

建立和完善广西生态补偿机制的对策

Establishment and Improvement in the Measures for Guangxi Ecological Compensation Mechanism

尹 闯¹, 林中衍²

YIN Chuang¹, LIN Zhong-yan²

(1. 广西科学院, 广西南宁 530007; 2. 广西南宁林业勘测设计院, 广西南宁 530001)

(1. Guangxi Academy of Sciences, Nanning, Guangxi, 530007, China; 2. Guangxi Nanning Forestry Survey and Design Institute, Nanning, Guangxi, 530001, China)

摘要:由于广西地处我国西南地区,生态系统比较脆弱,水土流失严重,石漠化面积扩大,自然灾害多,生物多样性丧失严重。这些日益突出的生态与环境问题,已经成为广西社会经济可持续发展的制约因素,建立适合广西地区现实需要的生态补偿机制势在必行。目前,虽然广西在生态补偿方面取得了一定成绩,但是还存在法律法规不完善,补偿的标准和形式单一,补偿资金来源少等问题。应当通过健全相应法规政策、开征生态补偿税、建立区域生态补偿标准等措施完善广西生态补偿机制。

关键词:生态补偿 生态环境 完善 对策

中图分类号:X30 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-7378(2011)02-0137-04

Abstract: Guangxi province is located in the southwest of China, with vulnerable ecological system, serious soil erosion, expanding desertification, high frequency of natural calamity, serious loss of biodiversity. The growing ecological and environmental problems prevent Guangxi economic stable development. As a result, it is really needed to establish ecological compensation mechanism. At present, Guangxi has achieved some success in ecological compensation. However, there are still problems such as no perfect laws and regulations, single compensation standards and form and lacking of the compensation funding sources. In order to improve ecological compensation mechanism in Guangxi, the corresponding regulations and regional ecological compensation standard should be established and ecological compensation taxes should be collected.

Key words: ecological compensation, ecological environment, perfect, measures

生态补偿机制是以保护生态环境促进人与自然和谐发展为目的,根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,运用政府和市场手段调节生态保护利益相关者之间利益关系的公共制度^[1]。生态补偿既包括对生态系统和自然资源保护所获得效益的奖励或破坏生态系统和自然资源所造成损失的赔偿,也包括对造成环境污染者的收费。建立生态补偿机制是落实新时期环保工作任务的迫切要求,党中央、国务院对建立生态补偿机制提出了明确要求,并将其作为加强环境保护的重要内容。目前,我国各省市正在积极探索建立省内和区域生态补偿机制,实践工作主要集中在森林与自然保护区、流域和

矿产资源开发的生态补偿等方面。广西在大力发展经济、努力摆脱贫困落后面貌的同时,也高度重视经济发展与生态环境建设的有机结合。广西地处我国西南地区,生态系统比较脆弱,水土流失严重,石漠化面积扩大,自然灾害多,生物多样性丧失严重,这些日益突出的生态与环境问题,已经成为广西社会经济可持续发展的制约因素,建立适合广西地区现实需要的生态补偿机制势在必行。广西生态资源比较丰富,构建生态补偿机制要充分认清当前存在的问题,协调各方利益关系,建设适合现实需要和未来发展生态补偿机制。

