

doi:10.3969/j.issn.1672-4348.2017.05.007

中国流域生态补偿机制对策研究

朱丹

(福建工程学院 法学院, 福建 福州 350118)

摘要: 流域生态补偿机制是保障流域生态和经济可持续发展的有力措施。当前,中国流域生态补偿机制还面临责任判定、标准界定、资金来源、跨区域协作等困境,应通过明确阐释流域生态补偿的涵义,确定流域生态补偿机制的理论基础包含流域资源的公共物品理论、流域生态保护的外部性理论和社会公平理论等,从补偿主体、补偿客体、补偿标准、补偿途径等多路径实现中国流域生态补偿机制的构建。

关键词: 流域; 生态系统; 生态补偿; 对策研究

中图分类号: D922.6:X171.1

文献标志码: A

文章编号: 1672-4348(2017)05-0443-04

River basin ecological compensation mechanism in China with countermeasures

Zhu Dan

(Law School, Fujian University of Technology, Fuzhou 350118, China)

Abstract: River basin ecological compensation mechanism is a powerful measure to ensure the sustainable ecological and economical development of the river basin. Perplexity in the Chinese river basin ecological compensation mechanism is indicated, covering the responsibility judgment, standard identification, capital sources and trans-regional cooperation. It is maintained that the implications of the river basin ecological compensation mechanism should be clarified, that the theoretical basis of the river basin ecological compensation mechanism should be formulated, including the theory of public goods of the river basin (watershed) resources, the externality theory and social justice theory of the river basin (watershed) ecological protection. Suggestions on establishing the Chinese river basin ecological compensation mechanism are advanced, highlighting the aspects of compensation subject, compensation object, compensation standard and the compensation way.

Keywords: river basin; ecological system; ecological compensation; measure research

一、流域生态补偿的涵义

生态补偿机制是人类在长期使用自然资源的过程中产生和发展起来的。在现代社会,自然资源的使用人(含生态利益受益者)在合法使用自然资源的过程中,应当向自然资源的所有权人(含生态利益受损者)支付相应的对价。因此,生态补偿机制集中体现了自然资源的有价性,它的

实质是国家为保障自然资源的合理使用、维护生态利益的公平享受而采用的一系列经济政策。

在人类社会发展的历史长河中,流域是人类赖以生存的自然资源,而流域生态系统具有单向和不可逆转的自然属性,常常导致在流域的上游区域和下游区域呈现出显失公平的生态利益的分配;为了实现下游区域可持续性地使用合理的水量和良好的水质,上游区域在资源利用中不得不

保护植被、涵养水源以支撑生态系统的良性循环,在污染排放中不得不调整产业结构、更新产业布局以保证合理使用环境容量。^[1]从以上描述不难看出,上游区域对自然资源的审慎使用和对生态系统的保护伴随的是上游区域生态利益的受损甚至牺牲,如果上游区域的受损利益无法得到公允的补偿,势必会削弱上游区域保护和修复生态环境的主动性与积极性,甚至出现滥砍滥伐、过度排放以满足短期利益的行为,这不仅会破坏局部生态环境,还将给全流域及流域周边地区的生态带来毁灭性的损坏。

因此,为了维护全流域生态系统的经济安全,下游区域生态利益受益者应当给上游区域生态利益受损者支付合理的费用,降低上游和下游区域在享受流域资源的过程中产生的差异性,弥补上游区域在为改善和维护全流域生态系统做出重大贡献的同时做出的必要牺牲,以激励上游区域持续性地投入生态保护,维持生态资本的增值。

具体而言,流域生态补偿机制应当客观评估上游区域的利益损失及中下游区域的受益程度,设立专门的补助渠道,针对上游区域因水土保持、自然保护区养护、产业结构升级、风俗习惯的改变而产生的直接或间接损失,使用法律、计划、市场等手段,通过资金补偿、实物补助、技术支持、政策帮扶等途径补偿生态环境的守护者和生态利益的受损者,以实现我国经济发展与环境保护协调并进的最终目的。

