

# 流域生态红线划定的生态补偿配套制度研究

丁花琼

(广西师范大学 广西壮族自治区桂林 541006)

**【摘要】** 生态红线制度的实施,对于规范流域的资源开发、经济发展、生态保护行为都具有重要意义,而生态补偿与生态保护红线制度相辅相成,是生态红线制度实施中的核心问题之一。通过详细论述流域生态红线划定中配套生态补偿的必要性,在此基础上,进一步明确了流域生态补偿的原则、范围、模式等内容,以期为流域生态红线划定后生态补偿机制的完善提供借鉴。

**【关键词】** 流域;生态红线划定;生态补偿;立法完善

DOI: 10.18686/jyfzyj.v3i9.54126

随着全国范围内生态红线的划定,红线范围内(流域上下游、左右岸地区)的经济发展与环境保护的矛盾日益尖锐,而生态补偿正好能平衡流域内生态保护和经济发展之间的关系。由此生态补偿制度在近些年逐渐引起政府和社会的广泛关注,并成为落实生态红线的重要手段。因此,有必要在划定生态红线的流域和区域内,建立和完善相应的生态补偿机制,并进一步明晰生态补偿的规则、探索多元化的补偿模式,为生态红线制度的实施提供保障。

## 1、流域生态红线划定与生态补偿制度关系概述

### 1.1 生态红线制度的内涵

2011年,国务院发布的《关于加强环境保护重点工作的意见》首次出现了“生态保护红线”的提法,它要求在重要生态功能区、陆地及海洋生态敏感区、脆弱区划定生态红线,并对红线内的重要生态系统采取严格保护措施。<sup>[1]</sup>2014年修改的《环境保护法》对生态红线制度进行了原则性规定。因此从整体上看,“生态红线”制度在我国已经被确立。然而应当指出,虽然“生态红线”是维护我国国土生态安全的重要制度,但理论界和实务界对其具体的内涵仍存在较大争议。随着实践的发展,生态红线的内涵及其所包含的层次不断获得“明晰”。比如2017年印发的《生态保护红线划定指南》(以下简称《指南》)明确规定“生态红线”是指在生态空间范围内具有重要特殊生态功能,必须强制性严格保护的区域,是维护国家和区域生态安全的底线和生命线。<sup>[2]</sup>笔者在文中亦主要采用此种观点。

### 1.2 流域生态红线划定配套生态补偿制度的必要性

#### 1.2.1 流域生态红线划定带来的问题

##### (1) 限制相关区域开发

流域生态红线的划定主要是基于“整体利益保护”的本位开展,但是各流域内各行政区域具有差异化的利益主张。流域生态红线划定后,上游地区、左右岸内被划入生态红线的地区政府需要投入大量的人力、物力、财力开展生态保护基础设施建设,一般还需要禁止、限制、停止相关流域资源的开发,提高相关企业和个人行业经营准入的门槛,这就意味着这些地区需要付出更高的成本来维持红线区域的发展,从长远上来看势必会限制区域内的经济发展空间。为平衡流域内各方主体的利益,提高群众参与流域生态红线管理的积极性,必须要在这些区域采取一定的配套补偿措施。

##### (2) 限制相关主体权益

一般而言,各级各地政府在流域范围内所划定的生态红线区,基本都发挥着重要的生态功能,比如防止水土流失、维护生物多样性等,必须在城乡建设规划、排污许可以及其它日常的社会经济发展管理中,采取防止环境污染、资源损毁的一系列管控措施,在强制推行红线管理措施的过程中,必然会使红线区域内部分企业和个人等主体遭受一定程度的损失,比如相关企业的开发权、排污权受到限制;居民个人的资源攫取、开发利益、排污行为也会受到相关的限制。对于这部分为保护生

态环境牺牲发展利益的企业和居民应当提供一定的生态补偿以弥补其损失。

### 1.3 引进流域生态补偿制度的功能和意义

#### 1.3.1 生态补偿的含义

关于生态补偿的含义,目前尚未形成统一的定义。有学者认为,生态补偿是为了协调生态环境保护与经济发展之间的矛盾,以及地区间由于生态环境保护的“外部性”而出现的权利义务不对等提出的一项利益再矫正机制。<sup>[3]</sup>也有学者认为“生态补偿仅指国家、社会对生态保护活动中的利益损失者和贡献者进行的一种经济补偿。”<sup>[4]</sup>综合上述分析,笔者认为“生态补偿是一种以经济手段来调节生态环境保护中各方主体利益的平衡制度,通过行政手段、市场机制对利益获得者、生态环境保护者、供给者、利益损失者等多方主体的利益进行调节,在保护相关区域生态环境的同时促进区域内经济的协调发展。”

