

生态文明产权制度的界定、分类及框架研究

张蕾^{1,3*}, 沈满洪^{2,3}

(1. 浙江理工大学经济管理学院, 杭州 310018; 2. 宁波大学商学院, 宁波 315211; 3. 浙江省生态文明研究中心, 杭州 310018)

摘要 生态文明产权制度是生态文明制度体系建设的根基。生态文明产权制度可划分为自然资源产权制度、环境资源产权制度和气候资源产权制度三大类别。自然资源产权制度包含水权、林权、矿权、渔权和能权, 环境资源产权制度包含排污权和生态权, 气候资源产权制度包含碳排放权 and 碳汇。在大国责任的国际背景下, 生态文明产权可用总量控制是硬性约束, 必须以自然、环境和气候资源的产权总量控制为前提, 确保全国总体生态水平在可预见的时间达到可控制的范围之内。有效地推进自然、环境和气候资源的初始产权界定, 运用生态文明产权价格机制促进生态文明产权交易, 并运用生态文明产权保护制度确保初始产权界定、产权交易机制和产权价格机制的顺利推进和开展。形成以产权总量控制为前提, 以初始产权的界定和分配为基础, 以产权交易机制为手段, 以产权价格机制为核心, 以产权保护制度为保障生态文明产权制度框架。

关键词 生态文明产权制度; 自然资源产权制度; 环境资源产权制度; 气候资源产权制度

中图分类号: X321; F205
文献标识码: A

文章编号: 1674-6252 (2017) 06-0023-07
DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2017.06.023

Conception, Classification and Framework for Property Right System of Ecological Civilization

ZHANG Lei^{1,3*}, SHEN Manhong^{2,3}

(1. School of Economics and Management, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018;
2. Business School of Ningbo University, Ningbo 315211;
3. Center for Ecological Civilization of Zhejiang Province, Hangzhou 310018)

Abstract: Property right system of ecological civilization is the base for construction of ecological civilization institution. Property right system of ecological civilization is classified into three types, which are property rights system of natural resource, environment resource and climate resource. Property rights of natural resource are represented by water rights, forest rights, mineral rights and energy rights. Property rights of environment resource are represented by pollution rights and ecological right. Property rights of climate resource are represented by carbon emission rights and carbon sinks. With the international background of big country's responsibility, available total amount control of ecological civilization property right is the hard budget. The premise is controlling total amount of natural, environment and climate resource property right, ensuring national total ecological level at control range in the predictable time. And it should push initial property right definition effectively, and promote property right trade by property right price system, develop property right protection system. It is an original work to construct framework of ecological civilization property right system, which has five parts. First part is that total amount control of resources property rights is the premise, second part is that definition and quota of initial property rights is the foundation, third part is that property right trade is the method, fourth part is that property rights price system is the core, last part is that property rights protection system is security.

Keywords: property right system of ecological civilization; property right system of natural resource; property right system of environment resource; property right system of climate resource

注: 本文系浙江省哲学社会科学规划重大招标项目(14YSXK03ZD)“生态文明制度建设研究”、浙江省自然科学基金青年项目(LQ14G030025)“浙江省城市人口空间结构对能源消耗影响的实证研究”、教育部人文社会科学研究青年基金项目(15YJC630174)“长三角都市圈城市人口规模演变规律、集聚效应及政策机制研究”、浙江省科技厅软科学研究一

般项目(2016C35006)“浙江省城市人口适度规模水平、影响因素及优化路径研究”的阶段成果。

* 责任作者: 张蕾(1978—), 女, 副教授, 博士, 硕士生导师, 从事生态文明制度、美丽乡村、低碳城市的研究, E-mail: hzzl@zstu.edu.cn.

引言

党的十八届三中全会提出“必须建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境”，中共中央、国务院于2015年9月印发的《生态文明体制改革总体方案》提出建立八项制度，通过顶层设计的八项制度称为生态文明体制建设的“四梁八柱”^①。中国生态文明体制改革的目标是，到2020年构建起由八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。《生态文明体制改革总体方案》因对生态文明体制改革作出全面部署，成为统帅生态文明体制改革的纲领性文件^[1]。2016年12月习近平同志对生态文明建设作出重要指示，强调要深化生态文明体制改革，尽快把生态文明制度的“四梁八柱”建立起来，把生态文明建设纳入制度化轨道。广义的生态文明制度体系分为源头保护制度体系、损害赔偿与激励体系、追责考评制度体系和污染治理制度体系四大板块^[2]。构建归属清晰、责权明确的产权制度是从源头上避免对生态的破坏，让生态资源获得保护的重要途径^[3]，更是其他制度得以开展和执行的前提条件。中国面临的空气污染、河流污染等问题的解决迫切需要加强产权制度建设。

