

水源保护区生态补偿政策研究

——以大伙房水源保护区为例

王 玥 王珍珍

(辽宁大学 人口研究所, 辽宁 沈阳 110036)

摘 要:完善水源保护区生态补偿政策,是当前国家构建重点领域生态补偿机制的新要求。文章在国内外生态补偿政策回顾的基础上,结合大伙房水库水源保护区的问卷调查和入户访谈资料,对水源保护区生态补偿政策展开研究。大伙房水库水源保护区生态补偿存在严重的结构性政策缺位,为尽快建立起有利于地区间、群体间生态效益和经济利益协调分配的补偿机制,应采取多元化的补偿方式,适当提高补偿标准,拓宽融资渠道,完善政策法规设计并做好补偿资金的管理。

关键词:水源保护区;生态补偿;政策研究

中图分类号:X502 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-3291(2016)05-0036-05

一、国内外生态补偿政策回顾

生态补偿政策作为国家构建新型、多元化生态保护机制的重要保障,在促进水源保护区社会经济与资源环境的协调发展、确保流域内不同区域间生态建设与居民福祉的和谐共存等方面发挥着不可替代的作用。深入了解国内外生态补偿政策的实施情况,能够剖析现有生态补偿政策缺位的根源,为制定科学合理的生态补偿政策提供有益借鉴。

水源保护区作为国家实行生态补偿的重点领域,目前针对该领域的生态补偿政策研究相对较少。大伙房水库水源保护区是抚顺、沈阳、鞍山、辽阳、营口、盘锦、大连七个城市几百万人口饮用水的重要水源地,同时也是辽宁中部城市群工业、农业用水的供给地,水资源战略地位显著。为实现饮用水源保护区的民生安全,构建多层次、全覆盖的生态保护补偿机制,应将生态补偿政策做系统的梳理与研究。

国外关于生态补偿政策的研究主要集中于生态补偿法律法规、环境税收制度、生态补偿保证金制度和生态补偿市场化解决途径等四个方面。生态补偿法律法规方面,国外倾向于制定生态补偿单行法规,如美国的农业法案对农业的生态环保资金补偿做了明确的法律规定^[1];瑞典、德国的森林法案都对划为自然保护区的林地所有者给予生态补偿^[2];法国政府出台专项法律向林地经营活动提供财政补贴和税收减免政策^[3]。环境税收制度方面,日本建立水源地区对策基金,对下游受益者征收特殊税种,以促进上、下游地带共同开展水源林培育与涵养^[4]。生态补偿保证金制度方面,目前,建立专门用于生态保护的生态补偿保证金制度的国家正逐渐从英国、美国、德国等发达国家扩展到哥斯达黎加、厄瓜多尔等发展中国家^[5]。德国建立了不同地域间的补偿金横向转移支付制度,实现州际、跨流域生态补偿的均衡配置。哥斯达黎加建立国家森林生态补偿金,厄瓜多尔成立了流域水保持基金,非常值得关注的是许多拉美发展中国家的生态补偿形式已经从单纯的资金补偿扩展到生活扶持和技能培训示范等领域^[6]。生态补偿市场化解决途径方面,政府作为生态环境保护服务的购买主体,非盈利

收稿日期:2016-07-10

作者简介:王 玥,女,辽宁沈阳人,辽宁大学人口研究所副研究员,辽宁大学应用经济学博士后流动站在研博士后。研究方向:人口发展与环境福利。

王珍珍,女,河北沧州人,辽宁大学经济学院博士研究生。研究方向:土地补偿与环境福利。

基金项目:辽宁大学“辽宁水源保护区生态环境保护和民生安全协同创新中心”研究成果。

性团体、营利性组织以及私人直接补偿已经成为政府购买的重要补充。美国纽约市的饮用水源地生态补偿机制就是在政府打造的磋商协调平台上,有效引入市场机制,而生态环境非营利性团体则扮演推进和监督补偿实施的角色〔7〕。

