

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

姜德文¹, 党维勤², 张宇龙³, 蒲勇平⁴

(1. 水利部水土保持监测中心, 北京 100055; 2. 黄河水利委员会 绥德水土保持科学试验站, 陕西 绥德 718000;
3. 黄河上中游管理局, 陕西 西安 710021; 4. 长江水利委员会 水土保持局, 湖北 武汉 430010)

摘 要: 水电、水库、矿产开发对于生态与环境造成的问题已成为水土保持工作的难题和热点。在广泛收集和分析国内水电、水库、矿产开发中水土保持状况的基础上, 对于开发项目执行较好的浙江、陕西、山西、内蒙等地的一些企业进行了专题调研。结合项目实际对于个别典型企业进行了调查, 分析了存在的问题。调研结果认为, 从水电、水库、矿产开发收益中提取资金用于水土保持具有可行性和必要性。提出了将提取资金政策提升为法律条文, 提取合理比例的资金, 且将这部分资金列入税前列支等建议。

关键词: 水土保持法; 水电; 水库; 矿产; 提取一定资金

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2009)02-0001-06

中图分类号: S157, F205

An Study on Extracting Funds from Hydropower, Reservoir and Mineral Development for Soil and Water Conservation

JIANG De-wen¹, DANG Wei-qin², ZHANG Yu-long³, PU Yong-ping⁴

(1. Monitoring Center of Soil and Water Conservation, Ministry of Water Resources, Beijing 100053, China; 2. Suide Experimental Station for Soil and Water Conservation, the Yellow River Conservancy Commission, Suide, Shaanxi 718000, China; 3. Upper and Middle Reaches Bureau of the Yellow River Conservancy Commission, Xi'an, Shaanxi 710043, China; 4. Soil and Water Conservation Bureau of the Water Conservancy Committee of Yangtze River, Wuhan, Hubei 431000, China)

Abstract: Hydropower, reservoir and mineral industries have been increasing concerned for the difficulty of soil and water conservation and now become a focus of conservation. Soil and water conservation status in the development process of hydropower, reservoir and mineral industries was investigated extensively, in some provinces of well-done conservation as Zhejiang, Shaanxi and Shanxi, special investigation was carried out on some enterprises in which some typical enterprises were profoundly looked into under the support of these projects. After clearly contrasting the existed problems and lessons, we think that it is practicable and necessary to extract some funds from the benefit of hydropower, reservoir and mineral development as a part of the conservation financial resource. We propose that extracting certain proportional funds from benefits of these industries should be legislated and put the fund listed before taxing.

Keywords: soil and water conservation law; hydropower, reservoir; mineral; extracting certain fund

水电、水库、矿产开发是对自然资源的利用和消耗, 由于各种客观因素, 目前的资源赋税普遍偏低^[1], 资源利用与开发后遗留的许多生态与环境问题已成为当地水土保持工作的一大难题, 解决该难题的最有效的方法就是让这些企业提取一定的资金用于水土流失防治^[2-3]。

根据国务院 2007 年的立法工作计划和水利部关于《水土保持法》修订工作的总体部署, 开展了水电、水库、矿产开发中提取一定资金用于水土保持治理的调研。于 2007 年 4—8 月深入浙江、陕西、山西、内蒙古、黑龙江等地进行调研, 与当地的水利、水土保持、农业、林业、发改委、税务等部门进行了广泛地座谈和

收稿日期: 2008-08-02

修回日期: 2009-02-06

资助项目:《中华人民共和国水土保持法》修订重点调研第 4 专题

作者简介:姜德文(1959—),男(汉族),内蒙古阿拉善左旗人,教授级高级工程师,水利部水土保持监测中心副主任,长期从事水土保持项目管理与技术咨询。E-mail:jiangdw888@sina.com。

讨论,与水电、水利、矿产等企业单位有关人员进行了研讨。对企业法人、农户进行了实地调查、座谈。

本次调研全面了解了全国现有的从水电、水库、矿产开发收益中提取资金用于水土保持的有关政策落实情况,通过典型调查,分析了存在的问题,提出了将相关政策上升为法律条文的必要性和可行性,提取比例和方法等建议。

