

PROCEEDINGS OF
INTERNATIONAL WORKSHOP ON

ECOLOGICAL
COMPENSATION MECHANISM
AND ITS POLICY DESIGN

生态补偿机制 与政策设计

● 主编 王金南 庄国泰 ● 执行主编 张惠远 万军

国际研讨会
论文集

中国环境科学出版社

生态补偿机制与政策设计 国际研讨会论文集

主 编 王金南 庄国泰

执行主编 张惠远 万 军

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

生态补偿机制与政策设计国际研讨会论文集/王金南, 庄国泰主编.
—北京: 中国环境科学出版社, 2006.1

ISBN 7-80209-248-5

I. 生… II. ①王…②庄… III. 生态—补偿性财政政策—中国—
国际学术会议—文集 IV. X-012②F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 156035 号

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2006 年 1 月第一版
印 次 2006 年 1 月第一次印刷
印 数 1—3 000
开 本 787×1092 1/16
印 张 19.75
字 数 468 千字
定 价 55.00 元

【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载，违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

《生态补偿机制与政策设计国际研讨会论文集》

编委会

主 编 (Chief Editors)

王金南 庄国泰

执行主编 (Executive Editors)

张惠远 万 军

编 委 (Editorial Board) (按姓名拼音顺序)

崔书红 杜 群 房 志 葛察忠 何 军 康慕谊

刘桂环 刘玉平 饶 胜 王德辉 王 新 王夏晖

谢永明 许开鹏 张 杰 张丽荣

前 言

为了进一步推动中国的生态保护与建设工作,维护国家生态环境安全,保障中国 2020 年全面建设小康社会总体目标的实现,促进全社会树立和落实全面、协调、可持续发展的科学发展观,实现人与自然的和谐相处,国家环保总局和世界银行于 2004 年 10 月 26~27 日,在北京联合举办了“生态保护与建设的补偿机制与政策国际研讨会”。研讨会由中国环境规划院负责承办,世界自然基金会给予了支持。来自国家环保总局、世界银行、国家有关部委、有关国际组织和驻华使馆、地方环保部门以及科研院校等机构的专家和代表 130 余人参加了研讨会。国家环保总局祝光耀副局长出席并在研讨会上发表了讲话。

研讨会围绕国内外有关生态补偿的理论与实践进展、生态补偿机制的政策与法规保障体系、中西部典型区域生态保护和建设的补偿机制、生态补偿机制在扶贫工程计划中的作用、市场机制在重要资源开发与补偿中的应用等议题展开了热烈的研讨,对生态补偿的一些关键问题取得了共识,与会代表一致建议发表《推进中国生态补偿实践与国际合作的倡议书》,并就中国政府下一步如何推进生态补偿政策的制定与实施提出了建议。

为了让更多的读者共享研讨会的成果和主题发言智慧,我们遴选了本次研讨会 35 篇优秀论文汇编成《生态补偿机制与政策设计国际研讨会论文集》。这些论文中既有来自政府官员对学术研究的期盼,亦有院士专家对学术研究的总体把握,更有广大科研人员对其丰硕研究成果的展示。这些论文基本涵盖了生态补偿领域的最新研究成果及发展趋势。论文集分成三个部分:第一篇是政策机制篇,从政府决策需求角度切入,系统总结了中国目前的生态补偿方面的政策,并提出一系列适合中国国情的生态补偿政策与机制;第二篇是理论方法篇,系统总结了生态补偿机制的理论基础,同时探讨了不同领域的生态补偿机制、研究方法,并对建立全方位的生态补偿机制提供了建议;第三篇是实践探索篇,运用生态补偿的相关理论与方法对不同地域类型,不同层次的生态补偿机制进行了探索,提出了适合中国国情的生态补偿机制框架,可作为最终建立中国生

态保护与建设的补偿机制提供有益参考。

在组织研讨会和编辑出版本论文集的过程中，我们得到了世界银行 Andres Liebenthal 先生、谢剑博士、Marian S. delos Angeles 女士，世界自然基金会中国代表处的李利锋博士，国家环保总局刘启风副司长、罗高来副主任指导和合作。在此，我们对他们给予的支持、帮助和指导表示诚挚的感谢。中国环境规划院为本书的出版给予了大力支持，我们表示衷心的感谢。

本论文集由王金南、张惠远、万军、饶胜、刘桂环、张丽荣等同志负责编辑，邀请有关专家对全部论文逐一进行了审阅，对一些论文进行了缩减和必要的修改。论文集最后由王金南和张惠远负责定稿。

