# 区际森林生态补偿机制研究

来源：网络 作者：暖阳如梦 更新时间：2024-05-05

*[摘要]森林生态补偿的实现应当包括区内(纵向)补偿机制和区际(横向)补偿机制。我国森林生态效益补偿基金制度为区内机制的实施提供了制度上的保障,而对于区际补偿制度则缺乏相应规定。区际森林生态补偿建立在生态利益的依存性和行政上的无隶属性的基础之...*

[摘要]森林生态补偿的实现应当包括区内(纵向)补偿机制和区际(横向)补偿机制。我国森林生态效益补偿基金制度为区内机制的实施提供了制度上的保障,而对于区际补偿制度则缺乏相应规定。区际森林生态补偿建立在生态利益的依存性和行政上的无隶属性的基础之上。其建立需要制定有关区际森林生态补偿的法律法规体系,建立、完善相关组织机构及增强公众生态意识和完善我国政府绩效考核制度。

[关键词]区内补偿;区际补偿;生态补偿

[作者简介]张露予,辽宁工程技术大学公共管理与法学院教师,辽宁阜新123000

2001年我国开始践行森林生态补偿制度,这种补偿制度的实施建立在现有的行政区划的划分之上。也就是说,国家按照一定的林地数量采用纵向财政转移支付的方式,将补偿给予各省。各省根据自己的经济状况在将中央的给付基金下发的同时,有些省份还会给予一定的省对市(或县)的补偿,这也是建立在行政区划划分的基础上的。各个省份还根据自己的生态特点,规定了若干地方生态林由省级政府按照地方性法规或者命令给予一定补偿。这种地方性生态林的补偿比国家生态林的补偿往往少一些。这种森林补偿制度的实施路径有一定的道理,因为现在的国家管理是建立在纵向分割控制的基础上的;同时,所有的税收及分配也是按照这个路径流动的。但是对于森林生态补偿制度的实施来说,这不应该是一个完全的路径,还应当辅之以其他方式。

一、区际森林生态补偿机制建立的基础

所谓区际生态补偿,就是指按照行政区域如省内、市内、县内、乡(镇)内的划分,按照公平合理的一般性原则,对受益地区与受损地区、开发地区与保护地区进行生态补偿。区际生态补偿产生的机理不同于区内的生态补偿,特别是在财政划拨上。纵向划拨的目的是政府补贴社会成本和私人成本之间的差异,从而解决公共物品供给不足,提高整个社会的福利水平。区际生态补偿则基于公平理念,按照“谁受益、谁补偿”的原则,由生态受益地区给予受损地区、开发地区给予保护地区一定的经济补偿。区际生态补偿存在的前提是生态利益的依存性、行政上的无隶属性。所以,区际生态补偿往往是通过横向财政转移支付或者一定主体间的给付来完成的。

(一)生态利益的依存性

“生态”是一个非常广泛的概念,包括人在内的生物与环境间的一种相互作用关系,是一种整体、协同、循环、自生的良好文脉、肌理、组织和秩序。其在外延上包括“两型社会的生态健康,一是区域生态健康,就是水土、气等生态因子的状况;--是产业生态健康,即我们生产的产品从资源开发、加工、流通、消费,到废弃后再循环的全生命过程的健康;三是每个人所居住的人居环境,就是人居生态健康,包括相应的基础设施以及就业、饮食、住、行、玩这五类人类基本活动的健康;四是人文生态健康,包括人类发展指数,体制和谐、文明显示度的总和,特别是社会发展总值,其中GDP是很重要的一个方面,但不是全部”。当然这是广义上的生态关系,我们常使用的是第一层意义上的。基于生态系统的关联性,一个地区的生态状况往往会影响到另外一个区域的生态状况。例如,长江上游树木砍伐引发的水土流失造成了下游的河道堵塞;北京的沙尘暴则主要源于境外的内蒙古国东南部戈壁荒漠区、哈萨克斯坦东南部荒漠区以及境内的内蒙古东部的浑善达克沙地中西部、阿拉善盟中蒙边境地区(巴丹吉林沙漠)、新疆南疆的塔克拉玛干沙漠和北疆的库尔班通古特沙漠。如果我们将行政区域按照生态意义来进行区分,会发现至少在相对意义上,一个区域的生态状况依赖于另一区域。一个区域对于自己内部事物的处理会影响到另一区域的存在状况,当然这种影响可能是积极的也可能是消极的。这种生态利益的依存性是森林区际生态补偿制度建立的客观基础。

