

# 生态补偿

ECO-COMPENSATION

简报  
2018年  
第2辑



环境保护部环境规划院

CHINESE ACADEMY FOR  
ENVIRONMENTAL PLANNING

# 目录 / Contents

---

构建生态文明法律体系有效推进生态文明建设 .....	1
水质对赌“赢”250万元 阜阳做对了什么 .....	3
《福建省综合性生态保护补偿试行方案》政策解读 .....	4
山东森林生态效益补偿补助标准为每亩15元 .....	6
广东首笔生态公益林补偿收益权质押贷款在高要成功试水 .....	7
武汉实施生态补偿 补偿区域面积全国领先 .....	7
只要生态保护搞得好 福建一个县每年能拿3000万 .....	8
耕地轮作休耕试点渐趋制度化 .....	10
“谁使用、谁补偿”海洋生态补偿厦门出新规 .....	12
江西筹集专项资金开展流域生态补偿 .....	13
国家发改委：三江源地区生态系统退化趋势初步遏制 .....	13
扬州治水用上经济杠杆 .....	15
重庆贵州协同推进长江上游流域生态保护修复 .....	17
黄山探索新安江生态脱贫路 .....	17
新安江试点给我们带来什么？保护环境就是保护生产力 .....	18
浦江与诸暨上下游两两结对 断面水质定奖罚 .....	20
东江流域今年试点省内横向生态补偿 .....	21
南水北调中线水源地湖北十堰实施水环境质量生态补偿 .....	22
武汉：全面推进长江生态大保护 水质与干部绩效挂钩 .....	23
河北省加大贫困地区生态建设资金投入 .....	24
新安江生态补偿机制让祁门百姓获益 .....	24
湖南省人民政府办公厅关于建立湖南南山国家公园体制试点区 生态补偿机制的实施意见 .....	25

---

江苏坚持“三个不批”探索建立长江经济带跨省生态补偿机制 .....	31
景德镇市健全水生态保护补偿机制 .....	32
不让保护环境者吃亏 .....	32
探索横向生态补偿 东江流域再当试点 .....	33
我国为生态环境保护“开药方”让人民群众感受更多绿色变化 .....	36
2020年前重庆19条次级河流建立横向生态保护补偿机制 .....	38
普洱市在全国率先完成生物多样性和生态系统服务价值评估	
加快“绿色经济试验示范区”建设 .....	39
长江流域生态保护立法呼之欲出 .....	40
监测显示三江源地区生态退化趋势得到初步遏制 .....	43
河南：到2020年为贫困人口提供2万个护林员岗位 .....	43
天津市“奖优罚劣”对症施治 水环境质量生态补偿药方初见效 .....	44
湖北：生态受益者须向生态保护者支付补偿 .....	44
安徽：提高公益林生态补偿金 .....	45
山东省人民政府办公厅关于推进泰山区域山水林田湖草生态保护	
修复工程的实施意见 .....	47
安徽：新一期地表水断面生态补偿结果出炉 .....	52
工信部启动长江经济带工业绿色发展调研 .....	52
贵阳市2017年森林生态效益监测评估报告通过专家评审 .....	53
北京研究空气质量生态保护补偿机制 .....	53
中山连续三年获评“全国十佳生态文明城市” .....	55
滇桂黔石漠化片区生态扶贫再发力 .....	57
中国草原生态恶化得到遏制 人草畜矛盾依然存在 .....	58

---

黔南州生态护林员达到 10915 名 带动 3.2 万人脱贫.....	61
浙江启动八大水系生态横向补偿 补偿标准：500 万元 - 1000 万元.....	62
海南首部湿地保护条例于 7 月 1 日起实施 .....	64
仁怀多项改革守护赤水河生态环境 .....	66
河南 3 年累计投入 600 亿元 三大机制支持建设绿色河南 .....	67
吉林省 2017 年度水环境区域补偿资金核算完成.....	67
建立健全生态补偿与保护长效机制 算好一本账 共享一江美 .....	68
探路生态补偿，呵护碧水东流.....	70
上中下游协作加强管理 沿江省市合力推进长江大保护.....	72
江西：拒 300 余个项目 东江源区确保清流送粤港 .....	75
甘肃全面建立河长制启“一河一策”探河湖生态补偿机制 .....	76
山东省将健全耕地保护补偿激励机制，推行永久基本农田保护“田长制” .....	77
陕西省山水林田湖生态保护修复工程被肯定 .....	77
中国 - GEF 项目引导西部将生态补偿金用在刀刃上 .....	78
高要推出“公益林补偿收益质押 + 个人信用担保”贷款 .....	79
洛阳市出台水环境质量考核暨生态补偿办法 .....	79
济南南山生态补偿方案确定 促进脱贫攻坚.....	80
河北：综合治理带来多重效益.....	83

构建生态文明法律体系有效推进生态文明建设

2018年4月1期总第774期

“生态文明”写入宪法，组建生态环境部，为美丽中国建设奠定了坚实的管理体制基础。3月25日，在天津大学法学院暨中国绿色发展研究院举办的“自然资源生态环境法治研讨会”上，环境与资源保护法学界专家表示，本轮机构改革对我国生态文明法治建设将产生巨大影响，建议我国构建生态文明法律体系，以有效推进生态文明建设发展。

研究法治新课题，构建生态文明法律体系

“组建生态环境部对我国生态文明法治建设将产生怎样的影响，立法机关与有关部门将如何运用法治与之对接，这是一个亟须研究的重大理论及实践课题。”与会环境与资源保护法学领域专家普遍表示。

作为十三届全国人大代表，中国工程院院士、生态环境部环境规划院院长王金南参加了今年两会，亲历了宪法修改和国务院机构改革。他说，关于生态环境建设的宪法和法律改革主要体现在四个方面：生态文明、绿色发展、生态环境、综合执法。生态文明入宪为生态文明建设提供了根本的法律保障，生态文明已经成为政府管理的重要职能，建议构建生态文明法律体系，制定生态文明建设促进法。

中国绿色发展研究院名誉院长胡保林

认为，生态文明已经写入宪法，当前最迫切的是构建完善两个体系：一个是在宪法指导下推进立法体系的协调和统一，制定专门的生态文明建设综合性法律，规定生态文明建设的基本政策、法律制度、保障机制，对现有的环境资源法的体系进行重塑，对现行的各个环境资源法律中规定不一致的内容进行修改；另一个是完善生态文明法律制度体系的建设，即构建符合生态文明要求的经济和绿色生产方面的法律制度，构建符合生态文明建设要求的生活消费法律制度，构建符合生态文明建设要求的环境监管法律制度。

在生态环境部政策法规司司长别涛看来，生态环境立法体系的完善方向，可参考民法典模式，这是一个法典化的立法模式，从通则到总则，再到专篇和分篇。建议参考民法典模式推进环境立法的适度法典化，在现行环保法和相关污染防治专项法的基础上，研究编纂环境法典，集中解决污染防治形成的多个专项法律的合理整合。

统筹兼顾立法，首要制定生态环境基本法

与会专家表示，生态文明法律体系的构建是一项综合工程，首先应制定与之相关的基本法，并研究制定各专项法。

天津大学法学院院长、中国绿色发展研究院执行院长孙佑海教授表示：一要制定新法，建议制定生态环境基本法，解决当前生态环境立法分散问题；二要适时修改有关法律；三要在法律清理基础上及时

废止不合时宜的法律法规。

北京林业大学生态法研究中心主任杨朝霞则提出，推进生态文明立法体系建设，重点要制定综合性的生态文明建设基本法，制定生态领域的“龙头法”生态保育法；健全和完善生态保障领域的专项法，如《湿地保护条例》《生态补偿条例》等；推进生态文明专门法的生态化，如矿产资源法要强化矿产资源开发利用中的生态保护工作，土地管理法要树立统一土地法的理念，加强对生态用地如湿地、林地、草地、自然保护区等的保护；推进传统部门法的绿色化，如可考虑在侵权责任法中添设生态破坏侵权的特殊侵权责任等。

“保护生态首先要保护森林，保护森林首先要保护天然林，森林问题是全球生态问题的核心。”中南林业科技大学林业法研究所所长周训芳教授从“微观立法”上提出自己的看法，以天然林保护立法为例，保护天然林主要有三个途径，全面停止天然林商业性采伐，实施天然林保护工程，建立和完善国家公园、自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园等保护地体系。

全国人大环境与资源保护委员会法案室副主任王凤春认为，生态文明体制改革的法律保障分为长期任务和中短期任务，长期任务为生态文明建设和法律体系的“生态化”，中短期任务为建立健全自然资源与生态环境保护法律体系。

完善配套体系，让生态环境法律落地生根

立法是根本，关键在落实。

在资源环境执法方面，孙佑海建议，一要整合组建生态环境保护综合执法队伍，统一生态环境保护执法；二要继续探索实行跨领域跨部门综合执法，建立健全综合执法主管部门、相关行业管理部门、综合执法队伍间协调配合、信息共享机制和跨部门、跨区域执法协作联动机制。对于资源环境司法，孙佑海认为，一方面，要继续强化环境司法，按照审判专业化和内设机构改革的要求，科学配置审判资源，立足经济社会发展、生态环境保护需要和案件数量、类型特点等实际情况，积极探索设立专门审判庭、合议庭或者巡回法庭，提高环境资源审判专业化水平；另一方面，要继续积极发挥检察机关在生态环境保护中的重要作用，推进环境行政公益诉讼，对破坏生态环境的犯罪行为及时提起公诉。

“环保督察过去在环境保护上发挥了至关重要的作用。”中南大学法学院教授陈海嵩表示。2014年之前是以“督企”为核心的环境监督体系，2014年以后是以“督政”为核心的环保综合督察，取得了明显的成效；2016年以来发展成为“党政同责”的中央环保督察巡视。2015年7月，中央全面深化改革领导小组通过《环境保护督察方案（试行）》，之后进行了四个批次的中央环保督察，实现了中央环保督察巡视的“全覆盖”。环保督察需要其他制度措施的配合，要改进政府间横向关系的制度措施，建立高层级的生态环境

保护协调机制，实现环境与发展的综合决策。

“要做好生态环境保护综合执法与环境监察、环境监督、环保督察的衔接，协调好环保执法与监察法、国家监察委员会的关系。”王金南最后提出。

水质对赌“赢”250万元 阜阳做对了什么

2018年4月2期总第775期

近日，安徽省环保厅会同省财政厅向各市人民政府通报2018年1月份安徽省地表水断面生态结果，因断面水质改善，阜阳市获得生态补偿250万元，为全省最多。曾几何时，作为人口大市的阜阳为“水”所累，中清河、一道河等城市内河河道堵塞，黑、臭不堪。从水质“老大难”到对赌夺魁，阜阳做对了什么？

今年初，《安徽省地表水断面生态补偿暂行办法》正式落地，全省建立了以市级横向补偿为主、省级纵向补偿为辅的地表水断面生态补偿机制。

对赌的规则很简单：“谁超标、谁赔付，谁受益、谁补偿”。污染赔付标准为：断面水质某个污染赔付因子监测数值超过标准限值0.5倍以内，责任市赔付50万元，超标倍数每递增0.5倍以内，污染赔付金额增加50万元；生态补偿标准为：月度断面水质优于年度目标1个类别的，责任市每次获得50万元生态补偿金；优于年度目标2个类别以上的，责任市每次获得

100万元生态补偿金。

经计算，1月份，全省121个地表水生态补偿断面中，水质超标的断面共22个，需要支付污染赔付金合计2250万元。水质提升的断面共26个，获得生态补偿金合计1550万元。在全市16个地市中，因断面水质改善获得补偿最多的是阜阳市，收入250万元。

日前，记者来到阜阳市中清河中段，小桥下的河流清冽，两岸生态护坡和景观绿地俨然公园，撑船经过的环卫工不时捞起河里的生活垃圾。难以想象，仅在一年前，这里是典型的黑臭水体，水质连劣五类都够不上。

北京东方园林公司执行经理、项目艺术总监王传东介绍，中清河黑臭水体治理项目，已纳入阜城水系综合整治PPP项目范围，是阜城去年治理初见成效的14条黑臭水体之一。此外，淮河路以北至南城河的部分，黑臭水体的治理，已经纳入中清河游园项目之中，正在进行；淮河路以南至润河路这一段，已经于今年1月份完工；润河路以南的部分，计划2018年继续实施整治工作，达到长治久清的治理目标。

数据显示，今年1月份，阜阳市地表水15个监测断面（点位）中，水质为Ⅲ类的6个，占40%；Ⅳ类的9个，占60%。阜阳总体水质状况为轻度污染。

阜阳市环保局相关负责人介绍，近年来阜阳市以水环境质量持续改善为目标，紧扣水污染防治工作重点，多措并举，分

类推进，水污染防治取得积极成效。截至目前，全市已建成投运污水处理厂 12 座，设计处理能力达 50 万吨每日，涵盖市区、市经开区、阜合现代产业园区及所辖 4 县 1 市。另外，积极开展农村环境综合整治工作，推进生态文明建设，经过治理，农村环境脏乱差局面得到改善，生态与居住环境不断优化。

去年阜阳继续围绕“水”做文章，结合黑臭水体治理，对阜城 205 平方公里流域范围内的 45 条城市内河进行统一整治，内容包括沿河截污、清淤疏浚、河道拓宽等工程，花费约 132 亿元。“整治黑臭水体只是开始，项目建成后，将形成‘一湖两河凭古韵、三片六脉兴颍州’的总体水系格局和‘水清、岸绿、景美、游畅’的淮上水乡新景观。”该负责人说。

《福建省综合性生态保护补偿试行方案》政策解读

2018 年 4 月 3 期总第 776 期

近日，省政府下发了《福建省综合性生态保护补偿试行方案》（下称《试行方案》），从 2018 年起，在全省试行综合性生态保护补偿。为什么要出台这个政策，有哪些干货，哪些地方可受益？怎样才能拿到补偿资金？我们根据文件精神作个解读。

一、方案出台的背景是什么？

根据中共中央办公厅、国务院办公厅《国家生态文明试验区(福建)实施方案》

(中办发〔2016〕58 号)要求，福建省 2018 年开展综合性生态保护补偿的试点，对不同类型、不同领域的生态保护补偿资金进行统筹整合，以加大对重点生态保护区域的补偿力度，使绿山青山的保护者有更多的获得感。按照省委、省政府部署，我省从 2017 年 7 月启动综合性生态保护补偿试行方案的制定工作，组织开展了多次调研座谈会，并对资金整合范围、试行区域等进行了测算调节，形成了《福建省综合性生态保护补偿试行方案》。省政府多次召开专题会议对《方案》进行研究并修改完善。2018 年 2 月 23 日，省政府常务会议审议通过了《方案》，现正式印发。

二、方案的主要思路是什么？特点或亮点有哪些？

方案的主要思路有：一是省级整合，县级统筹。针对当前生态保护资金分类补偿、分散使用方式，将省级九个部门管理的与生态保护相关的 20 项专项资金按照一定比例统筹整合；统筹后剩余的专项资金，省直相关部门仍按原渠道下达，主要采取因素法并继续向实施县倾斜进行分配，赋予实施县统筹安排项目和资金的自主权。二是综合补偿，政策联动。将实施县可获得的省级生态保护专项资金和综合性生态保护补偿奖励资金与区域生态环境质量挂钩，实现政策联动；支持实施县将获得的补偿资金与本级资金捆绑使用，集中投入，综合治理，形成政策合力。三是强化考核，奖惩结合。将指标考核结果与补偿资金紧密联系，并采用先预拨后清算

的办法，实现奖优罚劣，体现正向激励，充分发挥综合性生态保护补偿考核指挥棒作用。

方案的出台，是我省在生态领域先行先试的又一创新举措。其主要的特点或亮点有三方面：一是推动了资金的统筹整合。统筹整合资金是改革的难点，在综合平衡、反复沟通的基础上，我省采取了分步统筹、逐年加大的思路，即以2017年为基数，2019-2021年对9个部门20个生态保护类专项资金分别统筹5%、8%、10%，统筹资金由财政部门根据绩效考核结果下达，既考虑改革方向，也兼顾各部门现实工作需要。二是体现了综合性。除资金来源多渠道外，试行方案设置考核指标11个，综合了林业、环保、水利、住建、经信、国土、统计等8个部门的指标，改变了传统的“九龙治水”的考核及资金分配方式。并对试点提出更高的目标要求。三是强化结果导向。补偿资金与考核结果挂钩，倒逼各地从以往重完成工作量任务向注重绩效结果转变。同时积极推动项目资金管理权限下放，要求省直相关部门应赋予实施县统筹安排项目和资金的自主权，支持实施县与本级资金捆绑使用，因地制宜制定实施方案和年度计划，集中投入，综合治理。提升性补偿资金由实施县自主用于补齐生态环境保护短板的重点项目。

三、实施范围是如何确定的？哪些县可享受此项政策？

根据省政府《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》（闽政〔2016〕61号）

选择若干具有代表性的县（市）先行开展试点的要求，《方案》选择《福建省主体功能区规划》划定的重点生态功能区所属的12个县（市），以及纳入国家重点生态功能区转移支付补助范围的20个县（市），扣除9个交叉重复的县（市）外，实施县共为23个县（市）。分布在七个设区市，其中，三明7个县，龙岩、宁德各4个县，南平、泉州各3个县，漳州、福州各1个县。这些县（市）是全省的重点生态保护区域，根据主体功能区的规划定位，其主要功能是保护生态。通过方案的实施，将综合性生态保护补偿资金与生态保护绩效挂钩，构建符合区域主体功能定位的利益导向机制，实现生态保护者得益。

四、实施县可拿到多少补偿？怎样才能拿到补偿资金？

根据上一年度指标考核结果，综合性补偿分为保持性补偿和提升性补偿两部分。保持性补偿：以实施县年度获得的省级纳入整合范围的各项专项资金的补助总额为基数，实施县如完成生态保护考核指标（100分），可全额获得补助总额；如未完成，则按一定比例相应扣减专项资金。保持性补偿资金由各部门按现行渠道下达。提升性补偿：实施县环境质量如得到提升（超过100分），根据提升分值，从统筹的专项资金中给予不同档次提升性补偿。分数前10名的实施县每年给予2000-3000万元奖励，其他实施县给予1000-1500万元奖励，奖励金额将根据资

金规模的加大而增加。提升性补偿资金由省级财政统一下达。

#### 五、考核指标是如何设计的？

考核指标体系以目标为导向,按照“环境质量只能更好,不能变坏”的原则设计,并与中央及我省现有的资源环境考核相关指标相衔接,共享部门考核结果。指标设计重在生态环境质量的保持和提升,体现正向激励作用,共设有11个考核指标。主要包括森林、空气、水质、污水垃圾处理、能耗等指标。考核采用综合评分法,基础分值为100分,再按照不同指标的评价标准对各评价指标进行评分,最后汇总计算综合性生态保护补偿考核总分数。考核结果分数为100分,视为完成生态保护指标;分数少于100分,视为未完成生态保护目标;超过100分视为环境质量得到提升。指标考核之外,实施县考核期间发生重特大突发环境事件、造成恶劣社会影响的其他环境污染责任事件、严重生态破坏责任事件的,每发生一起,由主管部门按严重程度扣1-3分,最多可扣10分为止。

山东森林生态效益补偿补助标准为每亩15元

#### 2018年4月4期总第777期

为规范和加强中央和省财政林业改革发展资金管理,推进资金统筹使用,提高资金使用效益,近日,山东制定印发《山东省林业改革发展资金管理办法》。其中在森林资源管护支出方面,明确现行森林

生态效益补偿补助标准为每亩15元,其中公共管护支出每亩不超过0.25元。

据统计,去年,省以上财政积极筹措安排林业改革发展资金共计10.65亿元投入全省造林绿化建设。今年,在确保四大支持领域财政投入力度不减的前提下,省里又增加省级林业科技资金2000万元。

据山东省财政厅负责同志介绍,去年,山东省以上财政积极筹措安排林业改革发展资金共计10.65亿元投入全省造林绿化建设,其中,省级财政安排专项资金4.2亿元、积极争取中央财政专项资金6.45亿元。省以上财政资金主要用于四个方面:投入4.76亿元用于森林资源培育,主要用于对全省面上荒山、平原和沿海造林绿化进行补助、开展林业生态修复与保护试点工程、森林质量精准提升试点工程、推进国家森林城市建设、开展森林抚育和林木良种培育,以及省派“第一书记”帮包村绿化补助等方面。投入3.18亿元支持森林资源管护,主要用于森林生态效益补偿补助、开展森林资源监测、林木种质资源保护等方面。投入2.25亿元支持生态保护体系建设,主要用于开展全省湿地保护与恢复、开展退耕还湿试点、支持林业国家级自然保护区建设、开展航空护林、加强防火物资储备、开展美国白蛾和松材线虫病等林业有害生物防治、支持基层森林公安建设等方面。投入4600万元支持林业产业发展,主要用于林业贷款财政贴息、开展林业科技推广示范等方面。

今年,在确保上述几个支持领域财

政投入力度不减的前提下，省里又增加省级林业科技资金 2000 万元，大力支持林业科技研发和成果转化，通过实施林业科技创新和推广项目，着力产出一批林业建设急需的新成果、新专利、新技术、新品种，培养一支优秀的林业科研团队和人才队伍，打造一批示范带动作用突出的科研推广基地。

广东首笔生态公益林补偿收益权质押贷款在高要成功试水

2018 年 4 月 5 期总第 778 期

日，广东首笔生态公益林补偿收益权质押贷款日前在肇庆市高要区成功发放，该区小湘镇上围村村民吴汉兴成为全省第一个受益人。

据了解，吴汉兴两年前承包了 1300 多亩生态公益林，每年能得到公益林补偿款 30000 多元。今年 4 月 2 日，他成功用自家的公益林补偿收益权质押贷款到 73000 元，吴汉兴说，现在手中有更多的资金，他打算准备用这笔贷款用于生态公益林抚育和发展林下经济，预计年收益可以增加一倍。

据了解，依据现行法律，公益林砍伐受限，不能流转、不能抵押融资，公益林资源成为了“沉睡的资产”。生态公益林补偿收益权质押贷款创新了补偿收益权益证明和质押方式，由高要区林业局出具记载受益人、公益林面积、经营方式、年度补偿金额等信息生态公益林补偿收益权证

明，并通过人民银行“中征应收账款统一登记平台”办理质押登记，有效破解了公益林补偿收益权核实难、登记难的问题。同时，合理放大贷款额度、创新补偿资金账户监管方式、实行优惠贷款利率等，标志着高要区走出了一条运用绿色金融手段进行市场化林业生态补偿的新路子。

肇庆市高要区林业局生态公益林管理负责人冯秀玲说：“生态公益林补偿收益权质押贷款不仅有效提高林农建设生态林的积极性，增加他们的收入，也有助于推动高要提高生态林比例”。

目前，高要区生态公益林面积 45 万亩，生态公益林年度补偿资金超过 1000 万元，按照贷款额度放大倍数进行初步测算，公益林补偿收益权质押贷款规模最大可达到 7000 多万元。该区将继续完善区域生态补偿机制，把生态公益林收益权质押贷款业务扩展到精准扶贫等领域。

武汉实施生态补偿 补偿区域面积全国领先

2018 年 4 月 6 期总第 779 期

近日，《武汉市人民政府办公厅关于进一步规范基本生态控制线区域生态补偿的意见》出台。武汉市将实施生态要素补偿和综合性补偿。据悉，补偿区域面积之大、比例之高，居全国城市领先地位。

《意见》按照“权责统一、合理补偿；成本共担、效益共享；统筹兼顾、区别对待；多方并举、合作共治”的原则，以《武

汉都市发展区 1:2000 基本生态控制线落线规划》和《武汉市全域生态框架保护规划》所划定的基本生态控制线区域为范围，实施生态要素补偿和综合性补偿。在《长江武汉跨区断面水质考核奖惩和生态补偿办法》的基础上，生态要素进一步广覆盖。

