黄河流域水土保持生态补偿机制及实施效果评价

张来章[1], 党维勤[2], 郑 好[1], 王天伟[3]
(1. 黄河上中游管理局, 陕西 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. 西北农林科技大学 资源环境学院, 陕西 杨凌 712100)

摘 要: 水土保持生态补偿作为当前社会各界广泛关注的热点问题,已经引起社会各界的广泛关注。基于对当前水土保持生态补偿理论与实践的分析和辨析,进一步明确了水土保持生态补偿的核心,即补偿依据、补偿主体、补偿客体、补偿的标准,和平共处水土保持补偿的方式,即政策补偿、项目补偿、资金补偿、实物补偿、培训补偿、就业补偿、道德补偿等。另外,还对当前黄河流域水土保持生态补偿主要的实践活动进行了分析和评价,即树立了节约和保护资源的意识及理念,促进了生态环境的可持续发展和企业的可持续发展,初步建立了水土保持生态补偿机制,提供了水土保持生态补偿典范等。

关键词: 水土保持; 生态补偿; 补偿核心; 补偿方式
文献标识码: A **文章编号**: 1000-288X(2010)03-0176-06 **中图分类号**: S157

Implimention Effect Evaluation and Mechanism of Soil and Water Conservation Eco-compensation in Yellow River Basin

ZHANG Lai-zhang[1], DANG Wei-qin[2], ZHENG Hao[1], WANG Tian-wei[3]
(1. *Administration Bureau of the Upper and Middle Reaches of the Yellow River, the Water Conservancy Commission of the Yellow River, Xi'an, Shaanxi* 710021, *China*; 2. *Suide Institute of Soil and Water Conservation, the Water Conservancy Commission of the Yellow River, Snide, Shaanxi* 718000, *China*; 3. *College of Resource Environmental Sciences, Northwest A & F University, Yangling, Shaanxi* 712100, *China*)

Abstract: As a current community-wide hot issue, soil and water conservation eco-compensation has aroused extensive attention. Based on the analysis and discrimination of the current theory and practice of soil and water conservation eco-compensation, we further define the core of soil and water conservation eco-compensation, i.e., the basis of compensation, the subjects of compensation, the objects of compensation, and the standards of compensation, as well as the way of soil and water conservation eco-compensation, i.e., the policy compensation, project compensation, financial compensation, in-kind compensation, training compensation, employment compensation, moral compensation, etc. In addition, we analyze and assess the main practices of soil and water conservation compensation currently adopted in Yellow River basin, which are setting the concepts and senses of conservation and protection of resources, promoting the sustainable development of ecological environment and enterprises, establishing the mechanism of soil and water conservation eco-compensation initially, providing a model for soil and water conservation eco-compensation, and so on.

Keywords: soil and water conservation; ecological compensation; core of compensation; way of compensation

2006 年开始,中共中央和国务院连续 4 a 在第一号文件和 2007 年,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,表明了中央对于生态补偿制度的重视,说明国家已把生态补偿机制建立作为促进环境外部成本内部化、实现环境有偿使用的重要举措。生态补偿已成为社会各界广泛关注的热点问题。我国于 20 世纪 80 年代中后期就开始了对黄河流域水土保持生态补偿的探索,经过 20 a 的发展,尤其是 2007 年以来,陕西和山西出台了一系列重大水土保持生态补偿政策,水土保持生态补偿工作取得了较大的进展。但目前在水土保持生态补偿的概念、补偿的核心、补偿的方式方面还需一步明确。为此,我们分析了现有水土保持生态补偿的做法和经验,并对此做出了评价[1-2]。

收稿日期:2010-01-06 **修回日期**:2010-03-23
资助项目:黄河水利委员会基金项目“黄河流域生态补偿机制及相关问题研究”(200905)
作者简介:张来章(1963—),男(汉族),陕西省富平县人,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。

