

DOI:10.16030/j.cnki.issn.1000-3665.201912066

经济下行压力下的生态修复产业化问题研究

李建中

(自然资源部国土空间生态修复司,北京 100812)

摘要:在“三期叠加”背景下,当前我国面临经济下行压力加大和生态修复投入需求增加的困境。解决存量生态环境问题,需要按照生态产业化思路推进生态修复产业化。我国生态修复产业化已经起步,处于小规模发展阶段,在一些领域已经出现了很好的实践探索。亟待完善相应的产业政策,通过制度供给和政策引导,将生态修复产业打造成我国经济发展新的增长点。

关键词:生态修复;产业化;产业化阶段;产业政策

中图分类号: F205

文献标识码: A

文章编号: 1000-3665(2020)01-0181-04

2019年中央经济工作会议指出,我国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,结构性、体制性、周期性问题相互交织,“三期叠加”影响持续深化,经济下行压力加大。同时强调,要打好污染防治攻坚战,坚持方向不变、力度不减,推动生态环境质量持续好转。在经济下行压力加大的情况下,强调生态环境保护方向不变、工作力度不减,不光要理解党中央推进生态文明的战略定力和坚定决心,还应该在经济结构调整的大背景下,推进生态修复产业化,培育新的经济增长点。

1 “三期叠加”形势下的生态修复产业化方向

根据国际经验,当治理环境的投资占GDP的比例达1%~1.5%时,可控制环境恶化的趋势,当该比例达到2%~3%时,环境质量可有所改善。事实上,近十几年来,我国环境治理投入占GDP的比例逐步增加,但仍未达到发达国家2%以上的水平。在当前我国经济由高速发展阶段向高质量发展阶段转变过程中,必须既要化解资源环境因素对经济的约束作用,又要解决好生态文明建设的投入问题,这是当前面临的实际困境。

习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上指出,生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期,已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期,也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。加快解决历史交汇期的生态环境问题,必须加快建立以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。构建生态经济体系是建设现代经济体系的重要组成部分,产业生态

化即通过“生态化”实现产业创新发展,生态产业化即通过“产业化”实现生态资源的价值增值。因此,如果说全面推进绿色发展,实现产业生态化是从源头上解决生态环境增量问题的办法;那么按照“产业化”的思路,推进存量生态环境问题治理,即实现生态修复产业化,则是突破困境的必然选择。

2 生态修复产业化的要点及存在问题

从法学角度,我国将“环境”定义为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,而对“生态”则没有明确定义,通常指“自然生态系统”。从学术角度,一般认为环境修复是对被污染的环境采取措施使污染物浓度降低到未污染前的状态^[1];生态修复的概念应包括生态恢复、重建和改建,其内涵大体上可以理解为通过外界力量使受损(开挖、占压、污染、全球气候变化、自然灾害等)生态系统得到恢复、重建或改建(不一定完全与原来的相同)^[2]。本文所指生态修复具体包括与自然资源管理直接相关的山水林田湖草系统修复、国土综合整治、矿山生态修复、海洋生态修复等。

一般认为生态产业化是指按照产业化规律推动生态建设,按照社会化大生产、市场化经营的方式提供生态产品和服务,推动生态要素向生产要素、生态财富向物质财富转变,促进生态与经济良性循环发展^[3]。产业化是一个动态的过程,主要包括以下几个方面的要点:一是市场化经济的运作形式,二是达到一定的规模程度,三是与资金有密切关系,四是以效益为目的。以此四个要点来对我国当前生态修复产业化进行分析。

(1)生态修复市场化。市场化是把特定对象按照

市场原理进行组织的行为。党的十八届三中全会提出,让市场在资源配置中起决定性作用。生态修复的行为对象是自然生态系统,也就是通常所说的自然资源,因此市场当然应该在其中发挥决定性作用。虽然我国关于生态修复市场化的研究还比较欠缺,但一些学者如崔元星就提出过生态建设及生态修复项目市场化的运作模式。原国土资源部等5部门《关于加强矿山地质环境恢复和综合治理的指导意见》(2016)就提出探索构建“开发式治理、市场化运作”的矿山生态修复新模式。自然资源部2019年12月印发《关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》进一步推进矿山生态修复市场化。当前,在我国矿山生态修复、土地整治等相关领域,已经出现了大量市场化运作的实践案例,如习近平总书记2018年6月12日考察的山东威海华夏城矿山生态修复项目等。

