

水土保持补偿制度探析

宋晓强^{1,2}, 刘 洁^{1,3}, 董龙飞²

(1. 西北农林科技大学, 陕西 杨凌 712100; 2. 陕西省水土保持局, 陕西 西安 710004;

3. 中国科学院 西安分院, 陕西 西安 710054)

[关键词] 水土保持; 生态环境; 补偿机制; 制度

[摘 要] 水土保持补偿的概念有狭义和广义之分, 狭义的水土保持补偿是指对水土保持功能的直接补偿, 而广义的水土保持补偿还应包括对水土保持贡献者和利益受损者的经济补偿。运用外部性经济理论、公共产品理论、环境资源价值理论、法学理论、可持续发展理论、生态学理论对实行水土保持补偿的必要性进行了分析, 并在总结我国水土保持补偿实践存在问题的基础上, 提出了加快建立我国水土保持补偿制度的建议。

[中图分类号] S157 [文献标识码] A [文章编号] 1000-0941(2008)04-0014-04

人类为了生存和发展, 就必须改造和利用自然。而人类在改造和利用自然的同时, 如修建铁路、公路、水利工程, 开采各种矿产资源, 会不可避免地扰动地表土层, 降低土壤的抗侵蚀能力, 从而产生严重的水土流失。如果水土流失的强度超过了自然允许的强度就会引发严重的生态灾难, 直接危及到人类自身的生存安全。所以, 水土保持补偿归根结底是人类社会系统对自然生态系统的能量输入, 如何使这种能量自觉地、及时地、恰当地输入自然生态系统, 以维护水土保持功能的持续发挥, 这就有必要在社会系统内部建立一种有效的水土保持补偿机制。机制的建立离不开制度的完善, 下面拟从制度层面对建立和完善水土保持补偿机制做一探讨。

1 水土保持补偿的概念

1.1 对水土保持补偿概念理解上的分歧

目前, 我国在理论和实践方面对水土保持补偿这一概念的理解尚没有达成共识, 有关补偿费的名称也不统一。1991 年颁布的水土保持法和 1993 年颁布的水土保持法实施条例, 首次提出了水土保持补偿这一概念。水土保持法第八条规定: “从事可能引起水土流失的生产建设活动的单位和个人, 必须采取措施保护水土资源, 并负责治理因生产建设活动造成的水土流失”。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”。但是, 由于各地对水土保持立法的本意以及水土保持补偿概念理解上的不同, 导致所制定的具体收费办法有很大的差异。如陕西省 1994 年颁布的《陕西省实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》第十六条规定: “因生产建设、资源开发和其他活动损坏原地貌、植被和水土保持措施而使原有水土保持功能降低或者丧失的, 应按实际造价或每平方米二角至五角的标准交纳水土流失补偿费”; 而《浙江省实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》第三十条规定: “从事生产建设等活动损坏水土保持设施,

使其水土保持功能降低或丧失的, 应按规定缴纳水土保持设施补偿费。水土保持设施补偿费的征收标准和使用管理办法由省物价、财政部门会同省水行政主管部门制定”。由上看出, 陕、浙两省在对水土保持补偿费这一概念的认识与理解上并不一致^[1]。

目前, 各地对水土保持补偿这一概念理解上的分歧主要集中在以下几个方面: ①从补偿的目的看。一种观点认为水土保持补偿的目的是为了解决企业开发建设过程中产生的经济外部性问题, “通过对损害(或保护)水土资源的行为进行收费(或补偿), 提高该行为的成本(或收益), 从而激励损害(或保护)行为的主体减少(或增加)因其行为带来的外部不经济性(或外部经济性), 由市场来实现对水土资源的最优配置”; 另一种观点认为水土保持补偿的目的是为了实现对水土资源的可持续利用, 通过对水土资源的保护和合理开发利用, 使水土流失控制在可允许的范围内, 水土保持的功能得到充分的发挥, 水土资源呈现良性的再生循环, 为人类可持续发展服务^[2,3]。②从补偿的标的物看。一种观点认为水土保持补偿是对受到侵占、损坏的水土保持设施的补偿, 因为水土保持设施是国家和地方投入大量的人力、物力和财力建成的, 任何单位和个人不能无偿占有和损坏水土保持设施。另一种观点认为水土保持补偿是因开发建设活动产生的水土流失社会危害而给予的补偿, 这种社会性的危害包括以下 3 个方面内容: 一是造成人类赖以生存的水土资源的流失, 使流失区土壤变得瘠薄, 土地生产能力下降, 严重的甚至变成不毛之地; 二是造成下游沟道、河道、水库淤积, 使水利工程的功能降低甚至丧失, 并且给国家财产和人民的生命财产带来潜在的威胁; 三是破坏了地貌、植被, 使生态环境恶化。以上 3 个方面的危害带来的损失虽然往往不易量化, 但后果非常严重, 责任人应给予社会一定的补偿。③从水土保持补偿概念的外延看。一种观点认为水土保持补偿是对受损的水土保持功能的补偿, 通过补偿恢复水土保持功能, 实现水土资源的再生循环利用; 另一种观点认为水土保持

补偿不仅应该包括对水土保持功能的直接补偿,而且还应包括对因水土流失危害而遭受损失或者因实施水土保持而付出代价的单位和个人经济上的补偿。

1.2 对水土保持补偿概念的重新界定

准确定义水土保持补偿,需要考虑水土保持补偿的目的以及基于补偿目的的水土保持补偿范围。笔者认为,水土保持补偿制度制定的最终目的是为了保护和恢复地表的水土保持功能。为了达到这个目的,不仅需要对水土保持功能直接输入各种能量,而且还需要对从事水土保持生态建设的人在建设中作出的贡献和受到的损失给予合理的补偿,以调动他们投入生态建设的积极性。鉴于此,水土保持补偿应该包含两层意思:第一层意思即水土保持补偿的原意,是对水土保持功能的补偿。水土保持补偿最根本的含义是指由于开发建设活动对地表扰动、破坏,引起了水土流失,针对地表土壤所进行的恢复、补充其水土保持功能的各种活动。因此,水土保持补偿也可以称为水土保持功能补偿。第二层意思是指对在预防和治理水土流失活动中作出贡献者和利益损失者所进行的经济补偿,即对人的补偿^[4]。

基于以上分析,笔者认为水土保持补偿的概念有狭义和广义之分。狭义的水土保持补偿是指对水土保持功能的直接补偿,而广义的水土保持补偿还应包括对水土保持的贡献者和利益受损者的经济补偿。目前山西、陕西等地开征的水土流失补偿费均属于对水土保持功能的直接补偿,是狭义的水土保持补偿,是政府部门为了预防和治理水土流失,恢复受损的水土保持功能,提高地表土壤的抗侵蚀能力,实现水土资源的再生循环利用,而向扰动、破坏地表土壤稳定性的责任单位和个人征收的补偿性质的费用,该费用专项用于受损区域水土保持功能的整体恢复,不包含对防治水土流失的贡献者和利益受损者所给予的经济补偿。而其他地方开征的水土保持设施补偿费,有些着眼于对水土保持设施投入的补偿,是对水土保持设施的所有权人或使用权人的一种经济补偿或者赔偿,不是针对受损的水土保持功能的直接补偿,因而不属于狭义的水土保持补偿范畴。

2 实行水土保持补偿的必要性

对实行水土保持补偿的必要性,我们可以通过运用外部性经济理论、公共产品理论、环境资源价值理论、法学理论、可持续发展理论、生态学理论进行多角度的研究分析,充分认识建立水土保持补偿机制的必要性和紧迫性。

2.1 从公共产品理论看实行水土保持补偿的必要性

社会产品可分为公共产品和私人产品。公共产品是指那种不论个人是否愿意购买,都能使整个社会的每一个成员获益的物品。某个人对公共产品的消费(或享受)并不会减少其他人对这种物品的消费(或享受),它具有非竞争性特点;同时,公共产品还具有非排他性,即排除任何一个人消费一种公共产品而需要花费巨大的成本。严格地讲,只有同时具备非竞争性和非排他性两种特征的物品才能称为公共产品。但在现实生活中同时满足这两个条件的物品并不多,大多数物品只具有两种特征之一,即具有有限的非竞争性和非排他性,可称其为准公

共产品。由于公共产品在消费上具有非排他性,因此容易出现“搭便车”现象,最终导致“公地悲剧”。1968年,哈丁在《科学》杂志中讲述了一个故事:在一片丰茂的草原上,理性的牧人各自增加自己的畜量以求为自己带来收益,而让全体牧人分担由此造成的损失,最终这片草原被毁灭了,这是“公地悲剧”的绝佳写照。由于政府无法了解每个人对公共产品的偏好及效用,加上公共产品的非排他性,使得人们会尽可能从中获得收益而减少其自身对公共产品生产的出资份额,即人们会尽可能在不付出任何代价的情况下享受通过他人的贡献而提供的公共产品的效益,这就出现了“搭便车”现象。水土保持措施作为准公共产品为全社会提供了涵养水源、净化水质、调节径流、防风固沙、保持土壤、改善生态等公共效用,但其价值难以通过正常的市场交换得以实现和补偿,即不需要经过产品生产者同意就会为全社会的消费者所利用,出现了普遍“搭便车”现象,甚至形成对水土资源的掠夺性开发利用而无人愿意开展水土保持生态建设,最终导致严重的水土流失和生态破坏。而政府作为公共产品的代理人应该采取有效的措施防止公共产品消费中的“搭便车”现象的发生,对扰动、破坏地表降低水土保持功能的单位和个人征收一定的补偿费并将之用于水土保持生态建设,可以增加水土保持所提供的公共产品的数量,从而避免水土保持“公地悲剧”现象的出现。

2.2 从外部性经济理论看实行水土保持补偿的必要性

从经济学的角度看,引起水土流失的一个重要原因是经济的外部性。经济外部性就是在生产或消费中对他人产生额外的成本或效益,然而施加这种影响的人却没有为此而付出代价或得到好处。按照外部性影响效果的不同,可将其划分为负的外部性和正的外部性;负的外部性说明存在边际外部成本,私人成本小于社会成本;正的外部性说明存在边际外部收益,私人收益小于社会收益。社会边际成本收益与私人边际成本收益背离时,不能靠在合约中规定补偿办法予以解决,即出现市场失灵,这就必须依靠外部力量即政府干预加以解决。资源开发造成的水土流失和生态环境破坏属于负的外部性,这种负的外部性导致经济活动中的私人成本与社会成本的不一致,即市场主体的行为对第三者造成了影响却并不因此而受损,产生了“市场失灵”。如开矿、修路等导致水土流失、土地荒漠化等一系列严重的生态后果,直接影响了当地和下游地区经济社会的发展,而市场主体自身并不承担相应的责任。如果对此没有相应的约束机制,则每一个经济主体都会从自身利益最大化出发,其结果必然导致水土流失和生态破坏的加剧。这时,就必须依靠外部力量即政府干预加以解决,通过征收水土流失补偿费等经济干预手段将外部性“内部化”,消除社会边际成本与私人边际成本之间的不平衡^[5]。

2.3 从环境资源价值理论看水土保持补偿的必要性

环境资源价值理论认为,价值是物对人的有用性,环境资源的价值包括经济价值与生态价值。环境资源进入商品领域依靠交换获取等额货币补偿这是商品经济原则的体现,但现实的交换与补偿方法未能全部解决环境资源的产出与补偿问题,因为环境资源是一种具有某种特殊性的产品或商品,交换中所体现出的价格往往只是环境资源经济价值的表现,环境资源的

生态价值很少被计入交换价格。以土壤资源为例,它除了能直接作为商品被人类用作建筑材料外,更重要的功能是作为生态环境进行能量交换的场所为人类社会提供生态价值。水土保持措施的生态价值远远大于其经济价值,经济价值的损失是可见的、容易度量的,但生态价值的损失往往被人们所忽视,生态价值的无偿使用必然使水土保持的价值扭曲,从而助长人为造成的水土流失和生态破坏事件发生。水土保持功能具有可恢复性特征,这是进行水土保持补偿的基础,同时,可恢复性表现在它可以按照人们的意志恢复其功能,而恢复的条件则是对受损的水土保持功能提供能量补偿。所以,与一般性资产相比,水土保持的价值量和交换价值量有其特殊的要求和方式,但目前对水土保持功能价值量的确定特别是对交换价值量的确定大都注重在产品(地表附着物的经济价值)一项上,而对其生态价值则很少计算或不予计算。由于受“资源无价”观念的影响,过去许多年来一直是无偿或廉价使用水土资源,产品成本只计算工业消耗而不计算因水土保持功能降低而消耗的水土资源。鉴于水土保持的生态效益是不具商品属性的特殊商品,无法通过市场交换实现其价值补偿,若想使其公益性使用价值得以持续,就必须通过法律的手段建立水土保持补偿机制^[6]。

2.4 从法学理论看水土保持补偿的必要性

人们的生存权、发展权、环境权都是需要通过法律给予保障的。生存权是人类最基本的权利,环境权则是随着环境危机的加重和社会环境意识的提高,才逐渐被人们呼吁和接受,并很快被写入很多国家的法律而得到保护的。生存权、发展权与环境权既相互对立又相互统一。一个群体的生存权、发展权的获得往往会影响到其他群体的环境权。如陕北地区贫穷落后,为了发展地方经济,近年来大规模地开发煤炭、石油和天然气等资源,扰动、破坏了大量的地表植被,加剧了水土流失,破坏了生态环境,危害了当地和周边地区甚至黄河下游公民的环境权。在如何解决生存权、发展权与环境权之间冲突的问题上,世界各国的价值取舍不尽相同,解决的途径和侧重点也不尽相同,西方发达国家更多地强调对环境权的保护,而发展中国家以及欠发达国家则更多地关注生存权、发展权的实现。当然,最佳途径应是寻求生存权、发展权与环境权之间的协调发展。通过建立水土保持补偿机制,可以很好地协调生存权、发展权与环境权之间的关系:一方面,国家通过赋予公民在合理限度内使用自然资源的权利,充分保障公民的生存权、发展权;另一方面,通过有效的补偿机制,预防和治理水土流失,恢复受损的水土保持功能,从而使生态环境得到有效的保护,进而保障公民的环境权^[7]。

2.5 从可持续发展理论看实行水土保持补偿的必要性

水土资源是人类生存、发展所需要的最重要的物质基础,但由于人口数量的不断膨胀和经济活动的加速扩展,加剧了水土流失,造成水土资源的严重短缺,这不仅威胁着人类社会的生存与发展,而且危害着整个地球生态系统的良性循环,从而造成了人类社会可持续发展的危机和忧患。因此,只有在有效控制人口增长和减少对自然界过度索取的同时,加强对水土保持功能的补偿,实现人与自然的和谐演化,才能保障社会的可持续发展。按照可持续发展思想,水土保持补偿的最终目的

是为了人类社会的可持续发展,它旨在通过各种途径恢复地表的水土保持功能,使水土资源能够持续地为人类服务。水土资源具有自组织调节机能,人类的开发利用乃至破坏程度若无损于自然的修复机能,地表的水土保持功能依然可以良性循环,则无需去补偿。相反,如果因人类活动直接或间接破坏致使水土流失超出自然所允许的范围,造成水土资源的逆向演替,则需要人类社会给予补偿,以使其恢复到正常的功能。对水土保持生态环境实施人为补偿性建设和治理,是实现水土资源可持续利用、保障人类社会和区域可持续发展的根本^[2]。

3 我国建立水土保持补偿制度任务艰巨

3.1 区际间水土补偿规定和制度严重匮乏,受益者与受害者之间利益分配不公

近年来,在封山禁牧、退耕还林还草等方面,中央财政支付了巨额的资金用于生态脆弱地区尤其是西部地区,这算是国家层面的一种水土保持补偿,但在区域与区域、流域与流域之间等区际的水土保持补偿目前仍处于空白状态。陕西省地跨长江、黄河两大流域,一方面担负着治理上游、保护水土资源、保障下游安全的艰巨任务(如南水北调中线工程水源区的陕西为了确保一江清水送北京做出了巨大牺牲),另一方面还要面临着能源矿产被东部等发达地区开采使用而造成的生态环境破坏和水土流失,陷入更加贫困的境地,形成了下游或东部地区受益、江河上游和能源产出区受害的现状。受益者无偿占有环境利益,而保护者得不到应有的经济补偿,自然就缺乏保护的积极性;破坏者如果不承担破坏环境的责任和成本,就会更加追求利润而肆意破坏;受害者得不到应有的经济赔偿,责任人就会丧失保护的经济压力。这是一种对环境权的分配不公,是对环境和生态利益分配的不公,是对经济利益关系的扭曲,它不仅使我国的生态保护面临很大困难,而且也威胁着地区间和不同人群间的和谐发展。这一切正是由于区际间的水土保持补偿制度尚未完全建立所致。同时,我国在区际水土保持理论研究方面还比较薄弱,投入不多,研究成果不多,这也制约了我国建立良性的水土保持补偿制度的进程^{8,9}。

3.2 水土保持补偿相关的法律、制度不配套,法律依据不足

由于历史的和现实的原因,我国的水土保持补偿制度并没有真正完备地建立起来,有关这方面的立法和理论只见诸于一些零散的规定中,且大体上都是些原则性的规定,并没有具体的解释,在国家层面上建立水土保持补偿制度没有具体的法律依据,没有明确补偿主体、补偿对象、补偿标准或确定标准的办法和规定,也没有关于补偿程序的规定。我们还应该注意到,与水土保持补偿制度相关的法律也不配套、不统一。我国虽然在有关资源环境的相关法律中对防治水土流失、改善生态环境作了一些具体的规定,但由于立法目的不同,导致了相互之间的不协调和不一致。如在矿产资源开发中的水土流失防治和环境保护,因为法律依据和利益不同,导致了水土保持部门、地矿部门之间的矛盾和冲突,很难使水土保持和矿产资源开发利用协调统一。

3.3 水土保持补偿的标准很难确定

目前各省制定的水土保持补偿收费标准不统一也不科学,

存在着许多弊端,这对从事开发建设项目的企业事业单位来讲是不合理的。如煤炭、石油、天然气等矿产资源开发造成的水土流失,由于开发特点与其他建设项目不同,水土保持补偿费征收方式和标准也就应该不相同,不能搞一刀切和实行一个标准,必须实事求是。水土保持补偿费的征收标准主要应依据水土流失造成的水土保持功能损害所导致的损失来确定,但目前衡量造成的水土保持功能损失仅是一个抽象的概念,不同地点、不同时间、不同人员有着不同的计算方法,更由于水土流失的复杂性和受科学发展水平的限制,实践中对损失的环境价值进行计算非常困难,没有具体的功能损失评估方法和指标体系。区际之间补偿标准的确定要综合考虑受益范围、受益程度、受损者的发展机会成本、不同地区经济发展水平、企业盈利水平、公众支付意愿等因素,而这些很难进行精确的定量,这也给补偿的实际操作带来了困难^[10]。

4 关于加快建立我国水土保持补偿制度的建议

建立和完善水土保持补偿制度,必须认真落实科学发展观,以统筹区域协调发展为主线,以体制创新、政策创新和管理创新为动力,坚持“谁开发谁保护,谁受益谁补偿”的原则,因地制宜地选择补偿方式,不断完善政府对补偿的调控手段。

4.1 加强理论研究,完善法律制度

组织专家学者深入基层,对水土流失、水土保持补偿进行深层次、多方位的研究,为水土保持补偿制度的建立提供理论依据。在理论研究的基础上加强立法工作,在有关法律政策中明确水土保持补偿的基本原则,规定相关主体在水土保持补偿中的权利、义务和责任,建立水土保持补偿的有关制度,制定实现补偿的具体程序和有关规则,强化有关的法律责任^[11]。

4.2 有选择性地某些区域和领域重点突破

水土保持补偿涉及的利益主体很多,涉及的范围很广,任务相当艰巨,不可能一蹴而就,需要通过实践在一些区域先行突破,然后以点带面推动水土保持补偿机制的尽快建立。目前,陕西省针对陕北地区煤炭、石油、天然气资源开发中的水土保持补偿开展了专题研究,重点探索陕西省能源开发过程中的水土保持补偿问题,值得借鉴。

4.3 强化“谁受益谁补偿”意识,推动区际间补偿的早日实现

发挥跨流域水土保持管理部门的作用,明确其在区际间水土保持补偿中的职责,先行在部分联系比较紧密的省市开展区际水土保持补偿的试点工作,水土保持监测机构要加强对区际水土流失影响的监测和责任认定,推动区际间水土保持补偿的早日实现,为在全国推行区际水土保持补偿制度积累经验。

5 结 语

随着人们生态环境意识的增强,水土保持生态补偿机制的建立也逐渐被提到了重要的议事日程。目前国家有关部门正在酝酿开征综合性的生态补偿费,用于替代目前已经开征的有关生态补偿的各种单项收费。但是,由于生态环境本身的复杂性,目前学术界对生态内涵的认识还没有达成共识。多数学者

认为,生态环境指围绕一切生命体(包括人类)的全部空间及其一切可以影响生命体生存和发展的各种天然的与人工改造过的自然要素,以及特定生物与外界生物、非生物之间相互影响、相互依赖的各种要素的总称。这个概念强调的是生物体之间以及生物与其周围环境之间是一个相互关联、相互依存、和谐进化的有机整体,但这个概念的外延非常宽泛,由此而推导出的生态补偿将几乎包括目前我国开征的所有行政事业性收费,这在实践中是很难操作的,因为目前已经开展的各种单项生态补偿收费均有各自的法律依据,如果要取消,不仅需要对现行的数量庞大的涉及资源环境的法律进行修改,而且还可能会触及现存的行政体制和政府各部门之间的职能划分。所以,生态补偿的提法很好,也是将来发展的趋势,但要真正得到实施,还需要很长的时间。

[参考文献]

- [1] 张建厚. 浅谈水土保持设施补偿费和水土流失防治费的涵义及区别[J]. 中国水土保持, 1996(5).
- [2] 毛锋, 曾香. 生态补偿的机理与准则[J]. 生态学报, 2006, 26(11).
- [3] 毛显强, 钟瑜, 张胜. 生态补偿的理论探讨[J]. 中国人口·资源与环境, 2002(4).
- [4] 杨娟. 生态补偿法律制度研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2005.
- [5] 郭升选. 生态补偿的经济学解释[J]. 西安财经学院学报, 2006, 19(6).
- [6] 李勇. 矿产资源开发生态补偿收费政策研究[D]. 北京: 中国环境科学研究院, 2006.
- [7] 王素芬. 完善我国西部生态补偿机制的法律思考[C]. // 资源节约型、环境友好型社会建设与环境资源法的热点问题研究——2006年全国环境资源法学研讨会论文集(三). 2006.
- [8] 王志凌, 谢宝剑, 谢万贞. 构建我国区域间生态补偿机制探讨[J]. 学术论坛, 2007(3).
- [9] 秦鹏. 区际生态补偿: 法律意义、制度价值与立法构想[C]. // 水污染防治立法和循环经济立法研究——2005年全国环境资源法学研讨会论文集(第三册). 2005.
- [10] 王小刚. 西部大开发生态环境保护与建设的利益补偿机制[J]. 天府新论, 2003(2).
- [11] 曹明德. 对建立我国生态补偿制度的思考[J]. 法学, 2004(3).

[作者简介] 宋晓强(1966-), 男, 陕西武功县人, 工程师, 在读硕士, 主要从事水土保持政策研究、监督执法和项目管理工作。

[收稿日期] 2007-12-04

(责任编辑 赵文礼)