

探索健全苏州生态补偿机制

■朱建强 俞晔庚 黄秋月

近年来,江苏省苏州市不断加大财政投入,加强农村生态建设。通过设立森林生态效益补偿基金和环境整治保护及生态建设专项基金、征收矿产资源补偿费和水资源费、实施耕地资源保护政策及开征耕地占用税等措施,逐步健全生态环境补偿制度,形成了有利于保护农田、水域、森林、湿地等自然资源和农业物种资源的激励机制,取得了一些成效。

但苏州市的生态补偿工作尚处于初级阶段,不可避免地存在一些不足之处,有待于进一步探索和创新。如森林生态效益补偿基金来源单一,且补偿标准偏低,不能弥补生态公益林建设者的成本付出,对生产者没有刺激与调节作用;矿产资源补偿费征收采用的是指标征收的方式,并没有按照矿产资源开采量动态征收,导致部分应该征收的资源补偿费流失;水资源费征收标准过低,且征收和使用脱节,水资源保护利用的良性机制尚未形成,等等。

结合苏州的实际,建立和完善生态补偿机制,应以推进生态建设、统筹区域协调发展为主线,以体制创新、政策创新、科技创新和管理创新为动力,不断完善政府对生态补偿的调控手段和政策措施,充分发挥市场机制作用,动员全社会积极参与,逐步建立公平公正、积极有效的生态补偿机制,推动苏州走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

(一) 加强生态补偿体系建设

1. 制度保障。一是制定太湖、阳澄湖生态保护区补偿管理制度。落实两湖生态保护区建设规划,加强生态保护区基础设施及生态保护项目建设,提高生态保护区建设和管理水平。结合禁止开发区域环境管理,建立生态保护区生态补偿政策,增加对生态保护区的财政转移支付,引导生态保护区内农民参加管护与建设,提高保护区社会发展水平。二是完善流域生态环境管理制度。将江河源头水源涵养、流域内面源污染控制、工业和生活污水收集处理、水资源合理开发利用等纳入流域生态管理范围。建立流域断面水质监测系统和水文监测系统,完善流域生态环境管理制度,将水质和水量控制作为流域生态补偿的基础,建立基于水质和水量达标控制指标的水资源保障补偿制度。三是完善森林生态效益补偿制度。进一步扩大重点公益林的补偿范围,使国家认定的生态公益林和苏州市划定的各类公益林都得到补偿,更好地地

进森林生态系统保护。

2. 资金保障。一是开展对苏州市基于生态补偿的财政转移支付制度创新。以各市、区为单位,进行一般性转移支付核算制度创新,在现有的一般性转移支付核算因子的基础上,增加生态补偿因素,增加各市、区对乡镇一般性转移支付。加大对生态环境保护项目的支持力度,包括区域性的生态保护与生态建设、水污染防治、环湖林带建设、生态环境监管能力建设等,提高苏州市的生态环境保护水平。二是开展生态补偿费改革和试点工作。建议建立苏州市生态补偿费制度,征收生态补偿费,建立生态补偿专项资金,专项用于区域性的生态环境保护及受损人群的补偿。三是筹建发展基金。基金以财政引导性投入为主,鼓励个人、社会捐赠和参股,主要用于生态基础设施建设、重大项目扶持和实际补偿。

3. 技术保障。结合各重点领域生态工作,组织有关研究机构积极跟进,深入开展相关研究,区分试点地区的纵向、横向责任,明确生态补偿的责任主体和标准测算方法,为生态补偿工作科学开展提供技术支撑。

(二) 创新生态补偿机制

1. 加强基本农田保护。坚持现代农业“生产、生活、生态、生物”功能定位,落实“四个百万亩”(百万亩优质粮油、百万亩高效园艺、百万亩生态林地、百万亩特色水产)农业产业空间布局规划,加强基本农田保护,重点对各乡镇规模经营粮油作物的基本农田进行补贴,专项用于基本农田的整理、改造和农田水利建设,通过财政转移支付,增强乡镇保护基本农田的能力。各级财政应安排专项资金,对连片种植100亩以上粮油作物的基本农田,按一定标准对乡镇财政予以补贴,专项用于基本农田的整理、改造以及农田水利建设等方面,推进农业规模经营。

2. 加强生态公益林的建设 and 管护。加大对森林生态效益补偿力度,结合林权制度改革,按照“四沿两点一区”(四沿指沿村、沿路、沿水、沿城镇,两点指庭院、单位,一区指生态片林示范区)的总体要求,进一步优化“农村绿化资金”的管理,以环太湖、环阳澄湖地区为重点,加快生态公益林建设,并适当提高“农村绿化资金”对沿太湖、沿阳澄湖地区的补助标准或“以奖代补”标准。按照生态市建设要求,对国家认定的生态公益林、苏州划定的生态公益林的补偿标准、补偿方式予

