

跨社区生态补偿机制的实践困境与构建策略

耿言虎

(安徽大学社会与政治学院,安徽合肥 230601)

摘 要:目前学界对小地域空间内跨社区环境治理研究较少。生态补偿是治理跨界环境问题的重要手段,市场主导的跨社区生态补偿机制与政府主导的跨行政区生态补偿机制在补偿主体、补偿模式上有明显差别。基于云南 M 县的田野调查,探讨上下游村庄围绕水问题的跨社区生态补偿机制的构建。实践探索中的跨社区生态补偿存在补偿资金不足、补偿意愿较低、协商机制不健全和支付主体分散的困境。结合已有成功实践,从补偿定价机制、补偿协商机制、补偿支付方式、村庄治理能力建设等 4 个方面提出跨社区生态补偿机制的建构对策。跨社区生态补偿机制可以为我国大地域空间市场化、多元化生态补偿机制的构建积累有益经验。

关键词:生态补偿;社区;市场化;环境服务;上下游

中图分类号:X-01;F127 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)03-0057-07

一、引 言

跨界环境问题治理因涉及各种复杂主体间的利益协调一直是环境治理的难点。目前我国跨界环境问题的社会科学研究主要关注跨省、市、县等大地域空间环境问题的政府间协作治理^[1]和区际生态补偿^[2]。已有研究对小地域空间跨社区环境问题的治理关注明显不足。一般认为,小地域空间环境问题的社会危害和影响范围相对较小,且同一行政区内协调和谈判难度较小^[3]。但实际上,随着我国资源开发强度和污染程度的加深,跨社区环境问题日渐高发,治理难度超乎想象。因此,跨社区环境问题治理机制研究具有重要的学术价值和现实意义。

跨社区环境问题的产生源于社区居民或相关主体生产生活行为的环境负外部性影响到其他社区。对于环境负外部性问题治理,除了强调政府干预和“污染者付费”的“庇古型”治理模式外,强调市场交易和“受益者补偿”的“科斯型”治理模式被日渐频繁地采用^[4]。很多跨界环境问题与公共资源的模糊产权^[5]或自然资源的产权残缺^[6]有关,科斯提出涉及两方利益相关主体“相互性问题”的治理对策:把完整的产权界定给一方并允许权利交易从而解决

外部性问题^[7]。“科斯定理”的逻辑在于认定市场力量是实现资源再分配和减小外部性的有效机制,以价格机制激励人们保护环境的动力。由此,对个人或区域保护环境的投入或机会成本进行合理赔付的生态补偿机制作为跨界环境问题的治理对策被逐渐推广。20 世纪 80 年代以来,很多国家和地区进行了大量的生态补偿实践,主要涉及流域水环境管理、农业环境保护、植树造林、自然环境的保护与恢复、碳循环、景观保护等^[8]。环境服务购买是生态补偿的一种重要类型,购买主体包括政府、私人企业或个人、社会组织等^[9]。我国目前的生态补偿项目以“自上而下”的政府主导模式占主体。政府主导的生态补偿模式主要通过纵向财政转移支付和专项基金,用于退耕还林还牧、风沙荒漠治理、生态公益林保护等^[10]。地方政府间横向财政转移支付实施的生态补偿项目目前尚处探索阶段。

为了更有效地治理复杂的跨界环境问题,党的十九大报告强调建立市场化、多元化的生态补偿机制。可以预见,今后我国基于市场原则主导的多元主体间的生态补偿项目数量将呈迅速增加的趋势,加强对这一类型的生态补偿机制的研究很有必要。跨社区生态补偿与跨行政区的生态补偿除了地域范

收稿日期:2017-12-19
基金项目:国家社会科学基金青年项目(15CSH028)
作者简介:耿言虎(1986—),男,安徽长丰人,讲师,博士,从事环境社会学研究。

围差异外,补偿主体、补偿模式等都有明显区别。现有的生态补偿研究对跨社区环境问题治理探索较少,特别是对社区作为环境服务购买方这一新角色的相关研究明显不足,通过对跨社区生态补偿机制的探索可以为我国市场化、多元化生态补偿机制的实施推广积累有益经验。

