

跨省流域生态补偿的区域合作法治化

汪永福 毕金平¹

【摘要】：跨省流域生态补偿制度作为我国水资源管理机制的一项重大创新，不仅在各地流域治理实践层面得到具体执行，制度本身也在不断完善。与此同时，新形势下我国跨省流域生态补偿制度仍然面临诸多挑战，突出表现在：跨省流域生态补偿区域合作的政策性软约束、补偿不平衡、保护碎片化以及事权与支出责任配置的偏差。为进一步实现区域生态正义，完善我国跨省流域生态补偿制度，建议加快推进跨省流域生态补偿立法、明确跨省流域生态补偿区域合作的府际事权配置、合理设置跨省流域生态补偿标准、完善跨省流域生态补偿资金的专款专用模式、强化跨省流域生态补偿的共同体意识与组织化合作机制、夯实水生态精细管理的法治基础。

【关键词】：跨省流域 水生态补偿 组织化 区域合作立法

党的十八大以来，中央大力推进生态文明制度建设，明确提出建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计，“绿水青山就是金山银山”理念深入人心。2016年12月财政部联合原环境保护部、国家发展改革委和水利部出台了《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》，2017年9月财政部制定了《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》，中央财经委第五次会议明确全面建立生态补偿制度，健全区际利益补偿和纵向生态补偿机制。与此同时，2019年长三角区域一体化发展成为国家战略，而生态一体化是区域一体化发展的重要内容。跨省流域¹生态补偿作为最典型、最复杂的补偿类型，在我国已经进行了广泛的地方实践，但跨省流域生态保护是无法由某一地方政府独立而有效地完成的，尚需要建立跨区域治理的有效机制，而府际合作是解决跨省流域生态保护问题的重要途径。

一、跨省流域生态补偿的行政合作实践与法制探索

我国《宪法》《环境保护法》《水污染防治法》⁽²⁾等法律法规均不同程度上建立了生态补偿和水环境补偿机制。除此之外，2016年国务院办公厅发布《关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发[2016]31号）、财政部等四部委发布了《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》（财建[2016]928号）等政策文件，初步建立生态保护补偿制度体系，并将其推上“准国策”的高度。2020年5月国务院办公厅印发《生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》（国办发[2020]13号）明确指出“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制，适当加强中央在跨区域生态环境保护等方面事权”，由此确立了跨省流域生态补偿事权和支出责任划分的基本原则。从中央立法来看，《环境保护法》是生态环境保护的综合性立法，其涉及的生态补偿条款主要适用于综合领域，而《水污染防治法》关于生态补偿的条款仅指向水环境领域，《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》则是专门以流域生态补偿为对象。

从地方跨省流域生态补偿立法实践来看，大体承继了中央关于生态补偿的立法体例，形成了不同类型的生态补偿规范形式。具体来说，一是根据《环境保护法》《关于健全生态保护补偿机制的意见》等规定，制定了地方生态补偿的综合性立法，如安徽省《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》（皖政办[2016]37号）、《安徽省地表水断面生态补偿暂行办法》（皖政办秘[2017]343号）。二是根据《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》等规定，制定了地方流域生态补偿的实施性立法，如浙江省《关于建立省内流域上下游横向生态保护补偿机制的实施意见》（浙财建[2017]184号）。三是地方制定了专门的流域生

¹作者简介：作者汪永福，合肥工业大学文法学院副教授，中国政法大学博士后流动站研究人员；（合肥 230009） 毕金平，安徽大学法学院教授、博士生导师。（合肥 230601）

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金“新时代区域均衡的府际财政关系法治化研究”（19YJC820053）；安徽省社会科学创新发展研究课题攻关研究项目“新安江流域生态保护补偿地方合作立法研究”（2019CX028）；安徽省哲学社会科学规划项目“区域均衡的横向府际财政关系法治化研究”（AHSKF2018D12）的成果

态补偿规范。例如，江西省制定了《江西省流域生态补偿办法》（赣府发[2018]9号），主要规制江西省鄱阳湖和赣江、抚河、信江、饶河、修河等五大河流，以及九江长江段和东江流域等。四是地方政府之间通过府际生态补偿协议的方式实施跨区域流域生态补偿，这也是被广为推广的流域生态补偿模式。

