

关于生态补偿理论的探讨

戴朝霞,黄 政

(湖南工业大学,湖南 株洲 412008)

摘 要:生态补偿理论具有生态学及经济学的内涵,它遵循公平性、稳定性和连续性及相对灵活性相结合,生态环境分配制度与建设地区及受益地区共同发展等 6 项基本原则。按三种不同标准,可将生态补偿方式进行五种不同的区分,即直接补偿与间接补偿、连续性补偿与一次性补偿、政府主导补偿与市场主导补偿。

关键词:生态补偿;定义;原则;方式

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。作为保护生态环境、调节生态环境的经济制度,生态补偿越来越受到人们的重视。从宏观角度来看,我国的生态补偿机制已初步建立,各项政策制度正处于不断完善的过程中,生态补偿机制的理论研究也正在逐步深入。但是,目前学术界对于生态补偿的定义、原则和方式的研究还没有形成共识,这给生态补偿政策的制定与执行带来了不利影响。理论研究是完善生态补偿机制建设的基础。因此,有必要总结和梳理有关生态补偿的基本理论,以便更为有效地指导我国生态补偿实践。

一 生态补偿的定义

作为社会现象和公共话题,生态补偿是多学科共同关注的领域,因此对这个概念也存在着生态学 and 经济学上的不同表述。^[1]作为研究的两种角度,促进生态学意义上的生态补偿是构建和完善生态补偿机制的最终目的,而经济学意义上的生态补偿是实现这一目的的主要途径,即通过经济学意义上的生态补偿,实现生态学意义上的生态补偿,通过人与人之间相应经济利益关系的调节与规范,促进生态环境的保护与生态平衡的改善,以人与人之间的和谐促进人与自然之间的和谐。

所以生态补偿的定义是:生态补偿是一种为保护生态环境和维护、改善或恢复生态系统的服务功能,它调整利益相关者由于保护或破坏生态环境活动产生的环境利益及经济利益分配关系,内化相关活动产生的外部成本或外部收益,从而成为具有经济激励或约束作用的制度安排和运行方式。这种制度安排不仅包括对生态环境破坏者和受益者征税(收费)或对保护生态环境的行为进行经济补偿,而且包括建立有利于生态环境保护、修复和建设的约束机制和激励机制。

这也意味着,生态补偿机制是一种经济制度,旨在确立相应的法律法规框架,通过经济、政策和市场等手段,解决一个区域内经济社会发展中生态环境资源的存量、增量问题和改善区域间的非均衡发展问题,逐步达到和体现区域内的平衡和协调发展,从而调动人们从事生态环境保护和建设的积极性,使生态资本增殖,生态环境资源永续利用。^[2]

由上述定义可知,生态补偿的目的在于调节利益关系并以此改善生态环境,为此不仅要合理确定生态补偿的方式和标准,更要明确相应的参与主体。生态补偿的参与主体主要有三类:一是生态补偿中的受偿者,包括生态环境被破坏时的受害者、生态环境的保护与建设者等;二是承担经济补偿的责任或义务者,如生态建设的受益者、生态环境的破坏者;三是生态补偿的组织实施者和监管者,主要是指各级政府及相关职能部门。第一类和第二类主体存在着直接的利益关系,在相应条件具备时,两者可以直接进行利益交换,这就需要在生态补偿机制中引入竞争和市场机制;第三类主体在生态补偿中组织生态建设工程,制定和完善包括相应法律在内的生态补偿制度和程序,并以征收生态税费、财政转移支付等形式为生态补偿筹集资金,其政策和措施对生态补偿具有重要影响。所有三类主体的行为都需要通过法律的形式加以约束和规范。

二 生态补偿的原则

(一)公平性原则。生态环境资源是大自然赐予人类的共有财富,所有人都享有平等利用的机会与权利。一个人对生态环境资源的利用,不能损害他人的利益,否则,就应对受损害者给予相应补偿。公平性包括代内公平和代际公平。代内公平的要求就是要坚持“开发者保护、破坏者恢复、受益者付费”的原则;生态系统建设与生态环境治理可以使国民财富和社会所拥有的资源存量增加或减少,避免城乡居民可

收稿日期:2008-05-12

作者简介:戴朝霞,女,湖南浏阳人,湖南工业大学教师,研究方向为生态补偿;黄 政,男,湖南常德人,湖南工业大学教师,硕士,会计师,研究方向为生态补偿。

能沦为“生态难民”,因而政府也应承担一定的补偿费。代际公平的要求,就是这一代人的经济社会生活不能消耗、破坏本应属于下一代人的生态环境资源,对于造成后代人的生态环境资源质量下降的行为,必须给予必要的经济补偿;反之,对这一代人为改善长期生态环境所付出的成本,下一代人也应以一定方式分担某个相应的部分。迄今为止,我国退耕还林(草)工程取得了很大成绩,但相应政策在公平性上还存在一定的问题,表现为:我国确立了长江流域及南方地区、黄河流域及北方地区两种补偿标准,虽然便于实践操作,但这种“一刀切”的补偿办法没有考虑到各地地区的差异性,客观上造成了补偿的不公平。

