

国家社科基金重大项目“我国自然资源
资本化及其对应市场建设研究”

工 作 简 报

济南大学绿色发展研究院主办

2016 年第 5 期

【文献摘编】

建立生态文明制度体系重在健全自然资源资产管理 体制

陈晓红

党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），这是党中央对新阶段全面深化改革发出的宣言书和描绘的路线图，作为工作在“两型社会”建设综合配套改革试验第一线的探索者，我倍感振奋；《决定》明确提出“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，健全国家自然资源资产管理体制”，这是对党的十八大报告关于“加强生态文明制度建设”论述的重要深化，体现了《决定》对于生态文明制度体系设计的科学性、全局性。下面，我结合工作实际，简单谈几点自己的体会。

一、健全自然资源资产产权制度与管理体制的重要意义

1、明确产权主体，实现资源最佳配置。自然资源产权不清晰的直接后果就是造成资源的掠夺性使用。近年来，我国部分地区大气污染加重，雾霾围城的情景不断出现，就是因为大气作为“无主”资源被过度利用了。健全自然资源资产产权制度和用途管理制度，就是为明确环境、生态等公共自然资源系统的“主人”，赋予其保护自然资源的动力，让其获得使用这些自然资源利益的同时，承担起保护自然资源的责任，解决公共资源的过度使用问题，实现自然资源的最佳配置和使用。

2、完善顶层设计，发挥市场调节作用。党的十八大报告明确提出了加强生态文明制度建设的任务，《决定》提出健全自然资源资产产权制度，健全国家资源资产管理体制，为生态文明制度体系建设的顶层计划定了明确的出发点，即坚持市场在资源配置中的决定性作用，以产权制度为核心，明确生态文明建设的参与主体，规范各主体的责、权、利。

3、量化生态绩效，评价生态建设成效。通过健全自然资源资产产权制度，实施自然资源产权评估，编制自然资源资产负债表，实现量化生态绩效，为生态文明建设成效评价提供科学、直观的工具。

二、当前自然资源资产产权制度与管理体制存在的突出问题

1、自然资源产权形式单一和产权虚置现象并存。我国自然资源产权至今仍基本是公共所有、政府管制的计划供给模式，自然资源产权的最大所有者是国家。一方面，自然资源的使用权、经营权、勘探权、开采权等产权没有充分与国家所有权充分分离，导致产权形式较为单一，造成了土地集约利用程度不高、荒山沉睡的现象；另一方面，自然资源国家所有权普遍没有明确的行使主体，造成了国家产权的虚置。我国现行的自然资源法律法规没有规定具体的资源产权主体代

表，在自然资源制度设计上没有明确规定中央政府、地方政府、部门以及所在地居民的权利和义务。自然资源所有人与经营者在自然资源利用过程中的权利与义务没有从法律中得以体现，造成使用权与所有权不分，由此产生了管理上的混乱。

2、自然资源产权交易市场尚不成熟。从总体上看，自然资源产权交易市场在我国发育的历史还不长，发育的程度还不高，自然资源产权所需要的具体实现载体——统一的产权交易市场还没有最终建立起来，产权交易市场交易主体不够丰富，准入规则、竞争规则、交易规则以及退出机制还很不完善，致使资源管理、资源产权配置、产权保护、产权流转处于比较混乱的状态，结果使资源粗放经营、资源质量下降、低效配置、资源供需矛盾突出。同时，政府在自然资源开发中过度介入，限制了市场在资源配置中发挥作用，这种调配方式难以适应迅速变化的经济环境，造成自然资源利用结构调整迟缓、自然资源配置长期处于效率较低状态。

