

“十三五”国家重点图书出版规划

生态文明制度 建设研究

STUDY ON THE CONSTRUCTION OF
ECOLOGICAL CIVILIZATION INSTITUTION

下卷

沈满洪 鄧玉玲 彭 熠 等 / 著

中国环境出版社

非
外
借

“十三五”国家重点图书出版规划项目
沈满洪◎主编

生态文明制度建设研究

Study on the Construction of Ecological
Civilization Institution

(下卷)

沈满洪 邗玉玲 彭·熠 等/著

中国环境出版社·北京

目 录

(上卷)

第一篇 生态文明制度总论

| | |
|-----------------------------|----|
| 第1章 绪 论 | 3 |
| 1.1 研究背景与意义 | 3 |
| 1.2 研究框架与结构 | 8 |
| 1.3 研究思路与方法 | 12 |
| 第2章 生态文明制度研究文献综述 | 15 |
| 2.1 生态文明管制性制度研究综述 | 15 |
| 2.2 生态文明选择性制度研究综述 | 18 |
| 2.3 生态文明引导性制度研究综述 | 24 |
| 2.4 生态文明制度建设研究展望 | 29 |
| 第3章 生态文明制度建设的比较研究 | 31 |
| 3.1 中国生态文明制度演化 | 31 |
| 3.2 外国生态文明制度演化 | 39 |
| 3.3 中外生态文明制度建设的比较研究 | 49 |
| 3.4 中外生态文明制度建设的基本规律研究 | 52 |
| 第4章 生态文明制度建设的供求均衡分析 | 55 |
| 4.1 生态文明制度需求分析 | 55 |

| | | |
|------------|----------------------------|------------|
| 4.2 | 生态文明制度供给分析 | 61 |
| 4.3 | 生态文明制度均衡的演化分析 | 66 |
| 4.4 | 生态文明制度均衡的研究结论 | 71 |
| 第5章 | 生态文明制度建设的框架研究 | 73 |
| 5.1 | 生态文明制度建设的体系 | 73 |
| 5.2 | 生态文明制度建设的矩阵构建 | 78 |
| 5.3 | 生态文明制度工具箱的构建 | 94 |
| 第6章 | 生态文明制度的优化选择研究 | 98 |
| 6.1 | 生态文明制度的相互关系分析 | 98 |
| 6.2 | 生态文明制度的优化选择及其创新研究 | 102 |
| 6.3 | 中国生态文明制度建设的重点选择 | 109 |
| 第7章 | 生态文明制度的实施机制研究 | 116 |
| 7.1 | 生态文明视角下的信息披露机制 | 116 |
| 7.2 | 生态文明视角下的政绩考核机制 | 118 |
| 7.3 | 生态文明视角下的奖励惩罚机制研究 | 123 |

第二篇 生态文明管制制度

| | | |
|------------|-------------------------------|------------|
| 第8章 | 生态文明管制制度的基础理论 | 131 |
| 8.1 | 生态文明管制制度的内涵 | 131 |
| 8.2 | 生态文明管制的基本制度 | 135 |
| 8.3 | 生态文明管制制度的利弊 | 145 |
| 8.4 | 生态文明管制制度的定位和趋势 | 146 |
| 第9章 | 生态文明视角下的空间管制制度研究 | 148 |
| 9.1 | 空间管制制度的内涵与功能 | 148 |
| 9.2 | 空间管制制度的实践 | 156 |

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 9.3 空间管制制度的完善——从多规矛盾走向多规融合 | 166 |
| 第 10 章 生态文明视角下的总量控制制度研究 | 172 |
| 10.1 总量控制制度概述 | 172 |
| 10.2 总量控制制度的实践 | 176 |
| 10.3 总量控制制度的完善 | 189 |
| 10.4 总量控制制度的实施机制 | 191 |
| 第 11 章 生态文明视角下的环境标准制度研究 | 194 |
| 11.1 环境标准制度的基本概念 | 194 |
| 11.2 环境标准制度分析 | 195 |
| 11.3 环境标准制度存在的问题 | 204 |
| 11.4 环境标准制度的进一步完善 | 209 |
| 第 12 章 环境管制的经济效应分析 | 215 |
| 12.1 环境管制对经济增长的效应分析 | 215 |
| 12.2 环境管制对产业转移的效应分析 | 224 |

