

建立和完善生态补偿机制 推动可持续发展战略实施

廖红

(南开大学环境科学与工程学院,天津,300071)

摘要 本文以建立和完善生态环境补偿机制的时代背景为出发点,分析了建立该机制的必要性;借鉴有关生态环境补偿机制的经验,提出了生态环境补偿机制的理论基础,并对我国建立和完善生态环境补偿机制提出了建议。

关键词 生态环境补偿机制;生态环境保护;可持续发展战略

生态环境保护是功在当代、惠及子孙的伟大事业,是可持续发展的重要内容之一。中共十六大已经将实现经济发展和人口资源环境相协调写入了建设中国特色社会主义的基本经验,并将“可持续发展能力的不断增强,生态环境的改善,资源利用效率显著提高”列为全面建设小康社会的四大目标之一。21世纪的中国,正大踏步地迈向生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。建立和完善生态环境补偿机制,正是实现这一目标的重要途径和有效形式。

一、建立和完善生态环境补偿机制的时代背景

1. 我国生态环境建设的现状与进展

我国生态环境保护行动实施十年来,制定了《全国生态环境建设规划》和《全国生态环境保护纲要》,并逐步将之纳入国民经济和社会发展规划予以实施;通过建设自然保护区和各类流(区)域整治工程,大部分具有典型性的生态系统与珍稀濒危物种得到了有效保护。在取得成绩的同时,我们需充分认识到,当前我国很大一部分地区的自然生态环境仍在恶化,一些地区脆弱的生态环境仍没有得到根本性的转变,我国生态环境整体功能仍在下降,自然生态系统抵御各种自然灾害的能力减弱,旱涝、赤潮、沙尘暴、次生地质灾害等频繁发生,危害程度加大。

联合国环境规划署2002年的全球环境综合报告指出:1992年里约可持续发展首脑会议以来的十年,环境退化所造成的自然灾害,给世界造成6080亿美元的损失,这相当于此前40年的损失总和。世界银行(Johnson等,1997年)估计,仅环境污染给我国社会带来的损失,相当于我国GDP的3.5%~8%,1990年代以来,每年自然灾害造成的直接经济损失约占GDP的3%~5%。若再包括一些难以计算的生态环境损失和资源破坏在内,直接经济损失将超过GDP总量的1/10,即超过每年GDP的新增量,经济增长与环境资源损失相互抵消。可见,这种发展是以牺牲资源与环境效益为代价来换取经济效益。从长远看,它不具有发展的持续性和耐久力,是一种“泡沫”繁荣和不可持续的发展模式。由这种发展模式取得的经济效益是暂时的、不可持续的。这样的“经济效益”越大,资源、环境、社会遭受的损失也越大,经济发展也难以为继。环境污染和资源短缺将成为我国可持续发展的重大障碍。

2. 我国区域生态安全面临严峻形势——生态环境补偿机制建立的紧迫性

我国的自然环境复杂多样,生态资源十分丰富,但人口众多,人均资源严重不足。尽管经过几十年的经济成功发展,但长期以来生态建设投入不足,生态

收稿日期:2003年8月

作者简介:廖红,博士,研究方向为环境管理。

环境容量长期超载;加之生态环境意识薄弱,重开发,轻保护,资源开发粗放经营,超过环境承载能力。这主要的原因是由于对自然资源的过低估价。以土地生产力的降低来衡量,自然资源损耗和生态系统破坏的代价非常高。沙漠化和水污染已经影响到粮食产量。据估计,1993年8%的农业用水不适用于农用目的,这导致粮食产量损失100万t。世界银行估计(Johnson等,1997年),如果污水处理率从20%提高到50%,我国粮食的总产量到2020年时可以增加2400万t。

