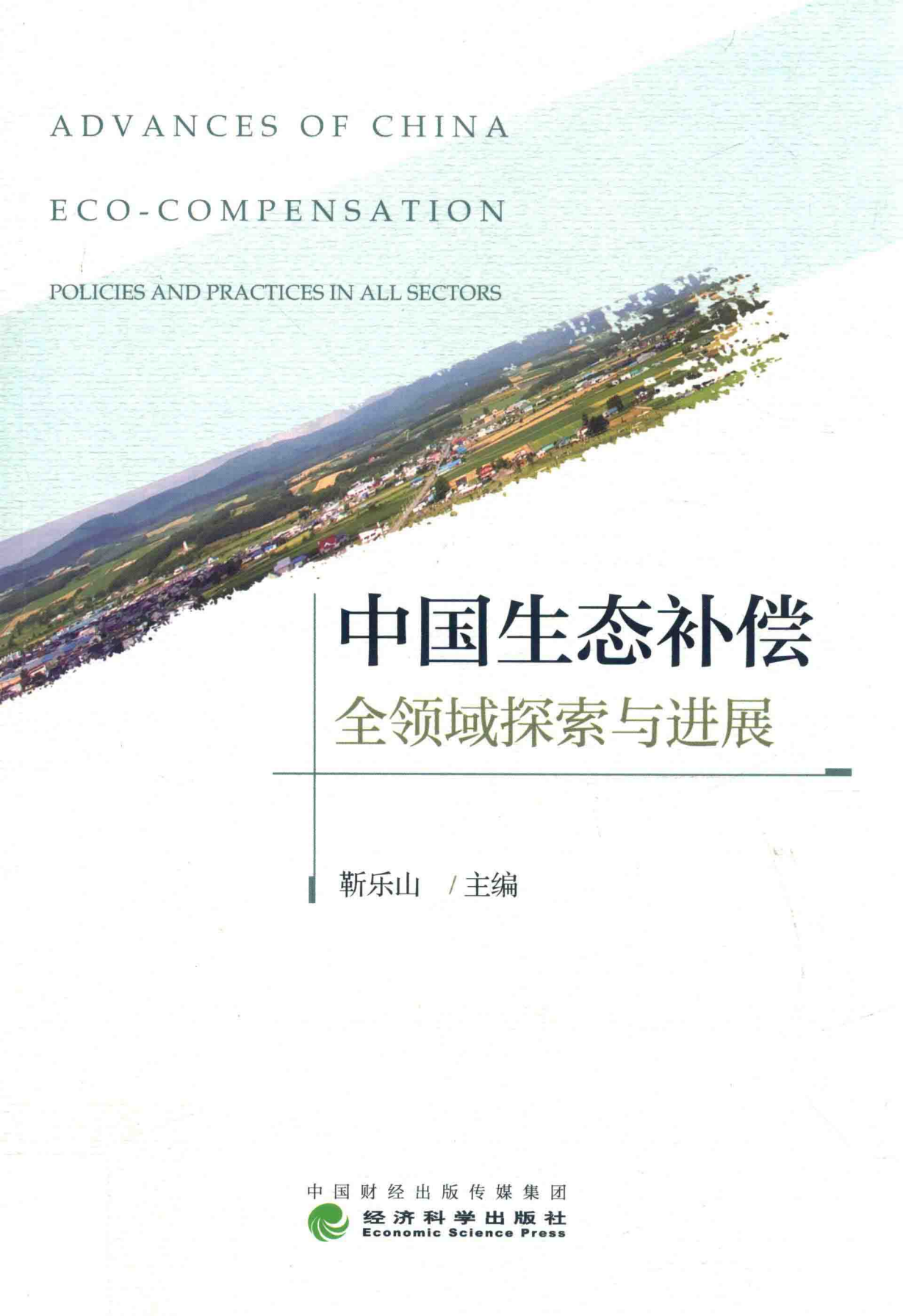


ADVANCES OF CHINA

ECO-COMPENSATION

POLICIES AND PRACTICES IN ALL SECTORS



中国生态补偿 全领域探索与进展

靳乐山 / 主编

中国财经出版传媒集团

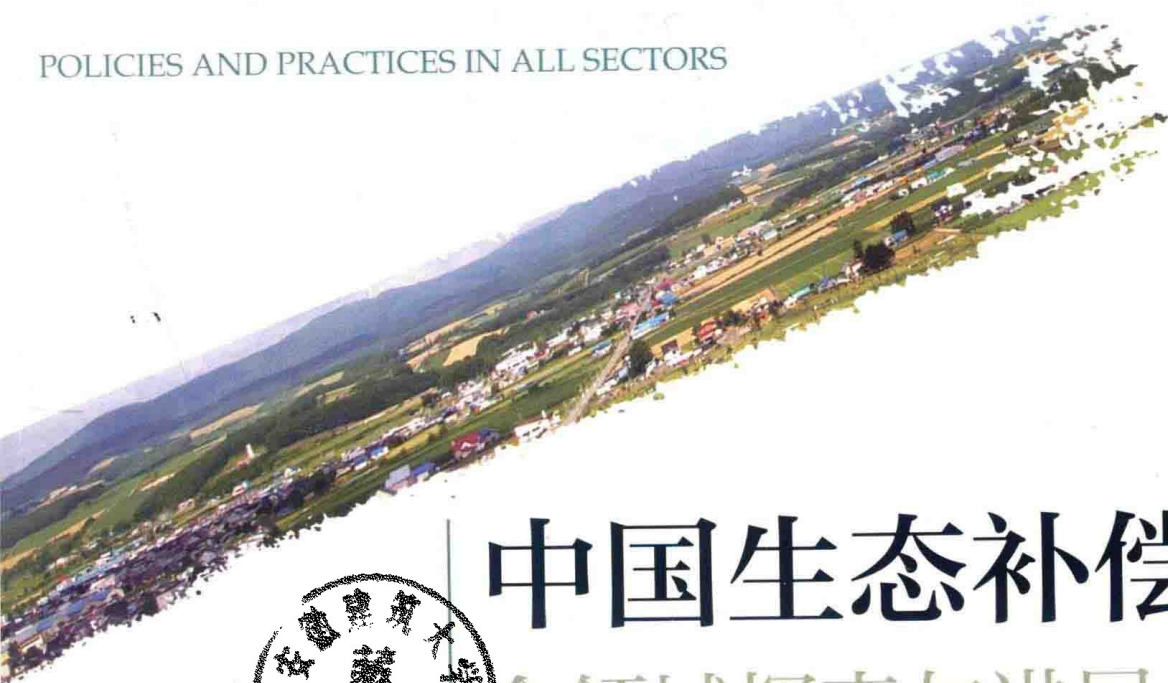


经济科学出版社
Economic Science Press

ADVANCES OF CHINA

ECO-COMPENSATION

POLICIES AND PRACTICES IN ALL SECTORS



中国生态补偿

全领域探索与进展

靳乐山 / 主编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国生态补偿：全领域探索与进展/靳乐山主编.
—北京：经济科学出版社，2016.11
ISBN 978-7-5141-7324-6

I. ①中… II. ①靳… III. ①生态环境-补偿
机制-研究-中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 240336 号

责任编辑：周国强

责任校对：杨晓莹 郑淑艳

责任印制：邱 天

中国生态补偿：全领域探索与进展

靳乐山 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010-88191217 发行部电话：010-88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs.tmall.com

固安华明印业有限公司印装

710×1000 16 开 26 印张 480000 字

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-7324-6 定价：98.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010-88191586)

电子邮箱：dbts@esp.com.cn)



亚洲开发银行技术援助项目
(TA8554-PRC)

项目执行方：



