

生态补偿

ECO-COMPENSATION

简报
2017年
第4辑



环境保护部环境规划院

CHINESE ACADEMY FOR
ENVIRONMENTAL PLANNING

目 录 /

Contents

杨伟民：生态文明体制发生了历史性变革.....	1
江西将摸清贫困地区“生态家底”开展生态扶贫.....	3
【聚焦十九大】朱华：福建在保护环境和经济发展中找到共赢路径.....	3
聚焦新安江流域跨省生态补偿试点.....	4
昆明推行河道生态补偿制度“跨界买单”成为治理常态.....	6
云南富宁：4546 名贫困人口享受生态保护补偿政策实现脱贫.....	9
毕节市出台天然林资源保护管理办法.....	9
中山全省首推“统筹型”生态补偿政策.....	10
新安江流域跨省生态补偿两轮试点背后——一江清水何以来？.....	13
国务院关于草原生态环境保护工作情况的报告.....	20
山东市场化生态补偿机制值得推广.....	25
沈阳出台河流断面水质污染补偿办法.....	26
银川市出台生态公益林补偿暂行办法 每亩可获 500 元补偿.....	26
生态扶贫 收获“美丽”与“富裕”.....	27
云南怒江傈僳族自治州走生态保护与脱贫致富“双赢”之路.....	28
河北环保厅：助推京津冀 在生态环保领域率先突破.....	30
沈阳将实现重要区域生态保护补偿全覆盖.....	32
完善生态补偿价格机制 还需财政资金多“支援”.....	32
西藏：累计落实生态补偿资金 192 . 67 亿元.....	33
韶山实施低碳发展 健全生态保护补偿机制.....	33
【链接】国家发展改革委关于全面深化价格机制改革的意见.....	34
云南红河州健全生态保护补偿机制.....	40
生态扶贫是促进人与自然和谐的生动实践.....	41
面向生态补偿的生态系统生产总值核算项目终期研讨会在黔东南州召开.....	42

皖浙“对赌”新安江 跨省跨流域生态补偿破局	43
安徽明年在全省推开林长制 打造皖江国家森林城市群.....	46
流域生态补偿试点再扩军 长江赤水河官厅水库将入围.....	47
专家称国家生态补偿发展路线图渐明晰	48
福建县级以上政府拟设立森林生态效益补偿专项资金.....	51
广西壮族自治区人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见.....	51
临沧市人民政府办公室关于健全生态保护补偿机制的实施意见	56
建立生态补偿机制 共抓长江大保护	62
河道生态补偿机制实施半年来 相关县区需缴纳 3.4 亿元补偿金.....	63
新疆精河县发放草原生态补偿奖励金.....	64
滇池流域河道生态补偿金使用管理办法出台 生态补偿金实行月通报月缴纳	64
宣恩落实生态补偿助力“绿色脱贫”	66
安吉：首推乡镇级生态补偿办法	67
生态保护补偿扎实推进 下一步将起草补偿条例	68
许昌再次获得省级生态补偿奖励	71
岳阳市人民政府办公室关于健全生态保护补偿机制的实施意见 (岳政办发〔2017〕31号)	71
水专项加快完善跨省流域生态补偿技术体系 推动跨省流域生态 补偿从试点走向全面推进	74
天津建湿地生态补偿制度 集体土地流转每亩年补 500 元	75
西藏生态补偿激发脱贫内生动力	75
《无锡市生态补偿条例》起草工作正式启动	77
武清湿地周边的注意！市政府刚刚发布湿地生态补偿办法	77
生态补偿应明确生态优先原则.....	78

杨伟民：生态文明体制发生了历史性变革

2017 年 10 月 1 期总第 656 期

中央财经领导小组办公室副主任杨伟民：

各位记者朋友们：大家下午好。非常高兴与大家见面，借这个机会，我主要介绍一下生态文明体制改革的进展情况和成效。

大家知道，改革开放以来，我国经济发展取得了举世瞩目的成就，但不可讳言的是，生态环境成为国家发展的短板，成为人民生活的痛点。要补齐这块短板，治愈这一痛点，要坚持两手抓，一方面要加强生态文明建设，另一方面要改革生态文明体制，而且应该说后一手应该要更硬一些。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明体制改革，中央全面深化改革领导小组召开的 38 次会议当中，其中 20 次讨论了和生态文明体制改革相关的议题，研究了 48 项重大改革。党的十八届三中、四中、五中全会提出的 37 项生态文明体制改革任务，已完成 24 项，部分完成 9 项，正在推进的 4 项，出台改革文件 84 件。

考虑到生态文明体制缺乏顶层设计的情况，总体来看生态文明体制改革相对滞后，至少是滞后于经济体制改革的，2015 年，党中央、国务院专门制定了《生态文明体制改革总体方案》。这个总体方案明确了生态文明体制的“四梁八柱”，设计

了“八项制度”。到目前而言进展比较顺利，总体方案确定的 2015-2017 年要完成的 79 项改革任务中，73 项已经全部完成，6 项基本完成。

目前，生态文明制度体系加快形成，自然资源资产产权制度改革积极推进，国土空间开发保护制度日益加强，空间规划体系改革试点全面启动，资源总量管理和全面节约制度不断强化，资源有偿使用和生态补偿制度持续推进，环境治理体系改革力度加大，环境治理和生态保护市场体系加快构建，生态文明绩效评价考核和责任追究制度基本建立。

生态文明建设是我国发展史上的一场深刻变革，党的十八大以来五年，是我国生态文明体制改革密度最高、推进最快、力度最大、成效最多的五年，从一个侧面，诠释了这五年党和国家事业发生的历史性变革，也说明生态文明体制发生了历史性变革。

在这里我举一些例子，大家看看是不是历史性的变革。比如，除了矿藏外，其他自然资源全民所有的所有权人不到位，界限不清。对这一新中国成立 60 多年、改革开放 30 多年没有触动的体制，以习近平同志为核心的党中央启动了这项改革，重点一是确权，二是管理体制。虽然全面建立自然资源产权制度需要一个过程，但应该说现在已经开启了历史性的起步。

再比如说，过去所有地方都要大开发、大发展，都要实现工业化城镇化，这其实

是不符合经济规律和自然规律的。我们推动建立主体功能区制度，促进各地区按照优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的要求推动发展。比如，北京属于优化开发区，总书记提出疏解北京非首都功能，走出一条内涵集约发展的新路子，探索出一种人口经济密集地区优化开发的模式。这实际上相当于对首都北京的重构，是继历史上元、明、清之后对首都的又一次重构，当然这也是一件具有历史意义的大事。

再比如说，过去涉及自然资源管理的部门几乎都各自设置了自己管理的保护地，数量很多、面积很大，但监管不到位，有些形同虚设。总书记亲自主持审定了三江源（12.31万平方公里）、东北虎豹（1.46万平方公里）、大熊猫（2.71万平方公里）、祁连山（5.02万平方公里）等4个国家公园体制试点方案，要求保护这些区域自然生态系统的原真性、完整性，目的就是把总面积21.5万平方公里的国土还给自然，把全国2%的国土空间还给大熊猫、东北虎、藏羚羊，给子孙后代留下更多净土。这件事无疑在中华民族发展史上是一件前所未有的大事。

再比如说，空间性规划存在交叉重叠的问题，一块国土，可能被不同的部门规划成不同的用途，这也是一个多年想解决而没有解决的问题。空间治理体系是国家治理体系的重要组成部分，但如何进行空间治理，必须有个统一、完整的空间规划为依据。总书记要求开展市县“多规合一”，一个市县一本规划、一张蓝图，最后才能

实现一张蓝图干到底，并主持审定了海南、宁夏省级空间规划试点方案。试点情况表明，一个地区，一个空间规划是完全可行的，没有必要制定那么多规划。

再比如说，我们一直实行最严格的耕地保护制度，严守18亿亩耕地红线，但对其他自然生态空间的保护却相对薄弱，耕地保护严了，一些地区就向林地、湿地、草原、海洋要建设用地。总书记讲山水林田湖草是一个生命共同体，这就是说，要想真正保护好耕地，特别是保护好耕地的质量，必须在保护耕地的同时，同时、同步保护好其他自然生态空间。目前，包括，土地、水、能源、天然林、草原、湿地、沙化土地、海洋、矿产等自然资源都实行了总量管理制度。

过去一些地方一度存在着重视增长速度、忽视生态环境保护的状况。总书记要求，不能单纯以GDP论英雄，对造成生态环境损害的地区，要终身追究领导干部的责任。现在，通过一系列制度性安排，各地区各部门保护生态环境的自觉性和主动性显著增强，这也是一个根本性的转变。

在环境治理方面，也发生了很多历史性的变化。李部长已经作了介绍。

党的十九大在十八大的基础之上再一次吹响了加快生态文明体制改革、建设美丽中国的号角，这就进一步昭示了以习近平同志为核心的党中央加强生态文明建设的意志和决心。在决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程中，我们要打好污染防治这场攻坚战，尽

快补上生态环境这块最大短板，提供更多优质生态产品，满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，使我们国家天更蓝、水更清、山更绿，使人们能够看得见星星、听得见鸟鸣，真正实现人与自然的和谐共生。

江西将摸清贫困地区“生态家底”开展生态扶贫

2017年10月2期总第657期

近日，记者从江西省扶贫和移民办获悉，2018年，江西省将在各贫困地区全面开展自然资源确权登记工作，摸清贫困地区“生态家底”，更好开展生态扶贫。

开展自然资源确权登记是促进生态保护和生态价值转换的前提。记者了解到，在开展确权登记的同时，江西省还将选择部分贫困县开展生态价值评估试点，重点探索森林生态系统、湿地生态系统、生物多样性、流域生态、碳汇等重点领域的功能和价值评估，争取在2018年形成研究成果并在部分领域应用。

江西省扶贫和移民办有关负责人表示，除开展自然资源确权登记外，江西省还将采取加强生态系统保护与修复、推进环境综合治理、加大生态补偿力度、鼓励发展适宜产业等措施，让贫困地区在加强生态保护的同时也加快发展。

【聚焦十九大】朱华：福建在保护环境和经济发展中找到共赢路径

2017年10月3期总第658期

今日中国杂志社记者：

请问朱厅长，前一段时间，中联部举办了以“绿色发展”为主题的专题宣介会，就是以福建的实践为例。请问，在过去5年中，福建采取了哪些措施让福建省在生态保护方面走在了全国的前列？您能不能用具体的实例来说明一下。

朱华：

感谢这位媒体记者的提问。早在2000年，时任福建省长的习近平总书记就顺应百姓的要求，极具前瞻性地提出了建设生态省战略，并且在总书记的亲自指导推动下，制定了生态省建设规划纲要。福建省委省政府牢记总书记的嘱托，认真贯彻落实中央决策部署，做好绿色这篇文章，主要体现在这样几方面：

第一，坚持绿色发展。福建在绿色发展中注意做好加法和减法。加法就是在产业结构上注重发展绿色低碳循环新兴产业，优化调整产业结构，注重通过技术改造来提升传统产业，并且在产业的发展中不断注入新的动能。做减法就是减少污染的存量，淘汰落后产能，特别是通过对环境污染企业实行比国家更严格的环境标准，减少对环境的污染。

第二，做大绿色福利。就是通过绿色发展，让老百姓能够享受到更多的绿色福利。在这方面，福建进行了一系列的改

革探索。我这里举个例子，福建最早启动了林权制度改革，通过赎买、入股等多种改革试点，让农民不砍树也能致富。福建实行了生态主体功能区划，很多山林不能砍树，林农的收益怎么解决？我们通过各种形式，开展重点生态区位商品林赎买等改革试点，推动林下经济，种植了很多配套的农作物，去年林下经济生产总值达到 616 亿，林农收入从 2012 年的 1 万多元增加到去年的 1.5 万元，年均增长 10.9%，高于同期全省城镇居民收入水平。同时，针对百姓环境质量诉求，打好三大污染防治攻坚战，让百姓在大气、水、土壤的治理当中获得真正的生态产品，这也是最普惠的产品，通过碧水蓝天、洁净的环境，获得更多的福利。

第三，坚持绿色导向。各级党委政府建立了生态环境保护目标责任制，提高生态环境工作比重，上一级党委政府每年对下一级党委政府进行考核；相关部门也履行了管行业、管生产必须管环保的职责，构建了一个纵向到底、横向到边的生态环保目标责任体系。同时，福建建立了一套优化的考核办法。取消了 34 个县 GDP 的考核，把考核重点放在生态质量和农民增收上。建立党政领导干部生态环境损害责任追究制度，以及领导干部自然资源资产离任审计制度，离任不仅要审经济，还要审环保，让我们的干部有一个绿色导向，更好地履行生态环境的职责。

第四，坚持了绿色创新。福建是首个国家生态文明试验区，国家赋予了我们先

行先试的职责。福建出台了一系列绿色金融制度，用市场化机制推进污染防治。比如率先建立流域上下游生态补偿机制，在补偿资金分配上更多地向流域上游生态保护区倾斜。让环境受益者付费，让绿水青山的守护者有更多获得感。

福建这几年坚持绿水青山就是金山银山，在保护环境的同时，经济一直保持中高速发展。十八大以来，福建的 GDP 人均增长速度达到了 10.9%，去年我们的 GDP 首次进入全国前十。所以福建在保护环境和经济发展找到了一条共赢的路径。

聚焦新安江流域跨省生态补偿试点

2017 年 10 月 4 期总第 659 期

拆了网箱，街口村民每年共少了 300 多万元的收入，这是村民生计的主要来源。街口如此，新安江畔诸多同样拆了网箱的地方也是这样。

“江水清了，日子倒有些‘混’了，总不能饿着肚子守护绿水青山吧。”汪文金盘算着和几个朋友上屯溪区的一个水库搞养殖，重操旧业。“只要是牵扯到新安江流域一律不让养鱼，这个水库和新安江无关。没办法，日子还得过，谁都希望把日子过得更好些。”

街口村民心中的不忿，很大部分还来自一线之隔的“邻居”。

街口村再往东便出了安徽，是浙江省淳安县威坪镇窄山村的地界。

论自然条件和区域位置，两个村子不

分伯仲，农业生产没有差距。但“同饮一江水，冰火两重天”的情况确实存在。无论是各类补偿还是社会保障，窄山村都要优越于街口村，村民的日子宽松不少。原因简单，浙江经济发达，窄山村姓“浙”。

沿新安江顺流而下，GDP水涨船高。2016年安徽省黄山市休宁县全年GDP77.3亿元、歙县143.01亿元；下游的杭州市淳安县，虽在浙江属欠发达地区，GDP依然达232.85亿元，再到建德，已达345.26亿元。

黄山市人均GDP仅为近邻杭州市的1/3、城乡居民收入等指标仅为杭州市平均水平的一半左右，几项平均指标甚至远低于淳安县。

同饮一江水，隔省两重天。不仅眼下经济社会发展水平相去甚远，村民生活水平差距明显，而且差距还在拉大，拆了网箱的街口村民心理上自然有些不平衡。

新安江综合治理、城乡污水治理、农村垃圾与河道整治等一批项目，黄山市已累计花了109亿元，其中从试点工作中拿到补偿资金30.2亿元。

“试点方案给的补偿金仅仅针对污染防治的工程治理补助，产业结构调整、企业搬迁、退耕还林、污染防治日常管护、生态移民以及对生态保护者的直接补偿并不在此之列，国开行的投资同样如此。”聂伟平说，“黄山市可用财力有限，巨大的投入需求让这个经济欠发达地区多少有些捉襟见肘，试点补偿仅是杯水车薪，远满足不了流域生态保护所需。”

资金方面，浙江淳安实际上面临着相似的难题。2012年至2017年实施的两轮生态补偿机制中，淳安没有获得中央财政任何补偿补助资金。“为保护千岛湖实施了大规模产业关停整治，影响到县里内生性财力增长，我们县级财力也十分薄弱。”淳安县财政局有关负责人建议，将淳安县一并列入中央财政的新安江流域生态补偿机制。

“建立横向生态补偿机制，不是简单地由下游给予上游一定的补偿，或由经济发达地区给予经济不发达地区一定的补偿，要确定生态补偿和转移支付的合理标准。”浙江省环保厅规财处工作人员蔡郁蓓认为，鉴于当前的财政体制，对于源头地区的生态补偿，宜由上级财政承担，既可以减少利益协调的工作量，也更便于补偿机制的全面推广。

早日建立市场化、多元化生态补偿机制

“为了一江清水，即便没有补偿，我们也会义无反顾地投入”

“上游人的洗脚水，成了下游人的致富泉，下游人拿上游人的洗脚水做上了几百亿的产业。”这是黄山人经常拿来打趣的一句话。一头是富庶的浙江，一头是相对落后的安徽，“利益共享，责任共担”，口号易提，落实维艰。

环保部对新安江上游带来的生态效益做过生态系统服务价值评估，结果显示，系统服务价值总计246.48亿元，其中水生生态服务价值总量64.48亿元。

“单就 60 多亿元的水生态服务价值论，下游人一年补一半也至少有 30 多亿元吧，就算是 20%，一年也得有个 12 亿多。”目前的补偿额度，聂伟平颇有不平，“对于下游而言，我们提供的不仅是优质的，更有可观的水量。水量是通过上游封山育林、植树造林涵养出来的，简单以水质要求作为补偿标准，显然不合理。”

补偿够不够，拿什么作为补偿额度依据？下一步的试点，聂伟平认为应探索开展水权交易，逐步用市场化办法解决生态保护资金投入来源，建立水资源产权登记制度。

“新安江保护用简单的数据是算不出来的，未来的发展也不可估量。作为上游的黄山市，为了一江清水，即便没有补偿，我们也会义无反顾地投入，这是对后人负责，也是对历史负责。”任泽锋说。

如何加大生态保护补偿力度？2016 年 4 月国务院办公厅印发的《关于健全生态保护补偿机制的意见》提出多渠道筹措资金，加大保护补偿力度。“除了增加纵向中央和地方财政转移支付以及鼓励横向地区间补偿之外，还要发挥市场机制促进生态保护的积极作用，使保护者通过生态产品的交易获得收益。”发改委相关负责人表示，要建立用水权、排污权、碳排放权初始分配制度，探索建立用水权、排污权、碳排放权交易制度。

“近年来，我国补偿立法在不断完善，但现有涉及生态补偿的法律规定分散在多部法律之中，缺乏系统性和可操作性。”

聂伟平介绍，“生态补偿涉及不同的利益主体和责任关系，没有专门的法律法规，很难形成十九大报告要求建立的市场化、多元化生态补偿机制。”

除资金补助外，目前在产业扶持、技术援助、人才支持、就业培训等补偿方式方面缺乏成功的合作案例。聂伟平期待，“如果两省能在产业转移、人才培养方面加强合作，改‘输血式’为‘造血式’补偿，推动全流域发展一体化，将更有利于实现两省共建共享、互利共赢。”

昆明推行河道生态补偿制度 “跨界买单”成为治理常态

2017 年 10 月 5 期总第 660 期

9 年河长制成效如何？

2008 年，昆明市委、市政府以加快滇池治理为突破口，开始在滇池流域全面实行河（段）长负责制，并把河长制纳入地方法规，这在当时尚属全国首创。

由市级领导担任河长，河道流经县区领导担任段长，对辖区水质目标及截污目标负总责，实行分段监控、分段管理、分段考核、分段问责。河长作为河道管理责任人，其核心就是对河道水生态、水环境持续改善和断面水质达标负领导责任，实行任期目标责任制。

入滇河道水质好了，滇池水才会变清。昆明市河道管理按照市、县（市、区）、乡（镇、街道办事处）三级管理体系进行管理，属地各级政府为河道管理的管理主

体。同时，还建立了严格的目标考核和责任追究制度，对于河（段）长责任制落实到位、河道综合整治目标任务未完成、水质改善不明显的责任单位及责任人，进行严厉问责。

实行河长制 9 年来，滇池 36 条出入滇池河道的水环境、生态景观得到有效改善，基本实现了 36 条出入滇池河道以及滇池周围工业、农业、生活污染源的截污导流，河道水环境得到了有效改善，直排污水现象基本消除；入滇河道水质不断改善，主要入湖污染物浓度明显减轻；滇池流域河道两岸拆临、拆违，实施河床内湿地绿化，河道生态景观得到明显改善。

跨界污染成“顽疾”

不容忽视的是，在上下游间，水质污染成了一本“糊涂账”，上游向下游排污的跨界污染成了河道治理“顽疾”。

9 年来，昆明在滇池流域推行河（段）长责任制，取得了一定成效，但河（段）长责任制尚不完善，缺乏系统性约束性，未形成有效的长效治理监管机制，重建轻管问题不同程度存在；部分河道整治不彻底、偷排乱排、侵占河道等问题还是较为突出，特别是流域内的过度开发利用已经超出水资源的承载能力，导致河道萎缩、生态退化等问题依然突出。

为此，昆明结合实际，全面深化河长制。2017 年，昆明市委、市政府出台了全面深化河长制工作的意见，坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力，在范围上，由滇池流域推广到全市域的河

（渠）湖库范围；在内容上，从水污染治理为主，转变到保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态的全面综合治理；在体系上，建立市、县（市）区和开发（度假）园区、乡镇（街道）、村（社区）、村小组“四级河长五级治理”责任体系；在格局上，构建分级管理、属地负责，各级各部门各司其职、齐抓共管的工作格局。

同时，昆明还把河长制工作内涵，由单纯治河治水向整体优化生产生活方式转变；把河长制工作理念，由管理向治理升华转变；把河长制工作范围，由河道单线作战向区域联合作战拓展；把河长制工作方式，由事后末端处理向事前源头控制延伸；并把河长制工作监督，由单一监督向多重监督改进。通过建立河（渠）湖库管理保护信息发布平台，在河道岸边设置河长公示牌，积极引入第三方评价等多种形式，对河（渠）湖库保护治理工作进行监督。并按照政府主导、社会参与、市场运作的原则，实行河道维护管理市场化运作，调动社会力量积极参与，形成河（渠）湖库保护治理多元化投入机制。

在滇池流域水环境保护方面，除了行政手段，经济手段也是很重要的一种方式。因此，昆明还把河（渠）湖库保护治理，由政府为主向社会共治转化，通过认真落实最严格的水资源管理制度、严守水资源三条红线外，还建立健全河道生态补偿机制，全面加大滇池治理力度。

今年 4 月份，昆明正式启动实施了滇池流域河道生态补偿制度。并且，生态补

偿还与地方领导责任相挂钩，对被生态补偿责任县（区）的党政主要领导和分管领导，还将根据辖区所有考核断面中年均水质不达标断面比例，同比例扣减个人年度目标管理绩效考核兑现奖励。

河道生态补偿怎么算？

过去，对河道上游污染的河水，下游区域只能“默默承受”。现在，上游污染了，就要为下游买单。

昆明市滇池管理局河道及生态管理处副处长吴静然介绍，在借鉴国内水环境区域生态补偿先进地区工作经验的基础上，市水务局、市滇管局、市环保局、市财政局、市水文局等多部门共同对河道生态补偿制度的建设进行认真、深入、全面的研究，确定在滇池流域内率先实施河道生态补偿，并逐步向滇池流域外推行。

开始向跨界污染顽疾开刀。为确保河道生态补偿顺利推进，市水务局、市滇管局、市环保局、市水文局组成多个专项工作组，在流域各县（市）区政府、开发（度假）区管委会的配合下，对滇池流域所有河道交界断面及入湖口断面进行全面实地踏勘，并结合水域实际情况将水质、水量监测断面进行了统一。对存在争议的监测断面，在征求县（市）区、开发（度假）区意见的基础上，结合行政界线，以监测数据的代表性、稳定性、可控性为重点，优化断面布设，现已完成 34 条河道，59 个水质、水量监测断面的勘定。

上游污染下游，上游就要付出代价。同时，按照“试点先行、稳步实施”的原则，

今年 4 月份起，开始在滇池流域新运粮河、西边小河、新宝象河三条河道开展生态补偿试点工作；在前期试点的基础上，7 月份起，在入草海的大观河、西坝河、王家堆渠、乌龙河、船房河这 5 条河道开展河道生态补偿工作；8 月份起，在滇池流域其余 26 条河道及支流沟渠、41 个考核断面推行河道生态补偿。最后，将以滇池流域河道生态补偿经验为基础，逐步向全域推行。

那么，河道生态补偿金是如何算出来的？据了解，根据《滇池流域河道生态补偿办法（试行）》，昆明以各县（市）区、开发（度假）园区之间河道交界断面及入湖（库）口断面作为考核断面，以化学需氧量、氨氮、总磷三项污染物作为考核指标，考核县（区）间的河道污染物超标情况，补偿标准为化学需氧量 2 万元 / 吨，氨氮 15 万元 / 吨，总磷 200 万元 / 吨，考核断面补偿金为 3 个指标计算的补偿金之和；考核断面出现非自然断流的，按照每个断面 30 万元 / 月缴纳生态补偿金；未完成年度污水治理任务的，按年度未完成投资额的 20% 缴纳生态补偿金。同时，如果水质净化厂出水水质未达标的，也将按有关规定处罚。

从“要我治理”到“我要治理”

是“要我治理”，还是“我要治理”？启动河道生态补偿制度以来，各县（区）不得不直面、思考这个问题。

自今年 4 月启动滇池流域河道生态补偿以来，截至今年 8 月份，因大清河、六

甲宝象河、虾坝河实施工程整治，无水质、水量数据，滇池流域其余 31 条河道共需缴纳生态补偿金 14848.8749 万元。其中，8 月份滇池流域河道生态补偿金首超过 1 亿元。

改革生态制度，才能提升治理能力。滇池流域河道生态补偿制度运行 5 个月来，河道生态补偿已初显成效，除地方责任得到落实，水质水量监测网络逐步完善外，河道断面水质已有效提升。根据 8 月份考核情况，在 31 条河道的 55 个断面中，已有 34 个断面实现水质达标。通过对断面化学需氧量、氨氮、总磷超标情况的监测，各责任县（区）政府及开发（度假）园区管委会有针对性地对相关污染物超标情况进行及时处置，组织开展保护整治工作，各断面水质正逐步提升。

云南富宁：4546 名贫困人口享受生态保护补偿政策实现脱贫

2017 年 10 月 6 期总第 661 期

自扶贫攻坚战打响以来，富宁县林业局始终把“生态补偿脱贫一批”放在首要位置，充分发挥行业优势，全面参与全县精准扶贫、精准脱贫工作，大力实施生态保护工程，积极向上级争取林业政策和项目资金支持，倾斜安排建档立卡贫困户，通过实施生态保护政策，共帮助 4546 名建档立卡贫困人口实现脱贫。

一是享受生态护林员政策脱贫。积极争取获得生态护林员补助资金国家级 600

万元、省级 594 万元，共 1194 万元，根据有关规定，按每人每年 8000 元管护工资标准全县聘请 1492 名建档立卡贫困户为生态护林员，带动 3731 名（按人均纯收入 3200 元计算）建档立卡户人口实现脱贫。

二是享受公益林管护政策脱贫。对原有公益林管护员进行调整，将 399 名建档立卡贫困人口聘为公益林管护员，共发放工资 141.87 万元，平均每人每年领取 3520 元管护工资，使其通过管护公益林获得稳定收入。

三是享受公益林补助政策助推脱贫。每年对已纳入公益林地块的集体和农户实行生态效益补偿，2015 年至 2017 年共兑现补偿资金 152.19 万元，建档立卡 6450 户 23913 人受益。

