

广西生态补偿机制存在的主要问题及完善措施 The Main Problems in Ecological Compensation Mechanism and Improvement Measurements

郭辰¹, 黄蓉², 冯杰¹

GUO Chen¹, HUANG Rong², FENG Jie¹

(1. 广西壮族自治区环境监测中心站, 广西南宁 530004; 2. 广西城建投资集团有限公司, 广西南宁 530022)

(1. Environmental Monitoring Center of Guangxi Zhuang Autonomous Region, Nanning, Guangxi, 530022, China; 2. Guangxi Nanning Urban Construction Investment Group Co., Ltd., Nanning, Guangxi, 530022, China)

摘要:生态环境补偿机制对广西经济、环境、社会的可持续发展起到非常重要的作用。目前,广西现行的部分生态补偿项目标准过低,一些生态补偿政策不能从优化整个区域(流域)环境质量的角度出发,通盘考虑环保基金的使用,从而导致与生态补偿关系最密切的收费项目不能发挥生态补偿的效用。应该通过加大财政支持力度,增强各种资源费的生态补偿功能,积极探索市场化生态补偿模式,拓宽生态建设和环境保护资金筹措渠道等措施来完善广西生态补偿机制。

关键词:生态补偿 环境保护 措施

中图分类号:X30 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-7378(2011)02-0141-04

Abstract: The ecological compensation mechanism is very important to the sustainable development of economy, environment and society in Guangxi. Currently, there are some problems that lead to the dysfunction of charges projects the most related to ecological compensation in existing ecological compensation mechanism, including the low standard in some ecological compensation projects, some ecological compensation policies has not based on the optimization of the entire area environment quality, no fully consideration of the ECF utilization. Therefore, several measurements are proposed to improve the ecological compensation such as increasing financial support, enhancing the ecological compensation function of different resources fees, exploring the mode of market-oriented ecological compensation, expanding the financial sources for ecological construction and environment protection.

Key words: ecological compensation, environmental protection, measurement

良好的生态环境是社会生产力持续发展和人们生活不断提高的重要基础。随着我国全面建设小康社会进程的加快,人民对生态环境的要求也越来越高。坚持立党为公、执政为民,维护、实现和发展最广大人民群众的根本利益,必然包括人民群众的环境权益。贯彻落实科学发展观,环境保护和生态建设工作必须不断开拓创新,进一步建立健全长效机制,不断提高工作水平。2005年,广西壮族自

治区作出建设生态广西的战略决策,2006年开始探索建立生态环境补偿机制,这都体现了科学发展观的要求,表明我区的环境保护和生态建设正随着实践的发展而不断向纵深推进。广西要以科学发展观为指导,探索建立补偿的标准体系、解决补偿关键问题的方法和途径,推动相关生态补偿政策法规的制定和完善,为生态广西建立奠定基础。本文介绍了广西生态补偿机制建设的现状以及广西在生态环境补偿机制建设方面的实践情况,分析广西生态补偿机制存在的主要问题及原因,并对今后我区生态补偿机制的全面实施提出相关的意见和建议。

收稿日期:2011-03-11

作者简介:郭辰(1981-),男,工程师,主要从事环境监测等相关环保技术工作。

1 广西生态补偿机制建设的现状

我国目前已初步建立了一些好的生态环境补偿资金渠道,但是由于机制不健全,补偿不能完全依理、依法进行,出现了补偿受益者与需要补偿者相脱节的问题。在生态环境补偿政策、法规方面,还没有形成统一、规范的体系,而且缺乏有效地监督,收费标准的制定也缺乏科学根据,难以达到应有的效果^[1],广西的现状更是如此。为了更好地规范生态补偿机制在广西境内的政策落实,使得由于地方经济发展而受到破坏的生态环境能得到经费补助以及相关部门的支持和重视,广西建立生态补偿机制是当务之急。广西生态补偿机制研究和试点工作正在逐步推进中,目前已经选定地处桂北水源涵养和生物多样性保护重要区的资源、龙胜、三江、融水4个县作为广西生态补偿机制研究试点区域,无论从生态服务功能的重要性出发,还是从生态型县域经济发展出发,该项工作都将对当地经济社会及生态环境发展起到极大的推动和促进作用。由于“广西壮族自治区生态环保财力转移支付试行办法”仍在加紧制定中,所以探讨我区生态补偿机制面临的问题对比借鉴其他省份好的补偿措施和办法尤显重要。

