

doi:10.16779/j.cnki.1003-5508.2016.03.026

西藏自治区湿地生态效益补偿机制探讨

何 见,但新球,刘世好

(国家林业局中南林业调查规划设计院,湖南长沙 410014)

摘 要:西藏湿地资源丰富多样,在国家生态系统中发挥着不可替代作用,对国家生态安全具有重要的意义。本文介绍西藏湿地资源保护概况及对建立湿地生态效益补偿机制的必要性和可行性进行了探讨,对西藏湿地生态效益补偿机制的补偿原则、补偿利益关系、补偿标准与方式、补偿期限及资金来源进行了系统的制度设计,并对西藏建立湿地生态效益补偿机制过程中存在的问题,提出了对策及建议。

关键词:湿地;生态效益;补偿机制;西藏

中图分类号:S7-98 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5508(2016)03-0122-06

Discussion on Establishing Compensation Mechanism of Wetland Ecological Benefits in Tibet Autonomous Region

HE Jian DAN Xin-qiu LIU Shi-hao

(Central South China Forest Inventory and Planning Institute of State Forestry Administration, Changsha 410014, China)

Abstract: The wetland resource is rich in the Tibet autonomous region, and plays an irreplaceable role in national ecological system and has the vital significance to national ecological security. In this paper, discussion is made on the profile of wetland resource protection and the feasibility and necessity of the establishment of the compensation mechanism of wetland ecological benefit in Tibet autonomous region. The system of compensation was designed from the aspects of compensation principle, objects, standards, and sources of funding. Meanwhile, in view of the problems existing in the process of wetland ecological benefit compensation mechanism, some countermeasures and suggestions are put forward.

Key words: Wetland, Benefit compensation, Compensation mechanism, Tibet

湿地作为地球重要的自然资源之一,在生态安全、气候调节、物种多样性等方面发挥着巨大作用,具有其特殊的生态系统价值。但是,由于人们对湿地生态系统缺乏科学和全面的认识,对湿地保护不重视,甚至不合理的开发利用湿地资源,导致湿地面积锐减,湿地生态功能受到破坏甚至不断退化,尤其是对生物多样性的严重破坏,因此,建立有效的湿地生态效益补偿机制,使人们在开发和利用湿地过程中遵循自然规律,遵循“等价”“有偿”的价值规律,

合理、正确地利用与开发湿地,对实现湿地生态环境与人类社会的和谐发展具有重大的意义^[1]。湿地生态效益补偿是指政府为实现湿地社会、生态效益最大化,通过财政转移支付,以扶持湿地持续发展为目的,对因保护湿地需要,湿地资源所有者、使用者的合法权益受到损害时,给予湿地保护者的经济补偿。而湿地生态效益补偿机制是“针对导致湿地生态系统破坏的湿地开发利用活动征收税、费,消除湿地开发利用活动产生的经济负外部性,限制湿地破

收稿日期:2015-11-01

基金项目:西藏自治区林业厅重点资助项目。

作者简介:何见(1982-),男,硕士,工程师;主要从事森林与湿地资源监测、林业调查规划设计等方面的研究,E-mail:csufthejian@163.com。

坏行为的发生,为湿地生态系统恢复筹措资金;并对因湿地保护而丧失发展机会的相关方,以及湿地保护的贡献者,给予资金、技术、实物上的补偿和政策上优惠,促成公平的湿地保护格局,激励社会公众和群体参与湿地保护管理工作,促进湿地生态系统恢复”的制度模式^[2~3]。

1 建立湿地生态效益补偿机制的必要性与可行性

1.1 西藏湿地资源概况

西藏是青藏高原的主体,国土面积 122 万 km²,占全国国土面积的 12.50%,包括有高山深谷、山原宽谷、高山湖盆、中山河谷和高原低山丘陵湖盆 5 种大地貌,平均海拔高达 4 000 余 m,高原地貌特征显著。古地中海的西撤在高原腹地撒下了星罗棋布的湖群,巨大的冰川、冻土以及湖泊、湿地孕育了广阔的沼泽和亚洲多条著名国际河流。西藏湿地分布广泛,湿地面积大,类型齐全,湖泊湿地、河流湿地、沼泽湿地等自然湿地与库塘等人工湿地在全区均有分布,是全国湿地资源最为丰富的省区之一。根据西藏 2010 年第二次全区湿地资源调查成果,全区湿地面积 652.92 万 hm² (不含水稻田面积 0.15 万 hm²),占全区国土面积的 5.35%。西藏的湿地类型分为天然湿地和人工湿地,其中,天然湿地包括河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地等 3 大类 15 种类型,面积 652.42 万 hm²,占湿地总面积 99.92%,人工湿地有库塘、输水河 2 种类型,面积 0.50 万 hm²,占湿地总面积 0.08%^[4],详见表 1。

