



中国经济文库·应用经济学精品系列(二) ▶▶▶▶▶▶▶▶

张 媛◎著

生态补偿的 政治经济学分析

A Political-economic Analysis
on Ecological Compensation



 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国经济文库·应用经济学精品系列(二)

生态补偿的 政治经济学分析

A Political-economic Analysis
on Ecological Compensation



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

张 媛◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

生态补偿的政治经济学分析 / 张媛著.

北京: 中国经济出版社, 2017. 10

ISBN 978-7-5136-4858-5

I. ①生… II. ①张… III. ①马克思主义政治经济学—应用—生态环境—补偿性
财政政策—理论研究 IV. ①X-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 225037 号

责任编辑 宋庆万

责任印制 巢新强

封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京建宏印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 13

字 数 185 千字

版 次 2017 年 10 月第 1 版

印 次 2017 年 10 月第 1 次

定 价 48.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010-88386794

Preface 前言

地球是我们赖以生存的家园,它的持久美丽是人类社会绵延发展的基石。然而,从2000—2010年的十年,全球每年大约有1300万公顷的森林面积在减少;2006年年底,全世界已有80个国家宣称国内水资源短缺;2011年联合国粮食及农业组织发布的题为《世界粮食和农业领域土地及水资源状况》的报告指出,所有大洲均存在不同程度的土地退化问题;地球生命力指数(Living Planet Index, LPI)是通过全球生物多样性变化衡量生态系统各项指标健康运行与否的公认指数,2012年指数显示,在1970—2008年,全球脊椎动物的种群数量下降了大约28%。^①与此同时,相关报道还指出,由于温室气体会以碳酸的形式溶解进入海水中,海洋酸化形势严峻,再加上两极冰川消融速度加快,都将直接威胁海洋生态系统的正常运行。^②面对严峻的现实问题,旨在维持生态系统平衡,贯彻可持续发展理念的生态补偿研究十分必要。

生态补偿最初是一个自然科学领域的概念,是指生物有机体、种群、群落或生态系统受到干扰时,所表现出来的缓和干扰、调节自身状态使生存得以维持的能力,或者可以看作生态负荷的还原能力。自然生态补偿强调生态补偿的对象是生物有机体、种群、群落或生态系统本身,补偿的标准局限在生态还原能力之内,补偿的目的是维持主体自身能力的发挥和维持整体

① 世界自然基金会. 中国生态足迹报告2012:消费、生产与可持续发展[R]. (2012-12-12) [2016-05-20]. <http://www.doc88.com/p-909961424715.html>.

② 海洋快速酸化威胁北极生态系统[EB/OL]. (2013-05-10) [2015-06-10]. http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_05/10/25170195_0.shtml.

生态系统的平稳运行。自然科学层面的生态补偿仅涉及自然补偿,即生态系统遵循自然规律,依靠自身调节和净化能力,维持自身系统的健康稳定,自然补偿并不需要人类的参与。然而,随着人类社会的发展,人类劳动作用于自然的广度、深度和强度不断加深,资源短缺、环境污染、生态恶化的凸显直接威胁着人类的生存和发展,也是自然补偿能力正在日益下降的真实反映,人类对自然生态系统进行经济补偿刻不容缓。

本书研究的生态补偿是一种经济活动,是一种以经济补偿或价值补偿的方式,来缓解或遏制经济活动对自然生态系统的破坏,进而实施资源节约、环境保护、生态重构的绿色经济活动,以促进经济发展方式向绿色转型。这是因为像所有的经济活动(或经济行为)都具有二重性一样,生态补偿作为一种经济活动(或经济行为)也具有二重性。一方面,是社会生产力与生态系统之间所发生的负向损耗与正向补偿之间的关系;另一方面,是社会生产关系对生态系统恶化所造成的推动或遏制的关系。前者是后者的基础或内容,后者是前者的方向或形式。在本书中,生态补偿既不是“碎片化”的生态补偿政策或生态补偿工具,也不是没有任何整体性联系的所谓区域性的生态补偿;相反,它是一个具有整体化特征的超复杂系统。在这里,整体性、系统性生态补偿意味着在宏观上包括国家宏观层面以财政(包括税收)、金融(包括构建碳交易市场)、产业(包括构建生态经济产业链)、价格(对生态产品)等方面手段,对生态环境功能区的经济补偿;在中观区域层面包括以构建生态功能区和生态经济园等方式,对某一生态功能区或某个区域所做的经济补偿;在微观的生产和消费层面包括通过改变生产方式和消费方式所做的经济补偿。而以往的生态补偿则仅仅是指针对某种自然生态环境(产品或服务)的现实供求或受益(或受损)情况,采取政府或市场手段,弥补受损者利益或激励受益者付费的一种制度安排,它仅涉及整体性、系统性生态补偿的一个层面(宏观、中观、微观的其中某一个)或一个环节(生产环节、交换环节、分配环节、消费环节的其中某一个)。