据悉，通过市区共同分担、责任系数和综合性补偿系数等制度设计，保障了基本生态控制线区域面积占比大、经济实力相对较弱地区享受到更多的财政补偿，促进了区域间的横向补偿。此外，《意见》中进一步规范了补偿标准及资金使用，保障了全市生态补偿资金科学性合理性。

该《意见》对保障全市城市生态安全格局、促进生态环境与经济社会协调发展、建设生态化大武汉具有重要意义。《意见》实施后，全市基本生态控制线区域生态环境将得到有效管护并逐步改善提升，生态补偿工作将实现新的跨越，为国内同类城市生态补偿提供良好示范。

只要生态保护搞得好 福建一个县每年能拿 3000 万

2018 年 4 月 7 期总第 780 期

近日，福建省政府办公厅下发《福建省综合性生态保护补偿试行方案》（以下简称“方案”）。方案明确从 2018 年起，以县为单位开展综合性生态保护补偿，以生态指标考核为导向，统筹整合不同类型和领域的生态保护资金，探索建立补偿办法，激发地方政府加强生态环保的积极性。

这是福建省率先在全国试行综合性生态保护补偿。上述方案规定实施县考核分数位列前十名者每年可获得 2000 万元到 3000 万元奖励，且金额将随资金规模加大而增加。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军在接受经济观察网采访时表示：“建立和完善生态补偿机制，要突出市场化、多元化特征，充分发挥市场在配置生态资源上的决定性作用。”

上述方案对开展综合性生态保护补偿定下了总体思路——要进一步将生态优势转化为发展优势，统筹山水林田湖草系统治理，加大对重点生态功能区、重点流域上游地区和欠发达地区等区域的补偿力度，促进沿海和山区协调发展，实现经济发展与环境保护双赢。

李佐军对经济观察网说：“实施生态保护补偿是为鼓励生态环境保护做的比较好的地区，进一步做好相关工作。这些重点生态功能区、重点流域上游地区和欠发达地区，自然生态条件相对较好，在生态环保框架中处于关键的源头地区。通过实施市场化、多元化生态补偿机制，可以鼓励这些地区，进一步激发其生态环保积极性。”

在资金整合上，此次福建省将省级 9 个部门管理的与生态保护相关的 20 项专项资金按一定比例统筹整合，其余专项资金，省直相关部门仍按原渠道下达，继续向实施县倾斜进行分配。

引人关注的是，福建省将省级综合性

生态保护补偿资金安排与生态环境质量改善指标考核结果挂钩，采用先预拨后清算办法，通过正向激励，推动生态环境保护体制机制创新。

在李佐军看来，实施生态保护补偿可实现资源优化配置的效果。列为补偿的地区在发展工业、产业方面的条件相对落后，下游地区条件则相对较好，所以可针对各自特点发挥比较优势，通过多元化生态补偿，各得其所，实现大区域资源优化配置。

此次福建省确定的 23 个实施县分别包括三明市的七个县、宁德市的四个县、龙岩市的四个县、泉州市的三个县、南平市的三个县和福州市的一个县以及漳州市的一个县。据了解，这 23 个实施县都是全省重点生态保护区，其主要功能是保护生态。

福建省环保厅相关负责人对经济观察网说，这些实施县需在上一年度指标考核结果的基础上实行保持性补偿和提升性补偿。其中，保持性补偿以实施县年度获得的省级纳入整合范围的各项专项资金的补助总额为基数，实施县如完成生态保护考核指标，可全额获得补助总额，未完成则按一定比例相应扣减专项资金。

“若实施县环境质量得到提升，根据提升分值，从统筹专项资金中给予不同档次提升性补偿。分数排在前十名的实施县每年给予 2000 万元到 3000 万元奖励，其他实施县给予 1000 万元到 1500 万元奖励，奖励金额将根据资金规模的加大而增加。”该负责人说。

另外，上述考核方式采用百分制，指标共列有 11 项，分别涉及森林、空气、水质、污水垃圾处理、能耗等方面。完成生态保护指标的为 100 分，未完成的少于 100 分，100 分以上则视为环境质量得到提升。此外，如考核期间发生重特大突发环境事件、造成恶劣社会影响，将由主管部门按严重程度进行扣分，最多可扣 10 分。

新安江生态补偿试点亮相“成绩单”

2018 年 4 月 8 期总第 781 期

4 月 12 日，由环保部环境规划院编制的《新安江流域上下游横向生态补偿试点绩效评估报告(2012-2017)》通过专家评审。该报告显示，根据皖浙两省联合监测数据，2012 年至 2017 年，新安江上游流域总体水质为优，千岛湖湖体水质总体稳定保持为Ⅱ类，营养状态指数由中营养变为贫营养，与新安江上游水质变化趋势保持一致。

评审专家组认为，新安江流域生态补偿机制试点以来，上下游坚持实行最严格生态环境保护制度，倒逼发展质量不断提升，实现了环境效益、经济效益、社会效益多赢。

新安江是全国首个跨省流域生态补偿机制试点，中央财政及皖浙两省共计拨付补偿资金 39.5 亿元。试点实施以来，上下游建立联席会议、联合监测、汛期联合打捞、应急联动、流域沿线污染企业联合执法等跨省污染防治区域联动机制，统筹推进全流域联防联控。其中，上游黄山市

以试点为契机，推进新安江流域综合治理，投入资金 120.6 亿元，实施农村面源污染、城镇污水和垃圾处理、工业点源污染整治、生态修复工程、能力建设等项目 225 个，并与国开行、国开证券等共同发起新安江绿色发展基金，促进产业转型和生态经济发展。

### 耕地轮作休耕试点渐趋制度化

2018 年 4 月 9 期总第 782 期

万物土中生，有土斯有粮。耕地作为自然生态系统的重要一环，必须实行最严格的保护，让负“重”的耕地歇一歇。党的十九大提出扩大轮作休耕试点。今年的《政府工作报告》明确，耕地轮作休耕制度试点面积增加到 3000 万亩。

农业农村部日前召开的耕地轮作休耕制度试点推进落实会透露，今年轮作休耕试点在制度化上取得新突破，轮作以县（市）为单位、休耕以乡镇或行政村为单位，集中连片建制推进。轮作新增长江流域江苏、江西两省的小麦稻谷低质低效区，休耕新增新疆塔里木河流域地下水超采区、黑龙江寒地井灌稻地下水超采区。

资源节约、品质改善；农业绿色发展的应时之举

开展耕地轮作休耕制度试点，就要改变过度依赖资源消耗的发展方式。长期以来，河北黑龙港地区地下水超采过度，形成了约 3.6 万平方公里的漏斗区；湖南长株潭地区由于土壤本身重金属含量高，加

之工业“三废”问题，导致重金属污染严重；西南西北部分地区生态环境脆弱，耕地过度开发利用。2016 年，全国轮作休耕在以上地区为重点的 616 万亩土地上率先进行试点，2017 年扩大到 1200 万亩。

轮作休耕涉及污染耕地修复治理、地下水超采压减、耕地质量保护提升等，要求节约与高效并重、修复与治理结合，形成技术模式。农业农村部副部长余欣荣说，过去我们的耕地“连轴转”，四海无闲田。如今，试点努力让耕地得到休养生息，生态得到治理修复。冷凉区建立了玉米与大豆、杂粮、饲草等轮作倒茬模式，重金属污染区和生态退化区建立了控养地培肥模式，地下水漏斗区建立了一季雨养一季休耕模式。

“在河北，农业用水是社会总用水的大头，冬小麦灌溉又是农业用水的大头。全省 200 万亩季节性休耕，年减少开采地下水 3.6 亿立方米。”河北省农科院旱作农业研究所副所长刘贵波说，河北是资源型缺水省份，亩均水资源占有量仅为全国平均值的 1/7。黑龙港流域是最缺水地区，主要靠抽取深层地下水灌溉，已形成漏斗区。把小麦、玉米一年两熟改为早播玉米一年一熟，实现一季（小麦）休耕、一季（玉米）雨养，可以利用玉米雨热同期的优势，平均每亩减少用水 180 立方米。

耕地轮作休耕带动了农业绿色发展，作物布局日趋合理，产业结构不断优化。两年多来，东北等地通过推广粮豆等多种轮作模式，减少了库存较大的籽粒玉米，

增加了有市场需要的大豆。去年全国调减籽粒玉米近 2000 万亩，大豆增加 870 多万亩。通过作物间的轮作倒茬和季节性休耕，给下茬作物提供了良好的地力基础和充足的发育时间，不仅产量有提高，品质也明显改善。吉林省在东部冷凉区推行玉米大豆轮作，每亩化肥使用量减少 30%、农药使用量减少 50%；在西部易旱区推行玉米杂粮轮作，每亩节水 1/3。

不吃亏、有进账；生态补偿机制的创新探索

近两年，各地积极推行试点，对改善农田生态、调节土壤环境，起到了推动作用。不过，受传统思想观念、种植比较效益等影响，有的地方农民接受程度较低。短期看，目前轮作休耕还需要政府的推动引导，需要财政资金的补助支持。长期看，把这种种植制度变成农民的自觉行为，还需要有一个过程，离不开多元化的生态补偿机制。

业内认为，轮作休耕能不能制度化实施，补助政策是试点阶段的重要保障，也是撬动社会资本参与绿色发展的有力杠杆。轮作休耕后，因为作物变化，农民的种植收益也会产生影响。只有让农民不吃亏、有进账，才能主动轮、愿意休。一般讲，休耕补助标准大体在当地土地流转费上下波动，过高了容易造成“奖懒罚勤”、形成不良导向，过低了就会造成“宁种不休”、任务难以落实，把握好度很关键。

财政部农业司副巡视员凡科军说，轮作要注重作物间收益的平衡，根据年际间

不同作物的种植收益变化，对轮作补助标准进行科学测算，让不同作物收益基本相当。比如，东北地区玉米大豆轮作，按照 1:3 的收益平衡点进行测算，确保改种大豆后收益基本平衡。休耕要注重地区间的收入平衡，综合考虑不同区域间经济发展水平、农民收入、市场价格等因素，合理测算休耕补助标准。对农户原有作物种植收益和土地管护投入，给予必要的补助。

在今年 3000 万亩试点面积中，由中央财政支持的是 2400 万亩，聚焦东北冷凉区、地下水超采区、重金属污染区、生态严重退化地区，这些区域是当前最迫切需要开展试点的区域；还有 600 万亩鼓励地方自主开展。凡科军说，今后，根据农业结构调整、国家财力和粮食供求状况，还要适时研究扩大试点规模。总的考虑是，中央财政支持重点区域开展轮作休耕，地方因地制宜自主开展轮作休耕，形成中央撬动、地方跟进的有序发展格局。

江苏省是率先自主开展省级耕地轮作休耕制度试点的地区。2016 年起，江苏省财政专项安排 5000 万元用于试点，选择在沿江及苏南等小麦赤霉病易发重发地区、丘陵岗地等土壤地力贫瘠化地区、沿海滩涂等土壤盐渍化严重地区先行先试。

“试点效果非常好，特别是在冬季培肥和轮作换茬过程当中，不种小麦，种了绿肥油菜、豆科植物，促进了休闲农业的发展。”江苏省农委副主任张坚勇说，全省试点已扩大到 20 个县。

“天眼”察、“地网”测；常态化实

施的机制保障

如何确保轮作休耕落到实处？记者了解到，各地有两大妙招。一是种植面积变化“天眼”察。采用卫星遥感技术，对轮作休耕区域进行遥感监测，跟踪监测轮作区种植作物变化、休耕区养地作物种植情况，轮在哪里、休了多少，一扫就知、一目了然。二是耕地质量变化“地网”测。针对轮作休耕区土壤类型和集中连片情况，按照“大片万亩、小片千亩”的原则，全国布置近800个土壤监测网点，定点跟踪耕地质量和肥力变化，为客观评估轮作休耕成效提供依据。

据测算，轮作休耕试点对国家粮食安全的影响是有限的。去年实施轮作休耕1200万亩，影响粮食产量近80亿斤，仅占我国粮食产量的0.6%。农业农村部种植业司司长曾衍德表示，开展轮作休耕，不是不重视粮食，相反是提升粮食产能的重要措施。因此在制度边界上要严格掌控。轮作是用地养地结合，休耕要注意地力培肥。在试点中，坚持轮作为主、休耕为辅，同时禁止弃耕，严禁废耕，不能改变耕地性质，不能削弱农业综合生产能力，确保急用之时耕地用得上、粮食产得出。

曾衍德说，加快构建有中国特色的耕地轮作休耕制度，今年要着力完善政策框架。在区域上，动态调整。轮作休耕地块三年不变，确保见成效。连续实施几年后，如果土壤改良了、结构优化了，可以考虑适时退出，恢复农业生产。在标准上，分类施策。轮作休耕区域覆盖范围广、涉及

作物种类多，标准上不搞“一刀切”，各省可因地制宜调整不同地区、不同作物间的补助标准。随着轮作休耕长期效果的逐步显现、绿色发展理念的深入人心，地力提升了，环境改善了，农民就会自觉地开展轮作休耕，使之成为常态。

“近两年，轮作休耕面积逐年扩大，但仍处于小规模试点阶段，重点在资源约束紧、生态压力大的区域先行先试。”余欣荣说，下一步，要逐步扩大试点区域和规模，力争实现“三个全覆盖”，就是对东北地区第四五积温带轮作全覆盖，对供需矛盾突出的大宗作物品种全覆盖，对集中实施区域内的新型经营主体全覆盖，进而使轮作休耕全面推开，力争到2020年轮作休耕面积达到5000万亩以上。

“谁使用、谁补偿”海洋生态补偿  
厦门出新规

2018年4月10期总第783期

为保护和改善海洋生态环境，规范厦门市海洋生态补偿工作，推进海洋生态文明示范区建设，近日，《厦门市海洋生态补偿管理办法》（以下简称《办法》）已经由市政府研究同意，并印发有关部门贯彻执行。

根据《办法》，海洋生态损害补偿要求，凡在厦门市管辖海域内依法取得海域使用权，从事海洋开发利用活动导致海洋生态损害的单位和个人，应采用实施生态修复工程或者缴交海洋生态补偿金的方式，对

其造成的海洋生态损害进行补偿。法律、法规另有规定的，从其规定，海洋生态损害补偿实行“谁使用、谁补偿”原则。

而海洋生态环境保护补偿是指，市、区政府在履行海洋生态保护责任中，结合经济社会发展实际需要，对海洋生态系统、海洋生物资源等进行保护或修复的补偿性投入。海洋生态保护补偿实行“政府主导、社会参与”原则。

《办法》自2018年4月4日印发之日起施行，有效期3年。

#### 江西筹集专项资金开展流域生态补偿 2018年4月11期总第784期

为加快推进江西省国家生态文明试验区建设，建立合理的生态补偿机制，日前，江西省政府出台《江西省流域生态补偿办法》，对鄱阳湖和赣江、抚河、信江、饶河、修河等五大河流，以及长江九江段和东江流域等实行境内流域生态补偿，涉及全省范围内的100个县（市、区）。

江西省要求，整合国家重点生态功能区转移支付资金和省级专项资金，设立全省流域生态补偿专项资金。采取中央财政争取一块、省财政安排一块、整合各方面资金一块、设区市与县（市、区）财政筹集一块、社会与市场募集一块的“五个一块”方式筹措流域生态补偿资金。

江西省把流域生态补偿与国家生态文明试验区建设、鄱阳湖生态经济区建设、赣南等原中央苏区振兴发展等战略有机结

合。流域范围内所有县（市、区）对促进全省流域可持续发展和水环境质量的改善承担共同责任，综合考虑流域上下游不同地区受益程度、保护责任、经济发展等因素，在资金分配上向连片特困区、“五河一湖”及东江源头保护区等重点生态功能区倾斜，体现共同但有区别的责任。

江西省强调，分配到各县（市、区）的流域生态补偿资金由各县（市、区）政府统筹安排，主要用于生态保护、水环境治理、森林质量提升、森林资源保护、水资源节约保护、生态扶贫和改善民生等。各县（市、区）政府要规范补偿资金管理，切实将补偿资金用于保护生态环境和改善民生，做好资金绩效管理相关工作。

据悉，2015年11月，江西省率先制定出台了《江西省流域生态补偿办法（试行）》。两年多来，江西省共筹集、分配流域生态补偿资金47.81亿元，提升了全省生态保护水平。

#### 国家发改委：三江源地区生态系统退化趋势初步遏制

2018年4月12期总第785期

青海三江源生态保护和建设二期工程规划中期评估结果出炉。结果显示，三江源地区生态优势正逐步转化为发展优势，生态红利益出效应日益明显。

国家发改委13日消息称，为加强三江源地区的生态保护与建设，加快构筑国家生态安全屏障，2005年以来，我国先

后启动实施了《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》和《青海三江源生态保护和建设二期工程规划》。

近期，国家发展改革委组织有关方面开展了二期工程规划实施中期评估工作。评估结果显示，三江源地区生态系统退化趋势得到初步遏制，生态建设工程区生态环境状况明显好转，生态保护体制机制日益完善，农牧民生产生活水平稳步提高，生态安全屏障进一步筑牢。

三江源地区地处青藏高原腹地，是长江、黄河、澜沧江的发源地，是我国淡水资源的重要补给地，是高原生物多样性最集中的地区，是亚洲、北半球乃至全球气候变化的敏感区和重要启动区，在全国生态文明建设中具有特殊重要地位，关系到国家生态安全和中华民族长远发展。

评估结果显示，工程实施以来，三江源地区生态系统退化趋势初步遏制，生态服务功能进一步凸显。通过退牧还草、禁牧封育、草畜平衡管理、黑土滩治理、草原有害生物防控等措施，三江源地区草原植被盖度提高约2个百分点，实际载畜量减少到1599万羊单位，退化草地面积减少约2300平方公里，各类草地草层厚度、覆盖度和产草量呈上升趋势，草原鼠害危害面积大幅下降，大多数地区草原鼠害由重度危害转为中度或轻度危害，草畜矛盾趋缓，草原生态退化趋势得到遏制，严重退化草地生态恢复明显。

通过实施封山（沙）育林、人工造林、现有林管护和中幼林抚育等措施，促

进三江源地区森林覆盖率由4.8%提高到7.43%，各树种郁闭度呈正增长趋势，工程区灌木林平均盖度增加0.21%，平均高度增加0.82厘米，森林涵养水源、保持水土的生态效益逐渐释放。可治理沙化土地治理率提高到47%，沙化扩大趋势得到初步遏制，流沙侵害公路等现象得到缓解。

监测数据显示，工程实施以来，三江源地区水域占比由4.89%增加到5.70%，封禁治理湿地137.4万亩，湿地监测站点植被盖度增长了4.67%，样地生物量呈增长趋势，变幅介于2.32~22.80g/m<sup>2</sup>。年平均出境水量比2005-2012年均出境水量年均增加59.67亿立方米，地表水环境质量为优，监测断面水质在Ⅱ类以上，27个城镇生活饮用水源地水质均达到《生活饮用水卫生标准》（GB 5749-2006），主要城镇环境空气质量达到《环境空气质量标准》（GB3095-2012）一级标准；土壤环境质量达到《土壤环境质量标准》（GB 15618-1995）一、二级标准。通过采取围栏、设立封育警示牌等措施，减少了人为干扰，湿地面积显著增加，植被盖度逐步提高，湿地生态系统得到了有效保护，湿地功能逐步增强。藏羚、普氏原羚、黑颈鹤等珍稀野生动物种群数量逐年增加，生物多样性逐步恢复。

评估结果显示，通过实施生态监测和基础地理信息系统建设工程，整合先进监测手段，运用通讯传输和信息化技术，实现了三江源地区环境、生态、资源等各类数据的高密度、多要素、全天候、全自动

采集，形成了以“3S”技术为支撑、遥感监测与地面监测相结合的三江源综合试验区区域生态监测体系和监测技术保障体系，初步建立了“天空地一体化”的生态环境监测评估体系和数据集成共享机制。

工程实施以来，青海省开展了三江源生态资产和服务价值核算、绿色绩效考评、监测预警评估机制建设、三江源地区生态保护补偿机制建设等试点，改革成效明显。尤其是先后实施了退耕还林、退牧还草、生态公益林补偿、生态移民补助、湿地生态补助、草原生态保护补助奖励机制等工程和政策，初步建立了三江源地区以中央财政为主、地方财政为辅的生态补偿体系，生态补偿机制得到进一步完善。

评估结果显示，通过生态畜牧业基础设施建设、农村能源建设、技能培训以及退牧还草、草原森林有害生物防控、退化草地治理、水土保持等生态保护工程实施，三江源地区生态优势正逐步转化为发展优势，生态红利溢出效应日益明显。一方面绿色生态创造经济效益。

如海南州生态畜牧业可持续发展试验区成为全国面积最大的有机畜产品生产基地，生态旅游方面，三江源地区实现旅游总收入 79.48 亿元，年均增速 20.75%。另一方面，通过全面落实各项支农惠农政策和各类生态保护政策，设立草原生态公益管护岗位，拓宽了农牧民就业渠道，促进当地农牧民年人均可支配收入增加到 7300 元，农牧民生活水平明显提高。

评估结果显示，三江源地区通过边实

践、边完善、边提高、边推进，在科学规划、综合协调、管理机制、资源整合、科技支撑等方面积累了大量实践经验，探索形成了黑土滩综合治理、牧草补播及草种组合搭配技术、“杨树深栽”技术、“拉格日模式”等一批可借鉴、可复制、可推广、可操作的模式和技术，为全面推进青藏高原、黄土高原、祁连山脉等重点区域生态保护综合治理工作提供了有益借鉴，为新时代实施重要生态系统保护和修复重大工程、优化生态安全屏障体系提供了好的做法和经验。

扬州治水用上经济杠杆

2018 年 4 月 13 期总第 786 期

烟花三月下扬州。来到江苏省扬州市杭集镇，穿镇而过的小运河岸清水绿、风景怡人。

这是生态科技新城内的主要河流，流向扬州市廖家沟饮用水源，是许多当地居民的“母亲河”。然而，多年前镇上企业林立、人口密集，治污设施的建设赶不上城镇发展速度，生活污水和企业用水排入河中，导致小运河水质超标。河水黑臭，居民们不得不掩鼻而行。

转折发生在 2016 年。当年 5 月，扬州市对 5 个城区河道开展水质交接补偿工作，通过经济杠杆引导当地政府加大治水力度。经核算，一年时间内，小运河断面所在的生态新城共产生补偿资金 243.69 万元。这可不是一笔小费用！水质交接补

偿办法启动不久，当地政府即申请工程治理，开始了整治工作。

“整治黑臭河道最关键的就是控源截污，把流入小运河及其支流的污水控制住。同时，水一定要活起来，不仅阻水桥、阻水涵要拆掉，一些占河道的违章建设也要全部清理，还要在生态护坡和框式挡墙种上植物，净化水质。”杭集镇政府副镇长赵洪波介绍，河道治理完成后，按照河长制要求，加强河道管护，打造全生态的河道。

2016年底，小运河整治一期完成，整个工程耗资6000多万元。不过，整治工作远远没有结束。

2017年初，交接补偿工作被列为扬州当年改革目标，扩大到全市域。10月，《扬州市水环境区域补偿工作方案》形成，并于今年1月4日正式实施。根据《方案》，补偿采取“正向补偿、反向奖励”方式，即当补偿断面的水质劣于水质目标时，由断面所在地补偿市财政；当补偿断面水质全年均达标时，由市财政对断面所在地予以奖励，资金来源为各地区缴纳的区域补偿资金。

