

黄河全流域横向生态补偿机制构建

李亚菲^{1,2}

(1.西北政法大学 经济法学院, 陕西 西安 710063;
2.西北政法大学 公益诉讼研究中心, 陕西 西安 710063)

摘要:2020年10月,财政部、生态环境部等四部委联合发布的《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》以及中共中央、国务院于2021年10月发布的《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》均明确要求建立黄河流域横向生态补偿机制,开启了黄河全流域“大保护、大治理”的新格局。但两个文件并未明确规定黄河全流域横向生态补偿机制的具体内容,建立黄河全流域横向生态补偿模式仍然存在以下障碍:流域自然条件差异大,各省区对黄河的贡献率不均衡,不同省份经济发展参差不齐,上下游、左右岸相互影响复杂等。因此应当通过设立全流域生态补偿基金,明确补偿主体,确立规范化的黄河保护利益评价指标体系,平衡好上下游、左右岸利益关系。只有这样,才能科学、合理平衡全流域不同省区保护和创造的生态环境利益的具体数值,推动生态环境保护利益在省区间的公平公正流动,最终真正建立起具有示范意义的全流域横向生态补偿机制。

关键词:黄河全流域;生态补偿机制;生态环境利益;公平分配

中图分类号:D925.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-3240(2022)08-0104-08

为进一步全面准确深入把握和理解习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的重要讲话精神,做好黄河流域生态补偿工作,2020年4月20日,财政部、生态环境部、水利部、国家林草局四部门联合发布了《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》(以下简称《方案》)。《方案》要求我国在2020-2022年开展试点,在黄河全流域“探索建立具有示范意义的全流域横向生态补偿模式”。《方案》不仅给出了黄河全流域横向生态补偿机制建立的时间表,还明确了指导思想、基本原则、工作目标、主要措施、组织保障等“路线图”。但“路线图”不够具体,仍然只是原则性规定,尚需要黄河全流域各省区进行积极的探索实践。文章以此为研究背景,在深入揭示黄河全流域横向生态补偿机制概念和特征的基础上,将黄河全流域横向生态补偿与其他相近概念进行区分,进而总结和归纳出该机制建立的难点问题,并尝试提出黄河全流域横向生态补偿机制建立的应对之策。

一、黄河全流域横向生态补偿机制理论的含义及其甄别

(一)黄河全流域横向生态补偿机制的含义及特征

流域,是指一个水系的干流和支流所流过的整个地区,包括集水区域或受水面积。黄河全流域就是指黄

收稿日期:2022-06-17

基金项目:2019年陕西省社科基金项目“陕西秦岭生态补偿法律问题研究”(2019F009)

作者简介:李亚菲(1979-),女,陕西咸阳人,法学博士,西北政法大学经济法学院环境资源法学教研室讲师,公益诉讼研究中心副研究员,研究方向为环境法。

河流经我国九省区的全部干、支流的集水区和受水区,把全流域生态补偿的相关制度与具体补偿方式,包括实施平台等结合起来,以保障全流域生态补偿顺利推动与实施的各种补偿关系、制度规则、组织体系、补偿资金来源、补偿实现方式等全部内容的有机整体,就构成全流域生态补偿机制。这种全流域生态补偿机制如果不是中央对地方的,并不具有上下级行政命令关系性质的“纵向机制”,就是全流域“横向”生态补偿机制。具体到黄河流域,这里的“横向”反映的是全流域内不同省区间平等的、相互的、没有任何强制命令的生态补偿关系。综合以上分析,文章所谓黄河全流域横向生态补偿机制可以概括为:黄河流域九省区依据事先确定的标准共同建立黄河全流域生态补偿基金,再依据各省区对黄河水质水量改善所做的贡献大小,遵循确定的补偿标准,通过法定程序,利用共同认可(或者建立)的管理平台,评估不同省区的补偿数额,在全流域范围的生态补偿资金限度内,公平公正分配生态补偿基金的制度机制。黄河流域横向生态补偿机制具有以下特征:

1. 补偿范围上的整体性。补偿范围的整体性要求补偿应当实现流域全覆盖。流域全覆盖就是流经九省区的黄河干支流的全部集水区都要纳入生态补偿范围,这其中既包含了黄河的上下游、左右岸、干支流不同区域之间相互补偿的各种具体形态,又能有效避免目前流行的“(上游保护,下游补偿的)最优稳定策略”的单向补偿的观点。^[1]

