激励社会资本参与生态保护修复的政策分析

于岩岩 | 薛敏

摘　要：生态保护修复是我国生态文明建设的一部分，贯穿到高质量发展的各个方面。“十三五”期间，中央财政累计安排相关转移支付资金8779亿元，对生态功能重要、生态脆弱的区域实施生态保护修复，取得了明显成效，但也仍然面临着量大面广、投资需求大、建设周期长等现实问题，资金不足成为制约生态保护修复的“瓶颈”。笔者认为，应进一步激励社会资本投入，创新产权安排和运作模式，建立市场化、多元化的投入机制，让具有公共物品属性的生态保护修复项目既保有生态的社会价值，又实现生态的经济价值。

关键词：生态保护修复；社会资本

良好的生态环境是最普惠的民生福祉。党的十八大以来，我国大力推进生态文明建设，保护和修复自然生态系统，在生态优先的理念下推进绿色发展。“十三五”期间，中央财政累计安排生态保护修复相关转移支付资金8779亿元，对生态功能重要、生态脆弱的区域实施生态保护修复，取得了明显成效，但仍然面临着一系列现实问题，应进一步完善生态保护补偿制度，激励社会资本参与生态保护修复。

激励政策由供给导向转向需求导向

完善的政策体系是社会资本参与生态保护修复的重要支撑，党的十九大提出要构建“政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”。我国生态保护修复治理体系的重构，既体现在国务院机构改革从组织架构上对生态保护修复工作职责隶属的优化，更体现在激励政策由供给导向向需求导向的转变。需求导向的政策应通过激励性政策减少市场的不确定性，消除由信息不对称造成的交易成本损失。我国目前生态保护修护政策的协同与稳定对激励社会资本参与生态保护修复起到了非常积极的作用。

（一）由直接激励转向服务引导。2021年10月国务院办公厅印发了《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》（以下简称《意见》），通过释放政策红利来激发市场活力，构建“谁修复、谁受益”的生态保护修复激励机制和市场机制，给予市场稳定的政策预期，保障各类市场主体相应的激励政策，引导社会资本积极参与生态保护修复的全过程和各个领域。《意见》与《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》等文件，共同构成了我国生态保护修复的政策框架。《意见》由供给导向政策向需求导向政策转变，建立了全流程、市场化、多元主体参与的生态保护修复机制，其基本特点是用激励性政策鼓励各地可以根据实际需求制定实施意见、管理办法等，因地制宜引导行业、项目布局，推动社会资本有效参与。

（二）鼓励和支持社会资本全流程参与到政府战略规划中。我国生态修复环保政策要求各地区鼓励和支持社会资本参与生态保护修复方案的编制，并鼓励和支持参与方案编制的社会资本方参与到各地区国土空间规划和经济社会发展规划中，在符合法律法规政策和规划约束条件的前提下，合理安排生态保护修复区域内各类空间用地的规模、结构、布局和时序。建立投资促进机制，建立健全统筹协调机制，保障社会资本合法权益，增强

生态保护与修复职责隶属表

部门	职责分工
自然资源部	负责统筹国土空间生态修复。牵头组织编制国土空间生态修复规划并实施有关生态修复重大工程。负责国土空间综合整治、土地整理复垦、矿山地质环境恢复治理、海洋生态、海域海岸线和海岛修复等工作。牵头建立和实施生态保护补偿制度，制定合理利用社会资金进行生态修复的政策措施，提出重大备选项目。
其中：国家林业和草原局	实施重要生态系统保护和修复工程，加强森林、草原、湿地监督管理的统筹协调，大力推进国土绿化，保障国家生态安全。
生态环境部	指导协调和监督生态保护修复工作。组织编制生态保护规划，监督对生态环境有影响的自然资源开发利用活动、重要生态环境建设和生态破坏恢复工作。组织制定各类自然保护地生态环境监管制度并监督执法。监督野生动植物保护、湿地生态环境保护、荒漠化防治等工作。指导协调和监督农村生态环境保护，监督生物技术环境安全，牵头生物物种（含遗传资源）工作，组织协调生物多样性保护工作，参与生态保护补偿工作。
水利部	指导水资源保护工作；负责水土保持工作。
发展改革委	参与编制生态建设规划，提出资源节约综合利用的政策，协调生态建设和资源节约综合利用的重大问题。
财政部	承担自然资源、生态环境、林业草原等方面的部门预算和相关领域预算支出有关工作，提出促进资源节约、土地整治、生态保护修复、污染防治、核与辐射安全、海洋、测绘、国家公园建设等方面的财政政策建议。参与拟订自然资源和生态环境领域发展规划、政策等。
审计署	组织开展领导干部自然资源资产离任审计以及自然资源管理、污染防治和生态保护与修复情况审计。

社会资本长期投资的信心。

（三）通过政府服务制度化确保激励政策可持续。我国生态保护修复政策将社会资本参与的程序和保障制度化。从科学设立生态保护修复项目，到合理制定生态保护修复方案，将相应的自然资源资产配置方案、各类指标转让及支持政策等一并公开，通过竞争方式确定生态保护修复主体暨自然资源资产使用权人，并签订生态保护修复协议和土地出让合同等，明确修复要求、各方权利义务和违约责任，保障社会资本合法权益，增强长期投资信心。构建“谁修复、谁受益”的生态保护修复机制、持续回报和合理退出机制，让社会资本进得去、退得出、有收益。畅通社会资本参与生态保护修复渠道，丰富参与形式，创新激励机制、支持政策和投融资模式，激发社会资本投资潜力和创新动力。

