

生态功能区生态补偿与监督机制研究

陈新明, 杨喜 (桂林理工大学, 广西桂林 541004)

摘要 当前在建立生态功能区生态补偿机制上面临种种困难, 迫切需要从可持续发展的战略高度进行系统的审视与研究。结合生态补偿的基本现状和存在的问题, 分析了生态补偿不合理的原因, 并提出重点生态功能区生态补偿的政策建议。

关键词 功能区; 生态补偿; 问题; 建议

中图分类号 X 321 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2020)24-0091-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.24.025

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Study on Ecological Compensation and Supervision Mechanism of Ecological Function Areas

CHEN Xin-ming, YANG Xi (Guilin University of Technology, Guilin, Guangxi 541004)

Abstract At present, there are many difficulties in the establishment of ecological compensation mechanism of ecological function areas, and it is urgent to carry out systematic examination and research from the strategic height of sustainable development. Combined with the basic status and existing problems of ecological compensation, we analyzed the reasons for the unreasonable ecological compensation, and put forward the policy suggestions for ecological compensation in key ecological functional areas.

Key words Functional area; Ecological compensation; Problem; Suggestion

伴随社会经济的高速发展, 生态环境保护与生态功能生态补偿问题日益凸显, 以牺牲生态环境为代价的经济发展模式已成为当前社会经济发展中的重要问题。全面贯彻落实生态功能区生态补偿和监督机制, 无论是从理论还是从实践来看, 都具有极其重要的意义。从现实来看, 当前经济发展方式主要依靠资源投入, 目前, 生态资源被认为是公共共享资源, 没有明晰的权属关系, 社会经济的发展受生态资源的制约, 这导致生态功能区被过度开发和浪费的现象大量存在, 通过明晰功能区的生态功能, 从制度和法律上对生态功能区进行补偿, 不仅能加强绿色生态环境保护, 提高生态资源的使用效率, 还能达到加快生态文明建设的目的, 促进人与自然、社会的和谐发展。因此, 构建和完善生态功能区补偿和监督机制, 保证生态功能区的绿色开发与发展, 是加强生态文明建设的重要组成部分, 特别是在当前创新驱动经济发展的转型时期显得尤其迫切和重要。

1 生态补偿的基本现状

近年来, 为积极贯彻落实党的十八大和十九大会议精神, 秉承“保护生态有补偿, 破坏环境须赔偿”的原则^[1], 全面开展生态补偿实践, 分别在林业、湿地、流域以及矿产资源等领域开展了一系列生态补偿活动, 生态功能区生态补偿已经成为当前生态文明建设的重要内容。

1.1 生态补偿的政策环境初步形成 近年来, 各地结合生态功能区的发展实际, 不断探讨初步建立了多元化的生态补偿机制。国家不断制定和完善生态补偿法律法规, 政府职能机关加强行政引导, 明确企业与个人在环境开发与保护过程中的权利与责任, 科学搭建交易平台, 发展生态产业。着力加强政策支持, 落实绿色政策与措施, 建立绿色共享与长效机制, 初步形成生态补偿的绿色政策环境。

1.2 生态补偿执行方案正在落地实施 近年来, 国家在林地生态补偿方面主要开展了公益林管护补偿和退耕还林工程。倡导建设“绿水青山”, 积极推进退耕还林, 采取措施发展林业, 保护农业, 调整农村产业结构, 主要是要恢复和保护现有林地, 提高全国森林覆盖率, 以实现“蓝天白云”“绿色生态”的目标^[2]。特别是针对污染治理、清洁生产等方面, 已尝试建立市场化的生态保护地区排污权交易制度。

1.3 市场化补偿机制探索已获成效 生态补偿受市场经济的影响, 建立健全生态补偿机制要积极拓展市场资金来源、方式, 从制度与立法上规范生态功能区生态保护补偿要求与标准, 进一步完善与市场运行对接的支付平台和支付方式, 积极探索市场化补偿机制, 使生态保护地区可以按照市场运行规则和方式获得生态保护补偿, 完善生态功能区生态补偿保护体系。

