



[专题首页](#)

[高层论述](#)

[特别关注](#)

[社科网记者走基层](#)

[学者走基层](#)

[学风文风](#)

[我的位置](#) > [专题首页](#) > [首页](#) > [走基层 转作风 改文风](#) > [社科网记者走基层](#) > [蹲点调研](#)

## 发展诚可贵 生态价更高

记者孟育建

——关于内蒙古草原生态补偿机制的观察与思考

孟育建

“凭什么他们生产羊绒衫发财，你们穿羊绒衫舒服，却让我们承受草场资源退化带来的贫困？”内蒙古头琴的的这一疑问最终变成了对一个机制的拷问——生态到底有没有价？



内蒙古资源开发的迫切需求和生态环境的持续恶化，引起了踏上这片热土的人们的深深忧虑。

窗外连绵的荒漠化景象，引起了踏上内蒙古这片热土的人们的深深忧虑。

## 生态也是产品

内蒙古是黄河、辽河、嫩江等流域的上中游或源头，生态区位十分重要，更是首都北京的防护线。加剧，沙漠离北京的距离已越来越近。据专家实地考察，河北省张家口洋河中段不足百公里的范围内，面积在1.4万公顷以上，每年向北京输沙近百万吨。目前沙漠已经入侵燕山腹地丰宁县的潮白河上游，在南侧的流动沙丘威胁着北京。虽然国家启动了京津风沙源治理等工程，但从全国治理荒漠化的角度来说策。

生态的恶化使得北京的地下水资源越来越少。首都北京不得不从邻近省份河北、山西、内蒙古调水按市场规律运作，如山西一边自己投巨资建引黄工程解决缺水问题，一边向北京地区无偿供水。正如张每年无偿支援首都，有时也会得到几台北京吉普车的这样的感谢礼品。人们不禁要问：他们常年保护草用水难道就如此的廉价？



山西一边自己投巨资建引黄工程解决缺水问题，一边向北京地区无偿供水。

我们不妨看看国外是如何对待“生态产品”的。这里举个美国的例子。美国纽约市900万人口的饮用水来自卡茨基尔河和特拉华河流域。20世纪80年代后期，由于微生物污染严重，纽约市决定购买上游卡茨基尔服务。纽约市每年为该流域农场主提供4000万美元，让他们采取环境友好的生产方式来改善水质。资金来自附加税、纽约市公债、信托基金三部分。这就是生态补偿机制。

所谓“生态补偿”，实质上是政府代表生态产品的消费者购买生态地区提供的生态产品。

国家“十一五”规划提出了“要增加对限制开发区域、禁止开发区域用于公共服务和生态环境补偿”。2012年12月21日，《全国主体功能区规划》发布。通过划分优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，对国土空间的合理有序开发指出了一条清晰的科学发展之路。“生态产品”这一新提法，尤其引起人们关注。在人口密集、高强度城镇化和工业化的地区看到了“新希望”。

《全国主体功能区规划》已经制定了针对重点生态功能区的均衡性转移支付政策。不仅中央财政对重点生态功能区进行均衡性转移支付，而且省级财政对省级重点生态功能区也要进行均衡性转移支付。我们可以看到我国“绿水青山就是金山银山”的理念。之所以说生态产品也是有价的，是因为随着资源减少、环境弱化，甘甜的水、清新的空气变得尤为珍贵。正是生态保护地区的人民付出了保护森林保护草原的大量劳动，生产了有益健康的水和空气等生态产品是有价的。

生态补偿机制是一项以“污染者付费、受益者付费、破坏者付费”为原则的环境经济政策。这项政人人与自然和谐为目的，根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本，综合运用行政和市场手利益相关者之间的利益关系。

但是，目前我国还未形成一套完善的调节利益相关者的环境利益与经济利益，以激励生态保护行为偿机制的缺失导致受益者无偿占有环境利益，保护者得不到应有经济回报，破坏者不承担破坏环境的责应有的经济赔偿，责任人丧失保护的经济压力等一系列问题。