3、自然资源产权收益流失严重。根据现行自然资源法律的规定，我国自然资源的管理基本上属于行政管理，由政府代表国家支配自然资源，用自然资源的行政管理代替自然资源的产权管理，行政权与自然资源产权粘连，不少国有自然资源继续沿用传统的“谁开发、谁所有、谁受益”的管理模式，形成了无偿（或低价）、无度、无序开发利用的状况，国家的所有者权益得不到充分的保障。例如，一部分国有垄断企业只是象征性地缴纳自然资源费而垄断占有和使用国有自然资源；一些企事业单位将国有自然资源转手低价出租给他人经营；不少国有企事业单位占用国有土地却不交地租，将属于全体人民的自然资源产权无偿或低价交给一部分人去使用和经营等。据专家估计，我国每年国有自然资源没有上缴的租金约有上万亿元。

4、自然资源价格体制机制存在缺陷。长期以来，我国自然资源产权以公共产权的形态表现出来，以致于自然资源成了“免费的午餐”，自然资源消费的竞争性、有偿性及排他性没有得到充分体现，自然资源浪费与破坏带来的外部性问题没有在价格中得到充分反映。属于政府定价的自然资源产品价格偏低，定价管理权过于集中，以致不能迅速真实地反映自然资源的稀缺程度和市场价值，也没有反映环境污染的治理成本和自然资源枯竭后的退出成本。例如，我省株洲清水塘、衡阳水口山等重金属开采、冶炼加工基地，在过去数十年间以低廉的价格为国家提供了大量优质工业原材料，但积累了严重的环境问题，今天单靠自己都无力进行退出、搬迁、治理，要依靠多渠道筹措资金。

5、自然资源产权管理体制仍待完善。宏观上，缺乏生态文明建设的顶层设计和决策部门，生态、环境、资源管理权限分散在多个的部门中，既阻碍了相关资源的科学有效配置，也不利于开展统一协调和监督管理，降低了市场和政府两方面的效率。微观上，许多自然生态空间和资源没有完成产权确定，因此更谈不上对这些资源进行合理定价，导致不计成本地滥用和过度开采资源。如水资源，目前我国已有超过 300 个城市出现供水紧张，洁净的水资源日益稀缺，但水资源使用权的管理体制还不健全，交易机制仍处在探索中。

三、健全自然资源资产产权制度与管理体制的建议

1、理顺现有自然资源资产管理体制。一是设立统一的自然资源资产管理部门，统一行使各级国有自然资源资产所有者职责。明确自然资源资产管理和资源监管部门的职责分工，即管理部门主要负责监管自然资源资产的数量、范围和用途，落实自然资源资产所有权人的权益，监管部门主要负责自然资源的保护与修复。二是完成自然生态

空间确权登记，包括产权界定作为基础和依据，用途管制确保生态功能和安全。监管部门要让自然资源使用者的权益得到保护和实现，同时确保生态功能得到严格保护。三是积极健全自然资源管理和监护的社会制衡机制，让公众、媒体、非政府组织等社会力量参与进来，一方面监督经济参与主体的自然资源使用行为，另一方面监督政府部门的管理和监护行为，特别是对用途管制的监督。

2、建立多样化的自然资源所有权体系。根据自然资源产权多样化特征，分门别类建立起多样的所有权体系。对于产权界限比较清晰的自然资源，如森林、草原、矿山等，在平衡公共利益及所有者与使用者利益前提下，根据其使用、经营的公共性和外部性大小，可以将自然资源的所有权分配或拍卖给国家、地方政府、企业和个人等不同的产权主体；对于产权边界模糊而难以界定、外部性很大的自然资源，如海洋水产资源、地下水等，应继续以公共产权主体为所有者，但需要改变目前政出多头的所有权结构，由统一的自然资源资产管理部门作为单一的所有者来管理。源产权交易的目的。二是探索把部分自然资源的所有权私有化，形成公私产权对接的自然资源产权混合市场。通过适当引入自然资源私有化，探索解决公共租金流失、价格机制失效、使用权过度滥用等问题。

4、建立和完善公共资源产品的价格政策和有偿使用制度。要在资源型产品价格改革的基础上，全面深化对公共资源产品价格形成机制和有偿使用制度的改革。依据效用价值理论对具有内在价值的资源产品定价；建立新的资源价格政策，依据公共资源的自身特点，确定不同的资源价格政策，在此基础上全面推行资源有偿使用制度。

