



城市生态补偿机制及 城市河流生态治理 模式研究

——以青岛为例

于升峰 肖 强 王春莉 张卓群 等著



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

城市生态补偿机制及城市 河流生态治理模式研究 ——以青岛为例

于升峰 肖 强 王春莉 张卓群 等著

中国海洋大学出版社

·青岛·

图书在版编目(CIP)数据

城市生态补偿机制及城市河流生态治理模式研究:
以青岛为例 / 于升峰等著. —青岛: 中国海洋大学出
版社, 2015. 7

ISBN 978-7-5670-0946-2

I. ①城… II. ①于… III. ①生态城市—补偿机制—
研究—青岛市 ②城市—河流—生态环境—环境治理—研究
—青岛市 IV. ①X321.252.3 ②X522.06

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 190024 号

出版发行	中国海洋大学出版社	
社 址	青岛市香港东路 23 号	邮政编码 266071
出 版 人	杨立敏	
网 址	http://www.ouc-press.com	
电子信箱	dengzhike@sohu.com	
订购电话	0532-82032573 (传真)	
责任编辑	邓志科	电 话 0532-85902495
印 制	青岛圣合印刷有限公司	
版 次	2015 年 10 月第 1 版	
印 次	2015 年 10 月第 1 次印刷	
成品尺寸	185 mm × 260 mm	
印 张	9.75	
字 数	180 千	
定 价	28.00 元	



Preface

前言

伴随着全球化进程的加快和可持续发展领域全球合作的深入开展,面对日益严峻的全球环境挑战,生态补偿作为生态环境保护和利用的有效的环境经济手段,得到了包括中国在内的世界各国的更广泛应用。在贯彻落实科学发展观,构建和谐社会,积极应对全球化挑战的大背景下,生态补偿的实施具有重要的现实意义和深远的历史意义。

2005年,党的十六届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》首次提出,按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,加快建立生态补偿机制。之后,我国每年都将生态补偿机制建设列为年度工作要点。党的十八大把生态文明建设放在突出地位,纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,明确提出了全面建设社会主义生态文明的目标任务,要求加快建立生态补偿机制和推进生态补偿立法。

青岛市提出了“率先科学发展,实现蓝色跨越,为加快建设宜居幸福的现代化国际城市而努力奋斗”的宏伟目标。全新的发展境界,以更高标准、更宽视野寻求更科学、更长远的发展路子,以让人民更加幸福为目标的青岛发展思路和实践,高度契合了中央的决策要求。

面对即将开局的国民经济和社会发展的第十三个五年计划,青岛市的经济社会发展、生态环境保护与建设仍然面临严峻的挑战,主要表现为各种大气污染物、废水、固体废弃物排放量仍然较大,空气质量仍有待于进一步改善,李村河等部分河流水质仍然较差,胶州湾东北部、西北部海域水质仍然较差,12%的土壤调查点位存在以无机型污染为主的土壤污染,土地、生态系统退化的形势未从根本上得到扭转,生物多样性保护仍有待加强等。因此,迫切需要推进青岛市生态补偿工作,全面打造生态文明青岛,为建设宜居幸福的现代化国际城市保驾护航。

青岛大沽河综合治理就是一项重大的生态文明建设工程。从2012年2月起实施的大沽河全流域综合生态治理工程历时2年耗资百亿,基本建成城市防洪绿色安全屏障、旅游休闲自然生态景观长廊、现代生态农业聚集带和滨河特色城镇与新农村建设示范区。大沽河的后续管理维护和生态保护更是一项艰巨的任务,是对城市生态工程建设的

考验;能否借鉴国外先进的管理理念,实施可持续发展的管理运营模式,是摆在城市决策者面前的一个考验,也是本书作者和课题组成员力图完成的一项使命。

本书上半部分针对国内外开展生态补偿的现状 & 先进经验,结合青岛市生态功能保护区现状及存在的问题,提出推进建立青岛市生态补偿机制的建议。下半部分把大沽河的生态治理及后期维护作为典型案例,借鉴国际先进的河流管理理念和管理模式,分析了大沽河现阶段分散式管理模式下的诸多弊端,超前设计了大沽河集中式管理体制构架和流域资源资产的市场化运作模式,以期能对我国城市内河生态治理和生态保护有所启发和帮助。

