

关于我国生态保护红线生态补偿制度的思考

宋阳煜

江苏省规划设计集团有限公司技术与质管中心, 江苏 南京

收稿日期: 2022年10月17日; 录用日期: 2022年11月16日; 发布日期: 2022年11月23日

摘要

划定并严守生态保护红线是我国践行生态文明理念的重要举措, 建立完善的生态补偿机制是推动生态保护红线政策落实的有力保障。我国生态补偿制度逐步完善和明确, 但由于涉及生态保护红线区域范围广、面积大, 且与各类生态系统、自然保护地存在交叉重叠关系, 在补偿对象、补偿水平、补偿模式等方面尚存一些亟待解决的问题。本文以我国生态保护红线生态补偿政策与实践案例为基础, 分析当前生态保护红线区域生态补偿制度存在的问题, 并提出制定差别化的补偿标准、健全多元化生态补偿制度、完善综合绩效评估与监督考核机制等深化方向, 以期为生态保护红线生态补偿工作推进提供一些参考。

关键词

生态保护红线, 生态补偿, 转移支付, 多元化补偿制度

Consideration on Ecological Compensation Mechanism of Ecological Red Line in China

Yangyu Song

Technology Research and Quality Control Center, Jiangsu Provincial Planning and Design Group Co., Ltd., Nanjing Jiangsu

Received: Oct. 17th, 2022; accepted: Nov. 16th, 2022; published: Nov. 23rd, 2022

Abstract

To delimit and strictly observe the ecological red line is an important measure to carry out the ecological civilization concept in China. Establishing a complete ecological compensation mechanism is a powerful guarantee to promote the policy implementation of ecological red line. Ecological compensation in China has been gradually improved and clear, but due to the wide scope and large area of ecological red line, and the cross-overlapping relationship between ecological systems and protected natural area, there are still some problems urgently should be solved about the compensation object, level and mode. In this research, based on the policy and practice of eco-

logical compensation in ecological red line, the existing problems of the ecological compensation mechanism in the ecological red line region was analyzed, and several measures was put forward like establishing differential compensation standard, completing the diversified ecological compensation mechanism, improving the comprehensive performance evaluation and supervision mechanism to provide some reference for the promotion of ecological compensation in ecological red line.

Keywords

Ecological Red Line, Ecological Compensation, Transfer Payment, Diversified Compensation Mechanism

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线。划定并严守生态保护红线是我国在国土空间管控方面的制度创新，也是加强国土空间治理的重要手段。但因为生态环境的公共物品属性，生态保护红线制度在一定程度上也会带来一些区域外部性问题[1]，如生态保护红线区域严格限定了土地的利用类型，剥夺了土地的发展权益，这就导致生态保护红线面积占比高的县域损失快速发展经济的机会，加大了与外围县域间的经济社会发展差距，造成公平与效率的失衡[2]。这些问题无法解决，生态保护红线将难以真正落地，生态系统服务功能和生态产品供给能力也无法得到提高。而生态补偿机制作为一项实现自然资源有偿利用、应对不同区域间发展平衡问题的重要政策工具，是协调经济社会发展与生态环境保护矛盾的有效措施，也是实现脱贫攻坚与生态文明建设“双赢”的重要途径[3]。

中国的生态补偿制度经过几十年的发展，无论是在顶层设计、框架部署还是实践探索方面都取得了相当丰富的成果。生态补偿范围也从最初的流域、森林、草原、湿地、耕地等单领域生态补偿逐渐拓展到面向重点生态功能区、生态保护红线区等的综合补偿[1]。由于我国生态保护红线概念提出的时间还不长，目前生态保护红线的生态补偿制度建设仍处于初步阶段，在补偿水平、补偿模式等方面尚存一些亟待解决的问题。探索生态保护红线综合性补偿机制，对推进生态保护红线落地，维护生态保护红线现有的生态功能和存续状态，协调城市生态空间保护与土地发展权益之间的矛盾有着重要的意义。目前国内学者关于生态保护红线区生态补偿机制的研究尚处于破题阶段，已有研究主要集中于生态保护红线区生态补偿对象、补偿标准、补偿方式等理论方面，缺乏与相关政策、实践案例相结合。本文在分析总结生态保护红线生态补偿制度研究对象、政策与实践的基础上，分析当前生态保护红线生态补偿制度存在的问题，并对未来生态保护红线生态补偿制度的完善进行展望，提出制定差别化的补偿标准、健全多元化生态补偿制度、完善综合绩效评估与监督考核机制等深化方向。

