

# 水流生态保护补偿机制建设中权益相关方 权利义务架构研究

曹建廷,赵钟楠,田英,王尔菲耶,张越,陈媛媛

(水利部水利水电规划设计总院,北京 100120)

**摘要:**在梳理有关法律法规和研究成果对水流权益相关方界定的基础上,分析水流权益相关方的权利义务架构体系,并结合实际案例说明了权利义务架构的实际表现。结果显示:我国现有法律法规对水流所有权界定明确,水流所有权由国务院代表国家行使。水流使用权主要通过取水许可制度实现所有权和使用权分离,组织和个人获得水流使用权。水流所有者依法拥有对水流占有、使用、收益和处分的权利,但作为自然资源公共利益代言人更负有水流保护的职责。水流生态保护补偿是水流使用者应尽的义务,水流使用者行使权利,应当遵守有关法规,保障水流的流量和质量及生态系统健康。水流生态保护补偿应对履行了水流生态保护义务的主体进行激励,并主要对水流生态服务供给者的发展限制及由此造成的损失,以及超出应尽保护义务的生态环境正外部性进行合理补偿。建议进一步加强政府在水流生态补偿中的主体地位,真正将生态补偿资金分配到微观层次的资源使用权主体,构建水流生态补偿的长效机制,有序开展常态下重点蓄滞洪区生态补偿。

**关键词:**水流;权益相关方;权利义务关系;生态补偿

中图分类号:TV122

文献标志码:A

文章编号:1003-9511(2021)04-0066-06

生态保护补偿是生态文明制度的重要内容,水流是国务院办公厅《关于健全生态保护补偿机制的意见》提出的生态保护补偿重点领域之一。从全球范围看,生态补偿规模日益扩大,每年交易规模已达360亿~420亿美元<sup>[1]</sup>。受水的流动性、关联性、利害双重性等影响,水流生态保护补偿涉及的权益相关方复杂,不仅涉及水流的直接所有者、使用者、受益者,还涉及水流间接使用者和受益者。受水流权益相关方及其权利义务的界定不明晰等因素的影响,我国水流生态补偿的范围仍然偏小,保护者和受益者良性互动的机制还没有很好地建立起来,一定程度上影响了生态环境保护措施行动的成效。

国内许多学者对包括水流在内的生态补偿的理论和进行了广泛探讨<sup>[2-6]</sup>,对生态补偿权利的生成<sup>[7]</sup>和典型流域我国水权市场建设中水流权益相关方及其权利义务进行探讨<sup>[8-9]</sup>。总的看来,国内外生态保护补偿研究涉及领域相对较广,多侧重于理论研究,对生态保护补偿涉及不同主体的利益

关系及责任关系尚未有较系统分析,这在水流领域尤其薄弱。为解决生态保护补偿机制中参与生态保护各方权利义务关系不明确问题,支撑《生态保护补偿条例》的起草工作,国家发展改革委组织开展生态保护补偿立法研究,其中包括水流在内的重要生态系统所有者、直接使用者和受益者之间权利关系研究,重要生态系统间接使用者和直接拥有者之间的权利义务关系研究等。在现有法律法规框架下,梳理现有法律法规相关规定,科学界定权益相关方的权利义务,为基于权益相关方的水流保护权利义务架构,推进生态保护补偿机制立法建设提供理论参考,助力加快形成受益者付费、保护者得到合理补偿的机制,推动水流系统的整体保护、系统修复和综合治理,保障我国水安全。

## 1 水流权益相关方的法律界定

### 1.1 水流所有者

《中华人民共和国宪法》第九条规定,“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”。《中华人民共和国水法》第九条规定,“水资源属于国家所有。水资源的所有权由国务院代表国家行使。农村集体经济组织的水塘和由农村集体经济组织修建管理的水库中的水,归各该农村集体经济组织使用”。《中华人民共和国民法典》第二百四十六条规定,“法律规定属于国家所有的财产,属于国家所有即全民所有。国有财产由国务院代表国家行使所有权。法律另有规定的,依照其规定”;第二百四十七条规定,“矿藏、水流、海域属于国家所有”。从以上的宪法和法律法规来看,国家直接取得水流所有权,即水流为全民所有,水流所有权由国务院,即中央人民政府,代表国家行使。水流属于国家所有是我国社会主义经济制度基础决定,这为实现全国范围水资源配置,避免地方政府组织个人为其狭隘的利益任意开发水资源并造成资源环境问题,维护广大人民群众利益奠定产权基础。

