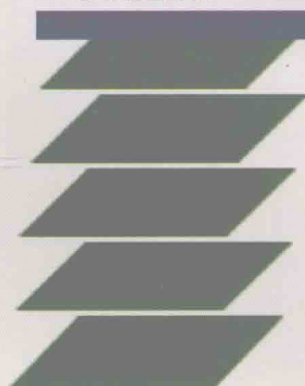


贾登勋 主编



环境与资源 保护法论丛

(2008 · 第一辑)

ANALECTS ON ENVIRONMENT & RESOURCES
PROTECTION LAW

兰州大学出版社

环境与资源保护法论丛

(第一辑)

主 编 贾登勋

兰 州 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

环境与资源保护法论丛. 2008年. 第1辑 / 贾登勋主编.
兰州: 兰州大学出版社, 2008. 11
ISBN 978-7-311-03144-2

I. 环... II. 贾... III. ①环境保护法—研究—中国②自然
资源保护法—研究—中国 IV. D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 162450 号

责任编辑 锁晓梅 宋 婷

封面设计 王 笃

书 名	环境与资源保护法论丛(2008·第一辑)
主 编	贾登勋
出版发行	兰州大学出版社 (地址: 兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话	0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心) 0931-8914298(读者服务部)
网 址	http://www.onbook.com.cn
电子信箱	press@onbook.com.cn
印 刷	兰州残联福利印刷厂
开 本	787×1092 1/16
印 张	15.5
字 数	394 千字
版 次	2008 年 11 月第 1 版
印 次	2008 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-311-03144-2
总 定 价	90.00 元(共三册)

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

目 录

水资源开发与保护

西北干旱区水权制度建设与生态环境用水保障

- 基于对河西走廊三大内陆河流域的考察····· 贾登勋 魏钰邦(3)
- 构建我国流域生态补偿机制探讨····· 徐海燕(8)
- 水资源可持续发展问题与循环经济立法研究····· 朱宁芳(14)
- 以“人水和谐”促社会和谐
- 浅议西北地区人与水资源的和谐发展····· 薛玉洁 蒋 玮(21)
- 公共浴室水循环利用情况调查分析
- 以兰州市城关区公共浴室为例····· 王菊红 [韩]田 梦(24)
- 试论生态移民与民勤的环境治理····· 张庆宇(36)
- 从临泽县缺水现象分析水权转让相关法律制度····· 刘军君(42)

自然资源保护

- 草原法基本制度评析····· 司颖雪(49)
- 野生动植物法的基本制度构成····· 冯思涵(55)
- 矿业权法律制度研究····· 魏钰邦(63)
- 海域使用权相关问题探究····· 刘新宇(73)
- 试论我国森林资源法律制度的发展与完善····· 马艳华(80)
- 土地发展权法律问题研究····· 管纪尧(85)
- 试论中国渔业权的物权属性····· 王 雷(91)
- 我国水土保持的基本法律问题研究····· 李艳霞(96)
- 甘肃省甘南藏族自治州生态环境问题刍议····· 独家基(101)
- 中国古代的环境保护····· 李爱然(113)

环境污染防治

- 定西市机动车辆噪声与尾气污染对人居环境的影响与防治····· 赵 臣 张志忠(121)
- 废旧电池回收与处理相关问题分析····· 何 瑾(126)
- 废旧电池的回收利用调查与研究····· 余江涛(130)
- 黄河兰州段水污染的成因及对策探讨····· 杨金良(134)
- 兰州大学本部校区及医学校区绿化树种的合理配置探讨····· 杨世英(137)
- 我国环境污染由东部向西部转移的成因分析····· 张晓慧(144)

浅析我国土壤污染的现状、成因及治理途径	周 冰(149)
论排污权的用益物权性	潘廷凤 赵静莉(153)
试论我国排污收费制度	牛庆军 刘利卫(157)
试论“洋垃圾”的形成与防范机制	应利静(163)
污染企业建设过程中的农民利益保护问题	马 伟(167)
我国土壤污染防治的立法保护	杨铁生(172)

环境立法与环境责任

论环境权的立法困境及出路

——基于对环境权与物权法整合之可行性分析	聂 晶(181)
论环境权的概念和性质	张锡成(186)
论环境人格权的民法保护	王文婷(189)
论环境法的理念	耿红霞 张华伟(195)
试论我国环境侵权救济制度的现状及完善	姚 蕾(199)
论多边投资协定中环境条款的引入	江美艳(203)
检察机关介入环境民事公益诉讼之研究	谢静静(212)
刍议环境犯罪中“严格责任”之适用	闫明伟(220)
论可持续发展与环境的刑法保护	张 艳 张锡成(224)
浅析西部开发中的环境犯罪问题	姚立明 马立飞 廉玲维(228)
环境刑法法益微探	石忠军 王 雷(234)
论环境责任保险制度在我国的社会价值及制度构建	宋晓玲(240)

