

海南省生态补偿现状分析与对策

王敏英, 王晨野, 吴晓晨, 胡小飞, 杨晓姝

(海南省环境科学研究院, 海南 海口 571126)

摘要: 基于海南省热带雨林生态功能区和森林、流域、海洋、耕地等领域的生态补偿实践情况, 研究海南省生态补偿制度存在的问题。研究发现, 海南实施生态补偿政策自 2008 年 11 月 6 日出台首个生态补偿政策文件《建立完善中部山区生态补偿机制试行办法》至 2018 年底, 补偿领域逐步拓宽, 补偿规模不断扩大, 生态系统服务功能提升明显, 取得了良好的生态保护成效。但也存在生态补偿制度体系不完善、基础支撑体系不足、资金渠道单一、与其他相关政策联动响应不足等问题。提出了海南生态补偿机制需注重与国家、省发展战略、政策的协调发展, 把海南省作为一个整体来构建基于生态系统服务功能生态补偿模式, 同时强化生态补偿基础支撑研究和绩效考核, 建立多元化、市场化生态补偿机制的对策。

关键词: 生态补偿; 政策; 现状; 问题; 海南省

中图分类号: F2; X171.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-3776(2020)01-0096-07

Current Situation and Countermeasures of Ecological Compensation in Hainan Province

WANG Min-ying, WANG Chen-ye, WU Xiao-chen, HU Xiao-fei, YANG Xiao-shu

(Hainan Academy of Environmental Sciences, Haikou 571126, China)

Abstract: Investigations were carried out on ecological compensation at key ecological functional areas, forest, river basin, ocean, cultivated land and etc. in Hainan province from 2008 to 2018. The result demonstrated that the compensation land and amount had expanded, the ecosystem service function had improved, and it had good ecological protection results. However, there were challenges such as imperfect system of ecological compensation system, insufficient basic support system, few sources offund and insufficient response with other relevant policies. Countermeasures were put forwarded like coordinated development of ecological compensation system in Hainan with National and provincial policies and strategies, establishment of ecological compensation mechanism of Hainan as a whole, strengthening researches and performance assessment of ecological compensation, building diversified and market compensation mechanism.

Key words: ecological compensation; policy; current situation; problem; Hainan province

生态补偿制度是以保护生态环境, 促进人与自然和谐发展为目的, 根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本, 运用政府和市场手段, 调节生态保护利益相关者之间利益关系的公共制度^[1], 在国外称之为生态环境服务付费^[2]。中国于 2005 年在中共十六届五中全会首次提出建立生态补偿机制, 经历十多年的实践发展, 中国生态补偿制度建设已迈上新台阶, 成为中国生态文明建设的核心制度, 尤其是 2011 年在中共十八大之后, 生态补偿已被提升到前所未有的高度, 成为习近平生态文明思想的重要组成部分^[3], 在协调资源环境与经济发

收稿日期: 2019-06-13; 修回日期: 2020-3-22

基金项目: 2019 年海南省基础与应用基础研究计划(自然科学领域)高层次人才项目基金资助(2019RC354); 国家重点研发计划(2016YFC0503401-06)

作者简介: 王敏英, 硕士, 高级工程师, 从事环境经济政策、环境规划研究; E-mail: hnwangmy@hainan.gov.cn。

展矛盾方面发挥了重要作用^[4]。中国生态补偿实践以重大生态保护项目形式开展, 资金投入巨大, 从 2011 年的 1 102 亿元增加到 2016 年的 1 800 亿元, 现已覆盖中国 31 个省、区、市, 生态补偿实施区域、领域也涵盖了重点生态功能区、森林、流域、耕地、海洋、草原、湿地、荒漠等, 取得了良好的生态保护效果^[5-6]。同时, 生态补偿制度也逐渐与一些国家战略积极融合, 协调发展^[7-8], 充分发挥环境经济手段在我国环境管理中的作用。但中国生态补偿机制也面临着资金渠道单一、补偿效率不高等问题^[9-11]。未来, 中国生态补偿将重点推进多元化、市场化生态补偿机制建设^[12], 转变政府角色从主导到引导, 以市场为主体筹集资金, 反哺各区域、各领域生态补偿机制日臻完善, 进一步提升生态补偿政策效果, 深化生态文明体制改革。

