

水土保持补偿机制中存在问题及其建议与对策^{*}

张来章¹, 党维勤², 徐 成³

(1. 黄河上中游管理局, 西安 710021; 2. 水利部 黄河水利委员会 绥德水土保持科学试验站, 陕西 绥德 718000; 3. 北京水保生态工程咨询有限公司, 北京 100055)

摘 要:当前,空前繁荣的我国经济背后是严重的水土流失和沉重的生态环境压力,尽快建立健全水土保持生态补偿制度,确保生态安全已成为可持续发展的必然选择。目前,我国在补偿制度建设、补偿主体确定、补偿标准、融资筹方面,还没有形成一套完整的体系与方法,为此,我们针对目前水土保持生态补偿存在问题,提出了全面建立水土保持生态补偿制度的建议及对策,即建立健全水土保持生态补偿的法律与政策体系;强调政府责任;发挥市场的推动作用;补偿费应纳入企业的生产成本;建议出台征收的使用管理办法;建立水土保持生态补偿技术体系;加强宣传和教育。

关键词:水土保持;生态补偿;存在问题;建议与对策

中图分类号:S157

文献标识码:A

文章编号:1005-3409(2009)06-0184-05

Proposals and Measures in Problems of Soil and Water Conservation Compensation Mechanism

ZHANG Lai-zhang¹, DANG Wei-qin², XU Cheng³

(1. Administration Bureau of the Upper and Middle Reaches of the Yellow River, the Water Conservancy Commission of the Yellow River, Xi'an 710021, China; 2. Suide Institute of Soil and Water Conservation, the Water Conservancy Commission of the Yellow River, Suide, Shaanxi 718000, China; 3. Beijing Soil Conservation and Ecology Engineering Consulting CO., LTD, Beijing 100055, China)

Abstract: Reforming and opening up has brought our country unprecedented prosperity in economic, however, behind which is the heavy soil erosion and other ecological and environmental problems. As a guide of scientific development concept, under the theme of building a harmonious society, it become an inevitable choice for sustainable development to establish and improve soil and water conservation ecological compensation system as soon as possible. After nearly 20 years of exploration and practice in soil and water conservation ecological compensation, we accumulated some experience. However, in the overall point of view, our country have not yet formed an integrated set of systems and methods in the building of compensation system, identifying of compensating the main part, compensation standards and financing. Measures of soil and water conservation ecological compensation have not play a proper role in the building of a harmonious society in China. In view of this, on the basis of analysis the current problems in soil and water conservation, we put forward proposals and measures on establishment soil and water conservation ecological compensation system comprehensively, that is, to establish and improve soil and water conservation laws and policies of ecological compensation system, to stress the Government's responsibility, to play a role in promoting the market, to include compensation fee in the production costs, to introduce rules and regulations of charging for use and management practices, to set up a diversified investment and financing channels, to establish soil and water conservation ecological compensation system, to enhance publicity and education.

Key words: soil and water conservation; ecological compensation; problem; proposals and measures

^{*} 收稿日期:2008-05-15

基金项目:黄河水利委员会基金项目“黄河流域水土保持生态补偿调研项目”(200905)

