

[文章编号] 1009-3729(2012)06-0069-04

论生态补偿模式的合理选择

——以美国土地休耕计划的经验为视角

王晓丽

(武汉理工大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

[摘要]生态补偿有政府补偿、社会补偿以及非政府组织参与的补偿等模式,选择适宜的生态补偿模式是生态补偿计划成功实施的重要条件。美国以国家、州和土地所有者为三个实施层次的生态补偿模式取得了良好的环境和社会效益。借鉴美国土地休耕计划生态补偿模式,我国在选择补偿模式时应考虑被补偿主体的参与意愿,确立并尊重生态效益的产权,适时调整补偿评价指标,从而制定合理的补偿计划。

[关键词]生态补偿;土地休耕;环境效益指数

[中图分类号]F062.2 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2012.06.013

一、生态补偿的主要模式

国际上生态补偿比较通用的概念是“生态或环境服务付费”(payment for ecological services),是指以生态系统的服务功能为基础,通过经济的手段,调整保护者与受益者在环境和生态方面的利益关系的机制。在国内环境政策领域,一般认为生态补偿是调动各类主体实施生态保护活动积极性的政策法规和制度规则的集合。它在本质上是一种经济制度,通过采用各种政策、市场以及经济刺激等方法,解决特定区域内经济发展和生态环境保护之间的平衡问题,达到促进实施生态环境保护活动,保证环境资源持续利用,最终实现可持续发展的目标。

制定有效的生态补偿计划首先要选择一个合理、适宜的模式。根据世界各国和我国已经实施的生态补偿计划的实践经验,生态补偿存在不同的模式,其模式的划分标准各有不同。如,以空间尺度大小为标准可将生态补偿分为生态环境要素补偿、流域补偿、区域补偿和国际补偿等^[1];以补偿方式为标准可分为直接补偿和间接补偿;以补偿原则为标准可分为内部补偿、外部补偿和代际补偿等模式^[2]。此外,根据生态补偿主导力量的不同,可分为政府补偿、社会补偿

和非政府组织参与的补偿三种模式,本文主要以此种划分方式作为分析的依据。补偿模式的选择直接关系到生态补偿制度的实施绩效和长远效益。

1. 政府补偿

政府补偿也称为国家补偿,其主要特征是:政府主导制定生态补偿的具体政策,并负责实施和监督生态补偿计划。这种补偿模式以国家公权力为基础,由中央政府或受补偿区域的上级政府制定生态保护和区域协调发展的政策目标,通过采取财政补贴、税费优惠、特别项目和发展政策等方法,对为保护生态环境而牺牲了发展机会的受损者进行补偿。这种生态补偿制度的核心是由政府作为补偿主体(大多数时候是唯一主体)对生态保护者恢复和重建生态系统过程中付出的成本费用和直接损失给予经济补偿。

这种模式的补偿方式多种多样,主要包括:(1)支付补偿费。政府通过财政拨款或转移支付的方式向生态保护者支付其为保护生态环境而付出的成本费用和所受损失。如我国实行的退耕还林政策即规定由政府补偿退耕还林的农户,每年每亩补偿10元。(2)实物补偿。政府部门通过向生态保护者发放一定的实物,包括粮食、经济林木苗、农业生产

[收稿日期] 2012-06-18

[基金项目] 中央高校基本科研业务费专项资金资助;教育部人文社会科学研究项目(09YJC820087)

[作者简介] 王晓丽(1975—),女,河南省漯河市人,武汉理工大学副教授,博士,主要研究方向:环境法、国际法。

工具等,以补偿其实施生态保护活动的成本费用。(3)政策支持。政府部门通过给予生态保护者一定的优惠贷款、税费减免、技术培训、就业帮助等,为其经济发展提供助力。(4)生态移民安置。在一些生态敏感区和生态脆弱区,保护生态环境的最好途径就是进行生态移民。但生态移民所涉事项庞多,此时就需政府全面规划,为移民的异地安置提供援助,包括搬迁费用、住房建设、就业安排等。我国的三峡水利工程和南水北调工程均需首先解决生态移民问题。