海南省地处中国最南端, 丰富的热量资源、充沛的降水, 为生态系统发育提供了良好的自然环境条件, 为海南省的经济社会发展提供了生态保障。但随着经济的发展, 尤其是近年来沿海地区发展加快、中部山区发展滞后, 经济社会发展的地区差异扩大, 海南省各类生态系统面临巨大的压力。建立有效的生态保护机制, 促进经济与环境保护协调发展, 对海南省经济社会的发展尤其紧迫。同时也是积极响应当前要将优良的生态环境成为实现经济高质量发展的重要支撑的要求。海南省作为岛屿省份, 是一个独立的生态地理单元, 生态服务功能及其受益范围和对象相对容易界定, 为在省域范围建立、实施生态补偿机制提供了得天独厚的条件。2018 年 4 月中国决定在海南省建自由贸易试验区与中国特色自由贸易港, 建设生态文明试验区, 也为海南省建立完善生态补偿机制提供了新的要求和机遇。

本文基于分析海南省热带雨林生态功能区和森林、流域、海洋、耕地等领域的生态补偿实践情况, 针对存在问题提出海南省生态补偿未来发展对策, 以期对海南省推进生态补偿制度改革提供参考。

1 海南省概况

海南省地处中国最南端, 介于 $18^{\circ}10' \sim 20^{\circ}10'N$, $108^{\circ}37' \sim 111^{\circ}03'E$ 之间, 包括海南岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛的岛礁及其海域, 是中国最大的经济特区和第二大岛屿, 全省陆地总面积 3.54 万 km^2 , 海域面积约 200 万 km^2 , 其中海南岛面积 3.39 万 km^2 。2018 年全省地区生产总值 4 832 亿元, 年末常住人口 934 万, 全省人均地区生产总值 51 955 元; 仍有贫困人口 20.5 万人。海南岛地势中部高四周低, 海拔范围在 $0 \sim 1\,867 \text{ m}$, 以五指山、鹦哥岭为隆起核心, 向外围逐级下降。山地、丘陵、台地、平原构成环形层状地貌, 梯级结构明显, 众多大小河流, 从中部山区或丘陵区向四周分流入海, 构成放射状水系。全岛独流入海的河流有 154 条, 其中, 集水面积大于 100 km^2 的河流有 38 条。南渡江、昌化江、万泉河为海南岛的三大河, 集水面积均超过 $3\,000 \text{ km}^2$, 流域面积占全岛面积的 47%。属热带季风气候, 全年暖热, 年平均气温在 $22 \sim 27^{\circ}\text{C}$, 大于或等于 10°C 的积温为 $8\,200^{\circ}\text{C}$, 最冷的一月份温度仍达 $17 \sim 24^{\circ}\text{C}$; 雨量充沛, 年降水量在 $1\,000 \sim 2\,600 \text{ mm}$ 之间, 年平均降水量为 $1\,639 \text{ mm}$, 有明显的多雨季和少雨季, 每年的 5 月 - 10 月份为多雨季, 每年 11 月至翌年 4 月为少雨季; 光照充足, 年光照在 $1\,750 \sim 2\,650 \text{ h}$, 光照率为 50% ~ 60%。

全岛素有“天然大温室”美誉, 热带生物资源丰富, 是中国最大的热带物种基因库。海南生态系统类型有森林、灌丛、草地、湿地、园地、农田等, 其中森林覆盖率 62.1%。海南中部山区范围包括五指山市、琼中县等 9 市县 41 乡镇, 面积约 $9\,200 \text{ km}^2$ 。2010 年海南岛中部山区被中国确定为海南岛中部山区热带雨林国家重点生态功能区, 是中国较早实施生态功能保护的重点管控区域之一, 也是中国陆地 11 个具有全球意义的物种和特种丰富及生物多样性关键区之一, 其生态服务功能明显优于功能区外部区域^[13], 对于保障区域生态安全发挥了重要作用。但中部山区同时也是全省社会经济发展落后地区, 2018 年末仍有 57% 的贫困人口集中在中部山区。2017 年禁止中部生态核心区五指山市、琼中县、保亭县、白沙县开发房地产政策的出台, 使当地政府和居民减少了发展的机会, 进一步加剧了中部山区与沿海市县的地区差异, 当年这 4 个市县 GDP 排名全省倒数, 总量仅为海口市 GDP 的 12%。