与本文主题相关的国内外研究主要涉及:①社区生态补偿与产权的研究。清晰界定的产权是生态补偿项目实施的前提。地方社会资源的产权界定受文化、历史背景等深刻影响。Mora 对墨西哥一个地方环境服务购买项目的社区产权界定问题的研究指出殖民历史、分散的管理机构、不同类型的产权重叠等对产权界定造成挑战^[11]。资源的习惯利用是基层社会资源利用的传统方式。鸟越皓之指出地域社会传统上对自然资源有复杂的利用权,他将之命名为“共同占有权”^[12],这种习惯权利对社区产权认知和生态补偿机制有重要影响。②社区生态补偿项目的居民参与意愿研究。Wunder 从社区居民的资格、期望、能力、合作性 4 个方面探讨居民生态补偿参与意愿^[13]。徐建英等研究了生计资本对农户再参与退耕还林意愿的影响,发现自然资本对农户再参与有着显著的负影响,金融资本、社会资本对农户再参与意愿有显著的正影响^[14]。吴萍等针对我国政府主导的生态补偿中社区参与缺失的弊端,探索社区参与生态补偿机制的构建,如参与生态资源的管理决策、生态资源的利益分配等^[15]。③生态补偿项目与社区贫困问题的研究。生态补偿机制需要考虑环境正义,避免制造和加剧贫困。Sommerville 等研究发现生态补偿中差异化的机会成本和均等化的补偿单价挫伤了部分村民的积极性,也是造成贫困的重要原因^[16]。有研究发现,我国重点生态功能区传统的行政命令型生态补偿模式有加剧贫困风险的可能性^[17]。生态补偿项目不仅要考虑到环境服务出售者的贫困问题,还要考虑购买者的贫困问题。菲律宾的生态补偿研究显示,低地从事小规模水稻农业的贫困农户的环境购买意愿较低^[18]。以上研究成果对笔者的研究提供了重要的参考。本文基于云南 M 县山区水问题的调查,探讨跨社区生态补偿机制的实施困境与构建策略。

二、研究区域生态系统与跨社区水问题

M 县隶属于云南省普洱市,县域面积 1 894. 14 km²,人口 13.5 万,是一个以傣族、佤族、拉祜族为主体民族的少数民族自治县。笔者 2010—2016 年先后 6 次在 M 县进行生态主题的调查。M 县是一个典型的山区县,属亚热带季风气候,山地面积占 98%,坝区

面积占 2%。县内山区村民历史上从事刀耕火种农业,现在主要种植橡胶、甘蔗、咖啡、茶叶等经济作物。M 县山区村庄的分布呈“阶梯式”,不同海拔的邻近村庄因为生态的系统性特征产生了紧密的“生态联系”。森林是山区生态系统的关键物种,特别是在涵养水源、防风固土等方面发挥着重要的作用。森林生态系统的变化会对下游地区产生显著影响。

在 M 县山区,近年来村庄生活用水不足和水质污染问题日渐严峻。历史上 M 县人口稀少,森林覆盖率一直维持在 60% 以上,缺水问题较为罕见。“人民公社”时期,随着林区开垦种粮,森林遭受一定程度的破坏,“上游开发,下游遭殃”,跨社区环境问题开始显现。一些村庄因为缺水导致水田由“水保田”变为“雷响田”,还有一些村庄不得不搬迁以解决用水问题。20 世纪 80 年代至今,随着政府以“胶糖茶”为主导的经济作物产业开发,外来资本的进入以及村民市场意识的觉醒,县域内土地资源利用程度不断加深。很多原生植被转变为橡胶、甘蔗、茶叶等经济林作物,县内主要河流的径流量大幅减少。据 M 县水文局对县域主要河流——南垒河的监测数据显示,2010—2012 年最小径流分别为 1.4 m³/s、2.36 m³/s、0.987 m³/s,远低于 20 世纪 90 年代平均 10 多个 m³/s 的最小径流。在 2009—2013 年我国西南地区“四连旱”期间,M 县农村饮水困难现象突出。此外,随着化肥、农药在农业生产中大量使用,水污染也逐渐成为村庄生活用水质量的威胁。

独特的山区用水方式是跨村庄水问题增加的重要原因。历史上,M 县山区村民生活用水多取自于村庄周边的溪流。20 世纪 80 年代后,随着“农村饮水工程”项目实施,自来水逐步使用并得到推广。山区自来水系统以自然村为独立使用单元,就近寻找水源。村庄自来水的取水点需要满足 3 个条件:海拔高、水量足、水质好,这种“就近高海拔取水”方式费用较低,已成为现阶段我国南方山区农村的主要取水方式。但随着自来水的使用,村庄可供选择的取水点减少,特别是一些高海拔的村庄,取水点选择范围更为有限。如图 1 所示,假设有甲、乙、丙 3 村,

