

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

Runwaysys

2021年10月25日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com>
全国客服热线：4001182162
E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注
兰瑞智库
官方微信平台
(RUNWAYSYS888)



目 录

【房地产税真的要来了？】	2
一、高层定调做好房地产税试点工作	
二、房地产税的必要性	
三、房地产税会怎么征收？	
四、哪些城市可能征收？	
五、何时落地？	
【生物多样性保护有了明确目标和路径】	15
一、前言	
二、加强生物多样性保护的重要性	
三、我国生物多样性保护取得的成效	
四、面临的挑战	
五、建议	

【房地产税真的要来了？】

目录

- 一、高层定调做好房地产税试点工作
- 二、房地产税的必要性
- 三、房地产税会怎么征收？
- 四、哪些城市可能征收？
- 五、何时落地？

正文

一、高层定调做好房地产税试点工作

国家年年在提房地产税，每次都是“雷声大，雨点小”，但这一次，可能真的不一样了。

10月16日，《求是》杂志发表习主席重要文章《扎实推动共同富裕》，其中有三处提及房地产及相关内容，包括要积极稳妥推进房地产税立法和改革，做好试点工作。

近一年来，有关房地产税的新闻层出不穷，越来越频繁被提及。

首先要指出非常重要的一点，从去年年底以来，部委和高层对房地产税的调

门并没有改变，都是“积极稳妥推进”。

2020年12月，财政部部长刘昆在《人民日报》撰文称，要立法先行、充分授权、分步推进，积极稳妥推进房地产税立法和改革。

2021年3月13日，十四五规划提到，推进房地产税立法，健全地方税体系，逐步扩大地方税政管理权。

4月7日，财政部税政司司长王建凡：积极稳妥推进房地产税立法和改革。

5月6日，财政部部长刘昆在《经济日报》撰文：积极稳妥推进房地产税立法和改革。

5月11日，财政部等四部门召开房地产税改革试点工作座谈会。

10月16日，高层在《求是》发表文章《扎实推进共同富裕》，再次提到要积极稳妥推进房地产税立法和改革，做好试点工作。

“积极稳妥推进”，比之前的表述“稳步推进”要更迫切一些。“积极”两字表明，主动性和推进速度在加强。

其中，5月份的座谈会和最近高层的文章，更具有鲜明的标志性意义。

前者首次提出要实行房地产税试点，并且有实质性动作（召开座谈会），后者是则是高层首次撰文提出，意义不一般。

不过，税收法定，房地产税的全面落地必须“立法先行”。据闻“房地产税法正由全国人大常委会预算工作委员会会同财政部组织起草”。

立法过程相当漫长。按照正常速度，房地产税立法起码要三五年时间。当然，十四五规划明确提出要推进房地产税立法。要是真能发布，倒也实现了目标。

如今，立法的同时提出要搞试点，表明房地产税改革要“立法与试点并行”。

或许意味着，立法的工作还在继续，同时在部分城市开展试点，其中的经验也可以融到法律条文里。

二、房地产税的必要性

国家对房地产税的推出释放了如此积极的信号，可见房地产税实施是非常必要的，下面我们就来聊聊实施房地产税的必要性。

首先，房地产税的实施可以有效降低房屋空置率。

数据显示，2017年二线城市、三线城市空置率分别高达22.2%和21.8%，远高于一线城市的16.8%。总体来说，中国住房空置率为21.5%，已经超过了国际空置房20%的危险警戒线，仅低于西班牙和意大利，高过全球多数国家。

根据泽平宏观2021年《中国住房存量报告》中的数据，中国城镇住房套数为1.09，表明中国城镇住房供给总体是平衡的。（从国际看，当前美国、日本分别为1.15、1.16，德国为1.02，英国为1.03，中国城镇住房套户比接近1.1，表明住房供给总体平衡。）中国虽然不缺房子，但是房屋结构却严重失衡，最低20%的城镇家庭户拥有约6%的住房面积，而最高20%的家庭户拥有约40%的住房面积。换句话说就是，有的人名下几十套房子，有的人奋斗一辈子却也买不起一套房子。