虽然国内外学者们对生态补偿问题进行了不同学科、不同领域、不同层面的探讨,然而这些研究多集中在某种具体生态补偿项目或形式方面,多数属于“碎片化”的生态补偿研究,而涉及生态补偿本质层面的整体系统性分

析框架,或者说整体性、系统性生态补偿方面的研究却比较欠缺。马克思主义政治经济学整体系统性的分析方法或分析范式恰恰弥补了这方面的缺憾。政治经济学分析旨在把生态补偿问题嵌入人与自然和人与人交互作用的经济社会发展历史进程中,从辩证的、历史的、社会的、发展的、“五位一体”的视角把握和处理生态补偿问题,把马克思主义政治经济学关于人类劳动功能的理论,雇佣劳动创造资本价值及其增殖的理论,资本流通理论以及对资本进行物质补偿和价值补偿的理论,直接运用到对生态、生态问题、生态治理和生态补偿这一系列范畴和理论的研究中,由此构建起生态补偿理论的马克思主义政治经济学分析框架。应该说,生态补偿的政治经济学分析是建构整体性、系统性生态补偿研究的一种极有理论价值的探索。

本书用六个部分构建整体性、系统性生态补偿研究框架。生态、生态系统、生态危机、生态治理等范畴是分析生态补偿本质的出发点。作为生物与非生物环境之间物质交换和能量传递的内在联系,生态是一个系统,一个涵盖生命系统和环境系统的超复杂性开放系统,生态系统依赖自身调节和净化能力,维持其平稳健康运行。随着人类活动对生态系统干扰和破坏的加剧,生态系统的自我恢复能力下降,爆发了以资源短缺、环境污染、生态失衡为典型特征的生态危机,在学术界、联合国的一致呼吁下,世界各国开始了生态治理的积极探索,生态补偿进入人们的视野。马克思主义政治经济学的人类劳动功能理论,为分析生态问题产生的根源提供了思路,雇佣劳动创造资本价值及其增殖理论为剖析生态危机奠定了基础,资本流通理论为理解生态治理提供了参考,对资本进行物质补偿和价值补偿理论为诠释生态补偿二重性(自然补偿和经济补偿)指明了方向,生态补偿的政治经济学分析框架正是在这些经典理论的基础上得以构建的。与此同时,整体性、系统性的生态补偿研究框架还需要与中国特色社会主义市场经济保持一致,通过对生态补偿方式选择、生态补偿标准制定和生态补偿实施效果三个具体实践形式的分析,强调生态补偿在助推经济发展方式绿色转型方面的作用,进一步提出国家、区域、企业和个人“三管齐下”健全生态补偿的相关建议,以发挥整体性、系统性生态补偿研究框架的现实指导意义。

作为世界上最大的发展中国家,中国率先提出了生态文明建设。生态

文明是中国特色社会主义四个自信中制度自信、理论自信和道路自信的实体体现,它不是空谈,而是需要建设的一项宏伟工程。社会主义市场经济背景下的生态补偿,扎根于社会主义制度、源于中国独特的自然生态系统、服务于生态文明建设的时代使命。构建生态补偿的政治经济学分析框架,既是生态补偿理论研究的必然趋势,也是生态补偿实践推进的必然要求,既关系着生态文明建设的推进,又影响着美丽中国梦的实现,理论和现实意义深远。

Contents 目录

第1章 导论

- 1.1 选题的背景和意义 / 1
- 1.2 国内外研究现状概述 / 16
- 1.3 基本内容与研究方法 / 29
- 1.4 研究的切入点和创新之处 / 32

