

主体功能区生态补偿制度 优化路径探析

靳利飞 刘天科 南锡康

(中国自然资源经济研究院,北京 101149)

内容提要:随着生态文明建设的深入推进,主体功能区规划融合成为国土空间规划体系的重要组成部分。主体功能区战略与制度如何在国土空间规划中得以落实成为全新命题。总体来看,主体功能区生态补偿内涵不断深化与扩展、加强生态环境保护的总体目标较为清晰、覆盖范围逐年扩大以及补偿标准日渐完善,但还面临主体功能区生态补偿缺乏与生态产品价值机制的深度融合、尚未明确规定补偿目标的具体程度、未实现重点生态功能区全覆盖、测算方法对生态系统差异性考量不足等困境。在此基础上,本文按照以驱动区域利益协调为主线,以生态环境保护和基本公共服务均等化双重目标为出发点的基本思路,并从推动补偿政策与生态产品价值实现深度融合,强化环境保护目标,拓展覆盖范围,优化补偿标准测算方法等方面提出了具体的政策建议。

关键词:主体功能区 生态补偿 生态产品价值 制度优化

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)06-0053-07

主体功能区规划自2010年由国务院印发实施以来,十余年间逐步上升为国家战略且被生态文明总体方案确定为基础性制度,建设主体功能区逐步成为党中央、国务院重大战略部署,我国经济发展和生态环境保护大战略。近年来,国家多次强调要推动主体功能区战略格局在市县层面精准落地,健全不同主体功能区差异化协同发展长效机制。建立限制、禁止开发区域的生态补偿机制是推进主体功能区建设的重要手段。重点生态功能区的均衡性转移支付是限制、禁止开发区域生态补偿的主要工具。已有主体功能区生态补偿研究多从重点生态功能区环境保护监测或重点生态功能区资源要素补

偿的视角出发,缺乏从国土空间功能角度的考虑。当前,主体功能区规划融合成为国土空间规划体系的重要组成部分,亟待从空间功能角度优化主体功能区生态补偿机制,促进主体功能理念更好地融入国土空间规划,促进区域协调发展,实现精细化、可操作化、差别化的空间管理^①。

一、主体功能区生态补偿的基本认知

(一) 主体功能区是促进区域协调发展的重大战略与制度

长期以来,我国快速工业化、城镇化带来了城镇空间对农业空间、生态空间的过度挤占,人口、经

[收稿日期]2021-04-07

[作者简介]靳利飞,副研究员,研究方向为资源规划与资源政策等;刘天科,研究员,研究方向为资源规划与资源政策等;南锡康,助理研究员,研究方向为自然资源及空间规划政策。

[基金项目]自然资源部2020年财政预算项目“主体功能区战略制度和资源环境承载能力评价与监测预警工程”(编号:121102000000180020)。

济与资源环境之间的空间失衡矛盾突出。科学利用国土空间,明确哪些区域重点开发,哪些区域不应开发以及相应区域的开发强度,平衡区域利益,解决好区域协调发展问题,是我国这样国土空间多样化、非均衡和生态脆弱的国家一直面临的重要问题。随着我国深入实施西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略,区域间的优势互补功能得到进一步发挥。但传统强调产业和经济分工“差异性”的区划范式,在忽略了资源生态分工(即将生态

价值视为区域分工的一种形式)的同时,无法克服区域内部自然、经济、社会的显著差异,亟需进一步细化或缩小区域协调政策实施的空间单元,根据区域功能划分国土空间,逾越“经济”与“生态”间的鸿沟,提高区域协调发展政策的针对性和有效性。推进主体功能区建设是在四大板块政策的基础上,针对更小尺度地域单元制定差别化的区域政策^[2],是我国从体制机制方面克服经济社会发展与资源环境保护矛盾,实现区域协调发展的有力措施(见图1)。

