

业界评说

◆刘瀚斌

# 从产权制度看生态补偿问题

河北省政府办公厅近日印发了《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》，提出到2020年，实现全省重要区域生态保护补偿全覆盖，补偿水平与经济社会发展状况相适应。

生态补偿，是基于“受益者付费和破坏者付费”原则制定的一项环境经济政策。但近年来，各地生态补偿进展缓慢。河北省政府此次明确了全覆盖的时间表，希望生态补偿能够真正得以推动落实。但要更好地推动生态补偿全面实施，必须弄清楚生态补偿的阻力来自何方。

调研发现，人们对生态补偿很多基础的问题尚不了解，更谈不上进一步推进。比如，生态产品定量分析怎样才算准确？各地区域生态保护标准是否应该一刀切？生态补偿各地立法速度落后于生态问题发展怎么办？遇到法律不支持的实际问题能尝试新的管理和补偿模式吗？有人认为是，这些问题没有统一明确的答案，实践起来就缺乏底气。但依笔者之见，这一系列问题不应该成为生态补偿制度发展的障碍。生态补偿制度主要寻求的是公共资源的最优配置，意义在于进行公共产权资源的分配和运营。因此，应从新制度经济学中经常谈及的产权制度问题探讨生态补偿问题。

从产权角度探讨生态补偿制度，

在补偿的各环节，或者涉及使用权的让渡，或者涉及受益权的分配，或者涉及补偿的认定，或者涉及权责的认知。这些环节的工作顺利进行的前提是产权明晰。唯有将补偿双方的生态产权细分、落实，才能将后续工作的执行和纠错成本降低。

需要厘清以下3方面的问题。

首先，生态补偿的关键是产权明晰。所谓生态补偿，就是在综合考虑生态保护成本、发展机会成本、生态产品和生态服务价值的基础上，采取财政转移支付或市场交易等方式，对生态保护者给予合理补偿。其启动的起点恰恰是要明晰产权。在补偿的各环节，或者涉及使用权的让渡，或者涉及受益权的分配，或者涉及补偿的认定，或者涉及权责的认知。这些环节的工作顺利进行的前提是产权明晰。唯有将补偿双方的生态产权细分、落实，才能将后续工作的执行和纠错成本降低。

需要特别注意的是，由于我国欠发达地区与重要生态功能区、生态敏感区与生态脆弱区在地理空间上高度吻合，使得生态补偿肩负解决“生态产品、生态服务严重短缺”和“扶贫攻坚”这两大难题。而要达到一石二鸟的效果，对于生态服务功能

价值如何评估、生态环境保护公共财政制度如何制定等基本问题，还是需要慎重考虑。而这一切的核心还是在于明晰并细分产权，实实在在地平衡各利益主体。

第二，生态补偿的定价权应放于市场。在生态补偿过程中，涉及生态资源的量化定价问题。这一问题的实质就是资源的价格化，这是生态补偿能否操作的关键步骤，也是很多地方认为难以深入推进生态补偿制度的主要原因。关于生态服务价值或生态产品定价的争议较多，社会各界对此也有不同看法。从一些发达国家的经验来看，转移支付的主要方式是通过地区间的利益调和、政府与民间的谈判达成协议，最终利用市场的力量实现价格定价。这个过程避免了“计划性”，恰恰能避免扭曲资源的真实价值。

我国推进生态补偿制度，也可以借鉴国外经验，将市场定价的机制应

用于中央、省、市、县、乡镇甚至到行政村层级的财政转移支付体系，应用于各类生态保护公益基金运行。由于生态补偿的受助地区往往是生态脆弱区或敏感区，因此需要加强引导和管理，避免个别受偿地区借生态补偿行生财之道。