概而言之，我国跨省流域生态补偿的中央立法除了《宪法》《环境保护法》《水污染防治法》的宣示性规定外，主要是通过主管部门的规范性文件进行引导。跨省流域生态补偿的地方性立法一般主要是由政府性规章和府际行政协议规制。因此，当前“跨省流域生态补偿机制”主要是通过不同层级的规范性文件以及府际行政合作进行实施，从而呈现出合作“行政化”的特点。

二、跨省流域生态补偿合作法制“行政化”的困境

跨省流域生态补偿的实践主要依赖于“自上而下”的规范性文件驱动和以“补偿项目”“补偿协议”为支撑的府际行政合作，面临着政策性软约束、补偿失衡、补偿碎片化等问题。

表 1 我国跨省流域生态补偿的法律规范体系

立法主体	立法形式	补偿领域	补偿内容	补偿依据
中央立法	综合性立法	生态环境	国家建立、健全生态保护补偿制度	《环境保护法》第 31 条、《关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发[2016]31 号）
	融入性立法	水环境	建立健全对位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区的水环境生态保护补偿机制	《水污染防治法》第 8 条
	专门性立法	流域	加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制，推进生态文明体系建设	《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》（财建[2016]928 号）
地方立法	综合性立法	水环境	在全省建立以市级横向补偿为主、省级纵向补偿为辅的地表水断面生态补偿机制	安徽省《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》（皖政办[2016]37 号）、《安徽省地表水断面生态补偿暂行办法》（皖政办秘[2017]343 号）
	实施性立法	流域	建立省内流域上下游横向生态保护补偿机制，推进生态文明体制建设和国家节水行动	浙江省《关于建立省内流域上下游横向生态保护补偿机制的实施意见》（浙财建[2017]184 号）
	专门性立法	流域	江西省境内流域生态补偿	《江西省流域生态补偿办法》（赣府发[2018]9 号）
	府际行政协议	新安江流域	新安江流域生态补偿	安徽、浙江签署三轮《关于新安江流域上下游横向生态补偿的协议》（2012-2020）
		九洲江流域	九洲江流域生态补偿	广东、广西签署《九洲江流域水环境补偿协议》（2016）
		赤水河流域	赤水河流域生态补偿	云南、贵州、四川签署《赤水河流域横向生态补偿协议》（2018）

（一）跨省流域生态补偿区域合作的“项目化”和政策性软约束

前述所及，除了《环境保护法》《水污染防治法》等中央立法的原则性规定外，我国跨省流域生态保护补偿主要依赖于政策性的规范性文件，地方跨省流域生态补偿的实施也是以阶段性的府际行政协议模式运行。

具体来说，一是地方通过府际协议实施的生态补偿呈现“项目化”的特点。目前跨省流域生态补偿主要是以具有一定时效性的生态补偿协议为载体，期限一般为三年左右，一旦生态补偿协议到期，也意味着流域生态补偿的结束。换言之，虽然协议化的生态补偿具有一定的灵活性，但却处于不稳定的状态，与流域生态保护治理的长期性不相适应。二是跨省流域生态补偿处于政策性规范文件规制的状态。政策性规范文件引导着流域生态补偿的具体实施，不仅缺乏法律制度所具有的普适性、规范性的法律约束力，而且也缺乏可持续性。^③因此，有必要尝试为跨省流域生态保护补偿机制设立法制保障，将跨省流域生态补偿的府际行政协议转化为法律规范，逐步形成一种系统化的利益分配机制，以激励流域生态保护行为的持续性。

（二）跨省流域生态保护的“赔偿化”与补偿不平衡

生态环境问题引起的生态产品和制度供给不充分、不平衡是新时代生态文明体制机制改革的重要问题。一般来说，生态环境治理主要存在（超标）赔偿和（优标）补偿两种形式，前者主要是对环境破坏行为的惩罚，后者主要针对生态保护行为的补助和激励。从现有跨省流域生态补偿的实践来看，“补偿”的内容主要是停留在对环境破坏行为的赔偿，并且模糊了生态保护行为补偿和环境破坏行为赔偿的边界。