2. 社会补偿

社会补偿的主要特征是补偿主体多元,包括生态建设受益地区、部门、行业及个人。社会补偿的原因是生态建设活动往往会带来外部经济性,为了使外部经济性内部化,由受益人补偿生态建设的成本与费用及因生态环境保护丧失发展机会者遭受的损失。^[3]在补偿方式上,包括经济手段和投资、技术以及人才培养等。值得注意的是,社会补偿模式中的补偿人本应包括破坏生态环境的排污者,但根据环境法和民法的相关规定,排污者因排放污染物损害环境,造成其他主体损失的,应承担环境民事责任或其他责任。承担责任的具体方式包括停止污染行为、支付民事赔偿、恢复原状等。若涉及到环境行政责任,排污者还应向政府缴纳排污费、自然资源费等。这些费用可视为是对受损的生态环境的补偿,也可视为是对国家的补偿。因此,在社会补偿模式中,一般排除了此类补偿人。

同政府补偿的具体方式相似,社会补偿也主要采用货币或实物的方式进行。但不同于政府补偿中的资金来源主要是政府,社会补偿中的货币补偿方式因其资金来源渠道多元,故多采用基金形式,由社会各方筹集资金形成生态补偿基金,根据设定的章程对生态保护活动中的受损方予以补偿。当然,补偿的形式也可以是投资项目、技术援助、人才培养、就业帮扶等。实行这些补偿的主体包括企业、个人以及其他社会力量等。该模式中还有一种特殊的补偿途径——环境产权交易,主要内容是通过生态保护活动的受益者和生态保护活动中的受损者之间进行环境交易达成。目前我国试点的主要是排污权交易。排污权交易需以政府部门对特定地区的最大污染物容量先行界定为条件,在此基础上,对排污权进行分配。通过市场定价,排污权形成一定价格。生态保护活动的受益者可以一定价格购买生态保护活动中的受损者手中的排污权(现实生活中往往以排污许可证的形式表现),通过这种交易,实现对受损者的补偿。环境产权交易是社会补偿模式中具有较大发展空间的补偿方式,它在一定程度上避免了

政府补偿的单一和僵化缺陷,显现了市场机制在生态补偿中的灵活力量,更能贴近交易双方的真实需求。虽然在试点中也发现该模式有不足之处,但经过完善之后,仍是社会补偿不可或缺的重要组成部分。

3. 非政府组织参与的生态补偿

非政府组织参与的生态补偿一般是指以保护和生态保护为主旨的非政府组织制定生态补偿计划,提供资金、技术或人员支持进行的补偿活动。近些年来,国内环境非政府组织在生态保护领域非常活跃,但囿于资金或制度支持乏力,主导或直接参与的生态补偿的案例不是太多。同时,国际环境非政府组织以其敏锐的洞察力、出色的行动力和充裕的资金支持参与了一些生态补偿的具体实践。这种补偿模式与政府补偿和社会补偿相比,虽未制度化,但它的出现弥补了政府补偿和社会补偿的不足,丰富了生态补偿的模式。随着我国生态保护政策和立法的进一步发展,国内外非政府组织参与的生态补偿必将不断增多。

二、美国土地休耕生态补偿模式选择之分析

美国独立后,由于人口的快速增加而大肆开发土地,农作物的种植面积不断扩大。随着农业机械技术和更先进的农业设备的出现,采用密集机械化方式耕种的农田面积不断扩展。广袤的中西部大平原由于强力耕作而未考虑到足够的水土保持措施,爆发了一系列的自然灾害,史上称为美国“黑风暴”。为了应对这一困境,美国国会于1929年授权美国农业部进行土壤侵蚀研究,并建立了专门基金。在进行了实地的调查和监测后,美国开始了大规模的土地环境保护和生态补偿计划。这些生态补偿计划包括保护储备计划、湿地储备计划、保护储备加强计划以及上述计划的替代政策,如支付成本费用和保护遵守规则等。这一系列措施被统称为美国土地休耕生态补偿计划。

