

文献引用格式：张惠远，万军，王金南等．西部生态补偿的现状评估及对策[A]．庄国泰，王金南．生态补偿机制与政策设计国际研讨会论文集[C]．北京：中国环境科学出版社，2006．49-60．

西部生态补偿的现状评估及对策*

张惠远 万军 王金南 饶胜
(中国环境规划院，北京，100012)

摘要：西部地区是我国重要的生态屏障区和生态脆弱区，实施生态建设与补偿是西部大开发战略的重点内容也是实践科学发展观的重要举措。文章对目前西部生态补偿的政策、措施和实施情况进行了初步的总结和评估，认为目前西部生态补偿相关政策和措施取得了很大的进展，对促进西部地区生态保护与建设发挥了不可替代的作用，但还存在许多重大问题，包括法律法规体系不完善、投融资渠道单一、补偿方式简单、补偿责任不明确和实施主体受管理体制条块分割影响等。报告对这些问题进行了分析和总结，并从建立和完善西部生态补偿机制的角度出发，提出建立和完善西部生态补偿机制的若干建议，供国家实施西部开发计划和西部生态补偿政策参考。

关键词：西部地区 生态补偿 生态功能区 生态融资

1 引言

西部地区作为我国重要生态屏障区，承担了我国主要大江大河源头水源保护、水源涵养、防风固沙和生物多样性保护等重要生态功能，对维护国家生态环境安全发挥了决定性的作用。而西部地区生态系统脆弱，7类生态脆弱区超过2/3的面积分布在西部^[1]。按广义理解，整个西部地区可以看作一个生态脆弱大区^[2]。由于长期过度开发，目前西部生态破坏严重，处于快速退化状态。西部地区水蚀面积占全国58.1%，风蚀面积占全国96.8%。目前我国荒漠化面积95%在西部地区，仍在以2460km²/a的速度扩张，而集中分布在云南、贵州、广西喀斯特地区的石漠化发展速度也达到2500km²/年。由于历史的欠帐和体制、机制的问题，西部的生态价值和资源能源优势长期得不到体现，西部地区发展滞后，被认为是中国的“第四世界”^[2]，1999年中国人力资源能力系数排在后10名的地区也无一例外全部属于西部地区^[3]。目前整个西部地区基本上处于PPE（贫困、人口增长、环境退化）怪圈之中^[4]，仅依靠西部地区自身的力量，无法承担起保护生态环境和推动社会经济发展的双重任务。亟需通过生态补偿，体现西部地区的资源生态价值，促进我国协调发展。西部生态补偿指凡是由外部推动或承担、一切有利于西部生态环境保护和改善的行为都可以认为是对西部的生态补偿，而在当前法规、政策和人们的研究、探讨中所涉及的西部生态补偿主要指国家或东部地区对西部地区实施生态环境保护和建设行为给予的支持和鼓励，具体形式包括资金、物质的直接投入、技术、信息、项目、政策倾斜以及向外移民之类减轻西部生态环境压力的行为等。

* 支持课题：科技部“十五”重大科技攻关项目（2003BA614A-1-4）

作者简介：张惠远，男（1969-），博士，副研究员，主要研究区域生态、城市生态、生态管理等。

2 当前西部生态补偿措施、实施效果评估及问题分析

2.1 总体战略框架

2.1.1 总体框架

随着西部大开发战略的实施,对西部地区的生态补偿也已实质性展开,并形成了以不断完善政策法规体系为支撑、以一系列重大战略规划和计划为导向、以中央财政转移支付为主要投资渠道、以重大生态保护和建设工程及其配套措施为主要形式、以各级地方政府为实施主体的生态补偿总体框架(图1)。其中,中央政府通过制定相关的政策法规和重大规划计划为西部生态补偿提供宏观指导和保障。在此基础上,设计并提出一系列的生态保护和建设工程及配套政策措施,与西部大开发其他战略行动相结合,作为西部大开发战略实施方案的有机组成部分,最后以各级地方政府为实施主体加以落实。