(2)生态修复市场规模。我国环境治理投入虽然未达到发达国家水平,但在GDP中的占比已从20世纪80年代初的0.51%提高到2016年的1.24%,增长趋势非常明显。随着生态文明建设的深入推进和国家对环保行业的投资加大,生态修复行业市场规模将会进一步增大。据有关机构分析,近年来,我国生态修复行业市场规模保持在10%以上的增速,2024年有望超过7000亿元^[4]。由于不同学者和机构对生态修复所涵盖内容理解的不同,也有不同的估算。如矿山生态修复领域,根据自然资源部2017年全国矿产资源开发环境遥感监测结果,全国范围矿产资源开发占用土地面积约5430万亩,其中历史遗留及责任人灭失的3450万亩,在建及在产矿山1980万亩。近两年还因政策性因素关停大量矿山,导致待治理废弃矿山面积还在持续增长。初步估计矿山修复治理投入高达27150亿元(不含近两年新增关停矿山)^[5]。因此,我国生态修复具有十分巨大的市场规模。

(3)生态修复的资金投入。据原环境保护部发布的数据,“十二五”期间,我国全社会环保投资达4.17万亿元,比“十一五”时期增长了92.8%,年均增长近10%。生态环境部规划院测算,“十三五”全社会环保投资将达到17万亿元,是“十二五”的3倍以上。财政部报告指出,2016—2018年全国财政生态环保相关支出规模累计安排24510亿元,年均增长14.8%,增幅高于同期财政支出增幅6.4个百分点,占财政支出的比例由3.7%提高到4.2%。我国生态修复领域全社会投资虽然没有单独的统计数据,但从政府投资来看,仅中央财政每年直接投入在1000亿以上^[6]。2016—2018年,中央财政安排近300亿元支持山水林田湖草生态保护修复试点和矿山生态修复工程,安排

林业转移支付资金2636亿元支持国土绿化、荒漠化治理、湿地保护恢复等。地方政府也在加大投入,如我国正在实施的第三批山水林田湖草生态修复试点工程,14个项目中央财政计划投资280亿,地方自筹和企业投资945亿,约为中央财政投资的3~4倍。

(4)生态修复的效益。效益是某种活动所要产生的有益效果及其所达到的程度。它可分为经济效益和社会效益两类,其中经济效益是人们在社会经济活动中所取得的收益性成果;社会效益则是在经济效益之外的对社会生活有益的效果^[7]。也有一些学者在此基础上提出生态效益,本文将其纳入社会效益进行分析。就生态修复而言,其社会效益(含生态效益)无疑是明确的,即十九大报告所指出的提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。其经济效益的理论依据则来源于《生态文明体制改革总体方案》中指出的“树立自然价值和自然资本的理念,自然生态是有价值的,保护自然就是增值自然价值和自然资本的过程,就是保护和发展生产力,就应得到合理回报和经济补偿。”同时,既然生态修复的结果是提供优质的“生态产品”,其经济效益则应该通过产品的形式予以实现。

根据以上分析,虽然在理论上,我国生态修复产业化具有光明的前景,而且在实践中也已经有了很好的探索,但目前仍存在一些问題。一是从市场化程度来看,我国生态修复的市场化程度仍然不高,尚未建立完善的引导机制以充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。二是从市场规模来看,我国生态修复市场规模巨大,但尚未建立科学统一的统计和评价体系。三是从资金投入来看,投资主体仍然以政府为主,社会资本特别是民营资本参与度不高。四是从效益分析来看,过于强调社会效益而忽视了经济效益,这也是资金投入以政府为主,社会资本投入不多的原因。

3 我国生态修复产业化的阶段

根据Michael E. Porter和John Londregan等构建的产业生命周期不同阶段企业竞争的理论模型,一般将产业生命周期划分为导入期、成长期、成熟期、衰退期。产业化也即产业形成和发展的过程,包括产业化导入、产业化发展、产业化稳定和产业化动荡四个阶段。

导入阶段:是指产业的技术研究开发和生产技术的形成阶段。产品设计处于起步阶段,整个产业基本处于人力、物力和财力的大量投入时期,主要依靠政府的投入、一些研究机构的科研及个别企业的加入。

发展阶段:是指全面开展生产技术成果的商业运作的初级阶段,包括小批量生产和大规模生产两阶段。

在小规模生产阶段,产品开始投入市场,市场处于一种观望的态度,但市场的需求呈现快速增长的趋势,进入该产业企业开始增多,但产业总体上没有实现盈利,行业规范不标准;在大规模生产阶段:生产工艺成熟,行业标准和市场走向成熟,产业开始全面盈利,大量企业涌进该产业。

稳定阶段:是指商业化运作成熟阶段,这一阶段整个产业全面盈利,生产规模依旧保持增长的势头,但是趋于稳定;技术成熟,分工专业化、区域化,形成了成熟的产业链及配套的产业集群,形成产业链结合发展模式;行业标准系统化,市场成熟,趋于饱和状态,市场竞争激烈。

