

文章编号: 1000-5862(2012)04-0431-05

# 鄱阳湖退田还湖生态补偿研究( ) ——鄱阳湖湿地退田还湖生态补偿实施建议

倪才英<sup>1</sup>, 夏秋烨<sup>1</sup>, 汪为青<sup>2</sup>

(1. 江西师范大学鄱阳湖湿地与流域研究教育部重点实验室, 江西 南昌 330022;

2. 江西省景德镇市第一中学, 江西 景德镇 333000)

**摘要:** 鄱阳湖退田还湖工程是长江生态功能系统恢复工程中的一个重要的组成部分, 而工程能否顺利实施需要解决的关键问题是在退田还湖过程中对农民损失的利益能否有效补偿. 在前文(鄱阳湖退田还湖生态补偿研究(I)和(II))相继对鄱阳湖湿地生态系统服务价值进行计算和双退区湿地生态补偿标准评估之后, 提出了结合实际的补偿年限、补偿方式等可操作性建议, 并根据 2 种补偿机制对补偿的可行性进行了具体分析.

**关键词:** 生态补偿; 鄱阳湖; 退田还湖

**中图分类号:** F 124.5

**文献标志码:** A

## 0 引言

作为长江中下游最重要的调蓄洪水的湖泊, 鄱阳湖多年以来一直对长江中下游的防洪抗涝工作有重大贡献. 而自 20 世纪 50 年代开始, 由于发展生产、消灭流行性疾病的需要, 对湖区进行了综合治理, 开展了联圩并垸、蓄洪垦殖、控制湖汊等工程, 使得鄱阳湖的湖面有所减少<sup>[1]</sup>. 虽然这在一定程度上使得该区域居民的生活水平和居住条件有所改善, 但从 20 世纪 80 年代开始, 这些工程给自然环境所带来的弊端日益显现, 尤其是 1998 年长江流域的特大洪水之后, 国务院及时提出了“封山植树, 退耕还林; 平垸行洪, 退田还湖; 以工代赈, 移民建镇; 加固干堤, 疏浚河湖”的“三十二字”方针<sup>[2]</sup>, 此后, 鄱阳湖改造工程开始顺应自然发展规律, 朝着营造良好的生态环境的方向发展.

## 1 建立鄱阳湖退田还湖生态补偿机制的必要性

随着公众对生态环境的认识越来越深入, 生态服务价值的货币化使得出现了生态补偿这一概念.

广义的生态补偿包括 2 个方面: 一是对自然生态环境的保护者的奖励, 二是自然生态环境的破坏者对其所造成损失的赔偿和收费. 而狭义的生态补偿便是指前者, 是对生态环境的保护行为作出牺牲者给予经济补助或政策上的优惠.

自生态补偿问题纳入“十一五”规划纲要起, 我国的生态补偿机制在坚持“谁开发谁保护, 谁受益谁补偿”的补偿原则有了政策上的依据. “十一五”期间, 各地的生态补偿机制尽显成效. 而今, “十二五”规划纲要又进一步明确提出了加强生态保护与建设的任务. 纲要指出: “坚持保护优先和自然恢复为主, 从源头上扭转生态环境恶化趋势.” 并且在纲要中明确提出保护湿地、建立生态补偿机制的要求, 为鄱阳湖生态服务功能的发挥提供了政策上的依据.

以农村人口为绝大多数的鄱阳湖湖区产业结构单一, 经济发展水平和农民人均纯收入普遍较低, 农业占农村社会总产值的比重很高, 而非农产业的发展水平低. 由于连续的洪涝灾害影响以及之后鄱阳湖退田还湖工程的实施, 导致农民人均纯收入普遍降低. 如何改善鄱阳湖湖区居民的居住条件和生活水平, 扩大非农产业占该区域农村产业的比重, 使得该区居民收入水平得到提升成为鄱阳湖生态补偿政策实施过程中惠及民生的一个重要方面.

收稿日期: 2012-01-20

基金项目: 国家自然科学基金(40961041)和江西省科技课题(BSB09201)资助项目.

作者简介: 倪才英(1968-), 女, 江西鹰潭人, 教授, 博士, 主要从事湿地保护与资源可持续利用的研究.

