



青海工程咨询与 经济发展研究

QING HAI GONG CHENG ZI XUN YU JING JI FA ZHAN YAN JIU

张贺全 主编



青海人民出版社

青海工程咨询与 经济发展研究

主 编 张贺全

副主编 李 勇 石金友 孙饶斌

青海人民出版社

2008·西宁

图书在版编目 (C I P) 数据

青海工程咨询与经济发展 / 张贺全主编. — 西宁: 青海人民出版社, 2008. 3
ISBN 978-7-225-03137-8

I. 青… II. 张… III. 投资—咨询服务—发展—研究—青海省 IV. F830. 59

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第 022756 号

青海工程咨询与经济发展研究

张贺全 主编

出 版 青海人民出版社 (西宁市同仁路 10 号)
发 行 : 邮政编码 810001 电话 6143426 (总编室)
发行部: (0971) 6143516 6123221
印 刷: 青海雅丰彩色印刷有限责任公司
经 销: 新华书店
开 本: 720 mm × 960 mm 1/16
印 张: 25.25
字 数: 316 千
插 页: 1
版 次: 2008 年 3 月第 1 版
印 次: 2008 年 3 月第 1 次印刷
印 数: 1—1 600 册
书 号: ISBN 978-7-225-03137-8
定 价: 68.00 元

版权所有 翻印必究

(书中如有缺页、错页及倒装请与工厂联系)

青海工程咨询与 经济发展研究

青海人民出版社

主 编 张贺全

副 主 编 李 勇 石金友 孙饶斌

责 任 编 辑 贺文楚

主要研究人员 仲 莲 平志强 王 艳 马仲贤

袁卫民 刘 宁 杜广巍 马 杰

高西仁 贾 玮 应百才 逯庆章

杨川陵 俞文元 张建毅 冶民生

嵇江宁 高 翔 戴 鹏 张文浩

目 录

《关于建立和完善青海省生态补偿机制的建议》	(1)
《青海现代物流业发展研究》	(16)
《青海省建设节能型社会研究》	(45)
《青海省“飞地经济”发展模式研究》	(63)
《青海省外贸出口产业选择及发展方向研究》	(96)
《青海省农牧区富余劳动力转移思路研究》	(154)
《青海工程咨询业的发展前景研究》	(189)
《投资项目评审研究》	(218)
《关于建立“三江源”保护基金问题研究》	(238)
《建设青海社会主义新农村问题研究》	(283)
《海西州经济社会发展思路研究》	(328)
后记	(400)

关于建立和完善青海省 生态补偿机制的建议

生态效益补偿的概念,从狭义角度可以理解为对生态功能或生态价值的补偿,包括对为保护和恢复生态环境及其功能而付出代价、做出牺牲的单位和个人进行经济补偿;对因开发利用土地、矿产、森林、草原、水、野生动植物等自然资源和自然景观而损害生态功能或导致生态价值丧失的单位和个人收取经济补偿金。广义的生态效益补偿,还包括对因环境保护丧失发展机会的区域的居民进行的资金、技术、实物上的补偿和政策上的优惠,以及为增进环境保护意识,提高环境保护水平而进行的科研、教育费用的支出等。

生态补偿机制是建立在环境资源价值理论、环境经济学与循环经济理论基础上的—种合理的制度模式。它既是全球范围内的—个新课题,也是全面落实科学发展观,统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展题中应有之意。“——五”规划中,中央明确提出“建设资源节约型、环境友好型社会,切实保护好自然生态”,“按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,加快建立生态补偿机制。”

—、建立和完善青海省生态补偿机制的必要性与重要意义

青海省地处青藏高原腹地,是长江、黄河、澜沧江的发源地,享有“中华水塔”美誉。作为我国重要的生态屏障区,青海省承担了我国主要江河源头水源涵养、水土保持、防风固沙以及生物多样性保护等生态功能,其生态环境的质量直接关系到中国乃至全球的生态安全,关系着我国政治稳定,民族团结和可持续发展。青海对维护国家生态安全发挥着重要的作用。为保证国家的生态安全,青海把生态保护作为重要责任,并为此付出了巨大代价。长期以来,资源廉价开发使青

海省承担了经济增长的大量环境成本，为保护自然生态而使经济发展受到很大限制。但由于缺乏生态保护的激励经济机制，生态保护活动得不到应有的补偿，不但使生态破坏问题长期得不到有效解决，也在客观上加大了青海与东部地区、中下游地区间的发展不平衡。

