

论三峡工程生态与环境补偿问题

On the Ecological and Environmental Compensation of the Three Gorges Project

黄真理

(国务院三峡工程建设委员会办公室 北京 100044)

一、问题的提出

三峡工程是治理和开发长江的一项骨干性工程,目的在于获得防洪、发电、航运等巨大的综合效益,同时三峡工程对生态与环境也会产生广泛而深远的影响。在三峡工程的可行性论证阶段,根据《建设项目环境保护管理办法》和有关法规,在以往大量研究成果的基础上,中国科学院环境评价部和长江水资源保护科学研究所联合编写了《长江三峡水利枢纽环境影响报告书》(科学出版社,1996年10月)。在长江水利委员会负责三峡水利枢纽的初步设计中,把环境保护单独作为一篇,在环境影响报告书的基础上编制初步设计报告(第十一篇,环境保护);另外,四川(现为重庆市)、湖北两省的移民安置规划中也把环境保护作为一个重要内容。

从上述文献中可知,三峡工程环境保护主要项目分为两类:一类是枢纽工程环境保护经费,计有11个项目,约9.23亿元,见表1。另一类是水库淹

没处理与移民安置中的环境保护补偿经费,估列3亿元,包括安置区环境保护、物种资源保护、移民人群健康保护、水质保护、环境监测与管理等项目。

工程项目中对引起的生态与环境不利影响采取补偿,是我国对工程建设引起的生态与环境问题逐渐重视、环境保护制度逐步完善的结果,体现了“污染者付费,利用者补偿,开发者保护,破坏者恢复”的原则。目前,国内仅部分省市在试行生态与环境补偿费制度。就水利工程而言,三峡工程无疑在生态与环境补偿制度上开了个好头。

本文主要针对生态与环境补偿的特点和性质进行分析,在此基础上,就如何搞好三峡工程的生态与环境保护工作提出意见和建议。

二、三峡工程生态与环境补偿的特点和性质

1. 项目组成复杂,时空跨度大。

从表1可以看出,三峡工程生态与环境补偿费涉及的项目组成复杂,有生物多样性保护工程、生态工程、生态与环境监测系统、环保科研等,涉及到环保、水利、农业、林业、地震、地矿等诸多部门的行政管理职责范围。这些工程项目在三峡工程施工期17年中都要相继建成,并长期运行。项目涉及长江上、中、下游,空间范围很大,远远超出施工区15.28平方公里范围。

单就监测系统,目前就涉及中央10个部委,空间上从重庆一直到河口近海水域,是一个跨地区、跨部门的复杂的、多层次的综合体系。

2. 补偿费并不是真正意义上的“补偿”,仅仅属于“补助”性质。

由于生态与环境问题的复杂性、长期性,列入枢纽工程的生态与环境补偿费并不像移民安置补偿费那样,按照原标准、原规模,恢复原功能的原则,通过实物指标调查,制定严格的补偿标准,然后适当放宽,确定出移民补偿总经费。在列入枢纽概

表1 枢纽工程环境保护经费估算(万元)

项目名称	总经费	环保 补偿费	国家 专项	发电 成本	工程 项目
水质保护	24 000	13 000	11 000		
古大树种资源保护	100	100			
陆生植物保护	1 500	1 400	100		
水生植物保护	6 500	4 400	2 100		
生态环境监测系统	11 300	9 000	2 300		
生态环境保护科研	700	700			
库区水土保持工程	10 000	10 000			
滑坡与地震	8 000	8 000			
地质环保工作	6 000	6 000			
施工区环境保护	9 900	300	9 600		
中游河床冲刷	8 000		8 000		
合 计	92 300	34 900	18 000	13 500	25 900

算的生态与环境补偿费的估算中,主要考虑了两个方
面:一是环境影响评价中减缓由工程造成的、明确的不利影响需采用的对策措施,对于潜在的、长期的影响,由于认识还不充分,难于计算,如中游湖区的潜育化、沼泽化问题,河口资源变化问题等;二是生态与环境监测系统(仅是日常工作费用)和某些专项研究。所以,这部分生态与环境补偿费并没有覆盖三峡工程将要引起或可能引起的所有生态环境项目,所补偿的项目中也没有包括所有费用(仅是一部分),并不是严格意义上的“补偿”,仅属“补助”性质。

因此可以想像,只依靠补偿费而没有各部门在经费等各方面的匹配和支持,就不能实施表 1 中的各个项目。例如,正在启动的第一个生态保护专项宜昌大老岭森林公园植物多样性保护工程,由三峡总公司委托给宜昌市林业局,设计分两期建设,一期 419 万元,二期 466 万元;但列入概算的只有 425 万元(包括设计费 17 万元),出现了资金缺口。显然,实践提醒我们,在我国水利工程建设中,如何建立一套完整的补偿理论、方法、计算标准和范围,是一个新的、具有现实意义的课题。

