



生态文明论丛

沈满洪 | 主编

完善生态补偿 机制研究

沈满洪 魏 楚 谢慧明 ○ 等著

THE STUDY ON
IMPROVING ECOLOGICAL
COMPENSATION MECHANISM

中国环境出版社



生态文明论丛

沈满洪 | 主编

完善生态补偿机制研究

沈满洪 魏 楚 谢慧明 ◎ 等著

THE STUDY ON IMPROVING ECOLOGICAL
COMPENSATION MECHANISM



中国环境出版社 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

完善生态补偿机制研究 / 沈满洪, 魏楚, 谢慧明等
著. —北京: 中国环境出版社, 2015.6

(生态文明论丛)

ISBN 978-7-5111-2357-2

I. ①完… II. ①沈…②魏…③谢… III. ①生态
环境—补偿机制—研究—中国 IV. ①X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 079431 号

出版人 王新程
责任编辑 陈金华
助理编辑 郑中海
责任校对 尹芳
封面设计 陈莹

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67113412 (教材图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2015 年 8 月第 1 版
印 次 2015 年 8 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 17.75
字 数 335 千字
定 价 50.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

《生态文明论丛》编委会

策 划：浙江省哲学社会科学重点研究基地——浙江理工大学

浙江省生态文明研究中心

浙江省重点创新团队（文化创新类）——生态经济研究团队

主 编：沈满洪

编 委：沈满洪 胡剑锋 陆根尧 程 华 战明华 李植斌

周光迅 胡绍庆 张海洋 魏 楚 彭 熠 魏 静

《完善生态补偿机制研究》作者

沈满洪 魏 楚 谢慧明 王 颖 马永喜 余冬筠

周 楠 沈文婷 徐 铭 裘宁宁 王 晋 陈 军

张 辉 单 丽

本书得到浙江省高校人文社科重点研究基地——浙江理工大学应用经济学基地的资助

目 录

第 1 篇 总 论

第 1 章 我国实施生态补偿机制的历史回顾	3
1.1 我国实施生态补偿机制的基本做法	3
1.2 我国实施生态补偿机制的主要成效	15
1.3 我国实施生态补偿机制的基本经验	19
第 2 章 我国生态补偿机制存在的问题及根源	31
2.1 我国生态补偿机制存在的突出问题	31
2.2 我国生态补偿机制存在的问题的根源分析	40
第 3 章 完善我国生态补偿机制的对策建议	50
3.1 完善生态补偿主体的对策建议	50
3.2 完善生态补偿客体的对策建议	54
3.3 完善生态补偿金额的对策建议	59
3.4 完善生态补偿期限的对策建议	62
3.5 完善生态补偿方式的对策建议	65
3.6 完善生态补偿机制的优先领域	70

第2篇 专论

第4章 完善我国林业生态补偿机制研究	79
4.1 我国林业生态补偿的历史回顾	79
4.2 我国林业生态补偿机制存在的问题分析	87
4.3 我国林业生态补偿机制的理想模式构建	93
4.4 我国林业生态补偿机制的效果分析	101
4.5 实施理想林业生态补偿机制的保障措施	103
第5章 完善我国流域生态补偿机制研究	108
5.1 流域生态补偿的内涵与类型	108
5.2 我国流域生态补偿的历史回顾	110
5.3 流域生态补偿机制的核心要素分析	118
5.4 新安江流域生态补偿机制的案例分析	124
5.5 完善我国流域生态补偿机制的对策建议	133
第6章 完善我国耕地生态补偿机制研究	137
6.1 耕地的生态系统服务功能	137
6.2 我国耕地资源及耕地生态保护面临的形势	140
6.3 我国耕地生态保护及生态补偿实践存在的问题分析	144
6.4 我国耕地生态补偿机制的框架构建	146
6.5 建立我国耕地生态补偿机制的保障措施	153
第7章 矿产资源开发生态补偿机制研究	156
7.1 矿产资源开发中的生态环境问题及危害	156
7.2 矿产资源开发生态补偿机制的政策评述	161
7.3 矿产资源开发生态补偿机制的内涵与类型	168
7.4 矿产资源开发生态补偿机制的理想模式构建	171
7.5 矿产资源开发生态补偿机制的效应分析	178
7.6 矿产资源开发生态补偿机制的实施策略及保障策略	181

