

三峡库区及其上游水污染防治补偿机制的探讨

何继善, 戴若林, 王孟钧, 张彦春

(中南大学商学院, 长沙 410083)

[摘要] 基于生态环境补偿的理念, 提出了建立水污染防治补偿机制的必要性和理论依据, 探讨了水污染防治补偿机制建立的基本原则、补偿主体和补偿模式等相关问题, 并结合三峡库区及其上游地区的具体情况, 提出了建立国家层面的水污染防治补偿机制的具体建议。缓解三峡库区及其上游地区水污染治理资金短缺的矛盾, 调动上下游合力治污的积极性, 对流域水质保护和水污染防治具有重要的现实意义。

[关键词] 水污染防治补偿机制; 外部性; 卡尔多-希克斯改进原理; 国家补偿

[中图分类号] TV 697.1⁺9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-1742(2008)05-0006-04

1 水污染防治补偿机制的提出

随着我国市场经济体制的建立与完善, 生态环境补偿作为一种环境保护的经济激励手段逐渐被人们所认知和熟悉, 其内涵也随着时代变迁发生着变化。20世纪90年代前期, 生态环境补偿通常是生态环境破坏者付出赔偿的代名词, 这与当时“污染者付费”的原则深入人心是分不开的。90年代后期, “受益者负担”的原则逐渐为人们所认同, 此时生态环境补偿更多地指生态环境的受益者对生态环境保护、建设者的财政转移支付机制。

水污染防治是生态环境保护的重要组成部分, 水污染防治补偿可理解为一种专项补偿, 是促进水质保护的利益驱动机制、激励机制和协调机制。三峡工程建设以来, 随着蓄水水位的不断提升, 库区及其上游的水质问题日益受到国内外的广泛关注, 保护好这“一盆清水”不仅关系到流域4亿多人民的福祉, 而且影响流域乃至全国经济发展的大局。然而, 三峡库区及其上游地区地处我国西部, 经济欠发达, 却要承担比下游发达地区更为艰巨的水质保护责任; 再加上水库的形成导致水体自净能力降低, 污染治理难度增大, 地方经济无力完全承担水污染治理的费用。因

此, 很有必要建立水污染防治补偿机制。

三峡库区及其上游水污染防治补偿机制的提出, 有利于协调流域上下游之间、局部与整体之间的利益关系, 缓解三峡库区及其上游地区水污染防治的资金压力, 调动地方政府治理污染的积极性, 对于长江流域的水质保护和水污染防治具有十分重要的现实意义。

2 水污染防治补偿机制的理论依据

2.1 环境经济学解释

环境经济学认为, 引起水质恶化的一个重要原因是水污染问题的外部性特征。外部性分为外部经济和外部不经济, 庇古在解释两者时说, “此问题的本质是, 个人A在对个人B提供某项支付代价的劳动过程中, 附带地, 亦对其他人提供劳务(并非同样的劳务)或损害, 而不能从受益的一方取得支付, 亦不需对受害的一方施以补偿。”也就是说, 在个体收益与社会收益之间、个体成本与社会成本之间出现差异的时候, 便产生了外部性问题。

结合三峡库区及其上游水污染问题来说, 库区及其上游地区在自身财政较为困难的情况下, 花费巨资治理污染, 社会经济发展必将受到一定制约, 而下游地区却完全有可能在不付任何代价的情况下享

[收稿日期] 2007-01-01

[基金项目] 中国工程院重大咨询项目“三峡库区及其上游水污染防治战略咨询”项目

[作者简介] 何继善(1934-), 男, 湖南浏阳市人, 中国工程院院士, 中南大学教授、博士生导师, 研究方向: 工程管理

受上游地区水污染防治的效益。这种“搭便车”现象会使上游地区治污的积极性受到影响,导致水污染防治的供给不足。

相反地,三峡库区及其上游地区如果不加管制地向河流排放未经处理的污水,降低自身经济发展的成本,其结局是水体纳污容量的过度使用,水质恶化的加剧。而下游所处的地理位置决定其只能被动承受水污染之苦,而无权对上游提供的水质水量进行干预,人们的日常生活、社会经济发展都会受到一定影响。