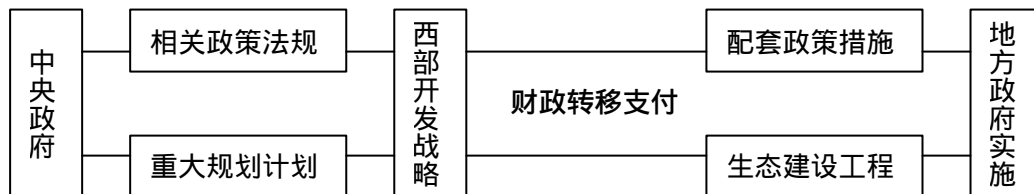


图1 西部生态补偿的总体框架

Fig.1 Frame of Western Ecological Compensation

2.1.2 法律法规

国家通过《防沙治沙法》、《森林法》、《草原法》、《水土保持法》、《农业法》、《矿产资源法》、《土地管理法》、《退耕还林条例》、《水利产业政策》、《自然保护区条例》、《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》、《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》、《关于加强草原保护与建设的若干意见》等法律法规和政策意见,规定了对西部或涵盖西部地区范围内的生态保护与建设的扶持、补偿的要求及操作办法,是实施西部生态补偿的重要法规依据。

2.1.3 重大规划计划

在西部大开发战略和我国生态环境保护与建设战略规划中,西部地区生态环境保护和改善已经纳入国家西部开发的战略目标,国家通过制定和实施“十五”西部开发总体规划、全国生态环境保护“十五”计划、全国生态环境保护纲要等一系列重大战略规划,从战略高度构建了西部生态保护和建设的补偿框架^[5]。

2.1.4 生态建设工程与配套措施

在上述重要规划和计划中,直接针对西部生态建设且国家投入较大、实施效果较好的项目为退耕还林(草)、天然林保护、退牧还草、三北及长江上游防护林工程、京津风沙源治理工程等,是目前西部生态补偿实施的主要形式。

2.2 西部生态补偿相关措施实施的总体情况

从 2000 年开始，国家对西部地区人均投入水平已经超过全国也超过中东部地区，表明国家在投入方面正式开始向西部地区倾斜。2000-2002 年间，财政性建设资金用于西部约 2700 亿，其中基础设施投资 2000 亿，生态环境投资 500 多亿，社会事业投资 100 多亿。长期建设国债资金 40% 以上用于西部，达 1800 亿元，中央财政对西部地区转移支付约 3000 亿，西部地区金融机构各项贷款余额增加 6000 多亿，金融机构对西部地区增加中长期贷款 3130 亿元^[6]。通过以上投资实施了一批重大项目，取得显著的进展。

就西部生态建设项目本身进展而言，社科院西部发展研究中心课题组对十五期间中国西部开发计划实施结果进行了评估，认为生态环境保护目标中“重点治理区域生态环境恶化趋势得到初步遏制”的主目标“实施成效良好”，在七项战略目标中实施效果仅次于基础建设的目标¹。而在对项目实施后的西部生态环境质量改善程度而言，《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》（国发[2004]6 号）中则认为“生态环境局部有所改善、总体恶化趋势尚未扭转”，和 1998 年西部大开发计划实施之初生态环境总体状况差别不大。

形成这种局面的原因固然因为生态保护和建设是一项需要长期投入和维护的系统工程，具有工程建设周期长、见效慢的特点，另一方面也是反映了项目的组织和实施还有许多有待改进甚至需要重大调整的地方。

2.3 各部门生态补偿措施及其实施情况评估

2.3.1 林业部门

是西部生态建设主要执行部门，自 1998 年国家先后在西部启动了天然林保护工程、退耕还林工程、京津风沙源治理工程、三北和长江流域等重点防护林建设工程，野生动植物保护及自然保护区建设工程。西部地区计划通过实施天然林保护、退耕还林、京津风沙源治理、退耕还草等工程，管护天然林 1 亿 hm^2 ，退耕还林造林 0.3 亿 hm^2 ，围栏草场 0.7 亿 hm^2 ，对京津周边地区 45.8 万 km^2 土地综合治理。实现西部地区生态环境初步改善的目标，并准备在此基础上，再经过 5 年努力实现西部生态环境明显好转。

这些项目都是以国家投资为主，到 2002 年的，完成中央投资 409.95 亿元，占西部生态建设国家投资的 80% 以上，其中基本建设投资 180.55 亿元，财政专项投资 229.4 亿元。这些项目在国家主导投资补偿的大背景下，至少还涉及三类重要的补偿关系，一是国家对退耕还林还草农民、牧民的直接粮食和资金补偿；二是国家对天然林保护中的生态公益林补偿、三是国家对地方政府的财政转移支付补偿，另外还有对项目区实行减免农业税费的优惠政策。

