



引用格式:伊海燕. 蓄滞洪区生态补偿法律政策存在的问题及其优化[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版), 2020, 21(4): 60-65.

中图分类号: D922.6 文献标识码: A

DOI: 10.12186/2020.04.009

文章编号: 1009-3729(2020)04-0060-06

蓄滞洪区生态补偿法律政策存在的问题及其优化

Problems and optimization of ecological compensation laws and policies in flood storage and detention areas

伊海燕

YI Haiyan

中共安徽省委党校, 安徽 合肥 230001

摘要:蓄滞洪区的设定和运行,必然会导致功能区在招商引资、经济发展等方面的弱势地位,导致其内生发展能力偏弱,对外生动力——生态补偿政策依赖度较高。当前我国对蓄滞洪区的生态补偿政策还存在专门立法缺失、对生态保护补偿内涵的界定不清、补偿标准低、补偿主体相对单一等一系列问题,我们应当从准确界定生态保护补偿范围、适当提高补偿标准、合理界定并动态调整发展机会补偿标准、拓宽补偿主体、拓展生态补偿方式方面完善蓄滞洪区生态保护补偿的政策。

关键词:
蓄滞洪区;
生态保护补偿;
法律

[收稿日期] 2020-05-03

[基金项目] 安徽省社会科学创新发展攻关项目(2019CX095)

[作者简介] 伊海燕(1977—),女,河南省永城市人,中共安徽省委党校副教授,主要研究方向:政府法治。

2020年,是全面打赢脱贫攻坚战的收官之年。2020年3月6日,习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话强调,“到2020年现行标准下的农村贫困人口全部脱贫,是党中央向全国人民作出的郑重承诺,必须如期实现”。这是一场硬仗,蓄滞洪区的贫困人口在总贫困人口中占了很大比重,其生态脆弱区和贫困地区高度重叠,是脱贫攻坚的硬骨头。

一、蓄滞洪区内涵及其存在的问题

关于蓄滞洪区的范围,《中华人民共和国防洪法》第二十九条有清晰的界定,“包括分洪口在内的河堤背水面以外临时贮存洪水的低洼地区及湖泊等”,具体包括蓄洪区、滞洪区、分洪区和行洪区,主要分布在长江、黄河、淮河、海河两岸的中下游地区,是江河防洪体系的重要组成部分,对于重点地区的防洪安全起到屏障作用。

蓄滞洪区由于进洪频繁,地势低洼,自然灾害较为频繁,农民增收比较困难,经济情况一般较其他地区差。以安徽省为例,沿淮19个县区中,有6个县为国家扶贫重点县,有1个区为省级重点扶贫区,属于全省集中、连片的贫困地区。2020年4月29日,安徽省人民政府发布公告:安徽省31个贫困县已全部摘帽,3000个贫困村全部出列,但仍然还剩下8.7万贫困人口^[1],主要集中在皖北地区和沿淮蓄滞洪区。

长期以来,蓄滞洪区为流域防洪保安大局做出了巨大贡献。近年来,中央和地方政府为保障蓄滞洪区的蓄洪能力,蓄滞洪区功能一直在被强化,对于功能区内的土地利用、开发和各项建设,产业发展与人口规模等均予以限制。这些措施对于保障蓄滞洪区的蓄洪能力起到了极大作用,但同时也使得蓄滞洪区在招商引资、经济发展等方面处于劣势地位,导致蓄滞洪区交通设施薄弱,居民居住安全缺乏保障,人居环

境亟待整治,居民迁建难度大,贫困程度整体较深。

直面蓄滞洪区功能既定这一不可更改的现实,主观上如何确定发展思路就成了蓄滞洪区能否突破发展障碍的关键。由于交通闭塞、自然资源短缺、产业基础薄弱、教育教学较为落后等原因,蓄滞洪区居民的内生发展能力偏弱,其对外生动力——政府对于蓄滞洪区实行的生态保护补偿政策依赖度较高。但是,当前我国的生态保护补偿政策存在诸多问题,从目前贫困人口主要分布在蓄滞洪区可见该政策的实施效果并不明显。

二、蓄滞洪区生态保护补偿法律政策存在的问题

生态保护补偿是我国生态文明建设的一个重要内容,其在促进我国经济发展与生态文明建设过程中具有非常重要的作用。蓄滞洪区既要脱贫又要获得长远发展,生态保护补偿是其重要保障。通过对涉及蓄滞洪区的法律政策进行梳理可知,尽管我国生态保护补偿的理念正在进一步深化,而且越来越科学、合理,但其法律政策存在诸多问题。

