

# 刍议跨界污染治理中的生态补偿及其制度完善

夏新武

连云港市灌南生态环境局

DOI:10.12238/eep.v3i12.1150

**[摘要]** 跨界污染即指同一流域不同行政区域内发生的污染,主要由水体移动造成,一般在上游发生污染问题却会影响到下游,由于上下游行政区域不同,容易导致污染治理工作脱节,为保障地方公共利益,必须实行生态补偿机制。生态补偿对于跨界污染治理有一定积极意义,可以改善跨界污染情况,是对跨界污染治理进行治理的基本方法,也可以在一定程度上推动跨界污染治理工作的发展。生态补偿需要遵循损益相当、法定与协定补偿等原则。我国在跨界污染治理中的生态补偿工作方面也取得了较大进展,但是,其仍存在一定不足,例如在跨界污染治理过程中,生态补偿仍然处于比较单一的补偿方式,且其适用范围也相对狭窄。对此,必须才有有效手段,以我国现行法律为基础,对生态补偿的制度进行完善,拓宽其适用范围,建立标准的生态补偿机制,从而推进跨界污染治理中的生态补偿进一步发展。

**[关键词]** 跨界污染治理; 生态补偿; 制度完善

**中图分类号:** X829 **文献标识码:** A

在我国长期发展以来,我国的经济形势都属于粗放管理模式,这就导致我国虽然经济水平得到了快速增长,但是环境问题也日益严峻。与此同时,在政府本位主义、跨界污染上下游部门协作不及时等主观原因影响下,环境污染问题还会出现超出特定区域边界的现象,这也被称作跨界污染。与在同一区域发生的环境污染问题不同,跨界污染的治理关系到不同地区政府和人民的公共利益,因此,实现良好的跨界污染治理效果,必须将当地的公共利益作为首要考虑条件,运行生态补偿制度,促使跨界污染问题得到高度重视,解决跨界污染问题,正是在这一前提下,必须对跨界污染治理中的生态补偿制度进行完善。

## 1 生态补偿概述

随着我国经济不断发展,人们的思想已经向着环境保护和资源节约发展,随着我国生态环境愈发恶劣,我国社会和人民也更加意识到保护生态环境的意义,人们思想的转变加上国家和省政府对跨界污染断面考核力度加大,也成为了生态补偿机制建立的基础。生态补偿是一种经济手段,其主要作用是促进环保事业发展,提升地方政府对跨界污染

治理工作的重视程度,其理论依据则是对环境特点和价值的认定。生态补偿以保护生态环境和促使环境可持续发展为主要目的,主要采用经济手段调剂与污染地区政府的利益关系,从而提高利益相关方对跨界污染工作的积极性。尽管我国已经对生态补偿有一定研究和应用,但是仍然没能对其进行一个准确的定义,综合我国实际国情可以将其理解为广义上的概念和狭义上的概念。首先,广义上的生态补偿概念是对环保所获取效益的奖励,或者对破坏环境带来损失的一种补偿,补偿部分也包含对破坏环境人群收取的费用。其次,狭义上的生态补偿概念更侧重于环保效益的奖励。目前我国对污染排放收费等方面已经有了相对完善的法规和制度,但是,对于生态补偿机制仍然侧重于狭义上的概念,需要对生态补偿制度进行完善。

## 2 在跨界污染治理中应用生态补偿机制的意义

跨界污染指不同管辖区之间的污染跨界行为,主要这对水体流动所造成的环境污染现象,在跨界污染的治理中应用生态补偿机制的意义主要体现在以下两个方面。

### 2.1 克服跨界污染和治理的外部性

跨界污染具备一定外部性,其外部性指跨界污染必定会对生物生存环境和自然资源造成不同程度破坏,即对公共资源造成破坏,跨界污染可能会因为区域的转变,对污染地区公共资源所有者的权益造成损害。而生态补偿则是克服跨界污染治理外部性的主要方式,由于跨界污染对除污染源地区的其他空间造成了环境损害,因此对于这些其他空间来说,跨界污染具有一定负外部性。而开展跨界治理过程中,这一治理行为也可以使除污染源以外地区共享治理效果。对比跨界污染的溢出属于负外部性来说,跨界污染的治理产生溢出属于正外部性,虽然从上述阐述中可以得出负外部性代表利益损失而正外部性代表收益的结论,但这只是相对于污染源地区而言的,对于其他区域来说,不管是何种外部性,都会造成不同程度的利益损害,因此,必须由产生污染的地区对其他地区进行生态补偿,这样才能充分克服跨界污染及其治理的外部性。

