委确定为全国9个、浙江唯一的国家公园体制试点县。钱江源国家公园体制试点建设就是从更高层次、更新起点延续“生态立县”发展战略,旨在通过转变发展方式,把地处我国东部、发达省份和人口密度相对较高的开化打造成一个大景区、大公园。钱江源国家公园是一个生态公园、休憩公园和绿色生态工厂,能够产生巨大的生态效益。当然,钱江源国家公园的基础设施建设和生态保护尚需足够财力保障,聚集更多更优的财力,除挖掘现有存量财政资金、争取上级加大债券分配额度、增加绿色贷款等渠道外,更主要的是要建立和完善生态补偿机制,构建多元社会化的资金投入体系。在这一领域,开化县进行了一些探索实践,取得了相应的成就。

1.1 夯实生态补偿机制基础,优化产业结构布局 生态补偿机制属于效益互补政策,同时需要自身谋求县域经济的可持续发展,不断夯实生态补偿机制的基础平台。开化重视优化自身经济产业结构,提升区域综合竞争实力,从1997年建设国家级生态示范区开始,开展了大规模的“治山、治水、治污”工程,关停整改污染企业680家。同时,严格实行环境准

作者简介 方伟春(1973—),男,浙江开化人,讲师,从事公共管理研究。

收稿日期 2018-11-21

入制度,全县 95.7%的区域被划入禁止准入区和限制准入区,工业结构性污染问题得到了彻底解决,出境水从 90 年代中后期的 V 类水质提升到 I、II 类水质。县内 9 条河流、所有乡镇 22 个流域交接断面水质监测达标率均为 100%,这些治污限污防污的措施有力推进了钱江源国家公园体制试点,形成一套开化特色的生态产品价值实现的技术路线^[2],奠定了自身绿色发展的根基。

1.2 加强生态补偿资金监管,完善生态补偿方式 开化县委县政府高度重视生态补偿资金的监管,设置专门机构,配备精干人员,确保资金用于生态环境保护,公开生态补偿预算决算,并接受社会公众的监督。如建立县级森林生态补偿基金制度,严格按照《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》《浙江省森林生态补偿基金管理办法》《开化县森林生态补偿基金管理办法》等法规办事等,公开生态效益补偿资金的发放流程,规范生态补偿资金的使用、申拔、核算、监督和审计。完善生态补偿方式,除补偿资金方式外,还探索优惠政策、税赋减免、项目支持等新型补偿方式。如加强生态保护工作队伍培训,开展保护区集体林租赁试点,提供生态基础设施建设等。

1.3 合理使用生态补偿资金,保持生态发展定力 将生态补偿款用在刀刃上,着力提升环境质量,注重水土保持与打造绿色开化。历届县委、县政府都高度重视生态环境保护,积极探索实践生态自觉建设道路。40 多年来,一直坚持绿化造林财政专项补助;37 年来,一直坚持春节上班第一天机关干部义务植树;21 年来,一直坚持“生态立县”发展战略,先后创建国家生态示范区与国家生态县;并被列入国家和省主体功能区建设试点和国家公园体制试点。

2 钱江源国家公园生态补偿机制存在的主要问题

随着生态保护目标要求的不断提高,特别是作为源头地区和国家公园建设试点,伴随生态功能区管制和环境准入的条件越来越严,开化生态建设、环境保护与经济矛盾的矛盾更为突出,生态补偿方面存在的问题也愈发凸显。主要体现在两方面。

2.1 自上而下的生态补偿机制建设方面

2.1.1 补偿方式单一,缺乏稳定的立法保障。目前实行的生态补偿仍以纵向的行政补偿为主,缺少地区间的横向转移,且纵向补助多为省对县的补偿,市对县的生态补偿未曾体现。作为源头地区,开化对下游地区生态保护与发展所做的牺牲与贡献未在区域间得到补偿体现。同时,由于目前生态补偿立法仍在探索中,故生态补偿从机制建设源头上缺乏稳定的法律保障。且目前补偿方式仍以项目工程为主,缺乏稳定性。尤其是项目补助通常要求地方财政予以一定比例的配套,对于开化这类经济落后地区而言,财政本就紧张,得到补助的同时反而在某种程度上加大了县财政的压力,以法律形式完善和确定生态补偿机制可以保证环保措施的连贯性、持续性与稳定性。