四是享受天然林商品性停伐政策脱贫。认真落实天然林商品性停伐政策，争取补助经费 1885.86 万元，除天然林补助外，预计安排建档立卡贫困人口护林员 416 名。

毕节市出台天然林资源保护管理办法

2017 年 10 月 7 期总第 662 期

日前，毕节市林业局印发《毕节市天然林资源保护管理办法》（以下简称《办法》），对天然林的保护管理原则、奖励机制、补偿标准等作了规定。

毕节市林业局天保办工作人员介绍，实施《办法》主要目的是保护好全市现有

天然林资源，巩固绿化成果，扩大天然林资源，改善生态条件，创造更加良好的人民生产生活环境。

据悉，《办法》所称的天然林是指由天然下种或萌生形成的森林、林木、灌木林。人工林中划为防护林、特种用途林等公益林的保护管理适用本办法。天然林资源保护管理工作坚持政府主导，部门协作，社会参与；保护天然林与培育人工林相结合；生态效益优先、社会效益和经济效益兼顾，分类经营，合理利用的原则。

同时，《办法》明确对天然林分级进行森林生态效益补偿。区划界定为国家级公益林的天然林，执行国家级公益林补偿标准；区划界定为地方公益林的天然林，补偿标准不得低于贵州省规定的补偿标准，有条件的县区可将区划界定为地方公益林的天然林补偿标准提高到国家级公益林补偿标准。

天然林保护还实行有奖报告制度，对检举破坏天然林资源、报告天然林资源灾害的单位、集体或个人，由县级人民政府或有关部门给予奖励。

《办法》规定对天然林保护实行各级政府首长负责制。将天然林保护和天然林资源消长纳入年度目标考核管理，除因科研需要外，禁止对公益林林地上的活立木进行移植；禁止对所有的原始林，位于江河两岸及水库周边第一重山脊的天然林，位于山地灾害多发地带的天然林，贵州省人民政府确定的其他禁止采伐的天然林进行采伐和从事可能导致天然林毁坏的活

动。

另外，根据《办法》规定，为合理利用林地和林下资源，在不破坏森林植被的原则下，以县为单位编制林地和林下资源利用项目建议书，经县级林业部门审核并报经省级林业主管部门批准，可以在禁伐区和封山育林区从事兴办森林旅游业，兴办养殖业，从事林药、野生菌类、野生山菜与浆果等栽植，从事林药、野生浆果、树种等采集生产经营活动。

同时，鼓励对国有林、人工林中划为防护林、特种用途林等的公益林中幼林进行抚育，提质增效。鼓励植树造林、封山育林，扩大天然林资源面积。

中山全省首推“统筹型”生态补偿政策

2017 年 11 月 1 期总第 663 期

为进一步完善中山市生态补偿制度，建立分区域激励型财政政策和生态补偿横向转移支付机制，中山近期重新印发了《中山市 2017 年度生态补偿专项资金筹集与分配方案》（以下简称《方案》），并公布了 2017 年省级与市级生态公益林、耕地生态补偿标准，其中省级与市级生态公益林执行 120 元 / 年 · 亩的标准；耕地生态补偿执行两级补偿标准，基本农田生态补偿执行 200 元 / 年 · 亩的标准，其他耕地生态补偿执行 100 元 / 年 · 亩的标准。

据了解，今年全市生态补偿资金总额为 17087.9523 万元，其中省级财政资金

1304.0089 万元，市财政生态补偿资金总额 7754.1787 万元，镇区支付的生态补偿资金总额 8029.7647 万元。

9 个镇区需支付生态补偿资金

《方案》中，2017 年，全市生态补偿资金总额为 17087.9523 万元。其中，省级财政资金 1304.0089 万元，市财政生态补偿资金总额 7754.1787 万元，镇区支付的生态补偿资金总额 8029.7647 万元。据了解，从 2015 年开始中山将各镇区的公益林和耕地与镇区面积的比例总体考虑，计算生态补偿资金，其中公益林和耕地较少的镇区做出补偿，反之则接受补偿，今年共有小榄、古镇等 9 个镇区需支付生态补偿资金。

据了解，目前中山市有省级生态公益林 257880 亩，市级生态公益林 122095.5 亩。今年省级生态公益林的补偿标准为 120 元 / 年 · 亩，资金来源包括省级生态公益林效益补偿资金、市财政生态补偿资金和各镇区支付的生态补偿资金；市级生态公益林的补偿标准为 120 元 / 年 · 亩，资金来源包括市财政生态补偿资金和各镇区支付的生态补偿资金。据了解，今年生态公益林生态补偿资金 4559.7060 万元，其中省级生态公益林生态补偿资金 3094.5600 万元，市级生态公益林生态补偿资金 1465.1460 万元。

目前全市有基本农田 527476.0 亩，其他耕地 197872.0 亩。2017 年基本农田生态补偿的标准为 200 元 / 年 · 亩，资金来源包括基本农田补贴省级补助资

金、市财政生态补偿资金和各镇区支付的生态补偿资金；其他耕地生态补偿的标准为 100 元 / 年 · 亩，资金来源包括市财政生态补偿资金和各镇区支付的生态补偿资金。2017 年，全市耕地生态补偿资金 12528.2463 万元。其中基本农田 527476.0 亩，基本农田生态补偿资金 10549.5260 万元；其他耕地 197872.0 亩，其他耕地生态补偿资金 1978.7203 万元。

生态补偿政策的核心在于公平

中山市环保局相关工作人员介绍，早在 2014 年 3 月中山市就已启动生态补偿机制研究，经多次讨论研究和修改完善，2014 年 7 月中山市政府出台了《中山市人民政府关于进一步完善生态补偿机制工作的实施意见》，在主体功能区战略下，将各镇区的公益林和耕地与镇区面积的比例总体考虑，综合计算生成补偿资金，中山市成为全省首个实施“统筹型”生态补偿政策的城市，也是新《环境保护法》颁布后全省首个制定生态补偿政策的地级市。

中山市环保局副局长杜敏表示，“统筹型”生态补偿政策的核心在于公平，要让那些为保护生态环境而牺牲发展机会的镇区，获得经济上的补偿。据了解，原有的补偿机制是两个要素分开来实行补偿，且仅要求获得补偿的镇区做资金配套，这样对于农田或林地较多的镇区来说，不但发展机会受限，镇区政府还需做资金配套进行补偿，进一步增加了这些镇区的压力；而对部分没有农田或林地的镇区来说，不

但有大量机会来发展经济，还不用配套资金来保护生态，这就与生态补偿的原则相违背了。以五桂山为例，仅生态公益林就超过 9 万亩，占该区域面积 53%，作为生态保护区，很多经济项目在五桂山禁止落地，而且生态公益林也不能进行经济开发，还需拿出配套资金进行生态补偿，这就与生态补偿的“公平”原则相违背了。

而“统筹型”生态补偿政策根据各镇区的生态公益林和农田面积、镇区面积，计算出每个镇区总的责任面积，其中生态公益林和农田总面积小于责任面积的镇区，要根据其缺口面积的大小缴纳生态补偿资金，正好符合“公平”原则。南都记者从《方案》中“2017 年生态补偿资金筹集明细”了解到，需要缴纳生态补偿金的均是耕地、林地面积较小的镇区，如小榄、古镇等；而获得生态补偿金的则是耕地、林地较多的镇区，比如五桂山、南朗等。

近三年生态补偿标准逐年提高

城桂路横亘五桂山脚下，有如一条灰褐色的丝带穿梭于青山翠林之间，每到周末不少骑行爱好者沿着城桂路骑行，山峦叠翠的桂南村成为不少骑行者的“中继站”。从城桂路桂南立交桥左转至翠山公路，骑行十来分钟便能抵达桂南村，群山围绕的桂南村吸引着不少骑友到此休闲放松，村里还有一处“世外桃源”——香樟公园，这里山峦叠翠、碧水潺潺，晚秋时节正是最好的游玩时节，百年香樟树林遮天蔽日，成为不少村民饭后、闲暇之余散步的首选地。

桂南村民委员会委员古少佳，同时也是桂南村公益林生态补偿事务的负责人，据他介绍，桂南村里共有 11400 亩的生态公益林，村民守着万亩林地却收益有限，从 2015 年开始中山将各镇区的公益林和耕地与镇区面积的比例总体考虑，计算生态补偿资金，即“统筹型”生态补偿政策，今年桂南村补偿金总额为 1182434 元，按林权改革分配方案补偿金需 70% 以上分发给村民，“我们村则 100% 都发放给村民，按享受福利人口 1938 人计算，今年每人可以分到 610 元”。

在生态补偿金额标准上，中山市确定了逐年提高标准，2015-2017 年，基本农田生态补偿分别执行 100 元、150 元和 200 元/年·亩标准，其他耕地生态补偿分别执行 50 元、75 元和 100 元/年·亩标准；生态公益林生态补偿方面，省级与市级生态公益林生态补偿标准分别调整为 80 元、100 元和 120 元/年·亩。生态补偿标准的逐年提高，最直接的体现便是发放至村民手中的补贴也在逐年增加。古少佳介绍，桂南村的补偿标准已经连续三年保持增长，2015 年、2016 年每位村民的补偿金额分别为 400 元、508 元左右，今年则上升至每人 610 元。

生态补偿工作实行动态评估和滚动实施机制

中山市环保局方面介绍，为扩展评估范围和完善补偿体系，中山市生态补偿工作实行动态评估和滚动实施机制，生态补偿工作评估初期三年开展一次，后期五年

开展一次。目前，中山市启动“中山市生态补偿动态评估与调整研究项目”，委托第三方对中山市已有生态补偿政策实施情况及其效果进行及时评估，对现行耕地、生态公益林、垃圾综合处理基地生活垃圾处置设施生态补偿政策进行优化完善；同时，研究制定生态控制线生态补偿、饮用水源生态补偿、重要湿地生态补偿重要集中式环保设施生态补偿和全市河流水环境补偿，形成下一阶段的中山市生态补偿动态政策工作方案，指导全市生态补偿工作进一步铺开，健全中山市生态保护补偿机制。

据了解，2016年9月底，中山市环保局召开部门调研座谈会，根据部门建议，技术单位对项目初稿进行修改完善，9月30日技术单位完成并提交研究实施方案，11月环保局生态科与华南环科所到市财政局、住建局等五个部门及四个典型镇区开展调研，对中山市已有生态补偿政策实施情况及其效果，12月根据调研情况生态科向相关单位、镇区发函商请提供相关资料，并启动镇区问卷调查工作。为了学习借鉴生态补偿的先进经验，由中山市环保局副局长杜敏带领市环保局、市发改局、市水务局、市林业局、市住建局、市国土局、市农业局、中汇集团和课题承担单位环境保护部华南环境科学研究所一行15人，于今年2月前往湖北省武汉市、江苏省苏州市和福建省龙岩市交流考察，并于今年3月完成《调研报告》，目前正在进行《中山市生态补偿动态评估与调整研究报告》

的编制。

在生态补偿金额标准上，中山市确定了逐年提高标准：2015-2017年，基本农田生态补偿分别执行100元、150元和200元/年·亩标准，其他耕地生态补偿分别执行50元、75元和100元/年·亩标准；生态公益林生态补偿方面，省级与市级生态公益林生态补偿标准分别调整为80元、100元和120元/年·亩。

生态补偿标准的逐年提高，最直接的体现便是发放至村民手中的补贴也在逐年增加。古少佳介绍，桂南村的补偿标准已经连续三年保持增长，2015年、2016年每位村民的补偿金额分别为400元、508元左右，今年则上升至每人610元。

新安江流域跨省生态补偿两轮试点背后——一江清水何以来？

2017年11月2期总第664期

从年收入近20万元，到每月工资1600元，汪文金的生活，转了个急弯。

汪文金曾是安徽歙县出名的水产养殖大户，承包过1万多平方米的水面。为保一江新安清水，他拆了网箱，屈身到上游的深渡镇当了开游船的“水手”，情况好时也不过多拿二三百元提成。

“退了也就退了，看到家里堆积的渔网多少还会懊恼，尽量不去想这事。以前开船从江面经过，一段一段，总能看到零星翻白的死鱼，煞风景。现在撤了，都见不着了，越来越干净。这当中有歙县人

民的牺牲，也有街口村民的，也有我的。”回忆当年退养，汪文金痛苦里夹杂一点欣慰。

嘀嗒，嘀嗒……从黄山市休宁县海拔1629米的六股尖岩缝中渗出的山泉，一点一滴聚成率水河，千滩万潭，百转千回，万千淙淙小溪相汇，漫延成新安江滔滔之势，奔流200多公里，经歙县街口村入境浙江，借千岛湖、富春江、钱塘江，扑入东海。

2012年，财政部和环保部牵头，皖浙两省共同推进，新安江流域生态补偿机制试点正式实施。这是全国首个跨省流域的生态补偿机制试点，首轮试点为期三年。

2014年10月，财政部、环保部下发《关于明确新安江流域上下游横向补偿试点接续支持政策并下达2015年试点补助资金的通知》。但皖浙两省的协商并不顺利，本应在2015年就该续期的试点工作，延至2016年12月才签订正式的补偿协议。

改革艰难，所以可贵。

跨省流域的生态补偿，是大国生态治理的特有难题。跨广西和广东的九洲江、跨福建和广东的汀江、跨江西和广东的东江、跨河北和天津的滦河、跨陕西和甘肃的渭河，跨省流域的生态补偿虽已在多省份推开，但成熟模式的探索仍是任重道远。率先起步的新安江流域试点，意义也就格外深远。

“湖经洞庭阔，江入新安清。”无论是黄山人，还是杭州人，对于新安江都

怀有特殊的情感。努力数年，皖浙两省有失也有得、有苦也有甜。“一江清水，奔流千年”，是过往，也是未来，是皖浙两省人民的共同承诺。

生态补偿换回山水画廊

“来看山看水的人多了，口袋里的钱也满了”

和汪文金相比，同村的姚少明多少有些幸运。在退养潮之前的2010年，一场突如其来的大水冲毁了他在新安江面承包的几千平方米网箱。或是血本无归导致的心灰意冷，姚少明放弃养鱼，改行在两省交界处开起了农家乐，能吃能住，名为“怡鲜居”。每年的9月到11月，大批赏秋游客的到来，让农家乐一屋难求，吃饭都得排队。

“源头活水出新安，百转千回下钱塘。”于黄山人而言，可能有不知道合肥的，但一定没有不晓得杭州的。小时候，谁家小孩前夜尿了床，大人们便会打趣，“看来昨晚你是顺水上西湖游了一趟。”

峰峦成岛屿，平地卷波涛。1959年建成的新安江水电站，蓄水后形成千岛湖，防洪、供水、发电，同时承担着降解污染、维护生物多样性等生态功能。

烟波浩渺的千岛湖令人沉醉。湖畔的杭州淳安县大墅镇，150公里的环湖绿道穿境而过，千亩白茶林、竹海林绿浪翻滚，蔚为壮观。这里依山傍水，处处可见山间清澈的小溪水“哗哗”流过。留恋这一湖清水不愿归去的人，会就地在湖边择一户农家乐住下。每逢周末，浙苏沪皖打头的

车总是将这些农家乐的院子停满。

由此泛舟而上，沿途树木葱茏，两岸宛如水墨的徽派古建在山水画廊间流动。拆掉了网箱，新安江面清风徐徐、碧波荡漾，山清水秀的乡村美景令人赏心悦目，一度绝迹的野生石斑鱼也能在新安江及其支流中觅见踪影。

“五六年来，密密麻麻的网箱霸着这水面，集中的地方，围得江面密不透风，人看着都喘不上气。”汪文金说。

雨季水一涨，上游来的垃圾怎么也捞不完；水一退，蔚为壮观的“万国旗”景观赫然眼前，树枝树杈挂满五颜六色的塑料袋、食品外包装，绵延数十里。新安江治理之前的这般尴尬，让黄山市新安江流域生态建设保护局局长聂伟平印象深刻。

如今绿水绕青山，正为当地百姓带来金山银山。休宁县鹤城乡左右龙村村民张金龙将自家小楼改成10个标间，有农家乐也有小客栈。“来看山看水的人多了，口袋里的钱也满了。”张家生意火了，村里十几户村民也跟风办起了农家乐。

近些年，国内不少大江大河、淡水湖泊水质频频告警，千岛湖依然是水质最棒的湖泊之一。

但，历史上千岛湖绝非风平浪静——1998年，第一次被蓝藻侵袭；2010年5月，部分湖面出现蓝藻急剧增加及繁殖异常情况。

千岛湖水质，与上游新安江来水有多大关系？一组2001年至2008年持续监测的数据，多少能说明些问题。

2001年至2007年，浙皖交界断面水质以较差的Ⅲ类水为主，2008年变成更差的Ⅴ类，个别月份总氮指标曾达到劣Ⅴ类，水体总氮、总磷指标值上升趋势明显；与此同时，千岛湖入境水质从2001年到2007年期间呈缓慢恶化之势，湖内水质营养状态一度为中营养水平，甚至有向富营养水平加剧之势。

新安江安徽段年平均出境水量达60多亿立方米，占千岛湖年均入库水量60%以上，千岛湖的水质，很大程度上被上游的“邻居”所决定。

水质“约法”反哺母亲河

皖浙环保人员每月共同提取水样后分别带回检测，结果直接关系亿元资金走向

如今能背靠清澈的新安江水，汪文金也算出过一份“大力”。打汪文金记事，在新安江养鱼捕鱼就是祖祖辈辈赖以生存的饭碗。

起初网箱规模不大，小打小闹糊糊口，直到2010年，汪文金下决心开始大规模养殖。东拼西凑投了46万元，养了几十万斤鱼，刚到第三个年头，就赶上黄山市整治新安江流域，网箱一律被要求拆除。

承包了这么大的水域面积要退养，汪文金的工作自然不好做，先是镇政府的干部登门相劝，两三次都无功而返；再是县里农委和村干部轮番上阵好说歹说，还是屡屡受挫。最终架不住邻里乡亲接连退养的大潮和大伙三番五次劝说，2012年11月，作为村里最后一批退养户，汪文金签

了字，退了网，领了补助款。

拆了网箱，政府一次性给了汪文金 58 万元补偿，虽然可观，但得不偿失。他家的鱼未长到足以在市场出售的个头，原本每斤 10.5 元的鳊鱼，2012 年不得不以每斤 5.5 元的价格贱卖。况且，拆网让 46 岁的汪文金彻底断了家门口生财的路子。

自歙县深渡镇顺流而下 26 公里，即达新安江安徽、浙江交界水面——街口断面。国家和皖浙两省分别设置三座自动水质监测站，每天进行六次监测。

皖浙两省环保监测人员每月都会来这里，共同提取水样，再分别带回进行高锰酸盐指数、总磷、氨氮等 4 个水体指标的检测——这结果直接关系亿元资金走向。目前两省共开展 70 次联合监测，监测结果均得到双方认可。

首轮试点三年，每年 5 亿元补偿资金额，中央财政出 3 亿元，安徽、浙江两省各出 1 亿元，标准非常简单，年度水质达到考核标准（ $P \leq 1$ ），浙江拨付给安徽 1 亿元；水质达不到考核标准（ $P > 1$ ），安徽拨付给浙江 1 亿元；不论上述何种情况，中央财政 3 亿元全部拨付给安徽。

金风玉露，徽杭水道仲秋大地满载丰收。试点工作也取得让人满意的成果，环保部公布的监测数据超过预期。

自 2012 年试点开始以来，新安江流域每年的总体水质都为优，跨省界街口断面水质达到地表水环境质量标准二类，连年达到补偿条件——2012 年 P 值 0.833、2013 年 P 值 0.828、2014 年 P 值 0.823。

同时，千岛湖营养状态出现拐点，营养状态指数开始逐步下降，并与新安江上游水质改善趋势保持同步。

第二轮试点在“双提高”的新标下继续——三年补偿资金 21 亿元，中央资金三年仍为 9 亿元，按 4 亿、3 亿、2 亿退坡的方式补助，两省每年各增至 2 亿元；

补偿指数 P 值基准限值由 2008 年至 2010 年三年均值调整为 2012 年至 2014 年三年联合监测均值，这意味着，水质考核标准提高了 7%。按第二轮试点方案测算，2015 年、2016 年补偿指数 P 值分别为 0.886 和 0.856。

两轮试点，皖浙两省断面水质检测全面合格——黄山市顺利拿到了补偿金，这部分钱只能被用于新安江流域产业结构调整和产业布局优化、流域综合治理、水环境保护和水污染治理、生态保护等方面的投入。

2016 年，黄山市与国开行、国开证券共同发起全国首个跨省流域生态补偿绿色发展基金，按照 1:5 比例放大，基金首期规模 20 亿元。同样，这些款项只能用于生态治理和环境保护、绿色产业发展等领域。

“事实上，第二轮试点的谈判刚开始并不顺利，本应在 2015 年就该续期的试点工作，浙皖两省花了长达近两年时间反复协调，直到 2016 年 12 月，正式补偿协议方得以签订。”聂伟平介绍。

数据背后有两省的决心

不新上一个“两高”项目，几年来放

弃了数百亿元的投资机会

在人均耕地只有0.7亩的街口村，“水”历来是村民们安身立命的筹码。

拆完全村105户的网箱，前后花了一年多时间。“这些年攒的威望都给拆没了，还和不少人结下了梁子，原先的好人缘荡然无存。”谁碰上这摊麻烦事儿都得费力伤神，村支书王利荣只得硬着头皮上。

村民姚烈升第一时间响应号召，成为街口第一户拆除网箱的村民，2011年底就完成了自家4000多平方米网箱的拆除，一次性拿了12万元的补助。

青山绿水人家，小桥翠竹鱼虾，新安江畔重现的美景和漂亮的水质数据背后，有皖浙两省壮士断腕的决心——

在黄山市，为一条江，专设新安江流域生态建设保护局，各区县配套设立新保局或新保办，全国鲜有；

6379只网箱被拆除，37.2万平方米养殖面积、近4000万元产值退养；

170多家污染企业关停淘汰，90多家工业企业整体搬入循环经济园；

98个采砂场被取缔，新建生态公益林535万亩，退耕还林107.21万亩。

在杭州，为保新安江千岛湖水质，淳安、建德关闭库内区域所有的造纸、农药、化肥、印染、制革、医药化工等重污染企业；2016年，淳安县域内88条河长制河道，53条达到Ⅱ类，其余35条达到Ⅲ类标准。

同时，皖浙两省横向沟联、互访协商，黄山市和杭州市定期交流协商，建立联合

监测、汛期联合打捞、联合执法、应急联动等机制，统筹推进全流域联防联控，合力共解各项难题。

为保新安江水，保新安江流域生态，退让的不仅有逐水而居的村民，执行最严格生态环境和水资源管理制度的黄山市更是牺牲巨大。“我们对工业和项目建设严格准入，一方面企业关停并转，另一方面不新上一个‘两高’项目，几年来放弃了数百亿元的投资机会。黄山市的每家企业都建了污水处理设施，废水层层过滤，确保排入新安江的水质达标。”黄山市委书记任泽锋介绍，“现今一旦发现哪里有捕鱼养鱼的笼子，别说相关部门，就连普通市民也会第一时间告诉我们，新安江保护正从‘外在绿’向‘内在绿’转变。”

一江清水，流出了生态财富，也淌出了理念变迁。

在休宁县流口镇流口村，60岁的村民黄桃仙刚刚用70个塑料袋和25个旧瓶子兑换了两袋盐，这够他们家吃上两个星期。

休宁县地处新安江源头，一场称为垃圾超市的“小革命”正如火如荼。10个矿泉水瓶兑换1支牙刷或1包黄酒，5节旧电池兑换1包盐……用矿泉水瓶、烟蒂、塑料袋等易收集垃圾，兑换食盐、黄酒、牙刷、肥皂等日常物资，“放错位置的资源”重新分了类、归了位。

“时下垃圾成了宝，有人扔马上有人跟着捡，别说岸边水里的，就是大马路上也找不着。”在流口村村委主任李太

河的印象里，浮在水面、沉在水底的垃圾一度比比皆是，“今年6月24日洪水退后除了砂泥，河道河岸上几乎看不到垃圾，真是今非昔比。”

不能饿着肚子守护青山绿水

“试点补偿仅是杯水车薪，远满足不了流域生态保护所需”

长年在河面劳作，姚烈升晒得黝黑。前几年村里给姚烈升找了份在河道打捞垃圾的活儿，每个月能领四五百元；不久之后垃圾清理外包，每个月的这部分收入也泡了汤。

“再要两年就能赚回网箱的成本，没想到这么快就打了水漂，真是心里流着血拆的网。”说起外出务工、另谋生路，53岁的姚烈升直言，“年纪大了出不去了，不甘心也没用。前些年多少存了些钱，先吃吃老本。”

拆了网箱，街口村民每年共少了300多万元的收入，这是村民生计的主要来源。街口如此，新安江畔诸多同样拆了网箱的地方也是这样。

“江水清了，日子倒有些‘混’了，总不能饿着肚子守护绿水青山吧。”汪文金盘算着和几个朋友上屯溪区的一个水库搞养殖，重操旧业。“只要是牵扯到新安江流域一律不让养鱼，这个水库和新安江无关。没办法，日子还得过，谁都希望把日子过得更好些。”

街口村民心中的不忿，很大部分还来自一线之隔的“邻居”。

街口村再往东便出了安徽，是浙江省

淳安县威坪镇窄山村的地界。

论自然条件和区域位置，两个村子不分伯仲，农业生产没有差距。但“同饮一江水，冰火两重天”的情况确实存在。无论是各类补偿还是社会保障，窄山村都要优越于街口村，村民的日子宽松不少。原因简单，浙江经济发达，窄山村姓“浙”。

沿新安江顺流而下，GDP水涨船高。2016年安徽省黄山市休宁县全年GDP77.3亿元、歙县143.01亿元；下游的杭州市淳安县，虽在浙江属欠发达地区，GDP依然达232.85亿元，再到建德，已达345.26亿元。

黄山市人均GDP仅为近邻杭州市的1/3、城乡居民收入等指标仅为杭州市平均水平的一半左右，几项平均指标甚至远低于淳安县。

同饮一江水，隔省两重天。不仅眼下经济社会发展水平相去甚远，村民生活水平差距明显，而且差距还在拉大，拆了网箱的街口村民心理上自然有些不平衡。

新安江综合治理、城乡污水治理、农村垃圾与河道整治等一批项目，黄山市已累计花了109亿元，其中从试点工作中拿到补偿资金30.2亿元。

“试点方案给的补偿金仅仅针对污染防治的工程治理补助，产业结构调整、企业搬迁、退耕还林、污染防治日常管护、生态移民以及对生态保护者的直接补偿并不在此之列，国开行的投资同样如此。”聂伟平说，“黄山市可用财力有限，巨大的投入需求让这个经济欠发达地区多少有

些捉襟见肘，试点补偿仅是杯水车薪，远满足不了流域生态保护所需。”

资金方面，浙江淳安实际上面临着相似的难题。2012年至2017年实施的两轮生态补偿机制中，淳安没有获得中央财政任何补偿补助资金。“为保护千岛湖实施了大规模产业关停整治，影响到县里内生性财力增长，我们县级财力也十分薄弱。”淳安县财政局有关负责人建议，将淳安县一并列入中央财政的新安江流域生态补偿机制。

