

黔西南州流域生态补偿机制发展路径研究

李 静

兴仁市委党校 贵州兴仁 562400

摘 要: 在生态文明建设战略实施过程中, 一些地区因生态建设承担了巨大的经济成本, 迫切需要建立合理的利益均衡机制, 区域生态补偿机制应运而生, 且其中的流域生态补偿机制已得到广泛运用。本文在黔西南州州内流域生态补偿机制切实需要的基础上, 探讨该机制的建设路径, 具体在参与主体及其责任、补偿标准、补偿考核等方面给出建议, 以期为相关部门提供些许参考。

关键词: 生态补偿; 参与主体; 生态补偿标准; 工作机制

Study on the development path of ecological compensation mechanism in southwestern Basin of Guizhou Province

Jing Li

Xingren municipal Party School, Guizhou Xingren, 562400

Abstract: In the process of implementing the strategy of ecological civilization construction, some areas urgently need to establish a reasonable interest balance mechanism because of the enormous economic cost of ecological construction. The regional ecological compensation mechanism came into being, and the watershed ecological compensation mechanism has been widely used. Based on the practical needs of the basin ecological compensation mechanism in Qianxinan Prefecture, this paper discusses the construction path of the mechanism and gives suggestions on the participants and their responsibilities, compensation standards, and compensation assessment. It provides some references for relevant departments.

Keywords: ecological compensation; Participant; Ecological compensation standard; Working mechanism

引言:

2016年, 国务院印发《关于健全生态保护补偿机制的意见》, 将“完善重点生态区域补偿机制”作为我国生态补偿体制机制创新的重要任务之一, 并在国家层面面对建立和完善生态补偿机制提供了系统全面的行动指导。早在2009年, 贵州省就首先在清水河流域开展水污染防治生态补偿机制试点, 然后在红枫湖、赤水河和乌江流域开展生态补偿试点, 在责任主体、补偿方式等方面不断完善, 但同时也存在相对明显的短板, 如参与主体单一, 由政府主导而社会参与度较低, 资金来源渠道单一, 由财政转移支付主导而发挥市场作用较少等。黔西南州作为贵州省内少数民族聚集地区, 下辖2市6县1新区(义龙新区), 探讨建立以政府为主导的横向生态保护补偿机制, 以促进生态文明建设, 纠正生态保护成果不合理分享导致的州内城乡之间和地区之间发展的不平衡和不协调问题, 在当前形势下显得十分必要。

一、流域生态补偿机制概述

国际上对“生态补偿”比较通用的名称是“生态服务费”(PES)或“生态服务补偿”(CES), 其实质是由于土地使用者往往不能因为提供各种生态服务而得到补偿, 因此对提供这些服务缺乏积极性, 通过对提供生态服务的土地使用者支付费用, 可以激励保护生态环境的行为。

一般来说, 流域生态补偿主要表现在两个方面: 即生态破坏补偿及生态建设补偿。生态破坏补偿是指生产者、开发者以及经营者对生态环境造成破坏或者不良影响后, 一方面对环境污染和生态破坏进行补偿, 另一方面针对生态环境只关注眼前利益而放弃未来价值进行补偿; 生态建设补偿是指生态受益地区、单位及个人积极参与生态环境保护, 使其恢复生态功能, 从而对生态建设地区、单位和个人给予的经济补偿。生态补偿机制是以环境资源价值理论、循环经济理论和环境经济学为基础建立起来的, 通过维持以及改善生态服务质量而实施

的经济激励活动及其他组织安排。生态补偿机制的核心内容是自然资源的有偿使用,即要把自然资源看成一种特殊商品,在使用自然资源的过程中,应当对自然资源所有者以及生态保护者支付相应的费用,确保自然资源的合法利用。

通过近年来对国内流域生态补偿的实践证明,采用较多的生态补偿形式包括:水源保护经济补偿模式、跨界断面水质目标考核模式、水权交易模式、设立专项资金模式以及异地开发模式等。其中,最常用的是跨界断面水质考核模式以及水源保护经济补偿模式。实现生态补偿的前提是要做好补偿资金额度的测算,它是生态补偿的核心环节。补偿标准的计算是指怎样确定流域生态保护受益主体应该分担的投入量,以此确定受益主体对投入主体的补偿支付标准。结合国内外的研究,目前主要的计算方法有支付意愿法、收入损失法、机会成本法、水资源价值法、费用分析法和生态服务价值法等。

