

中国区域生态补偿中的补偿标准问题研究*

王 昱,丁四保,卢艳丽

(东北师范大学城市与环境科学学院,吉林长春 130024)

摘要: 探索和实施区域生态补偿,是当前中国优化区域开发格局和实现区域协调发展的重要路径,而补偿标准是其中的难点问题之一。该文从中央政府主导下的生态补偿和地方政府之间的生态补偿两大方面,提炼和总结确定补偿标准在实践中的难点所在及其负面影响,指出过度依赖于政府体制以及行政命令式的补偿标准会导致效率损失和区域利益的空间失衡。在此基础上,从区域发展权利、实现基本公共服务均等化、形成弹性化差异化的补偿标准和加强对补偿效果的监测等方面探讨了破解难题的思路。

关键词: 区域生态补偿;补偿标准;难点与思路

中图分类号: F601.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2011)47-0001-05

引言

生态补偿(Eco-compensation)是以保护和可持续利用生态系统服务为目的,以经济手段为主调节相关者利益关系的制度安排。国家“十二五规划纲要”明确提出:按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,加快建立生态补偿机制。

从2001年开始,国家逐步完成各个省区和全国的“生态功能区划”,并在2010年底出台了更加综合的“主体功能区划”。虽然在区划目的和方法上存在差异,但对“生态功能重要区”实行严格的限制开发是两项区划的共同点。由此带来的一个突出问题是,那些被限制开发的区域基本上都是经济发展的落后地区,其“发展”的愿望特别迫切,对它们实行限制工业化开发,并要求这些区域为国家和其他地区提供诸如清洁水资源、林木、农牧产品、汇纳温室气体、生物多样性保护、水土保持、涵养水源、防风固沙、调洪蓄水等生态产品和生态服务,将意味着一系列的经济和社会矛盾。因此,探索和实施区域之

间的生态补偿势在必行。国家“十二五规划纲要”也明确指出:要鼓励、引导和探索实施下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、生态受益地区对生态保护地区的生态补偿,积极探索市场化生态补偿机制。

补偿标准始终是生态补偿机制中的重要内容,也是中国区域生态补偿实践中的难点之一。生态系统是经济效益、生态效益和社会效益的统一体已经成为一种共识,但存在的现实矛盾是:人们对生态系统的生态效益、社会效益及其间接的经济效益的计量评估却始终没有更直观、更精确的认识,尤其是与区域生态补偿相关的一些大尺度的生态过程或区域外部作用,其补偿标准的评估存在诸多制约。因此,理论上的不足和技术上的制约使得在区域生态补偿的实践中,补偿标准的确定始终面临着一些障碍。

1 中央政府主导下的区域生态补偿标准

由中央政府投资的一系列生态环境治理工程,如退耕还林(草)工程、天然林资源保护工程、京津风沙源治理工程等,是中国区域生态补偿实践中的重要内容。在这类工程项目中,补偿标准往往是通过法律、政策、规定等形式的强制性安排,其中的难点主要集中在以下几方面。

1.1 补偿的金额很难把握

对于工程中利益受到损失的集体或个人的直接经济补偿,在补偿量的确定上存在不科学因素。这种补偿方式的目的非常明确,就是对那些因工程需要而转变生产经营方式的主体,通过给予直接经济

收稿日期:2011-08-23

作者简介:王昱,博士,讲师,主要从事区域生态补偿和区域外部性等方面的研究;丁四保,博士,教授,博士生导师,主要从事区域发展和区域规划等方面的研究;卢艳丽,博士生,主要从事生态脆弱性和贫困地区发展问题等方面的研究。

E-mail:wangy577@nenu.edu.cn

*基金项目:国家自然科学基金项目(41101108);教育部博士点基金项目(20100043120011);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(09QNJ027)

