

贫穷守不住绿色

——建立六盘山区生态补偿机制分析

张 芳

(作者单位：自治区政府研究室)

被誉为黄土高原“绿岛”的六盘山是黄河 60 余条支流的发源地，是陕、甘、宁三省（区）200 多万人口的重要水源地，具有重要的水源涵养、水土保持、调节气候、保护生物多样性等生态功能，是我国西部重要的天然绿色屏障。但是，由于自然和历史原因，宁夏六盘山片区人口严重超载、生态环境十分脆弱、自然灾害频繁，160 万人口的发展和环境、资源保护矛盾不断凸显。“十二五”时期，为应对国际气候变化，健全少数民族地区生态文明制度，顺利推进“美丽宁夏”建设，遏制六盘山地区生态恶化和贫困持续的恶性循环，宁夏急需争取国家扶持，建立具有扶贫性质的六盘山区生态补偿长效机制。

一、宁夏六盘山区建立生态扶贫补偿机制意义重大

（一）构建西部生态屏障的核心与关键

宁夏六盘山区是整个六盘山片区核心区，是黄土高原上重要的水源涵养地，“十一五”时期，其核心林区及外围生态保护区总面积约为 350 万亩，森林覆盖率约为 14%，有黄土高原动植物种质资源库、“天然水塔”的美称，孕育了泾河、清水河、葫芦河，维

系着宁夏、甘肃、陕西三省（区）13个县市200多万人口的生产生活用水和生态安全。其水源涵养、水土保持、调节气候、碳汇制氧、保护生物多样性等功能对所在地区和周围及下游的生态环境保护至关重要。

（二）解决当地群众脱贫致富的有效举措

宁夏六盘山地区作为全国集中连片特困地区之一，其人口数量、土地面积占宁夏的半壁江山，经济发展却十分落后。固原市2011年GDP仅占全区的6.3%，人均GDP仅为全区平均水平的26%，地方财政收入仅占3.63%，农民人均收入1350元以下的贫困人口为45万人。由于退耕、禁牧、禁伐等措施的实施，当地群众生产资料开始减少甚至丧失，使部分农民无法继续维系原有的生产方式，加之现行的补助政策年限过短，可持续发展面临挑战。只有建立生态扶贫补偿机制，当地群众才能在满足生存发展的情况下，守住绿水，保护生态。

（三）实现人与自然和谐发展的客观要求

在宁夏六盘山地区建立生态补偿机制，一方面，争取到充足的项目资金将为当地生态环境的改善提供有利条件，防止水土流失严重，有利于调节气候，涵养水源。另一方面，群众得到生态补偿，生存和生活有了基本保障，人为破坏生态环境的行为明显减少，避免出现“保了生态，饿了肚子”尴尬局面，最终实现脱贫致富与生态建设的“双赢”效果。

（四）探索建立宁夏区域性生态补偿机制的迫切需要

宁夏作为国家西部重要少数民族地区，是黄河的重要支流泾河、清水河、葫芦河的主要流经地，共有包括贺兰山，六盘山，罗山等 13 个自然保护区、4 个国家森林公园，28 个湿地保护与恢复示范区、湿地公园，对构建我国西部生态屏障举足轻重。但是，目前宁夏水资源日益短缺，全区中度以上生态脆弱区域占国土空间的 40.23%，水土流失面积占全区总面积的 70%，生态保护与社会发展矛盾不断凸显。宁夏应学习青海等地做法，立足自身生态屏障的优势，积极向国家申请建立生态补偿试验区，尽快探索建立生态补偿机制。

二、宁夏六盘山区建立生态扶贫补偿机制机遇难得

（一）国家鼓励支持建立生态补偿机制

党中央、国务院历来高度重视生态环境保护和建设，把可持续发展作为基本国策。党的十八大明确提出“要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。”《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020 年）》明确提出要“建立生态补偿机制，并重点向贫困地区倾斜；《西部大开发“十二五”规划》要求按照“谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态补偿机制……”国务院 2008《国务院关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》强调：要“结合全国主体功能区规划的实施，支持大六盘生态经济圈建设……支持将宁夏建设构筑西部重要的生态安全屏障。完善森林生态补偿机制，逐步扩大补偿范围”。

(二) 我国近年来生态补偿机制的成功实践

1. 国家支持青海三江源地区建立生态补偿试验区。三江源地区地处青藏高原腹地，是长江、黄河和澜沧江的源头汇水区，素有“中华水塔”之称。为加强该地区生态环境保护，国务院于2003年批准建立三江源国家级自然保护区，2008年建立三江源国家生态保护综合试验区，2011年批准《青海三江源国家生态保护综合试验区总体方案》，到2012年年底，财政部拨付给三江源生态保护区的资金将达60多亿元。

2. 安徽、浙江5亿元建立跨省流域生态补偿机制。2012年3月，为切实保护好千岛湖的优质淡水资源，浙江、安徽两省采取一年5亿元确保千岛湖水质，建立跨流域生态补偿机制。此举为全国同类地区跨省治理湖库污染提供了新的解决方案。

3. 陕西、甘肃首开西部贫困地区建立跨区域生态补偿先例。为改善渭河流域水环境质量，经甘肃省定西市、天水市政府，陕西省宝鸡市、杨凌示范区、咸阳市、西安市、渭南市政府协商，2011年12月，陕西省决定拿出600万元补偿渭河上游甘肃天水、定西两市，用于支持渭河上游两市污染治理、水源地生态建设和水质监测能力提升项目。

三、宁夏六盘山区建立生态补偿机制的路径选择

(一) 申请由中央协调建立跨省补偿机制

按照“谁受益、谁付费”原则，建议由国家有关部门牵头协调，将泾源县列为泾河水资源跨区域生态补偿机制试点县，加强

泾河流域宁、甘、陕三地政府的协商与对话，联合开展研究，最终形成具有政策和法律保障的长效补偿机制，形成泾河流域上游治理有投入，节水有动力，下游要水有理由的良性循环机制。

（二）宁夏设立泾河水资源生态补偿基金

六盘山地区、原州区、西吉县水资源严重不足，宁夏近年来实施泾河水北调工程，对泾源县北部地区工农业生产用水产生一定影响，宁夏应建立泾河水资源补偿基金，由宁夏回族自治区、固原市和调入水资源的县（区）财政按比例共同承担，主要用于泾源县北部乡镇生态补偿。此举可为建立泾河水资源跨省补偿机制的建立起到示范推动作用。

（三）加强生态补偿立法

加强生态保护立法，以法律形式将补偿范围、对象、方式、标准、组织体系、考核办法等确定下来，是建立和完善生态保护补偿机制的根本保证。宁夏应抢抓国家即将出台《生态补偿条例》的机遇，在明确相关利益主体和补偿内容的基础上，尽快启动制定《宁夏六盘山区生态补偿条例》。这一立法应充分考虑六盘山地区经济发展落后，陕西、甘肃等中下游地区经济发展富庶的现实，平衡各方利益，实现权利义务对等，从宏观上对六盘山地区生态补偿工作进行综合指导，促进生态补偿工作走上法制化、规范化轨道。

（推荐报送单位：共产党人杂志社）