宪法和法律规定水流所有权由国务院代表国家行使,但相关法律法规决定水流使用权造成这样现实,即一些水量分配方案和取水许可由国务院或国务院授权水行政主管部门等部委批复,地方政府根据国家批复的江河流域水量分配方案或相关规划,对其辖区流域水量分配方案和取水许可进行批复。从这些现实来看,行使水流所有权的主体实质上包括国务院、国务院授权的部门、地方政府。有的学者也认为,可以根据宪法规定国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,认为地方人民政府推定代表行使水流国家所有权<sup>[10]</sup>。

### 1.2 水流使用者

水流使用者就是依法获得水流(水资源)使用权(取水权)的单位和个人。《中华人民共和国水法》第四十八条规定“直接从江河、湖泊或者地下取用资源的单位和个人,应当按照国家取水许可制度和水资源有偿使用制度的规定,向水行政主管部门或者流域管理机构申请领取取水许可证,并缴纳水资源费,取得取水权。但是,家庭生活和零星散养、圈养畜禽饮用等少量取水的除外”。《中华人民共和国民法典》第三百二十四条规定,“国家所有或者国家所有由集体使用以及法律规定属于集体所有的自然资源,组织、个人依法可以占有、使用和收益。”

《中华人民共和国水法》和《中华人民共和国民法典》的法律条款显示,通过水流所有权与使用权分离,组织(单位)和个人依法获得使用权。水权概念属于法律上的权利范畴,水权的物质表现形式是一定数量的水资源。在我国水资源所有权属于国家所有的前提下,依照《取水许可和水资源费征收管

理条例》(中华人民共和国国务院令 第 460 号),根据区域许可总量,经过水资源论证、取水许可申请、缴纳水资源费(税),经过水行政主管部门或者流域管理机构批准以后,单位或个人获得取水权,实现水资源所有权与使用权的分离下使用权与取水量的统一(图 1)。

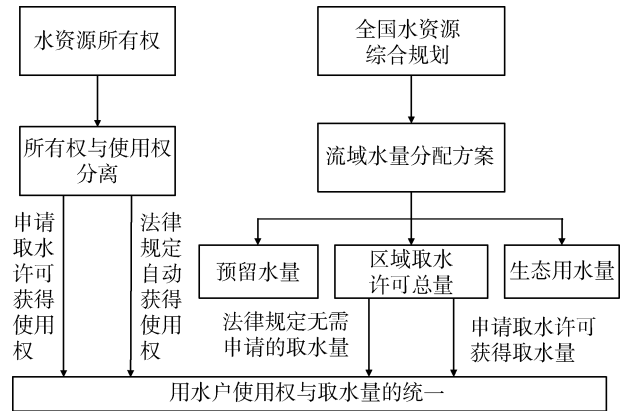


图 1 使用权获得及其与取水量统一

## 2 水流权益相关方的权力义务架构及其实际表现

### 2.1 权利义务总体架构

水流所有者从国家整体利益依法决定水流使用者的开发使用相关事项,并监督使用者履行应尽的义务。《中华人民共和国民法典》第二百四十条规定,“所有权人对自己的不动产或者动产,依法享有占有、使用、收益和处分的权利。”据此条款,水流所有者依法拥有对水流占有、使用、收益和处分的权利,确定相关主体的使用权(取水权),包括取水数量、时间、用途等。国务院或其授权的部委行使所有权,批准的水量分配方案,确定不同行政区域的水使用权。如国务院批复的《永定河干流水量分配方案》和国务院授权国家发展和改革委员会、水利部联合批复《淮河水量分配方案》等水量分配方案,明确流域内各省级行政区不同来水频率下的水量分配份额。通过国务院及其授权批复水量分配方案或省级行政区域的水量份额,实质上明晰相关流域各行政区域的水使用权。

水流作为属于国家所有的自然资源,“国家所有”并不是全部都是为了国家占有更多的自然资源并且从中获得经济利益,而是由于自然资源本身涉及社会大多数成员的公共利益,而国家又是公共利益的代表,因此被认为是最合适的自然资源公共利益代言人,由其代表公众所有,并且最终完成对所占有的自然资源的管理义务。国务院代表国家行使水流所有者的主要义务包括:摸清水流资源资产家底;

