

# 中国水土保持生态补偿机制 的研究与实践

水利部水土保持司 副司长  
牛崇桓

二〇一三年五月

# 提 要

---

---

一

研究进展

二

实践情况

三

有待解决的问题

四

今后的考虑

# 一、研究进展

---

---

(一) 水利部开展了一系列研究工作，为修订水土保持法、建立水土保持生态补偿制度提供了重要依据。

- 中国--全球环境基金干旱生态系统土地退化防治伙伴关系中央项目
- 中国水土流失与生态安全综合科学考察
- 世界银行项目
- 与水有关生态补偿机制研究

研究成果主要包含三种类型：

- 1、预防类水土保持生态补偿
- 2、治理类水土保持生态补偿
- 3、生产建设类水土保持生态补偿

# 1、预防类水土保持生态补偿

适用范围

植被覆盖度高、水土流失轻微、生态环境好，对国家和区域生态安全具有重要作用的区域

补偿目标

通过制度安排，协调全体社会成员生态权与当地群众生存发展权的矛盾，维护生态功能

补偿方式

采用资金投入、启动绿色项目、制定优惠政策、进行产业扶持以及受益区提供就业机会、引导劳务输出等

## 2、治理类水土保持生态补偿

适用范围

历史原因造成的、土壤侵蚀强度较大的区域。大江、大河、大湖的中上游和老、少、边、穷地区

补偿目标

建立长效补偿机制，加大水土保持投入，降低土壤侵蚀模数，重建和恢复受损生态系统水土保持功能

补偿方式

政府实施水土流失重点治理工程、采取财政直接补贴、购买治理成果、发行生态彩票、建立水土保持基金等

### 3、生产建设类水土保持生态补偿

适用范围

大规模扰动地貌植被的生产建设活动

补偿目标

协调生产建设活动和水土保持生态环境之间的矛盾

补偿方式

征收水土保持补偿费、治理保证金等方式

## （二）有关省区开展的研究工作

- ◆ 近年来，中国陕西、云南、河南、湖北、内蒙、西藏等省区相继开展了针对当地水土流失防治特征的研究工作。
- ◆ 陕西省完成了《陕西省煤炭石油天然气资源开采水土流失补偿机制研究报告》，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》，对煤炭石油天然气资源开采征收水土流失补偿费。



## 二、实践情况

---

---

### （一）立法工作

◆ 1993年《中华人民共和国水土保持法实施条例》

规定：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。

◆ 2010修订的《水土保持法》首次在国家法律层面明确了水土保持生态效益补偿、建立了水土保持补偿费制度。

➤ 第三十一条规定：将水土保持生态效益补偿纳入国家建立的生态效益补偿制度。

➤ 第三十二条规定：开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动，损坏水土保持设施、地貌植被，不能恢复原有水土保持功能的，应当缴纳水土保持补偿费。

## （二）地方水土保持补偿费制度

1993年以来，全国有30个省（区、市）相继出台了水土流失补偿费征收使用管理办法，初步建立起了生产建设项目水土保持补偿费制度，对减少生产建设活动中的水土流失和灾害、加大国家治理规模发挥了重要作用。

### （三）国家财政转移支付

通过财政转移支付，国家加大了对黄河上中游、长江中上游、东北黑土区、西南石漠化区、南水北调水源区等水土流失的综合治理。

2001年以来，中央政府共安排水土保持建设资金269亿元，用于重点流域和区域水土流失治理。

## （四）国家层面的水土保持补偿费征收使用管理办法

根据新水土保持法的要求，财政部、国家发展改革委和水利部开展了《水土保持补偿费征收使用管理办法》的制定工作。

◆ 征收对象：从事水土流失较大的生产建设活动的单位和个人。

◆ 计征方式：一般性生产建设项目和生产建设活动，按照征占用土地面积计征。开采矿产资源的，在建设期间按照矿区范围面积计征，在开采期间按照矿产资源开采量计征。

◆ 使用范围：实行专款专用，只能用于水土保持预防保护、监督管理和综合治理。

# 三、有待深入研究的问题

## (一) 水土保持生态效益的补偿主体

- ◆ 根据受益与补偿对应的原则，享受水土保持生态效益的受益者应该为从事水土流失预防和治理的贡献者提供补偿。但目前对水土保持生态效益补偿主体仅能做定性判断，量化分析研究还不够充分。

◆ 如何清晰界定受益范围，在此基础上判定补偿主体和相应的补偿额度等等，还需要通过开展相关理论研究提供答案。



## （二）水土保持生态效益标准的界定方法

- ◆ 生态效益补偿标准主要以生态服务功能的价值为理论基础。这种价值既包括保护水土资源的价值，也包括改善当地生态环境的价值，还包括下游、周边生态环境改善的价值。

◆ 保护水土资源的价值比较直观，相对容易确定。

但是当地和下游、周边生态环境改善的价值，机理如何、采取什么指标，如何换算成补偿标准，相关研究仍然不足。

## 四、两点考虑

---

---

### (一) 水土保持生态效益补偿应以国家补偿为重点

- ◆ 预防类水土保持生态补偿主要针对生态服务功能重要、对维护国家或区域生态安全具有重要影响的地区。中国已将这些地区列为保护区，限制、甚至禁止了一些生产建设活动，至其经济发展受到制约。因此，全体受益者均应对这些地区提供补偿。

◆ 由于全体受益者涉及范围较广，受益程度、支付意愿也不尽相同，需要由国家通过建立水土保持基金、征收生态税、实施财政转移支付等形式实现补偿。

◆ 治理类水土保持生态补偿主要针对因历史缘由造成的水土流失十分严重的地区。这些地区因常年累月的水土流失，经济社会发展较慢，地方政府财政收入水平较低，同样需要由国家建立水土保持基金、征收生态税、实施财政转移支付等形式实现补偿。

## （二）加大对造成水土流失和损坏生态环境行为的 补偿费征收力度

“谁破坏，谁补偿”，造成水土流失者应为其行为进行补偿。目前，这类补偿主要针对各类大规模、高强度扰动地貌植被的生产建设活动。

这项制度实施20年取得了较好的效果。但是补偿标准普遍偏低影响了这一制度的效力。从我们掌握的情况看，目前各地水土保持补偿费计征标准普遍为0.5~2.0元/平方米，既不能达到恢复和维护水土保持功能的目的，也无法有效约束生产建设活动的破坏行为。

因此，需要进一步提高补偿标准，加大损坏行为的成本，以强化水土保持意识，协调经济发展与水土流失防治的矛盾，有效维护和改善生态环境。





谢谢