

# 我国水土保持生态补偿现状分析

王海燕<sup>1</sup>, 张长印<sup>2</sup>

(1. 北京水保生态工程咨询有限公司, 北京 100055; 2. 水利部水土保持监测中心, 北京 100055)

**摘要:** 水土保持生态补偿作为生态补偿一个重要组成部分, 越来越受到国家和社会各界的高度关注。在分析我国水土保持生态补偿理论研究和实践探索现状的基础上, 提出了加快建立试点, 强化相关立法, 加强基础研究, 以推动水土保持生态补偿工作深入开展的对策和建议。

**关键词:** 水土保持; 生态补偿; 水土保持生态补偿

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2009)05-0134-03

中图分类号: S157

## Status Analysis of Soil and Water Conservation Ecological Compensation in China

WANG Hai-yan<sup>1</sup>, ZHANG Chang-yin<sup>2</sup>

(1. Beijing Soil and Water Conservation Ecological Engineering Co., Ltd., Beijing 100055, China;

2. Soil and Water Conservation Monitoring Center of MWR, Beijing 100055, China)

**Abstract:** As an important part of ecological compensation, the soil and water conservation ecological compensation is receiving increasing attention by the state and society. Based on the analysis of the status of theoretical research and practice on soil and water conservation ecological compensation and problems, some suggestions on speeding up experimental site establishment, strengthening legislation and basic research are proposed in order to promote the ecological compensation work.

**Keywords:** soil and water conservation; ecological compensation; soil and water conservation ecological compensation

生态补偿实质上是生态损害者和生态保护受益者对生态保护贡献者的支付。生态补偿可以综合运用市场、经济和法律手段, 采取多种方式, 促成生态损害者和生态保护受益者向生态保护贡献者的支付, 以达到防止生态破坏, 激励生态保护, 实现生态资源可持续利用的目的。土壤与水是一个生态系统不可替代的基础因子, 水土保持是生态建设的一个重要部分。根据全国第二次遥感调查数据, 我国水土流失面积占国土面积 37.18%, 占世界水土流失面积 1/12, 年均流失土壤  $5.0 \times 10^9$  t, 对国家经济社会可持续发展构成极大威胁。有鉴于此, 水土保持生态补偿无疑成为当前生态补偿所必须着力解决的一个重点。

## 1 水土保持生态理论研究现状

我国尚未建立一套公认、科学、完整的水土保持生态补偿理论体系, 远远滞后于实践需要。近年来, 伴随国内生态补偿研究热的兴起和实践需求的推动, 国内许多学者和一些机构开始关注水土保持生态补

偿理论研究, 主要集中在水土保持生态补偿模式、机理、标准、方式和制度建设等方面。据笔者了解, 水利部水土保持司和水土保持监测中心于 2006 组织专家开始对国内水土保持生态补偿进行调研和系统研究, 研究成果用于支持国内水土保持生态补偿有关制度建设和《中华人民共和国水土保持法》(1991) 相关内容的修改。

### 1.1 关于水土保持生态补偿分类

国内学者关于水土保持生态补偿分类研究以水利部水土保持监测中心中国水土保持生态补偿机制研究课题组和胡续礼等人为代表。水利部水土保持监测中心中国水土保持生态补偿机制研究课题组, 将国内水土保持生态补偿划分为预防保护类水土保持生态补偿、生产建设类水土保持生态补偿和治理类水土保持生态补偿 3 个类别。预防保护类主要由公共财政和受益者共同为预防保护投入者和利益受损者提供补偿; 生产建设类根据“谁破坏, 谁付费”由生产建设活动主体向受害者提供补偿; 治理类除由公共财

政向水土保持投入者提供补偿外,还鼓励社会团体、个人以资金、物资和其它形式提供补偿。胡续礼等<sup>[1]</sup>认为,水土保持生态补偿主要有两类:一是由国家各级政府作为公共利益代表人对参与生态环境建设者、各生态环境脆弱区、水土保持生态预防保护区实行各种资金与政策上的补偿与扶持;二是由生态环境破坏者提供由其破坏活动造成生态损失的补偿,即破坏生态环境者按照市场规则实行破坏者付费的补偿方式。

### 1.2 关于补偿机理

国内学者主要基于经济学、生态学和政治学的有关理论来研究补偿机理,试图回答为什么要补偿的问题。如毕华兴等<sup>[2]</sup>以经济学外部性理论、公共产品理论和生态价值理论、以及公平正义的伦理观为基础,分析了水土保持生态补偿机理。王利<sup>[3]</sup>以我国水土流失情况为基点,揭示了水土保持生态补偿的重要意义。

