

# 我国生态保护补偿实践进展评述

刘桂环 文一惠 王冀韬 朱媛媛 谢婧 马娅

(环境保护部环境规划院, 北京 100012)

**【摘要】** 国家高度重视生态补偿机制建设工作, 已投入上万亿元资金用于生态建设与保护, 这些生态保护补偿项目空间差异明显, 侧重于经济比较落后但生态功能相对重要的西北和西南地区。各地在推进生态保护补偿实践方面也积累了丰富的经验, 形成了以基于环境质量改善的财政激励机制、基于生态环境因素的转移支付机制、面向区域合作的补偿机制以及市场化补偿机制为主要途径的生态保护补偿体系。作为一项社会经济发展和生态环境保护之间的矛盾协调机制, 这些政策在不断提升和维护当地生态服务功能的基础上, 也呈现出良好的生态与社会效应。为了更好的调动各方积极性、保护好生态环境, 生态保护补偿还需要从顶层设计、补偿标准与方式、资金来源与监管等关键环节入手推动建立健全的生态保护补偿机制。

**【关键词】** 生态保护补偿; 国家; 地方; 实践进展

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2017)05-00014-06

中国共产党十八大以来, 习近平总书记对生态文明建设和环境保护提出一系列新理念新思想新战略, 做出“绿水青山就是金山银山”的重要论述, 强调要正确处理经济发展同生态环境保护的关系, 牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念。2016年12月, 习近平总书记对生态文明建设作出了新的重要指示, 提出生态文明建设是“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要内容, 并强调要深化生态文明体制改革, 尽快把生态文明制度的“四梁八柱”建立起来。2017年3月, 李克强总理在《政府工作报告》中明确将“完善主体功能区制度和生态补偿机制”列为“深化生态文明体制改革”的重要内容之一。自2005年12月《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出“要完善生态补偿政策, 尽快建立生态补偿机制”以来, 党和国家十分重视生态保护补偿制度的研究与推进, 中共中央文件、国务院文件、政府工作报告等都明确提出加快建立生态补偿机制的要求, 全国人大、全国政协连续多年将建立生态补偿机制列为两会重点建议提案, 这些都体现了社会各界对生态补偿工作的高度重视。数十年来, 我国针对森林、草原、荒漠、湿地、流域、水土保持和区域等重点领域先后实施了一系列重大工程, 据初步计算, 我国在生态保护与建设方面投入的资金高达上万亿元, 虽然这些政策不全是生态保护补偿政策, 但实现了生态保护补偿的目的。与此同时, 各地也在积极探索生态保护补偿实践, 形成了补偿范围不断扩大、补偿标准不断完善、补偿形式多样的激励机制。为了进一步贯彻落实国

家对生态保护补偿工作的要求, 生态保护补偿政策还需要进一步完善顶层设计、补偿标准与方式、资金来源与监管等关键环节, 保障生态保护补偿政策的有效实施。

## 1 生态保护补偿的概念由来

生态保护补偿, 国外通常称之为生态(环境)服务付费(Payment for Ecosystem/Environmental Services, 简称PES), 已发展成为国际上用以保护生态环境的重要手段和热点研究领域。国内外对于生态保护补偿认识的核心和目标是一致的, 即, 保护和维持生态系统服务功能。国外生态保护补偿是基于“付费”行为而开展的, 主要通过政府购买、市场交易和间接交易(如生态产品认证计划)等手段实现。综合国内外学者的研究并结合我国实际情况, 通常认为, 生态保护补偿是以保护和可持续利用生态系统服务为目的, 根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本, 以政府和市场等经济手段为主要方式, 调节相关者利益关系的制度安排<sup>[1]</sup>。