第三篇 生态文明财税制度

| | |
|------------------------------------|-----|
| 第 13 章 生态文明财税制度内涵分析 | 241 |
| 13.1 生态文明财税制度的内涵 | 241 |
| 13.2 生态文明财税制度的政策类型 | 244 |
| 13.3 生态文明财税制度的功能分析 | 248 |
| 第 14 章 生态文明财税制度作用机理分析 | 252 |
| 14.1 绿色发展的财税制度改革缘由 | 252 |
| 14.2 促进绿色发展的财税制度改革思路 | 255 |
| 14.3 生态财政支出的经济效应和生态效应机理分析 | 256 |
| 14.4 生态税收制度的经济效应和生态效应机理分析 | 261 |

| | | |
|---------------|------------------------------------|------------|
| 14.5 | 生态文明财税制度政策效应的案例解析——以无锡蓝藻案例为例 | 264 |
| 第 15 章 | 绿色税收制度对生态效益的影响分析 | 271 |
| 15.1 | 绿色税收对生态效益影响理论判断及假设提出 | 271 |
| 15.2 | 绿色税收政策强度对生态效益影响检验 | 282 |
| 15.3 | 绿色税收政策结构对生态效益影响的实证 | 301 |
| 15.4 | 绿色税收政策与生态效益的空间统计分析 | 309 |
| 15.5 | 案例分析——以新疆油气资源税改革试点为例 | 316 |
| 第 16 章 | 环境支出制度对产业结构的影响分析 | 322 |
| 16.1 | 环境财政支出对产业结构影响理论判断及假设提出 | 322 |
| 16.2 | 环境财政支出对产业结构影响宏观经济效应检验 | 333 |
| 16.3 | 环境财政支出对产业结构影响的微观效应——企业层面分析 | 342 |
| 16.4 | 浙江富阳造纸业转型升级的案例分析 | 348 |
| 第 17 章 | 生态文明财税制度的改革思路 | 354 |
| 17.1 | 生态文明财政收入政策改革思路和对策 | 354 |
| 17.2 | 生态文明财政支出政策的改革思路 | 359 |
| 17.3 | 生态文明财税制度协调发挥作用的改革思路 | 363 |

(下卷)

第四篇 生态文明产权制度

| | | |
|---------------|-----------------------------|------------|
| 第 18 章 | 生态文明产权制度建设基本理论 | 369 |
| 18.1 | 生态文明产权制度的内涵 | 369 |
| 18.2 | 生态文明产权制度的基本类型 | 373 |
| 18.3 | 生态文明产权制度建设的基本要求 | 383 |

| | | |
|--------|----------------------|-----|
| 第 19 章 | 自然资源产权制度创新——以水资源产权为例 | 388 |
| 19.1 | 水权制度的总体框架 | 388 |
| 19.2 | 初始水权的界定 | 397 |
| 19.3 | 区域之间的水权交易 | 411 |
| 19.4 | 行业及用水户的水权交易 | 414 |
| 第 20 章 | 环境资源产权制度创新——以排污权制度为例 | 424 |
| 20.1 | 实施排污权交易制度的总体框架 | 424 |
| 20.2 | 基于环境功能目标的排污总量确定 | 430 |
| 20.3 | 效率与公平兼顾的排污总量分配研究 | 436 |
| 20.4 | 体现稀缺性原则的排污权有偿使用 | 448 |
| 20.5 | 优化配置环境资源的排污权交易机制 | 460 |
| 第 21 章 | 气候资源产权制度创新——以碳排放权为例 | 473 |
| 21.1 | 碳排放权交易机制的基本原理及运行机理 | 473 |
| 21.2 | 中国碳权分配方案研究 | 478 |
| 21.3 | 中国碳权交易的机制构建 | 492 |
| 第 22 章 | 推进生态文明产权制度改革 | 511 |
| 22.1 | 明晰生态文明产权制度改革的内容 | 511 |
| 22.2 | 廓清生态文明产权制度改革的主体 | 514 |
| 22.3 | 抓住生态文明产权制度改革的关键 | 518 |
| 22.4 | 把握生态文明产权制度改革的策略 | 519 |