随着我国加入世贸组织和经济一体化进程的加快,我国的生态环境和自然资源将承受更大的压力,经济和社会的发展也面临严峻的挑战。生态安全健康是可持续发展理论的一项重要原则,也是保证区域经济社会健康发展的基础。因此,建立、实施与完善国家和区域层次上的生态安全健康保障机制,建立区域的社会、经济和生态系统的协调机制和补偿机制,实现经济发展与生态环境保护双赢战略,推进可持续发展战略的实施,将是中国政府和人民的必然选择。

二、生态环境补偿机制问题的提出

生态环境补偿机制,可以分为广义和狭义。广义的生态补偿机制,包含污染环境的补偿和生态功能的补偿,即通常说的谁污染谁付费,如目前国家正在推广的二氧化硫排污费及城市垃圾收费等。狭义的生态环境补偿机制,则专指对生态功能、生态价值的补偿,包括对为保护和恢复生态环境及其功能而付出代价的单位和个人进行补偿;对因开发利用自然资源和自然景观而损害生态功能,或对因生产生活行为导致生态价值丧失的单位和个人收取经济补偿。

1. 建立和完善生态环境补偿机制的必要性

建立健全相应的生态环境补偿政策与补偿机制,确保资源的开发利用建立在生态系统的自我恢复能力可承受范围之内,是国家可持续发展战略的基本要求。不但要靠一朝一夕高强度投入来完成,即使国家规定的建设任务完成后,还需要生态补偿制度来保证生态环境保护工作的长期坚持和建设成果的长期巩固。

2. 建立生态环境补偿机制是国家生态保护与建设的核心环节

1998年以来,国家明确提出了建设秀美山川、

确保生态安全的总目标,制定了生态环境建设规划和生态环境保护纲要,并逐步纳入国家经济和社会发展规划予以实施。而生态环境补偿机制的建立,正是确保计划实施的强有力的支持政策,为之提供了稳定的资金渠道,成为环保行动“在开展中保护,在保护中开展”这一思想得以长期、稳定实施的核心环节。

3. 建立生态环境补偿机制是生态环境管理规范化、市场化的制度保障

生态管理税费杠杆的出台,财政转移和项目建设与管理政策的稳定实施,必须以健全的生态补偿机制为基础,并逐步纳入法制化轨道,确保公平、合理、高效的生态管理原则在实践中得以落实。

三、生态环境补偿机制的理论基础

在可持续发展战略的总体框架下,对自然—社会—经济这一复杂系统进一步深化认识,重点解决水、气候、土地等重要自然资源的“生产价值与生态价值相背离”问题,形成自然价值理论体系,形成人与自然和谐和可持续发展的生态伦理规则,努力完善机制,全面推行生态补偿机制。

1. 环境资源价值理论——生态环境补偿的生态价值损益计算的理论基础

环境资源价值理论是在可持续发展理念框架下的一个重要理论,根据这一理论,整个环境都是资源。阳光、空气、水、土地、矿产等自然资源,环境容量和生态承载力等,都是有价值的商品。人们恢复已破坏的生态环境的支出,赔偿环境污染损失的费用以及生态环境补偿等都应当计算在资源价格体系中。资源环境是有价值的,利用资源环境就要支付相应的补偿。因此,要在新的环境资源价值理念下,重新评价和测算生态价值和生态利润,通过建立生态补偿机制来促进体现新的资源价值观念的国民经济核算体系——“绿色GDP”的确立,实现资源市场化,促进资源的有效配置,实现社会效益、经济效益和生态效益的统一。

2. 环境经济学与循环经济理论——生态环境补偿的产业战略选择的理论基础

根据环境经济学理论(外部不经济理论),商品的成本由生产成本、使用成本(环境资源在使用中丧失的未来效益价值)和外部成本(环境污染和生态破坏而产生的损失)组成。在旧的经济理论指导下,生产者一般只承担了生产成本,而没有或仅承担一部

分使用成本和外部成本。造成外部不经济的生态社会现实,其实质是私人成本社会化。因此,应将外部经济内部化,由行为人承担所造成的外部不经济后果,这就是我们建立生态补偿机制的经济学基础。