2. 补偿主体应当是流域九省区省级政府。把省级政府作为补偿主体,核心是要突显“省际间”生态补偿。要突显省际间的生态补偿是由“省区对省区”而非“中央对省区”进行的生态补偿。如此,也才能确保黄河全流域生态补偿的“横向性”。否则,就不是横向生态补偿。

3. 补偿资金应当主要来源于九省区政府的共同出资^①。应当由不同省区根据本辖区内干支流长度、集水区的面积大小、对流域水质的影响、保护的好坏程度等因素,确定不同利益评价参数,按各自参数缴纳数量不等的补偿资金并统筹建立属于九省区共有的生态补偿基金。黄河全流域生态补偿基金应当专项用于黄河全流域干支流和集水区的生态环境保护。

4. 受偿主体应当是流域九省区当中对黄河保护做出贡献的某几个省区或者全部九个省区。不同省区应当根据对保护黄河的贡献大小,减扣其对流域的不利影响,获得不同数额的补偿资金,补偿应体现出“保护不好的省区、受益多的省区”对“保护好的省区以及对保护黄河贡献(付出)大的省区”的省际间的“倾斜利益保护机制”^[2],以确保对生态环境贡献大的省区能够获得更多生态补偿。

5. 补偿方式应当主要通过《方案》构建的中央级的“生态补偿机制建设工作管理平台”来进行。因为该“管理平台”依《方案》规定是由中央主管部门建立的,这就保证了其有足够的权威性承担起综合信息评估和管理职责,进而确定九省区不同的补偿数额,然后再通过该平台以资金拨付的方式实现非强制、自愿性的省际间的横向生态补偿,这种“权威性”足以保障全流域横向补偿的公正性。

(二)黄河全流域横向生态补偿机制与其他生态补偿方式的联系和区别

2014年修订的《环境保护法》第31条规定^②,生态保护补偿除过横向生态补偿外,起码还应当包括纵向的生态补偿和市场的生态补偿两种补偿方式^[3]。建立全流域横向生态补偿机制,与纵向的以及市场的生态补偿有什么联系和区别?

1. 黄河全流域横向生态补偿机制与纵向生态补偿。纵向生态补偿特指国家通过纵向财政转移支付方式,对地方、流域或区域进行的生态补偿。^[4]利用财政资金开展纵向生态补偿是我国生态补偿最早、最主要的实践形式。^[5]黄河流域现有的纵向生态补偿可以概括为两大类:第一大类主要是按《全国主体功能区规划》对国家级重要生态功能区进行的财政转移支付。这类生态补偿与所要建立的黄河全流域横向生态补偿机制在保护目的、主要功能上并不矛盾,客观上两者可以并存并且相得益彰。第二个大类是《支持引导黄河全流域建立横

①《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》之三的引言部分明确了中央财政的“奖励资金”,但该资金性质是“激励性”的,因而仅仅只能作为生态补偿的补充部分,其主体部分主要应当由九省区政府统筹建立。至于省区内部如何筹措资金或采取各种灵活的方式不在文章的探讨之列。

②2014年新《环保法》第31条:“国家建立、健全生态保护补偿制度。国家加大对生态保护地区的财政转移支付力度。有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金,确保其用于生态保护补偿。国家指导受益地区和生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿。”由此可见,法律规定的生态补偿方式有:财政转移支付;政府间协商;市场补偿方式。

向生态补偿机制试点实施方案》三之(二)规定的“中央财政安排引导资金”以推动黄河全流域建立横向生态补偿机制的中央级“引导资金”的规定。中央级“引导资金”在表现形式上仍然属于中央财政资金,具有纵向转移支付生态补偿的性质,但其设立的目的是“引导”建立横向生态补偿机制,其功能在于“激励”全流域横向生态补偿机制的建立并激发流域各省区参与建立横向生态补偿机制的积极性和主动性。而且,“引导资金”在数量上也仅占总的横向生态补偿基金中很少的份额。所以,从本质上看,虽然“引导资金”具有“纵向性”,但是仍然构成全流域横向生态补偿机制的内容之一,并非典型意义的纵向生态补偿。