2. 生态保护红线生态补偿研究对象

2.1. 补偿载体

生态补偿载体是建设生态补偿机制的前提，分为补偿义务主体和受偿主体两类。补偿义务主体是指

生态系统服务的受益方，明确补偿主体即是解决“谁补偿”的问题。受偿主体指实施生态补偿的补偿目标，明确受偿主体即是解决“补给谁”的问题。因为生态保护红线区域内生态资源环境的社会性和公益性，国家和地方应该是生态保护红线生态补偿的重要补偿义务主体。受偿主体包括生态保护红线区域内因限制受损或提供生态贡献的农业从业人员与居民。依据中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，生态保护红线内的自然保护地核心区以外的区域允许零星的原住民在不扩大现有建设用地和耕地规模前提下，修缮生产生活设施，保留生活必需的少量种植、放牧、捕捞、养殖。显而易见，不能在红线区内自己的土地上从事高强度的农耕生产活动，必然会影响农户的生活和收入，导致农户利益受到损害，应得到合理补偿。此外，因生态保护红线导致搬迁的企事业单位、区域内志愿者组织也应纳入其中。

2.2. 补偿方式

生态保护红线的生态补偿方式可以分为直接补偿和间接补偿。直接补偿是资源权利人因生态保护而应该得到的实物和现金补偿，主要为纵向财政转移支付和地方配套资金，而对在环境治理中受损者的其他损失(如失业人口增加、劳动成本提高等)，则可以通过间接补偿的方式，如以创业贷款、就业指导、技术援助、扶持发展新产业等形式进行补偿。从短期来看，单纯实施经济补偿，似乎比较符合受偿主体的意愿，但受偿区经济发展水平落后，居民受教育程度较低，对补偿资金的使用在一定程度上存在盲目性。因此，生态保护红线的生态补偿应提倡间接补偿即“造血型”补偿，实施政策补偿、技术补偿、项目补偿和智力补偿等多种形式的组合补偿，还可以结合生态恢复工程、环境综合治理工程与扶贫开发项目等，支持居民稳定适应生态友好型的生产生活方式，充分享受生态保护所产生的惠益[4]。

2.3. 资金来源

资金机制的构建是建立和完善生态保护红线生态补偿机制的关键。划定生态保护红线保障了国家和地方政府的生态安全，因此，目前国内的生态保护红线补偿资金来源仍是以政府为主、市场为辅的方式。其中，政府为主的生态补偿方式主要有财政转移支付制度和专项基金，包括中央到地方和地方上级、下级政府之间的纵向转移支付，以及受益地政府对保护地地方政府的横向转移支付，资金来源以中央财政转移支付为主体，地方政府配套资金为重要组成部分[5]。市场交易模式包括碳汇交易、水资源交易、排污权交易、生态建设配额交易等，其本质是政府创建交易市场，即政府“创设”生态资源使用权、排放权配额，向各单位分配，从而将生态资源使用权、排放权引入整个交易体系，引导企业 and 非政府团体、组织等各类受益主体履行生态补偿义务。

2.4. 补偿标准

补偿标准是指生态补偿义务承担者承担补偿、生态补偿受偿者受偿的额度，需要通过公平、统一、有效的方式计算补偿数额。补偿标准决定因子是多元化的，国内学者对生态补偿标准做过大量研究。郑海霞等认为生态补偿标准需要从成本估算、生态服务价值增加量、支付意愿、支付能力四方面综合考虑[6]；柳荻等认为合理的补偿标准应界于生态服务提供者的机会成本和生态服务对受益者的效用价值之间[7]。生态保护红线生态补偿标准的科学制定，是生态保护红线生态补偿制度实现公平有效价值目标的关键。