水资源开发与保护

西北干旱区水权制度建设 与生态环境用水保障

——基于对河西走廊三大内陆河流域的考察

贾登勋 魏钰邦*

摘要:西北干旱地区水资源短缺已经严重地影响了当地经济和社会的发展与进步。解决水资源短缺的有效途径之一无疑就是制度建设,干旱地区通过不断的实践与经验积累,在水权制度的推行与建设方面取得了显著的成效。张掖市节水型社会的实践取得了干旱地区水资源有效、科学合理利用的宝贵经验,水权制度日趋完善。石羊河流域和疏勒河流域水权制度建设相继展开。然而在干旱缺水地区进行水权制度建设过程中如何保障生态环境用水是一个非常重要而不得不考虑的问题,在张掖市的黑河水权制度建设中,有关部门对这一问题没有给予足够的关注和重视。本文以此为题,探讨干旱区水权制度建设与生态环境用水保障问题。

关键词:干旱区;水权制度;生态环境用水;公民环境权

水资源的问题涉及资源、环境、经济、法律等多个方面。在民法上,通过确认和保护水资源的使用和利用权利,最大限度地发挥水资源的经济效益,从而实现水资源可持续利用的终极目标,保护生态和环境的平衡是十分必要的。其中,通过建立水权制度的方法来开发利用水资源无疑是一条重要的途径。西北干旱区是水资源稀缺和生态环境相对脆弱的区域,以人类需求为中心的传统水资源开发利用及评价忽视了水资源与生态环境系统之间的关系,引发了众多的生态环境问题。在西北干旱地区进行水权制度建设有其自身的特殊性,其中在进行水权制度建设的过程中如何保障生态环境用水是一个极为重要的问题。在干旱地区,水对于脆弱的生态系统的维持有着决定性的作用。经济社会的发展与进步离不开良好的和稳定的外部自然生态系统,在有限的水资源的配置过程中,充分考虑和保障生态环境用水是水权建设者们需要认真对待的问题。

一、目前干旱区水权制度建设取得的成效和存在的不足

(一)西北干旱区的范围

中国西北干旱区包括新疆全境、甘肃河西走廊、青海柴达木盆地及内蒙古贺兰山以西地区,土地总面积 245 万多平方公里,大致介于东经 $73^{\circ} \sim 125^{\circ}$ 、北纬 $35^{\circ} \sim 50^{\circ}$ 之间,地处中纬度的欧亚大陆中心。西北干旱区面积广阔,植被覆盖率很低,多荒漠和戈壁。中国西部广大干旱半干旱地区年降水量少,蒸发量大,地表径流量小,人均水资源拥有量远远低于全国其他地区,水资源短缺已成为制约当地经济发展、社会进步的一大瓶颈,合理开发利用现有的水资源已成

* 作者简介:贾登勋,男,兰州大学法学院教授,硕士生导师,从事民商法和环境法的研究。

魏钰邦,男,兰州大学法学院 2007 级民商法学专业硕士研究生。

为这些地区的当务之急。本文主要探讨甘肃省河西走廊三大内陆河流域的情况。

(二)河西走廊三大内陆河流域近年来水权制度建设的状况

甘肃省张掖市是我国第一个节水型社会的试点城市,水权制度建设起步较早,成绩显著,通过六年多的实践,目前张掖市的水权制度建设尤其是干旱区水权制度建设已经走在了全国前列,为其他地区进行水权实践和节水型社会的开展提供了极为宝贵的经验。

黑河是我国第二大内陆河,流经青海、甘肃、内蒙古三个省(自治区)。黑河中游流经河西走廊,这里农业耕地历史悠久,但是伴随着中游地区的人口增加和经济发展,自20世纪60年代以来,黑河不断出现断流。1961年黑河的尾间湖——西居延海干涸。1992年另一尾间湖东居延海也干涸了。由此引发了流域草场退化、大量胡杨林死亡、沙尘暴频发等一系列生态环境问题,用水矛盾日益突出。为此,国家于2002年启动了黑河流域综合治理工程。甘肃省张掖市作为黑河干流上用水量最大的城市,自作为我国第一个节水型社会建设试点以来,以明晰水权、有别于传统的水资源管理方式建立总量控制、定额管理、有偿使用、水权交易等一系列管理制度,完成了用水权在区县、灌渠、乡镇、协会和用户等层面的逐级分配。2006年9月张掖市节水试点工作通过了水利部专家的验收,经过流域综合治理,中上游已连续6年完成向下游额济纳旗的分水任务,使进入东西居延海的水域面积逐年扩展,干旱的生态环境获得了生机与希望。张掖市在节水型社会建设试点过程中,结合水资源总量指标,推出用水定额指标,各级政府、行业部门、基层和城乡用水户明白了自己的水权总量,也知道了行业生产、作物种植的适宜用水量和用水效益,从而促进了用水户根据各自的水权主动调整经济结构,合理使用水资源。