关于生态保护补偿的提法, 在中共中央、国务院印发的有关文件中出现过“生态环境补偿”“生态补偿”“水环境补偿”以及“生态保护补偿”等表述, 目前较固定的提法为“生态补偿”和“生态保护补偿”。《关于加快推进生态文明建设的意见》(中发〔2015〕12号)、《关于健全生态保护补偿机制的意见》(国办发〔2016〕31号)、《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》(财建〔2016〕928号)等文件采用“生态保护补偿”的提法, 《生态文明体制改革总体方案》(中发〔2015〕25号)、《中华人民共和国国

资助项目: 国家重点研发计划课题(2016YFC0503405)和国家自然科学基金面上项目(51379084)

作者简介: 刘桂环, 研究员, 博士, 主要从事生态补偿、环境经济政策研究

引用文献格式: 刘桂环等. 我国生态保护补偿实践进展评述[J]. 环境与可持续发展, 2017, 42(5): 14-19.

民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》采用“生态补偿”的提法。《水污染防治行动计划》采用“水环境补偿”的提法。根据文件内容,“水环境补偿”侧重于基于水质目标考核的双向补偿的概念,“生态环境补偿”“生态补偿”以及“生态保护补偿”侧重于对生态环境的保护,本文以“生态保护补偿”提法为主。

## 2 国家生态保护补偿进展及成效

### 2.1 国家生态保护补偿政策框架体系正在不断完善

新《环境保护法》第三十一条明确提出:国家建立、健全生态保护补偿制度。国家加大对生态保护区的财政转移支付力度。有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金,确保其用于生态保护补偿。国家指导受益地区和生态保护区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿。2015年,中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》(中发〔2015〕12号)、《生态文明体制改革总体方案》(中发〔2015〕25号)等关于生态文明建设专题部署的系列文件中,将生态补偿机制列为生态文明制度体系的重要内容。2016年3月,《关于健全生态保护补偿机制的意见》(中发〔2016〕31号),明确了我国生态保护补偿工作的路线图,2016年12月,财政部、环保部、发改委、水利部联合出台《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》(财建〔2016〕928号),对流域上下游横向生态保护补偿的总体要求、工作目标、主要内容以及保障措施等提出了具体安排。

### 2.2 国家生态保护补偿存在明显的空间分异特征

数十年来,我国针对森林、草原、荒漠、湿地、流域、水土保持和区域等重点领域先后实施了一系列重大工程,并投入了大量的资金<sup>[2]</sup>,据初步计算,我国在生态保护与建设方面的政策20余项,投入的资金高达上万亿元,虽然这些政策不全是严格意义上的生态保护补偿政策,但呈现出了良好的生态与社会效应<sup>[3]</sup>。

经过梳理,目前已经实施的生态保护补偿在空间上有明显分异,在不同省份之间差别较大,总体呈现东南部少西北部多的空间格局(图1)。生态保护补偿政策对经济比较落后但生态功能相对重要的西北和西南地区有所侧重,东北地区居中,华北、华东和华南地区的生态保护补偿政策较少。内蒙古、陕西和甘肃受到13项生态保护补偿政策的惠益,为全国最高;山西有12项,青海和宁夏有11项,也处于较高水平。各自治区受到了生态保护补偿政策的重点关注,内蒙古有13项,宁夏有11项,新疆和西藏有9项,广西有7项。

从单项政策覆盖范围来看,所有生态保护补偿政策中,有2项在除港澳台以外的31个省(自治区、直辖市)全部实施,分别是国家森林生态效益补偿和湿地补贴资金。其余20项在部分省份实施,其中,最少为1

个省,是西藏的生态安全屏障保护与建设和青海的三江源国家生态保护综合试验区;最多为退耕还林(草)工程,在25个省实施。森林生态保护补偿在北方和西部地区分布较多,东部地区分布较少;草原生态保护补偿惠及北部与西部牧区;荒漠生态保护补偿侧重西北各省区;水土保持生态保护补偿集中在内蒙古西部以南、川黔湘三省以北的区域;区域生态保护补偿在东部沿海地区较少,在其他地区分布较为均匀。流域生态补偿主要集中在安徽、浙江和广东与上游的福建、江西、广西等地区(图2)。其中,湿地生态保护补偿因在全国实施,因而未在图中呈现。

