

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2011.03.015

论我国生态补偿制度的缺失及建构

——以云南省为例*

梁爱文^a, 李娟^b

(德宏师范高等专科学校 a. 法政系; b. 组织人事处, 云南 芒市 678400)

摘要:云南既是我国生物多样性十分丰富也是生态环境十分脆弱的地区,生态保护与发展经济的矛盾极为尖锐,如何科学有序地推进生态补偿制度建设,是云南当前必须解决的重大课题。由于目前生态补偿制度建设还存在科技支撑不够、政策法规滞后、缺乏长期性和稳定性、融资渠道单一等问题,必须加快立法进程,为生态补偿制度建设保驾护航;明确轻重缓急,有序推进生态补偿制度建设;充分发挥政府和市场的互补作用;创新生态补偿方式,提供长效的生态补偿机制。

关键词:生态补偿制度;云南省;区域生态;环境

中图分类号:D922.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2011)03-0081-06

生态补偿制度指的是一种为保护区域生态环境和维护、改善或恢复生态系统服务功能,调整相关利益者因保护或破坏生态环境活动产生的环境利益及其经济利益分配关系,内化相关活动产生的外部成本,具有经济激励作用的制度安排^[1]。十七届五中全会指出:“加快建立生态补偿机制,加强重点生态功能区保护和管理,增强涵养水源、保持水土、防风固沙能力,保护生物多样性。”^[2]云南省地处长江、珠江、澜沧江等六大江河的源头或上游,山区面积占全省国土面积的94%,生态环境十分复杂、脆弱、敏感,同时又以生物多样性高度丰富、维系大江大河下游的生态安全、承担巨大的生态功能而成为国内外高度关注的焦点。因

此,如何科学有序地推进生态补偿制度建设,处理好建设生态环境与发展经济的尖锐矛盾,实现云南的包容性增长,是云南当前必须解决的重大课题。

一、建立生态补偿制度的客观必然性与可行性

(一)生态环境保护与生态补偿的许多难题亟待解决

一是天然林保护工程及退耕还林还草工程补偿不足。云南省1998年宣布天然林禁伐后,项目实施区的财政收入大大减少。据调查,怒江、丽江等地区来自木材产业的财政收入几乎占地方财政

* [收稿日期]2011-02-19

[基金项目]云南省教育厅科研基金项目(08Y0376);德宏师专重点课题(200802)“云南民族地区生态文明建设的制度创新研究”

[作者简介]梁爱文(1974—),男,湖南涟源人;讲师,在德宏师范高等专科学校任教,主要从事政治学和宏观经济学研究。

李娟(1974—),女,云南腾冲人;政工师,在德宏师范高等专科学校组织人事处工作。

收入的一半以上,但是,对减少的财政收入,目前国家和省一级只补偿来自林业的显性财政收入,而对来自林业关联产业的隐性收入却没有补偿,导致地方财政十分困难。在退耕还林还草和宜林荒山造林中,生态公益林很难获得较好的经济收益。据专家估算,经济林每年平均产出为36元/亩,在云南许多地方,山林是山民全部的生活来源,而我国目前实施每年每亩5元的补偿标准,显然难以满足他们的起码生活需要。如果没有相应的生态补偿政策,将影响林农对营造生态公益林的积极性。

二是岩溶地区的石漠化防治投入严重不足。岩溶在云南分布较为广泛,据省林业厅2005年组织开展的石漠化监测结果显示,岩溶面积在30%以上县区的石漠化土地为288.14万公顷,占65个县土地总面积的21.8%。^[3]由于全省岩溶分布广、石漠化程度严重,导致了岩溶地区“山穷、水枯、林衰、土瘦”,加之交通不便、生态恶劣等原因,岩溶地区的人民生活多数处于贫困状态。如通过对文山州8县进行的监测显示:1990年—2002年的10多年间,石漠化土地面积均呈扩展的趋势,其扩展速率在0.8%~3.2%之间。当前云南石漠化治理中存在的问题主要有:治理难度大,投入严重不足;石山造林地确权发证工作滞后;宣传工作不到位,群众治理石漠化的积极性不高等。

