

环首都贫困带生态补偿标准探析

白丽¹, 王健¹, 刘晓东¹, 张前²

(1.河北农业大学经济贸易学院, 河北保定 071000; 2.河北农业大学现代科技学院, 河北保定 071000)

摘要:环首都贫困带的生态补偿有利于周边贫困带生态经济的恢复, 缓解生态环境压力, 既符合首都发展对生态环境的要求, 又能改善周边贫困地区的可持续发展状况。为分析目前环首都贫困带生态补偿标准的实施现状以及存在的问题, 以“退耕还林”、“水源保护”生态补偿标准为研究对象, 进行广泛调研和分析。结果表明, 环首都贫困带生态补偿存在标准过低、缺乏长效机制、缺少动态标准等问题; 有针对性地对建立科学的生态补偿标准提出了相关的具体建议。

关键词:环首都贫困带; 生态补偿标准; 退耕还林; 水源保护

中图分类号: F323.22

文献标识码: A

文章编号: 1004-874X(2013)05-0202-04

Research on eco-compensation standard of the poverty belt around central capital

BAI Li, WANG Jian, LIU Xiao-dong, ZHANG Qian

(1.College of Economy and Trade, Agricultural University of Hebei, Baoding 071000, China

2.Department of Modern Science and Technology, Agricultural University of Hebei, Baoding 071000, China)

Abstract: The eco-compensation of poverty belt around central capital is beneficial to recovery the ecological economy and easy pressure of ecological environment. It is not only in line with the requirements of the development of the ecological environment, but also improves the sustainable development of the poor areas around. To analyze the standard of eco-compensation and the current situation, this paper made an inclusive investigation on the "Grain for Green" and "Groundwater Source Protection". The results show that the existing standard of eco-compensation was low and long-term mechanism and dynamic standards were both lack. On the basis of above, this paper put forward the recommendations of establishing scientific eco-compensation standard.

Key words: the poverty belt around central capital; eco-compensation standard; grain for green program; groundwater source protection

2005年8月17日, 亚洲开发银行和河北省政府公布了《河北省经济发展战略研究》报告, 首次提出“环京津贫困带”的概念, 即指在北京和天津周围, 环绕着河北的3798个贫困村、32个贫困县, 年均收入不足625元的272.6万贫困人口。如果以150 km的直线距离计算, 与北京接壤的河北省张家口、承德、保定三市就有25个国家级和省级贫困县, 称为“环首都贫困带”。环首都贫困带承担着为首都保护水源和生态的特殊使命, 该地区的脱贫解困是京津冀三地发展中一个至关重要的问题。

生态补偿是扶贫与环保得以兼得的成功模式, 是调整生态环境与经济发展相关主体之间利益关系的一种制度安排, 作为生态补偿机制的核心问题, 生态补偿标准的确定直接关系到补偿效果和补偿者的承受能力。因此, 建立合理科学的环首都贫困带生态补偿标准, 对于提高生态补偿效益、完善生态补偿机制、构建和谐环首都绿色经济圈具有重要的现实意义。

1 环首都贫困带的生态贫困与贡献

1.1 环首都贫困带的生态贫困

收稿日期: 2012-12-15

基金项目: 河北省社会科学基金(HB12YJ001); 河北省软科学研究计划项目(1245720D-4)

作者简介: 白丽(1979-), 女, 满族, 硕士, 副教授, E-mail: auh100li@126.com

——通讯作者: 王健(1958-), 男, 博士, 教授, E-mail: wangjian@hebeu.edu.cn

环首都贫困带的生态贫困主要表现在两个方面, 一是本身生态环境恶化导致的区域经济发展条件恶化。环首都贫困带多处于河北省内半干旱和半湿润过渡气候带, 分别为沙化严重的坝上高原、石化严重的燕山和太行山区、盐碱遍地的黑龙港流域, 几百年来一直是穷困地区。贫困带内水资源尤其匮乏, 多年平均水资源总量为238亿m³, 人均水资源量接近国际极度缺水标准, 仅为全国平均水平的15.8%, 人均水资源量仅为全国平均水平的13.4%。特别是赤城、兴隆、涿源等县, 山高坡陡、沟壑纵横, 水资源严重缺乏, 一些村庄已不适宜人类居住。二是特殊的区位造成保护压力性抑制。环首都贫困带处于京津冀上风上水的位置, 是京津生态屏障和水源涵养地, 是国家“退耕还林(草)工程”、“京津风沙源治理工程”和“21世纪首都水资源可持续利用工程”的重要实施地区^[1]。根据国家生态功能区划, 环首都贫困带被列入限制开发地区, 为了把风沙挡在张承, 把清水送进京津, 环首都贫困带做出了巨大的牺牲, 国家和地方政府不断加大对这一地区资源开发和工农生产的限制, 在这些地方山区全面禁牧, 严格控制高耗水农业, 大规模关停高污染企业等^[2], 生态和经济发展之间的矛盾导致这些地区越发贫困。