具体来说，《方案》共布设断面21个，以扬州市环境保护目标任务书或者2020年水质目标为基准，考核高锰酸盐指数、氨氮、总磷3项指标。市里还对如何补偿出台了细则。

“按照财政相关要求，高邮、宝应、仪征等地财政是分开的，也就是说高邮的钱不能直接支付给宝应，宝应的钱也不

能直接支付给高邮。”扬州市环保局污防处处长刘玉林介绍，如今，如果宝应的一个断面超标了，当地就把补偿资金交给扬州市财政，扬州市财政把钱一部分用于奖励，一部分以水污染治理项目方式反哺给宝应，推动改善水环境质量。通过这样收缴与奖励的方式，实现了水环境区域双向补偿。

刘玉林告诉记者，好政策有效促进了水质提升。从全市来看，长江扬州段总体水质为优，京杭运河扬州段水质为良好，古运河总体水质由重度污染改善为轻度污染。城市内河水水质总体有所改善，水体中主要污染物氨氮的平均浓度同比下降4.0%，水质向好。

大家的直观感受也与数据吻合。走在杭集镇小运河河边，只见河水清澈，河底及护岸减少硬质化，让河水能够自由“呼吸”。据介绍，目前，一期工程段已无污水直排，水质已达标；正在实施的二期工程将于明年6月完成；三期工程在年底前启动。

赵洪波坦言，小运河整治投入的资金非常大，随着治水要求的提高，上级引导资金将起到重要作用。“双向补偿制度促进了地方水环境质量改善的积极性，和过去相比，现在更加注重治本、让水质持续改善。”他说。

重庆贵州协同推进长江上游流域生态保护修复

2018年4月14期总第787期

为落实“共抓大保护、不搞大开发”要求，日前，重庆、贵州两地签署合作框架协议，决定协同推进长江上游流域生态保护与生态修复，推进乌江等跨境流域共建共保，加强沿江涉磷工矿企业污染治理，推动建立三峡库区跨省界流域横向生态补偿机制，促进长江经济带绿色发展。

根据协议，两地将建立健全区域环境保护定期联席会商机制、信息互通共享机制、污染防治联动工作机制，共同搭建“信息互通、联合监测、数据共享、联防联控”工作平台，共同加快推进綦江藻渡大型水库前期工作和建设，建立乌江、芙蓉江等跨省河流及羊蹬河金佛山水库、乌江武隆等水情、雨情、工情信息共享和通报制度。建立区域大气污染、空气重污染及水污染预警应急联动机制，共同推动大气、水环境预报预警等区域信息网络体系建设，实现生态环境综合执法、联合监测、联合应急、共同治理及协作监管，严厉打击环境违法行为，切实维护长江上游生态环境安全。

黄山探索新安江生态脱贫路

2018年4月15期总第788期

近日，记者从《新安江流域上下游横向生态补偿试点绩效评估报告（2012-2017）》评审会上了解到，黄山市结合实

施新安江流域生态补偿机制试点，通过生态修复工程、政府购买服务、发展乡村旅游等方式，积极构建生态产业扶贫新格局，引导上游群众把生态环境优势转化为生态经济优势。

该市以试点为契机，扎实推进新安江流域生态保护脱贫工程，对网箱养鱼退养户转产实行一次性补助、困难救助等扶持政策，通过推行村级保洁和河面打捞社会化管理，完善城乡均等的公共就业创业服务体系，优先聘请贫困户、困难户，解决了农村近3000人的就业问题。另外，在实施退耕还林项目以及天然林保护、公益林管护、护林防火等用工岗位招聘时，优先安排符合退耕条件的贫困村以及建档立卡贫困户，确保在公益性岗位就业的困难群众年收入不少于5000元。

结合新安江生态保护，黄山市引导群众发展有机茶等精致农业，推广泉水养鱼、覆盆子种植等特色产业扶贫试点，仅去年就有74个贫困村建成油茶、香榧、毛竹等产业基地2.6万亩。同时，依托生态资源和乡村景色，大力发展农家乐、农事体验、乡村休闲等乡村生态旅游新业态，带动贫困户出售山核桃、菊花、笋干等土特产品，使绿色产业成为全市山区困难群众脱贫致富奔小康的重要支撑。

另据环保部环境规划院专家测算，试点实施以来，黄山市共投入资金120多亿元，开展农村面源污染、城镇污水和垃圾处理、工业点源污染整治、生态修复工程、能力建设等项目225个。这些项目的投资

拉动系数至少为 1.25，对当地经济总量以及民生就业发挥了重要的带动作用。

新安江试点给我们带来什么？保护环境就是保护生产力

2018年4月16期总第789期

2012年起，在国家财政部、环保部指导下，皖浙两省开展了新安江流域上下游横向生态补偿两轮试点，每轮试点为期3年，涉及上游的黄山市、宣城市绩溪县和下游的杭州市淳安县。这是国内首次探索跨省流域生态补偿机制。4月12日，由环保部环境规划院编制的《新安江流域上下游横向生态补偿试点绩效评估报告(2012-2017)》通过专家评审。该报告显示，试点实施以来，新安江上游水质为优，连年达到补偿标准，并带动下游水质与上游水质变化趋势保持一致。

#### 【保护理念】

保护生态环境就是保护生产力

——从被动保护到主动保护，从政府推动到全民参与，保护生态的自觉意识不断增强

新安江流域生态补偿机制试点启动伊始，我省就把新安江流域综合治理作为建设生态强省的“一号工程”，并在市县府分类考核中，把黄山单独作为四类地区，加大生态环保、现代服务业等考核权重，引导支持黄山市加强生态环境保护，促进新安江流域经济社会科学发展。

“这一决策，让我们进一步认识到保

护生态环境就是保护生产力，坚定了我们保护生态的信心和决心。”黄山市主要负责同志介绍，该市以新安江流域生态补偿机制试点为契机，把生态建设摆在与经济建设同等重要的位置，统筹推进生态文明建设和新安江流域综合治理。目前，仅新安江水质监测断面就由8个扩展到44个，监测项目扩大到10项，实现上游地区水质实时在线监测和分析，提升了水质监测预警能力。

试点以来，黄山市关停了170多家污染企业，90多家工业企业陆续搬迁至循环经济园，优化升级项目510多个。黄山市环保局副局长鲁海宁说，近3年来，该市共否定外来投资项目180个，投资总规模达160亿元。流域内6个省级工业园区均通过规划环评，循环经济园实现供热、脱盐、治污“三集中”。从2015年起，黄山市在全省率先全面推行农药“零差价”集中配送和有机肥推广，实现村级农药集中配送覆盖率80%、废弃农药包装物回收率60%以上，有机肥销售量较试点前增长16.75倍。2016年7月，位于新安江源头的休宁县流口镇流口村探索建立了“垃圾兑换超市”，激发了农村基层群众参与环境保护的积极性。目前，该市已推广建立24个“垃圾兑换超市”。据黄山市新安江流域生态建设保护局局长聂伟平介绍，该市建立健全了志愿服务、社会监督、投诉热线、有奖举报、媒体曝光、河长包保、村规民约等七项工作机制，组建75支志愿者队伍，常年开展“保护母亲

河”志愿行动。根据复旦大学开展的一项社会公众调查问卷统计结果，黄山市基层群众对新安江生态补尝试点政策知晓率为95.69%。

### 【实践路径】

良好生态环境是普惠民生福祉

——从末端治理到源头保护，从项目推动到制度保护，建立新安江生态保护长效机制

试点以来，黄山市投入资金120.6亿元，推进新安江综合治理，实施了农村面源污染、城镇污水和垃圾处理、工业点源污染整治、生态修复工程、能力建设等项目225个。其中，试点资金35.8亿元，放大效应为3.35倍。

几年来，黄山市在新安江主要干支流整治提升30个关键节点，建立生态护岸65公里，取缔河道采砂场104个，疏浚河道58.2公里，建设湿地413万平方米，铺设截污管网68公里；新增城镇生活污水处理能力10万吨/日，平均处理率达93%；取缔养鱼网箱6379只，面积37.2万平方米；完成禁养区内124家畜禽养殖场的关闭或搬迁。

“建立农村垃圾和污水处理的长效机制，是保护新安江一江清水的重点和难点。”聂伟平告诉记者，黄山市结合美丽乡村建设和农村环境整治“三大革命”，探索政府购买服务推行村级保洁和河道打捞社会化管理，聘用农村保洁员2791名，成立16支河道打捞队，建立600多条干支流河道打捞和覆盖全流域68个乡镇的垃

圾处理体系，初步建立农村垃圾“组收集、村集中、乡镇处置”的长效机制，农村生活垃圾处理率达80%。

黄山市还完成了新安江干支流102个入河排放口截污改造，实施97个农村生活污水处理工程，完成农村改水改厕23万户，农村卫生厕所普及率90%以上。目前，该市计划投入近7亿元，推进覆盖全市的农村污水、垃圾处理两个PPP项目，实现投资、建设、运维一体化，促进流域环境治理着力从“重建设”向“重运营”转变。试点推进中，上下游建立跨省污染防治区域联动机制，建立联席会议、联合监测、汛期联合打捞、应急联动、工作信息网络共享、流域沿线污染企业联合执法等机制，统筹推进全流域联防联控，水环境保护合力逐渐形成。北京大学环境科学与工程学院教授、新安江流域生态补偿绩效评估专家组组长郭怀诚认为，与第一轮试点相比，第二轮体现了水质标准和补助资金“双提高”，呈现出从末端治理向源头保护、从项目推动向制度保护、生态资源向生态资本“三个转变”。

### 【发展方式】

既要绿水青山也要金山银山

——从生态资源到生态资本，从保护“包袱”到发展财富，上下游合力打造绿色发展之路

近日，文化和旅游部发出《2018年春季假日旅游指南》。根据《指南》预测，黄山等10个城市是人们跨省市出游意愿最强的旅游目的地。

“良好的生态环境，是黄山市建设现代国际旅游城市的重要支撑。”环保部环境规划院杨文杰博士说，两轮试点期间，黄山市实施植树造林、退耕还林还草等工程，新增林地、草地 4.126 平方公里，新安江上游流域的自然生态景观占比达 85% 以上。

浙江省环境科学院环境咨询中心主任助理、高级工程师曹利江认为，上游地区一直不计代价保护新安江，更难能可贵的是，黄山市把“包袱”变为财富，积极探索发展生态环保型产业，并成功入选首批国家生态文明先行示范区，推动了全流域的均衡发展、绿色发展、和谐发展。

近年来，黄山市结合新安江生态补偿试点，创新性推进生态脱贫、旅游脱贫工程，在实施退耕还林项目以及天然林保护、公益林管护、护林防火等用工岗位招聘时，优先安排符合退耕条件的贫困村以及建档立卡贫困户，仅村级保洁公益性岗位就解决了近 3000 农村人口就业问题。同时，引导群众发展有机茶等精致农业，推广泉水养鱼、覆盆子种植等特色产业扶贫模式，发展农家乐、农事体验、乡村休闲等乡村生态旅游新业态，使绿色产业成为上游群众脱贫致富奔小康的重要支撑。目前，黄山市三产结构比例由试点前的 11.4 46.3 42.3 调整至 9.8 39.0 51.2，服务业从业人员超过常住人口的四分之一。

为鼓励和引导社会力量参与新安江保护与建设，安徽省政府与国开行签订了

200 亿元的融资战略合作协议，专项用于新安江流域综合治理。黄山市与国开行、国开证券等共同发起新安江绿色发展基金，充分利用市场配置资源，促进流域内产业转型和生态经济发展。曹利江建议，上下游地区可以建立常态化补偿机制为目标，在产业输出、生态旅游、基础设施建设、人才培养等方面务实合作，构建“黄杭生态文明创建共同体”，联手打造山水相济、人文共美的新安江生态经济示范区。

浦江与诸暨上下游两两结对 断面水质定奖罚

2018 年 4 月 17 期总第 790 期

近日，诸暨市分别与浦阳江上游浦江县、下游萧山区签订了水环境补偿协议。《协议》约定，浦阳江流域上下游共同设立水环境补偿资金，2018~2020 年每年 1600 万元（上下游各出 800 万元）。这意味着，今后上游流向下流的一江水有多清，就决定了谁要向谁付钱。

与以往的流域生态补偿不同，横向生态保护补偿着眼于流域上下游之间，两两进行生态补偿，不再单一依靠中央、省级财政给予的纵向补偿资金。浙江是全国首个在省内流域开展横向生态保护补偿机制的省份。去年 12 月底，省财政厅等四部门联合发布实施意见，诸暨成为全省首批建立流域上下游横向生态保护补偿机制的区、县（市）。

“协议签订后，诸暨和浦江、萧山就

能实现‘成本共担、效益共享、合作共治’，这对于维护浦阳江流域生态环境安全具有极其重要的意义。”诸暨市环保局相关负责人说。按照《协议》，诸暨市、浦江县、萧山区三个地方，按照上下游关系，两两结对。如浦江（上游）和诸暨（下游）结对，诸暨（上游）和萧山（下游）结对，按照交接断面的水质检测情况，以及用水量、用水效果等指标，决定谁受奖励、谁受处罚。

以诸暨市和浦江县之间的结对关系为例，两地以过去三年交接断面水质监测数据的平均值作为基准，如果今年测出的数据好于这个数字，则下游诸暨要给浦江800万，如果今年测出的数据出现下降，上游浦江则要给诸暨800万。如达不到补偿基准，但交界断面水质满足国家或省里要求断面水质标准目标的，则互不拨付。按照协议，第一次考核时间为明年3月。诸暨市财政局相关负责人表示，这种补偿机制更加体现“谁受益，谁付费”的原则。

据了解，补偿资金将专项用于浦阳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。到2020年，全省所有水系都将覆盖横向的生态保护补偿机制。

### 东江流域今年试点省内横向生态补偿

2018年4月18期总第791期

广东省内跨市的横向生态补偿将在年内试点。记者近日从省环境保护厅了解到，按照省政府工作部署，2018年我省将首先

在东江流域开展试点，探索建立省内流域上游横向生态保护补偿机制，目前正在制定相关方案。

### 拟按考核实行“双向补偿”

生态补偿目前运用较多的，是上级财政以纵向转移支付的形式，补偿重点生态功能区、生态公益林等。横向生态补偿因为涉及跨区域协调，国内近年通过试点突破开展。在2012年，全国首个跨省流域生态补偿机制试点在跨安徽、浙江两省的新安江实施。而近年国家试点的5条跨省水质保护横向生态补偿的流域，3条涉及广东。2016年，广东先后与广西、福建、江西签署水环境补偿协议，建立起九洲江流域、汀江—韩江流域、东江流域上下游横向水环境补偿机制。协议签订以来，3条试点补偿的跨省流域，水质均稳步向好。

“以东江流域为试点推进省内跨市流域生态补偿工作，也准备借鉴上述跨省补偿中的经验与做法。”省环境保护厅相关负责人透露，广东在与上述3省份的横向生态补偿中，创新实行“双向补偿”的原则。即以双方确定的水质监测数据作为考核依据，当上游来水水质稳定达标或改善时，由下游拨付资金补偿上游；反之，若上游水质恶化，则由上游赔偿下游，上下游两省共同推进跨省界水体综合整治。若河流断面未完全达到年度考核目标的，将按达标河流来水量比例和不达标河流来水量比例计算补偿金额。与水质考核挂钩的“双向补偿”原则，给上下游治理保护水环境增添了动力。

兼顾上游市对水质保护贡献程度分配

目前，省环境保护厅会同省财政厅对水质监测标准、资金分配机制等进行了前期调研，进一步协调韶关、河源、梅州、惠州、东莞、深圳等市开展生态补偿工作。初步设想 2018-2020 年期间，省财政每年安排生态补偿资金，流域内下游城市每年按照从东江取水量和人均收入筹集资金，同时引入粤港供水有限公司共同出资，由省财政统筹管理。对上游城市按照各市行政区域内东江流域面积为分配基数，兼顾各市对水质保护贡献程度进行分配。

省环保厅表示，生态补偿主要由财政部门牵头，省环保厅将积极配合加快推进流域生态保护补偿试点工作，积极总结试点经验，完善政策措施，为后续全省开展流域横向生态保护补偿工作奠定基础。

#### 探索多元化补偿机制

除了探索流域的横向生态补偿，我省还结合扶贫、环境综合整治等，加大对贫困地区和重点生态地区的资金扶持力度。省环境保护厅介绍，为深入贯彻落实省委、省政府关于 2277 个省定贫困创建社会主义新农村示范村的工作部署以及国家“水十条”工作目标，围绕练江、韩江、西江等重点流域，2017 年已安排 1.4 亿万元支持汕头潮阳及潮南、揭阳普宁、梅州丰顺、汕头澄海和肇庆市农村环境综合整治，并分别安排 7170 万元、3300 万元支持 61 个省定贫困县、55 个南粤古驿道沿线周边村庄环境综合整治。2018 年拟安排 1 亿元支持环保部、财政部《全国农村环境综合

整治“十三五”规划》要求我省“十三五”期间完成整治的行政村及其所在乡镇一级的环境综合整治。

华南环境科学研究所研究员曾凡棠表示，横向生态补偿中结合水质考核实行“双向补偿”的经验做法，建议目前财政转移支付的补偿方式也可以学习借鉴，使受补偿方有更为明确的目标，更有保护动力。此外，除了资金投入，还可以综合运用产业共建、对口帮扶、技术支持等手段，探索建立市场化、多元化的补偿机制。

南水北调中线水源地湖北十堰实施水环境质量生态补偿

2018 年 4 月 19 期总第 792 期

我国南水北调中线水源地湖北省十堰市有 5 个县（市、区）地表水断面达标率去年为优秀，近日分获 60 万元不等的水环境质量生态补偿金。记者日前从湖北省十堰市获悉，当地创新实施水环境质量生态补偿，去年十堰地表水水质总体为优，断面达标率 94.3%。

湖北省十堰市所辖 10 个县（市、区）均在我国南水北调中线水源地丹江口水库库区，为了强化地表水环境监管，确保一库清水永续北送，专门制定出台地表水环境质量生态补偿暂行办法，将全市 27 个断面水质纳入各县（市、区）地表水环境质量考核。

据十堰市环保局介绍，考核指标包括高锰酸盐指数、化学需氧量、氨氮、总磷

等 21 项。各断面每月监测评估一次，全年月度监测评估达标率达 90% 以上，确定为优秀。全年月度监测评估达标率低于 60%，确定为不合格。

去年初，当地归集 1300 万元用于全市水环境质量生态补偿，其中十堰下辖 10 个县（市、区）各缴纳 100 万元水质达标保证金，十堰市本级从环保专项资金中列支 300 万元用于支持各地地表水环境管理工作。年度考核达优秀等次的，全额返还其保证金，并给予资金奖励和通报表扬；达到合格等次的，全额返还保证金，但不予奖励；考核不合格的，没收其保证金，统筹用于奖励年度考核达到优秀等次的县（市、区），并予以通报批评。

武汉：全面推进长江生态大保护 水质与干部绩效挂钩

2018 年 4 月 20 期总第 793 期

“决不能以牺牲环境为代价，换取一时经济增长，决不能以牺牲后代人的幸福为代价，换取当代人所谓的富足。”落实总书记嘱托，武汉探索建立共抓长江大保护机制，确保一江清水向东流。

长江，武汉的母亲河。2017 年 12 月 1 日，武汉通过《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。

长江跨区断面水质考核“动真格”，考核断面水质和入境对照断面水质每单月

监测 1 次，年终真兑现、真奖罚，对相关区实行“水质改善的奖励”“水质下降的扣缴”，并与干部绩效挂钩。该举措一经提出就迅速落实到了行动中。

市域内跨区断面水质考核奖惩和生态补偿机制，是武汉作为长江经济带特大城市，在长江武汉段水质优良情况下的全国首创，是武汉贯彻落实长江经济带“不搞大开发、共抓大保护”发展战略，实施安澜长江、清洁长江、绿色长江、美丽长江、文明长江等“五大行动”的重要举措。

今年全国两会上，代表委员点赞武汉这一探索，建议长江全流域推广。

“如果把浩瀚奔腾的长江比作一条巨龙的话，地处长江中游的武汉就好像龙的‘脊梁’，起着至关重要的作用，在长江大保护中也应当担起脊梁重任，守住一江清水绵延后世。”一位全国政协委员这样说。

武汉坚持“生态优先”：以地方立法形式划定沿江两岸用地控制区域，变水患为水利积极推进“四水共治”，促湖城融合发展创新推动“大湖+”模式，实施河长制、湖长制整合河流湖泊管护、积极推进“海绵城市”试点改造……生态治理频频“出拳”。

2017 年 3 月，我市出台《关于全面推行河长制的实施意见》，各级党政主要负责人担任“河长”，负责辖区内河流的污染治理。一年时间，我市建立了市、区、街（乡镇）三级河长工作体系，全市 622 名河湖长到岗尽职履责。今年，我市把河

湖长体系全面延伸至村级，将实现四级河湖长体系全覆盖。

一旦造成严重污染，企业摘牌子、官员也要“摘帽子”。

郭斌是武汉东湖新技术开发区龙泉街道办事处副主任，也是牛山湖的官方湖长。今年2月“上岗”的他，前不久刚刚经历一场河湖长的大考试。临考前，郭斌熟读题库和文件资料。对他来说，河湖长就要守土有责，守土负责，守土尽责，“考不好，何谈履责的资格？”

经过约两年时间的改造建设，武汉市海绵城市建设中288项海绵化改造项目基本完工，城区“海绵化”面积近40平方公里。

这一年来，钢城二中的师生们，尝到了海绵化改造的甜头。这所建于1958年的学校，因地势低洼，一直被渍水问题困扰。

改造过程中，建设方在学校内设置有效容积400立方米的雨水调蓄池，安装4台0.1立方米/秒的水泵，遇上雨天，雨水会先汇入调蓄池，经调蓄后再外排。

如今校区地下密布的海绵城市设施成为改变学校“逢雨必渍”的法宝，雨水还被用于校区灌溉和冲洗，变废为宝。

根据武汉海绵城市建设计划，到2020年武汉市中心城区20%的面积将实现海绵化。

河北省加大贫困地区生态建设资金投入

2018年5月1期总第794期

河北省加大贫困地区生态建设资金投入  
吸纳贫困人口参与造林工程，助推各地精准扶贫精准脱贫

日前，省林业厅部署生态扶贫工作，要求各地要围绕重大生态工程建设，加大贫困地区的生态建设资金投入。

据悉，省林业厅在重点生态工程的任务资金安排时，加大支持力度，其投资比例每年都高于年度国家和省投资的40%以上，各地在工程建设中，也加大了贫困地区的生态建设资金投入。吸纳贫困人口参与造林工程，逐步增加生态护林人员，利用生态补偿和生态保护工程资金，吸纳身体健康、责任心强的贫困人口参与生态保护，助推精准扶贫精准脱贫。

省林业厅要求，各地要加大经济林栽植比重，大力发展特色经济林、林下经济、花卉苗木等绿色富民产业，大力推进森林旅游、森林康养发展，带动周边农村、农户增收致富。同时，要开展实施林果技术志愿服务活动，落实脱贫责任，健全信息反馈系统，及时解决问题，制定措施，总结经验，共同推进林业脱贫攻坚工作。

新安江生态补偿机制让祁门百姓获益

2018年5月2期总第795期

“这几年，新安江生态补偿到位的资金已经全部投入到新安江源头河道清淤、

水利工程修复、生态公益基础设施建设以及全域环境整治、村庄卫生保洁等方面，今年申报的生态护岸工程项目已经批复，项目实施后将较大地改善富东河流域生态环境，为横联村老庄岭片区美丽乡村建设增添一道靓丽的风景。”说起新安江生态补偿机制给当地乡村建设和百姓生产生活带来的变化，祁门县金字牌镇镇长吴民强介绍说。

富东河是金字牌镇横联村老庄岭片区6个自然村的母亲河，也是新安江上游率水河段的一条主要支流，当年老庄岭“太后坑”瓷矿的瓷土，就是沿着这条河流风靡大江南北。如今富东河小流域在新安江生态补偿机制的庇护下，青山已是标配、绿水成为常态，特别是镇政府每年投入专项资金购买保洁服务，建立了垃圾无害化日常处理机制，有效改善了村民的人居环境，并且多次开展增殖放流活动，为新安江源头创造了一个良好的生态环境。