第五篇 生态文明价格制度

| | | |
|--------|---------------|-----|
| 第 23 章 | 生态文明价格制度基本理论 | 525 |
| 23.1 | 生态文明价格制度的内涵 | 525 |
| 23.2 | 生态文明价格制度的理论基础 | 527 |
| 23.3 | 生态文明价格制度的类型 | 533 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 23.4 | 生态文明价格制度的机理 | 535 |
| 第 24 章 | 自然资源价格制度研究 | 538 |
| 24.1 | 自然资源定价制度的界定 | 538 |
| 24.2 | 自然资源定价制度的突出问题 | 541 |
| 24.3 | 自然资源定价方法及其应用 | 542 |
| 24.4 | 水资源定价的案例分析——以杭州市为例 | 547 |
| 24.5 | 自然资源定价制度构建 | 554 |
| 第 25 章 | 环境资源价格制度研究 | 557 |
| 25.1 | 环境资源定价的对象 | 557 |
| 25.2 | 环境资源定价的理论基础 | 558 |
| 25.3 | 环境资源的定价方法 | 563 |
| 25.4 | 工业 SO ₂ 排污权初始价格的确定——以影子价格法为例 | 566 |
| 25.5 | 完善环境资源定价制度的对策建议 | 577 |
| 第 26 章 | 生态文明价格制度改革 | 581 |
| 26.1 | 生态文明价格制度改革的历史回顾 | 581 |
| 26.2 | 生态文明价格制度存在的主要问题 | 586 |
| 26.3 | 生态文明价格制度改革的思路 | 588 |
| 26.4 | 生态文明价格制度改革保障措施 | 593 |

第六篇 生态文明社会制度

| | | |
|--------|-----------------------|-----|
| 第 27 章 | 生态文明社会制度框架构建 | 599 |
| 27.1 | 生态文明社会制度的内涵界定 | 599 |
| 27.2 | 生态文明社会制度建设的必要性 | 601 |
| 27.3 | 生态文明社会制度建设的职责分工 | 607 |
| 27.4 | 生态文明社会制度建设的治理结构 | 609 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| 第 28 章 生态文明建设中的政府生态责任..... | 612 |
| 28.1 政府履行生态责任的时代意蕴..... | 612 |
| 28.2 政府生态责任的内涵解析..... | 619 |
| 28.3 政府履行生态责任的实践机制..... | 625 |
| 第 29 章 生态文明建设中的民间环保组织参与..... | 634 |
| 29.1 民间环保组织参与生态文明建设的回顾..... | 634 |
| 29.2 民间环保组织建设存在的问题分析..... | 643 |
| 29.3 民间环保组织进行生态文明建设的运行机理分析..... | 649 |
| 29.4 生态文明建设中提升民间环保组织作用的对策建议..... | 653 |
| 第 30 章 生态文明建设中的大众传媒参与..... | 657 |
| 30.1 广泛传播生态文明的现代价值理念..... | 657 |
| 30.2 有效增进生态建设的主体自觉行动..... | 663 |
| 30.3 生态文明建设中大众传媒的行动策略..... | 669 |
| 第 31 章 推行绿色消费的制度保障..... | 677 |
| 31.1 绿色消费的实施障碍..... | 677 |
| 31.2 绿色消费的制度构建..... | 682 |
| 31.3 绿色消费的实施机制..... | 688 |
| 参考文献..... | 697 |
| 后 记..... | 718 |

第四篇 生态文明产权制度

生态文明产权制度是生态文明制度建设的重要组成部分,其他生态文明制度的建设往往也离不开生态文明产权制度建设。市场机制的核心是价格机制,价格机制的基础是产权制度。2015年9月中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出:构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。党的十八届五中全会则明确要求:实施用能权、用水权、排污权、碳排放权交易制度。可见,研究生态文明产权制度具有极为重要的理论价值和现实意义。

本篇共由5章构成。

第18章着重阐述生态文明产权的制度框架,将生态文明产权制度划分为自然资源产权制度、环境资源产权制度和气候资源产权制度三大类,进而分析了水权、林权、矿权和能权等自然资源产权制度,分析了排污权和生态权等环境资源产权制度,分析了碳排放权和碳汇等气候资源产权制度。各种类型的生态文明产权制度建设都要形成以自然、环境和气候资源的产权总量控制为前提,以初始产权的界定和分配为基础,以产权交易机制为手段,以产权价格机制为核心和以产权保护制度为保障的产权制度和实现机制。