房地产税的实施，会促进手中有大量房屋的炒房客出售手中房产，从而有效调控我国城镇住房的不平衡程度，当然这个调控的过程不会一蹴而就，而是需要较长时间的过程。

其次，房地产税在一定程度上抑制房价的过快上涨。

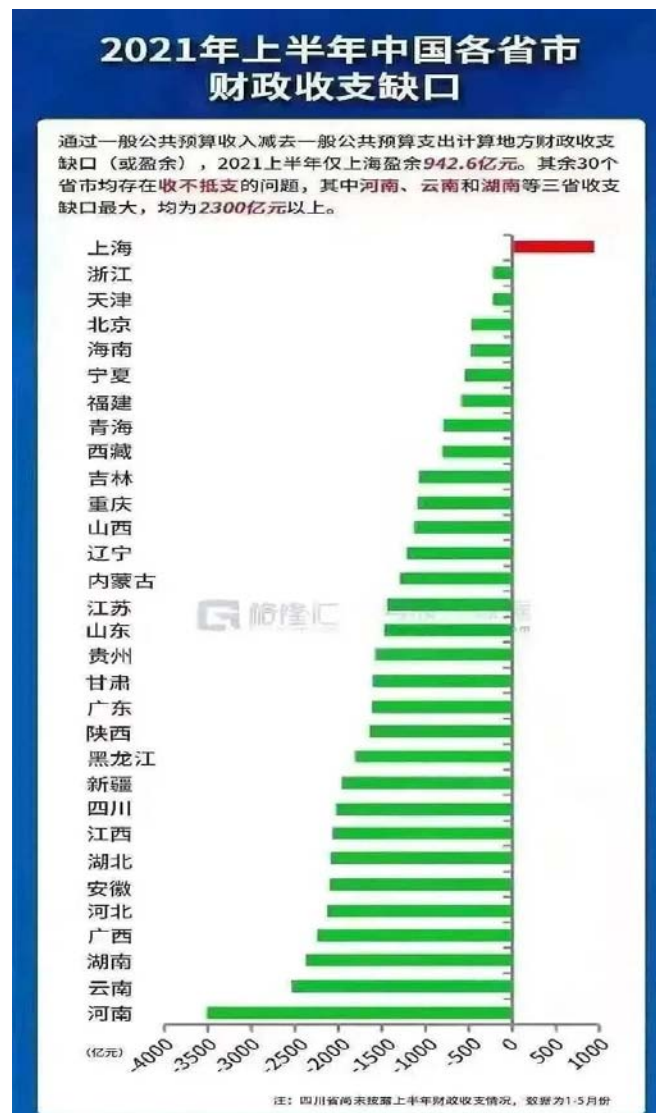
从个人购房者的角度来看。目前我们了解到房地产税的征收，不是以购买时候的价格进行额定征收，而是依据每年对于房屋价值来进行评估后征收。所以房价上涨，意味着房地产税也会跟着一同上涨。这样一来，手中握有多套房子的人就必须要去考量一个问题，房屋每年的增值是否会比房地产税高？如果达不到，那么显然就会亏损。所以，过去买了房子闲置放在那里的逻辑显然就不适用了，那么房地产税实施一段时间后，房屋会更好的回归居住本质，更好的实现住房不炒。

从政府出售土地的角度来看。当前许多城市地方政府依靠土地财政，通过卖地获得财政收入，我们之前的文章中有总结过相关数据，很多地方的地方财政收入中，有 80%以上是来自土地出让收入，2020 年，对土地财政依赖最高的城市甚至达到 180%。实施房地产税之后，相比较土地出让金的“一次性买卖”，房地产税则是源源不断的财政来源——只要你持有一定量的房产，每年都要缴税。所以房地产税可以在一定程度上解决地方政府对土地的依赖问题，也就会从降低土地地价的角度来有效抑制房价过快增长。

第三，缓解地方政府财政紧张。

看看今年上半年中国各省市的财政收支情况，只有上海有盈余，其他全部有缺口。

图1 2021年上半年中国各省市财政收支缺口



资料来源：格隆汇

现实情况是，这两年地方政府的开支一点没少，尤其是实施对中小微企业减税后。以往土地财政是税收大头，但因为容易导致杠杆率飙升和由此带来的系统性金融风险，已经到了不得不抛弃的时候了。这个时候，要想开拓成规模的新税源，最直接的就是房地产税了，它是唯一可以填补财政缺口的存在。