大批的挖煤暴富的“煤老板”携带巨额资金移居海外，或在北京购买高档商品房，而当地居民承受为资源枯竭而埋单，这就是环境的破坏者、保护者、受害者等利益相关者的环境利益与经济利益，得不证。

中国社科院与西北大学西部经济发展研究中心发布的《西部蓝皮书2009：中国西部经济发展报告》合实力迅速提升，综合排名在西部地区从1999年的第7位上升到2007年的第3位，尤其是2004年以后，其升至第2位，并连续三年稳居第2位。2011年的西部蓝皮书显示，2010年内蒙古人均G D P为7241.91美币），远远高出第二名重庆人均G D P 4239.97美元（27418.60元人民币），正在上演一出经济飞天的奇

内蒙古经济的崛起伴生了内蒙古生态的恶化。巴丹吉林、腾格里、乌兰布和、库布其四大沙漠和科克、呼伦贝尔、巴音温都尔五大沙地构成我国大西北4000公里风沙线。6359万多公顷可利用草地面积中3867万公顷，占可利用草原的60%。以往沙尘暴基本上是从阿拉善盟和巴彦淖尔市的沙漠地带发起，近和锡林郭勒盟，这一变化再一次拉响了令人担忧的生态警报。

目前，内蒙古仍有80万绝对贫困人口和300万未稳定脱贫人口，这些贫困人口很大一部分居住在荒漠。100万人口需要扶贫移民和生态移民，仅移民所需的房屋搬迁费就需要250亿元左右。

一边是经济发展一飞冲天，一边是生态环境持续恶化。这是笔者数次到内蒙古鄂尔多斯、锡林郭勒强烈感受，也是造成内蒙古农牧区诸多生态贫民、晋陕煤电基地多年生态赤字的根源所在。

要发展还是要生态？是要局部的发展，还是要全局的发展？这是一个需要在全国国土空间的合理有是一个在生态保护区域内需要考虑的问题。



内蒙古鄂尔多斯羊绒衫厂的女工在生产羊绒衫，城市居民的消费需求极大地刺激了当地的产业发展

### 生态补偿机制要注重长期性和系统性

为治理草原退化，国家从2002年开始实施“退牧还草”工程，计划用5年左右时间，投资274亿，在藏、青海、四川等8省区和新疆生产建设兵团严重退化的草原地区率先实施。自2003年起到目前，这项工程的建设任务7.78亿亩，配套实施重度退化草原补播1.86亿亩，中央投入资金209亿元，惠及181个县（团）。

迄今为止，上述工程区生态环境明显改善。根据2010年农业部监测结果，工程区平均植被盖度为71个百分点，草群高度、鲜草产量和可食性鲜草产量分别比非工程区高出37.9%、43.9%和49.1%。生物多样性、土壤有机质含量均有提高，草原涵养水源、防止水土流失、防风固沙等生态功能增强。

2008年，财政部开始按照主体功能区规划的要求，建立生态补偿资金。2009年投入120亿，2010年开发区域的每个县投入3000—4000万。

但是，退牧还草政策的时限为5年，政策实施期结束，新的激励机制若不建立，牧民不可避免地会破坏。

2010年10月，国务院决定从2011年起到2015年，在内蒙古、新疆等8个主要草原畜牧区全面建立草原

制，中央财政每年拿出130多亿元，给牧民禁牧补助、草畜平衡奖励、生产性补贴等，以此加强草原生态建设，促进牧民持续增收。其中，国家每年对内蒙古投入40.4亿元；内蒙古自治区财政与各盟市旗县每年投入10.4亿元，采取以奖代补、以补定养、以补促建等方式，促进牧民持续增收。

2011年8月31日，发展改革委同农业部、财政部决定出台“退牧还草”新政策，“十二五”时期实施退牧还草任务5亿亩，配套实施退化草原补播改良任务1.5亿亩；在相关地区建设舍饲棚圈和人工饲草地，以解决饲料短缺问题。