目前，国内生态保护红线生态补偿制度多数以影响因子计算，其中最重要的影响因子是土地面积，即以生态保护红线区域内土地面积作为经济损失与环境贡献大小的代表，但实际上，生态保护红线包括自然保护区、水源涵养区、重要湿地、风景名胜區、遗迹保护区、森林公园等不同类型的保护区域，不

同类型的生态保护红线区域对该地区或是国家生态环境的贡献存在较大区别[8]。因此，以不同地区生态价值的科学评估作为生态保护红线生态补偿标准制定的依据是亟待开展的工作。

3. 我国生态保护红线生态补偿政策与实践

3.1. 生态保护红线补偿政策进展

我国属于生态补偿实践的后起国家，也是生态环境保护任务艰巨的国家，1978年至2004年间，“生态补偿”并未出现在我国相关法律和政策文件中，而是依附于环境规制，奖励在生态保护工作上有显著成效和贡献的主体。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》首次提出“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”。此后，生态补偿地位不断提高，国家层面接连出台一系列专门性政策文件，例如《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》、《国家重点生态功能区转移支付(试点)办法》、《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》等。2017年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，提出“财政部会同有关部门加大对生态保护红线的支持力度，加快健全生态保护补偿制度，完善国家重点生态功能区转移支付政策。推动生态保护红线所在地区和受益地区探索建立横向生态保护补偿机制，共同分担生态保护任务”，进一步明确了生态保护红线生态补偿的重要地位。2018年，生态环境部自然生态保护司和法规与标准司随即下达了《生态保护红线生态补偿标准核定技术指南》，根据生态系统服务价值增长情况、生态环境承载力、生态保护和环境治理投入、机会成本、经济发展等因素，建立科学合理的生态保护红线生态补偿标准定价体系，为构建生态保护红线管控和激励体系提供技术支撑。2022年，自然资源部等印发《关于加强生态保护红线管理的通知》，进一步提升生态保护红线生态补偿的关注程度和重要地位。

3.2. 生态保护红线补偿地方实践

除了国家层面出台相关规章和法规，各级地方政府也积极开展实践，出台了相关的地方性法规及地方政府规章。2010年苏州市最先出台《关于建立生态补偿机制的意见(试行)》，率先明确要让生态环境的守护者通过生态补偿机制获取相应的经济补偿。2013年12月，江苏省人民政府印发《江苏省生态补偿转移支付暂行办法》，明确规定生态补偿受偿主体为《江苏省生态红线区域保护规划》中陆域生态保护红线所在的市、县(市)，补偿资金分为补助资金和奖励资金，其中补助资金根据陆域生态保护红线的级别、类型、面积以及地区财政保障能力等因素确定的标准生态保护红线面积进行测算，奖励资金根据《江苏省生态红线区域保护监督管理考核暂行办法》实施考核按效分配，自2013年以来，省财政重点生态功能区转移支付资金从3000万元增长到2021年的15亿元，累计给予纵向补偿高达130亿元。2019年6月，广东省财政厅印发《广东省生态保护区财政补偿转移支付办法》，对全省31个划定生态保护红线的县(市、区)进行补助(珠三角地区及已享受北部生态发展区转移支付政策的县除外)，补偿标准按照各县陆地生态保护红线划定比例、高质量发展绿色指标、生态环境状况指数(EI)、基本财力保障需求、人口数量等因素分县测算。

其他地区也陆续出台了《海南省生态保护红线管理规定》、《沈阳市生态保护红线管理办法》、《南京市人大常委会关于加强生态红线区域保护的決定》、《贵州省生态保护红线划定及管理暂行办法》等，结合当地实际对生态保护红线生态补偿作出进一步的细化与要求。

除了纵向补偿之外，横向补偿的领域目前实践较多的是流域上下游横向补偿，例如安徽浙江两省的新安江流域水环境生态补偿试点，这也是全国第一个跨省流域横向生态补偿试点，总结积累形成了“新安江模式”[9]。黄河流域的山东与河南于2021年签订了《黄河流域(豫鲁段)横向生态保护补偿协议》，