张掖市在建设节约型社会的探索实践中,抓住国家实施黑河流域综合治理的机遇,对农业灌溉系统进行了全面整合、改造、优化:一是积极推广节水新技术,为提高水资源的有效利用率提供技术工程和技术保障;二是依据可利用水资源的承载能力,向各级用水户分配水权,以节水定产业、以节水调结构、以节水增总量、以节水促进发展,构筑与水资源相适应的经济结构体系;三是在对祁连山水源涵养林实施封育保护工程的同时,在浅山区和灌溉农业区大面积退耕还林还草,加大水资源涵养林的保护。改善区域生态环境,抑制水资源减少的趋势,防治水害、水质污染、生态恶化,积极营造增加水源的生态环境,确保水安全。实践探索创新了运行机制,使节水型社会建设试点在机制创新的联动中循序渐进,为水资源紧缺地区提供了有益启示。

继黑河流域水权成功实践之后,石羊河流域和疏勒河流域先后开始水权制度建设。其中石羊河流域综合治理项目的开始实施必将大力推进该流域水权制度的建立健全,石羊河流域水资源的匮乏程度绝不亚于黑河流域,加之下游沙漠化极速推进,该流域水权制度建设已到刻不容缓的地步。不过经过几年的建设,该地区水资源的短缺状况略有改观。疏勒河流域的情形亦非常严重,如著名旅游胜地敦煌市,其地下水量急剧下降,已经严重影响月牙泉等景观的水位。上述两流域水权制度建设较黑河流域要迟一些,但是发展速度很快。目前上述三流域在水权制度建设方面取得的成就主要表现在以下几个方面:

1. 建立了以明晰水权、总量控制、定额管理、有偿使用等一系列水权管理制度

所谓明晰水权就是通过水权分配使有限的水权能够在用水户之间合理分配;做到产权清晰的效果。总量控制就是国家对某一区域可利用的水资源总量实行总体把握和限制,使各用水人的取用水量不会超过当地可用水资源的量,以保证资源的循环能力和生态安全。^①定额管理是指用水户所享有的用水额是定量的。《水法》第七条规定:国家对水资源实行取水许可制度和有偿使用制度。第四十八条规定:直接从江河湖泊或者地下取用资源的单位和个人应当按照国家取水许可制度和水资源有偿使用制度的规定,向水行政主管部门或流域管理机构

申请领取取水许可证并缴纳水资源费获得取水权。《取水许可和水资源费征收管理条例》(2006年1月24日国务院第123次常务会议通过,自2006年4月15日起施行,以下简称《管理条例》)当中对取水许可和水资源有偿使用作了进一步详细的规定。

2. 水权证、水票及水权交易的出现

水权证即证明权利人已经取得并享有水权的凭证。水权证只是一种证明权利的证书,性质上类似于农村土地承包经营权证、林权证等,水权证的取得一般由享有土地承包经营权的主体通过申请取得。当然,这里的水权取得的方式应该是一种分配水权,而非初始水权。申请的审核一般由水事行政管理机构会同乡镇一级人民政府进行。通常情况下,享有农村土地承包经营权的主体都可以取得水权证,进而享有水权,所以现在水权证大多是直接发放。水权证一般有有效期的限制。例如,张掖市临泽县梨园河灌区发放的水权证的有效期为五年。水权证上记载有权利主体的姓名或名称,水权证一般不得单独转让。水权证既是证明证书持有人享有权利的凭证,亦是权利主体申请购买水票的凭证,灌区用水户购买水票之前必须先取得水权证。水权证代表了一种资格,它是水权交易的前提和条件。

水票是水权、水量和水价的载体和媒介,也是管水、用水和进行水量交易的中介性票据。张掖市现通行的水票主要是农业灌溉供用水水票。水票票面上印有水管单位[县(区)或灌区]、供用水数额、年限、票据编号及水利或节水标志等。水权是用水户利用水资源的权利,通过法定程序向政府取得。水票反映用水户与供水单位之间的供水契约关系,用水户购买水票以后水管单位必须保证向其供水的义务,用水户取得水权以后用水行为并不一定发生,实际用水时,还需支付供水、输水、配水设施的运行费用和产权收益,也就是支付水费。

所谓水权交易,是指权利主体将其享有的权利转归他人而享有的一种法律行为。在我国水资源国家所有的情况下,水权交易的前提是必须先从国家那里取得权利,然后方可进行交易。所谓交易,是平等主体之间的行为,在水资源优化配置和高效利用的前提下,取得水资源使用权的地区或用水户,以水市场为平台,通过平等协商,将其节余的水有偿转让给其他地区或用水户,使水资源的使用权属发生变化。黑河流域的水权交易刚刚起步,制度有待健全,只在灌区之间进行,范围较小。

3. 水权制度建设当中的公众参与机制不断扩大

水权制度建设的公众参与机制主要表现为农民用水者协会的广泛建立。农民用水者协会是由全体用水户通过民主选举的方式组织起来的自我管理、自我服务、不以营利为目的的群众性社会团体,依法行使权利履行义务。它以渠系或村、社为单位,由农民选举产生的协会负责斗渠以下的水利工程管理、水权管理、水票管理和水事纠纷的协调。农民用水者协会对水权制度的建设与发展,强化水权制度的民众基础以及促进水权制度的公众参与机制方面发挥了积极的作用。尤其在水权交易的促成、方便水票购买、水利设施的维修与建设等方面的作用十分突出。作为一种自治性的群众组织,该协会多以公序良俗、乡规民约来协调解决纠纷,处理效果良好。目前张掖市有农民用水者协会近700个,这对张掖市水权制度的推广与扩大公众参与范围奠定了良好的基础。