动荡阶段:新的相关技术或是产业开始崛起,旧的产业机制已经不适应市场,生产规模开始缩减,利润萎缩,企业开始收缩规模或是退出市场竞争,整个产业体系呈现在动荡之中。

据此分析,我国生态修复产业化目前已由产业导入向产业发展过渡,基本处于小规模发展阶段。理由是:在理论层面,关于山水林田湖草是一个生命共同体的理念和自然资源资产价值实现机制等研究还没有完全破题,还存在自然资源资产底数不清、所有者不到位、权责不明晰、权益不落实、监管保护制度不健全等问题^[8];在实践层面,我国生态修复的技术研发尚未完全完成,生态产品的标准尚未完全建立,只在一些个别领域实现了商品化,目前主要依靠政府投入的局面还没有完全改变。但同时也应该看到,在政策层面,中办、国办《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》已经提出“按照谁修复、谁受益原则,通过赋予一定期限的自然资源资产使用权等产权安排,激励社会投资主体从事生态保护修复”;在一些具体领域,已经出现了产业化蓬勃发展的成果,如矿山生态修复领域,在废弃矿坑上建设的上海佘山世茂洲际酒店、山东威海华夏城等诸多项目已经取得了显著的经济效益。

4 生态修复产业化的实践探索

学者研究认为生态资产通过人为开发和投资盘活资产转为生态资本,运营形成生态产品,最终通过生态市场实现其价值,通常有直接利用、间接利用、使用权交易、生态服务交易等具体实现路径^[9]。我国生态修复产业化进程刚刚起步,但市场需求呈快速增长趋势,更多的企业逐步进入。以矿山生态修复为例,社会资本参与主要有以下几种模式。

(1)在土地指标上做文章。如河南省国土资源投资管理中心实施的宝丰县工矿废弃地复垦项目,投资

2.4亿元,治理区域总面积5862亩,新增耕地5505亩,通过“占补平衡指标”交易,可创收约5.5亿元。其实质是生态资产的使用权交易,即通过投资形成土地指标使用权,将资产使用价值转化为交换价值,实现增值目的。

(2)在废弃资源上做文章。如河南省泌阳县金鼎再生资源利用有限公司投资6亿元开展春水镇石材开发区治理,利用废石生产砂石骨料,同时整理被压占土地以改善环境,年消除废石1500吨,综合产值可达近14亿元。其实质是生态资产的直接利用,即对生态资产进行深度开发,形成产品,将使用价值转换为交换价值,进入市场获取经济利益。

(3)在生态服务上做文章。如山东省济宁市茂祥农业科技有限公司与种植大户共同出资,对嘉祥县关山破损山体进行恢复,打造成集种植、采摘、旅游于一体的山寨生态观光园。其实质是生态服务功能的直接利用,即利用恢复后的生态资产,形成直接的生态产品和生态服务产品,通过市场获取经济利益。

(4)在综合开发上做文章。如浙江省湖州市长兴县利用多年来开采形成的多处矿坑和矿山遗迹,成功引进了总投资达200亿元的“太湖龙之梦”超大型旅游综合体项目,不仅由社会资本对矿山生态进行恢复,而且有力地促进了当地经济的发展。山东威海华夏城也是如此。这种类型的实质是生态资产的间接利用,即通过对生态资产共生功能的开发,在开发中推进生态修复,提升区域价值,以开发收益反哺生态建设。

随着矿山生态修复产业化的崛起,生态修复服务业也逐步得到发展。如江苏无锡市伟达民爆和化工公司通过早期利用废弃矿山建设花园式酒店的实践,逐步发展为生态修复领域的技术服务商,形成了从修复方案规划、设计、治理、运营、管理一条龙的产业链。江苏张家港市绿岩生态技术股份公司通过提供矿山修复和绿化技术服务,成为生态修复服务领域的国家高新技术企业。自然资源部近期出台的关于利用市场化方式推进矿山生态修复的意见给出了突破性的规划、土地、矿产政策,旨在鼓励和引导社会资本参与,将推动该行业的巨大发展。

5 生态修复产业化发展阶段亟待完善产业政策

按照产业经济学的观点,产业政策的本质功能在于通过超市场原则的资源配置结构导向及其调控措施,加快结构优化和经济发展的步伐,政府的职能不仅在于弥补市场失灵,还在于开拓未来^[10]。生态修复的产品在经济结构中具有基础性作用和高度的社会公益性,对市场导向的敏感性最差,亟待政府通过产业政