自然资源指天然存在并有利用价值的自然物，包含矿产资源、水利资源、土地资源等；环境资源是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体；气候资源指在一定的技术和经济条件下为人类提供物质及能量，包含光、热、水、风、大气成分等，在人类可持续发展中占据重要地位和作用。针对中国当前在生态文明建设中面临的主要资源特征，以完善制度为主线，对水、气、土实行分类管理^[4]。本文从自然资源产权、环境资源产权和气候资源产权三方面对生态文明产权进行界定，进而针对生态文明产权制度的三个制度分类依次展开分析，最后构建了生态文明产权制度的框架。

1 生态文明产权制度的界定

产权是现代产权学派、交易成本学派和新制度学派的基本概念，也是一种经济和法律实践。产权的界定是对必然发生的不相容的使用权进行选择时的排他性权利的分配^[5]。产权的基本内容包括行动团体对资源的使用权与转让权，以及收入的享有权。明确而又完整的产权界定能有效实现外部性内在化，提高资源的配置效率^[6]。广义的生态文明产权制度是指有利于生态文明建设的整个产权制度，狭义的生态文明产权制度主要是指对生态文明建设具有直接影响的自然资源、环境资源的所有权及其与所有权相关的财产权、使用权、转让权等^[7]。由

于气候资源在当前的时代背景下意义突出、价值重大，本文在研究中将其单列出来进行讨论。本文从狭义角度出发，认为生态文明产权制度包括自然资源产权制度、环境资源产权制度和气候资源产权制度。

1.1 自然资源产权的内涵

自然资源包括的范围宽广，包括矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、海域、滩涂等全部国土空间的各类自然资源资产。由于自然资源所具有的生产性、生态性、文化性和社会性特征，其产权内涵更为复杂。自然资源产权有四个特点：第一，产权边界不易清楚界定。例如，森林资源规模大且自然条件和可达性差，以及自然资源的多重功效造成边界划定的困难。第二，传统习惯权属认定与国家法定产权会存在不一致。例如，林地分户经营后，原先在林地中进行药材种植和野生菌采掘的农户仍然被林地承包户许可在林下进行相应活动。第三，资源产权既包含各种权利，也包含特定的责任和义务。第四，自然资源与社区文化、宗教历史有很强的融合性。自然资源是当地文化、历史和宗教之源，一些少数民族山区，对神（圣）山、树、水等都有严格的划分及相应利用、保护的制度^[8]。

自然资源在被人类开发利用的过程中，其数量和质量发生了很大的变化。“公地的悲剧”正是对自然资源的过度获取导致自然资源的严重短缺和退化的描述。在森林面积不断缩小、草场退化、水资源短缺、生物多样性减少、自然灾害频发等严峻的现实下，对自然资源产权安排的制度性探索已经成为从深层次寻找解决自然资源可持续利用的必然选择。

1.2 环境资源产权的内涵

环境资源产权是一种新型、独立、复合的权利，包括排污权和生态保护受益权。环境资源产权是将企业产权与环境生态保护相结合的产权制度。环境资源产权制度包括环境资源产权的界定、行使、交易、保护等内容。环境资源产权界定是指国家通过行政或法律手段对资源环境产权进行确认或许可的活动，它是一种带有政策性和竞争性的资源配置方式，政策倾向和竞争机制会引导资源向利用效率高的领域流动。

1.3 气候资源产权的内涵

气候资源是自然生态系统的重要基础，是人类赖以生存和发展的基本条件。气候资源产权作为一种新的发展权已逐渐得到国际社会的认可。中国作为世界上最大的发展中国家和温室气体排放大国，气候资源产权的分配不仅关系到中国未来的发展空间，而且涉及广大发展中国家的根本利益^[9]。要实现控制大气CO₂浓度的

① 生态文明制度的“四梁八柱”是指《生态文明体制改革总体方案》中提出的八项制度：一是健全自然资源资产产权制度；二是建立国土空间开发保护制度；三是建立空间规划体系；四是完善