1. 蓄滞洪区生态保护补偿的专门立法缺失

尽管《防洪法》《环保法》《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》《建立市场化、多样化生态保护补偿机制行动计划》《生态综合补偿试点方案》《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》等相关法律、法规和文件都对生态保护补偿作了原则性规定,但由于蓄滞洪区功能定位的特殊性和生态综合性,立法需要寻找不同生态环境下的共性和个性,要完成一般性规则构建,存在着较大的难度。所以,目前,我国并没有一部系统的关于蓄滞洪区生态补偿方面的法律。

2. 对生态保护补偿内涵的界定不明确

2002年《全国生态环境保护“十五”计划》

按照“谁开发谁保护,谁利用谁补偿”的原则,确立了我国最初的生态保护补偿制度。2008年修改的《水污染防治法》将生态补偿明确表述为生态保护补偿。尽管相关法律、法规和文件目前在使用“生态保护补偿”概念上具有统一性,但是对于“生态保护补偿”的内涵没有给予准确的界定。对于这一概念,我们还要从原国家环保总局2007年《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》里进行追溯。该意见把生态补偿界定为:“以保护生态环境、促进人与自然和谐为目的,根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,综合运用行政和市场手段,调整生态环境保护和建设相关各方之间利益关系的环境经济政策。”^[2]立法概念的不明确导致我们在实践中对于生态补偿理解的不一致。

3. 补偿标准低,规定原则模糊,缺乏可操作性

生态保护补偿标准,是困扰生态保护补偿实践推进的一个重要方面,现有的规定或原则主要有补偿或救助、补偿标准与地方经济发展水平相适应、给予合理补偿等,存在补偿时间短、补偿标准低的问题。

其一,补偿时间短,对发展机会成本损失的弥补不足。例如《防洪法》规定的补偿为蓄滞洪后予以补偿或者救助。按照这种规定,对于承担分洪任务的地区和年份才给予补偿,对于未承担分洪任务的地区和年份则不予补偿,这种补偿明显不合理。蓄滞洪区的功能定位是一个长期建设和维持的状态,其对于蓄滞洪区经济发展形成的制约是持续性的、长期性的,按照分洪事实进行补偿的政策取向,显然忽视了蓄滞洪区经济社会发展的机会成本。

其二,补偿标准低。《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》虽然要求全面开展生态保护补偿,适当提高补偿标准,但对于

蓄滞洪区的生态保护补偿实行的是“和经济发展状况相适应”的原则,而蓄滞洪区由于其基础功能受限、产业薄弱、经济指标较低,所以得到的生态保护补偿也偏低。

从以上表述来看,生态保护补偿的标准和原则均存在一定问题,如“给予合理补偿”,何谓“合理”?“补偿标准与地方经济发展水平相适应”,如何“相适应”?比例占当地GDP的多少?等等。对于这些问题,我国现行的法律没有给予解答,生态保护补偿标准在实践中缺乏可操作性。

4. 生态保护补偿的主体相对单一,多元化的生态保护补偿机制尚未建立

目前,市场化生态补偿机制在我国尚未形成完备的制度体系,蓄滞洪区生态保护补偿是以政府为主导的。

政府主导型生态补偿模式就是政府具有政策扶持和指引作用,在生态补偿过程中政府占主导,生态补偿的责任主体是政府。例如,《防洪法》规定,发生洪涝灾害后,有关人民政府应当组织有关部门、单位做好灾区的生活供给、卫生防疫、救灾物资供应、治安管理、学校复课、恢复生产和重建家园等救灾工作,以及所管辖地区的各项水毁工程设施修复工作。《环境保护法》也有类似的规定。

市场生态补偿机制,就是将市场所具有的调节利益的杠杆作用与生态补偿的激励作用结合起来,以更有效地保护生态环境^[3]。《防洪法》规定:各级人民政府防洪费用按照政府投入加受益者合理承担相结合的原则筹集。2018年12月国务院多部门联合下发的《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》提出,到2020年,市场化、多元化生态保护补偿机制初步建立,全社会参与生态保护的积极性有效提升,受益者付费、保护者得到合理补偿的政策环境初步形成。

总的来看,目前我国的生态保护补偿仍然是政府主导型。市场化、多元化的生态保护补偿机制还没有建立,受益者如何补偿、补偿的标准是多少、谁来进行追偿等相关问题还没有细化。

5. 资金来源单一

按照《环境保护法》《防洪法》等的规定,生态保护补偿资金有来源于国家财政、受益者补偿两种方式,其中,又以国家财政资金为主。而“受益者”这一主体具体包括哪些?尤其是蓄滞洪区,受益主体是上游地区的政府和人民,还是本省重点发展领域中的一些重点行业和当地政府,相关法律语焉不详。受益者按什么标准进行付费、用什么样的方式进行付费等,都没有具体的可操作的规定,其结果就是蓄滞洪区的生态保护受益者补偿难以落实。