三是对限制开发与禁止开发区域的补偿不到位。根据国家“十一五”期间提出的主体功能区规划的基本要求,云南被划入限制开发区的有50多个县市,占全省面积的近50%,超过全省人口的35%。这些县市兼具生态功能区和欠发达地区的二重性,老百姓要致富,自然要利用本地的资源优势,但“限制开发”使得“靠山吃山”的农民失去了赖以生存的基础。他们一方面要保护环境,另一方面要解决经济发展和自己生存的问题,陷入“要温饱还是要环保”的两难抉择。云南省禁止开发区域主要有:各类自然保护区176个,总面积288万公顷;其中省级以上森林公园33个;国家级风景名胜12个;省级风景名胜区53个;国家地质公园6个;世界遗产3个。^[4]这部分区域,

主要承载生态服务功能,理应享受国家的各项生态补偿政策,而现实是国家给予的补偿严重不足。

(二)生态环境问题已成为制约经济社会发展的瓶颈

云南生态环境保护与发展经济的尖锐矛盾是空前的,云南经济发展的各项人均指标居于全国的下游,各州市经济发展不平衡的问题日趋突出,州市所在地的中心县市区与边远的贫困山区县经济社会发展的不平衡必然导致生态建设不平衡。当前云南省委、省政府提出了建设“绿色经济强省”的发展战略,采取了一系列加强生态保护和建设的政策措施,有力地促进了生态环境的改善。但在生态保护方面还存在着结构性的政策缺位,特别是有关生态建设的经济政策严重滞后。这种状况使得生态效益及相关的经济效益在保护者与受益者,破坏者与受害者之间的不公平分配,导致了受益者无偿占有生态效益,保护者得不到应有的经济激励;破坏者未能承担破坏生态的责任和成本,受害者得不到应有的经济赔偿。这种生态保护与经济利益关系的扭曲,不仅使生态保护面临很大困难,而且也影响了地区之间以及利益相关者之间的和谐。要解决这类问题,必须建立相应的生态补偿制度,以便调整相关利益各方生态及其经济利益的分配关系,促进生态与环境保护、城乡间、地区间和群体间的公平、协调发展。

(三)云南省具备了建立生态补偿制度的基础

云南省是我国最早开始征收生态环境补偿费的省份。早在1983年,针对采矿业对生态环境造成的严重影响和破坏,云南省环保局以昆阳磷矿为试点,以每吨矿石提高0.3元的方式进行收费,并将所收费用于采矿区复土植被及其它生态破坏恢复治理,这可视为我国探索生态补偿政策的开始。^[5]当前,云南正在寻求一条“四个同步”的道路,即经济建设与生态建设同步进行,经济效益与生态效益同步提高,生态竞争力和产业竞争力同步提升,物质文明和生态文明同步前进。中共云南省委《关于加强环境保护的决定》和省政府主办的“七彩云南保护行动”都明确要求:“开展生态补偿试点,逐步建立生态补偿制度”。2008年2

月,省政府在《云南省人民政府关于加强滇西北生物多样性保护若干意见》中提出:“力争‘十一五’期间,在生态保护、环境治理、水能矿产开发生态补偿等方面投入70亿元左右;开展自然保护区、重要生态功能区、重大资源开发项目、城市水源地等4个领域的生态补偿试点工作,建立完善区域生态补偿机制”。这些都充分表明,云南省目前已经具备了建立生态补偿制度的科学研究基础、实践基础和政治意愿,项目实施具有现实可行性。

二、目前在生态补偿制度建设中的困境

(一)生态补偿制度建设还缺乏足够的技术支撑

很多人认为生态补偿只是一个机制或制度问题,没有什么“科技”含量,只要从政策与体制方面进行完善就可以了。其实这种观点是偏颇的。生态补偿制度的建设也面临着许多技术难题。当前,正是由于没有解决好生态补偿制度建设中的关键技术难题,才使我国的生态补偿虽受关注,却进展缓慢。这些技术难题主要有:生态补偿的确切含义、生态补偿费与资源费税的关系等,这些是生态补偿定位的关键;补偿方式的选择问题,即应该采用现金、实物、政策等哪种形式,如何形成一种“造血式”补偿;补偿标准制定问题等。^[6]“十一五”期间,国家许多重点科技项目中设立了与生态补偿问题相关的课题。但总的来看,这些难题尚在探索之中,还没有完全解决。这使得一些匆匆上马的生态补偿项目在执行中遇到了许多困难。以退耕还林为例,全国仅分南方和北方两个补偿标准,在执行中就产生了“过度补偿”与“低补偿”并存的现象。

(二)生态补偿缺乏长期性和稳定性,主管部门相互协调不够

目前,在我国实施的各领域生态补偿中,只有在森林生态效益补偿方面做出了制度性安排。即2004年中央财政正式建立了中央财政森林生态效益补偿基金,对重点公益林管护进行补偿。^[7]其他方面的补偿,基本上都是依托特定的生态工程或生态治理规划进行,其突出问题在于补偿缺