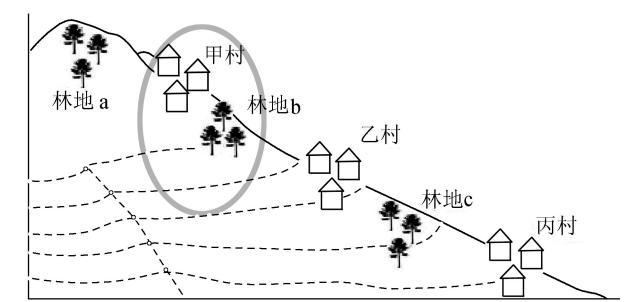


图 1 M 县山区森林和村庄的关系

历史上甲村就近去林地 b 取水,乙村就近去林地 c 取水。自来水设施修建后,甲村水源林变为林地 a,乙村水源林变为林地 b,丙村水源林变为林地 c。根据村庄的林地所有权,林地 b 属于甲村,林地 c 属于乙村,水源林实际利用者与所有者的错位现象就此产生。跨村取水导致用水的跨村庄纠纷随之产生。

三、跨社区生态补偿机制的现实需求与实施困境

1. 跨社区生态补偿机制的现实需求

生态补偿机制是诸多环境问题治理中的一种方式,主要适用于特定生态系统的管理者和获益者不(完全)一致造成的生态问题治理。与政府主导型生态补偿项目相比,市场主导的利益相关主体间的生态补偿项目具有灵活性、便利性和个性化的特点,可以满足不同主体的差异化需求。因此,跨社区环境问题的复杂性、差异性和多样性等特征对市场化的生态补偿机制有强烈的现实需求。从国外经验来看,山区生态系统特别是高海拔和低海拔区域围绕流域水域管理的相关环境服务购买是重要的生态补偿项目实施领域。

就 M 县山区村庄水问题而言,生态补偿机制是解决水问题的可行选择。历史上,当地村庄缺水应对措施主要有:①村庄搬迁。一些村庄通过内部土地调整或与邻近村庄土地置换的方式,经过政府部门批准,搬迁到海拔较低,水源充沛的地区。但是随着土地资源紧缺、村庄规模扩大加之搬迁成本增加,村庄搬迁难度加大;②水利工程饮水。M 县近年来已建成或正在修建一批水利工程,如腊福水库、芒井水库等,这些水库除了发挥灌溉功能外,满足周边村庄人畜饮水需求也是其重要目标;③长距离取水。从距离相对较远但水源充足的地方取水也是一种应对方式。一些村庄的饮用水源距离村庄 10 多 km,但是距离增加会导致管线安装费用增加,日常维护费时费力。在无法通过搬迁、水利工程等方式解决饮水问题的村庄,通过生态补偿实现水源点退耕还林成为一种可能的选择。尼村^①是典型的“吃水困难村”,由于上游区域的农业开发,尼村饮用水源日渐减少。一年除了雨季的 3 个月外,旱季的 9 个月都要从外运水,缺水情况非常严重。但是由于村庄海拔较高,可供选择的水源点很少。尼村曾尝试从 20 余 km 外的地方取水,因成本高且难以维护而作罢。尼村村民认为种水源林是最有效的办法。但取水点在上游孟村所属土地上,如何对孟村村民进行补偿以使其退耕还林成为问题的关键。

生态补偿机制是 M 县山区农村解决水问题的必要手段。首先,上游村庄在林地的经营行为是合法的。Wunder 指出,生态补偿机制可以应用于土地所有者“合法地”威胁生态服务供给或者服务使用者因为种种原因无法通过法律、规制或命令控制手段确保服务的安全供给^[19]。尽管村庄缺水与上游村庄直接相关,但是上游村庄村民的生产活动却是合法的。在我国林业部门的森林划分体系中,根据主导功能不同,森林可以分为生态公益林和商品林。生态公益林严禁砍伐。如果特定区域土地被划定为耕地,地上的树木则允许砍伐^②。一般村庄水源林是自行确定的,如果水源林在本村土地范围内,村庄可以制定村规民约加以保护。受限于自然条件,村庄水源林如果不在本村地界内且不是公益林,则会产生管理者和受益者错位现象。尼村取水点上游区域并不属于公益林,孟村村民的农业生产并没有违反相关法律规定^③。其次,矛盾纠纷的市场化调解手段作用日益显著。在市场经济条件下,行政手段的作用较以往微弱,具有较强激励-抑制效果的经济手段的作用日渐凸显。尼村水源头附近土地“包产到户”时已分到户,多年前已被孟村村民种植粮食作物,每年每亩地可以收获玉米 300 ~ 350 kg 不等。如若因为保护水源而退耕,他们将面临不小的经济损失。生态补偿主导原则中,追求利益受损群体合理补偿的“正义论”应优先于追求最小经济代价获取生态服务的“效率论”^[20]。按照“谁受益,谁补偿”的原则,退耕还林导致上游村民经济利益受损,他们的损失需要得到下游村庄的合理补偿。