补偿以弥补他们的损失,其原有生产经营方式下的收入水平是确定补偿标准的重要参考。而在中国的生态环境治理工程中,在补偿标准的测算上往往过多地考虑了耕地的直接收益,而忽略了其他的连带收入(如种植经济作物和养殖、加工等直接依赖粮食种植的收入,因而使补偿标准与实际需求之间存在差距,并且在有些地区这种差距是非常明显的。

1.2 “一刀切”的补偿标准造成效率损失

出于管理和实施效率等方面的考虑,中国大型的生态环境治理工程大都采用单一的补偿标准,即对项目区内不同地域的利益受损主体按照相同的标准给予补偿,这是非常不科学的做法。中国典型的生态环境治理工程,如退耕还林(草)、京津风沙源治理等,项目覆盖的范围非常广阔,项目区内各地的地域条件存在较大差异,采用单一的补偿标准,势必会导致不同地域受补偿群体之间利益的不平衡。以退耕还林(草)工程为例,此项目覆盖全国25个省(市、自治区)和新疆生产建设兵团,各地由于自然本底和水热条件的差异,土地的生产能力和还林成本差异巨大。有的地区通过“飞播”并经过简单管护就能达到较高的林木成活率;而在一些沙化严重的干旱地区,则需要经过多次播种,并经过人工灌溉才能达到工程的基本要求。

1.3 补偿的时间尺度很难把握

因生态治理工程需要而不得不转变生产经营方式的主体,在新旧生产经营方式转换过程中存在一段时间收入上的真空期,直到新的经营方式能为其带来持续稳定的收入。过渡期的长短是确定补偿年限的依据,而对于项目区内的不同地域以及不同的生产经营方式,转换过程所需的时间跨度是不同的。采用单一的补偿年限标准,会使一些地区的居民在补偿期限结束后,由于新的生产经营方式仍未能带来持续稳定的收入,使其陷入经济上的困难,迫使其重新回到原有的生产经营方式上去,也就没有实现生态补偿的预期效果。

1.4 对生态移民的补偿问题很多

生态移民是一项复杂而艰巨的工作,牵扯到生产经营方式、居住地、生活习惯等多方面的问题。从中国三峡工程在移民上的巨大投入和所取得的效果来看,目前尚没有非常成功的经验值得借鉴。中国在开展生态环境治理工程时,对生态移民的补偿问题普遍重视不足,没有形成合理、公平、长效的补偿措施,由于工程的强制性而使生态移民蒙受巨大损失。

以京津风沙源治理工程为例,项目计划安置生态移民18万人,而对每户移民国家只给予5000元的补贴,远远不能满足移民户异地安置和转变生产经营方式的实际需要,导致生态移民被异地安置后出现收入水平降低和生活困难等情况。在低补偿水平下,以行政命令等形式强制性或半强制性地生态移民,是将国家恢复生态环境的成本变相的负担在移民群体之上,是对其权力和经济利益的“剥夺”,扭曲了生态环境治理工程中“受益方”和“受损方”之间的“环境-经济”关系。

2 地方政府间的区域生态补偿标准

中国地方-区域之间的生态补偿,受制于中国的区域制度和市场经济体制的发育程度,存在着过高的交易成本,更多的是有上级政府参与的间接的区域生态补偿^①,是一种嵌入于政府“科层”和政府体制的生态补偿模式。上级政府在这一补偿模式中发挥着重要作用,具体表现为以下四方面。

2.1 补偿机制的行政化

上级政府代表的是整体利益,他会通过强制力要求下级政府服从整体利益,从而推动生态补偿的实施。在中国,上级政府往往通过出台法规、办法、行政命令、指导意见等形式,规定所辖区内相关区域在生态补偿中的权力和义务,形成一套补偿机制的方案,并依托政府强制力来促使方案的实施^②。