3. 补偿费的“被补偿方”是国家,补偿费的使用属于政府行政行为,应由政府来统筹安排,用于保护生态环境。

要组织实施三峡工程生态与环境补偿项目,就必然会面临“补偿方”和“被补偿方”问题。显然,“补偿方”是明确的,那就是三峡工程项目法人单位。而“被补偿方”应该是国家,补偿费的征收和使用属于政府行政行为。

以“水质保护”为例,按照谁污染谁治理的原则,水质补偿费是指:建坝前排 污口达标排放和建坝后使排污口下游检验点浓度不超标而投入的污染治理补助费(按库区污水总量 10% 的治理费收取)。还有一种计算方法是:经数学模型计算,使建库后沿岸污染带恢复到建库前水平约需削减总污水量的 20% 的治理费。水质补偿费的实质是对建坝后水体环境容量的减损的补偿。水体环境容量作为一种资源,应该属谁所有? 显然应该属于国家所有,否则如果属于企业的话,那就会导致谁排污最多就补偿谁最多的笑话。因此,水质补偿费应由中央政府合理分配给两省政府,用于污水治理。

有人认为,既然工程是国家投资的,现又是补偿给国家,岂不是多此一举? 其实,道理很简单,“桥归桥,路归路”,不论企业是国有的还是私人的,对环境的补偿都应该一样。

从表 1 还可以看出,三峡工程生态与环境保护的经费来源多元化,除补偿费外,还有国家专项、发电成本等,更重要的是需要中央各部门给予倾斜、支持。

三峡工程的生态与环境补偿项目的实施,还必须考虑项目完成后的长期运行管理问题。过去,葛洲坝建设中,为保护中华鲟组建了中华鲟人工繁殖研究所,由葛洲坝工程局代管,但该所现已逐渐变成企业的负担,工作也面临很多困难。这是一条重要的经验和教训。

另一方面,三峡工程一旦产生巨大的生态效益,这巨大的生态效益则属于国家,主要由长江流域的广大人民受益,而不是三峡工程项目法人单位独自占有。其实,人们常说的三峡工程三大效益“防洪、发电、航运”,只有发电的经济效益才为三峡工程项目法人单位所有。

总之,三峡工程是国家投资兴建的工程,国家授权项目法人单位按现代企业制度的要求建设和管理三峡工程,发电的经济效益归三峡工程项目法人单位所有,由此滚动开发和治理长江。三峡工程引起的生态与环境问题,总体上应由国家负责,属于政府行为。因此,应由中央政府统一组织、动员各部门对口支援,与三峡工程生态环境补偿费捆在一起统筹安排,保护和改善生态环境,把三峡工程的不利影响减少到最低限度。这样,才有利于充分调动各部门对口支援三峡工程的环境保护工作,有利于三峡工程生态与环境保护项目的落实和长期运行管理,也有利于三峡工程项目法人单位集中精力从事电站建设和管理。

4. “补偿方”与“被补偿方”不存在经济合同关系。

目前,国家对企业排放超标污水、企业销售和加工矿产品等制定了相应的超标排污和矿产资源补偿费征收管理规定,由政府主管部门按照规定征收。而生态与环境补偿费,尚没有相应的管理规定。对于列入移民补偿总经费中的环境保护补偿费,随移民补偿经费“带帽”下达,避免了经济合同问题,体现了这项工作的政府行为特点。但列入枢纽工程概算的生态与环境补偿费,目前还没有涉及“补偿方”和“被补偿方”的关系问题,仍然是采用类似枢纽工程其他项目一样的运作和管理方式。

由前面的分析可看出,在“补偿方”与“被补偿方”之间不存在经济合同关系,因为首先它不是为实现一定“经济目的”,其次它是“非自愿的”。因此,生态与环境补偿费亦应像三峡工程移民补偿费那样,不采用签定经济合同的办法处理,而是由国家在年度计划中“带帽”下达。这才是适当的。

三、结论和建议

三峡工程对生态与环境保护的重视在我国水电工程建设中是前所未有的,开创了生态与环境补偿的先例。

(下转第 60 页)

陈旧、负债率较高、经营不善、前景暗淡且没有别的经济实体愿意接收或购买的企业,可将还债后剩余的固定资产细分为内部股出售给职工,其股金由国资营运单位管理,待在新城区或未淹地方找好入股企业之后,持股职工和股金再一起进入新的股份制企业;而对原企业则可实行就地解散和销号。对那些资不抵债、已经停产、职工已自谋出路的企业要按照有关法规实行破产,以减轻搬迁重建的负担。

