

生态补偿机制中优化开发区和 重点开发区的角色分析

——基于市场机制与利益主体的视角

刘银喜 任梅

【摘要】优化开发区和重点开发区多属现有开发密度和城镇化水平较高、经济发展潜力较大的中东部地区,对优化和重点开发区在生态补偿中承担角色的深入认识,有助于我国建立在主体功能区规划基础上的相关利益主体责权相宜的生态补偿机制。文章认为,在生态补偿机制中,优化开发区和重点开发区作为生态服务的“使用者”,应当承担“付费者”的责任;其作为生态服务的“受益者”,应当承担“补偿者”的责任。进一步地,文章提出,由于其生态服务“保护者”的角色应当得到加强,其从中有所收益的权益应当得到保障。

【关键词】主体功能区;生态补偿;市场机制;利益主体

【作者简介】刘银喜,内蒙古大学公共管理学院副教授,副院长(呼和浩特 010021);任梅,内蒙古财经学院讲师,北京大学政府管理学院博士生(呼和浩特 010051)。

【原文出处】《中国行政管理》(京),2010.4.16~19

自20世纪70年代末期以来,中国的国民经济实现了持续快速发展,但粗放的经济增长方式致使生态环境遭受日益严重的破坏,发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题在中国集中出现,环境与发展的矛盾日益突出。尽管中国政府高度重视生态环境保护与建设工作,启动了防护林体系建设、水土流失治理、荒漠化防治、退耕(牧)还林还草、天然林保护、“三江源”生态保护等一系列大规模的生态建设工程,一些重点地区的生态环境得到了有效保护和改善,但生态环境恶化的趋势仍未得到有效遏制。资源相对短缺、生态环境脆弱、环境容量不足等问题,已经成为中国发展中的重大问题。由此,引导各区域根据自身生态禀赋进行发展规划已经成为我国改变经济增长方式的必要条件。

我国根据资源环境承载能力和发展潜力,把国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区。优化开发区域要通过向重点开发区域转移产业,减轻人口、资源大规模跨区域流动和生态环境的压力;重点开发区域要促进产业集群发展,增强承接限制开发和禁止开发区域超载人口的能力;限制开发、禁止开发区域要通过生态建

设和环境保护,提高生态环境承载能力,逐步成为全国或区域性的生态屏障和自然文化保护区域。

生态建设和环境保护是限制和禁止开发区的主体功能,而主体功能为产业集群发展和升级的优化和重点开发区需要在其中承担什么角色?对这一问题形成统一认识,有利于建立基于主体功能区规划的生态补偿机制和基于生态环境改善的区域规划。笔者认为:首先,限制和禁止开发区多属自然资源丰富且经济欠发达的西部地区,而优化和重点开发区多属现有开发密度和城镇化水平较高、经济发展潜力较大的中东部地区(虽然目前国家主体功能区的具体规划尚未出台,但根据划分的主要依据可以推测出本结论);其次,我国需要建立“破坏者恢复,使用者付费,受益者补偿,保护者收益”的生态补偿机制。

一、优化开发区和重点开发区是生态服务的使用者

我国的生态资源多聚集在西部地区,这里有多样的生物物种、丰富的自然资源,包括全国40%以上的森林,76.85%的水能资源可开发量,2/3的石油可开采量,83.9%的天然气储备,38.6%的煤炭储量

和 23.9%的铁矿石储量。^[4]这意味着我国的城镇化和工业化必须倚重的生态服务产品主要产自限制和禁止开发区。优化和重点开发区的主体功能定位和发展需要以我国生态环境的改善作为依托,但是目前生态环境的变化趋势却与这种需求背道而驰。

首先,经济相对发达的优化和重点开发区的中心地带多为城市,而且处于各流域的中下游,具有大量的淡水需求,但目前我国的水资源状况严重制约经济社会发展。相关数据显示,全国有 25%的地下水体遭到污染,35%的地下水源不合格;平原地区约有 54%的地下水不符合生活用水水质标准,一半以上的城市市区地下水严重污染。^[5]

