

专题栏目:绿色发展政策保障

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

李亚菲

(西北政法大学 经济法学院, 陕西 西安 710063)

摘要:国内理论界对于南水北调水源区生态补偿的研究多偏重于研究生态补偿的价值和意义、补偿的方式以及补偿的数额等方面,而对补偿的性质、补偿主体、补偿主体间的责任分配、补偿数额的确定依据等问题研究甚少,也不深入。陕南地区作为南水北调中线核心水源区,因而获得了一定程度的生态补偿。但补偿还存在立法滞后,利益相关方界定不清;补偿数额少,资金缺口大;补偿过度依赖纵向转移支付;地区间对口支援少;补偿体制机制未建立等问题。为此,应当积极争取重点生态功能区财政转移支付;严格扶贫与补偿的区别,发挥补偿的环境保护功能;强化生态移民制度;把调水工程补偿与重点生态功能区补偿结合起来;还应当深入开展地方政府合作,推动实现地区间横向转移支付。

关键词:南水北调工程;南水北调中线;陕西水源区;生态功能区;水源区生态补偿

中图分类号:F323.213 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-7454(2021)02-0081-10

引用格式: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(2):81-90.

2020年4月20日,习近平总书记在考察秦岭生态保护情况时强调:“秦岭和合南北、泽被天下,是我国的中央水塔,是中华民族的祖脉和中华文化的重要象征。”^[1]作为“中央水塔”,秦岭也是我国南水北调中线调水工程的重要水源地。南水北调中线调水工程,是从长江最大支流汉江中上游的丹江口水库调水,在丹江口水库东岸河南省淅川县九重镇境内的工程渠首开挖干渠,经长江流域与淮河流域的分水岭方城垭口,沿华北平原中西部边缘开挖渠道,在荥阳通过隧道穿过黄河,沿京广铁路西侧北上,自流到北京市颐和园团城湖的输水工程。南水北调中线工程于2003年开工,2014年12月12日正式通水。截止2020年6月3日,南水北调中线一期工程已经安全输水2000天,累计输水300亿立方米,沿线的河南、河北、北京、天津四省市的6000万人口受益^[2]。汉江,又称汉水,源自秦岭南麓陕西省的宁强县境内,流经陕西省的勉县、汉中市、城固县、洋县、石泉县、汉阴县、紫阳县、安康市汉滨区、旬阳县,于安康市白河县进入湖北省,在武汉市汉口龙王庙汇入长江。汉江全长1577公里,南水北调中线工程取水口湖北省丹江口水库以上为上游,上游长约925公里,其中仅在陕西省境内的流长就有657公里,占上游总流长的71%;南水北调中线陕西水源区面积6.27万平方公里,占整个中线水源地面积9.52万平方公里的66%^[3]。据测算,丹江口水库的入库水量,陕西省的贡献率接近70%^[4],陕西省陕南的汉中、安康、商洛三市(以下简称陕南三市)因此被称为南水北调中线的核心水源区^[5]。本文围绕生态补偿的一般理论与南水北调中线水源地生态补偿的不同点,重点探讨南水北调中线陕西水源区的生态补偿问题。

收稿日期:2020-09-07;修回日期:2020-12-29

基金项目:陕西省社会科学基金项目“陕西秦岭生态补偿法律问题研究”(2019F009)

作者简介:李亚菲(1979-),女,陕西咸阳市人,西北政法大学经济法学院讲师,博士,环境公益诉讼中心研究人员,研究方向为环境法、西部环境资源问题。

一、生态补偿的含义及补偿的主要方式

2014年新修订的我国《环境保护法》第31条首次规定：“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。”《环境保护法》用了“生态保护补偿”的称谓，相比人们一直使用的“生态补偿”^①，增加了“保护”两个字，这就使得新《环境保护法》规定的生态补偿更接近于对环境正外部性类的“生态服务”的价值补偿。有学者据此指出：“法学上的生态补偿是指对个人或组织在森林营造培育、自然保护区和水源区保护、流域上游水土保持、水源涵养、荒漠化治理等环境修复和还原活动中，对环境生态系统造成的符合人类需要的有利影响，由国家或其他受益的组织和个人进行价值补偿的环境法律制度。”^[6]结合我国《环境保护法》的规定及学者的定义，陕西省陕南地区作为“中央水塔”以及南水北调中线工程的上游地区，正是“环境生态系统有利影响”的积极制造者，理应得到“国家或其他受益的组织和个人”给予的价值补偿。根据新《环境保护法》第31条的规定，补偿的方式主要有以下几个方面：

（一）纵向转移支付

早在2011年7月19日，财政部为配合国务院公布的《全国主体功能区规划》〔国发（2010年）46号〕，就下发了《国家重点生态功能区转移支付办法》，该《办法》规定：“为维护国家生态安全，引导地方政府加强生态环境保护力度，提高国家重点生态功能区所在地政府基本公共服务保障能力，促进经济社会可持续发展，中央财政在均衡性转移支付项下设立国家重点生态功能区转移支付。”^②国家重点生态功能区是指承担水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性保护等重要生态功能，关系较大范围或全国的生态安全，需要在国土空间开发中限制大规模、高强度、工业化、城镇化开发，以保持并提高生态产品供给能力的区域。按照我国的《全国主体功能区规划》和2017年国务院印发的《全国国土规划纲要（2016—2030）》，陕西省陕南三市为重点生态功能区的“生物多样性保护地区”和“重要水源涵养区”。就功能区规划而言，秦岭有着无可替代的重要生态功能。秦岭既是我国的气候分界线、“中华水塔”，也是南水北调中线调水的核心水源区。秦岭的生态服务辐射全国，甚至近邻友邦，很难清晰地区分秦岭的生态服务价值是由谁创造的，以及每一个创造者所创造的价值份额；包括不同区域、不同类型的受益者所得到的具体生态利益的数额。因此，针对秦岭的生态功能，具体到中线调水核心水源区目前最具有现实性及操作性的补偿方式就是依据新《环境保护法》的规定，由中央财政进行纵向转移支付。