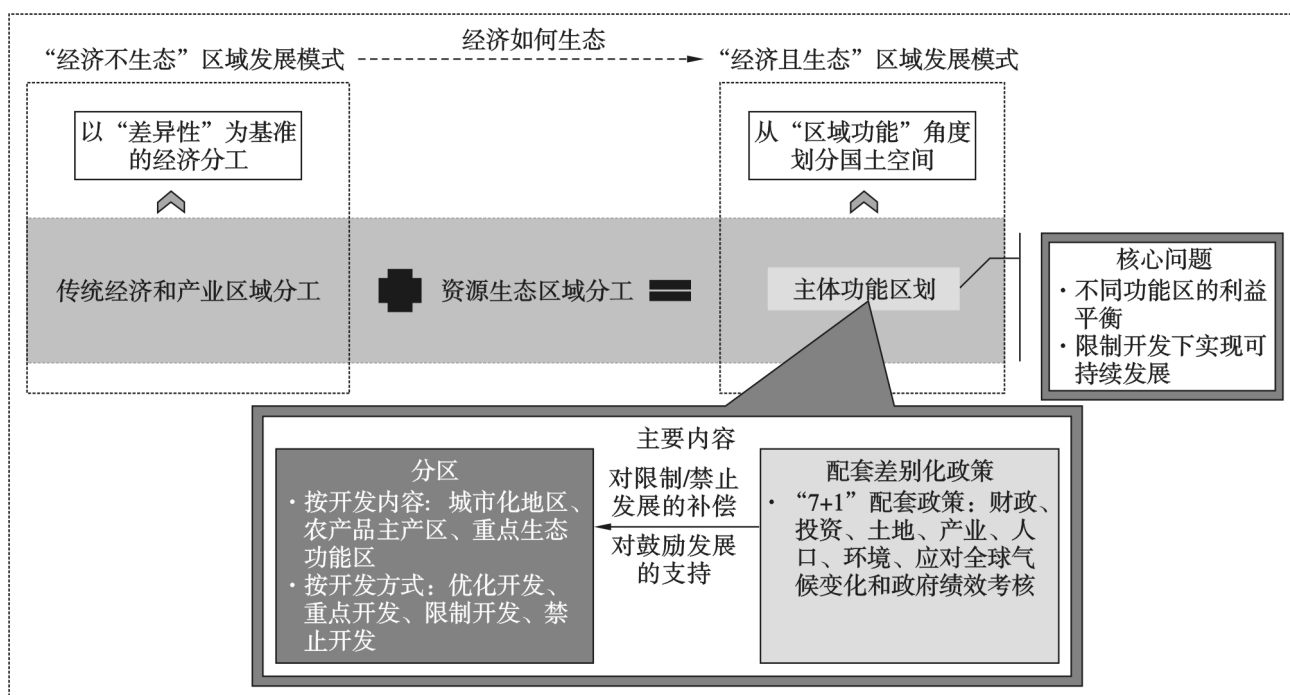


图1 主体功能区要义

(二) 主体功能区生态补偿是缩小区域发展差距、实现基本公共服务均等化的区域发展策略选择

推进主体功能区建设是我国经济社会发展方式从粗放向集约转变过程中的选择。主体功能区本质上是典型的经济类型区,兼有功能区的性质^[3],基于“区域功能”的差别性限制开发,在尊重区域差异性的基础上,通过整体性的区域专门化分工,挖掘区域竞争和比较优势,限制一些地区的工业化城市化进程,保障农业空间和生态空间,一定程度解决“经济不生态”的问题。同时,通过以财政转移支付为基本方式的区域生态补偿政策克服“生态不经济”问题。此外,针对不同主体功能,通过对省级政

府政绩考核,引导地方从根本上转变“GDP论英雄”的区域发展价值取向。由此可见,生态补偿是推进主体功能区建设的核心制度保障。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出“要增加对限制开发区域、禁止开发区域用于公共服务和生态环境补偿的财政转移支付,逐步使当地居民享有均等化的基本公共服务”。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》则进一步提出“建立生态产品价值实现机制,完善市场化、多元化生态补偿”。主体功能区生态补偿的目标和方向就是要通过市场化、多元化的生态补偿缩小限制开发区域、禁止开发区域发展