提高水流资源资产意识;健全涉水法律法规;提出水流开发、利用、节约、保护的行动;禁止任何组织、个人对水流资源的破坏或非法侵占,保障人民生活对水流资源环境的需要;科学高效管理水流资产;加强涉水科技保障研究;促进水流资源资产流动;协调涉及水流的利益矛盾;协调区域差异矛盾;管理行为接受公众监督。地方政府在遵循国务院或其授权部委批复水量分配方案或用水额度的基础上,依据其水资源条件对其辖区内水资源取水权进行分配。依据《中华人民共和国环境保护法》“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”的规定,地方政府对其辖区内水流的生态环境保护负主体责任。

水流使用权属于用益物权,是一种他物权。他物权是指权利人在他人所有的标的物享有的被限定于某一特定方面或某一特定期间的物权,是在所有权权能与所有人发生分离的基础上产生的、由非所有人对物享有的一定程度的支配权。按《中华人民共和国民法典》第三百二十三条规定,水流使用者对国家水流资源,依法享有占有、使用和收益的权利。第三百二十六条规定,“用益物权人行使权利,应当遵守法律有关保护和合理开发利用资源、保护生态环境的规定。所有权人不得干涉用益物权人行使权利。”可见水流使用者在依法从水流所有者获得使用权,获得使用法定规模水量的权利,同时需要履行遵守国家有关保护和合理开发利用资源、保护生态环境的法律规定的义务(图2)。

强度,保障河湖生态流量。控制主要污染物入河湖总量。依据河湖水功能区和水质目标,从整个河湖水系,核定水域纳污容量,严格控制入河湖排污总量,并把限制排污总量分解到相关各级行政区。限制水域岸线开发,包括限制围垦河道湖泊,非法侵占水域、滩地。

### 2.2.1.2 水流所有者的义务

“水流”是被写入宪法,成为宪法明确规定的国家基础性、战略性自然资源。国务院代表国家行使的水流所有权是享有的公权利,但这种公权利本身也是一种限制和义务,即行使以法律为中心的多种手段和工具,持续性地对各种水流相关资源环境风险进行有效控制,保障公共(全民)利益<sup>[11]</sup>。《中华人民共和国水法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国水土保持法》等法律法规对水流保护作了相关规定。如《中华人民共和国水法》规定:发挥水资源的多种功能,协调好生活、生产经营和生态环境用水;国家保护水资源,采取有效措施,保护植被,植树种草,涵养水源,防治水土流失和水体污染,改善生态环境;在制定水资源开发、利用规划和调度水资源时,应当注意维持江河的合理流量和湖泊、水库以及地下水的合理水位,维护水体的自然净化能力;国家建立饮用水水源保护区制度,省、自治区、直辖市人民政府应当划定饮用水水源保护区,并采取措施,防止水源枯竭和水体污染等。《中华人民共和国环境保护法》规定:一切单位和个人都有保护环境的义务;地方各级人民政府应当根据环境保护目标和治理任务,采取有效措施,改善环境质量;国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线,实行严格保护;开发利用自然资源,应当合理开发,保护生物多样性,保障生态安全等。《中华人民共和国水污染防治法》规定:优先保护饮用水水源,严格控制工业污染、城镇生活污染,防治农业面源污染,积极推进生态治理工程建设,预防、控制和减少水环境污染和生态破坏等。《中华人民共和国水土保持法》规定:国家加强江河源头区、饮用水水源保护区和水源涵养区水土流失的预防和治理工作,多渠道筹集资金,将水土保持生态效益补偿纳入国家建立的生态效益补偿制度等。所有者履行这些法律法规,主要有制定和实施水流保护相关规划、水污染防治、水生态修复、水域岸线保护等水流保护方面的相关义务。

