



全国政协委员蒋齐呼吁： 解决西部养殖省区区域性缺草问题

张倩 本报记者 范文杰

近日，全国政协委员、宁夏农林科学院林业与草地生态研究所研究员蒋齐把目光放在“饲草短缺”的问题上。

近两年，宁夏各地开展林草育种和试验推广，蒋齐发现，尤其在宁夏南部山区，饲草短缺已成为制约当地养殖产业发展的一大瓶颈。

蒋齐通过查阅资料、多渠道开展调研发现，2022年，全国肉牛饲养量排名前五的内蒙古、云南、四川、新疆、青海等省区，肉牛饲养量达到4870万头，占全国总饲养量的36.7%。“养殖业飞速发展，以牛羊为重点的西部农业产业优势省区对饲草需求很大，但饲草供给缺口却很大。”蒋齐直言，“而我国东部以种植业为主的农区，农作物秸秆资源丰富，就地转化利用率不足，如山东2023年小麦秸秆产量3500万吨，利用率只有约50%。”

“直观地看，将东部富余的饲草向西调运，是解决西部养殖省区区域性缺草、建设全国统一饲草大市场、畅通国内大循环的重要举措。但目前受制于过路费高等影响，‘东草西运’成本较高。”蒋齐说。

以宁夏固原市为例，固原的肉牛饲养量超100万头，近些年超过70%的农民通过养牛实现了稳定脱贫，但饲草缺口却达66万吨。为降低养殖成本，当地政府鼓励引导企业、合作社在河北、安徽、山东等粮食主产区建立外调饲草供应基地。“但跨省调运运费较高，从河北景县调运干草运费为450元/吨，占饲草总成本的39%，其中过路费80元/吨，占饲草总成本和运费的比例分别为7%和17.8%。”跨省调运费高，导致养殖成本增加，群众增收受到影响。

为此，蒋齐提出“减免费用调运过路费”的建议。希望国家相关部门将整车合法装载运输的饲草（包括天然草和人工种植牧草）、草块、草颗粒、草粉、饲用秸秆、青贮饲草六大类牧草产品纳入绿色通道产品目录，取消（免收）运送牧草的大型货车过路过桥通行费，促进“东草西运”，畅通国内饲草流通大循环，降低草食畜养殖成本，促进农民持续增收，推进解决西部养殖省区区域性缺草问题，从而实现全国性饲草产业和草食畜牧业的良性循环。

绿色观察 lvseguancha



蛋坨子岛上白鹭飞

孙晓婷 吕东浩

站在悬崖之上，两海里外有一座小岛，像一个巨蛋。恍惚间，海上万千的鸟儿如一张网将其笼罩。

“巨蛋”是大连城山头海滨国家自然保护区的一部分，当地人称蛋坨子岛。

一早，大连市金州区政协委员、市作家协会副主席于永铎和鸟类研究专家刘老来到保护区，准备上岛近距离观察鸟儿。蛋坨子岛面积虽然不足5公顷，却是一个热闹之地，每年春夏之际，数万只鸟涌入岛上，在这块小小的地方繁殖或停歇。

“瞧，我的朋友！”刘老指着一只鸭子般肥大的鸟兴奋地说。他介绍说，那是海鸬鹚，是蛋坨子岛上极为珍稀的留鸟。海鸬鹚全身黑色，并带紫色光泽，像一条跃出水面的大鱼。

上了船，保护区的同志带大家伙儿欣赏闻名遐迩的“海上小桂林”，小艇转过山头后，峭壁林立、鬼斧神工的“神龟吸水”“骆驼望海”“大将军”等几亿年前发育的地质地貌犹如仙境一般壮观。

途中遇见游隼。游隼是蛋坨子岛上土生土长的留鸟，国家二级保护鸟类。作为北方地区罕见的猛禽，游隼虽然凶猛，却不在蛋坨子岛上“称霸”，总是漂洋过海飞到大陆去猎捕喜鹊。喜鹊也不会束手待毙，刘老曾目睹十几只喜鹊大战游隼的血腥一幕。和游隼相邻的是银鸥，不但会筑窝，就连觅食都要结伴而行。银鸥不像游隼那么凶猛，只是在下一代遇险的时候才会拼命。与留鸟相对的是旅鸟，旅鸟属于夏候鸟，春夏之际，从遥远的南方飞来。这个“南方”指的哪里，目前还没有一个让学界满意的答案，有说在澳大利亚，有说在中南半岛，更有说在南非。不管“南方”在哪里，北方旅鸟每年都会到蛋坨子岛“会师”，养精蓄锐后再大规模向北迁徙。

