

流域上下游生态环境补偿的制度保障与创新

李挺宇

(辽宁大学 人口研究所, 沈阳 110036)

摘要: 流域上下游之间的生态环境补偿是在流域形成合理的利益分工条件下, 上游地区用水权益让渡后的利益均衡。为实现这种利益均衡, 需要通过某种有效的制度安排, 确保受益者与受损者之间的权益平稳让渡。面对流域上下游差异与生态恶化以及政府主导的生态补偿模式存在的诸多弊端, 只有充分依赖法律制度、经济制度和管理协调、公众参与等多方面制度供给与实施, 才能为流域上下游生态环境保护提供足够、高效的生态补偿, 从而实现流域上下游生态环境、经济、社会耦合系统协同发展, 人与自然和谐共生。

关键词: 生态环境补偿; 制度保障; 制度创新

中图分类号: C 916

文献标识码: A

doi: 10.3969/j.issn.2096-059X.2019.02.007

文章编号: 2096-059X(2019)02-0039-04

流域生态补偿的实现, 离不开有效的制度安排。制度供给是流域上下游生态环境补偿的持久动力。新制度经济学派代表人物诺斯在其代表作《制度、制度变迁与经济绩效》一书中认为, “制度是一个社会的游戏规则, 它包括人类用来决定相互关系的系列制约”, 并以此“确定和限制人们的选择合集”。从本义上讲, 生态环境补偿的过程, 是利益均衡的过程, 要实现这个过程, 就需要通过合理的制度供给或制度安排, 既做到将流域水生态保护中的外部成本内部化, 又实现了流域上下游区域生态保护与经济社会共同发展, 人与自然和谐共生。

一、我国流域生态补偿的概况

我国生态补偿起步早, 但发展比较缓慢, 主要集中在林业建设、自然保护区、矿产开发和流域生态补偿等四个领域, 其中林业建设、自然保护区的补偿工作起步早, 国家投入也较多, 取得了较为明显的成效。流域生态补偿的探索与试点始于2007年8月, 国家环保总局主导和部署, 并发布了《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》, 该指导意见对四个领域的生态补偿开展试点工作, 涉及到自然保护区、重要生态功能区、矿产资源开发和流域水环境保护。^[1]

随后, 国内试点地区在流域生态环境补偿方

面进行了有益的探索, 如浙江、福建、山东、广东等省已有成功的案例。从近几年浙江、福建等省开展的流域生态环境补偿的实践来看, 大致可分为两种类型: 一是政府主导型以财政转移支付为主的补偿, 二是准市场型的水资源交易和排污权交易。政府主导型的流域生态环境补偿, 采取的主要补偿方式是财政横向转移支付, 即通过政府的财政调节直接向补偿对象支付补偿金。如钱塘江源头区生态补偿、福建省东坝水库等水源涵养区生态补偿、闽江流域生态环境补偿、九龙江流域生态环境补偿等。在跨省的流域生态环境补偿机制试点方面, 首个试点为新安江流域, 经过多年探索, 新安江流域已经为探索基于“利益共享、责任共担”的跨省流域水环境生态补偿新模式, 为全国大江大河流域推行生态补偿机制提供借鉴。^[2]准市场型的水资源补偿是补偿双方通过协商与谈判, 就水资源利用与补偿达成协议。准市场型的水资源补偿在我国还处于探索阶段, 相关的实践不多。较为典型的是浙江东阳和义乌的水资源补偿及江苏太湖流域水环境污染损害补偿。

二、现行政府主导补偿机制存在的问题

生态补偿涉及部门多, 管理多元化、效率低由政府负责的生态补偿能减少讨价还价和搭便车行为, 降低交易成本。但是, 由于激励不足及监

收稿日期: 2018-12-15

作者简介: 李挺宇(1981-), 男, 辽宁大连人, 博士研究生, 主要从事资源环境经济学研究

督成本高昂,我国生态补偿实施过程中存在着大量低效率行为,突出表现在以下几个方面。

在《深化党和国家机构改革方案》颁布实施之前,生态环境保护管理工作涉及国土、环保、林业、农业、水利等多个部门,存在“多龙治水”的现象。各部门之间权利并行,缺乏协调统筹,在监督管理和资金投入上难以形成合力,资金使用分散。特别是在职责的交叉区域,又存在互相推诿、不作为的情况,存在监管盲区,政策执行无法深入彻底。政出多门直接造成了生态补偿在补偿方式、补偿标准、补偿效果评估等方面均存在缺位,生态补偿不到位。