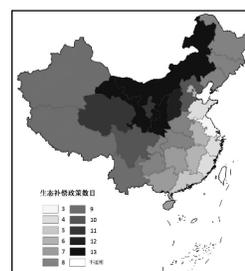


图1 生态保护补偿政策空间分布情况

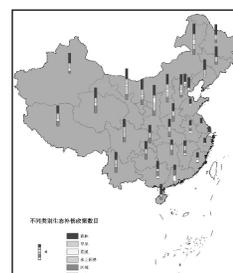


图2 不同类型生态保护补偿政策分布情况

作为一项社会经济发展和生态环境保护之间的矛盾协调机制,生态保护补偿政策在不断提升和维护当地生态服务功能的基础上,也呈现出良好的生态与社会效应。经过补偿,各类生态保护区面积均有增加,当地生态服务功能得到提升,农牧业生产条件逐步改善,带动了产业结构调整和发展,同时通过易地搬迁、加强基础设施建设、完善社会保障配套政策等多措并举,使当地逐步走上生产发展、生活富裕和生态良好的生态文明发展道路<sup>[4]</sup>(见表1)。

## 3 各地生态保护补偿的主要做法

各地在生态保护补偿实践上形式多样,政策、制度、措施不断完善,个别地方的生态保护补偿实践更是超前于国家层面推进的工作。总体来看,地方生态保护补偿实践大致分为四类:一是基于环境质量改善的财政激励机制,二是基于生态环境因素的转移支付机制,三是面向区域合作的补偿机制,四是市场化补偿机制。