（二）横向转移支付

横向转移支付是同级政府间的转移支付，实践中主要是发达地区对落后地区的转移支付。把横向转移支付使用在生态补偿领域，就是生态环境受益地区政府对生态环境保护地区政府的转移支付。如“北京市与河北省签订的密云水库上游潮白河流域水源涵养区横向生态保护补偿协议。北京市对河北省的年度补偿资金在3亿元左右，最高可达到5.35亿元。”^[7]所以，横向转移支付适用的是保护和受益范围明确具体，受益方、保护方以及受益数额容易确定和量化的生态保护补偿。作为核心水源区的陕南三市，因为位居汉江的上游地区，提供丹江口水库70%的水量，与调水工程的输入地之间就客观存在一种类似于河流上下游之间的特殊关系，并且围绕“水量”在上下游之间事实上也形成了具体的“数量关系”，从而就有可能在上下游地区政府之间根据确定的保护和受益的“数额”实现横向转移支付。但补偿能否实现，得益于地方政府之间良好的协作、受益地方雄厚的经济实力以及更上一级政府，直至中央政府的法律、政策以及行政命令的积极推动。当然，我国现在基本不存在正式的横向转移支付制度，但存在大量的横向转移支付实践，新《环境保护法》的规定对横向转移支付制度的正式形成也产生了积极的推动作用。对陕南三市而言，争取受益地方政府的横向转移支付也是实现水源地生态补偿的重要途径。

① 生态补偿概念出现在2000年前后，最早源于1998年《森林法》修改时加入的“森林生态效益补偿基金制度”，由此开启了对生态补偿的广泛研究。学界包括实务界一直沿用这一概念，比如2007年原国家环境保护总局印发的《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》等。但2014年之后国家政策统一改称“生态保护补偿”概念。

② 见2019年财政部《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》财预〔2019〕94号第1条的规定。

(三) 市场交易

生态补偿的第三种方式是市场交易的方式。市场交易的核心是要有供求关系,也就是围绕生态利益,必须有确定的受益方和生态保护方,而且能够方便地确定生态利益制造和受益分别的份额以及能够核定的具体数量;也即市场交易的主体及交易的价格能够通过对生态利益的供求关系来确定。随着国有自然资源产权制度的改革完善^①,自然资源资产的各项权能得到确认并充分实现,水资源的各项权利以及与不同权利对应的权利主体也将正常体现,就有可能形成比较好的水资源定价机制,最终推动形成真正的水资源市场。调水工程水资源无疑是一种典型形式。水资源价值实现的市场化也就意味着调水工程生态补偿的市场化。目前水源区广大群众翘首以待的是,能否按照用水量收取一定数额的生态补偿费,并最终实现“一江清水供京津”。此外,我们还认为,在目前试点征收水资源税的情况下,是否可以让水资源的调出地和输入地共享水资源税^②,以此实现输入地对水源区的生态补偿,确保输入地的生态保护利益。但这种情况也不可能完全由买卖(输出方和输入方)双方自由决定,还得确保国家水资源所有权在经济上的充分实现。

(四) 其他经济援助方式

比如地区间的经济协作、人力培训、对口支援等。开展地区间合作,是我国长期采取的不同地区间相互帮助与协作的主要方式,对于发展的不平衡问题,解决临时、特殊矛盾,调配区域间资源禀赋,推动平衡发展产生了重要作用。但缺点是这种方式具有临时性、短期性,缺乏稳定性、可预期性,在很大程度上只是暂时缓解矛盾的一种方法,很难从根本上解决问题。但这种方法有效且适合于运用行政命令来实现,对于解决调水工程水源区生态补偿问题也是一种有效的方法。

我国新《环境保护法》只是规定了补偿的四种大的方式,但具体怎么补?由谁补?补给谁?^③补偿资金怎么分配等问题并没有任何一项政策或立法做出明确规定。因此,推动陕西水源区的生态补偿,还必须充分关照到陕南三市群众的利益。不管是转移支付,还是其他方式得到的补偿资金,都必须有适当份额通过适当方式为三市群众所得到。因为只有他们才是生态利益的直接创造者,也只有照顾到他们的利益,才能充分调动起他们保护环境的积极性,从而为南水北调中线核心水源区的保护提供持久的动力。

二、南水北调中线陕西水源区生态补偿的现状及其问题

自中线调水工程开工以来,陕西省为确保南水北调中线调水,做了大量工作。如历经多次修改的《陕西省秦岭生态环境保护条例》一直把陕南三市的绝大部分区域划归“核心保护区(禁止开发区)”或者“重点保护区(限制开发区)”^[9],禁止资源开发或者对资源开发实施多方面严格限制,在陕南三市关停大量工矿企业,禁止水面及山地养殖等。陕西省还实施了《陕南移民搬迁安置总体规划》,2011—2020年陕南移民搬迁安置240万人^[10]。这些措施为保护南水北调中线水质水量,确保中线调水工程的正常运行发挥了极其重要的作用,陕南三市也因此承担了大量牺牲以及经济发展的直接成本和机会成本。中央政府、陕西省人民政府包括调水工程输入地政府对于陕南三市做出的贡献也给予了一定数额的生态补偿,但与陕南三市的付出和经济社会的直接和间接损失相比,生态补偿还存在很多问题。