本书可供生态环境管理行政部门的决策者和执行者使用，也可供相关领域的研究人员和高校师生参考。

编 者

2005 年 8 月

目 录

全面推进生态补偿的理论研究与实践探讨	祝光耀 1
建立生态补偿机制 促进协调发展	刘启凤 3

政策机制篇

中国森林生态效益补偿基金制度的理论与实践	汪 绚 9
中国生态补偿政策评估与框架初探	王金南 万 军 张惠远等 13
中国的生态补偿政策	李克国 25
建立中国生态补偿机制的财政对策研究	邢 丽 32
试论建立我国生态补偿制度	曹明德 40
西部生态补偿的现状评估及对策	张惠远 万 军 王金南等 49
我国生态补偿法律政策现状和问题	杜 群 张 萌 61
退耕还林(草)的生态补偿机制完善研究	康慕谊 秦艳红 71
探讨中西部生态建设补偿机制与配套政策	韩东娥 80
西部大开发的生态补偿机制与政策探讨	石培基 89
跨区域河流污染经济补偿机制研究	黄北新 97
建立西部区域可持续发展的生态保护补偿与融资机制研究	李秉祥 黄泉川 102

理论方法篇

自然资产功能流与绿色赋税	张新时 115
经济外部性理论在流域生态保护中的应用	庄国泰 118
以建立生态特区实现生态补偿	郑易生 孙 桢 124
流域生态服务市场的研究进展与形成机制	张陆彪 郑海霞 129
浅析生态补偿法的基本原则	马 燕 赵建林 139
生态补偿的经济博弈分析	毛显强 钟 瑜 147
生态系统的净化服务功能及其价值评估	陈袁袁 张征等 156
环境资源、环境服务市场和产权	林德荣 164
支付流域生态环境服务: 市场的作用	靳乐山 左 停 李小云 171
水生态保护的补偿机制研究	沈满洪 184
退耕还林的制度缺陷	刘 燕 陈本凤 195
全方位建立生态补偿机制的思考	贾大武 202
建立和完善西部地区生态经济系统的探讨	王 薇 张 征 陈袁袁等 209

实践探索篇

中国粮食生产的生态服务价值及其补偿研究谢高地 肖 玉 甄 霖等 221

中国农田生产系统土壤保持功能及其经济价值评估孙新章 谢高地 232

山西省煤炭资源开发生态补偿机制研究王金南 万 军 沈渭寿等 242

广东省生态补偿机制研究万 军 张惠远 葛察忠等 252

浙江省建立生态补偿机制的实践与思考韩志福 张鸿铭 264

建立东江源生态补偿机制的初步建议张惠远 任 勇 272

广西珠江流域水源涵养林效益补偿问题探讨金大刚 刘 薇 281

黑河流域生态保护和建设的补偿机制研究宋先松 287

北京城市生态功能区划生态环境改善及经济补偿的研究游先祥 295

加强京张环境保护合作 建立生态环境补偿机制邱建国 303

附 关于推进中国生态补偿实践与国际合作的倡议书 306

全面推进生态补偿的理论研究与实践探讨

——“生态保护与建设补偿机制及政策”国际研讨会闭幕式致辞

祝光耀 国家环境保护总局 副局长

2004 年 10 月 27 日

尊敬的各位来宾，女士们，先生们：

历时两天的“生态保护与建设补偿机制及政策”的国际研讨会，在国家环保总局、世界银行、WWF-China 和中国环境规划院的共同努力下，今天圆满结束了。在此，我谨代表国家环保总局对本次会议的成功召开表示热烈的祝贺，对与会专家和工作人员的辛勤劳动表示衷心的感谢。

通过组织一次这样的研讨会，我们将各方面的专家、代表邀请到一起，共同商讨如何推动中国生态补偿机制与政策的发展。我们希望通过这样一种方式了解到，关于生态补偿，国际上都有哪些可供借鉴的经验，国内都有哪些成功的尝试和研究，各地有哪些值得推广的模式，建立和完善中国生态补偿政策需要在哪些领域加强研究和实践，我们的问题在哪里，国际组织可能在哪些方面给我们提供帮助等。现在看来，我们的这一目标已经基本上实现。

这两天的研讨会进行得非常成功。首先会议得到了国际国内相关机构的广泛关注和积极参与，列席会议的机构包括国际组织、驻华使馆、国家部委、地方政府、科研院校和新闻媒体等众多机构，参会代表达到 130 余人，大会提交的论文有 40 多篇。其次是大会议发言非常精彩，讨论热烈，各位代表，汇集一堂，畅所欲言，从不同角度、不同层次、不同区域和不同对象对生态补偿的机制与政策进行了广泛交流和深入探讨。最后会议对若干关键问题形成了共识，在圆桌会议讨论的基础上，大家一致建议发布《关于推进中国生态补偿实践和国际合作的倡议书》，建议充分利用国际国内资源，推动中国生态补偿政策研究和实践的进一步发展。各位代表的研究、观点和建议，对建立和完善中国生态补偿政策具有很好的启发作用。