表 1 西藏自治区湿地类型与面积

代码	湿地类型	面积 (万 hm ²)	占全区面积比例 (%)
II	河流湿地	143.71	22.01
III	湖泊湿地	303.04	46.41
IV	沼泽湿地	205.67	31.50
V	人工湿地	0.50	0.08

备注:湿地分类系统采用《全国湿地资源调查技术规程(试行)》;数据来源于第二次全国湿地资源调查报告成果。

1.2 必要性

1.2.1 湿地水资源逐渐减少,围垦使大量天然湿地消失

围垦的负效应是缩小湿地面积,降低了湿地的涵养水源、蓄水调洪、净化水体及生物多样性等生态功能。西藏大部分区域的湿地因地处半干旱气候

区,沙丘地貌分布广泛,土壤有机质较少,适合建房作土坯的土壤相对匮乏,而沼泽湿地土壤有机质含量高,土壤粘性相对较强,因此,社区周边的沼泽湿地,被大量开挖用于制作房屋或围墙建设土坯用土,造成湿地破坏。如拉鲁湿地在 1959 年的湿地面积 1 000.0 hm² 左右,到 1965 年减至 864.0 hm²,1999 年进一步缩减到 548.07 hm²,减少了约 40%,主要原因是在过去 50 年里拉萨城市用地的变化。城市内或近郊的湿地被大量围垦或填埋用于满足城市建设用地需要,湿地不断萎缩,且适宜于湿地鸟类栖息的沼泽湿地不断退化与丧失,生物多样性急剧下降。

1.2.2 湿地水环境污染日益加重,使湿地生物多样性遭到破坏

湿地流域地区工农业的发展,给湿地环境带来了程度不同的污染,湖泊河流受污染导致湖水富营养化,水生物减少,水鸟种类和数量也随之减少。西藏废水排放总量约为 4 980 万 t,个别小河受到轻度污染,如拉萨河支流堆龙河,枯水期水质超过国家《地面水环境质量标准》的Ⅲ类水域标准。工业废水排放总量为 2 398.4 万 t,其中化学需氧量 COD 排放量 2 690.4 t,硫化物排放量 95.6 t。再就是西藏农村生产生活方式的逐渐转变,分散在农村居民居住区和耕作区周边的小型湖泊,沼泽湿地、库、塘与沟渠,是农业种养殖面源污染和居民生活污水进入主要河道的前置蓄积库,发挥了重要的前期蓄积、沉淀、分解和降解作用,但由于农村生活污水污染、堆放垃圾、过渡养殖等,这些小型湿地基本被破坏,从而破坏了湿地内的生物资源。

1.2.3 湿地生物资源过度利用,使湿地生物资源总量及种类日益减少

湿地周边牧民世代与湿地相生相息。但随着人口密度增加,畜牧业生产的加大,利用湿地资源的生产方式和技术的日益改进,对湿地资源的利用逐渐透支,造成湿地生态环境质量的降低,生物资源产量在下降。同时,破坏了湿地的植被,局部沼泽湿地退化或趋于退化。同时,破坏了珍稀鸟类和水生动物的栖息环境和食物来源,从而威胁其生存和繁殖。据初步统计西藏湿地区有上百个较大的鸟岛,每年夏季有大量的候鸟进行繁殖,随着旅游业的发展,流动人口的增加,每年下湖和登岛观鸟的活动不断增加,严重影响到湿地鸟类的繁殖,其种类和数量也随之减少。