策在经济结构调整中予以扶持。一方面要提供更多的理论、政策、制度供给;另一方面则要通过干预和介入资源配置的结构及其形成过程,培育新业态的形成与发展。

(1)建立自然资源价值评估体系。《生态文明体制改革总体方案》已经提出自然价值和自然资本的理念,但是目前我国尚未建立其价值评估的指标体系,尤其是对于受损自然生态系统修复前后的价值差更无法评价,使得生态修复的经济效益难以科学计算。这也导致了在自然资源交易市场上,优质资源和待修复资源在价值上无法区分,社会资本趋利避害,不愿投入到修复成本高的待修复资源开发利用和保护上。

(2)明确生态资本的投资收益途径。生态资本通过自然因素和人为投资双重作用来提升自然资本的价值,其投资属于生产型投入,应当获得投资收益。当前,我国生态修复的投资收益方面进行了一些探索,但总体来看并未形成相应的制度体系,一些领域还存在政策障碍,阻碍了“生态资源-生态资产-生态资本-生态产品”的转化过程。如在生态资源的资产化过程中,资产产权的认定还不明确,若投入修复无法获得产权,则无人愿意投入;在生态资产的资本化过程中,资产价值评估还不完善,无法确定投入的资本升值了多少;在生态资本的产品化过程中,产品设计和认定缺乏标准,无法体现生态产品与一般产品的差异性;在生态产品的市场化过程中,市场化机制还不完善。建立明确的收益途径制度体系,是对生态修复投资行为的最重要激励手段。也需要通过完善自然资源产权、生态资产价值评估、生态产品认定标准和市场规则等相关制度供给,打通生态修复产业化收益途径。

(3)加大在资源配置中的支持力度。生态修复的对象是自然生态系统,具体体现形式是各类自然资源,其资产产权一般包括所有权和使用权。我国自然资源全民或集体所有的体制,决定了生态修复中的资源配置主要是其使用权,具体包括国有土地使用权、集体土地经营权、探矿权、采矿权、海域使用权等。在健全自然资源资产产权制度和价值评估体系的基础上,应当分类提出对生态修复投资者的激励政策。在使用权出让形式上:对于禁止、限制性开发区域等不宜出让的,可以授予一定期限的特许经营权;对于应当竞争出让的,可以将生态修复要求及后续产业限制附加在使用权中。在收益分配上:对于经济效益显著小于社会效益的,政府应当给予一定补贴;对于经济效益和社会效益并重,政府应当在生态产品收益分配中让利给投资者;对于经济效益显著的,政府应当鼓励社会资本参

与,防止“国进民退”。

(4)建立政府引导下的市场化生态修复投融资体系。进一步发挥产业导入阶段政府投资的引导作用,带动社会资本投入。但政府投资不宜封闭运行,否则将使市场看不到经济效益,不利于市场环境的培育。应当采用政府投资与社会资本合作模式,逐步建立完善生态修复项目运行、产品收益的有效机制。可以通过建立政府引导基金,吸引社会资本参与,按照市场机制投向生态修复项目,逐步培育市场环境,带动社会资本发起成立产业投资基金,形成生态修复基金群,形成完善的投融资市场。进一步完善绿色金融政策,充分发挥多种金融手段综合作用,给予生态修复行业企业投融资便利。

总之,在我国经济下行压力加大和结构调整的大背景下,为实现美丽中国建设目标,生态修复不能仅仅依靠政府投入,而应当发挥积极的产业政策作用,实现生态修复产业化,并使之成为我国经济新的增长点,实现经济建设和生态环境双赢局面。

参考文献:

- [1] 王治国. 关于生态修复若干概念与问题的讨论[J]. 中国水土保持, 2003(10): 4-5.
- [2] 王治国. 关于生态修复若干概念与问题的讨论(续)[J]. 中国水土保持, 2003(11): 24-25.
- [3] 黎祖交. 生态产业化 产业生态化[J/OL]. 《绿色中国》文摘, 2018-07-12 [2019-12-21]. http://www.greenchina.tv/news-30515_xhtml.
- [4] 前瞻产业研究院. 中国生态修复行业市场前瞻与投资战略规划分析报告[R].
- [5] 罗施毅. 矿山修复的紧迫性、运作模式与融资途径[J]. 中国银行业, 2019(11): 99-101.
- [6] 乔思伟, 姜大明等. 健全国土空间生态修复资金投入机制[N/OL]. 中国自然资源报, 2019-03-21 [2019-12-21]. http://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/201903/t20190312_2398301.html.
- [7] 杨跃之. 管理学原理[M]. 北京: 人民邮电出版社, 2012.
- [8] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》[EB/OL]. (2019-04-14) [2019-12-21]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content_5382818.htm?from=singlemessage&isappinstalled=0.
- [9] 李苑. 生态资源怎样转化为生态资产[J]. 决策与信息, 2015(3): 24-26.
- [10] 杨治. 产业政策与结构优化[M]. 北京: 新华出版社, 1999: 41, 48.