



## 完善财政政策 促进三江源生态保护

何杰 | 黄侃

三江源地区作为长江、黄河、澜沧江的发源地，素有“中华水塔”美誉，黄河水系的38%，澜沧江水系的15%，长江水系的2%，均来自于该地区。深处青藏高原腹地，该地区还是世界高寒生物资源宝库、亚洲乃至北半球气候变化启动区，具有不可替代的、独特的战略地位和特殊的生态价值。建立持久稳定的三江源生态补偿机制，不仅是构筑国家生态安全屏障的历史重任，更是保障经济社会持续发展的重要基石。

### 一、目前三江源生态补偿机制实施情况

为贯彻落实国家关于建立生态补偿机制工作要求，切实做好生态补偿工作，2010年三江源地区启动实施了生态补偿机制，范围涉及4个州21个县。其基本思路是结合国务院关于建立草原生态保护奖励机制有关精神，紧紧围绕推进生态环境保护与建设、改善和提高农牧民基本生产生活条件和提升基层政府基本公共服务能力三个方面，按照“突

出重点、低标准起步”的原则，先从草畜平衡、农牧民培训创业和教育发展等11项补偿政策入手先行探索，积累一定经验后，再根据财力可能，适时调整补偿政策，提高补偿标准，逐步建立起持久、稳定的生态补偿长效机制。目前已出台10项政策，具体是：

(一)“1+9+3”教育经费保障机制。在提高义务教育公用经费补助标准的同时，对学前一年教育、寄宿制中小学生和中等职业教育学生给予适当的生活费补助。

(二)异地办学奖补。对异地就读的初中、高中学生及当年考入普通本、专科的农牧民家庭学生，给予一定的资助，对异地办学办班给予适当的经费补助。

(三)农牧民技能培训和转移就业补偿。对参加技能培训的农牧民给予生活费和交通费补贴，对介绍农牧民转移就业的中介机构和劳务经纪人按实际服务人数给予补助，推动农牧区富余劳动力向城镇转移。

(四)生态移民燃料费补助政策。对生态移民和退牧还草工程集中安置和自

主安置禁牧搬迁的牧户，按标准每年发放一定的生活燃料费补助。

(五)扶持农牧区后续产业发展。引导和鼓励农牧民自主创业和转产创业。同时，扶持现代畜牧业、生态旅游、特色产业等新型产业的发展。

(六)生态环境日常监测经费保障机制。有效保障地面监测和遥感监测站网的正常运行，重点开展草地、湿地、森林、沙化土地、水文、水资源、水土保持、环境质量、气象要素等监测工作，并为各级环保部门开展三江源地区生态环境监测与评估工作提供资金支持。

(七)草原日常管护机制。支持各地设立草原生态管护公益性岗位，开展草原日常管护工作，管护员从生态移民中优先录用。

(八)禁牧与草畜平衡。对实现草畜平衡的牧户，依据实际核减牲畜量给予一定的经济补偿。

(九)农牧民生计补贴补偿政策。根据畜牧业生产实际需要，实施畜牧业良种补贴、草种补贴及生产资料补贴。

(十)支持推进草场资源流转改革。对草场转出户和转入户按草场面积给予一定的经济补偿或奖励。

## 二、存在的困难和问题

生态补偿项目的实施,对于确保各项生态保护工程顺利实施,改善农牧民生产生活条件等,起到了极大的促进作用。但生态补偿是一项事关经济发展、民生保障和社会稳定的系统工程,仍存在许多困难和问题:一是补偿机制缺乏顶层设计。在生态补偿资金筹措、管理体制等方面,缺乏国家层面的制度规范。二是缺乏持久稳定的经费来源。由于三江源地区所在地财政困难,生态补偿资金来源主要通过统筹整合中央和地方财政安排的部分专项资金来解决。三是补偿范围小。补偿范围仅限于三江源地区所在的21个县,而在三江源周边地区也存在生态功能和战略地位相同的禁止和限制开发区,却未纳入生态补偿范围。在具体补偿项目上,只实施了10项补偿项目,还有许多补偿项目尤其是湿地保护补偿等尚未启动实施。四是补偿标准偏低。受财力所限,许多项目补偿标准很低,与群众的期盼有很大差距,没有达到预期的政策效应。

