

地区间建立横向生态补偿制度研究*

国家发展改革委国土开发与地区经济研究所课题组

内容提要 横向生态补偿制度是为实施横向生态补偿而建立的一系列法律、经济和行政手段的总和,是对补偿主体、补偿对象、补偿标准、补偿方式、监管评估等核心内容作出的规则性安排。根据十八届三中全会提出的“推动地区间建立横向生态补偿制度”以及十八届四中全会提出的“制定完善生态补偿等领域的法律法规”的要求,在系统分析横向生态补偿内涵和特征的基础上,提出公共物品理论、产权理论、生态产品价值理论、外部性理论、法治理论是确定补偿主体、补偿对象、补偿标准、补偿方式、监管评估的重要理论基础。围绕“谁来补、补给谁、补多少、如何补、如何管”等核心内容设计了地区间横向生态补偿制度框架,研究提出要按照“谁受益谁补偿”的原则,通过合理确定生态受益区范围明晰补偿主体;按照“谁保护谁受偿”的原则,通过完善“四权分置”的自然资源资产产权制度明晰补偿对象;以边际成本法和双方博弈法为依据,确定科学合理并且现实可行的补偿标准;综合运用公共政策手段和市场手段,探索灵活多样的补偿方式;以公平公正公开为主要原则,建立多元参与和双向对等的监管评估体系和动态调整机制。本文还提出了实施横向生态补偿制度的相应配套措施。

关键词 横向生态补偿 制度框架 对策建议

DOI:10.16304/j.cnki.11-3952/f.2015.03.002

横向生态补偿制度作为生态补偿制度中的有机组成部分,对于调整生态关系密切地区间的利益关系,促进生态保护的经济外部性内部化,走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展之路具有重要意义。

一、横向生态补偿的内涵和特征

开展横向生态补偿制度研究,首先需要明确横向生态补偿的内涵和特征,这是建立横向生态补偿制度的前提和基础。

(一)相关概念界定

要明确什么是横向生态补偿,首先要明确什么是生态补偿,以及横向生态补偿在生态补偿中的地位 and 作用,然后才能明确什么是横向生态补偿制度。

1、生态补偿

生态补偿(Ecological Compensation, EC)起源于生态学理论,最初专指自然生态补偿的范畴,后来,生态补偿被理解为是一种加强生态环境保护的经济调节手段,国外一般将生态补偿称作生态(环境)服务付费(Payment for Eco-logical/Environmental Services, PES)。生态补偿是指以保护生态环境和促进人与自然和谐发展为目的,通过将生态保护中的经济外部性内部化,采用公共

*本文为国家发展改革委宏观经济研究院2014年度重点课题和中国经学术基金课题“地区间建立横向生态补偿制度研究”(课题编号:A2014051006)的主要成果。课题组组长:贾若祥、高国力,课题组成员:宋建军、黄征学、曹忠祥、卢伟、张燕、郑华、申现杰,执笔:贾若祥、高国力。

政策手段或市场化手段,调整生态保护区与生态受益区等相关区域之间利益关系的制度安排。

2、横向生态补偿

根据补偿者与受偿者之间的行政隶属关系,可以将生态补偿分为纵向生态补偿(Vertical Ecological Compensation, VEC)和横向生态补偿(Horizontal Ecological Compensation, HEC)两种形式。补偿者与受偿者之间具有行政隶属关系的为纵向生态补偿,比如中央政府对不同层级地方政府开展的生态补偿,省级政府对本行政辖区内市、县、乡镇等开展的生态补偿等。补偿者与受偿者之间不具有行政隶属关系的为横向生态补偿,比如省际之间或市际之间的生态补偿等。横向生态补偿作为生态补偿的一种重要方式,以保护和可持续利用生态系统为目的,通过采用公共政策或市场化手段,调节不具有行政隶属关系但生态关系密切的地区间利益关系的制度安排。需要说明的是,不具有行政隶属关系的地区,既可以是省与省、市与市、县与县等同级行政区,也可以是省与市、省与县、市与县等不同层级行政区。

3、横向生态补偿制度

制度是人们有意识建立起来并由权力机构保障其实施的具有强制性和约束力的一系列规则安排,如法律、法规、政策、规章、契约等。横向生态补偿制度是为实施横向生态补偿而建立的一系列法律、经济和行政手段的总和,是对补偿主体、补偿对象、补偿标准、补偿方式、监管评估等横向生态补偿的核心内容作出的规则性安排。

(二)横向生态补偿的特征

横向生态补偿是纵向生态补偿的有益补充,主要在生态相关性十分密切而且不具有行政隶属关系的地区之间开展,区域范围相对较小,相互之间生态利益关系紧密,比较容易明确各自的责权利。

1、生态相关性十分密切

横向生态补偿主要在生态相关性十分密切的地区之间展开,即补偿方和受偿方之间的生态利益关系十分明确。对于生态受益主体难以确定的生态补偿,往往由中央政府(上级政府)通过纵向生态补偿的方式解决,比如中央政府对国家级重点生态功能区的生态补偿等。对于生态利益关系明确的区域,如流域的上下游之间、调水工程中送水区和受水区之间、资源开发地与资源消费地之间等,可建立横向生态补偿制度,通过公共政策手段或市场化手段开展横向生态补偿。