1　水土保持补偿理论辨析

1.1　水土保持生态补偿

水土保持生态补偿涉及水土保持学、生态学、资源与环境经济学、管理学、法学等多个学科,很多学者从不同的学科角度探讨了生态补偿的概念和内涵。我们采纳目前普遍认同的概念:水土保持生态补偿是一种为防治水土流失,维护、改善或恢复生态系统功能,使水土资源可持续利用,实现水土保持相关利益的经济平衡,通过调整保护者、受益者、破坏者等利益相关者由于保护或破坏生态环境产生的水土保持利益及经济利益分配关系,内化相关活动产生的外部成本或外部收益,从而成为具有经济激励或约束作用的制度安排和运行方式。这种制度安排不仅包括对水土资源的破坏者和受益者征税(收费)或对实施水土保持的行为进行经济补偿,而且包括建立有利于生态环境保护、修复和建设的约束机制和激励机制[5-8]。

这也意味着,水土保持生态补偿机制是一种经济制度,也是人类对于自然生态系统向合理系统进行干预的手段。制度旨在确立相应的法律法规框架,通过经济、政策和市场等手段,解决一个区域内经济社会发展中生态环境资源的存量、增量问题和改善区域间的非均衡发展问题,逐步达到和体现区域内的平衡和协调发展,从而调动人们从事水土保持工作的积极性,使水土资源资本增殖,水土资源能够永续利用[3]。

1.2　水土保持生态补偿核心

1.2.1　补偿依据　补偿依据是回答何时或何种情况下给予生态补偿的问题。由于缺乏完善的法律条款和法规依据,现实中经常有补偿界限不清,补偿原因不明等现象发生。生态系统健康理论的提出以及恢复生态学的发展,为补偿依据提供了可能。同时,通过界定生态资源产权主要是权利的初始分配,通过权利的初始分配才可以确定谁应负有补偿的责任,谁应该具有被补偿的权利。因此,如何运用现有的理论和结合实际需要,制定出合理的补偿依据是一个全新的挑战[4-5,17]。

1.2.2　补偿主体　补偿主体指谁来负主要责任或“谁付费”的根本问题。水土保持生态补偿应体现“受益者、破坏者补偿”原则,激励生态保护与建设、遏制生态破坏行为、调节利益相关者经济利益。在市场经济条件下,政府、地区、单位,甚至个人都可以发挥作用,都应当为水土保持生态补偿“埋单”。

(1) 根据破坏者付费的原则,造成水土流失的破坏者应该是补偿的主体。破坏生态环境,会产生负外部性,因此,破坏者应该支付相应的费用。(2) 根据受益者补偿的原则,水土保持生态环境建设的受益者应该是补偿的主体。生态环境资源的效益具有扩散性(经济外部性),环境质量恶化会使许多人受害,环境质量改善会使许多人受益。因此,生态环境质量改善的受益者应该支付相应的费用[6]。(3) 根据公平性的原则,资源的开发利用者应该是补偿的主体。环境资源是大自然赐予人类的共有财富,所有人都有平等的利用环境资源的机会。一个人对环境资源的利用,不能损害他人的利益,否则,就应该给受损害的人相应的补偿[7]。(4) 由于社会经济状况和特殊的历史原因,难以确定补偿主体、补偿主体没有支付能力、或对历史欠账的补偿等,政府是补偿的主体。因为政府是环境资源的管理者和生态建设的组织者,既能发挥调剂余缺、协调不同利益群体关系、稳定社会秩序的功能,又能有效克服其它补偿主体面临的诸多局限性和困难,所以政府应成为生态补偿的主体[8]。

1.2.3　补偿客体　水土保持生态建设是一种具有很强外部性的社会活动。如果对保护者和建设者不予以必要的补偿,就会导致普遍的“搭便车”行为,出现供给严重不足。水土保持生态补偿的客体即生态补偿费用的接受者。根据补偿的主体确定相应的补偿对象。

(1) 水土流失的受害者、造成水土流失过程中的受害者是补偿的对象。对这些受害者补偿符合一般的经济原则和伦理原则。(2) 水土保持实施者是补偿的对象。保护生态环境,会产生正外部性,因此,保护者应该得到相应的补偿。(3) 资源开发地区应成为补偿的对象。资源开发地区为其它地区提供资源,他们却承受着生态环境的破坏。(4) 对水土保持生态建设做出贡献的组织、个人都应是补偿的对象。水土保持生态建设也具有明显的正外部性。一般意义上,补偿的实施由补偿主体与补偿对象直接进行,因为补偿作为一种交易的达成,是一种“对价”的支付,是对可能影响的另一方给予的利益平衡,是交易双方“博弈”的结果[9]。