差距,实现其基本公共服务均等化。

二、主体功能区生态补偿的主要进展与困境

(一)生态补偿内涵不断深化与扩展,但缺乏与生态产品价值机制的深度融合

自 2008 年我国中央财政在均衡性转移支付制度体系下设立了重点生态功能区转移支付科目以来,重点生态功能区转移支付制度从覆盖范围、分配公式、补助金额等方面不断调整,渐趋完善。由于生态补偿和生态产品在服务生态环境质量改善的最终目标、使用资金作为工具^①等方面高度相似,尤其是在主体功能区语境下,两者均指向重点生态功能区县,因此,随着生态产品在《全国主体功能区规划》中提出,生态补偿日益被视为与生态产品价值

实现机制相提并论、互相支撑的重要制度安排^①。响应党的十九大关于“提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要”的要求,按照“谁受益、谁补偿”的原则,主体功能区生态补偿还需更充分地考虑市场作用机制。我国针对生态系统服务的付费制度尚不健全,使用者付费的市场化补偿尚处于起步阶段,为弥补市场机制的不足,重点生态功能区转移支付的政府购买地方生态系统服务方式占据了主体功能区生态补偿的绝对主导地位。政府出资进行生态补偿的体系化、层次化和组织化优势在生态补偿运行初期的效果是毋庸置疑的^②,但单靠政府主导的生态补偿不能完全满足生态环境改善的资金需求。目前来看,主体功能区生态补偿与生态产品价值机制的深度融合还不到位(见图 2)。