最后，房地产税的实施可以有效控制贫富差距，向共同富裕的方向迈进。

大家注意到没，这次房地产税是在《求是》杂志的重磅文章《扎实推动共同富裕》里面提出来的。

从这里面，我们可以捕捉到的一个信息就是，房地产税就是主要针对富人征收的，用来调节贫富差距，推动共同富裕的一个重要手段。

在以前，每次提到房地产税，争议都非常大。持反对意见为主，认为阻力大，比如立法时间长，征收起来麻烦，工程量大，太复杂之类的。如果按照立法程序走，过程确实太长，所以最高层直接提出来，先试点，那就不需要立法了。

高层这一次直接把房地产税和共同富裕放在一块，其实就已经为房地产税扫清了障碍。如今共同富裕的热度越来越高，这也是我们全体国人生活所向，无论是谁都没有办法阻挡的。

有关共同富裕的目标近年来执行速度之快，力度之大，大家有目共睹。现在稍微有点敏感度的公司，都知道要助力共同富裕行动，像阿里和腾讯，都非常舍得砸钱，各投了一千亿，跟国家一起实现共同富裕的目标。

值得注意的是，这并不是说征收了房地产税就可以实现共同富裕了。而是说会有助于共同富裕早日实现。这几年人口、资源、资金都开始向核心城市走，导致这些城市房价明显上涨，因资产价格上涨导致的贫富差距扩大。但另一面，这些城市也是年轻人、新市民集聚最多的城市，他们备受住房“折磨”，甚至无望而选择躺平，这对于实现共同富裕、扩大内需来说来说，是巨大的障碍。

而当下，房产（而不是工资收入）是导致贫富差距的最重要原因。因此，不断扩大的贫富差距，必须要通过房地产税来调节。税收的本质就是财富的转移，将财富富足者的一部分收益转化到财富贫穷者这里，从而实现财富的再平衡。

三、房地产税会怎么征收？

关于征收对象和方式，有过很多探讨。

一是按套数收，即家庭唯一住房不收，第二套开始收。但以套数做基准又产生另一个问题，比如 A 家庭仅有一套 1000 万的房子，B 家庭分别拥有一套 200 万和 300 万的房子，按资产看 A 家庭更高，却收 B 家庭的税，似乎也不太合理。

二是按面积收，类似于此前上海的政策，人均面积以内的不收，超出部分按税率计算缴税。上海的实践证明，这样的方案影响甚微。

三是按房子评估价收。不管你几套，面积有多少平米，房子资产评估超过基准线的部分，按税率计算。但是资产评估过程中，容易被人为干预因素影响，缺乏客观性，可能导致公平的缺失。

所以，房地产税的执行，并不是一刀切的事，而是会综合考虑各种因素，甚至因城施策。

把房地产税率定在多少，应该是更谨慎的事情。既要让炒房者感到“肉痛”，又不能让刚需感到“艰辛”。

我们来看看上海和重庆的试点情况：

早在 2011 年，上海、重庆就率先试点房产税，但这一试点无疾而终，没有进行扩容。

主要原因在于，上海重庆版房产税，覆盖范围太窄，税率极低，影响极小，既无助于补充地方财政，也不足以遏制房价上涨势头。总之真是为了试点而试点，

不太走心。

比如上海，只针对新购买的二套及以上住房征收，过去买房的存量房源不征收，第一套房也不征收，人均 60 平方以下的也免征；税率仅为 0.6%，且可按 70% 价格征收。

而重庆更是隔靴搔痒，只对高档住房和别墅征收，普通住房也不征收。

图 2 重庆、上海房产税试点细则

方案	上海	重庆
试点范围	上海全市	主城九区
征收对象	本市居民家庭新购二套及以上住房 非本市居民家庭新购商品住房，但高层次人才和住满三年的放宽至第二套及以上	存量独栋商品住宅 新购独栋商品住宅 新购高档住房 三无人员新购第二套普通住房
纳税人	应税住房产权所有人	应税住房产权所有人
计税依据	交易价格 70%	交易价格
计税标准	市统计局公布的上年度新建商品住房均价	国土房管部公布的上两年新建商品住房均价
税率	0.4%-0.6% 单价超过上年度全市均价 2 倍：0.6% 单价低于上年度全市均价 2 倍：0.4%	0.5%-1.2% 独栋、高档住房建筑面积均价为上两年主城均价 3 倍以下的、三无人员新购第二套普通住房(2017 年修订为首套及以上)：0.5% 3 倍至 4 倍：1% 4 倍及以上：1.2%
税收优惠	人均住房不超过 60 平米：新购住房免税； 本市居民有无住房成年子女共同居住的：计入免征住房面积	试点前独栋商品住宅：免征面积 180 平米 新购独栋商品住宅、高档住宅：免征面积 100 平米
纳税期限	12 月 31 日前	每年 10 月 1 日至 31 日
征税目的	抑制投资投机需求	抑制高档住房消费
税收用途	用于公共租赁住房的建设和维护	用于保障性住房建设等方面的支出