作为实施退田还湖的主要区域之一的鄱阳湖地区,姜鲁光<sup>[3]</sup>的研究表明,在各级政府政策的驱动下,继 1998 年长江中下游流域的大水之后,鄱阳湖湖区圩堤内的耕地面积显著减少,湿地部分功能得到有效恢复,面积大幅增加,同时建设用地的面积和规模都有所减少,这表明退田还湖政策对鄱阳湖湖区圩堤内土地利用方式的转变起到了明显的积极作用<sup>[4]</sup>。但 2000 年以后,随着保护耕地、保障国家粮食安全、提高农民种粮积极性等一系列农业鼓励政策的相继出台,政府粮食收购价逐年攀升,粮食种植的收益率有呈现一定程度的增长趋势。受此经济利益的驱使,湖区撂荒的耕地逐步开始复耕,圩堤内大量已恢复的湿地被重新开垦为耕地。2000—2005 年 6 年间,鄱阳湖区出现了湿地大面积转变为耕地的现象,退田还湖政策对湖区内土地资源的合理利用有弱化的趋势。这充分说明了退田还湖政策能否有效实施的根源在于经济利益的驱动,与退田者的意愿密切相关。因此,从保护者和“牺牲者”的个人受偿意愿出发,制定合理可行的补偿政策,对于补偿政策的实施、生态补偿成果的保护意义重大。2009 年 12 月 12 日国务院正式批复《鄱阳湖生态经济区规划》,标志着建设鄱阳湖生态经济区正式上升为国家战略。在这大好的发展机遇下,建立合理的生态补偿机制更成为了鄱阳湖区域实现可持续发展、共建和谐社会的重要内容。

## 2 鄱阳湖湿地退田还湖生态补偿实施建议

生态补偿是一种以保护自然生态环境、促进生态系统可持续利用为目的,以经济、政治手段调节各类利益相关者之间关系的制度安排<sup>[4]</sup>。其补偿既包括由生态系统服务的受益者向生态系统服务提供者的补偿,也包括由生态系统破坏者向相应受害者的补偿<sup>[5]</sup>。退田还湖的生态补偿是由政府发动的政府主导型补偿,它在实施过程中采取了许多不同的方式<sup>[6]</sup>。已有研究<sup>[7-8]</sup>表明,通过价值量的计算可以大致了解鄱阳湖湿地主要生态服务的构成和价值,为鄱阳湖退田还湖生态补偿的实施提供参考。本文在确定不同土地利用类型生态补偿年限的基础上,根据该区域生态系统服务价值量和补偿标准的评估,探讨可操作性强的不同补偿方式,以可能性为度,期望推动政府或企业进行实际补偿,真正惠及湖区

为生态保护做出贡献的利益牺牲者。

### 2.1 补偿年限

对生态补偿年限的确定主要是依据实施退田还湖工程的持续时间以及退田影响时间来确定的。这是一个连续的、系统的过程,因此,在补偿过程中确定合理的生态补偿年限就显得尤为必要,既要保证维持农户种粮时的利益,又不能补偿过度,以免给已实施的退田还湖机制造成破坏,导致农民复垦。为此,国家针对林业用地出台相应规定,确定了退耕还林的补偿年限,经济林和生态林的补偿年限分别是 5 年和 8 年。

1998 年鄱阳湖湖区实施的退田还湖生态补偿的过程中,作为民生之本的农田、耕地没有得到应有重视,对持有农田、耕地的农民仅在当年获得大米 750~1 875 kg/hm<sup>2</sup> 的补助,但是由于制度的不完善,这种补助也没有持续下去。诸如此类一次性的补偿基本上没有考虑到已退田的农民在投身另一项产业实现产业转移期间的调整时间。政府补偿措施的不成熟给农村产业经济的结构调整造成了断层,失去农田的农户无法成功转型,迫使他们重抄旧业,将已恢复的湿地重新开垦,复耕复种。在确定合理的生态补偿年限时,政府相关部门在制定鄱阳湖地区退田还湖的生态补偿政策时应以为鉴。

具体补偿年限是由具体产业结构调整的时间决定的,政府应根据调整时间及现状来判断维持或降低补偿标准,最终使得当地经济摆脱以农田、耕地为主的经济增长方式,实现传统农业经济向其他产业经济的完全转变。在实际中,补偿年限由于产业转移时间的不明晰导致存在争议。结合《中华人民共和国农村土地承包法》中规定农村土地使用权为 30 年,将退田视为国家对土地使用权的收回,则补偿年限可以依据剩余承包期的年限确定具体补偿年限。

### 2.2 补偿方式的确定

生态补偿机制应是多层次的,即通过生态效益影响涉及的范围<sup>[9]</sup>以此反映出湿地生态补偿的层次,而不同层次的补偿则以不同的方式或机制加以实现<sup>[10]</sup>。