约定监测断面水质年均值在 III 类基础上, 每改善一个水质类别, 山东支付河南 6000 万元补偿资金; 反之每恶化一个水质类别, 河南支付山东 6000 万元补偿资金。此外, 还有非资金形式的横向生态补偿, 例如园区合作式补偿, 即由受益地区为生态保护红线所属县区提供一个产业发展区块, 生态保护红线所属县区按照国家和补偿地区的产业政策要求, 通过招商引资发展在自己区域受环境保护限制的产业门类, 建立自己的产业园区[10], 在保护环境的同时形成一种自我积累、自我发展机制。2020 年淳安县获得位于西湖区双浦乡的 20 亩土地使用权, 已动工建设的“消薄飞地”园区将被打造成高新技术产业园区, 为千岛湖的生态高标准保护、产业高质量发展开辟了新路径。

4. 我国生态保护红线生态补偿机制的问题

4.1. 生态补偿覆盖范围有限

生态红线保护地区往往处在相对贫困、经济发展受限的地区, 在国家最严格的生态空间用途管制制度下, 生态保护红线区域牺牲发展的机会成本明显高于其他区域。虽然中央和地方一系列政策文件均明确提出要加大生态保护红线区域转移支付力度, 但补偿标准都只是参照受偿主体的生态保护成本损失, 而无法顾及管制制度导致的机会成本损失。受限于可支配财力匮乏和生态保护任务艰巨, 生态保护红线生态补偿的地方实践仍主要局限于经济发达省份, 补偿范围尚不能完全覆盖生态保护红线。

4.2. 生态补偿市场化补偿手段应用困难

目前生态保护红线区生态补偿实践仍主要以财政转移支付为主, 虽然已出现林业碳汇交易、水权水质交易、生态产业化经营等途径成为生态保护红线区域生态补偿的方式选择, 但市场化生态补偿方式还处于起步阶段, 市场化补偿资金所占比例低的事实导致生态补偿市场化道路阻碍重重。生态系统管理保护周期长、投资大, 自然资源资产产权制度尚存在所有者不到位、权责不明晰、价值价格不健全等问题, 参与生态保护项目的市场主体难以从中获得平均利润, 导致生态保护成本往往由实际受益者之外的人承担, 另外多个参与主体在分配费用和利益方面也容易存在不公正现象[11]。

4.3. 生态补偿监督考核评价与公众参与不足

尽管倡导探索建立多元化补偿来源, 但各地方生态保护红线生态补偿法律法规针对的对象仍是政府财政转移, 而尚未对来源于社会的资金监管有单独规定。法律法规与规范性文件虽多有明文要求生态补偿资金应当专款专用, 禁止挪作他用, 但仍缺乏财政主管部门等监督考核机构具体实施监督考核评价的内容。同时, 生态保护红线生态补偿制度实施过程中对公众参与的重视度不足, 缺乏赋予公众参与的权利, 容易造成生态保护红线生态补偿效率低下、资源浪费的问题。

5. 完善生态保护红线生态补偿机制的展望

由于我国生态保护红线与湿地、森林、草原等生态系统以及各级各类自然保护地存在交叉重叠关系, 为了避免重复补偿和补偿不足, 生态保护红线区域生态补偿既不能作为增量补偿范畴, 也不能单纯在重点生态功能区转移支付中增加重点补助, 而应在有机整合相关生态补偿政策的基础上, 探索开展综合性生态保护补偿, 从而实现保护对象全覆盖、现有补偿机制合理衔接。

5.1. 制定差别化的补偿标准

因为发展机会成本差异性(包括地理位置、人口结构及发展水平)和生态服务价值差异性(如生态保护红线的面积、性质和功能)的客观存在, 需要制定差别化的补偿标准来提高生态补偿交易的成功率和科学性。制定标准过程中充分考虑地方政府可支配财力、生态保护红线面积和类型、自然保护地分级分类、

生态保护成效等因素，对于生态保护红线区域企业经营者要考虑企业搬迁或关闭的停产损失补助、固定资产补偿价格和流动资产补偿价格，对于生态保护红线区域迁移的居民要考虑移出地土地资源价值、移入地房屋重建费用、过渡期补助等因素，仍保留的居民要弥补因土地发展权受限而产生的利益损失[12]。