小艇冲上岸后，岛上到处都是扇动的翅膀，像海潮一样汹涌。万千鸟儿聚集，啾啾鸣叫，就像一场华丽的音乐会——近处的是小提琴旋律，远处的是铜管旋律，浪潮的声音更像是厚重的鼓音，多重音色交相辉映，报告一声：大连的春天来了。

“瞧，我的朋友！”刘老再次兴奋地说。这次是白鹭，就是“一行白鹭上青天”的白鹭，国家一级保护鸟类，学名叫黄嘴白鹭。白鹭珍贵到什么程度？多的时候，岛上也只有12窝，这在数十万只鸟儿的王国里，简直是凤毛麟角。这些年，由于干旱，岛上的植被越来越少，黄嘴白鹭赖以避风遮雨的灌木丛几乎绝迹。失去了生存环境，黄嘴白鹭渐行渐远，最少的一年，来蛋坨子岛落脚的还不到6窝。为了挽救黄嘴白鹭，在专家的指导下，保护区的工作人员背着工具，背着树种，绕着陡峭的悬崖爬下爬下，在岛上种植了一丛又一丛灌木丛……经过多年的努力，自然保护区内的生态环境有了巨大改观，岛里的鸟群有了明显增加。

“海浪声起，万千鸟儿随着白鹭鸣叫，一场美妙的音乐会达到了高潮。”于永铎形容，此时的白鹭像个优秀的指挥家，一会儿展翅冲霄，一会儿翻腾俯冲，蓝天是背景，蛋坨子岛是舞台。

近日，《生态保护补偿条例》（以下简称《条例》）正式发布，将于2024年6月1日起施行，这意味着中国成为世界上第一个针对生态保护补偿全面立法的国家。多位全国政协委员、专家一致认为，“这标志着中国生态保护补偿开启了法治化新篇章，具有里程碑意义。”

作为生态文明制度的重要组成部分，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将建立健全生态保护补偿机制作为建设生态文明的重要举措。

此次《条例》有何意义和亮点？记者约请多位全国政协委员、专家进行解读——



新安山水画廊 石竹 摄

我国生态保护补偿纳入法制化轨道

委员、专家解读《生态保护补偿条例》

本报记者 王硕

继往开来、赓续前行

“千呼万唤始出来。这可是我国生态文明建设中的大事，甚至对美丽中国建设都意义深远。”看到《条例》正式发布，全国政协委员、国务院发展研究中心资源与环境政策研究所研究员谷树忠颇为感慨。

数年前，他就曾主持过关于建立多元化市场化生态补偿机制的相关研究，向有关部门提交了相关意见建议，并得到了高度重视。几年来，也见证了中国生态保护补偿机制的逐步建立、完善的进程。

谷树忠认为，“目前，我国基本建成世界上覆盖范围最广、受益人口最多、投入力度最大的生态保护补偿机制，覆盖森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等生态环境要素，跨地区跨区域生态保护补偿试点取得明显进展，为巩固生态文明建设成果、巩固拓展脱贫攻坚成果、推动区域协调可持续发展等发挥了重要作用。而《条例》的出台标志着我国生态保护补偿稳步走在规范化、制度化、法制化的道路上。”

“继往开来、赓续前行”。生态保护补偿法治化，是生态文明治理能力提升的重要标志。“生态环境部环境规划院首席专家、生态环境补偿研究中心主任刘桂环长期从事该领域研究，她这样评价《条例》出台的意义。

据她介绍，1998年启动实施的退耕还林还草等重点生态工程，拉开了中国生态保护补偿的帷幕。经过20多年的不懈努力，中国通过生态保护补偿机制，实现了让青山有“价”、绿水含“金”，生态保护主体的获得感不断增强，正在有效调动各方参与生态保护积极性。

“《条例》在现有制度格局的基础上，将经过实践验证、行之有效的制度上升到行政法规层面予以固化并提升，将极大稳定生态保护主体预期，提升保护主体的获得感。”刘桂环认为，《条例》对已有“碎片化”生态保护补偿相关法律法规

