

三峡库区生态补偿有关问题探讨

于 洋, 何立环, 许人骥, 吴国平, 魏复盛

(中国环境监测总站, 北京 100012)

[摘要] 针对国内生态补偿工作进展情况, 以及三峡库区生态补偿政策实施情况, 分析了近年来三峡库区生态补偿工作取得的成效以及存在的问题。在借鉴国内外先进经验的基础上, 针对三峡库区实际情况进行了探讨, 并对进一步完善三峡库区生态补偿政策、体制和机制提出了几点建议。

[关键词] 三峡库区; 生态补偿; 对策建议

[中图分类号] X524 [文献标识码] A [文章编号] 1009-1742(2012)11-0013-04

1 前言

三峡工程是持久发挥防洪、发电、航运、环保、供水、旅游等综合效益的巨大工程。但是在长江中下游地区人民受益的同时, 三峡工程的建设给水库生态环境以及库区人们生活也带来了很大的影响。一是其历经长期论证和工程建设阶段, 使库区失去了很多发展的机会, 严重限制了经济的发展。二是库区人民为修建三峡电站付出了绝大部分赖以生存的可耕种土地, 影响了当地人民的生存条件、生产和生活。三是库区在大坝建成后, 为保护三峡水质, 关停并转很多企业, 加剧了库区人民的就业压力。为了三峡库区人民生活的长治久安, 为了保护水库的水质安全, 迫切需要加大生态补偿和发展库区经济来协调区域之间、城乡之间的均衡发展, 促进整个社会和谐发展。

2 国内外生态补偿现状

2.1 国内生态补偿现状

目前, 国家和地方政府对生态补偿重要性的认识逐步提高, 近些年来逐步明确提出了加强生态补偿的有关政策。通过多年来国家政策的引导和地方

政府的支持, 我国自 20 世纪 90 年代初至今, 先后开展了大批生态补偿建设工程, 开展了多种形式的尝试。如先后启动了退耕还林、退牧还草、三北防护林体系建设、天然林保护、京津风沙源治理、西南熔岩地区石漠化治理、青海三江源自然保护区、甘肃甘南黄河重要水源补给区等重大生态建设工程, 总投资达 7 000 多亿元, 其中用于补助性质的支出达 3 000 多亿元。同时, 从 2005 年起, 中央财政正式设立了森林生态效益补偿基金, 目前已累计投入资金 200 多亿元, 将 7 亿亩(1 亩 $\approx 666.67 \text{ m}^2$) 重点生态公益林纳入补偿范围^[1]。通过退耕还林、退牧还草以及公益林建设等方面补偿政策的实施, 促使森林、草原绿化面积大幅增加, 减缓了水土流失速度, 生态环境恶化有所遏制。

2.2 国外生态补偿现状

1) 通过法律法规进行约束和支持。美国的生态补偿运用在各个行业里, 农业是影响生态环境保护的重要因素之一, 因此其农业法案大部分内容都是关于生态环保问题对农业的资金补偿。日本的森林法规定, 国家对于被划为保安林的所有者给予适当补偿, 同时要求保安林受益团体和个人承担一部分补偿费用。

[收稿日期] 2012-08-23

[基金项目] 三峡库区环境保护与建设咨询研究(2010-xz-18)

[作者简介] 于 洋(1983—), 女, 吉林松原市人, 工程师, 主要研究方向为生态环境监测与保护; E-mail: yuyang_eco@cncemc.cn

魏复盛(1939—), 男, 四川简阳市人, 中国工程院院士, 主要研究方向为环境化学、环境污染与健康及环境监测分析技术与方法; E-mail: weifsh@cae.cn

2)通过制定环境税收制度建立生态补偿机制。瑞典根据产生的CO₂的来源,率先对油、煤炭、天然气、液化石油气、汽油和国内航空燃料等征收碳税。美国、荷兰、德国、日本等国还征收SO₂税、水污染税等。

3)实施生态补偿保证金制度。美国、英国、德国建立了矿区的补偿保证金制度。

4)充分发挥政府和市场的互补作用。政府是生态效益的主要购买者,同时利用市场机制使经营者能够获得应有的利益。世界各国在生态补偿的模式上,政府购买模式仍然是支持生态补偿的主要方式,如法国、马来西亚的林业基金中,国家财政拨付占有很大的比重^[2]。