### 1.3 关于补偿标准

标准研究是水土保持生态补偿理论研究的一个难点。张长印<sup>[4]</sup>以我国水土保持“三区”划分为基础,提出了针对不同水土保持生态补偿类型补偿额度的估算方法。江中文<sup>[5]</sup>以机会成本法、费用分析法和水资源价值法为基础,测算了南水北调中线工程汉江流域水源保护区补偿标准。霍学喜等<sup>[6]</sup>运用水土保持生态服务功能价值评估等方法,确定了陕西省煤炭石油天然气水土流失补偿费标准。

### 1.4 关于补偿方式

关于采取何种方式实施水土保持生态补偿的研究较多,胡续礼等<sup>[1]</sup>、张长印<sup>[4]</sup>、江中文<sup>[5]</sup>、张秦岭<sup>[7]</sup>、水利部水土保持监测中心中国水土保持生态补偿机制研究课题组等都水土保持生态补偿实现方式进行探讨。可以归纳为以下几个方面:一是资金补偿,最直接,最常见的补偿形式,包含财政转移支付、项目支持、生态补偿税费、专项基金等;二是政策补偿,即对受补偿者提供一系列政策方面的优先权和优惠待遇;三是实物补偿,即部分或全部提供受补偿者所需要的生产要素和生活要素;四是智力补偿,即通过智力服务,包括技术咨询、指导等,改善和提高受补偿者的生产力水平和组织管理水平等;五是就业补偿,即经济发展水平较高的受益区可以通过提供就业机会,进行劳务输出,对经济欠发达且提供生态效益区域进行补偿。

## 2 水土保持生态实践探索现状

新中国成立至今,我国水土保持经历了计划经济向市场经济的变迁。不同时期,水土保持工作主要任务、工作重点和方式也有很大不同。与此相应,当前水土保持生态补偿也有了很大发展。

### 2.1 1991年《水土保持法》颁布前

新中国成立之初至20世纪90年代,这一时期水土保持工作基本采用民办民有,国家适当补助的方式开展,因此,90%的投入来自当地农民投工投劳,国家采用政策、奖励或料物适当补贴来调动农民的积极性。不考虑经济体制因素,当时实行的国家财政对水土保持10%的投入,从严格意义上讲,当属于水土保持生态补偿的范畴,类似于现在所说的财政转移支付。相对于艰巨的防治任务,以当时补偿强度根本无法满足水土流失防治需求。另一方面,由于认识不足,大规模基础设施建设造成水土流失,无论从法律还是政策上都没有提出防治要求,相关生态补偿更是无从谈起。

### 2.2 1991年《水土保持法》颁布后

1991年《水土保持法》和1993年《水土保持法实施条例》颁布以来,各项工作开始步入法制化轨道,我国水土保持事业进入全新发展时期。水土保持生态建设无论在理念、工作内容,还是工作方式、技术路线、支持手段上都有了新的发展。水土保持生态补偿也呈现新特征:一是内容更加丰富了。经济社会不断发展对水土保持工作提出了更多更高要求,使水土保持工作重心由治理为主转向防治并重。与此相应,与预防保护活动和生产建设活动相关的水土保持生态补偿成为新增的重要内容;二是补偿形式更加多样了。对已有水土流失的治理,除了国家和地方财政进行投入外,还利用产权改革鼓励大户承包开发“四荒”资源,积极吸纳社会团体和个人投资捐赠,山西吕梁、晋城等地还推出了“一矿一企业治理一山一沟”以及“挖地下宝库,建地上绿色银行”模式,打破了原有“国家+农民”的单一模式,增加了水土保持投入渠道,有力地推动了水土保持工作力度。

尤其值得一提的是,当前生产建设活动水土保持生态补偿制度基本成熟。1991年《水土保持法》第二十七条:“企业事业单位在建设和生产过程中必须采取水土保持措施,对造成的水土流失负责治理。本单位无力治理的,由水行政主管部门治理,治理费用由造成水土流失的企业事业单位负担”。

1993年《水土保持法实施条例》第二十一条第二款规定:“任何单位和个人不得破坏或者侵占水土保持设施。企业事业单位在建设和生产过程中损坏水土保持设施的,应当给予补偿”。随后,全国有29个省(区、市)逐步制定出台了水土保持设施补偿费征收管理和使用办法,标志这一制度在全国基本确立。生产建设项目水土保持补偿费的开征,不仅有效约束了生产建设活动主体随意破坏水土保持设施、滥用水土