2. 跨社区生态补偿机制的实施困境

理论上,在自然资源产权清晰的前提下,跨社区

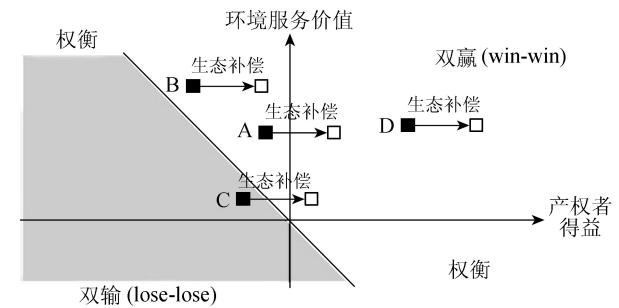
①按照学术惯例,本文中地名都已做相关技术处理。

② 历史上当地的山地旱作多采取刀耕火种的方式,当地人称为“轮歇地”。轮歇地种植 1—2 年后抛荒,若干年后再种植时林木已枝繁叶茂。现在,轮歇地多已成为固定耕地,所以耕地上的树林也越来越少。

③ 按照法律规定,林地使用不能改变用途,商品林地只能从事林业,种植经济林木是符合规定的。实际上,村庄水源林破坏问题的产生与自然资源的科层化管理弊端密切相关。1949 年后,我国自然资源的管理权逐渐从地方社区上移到森林管理部门。生态公益林的划分主要是由林业部门和专家认定的具有重要生态价值的森林。就村庄水源林而言,具体哪片森林为村庄的水源林是村庄自主确定的,仅仅只是“地方知识”。正如斯科特在《国家的视角》一书中指出的,追求简单化和清晰化的专家知识很多时候忽视了复杂多元的地方知识,一些村庄实际上的水源林被划定为商品林的情况时有发生。一旦失去了法律的保护加之村庄自身管理权的丧失,水源林的命运可想而知。

生态补偿机制具有很强的操作性。在类似尼村这样的案例中,以生态补偿中的环境服务交易为例,交易各方主体和服务内容相对明晰。按照定义,环境服务购买是指“至少一个买方、一个卖方围绕一个良好定义的环境服务进行的自愿的有条件的交易”^[21]。流域上下游村庄用水案例中,买方是下游需要用水的村庄,卖方是上游村庄集体或部分村民,补偿目标对象较易锁定。环境服务是指恢复森林满足下游村庄的用水需求及用水安全。因此,在主体明确、产权清晰的条件下可以充分发挥市场在生态补偿中的调节作用^[22]。

如何有效实施跨社区生态补偿需要深入研究。按照 Pagiola 提出的生态补偿效率分析框架^[23](图2),图2纵坐标表示环境服务价值,横坐标表示产权者得益,第一/三象限分别表示土地利用方式既有/无环境效应又有/无经济效益。第二象限表示土地利用有环境正外部性却没有经济利益,第四象限表示土地利用有经济利益却产生环境负外部性。斜线下方表示对社会整体的消极价值,上方表示对社会整体的积极价值。类型A表示通过经济利益激励产权所有者达到社会期望的土地使用方式,补偿费用与其所提供的环境服务价值相等,这是生态补偿的最理想状态。类型B表示补偿不足,即利益刺激难以实现社会期望的土地使用方式;类型C表示补偿过度,即转变社会不期望的土地使用方式以提供环境服务价值的代价过高;类型D表示无用补偿,即土地利用本身处于环境和经济效益双赢状态,无须补偿。B、C、D是3种无效率生态补偿类型。



在尼村案例中,跨社区生态补偿机制实施发生于上下游村庄之间。按照类型A这一理想型的生态补偿方式,需要将上游村庄约3.33 hm²的土地恢复为森林,才能够解决下游村庄用水需求。生态补偿项目需要综合考虑民众的生计状况,村民资源利用主要满足3个层次由低到高的功能:满足基本生存需求、出售产品获取现金收入、利用生态服务以获取利润^[24]。随着当地商品经济的发展,当地村民生计状况处于第二层次,土地的市场价值水涨船高。

按照当地的市场价,每亩旱地一次性流转费用(50年期限)是3万多元,流转3.33 hm²需要150余万。由于下游村庄没有足够的资金支付上游村庄使其转变土地利用方式以满足水源需求,易产生上文类型B这样的无效率生态补偿。在当地,补偿资金不足是跨社区生态补偿面临的困境之一。