资源总量管理和全面节约制度；五是健全资源有偿使用和生态补偿制度；六是建立健全环境治理体系；七是健全环境治理和生态保护市场体系；八是完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度。

长远目标, 必须建立以各国气候资源排放配额分配为基石的全球责任体系。控制温室气体排放涉及不同国家、不同行业、不同人群之间的利益调整和再分配, 实现全球温室气体减排目标和全球减排资源最优配置的关键, 是合理界定并严格执行温室气体排放权, 并在此基础上进行排放权交易^[10,11]。气候资源的合理开发、利用与保护, 已经成为政府社会管理和公共服务的重要内容。

2 生态文明产权制度的分类

生态文明产权制度包含自然资源产权制度、环境资源产权制度和气候资源产权制度, 其制度分类示意图如图 1 所示。

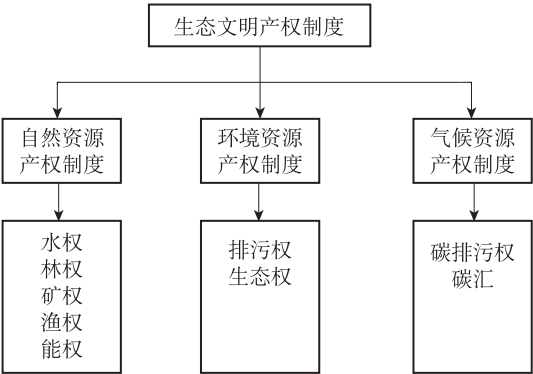


图 1 生态文明产权制度分类

2.1 自然资源产权制度的构成

水、森林、矿产、渔业和能源是最为重要的基础性资源, 根据自然资源的构成, 自然资源产权制度的框架见表 1 中的内容, 健全自然资源产权制度是建立生态文明制度体系的重要基础。

表 1 自然资源产权的框架

自然资源类型	特 点	产 权	
		所有权	使用权
水资源	总量控制	国家	取水权
			可交易水权
森林资源	资源的相互依赖性	公益林 - 国家、集体、个人	林地资源产权
			林木等生物资源产权
		商品林 - 个人	森林生态资源产权
矿产资源	代际稀缺性	国家	采矿权
			探矿权
渔业资源	区域冲突	国家 个人	入渔权
			捕渔权
能源资源	总量和增量双控制	国家	用能权
			交易用能权

2.1.1 水权的构成

按照《中华人民共和国宪法》规定, 水流等自然资

源属于国家所有, 国家拥有对水资源的支配权利, 实行取水许可和取水收费等水资源管理制度。水权最主要的形态是取水权。总量控制下的最严格水资源管理制度是水权制度的前提, 水权制度通过经济手段促进水资源的有偿使用和生态补偿。无论宏观层面上的用水总量控制指标分解, 中观层面上的水资源调度, 还是微观层面上的水资源论证、取水许可管理等, 都主要依赖行政手段, 市场手段较少运用。中国水权市场可按照不同层次分为一级水权市场、二级水权市场、三级水权市场等^[12]。2006 年《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出“建立国家初始水权分配制度和水权转让制度”^[13]。2014 年水利部印发《关于开展水权试点工作的通知》, 提出在 7 个省区开展不同类型的水权试点工作, 目前在水资源使用权确权登记、水权交易流转、相关制度建设等方面已取得突破。

但水权分配制度建设上有三个问题迫切需要解决^[14]。第一, 流域水资源总量的调查及取水总量的确定; 第二, 初始水权的确定和分配, 包括流域上下游或左右岸之间分配和确定每个区域乃至每个企业和家庭的初始水权; 第三, 允许区域和区域之间、企业和企业之间、家庭与家庭之间根据水资源边际收益的高低开展水权交易, 调剂余缺, 实现水资源的优化配置。这些问题需要建立市场机制推动其解决。

2.1.2 林权的构成

森林资源是一个复杂的生态系统, 包括林地资源、林木等生物资源、森林生态资源三方面。因此, 森林资源产权包含林地资源产权、林木等生物资源产权、森林生态环境资源产权三方面。森林资源的外部性主要表现为生态效益的非专一性、非排他性和对其消费的公共性。森林资源产生的涵养水源、固土、防沙、碳汇、维护生物多样性等多种生态服务功能, 森林资源所有者无法排除他人使用, 并且使用者无须付出任何代价, 这些特性导致了生态资源生产与消费中权利与义务的失衡, 造成生态环境的恶化。