(一) 南水北调中线陕西水源区生态补偿的现状

关于陕西水源区生态补偿的现状,2019年,作者有幸参加了陕西省法学会专职副会长杨建军同志带领的调研组对南水北调中线陕西水源区生态补偿的有关问题进行了专题调研。调研中我们得到了2016—2018年陕南三市生态补偿数据,见表1^③。

① 2019年中办、国办印发了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》,在全国明确自然资源资产的价值及权利主体,推动自然资源利益的实现。水资源作为重要的国有自然资源,也需要明确其产权权能,以及按照委托代理制,明确产权主体,实现主体利益和水资源利益。这种改革为生态补偿的市场实现方式提供了很大的可能性。

② 关于水资源税的征收试点的情况按照国家税务总局2017年11月印发的《扩大水资源税试点改革实施办法》第二十条“跨省(区、市)调度的水资源,由调入区域所在地的税务机关征收水资源税。”该规定,把调出区域排除在了征收水资源税的范围之外,不符合自然资源资产产权改革的应有之义,也不便于对水源区的生态补偿。

③ 我们分别与陕南三市的财政、水利、秦岭保护等部门进行了座谈,参与座谈的同志分别从工作角度提供了相关数据,这些数据我们无法从网上得到,包括2019年数据,网上也未曾公布。如果这些数据有个别出入,责任也在作者,是由于作者本人调研的深入及细致程度不足导致的。——作者说明。

表1 2016—2018年陕南三市生态补偿情况

(单位:亿元)

城市	来源	2016	2017	2018	合计	总计
汉中	中省	8.7	9	8.99	26.69	29.59
	天津	1.02	0.89	0.99	2.9	
安康	中省	11.11	17.43	18.41	46.95	48.2
	天津	0.58	0.27	0.4	1.25	
商洛	中省	5.6	5.6	5.74	16.94	19.89
	天津	0.89	0.89	0.89	2.67	

注释:(1)表中中省对安康市的补偿数额明显高于另外两市,其中主要的差额在于安康市取得的中省专项数额大,重点生态功能区转移支付数额与汉中市差别不大。(2)中省对商洛市的转补数额自2008年以来总共50.2亿,其中2008年2.6亿,2017年5.6亿,2018年5.74亿,2016年不详,预估与2017年数字相同。(3)天津市对口支援商洛市的部分自2016年以来总共2.67亿,具体年份数额不清楚,表中使用了三年平均数。另外,北京市对口十堰市每年2.25亿资金,与天津市对陕南三市的援助形成明显反差。

从表1数据可以看出南水北调中线陕西水源区2016—2018年生态补偿有以下特点:

第一,三年补偿数额变化幅度相对稳定。三年里,中省给予的补偿以及天津市年度对口支援的数额分别是:汉中市9.72亿元、9.89亿元、9.98亿元;安康市11.67亿元、17.1亿元、18.81亿元;商洛市6.49亿元、6.49亿元、6.63亿元。其中汉中市稳定在每年9.8亿元左右,商洛市稳定在每年6.5亿元左右,只有安康市的变化幅度稍大。三年里,对安康市生态补偿最多的一年比补偿最少的一年多出7.14亿元。出现这种情况,可能的原因是安康市位于汉江出陕断面,面临的保护任务更艰巨,包括大范围的、持续不间断的断面水质、水量监测任务^[11]引起的设备和人员投入都远远大于汉中市和商洛市。但总体来讲,年度内对三市的补偿数额相对稳定,变化幅度很小。

第二,如果对陕南三市所获得补偿数额分别进行比较,可发现中省对三市的补偿数额差别比较大,安康市最多,商洛市最少。中省包括天津市对三市的生态补偿资金数额,以2018年为例,分别为:汉中市26.69亿元,安康市46.95亿元,商洛市16.94亿元。明显可见,三市分别获得的补偿资金差别较大,其中安康市最多,商洛市最少。当年度安康市比商洛市就多出了30亿元。出现这种情况,可能的原因是基于分别在中线引水工程中发挥的作用及贡献的大小“不同”^①引起的。因为汉江源头在汉中市,涉及的汇水区面积比较大;安康市位于汉江出陕断面处,确保出陕水质水量的任务和压力大;汉江干流没有穿越商洛市,商洛市境内仅有汉江支流^[12],商洛市对于汉江的重要性与安康市、汉中市相比可能略显次要一些。

第三,天津市对口支援的数额很少,而且年度变化大。天津市对陕南三市的对口支援数额很少,其中2016年为2.49亿元,2017年为2.05亿元,2018年为2.28亿元。2017年比2016年少了近1/5,显示变化幅度大。另外,天津市每年给予的两个多亿的对口支援资金分配给陕南的三个市,具体到每个市的数额就更少。如2017年安康市仅获得天津市对口支援资金0.27亿元。与北京市对十堰市的对口支援相比,北京市给十堰市每年就2.25亿元,两市所获得的对口支援资金形成巨大落差。再者,仅通过数字,也看不出北京市对十堰市的2.25亿元,以及天津市对安康市的0.27亿元之间差别的原因究竟是什么?也许仅仅是因为提供对口支援的城市本身的财力不同造成的。如果是这样,对口支援的性质抑或依据又是什么就更加不清楚了。由于对口支援完全出于协作精神甚至政治觉悟,支援多少,随机性很大,对口支援很难体现出生态补偿的本质。

