

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2017.07.002

以横向生态保护补偿促进 改善流域水环境质量

——《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》解读

Establish an Horizontal Eco-compensation Mechanism Between Upstream and Downstream to Improve Water Quality of River Basin

摘要 建立横向生态保护补偿机制，旨在调节不具有行政隶属关系但生态关系密切的地区间利益关系，这是当前流域生态保护补偿的有效手段。《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的意见》是首份专门针对流域生态保护补偿的政策文件，提出了分阶段递进式工作目标、补偿基准和补偿标准确定以及补偿协议签署等重要内容，明确了流域上下游生态保护利益相关方的责任与义务，对强化流域上下游“同保共治”的协作机制具有重要意义。

关键词 横向生态保护补偿；流域；水环境质量

■文/王金南 刘桂环 文一惠

2015年4月2日，国务院正式发布《水污染防治行动计划》（“水十条”），提出到2020年，全国水环境质量得到阶段性改善，污染严重水体较大幅度减少。根据《2015年中国环境质量报告》及《2015年水资源公报》，全国530个重要省界断面中，仍有34%的断面为Ⅳ类至劣Ⅴ类水质。地表水水质现状与《水污染防治行动计划》的要求以及人民群众的需求仍有较大差距。由于水的流动性，污染物容易迁移，流域生态环境保护和治理需要上下联动。横向生态保护补偿是生态保护补偿的一种重要形式，采用公共政策或市场化手段，调节不具有行政隶属关系但生态关系密切的地区间利益关系的制度安排。通过横向生态保护补偿，使流域上下游互相支持和监督，在流域生态保护与环境治理方面形成合力，是促进流域治理的有效手段。

横向补偿是流域生态保护补偿的有效手段

近年来，党中央和国务院对推进流域上下游横向生态保护补偿机制做出重要决策部署。

建立由上下游政府自主协商确定、中央财政给予引导支持的流域保护和治理长效机制符合当前我国流域水污染防治的大背景和总体思路。

《关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12号）指出要“建立地区间横向生态保护补偿机制，引导流域上游与下游之间实施补偿”；《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25号）进一步明确要“鼓励各地区开展生态补偿试点”，推动在京津冀水源涵养区、广西广东九洲江等多个重点地区开展跨地区生态补偿试点。2016年3月21日，环境保护部、财政部联合召开流域上下游横向生态补偿机制建设工作推进会，标志着我国推进流域上下游横向生态补偿机制迈出了里程碑式的一步。2016年3月22日，中央全面深化改革领导小组第二十二次会议审议通过的《关于健全生态保护补偿机制的意见》将“跨地区、跨流域补偿试点示范取得明显进展”作为我国健全生态保护补偿机制的目标任务之一。2016年12月20日，财政部、环境保护部、国家发展改革委和水利部四部门联合印发了《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）（以下简称《意见》），这是首份专门针对流域生态保护补偿的政策文件，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，这将加快推动党中央、国务院关于横向生态保护补偿的要求落地。

“十一五”以来，我国已有20多个省份相继

出台了流域生态保护补偿政策,例如辽宁省、浙江省、河北省、山西省、江苏省、广东省、湖北省及江西省已经率先实现了省内全流域生态保护补偿,都取得了较好的成效,流域水环境质量都呈现改善趋势,并促进流域上下游政府构建相互协作、共同行动的环保格局。以水质超标“罚款赔偿”和水质达标“奖励补偿”为主要形式的流域生态保护补偿模式成为我国解决流域跨界污染问题的重要手段。

2010年底,新安江流域跨省水环境补偿试点正式启动,将这种水质超标“罚款赔偿”和水质达标“奖励补偿”机制推广到跨省层面,开启了国内跨省流域横向生态保护补偿的序幕。通过对新安江流域水环境补偿实施情况评估,结果显示,2011—2015年,新安江跨省界街口断面连续五年水质均达到目标要求,水质保持稳定并趋好。新安江的成功经验值得借鉴。第一,以补偿系数P值作为上下游“正补”“反补”的依据易于判断利益关系,符合“污染者付费、受益者补偿”的原则,在流域上下游关系明晰的流域比较适用。第二,依据跨省断面水质达标程度核定生态补偿标准,可操作性强。第三,形成了以专项

资金为主、全社会融资的资金渠道,资金来源稳定,并充分发挥了“种子资金”引导和放大效应,撬动其他融资渠道参与进来。2016年,在财政部、环境保护部的推动下,浙江省和安徽省的新安江流域水环境补偿继续开展二期试点,广东省与福建省的汀江(韩江)流域、广东省与广西壮族自治区的九洲江流域、广东省与江西省的东江流域等跨省水环境补偿协议相继签署。这标志着我国跨省流域横向生态保护补偿试点范围正在逐步扩大。

