

国家重点生态功能区转移支付的政策演进、激励约束与效果分析

马本¹, 孙艺丹¹, 刘海江², 孙聪²

(1. 中国人民大学环境学院, 北京 100872; 2. 中国环境监测总站, 北京 100029)

【摘要】 国家重点生态功能区转移支付是我国乃至全球最大的政府生态补偿项目。本文系统梳理了其形成过程、体制安排以及历年的政策变化, 对政策演进、政策力度、激励约束与政策效果进行分析。研究发现, 历次的政策调整从政策目标上增强了“生态文明建设”“生态环境保护”导向, 丰富了监测与考核的指标体系, 并引入资金使用的绩效考核, 有利于加强对资金用途和使用效率的监督和引导。但作为均衡性转移支付, 该项资金的分配方法与生态环境保护的关联性较弱, 资金在改善生态环境质量上的效果有赖于更强的激励约束机制。建议加大激励资金数量和考核制度的作用, 动态完善监测和考核指标体系, 并对政策效果开展全面和严谨的评估。

【关键词】 国家重点生态功能区; 转移支付; 生态环境质量; 考核评价; 政策效果

中图分类号: X327 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)04-0042-09 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202004042

党的十八大以来, 党中央把生态文明建设提升到了前所未有的新高度, 生态文明建设迈入了新阶段。2012年11月, 党的十八大报告将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设一起, 列入“五位一体”总体布局; 2017年11月, 党的十九大报告将生态文明建设提升到了“千年大计”的高度; 2018年5月, 在第八次全国生态环境保护大会上, 生态文明建设被定位为中华民族永续发展的根本大计, 并确立了习近平生态文明思想的指导地位。随着我国生态文明建设进入了新时代, 生态环境保护已成为全社会的共识, 加强生态保护、加大污染治理力度成为满足人们日益增长的优美生态环境需要, 建设美丽中国的必然要求。

2018年3月, 国务院行政机构改革, 组建了生态环境部, 一个重要的变化是在管理体制上加强了对生态保护的监管。由于生态保护具有跨区、跨时的正外部效益, 地方政府、个人、企业都没有足够的激励在生态环境保护上投入“足够”的资金。从这个角度看, 在宏观层面建立力度适当的生态补偿制度是确保生态保护外部效益内部化、促进私人利益与社会利益相一致、实现生态环境可持续发展的必要条件。2010年, 国务院颁布《全国主体功能区规划》, 划定了国家重点生态功能区。作为重点生态功能区最重要的配套政策, 2008年开始试点, 我国建立起了重点生态功能区财政转移支付制度。

作为一项国家层面的生态补偿项目, 随着资金投入量的增加, 重点生态功能区转移支付已成为世界上最大的生态补偿项目之一。就政府项目而言, 我国的生态保护补偿已成为最大的生态保护资金支持项目(Ouyang

et al., 2016), 其中的“退耕还林”被一度认为是我国乃至发展中国家最大的生态补偿项目(Chen, König, Matzdorf 和 Zhen, 2015; R. Yin, Liu, Zhao, Yao 和 Liu, 2014); 至2016年, 国家重点生态功能区转移支付以570亿元的资金投入, 居我国各类生态补偿项目之首(吴乐, 孔德帅, 靳乐山, 2019)。此外, 从资金总量来看, 截至2015年底, 第一轮“退耕还林”中央财政累计投入4056.6亿元; 第二轮“退耕还林”从2014年启动, 到2018年累计投入391.1亿元, 两轮累计投入4447.7亿元。而国家重点生态功能区转移支付自2008年至2019年共计5241亿元, 已成为我国乃至全球最大的政府生态保护补偿计划。

关于国家重点生态功能区转移支付的研究多集中在转移支付制度的设计、监督考核、激励约束机制等方面(何立环, 刘海江, 李宝林和王业耀, 2014; 卢洪友和祁毓, 2014; 张文彬和马艺鸣, 2018), 对转移支付的分配机制和资金使用方面存在的问题进行了较为深入的探讨(李国平, 李潇和汪海洲, 2013; 李国平和李潇, 2014, 2017; 刘政磐, 2014; 钟大能, 2014; 刘璨, 陈珂, 刘浩, 陈同峰和何丹, 2017)。随着政策实施时间的推移, 一些研究也开始关注转移支付制度的政策效应, 如生态环境改善效果、空间溢出效应以及地方政府行为与官员晋升等(李国平, 刘倩和张文彬, 2014; 李国平, 汪海洲和刘倩, 2014; 刘炯, 2015; 吕凯波, 2014)。考虑到重点生态功能区转移支付对中国生态保护的重要性, 在已有研究成果基础上, 针对该项政策的新动向、新趋势, 本文梳理和分析了国家重点生态功能区转移支付制

作者简介: 马本, 博士, 副教授, 主要研究方向为环境经济与政策

通讯作者: 刘海江, 博士, 正高级工程师, 主要从事生态保护绩效评估研究

度的形成过程、体制安排以及政策演变, 着重对政策力度、激励约束与效果进行讨论, 归纳了已有研究的发现, 为该政策的改进与完善提供相关政策建议。

1 政策总体情况

1.1 国家重点生态功能区制度

1.1.1 制度介绍

2010年国务院发布《关于印发全国主体功能区规划的通知》, 将国土按开发方式划分为优化开发区、重点开发区、限制开发区、禁止开发区。重点生态功能区和农产品主产区同属于限制开发区。国家层面限制开发的重点生态功能区是指生态系统十分重要, 关系全国或较大范围区域的生态安全, 目前生态系统有所退化, 需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发, 以保持并提高生态产品供给能力的区域。2010年划定的国家重点生态功能区包括25个区域, 总面积约386万平方千米, 占全国陆地国土面积的40.2%; 涉域面积2008年底总人口约1.1亿人, 占全国总人口的8.5%。2016年国家发展改革委报国务院批准, 新增了240个县域, 使国家重点生态功能区县域增加到676个^①。