除此以外,跨社区的生态补偿发生于基层社会特定时期的经济-社会-文化场域中,乡村社会的现实状况为跨社区生态补偿制造了困境。其一,资源付费使用观念欠缺。历史上,M县村庄的生活用水都是免费获取。水是一种流动性资源,具有公共资源的特征。下游村庄到上游林地取水,如不影响到上游村庄用水,他们一般不会阻止,这是当地村庄间用水的“习惯利用”方式。尼村大部分村民都没有通过经济手段解决水问题的意愿,没有形成付费用水观念是重要原因;其二,村庄间传统协商机制式微与行动能力不足。当地社会历史上涉及村庄间的纠纷解决,一般都会由两村的头人^①出面协商。头人在村中威望很高,头人意见较可能被采纳,纠纷就得化解。当下村庄地方精英威望下降,加之利益取向主导下的市场逻辑成为村民的行动逻辑,社区间有效的对话沟通不畅,一旦补偿谈判不成难以组织起有效的进一步协商;其三,生态补偿支付主体分散且支付能力不一。生态补偿的方式可以分为政府主导、基于市场和集体自组织等不同方式,每种方式的支付主体不同^[25]。与政府主导的生态补偿不同,跨社区生态补偿支付主体是下游村庄的分散的农户。如何将“原子化”的支付主体实现内部整合是跨社区生态补偿中的棘手问题。此外,由于支付主体经济状况差异,支付能力不一。如何在制定支付费用分配时兼顾不同支付主体的经济能力是非常有挑战的。

四、跨社区生态补偿机制的实践探索与构建策略

跨社区生态补偿机制的建构既有一般跨行政区生态补偿的特点,也有其特殊性。M县位于经济欠发达的西部民族地区,贫困是影响生态补偿制度实施的重要因素。按照Wunder提出的“生态补偿与减贫框架”^[26],生态补偿项目的实施需要考虑:①参与过滤:即贫困人群能够在多大程度上参加生态补偿项目;②对卖方的影响:贫困人群能否从出售行为中获益;③对买方的影响:贫困人群能够从购买行为

①“头人”是历史上地方首领的统称,拉祜族村寨的“卡些”,傣族村寨的“布相”“布改”等都是“头人”。

中获益;④衍生效果:生态补偿项目如何影响非参与贫困人群。Wunder 的研究框架本质是一个相关主体利益平衡的框架,只有实现多方共赢,才能最大程度扩大生态补偿的参与范围和实施效果。为应对跨社区生态补偿的困境,结合调查地已有的生态补偿经验探索和相关的研究成果,笔者尝试提出跨社区生态补偿机制的建构策略。

1. 跨社区生态补偿机制的实践探索

面对日益严峻的缺水问题和跨社区环境矛盾纠纷,M 县在实践中探索了置换土地、土地流转、水源购买等多形式的跨社区生态补偿形式。从已有的案例经验来看(表 1),实践中成功的跨社区生态补偿与“理想型”的市场化生态补偿相比,有如下区别:首先,从环境服务交易协商的参与主体来看,理想型的环境服务交易是买方和卖方双方之间的协商谈判,但是成功的案例中都有“官方”的力量参与协商。乡镇政府、行政村干部常常作为有影响的第三方参与其中;其次,从环境服务交易的补偿金额和形式来看,理想型的环境服务交易金额需科学合理测算环境服务价值或机会成本,但实践中的生态补偿考虑到支付方的收入水平和经济能力,补偿费用往往是妥协的结果。此外,由于农户现金的不足,非现金的土地置换成为较为可行的方式;第三,从环境服务交易达成的影响因素来说,理想型的环境服务交易是双方基于经济层面的成本—收益核算后的自愿交易,但实践中的环境服务交易协商中,非经济因素发挥了很大作用。那村案例中,最初双村索要高额费用,后经行政村干部从中协调,促使价格达成。芒村筹资过程中有部分村民不愿出资,后经行政村干部、村民小组组长和村里老人的劝说,最后同意出资;第四,从环境服务交易的外在监督来看,理想型的环境服务交易需要设置较为复杂的监督程序,导致交易成本较高,而实践中的跨社区生态补偿很少

