

建立生态环境补偿机制 推行循环经济发展模式

中国致公党中央委员会

一、考察活动的基本情况与四川省的成功经验

(一) 考察活动的基本情况

经中共中央批准,由中央统战部组织的中国致公党考察团在全国政协副主席、致公党中央主席罗豪才的率领下,于2002年8月5日—15日在四川省就“建立生态环境补偿机制和推行循环经济发展模式”问题进行了专题考察和调研活动。考察团先后在绵阳、阿坝和成都等地深入到绵阳塔子坝污水处理厂、绵阳热电厂、四川东材企业集团、长虹集团等企业,对污水、垃圾及工业废物处理等问题进行专题调研;深入到平武县、九寨沟县、茂县、汶川县、都江堰市,就退耕还林还草、天然林保护、干热河谷生态保护工程、旅游资源开发与保护等问题进行实地考察;还专程考察了成都市府南河、沙河治理工程和成都市污水治理工程等。通过深入企业、农村、工地进行广泛的实地调研,多次召开各种类型的专题座谈会,认真听取有关方面的情况介绍,进而围绕可持续发展、生态环境补偿机制的建立、发展循环经济和环 境立法等问题,提出了意见和建议。

(二) 四川省的成功经验

1. 省委省府高度重视

在实施追赶型、跨越式发展过程中,四川省委、省政府认真贯彻可持续发展战略,积极落实环境保护基本国策,以建立长江上游生态屏障为战略目标,

生态环境的保护与建设取得了突破性的进展。四川省各级领导将生态保护与可持续发展问题作为一项长期的、根本性的大事来抓,并作为干部政绩考核的重要内容之一,纳入目标责任制,积累了许多宝贵经验。这不仅对实现四川的可持续发展产生积极而深远的影响,而且对确保整个长江流域生态平衡和三峡库区安全都将起到十分重要的作用。

2. 退耕还林收效明显

四川省近几年积极响应中共中央和国务院的号召,采取有效措施,启动了天然林资源保护工程、退耕还林还草工程,取得了较好的效果,为四川省的经济社会发展特别是加快推进长江上游生态屏障建设,造就了巨大的生态效益和经济效益。

3. 发展替代产业初见成效

在加强生态建设的同时,四川省坚持市场导向,着眼于环境的改善和资源的永续利用,因地制宜选择和发展替代产业。从全局和长远出发,探索生态建设与经济建设的和谐统一,协调生态效益和经济效益的共生双赢。围绕以退耕还林还草为重点的绿色经济,发展有利于生态建设的绿色农业;围绕以城镇为依托的服务经济,大力发展旅游业、劳动密集型服务业和积极扩大劳务输出。

4. 重视循环经济发展规划

四川省在全国较早制定并推进循环经济的发展

规划,围绕以废弃物再资源化为特征的循环经济,发展清洁能源和推行清洁生产,提出了相关措施和方案,并在成都、绵阳等地以废弃物再资源化为突破口,进行了探索性的试点工作,在长虹集团、绵阳热电厂等企业积极发展清洁能源和推行清洁生产,将循环经济的思想逐步贯彻到经济、社会发展的各个层面。

5. 环境保护工作由点到面

四川省在环境污染与整治方面实现了从重点治理向点面结合的整体推进。全省积极推进生态环境综合治理和污染整治工程,在固体废弃物减量化、生活垃圾资源化、工业产品无害化方面进行了环境综合整治和规范管理的有益实践。

二、关于建立健全生态环境补偿机制

(一)生态环境补偿机制的基本概念

生态环境补偿机制,可以分为广义和狭义。广义的生态环境补偿机制,包含污染环境的补偿和生态功能的补偿,即通常所说的污染者付费,如成都市提出的对污染者征收空气资源补偿费,以及目前国家正在推行的二氧化硫排污收费等。狭义的生态环境补偿机制,则专指对生态功能或生态价值的补偿,包括对为保护和恢复生态环境及其功能而付出代价、做出牺牲的单位和个人进行经济补偿;对因开发利用土地、矿产、森林、草原、水、野生动植物等自然资源和自然景观而损害生态功能,或导致生态价值丧失的单位和个人收取经济补偿。