第四,生态补偿资金主要用于环保项目,其他被补偿主体获得的补偿数额极其有限。总体来看,补偿数额很少,有限的补偿资金到底是怎么使用的?按汉中市财政局的统计,获得的生态补偿资金年均都在60%以上被用于环保项目。那剩余的30%多又是如何使用的?可能更多的补偿资金被用到了环保培训和环境保护人员经费支出方面了。也就是说,所谓补偿,几乎是全部补给了相关环保项目、环保工程,这与新《环境保护法》规定的“生态保护补偿”中的“保护”二字关联明显不大。因为“保护”并不仅仅是指实施工程,“保护”更多的应当表现为其他人、财、物的投入。如果只关注工程,也就意味着你付出的“保护”性环保服务,很可能

① 关于三市分别的贡献及作用,本文未有专门研究,但也许对贡献及作用很难做出比较,或许三市的人口及面积的大小才具有可比性。

无法获得“生态保护补偿”。这种情况,不仅违背新《环境保护法》的规定,与对生态补偿本质的理论研究和法律实践都有很大的距离。

(二)南水北调中线陕西水源区生态补偿存在的问题

虽然陕西省及陕南三市为保护调水工程水源地做出了巨大牺牲,在环境保护方面也取得了显著成就^①,确保了汉江出陕断面水质稳定维持在Ⅱ类或优于Ⅱ类水质,达到了调水工程的要求。中央政府、陕西省政府甚至调水工程输入地政府也都为保护水源地做了很多工作。但陕南三市作为我国最重要的国家级重点生态功能区以及我国最大的集中连片贫困地区之一,在生态补偿方面还存在诸多问题。这些问题主要有:

第一,补偿立法严重滞后,生态利益相关方界定不清。由于新《环境保护法》对生态补偿只是做了原则规定^②,专门的生态补偿立法尚未出台。因此,目前的生态补偿实践主要是靠政策推动。因为政策往往具有应急性和短期性,就导致补偿的利益相关方存在很大的含混性。这主要表现在以下三个方面:(1)从补偿主体看,表1所列数据表明,补偿主体主要依靠的是中央政府。仅仅依赖单一补偿主体,不仅难以保障补偿的充分性,还在客观上增加了中央财政的负担。虽然新《环境保护法》强调“受益方”补偿,但“受益方”究竟是谁并不明确,“受益方”补偿几乎流于形式。如天津市政府2018年对安康市的“对口支援”仅有区区的0.4亿元。2018年天津市人口1600万,按人平均,每人综合用水量为182立方米^③,仅为此付出了生态补偿资金2.5元人民币。(2)从被补偿主体看,由前文可知,实践当中南水北调中线陕西水源区获得的补偿主要依据的是“环境保护工程”,因而“补”的主要是环保项目的资金支出,保护地政府以及保护地单位和个人在实践当中并没有被明确纳入现行生态补偿的“受益者”范围。(3)对个人的补偿,虽然有一些近似的形式,但实际补偿与个人付出的生态服务关系不大。如在陕南三市,把护林员、保洁员纳入生态补偿范畴,但护林员、保洁员的工资特别低。我们在商洛市商州区牧护关镇基层调研时发现,护林员工资300元/月,保洁员工资500元/月^④。低工资影响到护林员和保洁员的选拔只能针对留守的老弱病残人员或者劳动能力欠缺的贫困人员。但这些人充其量只是个信息员,并不能真正发挥出对生态环境的管护功能。

第二,补偿数额少,补偿资金缺口大。学界、实务界甚至基层群众普遍认为,目前对陕西水源区的生态补偿,补偿数额明显小于水源区生态保护的实际需要量以及水源区生态服务的价值量。有专家测算:“汉中市生态补偿标准应为482.08亿元。其中,机会成本损失280.335亿元,投入成本损失14.3442亿元,经济红利和生态改善效应各为93.7亿元。”^[13]但2016—2018年,汉中市每年实际得到的生态补偿数额只有不到9亿元,仅为应补偿数额482.08亿元的不足2%,应补偿额和实际补偿额之间缺口巨大^⑤。还有报道:2016—2018年期间,仅安康市的垃圾污水设施年运行费,缺口就达8000多万元。可见补偿数额少,补偿资金缺口大,补偿严重不足是目前南水北调中线陕西水源区生态补偿存在的最紧迫的问题之一。

第三,补偿方式单一,补偿过度依赖纵向转移支付。国家发改委、财政部、自然资源部、环境保护部等九部委于2018年12月印发了《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》,该《行动计划》特别强调要“建立政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态保护补偿机制”。但陕南三市水源区生态补偿仍然主要依靠的是重点生态功能区财政转移支付,补偿方式单一。以2018年汉中市为例:2018年汉中市共获得中省重点生态功能区转移支付资金8.99亿元,天津市对口支援资金0.89亿元^[14]。中省财政转移支付和天津市的对口支援分别占比为0.91:0.09。所以,中省重点生态功能区财政转移支付占到了生态补偿资

① 截至2019年,陕西省陕南三市全部获得国家森林城市称号。三市森林覆盖率分别为:安康市65%,汉中市59.11%,商洛市68.37%。

② 新《环境保护法》仅仅明确了国家建立“生态保护补偿制度”,但具体是什么样的制度,其内涵、内容、取得救济程序并没有做出规定。

③ 中国水利网站,2019年8月21日讯:《2018年天津市水资源公报》正式发布,见http://www.chinawater.com.cn/news-center/df/tj/201908/t20190821_737769.html。

④ 调研中发现:护林员、保洁员基本是按扶贫项目安置的,在对林地及其他水源地进行网格化管理的时候,需要大量当地人员参与其中,这正好与“扶贫”政策相契合,而护林员、保洁员的生态环保服务功能因此被大打折扣。特此说明。