**2.2.1 资金补偿** 资金补偿作为整个补偿机制中最重要的补偿部分,能够满足退田农户迫切的补偿需求,因此,经济补偿理应作为生态补偿政策中最常用的补偿措施。在实施过程中可以以退田还湖后鄱阳湖生态服务效益的外溢价值和土地的生产价值为基础对退田农户进行资金补偿。这种补偿方式在提高农户退田的积极性方面起了重要作用,在生态补偿机制中占有主要地位。

2.2.2 政策补偿 政策补偿为资金补偿的实施提供了制度上的保障。首先,各级政府通过制定相关政策对农户所退田地按面积计算机会成本做出相应的补偿;其次,在鼓励农民发展其他产业的倡议中提供政策上的支持,例如:农民进入某些行业有优先权,在政策的作用下,减轻了政府实施资金补偿的压力。在优惠待遇的诱导下,退田农户的产业转移可以促进其收入的增长,同时使得其他补偿形式有了政策做支撑。最后,通过招商引资,鼓励一些环保产业在该区落户,并给予这些投资项目在财政税收以及产业发展等方面上提供优惠待遇,企业落户的同时也解决了退田区剩余劳动力的流向问题。相关的补偿政策对整个鄱阳湖退田还湖生态补偿机制的运行是卓有成效的。

2.2.3 智力补偿 在招商引资的同时,发展技术也是关键。提高农户的知识水平,通过免费的技术培训与指导培养专业技术人员,在此基础上,鼓励其自谋出路,为当地各个行业的发展补充技术型劳动力;同时吸引劳动力密集型企业的入驻。在此基础上,加强基础教育,提高当地居民的文化水平,培养知识性人才,让他们主动认识到退田还湖带来的生态经济利益;鼓励发展现代农业,建设新型农村。

2.2.4 实物补偿 实物补偿即物质补偿,是指向被补偿者发放实物,如米、面等生活必需品的一种补偿方式。它作为生态补偿方式的一种补充能够在一定程度上改善受偿者的生活状况。

对鄱阳湖地区而言,在退田还湖生态补偿方式的选择和组合上应将各地的环境特点、人口结构及土地利用方式结合起来分析,选择最优方案,构建合理有效的生态补偿运行机制,以实现生态、经济的双赢。

### 2.3 生态补偿机制的实施

生态补偿的运行机制就是把握生态补偿各组成要素之间相互影响的运行规律,协调运用各种补偿方式,使得鄱阳湖退田还湖生态补偿顺利进行。图1为生态补偿机制运行示意图。

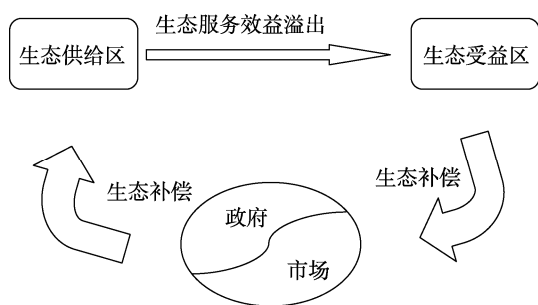


图1 生态补偿运行机制示意图

2.3.1 政府补偿机制 政府补偿机制是以政府为主体,采用政策、法律、规定等形式对企业和个体使用各项生态要素及对生态要素的破坏情况作出规范,违反者要支付一定的费用或受到处罚的补偿方式。在这种补偿机制中,作为客体的生态要素必须具有公共服务属性。就目前来看,它包括以下几种具体措施:

(1) 公共财政政策 公共财政支付政策包括纵向转移支付与横向转移支付。纵向转移支付是指为了加强下级政府的财政能力,上级政府采取的对下级政府无偿划拨资金的一种财政政策。横向转移支付是指地方政府之间的资金流动,例如政府间援助基金就是横向转移支付的一种方式,我国可以借鉴发达国家对发展中国家的官方开发援助(ODA 模式)试点实施。

(2) 税费和专项基金 目前,我国所强调的税费的作用主要包括2方面:在生态保护措施中,以收取各项费用,例如针对企业的排污费、环评费、检测费等,针对居民个人或家庭的生活污水处理费;而以税收,例如资源税、营业税等税收作为补充。各项税费的收取是促进环境破坏者改变其行为的关键措施。而收取的税费又可以用作保护治理当地生态环境的资金。

