

# 关于推进生态保护补偿工作的思考\*

## Thoughts on Promoting Ecological Protection Compensation

**摘要** 国家和地方在生态保护补偿方面做了大量工作，积累了一定经验，补偿领域逐渐由单一领域走向综合补偿、补偿范围由省内拓展到省际间、补偿资金由切块分配转向与成效挂钩、补偿方式由资金补偿拓展到多元化补偿。但在工作实践中仍存在生态保护补偿立法滞后，标准体系不完善；内涵的理解不全面，补偿方式较单一；国家层面生态保护补偿政策综合性效果有待进一步提高；上下游地区间横向生态保护补偿长效机制尚未完全建立；缺乏系统有效的监测评估机制等问题。对此本文提出了扩大补偿范围，继续推进流域上下游横向生态保护补偿；做好重点生态功能区转移支付的配套管理；加强跨界断面水质监测、考核和绩效评价；完善配套制度与标准体系；创新政策协同机制等建议。

**关键词** 生态保护补偿；补偿长效机制；补偿领域；补偿范围；补偿资金；补偿方式；横向生态保护补偿；转移支付

■文/何军 刘桂环 文一惠

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2017.24.002

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。我国生态保护补偿最早起源于森林生态效益补偿，真正受到全社会高度关注是“十一五”以来，每年“两会”期间人大代表和政协委员都提出许多建议和提案，政府工作报告也给予高度重视。目前我国生态保护补偿框架已经基本建立，逐渐形成多元主体参与、补偿方式更加丰富、补偿范围更加广泛、与生态保护成效挂钩的生态保护补偿长效机制。但是，在取得可喜成绩的同时，也要看到由于认识不够全面、基础薄弱、涉及面广导致实践中还存在一些困难和问题，与加快推进生态文明建设的总体要求还有一定差距。随着国家生态保护补偿路线图的逐渐明朗，下一步应该在生态保护成本、发展机会成本和生态服务价值的基础上，综合运用财政转移支付、市场交易等方式，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，协同推进生态环境损害赔偿、生态产品市场交易与生态保护补偿政策，尽快建立市场化、多元化生态补偿机制。

### 国家生态保护补偿制度体系

#### 构建生态保护补偿制度框架

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地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地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。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）提出健全生态保护补偿机制。科学界定生态保护者与受益者权利义务，加快形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制。《生态文明体制改革总体方案》（中发[2015]25号）进一步明确完善生态补偿机制。探索

建立多元化补偿机制，逐步增加对重点生态功能区转移支付，完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。制定横向生态补偿机制办法，以地方补偿为主，中央财政给予支持。目前，国家发展改革委牵头正在制定“生态保护补偿条例”，正在修改完善。

#### 绘制生态保护补偿推进路线图

2016年5月，国务院办公厅印发《关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发[2016]31号），对生态保护补偿进行系统全面部署，国务院办公厅印发《关于同意建立生态保护补偿工作部际联席会议的函》，建立了生态保护补偿沟通协商机制，部际联席会议办公室设在国家发展改革委西部司。2017年12月，财政部、环境保护部、国家发改委、水利部联合印发《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），明确了流域上下游横向生态保护补偿的指导思想和基本原则和工作目标，就流域上下游补偿基准、补偿方式、补偿标准、建立联

\*基金项目：国家重点研发计划课题“生态补偿模式、标准核算与政策措施”（2016YFC0503405）；国家自然科学基金面上项目“基于生态系统服务权衡的流域生态补偿标准研究”（51379084）

防共治机制、签订补偿协议等主要内容提出了具体措施。

### 近年来生态保护补偿重点推进方向 补偿领域逐渐由单一领域走向综合补偿

一直以来，国家林业、农业、水利、国土、海洋等部门依据部门分工，分别开展了森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地生态保护补偿工作。随着“山水林田湖草是一个命运共同体”理念的提出，以重点生态功能区、生态保护红线、国家公园等为载体建立综合性生态保护补偿机制越来越受到重视。