2.黄河全流域横向生态补偿机制与市场生态补偿。文章探讨的黄河全流域横向生态补偿中,“市场化”强调的是平等主体之间基于等价交换原则,通过自发进行的交换活动来实现保护者的生态保护利益的生态补偿方式;“多元化”强调的是生态补偿方式的多样性,如纵向、横向、市场等多种生态补偿方式的结合。如何理解二者的关系呢?(1)两者在补偿范围以及补偿的主体方面是存在差异的,全流域横向生态补偿强调的是九省区全流域范围的生态补偿,是省区之间的、以省区对省区的补偿为特征的生态补偿关系;但市场补偿则是两个独立市场主体之间因特定环境生态利益而自发发生的平等自愿的市场交换关系,由交换引发的两个市场主体间的“生态价值”,借助“货币”等价物或其他等价物形式流向了生态保护者,这就在客观上促成并保障了生态保护者所创造的“生态利益”的价值实现。(2)两者的实现机制有比较大的差别。全流域横向生态补偿机制是由中央政府推动、由九省区政府提供补偿政策引导建立起来的省区与省区之间的补偿机制,全流域横向生态补偿机制的实现存在一定的行政主导性。但市场补偿就其实现机制而言,完全是靠市场自发培育、市场主体自发活动形成的,没有任何“引导”或者“强制”性。所以,两者不仅不排斥,而且互为补充,并且全方位、多角度的保障生态环境保护性利益的充分实现。

二、黄河全流域横向生态补偿机制构建之困境

由于黄河流域涉及九省区,仅干流全长就达5464千米,“流域上、中、下游水生态问题显著,且区域差异性(特别)明显”^⑥,这些客观情况,导致各省区存在保护任务、保护性投入等方面的参差不齐。同时,不同省区境内黄河干支流的长度、集水区的面积也有比较大的差异。所有这些都成为建立黄河全流域横向生态补偿机制的障碍和难点。

(一)九省区对黄河流域的贡献(保护)不均衡,分别从黄河获取的利益有差别,经济发展差距巨大

黄河流域独特的地形、地貌与特殊的气候条件相结合,就使得黄河不同段落、不同省区范围的生态环境保护面临不同的任务与压力。面对不同的生态环境问题,黄河不同流域范围不同省区为解决这些问题,其付出或贡献也会有所不同。在黄河的上游省区,普遍存在的是生态脆弱,环境条件差,千百年来的人类活动,导致区内“水土流失和土地荒漠化”问题严重^⑦,生态修复的任务极其艰巨。中游省区,以黄土高原为主,水土流失严重,“向黄河贡献了97%的泥沙”^⑧。因此,退耕还林还草,生态修复任务极其艰巨。同时,中游也是我国重要的重工业为主的地区^①,减少污染物排放,保护水质、预防水污染的任务尤其繁重。下游主要为平原地区,但属于典型的“地上河”,防治水害的压力大。黄河三角洲地区是我国“总面积最大的湿地分布区”^⑨,湿地保护任务繁重。上中下游地区各自突出的环境问题差异大,分别承担有艰巨的保护任务,但各有侧重点,保护难度大小不一,进而决定了不同省区对保护黄河的贡献会各有侧重,投入和贡献的数量也会有很大的不同。

(二)九省区分别从黄河获取的利益有差别,经济发展差距巨大

古语有“黄河百害,惟富一套”^②,从新中国成立初期到1999年底,山东已有引黄渠首工程62座、引黄灌区73处,30万亩以上的大型灌区19处,全省已有11个市、地的68个县(市、区)使用了黄河水,引黄供水的

①比较典型的有兰州的重化工、陕北的煤汽油、关中平原的化学工业、钢铁、有色金属、装备工业等,山西省的煤炭开采等都属于高污染行业,形成黄河沿线的潜在污染源。

②指自古以来,黄河经常泛滥成灾,危害中下游地区;但在宁夏、内蒙古的河套地区,黄河水量相对稳定,水流平缓,灌溉着两岸的农田,造福当地的人民。故有“黄河百害,惟富一套”的说法。

范围约占全省的 50%。^①在河南省,“70 年来,黄河治理开发取得了伟大成就,实现了 70 年岁岁安澜,防洪减灾直接经济效益达数千亿元。黄河水资源开发利用成效显著,全省已建成大中型引黄灌区 26 处,黄河水还是重要的城市和工业用水,润泽我省(河南省)的黄河水累计达 1800 亿立方米,为经济社会发展提供了重要的水利支撑。”^②但是,在黄河甘肃段,因为地处高原,黄河干流河道基本上一直处于峡谷之中,利用黄河水资源的难度就很大。对黄河水资源的利用就不如在宁夏、内蒙以及下游的河南、山东那样便利。所以,九省区虽然各有获益,但分别从黄河获取的利益存在明显的差别。