3. 大力推行农业产业化经营

要根据当地资源优势与农业生产传统,顺应市场的选择确定好开发项目,形成规模,实行农业产业化经营。当前三峡库区推行农业产业化的主要目标是优化农业内部结构,增加就业岗位,保证移民安置,改善移民收入。其主要途径是延长农村土地产出物的生产链,对农副产品进行一系列加工,提高农业产出的商品率,实现农产品的有效增值。在此过程中,要组织城镇有实力的工商企业下乡下村,使他们成为农村产业化组织中的“龙头”,联合广大农户,采取股份制或股份合作制的形式组建农商或农工商联合经济实体。也可采取农村合作经济组织或农村专业技术协会联合广大农户的形式,组建管理服务机构,设立加工企业,组织营销队伍,从生产、加工、运输直至销售实行全过程经营。这样既可加速城乡一体化进程,壮大农村经济实力,又可对农村移民实行有效的安置。

4. 加快库区社会保障体系的建立

目前,库区内已将男性 55 周岁、女性 50 周岁以上的农村移民和鳏寡孤独老弱病残者的生产安

置经费集中起来设立了农村移民养老保险基金。在此基础上,要继续按照社会统筹和个人帐户相结合的方式扩大保险基金和增设保险种类。扩大保险基金和增设保险种类要同经济体制改革、现代企业制度建设、培育市场体系和完善土地制度的进程相协调。在组建股份制和股份合作制企业的过程中,可按一定比例将投资总额的一部分划归失业保险基金。企业投产之后则可按营业额的一定比例征收社会失业保险基金和职工养老保险基金。在农村则可用土地使用权转让中的收入设立农村社会养老保险基金,移民安置区还可将农村移民养老保险基金结合起来。库区建设社会保险体系的初期,可以先在县级政府部门设立社会保险基金管理机构,制定法规,并依法对基金进行管理,保证基金的安全运营和实现保值增值。

5. 增强大城市带动大农村的力度

大城市带动大农村的工作重点要放在三峡水库沿岸的移民安置区。坚持干部下乡下基层,尤其应该下到移民安置区内的村、镇,去帮助那里的群众根据本地资源特色和潜在优势,因地制宜地搞好产业配置,确定好经营门路和产品销售渠道。同时要积极主动地从思路、信息、规划和技术、管理等方面去帮助移民安置区的群众管好用好移民安置资金,提高移民安置资金的使用效益,推动移民安置区的农业产业化进程,创建一系列的农商或农工商股份合作制企业,使移民安置区的社会经济尽早呈现城乡一体化的新貌,成为能够带动库区南北两翼经济发展的中轴地带。(责任编辑 刘先曙)

(上接第 57 页)

三峡工程生态与环境补偿有如下特点和性质:项目组成复杂,时空跨度大;补偿费并不是真正意义上的“补偿”,仅仅属于“补助”性质;“被补偿方”是国家,补偿费的征收和使用属于政府行政行为,应由政府来统筹安排,用于保护生态环境;“补偿方”与“被补偿方”不存在经济合同关系。

国家投资兴建三峡工程,并在工程建设过程中重视和保护生态环境,采取措施使不利影响减少到最低限度。从总体上看,这是政府行为。由中央政府统一组织,从工程投资中收取补偿费,并结合各部门在对口支援三峡环境保护工作中的倾斜、支持,调动各方面的积极性,才能使各项生态与环境补偿项目真正落实,才能为生态与环境保护工程的长期运行管理奠定基础,也才能有利于三峡工程项目法人单位集中精力搞好工程建设和管理。

目前三峡工程生态与环境补偿项目,采用经济合同或技术合同的形式,按照市场经济的原则,由作为“补偿方”的三峡工程项目法人单位(合同“甲

方”)直接和某一行政管理部门的下属事业单位(“乙方”)签订合同解决,回避了“补偿方”与“被补偿方”的关系,使三峡工程生态与环境保护工作由行政行为变成了市场行为。这必然引发出“产权”、“运行管理费”等一系列问题,也不能调动中央有关部委对口支援三峡工程生态与环境保护的积极性;而作为“丙方”的政府组织协调部门并没有任何经济和行政手段来切实保障补偿项目合同的执行。因此,这种做法不论从理论上还是实际运作上都存在很大的问题和困难。

为此,需要根据三峡工程生态与环境补偿的特点和性质,切实理顺政府和企业三峡生态与环境保护中的责任,改革目前三峡工程生态与环境补偿费的使用和管理方式。应按照《长江三峡水利枢纽环境影响报告书》的要求,建立政府性质的责权明确的组织实施机构和补偿费管理制度,如《三峡工程生态与环境补偿费管理办法》。

(责任编辑 刘先曙)