(三)目前上述三大流域水权制度建设当中存在的一个重要问题——对生态环境用水问题重视程度不够

西部干旱地区生态环境十分脆弱,水资源对于生态系统起着决定性作用,干旱区生态环境的问题归根到底就是水的问题,如果能把水的问题解决了,其他问题就能迎刃而解,因此在水权制度建设中当中如何解决和处理生态环境用水问题是一个相当重要且亟待解决的课题。

张掖市目前农业、工业、生活、生态用水的比例是 87.7:2.8:2.2:7.3, 单方水 GDP 产出仅为 2.81 元,^② 远远低于全国平均水平。无独有偶, 石羊河流域的民勤县目前农业、工业、生活、生态用水的比例是 93.4:1.51:1.48:3.61,^③ 而同期全国农业、工业、生活、生态用水的比例是 63.7:20.7:10.1:5.5。^④ 从这组数据我们不难发现, 干旱区内陆河流域用水结构很不合理且用水效率低下。我们认为, 干旱区在水权分配上应该加大生态环境用水的比例, 我们在考察过程中注意到生态环境用水问题的重要性仍未被中央及当地政府予以足够重视。例如, 黑河中游每年要向下游额济纳旗分水(根据国务院的规定, 向下游的调水视上游的来水量而定), 如 2002 年, 黑河水量调度指标为: 当莺落峡来水为 15.8 亿立方米时, 正义峡下泻 9.0 亿立方米。^⑤ 我们在调研当中就这一问题咨询了张掖市水务局有关人士, 他们的回答是: 上述调水不涉及中游生态环境用水量, 因此流域中游在采取“全线闭口, 集中下泻”的两三个月中生态环境用水仍然要从中游地区用水户拥有的水量当中分配。这必然会使中游用水者尽量减少这一方面的分配, 因为取水须经许可, 实行定额管理制度。

生态环境用水比例过小正是造成当地环境日益恶化的重要原因, 因此, 在干旱区进行水权建设的过程中如何保障生态环境用水以促进生态环境的恢复和发展, 营造良好的生活环境是一个非常值得研究的问题。

二、保障生态环境用水的相关问题

(一) 保障生态环境用水的法理基础——公民环境权

关于公民环境权, 目前环境法学界对此争议较大, 尚没有较为统一的界定。我们认为公民环境权应当属于一项独立的、基本的人权, 它是公民就其生存的环境所享有的基本权利, 它包括公民对环境的使用权、知情权、参与权和受到环境侵害时向有关部门请求保护的权力。^⑥ 也有学者指出公民环境权包括实体环境权和程序环境权, 其中, 前者是指公民所享、与环境质量有关的环境权利, 后者是指公众和其他环境主体参与环境管理和与环保有关的权利。我们说把环境权界定为一项基本人权是没有疑问的, 有学者甚至更进一步提出了“水人权”的概念。^⑦

干旱区生态环境脆弱, 公民生存的环境恶劣, 保障公民环境权, 维护和实现基本人权是国家的基本义务。水资源对于干旱区生态环境的维持和保护起着决定性作用, 因此保障生态环境用水对于干旱区生态系统维持意义十分重大。生存在干旱地区的公民有权利获得不断改善和好的生存环境, 这就是公民环境权的内涵和根本要求所在。石羊河流域的民勤县坐落于巴丹吉林沙漠与腾格里沙漠之间, 是一片绿洲。近年来, 由于石羊河水资源的过度开发, 当地地下水量急剧下降、沙漠不断侵蚀绿洲, 住在沙漠边缘的居民每年花在防风固沙上的时间已经占据了他们日常生活的大部分。由于水资源无法保障, 沙漠的推进速度远远大于治理的速度, 沙漠化已经严重影响了当地居民的生活。

(二) 干旱区水权制度建设过程中生态环境用水的保障举措

《水法》第二十一条第一款规定: 开发利用水资源应当首先满足城乡居民生活用水, 并兼顾农业、工业、生态环境用水及航运等需要; 第二款规定: 在干旱半干旱地区开发利用水资源, 应当首先充分考虑生态环境用水需要。第九条规定: 国家保护水资源, 采取有效措施如种树种草、涵养水源、防止水土流失或水体污染, 以改善生态环境。第二十二条规定: 跨流域调水应当进行全面规划和科学论证, 统筹兼顾和调入流域的用水需要, 防止对生态环境造成破坏。从中不难看出立法者对于生态环境及其用水问题所给予的关注程度, 尤其对于干旱半干旱地区开发利用水资源过程中生态环境用水问题的强调。