2 海南省生态补偿各区域、领域实践情况及成效

海南生态补偿发展起源于贯彻落实在 2005 年中共十六届五中全会提出的建立生态补偿机制要求, 于 2008

年 11 月 6 日出台首个生态补偿政策文件《建立完善中部山区生态补偿机制试行办法》，10 余年来逐渐在热带雨林生态功能区和森林、流域、海洋、耕地等领域展开实践^[14-18]，补偿规模不断扩大（图 1），实施区域从中部山区到全岛覆盖，实施领域从森林拓宽到流域、海洋、耕地等，在中央财政资金的大力支持下，省级财政资金投入力度不断增加（图 2），取得的良好生态效果。至 2017 年出台《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》，作为海南生态补偿机制建立的标志性文件，标志着海南生态补偿机制建设迈上了一个新台阶，也为今后生态补偿具体行动提供了目标指引，同时该文件与各区域、领域相继印发的生态补偿政策形成一中心多补充的政策框架体系（表 1）。

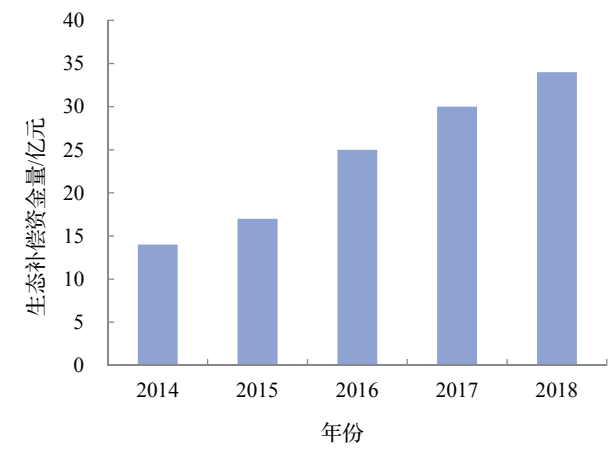


图 1 2014—2018 年海南省生态补偿资金量

Figure 1 Ecological compensation in Hainan province from 2014 to 2018

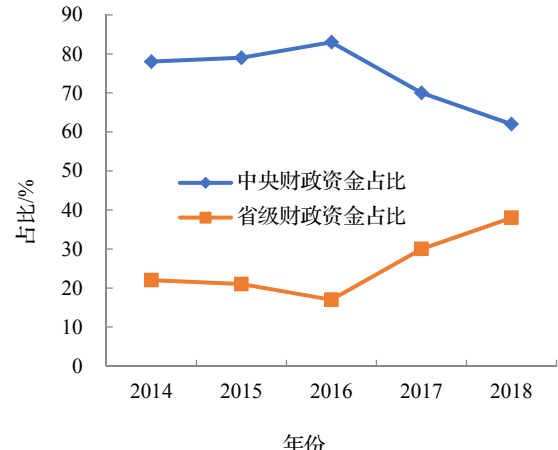


图 2 2014—2018 年海南省各类生态补偿金所占比例

Figure 2 Proportion of ecological compensation of province and central government in Hainan province from 2014 to 2018

表 1 海南省生态补偿制度体系情况				
Table1 System forecological compensation in Hainan province				
区域、领域	制度或文件名称	签发单位	文件号	签发时间/(年.月.日)
重点生态功能区、生态保护红线区、国家公园、森林、流域、湿地、海洋、耕地	《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》	海南省人民政府	琼府〔2017〕101 号	2017.12.25
	《关于建立完善中部山区生态补偿机制的试行办法》	海南省人民政府	琼府〔2008〕71 号	2008.11.06
重点生态功能区	《海南省重点生态功能区转移支付管理办法》	海南省人民政府办公厅	琼府办〔2017〕75 号	2017.04.27
森林	《加大贫困地区生态保护修复力度增加重点生态功能转移支付工作方案》	原海南省生态环境保护厅，原海南省农业厅，海南省财政厅，原海南省国土资源厅，海南省林业厅	琼环自字〔2016〕4 号	2016.08.31
	《关于实施退耕还林工程的若干意见》	海南省人民政府	琼府〔2003〕49 号	2003.09.02
	《海南省重点公益林管理试行办法》	海南省林业厅	琼林〔2009〕2 号，琼法登记号：QSF-209-520001	2009.01.06
	《海南省公益林保护建设规划实施办法》	海南省省人民政府	琼府办〔2013〕18 号	2013.01.28
流域	《海南省财政森林生态效益补偿基金管理暂行办法》	海南省财政厅	琼财农〔2008〕2700 号	2009.01.08
	《海南省流域上下游横向生态保护补偿实施方案（试行）》	海南省财政厅	琼财建〔2018〕1931 号	2018.12.24
海洋	《海洋生态损害赔偿与生态补偿评估方法》	海南省质量技术监督局	DB 46/T238-2013	2013.01.07
耕地	《海南省海洋捕捞渔民减船转产实施方案》	原省海洋与渔业厅	琼海渔办〔2017〕129 号	2017.04.07
	《2017 年海南省耕地地力保护补贴项目实施方案》	原省农业厅、财政厅	琼农字〔2017〕107 号	2017.08.03