在这些优惠条件下，地方政府对实施项目有很高的积极性，不仅项目本身能给当地带来直接和长远收益，就项目操作过程中也存在一定的获利空间，因此地方从收益的角度出发尽量争取上项目和国家从生态保护角度出发实施项目存在一定的差距。这一差距导致的最大问题体现在生态建设项目很大程度上变成一种国家福利的“免费午餐”，被分散在西部每个县市的每个角落，而西部生态补偿的初衷——西部重要生态功能区的保护和建设——却反而得不到体现。同时管理成本也比较高。

¹ 社科院西部发展研究中心课题组：“十五”西部开发总体规划实施效果评价

2.3.2 农业部门

所采取的主要措施包括：加快草原保护与建设,2000-2002 年国家累计投资 18.8 亿元,在西部实施天然草场植被恢复、围栏项目和种子基地建设等,使 3 亿亩草原得到有效保护。

推进生态农业示范县建设,到目前未为止,西部生态农业示范县达到 100 多个,其中国家级生态农业示范点、示范县达到 30 多个,2000 年以来实施的 14 个示范县共实施各类生态农业项目 200 多项,新增面积 1000 万亩,直接受益农户 140 多万户,近 600 万人。促进农业可再生能源项目开发建设,2000 年以来,农业部在西部 7 省实施了“生态家园富民计划”为主体的农业能源项目,到 2002 年累计投资 2 亿元,安排 238 个县,1081 个村建立和推广生态能源模式。加大旱作节水农业建设力度,农业部先后制定了《全国节水农业发展规划 2001-2015》和《西部地区节水农业发展规划 2001-2005》,促进西部节水农业发展。

目前我国农业生产和经营主要模式仍然是家庭联产承包责任制为主体,农业部门面对的对象是千百万小规模分散经营的农民个体。对于农牧民而言,为保护和改善生态环境直接涉及到他们生产和生活方式的改变,也涉及到他们产出和收益的改变,在国家没有足够的补偿的情况下,依靠行政命令实施重大生态建设项目显然会极大的损害到农民的利益,而且无数教训与经验证明这种模式从来没有成功的结果。因此农业部门实施新能源、农业新技术、新品种的示范工程是比较现实可行的思路,在此基础上国家和相关部门需要进一步建立激励机制,鼓励和引导农民发展高产出高效益、低生态破坏和低资源消耗的生产生活方式,促进整个西部乃至国家农业生产方式的绿色化和生态化。

2.3.3 水利部门

主要通过流域治理和水土保持工作实施西部生态补偿。西部大开发以来以长江上游、黄河上游为重点的水土保持重点工程区范围不断扩大,2000-2002 年西部地区开展水土保持重点县市已达 480 个,完成水土流失治理面积 9.9 万 km²,占全国同期总治理面积的 60%。通过这些工程实施,每年可以减少 1.5 亿吨泥沙流失。工程以国家投资为主,三年间国家安排在西部地区水土流失治理投资为 31.2 亿元,其中中央财政预算内专项资金 18.5 亿元,水利基建资金 10.2 亿元,财政专项资金 2.5 亿元,占同期中央总投资 71.2%。

国家对西部地区水土流失治理的投入远远不够,一方面西部地区水土流失面积占全国的 83.3%,而国家投资仅占 71.2%;第二方面西部地区水土流失面积占国土面积的 60%,达到 410 万 km²,即使按目前治理速度而不造成新的破坏,全部治理也需要 140 年左右,无法实现西部大开发的战略要求。而边治理、边破坏,破坏大于治理的局面是长期以来困扰我国水土保持工作重大难题。

水土保持除了必要的工程措施之外,还必须与当地农民的生产和耕作方式、能源结构的改善相结合,这样才具备扭转边治理、边破坏局面的可能性,而这些措施这又涉及到其与他部门协调的问题。