干旱地区水资源极为有限, 如何合理地分配水权以促进经济社会的发展并非一件容易的

事情,这也是水权制度建设的难点问题。我们认为,在仅仅以 GDP 增长速度的快慢来作为考核地方政府官员政绩的标准下,要想加大生态环境用水比例和总量,似乎不太可能,为了改善环境而加大生态环境用水,进而牺牲其他行业的用水量,影响当地经济发展,是地方政府官员所不愿意的。现在的正确做法是把生态环境的改善和治理程度纳入政府考核标准,这样的话,加大生态环境用水比例才是可能的。目前我国在这一方面的做法正在不断改进,绿色 GDP 越来越受到人们的重视。

分析前面张掖市和民勤县各产业及生态环境用水在整个国民经济用水总量当中的比例,我们会清楚地发现其中的生态环境用水比例过小,民勤县在生态环境状况很差的情况下生态环境用水比例竟然低于全国平均水平,这对于脆弱的生态系统的维护是非常危险的。通过上述分析我们认为,干旱区进行水权制度建设,生态环境用水必须置于用水序列的前面,应当仅次于居民生活用水,另外应当加大用水比例和用水量,充分保障生态环境用水,这样的水权制度建设才会更加符合干旱区的实际状况。

参考文献

- ① 黄锡生.水权制度研究.北京:科学出版社,2005.106
- ② 张掖市水务局、张掖市节水型社会试点办公室.张掖市节水型社会试点资料汇编(二)
- ③ 民勤县水务局.民勤县节水型社会建设试点学习资料汇编
- ④ 张掖市水务局、张掖市节水型社会试点办公室.张掖市节水型社会试点资料汇编(二)
- ⑤ 张掖市节水型社会试点办公室.张掖市节水型社会宣传手册
- ⑥ 吕忠梅.再论公民环境权.法学研究,2000(6).129
- ⑦ 对此问题的详细论述请参见贾登勋.生存权、水人权:缺水地区人民雨水积蓄权的宪法权利属性.兰州大学学报(社会科学版),2007年(1)

构建我国流域生态补偿机制探讨

徐海燕*

摘要:本文在实地考察的基础上,以在水资源吃紧的情况下多次向下游分水的黑河中游地区的情况为例,描述了我国流域生态补偿的现状及其所面临的困境。针对我国流域建设的特殊性,并结合借鉴国外流域生态补偿机制的建设经验,对构建我国流域生态补偿机制提出了初步的制度设计框架。

关键词:流域生态补偿机制;补偿模式;和谐流域

一、引言

黑河发源于祁连山区,流经青海省、甘肃省、内蒙古自治区,河道全长 821 公里,流域水资源总量为 28.1 亿立方米。流域以甘肃省境内的莺落峡与正义峡为界分为上、中、下游。其上游位于祁连山区,中游为地处古丝绸之路与今欧亚大陆桥要冲的张掖地区,下游为鼎新灌区(金塔县境内)和内蒙古额济纳旗。黑河下游的古居延三角洲,曾经是面积达 4.8 平方公里的莽莽绿野,但随着人口增加、过度开垦以及中上游地区用水量的增加等多种因素,出现了河湖干涸、荒漠化、生态系统恶化的局面。为此,国务院高度重视并启动了分水方案。张掖地区从 2000 年开始先后多次“全线闭口、集中下泄”,使干涸的古居延三角洲又碧波荡漾。而这一政策也引发了一系列问题:西北地区水资源相对紧缺,而分水方案实施后势必造成本区有效灌溉的面积减少,张掖所面临的水资源短缺以及绿洲社会经济生态稳定发展的形势非常严峻,虽然在退耕还林区政府解决了生态移民的安置,但缺乏对他们进一步的帮扶以及利益上的保障。

长期以来,与上述类似的情形在我国并非少见。上游地区由于是流域生态保护的主要基地,在保护流域水环境方面承担了主要义务,为了流域的整体利益而放弃了区域利益;而下游地区一般属于流域生态受益区。流域上下游地区具有平等的生存权和发展权,而从我国大多数河流来看,上游地区往往是经济较为贫困、生态环境相对脆弱的区域,保护流域生态环境与经济发展之间的冲突也较为突出;下游地区却可以借助良好的流域环境,大力发展工业、旅游业等产业,使经济得到较快的发展,显然,这是不公平的,也有违于我国的科学发展观与和谐社会建设。对此,在十一届全国人民代表大会上,代表们纷纷提出了关于建立流域生态补偿机制的建议。