5、建立自然资源资产的核算体系。将自然资源纳入国民经济核算体系，把合理评估自然资源产权与国民收入的核算结合起来，探索

编制自然资源资产负债表，作为衡量一个地区生态绩效的重要指标。

6、完善自然资源资产管理相关法律体系。自然资源资产的特殊性，决定法律修改应朝着有利于自然资源保护的方向，突出市场和政府扮演的不同角色。总体上，改革自然资源和生态环境保护体制应该实行资产产权确定和用途管理、主体功能区管理、基于环境功能区的生态红线、国家公园管理、资源有偿使用、生态环境补偿、环境承载力监测预警、排污许可证、污染物排放总量控制、排污权交易、领导生态责任追究、环境损害赔偿等制度。

此前，《环境保护法》已历经三审，新形势下，应该用生态文明战略新思维和《决定》的改革顶层设计理念，特别是重新审理《环境保护法》总体框架，把实践证明有效的制度通过环保法固定下来，对那些近期可以创新建立的制度留下法律“窗口”，最终让环保法成为一部支撑生态文明建设和生态环境保护制度创新的根本大法。

（王文倩摘编自网络）

【文献摘编】

生态资本视角下的生态脆弱区生态贫困治理

杜明义 余忠淑

生态脆弱区引发生态贫困产生，生态资本是生态贫困减少的关键因素。目前，我国生态环境脆弱区占国土面积的60%以上。生态脆弱最为显著的特征是：气候变化大；环境稳定性差；环境恢复功能低。四川藏区位于我国典型的生态脆弱区，生态资本水平偏低，促使生态贫困蔓延。为此，对类似四川藏区的生态脆弱区应加大生态资本投资，

提高生态资本水平；同时积极提高生态资本经营水平，大力增加人们的收益，有效防范化解生态贫困。

一、引言

上世纪 80 年代，生态脆弱区开始被作为边缘地带(marginal zone)相关问题来研究。1988 年布达佩斯生态学国际会议上，一些专家认为应该从生态学角度来研究边缘地带问题，后来学者们提出用“ecozone”来说明生态脆弱区。2008 年我国《全国生态脆弱区保护规划纲要》中指出“生态脆弱区也称生态交错区(Ecotone)，是指两种不同类型生态系统交界过渡区域。这些交界过渡区域生态环境条件与两个不同生态系统核心区域有明显的区别，是生态环境变化明显的区域。”目前，我国生态环境脆弱区占国土面积的 60%以上。并划分出了 8 大生态脆弱区。生态脆弱最为显著的特征是：气候变化大；环境稳定性差；环境恢复功能低。生态脆弱区从长期看是地质变动、全球气候变化影响形成的；从短期看，许多是受到人类活动引起的。生态脆弱区表现出许多生态退化现象，如水土流失、风蚀、沙化；森林、草场退化；还有土地退化，使可利用土地数量减少，土地生产力退化。生态脆弱区导致可利用的资源减少，质量降低，获取资源的成本和外部性加大；生存环境质量下降，大量疾病产生，导致人们生产能力降低，加上生态脆弱区人口数量增加，加重了环境承载量，进一步恶化环境，并使资本积累降低，使人们陷入因生态脆弱而诱发的恶性贫困循环中。20 世纪初英国学者朗特里认为：“如果一个家庭的总收入不足以支付仅仅维持家庭成员生存需要的最低量生活必需品开支，这个家庭就基本上陷入了贫困之中”。上世纪 90 年代以来，贫困研究与生态脆弱性联系了起来。美国经济学家托达罗(1992)认为生态环境退化的恶性循环是造成地区贫困落后，使经济社会非持续