乏长期性和稳定性。例如,当前正在实施的退耕还林、退牧还草工程,尽管国家有了后续的补助措施,但是农户总担心今后政策有变,在很大程度上影响了生态保护效果。我国的生态保护涉及林业、农业、水利、环保等多个部门,各部门根据自身业务,分别进行了生态补偿的实践。但以“部门主导”的政策设计,分头管理的现象很严重,导致部门利益化和利益部门化,使现有的生态补偿政策带有较强烈的部门色彩,从而造成生态保护与生态受益者之间的脱节。如林业部门推行生态公益林补偿、天然林保护工程及退耕还林工程,农业部门实施退牧还草工程,水利部门实行水土保持生态补偿费、水资源费。实践中,涉及多个部门实施生态补偿时,部门间的协调性不强。

(三)生态补偿得不到政策法规的有力保障

目前,我国还没有“环境基本法”,而《环境保护法》又较明显的忽视生态环境补偿问题。由于当时立法背景,《环境保护法》偏重于污染治理,只规定了对排污行为所产生的负外部经济进行收费,而没有考虑对生态保护行为所产生的正外部性进行补偿。^[8]其他诸如自然资源保护的单行法对生态保护的力度也不够。主要表现在自然资源保护法律中资源有偿使用原则未体现资源生态效益价值,对开发利用自然资源的主体应承担的保护生态环境义务未做规定以及资源保护法律的有些规定不利于生态环境保护方面。而与各地区生态环境紧密相关的地方立法,在生态补偿方面的规定同样显得相对模糊,缺乏应有的确定性和可操作性。因此,要全面建立生态补偿制度,必须建立并完善生态补偿的政策、法律、法规等保障措施。没有法律法规的有力支撑,生态补偿执行过程中必然会出现相互推诿、扯皮现象,生态补偿将很难顺利进行。

(四)环境产权界定困难,融资渠道单一

当前我国的环境保护法律体系中,关于环境产权的概念还未明确界定。为了使外部环境自然资源的成本与利益内部化,十分有必要明确地界定环境产权。但是,由于环境资源具有弥散性与流动性的特点,没有明确的排他性和可转让性,使得环境产权的界定非常困难。^[9]由于产权界定不

清,存在环境贡献者与环境受益者的利益“非对称性”。因此,现有的生态补偿制度有一个难以突破的技术难题,即如何界定生态环境产权,以明确生态效益的提供者和受益者。尽管目前中央确立了“谁受益谁补偿、谁破坏谁恢复、谁污染谁治理”的补偿原则,但涉及具体补偿行为时,难以确定生态效益的提供者、受益者,补偿操作难以顺利进行。另外,我国的生态补偿融资渠道主要有财政转移支付和专项基金两种方式。其中,财政转移支付是最主要的资金来源,融资渠道过于单一。从目前云南生态补偿的财政转移支付方式来看,纵向转移支付即中央对云南的财政转移支付占绝对主导地位,而区域之间、流域上下游之间、不同社会群体之间的横向转移支付微乎其微。这种完全由中央政府买单的方式显然与“受益者付费”的原则不协调,“免费搭车”现象严重。

三、推进生态补偿制度建设的 路径前瞻

(一) 加快立法进程,为生态补偿提供法律保障

生态补偿立法的缺失是限制和阻碍生态补偿制度建设的主要原因之一,应尽快出台环境基本法或环境法典,建立权威、高效、规范的管理机制,促使生态补偿工作走上规范化、制度化、科学化、法制化的轨道。通过相关法律法规对破坏环境的行为进行约束,对保护环境的行为进行鼓励和支持。当前我国应尽快根据现实情况出台《生态补偿条例》,在《条例》实施的基础上进一步完善,争取早日出台《生态补偿法》,以法律形式将补偿范围、对象、方式、补偿标准等的制定和实施确立下来,使生态补偿制度建设得到法律的有力支撑。法律是以国家强制力为前提的,如果生态补偿制度能以法律的形式确定下来,则为其推行提供了可靠保障,还可提高其实施的效率。云南可先选择在条件允许的地方进行生态补偿立法试点,等取得一定经验后再在全省范围内推广实行。