1.4 加强重点生态区域补偿 近年来, 按照国家政府对生态补偿的规划引导, 各地生态保护区根据实际划分生态功能区, 并按照生态功能排列各类生态补偿问题的优先次序, 制定比较完整的生态补偿政策及其实施要求, 通过以点带面的方式, 在西部生态保护与建设领域取得了重点突破, 并积极推进退耕还林还草、天然林保护、防护林建设、荒漠化治理、防沙治沙、湿地保护与恢复、坡耕地综合整治、退牧还草、水生态治理等生态补偿项目的发展。

2 当前生态补偿中存在的问题

当前, 各地保护区生态环境仍保持较良好, 但一些主客观因素也决定了重点功能保护区的生态环境十分脆弱, 特别是保护区往往和少数民族聚集区、革命老区、边疆地区、相对贫困地区联系在一起, 保护施行难度大。加上近年来为努力构建“山清水秀”绿色生态文明, 各自然保护区放弃了许多发展机会, 从而面临着经济总量小、开发程度低、贫困面大、发展速度缓慢、生态环境保护难等问题。

2.1 生态补偿主体不明晰, 生态资源利用不合理 在当前的生态补偿中, 补偿主体不明确, 真正补偿主体不是受益地区

基金项目 广西高校中青年骨干教师能力提升项目(2018KY0227)。

作者简介 陈新明(1978—), 男, 湖南常德人, 助理研究员, 硕士, 从事社会科学研究。

收稿日期 2020-07-01; **修回日期** 2020-08-09

政府、企业或个人,而是上级政府专项基金或财政转移支付,其他的融资渠道和支付方式较少,特别是对于清洁生产、清洁化改造、污染治理等,环境资源保护制度建设相对落后经济发展速度,如按照城市居民供水基本价格中水资源价格,工农业用水、城市用水等也应该给予水源地补偿,但水资源补偿标准由水费价格或经济发展水平而定,优质水资源的价值未得到体现。

2.2 生态补偿标准过低,难以弥补林农的经济损失 生态补偿标准是生态环境价值的直观反应,直接影响对生态资源的开发利用与保护。由于省级财政力量不足,对生态功能区生态补偿标准过低且补偿力度太小,极不利于生态文明建设。现行采取“一刀切”的补偿标准:不管什么样的公益林都补助67.5元/hm²,不利于利益平衡和经营管理^[3]。另外,公益林不允许进行商业性开采,对于依靠林木经济价值作为生活来源的林农来说,其原有的经济利益就会丧失并且得不到充分补偿,自然就有偷砍偷伐等破坏生态环境的不法行为。因此,建立和完善生态补偿政策迫在眉睫。

2.3 生态补偿方式过于单一,不利于生态功能区的持续发展 在当前市场经济发展过程中,资金、技术等生态补偿形式多样,为有效缓解生态经济效益相关主体之间矛盾,补偿资金是目前生态补偿最主要的方式。但是这种“输血型”的补给方式不利于受偿者后期的发展,因为许多受偿者并不具备“造血”的能力。一方面,这种政府主导的“输血式”补偿资金主要来源于税收和转移支付,需要由政府来买单,而生态补偿的资金投入巨大,由此给地方财政带来极大压力,违背了“谁受益、谁补偿,谁污染、谁付费”的基本原则^[4]。另一方面,也容易使受偿者将补偿资金用于直接消费,造成“坐吃山空”的现象,甚至养成懒散和不良生活习气。这种过于单一的补偿方式极不利于受偿者创造经济价值。

2.4 生态补偿监管不到位,生态补偿程序不规范 生态补偿是一项庞大的工程,它涉及很多领域和区域,也涉及很多部门利益。部分生态功能区生态补偿资金的发放和使用分散在各政府部门,仅由财政部门进行监管,资金使用程序不规范,资金分配未细化,核算不清晰,很难做到规范管理和有效沟通,导致部分生态功能区的生态补偿资金未按照原定方案进行使用。尽管行政管理部对各类生态补偿资金的发放有所抽查,敦促少数生态功能区公示使用方案和使用结果,但抽查结果并未在官方网站上公示,或是公示方案与结果十分简洁。此外,行政制度不健全,生态补偿相关措施的实施和落实存在法律、体制和机制不健全、不完善,政府对生态补偿的统一引导和协调管理不到位,导致权责不清、奖惩和激励机制失灵^[5]。如部分被纳入了国家重点流域和水资源生态补偿试点的地方,不仅至今未出台具体的补偿试点政策,而且也没有设立专门的生态补偿专项资金以及管理机构,导致补偿资金分散在各类专项资金中。同时,按相关规定,林业、水利、环保、国土、畜牧等多个部门都在生态补偿过程中扮演着重要角色,这种多头管理模式容易造成权责不一、利益分配不均、分工不清。而在生态补偿工作需要交叉进行