2.3.4 环保部门

在组织西部生态补偿方面主要措施包括以下方面：在中国《绿色“十五”工程规划》中,重点安排在西部地区项目 337 个,占项目总数 31.55%,总投资约 567.7 亿元,占总投资 27%,其中生态项目 99 个,投资额 108 亿元。启动西部生态功能区划和组织开展国家级生态功能保护区建设试点,组织完成了长江源、黄河源、塔里木河、黑河、阴山山麓、若尔盖-玛曲、秦岭山地等国家级生态功能区规划论证、评审等,为首批国家级生态功能区建设打下了基础。推动西部自然保护区建设,2000-2002 年间环保部门在西部推动新建自然保护区 241 处,新增面积 37.9 万 km²,增幅大 51.2%,国家级自然保护区财政专项资金逐年增长,2002

年达到 1215 万元。(4) 加快西部地区生态环境基础设施和管理能力建设, 2000-2002 年期间, 国家投入国债资金 65 亿元, 用于西部污水处理厂和垃圾处理场建设; 同时投入大量资金帮助西部地区提高监测、管理软硬件水平和管理人员培训, 提高西部生态环境管理水平等。

环保部门的工作随着环境问题的加剧才引起人们的重视, 这是一种被动行为, 在西部大开发中存在很大的危险, 因为实施生态补偿, 防范西部生态环境随着西部大开发而大破坏是主动保护西部环境的举措, 难以引起人们的足够重视, 如国务院西部开发领导小组中就没有设置环保部门的席位。这也是全国生态环境保护纲要难以得到切实实施的原因之一。

环保部门应该制定更优惠的政策, 为西部地区环境基础设施建设方面提供更优惠的投融资条件, 广泛吸纳民间资本, 排污费使用方面加大对西部地区的倾斜; 制定国家统一的环境政策和准入标准时, 考虑东西部地区处于不同发展阶段上的公平性, 建立适宜的梯度政策等。

2.3.5 国土部门

在土地管理、矿产资源管理中通过实施基本农田保护制度、土地整理、土地复垦和矿产资源有偿使用等, 部分体现了对生态环境的保护与补偿。土地管理法等相关法规明确规定了对土地和矿产资源开发中生态环境保护的责任; 同时明确了土地复垦等要求。将保护耕地提升到基本国策的层次, 制定了严格的基本农田保护制度, 要求实施“占补平衡”。对重大项目建设和城市发展增用土地制定了详细的土地补偿标准, 不仅包括资金和实物补偿, 还包括相应的就业机会的补偿。制定了土地复垦和土地整理的详细规范, 并且对复垦和整理后的土地在税收和利用政策方面给予优惠。

针对西部地区, 国土部门提出: 充分发挥国土资源在西部大开发中的基础性作用, 完成退耕还林还草的阶段目标, 为基础设施建设、生态建设和环境保护、产业结构调整提供支持; 科学合理开发利用矿产资源, 逐步形成符合市场体制要求, 技术含量、开放程度较高的“绿色”矿业; 合理利用地下水资源, 综合整治国土, 初步实现资源开发利用、经济发展与生态建设和环境保护的良性循环。具体举措包括制定西部相关土地管理政策, 加大对西部十大矿产资源集中区的矿产勘查与利用, 1999-2002 年国土资源调查经费的 60% 用于西部地区。筹措资金, 开展西部国土整治, 加大矿山生态环境恢复治理与土地复垦力度等。

2.4 总体评价

各部门在各自管理范围内, 积极参与西部生态建设, 是西部生态补偿的重要形式, 取得了显著的成果, 但由于管理体制的制约, 在实施西部生态补偿过程中, 存在以下重大问题:

部门分头建设, 根据各自对西部生态问题的把握和能争取到的国家投资进行生态建设, 缺乏整体性和协调性, 缺乏明确的责任主体, 不便于国家和社会对生态建设效果进行监督;

没有建立良性投融资机制。投入主要以国家为主, 各部门对相应的生态要素进行管理, 征收相应的费用, 却没有用于相应的生态保护和补偿, 如水利部门每年水资源费 60 亿元, 而西部江河源区和重要水源涵养区建设仍等着国家投资, 如环保部门征收排污费等;

空间上分散, 有限的投资不能集中用于重要生态功能区的保护与建设, 而主要以毛毛雨的形式, 分散用于西部广大地区, 甚至变为地方部门日常开支和福利补贴, 而对于有些影响比较大的项目区, 则重复立项, 分头跟进, 造成资金的低效使用和浪费, 也给增加了腐败风险;

