

# 青海省长江源区生态补偿现状与政策需求问卷调查

侯东林, 沈晓悦, 郭林青, 冯雁

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

**【摘要】**本研究基于问卷调查,对青海省长江源区生态补偿现状与政策需求进行深入分析。研究发现,各类受访者普遍对长江源区生态补偿政策持积极肯定态度;政府及研究机构受访者普遍认为长江源区生态补偿的最主要问题是补偿资金少且缺乏稳定的长效机制,农牧民受访者认为补偿标准低、申请难度大;政府部门受访者认为生态补偿资金应体现既促先进又补短板的政策导向,农牧民受访者则认为应以增加就业机会的方式实施生态补偿;大多数受访者认为加大国家和长江下游省份生态补偿的支持力度是处理好长江源区保护与发展关系的关键。建议:一是将长江源区纳入长江经济带生态补偿范围;二是进一步明晰长江源区生态环境保护的各方利益关系;三是探索建立以中央财政资金为引导的多元化补偿;四是长江源区生态补偿政策设计应将生态环境保护与社会民生保障相协同放在突出位置。

**【关键词】**长江源区;生态补偿;问卷调查

中图分类号:X21 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2020)02-0079-06 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202002079

青海省是长江发源地,长江在青海省境内长1206km,占其干流长度的19%。青海省长江源区为下游提供了丰富的淡水资源,是高原生物多样性最集中的地区,与黄河、澜沧江源头一起共同被誉为“中华水塔”,承担着水源涵养和生物多样性保护等重要责任,是中华民族的重要生态屏障。近年来青海省长江源区生态保护工作稳步推进<sup>[1-4]</sup>,实施多项生态补偿政策<sup>[5]</sup>,长江经济带生态补偿工作中也安排中央财政资金对青海实施定额补助<sup>[6]</sup>。但青海省长江源区生态系统敏感脆弱,针对性的流域生态补偿机制尚未有效建立。本研究开展问卷调查,基于调查数据对青海省长江源区生态补偿政策进行深入分析,从不同的层面和角度分析各利益相关方对生态补偿政策的意见和建议,为建立完善青海省长江源区生态补偿机制提供有力支持。

## 1 青海省长江源区概况

本研究所涉及的青海省长江源区总面积为15.8万km<sup>2</sup>,在行政区划上分属玉树藏族自治州(包括玉树市、曲麻莱县、称多县、治多县、杂多县)、果洛藏族自治州(包括班玛县、达日县、久治县)和海西蒙古族藏族自治州的格尔木市唐古拉山镇,共计9个市、县、镇,总人口41.5万人。

长江源区生态地位极其重要,不可替代。长江源头年平均出境水量179.4亿m<sup>3</sup>,占长江流域年总径流量

的25%,为长江中下游地区输出了优质的水资源,维系着整个长江流域的水生态平衡。长江源区有独特而典型的高寒生态系统,森林、高山草甸、高山草原、荒漠、沼泽、湿地等生态系统广泛分布,孕育了珍贵而丰富的物种资源,具有生物多样性保护、旅游休闲、科研教育等多种生态系统服务功能。长江源区矿产资源丰富,属于著名的“三江”成矿带北段分布地,初步探明矿床矿点200余处,矿产资源储量较大,品位较高。然而,长江源区经济发展水平和人民生活水平整体滞后,2017年该地区生产总值为68.39亿元,仅占青海省当年地区生产总值的2.6%;人均GDP为16539元,为青海全省平均水平的37.5%,仅为长江经济带各省市平均值的25.9%,生态保护与经济发展矛盾较为突出。

## 2 问卷设计

本问卷调查主要从政府部门、研究机构、公众(居民及农牧民)三个角度,从省、市(州)、县三个层级全面了解长江源区生态补偿工作成效、问题和对未来的建议,为决策和管理部门提供基础和支持。问卷分为两部分,第一部分为受访者基本情况,共5个问题;第二部分为受访者对生态补偿的意见建议,针对不同利益相关方设计了不同的问题,其中对政府部门及研究人员的问题共15个,对当地居民及农牧民的问题共8个。问卷主要内容见表1。

