

# 黄河流域经济带生态补偿机制研究

张馨

**摘要：**黄河流域生态保护和高质量发展已成为重大国家战略，但黄河流域经济带生态保护与经济发展协同发展存在现实困境。建立和完善黄河流域生态补偿机制是解决黄河流域生态保护、促进经济高质量发展的有效手段。本文通过分析黄河流域经济带生态补偿机制中存在的问题，提出进一步完善的可行性建议。

**关键词：**黄河流域经济带 生态补偿 高质量发展

## 一、引言

黄河是孕育中华民族的母亲河，黄河流域是我国北方重要的生态屏障和经济地带，在全国经济社会发展和生态安全方面具有重要的战略地位。

2019年9月18日，习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上讲话，首次将黄河流域生态保护和高质量发展提升为国家战略，对黄河流域高质量发展做出了根本性、方向性和全局性的战略指导，蕴含着黄河流域系统治理的深邃思想，并指出黄河流域当前生态仍存在环境脆弱、水资源保障形势严峻、发展质量有待提高等突出问题，要坚持“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持生态优先、绿色发展，以水而定、量水而行，因地制宜，分类施策，加强生态环境保护，推进水资源节约集约利用，促进全流域高质量发展。2020年8月31日，中共中央政治局召开会议，审议了《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，强调了黄河流域生态保护和高质量发展的重大意义。

高质量发展的本质内涵，是以满足人民日益增长的美好生活需要为目标的高效率、公平和绿色可持续的发展。当前，黄河流域范围内不仅生态脆弱，水资源流失严重，而且贫困人口多、贫困程度深，因此实现黄河流域生态保护和高质量先行发展的形势非常严峻。只有生态保护与经济发展相互协调、一体化推进发展，黄河流域经济才能达到高质量发展，而黄河流域经济带良好生态补偿机制的建立和完善是实现流域生态保护和高质量先行发展的关键部分。

## 二、黄河流域经济带社会经济发展及生态环境现状

黄河流经青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、陕西、山西、河南、山东九省区，干流全长5464公里，黄河流域总面积79.5万平方公里。

### （一）黄河流域经济带社会经济及生态环境概况

2018年，黄河流域九省区总人口42037万人，占全国总人口的30.13%。在经济发展方

面，黄河流域九省区基于自然条件及经济基础的差异明显，不同省区经济发展水平和速度也具有显著差距，特别是地处西部的宁夏和青海两省区经济发展相对滞后，可以说是上游落后、下游发达。作为重要的经济发展区，黄河流域经济带主要产业为第一和第二产业，相比全国来说占比要高，而一、二产业的发展本身更容易导致生态资源破坏和生产生态环境的破坏。

黄河流域生态系统类型多样化特征明显，不但有森林系统、草地生态系统，还有湿地生态系统、荒漠生态系统等。根据《中国统计年鉴（2019）》，2018年，黄河流域九省区森林面积为7327.32万公顷，占全国森林面积的30.35%，总体来看覆盖率较低。黄河流域草原广袤，是诸多少数民族栖息繁衍之地，同时草原生态系统在防风固沙、保持水土、维系生态平衡中具有极为重要的作用，但是基于历史的原因，重视农业发展导致草场退化。黄河流域九省区水资源总量仅占全国水资源总量的21.49%，降水量大部分低于全

国平均水平，黄河成为九省区重要水源供给区。

(二) 黄河流域经济与生态环境协同发展的现状

1. 生态环境自然演变呈现不断退化趋势

呈现这一趋势的主要原因在于，西北等地区自然条件恶劣，自然灾害频繁，并且自然生态极为脆弱，一旦遭受破坏就极难恢复，生态环境沙化、干旱缺水的趋势愈加明显。

2. 生态环境承载力无法满足经济社会发展的需要

越是传统的生产方式越依托于对生态环境的破坏，以牺牲生态环境为代价换取经济发展的提升是人类社会前进道路上的灰色记忆。我国贫困人口相对集中的地区，多年来生态环境因毁林开荒、过度放牧、焚烧植物等人因因素造成严重的破坏，致使地区生物多样性降低，沙漠化加剧扩大，林草地生态系统退化。随着时代的发展，人们对经济社会发展需要的增强与生态环境受损变差的趋势又反过来进一步刺激人们向自然索取的脚步，生态环境的破坏在这种人与自然矛盾的竞争与掠夺中愈演愈烈。