一是从当前流域生态补偿资金收支结构来看，不仅尚未覆盖流域上游区域生态保护的直接支出，且缺乏对流域上游发展机会成本以及生态系统服务价值等要素的补偿。例如，在新安江流域横向生态保护补偿中，补偿范围主要限于补偿流域上游的成本投入，自三轮新安江生态补偿试点以来，流域上游区域的地方政府累计投入 146 亿，但各级财政的补偿资金仅有 48 亿，存在较大的缺口。在新安江流域第三轮生态补偿协议中，不仅补偿条件更加严格，而且补偿力度也在逐渐降低，进一步加剧了新安江流域生态补偿的不平衡。二是从流域生态补偿资金支出方向来看，主要用于“流域内产业结构调整和优化，流域综合治理、水环境保护与污染治理，生态保护；流域环境综合治理、水污染防治、生态保护建设、产业结构调整、产业布局优化和生态补偿”等方面，^④虽然包括了“生态保护、生态补偿、产业结构调整”等内容，但主要还是针对“水污染防治”等水环境治理投入。此外，流域生态补偿资金一般主要用于水生态环境污染治理的间接投入，缺乏对流域上游地区实施积极生态保护行为的居民以及做出产业结构调整和牺牲经济发展机会的企业的直接补偿。

因此，当前跨省流域生态补偿的“赔偿化”，即以环境治理成本作为流域生态补偿的标准，不仅会导致流域生态补偿资金难以持续，流域上下游政府之间的利益生态补偿失衡，跨省流域生态补偿事权与支出责任横向配置的不平衡；而且会引起生态补偿目的的偏差，降低了上游进行生态保护的积极性及生态补偿的持续性。

（三）跨省流域生态补偿保护的分散化和碎片化

无论是中央立法，还是地方性立法，我国生态补偿制度均分散在不同类型的生态环境保护法律规范中。其中，“水”补偿的具体内容包括水环境补偿、水资源补偿、水生态补偿等，从而导致流域生态补偿也分散于水环境、水资源以及水生态等不同领域，这样不仅模糊了水生态补偿与水环境治理、水资源保护的边界，而且制约了水生态补偿功能的有效发挥。

我国跨省流域生态保护补偿机制的运行主要依靠自上而下的规范性文件驱动，不仅容易产生上下级政府的委托代理关系异化，而且容易导致生态补偿政策的制定与执行碎片化等。一方面，在委托代理关系中，上下级政府之间可能面临纵向政策执行的合作困境，如“上有政策，下有对策”这一诠释政策执行失范的典型话语。^⑤另一方面，在地方政府间的竞争博弈下，同级政府及其不同职能部门之间可能陷入政策执行横向合作困境。地方本位主义主导下的“各自为政”现象以及政策执行效果外溢化可作为其例证。^⑥各个地方在制定具体的流域生态补偿政策时主要专注于本区域事权范围内的生态保护。流域生态补偿资金来源、补偿范围以及补偿标准的差异，不仅容易导致跨省流域生态保护系统性不足，而且可能会出现跨省流域生态补偿真空和补偿重

叠的问题。

表 2 新安江流域生态补偿的资金收支规模（单位：亿元）

时间 内容	生态补偿资金收入	生态保护支出规模	水生态系统服务价值
第一轮 (2012-2014)	15	146	64.5 (生态系统服务价值为 246.5)
第二轮 (2015-2017)	21		
第三轮 (2018-2020)	12		

数据来源：浙江省、安徽省《关于新安江流域上下游横向生态补偿的协议》（第一轮、第二轮、第三轮）和《新安江流域上下游横向生态补偿试点绩效评估报告（2012-2017）》

（四）跨省流域生态补偿事权纵向配置的偏差

从我国正式出台的制度规范来看，^⑦全国性、重点区域的流域一般由中央承担相应的支出责任，但就当前地方流域生态补偿实践而言，中央并未完全参与跨省流域的生态补偿，具体表现为央地流域生态补偿事权与支出责任配置的偏差。