二、流域生态补偿的理论依据

(一) 流域资源的公共物品属性

公共物品的概念来自于经济学范畴。在经济学中,通常将产品分为公共物品和私人物品,作为私人物品的对称,公共物品的特质表现出非排他性与非竞争性。非排他性强调使用者在使用公共物品的过程中,并不能排除其他使用者对该物品的同类使用;非竞争性强调使用者在使用公共物品的过程中,并不能削弱其他使用者对该物品的同类使用。^[2]具体考察流域资源,不难看出流域作为一项公共物品表现出的属性:流域将其所赋有的水源、环境容量、生态系统提供给全人类社会共同享有,每个成员在流域这一开放空间的消费过程中享受流域资源提供的生态效益。而此种享受并不具有排他性和竞争性,“搭便车”的现象由

此产生,即为实现流域的可持续性使用,上游区域牺牲收益养护流域生态,下游区域收取利益而未支付相应对价。“搭便车”所产生的显失公平的受益差,将削弱上游区域保护生态的积极性,最终将导致流域资源的消耗和流域生态的毁坏。因此,破解恶性循环的关键在于政府的参与和社会的帮扶,用以弥补和支付上游区域生态利益的损失和生态保护的支出。

(二) 流域生态保护的外部性

外部性理论来源于英国著名的经济学家庇古,目前被广泛地使用在经济学领域。考察流域生态这一特殊空间,上游区域的生态保护者通过折损自身利益产生出生态效益,由于流域的天然属性,这些效益不可能被上游独享,而上游区域在与下游区域共享生态效益的同时,甚至常常出现效益的绝大部分被下游区域享用的局面。因此,对于上游区域而言,他们的生态保护和成本支出表现出了极强的外部性,即流域生态保护的边际私人成本与边际收益,相较于流域生态保护的边际社会成本与边际收益产生偏离。^[3]我们可将上游区域的利益受损称为外部不经济性,将下游区域的受益称为外部经济性。而经济外部性问题会消耗市场在资源配置中的效率,随之而来的便是市场失灵,若上游区域不参与生态保护,产生的水质污染和环境破坏,将危及流域所涉地区的生存。

(三) 社会公平理论

观察我国流域生态系统,流域源头区域因其特殊的地理位置和生态构成,通常被规划为重点生态功能区,但也往往是经济发展相对落后的山区。实践可中看出,上游区域与下游区域在流域资源配置和生态利益享受过程中往往出现发展权利的不均衡,即上游的生态功能区被赋予了合理使用流域资源、保护流域环境、重建流域生态的社会责任,使当地的经济发展遭受政策的限制和机遇的流失,最终加大了上、下游区域经济发展水平的差距,导致上游区域难以兼顾经济发展和生态保护,流域间的社会经济发展将无法公平实现。

三、流域生态补偿机制面临的主要难题

总体来看,流域生态补偿机制在我国属于起步阶段,很多补偿的判定、补偿的基准以及补偿的实效性或多或少受到相关配套制度、技术发展情况等

方面的约束。主要表现在以下几个方面：

(一) 责任判定方面

流域生态补偿机制构建涉及到不同的区域。严格来说,不同区域在构建生态补偿机制的责任上是有区分的,加上不同区域的政府部门、民间社会对生态补偿的重视程度和认识程度不同,因而在共同构建流域生态补偿机制过程中充满困难和挑战。责任判定成为其中最为核心的要素。若责任判定方面无法形成共识,即使生态补偿机制构建起来,也是有名无实,必然无法形成合力。因此,责任怎么判定,如何在责任判定上达成共识,进而建构起一套行之有效的约束机制是当前的突出难题。