2.1.2 补偿标准偏低,无法有效激励生态保护。单从生态补偿标准看,补偿效益远低于经济效益。如生态公益林补

偿,虽然补偿标准由原来 2001 年的 75 元/hm² 提高到现在的 600 元/hm²,但补偿额度仍远低于其经济效益和生态效益,更无法保障农户的基本生活保障,无法具备商品林那样的“价值变现能力”^[3]。而就生态补偿总额看,补偿额度也远低于生态保护成本,生态系统的服务功能价值得不到体现。近年来,开化为切实保护好生态环境,生态移民近 7 000 户 23 000 余人,将古田山国家级自然保护区面积由原 1 367.7 hm² 扩大到 8 107.1 hm²,并主动在县域主要通道沿线划定了约 257 万 hm² 限伐区,县财政每年用于生态县建设的专项资金高达 5 353 万元。而省财政转移支付年均 4 000 万元左右的补偿金额与发展生态经济、开展生态环境保护的各项投入相比,资金缺口仍很大。

2.1.3 指标设置不尽合理,地区差异考虑不充分。目前实行的生态补偿主要参照 2012 年省政府下发的《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》(浙政办法[2012]6 号),其中部分考核指标设置不尽合理,未充分考虑开化这类源头生态县的实际。①办法中要求集中饮用水源保护(大中型水库面积)权重 20%。而开化为河流型饮用水源,没有大中型水库。②关于平均地表水径流量补偿。开化作为钱塘江发源地,平均地表水径流量与下游地区相比较少,“补助资金按照各地区系数与其多年平均地表水径流量乘积占全省的比例计算”的补助方式明显对源头地区不利。③关于环境质量考核奖罚。目前,关于对生态环境指标的考核奖惩均以环境质量的改善及提升幅度为标准。而开化由于良好的生态建设基础,近年来出境水质及大气环境指标等均位于全省前列,上升空间有限,上升的成本和难度都比生态条件较差的县市大得多。这种考核设定,不仅未体现出重点生态功能区的生态优势,反而使开化这类生态县处于劣势,某种程度上偏离了生态补偿的初衷。

2.1.4 补偿范围偏窄,忽视了发展机会补偿。目前实行的生态补偿仅停留在生态功能保护和环境(水、气)质量改善等一般性的生态补偿,未考虑开化这类经济落后生态县的发展机会丧失等一系列的损失。按照《浙江省生态环境功能区规划》等文件要求,县域全境的 95.7% 被划入禁止准入和限制准入区,已基本丧失了发展工业的可能,经济社会发展压力剧增。自 1997 年以来,近 700 家企业关停造成直接经济损失 18.4 亿元,每年减少 3 000 多万元税收,有 248 个项目因环保问题被一票否决,投资总额 20.9 亿元。这一系列的损失均未在补偿中得以体现,为确保留住青山绿水的生态环境,开化坚决执行有关环保政策。在对源头地区实行省域环境保护的差别政策下,如果没有匹配的补偿政策,必然带来区域间发展权的更大差异,开化这类地区将更加落后,成为发展的牺牲品。

2.2 自下而上(县域内)的生态补偿实践探索方面

2.2.1 缺乏有效的绩效评价监管,县域内的生态补偿机制亟待健全完善。目前开化的生态补偿机制探索仍停留在对上级补偿政策的简单落实上,生态补偿金的使用效益评价及后期监管机制缺乏,县域内相应的生态考核激励机制等符合

开化实际的生态补偿体系尚未建立,故生态补偿的成效未得到最大发挥,尤其是在调动基层积极性方面受到一定影响。而伴随着省级重点生态功能区示范区建设试点及国家公园体制试点的推进,生态补偿机制探索的匮乏必将成为阻碍试点进程的短板,亟待解决完善。