资源,而且还在维护区域水土保持功能动态平衡方面发挥了重要作用。

2008年,在陕西水土保持局组织课题研究支持下,陕西省政府制定出台了《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》,规定对煤炭、石油、天然气开采企业按照产品产量计征水土流失补偿费,使计征标准更加合理,预计每年可征收  $1.35 \times 10^9$  元用于水土保持。

综上所述,我国水土保持生态补偿实践已有一定基础,但是由于理论研究,制度建设和人们认知水平等因素限制,还未建立起完整意义上的、系统的、科学的水土保持生态补偿机制。

### 2.3 我国水土保持生态补偿存在的问题

目前,我国水土保持生态补偿还存在诸多问题,限制了水土保持防治水土流失,改善生态环境功效的发挥。一是补偿资金规模偏小。现有财政转移支付、项目补偿力度较小,远不能满足实践需要;二是相关制度建设滞后。(1) 水土保持投入大,见效慢且生态效益难以计量,需要建立稳定制度,提供连续的财政支持,目前这方面制度尚属空白;(2) 各级政府、社会团体机构和个人应承担的责任在法律法规并没有明确规定;(3) 相关制度缺乏,限制市场在水土保持生态补偿中效用的发挥;三是基础研究薄弱。对水土保持生态补偿概念、机理、标准等缺乏深入、系统的研究。尤其是关于生产建设项目水土保持设施补偿费征收标准,目前计量方法过于简单,补偿力度不够,同时由于没有公认的水土保持功能价值化模型,也增加了水土保持工作人员监督执法的难度;四是技术支持落后。现有监测评价体系与实践需求相比,还存在较大差距。

## 3 关于我国水土保持生态补偿工作的建议

目前水土保持生态补偿主要解决两类问题,一是还“历史欠账”,解决历史遗留水土流失问题。可在国家已有专项财政补贴、项目支持、扶贫开发等基础上继续完善。二是防止“新帐”产生,重点解决不合理开发使用水土资源问题。现有的水土保持方案报告书制度,“三同时”要求,监测监理制度等为落实生产建设项目水土保持生态补偿提供有力支撑。加之水土保持补偿费制度相对比较完善,实践基础广泛,为深入贯彻落实生产建设项目水土保持生态补偿建立良好支持。

在此基础上,亟需通过加快建立试点、强化立法、加强基础研究等方面工作,推动水土保持生态补偿工作深入开展,实现防治水土流失,改善生态环境、促进人与自然和谐相处的目标。

### 3.1 加快建立试点

选择水土流失类型、分布、成因以及区域自然和经济社会条件不同的地区,积极开展试点工作,总结有效方法、措施和成功模式,为进一步推动水土保持生态补偿工作提供依据和参考。

### 3.2 强化相关立法

有法可依是依法治国,建立社会主义法制国家的基本前提。针对我国水土保持生态补偿的多个法律空白区,需加快制定相关法律法规和政策,建立起一套符合我国水土保持工作实际,可操作性强的法律政策体系,充分发挥政策与市场的双重优势,促进水土保持生态补偿的深入开展。

### 3.3 加强基础研究

目前国内在水土保持生态服务价值估算模型、监测评价方法与指标等的研究还滞后于实践发展,需要加强基础研究,尽早就补偿主体范围、标准测算模型、补偿资金收取使用管理方法等方面提出公认的成果,推动水土保持生态补偿制度不断完善。

### [参 考 文 献]

- [1] 胡续礼,张肠,杨树江,等. 浅议水土保持生态补偿机制建立的理论基础及实现途径[J]. 中国水土保持,2007(4):6-9.
- [2] 毕华兴. 论实行水土保持生态补偿的经济学基础[J]. 中国水土保持,2008(1):25-27.
- [3] 王利. 我国水土流失生态补偿法律与政策的考察[J]. 生态经济,2009(5):174-178.
- [4] 张长印. 水土保持生态补偿研究[M]. 北京:中国大地出版社,2007.
- [5] 江中文. 南水北调中线工程汉江流域水源保护区生态补偿标准与机制研究[D]. 西安:西安建筑科技大学,2008.
- [6] 霍学喜,姚顺波,郭亚军. 陕西省能源开发水土保持生态补偿标准研究[M]. 北京:中国农业出版社,2008.
- [7] 张秦岭. 关于建立南水北调中线工程水源区水土保持生态补偿机制的思考[J]. 中国水土保持,2008(6):1-4.
- [8] 田颖超. 关于建立水土保持生态补偿机制的思考[J]. 中国水土保持,2007(1):14-16.
- [9] 蔡邦成,温林泉,陆根法. 生态补偿机制建立的理论思考[J]. 生态经济,2005(1):47-50.
- [10] 杜丽娟. 水土保持补偿机制研究[D]. 北京:北京林业大学,2008.