3. 有限的环境容量与快速增长的经济发展之间的矛盾长期存在

黄河流域社会发展的需要促进了当地经济的快速增长，但是流域内经济结构的特点是经济总量偏小，尤其西北地区重工行

业所占比重较高，高载能工业较集中，这种产业结构使得经济结构性污染问题严重，有限的环境容量已经难以承载容纳过度的经济排耗。

4. 生态保护系统工程配套不足

黄河流域经济带相关生态保护系统工程投资偏低、配套资金不足且难以落实、技术需求达不到实际需求标准。受制于生产发展水平的限制，相关生态环境保护和恢复系统的技术不够先进，达不到要求生态保护、环境恢复等目标要求。

5. 区域利益与生态损耗成本间不成正比

黄河流域资源的不合理利用造成生态破坏，影响到当地群众与生态资源联系紧密的传统生产和生活方式，也使得经济产业结构发生变化，区域利益与生态损耗成本不成正比。

### 三、黄河流域经济带生态补偿机制的问题分析

生态补偿的目的是保护生态系统，实现生态的可持续利用。不仅是针对人类活动直接造成的生态环境破坏、损失作出补偿、恢复、综合治理，还包括对因为环境破坏受到影响的区域内的居民所作出的其他各项补偿。随着生态环境理念的进一步提升，黄河流域经济带积极地进行生态补偿，但是仍存在以下因素

影响流域生态保护的进一步提升和经济的高质量发展。

(一) 基础研究薄弱，补偿标准确定不合理

生态价值作为抽象概念，本身难以用具体的货币价值衡量。生态资源的权属及补偿对象常常很难准确界定；补偿标准是否合理直接决定生态建设能否顺利发展。目前，黄河流域经济带的生态补偿标准多采取自上而下、整齐划一的方法，虽然能够在较短时间内快速推进工程的开展，对于缩短生态建设的时间有显著优势，但是整齐划一的补偿标准并不能适应每个地区，因地制宜、科学合理的补偿标准才是适合区域生态建设的，才是利于生态保护和经济持续发展的。

(二) 投资主体和补偿方式单一

生态环境是一种特殊产品，如果仅依靠政府或者农户来改善生态环境，无法达到想要的效果。并且，生态环境产生的经济效益属于公共所得，全民共享利益，目前以政府作为单一的投资主体，易造成生态建设资金短缺、分散使用，进而导致利用效率低、生态系统运作和修复效率差。基于公共所得全民利益共享的现实情况，生态补偿应当全民参与。

(三) 财税政策不完善，征收使用方式不合理

当前我国资源税所涉及的资源范围有限，相对的其税收调

节力度则不高；相关生态资源“税”“费”的收缴和使用不够规范，基本上是采取“搭车收费”的方式，收费和使用主要以部门或行业为界，部门间各自为政，没有真正实现收支两条线。同时，资金和补助的分配不平衡，导致参与到生态保护的部分部门因缺少支持而缺乏积极性。

（四）企业社会责任缺失，其他社会主体参与不够

部分企业在资源开采和生态利用的过程中把经济利益放到首位，缺乏可持续发展的理念，只顾从生态资源中获取经济利益却把破损不堪的生态系统留给了当地。部分地区的群众由于其自身文化水平、思想认识的限制，缺乏对于生态环境的维护意识和自身发展权的保护意识。

（五）生态补偿相关法律法规不健全

目前，我国尚无一部专门系统的生态补偿法，已经制定并实施的一些有关生态补偿相关内容的法律规定只是散见于一些生态资源保护单行法的个别法条中，立法层次比较低；而且，关于生态补偿主要是进行了原则性的描述，缺乏具体规定，对各利益相关者的权利义务界定不清晰，缺乏可操作性。

#### 四、黄河流域经济带生态补偿机制的完善

（一）国家宏观政策和区域

地方特点结合确定区域生态补偿标准

区域生态补偿标准的确定应该充分考虑地方性和区域特色，采取国家宏观政策和地方特点相结合的方法。具体来说，从宏观整体出发，先由政府依据生态环境或者资源的类型、功能等划分生态建设区域范围，然后根据该区域的资源需求、经济发展状况、环境损害程度及可恢复性等因素确定一个大体的补偿标准范围。但是这个标准不是最后的执行标准，具体的标准由黄河流域各区域的地方政府或生态建设者根据本地方的实际情况自己提出，报相关部门审查，在不与国家生态建设的宏观政策相违背的情况下，予以批准施行。这种方法有利于充分考虑各方利益，提高生态建设各方的积极性，推动生态建设的顺利开展。

（二）建立以政府为主导、多方共同参与的生态补偿投入机制

生态系统向社会大众提供的产品是公共物品，根据公共物品理论，政府是负担公共物品的供给的主要角色，而对于生态系统的改善其受益者是多方的。根据“谁受益，谁补偿”的原则，获得利益的其他地区应当对生态损耗地区给予相应补偿，生态资源开发利用的重要受益者对当地居民予以补偿。确立以政府主导、其他地区、企业及居民三方共同参与的补偿主体，是形成系统、合理、有效运行的补偿机制