中国部分省区于 2001 年实行森林分类经营改革试点, 将森林资源按照其主导利用功能人为分为生态公益林和商品林两大类。集体林区公益林的林权归属以集体所有为主, 部分公益林的林权归属国家和个人, 个人所有的生态公益林指那些在区划界定前属于自留山或责任山或流转来的山林, 并经过林农的投资投劳为经营者所有的山林。生态公益林的主要功能是向社会提供森林生态产品, 商品林的主要功能是向社会提供森林物质产品^[15]。2003 年以来, 福建、江西、辽宁、浙江等地率先开展了集体林产权制度的改革^[16]。2008 年以来的集体林权改革, 以明晰产权为核心, 将林地使用权和林木所有权承包到农户。在此基础上, 《中华人民共和国物权法》将集体林地承包权明确为用益物权, 森林资源产权制度改革得到突破。

2.1.3 矿权的构成

矿产资源是一种不可再生的自然资源，具有稀缺性。矿产资源的不可再生性决定了其会减少甚至消灭后代人享受该种矿产资源的权利^[17]。中国矿产资源产权制度的基本性质是公有制基础上的委托-代理关系，由矿产资源所有权及其派生的矿业权（探矿权和采矿权）组成的权利集合。明确矿产资源制度，清楚界定围绕矿产资源主权存在的政治主体与经济主体的责权利关系，才能实现高效、可持续利用矿产资源的目。中国矿产资源产权制度效率水平低缘于矿产资源的开采量和市场价格偏离最优水平^[18]。矿产资源开采和利用过程存在负环境外部性和负跨代外部性的现象。负环境外部性是指资源开采使用过程中对环境造成的消极影响，表现为对环境的严重破坏；负跨代外部性指当代人的资源开采和消费对后代人造成的消极影响，表现为矿产资源开采和耗竭速度过快、资源浪费严重。

矿产资源有偿使用指的是包括探矿权和采矿权的矿产资源使用权的有偿获取，它是基于矿产资源的国家所有权的产权制度设计。中国矿产资源生态补偿的产权制度建设实践正在探索中，例如，2006年实施的“企业所有，政府监管，专款专用”的环境治理恢复保证金制度，2009年实施的编制环境治理恢复方案参加许可证申请制度等，但还没有一套系统的、可在全国矿区推广的生态补偿产权制度。

2.1.4 渔权的构成

渔权在不同的海洋范围内其含义略有差异。在内海和领海，渔权指国家对海洋生物资源的专属管辖权；在专属经济区和大陆架，渔权指国家对海洋生物资源以勘探、开发、养护和管理为目的的主权权利；在公海海域，渔权指国家享有的、由其国民在公海捕鱼的权利，包括国家对悬挂其旗帜的渔船的管辖权。此外，渔权也包括国家依据国际法在他国水域的入渔权和传统捕鱼权^[19]。

渔权的分配与维护，是处理国家间关系的主要内容与砒码，在领土主权和海洋管辖权争议区域，渔业因其特有的灵活性、广布性、群众性而对维护国家海洋权益具有不可替代的作用；进一步发展远洋渔业，扩大远洋渔权，是中国利用全球海洋生物资源，保障国家粮食安全的战略需求，也是国家拓展外交、参与国际资源配置与管理、处理国际关系的重要领域。

2.1.5 能权的构成

能权是指企业在一年内经确认可消费各类能源（电力、原煤、蒸汽、天然气等）量的权利。用能总量指标有偿使用是指企业依法取得用能权，并按规定缴纳用能总量指标有偿使用费的行为。用能总量指标交易是指在用能总量控制的前提下，企业对依法取得的用能权进行交易的行为。《生态文明体制改革总体方案》提出“推行用能权交易制度”。用能权是相对较新的概念，也是发展

权在资源利用上的体现。

由于用能权交易存在标准设定、交易方式不明确等问题，故实行过用能权指标交易的省份很少。浙江省海宁市建立了全国首个用能指标交易平台，探索新增用能有偿使用和减少用能补偿的用能总量指标交易行为。2014年6月平湖市尝试进行企业进行用能总量指标有偿使用和交易的管理^[20]，并同步建立公共交易平台，将用能权有偿使用和交易信息发布及交易进入要素交易市场。结合重点用能单位节能行动和新建项目能评审查，开展项目节能量交易，并逐步改为基于能源消费总量管理下的用能权交易是一个重要问题。