作者简介:侯东林,助理研究员,硕士,研究方向为环境经济与管理

通讯作者:沈晓悦,高级工程师,硕士,研究方向为环境经济政策和环境管理政策等

表1 青海省长江源区生态补偿调查问卷内容

问卷内容	序号	具体问题
第一部分: 受访者基本情况	1	您的年龄?
	2	您所在地区?
	3	您的文化程度?
	4	您的职业?
	5	在本领域工作时间?
第二部分: 受访者对生态补偿的意见建议——政府部门及研究机构	1	您所在地区是否开展了生态补偿工作?
	2	您所在地区流域生态环保方面的成效主要体现在哪些方面?
	3	您认为长江源区生态补偿能发挥哪些作用?
	4	您认为长江源区生态补偿应重点支持哪些方面?
	5	您认为长江源区生态补偿的对象应当是谁?
	6	您认为长江源区生态补偿机制存在哪些问题?
	7	您认为本地最主要的生态环境问题是什么?
	8	您认为造成生态环境问题的主要原因有哪些?
	9	您认为长江源区生态补偿资金分配应重点考虑哪些因素?
	10	您认为长江源区生态补偿资金应向哪些地方倾斜?
	11	您认为生态补偿资金的支持重点是什么?
	12	您认为开展生态补偿资金考核时, 应重点考核哪些方面?
	13	您认为长江源区生态补偿机制应当重点做好哪些工作?
	14	您认为处理好长江源区保护与发展关系的关键是什么?
	15	您对建立和完善生态补偿制度的建议是什么?
第二部分: 受访者对生态补偿的意见建议——当地居民及农牧民	1	您是否了解生态补偿政策?
	2	您得到过哪些方面的资金补偿? 资金额是多少?
	3	您对哪些资金补偿不够满意?
	4	您对这些资金补偿不满意的原因有哪些?
	5	您认为资金补偿有哪些好处?
	6	您对周边生态环境状况的印象是什么?
	7	您认为哪种补偿方式更好?
	8	您最关心的问题与建议是什么?

### 3 问卷分析

#### 3.1 样本数据基本情况

本研究于2019年9月开展了青海省长江源区生态补偿现状与政策需求网络问卷调查, 调查范围包括青海省西宁市和地处长江源区的玉树州、果洛州和海西州及所辖市县, 政府部门包括生态环境、财政、发展改革、水利、自然资源及其他部门, 回收有效问卷624份。其中, 西宁市样本占比为74.7%, 长江源区样本占比为10.1%; 政府部门及研究机构样本占比90.7%, 其中生

态环境部门占比为43.9% (其中省级部门占比31.7%), 其他部门样本占比为44.3%; 当地农牧民占比为9.3%。

#### 3.2 对长江源区生态补偿政策的总体感受

政府部门及研究机构受访者对生态补偿政策持积极肯定态度, 认为生态补偿政策在保持长江源头水环境质量优良等多方面发挥了积极作用(图1)。在政府及研究机构样本中, 近八成的受访者反映其所在地区开展了生态补偿工作, 其中超过四成的受访者认为生态补偿工作成效显著。受访者认为长江源区生态补偿能够发挥多方面作用, 其中首要作用是保持长江源头河流水环境质量优良。

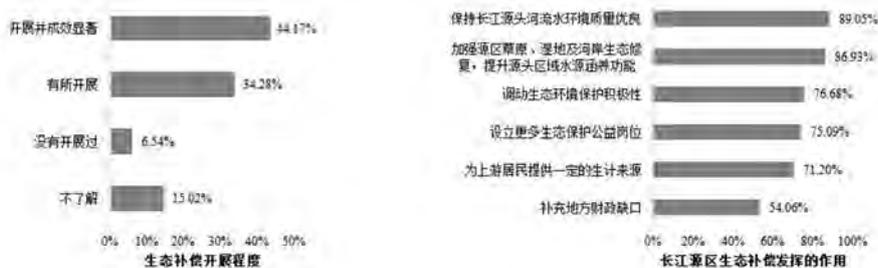


图1 政府部门及研究机构受访者对生态补偿政策的看法

农牧民受访者对生态补偿政策满意度相对较高, 超过六成当地受访农牧民和居民认为生态补偿政策促进了生活污水和河道垃圾治理, 同时有助于改善生活条件(图2)。受访者对生态补偿资金的满意度相对较高, 对于每一类补偿资金, 表示不满意的受访者占比较低, 均在35%以下。当地居民和农牧民样本中, 超过六成受访者认为生态补偿的好处包括生活污水、垃圾污染河道得到了有效治理, 三成以上受访者认为资金补偿的首要好处是提供了工作机会和稳定收入来源。