第2章 从政治经济学视角分析生态补偿的必要性

- 2.1 自然科学视角的特点与不足 / 35
- 2.2 现有经济学不同学科视角的述评 / 40
- 2.3 政治经济学的全新视角 / 46

第3章 政治经济学框架下与生态补偿相关的范畴

- 3.1 生态与社会 / 59
- 3.2 生态系统与社会系统 / 68
- 3.3 生态治理与生态补偿 / 74

第4章 生态补偿的政治经济学理论框架

- 4.1 生态问题溯源:劳动价值论 / 85
- 4.2 生态危机加剧:价值和价值增殖理论 / 97
- 4.3 生态治理探索:资本流通理论 / 106
- 4.4 生态补偿依据:补偿理论 / 114

第5章 政治经济学视域下生态补偿的具体实践

- 5.1 实践背景:社会主义市场经济 / 120
- 5.2 实践类型:生态补偿方式 / 130
- 5.3 实践关键:生态补偿标准 / 137
- 5.4 实践评价:生态补偿效果 / 143

第6章 完善生态补偿的建议

- 6.1 微观层面:个人和企业的自觉推进 / 152
- 6.2 中观层面:区域的协调发展 / 159
- 6.3 宏观层面:国家的顶层引领 / 165

索引 / 177

参考文献 / 179

List of Charts 图表目录

- 图 1-1 1961—2008 年全球人均生态足迹和生态承载力趋势 / 11
- 图 1-2 1965—2014 年全球能源消费与二氧化碳排放量 / 13
- 图 1-3 2015—2035 年全球能源消费总量及构成 / 14
- 图 1-4 2035 年全球能源消费构成比例 / 14
- 图 1-5 各章内容之间的逻辑联系 / 30
- 图 2-1 生态系统服务功能组成 / 37
- 图 2-2 两屏三带生态安全战略格局 / 52
- 图 2-3 25 个国家重点生态功能区示意图 / 53
- 图 3-1 生态学与其他学科的融合 / 60
- 图 3-2 地球的演化:自然孕育出人类 / 62
- 图 3-3 地球生物圈——最大的生态群落或最大的生态系统 / 64
- 图 3-4 自然生态系统物质循环示意图 / 69
- 图 4-1 人类与自然之间关系的演进 / 90
- 图 5-1 生态补偿标准的影响因素 / 138
- 图 5-2 生态资本的评估方法 / 142
- 图 6-1 绿色采购的内容 / 155
- 图 6-2 中国环境标志认证和中国低碳产品认证 / 159
- 图 6-3 限制开发区与重点开发区之间的横向生态补偿 / 162
- 图 6-4 卡尔多-希克斯改进 / 163
- 图 6-5 2000—2013 年中国资源税征收额及其占总税收收入的比例 / 169

表 1-1	2000—2014 年中国治理环境污染的投资情况	/ 11
表 1-2	2001—2014 年中国主要污染物排放情况	/ 12
表 1-3	中国可再生能源发展状况(2013)	/ 15
表 1-4	生态补偿的概念界定	/ 27
表 2-1	2014 年中国自然保护区基本情况	/ 51
表 2-2	国家层面推进生态补偿的努力	/ 54
表 3-1	生态学介入的一些重要的国际科研计划和国际公约	/ 60
表 3-2	中国生态功能区划体系	/ 67
表 3-3	中国三大自然区域、七个自然地区	/ 74
表 3-4	联合国倡导举办的几次重要会议	/ 76
表 3-5	英国在生态治理方面的努力	/ 78
表 3-6	2011—2015 年中国为应对气候变化设定的目标任务	/ 81
表 5-1	中国碳排放权交易试点(已启动)的基本情况	/ 136
表 5-2	流域生态补偿方式	/ 137
表 5-3	森林生态补偿标准的差异性	/ 139
表 6-1	循环化生产与传统型生产的比较	/ 156
表 6-2	中国主体功能区划分	/ 161
表 6-3	地方性生态补偿法律法规	/ 167
表 6-4	中国环境保护采用的不同手段	/ 168
表 6-5	2000—2014 年中国排污费征收情况	/ 169
表 6-6	中国退耕还林工程的效益	/ 171
表 6-7	中国生态教育的发展历程	/ 175

第1章 导论

1.1 选题的背景和意义

生态补偿研究受到国内外学者们的普遍关注,涉及经济学、生态学、环境科学、法学等诸多学科,研究成果主要集中在生态补偿具体项目的设计和执行方面,偏重技术操作层面,然而作为一个复杂性问题,仅仅从技术操作层面进行研究还远远无法揭示其本质。政治经济学分析将生态补偿问题嵌入人与自然和人与人交互作用的经济社会发展历史进程中,从辩证的、历史的、社会的、发展的、“五位一体”的视角把握和处理生态补偿问题,既构建起分析生态补偿本质问题的系统理论框架,又彰显出马克思唯物史观诠释时代问题的新境界。