(二)建立生态环境补偿机制的必要性、紧迫性

中国自然环境条件复杂多样,生物多样性和生态资源十分丰富,但很大一部分地区自然环境恶化,生态环境脆弱。加强我国生态系统的环境保护、恢复与建设,是功在当代、惠及子孙的伟大事业和宏伟工程。建设和保护中国的生态环境,不仅对中国的经济建设,特别是改善贫困地区人民的生产和生活条件,具有极其重要的战略意义,而且对于全球的生

态安全与生物多样性保护,也具有十分深远的国际影响。

1. 建立健全生态环境补偿机制是实施可持续发展战略的基本需求

我国人口众多,人均自然资源严重不足,加之长期掠夺式的过度开发,使资源的供需矛盾十分突出。全国生态环境状况面临严峻形势,生态环境破坏范围日益扩大,危害程度不断加剧。建立相应的生态环境保护政策与补偿机制,确保资源的开发利用建立在生态系统的自我恢复能力可承受范围之内,是国家实施可持续发展战略的基本需求。

2. 建立生态环境补偿机制是国家生态环境保护与建设的核心环节

1998年以来,国家明确了建设秀美山川、确保生态安全的总体目标,相继制定了全国生态环境建设规划和生态环境保护纲要,并逐步纳入国民经济和社会发展规划予以实施。建立完善的生态环境补偿机制,为生态保护和建设提供强有力的政策支持和稳定的资金渠道,是“在开展中保护,在保护中开展”思想得以长期、稳定实施的核心环节。

3. 建立生态环境补偿机制是生态环境管理规范化、市场化的制度保障

目前,国家已经建立了一些初步的生态环境补偿资金和渠道,但由于机制不到位,补偿不能完全依理、依法进行,部门垄断导致补偿受益者与需要补偿者相脱节。国家需要建立完善、统一的生态环境补偿机制,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。

(三)我国目前实行生态环境补偿的现状

当前,我国在生态环境的保护、恢复与建设工作中,针对生态环境补偿,在部分行业、省、市开展了探索性的尝试,如:在生态环境补偿费的理论与实践方面进行了许多前沿性的探索和试点工作;建立了耕地占用补偿制度,基本实现了耕地占补平衡,从而对

土地资源实行了有效的管理与保护；通过制定森林资源保护的法规和林业可持续发展行动计划，实施天然林资源保护、退耕还林、三北和长江流域防护林体系等10大林业重点生态体系建设工程，加强森林资源的生态补偿；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，大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。

但是，在生态环境补偿政策、法规方面，全国还没有形成统一、规范的管理体系，缺乏有效的监督，收费标准的制定也缺乏科学根据，难以发挥应有的效果。

（四）生态环境补偿的形式

针对生态环境补偿机制在全国范围内东、中、西部地区，上、中、下游流域及不同行业、不同生态要素或自然资源开发类型之间的多层次性，生态环境补偿可以相应地采取多种形式。

1. 财政转移支付

如国家通过加大对中、西部重要生态功能区域的财政转移支付，补偿该地区保护生态环境而导致的财政减收，特别是因发展方式和机会受到一定限制而导致的收入减少。

2. 项目支持

包括对各种生态环境保护与建设项目、生态环境重点保护区域替代产业和替代能源发展项目以及生态移民项目的支持。

3. 征收生态环境补偿税（费）

这也是各地反映比较强烈的要求。通过建立生态环境税（费）制度，可以设立固定的生态环境保护与建设资金渠道，实现生态环境保护与建设投入的规范化、社会化和市场化。

（五）关于建立健全我国生态环境补偿机制的建议

1. 加强生态环境补偿机制的立法工作，推进生态环境补偿费政策的出台。随着我国综合国力的不断增强和生态补偿实践经验的不断总结，应逐步通过立法使补偿标准得以明确界定，使补偿功能的区域统一性、检查验收的规范性等生态补偿政策和生态补偿制度日趋完善。

2. 统一征收国家生态补偿税。抓紧建立与市场经济相适应的统一的生态环境补偿税，消除部门交叉、重叠收费、资金使用效益低的现象，统筹解决生态保护和建设资金。设立国家生态保护基金，建议计委、财政、税务、环保部门在前期试点的基础上，联合开展专项研究和政策制定工作。