正是基于这一生态经济学规律,传统经济学在20世纪中后期逐渐演进为新的循环经济理论。西方各国提出了绿色会计的概念,推行新的产业战略,逐渐用闭合式的循环经济替代传统线性经济。如何发展“低开发、高利用、低排放”的循环经济,将是我国推动生态补偿机制建立的产业基础。

3. 生态学理论——揭示生态环境补偿机制的系统协调价值

生态学是研究生物与其生存环境之间相互关系的科学,其基本原理是物质、能量、信息在时空上的最佳利用,目标是追求高的资源利用效率,即生态效率。生态系统的实质和核心就是它的整体性,是生态系统要素与结构的体现,其主要特点有:整体大于部分之和;系统的各要素不能分解成独立的要素而存在;各要素的性质和行为对系统的整体性起重要作用。根据生态学理论,我们就要把流(区)域当作整体系统来研究,通过建立生态补偿机制来协调和理顺系统内各要素的关系,改善系统的物质能量流动,促进生态系统的良性循环,实现整个流(区)域系统的优化。

四、建立与完善生态环境补偿机制的基本原则

建立生态环境补偿机制是国内外许多专家学者多年来关注的焦点,已成为目前环保领域研究的热点和难点。生态环境补偿机制是以防止生态破坏、走绿色发展道路为目的,以生态环境的整治与恢复为主要内容,以市场调节为手段,以法律保障为前提,实现生态环境补偿的社会化、市场化和法制化的工作系统。它是保护和改善生态环境的重要环节,在改善物质流向、理顺生态系统内各要素关系、维护生态系统的稳定性等方面具有重要作用。实际上,生态补偿机制是连接经济发展与生态建设的纽带,也是解决相邻区域之间以及更高层次上生态保护问题的关键。

1. 公平、公正原则

这主要表现为保护地区与受益地区要实现共同发展。任一区域,特别是流域上下游之间是有机联系、不可分割的整体,是一个由不同地区组成的大区域系统。如果上游地区污染下游,就要赔偿下游地

区;反之,如果上游地区交给下游的是经过努力后的、优于通行标准的水质,下游地区就应该对上游地区付出的代价和作出的贡献做出适当的补偿。可以说,如果受益不只是下游,上游首先受益;如果受害不只是上游,下游受害尤甚。这样才能显示出公平、公正的原则。在这个前提下,还要考虑满足需要与现实可行相结合的原则,补偿要尽可能公平、合理,符合实际,具有可操作性。

2. 坚持谁污染谁赔偿、谁受益谁补偿的原则

环境污染和生态破坏造成的是环境公害,污染者和破坏者不但要为污染和破坏行为付出代价,而且有责任和义务对自己污染环境和破坏生态造成的经济损失进行赔偿。同样,环境受益者也有责任和义务对为此付出努力的地区和人民提供适当的补偿。就上下游和东西部的关系而言,上游(西部)是环境污染者、生态破坏者,同时也是环境治理者和生态保护者;下游(东部)是环境污染和生态破坏的受害者,同时也是环境治理和生态保护的受益者。谁污染谁赔偿、谁受益谁补偿,体现了公平、公正的原则,只有这样,才能鼓励大家共同为保护生态环境作贡献。

五、关于我国建立和完善生态环境补偿机制的对策建议

1. 积极探索并逐步建立“绿色GDP”制度

“绿色GDP”就是从传统意义上的GDP中扣除不属于真正财富积累的部分,也就是要扣除对生态资源造成损失的那部分成本,加强资源环境经济核算,把自然资源的核算纳入国民经济核算体系和经济效益指标体系。资源环境核算问题是一个全新的课题。国外从1980年代中期以来,已经有美国等20多个国家的政府或研究机构开展了此项研究。近十年来,世界银行与联合国统计局合作,试图将环境问题纳入当前正在修订的国民账户体系框架中。在我国此项研究工作已进行了几年,根据我国的实际情况讨论引进国外一些有用的成果。例如,在国民经济核算体系(SNA)中心框架之外,构造卫星核算体系,建立绿色国民核算体系的尝试,实施综合环境与经济核算体系(SEEA)的设想等。其目的在于,在尽可能保持现有国民账户体系的概念和原则的情况下,将环境数据融合进现存的国民账户信息系统中。