像退耕还林、退牧还草，草原生态保护补助奖励、生态公益林补偿金等是最具有生态补偿涵义的政策，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而实现保护和改善生态环境。

但从目前我国实施的生态补偿相关政策来看，很多都是短期性的，缺乏一种持续和有效的生态补偿项目、工程、计划的方式组织实施，有明确的时限，导致政策的延续性不强，给实施效果带来较大的影响。以“退耕还林”政策的时限一般为5到8年，需要农户在这段时间里进行生产活动的转移，不再依附于土地开展农业生产。从实施效果看，既没有产生可持续的替代生计，又没有专门负责指导转产的组织机构，导致农民能够成功实现由农民自发组织的、基于土地开展的生产，促使土地及生态向着不可持续的方向发展。

在政策的实施期限内，由于农牧民为保护和改善生态环境所牺牲的经济利益能够得到一定的补偿，从而开展生产活动，从而达到保护生态环境的目的。然而，当期限过后他们的利益得不到补偿的时候，为了基本生活，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，从而又对当地的生态环境形成压力。这不仅影响生态环境，还可能造成更为严重的生态破坏或生态灾难。

从内蒙古许多农牧民由于天气干旱造成的返贫案例中可以发现，人类对自然的抗争过程，也是对自然的索取过程，即越穷越要养羊，越养羊，草原退化越严重，气候越干旱，牧民越穷。



内蒙古是黄河、辽河、嫩江等流域的上中游或源头，生态区位十分重要，更是首都北京的防护线

专家分析，内蒙古生态恶化，既有全球气候变化的影响，也有人类活动超越了草原生态承载力的影源短缺和生态退化的主要原因。这些地区在承担了人口转移、资源输出、边境稳定的同时，也承担了生

我国现行生态补偿政策很不完善，虽然涉及这一内容的相关政策已经有10余项，如退耕还林、退牧资源税及补偿费、少数民族地区扶贫专项资金等，但这些政策并非为购买生态产品而制定，难以形成一生态系统良性运转的需求。

“退牧还草”政策也要在落实中认真实施，避免“走样变形”。如退耕还林、生态公益林补偿金、其初衷是为了减少森林资源的破坏，修复生态环境，维护森林生态系统功能，但其政策效果并不尽如人中，补偿金更多地成为各级林业部门的一项重要收入，与天然林保护工程的补偿资金一道由地方林业部地区，生态公益林补偿金、天然林保护工程的补偿资金在一定程度上已经演变成了林业局、林场、保护和日常运行开支，成为维持林业部门运作的主要资金渠道。

生态补偿标准要注重科学性与实用性

生态有价，那么，生态价几何？

目前“退牧还草”的标准约合每亩5元，按10亩天然草场可以养一只羊计算，50元的标准根本无法与生态收益等价。

2011年，发展改革委同农业部、财政部出台的新政策规定，对实行禁牧封育的草原，中央财政按测算标准对牧民给予禁牧补助，5年为一个补助周期；对禁牧区域以外实行休牧、轮牧的草原，中央财政按亩每年1.5元的测算标准给予草畜平衡奖励。

这里的生态补偿标准与等价交换意义上的生态产品价格相差甚远。即使以目前我国较低水平的生态存在不科学和不符合实际的地方。

由于各地自然条件和人文资源不同，补偿对象以及补偿标准的认定需要因地制宜，充分考虑地区之种广泛参与的机制，导致现行政策一刀切，脱离实际。

据有关统计资料显示，牧民年人均生活消费支出比内地高出1500元以上。新疆、内蒙古地区农村居衣服、居住、教育和交通等生活支出要比广西、云南等省区高出30%左右。在内蒙古农牧区移民补贴政策的制定上，没有充分考虑农民、牧民、企业团体和各级地方政府的意愿和要求。从而导致补偿标准不符合生态补偿以及生态保护的目的。



东达生态移民新村是西部最大的移民村。现已入住560户移民，从事獭兔养殖，户均收入3—5万。

由于少数民族地区贫困人口地处偏远、居住分散、交通不便、转移地基础条件差等诸多因素，转移斯市东胜区格舍壕移民小区为例，每户房屋投入近7万元，每人补贴5千元，这样的补贴标准无法满足转