1 现有的政策及执行情况

1.1 现有的政策

1988年以来,伴随着我国社会经济的快速发展,我国的开发建设项目逐步增多,其产生的水土流失问题引起了党和国家的高度重视。为了能多渠道筹集水土保持资金和集中治理开发建设项目区,有效推动水土保持生态建设事业,国务院和有关部委相继制定和出台了一系列关于从水电、水库、矿产开发收益中提取水土保持资金的相关政策。如财政部和煤炭部[1986]煤财字69号文规定1t煤提取0.15元造林育林基金;财政部批准华能集团在“八五”、“九五”期间按煤炭产量提取水保绿化费,标准为0.3元/t。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;《国务院关于加强水土保持工作的通知》要求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、电站掌握用于该库区及其上游的水土保持;2006年中央一号文件《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中明确提出要“从水电、矿产等资源的开发收益中,安排一定的资金用于企业所在地环境的恢复治理,防治水土流失”。

1.2 执行情况

从调查情况看,国家制定和出台的从水电、水库、矿产开发收益中提取资金用于水土保持的有关政策,对于推动水土保持生态建设事业的发展起到了一定的促进作用,取得了十分显著的成效。但由于多种因素,有关文件精神尚未得到全面贯彻和执行,只有在河北、广东、浙江、重庆等个别省(市)出台了相关的配套政策,少数企业提取了水土保持资金,用于所在地区的水土保持生态建设工作。

1.2.1 树立了节约和保护资源的意识及理念 在开发企业按收益提取一定比例的水土保持资金,强化了企业节约资源,保护环境意识,占用资源具有一定的成本,开发者将会更加珍惜资源和保护环境,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。神华集团神东煤炭分公司,每年从吨煤收益中提取0.45元,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%。神东公司经过了十多年实践和探索,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。

1.2.2 促进了生态环境的可持续发展 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,为企业的后续发展以及当地群众长期的生产、生活提供了有利条件^[4]。山西省柳林县为早日把过去全省的煤炭大县建成黄河中游的生态大县,按煤炭企业生产设计能力划分绿化基地面积,产能 2.00×10^6 , 1.00×10^6 , 4.00×10^5 , 3.00×10^5 t的煤矿,要求分别完成造林100,53.3,23.3,16.6 hm²。绿化由企业出资,政府配套,专业队作业,乡镇协调,并以乡镇划片,以企业划山,以山系流域治理,集中连片,形成规模。2007年上半年,全县70家企业,共投资1500万元,完成通道绿化工程501.3 hm²,栽植各类苗木300多万株,取得了很好的效果。

1.2.3 推动了企业的可持续发展 从企业收益中提取一定的资金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。浙江省绍兴市政府于2004年出台了《绍兴市汤浦水库水源环境保护专项资金管理暂行办法》,2006年市政府又出台了《关于进一步完善生态补偿机制的实施意见》,提出进一步推进水资源使用补偿,增加汤浦水库水源保护专项资金,由原来按供水量0.015元/t提高到按0.03元/t提取。2004年至2007年底提取了2000万元环境整治专项资金,其中用于水土保持方面的资金约占30%。目前完成了20 hm²湿地建设和部分流域的综合治理,通过水土保持生态治理和环境整治,汤浦水库上游生态环境和地表水质有了较大改善。由于水质优良,用水企业和用水乡镇不断增加,绍兴市汤浦水库管理局已计划将日供水量提高到 2.00×10^6 m³,企业的收入也将得到大幅提高。

2 存在的问题及成因

目前,虽然国家及部分地方出台的一些从水电、水库以及矿产开发收益中提取一定比例的资金用于水土保持以及生态环境建设的政策,许多水土保持意识较强的水电、水库建设以及矿产开发企业,也落实了部分资金用于其上游和周边区域的水土保持生态建设,但就全国而言,现有政策的执行情况还存在许多问题。

2.1 政策落实中的问题

2.1.1 国家有关政策和文件没有得到全面贯彻落实

《国务院关于加强水土保持工作的通知》中规定,对于已经发挥效益的大中型水库、水电工程,要按照库区流域水土流失的防治任务需要,每年从收取的水费、电费中提取部分资金,由水库、电站掌握,用于该库区及其上游的水土流失治理。这一条至今在大多数省份没有得到有效的执行。

2006年国务院1号文件《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,明确提出“从水电、矿产等资源的开发收益中,安排一定的资金用于企业所在地环境的恢复治理,防治水土流失”。目前,相关的生态补偿机制还处于调研阶段,从水电、水库和矿产开发收益中提取资金用于水土保持的地区和企业还停留在个别省份和企业,大部分省份还没有制定相关的配套政策。