2、相互之间不具有行政隶属关系

横向生态补偿的主体和对象多是跨行政区的(如跨省、跨市、跨县),补偿方与受偿方之间不存在行政隶属关系,既可以是相同层级的关系,也可以是不同层级的关系,如北京市对河北省张家口、承德两市的补偿是不同层级政府之间的生态补偿,福建省九龙江流域下游的厦门市对上游龙岩市的补偿是相同层级政府之间的生态补偿。

3、双方具有自主协商的特点

横向生态补偿是在补偿方和受偿方自愿协商的基础上建立起来的,在补偿标准、补偿方式、监管方式等方面具有自主协商的特点。在国外,由于产权关系比较明晰,主要在补偿区的政府与受偿区的居民之间以及补偿区的企业与受偿区的居民之间通过自主协商开展横向生态补偿。比如纽约市为了提高其城市饮用水水质,通过自主协商,纽约市和纽约州等相关部门投入约5亿美元,实施凯兹基尔(Catskill)和特拉华(Delaware)水源保护项目,用于上游地区农民农业生产方式的转变、农地用途的转变、农村污水处理设施的建设等,为纽约市节省了60亿美元的水净化厂建设费用和3亿美元的运行维护费用。

4、责权利对等的特点突出

横向生态补偿的补偿方和受偿方之间往往

会对各自的责权利有明确的约定,责权利对等的特点十分突出。补偿方往往会要求受偿方提供更好或更多的生态产品,并分担由此而增加的额外成本,在满足双方约定的情况下,及时足额地向受偿方提供补偿资金。受偿方为了提高提供生态产品的能力,会对本辖区内的林地、耕地、草地等实施更严格的用途管制,同时对企业排污也有更为严格的标准,对农业面源污染进行更有效的治理,这些活动会额外增加受偿方的生态保护和环境治理成本,并会丧失一定的发展机会成本,需要通过生态补偿弥补上述损失。如果受偿方在生态保护和环境治理领域出现重大失误而对补偿方造成严重不利影响,致使生态产品质量或数量不能达到双方约定的标准,受偿方就要对补偿方进行赔偿。

二、建立横向生态补偿制度的意义

加快建立健全横向生态补偿制度,有利于实现生态文明理念下区域发展权的公平化,有利于促进横向生态补偿的法制化,有利于完善区域治理体系和提高区域治理能力,有利于规范和指导横向生态补偿实践。

(一)有利于实现生态文明理念下区域发展权的公平化

党的十八大报告首次把生态文明建设摆在“五位一体”总体布局的高度来论述,十八届三中全会对加快生态文明制度建设提出了具体安排,并明确指出“推动地区间建立横向生态补偿制度”。在生态文明理念下,生态产品是有价值的,提供生态产品的发展也是发展。通过横向生态补偿,可以在一定程度上体现生态产品的市场价值,使提供生态产品的地区能够获得一定的经济回报,为不同地区之间尤其是生态产品提供区与生态产品享用区之间发展权的公平化提供保障。实际上,早在2001年中央财政就已安排了23亿元生态补偿资金,到2012年该资金已

达780亿元,累计投入约2500亿元。^①对生态利益关系明确的生态产品提供区和生态产品享用区,通过建立横向生态补偿制度,可以在很大程度上实现生态产品提供区和生态产品享用区之间发展权的公平化,并在一定程度上缓解中央财政的生态补偿支出压力。

(二)有利于实现横向生态补偿的法制化

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,要加强重点领域立法,制定完善生态补偿等领域的法律法规。横向生态补偿作为生态补偿的有机组成部分,也会随着生态补偿法律法规的不断完善而规范化和法制化。1993—2002年,我国通过在主要矿产资源开发领域征收生态补偿费的做法探索生态补偿,在全国17个地方不同程度地开展了生态补偿费征收工作。但当时在全国层面缺乏对生态补偿费征收的统一法律法规,部门之间缺乏必要的衔接和协调,出现针对同一补偿对象征收多种名目补偿费的现象,导致在2002年全国整治乱收费过程中,许多地方的生态补偿费征收由于立法依据不足而被取消。^②为了推进生态补偿的法制化,《中华人民共和国森林法》(1998年修订)明确规定“国家设立森林生态效益补偿基金,用于提供生态效益的防护林和特种用途林的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理”。2001年,我国开展森林生态补偿试点。2004年12月10日,在3年试点取得圆满成功的基础上,我国正式建立中央森林生态效益补偿基金。^③横向生态补偿也要在试点的基础上,抓紧总结经验,逐步走向法制化的轨道。

(三)有利于完善区域治理体系和提高区域治理能力

十八届三中全会提出要推进国家治理体系和治理能力现代化,这就要求通过系统性、整体性和协同性的改革,完善区域治理体系和提高区域治理能力。通过横向生态补偿制度建设,可以发挥多元主体在区域治理中的积极作用。在横

向生态补偿制度建设过程中,补偿方和受偿方的政府、企业、居民和相关的社会组织都会参与其中,充分体现了多元主体参与的特征,改变了过去主要依靠政府推进区域治理的模式。通过横向生态补偿制度建设,可以按照生态区的理念完善区域治理体系,提升区域治理能力。生态区和行政区在空间上并不完全对应,而我国主要依照行政区推进区域治理,这样生态保护的外部性问题就非常难以解决,造成生态保护区和生态受益区之间责权利不明。横向生态补偿制度就是要解决生态保护的外部性问题,使生态保护区和生态受益区作为一个整体共同应对生态保护问题,在生态保护和环境治理方面形成合力。