民扩镇项目补贴标准，每人最少需要补贴2万元。同时，整村推进、产业化扶贫经费项目较少，每个村基本上解决贫困村的生产生活条件；每个旗平均只有2-3个项目，难以发挥优势产业的带动作用。

生态移民在当地也有成功的案例。2006年，鄂尔多斯东达集团按照“生态扶贫扩镇，产业带动”的创新方式开发建设了生态移民村，现在已经入住560户移民，从事獭兔养殖，户均收入3—5万元。资金投入和产业扶持。

到2010年，内蒙古从生态环境恶劣的区域移民搬迁目标是65万人，目前已经搬迁35万人，还有30万人。约50亿元，而国家近两年每年通过各种渠道安排的资金不足1.5亿元。资金缺口极大地影响了禁止开垦（或围垦）面积在5000公顷（约7500亩）以上、人均耕地不足1亩（约1500亩）以内、需要搬迁的农牧民的转移和生态环境的恢复。

为保证生态恢复，内蒙古人民已经付出了巨大的努力。对国家重点生态工程项目区以及自然保护区项目建设成果；对生态移民工程的迁出区和封育区，严格实行禁牧，确保禁牧封育不反弹；对严重沙化退化、生态脆弱区，严格实行禁牧，确保生态的自然恢复；对草原畜牧业，严格实行草畜平衡，全面推行禁牧轮牧休牧；对农区畜牧业，严格实行舍养圈养。“十一五”期间，各级政府整合农口项目配套，加上农牧民自筹，累计投入资金35亿元。这35万人占有草场约1亿多亩，草场通过修养生息，逐渐绿了起来。

我国自然保护区面积过大。据统计，我国自然保护区的面积占全国国土面积的12%，比例与美国大体相当。美国人口3亿，而我国是13亿多。

自然保护区、地质公园、湿地等应当禁止或减少人类活动。目前，在我国西部部分自然保护区内仍“养起来”难度很大。应该由国家财政出钱把他们“养起来”，把他们聘为自然保护区的管护人员，减少破坏，增加教育投入，使下一代人“流”到自然保护区外，这样才能提高保护水平，实现长远发展。



集中圈养，解决了对草原资源的掠夺性开发。

在退牧还草中，牧民经济利益得不到合理的补偿，将造成牧民减收，甚至返贫等现象。生态补偿保护背后利益相关者的经济利益关系，建立生态补偿机制，以达到经济利益和生态利益的均衡。在生态中，应考虑利益相关者的公众参与机制、管理机制、补偿措施（途径）以及替代生计等问题。

#### 实例分析：鄂尔多斯市矿产资源补偿机制

许多政策在资金使用渠道上并没有真正体现生态补偿的概念与涵义。特别是矿产资源补偿费、矿产筹集资金的使用过程中，生态保护的内容仅居于特别次要的地位，甚至可有可无。如矿产资源补偿费15万个矿山企业中仅有2万个是通过市场机制取得矿业权，其他绝大多数矿山企业特别是国有企业还是矿产资源补偿费平均费率为1.18%，而在国外性质基本相似的权利金费率一般为2—8%。相比之下，我国种的矿产资源补偿费费率（油气为1%，黄金为2%）远远低于国外水平（美国12.5%、澳大利亚10%）出。2002年财政部委托有关机构对24个省1999—2002年上半年矿产资源补偿费的征收、入库及使用管理查发现1601家重点采矿企业累计欠缴31亿元。2003年我国矿产资源补偿费实际征收只占应收数的48.3%或“低价”使用的状态，形成了企业获得资源和经济利益，国家和人民为生态环境的破坏而买单的“反

以鄂尔多斯市为例，总人口160万，其中农牧区常住人口64万。境内资源丰富，有“扬（羊绒）、高岭土）、气（天然气）”的美誉，2010年，全市GDP2643亿元，位列全区第一，财政收入53

