

绿水青山就是金山银山 理念研究的创新力作

——沈满洪等《绿水青山的价值实现》评介

潘家华

由浙江农林大学沈满洪教授、宁波大学谢慧明教授等著的《绿水青山的价值实现》于2019年6月由中国财政经济出版社正式出版。这是沈满洪教授团队近20年跟踪研究千岛湖和新安江流域的一个成果集成。我欣然接受其邀请，为该书做一评介。

一、本书的内容梗概

《绿水青山的价值实现》一书以“绿水青山就是金山银山”理念为指导，紧紧围绕千岛湖和新安江的水生态保护、水制度创新及深绿色发展开展研究。全书由三篇构成。

第一篇为“千岛湖功能变迁后淳安县高质量保护与发展对策研究”。本篇解决的核心问题是：千岛湖成为杭州市和嘉兴市的真实水源后，淳安县应该选择“只保护，不发展”还是“既保护，又发展”？本专著按照“高水平保护、高质量发展”的功能定位，结合淳安县高质量保护与发展过程中治理能力和资金实力相对不足等实际情况，提出了设立“千岛湖特别生态功能区”的构想，提出了淳安县深绿色发展的战略举措，提出了完善生态保护补偿制度的具体方案以及深化新安江流域跨界生态补偿试点的若干对策。

第二篇为“完善千岛湖水生态补偿机制研究”。随着千岛湖功能定位的变化及千岛湖配水工程的实施，淳安县为了保护千岛湖所付出的治理成本和机会成本远大于生态补偿，因此，完善千岛湖水生态补偿机制迫在眉睫。本篇解决的是“谁来补”“谁受偿”“补多少”“怎么补”等基本问题。研究结论是：按照“谁受益，谁补偿”原则明确“谁来补”；按照“谁保护，谁受益”原则明确“谁受偿”；按照“实际补偿金额”应该接近“理论补偿金额”的原则确定“补多少”；按照统筹处理好省内补偿和省际补偿、货币补偿和飞地补偿的关系原则确定“怎么补”。

【作者简介】潘家华（1957 - ），中国社会科学院学部委员、中国生态经济学会副理事长，邮政编码：100710。

第三篇为“新安江流域跨界生态补偿机制研究”。新安江流域跨界生态补偿是全国第一个试点，十分具有代表性。本篇以新安江流域跨界生态补偿为案例，主要回答了“故事如何发生”“故事有何结局”“故事有何经验”“故事如何演化”等一系列问题。故事的发生具有曲折性，故事的结局具有喜剧性，故事的经验具有推广性，故事的演化可以更完美。

《绿水青山的价值实现》全书共 26.2 万字。虽然篇幅不算太长，但是内容十分厚重。该书以千岛湖和新安江为例，以案例分析的方式科学地回答了绿水青山的价值转化这一时代关注的重大问题。

二、本书的创新观点

1. 千岛湖成为饮用水源后淳安县的唯一选择是统筹兼顾高水平保护和高质量发展

对于新安江及千岛湖功能的变迁，淳安人民经历了一次又一次的“适应”。千岛湖成为杭州市和嘉兴市的真实水源后，淳安县如何保护与发展？综合分析千岛湖及淳安县各种功能之间的关系后可以发现，这需要具体问题具体分析。与饮用水源功能相抵触的发展类功能要禁止，与饮用水源功能相补充的发展类功能要强化，与饮用水源功能相融合或相独立的发展类功能要允许。因此，淳安县的选择只能是统筹兼顾高水平保护和高质量发展。淳安县高水平保护与高质量发展的功能定位可以确立为：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入推进以美丽中国为目标的生态文明建设，深入推进以美好生活为目标的深绿色发展进程，凝聚国际、国家、省、市、县多方力量，打造千岛湖特别生态功能区，彰显其“新四区”特色：大力建设杭州市和嘉兴市饮用水源功能区、积极争做浙江省大花园建设先行区、优化提升国家级生态文明建设示范区、探索建设国际深绿色发展引领区。

2. 千岛湖成为饮用水源后要实施千岛湖特别生态功能区的特殊体制

淳安县既是库区、老区、边区、山区等“老四区”，又是“大水缸”“大花园”“示范区”“引领区”等“新四区”。淳安县高质量保护与发展的要求很高但治理能力和资金实力相对不足，因此，特别需要设立千岛湖特别生态功能区。这是因为，千岛湖特别生态功能区存在着错综复杂的矛盾：部门与部门的矛盾、上游与下游的矛盾、部门与地方的矛盾、上级与下级的矛盾、历史与现实的矛盾。为此，需要设立“千岛湖特别生态功能区管委会”。管委会属于浙江省直属的实体性机构，需要定编、定岗、定职、定责。组建浙江省千岛湖保护与发展委员会，这一机构为非实体性的协调机构，可由浙江省政府牵头组建，由分管省长担任主任，委员会办公室可以设在“千岛湖特别生态功能区管委会”，由管委会主任兼任办公室主任。千岛湖特别生态功能区管委会是实体性的常设机构，浙江省千岛湖保护与发展委员会是协调性的非常设机构。通过浙江省千岛湖保护与发展委员会办公室主任兼任千岛湖特别生态功能区