同时，我们也应该认识到中国的生态补偿政策仍很不完善，生态系统服务功能的价值没有得到重视，现有的资源法和环境保护法缺乏对生态补偿的明确规定，国家财政制度与政策没有将生态补偿作为支持的重点，东、中、西部没有形成横向补偿机制，国家重要生态区域生态保护与建设投入不足，生态税费制度尚未建立，扶贫工作没有和生态补偿相结合等，需要利用国内外各种资源进行研究和实践。建立和完善中国生态补偿政策任重道远，还需要各位同仁继续努力。

下面我想借此机会对推进中国生态补偿机制的发展提几点建议和希望：

第一，我们应该充分把握当前有利时机，全面推动中国生态补偿的发展。目前生态补偿已经成为社会各界关注的热点，地方在不断呼吁，要求开展生态补偿，并在实践中

形成了一些很好的模式；政协与人代会也多次提案要求建立生态补偿机制，国家也认识到生态问题已经成为制约中国全面、协调、可持续发展的重要因素；专家学者也就这个问题进行了很多研究。应该抓住国家西部大开发和退耕还林、天保工程等重大工程实施的关键时机，进一步提高人们对生态补偿的关注和认识，推动生态补偿在法律、财政制度、税费体制和市场机制等方面的突破和改革。

第二，加强部门合作，共同推动生态补偿机制的完善。生态环境系统是一个整体，保护生态环境需要各部门共同的努力，近几年事实已经说明，大范围生态补偿机制不可能由一个地区或一个部门建立起来。建议由国家综合部门会同有关各方共同研究国家的生态补偿政策。

第三，选取重点领域，集中突破。中国的生态补偿需要深入研究和完善的地方还很多，不可能一步到位，而目前实施生态补偿的要求紧迫，需要针对突出的问题，将近期有可能实施的对策尽快启动，作为推动中国生态补偿发展的突破口。

第四，开展全国生态补偿机制与政策的系统研究。生态补偿涉及公共管理的各个层面和各个领域，关系复杂，头绪繁多，目前这方面的研究基础薄弱，需要投入更多的研究力量开展系统的研究。如，生态服务功能价值评估技术方法；生态环境税费政策制定和实践；生态环境保护的公共财政体制；生态保护的市场化政策和产业化政策；流域生态补偿机制和政策；自然资源核算和绿色 GDP 核算等。

第五，加强国际合作。许多国家都曾经历了和我们一样的“西部开发”过程，世行、WWF 等国际组织在扶贫发展，可再生能源（清洁能源）的推广、区域环境保护、自然灾害控制、生态保护的公共参与、生态建设补偿政策评估等方面开展了很多项目，积累了许多宝贵经验，这对我们建立生态补偿制度提供了很好的借鉴。我们应该进一步扩大合作范围，增加合作项目，改进合作方式，深化合作内容，通过广泛的国际合作促进中国生态补偿的研究与实践发展。

两天的研讨会在这里就要结束了，而中国的生态补偿则正要步入一个新的阶段。希望各国际组织、各国政府、各位专家学者一如既往的关心中国，支持中国的生态保护建设，促进中国生态补偿机制政策的完善与发展，开创中国生态环境与社会经济协调发展的新局面。

最后请允许我再一次向各位代表表示感谢，祝大家身体健康，工作顺利。

谢谢！

建立生态补偿机制 促进协调发展

——“生态保护与建设的补偿机制及政策”国际研讨会开幕式致辞

刘启风 国家环境保护总局规划财务司 副司长

2004 年 10 月 26 日

各位代表，各位专家，各位国际友人，女士们，先生们：

早上好！

为了进一步推动中国的生态保护与建设工作，维护国家生态环境安全，以保障我国在 2020 年全面建设小康社会总体目标的实现，促进全社会树立和落实全面、协调、可持续发展的科学发展观，国家环保总局和世界银行今天在这里联合召开“生态补偿机制与政策国际研讨会”。此间也正值中国开展环境文化节，我们很高兴向大家提供这样一个论坛平台，与大家一起共同探讨在中国建立和完善生态补偿机制的相关问题。