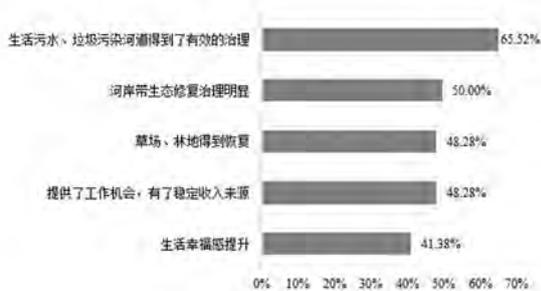


图2 农牧民和居民受访者对生态补偿政策的看法

长江源区农牧民获得的生态补偿类别较多、受众较广(图3)。青海省长江源区对农牧民的生态补偿种类较多。有68%的受访农牧民获得过至少一种生态补偿资金, 但资金类别较为分散, 其中获得最多的类别是生态公益管护工资补助, 占比36%。

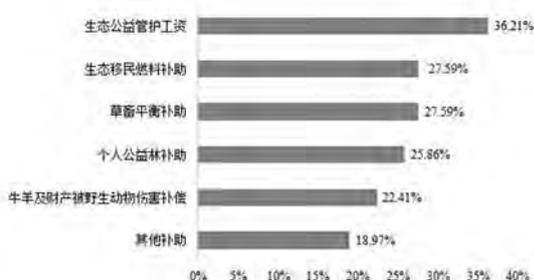


图3 农牧民获得的生态补偿资金类别

### 3.3 长江源区生态补偿政策的主要问题

政府及研究机构受访者普遍认为生态补偿资金少且缺乏长效性是长江源区生态补偿的最主要问题, 生态环境部门认为补偿资金不足问题更为突出(图4)。在政府及研究机构样本中, 超过六成受访者认为长江源区生态补偿的主要问题是现行生态补偿多为一次性补偿, 缺乏长效机制, 难以平衡经济利益的长期受损, 并且超过四成的受访者认为生态补偿的首要问题是补偿资金少。与财政、发展改革等其他部门受访者相比, 生态环境部门受访者更倾向的首要问题是补偿资金少, 有近五成的受访者将补偿资金少作为存在问题的第一选项, 选择比例是其他部门受访者的两倍。



图4 政府及研究机构受访者认为长江源区生态补偿机制存在的问题

农牧民受访者对生态补偿政策最不满意的是资金补偿标准低以及申请补偿难度大(图5)。在当地农牧民受访样本中, 超过五成的受访者对生态补偿资金不满意的原因包括资金补偿标准低, 超过四成的受访者不满意原因包括申请补偿难度大。有34.5%的受访者对“生态公益管护工资”表示不满意, 占比最高, 其不满意的最主要原因是资金补偿与责任不匹配。

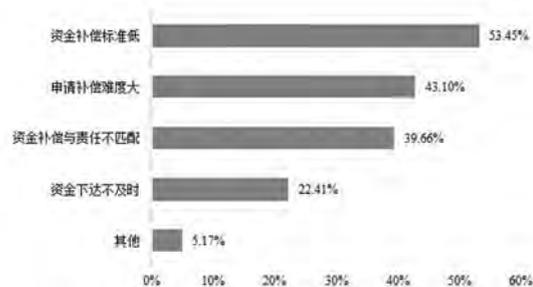


图5 当地农牧民和居民受访者对生态补偿资金不满意的原因

受访农牧民认为有些补偿达不到政策规定的标准(图6)。根据《青海省人民政府关于三江源国家生态保护综合试验区生态管护员公益岗位设置及管理意见》(青政〔2014〕76号), 玉树、果洛、海南、黄南四州及唐古拉山镇草原、湿地管护员工资为每人每月1800元。目前有超过七成的受访者得到的生态公益管护工资低于该标准。2004年起, 中央财政建立了森林生态效益补偿制

