



## 取消免费午餐：呼唤建立生态补偿机制

□ 孙 侃



林木被砍伐,却不及时补种,昔日的森林变成了光秃秃的山头;地下水被大量抽取,却不予以回水补还,地面由此出现沉降;草原被过度放牧,却不采取草场轮换等保护措施,这里很快变成了沙尘暴的源头之一;废水被大量排放,却不加以必要的净化处理,清洁的水源不复存在,水中的鱼儿永远绝迹……在现实生活中,有人总是以各种各样的理由无节制地向大自然索取,又以种种理由拒绝对生态环境实施补偿,人类赖以生存的生态环境因此被肆无忌惮地破坏。在经济快速发展的如今,假如一味地认为大自然是一道可以任意享用的免费午餐,那么,我们所面临的后果将是灾难性的。

显然,人们对于生态环境的肆意破坏,最根本的动因是急功近利。很多人错误地认定环境资源是取之不尽、用之不竭的,生态环境还会自动恢复,即使一时无法恢复,反正从中已经获利,也就没必要再予关注和补偿;在个别地区,由于一些领导片面追求GDP,不惜以牺牲生态、环境、资源为代价来发展地方经济。另外,生态环境遭受破坏的不少地区

为欠发达地区,常被人忽略,当地居民往往是弱势群体,很多人甚至不知道环境已被破坏,自己成了需要关注和补偿的受害者,这使得破坏者变本加厉,由此使得生态环境更趋恶化。

何谓生态补偿机制?生态补偿机制即生态保护补偿机制,它指政府和有关部门通过一定的政策手段,促使环境、资源、生态的受益方给予施益方以合理的补偿,实现索取与禀赋的相对平衡,以达到社会经济可持续发展目标的制度和法规。由此可见,建立公平有效的生态补偿机制,不仅能直接受益于每个人,也是我们最终建立环境友好型社会的基础。

国家环保总局副局长潘岳透露,由于没有及时建立必要的生态补偿机制,进行必要的环保设施投入,在中国西部,每年被随意堆放的生活垃圾就达1.2亿吨,被污染的耕地达1.5亿亩!目前,中国西部地区生态环境的恶化已到了崩溃的边缘,且缺乏环境生态的自我补偿和恢复功能。由于西部地区为东部地区提供着大量的资源和人力,若生态环境遭到致命破坏,不仅将进一

步拉大西部与东部地区的经济差距,也将阻碍东部地区乃至全国的经济发展,后果不堪设想。对此,潘岳指出,为了贯彻实施以可持续发展理念为核心形成的“科学发展观”,必须建立一整套包括生态补偿机制在内的可持续发展制度框架。除了GDP的统计体系,还应建立起具有中国特色的绿色国内生产总值核算体系,即要计算出生产总值对环境、资源、生态的代价和影响,尽快建立生态补偿机制,全国通盘考虑,以避免脆弱的生态环境陷入难以恢复的恶性循环状态之中。

需要指出的是,建立生态补偿机制是一道复杂的难题。如何既保护好生态环境和资源,又促进当地经济发展,一直是有关部门和专家探索的课题。例如,云南、贵州、四川三省是长江上游重要的水源涵养区,该地区的生态环境保护状况直接影响着长江中下游的生态环境质量。1998年以后,国家在该地区全面停止了天然林采伐。近十年来,生态环境状况有了很大的改观。然而,由于未能及时建立起行之有效的森林生态效益补偿机制,三省的林业发展举步维艰。如当地森林工业企业因停止了木材生产,企业债务累累,有的还完全倒闭。另外,天然林禁伐后,林区群众停止了相应的社会经济活动,收入大大减少,使这些地区的脱贫工作更为困难,有的已脱贫地区还出现了返贫现象。有关部门提供的资料表明,禁伐之后,连原来依赖于林业收入的护林防火等工作的资金都无从落实。三省因此建议国家按照《森林法》中设立森林生态



效益补偿基金的规定,尽快出台生态补偿的有关办法和标准,建立生态效益补偿基金。

近几年来,不少欠发达地区利用自身山水秀丽、环境宜人的优势,进行了较大规模的旅游开发活动,并取得了较为明显的经济效益。然而,由于没有摆脱“靠山吃山,靠水吃水”的陋习,缺乏可持续发展的思路,缺少科学管理的经验,也由于传统的旅游方式有悖于自然环境保护的初衷,使得旅游开发往往处于对环境资源掠夺性使用的状态中,造成了令人痛心的恶果。据载,即便是长白山、卧龙、九寨沟、洞庭湖、青海湖鸟岛等已加入世界人与生物圈网络或国家重要湿地的重点自然保护区,也存在着严重的因旅游而破坏生态环境的现象。根据中国旅游协会《关于旅游业的21世纪议程》预测,21世纪我国的各类自然保护区将达1000处,面积在10万平方公里以上,旅游业也将有一个大发展。然而,如果不能正确处理发展旅游业与保护生态环境的矛盾,我国的自然环境将面临不堪设想的威胁。