的基本前提。

政府作为生态补偿中的主体，要不断完善生态补偿的宏观政策，建立起横向和纵向协调搭配的财政转移支付系统，且政府要和市场应充分协调共同发挥作用，通过积极的生态补偿项目和财政补贴吸引企业参与到生态建设当中，鼓励企业捐赠等公益性支出，促进企业为生态恢复做贡献。同时，要求相关企业向国家环保部门缴纳一定比例的生态环境保护储备金，一旦企业在对生态资源开发利用过程中出现生态污染、造成生态环境损害，企业逃避责任不予治理的情况下，环保部门则可以启用这笔储备金进行生态环境的补偿恢复。

企业要强化可持续发展的社会责任意识，利用区域生态环境时，应当尽可能最大限度地雇佣当地的居民，因为当地居民对于他们赖以生存的环境会更加了解也更加珍惜，能够更好地促进生态环境系统的保护；与当地群众分享利益，也能为企业在当地群众中树立较好的社会形象。

加强对黄河流域沿线群众生态环境保护的宣传教育、普及生态补偿知识，引导当地群众积极响应国家的生态补偿政策，鼓励其参与其中，同时要保留当地群众长久以来形成的对生态建设积极有效的措施并予以继承发展。

（三）合理设置税费，收、用透明合理

我国2018年1月1日已实



行《环境保护税法》，黄河流域经济带各地方应根据本地实际配套以生态修复为目的相关税，所得税费全部投入到区域生态补偿中。同时，要设置良好的收缴使用机制，才能真正落实税费设置的积极意义。对于税费的收缴部门、收缴比例、收缴方式都应该有一个明确的标准，这个标准可以在国家宏观政策范围之下根据流域经济发展的实际情况再具体规定。另外，收缴的税费应当有部分进入黄河流域经济带专项生态基金，用以黄河流域经济发展的生态补偿。

#### （四）创新生态补偿融资模式

##### 1. 建立流域经济发展与生态补偿创业投资基金

充分利用市场经济发展模式，集中社会闲散资金建立生态补偿创业投资基金，用于具有较大发展潜力的新兴企业进行股权投资，同时，为受资企业提供相关增值服务，将生态补偿与资本市场有机结合，通过股权交易使企业获得较高的投资收益。为生

态资源企业注入资金，有了创业投资基金的支持，成功解决了传统上企业生态建设资金不足的问题，同时，也可以通过辅助未上市企业的方式，为黄河流域经济带的证券市场输送优质上市公司，刺激黄河流域经济带生态补偿产业。

##### 2. 发行民族地区生态彩票

通过发行“黄河流域生态彩票”，使彩票成为黄河流域生态补偿资金来源的重要渠道之一，使全体民众都参与到生态补偿中，强有力地支持黄河流域生态建设。

##### （五）健全生态补偿相关的法律法规

制定专门的黄河流域生态保护法，并以专项立法的形式对黄河流域自然资源的开发与管理、生态环境的保护与建设、生态环保的投入与补偿的方针、政策、制度和措施作出明确规定。黄河流域经济带各省市联动起来，协同立法，充分发挥区域立法协调机制，将生态系统的补偿

机制以专门立法的形式呈现出来，特别是将补偿对象、方式、范围、补偿标准等内容予以明确，生态补偿机制才能有效落地实施。如此，在区域协调立法的推动下，进一步促进生态环境保护的协同治理，实现黄河流域经济带的高质量发展。■

#### 参考文献：

[1] 习近平. 在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话 [C]. 求是, 2019(20).

[2] 成兆文. 推进黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略需要大眼光大思路 [J]. 社科纵横, 2020, 35(7).

[3] 赵荣钦. 黄河流域生态保护和高质量发展的关键：人地系统的优化 [J]. 华北水利水电大学学报 (自然科学版), 2020, 41(3).

[4] 姜安印, 胡前. 黄河流域经济带高质量发展的适宜性路径研究 [J]. 经济论坛, 2020, (5).

[5] 谢海燕. 黄河流域生态保护和高质量发展体制机制探讨 [J]. 中国经贸导刊 (中), 2020, (11).

[6] 余俊. 生态保护区内世居民族的环境权与发展问题研究 [M]. 北京：中国政法大学出版社, 2016.

[7] 杨美玲, 朱志玲. 西北民族地区农户均受偿意愿及其影响因素分析——以宁夏回族自治区盐池县为例 [J]. 北方民族大学学报 (哲学社会科学版), 2017, (6).

(作者单位：中央民族大学法学院)

责任编辑：康伟