2008年，中央财政设立重点生态功能区转移支付（一般性转移支付），主要用于生态环境保护和改善民生。截至2017年，重点生态功能区转移支付范围已覆盖全国800多个县（市、区），转移支付规模627亿元，预计到2020年转移支付覆盖的县域达到1000个左右。目前国家正在积极研究完善国家重点生态功能区转移支付政策，推动建立生态保护红线生态保护补偿。2016年，中央全面深化改革领导小组批准设立青海三江源国家公园，组建了三江源国家公园管理局，由青海省政府管辖，将原来分散在林业、环保、国土、住建、水利、农牧等部门的生态保护管理职责统一划归到管理局，推进三江源生态综合补偿试点，每年安排农牧民技能培训和转移就业补偿、草原管护经费、生态环境监测经费等。

#### 补偿范围由省内拓展到省际间

积极推进流域上下游建立横向生态保护补偿机制。“十一五”以来，我国已有20余个省份相继出台了流域生态保护补偿政策，根据上下游出境断面的水质状况建立“超标赔偿”

和“达标补偿”的财政激励机制。2011年，在环保部和财政部的积极推动下，全国首个跨省生态保护补偿试点新安江流域水环境补偿试点启动。2016年，推进汀江—韩江流域、九洲江流域、东江流域、引滦入津等上下游横向生态保护补偿工作。目前，安徽与浙江、福建与广东、广西与广东、江西与广东、河北与天津等省（区、市）人民政府分别签署了新安江流域、汀江—韩江流域、九洲江流域、东江流域、引滦入津上下游横向生态保护补偿协议，河北省与北京市正在协商制定密云水库上游潮白河流域横向生态保护补偿协议。流域上下游横向生态保护补偿协议的核心内容是：上下游省份本着“成本共担、效益共享、合作共治”的原则，以流域跨省界断面水质考核为依据，建立奖惩机制，水质只能更好，不能更差。流域上下游地方政府通过加强合作交流、实行联防联控和流域共治、统一监测监管等措施，形成流域保护和治理的长效机制，确保流域水环境质量稳定并持续改善。

跨省流域横向生态保护补偿试点工作取得良好成效。2016年，上下游相关省（区、市）联合监测结果表明，新安江、汀江—韩江、九洲江、东江、引滦入津等流域水质总体达到上下游横向生态保护补偿协议的目标要求。新安江流域多年保持在Ⅱ类水质左右，富营养化趋势得到遏制，水环境质量逐步改善，为其他跨省流域建立横向生态保护补偿提供了示范；汀江—韩江、九洲江、东江流域省界断面总体达到Ⅲ类水质；引滦入津流域水质由Ⅳ类向Ⅲ类转好。试点工作促进了上下游省份间横向沟通协调，初步建立上下游联合监测、联合执法、应急联动、联合治污等长效工作

机制，具体成效如下。

第一，新安江流域设立绿色发展基金，探索建立可持续的投入机制。2011—2014年，安徽省和浙江省启动实施第一阶段新安江流域横向生态保护补偿试点工作，2015—2017年开展第二阶段横向生态保护补偿工作。黄山市在第一轮试点与国家开发银行合作基础上，积极探索设立新安江绿色发展基金，鼓励社会资本参与新安江流域生态环境保护工作。基金由国家开发银行安徽分行牵头，国开证券有限责任公司与中非信银投资管理有限公司、黄山市政府共同发起设立，主要投向生态治理、环境保护、绿色产业发展、文化旅游开发等方面，加快促进黄山市产业转型和绿色发展，实现由原来的末端污染治理向源头污染控制转变、优良的生态资源向生态资本转化，努力走出一条社会化、多元化、长效化保护和发展模式。首期绿色发展基金按1:4结构化设计，试点资金4亿元，基金期限为“5年+3年”，即前5年投资期，后3年按照30%、30%和40%的比例退出。基金初期以债权业务为主，后期引入股权投资。经过严格筛选，基金已确定首批10个项目，其中生态建设项目的投资额不低于20%，确保试点资金专款专用。同时，以流域上下游水环境补偿为平台，皖浙两省战略合作日渐深入，通过开通黄杭高铁等措施，进一步加强协作，探索多元化的合作方式，上下游联动互助，共同发展可期。

第二，汀江（韩江）流域以督查考核促流域治理，强化主体责任落实。福建省龙岩市委、市政府高度重视汀江（韩江）流域生态保护补偿试点工作，专门成立由市委书记任第一组长、市长任组长的汀江流域水环

