

利益相关者视角下生态产品价值实现的利益补偿机制

陈颖

(南宁师范大学经济与管理学院, 广西南宁 530001)

摘要:

利益补偿机制作为生态产品价值实现路径之一, 在实现绿色经济转型的需要中发挥着关键作用。目前, 生态产品价值实现中存在利益相关主体及其诉求模糊的现象, 影响利益补偿工作正常进行。对政府、个人、企业与金融机构等利益相关主体进行利益解析, 围绕“谁来补偿”、“对谁补偿”、“补偿什么”、“如何补偿”四个方面构建生态产品价值实现的利益补偿机制, 既是生态产品价值实现中利益补偿工作合理运行的现实需要, 又是提高利益补偿效率的迫切要求, 对推动经济社会发展全面绿色转型具有重要意义。

关键词: 生态产品价值实现; 利益补偿机制; 利益相关主体

一、引言

生态产品价值实现是“绿水青山”向“金山银山”转化的关键纽带, 对绿色经济发展起到了积极的推动作用, [1]利益补偿机制作为生态产品价值实现路径之一, 在实现绿色经济转型的需要中发挥着关键作用。2021年, 中办、国办联合发布《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》, 提出构建“保护者受益、使用者补偿、破坏者赔偿”的利益导向机制, 为生态产品价值实现中的生态产品保护、补偿与保障等方面提出要求与方向。2024年4月, 国务院印发《生态保护补偿条例》并于2024年6月1日起施行, 首次立法界定生态保护补偿的内涵、明确生态保护补偿各利益相关方权责关系、要求加快形成市场驱动的多元化补偿模式等。这是国际首个专门针对生态保护补偿的法规, 弥补了生态保护与利益补偿中立法缺失的不足, 标志着我国生态保护补偿法治化进程取得重大进展。

目前, 《生态保护补偿条例》处于施行初期, 我国对生态补偿的实践经验比较匮乏, 存在补偿主体、补偿标准和补偿方式模糊的现象, 从而影响利益补偿工作正常进行。[2]因此, 基于利益相关者视角下进行生态产品价值实现的利益补偿机制研究, 解析相关主体利益, 构建生态产品保护者受益、使用者补偿、破坏者赔偿的利益补偿机制, 既是生态产品价值实现中利益补偿工作合理运行的现实需要, 又是提高利益补偿效率的迫切要求, 对推动经济社会发展全面绿色转型具有重要意义。

二、文献综述

作为我国生态文明建设八项制度之一, 生态保护补偿制度的内涵、制度演进、补偿类型及其相关者等研究是我国的热点话题。

一是关于生态保护补偿机制的内涵: 20世纪90年代, 国际上萌生了生态补偿的概念, CUPERUS等人主张“生态补偿”就是对因基础设施工程修建造成的破坏而产生的生态系统服务的补偿。[3][4]WUNDER则提出更为普遍接受的生态系统服务付费概念, 他认为生态系统服务付费基于为外部区域提供服务而达成的自然资源管理协议, 生态服务的提供者与使用者之间进行的自愿性交易。[5]我国学者认为, 生态保护补偿作为具有激励作用, 其目的是为了弥补受到发展权制约的生态损害人的损害, 是伴随着生态环境保护的发展而产生的一项制度。[6][7]

二是关于生态保护补偿制度演进方面: 我国生态保护补偿的制度建设最早始于1979年《中华人民共和国森林法》(试行)规定, “占用的林地和毁林造成的损失, 由建设单位给予补偿。”这是我国首部有关林业资源的法律, 也是首部提出资源补偿的法律, 后来关于生态保护补偿制度逐渐扩展到草原、海洋、水环境等其他更多领域。张文彬等人通过厘清中国生态补偿制度演化历史逻辑, 对中国生态补偿制度在1978—2023年间的演化进程进行政策追踪、梳理, 将其解构为探索阶段、形成阶段和完善阶段。[8]