一方面，中央开始逐渐退出部分跨省流域生态补偿的事权。例如，新安江作为跨省级行政区域的流域，在第一轮新安江生态补偿（2012-2014）中，中央每年支付 3 亿元补助给安徽，在第二轮新安江生态补偿（2015-2017）中，中央每年按照 4 亿元、3 亿元、2 亿元退坡对安徽进行补助，但在第三轮新安江生态补偿（2018-2020）中，中央开始退出财政资金的补助，而是由浙江省、安徽省每年各出资 2 亿元。另一方面，在我国部分跨省流域生态补偿中，中央并未直接进行财政资金补偿，而是以奖励资金的形式补助，虽然具有一定的激励性，但是额外附加了特定的条件。例如，在广东—江西的东江流域生态补偿中，广东省和江西省共同出资 6 亿元作为补偿专项资金，中央财政依据考核结果给予江西奖励资金，这种模式同样用于九洲江流域、汀江—韩江流域生态补偿中。

由此观之，中央政府将生态补偿责任的事权层层下放以及在部分跨省流域生态补偿事权的逐渐退出，形成了跨省流域生态补偿“重地方政府事权、轻中央政府事权”的模式，不仅不利于跨省流域生态补偿效果的发挥，而且进一步加剧了跨省流域生态补偿的不平衡。

三、跨省流域生态补偿的多元层次化合作立法模式

从我国现有生态补偿立法模式来看，有中央立法，也有地方性立法；有《环境保护法》的综合性立法，也有如《水污染防治法》的分散性融入立法；有地方性法规类的正式立法，也有府际协议类的非正式规范。承前所述，我国现有生态补偿立法不仅呈现出分散化和碎片化的特点，而且存在角色错位的倾向，如水污染防治主要针对污染行为形成赔偿责任，并不存在针对生态保护行为的补偿责任。在我国单一制国家结构形式下，不仅需要由中央确定流域生态补偿权力，确定地方政府间关于流域生态保护合作模式和边界，以及对地方政府行使自主权的范围进行识别；而且需要对正常的跨区域合作进行程序性控制，以防止对中央事权形成潜在威胁。^⑧与此同时，跨省流域生态补偿还需要发挥地方政府间的积极性，即在中央政府的授权下，实施跨省流域生态补偿的合作与制度创新。鉴于此，我国跨省流域生态补偿立法应选择“中央一般性立法——跨区域协商性立法——地方具体性立法”的分层立法模式，形成良好的央地互动关系，在纵向关系、横向关系和动力机制三个维度上为跨省流域生态补偿立法权设定方向性约束。

第一，跨省流域生态补偿的中央一般性立法。中央一般性立法存在两种选择，一是进行综合性生态保护补偿立法，并将水生态补偿作为综合生态补偿的一部分。无论是从立法的成本效率，还是从生态系统整体性上考虑，不失为一种可行的做法。但是，综合性生态补偿立法所追求的规范性、一体化却不能回避水、空气等不同领域生态保护补偿之间所存在的差异性。综合性立法的最大挑战是需要不断找寻不同领域生态补偿之间的“最大公约数”，从而完成生态补偿一般规则的建构。⁽⁹⁾二是水（流域）生态补偿的综合立法，较综合生态补偿立法模式而言，水（流域）生态补偿的综合立法不仅能够避免水、空气等不同自然要素之间的差异，立法技术难度低，而且水流域生态补偿已经形成了成熟的制度和广泛的实践经验，可以直接作为立法参照。⁽¹⁰⁾2020年11月，国家发展改革委研究起草了《生态保护补偿条例（公开征求意见稿）》，并且向社会公开征求意见，其中包含了流域生态补偿以及地方政府间的合作机制。如前述所示，综合性的生态保护补偿立法模式已经成为正式立法的选择，在此基础上完善水（流域）生态补偿的具体实施性立法，明确补偿的基本原则、补偿主体、补偿客体等核心内容是建立多层次生态保护补偿立法的必由之路。此外，有必要在中央关于生态补偿的一般性立法中，明确地方进行跨省流域跨区域合作保护的内容和边界，完成对地方实施跨省流域生态补偿的授权。