发展的重要原因。戴维·皮尔斯，李瑞丰·沃福德（1996）经研究认为，最贫困的人口生活在世界恢复能力最低，环境破坏最严重的地区。2009年6月国际环保组织绿色和平与国际扶贫组织共同发布的《气候变化与贫困—中国案例研究》报告中指出：95%的中国绝对贫困人口生活在生态环境极度脆弱的地区。因此，我们可以将这种主要由于恶劣的天然生态环境或由于人们生产生活对生态环境破坏而导致人们的生存、生产、发展空间不足问题称为生态贫困。生态脆弱而导致的生态贫困问题正严重影响我国全面小康水平的实现，如何有效减少生态贫困成为反贫困中的重大任务。

本文以四川藏区为例，认为通过生态资本投资、经营可有效改变生态脆弱区生态贫困问题。四川藏区包括甘孜州、阿坝州和凉山州的木里藏族自治县，幅员面积25万多平方公里，占四川省总面积的52%。人口200多万，其中以藏族为主体，农牧民居多。四川藏区处于西南山地农牧交错生态脆弱区，该脆弱区位于青藏高原向四川盆地过渡的横断山区，该地区地质结构复杂，受人为活动影响强烈，区域生态退化明显。同时四川藏区还具有青藏高原复合侵蚀生态脆弱区特征，表现为地势高寒，气候恶劣，植被稀疏，具有明显的风蚀、水蚀、冻蚀等多种侵蚀现象，是我国生态环境十分脆弱的地区之一。目前，四川藏区典型的生态脆弱区特性引发了普遍的生态贫困。2010年，四川藏区贫困人口还有67.15万，约占总人口的34%。目前，国家贫困标准增加了一倍，如果按照当前2300元的扶贫标准，将有一半以上的四川藏区人口处于扶贫范围，其中，生态贫困是主要的扶贫对象。推进类似四川藏区的生态脆弱区反贫困进程，对促地区经济发展、社会和谐、生态安全具有重要的理论与现实意义。

二、生态资本：生态脆弱区生态贫困减少的关键因素

资源就是人们用来创造社会财富的要素，生态资源可分为如空气、水、森林等再生资源和矿产等非再生资源。资本是基本的生产要素，麦鲁德（1889）认为：“资本是用于增殖目的的经济量，任何经济量均可用为资本。凡可以获取利润之物都是资本。”威廉·配第（1662）说过：“劳动是财富之父，土地是财富之母。”这里的土地就是生态资源的代名词。“资本化的地租表现为土地价格或价值”；“真正的地租是使用土地本身而支付的，不管这种土地是处在自然状态，还是被开垦”；“地租表现为任何一定的货币收入都可以资本化”。可见，“生态作为资源，它们都可以通过级差地租或影子价格来规定它的经济价值，实现其价值化和资本化。”生态资本是20世纪末提出的一个全新的资本概念。1987年，布伦特兰委员会提出环境和生物圈是一种最基本的资本。Pearce和Turne（1990）认为生态资本是由四部分组成：能直接进入当前社会生产和再生产过程的自然资源，即自然资源总量和环境转化废物的能力（环境自净能力）；自然资源及环境的质量变化和再生量变化，即生态力：生态环境质量，指生态系统中人类生命和社会生产消费所必需的水、大气等环境质量；生态系统作为一个整体的使用价值，指呈现出来的各环境要素的总体状态对人类社会生存和发展的有用性，如优美的环境向人们提供美感、娱乐休闲，满足人类精神和道德需求等生态服务功能等。可见，生态资源可转化为生态资本，生态资本存在于自然界，是人类的自然资产，是自然的生态资本存量和人为改造过的生态环境所增加的资本增量的总称，它能在人们的经济活动中给相关经济行为主体带来收益。

生态资本具有一些显著特性。一是产权属性。生态资本必有产权。生态资本可分为生态资源资本，生态环境资本。对于生态资源资本，在私有制下可采用产权私有方式；在公有制社会，一般为国家所有，