1.2.4 湿地保护投入严重不足,管理手段落后

西藏湿地保护投入的政策,是政府投入为主,鼓励社会参与湿地保护,以湿地自然保护区、湿地公园和湿地生态保护工程为投入重点,不断提高湿地保护的投入水平。近年来,虽然区财政厅安排了一定的资金(重要湿地生态效益补偿),但缺口依然很大,从整体来看,湿地保护投入不足。湿地自然保护区(湿地公园)建设满足不了生态建设和国民经济发展的需求。因此,投入不足直接导致基础设施薄弱、人才缺乏、技术水平落后、保护力度小、规模不大、布局和结构不合理、科研和管理水平低等,同时,管理经费与设施设备的严重不足制约了湿地的保护管理工作,管理手段相对落后。

1.3 可行性

1.3.1 国家法律和政策的支持

湿地生态效益补偿机制作为一项有利于生态环境保护的环境经济政策和制度,是有法律依据的。2009年,《中共中央国务院关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》中明确要求,“启动草原、湿地、水土保持等生态效益补偿试点”。同年,6月召开的中央林业工作会议再次要求,建立湿地生态效益补偿机制。2010年,财政部、国家林业局下发《关于开展2010年湿地保护补助工作的意见》中明确安排补偿资金两亿元用于补助21个省(自治区)的湿地补偿。党的“十八大”报告中明确指出:“深化资源性产品价格和税费改革,建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度”。2014年,《中共中央国务院关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》中提出,“完善森林、草原、湿地、水土保持等生态补偿制度,继续执行公益林补偿、草原生态保护补助奖励政策,开展湿地生态效益补偿和退耕还湿试点”;同年,7月,财政部会同国家林业局印发了《关于切实做好退耕还湿和湿地生态效益补偿试点等工作的通知》,进一步明确了省级财政部门、林业主管部门和承担试点任务县级人民政府及实施单位的责任,提出了加强财政资金管理的要 求。这些都为建立西藏湿地生态效益补偿机制奠定了法律和政策基础。

1.3.2 国家和西藏的发展战略要求

西藏自治区政府提出了建设西藏生态安全屏障以及建设生态西藏、美丽西藏的战略目标。为达到

这样的目标,湿地资源保护是一个不可缺少的部分,湿地区的居民肩负着建设和保护湿地的双重担子,必须建立有效的湿地生态效益补偿机制,才能加快湿地地区的发展,明确湿地生态保护的权、责、利,且在《西藏自治区主体功能区规划》中也提出,“加强湿地保护与恢复,维护生物多样性”,为实现湿地资源的保护和恢复打下坚实的制度基础。因此,建立湿地生态效益补偿机制是建设生态西藏、美丽西藏的一项紧迫而艰巨的任务,也是全面建成小康社会、实现中国梦的战略要求。

1.3.3 西藏各界形成了社会共识

西藏各级领导、有识之士,对建立湿地生态效益补偿机制存在共识。西藏自治区人大常委会于2010年11月26日通过了《西藏自治区湿地保护条例》,这标志着西藏湿地保护工作迈向了法制化管理的轨道,也将对湿地生态效益补偿机制的最终建立产生重大和深远的影响,而《西藏自治区湿地保护条例》为了加强湿地保护,维护湿地生态功能和生物多样性,促进湿地资源可持续利用,构建生态安全屏障。西藏将湿地保护列入了全区生态建设议事日程,并将重点集中在湿地面积保护与恢复上,通过水源保护、恢复水系、保护与恢复湿地面积、恢复湿地生态系统、建立多部门协调机制等措施,努力实现湿地保护事业的健康、快速发展。同时,湿地区的干部群众要求加快建立重要湿地生态效益补偿的呼声很高。

2 湿地生态效益补偿机制设计

2.1 补偿原则

(1) 生态优先、发展优先的原则

生态优先是指湿地生态区位重要、生态脆弱的区域要优先保护、重点补偿。因为处于生态环境重要区域的湿地生态系统一旦遭到破坏就很难依靠自身力量恢复良性生态环境,同时将导致偶发或多发性自然灾害频繁发生,甚至毁坏了人们赖以生存的生态环境,影响工农业的正常发展,直接影响人民的生产生活和社会的发展。发展优先在这里的不是指一味的经济发展而是指经济、生态、社会协同发展。在补偿制度的实施过程中,关注被补偿地区的发展问题,重点放在这些地区改变农牧民生活水平、提高人口素质、加强城市化建设、提升产业结构上来,使