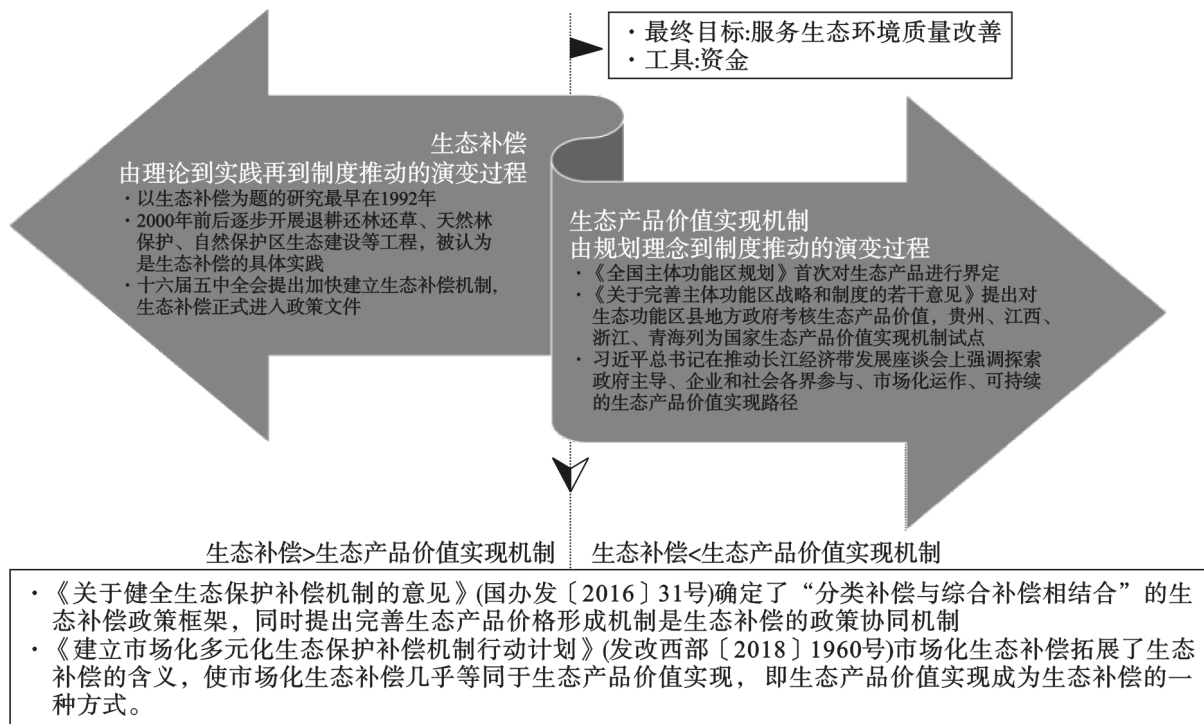


图 2 生态补偿与生态产品价值实现机制关系

(二)生态补偿总体目标较为清晰,但具体目标有待深度廓清

主体功能区生态补偿关于缩小限制开发区域、

^①有关生态补偿与生态产品价值实现关系尚未达成共识,但生态补偿与生态产品价值实现的终极目标均指向生态环境质量改善已经达成高度共识。

禁止开发区域发展差距,加强生态环境保护,实现基本公共服务均等化的总体目标较为清晰。但尚未明确规定生态环境质量、公共服务水平需要达到的具体程度,缺乏生态环境保护和基本公共服务之间分配比例的要求。主体功能区生态补偿以“财政缺

口”^①作为分配测算主体的做法,以及重点生态功能区往往是经济落后地区,补齐民生短板需求十分强烈,加之民生目标周期短、见效快、易考核,导致“民生目标挤压环保目标”的问题普遍存在。近年来,随着国家重大战略部署安排,主体功能区生态补偿目标呈现日趋综合、多目标的特点,不断融入了扶贫、生态文明建设、生态功能重要区域扶持等子目标。但补偿目标传导的约束机制尚不够完善,省级层面的生态补偿目标各具差异,尚未形成统一、规范的制度体系,各省在自行确定重点生态功能区生态补偿资金分配办法过程中做法各异,总体上更倾向基本公共服务均等化目标的实现。例如,云南等省份由于生态保护面积广、任务重,生态补偿资金主要用于基本公共服务,转移支付资金使用要求市县

配套同额度资金,使得部分欠发达地区由于配套资金不足而影响了转移支付资金使用。

(三)重点生态功能区生态补偿范围逐年扩大,但农产品主产区生态补偿尚未纳入补偿范围

国家重点生态功能区转移支付至今已实行 12 年,覆盖范围逐年扩大,从 2008 年 230 个县增加至 2020 年 818 个,其中,国家重点生态功能区从 436 个县级行政区增加至 676 个,占国土面积 53%^②。中央财政下达重点生态功能区转移支付资金从 2008 年的 60.51 亿元至今累积至近 5903 亿元^③。近年来,我国重点生态功能区转移支付办法逐步完善,资金覆盖范围和资金分配方法不断优化,但直接针对农产品主产区的生态补偿一直未提上日程(见图 3)。