表1 我国生态保护补偿政策汇总及实施效果分析

生态保护补偿政策		生态环境效益	社会经济效益
森林	天然林资源保护工程 退耕还林(草)工程 “三北”防护林工程 沿海防护林体系建设工程 国家森林公园生态效益补偿	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 长江上游地区森林覆盖率由 33.8% 增加到 40.2%，黄河上中游地区森林覆盖率 15.4% 增加到 17.6%</li> <li>• 退耕还林(草)工程区森林覆盖率平均提高 3 个多百分点</li> <li>• “三北”防护林工程区森林覆盖率由 1977 年的 5.05% 增加到 12.4%</li> <li>• 沿海防护林体系建设工程区森林覆盖率由 24.9% 提高到 36.9%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 林区产业结构有效调整，就业呈现多元化，保险补助政策基本得到落实</li> <li>• 退耕户通过基本口粮田建设和集中力量精耕细作，粮食单产提高，粮食供应问题得到解决</li> <li>• “三北”防护林工程区土地承载力提高，粮食稳产高产</li> <li>• 沿海防护林体系建设工程区林产业发展，农村产业结构调整</li> </ul>
草原	草原生态保护补助退牧还草工程	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2015 年，全国草原综合植被盖度达到 54%，较 2011 年提高 3%</li> <li>• 退牧还草工程区平均植被盖度和较 2008 年提高 5%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 牧民收入加快增长</li> <li>• 牲畜改良率和舍饲比例提高</li> <li>• 草原承包稳步推进，牧业规模化发展</li> </ul>
荒漠	京津风沙源治理工程 沙化土地封禁保护	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009 年京津风沙源治理工程区沙化土地总面积较 1999 年减少 116.3 万公顷，森林覆盖率提高，土壤风蚀总量和释尘总量显著下降</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 农牧业生产条件逐步改善，农牧业产业化发展，加快群众脱贫致富</li> </ul>
湿地	湿地补贴资金	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 湿地保护率由 2005 年的 30.49% 提高到 2015 年的 43.51%</li> </ul>	
流域	新安江流域水环境补偿试点 汀江-韩江上下游横向生态补偿 九洲江上下游横向生态补偿 东江流域上下游横向生态补偿	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 新安江流域、汀江-韩江流域、九洲江流域、东江流域跨省断面水质均达标(除汀江-韩江流域羊角电站断面)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 产业结构不断优化。第二产业发展放缓，第三产业占 GDP 比重有所上升</li> <li>• 助推政府转变发展理念，政绩考核由重 GDP 向生态环境保护转变，加大了生态环保、现代服务业等考核权重，树立“生态立市”的理念</li> <li>• 促进企业自觉环保履责，实施清洁生产审核</li> </ul>
水土保持	国家水土保持重点建设工程 黄河中上游水土保持重点防治工程 长江上中游水土保持重点防治工程	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 国家水土保持重点建设工程截止 2012 年累计综合治理小流域 3800 多条，治理水土流失面积 5.83 万平方公里</li> <li>• 黄河中上游水土保持重点防治工程治理水土流失面积 92 万公顷</li> <li>• 长江上中游水土保持重点防治工程治理小流域达 5445 条，累计完成水土流失治理面积 9.58 万平方公里</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 农业生产条件改善，农村产业结构调整</li> <li>• 高标准基本农田面积增加，耕地资源得到有效保护，土地生产率提高</li> <li>• 农民收入增加，人居环境改善</li> </ul>
区域	重点生态功能区 岩溶地区石漠化综合治理 西藏生态安全屏障保护与建设 青海三江源国家生态保护综合试验区 黄土高原地区综合治理	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 岩溶地区石漠化综合治理工程截止到 2015 年完成岩溶土地治理面积 6.6 万平方公里，石漠化治理面积 2.25 万平方公里。石漠化扩展态势得到遏制，2008-2012 年工程区石漠化土地面积减少 7.4%</li> <li>• 西藏生态安全屏障保护与建设区截止 2014 年森林面积增加 1024.2 平方公里，灌木林面积增加 1036.7 平方公里，沙化土地面积减少 10.71 万公顷，生物多样性得到有效保护</li> <li>• 青海三江源的生态保护和建设区森林覆盖率由 2004 年的 6.32% 提高到 2012 年的 7.01%，沙化防治点植被覆盖度由治理前的不到 15% 增加到 38.2%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 岩溶地区石漠化综合治理工程将治石与治贫相结合，强化生态经济林、林下经济、草食畜牧业、生态旅游业的发展</li> <li>• 西藏生态安全屏障保护与建设区农牧民生活水平稳步提高，清洁能源使用率大幅提高，农牧区生产生活条件改善</li> <li>• 青海三江源的生态保护和建设通过实施易地搬迁、加强基础设施建设、发展生态畜牧业等改善农牧民的生活条件，提高生活水平</li> </ul>

### 3.1 基于环境质量改善的财政激励机制

近年来,各地在水环境质量改善、空气质量改善等领域开展了基于环境质量改善的财政激励政策。主要做法是,以环境质量改善或者达标为目标,通过建立配套的财政机制,辅以考核监管等手段,激励辖区内环境质量持续达标,促进不达标地区加快环境质量改善步伐。各地由于情况不同,在激励资金、补偿标准、补偿因子、资金来源等方面有不少差异。

截止目前,全国已有近 20 个省份相继出台了基于水质目标考核的补偿政策,其中,江苏、浙江、江西、山东、河南、湖北、四川、贵州、云南等省实行了上下游超标赔偿或达标补偿机制,北京、河北、山西、辽宁、湖南等省实行了基于水质目标考核的财政资金扣缴机制。2011 年底,陕西省向渭河上游的甘肃省定西、天水两市各交付渭河上游水质保护生态补偿资金 300 万元,成为全国首例自主开展的省际生态补偿。根据上下游出境断面的水质状况,考虑污染物浓度超标倍数、污染物通量、水质达标率等因素,建立“超标赔偿”和“达标补偿”的财政激励机制,已经成为我国流域共同开展综合治理的重要手段。