### 2.2.2 水流使用者的权利义务

对水流保护而言,水流使用者主要体现在义务方面。水流使用者在一定授权内有开发利用水资源

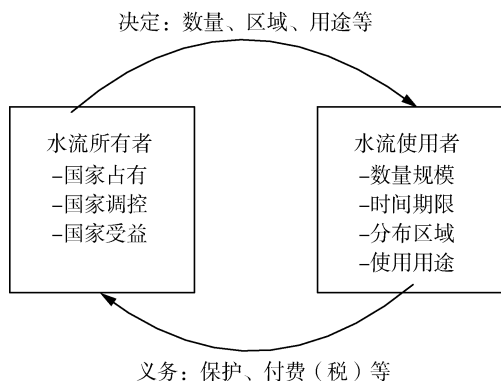


图2 水流使用者和所有者权利义务关系

## 2.2 在水流保护工作中的权利义务

### 2.2.1 水流所有者的权利义务

#### 2.2.1.1 水流所有者权利

确定水流开发利用红线。国务院颁布了《关于实行最严格水资源管理制度的意见》以及《实行最严格水资源管理制度考核办法》,确定各省、自治区、直辖市用水总量控制目标,这推定为授权各省级行政区水使用权和开发利用红线,限制水资源开发

权利的同时,有防止污染、防止生态破坏、保护水土资源的义务。对水流使用者的义务在《中华人民共和国水法》《中华人民共和国环境保护法》等法律法规中有所规定。如《中华人民共和国水法》规定:开发、利用水资源的单位和个人有依法保护水资源的义务;跨流域调水,应当进行全面规划和科学论证,统筹兼顾调出和调入流域的用水需要,防止对生态环境造成破坏。《中华人民共和国环境保护法》对水流保护没有直接提及,但对与水流使用者水流保护相关的自然资源开发和污染物排放进行规定,如规定开发利用自然资源,应当合理开发,保护生物多样性,保障生态安全等。《中华人民共和国水污染防治法》对水体的污染防治进行规定,从使用者角度,除对排放水污染物一般规定和监督管理规定外,对水污染防治措施还进行规定。《中华人民共和国水土保持法》规定:任何单位和个人都有保护水土资源、预防和治理水土流失的义务,并有权对破坏水土资源、造成水土流失的行为进行举报等。

### 2.3 在水流生态保护补偿中的权利义务

水流生态服务功能。水流是江、河等的统称,为重要的生态系统类型。水生态系统服务功能是指水生态系统及其生态过程所形成及所维持的人类赖以生存的自然环境条件与效用。它不仅是人类社会经济的基础资源,还维持了人类赖以生存与发展的生态环境条件。根据水生态系统提供服务的机制、类型和效用,把水生态系统的服务功能划分为提供产品、调节功能、文化功能和生命支持功能<sup>[12]</sup>。

水流生态保护补偿是行为主体对水文循环过程和水生态系统服务功能产生影响,并通过水生态系统传导给利益相关者,从而在行为主体和利益相关者之间进行利益协调的一种方式,体现了以水为核心的调节机制,对突破行政壁垒,有效调动各方保护水生态环境积极性具有积极意义。水流生态补偿就是在认识土地利用者等的水文效应和生态服务的基础上,通过生态服务用户直接支付或通过第三方如政府对生态服务用户收费支付给服务提供者,建立生态保护良性运行机制。从国内外开展的水流生态保护补偿案例来看,在生态补偿中主要关注的水文效应和水流生态服务功能包括:水量供给、水质净化、水量蓄积与调节等方面。结合思路框架图,分析生态服务供给者、水流所有者、使用者和受益者权利义务。

#### 2.3.1 水流所有者的权利和义务

对水流生态保护补偿中,水流所有者的权利包括确定水流使用者用水额度,对良好生态服务受益的用户收费。地方政府或中央政府为保护良好水生态环境和资源保障,可通过收费或税等方式提供生

态保护资金,购买生态系统服务。同时作为监管方制定环境标准,执行相关法规,协调水生态服务提供者与使用者关系,监督相关生态补偿合同实施。在国际上,政府的角色正在从传统生态服务购买方和监督方转变为促进方,即建立制度体系,建立完善相关政策和监管框架,使更多的经济行为体能够参与生态系统服务的提供和支付。政府还需加强、推动公共研究机构和私营研究机构积极从事流域生物物理关系、生态系统服务评价以及建立、运行生态补偿计划等科学研究。