第 3 篇 案 例

第 8 章 淳安县生态环境保护的绩效评价	189
8.1 淳安县主体功能定位的演变	189
8.2 淳安县生态环境保护的主要举措	193
8.3 淳安县生态环境保护的成效评价	200
第 9 章 千岛湖引水工程中实施生态补偿机制的依据分析	207
9.1 经济理论依据	207
9.2 法律法规依据	213
9.3 环保实践依据	218
9.4 在千岛湖引水工程中实施生态补偿机制的必要性	221
第 10 章 千岛湖引水工程生态补偿金额测算	224
10.1 生态补偿金额测算的方法评述	224
10.2 机会成本法测算	226
10.3 排污权价格法测算	236
10.4 水权交易法测算	245
10.5 对生态补偿金额的讨论	252
第 11 章 千岛湖引水工程生态补偿机制的实施方式	254
11.1 补偿方向受偿方的支付方式	254
11.2 受偿方向各经济主体的分配方式	261
第 12 章 千岛湖引水工程相关主体的损益分析及对策建议	264
12.1 供水方与受水方的损益分析及对策建议	264
12.2 相关主体的损益分析及对策建议	268
后 记	274

第1篇 总论

生态保护补偿的基本内涵有两层：一是人类对自然生态系统的补偿。这是人类作为整体要对被破坏的生态进行修复，对被污染的环境进行治理的全部努力。二是为了保护生态环境而引发的人与人之间利益关系的补偿。在本书中，生态保护补偿主要指第二层含义。从第二层内涵来看，生态保护补偿与外部性——生态保护的正外部性、公共产品——生态服务的公共性、生态投资——生态保护的收益外溢等概念是高度关联的。因此，生态保护补偿机制可以定义为一种经济制度：通过制度创新将生态保护外部性内部化，让生态保护成果的“受益者”支付相应的费用；通过制度设计解决生态产品这一特殊公共产品消费中的“搭便车”现象，激励公共产品的足额提供；通过制度变迁解决生态投资者的合理回报，激励人们从事生态保护投资并使生态资本增值。

在实际操作中常常将生态工程补偿、水利工程补偿甚至扶贫补助基金混同于生态保护补偿。它们之间的差别是什么呢？生态工程补贴主要是指中央政府、地方政府拨付给下级政府的专项资金用于改善生态环境状况，支持污染防治、生态建设、环境修复和生态环境质量监控等项目建设，以及鼓励生态省、生态市、生态县和生态乡镇创建工作。生态工程补贴主要有两类：一类是环保补助项目，如重点污染源防治项目，区域性污染防治项目，环境污染检测、监控和事故预警系统建设项目，污染防治新技术、新工艺的推广应用项目，按国家及省、市政府要求实施的其他污染防治项目等；另一类是生态建设项目，如重要生态功能区的保护及生态破坏严重地区生态恢复示范工程项目，生态经济示范工程，绿色无公害农林产品基地建设等其他生态建设特色工程项目，生态环境管理系统能力建设项目，重要生态功能区、生态县、国家级生态示范区，市级以上生态乡镇的规划编制，农业农村污染综合防治示范工程项目，生态奖励项目等。

水利工程补偿是指由于水利工程的建造对自然环境和社会环境造成的影响，水利工程所有者和经

营者对相关居民所造成的损失进行的补偿,具体补偿形式主要有资金补偿和工程项目补偿。资金补偿主要包括水利水电工程建设征地补偿、移民安置资金补偿和林木、青苗补偿等;项目补偿主要是对受影响的生态环境进行修复而给予的补偿。水利工程对自然环境和社会环境的影响是广泛而深远的。人们在享用水利工程带来的巨大经济效益和社会效益的同时,更要关注水利工程对自然环境、社会文化、公共安全等已经和将来可能造成的种种不利影响以及相关主体所遭受的损失。客观全面地评价水利工程给受影响区域带来的正面利益和负面影响,并采取适当的补偿措施,是十分必要的。随着我国经济体制的转型,水利工程补偿呈现出从无到有、从少到多的发展趋势。

扶贫补助资金主要包括国家扶贫资金和地方扶贫资金。国家扶贫资金是指中央政府为解决贫困地区人口的温饱问题、支持贫困地区社会经济发展而专项安排的资金,主要包括支援经济不发达地区发展资金、“三西”农业建设专项补助资金、新增财政扶贫资金、以工代赈资金和扶贫专项贷款等。地方扶贫资金主要是用于促进区域经济协调发展、缩小贫富差距而由地方财政进行筹集的专项补助资金,重点用于省定欠发达县,并以这些县中的欠发达乡、村、户作为资金投放、项目实施和受益的对象,帮助这些地区进行基本生产建设,发展支柱产业和民营企业,开展扶贫项目的援建。由于各个地区的经济社会条件不尽相同,东部、中部、西部存在着较大差异,国家扶贫资金和地方扶贫资金的结构比例也不尽相同。

