



西北民族大学经济学院文库

西部地区生态补偿机制构建研究

XIBUDIQU SHENGTAI BUCHANG JIZHI GOUJIAN YANJIU

李长亮 著



中国社会科学出版社



西北民族大学经济学院文库

西部地区生态补偿机制构建研究

XIBUDIQU SHENGTAI BUCHANG JIZHI GOUJIAN YANJIU

李长亮 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

西部地区生态补偿机制构建研究 / 李长亮著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1795 - 8

I. ①西… II. ①李… III. ①生态环境—补偿机制—研究—中国—西北地区 ②生态环境—补偿机制—研究—中国—西南地区 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 287906 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 张玉霞
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2013 年 3 月第 1 版
印 次 2013 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 245 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

“西北民族大学经济学院文库”编委会名单

孙光慧	陈永奎	马海涯	李长亮
杜才桢	羌 洲	李 鹏	刘 笠
张建深	王 超		

总 序

西北民族大学经济学院已进入“而立之年”，三十年来学院经历了一系列变革并逐步发展壮大，老中青三代教师在教学和科研中经历了许多艰辛的探索和努力，初步形成了具有自身特色的人才培养模式和科研重点及方向。近年来，学院积极探索应用型人才的培养方式、方法，教育教学研究不断深入，教学水平日益提高。同时，始终坚持以科研促进教学、围绕教学开展科研的教学科研协调发展之路，科研水平得到不断提升，科研成果丰硕。“西北民族大学经济学院文库”就是学院教师部分教学和科研成果的集中体现。该文库由两部分文集组成：一是案例教学系列教材；二是研究西部民族地区经济问题的学术专著。

培养高素质的人才，除了在教学内容、教学手段和教学方法上创新外，应用型人才的培养最为有效的途径之一就是分析和研究在实际经济活动中所发生的具体事例和案例，由此不但可以取得经验教训，还可以理论联系实际，培养学生分析和解决问题的能力，深刻领会和把握有关的经济理论、方法和法规、惯例。本文库中的案例教学系列教材，是学院教师们多年教学的总结，也是教学改革的重要成果。案例教学系列教材具有内容新、针对性强、涉及面广等特点。在内容上，汇编了国内国外国际经济、金融、国际贸易领域的最新案例，并对其背景、原因及经验教训作了较为深刻的分析；案例的选取和编排，均是针对学生在专业学习过程中的重点和难点，便于自学；案例教学系列教材涉及学院经济学、国际经济与贸易、金融学和保险学专业实践性较强的各类课程。

“立足西北、服务民族”是西北民族大学的办学宗旨，经济学院始终秉承学校的这一办学宗旨，并将其具体落实在学院人才培养、科学研究和社会服务之中。在三十年的发展中，学院教师始终按照学科专业建设的要求，紧紧围绕西部少数民族经济发展中的重大理论问题和现实问题积极开展经济及相关问题的研究，完成了多项国家社科基金项目、省部级课题，承接了许多相关行业、企业和政府部门的委托研究课题，发表了一系列高质量的学术论文，出版了多种学术专著，一大批科研成果获得科研奖励。本文库中的学术专著，是学院教师近年来在区域经济、贸易经济、金融保险和制度经济等领域陆续开展科研所取得的学术成果，也反映了学院通过科研不断深化教学内容的探索之路。这些学术专著的特点是关注区域性、现实性问题，突出理论和实际的结合，为相关学科发展和实践问题的解决提供科学依据和意见建议。

理想和现实总是有很大的差距。“西北民族大学经济学院文库”出版的初衷是给读者提供一批高水平的案例教学教材和学术著作，但是呈现在读者面前的实际成果却存在着学术功力不足、学术视野狭窄等诸多缺点，万望学术同仁包涵和指正，使我们在未来的教学和科研中不断努力提升自己的学术水平。