青海省委、省政府高度重视生态环境的保护，意识到为增加财政收入而采用高消耗、低利用、高污染、低效益的发展模式，不仅会使青海自然生态环境遭受破坏，而且也直接、间接损害着中下游地区经济社会的发展，从区域发展的整体利益看，这是得不偿失的。因此，保护好、建设好青海的生态环境，其价值会成倍体现在中下游的经济产出中，是对全国区域协调发展做出的重大贡献。为此，青海先后投入大量的资金进行生态环境保护和综合治理，并建立了多处自然保护区。保护区内禁止开办工业企业和开采矿产资源。而这些保护区多为资源富集区，当地群众守着“富矿”过穷日子，多年来一直是全国最贫困的地区之一。青海各级财政十分困难，本世纪初平均自给率为38.5%。尤其是各个国家级扶贫开发重点县，财政收入占财政支出的比例在1/4以下，有的不足20%，自我扶持、自我发展的能力很弱。全国“十一五”规划中生态功能区的划分，青海确定了占全省面积60%以上的三江源、可可西里、青海湖流域、祁连山水源涵养区为禁止开发区或限制开发区。在这些生态脆弱而具有重要生态功能的地区禁止开发或限制开发，站在国家利益的全局上讲，完全符合科学发展观的要求。

近年来，国家不断加大生态环境建设的力度。通过退耕还林(草)、森林生态效益补偿、天然林资源保护以及三江源自然保护区建设等政策，对青海进行了一定规模的生态补偿，虽然生态恶化速率有所减缓，但由于保护与建设任务巨大、投入不足、补偿标准偏低、青海自身财力十分有限等因素，青海生态环境总体状况依然非常严峻，不容乐观。土地沙化面积扩大、水源涵养能力下降、湿地面积减小、生物多样性减少、资源过度开发等导致生态系统功能不能正常发挥，

生态环境问题依然较为严重，这就使青海今后还将承担更为繁重的生态保护和环境治理任务。

环境资源的外部性、生态建设的特殊性、环境保护的迫切性、社会经济的滞后性共同决定了建立青海生态补偿机制的重要性、紧迫性、艰巨性和必然性。建立和完善生态补偿机制是实现青海可持续发展的根本要求，是构建和谐社会和全面建设小康社会的必然要求，也是实践“三个代表”重要思想、落实科学发展观、维护和实现群众利益的具体体现。长期以来，青海生态脆弱区的人民群众，特别是三江源自然保护区的农牧民为保护好生态资源和环境，一方面付出了大量的劳动，作出了很大的牺牲；另一方面因资源开发受控，产业发展受限，严重地制约了当地经济社会发展。

生态补偿机制不仅仅是一项环境保护机制，也是解决青海与下游发达地区社会公平、协调区域发展的一个重要手段。建立青海生态补偿机制根本的意义和作用在于，通过制度安排使生态获益地区对青海省保护生态进行适当的多种形式的“补偿”，缓解青海与东部地区之间由于环境资源禀赋、生态系统功能定位导致的发展不平衡问题，保障全国整体生态状况的优化和人与自然的可持续发展。建立生态补偿机制，对生态保护区域政府及群众进行经济补偿，不仅可以为生态环境综合治理和恢复积累资金，促进生态资源环境的改善与合理利用，改善青海广大农牧民群众的生产、生活条件，调动其保护自然生态资源的自觉性和积极性，而且通过下游生态保护受益方对青海的经济补偿和扶持，有效地促进青海生态环境保护与经济发展，从而促进地区协调发展、共同富裕及全国经济社会生态的可持续发展。

二、青海省生态环境补偿机制面临的主要问题

国家实施的一系列的生态补偿政策，对改善整个青海的生态环境具有重要意义，对加快青海经济发展起到了积极的作用。但这些措施实施几年后，矛盾和问题也逐渐显现出来。由于天然林资源保护、退

耕还林(草)、封山育林、自然保护区建设等,使得地方财政收入减少、农民收入下降、生产生活困难。出现这些问题的原因是:在政策的制定和实施过程中,忽视政策对象的影响因素和行为模式,政策激励与约束不对称,禁止性、限制性强,而激励性、补偿性、扶持性、参与性偏弱等一系列问题。