二、国内外流域生态补偿机制研究现状及实践

(一)国内流域生态补偿研究与实践

我国关于生态补偿的研究和实践开始于 20 世纪 90 年代初,还没有形成适合于不同层次

* 作者简介:徐海燕,女,兰州大学 2006 级民商法专业硕士研究生。

和类型的生态补偿制度,尤其是流域生态补偿方面牵涉面广、触动利益多,问题极其复杂。在该方面,地方的实践主要集中在城市饮用水源地保护和行政辖区内中小流域上下游间的生态补偿问题,如北京市与河北境内水源地之间的水资源保护协作、广东省对境内东江等流域上游的生态补偿、浙江省对境内新安江流域的生态补偿等。应用的主要政策手段是上级政府对被补偿地方政府的财政转移支付,或整合相关资金渠道集中用于被补偿地区,或同级政府间的横向转移支付。同时,有的地方也探索了一些基于市场机制的生态补偿手段,如水资源交易模式。浙江省东阳市与义乌市就成功地开展了水资源使用权交易,经过协商,东阳市将横锦水库5000万立方米水资源的永久使用权通过交易转让给下游义乌市。在宁夏回族自治区、内蒙古自治区也有类似的水资源交易的案例,上游灌溉区通过节水改造,将多余的水卖给下游的水电站使用。在浙江、广东等地的实践中,还探索出了“异地开发”的生态补偿模式。为了避免流域上游地区发展工业造成严重的污染问题并弥补上游经济发展的损失,浙江省金华市建立了“金磐扶贫经济开发区”,以此作为该市水源涵养区磐安县的生产用地,并在政策与基础设施方面给予支持。2003年,该区工业产值5亿元,实现利税5000万元,占磐安县财政收入的40%。浙江还有另外市县也开展了或将要开展类似做法。^①

我国在流域的生态补偿方面虽然已经起步,正如上述地区已经开始了相关的试点和理论探讨,但在理论层面,不同学科领域的学者对流域生态补偿的内涵、外延、标准、方式、体系构建等问题存在不同的理解甚至较大的分歧。在理论的实际运用中,存在两种截然相反的情况:一种是由于缺乏上位法或相关法规的支持和指导,在政策盲区不敢大胆探索和实践;另一种是在政策试验过程中,存在政策边界模糊的问题,将生态补偿概念以及政策手段作用的范围扩大化。^②由于缺少国家层面的制度和体系的构建,所以,无论是“裹足不前”还是“大胆革新”,都不利于整个流域生态补偿制度的付诸实施。纵观我国流域生态补偿机制的研究,主要存在以下几个特点:^③

1. 流域生态补偿研究集中在定义、主客体、原则和模式等方面,对于流域生态补偿数额的定量研究则较少,计算模型较单一,计算成果的普遍适用性较差。

2. 流域生态补偿研究多集中在中小型河流流域,对大江大河乃至国际性河流流域生态补偿研究涉及较少。

3. 流域生态补偿研究较孤立,需要进一步与流域管理的制度创新和流域污染控制的技术创新等相结合,实现对流域生态环境保护的立体化、纵深化、系统化研究。

4. 对流域生态补偿资金流向研究着重于下游对上游、上级对下级实施补偿资金的“外部研究”,关于补偿金在补偿客体内部的分配、使用和管理及其公平性、公正性、效率性的研究有待加强。

5. 生态补偿研究集中于满足上游地区当代人的生存及发展需要,对上游地区后代人补偿研究不足,即如何确保生态补偿的补偿客体地区代际公平的研究仍需突破。

6. 对生态补偿的时效性研究缺失,就生态补偿“补多久”的问题没有触及。

7. 有关补偿主客体之间因其中一方未履行其相应职责而造成的纠纷仲裁、损害赔偿及责任追究的研究仍是空白。

(二) 国外流域生态补偿研究与实践

国际上,流域生态补偿的概念来源于流域生态服务市场,而流域生态服务市场最早起源于流域管理和规划。美国田纳西州的流域管理计划就旨在减少土壤侵蚀,对流域周围的耕地和边缘草地的土地拥有者进行补偿。随着流域生态服务市场的日益壮大,流域生态服务的市场

化产品也应运而生,这也是国外开展流域生态补偿的重要依据与基础。在流域生态服务市场化产品的基础上,根据不同流域的特点,又分为不同的生态补偿方式。由于生态系统服务的公共物品性质,传统意义上政府是生态系统服务的购买者或资助者。随着人们对生态服务价值的认识 and 研究的逐步深入,越来越多的个人、企业、地方政府和非政府组织愿意为生态系统服务支付一定的费用,以减少生态退化引发的生态服务减少及其导致的损失,同时也在寻求对维持生态系统服务的成本进行相应的补偿方式。目前在国际上,对生态系统服务的购买类型主要有政府购买(公共支付体系)、私人交易、市场贸易、生态标记等。

政府购买(公共支付体系)是指政府提供项目基金和直接投资的补偿支付方式。这种生态补偿方式在世界范围内广泛存在,如哥伦比亚为流域管理征收生态服务税(Eco-taxation)。私人交易是指生态服务的受益方与支付方之间的直接交易,适用于生态服务的受益方较少并很明确,提供者被组织起来或者数量不多的情况,一般是一对一交易,交易双方经过谈判或通过中介,确定交易的条件和价格。例如,世界上最大的法国天然矿泉水公司 Perrier Vittel S. A. 对水源地的生态补偿,哥斯达黎加水电公司对上游植树造林的资助,哥伦比亚考卡河流域灌溉者协会对调节河流径流的支付案例,等等。市场贸易是指当生态服务市场中买方和卖方的数量比较多或不确定,而生态系统提供的可供交易的生态服务是能够被标准化为可计量的、可分割的商品形式。典型的相关案例是美国的排污权交易,即许可证交易。美国为减少河流水资源的污染,改善水质,采用了排污权交易:如果一家厂商用较低的成本将污染物排放量降低到规定的水平之下,他就可以将剩余的许可证出售给其他厂商或者用来抵消本厂其他设施的过度排放。生态标记是间接支付生态服务的价值实现方式,一般市场的消费者在购买普通市场商品时,愿意以较高的价格来购买经过认证是以生态友好方式生产出来的商品,那么消费者实际上支付了商品生产者伴随着商品生产而提供的生态服务。生态标签在北欧的实施可能是最成功的,在瑞典,有绿色电能标签的价格略高于电价的 5%。但在美国,国际商会美国分会认为“基于多重标准的环境标签计划是基于本质上错误的概念,这些错误概念将导致贸易保护主义、环境进步壁垒以及对消费者的欺骗和误导信息。”所以,生态标签并没有在美国显示出其重要性。^④