管委会主任的体制性安排,实现非常设机构与常设机构的有机联系。

3. 完善千岛湖水生态补偿机制需要重点解决“谁补偿”“谁受偿”“补多少”“怎么补”等基本问题

(1) 按照“谁受益,谁补偿”原则确定补偿主体。千岛湖水生态保护补偿要从单一的政府补偿转向政府、用水户、社会群体的多元补偿。千岛湖生态补偿政府主体包括国家、省、市、县四级。千岛湖具有典型的公共物品属性,中央政府需要为此提供补偿。千岛湖是浙江省、杭州市的绿色天然屏障,浙江“省管县”的财政体制决定着浙江省政府应该为千岛湖生态补偿提供资金支持。杭州市和嘉兴市是千岛湖配水工程的主要受益区,杭州市和嘉兴市生态补偿专项资金应该扩大并重点向淳安县倾斜。根据千岛湖引配水工程计划,供水范围还涉及工程沿线的桐庐和建德,沿线的桐庐和建德等地方政府也应采取多种形式支持淳安的高质量保护与发展。(2) 按照“谁保护,谁受益”原则确定受偿主体。千岛湖水生态保护补偿要从单一的补偿政府转向补偿政府、企业、居民的多元补偿。淳安县政府、企业和居民均为千岛湖水生态保护做出了贡献,因此,政府、企业、居民应该共同受到补偿。首先,需要补偿政府的环保投入和税收损失。其次,补偿企业的利润损失。产业的新建项目也因空间受限而面临投资成本增加、发展动力不足,因此需要补偿企业。最后,补偿居民的收入损失。随着生态环境工程建设的逐步完善,补偿政府的比重应逐渐下降,补偿居民的比重应逐步提高。(3) 按照“实际补偿金额趋近理论补偿金额”的原则确定补偿标准。淳安县得到的生态补偿金额已经有七亿元左右,但是,相对于理论补偿金额,还只是绿水青山转化的一部分甚至是一小部分。因此,应该逐步提高补偿标准。(4) 按照“统筹兼顾”的原则,妥善处理与生态补偿密切相关的若干问题:一是需要统筹黄山、淳安和建德的关系;二是需要理顺政府补偿与市场补偿的关系;三是需要在用水户水价中体现生态水价;四是需要明确生态补偿不排斥水利工程补偿、经济困难补助等;五是生态补偿可以与其他财政支持政策并存。

4. 千岛湖水生态补偿金额可以通过多种不同方法测算形成相互可以验证的科学结论

水生态补偿金额的测算既要考虑受偿方的诉求,又要考虑补偿方的意愿。前者可以通过机会成本法、排污权价格法、水权交易法和合成控制法等测算应补金额;后者可以通过意愿调查法等测算愿意补偿金额。机会成本法、排污权价格法、水权交易法和合成控制法等四种方法可以简便地依赖宏观汇总数据,结果相对科学、客观。这四种方法的测算结果从数量级上看基本一致,分别是26.31亿元、15.90亿元、28.40亿元和28.07亿元,即在15.90亿元—28.40亿元。当使用支付意愿法基于下游地区用水户的主观意愿进行生态补偿金额评估时,两种支付方式得到的用水户水生态补偿意愿支付金额评估值虽略低于客观测算,但绝对值仍然非常可观。杭州市受访者对淳安县进行水生态补偿的支付意愿评估值在9.11亿元—15.20亿元。若引入潜在受水地嘉兴的生态补偿支付意愿,评估值可以达到11.11亿元—23.29亿元,接近其他四

类方法下的水生态补偿金额。综合考虑科学数据的客观测算值和补偿主体的主观意愿值，建议将千岛湖水生态补偿的标准定价于11.11亿元—28.40亿元，可取其均值约20亿元。