6. 补偿方式还需要进一步探索

《防洪法》规定的补偿方式有组织当地居民外迁、给予住房补贴和鼓励扶持开展洪水保险。《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》提到,可以把生态保护区的人员转变为生态保护人员,实行就业安置、给予当地居民集体股权的方式以使其受益。《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》中提到,补偿方式有资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等。目前虽然补偿方式多样,但是当地发展的内生动力不足。因此,对补偿方式还需要进一步地探索,制定并落实相关措施。

三、完善蓄滞洪区生态保护补偿的政策建议

从以上分析可以看出,我国目前急需对整个蓄滞洪区的生态补偿开展立法工作,建立起科学的、公平的、完备的法律和政策体系。

1. 准确界定生态保护补偿范围

“概念是构成科学思想大厦的工具,是一

切科学考察的出发点”^[4],生态补偿概念应该在以后的立法中予以规范化、科学化。

其一,生态保护补偿不包括生态损害赔偿。早期的生态保护补偿法律文件,对生态保护补偿和生态损害赔偿是糅在一起进行规范的。例如,原国家环境保护总局下发的环发〔2007〕130号《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》第(十)条规定:“建立流域生态补偿标准体系。各地应当确保出境水质达到考核目标,根据出入境水质状况确定横向赔偿和补偿标准。”

生态保护补偿不应该包括生态损害赔偿,因为二者虽然共同构筑了生态环境的保护体系,但是二者在法律性质上存在着较大差别。赔偿是以存在过错为原则,一方的故意或过失造成了他人受损失的后果,应当承担赔偿责任,并且赔偿的范围不限于他人的直接损失。而补偿则是由于一方的合法行为给另一方造成了损失,基于公平原则,对受损方的损失给予一定的弥补。目前我国有的省份就对二者做了区分。例如,2010年山东省出台的《海洋生态损害赔偿费和损失补偿费管理暂行办法》,就海洋污染和海洋生态补偿做了规定;《侵权责任法》第八章也对环境污染责任用了专章进行规范。因此,没有必要将生态损害赔偿纳入生态保护补偿范围之内。

其二,生态保护补偿应该包括发展机会补偿。生态保护补偿应该包括发展机会补偿,这符合公平正义理念和可持续发展理念。公平正义是社会主义法治的价值追求,蓄滞洪区的设定和使用对上游地区和其他重大发展区域做出了巨大贡献,应当给予适当补偿,而补偿是否适当,决定了其是否符合公平正义的价值理念。生态发展补偿仅限于对蓄滞洪区的直接损失进行补偿,对于其失去的发展机会没有补偿或者补偿很少,这对于蓄滞洪区当地的政府和居民

而言是不公平的。

生态保护补偿的出发点既要考虑生态保护的成本,还要考虑生态受损地区的可持续发展问题。可持续发展的核心要求是,人类的经济和社会的发展不能超越环境资源的承载能力,不能以牺牲后代人的发展机会为代价,这意味着当代人必须留给后代人生存和发展的必要的环境资源和自然资源^[5]。因此,只有当生态保护补偿大于生态赔偿时,才能实现生态、经济和社会的可持续发展;只有当生态保护补偿既实现了一代人对于生态资源平等的享受和使用的权利,又实现了代际的可持续发展时,才能实现主体间的平等。

2. 适当提高补偿标准

生态保护补偿标准的确定既是重点也是难点。在设定补偿标准时,我们应看到,蓄滞洪区之所以贫困,是因为蓄滞洪区生态功能所导致的产业发展受限、发展权利受限。因此,生态发展补偿的行为应该包括泄洪行为和功能定位两种类型。

长期以来,我国政府虽注意到了泄洪行为给蓄滞洪区带来的损失,并且设置了迁建、恢复重建等政策措施,但补偿标准较低。根据《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》的规定,对蓄滞洪区的补偿目的是保障蓄滞洪区居民的基本生活、恢复当地农业生产,补偿标准低于蓄滞洪区实际的损失。例如,住房受损按照“水损70%”的标准进行补偿,这样的补偿标准并不能称之为“合理补偿”,因为,当地居民只拿到70%的补偿款,而要用100%的花费去建造新房屋,并不是每户居民都能够承受得起的。