## 三、政策建议

(一)强化顶层设计,建立以国家补偿为主的生态补偿机制。充分考虑三江源地区在全国的重要生态地位,以及在生态保护、发展经济、保障和改善民生等方面的特殊困难,在国家层面建立“以国家补偿为主、地方政府补助为辅、社会积极参与”的稳定增长的生态补偿机制。一是加大转移支付力度。在现行重点生态功能区转移支付制度的基础上,充分考虑青海三江源地区的特殊性,单独安排一块资金,加大对三江源重点生态功能区转移支付力度,且每年保持一定的增幅。二是调整完善均衡性

转移支付测算办法。在生态文明提升到国家战略的背景下,建议在测算一般性转移支付支出成本差异系数时,统筹考虑水源涵养、水土保持、林地草地覆盖率等因素,增加生态补偿因子,更好反映各地生态补偿成本差异。三是实施差别化生态补偿政策。根据不同生态功能区和主体功能区制定相应的补偿政策,要把江河源头和禁止开发区、限制开发区作为重点补偿区,根据各区域生态保护和建设的实际成本,确定差别化的补偿标准,并根据国家财力增长和物价上涨指数建立动态调整机制。四是积极探索建立流域上下游生态补偿机制。按照“谁受益、谁补偿”的原则,在明确补偿责任主体、对象、范围、标准、机制等基础上,根据三江源地区优质淡水资源输出总量及品质建立水生态补偿基金,主要用于水资源保护、流域生态治理和建设。在国家层面上建立上下游补偿协调机制,积极推进国家初始水权分配、水权转让和水权交易制度,先易后难、积极稳妥推进中央分成水资源费补偿、流域共建共享和多元化补偿模式,统筹安排部分水权收益用于生态保护。五是大力开展国家森林公园建设。按照统一的不动产登记办法和平台,加快推进以草场为重点的自然资源确权登记和规范流转工作。同时,做好基本草原、公益林和湿地划定和勘界,明确红线责任和管控政策,形成功能分区的基线、界限和范围等。在此基础上,按照国家公园发展的需求,以实行管委会管理模式为取向,协调推进县乡机构改革和职能转变。加快研究制定与建立国家公园体制相适应的扶持生态产业发展、实行特许经营的财税政策,以及激发地方政府和牧民参与生态保护的生态补偿政策体系等。此外,加快建设县域生态环境监测预警评估体系,强化领导干部和领导班子的目标责任考核,以及牧民落实管护责任和效果的考核。积极开展以县域为

单位的自然资源资产评估和价值核算,为国家公园的自然资产的资本化,生态补偿测算提供依据。积极试编自然资源资产负债表,为建立更加科学客观的考评机制提供借鉴。

(二)创新工作思路,建立多元化筹资渠道。一是建立重点生态功能区生态保护建设基金。按照“国家主导、社会参与、共筹共建”的思路,充分发挥民间资本高效、灵活的先天优势,积极构建混合所有制国家生态保护和建设投资基金,用于重点生态区的保护建设工程。建立生态保护建设投资基金的资金来源可以主要由三部分组成:中央和地方专项拨款,国际组织、企业、社会各界的捐助,生态保护福利彩票发行所得。同时,也可以“封闭基金”的形式上市运作,提高基金的效益和使用效果。二是开展草原碳汇工作。制定完善草原生态系统碳汇功能的计量、监测评估体系和相关制度标准,在做好基于项目的清洁发展机制(CDM)基础上,支持鼓励草原碳汇交易理论和机制创新,创造良好的碳汇交易制度环境;积极构建国际水准、全国统一的碳汇交易所,并逐步开展农业和林业牧场固碳项目试点;积极构建草原碳汇交易金融支持体系,研究成立草原碳汇项目信用交易所、碳汇保险以及碳汇互助基金等工作,大力培育营利性的独立碳汇中介机构,规范交易市场秩序;加强舆论引导和宣传,建立经济效益与生态效益相统一的草原开发机制,形成良性开发保护互动机制。