第19章以水资源产权为例,阐述了自然资源产权制度创新。水资源产权制度结构包含水资源所有权制度、水资源使用权制度和水权转让制度。在分析了初始水权界定的基本原则和分配模式后,分别阐述了区域间、行业间和用水户间初始水权的分配方法。重点分析了区域间、行业间和农业用水户间的水权交易制度。

第20章以排污权制度为例,阐述了环境资源产权制度创新。排污权交易制度包括政府指导、市场主导和第三方主导3种模式。中国的环境保护制度经历了从浓度控制到总量控制再到功能控

制的转变过程，形成了基于环境功能目标的排污总量控制方案。系统分析了排污权总量分配的主要方法，并阐述了体现稀缺性原则的排污权有偿使用，最后提出了优化配置环境资源的排污权交易机制。

第21章以碳排放权为例，阐述了气候资源产权制度创新。碳权交易机制主要包括碳排放总量控制、碳权初始分配和碳权交易三部分。采用均衡分析法解释了碳权交易机制减排效应。针对中国碳排放权在8个经济区的分配，从碳强度减排和人均历史累积碳排放两种方案进行对比研究，提出了分阶段性的区域间碳排放权分配方案。在计算得出中国各地区以及各工业行业二氧化碳影子价格的基础上，对中国碳排放权交易方案进行设计。

第22章阐述如何推进生态文明产权制度改革。从确定总量、界定产权、有偿使用、产权交易四方面明晰生态文明产权制度改革的内容。明确了政府、企业和公众在生态文明产权制度改革中承担的分工不同又相互补充的主体地位。从技术性保障和制度性保障两方面抓住生态文明产权制度改革的关键，从重要性、紧迫性和可行性三方面对自然资源产权、环境资源产权和气候资源产权制度改革提出策略安排。

本篇的主要创新点有：第一，首次系统地提出并分析了三大类型的生态文明产权制度：①包括水权、林权、矿权和能权等在内的自然资源产权；②包括生态权和排污权在内的环境资源产权；③包括碳排放权和碳汇在内的气候资源产权。第二，廓清了排污权与排污收费之间的关系。排污权是环境容量之内的排放权，排污费是超标以后的外部性内部化成本。在环境污染突破环境容量的背景下，两者可能并存。第三，首次揭示了生态文明产权制度改革是从“不控总量”到“总量控制”、从“开放产权”到“封闭产权”、从“无偿使用”到“有偿使用”、从“不可交易”到“鼓励交易”的转变过程。

18

第 18 章 生态文明产权制度建设基本理论

中国共产党十八届三中全会确立了生态文明制度建设在全面深化改革总体部署中的地位,提出“必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境”,“要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,划定生态保护红线,实行资源有偿使用制度和生态补偿制度,改革生态环境保护管理体制”^①。产权是指经济主体对于财产拥有法定关系并由此获得利益的权利,包括所有权、支配权、收益权等。健全生态文明产权制度是为了使生态资源具有明确的主人,使其获得使用这些资源的利益,同时承担起保护资源的责任。中国大型公共资源的产权制度改革正在积极推进中,如主要污染物总量控制。大气和水体等容纳净化污染物能力特殊的资源,被政府主体所有并分配给排污企业有限额地使用,改变了原来大气和水体作为“无主”资源被过度利用的局面^②。本章首先阐述生态文明产权制度的内涵,进而分析生态文明产权制度的框架构成,最后分析生态文明产权制度建设的基本要求。

18.1 生态文明产权制度的内涵

18.1.1 产权的内涵

产权是现代产权学派、交易成本学派和新制度学派的基本概念,也是一种常见而重要的经济和法律实践。产权是一个社会所强制实施的选择一种经济的使用权利,产权的

① 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. 北京: 人民出版社, 2013.

② 夏光. 建立系统完整的生态文明制度体系——关于中国共产党十八届三中全会加强生态文明建设的思考, 环境与可持续发展, 2014 (2): 9-11.