需要外在监督(购买方是邻村的“熟人”)。即使有监督,其监督成本极低,芒村只需每 10 天派 1 人去巡视 1 次水源林即可;第五,从环境服务交易支付费用的分配来说,理想型的环境服务交易是经过测算后单个支付主体平均分配费用,但实践中的费用支付却是有差异性的,需要考虑弱势群体和困难群众。芒村案例中,部分暂时没有足够现金的村民由行政村帮垫款,对于部分经济困难的村民,补偿金额已酌情减免。

2. 跨社区生态补偿机制的建构策略

由于社区需求的多样性、社区特质的差异性,符合基层实际,具有现实操作性的跨社区生态补偿项目具有如下特征:①服务个性化。环境服务因社区的需求不同而表现出明显的差异;②主体多元化。除了买卖双方外,需要其他主体参与,如政府、社会组织等参与生态补偿的协商;③有限市场化。在基于市场原则的等价交换基础上,综合考虑当地经济发展水平和村民支付能力,兼顾效率和正义;④支付差别化。由于社区购买主体分散且经济状况差异较大,支付费用要在社区居民认可的基础上做出差别化处理。与政府主导的生态补偿相比,跨社区生态补偿机制较为灵活,操作弹性更大。为了完善跨社区生态补偿机制,笔者提出以下建议:

(1) 建立合理的生态补偿定价机制

跨社区生态补偿的定价可以分为如下两种类型:其一,实际损失的足额补偿。为邻近村庄提供环境服务而改变土地用途,如退耕还林、退牧还草等,造成农户收入下降,这部分损失需要足额补偿。此类型生态补偿费用由当地土地市场的价值确定,费用较为明确。这种类型补偿的实施困境往往取决于购买方资金状况,在贫困地区,资金不足是较为普遍的问题;其二,富余资源的协商补偿。如一个村庄需要的资源是另一村庄较为富余的资源,费用的确定

表 1 M 县跨社区生态补偿的若干案例

案例村基本情况及问题	(拟)解决措施
芒村海拔 900 多 m。傣族村,共有 43 户,185 人。随着上游森林减少,经济作物种植,芒村饮用水源日渐减少。	政府调换土地,受益村庄部分付费 ^① 。景乡政府拿出 6.66 hm ² 政府所有的土地与帕村交换水源附近的土地。由于糖厂土地流转合同尚有 10 年时间,需补偿给糖厂 14 万元。政府筹集 5 万元,芒村筹集 8 万元(平均每户 2000 元,部分困难群众费用减免)。2011 年,土地置换后,已种植水冬瓜树,芒村负责日常维护。水已能满足需求。
那村处于半山区。拉祜族村,有 23 户,91 人。海拔 1 100 m。因上游森林减少,饮水困难。	购买水源。上游双村取水点水源较为充足且距离那村较近(5 km 左右)。那村一次性付 9 600 元给上游的双村与其共享水源。约定期限 20 年,平均每人交 100 元左右。那村筹资安装自来水水槽和水管。水已能满足需求。
尼村海拔 1 400 余 m。拉祜族村,有 46 户,共 185 人。缺水严重。每年除了雨季 3 个月,其余 9 个月需要外出拉水。	土地置换。尼村水源附近土地属于孟村。由于尼村经济较为贫困,无经济实力流转土地(市场价 450 000 元/hm ² /50 年)。尼村有 13.32 hm ² 土地已流转给一位老板,2021 年到期。到期后准备拿回与孟村置换土地以种植水源林。

① 严格意义上来说,芒村案例是由政府主导的生态补偿项目。但作为一个成功的生态补偿案例,与自上而下的生态补偿机制有显著的不同,体现了跨社区生态补偿的一些特点:其一,体现了市场的等价原则。政府主导的生态补偿常常存在补偿不足的情况。本案例中,上游孟村土地损失获得了等额补偿,终止合约造成的糖厂损失也获得了合理补偿。第二,芒村筹钱过程中村庄内部动员机制、差异化支付、对水源林的监管等都体现了跨社区生态补偿的特点,对跨社区生态补偿制度设计是很好的借鉴,极具启示意义。

在考虑机会成本的基础上,再结合购买村庄的支付能力,经过协商后确定。这种类型的生态补偿费用弹性空间较大,往往依赖于建立在多方主体参与基础上的协商机制的完善程度。

(2)形成“2+X”补偿协商机制

为应对跨社区生态补偿存在的协商机制不健全,协商能力不足的问题,建立适合于地方实际的补偿协商机制有其必要。协商主体可以概括为“2+X”,即两个相邻村庄和可能的参与主体,如地方政府、行政村、社会组织、地方精英等,特别是政府和社会组织具有重要作用。①政府。在政府主导型的生态补偿中,政府扮演购买者和实施者的角色。跨社区生态补偿中政府角色由主导转变为辅导,更多作为参与者和中介者。发达国家的市场化生态补偿项目大多也有政府的身影。一项对美国和德国 22 个成功生态补偿的案例调查显示,73% 的项目都有政府介入^[27]。②社会组织。很多国家的环境服务购买项目是由中介机构、NGO 负责实施的。随着我国社会组织的发展,今后社会组织也是生态补偿项目的重要参与主体。