三是关于生态补偿类型方面: 目前, 国际上关于生态系统服务付费的概念主要包括四类: 直接公共补偿、限额交易计划、

私人直接补偿和生态产品认证计划。[9]国内鄢德奎等学者将生态补偿类型则分为了政府间的生态补偿、政府与私主体间的生态补偿, [10]实践补偿依赖于逻辑演绎和实践考察, 因此还须采用从整体到部分的分析方法, 并借助部分研究来深化对整体的理解, 分别从纵向、横向两个维度展开生态保护补偿研究。[11]

四是关于生态产品价值实现中利益相关者方面: 杨小军等基于协同治理理论, 认为多元化生态补偿问题需要协调好各个主体之间的关系, 实现多元主体的合作和协同; [12]马国勇等基于利益相关者理论, 对生态产品价值实现过程中利益相关者的识别, 深入分析不同利益方的利益导向, 建立“政府-市场-家庭-社会组织”多元主体参与的生态产品价值实现机制。[13]因此, 构建生态保护补偿机制, 要清晰界定补偿主体和受偿主体, 重视利益相关者之间的利益需求差异, 积极探索实现利益协同的有效路径。[14]

2023年全国生态环境保护大会上, 习近平总书记着重指出: “要健全美丽中国建设保障体系。统筹各领域资源, 汇聚各方面力量, 打好法治、市场、科技、政策‘组合拳’。”因此, 为汇集各力量而实现生态产品价值实现, 对生态产品价值实现中利益相关主体进行识别与利益解析, 构建生态产品价值实现的利益补偿机制, 旨在为我国生态产品价值的有效实现提供新思路, 助力完善利益补偿机制, 进而加速生态产品价值实现进程, 深入贯彻“绿水青山就是金山银山”的发展理念, 推动经济社会向全面绿色转型迈进。

三、生态产品价值实现中多元主体利益解析

1. 生态产品价值实现中利益补偿机制的适用性

根据生态产品具有竞争与排它性特点, 可划分为经营性生态产品、公共性生态产品和准公共生态产品, 其价值实现路径分别是市场路径、政府路径、政府与市场结合的路径。[15]因此, 将生态产品价值实现模式归纳为: 市场交易模式、政府生态保护补偿模式、以利益补偿机制为核心的多元主体利益补偿模式。

(1) 经营性生态产品——市场交易模式

对于具备私人性质的经营性生态产品, 其价值可通过市场直接交易得以实现。关键在于充分发挥市场在生态资源配置中的决定性作用, 持续提升经营性生态产品价值实现的速率与成效。

(2) 公共性生态产品——政府生态保护补偿模式

对于公共性生态产品, 其生态价值难以直接转换为经济价值。据此, 政府应当充分彰显其主导职能, 借助政府财政转移支付等方式进行纵向、横向往生态补偿, 补偿生态产品供给者所投入的劳动及错失的机遇成本, 进而确保生态产品的有效供给, 最终实现其价值体现。

(3) 准公共性生态产品——以利益补偿机制为核心的多元主体利益补偿模式

对于准公共性生态产品, 其价值实现路径包含政府与市场层面。政府与市场中个人、企业、金融机构等各主体的利益诉求有所差异, 因此应采取具有协调利益功能的利益补偿机制, 高效利用各主体资源, 提高准公共性生态产品价值实现的效率

和质量。

2. 利益补偿机制相关主体的识别与利益解析

生态产品价值实现牵涉到多元利益相关方。在市场与社会范畴内,生态产品价值实现的主要利益相关主体包括个人、企业以及金融机构等,其参与生态产品价值的实现,不仅有国家的战略需求,也有自身的利益需要。分析其不同的利益诉求与行为逻辑,进行生态产品价值实现的利益补偿机制研究,旨在完善利益补偿机制。

(1) 政府:追求生态产品价值实现的综合效益最大化

政府具有服务民众的行为特质,在推动生态产品价值实现过程中扮演着主导角色。为产生生态产品价值实现的综合效益最大化,政府一方面要为生态产品价值实现的利益补偿机制出台相关的政策与法律法规,保证修复和改善生态环境的顺利开展;另一方面要通过对生态产品使用者进行约束、对生态产品提供者进行补偿、对社会机构与社会组织进行政策扶持,实现经济效益、生态效益与社会效益的和谐融合,以此推动生态产品价值实现,不断推进我国经济社会发展的全方位绿色转型。

