

# 决策参考

第7期(总第930期)

新疆维吾尔自治区  
专家顾问团办公室

(内部材料 供领导参阅)  
2015年1月28日

## 在阿勒泰地区建立大规模资源开发利用 生态补偿机制的建议

阿勒泰是一片至今尚未遭到现代工业重度污染的“净土”，其生态地位在全疆极其重要、不可替代：首先，它是国家限制开发的重点生态功能区。既被公认为“新疆的水塔”（水资源战略储备区），更是北疆抵御自然灾害的天然生态屏障。其次，它是非物质文化遗产候选区。阿尔泰山正在申报联合国非物质文化遗产，颇受国际瞩目。第三，它是国际性河流的发源地。多年来额尔齐斯河都存在着水资源国际分配、水污染防治、生态维护等错综复杂的关系。水源地生态问题影响着与邻国的政治经济合作。第四，它是享誉海内外的新疆风景旅游名胜区。是全疆的“旅游名片”和接待各地游客的“新疆会客厅”。

通过调研我们认为,气候变化对阿勒泰生态系统的影响很微弱。近30年来地区气温年际变化差异不大,增长趋势并不显著。近30年来阿勒泰市降水增加趋势也不明显。等等,有数据佐证。必须清醒认识到,人为活动的强度,才是决定区域生态系统稳定状态的根本原因。如:1949~2012年,地区人口增加了11倍,40~60%的平原湿地逐渐被农业开发侵占;地区牲畜增加10倍,春秋牧场退化80%,并对森林造成破坏。额尔齐斯河、乌伦古河流域大量无序采矿,造成“新疆阿尔泰山两河源自然保护区”在一定程度上“名存实亡”,难以升为国家级。特别是,由于635工程,额尔齐斯河、乌伦古河流域若干区段内淹灌植被的水量持续减少,河谷生态系统的健康稳定性受到破坏,河流水生态系统失去平衡。

635工程从根本上解决了油城克拉玛依、首府乌鲁木齐以及东部煤化工基地的缺水难题,推动了天山北坡经济带健康发展。但客观上水源地生态环境和人民生产生活也受到较大影响。阿勒泰地区的生态系统若继续按照目前态势发展下去,恐将面临更大“危机”,造成的各种不利影响也必然波及全疆。为了贯彻落实自治区“环保优先、生态立区”的发展原则,建议自治区按照党的十八大决议中关于“建立健全资源有偿使用制度以及生态补偿制度”的要求,借全面深化改革的有利时机,于“十三五”期间尽早在阿勒泰地区建立与大规模开发利用资源相配套的生态补偿机制。

生态补偿的原则是,环境和自然资源的开发利用者应承担环境



外部成本,赔偿相关环境损失,支付占用环境容量的费用;生态保护的受益者有责任向生态保护者支付相应补偿费用。为此,应科学界定阿勒泰生态补偿的主体、客体及补偿标准,补偿标准要尽量分类细化。如,阿勒泰的草场分为山区草场、河谷草场、戈壁荒漠草场三类,生态影响和生态治理的资源投入规模各有不同,因此生态补偿标准应根据水资源分布特征及草场类型区别对待,对不同类型森林的补偿也应如此。值得一提的是,由于 635 工程不仅对阿勒泰生态环境造成影响,也限制了地区产业发展步伐,所以这方面的生态补偿不能只局限于水资源价值,还应向湿地保护、草场恢复、矿区修复、绿色有机生态产业建设等领域适当延伸。

生态补偿的目标是,促进补偿区生态功能恢复,增强补偿区群众脱贫能力,提高补偿区产业可持续发展水平。实施重点是:通过对受损矿区及植被修复的生态补偿,增加补偿区绿地面积,带动旅游业和绿色有机生态产业快速发展;通过对畜牧业和绿色生态产业的生态补偿,创造条件加快实现牧民定居,为本地区培育更多新的产业业态和经济增长点;通过对大型水利工程的生态补偿,实现水资源高效合理利用,并为本地区整体的生态修复与补偿工程以及生态环境与经济社会的协调发展提供保障。

根据调研测算,阿勒泰地区基于水资源价值的生态补偿金额为 6.48 亿元/年,基于调水区水源地保护的生态补偿金额为 9.27 亿元/年,基于矿山修复的生态补偿金额为 1.52 亿元/年,基于植被恢复的

外部成本,赔偿相关环境损失,支付占用环境容量的费用;生态保护的受益者有责任向生态保护者支付相应补偿费用。为此,应科学界定阿勒泰生态补偿的主体、客体及补偿标准,补偿标准要尽量分类细化。如,阿勒泰的草场分为山区草场、河谷草场、戈壁荒漠草场三类,生态影响和生态治理的资源投入规模各有不同,因此生态补偿标准应根据水资源分布特征及草场类型区别对待,对不同类型森林的补偿也应如此。值得一提的是,由于 635 工程不仅对阿勒泰生态环境造成影响,也限制了地区产业发展步伐,所以这方面的生态补偿不能只局限于水资源价值,还应向湿地保护、草场恢复、矿区修复、绿色有机生态产业建设等领域适当延伸。

生态补偿的目标是,促进补偿区生态功能恢复,增强补偿区群众脱贫能力,提高补偿区产业可持续发展水平。实施重点是:通过对受损矿区及植被修复的生态补偿,增加补偿区绿地面积,带动旅游业和绿色有机生态产业快速发展;通过对畜牧业和绿色生态产业的生态补偿,创造条件加快实现牧民定居,为本地区培育更多新的产业业态和经济增长点;通过对大型水利工程的生态补偿,实现水资源高效合理利用,并为本地区整体的生态修复与补偿工程以及生态环境与经济社会的协调发展提供保障。

根据调研测算,阿勒泰地区基于水资源价值的生态补偿金额为 6.48 亿元/年,基于调水区水源地保护的生态补偿金额为 9.27 亿元/年,基于矿山修复的生态补偿金额为 1.52 亿元/年,基于植被恢复的

生态补偿金额为 1.57 亿元/年,基于牧民定居的生态补偿金额为 9.5 亿元/年。因此,确定阿勒泰地区的年生态补偿金额为 28.34 亿元。这种规模对于乌鲁木齐、克拉玛依等经济发达地区的雄厚实力和相关矿业企业的巨大利润而言是可以承担的。

(作者:自治区专家顾问 陈曦 胡克林 宋郁东 雷加强

中科院新疆生地所 徐海量 包安民 凌红波 王希义

阿勒泰地区科技局 海拉提·拜色巴依 范婷

阿勒泰地区人大工委 戴建新

阿勒泰地区水利局 梁红亮

阿勒泰山两河源自然保护区管理局 阿勒泰·塔依巴扎尔

自治区科技厅 成功 张磊)

编审:赵虎

编辑:惠平

分送:自治区党委办公厅;自治区人大常委会办公厅;自治区人民政府办公厅;自治区政协办公厅;自治区专家顾问团成员;自治区各地州市专家顾问团;新疆决策研究与咨询网络成员单位,全国部分省区(市)决策咨询网络成员单位。

新疆维吾尔自治区专家顾问团办公室

2015年1月28日印发