(三)扩大补偿范围,不断提高生态补偿标准。充分考虑三江源地区的实际,在落实好现有补偿项目的基础上,适当扩大补偿范围,提高补偿标准,不断提升生态补偿水平。

在生态保护与建设方面:一是加大对生态环境监测与评估工作支持力度,帮助三江源地区逐步建立健全监测机构,改善生态环境监测与评估设施条

件；二是适当提高公益林补偿标准，将林权属国有、集体和个人的国家级公益林实行同等的补偿标准，并按每亩20元予以补偿；三是扩大草原生态保护补奖政策覆盖面，将尚未纳入的可利用草原和牧户纳入补奖范围；四是支持建立草原生态管护员报酬发放保障机制，对现有管护员的报酬发放给予补助；五是适当扩大退耕还林补助范围，将尚未纳入补助范围的陡坡和沙化耕地纳入退耕还林补助范围；六是加大防汛抗旱经费补偿力度，适当提高每县每年每平方公里防汛抗旱经费补助标准。七是建立湿地保护补偿机制，用于重点生态功能区所在各县湿地生态效益补偿；八是建立人工增雨作业经费保障机制，用于重点生态功能区所在各县开展人工增雨作业。

在改善农牧民生产生活条件方面：一是帮助建立后续产业发展扶持资金，重点用于扶持生态移民发展后续产业；二是加大农牧民转移就业培训力度，用于重点生态功能区农牧民转移就业培训；三是建立生态移民生活燃料费补助政策，对重点生态功能区所在各县生态移民每户每年给予生活燃料费补贴；四是建立生态移民基本生活困难补助政策，对重点生态功能区所在各县生态移民每人每年给予生活困难补助；五是继续实施游牧民定居工程，安排实施剩余散居游牧民定居房建设，并适当提高单位面积建设补助标准；六是加大基本公共服务投入支持力度，帮助三江源地区进一步完善各项社会保障补助政策，逐步提高重点生态功能区农牧民基本医疗、养老、最低生活保障、大病医疗保险等保障水平。

在提升基层政府公共服务能力方面：一是完善“1+9+3”教育经费补偿机制，在现行补助标准基础上，适当提高学前教育资助、义务教育寄宿制学生生活费补助、中等职业教育、大学生就读资助和异地办学等的补助标准；二是建立藏区维稳经费保障机制，安排专项资金支持藏区维稳；三是进一步加大县级基本财力保障奖补力度，在切实保障和改善民生的同时，提高县乡机构运转保障水平；四是建立城乡公共服务设施日常维护经费保障机制，重点用于县乡道路养护、环境卫生整治、供排水等日常维护。

（四）强化监督指导，合力推进补偿机制。在生态文明旗帜引领下，三江源生态补偿必将是全局发展的内生动力和关键支撑，迫切需要中央层面统筹谋划、高位推动，协同各方出台全方位、多层次、管长远的政策体系，对三江源实施“反哺”。充分发挥对口援建省份、中央和国家机关及企事业单位资金、技术和人才优势，对三江源地区发展经济、改善民生及保护生态给予资金支持和保障，加大对该地区科技、人才和培训等方面业务指导力度，与三江源地区各级政府和民众一起合力推进生态补偿工作。□

（作者单位：财政部财政科学研究所 国防大学研究生院15队）

责任编辑 张蕊

图片新闻



## 湖北保康： 整合10亿资金治理水土流失

李秀林 | 摄影报道

湖北省保康县确立“生态立县”战略，近年来整合各类资金10亿元用于水土流失治理，对森林植被实行封禁管护，实施退耕还林23万亩，植树造林48万亩，管护天然林137万亩。对矿山企业锁定开采面积、锁定弃渣堆放场。2014年保康县共治理水土流失面积1252平方公里，森林覆盖率由44.5%提高到79.3%，昔日的穷山恶水正变为青山绿水。2015年保康县被水利部评为全国水土保持先进县，图为马桥镇堰坪村水土流失项目新建的山水排洪沟。