第三，要厘清产权与市场化之间的关系。生态补偿的市场化过程本质就是进行交易的过程。在产权明晰的基础上，由补偿过程产生的交易行为，便涉及“如何有效降低交易成本”这一经典的制度经济学问题，这是生态补偿无法回避的难题。在此基础上，如何细化产权又是保证补偿公平的基础。比如，耕地产权是农民生存的依靠，承包权、使用权、转让权、抵押权等由产权衍生的权利，必须得到强有力的保障，否则可能会出现生态补偿大旗侵占农民合法权益的现象。

如何通过顶层设计将明晰后的产权进行交易，提高产权交易的效率，考验着各级地方政府的智慧。设置流程环节过多，可能导致交易成本太高。比如，一块耕地涉及招拍挂流程，成本自然变高。流程过于笼统，又失去了产权交易的意义。一旦这些问题能够圆满解决，其经验便能推广至排污权交易、碳交易市场、水权交易等方面的环境资源产权交易。

练兵，要采取法律、经济等综合手段，调动一切因素和力量，形成围剿环境违法的天罗地网，使环境违法行为无处可藏。对本地环境污染大户，环境违法积案、难案及环境安全隐患突出点位，要重点查处，严格执法，解决一批环境污染突出、反复、久治不到位的违法问题，让群众拍手称快。要依法高压，让环境违法者心存敬畏。对环境违法坚决依法施以按日连续计罚、停产限产等严厉处罚措施，构成犯罪的坚决移送公安、司法机关查办。要与金融、证券等部门形成共惩体系，让违法者一处违法处处受限，付出沉重代价。要以群众认同感为标尺，检验大练兵成效，检验区域环境质量改善效果。

## 以大练兵提升环保公信力

◆刘贤春

当前，我国经济发展方式总体依然粗放、能源结构不合理，环境治理难以立见成效。同时，在环境执法队伍中，确实存在少数执法者不思进取、不在状态、打击违法行为不力，严重影响了环保部门的社会公信力。笔者认为，在环境执法领域首次开展大练兵，能够强基固本，立信社会。各地环保部门应抓住大练兵绝佳机会，在以下几方面发好力、用足功。

让环保精神注入执法者血脉。大练兵首先应加强环保精神的培养与提

升，将环保精神注入每位大练兵执法者的血脉之中，补足精神之钙。环境执法大练兵要练就环保人不畏一切困难险阻、敢打敢拼的精神，做到坚韧、坚持和坚守，任何情况下都能咬紧牙关，不言放弃，迎难而上。要提升环保人的职业操守，提高其对法律法规的熟悉程度。要牢记人民群众对环境质量改善的期待，以对环保事业的赤诚担当，强能力、硬作风、勇作为，练出精气神、练出真本领，提升公信力。

让公众和媒体参与并见证大练兵全过程。公众有序参与、媒体真实报道，会让社会全面、真实地了解环境执法，从而消除误解，增进信任。各地应有序组织公众、媒体参与到大练兵中，虚心听取意见和建议。这既为公众履行环保责任提供了机会，也能让他们亲身感受环境监察、行政执法等环保一线工作，体味环保人的艰辛与压力。让公众真正感受到环境质量改善。大练兵目标是改善区域环境质量，使群众有获得感。各地环境执法

## 激发环保资金活力

县级单位在安排环保专项资金项目时，必须强化基础，集成整合，建立机制，在改革创新中激发环保资金活力。

◆周佩德

近年来，各级政府、各相关部门和企业环境治理方面投入了大量资金，为改善环境质量发挥了巨大作用。但不可否认，一些环保资金效益发挥不理想。环境质量改善离不开资金支持，为此，要在改革创新中激发环保资金活力，进一步提高环保资金使用效能。