作者简介:张来章(1963-),男,高级工程师,主要从事水土保持监督管理工作。E-mail:laizhang_001@163.com

改革开放带来了中国经济的空前繁荣,但是,在繁荣的背后则是沉重的水土流失和生态环境问题。在以人为本、构建和谐社会的主旋律下,尽快建立健全生态补偿制度,已经成为促进人与自然、人与人和谐共处和科学发展观的必然选择。因此,生态补偿是当前我国学术界和政府较为关注的热点问题之一。生态补偿作为解决发展中引发的“效率”与“公平”问题比较有效的环境管制手段,其基本原理是当发展带来外部环境不经济时,从发展中获益一方应对他人造成的外部环境损害进行赔偿;而当一方为了保护环境放弃发展机会时,他有权获取相应的补偿。国外很早就开始了生态补偿的探索与实践,现已成为世界各国为实现可持续发展而广泛采用的政策措施。我国于 20 世纪 80 年代中后期就开始了生态补偿的探索,经过 20 a 的发展,尤其是 2007 年以来,陕西和山西对于水土保持生态补偿的尝试和探索,已经积累了一定的经验。但总体来看,我国在水土保持生态补偿制度建设、补偿主体确定、补偿标准、融资筹方面,都还没有形成一套完整的体系与方法,水土保持生态补偿措施尚没有在我国的和谐社会建设中发挥应有的作用。鉴于此,我们在对目前生态补偿存在的问题进行分析的基础上,提出了全面建立水土保持生态补偿制度的建议及对策,即建立健全水土保持生态补偿的法律与政策体系;强调政府责任;发挥市场的推动作用;补偿费应纳入企业的生产成本;建议出台征收的使用管理办法;建立水土保持生态补偿技术体系;加强宣传和教育。

1 建立水土保持生态补偿制度客观必然性与可行性

改革开放 30 a 来,中国经济年均 GDP 增长 9.7%,至 2007 年,中国 GDP 总量达到 24.66×10^{12} 元,稳居世界第 4 位。在 2008 年博鳌亚洲论坛上,来自世界各地的政要、商界精英等用“不可思议”“中国奇迹”“历史性变化”来形容中国的发展。事实上,中国的这种快速发展是建立在大量消耗能源、资源和付出巨大环境代价的基础之上。据测算,“十五”期间,黄河流域的开发建设项目扰动地面积为 1.4 万多 km^2 ,弃土弃渣总量为 24 亿多 t,近几年每年因人为因素新增的水土流失面积超过了 5 600 km^2 ,增加的水土流失量约 1.2 亿 t。可以看出,由开发建设造成的水土流失,已成为当前入黄泥沙的重要来源,对黄河流域的生态环境造成严重威胁,在部分地区甚至引发诸如严重的地面塌陷、地下水系破坏、环境污染等生态危机,直接威胁人类的生存和社会经济

的发展。

鉴于国内资源与环境面临的严峻形势,中国再也不能以进一步牺牲资源环境为代价来片面地追求经济的快速发展,但也不可能要求全国各地为了水土保持和保护环境而放弃发展。这是因为,我国的经济总量虽然已经位居世界第四位,但人均 GDP 仍在 100 位左右,我国仍属于中低收入发展中国家,发展经济、消除贫困、改善人民生活仍旧是当前中国政府面临的主要任务。面对如此局面,在经济发展中我们必须在确保经济平稳发展的同时,采取综合而有效的环境控制措施,特别是市场机制的经济措施,即建立生态补偿制度,以确保经济与环境之间、区域之间、城乡之间的协调发展。

当前,建立生态补偿制度的条件已经成熟。加强水土保持、环境保护,建立生态补偿制度,得到了党中央、国务院的高度重视。从 2006 年开始,中共中央连续 4 年在第一号文件 and 2007 年度、2008 年度政府工作报告以及“十一五”规划纲要中强调要尽快建立生态补偿机制,明确了中央对于生态补偿制度。党的十七大报告中,也明确提出了要“建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制”。另外,近些年来全国人大和政协关于加强水土保持、环境保护,建立生态补偿机制的建议和提案逐年上升,在 2008 年两会提案中,关于节能减排、生态补偿、环境保护的建议最为集中。这些建议和提案充分反映了建立生态补偿制度已经具备了广泛的社会基础^[1-2]。

2 水土保持生态补偿的探索

早在 1983 年,针对采矿业对生态环境造成严重影响和破坏,云南省以昆阳磷矿为试点,每吨矿石征收 0.3 元,用于采矿区植被恢复及其他生态破坏的恢复治理,这可视作我国探索生态补偿政策的开始。随后,1988 年,经国务院同意,由国家计划委员会、水利部发布实施的《开发建设晋陕蒙接壤地区水土保持规定》。该规定明确提出了在煤炭收益中拿出一定资金用于矿区水土保持;财政部[1991]财工字第 428 号文批准华能集团公司在“八五”期间按煤炭产量提取水保绿化费,标准为每吨 0.3 元。该项费用在企业成本中列支,专项用于矿区的水保绿化,不得挪作他用。年终决算时将该项费用的提取使用情况做专题说明。财政部[1996]203 号文件批复神华集团有限公司,“考虑到你公司开发的神府东胜煤田位于沙漠边缘,水土流失严重,环保任务艰巨的实际情况,同意你公司‘九五’期间继续提取水保绿化费,提取标准为每吨 0.3 元,提取水保绿化费在企业管