3. 合理界定并动态调整发展机会补偿标准

生态保护补偿是针对蓄滞洪区因功能定位而丧失发展机会的补偿,是一种对间接损失的长期补偿,也是比较难计算的补偿。在补偿中,我们一是要坚持相当性补偿原则。所谓相当性

补偿原则,主要是指受益者补偿的数额应与生态环境保护者付出的成本和丧失的机会成本相当,对受益大者和受益小者、直接受益者和间接受益者,应适当确定不同的补偿标准和数额,最大程度发挥生态补偿的效益,促进生态环境的保护和改善^[6]。二是要动态调整补偿标准。生态保护补偿标准应该是一个动态的标准,应根据不同补偿主体受益情况的差异制定区别化的补偿标准,并且根据经济发展状况做出动态调整,以通过补偿使蓄滞洪区在教育、文化、社会基本服务等方面与本省或上游地区达到基本均等化。

4. 拓宽补偿主体,明确补偿责任

根据受益者补偿原则,蓄滞洪区生态发展补偿的责任主体包括政府和受益者两类。对政府这一补偿主体,在当前的法律和政策中已经做出了妥善的安排。如《防洪法》规定,江河、湖泊治理和防洪工程设施建设和维护所需资金,除中央财政投入外,按照事权和财权相统一的原则,由省、市、县财政分级承担;而对受益者作为补偿的责任主体,目前还语焉不详,只是在个别水域开展了上下游政府之间的横向补偿探索,如新安江生态补偿模式,受益者确定为安徽重点开发区。

蓄滞洪区生态发展补偿地区一般是沿大江大河修建,其受益地区应该是因泄洪而减少损失的地区和重点开发区。受益地方政府应合理确定受益地区各企业的资源税费,按照特定基础标准每年支付生态发展补偿资金,在泄洪特殊年份,按照受灾地区的损失标准、环境修复成本等另行支付补偿资金。

蓄滞洪区为了维护河流的安全,保护和改善生态环境,付出了巨大成本,且产业发展受限,丧失发展的机会,所以包括蓄滞洪区政府、具有蓄滞洪区内常住户口的居民和相应的企事业单位都是受偿主体。考虑到实践中受偿主体

行使追索权的不便,建议统一由政府作为受偿主体,由政府根据具体情况和相关补偿政策对蓄滞洪区的企事业单位和居民进行补偿,并留存一部分作为发展基金。

5. 拓展生态补偿方式

目前我国生态补偿的方式主要是货币和政策,货币补偿为主,辅以外迁安置、教育、用地、技术、信贷等方面的优惠政策。货币补偿又称现金补偿,现金补偿虽然能够有效地缓解蓄滞洪区的贫困状况,但是也易导致扶贫对象“等、要、靠”的弊端,而且这种补偿一旦停止,其可能会出现返贫的现象。习近平总书记指出,防止返贫和继续攻坚同样重要,已经摘帽的贫困县、贫困村、贫困户,要继续巩固,增强“造血”功能,建立健全稳定脱贫长效机制^[7]。生态补偿是参与式扶贫的重要手段^[8],生态补偿政策对提高农村居民收入具有显著影响。但是随着时间的变化,生态补偿对农民收入的促进效应呈现边际递减的趋势^[9]。

货币扶贫不是长久之计,而政策性补偿方式在一定程度上可实现造血型补偿与输血型补偿相结合。因此,应拓展生态补偿方式,避免生态补偿方式单一化。蓄滞洪区可以结合乡村振兴的发展形势,大力发展乡村旅游业、农家乐等,充分利用当地自然资源、自然条件,有针对性地发展相关产业,如水产、经济作物,各省市应给予技术支持和政策倾斜。

参考文献:

[1] 安徽、江西等 15 个省区市的贫困县全部脱贫

摘帽[EB/OL]. (2020-04-30)[2020-05-01]. <http://www.ahwang.cn/china/20200430/2047519.html>.

- [2] 国家环保总局. 关于开展生态补偿试点工作的指导意见[EB/OL]. (2019-10-22)[2020-05-01]. <http://www.mee.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022-172471.htm>.
- [3] 刘晓莉. 我国市场化生态补偿机制的立法问题研究[J]. 吉林大学学报(社会科学版), 2019(1):47.
- [4] 艾利希. 法社会学原理[M]. 舒国滢,译. 北京: 中国大百科全书出版社, 2009:9.
- [5] 王清军. 法政策学视角下的生态保护补偿立法问题研究[J]. 法学评论, 2018(4):155.
- [6] 王素芬. 完善我国西部生态补偿机制的法律思考[C]//资源节约型、环境友好型社会建设与环境资源法的热点问题研究论文集. 2006: 887-889.
- [7] 这件事习近平最关心,今年怎么干他亲自划重点[EB/OL]. (2017-03-10)[2020-05-01]. <http://www.jingji.com.cn/html/news/szxw/65731.html>.
- [8] 吴乐. 生态补偿对不同收入农户扶贫效果研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(6):55.
- [9] 吴中全. 生态补偿、精英俘获与农村居民收入[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2020(1): 69.