西部补偿是区域补偿，但目前很大程度上成为了部门补偿，上级部门争取国家投资，补偿的受体是对应的下级部门，造成有的部门有充裕的资金却不能有效进行生态建设，地方有生态保护和建设的迫切需求却没有资金支持，农牧民为生态建设付出了巨大的代价和投入却得不到相应的补偿；

缺乏有效的监督机制，道德风险高，高额的管理成本可能危及到了项目的顺利实施，农民的利益遭到很大损害。

2.5 西部生态补偿机制存在的主要问题

2.5.1 法律法规不健全，难以支持生态补偿制度的实施

对各利益相关者权利义务责任界定、对补偿内容、方式和标准规定不明确。立法落后于生态保护和建设的发展，对新的生态问题和生态保护方式缺乏有效的法律支持。一些重要法规对生态保护和补偿的规范不到位。法规的刚性规定需要一些因地制宜的柔性政策进行补充，从而体现分区指导的原则。

2.5.2 投融资渠道单一，难以保障生态保护与补偿的持续进行

目前西部地区投资增长主要依靠基建投资和国有经济投资来拉动，尤其是在基础设施和生态环境建设领域，资金来源主要是依赖政府财政资金和银行贷款。在2001年全国六大林业重点工程资金来源中，国家预算内资金占85.6%。西部大开发战略实施三年以来，国家通过财政性建设资金、国债资金、转移支付等给西部筹措了500亿生态建设资金，占西部重大生态建设工程投资的大部，初步打开了西部生态建设的局面。但西部生态建设需要长期持续投入，以国家投入为主体的融资机制显然不能满足长期西部生态补偿的需要，多层次、多渠道、全方位筹措西部生态建设资金将是西部生态补偿机制的首要任务。

2.5.3 补偿方式简单，难以解决生态破坏的底层问题

西部生态建设取得良好的效果一方面有赖于精心组织的生态建设项目，治理和恢复生态环境，另一方面需要改变当地人们的生产生活方式，减轻对生态环境的压力，包括产业结构调整，发展新的再生能源，发展新的产业，提供非农就业机会等。后者才是生态补偿面临的底层问题，所需投入和解决的难度都将远远超过前者。当前实施的生态建设与补偿措施具有“三多三少”的特点，即部门补偿多，农牧民补偿少；直接物资、资金补偿多，产业扶持、生产方式改善少；生态建设多，相应的经济发展、扶贫、农村能源结构调整少。如果不致力通过调整西部地区特别是西部农村产业结构、改善人民的生产和生活方式、减轻生态环境压力，所有的生态环境建设工程都难以真正奏效。

2.5.4 实际操作中补偿责任难以明确

尽管目前“谁受益、谁补偿”、“谁破坏、谁恢复”、“谁污染、谁治理”的生态补偿原则获得各界一致公认，但涉及到具体补偿行为时，补偿的主体和受体关系并不明确，特别是在国家层面上实施东西部大尺度区域之间的生态补偿时，这个问题更加突出。西部地区为保护中国西部生态屏障和江河源头区域的生态环境，并且为这种保护和建设付出了巨大成本，损失了许多发展机会，而直接受益地区则是东部或者江河下游发达地区，国家或东部地区应该按照“谁受益、谁补偿”的原则，对西部地区的这种付出进行鼓励和补偿。而东部地区上交国家财政的税收和财政收入比例远远大于西部地区，国家通过财政转移支付等手段已经部分实现了对西部地区的补偿，而且中国生态脆弱且破坏严重的地区大多在西部，东部地区生态环境

相对良好，这种差异不仅是地区自然环境分异的结果，也与东西部之间在各自区域内生态保护和建设中的投入强度大小直接相关，因此应该按照“谁破坏、谁恢复”的原则进行处理。

2.5.5 实施主体的问题：管理和执行中的条块分割

区域生态环境是一个复杂的整体，其保护与建设应该从系统的角度出发，抓住主要矛盾，追求整体最优，目前由部门主导生态建设的局限性主要体现在三个方面：违背生态环境综合性的特点、难以贯彻因地制宜的原则、给地方留下重复申请投资的空间。