我区生态环境补偿机制正逐步完善,主要表现在两个方面:一是《广西生态功能区划》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。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、产业布局和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。二是制定和完善了相关政策法规。我区生态补偿实践主要体现在森林生态效益补偿、重要生态功能区补偿。煤炭资源生态补偿费实践、矿区生态补偿、工程建设森林植被恢复费、自然保护区基础设施建设和管理费、国际组织赠款支持生物多样性保护等。综合考虑我区生态环境的重要性和脆弱性,存在一些问题必须加以重视和解决^[2]。

广西已经建立了以下几种生态环境补偿机制,并逐步在我区铺开执行。

1.1 森林生态效益补偿机制

2001年广西开展了国家级和自治区级公益林区划界定工作,将生态区位重要或生态脆弱区域的森林和林木划定为生态公益林,共区划界定自治区级以上公益林面积约5185333.3hm²(7778万亩),

占全区林地面积的34.8%,占全区现有森林面积的41%。从2001年开始实施全国森林生态效益补偿试点,获得中央生态效益补助森林面积约2333333.3hm²(3500万亩),每亩补助5元/年,年补助金额1.75亿元。国家和自治区分别于2004年和2006年建立森林生态效益补偿金制度,2008年列入森林生态效益的公益林补偿面积已达4962200hm²(7433.3万亩)(为区划面积的95.6%),年补助金额3.72亿元。其中:中央财政补偿面积约4539666.7hm²(6809.5万亩),占总面积的91.6%;自治区财政补偿面积约415866.7hm²(623.8万亩),占总面积的8.4%。获得中央财政补偿的公益林面积仅次于新疆、内蒙古,居全国第三位,补偿标准每年75元/公顷,其中用于林权所有者管护等开支71.25元/公顷,用于检查验收,森林火灾预防等开支3.75元/公顷。2008年获得森林生态效益补偿资金500万元以上的县有24个。

1.2 重要生态功能区补偿机制

广西花坪国家级自然保护区位于我区东北部龙胜和临桂交界处,属亚热带季风气候,保护区内动植物资源丰富。保护区根据国家和自治区文件,以森林分类区划界定成果为依据,编制了《广西花坪国家级自然保护区森林生态效益补助资金试点实施方案》,明确了进行生态效益补助资金试点的指导思想和原则,落实了保护区国家重点特种用途的分布并制定了保护和管理措施、目标。补助资金概算范围包括虎林人员费用,森林防火及病虫害防治费用,资源监测费用、林区道路维护费,森林公安费用等。国家补助按每年每亩4.25元进行,其中管护人员补助费每年每亩3.5元,其余费用用于防火设施设备、病虫害防治监测、建立档案、资源监测、森林公安、林区道路维护等。2002年中央财政补助资金共计83.7万元,在专款专用的范围内基本可以满足保护区公益林管护建设的需要。保护区内共有65名管护人员,2002年中央财政补助护林人员费用为68.85万元。

1.3 煤炭资源生态补偿机制

我区于1992年开始对乡镇集体和个体煤矿征收煤炭生态环境补偿费,标准为销售额的6%,由矿产经销部门代收,所收资金的75%用于矿山环境污染治理补助资金,25%用于管理、示范工程、科研和污染纠纷等方面的开支。广西还借鉴矿区生态效益区际补偿的经验,依据矿产资源开采经济上正外部性和生态环境上的负外部性利益冲突协调原则,建

立矿区生态补偿转移支付制度^[3]。

2 广西生态环境补偿机制存在的主要问题及原因

2.1 主要问题

目前我区现行的部分生态补偿项目标准过低,一些生态补偿政策不能从优化整个区域(流域)环境质量的角度出发,通盘考虑环保基金的使用,从而导致与生态补偿关系最密切的收费项目不能发挥生态补偿的效用。如2009年以前的公益林补助标准偏低,每亩仅补助4.75元(现行标准总额是5元,但是要在5元里再细分出4.75元用于补助到直接的管护人员,另0.25元作为管理费用),与公益林产生的价值不相符,林农意见较大,直接导致部分地区的生态公益林得不到有效保护;排污收费的征收标准过低且使用方向过于狭窄,当地征收的排污费主要用于当地的污染物处理设施建设,未能完全达到刺激企业削减污染的效果。