(四)有利于规范和指导横向生态补偿实践

对于如何推进横向生态补偿,目前国内还缺乏相应的制度可以遵循。有的地方为了促进生态保护,在上级政府部门的牵头协调下,积极开展试点探索,比如新安江流域的浙江省和安徽省,就在财政部和环保部的牵头协调下,就新安江流域水环境生态补偿开展了试点,取得了较好成效。在新安江流域水环境生态补偿成功经验的示范带动下,2014年,安徽省在巢湖流域探索开展水环境生态补偿,即巢湖流域下游的合肥市和巢湖流域上游的六安市围绕巢湖的水环境治理开展横向生态补偿。此外,在珠江上游的东江源流域和西江流域,江西、广西、云南、贵州等也在积极与广东开展横向生态补偿的探索性研究工作。这就需要国家加快推进横向生态补偿制度建设,为地方开展横向生态补偿提供制度依据,从而使地方的横向生态补偿能够更加规范和持续。

三、地区间建立横向生态补偿制度的总体思路

要按照生态有价的理念,坚持“谁受益谁补偿、谁保护谁受偿”的原则,加快完善以补偿主

体、补偿对象、补偿标准、补偿方式、监管评估为主要内容的横向生态补偿制度框架,逐步形成补偿主体和补偿对象明晰、补偿标准合理可行、补偿方式灵活多样、监管评估公平公正的制度体系。

(一)根据生态相关性确定生态受益区范围,明晰补偿主体

明确横向生态补偿的主体,即明确“谁来补”。生态产品作为公共产品,其正外部性非常明显,要根据生态产品正外部性的影响范围,明晰补偿主体,通过补偿主体的横向生态补偿,使生态受益区和生态保护区在享用生态产品领域形成“俱乐部经济”,从而促进生态受益区和生态保护区在生态建设和环境治理领域形成合力。

1、生态相关性密切程度是确定补偿主体的主要依据

只有在生态受益区明确的情况下,才能明晰补偿主体并开展横向生态补偿。而生态受益区明确与否,主要取决于生态受益区与生态保护区之间生态关系的密切程度。明晰补偿主体的主要目的就是要根据“谁受益谁补偿”的原则将生态受益区纳入到其所在生态系统保护的“俱乐部”之中,在享用生态产品的同时分担生态保护和环境治理领域的成本,弥补生态产品作为公共产品所具有的非排他性的不足。

2、积极发挥生态受益区地方政府的引导性作用

当生态受益区比较容易确定,而生态受益区内具体的生态受益主体不容易确定时,就要发挥生态受益区地方政府在横向生态补偿中的积极作用,由生态受益区地方政府代表生态受益区购买生态产品,承担补偿主体的角色。而且在很多情况下,生态受益区所享受的生态效益往往是综合性的,这就需要当地政府甚至连同其上级政府共同承担补偿主体的责任。