国家重点生态功能区分为水源涵养型、水土保持型、防风固沙型和生物多样性维护型四种类型, 不同类型的功能区有不同的发展方向。整体而言, 重点生态功能区规划的目标包括: 生态服务功能增强, 生态环境质量改善; 形成点状开发、面上保护的空间结构; 形成环境友好型的产业结构; 人口总量下降, 人口质量提高; 公共服务水平显著提高, 人民生活水平明显改善。对于重点生态功能区要严格控制开发强度, 原则上不再新建各类开发区和扩大现有工业开发区的面积, 逐步改造已有工业开发区, 使其成为生态型工业区。在一系列严格的开发限制下, 对重点生态功能区的考核也有相应的调整, 实行生态保护优先的绩效评价, 不再考核地区生产总值、财政收入和城镇化率等指标。

1.1.2 与转移支付制度的区别和联系

转移支付试点先于国家重点生态功能区的划定, 说明转移支付并不完全以国家重点生态功能区为基础; 2010年436个国家生态功能区县域划定后, 2016年新增240个县域。同时, 转移支付县域自2008—2017年逐年扩大, 从2008年的230个增加到2017年的818个县域, 与重点生态功能区覆盖的县域并不完全一致。这种不一致可能来自转移支付县域与重点功能区县域的确定在程序、周期、管理部门等方面的差异。重点生态功能区范围的划定由国家发展改革委负责, 须报国务院批准, 而

重点生态功能区转移支付范围由财政部确定, 财政部对生态转移支付的政策每年或隔年调整一次。当然, 在实际操作中, 生态环境部对生态环境质量状况进行监测评估, 认定获得转移支付的区县即为国家重点生态功能区县域。

重点生态功能区的划定是通过国土空间管控的方式保护生态, 其主要手段是限制社会经济开发活动。2016年后, 享受国家重点生态功能区转移支付的区县均制定了比国家公布的产业目录更为严格的产业准入负面清单, 从某种意义上看, 重点生态功能区转移支付是对由于生态保护限制当地经济发展的一种经济补偿。当然, 从严格意义上讲, 是否是一种对机会成本的补偿, 还需要进一步考察该项转移支付的测算依据。

1.2 国家重点生态功能区转移支付制度

1.2.1 依据

国家重点生态功能区转移支付制度的实施依据主要为历年财政部印发的政策文件。2009年, 财政部研究制定了《国家重点生态功能区转移支付(试点)办法》(财预〔2009〕433号); 2011年印发《国家重点生态功能区转移支付办法》(财预〔2011〕428号); 之后每年或隔年, 均出台了中央对地方的转移支付办法以指导国家重点生态功能区转移支付政策的实施。频发的政策文件一方面体现出该政策备受重视, 相关部门对该政策进行不断的动态优化和调整, 另一方面也意味着该政策的预期具有一定的不确定性。

1.2.2 体制

合理的管理体制是政策实施的重要保障, 在国家重点生态功能区转移支付的体制安排中, 生态环境部负责组织实施县域生态环境质量监测评价与考核, 财政部对考核的全过程进行指导和监督^②。考核的内容包括技术指标和监管指标两部分, 技术指标由自然生态指标和环境状况指标组成, 且考虑到不同类型生态功能区的差异性。具体指标设置^③如表1所示。

1.2.3 目标

重点生态功能区转移支付制度的试点始于2008年。为维护国家生态安全、引导地方政府加强生态环境保护力度、提高国家重点生态功能区所在地政府基本公共服务保障能力、促进经济社会可持续发展, 中央财政在均衡性转移支付项下设立重点生态功能区转移支付^④。历年来政策目标如表2所示, 可以发现, 早期的政策目标中体现出了环境保护和改善民生的“双重目标”特点(2009、2011年), 这一特点也在一定程度上导致地方政府在资金使用方面弱化了生态环境保护的用途, 出现

①2016年国务院关于同意新增部分县(市、区、旗)纳入国家重点生态功能区的批复

②2011年关于印发《国家重点生态功能区县域生态环境质量考核办法》的通知

③2017年环办监测函《关于加强“十三五”国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核工作的通知》