1. 美国土地休耕生态补偿模式选择的法律依据

土地休耕成为美国的一项基本农业政策后,美国制订了一系列专项法规作为执行和规范该政策的立法依据。其中1933年《农业调整法案》规定,采取对特定农作物征税来补偿那些农业生产受限制的土地所有者以此减少耕作农田面积和控制农产品供给。但是该法案在司法实践中产生了是否具有合宪性的争议,联邦最高法院就此问题作出裁定:由于《农业调整法案》没有为农民提供绝对的财产保障而不符合美国宪法的规定。此裁定的出台直接导致了另外两个相关法案的颁布:一是《保护调整法

案》,二是《农业保护计划》。这两个法案的直接目的就是为参与土地休耕的农民提供及时的保障措施。为了加强土地休耕计划及其补偿,美国还在1965年通过了《食品和农业法案》,该法案设计了一个鼓励农田长期休耕达到一个适度数量的计划。

2. 美国土地休耕生态补偿模式的核心内容

土地休耕计划具有志愿性的特征。政府农业部门制定土地休耕的规划,农户可提出加入申请。申请获批后农户可获得政府提供的年度租金、特定活动的激励金。除此之外,政府还为农户种植保护土壤层的特定植被提供成本补贴。从实施层次上看,美国土地休耕生态补偿模式分为三个层次,即国家、州和土地所有者^[4]。

(1) 国家层次。土地休耕计划设定了一种激励机制,鼓励农民为有利于资源长期保护而在农地上种植永久性植被,如草原、灌木丛、森林、矮树林等,以防止水土流失,同时为野生动物建立栖息资源。美国在国家层面上设立了商品信用公司,其功能主要是每年为参加休耕计划的农民提供资金,资金包括土地租金和种植被批准的植被保护层的一半成本。在休耕土地上种植什么样的植被保护层由农场经营者和政府自然资源保护官员协商确定,双方同时签订10~15年期限的土地休耕合同,合同中一般会规定双方的权利和义务,包括植被保护层的验收标准。后者是农民获取生态补偿金需满足的必要条件。

(2) 州层次。参与休耕的土地大多位于大平原的北部和南部,包括爱荷华州和伊利诺斯州,还有华盛顿州和爱达荷州等。美国农业部的农业服务局和自然资源保护服务机构都设有与各州和地方对口的办公室,负责实施有关土地休耕保护计划。县农业委员会和水土保持机构(由地方选举产生)以其人力和技术资源支持休耕计划在本县的实施,甚至会雇佣工作人员直接参与休耕计划的工作。

(3) 土地所有者或经营者层次。土地所有者和农场经营者参与土地休耕计划的主要方式是提供可供休耕的特定土地。参与美国土地休耕计划的土地应满足以下条件:在最近5个粮食生产季度中已经种植过至少两季农作物的土地;以前登记在其他保护计划中的非重要牧场;属于河流或水体的缓冲地带。除了满足上述条件中的某一项外,参与休耕的土地客观上还应具有下列某种属性或资源:一是有一个等于或大于8的侵蚀指数(EI),或被认为是侵蚀严重的土地;二是可耕种的湿地;三是具有环境保护的惠益,如属于河流缓冲带、草场排水道、保护地带、水源保护区以及其他类似的功能;四是易遭受冲刷;五是位于美国联邦或州的土地休耕计划的优先

保护区域;六是与非农耕湿地有关或环绕非农耕湿地的农田。凡是符合上述要求或标准的土地,其所有者或农场经营者均可依程序申请加入土地休耕计划,申请获批后,与联邦政府农业部或所属各州农业服务局签订土地休耕合同,并领取年度租金和种植植被保护层的成本补偿费用。