时,会出现部分补偿工作管理不到位的现象,直接影响到生态补偿工作的有序进行。

3 生态补偿不合理的原因

3.1 资源有偿使用制度不完善,生态补偿落实不到位 伴随着社会经济的快速发展,部分以牺牲生态环境为代价的经济发展使生态补偿及公共管理面临各种新的问题与矛盾,而现实生活中相关法律法规落后于社会经济的配套发展,许多新的管理和生态补偿问题缺乏相应的法律支持。当前不同区域生态保护标准也各不相同,真正补偿的支付主体是上级政府或专项基金,并且横向支付和跨省支付还没有完全落实,生态补偿也没有科学评估标准,生态建设资金来源渠道单一,生态补偿资金严重不足等,这必然导致生态补偿落实不到位。

3.2 生态调查手段不科学,生态补偿的评估技术与方法落后 在市场经济中,生态资源不能直接表现为资源化的环保产业,其价值只能通过生态破坏、生态补偿进行评估。然而,评估的法律依据、程序、评估方式是否科学,如果不合理又如何救济等都影响生态补偿的数据调查和评估价值。比如针对污染治理、淘汰落后和过剩产能等进行评估调查,缺乏统一的模式与标准。特别是在生态功能区的保护与建设、生态服务功能价值评估等方面加强政策引导和立法支持,不断健全生态调查手段、生态补偿的评估技术与方法。

3.3 生态服务理念缺乏,生态产权制度不明确 生态补偿不同于一般的环境经济政策与命令控制型环境政策,各级行政职能部门在生态补偿管理过程中生态服务意识不强,工作中受政府行政和市场经济等因素的影响,经常出现工作“越位”“错位”和“缺位”等现象^[6]。目前缺乏相应的环境产权制度,生态补偿责任主体责任不明确,不能明确相互间的权利与义务,在生态环境保护成本、生态管理成本与发展价值方面难以做到合理评估与制衡。生态补偿管理模式滞后市场经济的快速发展,生态补偿没有政策法规的有力支持,导致生态补偿运作模式缺乏系统性和可操作性,特别是重要生态功能区补偿标准偏低,生态补偿主体责任与权利不明确,生态环境保护补偿不到位。

4 重点生态功能区生态补偿的政策建议

如何在生态功能区构建生态补偿制度,保证功能区规划落到实处,既是生态文明建设中面临的一个重大的理论问题,也是我国经济社会改革发展中必须解决的现实问题。

4.1 树立“生态财政”理念,促进可持续发展 树立“生态财政”理念^[7],促进生态健康可持续发展。按照“谁消费、补偿谁”的原则创新环保资金投入方式,加强科技创新,提倡低碳生活,加强清洁生产、绿色节能减排等生态项目和企业的扶持,扩大绿色产品消费。各级财政支出以发展绿色低碳经济实践为目的,践行“绿水青山就是金山银山”的理念,推进可持续发展。

4.2 构建多元化生态补偿体系,完善生态保护补偿机制 重点生态功能区首先可通过对被补偿者进行相应的技术培训和教育,为受偿者提供技术服务指导,提高他们的整体教育水平以及个人的技术水平,使他们在失业后能够有效地提升

专业技能甚至创业能力,以此解决个人生计问题。其次,可依靠设立专项补偿基金,提高部分生态补偿标准,满足受偿人群对绿色生态生活的基本要求。最后,建立生态补偿奖惩制度,考察受偿者接受补偿后在生态环境保护中的作用,并以此为据,对其下一周期的生态补偿额度进行调整,通过此举提高受偿者保护生态环境的积极性。