近年来,中国不断出台生态补偿政策文件,全面有效、兼顾各方利益的生态补偿机制初见雏形。2005年、2006年相继颁布了《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》和《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》,文件明确指出要尽快构建适应中国经济发展和环境保护的生态补偿机制,为未来环保制度构建提供指导。党的十六届五中全会提出要“按照谁开发谁保护、谁破坏谁治理、谁受益谁补偿的原则,加快建立生态补偿机制”,为生态保护长效机制完善奠定政策根基。2016年3月,中央全面深化改革领导小组第二十二次会议审议通过的《关于健全生态保护补偿机制的意见》,首次对多元化的生态保护补偿机制进行详细说明,指出应逐步扩大到重点领域、禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域的生态补偿范围,合理提高补偿标准,并最终实现补偿全覆盖,基本形成符合国情的生态保护补偿制度体系。2015年5月13日,国务院办公厅印发《关于健全生态保护补偿机制的建议》,提出要建立补偿水平与经济社会发展状况相适应、多元化的补偿机制,促进形成绿色生产方式和生活方式。

二、大伙房水源保护区生态补偿政策分析

2015年3月至7月间,辽宁大学水源保护区协同创新中心针对“抚顺大伙房饮用水源保护区农民基本情况”进行两次问卷调查和三次入户实地访谈。问卷调研主体涉及一级保护区和二级保护区的抚顺县上马乡通什村和坎木村两个村居民和村委会,两次问卷共320份,有效问卷304份,有效问卷比例达到95%。其中,通什村有效问卷141份,坎木村有效问卷163份;涉及一级保护区244份,二级保护区60份。问卷调研数据共涉及1104人,其中劳动人口762人,老年人口117人,少儿人口225人。实地访谈采用对抚顺县上马乡通什村和坎木村村民入户访谈方式,并与村委会工作人员进行了多次的座谈和讨论。

本次调研发现,自2007年辽宁省在大伙房水库水源保护区实行生态补偿试点以来,现有生态补偿政策的执行,对调动水库上游地区及库区居民保护水质的积极性起到明显成效。但与此同时,生态补偿政策标准的制定缺乏科学依据和统筹协调,并且政策变动频繁,政策的居民信任度较低,导致相当比例的受访居民对现有生态补偿政策存在异议和误解,甚至出于对补偿政策和配套措施的抵触,出现故意破坏水库周边生态环境的个别行为。综合此次调研和访谈结果,大伙房水库水源保护区生态补偿主要存在以下几个问题:

(一) 市场化程度不够导致生态补偿标准偏低

1. 生态补偿资金渠道单一。国际经验发现,生态补偿主要针对具有生态战略重要性的地区,其资金既有国家下拨的专项资金,又有地方企业、民间团体以及个人提供的资金〔8〕。但是,目前实施的生态工程,例如天然林保护工程、退耕还林、退耕还草和湿地保护等,其补偿资金全部来源于中央财政纵向转移支付,而多元化、多层次、多主体的补偿机制尚未建立起来,并且补偿水平较低。调研显示,目前大伙房水库水源保护区的生态补偿资金全部来自省政府和地方政府拨款,补偿标准为1100元/亩/年,92.8%的被访者认为现有生态补偿水平处于较低水平,有43.2%的被访者认为补偿3000元以上才相对满意。较低的补偿标准导致部分居民出现极端情绪,上访请愿甚至故意破坏水质等现象时有发生。

2. 生态补偿主体和方式单一化。生态服务具有公共产品的性质,通常以国家为主体来提供。目前,中国的生态补偿主要以财政纵向转移支付为主,而横向转移支付鲜有实施;同时,地区之间、流域之间缺乏有效的协商平台和协同机制。目前大伙房水库生态补偿的主体仅包括政府部门,而水库养殖单位、下游用水企业和个人均未纳入生态补偿主体范围。与此同时,补偿方式采取逐年现金补偿,而调查中有47.39%的被访者最满意的补偿方式为一次性现金补偿,37.29%的人更愿意得到部分现金兼顾代缴养老医疗保险的补偿方式,库区居民以就业培训、子女教育等对补偿方式提出了多样化的需求。另外,目前的资源税改革主要集中于煤炭,而其他生态资源尚未涉及;环境税仍处于研讨中,市场化的补偿方式也均处于探索阶段,这就造成生态补偿主体和方式的单一化。

3. 生态补偿资金支付和管理缺乏有效监管。补偿资金发放过程涉及环节较多,补偿款只发放到村委会或村民小组,造成一部分资金存在截留和拖欠现象。补偿资金缺乏统一的管理平台,账户收支信息不公开,造成资金使用随意化。由于监督体系不完善、责任追究制度不明确,导致生态补偿资金运转和使用缺乏有效监管,生态补偿资金的受偿居民对政府和制度的信任度大大降低。