2.2 补偿标准的行政化

由上级政府组织实施的区域生态补偿,补偿标

① 这里的“上级政府”是指生态补偿利益相关区域共同的上级政府,如省级政府参与下的地市政府间的补偿,地市政府参与下的县(市)政府间的补偿。

② 这种情况在我国省级政府间较为常见,许多省级政府都出台了相关文件以组织和实施相关区域的生态补偿工作,比较典型的如《河北省在子牙河水系主要河流实行跨市断面水质目标责任考核并试行扣缴生态补偿金的政策》(冀办发[2008]20号)、《辽宁省人民政府关于对东部生态重点区域实施财政补偿的政策》(辽政发[2007]44号)、《江苏省太湖流域环境资源区域补偿试点方案》(苏政办发[2007]149号)、《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》(浙政办发[2008]12号)、《福建省闽江、九龙江流域水环境保护专项资金管理办法》(闽财建[2007]41号)等文件,这些意见、办法或方案等都是由省级政府签发的,勾勒出了区域生态补偿机制的大体方案。

准通常表现为政府签发的方案、办法、政策和意见中的硬性规定,带有浓厚的强制色彩。这类文件的出台可能是上级政府与下级政府以及下级政府之间博弈的结果,但更多的还是体现上级政府的意志,也就是从整体利益出发的补偿安排。

2.3 补偿资金来源的行政化

上级政府是补偿资金的重要来源。如《辽宁省东部重点区域生态补偿政策实施办法》(辽财农[2008]47号)规定,补偿资金每年1.5亿元全部由省财政提供,按照文件规定方案分配给各相关县(市);《福建省闽江、九龙江流域水环境保护专项资金管理办法》(闽财建[2007]41号)规定,流域环境保护的专项资金由省财政和各相关市政府共同负担,用于文件规定的专项使用范围。

2.4 补偿实施的行政化

上级政府以其公信力和政府体制内的强制力来保障区域生态补偿方案的实施:由上级政府的相关部门来监测区域间的生态服务或环境影响,如《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》(浙政办发[2008]12号)就规定:根据省环保局监测确认的各市、县(市)主要流域交界断面出境水质和省水利厅确认的多年平均地表水径流量进行考核;通过政府财政体制(上缴和转移支付)来保障补偿资金的落实到位;上级政府通过政府强制力对不履行责任的区域给予处罚。上述手段使上级政府成为区域生态补偿机制中的监督者和仲裁员。

由此可见,上级政府主导下的区域生态补偿,在某种程度上解决了区域间直接补偿的“交易成本”问题,也是在实践中较多采用的补偿形式。但它带有浓厚的政府强制色彩,与中央政府主导下的区域生态补偿相类似,在补偿标准上会遇到相同的问题,但仍需强调几点:首先,强制性的补偿标准更容易产生“区域剥夺”;其次,虽然节约了“交易成本”,但可能损失效率;最后,这种强制性使补偿标准更加刚性,会更加缺乏地域差异。

3 形成理想的区域生态补偿标准的思路

在中国当前的区域制度下,如何处理好区域生态补偿的补偿标准问题,提出以下思路。

3.1 重视区域的“发展权力”

通过区域生态补偿措施,促进被补偿区域的经济社会发展,使被补偿者的生产和生活条件得到改

善,收入和生活水平有所提高,使其充分享受到“发展的权力”,这是确定补偿标准所应秉持的基本理念。

对于政府主导下的区域生态补偿,补偿标准应当形成一种激励机制,是整体利益最大化的体现。不应将生态治理的成本过多地负担在生态敏感区、生态脆弱区、生态移民等这类利益受损主体之上,导致其在让渡自身经济利益的同时,另一些地区却在无偿的享受着生态环境利益,而利益上的不平衡也必然降低其参与生态补偿的积极性。应重视这些利益受损主体的“发展权力”,用生态补偿的方式给予必要的保障,使区域整体的经济社会发展和个体的收入水平、生活水平较原来能有一定程度的提高,只有这样才能真正激发起这类群体参与的热情,才能真正体现出生态补偿的价值。