这次大会的目的是充分了解目前国内外有关生态补偿的理论研究与实践进展，探讨在中国建立多层次、全方位生态补偿机制的可行性及相关政策，重点将围绕国内外有关生态补偿的理论与实践进展、我国生态补偿机制的政策与法规保障体系、我国中西部典型区域生态保护和建设的补偿机制、生态补偿机制在扶贫工程计划中的作用、市场机制在重要资源开发与补偿中的应用等议题展开讨论，并就国际组织对中国建立生态补偿机制可能提供的帮助与各国国际组织代表进行协商。我借此机会，就中国的生态保护形势及生态补偿相关问题谈几点意见。

1 中国建立和完善生态补偿机制的现实需求

自 20 世纪 80 年代初，中国全面实行改革开放政策以来，党和政府高度重视环境保护工作，采取了一系列保护和改善生态环境的重大举措，加大了生态环境建设力度，使我国一些地区的生态环境得到了有效保护和改善。如，植树造林、水土保持、草原建设和国土整治等重点生态工程取得了显著进展；长江、黄河上中游水土保持重点防治工程全面实施；重点地区天然林资源保护和退耕还林还草工程开始启动；建立了一批不同类型的自然保护区、风景名胜区和森林公园；生态农业试点示范、生态示范区建设稳步发展；环境保护法制建设逐步完善。但总体来说，中国的生态环境保护所面临的仍是一个很严峻的形势。

目前，我国相当一部分地区生态环境破坏的范围仍在扩大，程度仍在加剧，危害仍在加重。如，长江、黄河等大江大河源头的生态环境恶化呈加速趋势；北方地区普遍出现江河断流、湖泊干涸、地下水位下降等问题，植被退化、土地沙化进一步加剧；草原区超载放牧、过度开垦和樵采，有林和多林区的乱砍滥伐，都有禁无止，致使林草植被

破坏严重，水土流失加剧；全国野生动植物物种丰富区的面积不断减少，环境持续恶化，生物资源总量仍呈快速下降趋势；近岸海域污染严重，海洋生态及渔业资源急剧衰退。这种状况若不能尽快得以改善，将严重影响国家的生态环境安全和经济社会的可持续发展。

因此，巩固已有成果，并进一步加强生态环境的保护和建设，已成为中国实施可持续发展战略的基本要求。但这项任务既不是政府单方面努力所能完成，也不是靠一朝一夕高强度投入就能见效，需要全社会的共同关注，需要各地方的协同努力，需要各区域间、流域上下游间的协调合作，还需要长效的法制、体制和机制保障。建立和完善生态环境补偿机制，正是为上述需求提供强有力政策支持和稳定资金渠道的重要手段，是国家生态环境保护与建设方针得以长期、稳定实施的关键。

2 中国生态补偿相关政策的实施情况

自 20 世纪 80 年代中后期以来，中国政府已在生态环境的保护与建设工作中，开展了许多针对生态补偿的探索性尝试。

最典型的生态补偿政策就是“退耕还林（草）”过程中对耕地农户按标准进行的经济补偿，即要求农户退出原本不适宜开垦的耕地，将其恢复为适宜的林地或草地，并按相应的标准给予现金或实物等经济补偿。该项措施的实施，不仅对遏制中国众多生态环境脆弱区的生态破坏、保护和恢复林草资源起到了显著作用，从解决贫困问题角度来看，也是一次实现生态效益与经济效益“双赢”目标的成功尝试，并因此获得了积极有力的群众基础。

20 世纪 90 年代中后期，国家环保总局还先后在我国多个省（区）开展了生态环境补偿费的试点工作，但由于缺乏完善的法律政策保障，目前已经停止实施。另外，中国政府还通过建立耕地占用补偿制度，既规定建设开发要占用受保护耕地，必须开垦补充同等数量和质量的耕地，对实现耕地占补平衡起到了积极有效作用，促进了对土地资源的有效管理与保护；通过制定草原法等法规，加强了草原资源的生态补偿；通过湿地资源保护行动，使全国各类湿地保护区的生态补偿取得重要进展；通过自然保护区生态补偿的实施，使保护区建设规模与管理质量有了显著提高，部分具有典型性的生态系统与珍稀濒危物种得到有效保护。

但总体来说，中国目前生态补偿相关措施的实施普遍面临法制、体制和机制不完善的问题，从而导致补偿不能完全依理、依法进行；执行相关措施的部门行政色彩浓厚，使补偿不到位，或者补偿受益者与需要补偿者相脱节。为此，国家需要建立完善的、统一的生态环境补偿机制，才能确保在公平、合理、高效的原则下，实现生态环境保护与建设投入的制度化、规范化、市场化。如何进一步推动这项工作，我想正是本次研讨会的目的和意义所在。