但是这次在顶层发话的背景下，新的房地产税试点，估计就不会这么敷衍了。

覆盖范围必然有所扩大，税率肯定会有明显提高。

总体来看，房地产税的征收标准，不可能是统一标准。区域差异、城市差异、甚至地段差异等等，均会成为衡量标准。

第一，中国房地产税的计税基础，不应该是房屋的“评估值”（或者市值），

而应该房屋出租的租金。也就是说，按照香港、新加坡的“租值”计算法，而不是“市值”计算法。

当然，也可以折算为房屋评估值（目前每套房子都有官方计税评估价）的比重。比如香港每套房屋每年需要缴纳的房地产税，占这套房屋市值的比重，大致是 0.037%。

第二，中国房屋、土地制度已经形成 20 多年了，推翻原来的“香港模式”、重新学习美国模式，不太现实。

毕竟，美国是土地私有制国家，跟我们的底层逻辑完全不同。

未来中国的土地出让金仍将是政府“土地收入”的大头，持有阶段的税收会不断增加，因为到期的土地将从“趸交地租”变成“年交地租”。与此同时，国家会在增加持有环节税收的同时，降低交易阶段的税收。但房地产的整体“含税率”不会下降，反而还会有所上升。

第三，或许会统一住宅和非住宅的税率。

我们以前对非住宅有歧视，商务公寓、写字楼、商铺的税负偏高、土地使用期限偏短，贷款年限偏短、贷款成数偏高。未来至少应该在税负上统一，降低商办类房屋的税负。

目前全国范围内，商办物业挤压非常严重，套牢了大量资金，急需去库存。

第四，各地房地产税率差异会比较大。

仍然维持之前的判断：有能力征收实质性房地产税的城市，不到城市总数的 30%（包含县城）。中西部、东北地区大量三四五线城市，由于人口流失，住房空置率上升，一旦开征实质性房地产税，会加剧人口流失、资金外流。因此，会

有比较大力度的减免政策。

大城市，尤其是有显著人口流入、住房矛盾比较尖锐的，可能会有累进制、惩罚性的房地产税，让拥有多套房的家庭“吐出来”。但有必要这样做的城市，不会超过 15 个。操作起来，需要给出的缓冲空间比较大。

比如在南方某大城市，数十万原住民在全市拥有大约 500 万到 600 万套城中村、小产权房或者违法建筑，人均大约 10 套左右。这些房子如果不纳入征税范围，就太不公平。如果纳入，再施加累进制、惩罚性的税率，可能会引起很大争议。这些房子发挥了“准保障房”的作用，加税之后全市房租可能会大幅上涨。

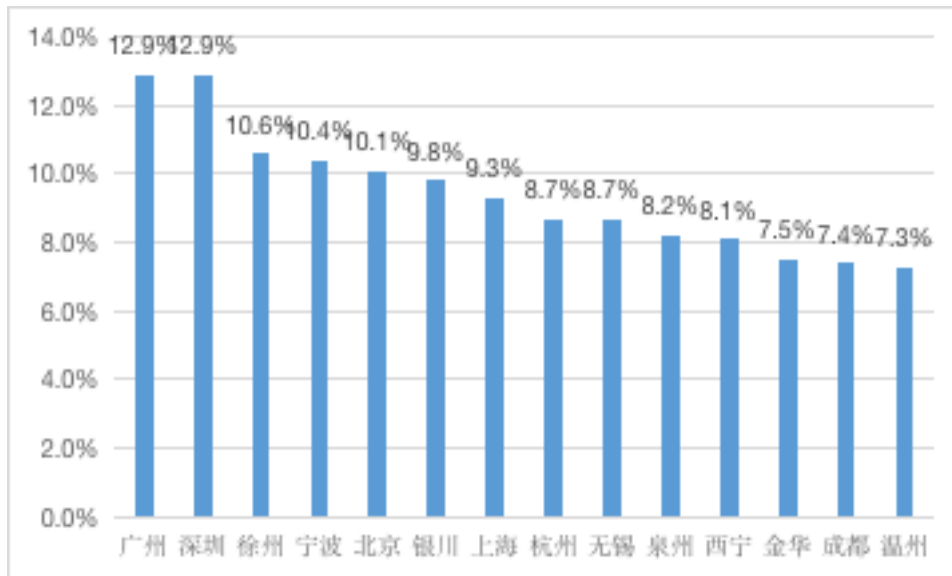
从世界范围看，对多套房拥有者实施累进制、惩罚性房地产税率的国家是有的，比如韩国、新加坡。但大多数国家和地区都没有这样做，甚至还给拥有多套房的人、企业减税。