(一) 现有生态建设和保护工程的补偿标准偏低

在补偿标准的制定上,未能充分考虑农牧民和各级地方政府的意愿和希望,也没有充分考虑他们的成本和损失。如退耕还林工程,按照国家规定,每亩退耕地每年粮食补助标准为,长江上游地区150公斤,黄河上中游地区100公斤;现金补助标准每亩每年20元,种苗费按生态林标准每亩补助50元。这样能基本解决吃饭问题,但维持家庭生活所必须的经济收入无从保证。因为农户得到的补助低于他们种植土地的收入。由于补偿标准低,退耕户基本的生产生活难于维持,退耕还林成果难以巩固。相关研究表明,生态公益林有形产品经济价值和生态效益价值之比为1:9.3,而目前生态公益林补贴标准是每亩5元,远低于林地所产生的经济效益,更低于生态效益。三江源区生态移民安置工程中,国家人均补助8000元。由于工程中水、电、路等基础设施及牧民住宅建设的基础材料运输距离远、建设成本高,因而补助标准明显偏低。退牧还草工程的饲料补助费是以规划时每公斤0.9元的标准予以补助,但目前的物价水平远远高于该标准。以这样的标准折算成现金补助退牧还草牧户,不能保证禁牧区牧民的基本生活水平,导致出现不完全禁牧或变相的季节休牧现象。另外,还有许多生态保护工程项目所制定的标准,规划初期的价格与当前市场价格的差距较大,投资标准明显偏低。

(二) 生态补偿范围界定不全面

在生态公益林补偿金政策的执行中,青海省一些具有重要生态服务功能的林地,没有得到国家有关部门的认定,因此得不到相应的补

偿。青海目前有3102万亩灌木林和疏林地至今未纳入国家补偿范围内，主要原因是这部分林地属灌木林，不属于国家认可的生态公益林。而这些灌木林地和疏林地大都分布在三江源区、江河两岸等地区，是当地稳定的生态系统类型，对水源涵养、水土保持、保护水质、防风固沙、防洪减灾等方面发挥着不可替代的作用，也是“中华水塔”的重要生态屏障。另外，还有许多具有重要生态功能的水源地、湿地、草地没有得到补偿。而可可西里、青海湖流域、祁连山水源涵养区等重要生态功能区目前尚无针对性专项补偿政策。由于青海省特殊的生态、地理位置，补偿对象的认定需要因地制宜，具体情况具体分析。另外，对于三江源生态移民工程来说，总体规划仅规划了移民搬迁安置投资，没有安排后续产业投资。从已移出的牧民现存问题看，缺少后续产业发展资金是当前就业的主要障碍，安排后续产业投资是当务之急。总体规划缺少移民区建设土地购置投资，当前都由各县解决。项目区各县财政十分拮据，无力全额支付该笔投资，需要中央财政予以补助。

（三）生态补偿政策缺乏长期性和稳定性

从目前青海省实施的生态补偿相关政策来看，很多都是短期性的，缺乏持续和有效的生态补偿政策。如退耕还林、退牧还草、生态公益林补偿金、三江源自然保护区建设等都是具有生态补偿涵义的政策，其核心和出发点都是希望对为生态保护做出牺牲和贡献的农民、牧民等直接利益相关者进行经济补偿，从而实现环境公平和可持续发展。这些大工程无疑对青海省的生态环境保护和治理起到了极大的促进作用。但是这些政策大多是以项目、工程、计划的方式组织实施，都有明确的时限，期限内老百姓全靠补助生存，导致补偿政策缺乏延续性，给实施效果带来较大的变数和风险。青藏高原的生态经济系统达到良性循环所需的时间远远超过国家的补偿期限，如退耕还林还(草)补偿时限只有以产业结构调整取得显著成效时方能见效，这个时段至少需要20~30年。国家转移支付并没有将老百姓后续生产和生活考虑进去，

青海省地方财力有限，拿不出足够的资金解决老百姓生活问题。当项目到期，农牧民的利益得不到补偿的时候，为了基本的生活和发展需求，他们就不会再从保护生态环境的角度去限制自己的生产和开发，从而持续对当地的生态环境形成压力。这不仅不能改善和保护当地的生态环境，还可能造成更为严重的生态破坏或生态灾难。三江源自然保护区牧民禁牧只有搬迁补助，其后续的土地购置费及教育培训、就业等缺少相应的扶持政策，成为当地稳定发展的难题。同时，现行政策未把生态补偿与区域经济社会发展、消除贫困、实现基本公共服务、鼓励农牧民创业和就业等问题进行综合考虑，补偿效果不明显。因此，工程必须以农牧业产业结构调整为基础，通过“输血”型的经济补偿，培养农牧民退耕、退牧后经济持续增长的“造血”技能。

