

生态保护补偿保障 还可以再开几条路？

□ 环境保护部环境规划院研究员 刘桂环

《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(以下简称《意见》)第三部分第十款提出,“加大生态保护补偿力度。财政部会同有关部门加大对生态保护红线的支持力度,加快健全生态保护补偿制度,完善国家重点生态功能区转移支付政策。推动生态保护红线所在地区和受益地区探索建立横向生态保护补偿机制,共同分担生态保护任务。”这条规定为生态保护红线生态补偿基本定了调,是对十八大以来若干重要文件提出的关于生态保护补偿工作的进一步细化。

我们知道,近年来一系列重要文件都提出要完善国家重点生态功能区转移支付制度、推进横向生态保护补偿、统筹各类补偿资金以及研究制定生态保护红线生态保护补偿政策等要求。2016年5月13日印发的《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》为我国生态保护补偿提供了制度创新路线图,为今后生态保护补偿具体行动提供了目标指引。全面建立生态保护红线生态

保护补偿制度,是守住生态保护红线的重要制度保障。

尽管我国已经搭建了生态保护补偿框架,由于涉及生态保护红线的区域范围广、面积大,目前对这些区域的补偿与生态保护的要求还有一定的差距。从实施主体上看,生态保护补偿工作可分为以国家政策形式实施的生态保护补偿和地方自主性的探索实践两类。这些实践主要集中在各生态要素(森林、草原、湿地、荒漠、海洋等)以及区域(重点生态功能区、自然保护区等)补偿上。这些实践应用的主要政策手段是上级政府对被补偿地方政府的财政转移支付,或整合相关资金渠道集中用于被补偿地区,或同级政府间的横向转移支付。这些生态保护补偿政策有的已经实施多年需优化调整,有的初步建立还需不断健全完善。整体来看,由于生态保护补偿工作涉及的部门较多,“政出多门”造成没有统一的政策支撑和统一规划,导致补偿力度厚薄不一,有些生态保护红线区域尚未得到补偿,

有些生态保护红线区域因不同领域的生态保护补偿相互交叉而获得多重补偿,并且大多以项目、工程的形式实施的补偿缺乏稳定性和长效性。针对这些问题,《意见》提出“财政部会同有关部门加大对生态保护红线的支持力度,加快健全生态保护补偿制度”。


生态保护红线生态补偿制度可“借梯上楼”,不断扩大补偿范围。国家重点生态功能区转移支付政策是目前唯一直接涉及生态保护红线的生态补偿政策,继续发挥重点生态功能区转移支付政策的品牌效应,不断优化转移支付系数,扩大对生态保护红线涉及县域的补偿。国家重点生态功能区转移支付政策从2009年实施以来,对国家重点生态功能区的生态环境保护发挥了重要作用,已经成为一个良好的“政策品牌”。《意见》指出,“完善国家重点生态功能区转移支付政策”,有关部门将进一步延续现有工作形式,优先将生态保护红线比例高的县域纳入转移支付范围。同时,按照“贡献大者得补偿多”的原则,

对生态保护红线生态功能越重要、面积越大的县域给予更多的补偿,体现责任-权利的对应性。综合考虑生态系统服务功能重要性、生态保护红线区面积、生态保护修复成效等因素,调整补助系数,进一步优化国家重点生态功能区转移支付制度,确保生态功能不弱化、面积不减少、性质不改变。

要积极探索以生态功能保护成效为导向的资金使用机制,并建立横向生态保护补偿机制,共同分担生态保护任务,共同分享生态保护成果。按照党中央、国务院相关文件的精神,整合与生态保护补偿相关的各类生态保护与建设资金,集中用于生态保护红线生态保护与恢复,形成资金合力,放大资金使用效果。推行PPP模式,实行政府购买服务等方式,逐步形成政府引导、市场

推进、社会参与的生态保护补偿投融资机制。积极引导生态保护红线和受益地区遵循成本共担、效益共享、合作共治的思路,开展定向援助或对口支援,探索低保、医疗保险等社会保障类政策补偿,搭建产业转移承接平台,鼓励园区合作,探索生态保护税收分享机制,对因加强生态保护红线生态保护造成的利益损失进行补偿,生态保护地区与生态受益地区共同分担生态保护任务。

建立完善的生态保护红线生态补偿组织管理机制,确保生态保护红线生态补偿落实到位、执行到位。加强部门间沟通协调,国家层面做好顶层设计,出台技术规范和政策措施,地方党委和政府落实划定并严守生态保护红线的主体责任,上下联动、形成合力,确保划定实、守得住。各

地依据本区域实际情况,有关部门组织编制生态保护红线生态保护补偿方案或者规划,落实生态保护补偿的各项工作。建立生态环境监测预警机制。建立生态保护红线区域生态环境监测体系及生态环境基础数据库,为生态保护与建设、补偿效果评估等提供有力的监测信息和技术支持。省级有关部门要加强对被考核县域考核工作培训、业务指导和日常监管。建立生态保护补偿信息通报机制。各级生态保护补偿主管部门之间增加工作透明度,建立一定程度的合作交流机制、信息通报制度,实现信息互通,资源共享。定期发布生态保护补偿管理公报,就区域内与生态保护补偿有关的事宜通告区内各行政主管部门,为实现生态保护补偿统一管理和科学决策创造条件。

链接

青海省三江源区探索生态补偿

三江源区地处青藏高原腹地,是长江、黄河和澜沧江的源头汇水区,是我国最为重要的生态功能区之一,但生态系统也十分敏感脆弱。过去,三江源的生态补偿多为阶段性政策,以项目作为补偿方式,缺乏系统、稳定、持续、有序的法律保障和组织领导及资金渠道。然而要想获得长效发展,政府就必须主动作为,提升服务能力,对补偿成效负责。2010年青海省人民政府印发了《关于探

索建立三江源生态补偿机制的若干意见》,明确指出生态补偿机制是一项持久、稳定的长效机制。

三江源区的管理部门主动探索生态补偿的机制,寻求实施生态补偿的科学路径,实现由国家“输血式”向自身“造血式”转变。

摸清生态资源资产的家底。中国工程院重点咨询项目研究成果显示,三江源区每年可提供的生态服务和生态产品价值约4920.7亿元,每年放弃了约369.7亿的发展机会成本,每年约需投入129.72亿元进行生态保护恢复。

以保障和改善民生为核心。国家和青海省过去已投入大量的生态补偿资金,但这种补贴式、被动式和义务式的生态补偿方式并不见效。将来要创新生态补偿机制,要将三江源区生态资源资产的生产经营变成牧民收入提高的另外一个来源,使牧民的身份定位由原来单纯的牧业生产者转变为牧业和生态产品双生产者。同时,大力普及教育,转移牧业人口,并培育三江源区生态畜牧业和民族手工业,引导和鼓励农牧民自主创业和转产创业。