3、鼓励生态受益区企业、居民、社会团体和非政府组织等积极参与

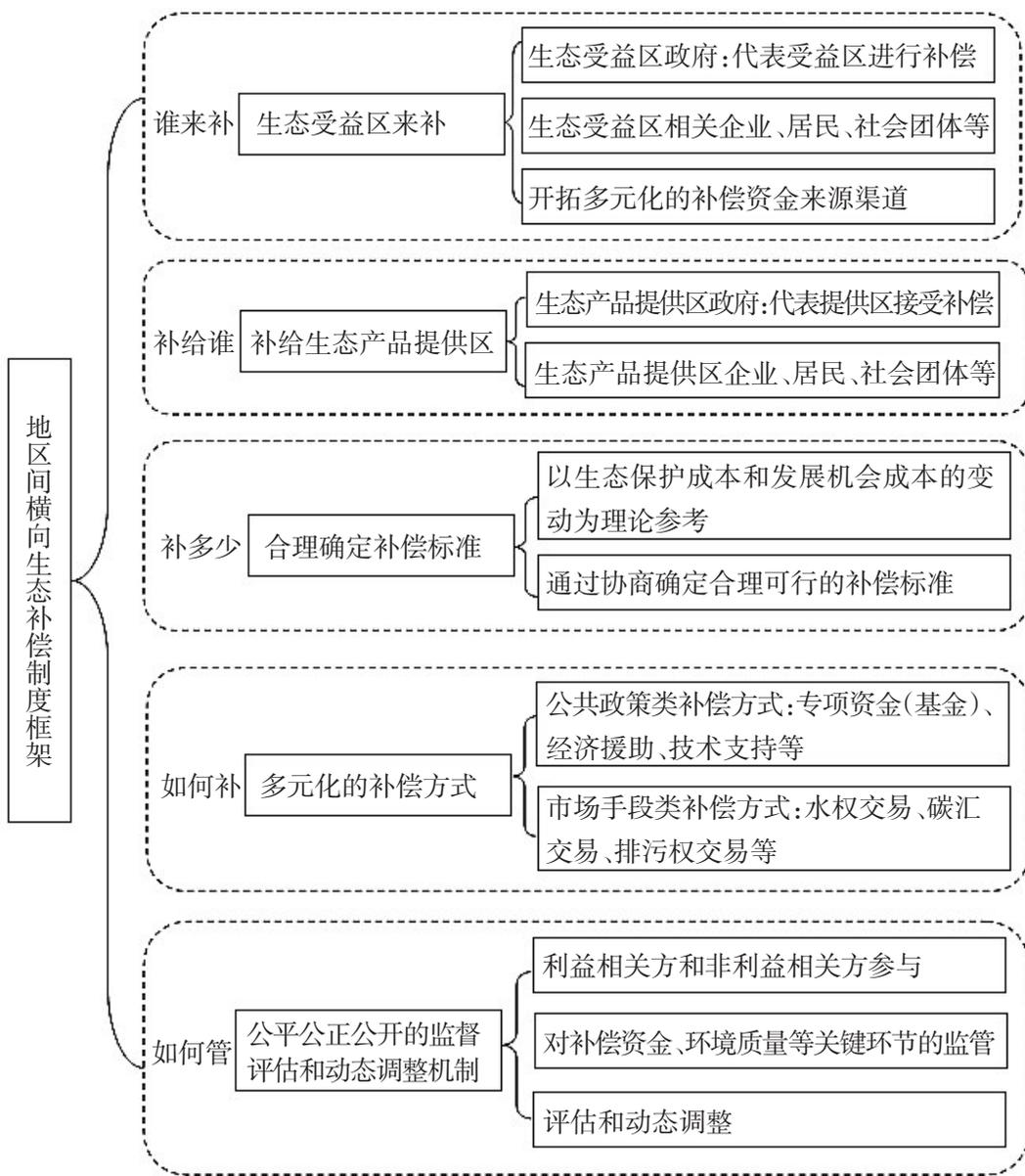


图1 地区间横向生态补偿制度框架

当生态受益区内的具体生态受益主体比较容易确定时,相应的生态受益主体,包括企业、居民、社会团体和非政府组织等就要为使用生态产品分担相应费用,承担起补偿主体的角色。尤其是生态受益区内直接利用生态产品并由此而获益的企业,更是要承担起补偿主体的责任。

(二)建立健全自然资源资产产权制度,明晰补偿对象

明确横向生态补偿的对象,即明确“补给

谁”。生态产品是自然资源的衍生品,明确生态产品的“主人”,需要建立和完善自然资源资产产权制度,做到产有主、主有权、权有责、责连利,实现自然资源资产的产权(使用权)所属人格化,为明确补偿对象提供制度支撑。

1、构建“四权分置”的自然资源资产产权体系
完善的自然资源资产产权是界定生态产品提供方、确定生态补偿对象的基础,也是使生态产品作为商品在市场经济准则下进行交易的前

提。要在加强自然资源用途管制的前提下,加快推进自然资源资产产权制度建设,构建所有权、使用权、收益权和转让权“四权分置”的自然资源资产产权体系,为推进地区间建立横向生态补偿制度提供支撑。

2、发挥生态产品提供区地方政府的引导性作用

生态产品提供区地方政府承担着生态建设、环境治理、加强自然资源用途管制、引导产业转型升级发展等方面的职责,对于提高生态产品供给能力起着非常重要的作用。将生态产品提供区地方政府列为补偿对象,可以发挥生态产品提供区地方政府的积极性,提高其提供生态产品的能力。从法理上看,生态产品提供区的地方政府作为自然资源的所有人和监管人,也应该获得相应的生态补偿。

3、鼓励生态产品提供区的企业、居民、社会团体和非政府组织等积极参与

为了提高生态产品供给能力,生态产品提供区的企业、居民、社会团体和非政府组织等也付出了额外成本,并丧失了一定的发展机会,应该对上述对象进行生态补偿,以提高其提供生态产品的积极性。从法理上看,生态产品提供区的居民等作为自然资源的具体使用人,在服从自然资源用途管制的前提下,应该获得相应的生态补偿。

4、开拓多元化的补偿资金来源渠道

从国内外横向生态补偿的实践来看,补偿资金的来源渠道主要有财政资金、征收专门税费、企业资金、市场交易所获收益等不同类型。我国横向生态补偿的资金来源渠道主要是财政资金,今后要积极开拓多元化的补偿资金来源渠道,一方面通过水权交易、碳汇交易、排污权交易等市场化手段拓展横向生态补偿资金的来源渠道,另一方面直接受益的企业要承担起横向生态补偿的责任。

(三)基于边际成本法和双方博弈,确定合

理可行的生态补偿标准

明确横向生态补偿的标准,即明确“补多少”。补偿标准的确定,既需要有严谨的理论分析,也需要考虑补偿方的支付意愿和受偿方的现实需求,使补偿标准既科学合理,又现实可行。