1.2.4　补偿的标准　根据外部性和庇古税理论,生态补偿的标准应是生态保护所产生的外部收益。自然资源环境的经济价值是生态补偿标准或补偿量确定的重要理论依据,是生态补偿的价值基础。自然资源环境的价值可以从自然资源的稀缺性、效用价值论、劳动价值论、级差地租以及自然资本等不同的角度进行阐述[10-11]。环境与自然资源价值或者生态服务功能价值的评估方法在不断发展和进步,也在实践中不断得到深入地应用。但是必须认识到,这些方法本身还存在一些缺陷,根据这些理论以及相应的价值

评估方法所得到的生态服务功能的货币价值还不能直接作为生态补偿的标准。

因此,水土保持生态补偿的标准可以分为两部分:生态建设与保护的额外成本和发展机会成本的损失。究竟要补偿多少?在实际操作中,保护者付出的额外成本与其应承担的相应成本可能较难区分;保护者损失的发展机会成本的确定尽管可以参照国家或地区的平均利润率、平均 GDP 增速、保护者的生活水平与受益者生活水平差距等指标,但仍存在较大的不确定性。然而,这并不会影响这样的概念性依据的政策价值,否则,生态补偿会无据可循,两部分补偿的具体标准数值,可以依据受益者的经济承受能力和实际支付意愿、保护者的需求,通过博弈确定。

1.3 水土保持生态补偿的方式

补偿方式的多样化,可以大大增强针对性和有效性。多样化的补偿会强有力地刺激补偿的供给和补偿的需求,促进补偿供给与补偿需求良性动态关系的形成和维持。不同的补偿方式也尽可能自由组合,形成众多的新补偿方法。

1.3.1 政策补偿 政策补偿"给政策,也是一种补偿"。中央政府对生态补偿地区制定一系列的优先权和优惠待遇措施,使受补偿者在政策授权范围内促进发展并筹集资金。利用制度资源和政策资源进行补偿是非常重要的,尤其是对于生态脆弱区和经济欠发达区,政策补偿显得更为重要[12]。如山西省的矿山环境治理恢复保证金制度就是国家的政策性补偿。

1.3.2 项目补偿 项目补偿也叫"内动力"补偿,是政府和补偿者为受补偿者提供项目,将补偿资金转化成为技术项目和产品,帮助受补偿地区建立起替代产业[13]。补偿项目有利于加快落后地区生产力的发展,提高当地人民的生活水平。但是,提供的项目一定是没有水土流失问题的项目。包括水土保持生态建设项目、替代能源项目以及生态移民项目等的支持。

1.3.3 资金补偿 现金补偿是最快捷、最实惠也是最急需的补偿方式。指以直接或间接的方式向受补偿者提供资金支持,帮助受补偿者克服资金短缺的制约,尽快消除不利于水土保持生态建设的因素。资金补偿常见的方式有:补偿金、赠款、减免税收、信用担保的贷款、补贴、财政转移支付等。国家退耕还林还草项目等就是这类项目。

1.3.4 实物补偿 实物补偿不仅可以为受补偿者提供生活资料,而且也可以为其补偿生产资料,如:补偿土地。解决受补偿者部分的生产要素和生活要素,增加改善受补偿者的生活状况,增强生产能力。该种补偿措施在退耕还林、还草过程中用得比较广泛。

1.3.5 培训补偿 培训补偿对受补偿者无偿提供技术培训和指导,提高其生产技能和管理组织水平,使他们掌握更多的生存本领,彻底改变贫穷的现状。这也是最适用的一种方式,也称为"造血式"补偿。黄土高原世界银行贷款项目就采用了培训补偿的办法。

1.3.6 就业补偿 就业补偿是经济发展水平较高的受益者或开发建设项目者在项目中向补偿者提供就业机会,实现对经济欠发达的地区的施益者或当地群众进行补偿[14]。部分开发建设项目在建设的过程中,采用这种办法为当地群众提供就业机会来进行补偿。