令人欣喜的是,在建立生态补偿机制方面,浙江省已做出了不少有益的尝试。2003年6月,浙江省人大常委会在《关于建设生态省的决定》中,明确提出逐步建立和健全生态效益补偿机制。“建立生态补偿机制,推动欠发达地区跨越式发展,使欠发达地区的发展成为经济新的增长点”的要求,多次被写入省委、省政府的重要文件,成为各级政府决策时的重要依据。

浙江省的具体做法主要有:

一、加大省级财政支持力度,发挥政府财政资金在生态补偿方面的激励和引导作用。迄今,浙江省已植造3000万亩生态公益林,政府已对50%左右的公益林实行补助,以确保林农承包者(或森林经营者)的利

益,保护他们的积极性。浙江省还对涉及生态保护和建设的“生态农业与新农村建设”、“万里清水河道建设”、“生态城镇建设”、“下山脱贫与帮扶致富”、“碧海建设”、“绿色文化建设”等系统工程投入大量的资金。“环境整治与保护补助专项资金”始终充足,且用在实处。

二、制定或调整相关政策,推行资源的有偿使用。浙江省早已开征了水资源费,实行了基本农田易地有偿代保政策,实施了排污收费制度。其中实施排污收费制度以来,每年所收取的6亿元左右的排污费,主要用于重点污染源治理,区域性污染防治,污染防治新技术、新工艺的开发、示范和应用等。

三、探索生态补偿机制的市场化运作。如开展上下游水资源的交易,以体现水资源的价值。东阳市把境内横锦水库5000万立方米水的永久使用权出让给下游的义乌市,义乌市则以支付资源使用费的方法予以补偿。又如实施排污权交易,以优化配置水环境资源。嘉兴市秀洲区规定,在总量控制的前提下,现有排污单位必须有偿使用目前占用的排污总量指标,新增水污染物排放量的新、改、扩建单位必须取得可转让的总量指标后,才能办理相应的环保审批手续。秀洲区利用市场机制实现排污权再分配和排污指标商品化,为建立新型的生态补偿方式作了有益的尝试。

四、加大对欠发达地区的扶持力度,实施异地发展。从2000年起,结合生态省建设工程,浙江省实施了以消除贫困乡镇为目标的“百乡扶贫攻坚计划”,2002年后,又全面实施了“山海协作”、“欠发达乡镇奔小康”和“百亿帮扶致富”三大工程,以扶持欠发达地区经济发展的手段,促进欠发达地区的生态环境保护,有效地增强了生态功能屏障作用。而异地建立发展园区,更是一种

探索生态效益货币补偿之外拓展生态补偿的新形式。如安吉、德清、宁海、临安等县市相继出台了“异地开发生态补偿”政策,规定上游地区乡镇的招商引资项目一律进入县级经济开发区,产生的税利全部返还给上游乡镇。金华市则在全省率先实施源头地区在下游异地开发建设的方法,设立“金磐扶贫经济开发区”,作为该市源头地区磐安县的生产用地。目前,磐安县在该开发区的利税收入已占全县财政总收入的40%,磐安县境内的生态保护建设由此跨出了决定性的一步。绍兴市的袍江工业区内设立了“新昌医药化工园”,用于新昌县的异地发展,大大减轻了上游新昌江的水污染。景宁县与宁波市鄞州区共同建立的“景鄞扶贫经济开发区”还实现了跨市域的生态补偿异地发展探索,成效十分显著。

当然,在我国这个长期缺乏环保意识国家里,要做到自觉尊重大自然,合理保护环境,及时有效地对生态环境予以补偿,绝非易事。专家认为,除了实施上述浙江省的做法之外,还应该做好相关的立法工作、完善环保税收政策等方面的工作,尤其要强化全民族的绿色GDP意识,加快各层面和各领域的生态环境建设、开发、补偿等方面的工作,如逐步发展包括生态工业、生态农业、生态旅游等内容的生态经济。所谓生态经济,是指在生态系统承载能力范围内,运用生态经济学原理和系统工程方法,改变生产和消费方式,挖掘一切可以利用的资源潜力,有针对性地发展经济发达、生态高效的产业,以创造一个生态健康、景观适宜、社会和谐的环境。毫无疑问,实现经济腾飞与环境保护、物质文明与精神文明、自然生态与人类生态的高度统一和可持续发展,才是我们努力的根本目标。