“河道整洁清秀了，村子干净美丽了，群众生活轻松舒畅了，就连茶园里的路都修得跟公园步道似的，新安江生态补偿机制给我们带来了实实在在的实惠。”眼下正是茶季大忙时节，祁门县皂峰镇李源村的妇女们忙着在生态茶园里采茶，她们对近年来新安江生态补偿机制给村里带来的变化更是赞不绝口。

皂峰镇是新安江上游率水河流域的茶叶大镇，皂绿的主产区。该流域有皂源河、坊坑源河、许家段河等大小支流11条，流域面积100多平方公里，流域覆盖人口

在万人以上。在新安江生态补偿机制的激励下，皂峰镇坚持经济与生态并重，重点开展了新安江源头综合治理、乡村环境风貌整治、农业产业结构调整、农村垃圾污水处理、畜禽养殖污染治理、农业面源污染治理等项目，并且结合美丽乡村建设，新建了太阳能微动力污水处理站，建成了养殖场污水无害化处理发酵床等项目。目前，皂峰镇新安江源头综合治理功能区地表水水质达标率达100%，城镇集中式饮用水源地水质达标率达100%。

在探索新安江生态补偿长效机制、促进可持续发展工作中，祁门县重点实施了千万亩森林增长工程，在项目区集中推进绿化项目8个，目前祁门县新安江源头流域内绿化总面积达2500余亩，森林覆盖率在90%以上，确保了一江清水年年清，两岸青山日日青。

湖南省人民政府办公厅关于建立湖南南山国家公园体制试点区生态补偿机制的实施意见

2018年5月3期总第796期

湖南省人民政府办公厅关于建立湖南南山国家公园体制试点区生态补偿机制的实施意见

湘政办发〔2018〕28号

各市州人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

根据《中共中央办公厅国务院办公厅关于印发 建立国家公园体制总体方案

的通知》(中办发〔2017〕55号)、《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,按照国家公园体制改革试点要求,结合湖南南山国家公园体制试点区(以下简称“南山试点区”)的实际,经省人民政府同意,现就建立南山试点区生态补偿机制提出以下实施意见。

### 一、指导思想

全面贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,紧扣“保护优先”核心主题,牢固树立“国家代表性、全民公益性”和“绿水青山就是金山银山”国家公园发展理念,坚定不移实施主体功能区战略,严守生态保护红线,以加强自然生态系统原真性、完整性保护为基础,以实现国家所有、全民共享、世代传承为目标,以体制创新为动力,探索建立可持续、可推广的创新型生态保护补偿机制,促进生态补偿规范化、制度化,探索一套环境保护、转型升级、民生改善、和谐发展的“南山模式”。

### 二、基本原则

统筹兼顾,逐步推进。做好生态补偿机制与激励型财政机制和中央、省、市、县四级财政投入的衔接,统筹推动生态保护与产业绿色转型、保障改善民生有机结合,促进南山试点区全面协调可持续发展。

因事制宜,分类补偿。根据南山的生态要素、资源禀赋特征和发展要求,综合生态保护成本、发展机会成本以及自身条件因素,采用定额、定项相结合的补偿方

式,对生态资源保护类项目采用定额分配方式,对发展建设类、科研监测类项目采用定项分配方式。

科学合理,绩效优先。坚持“谁保护,谁得益”、“谁改善、谁得益”的原则,充分考虑南山国家公园对我省生态文明建设的典型示范意义,根据生态保护的需要,研究制定科学合理的补偿办法,积极探索自然资源资产负债表试点和领导干部自然资源资产离任审计试点等制度机制,实施严格的绩效考核,动态调整补偿力度。

### 三、总体目标

力争通过三年左右的时间,在南山试点区建成生态绿色保护、产业绿色转型、社会绿色发展的生态补偿长效机制,重点建立科学合理的补偿架构、持续稳定的补偿资金、规范高效的补偿规则和衔接紧密的补偿程序,形成具有典型示范意义的自然生态系统保护统一管理、分级负责的新体制机制,有效解决多头交叉重叠、碎片化管理的问题,切实保护好南山国家公园自然生态系统的原真性和完整性。

### 四、生态补偿的范围和内容

(一)补偿范围。本补偿机制适用于试点区所覆盖全部范围,包括但不限于湖南南山国家级风景名胜区、金童山国家级自然保护区、两江峡谷国家森林公园、白云湖国家湿地公园等4个国家级保护地,具体面积以省政府批准的总体规划为准。

(二)补偿内容。主要包括五类:一是以保护生态平衡、修复生态资源、维护生态多样性为主的生态保护类项目;二是

以保护现有自然、人文资源为主的资源保护类项目；三是以防控和监测动植物资源为主的科研监测类项目；四是以教育事业发展、农牧民生产性补贴和生态保护性基础设施建设为主的民生保障类项目；五是以探索多元化补偿模式为主的创新探索类项目。

1、生态保护类。包含但不限于公益林、退耕还林、天然湿地、天然草场、耕地、江河湖库水域水体以及生态移民搬迁。

生态公益林保护补偿。科学划定生态公益林面积和四至边界，合理制定补偿标准。探索政府“赎买”和“租赁”集体公益林的模式，提升林农资产性收益。探索公益林补偿收益权为质押标的融资新模式。

草畜平衡补偿。加强草场资源监测，根据功能分区规划，对严格保护区和部分生态保育区实行退养，对传统利用区和生态体验区要根据草原载畜能力，确定草畜平衡点，核定合理承载量，对未超载的牧民给予草畜平衡奖励，对按期进行草山修复、实施划区轮牧、草山保护基础建设好的草场区域牧民给予草山保护奖励。

耕地保护补偿。开展土地整治和高标准农田建设，建立基本农田保护和耕地保有量调整的动态补偿制度。

生态移民搬迁及技能培训补偿。按照“搬得出、稳得住、过得好”的原则，妥善做好南山试点区内移民搬迁安置工作，并给予适当经济补偿。同时与现行促进就业的相关政策相衔接，提高培训和转移输出补助标准，定向开展自主创业技能培训，

推动富余劳动力向城镇转移。

2、资源保护类。包含但不限于沿线路、搬迁或改建企业周边生态修护，风电、水电绿色化改造与逐步退出，矿山地质环境保护，自然资源及文化资源保护。

自然资源保护补偿。加大对南山试点区内界桩、界碑、生态保护站建设、生物多样性保护、珍稀物种分布地/栖息地保护、原始次生林斑块保护与修复、山地森林沼泽保护、高山草场保护与修复、水体保护与修复，开展自然资源资产专项调查和确权登记。

文化资源保护补偿。打造知名的革命教育基地，加大对老山界、高山红哨等红色景点的保护性补偿。加大对“城步吊龙”、山歌节等苗乡非物质文化遗产保护性补偿。加大对苗族村寨、传统民居、文物建筑、历史建筑的保护性补偿。

风电场、水电站绿色转型及退出补偿。对南山试点区内的风电场、水电站的生态影响进行全面评估和分析论证，根据实际评估结果，实施生态修复、季节性关停或彻底关停，对相关绿色转型和退出予以适当补贴。

矿山地质环境保护补偿。开展矿山地质环境恢复和综合治理，严格按国家要求退出自然保护区的探矿权、采矿权，并依法给予补偿。

企业、招商项目退出补偿。严控新上工业项目，对严格按政策要求及时有序搬迁退出的企业予以适当补贴，并原则上集中安排至当地工业园区。对招商引资的在

建项目，根据国家公园生态环境保护要求，重新进行环境影响评价，对经论证需调整或中断的项目予以适当补偿。

绿色产业发展补偿。引导和鼓励移民自主创业和转产择业。增加资金投入，积极引进先进技术和发展生态环保产业，扶持发展生态旅游、现代农业、有机食品、现代特色奶业、中药材产业等新型绿色产业。

3、科研监测类。加大对防灾系统监测体系建设、环境监测站、气象监测站、草原管理站、草原和森林防火队、草原监理站、水文站、水电站、林业监测站、国土资源所、野生动植物保护管理站、动物防疫站、畜牧技术推广站、农牧区经营管理站等生态机构的补偿力度。重点开展草地、湿地、森林、水文、水资源、河湖、水土保持、生物多样性、群测群防和耕地、矿山地质环境等监测保护工作。

4、民生保障类。教育经费补偿。对南山试点区内的农牧民家庭子女，接受学前教育的，给予家庭经济困难幼儿入园补助；接受义务教育的，免除学杂费、寄宿费，免费发放教科书，补助家庭经济困难寄宿生生活费；接受普通高中教育的，免除建档立卡等家庭经济困难学生学杂费，对家庭经济困难学生发放国家助学金。

农牧民生产和生活补偿。加大奶牛良种、牧草良种等生产性补贴力度；对牧民购买牧草、草种、柴油、化肥、饲料等生产资料予以适当补贴。对标准化牛舍、饲草料储存加工库房等现代畜牧业标准化设

施建设实施补贴；对退养牧民实施生态补偿和生活补贴。

基础设施建设补偿。重点完善南山试点区内交通基础设施网络，加大对社区发展、科普教育、科研培训、游览服务设施、野生动物通道、防灾减灾设施建设、生活垃圾污水处置等投入，以及其他必要的保护利用设施投入。

5、创新探索类。根据南山试点区实际需要与阶段性工作重点，积极拓展多元化的生态补偿形式。

探索公共服务均等化投入模式。对城乡公共服务设施日常维护、群众文化体育事业发展、社会养老保险、医疗救助、计划生育补助、基层政府运转、水资源保护、防汛抗旱、维护社会稳定等方面，认真执行现行相关政策，围绕国家公园试点区经济、产业、社会特征，推动公共服务均等化。

探索市场化的生态补偿方式。推动建立生态产品市场交易、生态环境损害赔偿与生态保护补偿机制。推进碳权、水权、排污权的有偿使用和交易，健全生态权益储备机构和体系。积极推广PPP模式，吸引社会资本参与南山国家公园基础设施和生态建设。

探索生态补偿与精准扶贫相结合。坚持生态保护与脱贫攻坚并重，加快实施易地扶贫搬迁工程，探索生态脱贫新路径。生态补偿资金、重大生态工程项目和资金按照精准扶贫、精准脱贫的要求向建档立卡贫困人口倾斜。

探索财政绩效评价新机制。全面实施

财政绩效评价制度，积极探索自然资源资产负债表试点和领导干部自然资源资产离任审计试点等新的制度机制，努力提升政府供给效率和财政管理水平。

本实施方案中的补偿内容以国家批复试点时间(2016年7月22日)为基准，对于批复之日前已发生的违规建筑物、违规产能和人员输入，批复之日后新发生的、且未经行政主管部门同意的建筑物、产能和人员输入，不属于本实施方案的补偿范围。

## 五、生态补偿的具体方式

### (一) 补偿资金的测算和核定。

生态补偿资金总量为定额补偿资金量与定项补偿资金量之和。研究设立湖南省国家公园生态补偿专项资金，综合考虑试点区人口数、水流、草场、林地等生态区域面积、生态保护和修复资金需求等各类基础数据，确定年度生态补偿资金总量，并按比例分为定额补偿和定项补偿：定额补偿是在确定绩效考核系数基础上，对试点区提供固定额度的补偿资金，原则上按照因素法分配。定项补偿是根据《南山国家公园总体规划(2018—2025年)》及相关政策要求申报的项目补助资金，原则上按项目法分配。补偿资金实行“当年考核、次年补偿”的办法，由省财政厅将补偿资金拨付至南山国家公园管理局。

定额补偿资金量为考核系数与定额补偿资金基数之积。考核系数由省财政厅牵头，以年度绩效评价结果为基本依据，会同涉及补偿的省直部门联合制定考核方

案，根据考核结果确定考核系数。定额补偿资金基数以省财政安排的年度补助资金为参考依据。

定项补偿资金量为各项目申报资金核定数总和。由湖南南山国家公园管理局归总当年生态项目基本情况、数量和补偿需求量，报请国家公园体制试点领导小组审定。省财政厅根据国家公园体制试点领导小组审定情况和当年度考核结果，制定补偿资金分配方案，报请省政府审定后拨付补偿资金。

(二) 补偿资金的来源。生态补偿资金的来源主要包括但不限于：一是中央对地方重点生态功能区转移支付资金，中央财政用于文化旅游提升工程、“三农”、林业、节能环保、生态补偿等方面的专项或预算内基建资金，中央支持国家公园体制创新的其它资金。二是按照“明确任务、渠道不乱、用途不变、分口安排、优先保障”的原则，从省级现代农业发展专项、森林营造与资源保护专项、农村水电增效扩容专项、湘西开发专项、国土整治与测绘地理信息专项、矿产资源勘查开发与地质环境保护专项、交通事业发展专项、新型城镇化建设专项、环境保护专项、旅游发展专项、扶贫专项、文物保护专项、能源类专项等省级专项中安排部分资金，以及省财政预算新增安排部分资金，统筹用于支持南山国家公园生态补偿。三是市县财政各类用于交通、能源、“三农”、节能环保、生态补偿等方面的资金。四是政策允许的各类国内、国际融资贷款、提供配套服务

的特许经营机构所缴纳的特许经营费等。  
五是社会捐赠等其他资金。

(三) 补偿资金的使用和管理。湖南南山国家公园管理局按照省直一级预算单位管理，比照其他省直单位严格执行国库集中支付、投资评审、政府采购、绩效评价、财政监督等政策。湖南南山国家公园管理局是南山国家公园机制试点区生态补偿的责任主体，要建立健全生态补偿资金使用管理制度，强化生态补偿资金日常管理，认真开展补偿资金绩效自评，明确生态补偿资金申报流程，对财政投资项目和重点支出预算、结算、决算等应进行财政投资评审，重大项目资金的使用责任落实到具体单位、部门和人。省财政厅会同相关省直部门要采取定期检查、重大项目跟踪检查、重点抽查等方式，及时了解和掌握补偿项目的进展情况和补偿资金安排使用情况，任何单位和部门不得截留、挤占或挪用补偿资金。对检查中发现的问题应及时提出整改意见，并向省人民政府报告。同时，应自觉接受省级以上人大、政协、纪检监察、审计等部门的监督检查。

(四) 补偿资金调整机制。生态补偿资金总量根据当年生态投入需求情况进行动态调整。省财政厅应进一步加大力度争取中央支持，同时要加大资金整合力度，尽可能增加补偿资金规模。

## 六、强化保障措施

(一) 强化组织领导。省财政厅牵头制定生态补偿的具体实施办法，协调推进补偿工作深入开展，以及补偿资金的筹集、

使用和管理。各省直相关部门要积极认真学习领会党中央、国务院关于生态文明体制改革的精神，深刻认识建立国家公园体制的重要意义，推进相关领域的补偿机制建设，密切配合，整合资源，编制和完善科学合理、操作性强的补偿标准，强化对生态补偿工作的统筹推进、监督检查和效果评估，共同推进生态补偿制度化、规范化。湖南南山国家公园管理局要把生态补偿工作作为推进南山国家公园机制试点的重要内容，明确目标任务，结合实际探索科学可行的补偿办法，为我国生态补偿机制开创南山经验。

(二) 引导大众参与。加强大众宣传和政策解读，及时回应社会关切。搭建国家公园志愿服务平台，建立志愿者管理制度，鼓励大众参与国家公园保护和生态补偿工作。与国外国家公园机构、国内外科研机构、大专院校、国际组织建立良好合作关系，展开多种形式的合作交流活动，建设成国内知名的科研、教学、实习基地。鼓励企业捐赠，引导企业为生态补偿作贡献。

(三) 加强法制建设。开展生态补偿立法研究，积极推进国家公园生态补偿的地方立法工作。通过立法进一步明确生态补偿机制的原则、程序、来源、相关利益主体的权利义务关系、责任追究等，为生态补偿的规范化运行提供法律保障；进一步明确国家公园管理局的行政管理边界，规避与地方政府和其他部门的职能冲突；进一步明确国家公园生态补偿在地方公共

支出中的财政地位；进一步完善生态补偿激励和惩戒制度，根据获得的成效给予地方政府适当奖励，加大对破坏生态环境的惩戒打击力度，提升生态补偿的可持续性和稳定性。加快生态资本评估技术导则编制，探索建立生态补偿项目监督评价机制和资源费征收使用管理办法。

江苏坚持“三个不批”探索建立长江经济带跨省生态补偿机制

2018年5月4期总第797期

“共抓大保护，不搞大开发”，这10个字已成为长江经济带建设发展的首要规矩。其中，生态环境保护是重要一环。在3日上午召开的江苏省政府新闻发布会上，省环保厅相关负责人表示，该省坚持对沿江地区实行“三个不批”，严格限制在长江沿线新建化工项目。值得一提的是，江苏正在探索建立长江经济带跨省之间生态补偿机制，目前已跟安徽、浙江等省份进行沟通，共同做好长江经济带的生态环境保护。

江苏省环保厅水环境管理处处长戢启宏介绍，该省已建立长江生态环境保护联席会议制度，由分管副省长任组长，沿江8市人民政府、20个省级机关部门负责人为成员，增强治污合力。除此之外，《江苏省长江经济带生态环境保护实施规划》《江苏省长江经济带生态环境保护重点突破实施方案》等文件也进一步明确了全省长江经济带生态环境保护目标、任务和重

点领域。

“坚持推动绿色发展，我们对沿江地区实行‘三个不批’。”戢启宏说，“三个不批”即长江干流及主要支流岸线1公里范围内的重化工园区不批、干流及主要支流岸线1公里范围内危化品码头一律不批；沿江两岸的燃煤火电项目一律不批；不符合生态红线管控要求、威胁饮用水源安全的项目一律不批。

除了统筹推进工业、农业、生活、交通这几个领域的污染防治之外，省环保厅还针对江苏长江流域范围专门制定了“十三五”长江流域水污染规划。据了解，江苏在长江流域布共设有203个省级考核断面，划分53个国家级控制单元和139个省级控制单元，把水质改善目标、任务和工程项目落到控制单元中。

记者注意到，从4月24日起，江苏省环保厅联合公安部门，启动了沿江八市共抓大保护交叉互查环保联合执法专项行动，主要针对南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、泰州市及所辖县（市、区）固定污染源，对沿江八市群众反映强烈、媒体持续关注、污染排放严重、整治推进滞后的环境问题突出的重点园区及企业进行为期1个月的集中排查和专项整治。

谈到下一阶段工作，戢启宏用“四个更大力度”予以概括。他表示，江苏将开展长江经济带战略环评，加快建立“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单）管控体系，严格限制在长江沿线新建化工项目。

在保障饮水安全方面，将扎实推进集中式饮用水水源地风险隐患专项整治达标建设工作，按照“一源一策”要求制定整改方案，年内把所有县级以上饮用水水源地保护区内存在的环境问题全部整改到位。

“此外，要以更大力度推进治污攻坚。省委省政府已经确定了水污染防治未来三步走的计划。”戢启宏说，江苏将力争在2018年年内消除劣Ⅴ类国考省考断面，2019年设区市建成区基本消除黑臭水体，主要入江支流和入海河流全面消除劣Ⅴ类，2020年底其他河流基本消除劣Ⅴ类，“坚决不把劣Ⅴ类水带入现代化进程”。同时，扎实推进中央环保督察和省级环保督察问题整改。深入开展长江经济带固体废物大排查专项行动，开展沿江八市共抓大保护交叉互查执法行动，达到共同治污，推进环境质量改善。

#### 景德镇市健全水生态保护补偿机制

2018年5月5期总第798期

近日，景德镇市人民政府办公室印发《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》，明确将水流、湿地等作为重点领域，在2018年初步建立生态保护补偿机制、标准和制度保障体系框架。到2020年实现重点领域生态保护补偿全覆盖，基本建立符合景德镇市情的政府主导、社会参与、市场化运作的多元生态保护补偿机制，促进形成绿色生产方式和生活方式。

该市将大力推进河流源头区、重要生

态治理区和重要湖库生态保护补偿，设立全市流域生态补偿专项预算资金，完善补偿资金增长机制。开展集中式饮用水水源地生态保护补偿，探索跨区域饮用水水源地生态补偿模式。探索景德镇、上饶跨市流域生态补偿机制，建立成本共担、效益共享、合作共治的跨区域流域生态保护长效机制。建立健全湿地（水库）生态系统保护、恢复与补偿制度。实行湿地资源总量管理，将所有自然湿地纳入保护范围。建立玉田湖、昌南湖、西河湿地监测评价预警机制和生态功能警戒线制度。探索建立湿地生态系统损害鉴定评估办法和损害赔偿标准，探索以农作物和渔业受损、社区生态修复和环境整治、各类水库（人工湿地）退出人工养殖等为主的湿地（水库）补偿模式。

不让保护环境者吃亏

2018年5月6期总第799期

生态补偿制度奖惩分明，有助于强化地方的生态保护责任，更好地调动地方保护生态环境的积极性

日前，山东省一季度17市生态补偿考核结果出炉，其中，聊城市获得生态补偿金1980万元。而前不久安徽通报的今年1月地表水断面生态补偿结果中，针对断面水质超标责任市的罚款超过了2000万元。

空气质量好转，有补偿奖金；水质超标，则要缴纳罚款——这样的生态补偿制

度奖惩分明，有助于强化地方的生态保护责任，更好地调动地方保护生态环境的积极性。

生态保护补偿机制，在我国生态文明建设进程中有着重要意义，可以更合理地平衡保护者与受益者的利益，让保护环境的人不吃亏、能受益，更有积极性和主动性，是对“绿水青山就是金山银山”理念的生动注解。

近年来，我国在建设生态保护补偿机制方面做出了不少努力，在森林、草原、湿地、水流等领域以及重点生态功能区等区域取得了阶段性进展。2016年4月，国办印发《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。今年2月，财政部出台意见，建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制。还有不少省份，也出台了生态保护补偿的相关意见和办法。

谁保护、谁受益，谁污染、谁付费，如今已经在越来越多的地方得到实践。但生态保护补偿制度是一项系统工程，从目前来看，要让这项制度得到更好实施，在补偿的对象、具体标准和操作方法等方面，还需得到进一步细化和明确。比如，对于一个自然保护区的生态保护，不仅会改善其自身的环境质量，还会对其周边区域或是流域上下游的环境改善、水土保持等产生积极影响。因此，对于自然保护区、重要生态功能区等重点区域，要通过建立健全相关生态补偿制度，增强这些地区提升环境质量、维护生态安全的能力。而针对

以往补偿方式单一等问题，我国近年来推行的碳排放权交易制度等，就是在这方面进行的有益探索，有望让保护者通过生态产品的交易获得相应收益，促进补偿方式的多元化发展。

我们相信，随着生态补偿保护的力度进一步加大、机制进一步完善，生态环境的保护者与受益者之间一定会产生良性互动，让保护者更有积极性、让生态环境得到不断改善。

探索横向生态补偿 东江流域再当试点

2018年5月7期总第800期

继跨省水质保护横向生态补偿之后，4月20日广东省环境保护厅公布的文件显示，2018年广东省将首先在东江流域开展试点，探索建立省内流域上下游横向生态保护补偿机制，目前正在制定相关方案。

据悉，此次开展试点的东江流域，初步设想由省财政、下游城市、供水企业共同筹资，实行“双向补偿”的原则，即当上游来水水质稳定达标或改善时，下游补偿上游；反之，则由上游赔偿下游。

广东省环保厅表示，将加快推进流域生态保护补偿试点工作，为后续全省开展流域横向生态保护补偿工作奠定基础。据时代周报记者了解，当前国内的生态补偿工作尚处于初级阶段，主要采用的是资金补偿的方式。而补偿的额度也缺乏统一标准，各个地区存在一定差别。