本书是青岛市生态文明建设研究课题的总结报告,课题研究过程中,本书作者团队先后赴北京、昆明、西安、成都等地实地考察调研,得到了环保部环保规划研究院、昆明市水务局、西安市浐灞河管委会、成都市府南河管委会等单位的大力支持。在本书编写过程中,青岛市财政局、青岛大沽河管理公司、青岛科技大学、山东科技大学、青岛大学、青岛农业大学、青岛理工大学等单位的相关专家给予了大力支持及帮助,提出了宝贵的意见及建议,在此,我们一并表示衷心的感谢!

本书作者团队中,还包括徐文亭、王静、舒飞涛、何欢、梁明、李晓东,他们在文献检索、数据统计、资料分析、排版校对等工作中,也付出了辛勤的努力。

由于这是首次针对青岛市城市生态补偿机制及城市河流生态治理模式开展的研究,难免有不足之处,欢迎社会各界批评指正并提宝贵意见。

青岛市科学技术信息研究所

青岛市科技发展战略研究所

二〇一五年六月



上篇 青岛市建立生态补偿机制的研究及建议

第一章 生态补偿机制研究背景	3
第一节 生态补偿机制研究的意义	3
第二节 世界各国生态补偿政策与实践的主要领域	4
第三节 生态补偿的主体	6
第四节 生态补偿的对象	8
第五节 生态补偿的方式	9
第二章 国内外生态补偿的先进做法及经验	11
第一节 国外生态补偿的先进做法及经验	11
第二节 国内生态补偿的发展现状	24
第三章 青岛市生态功能保护区现状	41
第一节 青岛市各生态功能保护区概况	41
第二节 青岛市生态补偿相关政策制定与法规建设情况	53
第四章 推进建立青岛市生态补偿机制的建议	56
第一节 制定青岛市主体功能区规划	56
第二节 加快青岛市生态补偿的立法进程	63
第三节 完善青岛市重点领域生态补偿的工作措施	69
第五章 青岛市饮用水水源地生态保护和生态补偿试点实施意见	85
第一节 切实把饮用水源地保护区生态补偿作为建设新青岛、促进青岛可持续发展的重要保障	85
第二节 加强饮用水源保护的工作重点	86
第三节 加强组织领导	89

第四节 强化目标考核	90
------------------	----

下篇 青岛市大沽河管理模式研究

第一章 河流管理模式概述	93
第一节 分散管理模式	93
第二节 集中管理模式	94
第三节 集中管理与分散管理对比分析	101
第二章 大沽河综合治理基本状况	103
第一节 大沽河概况	103
第二节 大沽河综合治理工程的实施	104
第三节 大沽河综合治理的财政投入及形成的国有资产	105
第四节 大沽河综合治理后的功能区划	108
第三章 大沽河综合治理后管理维护研究	112
第一节 管理维护的主要目标	112
第二节 大沽河后期管理维护的内容与标准	113
第三节 大沽河分散式管理模式存在的问题	114
第四节 大沽河建立集中管理的必要性及效益测算	116
第四章 大沽河集中管理维护的实施方案	122
第一节 大沽河集中管理体制构架	122
第二节 修订有利于大沽河集中管理的相关办法	126
第三节 建立大沽河集中管理体系	127
第四节 加强大沽河管护的监督考核	129
第五节 建立集中管理模式下的投资体系	135
第六节 建立规范大沽河的水市场体系	137
第七节 远期综合开发构想:构建大沽河生态新区	139
参考文献	145