2.1.2 企业提取水土保持资金没有得到广泛实施

根据调查结果,矿产企业中除神府煤矿、山西省部分县等少数煤炭企业落实提取了一定的水土保持资金用于水土流失治理外,大部分矿产开发都没有提取资金开展水土保持生态建设。水库、水电开发建设行业执行情况更差。除个别饮用水水库,如浙江省绍兴市汤浦水库等依照政策落实了水土保持资金,绝大多数水库、水电开发均未按政策执行。其它矿产、水电、水库企业更是对国家和地方的水土保持政策采取回避和拖延的态度。

2.2 成因分析

2.2.1 国家制定的政策缺乏法律的强制性 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的情况下,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,但其却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。

2.2.2 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的作用和影响,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,但对于从其收益中提取资金用于水土流失治理还是难以接受^[5-6]。

2.2.3 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,企业从其收益中提取资金用于水土保持,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从其纯收益中提取资金用于水土保持。

3 可行性和必要性

3.1 水电、水库、矿产开发导致新的水土流失

3.1.1 水电、水库工程施工强度大,水土流失危害严重 水电、水库建设直接跨河临江,且多数处于坡度陡峭的河谷地带。工程建设土石方开挖量大,弃渣问题突出,在施工过程中大量的弃土弃渣以及地表植被破坏是当前新增水土流失的主要策源地。据国外资料分析,世界上一些大型水电工程的土石方开挖量高达数千万立方米,甚至超过亿立方米,如巴基斯坦塔贝拉土石坝的坝体填筑量达 $1.2 \times 10^8 \text{ m}^3$;巴西伊泰普水电站工程,土石方开挖量达 $6.01 \times 10^7 \text{ m}^3$ 。怒江梯级水电开发之争一直是社会关注的热点,其中怒江水电工程大规模的开挖(仅目前规划提供的土石方开挖量就达 $7.916 \times 10^7 \text{ m}^3$),填方、取料及弃渣等施工活动所造成的水土流失问题一直是双方争论的焦点。

3.1.2 水电、水库淹没面积大,生态环境问题突出

由于受工程本身特性和功能的要求,水电、水库开发,

特别是大中型工程,都要淹没大量的土地。而这些土地又是当地地势较为平坦、条件优越的基本农田、城镇和工业区。兴建三峡工程,是中华民族几代人的夙愿,具有防洪、发电、航运等巨大的综合效益。但其淹没面积巨大,淹没陆地面积近 632 km^2 ,涉及重庆市、湖北省的 20 个县(市)。三峡水库淹没涉及城市 2 座,县城 11 座,乡镇 116 个;受淹没或淹没影响的工矿企业 1 599 家,水库淹没线以下共有耕地(含柑桔地) $2.45 \times 10 \text{ hm}^2$;移民安置动态总人口达 100 万人以上。移民安置对区域环境容量的压力增大,水库水位上升导致区域可利用土地的减少,特别是基本农田、缓坡耕地淹没后,当地群众因粮食和生产需求,对山地资源的进一步开发所造成的生态环境问题一直是困扰三峡工程的难题之一。

为解决因此造成的生态环境问题,国家投入了大量的资金用于库区及上游生态环境建设。目前,虽然起到了一些效果,但库区的生态环境问题依然是今后一段时间区域生态与经济社会发展必须加以重视和加强的重要任务。

3.1.3 矿产开发对环境多方面破坏,对区域水土保持影响巨大 据 2006 年 8 月财政部组织对矿山企业安全生产和环境治理问题进行调研的报告显示,我国矿山开采对生态环境影响巨大。矿产资源开采的同时,通常伴随着自然环境和水资源的破坏,如不及时采取环境保护和治理措施,就可能造成不可逆转的生态恶化。比如采煤造成的地下空洞,极易形成塌陷区。非煤矿产采掘通常会在山体形成巨大的空洞,往往引发山体滑坡、泥石流等严重地质灾害。目前,一些地区环境生态状况已经到了崩溃的边缘。陕西省榆林市由于大量开采煤炭资源,已经对生态环境造成了恶性影响。不仅给当地群众的生活、生态以及生命财产安全带来了极大的影响和潜在的威胁,还引发了大量的社会问题,出现了返贫户、返贫村。根据黄河水利委员会水科院《神府—东胜矿区新增水土流失量的估算》,东胜矿区弃土弃渣量合计达 $5.18 \times 10^6 \text{ t}$ 。在无有效防护的条件下,新增水土流失量占弃土弃渣量的 24.3%。然而,实际产生的弃土弃渣量远大于理论预期值,大量的弃土弃渣及尾矿已成为整个区域水土流失的最大隐患。