### 2.2 保障跨界污染治理持续推进

完善的生态补偿可以保障跨界污染治理持续推进,跨界污染的治理一大前

提是各地政府通力合作, 虽然在这一过程中, 各方政府既需要在权利上妥协, 也需要在具体治理工作中让步, 但是并不意味着各方政府需要不利己、专利人, 而是以各地区的公共利益作为主要目标, 是一种重视整体利益提升的工作内容。也正因如此, 才能吸引各地政府参与其中, 否则若无公共利益的增长, 地方政府势必会对合作慎重考虑甚至会退出合作, 进而导致跨界污染治理无法推行。由此可见, 应用生态补偿可以促使各地公共利益保持平衡状态, 有助于社会的稳定和跨界污染治理的持续推进。

### 3 跨界污染治理中生态补偿制度的完善

如今我国跨界污染治理过程中, 生态补偿的应用还存在一定缺陷, 其主要原因即为生态补偿制度仍不够完善, 因此必须从以下几个方面对生态补偿制度进行改进和创新, 促使制度不断完善。

#### 3.1 以法律为基础完善制度

从我国目前的跨界污染治理工作成果来看, 生态补偿仍然存在一定的应用局限性, 这也从侧面展现出了我国在生态补偿制度方面仍然存在极大缺陷。我国的一切政府正式制度都以现行法律法规和政策作为基础, 这些内容也可以在跨界污染治理中的生态补偿应用中起到一定规范效果, 与此同时, 生态补偿的开展大多数情况下都需要政府出台的政策指引才能施行。然而受政策短期效果的影响, 其稳定性和权威性均有不足, 很容易导致其他地区在执行生态补偿时效果不佳, 这也是导致我国跨界污染治理中

难以推行生态补偿的一大原因。除此之外, 我国推行依法治国, 因此, 法律法规必须是社会控制的最主要方式, 在跨界污染治理中的生态补偿推行过程中也是如此, 必须借助法律手段建立生态补偿制度。尽管我国已经提出了出台生态补偿相关法律条例的建议, 但是其法律效力不高, 很难对一些分散行为进行规范管理, 因此必须以完善法律法规为基础对生态补偿制度进行规定, 从而促使其适用性得到提升。

#### 3.2 拓宽生态补偿适用范围

目前我国比较严重的跨界污染主要体现在两个方面, 一方面是水环境污染, 另一方面则是大气环境污染, 因此, 如今我国推行生态补偿的主要区域即在水环境污染和大气环境污染的治理中。因此, 不论是在国家的法律法规还是在地方政策中, 都必须对跨界水环境污染和大气环境污染治理中的生态补偿细节进行进一步规定, 以此来促使生态补偿的适用范围进一步拓宽。对此, 我国政府必须起到带头作用, 使生态补偿的具体实施有据可依。

#### 3.3 合理的生态补偿标准

生态补偿标准指的是进行补偿操作时可以作为参考的依据, 而对于跨界污染治理中的生态补偿标准来说, 需要从以下几个方面来制定。首先, 以环境污染治理或者为了推动环保事业而产生的直接费用作为其一参考依据; 其次, 当某地区政府提出, 为保护生态环境或为了治理环境污染问题, 进而损失一些预期既得利益, 这部分费用为其二参考依据; 在

此时因为环境污染和环境治理造成的直接损失, 除此之外, 因此造成的可以计算的其他损失也包括在内, 这部分费用为其三参考依据; 最后, 特定地区的生态价值也属于一项参考依据。在上述费用中, 一部分内容采取可以量化的货币为单位, 另一部分则以无法量化的相对抽象的价值作为单, 因此, 对于前者这种精确价值的参考依据必须采取资金补偿, 而对于后者这种无法精确计算的单位则可以通过调查和分析, 最终以大致数额进行资金补偿。与此同时, 在进行生态补偿时还可以适当提升补偿价格, 并对执行生态补偿的地区给予支持, 各地政府也需要提起重视, 最生态补偿的金额进行细致规定。

### 4 结束语

综上所述, 生态补偿对于跨界污染治理有重要意义, 可以克服跨界污染及其治理的外部性, 促使跨界污染治理的持续推进, 因此, 必须完善生态补偿制度, 以现行法律为基础建立合理的生态补偿标准, 促使生态补偿适用范围得到一定程度拓宽, 提高我国环保工作水平, 促使环境质量提升。

#### [参考文献]

- [1]李文华, 刘某承. 关于中国生态补偿机制建设的几点思考[J]. 资源科学, 2010, 32(05): 791-792.
- [2]张梓太, 李晨光. 关于我国生态环境损害赔偿立法的几个问题[J]. 南京社会科学, 2018, (03): 94-99.
- [3]黄策, 王雯, 刘蓉. 中国地区间跨界污染治理的两阶段多边补偿机制研究[J]. 中国人口资源与环境, 2017, 27(3): 138-145.