在空气质量方面,天津、山东、河南、湖北、四川等省以及贵阳、银川等城市,探索建立环境空气质量补偿机制,主要是以环境空气质量改善为导向,依据辖区空气达标考核情况予以不同标准的补偿,实现环境空气质量改善目标下的财政资金分配。

### 3.2 基于生态环境因素的转移支付机制

各地在基于生态环境因素的转移支付机制方面开展了积极的探索,形成了多种模式。江苏先行先试,在全国首创生态保护红线生态补偿机制,按照生态保护红线区域的级别、类型、面积以及地区财政保障能力等因素确定补偿资金。浙江、福建、江西、广东等以水环境、森林生态、水资源等反映区域生态功能和环境质量的基本要素为分配依据,设置相关补偿因素和权重,建立生态环保财力转移支付资金。浙江省在积极推进生态补偿资金与生态公益林补偿政策等进行有机整合,下一步还将研究建立健全节能减排奖惩制度、生态功能区“环境年金”制度等,形成更加综合、系统的绿色发展财政奖补机制。此外,在森林生态效益方面,有近 30 省份建立了省级财政森林生态效益补偿基金。黑龙江、山东、广东等省份还安排了专项资金用于湿地保护。

### 3.3 面向区域合作的补偿机制

面向区域合作的补偿机制与前面两种类型不同,是一种“造血型”补偿方式,通过将补偿资金转化为技术或产业项目形成造血机能与自我发展机制,使外部补偿转化为自我积累能力和自我发展能力。目前各地实践中比较成熟的做法有园区合作(异地开发)、对口协作、设立生态岗位等。浙江金华与磐安的园区合作是最早的园

区合作探索,之后,浙江绍兴市也探索了类似做法,由环境容量资源相对丰富地区向环境敏感地区提供发展空间,建立“异地开发生态补偿试验区”,促进生产力合理布局,进一步增强环境敏感地区发展动能。南水北调中线工程受水区的北京市、天津市通过对口协作对丹江口库区及上游地区的湖北、河南、陕西等省进行补偿。青海省在国家草原生态保护奖补配套资金的基础上,率先在三江源探索草原生态管护公益岗位试点,每 2000 公顷设置 1 名草原管护员,全省新增草原生态管护员 13894 名。

### 3.4 市场化补偿机制

市场化补偿机制是财政转移支付的补充,尽可能实现区域生态服务的价值化和有偿使用。安徽省黄山市在生态补偿试点二期中积极探索设立新安江绿色发展基金,充分利用市场配置资源,鼓励支持社会力量投入新安江保护与建设。水权交易也是一种市场化手段,我国较早实施水权交易的案例是 2000 年东阳-义乌的水权交易,之后出现了甘肃洪水河灌溉区水票交易试点、内蒙古以及宁夏等地的水权交易试点等。随着 2016 年 6 月 28 日中国水权交易所正式挂牌营业,北京市与河北、山西,河南新密市与平顶山市等多地通过协议转让的方式进行了签约。

## 4 我国生态保护补偿机制存在的问题

从我国生态补偿实践情况也不难发现,有些生态保护补偿政策已经实施多年,补偿范围偏小、标准偏低、重复补偿、形式单一、长效机制不足等问题逐渐显现,需优化调整,具体体现在以下五个方面:

### 4.1 生态保护补偿立法相对滞后

目前我国的生态保护补偿政策面临缺乏统一规划和政策协调的问题。各项生态保护补偿政策由不同部门主导,缺乏协调性,各部门间可能存在利益冲突,难以充分沟通配合。虽然国家和地方围绕生态保护补偿立法已经做了大量工作,但是尚未针对生态保护补偿制度进行专门立法,相关法律规定分散在多部法律之中,缺乏系统性和可操作性。不同生态保护补偿政策适用不同的管理规定,缺乏根本性、原则性、纲领性的法律制度予以规范<sup>[5]</sup>。