理费用中列支,专项用于矿区的绿化保护。年终决算请将该项费用的提取使用情况做专题说明。”1993年《国务院关于加强水土保持工作的通知》(国发[1993]5号)中要求多形式、多渠道增加投入,大力开展水土保持。对已经发挥效益的大中型水库、水电工程,要按照库区流域防治任务的需要,每年从收取的水费、电费中提取部分资金,由水库、电站掌握用于本库区及其上游的水土保持,由所在省水行政主管部门负责组织检查验收。

1992 - 1996 年黄河流域的青海、甘肃、宁夏、山西、陕西、内蒙古、山东、河南等 8 个省(自治区)都分别制定了水土保持设施补偿费使用和管理办法,为水土保持设施破坏得到了应有的补偿,陕西省人民政府于 2008 年 11 月颁布了《陕西省煤炭石油天然气资源开采水土流失补偿费征收使用管理办法》中明确规定,“原煤陕北 5 元/t、关中 3 元/t、陕南 1 元/t,原油 30 元/t,天然气 0.008 元/m³ 的标准征收水土流失补偿费”。从 2009 年 1 月 1 日起,在陕西境内从事煤炭、石油、天然气资源开采企业均应缴纳水土流失补偿费。该办法的出台,标志着陕西省水土保持生态补偿机制的基本建立。

2007 年,山西省人民政府制定了《山西省煤炭工业可持续发展政策措施试点工作总体实施方案》,规定了:“按照动用资源储量、区分不同煤种,确定征收标准,动力煤:5~15 元/t、无烟煤 10~20 元/t、焦煤 15~20 元/t”。这些煤炭可持续发展基金将有 50% 用于“跨区域生态环境治理:煤炭开采所造成的水系破坏、水资源损失、水体污染;大气污染和煤矸石污染;植被破坏、水土流失、生态退化;土地破坏和沉陷引起的地质灾害等。”同年,山西省人民政府制定了《山西省矿山环境恢复治理保证金提取使用管理办法(试行)》,规定了“矿山环境恢复保证金的提取标准为每吨原煤产量 10 元。”使用范围包括:矿区生态环境……;采矿引发的崩塌、滑坡、泥石流……;矿区自然、生态和地质环境的恢复……。”这些水土保持生态补偿的探索和实践,为我国的水土保持生态补偿机制走入正式渠道奠定了良好的基础^[3]。

3 水土保持生态补偿机制建立中存在的问题

目前,虽然各省(自治区)出台的一些水土保持补偿生态环境建设政策,许多水土保持意识较强的矿产开发企业,也落实了部分资金用于其周边区域的水土保持生态建设,但就整个水土保持生态补偿而言,现有政策的执行情况还存在许多问题。

(1) 水土保持生态补偿制度缺乏法律的强制性。虽然国家和部分地方政府及有关部门出台了一些相关政策,但大部分为鼓励性的规定,缺乏强制性要求。由于没有硬性规定,企业可以执行也可不执行。执行的企业未能在经济和社会影响方面得到支持和鼓励;不执行的企业也没有相应的强制措施,对其生产运行没有构成有效的制约。一方面,不能保证企业之间履行社会义务的公平性。在同样对区域水土保持生态造成影响条件下,不同的企业用于水土保持的资金存在很大的差异,有的企业没有投入,但享受良好的生态环境,而有的企业投入很多也享受同样的生态环境,并没有明显的差距;另一方面,没有法律的强制性,人为因素对提取资金起决定的作用,提取的资金难以保证长期和稳定的投入。