另外,由于九省区分别的自然环境、人口状况、历史传统等差异,经济发展也有很大差距,以 2019 年为例(见表 1):^③

表1 2019年黄河九省区GDP及人均GDP情况

黄河九省区	GDP 总量 (亿)	GDP 同比增速 (%)	人均 GDP (万)	行政土地面积 (平方公里)	常住人口 (万人)
青海省	2965	7.2	4.92	696645	603
甘肃省	8718	6.3	3.31	422928	2637
宁夏回族自治区	3748	7.0	5.45	66400	688
内蒙古自治区	17212	5.3	6.79	1188091	2534
陕西省	25793	8.3	6.68	205624	3864
四川省	46615	8.0	5.59	486051	8341
山西省	17026	6.7	4.58	156698	3718
河南省	54259	7.6	5.65	167000	9605
山东省	71067	6.4	7.07	157900	10047

从表 1 可看出,黄河流域九省区经济发展相对落后,经济发展差距大,“民生问题十分突出”^④。其中大致表现为:上游落后、中游相对持平、下游相对发达。黄河上游的甘肃、宁夏、青海在全国的经济排名中总量垫底。^⑤从 GDP 总量上看,最多的山东省要比最少的青海省高出 68102 亿元,高出近 23 倍。从人均 GDP 看,最少的甘肃比最多的山东省也要低 3.76 万。因此,必须保障流域上下游协调发展,才可能“形成上游‘中华水塔’稳固,中下游生态宜居的生态安全格局”,^⑥进而破解上下游经济发展差距扩大的趋势。上中下游巨大的经济发展差距,决定了黄河流域不同省区对生态补偿资金的供给(缴纳)和需求(补偿)会有截然不同的态度,这也是全流域生态补偿机制建立的又一障碍。

(三)左右岸不同省区的保护效果难一致

黄河干流的左右岸可能归属同一省区,也可能分属不同的省区。左右岸除过地形地貌、气候环境、人口状态等存在一定差异外,如果左右岸分属不同省区,并且不同省区分别的集水区面积,支流数量与长度,包括集水区的工农业发展现状等,也可能存在差异,这就必然会影响到:(1)左右岸对各自所属黄河沿岸的整治及其投入的人财物会有差别,甚至左右岸会表现出不同的生态环境整治状态;(2)左右岸对黄河干流水量的贡献率会有差别,原因是左右岸汇水区面积,甚至降雨量可能不一致;(3)左右岸因工业聚集程度及经济结构的差异(轻工业或者重化工业及其发展现状),对干流水质的影响程度也会有差别;(4)左右岸支流的数量及长度会有差别,连带影响到对支流的保护性投入也会有很大差别。(5)左右岸的人口数量与人口密度不同,影响到左右岸的生活垃圾包括生活废水的产生量的不同,也会导致左右岸对黄河干支流集水区水质水量的实际或潜在影响存在差异。左右岸的这些差别,最终必然影响到沿岸各省区汇入共同所属的黄河干流段的水质水量会有不同。上述影响或者贡献率倘若不清楚,对左右岸不同省区的贡献或保护性投入的评估就成问题,最终必然影响到左右岸不同省区生态补偿的公正性。^⑦

①资料来源于媒体报道数据的汇总,对此表示感谢并特此予以说明——作者。

②2021 年,31 个省市自治区尚未进入万亿俱乐部的仅剩六省区,除海南、新疆、西藏外,另外 3 个省区分别是黄河上游的青海、甘肃、宁夏。另外,2019 年长三角的“苏、锡、常”三市,人均 GDP 达到了 171673 元,比黄河流域人均 GDP 最高的山东省还高出 2 倍多。

③如果左右岸在黄河的某支流,其对该支流水质水量的影响,与分列干流的左右岸,对水质水量的影响,影响的具体方式应当是一致的。仍然应分清左右岸分别的影响或者对某支流的贡献情况。