1、补偿标准要兼顾科学性和可行性

“补多少”是横向生态补偿中补偿方和受偿方都十分关注的核心问题,而且也是双方最难协商的问题。科学合理而又现实可行的补偿标准可以最大程度地满足补偿方和受偿方的需求,在推进生态保护方面发挥积极作用。横向生态补偿的补偿标准确定既不是完全市场条件下供需平衡的结果,也不是仅靠政府调控的结果,而是两者相互结合的妥协产物。按照市场理论,在生态产品产权明晰而且可以自由交易的情况下,补偿标准可以按照生态产品的供需曲线找到合适的平衡点。从实践的角度看,需要在国家完善自然资源用途管制的大背景下,根据生态保护区生态保护成本和机会成本的变化情况,具体核算应该补偿多少,为补偿方和受偿方协商现实可行的补偿标准提供参考。

2、基于边际成本的生态补偿标准确定法

由于生态产品具有正的外部性,生态产品的边际社会收益(Marginal Social Benefit, MSB)会大于边际私人收益(Marginal Private Benefit, MPB)。假设生态产品是由私人提供的,生态产品有价而且是可以自由交换的,在完全竞争的市场条件下,生态保护者提供生态产品的行为是由边际私人收益和边际成本(Marginal Cost, MC)确定的。边际私人收益与边际成本曲线决定了完全竞争市场条件下的生态产品提供量为 Q_1 , Q_1 可理解为根据国家法律法规区域平均生态环境质量下生态产品的提供量,小于社会福利最大化的生态产品提供量 Q_2 。在市场条件下,生态产品提供量达到 Q_2 后,其价格为 P_2 ,社会总成本为 $Q_1Q_2D_2G$,生产者愿意承担生态产品 Q_1 部分的成本,即生产者承担成本为 $Q_1Q_2D_1D_2$,生态补

偿的费用为 GD_1D_2 (图中阴影部分),因此通过用 GD_1D_2 的生态补偿实现了 D_1D_2F 的社会效益增加,社会纯福利增加了 D_2FG 。在横向生态补偿过程中,生态保护方的平均生态产品提供量为 Q_1 ,而作为补偿方则希望生态产品的提供量提高到 Q_2 ,在这一过程中,要求将生态产品提供量由 Q_1 提升到 Q_2 的要求方就要承担生态补偿的责任,补偿的标准即为 GD_1D_2 。通过生态补偿,不仅可以满足补偿方对提供更多更好生态产品的需求,而且还可以实现社会福利的净增加 D_2FG ,实现补偿方和受偿方的双赢。

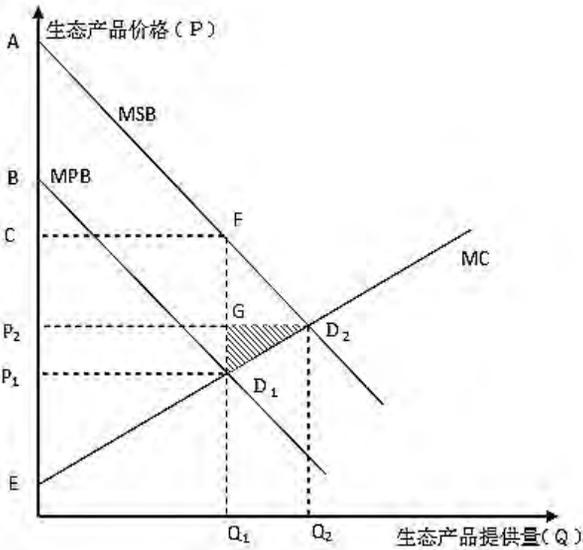


图2 基于边际成本的补偿标准确定示意图

3、基于生态保护成本和发展机会成本变化的补偿标准确定法

从投入产出的角度看,生态产品价值的变化情况主要体现在生态保护成本和发展机会成本的变化上,因此,补偿标准主要参考生态保护成本和发展机会成本的变化情况。生态保护区由于要执行高于一般要求的生态环境标准,需要高于一般标准的生态保护投入,高出一般标准的生态保护投入需要生态受益区给予补偿。生态保护区由于要执行高于一般要求的产业准入门槛,因此会丧失一定的发展机会,生态受益区需要对生态

保护区丧失的发展机会成本给予补偿。对于生态保护成本和发展机会成本的变化,可以采用不同的方法进行估算。生态保护成本的变化主要考虑了提供更好或更多的生态产品而增加的生态保护投入、环境治理投入、产业结构调整和产业布局优化等成本以及生态环保设施建设成本及其建成后的部分管护运营成本。发展机会成本的变化可以通过机会成本法进行测算。比如生态保护区为了生态保护的需要,将部分经济林划为生态公益林,由此丧失的机会成本可以参考其原来作为经济林时产生的经济效益。

4、基于利益相关方博弈的生态补偿标准确定法

从实践来看,很少有横向生态补偿能够按照严格的理论测算生态补偿标准并付诸实施,更多的则是采取利益相关方协商的办法,通过协商确定补偿方和受偿方都能够接受的生态补偿标准。从我国横向生态补偿的实践来看,补偿标准的确定大都是补偿方和受偿方协商的结果,比如浙江、安徽两省各出1亿元用于新安江流域水环境治理,就是浙江省和安徽省协商的结果。补偿方在确定生态补偿标准的时候,往往会对补偿标准和获得同类生态产品的替代成本进行比选,选择更有利于自身的补偿方式。