1.3.7 道德补偿 道德补偿是一种保护生态环境理念的教育和树立在公民心中的道德要求。国家要求每个公民建立保护生态环境的意识,把这种认识要上升到道德和思想的层面。保护生态环境、补偿生态资源是每个公民的义务。法律仅仅是手段,形成保护生态环境的理念,进行自觉补偿才是目的[15]。

2 黄河流域水土保持生态补偿主要的实践活动

2.1 政府在水土保持生态补偿实施中好的做法和经验

2.1.1 政府制定了水土保持补偿费政策 2009 年以前,陕西省水土保持生态补偿工作,主要依据《陕西省水土流失防治费、补偿费计征标准与使用管理规定》(陕水发[1994]69 号)中有关规定进行水土流失补偿费。水土流失补偿费按照损坏地貌、植被面积,按 0.2～0.5 元 1 m^2 的标准征收;水土流失防治费具体征收标准为:煤 1 元/t,石油 10～15 元/t,天然气 0.001 5 ～0.003 0 元/m^3。多年来,由于社会各界对水土保持工作的认识不到位,加之征收机制不健全,该《规定》执行的并不理想,2006 年全省实际征收水土流失补偿费、防治费 1.61 亿元,仅占应征收水土流失补偿费、防治费 4.52 亿元的 33.75 %。

为加快能源开发区尤其陕北地区生态环境的恢复和重建,进一步深化对能源开发水土流失防治,2008 年 11 月,陕西省制定了《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》,并于 2009 年 4 月份制定了实施细则,对办法进一步细化,提高办法的可操纵性。目前,陕西省水土保持局正组织编制 20 亿元的全省煤炭、石油、天然气资源开采水土流失补偿费使用项目可行性研究报告和实施方案,下一步将严格前期可行性研究和实施方案的审查,推行专业化施工,高标准、高质量、严要求,确保能源开发区水土流失尽快得到恢复和重建。

20 世纪 80 年代末,在晋陕蒙接壤区能源基地开发之初,为保护该区域的生态环境,制定了《开发建设晋陕蒙接壤地区水土保持规定》。1989 年山西省人民政府出台了《山西省开发建设河保偏地区水土保持实施办法(试行)》。1990 年,山西省水利厅、物价局、财政厅联合制定了《山西省水土流失补偿费治理费的征收使用和管理办法》,对于全山西省明确制定了"水土流失补偿费应依据生产建设占地面积和破坏面积,一次性交纳 0.2～0.4 元/ m^2 "。1994 年,山西省人大常委会通过并颁布施行了《山西省实施 < 中华人民共和国水土保持法 > 办法》规定"从事开发建设和生产损坏原地貌植被和水土保持设施的,应交纳水土流失补偿费,并按批准的水土保持方案进行防治",从此,交纳水土流失补偿费成为地方法规的要求。这样为山西省的水土保持补偿费交纳奠定了法律方面的基础。

为了确保煤炭工业实现可持续发展,国务院批准在山西开展煤炭工业可持续发展政策措施试点,建立了可持续发展基金和矿山环境治理恢复保证金,这是生态环境治理资金的主要来源。对于企业负责治理的水土流失生态问题,由企业利用生态环境恢复治理保证金实施。对于企业无法解决的区域性生态环境问题,由政府利用煤炭可持续发展基金等负责组织实施。做到"渐还旧账、不欠新账"。争取 10 a 左右时间使全省矿区生态环境明显好转。按照规划要求,需资金 1 400 亿元左右,其中 1 000 亿元通过矿山环境治理恢复保证金、煤炭可持续发展基金、煤炭两权价款(探矿权和开采权)等渠道筹集,其余 400 亿元资金缺口通过中央财政转移支付、地方政府投入、民间资本参与等筹集。

截至 2007 年底,全省征收煤炭可持续发展基金 103.1 亿元,已安排支出 40.13 亿元,在省政府的统一组织下分别由环保、国土、水利、林业、扶贫、煤炭等部门实施,涵盖了节能减排、造林绿化、国土整治、生态移民、棚户区改造、企业转产等多个领域。其中涉及水利、水土保持的项目有应急水源建设工程、农田水利灌溉工程、水土保持淤地坝工程、农村饮水安全工程、城乡节水工程、地下水及水源地保护工程等 6 大水利工程。