#### 1.3.2 生态补偿在流域红线划定中的功能和意义

生态补偿制度作为一种新型的平衡区域生态环境保护与经济发展动态关系的柔性治理手段,在流域红线划定中已经被证明可以很好地协调流域内各方主体的利益关系。它的功能和意义主要体现在以下几个方面:第一,该制度的引入,能够矫正受益者与保护者之间利益失衡的关系,形成“受益者付费、保护者得到合理补偿”的良性局面;第二,该制度的引进,可以矫正流域生态红线内、外区域,甚至流域内上、下游的利益失衡关系;第三,促使“以破坏手段获取利益的行为”向“以保护手段获取利益的行为”转变,从而引导广大人民群众参与流域生态环境保护。

## 2、流域生态红线划定中生态补偿制度存在的问题

### 2.1 补偿规则的不明确

由于当前我国缺乏专门性的流域生态补偿立法,对于流域生态红线划定中生态补偿制度的实施更是缺乏明确的依据,比如生态补偿中“谁来补、补给谁”、补多少、补的方式、谁来监督和审核、资金保障等问题,目前都没有具体的规则可以操作,这严重地限制了生态补偿制度功能的发挥。为了促进生态补偿在流域生态红线区的落实,解决分散立法综合整治能力不足的问题,有必要积极推动《生态补偿条例》等专门立法的出台,进一步明确、细化补偿主体、标准、范围、原则、资金保障、监督机制等内容。

### 2.2 补偿模式的单一化

纵观当前我国已经开展的流域生态补偿实践,大多是以政府主导型的财政转移支付为主,市场横向补偿机制很少采用。由于目前我国没有建立流域生态服务交易市场,即使部分地方性立法文件中对市场补偿机制作出了规定,但也仅限于在省内开展流域生态补偿,且主体也局限于省内不同行政区域政府之间的补偿,这就意味着,非政府主体之间的市场横向补偿机制在我国几乎没有落地。仅依靠政府财政转移支付进行生态补偿

难以让实际受益者承担起生态维护和发展的社会责任。

### 3、流域生态红线划定中生态补偿配套制度的完善

#### 3.1 确定流域生态红线划定中生态补偿的原则

##### 3.1.1 “划定—补偿”权责匹配的原则

根据权责相统一的原则,既然享有了相应的权限,就应匹配对应的责任,这既符合权责统一的要求,也符合公平的实质内涵。因此在生态红线制度的实践中,应当采取“谁划定、谁补偿”的原则。现实中生态红线划定的主体可能是不同级别的地方政府及其部门,各个部门之间可能又存在着职能交叉的情况,很容易造成划定权限交叉、补偿责任空白的情况。而通过“谁划定,谁补偿”的原则可以促使各级地方政府及其部门在红线划定后的生态补偿工作中明确各自的职责,避免相互推诿。此原则在省内、跨省流域生态补偿中都可以适用。

##### 3.1.2 “受益者向保护者补偿”的原则

“谁受益谁付费,谁保护谁受补偿”是符合流域保护的公平要求的。当生态保护行为使他人获得流域生态环境公共品时,理应从受益者处获得补偿,如果无法获得补偿,那么不利于流域生态环境公共品的持续供应。基于此,该原则的实施可以包括如下方面的内容:要求因流域生态红线划定而受益的地区对受限制的地区提供补偿——这通常表现为下游地区的政府对上游地区的政府进行横向的补偿;受益的企业、居民对保护生态环境的主体进行补偿。“受益者向保护者”补偿原则区别于“损害者赔偿”的责任承担原则,前者更主要是“增益”导向的,而后者主要是“抑损”导向的。