中国生态补偿政策研究中心
China Eco-compensation Policy Research Center

本书编委会

主任：童章舜

成员：靳乐山 潘兴良 左 停 Alvin Lopez

主 编：靳乐山

副主编：左 停

亚行声明

本书中所述为作者的观点，并不代表亚洲开发银行（亚行）、亚行理事会或其代表的政府的观点和政策。

亚洲开发银行不担保本书中所含数据的准确性，而且对使用这些数据所产生的后果不承担责任。

在此书中指称或者引用某个特定版图或地理区域时，或使用“国家”一词时，不代表亚行意图对该版图或者区域的法律地位或者其他地位的任何评判。

亚行鼓励仅出于个人或非商业目的对本书中内容进行印刷或者复制，但须注明文献出处为本书。未经申请并得到亚行书面同意，使用者严禁出于商业目的再出售、再传播，或者创作衍生作品。

ADB Disclaimer for Publications

The views expressed in this book are those of the authors and do not necessarily reflect the views and policies of the Asian Development Bank (ADB) or its Board of Governors or the governments they represent.

ADB does not guarantee the accuracy of the data included in this publication and accepts no responsibility for any consequence of their use.

By making any designation of or reference to a particular territory or geographic area, or by using the term "country" in this book, ADB does not intend to make any judgements as to the legal or other status of any territory or area.