2.1 重点生态功能区转移支付

热带雨林生态功能区作为中国 25 个重点生态功能区之一, 涵盖海南省中部山区 9 个市县, 自 2008 年起纳入国家重点生态功能区转移支付范围。2013 年新增儋州市, 2016 年起全省 19 个市县均纳入国家重点生态功能区转移支付范围, 实现省域全覆盖。2014–2018 年, 全省重点生态功能区转移支付资金共投入 98 亿元, 其中中央财政资金 78 亿元, 省财政资金 20 亿元, 有效保障了市县保护生态环境和改善民生的资金需求。2017 年修订后的《海南省重点生态功能区转移支付管理办法》, 在体制机制方面进行了创新, 践行“山水林田湖是一个生命共同体”理念^[19], 在分配资金时, 充分考虑生态保护红线、森林、水体、近海、大气、环境治理等生态环境因素, 更加体现受益者付费, 保护者得到补偿的补偿原则。

2.2 森林生态补偿

森林领域生态补偿是海南实施生态补偿的重要领域, 补偿项目有天然林资源保护、森林生态效益补偿、退耕还林等, 2014–2018 年累计投入生态补偿资金约 28 亿元, 其中中央财政资金 13 亿元, 省级财政资金 15 亿元, 产生了良好的生态效益, 2018 年海南省森林覆盖率已达 62.1%, 居于全国领先水平, 良好的生态环境成为海南发展的最强优势和最大本钱。自 1994 年海南省实施天然林资源保护工程 20 多年来^[20], 让 69 万 hm^2 天然林得以休养生息, 对维护全岛生态系统平衡发挥关键作用。据调查统计^[21], 天保工程区内有林地面积从 2000 年的 41 万 hm^2 增加到 2018 年的 480 万 hm^2 , 森林覆盖率从 2000 年的 87% 增加到 2018 年的 98%, 森林蓄积量从 2000 年的 4 458 万 m^3 增加到 2018 年的 7 090 万 m^3 。2006 年海南省出台了《海南省省级森林生态效益补偿实施方案》, 对全省规划重点生态公益林 94 万 hm^2 进行补偿^[16], 补偿标准从 2006 年的 75 元· hm^2 · a^{-1} 提高到 2018 年的 420 元· hm^2 · a^{-1} , 2014–2018 年度, 全省森林生态效益补偿基金投入总计 11 亿元, 其中中央财政资金 3 亿元, 省财政 8 亿元, 全省公益林得到全面有效管护, 公益林的生态系统服务功能提升明显^[22]。在加强生态公益林生态补偿的同时, 还大力推进退耕还林等措施, 2014–2018 年累计投入中央财政资金 4 亿元, 减少环境脆弱区水土流失, 提升森林覆盖率和森林生态系统服务功能。

2.3 流域生态补偿

2018 年 12 月 29 日海南省实施《海南省流域上下游横向生态保护补偿实施方案(试行)》, 在南渡江、万泉河、昌化江、赤田水库等流域、饮用水水源地开展流域横向生态保护补偿试点, 建立以水环境质量改善为导向的跨市县财政激励机制, 根据上下游出境断面的水质达标状况, 建立水质超标“罚款赔偿”和水质达标“奖励补偿”机制。断面水质考核分为季度考核和年度考核, 季度考核以考核因子 2016 年、2017 年当季度的两年平均值, 充分落实了“环境质量只能更好不能变差”的要求, 同时也给上游市县更大压力。上下游市县间每个断面每年补偿规模在 120~1 200 万元, 省财政依据断面水质年度考核结果给予上游市县一定奖励。方案实施有效地激励了流域各市县加强流域环境保护的力度, 规范断面的水质监测, 加强流域污染源治理。