“资金补偿的方式最实惠和直接，当地财政看得见。但这方面很难做到量化和公平。”中国生物多样性保护与绿色发展基金会副秘书长马勇对时代周报记者表示，单纯给钱，人均算下来其实并不多。应该采用多元化的方式，从政策扶持和产业转移的角度，让受保护地区充分享受到可持续发展的实惠，让生态补偿实现“输血”向“造血”的转变。

#### 省级财政统筹，多方出资

此前，国家试点的5条跨省水质保护横向生态补偿的流域，3条涉及广东。2016年，广东先后与广西、福建、江西签署水环境补偿协议，建立起九洲江流域、汀江—韩江流域、东江流域上下游横向水环境补偿机制。

广东在与上述3省份的横向生态补偿中，创新实行“双向补偿”的原则，即当上游来水水质稳定达标或改善时，下游补偿上游省份；反之，则由上游赔偿下游省份。协议签订以来，3条试点补偿的跨省流域，水质均稳步向好。

广东省环境保护厅相关负责人表示，以东江流域为试点推进省内跨市流域生态补偿工作，也准备借鉴上述跨省补偿中的经验与做法。在此次试点省内横向生态补偿的东江流域，初步设想是2018-2020年期间，省财政每年安排生态补偿资金，流域内下游城市每年按照从东江取水量和人均收入筹集资金，同时引入粤港供水有限公司共同出资，由省财政统筹管理。对上游城市按照各市行政区域内东江流域面

积为分配基数，兼顾各市对水质保护贡献程度进行分配。

相比之下，省际之间的生态补偿经验会涉及更高层级的协调，而省内的生态补偿所涉及的问题更少，协调的难度相对较低。其目的主要是解决省内经济发展和环境保护之间的矛盾。

相较于其他地区，广东的粤东西北等贫困地区向中央争取资金拨付支持的空间并不大。佛山市环保局相关负责人对时代周报记者表示，广东经济发展水平较高，生态补偿资金可能需要省内自己解决。

以佛山为例，生态补偿机制仍然处于探索阶段。上述负责人称，目前佛山市已经在探索建立湿地资源有偿使用机制和湿地生态补偿机制。从2017年4月开始，全市范围内122家企业参与，涉及资金超过4400万元的排污权交易事实上也属于广义的生态补偿。

尽管当前生态补偿已经列入佛山环保工作的考核中，但该人士对时代周报记者坦言，由于国家以及省层面还未有纲领性意见和文件的出台，因此在生态补偿政策的落实方面，佛山更多地处于探索阶段。

类似的探索还有很多。2017年10月，中山市环保局公布了《中山市2017年度生态补偿专项资金筹集与分配方案》显示，中山全市生态补偿资金总额由省级财政、市财政、镇区共同组成。今年2月，浙江省财政厅、环保厅等部门发布了《关于建立省内流域上下游横向生态保护补偿机制的实施意见》，着力于推进流域上下游之

间的相互补偿，不再单一依靠中央、省级财政给予的纵向补偿资金。

“以往也有地区开展省内的横向生态补偿，不过跨省的生态补偿更敏感，大家关注得更多。”马勇对时代周报记者表示，现在生态考核成为很多地方考核的重要内容。尤其是在大气、水、土壤方面，国家出台了相应的计划，明确了考核的时间和配套细则，各个地方也会有相应的压力传导。

纵向和横向并进，探索多元化补偿机制

“现在各地都有发展的急迫感。如果上游地区因为区位限制，出于生态保护的目的，限制其发展。而下游地区坐收了生态的红利，这明显是不公平的。”马勇说道。

国务院在2016年发布的《关于健全生态保护补偿机制的意见》中明确指出，生态补偿的原则是“谁受益，谁补偿”。

生态补偿就是根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本等，综合运用行政和市场手段进行利益补偿。除了河流之外，生态补偿的领域还涉及森林、草原、湿地、荒漠、海洋、耕地等。

据悉，生态补偿一般是委托第三方组织专家论证，根据本地实际情况确认补偿额度，但生态污染的程度很难量化，补偿额度在地区间的差异较大。

佛山市环保局相关负责人认为，在国家 and 地方层面，目前尚缺乏横向生态补偿

的法律依据和政策规范；开发地区、受益地区与生态保护区、流域上游地区与下游地区之间缺乏有效的协商平台和机制。

“需要有完善的沟通机制以及合理补偿额度，横向生态补偿基金才有用武之地。”

中山大学地理科学与规划学院水资源与环境系中心副主任陈建耀对时代周报记者表示，生态补偿在理论上谈了很多，但是在实际操作中，这笔账怎么算清楚，怎么公平，还缺乏一个大家都认可的方式。

“原来主要是采用财政转移的（纵向）补偿方式。现在可以更加多元化，探索其他的经济补偿手段，不仅仅是给钱。”陈建耀说道。

根据2016年12月广东省发布的《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》，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、人才培训和共建园区等方式建立横向补偿关系。鼓励珠三角地区与粤东西北地区结合横向生态保护补偿完善对口帮扶机制。

“目前来看，像广东这样的发达地区，开展省内横向生态补偿，在资金或产业政策扶持方面都更有优势。”马勇表示。不过他也强调，以财政拨付为主的纵向生态补偿仍然比较重要。地方财政拿到钱后，可以根据自身的情况，作出不同的规划和安排。佛山市环保局相关负责人也认为，纵向和横向生态补偿的两条腿，缺一不可。

我国为生态环境保护“开药方”让人民群众感受更多绿色变化

2018年5月8期总第801期

日前，在十三届全国人大常委会第二次会议上，受国务院委托，生态环境部部长李干杰作了关于2017年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告。

“现在每天关注天气预报，不是看有没有雨，而是看有没有霾，有没有扬沙浮尘。要是清早起来碰到一个天蓝云白的好天气，心情就会特别好。可以说，现在人们对环境保护的关注和重视前所未有。”在随后的分组审议中，全国人大常委会副委员长吉炳轩的一番话，引发了强烈共鸣。

这些年，为治理生态环境的突出问题，我国重拳出击，其中包括加强环境立法和执法督察，到强化宏观调控和源头预防，具体推进大气、水、土壤污染防治等。在真抓实干之下，生态环境质量正在出现积极变化。“刚刚过去的冬天，北京的蓝天多了。”“我家门口的小河变清了。”这是广大人民群众切身感受，老百姓期盼着从每天的生活中体会到更多美好的改变。

改善环境是长期过程

在李干杰部长所作报告中，对于环境保护目标和任务完成情况有这样的表述：2017年，在保持经济中高速增长、污染治理任务十分艰巨的情况下，较好地完成了环境保护年度目标。数据从一个侧面印证了人们的主观感受：PM2.5未达标地级

及以上城市浓度下降7.7%，好于年度目标4.7个百分点；劣Ⅴ类水体比例下降到8.3%，好于年度目标0.1个百分点；化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放量同比分别下降3.1%、3.6%、8.0%、4.9%，均超额完成年度目标。

但是，报告也指出了与目标存在差距的2项：一是全国地级及以上城市空气质量优良天数比例为78.0%，完成了《大气十条》要求，满足“十三五”时序进度，但低于年度目标1个百分点；二是地表水达到或好于Ⅲ类水体比例为67.9%，好于“十三五”时序进度，但低于年度目标0.4个百分点。“经过努力，这两项指标有望实现‘十三五’规划目标。”李干杰表示。

成绩和问题同时摆在桌面上，高虎城委员表示，在充分肯定成绩的同时，也要看到我国生态环境保护形势依然严峻，生态环境问题是长期形成的，解决环境问题不能一蹴而就，改善环境质量会是一个长期艰苦的过程。

李学勇委员关注的重点在臭氧超标问题。报告指出，在颗粒物浓度逐年下降的同时，全国臭氧浓度同比上升8.0%。“有的地方臭氧问题已经超过了PM2.5，成为影响空气质量的主要污染物，应当尽快研究建立臭氧污染阈值和控制评价方法，指导开展臭氧污染联防联控，提高科学防治能力。”

陈锡文委员建议，应该把更多的生态保护和环境治理问题的注意力放到农村。

“现在，一年畜禽养殖的粪污排放量是38

亿吨，畜禽粪污的处理是未来需要考虑的一个至关重要大问题。再有，报告中虽没有提到农作物秸秆问题，但必须引起重视的是，现在一年有9亿吨秸秆，每到收获季节都去烧，如果不能研究出秸秆怎样更好地资源化利用，这个问题就解决不了，这也是环境保护工作面临的大问题。”

为生态环境保护“开药方”

报告中的一组数据显示：京津冀、长三角区域PM<sub>2.5</sub>浓度同比分别下降9.9%、4.3%，北京市改善更为明显，重度及以上污染天数比例同比下降4.4个百分点，PM<sub>2.5</sub>浓度达到58微克/立方米，同比下降20.5%。

为了这份成绩单，可以说北京是以超常规的措施和力度推进大气污染防治。北京市环保局总工程师于建华曾说过一句话，“我们要做的就是按照目标要求，一微克一微克地去拼，做到极致。”5年间，北京相继建成4大燃气热电中心，累计完成3.9万蒸吨燃煤锅炉清洁能源改造，实现工业领域基本无燃煤。通过结构减排、工程减排、管理减排等各项措施，5年来北京市各项污染物减排幅度均达到20%以上。

2017年，为了交上百姓满意的环保答卷，我国强化宏观调控与源头预防，压减钢铁产能5000万吨以上；加大能源结构调整，煤炭消费比重下降到60%左右，71%的煤电机组实现超低排放，建成全球最大的清洁煤电供应体系；90%以上的城镇污水处理厂完成污泥处理处置设施达标

改造，全国2100个黑臭水体已开工整治1980个；发布实施农用地、污染地块土壤环境管理办法，开展土壤污染状况详查；扩大测土配方施肥范围和农药减量控制，化肥使用量提前3年实现零增长，农药使用量连续3年负增长……

虽然成绩有目共睹，但是环保工作的未来依然任重道远，全国人大常委会组成人员和全国人大代表在审议报告时争相为环保工作“开药方”。

“建议生态补偿要向生态保护红线区倾斜。”程立峰委员建议，在实行差别化生态保护红线管控政策和加强生态保护红线监管的同时，加快研究建立生态保护红线的生态补偿专项制度，按照生态保护红线面积占县域面积的比例作为重点生态功能区转移支付资金比例的权重，不能让保护者吃亏。

白春礼委员表示，治理技术手段的突破可以大大提高改善环境质量的能力，他建议引导科技力量开展面向我国环境问题的基础性和前瞻性研究，特别是针对重点污染源、重点行业研发高效、经济的绿色低碳技术，服务环境质量的改善。

曹建明副委员长建议，要加强环境执法队伍建设，夯实执法力量，提升执法能力。一方面要加快整合组建生态环境保护综合执法队伍，包括解决基层队伍业务素质问题；另一方面还要重视推进环境执法的标准化和规范化建设，规范行政处罚的自由裁量权等。

立法监督作用不可替代

自 2016 年以来，全国人大常委会已连续 3 年听取审议国务院关于环境状况和环境保护目标完成情况的报告。按照新环保法规定，这已形成了制度性安排，有力推动着环保工作开展。

保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。党的十八大以来，我国环境保护法律制度日臻完善，完成了“升级换代”。近几年，制定或修改了环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、海洋环境保护法、环境影响评价法、核安全法等十几部环保领域的法律。这些立法为打好污染防治攻坚战，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，提供了坚实的法律制度保障。

在不久前全国人大常委会公布的 2018 年立法工作计划中，记者注意到，在环保领域，今年我国将继续审议土壤污染防治法、修改固体废物污染环境防治法及相关法律。全国人大环资委相关负责人介绍，环资委将根据常委会立法规划安排，在新的起点上不断加强和改进立法工作，不断推进有关生态文明建设法律制度的完善，推动环境资源法律更具系统性、整体性和协调性。

张光荣委员在审议报告时表示，我国在国家层面形成了较为完备的污染防治法律体系，基本实现了有法可依，现在关键是依法督促落实，推动相关法律真正落到实处。

按照计划，今年全国人大常委会将组织开展大气污染防治法执法检查，重点检

查各地各部门宣传贯彻实施大气污染防治法的基本情况，燃煤、机动车船、扬尘污染治理和秸秆焚烧等农业污染防治情况，排污许可、重点区域联防联控、重污染天气预警应对等主要法律制度落实情况，研究提出进一步推进实施大气污染防治法的措施和建议等。

为进一步加强海洋环境保护，全国人大常委会今年还将全面检查海洋环境保护法的贯彻实施情况，重点检查各地各部门贯彻实施海洋环境保护法的基本情况，防治陆源污染、船舶污染，加强海洋环境监督管理和海洋生态保护情况等。

2020 年前重庆 19 条次级河流建立横向生态保护补偿机制

2018 年 5 月 9 期总第 802 期

5 月 10 日，重庆日报记者从市财政局了解到，市政府日前印发建立流域横向生态保护补偿机制实施方案。该方案要求，2020 年前，在龙溪河、璧南河等 19 条流域面积 500 平方公里以上且跨两个或多个区县的次级河流建立横向补偿机制。

“建立流域横向生态保护补偿机制的核心，是落实区县水环境防治责任，让受益者付费、保护者获益。”市财政局人士介绍，流域横向生态保护补偿机制突出“成本共担、效益共享、合作共治”的原则，是落实中央共抓长江大保护战

略、提升长江重庆流域水环境质量的重要举措,也是我市财政制度的创新。为此,市财政将联合环保、水利等部门按月监测水质,按月通报水质评价和核算结果,按月核算考核基金。

据悉,流域横向生态保护补偿机制的补偿标准为每月100万元,交界断面水质达到水环境功能类别要求且较上年度水质提升的,由下游区县补上游区县,下降或超标的由上游区县补下游区县。对直接流入长江、嘉陵江、乌江和市外,以及市外流入重庆的河流,由市级代行补偿。补偿金月核算、月通报、年清缴,用于流域污染治理、环保能力建设等。

为调动区县参与生态保护的积极性,重庆推出了激励政策:一是奖早建,对今年10月底前建立流域横向生态保护补偿机制、签订3年以上补偿协议的,一次性奖励300万元。二是奖协作,对建立流域保护治理联席会议制度、形成协作会商、联防联控机制的,一次性奖励200万元。三是奖成效,对上下游区县有效协同治理、水环境质量持续改善的,在安排转移支付时倾斜。

与此同时,我市还将鼓励区县协商采取资金补偿、对口协作、共建园区等方式,在具备条件的流域采用水质水量作为补偿基准建立横向补偿机制,鼓励区县之间开展排污权和水权交易。

普洱市在全国率先完成生物多样性和生态系统服务价值评估 加快“绿色经济试验示范区”建设

2018年5月10期总第803期

近日,普洱市及下辖10县(区)在全国率先完成了生物多样性和生态系统服务价值评估工作。此举不仅摸清了“青山绿水”的家底和潜在经济价值,同时也为加快“普洱国家绿色经济试验示范区”建设,探索绿色发展体制机制及绿色考评体系,提供了有力支撑。

生态系统与生物多样性经济学(TEEB)是由联合国环境规划署主导的生物多样性与生态系统服务价值评估、示范及政策应用的综合方法体系。通过生态系统服务价值评估,将森林、湿地、农田、草地等生态系统为人类提供的服务和产品货币化,并将评估结果纳入决策、规划以及生态补偿、自然资源有偿使用等,同时为生物多样性保护和可持续利用决策与行动提供依据和技术支持。

我国2014年启动“生态系统和生物多样性经济学”国家行动伊始,普洱市即决定在全市全面推进该项工作。2015年,该市景东彝族自治县与中国环境科学研究院合作开展价值评估工作,成为全国首个挂牌示范县,并于次年受邀在联合国《生物多样性公约》第十三次缔约方大会上介绍了景东县生物多样性保护的经验和成功案例。今年,普洱市在全国率先完成了全市及所有县区的生态系统服务价值评估工作。

根据《评估报告》，普洱市 2015 年的生物多样性和生态系统服务价值为 7429.87 亿元，是当年普洱市 GDP(514.01 亿元)的 14.45 倍，高于全国平均水平 1.78 倍(2014 年)。

普洱市是全国唯一的绿色经济试验示范区。TEEB 项目评估工作，对全市的生物多样性提出了科学的保护对策建议，对于推动普洱市的经济社会可持续发展具有现实意义；为建立绿色政绩考核体系、制定自然资源资产负债表、建立领导干部离任审计制度、建立和完善生态补偿制度，以及制定科学的生物多样性保护战略与行动计划提供了依据。

## 长江流域生态保护立法呼之欲出

2018 年 5 月 11 期总第 804 期

往昔，武昌余家头江边，泵船轰鸣不绝，砂场连绵起伏。今朝，江滩生态公园初具雏形，江水缓缓流淌，江风拂面惹人醉。2016 年以来，湖北省共取缔长江沿线各类码头 1102 座，腾退岸线 143 公里，完成生态复绿 566 万平方米，长江岸线资源得到较大修复。

下好长江经济带“一盘棋”，健全流域管理的综合立法不可缺位。中国地质大学教授李长安日前在接受长江商报记者采访时表示，为了维护长江流域整体的生态健康，促进长江经济带的稳定有序发展，急需制定一部基于流域生态系统的法律。近日举行的武汉大学“长江经济带发展学

术研讨会”上，武汉大学环境法研究所原所长王树义教授透露：国家发改委已就长江立法征集专家意见。这标志着，为长江立法，越来越近了。

## 码头砂场变生态公园

位于武昌区杨园街道的余家头饮用水水源保护区，是长江南岸重要的取水口。日前，长江商报记者在现场看到，昔日的砂场已成生态公园。园区内护坡缓缓下降，取水口上游已无地面构筑物，堤防上移植的树木发出新叶，滩上的人行便道曲折交错，十几位工人正忙着拉线做标记。取水口不远处则竖立着该段堤防“河长”公示牌。

3 年前，这里却是另外一番景象。仅在取水口上游 1000 米，下游 100 米的一级水源保护区内，就有海事、航运、港口等单位码头 11 座，还有 9 个砂场在此堆积砂石料 50 万吨，2015 年 12 月被环保部挂牌督办。武昌区按照“涵养文化长江、建设生态长江、繁荣经济长江”的要求，以水源地环境违法案件挂牌督办为契机，彻底关停所有码头，取缔私搭乱建，还水源地岸线以宁静。

经过前期的水源保护地环境综合整治，岸线顽疾已除，如何将良好局面保持下去。该区域的街道河长、杨园街办事处党工委书记费保平介绍，杨园街有长江堤岸 3.3 公里，安排有城管环卫专人专岗，每周保证将堤防、江滩完整巡查一遍。巡查人员如发现卫生环境问题当场维护整改，如遇到开垦种植、排污倾倒等问题会

直接反映到河湖长微信群，由河长协调督办。

费保平坦言，沿岸保护是个体力活，巡查整治不间断，宁可多跑路、白跑路，也不让脏乱差死灰复燃，正是这个“笨办法”保护着服务 110 万人口的余家头水厂取水安全。

自 2016 年以来，湖北省共取缔长江沿线各类码头 1102 座、泊位数 1261 个，腾退岸线 143 公里，清退港口吞吐能力 1.27 亿吨，完成生态复绿 566 万平方米，长江岸线资源得到较大修复。

“湖北在开展了长江干线非法码头专项整治、危险货物码头安全和环保专项整治工作的基础上，自我加压，加大对水源地保护区、国家级自然保护区等码头整治力度。”湖北省港航管理局相关负责人介绍，同时加快建设砂石集并中心，做好“关后门、开前门”工作，各市州均至少有 1 个砂石集并中心已建成运营或正在建设。

据了解，2016 年 1 月至今，湖北省长江沿线 8 个市（州）统筹协调地方港航、长江海事、公安、水利、城管、环保等部门执法力量，共开展各类综合执法专项行动 5000 余次，查办各类涉砂违法犯罪案件 160 余起，打掉涉砂涉恶犯罪团伙 4 个，打击处理违法犯罪人员 164 人。

多省市守牢绿色“底线”

保护长江，规划先行。湖北编制实施了《湖北长江经济带生态保护和绿色发展总体规划》，配套编制实施生态环境保护、综合立体绿色交通走廊建设、产业绿色发

展、绿色宜居城镇建设、文化建设等 5 部专项规划，修改完善多部规划，构建了“1+5+N”的规划体系，从源头上立起生态优先的“规矩”。以负面清单形式严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，实行总量和强度“双控”，实现“留白”发展，将各类开发活动限制在环境资源承载能力之内，为未来发展留足绿色空间。

不仅是湖北，长江流域沿线省份将抓好长江大保护，修复长江生态放在压倒性位置。日前，安徽省通报了今年 1 月安徽省地表水断面生态补偿结果，针对断面水质超标的责任市，罚款共计 2250 万元，水质提升的则获得生态补偿金 1550 万元，这标志着《安徽省地表水断面生态补偿暂行办法》正式落地实施。

从 2018 年开始，安徽在全省推行流域生态补偿制度，按照“谁超标、谁赔付，谁受益、谁补偿”的原则，跨市界断面、出省境断面和国家考核断面水质超标时，责任市支付污染赔付金；断面水质优于目标水质时，责任市获得生态补偿金。省环保厅以环保部、省环保厅确定的监测结果，每月计算各补偿断面污染赔付和生态补偿金额。

重庆、贵州两地则于不久前签署合作框架协议，决定协同推进长江上游流域生态保护与生态修复，推进乌江等跨境流域共建共保，加强沿江涉磷工矿企业污染治理，推动建立三峡库区跨省界流域横向生态补偿机制，促进长江经济带绿色发展。

根据协议，两地将建立健全区域环境

保护定期联席会商机制、信息互通共享机制、污染防治联动工作机制，共同搭建“信息互通、联合监测、数据共享、联防联控”工作平台。建立区域大气污染、空气重污染及水污染预警应急联动机制，共同推动大气、水环境预报预警等区域信息网络体系建设，实现生态环境联合执法、联合监测、联合应急、共同治理及协作监管，严厉打击环境违法行为，切实维护长江上游生态环境安全。

#### 综合立法不可缺位

今年5月2日，由武汉大学中国主体功能区战略研究院、中国区域经济学会长江经济带专业委员会联合主办的“长江经济带发展学术研讨会”在武汉大学举办。

武汉大学环境法研究所原所长王树义介绍了长江经济带发展的战略地位和长江法立法进程。王树义认为，长江流域生态环境保护的立法工作应以“不搞大开发”、“共抓大保护”和“把生态环境修复摆在压倒性位置”为指向。在长江经济带发展过程中“开发是必然的，但应正确处理利用和开放之间的关系”，应进一步完善和制定长江经济带资源开发、经济建设活动的行为规则，为长江经济带发展保驾护航。王树义透露，国家发改委已牵头组织关于长江立法的专家研讨会，研讨前期工作、基本思路等。下一步可能会组建推进长江法制建设领导小组、专家组等。这标志着，为长江立法，越来越近了。

湖北是长江径流里程最长的省份，在长江经济带中的重要性不言而喻。“湖

北在转变发展方式上要走在全国前列，在推动长江经济带高质量发展上也要走在前列。”湖北省社科院副院长秦尊文提出。他建议，第一，应努力在科学发展上走在前列，立法先行，不打乱战；第二要在绿色发展走向前列，走生态优先和绿色发展的新路子，处理好“金山银山和绿水青山”的关系，包括保护大别山区、秦巴山区等长江的生态屏障。第三，要在创新发展上走在前列，核心技术必须掌握在自己手里。

在长期关注长江生态保护的中国地质大学教授李长安看来，下好长江经济带“一盘棋”，健全流域管理的综合立法不可缺位。

李长安向长江商报记者介绍，目前我国尚没有一部专门的流域立法，长期以来，我国流域管理基本是以水为基点来制定法律和政策，已有的流域管理法律法规通常是部门或行政区立法，如有针对流域水土保持的，有针对水污染的，有针对防洪的，有针对资源过度利用的。