2008 年共安排水利、水土保持资金 8 亿元,以后将逐年增加。这些工程当中,水土保持淤地坝工程规划用 10 a 的时间建设 1 万座淤地坝,累计成地 5.3 × 10^4 hm^2,使项目区人均增三分高产稳产的沟坝地。今年安排淤地坝资金是 3 000 万元,目前该项目正在实施中。

2.1.2　县市探索了水土保持生态补偿机制　从 20 世纪 90 年代初期开始,黄河流域各省(自治区)的县市就已经开始在生态补偿方面做了探索,并出台了一些地方政策。他们一般采取政府要求,企业参与,市场运作的方式,鼓励煤炭企业参与当地的生态环境、社会公益、新农村建设等事业,以解决和缓和广大群众反映强烈的,因煤炭开采而引发的一系列生态和社会问题。规范这些企业生产建设行为,拓展和建立稳定的资金渠道,建立水土保持生态补偿长效机制,促进经济资本和生态资本平衡,各级水土保持部门配合地方政府进行了积极的探索,并取得了较好的成效。

(1)"一矿一企治理一山一沟"。内蒙古自治区准格尔旗制定了"一矿一企治理一山一沟"政策。凡是在准格尔旗境内从事煤炭及其他矿产资源开采、加工与炼焦、烧灰、制砖等企业,按照"谁开发,谁保护,谁污染,谁治理"和政府组织、企业出资、专业队造林、林权归农户的原则,根据厂矿规模、生产经营状况以及污染程度等实际情况,由行政管理部门负责落实治理任务并搞好规划设计,企业和所在乡镇共同组织实施。2005 —2007 年完成矿区治理任务 6 621.6 hm^2,其中 2005 年完成 1 986.5 hm^2,2006 年完成 3 310.8 hm^2,2007 年完成 1 324.3 hm^2。

(2) 以工补农,以黑补绿。山西省左云县位于大同市西部,煤炭资源丰富,煤炭开采业是当地经济的龙头产业,但多年的掠夺式开发,使经济收入在大幅度增长的同时,生态环境也遭到严重破坏,地下水位下降,水土流失严重,农业生产条件低下。左云县出于农业生产及可持续发展需要,确立了"开发地下黑色宝库,建设地上绿色银行"的煤农经济发展方针,规定不论哪种经营性质的煤矿,每年都要拿出年收入 0.5 %～1 %的资金用于所属区域的生态环境建设,直到山变绿、水变清。"煤农经济发展方针"实施以来,左云县共从煤炭收入中提出 5 360 万元资金用于生态环境建设,累计治理水土流失面积 3.2 × 10^4 hm^2,治理度达到 40.3 %。

(3)"一矿一业一事"。山西省乡宁县是全国 100 个重点产煤县之一,随着近年来煤炭工业的快速发展,生态环境恶化、贫富分化严重、农村基础设施和公益事业发展相对滞后等问题也日益突出。在这种背景下,乡宁县开展了"一矿一业一事"活动,作出了"地下武装地上,煤炭支持农业"的战略决策,即各煤矿每销售 1 t 煤拿出 30 元,创办一个促进农民增收的非煤项目,办一项农民群众渴望的社会公益事业。由于这一活动坚持"谁投资、谁负责、谁受益、谁光荣"的原则,企业是活动的主导力量,除公益性事业外,开办项

目的产权归投资的煤矿所有,因而调动了煤矿的积极性。活动开展以来,乡宁县投入资金突破 10 亿元,兴办“一业”项目 64 个,“一事”项目 335 个,取得了良好的社会效益和经济效益,探索出一条具有乡宁特色的“以煤补农”、生态补偿的路子。