（四）生态补偿的融资渠道过于单一

目前，青海的生态环境保护和治理资金主要是中央转移支付和青海省各级地方政府自筹，尚未涉及流域间、区域间、产业间和群体间的补偿。由于青海经济落后，根本不具备长期支付如此浩大的治理和保护费用的能力，现行的生态补偿主要靠国家，并以重大生态保护和建设工程及其配套措施为主要形式，而无利益相关者的横向支付，这种完全由中央财政支付的方式显然与“受益者付费补偿”的补偿原则不符。可以说，现行治理制度中，生态效益补偿资金的来源既单一又不合理。

（五）缺乏生态效益评价机制体系的配合

我国现行的国民收入核算制度既没有反映出自然资源消耗程度对生态环境的影响，也没有反映出生态环境建设所创造的货币价值量和经济效益，更没有反映出生态保护和建设过程中，地区所进行的直接经济支出和因环境资源保护而丧失发展机会而产生的间接经济损失。缺乏生态价值评价体系既使外部受益人难以真正了解生态环境治理主体对国民经济发展的贡献率，也无法建立起有效的生态效益补偿制度。

青海省众多的河流、草地、湿地、森林以及大量的矿产资源具有重要的生态功能，生态效益十分明显；为保护生态环境，广大农牧民失去了很多发展机会，是以牺牲局部的、当前的利益，以延缓经济社会发展、牧民脱贫致富、提高生活水平，以降低当地财政收入和广大干部工作、生活条件为代价的。只有依赖于一套完整科学、相对准确的生态价值评价体系，才能明确了解青海省为整个社会所带来的生态效益的多少，确定补偿金额，国家建立生态补偿基金才有依据。只有在这种情况下，青海向国家要投资、治理企业和个人要补偿，才可谓要的有理。否则，生态建设长期没有价值量化标准，其生态效益也没有评价标准，其经济意义则必然被忽视，对生态建设者的补偿也无据可依、无量可考，长此以往，必然殃及生态环境治理主体的积极性。

三、建立和完善青海省生态补偿机制的措施与建议

(一) 建立以国家投入为主、融资方式多样化的生态补偿机制

1. 加大中央财政纵向转移支付力度

由于生态消费存在明显的外部性问题，政府必须成为生态经济补偿的主体。强化以中央财政为主的转移支付制度，建立生态补偿转移支付专项基金，加大国家对青海的投资力度。根据青海省的实际情况，确定国家向青海省的财政转移递增比例并确保财政转移份额。对三江源、可可西里、青海湖流域、祁连山水源涵养区等推行特殊政策，通过保护和建设生态服务补偿、资源占用和开发补偿、限制发展机会和发展权补偿以及对青海省其他具有重大生态价值的区域或对象进行保护性投入等内容，以专项补助、财政补贴、转移支付等方式，加大中央对青海生态环境建设和保护的投入力度和覆盖面。专项基金可从国民经济中，按现行生态环境损失提取所需比例(据有关统计，我国经济增长的生态环境成本约占的GDP的5%~10%)；另一种方式是在环境损失的大型项目中提取一定比例的生态补偿费。

2. 统一征收国家生态环境补偿税

开征生态环境补偿税，增加新的税种，建立生态补偿专项基金等办法，以进一步加大生态补偿力度。如开征矿产资源、土地、水、森林、草原、药用植物和电力建设、旅游等生态环境补偿费。建立与市场经济相适应的生态环境补偿税制度，设立固定的生态环境保护与建设资金渠道，改变以往无偿、低价使用自然生态环境容量的做法，实现生态环境保护与建设投入的规范化、社会化和市场化。调整税收政策，提高资源税。建议国家充分考虑“三江之源”、“中华水塔”的特殊地位，尽快研究水资源税政策。通过开征资源税，调节级差收益，用于建立长久稳定的水资源保护补偿机制，优化水资源配置。将从黄河干流青海段梯级大中型电站征收的水资源费全额留给青海，用于地方水利建设、水土保持和水源保护。青海能源、矿产资源虽然丰富，但在资源开发中只充当了初级产品和原材料的提供者，所付出的生态成本未能得到及时补偿的实际，建立战略性资源输出地区生态补偿制度，从矿产资源开发型企业经营收益中切出一部分作为生态补偿基金，对资源输出地的生态环境给予补偿。

3. 广开渠道，运用市场化机制，形成多元化生态补偿机制的资金格局

单一的融资渠道使得国家对青海省的生态补偿仅能在一些重大的生态项目或生态问题上展开，且不能充分体现“受益者付费”的原则。建立健全青海省生态补偿投融资体制，既要坚持政府主导，努力增加公共财政对生态补偿的投入，又要积极引导社会各方参与，探索多渠道多形式的生态补偿方式，拓宽生态补偿市场化、社会化运作的路子。逐步建立政府引导、市场推进、社会参与的生态补偿和生态建设投融资机制，按照“谁投资、谁受益”的原则，支持鼓励社会资金参与生态建设、环境污染整治的投资。积极利用国债资金、开发性贷款、优惠信贷、国际组织和外国政府的贷款或赠款、发行生态建设彩票等形式，形成多元化的资金格局。