2.2 环境资源产权制度的构成

环境资源产权包括固体、水体和大气的排污权和生态保护受益权，构成内容如表2所示。

表2 环境资源产权的框架

类别		特点	产权	
			所有权	使用权
排污权	固体排污 水体排污 大气排污	总量控制 节能减排 增量下降	国家	排污权有偿使用
				排污权交易
生态保护 受益权	环境的生态受益权	人与自然 自然与自然 代内与代际 国内与国际	生态物	生态安全权
				生态利益权
				生态选择权
				生态保护权

2.2.1 排污权的构成

排污权是污染排放者在环境保护监督管理部门分配的额度内，并在确保该权利的行使不损害其他公众环境权益的前提下，依法享有的向环境排放污染物的权利。污染者可以从政府手中购买这种权利，也可以向拥有污染权的污染者购买，污染者相互之间可以出售或者转让污染权^[21]。排污权有偿使用费反映的是企业占用环境资源的价值，是对排污行为的前置约束。排污费是排污单位对排放污染造成的环境损害的补偿，是对排污行为的末端约束。排污权有偿使用在某种程度上会抬高企业成本，但从长期看，会迫使排污企业采用新技术、新设备，减少排污，对企业和社会都有利。排污权有偿使用作为一级市场，在经济上确立了环境资源容量的有价值性，体现环境资源容量的稀缺性。排污权交易作为二级市场，是提高、优化一级市场分配效率的有效手段，旨在提高减排效率，降低污染减排的社会总成本。

排污权呈现出总量控制和污染减排双重控制的特征。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，实施排污权交易制度。2007年以后，排污权有偿使用与交易进入试点探索深化期，环保部与财政部先后批复了浙江、江苏、天津、河北、内蒙古、湖北等11个国家排污权有偿使用与交易

试点。2013 年 11 个试点省份排污权有偿使用和交易金额累计近 40 亿元。2014 年 8 月, 国务院办公厅发布《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》^[22]。排污权的核定、有偿使用及交易价格设计、实施时限、初始分配方式、有偿取得和出让方式、规范交易行为与政策实施范围, 以及交易管理和实施保障方面基本有了较好的认识。但推行排污交易仍面临交易平台、政策协调, 监测监管能力、法律法规需求等问题。

2.2.2 生态保护受益权的构成

生态保护受益权是环境权发展到生态社会的产物, 是人类生存权, 更是生态受益权^[23]。生态利益对于每个权利主体来说, 并非主动索取即应获得, 就像人呼吸新鲜空气、饮用洁净水、沐浴阳光等属于生命体本能性地自然受益而非主动刻意使用、收益、处分而获益。生态保护受益权要求主体是生态人, 按照人与自然和谐的生态规律, 在坚持生态安全的前提下利用、开发、保护、改善自然生态环境^[24]。生态保护受益权主体的生态属性要求权利人在行使权利时追求经济效益、社会效益和生态效益的统一, 坚持代际与代内的公平, 主张人与自然的“双赢”。

在综合考虑生态保护成本、发展机会成本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, 是明确界定生态保护者与受益者权利义务、使生态保护经济外部性内部化的制度安排。2005 年以来, 国务院每年都将生态补偿机制建设列为年度工作要点, 各地区在大力实施生态保护建设工程的同时, 积极探索了生态补偿机制建设, 在森林、草原、湿地、流域和水资源、矿产资源开发、海洋以及重点生态功能区等领域取得积极进展和初步成效。

2.3 气候资源产权制度的构成

气候资源产权分为碳排放权和碳汇两大类, 其构成内容见表 3。

表 3 气候资源产权的框架

类别		特点	产权	
			所有权	使用权
碳排放权		总量控制	全体人民	碳排放许可权
		减排目标		碳交易权
碳汇	森林碳汇	碳固定价值 碳蓄积价值	全体人民	林业碳汇交易
	草地碳汇			
	耕地碳汇			
	海洋碳汇			

2.3.1 碳排放权的构成

碳排放权配额的分配方式主要有三种, 即免费发放、拍卖发放和以政府规定的固定价格购买配额。欧盟温室气体排放交易市场采用的是基于参与主体历史排放水平为基准进行免费发放配额的“祖父法”, 美国区域温室气