环境保护和生态保护补偿机制建设工作领导小组。为进一步夯实责任，以考核促治理，龙岩市先后出台了水质目标绩效考评办法、项目管理办法、各县及重点乡镇水质考核管理办法等制度，对全市35个重点乡镇41个出境断面开展监测考核，对水质不达标的严格问责，在党政生态环保责任书考核中扣分并追究县(市、区)党委、政府主要领导和分管领导的责任。

第三，九洲江流域重点加强畜禽养殖污染治理，大力推广生态养殖新模式。广西壮族自治区党委和自治区政府领导高度重视九洲江流域水环境综合整治工作，成立自治区、市、县三级九洲江流域水环境综合整治办公室，自治区政府多次召开专题会议研究推进工作，加强督导，强化整治责任，综合施策。玉林市针对畜禽养殖污染排放量大的突出问题，制定出台《玉林市加强畜禽养殖污染防治工作实施意见》《玉林市生猪小散养殖场(户)污染防治管理规定》等规范性文件；大力推广生态养殖新模式，促进畜禽养殖粪污的资源化利用，陆川、博白两县清拆养猪场141家，清理生猪9.3万头，在320家规模养殖场强力推广“高架网床+微生物益生菌”生态养殖模式，累计规模达20.6万头生猪(存栏量)。该模式可减少养殖污水排放量约90%，畜禽粪便可在底层发酵成有机肥。

第四，东江流域加强机制体制建设。赣州市成立了工作领导小组，由市长担任组长，专门成立了东江源生态保护建设局，为正县级，人员编制12人，负责东江源区生态环境保护治理和生态保护补偿工作指挥调度、协调推进等。出台《赣州市东江流域上下游横向生态补偿资金管理暂行办法》等制度，为推进东江源生态保护

补偿工作提供政策依据和制度保障。

第五，引滦入津流域集中解决潘大水库网箱养殖历史难题。潘家口、大黑汀水库网箱养殖属于历史遗留问题，涉及库区移民安置和脱贫等难题。为切实改善引滦水质，河北省领导多次主持召开专题会议进行安排部署，唐山、承德两市政府领导亲自挂帅，组建清理工作指挥部和工作队，制定具体的清理方案，细化奖补标准、资金管理、信访稳定等措施。2016年11月以来，潘大水库已清理网箱59591个，占网箱总数的76%，清理库鱼13707万斤。其中，任务最重的唐山市迁西县共清理网箱40705个、清理库鱼8397.6万斤，目前已完成全部清理任务。2017年底前河北省将全面完成潘大水库网箱养鱼的取缔和清理工作。

#### 补偿资金由切块分配转向与成效挂钩

《生态文明体制改革总体方案》要求“完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制”，很多地区开始尝试建立生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。

浙江省形成以“林、水、气”

为主要分配依据的生态环保财力转移支付机制。早在2008年，浙江省就出台《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》，后又经过修订，形成了以“林、水、气”等反映区域生态功能和环境质量的基本要素为分配依据的生态环保财力转移支付资金。浙江省通过省财政统筹，把生态保护补偿资金纳入财力转移支付和财政奖罚政策之中，相继出台重点生态功能区示范区建设试点政策和污染物排放总量财政收费等制度。目前，浙江省正将污染物排放总量财政收费制度、重点生态功能区示范区建设试点财政政策和生态公益林补偿政策等进行有机整合，形成更加综合、系统的绿色发展财政奖补机制。

江苏省建立以“谁保护、谁受益”“谁贡献大、谁得益多”为分配导向的生态保护红线补偿机制。江苏省在全国首创生态保护红线补偿机制，在省级现有各项环境保护和生态建设专项资金的基础上，通过创新体制机制，探索建立生态保护补偿转移支付制度，加大财政投入力度，突出“谁保护、谁受益”“谁贡献大、谁得益多”的分配导向，对因实施生

▶ 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



态保护而形成贡献的地区给予适当补偿,切实增强各地改善环境质量、维护生态安全的能力。

广东省建立补偿和激励相结合的生态保护补偿机制。2013年,广东省财政厅会同环保厅、林业厅等部门联合制定并印发《广东省生态保护补偿机制考核办法》(粤财预[2013]246号)。建立完善生态环境保护考核指标体系,从水、大气、林业、节能减排等方面设置两级共16项生态指标,其中引入社会普遍关注的“跨行政区域河流交界断面水质达标率”“重点重金属污染物排放量”等指标,作为补偿资金分配的重要因素之一,对重点生态功能区、禁止开发区实施横向和纵向两个维度的考核评价,指导督促有关地区扎实推进生态文明建设。