(3)建立多样化生态补偿支付方式

跨社区生态补偿机制多发生于农村地区,受限于补偿主体的经济能力,以现金结算的补偿方式常遇到困难。因此,可以探索具有较强操作性的替代性补偿方式,如相邻村庄间土地置换。在一些贫困地区,如果补偿费用超出村庄的支付能力,需要考虑外部资金注入的方式完成交易。拓宽流域生态补偿融资渠道非常必要^[28]。在国外市场化的生态补偿实践中,经济欠发达地区的跨社区生态补偿往往不是经济上可以自我维持^[29]的体系,政府、基金会等是可能的资金支持方。从地方政府层面来说,建立区域范围内的“民生项目生态服务购买基金”是可行路径。另外,需要引导基金会、公益类社会组织等参与,如爱德基金会的“活水”项目就是较好的尝试。

(4)创新村庄内部治理能力提升机制

生态补偿考验村庄的集体行动能力,特别是对于生态补偿的支付村庄而言,内部治理较弱往往导致村庄行动能力不足。在生态补偿中,村庄内部的工作主要包括:①组织和推动村民协商以及收集村民对生态补偿的意见,达成内部意见的统一;②村民生态补偿支付意愿提升。村民支付意愿除了与自身经济条件有关外,与村庄层面的组织动员和宣传也密不可分;③补偿金额的村庄内部分配调整。应根据经济状况在公平分配的基础上实行差别化分配,特别需要考虑到弱势群体;④村民资金支付和使用的公示、信息公开等。通过制度建设促进村庄内部

整合尤为必要。一些地区试点的以自然村为基础的村民理事会制度^[30]可以在跨村庄生态补偿中发挥内部整合作用和外部协商作用。

五、结 论

本文所呈现的跨社区生态补偿机制的产生与当地山区独特的自然地理、村庄居住格局和生活用水方式等有紧密的关联。本案例有一定的特殊性,这某种程度上也预示了与解决特定现实问题相对应的生态补偿机制的表现形式将会是多元的和复杂的。但是,案例中对上下游村庄间生态补偿机制实施困境和建构策略的分析反映了基层社会生态补偿机制实施存在的一部分共性问题,可以为我国市场化、多元化生态补偿机制的构建和完善提供参考。作为研究的拓展,笔者认为跨社区生态补偿还有以下方面值得深入研究:

其一,跨社区生态补偿如何能更有效地作为环境问题的前端预防工具,而不仅是作为一种环境问题末端治理的工具。目前的案例多为被动的“危机—应对”型跨社区生态补偿,而具有前瞻性的“判断—预防”型跨社区生态补偿则较为少见。随着资本下乡的加速推进,农业经营呈现规模化的趋势。对于较大规模的土地、林地流转需引入环境风险评估机制,对环境风险进行预警,确定可能的受影响群体,并确保邻近社区的知情权。同时,解决环境服务的定价问题,需要对邻近社区居民进行合理补偿或机会成本进行合理计算。

其二,从跨社区到跨区域的市场化生态补偿机制如何构建。我国多元化、市场化的生态补偿机制应“由点到面”,从小范围积累经验到大范围逐步推广。跨社区生态补偿应根据地方经验加强相关模式和类型研究,特别需要关注以下要点:如何实现生态补偿中政府和市场的融合;社会组织如何有效参与生态补偿;补偿主体如何有效实现整合与动员;如何建立有效的谈判机制等。通过对小地域范围的生态补偿机制的探索和成熟模式提炼,逐步尝试推广大地域空间的多元化、市场化的生态补偿机制。

其三,跨社区生态补偿中生存权和财产权孰先孰后,还需要深入研究。水源林关涉到下游村庄村民的生存。土地所有者或承包者对土地的利用权是一种财产权。当财产权的经营危及基本的用水权利时,何者优先?虽然在调查地,无论是政府还是上下游村庄,都倾向于或者同意采取经济手段(下游村庄补偿上游村庄)解决用水问题,但是这并不意味着我们的研究应止步于此。例如,饮水作为民生工程,究竟是由下游村庄承担补偿上游村庄费用还是

由地方政府负责采取措施保障居民的饮水权利? 这些问题都有待于进一步探讨。

参考文献:

[1] 杨妍,孙涛. 跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J]. 中国行政管理,2009(1):66-69.