⑤ 需要说明的是,这只是专家测算的数字,其科学合理性可能有待更多专家进一步检视验证,甚至批判。但本文作者认为,这起码为生态补偿的研究提供了某种角度,进行了某种程度的理论概括。

金的91%,甚至更多。有一定横向转移支付性质的天津市的对口支援仅仅占其中的9%,市场方式获得的生态补偿资金为零。可见,生态补偿方式在实践中仍然呈现出极其明显的财政转移支付“一元化”的倾向。

第四,地区间协作关系不成熟,对口支援少。为明确“受益方”补偿责任,2013年,国家发改委、南水北调办印发了《丹江口库区及上游地区对口协作工作方案》,该《方案》主要对协作关系的内容及各方责任做了规定。关于协作关系的内容,规定的是:发展生态经济、促进产业升级、人力资源培训、科技支持、经贸合作、生态环保合作等六个方面。把生态受益地区(支援方)的责任定位为:“会同受援方编制协作规划,并做好组织实施工作。制定政策措施,积极引导本市有关区(县)、部门、单位和企业围绕协作重点领域,推进各项对口协作关系有序开展。”该《方案》对于促进水源地与输入地之间开展生态补偿发挥了重要作用。但存在的明显不足是:(1)没有明确生态受益方(支援方)的生态补偿责任,用“支援”模糊了“补偿”的本质含义,特别是没有提及生态保护区和生态受益地区之间建立横向财政转移支付相关问题。(2)协作主要针对的是项目合作,“项目”由双方政府商定,政府、企事业单位之间主动性的信息交流和公众参与少,“支援方”的市场交易主体缺少进入受援方(生态保护区)的引导和激励制度,也无法适应甚至超前性地挖掘出受援方本身的市场潜能。(3)过分强调技术交流,缺少对支援方与受援方企业互动的系统引导,不了解受援方人口、地理、经济发展等特点及市场环境,技术交流的互补性、融合性就可能较低。如此这些,就造成了对口支援不仅数额极其有限,对口支援的有效性及其实现,也受到形形色色的掣肘。

第五,补偿随意性大,补偿体制机制未建立。虽然我国新《环境保护法》规定了“生态保护区”可以获得生态保护补偿,但补偿给谁(被补偿主体)、由谁来补偿(补偿主体),补偿的依据、核算方法,采取的程序以及发起补偿的条件,应获而未获得补偿情况下怎么寻求救济等补偿的体制机制问题,在新《环境保护法》当中并没有做出明确具体的规定;我国生态补偿的专门立法也一直未出台,已经公布的生态补偿政策^①也没有对这些问题做出具体规定。这就导致了我国的生态补偿实践具有严重的不确定性和随意性。2017年我国财政部印发的《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》,也只是规定了重点生态功能区转移支付主要是用于平衡不同地区“基本公共服务保障能力”的目标。但“基本公共服务保障能力”显然不等于“重点生态功能区生态补偿”。所以,新《环境保护法》当中规定的“生态保护区”是否获得生态补偿以及获得多少数额的生态补偿,完全处于无法可依、无政策可循甚至无机制可实施的状态,导致南水北调中线陕西水源区只能通过所谓“环保项目”、上级政府“支持”或者受益地方政府的“对口支援”等手段有限度地实现生态补偿。生态补偿体制机制未建立,生态补偿距离“法治化”还有很远的距离。

三、南水北调中线陕西水源区生态补偿的完善思路

作为南水北调中线核心水源区,南水北调中线取水口丹江口水库主要的汇水区,陕西水源区的生态环境、水资源、水质水量,不仅事关南水北调中线工程的成败,而且直接影响首都北京的工农业生产及人民生活用水,影响输水工程沿线的千家万户。因此,陕西水源区生态补偿存在的问题是带有全局性的问题。正如习近平总书记指出的“保护好秦岭生态环境,对确保中华民族长盛不衰、实现‘两个一百年’奋斗目标、实现可持续发展具有十分重大而深远的意义”^[1]。同时,调水工程生态补偿作为流域补偿的一种特殊形式,上述问题的解决,对于长江流域、黄河流域以及其他的流域补偿问题的解决都将具有一定的借鉴意义。为此,本文针对上述问题,提出如下对策建议:

(一)加快生态补偿立法,明确生态补偿主体

其主要包括以下内容:(1)加快生态补偿立法。从方法步骤上看,在全国层面,有必要整合党的十八大以来,党中央有关生态文明建设、自然资源产权制度改革、绿色发展以及生态补偿的系列政策文件,汲取国家文件中有关生态利益制造与受益、受益者付费等有关制度建设的内容,尽快完成中央级的生态补偿立法。同时,陕西省作为南水北调中线“核心水源区”,应当结合水源区保护与生态补偿的实践,不断总结经验,在地方立法中补充围绕秦岭水源涵养等生态服务,开展生态补偿的相关规定,并积极推动地方生态补偿专门立法,

^① 包括最近的生态补偿政策。国家发改委、财政部、自然资源部、生态环境部等九部委联合于2019年1月印发的《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》也没有对这些问题哪怕做出粗略的规定。