2.2.2 生态补偿落实相对单一,生态补偿的市场化模式探索亟待深入推进。相较于省内一些县市各类生态补偿实践探索及包含水权交易、排污权交易、异地开发等一系列的市场化模式尝试,开化的生态补偿落实仍相对单一。尤其是在市场化探索方面,起步较晚,且进展缓慢。如虽然地处源头,有着优质的水资源,但受种种因素制约,开化水权交易始终未能成形,排污权交易也处于摸索阶段,相关成效也在观望中。实践证明,基于其他县市的成功经验及开化良好的生态资源优势,在当前国家公园体制试点的大背景下,开化生态补偿的市场化机制探索势在必行,亟待进一步推进。

2.2.3 “输血”与“造血”关系处理不到位,缺乏内外结合的“造血”体制。开化在生态补偿方面的落实与探索,目前还停留在过分依赖外部补偿的被“输血”阶段,未充分挖掘各乡镇自身潜质,缺乏县域内的内部补偿探索来提升“造血”能力。实践过程中一味地将生态补偿等同于简单的“补缺”和资金救助,生态补偿仅作为“大饼”式的经济利益而吸引存在,“饼小人多”,生态系统的服务功能价值难以体现,生态补偿对生态保护的激励作用难以得到充分发挥。因此,亟待构建内部补偿与外部补偿有机结合的双向“造血”机制。

2.2.4 地方财力有限,基层生态补偿探索困难重重。开化属全省经济落后县,且由于生态保护而造成的系列发展机会的丧失,对开化财政造成了极大影响。经济的落后与财力增长的乏力,直接带来生态环保投入的不足和环境基础设施建设的滞后。而财政收入与支出不平衡则严重影响重点生态功能区建设的推进,尤其是在开展基层生态补偿探索过程中,深受财力所限,举步维艰。

3 完善国家公园体制试点区生态补偿机制的路径

生态补偿机制是生态文明建设中不可或缺的制度。生态文明建设是个时空差异显著的问题,在于关照不同利益主体之间的逻辑关联^[4],要充分照顾到不同时期、不同区域在建构生态补偿机制中的特殊性。一般而言,构建一个完善的生态补偿制度体系,包括3个层面:在共性层面上,可以建构一般性的生态补偿制度;同时,照顾到时空差异,要完善特定时空中的生态补偿制度;再辅之以一些具体的生态补偿政策。

3.1 针对共性问题,进一步完善生态补偿机制建设

3.1.1 建立健全生态资源有偿使用和生态补偿法律体系。十九大报告指出:“要建立市场化、多元化生态补偿机制”。探索生态补偿等相应的法律法规是国家公园保护管理过程的题中应有之义^[5],因此,要在探索实践的基础上制定《浙江省生态补偿条例》,先试先行,从法律法规的层面上,对资源环境产权和生态补偿财政一般性转移支付给予明确,核定生态补偿的标准,明确生态补偿资金的来源及规范使用。

3.1.2 尽快建立并完善生态效益指标和监测体系。建议上级相关部门要尽快开展生态效益测算的专项研究工作,包括生态系统服务功能的物质质量和价值量的核算方法,资源开发和工程建设活动等的生态环境代价核算方法,合理生态补偿标准的确定等。与此同时,还要加强对生态环境情况的动态监测,建立科学的生态环境监测和生态效益指标评价体系,为科学合理地开展生态补偿提供理论支撑和科学依据。

3.1.3 进一步加大生态补助力度和标准。充分考虑生态保护投入成本,尽快建立与之相匹配的生态补偿标准,进一步加大补助力度。以生态公益林补偿为例,就目前600元/hm²的补偿基数及增幅来看,明显与其产生的生态效益以及林农为之付出的生态损失不成正比。因此,需进一步加快欠发达地区森林生态效益补偿资金补偿的步伐,加大对源头地区生态公益林的补偿力度,逐年大幅提高公益林生态效益补偿标准。