4.3 探索以政府为主、社会支持的生态环境投融资体制,建立生态补偿投融资管理机制 坚持政府引导,支持鼓励社会资金参与生态建设,拓宽生态补偿资金来源渠道,积极探讨建立由政府主导、社会企业积极参与、市场调节的多方并举、合力推进的生态补偿方式,逐步引导社会资金投向生态建设和环境保护^[8]。同时,要强化绿色信贷、绿色债券、绿色证券等政策支持,积极拓展生态补偿融资渠道,建立市场化的绿色产业基金,努力形成多元化的生态补偿融资管理格局。

4.4 积极引导社会各方参与环境保护和生态建设,优化生态补偿模式 保护生态环境,实现生态系统的可持续利用,是生态补偿的目的。加强重要生态功能区环境保护首先要正确引导政府机关、企事业单位和社会个人积极参与,使生态资源资本化、市场化,综合调整生态环境保护、建设和生态系统服务价值、发展机会成本等相关各方之间利益关系的环境生态^[9]。同时,要优化生态补偿模式。要在政府指导、市场调节等作用下实现所有权和使用权相分离,推动建立市场化的生态资源转让交易机制,积极探索生态环境保护与建设、优化生态补偿的有效途径。

除此之外,还可以拓展市场化的生态补偿方式,在水权交易、碳排放交易等方面政府要予以引导,促使企业和民众

参与到生态补偿当中来,提高市场活跃性,有效提高生态补偿的效率。

4.5 建立科学的生态评价体系,提高生态恢复与建设的技术创新能力 建立健全生态评价体系,通过行政立法明确生态补偿标准,督促生态环境保护各方主体履行各自的权利和义务^[10]。生态评价体系包含多个具体的评价指标、补偿方式与办法等。各级政府要设立专门的资金管理机构,逐步完善分组监管体制,强化相互协调、互相监督,完善生态补偿的信息公开制度,加强生态恢复与建设绿色科技创新,大力开发利用新能源技术和环境保护新技术,加强对生态补偿机制的监督与管理,为可持续发展的健康生态环境保护和建设提供技术与制度支持。

参考文献

[1] 张化楠,接玉梅,葛颜祥.国家重点生态功能区生态补偿扶贫长效机制研究[J].中国农业资源与区划,2018,39(12):26-33.
 [2] 浙江省咨询委三农发展部.推进浙江重点生态功能区体制机制创新的若干建议[J].决策咨询,2018(2):26-29.
 [3] 陈业强,石广明.湖南省生态补偿实践进展[J].环境保护,2017,45(5):55-58.
 [4] 李宗利.湖南民族地区生态补偿制度创新研究:基于综合损失法的视角[J].民族论坛,2016(1):56-60.
 [5] 刘振华.关于生态补偿机制的调查与思考:以南岭重点生态功能区为例[J].农村经济与科技,2016,27(20):27-28.
 [6] 唐仕钧.重点生态功能区生态补偿机制研究[J].价格月刊,2015(2):80-83.
 [7] 邹赞.完善重点生态功能区生态补偿机制研究[J].价格月刊,2014(6):1-4.
 [8] 李亮辉.构建重点生态功能区生态补偿机制探讨[J].人大建设,2015(2):50-51.
 [9] 况文婷.我国重要生态功能区生态补偿制度:实践、不足与完善[J].法制与社会,2015(24):167-169.
 [10] 温薇,田国双.生态文明时代的跨区域生态补偿协调机制研究[J].经济问题,2017(5):84-88.

