

我国黄河流域省际横向生态补偿机制研究

——以“鲁豫有约”为例

靳甜甜

(湘潭大学法学院 湖南 湘潭 411105)

【摘要】黄河是中华民族的母亲河，黄河流域生态环境对于沿岸人民生活极为重要，但该流域生态环境却十分脆弱，问题复杂且难以治理。习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上要求：“治理黄河，重在保护，要在治理。”为响应习近平总书记讲话，推动黄河流域生态保护和高质量发展，建立全流域科学有效的横向生态补偿机制迫在眉睫。该文分析黄河下游段（以下简称“豫鲁段”）建立省际横向生态补偿协议机制的必要性，提出目前存在的问题，并阐述针对该流域省际横向生态保护补偿机制完善建议。

【关键词】黄河；省际；生态补偿

【中图分类号】X37

【文献标识码】A

【文章编号】1002-9540（2022）10（a）-0180-03

2021年5月，一则山东与河南签订最高额为一亿元的“对赌协议”的新闻引起了广泛关注，此协议实际上是山东省与河南省订立的国内第一份关于黄河流域（豫鲁段）的省际横向生态补偿协议，既响应了国家关于“建立长江、黄河全流域生态补偿机制”的政策目标，也是中央政府《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》中要求沿黄9省区之间开展横向生态补偿机制试点工作中第一份成功落地的协议，对其他省份的试点动作具有重大的示范意义，然而也暴露了当前黄河流域省际横向生态补偿机制实施中的一些问题。

1 省际横向生态补偿协议是基于黄河下游生态环境的现实需要

黄河流域目前存在的生态环境问题多样且复杂，治理形势严峻。按照流域顺序，上游地区生态系统退化，水源涵养功能较低；中游黄土高原地区水土流失严重，泥沙含量激增；下游泥沙淤积，入海水量大幅削减，水质差，污染问题严重^[1]。也就是说，黄河流域存在的多重生态环境问题，不但降低了当地生态环境质量，影响了百姓居住环境，而且也成为制约黄河流域地区经济发展的桎梏，无法充分利用资源发展经济，人民群众的生活水平长期得不到提高。因此，黄河流域的问题不光是单一环境问题，而是生态、社会、经济三领域问题的叠加。山东省和河南省一马当先签订了协议，内容规定：水质达标两省互不补偿，水质每改善一个类别山东给河南6000万补偿，水质每恶化一个类别，河南给山东6000万补偿。

污染物方面，控断面3项关键污染物——COD、氨氮、总磷年度指数每同比下降1%，山东省给予河南省100万元补偿；每上升1%，补偿则相反。该项补偿上限为4000万元^[2]。《补偿协议》签订生效，为期一年。这是一份典型的横向省际双向生态补偿协议，显示出下游地区的治理决心和勇气。

其实，各省这些年为了解决河道、湖泽等水域错综复杂的生态环境问题花费了很多心血和努力，近十年来，全国各省之间进行横向的生态保护补偿的做法愈发常见，2011年新安江作为首个试点积极探索，有了不少收获。截至21年，我国纳入过试点的水域已经包括了黄河、新安江、九州江、东江、滦河、汀江—韩江等河流，有些流域因其效果显著还进行了第二次试点。通过对各省经验分析后发现，签订补偿协议是最普遍最有效的形式之一，协议将一切落实到纸面上，明确规定补偿对象、资金总数、考核标准、补偿方式等，缓和了环境矛盾，缩小了经济差距，是实现生态效益与经济效益协同发展的有利新举措。

2 当前黄河流域省际横向生态补偿机制面临的问题

2.1 相关法律规定不够完善

国外早在半个世纪以前就有相关的研究，但我国起步较晚，2012年我国首个省际流域横向生态保护补偿的试点才正式确定为新安江流域。领域内长期缺乏法律依据，条文碎片化，现有相关规定散落在各级资源单行法和国务院的部门规章、行政法规中，缺乏系统性和整

作者简介：靳甜甜（1997，9-），女，山东泰安人，硕士研究生，研究方向：环境法学。

体性。至于黄河流域生态补偿方面,更是缺乏强有力的法律支撑,2020年四月财政部、生态环境部、水利部、国家林草局四部门就已联合印发的《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》(以下简称《实施方案》)中要求沿黄九省在2020—2022年开展试点,而时隔约1年,才有“鲁豫有约”这第一份省际间的横向生态补偿协议落地,只能说各地动作并不快。这一方面表明工作推进的难度大,另一方面也和缺乏强有力的推进机制有关,《实施方案》作为工作总纲领规定过于概括,在重要的责任落实部分描述空泛,对责任承担方式和惩罚措施规定不足。

