

武汉市释放生态红利政策研究

胡 雷^{1,2}

¹湖北经济学院低碳经济学院, 湖北 武汉

²中国社会科学院可持续发展研究中心, 北京

收稿日期: 2023年10月7日; 录用日期: 2023年11月8日; 发布日期: 2023年11月21日

摘 要

十八大以来, 我国生态文明建设进入新时代, 生态文明发展新时代也即意味着“生态红利新时代”。面对人口、资源红利的日益消退, “生态新红利”逐渐被提上日程, 成为发展的新动力、新引擎。本文以武汉为典型区域探索在生态文明发展背景下生态红利释放的条件和政策保障, 分析影响生态红利释放的制度障碍, 提出完善释放生态红利的制度机制、以改革创新为引领, 鼓励发展绿色技术、加大对绿色产业的资金投入力度、加强自身能力建设四大政策建议, 为武汉市生态文明建设提供指导, 推进武汉市在生态文明建设中充分发挥“生态红利”的统领作用, 促进新旧动能转换、实现生态崛起。

关键词

生态红利, 生态红利政策, 生态产品, 绿色发展, 生态文明

Research on the Ecological Dividend Policy in Wuhan City

Lei Hu^{1,2}

¹College of Low Carbon Economics, Hubei University of Economics, Wuhan Hubei

²Research Center of Sustainable Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing

Received: Oct. 7th, 2023; accepted: Nov. 8th, 2023; published: Nov. 21st, 2023

Abstract

Since the 18th National Congress, China's ecological civilization construction has entered a new era, and the new era of ecological civilization development also means a "new era of ecological dividends". Faced with the increasing decline of population and resource dividends, the "ecological new dividend" has gradually been put on the agenda, becoming a new driving force and engine

文章引用: 胡雷. 武汉市释放生态红利政策研究[J]. 可持续发展, 2023, 13(6): 1874-1879.

DOI: 10.12677/sd.2023.136214

for development. This article takes Wuhan as a typical region to explore the conditions and policy guarantees for the release of ecological dividends in the context of ecological civilization development. It analyzes the institutional obstacles that affect the release of ecological dividends, proposes four major policy recommendations: Improving the institutional mechanism for releasing ecological dividends, guided by reform and innovation, encouraging the development of green technology, increasing investment in green industries, and strengthening self capacity building, providing guidance for the construction of ecological civilization in Wuhan, Promote Wuhan to fully play the leading role of “ecological dividend” in the construction of ecological civilization, promote the transformation of new and old driving forces, and achieve ecological rise.

Keywords

Ecological Dividend, Ecological Dividend Policy, Ecological Products, Green Development, Ecological Civilization

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

十八大以来我国大力开展生态文明建设，迎来了生态文明发展的新时代。与此同时，全球凝聚可持续发展共识，《巴黎协定》提出 2 摄氏度温控目标，以及联合国《2030 年可持续发展议程》提出 17 个可持续发展目标，都表明当今世界发展的潮流是绿色、低碳、可持续。生态红利是在生态系统没有被破坏的前提下，人们的消费选择偏好良好的生态，通过市场实现的价值和收益。面对传统的人口、资源红利的日益消退，“生态新红利”正全面发力，成为发展的新引擎。武汉地处中国中部、长江中游，是长江经济带的核心城市。武汉作为全国生态环境质量“优等生”和改革“试验田”，以习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的战略思想为指引，扎实建设生态文明试验区，两手抓经济发展和环境保护。未来，武汉在推进生态文明建设中面临着巨大的机遇，可以充分发挥“生态红利”的统领作用，促进新旧动能转换、实现生态崛起。

2. 文献述评

生态红利是近年随着“绿色发展”“生态资本”“生态产品”的发展而逐渐延伸形成的概念。对于生态红利的概念内涵，国内外并未有统一的定义，生态红利的概念仍不明确。潘家华(2017) [1]首先对生态红利进行概念定义。他指出“所谓生态红利是指，生态产品以及具有生态属性和品质的产品和服务的生产和提供，所带来的就业增量、经济增长和民生福祉提高而形成的可持续的生态友好的社会收益。”