第二，跨省流域生态补偿的区域协商性立法。区域合作的启动基础在于跨区域合作的议题需符合地方事权范围，并且针对这一地方性公共事务，需要开展跨区域合作的形式进行治理。⁽¹¹⁾跨省流域生态补偿不仅属于跨区域的地方公共事务，而且需要地方政府予以实施。与地方性立法相比，跨区域合作立法的逻辑前提是以现有的立法体制为基础，即需要遵守《宪法》和《立法法》关于地方立法权限的基本规定。当前不同区域开展了多种形式的协作立法，如京津冀三省对于需三地共同立法的事项，由京津冀人大立法工作联席会议通过后，分别提交各自的人大常委会主任会议研究，经主任会议批准后施行。⁽¹²⁾因而，区域协同立法的关键点在于技术性协同，即建立各方常态的、全方位的协同立法机制，避免“各自为政”。通过府际协议模式进行流域生态保护补偿的方式，突破了传统意义上中央政府对于跨行政区域生态保护的垂直命令式的生态规制措施，化解了我国跨行政区域水源保护的问题。虽然府际行政协议的法律效力尚处于不确定的状态，但是跨区域的协商性协议不仅能够通过合约条款对跨省流域的地方政府进行约束，形成具有软约束性的制度规范，而且在单一制国家可以作为“地方性法律规范”的雏形，为地方政府的具体性立法提供参考。

第三，跨省流域生态补偿的地方具体性立法。虽然府际协议为跨省流域生态补偿提供了一种制度选择，但是其并不属于我国正式的法律规范体系，缺乏法律约束力。基于区域合作的急迫性和软法规制的先天不足，亟须建立区域合作的硬法规范体系，区域合作法应当保持外在结构的逻辑自治。鉴于此，在法政策学的双重视角之下，着眼于法的工具性、合目的性以审视法律如何实现政策目标；立足于政策的正当性、合法性和可行性以检视府际合作协议是否适合转化为地方性法规，⁽¹³⁾即地方在中央一般性立法和跨区域协商性立法（府际协议）的框架下，进行地方具体性的转换性立法是必要的。针对流域保护地区和受益地区、流域上游地区和下游地区需进行单独立法，如制定《流域生态保护补偿条例》，对流域生态补偿的标准、生态补偿资金的支用方向等进行明确规定。

因此，从跨省流域生态补偿实践出发，综合利用一般性法律、协商性协议、地方性法规等规制工具，建构一个多元、互补和勾连的跨省流域生态补偿规则体系，保障跨省流域生态补偿机制的有效运行。跨省流域生态补偿的中央一般性立法可以先制定行政法规后制定法律，并以地方立法与之配套，逐步构建起我国流域生态补偿区域合作的法律规制体系。⁽¹⁴⁾与此同时，中央政府应通过授权的方式充分赋予地方政府实施跨省流域生态补偿的自主权，鼓励地方政府依托各自流域特点开展生态补偿探索。

四、跨省流域生态补偿区域合作的法治进路

将具有区域性和项目制特点的暂时性行政制度安排中规定的跨省流域生态补偿制度长效化，并将生态补偿制度作为一种为实现生态保护目标而自觉地对生态资源使用权限制进行弥补的机制，进而实现法治层面与制度层面的跨越，具体围绕“谁来补、补给谁、补什么、补多少和怎么补”等问题进行法律治理。

（一）跨省流域生态补偿事权配置的“一纵+一横”体制

在跨省流域生态补偿这一区域性公共事务中，应明确中央政府和地方政府事权与支出责任划分。

第一，中央政府的参与不仅体现在跨省流域生态保护补偿宏观政策的制定，而且包括对跨省流域生态补偿因事权而产生的支出责任的承担。具体来说，一是依据《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》提出的要求，按照受益范围、财力、外部性、信息充分性及激励相容原则，跨省流域上游区域的生态保护行为产生的正外部性以及受益范围远远超越了流域下游区域，具有全国性、区域性的正外部性和受益性的特征，因而跨省流域生态保护的补偿事权也是中央事权的一部分，⁽¹⁵⁾所以中央应承担相应流域生态保护的支出责任。二是基于主体功能区的划分，中央政府具有平衡区域发展和区域生态利益的责任，由此应加大中央对地方的生态补偿转移支付力度，并向流域的限制开发区、禁止开发区和重点生态功能区倾斜。三是中央政府关于跨省流域生态补偿的职责包括对地方政府具体实施生态补偿的协调和指导，如由国家林业、农业、土地、自然资源等行政主管部门对地方实施跨省流域生态保护补偿实行管理和指导，建立系统性的管理和监督考核机制。⁽¹⁶⁾概而言之，跨省流域生态补偿作为中央事权的一部分，应明确中央政府在跨省流域生态补偿中的支出责任和协调指导的职责。