总之，开征房地产税是一个非常复杂的问题，“试点先行”是一个稳妥的方式。

四、哪些城市可能征收？

那哪些城市会成为先征税的城市呢？重点看三个维度：房价涨幅大、土地资源供给不足、“风向标式”的示范效应城市！这三大维度可以视作出台房地产税城市的“三道红线”。

图3 过去1年主要城市房价涨幅



先看涨幅，房地产税对楼市而言，更多是预期管理，所以房价涨幅过快的城市一定会被优先考虑，从过往涨幅来看，一线、强二线城市，领涨全国，坚持“房住不炒”不动摇，涨幅过高的城市最先试点。

其次是土地资源供给不足。一线城市和个别新一线城市对土地财政依赖已经减少，那也就是说，房地产税征收既不会成为土地财政的绊脚石，还会为地方补充税源有了先决条件。按2020年统计的重点城市土地财政依赖度来看，深圳、上海、北京都是依赖度较小的城市。

最后是风向标，一线城市里北上深都是很典型的政策风向标城市，除了已经在试点的上海，北京是政治中心，深圳是商业高地，第一轮试点城市，基本上没有悬念会入围。

二线城市里，杭州、成都、厦门算是领头羊，无论是房价还是地价，涨幅不比一线城市逊色。

当然二线城市的优先级不及一线城市，毕竟还是需要土地财政去进行城市建设的，如果动静太大，闹的土地财政下行，收来的房地产试点税是入不敷出的。

五、何时落地？

不过，虽说试点要加速落地，高层讲话还着重提到，但房地产税试点大概率不会在今年落地。

原因有三：

第一，没有出现明显迹象。高层讲话的标题是《扎实推进共同富裕》。也就是说，房地产税立法和搞试点是在共同富裕框架下，一种调节收入分配的手段，而不是单独拿出来讲的。

换句话说，要是高层这次不提“房地产税”，也不意外。房地产税，只是作为实现共同富裕的部署动作之一。

况且高层的表述仍旧是今年一以贯之的“积极稳妥”，并没有诸如“加快”、“落实”等提速的前缀。

因此，凭高层的讲话就推断试点工作提速甚至今年落地，并不靠谱。

第二，更重要的是，当下的主要任务是稳楼市。房地产税试点一铺开，改变人们的预期，房价有可能在短时间内受到冲击。这就不稳了。

第三，今年三季度的经济表现一般，为了提振经济，减税降费还差不多，不会贸然加税。

今年三季度，GDP增速破5%到4.9%，相比于二季度增速放缓3个百分点，

低于预期。限电、双减政策、房地产调控是主要原因。四季度，会在这些方面有所松动，以便经济恢复。

因此，房地产税试点，最早会在明年一季度，或者经济较好的时段推出。

[Top](#)

【生物多样性保护有了明确目标和路径】

目录

- 一、前言
- 二、加强生物多样性保护的重要性
- 三、我国生物多样性保护取得的成效
- 四、面临的挑战
- 五、建议

正文

一、前言

2021年10月12日，习近平主席以视频方式出席在昆明举行的《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会并发表题为《共同构建地球生命共同体》的主旨讲话。此次在昆明召开的《生物多样性公约》第十五次缔约方大会，以“生态文明：共建地球生命共同体”为主题，推动制定“2020年后全球生物多样性框架”，为未来全球生物多样性保护设定目标、明确路径，具有重要意义。

10月19日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强生物多样性保护的意见》并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《意见》要求，以有效应对生物多样性面临的挑战、全面提升生物多样性保护水平为目标，扎实推进生物多样性保护重大工程，持续加大监督和执法力度，进一步提高保护能力和管理水平，共建万物和谐的美丽家园。