(二) 明确轻重缓急,有序推进生态补偿制度建设

西方发达国家的生态补偿范围很广,几乎囊括了所有对环境友好的生产措施。但这些国家的

补偿政策是与其强大的经济实力相联系的。由于云南属于西部经济欠发达民族地区,目前还不具备全面实施生态补偿的条件,因此在今后的工作中,应对云南省的生态环境问题状况做一个全面的评估,明确轻重缓急,根据评估结果明确补偿的优先秩序,将生态补偿划分为三个级别:即优先补偿项目、重点补偿项目、拓展性补偿项目。^[10]对于那些已经非常突出的生态环境问题,或者不及时制止将可能导致其严重生态环境后果的行为,进行优先补偿。像滇东北长江上游生态功能区等的补偿。对于优先补偿项目,应采取中央政府直接投资为主,相关利益主体为辅的方式。对于一些生态问题较为严重的地区或对生态环境具有显著影响作用的行为,进行重点补偿。如重要湖泊水源地、区域性河流集水区保护补偿,矿产开发补偿等。对于该类补偿,中央财政只提供适当的扶持,不应成为资金来源的主体,可采取流域补偿、产业补偿的形式。对于在一定程度上有利于生态环境建设的行为或措施,进行拓展性补偿。如对生态农业,节水措施、水土保持措施等的补偿。对于此类补偿,建议采用政策补偿、技术补偿或市场补偿的方式进行。

(三) 充分发挥政府和市场的互补作用

综观世界各国对生态区域的利益补偿实践,政府在生态补偿中起到主导作用,是最主要的生态效益购买者,能够利用市场机制调节经营者之间的既得利益。例如,在法国和马来西亚建立的林业基金中,国家给予的财政拨付就占了相当大的比重。而美国、哥斯达黎加等国在生态补偿上的经验表明,尽管政府作为生态效益最主要的购买者,但市场竞争机制在生态补偿中的作用还是不可小视的,政府为了达到最好的效果,可以运用经济政策和市场机制来提高生态效益。^[11]借鉴国外经验,云南应明确将财政转移支付作为对限制和禁止开发区域利益补偿的主要工具,进一步强化和规范财政转移支付的规模、来源和使用。在强调中央对地方纵向财政转移支付为主导的基础上,探索建立依托大江大河流域上下游之间、重要自然保护区、工矿区的横向财政转移支付方式等。充分发挥财政转移支付在加强和引导生态保护上

的支撑作用。

同时,云南在建立生态补偿制度的过程中也应遵循市场和政府互补的原则,在完善环境税收制度的同时,还应逐步完善生态环境价格机制、交易机制,建立公平、公开、公正的生态利益共享及相关责任分担机制。除生态融资、财政补偿等政府行政手段外,应根据不同区域经济社会发展水平和市场机制的完善程度,积极探索培育和引进市场机制,率先在部分地区和领域进行大胆试点,借鉴国际上相对比较成熟的方法和指标,促进利益补偿体系的差异化和多元化实现。^[12]从而建立中央与地方政府在利益补偿中的合理分工,积极培育包括政府、企业、民间机构等多元化的生态利益补偿主体,逐步形成政府主导和市场机制相结合的利益补偿体系。

(四) 创新生态补偿方式,提供长效的补偿机制

一是实施技术和项目补偿政策。政府和补偿者为受补偿者提供项目,将补偿资金转化成为技术项目和产品,同时对受补偿者无偿提供技术培训和指导,提高其生产技能和管理组织水平,使他们掌握更多的生存本领。如政府及相关科研技术机构对生态保护区实施项目扶贫计划,通过对项目进行技术指导,引导农民在保护好生态环境的同时主动调整产业结构,发展生态产业,发展多种经营,培育“造血”机能,增加农民收入。

二是设置生态税种,征收生态税。生态税收作为一种财政和金融政策工具,具有资金配置和行为激励两项基本功能。如美国用于补偿生态区域的转移支付资金有相当一部分就是从生态税收中获得的。生态效益具有外部性和公共产品的特性,通过设置生态税,政府可以向生态效益受益地区的公众或企业强制征收生态税的方法来补偿生态保护和生态经营者。生态税的征收对象主要包括在生态效益中受益的从事生产经营活动的单位和个人。征收范围包括有经营收入的大中型水库、大中型水力发电厂、大中城市自来水厂、以森林景观为依托的风景旅游区等的经营单位和个人。如三峡电站年发电量847亿千瓦时,如果每度电提取生态补偿费5厘,就是4235亿元,仅此