(2) 水土保持补偿资金来源有限和行业的限制。我国水土保持生态补偿制度是于水土保持投入制度密切相关的。过去相当长一段时间,由于认识水平的局限,生产建设项目水土流失危害并没有引起人们足够重视,对于生产建设项目水土流失几乎没有采取相应的防治措施。与此相应,水土保持投入采用中央政府与地方政府、当地群众投劳的形式,而且中央政府与地方政府投资占总投入的比例较小,80%以上为当地群众投工投劳,即财政转移支付占很小比例且主要是纵向转移支付。除此之外,通过基金、生态税、财政补贴、优惠信贷等形式用于水土保持的投入非常有限。由于水土流失多发生在贫困山区,这些地区经济落后、生态脆弱、自然环境恶劣,地方和群众经济力量相当有限,原来制定的水土保持两费标准偏低,使用效率偏低,水土保持生态补偿资金匮乏,水土流失综合治理的投入严重不足,且缺乏稳定增加投入的长效机制。尤其是随着国家农村税费制度的改革,“两工”(农村义务工和累计工)制度取消后,对于水土流失防治来说更是雪上加霜了。

虽然目前陕西和山西的水土保持生态补偿制定了一定的政策,但范围仅限于煤炭石油天然气资源开采行业,大范围的水土保持生态补偿如有色金属、水电、铁路、高速公路等开发建设项目尚未纳入进来,但是这些行业造成的水土流失也不容忽视,应引起高度重视。

(3) 补偿的主客体不清制约着补偿机制的建立。山西省以资源开发为主的水土保持生态补偿,充分体现了政府统筹,生态恢复概念,政府统筹协调矿区生态建设与城市化、新农村建设、生态村建设、工业反哺农业、生态移民等。水土保持仅是补偿内容之一。水土保持补偿资金大多由县政府专设机构根据

管辖权限,统一征收,统一使用,水利水保仅提供部门核算标准,没有体现补偿费专款专用的使用原则,作为补偿费征收主体的各级水行政主管部门却游离在外。《山西省煤炭工业可持续发展政策措施试点总体实施方案》出台不久,相关资金管理实施细则正在制定,存在如何具体应用和实施的问题,根据山西省煤矿企业兼并重组整要求,2010年底,全省矿井数量将压减到1000座,到2015年,煤矿数量将压减到800座左右,生态补偿的对象发生明显变化,影响到生态补偿程序操作,急需规范。

(4) 水土保持生态补偿基础研究滞后于实践。水土保持综合防治效益的生态价值和对生产建设活动引发水土流失的生态功能损失科学监测评价,是水土保持生态补偿的前提和基础。水土保持综合防治生态效益估算涉及的因素众多,既有自然的,如生态环境背景、水土流失严重程度,也有人为的,如当地经济社会发展水平、人们对生态效益的支付意愿等,甚至也受到区域政治和文化的影响。由于我国基础研究较晚,目前还没有形成一套关于水土保持生态效益评价的科学指标体系。因此,在水土保持生态补偿费的收取过程中就存在着一些异议,即基础研究落后于实践。

(5) 企业的水土保持意识尚未普遍提高。由于以落后的单纯发展经济为主思想影响,全社会水土保持意识尚未得到普遍提高。许多矿产开发、水库、水电企业,特别是建设时间较早的企业,因受多年来生产运营机制和管理体制惯性作用和影响,水土保持意识难以在短时间内形成和提高。过去一段时间以来所形成的以经济效益为中心的思想还未能彻底清除。当前,随着科学发展观的贯彻落实,以及水行政主管部门的长期不懈宣传,情况有所改善,以牺牲环境为代价来发展经济的现象得到了有效遏制,但问题依然存在。在思想意识没有根本解决的情况下,企业能够对其防治责任范围内的水土流失加以控制,就认为已履行了法律和社会责任,但对于从其收益中交纳水土保持生态补偿金还是难以接受。