1.2 环首都贫困带的生态贡献

环首都贫困带作为京津地区的生态保障区, 退耕还林、封山育林对遏制京津地区的空气污染及沙尘暴发挥了显著的作用。截至2011年年底, 河北省退耕还林工程建设达到1226万hm², 其中退耕地造林422万hm², 宜林荒山

荒地造林和封山育林 804 万 hm^2 , 在退耕还林工程的推动下, 河北省有林地面积增加到了 3 303 万 hm^2 , 森林覆盖率提高到 26%, 比退耕还林实施前提高了 7 个百分点, 其中, 张家口森林覆盖率达到 32%, 比退耕还林前高出了 12 个百分点。有学者曾对退耕还林工程最初 4 年的生态价值进行了估算, 认为成林后工程每年产生的生态效益价值平均为 5 102.8 元/ hm^2 。退耕还林有效地改善了京津的生态环境, 但是由于生产、生活方式的转变, 客观上造成了退耕还林区域粮食产量的下降、畜牧业生产成本的提高, 甚至造成了部分农民生活水平的严重下滑。

河北省环首都贫困带是京津重要水源地, 为缓解京津水资源紧缺局面, 全面促进京津的经济发展做出了巨大的贡献。潮河、滦河是京津两大水源地——密云水库和潘家口水库的主要供水水系, 据统计, 北京 81% 的用水、天津 93% 的用水都来自河北。当初北京与河北达成的水权分配协议是官厅供河北每年 3 亿 m^3 , 密云每年 6 亿 m^3 , 后来由于北京缺水, 官厅、密云给河北的 9 亿 m^3 供水全部让给北京。让出 9 亿 m^3 供水后, 河北为了保证用水, 每年不得不以 0.18 元/ m^3 的市场价从山东购买黄河水, 仅此一项要花费数千万元。另外, 天津每年通过引滦入津从潘家口水库分流 10 亿 m^3 滦河水, 而滦河在枯水年可用水量仅 19.6 亿 m^3 , 即滦河水的绝大部分被引入了天津。根据天津水务局统计, 截至 2010 年, 引滦入津工程 27 年来累计向城市安全供水 1 98.4 亿 m^3 , 平均年供水 7.3 亿 m^3 。但对于本身就严重缺水的张家口、承德地区, 为保证京津用水所出让的这部分水资源, 京津并未做出合理而规范的补偿。

2 环首都贫困带生态补偿标准实施现状

在已实施的生态补偿项目中, 退耕还林工程是规模最大、生态效益最明显、最具代表性的生态补偿实践, 而水源保护是最具争议、最需进行改革的生态补偿实践。同时, 河北与京津生态一体化的重点内容也是林业建设和水资源建设。因此, 本文以退耕还林和水源生态补偿为例, 对环首都贫困带生态补偿标准的实施现状进行分析。

2.1 退耕还林生态补偿标准

2000 年河北省纳入国家退耕还林试点范围, 同年 6 月率先在张家口、承德两市坝上 6 县开始退耕还林试点工作; 2002 年张承两市 24 个县规划退耕地造林 57.4 万 hm^2 。根据国务院国发[2000]24 号和[2002]10 号文, 国家对退耕还林还草和匹配荒山造林实行粮食及现金定额补助, 补偿标准为退耕地每年补助粮食(原粮)1 500 kg/hm^2 , 退耕地每年补助现金 300 元/ hm^2 , 生态林、经济林、种草补助年限依次为 8 年、5 年和 2 年; 国家向退耕户提供的种苗和造林费补助为 750 元/ hm^2 , 补助年限与粮食和现金补助相同; 对地方政府因退耕还林减少的财政收入国家通过财政转移支付予以补偿, 标准和年限无具体规定, 视减少规模而定。

随着退耕还林政策补偿期限陆续到期, 2007 年 8 月, 国务院又发布了《国务院关于完善退耕还林政策的通知》。通知指出, 现行退耕还林粮食和生活补助期满后, 中

央财政安排资金, 继续对退耕农户给予适当现金补助。补助标准为退耕地每年补助现金 1 050 元/ hm^2 。原退耕地每年 300 元/ hm^2 生活补助费, 继续直接补助给退耕农户, 并与管护任务挂钩。补助期为: 还生态林补助 8 年, 还经济林补助 5 年, 还草补助 2 年。根据验收结果, 兑现补助资金。