李长安认为，现有法律多归属于不同的行政执法主体，而长江流域是一个完整的系统，流域内环境、资源与社会、经济有着内在联系，以致职能部门的权力与责任等方面不够明确，加重了流域管理和协调的难度。其管理活动也只是处理流域生态系统中特定的、局部的生态系统功能，而没有考虑去维护整个流域生态系统的稳定、协调和持续。

“为了维护长江流域整体的生态健康，促进长江经济带的稳定有序发展，急

需制定一部基于流域生态系统的法律。”李长安表示，既包括流域各资源环境要素，又涵盖流域社会经济要素的综合法律——流域法或长江法。

监测显示三江源地区生态退化趋势得到初步遏制

2018年5月12期总第805期

最新监测评估结果显示，三江源地区生态系统退化趋势已得到初步遏制，生态建设工程区生态环境状况明显好转，农牧民生产生活水平稳步提高，生态安全屏障进一步筑牢。

位于青海省南部的三江源地区是长江、黄河、澜沧江的发源地及水源涵养地。上个世纪末，人类活动和气候变化等因素致当地生态逐步恶化。2005年，我国启动为期9年的三江源生态保护和建设一期工程。2014年1月，投入更高、标准更严格的二期工程接续启动，生态恢复治理面积达到39.5万平方公里。

最新监测数据显示，与一期工程的实施结果相比，三江源地区草原植被盖度提高约2个百分点，森林覆盖率由4.8%提高到7.43%，工程区灌木林平均盖度增加0.21%，平均高度增加0.82厘米，可治理沙化土地治理率提高到47%。

得益于植被恢复、水源涵养能力的提升，三江源地区水域占比也由一期工程末的4.89%增加到如今的5.7%。

与2005年至2012年相比，这一地区近年来每年平均可向下游多输送59.67亿立方米的清洁水。

评估报告认为，伴随着生态向好，三江源地区生态红利益出效应日益明显。生态旅游方面，三江源地区截至目前已实现旅游总收入79.48亿元，年均增速达20.75%。另一方面，通过落实生态补偿政策、设立草原生态公益管护岗位等方式，当地农牧民增收渠道进一步拓宽，年人均可支配收入增加到7300元，生活水平明显提高。

河南：到2020年为贫困人口提供2万个护林员岗位

2018年5月13期总第806期

为加大生态扶贫力度，河南省计划到2020年为贫困人口提供2万个护林员岗位，带动6.5万贫困人口实现增收脱贫。

根据要求，未来三年河南新增或调整天然林、公益林护林员要优先聘用贫困人口，且生态护林员补助资金不低于上年标准。与此同时，河南还鼓励探索林业专业合作社参与生态建设、生态保护、生态修复工程的政策机制，支持贫困人口组建造林绿化专业队。

在加大贫困地区生态补偿方面，未来三年河南新增或调整天然商品林管护补助、省级以上公益林面积，以及新一轮退耕还林任务，也将优先保障贫困地区。各

地要及时足额落实公益林每年每亩补助 1 5 元、退耕还林每亩补助 1 6 0 0 元政策。

河南省 7 0 % 的贫困人口集中在大别山、伏牛山、太行山等深山区和黄河滩区，这些地区既是生态建设的主战场，也是林业资源富集的地方。据河南省林业厅测算，河南拥有 4 8 0 0 多万亩公益林和湿地面积。

天津市“奖优罚劣”对症施治水环境质量生态补偿药方初见效

2018 年 5 月 14 期总第 807 期

为切实解决各区水环境质量改善不均衡、水污染防治行动力度不一致的问题，促进全市各区水环境质量的整体提升，天津自 2018 年 1 月起，正式实施《天津市水环境区域补偿办法》，引入“生态补偿”理念，在原有水环境质量按区排名的基础上，充分考虑河流上下游的自然属性，加入了对各区之间出、入境水质变化情况的考量，形成了水质现状与同比、环比以及出入境比综合评价的排名机制，并明确了奖惩标准，规定名列前茅的区获奖，排名靠后的区受罚。

水环境区域补偿机制实施以来，通过“奖优罚劣”保护水环境保护工作先进区的积极性，倒逼落后区不断加强水污染治理工作，在充分调动各区水污染防治工作积极性、促进全市水环境质量改善上，起到了“奇效”！

以西青区为例，2018 年 1-3 月份，西青区连续三个月在全市 16 个区水环境质量综合排名中位列倒数。按照《天津市水环境区域补偿办法》奖惩规定，西青区累计受罚达 320 万元。这引起了西青区领导的高度重视，立即组织本区河长办、水务、环保等有关部门，对全区河道开展全面排查和监测，研究商讨对策，找差距，补短板。针对排查出的问题，西青区采取了封堵排污口门、加大管网工程建设、加强河道治理和提升污水处理厂能力等针对性措施，使得该区水体环境得到了明显的改善。4 月份，西青区水环境综合污染指数环比下降 69.5%，全市排名由 3 月份的第 15 名跃升至第 5 名。

实施水环境区域补偿机制是本市提高水环境科学管理水平的一次有益探索，也是贯彻习近平总书记生态文明建设重要战略思想、建设美丽天津的一次实践。下一步，我市将继续用好“生态补偿”利器，按照“抓两头、促中间，保好水、治差水”的原则，深入推进工业、生活、农业农村污水“三水”共治，全力保障饮用水安全，集中整治黑臭水体，持续促进水环境质量改善。

湖北：生态受益者须向生态保护者支付补偿

2018 年 5 月 15 期总第 808 期

生态受益者须通过向生态保护者以支付金钱、物质或提供其他非物质利益等方

式，弥补其成本支出以及其他相关损失。湖北省人民政府办公厅日前出台《关于建立健全生态保护补偿机制的实施意见》提出，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的生态保护补偿全覆盖，建立符合湖北省情的生态保护补偿制度体系，形成“谁受益、谁补偿”“谁保护、谁受偿”的长效机制。

意见提出，湖北将围绕构建以大别山区、秦巴山区、武陵山区、幕阜山区四个生态屏障，长江流域、汉江流域两个水土保持带和江汉平原湖泊湿地生态区为主体的“四屏两带一区”生态安全战略格局总体思路，逐步对全省国家级、省级重点生态功能区等重点生态区域，以及森林、水流、湿地、耕地、大气、荒漠等重要生态领域的生态保护和生态改善给予补偿。

据了解，2017年，武汉市已经率先在市域内探索开展上下游断面水质考核奖惩和生态补偿机制，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。目前，湖北省直有关部门正在积极支持和协调推动省内行政区域之间开展横向生态保护补偿。引导受益地区与生态保护区、流域下游与上游之间，通过自愿协商建立横向补偿关系，采取资金补助、对口协作、产业转移、共建园区、技术和智力支持、实物补偿等方式实施横向生态补偿。在长江、汉江等重点流域开展横向生态保护补偿试点。

此外，湖北省大多数生态功能区也是

贫困人口比较集中的地区，生态问题和贫困问题相互交织。因此，湖北将在生态保护补偿资金、国家和省重大生态工程项目及资金安排上，按照精准扶贫、精准脱贫的要求向贫困地区倾斜，向建档立卡贫困人口倾斜。同时，创新补偿资金使用方式，利用生态保护补偿措施的实施引导贫困人口有序转产转业，在解决贫困人口就业的同时，引导贫困群众依托当地优势资源发展“绿色产业”。

安徽：提高公益林生态补偿金

2018年5月16期总第809期

公益林生态效益补偿标准过低，无法调动林农护林积极性一直困扰着林业发展，这一问题有望得以缓解。近日，安徽省政府办公厅出台包括提高公益林生态补偿标准、保障林权有序流转、鼓励社会资本投入等22条政策措施，以问题为导向，从多个层面推深做实林长制改革，优化林业发展环境。

生态补偿过低怎么办？

——提高补偿标准

多年来，安徽省森林生态效益补偿一直执行集体林每年每亩15元、国有林每年每亩6元的标准，无法调动相关主体积极性。意见提出，提高公益林生态效益补偿标准，在落实现行补偿政策基础上，按照分级负担、省级奖补的原则，市、县（市、区）根据当地实际情况，确定集体和个人所有的国家级和省级公益林具体生态效益

补偿标准，省财政给予奖补。

此外，对生态区位特别重要的非国有公益林和其他林木，尝试采用政府租赁或赎买的方式，委托临近的国有林场负责经营管护。对农户所有的公益林，可在农户自愿基础上，将其森林经营管护权委托所在农村集体经济组织，同时鼓励各种社会主体通过租赁、承包、联合经营等多种方式参与农村集体和农户所有的公益林经营。

如何解决林地细碎化？

——鼓励互换并地

如何让懂林、爱林的人进入林业生产？意见提出，积极引导农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转林地经营权，促进林业适度规模经营。鼓励农户在自愿前提下采取互换并地的方式解决承包林地细碎化问题，引导部分不愿经营或不善经营林业的农户流转承包的林地经营权，并指导和促进其转移就业。推广收益比例分成或“实物计价、货币结算”方式兑付流转费，建立利益共享机制，引导农户主动参与林权流转。

安徽省还将加强林权流转合同管理，对通过互换、转让取得林地经营权的，依法核发林权证；对采取转包、租赁等方式取得林地经营权的，完善与林权证制度相衔接的林地经营权流转制度，为其办理林木采伐行政审批事项等提供必要证明。

道路建设管护怎么搞？

——纳入路网规划

林区道路建设事关木竹采运、森林防

火、病虫害防治等诸多环节，一直是林业发展的痛点。安徽省将把通往国有林场中具有社会公共服务属性的道路，包括通往保留居民居住的林场场部、主要林下经济节点的道路等，纳入地方公路网规划，并结合“四好农村路”进行建设。

此外，对贫困县纳入地方公路网规划的通往国有林场场部、主要林下经济节点的道路，以及纳入林业部门国有林场专用属性道路规划的专用道路，省级予以定额补助，补助标准比照农村道路畅通工程县、乡、村分类补助标准执行；纳入地方公路网的国有林场道路养护经费，自竣工验收后第3年起，省级比照“四好农村路”补助标准统筹安排。

如何盘活林业资产？

——拓宽融资渠道

如何让林权变成可变现的资产，是林长制改革的关键环节，安徽省将在拓宽林业投融资渠道方面出台多条措施。实行抵押林权资产价值评估分类管理，对贷款金额在30万元以下的林权抵押贷款项目，由银行业金融机构自行评估，不得向借款人收取评估费。

此外，安徽省将推动省农业信贷融资担保公司发挥政策性融资担保机构优势，为符合条件的林业适度规模经营主体提供融资担保。推进全省政策性森林保险全覆盖，探索商品林“政策性保险+商业保险”模式。依托省农业产业化发展基金，设立林特产业子基金，鼓励有实力的企业参与林特产业子基金组建，按照市场化原则，

专项投资林业特色产业。鼓励各地通过提高奖补标准，吸引更多社会力量投入造林绿化和森林抚育经营。

山东省人民政府办公厅关于推进泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程的实施意见

2018年5月17期总第810期

山东省人民政府办公厅关于推进泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程的实施意见

鲁政办字〔2018〕70号

济南、泰安、莱芜市人民政府，省政府有关部门：

经财政部、国土资源部、环境保护部批复，我省泰山区域入选国家第二批山水林田湖草生态保护修复工程试点范围。根据《财政部、国土资源部、环境保护部关于推进山水林田湖生态保护修复工作的通知》（财建〔2016〕725号）和《财政部、国土资源部、环境保护部关于修订重点生态保护修复治理专项资金管理办法的通知》（财建〔2017〕735号）精神，经省政府同意，现就推进泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程提出如下实施意见：

一、充分认识实施泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程的重大意义

实施泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程，是深入贯彻党的十九大和习近平总书记重要批示指示精神、落实党中央

和国务院关于生态文明建设决策部署的重大举措，是促进解决泰山区域生态环境突出问题、保障南水北调干线水质、推进生态文明建设的重要抓手，是加快新旧动能转换实现高质量发展、满足人民日益增长的美好生活需要、保护中华文化和华夏文明重要发祥地的战略工程，影响深远，意义重大。济南、泰安、莱芜三市和省有关部门要提高思想认识和工作站位，深刻认识实施泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程的重要性、紧迫性，切实增强责任感、使命感，坚持高标准、高质量，以走在前列为目标定位，扎实组织好工程实施各项工作，积极探索新路径、新模式，努力为全国生态保护修复工作提供“泰山样板”“山东经验”。

二、准确把握推进泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程的指导思想和目标任务

（一）指导思想。以习近平总书记“山水林田湖是一个生命共同体”重要理念为根本遵循，深入贯彻落实党的十九大精神，坚持以人民为中心的发展思想，紧紧围绕建设生态山东美丽山东的总体部署，注重整体性、系统性、协同性、关联性，坚持修山、治污、增绿、整地、扩湿并举，着力构建完善生态系统修复、保护、管理“三位一体”的体制机制，大力提升泰山区域对华北平原的生态屏障功能，切实保障南水北调水质安全、国家重要交通干线运行安全和中华文化永续发展，努力将泰山大生态带打造成“山青、水绿、林郁、田沃、

湖美”的生命共同体，为全国生态文明建设作出示范和贡献。

(二)总体布局和主要任务。泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程涉及的济南、泰安、莱芜三市,划分为泰山生态区、大汶河—东平湖生态区和小清河生态区三个片区,统筹协调、各有侧重地安排地质环境、土地整治、水环境、生物多样性和监管能力建设等5大类工程,形成“一山两水、两域一线”(泰山、大汶河、小清河,淮河流域、黄河流域和交通干线)总体布局。

1.泰山生态区:以生物多样性恢复和地质灾害防治为主。涵盖泰安市泰山区、岱岳区北部、高新区和济南市历城区南部,面积1050平方公里,包括泰山主峰、泰山森林公园、黄前水库、安家林水库和大河水库等。

该区主要保护修复任务为:划定山体保护红线,制定山体保护规划,保护山体自然形态和生态景观,强化山体的水土保持及水源涵养能力,增强雨水下渗功能。完成消除地质灾害隐患,加强饮用水水源保护区内违章建筑清理,加大水源保护力度。

2.大汶河—东平湖生态区:以水生态环境和矿山生态环境修复、保护以及土地保护为主。涵盖莱芜市莱城区、钢城区、高新区,泰安市岱岳区南部、新泰市、肥城市、宁阳县、东平县等,面积9700平方公里,包括泰山西麓、徂徕山森林公园、莲花山、三平山,以及瀛汶河、牟汶河、

柴汶河、大汶河、东平湖、雪野水库等。

该区主要保护修复任务为:恢复受损矿山生态环境,强化地质灾害防治,实施采矿塌陷地治理工程,完成矿山废弃工矿区治理,强化土地整理工作,加强自然保护区、地质公园与地质遗迹保护,完成大汶河水体生态修复及人工湿地建设工程、东平湖水源地保护工程,完善“治用保”治污体系,试点建设“收转用”的农业废弃物综合利用模式。

3.小清河生态区:以泉域生态修复保护和破损山体修复为主。涵盖济南市历城区北部、历下区、市中区、高新区、长清区、平阴县,面积2750平方公里,包括五峰山、玉符河、锦绣川、锦阳川、锦云川、卧虎山水库等。

该区主要保护修复任务为:完成破损山体生态修复,消除地质灾害隐患,强化土地整理工作,强化山体的水土保持及水源涵养能力,增强雨水下渗功能。加强饮用水水源保护区内违章建筑清理,加大水源保护力度。

(三)绩效目标和实施计划。按照国家确定的工程绩效目标要求,到2020年,水环境保护治理方面,国控断面水质优良比例达到77%,东平湖湖南断面、湖北断面水质均达到Ⅲ类标准,大汶河王台大桥断面、大汶河贺小庄断面、玉符河卧虎山水库断面、小清河睦里庄断面、牟汶河寨子河桥断面水质均达到Ⅲ类标准,小清河辛丰庄断面水质达到Ⅲ类标准,瀛汶河徐家汶断面水质达到Ⅲ类标准。矿山环境治

理和土地整治方面，完成采煤塌陷地治理面积 13151.12 公顷，完成矿山生态修复面积 3038 公顷，完成矿山采空区综合治理 425278 立方米，完成废弃矿井治理 87 眼，建设地质灾害防治工程 22 个，实施地质公园及地质遗迹保护 352.08 平方千米，实施土地整治面积 26442.12 公顷，新增耕地面积 3040.49 公顷。生态环境治理修复方面，新增湿地面积 724 公顷，城市建成区无黑臭水体，城镇集中式饮用水源水质达标率 100%。工程建设期限为 2018—2020 年，计划分三期实施，每年实施一期。

### 三、全面夯实工程实施基础

(一) 优化工程实施方案。济南、泰安、莱芜三市要根据国家要求和“一山两水、两域一线”总体布局，以工程建设目标为导向和根本出发点，结合三个片区特点，按照综合性、系统性、关联性的原则，对工程实施方案涉及项目进行具体调整、优化、细化。要统筹矿、水、林、地、田等各类专项规划，树立“共同体”理念，优化工程实施方案项目结构，形成以项目为核心的有机统一的系统工程方案，提高可行性、科学性。

(二) 科学筛选安排项目。加强对项目实施影响和作用的论证，因地制宜、各有侧重地安排不同类别项目。坚持保证重点、兼顾各方，实事求是、量力而行，坚决剔除与工程关联度弱或预期治理效果不明显的项目，聚焦生态环境问题突出、保护修复要求迫切的重点区域，补充优选影

响力大、实施效果好、可以充分利用中央财政和省级财政补助资金的核心项目，提高项目安排的关键性、有效性。

(三) 健全项目管理制度。完善工程项目管理和绩效考评办法，围绕工程项目前期、实施、验收全过程，建立健全调度、通报、检查、监督、评估等具体制度，严格执行项目法人制、建设监理制、招投标制以及动态评估制。项目建设、审批等信息要按规定及时向社会公开，接受社会监督。

### 四、多方整合筹集资金加大投入

(一) 统筹用好中央财政补助资金。制定工程资金筹集和管理办法，健全资金使用管理制度。省有关部门要及时研究提出资金分配方案，报省政府批准后，在规定时间内下达。济南、泰安、莱芜三市要及时将中央财政补助资金分解落实到具体项目，优先支持生态环境保护修复需要迫切的重点区域，优先支持准备充分、积极性高的地方和单位，优先支持与规划目标关联度高、治理效果明显的工程项目，优先支持已开工或开工条件成熟的项目，确保资金发挥最大效益。

(二) 筹集整合各级财政资金。省、市、县要加强对发展改革、国土资源、环保、农业、林业、水利等方面资金的整合力度，形成“上下联动、统筹整合、集中投入、综合考评”的工作机制，集中资金加大对泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程和重点项目投入。省级预算安排的生态功能区转移支付资金要向工程区域倾斜。相

关市、县(市、区)要建立专项资金,列入本级预算予以保障。

(三)拓宽社会筹资融资渠道。济南、泰安、莱芜三市和相关县(市、区)在加大财政资金投入的同时,要注重拓宽筹资渠道,创新投融资机制,发挥社会融资功能。积极利用PPP、政府引导基金等方式,吸引社会资本参与项目建设,将收益前景好、市场化程度高的公共服务类项目投向市场,鼓励社会资本和民间资本参与生态恢复治理项目建设。对部分水源地保护、水质净化、畜禽养殖综合治理、在产矿山的破损山体和采煤塌陷地治理等项目,按照“谁污染谁治理”“谁破坏谁治理”的原则,督导责任企业出资治理。

#### 五、建立完善生态保护长效机制

(一)健全生态保护红线管控机制。工程区域内各级政府要严格遵守国家和省关于划定并严守生态保护红线的有关规定,加强对具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持等生态功能区域和已经出现突出问题的生态环境脆弱区域的监督管控,严禁不合理开发建设活动,严肃核查处理违法违规行为。支持生态保护修复示范,创新生态保护激励约束机制,实行奖优罚劣。落实耕地保护制度,优先在工程区域内安排土地整治项目。

(二)创新完善生态补偿机制。继续落实好重点生态功能区转移支付制度,加大省级对跨区域重要河流水源地、城镇重要饮用水水源地以及南水北调东线重点水源保护区所在县(市、区)的补偿力度。

健全流域上下游生态补偿机制,实施差异补偿,形成省级引导、上下游相互监督、地区间横向补偿的流域环境保护激励机制。

(三)落实河长制管理制度机制。认真贯彻落实国家和省关于全面推行河长制有关部署要求,完善工作体制机制。严格落实水资源管理制度和《山东省落实水污染防治行动计划实施方案》。严格控制涉河建设项目,完善市、县流域水污染排放标准体系,控制农业面源和养殖污染。编制三年生态清洁小流域专项建设方案,实施湿地保护修复工程,推进水产种质资源保护区建设。

(四)完善生态环境执法问责机制。落实《山东省各级党委、政府及有关部门环境保护工作职责(试行)》,执行党政同责、一岗双责制度,建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的环境保护管理体制。落实《山东省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则(试行)》,开展领导干部自然资源资产离任审计,完善山东省党政领导干部生态环境损害责任追究联席会议制度,加强环保执法检查、监察和督察力度,对生态文明建设和环境保护工作中的失职渎职及不作为、乱作为问题进行问责。

(五)加快构建生态保护修复机制。一是探索构建“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”的矿山地质环境恢复和综合治理新模式,推进矿山地质环境恢复治理与地产开发、养老

疗养、旅游、养殖、种植等产业业态融合发展。二是加强水资源保护，严禁在饮用水水源保护区设置排污口，一级保护区内禁止新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关项目，二级保护区内禁止新建、改建、扩建排放污染物的项目。鼓励发展专业化、规模化城市污水处理企业。三是大力开展增林扩绿，采用工程和非工程措施治理水土流失，提高植被覆盖率。有序开展退耕还林还草。抓好森林抚育和退化林修复，加强森林防火和林业有害生物防控。工程区域内省以上湿地公园率先探索建立生态效益补偿机制，扩大湿地面积，改善湿地生态质量，推进湿地可持续利用。

#### 六、加强组织领导和考评激励

(一) 加强组织领导。坚持“生命共同体”理念，统筹山水林田湖草综合治理总体目标，打破部门各自为战局面，齐心协力，共同推进。省里建立泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程联席会议制度，省财政厅负责同志为召集人，济南、泰安、莱芜市政府和省发展改革委、省经济和信息化委、省国土资源厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅、省煤炭工业局为成员单位，主要负责研究泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程实施方案，拟定有关配套支持政策，协调解决工作中遇到的重大问题，督导各部门抓好工作落实。省财政厅主要负责中央财政和省级资金的筹集和管理；省国土资源厅主要负责国土资源方面的资金整合和项目实施、推进；省环保

厅主要负责环保治污方面的资金整合和项目实施、推进；省发展改革委、省经济和信息化委、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅、省煤炭工业局根据各自职能，负责有关资金的整合和项目实施、推进工作。

(二) 落实主体责任。实行“省级协调、市为主体、县抓落实”的工作责任机制，济南、泰安、莱芜三市和相关县（市、区）政府是工程实施的责任主体。三市要建立协调机制，统筹抓好本地区方案编制、项目筛选、立项审批和组织实施等工作任务落实。三市要优化生态保护修复工程管理体制机制，加强生态保护工程管理工作。每个具体工程项目分别制定具体实施方案，明确节点目标，责任落实到人。

(三) 强化考核评价。积极引入第三方机构开展独立评价，实行工程前、工程中、工程后全过程全方位监管。加强结果应用，对绩效考核成绩优秀的，优先安排中央财政和省级资金；对绩效考核成绩较差的，提出批评、责令整改，并减少中央财政和省级资金安排额度。

(四) 统筹协调推进。济南、泰安、莱芜三市和省有关部门要把实施泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程同贯彻落实我省“十三五”规划纲要、实施新旧动能转换重大工程结合起来，提高站位，主动担当，加强协作，凝聚合力，全方位推进多规合一、资金整合、政策集合，确保高质量完成国家确定的各项工作任务，为建设美丽山东作出积极贡献。

山东省人民政府办公厅  
2018年5月15日  
(此件公开发布)