西北民族大学经济学院

院长 孙光慧

前 言

西部地区是中国社会经济发展相对落后区域，同时又是全国的生态屏障区，因此，西部地区社会经济的发展与生态环境的改善二者之间的协调一直是学术界关注的重点内容，特别是我国实施生态补偿政策以来，各级政府也把这一问题放在发展中的重要位置。西部地区社会经济发展水平落后，产业结构层次低、对外开放水平低、消费结构不合理等；生态环境也比较恶劣，沙漠化加剧、植被破坏严重、水土流失依然严重、环境污染问题尚未根本解决、自然灾害频发等生态环境问题依然存在。西部地区的经济落后和环境恶化是交织在一起的，不能单独从某一个方面去解决问题。从 1999 年实施“退耕还林”工程以来，国家在西部地区投入了大量的人力、物力和财力，致力于其生态环境与社会经济的改善与发展，虽然取得了一定的成效，但是还没有从根本上解决问题。

综合分析西部地区的社会经济与生态环境的发展现状，在大量投入的条件下经济发展与环境改善的步伐较慢。虽然在西部地区也建立了一套完善的生态补偿机制，其在西部地区的生态环境建设中发挥了重要的作用，但是也存在一定的缺陷，主要是当前实施的生态补偿制度没有从根本上解决各方利益冲突，特别是没有将生态、经济、社会相协调。笔者认为，在西部地区要实现生态环境的改善，不能单纯改善生态环境，这种改善只是暂时的，因此要建立一种新的生态补偿机制，使其能更适合西部地区，以此促进西部地区生态、经济、社会的协调发展。要建立一种适合西部地区

的生态补偿机制,必须正确认识西部地区生态环境恶化与社会经济发展滞后的深层次原因。西部生态环境的恶化是贫困、人口、经济结构、社会发育程度等因素综合作用的结果,不是某一个因素单方面作用的结果,其实质是PPE(“贫困—人口过度增长—环境退化”)怪圈和RAP(“农村社会发育程度低—传统农业所占份额大、农业经济结构单一—农民文化素质低”)怪圈恶性循环、相互耦合的结果,这就决定了西部生态补偿机制的构建不能单纯追求生态的改善,应该将生态改善和西部地区社会经济等的发展相结合,形成一种长效机制。

西部地区的生态环境恶化与其他地区的生态环境恶化有许多共同的地方,同时也有自己的特点,因此构建西部地区生态补偿机制在遵循生态补偿共性的同时要体现西部地区的特点。在投入上,要建立政府为主,多方参与的投入机制,以政府为主的生态补偿投入,具有自身的优势,即可以集中使用资源、容易组织实施等,但是也存在一定的缺陷,即不利于利用市场资源,效率较低;在补偿对象的选择上,不仅是对农牧民的补偿,各地的政府有时候也应该成为补偿的对象,合理选择补偿对象,真正做到“谁保护,谁受益”的原则;在生态补偿标准的确定上,不能实现整齐划一,或者是以地区、省等单位制定统一标准,这种补偿标准的确定方法,没有体现出各地区的差异,应该建立一种“自上而下”与“自下而上”相结合的生态补偿标准确定方法,合理地确定各地的补偿标准;在补偿方式上,也不能单纯依靠资金补偿,资金补偿在一定程度上可以解决当地居民的生活问题,但是不利于其长远发展,因此,在资金补偿的基础上还要有物质补偿、智力补偿、技术补偿等,同时结合生态移民等,在生态建设的同时提高当地居民的自我发展能力,巩固生态补偿的成果;在生态补偿投入的同时要建立科学合理的评价体系,对生态补偿的过程和结果进行监督、评价,以便及时地发现问题、改正问题,提高生态补偿的效率。

总之,西部地区生态补偿机制是一项系统工程,本书以科学发展观为指导,借鉴国内外生态补偿的实践经验,来解决西部地区生态补偿的现实问题,突破全面建设小康社会和现代化进程中的“瓶颈”,实现西部地区生态、经济和社会的协调发展。

本书只是笔者对西部地区生态补偿机制问题的一些阶段性的思考，由于笔者的知识所限，错误与不足在所难免，恳请学界同人提出批评，以鼓励我在科学研究的道路上继续探索。

本书在写作过程中参考了大量文献，对直接引用的文献笔者都尽可能地一一注明出处，对参阅的文献也在书末尽可能地一一列出，如有遗漏，实非故意，敬望原文献作者谅解。在此对所有引用文献与参阅文献的作者表示诚挚的谢意。