体减排行动采用的是以排放主体竞拍单位配额的“拍卖法”, 澳大利亚引入了固定价格购买法, 新西兰采取以行业为基准的混合配额法的配额发放新方式。中国试点地区主要采用企业历史排放水平(“祖父原则”)同时辅助行业基准线法则的方法进行碳排放权的配额分配。碳排放权配额的确定和分配是试点的难点和焦点。

碳排放权交易制度是指由碳排放的经济主体承担其社会成本的制度安排, 其本质是把环境容量作为一种稀缺资源, 将碳排放权作为一种商品, 通过市场化交易达到减少碳排放、保护环境的目的^[25]。中国于 2011 年 11 月在北京、天津、上海、重庆、广东、湖北和深圳 7 个省市启动碳排放权交易试点。2014 年 12 月, 国家发展和改革委员会发布了《碳排放权交易管理暂行办法》, 出台了 22 个重点行业企业温室气体核算与报告指南, 国家碳交易注册登记系统正式建设并运行。

2.3.2 碳汇的构成

碳汇交易是基于《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》对各国分配二氧化碳排放指标的规定, 创设出来的一种虚拟交易, 是通过市场机制实现森林生态价值补偿的一种有效途径。碳固定与碳蓄积是生态系统提供的重要服务功能, 生态系统将大气中的 CO₂ 固定成有机物, 这一过程给人类带来的利益称为碳固定价值。固定的碳以有机物形式储存或蓄积在生态系统中, 这一蓄积或储存过程给人类带来的利益可以称为碳蓄积价值。碳汇价值的构成就体现为碳固定价值和碳蓄积价值^[26]。

2014 年 4 月《国家林业局关于推进林业碳汇交易工作的指导意见》指出, 增加林业碳汇, 推进林业碳汇交易, 为实现 2020 年中国控制温室气体排放行动目标作出贡献^[27]。中国绿色碳汇基金会于 2015 年 6 月在北京正式发布首个《碳汇城市指标体系》, 河北省张家口市崇礼县和浙江省温州市泰顺县成为全国首批碳汇城市, 这两个城市生态产品丰富, 但经济相对欠发达。通过碳汇城市名片, 将生态产品变成有偿使用的碳汇, 推动以林业碳汇为主的生态产品交易, 发展碳汇林业。

3 生态文明产权制度的框架研究

在大国责任的国际背景下, 生态文明产权可用总量控制是硬性约束, 必须以总量控制为基本前提, 确保全国总体生态水平在可预见的时间达到可控制的范围之内。在此总目标下, 有效地推进和开展自然、环境和气候资源的初始产权界定, 为生态文明产权交易提供基本依据。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用, 运用生态文明产权价格机制, 以价格为核心促进和完善生态文明产权交易。同时, 运用生态文明产权保护制度确保初始产权界定、产权交易机制和产权价格机制的顺利推进和开展。本研究构建的生态文明产权制度框架如图 2 所示, 推进生态文明产权制度建设, 需要形成以自然、环境和气候资源的产权总量控制为前提, 以初始产权的界定和

分配为基础,以产权交易机制为手段,以产权价格机制为核心和以产权保护制度为保障的产权制度和实现机制。

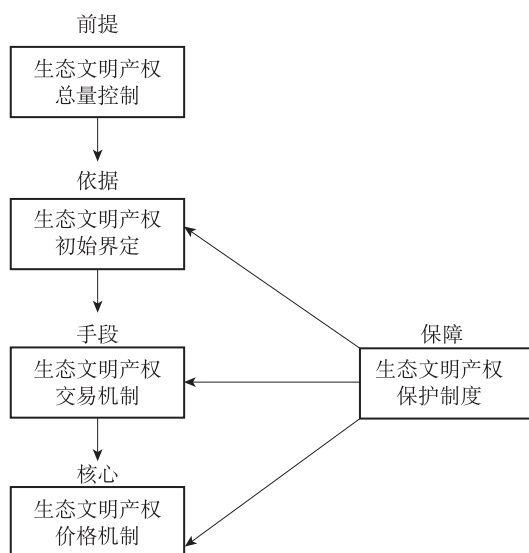


图2 生态文明产权制度的框架示意图

3.1 以生态文明产权的可用总量确定为前提

生态文明产权制度改革是一个从“不控总量”到“总量控制”的转变过程,承载能力总量控制能够引领集约式发展。面对环境承载能力已经达到或接近上限的现实,中国在“十三五”时期需有增长的总量控制目标倒逼改革,使强度改善但总量恶化的趋势得到根本性改变。将资源消耗、环境损害、气候影响、生态效益总量指标纳入全面建设小康社会统计监测指标体系,提高能源资源开发利用效率,控制能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量,减少主要污染物排放总量。通过宏观调控、环境容量管理等手段,强化排放总量控制、行业准入标准和项目资源环境承载能力评价,引领中国进入集约式发展道路。