严格界定生态保护补偿及其相关概念的内涵,一方面是为了厘清不同补偿之间的关系,诠释生态补偿的真实含义;另一方面也说明,对于一些水源保护区、水库库区、欠发达地区“三区合一”的地区的补偿不是单一的补偿,而是综合的补偿。但是,强调建立和完善生态保护补偿机制,不应该以减少其他方面的补偿为前提,也不应该有了其他方面的补偿就忽视真正意义上的生态保护补偿。

无论在理论研究还是在政策实践中,对生态保护补偿(以下简称“生态补偿”)的理解既有广义的,也有中义的和狭义的。本篇总体上是从狭义的角度理解生态补偿,但是对一些政策实践的评述则往往是广义的。

我国实施生态补偿机制已经经历了十多个年头,实施效果如何?存在哪些问题?如何改革完善?这是本篇关注的主要问题。本篇作为总论,总体上对我国生态补偿机制进行了回顾和展望。第1章主要总结,回顾了我国生态补偿机制的实施情况,第2章主要分析了我国实施生态补偿机制存在的问题及原因,第3章进一步提出了完善我国生态补偿机制的对策和建议。

1

第 1 章 我国实施生态补偿机制的历史回顾

生态补偿是一种新型的环境资源管理机制。生态补偿机制在促进生态环境保护与资源综合利用、维护社会公平方面发挥着重要作用。从 20 世纪 50 年代开始,美国、英国、德国、巴西、瑞典、哥斯达黎加等国都尝试了采用生态补偿机制来解决经济发展过程中大量存在的资源耗竭与生态破坏问题,效果明显。我国政府高度重视生态建设、环境保护与可持续发展,积极探索、建立和健全生态补偿机制。近十年来,我国在生态补偿机制建设方面迈出了坚实的步伐,取得了许多重要的进展。

1.1 我国实施生态补偿机制的基本做法

1.1.1 生态补偿机制的阶段性发展

我国生态补偿机制建设可以以 1998 年作为分界线:1998 年以前阶段与 1998 年以后阶段。这两个阶段的生态补偿机制的思路、模式与步伐都有显著区别。

(1) 1998 年以前是较为缓慢的发展阶段。由于长期受计划经济体制的影响,我国一直存在自然资源没有价值的观念,以至于出现了部分地区资源过度开发,并把破坏环境造成的成本转嫁给社会的现象。20 世纪 80 年代以来,我国一些地区开始征收资源开发及生态环境破坏恢复费用。不过,在 1998 年以前,我国的生态补偿机制进展缓慢。

20 世纪 80 年代初,云南省对磷矿开采征收覆土植被及其他生态环境破坏恢复费用,开始了生态补偿机制的研究和实践探索。此后,一些地方政府纷纷开始效仿,开展多种形式的矿山环境保护和恢复治理工作。1993 年,国务院开始对内蒙古自治区、山西省、陕西省能源基地实行生态补偿政策,规定每吨煤提取 0.45 元作为生态恢复资金计入生产成本,用于矿区周边生态环境的修复。这一政策进一步演化出矿产资源开发保证金制度。90 年代以来,我国进一步实施保证金制度。例如,我国煤炭主要产地之一的内蒙

古自治区鄂尔多斯市根据“企业所有、政府监管、专款专用”原则，对 855 家矿山生产企业全面征收矿山地质环境治理保证金。根据鄂尔多斯市国土资源局统计，全市范围内缴纳保证金的企业覆盖率达 100%。矿产资源开发生态恢复费用的征收对于消除地质隐患、恢复矿山环境、改善人居环境起到了积极作用。但是，在国家层面上没有建立统一完善的矿产资源开发生态补偿机制，对于矿产资源开发生态补偿的定义、内涵也没有形成统一的认识（郝庆等，2012）。