3 建立并完善西部生态补偿机制的政策建议

3.1 政策建议

3.1.1 完善管理体制

加强部门协作，建立适宜于西部整体生态环境保护的管理体制。目前我国生态环境管理分别涉及林业、农业、水利、国土、环保等部门，部门分头管理的格局短期内难以有根本性的变化。重要生态功能区不仅是全国生态环境保护纲要实施的平台，也是西部地区重要生态功能体现的平台，是开展生态补偿的初衷和理论依据，从保护区域重要生态服务功能的角度出发，目前应该建立以各级政府为领导，各部门协同合作的生态功能保护区管理体系，整合生态保护与建设资金，促进部门协作。进行绿色 GDP 核算及考核。率先在西部生态重点地区试行绿色 GDP 核算，使当地政府和当地人民的生态贡献得到社会承认，从制度上规定、激发地方政府和当地居民对生态环境保护的内在积极性，可以实现生态脆弱地区经济社会的可持续发展，实现保护、发展、富裕的共赢。

3.1.2 健全投融资机制

建立和完善以政府投入为主，全社会支持生态环境建设的投资融资体制。西部地区的生态环境建设应以政府特别是中央政府投资为主。通过提高资源型产品税收、建立环保基金、组建环境银行、争取国家资金等方式筹措西部生态建设经费。

3.1.3 培育市场化机制

据分析，西部生态破坏与环境污染的产生主要有三个原因：资源低价或无价、使用落后技术和企业规模不经济。与此相对应，培育市场化机制应从以下三方面入手：培育资源市场。取消煤炭、灌溉用水等生产资料的价格补贴，开放生产要素市场，使生产要素的价格真正反映它们的稀缺程度，可达到节约资源和减少污染的双重效应。培育技术市场，促进环保技术的创新、推广和技术的升级换代，进而达到减少污染源的效应。培育资金市场，为企业解决规模不经济问题提供支持。

3.1.4 完善绿色税收制度

一方面是调整和完善现行资源税，包括扩大征收范围，将目前资源税征收对象扩大到矿产资源和非矿产资源；完善集水方式，通过调整税率和课税方式，提高资源利用效率；将土地资源开发的有关税种调整到资源税范围等。另一方面是开征新的环境税，建立以保护环境为目的的专门税种，分批征收水污染税、大气污染税、污染源税、噪音税、生态补偿税等一系列专项新税种，通过实施优惠税收政策，保护环境。

3.1.5 完善补偿方式

建立生态补偿转移支付专项基金,加大国家在西部地区,特别是少数民族地区的投资力度。专项基金可以通过几种途径取得,一种办法是从国民经济中,按现行生态环境损失提取所需比例(据有关统计,我国经济增长的生态环境成本约占 GDP 的 5%-10%);另一种方式是在“西电东送”、“西气东输”等凡属涉及西部环境损失的大型项目中提取一定比例的生态补偿费。强化财政转移支付制度,国家应实施更加有利于西部地区的中央财政转移支付制度,根据西部地区各省区的各自发展状况,确定国家向西部各省区的财政转移递增比例并确保财政转移份额。建立地区间财政转移支付制度,东部沿海省份可以向对口支援的西部省份予以各种形式的实物转移支付(如技术、设备、资产转移等)和价值转移支付等。通过从东部地区开征生态环境税以设立“国家西部生态补偿与生态建设基金”的途径来实现西部生态补偿。

3.1.6 明确补偿责任

明确各地区的保护的义务与补偿的手段包括:基于全国生态功能区划,界定各生态功能区的生态功能定位,从而明确各生态功能区的保护的义务和补偿的义务。基于生态资产与生态占用核算,确定各地区对全国生态环境的贡献和占用,从而确定各地区应该承担的责任。本着生态保护人人有责的原则,制定全国统一的人均森林覆盖率、自然保护区面积的责任标准,以此判断各地区是否完成了国家要求的生态保护责任,从而确定各地区保护和补偿的身份等。

3.1.7 完善法律法规

从法律上确定生态环境建设的资金来源渠道。明确中央和地方的分工以及各级政府的生态环境建设投入占其财政支出的比重,规定投入增长率。从法律上明确各级政府主要领导人的环境目标和责任。规定各级领导必须在任期内实现辖区生态环境的“保值增值”。鉴于西部地区环境保护的特殊性和紧迫性,有必要制订《西部地区环境保护法》。对与现有生态环境建设有关的法律法规体系进行清理、修订和完善,废止那些已经不能适应当前的经济和环境形势的条款。