#### 2.3.2 水流生态服务供给者的权利和义务

水流生态服务供给者指从事水流相关的生态保护、恢复、治理活动而增进水流生态服务利益的地方政府、单位和个人。生态补偿制度理性表现为:既要求正外部性生态效益的提供者达到生态环境保护的义务要求,又要满足其实现理应获得的生存与发展的权利。对水流生态补偿而言,水流生态服务供给者,如土地使用者牺牲土地资源开发权益,提供更好的生态服务,拥有受到补偿权利,同时,承担约定的提供生态服务的义务。以流域上下游生态保护补偿为例,为保持良好水质净化功能提供良好水质的下泄水量,流域上游水流生态服务供给者额外承担保护生态环境的义务,同时,享有补偿水质改善、水量保障的正外部性,以及补偿限制其开发并由此造成经济损失的权利。

#### 2.3.3 水流直接使用者的权利和义务

就水流生态保护补偿而言,水流直接使用者,也就是水流生态服务的直接受益者,指一切在生态保护和建设活动中直接受益的单位和个人,如供水公司、水力发电企业等。由于生态利益的公共利益属性,水流生态保护的受益主体往往体现为不特定的多数人甚至是全社会,而政府作为公共利益的代表,理所当然就成为水流使用的代表主体。在某些情况下,如在流域上下游之间或特定的区域之间,生态受益者可以做出清晰的界定。如果生态受益的单位和个人与因其受益而做出生态贡献的单位和个人之间存在对应关系,就产生了协商谈判而直接补偿的可能,无须政府的介入。如为保障饮用水供水水源水质或可持续来水量,供水公司与上游土地使用者达成生态补偿协议,补偿上游提供生态服务。水电公司支付上游土地使用者购买“保障水流量和减少入库水流含沙量”的生态服务。在生态服务受益者可以清晰地界定情况下,生态服务受益者对提供生态服务的供给者有提供补偿的义务,同时享有额外的水质改善、水量保障等生态服务的权利。对水流生态保护的受益主体难以界定情况下,政府作为

水流使用者代表主体应承担补偿生态服务提供者的义务。如国家划定重要蓄滞洪区,以备发生超标准洪水时发挥调蓄洪水作用,政府作为直接使用者和受益代表主体,为保障蓄滞洪区的正常启用,应承担补偿蓄滞洪区生态服务提供者的义务。

### 2.3.4 水流生态服务受益者的权利和义务

对水流生态补偿而言,水流生态服务受益者主要存在三种情形。一为水流直接受益者与使用者为统一体的情况下,受益者权利和义务与直接使用者的权利义务相同。二为对受益者与使用者分离情况下,受益者与使用者按照相关政策规定或合同约定履行相应的权利和义务,如自来水用户拥有使用自来水权利,并承担根据用水量按规定的水价支付用水费用的义务。三为水流生态服务功能受益主体难以界定情况下,政府作为受益代表主体承担补偿生态服务提供者的义务。

## 3 水生态保护补偿案例中实际架构

根据以上水流权益相关方的权力义务架构分析,选择新安江流域水环境补偿、广东省东江流域水权交易补偿、蓄滞洪区生态补偿案例,分析水流生态服务主要功能,确定水流所有者、使用者和受益者,分析其在水流生态保护补偿机制中的权利义务。

### 3.1 新安江流域水环境补偿

新安江发源于安徽省休宁县六股尖,流经皖浙两省,是千岛湖最大的入境河流。在国家相关部委的支持下,新安江流域生态补偿列入我国首个跨区域上下游横向生态补偿机制的试点项目<sup>[13]</sup>。2012年以来,迄今已签订实施三轮生态补偿协议,设立新安江流域上下游横向生态补偿资金,规定流域跨界断面水质和考核。新安江流域生态补偿试点取得显著成效,实现了生态、经济、社会和制度等效益的同步提升。

在新安江流域水环境补偿案例中,水流生态服务主要是供给协议约定的下泄水量的水质,供给方主要是流域上游地区相关主体,以安徽省黄山市政府为代表,具体包括流域上游生产单位、水环境管理者、一线基层职工、受限制企业、土地利用的村民。水流生态服务供给者的权利包括:得到下游地区政府因保护生态环境对其水流系统开发权限制造成的损失进行补偿,对为实现水质提升的正外部性的生态环境保护投入进行补偿等。水流生态服务供给者的主要义务包括:加强流域保护和管理,限制破坏型产业发展,河道清理,提供良好的流域生态环境,保障良好的出省水质等。