上篇

青島市建立生態補償機制的 研究及建議

第一章

生态补偿机制研究背景

第一节 生态补偿机制研究的意义

一、生态补偿与生态补偿机制

生态补偿(Eco-compensation)是以保护和可持续利用生态系统服务为目的,以经济手段为主调节相关者利益关系的制度安排。生态补偿机制是以保护生态环境,促进人与自然和谐发展为目的,根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,运用政府和市场手段,调节生态保护利益相关者之间利益关系的公共制度。

二、生态补偿机制研究的理论意义

1. 为贯彻落实科学发展观提供新的理论依据

不论是在经济理论研究领域,还是在社会经济实践中,生态补偿机制问题一直以来就未得到人们应有的重视,甚至直到今天,国内外理论界关于生态补偿是否有价值以及生态补偿制度是否有必要建立等问题依然没有形成一个统一的认识。这使得社会经济发展与生态环境和谐、实现可持续发展缺乏充分的理论支持,因此,非常不利于贯彻落实科学发展观。

2. 为实现人与自然之间的和谐发展提供理论指导

生态补偿机制研究的主要理论意义之一在于科学地指导生态补偿实践,提高生态系统对人类社会经济活动的服务能力和容纳人类社会经济活动排放的废弃物的能力,实现生态系统与社会经济系统之间的平衡运行以及人与自然的和谐发展。

3. 为实现不同区域、不同群体间的公平分配提供理论指导

生态补偿机制理论研究将会为更加公平、合理地调整生态消耗过程中不同利益相关者之间负担经济发展成本、分配社会福利以及实现不同区域和不同群体之间和谐发展提供理论指导。研究并建立、实施生态补偿机制可以比较公平地调整生态资源占有和消耗体系中不同地区和不同群体之间在生态资源消耗过程中的成本负担和利益分配,将经济

发展中地区生态资源消耗的负外部性内部化,从而减小区域发展差距,实现不同区域和不同群体之间的和谐发展。

三、生态补偿机制研究的实践意义

1. 培养社会公众的生态资源价值观,实现人与自然和谐发展

生态补偿是解决传统经济增长模式所造成的严重生态环境恶化问题的有效措施,进行生态补偿机制研究有利于在全社会、市民中普遍确立科学的生态资源价值观,促进人与自然和谐发展。生态补偿实质上是增加经济行为主体的资源投入成本,使经济行为主体进行经济活动的个人成本与社会成本一致。迫使经济行为的主体采用节约资源的生产技术,减少资源消耗量,以确保获得必要的个人经济收益。就经济系统整体运行而言,生态补偿有利于促进传统的粗放经济增长模式向集约型经济增长模式转变。经济行为主体的个别生产方式和社会整体经济增长模式的集约化将会大量减少经济增长的负环境效应,进而起到遏制生态环境恶化的作用。

2. 缩小经济发展的区域差距,促进区域协调发展

自改革开放以来,我国经过了三十多年的快速但非均衡发展,在经济社会发展取得了举世瞩目的巨大成就的同时,由于社会公众普遍对生态资源价值缺乏正确的认识,导致经济发展的负外部性居高不下,生态保护与经济发展之间的矛盾越来越突出,不同区域之间经济发展的差距也不断增大,广大经济发展相对落后的地区在国家整体发展战略中大多属于重要的生态功能保护区,这些地区为了服务国家全局的可持续发展,放弃了利用眼前地方经济发展可资利用的资源来保护生态环境,承担了社会经济发 展的巨大机会成本,但未能得到应有的生态资源价值补偿,给地方经济增长和环境保护造成了很大压力。许多极其重要的生态功能区,如三江源、怒江流域、内蒙古大草原等地的巨大生态服务价值长期没有得到合理确认和应有的生态补偿,由此引发的相关区域内生态保护与经济发展之间的矛盾亟待得到有效解决。这种经济发展相对落后的生态功能区向经济发达地区提供生态服务,而丧失了其自身的发展机会,却并没有获得合理的生态资源价值补偿,这也是造成我国区域经济发展差距扩大的重要原因之一。更值得关注的是由于这些重要的生态功能区提供了生态服务却没有得到相应的补偿,不仅会阻碍相关地区的经济发展,还会损害这些地区地方政府、企业、社会公众保护生态环境的积极性,降低生态功能区的生态服务能力,削弱经济系统运行的生态基础,最后会给我国整体经济社会发展带来严重威胁。因此,研究生态补偿机制,不仅对生态环境保护具有理论指导意义和现实意义,而且对缩小经济发展中的地区差距和实现区域协调发展也必将发挥重要作用。