3.1.4 矿产开发产生的塌陷区,加剧了水土流失 矿产开发过程中的地下开采,会形成一定的塌陷区,破坏了原生地面形态,形成新的水土流失。尤其是在煤炭井巷开采过程中,采煤采空区地表塌陷对水土保持生态环境的危害是目前我国矿业生产出现的最为突出的水土流失和环境问题。煤矿生产采空后地表

塌陷造成地表原有形态破坏,地表出现裂缝、塌坑,使地表潜水沿裂缝向深层渗漏,同时,地表出现更多的移动面松散物质,使土地沙化及水土流失加剧。另外,在沟坡、崩边可能有少量滑塌现象,破坏了原有植被。在矿产开发建设期间,开挖面、取土面、采石场、施工场地等处也会破坏原有地表植被。因此,恢复和保护植被是矿产开发区环境治理的关键。

神东矿区斜井井田位于乌兰木伦河和悖牛川之间,采煤后地表出现裂缝,若与河流相通,河水将渗漏到井下,不仅破坏地表径流,也会破坏煤矿的安全生产。采煤塌陷区影响范围内的泉水、水库如双沟水源地、王渠沟水库等将会干涸。

3.2 水土保持是水电、水库、矿产可持续发展的有力保障

3.2.1 解决了泥沙淤积对水库、水电开发的影响 南水北调是当今世界最大的水资源配置工程,中线地位尤其重要。减少丹江口水库泥沙淤积,是中线工程长期发挥效益的基础。据调查,陕西省安康市 7 座中型和小(一)型水库在 12~40 a 间,泥沙淤积的库容平均占水库有效库容的 28.8%。部分水库有效库容已淤积一半以上,一些小支流上的水库甚至已淤积报废。但水库上游水利工程拦截泥沙能力总是有限的,只有解决了水土流失问题,才能从根本上解除丹江口水库的泥沙威胁,从而保证南水北调中线工程长期发挥效益。

长江上游水土保持重点防治工程经过 18 a 的治理,重点治理区的水土流失面积由 65% 下降到 36%,流失程度显著降低,年均土壤侵蚀量减少 $1.8 \times 10^8 \text{ t}$,减蚀效益达 70% 以上,并可拦蓄地表径流 $2.5 \times 10^9 \text{ m}^3$ 。三峡库区(长江干流区间)河流年均减沙 $4.00 \times 10^6 \text{ t}$ 左右。研究结果表明,经过水土保持综合治理措施系统功能的发挥,到治理期末,流域进入葛洲坝水库的泥沙量减少 45.0%~74.1%,土壤田间持水量提高了 25.8%~33.9%,洪峰峰值降低 22.6%,枯水补给河道能力年均提高 7%,调节了枯水流量;水土保持对流域减沙的贡献率达 80.4%。上述数据表明,水库泥沙问题可以通过上游的水土保持综合防治工程加以解决,也只有水土保持综合防治,才是解决水库泥沙问题的根本途径。

3.2.2 改善了供水水利工程的水质 饮用水库的水质是供水水利工程功能发挥最为重要的指标,水质的好坏直接关系着其功能的正常发挥。我国绝大多数水源在山区和水土流失地区,水土流失作为载体在输送大量泥沙的同时,也输送了大量化肥、农药和生活垃圾。据河南省卢氏县调查分析,全县 $1 467 \text{ hm}^2$ 的

坡耕地,年流失表土 2.56×10^4 t,流失土壤中氮肥 176 t,磷肥 403 t,钾肥 376 t。随着化肥和农药的大量使用,土壤中残存的有毒化学元素也随之增多,水土流失对水质的影响更加严重。

水土保持最基本的技术路线就是改变水土流失区的地形条件,就地拦蓄水土,增加降雨入渗,涵养水源,同时增加植被,改善生态环境,对水质起到保护和过滤的作用。因此,要维护和改善水质,控制面源污染,防治水土流失,合理调整水源区农业用地面积,发展生态农业,建设良好生态环境,对保持水库优良水质,确保供水水库水质洁净具有重要意义。