在探索能源基地生态补偿机制的同时，我国于 1993 年确定了 14 个省的 18 个市、县（区）作为试点，开展征收生态环境补偿费试点工作。生态环境补偿费的征收涉及了矿产开发、土地开发、旅游开发、自然资源开发、药用植物开发和电力资源开发六大领域，对生态环境保护和建设发挥了作用^①。1996 年 8 月，国务院发布了《关于环境保护若干问题的决定》，在环境质量行政领导负责制、认真解决区域环境问题、坚决控制新污染、加快治理老污染、禁止转嫁废物污染、维护生态平衡、保护和合理开发自然资源等方面做出了较为具体规定。该决定进一步提出“要尽快制订限制氯氟化碳、哈龙、含铅汽油生产、进口和使用的有关政策，建立并完善有偿使用自然资源和恢复生态环境的经济补偿机制”。它要求按照“排污费高于污染治理成本”的原则，提高现行排污收费标准，促使排污单位积极治理污染，要加强排污费征收、使用和管理。

归纳起来，这一时期的我国生态补偿机制建设具备以下特征：

- 生态补偿机制不健全，生态补偿不到位：在这一时期，我国将生态补偿主要作为对生态环境破坏者所做出的赔偿来定义。这种生态补偿理念对当时我国的生态补偿方式产生很大影响。例如，在补偿支付方面，我国采用了污染者或破坏者付费原则（杜群，2006）。生态补偿收费是对开发和利用生态环境资源的生产者和消费者直接征收的相关费用，主要用于补偿和恢复已遭破坏的自然生态环境（陆新元等，1994）。这一时期的生态补偿的主要目的在于提供一种可减少生态环境损害的经济刺激手段，从而遏制资源消耗型经济增长，提高生态资源的利用率。生态补偿费在实施初期存在许多问题，主要包括：生态补偿费用征收标准和范围不统一，不尽合理；费用管理不严格，没有完全用于生态恢复和补偿，费用收取和使用都存在很大漏洞；生态补偿资金来源单一，主要依赖于政府财政支出，新的补偿资金来源还未培育出来，使得补偿不能满足生态恢复的要求。

^① 2002 年，全国清理整顿乱收费时，生态环境补偿费被取消，各地的试点工作也停止。

- 生态补偿理论研究滞后,难以满足政策实践的需要:由于政策实践的理论依据不充分,政府部门一直没有具体可操作性的“补偿办法”,在“补偿谁,怎么补,补多少”的问题上,往往处于迷茫状态。政府不能很好地确立补偿的标准、补偿的范围、补偿资金的管理与使用等。
- 生态补偿缺乏严格的法律依据,配套制度不健全:在生态补偿政策、法规方面,由于全国还没有形成统一、规范的管理体系。生态补偿的顺利实施要建立在明确产权、落实主体的基础上,而我国相关法律缺位、配套制度不健全导致生态补偿的随意性很强,缺乏有效的监督,收费标准的制定也缺乏科学的根据,生态补偿的效果也很难不显著(王钦敏,2004)。
- 区域间横向补偿处于空白状态,生态补偿基本局限于区域内部:尽管从20世纪90年代中期以来,我国东部对中西部地区实施了对口支援、帮扶等举措,但在严格意义上还不是横向转移支付制度。这些地区间的支援、帮扶主要不是建立在市场的基础之上,因而不能充分体现这些地区间内在的产业分工和经济与生态交换的内在联系。在这一时期,区域间、流域间基于生态受益区购买生态建设区生态服务基础上的市场机制还不存在。

(2) 1998年以后较为快速的发展阶段。自1998年长江流域发生特大洪水以后,洪水灾害给我国造成了近1000多亿元的直接经济损失。许多专家分析认为,这次洪灾既是天灾,更是人祸,长江上游乱砍滥伐、无序开采等行为是罪魁祸首之一。从1998年以后,我国的生态补偿机制建设步伐开始加快。在这一时期,包括生态补偿的法律法规建设、区域间生态补偿机制建设、市场化生态补偿机制建设等方面都取得了很大突破。我国在构建“政府统筹、多层次、多渠道”的生态补偿机制方面迈出了重要步伐。

首先,从1998年开始,我国在全国范围内实施天然林资源保护工程(1998年启动)、退耕还林工程(1999年启动)、环北京地区防沙治沙工程(2000年启动)、长江中下游地区重点防护林体系建设工程(2000年启动)、野生动植物保护及自然保护区建设工程(2001年启动)、退牧还草工程(2003年启动)以及生态公益林补偿(2001年启动)等项目,开始尝试建立国家层面上的生态补偿政策。随后,我国在森林和矿产资源保护、退耕还林和天然林建设等生态建设工程方面加大了投入力度与广度,与之相适应的生态补偿工作也快速开展。一些地区,例如四川省、青海省、甘肃省、陕西省等相继启动天然林保护工程、退耕还林(草)工程、矿山环境恢复治理工程等。地方或流域生态补偿工作(包括森林生态效益补偿、城市饮用水水源地保护和中小流域上下游间生态补偿等)