• 1.1.1 资源短缺、环境污染、生态恶化

1.1.1.1 人类社会物质财富膨胀与自然生态环境恶化并存

生态是一种生命因子和环境因子相互作用的状态,在这一状态中的每个差异性生物体,同时兼备自身生命因子和另一个生物体环境因子的角色,差异化的生物体和生物体之间便形成一种相互依存的物种关系、种群关系和群落关系,这些多样化的共生关系就是生命系统。生命系统是具有新陈代谢特征的开放系统,需要有能量流入和物质循环,即生命支持系统或环境系统与之匹配,生命系统和环境系统共同构成了生态系统。生态系统大小各异,生物圈既是构成地球的气圈、水圈(包括冰雪圈)、岩石圈(包括土圈)互动而产生的“生命圈”,又是构成迄今为止地球区别于宇宙中其他星系所独有的适合生命生存的“环境圈”。生物圈是所有生物的家园,不同的生命体各司其职,延续着生产、消费、分解的循环过程,构建起整体的生物圈。人

人类社会则是生物圈中的“智慧圈”,按照生物圈理论的缔造者维尔纳茨基的观点,智慧圈的出现是由于人(具有意识和社会组织性)的出现^①,维尔纳茨基的表述实际上是唯物史观框架中关于社会的另一种阐述。人类源自自然界,受自然规律约束,它的生存和繁衍离不开自然系统的支持,然而作为社会关系总和的人与其他生命体之间却存在本质差别,即人的社会属性。人类开展的一切活动(如生命活动、生活活动、生产活动)都必须借助于人与人之间相互联系的“社会活动方式”才能进行。因此,生态系统内部生命系统和环境系统之间唯有达到相对稳定状态,彼此之间的各种循环才能正常运行;反过来,只有两大子系统之间的能量保持平衡,整体的系统稳定才有其存在的基础,子系统中任何一个部分都不能被破坏,否则整个生态系统的秩序都将被打乱。

从唯物史观的视角来看,在人类社会演化的不同时期,自然一直扮演着重要角色,人类与自然之间的关系也经历了不同的阶段。渔猎文明是人类走出混沌步入原始社会的文明,那时候人类还隶属自然,自然环境容量还足以吸附和净化人类活动对其造成的影响;剩余产品的出现、三次社会化大分工的完成成为人类进入农业文明奠定了物质基础,农业文明带动了生产和生活方式的改变,促进了生产效率的提高,同时也埋下了自然资源过度使用 and 环境污染的隐患。17 世纪中叶,资本主义生产方式开始登上历史舞台,在资本追求增殖的动力下资本的触角不断延伸,利润的无限增长、资本的不断积累是资本主义生产方式的必要和必需,而对于自然环境而言,这种生产方式却是灾难性的。18 世纪中叶到 19 世纪中叶,西方发达国家的工业革命把人类带入工业文明。一方面工业化进程改变了人类受制于自然环境的状态,西方国家确实“发达”起来了,迎来了经济的黄金增长期;另一方面也加速了“活物质”侵蚀自然生态系统自我净化能力的速度,破坏了地球生物圈的“承载力”,生态问题开始日益显现。

进入 20 世纪后,全球性的生态危机不断蔓延,波及世界各个角落,对人类的生存和发展造成直接威胁。工业化背景下,能源的作用无可替代,其富

^① В. И. 维尔纳茨基. 活物质[M]. 余谋昌,译. 北京:商务印书馆,1989:23.

裕或稀缺程度是影响现代经济进步和社会发展的关键。人类在 1973—1974 年、1979—1980 年、1990 年先后经历了三次石油危机,自然资源短缺成为全球经济发展的制约因素;与此同时,政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)在其发布的第五次正式报告中明确提出,1983—2012 年可能是 1400 年以来北半球最热的一段时期,而且 1990—2005 年,全球森林面积锐减,每天平均大概有 2 万公顷森林在消失^①;水是生命之源,地球上的水只有 2.5% 适宜饮用,全球已有 80 多个国家在 2006 年宣称面临水资源短缺问题,当前全世界每年大约存在 2300 亿立方米的淡水缺口,2025 年这一缺口很有可能会扩大至 1.3 万~2 万亿立方米。^② 2011 年,联合国粮食及农业组织发布了题为《世界粮食和农业领域土地及水资源状况》的报告,报告显示全球七大洲无一幸免,都在经历土地退化的考验,“高度退化”面积约占 25%,世界人口的吃饭问题受到直接威胁。^③