3.2 西部生态补偿重点突破领域

西部生态补偿涉及范围大,问题多,相关利益主体和关系复杂,很难提出一个涵盖所有问题和所有利益相关者的生态补偿体系亟需国家立即采取行动,在一些领域重点突破,以点带面,推动生态补偿发展。

3.2.1 从法律上明确西部生态补偿的要求

将西部地区生态补偿政策作为正在制定《西部地区生态环境监督管理条例》的主要内容之一,从法律上确定西部生态补偿的合法性以及相关操作原则。

3.2.2 借鉴 ODA 模式,建立政府援助基金

根据 2004 年初步统计,东、中、西部地区 GDP 总量分别占全国比例为 58.2%, 24.8% 和 17%。如果按照 0.7% 的政府开发援助标准,可以为西部地区筹措 660 亿发展援助资金,超过西部地区 2000-2002 年生态环境建设的投资总额。

3.2.3 在西部输出的资源、能源增加生态补偿费项目

如果在西部输出的每 m^3 天然气中增加 3% 的生态补偿费,每度电增加 0.5 分生态补偿费,则每年可为西部地区筹措约 13.5 亿生态补偿资金。

3.2.4 完善财政转移支付制度

中央财政预算内建设资金(包括铁路、交通等专项建设基金)和国债资金应加大对西部地区的投入力度。调整现行体制上解数和财政分成办法,减少税收返还,将体制补助和结算补助纳入一般性转移支付体系,改变目前中央财政一般性转移支付主要解决地方财政运转困难的最低目的,变为促进地区公共服务均等化,切实履行好中央财政的公共财政职能,使西部地区生态环境保护、教育、卫生、文化等公共服务水平接近全国平均水平。建立西部生态和保护专项资金。初步设想西部生态环境保护专项资金由国家彩票收入、社会各界捐助等渠道构成,主要用于西部重要和敏感生态区域的保护和补偿,起到政府示范、公共参与、社会推动的作用。

3.2.5 以生态功能保护区为平台,统筹整合西部生态建设

首先是建立统一的生态功能保护区管理机构,在各级政府的组织下,农、林、水、土、环保等部门各司其责。在生态功能保护区的框架下,以保护生态功能区主导生态功能为目标,各部门相互协调、互相配合,共同促进生态功能区建设。其次国家的生态建设项目与投资都应该纳入生态功能区建设框架,优先考虑重要生态功能区建设,在生态功能保护区管理机构的统一管理下实施和使用。

3.2.6 开展国家级自然保护区配额交易

基于生态保护责任平等的原则,确定全国各省市应该承担的自然保护区比例,不足部分,则通过交易解决。参照发展中国家自然保护区投资平均水平 157 美元/平方公里,则每年可为西部自然保护区建设筹集 3.5 亿元资金。按照每 hm^2 30 元的最低管护标准,通过配额交易也可为西部自然保护区建设筹集补偿资金约 8 亿元,超过目前全国自然保护区建设投资总额。如果按照人均国家级自然保护区面积确定配额水平,则西部可用于交易的国家级自然保护区范围会更广。

3.2.7 建立促进西部生态建设的财政激励机制

在目前财政政策的基础上,增加对重要生态功能区、生态屏障区、生态保护良好的省市、完成国家生态环境保护目标和生态保护工作进展迅速地区的补助和奖励,形成激励机制。自然保护区面积比例超过全国平均水平的省市; 涵盖重要水源地、水源涵养区、重要自然保护区、防护林区等重要生态功能区的地区; 生态环境保护工作力度大、成效显著的区域等。加大对生态省、生态市、生态县、生态示范区、生态工业园区、环境优美城镇、重大生态工程、生态农业、绿色食品、有机食品基地的建设补偿等。

3.2.8 制定生态保护与建设的产业化政策

西部地区广泛存在荒漠化、石漠化、草原严重退化和严重的水土流失现象,这些区域生态环境退化严重,生态承载力低下,不适宜于继续大规模开发和利用,生态恢复需要很长时间和大量的投入。建议项目区土地使用权承包期至少要 50 年,减免前期的土地承包费,项目区同等享受国家生态建设工程的补助和相关优惠政策,以及项目恢复成果及时变现等方式,促进西部生态保护与恢复的产业化发展。