### 4.2 生态保护补偿标准体系尚不完善

各项生态保护补偿政策对于补偿标准的设定鲜有考虑空间差异与时间变化,存在“一刀切”的现象。同一套补助标准适用于具有不同生态环境特点的地区,则使得相关政策并不能因地制宜解决当地的环境问题<sup>[6]</sup>。补偿标准随时间的改变不足,使得补偿标准普遍偏低。例如,随着牛羊肉价格上涨,草畜平衡补助不足以弥补生产成本增加和减畜的经济损失;集体所有国家级公益林补偿标准偏低,不足以支撑林木维护成本。此外,由于

多数生态系统服务不具有空间替代性,而各区域生态建设和保护的管理成本及损失的机会成本差异较大,生态效益具有明显的空间差异。

#### 4.3 生态保护补偿形式单一

生态保护补偿政策的多元化补偿方式尚未形成,目前仍以中央财政转移支付的纵向方式为主。纵向补偿方式为地方生态保护提供了资金基础,但存在一系列弊端,例如地方会以地方利益最大化为目标影响中央财政转移支付资源的分配,纵向生态保护补偿转移支付的责任边界模糊,弱化资金使用效率的管理责任等<sup>[7]</sup>。

#### 4.4 生态保护补偿资金来源有限

目前,生态保护补偿的资金来源以中央财政和投资的投入为主,地方政府的投入为辅,对于社会资金的使用较为有限。一些补偿政策通过相关行政手段强制地方政府支出,例如国家水土保持重点建设工程的相关法规规定,中央财政补助比例不超过全省项目投资总额的70%<sup>[8]</sup>。而一些生态政策考虑到地方政府的财政状况等因素,全部由中央出资,例如退耕还林(草)工程、西藏的生态安全屏障保护与建设和青海三江源的国家生态保护。

#### 4.5 生态保护补偿资金监管机制还未建立

当前生态保护补偿相关资金由财政部发布的针对各项补偿政策的法规监管。例如,国家森林生态效益补偿适用于《中央财政林业补助资金管理办法》,草原生态保护补助适用于《中央财政农业资源及生态保护补助资金管理办法》,国家水土保持重点建设工程相关资金受到《中央财政小型农田水利设施建设和国家水土保持重点建设工程补助专项资金管理办法》的监管。相关法规将资金监督与检查的责任下放至各级财政及生态保护补偿政策负责部门(如林业、农业、水利),使得相关部门既下拨资金又管理资金,第三方的监管缺失,影响资金的有效监管<sup>[9]</sup>。

### 5 完善我国生态保护补偿的政策建议

虽然我国生态保护补偿政策已经取得了良好的效果,但是为了更好的发挥生态保护补偿在推进保护与发展中的作用,生态保护补偿政策还需要进一步完善顶层设计、补偿标准与方式、资金来源与监管等关键环节,保障生态保护补偿政策的有效实施。

#### 5.1 推进生态保护补偿法制化

加快推进生态保护补偿条例的出台,将生态补偿的目的、原则、范围、类型、权责、标准、实施、监管等内容的基本框架固定下来。对于不同领域的差异性,需要制定各领域的单行法规,分领域生态补偿法规要有较强的可操作性和针对性,对实现的责任主体和利益相关方做出明确界定,对生态补偿标准体系、监督评估规范等做出详细的说明。

#### 5.2 灵活设定生态保护补偿标准

《关于健全生态保护补偿机制的意见》指出,要加快建立生态保护补偿标准体系,根据各领域、不同类型地区特点,以生态产品产出能力为基础,完善测算方法,分别制定补偿标准。要根据生态系统服务明确划分生态保护补偿的类型,根据空间范围划分等级,探索并明确影响生态保护补偿标准的关键因子,寻找一个或几个特定的影响补偿标准确定的参数<sup>[10]</sup>,并动员各利益相关者参与生态保护补偿标准的制定,监督项目管理者,减少寻租行为。