第二，地方政府作为流域生态补偿的直接参与者，不仅是国家生态保护补偿政策的具体实施主体，而且有些地方政府作为流域下游区域的受益主体，负有直接“付费”的义务。按照“谁受益、谁补偿”的原则，由受益主体向保护主体开展补偿是合理合法的。在实践中，流域下游区域的地方政府通常是特定行政区域的流域生态利益受益主体的代表，因此该生态受益区域的地方政府应和中央政府共同承担生态补偿资金的支付责任。与此同时，地方政府应统筹推进自然资源资产交易平台建设，促进流域自然资源资产的公平交易，拓宽流域生态补偿的方式，为建立市场化、多元化的横向生态保护补偿机制提供平台支持。

综上所述，跨省流域生态保护行为的补偿事权是中央和下游受益区域的共同事权，应由中央与地方共同承担支出责任，形成“一横——中央政府”和“一纵——地方政府”的跨省流域生态补偿事权与支出责任体制。

（二）跨省流域生态补偿的衡平与标准法定

合理的标准不仅能实现流域生态补偿的持续性，而且可以有效地保护流域生态环境。流域生态补偿标准的制定既要充分考虑生态补偿主体的意愿，也要衡量生态补偿受体的需求，实现激励生态服务的足额供给，彰显生态文明，实现生态正义。⁽¹⁷⁾流域生态补偿的支付标准一般包括支出和收益。从支出上看，流域生态保护主体基本支出包括直接保护成本和发展机会成本，这在各国生态保护支付标准政策法律规定中也比较普遍。⁽¹⁸⁾从收益角度来讲，流域生态保护对下游区域产生的直接收益就是因流域保护而产生的生态利益。

一般来说，生态补偿标准主要包括流域生态服务的投入成本、机会成本以及流域生态服务价值。第一，投入成本是流域上游区域积极保护的投入，主要包括流域上游地区做出积极的生态保护行为，如涵养水源、治理修复流域生态和投入增加自然资源的成本。⁽¹⁹⁾第二，机会成本是流域上游为达到一定要求的水质所丧失的发展机会的损失，如限制产业发展的损失。第三，流域生态服务价值主要是生态服务对于某一社会所具有的全部潜在的经济价值，可以通过自然资源资产资本化来核算生态系统服务价值，具体通过明确跨省流域水资源所有权主体、所有权代表行使主体、所有权代理行使主体，编制跨省流域资产负债表⁽²⁰⁾科学量化流域生态系统服务价值，⁽²¹⁾进而确定跨省流域生态服务价值的补偿标准。

针对流域生态保护的机会成本以及生态服务价值，可以在传统的资金补偿之外，增加新的补偿内容和方式，如跨省流域的政府间可以实施对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等合作，即表现为区域间“发展能力”的补偿。⁽²²⁾概而言之，跨省流域上下游政府间在资金补偿之外，需要拓展以转移发展能力作为新的补偿内容，从而与传统资金补偿共同型构“资金+发展”的流域生态补偿标准结构。

（三）跨省流域生态补偿资金的专款专用与支出方向

生态补偿的平衡是建构跨省流域生态保护资金长效机制的前提，但生态补偿资金用途的确定也是跨省流域生态保护的核心。一般来说，财政资金的使用方式一般包括统筹统支与专款专用两种，前者是财政资金普遍使用方式，能够实现国家财政资金最有效率的分配和运用，后者更易于特定目的的实现。由于生态补偿资金是为了鼓励积极进行生态保护行为的特殊目的性资金，将生态补偿资金专款用于生态补偿，不仅容易被生态补偿义务主体所接受，而且更能有效地实现生态保护的目的。⁽²³⁾因此，跨省流域生态补偿应明确补偿资金的专款专用模式。