5.2. 健全多元化生态补偿制度

我国的多元化生态补偿制度尚在摸索中，为了确认多元化补偿方式的合法性，规定生态保护红线区域的多元化补偿方式至关重要。根据目前的生态保护红线管理办法，不难发现生态保护红线并不是发展的“真空区”，对于自然保护区核心保护区以外的区域，可以通过创新生态产品价值实现途径，助力实现绿色发展，从而突破生态保护和经济发展的两难境地。积极探索发放国债或地方债、BOT 或 PPP 融资、设立环境保护基金等方式筹集民间资本。如海南热带雨林国家公园生态补偿方式不仅包括财政转移支付，也包括鼓励支持国家公园范围内的山区乡镇与域外乡镇结对开发飞地产业，积极争取利用国债资金、开发性贷款，以及国际组织和外国政府的贷款或赠款，还包括支持海南热带雨林国家公园周边社区发展生态环保型产业。

5.3. 完善综合绩效评估与监督考核机制

生态保护红线生态补偿的切实落地需有综合有效的绩效评估和具体详细的资金监管作保证。科学衡量生态保护红线区生态补偿的有效性，需要采用基于生态服务和基于土地利用类型两者相结合的绩效评估体系，并利用绩效评估结果进行补偿资金的奖惩，更好地发挥绩效评估的激励和约束作用。通过健全领导政绩考核机制，将生态环境改善效果、转移支付资金数额与政绩捆绑，从而刺激基层政府对生态文明建设的积极性。生态保护红线生态补偿资金的使用、审计、检查结果应定期公示，通过线上线下相结合的方式，拓宽公众监督渠道，提高补偿资金使用的透明度和合理性。

6. 小结

划定并严守生态保护红线是我国践行生态文明理念的重要举措，针对生态保护红线区域探索综合性的生态补偿机制对维护区域生态功能的稳定性和可持续性至关重要。在新的时代背景下，生态保护红线区域的生态补偿不仅需要关注生态效果，同时也要关注政策实施效率与区域公平性，应充分考虑补偿载体的意愿和需求，通过制定差别化的补偿标准、健全多元化生态补偿制度、完善综合绩效评估与监督考核机制等举措进一步增强生态保护红线区域生态补偿机制的可行性、适用性。

参考文献

- [1] 吴健, 郭雅楠, 余嘉玲, 等. 新时期中国生态补偿的理论与政策创新思考[J]. 环境保护, 2018, 46(6): 7-12.
- [2] 周小平, 董子千, 吕晓, 等. “双线”背景下城市生态空间补偿机制: 现实需求与理论模型[J]. 干旱区资源与环境, 2019, 33(10): 20-28.
- [3] 贺涛, 孙华贵. 关于推进乡村振兴中市场化生态补偿机制的思考[J]. 环境保护, 2018, 46(17): 52-54.
- [4] 彭娇婷. 生态红线区综合性生态补偿机制探索[J]. 山东林业科技, 2016, 46(6): 4.
- [5] 严有龙, 王军, 王金满, 等. 湿地生态补偿研究进展[J]. 生态与农村环境学报, 2020, 36(5): 618-625.
- [6] 郑海霞, 张陆彪. 流域生态服务补偿定量标准研究[J]. 环境保护, 2006(1): 42-46.
- [7] 柳荻, 胡振通, 靳乐山. 生态保护补偿的分析框架研究综述[J]. 生态学报, 2018, 38(2): 380-392.
- [8] 曾文革, 江莉. 我国生态保护红线生态补偿制度的构建[J]. 中华环境, 2017(10): 41-43.
- [9] 沈满洪, 谢慧明. 跨界流域生态补偿的“新安江模式”及可持续制度安排[J]. 中人口·资源与环境, 2020, 30(9): 156-163.
- [10] 刘桂环, 文一惠. 关于生态保护红线生态补偿的思考[J]. 环境保护, 2017, 45(23): 31-35.

- [11] 丘水林, 靳乐山. 生态保护红线区生态补偿:实践进展与经验启示[J]. 经济体制改革, 2021(4): 43-49.
- [12] 曾祉祥, 叶有华, 郭微, 李思怡, 朴美艳. 基于生态保护红线管理思路的生态补偿机制研究——以深圳市光明区为例[J]. 生态环境学报, 2020, 29(9): 1801-1809.