“建立横向生态补偿机制，不是简单地由下游给予上游一定的补偿，或由经济发达地区给予经济不发达地区一定的补偿，要确定生态补偿和转移支付的合理标准。”浙江省环保厅规财处工作人员蔡郁蓓认为，鉴于当前的财政体制，对于源头地区的生态补偿，宜由上级财政承担，既可以减少利益协调的工作量，也更便于补偿机制的全面推广。

早日建立市场化、多元化生态补偿机制

“为了一江清水，即便没有补偿，我们也会义无反顾地投入”

“上游人的洗脚水，成了下游人的致富泉，下游人拿上游人的洗脚水做上了几百亿的产业。”这是黄山人经常拿来打趣的一句话。一头是富庶的浙江，一头是相对落后的安徽，“利益共享，责任共担”，口号易提，落实维艰。

环保部对新安江上游带来的生态效益做过生态系统服务价值评估，结果显示，

系统服务价值总计246.48亿元，其中水生态服务价值总量64.48亿元。

“单就60多亿元的水生态服务价值论，下游人一年补一半也至少有30多亿元吧，就算是20%，一年也得有个12亿多。”目前的补偿额度，聂伟平颇有不平，“对于下游而言，我们提供的不仅是优质的，更有可观的水量。水量是通过上游封山育林、植树造林涵养出来的，简单以水质要求作为补偿标准，显然不合理。”

补偿够不够，拿什么作为补偿额度依据？下一步的试点，聂伟平认为应探索开展水权交易，逐步用市场化办法解决生态保护资金投入来源，建立水资源产权登记制度。

“新安江保护用简单的数据是算不出来的，未来的发展也不可估量。作为上游的黄山市，为了一江清水，即便没有补偿，我们也会义无反顾地投入，这是对后人负责，也是对历史负责。”任泽锋说。

如何加大生态保护补偿力度？2016年4月国务院办公厅印发的《关于健全生态保护补偿机制的意见》提出多渠道筹措资金，加大保护补偿力度。“除了增加纵向向中央和地方财政转移支付以及鼓励横向地区间补偿之外，还要发挥市场机制促进生态保护的积极作用，使保护者通过生态产品的交易获得收益。”发改委相关负责人表示，要建立用水权、排污权、碳排放权初始分配制度，探索建立用水权、排污权、碳排放权交易制度。

“近年来,我国补偿立法在不断完善,但现有涉及生态补偿的法律规定分散在多部法律之中,缺乏系统性和可操作性。”聂伟平介绍,“生态补偿涉及不同的利益主体和责任关系,没有专门的法律法规,很难形成十九大报告要求建立的市场化、多元化生态补偿机制。”

除资金补助外,目前在产业扶持、技术援助、人才支持、就业培训等补偿方式方面缺乏成功的合作案例。聂伟平期待,“如果两省能在产业转移、人才培养方面加强合作,改‘输血式’为‘造血式’补偿,推动全流域发展一体化,将更有利于实现两省共建共享、互利共赢。”

国务院关于草原生态环境保护工作情况的报告

2017年11月3期总第665期

一、近年来我国草原生态环境保护的主要工作和成效

我国是草原资源大国,拥有各类草原面积近60亿亩,约占国土面积的40%。草原是我国陆地生态系统的重要主体和生态文明建设的主战场之一,也是广大牧民群众基本的生产生活资料和脱贫致富奔小康的重要依托。加强草原生态环境保护,事关生态文明建设大局,事关民族团结、边疆稳定和牧区经济社会持续健康发展。党的十八大以来,党中央、国务院对草原生态环境保护高度重视。习近平总书记强调,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;山水林田湖草是一个生命共同体。2014年1月和2016年8月,习近平总书记分别在内蒙古和青海调研时,对加强草原保护建设作出了重要指示。李克强总理对加强草原保护建设提出了明确要求,强调要加强调查研究,采取有力措施,妥善解决当前的突出问题,推进生态文明建设。各有关地区和部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,扎实推进草原生态环境保护各项工作,取得了积极成效。

一是着力推进草原生态环境保护制度体系建设。党的十八届三中全会提出,要建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。2015年,党中央、国务院印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》;2016年,国务院印发了《“十三五”生态环境保护规划》和《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》,国务院办公厅印发了《关于健全生态保护补偿机制的意见》,这一系列重要文件为推进草原生态环境保护制度体系建设提供了基本遵循。按照党中央、国务院部署要求,各有关部门认真落实各项改革任务,扎实推进草原生态环境保护制度体系建设。发展改革委同国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、林业局等部门印发了《耕地草原河湖休养生息规划(2016—2030年)》,明确了草原休养生息的时间表和路线图。农业部印发了《推进草原保护制度建设工作方案》,发布了《全国

草原保护建设利用“十三五”规划》，推动构建草原产权制度、保护制度、监测预警制度、科学利用制度、监管制度等五大制度体系；组织开展草原生态保护红线划定、草原资源承载力监测、草原资产负债表编制等多项制度改革试点。发展改革委、统计局将草原综合植被盖度纳入各省（区、市）生态文明建设目标评价考核指标体系。

二是着力落实草原生态环境保护重大政策措施。各有关部门立足自身职责，通过加大财政补贴力度、实施工程项目、开展督导检查等措施，深入推进草原生态环境保护。财政部和农业部自2011年起，在13个主要草原牧区省份组织实施草原生态保护补助奖励政策，推行禁牧休牧和草畜平衡等制度措施，调动了广大牧民群众保护草原的积极性和主动性；2016年启动实施了新一轮补奖政策，实施范围进一步扩大，内容进一步优化。截至目前，中央财政草原补奖资金投入超过1200亿元，实施草原禁牧面积12亿亩、草畜平衡面积26亿亩。发展改革委、国土资源部、农业部、林业局等部门组织实施了新一轮退耕还林还草、退牧还草、京津风沙源治理、农牧交错带已垦草原治理、岩溶地区石漠化草地治理等五大工程，重点治理陡坡耕地、退化沙化草原、已垦撂荒草地和石漠化草地。党的十八大以来，安排中央预算内投资270多亿元，完成草原治理任务超过10亿亩。环境保护部在全国建设各类草原自然保护区41个，面积达2481万亩。国家民委牵头开展了贯彻《国务院

关于促进牧区又好又快发展的若干意见》情况的监督检查。这些政策措施各有侧重、相互配套，协同推动草原生态环境保护取得了显著成效。

三是着力推进依法治草。认真贯彻党中央关于全面依法治国的决策部署，强化草原法制建设，扎实开展草原执法监督工作。在全国人大环资委指导下，农业部配合开展《中华人民共和国草原法》修订工作，深入进行立法调研，广泛征求有关专家和部门意见，形成了《中华人民共和国草原法》修订草案。按照推进“放管服”改革的要求，农业部修订了《草种管理办法》和《草原征占用审核审批管理办法》，取消下放草种进出口等4项审批事项，简化了草种经营许可等审批手续。内蒙古自治区修订了基本草原保护条例，对基本草原实行最严格的保护。目前，我国草原管理工作已有1部法律、1部司法解释、1部行政法规、5部部门规章和13部地方性法规，草原生态环境保护的法律法规体系基本形成。各有关地区和各级农牧部门创新草原执法方式，采取省、市、县纵向联合执法，会同公安、环境保护、国土资源等部门开展横向联合执法，督办查处重点难点案件，加大对重大案件和高发案件的打击查处力度。2013年以来，全国共立案查处各类草原违法案件9万余起。不断强化与司法机关的沟通协调，推动建立草原行政执法与刑事司法衔接机制，共向司法机关移送涉嫌犯罪案件2000余起。同时，加大草原保护普法宣传力度，组织

开展普法宣传月等活动，从 2013 年起每年对典型犯罪案件进行通报曝光，对破坏草原的违法犯罪行为产生震慑作用。

四是着力促进草牧业转型升级。2014 年 10 月，国务院领导同志专题研究草原生态保护建设工作，明确了草牧业的发展思路和重点任务，提出要加快构建粮经饲三元种植结构。按照这一部署要求，农业部在全国启动 37 个草牧业发展试验试点，在青海设立全国生态畜牧业示范区；会同中国科学院、财政部在内蒙古开展草牧业科技示范，探索形成了一批可复制、可借鉴、可推广的草牧业发展模式；会同财政部组织实施“振兴奶业苜蓿发展行动”、“南方现代草地畜牧业推进行动”、“粮改饲”等项目，加强草牧业基础设施建设，推广先进适用生产经营技术，不断提升产业发展水平。各有关地区按照“以草定畜、增草增畜，舍饲圈养、依靠科技，加快出栏、保障供给”的思路，加强草原生态保护，加快转变生产方式，大力发展现代草牧业，畜产品综合生产能力明显提高。2016 年，13 个草原牧区省区的牛、羊肉产量分别达到 420.4 万吨和 317.3 万吨，比 2010 年分别增加 11.2% 和 15.7%，为保障畜产品市场供给和促进牧民增收作出了重要贡献。

五是着力提升草原防灾减灾救灾能力。国务院每年召开专题会议，研究部署草原防火工作。各地各部门强化运行机制，加强物资储备，不断提升草原火灾、鼠虫害等综合防控能力。每年组织开展草原灾

害防控应急演练和督导检查，加强草原灾害监测预警，在关键时节启动灾害应急值守制度和灾害零报告制度。截至 2016 年底，全国县级以上草原防火机构达 1148 个，应急队伍 7000 余支，专兼职扑火人员 19 万多人，较 2010 年底均有大幅增加。全国建成各级草原防火指挥中心 36 个，防火物资储备库 79 个，年均出动火灾隐患排查人员近 2 万人次，火灾 24 小时扑灭率保持在 95% 以上。近年来，草原火灾发生次数与受灾损失一直处于历史低位，草原火灾受害率与重特大草原火灾发生率分别控制在 3% 与 3% 以内。草原生物灾害绿色防控取得积极进展，草原鼠害、虫害的绿色防治比例逐年提高，目前已分别达到 80% 和 50%。

总的看，党的十八大以来，我国草原生态环境保护投入力度不断加大，草原生态系统保护与修复成效显著，草原涵养水源、保持土壤、防风固沙等生态功能得到恢复和增强，局部地区生态环境明显改善，草原生态环境持续恶化势头得到初步遏制。监测结果显示，2016 年全国草原综合植被盖度达 54.6%，较 2010 年提高 3.6 个百分点；天然草原年鲜草总产量 10.4 亿吨，较 2010 年增加 3.7%，连续 6 年保持在 10 亿吨以上。内蒙古自治区草原综合植被盖度达 44%，草原生态已恢复到接近上世纪 80 年代中期水平。新疆维吾尔自治区草原综合植被盖度达 41.3%，创有监测记录（2011 年）以来的历史最高值。青海三江源地区草原生态系统水源涵养量

增加 28.4 亿立方米，湿地面积增加 104 平方公里。

二、存在的主要困难和问题

草原具有生态生产双重功能，人草畜都是草原生态系统的组成部分。受自然、地理、历史和人为活动等因素影响，草原生态保护欠账较多，人草畜矛盾依旧存在，统筹草原环境保护与牧区经济社会发展难度大，仍面临一些困难和问题。主要体现在以下四个方面。

一是草原生态系统整体仍较脆弱。草原地区自然条件总体比较严酷，降雨少、蒸发量大、积温低，青藏高原部分地区黑土滩问题严重，部分典型草原仍存在退化的风险，草原鼠虫害、火灾、旱灾等灾害频发。近年来，我国草原鼠害危害面积年均均在 4 亿亩以上，虫害危害面积在 2 亿亩左右。草原火灾时有发生，2016 年全国草原火灾 56 起，累计受害草原面积 55.4 万亩。内蒙古自治区东部连年干旱，近 1 亿亩打草场丧失了打储草功能。总的看，虽然近年来草原生态系统建设取得明显成效，但整体仍较脆弱，处在不进则退的爬坡过坎阶段，草原生态安全仍是国家生态安全的薄弱环节。

二是草原违法案件多发常发。一些地方在草原上乱开滥垦、违法违规开矿、随意挤占草原修建厂房和旅游点现象突出。据统计，2016 年全国各类草原违法案件破坏草原面积 13.74 万亩。其中，非法征占用草原问题突出，发案数量达到 160 起，破坏草原面积 4.54 万亩。特别是一些大

型采矿项目，征占用草原面积大，对草原生态系统破坏严重。

三是牧区生产经营技术水平较低。草原牧区大多属于欠发达地区，基础设施建设投入不足，历史欠账多，制约了产业转型发展 and 生产效率提升，不利于草原生态保护成果的巩固和扩大。一方面，养殖技术水平不高，一些牧区半牧区的家畜饲养仍“靠天吃饭”，集约化标准化养殖比重低，牲畜生产效率低，养殖效益差。特别是在一些高寒易灾牧区，牲畜“夏饱、秋肥、冬瘦、春亡”的怪圈仍未根本打破。另一方面，产业化水平不高，草牧业龙头企业少，现有的企业和合作社辐射带动能力不足，难以推动生产经营向专业化和商品化发展，牧民转产就业渠道窄，还没有摆脱“人口增长—牲畜扩增—草原退化—效益低下—增收难”的困境。

四是草原监督管理能力亟待加强。机构队伍方面，目前草原管理机构设置和人员配置较为薄弱，机构小、人员少，与草原重要的生态地位和作用不相匹配，难以适应当前繁重的草原监督管理工作需要。管理能力方面，目前尚未建立草原调查统计制度，实际工作中仍沿用上世纪 80 年代末第一次全国草地资源调查数据，在落实草原承包、实施草原补奖政策等方面已经不能满足开展精准化管理的实际需要。

三、下一步工作安排

按照党的十九大关于“加快生态文明体制改革、建设美丽中国”的部署要求，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享

的发展理念，牢固树立社会主义生态文明观，坚持山水林田湖草是一个生命共同体，坚持节约优先、保护优先和自然恢复为主的方针，坚持面上治理与重点突破相结合、自然修复与工程措施相结合，深入推行草原生态环境保护制度措施，实施草原生态系统保护和修复重大工程，治理退化沙化草原，转变草原畜牧业生产经营方式，推动形成人草畜和谐发展的新格局。重点抓好以下五项工作。

一是落实好草原生态环境保护和建设各项改革任务。按照党中央、国务院关于推进生态文明体制改革的要求，紧紧围绕“源头保护、过程控制、损害赔偿、责任追究”，推进草原生态环境保护制度建设，建立健全草原资产产权、监测评价、生态保护红线、生态补偿、生态损害赔偿与责任追究等制度。稳定和完善草原承包经营制度，规范承包经营权流转。开展全国草原生态状况调查评估，摸清草原生态系统服务功能和生态系统质量变化等情况。落实中办国办印发的《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》，实施好《全国草原保护建设利用“十三五”规划》和《耕地草原河湖休养生息规划（2016—2030年）》，强化草原禁牧休牧和草畜平衡管理，落实资源管控措施，确保2020年全国草原综合植被盖度达到56%的目标如期完成。

二是加强草原资源精细化管理。组织开展新一轮草原资源清查，全面摸清草原面积、类型、质量、利用现状等。指导督

促京津冀区域及全国268个牧区半牧区县等重点地区2017年年底前完成清查，其他地区在2018年年底前全面完成清查，为草原改革任务落地提供坚实基础。整合建立草原大数据中心，加强草原数据采集、资源管理、监测预警、应急指挥、综合执法等信息平台建设，全面提升草原信息化管理水平。修订《土地利用现状分类》，科学界定草地、林地、耕地的概念范围，合理调整“未利用地”内涵。开展第三次国土资源调查，妥善解决“一地多证”、“林草矛盾”等问题。

三是强化草原法制建设。配合修订《中华人民共和国草原法》，研究完善草原生态文明关键制度、草原征占用审核审批管理、草原执法监督 and 法律责任等方面的规定，解决现有草原违法案件处罚依据不充分、处罚偏轻等问题。推进《基本草原保护条例》立法步伐，依法严格划定基本草原，确保面积不减少、质量不下降、用途不改变。加强土地利用总体规划实施管理，严格落实土地用途管制制度，禁止可能威胁草原生态系统稳定的各类土地利用活动，严禁改变生态用地用途。强化草原监理体系和村级草原管护员队伍建设，充实人员，改善装备，提升能力。组织开展“大美草原守护行动”，严厉打击乱垦滥挖等破坏草原行为，加大草原违法案件查处曝光力度。

四是实施好强牧惠牧政策。加大对畜牧业转型升级支持力度，综合考量草原面积、牧草产量和牛羊肉价格等因素，稳定

和完善草原补奖政策，在保护草原的同时，提高牧民政策性收入。继续实施好退牧还草等草原生态保护建设重大工程项目，加大草原修复力度。扩大退耕还林还草，完善落实补助政策。指导各地根据草原植被恢复情况，合理调整草原禁牧、草畜平衡的范围和面积，确保禁牧封育成效，有序实现草原休养生息。进一步加强草原自然保护区建设与监管。

五是推进现代草牧业发展。落实全国牛羊肉生产发展规划，加强牧区养殖基础设施建设，因地制宜发展人工种草和节水灌溉饲草料地，繁育推广牛羊良种，强化基础母畜饲养扩繁，防控重大动物疫病，发展适度规模的标准化集约化养殖。培育现代草原畜牧业新型生产经营主体，提升产、加、销一体化程度，促进养殖、加工、流通等环节利益合理分配，实现产业发展和牧民增收双赢。继续转变生产经营方式，促进草原畜牧业可持续发展。同时，继续支持发展草原生态旅游等绿色产业，设置草原管护公益性岗位，探索建立草原地区牧民参与矿藏开发的利益共享机制，不断拓宽牧民的转产就业渠道，减轻对传统草原畜牧业的过度依赖。

山东市场化生态补偿机制值得推广

2017 年 11 月 4 期总第 666 期

据报道，今年第三季度，山东省级财政补偿淄博市环境空气质量生态补偿资金 852 万元；青岛、烟台、威海因为空气质

量同比恶化，三市共向山东省级财政上缴 627 万元。目前，在山东，每立方米空气中污染物浓度降低或升高 1 微克，奖惩金额由 20 万元升至 80 万元。

党的十九大报告指出，坚持全民共治、源头防治，持续实施大气污染防治行动，打赢蓝天保卫战。要打赢蓝天保卫战，重点是源头防治，其关键是环保制度和机制的创新，从“要我治理”向“我要治理”转变。

实现这一转变，市场化生态补偿机制不可少，即通过市场化手段，抓住经济利益激励和约束这个“牛鼻子”，积极构建生态产品价值评估体系，明确生态产品也有其商品属性，谁保护、谁受益，谁污染、谁付费。

“空气质量同比改善，省里发红包；空气质量恶化，向省里交真金白银。”山东推行的市场化生态补偿机制，综合运用市场手段，调整生态环境保护和涉及各方利益关系的环境经济政策，把各级地方政府作为直接补偿主体，让各地空气质量好坏不再只是通报表扬和批评，而是直接与本地区经济利益挂钩，有效改变了过去对环保治理主体责任单位赏罚不够分明的问题，有利于提高各级地方政府源头防治污染的积极性，也有利于破解环保治理投入资金越来越多，但治理难度越来越大的困局，这种实践值得推广。

沈阳出台河流断面水质污染补偿办法

2017 年 11 月 5 期总第 667 期

记者 11 月 2 日获悉，为加强跨行政区域河流出区断面以及入河口断面水质保护管理，《沈阳市河流断面水质污染补偿办法》正式发布，今年起，沈阳市将对各行政区域内主要河流的出区、入河口以及重要水体水质断面进行考核。

河流断面水质考核指标为国家规定的地表水环境质量标准基本项目中除水温、总氮、粪大肠菌群的 21 项指标，按单因子评价确定断面水质类别，按当月水质类别计算补偿金。办法明确了补偿标准，河流断面水质超标 1 个类别扣缴 50 万元，递增超标 1 个类别加扣 50 万元。劣于类水质的河流断面加罚补偿金，按当月各超标因子超标倍数乘以扣缴基数(10 万元)累计计算。河流断面水质考核每个自然年为一个考核周期。环保部门根据监测结果和补偿标准，确定有关区、县(市)政府、开发区管委会每月须缴纳的补偿金总额。沈阳市将扣缴的河流断面污染补偿金用于缴纳省政府扣缴的污染补偿金及下一年度污染治理支出。

沈阳市要求，各区、县(市)、开发区环保部门要依法加强对辖区内水污染物排放单位的监督管理，定期公布影响河流断面水质排污单位的名单，及时督促排污单位完善治理设施，改进生产工艺和技术，不断减少水污染物排放量。对超标排放的排污单位，要依法责令限期整改；对逾期

未完成整改的，报经有批准权的政府批准，责令其关闭。

对枯水期严重缺少生态用水、出区断面水质恶化的河流，所在地政府、开发区管委会要采取保证河道必要的生态用水、对重点排污单位限排、停产等综合防治措施。

银川市出台生态公益林补偿暂行办法
每亩可获 500 元补偿

2017 年 11 月 6 期总第 668 期

为大力实施生态立市战略，鼓励社会力量兴造生态公益林，并维护生态公益林所有者和经营者的合法权益，该市制定并下发《银川市社会力量投资建设生态公益林补偿暂行办法》，对验收合格的生态公益林，每亩一次性补偿 500 元。

根据《办法》，申报生态公益林补偿资金的条件为：

生态公益林用地必须符合《银川市空间规划(多规合一)》《银川市城市总体规划(2011—2020 年)》及相关规划，在确定的生产防护绿地、银西防护林项目区、郊野公园、林地、宜林地、荒地等区域内实施的具有公益性的生态林业建设，且土地权属清晰，具有合法的土地经营(承包、租赁、流转)手续，无法律纠纷和矛盾；生态公益林集中连片面积在 5000 亩以上(含林区通道两侧)，建成年限满 5 年，阔叶乔木胸径大于或等于 10 厘米，针叶乔木冠幅大于 1.5 米、高度 2 米以上。

申报生态公益林补偿资金要提交的材料：

企业及社会组织要提交营业执照、组织机构代码证、生态公益林土地使用证明、建设情况自查报告（含设计及竣工图纸、投资决算、设施、设备、树木花草成活、保存率情况调查表等）；个人需提交身份证、土地使用证明、建设情况自查报告（含设计及竣工图纸、投资决算、设施、设备、树木花草成活、保存率情况调查表等）。

经验收合格的生态公益林，按每亩500元的标准给予一次性补偿。

对提供虚假数据、材料或以其他不正当手段骗取补偿资金的，一经发现，将追回补偿资金，并依法追究相关人员责任。

生态扶贫 收获“美丽”与“富裕”

2017年11月7期总第669期

小康路上一个都不能少。党的十九大报告庄严承诺，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会。报告明确给出时间表：确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。

自十八大以来，脱贫攻坚战取得决定性进展，6000多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从10.2%下降到4%以下。当前，在脱贫攻坚战的决胜阶段，生态扶贫能够实现双赢。

生态扶贫是一个基于现实生态危机和

贫困人口状态而做出的理性选择：中国大多数贫困地区都存在着土地荒漠化、石漠化等生态问题，那里的资源与环境承载力较为低下，发展难以为继。对这些生态脆弱的贫困地区，不能只顾“金山银山”而罔顾“绿水青山”，使原本已脆弱的生态环境进一步恶化。

生态扶贫就是要强化“绿水青山”，最终把“金山银山”和“绿水青山”结合起来协同发展。正如十九大报告所指出的那样，开展国土绿化行动，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，强化湿地保护和恢复，加强地质灾害防治。完善天然林保护制度，扩大退耕还林还草。严格保护耕地，扩大轮作休耕试点，健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度，建立市场化、多元化生态补偿机制。

近些年来，国家在包括许多贫困地区在内的地方开展了大规模生态修复工程，比如退耕还林还草、天然林保护、防护林建设、石漠化治理、防沙治沙、湿地保护与恢复、坡耕地综合整治、退牧还草、水生态治理等，在项目和资金安排上进一步向贫困地区倾斜，使当地贫困人口通过参与生态保护和建设获得了诸多收益。

还有许多贫困人口分布在生态系统需要恢复和重点保护的地区，比如水源地、防护林、动植物保护区等。这些区域在发挥着“生态保障”“资源储备”功能的同时，也限制了当地人奔小康的作为。对此，国家出台生态保护补偿机制，把生态保护补偿资金、国家重大生态工程项目和资金

按照精准扶贫、精准脱贫的要求向贫困地区倾斜，将生活在生态重要地区、搬不走的建档立卡的贫困人口，转化为生态保护人员、护林员，领取工资。

而在生态环境较好的贫困地区，如何利用生态优势带动贫困人口脱贫正成为许多地方探索的新课题。

比如林业资源丰富的地区、自然风光优美的地区、生态农业条件优越的地区，都在大力发展林下经济产业、循环经济、特色产业、旅游经济等，在保护生态中发展，在发展中保护生态。

“坚持人与自然和谐共生”是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，生态扶贫正是促进人与自然和谐发展的一场生动实践。生态扶贫体制机制将不断完善，最终通过“金山银山”减贫经济效益与“青山绿水”长远生态保护效益的有机统一，实现百姓富、生态美！

云南怒江傈僳族自治州走生态保护与脱贫致富“双赢”之路

2017年11月8期总第670期

云南怒江傈僳族自治州由于自然条件特殊、基础设施薄弱，是我国深度贫困地区之一。为了引导当地群众脱贫致富，怒江州利用自身资源优势，积极开展林业生态扶贫，使林业产业发展与生态保护相结合，鼓励贫困户种植林下经济作物、发展生态旅游，有效促进了脱贫攻坚。

云南怒江傈僳族自治州总人口54万，

少数民族占93.76%，98%以上的土地属高山峡谷。由于自然条件特殊、基础设施薄弱，怒江州是我国深度贫困地区之一。如何让当地群众脱贫和全国人民一道进入全面小康社会？怒江州利用自身资源优势，积极开展林业生态扶贫，走出一条林业产业发展与生态保护相结合并有效促进贫困群众脱贫的“双赢”之路。

贫困户成护林员

怒江州建立生态护林员制度，从建档立卡贫困户中聘选生态护林员，每人每年补助1万元。

怒江州有着丰富的林业资源，是“三江并流”世界自然遗产腹地，也是高黎贡山国家级自然保护区的重要组成部分。怒江州森林覆盖率达75.31%，林业用地面积1898万亩，每年提供森林生态系统服务功能价值超千亿元。此外，怒江州还是全世界生物多样性最为丰富的地区之一，被称为“动植物王国的明珠”“世界物种基因库”，拥有国家一、二级保护植物24种，国家一、二级保护动物67种。

如何更好地守护和利用好这些资源，同时促进精准扶贫工作？2016年，怒江州林业系统按照国家林业局的部署，建立生态护林员制度，从建档立卡贫困户中聘选生态护林员。据介绍，怒江州需管护的森林面积为1822万亩，原先仅有护林员1977人，人均管护面积过大，管护力量无法满足管护要求。如今，怒江州从建档立卡贫困户中聘请了6388名生态护林员，每人每年补助1万元。这样既解决了贫困

户家庭的脱贫问题，也让一些因贫困随意取用资源的生态破坏者转换成生态的保护者，大大提高了生态管护能力。目前，怒江州护林员人均管护面积从原来的 9215 亩降至 2178 亩。

如今，怒江州贡山县独龙江乡的 133 户建档立卡贫困户家庭中，每户都有一名生态护林员。贡山县副县长陈玉桥希望能配置更多的生态护林员，“最好让每个农户家庭都有一名生态护林员”，他给记者算了一笔账，“独龙江乡面积 1997 平方公里，人口 4427 人，农户 1120 户。目前有 892 户农户家庭没有护林员。如果每户都安排一名护林员，不仅农户能增收，还可以守护 1997 平方公里的边疆国土和中缅 97.3 公里的边境线，管护好 267 万亩林地”。