(二) 标准界定方面

补偿标准的界定是生态补偿的关键要素。补偿标准界定得是否科学合理,直接关系到能否最大限度地调动补偿主体和补偿受众对象的积极性,若补偿标准偏离科学、人性化,可能严重影响补偿的实际效果。总体来看,目前生态补偿标准的界定由于经济因素、环境因素以及民众环保意识的不同而显得较为碎片化,没有形成有效整合、科学统一的界定标准。一般性的共识是,生态环境的价值评估是生态补偿标准界定的重要依据,但是由于在现阶段无法对生态环境的价值进行科学缜密的核算(即便达到了科学程度,也难以对不同区域所共同承认),使得生态环境的价值评估在现实中难以得到普遍性的推广应用。由此造成了现行的补偿标准界定的方式多是由参与区域生态治理的多方主体共同协商和谈判而成。^[4]这种形式虽然也发挥了一定积极的作用,但是由于其容易受到不同利益主体的左右以及无法客观科学反映生态补偿的内在需求,无法实现生态治理的最大成效。

(三) 资金来源方面

就现行运行机制来看,生态补偿的实践和推进是通过补偿资金的运作来实现治理过程中生态效益和经济效益的最大化。通常来说,现在生态补偿的资金主要来自政府间的拨款,但是政府间的拨款遇到跨区域跨省市级资金转移支付时会遇到天然壁垒,致使补偿资金的运作无法发挥最大程度的作用。因此,生态补偿资金来源的多元化是发展的逻辑必然。进一步说,多元化的渠道就是激发社会力量尤其是社会资本参与到生态补偿

实践中来,这不但可以降低政府对生态保护的资金投入压力,同时还可以很好地解决两个问题:一是可以通过社会资本的运作,尽可能打通不同区域政府间因重视程度不同而人为造成的壁垒;二是社会资本的介入使得生态补偿资金的运作、监督和管理等更为规范。因此,推动补偿资金多元化是生态补偿行之有效的关键因素。^[5]

(四) 跨区域协作机制构建方面

由于生态环境问题越来越呈现出跨区域的特征,因此,在生态环境的治理上单打独战、各自为政或独善其身变得越来越不可能,而是需要区域内不同生态治理主体之间构建起有效的协同合作机制。区域内部不仅仅有如何实现多政府、多部门之间破除壁垒,实现有效共同合作的机制问题,还涉及到政府部门与社会力量尤其是社会资本之间良性互动、共同治理的机制问题,这些都有赖于在体制机制层面进一步深化改革,创新协作治理方式,并在生态补偿机制建设的共识上达成一致。但目前来说,跨区域协作机制构建的内部整合还有一定难度,亟需国家层面作出顶层设计。

四、流域生态补偿机制的构建

(一) 科学认定流域生态补偿相关责任主体

这主要包含补偿主体和补偿客体。从某种意义上来说,补偿的主客体认定清楚了,才能更为科学严谨地界定补偿的标准、评估补偿带来的效益。关于补偿主体方面,应当严格遵循“谁受益、谁付费”的原则,在生态补偿实践推进过程中的受益者都应当为生态治理效益支付相关费用。根据补偿性质的不同,目前的流域生态补偿仍然由政府主导来完成,在政府主导补偿范畴内,应当认真划分中央政府和地方政府的补偿责任,同时还应对流域中涉及的经济发达区域与不发达区域、生态脆弱区与生态文明示范区的补偿责任做出细致划分,并实现区际统筹和协调,只有这样,才能让生态补偿、生态治理从政策制定走向贯彻落实。当然,由于社会力量已经呈现出越来越强的参与生态治理的主观意愿,且生态治理可以实现生态效益和经济效益的统一,因此,在认定生态补偿主体时,可以留有适当弹性空间,允许社会力量参与其中。

关于流域生态补偿客体,通常来说主要分为两类,一类是指为保护流域生态环境而自觉牺牲

部分经济利益的区域、群体或个人;另一类是指因为严重的环境破坏而自身无法承担流域生态修复能力的区域、群体或个人。除了上述两类之外,在认定补偿客体时,还应适当考虑主动参与生态治理的社会力量,因为根据其治理贡献对其进行相应补偿,有利于引导社会力量形成生态保护和生态治理的良好社会氛围。

