

长江流域生态补偿机制的困境及破解

——以四川省为样本的考察

陈淑敏

(四川大学 四川成都 610207)

摘要:生态补偿是贯彻习总书记对长江流域“共抓大保护,不搞大开发”指示的制度化体现。四川省地处长江流域上游,省内践行生态补偿虽然已逾十年,但是这种基于行政权力所构建的生态补偿机制仍然陷于补偿方式单一、长效机制尚未形成等困境。在《长江保护法》第76条原则性确立了流域生态补偿制度的背景下,未来应尽快出台《生态补偿条例》,以生态系统服务付费的理念指导长江流域沿岸省市完善生态补偿机制,从而发挥出生态补偿的行为激励和利益调整功能,形成更加稳定长效的流域生态补偿法律关系。

关键词:长江流域;生态补偿;四川省

1 引言

2016年习近平总书记在重庆召开推动长江经济带发展座谈会上提出“要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发”,¹这一发展定位使得生态补偿备受沿岸省市政府的关注。作为一种环境保护经济措施,生态补偿要求生态环境服务受益者向生态保护者进行补偿,使得固守青山绿水的贫困地区因建设生态工程所投入的生态保护成本和放弃资源开发所丧失的机会发展成本得到补偿。生态补偿制度正是通过这种方式协调流域内资源配置,缓和流域上中下游发展不均衡的利益冲突,²激励相关主体的保护行为,是使长江流域沿岸省市协同共治的有效制度安排。

四川省是长江流域上游重要的水源涵养区和生态屏障区域,且四川各地经济发展极为不均衡,处于上游的川西地区地形复杂,经济也较东部平原地区更为落后。在长江流域“共抓大保护,不搞大开发”的政策定位之下,上游贫困地区的经济发展与流域保护之间的矛盾将更为突出,为了平衡流域内资源分布严重不均衡的局面,全面建立流域生态补偿机制对于四川省的协调发展以及长江流域生态保护工作显得尤为重要。在对四川省流域生态补偿机制进行考察后,发现现有的补偿实践更像贯彻上级政府政策性文件的行政措施,而非以流域内不同主体的权利义务关系为基础构建的法律机制。这就导致生态补偿机制的具体内容设计始终绕不开政府的身影——补偿主体和补偿对象均是政府,补偿方式只能依靠政府间的转移支付。可见,当下所推行的流域生态补偿制度并不完善。本文聚焦四川省的流域生态补偿,归纳其运作样态,剖析困境,据此提出完善建议,希望能为我国生态补偿法律制度理论与实践研究提供分析样本,以及为长江流域生态补偿制度的推行提供四川经验。

2 四川省流域生态补偿机制的运作样态

梳理与四川省流域生态补偿相关的政策性文件可知,自2011年四川省人民政府印发《关于在岷江沱江流域试行跨界断面水质超标资金扣缴制度的通知》以来,四川省流域生态补偿实践已运作十年,仔细分析这些流域生态补偿具体办法和细则,发现四川省流域生态补偿机制在补偿主体、补偿对象、补偿标准和补偿方式方面呈现下述运作样态。

2.1 补偿主体和补偿对象

四川省所形成的“纵向”流域生态补偿机制在补偿主体和补偿对象上主要有两种形式:一是单向奖补。由上级政府安排资金对纳入考核的下级政府根据水环境保护工作绩效给予相应的生态奖励金,如《四川省流域横向生态保护补偿奖励政策实施方案》。二是奖补扣缴双向进行。如果下级政府未实现上级政府预先设定的水环境保护工作目标,则由上级政府进行扣缴。如《关于在岷江沱江流域试行跨界断面水质超标资金扣缴制度的通知》。

“横向”流域生态补偿机制在补偿主体和补偿对象方面也分为两种形式:一是双向补偿。一般是先选取监测断面,当监测结果劣于规定类别时,由上游对下游给予赔偿;当监测结果均优于规定的水环境功能类别时,该断面下游对上游给予改善补偿,如《四川省

“三江”流域水环境生态补偿办法(试行)》。二是全主体补偿。先由流域内各协议签订主体共同出资设立生态补偿金,当年根据各主体对流域生态环境保护工作绩效情况进行特定比例的资金分配,次年再依据补偿目标完成的情况进行资金清算。如云贵川共同签订的《赤水河流域横向生态保护补偿协议》。

2.2 补偿方式

在补偿方式方面,以政府间财政转移支付方式为主。省级财政通过统筹中央和省级相关资金筹集奖励资金。在补偿资金的筹措方面,以2018年签订的《赤水河流域横向生态保护补偿协议》为分界点,在此之前采取的方式是以省政府为中介,对于水质超标的市、州、县进行扣缴,将扣缴资金作为专项资金用于对下游污染治理的补偿和水环境质量优于考核目标地区的工作奖励;之后则不是以扣缴资金作为生态补偿金的唯一来源,而是先由签订流域生态补偿协议的市(州)人民政府和省级、中央共同筹集生态补偿金,再根据各市(州)的环境保护工作绩效情况等因素进行资金分配和清算。