国家可将生态资源资本使用权进行转让。对于生态环境资本，由于其具有强烈的外部性，市场机制下投资激励低，只能实行国有方式，私有化的产权只会导致生态环境资本的降级。二是稀缺性，生态资本是稀缺的，特别是在生态环境状况不佳的地区更为稀缺；三是供给阈值性，生态资本的需求超过生态资源更新范围，就会出现生态赤字，影响生态平衡。四是整体增值性。生态资本具有保持生态系统内各因子的平衡协调机理，促使生态系统整体价值最大化或盈利最大化。五是长期受益性，生态资本具有自动增值性，保持生态资本的使用价值与价值功能，必然带来长期的经济效益与社会效益。生态资本提供生产和再生产的自然资源，促进农业、工业等生产发展；生态资本提供良好的生态环境，促进人们的精神愉悦，提高卫生健康水平，促进人力资本水平提高，促进生产发展；生态资本具有自净能力和生态再生力，促进生态资源的保值增值，为人们创造更多财富提供保障。可见，生态资本对促进经济增长，减少生态贫困具有重要的作用。那么如何增加生态资本呢？应大力进行生态资本投资，提高生态资本水平；同时提高生态经营水平，有效提高人们的资本收益。对于类似四川藏区的生态脆弱区，生态资本水平偏低，生产发展力不足，使人们获得收益有限，为了增加收入，人们不断加大资源的开发利用程度，透支生态资本，加剧资源的浪费和环境破坏，使人们陷入生态贫困的恶性循环中。要改变这种现状，需根据生态系统的规律增加生态资本投资，提高生态资本水平，促进生态系统优化平衡；同时充分运用现代科学技术和市场化运作提高生态资本经营水平，增加资本收益，增加发展资本存量，从而也增加生态资本的再投资量，实现生态资本与收入增长良性互动。

三、生态资本水平偏低：促使生态脆弱区生态贫困蔓延

目前我国许多生态脆弱区生态资本水平低，促使生态贫困蔓延。四川藏区地处典型的生态脆弱区，生态资本水平更低，生态贫困问题严峻。

（一）生态脆弱、生态资本投资不足导致生态资本水平偏低

首先，生态脆弱导致生态资本存量偏低。一方面，四川藏区天然的生态环境脆弱导致生态资本水平偏低。四川藏区地处典型的生态脆弱区，地处高寒，海拔平均 4000 多米，地质结构脆弱，地质灾害频繁。据统计 2000 年到 2007 年，甘孜州 18 个县共发生地质灾害 374 次，气象灾害 2665 次，病虫害 91 次，每年因自然灾害造成的经济损失高达 2-6 亿元，占全州 GDP 的 30% 左右。2008 年 5.12 汶川地震对地质形成了严重破坏，频繁而剧烈的地质灾害降低了天然的生态资本存量。另一方面，人为的生态破坏又加剧了生态脆弱，降低了生态水平。四川藏区原来森林资源丰富，为了国家建设，从上世纪 50 年代开始大规模砍伐森林达 40 多年，“木头财政”成为地方政府的支柱收入，森林资源砍伐殆尽，环境受到了严重破坏。同时为增加粮食生产，四川藏区普遍进行了毁林开荒，导致生态环境破坏严重。四川藏区矿产种类多，储量大；地处长江、黄河源头区，河流众多，水资源丰富。四川藏区很早就开始有规模地进行矿产资源开采，典型的森林砍伐为主导的经济终结后，矿产资源、水能资源等规模开发成为主导产业。粗放的资源开发为主的经济导致了四川藏区的资源诅咒，环境受到了严重破坏，资源收益大量外溢，生态贫困问题突出。

其次，生态资本投资水平低导致生态资本增量不足。长期以来，四川藏区由于地方政府财政收入低，人们的生态文明观念不强，推进生态建设的生态资本投资不足，导致生态资本增量不足。目前国家开始进行生态资本的投资，但还存在资金投入不足，投资渠道单一的问题。

题。生态资源为国家所有，国家好像理所当然成了投资主体，其他国内外投资主体，如企业和私人的投资意愿不强，导致投入资金来源单热点关注一，量少。同时，存在投资成本偏高，效率偏低问题。由于主要是国家投资，没有计较经济利益，没有考虑成本和收益问题，导致投资成本高。在资金投入中重点不突出，资金散乱，作用有限；同时，投资监管和评估不到位，生态资本投资效益偏低。