二、建立流域生态补偿机制的必要性

虽然流域是一个完整的自然区域,但它通常被分割成不同的行政区域。由于地方政府经济利益相对独立,经济活动大多以本地区利益为导向,这就会不可避免地使各行政区域之间发生利益冲突。尤其是上下游地区在对生态环境进行整治和经济开发过程中,存在着实施主体和受益主体不一致的矛盾。例如,生态保护者与受益者、破坏者、受害者之间因利益分配不公平引起的矛盾,即受益者无偿占有环境利益,没有使保护者得到应有的经济回报,缺少保护的经济激励;再比如,破坏者没有承担破坏环境的责任及成本,受害者也得不到应有的经济赔偿,导致责任人失去保护的经济动力。这种扭曲的利益关系造成生态环境保护成果不能在城乡、地区及不同收入群体间合理分配,不仅加重了生态保护的困难,还造成城乡和地区间发展的不平衡与不协调加剧,严重影响了社会福利在不同群体之间的合理分配,给不同地区和不同人群间的和谐发展带来严重威胁。所以,建立流域生态补偿机制对经济发展起着非常重要的作用。

三、黔西南州流域生态保护现状

黔西南州河流众多,水资源丰富。全州有10公里以上河流106条,总长3033.4公里,流域面积20平方公里以上的河流102条,流域面积100平方公里以上的河流46条,流域面积500平方公里以上的河流8条。其中,南盘河、北盘河和赤水河是该州最大的三条河流。近年来全州坚持生态优先、绿色发展,加大生态文明建设,大力实施“青山、蓝天、碧水、净土、清废”五大工程,不断提升生态环境质量。在治理机制上进行了多项探索,如建立河(湖)长制,全州根据现实需要对河流344条、水库173座实行河湖长制,在组织结构上设有河长2150

人,配套建立跨部门跨领域行政执法协调配合、公益诉讼协作等具体工作机制等,并创新工作方式,在全省率先建立使用“河长云”大数据平台,对全州各条河流、各级河长巡河台账填报、案件投诉举报等情况进行管理,实现管理手段信息化、高效化。同时为鼓励公众积极参与生态环境保护工作,州政府从两个方面加强制度建设,一是加大信息公开力度,包括重大项目规划和实施过程环境影响评价监测信息公开、生态环保问题处置信息公开等,随时接受监督;二是强化举报奖励,2016年,州人民政府办公室印发《黔西南州环境违法行为举报奖励办法(试行)》,对违法行为举报奖励的适用范围、举报途径、举报提供材料要求等在原有规定基础上进行了细化,提高了公众参与的积极性。

四、黔西南州流域生态补偿机制建立路径

流域生态补偿机制实施以来,通过水资源有偿使用(水权)等方式实现了水资源的合理配置,不仅可以抑制流域的污染行为,达到生态保护的效果,同时协调上下游生态保护与流域经济发展之间的利益冲突,激发生态保护者的积极性,因此,人们越来越关注它。结合各地实践经验和理论研究成果,就黔西南州流域生态补偿机制建立路径提出建议。

1.生态补偿参与主体

流域生态补偿作为调整相关主体经济利益的应对方案,应明确各主体的“共同但有区别的责任”。首先,政府应该是生态补偿的“主角”,负责协调、指导和宣传,同时也是实践初期补偿的主要提供者;企业应当为自然资源的使用和环境的破坏支付费用,并履行相应的社会责任;个人也应支付费用并承担义务;其他机构(环保组织、研究机构)也应承担一定义务并根据其贡献获取相应回报。同时生态补偿各参与者责任分担时还应遵循“收益结构原则”和“能力结构原则”,根据不同参与者收益和分担能力的不同确定其分担比例。另外,还要做到权责统一、合理补偿。严格落实谁受益、谁补偿的原则。科学制定保护者和受益者的权利义务,推进建设生态保护补偿标准体系与沟通协调平台,加快形成运行机制,让受益者付费,保护者得到合理补偿。让政府主导、社会参与真正落实到位。加强制度建设,不断完善政策法规,创新体制,拓宽补偿渠道,利用经济、法律等手段,扩大政府购买服务力度,主动让社会公众积极参与。

2.生态补偿标准

生态补偿标准的确定是建立生态补偿机制的关键问题,目前在生态补偿相关实践中普遍采用的是基于被补偿者所承担成本确定的补偿标准。被补偿者承担的成本大致可以分为两类:一类是生态环境保护的直接投资成本,也称为直接成本;二是生态保护带来的发展机会成

本, 又称间接成本。直接成本和间接成本就其核算范围和方式来说, 不管在学界理论研究中还是流域生态补偿实践中有未有统一标准, 而是据实际情况而定, 但一般遵循全面性、重要性和可操作性原则。