关于生态红利的研究实践较少，学者主要从两方面对生态红利进行探讨。一方面，学者从生态文明、绿色发展以及生态产品等角度出发分析生态红利与之的关系，在这种研究中生态红利往往作为生态文明建设，实施绿色发展以及提供生态产品供给的结果，也就是说学者主要论述的是生态红利从何而来。范冬萍[2]从绿色发展价值观的角度出发，提出生态红利概念。另一方面，学者主要从生态红利的释放条件、构建路径以及政策建议出发对生态红利进行研究。杨开忠[3]则提出在区域协调发展新格局中通过实施“两山”理论充分释放生态环境红利，并提出从观念认识、制度体制、规划创新以及能力建设等多个方面系统推进生态红利的释放。王莉学者[4]提出贯彻实施绿色发展理念，并且从市场制度和政府制度两方面提

出释放生态红利的途径和制度举措。白杨[5]认为，各地区应从本地实际出发，立足生态优势，坚定不移实施“四大行动”，厚植生态优势，最大限度释放生态红利。杨德进[6]以乡村振兴为背景沿着“绿水青山就是金山银山”战略思想，分析受到传统观念的影响、生态价值转换为生产力的方法和路径缺失、以及乡村生态红利释放的体制机制和平台建设不完善的现实困境，进而提出促进乡村生态红利释放的创新路径，为乡村生态红利释放提供坚实的基础。

3. 生态红利概念再界定

“生态红利”概念的演进是生态系统价值论的逐步判定过程：“存在价值——使用价值——生产要素价值——交换价值——商品价值”是“生态红利”释放的内在逻辑。在这个过程中，首先，生态资源的存在价值转换为生态资产的使用价值；其次，生态资产的使用价值作为要素投入生产过程形成生产价值；再者，生产价值通过生态资本的具体运营过程转化到生态产品中形成交换价值；最后，生态产品通过生态市场的生态消费交易释放商品价值。在这个完整的价值链中，每一个环节都是不可缺少的(见图 1)。

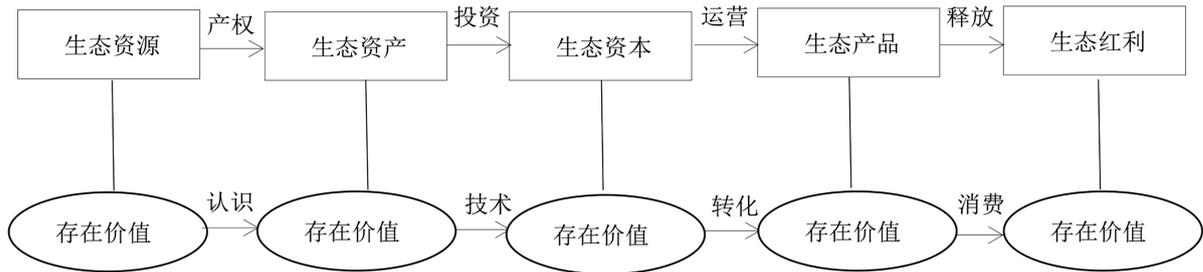


Figure 1. The logical transformation and realization path of “ecological dividend”

图 1. “生态红利”的逻辑转化与实现路径

生态红利可以产生或正或负的价值。正向的生态红利是人类社会与自然生态和谐共生的见证，是生态环境良性循环所带来的效益，是人们利用生态环境和生态资源而带给人们的生态服务、生态享受和生态产品，提升社会福利。生态红利可以带来人与自然的可持续发展，可以转化为经济效益和社会效益，增加就业和实现经济增长，为人类社会提供经济利益和良好的感官体验，以达到环境、资源、经济共同发展。