2.2 补偿协议内容待规范

补偿协议中的补偿标准在我国当前签订的各个补偿协议中各有不同。譬如,有以水质为考核标准的《西水流域横向生态保护补偿协议》;也有以水质、水量为标准的《湖南省流域生态保护补偿机制实施方案(试行)》;还有以水量、水质、上游行为管控3方面为标准的《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》^[3]。

规定作为判断水质好坏的指标在不同协议中也不尽相同,主要是高锰酸盐指数、氨氮、总磷3项,《黄河流域(豫鲁段)横向生态保护补偿协议》是以COD、氨氮、总磷3项为指标;《关于汀江—韩江流域上下游横向生态补偿的协议》则是将pH值、高锰酸盐指数、氨氮、总磷、五日生化需氧量5项作为判断指标。

另外,大多数补偿协议都基于《地表水环境质量标准》对达标水质来进行规定,但在标准的具体数量上看,有基于二类标准的,也有基于三类标准的。由此看出各地规定较为自由,缺乏一致的标准^[4]。

2.3 补偿标准确定不合理

生态价值本身是一个学术概念,与货币价值不同,这也使得补偿标准的确立变得困难、抽象。但补偿标准是整个生态补偿中画龙点睛的一笔,必须重视,标准制订过高会给下游省份增添经济负担和执行上的负面情绪,标准定得过低,则对上游无法产生激励作用,只有制订科学合理标准才能使生态补偿协议发挥真正的作用。以以往的试点为例,九洲江和汀江—韩江流域生态补偿资金的补偿协议谈判主要是由地方政府相关领导决定,相关的环境保护职能机关和负责具体执行的行政部门对谈判的参与深度不够,缺乏充分科学的数据测算和实地调查。据笔者观察,在我国已经实施完毕的五大省

际生态补偿试点案例中,排除年份过早、规模较小的以外,补偿标的为一亿的有两例,两亿和三亿的各有一例,因此笔者认为该金额象征意义大于实际意义。而且这些补偿协议的重要内容比如如何定价很大程度上采用的是政府主管的模式,缺少了实际调查、科学论证进而得出真实数据的过程。在《黄河流域(豫鲁段)横向生态保护补偿协议》中关于6000万和100万补偿金的规定,笔者亦没有找到关于6000万和100万元的计算过程和依据。

2.4 补偿方式单一

首先,根据《实施方案》的“早建早补、早建多补、多建多补”的原则,我们可以看出设立了专项资金来支持此活动的进行和运转,资金主要包括中央政府的引导资金和地方政府的环保资金。但是这只能是缓解燃眉之急,却无法根本解决问题。要知道无论是“输血式”补偿还是“造血式”补偿,中央政府不可能对我国如此广大的境内所有需要生态补偿的流域都实施财政投入,也难以维持较高的资金投入水平。

其次,没有社会组织、公司企业或者其他投资主体的加入,仅靠政府作为单一且唯一的资金来源,常常会产生资金短缺的问题,无法为项目提供足够的支持进而影响整个生态环境的修复效果。在中央政府投入资金较少的情况下,地方各主体主动投入资金才是解决问题的恰当办法。环境利益是社会公共利益,既然优美的生态环境带来的利益由全民共享,那么损害的风险和补偿的义务也应由全民共担。企业作为社会中的一员,理应承担起相应的社会责任,为生态补偿贡献力量。

3 黄河流域下游生态补偿机制的完善建议

《黄河流域(豫鲁段)横向生态保护补偿协议》能成为黄河流域第一份省际横向生态补偿协议,两省也一同成为九省中“第一个吃螃蟹的人”,得益于两省在平等协商的基础上多次认真谈判磋商,更依赖于中央政府在政策和资金上的全力支持,还受益于地方政府的积极参与。我国黄河全流域健全完善“保护责任共担、流域环境共治、生态效益共享”的横向生态补偿机制决定了使用这种省际间横向协议补偿方式,但它绝非完美亦存在很多不足,因此,针对当前试点所反映出来的上述问题,笔者认为可从以下几个方面改进。

3.1 尽快健全有关黄河流域生态补偿的法律法规

在我国目前的法律框架下,为了顺利推进黄河流域省际横向生态补偿的建设,需要最高立法机关制定阶

更高、约束力更强的法律条文，制定专门的黄河流域生态保护法已经提上立法日程，应在此基础上以专项立法的形式规定生态补偿相关事项。发改委牵头研究制定的《生态保护补偿条例》早在 2013 年就面向大众征求意见，后却再无音信，现阶段的紧迫任务是加速出台《生态保护补偿条例》。明确好补偿实施的基本原则，主要领域和双方当事人之间的权利义务以及责任承担方式，为进一步细化各环境要素领域实施生态补偿奠定基础。