进行了整合和优化，推动补偿立法质量提升，是世界首部专门针对生态保护补偿的立法，也是独一无二的中国实践。

确立规则 分类补偿

“我认为《条例》亮点纷呈，既注重了可操作性，又有前瞻性。”全国政协委员、生态环境部卫星环境应用中心原主任高吉喜曾长期在中国环境科学研究院生态所工作，作为我国区域生态学领域、生态保护红线划定等众多国家课题组的技术组组长，他多年来一直关注并研究生态保护补偿制度的理论与实践工作。在担任十二届、十四届全国政协委员期间，也多次提案并参与全国政协相关主题的调研。

他认为，《条例》中有不少亮点。例如，《条例》首次给出了“生态保护补偿”的官方定义——通过财政纵向补偿、地区间横向补偿、市场机制补偿等机制，对按照规定或者约定开展生态保护的单位和个人予以补偿的激励性制度安排。高吉喜说，“该定义确立了生态保护补偿的基本规则，即‘保护者得到补偿’，体现了生态公平的原则；其次，把生态保护补偿界定为激励性制度，而不是惩罚性制度，从而把生态保护补偿与生态环境损害赔偿区别开来。”

谷树忠也认为，该定义使得“补偿谁”“谁来补”的主客体关系更加清晰。“补偿谁，就是生态保护的主体，明确补偿给开展生态保护的单位和个人，目的是让保护生态的主体不仅不吃亏，而且还要持续受益。‘谁来补’即规定‘由中央财政、地方和市场’来补偿。”

再比如，《条例》要求“建立分类补偿制度”，明确了八大领域的分类补偿和生态功能重要区域的纵向补偿办法，涵盖森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地和水生陆生生物资源等不同生态环境要素。

高吉喜认为，“这既兼顾了生态系统整体性，也能反映地域特征差异性和生态类型多样性。”同时，《条例》明确了“在

重点生态功能区转移支付中实施差异化补偿，加大对生态保护红线覆盖比例较高地区支持力度”。他表示，“引入生态保护红线作为相关转移支付分配因素，符合当前全国生态保护红线划定完成的时代要求。”

此外，《条例》还体现了分类补偿和差异性补偿的原则。比如提出“补偿的具体范围、补偿方式应当统筹考虑地区经济社会发展水平、财政承受能力、生态保护成效等因素分类确定”。

“这个原则说明，补偿不是多多益善，而是要量力而行、循序渐进。”高吉喜解释说，这些内容兼顾了生态系统系统性及其内在规律，既充分体现了补偿标准以生态保护成本为依据的科学性，又充分考虑了当地经济社会发展水平，确保生态补偿者得到合理补偿。

注重发挥市场机制作用

纵观《条例》，还有一个显著特点是，将“财政纵向补偿”“地区间横向补偿”“市场机制补偿”各设一章分别阐述。

“我认为，这让各级政府财政纵向补偿有了法律依据和责任，地方政府横向补偿有了法律框架和规范，市场机制补偿有了发展方向和空间。”高吉喜说。

谷树忠特别对第十七条——即开展地区间横向生态保护补偿签订书面协议的相关规定印象深刻。“这些规定，可以说对横向补偿协议的主体内容作了明确说明，这有助于提升签订横向补偿协议的规范性，相当于一个指导性协议。”

此外，《条例》注重发挥市场机制作用也是委员、专家们一致认为的亮点。刘桂环指出，过去我国以政府主导的直接补偿较多，《条例》强调，遵循市场规律，坚持生态有价原则，提出了政府搭建平台、各方参与的特色市场化补偿路径，这是在纵向生态保护补偿基础上的创新发展。“对以往模糊不清、各方意见不一的市场化生态保护补偿方向

予以细化实化。同时，碳排放权、排污权、用水权、碳汇权益等资源环境权益交易，是对发展机会和相应的生态产品及服务的补偿；鼓励支持生态保护与产业发展有机融合，让保护地区的土地、劳动力、资产、自然风光等要素活起来……这些都为社会投资者参与生态保护补偿提供了法律依据。”