但与此同时，负向的生态红利依然存在。人类对生态资本进行投资运营时，可能由于无法正确把握现实世界的客观规律或者对客观事物的利用不当，导致付出的代价得不到相应或者期望达到的回报，从而造成经济衰退、失业以及社会福利的下降等。例如某风景名胜区由于其良好的生态环境而吸引了许多游客，但随着人们对该地的索取增多，或者不合理的开发和管理，生态环境得不到相应的维护，长此以往，正向的生态红利将转化为负向的生态红利。人类运行生态资本得到的结果，无论正负，都属于生态红利的内涵范畴。

生态红利的外延就是古往今来所有生态红利的总和，其中概括了生态红利的时空范围(数量)。生态红利是区域通过利用生态资源和生态产品来致富的道路，是既保护了生态环境又使得人类经济得以长久发展重要举措，是生态价值的体现。

4. 武汉释放生态红利政策框架

(一) 生态制度

武汉在全国率先颁布《武汉市基本生态控制线管理条例》，以政府令的形式对基本生态控制线的管理责权、项目准入、分区管控、划定与调整、法律责任等进行规定，实现了生态框架的制度化管理。

与此同时，武汉紧跟国务院颁布的《生态文明体制改革总体方案》步伐，完善生态补偿机制。一方面，加大对生态资源的规划与管理，相继颁布了《武汉市水资源保护条例》《武汉湖泊保护条例》等条例办法；另一方面开展重点生态领域的试点示范，在湿地保护方面，率先在全国制定了《武汉自然保护区生态补偿资金管理办法》；在建设绿道方面，进行了《武汉市绿道系统建设规划》的编制；并且建立多元化水生态保护补偿机制、垃圾生态修复机制、建设生态示范新城。

在生态考核方面，武汉印发《武汉市生态文明建设目标评价考核办法》，明确采取评价和考核相结合的方式，以年度为单位进行评价和以五年为一周期进行考核的方式对政府生态文明建设目标进行考核。在生态环境损害和林业生态红线保护问责制度方面，武汉市规定实施生态环境损害终身问责，采用“最严监督”为武汉市严守生态红线。

在清晰的自然资源产权制度的基础上，武汉继续完善资源有偿使用制度，开展自然资源资产管理研究，印发《武汉市自然生态空间统一确权登记总体方案》，进一步完善生态环境补偿体系，促进自然资源及其产品价格改革。

此外，武汉市正深入推进生态文明体制机制改革，营造良好的绿色发展法制环境，对绿色发展市场规则、绿色绩效评价考核机制进行健全完善，致力于探索创新出一批生态文明制度成果，可以复制推广到湖北甚至中国的其他城市。

(二) 绿色产业

武汉立足当地资源禀赋与发展条件，以绿色发展理念为引领，构建独具特色的现代化农业农村绿色产业体系。顶层设计产业类型与产业结构，构建具有大中小规模、高低端科学接续、国有、集体和私人良好配合的绿色产业体系。武汉市也相继出台一系列的法规政策促进环保低碳、新兴产业的发展。首先，在《武汉市战略性新兴产业发展“十三五”规划(2016~2020年)》中明确提出大力发展新能源产业、生态旅游、低碳建筑、绿色交通等绿色产业；其次，规划建立了千子山循环经济产业园、东西湖新型工业化示范区、东湖生态旅游风景区；最后，统筹推进海绵城市和地下综合管廊建设，推动出台《武汉市海绵城市建设管理办法》《武汉海绵城市规划技术导则(试行)》以及《武汉市综合管廊专项规划(2016~2030年)》等法规。

武汉综合发展休闲农业、循环经济农业、现代农业以及“互联网+”品牌农业，陆续颁布了《武汉市农业和农村经济发展暨国家现代农业示范区建设“十三五”规划》《关于开展武汉都市田园综合体创建工作的通知》以及《武汉市赏花游发展规划(2012~2020)》等指导性文件。争取花费5年的时间，建设成绿色开放创新型现代都市农业，形成具有鲜明的产业特色、合理的布局、完整的产业链、多功能融合的现代农业产业体系。

(三) 环境质量

武汉市以改善环境质量为核心进行环境保护系统建设，加强生态文明建设，着眼建设绿色天然屏障，致力于建设环境优美的生态武汉，强化推进污染防治、环境监管与农村环境治理，提升大武汉的生态颜值。