3 三峡库区生态补偿现状

三峡库区是长江中下游地区的重要生态屏障区,其生态环境质量不仅关系到三峡工程的运行寿命,还关系到库区和长江中下游地区的可持续发展,探讨、完善三峡库区生态补偿制度具有重要的意义。近些年来,各级政府对三峡库区生态补偿做了大量工作,如在退耕还林、污染企业关停并转、污水处理厂与管网建设、生活垃圾处理、库区绿化、公共基础设施建设、取消网箱养鱼等方面都给予了政策引导和资金支持。三峡库区生态补偿主要成效有以下几个方面。

3.1 环境基础设施建设项目

1)三峡库区基础设施有了翻天覆地的变化。建成和在建的高速公路达到1 000 km,达万(达州—万州)铁路通车,渝万(重庆—万州)城际、沿江铁路开工,将实现乡乡通水泥路、村村通公路^[3]。

2)三峡库区教育、卫生、文化事业有了长足进步。新建了一批高标准的学校、医院、文化设施等,库区的城镇化进程大大加快,库区的县城建设速度比周边地区建设超前近10年,并且在移民下一代的教育中已经开始普及十二年制义务教育^[4]。

3)三峡库区的经济实现持续快速增长。2010年上半年重庆GDP增长17.6%,列西部第一、全国第三,且库区平均经济增长率还要高于全市平均水平^[3]。

3.2 生态环境保护项目

2000年,三峡库区污水和垃圾处理几乎全无,重庆市的污水有95%直排长江。经过10年的努力,生态环境明显改善,在所有区县已经建立污水处

理厂和标准化的无害垃圾处理厂。污水处理率达到84%,垃圾无害化处理率达到94%^[3],高于周边的省市,也高于全国平均水平,而在重庆市直辖之初,这两个数据基本都是零。2008年,《三峡库区及其上游水污染防治修编规划》经国务院批准实施,重庆项目的规划投资为92.23亿元。其中污水处理厂规划投资为29.14亿元;垃圾处理项目规划总投资为14.49亿元;工业污染治理项目规划投资为20.50亿元;次级河流规划投资为14.08亿元;船舶污染治理项目规划投资为10.14亿元;库区漂浮物清理、库底清理和水环境监管能力建设规划投资为3.88亿元^[5]。关停和迁建工矿企业1 397户,使干流水质保持II~III类,处于良好状态。

3.3 人口转移扶持资金补偿

截至2010年,跨世纪的持续18年的三峡工程大移民宣告结束,百万移民安置任务全面完成。三峡库区累计完成移民投资541.7亿元,搬迁安置移民113.8万人^[6]。

三峡重庆库区围绕“努力使库区群众基本生活有保障,劳动就业有着落,脱贫致富有盼头,同心同德建设和谐稳定新库区”的总体要求,持续推进移民后期扶持扶助工作。为帮助库区移民群众增收,三峡重庆库区还全面实施移民农户万元增收工程,落实帮扶资金1.55亿元,帮助移民发展增收项目。仅2010年,重庆就建成移民柑橘果园2万亩,累计建成10万亩,带动近10万果农增收致富^[7]。

3.4 防护林建设项目

在三峡工程准备期及建设期,库区经济的发展受到了严重制约。重庆市提出,发展致富必须要遵守在生态环境承载能力许可的背景下,发展经济的原则为:工业要相对集中发展,凡工业园区必须有一流的环保、污水处理设施;农业也要防止面源污染。此外,要投资400亿元推动在三峡两岸380万亩造林工程,基本实现三峡库周沿江绿化全覆盖。

3.5 增加后续扶持资金,库区群众生活水平不断提高

至2008年,三峡库区经济社会发展出现重大转机,移民生活质量逐步提高。库区15个区县GDP年均增长10.3%,高出全市平均水平。农村移民、城乡居民移民人均住房面积分别达到41 m²和25 m²,均比搬迁前增加10 m²以上,库区绝对贫困人口由102.2万减少到2007年的32.7万^[8]。