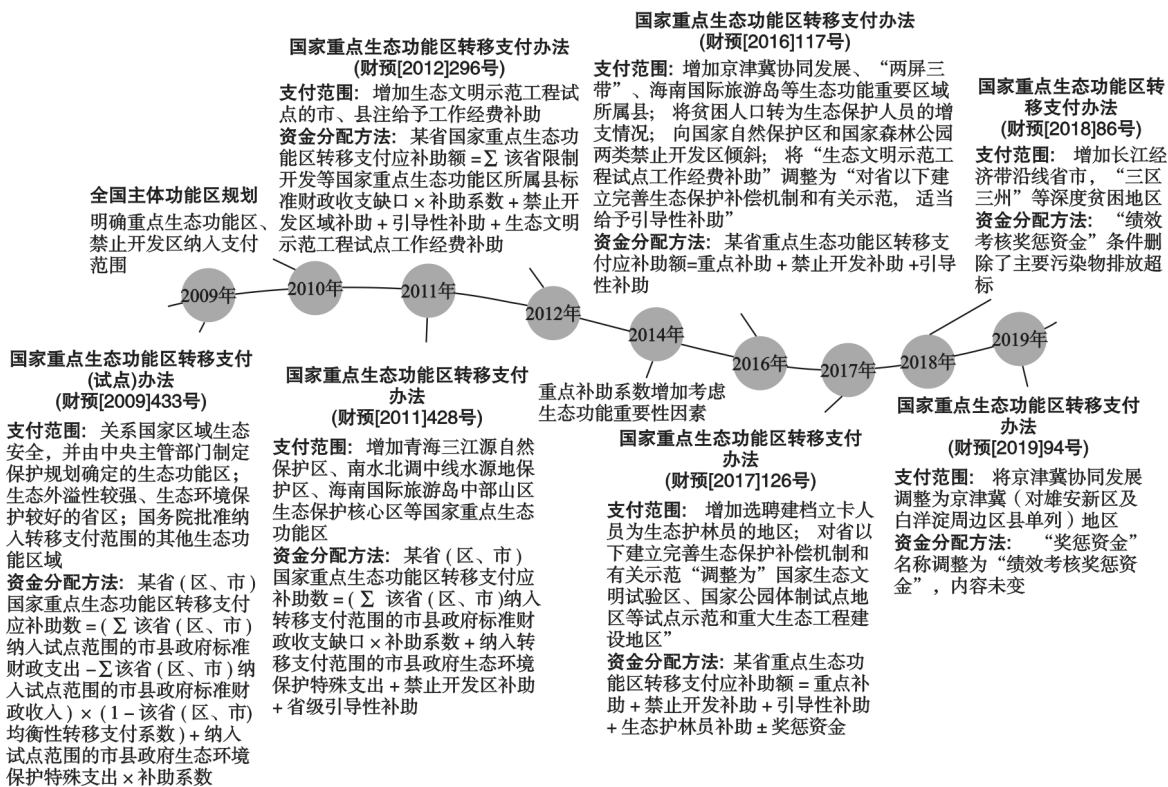


图3 重点生态功能区转移支付覆盖范围及分配方法演变

①其实质是补助地方财政缺口,资金主要用于教育、医疗、社保等改善民生的一般公共服务领域。

②数据依据历年重点生态功能区转移支付文件和决算表计算。

(四)生态补偿标准日渐完善,但测算方法有待进一步修正

我国主体功能区生态补偿经历了由起初的基于“针对保护活动的补偿”到至今“针对生态服务的补偿”权重逐步加大的过程。生态补偿属于激励机制,缺乏对惩罚机制的考量。实施以来,主体功能区生态补偿逐渐由输血式补偿向造血式补偿转变,由重点补助^①向以占全部补助资金70%以上^②的重点补助为主,专项补助为辅的资金分配方式转变。其中,以标准财政收支缺口为主要测算依据的重点补助是资金分配公式中唯一保持不变的计算要素,也是分配公式的核心,2014年开始增加了生态功能重要性的考虑;专项补助先后补充了“禁止开发区补助”、“省级引导性补助”、“生态文明示范工程试点工作经费补助”、“生态护林员补助”、“‘三区三州’等深度贫困地区、京津冀(对雄安新区及白洋淀周边区县单列)、海南以及长江经济带等相关地区”等生态功能重要区域补助^③,一定程度体现了对生态环境保护建设成本的补偿,但并不是测算的核心,所占比例有限。生态补偿标准的测算方法也体现出,目前主体功能区生态补偿更注重基本公共服务均等化,而对加强生态环境保护目标的关注则相对弱化,测算方法也存在“一刀切”的问题。

三、主体功能区生态补偿制度的优化路径

(一)主体功能区生态补偿制度优化基本思路

主体功能区生态补偿实践,最大贡献在于将生态功能区转移支付的补偿理念深入人心,并建立一套与时俱进、不断完善的分配方法。当前,生态文明建设和高质量发展成为时代背景,我国即将逾越中等收入陷阱步入现代化建设征程,面临发展新阶段

和消费新需求。在国内外环境发生深刻变化,主体功能区已上升为国家战略制度,包括主体功能区规划在内的诸个规划“多规合一”为国土空间规划背景下,主体功能区生态补偿制度面临着如何深化完善以适应新形势新背景的挑战。