在不断总结国内试点经验的基础上,《意见》明确提出以流域跨界断面的水质水量作为补偿基准,建立由上下游政府自主协商确定、中央财政给予引导支持的流域保护和治理长效机制符合当前我国流域水污染防治的大背景和总体思路,是落实“水十条”的重要内容和有效手段,有利于进一步落实水污染防治目标经济责任制,有利于促进流域水质改善、流域和谐发展和健康发展。

分阶段递进式推进流域横向生态保护补偿

我国河流水系众多,受地形地势和行政区

> 跨多个省份的流域生态保护补偿需要制度先行



划影响，水系多呈现跨区县、跨省市甚至跨多个省市的特点。由于横向生态保护补偿主要是指不具有行政隶属关系的地区之间的生态保护补偿，涉及生态受益者和受损者较少的省内区域流域比较容易开展。跨省甚至跨多个省的流域，上游之上还有上游，下游之下还有下游，因地理区位、社会经济发展水平的差异，在水资源利用、水生态保护和污染治理上存在较大的利益分歧和冲突，上下游之间通过谈判较难达成协议。因此，《意见》提出2020年和2025年分步分阶段推进流域横向生态保护补偿。

省内跨区域流域生态保护补偿需要不断创新。已经开展流域横向生态保护补偿实践的地区，要积极总结成功经验，将补偿范围覆盖至全省，并认真交流学习其他省份创新做法，比如通过水权交易、园区合作、对口协作等方式丰富补偿方式，实现《意见》提出的“到2020年，各省（区、市）行政区域内流域上下游横向生态保护补偿机制基本建立”。

跨省流域生态保护补偿需要“边实践边深化边推广”。《意见》指出，“在具备重要饮用水功能及生态服务价值、受益主体明确、上下游补偿意愿强烈的跨省流域初步建立横向生态保护补偿机制，探索开展跨多个省份流域上下游横向生态保护补偿试点”。新安江流域、九洲江流域、汀江（韩江）流域、东江流域等补偿意愿比较强烈的已经建立横向生态保护补偿的流域要当好“先行先试”的排头兵，需要做好以下工作：一是进一步细化实施方案，制定具体的流域治理时间表和路线图，明确生态保护补偿资金的使用方向；二是提高协议的科学性，目前这几个流域在补偿资金定价、补偿期限等重要条款基本采用的是行政主导手段，随着试点的深入开展，要通过科学论证不断完善方案的科学性。此外，对于中央文件有要求的或者上下游有意愿的省份，国家层面会积极推动上下游省份的沟通和谈判，帮助协调解决分歧差异，尽快达成合作共识，明确补偿标准和中央地方事权，细化补偿资金的使用方向，明确流域生态环境保护工作和项目建设的计划安排，争取尽快试行跨省流域上下游横向生态保护补偿。

跨多个省份的流域生态保护补偿需要制度先行。中央提出京津冀协同发展、“一带一路”、长江经济带等发展战略，迫切需要建立跨多个省份的流域生态保护补偿机制。在跨省流域生态保护补偿试点的基础上，进一步扩大合作成果，根据流域各省生态环境特征和社会经济状况，因地制宜建立横向生态保护模式。可以考虑通过基金的形式将流域各省市利益关系联系在一起，形成共抓大保护、相互监督、相互制约的联防联控机制。同时，考虑到大型流域干支流、左右岸等问题的复杂性，中央要做好组织者、协调者、协助者和引导者的角色，并建立一个跨多个省的流域生态保护补偿平台，确保信息对称，降低交易成本，使流域沿线各省（市）公平享受到良好的生态环境所带来的惠益。因此，《意见》提出，“到2025年，跨多个省份的流域上下游横向生态保护补偿试点范围进一步扩大；流域上下游横向生态保护补偿内容更加丰富、方式更加多样、评价方法更加科学合理、机制基本成熟定型，对流域保护和治理的支撑保障作用明显增强”。

合理确定上下游横向生态保护补偿“双准”

改善环境质量是当前阶段环境保护工作的核心，环境质量只能更好、不能变差。目前我国在空气质量改善、水质目标考核、重点生态功能区生态环境质量保护等领域建立了基于环境质量的财政激励机制，即财政资金与环境质量的改善程度挂钩，生态环境质量改善程度越高，给予的支持力度越大。《意见》也同样体现了这个基本要求。