3.2 以生态文明产权的初始产权界定为依据

建立对自然、环境和气候等资源统一的确权登记系统。坚持资源公有、物权法定,清晰界定全部国土空间各类自然资源资产的产权主体。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等所有自然生态空间统一进行确权登记,划清全民所有和集体所有之间的边界,划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界,划清不同集体所有者的边界,推进确权登记法治化。

探索健全生态文明产权的初始分配制度。产权的明确界定是进行交易的依据,也是市场机制真正得以建立的制度前提。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中提出健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度^[28]。对全民所有的资源资产,按照不同资源种类和在生态、经济、国防等方面的重要程度分类,分清全民所有中央政府直接行使

所有权、全民所有地方政府行使所有权的资源清单和空间范围。

创新资源全民所有权和集体所有权的实现形式,推动所有权和使用权相分离。以稳定的所有权安排为基础,逐步实现部分资源和生态环境产权的私有化;在公有产权内部,清晰界定国家所有权与集体所有权的界限,防止侵权行为的发生,保证国家所有权和集体所有权的独立性和完整性^[29]。保证使用权的长期稳定,避免在使用权期限内对使用权频繁调整。

3.3 以生态文明产权交易机制为手段

建立健全生态文明产权多级交易市场,使市场在资源配置中起决定性作用。在明确划分所有权分配的基础上,建立两个两级交易的产权市场:一是资源所有权市场,包含资源所有权出让市场和资源所有权交易市场;二是资源的使用权或开发权市场,包含资源使用权出让或出租市场以及资源使用权交易市场。

健全生态文明产权的有偿交易机制。健全排污权有偿取得和使用制度,制定符合市场规律和体现要素价格形成机制的排污权交易制度和交易规则,体现环境资源市场化配置方式并提高配置效率。通过完善的生态补偿和生态损害赔偿制度促进区域间生态文明产权的交易。

3.4 以生态文明产权价格确定为核心

完善自然、环境和气候资源的价格形成机制。价格制度是生态文明产权交易制度中的核心问题,中国已经建立囊括土地、水、山林、矿产等定价制度,通过价格实现资源资产化是开展交易的核心内容。深化资源品价格改革,将外部性成本综合纳入生态文明产权价格中进行市场化的运作,才能保证生态文明产权价格的真实性和完整性。把资源保护成本、损害成本等要素反映到资源使用价格上,建立较为完善的价格形成机制。通过建立价格制度的实施,借助“节源”实现“减污”。

推动以自然资本增值为基础的绿色经济发展。生态文明产权价格制度改革,不仅可以使原先没有价值的自然资源成为有偿使用的资源,还可以使有价值的自然资源发挥资本的作用,实现生态财富的增值。如有机农业、生态旅游、乡村休闲旅游,以风能、太阳能、地热能等资源的新能源产业等,都是建立在自然资本增值基础上的生态产业。生态文明产权价格的改革,会从制度和机制上推动这些生态产业的发展。

3.5 以生态文明产权保护制度为保障

完善生态文明产权保护制度。随着改革的深化和多种所有制经济的发展,各种所有制经济交叉持股的混合所有制经济已成为发展的必然趋势,各类财产权都要求有完善的产权保护制度作为保障。公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯。完善生态文明产权保护制度,形成良好的信用基础和市场秩序,

是完善社会主义市场经济体制的基础性制度建设。

建立最为严格的生态保护制度。生态保护红线是在自然生态服务功能、环境质量安全、自然资源利用等方面,需要实行严格保护的空间边界与管理限值,以维护国家和区域生态安全及经济、社会的可持续发展,保障人民群众健康。生态保护红线可划分为生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线^[30]。在推进生态文明产权制度建设中,它对重要生态功能保障、环境质量和自然资源利用等方面提出更高的监管要求。在此基础上,我国已经推进的《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》和《土壤污染防治行动计划》,就是在最为严格的生态保护制度下,促进人口、资源、环境相均衡,经济、社会、生态效益相统一。