结合当前形势、相关背景和主体功能区战略制度的初衷,完善主体功能区生态补偿制度的核心应以驱动区域利益协调为主线,以实现环境保护和基本公共服务均等化双重目标为出发点,更加注重区域的造血式内驱发展,更加加重对生态环境保护总体目标实现的考量,优化资金分配方法,结合生态产品价值实现机制路径的探索实践,加强对主体功能区生态补偿的市场机制建设引导,拓展主体功能区生态补偿方法、渠道(见图4)。

(二)主体功能区生态补偿制度优化策略选择

1.推动主体功能区生态补偿政策与生态产品价值实现的深度融合。主体功能区生态补偿制度的逻辑是国家重点生态功能区因丧失了部分经济发展机会,财政收入因此下降,同时该类地区还承担了繁重的生态保护与修复的任务,应当对此进行生态补偿。面向未来,主体功能区生态补偿应在国土空间规划和用途统筹协调管控制度下,结合“三线”管控要求,更加注重生态产品价值挖掘,加强政策的精细化。建议区分经营性生态产品和公益性产品,在生态保护红线和永久基本农田范围以内区域的生态产品,以及生态功能区和农业功能区中红线范围以外的经营性生态产品,区分产权是否可以界定,计价是否可以实现。对于可以交易的自然资源,通过市场交易机制实现生态产品价值,不可交易的自然资源,探索生态标签、绿色信贷、生态银行、“委托品”赢利模式等多元生态产品价值实现机制(见表1)。

2.强化主体功能区生态补偿的环境保护目标。随着生态文明的深入推进,特别是耕地红线、生态保护红线刚性要求的不断升级,重点生态功能区环境保护的重要性逐渐彰显,生态保护与修复的任务日渐繁重。主体功能区生态补偿需重新审视基本公共服务和环境保护支出的比例,跳出编制主体功能区规划基于政府财政直接投资生态补偿的管控思维角度,在空间规划体系语境下,从生态空间治理

①重点补助对象为重点生态县域和其他生态功能重要区域。重点生态县域、京津冀(对雄安新区及白洋淀周边区县单列)、海南等地区补助按照标准财政收支缺口并考虑补助系数测算。其中,标准财政收支缺口参照均衡性转移支付测算办法,结合中央与地方生态环境保护治理财政事权和支出责任划分,将各地生态环境保护方面的减收增支情况作为转移支付测算的重要因素,补助系数根据标准财政收支缺口情况、生态保护区域面积、产业发展受限对财力的影响情况和贫困情况等因素分档分类测算。

②禁止开发补助各省禁止开发区域的面积和个数等因素分省测算,向国家自然保护区和国家森林公园两类禁止开发区倾斜;引导性补助按照标准收支缺口给予适当补助;“三区三州”等深度贫困地区补助根据贫困人口、人均转移支付等因素测算;长江经济带补助根据生态保护红线、森林面积、人口等因素测算。