(四)政府调控与市场机制相结合,探索灵活多样的生态补偿方式

明确横向生态补偿的方式,即明确“如何补”。要综合运用公共政策手段和市场手段,积极引导社会各方参与,探索灵活多样的生态补偿方式。

1、因地制宜探索灵活多样的补偿方式

根据横向生态补偿的不同类型、面临的主要任务、亟需解决的问题等,因地制宜地探索灵活多样的补偿方式。补偿方式的选择,要考虑补偿方的意愿、支付能力和受偿方的实际需求,还要考虑哪种补偿方式更有效,更能有利于促进生态保护区提高提供生态产品的能力。从国内外横向生态补偿的实践来看,目前的补偿方式主要有公

共政策类的补偿方式和市场手段类的补偿方式。

2、发挥公共政策类补偿方式的引导作用

生态产品具有公共产品的属性,因此,横向生态补偿在很大程度上要依托公共政策类的补偿方式将生态保护中的经济外部性内部化。在很多情况下,横向生态补偿的补偿方和受偿方的利益关系是明确的,但是生态受益区内具体的生态产品受益人往往很难确定,在这种情况下,需要生态受益区采用公共政策类的补偿方式对生态保护区进行补偿。(1)专项资金(基金)类补偿方式。专项资金一般是从财政资金中列出的指定专门用途的资金,专项资金简便易行,补偿方和受偿方的责权利相对明确,是国内外横向生态补偿实践中采用比较多的补偿方式。(2)经济援助类补偿方式。为了促进生态保护区提高提供生态产品的能力,可以采取经济援助类的补偿方式,生态受益区可以帮助生态保护区建设循环产业园区,促进生态保护区内的产业向循环产业园区搬迁,也可以在生态受益区的产业园区内专门划出一定的空间,与生态保护区共建异地园区或飞地园区,促进生态保护区内的企业外迁,减轻生态保护区的环境压力。(3)技术支持类补偿方式。技术支持类补偿方式就是生态受益区对生态保护区提供有利于提高生态产品供给能力的技术帮助。生态受益区可以对生态保护区开展人力资源培训等方面的技术支持,提高生态保护区内适龄劳动人口的就业能力,促进生态保护区人口的外迁,减轻生态保护区内人地关系紧张的基础性矛盾。

3、不断激活市场手段类的补偿方式

要积极运用碳汇交易、排污权交易、水权交易等市场化补偿方式,为横向生态补偿拓宽资金来源渠道。(1)一对一市场交易类补偿方式。当补偿方和受偿方明确,相互之间利益关系清晰,特别是一对一的情况下,可通过补偿方和受偿方的协商,直接就生态产品进行市场交易,目前比较常见的就是水权交易。我国已经在主要流域建立了水量分配制度,全面实行了取水许可制度,为水权交易

奠定了基本制度框架。(2)可配额市场交易类补偿方式。当生态产品可以被标准化为可计量和可分割的商品而且补偿方和受偿方数量较多或者不确定的情况下,生态产品可以进入市场进行交易。在生态环境领域,可配额的市場交易一般采取总量限制和交易的方式(Cap and Trade, C&T)。目前,主要是在碳汇和排污权领域开展了可配额的市場交易。通过配额交易,可以在实行生态环境总量控制的前提下,引入市场机制,促进生态保护和环境治理的专业化和高效化。

(五)建立健全监管评估体系,构建动态调整的横向生态补偿制度

明确横向生态补偿的监管和评估,就是要加强监督考核和监测评估,并根据评估结果进行动态调整,即明确“如何管”。要按照依法治理的理念,建立健全监管评估体系。

1、按照公平公正公开的原则建立健全监管评估体系

横向生态补偿的监管和评估,一定要遵循公平公正公开的原则,只有这样才能确保横向生态补偿的长期稳定实施。为了确保横向生态补偿监管评估的公平公正,相关的监管和评估结果要及时对外公布,接受社会监督。建立和完善相关技术规范 and 评估、监测指标体系,将生态环境监测评估结果纳入到地方政府的绩效考核之中。切实加强监测能力建设,健全重点生态功能区、跨省流域断面水量水质国家重点监控点位和自动监测网络,制定和完善监测评估指标体系,及时提供动态监测评估信息。逐步建立健全横向生态补偿统计信息发布制度。

2、构建多元参与、双向对等的监测评估体系

构建多元参与、双向对等的监测评估体系,确保横向生态补偿的顺利实施。一是要体现多元参与的特点。横向生态补偿的监测评估需要补偿方和受偿方的共同参与,必要时还需要上级政府部门的参与协调,同时还需要利益相关方和非利益相关方的积极参与,监测评估结果要及时向外

公布,一方面体现各利益相关方的诉求,另一方面也可实现监测评估中的相互监督,使监测评估结果更加公平和公正。二是要体现双向性的特征。既要加强对受偿方提供生态产品能力的监管以及生态补偿资金使用的监管,也要加强对补偿方是否及时履约的监管。对于受偿方,首先要监管其生态补偿资金使用是否合规合法,其次要对受偿方提供生态产品的能力进行监管评估,看其提供生态产品的能力是否得到提升和改善。如果受偿方提供的生态产品质量或数量出现下降,不能达到双方约定的标准,受偿方要向补偿方赔偿相应的损失。对于补偿方,主要监管其是否能够及时足额地将生态补偿资金拨付给受偿方。