《条例》实施将产生深远影响

“《条例》的实施无疑会对我国的生态保护工作产生深远影响。”高吉喜说，除了对具体实施生态保护行为的规定，《条例》对推进自然资源统一确权登记，建立完善生态保护补偿监测支撑体系、统计体系、标准体系，建立健全统一的绿色产品标准、认证、标识体系等配套措施作了明确规定；同时《条例》中的一系列要求，还将进一步拓展生态产品价值实现模式，促进绿色发展；有助于提高公众对生态保护的认识和参与度。

日前，司法部、国家发展改革委相关负责人在解析《条例》有关问题时也提到，《条例》坚持统筹协调推进，相关制度设计立足当前实际，保持现有政策制度的连续性、稳定性，又为今后各地区各部门结合实际继续探索创新留出必要制度空间。

谷树忠注意到《条例》将生态保护成效纳入分类补偿评价，并规定“根据生态效益外溢性、生态功能重要性、生态环境敏感性和脆弱性等特点”实施差异性补偿。“这也意味着未来还有许多基础性工作要做。”他解释说，生态保护成效以及生态保护效益的外溢性等都需要相关评价，但目前，评价标准、怎样评价等都是难题。“相信在《条例》出台后，会有专业机构不断参与进来，为生态保护补偿工作提供技术支持，使评价更加规范化科学化、公信力更高。”

国家发展改革委相关负责人也指出，未来将会同有关部门及时完善配套规定，把《条例》的内容进一步落实落细。

为完善生态保护补偿制度贡献政协力量

本报记者 王硕

长期以来，全国政协及全国政协委员一直关注生态保护补偿机制的建立与完善。通过持续十余年的“接力跑”，集智汇力不断推动相关问题的解决。

以“新安江模式”为例，这被称为我国第一个真正意义上的跨省流域生态补偿机制试点。从十一届全国政协开始，全国政协接续助力推动该模式建立与不断完善。

从2010年围绕“千岛湖水资源保护”开展调研，建议“建立合理的生态补偿机制”“补偿的主体、标准和费用需从国家层面确定”等，到召开“千岛湖水资源保护对口协商会”，经过调研和多位委员的提案呼吁，在各方共同推动下，2011年底，国家正式启动千岛湖及新安江流域生态补偿机制试点。

十三届政协期间，2019年，全国

政协再次围绕“建立生态补偿机制中存在的问题和建议”召开双周协商座谈会，并组成专题调研组赴皖浙两省对新安江流域生态补偿机制试点实施情况进行民主监督性调研，通过由“点”代“面”，还原生态补偿机制中的困难与问题。

在之后的双周协商座谈会上，委员与相关部委负责同志展开了热烈交流，就如何立法，如何完善标准体系，如何推进市场化生态补偿等深入研讨。

在助推赤水河流域生态保护联合治理过程中，各级政协也不遗余力。在民革中央和全国政协人资环委的指导下，贵州省政协联合云南省政协、四川省政协连续多年举办中国赤水河流域生态保护治理发展推进会，共同建立了赤水河流域省市县政协联动协作机制，并促成

赤水河流域生态横向补偿机制的建立。

十四届政协以来，全国政协精准选题，将“推动建立生态产品价值实现机制”作为2023年全国政协10项重点协商议政活动之一，召开远程协商会。在前期筹备期间，全国政协组织调研组赴广东、贵州等地开展专题调研，并在委员履职平台开通主题议政群。

通过调研，委员们建议要加大对生态保护修复和补偿力度，提高生态产品供给能力。推动建立跨省横向生态保护补偿机制，促进流域上下游共抓大保护和区域协同发展。完善多元化投入机制，引导社会资本参与生态保护修复和生态产品供给。

完善生态保护补偿机制也是多届政协常委会讨论的重要议题之一。

十三届全国政协期间，为筹备“统

筹推进绿色低碳高质量发展”专题议政性常委会，全国政协组织了“推动完善生态产品价值实现机制”的调研及座谈会。

十四届全国政协第四次常委会上，多位常委在调研基础上呼吁“完善横向生态补偿机制，共促长江大保护”“健全生态补偿机制，优化财力补偿补助体制，深化跨区域结对协作与精准合作”等。

全国政协委员们也不断通过提案等形式建言献策，呼吁加快我国生态保护立法，狠抓落实、建立多元生态补偿方式；改进纵向补偿办法，健全横向补偿机制……

在近日出台的《生态保护补偿条例》中，可以看到，不少内容背后都凝聚着各级政协委员、政协组织、政协各参加单位的智慧和力量。