ADB encourage printing or copying information exclusively for personal and noncommercial use with proper acknowledgement of ADB. Users are restricted from reselling, redistributing, or creating derivative works for commercial purposes with the express, written consent of ADB.

代序 1:

大力推进生态保护补偿机制建设

——国家发展改革委西部开发司司长田锦尘在北京

“生态补偿国际研讨会 2015”上的致辞

尊敬的小西步局长，各位来宾、女士们、先生们：

今天国家发改委西部司同亚洲开发银行东亚局等单位，在这里联合召开生态补偿国际研讨会，这是国家发改委和亚行联合召开的第四次生态补偿的国际研讨会，前三次研讨会分别在宁夏石嘴山、四川雅安、江西九江举办，今天我们再次集聚一堂，总结中国探索建立生态补偿机制的经验、分享我们与亚行合作取得的成果，听取各位专家的真知灼见，对于进一步深化和推动生态补偿的理论和实践，具有十分重要的意义。

长期以来，中国政府高度重视生态保护工作，早在 20 世纪 80 年代初，就把环境保护上升为基本国策，1996 年开始实施的第九个五年计划，明确提出了要实施可持续发展战略，要求处理好经济增长和人口资源环境之间的关系。进入 21 世纪，中国对生态环境保护的重视力度进一步强化。2007 年，中共十七大明确提出，到 2020 年要基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构增长方式和消费模式。2012 年，党的十八大将生态文明建设纳入了社会主义现代化建设五位一体的整体布局。

今年，中共中央国务院分别印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革的主体方案》，同时在这一期间，为进一步处理好国土开发和生态保护之间的关系，在 2010 年，国务院印发了《全国主体功能区规划》，这个规划首次在正式文件中提出生态产品的理念，指出保护生态环境、提供生态产品的活动也是发展，就是过去，我们在经济发展中，

到底生态保护是不是发展，创不创造价值，过去有不同的看法，这次在国家的顶层设计的重要文件中，明确了保护环境、保护生态就是发展，保护好生态就是提供了产品、提供了GDP、提供了价值。该规划还将50%以上的国土空间划为了限制和禁止开发的重点生态功能区，所谓限制开发，就是要限制在这些区域进行大规模的工业化和城镇化活动，我们的重点和全局是要保护好生态，应该说，这是一部中国编制的首部国土空间的开发规划，为我们在今后的实践中，处理好发展和保护的关系，提供了一个重要的可遵循的依据。

为加强生态保护工作，中国实施了大规模生态保护和建设工程。这些工程最早可以追溯到20世纪70年代，当时为改善北方地区的生态环境，1979年，我们启动了为期70年的陕北防护林体系工程。1998年发生全流域特大洪水严重自然灾害和2002年北方地区发生严重沙尘暴后，中国分别启动实施了退耕还林、退牧还草、天然林资源保护、湿地保护等重大生态保护工程，以及京津风沙源、西南岩溶石漠化治理等重点区域生态建设工程。这些大规模的生态保护与建设工程的设施，明显改善了中国的环境状况。2013年，第八次森林资源清查调查显示，全国森林覆盖率达到21.63%，五年提高了5个百分点。

在巩固成果的同时，中国政府还致力于探索建立生态补偿的长效机制。从2003年开始，在森林领域开始生态补偿的试点，并逐步将生态补偿试点扩大到相关的其他的一些领域。目前，中国已经形成了比较完善的森林生态效益补偿机制、草原生态补偿奖励机制、重点生态功能区转移支付制度，同时流域生态补偿试点也取得了有益的经验，在湿地、荒漠、海洋等试点也在深入推进。

在总结各领域生态补偿实践的基础上，国家发改委会同有关部门目前正在研究制定《关于加快建立生态保护补偿机制的意见》，这个“意见”明确了生态补偿机制建设的重点领域、主要任务、主要措施，条件成熟时将实施颁布，这个时间应该会很快。

下一步我们还将适时启动《生态补偿条例》的试点工作，将行之有效的

做法以行政法规的形式确立下来，使生态补偿成为保护生态环境的一项长效的措施。

女士们、先生们，良好的生态环境是可持续发展的基础，过去几十年，中国坚定不移地走可持续发展道路，在探索生态补偿机制方面，取得了显著成效，积累了大量成功的经验。但同时探索的过程中，我们也感到，还有一些在技术上和理论上的难题亟待破解，我们愿意通过我委与亚行、中国农业大学共同建立的绿色发展和生态补偿知识中心这个平台，分享和交流生态补偿的成功经验和有效做法，共同研究探讨解决问题的途径，希望各位朋友各位专家也一如既往地关注、关心和支持中国生态补偿机制建设工作，积极参与相关研究和政策设计，共同推动生态补偿制度的创新。最后，预祝此次研讨会取得圆满成功。谢谢大家！