资源短缺、环境污染和生态失衡同样是中国经济发展中面临的现实难题。中国的自然资源总量虽然比较富裕,人均量却远远低于世界的平均水平,如人均森林、淡水、耕地占有量仅分别是世界平均水平的 25%、28% 和 40%,一些重要矿产资源的人均可采储量也远低于世界平均水平。作为发展中国家,中国对自然资源消费的依赖性很强,1978—2014 年中国 GDP 总量增长了 24 倍,同期能源消费也由 5.71 亿吨上升至 36.17 亿吨标准煤,中国经济增长与能源消费之间的相关系数高达 0.994。化石能源是中国能源消费的主要构成,2008 年中国成为全球二氧化碳排放的第一大国(2001—2012 年,中国二氧化碳排放量占世界二氧化碳排放总量的份额从 13.68% 增加到 26.72%),紧接着 2010 年中国又成为世界上能源消费的第一大国(2001—2012 年,中国能源消费占世界能源消费总量的份额从 10.76% 增长到 21.92%)。同时,中国还面临着淡水资源严重短缺的紧迫问题。全国范围内南北方的降水分布极不平衡,时间分布也具有明显的季节差异、各地水资源的开发利用参差不齐、地下水资源开采严重超标等,预计到 2030 年全

① 陈克勤. 全球森林面积继续减少[N]. 光明日报, 2007-03-24.

② 甄铁, 高士. 全球水资源紧缺恐是未来战争第一导火索[N]. 证券日报, 2009-06-06.

③ 方莉. 联合国报告:水和土地资源短缺正威胁粮食安全[N]. 科技日报, 2011-11-30.

国用水总量将达到 7000 亿立方米,届时中国的缺水总量将高达 1500 亿立方米。与此同时,2000—2012 年,中国废水的排放量从 415 亿吨增加到 685 亿吨,水环境容量处于超负荷运载状态,水资源短缺和水资源污染问题成为中国经济社会未来发展面临的又一大考验。据学者们估计,中国的资源环境成本在 2010 年达到 49471.26 亿元,其中因资源消耗而造成的损失约 36348.53 亿元,因环境污染造成的损失约 8397.31 亿元(包括水污染损失 3901.33 亿元和空气污染损失 4495.98 亿元),因生态退化造成的损失约 4725.42 亿元(包括水土流失损失 4351.66 亿元和沙漠化损失 193.77 亿元)^①,人类对生态产品的基本需求与生态产品持续供给之间的矛盾日益加剧,缓解或遏制生态问题的进一步恶化,成为当前和今后一段时期亟须关注和解决的现实难题。

1.1.1.2 社会各界探索生态治理的不懈努力与现实困境

(1)学术界的反思与觉醒。《寂静的春天》是蕾切尔·卡逊于 1962 年出版的著作,拉开了批评工业化生产方式践踏自然环境的序幕;1965 年鲍尔丁的“宇宙飞船经济学”从经济学视角,指出人类毫无节制的生产和消费将对其赖以生存的地球产生毁灭性破坏;《增长的极限》是罗马俱乐部 1972 年发布的一份报告,报告将人口、农业的生产、自然资源的使用、工业的生产和环境的污染归纳为影响经济增长的决定性因素;1974 年,巴里·康芒纳《封闭的循环:自然、人和技术》则强调依靠宪法、规划、技术很难解决短期性生产行为造成的环境问题;1984 年,杰瑞米·里夫金的《熵:一种新的发展观》和弗朗索瓦·佩鲁的《新发展观》将环境保护与经济发展之间的讨论提升至发展理念转型的新高度;1985 年,朱迪·丽丝的《自然资源分配、经济学与政策》提出解决资源问题应该从处理人与人之间的经济关系着手;1989 年,皮尔斯的《绿色经济蓝图》首次提出“绿色经济”术语。

(2)联合国的呼吁。生态问题本身就是一个全球性问题,虽然不同国家或地区的人们对气圈、水圈、岩石圈变化的现实感知不同,但它们却与人

^① 石敏俊,等. 中国经济绿色转型的轨迹:2005—2010 年经济增长的资源环境成本[M]. 北京:科学出版社,2015:5.