福建省、江西省均形成“水、林”为主要分配依据的重点流域生态保护补偿机制。2015年,福建省人民政府印发《福建省重点流域生态补偿办法》(闽政[2015]4号),对闽江、九龙江、敖江流域范围内的43个市(县、区)生态保护补偿进行统一部署。将水质指标作为补偿资金分配的主要因素,同时考虑森林生态保护和用水总量控制因素,其中水环境综合评分因素占70%权重,森林生态因素占20%权重,用水总量控制因素占10%权重。对水质状况较好、水环境和生态保护贡献大、节约用水多的市、县加大补偿,反之则少予或不予补偿,进一步调动各市、县保护生态环境的积极性。同年,江西省人民政府也印发《江西省流域生态补偿办法(试行)》(赣府发[2015]53号),以县(市、区)行政区划单位为计算、考核和分配转移支付资金的对象,资金分配将水质作为主要因素,同时兼顾森林生态保护、水资源管理

因素,对水质改善较好、生态保护贡献大、节约用水多的县(市、区)加大补偿力度,进一步调动保护生态环境的积极性。

### 补偿方式由资金补偿拓展到多元化补偿

除财政转移支付外,通过将补偿资金转化为技术或产业项目形成造血机能,使外部补偿转化为自我发展能力,这是目前越来越受到关注的做法,例如对口协作、园区合作(异地开发)、设立生态岗位等。

对口协作方面,广西壮族自治区积极扶持贺江流域水源林周边群众发展特色产业。一是大力支持贺州市种植养殖业发展。2015年,自治区财政补助贺州市农业优势产业扶持资金3322万元,重点扶持贺州市现代特色农业示范区建设、南方草地畜牧业发展、农业技术推广与服务、农民专业合作社等农业优势产业发展。二是大力支持贺州市林下经济发展。十八大以来,自治区财政安排贺州市林下经济发展专项资金355万元,对贺州市从事林下经济发展的单位和个人开展林下种植、林下养殖、林下产品采集加工和林下旅游等类型进行扶持。

园区合作方面,浙江金华与磐安的园区合作是最早的园区合作探索,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。

设立生态岗位方面,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。自2016年起,西藏为建

档立卡贫困人口提供50万个生态保护政策性岗位,2017年增加到70万个,年人均补助3000元。

### 生态保护补偿工作存在的困难

各地、各部门在生态保护补偿方面做了大量探索性工作,但由于认识不够全面、基础薄弱、涉及面广,实践中还存在一些困难和问题。

#### 生态保护补偿立法滞后,标准体系不完善

现有涉及生态保护补偿的规定分散在多部法律之中,缺乏系统性和可操作性。由于存在跨界流域生态环境差异、生态保护补偿对象的多样性以及范围的不确定性等因素,尚没有规范的生态保护补偿标准核算方法,流域生态环境保护成本、发展机会成本和生态服务价值没有得到充分体现。

#### 对生态保护补偿内涵的理解不全面,补偿方式较为单一

虽然目前的生态保护补偿逐渐走向多元化补偿,例如对口协作、园区合作等,基本上局限在纵向补偿方面。横向补偿仍然以资金补助为主,单一的资金补偿方式难以对区域协调发展起全面推动作用,降低了上游生态保护补偿的边际收益。

#### 国家层面生态保护补偿政策综合性效果有待进一步提高

个别地方的生态保护补偿实践超前于国家层面的推进工作。在深度和广度方面,目前,浙江、江苏等省的生态保护补偿实践不断深化,政策、制度、措施等不断完善,覆盖面已涉及全省范围;国家层面限于体制机制、部门分割管理等原因,生态保护补偿政策不够系统全面,相关部门根据各自职责开展工作,尚未形成整体合力,政策的综合性效果有待进一步提高。

## 上下游地区间横向生态保护补偿长效机制尚未完全建立

目前跨省流域横向生态保护补偿的相关政策主要以协议形式出台,时效性和强制性难以保障,而跨省流域的水环境质量改善是一个长期持续的过程,需要政府间、部门间通力协作,协议性文件约束性有限,难以保障生态环境质量的长期改善。