3.2 追求基本公共服务的均等化

对于补偿标准上的难点与困境,我们可以转换思路,淡化生态补偿中的“补偿”意味,也就是淡化区域间生态、环境利益和经济利益的“交易”意义,而是从区域协调发展的角度出发,以一种“目的导向性”的视角来审视区域生态补偿的补偿标准。

在中国现有区域制度下,(各级)政府在区域生态补偿中已经发挥着关键作用,因此,一个可行的思路是:将区域生态补偿“嵌入”在政府财力和公共服务均等化过程中,通过政府间的横向和纵向转移支付,在财政能力均等化的基础上实现政府间基本公共服务的均等化,从而实现生态补偿(区域协调发展)的目的。区域层面的生态服务具有非常明显的“公共物品”或“准公共物品”性质,由政府来承担补偿责任是当前最富效率的手段安排。而以往对这类问题执行的难点多集中于对补偿量的测算上,无论是基于“环境价值论”或“生态服务价值评估”等方法都很难得出被广泛接受的结果。既然明确了政府在补偿问题中的主体责任,那我们就可以绕开补偿量测算的难点环节。

一个重要前提是:区域生态补偿的政府责任,在中国,重要的生态功能区、生态敏感区、生态脆弱区等被补偿区域多是经济相对落后地区;“缩小区域差距”也是政府的重要责任,而发达地区、中央政府对落后地区的援助是其中的重要手段。因此,政府的这两种责任并不存在矛盾(图1)。以政府间基本公共服务均等化为目标,通过政府间的财政转移支付制

度来解决这一问题。使各地区的居民在教育、医疗卫生、公共安全、社会保险等基础领域享受到相等水平的政府公共服务,在政府间人均财政能力均等化的基础上,既实现了区域间的生态补偿,也在一定程度上缩小了区域发展差距,又实现了政府区域协调发展的责任。

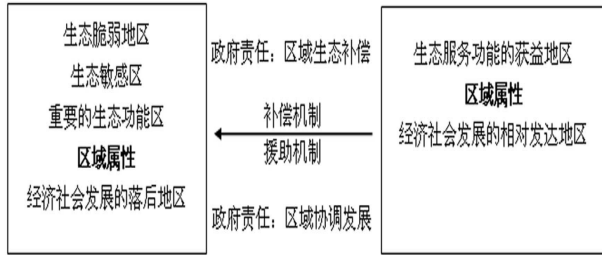


图1 政府补偿责任和援助责任的一致性

3.3 形成弹性化和差异化的补偿标准体系

政府主导下的区域生态补偿机制,大多采用强制性、刚性的补偿标准,这一方式虽然降低了交易成本,有助于提高行政效率,但却使有限的补偿资金在使用效率上出现损失,使其实际效用远低于最大效用。因此在区域生态补偿中,应着眼于项目区内各地区的实际情况,采用更加灵活弹性的补偿标准,确定补偿标准时充分考虑被补偿者自身的一些特征要素,如其生产方式、经济水平、发展取向和偏好等,从而使补偿资金的使用在不同地域和不同主体的边际效用(补偿效果)大致相当,实现整体效用的最大化。

3.4 重视对补偿效果的监测

补偿效果是评价补偿方式、补偿标准等的重要依据,而中国在开展生态补偿工作时却很少重视对补偿效果的监测,尤其是对长期效果的监测。评价一项生态补偿措施的效果,应考察受补偿对象经济收入和生活水平的改善程度,发展权力的保障程度,对生态补偿措施的支持度和参与热情,以及生态环境治理工程既定目标的完成情况等多方面的内容。由于区域生态补偿的长期性,使其短期、中期和长期效果之间也许存在较大的差异,因此补偿效果的监测应是一项长期的工作。在生态补偿机制的规划阶段就应当重视对补偿效果的监测工作,构建补偿效果的评价和反馈机制,使其成为调整补偿方式和标准的重要参考,使生态补偿工作更具灵活性和高效