水流生态服务使用者和受益者,以新安江流域

下游地区的企业、个人,以浙江省政府为代表,其通过协议内容来购买流域生态环境服务,其享有流域上游下泄水量的优良水质,保障流域下游千岛湖Ⅰ类水质和良好生态环境。补偿义务主体的义务包括:弥补上游地区安徽省黄山市政府因保护环境的限制开发而导致的损失,补偿提供优良水质水流生态服务等<sup>[14]</sup>。中央政府作为水流所有者和间接受益者,在第一和第二次补偿协议执行期间对上游生态服务提供者提供了一定的补偿资金,并推动新安江水环境补偿试点有效实施。

### 3.2 广东省东江流域水权交易补偿

水利部于2014年在全国7个省区启动水权试点工作,广东省东江流域作为我国南方丰水地区的典型代表,被列入水权试点的范围,工作重点是在东江流域开展上下游行政区域之间的水权交易<sup>[15]</sup>。广东省开展了东江流域惠州市和广州市区域之间水权交易试点实践,通过引进水权交易机制,盘活有限的用水指标,促进了水资源在流域内实现高效配置,缓解了东江流域水资源供需矛盾。东江流域水权交易实质上是上下游市级人民政府之间水资源使用权的转让,水资源使用权以用水总量控制指标表示。水权交易的转让方为用水总量尚未达到该行政区域用水总量控制指标的惠州市人民政府,水权交易的受让方为需要新增用水总量控制指标的广州市人民政府,因此,主要权益相关方为东江流域上游的惠州市政府和下游的广州市政府。

权益相关方的权利义务以广东省环境权益交易所正式挂牌交易标的为准。据广州与惠州水权交易信息公告,惠州市通过农业节水向广州市转让514.6万 $\text{m}^3/\text{a}$ 的用水总量控制指标和10292万 $\text{m}^3/\text{a}$ 的东江用水指标,用水总量控制指标交易价格为0.662元/ $(\text{m}^3 \cdot \text{a})$ ,东江用水指标交易价格为0.01元/ $(\text{m}^3 \cdot \text{a})$ ,水权交易期限为5a。在此水权交易补偿案例中,上游惠州市政府拥有获得水权交易成交金额的补偿权利,同时承担保障水权交易的来源,保证提供满足水质要求水量的义务。下游广州市政府获得交易标的用水总量控制指标和东江流域水量分配指标的使用权利,承担支付总成交的金额费用义务。为保障水权交易的有效实施,广东省通过制定《广东省水权交易管理试行办法》,明确了水权交易监管部门、交易平台和交易主体等相关各方的责任和义务,建立了相关的奖惩制度和监督管理制度体系。

### 3.3 蓄滞洪区生态补偿

蓄滞洪区作为我国大江大河防洪体系的重要组成部分,对有效降低大水时干流水位,减轻了下游防

洪压力,保障流域下游防洪安全具有重要作用。但是,蓄滞洪区给区域经济发展带来较大影响,蓄滞洪区内仍多以种植业为主,工业等非农产业发展缓慢,广大群众牺牲了自身的发展利益,经济社会发展严重滞后其他区域,为此,对蓄滞洪区进行生态保护补偿是十分必要和迫切。国家已经制定了《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》,但只是对运用行蓄洪的蓄滞洪区的居民进行补偿。目前,在蓄滞洪区运用性补偿以外暂时还没有针对性的水生态补偿政策和补偿资金。有些学者从补偿范围和主体等方面对蓄滞洪区生态补偿进行分析探索<sup>[16]</sup>,以下对蓄滞洪区生态补偿相关主体的权利义务进行分析。

在常态下,即没有启用蓄滞洪区的情况下,蓄滞洪区提供了应对可能发生极端洪水进行分洪蓄洪的生态服务功能。蓄滞洪区所在区域的地方政府作为提供生态服务功能的主体,拥有受到补偿的权利,补偿其由于蓄滞洪区的功能定位限制了区域发展的损失。同时,蓄滞洪区所在区域地方政府承担保障蓄滞洪区正常开启进行行蓄洪,利用蓄滞洪区的调节功能,保障下游防洪安全的义务。