2.4 海洋生态补偿

2013 年 2 月 20 日, 海南省出台《海洋生态损害赔偿与生态补偿评估方法》(DB 46/T238–2013), 是海南省首个针对某一领域的生态损害赔偿与生态保护补偿评估方法。该方法规定了海南省管辖海域的陆源污染物、海岸工程建设项目、海洋工程建设项目、倾倒废弃物、船舶及有关作业活动等引起的海洋生态损害, 特别是对渔业资源造成经济损害赔偿与生态保护补偿评估的内容和计算方法和要求。该办法已成功运用在澄迈马村港、三亚凤凰岛二期、万宁日月湾人工岛等海岸海洋项目建设中, 有效落实海洋生态修复措施, 保护和恢复海洋生态环境。积极探索多元化海洋生态保护补偿模式, 实施增殖放流和水产养殖生态环境修复补助政策, 2013 年以来共安排增殖放流资金 3 682 万元, 补助沿海 13 个市县开展海水、淡水及濒危水生生物增殖放流活动, 促进全省渔业资源的恢复。实施捕捞渔民转产转业补助政策, 引导渔民淘汰报废渔船, 逐年压减海洋捕捞渔船总功率和船数, 降低捕捞强度, 保护海洋生物资源, 补助标准为 5 000 元· kw^{-1} 。

2.5 耕地生态补偿

2003 年出台《关于实施退耕还林工程的若干意见》, 意见中提出对于部分类型的退耕还林地可兑现粮食和

生活补助费,这是海南省首次提出以补助形式对生态环境建设进行补偿^[17]。2017 年全省耕地地力补贴资金 5 亿元,按照省级每公顷补贴标准 2 115 元分配到各市县。推进生态循环农业示范省建设,2017 年省财政支持生态循环农业项目建设资金 2 亿元,重点打造琼海博鳌洋、培兰洋国家农业公园建设以及昌江、文昌、东方、临高重点建设畜禽养殖废弃物综合利用项目,促进农业转型升级,推动形成农业绿色生产方式。

2.6 其他生态补偿方式

2007 年,昌江县在地处中部山区的霸王岭国家级自然保护区周边贫困乡—昌江县王下乡开展“教育扶贫移民”生态保护补偿模式试点,将生态核心区、自然保护区和少数民族偏远贫困地区的学生迁移到昌江思源实验学校,实施教育移民,至 2017 年受益学生累计 4 959 人。同时,对生态核心区居民实施直接权益补尝试点,补偿标准从 2007 年的 33 元·人⁻¹·月⁻¹提高到 2018 年的 60 元·人⁻¹·月⁻¹,受益人口从 2007 年的 2 968 人扩大到 2016 年的 10 354 人。此后,五指山市、保亭县、白沙县和东方市也陆续开展了生态直补探索^[18]。

3 海南省生态保护补偿存在的问题

海南省实施生态保护补偿政策十余年来,虽然取得了一定成绩,但仍然面临以下四个方面的挑战,即生态保护补偿制度体系不完善、支撑体系不足、资金来源渠道单一、与其他相关政策的联动不足,需积极响应海南全岛建设自由贸易试验区国家战略带来的影响和挑战。

3.1 生态补偿制度体系有待完善

海南省虽然围绕生态保护补偿地方立法已经开展了大量工作,早在 2008 年海南省环境保护部门就已经开展了《海南省生态补偿机制框架设计》等基础研究,但至今尚未出台生态保护补偿的专项立法,现有有关生态补偿的制度要求多分散在多部地方法律法规之中,缺乏系统的生态补偿制度设计,缺乏法律规范,对各利益相关者权利、义务和责任界定、补偿内容、补偿方式和补偿标准等规定不明确。当前海南全省各区域、领域生态保护补偿政策由各部门主导,缺乏协调性,难以整体提升生态保护成效,生态系统的整体性和复杂性决定了按照部门条块分割的生态补偿政策会存在部门间的冲突和矛盾^[5],即使在某一领域,如耕地、海洋领域,也因缺乏领域内顶层设计,弱化了各单项政策的实施成效。