(一) 补偿标准差异大、不合理,难以形成有效激励

从现行的流域上下游生态补偿标准看,全国范围内呈现出“南北分治”现象,即南方一个标准,北方执行另一个标准。受经济发展、民俗文化等因素的影响,南北两地在补偿标准、补偿方式等方面存在巨大差异,大相径庭。在补偿标准的具体界定上,普遍存在“一刀切”、补偿标准偏低、受偿人诉求得不到满足的问题,甚至存在生态补偿只重视个体数量,而对森林覆盖度、森林结构等对于生态环境改善具有重要意义的生态指标未加考虑。这样的补偿方式,不仅没有充分调动农牧民参与生态保护的积极性,而且导致补偿资金使用的低效率,甚至出现部分地区“过度补偿”、部分地区“低补偿”或“零补偿”的情况,补偿水平不平衡,难以形成有效的生态环境保护激励。^[3]

(二) 生态环境补偿政策缺乏独立性

目前流域生态环境补偿还没有独立的政策工具,基本上是从环境污染防治和水资源管理中借用的工具。取水收费、企业排污收费、取水和排污许可证制度、水量总量控制制度等都属于水环境和水资源的行政经济手段,是建立流域生态环境补偿的资金来源,即通过这些政策工具筹集的资金可以将其中的一部分用于流域上游地区生态环境的治理与保护。但在具体实践中,这部分资金并未用于或者不完全用于流域上游地区生态环境保护与建设,与流域生态环境补偿的关系还比较疏远,独立的生态环境补偿政策缺失问题明显。

(三) 跨省流域生态补偿起步晚,补偿机制不完善

从国内已有的流域生态环境补偿实践看,主

要集中在行政辖区内中小流域上下游之间的水环境和水源地保护补偿,省际间的流域生态环境补偿还刚刚起步。省域内流域生态环境补偿主要包括流域上下游之间涵养水源、保持水土、净化水质等水生态服务成本补偿,主要经济手段是上级政府或同级政府对被补偿地方政府的财政转移支付,或整合有关环境保护和生态建设资金集中用于被补偿地区,局部地区探索了基于市场机制的水资源交易模式。对于跨省流域而言,流域上游地区长期承担了提供水生态服务功能的主要责任,下游地区无偿受益。上下游间生态利益与经济利益的矛盾较为突出,上游地区迫切要求下游提供生态补偿,而下游地区往往采取回避态度。由于上游地区的生态服务成本难以得到回报,提供生态服务的积极性受到挫伤,最终导致流域水生态服务功能下降甚至部分功能丧失,水资源短缺和水环境污染形势日趋严峻。

三、流域上下游生态环境补偿的制度保障与创新

面对跨区域流域上下游生态环境恶化的现状及现行流域生态环境补偿方式等存在的诸多不足,需要构建多元化的制度供给,创新生态环境补偿体制机制,建议包括以下内容。

(一) 完善省际流域上下游生态环境补偿的法律法规

从本质上而言,生态补偿机制是促进生态文明建设的重要环节,也是落实“五大发展理念”的具体行动。推进生态补偿机制的顺利实施,离不开法律法规的硬约束,法律的强制性对推动流域上下游生态环境补偿特别是跨省的流域生态环境补偿,具有重要的作用。^[4]按照区域生态环境保护与重建的需求,相关法律可以规范生态补偿所涉及的各种主体、内容、框架、措施以及相关的行为与标准等诸多方面,从而把企业微观主体对自身利益最大化的追求限制在一定范围内,积极抑制可能发生的浪费资源、污染环境、破坏生态等机会主义倾向;同时也可以对环境破坏行为的受害者进行适当赔偿;更能激励保护区域自然资源环境的行动,使全社会树立生态环境保护意识,并采取一致性的整体行为,从而形成流域生态环境保护的合力。因此,在《生态环境损害赔偿制度改革方案》基础上,应当进一步推进流域生态环境补偿的立法工作,如制定《生态环境补