界定是对必然发生的不相容的使用权进行选择时的排他性权利的分配^①。它用来界定人们在经济活动中如何受益、如何受损、如何补偿的规则。产权的基本内容包括行动团体对资源的使用权、转让权以及收入的享有权。明确而又完整的产权界定能有效实现外部性内在化,提高资源的配置效率。

产权关系是产权主体之间在财产占有使用、收益、处分中发生的关系,包括所有者与经营者和使用者之间的关系、所有者与所有者之间的关系、所有者内部各管理主体之间的关系、经营者和使用者相互之间的关系等^②。产权既包括财产所有权,也包括由财产所有权派生的各种财产权。财产所有者、财产经营者、财产使用者等都是产权主体。他们彼此在财产占有使用、收益、处分中发生的关系,都是产权关系。财产的占有、使用、收益和处分是所有权的四项权能。这些权能可以部分与所有者分离,也可以在与所有者分离以后,通过不同的组合形成不同的财产权,如占有、使用和依法处分三项权能的结合构成经营权,使用和收益两项权能相结合构成采矿权,占有、使用两项权能相结合构成行政事业单位的财产使用权等。所以,各个产权主体之间的关系,都是围绕财产的占有、使用、收益和处分形成。

18.1.2 生态文明产权制度的内涵

广义的生态文明产权制度是指有利于生态文明建设的整个产权制度,狭义的生态文明产权制度主要是指对生态文明建设具有直接影响的自然资源、环境资源、气候资源的所有权及其与所有权相关的财产权、使用权、转让权等。本章所讲的是狭义的生态文明产权制度,包括自然资源产权制度、环境资源产权制度和气候资源产权制度。

18.1.2.1 自然资源产权的内涵

自然资源包括的范围较广,包括矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、海域、滩涂等全部国土空间的各类自然资源资产。自然资源不同于一般的财产性资源的主要特点在其外部性和提供产品的公共性,其产权特点也与自然资源特点密切相关。自然资源产权除了拥有一般财产权的基本内涵外,还由于自然资源本身所具有的生产性、生态性、文化性和社会性,使其产权内涵较其他的财产资源更为复杂。自然资源产权有4个特点:

(1) 产权边界不易清楚界定。自然资源产权不清包括物理性和非物理性两个方面。物理性产权不清是由于非耕地资源的自然特点决定,如森林资源一般位于边缘地区和山

① 科斯,阿尔钦,诺斯. 财产权利与制度变迁: 产权学派与新制度学派译文集. 刘守英,译. 上海: 上海人民出版社, 2004.

② 谢次昌,王修经. 关于产权的若干理论问题. 法学研究, 1994(1): 42-47.

区,规模大且自然条件和可达性差,造成边界划定的困难。非物理性产权不清主要由于资源的多重功效决定,如自然资源包含的生产性、生态性不易完全清楚其权益边界。

(2) 传统的习惯权属认定与国家法定的产权会不一致。社会习惯认可的自然资源使用者可以通过进入权和经营权从法定产权者那里获得直接或间接的经济效益。例如,山区即使进行林地分户经营以后,原先在林地里进行种植和采掘的农户仍然被林地的承包户许可在林下进行种植和采摘。

(3) 资源产权既包含各种权利,也包含特定的责任和义务。自然资源所提供的产品具有公共性和外部性特征。这决定了产权的所有人不仅能够通过产权的界定获得经济效益,而且必须依法承担相关的责任和义务,保护好自然资源质量,避免因不合理的开发利用造成负外部性。

(4) 资源与社区文化、宗教历史有很强的融合性。自然资源是当地文化、历史和宗教之源,在许多少数民族山区,对神(圣)山、神(圣)树、神(圣)水等都有严格的划分及以社区为基础的相应利用、保护等规章制度^①。

自然资源在被人类的开发利用过程中,其数量和质量发生了很大的变化。自然资源曾经被认为是取之不尽、用之不竭的公共物品,由于对自然资源的过度获取导致自然资源的严重短缺和退化,形成“公地的悲剧”。在森林面积不断缩小、草场退化、水资源短缺、生物多样性减少、自然灾害频发等严峻的现实下,对自然资源产权安排的制度性探索已经成为从深层次上寻找解决自然资源可持续利用的必然选择。

18.1.2.2 环境资源产权的内涵

环境资源产权是一种新型的、独立的、复合的权利。环境资源产权包括排污权和生态保护受益权,其中排污权主要包括固体排污权、水体排污权和大气排污权等。环境资源产权是将企业产权与环境生态保护相结合的新的产权制度。