2. 以科技发展为依托

为真正实现资源环境的良性循环,取得良好的效益,我们还必须从战略上用新的眼光来进行资源

开发和配置。根据物质不灭原理,利用高科技手段,模拟生态学原理而建立的工程体系,将是未来社会资源开发和配置的发展趋势。未来的生产将是所有输入系统的物质都在循环中运动的过程。在一种机体中利用之后,转变为另一种机体可以再利用的形式,这是一种无废料生产过程。例如,钢铁生产必须包括从冶炼矿石中提取其他各种有用物质,包括综合利用废气、废水和废渣,形成冶炼、化工和建材等各层次的网络状主体型工业生态链。依靠科技进步,人们不但能有效治理环境,还可以变废为宝,最大限度地提升资源利用的效益。

3. 把生态环境保护地区的替代产业、替代能源和生态移民纳入重点支持范围

把生态环境保护地区的替代产业、替代能源和生态移民纳入生态环境保护与建设投入的重点支持范围,这是确保退耕还林、还草工程“退得下、稳得住、不反弹”的关键。

四川乃至广大西部地区的实践证明,生态项目支持的重点应是发展替代产业,加强西部地区的造血功能。生态旅游是有效替代“木头财政”的产业选择之一,是生态型经济的先锋产业。建议将生态旅游作为西部民族地区经济发展的重要支柱,加大发展力度,并发挥生态旅游对生态农业产业链和生物药业链的带动作用。

加强西部能源基础建设,发展风能、太阳能,特别是水能的开发利用,实现“以电代柴”的转变,从而最终减少生物能的消耗,保护生态。

科学规划,分期分批地组织好生态移民也是生态补偿的一个重要措施。加大移民力度,不但可以

有效保护散居区的生态,还便于集中管理,实现共同富裕。

4. 建立有层次、分级别的税收管理体制

借鉴德国、美国、瑞典等国的经验,建立中央、地方两级税收体制,由中央统一立法,确定税种、课税对象、税收分配等,为税收管理建立明确分级的管理体制。具体的税收条例由国家财政会同其他生态环境保护部门制定,地方按中央的税收政策、法令执行,同时赋予地方根据实际情况调整、加成减免或追加征收等权限。

小结

建立和完善生态补偿机制是一项复杂但意义深远的系统工程,因此建议有关部门联合开展有关战略对策研究,科学运用生态补偿机制的理论,借鉴成功国家如美国、德国等的经验,重点开展生态补偿机制的实施机制的研究,在制定政策法规、推行绿色核算、提倡绿色管理、开发绿色技术和支持绿色基础科学研究、倡导绿色教育等层面为国家和区域层次上建立和完善生态补偿机制,提供区域性、战略性的指导与建议。

参 考 文 献

- 1 杜万平. 构建区域补偿机制,促进西部生态建设. 重庆环境科学,2001,23(5)
- 2 王跃生,韩忠欣. 西部开发中的生态环境难题:制度经济学的分析. 经济纵横,2002,(4)
- 3 史玉成. 西部生态环境建设的法律思考——兼论我国环境立法的完善. 兰州大学学报(社会科学版),2002,30(4)
- 4 刘锦雯. 可持续发展的综合经济效益研究. 经济问题,2001,(8)

Establishing the Compensation Mechanism for Ecosystem to Promote the Sustainable Development

Liao Hong

(College of Environmental Science & Engineering, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: Based on the analysis of the essence of compensation mechanism for ecosystem, this paper indicated the theory of compensation mechanism for ecosystem, along with the suggestions for establishing this mechanism, which is crucial to the sustainable development in China.

Key Words: compensation mechanism for ecosystem, ecosystem protection, implementation for sustainable development