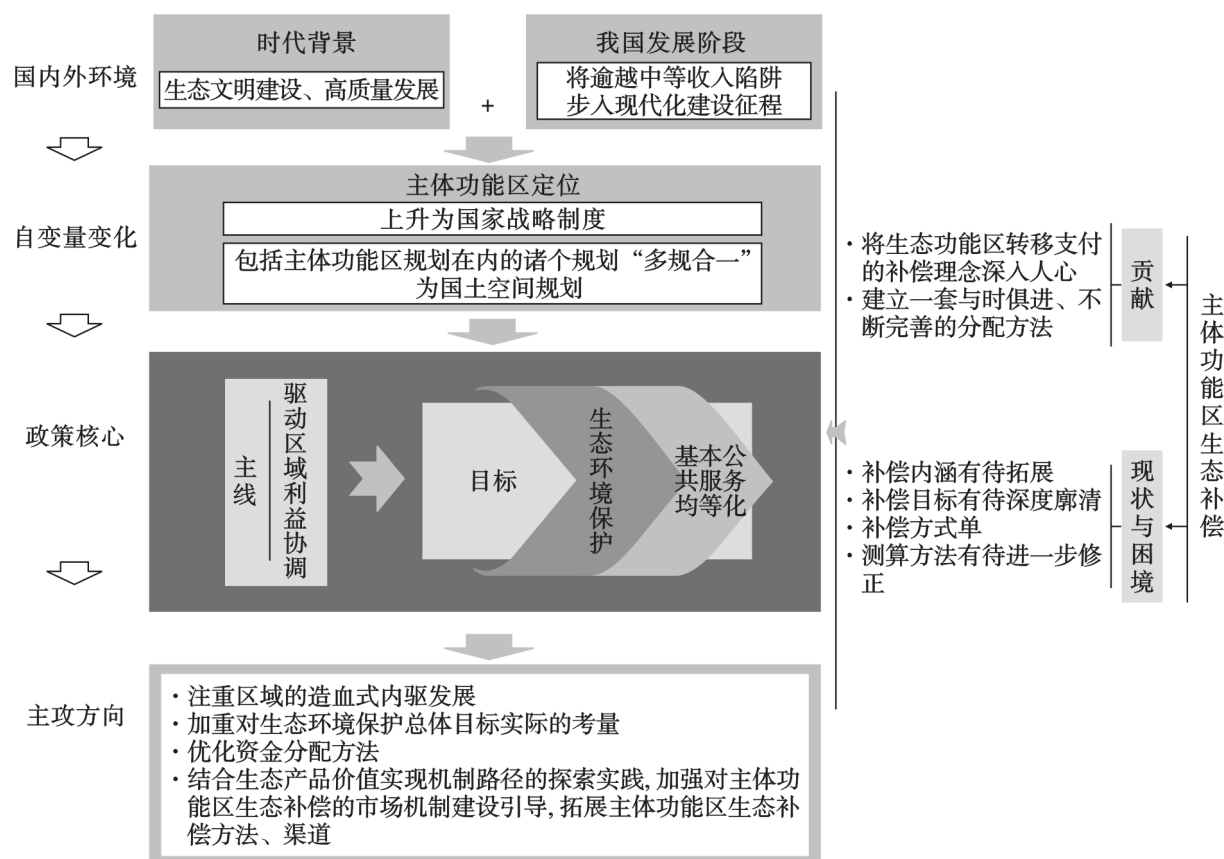


图 4 主体功能区生态补偿制度优化基本思路

表 1 主体功能区生态产品价值实现机制路径

主体功能类型	空间范围	生态产品类型	自然资源资产特性	产权(部分)可否交易	价值实现机制
限制开发区	生态功能区和农业功能区中红线范围外	经营性生态产品	产权可界定、计价可实现 ^①	可以交易	市场交易机制
			产权难界定、计价有困难 ^②	无法交易	生态标签、绿色信贷、生态银行、“委托品”赢利模式等多元生态产品价值实现机制
		公益性生态产品 ^③	——	不可交易	财政转移支付
禁止开发区	生态保护红线和永久基本农田内	经营性生态产品	产权可界定、计价可实现	可以交易	
		公益性生态产品	——	无法交易	

①如林地承包经营权等环境容量权。
②如良好生态环境等环境质量权。
③涉及国家安全,如:耕地红线、战略性矿产重要矿产地、重要海域或者海岛等。

效能角度,统筹考虑市场要素,更加重视不同地区生态系统的本底差异,以及资金配置与生态价值的贡献相联系。当前,我国生态效益外溢尚不明显,政府需要投入大量财政资金促进输血转为造血。特殊阶段要求主体功能区生态补偿应转向加强生态环境保护目标的实现,规范生态环境保护支出和基本公共服务支出之间的分配比例,设计灵活的资金使用比例公式。

3.拓展主体功能区生态补偿覆盖范围,优化补偿标准测算方法。建议将农产品主产区纳入转移支付范围,实现重点生态功能区转移支付全覆盖。为避免生态补偿“一刀切”,以及有效引导激励生态产品价值保值增值,实行转移支付资金下发与主体功能等级相挂钩,建议按照禁止开发或限制开发程度、生态产品价值划分主体功能等级,重点补助、禁止开发补助及引导性补助三者的测算需乘以转移支付等级系数。转移支付应该更体现重点生态功能区作为国家粮食安全、生态安全的重要性,建议禁止开发补助测算方法中增加包括生态功能重要性系数,以及耕地红线、生态保护红线面积系数在内的两个系数。在测算公式中增加“生态功能类型特征补偿”因子,该项补偿可结合生态要素类型、禁限