3、形成统筹协调和有所侧重的监督考核体系

横向生态补偿涉及的部门和相关利益主体较多,需要监督考核内容也比较多,在实践中要瞄准横向生态补偿的关键环节,形成统筹协调、有所侧重的监督考核和监测评估体系,促进横向生态补偿监督考核和监测评估的便捷化和高效化。一是要加强对跨界断面水质、水量、退耕还林面积、森林覆盖率、林木蓄积量、水土流失治理面积、退牧还草面积等核心指标的监测评估,并依此作为生态环境好坏的主要依据。二是要加强对资金拨付和资金使用的监督。在生态环境满足双方约定条件的前提下,要监督生态补偿资金能否及时足额拨付。在补偿资金拨付后,要监督生态补偿资金使用是否合规合法。

4、探索相对稳定和动态调整相结合的长效机制

横向生态补偿具有长期性特征,因此横向生态补偿制度要保持相对稳定,相应的监督考核和监测评估也要保持长期稳定,只有这样才能形成保护生态的长效机制,满足补偿方和受偿方的长远需求。同时,在横向生态补偿实施的不同阶段,所面临的主要任务也有所不同,生态保护成本和发展机会成本也不相同,因此,又要体现动态调整性。

四、地区间建立横向生态补偿制度的对策措施

要按照十八大有关生态文明建设和十八届三中、四中全会的相关精神,加快完善相关的对策措施,重点完善法律法规、责任分担、多元主体参与、科技支撑、试点推广、绩效考核和监督管理等方面的对策措施,确保横向生态补偿制度的顺利实施。

(一)建立健全相关法律法规和加快配套体制机制改革

建立健全相关的法律法规和加快配套体制机制改革是地区间建立横向生态补偿制度的法理基础。要尽快出台《关于建立健全生态补偿机制的若干意见》,并对地区间如何建立横向生态补偿制度作出专门规定,在此基础上尽早出台《生态补偿条例》,进一步规范横向生态补偿,并适时出台《生态补偿法》,使横向生态补偿做到有法可依。建立健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,建立空间规划体系,划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制。健全国家自然资源资产管理体制,建议成立国家自然资源资产管理委员会,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计。加强环境监管,完善信息公开与公众参与制度,健全最严格的环境执法体系,建立生态环境损害责任终身追究制和环境损害赔偿制度,提高环境违法成本,依靠强有力的法制规范环保行为。按照价、税、费、租联动机制,适当提高资源税税负,推进环境保护费改环境税,完善计征方式。完善我国的预算管理制度,在财政预算安排中增设横向生态补偿的科目,将横向生态补偿所需资金纳入财政预算安排。在开展横向生态补偿的地区研究推进横向转移支付的可行性,将横向生态补偿作为开展横向转移支付的重要因子,并设定相应的

系数。研究由补偿方、受偿方、上级政府联合设立横向生态补偿基金的可行性,逐步实现横向生态补偿的制度化和法制化。

(二)建立中央和地方共同参与和责任分担机制

加强横向生态补偿制度建设的组织保障体系建设,建立中央和地方共同参与和责任分担机制,共同推进建立横向生态补偿制度。建立由发展改革委、财政部、环保部等部门组成的部际协调机制,加强对省际横向生态补偿工作的指导、协调和监督,研究解决省际横向生态补偿制度建设中的重大问题。对于横向生态补偿的补偿方和受偿方来说,要对补偿范围、补偿标准、补偿方式、监管方式等进行务实协商,探索双方都能接受的实施方案。地市之间和县之间的横向生态补偿可参照省际间的横向生态补偿,建立由地方和上级政府共同参与的责任分担机制。要不断提升生态补偿意识,使“谁保护谁受偿、谁受益谁补偿”的意识深入人心,这是横向生态补偿制度建立和真正发挥作用的社会基础。进一步加强横向生态补偿的宣传教育力度,使各级领导干部确立提供生态产品也是发展的理念,使生态保护者和生态受益者以履行横向生态义务为荣、以逃避责任为耻,自觉抵制破坏生态环境的不良行为。引导全社会树立生态产品有价、保护生态人人有责的理念,营造珍惜环境、保护生态的良好氛围。对已经开展横向生态补偿的地区,可以成立专门的部门或者依托既有的部门,专门负责横向生态补偿制度的实施。

(三)积极引导多元主体参与

地区间建立横向生态补偿制度涉及诸多利益主体,这些利益主体的积极参与是横向生态补偿制度能够得以顺利实施的重要保障。对于补偿方来说,其主要职责就是要筹集补偿资金,并及时足额拨付给受偿方,同时,还要积极参与生态环境的监测,确保横向生态补偿能够取得实效。对于受偿方来说,其主要职责就是在接受补偿资

金后能够将补偿资金用于生态建设和环境治理,不断提高其提供生态产品的能力。非利益相关方在横向生态补偿中发挥着不可替代的作用,对于横向生态补偿制度的构建、实施和监管都发挥着重要作用。非利益相关方主要包括上级政府、专业机构、中介组织等,在横向生态补偿中发挥着引导、监督、中介、协调的作用。在横向生态补偿制度的建立阶段,上级政府要发挥重要的引导和协调作用。在横向生态补偿制度的实施阶段,上级政府要在监督考核、协调等方面发挥重要作用。此外,生态环境领域的专门监测机构、舆论宣传机构、独立咨询评估机构等也要对横向生态补偿制度的实施发挥重要的监督作用。