(四)上下游省区间相互制约大

上下游的相互制约,反映在补偿机制的设计上,主要的表现就是:当A省区的上游B省区,因为断面水质严重超标,自然对B省区的生态补偿会受到不利影响。但因为B省区是A省区的上游省份,连带对A省区的水质也会产生消极影响,A省区将面临治理B省区导致的水质或水量的不利影响,可能因此会被动的投入更多治理费用。同时,A省区的出省断面水质水量,必然也会受到B省区的牵连影响。这种情况下,A省区出省断面的水质水量中属于B省区的不利影响是哪些,有多大占比?又怎么去评估或抵消这种影响?因此导致流域上下游AB两省区的“责任义务明显难以划定”¹⁴。如果针对A省区的出省断面,全部判断是A省区的原因,完全无视B省区的影响,并因此影响到A省区的生态补偿就显然是片面的、不完全的,也是不公平的。上下游的这种制约,除过源头的青海省、入海口的山东省两个省之外,流域其他七省区都有可能存在相同但影响程度大小各异的这种问题,如果不明确勘定这种影响的大小,分清不同省区各自的主体责任,并排除这种相互影响,流域横向生态补偿也不可能真正实现。^①

三、构建黄河全流域横向生态补偿机制的具体路径

为充分保障不同省区之间的黄河保护利益,特别是那些在黄河保护中付出较多的省区的生态保护利益,解决不同省区之间围绕黄河生态保护存在的利益扭曲现象,保证黄河生态保护的持续推进,助力国家的黄河保护战略,构建具有示范意义的全流域横向生态补偿机制^②,可以从以下几个方面着手:

(一)九省区共同出资设立黄河全流域横向生态补偿基金

就黄河全流域而言,九省区是一个统一的整体,不存在单纯的贡献者(保护性利益制造者)或受益者(黄河生态利益享受者)。^③流域的每个省区可能既是贡献者,同时又是受益者,具有保护者和受益者的双重身份。¹⁵因此,九省区既有保护的义务,亦有投入保护资金的责任,权利和义务的复合性决定了应当由九省区共同出资设立全流域横向生态补偿基金。

首先,依据我国《生态环境损害赔偿制度改革方案》的规定,上游的青海省也应当对直接造成的中下游省区的生态环境损害,承担一定的赔偿责任。如果源头省份对黄河上游的生态环境保护不积极作为或者消极作为,人为地导致黄河中下游的水质变差或水量减少,肯定会直接损害到中下游省区的生态环境利益,故作为上游地区理应承担起保护黄河上游的责任。其次,中下游地区作为生态环境利益的享用者更有责任和义务对上中游地区所付出的保护性投入承担必要的给付义务,¹⁶这也是我国《环境保护法》第31条^④的应有之义。由于中下游地区对源自上中游的良好水质水量并没有发挥直接的保护责任,但却享受了更多的源自上游地区提供的水资源利益,这些利益的获得无不与上中游地区的黄河保护直接关联。最后,作为黄河的中游地区,既应当对上游省区的保护性投入进行适当补偿,也应当避免因自身原因导致下游地区受损,理应承担起保护黄河以及改善黄河水质水量的必要责任。¹⁷例如陕西、山西两省,发挥着承上启下的作用,虽然承担了更多的黄河保护义务,但是同时也享受到了一定的水资源利益。^⑤

(二)明确全流域横向生态补偿的补偿主体和受偿主体

①上下游不同省区,也可能居于黄河干流的某支流,如陕西渭河的上游甘肃省,当针对的是支流的时候,其影响的具体方式与干流的情况也具有类似性,并做响应分析以及明确上下游的影响大小。

②需要说明的是:构建全流域横向生态补偿机制,是落实并实施《环保法》的一项重要举措,虽然有尝试和探索的空间,但是并不意味着不同地区可以恣意选择,必须为保护黄河充分协商,有力配合,才符合法律的要求和基本精神。

③不排除有些省区可能更多地参与了流域水资源以及黄河干支流的生态环境保护,有些省区在保护的同时,也可能获得了更多的利益。但不能因此否认,流域九省区既是保护者也是受益者的双重身份。

④《中华人民共和国环境保护法》第31条规定:国家建立、健全生态保护补偿制度。国家加大对生态保护地区的财政转移支付力度。有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金,确保其用于生态保护补偿。国家指导受益地区和生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿。

⑤陕西省启动的“引汉济渭工程”,核心就是通过引汉江水解决关中平原的缺水问题,同时通过该工程给黄河补水,换取陕北地区能使用更多的黄河水资源。另外陕西大量的引黄灌溉工程也充分说明了流域中游省区也是受益省区。