生态旅游促增收

怒江州 2016 年 3 月开始推进“两江”流域生态修复和绿色经济发展计划，启动实施了“怒江花谷”生态建设，打造怒江花谷风景线。

怒江州为了保护好生态环境，对海拔 2000 米以上的“山顶生态完好区”采取了最严厉的封山保护措施，禁止一切牧、耕、猎、伐活动，严格保护原始森林自然生态景观。

记者从怒江州州府六库镇驱车前往独龙江乡，只见一路上风景如画，随着高山植被的逐步增加，空气也变得越来越清新。怒江州林业局党委书记刘欣荣告诉记者，“以前河对面的山全是秃的，自从国

家实施天然林保护工程以后，植被开始增多。以后，我们将把这条公路改造成美丽公路，沿途的遮挡建筑将会全部拆除，到时候，游客在公路上就能欣赏到怒江的美景”。刘欣荣介绍，“十二五”期间，怒江州累计完成造林 155 万亩，其中人工造林 125 万亩，封山育林 30 万亩，义务植树 634 万株。2016 年开展的新一轮森林资源调查显示，与第一轮相比，怒江州林地面积增加了 51 万亩，达到 1898 万亩；森林覆盖率增加 2.39%，达到 75.31%。

“贫困户参加造林获得劳务收益，户均增收 1800 元以上。新一轮退耕还林，使 15837 户贫困户获得亩均 1500 元的补助。”刘欣荣说。

自 2016 年 3 月以来，怒江州就开始推进“两江”流域生态修复和绿色经济发展计划，启动实施了“怒江花谷”生态建设，在“两江”流域沿岸的城镇面山、公路沿线、重要景观节点种植叶子花、攀枝花、凤凰木、竹子等特色树种，打造怒江花谷风景线。在怒江州未来 3 年规划中，怒江州将打造丙中洛、上江、独龙江等 6 个特色小镇，建设 10 个生态旅游示范村，培育 200 个民俗客栈、250 个乡村旅游示范户、150 个特色旅游商品生产户，引导带动建档立卡贫困群众参与旅游经营服务。据初步估算，这将直接或间接带动贫困户 400 户 1500 人就业，户均年增收将可超过 2 万元。

今年，怒江大峡谷国家公园和独龙江国家公园总体规划也已经通过云南省省级

评审，这些独特的旅游资源将为当地贫困群众带来更多的增收渠道。

林下经济效益好

政府通过帮扶贫困户发展林下经济，使部分贫困户脱贫。2016 年底，独龙江乡建档立卡贫困户缩减为 133 户 524 人。

怒江州以生态建设为抓手，坚持生态建设与产业建设同步推进，大力发展特色林产业。贫困户龙新平是怒江州贡山县独龙江乡龙元村农种小组组长，他告诉记者，自己种植了重楼、草果等林下经济作物，还散养了中华蜂。由于这里有狗熊出没，一年下来，蜂箱只剩下一两个，其他都被狗熊吃了。贡山县政府办公室工作人员胡秀兰告诉记者，针对该问题，贡山县政府与云南省农科院蚕蜂所达成战略合作协议，专门指导村民开展养蜂工作，未来将科学布网防止狗熊偷蜜。独龙江乡迪政当村第一书记章国华是来自云南大理的扶贫干部，他告诉记者，“通过帮扶工作，当地老百姓的思想观念得到了很大改变”。贫困户龙新平尝到了种植林下经济作物的甜头，发现种植林下经济作物确实比过去种玉米效益高，他正在考虑贷款投资种植更多林下经济作物。

在怒江州福贡县老姆登村，记者见到了福贡老姆登高山茶种植农民专业合作社法人代表和大林。记者看到，合作社的墙上挂满了各种荣誉证书，其中最让和大林自豪的是中国科协、财政部授予的“全国科普惠农兴村带头人”。和大林说，合作社于 2010 年成立，目前会员已从原来的

11 户发展至 120 户，种茶面积 2000 亩。合作社共吸纳 10 多户贫困户，统一收购社员种植的茶叶，入社贫困户都实现了脱贫并走上致富道路。

独龙江乡党委书记和进义介绍，全乡草果种植面积累计 65133 亩，是 2012 年的 1.8 倍，产量达 317 吨；种植重楼 1577 亩、花椒 8700 亩、核桃 8000 亩和茶叶 94.5 亩；制作蜂箱 16600 箱，招养独龙蜂 5000 箱。去年由于草果价格上涨，仅草果一项就创收超 500 万元。2016 年底，独龙江乡建档立卡贫困户缩减为 133 户 524 人，预计今年将实现脱贫 5 个村 397 人，到 2018 年将全面实现脱贫。

河北环保厅：助推京津冀 在生态环保领域率先突破

2017 年 11 月 9 期总第 671 期

“党的十九大报告把坚持人与自然和谐共生作为新时代坚持和发展中国特色社会主义重大基本方略，对加快生态文明体制改革、建设美丽中国作为重点任务做出了战略部署，特别是对实施区域协调发展战略提出了新的要求。”在河北省政府新闻办 11 月 6 日下午召开的“深入学习宣传贯彻党的十九大精神——京津冀协同发展”新闻发布会上，河北省环保厅副厅长、新闻发布人殷广平表示，河北省要紧紧扭住疏解北京非首都功能的“牛鼻子”，扎实推进京津冀协同发展，在生态环保领域率先突破。

据了解，近年来，河北省坚决贯彻落实习近平总书记关于生态文明建设和京津冀协同发展的指示要求，以壮士断腕的勇气和背水一战的决心，狠抓大气、水、土壤污染治理，积极推进国家山水林田湖生态修复试点、流域生态补偿、区域协同治污等重点任务，扎实做好雄安新区生态环保规划和支持冬奥会建设等工作。

大气污染治理方面。2017年围绕质量改善目标，河北省强力实施大气污染综合治理“1+18”政策体系、“1+5”方案，坚决打赢蓝天保卫战。在京津冀及周边地区重点城市，对电力、钢铁、水泥、石化、有色、化工等六大行业和燃煤锅炉统一排放标准，对机动车和油品质量统一标准；对重污染天气预警和启动应急响应统一标准。确立了京津冀区域大气污染防治核心区，廊坊、保定市与北京市，唐山、沧州市与天津市“4+2”结对合作模式。积极争取北方城市清洁取暖城市试点工作，保定市、廊坊市、石家庄市、衡水市、唐山市等5市成功入围试点城市，并将获得27亿元中央奖补资金。

推进流域生态补偿方面。与天津市正式签订《关于引滦入津上下游横向生态补偿的协议》，获得中央财政奖励资金每年3亿元，天津、河北两省（市）配套资金各1亿元均已到位，现已下达生态补偿金4.98亿元，用于滦河流域潘大水库清网清鱼过程中渔民补偿。目前，潘大水库网箱养鱼清理工作已全面完成，共清理网箱79575个，库鱼1.73亿斤，水库和滦

河水质逐步好转，监测断面月达标率达到85.7%和71.4%。

联防联控协同治污方面。2015年11月，北京、天津、河北正式签署《北京市天津市河北省环境执法联动工作机制合作协议》后，全省累计出动执法人员5.12万人次，检查企业4.6万家次，共计发现环境问题9262个，有力震慑了环境违法行为，有效遏制了环境污染事件的发生。

山水林田湖修复试点方面。编制了《国家山水林田湖生态保护修复河北省试点实施方案》，在三部委组织的竞争性评审中获得全国第一名，列为国家第一批山水林田湖生态保护修复试点，获得中央财政支持资金20亿元。坚持“山水林田湖是一个命运共同体”的理念，按照“一线”“一弧”“两水系”为总体布局，努力打造绿色奥运廊道、环首都生态安全屏障、永定河潮白河水源涵养功能区和坝上防风固沙区，切实促进京津冀生态修复和生态环境好转。

支持冬奥会建设方面。截至目前，张家口市共退出炼钢产能216万吨、煤炭产能313万吨，淘汰燃煤锅炉1633台，完成农村地区电代煤、气代煤8000户，对55家重点工业企业实施了全面达标治理，强制报废机动车4095辆，完成矿山迹地修复绿化11座，停产整治矿山201座，实施造林绿化197万亩、湿地保护345.7万亩。

支持雄安新区生态环保规划建设方面。制发了《雄安新区及白洋淀流域水环

境综合整治工作方案》和 8 个配套专项方案，围绕白洋淀及其外延联通水系等重点区域，以实施工业生产、城镇生活、农业农村、旅游开发等方面污染源整治为重点，大力削减入河入淀污染负荷，进一步统筹规划、科学治理，逐步改善水体水质，努力将雄安新区打造成生态环境优美，蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态城市。

下一步，河北省环保厅将坚决贯彻十九大精神，落实习近平总书记提出的加快生态文明体制改革，推进绿色发展，着力解决突出环境问题的要求，强化与北京、天津的协调联动，持续加大大气、水、土壤污染综合治理联防联控；进一步加强与北京的沟通协调，积极探索建立京津冀流域生态补偿机制，争取雄安新区列入国家第二批山水林田湖生态保护修复试点，努力改善生态环境质量，为奋力开创新时代建设经济强省、美丽河北新局面作出积极贡献。

沈阳将实现重要区域生态保护补偿全覆盖

2017 年 11 月 10 期总第 672 期

近日，沈阳市出台健全生态保护补偿机制的相关实施意见，将实现森林、草原、湿地、荒漠、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区域、生态保护红线等重要区域生态保护补偿全覆盖。

据了解，今年沈阳市将完成全市生态保护对象划分。全市建立健全重要湿地、

湿地自然保护区和湿地公园管理体系，探索在符合条件的湿地建立国家湿地公园。今年年底完成全市重要河流敏感段、水生态修复治理区、重要生态功能湖泊及水库等生态保护对象的划分和范围划定，明确各生态保护对象的保护者和受益者，制定生态保护补偿实施细则。

生态保护红线方面，2018 年年底前制定生态保护红线生态保护补偿实施细则。推进横向生态保护补偿。推动受益方（地区）和生态环境保护与治理地区通过协商方式建立横向生态保护补偿机制，继续推进全市跨行政区域河流断面水质超标补偿工作，研究开展沈阳市生活垃圾处理终端设施区域生态补偿工作，合理确定补偿标准。

完善生态补偿价格机制 还需财政资金多“支援”

2017 年 11 月 11 期总第 673 期

日前，国家发改委出台《关于全面深化价格机制改革的意见》，要求各级价格主管部门“完善生态补偿价格和收费机制，健全差别化价格机制，完善可再生能源价格机制，围绕污水和垃圾处理、再生水回收利用、北方地区清洁供暖、成品油质量升级等领域制定完善绿色消费价格政策”。

对此，一位业内人士昨日对《证券日报》记者表示，生态补偿机制连接着经济发展与生态保护，不仅是一项协调区域发展的环境保护政策，也是解决社会公平、

促进区域均衡发展、强化生态保护责任的主要手段。以上这些深化生态文明体制改革的举措，将为生态文明建设提供有力的制度保障。

目前，我国生态补偿价格和收费机制还存在一些问题。一方面是，生态补偿机制力度不大、范围较小、标准偏低，森林等自然资源价值被严重低估，不仅影响了地方生态保护的积极性，也阻碍了生态产业的发展；另一方面是，生态资金渠道和补偿模式单一，没有东中西区域的差别。

有专家建议，要进一步做出明确细化规定，建立多元化、市场化、科学化的水环境生态补偿机制。具体来看，首先，要扩大生态补偿的对象和范围。借鉴先行城市补偿经验，对补偿主客体、补偿标准、补偿制度调整进行深入研究。将生态补偿的范围扩大至饮用水源、重要集中式环保设施、生态控制线、河流水环境和重要湿地，实现禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖。将绿色生态产业与污染产业规模纳入补偿机制。

其次，进一步加大财政资金对生态补偿的支持力度，建立生态补偿标准动态调整长效机制，适时提高补偿标准，使得补偿标准与经济、社会发展状况相适应，从而提高各镇区和相关农户参与生态保护的积极性。

再次，完善补偿模式多样化。现行的补偿模式以政府财政转移支付为主，辅以一次性补偿、对口支援、专项资金资助和税赋减免等。应坚持多样化模式，同时避

免模式选择的随意性、补偿额的随意性。应制定实施细则，规范补偿模式的选择和实施。

西藏：累计落实生态补偿资金 192 . 67 亿元

2017 年 11 月 12 期总第 674 期

8 日，记者从 2017 年中华环保世纪行——西藏行活动启动仪式上获悉：截至目前，西藏累计落实生态补偿资金 192 . 67 亿元，使 62 万个生态岗位的农牧民群众受益，主要体现在草原生态补助奖励、森林生态效益补偿、重点生态功能区转移支付等方面。

据介绍，西藏是我国重要的生态安全屏障，自然保护区面积居全国第一，禁止开发区面积居全国前列。为了保护和修复生态环境，西藏大力实施植树造林，全力落实生态补偿政策，整体生态环境向好。

据悉，2017 年西藏安排资金约 17 . 3 亿元，用于实施全区森林生态效益补偿机制及生态脱贫岗位补助；落实资金约 4 . 3 亿元，支持全区全面停止天然林商业性采伐。截至目前，该政策已覆盖西藏 65 个县区。

韶山实施低碳发展 健全生态保护补偿机制

2017 年 11 月 13 期总第 675 期

11 月 6 日，韶山市委书记杨晓军主

持召开市委全面深化改革领导小组第 10 次会议，学习贯彻中央、省委深改组会议精神，研究审议相关方案和意见。《韶山市实施低碳发展四年行动方案(2017-2020 年)》《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》经会议审议通过。

据介绍未来 4 年韶山市低碳发展的目标和任务是促进低碳发展理念宣传常态化，探索低碳发展新模式，积极建设有韶山特色符合国家标准的低碳城市、低碳城镇、低碳园区，建成一批具有典型示范意义的低碳社区、企业、学校、机关、景区等。同时，会议提出了构建低碳产业体系、优化能源结构、建立绿色低碳交通运输体系、发展低碳建筑、加强碳汇开发、强化技术支撑、资源综合利用、倡导低碳消费八项减碳措施，并明确了相应的牵头单位和配合单位。

会议要求，各级各部门要认真贯彻落实国家实施低碳发展的战略部署，将韶山的自然生态资源保护好、提升好、利用好；要重点开发新能源，倡导低碳环保绿色的生活方式，发展低碳产业，加强低碳基础设施建设；同时结合韶山实际，创新生态保护补偿机制，促进生态环境质量全面改善。

杨晓军强调，各级各部门要按照习近平总书记“四个亲自”的要求，撸起袖子加油干，在改革中学习提高，在改革中锻炼成长，为韶山市迈进新时代、开启新征程、续写新篇章奠定坚实基础。

【链接】国家发展改革委关于全面深化价格机制改革的意见

2017 年 11 月 14 期总第 676 期

国家发展改革委关于全面深化价格机制改革的意见

发改价格〔2017〕1941 号

各省、自治区、直辖市发展改革委、物价局：

为深入贯彻落实党的十九大精神，进一步落实《中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见》(中发〔2015〕28 号)要求，全面深化价格机制改革，推动供给侧结构性改革，更好服务决胜全面建成小康社会，现提出以下意见。

一、重要意义

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，必须坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，建设现代化经济体系。新时代对价格机制改革提出了新要求，必须牢牢抓住价格这一市场经济条件下资源配置效率的“牛鼻子”，加快价格市场化改革，健全价格监管体系，使价格灵活反映市场供求、价格机制真正引导资源配置、价格行为规范有序，推动实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持

续的发展。

党的十八大以来，各级价格主管部门紧紧围绕党中央、国务院决策部署，蹄疾步稳、攻坚克难，推进价格改革取得突破性进展，政府定价范围大幅缩减，以“准许成本+合理收益”为核心的科学定价制度初步建立，价格杠杆作用进一步发挥，公平竞争审查制度逐步推行，市场价格监管和反垄断执法力度持续加强，对激发市场活力、增强发展动力、保障改善民生发挥了积极作用。但是，制约资源要素自由流动的价格机制障碍还没有完全消除，资源环境成本在价格形成中还没有充分体现，公平竞争的市场价格环境还不够完善，企业反映突出的价格收费问题还需要着力有效解决，民生价格稳定长效机制还不够健全，损害群众利益的价格违法行为还时有发生。站在新起点、迈进新时代，必须以敢于担当的精神和一往无前的勇气，纵深推进价格改革。

二、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，主动适应我国社会主要矛盾转化，坚持稳中求进工作总基调，坚持贯彻落实新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，围绕坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，加快价格市场化改革，完善价格形成机制，强化价格监管，维护公平竞争，打破行政性垄断，防

止市场垄断，有效发挥价格机制的激励、约束作用，引导资源在实体经济特别是生态环保、公共服务等领域高效配置，促进经济高质量发展，更好适应人民日益增长的美好生活需要。

（二）基本原则

——坚持市场规律。围绕使市场在资源配置中起决定性作用，着力破除限制资源要素自由流动的价格机制障碍，加快完善主要由市场决定价格的机制，逐步确立竞争政策的基础性地位，提高资源配置效率，激发市场活力，促进社会主义市场经济体制不断完善。

——坚持问题导向。聚焦当前经济社会发展的深层次矛盾问题，聚焦企业反映强烈、人民群众关心的突出问题，以提高供给体系质量为主攻方向，抓重点、补短板、强弱项，着力构建有利于经济转型发展、生态环境保护、公共服务优化、民生保障改善的价格机制和价格环境。

——坚持改革创新。落实新发展理念，改革价格形成机制，使价格充分反映市场供求关系、资源稀缺程度，加快环境损害成本内部化，增强价格反应灵活性。按照放管结合、并重的要求，加强和创新价格事中事后监管，维护市场价格秩序。建立促进新技术新业态新模式发展的包容审慎的价格监管新方式。

——坚持保障民生。牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持在发展中保障和改善民生，抓住人民最关心最直接最现实的价格问题，妥善处理提高市场效率和保

障社会公平的关系，保持民生商品和服务价格基本稳定，保障人民群众基本生活和合法价格权益。

——坚持统筹推进。把价格机制改革放在经济社会发展大局中统筹谋划，坚持正确方向，把握好时机、节奏和力度，妥善处理政府和市场、短期和长期、加法和减法、供给和需求的关系，因地制宜，稳步推进，以进促稳，务求实效。

（三）主要目标。到2020年，市场决定价格机制基本完善，以“准许成本+合理收益”为核心的政府定价制度基本建立，促进绿色发展的价格政策体系基本确立，低收入群体价格保障机制更加健全，市场价格监管和反垄断执法体系更加完善，要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰的市场价格环境基本形成。

三、进一步深化垄断行业价格改革

按照“管住中间、放开两头”的总体思路，深化垄断行业价格改革，能够放开的竞争性领域和环节价格，稳步放开由市场调节；保留政府定价的，建立健全成本监审规则和定价机制，推进科学定价。

（四）进一步推进价格市场化。结合有序放开发用电计划，扩大市场形成发电、售电价格的范围，加快推进电力市场交易，完善电力市场交易价格规则，健全煤电价格联动机制。坚持市场化方向，进一步完善成品油价格形成机制。深化非居民用天然气价格市场化改革，适时放开气源价格和销售价格，完善居民用气价格机制，加

快上海、重庆天然气交易中心建设。扩大铁路货运市场调节价范围，健全铁路货运与公路挂钩、灵活反映市场供求的价格动态调整机制，研究公平公开的路网结算价格政策，为社会资本进入铁路建设、运营领域创造有利的价格政策环境。

（五）强化网络型自然垄断环节价格监管。建立健全以“准许成本+合理收益”为核心、约束与激励相结合的网络型自然垄断环节定价制度，准确核定成本，科学确定利润，严格进行监管，促进垄断企业技术创新、改进管理、降低成本、提高效率，维护消费者、经营者合法权益。加快制定出台分行业定价办法、成本监审办法，强化成本约束，完善价格形成机制。对输配电、天然气管道运输、铁路普通旅客列车运输等重点领域，实行严格监管，全面开展定价成本监审，科学合理制定价格。积极借助第三方力量参与成本监审。逐步建立健全垄断行业定价成本信息公开制度。

四、加快完善公用事业和公共服务价格机制

区分竞争性与非竞争性环节、基本与非基本服务，稳步放开公用事业竞争性环节、非基本服务价格，建立健全科学反映成本、体现质量效率、灵活动态调整的政府定价机制，调动社会资本积极性，补好公用事业和公共服务短板，提高公共产品供给能力和质量。

（六）深化公用事业和公共服务价格改革。加快理顺城市供水供气供热价格。研究逐步缩小电力交叉补贴，完善居民电

价政策。巩固取消药品加成成果，进一步取消医用耗材加成，优化调整医疗服务价格；加快新增医疗服务价格项目受理审核，促进医疗新技术研发应用；扩大按病种、按服务单元收费范围和数量。进一步研究完善机动车停放服务收费政策。按照体现公益性要求，研究制定国家公园价格政策，加快建立健全自然资源、风景名胜、历史遗迹等景区门票科学定价规则。

（七）建立健全价格动态调整机制。科学界定财政补贴、使用者付费边界，综合考虑成本变化、服务质量、社会承受能力，依法动态调整公用事业和公共服务价格。督促企业严格履行成本信息报送和公开义务。逐步建立健全城市供电、供水、供气、供热等领域上下游价格联动机制。完善政府和社会资本合作（PPP）项目价格调整机制，促进政府和社会资本合作模式推广。

五、创新和完善生态环保价格机制

坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，创新和完善生态环保价格机制，推进环境损害成本内部化，促进资源节约和环境保护，推动形成绿色生产方式、消费方式。

（八）完善生态补偿价格和收费机制。按照“受益者付费、保护者得到合理补偿”原则，科学设计生态补偿价格和收费机制。完善涉及水土保持、渔业资源增殖保护、草原植被、海洋倾倒等资源环境有偿使用收费政策，科学合理制定收费办法、标准，增强收费政策的针对性、有效性。积极推

动可再生能源绿色证书、排污权、碳排放权、用能权、水权等市场交易，更好发挥市场价格对生态保护和资源节约的引导作用。

（九）健全差别化价格机制。完善高耗能、高污染、产能严重过剩等行业差别（阶梯）电价、水价政策，鼓励各地结合实际扩大政策实施覆盖面，细化操作办法，合理拉开不同档次价格，倒逼落后产能加快淘汰。全面推行城镇非居民用水超定额累进加价制度，严格用水定额管理，合理确定分档水量和加价标准。

（十）完善可再生能源价格机制。根据技术进步和市场供求，实施风电、光伏等新能源标杆上网电价退坡机制，2020年实现风电与燃煤发电上网电价相当、光伏上网电价与电网销售电价相当。完善大型水电跨省跨区价格形成机制。开展分布式新能源就近消纳试点，探索通过市场化招标方式确定新能源发电价格，研究有利于储能发展的价格机制，促进新能源全产业链健康发展，减少新增补贴资金需求。完善电动汽车充换电价格支持政策，规范充换电服务收费，促进新能源汽车使用。

（十一）制定完善绿色消费价格政策。围绕倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，制定完善节能环保价格政策。定期评估完善居民用电用水用气阶梯价格政策。按照补偿成本并合理盈利的原则，逐步调整污水处理、垃圾处理收费标准，探索实行差别化收费制度，推进污水、垃圾减量化、资源化。鼓励有条件的地区探索建立农村

污水、垃圾处理收费制度。鼓励缺水地区健全支持再生水回收利用的价格政策。完善北方地区清洁供暖价格政策。根据成品油质量升级进程,制定国VI标准价格政策。

六、稳步推进农业用水和农产品价格改革

围绕实施乡村振兴战略和推进农业供给侧结构性改革,扎实推进农业水价综合改革,积极稳妥改革完善粮食等重要农产品价格形成机制,有效反映市场供求关系,促进农业节水和发展方式转变。

(十二)全面推进农业水价综合改革。坚持“先建机制、后建工程”的原则,在总体不增加农民负担的前提下,扎实推进农业水价综合改革,结合大中型灌区续建配套节水改造、高标准农田建设、新增千亿斤粮食田间工程、农业综合开发等项目建设,统筹农业水价形成机制与精准补贴和节水奖励机制、工程建设和管护机制、用水管理机制的协同推进。鼓励有条件的地区率先完成改革。

(十三)完善稻谷、小麦最低收购价政策。围绕确保国家粮食安全、口粮绝对安全,坚持市场化改革取向和保护农民利益并重,稳定政策框架,增强政策灵活性和弹性,分品种施策,分步骤实施,逐步分离政策性收储“保增收”功能,激发市场活力,同步建立完善相应的补贴机制和配套政策。研究完善糖料价格政策。

(十四)深化棉花目标价格改革。完善新疆棉花目标价格政策,合理确定目标价格水平和定价周期,优化补贴办法,探

索开展“保险+期货”试点,促进新疆棉花优质稳定发展。

七、着力清理规范涉企收费

积极服务实体经济发展,清理规范各类涉企收费,建立健全收费监管长效机制,减轻实体经济负担。

(十五)严格行政事业性收费管理。加强行政事业性收费标准管理,取消不合理收费项目,降低偏高收费标准。建立健全收费政策执行情况报告和后评估制度。严格落实收费公示公开制度,推进网络等便捷高效的公示公开方式,强化社会监督。

(十六)清理规范经营服务性收费。取消违法违规收费项目,进一步放开具备竞争条件的收费。建立政府定价收费项目清单制度,实现全国一张清单、网上集中公开、动态调整管理,清单外一律不得政府定价。健全市场调节收费行为规则,加强收费行为监管,督促收费主体严格按照公平、合法、诚信、公开原则确定收费标准,提供质价相符的服务。加强行业协会、行政审批中介服务、电子政务平台等收费行为监管。

八、有效促进市场竞争公平有序

健全规则、强化执法、创新方式,持续加强市场价格监管和反垄断执法,维护市场价格秩序,积极营造公平竞争市场环境。

(十七)全面实施公平竞争审查制度。强化联席会议工作机制,促进公平竞争审查制度落地。严格审查增量,对涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件等审查

实现全覆盖，防止出台新的排除限制竞争的政策措施。逐步清理存量，稳妥有序清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法。加大问责力度，探索建立公平竞争审查考核机制。

（十八）推进反价格垄断执法常态化精准化。对涉嫌价格垄断行为及时启动反垄断调查，依法查处达成实施价格垄断协议、滥用市场支配地位等行为，纠正滥用行政权力排除限制竞争的规定和做法。密切关注产能过剩行业、知识产权等重点领域排除限制竞争行为，坚决纠正滥用行政权力或市场优势地位排除限制竞争行为。依法查处滥用知识产权排除限制竞争行为，研究制定标准必要专利定价机制。加强反垄断执法经济学分析和市场竞争评估。

（十九）加强和创新市场价格监管。围绕群众关注的重点领域价格违法问题，持续加强市场价格监管，形成长效监管机制。按照建设大平台、构建大格局、提供大服务的要求，充分发挥全国 12358 价格监管平台作用，广泛动员社会力量参与监督，积极运用大数据等信息化手段，提升价格监管水平。完善价格应急处置机制，及时妥善处理各类价格突发事件。全面推行“双随机、一公开”监管方式，规范价格执法行为。探索推进“互联网+”等新技术新业态新模式包容审慎的价格监管。完善提醒告诫和价格承诺等预防性监管措施。完善价格社会监督网络，依托社会信用体系建设，构建经营者价格信用档案，