《意见》提出了总体目标。其中包括，到 2025 年，以国家公园为主体的自然保护地占陆域国土面积的 18%左右，森林覆盖率提高到 24.1%，草原综合植被盖度达到 57%左右，湿地保护率达到 55%，自然海岸线保有率不低于 35%，国家重点保护野生动植物物种数保护率达到 77%，92%的陆地生态系统类型得到有效保护。

到 2035 年，生物多样性保护政策、法规、制度、标准和监测体系全面完善，全国森林、草原、荒漠、河湖、湿地、海洋等自然生态系统状况实现根本好转，森林覆盖率达到 26%，草原综合植被盖度达到 60%，湿地保护率提高到 60%左右，以国家公园为主体的自然保护地占陆域国土面积的 18%以上。

《意见》从九个方面提出明确要求，包括加快完善生物多样性保护政策法规、持续优化生物多样性保护空间格局、构建完备的生物多样性保护监测体系、着力提升生物安全管理水平、创新生物多样性可持续利用机制、加大执法和监督检查力度、深化国际合作与交流、全面推动生物多样性保护公众参与、完善生物多样性保护保障措施。

二、加强生物多样性保护的重要性

生物多样性关系人类福祉，是人类生存和发展的重要基础，也是衡量一个国

家生态环境质量和生态文明程度,以及国家竞争力和高质量发展水平的重要标志。目前,全球面临着生物多样性丧失加速和生态系统退化的严峻挑战。新时期生物多样性保护必须坚持在保护中发展,在发展中保护,共建地球生命共同体,形成生物多样性保护推动经济社会绿色发展和人与自然和谐共生良好局面。

生物多样性是地球生命共同体的本质特征。生物多样性是人类赖以生存和发展的基础,是地球生命共同体的血脉和根基。“万物各得其和以生,各得其养以成。”“万物”的“和”与“养”,构成了生物多样性的总体样貌。丰富的生物多样性使得地球生态保持勃勃生机,使得人类文明呈现出生态文明的重要特质。丰富的生物多样性为人类生存发展提供坚实基础,为建设美丽地球家园建设带来无限可能,为人类可持续发展提供重要支持力量。

生物多样性是人和自然和谐共生的重要体现。自工业革命以来,人类与自然的关系陷入重重危机。目前,全球范围物种灭绝速度不断加快,生物多样性不断丧失,生态系统不断退化。人类在全球生物多样性保护方面面临种种挑战。人们认识到:先有自然,后有人类。人类不是自然的主人,自然不是人类的奴仆。人类和自然应该建构和谐友好的关系,人类应该对自然抱有敬畏之心,从而尊重自然,顺应自然,保护自然,使得自然能够得到可持续的发展,使得人类能够得到可持续的发展。而坚持绿水青山就是金山银山的理念,则是构建地球生命共同体的重要基础。只有加快形成绿色发展方式,促进经济发展和环境保护双赢,才能真正构建起经济与环境协同共进的人类地球家园。

我国新时期生物多样性保护的目标愿景立足坚定不移走绿色、低碳、可持续发展之路,走雄心与务实兼备之路。一是在战略导向上,深入贯彻习近平生态文

明思想，强调尊重自然、顺应自然、保护自然，促进实现人与自然和谐共生。二是在具体目标上，强调全面提升生物多样性治理水平，系统完整、全方位对重要生态系统、生物物种及遗传资源实施有效保护，保障生态安全。三是在治理体系上，强化体制机制建设和责任落实，明确中央和地方生物多样性保护和管理事权，压实主体责任，突出政府主导和多方参与。四是在国际影响上，凝聚共识，深化国际合作，做全球生态文明建设和生物多样性治理的重要参与者、贡献者和引领者。