以此指导陕南三市生态补偿的地方实践不断向前推进。(2)关于补偿主体。按照“受益者付费原则”,生态补偿的主体主要是指生态服务的受益者。一般而言,调水工程的受益者主要有:国家、受水地区、普通消费者三个方面。国家作为补偿主体,是因为大范围的调水工程,更多提供的是社会公共服务和公共利益,在受益主体及其受益数额难以勘定厘清的情况下,国家应当概括接受这种利益,并对服务提供者进行生态补偿。受水地区的工农业生产、生态环境、群众生活都得益于输水工程,受水地区理应承担一定数额的水源区保护投入,为水源区的生态服务提供者进行必要的价值补偿。此外,作为普通消费者的广大群众、企事业单位和社会组织,是水资源——生态服务价值的直接使用者,在资源有偿使用的前提下,也应当为其使用活动支付一定的使用费,该部分使用费即可作为生态补偿资金,反馈给水源区的生态服务活动和生态服务提供者。(3)关于被补偿主体。被补偿主体,即生态利益提供或制造者,也是生态服务的创造者。具体包括了对水源区水资源保护作出贡献的所有组织、单位和个人。这种贡献可以区分为积极的贡献和消极的贡献两种类型。积极的贡献比如在水源区植树造林、退耕还林等直接创造生态服务的生态保护性活动;消极的贡献,比如关停并转企业,为保护水源区进行的产业发展限制等间接利益损失或机会成本损失。所以,被补偿主体包括了保护地地方政府、企事业单位和普通群众等。

(二)积极争取中央财政纵向转移支付,增加补偿资金数额

应当紧紧依据财政部《国家重点生态功能区转移支付办法》,取得中央财政的更多支持。国家对重点生态功能区转移支付是既有的政策,陕西省陕南三市既是国务院确定的“生物多样性生态功能区”^[15],也是国务院确定的“重点水源涵养区”^[16],是同时承载两大特殊生态功能的国家级“双重点”生态功能区。根据《国家重点生态功能区转移支付办法》的规定,对重点生态功能区转移支付的数额,与当地环境保护的实际情况有很大的关联性。重点生态功能区转移支付具体的核算公式为:“国家重点生态功能区转移支付应补助数=∑该省(区、市)纳入转移支付范围的市县标准财政收支缺口×补助系数+纳入转移支付范围的市县生态环境保护特殊支出+禁止开发区补助+省级引导性补助。”从公式可以看出,“当地政府环境保护支出”是影响转移支付数额的主要变量之一,地方财政缺口在很大程度上也与当地环境保护支出的数额相关。因此,陕南三市为保护南水北调中线水源区的支出,包括水源地的污水、垃圾处理运行费用等支出,均属于确定转移支付数额的重要变量之一。在该公式中,环境保护支出与所能获得的转移支付数额正相关。所以,不能将环境保护支出看成是负担,应当看成是获得转移支付的积极变量。陕南三市政府应围绕水源地保护,加大生态环境保护投入力度,以此赢得更多的中央财政转移支付数额。

(三)推动实现横向转移支付,拓宽生态补偿的渠道

对于陕南三市来说,围绕南水北调中线调水,调水工程的受益方就是水资源输入地地方政府。在中央财政转移支付不足以保障陕南三市水源地生态环境保护投入,以及充分实现生态保护补偿的前提下,要确保“一江清水供京津”,加强与输入地地方政府的合作,争取增加对口支援的数额,促进实现输入地地方政府对陕南三市的横向转移支付,是一种重要手段,也是增加水源地生态补偿的重要渠道。这应当成为陕南三市的责任和目标,也是输入地地方政府的责任^[17]。因为北京市、天津市、河北省等输入地作为调水利益的获得者,依据新《环境保护法》第31条“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”的规定,输入地地方政府补偿水源保护地区应是其《环境保护法》上的义务。为此,陕南三市应做好水源地保护性支出、生态友好型产业培育性投入、关停并转企业损失、发展机会成本等方面的测算,以及与纵向转移支付之间的差额,用实际发生的经济数据说话,让输入地地方政府以及输入地广大群众了解并明确各方的职责,从而达成一致认识,实现对调水工程核心水源区——陕南三市的横向财政转移支付。借助不同的补偿方式,共同做好南水北调中线陕西水源区的生态补偿工作。确保南水北调中线工程永续延绵,造福人民。

(四)强化生态移民制度,创新生态补偿的具体措施

人类生活繁衍的传统就是“择水而居”^①,陕西省陕南三市,特别是丹江、汉江源头山区,许许多多的细小

① “择水而居”,意思是说人们在选择居住地点和环境的时候,会优先考虑水源、水草比较充足的地方。因为水是人们生活的必需品,水草则是游牧民族喂养牲畜的根本。

支流也是老百姓“择水而居”的主要位置。在这些地方,因为散布着大大小小的村庄,不可能形成规模化垃圾、污水处理的条件,因而很难配置相关设施,硬性配置也不符合效率原则。在这些区域,垃圾抛撒、生活污水直排现象比较普遍^[18]。要解决这一问题,最根本的方法就是生态移民。(1)生态移民的侧重点应该是进行“异地安置”^[19],选择环境、经济条件相对优越并对水源地影响最小的适合区域,让移民“移得出,留得住”,避免“就近安置”造成的“回迁”便利,或者出现移民村的空壳化,甚至移民后继续两地居住的情况发生。(2)要创新移民补贴方式,不能让“低补贴”成为推动移民的障碍。因为移民原居住地往往是“绿水青山”,按照总书记“绿水青山就是金山银山”的论断,移民之前等于是守着“金山银山”。因此,不能只给移民很少或者较低比例的购房补贴^①,要科学评估和承认移民原居住地的生态价值和经济价值^②,尝试通过政府购买的方式买断移民原宅基地使用权和房产,包括移民在原居住地创造的生态价值,给移民进入新生活提供足够的原始资本,同时创新水源区生态补偿的具体措施。