虽然上述法律尚未出台，但并不意味着黄河流域的生态补偿可以被忽视。环境问题的特质就是一旦破坏扩大再去解决很可能为时已晚。建议生态环境部应在《黄河流域省际横向生态保护补偿机制实施方案》的基础上进一步细化具体内容，制定《办法》，对《实施方案》中没有明确的各主体参与规则、协议执行情况的监督、责任分配、实施配套保障措施等内容详细说明。地方上，在获取《立法法》授权的基础上沿岸九省省应实事求是因势利导，把国家文件转换成地方条例或办法。总之中央和地方共同努力、双管齐下，使黄河流域省际横向生态补偿活动于法有据，稳步实施。

3.2 规范流域横向生态补偿协议内容

生态环境补偿标准需要统一与明确。协议本是一种合同，应当最大限度尊重当事人的意思表示，所以补偿标准理应由流域涉及的上下游相关省份自主商议，得出结论，但无节制的自由亦会引起权力的滥用，造成适用混乱。因此在国家层面上进行规制统一必不可少：在补偿基准上，各省实际践行合同要求水质目标的补偿基准必须高于国家标准；协议中的考核指标要尽量统一，应固定主要指标，再列举有地方特色或者与当地自然环境息息相关的非主要指标，允许各地自行选取非主要指标。协议内容规范化，实现因地制宜与统一规范的有机统一，也有益于全国的生态补偿协议更顺利执行。

3.3 科学制定生态保护补偿标准

与我国完善的纵向转移支付制度和标准相比，黄河流域省际横向生态保护补偿还缺乏科学的补偿标准，当前主要是依据上游政府的生态环境经营成本进行固定的资金补偿，从山东与黄河签订的协议内容看，“若刘庄国控断面水质全年均值类别达到Ⅲ类标准，山东、河南两省互不补偿……”，其具体操作的依据是仍然是根据省界断面水质来进行双向生态补偿^[5]。仅根据这一项参考指标来确认赔偿数额，一开始是出于便利和象征意义的考虑，但现在生态补偿制度逐渐受到各方关注，象征

意义的作用变得不再那么重要，而需要考虑补偿标准的科学性、合理性，“鲁豫之约”不应仅考虑水质，还要考虑到生态保护补偿的性质、受益主体、区域经济发展水平等因素，最后通过加权得出补偿资金数额，在资金补偿数额里应该考虑到上游政府发展机会成本、流域的水量、生物多样性、河流面积变化、上游政府的环境保护正外部性行为所带来的环境效益等。

3.4 完善多元化生态保护补偿方式

政府通过划拨资金直接对地方进行补偿的方式治标不治本，我们要真正把补偿工作做到实处，授人以鱼不如授人以渔，要做有实效的补偿就要鼓励人民群众自力更生，激发上游当地政府和人民自觉动起来的积极性，因为依靠自己才是最立足长远利益，治标又治本的补偿办法。一是政策扶持，上游地区因为地理位置不便和保护生态环境做出牺牲等的原因经济发展相对落后，应该化劣势为优势，调整产业结构，大力发展环保无污染产业以及旅游产业。中央也应当给予适当的政策优惠和倾斜，不能仅仅限于财政税收，在民生上也应有所照顾，譬如教育、医疗等方面。二是健全产业链，一个地方经济的发展，只有单一产业加上依靠政府帮助是远远不够的，上游地区的经济可持续发展还需要来自下游经济发达地区政府的相关产业支撑，构建尽可能全的产业链，拥有了产业支撑才能更好实现上游地区的可持续发展，三是智力补偿，即将下游一部分优质人才输送到上游地区进行帮扶，带去先进的生产设备和科研技术，帮助其完成产业转型升级，以实现可持续发展。只有人才才是生产发展永不枯竭的动力，单纯的资金投入只能产生短暂的作用^[6]。

【参考文献】

- [1] 刘子睿. 黄河立法中的利益冲突及其对策 [J]. 中国政法大学学报, 2021(3):71-74.
- [2] 卢志文. 省际流域横向生态保护补偿机制研究 [J]. 发展研究, 2018(7):73-78.
- [3] 李奇伟. 我国流域横向生态补偿制度的建设实施与完善建议, 环境保护, 2020(9):41-43.
- [4] 张捷, 傅京燕. 我国流域省际横向生态补偿机制初探——以九洲江和汀江——韩江流域为例 [J]. 中国环境管理, 2016 (12): 19-24.
- [5] 报纸. 鲁豫签订省际横向生态补偿协议 [N]. 大众日报, 2021-05-09(01).
- [6] 郑雪梅. 生态补偿横向转移支付制度探讨 [J]. 地方财政研究, 2017(8):73-75.