(二)生态补偿政策执行存在困难

1. 生态环境产品缺乏科学的评估方法。国际上,生态系统服务功能价值定价方法有意愿调查法、生态系统服务功能价值法、机会成本法、影子价格、重置成本、市场价格法等。但是,在实际应用过程中,通常因假设复杂而难以操作,或因口径和方法的不同而难以评估。另外,生态系统和市场产品间存在一定的因果关系,但因生态系统本身的不确定性、外界干扰的随机性以及市场价格的多变性,导致生态系统服务的真实价值很难反映出来^[9]。目前国内现有的定价方法基本上采用国外的定价方法,没有综合考虑到社会经济状况等现实因素,导致评估结果可信度低、评估过程可操作性差,评估价格难以接受。

2. 农民真实的补偿意愿差别较大。调查发现,性别、年龄、学历、家庭经济状况等因素明显会影响不同人群对保护区征地的态度和补偿意愿,52.2%的女性被访者和46.9%的男性被访者对划区征地持消极态度,且要求更高的生态补偿标准;51.67%和57.8%的小学和小学以下学历被访者认为“农耕地是家庭收入的重要保障”而不愿意被征地,而拥有大专学历的被访者不愿意被征地的占比仅为25%;65岁以上被访者愿意被征地的占比为53.3%,而35岁以下被访者对征地行为持肯定态度的比例仅为18.4%;家庭经济水平较低的被访者愿意被征地的占比为34.4%,在中等及较高家庭经济收入的被访者中这一比例分别为34.3%和20%。在受偿意愿方面,43.2%的被访者认为补偿标准应达到3000元以上,受偿意愿在2000~3000和1500~2000元的被访者比例分别为36%和19.4%。相对于年轻、高学历的人群,年老、低学历的人群有较高的生态补偿意愿;同时,女性比男性要求的补偿标准更高,这部分补偿意愿较容易确定。但由于个体差异性、个人心理承受度等原因,受偿意愿存在着巨大差异。另外,由于存在道德风险,对这部分居民的补偿意愿难以把握,这也是补偿政策制定的难点所在。

(三)生态补偿的基础性政策缺位

以界定产权为前提,明确生态补偿的主体和价值,有利于建立完善的生态补偿机制^[10]。目前,水源保护区的主体功能区规划不明确,生态补偿的标准体系、价值评估核算体系、环境监测评估体系等不完善,指标体系和测算方法缺乏统一的标准。而现有重点生态领域的监测评估较分散,管理成本较高,不能满足当前补偿政策制定的迫切要求。

(四)生态补偿的相关政策法规滞后

目前,中国仍没有生态补偿的专门立法,而有关生态补偿的规章制度较为庞杂,缺乏系统性和可操作性。近几年,政府陆续出台了一些生态补偿的政策文件和部门规章,但其权威性和约束性薄弱。2010年的《生态补偿条例》立法计划仍在讨论中,因立法条件不成熟,致使生态补偿缺乏法律法规的依据。此外,区域制度使得生态补偿机制被人为“隔离”,生态效益的货币价值难以衡量和量化,从而使得生态补偿标准始终无法落地^[11]。

三、完善水源保护区生态补偿政策的建议

针对大伙房水库水源保护区生态补偿政策存在的问题,应逐步改变政府单一供给的局面,引导市场主体的积极参与;根据实际情况确定合理的生态补偿标准;拓宽生态补偿金的筹资渠道,做好补偿金的投融资管理;抓紧完善生态建设法律法规,为建立生态补偿机制提供法律保障;强化生态补偿金的使用监管,促使生态补偿政策的顺利推行。

(一)转变生态补偿政府单一购买的方式,逐步引导市场参与

单一的生态补偿供给机制并不具有可持续性,生态补偿机制的推行应坚持政府与市场互补原则,在坚持政府转移支付基础上,可通过税收等方式逐步引导市场主体参与生态补偿支付。一是在生态补偿中积极引入市场机制,市场机制具有的效率高、管理成本低的优势,能够弥补政府部门的劣势。利用市场法则来处理生态补偿中的资源定价等问题显然更加有效,因此可将生态资源定价、生态系统服务等交由市场运作。二是在补偿过程中引入市场机制,市场的生态补偿方式更加灵活多样,运行和管理成本更低,适用范围更广。在流域性的水资源生态补偿案例中应积极鼓励上、下游地区、开发商和保护者之间的横向跨区域转移补偿支付。三是借鉴其他领域的市场化补偿模式,积极引入碳汇交易、排污权交易、水权交易和生态产品服务标志等补偿方式^[12],逐步构建完善适应水源保护区的市场化补偿机制,通过构建市场化补偿模式,真正建立起各级政府、社会群体、个人参与的生态补偿模式,从根本上解决生态补偿金来源渠道单一、资金总量短缺等问题。