在整个“后三峡”规划,获批的后续投资额为

1 238 亿元。其中多数将投入移民安稳致富和促进经济社会发展项目。截至 2007 年年底,29 个中央部委和 20 个兄弟省市通过实物补偿、技术(智力)支援、政策倾斜、项目补偿、生态移民等累计对口支援库区资金 192 亿元,为库区培训各类人员 10 多万人次,培训移民致富带头人 3 000 多人^[9]。全国一些名优企业向库区汇集,改善了库区的产业结构,激发了库区的创新活力。

4 三峡库区生态补偿面临的主要问题

环境资源是一种公众福利资源。库区人民为保护这一公共福利资源做出了巨大的贡献。经济发展受到限制、与长江中下游的差距拉大,这些发展不均衡问题威胁到社会公平、和谐、稳定。完善生态补偿机制是解决这些问题的关键,目前主要存在的问题有以下几个方面。

1)生态补偿法律法规不健全。目前,三峡库区生态补偿仍没有统一的规定,生态补偿缺乏法律法规的制度保障。完善三峡库区流域生态补偿制度首先需要处理好中央与地方、政府与市场、生态补偿与扶贫、“造血”补偿与“输血”补偿、新账与旧账的关系。在此基础上,应通过立法的形式,完善制度和适时颁布《三峡库区生态补偿实施办法》,推动三峡库区生态环境补偿制度的完善和健康发展。

2)生态补偿长效机制尚未建立。项目工程的补偿方式是针对突出问题实施补偿,对问题的解决起了重要作用。但是生态补偿政策缺乏长期性和稳定性,因为补偿措施往往滞后,影响投资效益发挥。有时是应急救火,缺乏长效性。如污水处理缺乏管网配套,为应急即增设相关项目补偿。又如城市污水处理费收不上来,随之出台以奖促收政策。还有随着一些项目的结束需要解决其带来的新的生态环境问题,但又无资金支持。

3)缺乏固定资金来源,补偿不到位。采取以构建地方发展能力为主的多种补偿方式,多渠道筹集流域生态服务补偿资金。流域上下游之间的补偿标准难于核算,也难于达成共识。保护者的付出难于得到受益者的补偿,因此急需保证补偿资金的固定来源,做到补偿到位,使生态环境建设与保护能持续发展。

4)补偿资金使用缺乏严格监管审计与考核,致使效率不高。生态保护是巨大的系统工程,涉及部门多。从现实状况看,部门主导的政策干涉导致责

任主体不明确,生态保护效率低,生态保护居民受益少,补偿资金使用效率不高。主要原因有:一是生态管理职责交叉,资金使用监管、审计、考核不到位。二是监管方法需要加强,采用政府主导、多渠道、多形式提高资金使用效率。三是缺乏明确考核办法和相应奖惩制度,如生态功能区保护、国家应该制定相应县市政绩考核机制等。

5 开展生态补偿的有关对策和建议

1)建立生态补偿长效机制,建议制定《三峡库区生态补偿实施办法》。建议尽快制定《三峡库区生态补偿实施办法》,明确责权,明确补偿主体、补偿对象、补偿原则、补偿内容、补偿标准、补偿途径以及补偿的监督管理、审计和考核等,为具体补偿操作提供依据,以保证补偿机制的连续性、稳定性,保证库区生态环境建设与保护和社会经济协调发展。

2)拓展生态补偿资金渠道,确保资金来源稳定。为拓展稳定生态环境补偿资金渠道,建议:首先,建立以保护环境为目的的专门税种。如对于西部煤、石油、天然气、水电资源的开发,本区域为此付出了生态环境代价,应征收“生态税”或“生态附加税”,并在输出的资源和能源的价格中划出一定比例的提成用于生态补偿。例如,实行水电与火电同价,增收部分可作为国家的三峡生态补偿基金。其次,通过国家财政转移支付方式对三峡库区生态环境补偿。同时,有关省市应进行财政配套。再次,通过各种形式社会团体或个人的资助与援助,逐步构建以政府财政为主导,以社会捐助、市场运作为辅的生态补偿基金来源。如个人或企业可出资购置库区森林的碳汇权。