1 广西建立和完善生态补偿机制的必要性

广西是我国自然资源比较丰富的地区,同时也是我国自然生态比较脆弱的地区。长期以来,由于

收稿日期:2011-04-10

作者简介:尹 闯(1980-),男,编辑,主要从事科技期刊编辑出版工作。

人口的过度增长、生态环境意识淡薄、历史性生态债务等方面的原因,生态环境不断恶化,如今广西面临着严重的生态问题:(1)水土流失。广西普遍是25度以上的山地,素有“八山一水一分田”之说,山多而且雨水充沛集中,大雨和暴雨较多,冲蚀力强,极易造成水土流失。目前广西还有2.81万平方公里的水土流失土地需要治理,水土流失仍然是广西面临的主要生态问题^[2]。(2)石漠化。广西岩溶地区土地总面积占全区总面积的35.3%,石漠化在全国位居贵州、云南之后,列第三位^[3]。石漠化一直是广西生态环境建设最难啃的“硬骨头”,是广西经济和社会发展的“绊脚石”,是大石山区经济社会发展的主要障碍,制约了大半个广西的经济社会发展。(3)生物多样性。由于人类对自然生态系统的干扰,以及一些重要的生物种和自然生态系统得不到有效保护,致使广西境内的89种广西重点保护野生植物中,有42种分布范围及数量在萎缩,一些物种甚至可能已经灭绝;动物方面有22种受到不同程度的威胁,其中,有9种在广西已经灭绝或可能灭绝,有13种种群数量下降严重;野生水生生物栖息地和产卵场与日锐减,广西100余处大中型鱼类产卵场全部受到不同程度的外源影响,几乎丧失殆尽,珍稀水生生物、名贵经济鱼类种质资源日趋枯竭或衰亡,许多盛产大鲵和龟鳖的地方已经绝迹^[4]。广西生物多样性受到潜在的威胁。栖息地破碎化和生物多样性丧失已成为我区主要的生态问题。(4)自然灾害。广西是自然灾害多发省区,自然灾害种类多、强度大、频次高、范围广,是影响广西经济社会发展的重要因素之一。2005年6月18日至22日,广西各地连降暴雨,全区有69个县(市、区)遭受了严重的洪涝灾害,受灾人口达771.6万人,直接经济损失达70.69亿元。仅气象灾害一种,广西最近10年来就每年平均损失近100亿元,其中1994年损失高达360亿元^[5]。自然灾害是广西面临的又一生态环境问题。可见,广西的生态保护和恢复势在必行,建立和完善生态补偿机制在目前的广西经济开发中显得十分地迫切。

广西位于珠江流域中上游地区,对珠江流域,特别是下游珠江三角洲地区的经济发展影响极大,是维护下游珠江三角洲地区生态环境安全的生态屏障区,其生态环境质量对下游珠江三角洲地区的环境具有重大意义。广西脆弱的生态环境一旦遭到破坏,整个珠江流域生态系统将受到严重破坏。2005年,两广遭遇50年来罕见大旱,江河和水库蓄水位

普遍偏低,珠江流域地区遭遇前所未有的生态袭击;百年一遇的洪水,50年罕见的干旱,春季珠江三角洲海水倒灌和冬季旱情大面积蔓延,直接威胁广州、珠海、中山、东莞、江门等地区的用水安全。广西生态环境的恶化势必会影响到珠江三角洲地区经济发展和生态文明建设。有了广西的可持续发展,才有珠江三角洲地区的可持续发展。因此,广西建立生态补偿机制势在必行。

2 广西建立和完善生态补偿机制的现状

党的十七大作出了建设生态文明的战略部署,胡锦涛总书记在十七大报告中把“建设生态文明,基本形成节约能源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”作为全面建设小康社会奋斗目标的新要求提出来。为此,从20世纪80年代起,广西开始了生态文明的实践与探索。在探索生态文明建设道路的同时,广西在生态补偿方面也进行了许多探索和试点工作,取得了一定成效。主要表现在:(1)生态补偿的工作格局已初步形成。2005年8月14日至15日,马铁山副书记率团出席在贵州省贵阳市举行的西南六省区市经济协调会第20次会议,与四川、云南、西藏、贵州等省市就相关生态文明建设和生态补偿等一些问题的达成共识,明确了加强生态文明建设和投入的决心。经过几年的实践,广西在生态文明建设方面取得了一定的成绩。2008年广西区人民政府组织成立了自治区环保厅、发改委、政府发展研究中心、财政厅等部门参与的广西生态补偿机制研究和试点课题组,对广西桂北等县市进行了调研,寻找确定广西生态补偿机制试点区域并下发了桂政办发[2008]8号文,将生态功能区划分为3类一级生态功能区、6类二级生态功能区、74个三级生态功能区,确定了9个重要生态功能区^[6]。2010年7月,广西第一个市级生态功能区划:南宁市生态功能区划正式出炉,将南宁市划分为3类一级生态功能区、8类二级生态功能区、55个三级生态功能区,确定了8个重要生态功能区^[7]。这些生态功能区的划分是生态保护与建设规划、资源合理开发与保护、产业布局 and 结构调整的重要参考依据,对广西生态文明建设和促进广西可持续发展具有重要意义。(2)制定和完善了相关政策法规。2006年广西正式启动广西壮族自治区森林生态效益补偿基金制度,规定了森林生态效益补偿标准、资金来源、监督主体等^[8]。2009年广西壮族自治区钦州市人民政府出台《钦州市建设用海养殖补偿办法》,规定了