偿管理条例》或《生态环境补偿法》，规范生态环境补偿的标准、补偿原则、补偿对象及补偿方式等。在流域生态环境补偿方面，要明晰产权，推动排污权和水资源使用权的交易，促进跨省流域生态补偿的实现。

（二）保障流域生态环境补偿行为常态化

第一，建立健全流域生态环境补偿组织体系。为了流域生态补偿机制更好地运行，必须完善与健全生态补偿组织体系。流域生态补偿组织体系的核心是生态补偿的行政专业管理机构，包括补偿政策制定机构、补偿计算机构、补偿征收管理机构、补偿流通体系等，以解决流域上下游生态补偿的法规制定，水资源环境承载区边界界定，水资源生态价值评估。因水资源生态保护造成机会损失评估，确定受益区（受益方）关联度、补偿项目与补偿标准，明确受偿方并实施。监督流域生态补偿资金的落实和补偿项目的实施，对跨流域生态补偿效果进行评价等，确保跨区域生态补偿活动顺利开展。

第二，加强评估考核。要将流域水资源环境保护的监管责任落实到各级政府，落实到主要领导人。结合生态功能区划、主体功能区划的相关要求，把水源环境保护区和水源涵养区作为限制开发区，把禁止在开发区和重要生态功能区开发作为干部考核主要内容；同时在重点和优化开发区的干部考核体系中也注重综合考评，加环保实绩“砝码”。进一步完善生态补偿资金使用的绩效考核评估制度，并将其与干部政绩考核结合起来，明确主管和直管干部的具体职责，既做到流域上下游生态环境补偿资金的合规使用和高效利用，也要做好生态补偿的审计工作和信息公开。

（三）确保流域生态补偿资金充裕

流域上下游生态补偿实现的前提是充足的资金投入，否则很难持续发展。通过建立健全流域上下游生态补偿投融资体制，继续完善宏观调控体系，改革财政税收制度，按照“谁投资，谁受益”的原则，积极支持市场、社会组织、政府等参与流域上下游生态补偿和环境修复，建立多元化融资、建设和保护机制，确保生态补偿资金的充裕，使生态环境保护工作能顺利进行。

第一，争取多方金融支持。流域上下游生态补偿，特别是跨区域的流域生产补偿的发展离不开金融的强力支持，可以实行跨区域生态补偿融资，方式形式多样，常见的有借款、贷款、集资、

债券、租赁、绿色保险、BOT、TOT、PFI 投资基金等。以绿色保险为例，绿色保险又叫生态保险，是在市场经济条件下，进行环境风险管理一项基本手段。其中又以环境污染责任保险最具代表性，它以企业发生污染事故对第三者造成的损害依法应承担的赔偿责任为标的，进行投保。^[5]在发生环境污染事故后，由保险公司根据投保标的及赔偿标准，对受损人及企业进行补偿。不仅有利于污染企业减轻污染赔偿负担，尽快恢复生产，而且能够减轻财政负担，及时化解受害人与侵权人之间的矛盾，稳定社会经济秩序。^[6]

第二，支持产业异地发展和税收跨域分成。对跨省的流域上下游生态补偿，需要充分考虑省际之间的协调统一。以促进生态、经济、社会和环境耦合系统的协同发展为目的，从促进流域上下游地区互利共赢的出发，将上游地区不适合发展的产业，向下游地区转移，并由下游地区向上游地区提供税收分成，或者由下游地区向上游地区提供资金支持，帮扶上游地区发展生态产业，或产业生态化，如低耗水产业和劳动密集型产业等，以实现上游地区的经济增长与财政收入水平的稳定。^[7]