结合黔西南州的实际情况, 从可操作性角度出发, 建议采用直接成本核算法。建议直接成本的范围包括生态建设成本、生态维护成本和生态移民成本, 其中生态建设成本包括生态建设项目的人力、物力和财力的直接投资; 生态保护成本包括维持和维护生态环境的费用, 如污水处理费; 生态移民的成本包括生态移民恢复自然生态的成本。在核算方式建议采用市场价值法, 即将所费的物力、人力及其他投入根据市场平均价格以货币的形式计算出来。考虑到实践中存在的补偿者补偿意愿和补偿能力问题, 在机制建设初期, 应在政府主导下, 按照参与者协商交易、共同出资、转移支付、强制性扣缴等生态补偿模式进行标准确定。

3. 生态补偿考核

随着生态补偿实践的不断深入, 生态补偿范围和方式不断拓展且补偿资金不断增加, 生态补偿绩效考核的重要性愈加凸显, 科学考核各参与主体是否按照要求提供了相应的生态系统服务直接关系到不同利益相关者之间利益让渡这一根本问题。2011年, 环境保护部发布《国家重点生态功能区县域生态环境质量评价办法》, 对全国重点生态功能区县政府的生态环境保护绩效进行评价。评价指标体系包括自然生态和环境现状两个一级指标, 每个一级指标包括若干个二级指标。同时, 考核方法采用县级上报、省级审计和国家评估形式。

黔西南州在机制设计时, 需根据实际情况采用灵活的考核指标和考核方式, 以激发各级政府的创新能力, 提高生态环境保护的效率。就评价指标体系而言应遵循客观性、便利性原则, 即能够相对便利地获得客观的监测数据, 同时指标考核也要遵循“淡化基数, 注重变化”的思路。考核方式上, 在控制监管成本的前提下需避免“既当运动员又当裁判员”问题的出现, 同时也须避免不同地区自然灾害、气候变化因素带来的考核激励效率下降问题。

4. 其他工作机制

流域生态补偿问题具有跨区域、复杂性、广泛性等特点, 政府、企业、社会群众等参与主体之间利益诉求是不一样的, 相互之间存在诸多矛盾。从现实看, 地区政府具有生态利益、经济利益、社会利益三者兼顾的需求; 企业的首要关注点是经济利益; 而公众关注的是

生态环境利益和相关的社会利益; 即便是地区政府也必然为追求本地区利益最大化, 进行地区政府之间的博弈。黔西南州在流域生态补偿探索时首先需建立协作协调机制, 畅通利益表达渠道、相互沟通, 明确参与主体集体行动规范; 借鉴“河长云”大数据平台的成功经验, 建立相应的信息共享机制, 解决各主体间的信息不对称问题、降低协商和监管难度。另外, 还要积极鼓励生态环境保护地区发展生态农业、生态工业、生态物流、生态旅游等一些生态环保型产业, 大力发展循环经济和低碳产业。采用资金补贴以及上市融资等方式, 优先支持生态环保型产业, 在用地、贷款、税费等方面给予优惠政策。在开展流域上下游联合治污过程中, 应该确保联合应急、联合执法, 并进行统一标准、统一规划、统一监测。积极鼓励流域上下游签订关于跨界水环境保护责任协议, 通过资金补助、产业转移、对口协作、共建共享、人才培养、异地开发等方式进行补偿, 协调好上游地区与下游地区的经济利益关系, 促进整个流域的共同发展。还可以开展政府与社会资本合作模式以及排污权抵押融资模式, 将政府涉水的水环境保护项目并入地方融资平台融资。探索建立社会资本投资回报收益机制。

在探索州内生态补偿机制建设时, 应由简入深, 对于国内实践中普遍存在的问题, 如社会参与度低、资金来源渠道单一等问题, 可先行搁置; 对于国内成功的实践经验, 根据州内经济发展能力、自然资源条件等现状差异化借鉴, 按照试点—总结—推广的步骤不断完善机制建设。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅. 关于健全生态保护补偿机制的意见[EB/OL]. (2016-04-26) [2019-02-20]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-05/13/content_5073049.htm.
- [2] 刘桂环, 张彦敏, 石英华. 建设生态文明背景下完善生态保护补偿机制的建议[J]. 环境保护, 2015(11): 34-38.
- [3] 秦艳红, 康慕谊. 国内外生态补偿现状及其完善措施[J]. 自然资源学报, 2007(04): 557-567.
- [4] 晓光, 苗鸿, 郑华, 等. 生态补偿标准确定的主要方法及其应用[J]. 生态学报, 2009, 29(8): 4431-4440.
- [5] 郭玮, 李玮. 基于多元统计分析的生态补偿转移支付效果评价[J]. 经济问题, 2014(11).
- [6] 刘桂环, 文一惠, 谢猜. 关于跨省断面水质生态补偿与财政激励机制的思考[J]. 环境保护科学, 2016(06): 6-9.