④2009年关于印发《国家重点生态功能区转移支付(试点)办法》的通知

一些文献研究中提到的生态环境保护支出被挤占的现象(李国平,刘倩和张文彬,2014;李国平,汪海洲和刘倩,2014;何伟军,秦弢和安敏,2015)。之后年份的

目标中更多地突出了“生态文明建设”“生态环境保护”的政策导向。

表 1 “十三五”国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核指标

指标类型	一级指标	二级指标	适用生态功能区类型
技术指标	自然生态指标	生态保护红线区等受保护区域面积所占比例	防风固沙、水土保持、生物多样性维护、水源涵养
		水域湿地覆盖率	防风固沙、水土保持、生物多样性维护、水源涵养
		耕地和建设用地比例	防风固沙、水土保持、生物多样性维护、水源涵养
		植被覆盖指数	防风固沙、水土保持
		林草地覆盖率	防风固沙、水土保持
		林地覆盖率	生物多样性维护、水源涵养
		草地覆盖率	生物多样性维护、水源涵养
		沙化土地面积所占比例	防风固沙
		中度及以上土壤侵蚀面积所占比例	水土保持
		生物丰度指数	生物多样性维护
	水源涵养指数	水源涵养	
	环境状况指标	土壤环境质量指数	防风固沙、水土保持、生物多样性维护、水源涵养
		Ⅲ类及优于Ⅲ类水质达标率	防风固沙、水土保持、生物多样性维护、水源涵养
		优良以上空气质量达标率	防风固沙、水土保持、生物多样性维护、水源涵养
		集中式饮用水水源地水质达标率	防风固沙、水土保持、生物多样性维护、水源涵养
监管指标	生态环境保护管理		
	自然生态变化详查		
	人为因素引发的突发环境事件		

表 2 国家重点生态功能区转移支付政策目标

年份	政策目标
2009、2011	为维护国家生态安全,推动地方政府加强环境保护和改善民生,充分发挥国家重点生态功能区转移支付的政策导向功能,提高转移支付资金的使用绩效 ^{⑤⑥}
2012	为规范转移支付分配、使用和管理,增强地方政府生态环境保护意识,提高国家重点生态功能区转移支付资金使用绩效 ^⑦
2016	为规范转移支付分配、使用和管理,发挥财政资金在维护国家生态安全、推进生态文明建设中的重要作用 ^⑧
2017	为推进生态文明建设,引导地方政府加强生态环境保护,提高国家重点生态功能区等生态功能重要地区所在地政府的基本公共服务保障能力 ^⑨
2018	为贯彻党中央、国务院要求,落实绿色发展理念,推进生态文明建设,引导地方政府加强生态环境保护,提高国家重点生态功能区等生态功能重要地区所在地政府的基本公共服务保障能力 ^⑩
2019	为贯彻党中央、国务院要求,推进生态文明建设,推动高质量发展,引导地方政府加强生态环境保护,提高国家重点生态功能区等生态功能重要地区所在地政府的基本公共服务保障能力 ^⑪

1.2.4 属性

中央政府对地方政府的一般性转移支付,不规定特定用途,在使用上有较大的自主性;重点生态功能区转移支付,属于大口径的均衡性转移支付,亦归为一般性

转移支付(与专项转移支付对应)。换句话说,重点生态功能区转移支付是介于小口径均衡性转移支付和专项转移支付之间的一种转移支付类型^⑫;县政府的资金使用效果取决于具体用途,支出的对象可能是企业、个人和

⑤2009 关于印发《国家重点生态功能区转移支付(试点)办法》的通知

⑥2011 关于印发《国家重点生态功能区转移支付办法》的通知

⑦2012 中央对地方国家重点生态功能区转移支付办法

⑧2016 财政部关于印发《2016 年中央对地方重点生态功能区转移支付办法》的通知

⑨2017 财政部关于下达 2017 年中央对地方重点生态功能区转移支付的通知

⑩2018 财政部关于印发《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》的通知

⑪2019 财政部《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》

⑫财政部《2017 年中央对地方税收返还和转移支付决算表》

公共项目。因此, 即便政策目标导向上强调引导对于生态环境的保护, 但其均衡性转移支付的资金性质仍决定了地方政府对资金使用具有较大的灵活性, 多大比例投入到生态环境保护中并没有明确的标准。李国平和汪海洲等(2014)、何伟军和秦弢等(2015)均提出生态环境保护与改善民生“双重目标”相互冲突且与绩效考核体系不匹配的问题, 刘璨等(2017)也指出环境保护支出与公共服务的支出分配比例缺乏科学性。因而从这个角度看, 基于生态环境质量的促进效果, 对该项资金的使用情况进行严谨的绩效评估, 对于引导地方政府更好地

使用资金、更好地发挥资金在生态保护上的效益具有重要意义。

2 政策力度: 重点生态功能区转移支付的资金分析

2.1 均衡性转移支付的测算办法

根据历年《国家重点生态功能区转移支付办法》的文件规定, 将不同年份的分配办法整理如表3所示。重点生态功能区转移支付应补助数额的计算方法逐年有所变动。

表3 国家重点生态功能区转移支付分配办法

年份	分配办法
2009	某省区市国家重点生态功能区转移支付应补助数 = (∑ 该省区市纳入试点范围的市县政府标准财政支出 - ∑ 该省区市纳入试点范围的市县政府标准财政收入) × (1 - 该省区市均衡性转移支付系数) + 纳入试点范围的市县政府生态环境保护特殊支出 × 补助系数
2011	某省区市国家重点生态功能区转移支付应补助数 = ∑ 该省区市纳入转移支付范围的市县政府标准财政收支缺口 × 补助系数 + 纳入转移支付范围的市县政府生态环境保护特殊支出 + 禁止开发区补助 + 省级引导性补助
2012	某省区市国家重点生态功能区转移支付应补助额 = ∑ 该省区市限制开发等国家重点生态功能区所属县标准财政收支缺口 × 补助系数 + 禁止开发区域补助 + 引导性补助 + 生态文明示范工程试点工作经费补助
2014	某省区市国家重点生态功能区转移支付应补助额 = ∑ 该省区市限制开发等国家重点生态功能区所属县标准财政收支缺口 × 补助系数 + 禁止开发区域补助 + 引导性(奖励性)补助 + 生态文明示范工程试点工作经费补助
2016	某省区市重点生态功能区转移支付应补助额 = 重点补助 + 禁止开发补助 + 引导性补助 当年测算转移支付数额少于上年的省区市, 中央财政按上年数额下达
2017	某省区市重点生态功能区转移支付应补助额 = 重点补助 + 禁止开发补助 + 引导性补助 + 生态护林员补助 ± 奖惩资金
2018	某省区市转移支付应补助额 = 重点补助 + 禁止开发补助 + 引导性补助 + 生态护林员补助 ± 奖惩资金
2019	某省区市转移支付应补助额 = 重点补助 + 禁止开发补助 + 引导性补助 + 生态护林员补助 ± 绩效考核奖惩资金 测算的转移支付应补助额少于该省区市上一年转移支付预算执行数的, 中央财政按照上一年转移支付预算执行数下达