武汉市启动实施拥抱蓝天行动，出台《武汉市拥抱蓝天“十三五”专项规划》。武汉市人民政府每年更新颁布本年度的“拥抱蓝天行动方案”，并且完善更新配套考核评价办法。《武汉市大气污染防治强化措施》指出以月为单位考核各区改善空气质量情况，并向社会公开排名，每个季度进行经济奖惩。与此同时，武汉修订出台《武汉市重污染天气应急预案》。采取临时管控措施，为武汉马拉松、国家网络安全宣传周等重大活动举办期间空气质量提供有效的保障。针对秋冬季空气污染加重情况，武汉制定了“双保”(保环境质量、保空气质量)十条工作意见和应对空气污染的八条保障措施。

水是生命之源，武汉高度重视水环境建设工作。一方面，武汉出台《武汉市水环境治理与保护规划》，

指导饮用水水源地环境整治、加快建设城市污水处理设施，力求实施最严格的水资源保护制度。另一方面，武汉市积极贯彻落实国务院“水十条”，出台《武汉市水污染防治行动计划工作方案(2016年~2020年)》。环保局构建以改善水环境质量为核心的考评体系，渐进式推进实施武汉市水污染防治行动计划工作方案，建立武汉市水污染防治联席会议制度。与此同时，武汉制订《武汉市黑臭水体整治工作方案》，加紧治理城市黑臭水体，将18条河流、1个湖泊纳入黑臭水体整治范围并对外公开。

为推进土壤污染防治，武汉颁布《武汉市土壤污染防治工作方案》，从源头控制污染物流入土壤，加大对制造业企业清洁生产审核工作力度、开展重工企业的化学品生产使用情况排查。

在环境管理与监管方面，一方面，环境资源交易全方位拓展。加强排污权有偿使用和交易管理行为的监管，强化主要污染物总量减排刚性约束，全面推进市级排污权交易。与此同时，协同推进碳排放交易权的试点工作，建立标准的温室气体核算、考核体系。另一方面，新《环境保护法》出台后，武汉环境监管更加重视对环境违法典型案例的严查。武汉市创新环境保护监管方式，综合利用网络平台，推行环保智慧监管，市、区、街三级监管网络协调推进，建立数据共享渠道，力求实现监管盲点、执法全覆盖。

武汉市生态文明建设城市与农村两手抓，极大重视农村生态环境保护。首先，投入大量专项资金治理农村污水，开展农村生态示范项目。其次，畜禽水产养殖的不合理导致农村环境水域污染，为了改善此种情况，武汉特颁布《武汉市畜禽禁止限制和适宜养殖区划定及实施方案》。最后，综合整治农村垃圾和村湾环境卫生，建立专门的农村垃圾治理体系和完备的生活垃圾收运处理系统。

5. 武汉释放生态红利的政策建议

(一) 建立健全释放生态环境红利的制度机制

建立健全释放生态红利的制度机制应从市场机制、政府制度、监管机制方面三管齐下。首先，注重发挥市场机制的主导作用，把武汉区域特点和中国国情结合起来，建立统一、有效的市场机制。既要重视顶层设计的引领作用，也要重视完善市场机制的细化领域，激发市场的活力。如解决生态产权市场运行低效的问题、完善碳市场交易制度等。其次，更好地发挥政府的辅助作用，这主要包括：改革生态文明体制，加强对生态文明建设的总体设计和组织，完善各类生态环境规制和政策工具，建立健全公平、有效、合理的财政支持体系，以及建立健全政府问责制度等。最后，要配套相应的监管机制，协助市场制度和政府制度确保各项制度充分发挥作用。

(二) 加大对绿色产业的资金投入力度

绿色产业的发展除了需要政府政策的有力支撑，源源不断的资金支持是其发展的关键。首先，保障绿色产业市场有持续不断的资金流入。政府要加大财税金融政策的扶持力度，吸引更多的民间资本参与到新能源、生态农业等绿色产业中，促使绿色产业的多元化发展。提供专业的环保资源运营管理服务，推行具有武汉特色的环保标识管理，打造武汉区域绿色供应链。

