

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2015.23.006

# 完善国家主体功能区框架下 生态保护补偿政策的思考

## A Thinking on Ecological Compensation Policy Under the Scheme of Completing Country Main Functional Regions

**摘要** 建立和完善生态保护补偿机制,是有效保障国家主体功能区制度关于限制和禁止开发区得到有效保护的根本性制度之一,也是落实《中华人民共和国环境保护法》、中共中央国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》《关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见》等文件精神的重要举措。通过分析目前生态保护补偿政策存在的问题,从补偿原则、补偿责任主体、补偿标准、补偿资金管理和补偿方式五个方面提出进一步完善生态保护补偿政策的顶层设计建议,供决策部门参考。

**关键词** 国家主体功能区 ;限制和禁止开发区 ;生态保护补偿

文/刘桂环 文一惠 谢婧 饶胜

根据《中华人民共和国环境保护法》《关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见》等政策文件,按照依法管理、强制保护的原则,应执行最严格的生态环境保护措施,保持环境质量的自然本底状况,恢复和维护区域生态系统结构和功能的完整性,保持生态环境质量、生物多样性状况和珍稀物种的自然繁衍,保障未来可持续生存发展空间;将国家级自然保护区的全部,国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园、世界文化自然遗产等区域的生态功能极重要区纳入生态保护红线的管控范围,明确其空间分布界线和管控要求。此外,还应在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线,实行严格保护,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变;科学划定森林、草原、湿地、海洋等领域生态保护红线。可以说,建立和完善生态保护补偿机制与政策将是落实国家主体功能区政策的重要内容之一。

生态保护补偿机制作为一种以保护和可持续利用生态系统为目的,以经济手段为主要方式,调节相关者利益关系的制度安排,其实施将有利于调整利益相关方生态和经济利益的分配关系,有利于支持和鼓励生态脆弱地区、重要生态功能区更多承担保护生态责任,促进生态和环境保护,促进城乡间、群体间的公平性和社会的协

调发展。完善主体功能区框架下生态保护补偿机制,明确补偿标准、资金来源、补偿渠道、补偿方式,是推动限制和禁止开发区政策落地的根本性制度保障。

### 我国现有生态保护补偿存在的问题

目前国家层面主要通过分领域的生态补偿实现对限制和禁止开发区的补偿,但在实施过程中存在覆盖面积不全、重复补偿等问题,深化完善国家重点生态功能区的生态补偿政策,通过补偿提高生态产品提供者的积极性与生态保护能力,使限制和禁止开发区域的生态保护能力、生态系统服务功能、可持续发展能力明显增强,保护与发展的矛盾得到缓解。

生态功能重要区域尚未实现补偿政策全覆盖  
生态保护红线区域作为国家主体功能区框架下限制和禁止开发区的重要组成部分,存在部分生态敏感区或生态脆弱区未被生态补偿相关政策覆盖的情况,从而导致这些区域的生态保护动力不足、能力缺乏,不利于生态环境保护工作的开展,同时也在限制和禁止区内有失政策公平。

### 部分区域存在重复补偿的现象

在现有国家限制和禁止开发区的部分地区又存在着生态保护补偿政策重叠的情况,同一地区同时涉及多个政策和管理部门,对于生态保护补

偿缺乏统一规划和管理，政策缺乏整体性和协调性，容易造成重复立项、分头跟进的现象；各部门间可能存在利益冲突，难以充分沟通配合，较难跨区域、跨工程从整体上把握生态环境建设。而事实上，不同领域的生态保护建设往往相互交叉，如退耕还林、提高林草覆盖率是水土保持、防护林建设、林业建设、农业改造等众多生态建设项目的重要手段，而单一部门无法同时推行大量不同领域不同目标的生态建设项目，多部门同时进行多个生态建设项目又会容易造成资源浪费和重复建设；这不利于资源的有效配置，也给责任认定和绩效考核带来了很大难度。

生态保护补偿部分政策缺乏长效性和稳定性

现有各类生态建设工程目标单一，其只是针对特定地区的生态环境问题提出，而对区域内生产方式与生态属性相匹配的引导性不足；因此常常处于“生态破坏（出现问题）—工程治理（问题得到一定程度的解决）—生态再破坏（传统的生产、生活和社会组织方式没有改变）”的模式之中，使生态工程建设陷入“头疼医头、脚疼医脚”、“末端治理”的尴尬境地。如果不能将生态建设与扶贫项目、地方经济产业结构调整相结合，单纯的生态建设项目难以解决区域生态恶化的根源问题。具有生态补偿性质的生态建设工程大多是以项目、计划的方式组织实施，而且有明确的时限，期限内老百姓全靠补助生存，项目结束后当地农民的利益得不到保护，为了基本的生计和发展需求，可能出现新一轮的人为生态破坏。