2.2 大型能源、矿产资源及其他企业水土保持生态补偿好的做法和经验

2.2.1 大型企业依法按照水土保持方案投资进行水土保持补偿治理 目前,许多大型企业在其开发建设过程中能够依法编报水土保持方案,将所编水土保持方案中涉及的水土保持投资纳入主体建设投资中,确保了水土保持资金的到位,同时确定专门机构,及时有效地开展工矿区的水土保持工作。神华集团神东煤炭分公司,经财政部同意,每年从吨煤收益中提取 0.45 元,其中水土保持绿化费提取资金标准为 0.3 元/t,还有 0.15 元/t 是煤炭部批复的造林育林基金,此两项用于神府东胜矿区的水土保持生态建设,从 1990—2003 年矿区建设水土保持设施竣工验收评估时,先后投入 1.77 亿元,开展水土保持治理,使矿区植被覆盖度由开发初期的 3%～11%提高到 59.4%。完成了矿区生态环境治理 8 大工程。神东公司经过了 10 a 多实践和探索,不仅实施了大量的水土保持工程,改善了当地的生态环境,扭转了矿区的恶劣环境,而且,通过水土保持工程的建设,企业领导、职工的生态意识明显提高,节约资源,保护环境已成为企业发展壮大的宗旨。

2.2.2 乡村集体和个人参与水土保持生态补偿治理 山西省还存在大量民间生态补偿行为。一些乡村集体靠煤炭开采实现共同富裕后,不忘建设家乡,开展了有声有色的水土保持工作。河曲县纸房沟村即是这样的典型。该村在依靠煤矿开采致富以后,没有因为务农收入低而放弃农业,相反,他们依靠挖煤积累下的财富,对自己的家园进行综合整治,开展了多项改善农业生产条件和矿区生态环境的水土保持治理工作。先后投资新修梯田 53.3 hm^2,发展水地 1.3 hm^2,打坝 9 座,淤地 18 hm^2,新建果园 20 hm^2,营造用材林 10 万多株,种草、营造灌木林 80 hm^2,新建蓄水量为 1 500 m^3 的蓄水池 2 座。

个人生态补偿行为是又一支重要力量。在煤炭开采经营行业中,有很多乡土观念重、有爱心的煤矿老板,在积累了大量资金后,将一部分收入主动拿出用于家乡生态环境建设。柳林县刘继平是一个土生土长的庄稼汉,他于 1988 年承包了柳林县的一处煤矿,经过 10 a 多的辛苦经营,逐渐成为当地小有名气的富翁。2001 年,他花 10 万元买下家乡 211.3 hm^2 荒山,2004 年,他又花 50 万元购买了临近村庄 246.7 hm^2 荒山荒沟,进行综合治理。目前,他已累计在这两座荒山上投资 1 000 多万元。

3 水土保持生态补偿实施效果评价

2007 年前,黄河流域各省(自治区)水土保持生态补偿开展情况基本类似,主要形式为征收水土流失补偿费和防治费,用于水土流失治理。但由于征收标准低,征收机制不健全,征收资金有限,制约了水土保持生态补偿工作的进一步开展。同时各地在征收过程中把水土流失补偿费和防治费集中一起进行征收,按照《水土保持法》规定,如果企业本身按照批复的水土保持方案对造成的人为水土流失进行了防治,就不再征收水土流失防治费,因此部分地区存在重复征收的现象。但是 2007 年后,陕西省对煤炭石油天然气资源水土流失补偿费明确了新的征收标准,水土流失防治费则按照已有规定执行,使水土保持生态补偿机制初步建立起来。山西省对于煤炭行业进行可持续发展基金和矿山环境恢复治理保证金的收取,这是为了确保煤炭工业实现可持续发展的政策试点,虽然提取的资金部分用于水土保持生态建设,但是它还不能作为水土保持生态补偿机制的建立标志。这些制度的产生无疑对于水土保持生态补偿起到了积极的推动作用。

3.1 树立了节约和保护资源的意识及理念

对于山西省来说,工矿业开发建设项目的发展是该地区主要经济支柱,在长期采矿后也付出了沉重的资源和环境代价。长期以来企业为了获得经济利益,大量、随意占用资源,过去企业占用土地、矿产、水资源等基本没有付出经济成本,没有形成节约资源、保护环境的意识,使资源在开发过程中大量浪费,环境被严重破坏,这种现象对于中国这样一个资源短缺、环境恶化的国家来说极不相符。企业交纳水土保持生态补偿费,将会强化企业节约资源、保护环境的意识,占用资源具有一定的成本,开发者会更加珍惜资源、保护环境,用此手段来制约建设项目对水土资源和生态环境的负面影响[16-17]。