也蓬勃开展起来。广东省政府在 1998 年 10 月通过了《广东省生态公益林建设管理和产品补偿办法》，明确了生态公益林建设资金来源主要是财政预算内拨款和财政预算内的基本建设投资。2001 年在我国 11 个省（自治区、直辖市）推行森林生态效益补偿试点，2004 年我国正式建立了森林生态效益补偿制度。

其次，从国家层面来看，2005 年以后，国务院每年都将生态补偿机制建设列为年度工作要点。2005 年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中明确提出按照“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；同年，国务院在《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中，提出“中央和地方财政转移支付应考虑生态补偿因素，国家和地方可分别开展生态补偿试点”。党的十八大报告和十八届三中全会提出，生态补偿制度是生态文明制度建设的重要组成部分。党的十八大报告进一步指出，构建“反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度”。这些指导方针和发展思路为我国构建完善、有效的生态补偿机制指明了方向。国家和各部门在探索森林、草原、湿地、流域和水资源、矿产资源开发以及重点生态功能区等领域的生态补偿机制建设方面也取得了积极进展和初步成效，先后建立了森林生态效益补偿基金制度、草原生态补偿制度、矿山环境治理和生态恢复责任制度，探索建立了水资源和水土保持生态补偿机制以及重点生态功能区转移支付制度。

最后，浙江省、福建省、江苏省、北京市、辽宁省、广东省、山东省等各地方在建立和完善生态补偿方面也做了许多有益探索和实践（郭少青，2013），如表 1-1 所示。浙江省在生态补偿机制建设方面做了开创性的工作，它是第一个在省域范围内由政府提出建立生态补偿机制的省份。2000 年，浙江省义乌市为解决工业用水和生活用水紧缺问题，一次性出资 2 亿元购买东阳县横锦水库年约 5 000 万 m^3 水量的使用权，并按实际供水量每立方米支付 0.1 元综合管理费，开创了全国水权制度改革的先河。2005 年，浙江省制定并颁布《浙江省人民政府关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》，提出“加大财政转移支付中生态补偿的力度”“积极探索区域间生态补偿方式，支持欠发达地区加快发展”“逐步健全生态环境破坏责任者经济赔偿制度”“积极探索市场化生态补偿模式，引导社会各方参与环境保护和生态建设”。2014 年，山东省在全国首创“空气质量生态补偿机制”，它将生态补偿机制移植应用到空气质量治理中，2014 年第一季度，山东省兑现了全省补偿金额，全省 17 个城市空气质量都同比改善，都获得了生态补偿资金。

表 1-1 我国流域生态补偿的主要类型与模式

流域生态补偿类型	具体实施模式	具体案例
省级行政辖区内	财政转移支付、政策支持、项目支持等	几乎所有的政府主导型流域生态补偿模式都会涉及
	排污权交易	浙江省嘉兴市的排污权交易补偿、江苏省太湖流域的排污权交易等
	设立专项资金	浙江省德清县流域的生态补偿专项资金、福建省九龙江的生态补偿专项资金、福建省闽江流域的生态补偿专项资金、福建省晋江、洛阳江流域的生态补偿专项资金
	水权交易	浙江省东阳市和义乌市的水权交易
	异地开发	浙江省金华市磐安县的异地开发
跨省	浙江省与安徽省之间的新安江流域生态补偿机制	中央财政补偿、浙江省政府补偿与安徽省损害赔偿机制的耦合
	北京市与河北省承德市之间的“稻改旱”项目	财政转移支付、政策支持、项目支持等
	水权交易	漳河上游的跨省水权交易、东江源区的水权交易