三、我国生物多样性保护取得的成效

中国幅员辽阔，复杂的地理条件和气候因素造就了多样化的生态系统类型。中国有北方针叶林、针阔叶混交林、落叶阔叶林、常绿落叶阔叶混交林、常绿阔叶林、热带季雨林和热带雨林等类型，面积约 208 万 km^2 ，森林覆盖率达 21.6%，森林资源总量居世界前列。草原有草甸草原、典型草原、荒漠草原、高寒草原等 393 万 km^2 ，湿地面积达 53.6 万 km^2 。海洋生态系统有渤海、黄海、东海和南海 4 个生态区，并拥有河口、滨海、珊瑚礁、红树林、海草床、海岛等多种海洋生态系统类型。中国有高等植物约 3.5 万种，约占世界总数的 10%，居全球第 3，其中特有植物约 1.5 万种。中国有 2914 种陆生脊椎动物，其中特有种 641 种，占总种数的 22%。中国境内的哺乳动物物种数为 673 种，哺乳动物丰富度居世界第一位。中国有鸟类 1445 种，也是世界鸟类最丰富的国家之一。中国菌物估计超过 30 万种。

中国 1992 年加入联合国《生物多样性公约》以来，“生物多样性”这个词逐渐为国人所知，生物多样性保护也成为各级政府规划和主流化工作内容。特别是党的十八大以来，在建设生态文明过程中，实施了超大规模的保护行动、工程措施与政策法规建设，生物多样性带来的福祉也逐渐被社会认可，理解和保护生物多样性已开始成为全社会的自觉行动。

就地保护方面，目前已经建成以国家公园和自然保护区为主体的生物多样性就地保护网络，总面积 180 多万 km²，约占国土面积的 19%，超额完成《生物多样性公约》“爱知目标”（到 2020 年为 17% 的目标）。就地保护网络有效保护了中国 90% 的陆地生态系统类型、85% 的野生动物种群类型和 65% 的高等植物群落类型，以及全国 20% 的天然林、50% 的天然湿地和 30% 的典型荒漠区。此外，建成了 35 个生物多样性保护优先区域。

迁地保护方面，我国已建立 195 个植物园/树木园，收集保存了约 2.3 万种高等植物，占总物种数的 65%。建立了 230 多个动物园和 250 处野生动物拯救繁育基地。建立了保存 138 个珍稀濒危畜禽品种的畜禽遗传资源保种体系。农作物种质资源库收集资源总数已近 50 万份，中国西南野生生物种质资源库已保存了 1 万多种野生生物种质资源。

中国政府还制订了一系列生物多样性保护政策与法规措施，并加大了监管，也建立了国务院领导下的部际协调和决策机制，投入大量经费进行保护能力建设，初步建成了全国生物多样性监测网络，生物多样性科研也取得较好进展。中国自上世纪 80 年代以来实施了天然林保护工程、野生动植物保护及自然保护区建设工程等 16 个生态工程，在一定程度上保护和恢复了生物多样性。此外，中国在

杜绝国际贸易对野生动植物物种的威胁，控制外来物种入侵，加强野生动植物原材料产品的可持续利用等方面做了大量有效工作。

国际合作方面，中国先后缔结了《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》、《联合国防治荒漠化公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》和《湿地公约》等 50 多项涉及生物多样性和环境保护的国际公约和协定，并积极履行国际义务。还与欧美日等国家开展了大量在双边合作方面，通过“一带一路”等机制与中国周边国家及广大发展中国家开展生物多样性保护协作。

四、面临的挑战

尽管我国生物多样性保护工作取得了积极进展，但生物多样性下降的总体趋势尚未得到有效遏制，生物多样性保护仍然面临挑战；其中多数问题是世界范围内普遍存在的，亟待寻求共同的解决方案。

1、人工造林造成物种单一和水分利用问题

我国生物多样性保护曾片面追求单一数量指标，忽略了系统组成和生态功能，造成保护目标的偏移。例如，“三北”防护林和退耕还林还草等生态工程，早期片面追求数量增长，而忽略树种选择和水分供应等，种植了大量纯林。而在干旱或半干旱生态脆弱区域大规模人工造林，可能会对其生态系统和水资源造成威胁。黄土高原的造林强度已经接近其水资源可持续利用的极限。人工纯林短期内可能

会迅速改善区域内的生态环境，但长期来看可能会引发碳储量下降、土地生产力下降、病虫害增加等生态危机。此外，单一纯林可能会对动物多样性和森林生物多样性造成危害。多物种混交林在造林效果上也被证实比纯林更好，能够实现生物多样性保护和减缓气候变化的双重功效。