3 四川省流域生态补偿机制的困境——聚焦长江流域的分析

四川省通过建立流域生态补偿机制,有效地改善了流域生态环境,但仍面临着不少困境。应当注意的是,当前我国各省市在各流域推行的省内生态补偿法律机制一般由省级政府出台相关政策,省级财政部门对补偿资金进行核算;跨省界流域生态补偿法律机制一般由各省级政府签订补偿协议,确定补偿基准和补偿资金,然后根据联合监测结果拨付补偿资金。³这与四川省的省内及跨省界流域生态补偿实践高度相似,意味着四川省在推行流域生态补偿法律机制所面临的困境同样是全国其他省市在各流域内实施相应机制时所面临的。

3.1 补偿方式单一

当前四川省的流域生态补偿实践模式,其补偿方式基本都是依靠上下级或同级政府间转移支付或者中央财政以专项基金的方式进行。虽然政府的资金补偿是最有效、最直接的方式,但是这种仅仅依靠政府财政和中央的奖励资金来进行补偿带来了两个问题:一是这种“输血性”补偿方式只是在“授人以鱼”,难以从根本上改变为流域环境保护丧失发展机会成本的上游地区的贫困现状。二是有限的财政资金难以回应和平衡不同补偿对象的利益诉求。随着流域生态补偿覆盖面的扩大,越来越多的地区被纳入补偿对象的范围,政府的财政压力将会进一步加大。

3.2 跨省流域生态补偿机制建构困难

当前流域生态补偿机制的建立与运行主要依靠各级地方政府协商推动,如果地方政府不愿意协作或者协作沟通不成,就难以建立。在府际竞争的前提下,地方政府都想为本行政区域争取最大利益,如果缺乏国家层面的协调机构,地方政府在水质标准、补偿方式等方面往往会产生分歧,跨省界流域生态补偿机制也就难以构建。如果流域生态补偿机制仅局限在省内范围,上、中、下游共同参与的全流域横向生态保护补偿法律机制无法构建,地处西部落后

地区的四川省得不到东部发达地区的补偿,难以改变全流域内发展不平衡的现状。

3.3 长效机制尚未形成

目前关于生态补偿制度尚无专门的规范性法律文件,只是原则性、倡议性地规定要建立这种制度,而且散见于多部法律之中,对于具体的操作机制却并未给出指引。⁴因此四川省所实施的流域生态补偿机制多是基于中央和地方政府出台的政策性文件和各市(州)在政策激励下签订的补偿协议,其实质是一种行政治理措施。早期实施扣缴制度时是非常明显的上级政府对下级政府的绩效考核,后期采取的“资金筹集、分配与清算模式”以及“一河一策模式”,⁵前者只是生态补偿金筹集方式的变化,后者即使加入了流域面积占比、用水效率、区别于支流等因素分配生态补偿金,其本质上还是由上级政府参与考核的以控制水污染为目标的奖罚责任制,并未真正反映出生态系统服务购买者与提供者之间的权利义务关系。这种以政府的行政权力主导而非法律权利义务关系调整的流域生态补偿机制不能真正发挥出生态补偿对流域内相关主体的利益调整和行为激励功能,也缺乏必要的稳定性和规范意义。

4 完善四川省涉长江流域生态补偿机制的建议

基于前文的评估与分析,为破解流域生态补偿机制尤其是像四川这样的中上游省份在长江流域生态补偿机制中面临的困境,从协调机构和机制方面提出如下完善建议。

4.1 确立生态系统服务付费的生态补偿立法理念

为了使流域生态补偿关系稳定下来,需要法律进行调整和规范。2010年国务院已将制定《生态补偿条例》列入《立法工作计划》中,至今已逾十年,还未通过施行。国家应尽快出台该条例,运用法律调控机制使各地的流域生态补偿实践能最大程度实现流域内利益关系的平衡。同时,在该条例中应该明确生态系统服务付费的理念。近代工业革命以后,经济发展,人口激增等因素使得人类与自然资源的关系变得紧张起来。在这样的背景下,生态资源成为了一种“稀缺物品”,其生态功能价值应该得到承认。人们必须认识到良好的生态环境是一种生态服务,如果享受了生态服务,理应承担相应代价。在生态系统服务付费理念的指导下,流域生态补偿关系的建立以生态环境服务的受益者、损害者向为保护和改善环境做出努力或牺牲的生态建设者支付利益补偿为基础,而不是基于上级政府的行政指示,从而以补偿主体和补偿对象的权利义务关系削弱当前流域生态补偿中的权力逻辑。

4.2 建立流域生态补偿协调管理机构

虽然我国有《水法》《水污染防治法》《防洪法》《水土保持法》和大量的政府规章条例。然而,对这些法律法规进行事权梳理,发现中央层面分属15个部委、76项职权,地方分属19个省级政府、100多项职权,“这些立法不具备体系性,常常出现“法律打架”的局面,带来了“多头管理”难题,给高效管理流域设置了重重障碍。为了破解这个难题,亟需设立一个统一的流域生态补偿管理机构,将流域管理权统一集中起来,协调各区域政府沟通合作,减少协议签订过程中的阻力,提高工作效率和质量。尤其是涉及到跨省生态补偿机制时,由于利益关系更为复杂,此时国家应该作为公共利益的代表者和管理者,协调各省之间的生态环境利益,促使分歧快速解决,防止各省之间互相推诿,致使补偿协议久拖不签。