这一时期的我国生态补偿机制建设具备以下特征：

- 生态补偿力度显著增强：2001 年我国中央政府投入的生态补偿资金总额为 23 亿元，到了 2012 年达到 780 亿元，累积近 2 500 亿元，年均复合增长率为 37.76%。各级地方政府在生态补偿方面的财政资金投入也逐年加大。
- 生态补偿机制逐渐完善，引进入了更多的市场化运作机制：例如，在排污权交易、区域间环境资源交易中，市场化运作机制开始发挥作用。2000 年 4 月，全国人民代表大会通过了《大气污染防治法》（2000 年 4 月 29 日修订通过，2000 年 9 月 1 日起实施）的修正案，从立法上对大气污染物排放总量控制确立了法律基础，也对排污许可证制度赋予了相应的法律地位。2007 年 11 月 10 日，国内第一家排污权交易中心在浙江省嘉兴市挂牌成立。
- 区域间横向生态补偿机制获得快速发展：经过多年发展，我国出现了不少跨区域的生态环境合作治理案例。例如，2000 年浙江省义乌市与东阳市之间的水资源使用权市场交易、2005 年北京市和张家口市、承德市共同实施的“北京市与周边地区水资源环境治理合作”、2005 年启动的赣粤东江流域生态补偿合作、2011 年浙江省和安徽省共同实施的新安江流域生态补偿合作等。区域合作开拓

了跨地区生态补偿的市场化路径,充分调动了全社会保护生态环境的积极性,有力地推动了各地区的生态补偿进程。

- 资金来源多元化: 长期以来,我国生态补偿资金大部分由政府提供,每年所需的资金量非常大。因而,常常出现补偿资金不足、补偿深度与补偿范围有限等问题。经过多年发展,我国逐步形成了生态补偿资金的多元化渠道,特别是由市场来提供充足资金。例如,排污权交易、资源交易等,引导社会各方参与环境保护和生态建设。在生态补偿的融资领域中,一些地区还通过发行股票、彩票、债券等,建立投资基金,引导和吸引社会资本投入环境保护,扩大生态建设资金来源和数量。另外,一些地区的生态补偿还借助了国内外基金,如世界环境基金(GEF)、世界自然基金会(WWF)等,用于保护湿地和发展可持续的生态产业。
- 补偿资金来源安排、补偿标准、补偿范围、补偿方式以及监督管理等都确立了相应的法律、法规依据: 在《中华人民共和国森林法》(1998年修订)、《中华人民共和国水土保持法》(2010年修订)、《中华人民共和国防沙治沙法》(2002年实施)、《中华人民共和国水污染防治法》(2008年修订)、《中华人民共和国大气污染防治法》(2000年修订)、《退耕还林条例》(2003年实施)等均提出建立生态补偿机制的要求。国家与地方法律、法规体系逐步完善。浙江省、安徽省、福建省等地方政府也根据各地生态环境保护的特点,探索建立一系列的生态补偿办法和政策。这些规定和政策措施极大地推进了当地的生态补偿工作的开展,为制定更为完善的生态补偿机制提供了有益参考。例如,2008年浙江省以本地区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》。该办法提出,对各地区的环境质量改善指标进行一定考核,结果优于设定的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了各市县财力状况实行分档兑现补助额,资金总量一年定一次,列入当年省级财政预算。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(郭少青,2012)。我国各省的流域生态补偿机制的立法实践如表1-2所示。

1.1.2 生态补偿主要模式

(1) 政府主导模式。长期以来,我国的生态补偿多是政府主导的补偿,中央政府的财政投入是我国生态补偿资金的主力。相比之下,市场化、社会化的补偿相对滞后,企业、事业单位投入、社会捐赠等其他渠道的补偿相对较少。政府主导的补偿模式与我国所处的经济发展阶段有关,它在补偿理念、资金来源、补偿方式等方面有别于其他模式。