3.2 促进了生态环境的可持续发展和企业的可持续发展

煤炭等矿产资源是不可再生的资源,开发后将造成资源枯竭,企业和当地的经济发展将失去后劲,还会引发社会稳定等问题。从企业收益中提取水土保

持资金,通过水土流失治理,在矿区恢复土地资源,保护和涵养水源,培育可再生资源,改善生态环境,为企业的后续发展,当地群众长期的生产、生活提供了有利条件。陕西省水土流失量大、面广,需要大量的资金投入到水土流失治理中。通过煤炭、石油、天然气资源开采每年可征收水土流失补偿费 15 亿元,将大大缓解水土流失治理资金不足的困境,加大中央水土保持项目配套资金的投入力度和规模,加快能源开发区水土流失治理步伐。

从企业收缴水土保持补偿费用于企业上游及周边区域的水土保持,不仅可以最大限度地减轻水土流失对企业本身和所在区域的威胁,避免水土流失危害,改善整个区域的生态环境,而且还可以通过对水土保持公益事业的支持和参与,承担社会责任,树立企业良好的形象,提升企业的知名度,为企业的发展创造更为美好的社会环境。与此同时,通过实施水土保持工程,企业本身也能够更加合理地调整产业结构,稳定职工队伍,增加企业与职工的收入。

3.3　初步建立了水土保持生态补偿机制

过去,水土保持领域基本都没有建立开发建设与生态环境改善相互促进的良性循环机制,以致不能从根本上解决经济与环境、发展与保护的矛盾。2007 年后通过陕西省的水土流失补偿办法和山西省的保证金和可持续发展基金的制定和实施,对陕西和山西而言,不但在很大程度上弥补这一制度缺失,而且对于协调资源开发和生态建设,加强水土流失防治,保障经济社会可持续发展有重要意义。同时统一了征收标准,规范了征收行为,防止各地重复征收,多重征收,有利于企业集中精力进行生产经营。

3.4　提供了水土保持生态补偿典范

陕西和山西关于水土保持生态补偿的探索为全国其它有关省区开展水土保持生态补偿工作提供了借鉴,尤其是陕西省的《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》为国家制定水土保持补偿机制政策积累了经验,起到了很好的示范带动作用。

[参 考 文 献]

[1] 鄂竟平. 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] 戴朝霞,黄政. 关于生态补偿理论的探讨[J]. 湖南工业大学学报:社会科学版,2008,13(4):89-91.

[4] 宋鹏飞,张震云,郝占庆. 关于建立和完善中国生态补偿机制的思考[J]. 生态学杂志,2008,27(10):1814-1817.

[5] 俞海,任勇. 流域生态补偿机制的关键问题分析:以南水北调中线水源涵养区为例[J]. 资源科学,2007,29(2):28-33.

[6] 王潇,张政民,姚桂蓉,等. 生态补偿概念探析[J]. 环境科学与管理,2008,33(81):161-165.

[7] 李克国. 对生态补偿政策的几点思考[J]. 中国环境管理干部学院学报,2007,17(1):19-22.

[8] 杨娟. 生态补偿的法律制度化设计[J]. 华东理工大学学报:社会科学版,2004,19(1):81-84.

[9] 张建伟. 生态补偿制度构建的若干法律问题研究[J]. 甘肃政法学院学报,2006(88):30-35.

[10] 张小蒂. 资源节约型经济与利益机制[M]. 上海:上海三联书店,1993:1-3.

[11] 沈满洪,陆菁. 论生态保护补偿机制[J]. 浙江学刊,2004,6(4):217-220.

[12] 戚道孟. 我国生态保护补偿法律机制问题的探讨[J]. 中国发展,2003(3):16-17.

[13] 孟庆瑜. 环境资源法概论[M]. 北京:中国民主法制出版社,2003:2-4.

[14] 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.

[15] 蒋良勇,邹冬生,胡长青,等. 对完善生态补偿体系的思考[J]. 农业现代化研究,2008:92-95.

[16] 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.

[17] 董小君. 建立生态补偿机制关键要解决四个核心问题[EB/OL]. http://www.sina.com.cn. 中国经济时报,20080103.