4.3 流域生态补偿机制的具体内容建议

4.3.1 补偿主体多元化

根据“受益者补偿和污染者付费”原则,补偿主体是流域生态环境的受益者和污染者,也是生态补偿金的筹集者和补偿义务的履行者。政府虽然可以作为地方利益的代理人履行补偿义务,但是仅仅局限于政府是明显不够的,未来应该吸纳更多类型的补偿主体加入。首先是企事业单位、社会组织。这些真正在流域内开展生产生活的自然人或者法人是流域生态环境的直接受益者、污染者,理应承担成为补偿主体。企业既可以主动向政府缴纳生态补偿金,以政府为中介向为企业提供优质生态服务的主体输送应得利益,也可以自行与相关主体协商开展生态补偿。其次是流域内居民。虽然和企业相

比,个人的经济实力较弱,但是流域内下游居民如果享受了上游提供的良好的生态环境服务,就应该对上游地区做出补偿。可以由政府征收税费或者居民自行向社会组织捐赠的方式成为补偿主体。

4.3.2 补偿对象微观化

目前流域生态补偿对象存在的最大问题是,仅仅以政府作为地方利益的“代理人”,接受转移支付的生态补偿金,而后,这笔生态补偿金又是作为生态环境保护专项资金使用,导致社会群体对生态补偿红利的获得感不高。政府为了保护流域生态环境的确会付出一定的建设管理成本,也有可能因为无法开发流域内资源而减少招商引资的财政收入等,理应成为补偿对象,但不应该是唯一的补偿对象。流域内的企事业单位以及居民个人为了保护流域做出了一定牺牲,企业被要求关、停、转,居民个人的就业因此受到影响,农户的耕种也会受到限制等。这些企业、居民丧失了发展机会成本,为流域保护做出了贡献,应当得到直接的利益补偿。

4.3.3 补偿方式多样化

现有流域生态补偿多为资金补偿,输血式的补偿方式不能完全发挥出流域生态补偿制度的应有功能,未来应该逐渐开展多样化的、提升上游地区可持续发展能力的补偿方式。根据流域生态补偿的主体和运作机制的差异,主要有政府补偿和市场补偿两大类。

对于政府补偿来说,首先可以进行产业补偿,主要有产业转移,异地开发,共建园区等形式⁷。其次是技术补偿。下游地区对上游地区的农业活动和工业活动提供技术支持,帮助其尽快向绿色发展方式转变,或者在上游地区安排一定数量的技术项目,帮助上游地区发展生态产业。

市场补偿可选择的方式有:第一,水权交易。在合理分配水资源使用权基础上,通过市场机制实现水资源使用权在流域上下游、行业间、用水户间流转。第二,自发组织的私人交易。由生态环境服务的提供者和受益者自发协商进行补偿,这时交易双方较少且特定,可以协商确定补偿标准和补偿方式。

参考文献:

- [1]赵春光.流域生态补偿制度的理论基础[J].法学论坛,2008(04):90-96.
 - [2]夏溶娇,包星月,刘新民.四川省流域生态补偿探索与实践[J].环境生态学,2020,2(09):12-18.
 - [3]吕忠梅.关于制定《长江保护法》的法理思考[J].东方法学,2020(02):79-90.DOI:10.19404/j.cnki.dffx.20200228.003.
 - [4]秦玉才,汪劲.中国生态补偿立法——路在前方[M].北京:北京大学出版社,2013:186.
 - [5]来源于习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上的讲话。
 - [6]赵春光.流域生态补偿制度的理论基础[J].法学论坛,2008(04):90-96.
 - [7]谢婧,文一惠,朱媛媛,刘桂环,王夏晖.我国流域生态补偿政策演进及发展建议[J].环境保护,2021,49(07):31-37.
 - [8]如《环境保护法》(2014年修订)第31条对于生态补偿制度作出了原则性规定;《水污染防治法》(2017年修订)第8条指出国家建立水环境生态保护补偿机制;《长江保护法》第76条规定国家建立长江流域生态保护补偿制度。
 - [9]夏溶娇,包星月,刘新民.四川省流域生态补偿探索与实践[J].环境生态学,2020,2(09):12-18.
 - [10]吕忠梅.关于制定《长江保护法》的法理思考[J].东方法学,2020(02):79-90.DOI:10.19404/j.cnki.dffx.20200228.003.
 - [11]秦玉才,汪劲.中国生态补偿立法——路在前方[M].北京:北京大学出版社,2013:186.
- 本文系四川省软科学研究计划项目《长江保护立法之涉川生态补偿问题及其对策研究》(项目编号:2020JDR0098)阶段性成果。

作者简介:陈淑敏,1997.8.1—,女,汉族,重庆梁平人,四川大学法学院硕士研究生,研究方向,环境法学。