(二) 努力建构流域生态补偿评价体系

生态补偿标准和价格的科学界定是生态补偿机制构建的关键点。首要的任务在于构建一套科学的生态补偿评价体系,这个体系既要包括有形的经济投入,即为生态治理投入的经济成本;也要考虑无形的经济投入,即为保护生态环境损失的发展机会成本;同时还要涵盖发展性投入,也即是生态治理过程中的生态资本增值性问题。此外,这个体系还应体现不同的经济支付能力、不同的生态治理自觉意识以及不同生态环境情况而产生的不同支付意愿等各方面的因素。^[6]换句话说,评价体系考虑得越为精细周全,补偿标准才能得到更为科学合理的界定和执行。

由于理论与实践之间必然存在着偏差,因此,在构建流域生态补偿体系过程中,一定要注意吸收目前以谈判和协商为主的生态补偿标准制定方法的有益经验,而不能给予全部的否定。对于现阶段中国发展实际来说,只偏重生态效益而不重视经济效益显然是不切实际的,只有尽量在二者之间取得动态平衡的基础上去建构流域生态补偿评价体系,才会显得更切实可行和更为有效。

(三) 拓宽流域生态补偿资金来源渠道

流域生态系统所需的补偿资金是实现补偿效果的根本保障。在政府层面,应恰当发挥政府作用,通过设计和实施生态友好型的税费改革,利用

政策手段,将可持续性发展理念引入税收制度,用以激励上游地区生态保护和生态重建。

与此同时,应积极发挥市场作用,创新补偿资金的来源渠道。一方面,针对流域中排污费和使用费偏低的现状,在参照按量收费的标准的前提下,建议对超过排污标准和过度使用行为执行高额收费,收费标准应随着流域使用量的增多而提高;另一方面,针对流域污染危机的突发性和破坏性,可在设立流域生态安全保险金项目的前提下,提前对流域的使用者和排污者征收相应比例的保险金,专门用以水域内突发事件的应急处理和紧急救助。

(四) 完善流域生态补偿法律法规

我国已初步建立了生态补偿法律体系,但缺乏系统性的流域生态补偿法律体系。一方面,应积极修订《水污染防治法》《水法》《水土保持法》等法规,增设关于流域生态补偿制度的法律规定;另一方面,由于流域生态补偿涉及各个领域的补偿对象,并且涉及水利、环保、林业、财政等多个部门,仅仅依靠目前的单行法很难完成流域生态系统的整体性治理。因此,可以颁布《流域生态补偿实施条例》,该《条例》应配合我国现有的单行法规针对流域生态补偿进行共同规制,对流域生态补偿的法律执行做出系统而详尽的规定。比如明确补偿的责任主体和补偿对象,界定补偿标准,确立补偿资金来源渠道,严格补偿资金的管理和发放,建立生态补偿的监督机制等等。总而言之,通过法律法规明确国家、地方政府、流域生态保护者、流域资源使用者等主体的权责,构建以政府主导、市场参与、公众参与的多元化补偿路径,进而建立生态补偿的长效机制。

参考文献:

- [1] 孔凡斌,廖文梅.基于排污权的鄱阳湖流域生态补偿标准研究[J].江西财经大学学报,2013(4):83-85.
- [2] 袁文华,孙曰瑶.流域生态补偿的品牌授权机制研究[J].江淮论坛,2013(2):90-95.
- [3] 万容.水资源生态补偿模式分析与机制构建[J].社会科学家,2010(2):83-86.
- [4] 徐红霞,曹新.水资源及水环境保护的经济补偿制度[J].中共中央党校学报,2010(2):62-66.
- [5] 王军锋,侯超波.中国流域生态补偿机制实施框架与补偿模式研究——基于补偿资金来源的视角[J].中国人口·资源与环境,2013(2):103-105.
- [6] 王军锋,侯超波,闫勇.政府主导型流域生态补偿机制研究——对子牙河流域生态补偿机制的思考[J].中国人口·资源与环境,2011(7):123-126.