2、不同类群保护投入差异大，对水生物种尤其是海洋物种关注不够

野生动植物保护、自然保护区建设和天然林保护等生态工程的实施，使得部分林地生物，特别是特有物种和狭域分布物种的数量得以恢复。但部分物种如大型食肉动物的分布区萎缩，种群数量没有得到有效维持。不同类群物种受保护比例和保护投入差异显著：哺乳动物栖息地受保护比例相对较高，而两栖和爬行动物栖息地的受保护比例较低；对水生物种，特别是海洋物种的保护投入更加有限，许多物种仍面临灭绝的风险。例如，长江超过 30% 的鱼类面临灭绝的威胁。海洋保护地建设虽取得了一定的成效，但仍存在诸多问题，亟待加强。

虽然我国早在 2010 年就提出建立跨国保护区的优先行动，并在我国与俄罗斯、蒙古国边境，以及西南边境开展了跨境合作，但跨境保护网络建设同样亟待加强。另外，还存在隐存种的相关研究不够，现有保护措施未能充分考虑隐存种和遗传多样性的研究结果等问题。

3、资金机制单一，自上而下和自下而上结合不够

随着社会经济的发展,企业和公众参与生物多样性保护的意识和社会责任逐渐增强,保护基金会数量和资金量快速增加。2015年,我国加入了《生物多样性公约》秘书处发起的“企业与生物多样性全球伙伴关系”(GPBB)倡议:企业可以通过设立专项资金,联合科研机构和筹集生态保护资金等方式,推动生物多样性保护。公众通过参与“蚂蚁森林”和自然观察,建立保护小区和社区共管等方式参与生物多样性保护。但总体而言,我国生物多样性保护主要由自上而下的政府主导,资金来源相对单一,缺少企业和社团的广泛参与,自上而下和自下而上保护的结合有待加强。

4、保护地体系缺乏顶层设计,存在交叉重叠和保护空缺

尽管我国保护地数量和面积逐年增加,保护地面积提前完成了“爱知目标”;但是,我国早期的野生动植物保护及保护地建设以抢救性保护为背景,重数量轻质量,部分保护地本底资源不清,范围划定不够科学合理,交叉重叠和保护空缺同时存在,保护地体系仍存在缺乏总体发展战略与规划、破碎化和孤岛化、不同类型保护地空间重叠、土地权属法定确权不清晰,以及全球范围内普遍存在的保护地网络连通性差等问题。此外,保护地体系过于追求面积指标,而忽视了生态系统完整性和过程连续性。现有自然保护区网络对哺乳动物和鸟类栖息地的保护关键区域覆盖比例小于20%;而对两栖和爬行动物的栖息地,以及生态系统服务功能的关键区域覆盖比例则更低。

5、监测数据共享和整合分析不够

随着保护投入的增加和监测技术的发展,我国已经建立了多个生物多样性相关的监测网络或平台,包括 10 多个区域或全国范围内的红外相机监测网络或监测平台,积累了大量的监测数据。但由于建设与参与单位广泛,各监测网络的元数据格式、管理和运行机制各具特点,使得数据共享存在极大的困难。此外,生物多样性监测缺乏系统的总体规划和大数据平台,存在交叉重复和空缺,同时缺乏大尺度生物多样性信息的融合、集成和深度分析。

五、建议

(1) 制定更为具体和量化的生物多样性就地保护目标,以便将目标转化为可在国家和各省层面成功实施的政策措施。

(2) 在加大保护和科研资金投入、增设自然保护地的过程中,以过去受关注较少的物种特别是受威胁物种为重点,同时改善物种栖息地质量并建设生物廊道,以实现物种迁移和扩散的需求。

(3) 以保障和提升生态系统服务为目标,提升生态系统保护修复的系统性与整体性;进一步利用好生物多样性富集区域的优质生态资源,转变当地社区的生产生活方式,维持好生态系统的调节服务,用好生态系统的供给服务,探索生态系统服务价值实现的体制机制。

(4) 加强自然保护地以外的生物多样性就地保护,采用政府主导、私人主

导、或与当地社区合作等不同治理方式，推动 OECMs 成为自然保护地体系的有益补充，或作为廊道以实现自然保护地之间的连接，从而推动形成更为有效的生物多样性就地保护网络。

(5) 围绕不同尺度生物多样性长期动态变化的趋势，以保护成效评判为目标，建立完善的监测体系和数据共享机制，从而为定期量化评估生物多样性就地保护成效提供科学有效的数据支撑。

[Top](#)

重要声明：

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com/>
e-mail: runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162