建设用海的补偿标准、资金来源、监督主体等^[9]。2006年2月21日广西出台第一部生态公益林地方性法规《南宁市生态公益林条例》,对生态公益林的界定、主管部门、规划建设原则、采伐、管护、专项资金的使用、管理、经济补偿等都做作出具体的规定^[10]。此外,人大代表还提议自治区尽快出台《生态公益林保护与建设补偿条例》,建议建立生态公益林效益补偿机制和自治区级生态公益林效益补偿基金制度^[11]。由此可见,广西正在为建立生态补偿机制积极探索,并得到了人民群众的认可。

经过多年的探索,广西在生态补偿机制方面取得了可喜的成绩,但是由于机制不健全,补偿不能完全按照规定进行和生态服务提供者的利益得不到保护的事情时常发生,生态补偿方面还存在不少问题。(1)法律法规不完善适用性不强。生态补偿的法律法规不完善,有关生态补偿的规定比较零散,适用性不强。广西已有的生态补偿规定一般散见于不同部门,或者是不同层级的立法中,并多为原则性的规定,无法具体指导实践。生态补偿作为一项新生制度,迫切需要专门立法来指导和调整广大社会各主体的行为,满足新形势下生态补偿的现实需要。(2)生态补偿标准单一并且偏低。以生态公益林为例,公益林按权属分有国有、集体和私有3部分;按经营实体分有属于自然保护区、属于国有林场、属于乡村集体和个体私有经营;按森林类型分有针叶林、阔叶林、混交林、竹林、灌木林等。现行采取一刀切的补偿标准:不管是什么样的公益林都是补助67.5元/公顷,不利于利益平衡和经营管理。另外,公益林不能进行商业性采伐,在广西1株马尾松割脂年收入10~12.5元,每公顷马尾松近熟林可割脂株数最少有750株,1年收入7500元/公顷以上,远远高出67.5元/公顷的公益林补助费,林农极不愿意把自己的林地界定为公益林。对于依靠林木的经济价值作为生活来源的林农来说,其丧失的经济利益得不到充分补偿,自然就有偷砍偷伐破坏生态环境的不法行为。因此,完善生态补偿政策迫在眉睫。(3)生态补偿形式单一并且范围过窄。广西当前的生态补偿几乎全为经济补偿,而且主要局限于退耕还林、天然林保护、矿区植被恢复等内容。一些提供了生态服务产品的地区、企业和个人没有得到补偿,一些破坏生态系统功能的地区、企业和个人也没有得到相应的处罚。然而,在国际上,生态补偿的实施范围已经很广。如美国在农业、自然环境保护、采掘业、流域水管理、环境污染防治等领域广泛建立了补偿机

制;欧盟采取了对有机农业、生态农业、传统水土保持、甚至地边田埂生物多样性等的保护措施;日本在造林、水污染防治、自然保护区、农业等领域建立生态补偿机制^[12~14]。(4)生态补偿资金来源少并且使用效率低。目前,广西的生态补偿资金筹措以财政转移支付为主,配套专项补偿基金,忽视区域之间、流域上下游之间、不同社会群体之间的横向转移支付。生态环境的保护和综合治理需要投入大量的人力、财力和物力。政府的财力有限,只依靠财政转移支付生态补偿的这种融资方式,无法满足生态补偿需要的经费,大大限制了生态补偿的持续开展。并且,当前有限的生态补偿资金还难于均衡分摊到各生态补偿区。生态环境保护管理涉及林业、农业、水利、国土、环保等部门,没有专门的部门领导生态补偿工作,导致现行的生态补偿政策措施推行部门化,条块分割,各自为政,使得国家财政拨款的生态补偿资金得不到有力的监管,各个部门拿到钱后都有各自的小算盘,最终导致这些以生态补偿为名拿到的资金真正用到生态补偿上的比例很小。