3. 将发展重点地区的替代产业、替代能源和生态移民问题纳入重点支持范畴。这是确保“退得下、稳得住、不反弹”的关键。因地制宜地培育地方经济新的增长点，通过发展替代产业、开发利用非生物能源和实施生态移民，提升生态补偿地区的产业竞争实力，逐步优化地区经济结构体系。

4. 加大对西部地区财政转移支付的力度，加强生态示范区建设。国家在加大对西部地区财政转移支付力度时，应当把生态环境补偿，特别是因保护生态环境而造成的财政减收，作为计算财政转移支付资金分配的一个重要因素。在重点建设国家级、省级生态示范区的同时，开展农村生态环境综合整治，积极推进创建环境优美小城镇和生态文明村镇活动。

5. 加大排污收费的力度。国家应当进一步加大排污收费改革力度，抓紧推行排污总量收费、补偿空气环境的二氧化硫收费、汽油消费税，以及提高城市垃圾收费，并逐步实行费改税，促进循环经济和环保产业的发展。

三、关于推行循环经济发展模式问题

（一）循环经济的基本概念

循环型经济体系是以产品清洁生产、资源循环

利用和废物高效回收为特征的生态经济体系,由于其将对环境的破坏降到最低限度,并且最大限度地利用资源,从而大大降低了经济发展的社会成本。推行循环经济是世纪之交国际社会的发展趋势,也是中国实现可持续发展战略的重要途径和有效形式。

(二)发展循环经济的战略意义和现实必然性

1. 可持续发展 10 年:日益恶化的全球环境呼唤循环经济

联合国环境规划署 2002 年在巴黎发表的全球环境综合报告表明:1992 年全球可持续发展首脑会议召开 10 年以来,全球环境状况仍在恶化,经济的发展和商品、服务需求的增长正在抵消环境改善的努力。环境退化所导致的自然灾害,对世界造成了 6 080 亿美元的损失——相当于此前 40 年中的损失总和。除非人们大大减缓对矿物燃料的使用,否则到 2100 年,地球温度将比 1990 年的水平上升 6℃,由此将导致水资源极度缺乏、食品生产严重不足和致命疾病广为扩散。

当前的全球经济模式以市场需求为导向,以产品工业为主体,忽视基本的生态环境准则,扭曲的经济发展系统朝着与生态环境支撑系统背道而驰的方向演化并渐趋衰落。人类社会谋求进一步生存发展的本能需求,促进了全球经济模式向生态型循环经济的重组与转型。

2. 推行循环经济发展模式是提升国家核心竞争力的关键所在

目前,中国正处于经济高速发展时期,由于人口众多,面临着比其他国家更大的资源和环境压力。只有高度重视对循环经济的研究与实践,积极开发和应用环境友好技术,才能为实施可持续发展战略提供必要的理论基础、经济模式和技术支持,达到区域可持续发展的环境经济综合效益最大化,以资源良性循环和生态环境改善为前提实现经济永续增长

的战略目标。

3. 推行循环经济发展模式是国家生态环境安全和社会长治久安的有效手柄

环境与发展平衡与否,是判定国家生态环境安全和社会长治久安程度的基本标志。当前,自然资源短缺、环境质量恶化、自然灾害频发、资源与环境管理能力薄弱、科技储备能力不足等问题,已经在相当程度上制约着我国国民经济的持续快速发展,影响着人民生活质量的提高。环境污染与生态安全问题还直接影响到人民的身体健康乃至生命安全,并随着人民生活水平的提高和价值观念的转变变得越来越重要。

循环经济是一种建立在物质不断循环利用基础上,运用生态学规律来指导人类社会的经济活动的新型经济发展模式。它要求把经济活动组织成为“资源利用—绿色工业—资源再生”的封闭式流程,所有的原料和能源要能在不断进行的经济循环中得到合理利用,从而把经济活动对自然环境的影响控制在尽可能小的程度。因此,立足于我国 21 世纪国民经济和社会的可持续发展、人民生活质量的提高和国家的生态环境安全,全面推行循环经济发展模式,是政府解决当前和今后我国面临的一系列重大资源、环境和经济问题的有效手柄。