对生态保护补偿顶层设计的思考

补偿的原则

生态保护补偿原则，一是要坚持生态先行，客观公正。坚持“谁贡献大、谁得益多”的原则，充分考虑限制和禁止开发区的生态状况、资源禀赋和产业基础，选取客观因素合理确定生态保护补偿标准。二是坚持资金为主，多元推进。充分发挥中央政府在主体功能区框架下资金补偿方面的带动作用，以及在产业、技术等方面的政策导向作用，形成多元化补偿途径。三是坚持奖罚结合，强化约束。建立健全主体功能区框架下限制和禁止开发区生态保护补偿考核机

制，根据考核结果进行奖惩，突出生态环境质量提升导向。

生态保护补偿责任主体与范围

生态保护补偿责任主体的划分遵循“谁受益谁补偿”原则。限制和禁止开发区对保障国家和区域生态安全具有重要战略意义，按照事权与支出责任相适应的要求，应由中央和相关地方政府承担上述这些地区的生态保护补偿责任，同时，还包括从限制和禁止开发区保护中受益的个人和法人。以县为单位进行补偿。具体对象是因维护区域的生态服务功能而投入生态保护建设资金，以及限制产业发展、资源开发从而导致经济利益受损的县级政府，还有因区域主体功能定位而受到直接或间接经济利益损失的个人或法人。

生态保护补偿标准

从生态保护与治理成本、发展机会成本、生态功能重要性三方面测算限制和禁止开发区生态补偿标准，计算公式为：

某县生态补偿额 = (该县标准财政收支缺口 + 相关生态保护支出) × 生态功能调节系数 + 奖励资金

其中，标准财政收支缺口参照均衡性转移支付测算方法计算；相关生态保护支出是指按照国家限制和禁止开发区的管理要求还需要安排的生态保护方面的支出；生态功能调节系数从该县生态系统服务重要性程度、面积和人口密度三方面确定，即

生态功能调节系数 = 生态系统服务重要性系数 × 面积系数 × 人口密度系数

生态系统服务重要性系数根据某县生态系统服务重要性不同级别的面积来确定，即

生态系统服务重要性系数

$$= \frac{\sum i \text{级生态系统服务重要性指数} \times i \text{级面积}}{\text{某县总面积}} \times$$

生态服务功能类型调节系数 × 生态服务功能重叠性系数

建立和完善生态保护补偿机制与政策将是落实国家主体功能区政策的重要内容之一。

生态保护补偿原则，一是要坚持生态先行，客观公正。二是坚持资金为主，多元推进。

建议生态系统服务功能重要性指数分为极重要、重要、中等重要和一般重要四类；生态服务功能重叠性系数根据某县生态功能重要性是否有重叠确定，如果有两种以上类型重叠，生态服务功能重叠性系数调高；面积系数根据以下公式确定：

面积系数 = 某县限制和禁止开发区面积 ÷ 限制和禁止开发区县域平均面积

建议分为大、较大、较小和小四级，面积指数越大，面积系数越高；人口密度系数根据以下公式确定：

人口密度系数 = 某县人口密度 ÷ 限制和禁止开发区所在县的人口平均密度

建议分为高、较高、较低和低四级，人口密度指数越高，人口密度系数越低。奖励资金以限制和禁止开发区生态环境保护成效来确定。

#### 生态保护补偿的资金管理

国家重点生态功能区转移支付政策对国家重点生态功能区的生态环境保护发挥了积极的作用，大部分地区对环境保护工作的重视程度明显提高，生态环境投入明显增加，县域环境基础设施建设水平、环境基本公共服务能力和生态环境监测监管能力明显提升。争取在不增加中央财政负担的前提下建立生态保护补偿资金，提高资金使用效率、保障资金引导功能。

基于重点生态功能区转移支付，建议进一步扩大投资规模，以“切蛋糕”的形式实现限制和禁止开发区域的转移支付。统筹和规范现有的农业、林业、水利、环保、住建、海洋等各部门涉及限制和禁止开发区域、具有生态保护补偿性质的各类专项转移支付，在条件成熟的情况下，将中央本级支出预算“十、节能环保支出”中自然生态保护、天然林保护、退耕还林、风沙荒漠治理、退牧还草这五类资金归并到生态保护补偿新科目中，统筹后的资金仍按原渠道由各部门按程序申报及管理，以转移支付资金或专项资金的形式下达，由各省（自治区）、市、县人民政府统筹安排。同时，各省可根据本省实际情况，通过

市场化、社会化途径多渠道筹措补偿资金，逐步建立政府引导、市场推进、社会参与的生态保护补偿和生态建设投融资机制。

资金应该重点用于为维持限制和禁止开发区的生态服务功能需要而进行生态修复、环境治理、生态建设、生态环保基础设施建设、能力建设等项目投入，以及为解决历史遗留的环境问题而进行的企业关停或转型、生态移民、经济转型等方面的投入。建议参考以下七方面具体安排补偿资金。

