

从张家口的实践看如何完善生态补偿机制

□ 施文泼

张家口市位于河北省西北部，地处京、冀、晋、蒙四省市（区）交界处，与北京一山相承、一水相连，是首都地区和华北平原的西北生态屏障，也是涵养京津水源的重要地区。张家口市因其特殊的地理位置，是一个生态环境脆弱、不适应高强度开发的地区，在主体功能分区中属于限制开发类型的生态功能区，其生态环境保护一直高度重视。但是在现有生态补偿机制运行过程中也存在很多问题，亟待完善。

一、张家口市生态补偿项目情况

自上世纪90年代以来，中央和地方各级政府先后在张家口地区实施了“三北”防护林体系工程、塞北林场建设工程、京津风沙源治理工程和首都水资源可持续利用等一系列生态补偿项目。目前正在实施的项目主要有：

1. 退耕还林工程。张家口市从2000年开始退耕还林试点工作。国家对退耕还林实行粮食补助和现金补助，粮食补助为每亩每年粮食200斤（从2004年起粮食补助折合为现金140元），现金补助标准为每亩每年20元，造林种苗补助每亩50元。补助年限自验收合格第一年开始，退耕还草补助2年，退耕还经济林补助5年，退耕还生态林补助8年。2008年，退耕还林粮食和现金补助期满后，国家不断完善退耕还林政策，中央财政安排专项资金，继续对退耕农户给予适当的现金补助。补助标准为每亩退耕地每年补助现金70元，原每亩退耕地每年

20元现金补助继续直接补助给退耕农户，并与管护任务挂钩。补助期为退耕还生态林补助8年，退耕还经济林补助5年，退耕还草补助2年。此外，为巩固退耕还林成果，从2008年开始中央财政安排资金建立了巩固退耕还林成果专项资金，用于实施退耕还林后续产业项目建设。目前在张家口市主要实施的项目有基本口粮田建设、农村沼气建设、退耕农户技能培训、圈舍改造、退耕还林补植补造、林业产业基地建设等。

2. 生态公益林补偿项目。2001年，张家口市多个县被列为国家森林生态效益补偿基金试点县。2001—2009年，中央财政每年按5元/亩拨付森林生态效益补偿基金，其中管护补助支出4.75元/亩，国有的国家级公益林管护补助支出主要用于林场、苗圃、自然保护区等国有单位管护国家级公益林的劳务补助等支出，集体所有的国家级公益林管护补助支出主要用于县、乡、村护林人员工资，公益林补植补造和森林防火投入等；公共管护支出0.25元/亩，由省级财政部门直接列支。从2010年开始，集体所有的国家公益林补偿基金提高至每年10元/亩，其中管护补助支出增加到9.75元/亩，增加部分作为林权所有者的经济补偿直接拨付。

3. 京津风沙源工程治理项目。2000年我国北方地区连续发生12次超强沙尘暴，京津和华北地区经济社会发展深受其害，国家于当年紧急启动京津风沙源治理工程。张家口作为京津和华北平原的天然屏障，被列为京津风沙源治理工程的重点区域，全市20个县（区）全部处于京津风沙源治理工程的第一线。

京津风沙源工程建设一期工程自2000年启动实施，规划到2011年完成。截至2010年底，中央已累计下达张家口市基建投资（含退耕还林）37.32亿元。目前二期工程正在规划当中，将从2013年开始实施。

4. 京张水资源合作项目。张家口市位于北京官厅、密云两大水库的上游，全市20个县（区）中的18个县（区）均分布在官厅水库上游的永定河流域和密云水库上游的潮白河流域。为保证对北京的供水量，从2006年起在张家口市赤城县启动“稻改旱”工程（即水稻改种玉米等低耗水作物），北京市按照每年每亩450元的标准给予“稻改旱”农民“收益损失”补偿。2008年起补偿标准提高到每年每亩550元。此外，北京市还安排水资源环境治理合作资金，支持张家口地区治理水环境污染、发展节水产业，目前这一项目已进行到第四批。