(三)循环经济运行的基本原则和实现方式

循环经济要求用生态学规律来指导人类社会的经济活动,在生产和消费过程中形成一个资源—产品—再生资源的物质循环过程,从而实现低开采、高利用、低排放的目标。

1. 循环经济遵循以资源投入最小化为目标的“减量化”准则。针对产业链的输入端——资源,通过产品清洁生产而非末端治理,最大限度地减少对不可再生资源的耗竭性开采与利用,以替代性的可再生资源为经济活动的投入主体,以期尽可能减少进入生产、消费过程的物质流和能源流,对废弃物的产

生、排放实行总量控制。制造商(生产者)通过减少产品原料投入和优化制造工艺来节约资源和减少排放;消费群体(消费者)通过优先选购包装简易、循环耐用的产品,以减少废弃物的产生,从而提高资源物质循环的利用率和环境同化能力。

2. 循环经济遵循以废物利用最大化为目标的“资源化”准则。针对产业链的中间环节,对消费群体(消费者)采取过程延续方法,最大可能地增加产品使用方式和次数,有效延长产品和服务的时间强度;对制造商(生产者)采取产业群体间的精密分工和高效协作,使产品—废弃物的转化周期加大,以经济系统物质能量流的高效运转,实现资源产品的使用效率最大化。

3. 循环经济遵循以污染排放最小化为目标的“无害化”准则。针对产业链的输出端——废弃物,提升绿色工业技术水平,通过对废弃物的多次回收再造,实现废物多级资源化和资源的封闭式良性循环,实现废弃物的最少排放。

4. 循环经济遵循以生态经济系统最优化运行为目标的“重组化”准则。针对产业链的全过程,通过对产业结构的重组与转型,达到系统的整体最优。以环境友好的方式利用自然资源和提升环境容量,实现经济体系向提供高质量产品和功能性服务的生态化方向转型,力求生态经济系统在环境与经济综合效益最优化前提下的可持续发展。

(四)关于推行循环经济发展模式的建议

1. 推进发展循环经济的立法工作,健全法律体系。大力促进循环经济立法工作,将“减量化、资源化、无害化、重组化”确立为发展循环经济立法的基本要求,为实现从末端治理向源头控制的根本性转变提供法律保障。

2. 健全以再生资源回收利用产业为主的循环经济产业体系。健全和完善再生资源管理机制和有关法律、法规体系,逐步形成再生资源分类收集、分

类运输、分类处置的产业化和社会化服务体系,从管理体制上保证垃圾分类和资源回收利用工作的开展。加快再生资源分类收集的基础设施建设,尽快建立和完善多渠道的可利用物资回收系统,加快产业化进程。

3. 推行清洁生产,加大《清洁生产法》的检查督促力度。大力推行清洁生产,倡导绿色工业,大幅度提高资源利用率,降低污染物排放量,促进经济增长方式从粗放到集约的转型;加大《清洁生产法》的检查督促力度,将源头预防和全过程治理渗透到国民经济的相关政策法规中。

4. 加强循环经济宣传教育,促进公众参与。加大宣传和教育力度,提高全民资源意识,在全社会树立循环经济观念,从而以环境友好的方式利用自然资源和提升环境容量,建立绿色生产、适度消费、环境友好和资源永续利用的社会公共道德准则。

5. 加强循环经济试点和推广工作。利用现代科技与绿色技术,充分发挥地区资源优势,依据经济发展水平及“整体、协调、循环、再生”的原则,运用系统工程方法,全面规划、合理组织替代型产业,促进地区经济效益和生态效益的进一步发挥,积极拓展以节能、增能、多能互补的能源综合开发工程、以沼气为纽带的物质循环利用型能源生态工程;以资源回收利用为主的垃圾资源化工程;以无公害农产品和绿色、有机食品开发等农副产品加工利用及储存保鲜为主的生态经济工程等循环经济试点产业的长足发展,达到生态与经济两个系统的良性循环和经济、生态、社会三大效益的高度统一。

四、结语

在国家可持续发展战略的实施过程中,只有保护与开发、环境与发展并重,大力推行生态补偿机制和循环经济模式,早日完善立法规范和政策保障,才能使环境与发展协调统一,国民经济才能走上良性循环的道路。