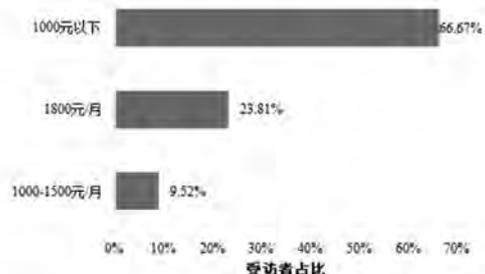


图6 农牧民获得生态管护公益岗位补贴情况

度，并于2010年和2013年两次提高补偿标准，从之前每年的每亩5元提高至每亩10元，目前已达每亩15元，但有86.7%的受访者反映得到的补助额在每亩10元以下。

### 3.4 长江源区生态补偿政策支持的重点方向

政府部门受访者认为，生态补偿资金支持应体现既促先进又补短板的导向，应主要考虑地区生态环境保护

工作的强度和难度(图7)。超过七成受访者认为生态补偿支持的重点方向应考虑生态环保工作任务强度和难度，并且超过五成受访者将其作为应考虑的首要因素。在重点支持领域上，超过七成的受访者认为应首要支持实施草原、湿地等生态修复工程，其次是对生态环保监管能力建设给予支持。



图7 政府及研究机构受访者认为生态补偿政策支持的重点和方向

生态环境部门倾向于认为生态补偿应重点支持实施草原、湿地等生态修复工程，而财政、发展改革等部门受访者则更倾向于认为应支持环境监管能力建设(图8)。对于长江源区生态补偿应支持的首要方向以及补偿的首要对象，不同部门受访者的选择情况分布基本相似，但仍存在一定差异。51.8%的生态环境部门受访

者认为补偿的首要对象是“州政府，由其安排生态保护相关项目”，显著高于其他部门受访者的37.1%；73.7%的生态环境部门受访者认为长江源区生态补偿应支持的首要方向是“实施草原、湿地等生态修复工程”，显著高于其他部门受访者的58.1%。



图8 不同政府部门受访者认为长江源区生态补偿应重点支持的方面

近八成受访农牧民倾向于以增加就业机会的方式实施生态补偿(图9)。农牧民受访者认为生态补偿已使生

活污水、垃圾污染河道得到了有效治理，未来生态补偿应更多考虑通过生态补偿增加就业机会。

### 3.5 对长江源区生态补偿政策的建议

超过八成政府部门受访者认为应将生态环境改善情况作为生态补偿资金考核的重要内容，越是基层的部门越倾向于支持此观点(图10)。有82.9%的受访者认为应将生态环境改善情况作为生态补偿资金考核的重要内容，各级生态环境部门受访者均认为应将资金到位和执行情况作为生态补偿资金考核的重要内容。有20.2%的省级部门受访者、24.0%的市州级部门受访者和27.5%的市县级部门受访者认为“生态环境改善情况”是考核的首要内容，比例依次递增。与财政、发展改革等其



图9 农牧民受访者希望得到的补偿方向

他部门受访者相比,生态环境部门对此的倾向性更强。

大多数受访者认为加大国家和长江下游省份对生态补偿的支持力度是处理好长江源区保护与发展关系的关键(图 11)。有近八成的受访者认为处理好长江源区保

护与发展关系的关键在于加大长江下游各省份对长江源头的生态补偿力度,同时应提高省级绿色发展能力,提高“造血”能力。也有超过五成的受访者认为首先是国家加大财政转移支付力度,补足其发展机会成本。