从资金的测算方法来看, 国家重点生态功能区转移支付并不是严格的生态补偿项目。生态补偿通常基于三个补偿标准, 一是生态服务本身的外溢价值, 二是生态保护的工程建设及人力等支出, 三是由于限制高耗能产业等发展而产生的生态保护的生态成本。而国家重点生态功能区转移支付是基于地方标准财政收支缺口进行测算补偿, 跟生态保护的需求关联性较弱。这一问题在相关研究中也有所体现, 如李国平和李潇(2014)、何伟军和秦弢等(2015)均认为以“标准财政收支缺口”为核心的转移支付分配机制没有体现向财力较弱和生态环境较差地区的倾斜, 卢洪友和余锦亮(2018)提出在支付标准的确定中应加大生态自然与环境保护等因素的权重。

在支付类型上, 2017年重点补助、禁止开发补助、引导性补助、生态护林员补助、考核激励和考核扣减的地方合计额度分别为436.82亿元、55亿元、113.67亿元、24亿元、1.92亿元和-4.41亿元; 2018年五种补助及地方合计额度分别为519.13亿元、55亿元、121.68

亿元、34亿元、2.03亿元和-4.14亿元。重点补助始终是转移支付中占比最大的支付类型, 其次是引导性补助和禁止开发补助, 新增的生态护林员补助、考核激励和考核扣减数额相对较少, 尤其是考核奖惩资金数额较少, 该政策的激励约束力度存在进一步提升的空间。

2.2 总额年度变化

享受转移支付政策的县的个数从2008年的230个增加到2019年的818个(表4)。到2016年, 转移支付区县占国土面积超过50%。资金投入从2008年的60亿元扩大到2019年的811亿元, 累计投入资金达5241亿元。在天然林保护工程、退耕还林、退牧还草、退耕还湿等国家级生态补偿项目中, 重点生态功能区投入转移支付在资金数量上是最大的。比如, 2016年生态补偿投入的资金总量约为1776亿元(吴乐, 孔德帅和靳乐山, 2019), 重点生态功能区投入资金为570亿元, 占总量的32.1%, 该项资金对生态环境保护的促进作用尤其值得关注。

表4 国家重点生态功能区转移支付县个数与转移支付金额

年份	重点生态功能区转移支付县/个数	重点生态功能区转移支付金额/亿元
2008	221	60
2009	372	120
2010	451	249
2011	452	300
2012	466	371
2013	492	423
2014	512	480
2015	556	509
2016	725	570
2017	818	627
2018	818	721
2019	818	811

数据来源：整理自历年国家重点生态功能区转移支付文件和决算表。

历年来重点生态功能区转移支付县的平均补偿额、占均衡性转移支付的比重以及与节能环保支出的比率变化如图1所示。在2014年及以前，平均补贴额呈现逐年递增的趋势且增长幅度较大，2014年至2017年有所下降。该项转移支付在均衡性转移支付中的占比在3%上下波动，在县域财政收入中也一直占据重要的地位，2010年县域平均转移支付在平均财政收入中的占比接近30%。转移支付金额与节能环保支出的比率由2008年的4.1%上升到2017年的11.2%。整体而言，特别是在近年财政吃紧的背景下，该项转移支付无论从资金总额还是资金占比来看，都是政策力度较大的一项生

态环境保护和生态补偿政策，体现了国家对生态文明建设的重视。

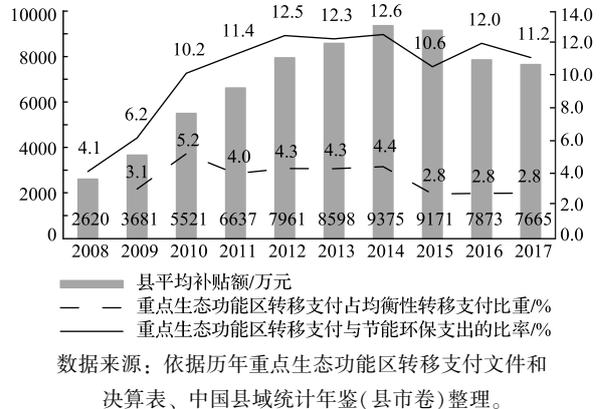
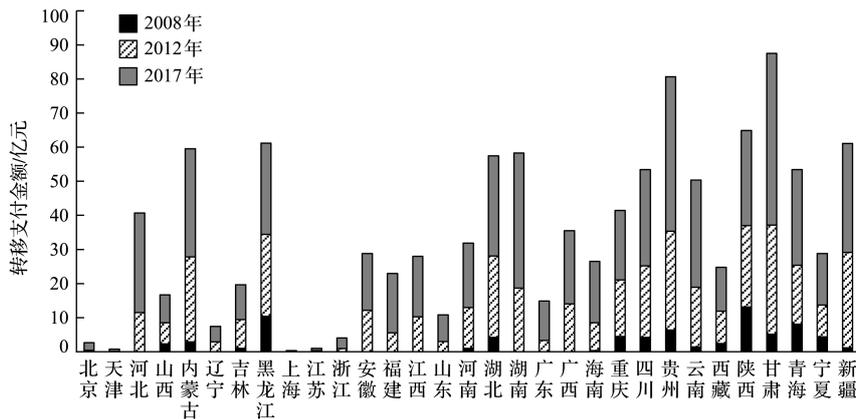