3)加强监管,提高生态补偿资金使用效率。三峡库区需要建立生态补偿评估体系,加强监管、考核和审计力度。只有将资金真正用在生态环境保护上,并与生态环境绩效考核挂钩,才能调动区域及广大群众的积极性,才能真正发挥生态补偿资金的作用。

4)根本转变经济发展方式,实现环境保护与农民增收双赢。三峡生态环境建设与保护要同生态补偿与拉动经济发展相结合,与农民持续增收相结合。如北京市发展植树造林、发展区域特色产业,如种植果树、花卉、蘑菇、桃、杏、樱桃、板栗等;千岛湖发展山核桃、茶叶、竹、桑蚕等产业,这些均体现了生态环境建设与发展生态经济结合,与农民增收结合。这

种生态环境保护才能持久。

5)有序转移人口,减轻库区环境压力。人口压力过大是影响三峡地区生态环境保护最突出的问题。为此,建议政府实施人口有序转移,建立使库区人口逐步下降的长期发展战略。可通过以下途径有序转移人口:首先,建议政府对青壮年农民进行免费就业技能培训,提高劳动者素质和在人力资源市场上的竞争力,使劳动力能有序地输出转移。其次,国家和地方应制定鼓励与扶持政策,逐步推动外出务工人员的户籍、住房、养老、医疗和子女教育等社保措施的体制改革,实行属地化管理,切实解决库区外出务工人员的后顾之忧,使在外地打工的库区农民能在打工地立足。再次,重庆市政府已有规划要从库区向渝西转移 100 万~150 万人口,并开始实施,这一重要举措国家应给予政策性补贴和支持。

参考文献

- [1] 刘晓星.《生态补偿条例》进入起草程序[N/OL]. 中国环境报,2010-08-02. http://www.cenews.com.cn/xwzx/st/qt/201007/120100730_662180.html.
- [2] 金三林.国外生态补偿政策四点启示[N/OL]. 上海证券报,

2007-07-18(15). http://www.cnstock.com/paper_new/html/2007-07/18/content_57452867.htm.

- [3] 商宇.做好三峡后续工作要处理好“六大关系”[N/OL]. 重庆日报,2010-07-21. http://cqrbepaper.cqnews.net/cqrb/html/2010-07/21/content_1209825.htm.
- [4] 国务院新闻办.直播重庆直辖十年发展[N/OL]. 新闻网,2007-02-27. <http://www.xinhuanet.com/zhibo/20070227/zhibo.htm>.
- [5] 重庆市环保局.三峡库区及其上游水污染防治修编规划经国务院批准实施[N/OL]. 重庆市政府公众信息网,2007-12-10. <http://www.cq.gov.cn/zwgk/zxx/109773.htm>.
- [6] 中国长江三峡集团公司.建设和谐稳定新库区[N/OL]. 中国三峡工程报,2010-03-08. <http://www.ctgpc.com.cn/fhzt/news.php?mnewsid=39127>.
- [7] 张桂林.重庆加大后期扶持助推三峡移民增收致富[N/OL]. 新华网,2011-03-05. http://news.xinhuanet.com/2011-03/05/c_13761938.htm.
- [8] 新闻发布会.重庆明年底完成三峡库区移民任务[N/OL]. 重庆晚报,2007-12-04. http://www.cqwb.com.cn/cqwb/html/2007-12/04/content_52196.htm.
- [9] 中国长江三峡集团公司.三峡库区GDP增速高于重庆市平均水平[N/OL]. 中国三峡工程报,2008-01-12. <http://www.ctgpc.com.cn/fhzt/news.php?mnewsid=26816>.

The discussion about some concerned problems on eco-compensation of Three Gorges reservoir area

Yu Yang, He Lihuan, Xu Renji, Wu Guoping, Wei Fusheng
(China National Environmental Monitoring Centre, Beijing 100012, China)

[Abstract] Aiming at the domestic eco-compensation work and the implementation of eco-compensation policy on the Three Gorges reservoir area, the eco-compensation effects and the problems in recent years were analyzed. Based on the advanced experience at home and abroad, the actual situation of the Three Gorges reservoir area was discussed, and some suggestion to further develop the eco-compensation policy, system and mechanism of the Three Gorges reservoir area was proposed.

[Key words] Three Gorges reservoir area; eco-compensation; countermeasures