3.2 生态保护补偿支撑体系不足

生态补偿是个复杂的过程,补偿范围的确定、补偿标准的核定主要受技术可行性和经济效率的影响,但目前海南关于生态保护补偿的基础支撑能力明显不足,导致生态保护补偿效果减弱。生态补偿范围的确定缺乏科学基础,对生态服务功能重要性要求不明确,与海南生态安全的关系不清楚。生态补偿标准确定缺乏科学依据,目前补偿标准主要根据地方财政支付能力确定,没有考虑生态系统服务功能、农民生态保护的成本与机会成本。另外,由于多数生态系统服务不具有空间替代性,而各地生态保护和建设成本及发展机会成本损失差异较大,补偿标准还未充分考虑空间差异和时间变化,存在“一刀切”的现象,如森林生态效益补偿标准全省一个标准,没有考虑到中部山区和沿海地区的差别。

3.3 生态保护补偿资金渠道单一

目前海南省生态保护补偿资金以中央财政资金投入为主,地方政府财政投入为辅,尚未撬动社会资金投入生态保护补偿工作,市场化生态补偿机制发展还未起步。根据 2014—2018 年海南生态保护补偿资金投入情况,中央财政资金在生态保护补偿资金总额中占比较高,是其主要来源,并且可以预期在短期内仍将是补偿资金的主体部分。比如重点生态功能转移支付资金,由中央财政补助资金和省级财政配套安排的资金构成;森林、海洋领域的生态保护补偿政策,均以专项财政转移支付为主,没有体现生态保护受益者付费的原则。

3.4 与其他相关政策的联动响应不足

在全国、全省不断深化改革的背景下,陆续实施的一些相关政策、措施,如脱贫攻坚、国家公园、生态保护红线等对生态补偿的发展提出了更高的要求。另外,2019 年 4 月 26 日出台的《国家生态文明试验区(海南)实施方案》要求,进一步创新探索生态产品价值实现机制,开展自然资源全要素统一确权登记,将生态环境成

本纳入价格形成机制,使保护者通过自然资源资产化获得收益,发挥市场机制促进生态保护的积极作用。而现有的生态保护补偿制度还未与这些相关政策、措施相融合,形成良好的政策协调局面,这也是落实建立市场化、多元化生态保护补偿机制所面临的一个挑战。

4 完善海南省生态保护补偿对策

海南建设国际自由贸易试验区,建设国家生态文明试验区,对生态环境质量提出较高要求,到2035年,生态环境质量要居于世界领先水平,建立生态补偿制度是改善生态环境的内在需要。因此基于新时代高质量发展的要求和海南建设国际自由贸易试验区面临的挑战,充分发挥海南作为改革试验田的优势,深入践行“绿水青山就是金山银山”理念^[19],以生态补偿为载体创新生态价值实现机制,推动全省构建海南自贸区特色的生态补偿体制机制,成为全国典范。

4.1 完善生态保护补偿机制顶层设计,进一步探索综合性生态补偿

生态补偿目标的实现,不是制定单一政策就可以达到,必须要有法律保障和配套政策支持,国外一些国家成功的生态保护补偿实践事例都是通过国家政策法规进行约束和支持的^[21]。海南应加快推进生态保护补偿立法进程,从法律法规层面明确实施生态保护补偿的基本原则、范围、补偿办法,确定相关利益主体间的权利义务和保障措施,并以此为顶层设计,进一步完善流域、森林、草原、湿地、海洋、矿产资源等各区域、领域的实施细则,重点推进海南热带雨林国家公园区域和生态保护红线区域生态补偿方案设计、实践以及昌江县王下乡“两山”(绿水青山就是金山银山)基地生态补偿机制深化研究,规范各领域、区域生态保护补偿行为,探索海南自贸区特色的生态补偿体制机制。鉴于各区域、领域生态补偿政策之间存在一定的不协调性,在规范各区域、领域生态补偿行为同时,进一步探索综合性生态补偿,制定跨部门生态补偿措施,整合各区域、领域生态补偿资金统筹使用,与其他非资金补偿政策综合运用,如对口协作、产业转移、人才培养等,促进形成分类补偿与综合补偿相结合的补偿模式。

