

“三农”决策要参

2023 年第 18 期（总第 434 期）

清华大学 中国农村研究院

2023 年 8 月 30 日

多主体协同视角下流域生态补偿的 优化推进策略*

内容摘要：联合多方利益相关者协同参与流域生态补偿，提升多元异质性主体之间的协同性，对优化流域生态补偿机制效能至关重要。本文通过在山东省大汶河流域的实地调研，分析了引导多主体协同参与流域生态补偿可能存在的挑战。基于研究结论，本文提出如下建议：完善多主体协同参与流域生态补偿的相关法律法规政策；优化多主体利益分配环境，保障参与者的利益诉求；维护流域生态补偿中各类主体间的公平性；注重发挥信任对促成多主体协同参与流域生态补偿的积极作用。

关键词：流域生态补偿 多主体协同 大汶河

*本文为清华大学中国农村研究院 2022-2023 学年度“清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目”（编号：202211）的部分研究成果，同时得到国家社会科学基金项目“流域生态补偿多元主体协同机制研究”（批准号：20BGL198）的支持。

黄河流域生态保护与高质量发展战略提出以来，流域生态补偿进入转型演化的成熟阶段，多元利益相关者参与流域生态补偿成为一种主流趋势。流域生态补偿是保护流域生态环境、调节利益相关者间冲突、维护上下游经济社会公平发展的一项有效政策工具。为践行“两山论”理念与推进全流域生态治理，我国 29 个省份正在开展流域生态补偿工作，并取得显著成效。尽管如此，现阶段流域生态补偿运行过程中仍存在一些失当环节，比如：补偿标准制定更多侧重宏观政策偏好，较少关注微观个人意愿；补偿模式多以政府付费为主，其他潜在利益相关者参与程度较低，往往导致政策运行效率低下、既定政策目标难以达成。为进一步推进流域生态保护与环境治理进程，《关于深化生态保护补偿制度改革的意见（2021）》中明确要求加快推进多元化补偿，促成生态保护者和受益者良性互动状态，激发全社会参与积极性。基于此背景，本文分析了多主体协同参与流域生态补偿可能面临的挑战，并由此提出推进多主体协同参与流域生态补偿的针对性政策建议，这对流域生态补偿提质增效、推进流域生态保护与高质量发展具有重要现实意义。

一、流域生态补偿实施现状

大汶河流域系黄河下游山东境内最大的支流，是践行“绿水青山就是金山银山”发展理念与打造黄河流域生态保护与高质量发展幸福河湖样板的“主战场”。在大汶河流域上下游协议生态补偿试点中，由省级财政和泰安、莱芜（现山东省济南市莱芜区与钢城区）两市财政共筹集补偿资金 2000 万元（其中，省级政府筹集 1200 万

元)，补偿标准依据流域水质状况，参考上年度跨界断面水质自动监测数据（化学需氧量和氨氮）的年平均值进行制定。截至2022年12月，大汶河流域水质得到明显改善，为II类水质，化学需氧量(COD Cr)为10.7mg/L、氨氮为0.28mg/L、总磷为0.093mg/L、总氮为17 mg/L。依据国家采测分离数据显示，仍有部分河段水质较差，化学需氧量浓度超标，氨氮、总磷、总氮、氟化物是主要污染物，大汶河流域呈轻度污染。

（一）大汶河流域生态环境现状分析

大汶河流域生态治理及补偿活动实施以来，济南市与泰安市积极推进流域生态治理与保护，大汶河流域水质及生态环境得到明显改善，流域生态补偿政策取得明显成效。大汶河实地调研中也证实了上述情况。从大汶河流域生态环境来看，979位受访者中，45.76%的受访者认为流域周边生态环境有了明显改善，37.73%的受访者认为生态环境改善较小，19.51%的受访者认为流域生态环境出现一定程度恶化。

从大汶河流域水质情况来看，36.90%的受访者认为现阶段水质有了明显改善，42.29%的受访者认为流域水质改善较小，20.81%的受访者认为水质出现恶化。从大汶河流域水量情况来看，21.45%的受访者认为水量明显增加，53.63%的受访者认为水量略微增加，20.94%的受访者认为水量无明显变化，3.98%的受访者认为水量出现减少。总的来看，大汶河流域周边生态环境、水质水量得到一定改善，但仍存在一些生态问题有待解决。