一是森林生态系统质量维护和提升相关项目，如封山育林、提高林相品质、实施森林抚育等。二是水域生态系统质量维护和提升相关项目，如流域综合治理工程、水生态修复工程等。三是土壤生态环境质量维护和提升相关项目，包括土壤修复、防风固沙、草原维护等，如污染场地修复、矿山复绿、“三化”草地治理工程、防治荒漠化工程、水土流失综合治理工程、防护林工程等。四是生物多样性保护相关项目，如野生动植物保护工程、遗传多样性保护相关项目等。五是由于维持生态功能重要性需要而造成的自然人或法人的直接和间接损失，如补偿因退耕还林还草、退耕还湿、退渔还湖、生态移民而对个人或集体造成的直接和间接损失；由于维持生态功能重要性而关闭、搬迁或转型，或因提高地方性污染物排放标准而增加成本的企业等。六是生态功能维持以及绩效考核所必须的能力建设项目，如区界界碑、界桩等基础设施的安放与维护，生态功能与环境质量监测站点的建设，人员队伍的培养，区域生态产业转型必须的技术培训与投资引导等。七是依据实际保护效果绩效考核评定结果进行奖惩，并以一般性转移支付为主要方式对地方政府进行补偿。

#### 生态保护补偿方式

利用环境政策的约束功能限制不合理的开发方式，引导超载人口逐步有序转移。对禁止开发区，以资金补偿为主，并按照群众自愿的原则实施生态扶贫搬迁，选择发展较好的、具有区域带动能力的乡镇作为安置点，引导农户采取城镇集中、城乡分散、劳务输出等多种安置形式，实施生态搬迁或扶贫搬迁。

生态保护补偿机制的实施将有利于调整利益相关方生态和经济利益的分配关系，有利于支持和鼓励生态脆弱地区、重要生态功能区更多承担保护生态责任，促进生态和环境保护。

对重点生态功能区及生态敏感区/脆弱区，除以上补偿方式以外，还要因地制宜发展资源环境可承载的特色产业，并建立与周边发达地区的对口协作与帮扶机制。一是结合当地的自然状况，发展符合绿色经济模式的生态农业，培育这些地区的专属绿色农产品品牌。同时省级或市级政府为绿色产品提供供求直接通道，保障绿色产品的销售渠道，并免费向这些区域提供生态资源保护、生物资源开发、环境保护、绿色经济等领域所遇到的技术问题和项目的信息咨询、可行性论证、技术预测、分析评价等技术服务，进行农林业实用技术的推广指导。二是组织省内高校、科研、医院、文化等机构，采取进修培训、下派讲学、支农、支医、支教等形式，对这些区域实行对口帮扶，帮助其科教文卫人才培养，改善生产经营、医疗卫生、教育教学等方面的条件，促进经济发展，提高民生保障水平。

通过完善各种相关政策，不断把生态保护补偿融入区域发展，探索多元化的生态保护补偿模式，把生态保护补偿转化为区域绿色发展路径，不断提升受补偿地区发展的内生动力，提高其自身的“造血”功能，使广大百姓真正在生态保护中受益，确保守住“绿水青山”，并获得“金山银山”。

#### 结论与建议

按生态功能落实生态保护补偿。继续深化重点生态功能区转移支付办法，以“按生态功能落实补偿”为主线建立国家主体功能区框架下生态保护补偿机制，按区域算总账，确保被补偿区域生态产品产出能力持续增强，以生态保护补偿助推生态建设、环境综合治理、产业结构调整以及超载人口有序转移等内容，使生态保护补偿政策形成合力。

突出生态因素在补偿中的作用。突出生态功

能重要性、生态区域面积等生态因素在补偿中的重要性，强化对区域生态功能稳定性和提供生态产品能力的评价和考核。把限制和禁止开发区的“绿水青山”有效转化为“金山银山”。

有效整合各类与生态保护补偿有关的资金。考虑政策的可操作性，有两种方式：一是基于重点生态功能区转移支付；二是统筹和规范现有各部门涉及限制和禁止开发生态、具有生态补偿性质的各类专项转移支付，取消部分资金规模小、投向分散、任务已完成、失去政策依据、连年转结效益低下的专项资金，调整和整合部分使用方向相似、资金性质相近、关联性较大的专项资金。

强化生态保护补偿的支撑能力建设。建立国家限制和禁止开发生态环境监测体系及生态环境基础数据库，将生态监测和“3S”技术等有机地结合起来，逐步建立覆盖全国所有生态功能重要区域的天地一体化的生态监测评估预警体系、生态保护补偿全过程科技支撑体系，为生态保护与建设、补偿效果评估等提供强有力的监测信息和技术支持。④

#### 主要参考文献

- [1]刘桂环, 张彦敏, 石英华. 建设生态文明背景下完善生态保护补偿机制的建议[J]. 环境保护, 2015(5): 34-38.
- [2]贾康, 刘薇. 生态保护补偿财税制度改革与政策建议[J]. 环境保护, 2014(1): 11-14.
- [3]苏明, 刘军民. 科学合理划分政府间环境事权与财权[J]. 环境经济, 2010(7): 16-25.
- [4]苏明, 刘军民. 创新生态补偿财政转移支付的甘肃模式[J]. 环境经济, 2013(7): 47-53.
- [5]李峰. 完善我国纵向转移支付制度研究[D]. 贵州财经大学, 2012.

(刘桂环系环境保护部环境规划院研究员;文一惠、谢婧、饶胜, 环境保护部环境规划院)