从国外流域生态补偿的情况来看,政府购买是各国生态补偿的重要模式,但其市场交易模式发展也很成熟。而在我国的一些试点地区,流域生态补偿更多属于行政手段,市场交易模式完全处于摸索阶段,可以说是在政府调控下的“准市场”。对各国流域生态服务案例和理论研究的分析,有助于探讨目前流域生态补偿的研究,也可为我国流域生态补偿模式的研究提供借鉴。但我国在该领域起步比较晚,而且计划经济下的行政主导型管理理念是我国的特有国情,这些都决定了我国对国外制度不应该盲目地加以借鉴,而是应该寻求制度所适合的“土壤”。

三、构建我国流域生态补偿机制的制约机制及对策分析

2005 年 12 月,《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》指出:要完善生态补偿政策,尽快建立生态补偿机制。2006 年 3 月,十届人大四次会议《政府工作报告》指出:继续实施自然生态保护工程,抓紧建立生态补偿机制。2006 年 11 月,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:完善有利于环境保护的产业政策、财税政策、价格政策,建立生态环境评价体系和补偿机制,强化企业和全社会节约资源、保护环境的责任。2007 年 3 月,十届人大五次会议《政府工作报告》指出:健全矿产资源有偿使用制度,加快建立生态环境补偿机制。2007 年 10 月,党的十七大报告指出:实行有利于科学发展观的财税制度,建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。2008 年 3 月,十一届人大一次会议《政府工作报

告》指出:改革资源税费制度,完善资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。

对于生态环境补偿机制,党中央、国务院一而再、再而三地强调,然而这一问题仍未得到很好解决,其现状正如上文所述,不容乐观。分析个中原因,我们不难发现,我国的生态环境补偿机制,尤其是流域生态补偿的实施存在很多障碍和难点。笔者认为主要有以下几点:①技术上的制约。例如,生态补偿的标准是学界目前所讨论的热点问题,生态补偿的定量分析目前尚难完成,因而很难得出进行生态补偿所必需的科学的数据。生态价值本身难以量化和货币化的特性给生态补偿的定量分析设置了障碍。②法律层面的制约。我国至今还没有一部生态补偿方面的基本法律或行政法规,以对生态补偿的基本原则、基本制度、主体、对象、范围、标准、方式、资金来源等作出总体性规定。已有的生态补偿规定都是散见于一些不同层级的法律、法规和规章之中,对生态补偿的规定过于原则、缺乏可操作性,妨碍了生态补偿法律的有效实施。③缺乏完善的管理体制。长期以来,我国的流域管理体制实质上是一种“流域管理、部门管理和行政区域管理相结合”的管理体制。在流域管理上,水利、环境保护、农业、林业、城建和交通等部门拥有相关的部分管理权,这些管理部门在流域管理活动中相互争权、相互推诿、相互扯皮、各自为政。同样,流域内地方政府在地方利益的驱动下,对于流域的管理必然会以地方利益为重,对流域内的自然资源开发、生态环境保护等行为必然仅以地方利益为准则进行权衡,恰恰是能代表全流域利益的流域管理机构却没有足够权限进行全流域的统一规划和管理,^⑤最后致使缺乏有效的资金保障制度。在以往的政府主导型生态建设补偿机制中,资金在自上而下的流动过程中,途经各个环节,都有“雁过拔毛”的可能性。当资金到达最终环节时,往往因数量的减少而陷入“高成本、低收益”的困境。此外,从中下游生态受益区取得生态补偿资金的数量也取决于下游对生态价值的认可程度与区域协商的效果。^⑥

虽然,目前我国流域生态补偿问题面临许多理论及实践上的困惑,但可喜的是该问题已经纳入了政治家、学者等所关注的视线,大家从各个角度提出问题并予以分析,试图为流域生态补偿机制在我国的早日建立提供制度模型。笔者通过实地考察及资料查阅,对我国流域生态补偿机制提出如下粗浅建议。

(一)完善流域管理委员会在流域生态补偿机制中的作用

2002年全国人大常委会对《水法》进行了修订。从遵循水资源流域管理这一客观规律的角度,新水法理顺了水资源的管理体制,强化了水资源的统一管理,确立了流域管理机构的法律地位。但是,我国新水法仍有不足之处,譬如:流域管理机构与其他水资源管理部门之间的权限划分还不是很明确;缺乏流域管理机构与地方水行政主管部门之间的职权冲突的协调机制;流域规划的拟订职责划分不明确、流域规划的执行缺乏法律保障;等等。上述缺陷不利于流域生态环境的整体性保护。