4.2 建立自然资源产权制度,科学确定生态保护补偿的权利责任

加快推进海南省自然资源产权制度建设,界定自然资源产权归属,确定省与地方、社会、个人事权关系,按照“谁受益谁补偿”和“谁占有谁治理”的原则,合理划分补偿和治理责任,为建立市场化生态补偿机制提供支撑,实现环境外部性的社会最优化选择。编制海南省自然资源资产负债表,明晰生态保护地区与生态受益地区对生态资源占有、使用、收益的权益与生态保护补偿责任,充分考虑地区间支出的成本因素,协调区域间地方财力,最终促进生态保护补偿权利义务的区域均衡。

4.3 构建基于生态系统服务功能的生态补偿标准体系,推进生态保护补偿标准化

生态系统服务功能是生态补偿的科学基础,海南省生态系统服务功能主要包括水源涵养、土壤保持、生物多样性保护、碳固定、台风防护等。科学评价海南省生态系统服务功能,确定海南省生态系统服务功能的空间分布特征,以生态系统服务功能重要性空间分布来确定生态补偿范围,以生态系统的权属来确定补偿对象,以生态系统的服务价值来确定补偿标准。建立和完善重点生态功能区、森林、湿地、耕地、水流等各区域、领域测算方法,算清楚各区域、领域生态系统服务功能价值,综合考虑环境污染治理的成本,如环境基础设施建设,以及因保护而失去的发展机会成本,如实施更加严格的环境准入政策而造成的额外发展成本等,科学动态确定各区域、领域补偿标准。同时,可考虑结合新时代把海南岛作为一个大城市来规划发展的理念,打破区域、领域的划分,基于生态系统服务功能设计海南生态补偿方案,建立以生态产品概念为媒介的补偿,解决当前各区域、领域存在的重复补偿的问题,推进生态保护补偿科学化、标准化。

4.4 加快构建生态保护补偿市场机制,建立多元主体协同补偿模式

贯彻落实“建立市场化、多元化生态补偿机制”的要求^[24],优化转变政府职能,提高政府快速响应和履行生态补偿市场化对政府要求的能力,主动创建市场、维护市场,打破海南现行的政府主导、财政投入作为主要来源的格局,多渠道筹措生态保护补偿资金,建立健全完善森林、水、土地、矿产、海洋、渔业、自然文化遗

产等资源收费基金和各类资源有偿使用收入的征收管理办法,落实资源税征收政策,将相关收入用于开展相关领域生态保护补偿。充分发挥市场在资源配置中的作用,重点建立水权交易、排污权交易、林权交易、碳排放权交易、生态产品认证等制度及市场体系,加快推进自然资源有偿使用制度,构建形成政府、社会资本共同参与的多元主体协同的生态保护补偿模式。

4.5 建立生态保护补偿绩效考核制度,完善生态保护补偿资金监管机制

建立海南生态保护补偿绩效考核评价体系,科学评估生态保护补偿效益,确保各项生态保护补偿政策落到实处,发挥最大效益,也为市场化生态补偿的相关利益主体之间的资金管理提供参考。将生态保护补偿的环境监测需求融入生态环境监测网络体系建设,从源头上为生态保护补偿提供充足的基础数据,也为生态保护补偿政策周期内生态环境质量变化做好数据支撑,为生态保护补偿的绩效评估打下良好的基础。通过对市县政府的资金使用绩效考核和生态保护补偿效益评估,并将结果与生态保护补偿资金分配挂钩,以切实激励地方政府对生态环境保护的投入。

4.6 注重与国家、省发展战略、政策的协调发展,提升生态补偿政策效果

环境管理手段逐步从命令控制手段向经济手段等扩展^[22],生态补偿政策作为环境经济政策在生态环境保护中发挥重要作用,成了国家和省多项发展战略、政策的有效政策工具,这是机遇也是挑战,在未来建设国际自由贸易试验区道路中,需要海南主动将生态补偿政策与国家、省发展战略、政策相融合协调发展。如与海南大力推进的热带雨林国家公园战略融合,设计践行“绿水青山就是金山银山”的国家公园生态补偿方案;与国家生态文明试验区建设战略融合,与自然资源资产产权制度和有偿使用制度配合,创新探索生态产品价值实现机制。