(2) 企业:追求以最少的成本,达到经济效益最大化

企业作为营利性组织,更多考虑的是利润、税收和优惠政策,目的是以最低的费用实现企业经济效益最大化。生态产品价值实现过程中,企业是生态产品使用者,受相关制度与法规的约束,需要向生态产品提供者支付补偿。作为生态产品产业化利用与运营、资源权益交易的重要主体之一,企业通过对生态产品资源的管理与统筹、协调与规划,发展特色生态产业,培育经济新业态,确保优质的生态服务和生态产品的供给,满足消费者需求,从而实现生态产品价值,产生经济效益,因此也会受到政府的优惠政策与补偿。

(3) 个人:追求自身效益最大化

原住民作为生态产品的提供者,其追求自身最大化。在生态产品价值实现中,除了会出现侵占农业用地、破坏农业生产和畜禽养殖等弊端,还会伴随着外来利益主体的侵入,损害了当地居民的利益,制约了传统生产方式的发展。因此,通过利益补偿机制对当地居民采取合理的利益补偿,有利于激励当地居民积极提供生态产品和参与生态环境保护,产生生态效益。

(4) 金融机构:追求效益与自身创新发展价值诉求

金融机构在生态产品价值实现中开展绿色金融活动,旨在通过信贷等金融工具促进经济、资源与环境的和谐共生与协同发展。[16]生态产品价值实现是一项系统工程,涉及产业催化、培育、定价、补偿、资源配置及资金融通等多个复杂环节,而这些环节均需充足的资金支持。在此背景下,金融机构拓宽市场化和多元化融资渠道,弥补财政资金的局限,不仅为生态产品价值实现提供必要的金融服务与资金支持,而且为金融业的创新拓展开辟了更广阔空间,催生众多新兴经济形态及各类参与者。因此金融机构投身生态产品价值实现,不仅是对国家重大战略部署的积极响应与使命担当,也是出于对自身效益增长与创新发展价值追求的内在驱动。然而,金融机构通过金融工具支持生态产品价值实现,需要承担较大风险与成本,因此有效开展绿色金融,还需要政府的指导与扶持,[17]有效保障金融机构的自身利益,从而促进生态产品价值实现,推动经济社会发展全面绿色转型。

四、生态产品价值实现的利益补偿机制构建

生态产品价值实现中各利益相关者视角下,各利益相关主体的诉求和行为逻辑有很大差异。构建生态产品价值实现的利益补偿机制,在相关原则下将多元利益相关主体协调联动、相互配合,才能促进利益补偿工作合理运行,各利益主体互利互惠、协调发展,从而推动经济社会发展全面绿色转型。

1. 生态产品价值实现的利益补偿机制构建基本原则

基于多元主体利益补偿模式,构建生态产品价值实现的利益补偿机制基本原则主要如下:

第一,“保护者受益、使用者补偿、破坏者赔偿”的利益导向原则。保护者因实施“保护”行为,有权要求相应的生态服务收益;使用者因享受生态服务效益,应向相关方支付合理的补偿费用;破坏者需为其“损害”行为对其他相关方造成的不利后果

负责。

第二,补偿方式多样性原则。生态产品价值实现涉及多个利益相关主体,必须充分考虑政府、企业、个人和金融机构的利益要求差异化,联系实际情况与利益诉求,灵活采取多样性的补偿措施。

第三,补偿标准弹性调整原则。构建科学有效的量化模型,紧密结合实际情况与需求,摒弃以往“统一标准”的做法,推行灵活可调的补偿机制,充分考虑经济发展阶段、受偿主体的特性及需求。

2. 生态产品价值实现的利益补偿对策

多元主体下生态产品价值实现的利益补偿机制是各利益相关主体相互配合,通过利益协调实现生态产品价值。生态产品提供者通过提供生态产品而形成生态效益,则政府对其进行生态补偿;以企业为代表的生态产品使用者为政府及社会带来经济效益,则政府在对其进行制度约束的同时也会给予其利益补偿;生态产品提供者向生态产品使用者供给产品,生态产品使用者则对其进行利益补偿;金融机构在生态产品价值实现中提供金融支持并产生社会效益,政府则对其进行政策支持与利益补偿。