8 0 0 美元（1 3 6 2 0 1 元人民币），是全国人均为的 4. 8 倍，超过香港，位列全国第一。平均每 1 翁。但城乡差别巨大，农牧民人均纯收入 8756 元，仅为城镇居民人均可支配收入的 28. 8 %。

根据《鄂尔多斯市 2009-2010 年扶贫开发移民规划》，优化开发区、限制开发区和禁止开发区“三区”人口 63. 4 万人，到 2010 年农牧区农牧民居住人口控制在 45 万人，需转移 18. 4 万人，其中贫困人口 9 万人，贫困人口占 48. 9%。当地在走资源型发展道路的同时，对当地生态保护和生态补偿的政策和制度尚未完善。昔日成吉思汗的地方也正在一步步变成荒漠，难见“风吹草低见牛羊”的风光，到处可见的是公路上奔驰的大型运煤车，年运煤 1244 万吨，占全区的 1/2，全国的 1/6。北京大学人力资本研究所研究员易鹏指出，鄂尔多斯凭借其过于突出，在“十二五”期间鄂尔多斯很有可能超过西安成为西北地区 GDP 的老大。2011 年 8 月 29 日，是鄂尔多斯建市 60 年前，鄂尔多斯市经济总量还是内蒙古自治区倒数第二的城市。



建在沙漠上的鄂尔多斯新城。

按照《矿产资源补偿费征收管理规定》，中央与自治区矿产资源补偿费的分成比例为 4:6。看起来，中央拿大头，地方拿小头。但是，由于现行财政分配体制事权和财权不对等，基层地方政府并没有从资源税和资源补偿费中受益，却要承担资源开发带来的不利影响买单。当地百姓在承受开发引起的生态破坏不利影响时，则往往向地方政府索要补偿。结果，矛盾激化，要么基层地方政府“拆了西墙补东墙”形成大量政府负债。只有真正以生态补偿为目的，理顺资源补偿机制，才能实现生态的保护。

发展诚可贵，生态价更高。鄂尔多斯在经济发展位列全区第一，“扬眉吐气”的同时，应该拿出同当地农牧民的经济发展和生态环境的保护。如果说，对生态的旧账难清，那么新账再不能欠了。特别

古自治区煤炭产量达到了1.298亿吨，原煤产量和增速首次超越山西，居全国第一。上半年，内蒙古煤炭产量增长6159万吨，增长27.48%，继续保持全国首位。内蒙古的生态保护再也不能重蹈“煤炭大省”山西的覆辙。

内蒙古锡林郭勒今年“511”与“513”抗议煤矿开采污染环境的两起命案，引起了“523”和“530”抗议游行，接着又引发了“530”呼和浩特大规模的群体性事件，民众上街高呼“还我草原”的口号，生态保护的呼声越来越高，矿产资源开发和草原资源保护的矛盾已经到了非常尖锐的程度。

## 给生态定价

在全面建立生态补偿机制的过程中，为什么要补，谁补给谁，补多少，是核心问题。进行全国生态功能区划分是解决上述问题的有效方法。生态功能区是通过系统的分析生态系统空间分布特征，明确区域主要生态功能重要性及生态敏感型空间分布规律，制定出来的区域生态功能分区方案。生态功能分区是确定优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区的基础，四类主体功能区是对生态功能区的经济发展定位。

生态功能分区清晰定位了接受或支付生态补偿的区域和人群，提供了补偿的生态环境保护的要求；经济主体功能分区则明确了这些区域为什么被补偿或支付补偿的经济发展原因。这就是我国建立生态补偿机制的依据。根据国家“十二五”规划的要求，内蒙古已制定了生态功能分区发展战略，探索“适度收缩，集聚发展，生态恢复区，修复生态创造了条件。