(二) 完善在建项目的补偿政策, 保持其持续性和稳定性

1. 延长退耕还林工程的补助年限。由于青海特殊的地理位置, 退耕还林草工程区海拔高, 土壤瘠薄, 植物生长所需积温低, 林木生长缓慢, 植被恢复较普通地区需要更长的时间。因此, 建议国家将青海退耕还林草补助年限延长至25年。

2. 建议国家充分考虑“三江之源”、“中华水塔”的特殊地位, 尽快研究水资源税政策。通过开征资源税, 调节级差收益, 用于建立长久稳定的水资源保护补偿机制, 优化水资源配置。将从黄河干流青海段梯级大中型电站征收的水资源费全额留给青海, 用于地方水利建设、水土保持和水源保护。青海能源、矿产资源虽然丰富, 但在资源开发中只充当了初级产品和原材料的提供者, 所付出的生态成本未能得到及时补偿, 应建立战略性资源输出地区生态补偿制度, 从矿产资源开发型企业经营收益中切出一部分作为生态补偿基金, 对资源输出地的生态环境给予补偿。

3. 提高生态移民安置投资标准, 建立牧民生活补偿机制, 增加生态移民后续生活补助资金。国家现行的0.8万元/人的生态移民一次性安置费严重不足, 应按实际需要增加至2.5万元/人。大规模的减畜对牧民生活将带来极大影响, 考虑牧民的基本生活需要, 在禁牧休牧期间应按年人均200公斤予以基本生活口粮补助; 在禁牧休牧的一定时间内, 按禁牧草地面积给予生活费补助, 每年每亩草地补偿4元; 牧民年生活及生产用能按户均6吨标准煤进行补助。

4. 建立农牧民生产补偿机制。为确保禁牧休牧育草后保留牲畜对饲料的需求, 必须积极推行舍饲圈养。除建立饲草饲料生产基地外, 应对上述牲畜按保留羊单位给予饲料粮补助, 补助价格由0.9元/kg提升到1.26元/kg。

5. 建立地方财政收入补偿机制。地方财政收入减少部分, 国家应以转移支付的方式按减缩羊单位数量标准给予适当补偿。

6. 建立生态建设、管护和生态移民补偿机制。对于永久性禁牧区（自然保护区核心区）的牧民，实行生态移民或转变其身份，由牧民变为生态管护员，给牧民发放生态管护费或生态移民补贴费用。对当地实施植树造林、草场建设、沙化土地治理等相关生态建设工程，制定相应政策，保障生态移民和当地群众优先参与生态建设工程，合理确定用工费用，使自然保护区的群众参与生态保护工作成为一种产业。

7. 合理界定补偿范围，实施有针对性补偿措施。将三江源地区江河源头、两岸的3102万亩灌木林地、疏林地及灌丛地，全部纳入国家森林生态效益基金补偿范围，并提高公益林补偿和管护标准至每亩40元，以保障生态效益。对移民区建设土地购置投资，建议国家按每户1万元标准予以补助；对移民后续产业补助，建议国家按每户3万元标准予以补助。

（三）稳步推进生态移民

造成青海许多重点生态功能区生态恶化的人为原因主要是人口增加、对天然草地长期严重超载放牧。要遏制保护区生态恶化趋势，恢复生态功能，必须妥善处理好人的问题，降低牧民对天然草地的依赖程度，实现人与草地生态系统的和谐。为此，必须加大生态移民的力度。根据草畜平衡测算，青海三江源和其他许多地区牲畜都严重超载，实际上都是人口超载，三江源地区超载人口50%以上。按照2004年《三江源自然保护区生态保护和建设规划》，移民25%，这只是保护区内的移民，非保护区还需要进行大量的移民。目前人口规模比总体规划编制时增加幅度超过15%，因此，《规划》中的移民远远不够，还要进一步加大移民力度，扩大移民规模。为确保移民能产生应有的生态建设效果，需要整村迁移。按照总体规划移出规模，目前在迁移区仍有少部分牧户没有迁出，还有待移出，也需要适度增加移出规模。围绕移民，要进行移民社区建设，发展教育、医疗、后续产业等社会事业及其他相关配套工程建设。移民数量要增加、补助标准要提高、配套