(二)多视角全面考虑,确定合理的生态补偿标准

确定合理的生态补偿标准是实行生态补偿机制的核心要素和关键步骤,需要多角度、全方位考虑生态保护利益相关者

的得失,确定合理的生态补偿标准。一是充分了解水源保护区现有实施的生态补偿标准和农民的受偿意愿,找到补偿现实标准与库区居民期望补偿意愿之间存在的差距,并探寻深层次的补偿满意度较低的原因。二是从人口、经济、生态与环境生态和谐共生的视角,考虑将人口结构层次、人的生存发展目标以及调动库区居民保护环境积极性和主动性作为政策制定的基本原则和目标,科学合理地制定生态补偿标准。三是建立一套完整的补偿指标体系,用来衡量生态保护真实成本和各年龄段库区人口的生存发展需要,体现人的生存公平和劳动公平。四是依据受偿地区的收入水平和人口结构,测定人口结构及其自然资源生存依赖度,根据人口的自然资源生存依赖度,制定具体的生态补偿标准和补偿水平。

(三)拓宽筹资方式,建立健全生态补偿投融资体制

导致目前生态补偿标准偏低的最主要原因在于生态补偿金的筹集渠道比较单一。为改变政府主导供给的局面,应通过相关政策的引导,不断吸引社会群体参与到生态补偿金的投融资机制中来,通过市场化渠道不断拓宽筹资方式。首先,应保证国家和地方政府对生态补偿金的足额支付,逐步杜绝补偿金截留和扣现象的出现。政府可通过发行国债、债券等方式拓宽生态补偿金筹资渠道,将生态税作为生态建设资金筹集的固定渠道,有效地建立生态补偿机制的财政保障。其次,应充分利用市场化手段增强生态补偿资金筹集能力。按照“谁受益谁补偿”的原则,采用生态受益人直接向生态产品提供者支付、政府生态项目招标、生态产权交易、PPP以及区际补偿等市场化融资方式增加生态补偿资金筹集^[13]。最后,应积极探索社会化的生态资金筹集方式。制定相关政策,树立环保理念,鼓励社会各界人士、社会团体、企事业单位投资生态建设,筹集生态建设基金,并做好基金的投融资管理。

(四)完善生态补偿的法律、法规和政策设计

精准、完备的法律法规是生态补偿政策实施的必要保证。目前,我国在水源保护方面已有的法律法规存在着约束力不强、责任权利界定不明确以及法律条款间不衔接等问题,严重制约了生态保护补偿机制的建立。国际经验表明,构建多层次的生态补偿机制必须建立一套完备的法律体系,因此,应加快建立和完善生态补偿的法律、法规和政策设计。首先,应明确生态环境产权界定,环境资源是一种资产,应不断强化社会经济主体的环境资源产权理念,逐步将环境资源引入资产管理领域,并构建环境资源的产权交易市场,积极利用市场机制进行合理补偿。其次,应明确环境资源的定价机制,逐步深化“资源有偿,有偿使用”的价值理念,综合参照使用者的支付意愿和提供者的受偿意愿确定资源价格,通过建立生态资源有偿使用的市场化补偿模式,进一步推动生态补偿政策的实施。再次,应加快生态税制度建设进程。在原来偏重对于资源的经济使用价值补偿的生态补偿税和生态补偿费基础上,建立能够反映自然资源固有的生态环境价值的生态税制度,探索下游受益地区按适当比例向上游返补利税的机制。最后,应积极实施绿色“GDP”核算。将生态保护列入政绩考核内容,确立国家生态环境的环境产权核算制度,实施生态保护的领导问责制,明确部门目标,做好任务的分解和责任承担工作,将环境改善作为一项指标列入政绩考核范围,并以法规、政策的形式确保生态保护补偿机制的实施效果。