3.2.3 保障了工程效益的发挥 水土保持可以增加降雨、径流的土壤入渗量,一些水土保持工程措施(如梯田、蓄水池、水窖、鱼鳞坑等)还可以拦蓄径流,一方面在汛期可以削减洪峰,提高防洪能力,另一方面,洪水能够储存于土壤之中,在枯水季节可以补给地下水,补充径流,减少径流的年际变化和抑制洪水暴涨的能力,从而维护了水电站、水库水量的均衡补给,保障电站、水库常年效益的发挥。河北省邯郸市常社川小流域通过水土保持工程的实施,现有林地 $2\,722\text{ hm}^2$,林木覆盖度达 64.3%,林草面积占宜林宜草面积的 90.6%。乔灌混交的林木,枝叶重迭,树冠相接,最大限度地减少了暴雨对坡面的击溅。经推算,其拦沙保土能力达 9 100 t,每年可减少向下游水库输送泥沙 $5\,346\text{ m}^3$,不仅延长了常社川小型水库寿命,同时,林草植被还依靠其盘根错节的根系穿透土层,给地表径流入渗打开了通道。据测算,其林木涵养水源能力达 $3.34 \times 10^6\text{ m}^3$,相当于一次拦蓄 195 mm 的降雨量。由于森林植被将地表径流转变为地下径流,从而改变了洪水过程,降低了洪峰,使洪水过程变平缓。据调查对比,常社川小流域大部分沟道,在“96·8”暴雨 5 d 后仍基流不断,而相邻的列江小流域,因植被覆盖度低,则在暴雨第 2 d 就全部断流。

3.2.4 加快了工程所在区域地方经济的发展 大部分水库、水电开发建设项目,其水源区资源一般均贫乏,交通不便,工业欠发达,经济发展较滞后,群众生活比较困难。为了水库、水电开发,国家对水源区的工业发展从布局上进行了限制,水源区地方不能以工业发展带动地方经济的腾飞,以工矿业为依托实现他们的致富梦想。水库、水电的开发使区域人口环境容量陡降,生态环境压力加大,产生了地方经济和群众收入的缓慢提高同水库、水电开发项目的收益形成巨大反差,这样长期的发展制约得不到合理的补偿,必将对水库、水电开发形成逆反心理,也不符合和谐社会发展的要求。

积极开展水库、水电工程水土保持综合防治工作,合理开发利用水土资源,大力调整产业结构,积极发展经济林果,是增加农民收入,促进群众脱贫致富的有效举措,也是加快地方经济发展,实现全面建设小康社会目标的必由之路。

3.2.5 维护了开发企业及区域的生态安全 在企业 and 地方部门,在确定区域生态功能定位、保护措施、发展方向合理布局的基础上,调整产业结构布局,根据实际情况实施保护和恢复区域水土保持的各种措施,维护区域生态安全。神华集团截至 2005 年,已提取生态环境建设资金 2 亿多元,在地方行政主管部门的共同参与下,治理水土流失面积 100 km^2 多,所在区域的生态环境得到很大改善。因水土流失所引起的灾害大幅度减少,生态安全有了切实的保障。其下属的活鸡兔煤矿上边坡砂砾区的治理,采用爆破挖坑,客土栽植油松,引水上山浇灌等措施,在特别恶劣的砂砾岩区环境条件下,培育成一大片高标准的油松林。此外还修建了大量的水土保持工程措施,山洪对煤矿的威胁得到了根本的消除。企业的发展在生态安全的保障下,得到了进一步规范和壮大。

3.2.6 满足了企业和当地群众对生态环境的要求 良好的生态环境不仅是地方政府和群众的现实要求,也是满足企业和职工对改善生产条件,提高生活质量的实际需要,更是企业形象的外部表象。水土保持生态治理成了矿区建设的重要组成部分,它使当地生态环境建设资金有了可靠的保障。为了保障晋陕蒙接壤地区资源开发的可持续发展,国家曾制定了区域性法规《开发建设晋陕蒙接壤地区水土保持规定》,制定了区域性的、资源开发与环境保护一体性的《晋陕蒙接壤地区资源开发与环境保护规划》,全面指导晋陕蒙接壤地区资源开发与环境保护工作。同时神东矿区拿出一定的资金委托水土保持、水资源、林业、牧业等方面的科研、规划、设计单位进行了综合的、专业的生态环境建设设计。多年来,神华集团按照设计实施了大量的水土保持防治工程,取得了十分显著的成效。厂区周边植被建设初见雏形,生态环境以及人们的居住环境得到了极大改善。使工业厂区花园化,成为看不见煤的煤炭生产工业广场,而生活小区环境建成了园林式。当地群众对企业的良好社会形象得到了认同,企业职工生产和生活更加健康和舒适。企业得到协调发展,通过多种渠道多种形式广泛传播,引起了全国以及世界的广泛关注,一个具有良好社会责任感的企业形象对于其今后的发展必将产生十分巨大的推动作用。