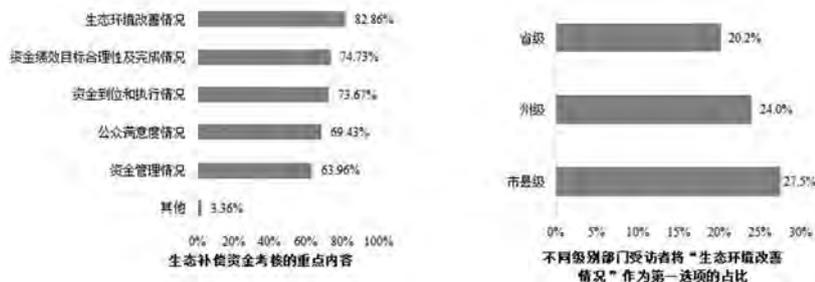


图 10 政府部门受访者对生态补偿资金考核的意见

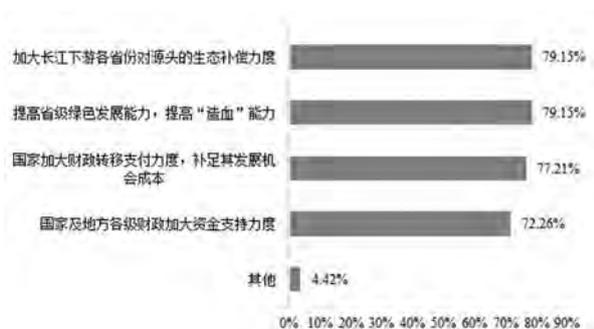


图 11 对今后长江源区保护与发展的意见

生态环境部门受访者更强调希望国家加大财政转移支付力度,补足长江源区发展机会成本,其他部门意见则较为分散(图 12)。与财政、发展改革等其他部门受访者相比,生态环境部门受访者更迫切希望国家加大财政转移支付力度,补足长江源区发展机会成本。对于处理好长江源区保护与发展的关键,60.6%的生态环境部门受访者认为首先是“国家加大财政转移支付力度,补足其发展机会成本”,显著高于其他部门的 35.5%。其他部门对处理好长江源区保护与发展的关系的意见较为分散,对首先需要国家支持、下游省份支持还是提高本省发展能力,均有一定比例的受访者予以支持。

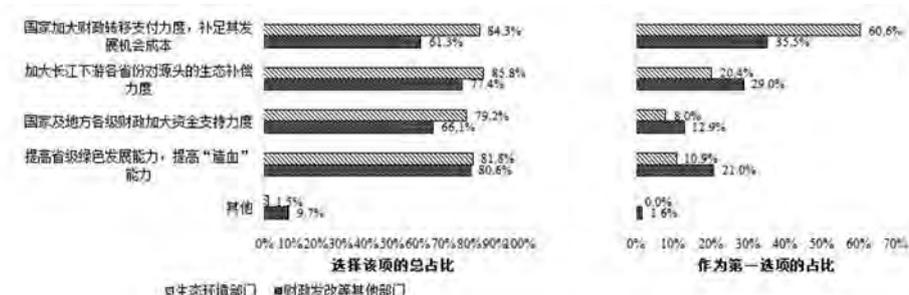


图 12 不同政府部门对未来长江源区保护与发展的意见

## 4 建立健全长江源区生态补偿体制机制的建议

### 4.1 进一步明确长江源区在长江经济带发展中的战略地位,将其纳入长江流域生态补偿范围

习近平总书记明确指出,要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。长江源区在长江经济带发展中战略地位重要。加快推动建立健全长江源区生态补偿体制机制既是长江大保护的需要,也是长江全流域生态系统管理的重要探索和实践。目前,长江源区尚不在长江经济带生态补偿范畴内,且其生态补偿的重点和方式与长江经济带其他省份有很大差异,建

议按照山水林田湖草是一个生命共同体的生态系统管理思想,进一步研究推动将长江源区生态补偿纳入长江大保护国家总体战略,积极探索有利于江河源头地区生态保护和绿色发展的生态补偿体制和机制。

### 4.2 进一步明确长江源区生态保护的各方利益关系,特别是中央事权及下游地区的受益关系,中央和地方两手发力

目前三江源国家公园已纳入中央事权,由青海省代管。但国家公园覆盖区域有限,应按重点生态功能区和生态红线管控要求进一步明确长江源区的中央事权范围,将大江大河源头、江河两岸、荒漠化和水土流失严

重区等生态十分脆弱的区域和地段纳入中央财政补偿范围,国家公园及自然保护区建设、管理和运行以及农牧民搬迁安置等所需资金应逐步纳入中央财政支出范围。同时,应按全流域生态管理思想,按照水质、水量和水生态协同管理要求,进一步探索并明确长江源区与下游省份的受益与补偿关系。以长江源区为试点,积极研究探索江河源头地区横向生态补偿先行先试工作;积极发挥中央财政引导作用以及流域下游相关省市区和源头所在省份的协同作用。