2.2 主要原因

2.2.1 生态补偿未成为财政转移支付的重点

巨额的财政转移支付为生态补偿提供了很好的资金基础,但是我区生态补偿并没有成为财政转移支付的重点,不属于当前广西财政转移支付的10个最重要的因素(如经济发展程度、都市化程度、少数民族人口比例等)之列。

2.2.2 政府在生态补偿中的主导作用不够

我区在生态补偿补偿方面的管理体系条块分割,生态保护和补偿难以形成明确的责任机制,还需要进一步强化政府在生态补偿中的主导作用,需要建立生态补偿政策的绩效评估制度。

2.2.3 缺乏统一规范的管理

生态补偿费作为一种新的生态环境管理手段,还存在许多问题,如缺乏严格的法律依据,征收标准和范围不统一,征收方式不合理,基本采取“搭车收费”的方式,管理不严格,资金的收取和使用都存在很大漏洞,并没有完全用于生态恢复和补偿等^[4]。特别在较为贫困的县域,监管上的漏洞较大,这种有限的生态补偿金挪为它用现象较为普遍,有限的资金不能完全用在实际工作中。

2.2.4 缺少资源的价值评价

我国目前没有纯粹的生态税和环境税。根据国际发展经验和一般的预测,我国的生态补偿费和环境资源费的最终走向将是生态环境税。到目前为止,资源费还没有明确生态补偿的含义,自然资源具

有资源和环境的双重属性已经得到人们的认可,完善生态补偿机制的一个重要方向就是增加资源费中生态补偿的项目,将生态补偿列入资源费的开支科目等,而这些方面广西还是落后于我国其他省份。

3 完善广西生态环境补偿机制的措施

尽管我区生态补偿机制在实施的过程中存在一些矛盾,碰到一些问题,但是生态补偿机制的推广工作必须要很坚决地在全区逐步推广实施,要按照边摸索、边实践、边改进的模式对我区生态补偿机制的建设进行探讨,提高生态补偿机制的实施力度,增强需要补偿地区的生态补偿修复资金的到位力度。

3.1 加大各级财政对生态补偿的支持力度

进一步调整优化财政支出结构,加大政府财政对生态补偿和生态环境保护的支持力度。各级财政都应逐步建立生态补偿机制,设立生态补偿专项资金,重点支持饮用水源保护生态补偿。在自治区、市对县(市、区)的专项资金补助中,加大生态补偿的力度,重点支持“环境保护和治理”、“城乡环保基础设施和环境监测监控设施建设”、“生态公益林建设”、“农民饮用水”以及水土保持、自然资源保护、城乡环境综合整治等生态补偿效益明显的工作。这方面资金的安排使用,应着重向桂北山地等重要生态环境功能区、水系源头地区和自然保护区倾斜,特别是要优先支持生态环境保护作用明显的区域性、流域性的重点环保项目。

3.2 增强各种资源费的生态补偿功能

进一步完善水、土地、矿产、森林、环境等各种资源费的征收使用管理办法,加大各种资源费使用中用于生态补偿的比重,逐步实行统筹安排使用。各级财政应会同发展和改革部门、环境保护局(生态办)等相关部门,根据资源费征收情况和生态补偿需要情况,商定相关资源费纳入生态补偿专项资金的比重。

进一步规范排污费的征收、使用和管理,确保排污费应收尽收,排污费的使用在确保重点污染源防治资金需要的同时,加大对区域性、流域性污染防治的资金支持力度。全面实施主要污染物排放总量控制计划,切实加大超标排污处罚力度,处罚所得资金由各级财政部门充实环境保护专项资金,支持禁止准入、限制准入等重要生态环境功能区环境污染整治。全面开征城镇污水处理费,尽快将污水处理费征收标准调整到合理水平,为城镇污水处理厂保本微利、正常运营创造条件。

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)