对价格违法的失信行为实行联合惩戒。坚持民生导向、源头治理，逐步建立健全制度完善、组织健全、规范高效的价格争议纠纷调解体系。

九、切实兜住民生底线

坚持以人民为中心的发展思想，按照兜底线、织密网、建机制的要求，注重长效，综合施策，保障低收入群体基本生活，不断增强人民群众获得感和幸福感。

（二十）做好稳价工作。健全价格监测分析预警机制，密切跟踪分析国内外价格总水平和重要商品价格走势，及时提出调控建议。加强民生商品价格监测预警，研究完善价格异常波动应对预案，健全重要商品储备制度，丰富调控手段，提升调控能力，防范价格异常波动。逐步构建覆盖重要商品和服务的价格指数体系，合理引导市场预期。加强价格与财政、货币等政策手段的协调配合，充分发挥政策合力，努力保持价格总水平基本稳定。

（二十一）完善价格补贴联动机制。认真执行并适时完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，根据物价上涨情况，及时发放价格临时补贴，有效化解物价上涨影响，保障低收入群体基本生活，建设有力有效的民生保障长效机制。

（二十二）加强价格改革中的民生保障。科学制定价格改革方案，广泛听取社会意见，认真开展社会风险评估，深入梳理风险点，制定低收入群体保障预案，完善配套政策，保障低收入群体生活水平不因价格改革而降低。把握好改革方案出台

的时机和力度，并注重与工资、社会救助和保障等标准调整相结合，确保平稳推进。

十、保障措施

价格改革涉及面广、政策性强，各方面高度关注。必须科学设计方案，狠抓改革落实，加强法制保障，强化宣传引导，有力有序有效地将各项措施落到实处，确保改革取得实效。

（二十三）加强组织实施。各地发展改革（价格）部门要牢固树立“四个意识”，提高政治站位，坚定改革信念，敢于担当，锐意攻坚，抓住“牛鼻子”，敢啃“硬骨头”，打好价格改革攻坚战。结合实际科学制定改革方案，周密部署，精心实施，细化改革任务分工，建立健全台账制度，以“钉钉子”精神，一个时间节点一个时间节点往前推进，一项一项抓好落实。加强部门协同、上下联动，形成工作合力。鼓励基层探索创新，做好典型经验总结推广。强化调度督查，压实压紧责任，一抓到底，确保每项改革举措落地生根。

（二十四）加强能力建设。深入学习、深刻领会党的十九大精神特别是习近平新时代中国特色社会主义思想，用新的思想武装头脑、指导实践。强化价格理论和政策研究，深入开展调查研究，加强系统谋划，丰富政策储备。深化国际交流合作，充分借鉴国际成熟经验。完善成本调查、监审制度，推进成本工作科学化精细化。加强价格信息化建设，提升价格调控监管服务水平。

（二十五）加强法制保障。积极推动

《价格法》《反垄断法》等法律法规修订，完善政府定价、市场价格监管、反垄断执法等方面规章制度，巩固价格改革成果，规范政府和市场价格行为。动态评估、及时修订中央和地方定价目录，加快完善价格听证办法。制定完善重点领域市场价格行为规范、监管规则和反垄断指南。及时清理废止不符合法律法规、不适应改革形势的政策文件。

（二十六）加强宣传引导。统筹利用传统媒体、新兴媒体，加强新闻信息发布，准确、客观解读价格改革政策。创新开展新闻宣传，提升新闻宣传能力，以群众喜闻乐见的方式，讲好价格改革故事。积极回应社会关切，合理引导社会舆论和市场预期，为全面深化价格机制改革营造良好舆论氛围。

国家发展改革委

2017年11月8日

云南红河州健全生态保护补偿机制

2017年11月15期总第677期

国家发展改革委关于全面深化价格机制改革的意见

发改价格〔2017〕1941号

日前，云南省红河哈尼族彝族自治州人民政府出台《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》（以下简称《意见》），强调在全州范围内进一步健全完善生态保护补偿机制。

《意见》要求，由国土资源部门牵头，

将全州 25 度以上坡耕地、重要水源地和石漠化地区 15~25 度非基本农田坡耕地、严重污染耕地纳入国家退耕还林还草和陡坡地综合治理范围；建立以绿色生态为导向的农业支持保护补贴制度，对拥有耕地承包权的种地农民给予资金补助；开展生态严重退化的石漠化地区耕地轮作休耕试点；严格执行占用耕地补偿制度，积极开展耕地开垦费调整更新；加大退化、污染、损毁农田改良和修复力度，推行土壤环境保护试点示范和“以奖促保”试点。

红河州地处珠江上游喀斯特地带，拥有良好的生态环境和自然资源禀赋，是全省两大生物多样性保护中心之一和滇南生态安全屏障的重要组成部分。根据《意见》，全州要进一步树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，不断探索建立多元化生态保护补偿机制，逐步扩大补偿范围，有效调动全社会参与生态环境保护的积极性。

《意见》明确，到 2020 年，全州森林、湿地、草原、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区、生态环境敏感脆弱区及其他重要区域生态保护补偿全覆盖，生态保护补偿试点取得明显进展，跨区域、多元化补偿机制初步建立，基本建立起符合州情、与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度体系，促进形成绿色生产生活方式。

同时，《意见》还对建立生态保护补偿资金投入，完善生态功能区转移支付、创新重点流域横向生态保护补偿机制和生

态保护补偿推进精准脱贫等工作作出了相应的规定。

生态扶贫是促进人与自然和谐的生动实践

2017 年 11 月 16 期总第 678 期

小康路上一个都不能少。党的十九大报告庄严承诺，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会。报告明确给出时间表：确保到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。

自十八大以来，脱贫攻坚战取得决定性进展，6000 多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从 10.2% 下降到 4% 以下。当前，在脱贫攻坚战的决胜阶段，生态扶贫能够实现双赢。

生态扶贫是一个基于现实生态危机和贫困人口状态而作出的理性选择：中国大多数贫困地区都存在着土地荒漠化、石漠化等生态问题，那里的资源与环境承载力较为低下，发展难以为继。对这些生态脆弱的贫困地区，不能只顾“金山银山”而罔顾“绿水青山”，使原本已脆弱的生态环境进一步恶化。

生态扶贫就是要强化“绿水青山”，最终把“金山银山”和“绿水青山”结合起来协同发展。正如十九大报告所指出的那样，开展国土绿化行动，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，强化湿地保

护和恢复，加强地质灾害防治。完善天然林保护制度，扩大退耕还林还草。严格保护耕地，扩大轮作休耕试点，健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度，建立市场化、多元化生态补偿机制。

近年来，国家在包括许多贫困地区在内的地方开展了大规模生态修复工程，比如退耕还林还草、天然林保护、防护林建设、石漠化治理、防沙治沙、湿地保护与恢复、坡耕地综合整治、退牧还草、水生态治理等，在项目和资金安排上进一步向贫困地区倾斜，使当地贫困人口通过参与生态保护和建设获得了诸多收益。

还有许多贫困人口分布在生态系统需要恢复和重点保护的地区，比如水源地、防护林和动植物保护区等。这些区域在发挥着“生态保障”“资源储备”功能的同时，也限制了当地人奔小康的作为。对此，国家出台生态保护补偿机制，把生态保护补偿资金、国家重大生态工程项目和资金按照精准扶贫、精准脱贫的要求向贫困地区倾斜，将生活在生态重要地区、搬不走的建档立卡的贫困人口，转化为生态保护人员、护林员，领取工资。

而在生态环境较好的贫困地区，如何利用生态优势带动贫困人口脱贫正成为许多地方探索的新课题。

比如林业资源丰富的地区、自然风光优美的地区、生态农业条件优越的地区，都在大力发展林下经济产业、循环经济、特色产业、旅游经济等，在保护生态中发展，在发展中保护生态。

“坚持人与自然和谐共生”是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，生态扶贫正是促进人与自然和谐发展的一场生动实践。生态扶贫体制机制将不断完善，最终通过“金山银山”减贫经济效益与“青山绿水”长远生态保护效益的有机统一，实现百姓富、生态美。

面向生态补偿的生态系统生产总值核算项目终期研讨会在黔东南州召开

2017年11月17期总第679期

11月14-15日，由国家发展改革委、亚洲开发银行主办，贵州省发改委、黔东南州人民政府承办的面向生态补偿的生态系统生产总值核算项目终期研讨会在黔东南州凯里市召开。国家发改委西部司、环保部对外合作中心双多边处、亚洲开发银行、中科院生态环境研究中心、中国生态补偿政策研究中心、中科院城市环境研究所、中电建集团贵阳勘察设计院、贵州省发改委、云南省发改委、青海省发改委、黔东南州发改委和州直有关部门以及面向生态补偿的生态系统生产总值核算项目专家团队等出席会议。

面向生态补偿的生态系统生产总值核算项目自启动以来，项目组以青海省、贵州省黔东南州、云南省峨山县和屏边县为案例进行实验性核算工作，探讨运用生态系统生产总值(GEP)和生态资产为指标考核生态补偿成效的机制，初步建立了生态系统生产总值核算方法，并对地方政府提

供的生态补偿政策与实施有效性评估提出建议。会议重点围绕面向生态补偿的生态系统生产总值核算项目的总体进展情况、GEP 核算、政府考核、生态环境监测、社会影响分析等进行专题汇报，并围绕专题报告开展了深刻的讨论。

国家发改委西部司副处长刘通重点强调该项目的背景和意义，指出希望通过各方的共同努力，在国家生态补偿的制度建设、生态补偿标准体系建设及 GEP 核算等方面取得一定的成绩，同时强调黔东南州作为 GEP 核算项目的试点地区具有极高的生态价值。

亚行项目经理 Alvin Lopez 重点介绍了亚行开展技术援助的背景、技术援助的方法和路径以及本次面向生态补偿的生态系统生产总值核算项目技术援助的目标等，并对与会领导和专家对该项目取得的成果付出的努力表示感谢。

贵州省发改委总规划师张文伟指出，生态补偿不能仅仅停留在“补”上，关键还是在“发展”。同时建议国家在制定生态补偿等时应充分考虑平衡生态保护与经济发展的关系，防止因过度保护禁锢地方经济社会发展的情况，导致优良的生态资源转变不成经济发展的优势，也无法实现“绿水青山就是金山银山”的发展目标。

黔东南州人民政府常务副州长张定超出席会议并致辞，他指出民族文化和生态环境是黔东南的两个宝贝，这两个宝贝为黔东南全面贯彻落实“十九大”精神，开启全面建设社会主义现代化国家新征程，

推进生态文明建设，走绿色发展之路，建设最具实力、活力、魅力和幸福黔东南奠定了良好的基础。并表示真诚希望与会的各位领导、专家能够更多关注黔东南、支持黔东南，助力开创黔东南“百姓富、生态美”的新未来。

项目资助方、执行机构和实施方一致同意，面向生态补偿的生态系统生产总值核算项目顺利结题。

皖浙“对赌”新安江 跨省跨流域生态补偿破局

2017 年 11 月 18 期总第 680 期

新安江，发源于安徽省黄山市六股尖，东入浙江与兰江汇合后成为钱塘江的正源。1959 年新安江水库建成后，新安江安徽段的出境水量占了千岛湖年均入库水量的 60% 以上，成为浙江省重要的水源地。

但新安江流域“一江跨两省”的状态，造成了同一流域完整的生态系统难以得到统一的管理。其结果就是，新安江流域水质不断恶化，到了 2008 年，皖浙两省交界断面的水质甚至变成了非常差的五类水，严重威胁到下游居民的饮水健康。

怎么办？从 2011 年起，财政部、环保部牵头启动了新安江流域生态补偿机制试点，用 6 年时间，两轮试点，总投入 36 亿元，终于使得皖浙两省交界断面的水质回复到二类水水质，千岛湖营养状态出现了拐点。

在新安江流域生态补偿机制试点中，

最大的亮点就是皖浙两省的“对赌”。环保部环境规划院院长王金南表示，生态补偿是“青山绿水”保护者与“金山银山”受益者之间的利益调配机制，新安江则是全国首个跨省流域的生态补偿机制试点，希望把新安江打造成中国乃至国际上的生态典范，构建流域性生态补偿的“中国模式”。

6年“对赌”

新安江流域总面积 11452.5 平方公里，安徽境内就有 6736.8 平方公里，占比 58.8%。

2010 年 10 月，时任全国政协副主席的张梅颖率调研组赴新安江流域开展专题调研，形成了《关于千岛湖水资源保护情况的调研报告》。2011 年，财政部、环保部牵头启动了新安江流域生态补偿机制试点。2012 年，两部两省正式签定协议。试点期限暂定 3 年（2012—2014 年），补偿资金额度为每年 5 亿元，其中中央财政出资 3 亿元，安徽、浙江两省分别出资 1 亿元。考核依据，则是安徽、浙江两省跨界断面水质的监测数据。

协议中最大的亮点，则是皖浙两省的“对赌”，若年度水质达到考核标准（ $P \leq 1$ ），则浙江拨付给安徽 1 亿元；若年度水质达不到考核标准（ $P > 1$ ），则安徽拨付给浙江 1 亿元；不论上述何种情况，中央财政将把 3 亿元全部拨付给安徽省。

事实上，试点期间，安徽省 2012 年的 P 值是 0.833，2013 年 0.828，2014 年 0.823，每年都达到了补偿条件，连续

3 年获得浙江省拨付的补偿资金。

2014 年底，第一轮试点顺利通过国家验收。2015 年 6 月，安徽省又先期启动了第二轮试点的工作，当年拨付省级配套资金 2 亿元，同时积极协调浙江省落实配套补偿资金。

当年 10 月，财政部、环保部下发《关于明确新安江流域上下游横向补偿试点接续支持政策并下达 2015 年试点补助资金的通知》，明确中央财政 2015-2017 年继续对新安江流域上下游横向生态补偿试点工作给予支持，为期 3 年的第二轮试点正式实施。

相比首轮试点，第二轮试点提高了资金补助的标准，中央资金 3 年总额度还是 9 亿元，分别按 4 亿、3 亿、2 亿的退坡方式进行补助。安徽、浙江两省的“对赌”额度则由 1 亿元提升到 2 亿元，若 $P > 1$ ，安徽补偿浙江 1 亿元；若 $P \leq 1$ ，浙江补偿安徽 1 亿元；若 $P \leq 0.95$ ，浙江还要再补偿安徽 1 亿元。

不过，此时的 P 值已与第一轮时考核的 P 值有所不同，它的基准限值由 2008-2010 年 3 年均值调整为 2012-2014 年 3 年联合监测均值，水质稳定系数 K 值也由 0.85 调整为 0.89。两项加起来，水质考核标准提高了 7%。

这一次，安徽省也是连年达标，2015 年 P 值为 0.814，2016 年 P 值为 0.789，都低于 0.95，获得了浙江省每年 2 亿元的补偿资金。

11 月 12 日，本报记者在 新安江黄山

市延伸段看到，这里的河水波光潋滟，水质清澈见底，两岸修建了生态绿道，吸引了不少游客。很多游客还登上游船，体验了一把新安江生态游。

“我们国家有 592 个贫困县，其中 499 个位于重点生态功能区或生物多样性保护优先区，生态补偿与生态保护之间是高度吻合的。”王金南表示，“新安江是我国第一个跨省跨流域的生态补偿试点，在试点资金、考核指标、补偿机制、资金用途等方面做了很多探索，从环境、经济、社会、制度方面都取得了很好的效果。”

期待长效机制

虽然两轮试点取得了不错的成效，但 2017 年底，第二轮试点即将收官。如果试点结束后国家部委退出，继续推进新安江流域生态补偿将面临资金压力和协调压力。

“在长效机制健全之前，我们在保护环境的同时如何解决资金问题，是目前面临的难题，也是今后要着力破解的。”黄山市财政局局长汪德宝告诉《华夏时报》记者。

去年，黄山市与国家开发银行、国开证券等共同发起了全国首个跨省流域生态补偿绿色发展基金，按照 1:5 的比例放大，基金首期规模达到 20 亿元，主要投向生态治理和环境保护、绿色产业发展等领域。

“我们希望发挥好基金作为政府资金和市场资金中间的纽带作用，适当放大它的杠杆作用，促进产业发展。”汪德宝

表示，“但是，绿色发展基金很难完全替代补偿资金的作用，只能作为补充。”

在他看来，生态环境保护具有“溢出效应”，在保护地区自己受益的同时，也将优质的环境产品提供给了周边的地区。因此，生态补偿就成了协调保护地区和周边地区的“调节器”，一旦把握不好，保护地区将面临公共服务的保障问题和发展问题。

“补偿机制的重点还应该是顶层设计，最重要的是法规、法律的设置。”汪德宝表示，“横向补偿，光靠兄弟省、市、县之间坐下来谈是很艰难的，形成共识的效率还比较低，需要‘家长’来加强沟通和协调。”

他建议，本轮试点结束后，中央财政要继续加大支持力度，将试点工作固化下来，建立健全有利于全流域环境同治、产业共谋、责权明确的共建共享长效机制。

王金南也表示，未来应该继续完善和加强生态补偿制度的顶层设计。资金方面，要更多地向市场化的方向探索；技术方面，也要与其它生态环境的保护模式整合衔接。

“可以开展多元化的补偿方式，创新生态补偿合作内容，在资金补偿的基础上，推动黄山市与杭州市在产业、人才、文化、旅游等方面加强合作。进一步拓展新安江流域上下游横向生态补偿机制，实现共建共享、互利共赢，推动全流域一体化发展和保护。”他建议。

此外，还可以通过建立绿色产业基金、

PPP 基金、融资贴息等多种方式，撬动更多的社会资本参与新安江流域的环境保护和生态建设，形成社会化、多元化、长效化的保护和发展模式。

“虽然建立多元化、市场化的生态补偿机制需要各方共同努力，但在相关法规机制健全之前，黄山市保护环境工作的决心是不变的，义无反顾，唯有前行。”汪德宝说，“改革虽然艰难，但我们自觉保护母亲河的初衷不会变。”

安徽明年在全省推开林长制 打造皖江国家森林城市群

2017 年 11 月 19 期总第 681 期

安徽省委省政府《关于建立林长制的意见》11 月 16 日正式对外发布，根据《意见》，安徽将在全省建立林长制，2017 年在合肥、安庆、宣城等地先行试点，2018 年在全省推开，建立省、市、县、乡、村五级林长制体系。

设立省、市、县、乡、村五级林长

在组织体系上，分级设立林长，省、市、县（市、区）设立总林长，由党委、政府主要负责同志担任。市、县（市、区）根据实际需要，分区域设立林长，由同级负责同志担任。乡镇（街道）设立林长和副林长，分别由党委、政府主要负责同志和分管负责同志担任。村（社区）设立林长和副林长，分别由村（社区）党组织书记和村（居）委会主任担任。省、市、县（市、区）设立林长制办公室，建立林长会议制

度，协调解决森林资源保护发展中的重大问题。

建设皖江国家森林城市群

林长制的主要任务包括，加强林业生态保护修复，推进城乡造林绿化，提升森林质量效益，预防治理森林灾害，强化执法监督管理。

通过林长制，我省将进一步强化林木采伐限额和林地征占用定额管理，全面停止天然林商业性采伐，完善森林生态效益补偿制度，逐步提高公益林补偿标准。全面加强湿地、野生动植物资源和古树名木保护，加大重点生态功能区、生态脆弱区的森林生态系统修复力度，构建以公益林为基础，自然保护区、森林公园和湿地公园为重点的自然保护体系。

深入推进森林城市（镇）、森林村庄、森林长廊和园林绿化建设，坚持人工造林、封山育林、见缝插绿相结合，实现应绿尽绿。实施长江、淮河、新安江流域防护林，皖南和皖西山区退耕还林、江淮分水岭地区绿化、平原地区农田林网、石质山地造林、矿山复绿等重点林业生态工程，加快建设皖江国家森林城市群和绿色生态廊道。到 2021 年，全省完成人工造林 300 万亩、封山育林 300 万亩，森林覆盖率达到 31% 以上。

实行生态环境损害责任终身追究制

为严格考核问责，我省将建立林长制考核指标体系，实行森林资源总量和增量相结合的绩效评价制度。省、市、县（市、区）总林长负责组织对下一级林长进行考核，

考核结果作为党政领导班子综合考核评价和干部选拔任用的重要依据。实行生态环境损害责任终身追究制，对造成生态环境损害的，严格按照有关规定追究责任。

流域生态补偿试点再扩军 长江赤水河官厅水库将入围

2017年11月20期总第682期

11月23日上午，环保部举行11月份例行新闻发布会，通报近期环保部重点工作进展有关情况，并回答记者提问。环保部规划财务司巡视员尤艳馨表示，环保部正在会同财政部积极地推动建立流域上下游横向生态补偿机制，下一步将扩大试点范围，在长江流域、官厅水库和赤水河流域建立生态补偿的机制。

尤艳馨表示，党中央、国务院高度重视流域上下游补偿工作，环保部会同财政部也在积极地推动建立流域上下游横向生态补偿机制，主要开展了三方面工作：

一是健全跨省流域生态保护补偿机制。环保部会同财政部，积极推动了新安江、九洲江、东江、引滦入津等几条河流的跨省流域生态保护补偿试点，目前来讲工作推进顺利，涉及到的省份都签订了生态补偿协议，并且本着“成本共担、效益共享、合作共治”的原则，在流域的界断面开展了工作，有效促进了流域的水环境质量改善。

二是落实生态保护的补偿奖励资金。作为一种激励机制，环保部会同财政部规

定了该奖励的基本原则，试点省份只需要签订了协议，中央财政就会给予定额的补助。年底再根据水质的监测结果给予清算，考核细化到每一个跨界断面的监测点位，对完成考核目标的省份给予奖励，没有完成考核目标的省份则扣减补偿的资金。

“2012年以来，中央财政共安排生态补偿奖励资金49.99亿，有零有整。这里需要特殊说明一下，其实中央财政安排的额度比这个大，有零有整是因为还有惩罚机制，有两条江没有实现规定的环境质量目标，一个是福建的汀江，另一个是广西的九洲江。”尤艳馨说，“部里面也加强了对生态保护补偿资金项目的指导和督促，开展了新安江流域生态补偿资金的监督检查。”

三是扩大流域上下游横向补偿范围。为贯彻《长江经济带生态环境保护规划》，环保部配合财政部积极推进建立促进长江流域上下游横向生态补偿机制，目前正在配合财政部研究促进长江流域生态修复的财政激励政策，已经形成一个初步方案。同时，环保部还积极协调推进北京市和河北省建立密云水库上游流域的生态保护的补偿，目前进展也很顺利。

“总体来看，流域生态保护补偿工作还是处于起步阶段，实践当中还有一些困难和问题。”尤艳馨说，“第一就是生态保护补偿的立法还比较滞后，标准体系还不完善；第二是生态保护补偿的内涵非常丰富，但现在补偿的方式还是比较单一；第三是生态保护补偿协调，上下游的利益

诉求不同，推进难度非常大。”

尤艳馨说，下一步环保部计划做三件事：

第一件事是积极推进流域上下游横向生态补偿，扩大试点范围，一是长江流域，二是京津冀地区官厅水库上游流域的生态保护的补偿，三是结合赤水河流域的跨流域执法机构改革，推动赤水河流域建立生态补偿的机制。

第二件事是做好跨界断面的水质监测和绩效评价工作，按照统一的标准规范开展监测和评价，同时完善绩效考核机制，把中央的奖补资金安排和绩效挂起钩来。

第三件事是完善配套制度和标准体系，根据生态系统的服务价值、生态保护和环境治理的投入，以及发展的机会成本，还有经济发展水平等因素，细化补偿的标准和技术规范，完善补偿资金的测算的方法，提高补偿的科学性和公平性，为生态环境保护补偿提供技术支撑。

“流域上下游生态环境补偿机制是咱们国家在生态补偿领域里面一个重大的创新，目前已经得到了一些国际组织的认可，他们希望总结这种模式，结合自己的国情，来建立符合本地特点，能够推动水环境保护的一项激励机制。”环保部环境规划院院长王金南表示，“所以我个人感觉，流域上下游生态补偿工作也是一种‘中国模式’，在这方面还应该继续进行大胆的创新。”

专家称国家生态补偿发展路线图渐明晰

2017年11月21期总第683期

十九大报告将“建立市场化、多元化生态补偿机制”列为“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”的内容之一。《经济参考报》记者了解到，作为全国首个跨省流域的生态补偿机制试点，新安江流域生态补偿机制试点于2012年正式实施。目前，新安江生态补偿试点以三年为一个周期的第二轮试点将在今年年底全面完成。

专家表示，随着一系列政策的密集落地，国家生态补偿制度框架已经构建，发展路线图也已基本明确。针对新安江流域水环境补偿试点，未来应继续完善和加强制度顶层设计，健全补偿长效机制。

流域上下游补偿机制试点已在多地区铺开

“目前，新安江流域每年向千岛湖输送60多亿立方米干净水，占千岛湖年均入库水量的68%以上，初步走出一条上游主动强化保护、下游支持上游发展的互利共赢之路。”中共黄山市委书记任泽锋在近日召开的“2017首届新安江绿色发展论坛”上介绍称，目前试点工作已经入选全国十大改革案例，并写入中央《生态文明体制改革总体方案》。

值得一提的是，试点工作开展以来，上游地区建立了一套较为完整的工作机制，包括综合协调、垃圾兑换超市、断面

水质考核、创新资金投入、项目管护机制等，为建立可复制、可推广的生态补偿制度积累了经验。据悉，目前，以新安江流域生态补偿机制试点为范本的流域上下游横向补偿机制试点工作，已在广西、广东、福建、江西、河北、天津、陕西、甘肃等多地逐步推开。

突出系统治理和绿色产业成为新安江流域生态补偿机制试点的两个重点。据黄山市委常委、常务副市长刘孝华介绍，在突出系统治理方面，一是强化农村面源污染防治。二是强化工业点源污染防治，累计关停淘汰污染企业 170 多家，整体搬迁工业企业 90 多家。三是强化城乡垃圾污水处理治理，城镇、农村生活垃圾处理率分别达到 100% 和 80%，城镇污水处理率达到 93.4%。四是强化重点河道综合治理和生态修复。

在突出绿色产业方面，优化升级工业项目 510 多个、总投资 153.5 亿元。加快黄山经济循环区建设，已完成投资 57.78 亿元。

国务院国有重点大型企业监事会主席赵华林指出，跨流域补偿机制，是突破行政分割，实现绿色发展、协调发展的重要措施，新安江作为全国首个跨流域补偿试点，实现了良性联动，有力地证明加强环境保护、推动绿色发展、加强生态文明建设与发展经济是正相关关系，对推动全国绿色发展起到很好的示范引领作用。

国家生态补偿制度框架已经构建
环境保护部环境规划院院长王金南在

会上指出，当前，国家生态补偿制度框架已经构建。新《环境保护法》要求，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。

《关于加快推进生态文明建设的意见》指出，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》强调要完善生态补偿机制。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。

此外，据透露，发改委牵头正在研究制定《生态保护补偿条例》。

国家生态补偿发展路线图也已基本明确。《关于健全生态保护补偿机制的意见》明确了森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等分领域重点任务，提出建立稳定投入机制、完善重点生态区域补偿机制、推进横向生态保护补偿、健全配套制度体系、创新政策协同机制、结合生态保护补偿推进精准脱贫、加快推进法制建设等体制机制。