蓄滞洪区使其所在整个流域的防洪安全保障受益,国家和流域相关省区为直接使用者和受益者。按照“谁受益、谁补偿”的原则,国家和受益区的省级政府代表受益群体,承担对蓄滞洪区内政府和群众予以补偿的义务,同时,也享有正常启用蓄滞洪区,保障其防洪安全的权利。尽管蓄滞洪区所在流域的省区应承担补偿义务,鉴于蓄滞洪区设定是国家行为,同时相关省区的蓄滞洪区提供防洪效益很难分清,现阶段主要应以中央政府代表国家实施蓄滞洪区生态补偿。

#### 4 结 语

我国法律法规对水流所有权和使用权的界定明确,通过所有权和使用权分离,组织(单位)和个人依法获得使用权。国家层面水流所有者不但依法拥有对水流占有、使用、收益和处分的权利,确定相关主体的使用权(取水权),而且更主要的是依法制定和实施相关制度,保障水流的合理开发和保护,实现水流这一公共资源的可持续利用。

水流保护是水流所有者的职责,也是水流使用者应尽的义务。国家已实施资源有偿使用制度、生态环境损害赔偿制度、水权交易制度,这属于广义的生态补偿范畴。水流生态保护补偿,应对履行了水流生态保护义务的主体进行激励,狭义而言,应主要对水流生态服务供给者的发展受到限制并由此造成的损失,以及超出应尽保护义务的水流生态环境的

正外部性进行补偿,这也是构建生态补偿理论,权益相关方协商水流生态保护补偿的基础。

政府是水流资源所有者和公共利益维护者,同时又行使着协调个体利益和社会利益、个体之间利益,并将生态补偿利益进行再分配的职能。建议进一步加强不同层级政府在水流生态补偿中的主体地位,真正将生态补偿资金分配到微观层次的环境资源使用权主体,使水流生态服务贡献者得到实在补偿,实现水流生态补偿的长效机制。为保障蓄滞洪区有效启用和健康发展,建议中央政府作为使用者和受益者有序开展常态下重点蓄滞洪区生态补偿。

#### 参考文献:

- [1] SALZMAN J, BENNETT G, CARROLL N, et al. The global status and trends of payments for ecosystem services [J]. Nature Sustainability, 2018(1):136-144.
- [2] 徐素波,王耀东,耿晓媛.生态补偿:理论综述与研究展望[J].林业经济,2020,42(3):14-26.
- [3] 陈国阶.生态补偿的理论与实践探索[J].决策咨询,2019(6):1-5.
- [4] 中国21世纪议程管理中心.生态补偿原理与应用[M].北京:社会科学文献出版社,2009.
- [5] 刘洋,毕军.流域生态补偿理论及其标准研究综述[J].水利经济,2018,36(3):10-15.
- [6] 杨玉霞,闫莉,韩艳利,等.基于流域尺度的黄河水生态补偿机制[J].水资源保护,2020,36(6):18-23.
- [7] 杜群,车东晟.新时代生态补偿权利的生成及其实现[J].法制与社会发展,2019(2):43-58.
- [8] 潘海英,汪欣.典型流域水权市场建设中利益相关者利益冲突与平衡[J].水利经济,2019,37(5):66-72.
- [9] 郭晖,陈向东,董增川,等.基于合同节水管理的水权交易构建方法[J].水资源保护,2019,35(3):33-38.
- [10] 肖明新.地方人民政府推定代表行使水流国家所有权探析[J].江西理工大学学报,2015,36(2):13-17.
- [11] 国务院发展研究中心资源与环境研究所课题组.自然资源资产所有者的权利与义务研究[J].中国机构改革与管理,2016(5):19-22.
- [12] 欧阳志云,赵同谦,王效科,等.水生态服务功能分析及其间接价值评价[J].生态学报,2004,24(10):2091-2099.
- [13] 王雨蓉,陈利根,陈歆,等.制度分析与发展框架下流域生态补偿的应用规则:基于新安江的实践[J].中国人口·资源与环境,2020,30(1):41-48.
- [14] 汪卓群.流域生态补偿的主体及其权利义务关系分析[J].企业导报,2016(17):86-90.
- [15] 洪昌红,黄本胜,邱静,等.广东省东江流域水权交易实践[J].广东水利水电,2018(12):10-13.
- [16] 刘定湘,刘敏.蓄滞洪区生态补偿若干问题分析[J].水利经济,2014,32(5):43-45.

(收稿日期:2020-10-14 编辑:许宇鹏)