二、张家口市生态补偿成效分析

自2000年以来，张家口市共治理水土流失面积12000多平方公里，完成节水灌溉面积400多万亩，生态移民24372人。同时近年来限制批准污染严重建设项目30多个、总投资40多亿元，先后关停高耗能、高污染工矿企业29家，淘汰落后设备394台（套）。经过生态建设工程多年的治理，张家口市的生态环境得到了初步的补偿，生态面貌发生了重大改观，涵养水源能力得到了明显提高。

在防风阻沙方面，自2000年以来，张家口市完成林业建设3500万亩，草地治理1500多万亩，目前已经形成了一道

立体式多功能的阻沙绿坝,包括在沿冀蒙边界营造了200万亩的防风固沙阻沙林带,在沿坝山地营造了100万亩的防风阻沙林带,在坝中平原农牧交错区实施造林绿化300万亩,并实施城乡路网绿化工程50万亩。整个张家口市实现了从“沙尘暴加强区”到“减弱区”的转变,使沙化土地由扩散趋势转变为逐步缩减。

在水源涵养方面,张家口市境内的洋河作为官厅水库的主要补给水源,年入库径流总量平均为3.75亿立方米,约占官厅水库入库补给水量的85%左右。“稻改旱”工程累计还旱面积达3.2万亩,每年多为北京输水2000多万立方米。在水质方面,2010年张家口市辖区内主要流域的11个重点监测断面水质达标率明显提高,主要污染指标大幅下降。

三、现行生态补偿机制存在问题分析

从张家口的实践来看,尽管现有各项生态补偿项目取得了一定的成效,但总体而言,我国还没有建立起明确的生态补偿机制,现行与生态补偿相关的各项政策在执行过程中仍存在不少问题。

1. 生态补偿标准低。生态补偿标准低是制约当地生态建设和保护活动开展的主要问题。以退耕还林为例,原来的退耕还林补助标准是在2000年制定的,十多年来,物价的飞涨增加了育林护林成本,2008年上调了补助标准,却仍不足以弥补,极大地影响了群众退耕还林的积极性。再以京津风沙源治理工程为例,2000年开始实施时人工造林投资标准统一为100元/亩,实施10年来投资标准一直没有进行调整,2010年将其调整为乔木200元/亩、灌木120元/亩。而目前工程实施的条件越来越艰难,过去成片的、集中的、好治理的工程都已基本完成,现在大多剩下了零星的、分散的、偏远的地块,这些地块治理难度大、投入成本高、巩固成果难,再加上



摄影 刘芳维

近几年物价上涨和劳动力成本提高,现在实际造林成本一亩地需要1000多元,现行的补助标准无法满足工程建设实际需要,容易出现降低工程质量和缩减工程量等问题。

2. 补偿范围过小。从现有的生态补偿项目来看,主要涉及的是对退耕还林、禁牧、节水农业等方面的补偿,对于因生态环境要求放弃的发展机会却没有给予合理的补偿,而这恰恰是最为关键的部分。以张家口市为例。张家口市虽然紧邻首都北京,但区域经济发展十分滞后,相当一部分群众还生活在贫困线以下。为了保护生态环境,当地政府在财政极其困难的状况下,通过压缩其他民生支出来确保生态保护的支出需求。当地严格控制工业新上项目,尤其是对高污染、高耗能项目实行“一票否决”,放弃了许多对当地经济发展和

财政贡献有较强拉动力的项目。与此同时,随着退耕还林、禁牧舍饲等政策的实施,为保护森林、草场资源,一些原本的优势产业如畜牧业也逐渐萎缩,进一步制约了当地经济发展。从农民收入来看,实施退耕还林后,张家口农民人均耕地面积大幅减少,再加上土地贫瘠、单位亩产量低,农民农业收入大幅减少;在全面实施禁牧舍饲后,作为农民重要收入来源的畜牧业收入也大大减少了,导致多年来农民收入徘徊不前。近几年,结合工程建设,张家口市推动了一批农业后续产业的发展,但由于缺乏资金,发展还比较缓慢,对农民增收的带动能力还极为有限。