第三，积极推动社会组织及个人参与建立流域生态补偿基金。在国内生态补偿中，建立专门面向生态环境保护以及生态补偿的各类基金会势在必行。近年来，中华环境保护基金会、中国绿化基金会、中国绿色碳汇基金会等有一定政府支持的公益性社会团体已在募集社会资金、支持生态补偿中起到了引导作用。比如，中国绿色碳汇基金会是第一家以增汇减排、应对气候变化为目的的全国性公募基金会。从生态补偿的社会资金来源来看，首先应瞄准资源环境企业和高收入人群。从资源环境经营中获利的企业理应补偿生态环境保护自不待言。针对高收入人群来讲，即便是在正常合法经营情况下，高收入人群的财富积累过程一般都伴随着对资源环境远高于普通民众的占用，有责任承担起更多的生态环境责任。其次，建议面向全社会发行生态补偿彩票，这是增加区际生态补偿资金来源的另一方式。从彩票事业本源来看，即是取之于民，用之于民。发行生态补偿（保护）彩票有利于调动民众参与环境保护与修复的积极性，成本不高，聚沙成塔，能很好地弥补生态补偿资金不足的问题，而且发行彩票也是对生态文明理念的广泛宣传。

(四)积极探索建立市场化生态环境补偿模式。单纯依靠政府主导下通过财政转移支付进行流域生态环境补偿,容易造成受偿地区对生态环境补偿的“路径依赖”。要积极探索市场化生态环境补偿模式,着力培育水权市场。首先,要明晰水权(水资源使用权),这是进行交易的前提条件。水权的初始分配涉及地区间、使用者之间的公平问题,需要多方协商,统筹考虑。其次,积极探索资源使用权、排污权交易等市场化的补偿模式。逐步开放水资源要素市场,由市场供求方与需求方共同决定水资源价格,真实反应水资源稀缺性。由流域内上下游政府共同参与,探索建立区域内污染物排放指标的有偿分配机制,特别是加强污染治理力度和降低水资源环境修复的成本,最终实现生态、环境、经济与社会耦合系

统的共同发展。

参考文献:

- [1] 姬鹏程. 加快完善我国流域生态补偿机制[J]. 宏观经济管理, 2018(10): 41-46.
- [2] 刘滨, 刘小红, 雷显凯, 等. 生态公益林补偿政策的研究进展与展望[J]. 农林经济管理学报, 2017, 16(4): 513-520.
- [3] 丁吉林, 许媛媛. 可持续发展倒逼生态补偿机制冲破瓶颈[J]. 财经界, 2012(3): 30-41.
- [4] 李红松. 跨省流域生态补偿机制构建研究[J]. 学术探索, 2018(11): 69-76.
- [5] 潘岳. 七项环境经济政策当先行[J]. 瞭望, 2007(37): 34-35.
- [6] 张明凯, 潘华, 胡元林. 流域生态补偿多元融资机制及融资效果的系统动力学模型分析[J]. 统计与决策, 2018, 34(19): 71-75.
- [7] 张化楠, 葛颜祥, 接玉梅. 流域生态补偿的复制动态及进化稳定策略分析[J]. 统计与决策, 2018, 34(20): 50-53.

Institutional Guarantee & Innovation of the Ecological Environment Compensatory System of the Upper and Lower Reaches of a River

LI Tingyu

(Research Institute of Population, Liaoning University, Shenyang, Liaoning 110036, China)

Abstract: The ecologic environment compensation between the upper and lower reaches is balanced under the condition of the benefit. In order to do this balance of the compensation benefit, it is to satisfy the even benefit of the users and losers equal, it is to complete the above-said equal benefit, the effective system should be guaranteed. In order to solve the difference of the lower and upper river reaches and the worse of the ecology. The government compensation mode is done. Many measures should be made such as the lawful system, the economic system and the coordination of management and the public participation can be made the enough compensation. Only do this can the high-effective ecologic compensation be made. It is for human and nature effective progress on the lower and upper part of the reaches of a river. The economy, ecology environment and human progress can be advanced.

Key words: ecological environment compensation; system guarantee; system innovation

(责任编辑: 贺常颖)