3 广西建立和完善生态补偿机制的对策

广西在建立和完善生态补偿机制方面应该坚持“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿、谁污染谁付费”的原则,不断完善法规制度,建立多元化的融资渠道,充分发挥市场机制作用,逐步建立法律化、规范化的生态补偿机制。

3.1 完善相应的法规或条例,用法律的形式来落实生态补偿机制

广西要全面建立和完善生态补偿机制,首先必须建立并完善生态补偿的法规或条例,充分利用好少数民族区域自治的优势条件,尽快安排生态补偿方面的立法调研项目,出台符合广西实际的、操作性强的、专门用于生态补偿的地方性法规和条例,以法律形式明确广西生态补偿的范围、对象、方式和补偿标准等,规制生态补偿机制实施中的各种不规范行为,避免不规范实施带来的不利后果,保障生态环境服务者的利益。

3.2 建立多元化的融资渠道,用持续的资金支撑生态补偿机制

能否得到持续的资金支持是生态补偿项目能否启动和维持下去的最终决定因素,因此广西的生态补偿机制需要建立多元化的融资渠道。首先,要争取中央财政加大用于广西生态补偿的预算规模和转移支付力度,同时还要与西南省区间建立横向财政

转移支付制度,实行下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、受益地区对生态保护地区的财政转移。例如,珠三角地区每年70%的淡水由广西提供,在冬春季节枯水期,珠江的压咸补淡措施主要依靠广西境内的龙滩、岩滩、长洲等10个大型水利枢纽,非常时期可增加调水5亿立方米左右。珠江流域涵养水源林区的广西居民为了保护生态环境,生产生活都受到了限制。我们应该建立横向生态补偿机制,使生态服务提供者得到合理的补偿。其次,要开征生态补偿税,建立生态补偿基金,保证生态补偿资金有长期稳定的来源。比如,广西可以考虑根据地区经济发展水平及流域上下游位置,向珠三角地区开征一种有差别的生态补偿税来用于珠江流域的生态环境建设。最后,广西的生态补偿资金还可以通过对外合作交流,争取国际性金融机构优惠贷款和民间社团组织及个人捐款等方式进行融资,吸收非政府组织和个人共同参与生态环境建设,扩展生态补偿的资金来源。

3.3 建立区域生态环境保护标准,用规范化的形式实现生态补偿机制

某地区或某单位完成生态建设和环境保护的任务,达到生态环境保护标准,是给予一个地区或一个单位生态补偿的基本前提。目前,广西已经将生态功能区划分为几个区,南宁市等一些地市也划了生态功能区。这些生态功能区的生态条件有所差别,并且这些功能区保护的措施和要达到的标准也不会完全相同。因此,需要根据各区域的环境资源状况,尽快建立区域生态环境保护标准。如果达到生态环境保护标准就给予相应的补偿;如果达不到生态环境保护标准就扣减相应的补偿经费;如果对环境造成污染就由责任主体做出相应的赔偿。

3.4 探索市场化模式,社会各界共同参与建设生态补偿机制

面对经济发展与环境发展的矛盾日益尖锐,单靠政府主导的生态补偿是远远不够的。同时,由国家来补偿受害人和保护者的损失,无疑是利用全民的税收作为财源,变成全民对该污染或破坏环境的行为负责,违反了环境公平原则,与现代环境法的趋势和理念相悖。因此,建立和完善广西生态补偿机制要探索市场化模式。广西森林资源和水资源都相当丰富,应该积极探索森林生态交易和水权交易。森林可以吸附大量的二氧化碳,对于控制全球气候变暖至关重要;森林可以涵养水源、改善水质、防止水土流失;森林具有丰富的生物种类,对于生物种群