专项基金是政府建立的专门用于生态环境保护某一方面的资金,其资金来源是以政府的财政收入为主,包括组织或个人的捐赠等来源形式。生态补偿专项基金的建立可在一定程度上缓解退田区环保资金不足的现象。在这种情况下,政府部门应扩大专项基金的来源渠道,完善鄱阳湖生态补偿机制的实施。

(3) 税收优惠、扶贫和发展援助政策 政府通过对补偿地区实行税收优惠、扶贫和发展援助等政策的主要目的是补偿当地发展机会成本的损失以达到保护生态的作用,是一项政府生态补偿政策实施的重要辅助手段,企业和个体可以通过一系列的优惠、补偿政策来提高自身的经济收入,从而刺激其对生态环境的建设和保护行为。

2.3.2 市场补偿机制 市场补偿主要是以企业和居民作为补偿主体,以公共属性较弱的生态要素作为补偿客体。发达国家对市场补偿机制进行了许多研究和尝试。A. Gouyon<sup>[11]</sup>对发达国家的生态服务补偿行动进行了回顾,认为市场机制无疑是实现环境成本效益内部化的最有效的手段。市场补偿机制的实施,

具体方式有以下几种:

(1) 配额交易方式 以《京都议定书》为蓝本,参照各国碳排放量的可配额市场交易方法,在鄱阳湖湖区建立起从生态环境为交易对象的市场机制,将各项生态指标作为商品,全面划入可交易范畴,对不同地区按标准分配限额指标。

(2) “一对一”交易方式 “一对一”的市场交易也是将某项或某几项生态对象作为商品,在受益方与保护方之间进行的买卖交易制度,例如东阳与义乌之间的水权交易。借鉴浙江省的经验,将这种市场交易方式运用至鄱阳湖流域之内,配额不足的地区可以以资金形式向配额溢余地区购买其剩余配额,以此来补充其超出的配额指标。作为配额溢余地区而言,这是生态补偿的又一项资金来源。

(3) 绿色保证金制度 绿色保证金制度是以保证金的形式在企业或其他主体对保护区施加影响前就应缴纳的一笔费用,待企业或其他主体完成生产或项目之后视其行为对环境的影响程度和规定标准决定是否归还此保证金。这种制度的目的在于对主体的不良行为作出一定的约束,避免公共产品的过度使用。

(4) 生态标志制度 生态标志就其作用来说,可以形成一定的市场效应,从而带来经济利益,这种经济利益来自于被冠之以生态产品的商品与同类普通商品之间的价格差。对于保护区而言,如对当地生产的农产品等进行生态产品的认证,并作出标识,而后将其投入市场,便可获利。可将其价格差所产生的资金用于对湿地保护的补偿。因此,国家通过鼓励鄱阳湖地区的农产品的产业转型和升级,使其达到生态安全标准,进行生态标志的认证,也是市场机制中生态补偿的一部分。

在补偿的实际操作过程中,只有补足农户退田的损失,才会达到退田目标。而单纯的货币补偿会使政府在退田政策的实施中处于被动地位,投入成本较高,且会出现补偿金分配不均等问题。在这种情况下,企业作为市场调节机制中的重要组成部分,会起到缓冲和调节作用,企业提供的就业岗位工资越高,尤其是当工资水平超过了农民种田收入时,对农民的吸引力就越强,农户的退田积极性也就相应提高。企业作为退田还湖政策实施的重要推动力量,其所提供的工资与退田的补助金相互作用,这不仅使得单纯从事农业生产的人口降低,农村劳动力向非农产业转移,而且对优化当地经济结构,提高当

地居民的生活水平有明显的促进作用。这一动力变相地使政府退田还湖的成本转移到了企业身上,减轻了政府的负担。另一方面,企业在政府的积极引导和扶持下,壮大了规模,提高了效益,自身得到了发展,实现双赢。

政府补偿机制发挥作用由于客观政策、法律健全度以及资金无法及时到位等原因而不能确保有效实施,加之政府支付能力的有限性、生态服务对象的不确定性等问题给生态补偿制度的实施带来了巨大的困难。在市场补偿机制中,交易所涉及到的范围较大时带来的不仅仅是交易费用增多的问题,还需要考虑到地区间差异问题,这是促使交易难以持续进行的主要因素,只有当交易过程中受益方较少、交易范围面积不大时,才可考虑采用市场补偿方式。综合考虑,在实施鄱阳湖的退田还湖生态补偿中,应以政府补偿为主,市场补偿作补充。在补偿方式的选择上要综合考虑、灵活运用,构建一套完整的适用于本地区的生态补偿体系。