目前一些环保资金使用效能不高，主要表现在以下方面：一是由于项目申报各自为政，专项资金存在“撒胡椒面”的现象。目前，国家和省发改、环保、住建、水利、农业等部门都安排环保专项资金项目，且项目和资金计划一般由各部门确定，县级单位在具体实施时，缺乏综合统筹平台对此进行平衡。致使单个项目投资额较小，难以形成资金合力。二是资金管理政出多门，统一调度不顺畅。上级部门对基层申报的项目批复后，一般不允许地方随意调整变动，同时为了管好资金，还制定了不同的管理规定。县级政府统一调度和使用各类环保资金有一定难度。三是制度建设明显缺失。由于各项目建设标准、管理要求不统一，资金捆绑整合使用后，项目由谁来牵头实施、由谁来竣工验收，有关部门都存在疑虑和担心。

针对上述问题，笔者认为，县级单位在安排环保专项资金项目时，必须强化基础，集成整合，建立机制，在改革创新中激发环保资金活力。

一是改革项目分配办法，建立综合统筹机制。整合资金的基础是整合项目，其涉及部门多、情况复杂、敏感性强。县政府应指定财政部门负责资金整合，建立由政府牵头，各相关部门为成员单位的环保资金整合使用联席会议制度。明确项目整合的范围、方式及整合步骤，对符合政策要求和发展规划的项目，及时纳入财政扶持的环境治理和环境基础设施建设项目库。打破部门管理界限，统筹规划建设，有效杜绝同一个项目在不同部门之间的重复多头申

报资金现象，实现项目共建、资源共享、利益共赢。

二是改革资金使用办法，建立规范运作机制。创新各项环保资金管理方式和制度，抓好资金整合相关制度建设和新旧管理制度的衔接工作，划清资金整合与挪用的界限。所涉项目建设按照“资金所有权归政府，项目实施权归社会”的原则，以“政府定项目，相关部门管项目，财政部门管资金，监理单位管项目”的指导思想，制定资金整合平台指导意见、项目管理办法和资金管理制度。建立完善政府采购、专户核算、直接支付、绩效评价和监督抽查等资金管理制度，切实提高资金使用规范性、安全性和有效性。

三是改革资金监管办法，建立综合保障机制。要建立健全项目的民主决策机制，推行项目公示制，提高项目决策的科学性、有效性。坚持项目资金性质、项目资金用途、主管部门和检查验收标准4个“不变”。按照“既要整合、更要管理”的要求，加强整合资金的监管，确保专项资金按照指定的用途合理使用，不准挤占、截留、挪用，避免出现借整合项目资金名义挪用项目资金的现象。完善监督检查机制，发挥纪检监察、财政、审计等部门的作用，加强对项目的过程监管。建立严格绩效考核制度，每年由政府牵头，各有关部门根据项目进展情况，对本年度第三方治理项目进行考核。考核优秀的给予奖励；考核不合格的，限期整改，对有关责任人严格问责。

作者单位：江苏省射阳县环保局



有奖征文

# 2016中国(浙江)节能环保产业博览会

China (ZheJiang) Energy Saving And Environmental Protection Industry Expo 2016

2016.10.13-15 宁波国际会展中心

由中国环境报社主办，浙江省环境保护厅支持的2016中国（浙江）节能环保产业博览会定于2016年10月13日至10月15日在宁波国际会展中心隆重开幕。

本届博览会将集中展示国内外先进的环保技术、设备和理念，环保服务企业品牌以及环保产业的整体形象等，为环保产业产、学、研、用等各类机构搭建层次更高、范围更广的国际交流与合作平台，是相关单位了解行业动态，树立企业形象，寻找合作伙伴、拓展市场份额的极好机会。

本届博览会旨在带动和促进环保技术与产品的交流与合作，搭建一个以改善环境、保护生态，增进政府、企业、公众之间交流与合作为目标的综合服务平台，最终形成环保领域交流与合作的信息桥梁、采购通道。

### ◆ 部分优秀参展商 ◆


主办单位：中国环境报社

支持单位：浙江省环境保护厅

协办单位：浙江省生态经济促进会 《环境经济》杂志社

承办单位：宁波国际会议展览中心有限公司 宁波东博展览会有限公司

鸣谢单位：全国各省市环保厅（局）及环保产业协会

0574-5688 2229