第二节 世界各国生态补偿政策与实践的主要领域

一、森林生态补偿

森林生态补偿是以森林生态系统服务为核心的生态补偿,即针对森林的属性,建立

相应有效的补偿机制,将环境的外部性和非市场价值转化为真实的经济激励,使其经济外部性内部化,实现森林的可持续发展,达到保护森林生态环境的目的。森林生态补偿不仅要强调补偿资金的筹集与转移,更重要的是建立自我发展、自我约束、自我调节的激励机制,以实现其可持续发展。在我国各个领域生态补偿的研究和实践中,森林生态效益补偿开展得最全面,取得了许多宝贵的经验,尤其在补偿标准的确定上,森林生态效益补偿标准以森林生态系统服务及其价值评估为依据,较好地解决了生态补偿标准的量化问题,为其他领域的相关问题研究提供了借鉴。

二、农业生态补偿

农业生态补偿也叫农业生态环境补偿,目前还没有一个明确的定义。从一般语义上讲,农业生态补偿可以有两种解读:一是关于农业生态的补偿,即对农业生态环境的补偿;二是关于农业的生态补偿,即对农业的一种生态补偿。有研究认为,农业生态环境补偿是国家、社会对农民群体生产农业环境产品所支付成本的合理补偿。也有研究认为,农业生态环境补偿是指国家或社会主体之间约定对损害农业生态环境的行为向农业生态环境开发利用主体进行收费或向保护农业生态环境的主体提供利益补偿性措施。因此,农业生态环境补偿同其他方面的生态环境补偿一样,其目的是实现环境利益及其相关的经济利益在保护者、破坏者、受益者和受害者之间的公平分配,使保护者得到应有的经济回报,破坏者承担破坏环境的责任和成本,受害者得到应有的经济赔偿。综上所述,农业生态环境补偿是以维护、恢复和改善农业生态环境系统平衡为目的,以调整利益相关者因保护或破坏农业生态环境系统产生的收益或者损失为原则,对农业生态环境本身和保护农业生态环境的人进行的补偿。

三、流域生态补偿

流域生态补偿是与流域生态环境相关的生态补偿,就是国家和生态保护受益地区对由于保护流域整体生态系统的良好和完整而失去发展机会的地区以优惠政策、资金、实物等形式的补偿制度。其实质是流域上、中、下游地区政府之间部分财政收入的再分配过程,目的是建立公平合理的激励机制,使整个流域能够发挥出整体的最佳效益。目前,我国东部地区的部分省、市、县政府已在辖区范围内的流域进行了建立生态补偿机制试点,如浙江在全省实施了流域生态补偿政策和机制试点,包括淳安县千岛湖的生态补偿、杭州市的生态补偿计划、浙江金东县水权补偿、浙江绍兴慈溪水权交易、珊溪水利枢纽工程生态补偿、义乌东阳水权交易、浙江德清县西部乡镇生态补偿等。福建在省辖区、市辖区的三个流域(九龙江流域、闽江流域、晋江流域)的上、下游实施生态补偿机制试点,并取得了积极的成效。

四、矿产资源生态补偿

矿产资源生态补偿是生态补偿理论在矿产资源保护中的运用。生态补偿包含两种含义:一是自然生态补偿,《环境科学大辞典》将其定义为对“生物有机体、种群、群落或者生态系统受到干扰时,所表现出来的缓和干扰、调节自身状态使生存得以维持的能力,