其次,优化和重点开发区是以产业结构升级和产业集群发展为主要功能的,能源的耗费总量很难有大幅下降,但我国的矿产资源目前面临严峻挑战。我国重工业占工业增加值的比例逐年提高,2002 年为 60.9%,2006 年提高到 69.5%。而 2003 年我国的城市化率是 40.3%,城镇人口平均能耗是农村人口的 3.5 倍。到 2020 年,45 种重要矿产资源中,可以保证的有 24 种,基本保证的有 2 种,短缺的将有 10 种,严重短缺的将有 9 种;国民经济建设需要的大宗矿产,如石油、铁、铜、铝、钾等均不能满足需求。^[6]

再次,优化和重点开发区将是城镇化水平最高的地区,生活其中的人们随着经济的发展会对环境质量提出日益高质的要求。但是目前我国的自然环境遭到破坏,土地荒漠化,天然植被破坏,大气污染严重,各类生态灾害增加,环境事故进入高发期。

由此可见,我国各种自然资源供不应求,且质量堪忧。但与之不协调的是,目前我国自然资源的价格却偏低:水价格是国外水价的 1/3-1/10;燃油税率是美国的 1/10;汽油价格不到欧洲一些国家的一半;焦炭价格也比国际市场便宜 50%。我国的资源长期处于“低价”甚至“无价”使用的状态,资源利用效率很低。这样的资源价格体系,曾一度在一定程度上为经济发达地区的发展提供了低价能源的保障,从而推动了其经济总量和对外出口的增长,但同时也体现了资源补偿机制的滞后。目前我国生态环境对传统经济增长模式的承受力几近极限,迫切需要建立生态补偿机制,使生态环境服务这种特殊的公共产品的产销成本得以体现和补偿,从而达到

恢复和改善生态环境的目的。这是我国得以可持续发展的必要条件。

因此,一些生态脆弱且经济欠发达的地区——限制和禁止开发区需要暂时将经济发展目标置于生态保护和建设目标,为以经济结构优化和产业集群发展为首要目标的经济发达地区——优化和重点开发区提供优质的水土、广阔的生态屏障和稳定的矿产供应能力。换言之,优化和重点开发区是首要的生态环境服务的使用者和受益者。

二、优化开发区和重点开发区应是生态服务的付费者和补偿者

生态服务的使用者和受益者需要为生态服务“付费”或“补偿”。生态环境是一种有价的公共资源,减少对环境的污染,并对被过度使用的生态环境进行补偿,在地区协调发展中实现环境外部成本的内部化,达到资源配置的最优,才能实现可持续发展。不能片面地将生态补偿理解为发达地区对欠发达地区的经济补偿。各主体功能区是国家经济发展共同体的组成部分,生态补偿机制的建立有助于不同区域发挥自身优势,实现区域间的协调发展,对促进和谐社会的构建有重要意义。因此,经济发达地区对相对贫困地区的补偿,不单纯是“扶贫”,更不是“恩赐”,而是利益的回归。国家为了保护生态环境,限制许多地方的开发利用,导致其生态资源生产要素不能遵循价值规律在市场上自由流转。生态补偿是责任和义务,是社会分工和利益互补。因此,要将“生态补偿机制”的建立置于国家战略的地位来考虑。

目前的生态服务的使用者和受益者事实上是在“付费”和“补偿”。生态环境服务的使用者和受益者的付费和补偿责任直接体现在购买服务所支付的价格中;服务出售方的成本除包括直接生产成本外,还应包括生态服务得以维系所需的社会和生态成本、用于恢复或改善生态环境、提供当地必要的公共服务等,而这部分成本需要政府以税费的形式收缴,并通过转移支付的形式支出。现行税制中目前有一些税收措施零散地存在于增值税、消费税等税种中;各种资源地收取的一些“费”,也是以生态补偿名义收取的,都计入资源销售成本中。另外,从目前我国生态补偿的财政转移支付方式看,纵向转移支付占绝对主导地位,即以中央对地方的转移支