(五)严格扶贫与补偿的区别,真正发挥生态补偿的环境保护功能

陕西省陕南三市属于我国的集中连片贫困地区之一,三市的地方财力极其有限,面临扶贫与确保调水工程水源安全的双重责任与压力,特别是面对完成扶贫工作的时间紧迫性,就很容易将扶贫与生态补偿相混淆。如前文所述在陕南地区出现的月工资 300 元的护林员和月工资 500 元的保洁员。这种情况,也许能在一定程度上达到扶贫效果,因为可以解决部分低收入甚至无固定收入的老弱病残人员的就业问题。但这显然是一种不正常现象,对于通过生态补偿确认与彰显生态服务价值、激励自觉保护调水工程水源地的作用,应该是极其有限的,因为太低的工资不足以让受聘的护林员或保洁员承担应有的责任和义务。因此,在陕南三市,应当将扶贫与生态补偿严格加以区分,按各自目标创设不同的制度措施,包括给予不同的工资标准。特别是在陕南农村地区,青壮年劳力基本常年在外地打工。我们调研的商州区牧护关镇,外出劳务人员约占现有劳动力的 80%^[20],大量青壮年人口外出,形成典型的村庄空壳化和留守老人儿童现象,也不利于社会主义新农村建设。因此,护林员、保洁员应选聘青壮劳力,既有利于社会主义新农村建设,也能真正实现护林、保洁的功能;同时对聘任人员应支付足额工资(比如按当地最低工资标准),也才能稳住人、留住心,并真正发挥“护林”和“保洁”的生态补偿的功能意义。否则,借“生态补偿”名义“扶贫”,照顾老弱病残人员,既达不到生态保护功能,也会给水源地保护造成大量潜在的安全隐患,并让管护制度、环境保护网格制度形成虚设,贻害无穷。

(六)把调水工程补偿与生态功能区补偿结合起来,加强水源区生态环境保护力度

陕南三市既是调水工程水源地,也是“生物多样性保护区”“重点水源涵养区”——这三种特殊生态功能都提供了各自的生态服务价值,也都应当分别按各自实现的生态价值得到生态补偿。但区分不同生态功能分别进行生态补偿,会导致在测算或分割方面形成很多困难,所以应当把调水工程生态补偿与重点生态功能区生态补偿结合起来进行。应重点把握三点:(1)中线调水工程陕西水源地本身也是长江的上游地区,如源自秦岭腹地的汉江就是长江的最大支流,而且秦岭还是我国重要的地理分界线,对全国的气象变化有举足轻重的影响。即使没有调水工程,陕南三市也是我国重要的生态功能区,也应享受中央财政纵向转移支付,也应得到生态补偿。(2)重点生态功能区转移支付属于“均衡性转移支付”。按均衡性转移支付的目标,应该是解决地区间财务不平衡问题,使全国不同地区享受均等的公共服务。重点生态功能区基本上都是老少边穷、经济欠发达地区,这些地区长期以来的特点就是“财力有限、公共服务能力及水平远远低于其他地区”。因此,即使没有调水工程,即使不属于重点生态功能区,陕南三市也应该享受均衡性转移支付。(3)作为调水工程水源地,要确保“一江清水供京津”,水源地必然面临更大范围、更严格的生态环境保护工作。如商洛市为保护水源,自 2014 年以来,仅仅因为产业转型,工业产值每年就要减少约 50 亿元,财政减收 4 亿元至 5 亿

① 据我们调研了解,移民搬入新居一般都要承担一点比例的房屋修建费,这可能与生态移民的本质与意义不太符合。应当正确评价移出地的生态价值,并对移民进行必要补偿。

② 2019 年 4 月中办、国办印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》明确了对自然资源资产进行评估、明确产权关系,更大程度地实现自然资源的资产价值。这也有助于推动确认移民原居住地的生态价值,确保实现生态移民。

元^[21]。调水工程水源地生态环境保护的机会成本也应该得到合理补偿。以上三种形态的生态补偿,如果分别实现,显然存在重合或其他的困难,甚至影响生态补偿的公平和效率。因此,建议在综合考虑各自生态功能的基础上确定或者整合出一个综合性的生态服务价值,要让“综合性的生态服务价值”既符合保护地实际情况^[22],也要让保护地广大干部群众满意,并据此给生态服务提供者以足额补偿,南水北调中线水源地保护才能真正纳入法治轨道。

四、结语

首先,南水北调中线陕西水源区生态补偿,是一个新问题,也是一个老问题。作为新问题,是说该问题产生于中线调水工程在2014年通水之后;作为老问题,是因为调水工程生态补偿,只是流域生态补偿的一种特殊形式。所以流域生态补偿的一些原则、经验、具体做法,也适合于南水北调中线陕西水源区的生态补偿。其次,究竟要建立什么样的水源区生态补偿体制机制?按照党中央关于生态文明建设的有关政策文件,水源区生态补偿的体制机制将会越来越趋向于“市场化、多元化”,也就是要建立的水源区生态补偿体制机制,应当是综合了国家、政府、受益者、市场等多种主体、多种方式相互配合、权责义务明晰的生态补偿体制机制。其中最核心的就是要有高效、快速的水源区生态补偿实现途径。再次,水源区生态补偿的不同方式相互之间到底如何配合的问题。我们的初步思路是:纵向转移支付应着重解决水源区的保护性工程建设问题;横向转移支付应当借鉴“森林生态效益补偿基金”的做法,对应水源区的保护面积设置具体的补偿数额,由受益地区政府通过横向转移支付的方式向水源区进行补偿性转移;再就是市场方式,应当根据用水量,从水资源使用中提取适当比例,按用水量由水资源的使用者依据价格和数量向水源区支付生态补偿具体数额。最后,陕南三市位于我国“中央水塔”的秦岭之上,这里,曾经和现在一直都是一个美丽的地方。其中汉中市被称为“蜀汉小天府”;安康市被称为“陕西小江南”;中国著名作家贾平凹先生为商洛市题写“秦岭最美是商洛”。陕南三市的美,在自然风景,在人文景观,在绿水青山,在生物多样性的方方面面。这个地方的美丽不是也不应该仅仅属于当地人,应该让更多的人、全国的人民共同欣赏她的美丽;同样,为了延续她的美丽,陕南三市人民有责任保护她,全国其他地方的人民也有责任保护她。通过不断完善生态保护补偿制度,相信美丽的陕南定会为中线调水、为全国的生态环境改善做出更多、更积极的贡献。