代序 2:

亚洲开发银行积极参与推进中国生态补偿

——亚洲开发银行东亚局局长小西步在北京

“生态补偿国际研讨会 2015”上的致辞

尊敬的国家发改委西部司的田锦尘司长、童章舜副司长，尊敬的财政部国际合作司的王勇副处长，尊敬的环保部环境规划研究院的陆军副院长，尊敬的中国农业大学的李召虎副校长，尊敬的各位来宾，来自各个部委的代表以及省级政府的代表，尊敬的各位来宾，各位专家发言人，女士们，先生们：

我代表亚洲开发银行，首先欢迎大家来参加今天的这个研讨会，我们研讨会的主题是“以生态补偿促进生态文明：社会和市场参与创新”。大家都知道，这个的确是一个恰逢其时的会议，因为中国的第十八届五中全会，正在探讨中国的“十三五”规划，实际上，生态文明是“十三五”规划中一个非常重要的政策方向，在五位一体的总体规划和目标中，生态补偿是实现生态文明的一个非常重要的工具。

生态系统服务付费（PES），在全球也是作为一个非常重要的机制来支持有效的环境修复和管理，中国在这些方面也一直在进一步地推动生态系统服务的付费，通过更加广泛的议程来实现这一点。

我知道，在国务院 2013 年向全国人大提交的报告中，中国每年在生态补偿的项目中的资金花费在 850 亿元人民币，或者是 137 亿美元，在最近的一些报告中也被提及，可能是一个更高的数字。我也知道，现在所有的生态补偿项目的资金主要都是国家政府的预算，或者通过公共财政的转移支付来实现，换句话说，在动员私营部门、民营部门资源这块，或者社会资源这块，还没有太多的工作。

在过去的六年里，亚洲开发银行一直在支持中国以不同的方式来推动生态补偿的议程，这些包括了技术援助的项目，国家上和省级上对生态补偿的政策、法律的框架，以及在流域的生态补偿方面制定技术指南等这些方面。亚洲开发银行同时也提供了一些贷款来支持试点的项目，通过一系列的项目，例如贵阳的水资源综合管理项目、盐城的湿地保护项目以及安徽巢湖的环境修复项目等，来将这些生态补偿概念进行实际的操作。

亚行同时也在生态补偿方面支持知识和能力建设的活动，在 2011 年，《中国生态补偿政策框架：机遇和挑战》报告发布了，这是一个我们从实操层面的知识产品，是对 2009 年在宁夏召开的国际生态服务付费的会议上的政策发现进行的一些总结。亚行也开发了一系列其他知识产品，我们也特别高兴能够和中国进行合作，跟发改委进行合作，将生态补偿这么一个十分宽泛的想法转变成可操作的实际行动。亚洲开发银行也跟发改委进行了进一步的合作，我们也组织了两次国际知识共享的大会，在宁夏之后，在 2011 年在江西九江召开了另一次会议，我们非常高兴这些知识共享的倡议能够催化成立了中国生态补偿政策研究中心。非常感谢中国生态补偿政策研究中心，能够来帮助我们牵头承办第四届国际会议。

特别重要的一点，那就是中国国务院最近也在鼓励民营的部门以及其他的利益相关者参与到生态补偿的倡议中来。在今年的 7 月份，当我跟我们的发改委的童副司长，对我们的议题进行讨论的时候，不谋而合地认为，应该要探讨一下在中国的一些创新的生态补偿机制，包括基于市场的机制，要共同地来思考一下，怎么样能够在中国获得很好的成功。毋庸置疑，市场在生态补偿这块的一个资源分配方面，能够发挥非常重要的角色，国务院也呼吁要通过市场的参与，比如说民营的部门以及其他的利益相关者能够对生态补偿做出一些贡献，等等。

因此，我特别高兴，我们的第四届生态补偿国际研讨会，将会来探讨长江流域的生态补偿和创新融资，也会来探讨在大湄公河次区域所获得的一些成功经验，我们也会倾听一些比较成功的创新融资机制这块的故事，尤其是在水质和自然资源管理这块的经验，或者我们把它称为水质交易以及所谓的