付为主。这就意味着经济发达地区在资源购买成本和上缴中央财政的资金中已分担了部分生态补偿责任。

但是,目前的生态“付费”和“补偿”的低效吞噬了一定的改善生态环境的潜在空间:(1)针对生态环保的主体税种不到位,相关的税收措施少且规定过粗,生态保护收费缺少科学依据且管理不规范;(2)以“项目工程”的补偿方式,使相关政策缺乏长期性和稳定性,生态保护缺乏可持续性;(3)以“部门主导”的生态保护体制,职责主体不明确,生态保护效率低下,生态保护区居民受益少,贫困人口多;(4)生态补偿融资渠道过于单一,主要依赖中央财政转移支付,导致中央政府压力过大;(5)生态服务提供者通过收取税费直接得到的生态补偿资金太少,中央财政转移支付对生态补偿需求的反应在若干行政管理环节的传导后,灵敏度和效果必然会降低。以上生态补偿税收政策、财政支出政策、部门职责分工设计、效果控制机制等各个环节存在较大的可供提高管理和资金使用效率的空间,这意味着在探讨目前资源“低价”之前,“现价”水平本身存在一定改善生态服务效果的空间。

优化和重点开发区“付费”和“补偿”的应然水平,应以不影响其主体功能发展为宜。对生态环境服务受益者或使用者而言,目前最关心的是:生态补偿机制的建立是否会使各种资源的价格上涨?上涨怎样的幅度是各区域经济可以承受的?应怎样避免优化和重点开发区遭受竭泽而渔?我国各种自然资源的使用价格普遍比国际价格低不少,并不必然意味着我国在生态补偿机制建立后,资源价格将在短期内提升到国际水平,因为这样势必对国家经济及社会发展造成全面而深远的影响。为了优化和重点开发区不会因履行对生态服务的“付费”和“补偿”责任而影响到其主体功能的发展,国家应当在完善生态建设管理体制、调整生态税收结构和提高补偿效率上多下功夫,应当避免简单增加税负。

三、优化开发区和重点开发区应成为生态环境的保护者

主体功能区规划是中国产业结构和产业布局的一次重大调整,生态效益在经济中被置于空前重要的地位。传统工业社会的产业结构鼓励和支持企业通过技术进步提高经济效益,以促进产业结

构优化,实现经济增长。但因过分强调经济效益,容易忽视生态和社会效益,影响经济和社会的可持续发展。主体功能区规划强调坚持尊重自然、开发必须以保护好自然生态为前提,发展必须以环境容量为基础,确保生态安全,不断改善环境质量,实现人与自然和谐相处。国务院于2007年7月26日下发的《关于编制全国主体功能区规划的意见》中强调:优化开发区要实行更严格的污染物排放和环保标准,大幅度减少污染排放,在绩效评价中强化经济结构、资源消耗、自主创新等的评价,弱化经济增长的评价;重点开发区要保持环境承载能力,做到增产减污,在绩效评价中对经济增长、质量效益、工业化和城镇化水平以及相关领域的自主创新等实行综合评价。

优化和重点开发区与产业结构优化升级相结合的生态环境保护主要体现在节能降耗增产减排的生态产业建设中。按照主体功能区规划,重点和优化开发区所属经济主体肩负的生态环境保护责任得到进一步强化:节能降耗可以减少单位产值中自然资源的耗用量,提高自然资源的效益;增产减排可以降低经济发展给环境带来的破坏;节能降耗增产减排将大大减轻因生态补偿机制的建立可能带来的短期内生产成本增加的压力,可以促进生态技术的研发和运用,促进生态产业的发展和升级。对优化和重点开发区的经济主体而言,一方面,执行更严格的能耗减排标准将是一种约束,符合标准意味着履行了责任,不符合标准将以生态环境“破坏者”或“使用者”的身份支付更多的生态补偿成本;另一方面,以资源节约、环境友好为导向的废物利用、清洁生产、污染治理等技术的创新和应用将得到支持和奖励。约束与激励相结合的政策将引导企业走上资源节约、环境友好的生态产业发展之路。

优化和重点开发区在推动生态建设中可实现“多赢”。一方面,生态建设和环境保护的最佳渠道是大力发展与本地自然资源紧密联系的生态产业,但需要充足的资金与生态环境领域的高新技术相结合;另一方面,优化和重点开发区具有的最大优势就是资金和技术优势。二者的顺利衔接,可以使优化和重点开发区的资金和技术在生态建设中实现经济、生态与社会效益“多赢”。