图1 国家重点生态功能区转移支付政策力度

2.3 各省区市年度变化

自2008年以来，各省区市国家重点生态功能区转移支付情况随年度有所改变，如图2所示。从各省区市转移支付总额来看，基本都呈现出转移支付金额随年份增长的趋势，其中甘肃、贵州为转移支付总额数量较大的两个省。到2017年，甘肃转移支付金额达50.33亿元，贵州转移支付金额达45.35亿元，湖南省紧随其后，2017年转移支付金额也近40亿元。根据享受政策县的个数计算各省区市国家重点生态功能区支付县平均转移支付金额，贵州、重庆、河南、安徽的县域平均转移支付金额量大，2017年，重庆的县域平均转移支付金额达到2.04亿元，河南的县域平均转移支付金额达到1.58亿元。



数据来源：财政部信息依申请公开。

图2 各省区市国家重点生态功能区转移支付数量

3 激励约束机制：生态环境质量考核制度分析

3.1 依据

2011年，原环境保护部与财政部印发《国家重点生态功能区区域生态环境质量考核办法》，明确考核内容及指标，规范对政策县域生态环境质量的考核。此后2014年、2017年，两次修订完善国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价和考核指标体系，目前使用

《国家重点生态功能区区域生态环境质量考核办法》，明确考核内容及指标，规范对政策县域生态环境质量的考核。此后2014年、2017年，两次修订完善国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价和考核指标体系，目前使用

的指标体系为 2017 年发布的“十三五”期间考核指标体系, 作为国家重点生态功能区县域生态环境质量考核制度的实施依据。

3.2 激励约束

原环境保护部于 2009 年开始启动了国家重点生态功能

区县域生态环境质量考核评价指标体系的研究和试点考核, 2011 年起正式考核, 历年来激励约束的变化如表 5 所示。从 2012 年起对享受转移支付的县域优先进行生态环境保护绩效评估, 评估结果直接用于每年中央财政转移支付资金调节(何立环, 刘海江, 李宝林和王业耀, 2014)。

表 5 国家重点生态功能区县域生态环境质量激励约束

年份	激励约束
2009	根据 EI 值结果, 对生态环境明显改善的地区, 中央财政给予适当奖励; 学龄儿童净入学率、每万人口医院(卫生院)床位数、参加新型农村合作医疗保险人口比例、参加城镇居民基本医疗保险人口比例等指标中任何一项出现下降的, 中央财政将按照其应享受转移支付的 20% 予以扣除。多项指标均出现下降的, 不重复扣除
2011	同 2009 年办法
2012	生态环境明显改善的县, 适当增加转移支付。对非因不可控因素而导致生态环境恶化的县, 适当扣减转移支付。其中, 生态环境明显恶化的县全额扣减转移支付, 生态环境质量轻微下降的县扣减其当年的转移支付增量
2014	对生态环境明显变好的地区给予奖励。对非因不可控因素导致生态环境明显变差和一般变差及发生重大环境污染事件的地区, 予以约谈并给予处罚。其中, 生态环境明显变差和一般变差的县全额扣减转移支付, 生态环境质量轻微变差的县扣减其当年转移支付增量
2016	对考核评价结果优秀的地区给予奖励。对生态环境质量变差、发生重大环境污染事件、主要污染物排放超标、实行产业准入负面清单不力和生态扶贫工作成效不佳的地区, 根据实际情况对转移支付资金予以扣减
2017	同 2016 年办法
2018	同 2016 年办法
2019	扣减情况中无“主要污染物排放超标”, 其余同 2016 年办法

3.3 考核指标

考核指标的变化如表 6 所示。2012 年的《国家重点生态功能区转移支付办法》不再将“基本公共服务”指标考虑进来, 县域生态环境指标(EI)成为国家重点生态功能区转移支付考核激励机制的核心依据(孔德帅, 李铭硕和靳乐山, 2017)。在生态环境指标部分, 依据《国家重点生态功能区县域生态环境质量考核办法》(环发〔2011〕18号)对 2010 年数据进行试点考核, 对 2011 年之后的数据进行正式考核评价。自然生态指标包括林地覆盖率、草地覆盖率、水域湿地覆盖率、耕地和建设用地比例指标; 环境状况指标包括 SO₂ 排放强度、COD 排放强度、固废排放强度、工业污染源排放达