#### 5.3 推进多元生态保护补偿方式

横向生态保护补偿通过采用公共政策或市场化手段,对不具有行政隶属关系但生态关系密切的地区间的利益关系进行调整。2016年四部门印发的《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》对横向生态保护补偿的总体要求、工作目标、主要内容和保障措施等提出了具体安排。目前,我国横向生态保护补偿目前还处于起步阶段,需要根据已有经验,以“试点先行、稳步实施”为基本原则,结合区域的自然地理与资源环境特征,考量区域内部社会经济条件的差异,进一步推动横向生态保护补偿的实施<sup>[11]</sup>。横向生态保护补偿要积极引导利益相关者的参与,包括政府、企业、居民、社会团体、非政府组织等,确保制度设计能够照顾到利益相关方的诉求。

#### 5.4 拓展生态保护补偿资金来源

吸收社会资本,需要按照“谁投资、谁受益”的原则,通过优惠政策鼓励和吸引社会资金进入生态保护补偿领域。例如,通过发放免息或低息贷款、延长贷款期限、税收减免等财税政策,拉动社会资本投资积极参与生态保护补偿<sup>[12]</sup>。此外,非政府组织的参与也应予以鼓励。世界自然基金会(WWF)、保护国际基金会(CI)、全球环境基金会(GEF)等,都对我国生态保护补偿有实质性的资金投入。国际非政府环保组织常以项目、捐款的形式进行补偿,需要地方有较为高效的财政管理体系加以配合。推动公众参与,要充分利用我国较高的居民储蓄,通过发行生态保护补偿债券、生态彩票等形式吸引居民储蓄等民间闲散资金投入生态保护补偿<sup>[13]</sup>。

#### 5.5 完善生态保护补偿资金监管

建立健全有利于形成主体功能区的绩效考核评价体系,建立“天—地”一体化生态环境动态监控体系与第三方独立评估机制,结合资金分配使用,科学评估生态补偿效益,确保生态补偿政策落到实处,发挥最大效益。充分发挥生态环境监测网络在生态补偿中的作用,从源头上为生态补偿提供充足的依据,也为生态补偿政策周期内生态环境质量变化做好数据支持,为生态补偿的绩效评估打下良好的基础。通过系统的资金绩效考核与生态效益评估,确定地方的生态保护成效与资金利用

效率,并将结果与后续补偿资金投入关联,以激励地方切实将生态保护补偿资金投入相关领域。

## 6 小 结

根据党中央、国务院对生态文明建设和环境保护的一系列新理念新思想新战略,生态保护补偿已经成为全面深化改革的一个重要着力点,社会各界对此寄予厚望。目前我国生态保护补偿框架体系已经基本搭建起来,流域生态保护补偿成为我国生态保护补偿研究与实践的重点领域,对于流域生态保护补偿主体界定、量化、绩效评估等关键问题的研究与实践逐渐进入高峰期,部分省份已经在全省范围内建立流域生态保护补偿机制。在国家的推动下,流域生态保护补偿已经踏出省门,走向跨省流域联防联控的道路。重点生态功能区生态保护补偿在中央财政转移支付的推动下已经相对成熟,草原、森林、湿地等领域生态保护补偿通过国家推动和自主探索已经全面铺开,耕地、荒漠、水土保持等生态保护补偿也开始试水,可以说我国生态保护补偿工作取得了非常积极的进展和成绩,为我国建立健全生态保护补偿机制奠定了良好的工作基础。但是,从我国生态补偿实践情况也不难发现,有些生态保护补偿政策已经实施多年,补偿范围偏小、标准偏低、重复补偿、形式单一、长效机制不足等问题逐渐显现,需优化调整,有些政策则初步建立,还需不断健全完善,这与加快推进生态文明建设的总体要求还有差距。今后,各部门和各地方应将国家对生态保护补偿的新要求落实到具体行动中,积极采取财政转移支付、横向补偿、市场交易等方式,在生态保护成本、发展机会成本和生态服务价值