安徽：新一期地表水断面生态补偿结果出炉

2018年5月18期总第811期

安徽省环保厅近日公布新一期地表水断面生态补偿结果，按照断面水质恶化和改善的情况，各城市中，安庆赔付金额最多，为500万元；阜阳、蚌埠获得生态补偿金额并列第一，均为200万元。

根据《安徽省地表水断面生态补偿暂行办法》规定的污染赔付金和生态补偿金标准，经计算，2018年2月，全省121个地表水生态补偿断面中，赔付因子超标断面19个，产生污染赔付金合计2500万元；水质提升断面28个，产生生态补偿金合计1650万元；全省2018年2月产生污染赔付和生态补偿金共计4150万元。

按照断面水质恶化和改善的情况，因断面水质恶化较重，安庆、宣城、宿州三市支出金额较多，分别支出500万元、250万元、250万元；因断面水质改善获得收入并列第一的是阜阳市与蚌埠市，均收入200万元，其次是淮北、亳州，各收入150万元。

1月份“账单”中，因断面水质恶化较重，滁州、淮南、六安三市支出金额较多，分别支出600万元、250万元、200万元；因断面水质改善获得收入最多的是

阜阳市，收入250万元，其次是淮北、亳州、宿州三市，各收入150万元。

2018年1月1日起施行的生态补偿暂行办法，借鉴新安江试点经验，采取“水质对赌”模式。办法明确，在全省建立以市级横向补偿为主、省级纵向补偿为辅的地表水断面生态补偿机制；将跨市界断面、出省境断面和国家考核断面列入补偿范围，实行“双向补偿”。省环保厅按照断面属性，每月计算各补偿断面的污染赔付和生态补偿金额。

按照规定，省财政通过年终结算、直接收缴或支付等方式，对各市断面的污染赔付金和生态补偿金进行清算。省、市财政获得的资金专项用于水污染综合整治、水生态环境保护、监测能力建设等方面。

工信部启动长江经济带工业绿色发展调研

2018年5月19期总第812期

工信部日前赴江西、安徽等地展开长江经济带工业绿色发展和固废排查督导调研，重点督导调研了化工、石化、建材等重点行业的企业以及化工类园区，详细了解了企业发展和园区规划情况，并分别在九江、安庆、铜陵等地了解地方落实《关于加强长江经济带工业绿色发展的指导意见》(以下简称《意见》)工作情况。据悉，此举主要是为了解长江经济带工业绿色发展、工业固体废物综合利用大排查、化工等重点行业发展、部分省份有关问题整改

等工作进展情况。

据悉，《意见》于去年7月出台，旨在推动长江经济带绿色发展，降低传统产业能耗、水耗、污染排放强度，进一步优化产业结构和布局。

工信部透露，为落实《意见》，除了继续开展督导调研外，还将进一步落实支持政策，包括利用现有资金渠道，进一步向长江经济带工业绿色发展、水污染防治等项目倾斜，支持符合条件的企业实施清洁生产技术改造、节水治污、能源利用效率提升、资源综合利用等。落实现有税收、绿色信贷、绿色采购、土地等优惠政策，加快支持企业绿色转型，提质增效。同时，提出鼓励长江经济带建立地区间、上下游间生态补偿机制，推动上中下游开发地区和生态保护地区进行横向生态补偿，探索区域污染治理新模式。

此外，工信部还将以《意见》为基础，推进长江经济带依法依规淘汰落后和化解过剩产能，加快重化工企业技术改造，发展智能制造和服务型制造，发展壮大节能环保产业等工作，并将通过提高工业用水效率、推进工业水循环利用、加强重点污染防治等方式，推进工业节水和污染防治。

贵阳市2017年森林生态效益监测评估报告通过专家评审

2018年5月20期总第813期

5月22日，贵阳市生态文明委邀请省林业厅聂朝俊总工程师、贵州大学林学院丁

贵杰院长等领导和专家，对《贵阳市2017年森林生态效益监测评估报告》进行专家评审。

评估报告以贵阳市第四次森林资源规划设计调查数据（2016年）为基础，结合贵州喀斯特森林生态系统定位观测研究站、CFERN的长期观测数据集、固定观测样地数据以及贵州省社会公共资源数据，采用分布式测算方法与NPP实测法，分别对涵养水源、保育土壤、固碳释氧、积累营养物质、净化大气环境、生物多样性保护和森林游憩七个方面的生态服务功能，按照不同地区、不同优势树种组林分类型、不同龄组进行物质量和价值量的评估。

评审组领导和专家通过评审，认为评估结果客观地反映了贵阳市森林生态系统服务功能状况和林业生态建设成就，丰富了生态产品价值实现和贵阳市生态文明建设内容，对科学制定生态补偿制度、标准，开展森林经营提供了依据，对加快生态文明建设和绿色GDP核算等具有重要意义。

北京研究空气质量生态保护补偿机制

2018年5月21期总第814期

《北京市人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见》昨天发布，其中提出研究建立空气质量生态保护补偿机制，研究建立水库、饮用水水源地及南水北调工程区的生态保护补偿机制等，补上补偿制度的缺项。

将实现重点区域生态保护补偿全覆盖

《意见》提出，到2020年，北京市将实现空气、森林、湿地、水流、耕地等重点领域和生态保护红线区、生态涵养区等重点区域生态保护补偿全覆盖，跨地区横向生态保护补偿试点取得突破。到2022年，市场化、多元化的生态保护补偿机制更加健全，绿色生产方式和生活方式基本形成。

据市发改委相关负责人介绍，北京市的生态保护补偿始于2004年山区集体生态林补偿，目前已初步建立以重要生态资源为保护对象、以专项财政投入为主要形式的补偿体系。2017年，北京市投入生态保护补偿资金约116亿元，其中国家投入3.69亿元，市级投入83.79亿元，区级投入28.36亿元。

在此基础上，《意见》提出，北京将继续执行山区生态林、区域水环境等比较完善的补偿政策；完善平原地区生态林、农业补贴等补偿政策；研究制定目前缺项的补偿政策，包括研究建立空气、湿地、大中型水库等补偿机制。

**健全京津冀水源涵养区生态保护补偿机制**

《意见》提出，研究建立空气质量生态保护补偿机制，完善空气质量排名、通报、约谈、督察等工作制度，进一步压实各区政府、各部门责任，有效调动相关主体积极性，推动空气质量持续改善。

结合刚划定的生态保护红线，《意见》提出建立保护成效评估和考核制度、加大对红线区、建立国家公园体制试点区的转

移支付力度等。在现有生态保护补偿转移支付引导政策基础上，健全生态涵养区综合化补偿政策机制。

在跨区域重点任务上，《意见》提出，健全京津冀水源涵养区生态保护补偿机制。具体包括：配合国家相关部门开展潮白河等流域上下游生态保护补偿工作，逐步完善生态保护补偿长效机制；建立基于水量、水质目标要求的考核机制，率先开展密云水库上游流域水源涵养区生态保护补偿试点。

**聚焦**

**相关难点仍需积极研究**

据北京市相关部门人士介绍，空气质量生态保护补偿机制的建立存在诸多难点，目前正在研究过程中。

这位负责人列举称，大气是流动的，目前大气颗粒物源解析尚未清晰，导致补偿依据无法明确。同时，北京市的空气质量生态保护补偿机制可能涉及津、冀等更大的区域，建立大气污染补偿机制，特别是横向的补偿，该补哪里，相关机理、理论等问题，仍需积极研究。

目前，北京市相关部门正在积极研究，找办法研究解决，后续更多工作是放在治理上。

这位负责人介绍，北京市在大气污染方面投入资金非常多，不过主要是治理资金、改进资金，很难定义为补偿资金。比如，煤改电、各类腾退工作，都是治理资金。

中山连续三年获评“全国十佳生态文明城市”

2018年5月22期总第815期

在日前由全国生态文明建设发展论坛组委会主办的“美丽中国——生态城市与美丽乡村经验交流会”上，中山市获得“全国十佳生态文明城市”称号，这也是中山市连续三年获此殊荣。近年来，在推进生态保护工作方面，中山市进行了多项探索，成为全省首个实施“统筹型”生态补偿政策的城市。三年来，中山市生态补偿资金连续增长，到2017年达到1.7亿元。从今年开始，中山市进一步优化完善现行生态补偿政策，将饮用水源保护区纳入生态补偿范畴。

#### 创新性探索生态补偿机制

自出台《关于进一步完善生态补偿机制工作的实施意见》后，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。

相关统计数据显示，中山市2015年生态补偿资金为1.04亿元，到2016年达到1.4亿元，2017年这个数字达到1.7亿元，连续三年增长。

2018年1月30日，根据近几年生态补偿实施效果的评估结果，中山市新增饮用水源保护区生态补偿，优化完善现行生态补偿政策。《中山市人民政府关于进一步完善生态补偿机制的实施意见》指出，从2018年起，中山市生态补偿对象增加饮用水源一级、二级保护区。其中，饮用水源一级保护区、

二级保护区的生态补偿标准分别为500、250元/年·亩。

在中山，生态环境保护被作为衡量镇区领导班子和领导干部政绩的重要内容。目前，镇区实绩考核定量指标中，生态文明建设指标权重占比超过22%。

此外，中山市所探索的领导干部自然资源资产离任审计经验在全省审计系统进行宣传和经验推广。以五桂山办事处为试点，中山市率先探索领导干部自然资源资产核算与离任审计改革，建立自然资源资产产权用途管制制度。

#### 去年空气质量达标率近八成

创新大气污染防治工作模式也是中山生态环境保护工作的一个亮点。中山市空气质量在全国74个重点城市中排名前列。统计数据显示，2017年，中山市空气质量达标率为78.1%，其中4月份、6月份和8月份空气质量排名三次居全国前十。

在推进高污染锅炉淘汰整治过程中，中山今年将高污染燃料禁燃区范围扩展至全市域，禁止新、改、扩建使用高污染燃料的设施。从2012年至今，全市共完成1042台高污染锅炉清理整治，审核通过468家企业共659台锅炉污染减排专项奖励，合计奖励资金高达5800多万元，超额完成省下达480台高污染小锅炉淘汰或整治任务。

在落实黄标车淘汰方面，中山市在全市（高速公路除外）范围内对黄标车进行限行，成为全省首个实行全天候、全区域限行黄标车的地级市。通过建成运行黄标车限行非现场执法系统、启用542套电子警察，

中山市对黄标车及超标排放汽车进行现场执法。据统计，近年来全市累计淘汰黄标车及老旧车辆超过 10 万辆，审核发放的奖励金额近 4 亿元。

在全面推进 VOCs（挥发性有机物）综合整治方面，除出台《中山市固定源挥发性有机物综合整治行动计划（2017-2020 年）》等常规性的行动方案外，中山市还在大涌镇建成集中治污的“共性工厂”，这也是全省首个家具行业“共性工厂”。

在推进港口码头大气污染防治工作方面，中山全市的港口码头装卸起重机械均实现电能驱动，港口内运输车辆基本实现电能或天然气驱动。当前，中山市 5 家集装箱码头的岸电项目已建设成，港口能耗全面下降。

自 2015 年 2 月 10 日起，市环境监测站与市气象台联合发布城区次日 24 小时空气质量预报，全年空气质量预报准确率超过八成。近年来，中山市投入近 4000 万元新建扩建空气质量监测“超级站”1 个、“标准站”4 个、“路边站”1 个，完成中山市大气污染来源解析，建立排放源清单。

#### 首部地方性法规“为水立法”

在推进水环境治理方面，中山也作出了不少探索。其中，中山市获得地方立法权后，第一部地方性法规《中山市水环境保护条例》，将水环境保护工作上升到法律层面，结束以往“九龙治水”的格局。该法规主要对全市水环境保护主体不明确的问题提出针对性解决方案，明确责任分工，结束“各自为政”格局。按照“立责不立权”方向，《中山市水环境保护条例》在工作机制上也有不

少创新，对原有的治水难题进行有效突围。

如按照现行的法律法规，水环境保护工作存在多部门职能交叉的情况，《中山市水环境保护条例》第六条第一至五款明确规定各部门的职责任务，探索解决长期以来在水环境保护方面职责分工不明确的弊端。

全面推行河长制以后，中山市逐步构建市、镇、村三级河长体系。当前，相关部门通过全面调查，摸清河涌基本情况，建立全市河涌名录。为进一步推动黑臭水体整治，中山完成 1107 条（段）河涌及 11 条黑臭水体监测工作，并研究开发河涌水质监测数据平台，制定镇区水环境质量排名方案。

#### 建成 247 个生态示范村

中山生态文明建设活动也取得不俗成绩。当前，该市创建 247 个生态示范村，占全市比例 90.5%。建成国家生态镇 18 个，广东省生态示范镇 15 个，市级生态示范村（社区）247 个，并推动 18 个镇创建国家生态文明建设示范镇。据统计，全市共有 61 所省级绿色学校、251 所市级绿色学校、116 个市级绿色社区；建成 12 个“广东省宜居示范城镇”，38 个“广东省宜居示范村庄”，秀美村庄创建实现全覆盖。

如今，包括广东翠亨国家湿地公园、广东中山国家级森林公园、广东香山国家级自然保护区在内的森林公园和湿地公园正在加快推进，并建成大尖山森林公园等 25 个森林公园和湿地公园，森林覆盖率达 23.06%。

在推进绿色出行方面，中山在公共交通方面进行了完善和改进。截至目前，中山

全市共配套 16882 个锁车桩柱、13080 辆公共自行车，实现中心城区内自行车租赁点 300—500 米全覆盖，日均使用公共自行车约 1.5 万人次，公众绿色出行率达 62.7%。

## 滇桂黔石漠化片区生态扶贫再发力

2018 年 5 月 23 期总第 816 期

近年来，国家林业和草原局深入贯彻落实习近平总书记扶贫开发重要战略思想，充分发挥林业草原资源优势，通过加强生态保护、推进生态建设、发展生态产业等多种方式，全力支持打好滇桂黔石漠化片区脱贫攻坚战。2017 年，共安排片区中央和地方林业草原保护修复投入 57.94 亿元，完成营造林任务 400 万亩、草地治理任务 120 万亩。片区农民来自林业和草原的收入超过 2900 元，占农民总收入的 32%。

2017 年，国家林业和草原局继续完善天然林资源保护工程、森林生态效益补偿、野生动植物保护和湿地保护政策措施，累计安排各类保护补偿资金 12.03 亿元，326 万名贫困人口获得补助性收益，片区 9240 万亩天然林得到全面保护。生态护林员继续重点向滇桂黔石漠化片区倾斜，将片区有劳动能力但又无业可扶、无力脱贫的贫困人口转为生态护林员，实现了山上就业、家门口脱贫。2017 年，滇桂黔石漠化片区共选聘 52859 名生态护林员，带动 16.8 万贫困人口增收脱贫，脱贫人数占当年片区脱贫总人数的 1/6 以上。

推进生态建设扶贫，国家林业和草原

局将新一轮退耕还林还草、石漠化治理、长江防护林体系建设等重大生态工程项目向滇桂黔石漠化片区倾斜，将造林任务集中安排到片区贫困县乡，组建扶贫攻坚林、草专业合作社近 200 个。2017 年，滇桂黔石漠化片区共完成退耕还林任务 121.3 万亩，完成石漠化区域造林 125.4 万亩、草地治理任务 120 万亩。

2017 年，国家林业和草原局还会同滇桂黔 3 省区通过重点生态工程、农业综合开发、贷款贴息等项目资金，种植经济林 2914 万亩，发展林下经济 3058 万亩，实现森林旅游 9204 万人次，3 省区林业产业总产值达 1929 亿元，同比增长 27.8%。3 省区积极探索“龙头企业 + 合作社 + 贫困户”模式，引导农民通过林地入股、补助资金入股，完善瞄准贫困户的利益联结机制、收益分红机制、风险共担机制，促进贫困户发展特色产业增收，巩固脱贫成果。

国家林业和草原局局长张建龙表示，目前，滇桂黔石漠化片区仍有深度贫困县 29 个、贫困人口 45.5 万人，面临着许多亟待解决的困难和问题。国家林业和草原局将认真贯彻落实习近平总书记关于生态扶贫重要指示精神，坚持“绿水青山就是金山银山”理念，将天然林保护、生态补偿资金、生态护林员指标向滇桂黔石漠化片区深度贫困县倾斜，力争未来 3 年片区生态护林员选聘规模比 2017 年翻一番，新组建 500 个脱贫攻坚林、草专业合作社，努力推动滇桂黔石漠化片区资源优势转化为经济优势，在一个战场打赢生态保护和脱贫攻坚两场战役。

中国草原生态恶化得到遏制 人草畜矛盾依然存在

2018年6月1期总第817期

我国天然草原面积近60亿亩，占国土总面积的41.7%

草原有“地球皮肤”之称。在我国，草原与森林、农田共同构筑起内陆绿色生态空间。我国天然草原面积近60亿亩，占国土总面积的41.7%，草原面积是森林、耕地的总和。

党的十八大以来，我国草原生态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，草原生态功能得到恢复和增强，局部地区生态环境明显改善，全国草原生态持续恶化的局面得到有效遏制。

然而，受自然、地理、历史和人为活动等因素影响，我国草原生态保护欠账较多，人草畜矛盾依然存在，草原生态形势依然严峻，草原生态系统整体仍较脆弱，草原牧区经济社会发展相对滞后，生态保护与发展利用的矛盾依然突出，草原资源和生态保护任务十分艰巨繁重。

我国草原具有“四区叠加”的特点，需要持续加力保护

“天苍苍，野茫茫，风吹草低见牛羊”“美丽的草原我的家……”满眼绿色、生机盎然的草原美景，让人心旷神怡。

“如果说森林是‘地球之肺’，湿地是‘地球之肾’，草原就是‘地球皮肤’。草原是我国生态文明建设的主战场、主阵地之一。”国家林业和草原局草原监理中心

主任李伟方介绍，在我国，草原与森林、农田共同构筑起内陆绿色生态空间。我国天然草原面积近60亿亩，占国土总面积的41.7%，草原面积是森林、耕地的总和，约是耕地的3.2倍、林地的2.3倍。

我国草原主要分布在北方旱区和青藏高原区。内蒙古、西藏、新疆、青海、四川、甘肃为我国六大牧区省份，草原面积约44亿亩，约占全国草原总面积的3/4。其中，西藏草原面积最大，内蒙古次之，新疆第三。

中国农业科学院草原研究所所长侯向阳说：“草原生态地位极其重要，无可替代，是维护国家生态安全的重要屏障。”他表示，草原在固碳储碳等方面发挥着不可替代的生态功能，据估算，草原生态系统每年大约能抵消我国全年二氧化碳排放总量的30%；草原是我国江河的源头和涵养区，长江、黄河、澜沧江、怒江、雅鲁藏布江、辽河和黑龙江等源头水源都来自草原；我国草原类型丰富，拥有1.7万多种动植物物种，是维护生物多样性的重要基因库。

“我国草原具有‘四区叠加’的特点。”李伟方说，草原是我国重要的生态屏障区，主要分布在江河源头区和生态脆弱区；草原大多位于边疆地区，全国2/3的陆地边境线分布于草原牧区；草原是众多少数民族的主要聚集区，是蒙古族、藏族、哈萨克族等少数民族群众世代生活的家园；草原牧区是贫困人口集中分布区，深度贫困人口比重比较大。

“实现草原生态保护和促进牧民增收相结合，是草原牧区可持续发展的重点和难

点。”清华大学中国农村研究院胡振通博士调研发现，牧区具有贫困面广、贫困程度深、自然灾害频繁等特点，一些牧民生活艰苦、畜牧业依赖度高、非农就业机会少，草地资源是贫困牧民收入的主要来源。“‘三区三州’深度贫困地区，约 2/3 是在牧区。在青海和西藏，所有的国家重点生态功能区所覆盖的县都是国家扶贫开发重点县。”

侯向阳强调，草原是畜牧业发展的重要物质基础和牧区农牧民赖以生存的基本生产资料，对维护边疆稳定、增进民族团结和实现脱贫目标具有重要意义。只有拥有良好的草原生态系统，才能更好地发展畜牧业。“严格保护、科学利用、合理开发草原资源，需要持续加力。”

生态恶化局面得到遏制，人草畜矛盾依然存在

党的十八大以来，我国草原生态保护投入力度不断加大，仅中央财政投入的草原生态保护建设资金就超过 1000 亿元，在 13 个省（区）实施退牧还草工程，启动实施新一轮退耕还林还草工程及西南岩溶地区草地治理、已垦草原治理等项目。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，全国草原生态持续恶化的局面得到有效遏制。

据监测，全国天然草原鲜草总产量连续 7 年超过 10 亿吨，实现稳中有增；2017 年全国天然草原鲜草总产量达 10.65 亿吨，较上年增加 2.53%；草原综合植被盖度达 55.3%，比上年提高 0.7 个百分点，比 2011

年提高 4.3 个百分点。

2012—2017 年这 5 年，内蒙古生态环境发生深刻变化，草原生态已恢复到上世纪 80 年代中期水平。“以前生态不好的时候，每年买草过冬就得花五六万元。而现在，牧草植被恢复，基本可以自给自足。”锡林郭勒盟镶黄旗生态环境保护监督管理局局长巴特尔说，当地主要植被为羊草、冷蒿、针茅等，近几年植被平均高度达 13.54 厘米，平均盖度达 31.8%。

“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。”李伟方说，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，人草畜矛盾依然存在，草原生态形势依然严峻，草原生态系统整体仍较脆弱，草原牧区经济社会发展相对滞后，生态保护与发展利用的矛盾依然突出，草原资源和生态保护任务十分艰巨繁重。

目前，草原保护工作基础仍偏弱。全国从事草原监理的专职和兼职人员仅 9000 余人，平均每 65 万亩草原拥有 1 名监理人员。“草原底数不清、管辖边界不明、监管力量不强，是草原工作的三大历史问题，核心问题是机构队伍建设问题。”李伟方说。

“基层草原执法机构人员编制少、力量弱、执法装备差、专项执法经费少，在推进草原生态保护等方面工作存在一定的困难。”巴特尔说，当前，草原管理工作面临着繁重的任务：负责草原生态环境违法案件查处、草原森林防火、草牧场征占用、草地监测、环境监测、草原所有权、使用权和承

包经营权的管理，调处草原权属纠纷，指导草牧场经营权的流转，落实草畜平衡制度、禁牧制度等。

我国草原管理方面的法律法规体系初步形成，包括《中华人民共和国草原法》《最高人民法院关于审理破坏草原资源刑事案件应用法律若干问题的解释》《草原防火条例》，以及《甘草和麻黄草采集管理办法》《草畜平衡管理办法》等4部部门规章，还有13部地方性法规和11部地方政府规章。不过，草原法律法规仍亟待健全。

李伟方说，《基本草原保护条例》从2006年就开始起草，组织了几次大规模调研、征求意见，但一直未能出台。草原法规定的禁牧休牧、调查统计等制度均未出台相应管理办法，一些制度未切实落实。“现有草原法律法规制定实施时间较长，许多条款可操作性较差，已不适应新时代发展和管理的需要。”

构建草原生态经济体系，协同发挥生态生产功能

党的十九大报告提出，统筹山水林田湖草系统治理。“草”被明确纳入生态文明建设，成为建设美丽中国的重要内容。“增加了一个草字，把我国最大的陆地生态系统纳入生命共同体中，体现了深刻的大生态观。”李伟方说，这是对草原生态地位的重要肯定，也是开展草原保护工作的基本遵循。

今年4月，草原监理中心从农业部整体划转到国家林业和草原局。“这有利于整体生态系统保护的设计，在生态系统保护的过程中实现统筹协调，实现资源优化配置。”