在现阶段,应最大可能地发挥流域管理委员会在对流域进行综合规划和区域规划的作用。因为首先流域管理委员会代表的是全流域的利益,其主导思想将更多偏向于整个流域的生态安全和生态服务的满足,而不是某一行政区域的区域利益;其次,流域管理委员会隶属于水利部,是水利部的派出机构,在一定程度上可以避免地方保护主义思想的干扰。当然,流域管理委员会制定相关规划并不等于流域管理委员会可以“独揽大权”,而是应当建立由流域管理机构来依法主持和协调,充分听取和考虑各行政区的合理要求并保障其经济社会发展的客观需要和权益,会同各级相关地方人民政府和相关行政管理部门共同制定流域综合规划和区域规划。这就需要进一步完善我国流域管理体制,确保流域管理机构在流域管理中的最高权威性,以克服流域管理中的多头分割和地方分割所带来的弊端,为流域生态补偿的实现提供强大的

组织支持。^⑦

(二)逐步探索流域水权交易,实现流域补偿模式最优化

如上文所述,目前在国际上存在的流域生态补偿模式主要有政府购买、私人交易、市场贸易、生态标记、对生态系统服务的购买类型等。对比这些补偿模式,我们可以看出各个模式适合不同的情景,各有利弊。其中政府补偿主要采用财政转移支付、政策补偿、生态补偿基金等方式,具有强制性和间接性等特点,存在资金来源单一、环境资源定价低以及权责利脱节等弊端。政府补偿交易成本低,但制度运行成本高。市场补偿是流域生态服务受益者对保护者的直接补偿,主要采用产权交易市场、一对一交易、生态标记等方式,具有直接性、激励性等特点,存在补偿难度大、短期性等缺点。市场补偿交易成本高,但制度运行成本低。一般而言,规模较大、补偿主体分散、产权界定模糊的流域适宜于政府补偿;规模较小、补偿主体集中、产权界定清晰的流域适宜于市场补偿。^⑧

从我国生态补偿的运作现状来看,公共支付(即政府埋单)是主要的流域生态补偿模式,发挥主导作用的是政府补偿,部分试点地区出现的水权交易等带有市场性质的生态补偿方式中都充满了行政干预的色彩,这是我国计划经济的特有产物。但是随着生态危机的凸现及我国社会主义市场经济的不断完善发展,流域生态补偿的市场化案例也逐渐增多。如在我国金华江流域进行的“东阳—义乌市水权交易”在一定程度上就是一种流域产权交易。单靠政府主导的生态补偿远远不能解决经济发展与环境发展日益尖锐的矛盾。因此,在建立流域生态补偿机制中,政府和市场都应发挥作用,逐渐探索、研究,实现流域补偿的最优化模式。

(三)实现“输血式”补偿与“造血式”补偿的优化配置

从补偿效果的长短来看,流域生态补偿形式可分为两大类,即“输血式”补偿和“造血式”补偿。“输血式”补偿是指政府或补偿者将筹集起来的补偿资金以奖励的方式定期转移给补偿对象。其优点是补偿对象可随意支配补偿金;缺点是补偿资金可能转化为消费性支出,易使补偿对象过分依赖补偿金生活;“造血式”补偿是指政府或补偿主体运用项目支持的形式,将补偿资金转化为技术项目安排到补偿地区,帮助补偿区群众建立替代产业,或者对低污染产业给予补助以发展生态经济产业,补偿的目标是增加受损地区的发展能力,形成造血机能与自我发展机制,使外部补偿转化为自我积累能力和自我的发展能力。支持项目包括各种生态环境保护与建设项目、生态环境重点保护区域替代产业和替代能源发展项目、农民教育项目、污染零排放项目以及生态移民项目。^⑨

我国的生态补偿形式主要是以国家的财政支付为主的“输血式”补偿形式。由于国家的财政投入量与流域生态补偿资金的需求量相比是杯水车薪,因此存在巨大的资金缺口;又由于“输血式”生态补偿无法解决生态保护和建设投入上自我积累、自我发展的问题以及补偿额度难以量化的问题。我国流域生态补偿的目标是增加上游落后地区的发展能力,形成造血机能与自我发展机制,使流域上游地区的外部补偿转化为自我积累和发展能力。从理论上讲,“造血式”补偿优越于“输血式”补偿。

但是,上述理论未必适合我国的国情:我国流域的上游地区自然条件较差、生态环境极为脆弱、经济落后,在短时期内仅仅依靠自身力量进行生态建设是极不现实的,必须依靠外部“输血式”的补偿。^⑩然而,流域“输血式”补偿并不能达到生态补偿的终极目标,未来的生态补偿方式必然倾向于“造血式”补偿,抑或是以“输血式”补偿为主,“造血式”补偿为辅。因此,笔者认为在一些地区开展这方面的试点工作,积累一定的经验,以备将来条件成熟时作为制度设立的参考模本。