其次，完善绿色金融体系为绿色产业发展提供充足的“血液”。目前，绿色产业主要面临融资难的问题，所以，加大对新兴绿色产业的信贷资金扶持力度至关重要。同时，要着手构建完备的金融体系。一是要创新融资机制，拓宽融资渠道，增加绿色金融服务有效供给；二是要严格划分绿色产业环境标准，建立科学的融资环境风险评价机制，最大程度确保绿色资金用于绿色产业。

(三) 以改革创新为引领，鼓励发展绿色技术

武汉推进生态文明建设应充分利用人才、科技、资金的优势，构建创新驱动机制，充分利用技术、制度、商业模式创新催生新的生态资源红利，提高绿色竞争力。坚持以市场为导向，大力发展生态科技，为新能源、生态农业等绿色产业的发展提供技术支撑。集聚创新要素资源，优化创新要素配置，推动绿

色发展方式和生活方式的形成，加快现代绿色产业体系的构建，争当湖北省高质量发展第一动力源，在长江绿色经济和创新驱动发展带中发挥更大作用。为培育绿色增长潜能，实现生态崛起，释放生态红利奠定坚实的技术基础。

与此同时，加快绿色技术创新体系的创建。首先，加强绿色技术创新的政策协调和政策配套。为此，武汉政府各部门要统筹政策、落实分工，实施行动计划必须要明确牵头单位和相关单位，共同制定和实施政策。其次，加大绿色技术研发投入力度，提高绿色技术供给质量。最后，强化市场激励，释放绿色技术市场需求。完善政府各项财税政策，加强绿色产品的应用示范和消费者补贴，为绿色技术推广应用创造和培育市场。

(四) 加强自身能力建设

能力建设包括多个方面，既包括生态环境监测监管能力、信息化能力建设等，也包括人的能力建设。一是要加强环境监管能力建设，建立健全武汉市生态环境监测网络，大力推进空气质量监测网络化建设工作，结合“河湖长制”健全地表水断面水质监测网络。对环境监测数据质量管理工作进行加强，严厉打击监测数据弄虚作假行为；二是要提高信息化能力建设，健全重污染天气暨环保应急调度指挥系统平台，推动武汉市环境质量调度和应急指挥中心的建设。深化共享生态环境数据资源，持续推进生态环境大数据创新应用，深化生态环境综合管理信息化系统建设；三是要提高人的能力。一方面，要夯实支撑生态文明建设的人力资源基础，对以激发生态红利为导向的人才队伍提出更高的要求，采用多种人才引进和鼓励方式，保障武汉市生态文明建设有专业的规划指导力量。另一方面，着力提高人的环境素质，注重生态环境意识的培养和生态环境伦理教育，引导人们转变消费模式，促使消费者成为生态红利的重要的发现者和市场推手。

基金项目

湖北省教育厅哲学社会科学基金项目：武汉市释放生态红利的路径与政策研究。基金编号：18Q129。

参考文献

- [1] 潘家华. 提供生态产品增值生态红利[N]. 经济参考报, 2017-10-23(008).
- [2] 范冬萍, 付强. 中国绿色发展价值观及其生态红利的构建[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2017(3): 26-31+189.
- [3] 宋旭. 在区域协调发展新格局中充分释放生态环境红利——专访北京大学教授、中国区域科学协会会长杨开忠[J]. 中国环境管理, 2016, 8(5): 21-25.
- [4] 王莉. 释放和共享生态红利的制度举措[J]. 改革与战略, 2017, 33(5): 23-25.
- [5] 白杨, 李晖, 王晓媛, 等. 云南省生态资产与生态系统生产总值核算体系研究[J]. 自然资源学报, 2017, 32(7): 1100-1112.
- [6] 杨德进. 释放乡村“生态红利”的改革创新路径探索[J]. 国家治理, 2019(2): 83-88.