李长亮

2012年7月31日

于西北民族大学

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 选题的背景与意义	(1)
第二节 国内外研究现状与文献述评	(9)
第三节 本书的研究思路与方法	(18)
第四节 本书的框架和主要内容	(19)
第五节 概念的界定	(21)
第二章 生态补偿的理论基础	(23)
第一节 外部性理论	(23)
第二节 公共物品理论	(29)
第三节 生态系统服务及其价值	(33)
第四节 社会—经济—自然复合生态系统理论	(48)
第五节 可持续发展理论	(55)
本章小结	(68)
第三章 西部地区生态环境与社会经济发展现状分析	(69)
第一节 西部地区生态环境现状	(69)
第二节 西部地区社会经济发展现状	(77)
本章小结	(83)

第四章 生态补偿的国内外实践	(84)
第一节 退耕还林工程的实践及经验	(84)
第二节 国外生态补偿的实践及经验	(94)
第三节 国内外生态补偿的比较与启示	(101)
本章小结	(108)
第五章 西部地区生态补偿类型	(109)
第一节 矿产资源开发补偿	(109)
第二节 流域生态补偿	(128)
本章小结	(144)
第六章 西部地区生态问题形成机理	(145)
第一节 西部地区生态与经济的关系	(145)
第二节 西部地区生态问题形成机理	(149)
本章小结	(166)
第七章 西部地区生态补偿机制的构建	(167)
第一节 西部地区生态补偿机制构建的基本思路	(167)
第二节 西部地区生态补偿机制的总体框架	(170)
第三节 西部地区生态补偿机制的要素分析	(174)
第四节 西部地区生态补偿的配套机制	(188)
本章小结	(198)
第八章 西部地区生态补偿的评价	(199)
第一节 政策评价概述	(199)
第二节 生态补偿评价的方法	(204)
本章小结	(217)
第九章 结论	(218)
第一节 建立以政府为主体,多方参与的生态补偿投入机制	(218)

第二节	合理地确定补偿对象	(220)
第三节	自上而下和自下而上相结合确定生态补偿的标准	(222)
第四节	采取多样化的补偿方式	(224)
第五节	西部地区生态补偿要与后续产业发展相结合	(225)
第六节	建立和完善西部地区生态补偿的评价体系	(226)
本章小结		(228)
参考文献		(229)

第一章

导 论

第一节 选题的背景与意义

一 选题背景

（一）现实背景：西部地区脆弱的生态环境

西部地区特殊的地理环境和气候条件，加上落后的经济使得生态环境极度脆弱。主要表现为以下几个方面。第一，沙漠化面积在不断扩大。西部地区的沙漠化是多种原因造成的，有气候原因也有人为原因，更重要的是人为原因造成的，特别是过度放牧、过度采伐、水资源利用不当等行为，加速了西部地区的沙漠化，每年全国新增的沙漠化面积的90%以上在西部地区。第二，土地肥力下降，盐碱化面积增加。由于技术落后，对土地的耕作仍然是粗放型经营，重用轻养，有的地区甚至是掠夺式的经营，造成土地肥力普遍下降，没有实现可持续利用，部分荒漠地区由于气候干燥、蒸发量高，主要依靠灌溉供给农作物水分，由于灌溉方式不合理，引起了大面积土地的盐碱化，有的土地甚至弃耕，新疆土地盐渍化面积约为145万公顷，占耕地面积的45%，宁夏耕地中盐渍化面积8.67万公顷，占灌区耕地面积的26.6%，新灌区还存在着潜在的盐渍化威胁，陕西、甘肃和青海也在不同程度上存在着盐渍化问