性,同时也能够为生态补偿的科学研究提供丰富的实践素材。

4 结语

实施区域生态补偿的核心目标就是要平衡不同区域之间生态、环境和经济利益的失衡,因此各级政府就成为当然的主体。当政策是政府的主要作为时,区域生态补偿也就表现为一系列的政策体系,并且政府的生态补偿目标与其它目标越发的融合在一起的。如新近出台的《全国主体功能区规划》就形成一个包括财政、投资、产业、土地、环境、人口和政府绩效考核等在内的,具有明确区域生态补偿意向的政策保障体系。

在多重补偿目标下的政策体系中,补偿标准应更多地体现基本公共服务均等化原则,体现政府对公共服务能力的补偿。如针对生态补偿责任,建立一个新的政府财政能力标准,通过财政转移支付实现大致公平的政府公共财政能力。同时,应重视不同类型政策之间在补偿标准上的协同,如在生态建设和环境保护等政府投资方面的区域倾斜,改进政府绩效考核的指标体系,鼓励生态脆弱地区的人口迁移,实施差别化的产业政策和土地政策等方面,补偿标准要相互配合,要有一个系统的体系设计。

参考文献

- [1] 王金南,万军,张惠远.关于我国生态补偿机制与政策的几点思考[J].环境保护,2006(10A):24-28.
- [2] 中国生态补偿机制与政策研究课题组(CCICED课题组).中国生态补偿机制与政策研究[M].北京:科学出版社,2007.2-4;74-78.
- [3] 丁四保,王晓云.我国区域生态补偿的基础理论与体制机制问题探讨[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2008(4):5-10.
- [4] Norgaard R B, Jin Ling. Trade and governance of ecosystem services[J]. Ecological Economics. 2008, 66(4): 638-652.
- [5] Johst K, Drechsler M, Watzold F. An ecological ~ economic modelling procedure to design compensation payments for the efficient spatio ~ temporal allocation of species protection measures [J]. Ecological Economics, 2002, 41(1):37-49.
- [6] 洪尚群,马五京,郭慧光.生态补偿制度的探索[J].环境科学与技术,2001(5):40-43.

- [7] 毛显强,钟瑜,张胜.生态补偿的理论探讨[J].中国人口、资源与环境,2002,14(2):36-39.
- [8] 李博,杨持,林鹏,等.生态学[M].北京:高等教育出版社,2000.11-14.
- [9] 叶文虎,魏斌,全川.城市生态补偿能力衡量和应用[J].中国环境科学,1998,18(4):298-301.
- [10] 谢剑斌.持续林业的分类经营与生态补偿[M].北京:中国环境科学出版社,2004.11-14.
- [11] 丁四保.试论经济区划的现实意义及其发展[J].经济地理,2001,21(6):641-644.
- [12] 思德纳 T,张蔚文,黄祖辉译.环境与自然资源管理的政策工具[M].上海:上海人民出版社,2005.80-100,124-128.
- [13] 丁四保,王昱.区域生态补偿的基础理论和实践问题研究[M].北京:科学出版社,2010.141-156.
- [14] Perman R, Ma Y, McGilvray J, et al. 张涛,李智勇,张真,等译.自然资源与环境经济学[M](第二版).北京:中国经济出版社,2002.1-12.

Research on the Standard for Regional Ecological Compensation in China

Wang Yu, Ding Sibao, Lu Yanli

(College of Urban and Environmental Science, Northeast Normal University, Changchun Jilin Province 130024, China)

Abstract: Regional ecological compensation is a key pathway to optimizing the developmental structure and seeking regional balanced growth, however the setting and implementation of the compensation standard is of considerable difficulty for now. This paper analyses the challenges and negative impacts stemming from the current ecological compensation practice mainly enacted and implemented by governments at all levels, pointing out that excessive dependence on the administrative mandates will lead to the functional deficiency and spatial imbalance of regional interests. Finally, this paper puts forward several pragmatic solutions to address the existing issues.

Key words: regional ecological compensation; compensation standard; difficulties and solutions