以明确。各级财政应加大对森林生态效益补偿的力度,设立并不断增加森林生态效益补偿基金,对县级以上生态公益林进行补偿,用于生态公益林营造、抚育、保护和管理等费用支出和收益补偿,并不断完善森林生态效益补偿基金管理办法。

3. 加强水源地和生态湿地的保护。根据《江苏省县级以上集中式饮用水水源地保护区划分方案》,加强对集中式饮用水水源地的保护。切实加强水资源费的征收,调整优化水

资源费使用结构,主要用于水源工程和水资源保护工程建设。进一步明确水源水质保护工程投入、水资源保护的发展机会损失补偿、水源补给的生态效益补偿和洪涝、蓝藻等灾害风险补偿。同时,加强生态湿地的建设和管护,对受保护的生态湿地管护单位进行补偿。□

(作者单位:江苏省苏州市财政局)

责任编辑 冉鹏

生态林补偿机制促进山区农民增收

■张维

几年来,北京市房山区对山区生态林建设和管理实行“养山就业、规范补偿、以工代补、管建结合”的方针,通过建立生态林补偿机制,实现由“重造轻管”向“造管并重”转变、由“靠山吃山”到“养山就业”转变,充分发挥森林资源的综合效益,推进山区林业建设,促进山区经济整体发展。

房山区将生态林分成中幼林、成林、灌木林三种不同类型进行管护,同时,为突显林木抚育效果,采取集中连片的方式,按照“分级负责、属地管理”原则推行森林网格化管理。以村为单位建队分组,将所辖林区按地块、山头划分成网格,每个网格为一个责任区,责任区之间无缝连接。区财政对负责生态林抚育、保护和管理的当地管护人员给予补助。管护员的选用采取用工本地化原则,从村民中产生,有效解决了村组农民就业的问题,同时,坚持有利于农户增收的原则,在同等条件下,优先选用低收入家庭人员及承包经营生态林的林业专业户家庭人员。2004年生态补偿机制建立伊始,全区共划定生态林117.85万亩,涉及16个山区乡镇、213个行政村(包括6个林场和1个农场),共安排生态林管护员4746名。2005年8月,为解决6个乡镇煤矿关闭后的农民就业问题,增加生态林管护面积18.17万亩,增加管护员1594名,同时,将管护员的基本信息全部录入北京市山区生态林管护员信息网。2008年,为进一步提升绿色生态屏障的建设和管理水平,促进山区可持续发展,将新增生态林全部纳入补偿范围,生态林管护面积达到151.94万亩,生态林管护员人数达到6563名。按照每人每月400元的补助标准,区财政及时将补偿资金足额拨付到位,其中,市财政承担补偿资金80%,区本级财政承担20%。2009年下半年开始,区护林员工资每人每月上调10%,达到440元。补偿资金依据乡镇林业站对林木管护情况的验收结果专款专用,通过市财政局统一制发的“生态林补偿资金发放卡”,由乡镇财政以直补方式直接发放到生态林管护人员手中。

实施生态林补偿机制以来,生态林管护取得了较好成效,截至2009年,房山区共抚育林木35.29万亩。森林管护工作有条不紊,管护人员尽职尽责,乱砍滥挖、偷盗树木、放牧毁林等现象明显减少。同时,对加快山区绿色生态屏障建设、转变经营机制、增加山区农民收入、促进山区发展也产生了积极的作用。

一是解决了山区农民就业问题,实现了农民增收。实施山区生态林补偿机制,农民有了就业岗位,生活得到了保障,实现了从“靠山吃山”到“养山就业”的转变。部分没有就业门路的山区农民可以就近上岗,既有效地管护了林木,又增加了收入,为山区农民增收开辟了新的途径。

二是实现了由“重造轻管”到“造管并重”的转变。由于过去营林机制不健全,政策不配套,且山区乡、村两级经济水平较低,缺乏对山林有效的管理和保护,在绿化造林工作中存在着“造林有补助,没钱搞管护,有林是包袱”的现象,政府没有拨付足够的管护资金,护林人员少,造成林木保存率低,破坏森林资源的现象时有发生。实施生态林补偿机制后,数千名管护员上山护林,并成立了管护专业队,划定责任区,逐级签订管护责任书,实现了山有人看、林有人管,人为毁林、破坏森林资源的现象大幅减少。

三是缓解了林牧矛盾,遏制了畜牧毁林现象。畜牧毁林,是山区人为破坏森林资源的主要因素之一,成为制约山区森林资源发展的重要因素。由于对划定的生态林区实行封山育林、禁止放牧,并鼓励放牧人员“弃牧护林”且优先将弃牧人员安排为生态林管护员,使山区放养牧畜总只数由过去的19.4万只减少到9.3万只,放牧毁林现象明显减少,林畜矛盾得到有效缓解,有效地保护了山区的生态环境。□

(作者单位:北京市房山区财政局)

责任编辑 李燕