3 关于建立生态补偿机制的几点建议

（1）生态环境的保护与建设是一项十分艰巨的宏大任务，应遵循人与自然协调共生

的理论，跳出就生态环境保护论生态环境保护的怪圈，在考虑区域或流域间差异性的同时，关键要将生态环境保护与当地的富民增收，以及区域经济增长有机地结合起来，这是中国生态环境保护工作的现实需求。

(2) 生态补偿机制应该是多层次的。一是在全国范围内，发达地区有必要、有义务加大对中、西部重要生态功能区域资金和技术上的支持；二是下游地区对上游生态保护区积极进行必要的补偿，这可以是跨省的，也可以是省内跨市、县的；三是局部地区不同行业、不同生态要素或自然资源开发单位之间的补偿。

(3) 建立生态补偿机制需要注意处理好以下几个关系：一是东、中、西部或者是上、中、下游的关系；二是近期与长期或者是当代与后代的关系；三是市场作用与政府作为的关系。

(4) 建立生态补偿机制还应当遵循三个基本原则。一是谁利用谁补偿、谁受益谁付费的原则；二是有利于保护地区与受益地区共同发展的原则；三是满足需要与现实可行相结合的原则。

(5) 建立生态补偿机制所必需的各种相关制度的建立、生态补偿行为的实现、生态补偿资本有序运作机制的形成等，还需要通过国家或地方立法等刚性约束来实现。

各位代表，各位专家！

很高兴看到本次研讨会受到了世界银行、世界自然基金会等国际机构的广泛关注，也得到了中国政府各相关部委、各地方环境保护部门及众多相关领域专家学者的大力支持。很显然，今明两天的研讨会仅仅是中国建立生态补偿机制进程的一个新的开端。衷心希望大家在两天的研讨会中，能够畅所欲言、百家争鸣，为建立中国生态补偿机制和完善相关政策献计献策。我们也特别欢迎与会的国际组织专家和外国代表对中国制定生态补偿政策给予指导、支持和帮助。

借此机会，请允许我代表本次会议的主办单位，向各位表示衷心的感谢！并预祝会议圆满成功！

谢谢！

生态补偿机制与政策设计国际研讨会论文集

政策 机制 篇

中国森林生态效益补偿基金制度的理论与实践

汪 绚*

(中国国家林业局政策法规司, 北京 100714)

进入 21 世纪, 人们已经越来越深刻地意识到自然资源和生态环境是维持经济社会可持续发展的重要因素。要平衡人类资源消耗在行业之间、区域之间、国度之间、代际之间的利益关系, 协调人与自然之间的关系, 降低经济发展的生态成本, 以不破坏生态环境的生产方式减少贫困, 走经济可持续稳步增长与生态环境可持续改善互为促进的“双赢”之路, 成为世界经济社会发展的主流和中国可持续发展的必然选择。森林是陆地生态系统的主体, 森林生态效益是生态效益的重要组成部分。本文主要从四个方面谈一下建立森林生态效益补偿基金制度的理论与实践问题。

一、建立森林生态效益补偿基金制度的历程

林业部门提出建立森林生态效益补偿制度, 源于在市场经济条件下, 公益林生产经营者投入的成本, 在提供生态服务时, 不能通过商品交换取得等价报酬, 在经营者与受益者、当代人与后代之间, 形不成合理的经济利益关系。一是以发挥生态防护效益为主的公益型国有林场和苗圃只有“付出”没有“收益”, 处境艰难; 二是广大农民以他们的森林和林木为国家设立自然保护区、维护江河源头、水库周围、风沙前线的生态环境等所付出的损失在经济利益上得不到相应的补偿, 严重影响了生产经营者的积极性, 制约改善生态环境的进程。

为了建立森林生态效益补偿制度, 自 20 世纪 80 年代末, 至今历经了 10 多年的探讨、协调、政策和法律制定的过程。在此期间, 1992 年林业部门会同财政部、国家计委、国家税务总局、水利部、建设部、国家旅游局 6 部委, 就建立森林生态效益补偿基金问题, 对 9 省(区、市)进行了深入调研: 林业改革试验区开展了林业分类经营改革试点工作, 为建立森林生态效益补偿制度奠定基础; 党中央、国务院高度重视建立森林生态效益补偿基金制度工作, 并多次将其纳入党中央、国务院有关文件; 社会各界高度关注, 1998 年森林法修正案明确规定“国家设立森林生态效益补偿基金, 用于提供生态效益的防护林和特种用途林的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理”。从此, 森林生态效益补偿基金制度得到了法律的承认与保障。

* 汪绚: 中国国家林业局政策法规司司长。