3. 尚未建立起长期稳定的生态补偿机制。当前大部分生态补偿都是以“项目工程”的方式进行,多为短期投入,这种方式的优点是操作简便,但缺



摄影 刘芳维

乏长期性和稳定性。如退耕还林政策，最长的退耕还生态林补助期限仅为8年。在补助期限内，退耕农民可以获得一定的补偿来维持生活，因此可以限制自己的生产和开发活动，使生态环境得到保护。但在补助期限过后，如果农民没能得到新的发展机会，难以保证不出现生态破坏反弹的状况。缺乏一个长期稳定的生态环境治理补偿机制，直接威胁着生态治理的可持续性。

4. 区域间生态补偿机制进展缓慢。在生态服务的受益者和保护者都比较清晰的流域上下游地区之间，直接进行区域间的生态补偿是生态补偿机制的重要组成部分。但是目前，我国区域间的生态补偿尚缺乏明确的财政制度支持和上位法的依据，因此大多处于非制度化的自发试点阶段，进展缓慢。从地方的实践来看，在跨区域的地区谈判中，谈判双方的地位往往不平等，受益的发达地区明显处于优势地位，而负责生态涵养的贫困地区则处于劣势地位，如果缺乏上级政府的协调，往往很难达到确实有效的生态补偿机制。如京张间的水资源合作项目，从1984年开始张家口市便积

极开始与北京市对话，但进程困难重重，最初北京市始终回避与张家口市沟通，一直到22年后，双方才真正建立起北京市对张家口市的水资源生态补偿项目。

四、完善生态补偿机制的政策建议

1. 加大财政对生态补偿的投入力度。政府在生态补偿上居于主导地位，对建立和完善生态补偿机制的支持作用也最为直接，因此需要努力增加公共财政对生态补偿的投入。财政对生态补偿的主要投入形式是财政转移支付，为更好地发挥其应有作用，应进一步扩大各级政府财政转移支付规模，优化转移支付结构，在转移支付的设计中更鲜明地体现生态补偿的原则，提高转移支付资金的使用效率，为生态补偿提供有力的资金保障。此外，在增加财政投入的同时，也要积极引导社会各方参与，拓宽生态补偿资金的筹措渠道。

2. 完善生态补偿标准体系。科学测算补偿标准是建立生态补偿机制的核心问题，关系到补偿的效果和补偿者的承受能力。需要对生态资源做出科学、合

理的评估，区分不同类别的环境（如自然保护区、重要生态功能区、矿产资源开发、流域水环境等），形成一套完整、系统的分类标准体系，通过这一标准体系对补偿资金进行测算分配。最为关键的是，这一补偿标准需要充分考虑地区经济和居民发展机会的成本损失，只有这样才能有效地协调环境权与生存权、发展权之间的矛盾与冲突，持久稳定地改善生态环境。

3. 建立生态补偿长效运行机制。要确保可持续的生态建设，必须建立起长效的生态补偿机制。建立长效机制的关键问题是要明确“谁付费”的问题。地方政府是生态保护的责任主体，并不意味着地方政府是付费主体，可以考虑按照“谁开发谁保护，谁破坏谁恢复，谁受益谁补偿，谁污染谁付费”的原则确定付费主体，并长期实行，从而形成长效补偿机制。

4. 构建横向财政转移支付制度，建立区域间生态补偿机制。在下游地区与上游地区、开发地区与保护地区、生态受益地区与生态保护地区等受益主体与生态建设主体相对明确的区域之间，可考虑通过构建横向财政转移支付制度，建立起区域间生态补偿机制。具体来看，地方政府之间的横向转移支付制度有两种模式可以选择。一是由中央政府确定补偿标准，流域下游等受益地区将补偿的资金上交中央政府，中央政府汇集这些资金形成专项基金，然后通过合理规划将这一专项基金运用于生态补偿地区的生态建设用途。二是由中央政府牵头，地方政府间进行谈判、协商，最后形成相对稳定的横向转移支付制度，由受益地区政府直接支付给生态补偿地区的政府，并对这一生态补偿资金进行监管，确保这一资金用于生态建设和提供基本公共服务。❶

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 张蕊