《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》中，明确了流域上下游横向生态补偿的指导思想、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、建立联防联控机制、签订补偿协议等主要内容提出了具

体措施。

国家生态补偿框架也正在不断延伸。补偿范围从单领域补偿延伸至综合补偿，补偿尺度从省内补偿扩展到跨省补偿，补偿方式从资金补偿转变为多元化补偿。

王金南表示，单领域补偿方面，流域生态保护补偿机制已经成为我国流域共同开展综合治理的重要手段；森林生态补偿机制正在不断完善；草原生态保护补偿机制稳步推进；湿地、耕地等其他领域生态保护补偿也在积极推进。

目前，我国生态补偿已从单领域补偿拓展到综合补偿，重点生态功能区转移支付办法不断优化，补助范围不断扩大，补助资金逐年增加。

从省内补偿拓展到跨省补偿。从省内基于水质目标考核的补偿政策，拓展到跨省的成本共担、效益共享、合作共治。

从资金补偿拓展到多元化补偿。首先，国家与生态补偿相关的转移支付资金不断增加。其次，市场化补偿机制成为财政转移支付的重要补充。第三，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。

加强顶层设计 健全长效机制

对于新安江流域水环境补偿试点的推进方向，王金南认为，首先要继续完善和加强生态补偿制度顶层设计。包括法律保障、部门协作、资金支持、机制跟进、技术支撑等方面。引导生态保护补偿由单一性要素补偿向基于区域主体功能定位的综合性补偿转变，确保被补偿区域生态产品

产出能力持续增强，以生态保护补偿助推生态建设、环境综合治理，形成与生态建设和环境综合治理的良性互动。

其次，要进一步健全新安江补偿长效机制。将新安江生态补偿试点作为常态化机制固化下来；创新绿色产业投融资机制，上下游通过共建新安江绿色产业基金、PPP基金、融资贴息等多种方式，撬动更多的社会资本参与新安江环境保护和生态建设。

第三，建设流域生态补偿的“中国模式”。首先，扩大补偿资金使用范围，明确资金规模，增加对企业、渔民、林农、生态移民等生态保护者直接补偿，解决部分生态移民、环境质量维护和监管日常运营资金的问题。其次，开展生态系统价值核算，合理评估新安江流域生态系统生产价值，并以此为基础研究建立基于价值核算的生态补偿机制。其三，与国际组织、研究机构和非政府组织合作，构建“中国模式”，进一步强化生态补偿的市场化进程。

值得一提的是，在财政资金的利用上，中国财政科学研究院副院长白景明表示，近年来中央财政对生态文明建设的支持力度越来越大，增长也比较快。从2016年的决算和2017年的预算来看，中央财政对新安江流域的转移支付规模已经达到5.6亿元。如何管好、用好这块资金，成为突出问题。他建议进一步完善财政资金的绩效管理，通过绩效管理来推动资金的有效合规使用。

福建县级以上政府拟设立森林生态效益补偿专项资金

2017 年 11 月 22 期总第 684 期

20 日,《福建省生态公益林条例(草案)》提交正在召开的省人大常委会会议一审,根据《条例(草案)》规定,县级以上政府设立森林生态效益补偿专项资金,并按照政府投入为主、多渠道筹集资金的原则,加大森林生态效益补偿资金筹措力度,结合财力可能逐步提高森林生态效益补偿标准。

省林业厅负责人表示,生态公益林是以生态建设为主要任务的森林,对其保护要求更高、限制利用要求更多。由于生态公益林严格控制采伐,经济效益较低,群众收益受到较大影响,特别是林改后,商品林价值提高,与商品林经营收益以及周边省份相比,目前我省生态公益林补偿标准还比较低。林农要求提高森林生态效益补偿标准呼声十分强烈,也是近几年“两会”代表委员建议、提案反映较多的问题。因此,逐步提高森林生态效益补偿标准是调动广大林农保护和管理生态公益林积极性、确保国土生态安全、巩固和拓展集体林权制度改革成果的迫切要求,也是保障林农权益、维护林区稳定的客观需求。

为此,《条例(草案)》作出相应规定:一是县级以上地方人民政府设立森林生态效益补偿专项资金,主要用于生态公益林的建设、保护和管理,包括生态公益林所有者、经营者的经济补偿,生态公益林管

护人员的劳务报酬、劳动保障等管护费用等;二是生态公益林的所有者、经营者有权依法获得森林生态效益补偿;三是县级以上地方人民政府应当建立完善森林生态效益补偿机制,按照政府投入为主、多渠道筹集资金的原则,加大森林生态效益补偿资金筹措力度,结合财力可能逐步提高森林生态效益补偿标准;四是鼓励社会力量以捐赠、捐资、志愿服务等方式参与生态公益林的建设和保护。

广西壮族自治区人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见

2017 年 11 月 23 期总第 685 期

广西壮族自治区人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见(桂政办发〔2017〕57号)

各市、县人民政府,自治区人民政府各组成部门、各直属机构:

为贯彻落实《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》(国办发〔2016〕31号)精神,进一步健全我区生态保护补偿机制,提升我区生态文明建设水平,经自治区人民政府同意,现提出以下意见:

一、总体要求

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战

略布局,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,按照党中央、国务院决策部署,发挥政府对生态环境保护的主导作用,将我区生态保护补偿与西部大开发、珠江—西江经济带发展、左右江革命老区振兴等重大战略有机结合,积极探索建立多元化生态保护补偿机制,不断完善转移支付制度,充分调动全社会参与生态环境保护的积极性,促进广西生态文明建设迈上新台阶。

二、工作原则

按照“谁受益、谁补偿”的原则,科学界定保护者与受益者权利义务,推进生态保护补偿标准体系和沟通协调平台建设,加快形成受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制。将试点先行与逐步推广、分类补偿与综合补偿有机结合,统筹兼顾,稳步推进不同领域、区域生态保护补偿机制建设,逐步提高重点生态功能区等区域基本公共服务水平,促进其转型绿色发展,不断提升生态保护成效。

三、主要目标

到2020年,实现森林、湿地、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖,补偿水平与经济社会发展状况相适应,生态补偿试点示范取得明显进展,多元化补偿机制初步建立,基本形成符合我区区情的生态保护补偿制度体系,促进形成绿色生产方式和生活方式。

四、分领域重点任务

(一)森林。按照《广西壮族自治区

生态功能区规划》修编广西公益林区划规划,增强公益林区划规划的合理性和科学性;健全市、县(市、区)公益林补偿标准动态调整机制,在依法界定公益林的基础上,根据重点公益林起源、林分质量以及管护难度,研究制定分类补偿标准,充分体现优质高价、劣质低价的补偿原则,严格实施分类补偿;建立健全以政府购买服务为主的公益林管护机制,推进管护成效评价,加强管护责任制度建设,完善责任追究机制,明确分级责任;全面完成国有林场改革,全面停止天然林商业性采伐,合理安排停止天然林商品性采伐补助奖励资金。争取国家层面将我区天然林全部纳入公益林规划建设和保护范围。(牵头单位:林业厅;配合单位:自治区财政厅、发展改革委)

(二)湿地。科学区划湿地,研究启动退耕还湿工作,争取国家在我区扩大湿地生态效益补偿试点范围。加大沿河、沿湖、采矿沉陷区的湿地恢复治理和崩岸治理力度,开展九洲江等重要支流治理,探索率先在国际重要湿地、国家重要湿地、自治区重要湿地开展补偿试点,推动建立自治区、市、县三级政府湿地生态补偿投入机制,建立健全桂林会仙喀斯特、北海滨海、横县西津、富川龟石、都安澄江、靖西龙潭、百色福禄河、凌云浩坤湖、平果芦仙湖、大新黑水河、龙州左江、东兰坡豪湖、荔浦荔江、梧州苍海、南宁大王滩国家湿地公园管理体系。(牵头单位:林业厅;配合单位:自治区农业厅、水利厅、

海洋局、环境保护厅、住房城乡建设厅、财政厅、发展改革委)

(三) 海洋。继续完善捕捞渔民转产转业补助政策,提高转产转业补助标准。继续执行海洋伏季休渔渔民低保制度。健全增殖放流和水产养殖生态环境修复补助政策。研究建立山口红树林生态国家级自然保护区、合浦儒艮国家级自然保护区、北仑河口国家级自然保护区生态保护补偿制度。(牵头单位:农业厅;配合单位:自治区海洋局、水利厅、环境保护厅、财政厅、发展改革委、水产畜牧兽医局)

(四) 水流。按照国家部署,在江河源头区、集中式饮用水水源地、重要河流敏感河段和水生态修复治理区、水产种质资源保护区、水土流失重点预防区和重点治理区、大江大河重要蓄滞洪区以及具有重要饮用水源或重要生态功能的湖泊,全面开展生态保护补偿,适当提高补偿标准。有序推进现有水环境生态保护补偿,积极推动国家层面在我区实施跨流域横向生态保护补偿,研究在西江干流以及重要支流开展区内地表水跨界断面生态补偿。加大水土保持生态效益补偿资金筹集力度。(牵头单位:水利厅;配合单位:自治区环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、财政厅、发展改革委)

(五) 耕地。完善耕地保护补偿制度。落实国家以绿色生态为导向的农业生态治理补贴制度,对在地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区实施耕地轮作休耕的农民给予资金补助。进一步落实农

民和农业经营主体自发开展“小块并大块”耕地整治“以奖代补”政策。探索实施基本农田保护激励机制,对农村集体经济组织、农民管护、改良和建设永久基本农田进行补贴。努力扩大新一轮退耕还林规模,争取国家层面同意将第二次全国土地调查成果中25度以上非基本农田坡耕地、调出基本农田的25度以上坡耕地、重要水源地15—25度非基本农田坡耕地和第二次全国土地调查成果外25度以上实际陡坡耕地(含石山裸地)、25度以上非基本农田梯田梯地、易地扶贫搬迁、库区移民搬迁后腾退的非基本农田耕地以及严重污染耕地纳入国家退耕还林补助范围。落实国家鼓励引导农民施用有机肥料和低毒生物农药的补助政策。(牵头单位:国土资源厅、林业厅;配合单位:自治区农业厅、环境保护厅、水利厅、住房城乡建设厅、财政厅、发展改革委)

五、推进体制机制创新

(六) 加大生态保护补偿投入力度。积极争取中央财政逐步加大对我区重点生态功能区的转移支付力度,以及中央预算内投资对我区重点生态功能区内的基础设施和基本公共服务设施建设予以倾斜。完善自治区级以下转移支付制度,建立生态保护补偿资金投入机制,加大对自治区级重点生态功能区域的支持力度。按照中央统一部署,积极推进环境保护费改税,逐步将资源税征收范围扩展到各种自然生态空间,支持相关收入用于开展相关领域生态保护补偿。完善生态保护成效与资金分

配挂钩的激励约束机制，加强对生态保护补偿资金使用的监督管理。（牵头单位：自治区财政厅、发展改革委；配合单位：自治区国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业厅、地税局、林业厅、海洋局）

（七）加强重点生态区域补偿。抓紧推进我区生态保护补偿试点示范，统筹各类补偿资金，探索综合性补偿办法。在重点生态功能区及其他环境敏感区、脆弱区划定生态保护红线，强化自然保护区、文化自然遗产、风景名胜区、湿地公园、森林公园、地质公园、蓄滞行洪区、重要水源地等各类禁止开发区域的生态保护，积极争取国家补偿政策支持。将区内重要生态屏障作为开展生态保护补偿的重点区域。将生态保护补偿作为我区推动建立国家公园的重要内容。（牵头单位：自治区发展改革委、财政厅；配合单位：环境保护厅、国土资源厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业厅、林业厅）

（八）推动横向生态保护补偿试点。继续推动广西广东九洲江、广西广东西江等开展跨地区生态保护补偿试点，抓紧建立完善横向生态保护补偿机制。鼓励受益地区与保护生态地区、流域下游与上游通过资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式建立横向生态保护补偿关系。鼓励在具有重要生态功能、水资源供需矛盾突出、受各种污染危害或威胁严重的地区探索开展横向生态保护补偿试点。（牵头单位：自治区发展改革委、

财政厅；配合单位：自治区国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业厅、林业厅、海洋局）

（九）完善配套制度体系。加强生态环境监测能力建设，制定和完善监测评估指标体系。加强生态保护补偿统计指标体系研究，探索建立信息发布制度，实现环境质量、重点污染源及生态状况监测信息统一采集与发布、环境监测数据集成共享。健全自然资源资产产权制度，建立统一的确权登记系统和权责明确的产权体系。积极培育生态服务价值评估机构，强化科技支撑，开展我区深化生态保护补偿和生态服务价值等专项课题研究。（牵头单位：自治区发展改革委、财政厅；配合单位：自治区国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业厅、林业厅、统计局、海洋局）

（十）创新政策协同机制。健全完善生态环境损害赔偿方面的政策法规、评估方法和实施机制，稳妥有序地开展生态环境损害赔偿制度改革试点，加快制定环境污染损害评估技术指南和技术规范，形成损害生态者赔偿的运行机制。健全生态保护市场体系，探索研究我区各级自然保护区内部原有人工林、用材林补偿，建立自然资源开发使用成本评估机制，积极探索引入第三方评估，将资源所有者权益和生态环境损害等纳入自然资源及其产品价格形成机制，确保保护者通过生态产品的交易获得收益。合理界定和分配水权，探索自治区内流域上下游之间、地区之间、行

业之间、用水户之间等水权交易方式，完善水权交易平台。推进重点流域、重点区域排污权交易，加快排污权有偿使用和交易试点。加紧建立碳排放权交易制度，主动对接全国碳排放权交易市场，制定我区碳排放权交易配额分配方案。通过建立统一的绿色产品标准、认证、标识等体系，完善落实对绿色产品研发生产、运输配送、购买使用的财税金融支持和政府采购等政策。（牵头单位：自治区发展改革委、财政厅、环境保护厅；配合单位：自治区国土资源厅、住房城乡建设厅、水利厅、地税局、国税局、林业厅、农业厅、质监局、物价局）

（十一）实现生态保护与精准脱贫有机结合。在生存条件差、生态系统重要、需要保护修复的地区，结合生态环境保护和治理，加快实施易地扶贫搬迁工程，促进贫困人口增收脱贫。积极争取国家生态保护补偿资金、重大生态工程项目和资金，向我区贫困地区倾斜，向建档立卡贫困人口倾斜。积极争取国家重点生态功能区转移支付加大对我区的投入力度，扩大实施范围。按照有关规定和程序合理调整基本农田保护目标，集中力量强化贫困地区新一轮退耕还林力度。开展贫困地区生态综合补尝试点，创新资金使用方式，利用生态保护补偿和生态保护工程资金使当地有劳动能力的部分贫困人口转为生态保护人员。对在贫困地区新开发水电、矿产资源占用集体土地的，试行补偿机制。（牵头单位：自治区发展改革委、财政厅、扶贫办；

配合单位：自治区国土资源厅、环境保护厅、水利厅、农业厅、林业厅、能源局）

（十二）推进政策法规建设。贯彻落实国家生态保护补偿法律法规。研究出台符合我区实际的生态保护补偿相关法规或规范性文件，推进我区生态保护补偿制度化和法制化。（牵头单位：自治区发展改革委、财政厅、法制办；配合单位：自治区国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、农业厅、地税局、林业厅、统计局、能源局、海洋局）

六、加强组织实施

（十三）强化组织领导。建立由自治区发展改革委、财政厅、国土资源厅、环境保护厅牵头会同有关部门组成的厅际协调机制，加强跨行政区域生态保护补偿指导协调，组织开展政策实施效果评估，研究解决生态保护补偿机制建设中的重大问题，加强对生态保护补偿工作各项任务的统筹推进和落实。全区各市、县（市、区）人民政府要从本地实际出发，把健全生态保护补偿机制作为推进生态文明建设的重要抓手，列入重要议事日程，明确目标任务，制定科学合理的考核评价体系，实行补偿资金与考核结果挂钩的奖惩制度。加强试点情况分析总结，提炼可复制可推广的试点经验。

（十四）狠抓督促落实。自治区发展改革委、财政厅、环境保护厅等有关部门要积极对接国家有关部委，及时了解各领域生态保护补偿最新政策动向，争取政策资金向我区倾斜。继续积极参与国家各类

生态保护补偿试点示范建设，着力在自治区内各有关领域有序开展生态保护补偿试点探索。全区各市人民政府要根据本意见要求，结合实际情况，抓紧制定具体实施意见和配套文件。自治区发展改革委、财政厅、环境保护厅要会同有关部门对落实本意见的情况进行监督检查和跟踪分析，适时向自治区人民政府报告。全区各级审计、监察部门要依法加强审计和监察。切实做好环境保护督察工作，督察行动和结果要同生态保护补偿工作有机结合。对生态保护补偿工作落实不力的，启动追责机制。

（十五）加强舆论宣传引导。全区各市人民政府和自治区发展改革委、财政厅、环境保护厅等有关部门要加强生态保护补偿的政策解读和宣传教育，充分发挥新闻媒体作用，依托现代信息技术，通过典型示范、展览展示、经验交流等形式，引导全社会树立生态产品有价、保护生态人人有责的意识，自觉抵制不良行为。在制定生态保护补偿相关政策时要充分鼓励公众参与，营造全社会珍惜环境、保护生态的良好氛围，切实提高生态补偿工作效果。

广西壮族自治区人民政府办公厅

2017 年 4 月 22 日

临沧市人民政府办公室关于健全生态保护补偿机制的实施意见

2017 年 11 月 24 期总第 686 期

各县、自治县、区人民政府，市直各

委、办、局：

为贯彻落实《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发〔2016〕31 号）和《云南省人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见》（云政办发〔2017〕4 号）精神，加快推进生态文明建设排头兵进程，现提出以下实施意见：

一、充分认识健全生态保护补偿机制的重大意义

我市地处澜沧江、怒江 2 条国际河流的上游地区，是世界 10 大生物多样性热点地区之一，拥有良好的生态环境和自然资源，同时又是生态环境比较脆弱敏感的地区。作为我国西南生态安全屏障和生物多样性宝库，我市承担着维护区域、国家乃至国际生态安全的战略任务。近年来，我市在森林、生物多样性保护和水环境保护等领域探索实施了生态保护补偿机制，取得了阶段性进展。但总体看，全市生态保护补偿的范围仍然偏小，补偿资金来源渠道和补偿方式仍然单一，补偿配套制度和技术服务支撑仍然不足，保护者和受益者良性互动的体制机制不完善，经济发展与环境保护矛盾日益凸显。抓住国家健全生态保护补偿机制的机遇，建立完善我市公平合理、积极有效的生态保护补偿机制，有利于调动全社会保护生态环境的积极性，有利于促进生态保护补偿制度化、规范化，有利于推动实施主体功能区战略，促进重点生态功能区贫困人口尽快脱贫、共享改革发展成果，对我市争当生态文明

建设排头兵具有十分重要的意义。

二、准确把握健全生态保护补偿机制的总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以体制创新、政策创新、科技创新和管理创新为动力，不断完善转移支付制度，探索建立多元化生态保护补偿机制，逐步扩大补偿范围，有效调动全社会参与生态环境保护的积极性，促进我市生态文明排头兵建设迈上新台阶。

（二）基本原则。权责统一，合理补偿。谁受益、谁补偿。科学界定保护者与受益者权利义务，推进生态保护补偿标准体系和沟通协调平台建设，加快形成受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制。统筹协调，共同发展。将生态保护补偿与实施主体功能区规划、脱贫攻坚规划、易地扶贫搬迁等有机结合，多渠道多形式支持江河水系源头地区、重要生态功能区和贫困地区经济社会发展，确保实现经济社会发展与生态环境保护双赢。循序渐进，先易后难。立足现实，着眼于解决实际问题，因地制宜选择生态保护补偿模式，不断完善现有各项政策措施，积极推广已有的成功经验，逐步加大补偿力度，由点到线到面，实现生态保护补偿的制度化、规范化。多方并举，合力推进。既要坚持政府主导，增加公共财政对生态保护补偿的投入，又

要积极引导社会各方参与，探索多渠道多形式的生态保护补偿方式，拓宽生态保护补偿市场化、社会化运作的路子。

（三）目标任务。到2020年，全市森林、水流、耕地等重点领域、重点生态功能区、生态环境敏感区/脆弱区及其他重要区域生态保护补偿全覆盖，生态保护补偿试点示范取得明显进展，跨区域、多元化补偿机制初步建立，基本建立起符合市情、与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度体系，形成绿色生产生活方式。

三、突出生态保护补偿的重点领域和任务

（一）森林。进一步完善森林分类经营，逐步提高市财政对市级公益林的生态保护补偿标准，实现国家级、省级、市级公益林补偿和管护同标准、全覆盖。建立统一管护体系，切实加强公益林资源保护管理，鼓励公益林区在保持生态系统完整性和不影响生态功能的前提下，发展林下经济和开展非木质资源的开发利用，积极开展碳汇造林项目试点，探索与天然林保护工程、森林生态效益补偿等制度相协调的生态保护补偿方式，鼓励供水、水力发电、生态旅游景点等单位作为森林生态效益的直接受益者，创新“水补林”“电补林”“票补林”等补偿方式。全面停止天然林商业性采伐。（市林业局、市财政局、市发展改革委负责）

（二）水流。以澜沧江、怒江两大水系具有重要生态功能的大型水库以及集中

式饮用水水源地为重点，全面开展生态保护补偿，加大水土保持生态效益补偿资金筹集力度。加速推进以保持水土、护坡护岸、涵养水源为主的生态保护，加大生态清洁型小流域建设，实施河道生态治理，建立符合条件的大中型电站库区等良好水质生态环境保护长效机制，因地制宜实施地下水开发利用和保护修复措施。支持纳入国家、省和市级规划、具有重要饮用水源和重要生态功能的水库湖泊制定生态保护补偿办法。加大乡镇供水、污水和生活垃圾设施建设投入，支持在珍稀濒危水生野生动植物物种集中分布区建设自然保护区和水产种质资源保护区，在重点水域建设水生野生动物增殖、保护。（市水务局、市环境保护局、市住房和城乡建设局、市农业局、市财政局、市发展改革委负责）

（三）耕地。建立以绿色生态为导向的农业支持保护补贴制度，对拥有耕地承包权的种地农民给予资金补助。开展生态严重退化的石漠化地区耕地轮作休耕试点。严格执行占用耕地补偿制度，积极开展耕地开垦费调整更新。加大退化、污染、损毁农田改良和修复力度，推行土壤环境保护试点示范和“以奖促保”试点。将全市25度以上坡耕地、重要水源地和石漠化地区15—25度非基本农田坡耕地、严重污染耕地纳入国家退耕还林和我市陡坡地综合治理范围。（市国土资源局、市农业局、市环境保护局、市水务局、市林业局、市住房和城乡建设局、市财政局、市发展改革委负责）

四、着力抓好体制机制创新

（一）建立生态保护补偿资金投入机制。市财政根据全市经济社会发展和财力增长状况，在健全公共财政体制、调整优化财政支出结构，加大财政转移支付中生态保护补偿的预算安排。积极争取中央预算内投资对我市重点生态功能区内的基础设施和基本公共服务设施建设予以倾斜。进一步完善各种资源费的征收使用管理办法，做好我市逐步扩大资源税征收范围实施工作，加大各项资源费使用中用于生态保护补偿的比重，多渠道加大生态保护补偿力度。归并和规范现有生态保护补偿渠道，推动以“竞争性分配”为核心的分配管理体制变革，切块下达资金，实行环境保护责任、权力、资金、任务主体一致，完善“一横一纵”的生态建设资金预算绩效考评机制和生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。各县、区人民政府也要建立县、区生态保护补偿资金投入机制，加大对生态保护补偿和生态环境保护的支持力度，市、县、区财政环境保护投入情况将纳入资金分配因素，作为市级生态保护有关资金分配的重要因素。（市财政局、市发展改革委会同市国土资源局、市环境保护局、市住房和城乡建设局、市农业局、市林业局、市水务局、市地税局、市国税局负责）

（二）完善生态功能区转移支付制度。按年度动态计算全市八县（区）的生态价值，据此公平分配省、市级生态保护补偿资金。对生态环境变好的县（区），适当

增加生态价值补助资金作为奖励；对因非不可控因素导致生态环境恶化的县（区），扣减生态价值补助资金。其中，对年度间生态环境“明显变差”“一般变差”“轻微变差”的县（区），分别按照当年测算生态价值补助资金量的100%、70%、40%扣减转移支付。形成以生态价值补偿为主体、生态质量考核奖惩为辅助的生态功能区转移支付制度体系。完善重点生态区域补偿机制，落实生态保护红线区、国家级自然保护区、国家级风景名胜区等各类禁止开发区域的生态保护补偿政策；在统一根据生态价值分配生态保护补偿资金的基础上，对按照统一方法计算难以充分体现而又确实具有较重要生态价值，生态保护支出责任较大的以南部边境生态屏障和其他点块状分布的重要生态区域为核心的生态安全屏障地区，给予政策性补助；适当提高支持的重点生态功能区建设项目财政补贴标准，将生态保护补偿作为生态保护红线管控政策的重要内容。（市财政局、市环境保护局会同市发展改革委、市国土资源局、市住房和城乡建设局、市农业局、市林业局、市水务局、市扶贫办负责）

（三）创新重点流域横向生态保护补偿机制。在全市范围内具有重要生态功能、重要水源地水资源供需矛盾突出、受各种污染危害或威胁严重的典型流域开展横向生态保护补偿试点，采取市里支持一块，县、区集中一块的办法建立全市重点流域生态保护补偿金，流域范围内的县、区财政均按照省财政确定的上缴依据和标准上

缴流域生态保护补偿金。将水质指标作为补偿资金分配的主要因素，同时考虑森林生态和用水总量控制因素，对水质状况较好、优良水体（达到或优于Ⅲ类）比例提升、水环境和生态保护贡献大、节约用水多的县、区加大补偿力度，反之则少予或不予补偿。分配到各县、区的流域生态保护补偿资金由各县、区人民政府统筹安排，主要用于饮用水水源地保护、城乡污水垃圾处理设施建设、农业面源污染治理、畜禽养殖业污染整治、禁养区限养区划定、企业环保搬迁改造、水生态修复、水土保持、造林防护等流域生态保护和污染防治工作。（市财政局、市环境保护局会同市发展改革委、市国土资源局、市住房和城乡建设局、市农业局、市林业局、市水务局负责）

（四）探索市场化、社会化生态保护补偿新模式。加快资源资本化、生态资本化，建立水资源使用权出让、转让和租赁的交易机制，探索资源使（取）用权、排污权交易和水权交易、生态产品服务标志等市场化的补偿模式，完善支持政策，搭建协商平台，引导鼓励重大资源开发、主要城市水源地、重点自然旅游景区等受益地区与保护生态地区采取资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式实施横向生态保护补偿。推进建立跨国跨市流域生态保护补偿的民主协商机制。继续探索开展市跨界河流上下游等重大跨流域工程、重要水源地上下游等开展水权交易试点。以澜沧江流域企业为先行

试点，构建排污权交易管理平台；推进重点区域间和区域内部排污权交易。对率先达成协议、具备突出生态价值的重点补偿项目市财政给予资金支持，积极探索与企业、非政府组织以及个人之间的生态保护补偿合作，鼓励通过 PPP 模式或者政府购买服务参与生态建设、环境污染整治的投资、建设和运营。形成补偿主体多元化、补偿方式多样化的资金筹集和投入体系。（市直各行业主管部门对口负责，市财政局配合）