题。第三,植被破坏严重。植被的破坏主要是因为过度放牧和乱砍乱伐造成的,西部地区的草原主要由干旱草原、荒漠草原和高山草甸草原构成,草原的产草量低,承载能力相应也低,而广大农牧户为了追求经济效益而盲目增加牲畜数量,使牲畜数量远远超过草场的承载力,使得草场严重退化,许多地区出现了沙漠化,特别是新中国成立后在“以粮为纲”的口号下进行大规模的开垦草场,被开垦的草场由于植被减少而沙漠化,西部地区的森林资源也受到了严重的破坏,为了满足生活需求或追求经济利益,对森林资源乱砍乱伐,没有根据森林的生长规律进行砍伐,这种过度砍伐造成了森林资源的破坏。第四,水土流失严重。水土流失是西部地区生态恶化的突出表现之一,水土流失的原因同样有自然原因和人为原因,自然原因主要是因为西部地区的黄土土质疏松,遇到强降雨会造成大量的水土流失,根本的原因还是人为原因,滥砍滥伐造成植被破坏,蓄水能力降低,使水土流失更加严重,据统计,陕西省每年输沙量为9.2亿吨,占全国年水土流失总量的1/5,其中输入黄河的泥沙量达8亿吨,加上甘肃省输入的5.18亿吨,仅两省水土流失而输入黄河的泥沙量即达13亿多吨,达到黄河泥沙量的约80%。此外,环境污染、自然灾害等也是西部地区生态环境恶化的重要表现。虽然西部大开发以来国家加强了西部地区的生态环境建设,据统计,从2000年到2010年,中央财政已经累计投入2000多亿元用于西部地区的生态环境保护与建设。但是由于对西部地区生态环境恶化的成因和过程认识不足,只是改善了局部地方的生态环境,许多地方的生态环境仍在恶化。有的地区由于没有协调好生态建设和经济建设的关系,“生态建设”的结果导致了更严重的生态恶化。

(二) 理论背景:人类发展观念的转变

纵观整个人类历史,人与自然的关系是随着人类生产力的发展而改变的,人类历史大体经历了采猎文明、农业文明、工业文明和生态文明四个阶段。在每一个阶段,由于人们对人与自然关系的认识不同,处理人与自然关系的方式也不同。

采猎文明阶段(公元前200万年至前1万年),在这一阶段由于生产力水平极度低下,人类以野生的动物和植物作为生活来源,人类的生

活完全依靠自然，自然环境对人类生活会产生一定的制约，加上认识水平有限，对许多自然现象难以做出科学的解释，因此人类对自然产生恐惧、崇拜的感觉，在利用自然环境的同时保护自然环境，同时这一阶段自然条件比较优越，人类的活动对自然的破坏不大，可以实现自我恢复。

农业文明阶段（公元前1万年至18世纪），在这一阶段人类开始大规模地改造自然，开发利用土地、水等资源，生产力水平逐步提高，耕作和灌溉技术得到发展，食物供给大幅度增加，因此人口开始迅速增长。在这一阶段人类对自然的依附性减弱，对抗性增强，使得自然环境趋于恶化。在农业文明阶段由于生产力水平仍然较低，影响社会财富的因素主要有人口、生产工具和耕地面积，在整个农业文明阶段生产工具的改进不是很大，社会物质财富的增加主要依靠人口的增长和耕地面积的增加，而人口的增加要和土地有一个合适的比例，单纯依靠增加人口促进经济发展是有限的，因此，增加耕地面积也成为一个重要方面，在增加耕地面积的同时对生态环境形成了破坏，这一阶段生态系统开始变得脆弱，自然灾害时有发生，但是人类不能正确认识各类自然灾害，只是进行迁徙逃避，宿命论和有神论主宰着人们的思想，开始有了保护自然的思想。

工业文明阶段（18世纪至20世纪末），在这一阶段社会生产力突飞猛进，特别是工业革命使得世界各国的生产能力迅速提高，同时也提高了人类改造自然的能力，人类对自然的认识也发生了根本的改变，不再崇尚自然、敬畏自然而是要努力征服自然、改造自然，试图使人类成为整个自然界的主宰。世界各国为了积累财富，不惜牺牲自然环境。在这一阶段社会财富大幅度增加，自然环境也迅速恶化，特别是到了后工业文明阶段，人与自然关系极度地不协调，各种自然灾害频繁发生，许多地区甚至出现了环境污染、物种消失等现象，造成了全球性的灾难。这一阶段，主要是因为人类没有正确认识人与自然的关系，过分地夸大了人类对自然环境的开发利用能力，导致了一系列生态环境问题的出现。