参考文献

- [1] 沙莎,陈艳,李蕊,等.直与天地争春回——记习近平总书记在陕西考察[N].陕西日报,2020-04-26(1).
- [2] 水利部.南水北调工程累计向北输水300亿立方米[EB/OL].(2020-06-04)[2020-06-22].<http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/china/20200604/u7ai9317870.html>.
- [3] 张永军.南水北调,陕西贡献——写在南水北调工程通水四周年之际[J].西部大开发,2019(1):73-76.
- [4] 胡卫华.进一步健全陕西省生态保护补偿机制问题研究[J].理论导刊,2017(2):82-85.
- [5] 武盾.成为国家水源地后,陕南发展路在何方?——“汉水进京与陕南发展”研讨会专家观点摘要[N].陕西日报,2014-08-29(8).
- [6] 李永宁.论生态补偿的法学涵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(2):133-143.
- [7] 闫肖峰.北京向河北缴纳生态保护补偿金:大家都是利益相关方[J].中国新闻周刊,2018(43):10.
- [8] 李永宁,杨建军,李集合,等.补多少?补给谁?怎么补?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(2):57-58,+59.
- [9] 陕西省人大常委会.《陕西省秦岭生态环境保护条例》(2017年3月1日实施)第十五、十六条[EB/OL].(2017-01-05)[2020-06-22].<http://www.gov.cn/flfg/2007%2D12/10/content%5F829788.html>.
- [10] 刘兴斌.陕南大移民的难点解析[J].新西部(理论版),2015(14):9-10.
- [11] 彭小菲.高清探头24小时监控汉江[N].北京晨报,2015-03-26(2).
- [12] 商洛市发改委.商洛全力保护一江清水[EB/OL].(2018-02-28)[2020-06-22].<http://sn.ifeng.com/a/20180228/6399888%5F0.html>.
- [13] 徐祥民.绿色发展思想对可持续发展主张的超越与绿色法制创新[J].法学论坛,2018(6):5-9.
- [14] 汉中市财政局.关于南水北调中线水源区生态补偿有关情况的汇报[G].西安:陕西省法学会南水北调中线生态补偿课题组调研资料汇编,2019.

- [15] 国务院.《全国主体功能区规划》附件 1《秦巴生物多样性生态功能区》[EB/OL]. (2019-08-02)[2020-06-22]. <http://ishare.iask.sina.com.cn/f/bsyZX—Sfj7UF.html>.
- [16] 国务院.《全国国土规划纲要(2016—2030)》第三章第四节再次把“秦巴山区”作为“重点水源涵养区”[EB/OL]. (2017-02-04)[2020-06-18]. http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/04/c_1120410705.html.
- [17] 邓纲,许恋天.我国流域生态保护补偿的法治化路径——面向“合作与博弈”的横向府际治理[J].行政与法,2018(4):44-51.
- [18] 张江舟.水润三秦看“河长”[N].陕西日报,2018-03-01(4).
- [19] 祈进玉.三江源自然保护区的生态移民异地安置模式及其影响初探[J].青藏高原论坛,2014(3):11-17.
- [20] 屈荔鹏.来自碧水丹江的郑重承诺:南水北调中线工程通水五年的商洛贡献[N].陕西日报,2019-12-20(5).
- [21] 王爱敏,葛颜祥,接玉梅.水源地保护区生态补偿主客体界定及其利益诉求研究[J].山东农业大学学报(社会科学版),2017(3):35-39.
- [22] 陈伟.我国环境立法对生态村建设的保障及其不足[J].兰州学刊,2019(1):81-85.

The Ecological Compensation Problem and Countermeasure Research in the Water Source Area of the South-North Water Transfer: From the Perspective of Shaanxi Province

LI Ya-fei

(Northwest University of Politics and Law, Xi'an 710063, China)

Abstract: The research on ecological compensation of water sources in domestic theoretical circles focuses on the compensation of ecological protectors and the compensation of ecological destroyers, as “active manufacturers of favorable influences of environmental ecosystems”, and the southern Shaanxi region, as the core water source area of the south-north water transfer line, deserves a certain degree of ecological compensation. However, the legislation of compensation still lags behind and the definition of stakeholders is unclear. The amount of compensation is small and the fund gap is large. Compensation over-reliance on vertical transfer payments. Lack of regional counterpart support. The compensation system mechanism has not been established. Therefore, the three cities in southern Shaanxi should strive for the transfer payment of key ecological function zones. Strictly distinguish between poverty alleviation and compensation, and give play to the environmental protection function of compensation. To strengthen the ecological immigration system. The compensation of water diversion project should be combined with the compensation of key ecological function area. We should also deepen local cooperation and promote the realization of horizontal transfer payments between regions.

Keywords: North-to-South water diversion project; the middle route of North-to-South water diversion; Shaanxi water area; ecological function zone; the ecological compensation of water resources

(责任编辑:高士荣)