（二）大汶河流域生态补偿多主体协同认知情况

经过流域生态治理及补偿活动的实施，大汶河流域生态环境、水质水量改善得到受访者一定程度的认可。绝大多数受访者认为实施生态治理及补偿活动，提高了自身生态保护意识及对生态环境的关注度。在询问受访者“是否对借助政府、企业及居民三方主体共同行动，提升流域生态补偿运行绩效有信心”这一问题时，41.87%的受访者表示对多主体协同行动产生的作用非常有信心，43.11%的受访者表示对此比较有信心，15.02%的受访者则表示对此不太有信心。总的来看，绝大多数受访者（84.98%）对多主体协同行动有较高的评价。

二、推进多主体协同参与流域生态补偿可能存在的问题

（一）参与主体间存在目标差异与利益冲突

流域生态补偿项目中，多主体协同的目标是通过集体行动获取协同优势，提升流域生态补偿运行绩效与流域生态治理效果。目前，个体目标与多主体协同目标存在一定差异，比如，中央政府是以增加全社会福利为出发点，而地方政府则在追求社会公众福利的同时还要追求地方经济增长与谋求政绩，企业与居民的目标和出发点是获取社会地位和声誉价值以及获益最大化。各行为主体目标不一致会影响协同目标的实现，甚至会在更大程度上影响协同行为的开展。

从参与主体的利益诉求看，流域生态补偿通常发生在上下游、跨行政区地方政府之间，牵涉多元行动主体且跨越单一行政区范围，异质性主体间存在不同的利益诉求，致使确定共同利益的分配（或

分摊)标准和分配(或分摊)比例较为困难。一方面,生态补偿政策落实中存在补偿资金不足、补偿标准不一致以及因上下游之间环境账、经济账清算困难导致的上下游利益核算困难等问题。比如,各地区指标细则难以统一,不同的指标设定意味着不同的治理成本,各主体承担成本多少直接决定其预期收益。另一方面,受益主体和保护主体均包括政府、企业及居民等多方群体,主体多元化加剧了利益合理分配难度。在流域生态补偿实践中,结构性的经济政策缺位致使生态效益、经济效益无法在保护者与受益者、破坏者与受害者之间进行公平分配。

(二)多元参与主体间长久信任关系尚未建立

实地调研中发现,流域生态补偿项目实施过程中,受访者表现出较高的信任水平,其中,受访者对地方政府、村干部、流域生态补偿政策的信任程度普遍高于对当地企业、街坊邻居的信任程度。尽管受访者间具备一定程度的信任,但他们表示对政策运行效果并不满意,故而产生实际协同参与行为的可能性较小。在流域生态补偿多主体协同过程中,信任之所以难以建立,主要源于以下三个原因。一是一方主体选择信任另一方群体的同时,也要承担一定“风险”。比如,流域生态治理效果、补偿激励效果尚未达到预期的情况下,主体参与能力及风险承受能力都会降低,进而削弱各方参与者间的信任水平,致使促成多主体协同行为较为困难。二是基于个人利益的谋划和计算,参与者通常在行为决策中表现出明显的自利倾向,这种倾向无疑会对主体间的信任水平具有较强的侵蚀作用。

三是主体间信任建立需要长时间的关系沉淀。多主体协同很大程度是为了响应流域生态补偿政策需要，主体间的合作是暂时的或者具有一定时效性，长久信任关系很难在实践中真正建立，致使推进多元主体协同参与流域生态补偿存在一定挑战。

（三）流域生态补偿项目实施公平程度较低

公平问题是各方主体关注的重点问题。参与者决定是否协同参与流域生态补偿项目，主要关注其投入与回报情况，不论是保护者共担流域生态保护总投入量，还是受益者共摊总补偿量，都会衡量同质群体间、异质群体间利益分配的公平合理性。实地调研结果显示，参与者对流域生态补偿实施结果的满意程度较低，认为流域生态补偿政策具备一定信息公开透明度，同时指出政策执行者会针对参与者在流域生态补偿所遇疑问做出解答，但是解答并不明确。此外，受访者表示周围其他人在流域生态治理过程中绝大多数并未付出同样努力，部分企业主体仍存在破坏流域生态环境的生产行为。总体来看，受访者对结果公平、程序公平、人际公平、信息公平四个维度的感知仍不尽人意，各类主体间的公平性有待进一步加强。

（四）政府主体占据“权力点”