（二）生态资本水平低、生态资本经营水平低导致生态贫困严峻

首先，生态资本水平低导致生态贫困发生。生产发展需要良好的自然资源。但四川藏区地处高寒，灾害频繁，可耕地有限，土地肥力差，许多地方还处于“靠天收”状况，据统计，2007年，甘孜州农村人口人均耕地仅1.71亩，90%以上地区农作物为一年一熟，主产粮食青稞亩产一直徘徊在150公斤左右；牧场承载力低，草场退化，鼠害横行，牧业存在“秋肥、冬瘦、春死”的困局，农牧民收入有限。工业发展需要矿产等资源，但是四川藏区地处生态脆弱区，自然的生态自净能力和再生力弱，资源开采就容易破坏环境，一旦破坏很难恢复。目前四川藏区大量开采自然资源的收益中，中央、地方和企业对收益分配大致呈“两头大，中间小”的格局，资源收益大部分流出了资源地，很难惠及广大农牧民。同时，资源开采导致资源破坏，环境污染，影响了资源地农牧民的生活、生存和发展。生态环境质量差，导致了四川藏区疾病流行。目前，四川藏区是包虫病、鼠疫、风湿等12种地方病多发区。据统计，甘孜州包虫病流行乡覆盖率达60%以上、流行村覆盖率达80%以上，受危害人口占全州总人口的78.8%。农牧民依靠自身能力难以走出因病致贫和返贫的恶性循环。

其次，生态资本经营水平较低，难于扭转生态贫困局面。提高生态资本经营水平对促进经济增长，增加人们收入，摆脱生态贫困具有

重要的作用。目前，农业生产的土地等生态资本经营处于低水平阶段，人们还趋向于传统耕作模式，许多地方还处于“二牛抬杠”，“刀耕火种”状态。科技含量低，缺乏先进的生产工具，缺乏灌溉设备，除草、施肥投入很少；抗灾害能力脆弱，农民收成很有限。同时传统绿色、特色农产品加工能力不够，很难转化为价值高的生态产品获得收益；牧业还处于“逐水草而居”状态，受草场承载力限制，放养数量有限；有特色的高原畜产品加工能力有限，牧业获得收益偏低。高原生态环境脆弱，但生态旅游资源很丰富，发展生态旅游是增加人们收入的有效渠道，但目前人们对该生态资本经营水平有限，获得收入不足。高原还有很多土特产品、藏药材等生态资源，这些资本经营水平还偏低，给人们带来的收益也有限。矿产资源利用处于粗放经营状态，对技术和人力资本要求低的矿产等资源开发形成主导产业，导致需要较多技术和人力资本的其它产业发展缓慢、促进本地资本和人力资源外流，也排挤了外来资本、技术和人才的流入，影响整体经济的稳定发展；同时，以自然资源开发主导经济形成的初级产品在贸易中没有竞争力，获得的利润低，许多地方获得的收益很难弥补对环境造成破坏的补偿，资源收益没有惠及农牧民，却让资源地农牧民承担着生态破坏的成本。

可见，生态脆弱的四川藏区生态资本水平偏低，生态资本投资、经营水平有限，促使了生态贫困的蔓延。据统计，四川省 2011 年生产总值达到 2 万亿元，而甘孜州为 152.23 亿元，阿坝州为 168.48 亿元，是四川省市州中最低的两个地区。甘孜州 2011 年全州农牧民人均纯收入为 3570 元，阿坝州为 4663 元，木里为 3456 元，而四川省达到了 6099 元，全国达到了 6977 元，四川藏区农牧民人均纯收入仅为四川的 63%，全国的 56%。目前，甘孜州 18 个县中有 4 个国定贫困

县，5个省定贫困县；阿坝州13个县中有2个国定贫困县，5个省定贫困县；木里为国定贫困县。四川藏区要改变严峻的生态贫困状况，需要大力提高生态资本水平，提高好生态资本经营水平。