由于利益相关者之间存在个体利益差异化,利益冲突的出现是不可避免的。要有效解决这些利益冲突,关键在于确立清晰、公正的补偿标准与方式。根据利益补偿机制基本原则和相关主体利益解析,主要围绕“谁来补偿”、“对谁补偿”、“补偿什么”、“如何补偿”四个方面,以被补偿者为视角,详细分析利益补偿机制中关于补偿主体、补偿标准、补偿方法等重要内容。

(1) 对于个人的利益补偿对策

对个人的利益补偿主要可分为资金补偿、精神补偿、政策补偿、差异化的“造血式”利益补偿四种方式。

一是资金补偿:最直接的利益补偿方式。政府或企业直接将资金用作利益损失的赔偿,发放至生态转移和生产生活方式转变的原住民,激励他们参与生态保护,提供生态产品。

二是精神补偿:为了全面关怀与支持那些因生态保护需要而做出牺牲或调整的个人与群体,政府及企业应采取多元化的精神补偿措施,确保他们在生态保护过程中的权益得到充分尊重和保障。例如,政府或企业提供低技术门槛的公益性岗位;政府或企业提供免费生态旅游服务;村委会对于转移的原住民开展搬迁心理疏导、免费的职业技能培训和创业培训等。

三是政策补偿:政府向居民授予特定“非开发性资产权益”,在重要生态功能区划定特定土地范围,赋予其所有者拥有该土地除开发外的其他权益。例如,政府将当地经营摊位特许给原住民,允许其开展土特产售卖等经营服务活动。

(2) 对于企业的利益补偿对策

企业的目标是以最少的成本获得最大的收益,为激励企业积极参与生态保护,推动生态产品价值的实现,可从资金补偿、税收减免、建立生态产品经营开发机制、政策支持与产业扶持等对企业进行利益补偿措施。

一是资金补偿:对于在生态产品价值实现建设中,对于因生态保护而限制了某些企业经营活动的企业、因发展方式被迫改变、经济结构转型造成的搬迁或者关闭的工厂企业,政府可以制定相关政策规定,对这类企业进行资金补偿,以支持其在生态保护方面的努力。例如政府可以通过财政转移支付的方式对企业进行直接补偿;通过征收生态补偿费或资源使用费的方式,对受益的生态产品价值进行再分配,从而这些企业进行间接补偿。

二是税收减免:对于积极投身于生态保护事业并持续提供优质生态产品的企业,政府可以出台一系列税收减免或优惠政策。例如,对于提供有机农产品、生态旅游等企业,政府可以在其应缴的土地使用税和农产品销售税等税款上,给予一定程度的减免或提供税收返还等优惠措施,降低这些企业的运营成本,鼓励其持续提供生态产品,增强其在市场上的竞争力,还能够激发更多企业投身于生态保护事业,推动整个社会的可持续发展。

三是建立生态产品经营开发机制：政府可以激励企业间进行生态资源权益交易与流转活动，针对产权清晰的生态产品，可通过产权的转移，包括所有权、使用权、经营权及收益权的流转，来实现其价值的提升。从而构建政府与市场协同作用的生态产品价值实现框架，借助多元化的生态保护补偿措施，有效助力生态产品价值实现。

四是政策支持与产业扶持：对于积极参与生态保护的企业，政府可以提供政策支持与产业扶持。第一，建立企业环境绿色名单制度，将此类企业列入环境绿色名单并享有在该项目地的特许经营的资格，企业获得经济发展的补偿与专项补贴；第二，建立环境补贴制度，环境补贴属于间接补贴与税收优惠，这对非国企也具有显著的正效应；[18]第三，建立绿色融资的新型贷款优惠政策，推出“生态资产权益抵押+生态产品项目开发贷款”的绿色融资模式，推动企业融资结构调整工作，助力企业融资从而使得企业获得利益补偿。

(3) 对于金融机构的利益补偿对策

对金融机构的利益补偿主要是从其追求自身利益与创新发展诉求出发，以政府政策支持来创新丰富金融产品。

一是提供风险补偿基金：政府可与金融机构签订风险补偿基金合作协议，并设立专项子基金，为金融机构在生态产品价值实现过程中可能遭遇的风险提供补偿。例如，对于一些高风险的项目，如以个体户为生态产品供给者的项目“小而散”，缺乏为市场所接受和容易变现的抵押品，具有较高风险，金融机构难以提供资金支持，因此需要政府介入进行利益补偿。