参考文献

- [1] 常纪文. 生态文明体制全面改革的“四然”问题[J]. 中国环境管理, 2016, 8(1): 23-29.
- [2] 路畅, 许可, 刘伟京, 等. 生态文明制度体系研究——以江苏省为例[J]. 中国环境管理, 2017, 9(1): 63-68, 103-103.
- [3] 夏光. 建立系统完整的生态文明制度体系——关于中国共产党十八届三中全会加强生态文明建设的思考[J]. 环境与可持续发展, 2014, 39(2): 9-11.
- [4] 周宏春. 生态文明体制改革: 知易行难[J]. 中国环境管理, 2016(1): 114-114.
- [5] 科斯·R, 阿尔钦·A, 诺斯·D. 财产权利与制度变迁: 产权学派与新制度学派译文集[M]. 刘守英, 译. 上海: 上海人民出版社, 2004: 1-1.
- [6] 谢次昌, 王修经. 关于产权的若干理论问题[J]. 法学研究, 1994(1): 42-47.
- [7] 沈满洪. 推进生态文明产权制度改革[J]. 中共杭州市委党校学报, 2016(6): 4-10.
- [8] 甘庭宇. 自然资源产权的分析与思考[J]. 经济体制改革, 2008(5): 54-57.
- [9] 杨泽伟. 碳排放权: 一种新的发展权[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2011, 41(3): 40-49.
- [10] 丁仲礼, 段晓男, 葛全胜, 等. 2050年大气CO₂浓度控制: 各国排放权计算[J]. 中国科学 D 辑: 地球科学, 2009, 39(8): 1009-1027.
- [11] 国务院发展研究中心课题组. 全球温室气体减排: 理论框架和解决方案[J]. 经济研究, 2009(3): 4-13.
- [12] 沈满洪. 水权交易与政府创新——以东阳义乌水权交易案为例[J]. 管理世界, 2005(6): 45-56.
- [13] 中共中央. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2013: 11-11.
- [14] 沈满洪. 我国水权交易刚起步 诸多难点待攻克[N]. 中国科学报, 2014-09-09.
- [15] 徐秀英, 杨松坤. 集体林区生态公益林产权制度改革研究[J]. 林业经济问题, 2009, 29(1): 37-42.
- [16] 官波. 我国森林资源生态产权制度研究[J]. 生态经济, 2014, 30(9): 29-31, 58-58.
- [17] 赵强, 王丽慧. 矿产资源有偿使用和生态补偿的产权制度研究[J]. 中国矿业, 2013, 22(5): 5-7.
- [18] 武瑞杰. 我国矿产资源产权制度研究——以生态文明和低碳经济为视角[J]. 河南社会科学, 2013, 21(9): 50-54.
- [19] 黄硕琳. 渔权即是海权[J]. 中国法学, 2012(6): 68-77.
- [20] 平湖市人民政府办公室. 平湖市用能总量指标有偿使用和交易操作办法(试行)[Z]. 平政办发〔2014〕72号, 2014-06-16.
- [21] 沈满洪, 钱水苗, 冯元群, 等. 排污权交易机制研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2009: 12-12.
- [22] 国务院办公厅. 关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见[Z]. 国办发〔2014〕38号, 2014-08-06.
- [23] 陈文. 论生态文明与法治文明共建背景下的生态权与生态法[J]. 生态经济, 2013(11): 24-31, 44-44.
- [24] 张秋华, 王开宇. 生态权界定之惑[J]. 社会科学战线, 2014(12): 196-201.
- [25] 张奋勤, 刘望辉. 碳排放权交易试点面临的问题与对策[N]. 光明日报, 2014-03-22(06).
- [26] 谢高地, 李士美, 肖玉, 等. 碳汇价值的形成和评价[J]. 自然资源学报, 2011, 26(1): 1-10.
- [27] 国家林业局. 国家林业局关于推进林业碳汇交易工作的指导意见[Z]. 林造发〔2014〕55号, 2014-04-29.
- [28] 中共中央. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[M]. 北京: 人民出版社, 2016.
- [29] 杨海龙, 崔文全. 资源与生态环境产权制度研究现状及“十三五”展望研究[J]. 环境科学与管理, 2013, 38(11): 30-34.
- [30] 李干杰. “生态保护红线”——确保国家生态安全的生命线[J]. 求是, 2014(2): 44-46.