对限制、禁止开发区和优化、重点开发区中的

生态保护区的多数农业人口而言,当“靠山吃山、靠水吃水”的传统生活模式与工业化和城镇化发展目标相遇时,以往的选择是对自然资源的过度索取,即过度放牧、过度开采、过度砍伐和过度排放,继而面临“山穷水尽”的危局。现在,这些地区的主体功能定位为生态建设和环境保护,“吃山和吃水”因此遭遇批判和限制。如重庆三峡水库成库后,政府规定库区所有江段及重要干流都禁止网箱养鱼,但长江沿岸多属坡耕地,农业生产条件恶劣,农民祖祖辈辈都是靠渔业为生,网箱养鱼被禁止后,这部分渔民的生计来源出现了问题。^[9]类似这样的单纯依靠禁牧、禁伐、禁渔、禁排等“堵”的方式开展生态保护的事例不胜枚举。

而与之形成鲜明对比的事例也很多。内蒙古鄂尔多斯市林业部门相关资料显示,库布其沙漠现在的治理率达到20%,治理面积400多万亩,这一成绩是众多企业介入生态建设的成果。内蒙古民营企业亿利资源集团在十年的沙漠化防治中走出了一条生产、生活、生态多赢之路。亿利资源集团立足生态基地、实施以甘草为主线的沙产业工程,它旗下的药厂生产以甘草为主要原料的药品;另有甘草公司在沙漠种植了220万亩甘草;其购销订单引导当地牧民在沙漠里种植甘草,给牧民提供了创收的机会。^[10]类似这样的生态治理中运用“疏”的方式,不但可以让保护者享受生态环境得到保护和改善而开来的生态收益,而且可以得到直接的经济收益,这样的收益对保护者而言见效快、效果明显,对其保护或建设生态环境的激励作用自然很大。

四、优化开发区和重点开发区可以成为生态保护的收益者

要想吸引和鼓励社会力量投入生态建设,最有效的方式就是保障其在创造生态效益后有所收益,这种收益既可以体现为适度的经济补偿或奖励,也可以体现为较好的社会声誉。优化开发区和重点开发区在保护生态环境过程中,必然成为生态保护的收益者。

首先,企业创造的生态效益应当得到经济补偿或奖励。一方面,对投资于生态建设的资金,政府不能失信,必须保证其合法权益不会受到损害。这就要求政府政策保持一致性和持续性,不能随意变更。否则,政府的“违约”行为越多,通过市场配置的

资金和技术进入生态建设领域的可能性自然会随之递减;另一方面,为了鼓励社会力量投入生态建设,要用较高的经济收益引导生态产业的发展。

生态补偿机制中“保护者被补偿”是一个普遍得到认可的原则,意即为保护生态环境而付出的成本或放弃的发展机会,应当得到适宜的补偿。对逐利的资本而言,如果其在生态产业中可以获得利润,是否意味着没有“为保护生态环境而付出成本或放弃发展机会”,也就不需要补偿呢?从政府的角度看,目前生态保护与建设的主要“付费者”依然是政府,由自己组织生产生态服务产品,创造由企业提供的生态效益需要支付一定成本,如果引导企业在创造经济效益的同时创造生态效益,付费只要低于该成本,就比直接提供这项服务的效益高。从企业的角度看,产生生态效益的成本与产品生产和销售的成本是一体的,如果把生态效益视为其为了赚取利润而得到的具有外部性特征且无法得到成本补偿的效益,那么其所投资的领域是否会产生一定生态效益将不会影响到其经济收益,此时其资本的流向将主要取决于各投资领域的利润率,除非能够带来生态效益的产业在利润率上具有优势,否则资本的流向很难对之产生倾斜。目前我国处在迫切需要尽快恢复和改善生态环境的发展时期,通过将生态环境破坏的成本内部化,使企业因对环境的破坏而承担更高的成本,从而起到遏制其进行生态环境破坏的作用;同样应当通过将企业创造的生态效益内部化,使企业因创造了生态效益而得到更高的利润,从而起到激励企业提供更多生态效益的作用。因此,政府对能耗和排放量远低于政府规定标准、并为之付诸较高成本的企业,对经营中直接创造了特定生态效益并在利润率竞争较其它产业没有特别优势的企业,应适度给予补偿或奖励,这样才能大力吸引资金和技术进入生态建设领域。