#### 4.3 加大财政转移支付力度,探索建立以中央财政资金为引导的多元化长江源区生态补偿专项资金

在长江大保护中,长江沿线各省份在政策、资金、项目上都得到了多方面支持,青海省作为源头从2017年起也获得了中央财政长江经济带生态保护修复定额资金支持,但这项资金将于2020年结束,无稳定后续资金来源。因此,建议国家层面统筹考虑长江上游源头地区水质、水量、水生态的重要价值、地方发展机会成本和经济社会的可持续发展,在保持当前资金支持的基础上,以中央财政资金为引导,建立多元化长江源区生态补偿基金。一方面进一步加大国家财政一般转移支付对青海长江源区的资金倾斜,加大资金统筹整合力度,充分体现长江源区生态保护的中央事权;另一方面,应按权责相当、损益均担的原则,由下游地区按受益程度提供一定资金反哺源头地区的生态保护成本及发展机会成

本。同时应积极探索水权交易、发行绿色债券等模式,创新建立多元化投融资机制,形成持续、稳定的生态补偿资金渠道。

#### 4.4 生态补偿政策设计应将生态环境保护与社会民生保障相协同放在突出位置,加强对生态管护公益岗位的支持、管理和指导力度

应进一步扩大长江源区生态补偿政策的受众范围和覆盖面,向当地居民和农牧民宣传、解读生态补偿政策的支持方向及要求,简化补偿申请流程,并考虑结合当地脱贫标准适当提升补偿资金标准,进一步加大对生态公益岗补贴的支持力度,明确和细化生态公益岗位职责,充分发挥生态补偿政策对精准脱贫、改善民生的积极促进作用,让生态保护成效惠及民生。

#### 参考文献:

- [1] 青海省人民政府. 关于探索建立三江源生态补偿机制的若干意见(青政〔2010〕90号) [R].
- [2] 青海省人民政府办公厅. 三江源生态补偿机制试行办法(青政办〔2010〕238号) [R].
- [3] 青海省人民政府办公厅. 青海省重点生态功能区转移支付试行办法(青政办〔2013〕131号) [R].
- [4] 青海省人民政府办公厅. 关于健全生态保护补偿机制的实施意见(青政办〔2018〕1号) [R].
- [5] 高榕, 刘冷馨. 青海省实施生态效益补偿机制的实践及建议 [J]. 宏观经济管理, 2018(1): 77-82.
- [6] 财政部, 环境保护部, 发展改革委, 水利部. 中央财政促进长江经济带生态保护修复奖励政策实施方案(财建〔2018〕6号) [R].

## Questionnaire survey on ecological compensation status and policy demand in the source region of Yangtze River in Qinghai

HOU Donglin, SHEN Xiaoyue, GUO Linqing, FENG Yan

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

**Abstract:** Based on a questionnaire survey, this study analyzed the status and policy demand of ecological compensation in the source region of Yangtze River in Qinghai Province. We found that various respondents generally held a positive attitude towards ecological compensation policies in this area. Respondents from government generally believed that the main problem of ecological compensation here was lacking both funds and a stable long-term mechanism, while farmers and herders thought that the compensation standard was low and the application was difficult. Respondents from government believed that the compensation funds should reflect the policy orientation of both promoting the advanced and making up the short board, while farmers and herders thought that the compensation should be implemented in a way of increasing employment opportunities. Most respondents believed that the key to properly managing the relationship between protection and development was increasing the support from the country and the lower reaches of Yangtze River. We suggest that: Firstly, the source region of Yangtze River should be included in the ecological compensation scope of Yangtze River Economic Belt. Secondly, the interests of each party in protecting this area should be further clarified. Thirdly, it is suggested to explore diversified compensation guided by central financial funds. Fourthly, the design of ecological compensation policies here should highlight the coordination between eco-environment protection and social livelihood protection.

**Keywords:** the source region of Yangtze River; ecological compensation; questionnaire survey