(6) 补偿费未列入生产成本企业积极性不高。企业的发展按照市场经济规律,追求的是利润最大化,企业从其收益中交纳水土保持生态补偿金,若不能够列入生产成本,必然减少其利润,影响到企业和职工的收益。即使提取资金对于企业本身影响不大或在短期内不影响其生产运行,而且企业能够认识到水土流失防治的重要性,大多数企业也难以做到主动上交水土保持生态补偿金。

4 水土保持生态补偿机制建立的主要对策及建议

(1) 建立健全水土保持生态补偿的法律与政策体系。水土流失治理不仅是技术问题,也是法律问题。我国在防治水土流失的实践中,相继颁布实施了有关法律、法规,适时出台了一系列政策和制度,基本上建立了以水土流失综合防治为目标的法律与政策体系,但中国目前的水土保持生态补偿立法尚属空白,也缺乏相关的国家政策性文件,这些事实导致在水土保持生态补偿中也缺乏足够的法律与政策依据,更使得地方的有关实践经常是自主行为,在全国全面推动更是非常困难。另外,我国现有的一些水土保持法律与政策与国家土地、环保法律与政策之间还需要互相协调。在建立健全水土保持生态补偿的法律与政策体系中还要注意与其他法律和政策之间的协调,形成既有利于企业又有利于国家的可持续发展的道路^[4]。

(2) 水土保持生态补偿机制建立要强调政府和流域机构的责任。在现行的政府体制中,政府往往以公共利益代表的身份出现,但政府并非公共利益的唯一代表,也并不总是代表公共利益,更不总是不偏不倚地代表公共利益。但是,由于自然资源对于社会和经济发展的基础性作用,政府必须在有限的资源条件下作最符合全民利益的调配。目前,在我国建立水土保持生态补偿机制的初级阶段,政府的主导作用将非常关键,只要政府重视并给予一定的财力支持,则水土保持生态补偿机制的建立就可以进入轨道。经验表明:明确政府生态环境保护的责任,并建立严格的监督和考核制度是生态补偿机制顺利实施和实现生态补偿目标的重要措施。另外,还需要注意的是,由于流域机构是跨地区的管理机构,使得许多重要的跨界流域和生态功能区的水土保持生态补偿机制都便于实施。流域机构具有代表中央政府的协调机制,相关地方政府在这类问题上基本上是无法作为。因此,在完善我国水土保持生态补偿的法律与政策体系过程中,应该注重政府和流域机构在水土流失、环境恶化应对上的责任。

(3) 水土保持生态补偿制度应该发挥市场的推动作用。水土保持生态补偿机制的建立需要多方面的因素,它不仅仅是一个法律与政策问题,还是一个经济与技术发展问题。只有通过市场,才能在水土流失问题上反映出生态环境破坏的外部成本,引导社会经济的发展。我国目前在水土保持生态补偿方面利用市场手段的实践主要是征收生态补偿费。我

国最早的生态补偿费实践始于 1983 年,为云南省对磷矿开采征收覆土植被及其他生态环境破坏恢复费用。另外,依据《中华人民共和国水土保持法》及其《实施条例》规定,收取的水土流失防治费、山西省征收的矿山环境治理保证金和煤炭可持续发展基金等也都具有生态补偿的性质。目前,在完善我国水土保持生态补偿的法律与政策体系、注重市场手段的运用过程中,需要注意探索解决如何建立一个多元化的水土流失生态建设的融资渠道问题。目前我国的环境破坏地区包括水土流失比较严重地区取得投资增长主要依靠基建投资和国有经济投资来拉动,尤其是在基础设施和生态环境建设领域,资金主要是依赖政府财政资金和银行贷款。但是目前在我国中央财政面临财政不足,背负沉重债务和收支矛盾突出的背景下,这种单一的融资渠道,难以保障我国生态保护与补偿的持续进行。因此,我国水土保持生态补偿的法律与政策体系的完善过程中要探索建立一个多元化的生态建设融资渠道。按照“谁投资、谁受益”的原则,鼓励和吸引国内的投资者投资生态环境和与之相关的经济开发项目。同时加强对外合作交流,争取国际性金融机构优惠贷款和民间社团组织及个人投资,尝试通过提高资源型产品税收、建立环保基金、组建环境银行、发行生态彩票等手段来进行生态建设融资。