一项就可以保住28个像云南省德钦县那样的长江中上游贫困县的原始森林。

三是设立生态补偿基金。遵循“谁投资,谁收益”原则,动员社会各界积极参与生态保护,利用国内和国际两个市场,广泛吸收社会资金,建立生态补偿基金,用于特定地区总体生态环境的生态补偿。^[13]由于东中西部地区通过环境媒质相连接,对下游地区来说,污染物质的输入提高了其生态恶化的程度,西部地区生态环境越恶化,中下游地区的环境成本就越高。这样,就需要建立一种生态补偿机制,以使环境成本达到最小化。因此,可建立一项国家生态建设基金,东中部地区将根据其损害评估缴纳基金,而西部地区则根据其建设与治理的成本评估缴纳基金。从各地区收缴来的基金,按照一定原则和标准再重新配置给他们,用于生态环境建设与治理,并实行专款专用,这样不仅能降低处理环境外部性问题的交易费用,而且能够缩短环境物品需求与供给之间的时滞。还可以借鉴国外做法,建立区际生态转移支付基金,支付基金的运作模式可由相关地方政府共同推动,建立“资金横向转移”的补偿模式。

四是发行生态建设彩票。彩票是政府的一条重要筹资渠道,具有强大的社会集资功能。目前,彩票业已发展成为世界第六大产业。因此,应积极争取国家支持发展生态彩票业并使之成为我国生态融资的重要渠道之一。当前,可以考虑在全国范围内发行生态环境建设彩票,除发行成本以外,西部各省区市筹集的资金应全部用于本地区生态环境建设,东部和中部地区筹集的资金60%上缴中央,专项用于西部生态环境建设,其余40%用于本地生态建设。这样将可以强有力地支持西部的生态文明建设,实现东部、中部和西部地区的包容性增长。

[参考文献]

- [1] 王涪宁. 民族地区生态补偿及保障制度探析[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2007(2):8.
- [2] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议[N]. 人民日报, 2010-10-28.
- [3][4] 施小梅, 赵晓彪. 云南省建立生态补偿机制的问题研究[J]. 中共云南省委党校学报, 2009(7):120.

- [5] 庄国泰,高鹏,王学军. 中国生态环境补偿费的理论与实践[J]. 中国环境科学,1995(6):415.
- [6] 孙新章,周海林,张新民. 中国全面建立生态补偿制度的基础与阶段推进论[J]. 资源科学,2009(8):1350.
- [7] 王从霞. 探析西部生态脆弱地区开发的“度”[J]. 西安石油大学学报(社会科学版),2009(2):25.
- [8] 吕志祥,刘嘉尧. 西部生态补偿制度缺失及重构[J]. 商业研究,2009(11):182.
- [9] 梁爱文. 生态文明建设的产权制度创新——以云南省为例[J]. 唯实,2010(4):56.
- [10] 孙新章,周海林. 我国生态补偿制度建设的突出问题与重大战略对策[J]. 中国人口、资源与环境,2008(5):142.
- [11] 卢艳丽,丁四保. 国外生态补偿的实践及对我国的借鉴与启示[J]. 世界地理研究,2009(3):166.
- [12] 高国力,丁丁,刘国艳. 国际上关于生态保护区利益补偿的理论、方法、实践及启示[J]. 宏观经济研究,2009(5):79.
- [13] 赵丽. 建立生态补偿机制刻不容缓[J]. 科学社会主义,2009(4):120.
- [14] 林美萍. 环境善治:我国环境治理的目标[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版),2010(2).

(责任编辑:杨 睿)

On Deficiency and Construction of China's Eco-compensation System

——Taking Yunnan Province as an Example

LIANG Ai-wen^a, LI Juan^b

(*a. Department of Politics and Law, b. Department of Organization and Human Resources, Dehong Normal College, Yunnan Mangshi 678400, China*)

Abstract: Yunnan is a region with rich bio-diversity and extreme fragile eco-environment and the contradiction between ecological protection and economic development is very sharp, as a result, how to scientifically and orderedly boost eco-compensation system construction is an important issue for Yunnan to solve urgently. Because current eco-compensation system has problems such as insufficient scientific and technological support, backward policy and regulations, lacking long-term and stable policy, single financing channel and so on, thus, Yunnan must accelerate the process in legislation to escort eco-compensation system construction, definitely emphasize some eco-project firstly and then initiate other projects to promote eco-compensation system construction in order, bring the interactive role of government and market into full play, innovate eco-compensation mode and provide long-run eco-compensation mechanism.

Key words: eco-compensation system; Yunnan Province; regional ecology; environment