标率、Ⅲ类或优于Ⅲ类水质达标率、优良以上空气质量达标率指标。此后考核指标体系处于不断的调整丰富中, 侧重点也有所变化, 如《国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核指标体系》(环发〔2014〕32号)考核评价的主要污染物排放强度包括, SO₂、COD、氨氮、氮氧化物之和, 调节指标包括生态环境保护与管理, 涵盖生态环境监管能力; 《关于加强“十三五”国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核工作的通知》(环办监测函〔2017〕279号)补齐环境空气质量指标, 新增土壤环境指标, 并将污染源排放达标率、主要污染物排放强度、城镇污水集中处理率调整为监管指标。

表 6 国家重点生态功能区县域考核指标

年份	考核指标
2009	环境保护: 享受此项转移支付的市县, 生态环境质量不得低于 2009 年的水平; 公共服务: 重点评估享受此项转移支付市县公共服务状况。具体指标包括: 学龄儿童净入学率、每万人口医院(卫生院)床位数、参加新型农村合作医疗保险人口比例、参加城镇居民基本医疗保险人口比例等
2011	生态环境保护和治理; 公共服务
2012	财政部会同原环境保护部等部门对限制开发等重点生态功能区所属县进行生态环境监测与评估, 并根据评估结果采取相应的奖惩措施
2014	生态环境监测考核
2016	省市区对下资金分配情况、享受转移支付的县的资金使用情况等进行绩效考核; 产业准入; 生态扶贫
2017	同 2016 办法
2018	生态环境质量; 资金的绩效管理
2019	同 2018 办法

考核指标的变化趋势主要有以下三个特点：一是从环境保护和公共服务的双重考核转变为以县域生态环境质量为核心的考核；二是丰富了监测与考核的指标体系，形成了以县域生态环境保护结果评价和保护过程评价相结合的指标体系，如进一步丰富监管能力指标，重点体现县域生态环境保护开展的工作和成效，涉及生态保护状况、生态环境保护投入、产业结构绿色化、农村环境整治、主要污染物排放、环境基础设施建设等；三是引入资金使用情况的绩效考核，有利于加强对资金用途和使用效率的监督和引导。

4 国家重点生态功能区转移支付的政策效果

4.1 部门分析结果

首先，从生态环境质量本身的情况来看，2017年

818个国家重点生态功能区县域中，生态环境质量“良好”的县域有458个，占56.0%，“一般”的有247个，占30.2%，“脆弱”的有113个，占13.8%^⑬。不同类型生态功能区的生态环境质量存在差异性，其考核结果汇总如表7。比较不同等级占比可以发现，水源涵养型生态功能区县域的生态环境质量整体较好，防风固沙型生态功能区县域的生态环境质量整体情况较差。

从生态环境质量的变化角度来看，将历年考核结果中不同程度“变好”“变差”“基本稳定”的县域占比统计为表8。生态环境质量“变好”的县域占比波动较大，每年也有一定比例考核结果为“变差”的县，此外大部分县域的生态环境质量在历年考核中被评价为“基本稳定”，即没有明显变化。

表7 2017年国家重点生态功能区县域生态环境质量状况

生态功能区类型	县个数	“良好”		“一般”		“脆弱”	
		个数	占比	个数	占比	个数	占比
防风固沙型	83	27	32.5%	32	38.6%	24	28.9%
水土保持型	190	106	55.8%	61	32.1%	23	12.1%
水源涵养型	362	223	61.6%	97	26.8%	42	11.6%
生物多样性维护型	183	102	55.7%	57	31.2%	24	13.1%

表8 2012—2019年考核情况

年份	“变好”占比/%	“变差”占比/%	“基本稳定”占比/%
2012	12.9	3.1	84.3
2013	6.9	2.0	91.2
2014	5.6	3.4	91.0
2015	14.0	13.8	72.2
2016	20.1	12.7	67.2
2017	12.7	14.6	72.7
2018	7.9	11.2	80.9
2019	9.5	11.4	79.1

数据来源：《关于2012年国家重点生态功能区转移支付奖惩情况的通报》《关于2013年国家重点生态功能区生态环境监测考核及奖惩情况的通报》《2014年中国环境状况公报》《2015年中国环境状况公报》《关于2017年国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核结果的通报》。

基于考核结果，从全国范围看，重点生态功能区转移支付政策并没有使生态环境质量显著地提高，少数县域的生态环境质量变好或变坏，而多数县域的生态环境质量保持稳定。这样的考核结果一方面是政策覆盖县域实际的生态环境质量情况的体现，另一方面也与上文所述考核指标体系的设置密不可分。考核指标中，自然生态指标的权重相对较高，而自然生态指标多为土地类型

的面积或覆盖率指标，这些指标本身就具备年度变化程度小的特征，因而考核结果中体现出较强的稳定性。

4.2 相关研究结果

相关文献针对特定区域开展研究，评估了重点生态功能区转移支付对生态环境质量的影响，其促进作用得到较多学者的认同。张文彬和李国平(2015)基于动态委托代理模型分析中央政府和县级政府在生态保护中的行为选择，认为转移支付制度能有效激励县级政府在生态环境质量提高方面做出努力，从而对生态环境质量起到显著改善作用。徐鸿翔和张文彬(2017)以陕西省33个国家重点生态功能区为研究样本，按财政收入高低进行分组回归，得出转移支付对生态环境质量的影响系数显著为正的结论。侯鹏和翟俊等(2018)研究了海南岛中部山区热带雨林重点生态功能区，发现2013年功能区森林面积占比显著高于海南岛平均水平，且水源涵养服务和土壤保持服务功能也明显优于功能区外部。林云杉(2018)以南岭山地森林及生物多样性生态功能区中的4个国家重点生态功能区为研究样本，发现2015年至2016年4个功能县中有3个功能县的生态状况和环境状况呈现变好的趋势。缪小林和赵一心(2019)利用2006—2016年我国省级面板数据、采用双重差分模型对国家重点生态功能区转移支付对生态环境改善的影响进行实证检验，研究结果表明转移支付总体上改善了以水