3.2 着眼地区差异,加大对试点区域的政策扶持

3.2.1 结合地区差异,针对性地修改完善生态补偿标准。结合开化及类似区域的实际,建议对现行的生态补偿标准予以修改完善:一是生态补偿财政奖惩方面,将出境水质和森林覆盖率的考核标准以全省平均水平作为对照数据。二是大中型水库面积方面,考虑对下游的贡献力,将原先的“大中型水库面积”衡量方式改为以实际净出境水量(入境水量与出境水量之差)和出境水质来计算。三是对源头地区建立“丧失工业发展机会”的补偿政策,对于试点区域安排一定生态补助资金。补偿方式建议多样化,可在加大资金补助力度的基础上,加强政策性引导,积极探索“产业转移、共建园区、对口协作”等横向补偿模式^[6],出台类似产业导向扶持等优惠政策。

3.2.2 推广试点经验,积极探索生态补偿的市场化机制建设。及时总结省内乃至全国水权交易及排污权交易试点的工作经验,按照“谁开发谁保护,谁受益谁补偿”和“权、责、利”相一致的原则,探索建立水权交易、排污权交易和碳汇交易制度,逐步建立和完善生态补偿的市场化机制。

3.2.3 拓宽生态补偿渠道,加强对源头地区生态文明建设项目的支持。一是建议省政府安排重点生态功能区、自然保护区等专项资金,积极支持源头地区生态修复、自然保护区、森林公园建设和城乡环境综合整治,环境监督监测能力的建设并在相应的生态工程或项目上给予倾斜补助。同时,应充分考虑列入国家和省重点生态功能保护区对当地经济发展的制约及重点生态功能区对全省经济社会可持续发展的贡献,对于在生态环境保护方面做得较好的地区给予奖励。建议进一步加大项目补助比例,减少地方配套压力。二是建议建立异地开发、异地共建共享等生态补偿新机制,为试点区域的工业发展寻求一个异地开发的工业基地,同时与发达地区协商建立生态资源共建共享区,坚持区域间的“生态补偿与扶贫开发互通共融”^[7]。

3.3 立足国家公园体制试点,构建试点区生态补偿机制

3.3.1 积极探索,总结生态补偿的相关经验。以重点生态功能区示范区试点和钱江源国家公园体制试点为契机,探索

符合开化实情的生态补偿机制,探索形成“差异化、激励相容机制”^[8]。尽快出台县域内的生态考核激励及补偿办法,强化后期监管,明确界定补偿主体、受偿主体、补偿范围、补偿标准、补偿程序、资金来源和生态价值评估机制及纠纷协调处理机制。探索成立钱江源保护等专项基金,促进生态补偿机制的良性运行和互动循环。

3.3.2 广泛动员,积极开展自主补偿机制试点。加强宣传,全面深化生态补偿理念,努力提高民众生态环境的保护意识和法律意识,努力营造全民参与的良好氛围。鼓励多渠道筹集社会闲散资金投入生态补偿项目中,逐步转变政府在生态补偿中的角色,鼓励社会自治组织通过各种途径参与生态补偿,如生态补偿 PPP 模式^[9],编制生态补偿规划,形成配置合理、管理规范 and 运行高效的生态补偿机制,有效发挥示范作用。

3.3.3 合理运用财政政策,助推生态功能区建设。完善公共财政体制机制,调整优化财政支出结构,把更多的财力投向和重点生态功能区、国家公园体制试点相关的公共基础设施建设领域,促进基本公共服务均等化。不断夯实钱江源国家公园建设的基础。

3.3.4 变“输血”为“造血”,促进产业结构升级。充分发挥生态优势,积极运用上级政策扶持,全力整合现有资源,进一步优化产业结构,促进转型发展。大力支持文化旅游产业发展。继续做好国资入股根博园工作,为根宫佛国 5A 级景区

提供资金、管理、服务,扎实推进景区配套建设。大力支持工业转型升级。加大对符合产业导向、环境亲和度高、附加值高的企业扶持力度,建立财税政策的“倒逼”机制,以“亩产税收”、能耗指标等为依据,“倒逼”企业转型升级。大力支持生态效益农业发展。坚持农业资源综合利用和生态环境保护相统一,建设一批区域化布局、标准化生产、规范化管理的高效生态农产品基地,建立健全农产品“品牌增值体系”^[10],培育一批有区域特色的农产品名牌和驰名(著名)商标。