补偿资金应当适度向保护黄河成绩突出的省区倾斜。关于补偿主体和受偿主体,一直是生态补偿法律关系认定其中的一个难点问题。对于黄河全流域而言,亦存在类似问题。^[18]因为全流域生态补偿基金是由全流域各省区按特定比例共同出资设立的,而生态补偿最终是通过生态补偿基金实现,这就决定了生态补偿主体理所当然的属于全流域九省区,九省区政府分别作为省区代表,成为事实上的生态补偿主体。作为共同的补偿主体,补偿的开展应当通过建立的基金管理平台来实现。通过基金管理平台对不同省区保护黄河的情况进行评估和测算,并据此分配生态补偿资金。

受偿主体又该如何确定呢?由于补偿范围涉及流域九省区,生态补偿不可能在各省区面面俱到,搞平均分配。补偿应当有明确的依据,应当是对“保护者”进行补偿,^①因此,生态补偿应当向对黄河生态环境保护作出更多贡献的省区倾斜。^[19]但也不能因此剥夺贡献少的省区的被补偿权利,即不同省区依据“保护”^②的程度大小所获得的补偿应当有所区别。例如可以设定:如果某省区对黄河保护的贡献率较之上年度有改善的,给予补偿;相反,如果综合贡献率比上年度持平或变差的,则不予补偿。^[20]故受偿主体可以是九省区中的任一个,或其中几个省区,也可能是全部九个省区,但每个省区获得的生态补偿资金数量应当是有区别的。当“省区”作为被补偿主体后,具体应当由省区人民政府作为被补偿主体的代表,接受生态补偿。至于省区内部的生态补偿,包括所获得的生态补偿资金分配,原则上仍然应当依据省区内不同保护主体分别的贡献情况来确定。

(三)明晰左右岸不同省区的责任大小及补偿资金的公平分配

如果干流的左右岸分属不同省区,则共同的断面水质、水量中分属左右岸的责任就会变得复杂。^[21]即当黄河干流的某一段的左右岸分属不同省区的时候,则该段干流至紧邻的下游省区之间的省际断面所测定的水质、水量,就应当是由该断面之上左右岸两个(或多个)省区共同的原因导致的。但其中两个省区或多个省区对于断面水质、水量分别的责任是什么?各自贡献的数量如何,就是不明确的。这种情况下,就必然涉及如何厘清左右岸分别对断面水质、水量的影响程度及责任分配,继而确定左右岸各自省区应当缴纳的生态补偿基金的数量,并依此来划分左右岸不同省区应获得的生态补偿资金的数量。

文章认为,应当主要把握以下几个关键因素:1.左右岸分别排入干流的所有支流的径流量、总水量,这是反映水资源贡献率的直接指标;2.左右岸分别的支流排入干流的水资源的质量指标,应当依据一定标准分别核算一个系数,用以测量左右岸排入干流的水资源质量,这既是反映左右岸对黄河的消极影响,也是反映左右岸对黄河的保护性投入的综合指标;3.左右岸的岸线长度及排入干流的泥沙量。泥沙量的变化,直接反映左右岸保护性投入的基本情况,也是判断分别排入干流的水质情况的一个重要依据。同样应当按既定标准确定两个系数:贡献(保护性投入)率系数和水质影响率(对水质的损害)系数,并分别作为评估与测算缴纳补偿基金和获得生态补偿的基本依据。4.左右岸不同省区分别的汇流区面积数量,汇流区面积与保护性投入以及对水质水量的影响大小直接相关。对此,同样应当按既定标准确定具体系数。在明确了左右岸不同省区对流域影响的以上四个主要指标值的基础上,可以最终依次确定左右岸不同省区对于断面“水质、水量”的贡献权重,并结合断面水质水量的总的评价指标,确定左右岸不同省区应缴纳的补偿基金数量以及确定左右岸不同省区应当分配(获得)的生态补偿资金的数额。

(四)明确上下游不同省区的责任大小及补偿资金的公平分配

与左右岸的情况类似,除青海、山东两省外,黄河流域的其他7个省区,应当是互为上下游的。^[22]在这种情况下,要想区分上下游的责任,也不可能只是简单地以省界断面“水质、水量”为标准来衡量紧邻上下游的不同省区黄河保护以及由保护引起的人、财、物的投入情况,而应当严密评估与测算“水足迹”的真实情况,^[23]厘清上下游的责任与贡献。为了更好地明确各省区的责任及补偿资金的公平分配,应当重点考虑以下几个因素:

①《中华人民共和国环境保护法》第31条规定了“生态保护补偿制度”,明确了生态补偿是对生态环境的“保护者”或“保护行为”或“为保护所做的投入”进行补偿,这就以立法形式明确了生态补偿制度的性质是“保护者”的利益补偿制度。

②新《环境保护法》第31条明确规定的是“生态保护补偿”,既对生态保护者的“保护”行为进行补偿,这应当是生态补偿必须坚持的根本属性。

首先,应当明确 A 省区排放干流的污染物流入 B 省区后,所占 B 省区断面污染物的权重,并予以扣除或者将该污染量增加至 A 省区的排污总量当中;其次,明确 A 省区排入黄河的泥沙量流入 B 省区河段后,所占 B 省区河段含泥沙总量的权重,并予以扣除或者将该泥沙量增加至 A 省区的水土流失总量当中。最后,明确并减扣自 A 省区流入 B 省区的径流量,剩余部分应当为 B 省区汇入黄河干流的净径流量,并以此衡量 B 省区汇入黄河干流的总水量及 B 省区水源涵养的年度变化率。当明确了以上三个变量的具体数值并做了必要扣除后,剩余的即为产生于 B 省区省界断面的水质、水量的真实情况。当上下游居于黄河的某个支流时,评估与判断的方法应当与干流上下游的情况类似,作出公正判断。所以,对 B 省区的黄河保护情况的评估只能依据属于 B 省区的水质、水量的真实情况,对 B 省区的横向生态补偿也只能据此予以核算,正确反映 B 省区的黄河保护情况,否则不仅无法排除上游对下游水质水量的影响,评估的真实性、准确性也会存疑,省区间的生态补偿就很难做到公平公正。

(五)明确不同省区补偿数额的确定依据,建立黄河生态环境保护评价的主要指标体系

全流域横向生态补偿机制建立的关键是对流域九省区对黄河的保护(贡献)情况作出客观、全面的评估和判断。要精准评估不同省区对黄河的贡献情况,有必要建立一套基本的生态环境指标体系,作为评估和判断的基础。^①应当包括以下具体指标:不同省区境内黄河干流的长度、支流的数量及长度、流域汇水区面积、进出不同省区的断面水质水量、植被(森林)覆盖率变化、水土流失及其变化率、绿色环保产业发展程度、生态及现代农业、生态养殖及水产业、污染企业关停及转业经营成本、人均节省水资源量、水土保持、退耕还林还草面积变化及不同省区的水源涵养能力等具体指标。^①这些指标,不仅反映出黄河干流的水质水量变化,还综合折射出不同省区对于支流以及流域汇水区的生态环境的保护情况,基本上能够相对客观、综合性的反映流域某省区黄河生态环境保护的实际状况。

由于不同省区的流域汇水区面积有差异,面积大的省区,理论上承担的保护任务应当大于面积小的省区,因此不能绝对的以断面“水质水量”的单纯指标来衡量不同省区对黄河的保护(贡献)情况。同等条件下,表现为保护的力度就可能比前者小,两者之间就会存在差距。因此,必须综合考虑流域内各种有可能的影响因素,甚至必要的人均数值指标,尽量在错综复杂的因素中寻求平衡,对全流域不同省区的生态环境保护作出科学的、公众普遍可接受的评价,确保公平公正。在明确这些指标体系后,还应当考虑黄河上下游、左右岸等因素,对相互影响的因素,做出必要的平衡,最后就能实事求是的确定出不同省区对黄河的贡献以及不同省区应于生态补偿的具体数量。唯有如此,才能有力推动并改善黄河流域生态环境,促进黄河全流域高质量发展,改善流域人民群众的生活,让黄河真正成为造福全体中国人民的幸福河。

四、结语

2020 年底,国家发改委公布了《生态保护补偿条例》(公开征求意见稿)(以下简称《征求意见稿》)。《征求意见稿》第 19 条明确规定了黄河全流域应当加快建立生态保护补偿机制,并且要求全流域各省区应当依据各自“承担的生态保护职责和任务”签订省区间的“生态保护补偿协议”。但对“协议”中各省区的生态保护职责和任务,以及“职责和任务”的数量与程度并未明确化、具体化。在这之前四部委的《方案》,要求在 2020-2022 年期间建立起具有典型示范意义的“黄河全流域横向生态补偿机制”。可见,黄河全流域横向生态补偿机制的建立,仍然面临“摸石头过河”的困境,任重而道远。黄河全流域横向生态补偿机制的建立,涉及定性和定量两个维度,评估与测定的难度高,情况复杂,必须加大探索和试点的力度;另外,黄河全流域横向生态补偿机制与“市场化、多元化”的生态补偿并无矛盾,两者相辅相成,相得益彰。因此,黄河全流域横向生态补偿机制的建立,不能排斥生态补偿的其他方式的作用,应坚持“市场化、多元化”方向。唯有如此,才能最终形成“保护责任共担、流域环境共治、生态效益共享”的全流域团结互助,人与自然大和谐的生态美景。