环境资源产权制度包括环境资源产权的界定、行使、交易、保护等内容,其中环境资源产权界定是前提性、基础性制度。如果产权界定不清,存在争议或边界模糊,就会给产权行使和交易带来各种障碍,导致产权交易无法顺利进行,造成产权交易活动的无效率或负效率。同时给产权保护增加困难,浪费产权保护的行政和司法资源。环境资源产权界定本身还是一种资源配置方式,产权界定带有政策性和竞争性,政策倾向和竞争机制必然引导资源向资源利用效率高的领域流动,从而实现资源的优化配置。环境资源产权界定是指国家通过行政或法律手段对资源环境产权进行确认或许可的活动。环境资

^① 甘庭宇. 自然资源产权的分析与思考. 经济体制改革, 2008(5): 54-57.

源产权的界定方式包括行政确认、行政许可和法律确认3种方式。行政确认是指对环境资源的产权进行法律上的确认。行政许可是对政府代表国家所拥有的环境资源产权根据一定的原则和程序授予市场主体的活动。由于行政许可对于政府是一种以公共利益为基础的获利行为,对市场主体则是一种逐利行为,行政许可过程中往往存在“设租”“寻租”和“竞租”现象。因此,行政许可必须按照法定的程序,坚持公开透明、竞争择优、公益优的原则实施。法律确认是指法律规定产权获得的标准,只要符合法律规定的标准,自然就取得产权。法律确认是产权界定中的主体部分,只有那些重要的资源才通过行政许可和行政确认的方式进行界定。

18.1.2.3 气候资源产权的内涵

气候资源是自然生态系统的重要基础,是自然生态系统的组成部分之一,也是人类赖以生存和发展的基本条件。气候变化既是环境问题,也是发展问题。气候资源产权作为一种新的发展权看待已逐渐得到了国际社会的认可。中国政府坚持可持续发展战略,维护《气候变化公约》和《京都议定书》的基本框架。减排是经济社会发展的大势所趋,是人类文明进步的必然,在立足于发展权的实现,必须赋予发展中国家更多的碳排放权。中国作为世界上最大的发展中国家和温室气体排放大国,气候资源产权的分配不但关系到中国未来的发展空间,而且涉及广大发展中国家的根本利益^①。

实现全球温室气体减排目标和全球减排资源最优配置的关键,是合理界定并严格执行各国温室气体排放数量,并在此基础上进行国际排放权交易。只有先明确界定各国的温室气体排放权,才能根据各国实际排放量计算其超额排放量。一旦各国排放权得到明确界定和严格保护,各国的排放量就会受到严格约束甚至减少,全球总排放额度才可能不被突破^②。要实现控制大气CO₂浓度的长远目标,由少数国家主导的且备受争议的减排话语是难以完成的,必须建立以各国气候资源排放配额分配为基石的全球责任体系。控制温室气体排放涉及不同国家、不同行业、不同人群之间的利益调整和再分配,在已经确定了“共同而有区别的责任”原则下,只有依据“人均累计排放”来分配气候资源产权,才能真正做到公平正义^③。气候资源的合理开发、利用与保护,已经成为国际社会管理和公共服务的重要内容。要实现国家的气候资源管理,首先要明确和建立气候资源产权制度,清晰界定国家、企业、公众和其他组织在气候资源活动中的所有权以及其他一系列的权力与义务边界。

① 杨泽伟. 碳排放权:一种新的发展权. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2011(3): 40-49.

② 国务院发展研究中心课题组. 全球温室气体减排:理论框架和解决方案. 经济研究, 2009(3): 4-13.

③ 丁仲礼, 段晓男, 葛全胜, 等. 2050年大气CO₂浓度控制:各国排放权计算. 中国科学, 2009(8): 1009-1027.