具体来说，一方面，流域生态补偿专项资金应主要用于上游区域的生态保护支出，改变以往主要用于政府直接进行污染治理、流域环境保护等领域的状态。即具体用于流域生态的积极保护主体和牺牲发展机会的产业部门，如进行产业结构调整或转移的企业。另一方面，流域生态补偿资金应直接用于激励生态保护行为，发挥对流域生态保护这一产生正外部性行为的正向激励功能。当然，随着流域污染防治、资源保护和生态补偿的系统化发展，可以逐渐将生态补偿专项资金与其他环境保护资金进行衔接，避免生态补偿专项资金使用的僵化。

（四）跨省流域生态补偿的区域共同体意识与组织化合作

在流域生态治理中，流域显然并非纯粹的水文系统，而是由自然、经济和社会组成的具有因果联系的复合生态系统，它不仅要求流域政府间注重合理开发资源，而且需要平衡流域上下游的经济利益和生态利益。⁽²⁴⁾跨省流域生态保护补偿不仅依赖流域政府间的系统化保护，而且需要各部门间的合作。

跨省流域生态补偿需要构筑流域生态一体化要素保护，强化区域生态共同体意识。流域生态补偿应以统筹“山水林田湖草海”系统化治理和“水环境—水资源—水生态”协同保护为主要内容的区域共同体思路。一方面，遵循生态共建、利益共享的原则，统筹“山水林田湖草海”的系统化治理，推动流域生态补偿逐步从水里走向岸上，形成水岸统筹保护、上下游共享高质量发展的大补偿格局，将流域生态补偿融入自然生态保护系统。另一方面，协同流域“水环境—水资源—水生态”的保护，既厘清“水污染防治、水资源保护、水生态补偿”的边界和范围，又使“水污染防治、水资源保护、水生态补偿”等制度措施之间相互衔接。

就跨省流域生态系统化保护而言，没有比组织化的合作管理机制更有效。基于当前跨省流域管理的既有法律制度⁽²⁵⁾和经验⁽²⁶⁾，形成一种中央生态保护主管部门和地方政府间合作组织的二元主体综合管理模式。一是可以将在自然资源部下设立专门的跨省流域生态保护管理机构作为一种常态化的模式，具体将其作为自然资源部的一种派出机构，依法承担跨省流域生态保护合作机制中协调政府间生态补偿的职责。当然，跨省流域生态保护管理机构的设立及其职责，可以在中央关于水（流域）生态补偿的实施性立法中予以具体明确。二是地方政府可以通过沟通、协商、妥协、谈判等方式来规划与设计跨区域生态补偿合作治理框架，在既有跨区域合作制组织中明确实施跨省流域生态补偿的主体，并且通过跨区域协商性立法和地方具体实施性立法明确跨省流域生态补偿的权责，实现跨区域管辖组织的合法化。合作制组织将走在人类社会专业化发展的轨道上，但将改写以个体的人为标识或能够还原为个体的人为标识所承载的专业化历史，从而实现由组织行动体系承载的专业化。⁽²⁷⁾因此，跨省流域生态补偿的组织机制在于同时发挥中央政府的权威性和地方政府的积极性，形成多层次组织的协作治理模式。

结论

流域生态一体化保护不仅离不开政府间的协同与合作，而且也是区域一体化发展的重要内容。针对当前跨省流域生态补偿和生态合作保护的“行政化”困境，通过建构“中央一般性立法—跨区域协商性协议—地方具体性立法”层次化多元化的立法体系，通过多主体参与、利益协调、合作共商的方式来解决流域生态保护问题，实现跨省流域生态制度化和法治化。具体包括：一是建构“一横——中央政府”和“一纵——地方政府”的跨省流域生态补偿事权与支出责任体制；二是跨省流域生态补偿标准一般包括流域生态保护的投入成本、机会成本以及生态系统服务价值等内容，并且形成流域上下游间“资金+发展”等多元化的生态补偿结构；三是跨省流域生态补偿专项资金应用于生态保护支出，并且主要直接用于积极保护流域生态和积极调整产业