(二)行政上的无隶属性

区际生态补偿产生是由行政上边界与生态利益的边界不一致造成的。要达到两者一致完全可以通过管理机关的内部协调、利益均衡来实现。区内生态补偿,从生态补偿的角度来说,社会边际成本收益与私人边际成本收益存在背离,无法实现帕累托最优。这就意味着市场机制在这种状态下无法发挥其作用和效能。这种情况下,最主要的是政府通过税收、补贴等干预手段,使这种外部效应内化。政府的纵向财政划拨职能应当是实现生态补偿的最有效的、最及时的、在现阶段也是最主要的手段和方式,但是单纯依赖这种方式很难达到生态效益。区际生态补偿中,生态利益的建设者和生态利益的受益者不属于同一行政区域,在行政和财政上相互就没有管辖权。在很多情况下,生态利益的建设者往往是在牺牲自己经济利益情况下进行生态建设的(例如限制树木砍伐、封山育林等措施的实施)。生态利益的受益方在享受其利益的同时并没有给自己的经济建设造成任何负担。这样就造成了两大区域之间的矛盾和摩擦。基于社会公平、效率的考量,生态受益者区域的主体(现在主要表现为各个地方政府)应当给予生态建设者区域的主体一定的补偿。由于这两个区域的主体行政上没有隶属关系,区际生态补偿的主要实现方式为财政转移支付。区际生态补偿制度建立的基础是为了平衡各个主体的利益分配,并非用于提升整个社会的福利。区际生态补偿的补偿主体(补偿人和受益人)之间没有管理与被管理的关系,也就不存在命令与服从。

二、森林区际生态补偿制度建立的障碍

(一)生态补偿标准难以界定

从宏观上说,生态补偿的界定分为三个阶段:最高阶段——生态补偿,即完全按照森林生态价值通过价值规律的作用确定补偿标准;中级阶段——基本损失补偿,即补偿由于为保证森林的生态价值而损失掉的机会成本以及其他财产利益损失;初级阶段——生态维护成本,即补偿在进行生态效益维护时所需要的人力及物力成本。我国现今建立的森林生态补偿基金制度基本上是以纵向的财政划拨为主,其主要作用也在于完成初级阶段的补偿。之所以选择这种补偿标准,在经济意义上受国家和地方政府财力限制因素的影响。另外,中级标准和最高标准的可度量性及各个地方的差异性也是一大难题。横向的财政转移支付制度的建立,在一定程度上丰富了森林生态补偿基金的来源,为从初级阶段标准向中级阶段标准的迈进提供了资金基础。但是这种转移支付应当给予额度的确定又成了一个难题。这个标准既需要有一定的客观依据,又需要能够为资金给付方的地方财政所接受。我国个别区域实行的流域生态横向补偿是按照用水量比例等方法来分摊生态补偿费用的。

(二)横向生态补偿缺乏强制性规定

由于生态建设的负外部效应,使得生态利益的建设者与生态利用的收益者存在外部的分离。生态利益同时具有“公共产品”和“俱乐部产品”两种性质。“公共产品”非竞争性和非排他性的特点决 定了其在使用过程中容易产生两个问题:“公地的悲剧”——过度使用和“搭便车”——供给不足。“俱乐部产品”主体的利益相关联性,决定着各个“俱乐部”成员既然共享生态利益,则必须分担生态成本。对于“公共产品”来说,中央政府的干预是解决问题的最有效的手段和方式,我国《森林法》及《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》等法律、法规的颁布使得纵向生态补偿机制基本建立。但是对于“俱乐部产品”要求的横向生态补偿机制尚缺少强制性的、可实施的规则作为依据。基于各种地方利益的考虑,生态受益者的生态补偿行为很难规范化、制度化。

(三)横向生态补偿运行缺乏相应组织、管理机构

横向生态补偿机制能够顺畅地运行,不仅需要一定的机构从中进行协商、斡旋,还需要相应的争端解决机制的存在。在某种程度上说,区际生态补偿是一种博弈行为。只有强化相关机构,使各个利益主体认识到生态建设对自己和谐发展的重要意义,才能实现各主体利益的最大化。这样就需要有一定的机构从中完成利益协调、日常联络、推出建议和咨询等工作。同时,由于生态补偿金额的确定、使用牵涉到当事人各方的利益,需要一定的游离于各方主体之外的机构根据客观数值和实际需要进行界定。另外,在横向生态补偿实施的过程中,各方主体之间可能发生这样抑或那样的纠纷和争端,需要有一定的机构来进行解决。当然这些机构中,有的在性质上是执行国家行政管理职能的,有的属于市场性的,有的则属于中立的、准司法性质的。