“权力点”实质为能够决定参与者进入或退出，对协同利益分配具有重大影响的权力点位，这些“权力点”共同构成协同行为的权力基础结构。在流域生态补偿项目中，政府掌握决定个体进入或退出的权力，进而对协同内容、协同方式及协同效果产生一定影响。随着多元主体协同过程的不断深入，可能会发生“权力点”转移或

变动的现象，实质为各方主体共同行动的过程中主导者角色的变动。一旦“权力点”失去动态性，可能会降低其他利益相关者的参与积极性，具体表现在流域生态治理及补偿活动中，政府作为主导者始终占据“权力点”，其在资源、话语权、政治权威上处于优势地位，其他利益相关者（企业、居民等）缺少发挥作用的机会，进而削弱了其协同参与意愿。

三、关于优化推进多主体协同参与流域生态补偿的政策建议

第一，完善多主体协同参与流域生态补偿的相关法律法规政策。

政府需要出台流域生态补偿法规规章或规范性文件，立法明晰政府、企业及流域居民等主体的权责归属与功能角色，明确各类主体参与的方式与途径，权衡各方利益，给出多方主体间差异化协同模式的选用依据，做到多主体协同有法可依，使流域生态补偿多主体协同步入制度化、法制化轨道，更好解决和化解各区域、各主体在流域补偿项目中的矛盾和冲突。通过规范制度、制定规则，以管理和协调流域生态治理及补偿活动中利益相关者之间的复杂关系，保障多主体协同朝制度化方向发展。同时，在多主体协同过程中，根据相关法律法规，规范各利益相关主体的行为，约束政府的权力，防止协同过程中的“腐败合谋”行为，保障“弱势”群体的利益。

第二，优化多主体利益分配环境，保障参与者的利益诉求。一方面，加大对流域上游地区的投入力度，完善基础设施建设与公共服务，将流域水污染防治、流域生态系统保护修复等工程与流域生态产业发展有机融合，催生主体间合作保护动机与利益共享意

愿，并借助持续性惠益分享体系，缩小与下游地区经济发展差距。另一方面，进一步拓宽补偿资金的融资渠道，充分发挥政府财政资金的撬动作用，借助生态银行、绿色债券、绿色保险、信托基金、生态彩票等融资模式吸引更多金融资本、社会资金，避免补偿资金不足或补偿不到位，维护保护主体利益。同时，借助流域生态补偿管理平台，实时把控水质水量改善状况、流域生态产品与服务的质量情况，检验保护成果输出是否满足受益主体的利益诉求，以此保障受益主体在流域生态补偿项目中的既得利益。

第三，维护流域生态补偿中各类主体间的公平性。因地制宜开展流域生态补偿活动，鼓励实现多维公平以提升参与者的整体公平感知。一方面，政策制定者需综合考量不同收入水平群体的利益诉求，通过推行生态环境导向的开发模式（EOD）试点，创新利益共享模式，通过提供参与者适当贴息、经济补助以及政策优惠等措施保障其参与生态补偿“不吃亏”，以提升参与者对政策运行结果的满意程度。另一方面，我国正处在流域生态补偿转型的阵痛期，引导各方主体积极响应政策号召需增加其利益诉求表达的有效途径，提供多种解决利益矛盾冲突的可行方案，防止满足参与者利益诉求流于表面，最大程度保障参与主体间的公平正义。

第四，注重发挥信任对促成多主体协同参与流域生态补偿的积极作用。政府部门应提供各方主体参与流域生态补偿项目的激励、税收、排污权交易、绿色金融等政策优惠，为政府、企业、居民形成高质量信任关系提供良好的外部环境。事实上，制度信任显著影

响各类主体参与流域生态补偿活动的积极性，个体预期政府持“法必责众”态度时，其环境保护参与力度会显著增强。对此，流域生态补偿政策推行要“回头看”，关注补偿资金发放是否及时、精准，不同区域补偿标准是否动态可调整，奖惩监管措施是否落实等问题，逐步加大环境治理与环保督查力度，以强化个体的制度信任。此外，人际信任在驱动个体参与行为方面的积极作用也不容忽视。参与初期，同质群体、异质群体之间的信任程度并不一定很高，可引导参与者签订正式契约或建立关系契约，充分借助“乡规民约”、社区示范等方式塑造群体行为准则与行为规范，由此产生的互惠、声誉等会提高群体间的人际信任程度，以促成多元主体协同参与流域生态补偿项目。

山东农业大学经济管理学院 赵晶晶 葛颜祥



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）