或者可以看作生态负荷的还原能力”的补偿或指对由于社会、经济活动造成的自然生态系统、生态环境破坏所起的缓冲和补偿作用。二是指环境法学意义上的生态补偿。通常环境法学界认为生态补偿有广义和狭义之分。狭义的生态补偿是指对由人类的社会经济活动给生态系统和自然资源造成的破坏及对环境污染的补偿、恢复、综合治理等一系列活动的总称；广义的生态补偿还应包括对因环境保护丧失发展机会的区域内的居民进行的资金、技术、实物上的补偿、政策上的优惠，以及为增进环境保护意识，提高环境保护水平而进行的科研、教育费用的支出。这里的矿产资源生态补偿是取生态补偿的广义解释，即是指因矿山企业开采利用矿产资源的行为，给矿区周围的自然资源造成破坏、生态环境造成污染、矿业城市丧失可持续发展机会而进行的治理、恢复、校正所给予的资金扶持、财政补贴、税收减免、政策优惠等一系列活动的总称。

第三节 生态补偿的主体

一、政府

1. 政府作为生态补偿经常主体地位的确定

政府是世界各国实施生态补偿的经常主体。这主要是由两个方面的因素决定的：一是国家的职能。国家代表所有人的利益，担负统治和社会公共管理等职责，国家通过制定法律对生态环境和自然资源进行管理和配置。政府作为国家的执行机关，有职权依照法律规定实施相应的补偿行为。二是生态环境和自然资源的特有属性。生态环境和部分自然资源的产权界定困难、鉴定的成本太高，如水资源、海洋资源等，其一般作为公共物品或公共资源而存在，只适宜由政府进行养护和提供建设服务。少部分产权鉴定相对较容易的自然资源，如森林资源和土地资源等，但由于其外部性，产权也无法界定得十分清晰。而且自然资源兼具经济价值和生态价值，经济价值与生态价值在当前的使用中常呈现出负相关关系，在社会经济活动中，应优先考虑森林资源、土地资源等这类自然资源的何种价值以实现社会效益的最大化非常困难。这有赖于政府的统筹规划和安排。政府之所以能成为生态补偿的主体还在于其具有特殊的经济职能和地位，即它处于信息优势地位，特别是政府具有政策信息的绝对垄断地位（即垄断了政策的解释权、控制权和目标制定规划与引导权）、较强的协调能力、监督与奖惩力。政府的职能与地位也决定了其行使职能的方式，即通过宏观政策规划与引导强化市场功能。

政府作为生态补偿最常见的、最主要的一类补偿主体，起着极其重要的作用。政府主要从提供公共品和服务的角度出发实施生态补偿。这实质上是国家依靠自身掌握的国家工具依法对生态环境和自然资源的利益收入进行再分配，间接干预市场经济活动，维护社会公平，实现社会经济的可持续发展。

2. 政府进行生态补偿的资金来源

政府作为一类重要的生态补偿主体，可以按级别分为中央政府补偿主体和地方政府补偿主体。政府进行生态补偿的资金来源是其掌握的财政资金，特别是生态补偿专项基

金。中央政府主要负责全国性的、具有全局意义的生态补偿,如全国性重要生态功能区保护、全国性大型生态环境工程建设、大型生态环境修复工程,以及组织相关部门和技术人员对重要的生态环境保护、建设和修复技术难题进行攻关等活动。地方政府主要是对辖区范围内或由于中央政府和地方政府的分工而进行的有关相对较小的生态功能区保护、生态环境修复和生态环境污染治理等的生态补偿活动,具体又有省、市、县(区)和镇(乡)几级政府作为生态补偿的主体。如对各自所管理的自然保护区、江河干支流堤坝修建等支付各种所需的费用。就我国目前的国情来看,政府将在相当长的一段时间内成为主要的生态补偿主体,而在国家生态补偿体系中,中央政府又将成为最主要的补偿主体。