(二)稳定性、连续性和相对灵活性相结合原则。影响一个地区的生态环境及其变化的因素在一定时期内是相对稳定的,在这些因素没有发生较大变化之前,不要轻易更改生态补偿政策;同时,生态环境的改善往往是缓慢的,生态环境建设和保护是长期性的“工程”,只有保持生态补偿政策和投入的稳定性和连续性,才能保证这样的“工程”最终取得成效。当然,不同的地区有不同的自然生态环境和社会人文环境,所面临的保护和改善生态环境的具体问题也可能不同,因此,在保持生态补偿政策具有相对稳定性和连续性的同时,还要根据具体情况进行调整,以做到因地、因时制宜。如我国的京津风沙源治理工程,是一项综合性的工程,采取封山育林、退耕还林、营造防沙固沙体系、退牧还草和生态移民等十大措施,从2001~2010年,计划完成退耕还林263万 km^2 ,营林造林500万 km^2 ,草地治理1060万 km^2 ,修建水利配套设施11.4万处,小流域综合治理2.3万 km^2 ,生态移民18万人,工程在具体实施过程中还需要结合不同地区经济社会发展变化和生态环境保护进行适当调整。

(三)促进生态环境保护与建设地区和受益地区共同发展原则。目前,生态环境保护与建设意识较强的,往往是经济发展水平较高的地区;而要为生态环境保护与建设付出代价的,往往是处于贫困地区和欠发达地区的穷人。因此,要扭转生态环境恶化的趋势,必须充分考虑和正视欠发达地区居民的发展权,促进生态环境保护与建设地区和受益地区的共同发展,完善国家对西部地区的生态补偿转移支付,将生态环境保护与建设同脱贫致富结合起来,建立流域、区域等多层次的生态补偿机制,形成多方共赢的局面。

(四)尽力而为与量力而行相结合原则。必须尽可能客观地评估我国生态环境现状以及国家和地方财政实力、政府管理能力和市场经济发展程度等条件,在推进生态补偿机制建设过程中,做到分清轻重缓急,循序渐进,先易后难,既要积极的以积极的态度抓紧研究,逐步解决突出而紧迫的技术和制度问题,又要尽快完善那些已出台,并被证明切实可行的做法;明确重点补偿对象和补偿领域,保障重点生态建设工程的人力、物力、财力投入,在考虑生态效益、投资机会成本和可持续原则的基础上,使生态补偿资金在生态环境保护与建设中发挥最大效益。

(五)公开公正、权责一致原则。实行生态补偿并建立和

完善相应的机制,需要各地方、各部门贯彻落实,涉及到生态补偿的整体效益,事关不同主体间的利益分配和调整,为保证实施生态补偿的实效性,公正、合理地制定和实施生态补偿政策并严格执行,就具有不可忽视的意义。因此,对国家制定和出台的生态补偿政策,必须公开运作,强化责任,加强监督。如在资源开发过程中的生态补偿机制,是调整损害与保护生态环境的主体间利益关系,将外部效益内部化的一种制度安排,它需要政府制定适当的补偿标准,处理好资源拥有者、开采者、利用者和政府之间的关系,只有真正做到了权责一致和公开公正,才能理顺补偿机制,实现资源开采利用和环境保护两不误。

(六)政府干预与市场调节相结合原则。一方面,由于受生态环境资源的公共产品属性以及生态环境问题的外部性、滞后性和社会关系变异性强等因素的制约,加之目前尚难对生态环境效益的经济价值进行评估,若企望私人部门在市场经济机制作用下开展生态环境保护 and 建设,不仅交易成本高,而且往往不能达成相应的交易,但是政府作为公共利益的代表,应当也可以通过创新政府管理制度,完善政府干预与调控措施,弥补生态补偿领域的市场失灵。因此,坚持政府干预和主导的原则,如由政府向损害生态环境者征收相应税费、购买生态效益或向生态环境保护与建设者提供补偿资金,便成为构建和完善生态补偿机制过程中不可或缺甚至是最主要的途径。另一方面,任何政府都无法全部承受生态环境保护与建设的巨大投入,而且完全由政府投入也并非总是最有效率,政府必须在适当的时机和领域引入市场机制,利用经济激励手段来促进生态环境保护与建设,即在政府引导下实现生态环境的保护(建设)者与其受益者之间的公平合理的经济补偿。从现实条件和今后发展趋向看,随着我国市场机制的逐步完善,既有可能也有必要在生态补偿领域发挥市场机制对配置资源、调节利益关系具有的积极作用。如流域生态补偿机制,既需要政府从整个国家环境保护的宏观角度对流域内不同地区的生态保护责任界定清楚,更需要建立地区间的因生态保护而产生的利益补偿机制,即通过市场调节,使因流域生态保护的获益者付出相应的经济利益,补偿给流域生态环境保护者,最终达到整体生态环境与经济社会发展的共赢。

三 生态补偿的方式

生态补偿涉及农业、牧业、林业、资源开采以及工业生产等众多领域,具有生态环境保护与建设的具体方式多样化、相关利益主体多元化等特点,因此,生态补偿的方式也应该多元化。依据不同标准,可以对生态补偿的方式进行区分。