严格水质考核，将流域跨界断面的水质水量作为补偿基准。一是科学选择监测指标。结合实际情况，上下游省份选取对流域水质影响最为显著的指标开展重点监测。国家已经确定断面水质目标的，补偿基准应高于国家要求。地方可选取高锰酸盐、氨氮、总氮、总磷以及流量、泥沙等监测指标，也可根据实际情况，选取其中部分指标。二是合理确定考核基期。以签订补偿协议前3~5年平均值作为补偿基准，与本年度数据进行对比分析，以此分析流域保护和治理的成效。三是完善跨界断面水质水量监测体系。逐步调整位

跨省流域生态保护补偿需要“边实践边深化边推广”。

补偿基准、补偿标准等内容,要通过流域上下游地方政府签订具有约束力的协议等方式进行明确。

置不准确的有争议的跨界断面,增设之前因客观原因未设监测点的跨省监测断面,统筹水质与水量监测使其在时间空间上达到一致,同时大力推动跨省断面水质水量监测的自动化、精确化、信息化,健全跨省流域断面水量水质国家重点监控点位和自动监测网络。根据国家生态文明体制改革的要求,环境保护部正在组织开展国家环境质量监测事权上收相关工作,计划分三步完成国家大气、水、土壤环境质量监测事权的上收,真正实现“国家考核、国家监测”,基于此,流域跨省界断面都将建立国家直管的水质自动监测站,确保水质监测数据的权威性。

综合考虑成本和收益合理确定补偿标准,更好地体现激励与约束。《意见》指出,“流域上下游应当根据流域生态环境现状、保护治理成本投入、水质改善的收益、下游支付能力、下泄水量保障等因素,综合确定补偿标准,以更好地体现激励与约束。”这有利于推动目前跨省流域横向生态保护补偿试点中的协议标准的进一步科学化和核算的精细化。随着试点的深入开展和监测数据的完善,建议引入梯度累进系数,按照水质优劣程度对每个梯级设置不同的补偿标准,上游水质破坏程度越高对下游补偿的标准越高,反之越低。对于长江流域等流经多个省市的大型流域,需要剔除上游来水影响,避免出现多个上游地区对流域的影响叠加在整个流域的最下游省市的现象,影响补偿的公平性。此外,由于污染治理成本并非固定不变,而是与污染物浓度本身具有相关性,因此特征污染物浓度高于目标值或优于目标值的程度越高,该系数建议越大,以体现水环境质量改善程度越高、补偿越多。

正如《意见》指出,补偿基准、补偿标准等内容,要通过流域上下游地方政府签订具有约束力的协议等方式进行明确。

充分体现生态保护利益相关方责任与义务

目前我国已经在森林、草原、湿地、重点生态功能区等方面建立了纵向生态保护补偿体系,主要通过财政转移支付、重大生态建设工程等形式由上级政府对下级政府进行补偿,补偿金额往往与区域生态功能的重要性相关。与纵向生态保

护补偿相比,横向生态保护补偿的利益相关方生态关系相对明确,通过相互监督和制约,共同履行环境保护治理的责任,流域上游要承担保护生态环境的责任,流域下游地区对上游地区为改善生态环境付出的努力要做出补偿。从新安江等跨省试点流域来看,跨省谈判相对较艰难,由于两省在水质标准、补偿指数的测算公式、补偿额度等内容上分歧较多,生态保护补偿机制从酝酿到实施,前后要经历很长时间,有可能会错过流域生态保护与治理的最佳时机。因此,在中央财政引导下流域上下游政府协商建立横向生态保护补偿机制符合我国现有体制,也有利于尽快形成上下游合作共赢的生态环境保护工作格局。

放大“一纵加一横”的补偿效果。《意见》指出,“中央财政对跨省流域上下游横向生态保护补偿给予支持。对达成补偿协议的重点流域,中央财政给予财政奖励,奖励额度将根据流域上下游地方政府协商的补偿标准、中央在不同流域保护与治理中承担的事权因素确定。对率先达成补偿协议流域优先给予支持,鼓励早建机制。”未来几年中央财政很有可能将水污染防治专项、国土江河综合整治、农村环境综合整治等各类资金更多地向横向生态保护补偿这个平台倾斜,进一步发挥资金合力。同时,以中央财政引导流域上下游水环境保护合作为基础,地方政府部门要按照中央“推进财政资金统筹使用”的要求,加大资金整合统筹力度,进一步盘活财政存量资金,可通过推行政府和社会资本合作(PPP)模式,实行政府购买服务等方式,拓宽资金来源渠道,破解资金难题,在上下游流域间真正形成共建共享、合作共赢、共同发展的局面。