中国社会科学院城市发展与环境研究所所长潘家华研究员认为，对于生态系统价值的研究，应该从层面的，对于生态的补偿，是市场价值的体现；二是法律层面的，事实上，生态补偿有其复杂性，首先私人产权还是一个外部性的问题；第三个层面，许多生态服务是属于公共产品，涉及到市场、法律等方面、公正等方面的关系。他认为，生态系统的服务在时间上又有跨时期的问题，在空间上也存在差异性全等同。再加上生态服务的多重性、多功能性、不可知性和不可视性，以及人们科学认知的缺乏，这一评估的复杂程度。

中国科学院生态环境研究中心副主任、城市与区域生态国家重点实验室主任欧阳志云研究员则认为性太强，结果很难客观。在未来应该还会遇到很大的挑战。

北京大学环境与经济研究所所长张世秋教授认为，尽管存在许多技术上的困难，但不能因为拿不出做生态系统经济价值的评估。如果无法从整体上进行评估，可以先从特定的经济活动带来的经济损失这为，基于污染者付费的生态补偿是一项刻不容缓的工作，生态服务的经济价值评估可以先从这一领域展

业内专家认为，当务之急是加快生态补偿的法制建设，急需以法律形式，将补偿范围、对象、方式施确立下来。

各级政府要明确各自的责任，通过法令法规建立实施机制。中央政府应为地方政府建立生态补偿机制，同时引导建立一些全国性、区域性、跨省跨流域的生态补偿机制，并为地方生态建设与补偿提供一重点解决重要生态功能区、矿产资源开发和跨界中型流域的生态补偿机制问题，重要生态功能区以国家为重点；地方政府主要建立好城市水源地和本辖区内小流域的生态补偿机制，并配合中央政府建立跨界



昔日成吉思汗赞叹的水草丰美的地方也正在一步步变成荒漠，难见“风吹草低见牛羊”的风光。

建立以政府为主导的生态补偿平台，并鼓励地方因地制宜探索生态补偿新模式。制定生态补偿政策新账问题，只有控制住了新账的增长，才能解决旧账的问题。新账的责任主要在地方和企业，旧账则需努力创造“造血”型补偿的条件，将生态补偿转化为提高地方发展能力的项目，而“输血”型的补偿应手中。

国家应该加大生态补偿的财政转移支付力度，进行多渠道融资。建立有利于生态保护的财政转移支付生态补偿最直接的手段，也是最容易实施的手段。在财政转移支付中应增加生态环境影响因素的权重，效果良好区的支持力度，按照平等的公共服务原则，增加对中西部地区的财政转移支付，对重要的生态购买等。设立国家生态补偿专项基金，建立生态友好型的税费制度，调整和完善资源费，征收生态税（改造现有税收制度。同时研究制定贫困农牧民信贷担保机制，建立贫困农牧民信贷担保基金，实现自我贫致富，从而摆脱生态贫困的纠缠。

尽快完善生态补偿机制，健全生态补偿政策，国家才能优化开发，实现重点开发区与限制开发、禁整，才能通过公益补偿机制寻求东部经济资本和西部生态资本的平衡，实现东西部人民生态保护利益的障农民的利益放在首位。农民是生态恶化的主要受害者，国家和地方政府应把当地农民赖以生存的生态抓，要让农民从生态补偿中受益。

目前，我国大多数限制开发区域仅靠当地资源，再加上生态补偿资金是不足以让这些区域的群众过高水平的全面小康生活。以锡林郭勒盟苏尼特右旗赛音锡力嘎查牧民齐木德一家为例。他们一家6口人、家的禁牧补助标准，在恢复草场的同时每年还可获得7万多元的补助金。没有落实禁牧政策时，养了五万本，每年纯收入只有4万多元。尽管如今少养羊甚至不养羊反而还划算了许多。但是，人均收入只有不康的生活水平仍差六七千元。

我们可以预测，在未来的发展中，生态产品的价格将会得到极大的提高。大多数限制开发区域的群众美元以上的生活水平。这样，内蒙古农牧区老百姓才能从实质上摆脱生态贫困，以幸福的笑容迎接明天的更大挑战。

（作者系中国社会科学院中国社会科学网综合编辑室主任）

来源：

发布时间：2011-11-03 16:47:06