（五）创新生态保护补偿推进精准脱贫机制。重点生态功能区转移支付向贫困地区倾斜。开展贫困地区生态综合补偿试点，优先支持贫困地区开展碳汇交易。国家实施的退耕还林、天然林保护、防护林建设、石漠化治理、坡耕地综合整治、水生态治理等重大生态工程和森林管护补助、沙化石漠化土地封禁补助、退耕还林补助、营造林投资补助等补贴向贫困地区和建档立卡贫困人口倾斜，把生态保护工程实施与易地扶贫搬迁安置、培育后续产业、增加农民收入结合起来，创新项目资金使用方式，利用生态保护补偿和生态保护工程资金引导当地有劳动能力的部分贫困人口转化为生态保护人员，支持贫困地区发展特色农业，提高贫困人口参与度和受益水平。对在贫困地区开发能源资源的新建设项目，采取资金、资产折价量化为集体股权方式进行补偿。（市扶贫办、市财政局、市发展改革委同市国土资源局、市环境保护局、市农业局、市林业局、市

水务局、市移民局负责）

（六）健全配套制度体系。根据我市主体功能区规划、生态功能区划，开展生态系统保护的投入成本与机会成本、生态受益者的收益、生态系统破坏后恢复成本与生态系统服务价值评估，作为生态保护补偿标准的基础；建立健全鉴定生态环境受损程度的技术标准，将保护生态环境投入的人力、物力、财力和丧失发展权的机会成本纳入到生态保护补偿标准计算中；对生态环境的保护或者环境友好型生产生活方式所产生的水土保持、水源涵养、气候调节、生物多样性保护等生态服务价值进行综合评估与核算，作为生态保护补偿标准的参考和理论上限值，推进自然资源资产负债表核算试点。进一步完善县域生态价值指标计算体系和生态环境质量评价考核体系，大力推动全市环境监测能力标准化建设，完善重点生态功能区、重要饮水功能区、跨地区流域断面水量水质重点监控点位布局和自动监测网络，加强生态资源环境质量功能动态监测与过程性监测，定期对生态环境变化状况、生态系统结构、生态功能以及生态恢复修复效果等进行综合分析评估，加快推进生态保护补偿价值评价及监测评估技术信息化和生态保护补偿标准化。建立生态保护补偿信息发布机制，规范发布内容、流程、权限、渠道等，及时准确发布全市生态保护补偿的标准、方式、资金使用、成效等方面的信息。实现对县（区）全覆盖的生态环境质量年度动态监测、评价。加强生态保护

补偿效益评估，积极培育生态服务价值评估机构。健全自然资源资产产权制度，对全市范围的水流、森林、山岭、荒地、滩涂等自然资源的所有权统一进行确权登记，建立自然资源资产交易平台，为生态保护补偿机制建设提供必要的技术支撑。

（市发展改革委、市财政局、市环境保护局会同市国土资源局、市住房和城乡建设局、市农业局、市林业局、市水务局、市统计局负责）

（七）创新政策协同机制。落实国家关于生态环境损害赔偿、生态产品市场交易与生态保护补偿协同推进生态环境保护的新机制。开展生态环境损害赔偿制度改革试点工作，健全生态保护市场体系，完善生态产品价格形成机制，推行居民生活用水、电、气阶梯价格制度，完善污水、垃圾处理及排污收费政策，继续落实完善差别电价政策，落实超定额用水加价制度等惩罚性价格政策。实施用水权、排污权、碳排放权初始分配制度，完善有偿使用、预算管理、投融资机制，培育和发展交易平台。按照“先建机制、后建工程”，推进水权水市场改革。逐步建立碳排放权交易制度。建立统一的绿色产品标准、认证、标识等体系，完善落实对绿色产品研发生产、运输配送、购买使用的财税金融支持和政府采购政策。（市环境保护局、市发展改革委、市财政局、市水务局会同市国土资源局、市住房和城乡建设局、市农业局、市林业局、市地税局、市国税局负责）

（八）推进生态保护补偿制度化和法

制化。进一步完善有关地方立法中关于生态保护补偿的条款。鼓励各县（区）出台相关法规、规章或者规范性文件，明确生态保护补偿的基本原则、主要领域、补偿范围、补偿对象、资金来源、补偿标准、有关利益主体的权利义务、考核评估办法、责任追究等。建立生态补偿权益保护制度、生态保护补偿协商响应机制，做好税收征管服务，为生态保护补偿机制的规范化运作提供法制保障。（市发展改革委、市财政局会同市国土资源局、市环境保护局、市住房和城乡建设局、市农业局、市林业局、市水务局、市地税局、市统计局、市国税局、市政府法制办等负责）

五、狠抓落实，确保生态保护补偿机制建设取得实效

（一）加强组织领导。各级政府要把健全生态保护补偿机制作为生态文明建设的重要抓手，列入重要议事日程，明确责任和目标任务。市人民政府主要负责市级重要生态区域的生态保护补偿，建立由市发展改革委、财政局、环境保护局、林业局等有关部门组成的市级协调机制，负责全市生态保护补偿工作的指导、协调和监督，研究解决生态保护补偿机制建设工作中的重大问题，协调跨行政区域以及产业间环境问题的监督管理。市直有关部门要各负其责，密切配合，共同推进生态保护补偿机制的建立和完善。各县（区）人民政府主要负责本行政区域内重要生态区域的生态保护补偿，要成立相应协调机制，确保生态保护补偿机制建设各项工作部署

落到实处。

（二）加强督促问效。各级政府要加强对生态保护补偿资金使用和权责落实的监督管理，确保补偿资金及时足额发放；引导企业、社会团体、非政府组织等各类受益主体履行生态保护补偿义务，督促生态损害者履行治理修复责任，督促受偿者履行生态保护建设责任。将生态保护补偿机制建设工作成效纳入地方政府的绩效考核，市发展改革委、财政局、环境保护局、林业局会同有关部门对落实本意见情况进行监督检查和跟踪分析，每年向市人民政府报告。各级审计、监察部门要依法加强审计和监察，对领导干部实行自然资源资产离任审计，按照有关规定要求，严肃查处生态环境破坏和生态保护补偿资金不当使用等行为并追究有关责任人的责任。

（三）加强舆论宣传。进一步加大生态保护补偿宣传教育力度，使各级领导干部确立提供生态公共产品也是发展的理念，使生态保护者和生态受益者以履行义务为荣、以逃避责任为耻，自觉抵制不良行为。引导全社会树立生态产品有价、保护生态人人有责的思想，使谁开发谁保护、谁受益谁补偿原则和意识深入人心。加强生态保护补偿政策解读，及时回应社会关切，依法公开生态保护补偿资金来源及去向、有关利益主体的权利义务和生态保护补偿成效等信息，营造珍惜环境、保护生态和建立生态保护补偿机制的良好社会氛围。

2017年9月25日

建立生态补偿机制 共抓长江大保护

2017年12月1期总第687期

12月1日，省委副书记、市委书记陈一新主持召开市委常委会，审议并原则通过《长江武汉段跨界断面水质考核奖惩和生态补偿办法》，明确在长江武汉段左右岸共设置13个监测断面进行水质考核。会议强调，要认真学习贯彻党的十九大精神，深入落实习近平总书记关于共抓长江大保护的重要指示精神，在探索大江大河生态保护及生态补偿机制上为全国作出示范。

会议指出，武汉探索建立奖罚分明的长江断面水质考核奖惩和生态补偿机制，是全国首创，能够调动各方积极性，形成共抓长江大保护的有效机制，意义重大，影响深远。

会议强调，要对市域内各区长江断面水质进行严格的常态化、信息化监测，每月通报辖区内水质状况，警示、倒逼各区及时解决问题，不断提高环境治理水平和生态环境质量。要以所属区的长江断面水质为考核依据，设置简明的考核指标，按照“谁受益谁补偿”的原则，实行“水质改善的奖励”“水质下降的扣缴”并与干部绩效挂钩，年终真兑现、真奖罚，推动建立“成本共担、效益共享、合作共治”的生态补偿机制。

会议听取了我市开展领导干部自然资源资产离任审计试点情况的汇报。会议强调，生态文明关系人民福祉、关乎发展未

来，各级领导干部要树立正确的政绩观，自觉履行自然资源保护管理责任，促进自然资源资产节约集约利用和生态环境安全，扎实推进生态环境保护。要坚持“抓点带面、多点扩面、先易后难、先少后多”，抓住“牛鼻子”，以问题倒逼环境整治，增强工作的科学性和系统性，使这项工作继续走在全国前列。

会议还传达学习了中央、省委有关巡视巡察会议主要精神，审议并原则通过了我市市区党委建立巡察制度的实施意见；研究了2017年度武汉市“二十大新闻事件”评选情况。

河道生态补偿机制实施半年来 相关县区需缴纳3.4亿元补偿金

2017年12月2期总第688期

日前，昆明市滇池流域河长制办公室通报了9月、10月滇池流域河道生态补偿金核算结果。其中，9月，31条河道共需缴纳生态补偿金约7085万元；10月，30条河道共需缴纳补偿金约12231万元。河道生态补偿机制实施半年以来，滇池流域各县区共需缴纳补偿金约3.4亿元。

按照《滇池流域河道生态补偿办法(试行)》，昆明市滇池管理局会同昆明市环境保护局、昆明市水务局、昆明市财政局，根据9月、10月水质、水量监测结果，依据《滇池流域河道生态补偿金核算细则(试行)》(昆滇管〔2017〕38号)，对滇池流域34条河道的生态补偿金进行

了核算。其中，9月，因六甲宝象河、虾坝河、广普大沟实施工程整治无水质、水量数据，其余31条河道共需缴纳生态补偿金7085.2409万元。10月因六甲宝象河、虾坝河实施工程整治无水质、水量数据，大清河、广普大沟无水量，其余30条河道共需缴纳生态补偿金12231.8025万元。

4月至10月，滇池流域各区政府及管委会共需缴纳生态补偿金34165.9183万元。

其中，五华区政府共计向下游西山区政府缴纳生态补偿金527.0516万元，向下游高新区管委会缴纳生态补偿金149.0987万元，向下游官渡区政府缴纳生态补偿金447.0563万元，向下游度假区管委会缴纳生态补偿金10.5278万元；高新区管委会共计向下游五华区政府缴纳生态补偿金3.3662万元，向下游西山区政府缴纳生态补偿金1233.7125万元；空港经济区管委会共计向下游经开区管委会缴纳生态补偿金55.2304万元；经开区管委会共计向下游官渡区政府缴纳生态补偿金55.2331万元，向下游呈贡区政府缴纳生态补偿金63.066万元；西山区政府共计向下游五华区政府缴纳生态补偿金126.7636万元，向下游度假区管委会缴纳生态补偿金281.9022万元，向市政府缴纳生态补偿金3878.6128万元；官渡区政府共计向市政府缴纳生态补偿金16637.2669万元；度假区管委会共计向市政府缴纳生态补偿金2640.3375万元；盘龙区政府共计向下游官渡区政府

缴纳生态补偿金 532.457 万元，向下游西山区政府缴纳生态补偿金 447.0563 万元，向下游度假区管委会缴纳生态补偿金 10.5278 万元，向市政府缴纳生态补偿金 134.8412 万元；晋宁区政府共计向市政府缴纳生态补偿金 6915.2972 万元；呈贡区政府共计向下游官渡区政府缴纳生态补偿金 11.6928 万元，向市政府缴纳生态补偿金 4.8211 万元。

新疆精河县发放草原生态补偿奖励金

2017 年 12 月 3 期总第 689 期

12 月 4 号，精河县发放了 2017 年第一批草原生态补偿奖励金 2560.867 万元。

当天，茫丁乡达流村的村文化室里挤满了从四面八方赶来的牧民，大家高兴地交流讨论着一年的情况。牧民衣格力克·特木斯家共有三千多亩禁牧草场。今年，他领到了 23682.5 元的草原生态补助奖励款。

据了解，精河县实行了禁牧封育，按照自治区每年每亩 6 元的标准给予牧民禁牧补助，共实施草畜平衡面积 462.53 万亩、涉及户数 771 户；对履行草畜平衡义务的牧民，按照每年每亩 2.5 元的标准给予草畜平衡奖励；对禁牧区域以外的草原，根据承载能力，核定了合理载畜量，实施草畜平衡管理措施。

党的十八大以来，精河县高度重视生态文明建设，在博罗霍洛克山区域大力推行草原生态补助奖励机制项目，使全县

788.68 万亩草原生态得到了有效保护，也使全县 914 户牧民群众得到了实惠。截止目前，精河县共有 11 个草地类 53 个草地型，天然草场可利用面积达 806.6 万亩。

滇池流域河道生态补偿金使用管理办法出台 生态补偿金实行月通报月缴纳

2017 年 12 月 4 期总第 690 期

在全面深化河长制工作中，昆明市按照“谁污染、谁补偿，谁治理、谁受益”的原则，在全省率先探索并建立了河道跨界断面水质不达标区域生态补偿机制。滇池流域河道生态补偿金如何收取？收取之后又如何使用？昨日，昆明市滇池管理局相关负责人就这些问题进行了解读。据悉，日前，我市正式出台《昆明市滇池流域河道生态补偿金使用管理办法》，对生态补偿金的缴纳、使用、申报、审核、绩效评价和监督检查进一步明确和规范。

对 34 条入滇池河道进行生态补偿

为全面深化河长制，强化滇池流域水环境保护治理工作，4 月，市委办公厅、市政府办公厅联合印发了《滇池流域河道生态补偿办法（试行）》及 5 个配套文件。按照补偿办法，水质未达到考核目标或未完成年度污水治理任务的，将由上游被考核单位缴纳生态补偿金，分配给下游被考核单位用于滇池流域河道水环境保护治理；考核断面出现非自然断流的，将按照每个断面每月 30 万元缴纳生态补偿金；未完成年度污水治理任务，比如污水治理

设施建设、运营管理、河道综合治理等工作的，也须按年度未完成投资额的 20% 缴纳生态补偿金……在云南省率先开创了河道跨界断面水质不达标区域生态补偿机制。

经过前期市滇池管理局会同环保、水务、水文等部门实地踏勘确认，除老运粮河及支流七亩沟暂不具备条件设置生态补偿断面以外，我市确定将对 34 条入滇池河道的 59 个水质、水量监测断面进行生态补偿。4 月 20 日，生态补偿试点工作在新运粮河、西边小河、新宝象河三条河道开展；在前期试点的基础上，7 月 1 日，王家堆渠、乌龙河、大观河、西坝河、船房河 5 条入草海河道开始实施河道生态补偿；其余 26 条河道及支流沟渠也已从 8 月 1 日起全面实施河道生态补偿工作。

“滇池流域河道生态补偿金是指按照《昆明市滇池流域河道生态补偿办法(试行)》对滇池流域各区、开发(度假)园区等被考核单位未达到断面考核水质标准或未完成年度污水治理任务缴纳的经济补偿资金。”市滇管局副局长吴朝阳介绍，“为了进一步强化滇池流域河道生态补偿工作，规范滇池流域河道生态补偿金的使用管理，日前，经市政府批准同意，我市出台了《昆明市滇池流域河道生态补偿金使用管理办法》，对生态补偿金的缴纳、使用、申报、审核、绩效评价和监督检查进行了进一步明确和规范。”

生态补偿金实行专款专用

“此次《办法》出台后，河道水质

未达到断面水质考核目标的，生态补偿金实行月通报、月缴纳。未完成年度污水治理任务的，生态补偿金实行年度通报、年度缴纳。扣减党政主要领导和分管领导个人年度目标管理绩效考核奖，也将按年度缴交市级。”吴朝阳表示，市滇管局将牵头负责生态补偿金的核算与结果通报，组织使用生态补偿金项目的申报和审核。会同财政、环保、水务部门提出生态补偿金安排计划，报市政府审批，并按照市政府要求对使用生态补偿金的项目进行跟踪督促。

按照《办法》，被考核单位需要将本级应缴纳的生态补偿金纳入预算安排，按照生态补偿金核算结果通报，通过金库拨款及时足额拨付应缴纳的生态补偿金，并将收到的生态补偿金拨付行业主管部门生态补偿金专户。同时，还要参照市级开设生态补偿金使用专户，对收到的生态补偿金，按照《办法》明确的使用范围，实行专款专用，并接受市、区两级相关部门的监管。值得注意的是，被考核单位收到的生态补偿金不得与应缴纳的生态补偿金进行抵扣。

“河道生态补偿机制实施半年，截至 10 月底，滇池流域各县区共需缴纳补偿金 3.4 亿元。目前，各被考核单位正在按照《办法》规定开设生态补偿金使用专户，本月内市级部门将严格按照规定收取、拨付生态补偿金。”吴朝阳表示。

挤占挪用补偿金三年不得申请补助

“按照《办法》，生态补偿金将专

项用于滇池流域河道水环境保护治理。”吴朝阳介绍说，主要包括河道排污口（溢流口）整治、河道清淤、河道生态修复、水毁修复、河道前置库建设项目，河道生态示范、科技示范、智慧河道的建设项目，河道水环境监测、自动在线监控系统建设项目，河道水环境信息化建设及相关科研项目，以及其他河道水环境保护治理项目。

《办法》还明确规定，违反规定挤占、截留、挪用生态补偿金或有其他违法违规行为的，严格按照《中华人民共和国预算法》和《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规的规定予以处理处罚，有关单位在三年内不得申请生态补偿金补助，并依法追究相关人员的法律责任。

宣恩落实生态补偿助力“绿色脱贫”

2017年12月5期总第691期

“非但不砍树了，现在还种起了树。”马凤珍将自家部分田地退耕还林，享受国家生态补偿，有了一笔经济收益，她更珍惜也明白了林地的生态价值。尝到了生态补偿扶贫的甜头，也引导村民更加注重生态建设。

近年来，宣恩县把落实生态效益补偿政策作为生态脱贫攻坚工作的有力抓手，围绕全面实施精准扶贫的总体目标，精心组织、狠抓落实，使广大群众真正得到了实惠。为确保工作有序进行，宣恩县成立生态补偿脱贫一批工作领导小组，全面组织、协调工作，加强与其他部门及乡镇的

沟通、配合，做好工作指导和技术服务，建立生态保护贫困户花名册和扶贫台账，做到项目规划到村到户，扶贫对象精准，措施到位。同时，将生态补偿脱贫一批工作纳入各乡镇和有关部门年度考核的重要内容，加大督查考核力度，确保生态补偿脱贫一批工作落到实处。在公益林生态补偿兑现工作中，严格按照省市林业主管部门要求，及时制订县级和村级森林生态补偿金兑现工作方案，明确兑现范围、补偿标准、兑现方式、资金管理办法，严格遵循“先公示、后审核、再兑现”的程序。在生态效益补偿资金使用中，《湖北省天然林保护工程财政专项资金管理实施细则》、《湖北省公益林管理办法》及《宣恩县公益林区划界定调整及补偿工作实施方案》的要求，对生态补偿基金进行专户存储，专账运行，独立核算，专款专用。

据了解，现生态公益林完成总补偿面积189.65万亩、兑现补偿资金1494.30万元，涉及贫困村209个、贫困户13829户。

黔东南州“四着力”加强公益林补偿及生态建设

2017年12月6期总第692期

一是着力提高地方公益林县级配套资金到位率。黔东南州地方公益林共计558.49万亩，按省、州、县三级财政4:3:3比例计算，以现行补助标准，每年黔东南州各县市共需承担1340.38万元的配套资

金。历年来，黔东南州地方公益林县级配套资金到位率低，较大程度影响了地方公益林兑现。从调度情况看，2016年6月，地方公益林历年县级配套资金到位率仅42.01%，兑现率仅46.51%。通过州、县两级的共同努力，截至目前，黔东南州地方公益林县级配套资金到位率、兑现率已分别提高到87.70%、94.07%。新增地方公益林县级配套资金3340.51万元。

二是着力提高公益林补偿资金兑现率。由于多方面原因，县级财政一直处于入不敷出的景况，除地方公益林县级配套资金长期难以配套到位外，中央、省、州下拨的公益林资金也常常出现被挤占、挪用的情况，直接影响到公益林资金兑现。从调度情况看，2016年6月，公益林历年补偿资金兑现率仅为66.93%。通过将公益林补偿资金兑现纳入州委州政府重要工作督察范围，在各部门及县委县政府的配合下，截至目前，2016及以前年度的公益林补偿资金兑现率已达到95.59%。新增兑现的公益林补偿资金为35097.20万元。

三是着力提高地方公益林补偿标准。麻江县率先提高地方公益林补偿标准，达到与国家级公益林现行补偿标准一致。麻江县地方公益林面积为23.74万亩，按当前国家级公益林森林生态效益管护补助补偿标准14.75元/亩·年计算，每年总补偿资金为350.17万元，除去省级财政下拨资金及州级配套资金共计132.95万元外，差额部分217.22万元将由县级财

政全部配套。据悉，麻江县地方公益林2017年县级财政配套资金10月就已全部拨付到位，在2017年年底前23.74万亩的地方公益林林补偿资金有望按国家公益林补偿标准全部兑现到林权权利人手中。

四是着力增加县级生态护林员。麻江县按中央财政生态护林员每人每年1万元的管护补助标准，自主选聘县级生态护林员530名，强化本县生态建设力度，实现了森林资源管护与脱贫攻坚“双赢”局面。

安吉：首推乡镇级生态补偿办法

2017年12月7期总第693期

近日，安吉县杭垓镇高村、姚村、吴村等3个村联合下发通告：为创建西溪坞原生态自然山谷，3村联合成立生态环保团队，3村范围内严禁捕捉石鸡和捕鱼，如遇到电鱼、药鱼和炸鱼的情况，举报者可直接拨打110报警。

通告一经发布，3个村的村“两委”班子成员和生态环保队员就忙开了。姚村村主任邵刚带领村委委员深入到全村各条河道展开大排查、大整治行动。“干得好，有补偿。”邵刚说，原先一直说要保护好生态，却没有一个具体的参照标准。如今每年能拿多少分，能得多少奖励，自己心里就有底了，既接地气又很清晰。

邵刚口中所说的具体参照标准正是杭垓镇出台的《杭垓镇生态环境保护考核奖励补助办法》。为了激励广大干部群众参与到生态环境保护中来，该办法将县里给

予镇上的生态补偿金做了适当划分，除了50%用于民生项目的建设外，其余50%用于各行政村环境保护面积补助，以及各村村班子成员、下派书记、后备干部等参与环境保护的个人奖励。目前为止，去年的奖励已全部发放到位，获得最多奖励的行政村达到3万余元。

记者在采访中发现，该办法共包括环境综合整治、农村生活污水处理、垃圾分类处理等10个单项考核指标和1个加分指标，打分主体不仅仅是林业、水利、环保等职能科室，还有普通大众。

“以前有很多环境保护工作的业绩没有科学的量化、细化，现在这些都可以在办法中找到对应的参照系。”安吉杭垓镇副镇长沈学斌说，更为关键的是，杭垓镇首次将后备干部等纳入了考核奖励对象，这就能在全镇范围内形成比拼赶超精神，为杭垓镇打造生态原乡的目标打下了良好的群众基础。

据了解，杭垓镇是安吉县两大水库的源头，生态环境保护任务艰巨。浙江大学环境与资源学院教授、博士生导师罗安程认为，出台生态补偿办法，将县里给予的生态补偿资金合理地投放到最基层，让全镇干部群众自愿参与生态保护，评先争优又有据可依，这种创新做法在全国尚属罕见。

生态保护补偿扎实推进 下一步将起草补偿条例

2017年12月8期总第694期

第六届生态保护补偿国际研讨会于前不久在重庆市召开。国家发展改革委西部开发司巡视员欧晓理在其“中国生态保护补偿政策与实践”的主旨演讲表示，近年来，我国在生态保护补偿制度建设方面开展了一系列工作，取得了积极进展。而针对生态保护补偿还存在困难问题，欧晓理还表示，下一步，将起草生态保护补偿条例、做好推进市场化生态补偿工作、推进多元化生态补偿工作、加大重点生态功能区转移支付力度等。

生态保护补偿制度建设稳步推进

生态保护补偿是保护生态环境的经济手段，是建设生态文明建设的重要抓手，是建设美丽中国的重要保障，一直受到我国党和政府的高度重视。欧晓理在研讨会上介绍说，2005年中国共产党十六届五中全会要求，按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态保护补偿机制。2010年《中共中央国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》要求加快制定颁布关于生态补偿政策措施的指导意见和生态补偿条例。2012年中国共产党的十八大要求建立资源有偿使用制度和生态补偿制度。2013年中国十二届全国人大常委会第二次会议要求出台建立健全生态补偿机制的意见。今年党的十九大报告提出进入中国特色社会主义新时代，要树立

和践行绿水青山就是金山银山的理念，建立多元化、市场化生态补偿机制。欧晓理说，按照这一系列部署和要求，我国在制度建设方面开展了一系列工作，取得了积极进展——

一是建立基础性制度。在《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》出台后，安徽等 20 个省、自治区、直辖市制定了健全生态保护补偿机制的实施意见，新疆制定了《自治区健全生态保护补偿机制行动计划（2017~2020 年）》，一些地方建立了生态保护补偿部门联席会议制度，逐步形成了生态补偿的基础性制度体系。

二是完善配套性制度。财政部、环境保护部、国家发展改革委、水利部印发《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》。国家林业局、财政部联合印发《国家级公益林区划界定办法》《国家级公益林管理办法》。国家林业局印发《关于开展建档立卡贫困人口生态护林员选聘工作的通知》，选聘生态护林员，带动精准脱贫和增收。水利部组织编制《水流生态保护补偿试点方案》《水土保持补偿费征收使用管理办法》。农业部印发《东北黑土地保护规划纲要（2017~2030）》《赤水河流域全面禁渔的公告》。

三是各地探索制度创新。上海市修订了《市对区生态补偿转移支付办法》，江苏省制定了《生态补偿转移支付暂行办法》，浙江省制定了《关于建立健全绿色发展财政奖补机制的若干意见》，福建省

起草《综合性生态保护补偿试点工作方案》，修订了《重点流域生态保护补偿办法》。四川省制定《“三江”流域水环境生态补偿办法（试行）》《“三江”流域省界断面水环境生态补偿办法》。可以说，生态保护补偿制度建设正在不断深化细化。

纵向补偿投入逐步加大 横向补偿试点积极推进

纵向生态保护补偿是补偿的主体形式。欧晓理介绍说，近年来，我国纵向补偿规模逐步扩大，补偿标准逐步提高，激发全社会保护生态系统的积极性。如，扩大重点生态功能区补偿规模，从 2008 年起建立重点生态功能区转移支付制度，到 2017 年中央安排资金 3699 亿元，其中 2017 年安排 627 亿元；推进森林保护补偿，从 2001 年开展森林生态效益补偿试点，到 2017 年中央安排资金 1326.82 亿元，其中 2017 年安排 175.82 亿元；稳定草原补奖政策，在 2011 年起实施草原奖补政策，2016 年实施新一轮草原奖补政策，到 2017 年中央安排资金 1148.6 亿元，其中 2017 年安排资金 187.6 亿元；扩大湿地补偿，从 2014 年开展湿地生态效益补偿、退耕还湿、湿地保护奖励试点，到 2017 年安排资金 55.26 亿元，其中 2017 年安排资金 15.94 亿元。此外，我国还有序推进荒漠、水流、海洋、耕地等保护补偿机制建设。