参考文献

- [1] 赵森峰,黄德林. 国家公园生态补偿主体的建构研究[J]. 安全与环境工程,2019,26(1):28-35.
- [2] 苏杨,魏钰.“两山论”的实践关键是生态产品的价值实现:浙江开化的率先探索历程[J]. 中国发展观察,2018(21):54-56.
- [3] 郑宇,王哲,郑纯. 公益林生态补偿机制构建的国际经验及启示[J]. 江苏农业科学,2019,47(1):326-329.
- [4] 潘鹤思,柳洪志. 跨区域森林生态补偿的演化博弈分析:基于主体功能区的视角[J]. 生态学报,2019,39(12):1-10.
- [5] 黄玉宝,马涛. 完善体制机制 推进国家公园建设[J]. 环境经济,2018(23):86-89.
- [6] 刘倩. 生态补偿要“输血”更要“造血”[N]. 中国自然资源报,2019-03-13(001).
- [7] 蓝楠,包旭. 生态补偿式扶贫的证成与进路分析:基于饮用水源地生态补偿视角[J]. 江西农业学报,2019,31(2):141-145.
- [8] 李国志. 森林生态补偿研究进展[J]. 林业经济,2019,41(1):32-40.
- [9] 潘华,刘畅浩. 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.
- [10] 张晨,郭鑫,翁苏桐,等. 法国大区公园经验对钱江源国家公园体制试点区跨界治理体系构建的启示[J]. 生物多样性,2019,27(1):97-103.
- [11] 宇林军,孙大师,张定祥. 基于农户调研的中国农村居民点空心化程度研究[J]. 地理科学,2016,36(7):1043-1049.
- [12] 姜广辉,张凤荣,谭雪晶. 北京市平谷区农村居民点用地空间结构调整[J]. 农业工程学报,2008,24(11):69-75.
- [13] 王婷,周国华,杨延. 衡阳南岳区农村居民点用地合理布局分析[J]. 地理科学进展,2008,27(6):25-31.
- [14] 刘英. 基于 GIS 的农村居民点用地时空特征及其优化布局研究:以湖南临澧县为例[J]. 国土与自然资源研究,2008,36(4):35-36.
- [15] 王焕,徐逸伦,魏宗财. 农村居民点空间模式调整研究:以江苏省为例[J]. 热带地理,2008,28(1):68-73.
- [16] 陈振杰,李满春,刘永学. 基于 GIS 的桐庐县农村居民点空间格局研究[J]. 长江流域资源与环境,2008,17(2):180-184.
- [17] 孔祥斌,孙宪海,王瑾,等. 大都市城乡交错带新农村居民点建设与发展模式研究:以北京市海淀区为例[J]. 国土资源科技管理,2008,25(2):45-49.
- [18] 朱雪欣,王红梅,袁秀杰,等. 广东省佛冈县城乡居民点空间格局优化研究[J]. 中国土地科学,2009,23(8):51-57.
- [19] 谷晓坤,周小萍,卢新海. 大都市郊区农村居民点整理模式及效果评价:以上海市金山区为例[J]. 经济地理,2009,29(5):832-835,839.
- [20] 梁会民,赵军. 基于 GIS 的黄土塬区居民点空间分布研究[J]. 人文地理,2001,16(6):81-83.
- [21] 闫庆武,卞正富,王桢. 基于空间分析的徐州市居民点分布模式研究[J]. 测绘科学,2009,34(5):160-163.
- [22] 刘平,刘纪平,赵荣,等. 近邻点指数法测度澜沧江流域居民地空间分布类型[J]. 测绘通报,2007(10):32-34.
- [23] 孙华生,黄敬峰,金艳,等. 基于 GIS 技术的县域居民点空间分布特征分析及其优化布局[J]. 浙江大学学报(农业与生命科学版),2007,33(3):348-354.
- [24] 陈刘强,李郁,许学强. 中国城市人口的空间集聚特征与规律分析[J]. 地理学报,2008(10):1045-1054.
- [25] 周一星. 中国小城镇发展统计指标体系建立的关键[J]. 调研世界,1996(1):10-11.

(上接第 101 页)