参考文献:

- [1] 中国生态补偿机制与政策研究课题组. 中国生态补偿机制与政策研究[M]. 北京: 科学出版社, 2007, 1-3.
- [2] 靳乐山, 李小云, 左停. 生态环境服务付费的国际经验及其对中国的启示[J]. 生态经济, 2007(12): 156-158.
- [3] 刘桂环, 文一惠. 新时代中国生态环境补偿政策: 改革与创新[J]. 环境保护, 2018, 46(24): 15-19.
- [4] 刊评. 切实履行好国土空间用途管制职责: 再论国土空间用途管制[J]. 中国国土资源经济, 2018, 31(11): 1.
- [5] 靳乐山, 吴乐. 我国生态补偿的成就、挑战与转型[J]. 环境保护, 2018, 46(24): 7-13.
- [6] 张坤, 唐肖彬. 林业生态补偿的实践与思考[J]. 中国土地, 2019(6): 34-35.
- [7] 刘春腊, 徐美, 周克杨, 等. 精准扶贫与生态补偿的对接机制及典型途径——基于林业的案例研究[J]. 自然资源学报, 2019, 34(5): 989-1002.
- [8] 肖庆文. 长江经济带生态补偿机制深化研究[J]. 科学发展, 2019(126): 74-85.
- [9] 胡旭珺, 周翟尤佳, 张惠远, 等. 国际生态补偿实践经验及对我国的启示[J]. 环境保护, 2018, 46(2): 76-79.
- [10] 栾江, 田晓晖, 仇焕广, 等. 农业生态补偿政策的国际经验及其对中国的启示[J]. 世界农业, 2018(8): 4-10, 21, 212.
- [11] 欧阳志云, 郑华, 岳平. 建立我国生态补偿机制的思路与措施[J]. 生态学报, 2013, 33(3): 686-692.
- [12] 吴健, 袁甜. 生态保护补偿市场机制的国际实践与启示[J]. 中国国土资源经济[J], 2019, 380(7): 4-11.
- [13] 侯鹏, 翟俊, 曹巍, 等. 国家重点生态功能区生态状况变化与保护成效评估——以海南岛中部山区国家重点生态功能区为例[J]. 地理学报, 2018, 73(3): 429-441.
- [14] 李芬, 陈红枫. 海南省森林生态补偿机制的社会经济影响分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2007, 17(6): 113-118.
- [15] 义术, 吉明江. 自然保护区腹地的生态补偿实践——海南省昌江县王下乡生态补偿试点经验[J]. 新东方, 2010, 178(5): 37-41.
- [16] 杨众养, 吴师强. 建立海南省生态公益林补偿机制的探讨[J]. 2010, 38(2): 14-17.
- [17] 曾小红, 陈海鹰, 张慧坚. 海南省农业生态补偿现状及生态补偿机制探讨[J]. 中国热带农业, 2017, 78(5): 14-18.
- [18] 徐一豪. 生态补偿如何帮助“守山人”刨掉“穷根”[N]. 海南日报, 2016, 2-26, A05.
- [19] 习近平. 推动我国生态文明建设迈上新台阶[J]. 资源与人居环境, 2019(3): 6-9.
- [20] 陈蓬, 闫光锋, 李小勇, 等. 海南省天然林资源保护工程实施成效及其评价[J]. 林业经济, 2007(10): 52-57.
- [21] 天保办. 海南天然林保护工程实施 20 年特别报道——良好生态环境成为海南发展最强优势和最大本钱[EB/OL]. <http://www.forestry.gov.cn/trlbh/1855/20180515/1101396.html>. 2018.05.15.
- [22] 李意德, 杨众养, 陈德祥, 等. 海南生态公益林生态服务功能价值评估研究[M]. 北京: 中国林业出版社, 2016: 130-131.
- [23] 王思远. 新时代生态文明制度建设路径探析[J]. 领导科学, 2018(35): 55-57.
- [24] 刘桂环, 朱媛媛, 文一惠, 等. 关于市场化多元化生态补偿的实践基础与推进建议[J]. 环境与可持续发展, 2019(4): 30-34.
- [25] 董小林, 林霄, 马瑾, 等. 环境管理经济手段有效性分析[J]. 环境科学导刊, 2012, 31(2): 16-19.