(五)做好生态补偿资金的科学使用和有效监管

生态补偿资金管理是生态补偿机制实行的重要环节,是保证生态补偿金按时、足额给予水源保护区居民发放的关键所在,也是在调研中发现的补偿政策实施层面的主要问题。一是在账户管理上,应设专户、建专账、配专人。在生态补偿金的使用上要坚持“突出重点、注重实效、公开透明、专款专用、强化监管”原则,任何单位和个人不得截留、坐支和挪用^[14]。二是在资金拨付上,做到资金拨付与项目进度相一致。在项目实施单位的主要部门确认项目实施进度的前提下,及时拨付资金,保证项目实施进度与项目资金拨付进度的协调同步。三是在资金效率上,以绩效考核为考评标准。政府定期会同各业务主管部门对上一年度生态补偿资金使用情况、生态环境保护目标、工程进度进行绩效考核,确保生态补偿资金的使用效率。四是资金使用上要强化监管工作,财政和供水主管部门是补偿资金使用的主要监管部门。此外,审计单位应发挥其部门优势,对地区生态补偿资金的来源、发放和使用情况密切监督,及时发现补偿资金流通中存在的问题,并严肃处理违法、违纪行为。

四、结 语

经济新常态背景下,实现环境友好型发展战略的定位对如何处理生态保护与经济发展的关系提出更高要求。从生态补偿的理论和实践来看,水源保护区生态补偿仍然存在严重的结构性政策缺位,生态建设的经济政策和相关法律、法规尤为缺失。水源地保护与水源涵养不应以牺牲当地居民的经济收入与生活水平为代价,经济与环境应该达到“共存双赢”

的效果。目前,生态补偿政策的不完善直接导致生态效益在各利益主体间的不公平分配,从而扭曲了生态保护与经济利益的关系,最终将不利于水源保护区的生态保护和不同主体间的利益协调。开展水源保护区生态补偿政策研究,对水源保护区生态补偿机制完善、保障流域间、地域间和群体间的公平、促进社会经济和环境的协调发展具有十分重要的现实意义。

参考文献

- [1]张燕清, 龚高健. 国外生态补偿政策对我国的启示[J]. 发展研究, 2013(12): 107-111.
- [2]李果仁. 国外生态补偿政策的借鉴与启示[J]. 中国财政, 2009(13): 70-71.
- [3]金三林. 国外生态补偿政策四点启示[J]. 中国城乡报, 2007(8).
- [4]柳长顺, 刘卓. 国内外生态补偿机制建设现状及其借鉴与启示[J]. 水利发展研究, 2009, 9(6): 1-4.
- [5]聂倩. 国外生态补偿实践的比较及政策启示[J]. 生态经济, 2014, 30(7): 156-160.
- [6]桂小丹. 国内外生态补偿政策研究综述[C]. 2008 中国环境科学学会学术年会优秀论文集(上卷), 2008.
- [7]史丹, 吴仲斌, 杜辉. 国外生态环境补偿财税政策的实践与借鉴[J]. 经济研究参考, 2014(27): 34-38.
- [8]程臻宇, 刘春宏. 国外生态补偿效率研究综述[J]. 经济与管理评论, 2015(6): 26-33.
- [9]刘敏, 刘华楠. 我国生态补偿机制实践成效与问题分析[J]. 中国渔业经济, 2015(3): 33-38.
- [10]伍巧. 浅谈建立和完善生态补偿机制制度[J]. 环境, 2008(1): 76.
- [11]李晓亚, 樊睿. 构建生态补偿法律保障机制新论[J]. 今日中国论坛, 2013(21).
- [12]徐永田. 水源保护中生态补偿方式研究[J]. 中国水利, 2011(8): 28-30.
- [13]李团民. 拓宽筹资渠道助推生态补偿[J]. 环境保护, 2009(24): 42-44.
- [14]王燕. 水源地生态补偿理论与管理政策研究[D]. 山东农业大学, 2011.

On the Ecological Compensation Policy of the Water Conservation District:

A Case Study of Dahuofang Reservoir

WANG Yue WANG Zhenzhen

(Institute of Population Research, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

Abstract: To improve the ecological compensation policy of the water conservation area is the new requirements for building the ecological compensation mechanism in key areas. This paper studies the water conservation ecological compensation policy on the basis of ecological compensation policy review at home and abroad, and combines with in-home interviews and questionnaire data of Dahuofang Reservoir water conservation district. There exists serious absence of structural policies of the current ecological compensation. To establish a compensation mechanism which is conducive to coordinated distribution of ecological benefits and economic benefits between regions and groups as soon as possible, we should adopt diversified compensation mode, increase the compensation standard, broaden the financing channels, improve the laws, regulations and policies design and make the management of compensation funds.

Key Words: water conservation district; ecological compensation; policy research

【责任编辑 至 仁】