(4) 水土保持补偿应当把生态环境成本纳入企业的生产成本。水土保持生态建设是一项保障生态安全,维护和改善人们生产与生活质量的事业,以社会和生态效益为主的公益性事业。企业是整个经济社会的细胞,要从根本上改变生态环境造成新的破坏以及“企业破坏、政府买单”的现状,还要从规范企业行为入手,最主要的一条,就是将生态环境成本纳入到企业的生产成本。长期以来,我国对资源的开采权一般都采取行政手段无偿授予,同时在计算企业成本时,只反映采掘、运输等开发成本,忽略了资源稀缺性和生态环境损害成本,这直接导致了资源利用率低、生态环境破坏严重,以及煤矿老板的一夜暴富和当地百姓的相对贫困。2007 年底国务院出台了《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》,已经明确提出要将矿业权取得、环境治理、生态修复等 7 项费用列入资源性产品的成本构成,这就为我们进一步建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制提供了政策支持。

(5) 建议出台黄河流域的水土保持补偿费征收使用管理办法。建议组织高层次的黄河流域水土保持生态补偿专题研究,按照“谁开发、谁保护,谁破

坏、谁恢复,谁受益、谁补偿,谁使用、谁付费”原则,进一步明确水土保持生态补偿责任主体,确定生态补偿的对象、范围。生态环境和自然资源的开发利用者要承担环境外部成本,履行生态环境恢复责任,赔偿相关损失,支付占用环境容量的费用。形成国务院层面上的“黄河流域水土保持生态补偿费征收使用管理办法”,进一步推动流域水土保持生态补偿工作深入持续开展。

(6) 加快建立水土保持生态补偿技术体系基础研究。要组织科研院所、大专院校开展水土保持生态补偿基础理论、基本技术及补偿成效的基础指标体系科学研究,对不同类型区不同资源开发进行试点示范研究,调研总结目前各地成熟的技术路线。从实际出发,不断完善水土保持监督监测体系,使之能够承担起水土流失动态预测、水土保持生态补偿科学评估、生态效益综合分析等公益性职能,提升综合评估科技水平。为水土保持生态补偿理论及机制的建立提供科技支撑。

(7) 进一步加强水土保持补偿制度的宣传和教育。我们想在水土保持的生态补偿领域取得成功,一个成功的水土保持生态补偿意识的存在是不可或缺的。事实证明,一个受过教育并且信息充分的企业家以及对环境保护持有积极态度的企业家更愿意保护环境,提供环境服务。现实中,水土保持生态补偿问题对于我们来说仍然是一个比较新的领域,对其内涵的把握、补偿的理论依据、补偿的主客体确定、补偿途径及其标准的确定仍处在研究阶段。这些困难导致整个社会对于水土流失的生态补偿问题在认识上存在偏差,从而进一步导致相关的法律与政策在实践中不能得到有效地贯彻实施。因此,我国水土保持生态补偿的法律与政策在完善过程中应该注意对水土保持的相关知识如水土保持的必要性、水土保持的相关法律与政策、生态补偿意识的宣传减少和教育。

参考文献:

- [1] 鄂竞平. 积极探索水土保持生态补偿机制,努力实现生态保护和经济发展双赢[J]. 中国水土保持, 2008(10): 1-3.
- [2] 李国英. 关于建立流域生态补偿机制的建议[J]. 治黄科技信息, 2008(2): 1-4.
- [3] 姜德文, 党维勤, 张宇龙, 等. 水电、水库、矿产开发中提取一定资金用于水土保持治理的研究[J]. 水土保持通报, 2009, 29(2): 2-4.
- [4] 中国水土保持生态补偿机制研究课题组. 我国水土保持生态补偿机制研究[J]. 中国水土保持, 2009(8): 5-8.