### 缺乏系统有效的监测评估机制

目前对生态保护补偿的绩效评估大多侧重于单因子评价,缺乏对区域生态系统功能的整体性和系统性评价,生态保护补偿全过程评估考核制度尚未建立。

## 关于推进生态保护补偿工作的建议

### 继续大力推进流域上下游横向生态保护补偿,扩大补偿范围

加强对已签署横向生态保护补偿协议的流域的业务指导、督促和绩效评价,推动流域上下游省份实行联防联控和流域共治,通过统一监测、强化监管等措施,加强流域生态环境保护和治理,确保水环境质量稳定并持续改善。及时跟踪机制建设工作,积极协调出现的新问题,不断丰富和完善补偿机制内涵,确保工作有序开展。深化跨省流域横向生态保护补偿试点工作,研究制定长江流域、京津冀冀地区等横向生态保护补偿方案。

### 做好重点生态功能区转移支付的配套管理工作

做好国家重点生态功能区县域生态环境质量考核工作的组织实施,修订完善国家重点生态功能区县域生态环境质量监测、评价与考核办法,组织开展相关监测及数据分析评估工作,提交国家重点生态功能区县域生态环境质量考核报告,并适时对相关省份考核工作情况进行抽查,为中央

财政安排资金提供依据,奖优罚劣。

推动重点生态功能区转移支付与生态保护红划定工作相衔接,优先将生态保护红线比例高的县域纳入转移支付范围。调整优化重点生态功能区转移支付县域名单,综合考虑生态系统服务功能重要性、生态保护红线面积占比、生态保护修复成效等因素,调整重点生态功能区转移支付系数,充分体现“谁保护、谁受益”,“谁重要、谁面积占比大,谁得益多”的转移支付分配导向。

### 加强跨界断面水质监测、考核和绩效评价工作

加强跨界断面水质监测。建立健全环境监测制度,完善监测分析方法和技术规范,指导地方制定跨界断面水质监测方案,完善重点流域跨界断面监测网络,按照统一的标准规范开展监测和评价,并确保监测信息联网共享,为开展横向生态保护补偿提供客观权威的水质监测数据。

完善绩效考核机制。对纳入横向生态保护补偿试点的跨省流域开展绩效评价,对绩效评价好的流域给予奖励,对绩效评价差的流域减少或暂停下达资金。

### 完善配套制度与标准体系

加快完善流域水环境、重点生态功能区等不同领域的生态保护补偿标准体系,根据生态系统服务价值、生态环境承载力、生态保护和环境治理投入、发展机会成本、经济条件等因素,完善测算方法,研究制定补偿标准或技术规范。

加强生态保护补偿相关领域的科学研究和技术攻关,深化生态保护补偿理论和生态服务价值等课题研究,开展以环境容量为基础的环境承载力及监测预警研究,加强生态保护补偿相关信息公开,为生态保护补偿绩效

评价提供技术支撑。

### 创新政策协同机制

协同推进生态环境损害赔偿、生态产品市场交易与生态保护补偿政策。开展生态环境损害赔偿制度改革试点,加快形成保护生态环境者得到合理补偿、损害生态环境者依法赔偿的运行机制。健全生态保护市场体系,使保护者通过生态产品的交易获得收益,推进排污权有偿使用和交易,鼓励地区间、流域上下游探索水权交易试点,推动生态保护补偿市场化机制不断完善。加强生态保护补偿绩效评价与自然资源资产离任审计、生态环境损害责任终身追究等制度的相互衔接。<sup>[1B]</sup>

### 主要参考文献

- [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] 沈满洪. 生态补偿机制建设的八大趋势[J]. 中国环境管理, 2017, 9(3): 24-26.
- [3] 刘桂环, 张彦敏, 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.
- [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——《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.
- [5] 刘桂环, 文一惠, 谢婧, 等. 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.
- [6] 王金南, 王玉秋, 刘桂环, 等. 国内首个跨界水环境生态补偿: 新安江模式[J]. 环境保护, 2016, 44(14): 38-40.

(何军系环境保护部环境规划院副院长; 刘桂环系环境保护部环境规划院生态环境补偿研究中心副主任、研究员; 文一惠, 环境保护部环境规划院。刘桂环系本文通讯作者)