程度类型、地区实施生态保护难易程度等综合计算^①。综上所述,具体计算公式如下:

某地转移支付应补助额=(重点补助+禁止开发补助+引导性补助)*转移支付等级系数+生态护林员补助+生态功能类型特征补偿±绩效考核奖惩资金

参考文献:

- [1] 靳利飞,等.适应主体功能区要求的自然资源政策研究[J].中国国土资源经济,2020(12):31.
- [2] 徐诗举.促进主体功能区建设的财政政策研究[M].北京:经济科学出版社,2011:13.
- [3] 魏后凯.对推进形成主体功能区的冷思考[J].中国发展观察,2007(3).
- [4] 靳乐山,等.从生态环境损害赔偿到生态补偿再到生态产品价值实现[J].环境保护,2020(17):15.
- [5] 刘桂环,等.国家重点生态功能区转移支付政策演进及完善建议[J].环境与可持续发展,2020(4):9-12.
- [6] 杨倩.重点生态功能区生态补偿机制建立探索[J].环境与可持续发展,2018(6):97.
- [7] 李国平,等.国家重点生态功能区转移支付的生态补偿效果分析[J].当代经济科学,2013(5):63-64.
- [8] 靳乐山,等.中国生态补偿十对基本关系[J].环境保护,2019(22):37.

【责任编辑 陆成林】

(上接第46页)

- [20] 王泽彩,杨宝昆.中国政府与社会资本合作(PPP)项目绩效目标与绩效指标体系的构建[J].财政科学,2018(11):9-20.
- [21] 王勇.美国地方债特点与借鉴[J].财政研究,2015(9):99-104.
- [22] 杨希雅,石宝峰.绿色债券发行定价的影响因素[J].金融论坛,2020,25(1):72-80.
- [23] 尹贻林,杜亚灵.公共项目管理绩效改善:一个研究范式转变的视角[J].科技进步与对策,2010,27(17):29-34.
- [24] 曾刚,吴语香.绿色市政债之美国经验启示[J].当代金融家,2019(1):81-83.
- [25] 张平,王楠.地方政府专项债券逆经济周期调节能力提升研究[J].经济纵横,2020(8):108-115.
- [26] 赵全厚.在“稳投资”中创新地方政府专项债券风险防范机制[J].中国财政,2020(5):60-62.
- [27] 仲凡.基于风险与绩效相关性的地方政府性债务管理研究[J].财政研究,2017(3):20-32.
- [28] 朱娜,胡振华,马林.美国市政债券与中国地方政府专项债券的比较研究[J].经济地理,2018,38(8):29-36.
- [29] Hatry, H.P..Sorting the Relationships among Performance

Measurement, Program Evaluation, and Performance Management. New Directions for Evaluation, No.137, 2013, pp.19-32.

- [30] Kroll, A., & Moynihan, D.P..The Design and Practice of Integrating Evidence: Connecting Performance Management with Program Evaluation. Public Administration Review, Vol.78, No.2, 2018, pp.183-194.
- [31] Nakazato, T..The Bond Market and Fiscal Balance. Japanese Economy, Vol.38, No.1, 2011, pp.59-80.
- [32] Newcomer, K., & Brass C.T..Forging a Strategic and Comprehensive Approach to Evaluation within Public and Nonprofit Organizations: Integrating Measurement and Analytics within Evaluation. American Journal of Evaluation, Vol.37, No.1, 2016, pp.80-99.
- [33] Nielsen, S.B., & Ejler N..Improving Performance: Exploring the Complementarities between Evaluation and Performance Management. Evaluation, Vol.14, No.2, 2008, pp.171-192.

【责任编辑 王东伟】