4 进一步工作建议

目前我国已经开展了多种形式的西部生态补偿,为促进西部生态保护与建设起到重要作用,但仍然不能适应于我国西部生态保护的重要地位和生态退化局面要求,需要政府、科研部门等社会各界进一步加快研究与协商,在以下方面加快工作,全面推动西部生态补偿机制的完善与发展。

抓住有利时机,进一步推动西部生态补偿制度的完善。目前生态补偿已经成为社会各界关注的热点,政协与人代会也多次提案要求建立生态补偿机制。应该抓住西部大开发和退耕还林、天保工程等重大工程实施的关键时机,进一步提高人们对生态补偿的关注和重视。

增加投入,促进全国生态补偿机制与政策的系统研究。应该承认目前在建立我国生态补偿机制上面临着许多困难,但并不是因为它不重要不迫切,而是因为它涉及问题的复杂性与深刻性需要投入更多的研究力量、更好的条件,更长的时间进行更加细致、系统的研究。建议国家从可持续发展的战略高度对中国建立生态补偿机制的整个格局进行系统的审视与研究,这也是进一步落实“全国生态环境建设规划”和“全国生态环境保护纲要”的重要步骤。

整合部门力量,共同推动西部生态补偿机制的完善。生态环境系统是一个整体,各地区的经济又联系在一起,近几年事实已经说明,大范围生态补偿机制不可能由一个地区或一个部门建立起来。所以建议由国家综合部门会同有关各方共同研究国家的生态补偿政策,重点是西部贫困-生态脆弱区。首先从区域综合角度而不是个别部门角度和范围总结退耕还林(还草,还湖)、天然林保护等政策中的经验与问题,进而梳理与审视现行的有关各项政策法规,最后提出各类生态补偿问题的优先次序及其实施进程。

呼吁国际支持,争取国际补偿。西部是中国的一部分,中国是世界的一部分,保护西部生态环境也是维护世界的生态环境安全,因此西部生态补偿机制也需要积极向国际社会呼吁,争取国际支持。世界上生物多样性最丰富的3个国家马来西亚、巴西和中国都是发展中国家,可以说,这3个国家是在替全人类维护环境、保护生物多样性,也可以说,在全球生态环境保护分工中,这些发展中国家承担了更多的责任。发达国家应该为全球生态环境保护承担相应的责任,因此国际社会支持我国西部生态建设与补偿也是他们应尽的责任。

参考文献

- [1]. 赵跃龙,中国脆弱生态环境类型分布及其综合整治研究,北京:中国环境科学出版社,1999.
- [2]. 胡鞍钢主编,地区与发展——西部开发新战略,北京:中国计划出版社,2001.
- [3]. 中国科学院可持续发展研究组,牛文元主笔,2002中国可持续发展战略报告,北京:科学出版社,2002.
- [4]. 蔡运龙,蒙吉军.退化土地的生态重建:社会工程途径.地理科学,1999,19(13):198-204.
- [5]. 国家发展计划委员会地区经济发展司编写“十五”生态建设和环境保护重点专项规划背景资料,北京:中国计划出版社,2002年.
- [6]. 曾培炎主编,2003国家西部开发报告,北京:中国水利水电出版社,2003.

Status Evaluation and Countermeasure of Ecological Compensation in China West Area

ZHANG Hui-yuan, WAN Jun, WANG Jin-nan

(Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing, 100012)

Abstract: China west area is the important ecological territory region and ecotone. Constructing and compensating the ecological system is not only the emphasis of the west

exploitation but also the important measure of practicing the view of scientific development. In this paper, we made a primary summarization and evaluation of the policy, measure and implement, and concluded that the great progress in the related policy and measure had been achieved, which played an unique role in protecting and constructing the ecosystem of west area. There are also some serious issues to be resolved, including the insufficient law, the single investment approach, the too simple compensating fashion, the unspecific compensating responsibility and the affecting of the divided management system on the implementing subject. All these issues are analyzed and summarized in this report. And put forward some suggestions of the constructing and perfecting of the ecological compensation mechanism, which is a reference for the exploitation and ecological compensation of the west area.

Key Words: China West; Ecological Compensations; Ecological Function Region; Ecological Financing.