二是建立特殊开发机制：例如政府为解决“小而散”的个体户难以申请贷款，允许以产业特许权收入作为还款来源，以土地使用权作为担保，促进金融机构开展项目融资。

三是达成绿色金融授信：政府可以与金融机构达成绿色金融授信协议，提供授信额度，鼓励金融机构为生态产品价值实现提供更多资金支持。

四是提供政策优惠：政府可以给予金融机构在税收、费用等方面的减免或优惠，以降低其在支持生态产品价值实现过程中的成本。

五、结束语

构建利益相关者视角下生态产品价值实现的利益补偿机制，对政府、个人、企业、金融机构等利益相关主体进行利益协调与补偿，既充分发挥政府政策执行力与监督作用，又能提高市场补偿效率、聚拢社会资源，还能通过社会补偿来弥补政府补偿的不足，对促进生态产品价值实现中利益补偿工作合理运行具有现实意义，对推动经济社会发展全面绿色转型具有重大意义。

参考文献：

- [1]王爱国,周信智.“绿水青山转化为金山银山”的理论逻辑和实践路径[J].东岳论丛,2023,44(1):56-64.
- [2]李晓芬,柴璐艳,过美超.生态补偿机制在环境影响评价中的应用[J].黑龙江环境通报,2024,37(9):93-95.
- [3]CUPERUS R,CANTERS K J,PIEPERS A A G.Ecological compensation of the impacts of a road.Preliminary method for the A50 road link (Eindhoven-Oss,The Netherlands)[J].Ecological Engineering,1996,7(4):327-349.
- [4]AARON O A,JOHANNES J F.Wetland loss and substitution by the Section 404 permit program in southern California,USA[J].Environmental Management,1996,20(2):263-274.
- [5]WUNDER S.Payments for environmental services:Some nuts and bolts[M].Jakarta:CIFOR,2005.
- [6]潘佳.生态保护补偿制度的功能定位与体系构造[J].行政法学研究,2024(4):58-70.
- [7]李桂英.国家公园生态保护补偿实践样态与制度完善[J].国家公园(中英文),2024,2(5):308-316.
- [8]张文彬,王杰,李国平.中国生态补偿制度的演化及未来政策取向——基于IAD框架的分析[J].资源科学,2024,46(6):1159-1171.
- [9]董战峰,郝春旭,璩爱玉,等.基于《生态保护补偿条例》持续

深化生态保护补偿制度改革[J].环境保护,2024,52(13):11-15.

[10]鄢德奎.生态补偿的制度实践与规范重塑——基于154份地方立法文本和规范性文件的实证分析[J].法学评论,2024,42(2):158-171.

[11]郑雪梅.生态补偿横向转移支付制度探讨[J].地方财政研究,2017(8):40-47.

[12]杨小军,费梓萱,任林静.组态视角下流域多元化生态补偿的差异化驱动路径分析[J].中国农村经济,2023(12):106-125.

[13]马国勇,刘欣.基于利益相关者理论的生态产品价值实现机制探析——以武夷山国家公园为例[J].世界林业研究,2023,36(4):87-93.

[14]丘水林.生态保护红线区生态补偿利益相关者的价值取向与行为选择[J].福建论坛(人文社会科学版),2023(3):161-171.

[15]廖茂林,潘家华,孙博文.生态产品的内涵辨析及价值实现路径[J].经济体制改革,2021(1):12-18.

[16]西南财经大学发展研究院、环保部环境与经济政策研究中心课题组,李晓西,夏光等.绿色金融与可持续发展[J].金融论坛,2015,20(10):30-40.

[17]陈经纬,姜能鹏,李欣.“绿色金融”的基本逻辑、最优边界与取向选择[J].改革,2019(7):119-131.

[18]尚洪涛,祝丽然.政府环境研发补贴、环境研发投入与企业环境绩效——基于中国新能源企业产权异质性的数据分析[J].软科学,2018,32(5):40-44.