生态文明阶段（21世纪初），在这一阶段人类开始审视工业文明时期的发展模式，环境与发展关系得到国际社会的广泛关注。许多工业国

家走上了“先发展后治理”的发展道路，但是伴随着经济的飞速发展，大气污染、水污染、森林减少、农田沙漠化、沙尘暴等一系列问题困扰着全球发展，人类逐渐认识到人是自然界的一部分，必须遵循自然规律办事，不然就要受到自然的惩罚，因此，在生产过程中应该运用各种科学技术和其他调控手段控制人类活动对自然环境的影响，世界各国都呼吁改变传统的经济发展模式。经过各类国际组织的多次会议最终世界各国达成一个共识那就是可持续发展，试图实现人与自然的和谐发展。

（三）政策背景：我国生态建设的政策

我国在1994年3月，国务院第16次常务会议通过的《中国21世纪议程》是我国受损生态系统恢复与重建的开端。1996年3月八届全国人民代表大会第四次会议上通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》中提出：“实施可持续发展战略，推进社会事业全面发展，在今后15年内，做好生态环境保护”，由此可见，生态环境保护和建设被提高到了国家战略的高度。1998年特大洪水灾害后，国务院为做好灾后重建工作，提出了“封山育林、退耕还林”等的三十二字方针，这一方针对西部地区生态重建有重要的指导意义。1999年江泽民总书记在姜春云副总理《关于陕北地区治理水土流失建设生态农业的调查报告》上作了批示，提出“再造一个山川秀美的西北地区”，生态农业和生态建设再次兴起。1999年朱镕基总理先后视察了南方、西北六省区，提出“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施，在建设生态环境的同时加入了生态补偿措施。先后实施了六大林业工程，实现西部地区的生态环境恢复与重建。这六大工程是1999年8月在四川、陕西和甘肃3省启动的退耕还林工程，在2000年10月，经国务院批准，退耕还林还草试点工程正式在17个省（区、市）实施；2000年10月的天然林保护工程；“三北”和长江中下游地区等重点防护林体系建设工程，主要包括1978年实施的“三北”防护林工程、1989年实施的长江中上游防护林工程、1990年实施的沿海防护林工程、1987年实施的平原绿化工程、1994年实施的太行山绿化工程和1996年实施的珠江流域防护林体系建设工程；2000年开始试点实施的京津风沙源治理工程；2001年开始的野生动植物保护及自然保护区建设工程；2002年开始

实施的速生丰产用材林基地建设工程。1999年，党中央国务院做出西部大开发的战略决策，并把基础设施和生态建设作为西部大开发的切入点。2003年十六届三中全会上提出：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展观，促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观，强调要按照“统筹人与自然和谐发展”等五个统筹，推进改革和发展。2005年十六届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中指出：“把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境协调发展。”2005年12月，国务院发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，提出了“协调发展，互惠共赢；强化法治，综合治理；不欠新账，多还旧账；依靠科技，创新机制；分类指导，突出重点”的原则，并确定了七项重点任务。2006年12月，中央经济工作会议上提出：“推动经济社会发展切实转入科学发展的轨道，努力实现国民经济又好又快发展。”2006年12月，国务院常务会议审议并原则通过《西部大开发“十一五”规划》，目标是实现西部地区经济又好又快发展，人们生活水平持续稳定提高，基础设施和生态环境建设取得新突破，重点区域和重点产业的发展达到新水平，教育、卫生等基本公共服务均等化取得新成效，构建社会主义和谐社会迈出扎实步伐。2011年3月，国务院常务会议讨论通过《青藏高原区域生态建设与环境保护规划（2011—2030）》，包括西藏、青海、四川、云南、甘肃、新疆6省（区）的27个地区179个县，这些地区地理位置特殊，自然资源丰富，是我国重要的生态安全屏障。2011年8月，国务院发布《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》，《意见》指出，中国牧区主要包括13个省（区）的268个牧区半牧区（旗、市），牧区面积占全国国土面积的40%以上，到2020年，中国将全面实现草畜平衡，草原生态步入良性循环轨道；草原畜牧业向质量效益转变取得重大进展，牧区经济结构进一步优化；牧民生产生活条件全面改善，基本公共服务能力达到本省（区）平均水平；基本消除绝对贫困现象，牧民收入与全国农民收入的差距明显缩小，基本实现全面建设小康社会目标。2012年1月国务院西部地区开发领导小组会议通过了《西部大开发“十二五”规划》，规划中指出：西部