有限的资金更加有效率。最终实现区域之间的协调发展,人类社会与自然协调发展。

(2)“谁保护、谁受益”与“谁受益、谁付费”的原则

生态保护是一种具有很强外部经济效应的活动,如果对保护者不给予必要的补偿,就会导致普遍的“搭便车”行为,出现供给的严重不足。通过湿地生态效益补偿,使农牧民从湿地保护中得到实惠,提高其保护湿地的积极性和主动性,促进湿地保护。鉴于生态保护的受益主体往往很难确定,因此政府应当成为补偿的重要主体之一,但是随着社会的快速发展,在很多情况下,还是能够通过一些手段来确定受益者,因此,受益者来作为补偿的主体由其来付费是必要的。

(3)政府主导、市场推进的组织原则

生态保护建设属于公共事业,由于生态建设的经济外部性及公共产品的存在,加之市场条件不完善,必然会出现市场失灵,这就需要政府在建设中起到主导的作用。以政府向社会购买服务方式,聘用当地农牧民,发挥其主体作用,引导农牧民主动参与湿地生态保护和建设。西藏人民政府主要依靠法律手段、经济手段和必要的行政手段发挥在环境保护中的作用,科学的界定生态建设者和受益者的权利和义务,制定相关法律法规,规范生态效益补偿的形式与标准,筹集生态效益补偿所需要的人、财、物和技术等,科学合理的分配到生态建设各领域,完善生态建设补偿网络,提高运行效率,实施有效监督。

(4)可持续发展原则

湿地生态系统具有脆弱性、易破坏性和难恢复性,一旦破坏力超过环境承载力的最大阈值,湿地生态系统将朝着环境恶化的趋势发展,人与湿地可持续发展的目标将无从实现。纳入湿地补偿范围内的经济利用活动,只能局限在湿地生态系统生态承载力范围之内;而对于超过湿地环境承载力的湿地破坏行为,不应纳入补偿范围,而应强制性禁止^[5]。因此,必须要建立湿地生态效益补偿制度来确保湿地资源的可持续利用,科学制订湿地生态效益补偿政策,坚持走可持续发展之路。

2.2 补偿利益关系

2.2.1 补偿主体

“谁补偿”的问题是湿地生态效益补偿的核心问题。补偿主体是作为生态环境的受益者和资源开

发利用的获利者对生态环境的保护者和资源开发引起的生态破坏的受害者进行补偿的行为主体。由于环境问题的社会性和环境保护的公益性,国家作为生态补偿的主体已形成共识^[6]。针对西藏的实际情况,补偿主体最主要是自治区政府,而区政府的职能决定能够代表广大人民的利益,赋予公共事权,担负管理职能,是当地生态效益补偿的主要实施者与推动者,同时带有一定的自利需求。

2.2.2 补偿客体

补偿客体是指生态效益补偿的对象。主要包括生态系统改善和生态环境建设的贡献者或在资源开发利用中使生态环境或自身利益受到破坏的受害者。由于生态系统的优劣直接影响人类和其他动植物的生存和发展,因此,理应由生态系统改善的受益者和资源开发利用的获利者对生态系统改善的保护者,生态环境建设的贡献者或因资源开发利用使生态环境受到破坏的受害者进行生态补偿^[7]。从西藏湿地生态效益补偿来看,这一客体主要由湿地所在地乡镇政府、村集体、湿地周边农牧民组成。

2.3 补偿标准及方式

2.3.1 补偿标准

建立湿地生态效益补偿机制的关键就是确定合理的湿地生态效益补偿标准,因为它关系到补偿效果及补偿者的承受能力,公平、合理、逐步提高应是考虑湿地生态效益补偿标准的原则。由于各地区湿地类型、土地权属、管理模式、经营方式和社区情况的多样性和复杂性,应因地制宜制订各自的湿地生态效益补偿方案。依据西藏的实际情况,制订补偿标准主要有两个依据:一是以湿地类型为依据,根据对湿地类型的管理难易程度设立不同的补偿标准,以便更好地通过生态效益补偿来促进湿地地区可持续发展的目的,由于西藏湿地类型复杂多样,每种类型的湿地所创造的生态效益不同,如河流湿地、湖泊湿地、沼泽与沼泽化草甸湿地,故设置不同的补偿标准。二是以补偿内容为依据,在保护与恢复湿地过程中,主要通过实施湿地保育、湿地限牧、湿地植被恢复及湿地野生动物栖息地恢复等补偿措施,同时加强湿地监测与湿地宣传教育,培训农牧民的湿地保护意识,发挥湿地生态效益的最大作用。