因此,要从根本上解决水污染问题,就必须纠正水污染的外部性,运用经济手段,使外部成本内部化。根据经济学家庇古提出的修正性税(又称庇古税)原理,建立三峡库区及其上游水污染防治补偿机制,对产生外部不经济者进行征税,对产生外部经济者给予补贴,其目的是促使私人成本与社会成本相一致,调动库区及其上游地区治理污染的积极性,以形成上下游合力治污的有利局面。

2.2 福利经济学解释

帕累托效率准则是市场经济条件下一种理想化的资源配置状态。在现实条件下,可以理解为经济活动的任何措施都应所得大于所失,或从全社会的角度来看,宏观上的所得大于微观上的所失,长远收益大于短期损失。然而,效率并不是评判资源配置状况的唯一标准,在多数情况下,公平也是一个需要加以考虑的因素。

具体来说,虽然三峡库区及其上游水污染防治政策符合帕累托效率准则,即水污染防治以三峡库区及其上游地区短期的经济损失,换取中下游地区乃至整个社会长远的生态、经济、社会效益。然而,从社会公平的角度来看,国家政策以行政手段制定了更为严格的产业政策和水质保护目标,令库区及其上游地区承担更多保护水质的责任,在客观上牺牲了库区及其上游地区的既得利益,损害了其生存权和发展权。虽然从长远来看,库区及其上游地区最终也将从水质改善和整个社会经济发展中受益,但如果该地区在现阶段的正当权益得不到保护,将不仅损害其保护水质的积极性和主动性,也会影响整个区域的社会安定团结与和谐发展,最终会导致双方的社会福利下降。

因此,三峡库区及其上游水污染防治必须在保证国家长远利益、整体利益的同时,注意保护库区及其上游地区的局部利益和短期利益,实现效率和公

平的双赢。根据福利经济学对帕累托效率的“卡尔多-希克斯改进”原理,建立三峡库区及其上游水污染防治补偿机制,通过水质保护受益者对水质保护提供者的补偿,调动库区及其上游地区治理污染的积极性,符合上下游地区乃至整个社会长远利益的需要。

3 水污染防治补偿机制相关问题的探讨

3.1 水污染防治补偿的基本原则

1) 受益者负担,公众受益国家补偿。“受益者负担”是水污染防治补偿的一条通用原则。公众是三峡工程和水污染防治的最大受益主体,国家政府是提供社会公益服务的主要部门,理应对水质保护效益的提供者进行补偿。

2) 经济补偿与责任约束相结合。补偿机制必须建立在地方政府对区域环境质量负责的基础上,贯彻落实“责、权、利”对等的思想,确保三峡库区及其上游地方政府切实履行好水污染防治责任,实现水质保护目标。

3) 满足需要与现实可行相结合。水污染防治补偿有利于缓解库区及其上游地区经济发展水平和水污染治理目标的矛盾,但补偿的额度不可能按实际发生的费用计算,补偿也只能体现一种相对意义上的公平。

3.2 水污染防治补偿机制的主体

水污染防治补偿的主体一般包括:中央政府、流域各级人民政府和相关利益群体等,即国家层面的补偿、区域层面的补偿以及个体层面的补偿。

国家层面的补偿,是指中央政府作为水污染防治的补偿主体,通过财政转移支付、直接投资、对口支援等方式,发挥国家宏观调控作用,加大对水污染防治的专向转移支付力度,体现“公众受益,国家补偿”的原则。

流域各级地方政府之间的补偿,是指通过政府间横向转移支付等方式,调整地区间既得利益格局,实现地区间水污染防治受益受损情况的均衡,体现公平和公正的原则,促进上下游合力治污。

不同利益群体或个体之间的补偿,体现“污染者付费、受益者负担”的原则,调整个人、企业乃至区域社会经济发展的私人成本,使之与社会成本相等,从根本上解决水污染防治的外部性问题。

3.3 水污染防治补偿机制的模式

1) 自我投入是基础。自我投入即自我补偿,是

实施三峡库区及其上游水污染防治补偿的基础。根据“谁污染谁治理”的原则以及“地方政府对区域环境质量负责”的法律规定,地方政府应对自身经济发展带来的水污染加剧负责,切实处理好社会经济发展与水质保护的矛盾。