表 1-2 我国各省流域生态补偿机制建设的立法实践

省份	立法实践
浙江	2005 年《浙江省人民政府关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》 2008 年《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》
山东	2007 年《山东省人民政府办公厅关于在南水北调黄河以南段及省辖淮河流域和小清河流域开展生态补偿试点工作的意见》 2014 年《山东省环境空气质量生态补偿暂行办法》
海南	2009 年《海南省万泉河流域生态环境保护规定》
福建	2007 年《福建省闽江、九龙江流域水环境保护专项资金管理办法》 2011 年《流域水环境保护条例》
陕西	2009 年《陕西省渭河流域生态环境保护办法》
河南	2008 年《河南省沙颍河流域水环境生态补偿暂行办法》
河北	2008 年《河北省人民政府办公厅关于在子牙河水系主要河流实行跨市断面水质目标责任考核并试行扣缴生态补偿金政策的通知》 2010 年《河北省生态补偿金管理办法》
山西	2008 年《太原市汾河流域生态环境治理修复与保护工程方案》和《太原市水环境考核及生态补偿办法》 2009 年《关于实行地表水跨界断面水质考核生态补偿的通知》和《关于优化部分地表水跨界断面水质考核生态补偿机制监测点位的通知》 2011 年《太原市矿山地质环境治理恢复保证金管理办法》
江西	2003 年《关于加强东江源区生态环境保护 and 建设的决定》
湖北	2008 年《湖北省流域环境保护生态补偿办法（试行）》 2008 年《湖北省江汉流域（干流）环境保护生态补偿试点方案》
河南	2008 年《河南省沙颍河流域水环境生态补偿暂行办法》
辽宁	2008 年《辽宁省跨行政区域河流出市断面水质目标考核暂行办法》
江苏	2007 年《江苏省环境资源区域补偿办法（试行）》 2011 年《太湖流域管理条例》 2013 年《江苏省生态补偿转移支付暂行办法》 2014 年《苏州市生态补偿条例》

- 补偿理念：我国的生态补偿思路是在对森林生态效益补偿和矿区恢复等实践探索中逐步演化并发展起来的。在 20 世纪八九十年代，生态补偿通常是生态环境赔偿的代名词。例如，章铮（1995）认为生态环境补偿是为控制生态破坏而征收的费用。庄国泰等（1995）、王钦敏（2004）认为生态环境补偿是为损害生态环境而承担的一种责任。而这一责任的承担者主要是中央政府或地方政府，政府财政是补偿资金的主要来源，政府也是补偿活动的主要推动者。在我国的市场经济改革还未展开、政企不分开、政府承担社会责任时，政府既主管

经济也主管社会各项大小事务。当时的生态补偿也都是由政府通过财政转移支付设立基金或专项资金的形式而进行,如写入《中华人民共和国森林法》中的森林生态效益补偿基金和国家实施的退耕还林补偿。进入21世纪的前10年,市场经济理念逐渐深入人心。但是,由于建立适合我国国情的生态补偿机制还处于探索阶段,许多补偿办法、补偿方式、补偿平台的构建都需要政府的引导和推动才能实现,因此,这一时期仍是政府主导的补偿模式。

- 补偿资金来源:在政府主导的补偿模式下,生态补偿资金来源渠道主要有两个:财政转移支付和专项基金。其中,财政转移支付是生态补偿的最主要资金来源。在我国用于生态补偿的财政转移支付中,呈现出明显的“纵多横少”格局,即在财政转移支付中,占较大比重的是纵向转移支付,特别是中央对地方的转移支付占较大比重。相比之下,同级行政区域之间的横向转移支付偶见于同一省域范围内的生态补偿实践。生态补偿专项基金是在受益主体(个人、企业或地方政府)明确的情况下,按照“谁受益,谁补偿”的原则,对受益者征收的,主要是收费补偿机制的体现,也是补偿资金的一个重要来源。生态补偿基金通常以生态保护项目投资的形式实现的,资金来源包括政府财政投入、企业罚没收入、社会公众参与、生态彩票等。
- 补偿方式:在政府主导的补偿模式下,生态补偿的主要方式有3种:①财政转移支付。例如,国家对西部重要生态功能区的财政转移支付,补偿该地区因保护生态环境而导致的财政减收,特别是因发展方式和发展机会受到一定限制而导致的居民和政府收入减少。不同地方之间通过谈判实现的横向转移支付也与上级政府的引导与推动作用有关,它同时具有市场交易特征。例如,浙江、安徽两省的新安江流域生态补偿机制。②重大生态项目支持,包括对各种生态环境保护与建设项目、生态环境重点保护区以及生态移民项目的支持。例如,中央纵向转移支付有退耕还林、天然林保护工程、退耕还草和湿地保护、南水北调工程的生态补偿等。③征收生态环境补偿税费。我国不少地区已经试行过这种补偿方式,它是一种社会化、市场化的补偿方式。通过建立生态环境税费制度,能在一定程度上保障生态环境保护的资金渠道。

(2) 政府与市场双驱动模式。随着我国市场化改革的不断深入和生态补偿经验的逐渐积累,我国形成了新的生态补偿理念、补偿模式。2005年以后,我国逐渐转向政府与市场结合的补偿模式。它在补偿理念、资金来源与补偿方式等方面有别于传统的以政府为主导的补偿模式。