结构的主体；四是构筑跨区域的流域生态一体化要素保护体系，强化区域生态共同体意识，探索跨省流域生态保护管理机构和地方政府间合作组织共保的流域合作生态治理框架。

注释：

1 我国的流域大致可以分为四类：一是国家层面的大江大河流域；二是跨省际的流域，一般涉及两个或者三个省份；三是省级行政区内小流域；四是饮用水源地。

2 《宪法》第 10 条规定，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。《环境保护法》第 31 条规定，“国家建立、健全生态保护补偿制度。国家加大对生态保护地区的财政转移支付力度。有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金确保其用于生态保护补偿。国家指导受益地区和生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态补偿”。《水污染防治法》第 8 条规定，“国家通过财政转移支付等方式，建立健全对位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区的水环境生态保护补偿机制”。

3 (6) (9) (13) 王清军：《法政策学视角下的生态保护补偿立法问题研究》，《法学评论》2018 年第 4 期。

4 参见安徽人民政府、浙江省人民政府关于《新安江流域水环境补偿的协议》（第一轮）、《新安江流域上下游横向生态补偿的协议》（第二轮）、《新安江流域上下游横向生态补偿的协议》（第三轮）。

5 郭渐强、杨露：《ICA 框架下跨区域环境政策执行的合作困境与消解——以长江流域生态补偿政策为例》，《青海社会科学》2019 年第 4 期。

6 2020 年 3 月 3 日，中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于构建现代环境治理体系的指导意见》中明确提出，“制定实施生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案，除全国性、重点区域流域、跨区域、国际合作等环境治理重大事务外，主要由地方财政承担环境治理支出责任”。

7 (11) 周叶中、刘诗琪：《地方制度视域下区域协调发展法制框架研究》，《法学评论》2019 年第 1 期。

8 在重点自然保护地领域建立生态保护补偿机制，如海洋、水流、森林、草原、荒漠、湿地、耕地等自然资源要素。

9 2014 年 4 月，在河北省人大常委会建议下，京津冀三省市人大常委会出台了《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》，建立了协同立法的基本框架，同时迈出了三地协同立法的“第一步”，但这种模式仍是属于地方转换性立法。

10 杨治坤：《区域治理的基本法律规制：区域合作法》，《东方法学》2019 年第 5 期。

11 国务院《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发[2016]49 号）提出，“跨省（区、市）环境保护与治理体现中央战略意图、跨省（区、市）且具有地域管理信息优势的基本公共服务确定为中央与地方共同财政事权”。

12 潘佳：《生态保护补偿中的政府角色及其权利（力）义务——一种类型化的视角》，《经济法学评论》2016 年第 2 期。

13 李奇伟、李爱年：《论利益衡平视域下生态补偿规则的法律形塑》，《大连理工大学学报（社会科学版）》2014 年第 3 期。

14 Roldan Muradian, Esteve Corbera, Unai Pascual, Nicolas Kosoy & Peter May, Reconciling Theory And Practice: An

Alternative Conceptual Framework For Understanding Payments For Environmental Services. *Ecological Economics*, 2010 (69) :1202~1208.

15 卢志文：《省际流域横向生态保护补偿机制研究》，《发展研究》2018 年第 7 期。

16 2019 年 4 月 14 日中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》提出，“研究建立自然资源资产核算评价制度，开展实物量统计，探索价值量核算，编制自然资源资产负债表”。

17 曹莉萍等：《基于城市群流域生态补偿机制研究——以长江流域为例》，《生态学报》2019 年第 1 期。

18 黄锡生、陈宝山：《生态保护补偿标准的结构优化与制度完善——以“结构-功能分析”为进路》，《社会科学》2020 年第 3 期。

19 汪永福：《论我国国家公园生态补偿的法治路径》，《环境保护》2018 年第 7 期。

20 王佃利、史越：《跨域治理视角下的中国式流域治理》，《新视野》2013 年第 5 期。

21 《水法》第 12 条规定，“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构，在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责”。

22 2018 年中央编办《生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定》第 6 条第 2 款规定，“长江、黄河、淮河、海河、珠江、松辽、太湖流域生态环境监督管理局，作为生态环境部设在七大流域的派出机构，主要负责流域生态环境监管和行政执法相关工作，实行生态环境部和水利部双重领导、以生态环境部为主的管理体制，具体设置、职责和编制事项另行规定”。

23 张康之：《走向合作制组织：组织模式的重构》，《中国社会科学》2020 年第 1 期。