⑬ 参见《生态环境部就2018年国家重点生态功能区县域生态环境质量考核工作有关问题答记者问》

质为代表的生态环境质量,且地方政府环保支出占比越高,转移支付的政策效应就越明显。

同时,也有研究认为重点生态功能区转移支付对生态环境质量改善的作用微弱。李国平和刘倩等(2014)采用固定效应模型,基于陕西省2009—2011年面板数据进行实证分析,认为增加转移支付可以改善国家重点生态功能区的生态环境质量,但是影响较微弱。李国平和杨雷等(2016)采用空间计量模型研究陕西省秦巴山区国家重点生态功能区县域的生态环境质量空间溢出效应,认为转移支付对生态环境质量只有相对有限的促进作用。

总体而言,相关文献对转移支付效果的评价以定性和理论分析为主,少数的定量分析以案例或某个省市区的数据为主,缺少在宏观层面对转移支付政策的生态环境改善效果的全面评估,尤其是结合地区异质性、功能区异质性、政策效果动态变化的评估还有待进一步深化。总体评估依赖于数据的支撑,然而当前的重点生态功能区县域生态环境指标的数据存在生态数据不全、连续性不够等问题,为严谨的评估带来了困难。从方法论看,所采用的实证方法多数不能很好地解决转移支付政策对生态环境质量影响的内生性问题,在政策评估方法论上也有改进的空间。此外,国家重点生态功能区转移支付政策会从多个维度影响享受转移支付的县域,政策效果不仅体现在生态改善、环境质量改善上,还会影响地方的减贫与经济发展,而此类研究尚显不足,有待进一步深化。

5 结论与政策建议

梳理国家重点生态功能区转移支付制度的形成过程、体制安排以及历年的政策变化,研究发现,随着生态文明建设的大力推进,重点生态功能区制度及其配套的重点生态功能区财政转移支付受到了国家的高度重视:政策目标上增强了“生态文明建设”“生态环境保护”导向,从环境保护和公共服务的双重考核转变为以生态环境为核心的考核;逐年丰富和完善了监测与考核的指标体系;引入资金使用情况的绩效考核,加强对资金用途和使用效率的监督和引导。在政策效果方面,多数文献研究认为部分地区的生态环境质量有所改善,但官方考核结果表明大部分政策县域的生态环境质量变化不明显。考虑到该项转移支付资金属于均衡性转移支付,为更好地引导地方政府将资金投入到生态环境保护领域,政策的激励约束机制有进一步强化的空间和必要。本文为该政策的改进提供如下建议:

第一,逐步完善转移支付资金的分配与使用。由于资金分配的测算方法不符合严格的生态补偿标准,转移支付数额与地方实际生态环境保护的需求不成比例;为达到更好的生态环境保护效果,资金测算应体现与生态

服务价值、生态保护支出及机会成本等因素挂钩;在资金使用方面,要加强对地方政府资金使用的引导,引导其加强生态环境保护、提高生态环境治理效率,避免出现生态环境保护支出被挤占从而偏离了推进生态文明建设的政策初衷或者资金使用效率低下无法有效改善生态环境质量的情况。

第二,增加生态环境质量考核制度激励约束的作用。考核制度的建立有利于激励县域加大生态环境保护力度,当前基于考核结果的奖惩资金数额较少,所发挥的激励约束作用有限。建议加大针对考核结果的奖惩力度,通过更完善的激励约束机制促进提升重点生态功能区转移支付的政策效果。

第三,动态完善生态环境质量考核指标体系。当前考核指标体系中,自然生态指标多为不同类型土地面积及覆盖率指标,而此类指标数据通常具有一定的稳定性,年度变化较小,难以体现出县域自然生态方面更详细的变化情况,且覆盖面积通常仅能体现数量差异、难以体现质量差异。因此建议在自然生态考核中增设可进一步表征生态质量的指标,不断提高生态和环境质量监测水平,为开展评估提供数据支撑,完善对自然生态情况的考核。

最后,建议开展对转移支付政策效果的全面评估。从试点开始算起,国家重点生态功能区转移支付政策已经实施12年。从生态环境质量改善角度,政策的促进作用有多大,随着时间的推移促进作用是增大了还是减小了,不同功能区类型的生态环境效益是否有显著差异,回答这些问题对于转移支付资金使用效益、提高资金使用效率是十分重要的。此外,在评估过程中除了纵向对比外,引入纵向和横向对比相结合的维度,排除其他因素的干扰,分析转移支付政策本身对县域生态环境质量促进的净效应,仍有待进一步深入、客观和严谨的定量评估。

参考文献:

- [1] 何立环, 刘海江, 李宝林, 等. 国家重点生态功能区县域生态环境质量考核评价指标体系设计与应用实践 [J]. 环境保护, 2014, 42(12): 42-45.
- [2] 何伟军, 秦毅, 安徽. 国家重点生态功能区转移支付政策的缺陷及改进措施: 以武陵山片区(湖南)部分县市区为例 [J]. 湖北社会科学, 2015(4): 67-72.
- [3] 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.
- [4] 孔德帅, 李铭硕, 靳乐山. 国家重点生态功能区转移支付的考核激励机制研究 [J]. 经济问题探索, 2017(7): 81-87.
- [5] 李国平, 李潇. 国家重点生态功能区转移支付资金分配机制研究 [J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(5): 124-130.
- [6] 李国平, 李潇. 国家重点生态功能区的生态补偿标准、支付额度与调整目标 [J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2017, 37(02): 1-9.
- [7] 李国平, 李潇, 汪海洲. 国家重点生态功能区转移支付的生态补偿效果分析 [J]. 当代经济科学, 2013, 35(5): 58-64, 126.
- [8] 李国平, 刘倩, 张文彬. 国家重点生态功能区转移支付与县域生态环境质量: 基于陕西省县级数据的实证研究 [J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2014, 34(2): 27-31.
- [9] 李国平, 汪海洲, 刘倩. 国家重点生态功能区转移支付的双重目标与绩效评

- 价 [J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2014, 44(1): 151-155.
- [10] 李国平, 杨雷, 刘生胜. 国家重点生态功能区县域生态环境质量空间溢出效应研究 [J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2016, 16(1): 10-19.
- [11] 林云杉. 水源涵养型国家重点生态功能区的生态环境评价——以福建省为例 [J]. 福建师大福清分校学报, 2018(02): 94-100.
- [12] 刘璨, 陈珂, 刘浩, 等. 国家重点生态功能区转移支付相关问题研究: 以甘肃五县、内蒙二县为例 [J]. 林业经济, 2017, 39(3): 3-15.
- [13] 刘炯. 生态转移支付对地方政府环境治理的激励效应——基于东部六省 46 个地级市的经验证据 [J]. 财经研究, 2015, 41(2): 54-65.
- [14] 刘政馨. 论我国生态功能区转移支付制度 [J]. 环境保护, 2014, 42(12): 40-41.
- [15] 卢洪友, 祁毓. 生态功能区转移支付制度与激励约束机制重构 [J]. 环境保护, 2014, 42(12): 34-36.
- [16] 卢洪友, 余锦亮. 生态转移支付的成效与问题 [J]. 中国财政, 2018(4): 13-15.
- [17] 吕凯波. 生态文明建设能够带来官员晋升吗? 来自国家重点生态功能区的证据 [J]. 上海财经大学学报, 2014, 16(2): 67-74.
- [18] 缪小林, 赵一心. 生态功能区转移支付对生态环境改善的影响: 资金补偿还是制度激励? [J]. 财政研究, 2019(5): 17-32.
- [19] 徐鸿翔, 张文彬. 国家重点生态功能区转移支付的生态保护效应研究: 基于陕西省数据的实证研究 [J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(11): 141-148.
- [20] 张文彬, 李国平. 国家重点生态功能区转移支付动态激励效应分析 [J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(10): 125-131.
- [21] 张文彬, 马艺鸣. 国家重点生态功能区生态补偿监管方式分析 [J]. 环境保护科学, 2018, 44(1): 7-13.
- [22] 钟大能. 推进国家重点生态功能区建设的财政转移支付制度困境研究 [J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2014, 35(4): 122-126.
- [23] 吴乐, 孔德帅, 靳乐山. 中国生态保护补偿机制研究进展 [J]. 生态学报, 2019, 39(1): 1-8.
- [24] CHENG C, HANNES K, BETTINA M, LIN Z. The institutional challenges of payment for ecosystem service program in China: a review of the effectiveness and implementation of sloping land conversion program [J]. Molecular Diversity Preservation International (MDPI), 2015, 7(5).
- [25] YIN R, LIU C, ZHAO M, et al. The implementation and impacts of China's largest payment for ecosystem services program as revealed by longitudinal household data [J]. Elsevier Ltd, 2014, 40.
- [26] OUYANG Z, ZHENG H, XIAO Y, et al. Improvements in ecosystem services from investments in natural capital [J]. Science, 2016, 352(6292): 1455-1459.

The policy evolution, incentive-constraint mechanism and effect analysis of transfer payment for National Key Ecosystem Function Conservation Areas

MA Ben¹, SUN Yidan¹, LIU Haijiang², SUN Cong²

(1. School of Environment and Natural Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. China National Environmental Monitoring Center, Beijing 100029, China)

Abstract: The government ecological compensation project is the largest project in China and even in the world. This paper systematically discusses the formation process, institutional arrangement and policy changes over the years of the transfer payment system in national key ecosystem function conservation areas, focusing on policy strength, incentive-constraint mechanism and policy effect. The research shows that the previous policy adjustments strengthened the orientation of “ecological civilization construction” and “ecological environment protection” from the perspective of policy objectives, enriched the indicator system of monitoring and assessment, and introduced the performance assessment of the use of funds, which was conducive to strengthening the supervision and guidance of the use of funds and the efficiency. However, as a balanced transfer payment, the relationship between the allocation method of the funds and the protection of the ecological environment is weak, and the effect of funds in improving the quality of the ecological environment depends on a stronger incentive-constraint mechanism. It is suggested to increase the amount of incentive funds and the role of the assessment system, dynamically improve the monitoring and assessment index system, and carry out a comprehensive and rigorous evaluation of the policy effect.

Keywords: national key ecosystem function conservation areas; transfer payments; ecological environment quality; examination and assessment; policy effect