的基础上,对生态保护者给予合理补偿,明确界定生态保护者与受益者的权利义务,促进生态保护经济外部性内部化,逐步形成综合补偿与分类补偿相结合、多种补偿方式互为补充的生态补偿制度,统筹生态建设、环境保护、产业结构调整和超载人口有序转移等任务,对促进发达地区和贫困地区共享改革发展成果,对于加快建设生态文明具有重要意义。

## 参考文献:

- [1] 中国生态补偿机制与政策研究课题组. 中国生态补偿机制与政策研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2007.
- [2] 刘桂环, 张彦敬, 石英华. 建设生态文明背景下完善生态保护补偿机制的建议 [J]. 环境保护, 2015, 43(11): 34-38.
- [3] 王金南, 刘桂环, 文一惠, 谢婧. 构建中国生态保护补偿制度创新路线图——《关于健全生态保护补偿机制的意见》解读 [J]. 环境保护, 2016(5): 14-18.
- [4] 刘桂环, 文一惠, 谢婧, 饶胜. 完善国家主体功能区框架下生态保护补偿政策的思考 [J]. 环境保护, 2015(23): 39-42.
- [5] 胡雪萍. 完善我国生态补偿制度应注重顶层设计 [J]. 桂海论丛, 2015, 31(2): 9-14.
- [6] 赵翠薇, 王世杰. 生态补偿效益、标准——国际经验及对我国的启示 [J]. 地理研究, 2010, 29(4): 597-606.
- [7] 邓晓兰, 黄显林, 杨秀. 积极探索建立生态补偿横向转移支付制度 [J]. 经济纵横, 2013, (10): 47-51.
- [8] 舒旻. 论生态补偿资金的来源与构成 [J]. 南京工业大学学报: 社会科学版, 2015, 14(1): 54-63.
- [9] 黄智宇. 论生态补偿的监管机制 [C]. 2014年全国环境资源法学研讨会, 2014, 365-370.
- [10] 李晓光, 苗鸿, 郑华, 等. 生态补偿标准确定的主要方法及其应用 [J]. 生态学报, 2009, 29(8): 4431-4440.
- [11] 宏观经济研究院国土所课题组. 横向生态补偿的实践与建议 [J]. 宏观经济管理, 2015, (2): 46-48.
- [12] 王干, 白明旭. 中国矿区生态补偿资金来源机制和对策探讨 [J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(5): 75-82.
- [13] 潘华, 徐星. 生态补偿投融资市场化机制研究综述 [J]. 昆明理工大学学报: 社会科学版, 2016, 16(1): 59-64.

## Review on Chinese Ecological Compensation Practical Development

LIU Guihuan WEN Yihui WANG Jintao ZHU Yuanyuan XIE Jing MA Ya

( Chinese Academy for Environmental Planning , Beijing , 100012)

**Abstract:** Chinese government attaches great importance to ecological compensation mechanism construction, and billions Yuan funds have been invested on ecological construction and protection. These projects showed obvious space difference, focusing on the southwest and northwest regions of the relatively backward economy but important ecological functions. The local governments also accumulated a lot of experience on ecological compensation, formed by financial incentive mechanism based on environment quality improvement, transfer payment mechanism based on the ecological environment factors, the compensation mechanism based on regional cooperation, and the compensation mechanism of marketization. As a coordination mechanism between economic development and ecological environment protection, these policies present good ecological and social effects. In order to stimulate the initiative of stakeholders, ecological compensation needs to be improved from the top design, compensation standards and methods, funding sources and management.

**Keywords:** Ecological Compensation; Practical Development