3. 美国土地休耕生态补偿模式的实施绩效

美国的土地休耕计划肇始于20世纪二三十年代中西部大平原严重的土壤侵蚀和水土流失时期(“黑风暴”时期),当时的土地环境状况糟糕,农作物单位产值低,土地所有者和经营者对农田获益的期望值也不高,对农业生产消极、漠视。无论是从环境保护的生态价值还是土地所有者和经营者的利益保障,甚至国家的农产品贸易优势来看,均处于亟需改善的状态。美国国会和政府实施土地休耕计划,并选择政府补偿为主的模式激励参与休耕的土地所有者和经营者,获得了良好的效果。^[4]在土地休耕计划实施的前10年,人们最关心的是是否能通过休耕计划控制土壤侵蚀,提高农作物产量及其经济影响。但随着土地休耕计划的逐年实施,越来越多的人对其带来的环境和社会效益感到惊喜。通过观察和研究表明,土壤侵蚀所致的对农作物及其经济的影响远远轻于其所导致的对环境的负面影响,包括对水质、鱼类和野生动物栖息地,以及公共设施如大坝、沟渠、运河等的侵蚀和沉降的影响。通过实施土地休耕,上述环境效益和公共设施的社会效益均得到较大改善。有鉴于此,1990年后,为了达到多重环境目标并强化成本最大效益化,美国农业部发展并制定了一个环境收益指数,用以评估所申报的每块休耕土地的环境属性,包括下列标准:表面水质的改进;地下水水质的改进;土壤生产力的持续性;对参与休耕计划的生产者潜在问题的援助等。其目标是力争使政府支付的每一美元生态补偿都能获得最高的环境和社会效益。

三、美国土地休耕经验对我国生态补偿模式选择的启示

1. 政府补偿应考虑被补偿主体的参与意愿

政府补偿通常具有强制性,但从美国土地休耕补偿的经验看,在选择政府补偿的模式后,并非就完全排除了被补偿主体参与的自愿性,二者可以在实施过程中有机结合。首先,在美国土地休耕计划中,参与农户的意愿和利益受到充分尊重和考虑,市场和政府的双重协调作用得到很好的发挥。具体来说,农户可根据自己所有或经营土地的具体情况决定是否申请加入土地休耕计划,即公民的自主性与利益是政府制定土地休耕计划要考虑的第一要务。

其次,农户申请获批后,会获得政府提供的租金补偿和植被种植补贴。反观我国已经实施的生态补偿计划,大多政府补偿模式的典型特征是强制性“一刀切”,在制定生态补偿计划时忽视参与者的诉求,实施方式粗暴,以“命令式”为主。我国幅原辽阔,制定出一个适用于全国的生态补偿计划是不现实的,只有根据各地的现实情况,尊重公民的个人权利,设计人性的生态补偿制度,才能及时合理合法地处理好环境权、生存权和发展权之间的关系。^[5]在经济全球化的今天,我国不仅要在国内实行碳排放交易机制,以解决生态补偿资金不足的问题,而且应该考虑参与全球生态效益交易市场,拓展外部效益内部化的市场渠道,逐步健全生态效益的市场补偿机制。^[6]

2. 产权清晰有利于生态补偿取得积极成效

无论选择何种生态补偿模式,一个生态补偿计划实施的前提条件就是确定并尊重生态效益的产权。生态效益补偿法律关系主体的责、权、利的明确也离不开明晰的生态效益产权。美国土地休耕生态补偿计划实施多年绵延不绝,并取得良好实施绩效,与美国清晰的土地和自然资源产权不无关系。在土地休耕计划的运作过程中,美国政府一开始就明确规定:私人产权应得到尊重,哪怕是政府制定的重要规划,若要限制私人产权,必须取得产权所有人同意并给予相应补偿,否则就是违宪。而我国的情形与此不同。《中华人民共和国宪法》第9条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源都属于国家所有,即全民所有。”我国的环境资源是公有的,任何个人或团体均不具有生态环境的所有权,除了国家。这种产权形式虽然在理论上可行,但在实践中容易导致生态环境产权主体模糊或者缺失,从而影响生态环境权利和义务的确定。要完善生态补偿模式,需明确自然资源产权关系。从长远来看,只有用法律的形式将生态补偿区域居民的自然资源经营权、收益权确定下来,才能充分激发生态保护活动参与主体的生态保护和生态建设积极性,生态补偿计划方能取得良好的实施效果。