强化地方政府生态环境保护责任。流域上下游都承担保护流域生态环境保护的责任,对流域上游可参照国家对重点生态功能区的考核办法,注重其生态保护、环境治理、产业优化转型、社会发展等因素的考核。流域下游承担对上游地区为改善生态环境付出的努力做出补偿的责任,对其考核要注重是否及时足额支付生态保护补偿资金,以及对口协作、产业转移、劳动力培训等领域的考核。地方政府要强化组织领导,层层细化任务,逐级落实责任,参考新安江等试点流域经

验，通过流域综合治理考核办法、河长制管理实施方案等途径，落实目标考核。同时，补偿试点要与开展环保督察，推动党政领导干部生态环境损害责任追究、自然资源资产离任审计、自然资源资产负债表编制等改革试点结合起来，落实地方“党政同责”“一岗双责”。

正如《意见》指出，“流域横向生态保护补偿主要由流域上下游地方政府自主协商确定，中央政府对跨省流域建立横向生态保护补偿给予引导支持，推动建立长效机制。”因此，在推动建立流域上下游横向生态保护补偿过程中，中央政府并不是大包大揽，而是要充分发挥地方的主动性，吸收社会与公众的参与。

强化流域上下游“同保共治”的协作机制

补偿双方要开展全方位的合作，共同做好水质水量监测、水污染联防联控等工作，积极探索新型补偿方式，并逐步根据实践效果进行政策的优化和调整。

建立多层次多方位的补偿体系

一是发挥资金补偿引领作用，引入水权交易、排污权交易等市场化补偿方式，并根据流域自身特点寻求资本兴奋点和赢利点，以自有资金撬动社会资金、创造就业机会，保障流域保护工作的资金充裕及保障流域内居民的利益，从而确保中央引导资金逐步减少的“后补偿时代”生态保护补偿机制能够持续推进。二是深入挖掘补偿资金造血功能，不断优化产业结构，立足自身特色，结合城市定位，发挥区位优势，寻求经济支点，形成自主发展动力。三是参考国内森林、草原等领域建立的可持续发展的产业发展模式以及园区合作、税收分享、对口协作等经验，并兼顾上游发展愿景，完善“造血式”生态保护补偿模式，形成共建共享、共同发展的局面。

落实上下游“同保共治”的机制

流域上下游建立联席会议制度，按照流域水资源统一管理要求，协商推进流域保护与治理。由于各流域影响水质的因素不尽相同，应该针对流域不同地区水环境的突出问题，推行分类施策，实现有效目标的综合治理。例如九洲江流域重点是规模化养殖污染治理，汀江流域则将重点

放在水土流失整治等。可选择流域作为生态环保体制创新试点，整合资源，建立流域内跨区域环境执法合作机制、部门联动执法机制以及环境污染应急响应机制，促进流域各辖区建立互利共赢的利益共同体。

结语

我国流域上下游横向生态保护补偿有需求、有诉求，由于缺乏顶层设计，尤其是跨省流域生态保护补偿举步维艰。《意见》在充分总结已有试点经验的基础上，明确了“地方为主、中央引导”的基本方向，提出了省内跨区域、跨省以及跨多个省份横向生态保护补偿的时间表，建立了基于水环境质量改善的生态保护补偿目标，确保横向生态保护补偿建得科学。通过《意见》的全面落实，流域上下游横向生态保护补偿将成为运用经济杠杆保护生态环境、促进流域水环境质量改善的一种长效机制。^{④B}

主要参考文献

- [1] 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所课题组. 地区间建立横向生态补偿制度研究[J]. 宏观经济研究, 2015(3): 13-22.
- [2] 王金南, 王玉秋, 刘桂环, 等. 国内首个跨省界水环境生态补偿: 新安江模式[J]. 环境保护, 2016, 44(14): 38-40.
- [3] 刘桂环, 文一惠, 谢婧. 关于跨省断面水质生态补偿与财政激励机制的思考[J]. 环境保护科学, 2016, 42(6): 6-9.
- [4] 王金南, 刘桂环, 文一惠, 等. 构建中国生态保护补偿制度创新路线图[J]. 环境保护, 2016, 44(10): 14-18.
- [5] 刘桂环, 谢婧, 文一惠, 等. 关于推进流域上下游横向生态保护补偿机制的思考[J]. 环境保护, 2016, 44(13): 34-37.

(王金南系环境保护部环境规划院副院长兼总工程师、研究员;刘桂环系环境保护部环境规划院生态补偿研究中心主任、研究员;文一惠, 环境保护部环境规划院生态补偿研究中心。刘桂环系本文通讯作者)