2.2 水源保护生态补偿标准

京津对水源地补偿主要以项目为主导, 对损失农户或利益相关的直接补偿很少, 而补偿标准也始终没有得到统一和规范。水源保护生态补偿主要体现在以下几个项目补偿: (1) 1996—2004 年, 北京每年向承德市的丰宁、滦平两县提供资金 100 万元, 1997 年向张家口市赤城县提供资金 50 万元, 用于局部小流域综合治理工程, 防止水土流失, 涵养水源。(2) 2001—2005 年, 开展 21 世纪初首都水资源可持续利用工程, 建设期为 5 年, 在河北省的投资有 39.84 亿元。主要实施的项目有水土保持、节水、水污染防治、关停小矿山和小冶炼厂、京承水资源保护、生态农业、水质水量监测等。(3) 2006 年 10 月 11 日, 北京市与河北省正式签署了北京市人民政府、河北省人民政府《关于加强经济与社会发展合作备忘录》, 标志着河北向北京无偿供水的历史终于结束了。在水资源和生态环境治理合作方面, 北京将安排资金支持张家口、承德地区的水资源环境治理和生态水源保护林的营造。(4) 2007—2011 年, 北京市支持官厅、密云水库上游的怀来、赤诚、滦平和丰宁丝线每年营造生态水源保护林 2 667 hm^2 , 5 年造林 1.3 万 hm^2 , 年投资 2 000 万元。(5) 2012—2015 年, 北京市拟继续投入 8.0 亿元建设资金, 在原有 4 县的基础上扩展范围, 将涿鹿、沽源、崇礼、承德、兴隆 5 县新纳入工程建设范围, 共营造 5.3 万 hm^2 生态水源保护林。

3 环首都贫困带生态补偿标准存在的问题

3.1 生态补偿标准过低

退耕还林生态补偿标准只考虑了土地用途或土地利用方式转变本身给退耕地区带来的经济方面的影响, 实际上只计算了农民原来种植粮食的机会成本, 没有补偿发展机会成本的损失, 与瑞典等发达国家对退耕造林实行 50% 的补助率相差甚远。根据张义文等 2010 年对承德地区退耕还林农户的调查, 实际平均补偿金发放额为 2 401.21 元/ hm^2 , 而根据受偿意愿计算的退耕还林补偿标准为 2 817.45 元/ hm^2 , 被调查农户对退耕还林的补偿标准满意度仅为 66.23%。而且, 部分地区由于自身条件的限制以及受退耕还林的影响, 生活水平大幅度下降, 导致了政策性返贫现象发生。

河北的张家口、承德地区对京津的水源供给基本是无偿的, 京津地区为了保护水源而做出的补偿微乎其微, 根本无法弥补损失的成本, 更远不及贫困带为京津的发展所做出的生态贡献。例如, 潘家口水库修建 30 年来, 库区广大农民饱尝了淹没之苦, 每人平均占地仅有 22 m^2 , 更有 34 414 人舍下“鱼米之乡”, 远迁异地, 为引滦入津做出了巨大的牺牲。虽然国家给予库区移民一定的补偿, 但作为最大受益者的天津给予的直接补偿却屈指可数, 且广大库

区农民移民他乡的失落、挫折与孤独,更是水源补偿没有考虑到的。表 1 显示了环首都贫困带水源补偿的实践标准

以及根据成本法计算的补偿目标值,实际补偿值与目标值之间的差异充分体现了水源保护补偿的不公平性。

表 1 环首都贫困带水源补偿标准及目标值

成本项目/环境服务类型	主要行动措施	实际补偿	目标值	生态补偿依据
涵养水源林补偿	2007—2011 年营造水源涵养林 1.3 万 hm ² ,2012—2015 年营造水源涵养林 5.3 万 hm ²	2007—2011:7500 元/hm ² ; 2012—2015:15000 元/hm ²	7500 元/hm ²	生态林建设的直接成本和机会成本
农业节水改造	实施“稻改旱”工程	2006 年:6750 元/hm ² ; 2008 年:8250 元/hm ²	15000 元/hm ²	改种玉米等其他作物后的实际产值损失
水资源节约和水环境治理	北京向张承地区支付补偿用于节水灌溉、生活垃圾处理、源头治理、工业污染治理等工程	2005 年起,连续 5 年每年支付资金 2000 万元	张家口地区年减少产值 100 亿元;承德潮白河流域每年损失利税 10 多亿元	关停企业的损失、失业职工的生活保障生活、工业污染治理投入成本
潘家口库区移民补偿	国家以及天津市支付给河北省库区移民建设费	国家给予库区移民每人每年 600 元补助;天津市政府 1999 年一次性支付 8567 万元	潘家口水库移民支出近 5 亿	移民的财产损失、机会成本和遗留问题