2)国家调控是重点。国家调控是指政府通过政策扶持、财政转移支付、项目支持、财政补贴和奖励等形式,对三峡库区及其上游地区进行补偿,以调整和扭转目前水污染防治上游地区负担多、下游地区受益多,贫困地区负担多、富裕地区受益多的局面。

3)利益相关方的直接补偿是辅助。不同利益群体之间的补偿,包括“污染者”和“受害者”之间、“受益者”和“保护者”之间的补偿。流域内(包括上下游地区)的水资源使用者和污染物排放者,都是以不同形式使用水环境容量,应缴纳规定的水资源费、排污费和污水处理费,作为对库区及其上游地区水污染防治的补偿。

4 三峡库区及其上游水污染防治补偿机制的几点建议

基于以上分析,结合三峡库区及其上游地区的具体情况,区域层面和个体层面的补偿需要不同补偿主体之间经过长时间、艰难的协商和谈判,确定具体的补偿标准和补偿方式,在目前尚缺乏可操作性。

因此,三峡库区及其上游水污染防治补偿机制应建立在国家层面上,以中央政府作为补偿主体,由流域管理机构代表国家,对库区及其上游地方政府进行补偿,同时,加强对地方政府水污染防治目标达成情况的考核,确保地方政府既有能力又有责任保护好水质。

4.1 拓宽资金来源,设立水污染防治补偿专项资金

整合和拓宽不同渠道的资金来源,设立水污染防治补偿专项资金,交由流域管理机构统一规划和管理。

1)公众是三峡工程和水污染防治的最大受益主体,应加大中央财政对三峡库区及其上游地区水污染防治费用的投入,加强中央财政转移支付的政策导向作用,明确地方政府水污染防治责任。

2)将已有的水资源费、排污费等费用纳入水污染防治专项补偿资金;按照“污染者付费”的原则,逐步在居民用水费中加入污水处理的费用,作为城镇污水处理厂日常运行开支;在全国范围内对原没有收取水资源费的水电厂,按发电量征收水资源费。

3)从三峡工程建设基金中抽取部分资金用于

完善三峡库区及其上游地区水污染治理基础设施的建设;将水污染治理设施的部分运行费用计入三峡电价成本,适当提高电价,以体现受益地区对三峡库区及其上游地区水污染防治的补偿。

4.2 明确水污染防治补偿的组织机构

1)建立流域管理机构。建立三峡库区及其上游流域管理机构,统一管理水污染防治补偿的相关事宜。在对三峡库区及其上游地区广泛调研和深入分析的基础上,确定具体补偿的方法和标准,对水污染防治补偿资金实施统一规划和管理。在公平、公正、有效的补偿原则下,将水污染防治补偿资金分配给三峡库区及其上游地方政府。制定明确的、可计量的水污染防治目标,根据流域水质监测机构发布的水质监测信息,定期对三峡库区及其上游地区水污染防治工作进行评估,并根据地方政府完成水污染防治目标的情况进行相应的奖惩。

2)落实地方政府的目標和责任。三峡库区及其上游地方政府向流域管理机构签订责任状,负责水污染防治补偿资金的具体使用,并对本区域内的水污染防治工作全权负责。对补偿资金的具体使用实施有效的过程监控,完善项目立项办法和审批程序,建立专家评估、“发改委”立项、财政拨款的“三权分立”制度,保证资金专款专用。将地方政府已有的、分散投资的治污费用与水污染防治补偿专项资金结合起来,统筹考虑,集中管理,合理使用。

4.3 建立水污染防治监督机制和激励机制

1)建立地方政府问责制度,对未达到水污染防治目标或补偿资金未用于水污染防治的地区,流域管理机构应向问责地方政府;同时,实施领导干部水污染防治实绩考核制度,将水污染防治实绩列入各层领导干部政绩考核体系。