5. 新安江流域跨界生态补偿是一个成功的案例但可以发展得更加完善

新安江流域上下游因“要保护与不保护”“要补偿与不补偿”“以河为标准与以湖为标准”的争议而引发冲突。在中央有关部门的协调下，浙皖两省谈判协商成功，达成并实施了两轮共六年（2012—2014年、2015—2017年）的跨界生态补偿协议，2018年又签署第三轮（2018—2020年）生态补偿协议。新安江流域跨界生态补偿是全国首个跨界流域生态补偿案例。跨界生态补偿方案的创新在于：实现上下级补偿与上下游补偿的结合，实现生态保护补偿与环境损害赔偿的耦合，实现上下游共同参与的水质监测机制。新安江流域跨界生态补偿的两轮试点绩效显著，黄山市生态环境保护力度明显加大，新安江出境水质达到考核标准并稳定改善，生态经济呈现出良好的发展态势，生态文化形成浓厚的社会氛围。新安江流域跨界生态补偿协议之所以能够顺畅达成并运行，是由上游生态保护比较优势所决定的必要性与下游经济发展比较优势所决定的可能性共同决定的，是由上下游共同的生态补偿制度需求与上级生态补偿制度供给的均衡所决定的。因此，具有坚实的生态经济学、环境经济学、制度经济学的理论支撑。新安江流域跨界生态补偿试点是中国特色的生态补偿机制创新，形成众多成功经验：坚持思想引领，真正落实“绿水青山就是金山银山”的理念；坚持规划先行，切实将规划设定的保护目标和功能定位作为补偿基础；坚持综合协调，通过中央政府部门的综合协调确保跨界流域生态补偿协议签署和履约；坚持联动协作，努力保障生态补偿机制在浙皖两省之间顺畅运行；坚持系统治理，把山水林田湖草视作命运共同体进行整体性保护；坚持保护优先，依靠生态补偿机制大力推进水源保护地的绿色发展；坚持公众参与，形成生态保护补偿机制实施的群众基础。当然，该制度也需要在提高补偿标准、调整资金结构、实施多元补偿、给予多元受偿等方面加以进一步完善。

三、本书的主要价值

本书具有理论创新价值、成果转化价值和科学普及价值等多重价值。

1. 理论创新价值

检验一部著作质量高低的标志之一是，著作的出版是否建立在发表一系列高质量论文的基础之上。本书是在发表了一系列学术论文和理论文章基础上的理论创新成果。作者在《浙江大学学报》《中国人口·资源与环境》等期刊上发表了《习近平生态文明体制改革重要论述研究》《跨界流域生态补偿的“新安江模式”及可持续制度》等学术论文，在《中国社会科学报》《中国环境报》等报纸上发表了《“两山”重要思想意义重大》《“两山”理念的科学与内涵及重大意义》等理论文章。一方面，

把“绿水青山就是金山银山”理念结合到具体实践中阐释其精神实质和思想精髓；另一方面，以千岛湖和新安江作为案例，由案例上升到一般理论，阐述绿水青山的价值转化机制。正是这种“自上而下”与“自下而上”的研究方法的结合，才形成了第二部分所述的一系列创新点。

2. 成果转化价值

学术创新的意义主要有二：一是解释世界，二是改造世界。本书作者致力于两者的结合。在本书研究过程中，共有十件成果要报得到省部级领导的肯定性批示，其中三位（任）省委书记对有关成果作出批示。如《进一步深化“绿水青山就是金山银山”理念研究的对策建议》得到浙江省委书记袁家军的肯定性批示；《关于千岛湖配水工程后淳安县发展问题的若干建议》得到原浙江省委书记车俊的肯定性批示；《关于建立和完善新安江流域跨界水环境补偿长效机制的对策建议》得到原浙江省委书记夏宝龙的肯定性批示。2019年9月29日，浙江省人民政府给杭州市人民政府下发了《浙江省人民政府关于同意设立淳安特别生态功能区的批复》，明确同意设立淳安特别生态功能区。2019年12月28日，杭州市市长签发了《杭州市淳安特别生态功能区管理办法》，定于2020年2月1日开始实行。在此基础上，杭州市人大常委会正在积极推进《杭州市淳安特别生态功能区管理条例》的制定工作。可见，研究成果正在转化为政策实践。而且，新安江流域杭州市与黄山市的合作机制已经建立，本书作者也起到了促进作用，并被杭州市和黄山市共同聘任为“新安江流域杭黄合作暨千岛湖生态环境保护专家委员会”专家。

3. 科学普及价值

理论一旦被群众所接受就会产生巨大的威力。本书作者十分重视理论研究基础上的学术交流，参加了一系列国际性、全国性和区域性学术会议并发表主旨报告。如沈满洪教授参加由浙江省委、省政府主办的“绿水青山就是金山银山”理念提出十五周年理论研讨会，并作了题为《“绿水青山就是金山银山”理念的真理光芒》的主旨报告；参加由中国社会科学院等主办的“两山”重要思想理论暨生态文明研讨会，发表了《“两山”重要思想在浙江实践研究》的主旨报告；参加由浙江大学主办的“生态世界 绿色发展——‘两山’理念与实践国际研讨会”，作了题为《新安江流域跨界生态补偿：初步经验与对策建议》的主题报告。本书作者还尽可能接受媒体采访，如沈满洪教授在参加由中共安徽省委宣传部和中共黄山市委主办的“习近平生态文明思想的新安江实践”研讨会期间接受安徽卫视、黄山卫视、《黄山日报》的采访；沈满洪教授作为浙江卫视推出的重点栏目《中国共产党为什么能》第九季《“两山”理念15年》第一集、第四集的理论嘉宾系统阐述“绿水青山就是金山银山”理念。

正是由于本书具有诸多意义，特推荐给各位读者。