3.2 生态补偿缺乏长效机制

从长远来看,生态补偿没有建立起长效机制以解决农户的长远生计问题。对于退耕还林,随着退耕还林政策补偿期限陆续到期,部分退耕户的生活失去了保障。虽然 2007 年国家出台了接续的退耕还林政策,但物价上涨和补贴降低双重因素一定程度上又造成了群众生活的更加困难。对于水源补偿,目前主要还是计划经济色彩浓厚的行政调控和行政命令,少有的一些补偿多数为临时性的协议,在很大程度上仍属于短期工程,且存在资金补偿不到位的情况。因此,无论是退耕还林还是水源补偿,均没有按市场化的运作方式进行科学计算,也没有形成制度固定下来^⑨。因此,根本无法调动区域生态建设的积极性,贫困和生态恶化问题得不到根本缓解。缺乏河北省、京津两市及国家有关部门共同分担的长效、稳定的生态补偿机制。

3.3 生态补偿缺少动态标准

现有的生态补偿只是一种静态补偿,没能根据实际情况及时调整补偿的标准。以退耕还林工程为例,对退耕还林农户,国家补助粮食、种苗费和管护费。根据 1999 年确定的标准,退耕地每年补助粮食(原粮)1 500 kg/hm²,退耕地每年补助现金 300 元/hm²,种苗和造林费补助为 3 750 元/hm²。2007 年确定的标准在此基础上有所降低。随着人们生活水平的提高和物价的逐年上升,1999 年(或 2007 年)定下的补偿标准已不能弥补直接成本和机会成本。据林业部门测算,北部地区实际造林成本平均为 4 500 元/hm²左右,其中,仅苗木费一项平均就达 2 250 元/hm²左右。按现在的物价水平,退耕补助只相当于补助 825 kg/hm²粮食,还要贴上 1 500 元/hm²种苗费。由于得不偿失,农户的损失没能得到调整和补偿,直接造成部分地区“退林还耕”现象,农户以荒坡替代耕地进行还林,以经济林冒充生态林领取补助,地方政府虚报退耕还林面积,只追求形式和数量而忽视长远效益。因此,静态的生态效益

补偿标准难以达到补偿的目的,生态补偿标准要根据实际情况进行及时调整,这样才能使各种政策得以延续,而且贫困带农民可以接受合理的补偿。

4 确定科学的环首都生态补偿标准

4.1 选择合理的补偿标准确定方法

目前,国内使用较多的计算生态补偿标准的方法有生态服务功能价值法、意愿调查法、市场法和机会成本法。生态服务功能价值法是基于生态系统服务功能本身的价值或修正后的价值来确定生态补偿标准的一种方法,此方法计算出来的生态系统服务功能的价值往往偏大,一般作为生态补偿的上限。意愿调查法是指通过询问被调查者对于改善或者保护环境的支付意愿来确定生态补偿的标准,是补偿提供者所愿支付的最大值。市场法是指根据市场规律的均衡价格来确定生态补偿的标准。机会成本法是指生态根据系统服务功能的提供者为了保护生态环境所放弃的经济收入、发展机会等确定生态补偿的标准。机会成本法被普遍认为是可行性较高的确定补偿标准的方法。

确定科学的生态补偿标准,关键要根据不同类型的生态补偿,选择不同的生态补偿标准的确定方法。对于退耕还林生态补偿,因能定量出保护者的机会成本,因此可采用机会成本法;对于水源保护补偿来说,因生活用水和工业用水都有明确市场价格,按照市场价格进行交易可行性很高,因此可以采用市场法^⑩。另外,在生态补偿的不同阶段,也可以采用不同的补偿方法。在生态补偿的初级阶段,农户需要改变原来的生产生活方式,寻找替代产业和后续产业,此阶段的补偿标准可以用直接投入和机会成本之和为依据;在生态补偿巩固阶段,替代产业和后续产业有了稳步发展并逐渐开始取得收益,在这一阶段,可以以生态系统服务价值为依据,将修正后可接受的生态系统服务价值作为生态补偿标准^⑪。