在美国土地休耕计划中,政府并非只关注计划实施的生态环境保护效果,还很注重保障生态补偿对象的权利。以补偿期限为例,最初硬性规定为10~15年,其后就调整为动态的补偿期限;补偿方式多种多样,最重要的始终是政府与参与计划的农户之间的充分协商,在这个过程中,政府对土地进行休养生息谋求长期发展的目标实现了,农户们的生存权与发展权也实现了,公民的环境权也实现了,真正做到了多方共赢。然而从我国实施的若干生态补偿计划的实践来看,发展权、生存权与环境权“撞

车”的情形并不少见,无法达成多方共赢的局面。究其原因主要是缺乏清晰的环境资源产权。

3. 补偿评价指标应根据实践适时调整

美国土地休耕生态补偿的成功在很大程度上也得益于其科学的补偿评价指标。在土地休耕生态补偿计划实施之初,美国农业部门就建立了环境效益指数(EBI),即以土壤数据库、各地地形图、各区域分布图等为依托而形成的一个综合评价体系,用来评价参与计划地块的生态效益。同时也充分采用市场机制,根据全美各地的土地交易信息,确定不同地区、不同生态效益地块的补偿标准。哪些自然资源处于濒危状态就进行重点保护,加大补偿力度,提高补偿标准,吸引该地块农户放弃农业耕作,参与补偿计划。联邦政府制定土地休耕计划,但各个州拥有对补偿资金的一定支配权,兼顾了计划的效率与公平。补偿评价指标确定后并非一成不变,而是在一定周期内,根据国际农产品交易价格、美国农业发展趋势、生态资源的恢复状况、通货膨胀率、居民实际购买力等因素进行调整,引导生态补偿计划实现既定目标。因此,一个优秀的生态补偿计划离不开合理模式的选择,选定这种模式后也并非一劳永逸,而需要根据现实情况进行适时调整。我国的生态补偿计划实施中,补偿标准由政府确定,且一经确定,往往实行多年而不作任何调整。随着经济形势的变化,这种补偿已经无法达到当初计划制定者的补偿目标,有违计划的效率与公平原则,应积极改进。

另外,在美国生态修复工程中还运用了加权平均侵蚀指数、土地相对生产率等定量指标。对中国来说更应该重视这种效益评价体系,通过对生态补偿工程项目的可行性研究和项目前评估,确定项目是否值得、可行,使资金得到更合理的分配。^[7]

[参 考 文 献]

- [1] 王蓓蓓,王燕,葛颜祥,等. 流域生态补偿模式及其选择研究[J]. 山东农业大学学报:社会科学版,2009(1):51.
- [2] 陈尉,刘玉龙,杨丽. 我国生态补偿分类及实施案例[J]. 中国水利水电科学研究院学报,2010(1):52.
- [3] 毛显强,钟瑜,张胜. 生态补偿理论探讨[J]. 中国人口、资源与环境,2002(4):38.
- [4] [美]Ralph E Heimlich. 美国以自然资源保护为旨的土地休耕经验[J]. 杜群,译. 林业经济,2008(5):72.
- [5] 刘嘉亮,吕志祥. 美国土地休耕保护计划及借鉴[J]. 商业研究,2009(8):134.
- [6] 李爱年. 生态效益补偿法律制度研究[M]. 北京:中国法制出版社,2008:225.
- [7] 邢祥娟,王焕良,刘璨. 美国生态修复政策及其对我国林业重点工程的借鉴[J]. 林业经济,2008(7):21.