二、社会组织

作为生态补偿主体的社会组织主要是指非营利性组织,他们是一些社会成员出于自身的政治目的、宗教信仰、个人伦理道德修养或对于公益事业的热情和热爱而自发组织起来的社会团体。社会组织分两类:一类是社会组织的活动有可能对生态环境产生负面影响,因此,也应当承担相应的补偿责任;另一类是纯粹的环境公益组织,承担义务性的补偿工作。社会组织的生态补偿经费主要来自对生态保护有觉悟的非利益相关者的捐助和资金募集,包括国际、国内各种组织和个人物质性的捐赠和捐助。社会组织一般不是生态补偿的经常主体。

三、企业

作为生态补偿主体的企业,包括法人企业和非法人企业。因为企业从事生产经营活动几乎都要涉及自然资源利用和实施影响生态环境的行为,而且企业往往是导致生态环境问题的主要“肇事者”。本着“谁破坏谁恢复、谁污染谁治理、谁受益谁付费”的原则,企业应当是生态补偿的主要责任承担者。由企业向自然资源所有者或生态环境服务提供者支付相应的费用,避免企业把本应自己承担的污染成本转嫁给社会或者利用生态环境的外部性“搭便车”降低生产成本,从而实现企业外部成本的内部化。这样,一方面可以有效控制企业的污染行为;另一方面,补偿费用也是国家生态补偿资金的主要来源。在现代社会,企业是越来越重要的生态补偿主体。在国家生态补偿体系中,要充分发挥企业这类生态补偿主体的作用。

四、公民

公民之所以能够成为生态补偿的主体之一,主要是因为公民作为生态环境的占用者和自然资源的享用者,其个人生活、家庭生活和从事个体经营活动产生外部不经济性行为。如个人或家庭生活产生的生活垃圾、开饭馆的个体工商户排出的大量废气等,他们应当交纳相应的垃圾处理费和排污费,承担相应的生态补偿责任。除了对自己的直接环境污染行为承担补偿责任外,公民作为自然资源和生态环境的最终消费者,还必须为间接的环境污染行为承担补偿责任,如合理的天然气价格应该包括环境治理成本,作为最终用户的居民在购买天然气的同时,也履行了补偿责任。

五、外国政府

随着全球一体化进程的加快,“市场失灵”已经不是一国的问题,加上全球生态环境的一体性,解决生态环境问题已经不是一国之力所能及,世界各国必须携手合作才能应对目前的生态环境危机。对于当前的全球性生态环境危机,发达国家难辞其咎,发达国家应当担当起主要责任,不仅应当解决好自己国内的生态环境问题,还应向发展中国家提供与其经济能力相适应的资金、技术援助。因此,外国政府也是生态补偿的主体之一。目前,这方面已经取得一定成果,在1992年召开的联合国环境与发展大会上通过各与会国的认真谈判,在达成的《21世纪议程》中规定:发达国家每年拿出其国内生产总值的0.7%用于官方发展援助。尽管执行并不尽如人意,但毕竟有了很大进步。

第四节 生态补偿的对象

生态补偿的对象是指因向社会提供生态产品和服务、从事生态环境建设、使用绿色环保技术或者因保护生态环境而使正常生活工作条件或者财产利用、经济发展受到不利影响,依照法律规定或合同约定应当得到物质、技术、资金补偿或税收优惠等的社会组织、地区和个人。生态补偿的对象主要包括以下几类:

一、生态环境建设者

依法从事生态环境建设的单位和个人应当得到相应的经济或实物补偿,如我国1978年开始的“三北”防护林体系工程建设,工程建设范围包括我国东北、华北、西北地区的13个省(区、市)551个县(旗、区、市),总面积 4.069×10^6 公顷,工程建设面积占我国陆地总面积的42.4%,被誉为“世界生态工程之最”,预计到2050年结束,共需造林 3.560×10^4 公顷,目标是使“三北”地区的森林覆盖率由5.05%提高到14.95%,土地沙漠化得到有效治理,水土流失得到基本控制,生态状况和人民生产生活条件得到极大改善。此项工程浩大,牵涉地区和人员众多,不论是工程前期建设还是后期管护,不论是单位还是个人,都应对他们的付出给予相应补偿。

二、生态功能区内的地方政府和居民

生态功能区是对生态环境保护具有重要意义的地理单元,在该区域范围内,经济建设要服从于生态环境保护,生态环境保护的标准往往高于非功能区或另有特殊要求,特别是对工业企业设立的生态环境准入门槛高,自然资源开发受到限制甚至禁止开发。如在三江源自然保护区,为保护“三江”河水免受污染、避免源头水土流失和保护野生动物,这里几乎停止了一切自然资源开发和利用活动;再如西南林区,为保护这里的森林资源,原为林区主要产业的森林加工业发展受到了严格限制,原有的森林加工业企业多数被强行要求“关”“停”或“转”。这些措施显然不利于区域内经济的发展,地方政府财政收入因此大大减少,进而严重地影响了当地的地方教育、医疗、交通和其他公益事业发展,居民就业、择业也受影响,生活水平无疑会降低。对此,各级政府应该给该区域范围内

的地方政府和居民相应的资金、优惠政策、技术等补偿,对他们丧失的发展机会给予弥补。

三、资源开采区内的单位和居民

位于资源开采区内的单位和居民因工业和经济的发展而受到潜在或实质性危害,政府或有关单位应当给予他们一定的补偿。如某些能源开采区内的原住民和单位,因规划被迁移,或因大量工业企业迁入而导致周边生产生活环境变差、生活质量下降等,因此他们应该得到补偿。

四、合同的一方当事人

生态补偿不应该完全由政府负责,现在越来越多地通过市场补偿,如排污权交易实际上就是把企业作为主要的生态补偿主体。或者在不损害社会公共利益和第三人利益的前提下,就生态环境和自然资源的保护和利用直接由双方约定补偿,这在我国也有先例,如后文提到的浙江义乌—东阳水权交易,东阳根据合同的规定向义乌提供特定水资源的使用权,东阳是被补偿的对象,义乌是生态补偿的主体。

五、国家

由于生态补偿的国际性,国家既是补偿的主体,也可以是应得到补偿的补偿对象。当其他国家对本国的生态环境造成损害时,本国应该得到其他国家的补偿,这种条件下国家就成为生态补偿的对象。或者,本国为了其他国家的生态利益而减少发展机会,也应得到其他国家的补偿,成为生态补偿的对象。

第五节 生态补偿的方式

一、国际上主要的生态补偿方式

根据不同的划分标准,生态补偿的方式多种多样。国际上通常将生态补偿方式划分为以下四类:一是直接公共补偿,政府直接对生态系统服务的提供者进行补偿,这是最普遍的生态补偿方式。二是限额交易计划,政府或管理机构首先为生态系统退化或一定范围内允许的破坏量设定一个界限,处于这些规定管理范围之内的机构或个人可以直接选择通过遵守这些规定来履行自己的义务,也可以通过资助其他土地所有者进行的保护活动来平衡自己造成的损失。通过对这种抵消措施的信用额度进行交易,可以获得市场价格,达到补偿目的,如欧盟的排放权交易计划。三是私人直接补偿,各商业团体和(或)个人消费者可以出于慈善风险管理或准备参加市场管理的目的而参加生态补偿工作。四是生态产品认证计划,消费者可以通过选择生态标志产品,为经济独立的第三方根据标准认证的生态友好型产品间接提供生态补偿。

二、中国的生态补偿方式

按照补偿方式划分,我国的生态补偿主要分为政府补偿和市场补偿两大类,政府补偿是以国家或上级政府作为实施生态补偿的主体,以区域下级政府或农牧民为补偿对

象,以公共属性强的生态要素为补偿客体的补偿方式;市场补偿是指市场交易主体在政府制定的各类生态环境标准、法律法规的范围内,通过经济手段、市场行为改善生态环境的活动的总称。

按照补偿主体、补偿对象的社会层次划分,生态补偿大致可分为国家补偿、地区补偿、部门补偿、产业补偿等。

从补偿的地域层次角度可将补偿方式区分为全球性补偿、区际补偿、地区性补偿和项目性补偿等四个层次。