3.3 提取水土保持资金不影响企业的发展

3.3.1 不影响企业税后利润的实现 现有的政策规定,水电、水库开发一般提取的比例为其总收入的 5% 以下,根据目前执行的情况看,一般不会超过总收益的 1%,矿产开发一般为 0.5%,占其总收入的比例较小。如果将提取的水土保持资金纳入公益性捐赠支出,根据《中华人民共和国企业所得税法》(2008 年 1 月 1 日起施行)第九条规定“企业发生的公益性捐赠支出,在年度利润总额 12% 以内的部分,准予在计算应纳税所得额时扣除”。企业通过水土保持的生态公益捐赠来进行税收筹划,可使企业在节税的同时,获取更多的可供分配利润。

3.3.2 有利于企业开拓发展空间 从水电、水库、矿产开发收益中提取的水土保持资金,由企业自行管理,按照所在区域水土保持规划的总体要求,自行开展水土保持生态建设。企业可以通过开发式治理,发展林草资源产业,消化企业内部富余人员,稳定职工队伍,开拓企业发展空间,为企业可持续发展寻找新的出路。

4 建议

4.1 将提取资金政策提升为强制性的法律条文

在当前国家和地方有关水电、水库以及矿产开发收益中提取资金用于水土保持政策难以落实的情况下,充分考虑国家、公民和企业的共同利益,以及国家、地方和受益企业多渠道筹集资金,开展水利、水电、矿产项目区及周边区域水土保持工作的现实需要。建议在《水土保持法》修改时,将从水电、水库、矿产开发收益中提取资金用于水土保持事业一项以法律条文的形式进行强制规定,用法律的强制效力来保证水土保持生态建设对资金的实际需求,加快生产企业生态环境的全面保护和恢复。

4.2 提取资金列入企业公益性捐赠或税前列支并自管自用

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。可将提取的资金纳入企业公益性捐赠支出范畴,纳入企业生产成本。由企业自行管理,按照区域水土保持规划,自行开展水土保持工程建设。

4.3 确定合理的提取水土保持资金比例

依据目前已有的相关政策和实际执行情况,水库、水电和矿产开发如果统一按照水费、电费、矿产总收入的 1% 作为水土保持资金进行提取。每年用于水土保持的资金将扩大 13.20 亿元以上(不含煤矿以外的其它矿),如若按目前 50 万元/km² 的治理标准,每年可增加高标准水土流失治理面积 2 600 km² 多。可以看出,如果采取这样的标准提取,我国水土保持生态建设将增加大量资金,水土流失防治的步伐也将加快。

由于各地经济发展和生态环境条件的差异性,从水库、水电、矿产开发中提取资金的比例也应因地制宜,以省(市、区)为单元,同时应考虑当时当地的社会经济情况,确定合理的比例。这样既能够照顾各地水库、水电、矿产项目的承载能力,又可充分满足不同区域生态建设的实际需求,进而才能制定既符合实际又能满足当地生态需要的合理提取资金比例。

[参 考 文 献]

- [1] 黄丽霞. 关于生态税收建设的几点思考. 税务与经济[J], 2001(6): 26-27.
- [2] 姜德文, 郭孟霞, 毕华兴, 等. 水土保持生态补偿理论与机制研究[J]. 中国水土保持科学, 2006, 4(6): 93-98.
- [3] 毕华兴, 郭孟霞, 姜德文, 等. 论新时期水土保持激励政策[J]. 中国水土保持科学, 2006, 4(6): 99-102.
- [4] 党维勤. 黄土高原小流域可持续综合治理探讨[J]. 中国水土保持科学, 2007, 5(4): 85-89.
- [5] 骆云中, 谢德体. 国外矿区土地复垦执行保证金制度的比较研究[J]. 西南农业大学学报: 社会科学版, 2003(4): 1-4.
- [6] 李文银, 王治国, 蔡继清. 工矿区水土保持[M]. 北京: 科学出版社, 1996.