18.2 生态文明产权制度的基本类型

生态文明产权制度包含自然资源产权制度、环境资源产权制度和气候资源产权制度，其制度构成框架见图 18-1。

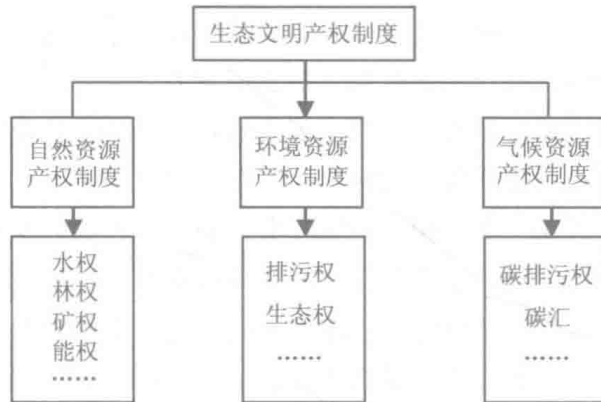


图 18-1 生态文明产权制度框架

18.2.1 自然资源产权制度

水、森林、矿产和能源是最为重要的基础性资源，健全自然资源产权制度是建立生态文明制度体系的重要基础。根据自然资源的构成，自然资源产权制度主要包括表 18-1 的内容。

表 18-1 自然资源产权制度的框架

| 资源类型 | 特点 | 产权 | |
|------|----------|--------------|-----------|
| | | 所有权 | 使用权 |
| 水资源 | 总量控制 | 国家 | 取水权 |
| | | | 可交易水权 |
| 森林资源 | 资源的相互依赖性 | 公益林—国家、集体、个人 | 林地资源产权 |
| | | 商品林—个人 | 林木等生物资源产权 |
| 矿产资源 | 代际稀缺性 | 国家 | 森林生态资源产权 |
| | | | 采矿权 |
| 能源资源 | 总量和增量双控制 | 国家 | 探矿权 |
| | | | 用能权 |
| | | | 交易用能权 |

18.2.1.1 水权

中国《宪法》第九条规定，水流等自然资源都属于国家所有。国家拥有对水资源的支配权利，实行国际社会现代通行的取水许可和取水收费等水资源管理制度，对水资源进行管理。《水法》第四十八条规定，“直接从江河、湖泊或者地下取用资源的单位和个人，应按照国家取水许可制度和资源有偿使用制度的规定，向水行政主管部门或流域管理机构申请领取取水许可证，并缴纳水资源费，取得取水权。”因此，取水权为用益物权，不同于水资源所有权与水所有权。水权最主要的形态就是取水权。

从水权制度与最严格水资源管理制度关系上看，水权制度和最严格水资源管理制度的内容和目标是一致的。两者的关系表现为：①内容和前提的关系，总量控制下的最严格水资源管理制度是水权制度的前提；②经济手段和管理手段的关系，水权制度通过经济手段促进水资源的有偿使用和生态补偿，最严格水资源管理制度更强调行政手段。无论是宏观层面上用水总量控制指标分解，中观层面上的水资源调度，还是微观层面上的水资源论证、取水许可管理等，都主要依赖行政手段，市场手段较少运用。中国水权市场可按照不同层次分为一级水权市场、二级水权市场、三级水权市场等^①。

2005年，国务院将水权制度建设作为深化经济体制改革的重点内容。2006年出台的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出，“建立国家初始水权分配制度和水权转让制度”^②。2011年中央一号文件进一步强调“建立和完善国家水权制度，充分运用市场机制优化配置水资源”^③。2012年，国务院三号文件明确指出“建立健全水权制度，积极培育水市场，鼓励开展水权交易，运用市场机制合理配置水资源”^④。《国家农业节水纲要（2012—2020年）》强调“有条件的地区要逐步建立节约水量交易机制，构建交易平台，保障农民在水权转让中的合法权益”^⑤。2013年11月党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“推行水权交易制度，建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制”^⑥。2014年水利部印发《关于开展水权试点工作的通知》，在7个省区开展不同类型的水权试点工作，力争在水资源

① 沈满洪. 水权交易与政府创新——以东阳交易案例为例. 管理世界, 2005(6): 45-56.

② 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. 北京: 人民出版社, 2006.

③ 中共中央 国务院关于加快水利改革发展的决定. 北京: 人民出版社, 2011.

④ 国务院办公厅. 国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见, 国发〔2012〕3号, 2012-2-15.

⑤ 国务院办公厅. 关于印发国家农业节水纲要（2012—2020）的通知. 国办发〔2012〕55号, 2012-11-26.

⑥ 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. 北京: 人民出版社, 2013.