2)建立有效的经济激励机制,对超额完成水污染防治目标的地区,流域管理机构应给予一定的经济奖励;对未达到水污染防治目标的地区,流域管理机构将按照一定比例扣除下一年度该地区的水污染防治补偿资金;对造成严重污染的地区,流域管理机构应采取更为严厉的经济制裁措施,如财政扣款等方式。

3)补偿应有时限性,逐步由“输血”过渡到“造血”。三峡库区及其上游地区应切实履行好水污染防治的责任,将水污染防治成本纳入个人、企业乃至整个流域社会经济成本核算体系中,以促进三峡库区及其上游地区经济发展与环境保护良性循环。

4.4 完善水污染防治补偿的法律政策措施

三峡库区及其上游水污染防治补偿机制应建立

在法制化的基础上,从法律上进一步明确补偿依据、补偿原则、补偿纪律、程序和实施细则,使水污染防治补偿活动在法律指导下,有条不紊地进行。

国家有关部门要加快立法研究,修订《水污染防治法》,补充水污染防治补偿的条款和内容,确立水污染防治补偿的法律地位。在《长江流域水资源保护条例》出台以前,可先行起草出台《三峡库区及其上游水污染防治补偿办法》,完善水污染防治补偿管理制度,加强对补偿资金使用的监督检查,建立资金使用违规违纪的责任追究制度,确保水污染防治补偿法制化、规范化、科学化、制度化,为建立和完善水污染防治补偿机制提供法律依据和根本保证。

参考文献

- [1] Colin K, Norman L. Market liberalisation and environmental assessment in developing and transitional economies[J]. *Journal of Environmental Management*, 1997,50: 235 - 250
- [2] 毛显强,钟瑜,张胜. 生态补偿的理论探讨[J]. *中国人口、资源与环境*, 2002,12(4): 38 - 41
- [3] 洪尚群,吴晓青,段昌群,等. 补偿途径和方式多样化是生态

补偿基础和保障[J]. *环境科学与技术*, 2001,24(增刊): 40 - 42

- [4] Turner R K, Salmons R, Powell J, et al. Green taxes, waste management and political economy[J]. *Journal of Environmental Management*, 1998,53: 121 - 136
- [5] Robert A, Collinge. User fees with "feebates": Meeting revenue and allocative objectives without tradeoff, even when numbers are small[J]. *Journal of Environmental Management*, 1997,50: 171 - 185
- [6] 沈满洪,陆菁. 论生态保护补偿机制[J]. *浙江学刊*, 2004,4: 217 - 220
- [7] 丁彩霄. 生态环境补偿机制的探索[J]. *中国环境监测*, 2002,5: 8 - 9
- [8] 宗臻铃,欧名豪,董元华,等. 长江上游地区生态重建的经济补偿机制探析[J]. *长江流域资源与环境*, 2001,10(1): 22 - 27
- [9] 黄真理. 论三峡工程生态与环境补偿问题[J]. *科技导报*, 1998,4: 56 - 60
- [10] 杜群. 生态补偿的法律关系及其发展现状和问题[J]. *现代法学*, 2005,27(3): 186 - 191
- [11] 曹丽萍,王晓燕. 水污染控制与管理的经济手段[J]. *首都师范大学学报(自然科学版)*, 2003,3: 74 - 78

Discussion on compensation mechanism of water pollution control on the three gorges reservoir and its upstream areas

He Jishan, Dai Ruolin, Wang Mengjun, Zhang Yanchun

(*Business School of Central South University, Changsha 410083, China*)

[**Abstract**] Based on the idea of eco-compensation, this paper explicates the necessity and theory basis of compensation mechanism of water pollution control, and discusses its discipline, object, mode and other correlative issues. According to actuality of the three gorges reservoir and its upstream areas, advices on the construction of compensation mechanism of water pollution control by government were brought forward. The construction and improvement of compensation mechanism of water pollution control can relieve the fund shortage of water quality protection in three gorges reservoir and its upstream areas, and stir the enthusiasm of local governments of upstream and downstream areas to control water pollution, which have realism significance to water quality protection and water pollution control of the whole drainage areas.

[**Key words**] compensation mechanism of water pollution control; external cost; Kaldor-Hicks improvement; compensation by country