2.3.2 补偿方式

补偿方式是实施生态效益补偿过程中最为敏感的问题。湿地生态效益补偿的方式多种多样,按照

不同的分类标准分为不同的类别体系。目前,西藏主要是按资源配置方式,具体可分为资金补偿、政策补偿、实物补偿、智力补偿和项目补偿等5类。针对西藏湿地生态效益补偿主要采用资金补偿与政策补偿。

2.4 补偿期限及资金来源

2.4.1 补偿期限

由于生态效益补偿的政策性很强,目前国家又没有明确规定生态效益补偿的年限,所以在实践中难免遇到一些难题。在进行西藏湿地生态效益补偿过程中,要结合西藏的实际情况,本着统筹考虑、分步实施、稳妥推进的原则,依据西藏湿地的分布、建设现状及投资规模,对西藏湿地生态效益补偿暂实行补偿(试点),期限定为3年,待试点完成后,根据国家和自治区相关政策实施情况考虑延续。

2.4.2 资金来源

按照“谁受益,谁补偿”,“谁破坏,谁补偿”,“多受益,多补偿”的原则,建立起以国家和地方财政统筹为主,部门补偿为主,社会参与为补充的多层次的资金来源渠道。湿地属于公共物品,政府作为公共物品的提供者,理应承担起湿地生态效益的补偿责任。目前,就西藏湿地生态效益补偿的实施资金主要由自治区财政专项资金安排,同时考虑纳入国家财政预算,由国家和地方来支付。

3 湿地生态效益补偿机制存在问题及对策建议

3.1 存在的问题

(1)以当地政府为单一补偿主体,生态效益补偿资金来源过于单一

目前,西藏的湿地生态效益补偿还在试点阶段,属于行政主导式生态效益补偿。采用专项财政拨款、专项财政补贴的模式进行,使政府成为了唯一的补偿主体。从长期生态效益补偿角度看,西藏湿地生态效益补偿主要以资金补偿为主,而补偿资金全部来源于政府,只靠政府来补偿的这种方式会造成补偿不足的现象,进而影响整个湿地生态效益补偿的持续性发展。

(2)湿地效益补偿管理过程缺乏监督,生态效益补偿合作机制有待加强

在湿地生态效益补偿机制中,确定补偿主体是

机制得以运作的前提,补偿客体是机制运作的目的,补偿标准是机制运作的核心,补偿方式是机制运作的关键,而监督机制则是机制运作目标得以实现的重要保障。目前,西藏在湿地生态效益补偿机制运作过程中对于监督缺乏明确的规定,生态效益补偿机制内部也没存在一个相对独立的监督方,对湿地生态效益补偿机制的实施推进并没有进行独立评价;而生态效益补偿的管理与实施涉及多个行政管理部门,需要多部门共同合作与监督。

(3)生态效益补偿标准缺乏科学依据,基础研究工作欠缺

湿地生态效益补偿标准是整个生态效益补偿机制运行过程的重中之重,由于湿地生态效益补偿工作的顺利进行是基于准确充实的湿地基础研究工作的,从国家到地方的湿地生态效益补偿都存在着基础研究工作不足的现象,虽然当前国家制定了统一的湿地生态指标体系,但对湿地生态效益的评估、分析及生态环境变化的监测缺乏研究,而科学合理的湿地资源评价体系是确认生态效益补偿标准的重要前提。目前,西藏对湿地生态效益补偿试点区域的标准虽然设立了统一的规划与标志,但是其科学性还有待于斟酌。