四、生态资本水平增进：防范化解生态脆弱区的生态贫困

类似四川藏区的生态脆弱区生态贫困严峻，须加大生态资本投资，提高生态资本水平；同时提高生态资本经营水平，增加人们资本收益，从而有效防范化解生态贫困，促进生态保护与生产发展、生态贫困减少的良性互动。

（一）提高生态资本投资水平，提升生态资本水平，减少生态贫困

首先，促进生态投资主体多元，方式多样，提高生态资本投资水平。要有效扩大生态资本投资，应形成多元投资方式。要完善相关法律制度，明确界定生态环境资本产权属于国家，让国家成为生态环境资本投资的主体，加大资金投入量。明确界定并严格执行国家与集体生态资源资本所有权的权限，如土地资源资本有国家和集体所有两种模式，应该保障集体土地所有权的落实，严格控制并明确界定国家土地的征用权。我国法律已经明确规定矿产等资源资本为国家所有，国家对矿产资源要严格控制开采，合理投入资金发展资源节约、环境友好的循环经济，保障资源的基本存量。可通过如下方式进行一些主要的生态资本的多元投资。一是国家的林权、滩涂、矿权等拍卖。将林权、滩涂等生态资源的使用权以较长的使用周期进行拍卖，让一些个人和组织进行投资，增加生态资本量，也让投资者获得收益，同时投资者的雇佣又可解决当地人们的就业问题，增加人们收入。可将一些矿产的使用权和经营权转让给其他主体，明确产权相关者权益；通过相关法律和政策让投资主体加大发展循环经济、实施生态补偿力度，

保障资源的合理配置，维护好生态平衡。二是“四荒”拍卖。鼓励集体将其所有的荒山、荒沟、荒丘、荒滩，包括荒地、荒坡、荒沙、荒草、荒水等使用权和经营权进行拍卖，促进人们投资积极性，改变生态环境，增加人们收入渠道。三是深入推进集体林地、农地、牧场产权改革。推进集体林权承包制度，促进承包者对林地的投资；完善牧场承包制度，通过牧场产权的明晰，增强牧民进行生态牧场投资的积极性，促进牧民增加收入；推进农地资本化改革，通过股份制等方式流转土地，完善农地征用制度，促进土地资源的有效配置，保障农民土地权益。可通过如下方式进行生态资本投资的融资与运营。一是债权型投资。通过金融机构的信贷，或发行债券募集等方式将资金投入到生态资本的建设中，让投资者与经营者结合起来，并有热点关注效进行金融监管，引导监督投资流向和控制投资的风险，提高生态资本投资效益。二是股权型投资。通过资本市场，吸引民间资本入股，有效进行融资、筹资和生态资本投资。政府应形成完善的政策，保障市场运行，形成有效退出机制，让投资者获得应有收益，促进生态资本投资的增加。三是基金型投资。通过基金方式集中社会闲散资金投资于生态资本建设，目前国外在林业、环保等产业已经形成了完善的基金投资机制。

其次，建立健全生态补偿等制度，促进生态资本水平提高。一是应完善生态补偿机制。生态补偿是“通过对损害（或保护）资源环境的行为进行收费（或补偿），提高该行为的成本（或收益），从而激励损害（或保护）行为的主体减少（或增加）因其行为带来的外部不经济性（或外部经济性），达到保护资源的目的。”应该对生产中破坏资源，污染环境的组织或个人征收生态补偿费（税），或让其缴纳生态保证金，再将这些资金投入到生态环境的修复中，维持生态资本