类的生活、生产密切相关,而且不同子系统之间彼此影响、相互联系。随着生态系统危机对人类福利和经济发展造成的冲击日益加剧,人类联合起来共同应对和解决生态问题迫在眉睫。斯德哥尔摩是联合国第一次环境会议 1972 年召开的地方,会议发表了《人类环境宣言》和《人类环境行动计划》,“只有一个地球”的口号响亮全球;《我们共同的未来》在 1987 年提出“从一个地球走向一个世界”的理念,并从整体与要素和动态变化两个角度系统分析了可持续发展涉及的多个问题,清晰表述了可持续发展的内涵,并总结出引发世界各国深思的问题(资源与环境彼此相关,探索经济的可持续发展模式迫在眉睫);1992 年的《里约热内卢环境与发展宣言》以及《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》将全球环境问题聚焦在环境系统和生命系统方面;2002 年,世界首脑会议对可持续发展问题进行了更深层面的探讨;2012 年里约热内卢联合国可持续发展会议以及 2014 年内罗毕联合国环境大会,都见证了联合国在应对生态问题方面所做的努力和付出的行动。

(3) 世界各国的响应。在价值观转变和发展理念转型的带动下,发达国家和发展中国家从本国实际出发,制定和采取了多种措施和手段,践行可持续发展战略。英国在低碳经济发展方面的表率,日本在资源高效利用方面的进展,欧盟在新能源开发和利用方面的力度,美国在能源技术方面的投资等都是发达国家的应对措施。作为发展中国家的中国、印度、巴西也在积极参与全球生态治理,尤其是中国,在恢复联合国常任理事国的 1972 年,在参加联合国第一次环境大会时就庄严宣告:中国政府和人民积极支持环境改善工作……并指出人是世间所有事物中最宝贵的,发展社会生产靠人,创造社会财富靠人,改善人类环境依然靠人。中国的表态既是社会主义“以人为本”宗旨的必然,也是正视经济发展与环境保护问题的魄力,在可持续发展战略的贯彻落实方面,中国一直积极探索、争做表率,取得了一定的成绩,如新型工业化道路、科学发展观、“两型”社会、和谐社会、低碳经济、循环经济、绿色化发展、生态文明、美丽中国建设等都在发挥着积极作用,为中国的经济发展方式转型提供了全方位的支持。

1.1.1.3 中国生态文明建设的落地生根与生态补偿

生态文明建设在 2012 年的十八大报告中被提出,并与经济、政治、文化、社会建设合称为“五位一体”,“五位一体”战略布局为建设生态文明规划了蓝图。2013 年 11 月,十八届三中全会对进一步健全完整的生态文明制度体系提出了具体性的完善措施,包括产权制度、资源有偿使用、管理体制等内容,为健全生态补偿的相关法律法规、规范市场主体的生态环境准入和准出制度、完善监督责任机制、拓宽资金筹资渠道、提高相关主体参与力度提供了制度保障。

生态文明是一种继承和创新,是一种符合人类社会可持续发展目标的新型文明形态。生态文明建设是一项涉及多领域、多主体、多层次的复杂工程,其顺利推进需要融入经济、政治、文化和社会建设之中。生态补偿就是其重要抓手和实践工具,它肩负着历史使命(恢复维持生态系统平衡)同时也面临着现实考验(社会主义市场经济背景下的健全与完善)。2005 年,《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》第一次将生态补偿机制的设立正式提出;同年,《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出了开展生态补偿相关试点的建议;2011 年,中国在《“十二五”规划纲要》第 25 章第 3 节专门论述了建立生态补偿机制的相关内容,涉及生态补偿的原则、资金来源、适用范围、实现方式等内容。^① 经过十多年的努力和探索,生态补偿的相关工作在很多领域得以不断推进,如森林、矿产资源、湿地、草原、生态功能区等,中央财政在 2001—2012 年安排的生态补偿资金总规模已累计达到约 2500 亿元。其中,森林生态效益补偿资金累计约为 549 亿元,草原生态奖励补助资金累计约为 286 亿元,矿山地质环境专项资金累计约为 237 亿元,水土保持资金约为 269 亿元;2008 年开始的国家重点生态功能区转移支付已累计安排资金 1101 亿元。但在中国特殊复杂的生态环境下,生态补偿的开展领域依然比例较小,相关理论和实践研究仍有待进一步深化。

^① 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[EB/OL]. (2011-03-16) [2015-05-10]. http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121193916_32.htm.