(四)不断强化科技支撑体系建设

建立健全横向生态补偿制度是一个新的研究领域,要不断强化相关的科技支撑体系建设,使横向生态补偿制度设计更科学、实施更有效、监管更有力。开展横向生态补偿理论和实践重大课题研究,为建立健全横向生态补偿提供理论支撑。补偿标准确定是横向生态补偿制度中的核心环节,也是最难确定的环节,要加强生态补偿标准的理论和实践研究,为探索科学合理和现实可行的补偿标准提供支撑。加强碳汇交易、排污权交易、水权交易等市场化补偿方式的理论和实践研究,为推进多元化的补偿方式提供支撑。强化先进科学技术在横向生态补偿实施中的应用,提高横向生态补偿的实施效果。强化先进科学技术在横向生态补偿监管领域中的应用,提高监测的自动化和科学化程度。中央和地方各级政府应加大对横向生态补偿所需技术研发、中试和推广各环节的扶持力度,不断提高先进适用技术在横向生态补偿各领域各环节的应用。

(五)进一步完善试点和逐步推广

我国围绕流域在部分地区开展了横向生态补偿试点,通过试点在“补偿主体、补偿对象、补偿标准、补偿方式、补偿监管”等方面积累了不少宝贵的经验。今后要在试点的基础上不断总结经

验,形成相对规范的横向生态补偿指导意见,为推进横向生态补偿的制度化和法制化奠定基础。在完善试点经验的基础上,逐步扩大试点范围,拓展试点领域。按照《国务院关于生态补偿机制建设工作情况的报告》中的相关要求,加快推进东江、九龙江、赤水河、滦河、东江湖等流域的横向生态补偿试点工作,同时加快推进水土流失严重地区、重要蓄滞洪区的水生态补偿试点工作,并制定科学合理和现实可行的补偿方案。在不断完善流域横向生态补偿的基础上,积极总结经验,逐步向其他类型和地区拓展,积极探索灵活多样的补偿方式。通过搭建协商平台,完善支持政策,引导和鼓励开发地区、受益地区与生态保护地区、流域上游与下游通过自愿协商建立横向补偿关系,采取公共政策或市场手段实施横向生态补偿。探索在我国主要资源开发地区与主要资源消费地区之间开展横向生态补偿的可行性。

(六)改革绩效考核和监督管理体制

只有推进绩效考核和监督管理体制改革,才能确保横向生态补偿制度能够顺利实施。要将横向生态补偿制度建设纳入到地方政府的绩效考核之中,提高相关政府对横向生态补偿制度建设的重视程度。对于受偿方来说,其主要职责是保护好生态,不断提高提供优质生态产品的能力,对于受偿方的考核要参照国家对重点生态功能区的考核办法,注重其生态保护、环境治理、循环经济发展、社会发展等相关领域的考核,取消或弱化传统的GDP和财政收入等方面的考核。对于补偿方来说,其职责是集约高效利用生态产品,并向受偿方及时足额支付生态补偿资金。对补偿方的考核要注重其是否及时足额支付生态补偿资金,并侧重对资源集约利用、技术研发和推广、劳动力培训等相关领域的考核。同时,对于非资金的补偿方式也要加强考核,确保相关的补偿方式能够认真落实。依据相关的监测评估结果,建立动态调整机制和应急预案机制。横向生态补偿制度设计应体现动态调整的理念,能够反映不同时期生态补偿标准、补

偿方式、监管方式的变化,体现人们对生态文明建设成果不断提高的需求。此外,要积极建立相关的应急预案机制。横向生态补偿进程中存在一些不可控因素,比如重大地质灾害、重大污染事件、重大疫情等,要抓紧建立相应的应急预案机制,研究处置和防范上述不可控因素的预案,确保横向生态补偿能够持续稳定实施。

注释:

①徐绍史:《国务院关于生态补偿机制建设工作情况的报告——2013年4月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2013年第3期,第467页。

②刘晓星:《矿产资源生态补偿缘何步履蹒跚?》,《中国环境报》2013年4月8日,第8版。

③林济财:《回望森林生态效益补偿基金制度的确立》,《中国绿色时报》2009年10月10日,第2版。

参考文献:

①常修泽:《广义产权论》,中国经济出版社2009年版。

②邓晓兰、黄显林、杨秀:《积极探索建立生态补偿横向转移支付制度》,《经济纵横》2013年第10期。

③杜振华、焦玉良:《建立横向转移支付制度实现生态补偿》,《宏观经济研究》2004年第9期。

④洪尚群、吴晓青、段昌群、陈国谦、叶文虎:《补偿途径和方式多样化是生态补偿基础和保障》,《环境科学与技术》2001年第S2期。

⑤黄炜:《全流域生态补偿标准设计依据和横向补偿模式》,《生态经济》2013年第6期。

⑥苏多杰、王养莉:《构建横向生态补偿机制促进青海可持续发展》,《青海环境》2008年第2期。

⑦赵光洲、陈妍竹:《我国流域生态补偿机制探讨》,《经济问题探索》2010年第1期。

责任编辑 徐敬东