三、关于建立区际生态补偿机制的构想

(一)制定有关区际森林生态补偿的法律法规体系

在现代社会,法律是建立秩序的前提,是人们交往的语言和行为的底线。对于区内(纵向的)生态补偿,我国已有较为完整的法律规范体系,其在构成上不仅包括法律、行政法规,而且还有各种地方性法规。由于区际生态补偿的利益协调性,为其制度上的设定增加了难度。但是,也只有通过立法的方式予以规定,才能完成实现区际生态补偿所要求的高度的理性、规范性和效率性;才能改变区际生态补偿存在的短效性和一时性的特点,使其能够长期、稳定的实施;同时才能丰富和完善我国具有中国特色的社会主义法律体系。区际生态补偿具有很强的地方色彩,如果不通过立法、特别是中央立法形式搭建出一个平台,在现实社会中很难得到贯彻。通过对区际森林补偿机制的规范,可以明了政府之间、政府与个人等主体在生态补偿方面的职责、权利和义务;可以均衡各级、同级政府之间的利益分配;可以明晰生态补偿标准的具体确定方式和实现方式等等。区际生态补偿的法律应首先以宪法的方式体现,这样不仅体现了其基本权利、义务的性质,也为各个部门法的规定提供了可操作的空间。其次,在现有的《森林法》《环境保护法》《环境影响评价法》《水土保持法》中增设或者补充区际生态补偿的内容。最后,在已有的《中央森林生态效益补偿基金管理办法》的基础上,增设区际生态补偿的内容,并将其名称改为《森林生态补偿基金管理办法》。此办法对于纵向的划拨方式建立的基金使用,有比较详尽的规定,但是对于其多样化的实现形式规定不足。当然,这种不足产生的原因是其设立时规范对象的限制造成的。鼓励各个具有立法权的省、直辖市、自治区等地方政府以地方性法规的方式对区际生态补偿制度予以规定。除此之外,也需要完善其他相关法律部门的规定。例如,在刑法、行政法中对于破坏生态环境的行为根据相应情节处以刑罚或者行政处罚等等。

(二)建立、完善相关组织机构

相应的机构是实施制度的最基本的组织结构。在区际生态补偿制度的机构设置上,应当包括决策、协调、监督、纠纷解决及中介等机构。第一,决策和监督机构。区际生态补偿与区内生态补偿的决策机制存在一定的差异,因为前者的协调性似乎更强。但是这也孕育了区际生态补偿制度的另外一个特点,即其决策上的多元性。在区际生态补偿中,其建设者或受益者很少以单一行政主体的形式出现。这样各种利益主体之间的利益冲突表现得更加明显。相应的区域管理机关和森林管理机关在作出重大决策时,应当吸收各方代表参加,举行各种听证会。这样不仅体现了决策过程的民主性,也保障了决策的可执行性。区际森林生态补偿的监督也十分重要。只有健全相应的监督机制,才能保障区际补偿的各项制度得以贯彻落实。这里我们所说的监督是专门机关的监督,当然还包括社会舆论的监督和人民群众的监督等等。第二,协调和纠纷解决机构。这种协调既包括建立利益共同体之前对相关制度、补偿模式及其数额的协调,还包括发生生态冲突之后,为保障各方利益的最大化实现整体的生态和谐、使受损方的利益得到补偿而进行的各种协商。在国际范围内区域性的协调机构形式已经比较成熟,例如欧盟国家为保护莱茵河成立的“莱茵河保护国际委员会”等。地方政府之间的协议具有契约性的特点,签订后的执行过程中可能会发生这样抑或那样的纠纷。在西方国家存在“政府间诉讼”的类型,由于我国单一制的国家形式不建议采用这种方式。可以采用申请共同的上级政府来解决或者通过类似于行政复议的方式解决有关政府之间的争议。第三,有关的中介机构。区际森林生态补偿制度的建立,在很大程度上依赖于有关机关对于生态效益的评估和考量。这个机构所提供的数据必须是客观的,这个机构所处的立场和地位也必须是中立的。随着我国市场经济的不断发展和完善,类似于会计师、审计师、评估师等中介机构已趋完善。但是由于我国生态建设的速度低于经济发展的速度,所以相应的有关环境评估、生态损益评估等中介机构尚未建立。这些中介机构的建立,不仅可以为生态补偿实施提供客观的依据,也可以丰富我国市场经济的内容。

(三)增强公众生态意识和完善我国政府绩效考核制度

公众生态意识的提高对于建立和完善区际生态补偿制度具有重要意义。通过日常的教育和各种媒体可以让公众了解人和自然具有一定的整体性、关联性。生态环境的建设和经济建设一样需要付出努力。这样才能使公众了解政府生态投入的合理性,同时也能提高公民个人的各种生态投入。实际上,近期频繁的各种自然灾害以及气候问题,已经使绝大多数人认识到生态对于我们生活的重要意义。我们宣传、教育的关键在于让公众认识到自己的行为也会对生态状况产生影响。政府及其公务人员的绩效考核制度是我国近年来行政体制改革的一个重要内容。政府绩效的评估指标包括公共决策的科学性、政策及法规的连续性、政府行为公开性、透明度以及公务员队伍的廉洁、务实、勤政、高效等。各级政府往往以其作为自己行为的指南。GDP成为考核的首要条件,就产生了重经济轻环境,甚至只是将生态建设作为经济建设的一个抓手的问题。如果将生态指标、将“生态作为”行为作为政府绩效考核的内容,那么其行为的主动性会大大提高,区际生态补偿制度也能得到较好的落实。

区际生态补偿尚属培育中的事物,其建立对于丰富和完善我国生态补偿制度、增加生态补偿基金、实现生态补偿的多元化等都具有重要意义。

中国编辑整理。

[参考文献]

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn