

中国生态环境补偿费 的理论与实践

国家环境保护局自然保护司 编

中国环境科学出版社

中国生态环境补偿费的 理论与实践

国家环境保护局自然保护司 编

中国环境科学出版社

·北京·

(京)新登字089号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国生态环境补偿费的理论与实践 / 国家环境保护局 自然环境司编. - 北京: 中国环境科学出版社, 1995

ISBN 7-80093-833-7

I. 中… II. 国… III. 生态环境-补偿-补偿性财政政策-中国-概况 IV. X196

中国版本图书馆CIP数据核字 (95) 第14498号

中国生态环境补偿费的理论与实践

国家环境保护局自然保护司 编

中国环境科学出版社出版

(100062 北京崇文区北岗子街8号)

北京朝阳新源印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

1995年10月 第 一 版 开本 850×1168 1/32

1995年10月 第一次印刷 印张 8 1/2

印数 1—2000 字数 227千字

ISBN 7-80093-838-7/X·976

定价: 10.50元

序

我国的生态环境补偿费工作虽然起步较晚，但在近两年的时间里取得了很大的进展，有些地方已制订和出台了有关的法规，并开展了生态环境补偿费的征收工作，对保护和恢复当地的生态环境起到了积极的作用；同时也为在市场经济下用经济手段保护我国日趋恶化的生态环境做出了新的尝试。该项工作目前还处于探索阶段，政策法规还不尽完善，理论研究也不很透彻，还有大量的工作需要做。

《中国生态环境补偿费的理论与实践》是为适应我国生态环境补偿费工作的需要而整理出版的。它从理论和实践两方面较为系统、全面地反映了我国近两年来生态环境补偿费工作的概况，既收录了有关的政策法规和当前的理论研究成果，又对地方的实践经验进行了总结。有些材料可能还处于讨论之中，还未定稿，但我们还是把它们收集进来，以便为大家提供更多的参考和借鉴，达到相互交流的目的。由于时间仓促，还有很多好的经验、理论来不及收集、总结，今后我们将在适当时候，加以补充完善。同时也希望本书的出版能起到抛砖引玉的作用，为今后的工作打下基础。

我们希望本书的出版能对我国生态环境补偿费工作的开展起到积极地促进作用，最终使之成为我国生态环境保护的一种重要经济手段，为实现我国社会、经济的持续、健康发展做出应有的贡献。

编 者

主编：杨朝飞

编委：刘玉凯

庄国泰

高 鹏

目 录

一、理论篇

中国生态环境补偿费政策纲要(征求意见稿)

.....国家环境保护局自然保护司(3)

发挥市场经济条件下的政府监督职能,深入做好生态环境

补偿费试点工作.....杨朝飞(19)

全国生态环境补偿费试点工作研讨会会议纪要

.....国家环境保护局自然保护司(48)

关于我国生态环境补偿收费政策的构想.....陆新元等(50)

关于环境价值与核算问题.....李金昌(59)

生态环境的评价方法.....王健民等(70)

生态环境补偿费的若干基本问题.....章铮(81)

生态环境补偿费的理论与实践.....庄国泰等(88)

生态环境补偿费征收的若干理论问题及收费效果测算研究

.....王学军等(99)

生态环境补偿费征收对物价水平影响的定量分析

.....王学军等(110)

国外生态环境补偿费征收情况(资料)调查报告...王学军等(118)

我国开展生态环境补偿费征收情况调查报告.....高鹏(132)

二、实践篇

福建省矿产资源生态环境保护费征收管理办法.....(139)

龙岩地区征收生态环境保护费情况.....(143)

三明市关于做好矿业生态环境保护费征收、使用和管理工

作的通知.....(145)

三明市关于解决水泥行业污染治理资金的规定.....(148)

征收民矿排污费,建立自然保护基金(广西).....(151)

广西壮族自治区乡镇集体矿山企业和个体采矿选矿环境

管理办法.....(155)

武鸣县两江铜矿生态环境补偿费工作·····	(161)
黑龙江省关于资源补偿费情况的调查报告·····	(165)
积极探索勇于开拓,搞好生态环境补偿费试点工作 (伊春市)·····	(181)
伊春市生态环境补偿费征收试点实施方案(讨论稿)·····	(187)
伊春市征收生态环境补偿费试点办法(讨论稿)·····	(190)
上海市浦东新区生态环境补偿费工作汇报·····	(194)
上海市浦东新区征收生态环境补偿费试行办法(讨论稿)·····	(198)
征收环境资源补偿费,加大环境管理力度(惠东县)·····	(201)
惠东县征收环境资源利用补偿费暂行办法·····	(205)
云南省矿山开采生态环境补偿费征收管理办法(讨论稿)·····	(208)
江苏省关于开展征收生态环境补偿费的情况汇报·····	(210)
江苏省集体矿山企业和个体采矿收费试行办法·····	(213)
徐州市集体矿山企业和个体采矿征收环境整治基金实施 情况·····	(218)
徐州市集体矿山企业和个体采矿征收环境整治基金的实施 规定·····	(220)
《徐州市集体矿山企业和个体采矿征收环境整治基金实施 规定》的编制说明·····	(223)
陕西省征收环境补偿费暂行办法(讨论稿)·····	(226)
《陕西省征收环境补偿费暂行办法》编制说明·····	(229)
陕西榆林、铜川地区征收生态环境补偿费管理办法(征求 意见稿)·····	(232)
《陕西榆林、铜川地区征收生态环境补偿费管理办法》编 制说明·····	(236)
湖北省大冶县生态环境补偿费工作的尝试与探讨·····	(246)
河北省环境保护局关于征收生态环境补偿费有关问题的 说明·····	(251)
山东省龙口市征收生态环境补偿费暂行办法(讨论稿)·····	(258)
内蒙古自治区征收生态环境补偿费暂行办法(讨论稿)·····	(261)

一、理 论 篇

中国生态环境补偿费政策纲要

(征求意见稿)

1. 征收生态环境补偿费的必要性和迫切性

1.1 中国生态环境状况严重恶化

目前,全国约有1/3的耕地受到水土流失的危害,水土流失面积达367万平方公里,占国土总面积的38.2%,每年流失土壤50亿吨,其养分损失至少折商品肥4000万吨,直接经济损失上百亿元,其他如沙化、盐渍化损失也达100亿元,草原退化面积接近90万平方公里,并仍以每年6700平方公里的速率在退化。

我国森林覆盖率仅为13.9%,人均林地面积不足0.12公顷,只及世界平均水平的15%。3万余种植物中有4000—5000种正受到不同程度的威胁,有的濒临灭绝。

海洋近海海域污染和过度捕捞有加重的趋势,1993年发生赤潮19起。

资源开发对生态环境造成了严重破坏。晋陕蒙接壤地区是我国的重要能源基地,这一地区的水土流失面积占全区总面积的86.5%,土壤侵蚀模数高达1—3万吨/年,年向黄河输沙量近4亿吨左右,占向黄河总输沙量的1/4。神府、东胜矿区废土废渣堆积总量达6800多万吨,其中有60%直接倾倒入河流,有的地方河道淤积,造成泄洪困难,带来严重的生态问题。

公交、城镇、房地产及开发区建设占地及侵占菜地、耕地愈来愈严重,由于水泥、沥青、建筑物的永久性覆盖,其生态破坏已难以恢复。

据研究估算,全国每年由于生态破坏和环境污染造成的损失已达2000亿元,与1991年国民经济总值20,000多亿元相比,已占

到10%左右，其中生态环境破坏的直接损失约占总损失的50%以上。生态破坏造成的经济损失还有很多是无法计算的。

生态破坏的历史比之污染更加久远，生态破坏的后果比之污染更难整治和恢复。但是，对于生态环境的整治和恢复至今没有一条明确资金渠道。目前，仅从植树造林、草原生态建设、水土流失综合整治、自然保护区及生态县、生态监测网建设五个方面规划，估计总投资就达518.9亿元。目前亟待整治和恢复的矿区有3000多万亩，2000年前就需要投资300多亿元，但资金没有着落。

1.2 与市场经济相适应

中国正处于由计划经济向市场经济新体制转变的历史时期，与此相适应，环境保护工作也应积极运用经济手段。长期以来，我国一直存在着资源无价、原料低价、产品高价的扭曲价格体系，原料生产与加工企业凭借着对环境资源的无偿或低价占有而获取了超额利润，而环境资源却没有得到补偿，从而造成了严重的环境污染和生态破坏，产生了严重的外部不经济性。因此，在市场经济新体制下，除了对根据计划经济体制建立的一些仍行之有效的行政管理模式加以完善外，应着重研究通过经济手段（如价格政策、税收政策等）将外部不经济性内部化。我国自实行排污收费制度以来，已经取得了一定的成效，但由于该项政策仅对企业超标排放污染物征收排污费，而且收费标准低，尤其是对生态破坏这一重要方面没有实行任何补偿，因而影响了该政策的执行效果。

增加环境保护投资是解决环境问题，包括生态保护的重要措施，而资金不足又是长期困扰我国环境保护工作的一个难题。《中国环境保护行动计划》对我国的生态建设投资规模作了比较详尽的估算，其中包括植树造林、草原建设、水土保持三大项。我国自然保护资金缺口是相当大的，必须寻求开辟新的资金渠道或制定新的经济政策，征收生态环境补偿费可以在某种程度上缓解资

金紧缺的问题。

1.3 国际背景

为实现环境与经济的可持续发展，1992年联合国《里约环境与发展宣言》以及《二十一世纪议程》要求，各国政府“在环境政策制定上，价格、市场和政府财政及经济政策发挥补充性作用，环境费用应该体现在生产者和消费者的决策上。价格应反映出资源的稀缺性和全部价值，并有助于防止环境恶化。”

自本世纪，特别是50年代以来，鉴于在资源开发利用中存在着大量的生态环境问题，许多国家和地区采用了各种不同的经济手段试图解决资源耗竭和生态破坏问题，其中包括征收消费税，支付信用基金，征收生态税（费）、征收意外收益税，征收收入税等。有些是单纯的生态税，有些是在其它税收中加入了生态税成分。在这些税（费）中，某种程度体现了使用经济手段调整人们行为规范的税收刺激和谁破坏谁补偿的原则。

法国1960年通过了一项法律，授权在自然区域和敏感性区域征收一种部门费，收取的费用与公众的捐助一起作为土地管理方面的费用。1976年法国的法律改革了城市规划的规则，将原来的征税改变为由开发者支付用地费用以增加这些地区居民生活舒适性的税款。

德国的一些州对恢复措施不当或不足的开发项目征收自然保护特别税，对砍伐树木的企业征收植树税。除了税收以外，德国法律也利用“费”等方式来解决环境与生态问题，例如在自然资源开发、水资源利用、以及有毒废物的排放和焚烧等方面的收费。

美国为解决露天采煤造成的植被、土壤破坏问题，征收煤炭开采税用于复垦；还对采矿业征收消费税，进入黑肺疾病信用基金，资助受害的煤炭工人。

英国对石油和天然气的开采征收石油收益税；瑞典征收能源税，以及与之相关的二氧化碳税、二氧化硫税等。

1.4 生态环境补偿费的涵义

1.4.1 生态环境补偿费的定义。生态环境补偿费是以防止生态环境破坏为目的,以从事对生态环境产生或可以生产不良影响的生产、经营、开发者为对象,以生态环境整治及恢复为主要内容,以经济调节为手段,以法律为保障条件的环境管理制度。在目前条件下,可首先采取征收生态环境补偿费的形式,在时机成熟时再过渡到生态环境税。

1.4.2 生态环境补偿费与排污收费、资源管理部门收费的关系。目前与生态环境有关的收费主要有环境保护主管部门征收的排污费和资源产业管理部门征收的有关费用,对这几类收费性质的区分及其关系的剖析,有利于生态环境补偿政策的实施和生态环境补偿费的征收和使用。

环境经济学认为:商品价格不仅应当反映商品的企业生产成本,还应当反映由生产该商品所引起的有关环境成本。具体讲,商品的边际机会成本(MOC)等于边际生产成本(MPC)、边际外部成本(MEC)与边际使用者成本(MUC)之和。边际生产成本为生产商品所发生的直接成本,即通常意义上的商品生产成本,边际外部成本是在商品生产过程中使用环境、资源所引起的环境质量退化,其主要表现为环境污染和生态破坏,而边际使用者成本则是由现在使用环境、资源而放弃的其未来效益的价值,一般说来,可更新资源不存在边际使用者成本,而不可更新资源具有边际使用者成本。

据此可以将生态环境补偿费与其他收费加以区分:

资源管理部门征收的资源费或税是指由于稀缺性而带来的高收入应该归国家所得,也就是由于现在使用资源而放弃的其未来效益的价值那一部分,应归入边际使用者成本(MUC)之列:

排污费主要为向排放污染物的企业和个人征收的费用,因而就归入边际外部成本中的环境污染损失(MEC)之列;

生态环境补偿费应归入边际外部成本中的生态破坏损失

(ME₂C) 之列,

由此可见,由环境保护部门统一征收生态环境补偿费 (ME₂C),是征收排污费 (ME₁C) 的补充。

2. 征收生态环境补偿费的依据

2.1 理论依据

生态环境是由各种自然要素构成的自然系统,具有环境与资源的双重属性。由此决定了它包含有三方面价值:

一是固有的自然资源价值,即未经人类劳动参与的天然产生的那部分价值,它取决于各自然要素的有用性和稀有性;

二是固有的生态环境价值,即自然要素对生态系统的功能性价值,包括维护生态平衡,促进生态系统的良性循环等,对人类来说,这是一种间接价值。

三是基于开发利用自然资源的人类劳动投入所产生的价值。其中也包括了为保护和恢复生态环境所需的劳动投入,它具体又可进一步划分成两大类,第一类是生态环境受到破坏后,为改善生态环境状况而进行的劳动,如治理污染、治沙保水、植树造林等,这类劳动可以称之为直接劳动,第二类是在某项行为发生前预见到其将对生态环境产生不利影响,为保护生态环境,改变该项行为本身所付出的劳动、或伴随该行为发生的同时而附加的劳动等,如开发替代品、提高技术水平从而减少对生态环境资源的消耗等,这类劳动可以称为间接劳动。

生态环境补偿费主要是针对生态破坏所造成的生态环境价值的损失而进行的补偿。

2.2 法律依据

《中华人民共和国宪法》第九条规定:“……国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或破坏自然资源。”第二十六条规定:“国家保

护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害……”

《中华人民共和国环境保护法》第四条规定：“……国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施，使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。”第十九条规定：“开发利用自然资源，必须采取措施保护生态环境。”

因此，征收生态环境补偿费作为一项有利于生态环境保护的环境经济政策和制度，是符合上述法律原则的。

2.3 政策依据

《国务院关于进一步加强环境保护工作的决定》中提出：“各级人民政府和有关部门必须执行国家有关资源 和 环境保护的法律、法规，按照‘谁开发谁保护，谁破坏谁恢复，谁利用谁补偿’和‘开发利用与保护增殖并重’的方针，认真保护和合理利用自然资源，……。”

中办〔1992〕7号文明确提出，“运用经济手段保护环境，按照资源有偿使用的原则，要逐步开征资源利用补偿费，并开展对环境税的研究。研究并试行把自然资源和环境纳入国民经济活动核算体系，使市场价格准确反映经济活动造成的环境代价。”

1993年12月14日国务院在“晋陕蒙接壤地区能源开发环保检查现场会”会议纪要中明确提出要在该地区探索建立生态环境补偿机制、多渠道解决生态恢复治理资金。

2.4 实践基础

我国一些地区的环境保护部门对生态环境补偿费的征收已作了一些有益的尝试。目前在省级已经制定了生态环境补偿费征收管理方法的省有3个：广西、江苏、福建；辽宁、广东、河北、云南等地的有关环境保护法规中也都做出了规定，地、市、县级出台的有3个：江苏的徐州、福建的三明和广东的惠东；正在制定的有山西、内蒙古、湖北、陕西、新疆、云南。已经开展的征收项目大致可归纳为矿产、土地、旅游、水、森林、草原、药用

植物等资源开发和电力建设等 6 个方面。

3. 征收生态环境补偿费的目的、原则与功能

3.1 目 的

征收生态环境补偿费的根本目的是有效地制止和约束自然资源开发利用中损害生态环境价值的经济行为，促使生态环境资源恢复与保护工作成为开发利用者全部经济活动中一个同样被视为合理的活动，并达到某种保护标准。这一根本目的又体现为下列具体目标：

3.1.1 通过生态环境补偿费的征收，利用经济激励手段促使生态环境资源的使用者、开发者和消费者保护和恢复生态环境资源，使生态环境资源再生产过程与一般商品再生产过程相结合，保证其永续利用。

首先，从一般商品再生产过程来考察。征收生态环境补偿费改变了过去企业无偿使用生态环境的习惯，迫使企业在进行商品生产时考虑到生态环境，将生态环境纳入到企业商品再生产过程中去。由于补偿费作为一项成本支出，生态环境是企业的一种投入，企业为降低成本，提高竞争力，在减少其他要素投入的同时，必然要考虑到减少生态环境的投入，亦即减少对生态环境资源的破坏、污染或占用。这就是通过征收补偿费而将企业生产过程的外部不经济性内部化到企业生产过程中去，从而达到促进企业改善经营管理、提高技术水平，合理利用资源、能源，减少生态破坏的目的。

其次，从生态环境再生产过程来考察。由于生态环境再生产劳动有两类，生态环境再生产过程也有两类。第一类是在一般商品再生产过程之外进行的，由企业支付补偿费而使生态环境的价值得以实现，从而使生态环境再生产过程能够得以延续，这一类生态环境再生产更具有一般商品再生产的表象；第二类包含在一般商品再生产过程之中，只要商品再生产过程延续下去，生态环

境的再生产也就能进行。

第三，环境科学告诉我们，生态环境的质量、结构、功能一旦受到破坏，其恢复将非常困难，即生态环境整治所需要的劳动（第一类生态环境再生产劳动）比预防污染所需要的劳动（第二类生态环境再生产劳动）要多，这意味着企业支付的补偿费（第一类劳动的价值实现）应比企业自己再造生态环境的劳动多，这就促使企业把生态环境再生产过程由企业外部转移到企业内部，实现生态环境再生产与一般商品再生产的直接结合，从而达到促进企业治理污染、保护和改善生态环境的目的。

3.1.2 为恢复和保护生态环境筹措资金。如前所述，我国生态环境状况极为严峻，生态环境的整治需要大量资金，而生态环境资源作为一种准公共物品，具有无排他性，即任何人即使他不愿意为它付费，也不可能将其排斥于生态环境的消费之外，而且生态环境资源的再生产工程浩大、过程长，因此，任何以盈利为目的机构不太愿意对生态环境的保护和研究投资，所以，国家应成为恢复和保护生态环境这项公益事业的主要投资者，而国家的收入来源主要是税收和收费。另外，国家作为生态环境准公共物品所有者的代表，理应取得其所有权的收益，即向生态环境资源的开发、利用者收取一定费用，将其用于生态环境资源的恢复和保护，维持其第一类再生产过程。

3.2 原 则

3.2.1 生态破坏者负担的原则。“谁污染谁治理”是环境保护的一条重要方针，在此基础上又扩展了“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁使用谁补偿”的内容。这对自然保护是至关重要的。这一原则是自然保护总原则、总方针，而生态环境补偿费则是这一总方针、总原则的具体体现。生态破坏者负担的原则就要让其通过缴纳补偿费的形式，负担起为生态环境造成损害的相应的经济责任。

3.2.2 收费高于生态环境恢复治理费用的原则。生态环境补