^①这些指标分别反映黄河流域不同生态环境保护功能的价值意义,在大数据时代的今天,相信可以通过科学的测算及评估技术,明确不同数值的具体额度,最好给出科学公正的生态补偿参数。

参考文献

- [1] 马骏,夏正仪.长江流域重点生态功能区生态补偿研究——基于演化博弈的博弈策略及因素分析[J].资源与产业,2020(03):20-30.
- [2] 周一沁.西部地区经济发展与环境法制建设协调发展的影响因素研究[J].经济研究导刊,2021(07):49-51.
- [3] 李亚菲.南水北调中线水源区生态补偿问题与对策研究——以陕西省为例[J].西安财经大学学报,2021(02):81-90.
- [4] 马存利.流域生态补偿转移支付模式及法制化研究[J].中国国情国力,2017(09):36-38.
- [5] 谢慧明,俞梦绮,沈满红.国内生态补偿财政资金运作模式研究:资金流向与补偿要素视角[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2016(05):30-41.
- [6] 薛澜,杨越,陈玲,董煜,黄海莉.黄河流域生态保护和高质量发展战略立法的策略[J].中国人口·资源与环境,2020(12):1-7.
- [7] 徐尚德.三江源地区生态脆弱变化下经济发展模式研究[J].南方论坛,2021(03):25-27.
- [8] 宋建军,肖建成,刘通.黄河大保护应做好黄土高原生态治理——基于陕北生态保护和淤地坝建设的调研[J].宏观经济管理,2020(07):30-36.
- [9] 崔丽娟.黄河流域湿地的保护与管理[J].民主与科学,2019(01):53-56.
- [10] 左爱华,张振宝,丁亚林,张加强.浅谈山东黄河水资源的开发利用[J].山东水利,2000(12):16-19.
- [11] 张海涛.副省长王铁:努力实现黄河长治久安[EB/OL].<https://www.henan.gov.cn/ywdt/szf/>.
- [12] 朱永明,杨娇娇,张水潮.黄河流域高质量发展的关键影响因素分析[J].人民黄河,2021(03):1-5.
- [13] 王金南.黄河流域生态保护和高质量发展战略思考[J].环境保护,2020(01):18-21.
- [14] 刘国才.流域经济要与环境保护协调发展[J].环境经济,2006(07):8-12.
- [15] 王永珍.福建省已建立覆盖12条主要领域的生态补偿长效机制[N].福建日报,2018-07-18.
- [16] 李永宁.论生态补偿的法学含义及其法律制度完善——以经济学的分析为视角[J].法律科学,2011(02):133-142.
- [17] 黄锡生,焦念念.试论流域生态补偿基金制度的构建[J].时代法学,2013(05):9-16.
- [18] 武卫政.渭河生态补偿开了个好头[N].人民日报,2012-04-05(020).
- [19] 成红,孙良琪.论流域生态补偿法律关系主体[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2014(01):80-83.
- [20] 李永宁,杨建军,李集合,李亚菲,车东晟,赵敏.补多少?怎么补?补给谁?生态补偿三个似是而非的问题——基于南水北调中线陕西水源区生态补偿体制机制调研的政策建议[J].中国生态文明,2020(02):58-60.
- [21] 黄锡生.长江流域生态补偿机制应当反映特殊性[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2019,32(06):8.
- [22] 赵子君,余海.长江经济带生态保护补偿机制的进展与建议[J].环境与可持续发展,2019(04):35-38.
- [23] 薛英岚,陈岩,曾维华.流域上下游水资源与水污染冲突评估——基于水足迹-粗糙集理论[J].水利经济,2020,38(06):43-49+83.
- [24] 杨文杰,赵越,赵康鹏.流域水生态系统服务价值研究——以黄山市新安江为例[J].中国环境管理,2018(04):100-106.

[责任编辑:粟红蕾]

[助理编辑:阳琪琪]