#### 3.2 确定流域生态红线划定中生态补偿的范围

##### 3.2.1 依据“红线划定”确定补偿范围

一般而言,某个区域一旦划入生态红线范围内,该区域的相关产业和开发行为就会受到限制甚至禁止,这就变相剥夺了这些区域以及区域内的企业、居民发展的权利和机会。因此,对于被划入红线内的地区、主体,理应考虑纳入补偿范围,而对于没有划入红线内的区域,一般默认其发展权没有受到影响,基本上不需要纳入补偿范围,但不排除部分没有被划入红线内却又因红线划定遭受损失的地区。生态补偿范围一旦确定后,应保持一定的稳定性。在地方政府财力增加和民众对生态环境

保护需求大幅度提高的基础上,可以作出适当调整。

##### 3.2.2 依据“权益受限”确定补偿范围

依据生态红线的划定确定补偿范围,只是为生态补偿对象的确定提供了必要的“形式”参考。由于生态补偿作为一种成本支付手段,旨在平衡受益者与受损者、受益者与生态环境提供者等各方主体的利益关系。对于被划入红线范围内的区域,如果权益并没有因此受损、受限,就没有必要对其提供补偿;反之,虽然没有被划入红线范围,但是因为红线的划定而直接遭受权益侵害的,也应当提供补偿。通过这一准则,方可从“实质”的意义上,确定流域生态红线划定中生态补偿具体的受补偿主体、补偿权益,甚至补偿标准。

##### 3.2.3 确定流域生态红线划定中生态补偿的模式

###### (1) 坚持政府主导的补偿模式

政府主导之下的补偿模式包含两个层面:一是平级政府之间的“横向”补偿;二是上下级政府之间的“纵向”补偿。目前,政府主导的补偿模式是流域生态补偿的主流模式。无论是欧美国家,还是经济较为发达的日本,虽然在生态补偿实践领域进行了不同探索,但无一例外都是由政府主导生态补偿。尽管我国国情有别于上述国家,但流域生态环境的公共产品属性是同一的。另外,从当前财政支付的实际情况来看,以政府财政资金的直接转移支付进行生态补偿是最有效、最便捷的方式。因此,当流域生态红线是由政府自上而下组织实施划定工作的情况下,我国的相关流域生态补偿必须坚持由政府主导。

###### (2) 引入市场驱动的补偿模式

市场驱动的补偿模式主要是通过生态服务市场的交易进行补偿,比如排污权交易市场。在这种模式下,相关利益主体在遵循平等自愿原则的基础上进行生态服务交易,从而直接参与到生态补偿过程中,实现生态环境保护者、提供者与受益者之间的利益转移。<sup>[5]</sup>目前,市场驱动的补偿模式与政府主导模式的不同,主要体现在这种模式下通常是以非直接资金支付的方式来实现。但一般而言,市场补偿模式的运行也必须有政府的积极引导作为前提,比如在流域排污权交易上,需要政府搭建平台,确定排污总量并进行排污权的初始分配,再逐步开展市场交易。根据国外在生态补偿方面的成功经验以及我国的市场基础,我们完全可以借鉴国外一对一或者配额交易的方式来形成生态补偿的驱动,从而形成多元化的补偿资金筹措机制。

### 参考文献

- [1] 曹俊“《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》解读生态红线的强制性体现在哪?”,载中华人民共和国生态环境部, [http://www.mee.gov.cn/xxgk/hjyw/201111/t20111115\\_219994.shtml](http://www.mee.gov.cn/xxgk/hjyw/201111/t20111115_219994.shtml).
- [2] 2017年生态环境部印发的《生态保护红线划定指南》
- [3] 吕忠梅.论生态文明建设的综合决策法律机制[J].中国法学,2014(03):20-33.
- [4] 修丹妮.京津冀区域生态补偿法律问题研究[D].北京交通大学,2017
- [5] 王雪松.连云港市生态红线区域生态补偿的成效分析与优化研究[D].湖北工业大学,2019.
- [6] 马晖玲,白鸥.保护黄河流域生态补偿立法先行[N].检察日报,2021-03-29(007).
- [7] 王权典.我国生态保护红线立法理念及实践路径探讨[J].学术论坛,2020,43(05):25-34.
- [8] 姚俊颖.澜沧江流域生态补偿法律机制的构建[J].西南林业大学学报(社会科学),2020,4(04):14-17.