(4)生态效益补偿法律法规不健全,生态效益补偿意识有待提升

近年来,我国虽然出台了一系列关于环境保护方面的法律法规,但对湿地生态效益补偿方面法律法规欠缺,没有专门关于湿地生态效益补偿的立法,法律法规不健全,缺乏系统的法规和政策措施。再就是,生态产品作为公共产品,绝大部分生态受益者存在着免费消费的心理,没有意识到需要履行相应的补偿义务,生态保护意识淡薄,还有就是为了经济发展,一部分企业和部门随意占用湿地自然资源,破坏了生态环境,增加了生态效益补偿的难度,提高人民群众对湿地生态效益补偿的认识。

3.2 对策建议

(1)建立多渠道筹集湿地生态效益补偿资金,加强对湿地保护情况的监督检查

当生态功能区尺度很大,提供的生态环境服务有众多的受益者时,生态环境服务很难量化分割和交易,在这种情况下由政府提供是更好的方式^[8]。根据现有的《西藏自治区湿地保护条例》的规定,“县级以上人民政府应当加强湿地工作的领导,建

立协调机制,将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划,所需经费纳入同级人民政府年度财政预算,并逐步建立湿地生态效益补偿机制”。在实施湿地生态效益补偿过程中由政府主导、市场运行、社区参与相结合的共同筹措生态效益补偿资金。同时,加强对湿地保护情况的监督检查,督促有关部门做好湿地保护工作,研究解决发现的问题。

(2)完善生态效益补偿法律制度,强化湿地生态效益补偿的制度保障

随着人们对湿地生态效益补偿认识的不断提高,湿地生态效益补偿出现的诸多问题亟需借助法律的武器来解决,创设适合湿地生态效益补偿的相关法律制度是实现科学执法的前提和基础,只有在法律层面确定湿地生态服务受益人、湿地资源开发者、湿地资源破坏者的补偿义务及其出资责任,湿地生态服务提供者、湿地资源保护者的受偿权利,才能使未来的湿地生态效益补偿活动有法可依,有章可循。

(3)构建“占一补一”的占补平衡机制,保证湿地面积的零净损失

通过对湿地资源基础工作的调查研究,科学地制定生态效益补偿标准,借鉴加拿大的湿地保护经验,对于重要湿地包括国际重要湿地、国家和省重要湿地在内的重要湿地实施“占一补一”的占补平衡机制,以保证湿地面积不受损失。所谓“占一补一”,即工程项目建设(包括公共工程)、经济开发活动确实需要占用一块湿地时,在确定占用湿地面积大小、评估湿地生态功能的基础上,在另一处重建一块与占用湿地面积大小相同,生态功能相当的湿地

以补偿经济活动占用湿地给湿地造成的损失,实现湿地面积不减少,湿地功能的“零净损失”。

(4)按不同区域和类型、多渠道实施湿地的生态效益补偿

在对西藏湿地进行生态效益补偿时,应按区域、分类型、运用多种补偿渠道进行补偿。全区的湿地资源丰富、类型多样,在对湿地所在地农牧民和在湿地保护工作中做出突出贡献的集体或个人进行补偿时,切忌实行统一的补偿额度、统一的补偿方式;同时,要依据湿地的不同类型以及湿地主要生态功能价值量的大小选择不同的补偿方式,确定不同的补偿额度。由于全区的经济发展水平存在一定差异,可以考虑每个地区(市)之间的生态效益补偿视其具体情况差别对待。

参考文献:

- [1] 陆维研. 中国湿地生态效益补偿制度研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学,2007.
- [2] 曹小玉,吕勇,张晓蕾,等. 湖南省湿地生态效益补偿机制初探[J]. 西北林学院学报,2008,23(5):170~171.
- [3] 肖智慧. 广东省湿地生态效益补偿制度探析[J]. 中南林业调查规划,2011,30(4):5~6.
- [4] 西藏自治区林业厅. 西藏自治区第二次湿地资源调查报告[R]. 2011.
- [5] 鲍达明,谢屹,温亚利. 构建中国湿地生态效益补偿制度的思考[J]. 湿地科学,2007,5(2):129.
- [6] 彭丽娟. 生态效益补偿法律制度研究[D]. 长沙:湖南师范大学,2006.
- [7] 杨新荣. 湿地生态补偿及其运行机制研究——以洞庭湖区为例[J]. 农业技术经济,2014,(2):108~111.
- [8] 姜宏瑶. 中国湿地生态补偿机制研究[D]. 北京林业大学博士学位论文,2010.