[2] 陈瑞莲,胡熠. 我国流域区际生态补偿:依据、模式与机制[J]. 学术研究,2005(9):71-74.

[3] 何发理. 跨界生态补偿如何迈出第一步? [N]. 中国环境报,2012-04-16(002).

[4] 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(4):40-43.

[5] GARRETT H. The tragedy of the commons[J]. Science, 1968,162(3859):1243-1248.

[6] 张峰. 基于产权残缺理论的生态利益补偿机制研究[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版),2012(4):8-13.

[7] 科斯. 财产权利和制度变迁——产权学派与新制度学派文集[M]. 刘守英,译. 上海:三联书店,1994.

[8] 聂倩. 国外生态补偿实践的比较及政策启示[J]. 生态经济,2014(7):156-160.

[9] MCELWEE P D. Payments for environmental services as neoliberal market-based forest conservation in Vietnam: Panacea or problem? [J]. Geoforum, 2012, 43(3):412-426.

[10] 万军,张惠远,王金南,等. 中国生态补偿政策评估与框架初探[J]. 环境科学研究,2005(2):1-8.

[11] GABRIELA M. Social property relations and payment for environmental services: a case study in a rural community in Mexico [J]. Culture & Society Journal of Social Research,2012,3(2):11-28.

[12] 鸟越皓之,闰美芳. 日本的环境社会学与生活环境主义[J]. 学海,2011(3):42-54.

[13] WUNDER S. Payments for environmental services and the poor: concepts and preliminary evidence[J]. Environment & Development Economics,2008,13(3):279-297.

[14] 徐建英,孔明,刘新新,等. 生计资本对农户再参与退耕还林意愿的影响——以卧龙自然保护区为例[J]. 生态学报,2017(18):6205-6215.

[15] 吴萍,栗明. 社区参与生态补偿探析[J]. 江西社会科学,2010(10):172-175.

[16] SOMMERVILLE M, JONES J P G, RAHAJAHARISON M, et al. The role of fairness and benefit distribution in community-based Payment for Environmental Services interventions: a case study from Menabe, Madagascar [J]. Ecological Economics,2010,69(6):1262-1271.

[17] 李亮,高利红. 论我国重点生态功能区生态补偿与精准扶贫的法律对接[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017,44(5):59-65.

[18] BENNAGEN E, INDAB A, AMPONIN A, et al.

Compensating upland forest communities for the provision of watershed protection services: using “payment for environmental services” instruments in the Philippines [J]. Prem Policy Brief,2005,8(3):1-4.

[19] WUNDER S. The efficiency of payments for environmental services in tropical conservation [J]. Conservation Biology,2007,21(1):48-58.

[20] 李宏伟. 形塑“环境正义”:生态文明建设中的功能区划和利益补偿[J]. 当代世界与社会主义,2013(2):23-27.

[21] WESTERMANN O. Poverty access and payment for watershed hydrological services: a social feasibility study with case in Tiquipaya Watershed Bolivia[D]. Roskilde, Denmark: Doctoral Dissertation of Danish Institute for International Studies,2007.

[22] 王金南,万军,张惠远. 关于我国生态补偿机制与政策的几点认识[J]. 环境保护,2006(19):24-28.

[23] PAGIOLA S. Assessing the efficiency of payments for environmental services programs: a framework for analysis [R]. Washington, D. C. :World Bank,2005.

[24] ROSA H, KANDEL S, DIMAS L. Compensation for environmental services and rural communities: lessons from the Americas [J]. International Forestry Review, 2004,6(2):187-194.

[25] 何立华. 产权、效率与生态补偿机制[J]. 现代经济探讨, 2016(1):40-44.

[26] WUNDER S. Payments for environmental services and the poor: concepts and preliminary evidence[J]. Environment and Development Economics,2008,13(3):279-297.

[27] BAYLIS K, PEPLOW S, RAUSSER G, et al. Agri-environmental policies in the EU and United States: a comparison[J]. Ecological Economics,2015,65(4):753-764.

[28] 包晓斌. 我国流域生态补偿机制研究[J]. 求索, 2017(4):132-136.

[29] LOPA D, MWANYOKA I, JAMBIYA G, et al. Towards operational payments for water ecosystem services in Tanzania: a case study from the Uluguru Mountains [J]. Oryx,2012,46(1):34-44.

[30] 徐勇,赵德健. 找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(4):1-8.

(责任编辑:吴玲)