(上接第 90 页)

[7] 周际海,黄荣霞,樊后保,等.污染土壤修复技术研究进展[J].水土保持研究,2016,23(3):366-372.
 [8] PADMAVATHIAMMA P K, LI L Y. Phytoremediation technology: Hyper-accumulation metals in plants [J]. Water, air & soil pollution, 2007, 184(1):105-126.
 [9] LU Z J, MA K P. Spread of the exotic croftonweed (*Eupatorium adenophorum*) across southwest China along roads and streams [J]. Weed science, 2006, 54(6):1068-1072.
 [10] 李霞霞,张钦弟,朱珣之.近十年入侵植物紫茎泽兰研究进展[J].草业科学,2017,34(2):283-292.
 [11] 周启武,于龙凤,王绍梅,等.入侵植物紫茎泽兰的危害及综合防控与利用[J].动物医学进展,2014,35(5):108-113.
 [12] 王霞霞,李奕,李君,等.种龄、种内竞争及环境因子对紫茎泽兰种子萌发影响的研究[J].生态环境学报,2013,22(9):1471-1475.
 [13] 朱文达,曹勤程,颜冬冬,等.除草剂对紫茎泽兰防治效果及开花结实的影响[J].生态环境学报,2013,22(5):820-825.
 [14] ZU Y Q, LI Y, CHEN J J, et al. Hyperaccumulation of Pb, Zn and Cd in herbaceous grown on lead-zinc mining area in Yunnan, China [J]. Environment international, 2005, 31(5):755-762.
 [15] 刘小文,齐成媚,欧阳灿斌,等.Pb、Cd 及其复合污染对紫茎泽兰生长及吸收富集特征的影响[J].生态环境学报,2014,23(5):876-883.
 [16] 侯洪波,杨鸾芳,刘忆明,等.紫茎泽兰对重金属锌富集特性研究[J].安徽农业科学,2012,40(35):17273-17274.
 [17] 侯洪波,刘忆明,杨保海,等.紫茎泽兰对煤渣污染土壤重金属的富集·修复特性[J].安徽农业科学,2013,41(1):106,109.
 [18] 中国环境监测总站.中华人民共和国国家标准 土壤质量 铅、镉的测定 石墨炉原子吸收分光光度法:GB/T 17141—1997[S].北京:中国标准出版社,1997.

[19] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会,国家食品药品监督管理总局.食品安全国家标准 食品中多元素的测定:GB 5009.268—2016[S].北京:中国标准出版社,2016.
 [20] 农业部环境保护科研监测所.土壤质量 总汞、总砷、总铅的测定 原子荧光法 第 3 部分:土壤中总铅的测定:GB/T 22105.3—2008[S].北京:中国标准出版社,2008.
 [21] 时宇,冉珊珊,黄黄,等.黄石国家矿山公园草本植物重金属富集能力研究[J].生态环境学报,2018,27(4):769-775.
 [22] 孙清斌,尹春芹,邓金锋,等.矿区农田土壤小麦体系中重金属污染特征研究[J].河南农业科学,2013,42(4):80-84.
 [23] FRANKOWSKA A, ZIÓŁKOWSKA J, BIELAWSKI L, et al. Profile and bioconcentration of minerals by King Bolete (*Boletes edulis*) from the Plocka Dale in Poland [J]. Food additives and contaminants: Part B, 2010, 3(1):1-6.
 [24] 汪文云,张朝晖.贵州水银洞金矿紫茎泽兰重金属元素测定与分析[J].植物研究,2008,28(6):760-763.
 [25] 生态环境部,国家市场监督管理总局.中华人民共和国国家标准 土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准(试行):GB 15618—2018[S].北京:中国标准出版社,2018.
 [26] KÜPPER H, ZHAO F J, MCCGRATH S P. Cellular compartmentation of zinc in leaves of the hyperaccumulator *Thlaspi caerulescens* [J]. Plant Physiol, 1999, 119(1):305-311.
 [27] HALL J L. Cellular mechanisms for heavy metal detoxification and tolerance [J]. J Exper Bot, 2002, 53(366):1-11.
 [28] 李冰,张朝晖.烂泥沟金矿区紫茎泽兰对重金属的富集特性及生态修复分析[J].黄金,2008,29(8):47-50.
 [29] 王厚杰,彭培好,贝荣塔,等.三岔河沿岸植物铅、镉富集特性的研究[J].环境科学导刊,2012,31(2):11-15.
 [30] 刘月莉,伍钧,唐亚,等.四川甘洛铅锌矿区优势植物的重金属含量[J].生态学报,2009,29(4):2020-2026.