其次,在生态保护方面履行社会责任的企业应当得到较高的社会声誉,这样将有利于其自身的可持续发展,从而为生态环境的改善和生态建设的持续提供持续的推动力。对企业承担社会责任的大力倡导已经发展成一种世界性的运动。2001年,长期研究社会责任及环境保护的非政府组织“经济优先权委员会”(Council Economics Priorities, CEP)制定并发表了“SA8000社会责任国际标准”,进一步推

动了企业对社会责任的履行。追求经济效益是企业发展的重要目标,但不应当是唯一目标,履行和承担好社会责任也同样应该是企业发展的重要目标,这两个标准的结合可以反映出企业发展的水平和持续发展的潜力。保护和改善生态环境是当代企业应当履行的社会责任中的重要一项,集中体现在三个方面:一是节能减排,减少自身发展给生态环境带来的资源压力或破坏;二是关注生态环境,投身生态建设,在追求经济效益中不忘创造生态效益;三是在回报社会中为生态建设注入善款。

在我国,越来越多的企业逐步认识到其应该承担的社会责任,并正在努力践行。内蒙古亿利资源集团在发展沙产业的同时,积极承担社会责任,防沙治沙。2005年,该公司投资2000多万元,将分布在方圆60万亩的库布其沙漠腹地的36户牧民迁出来并为之规划、建设了牧民新村和附近的风景点。搬迁出来的牧民通过圈养牲口、种地种菜、接待游客等获得收入,而曾因过度放牧而沙化的草场植被也得到恢复。1997年以来,该公司共修建5条全长234公里的穿沙公路。此外,还对沙漠分区治理,沿黄河修建防沙护河锁边生态林,百万亩甘草,百万亩沙柳林条,十万亩速生丰产林,实现了生态产

业化。^[7]营造一个有利于企业履行社会责任的制度环境,是生态保护中除制度和法律约束力量之外的第三种力量——道德约束力量。在这样的环境中,优化和重点开发区的资金和技术优势在生态补偿机制“保护者收益”原则的贯彻中,在适宜的政策引导下,可以在生态建设和服务中发挥更加积极的作用。

参考文献:

- [1]李忠将.西部生态呼唤补偿机制[EB/OL].<http://www.cqagri.gov.cn/detail.asp?pubID=119825>.
- [2]梁从斌.2005年:中国的环境危局与突围[M].北京:社会科学文献出版社,2006.3
- [3]我国重要矿产资源供不应求加剧[N].中国质量报,2005-08-19.
- [4]王健,董小君.构建西部地区生态补偿机制面临的问题和对策[J].经济研究参考,2007(44).
- [5]王越.西部大开发呼唤建立生态补偿机制[EB/OL].<http://www.cqagri.gov.cn/detail.asp?pubID=241378>.
- [6][7]由“沙逼人退”到“人逼沙退”[Z].中央电视台《焦点访谈》,2007-12-10.

An Analysis of the Roles of Optimization and Key Development Zones in Ecological Compensation Mechanism: Based on the Perspective of Market Opportunity and Stakeholders

Liu Yinxi Ren Mei

Abstract: Optimization development zones and key development areas, with higher development density and urbanization as well as larger economic development potentials, are mostly existed in Eastern China. To deeply understand the roles of optimization zones and key development areas in eco-compensation mechanism will be beneficial to building an affordable eco-compensation mechanism with appropriate responsibilities and rights based on the planning of main functional areas. The article suggests that in the ecological compensation mechanism, the "user" of ecological services should bear the responsibility of the "payer", while the "beneficiary" should bear the responsibility of the "recipient". Based on that, we suggest strengthening the "protector" role of ecological services so as to protect the rights and interests of all the beneficiaries within such mechanism.

Key words: main functional areas; ecological compensation; market mechanism; stakeholders