通过制度创新激励社会资本参与

2021年12月初财政部提前下达了2022年多项生态环境治理资金预算约650亿元，与此同时生态保护修复也逐渐从理念规划演变为政策现实。

（一）生态保护补偿制度体系建设助推多元主体创造协同价值。中央财政资金拉动地方投入效果显著，2012年以来，生态环境部下发的中央财政补偿资金为70多亿元，拉动地方跨省流域试点项目资金276亿余元。2015年以来，在《生态文明体制改革总体方案》的引领下，中央层面持续出台生态保护补偿文件，逐步完善相关补偿制度建设。2016年4月，国务院办公厅发布《关于健全生态保护补偿机制的意见》，提出完善转移支付制度，探索建立多元化生态保护补偿机制，逐步扩大补偿范围，调动全社会参与生态环境保护的积极性；2018年12月，国家发改委等九部门发布《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》，提出引导者受益、社会投资者对保护者补偿的方式，明确建立市场化、多元化生态保护补偿的九大重点任务，包括发展绿色金融、健全碳排放权抵消机制等措施。

（二）生态保护补偿制度创造跨区域协同价值。针对我国长江和黄河两大流域，相关部委发布专门的实施方案，以推动流域横向生态补偿机制建设。2018年2月，财政部发布《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》，2021年4月，财政部等四部委发布《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》，将生态优先、绿色发展的理念融入长江流域生态保护全过程，通过中央及地方财政资金引导，推动建立长江流域横向生态保护补偿机制，实现流域高水平生态保护和高质量发展；2020年4月，财政部等四部委发布《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》，构建上中下游齐治、干支流共治、左右岸同治的格局，探索建立黄河全流域生态补偿机制，推动黄河流域各省（区）共抓黄河大保护，协同推进大治理。流域生态补偿机制是流域范围内生态保护地区和受益地区基于平等协商构建的成本共担、效益共享、合作共治的生态环



境保护机制，是促进我国流域生态环境质量改善的重要政策举措，是保障流域可持续发展的重要制度创新。

进一步完善生态保护补偿制度

多元化生态补偿制度通过强制性或自愿性的利益再分配机制，保障生态环境保护的公平性和可持续性，有利于统筹安排地方的经济社会发展与生态环境保护。但目前来看，我国生态补偿机制仍存在诸多问题，如：补偿标准不统一，补偿数量依靠磋商谈判方式确定，受补偿方的利益补偿不足；补偿方式比较单一，财政资金担当主要角色，市场化资金参与不多，参与区域产业一体化布局、发展项目合作、技术转移转让等方式运用较少；相关补偿政策不健全，对于利益相关方缺少必要的强制性和规范性，难以调动各方积极性等。笔者认为，应进一步完善生态保护补偿制度，激励社会资本更多参与生态环保修复。

（一）进一步推动企业商业模式创新获得价值增值能力。社会资本如何获得收益是形成生态保护修复项目商业化运作模式、影响社会资本参与积极性的关键所在。让社会资本参与生态保护修复可以依靠“生态保护修复+产业导入”的商业模式获得价值增值收益，如通过获得的自然资源资产使用权或特许经营权发展适宜产业等，也能在地方政府的支持下，通过投资补助、运营补贴、资本金注入等方式获得合理回报。鼓励社会资本积极参与制度改革和政策配套。支持建立统一的绿色产品评价标准、绿色产品认证及标识体系，支持实施生物多样性保护重大工程，积极参与生态保护补偿有关技术方法等联合研究，通过自主投资、与政府合作、公益参与等模式，实现生态效益和经济社会效益相统一。

（二）发挥金融机构在完善生态保护补偿制度中的作用。金融机构可以通过拓展市场化融资渠道，激励社会资本参与，如研究发展水权、排污权、碳排放权等各类资源环境权益的融资工具，发展碳排放权期货交易等。积极推广生态产业链金融模式，如绿色信贷服务、绿色债券、绿色保险产品等参与生态保护补偿。在我国碳达峰碳中和政策体系中，生态保护修复项目能够提升生态系统碳汇，对社会资本参与生态系统保护修复形成的碳汇增量进行交易，可获得相应的经济收益，未来可以成为新的收益增长点。

（三）探索多样化补偿机制补充激励社会资本的参与途径。生态环境保护需要政府从限制和激励等多角度制定和实施具有综合作用的政策，如支持生态功能区加大生态环境保护力度，发展特色优势产业、扩大绿色产品生产；通过产业政策引导支持发展生态农业和循环农业，推进“生态环境导向的开发模式”（EOD）项目试点，即以生态保护和环境治理为基础，以特色产业运营为支撑，以区域综合开发为载体，采取产业链延伸、联合经营、组合开发等方式，推动公益性较强、收益性差的生态环境治理项目与收益较好的关联产业有效融合；通过跨区域协同政策，激励地方将环境污染防治、生态系统保护修复等工程与生态产业发展有机融合，推动建立持续性惠益分享机制，以及探索危险废物跨区域转移处置补偿机制等。

（作者单位：北京国家会计学院）

责任编辑 李燕