的延续和保护具有重要意义;森林的生态旅游价值也十分巨大。这些都可以作为生态补偿的主体进行森林生态交易。水资源方面,应该积极探索建立区域内外水资源使用权出让或转让等制度,充分发挥地区优势,效仿浙江东阳和义乌市的水权交易^[16],开展广西与珠三角地区间水权交易。此外,广西还应逐步建立政府管制下的排污权交易,运用市场机制降低治污成本,提高治污效率。广西独特的喀斯特旅游资源吸引着现代都市人,吸引着全球的目光。广西应该充分地利用这个引进资金的条件,引导国内外资金投向广西生态环境保护、生态建设和资源开发,逐步建立政府引导、市场推进、社会参与的生态补偿机制。

3.5 加强关键问题研究,用科学技术支撑生态补偿机制

生态补偿机制的完善需要科技和理论的支撑,生态补偿机制的建立和完善是一项复杂而长期的系统工程,涉及生态保护以及建设资金筹措和使用等各个方面。加上广西的生态系统敏感而脆弱,经济发展总体水平仍然较低,区域性贫困和脆弱环境问题相互交织,经济发展和生态保护之间的矛盾十分尖锐,许多问题还不清楚,有待于深入研究。建议将生态补偿问题列入广西重点科研计划,进一步加强广西生态补偿关键问题的科学研究。对广西重点领域(如矿产资源开发、森林和自然保护区保护)以及流域保护过程中的生态补偿标准体系等关键技术(如生态系统服务功能的物质质量和价值的核算、生态系统服务与生态补偿的衔接、生态补偿的对象、标准、方式方法),需要组织进一步的科技攻关,制定科学的资源开发生态补偿标准体系。对资源开发和重大工程活动的生态影响评估体系以及生态监测体系都需要进行跨学科综合研究,同时还应努力提高生态恢复和建设的技术创新能力,大力开发利用生态建设、环境保护新技术和新能源技术等,为建立切实有效的生态补偿机制提供有力的技术支撑。

参考文献:

- [1] 杨舒涵,张术环.新型生态补偿机制的体系架构与实现路径研究[J].山东理工大学学报:社会科学版,2009,25(6):11-14.
- [2] 周映,蒋子昕.我区加快水土流失治理步伐[EB/OL].(2011-03-26)[2011-04-05].http://www.gxrb.com.cn/html/2011-03/25/content_520568.htm.

(下转第144页)

3.3 积极探索市场化生态补偿模式

积极运用市场化的机制和办法,引导鼓励国内外资金投入生态建设、环境保护和资源开发,逐步建立政府引导、市场推进、社会参与的生态补偿和建设投融资机制。按照“谁投资、谁受益”的原则,支持鼓励社会资金参与生态建设与环境污染整治的投资、建设和运营。引导鼓励生态环境保护者和受益者通过自愿协商实现合理的生态补偿。积极探索生态建设、环境污染整治与城乡土地开发相互促进的有效途径,在改善环境中提高土地开发效益,在土地开发中积累生态环境保护资金,形成良性循环的机制。

3.4 拓宽生态建设和环境保护资金筹措渠道

加大生态补偿的投入。充分发挥财政资金在现阶段生态补偿机制建立过程中的主导地位,各级财政在加大补偿资金的投入力度的同时,要按照“谁受益、谁补偿”的原则多渠道筹措生态补偿资金,通过提高原水价格、用水大户水价以及提取土地出让金部分资金等,进一步扩大资金规模。加强地方专项资金的配套使用力度,各县(市、区)应当根据生态补偿的要求和意见精神,加快建立配套的生态补偿专项资金,并制定使用管理办法。配套资金应优先扶持自治区、市级生态补偿资金投向的重点领域和项目,并在促进本地区重要生态功能区和农村及欠发