(一)按照与受偿对象的关系程度、利益补偿的实现形式之不同,可以分为直接补偿和间接补偿。直接补偿包括资金补偿与实物补偿。资金补偿即通过政府转移支付等形式,按照一定标准,对因生态环境保护与建设而在正当权益上受到损害或者作出贡献的利益群体和个人,以补偿金、赠款、减税、免税、退税、现金补助等形式给予的经济补偿。实物补偿则是以粮食、住房建筑材料等实物乃土地(使用权)等形式给

予的经济补偿。资金补偿和实物补偿的选择,既应考虑具体的生态环境保护与建设项目本身的特点,也应以便于受偿对象,控制道德风险和降低运行(实施)成本为原则。在实践中,可将两种补偿方式结合起来运用,如我国在退耕还林工程中,采取的做法就是向退耕还林(还草)农户按规定标准提供粮食和现金补贴(即粮款补助)。^[3]

间接补偿包括政策补偿和技术补偿。粗略地说,政策补偿就是指对受偿者给优惠政策而不直接给钱或物,即政府依据有关法律、法规和政策规定,对生态环境保护与建设中的受偿者提供某些由其专享的经济权利和机会补偿。如在一定区域内对参与生态环境保护或建设的微观经济主体实行税收减免、低息贷款或贷款担保等财政、信贷支持政策等。中央政府或受偿者所在地区政府在授权范围内,利用制定诸如上述优惠政策的优先权或权限,制定具有创新性和合理性的政策,使本地区因生态环境保护与建设而受损或作出贡献的群体获得适当的经济利益。技术补偿则是指中央和地方政府以技术扶持的形式,对生态环境保护与建设者提供相应援助。如向受偿者免费提供相关技术服务、技术咨询和指导,或免费培训受偿者以提高他们的生产技能、经营管理水平等。当然,政府以优惠政策或技术援助方式,对受偿者给予间接补偿时,受偿者应能从中享受到实实在在的经济利益,政府也会为此付出一定的经济代价。

(二)依据补偿年限不同,可以分为连续补偿与一次性补偿。由于生态环境的恢复与改善往往是一个渐进过程,不可能在短期内完成,在生态环境保护与建设项目的实施期间,国家和地方政府要对项目实施主体进行连续补偿。此外,不同生态环境保护 and 建设项目产生的生态效益在持续时间上也可能各不相同,同一个生态环境保护与建设项目有时也会产生具有不同持续时间的生态效益,因此,在某些条件下对受偿者只需给予一次性经济补偿,在其他条件下则要对受偿者连续、多次给予补偿。当然,在选择生态补偿的具体方案时,应考虑到对生态环境保护与建设者或者受损者的激励效果、不同生态效益价值计量的难易程度等。例如,就退耕还林工程而言,由于在退耕地植树、种草后需要在较长时间内进行管护,同时它所产生的生态效益也是持续的,因此,对退耕还林还草农户的经济补偿就宜采取长期、连续、多次的方

式,以防有的退耕农户可能中途放弃应承担的管护责任甚至毁林毁草后复耕;对于生态移民这种“被动式”生态环境保护与修复项目,则可在科学测算的基础上,一次性给付生态移民补偿金。^[4]

(三)按照实施补偿的主体和手段不同,可以分为政府主导补偿与市场主导补偿。一方面,政府在生态补偿中起着至关重要的作用。在我国,主要由政府组织和主导各种大型生态建设项目,并通过征收生态税费、发行国债等组织财政资金,以作为实施生态补偿的重要资金来源(现阶段几乎完全是运用一般性财政资金对受偿者实行经济补偿)。^[5]另一方面,若能创造诸如清晰界定相应产权等条件,市场机制在生态补偿领域也具有潜在而较为广泛的应用前景。因此,若在相应条件具备时,可以考虑构建相应的交易市场,以使生态环境保护或建设者同受益者之间、生态环境的损害者(这种损害必须控制在所能允许的生态环境容量或者自我修复能力范围内)同其受损者之间,直接达成补偿协议,从而达到提高生态补偿机制效率的作用,如流域水权交易、排污权交易等等。^[6]

参考文献:

- [1] 毛显强,等.生态补偿的理论探讨[J].中国人口·资源与环境,2002(12):21-24.
- [2] 王金南,庄国泰.生态补偿机制与政策设计[M].北京:中国环境科学出版社,2006:12-23.
- [3] 康慕谊,等.西部生态建设与生态补偿[M].北京:中国环境科学出版社,2005:30-34.
- [4] 庄国泰,等.中国生态环境补偿费的理论与实践[J].中国环境科学,1995(15):22-23.
- [5] 王钦敏.建立补偿机制,保护生态环境[J].求是,2004(13):55-56.
- [6] 中国环境与发展国际合作委员会林草问题课题组.生态环境效益补偿政策与国际经验研讨会论文集[C].北京:中国林业出版社,2002:12-65.

(责任编辑:王友良)