横向生态保护补偿方面，我国从 2011 年开始在新安江流域开展流域上下

游横向生态保护补偿试点，并扩大到九州江、汀江——韩江、东江、引滦入津等流域，形成了流域上下游共饮一江水、共抓大保护的新格局。

“一是补偿范围进一步扩大。中央2017年安排跨省流域上下游生态保护补偿资金11.99亿元。加大流域上下游补偿试点资金使用情况的监督检查。密云水库上游流域、长江流域、西江流域上下游横向生态保护补偿机制建设取得积极进展。二是地方积极推进试点。北京2017年安排河北张承地区水资源合作资金2.8亿元。天津市2017年支援丹江口库区上游地区3亿元。江苏省2017年1~8月安排水环境补偿资金3.4亿元。浙江省2017年设立‘两山’建设财政专项激励政策。贵州省在清水江、赤水河、红枫湖、乌江等流域，设立跨界断面和出境水质断面控制目标，按照当月水量和水质情况，核算生态补偿金额。四川省2017年1~9月安排岷江、涪江、嘉陵江等三江流域补偿资金4.36亿元。”欧晓理说。

市场化补偿体制机制不断完善

据欧晓理介绍，近年来，我国还不断完善体制机制，推进市场化生态保护补偿工作：

——推进水权交易。中国水权交易所2017年交易水量2.4亿立方米，交易金额1.78亿元。内蒙古2013年以来推进鄂尔多斯市与巴彦淖尔市水权转让1.15亿立方米，推进鄂尔多斯市内工农业水权转让1.3亿立方米，鄂尔多斯市拦沙换水每

年置换黄河干流用水指标2000万立方米。

——推进碳排放权交易。重庆市2014年6月到2017年9月完成碳排放权交易598万吨，成交金额2100万元。四川联合环境交易所开展中国核证自愿减排CCER交易量179万吨，2017年碳汇交易资金487万元。

——推进排污权交易。贵州省建立了排污权交易数据云管理系统，完成排污权交易37宗，交易金额1.06亿元。山西省建立了排污权交易平台并投入运营，2013年1月至2017年9月完成交易1609宗，交易金额23.69亿元，其中2017年交易345宗，交易金额6.3亿元。

下一步将起草生态保护补偿条例

在研讨会上，欧晓理也谈到了生态保护补偿存在的困难，包括生态保护补偿市场化的制度基础还比较薄弱，交易规模比较小；如何区分生态服务存量价值和流量价值，如何区分自然因素和人为因素在生态产品中的作用还缺乏适用手段；生态保护补偿立法滞后，补偿的权利与义务关系还不清晰；补偿资金渠道单一，补偿对象交叉重叠，统筹整合难度较大等。

为此欧晓理表示，下一步，首先要发挥生态保护补偿工作部际联席会议作用。加强工作协调，加大监督检查和跟踪分析，对生态保护补偿工作落实不力的，启动追责机制。

其次，起草生态保护补偿条例。明确补偿原则、补偿范围、补偿对象、补偿标准、权利义务、考核评估、责任追究等，为生

态保护补偿提供法律依据。

三是，推进市场化生态补偿工作。发挥企业在生态保护补偿中的积极性，探索生态产品价值实现的有效途径。积极吸引社会资金投入，促进政府资金和市场资金有机结合。积极推进碳汇、水权、排污权、碳排放权交易。

四是，推进多元化生态补偿工作。在资金补偿的基础上，推进实物补偿、服务补偿、设施补偿、对口支援、干部支持、共建园区、飞地经济等补偿方式，切实提高补偿方式的针对性。

还有，研究增加生态保护补偿投入。加大重点生态功能区转移支付力度，逐步提高森林、草原、湿地等领域补偿标准。扩大流域上下游生态保护补尝试点，完善补偿方式。

许昌再次获得省级生态补偿奖励

2017 年 12 月 9 期总第 695 期

12 月 22 日，我省开出 11 月“生态补偿单”，我市空气质量和水环境质量分别获得 108 万元和 10 万元的生态补偿奖励。今年 5 月至 11 月，我市累计获得省级生态补偿奖励 875.5 万元。

根据日前出炉的全省 18 个省辖市和 10 个省直管县(市)11 月份补偿金的支偿、得补情况，空气质量方面，全省有 11 个省辖市获得奖励；水环境质量方面，全省有 12 个省辖市获得奖励。

据悉，截至 12 月 20 日，我市空气

质量优良天数为 219 天，超过省定目标 12 天，居全省第九位。PM10 平均浓度为 100 微克/立方米，每立方米低于省定目标 2 微克，较去年同期低 21 微克，较全省平均值低 12 微克，居全省第二位。PM2.5 平均浓度为 61 微克/立方米，每立方米低于省定目标 2 微克，较去年同期低 5 微克，较全省平均值低 3 微克，居全省第六位。截至 11 月底，我市 3 个省控河流出境断面中，清颍河高村桥断面水质超过地表水Ⅲ类水质标准，北汝河大陈闸、颍河吴刘闸断面水质超过地表水Ⅲ类水质标准，年累计达标率为 100%，在全省 18 个省辖市中排名第一；北汝河和麦岭地下水水群两个集中式饮用水源地水质达标率为 100%；市区建成区黑臭水体已全面消除。

岳阳市人民政府办公室关于健全生态保护补偿机制的实施意见(岳政办发〔2017〕31 号)

2017 年 12 月 10 期总第 696 期

各县市区人民政府，岳阳经济技术开发区、城陵矶新港区、南湖新区、屈原管理区，市直各单位，中央、省属驻岳各单位：

为进一步健全生态保护补偿机制，加快推进全市生态文明建设，根据《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》(国办发〔2016〕31 号)和《湖南省人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见》(湘政办发〔2017〕40 号)

精神，经市人民政府同意，现提出以下实施意见：

一、主要目标

按照“权责统一、合理补偿，政府主导、社会参与，统筹兼顾，转型发展，试点先行、稳步实施”的原则，不断完善转移支付制度，积极探索建立多元化生态保护补偿机制，逐步扩大补偿范围，合理提高补偿标准，到2020年，实现森林、湿地、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖，补偿水平与全市经济社会发展状况相适应，多元化补偿机制初步建立，基本建立符合我市市情的生态保护补偿制度体系。

二、重点任务

（一）森林。建立健全国家和地方公益林补偿标准动态调整机制，逐步提高国家级、省级公益林的补偿标准。完善以政府购买服务为主的公益林管护机制。全面划定市级、县级公益林，逐步建立健全市、县两级公益林资源保护与财政补偿制度。建立健全天然林保护政策体系，按照中央、省部署合理安排停止天然林商业性采伐补助奖励资金，全面停止国有天然林商业性采伐，推动集体和个人所有的天然商品林协议停伐。（责任单位：市林业局、市财政局、市发改委、市国土局）

（二）湿地。以东洞庭湖湿地生态效益补偿为重点，争取将东洞庭湖湿地纳入省级湿地生态补偿机制范畴，按照省部署落实湘江流域退耕还林还湿试点，组织开

展湿地生态效益价值评估。（责任单位：市林业局、市农委、市水务局、市环保局、市国土局、市住建局、市财政局、市发改委）

（三）水流。在铁山水库实施生态公益林保护补偿，逐步完善有关补偿制度，改善和修复水生态系统。推动有关县市区在汨罗江、新墙河、华容河等河流源头区和敏感河段，洞庭湖、芭蕉湖、松杨湖等湖泊以及水土流失重点预防区、治理区实施生态保护补偿。按照中央、省部署，积极推进水域占用补偿制度，启动蓄滞洪区生态保护补偿。（责任单位：市水务局、市环保局、市住建局、市农委、市国土局、市财政局、市发改委、市铁山管理局）

（四）耕地。落实中央、省有关政策，推进耕地土壤污染修复、历史遗留和自然灾害损毁耕地复垦。落实休耕补贴政策，对在重金属污染区实施耕地轮作休耕的农民给予资金补助。落实中央、省扶植政策，鼓励引导农民施用有机肥料、种植绿肥、农作物秸秆还田、低毒生物农药和环境友好型地膜，大力推进种养结合。落实新增耕地耕种补助制度。逐步将25度以上陡坡地退出基本农田，纳入退耕还林补助范围。（责任单位：市国土局、市农委、市环保局、市水务局、市林业局、市住建局、市财政局、市发改委）

三、推进体制机制创新

（一）建立稳定投入机制。多渠道筹措资金，建立生态补偿基金，加大生态保护补偿支持力度。积极争取中央、省财政逐步加大对我市重点生态功能区的转移支

付，中央、省预算内投资对我市重点生态功能区基础设施和基本公共服务设施建设的支持力度。按照中央、省部署，落实森林、渔业、风景名胜等资源收费基金和各类资源有偿使用收入征收管理等政策，建立水资源费征收标准动态调整机制，推进水资源费改税制度改革，允许相关收入用于开展生态保护补偿。积极推进政府和社会资本合作，鼓励社会资金参与生态建设投资，拓宽生态补偿市场化、社会化运作渠道。完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制，加强对生态保护补偿资金使用的监督管理。（责任单位：市财政局、市发改委、市国土局、市环保局、市住建局、市水务局、市农委、市林业局、市地税局）

（二）完善重点生态区域补偿机制。在重点生态功能区及其他环境敏感区、环境脆弱区划定并严守生态保护红线，开展红线管控配套制度研究，建立完善严守生态保护红线的补偿激励和约束机制。建立健全省级以上自然保护区、风景名胜区等各类禁止和限制开发区域的生态保护补偿政策，积极争取中央、省补偿资金和政策的支持。（责任单位：市发改委、市财政局、市环保局、市国土局、市住建局、市水务局、市农委、市林业局、市扶贫办）

（三）健全配套制度体系。加强森林、耕地、湿地、水、空气、生态保护红线和重点生态功能区监测能力建设，建立省级以上自然保护区监测网络体系。建立生态保护补偿效益评估体系，加强森林、湿地生态效益价值评估工作。健全自然资源资

产产权制度，建立统一的确权登记系统，清晰界定各类自然资源资产的产权主体。

（责任单位：市发改委、市财政局、市环保局、市国土局、市住建局、市水务局、市农委、市林业局、市统计局）

（四）创新政策协同机制。积极推进生态环境损害赔偿制度改革，健全生态环境损害赔偿定量化评估制度，深入开展环境强制责任保险试点。积极开展碳排放权交易，建立重点企事业单位温室气体排放报告制度，组织有关企业和单位参与碳排放权交易。重点推进碳排放权交易市场下的林业碳汇交易，完善森林生态价值补偿机制。建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制度。全面推进主要污染物排污指标有偿使用和交易制度，完善配套管理办法，扩大有偿使用和交易范围。（责任单位：市发改委、市财政局、市环保局、市国土局、市住建局、市水务局、市林业局、市农委）

（五）加快推进法制建设。贯彻落实国家生态保护补偿法律法规，积极研究生态保护补偿政策措施，不断推进生态保护补偿的制度化和法治化。（责任单位：市发改委、市财政局、市政府法制办、市国土局、市环保局、市住建局、市水务局、市农委、市林业局）

四、加强组织实施

（一）加强领导。各级各有关部门单位要把健全生态保护补偿机制作为推进生态文明建设的重要抓手，列入重要议事日程，明确目标任务，加强指导协调，制定科学合理的考核评价体系，实行补偿资金

与考核结果挂钩的奖惩制度，推进各项任务的落实和完成。要对相关生态建设和保护补偿试点加强调度协调，对实施效果进行科学评估，针对重大问题加强研究，及时提炼可复制可推广的试点经验。

（二）督促落实。市发改委、市财政局会同有关部门建立生态保护补偿工作部门联席会议制度，对本实施意见的推进情况进行监督检查和跟踪分析，适时向市人民政府报告。审计、监察部门要依法加强审计和监察。切实做好环境保护督察工作，督察行动和结果要同生态保护补偿工作有机结合。对生态保护补偿工作落实不力的，启动追责机制。

（三）宣传引导。各级各有关部门单位要充分发挥新闻媒体作用，通过典型示范、展览展示、经验交流等形式，加强生态保护补偿政策宣传，引导全社会树立生态产品有价、保护生态有责的意识，自觉抵制不良行为，营造珍惜环境、保护生态的良好氛围。

岳阳市人民政府办公室

2017 年 12 月 20 日

水专项加快完善跨省流域生态补偿技术体系 推动跨省流域生态补偿从试点走向全面推进

2017 年 12 月 11 期总第 697 期

党的十九大报告明确提出，“建立市场化、多元化生态补偿机制”。近年来，虽然我国流域生态补偿已经形成了国家推

动和地方自发实践并行的省、市、县多层次的补偿模式，但是除了国家推动的新安江流域、汀江 - 韩江流域、九洲江流域、东江流域、引滦入津等跨省流域上下游横向生态补偿试点以及陕西与甘肃自发建立的跨省渭河流域环境保护协议以外，其他实践依然止步于省行政辖区内。究其原因主要有三方面：一是在技术定量、补偿方法等方面尚存在一定障碍；二是在激励资金的使用方面尚未形成成熟有效的监督评估机制；三是缺少跨行政区域的协商平台。

基于上述问题，“水体污染控制与治理”国家科技重大专项“十二五”期间设立了“跨省重点流域生态补偿与经济责任机制示范研究”课题。

近日，该课题通过任务验收，环境保护部环境规划院作为课题承担单位，从我国水污染特点和水环境管理的实际需求出发，对重点流域上下游间的水环境经济补偿关系进行描述，对跨省重点流域生态补偿标准计算模式、补偿实现方式、资金来源与管理、水质监测体系等进行分析，并形成了五大主要成果：

一是构建了质量改善导向的跨省流域双主体生态补偿方案，明确共同但有区别的责任，促进上下游落实辖区水污染防治责任；二是构建了基于协商的跨省水源地经济补偿方案，为国家建立跨省水源地经济补偿提供更多政策模式选择；三是按照“有入有出、有补有罚”的思路搭建跨省流域生态补偿模拟技术平台，为全面建立重点流域生态补偿机制提供平台支撑；四

是建立跨省流域生态补偿绩效评价体系，系统评估了辽河等六个典型试点流域的生态补偿进展成效与问题特征，为我国跨省流域生态补偿政策框架设计提供支撑；五是选择跨省汀江流域、跨省于桥水库流域和跨省东江流域作为案例区开展研究，有效推动跨省流域生态补试试点。

该课题形成的系列研究成果可以为跨省流域生态补偿从试点走向全面提供扎实的技术支撑，课题研究成果在跨省汀江 - 韩江、东江以及引滦入津流域上下游横向生态补偿协议中得到了重要应用。

天津建湿地生态补偿制度 集体土地流转每亩年补 500 元

2017 年 12 月 12 期总第 698 期

为更好地保护湿地，天津将建湿地生态补偿制度，生态补偿范围包括国家级和地方级湿地自然保护区核心区、缓冲区实施退耕还湿、退渔还湿工程流转集体土地，实施生态移民，以及对湿地自然保护区实施生态补水的补偿。

天津市政府办公厅本月印发了《天津市湿地生态补偿办法(试行)》，共 15 条，自 2018 年 1 月 1 日起试行，有效期 3 年。

《办法》规定，对补偿范围内的集体土地流转，每年每亩补偿 500 元，列入市财政年度预算，超出部分由属地区政府筹措解决。用于流转集体土地的补偿资金，以现金方式发放到集体土地所有权人或者

使用权人。

用于集体土地流转的补偿资金严禁用于发放行政管理人员的工资、津贴、奖金及福利；不得用于出国(境)、考察、接待及购置交通工具等行政管理支出；不得用于楼堂馆所、办公用房建设等支出；不得用于对个人的非生态环境保护性的补贴、补助、奖励等。

《办法》明确要求获得湿地生态补偿的单位和个人承担相应的保护责任，不得在已经流转的土地上从事农业生产活动或养殖活动；对骗取补偿资金或者不按照规定使用补偿资金的，由有关部门依法追究相关人员的法律责任；构成犯罪的，由司法机关追究刑事责任。

西藏生态补偿激发脱贫内生动力

2017 年 12 月 13 期总第 699 期

作为国家重要的生态安全屏障，也是全国唯一省级集中连片特殊贫困区，西藏自治区不断加大生态扶贫支持力度，合理确定生态补偿脱贫补助标准，积极引导贫困人口参与生态环境保护与生态修复建设，激发贫困人口脱贫致富内生动力，“生态补偿脱贫一批”工作取得实效。

2016 年，西藏自治区充分利用中央对西藏生态保护与修复方面的政策支持，有机结合现行各项重大生态工程，研究制定了《西藏自治区“十三五”时期生态补偿脱贫实施方案》，提出充分调动有劳动能力和意愿的建档立卡贫困人员、农村低

保人员、处于贫困边缘线的低收入农牧民群众参与草原保护、森林抚育管护、水生生态管护、保护区管护等建设，让他们就地转到草原监督员、护林员、自然保护区管护员、环境保护监督员等生态补偿脱贫岗位，为切实筑牢国家生态安全屏障提供人力保障。

据西藏财政厅有关负责人介绍，为确保生态补偿脱贫工作的精准、高效，西藏自治区主要采取了以下五方面的措施：

一是加强生态保护政策之间的衔接。以《中共西藏自治区委员会西藏自治区人民政府关于着力构建国家安全屏障加快推进生态文明建设的实施意见》为统领，坚持保护优先、节约优先，不以牺牲生态环境为代价发展经济；推动形成节约资源、保护环境的空间格局、产业结构；着力解决重点区域、重点领域的环保突出问题，科学制定近、中、远期发展规划和工作举措。

二是强化脱贫攻坚政策之间的支撑。强化到户帮扶措施，对符合条件的农村低保人口全部纳入生态补偿脱贫岗位支持范围，确保农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接。

三是精准认定生态补偿脱贫岗位对象。自治区要求，各县（区）生态补偿脱贫岗位安排人数不得超过建档立卡贫困人口、农村低保人口及低收入农牧民对应人数的50%，并严格实行一人一岗。生态补偿脱贫岗位与各类生态保护补助奖励保底政策之间不得重复安排。生态补偿脱贫岗

位人员在脱贫后安排3年过渡期，过渡期终了后，腾出的岗位可安排给符合条件的其他农村贫困人口（低保人口、低收入农牧民）。

四是严格岗位补助落实与台账管理。全区生态补偿脱贫岗位全勤补助标准统一为3000元/人·年，高于自治区标准的资金由地（市）、县（区）自行承担。补助资金原则上通过“一卡通”兑现。

五是强化工作责任与日常监督管理。自治区要求与生态补偿脱贫有关的各行业主管部门明确部门责任，制定相应的工作职责、任务目标及绩效考评办法等。地（市）、县（区）需认真编制年度生态补偿脱贫实施方案。

据统计，2016年，自治区统筹安排全区生态补偿脱贫岗位补助资金15亿元，提供护林、护草、护水等八大类生态保护补偿脱贫岗位50万个。2016年，全区超额完成13万贫困人口实现脱贫的年度计划任务，完成7.7万人易地扶贫搬迁任务，5个贫困县（区）脱贫摘帽，年度脱贫攻坚目标任务圆满完成，被评为全国8个脱贫攻坚优秀地区之一，得到国家4亿元工作考核成效奖励。

今年，自治区计划将生态补偿脱贫岗位数增加至70万个。截至目前，已从统筹整合资金中统筹安排资金18.6亿元，落实生态保护补偿脱贫岗位达62万个。

西藏财政厅有关负责人表示，今后3年，自治区计划将生态补偿脱贫岗位规模增加到100万个，新增的30万个岗位优

先投向深度贫困地区（含边境地区），确保全区到 2020 年全面建成小康社会取得决胜。

《无锡市生态补偿条例》起草工作正式启动

2017 年 12 月 14 期总第 700 期

2017 年 12 月 28 日，市人大常委会召开《无锡市生态补偿条例》起草工作部署会，标志着《条例》的制定工作正式启动。市领导黄钦、吴峰枫参加会议，陈荣庆主持会议。

自 2014 年启动实施生态补偿机制以来，生态补偿在我市取得了阶段性进展。三年来，我市水稻、蔬菜和水蜜桃种植面积保持基本稳定，县级生态公益林从无到有新增 7.52 万亩，新增自然湿地受保护面积 4000 亩，新增 3 个省级湿地公园、3 个湿地保护小区，农田基础设施建设和维护水平得到有效提升。生态补偿条例的制定将进一步巩固和提升我市生态文明建设取得的成效，加大推动我市生态文明体制改革力度，并成为我市生态扶贫、精准扶贫的有力支持和补充。

会议要求充分认识立法工作的重要意义，各相关部门要高度重视，以高度负责的态度完成立法工作；严格把握立法工作的基本要求，将依法合规、问题导向、科学民主、体现特色等要求贯穿在起草制定过程中；形成立法工作的强大合力，加强沟通协调，确保《条例》草案在规定时间内

内高质量完成。

武清湿地周边的注意！市政府刚刚发布湿地生态补偿办法

2017 年 12 月 15 期总第 701 期

天津市湿地生态补偿办法（试行）

第一条为完善湿地生态补偿机制，促进湿地保护与修复，根据《天津市湿地保护条例》和《天津市湿地自然保护区规划（2017—2025 年）》，制定本办法。

第二条湿地生态补偿应当遵循政府主导、社会参与、权责一致、突出重点、稳步推进的原则。

第三条实施湿地生态补偿的范围包括国家级和地方级湿地自然保护区核心区、缓冲区实施退耕还湿、退渔还湿工程流转集体土地，实施生态移民，以及对湿地自然保护区实施生态补水的补偿。

对湿地自然保护区内的国有土地，各有关区政府可以根据需要另行制定补偿方案。

第四条市林业局会同市财政局负责确定补偿范围、补偿标准，监督补偿资金使用。有关区政府负责具体实施补偿工作。

市发展改革委、市国土房管局、市水务局、市市容园林委、市海洋局按照职责分工，配合做好相关工作。

第五条湿地自然保护区实施的保水所涉工程、水源涵养和生态补水资金，列入市水务局年度工程预算。生态移民资金通过土地平衡方案解决。平衡资金所涉及用

地指标，由市国土房管局协调解决。

第六条对补偿范围内的集体土地流转，每年每亩补偿 500 元，列入市财政年度预算，超出部分由属地区政府筹措解决。

补偿标准根据本市社会经济发展水平和土地流转成本定期进行调整。

第七条用于流转集体土地的补偿资金，以现金方式发放到集体土地所有权人或者使用权人。

第八条用于集体土地流转的补偿资金严禁用于发放行政管理人员的工资、津贴、奖金及福利；不得用于出国（境）、考察、接待及购置交通工具等行政管理支出；不得用于楼堂馆所、办公用房建设等支出；不得用于对个人的非生态环境保护性的补贴、补助、奖励等。

第九条用于集体土地流转的补偿资金，由有关区政府依据本办法确定的补偿范围和标准，向市林业局提出申请。市林业局审核后，提出补偿资金分配意见，函报市财政局。

市财政局于每年市人民代表大会批准预算后，按照规定时限，通过专项转移支付方式，将补偿资金下达至湿地所在区。

各有关区政府负责编制本区市级财政湿地生态补偿转移支付资金具体使用方案，于每年 9 月 30 日前，以正式文件报送市林业局、市财政局备案，作为预算绩效管理 and 监督检查的重要依据。

第十条各有关区政府申请用于集体土地流转的补偿资金时，除申请报告外，应当附土地流转协议、区国土部门确认的土

地面积证明材料以及市林业局、市财政局要求的其他材料。

第十一条获得湿地生态补偿的单位和个人，应当承担相应的保护责任，不得在已经流转的土地上从事农业生产活动或养殖活动。

第十二条市林业局对各有关区湿地生态补偿工作进行检查考核，考核结果与该区补偿资金分配挂钩。

第十三条市财政局、市林业局对湿地生态补偿资金使用进行监督检查，制定资金使用管理办法，确保补偿资金安全有效使用。各有关区政府应当加强对本行政区域内湿地生态补偿资金使用情况的管理、检查、监督，规范补偿资金的使用，接受财政、审计部门的监督检查。

第十四条对骗取补偿资金或者不按照规定使用补偿资金的，由有关部门依法追究相关人员的法律责任；构成犯罪的，由司法机关追究刑事责任。

第十五条本办法自 2018 年 1 月 1 日起试行，有效期 3 年。

生态补偿应明确生态优先原则

2017 年 12 月 16 期总第 702 期

个常规动作时，监管者才发现，处置突发事件相对容易，而监控日常污染这类“暗流”则存在较大困难。

南方周末 2013 年的一则报道对上述问题作出了分析，提到跨省河流保护主要面临的两个问题，一是地方政府往往以经

济发展作为优先考虑，“不论是数据监测、污染控制，还是建设项目审批，都要被地方政府左右”。在河流保护这个问题上，显然上游地区的保护动力相对不足，毕竟生态保护会在一定程度上牺牲经济，加上污染导致的后果主要由下游地区承担，不同区域难免产生利益分歧；二是在具体策略上，不同区域还面临机制协调的问题。中山大学水资源与环境系教授陈建耀当初的疑惑颇具代表性，“最直接的问题就是污染数据的统一，究竟该用哪个部门的数据？甚至是用哪个省份的数据？”跨省河流保护的课题具有新的特点，在推进过程中面临诸多不确定性。

面对上述问题，学界给出的答案是推进生态补偿。所谓生态补偿，按照《关于加快推进生态文明建设的意见》的解释，就是科学界定生态保护者与受益者权利义务，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。这种机制通过经济补偿的方式，试图解决跨流域生态保护过程中涉及的公平性问题。

但从试点的反馈看，这一机制还存在较大的改进空间。生态补偿最终具体化为资金补偿，在实践中，要求达到何种生态标准，双方难免产生分歧。比如在新安江跨流域补偿的试点过程中，浙江、安徽两地对水质标准就出现了极大的争议。浙江对在千岛湖两省交界断面附近的水域划定了饮用水源保护区湖泊二类标准，提出应以湖泊类水水质为基准。安徽认为，河流水质应执行河流三类标准。同样，此

次南都的报道也显示，上下游不同地区对于水质标准存在不同的期待，福建交到广东的水，只要达到了Ⅲ类水质即属合格，但广东省内考核是按照Ⅱ类水的标准，由此导致下游地区有关部门承受较大的工作压力。

最终确立的水质标准，可能是双方协商后其中一方作出妥协的结果，由此也可看出，目前的生态补偿在确定相关标准时都存在一定的弹性。如何解决这类分歧，在新安江跨流域补偿试点的过程中，财政部和环保部等牵头部门调和双方利益，为此提供了稳定的财政保障制度。但这类举措都具有个案性质，生态补偿如果要在更大范围内推广，这类“特事特办”的经验必然难以奏效。明确生态保护的标准，在此基础上明确双方权责，并且赋予其法律效力，才具有足够的说服力。

在环保部11月份例行新闻发布会上，环保部规划财务司巡视员尤艳馨提及生态保护补偿主要存在三个方面的问题，一是立法滞后，标准体系还不完善；二是补偿方式比较单一；三是上下游的利益诉求不同，导致推进难度非常大。协调利益诉求是一件困难的事，理想的解决路径应该是，先形成统一的生态保护标准，在此基础上根据不同地区的具体情况协调不同的利益诉求，毕竟生态保护是第一位的。生态补偿机制还需要经历漫长的探索，但生态优先应该是所有策略所必须明确的。