4.2 建立灵活的生态补偿标准

生态补偿标准要避免采用“一刀切”的方式,要根据不同地区条件的变化有所改变。经济落后与经济发达地区的补偿应该有所差别,不能简单划一,否则就会形成地区不公,不利于标准的落实^[6]。环首都贫困带也存在着区域差异,存在着多样化的补偿区类型。因此,也应该根据不同的地理空间,制定不同等级的生态补偿。我们可以借鉴英国的环境敏感项目的补偿区域等级划分的经验,以退耕还林和水源保护的典型区域为基准计算机会成本,其他区域按照经济发展差异(土地条件和机会成本)划分补偿等级,在各等级区域内实施不同的生态补偿标准,甚至可以在一些特殊地区实施一些特殊的补偿政策^[7]。

生补偿标准结果不是一个固定不变的值,要随着时间变化而变化。分阶段实施不同的补偿标准,根据物价形势适当提高补贴额度,能够使补偿更接近农户的机会成本或受偿意愿,提高农民积极性,从而巩固生态补偿的成果并使得生态保护得以继续实施。

生态补偿标准的补偿主体不应该仅限于中央政府,虽然退耕还林、京津风沙源治理等工程都是由中央政府

负责发起的,但是天津市和北京市作为主要的受益者,也应该分摊部分资金,或者是加大投资力度,合理地补偿河北地区为京津生态所做出的贡献。除了物质资金的补偿外,京津地区应更注重对环首都贫困带的技术和智力方面的补偿以及制度补偿,补偿方式由“输血式”补偿向“造血式”补偿转变,从根本上解决环首都贫困带的贫困问题。

参考文献:

- [1] 王玫,李文廷.环京津贫困带生态环境现状及发展对策[J].河北学刊,2008(11):143-146.
- [2] 张佰瑞.我国生态性贫困的双重抑制效应研究——基于环京津贫困带的分析[J].生态经济,2007(1):20-23.
- [3] 钟茂初,潘丽青.京津冀生态—经济合作机制与环京津贫困带问题研究[J].林业经济,2007(10):44-47.
- [4] 李晓光.生态补偿标准确定的主要方法及其应用[J].生态学报,2009(8):4431-4440.
- [5] 金京淑.中国农业生态补偿研究[D].长春:吉林大学,2011:65-66.
- [6] 李怀恩,尚小英.流域生态补偿标准计算方法研究进展[J].西北大学学报(自然科学版),2009(4):667-672.
- [7] 赵翠薇,王世杰.生态补偿效益、标准—国际经验及对我国的启示[J].地理研究,2010(4):597-604.

(上接第 201 页)

的细胞。仅以保护山区林业资源和水土这一个方面来说,沼气的的作用就不可小觑。一个农户建一个 8 m³ 的沼气池,产生的沼气作燃料,每年至少可节柴 2 t,相当于 0.267 hm² 薪炭林的年生长量。同样重要的是,兴建沼气,是农村庭院、居室、厨房、厕所、家畜圈舍由脏变净,潜移默化地改变了农民的生活习惯。

3.5 整合和优化山区农业公共管理资源

山区发展生态农业,涉及到全部农业部门,这些部门之间工作的协调配合尤为重要,其中一个部门缺位和消极对待,山区生态农业的大文章都做不活。根据以上“林牧农渔副”的格局,林业部门可以作为牵头部门,发改、农业、畜牧、水利、国土、扶贫等部门积极配合,共同制定一个科学合理的发展规划,然后各部门分工负责,将生态县、生态小流域、生态农户的发展项目落实。各配合部门的分规划和具体项目、资金都必须在整体规划下按要求和进度投放,避免各自为政、相互拆台或重复建设的弊端。

参考文献:

- [1] 檀学文.现代农业、后现代农业与生态农业——“‘两型农村’与生态农业发展国际学术研讨会暨第五届中国农业现代化比较国际研讨会”综述[J].中国农村经济,2010(2):92-95.
- [2] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[M].北京:人民出版社,2012:39.
- [3] 石山.中国山区开发与建设[M].北京:中国林业出版社,2011:6.
- [4] 石山.对农业认识的深化与山区建设[J].农业经济问题,1990(4):16-20.
- [5] 国家林业局.中国农业发展报告[M].北京:中国林业出版社,2012:2.
- [6] 郭志芬.我国南方重要的木本饲料资源及其综合利用[J].自然资源,1989(4):9-15.
- [7] 马晓河,黄蓓.当今我国利用了多少世界农业资源[J].农业经济问题,2012(12):4-10.
- [8] 赵树从.木本粮油产业关乎国家安全[N].学习时报,2011-12-26(7).
- [9] 石元春.中国生态农业需要更多的关注[J].生态学报,2004(4):863-864.