达地区的共同发展中发挥积极作用。

4 结束语

广西已建立的生态补偿机制是结合我区具体实际情况下制定的,在进一步完善我区实施生态补偿机制要求注意均衡,注意分清主次,更要注意各个方面的利益诉求,让改革发展的成果惠及广大人们,让更多的人民真正尝到生态补偿机制给他们带来的好处,生态补偿机制的建立和完善,将为社会的稳定发展、人民的安居乐业起到极大的促进作用^[3]。我区生态补偿机制的逐步完善,也将为生态广西经济发展起到极大的推动和促进作用。

参考文献:

- [1] 孙力. 解构与反思——中国生态补偿法律制度探析[J]. 理论探讨, 2007(2): 148-151.
- [2] 曹明德. 对建立中国生态补偿制度的思考[J]. 法学, 2004(3): 40-43.
- [3] 崔雪梅. 煤炭资源开采环境治理与生态恢复补偿研究[J]. 中国科技信息, 2009(11): 16.
- [4] 万军, 张惠远, 王金南, 等. 中国生态补偿政策评估与框架初探[J]. 环境科学研究, 2005(2): 1-8.

(责任编辑:尹 闯)

(上接第 140 页)

- [3] 刘伊, 陈蕾. 生态文明语境下广西石漠化问题探析[J]. 西安文理学院学报: 社会科学版, 2009, 12(4): 61-63.
- [4] 蒋波. 广西生物多样性保护及生物廊道建设项目进展情况介绍[EB/OL]. (2010-11-18)[2011-03-05]. <http://www.ynepb.gov.cn/color/DisplayPages/download/pdf/14chin.pdf>.
- [5] 广西捐助网. 广西自然灾害及损失概况[EB/OL]. (2011-04-07)[2011-04-08]. <http://www.gxmzt.gov.cn/juanzhu/staticpage/documentnews.php?id=12>.
- [6] 广西壮族自治区人民政府. 广西壮族自治区人民政府办公厅关于印发广西壮族自治区生态功能区划的通知[EB/OL]. (2008-3-13)[2011-03-05]. www.ecogx.gov.cn/UPLOAD/IMG0803/200831316.
- [7] 广西壮族自治区林业局. 广西森林生态效益补偿基金制度正式启动[EB/OL]. (2010-03-08)[2011-03-05]. <http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/72/content-368165.html> 2010-3-8.
- [8] 广西新闻网. 南宁市建设 8 大生态功能区保护环境防止人为破坏[EB/OL]. (2011-04-01)[2011-04-05]. <http://news.gxnews.com.cn/staticpages/20100713/newgx4c3bac3b-3100547-1.shtml>.
- [9] 广西壮族自治区钦州市人民政府办公室. 关于印发《钦州市建设用海养殖补偿办法》的通知[EB/OL]. (2011-3-19)[2011-04-05]. <http://wenku.baidu.com/view/4a369920af45b307e8719765.html>.
- [10] 南宁市林业局. 广西第一部生态公益林地方性法规出台[EB/OL]. (2006-3-28)[2011-03-05]. <http://www.gx.xinhuanet.com/misc/2006-03/27/cont>.
- [11] 广西壮族自治区人民代表大会选举联络工作委员会. 大关于要求自治区尽快出台生态公益林保护与建设补偿条例的议案(摘要)[EB/OL]. (2011-3-27)[2011-04-05]. <http://www.gxrd.gov.cn/dbdh1004/Desktop.aspx?PAT>.
- [12] 中国驻美国使馆科技处. 美国的生态补偿机制及其经验[R]. 2007.
- [13] 中国驻欧盟使团科技处. 欧盟农业政策中的生态补偿措施及其启示[R]. 2007.
- [14] 中国驻日本使馆科技处. 日本的生态保护政策与补偿机制浅析[R]. 2007.
- [15] 王克强, 刘红梅. 由东阳和义乌水权交易引发的对完善我国水权制度的思考[J]. 财贸经济, 2004(1): 62-64.

(责任编辑:陈小玲)