湿地银行等这样的概念，同时我们也将会有一个这样的机会来探讨成功实施的环境服务付费需要一些什么样的机制和体制方面的框架，当然，各个国家的做法可能是不一样的，但是我们相信这样的一些讨论的确能够推动创新。

所以我要再次地祝贺，发改委西部司能够持续地引领中国生态补偿方面的发展，而且为能够联合组织此次国际研讨会而表达感谢。我也要特别感谢中国生态补偿政策研究中心能够组织此次盛会，而且对所有国家区域层面以及国际的专家，还有政策制定者，表示感谢。我也祝愿大家，希望大家能够进行充分的探讨，鼓励大家能够进一步加强生态补偿以及环境服务付费的实践者网络的互通有无，通过我们的知识中心来不断地进行创新。谢谢！

目 录

摘要	1
第一部分 生态补偿进展	13
1 前言	15
2 生态补偿政策法规进展	18
2.1 工作进展	18
2.2 存在的主要问题	20
2.3 生态补偿机制展望	21
3 生态补偿案例进展	23
3.1 生态补偿案例数量	23
3.2 生态补偿案例资金	26
3.3 生态补偿案例分布	28
3.4 小结	33
4 生态补偿学术研究进展	36
4.1 生态补偿的文献数量增长	36
4.2 生态补偿的概念、理论基础和原则	40
4.3 生态补偿主体	43
4.4 生态补偿标准	44
4.5 生态补偿领域	46
5 环境服务付费国际回顾	51
5.1 引言	51
5.2 生态系统服务付费	52
5.3 保护抵消	58
5.4 环境交易机制	60

5.5 小结	62
第二部分 若干领域生态补偿	67
6 流域生态补偿	69
6.1 引言	69
6.2 流域生态补偿的理论基础	71
6.3 开展流域生态补偿的政策依据	73
6.4 流域生态补偿研究和实践进展	81
6.5 流域生态补偿的特点及存在的问题	88
6.6 完善流域生态补偿政策的建议	89
7 水源地生态补偿	91
7.1 我国水源地基本情况及存在的主要问题	91
7.2 我国水源地保护及生态补偿历程	93
7.3 我国水源地生态补偿特点与总体框架	101
7.4 我国水源地生态补偿存在的主要问题	104
7.5 水源地生态补偿建议	108
8 水权水质交易	112
8.1 引言	112
8.2 水质交易及其进展	113
8.3 水权交易及其进展	123
9 森林生态补偿	127
9.1 中国森林生态补偿的主要政策和法律	127
9.2 中国森林生态补偿的实践进展	143
9.3 问题评述	158
9.4 小结	160
10 草原生态补偿	162
10.1 政策法规进展	162
10.2 实践及其绩效	169
10.3 问题评述	177
10.4 结论与政策建议	189
11 湿地生态补偿	191

11.1	政策法规进展	192
11.2	实践进展	199
11.3	问题评述	205
11.4	小结	209
12	重点生态功能区生态补偿	211
12.1	重点生态功能区界定	211
12.2	重点生态功能区转移支付政策法规进展	212
12.3	重点生态功能区转移支付实践进展	220
12.4	存在问题分析	229
12.5	小结	229
13	矿产开发生态补偿	232
13.1	政策法规进展	232
13.2	实践进展	243
13.3	问题评述	252
13.4	小结	255
14	海洋生态补偿	257
14.1	海洋生态补偿政策法规进展	257
14.2	海洋生态补偿实践进展	265
14.3	问题分析	270
14.4	小结	271
15	大气生态补偿	273
15.1	政策法规进展	273
15.2	补偿实践进展	278
15.3	小结	293
15.4	对大气生态补偿的展望	295
16	农业生态补偿	296
16.1	农业生态补偿概述	296
16.2	我国农业生态补偿实践进展	299
16.3	问题分析	319
16.4	小结	320

第三部分 生态补偿文库 323

17 重要生态补偿实践案例 325

 案例1 河北省流域生态补偿 325

 案例2 江苏太湖流域生态补偿 329

 案例3 新安江跨省流域生态补偿 333

 案例4 南水北调中线水源地补偿 338

 案例5 北京市官厅、密云水库水源地补偿 343

 案例6 浙江省德清县对西部水源地补偿 347

 案例7 美国纽约市饮用水源地补偿 352

18 生态补偿大事记 357

主要参考文献 359

附录 365

 附录1 中国的46个国际重要湿地 365

 附录2 生态补偿相关政策法规一览 375

 附录3 生态补偿案例一览 387