### 3 结束语

任何生态补偿机制的建立都是基于政策实施中政府、企业与农户三者之间的互动关系而产生的,鄱阳湖湖区是全国乃至世界性的重要湿地功能区,能够建立一整套且有实效的生态补偿机制对维护好其生态服务功能具有重要的意义。但是生态补偿政策的实施,具有以下几点困难:首先,生态环境是公共物品,人们不需要为之付费的观念阻碍了政策的实施;其次,由于某些生态系统服务功能的交叉性及其价值难以准确计量,以及补偿标准的无法量化,为补偿机制的建立带来了一定的困难;最后,实施补偿的具体制度环境、操作成本、补偿的公平性等不确定因素都为生态补偿途径的选择增加了难度。同时,需要注意的是,生态补偿机制必须综合考虑经济水平和自然环境的改变而对补偿途径及标准进行相应调整。

本文借鉴了目前国内对生态补偿机制的主要研究方法——从宏观角度的经验探讨,对鄱阳湖退田还湖生态补偿机制的建立做了定性化分析,同时对补偿的可操作性做了具体的分析,提出了切实的对策和建议,为生态服务功能在各大重点生态保护区的实现提供了更加有力的科学依据,同时也为我国生态补偿问题由理论走向实践奠定基础。

## 4 参考文献

- [1] 胡俊. 退田还湖对鄱阳湖区农民收入的影响研究 [J]. 江西农业大学学报: 社会科学版, 2006, 5(2): 49-50.
- [2] 李华忠. 洞庭湖退田还湖的血防问题与对策 [J]. 中国血吸虫病防治杂志, 2000, 12(2): 107.
- [3] 姜鲁光. 退田还湖后鄱阳湖洪水风险与土地利用新变化 [J]. 人民长江, 2009, 40(17): 8-10.
- [4] 潘理虎, 黄河清, 姜鲁光, 等. 基于人工社会模型的退田还湖生态补偿机制实例研究 [J]. 自然资源学报, 2010, 25(12): 2007-2017.
- [5] 李文华. 探索建立中国式生态补偿机制 [J]. 环境保护, 2006(10): 1-5.
- [6] 李磊. 我国流域生态补偿机制探讨 [J]. 软科学, 2007, 21(3): 86.
- [7] 倪才英, 曾珩, 汪为青. 鄱阳湖退田还湖生态补偿研究(I): 湿地生态系统服务价值计算 [J]. 江西师范大学学报: 自然科学版, 2009, 33(6): 737-742.
- [8] 汪为青. 鄱阳湖湿地生态系统服务价值与退田还湖生态补偿研究 [D]. 南昌: 江西师范大学, 2009.
- [9] Luis Gamez. Outline for presentation-The use of market instruments for environmental services in costa rica [J]. Workshop on Payment Schemes for Environmental Service, 2002(4): 22-23.
- [10] 熊鹰, 王克林, 蓝万炼, 等. 洞庭湖区湿地恢复的生态补偿效应评估 [J]. 地理学报, 2004, 59(5): 777-785.
- [11] Gouyon A. Rewarding the upland poor for environmental services: a review of initiatives from developed countries [EB/OL]. [2003- - ]. <http://www.Worldagroforestrycentre.org/sea>.

# The Study on Eco-Compensation of the Returning Field in Lakeside Areas to Poyang Lake ( )

## — Suggestions on Eco-Compensation Measures for the Double-Returned Areas in Poyang Lake Wetlands

NI Cai-ying<sup>1</sup>, XIA Qiu-ye<sup>1</sup>, WANG Wei-qing<sup>2</sup>

(1. Key Laboratory of Poyang Lake Wetland and Watershed Research, Ministry of Education, Jiangxi Normal University, Nanchang Jiangxi 330022, China; 2. No. 1 Middle School of Jingdezhen City in Jiangxi Province, Jingdezhen Jiangxi 333000, China)

**Abstract:** The program of returning field in lakeside areas to Poyang Lake is an important part of the Yangtze river ecological function recovery system and the key problem of the program is whether the farmers would be satisfied with the compensation compared to the loss of their benefits from this program. Based on the calculation of eco-system services value and assessment of compensation standards for the double-returned areas of Poyang lake wetland (Study on Eco-Compensation of the Returning Field in Lakeside (I) and (II)), compensation period, method and other acceptable suggestions were discussed in this article, two kinds of compensation mechanism were analyzed according to Poyang lake situation as well.

**Key words:** ecological compensation; Poyang Lake; returning the field in lakeside areas

(责任编辑: 刘显亮)