水平；同时，政府应将获得的生态补偿税对从事有益生态保护的组织与个人进行补偿，激励其持续进行生态维护行为。同时四川藏区是长江、黄河上游水源涵养、水质保障的生态屏障区，必将为了生态保护而减缓经济发展，应通过可行机制获得下游地区的生态补偿支持，促进四川藏区生态资本量的增加。二是深入推进退耕还林（草）工程。四川藏区的森林和草场在生产发展中破坏严重，应全面停止森林砍伐，深入推进退耕还林（草），同时深入推进全民植树造林活动，构建水源生态保护林区，促进生态资本水平的提高。三是推进生态移民工程。四川藏区一些生态脆弱区的资源匮乏，环境破坏严重，再让人们继续居住下去，将加剧生态资本减少。为此，应将人们迁移到生态水平较好的地方集中居住，或到城镇居住，促进城乡统筹发展，促进整体生态资本水平提高，提升人们的健康质量和生活水平。四是稳步推进牧民定居工程。要完善草场产权建设，确定牧民的草场范围，进行网围栏建设，让牧民就近放牧，或就近大力发展圈养，改变游牧的方式，形成一个稳定居住的社区，减少对草场生态破坏，有效增加收入，也提高人民的健康水平，防止生态贫困的蔓延。此外，还应合理推进计划生育政策，防止生态脆弱区人口过度膨胀，造成环境承载压力，并让人口增长消耗掉增加的收入，降低资本积累水平，加剧贫困的恶性循环。

（二）提高生态资本经营水平，增加生态资本收益，减少生态贫困

首先，发展生态农牧业，推进生态农牧产品等开发。威廉姆·阿尔伯卫奇于1970年提出了生态农业的概念，主张将科学技术与现代农业结合，因地制宜，实现农、牧、加工、运输、仓储业的有机结合，把保护、改善、增值和合理利用生态资本结合起来发展农业经济。为

此，四川藏区应积极发展生态农牧业。在大片的土地上，探索土地流转制度，实施规模经营，推进大型农业机械化耕作，加大科技投入，进行高效的除草、施肥、收割、运输和仓储。对小块土地可推行小型机械化耕作。要改变传统一年一熟、“靠天收”的产出率，完善灌溉设备，推进品种改良，实施塑料大棚耕种等，提高土地产出率，增加农民收入；对牧业推进草场产权改革，探索圈养方式，提高牲畜出栏率，增加牧民收入。应帮扶农牧民对农牧产品进行深加工，形成有特色的高原生态农牧产品，如糌粑、牦牛肉等，形成产供销生产模式，推进农牧民的深度就业，提高农牧民的多元收入。同时让农牧民积极对四川藏区的山野果、菌类等进行合理采集，并能在科技投入之下逐步引种，加工生产出绿色的土特产品；积极进行藏猪、藏鸡等培育与养殖，并能形成品牌，增加农牧民收入渠道。

其次，大力发展生态旅游，积极发展生态药业。虽然四川藏区生态脆弱，但生态景观却是蔚为壮观。积极发展生态旅游，可在不破坏自然环境的情况下让生态资源得到有效利用。目前，四川藏区的生态旅游还应深入推进，通过该方式，可让普通的广大农牧民也能参与进去，开设农家乐、藏家乐等，让农牧民通过相关的旅游服务获得收益，也增强农牧民保护生态的积极性。同时四川藏区有丰富的、独特药材，通过人们的采集，或通过科技投入进行引种，形成一定的规模，结合传统藏医技术，形成一些藏药品牌，可有效增加人们的收入。

第三，科学开发优质矿产、合理发展清洁水电。处于生态脆弱区的四川藏区矿产资源非常丰富，大量的、粗放的开采只能导致资源诅咒。为此，应在科学论证的情况下，合理、有序、适度开采优质的、污染小的矿产，并边开采边恢复生态。对开采的矿产资源在科学论证的情况下进行深加工，提高产品附加值，将宝贵的生态资本增值的价

值保留在资源地，有效提高人们的收入，同时增加生态资本的投资，促进生产和生态的良性互动。四川藏区的水能资源非常丰富，是宝贵的生态资本，可合理开发，但要构建起惠及资源地农牧民的利益均衡机制，并积极进行生态补偿。

（王文倩摘编自《理论月刊》2013 年第 2 期）

主编：张伟

责任编辑：王文倩

地址：济南市南辛庄西路 336 号济南大学；邮政编码：250022；联系电话：0531—82767650；联系人：王文倩；电子信箱：cfy0610@163.com。

二零一六年三月十五日