侯向阳说，林草是自然生态系统中合理的自然组合，森林利用上层的空气和阳光，吸收深层的土壤水分，草地利用下层的空气和阳光，吸收浅层的土壤水分。

今后如何更好地呵护“地球皮肤”？专家表示，应大力发展生态产业，保障农牧民增收渠道的可持续，构建草原生态经济体系，协同发挥生态生产功能。

“大力发展草牧业是国家的重大战略决策。”李伟方认为，草业是保护和培育草地资源以及进行草产品生产、加工、利用，获取生态、经济、社会效益的基础性产业。要坚持草牧结合，将牧草生产与家畜饲养控制在合理的范围，避免草料的长途运输。坚持以草定畜、以畜备草，以草的供给量来确定饲养家畜的数量，以家畜的数量来确定种植和贮备的草料数量。

“这块草原属于荒漠草原。浇了水以后，会长一些杂草，这些草没有营养，牛羊也不爱吃。”去年以来，新疆呼图壁县加快锦芳园草原生态治理项目建设，通过试种推广中科羊草，综合治理退化草场，修复草场生态环境。中国科学院植物研究所博士刘辉介绍，去年7月，他们在这里补播中科羊草并成功越冬。

中科羊草是一种多年生禾本科优质牧草，一年播种可收获20—30年，每亩地单产最高可达15吨，干草蛋白达15%—20%，具备抗寒抗旱的优点，满足节水农业和发展优质牧草的要求，可以实现荒漠化治理、盐碱地改良、建植戈壁滩、涵养水源等生态效益。当地计划3年内种植5万亩中

科羊草,打造西北地区最大的羊草种子生产、加工、经营基地及新疆最大的草业基地,带动生态旅游和第三产业发展。

此外,专家认为,应进一步完善生态补偿机制,提高制度供给的有效性。

草原生态保护补助奖励政策是当前草原领域实施范围最广、投资规模最大、受益农牧民最多的政策项目,牧区干部群众称之为“民心工程”。该项目自2011年设立,实施范围涵盖内蒙古等8个牧区省份,以及河北等5省的半牧区县。侯向阳调研发现,目前政策的投入机制是以间接投入为主,资金普惠型、分散式发放,牧民被动接受减畜要求,在落实过程中多因超载违规成本偏低导致减畜不到位,牧民又很少将获得的补奖资金用于草地直接投入,以致草地生态恢复效率比较低。

对此,侯向阳建议,加大对草原生态保护和退化草原恢复的直接投入,使资金能够直接用于退化草原植被保护、土壤和微生物等生态系统关键要素的修复,以及家庭牧场的建设与发展等方面。

党的十九大报告将“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、建设美丽中国的重要内容之一。当前草原生态补奖政策的资金投入仍以政府为主,参与主体单一、社会参与度不高,且缺乏市场化的运行机制,补奖资金以及相关资源的时空配置灵活度不够,补奖政策的巨大效能尚未被充分地激发出来。侯向阳建议,草原大省(区)和典型代表区,应积极探索并尝试市场化、多元化的草原生态补偿机制,

为下一步草原生态补偿机制的设计和完善提供更为高效的模式样板。

黔南州生态护林员达到10915名 带动3.2万人脱贫

2018年6月2期总第818期

今年黔南州新增生态护林员指标1824名,补助标准为每人每年1万元,所需资金省政府整合涉农资金解决。至此,全州选聘生态护林员10915名,其中:中央财政生态护林员7434名、省政府整合涉农资金指标1824名,县(市)级财政自筹1507名,企业帮扶150名,每年管护资金达到10915万元,面上带动3.2万人脱贫,林业生态保护扶贫取得明显成效。

2017年,省政府安排我州集中连片喀斯特石漠化特殊困难地区和国家扶贫开发工作重点的荔波、三都等9个贫困县新增建档立卡贫困人口生态护林员指标1824名,选聘对象为尚未脱贫且采取其他帮扶措施难以脱贫的建档立卡贫困人口,要求具有劳动能力、适合野外巡山护林工作,年龄在18-60岁之间的贫困人口,对符合条件的少数民族、残疾人或退伍军人贫困人口进行优先选聘。目前,这批新增生态护林员经统一培训后已正式上岗履职。

近年来,黔南州紧紧抓住“生态补偿脱贫一批”政策机遇,制订了生态补偿脱贫攻坚行动方案,落实工作责任,建立包保督查指导工作机制,多次开展摸底调查及核实工作,确保了生态护林员指标覆盖黔南石漠

化的特殊困难地区和国家扶贫开发工作重点县，一批建档立卡贫困户就地转移为生态护林人员，实现了稳定脱贫。

同时，黔南州依规开展兑现公益林补偿资金和退耕还林补助资金工作，全州现已完成 2017 年度公益林补偿现金兑现 14314.44 万元，占计划任务的 91.63%。

此外，黔南州通过有计划地向贫困乡村和贫困群众倾斜林业项目工程建设。截至目前，已为群众提供时用工 89.12 万个工日，为群众增加劳务收入 10694.4 万元。

浙江启动八大水系生态横向补偿 补偿标准：500 万元 -1000 万元

2018 年 6 月 3 期总第 819 期

徐宇宁透露，作为全国首个跨省流域水环境补偿试点，新安江流域上下游横向生态补偿第三轮试点即将启动。

在 6 月 5 日世界环境日这一天，浙江召开了近十年来规模最大、规格最高的全省生态环境大会。

浙江省委书记车俊表示，浙江作为“绿水青山就是金山银山”理念的发源地和率先实践地，要深刻领会习近平生态文明思想，切实把思想和行动统一到中央的决策部署上来，全面对标找差距，全面补齐生态环境短板，继续勇当生态文明建设排头兵。

浙江省财政厅厅长徐宇宁介绍，2017 年，浙江省财政在统筹财力的基础上，建立了“两山”建设财政专项激励政策资金，实施竞争性分配，2017-2019 年，共安排 108

亿元，择优支持 30 个县（市、区）发展。期间，财政部门会同有关部门加强督察，期满后进行绩效考核，考核结果未达到预期的，相应扣回激励资金。

根据浙江省环保厅资料，浙江以中央环保督察迎检和整改工作推进环境质量全面改善。坚持边督边改，按时办结移交的 6920 件信访件，责令整改 7289 家企业，立案处罚 4401 家企业，查处力度位居同批次接受督察的 8 省区之首。

浙江省环保厅副厅长卢春中透露，浙江已经制定新一轮的生态文明示范创建计划，作为富民强省的十大行动计划之一。为此，未来五年，浙江省预计共投入 3000 多亿元，聚焦蓝天、碧水、净土、清废四大行动和生态保护与修复、能力建设等领域的 21 个项目。

北大 E20 环保研究院副院长肖琼对 21 世纪经济报道记者分析，浙江新一轮的生态环保示范创建计划，力度全国罕见，预计将吸引全国各地的环保企业云集浙江，参与四大环保行动，有望带动近万亿社会投资。

提前 3 年完成“水十条”的消劣任务

近日，浙江省公布了《2017 年浙江省环境状况公报》（下称《公报》）。在水环境方面，浙江省地表水环境质量显著提升，水质达到或优于地表水环境质量三类标准的省控断面占 82.4%，同比上升 5.0 个百分点；劣五类断面全面消除。在八大水系、运河和河网中，江河干流总体水质基本良好，部分支流和流经城镇的局部河段仍存在不同程度的污染，其中钱塘江、曹娥江、椒江、瓯

江、飞云江、苕溪六个水系水质达到或优于三类水质标准，水质优良；甬江、鳌江和京杭运河等水系中部分河流（段）超三类水质标准。平原河网水质相对较差，达到或优于三类水质断面占 38.1%，但同比上升了 7.1 个百分点。在饮用水源保护方面，2017 年，浙江完成了该年度集中式饮用水水源地环境状况评估，大力推进千岛湖、东钱湖、长潭水库等水质良好湖泊生态环境保护工作。从城市来看，杭州、宁波、温州、湖州等 10 市的县级以上城市集中式饮用水水源地水质优良，个数达标率为 100%。嘉兴市个数达标率为 25.0%，但与上年同比大幅上升了 12.5 个百分点。尤为值得关注的是，浙江实施劣 V 类水剿灭全民行动，列入整治计划的 58 个县控以上劣 V 类水质断面和 16455 个劣 V 类小微水体完成销号，提前 3 年完成国家“水十条”下达的消劣任务；列入“水十条”考核的 103 个断面均达到年度水质考核要求，5 条入海河流水质消除劣 V 类。肖琼分析，从历史来看，浙江的水环境治理压力一直相对较大，不过，最近三年内浙江的水污染治理成绩走在全国前面，这说明浙江已经找到了环境保护与经济发展相协调的新路，是践行“两山理论”的很好体现。中科院科技战略咨询研究院副院长王毅对 21 世纪经济报道分析，水环境及流域综合治理有其规律性，消除劣 V 类水只是目标之一，在这么短时间内完成任务实属不易，但其成本、效果及对整个流域治理的影响还有待评估。

## 八大水系年内建立生态横向补偿

徐宇宁透露，作为全国首个跨省流域水环境补偿试点，新安江流域上下游横向生态补偿第三轮试点即将启动。

发源于安徽黄山的新安江，是富春江、钱塘江的上游。早在 2011 年，在财政部、环保部的推进下，我国在横跨浙江与安徽的新安江流域开展了首个跨省流域生态补偿试点，中央财政每年拿出 3 亿元，安徽、浙江各拿 1 亿元，两省以水质“约法”，共同设立环境补偿基金。

“操作非常简单，就是年度的水质达到了考核标准，浙江拨给安徽 1 个亿，如果水质达不到考核标准的，安徽拨给浙江 1 个亿，中央财政这 3 个亿全部都拨付给安徽。”徐宇宁介绍。

在首轮试点取得明显成效后，2015 年至 2017 年新安江上下游的横向生态补偿实施了第二轮试点，试点资金由 3 年的 15 亿元，增加到 21 亿元，其中中央财政 3 年 9 个亿不变，两个省每年的资金分别由 1 个亿增加到 2 个亿，新增的 1 个亿补偿资金主要用于安徽省内两省交界区域的污水和垃圾处理，特别是农村污水和垃圾处理。

徐宇宁透露，在新安江流域上下游横向生态补偿第三轮试点当中，“我们将继续优化水质考核指标的设计，重点在两省交界地区农村污水处理、垃圾集中处置、污水处理厂体表改造等方面加大投入，同时积极探索创新补偿方式，充分发挥杭黄铁路等重大交通设施的侧面作用，强化产业项目的对接，力争把黄山、新安江、千岛湖、富春江、钱

塘江打造成长三角，乃至全国最美生态旅游风景带。”

受新安江生态补偿成功经验的启发，徐宇宁透露，浙江省内八大水系的源头地区，从今年开始全部建立上下游的生态横向补偿机制。补偿标准由上下游县（市、区）在500万元-1000万元范围内自主协商确定。

资料显示，今年2月，开化县和常山县签订了全国首份县级流域横向生态补偿协议。目前，钱塘江流域衢州市域和浦阳江流域上下游地区已全部建立横向生态补偿机制。

21世纪经济报道记者获悉，浙江省新一轮的生态文明示范创建计划确立了浙江省到2020年和2025年的目标，制定了绿水、蓝天、清废、净土四大攻坚战计划行动方案，对生态文明建设和完成四大攻坚战的支撑体系、考核体系、政策体系作了介绍，是新时代浙江省生态文明建设的路线图、时间表。

卢春中透露，在治水方面，2018年浙江将由治标向治本转变，建立“0直排区”，做到晴天不排水，雨天不排污；在治气方面，浙江将推进“清新空气示范区”的创建，实施挂图统筹。

海南首部湿地保护条例于7月1日起实施

2018年6月4期总第820期

海口东寨港，“海岸卫士”、“鸟类天堂”、“鱼虾粮仓”；三亚东河，白鹭翩翩起舞；儋州新盈国家湿地公园，珍稀鸟类

嬉戏栖居……

湿地，与森林、海洋一起并称为全球三大生态系统，享有“地球之肾”之美誉。湿地，是海南生态的一个重要代名词，保护好湿地生态系统，对全省生态保护具有重要意义。

近日，海南省六届人大常委会第四次会议表决通过了《海南省湿地保护条例》（以下简称《条例》），自2018年7月1日起施行。海南首部湿地保护条例，明确了政府保护湿地的责任，建立健全湿地生态补偿制度和机制，对破坏湿地的行为进行了禁止，并鼓励全社会参与湿地保护，为全省湿地撑起了一张法治保护伞。

划定湿地等级界定保护范围

党的十九大报告中指出，坚持人与自然和谐共生。建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。

湿地保护，是海南深入推进生态环境六大专项整治的重要内容之一。2017年9月，海南还出台了《海南省湿地保护修复制度实施方案》。到了2018年5月29日，海南首部湿地保护条例获表决通过，海南湿地逐步告别“自然”保护。

记者注意到，该《条例》首先划定湿地等级、保护范围，明确了法律责任等。湿地，即指常年或者季节性积水地带、水域和低潮时水深不超过6米的海域，包括滨海湿地、库塘湿地、河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地、重点保护野生动物栖息地、重点保护野生植物原生地等自然湿地和人工湿地。

《条例》提出，全省湿地按照其生态

区位、生态系统功能和生物多样性等重要程度，分为国家重要湿地（含国际重要湿地）、省级重要湿地、市县级重要湿地和一般湿地。尤其是，对国家重要湿地、省级重要湿地、市县级重要湿地，省和市、县、自治县人民政府应当按照国家和本省有关规定，通过设立自然保护区、水产种质资源保护区、海洋特别保护区、湿地公园、湿地保护小区等方式加强保护，完善湿地保护管理机构，建立健全管理制度。

该《条例》还显示，海南省和市、县、自治县人民政府应将湿地保护纳入省和市、县、自治县总体规划及国民经济和社会发展规划和计划，建立政府主导和社会共同参与的湿地保护机制。建立多元化湿地保护和修复资金投入机制，形成以财政投入为引导、社会投入为主体、金融支持为辅助的多元投入体系。建立健全湿地生态补偿制度和机制。

#### 重要湿地禁止引进外来物种

根据《海南省 2015—2030 年总体规划》，海南湿地面积不得低于 480 万亩，湿地保护是海南非常重要的工作，那如何保护湿地？

对此，《条例》对湿地保护和修复都做了明确的规定。省和市、县、自治县人民政府应当确保生态保护红线范围内湿地性质不改变，面积不减少，生态功能不退化。国家重要湿地、省级重要湿地、市县级重要湿地禁止引进外来物种。一般湿地引进外来物种的，应当按照国家有关规定办理审批手续，并按照有关技术规范进行引种试验。

同时，省和市、县、自治县人民政府

可以根据湿地生态保护需要，制定湿地周边产业布局、建筑风貌、建设强度等方面的管控措施，保障湿地生态功能的完整性和可持续性。

该《条例》还明确，除经依法批准的国家和本省重大基础设施、重大民生项目、重点区域的生态修复项目建设外，禁止征收、占用国家重要湿地、省级重要湿地和市县级重要湿地。除经依法批准的国家和本省重大基础设施、重大民生项目、重点区域的生态修复项目建设，以及湿地公园、生态旅游项目等的配套设施建设外，禁止征收、占用一般湿地。

据了解，针对确需征收、占用湿地的用地单位或者个人，应当按照国家有关规定依法办理相关审批手续，并按规定给予湿地所有权人或者使用权人补偿。经批准临时占用湿地的，临时占用湿地的单位或者个人不得在湿地上修建永久性建筑物或者构筑物，不得损害湿地生态系统的基本功能。临时占用湿地期限不超过 2 年；临时占用期满后，占用单位或者个人应当对所占用的湿地进行生态修复。

《条例》还强调，除法律法规另有规定外，禁止在湿地内开（围）垦、填埋、排干湿地；截断湿地水源；挖砂、采矿、挖塘、烧荒；倾倒、堆放固体废弃物，排放未经处理达标的生活污水、工业废水及其他有毒有害物质等破坏湿地及其生态功能的行为。

破坏湿地行为不能一罚了之

破坏湿地，如何进行处罚？是否一罚了之？

对此,《条例》提出,擅自移动或者破坏重要湿地保护标志的,由市、县、自治县人民政府有关湿地主管部门责令改正,可以处500元以上2000元以下的罚款;情节严重的,处2000元以上5000元以下的罚款;造成损失的,应当予以赔偿。

针对擅自占用湿地的,市、县、自治县人民政府有关湿地主管部门应当责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施,处占用湿地每平方米150元以上500元以下的罚款。临时占用湿地期限届满后,用地单位或者个人未按照湿地恢复方案及时恢复的,市、县、自治县人民政府有关湿地主管部门应当责令限期恢复;逾期未恢复的,处未恢复湿地每平方米50元以上150元以下的罚款。

而且,《条例》要求,擅自在湿地从事开(围)垦、挖砂、取土、采矿、烧荒等活动的,市、县、自治县人民政府有关湿地主管部门应当责令停止违法行为,限期恢复原状或者采取其他补救措施,有违法所得的,没收违法所得,并处2000元以上5万元以下的罚款;造成严重后果的,处5万元以上50万元以下的罚款。

青山绿水、碧海蓝天是海南最强的优势和最大的本钱。海南要以湿地保护为抓手,以最严谨的规划、最严格的措施、最严厉的处罚、最严肃的问责,精心呵护好海南的生态环境,助力海南建设国家生态文明试验区,打造中国生态文明的“海南名片”。

近年来,仁怀市始终坚守发展和生态两条底线,探索生态文明改革,采取综合措施,保护赤水河生态环境。截至目前,第三方治理、生态补偿、农村面源污染合力整治、跨区域治理联席制度、河长制等改革成效初显。

全面推进第三方治理。出台《关于加强环境污染第三方治理(运行)监管工作的指导意见》,将环保在线监控、环境污染治理设施及水质自动监测站全部委托第三方运行,明确排污方与治理(运行)方的责任,解决排污企业缺乏治理技术的问题。截至目前,委托第三方运行的污染治理设施135套、在线监控78套、水质自动监测3座。

“多渠道”开展生态补偿。按照“保护者受益,利用者补偿”的原则,制定了《生态补偿实施办法》,明确了补偿主体和受偿主体,通过政策补偿(红高粱高于市场价2倍的保护价收购)、产业补偿(绿色产业向上游乡镇街道倾斜)、林地补偿(企业根据环境容量情况到上游区域栽植林地)、资金补偿(企业缴纳生态补偿金)等方式,落实生态补偿。

建立跨区域“一年两联”制度。2013年11月,川滇黔三省交界区域环境联合执法联席会在仁怀召开,会议讨论通过川滇黔三省交界区域环境联合执法、水质监测、环境应急工作方案,每年召开一次联席会、开展一次联合执法,共同保护赤水河。

建立市域三级“河长”制，健全“三巡查两报告一考核”制度，明确由市长任赤水河流域仁怀段“总河长”，镇村两级主要负责人分别担任本辖区河流、溪沟的“河长”，设立河长制办公室，落实编制、经费、人员保障，聘请河道溪沟巡查保洁员，实行每周巡查保洁制度，从制度上有效覆盖赤水河流域（仁怀段）的75条河流、溪沟。

河南3年累计投入600亿元 三大机制支持建设绿色河南

2018年6月6期总第822期

绿水青山就是金山银山。6月7日，记者从省财政厅获悉，我省充分发挥财政职能作用，创新财政三大支持机制，3年累计投入600亿元，用于加强生态环境保护，实现绿色发展。

建立健全财政投入机制。据统计，2016年-2018年，全省一般公共预算安排环保支出累计600亿元，其中，中央补助224.8亿元，省级财力安排81.4亿元，市县财力安排293.8亿元支持我省绿色发展。从主要支出情况来看，用于大气污染防治227亿元，水污染防治32.4亿元，土壤污染防治3.5亿元，农村环境综合整治80.5亿元，节能减排121.2亿元。

建立生态补偿奖罚机制。按照“谁污染、谁赔偿，谁治理、谁受益”的原则，我省修订完善空气和水环境生态补偿机制，2017年5月在全国率先实施空气和水环境月度生态补偿制度。对大气主要

污染物月度浓度平均值超过考核基数的市县，实施生态补偿金扣缴措施；低于考核基数的市县，实施生态补偿金奖励措施，倒逼地方政府落实环保主体责任，从源头上管控和改善环境状况。

截至2018年2月，我省累计扣缴空气和水环境生态补偿金近2.6亿元，奖励近2.1亿元，调动了市县加大污染防治的积极性。

建立税收调节机制。我省积极实施《环境保护税法》，强化税收调控作用，合理确定我省税额标准，建立“多排多征、少排少征、不排不征”的激励约束机制，适当提高企业排污成本，对积极减排者给予税额优惠，引导企业主动减少污染物排放。

据统计，一季度全省环保税应纳3.74亿元，依法减免1.18亿元，实际征收2.56亿元，少排污少缴税激励效应初步显现，企业节能减排动力大增。同时，我省严格落实税收优惠政策，对购置的新能源汽车免征车辆购置税和车船税，对节能车船减半征收车船税，再次鼓励企业注重节能减排。

吉林省2017年度水环境区域补偿资金核算完成

2018年6月7期总第823期

为强化水环境保护责任，加快推动全省流域跨界水环境生态补偿机制建设，改善水环境质量，从2017年起，吉林省开展实施了水环境区域补偿工作。近日，吉林省环保厅根据重点流域水质监测数据，完成了

2017年度全省水环境区域补偿核算工作。

2016年，吉林省在深入调查研究的基础上，结合全省水污染防治工作实际，省财政厅会同省环保厅制定印发了《吉林省水环境区域补偿实施办法（试行）》（以下简称《办法》）和《吉林省水环境区域补偿工作方案（试行）》（以下简称《方案》）。《办法》规定，水环境区域补偿坚持“谁污染、谁付费，谁治理、谁受益”原则，根据断面水环境治理达标和改善情况，实行横向资金补偿、纵向资金奖励机制，即对水质受上、下游影响的市、县予以补偿，对水质达标的市、县予以奖励。

《方案》明确先行选取松花江干流、东辽河干流、条子河出省断面，东辽河干流跨设区的市、公主岭市交界断面下游市，伊通河跨设区的市、县交界断面，全省地级以上城市集中饮用水源地作为跨省界、市界、县界考核断面，按月采取单向补偿方式，由省财政通过与市、县财政结算。补偿标准依据水资源经济价值损失和治理成本，设置“倍增式”补偿基数，即污染越严重，补偿成倍增加（补偿标准最多不超过500万元）。跨省界、市界、县界考核断面，以及地级以上城市集中式饮用水源地连续2年达到水质目标的，予以奖励（每个断面和每个饮用水源地100万元奖励）。

下一步，省环保厅将进一步完善和修订《办法》，提高水环境区域补偿金额，扩大水环境区域补偿范围，实现全省市州之间、县与县之间水环境区域补偿全覆盖。

建立健全生态补偿与保护长效机制  
算好一本账 共享一江美

2018年6月8期总第824期

在共抓大保护的格局下，建立健全生态补偿与保护长效机制尤为重要。目前，长江经济带的生态补偿机制建设有何进展？还存在哪些难啃的硬骨头？下一步努力的方向在哪里？

上游护好了一江清水，下游从中受益，上游付出的努力该如何补偿？反之，上游污染了水质，下游该怎么找上游算账？作为缓解生态保护与经济发展矛盾的重要手段，生态补偿机制有效化解了这一困境：要算好这本账，让保护环境的地方不吃亏、能受益、更有获得感。

多部门联合实施长江经济带生态修复奖励政策

日前，记者从财政部了解到，目前长江经济带“共抓大保护”机制建设进展顺利，通过搭建联防联控工作平台、实现激励和约束相结合，有效调动了地方各级政府推进生态环境保护和污染治理的积极性。

今年2月，财政部、原环保部、国家发改委、水利部联合启动实施长江经济带生态修复奖励政策，支持建立长江经济带生态补偿与保护长效机制。

中央财政以建立完善全流域、多方位的生态补偿和保护长效体系为目标，优先支持解决严重污染水体、重要水域、重点城镇生态治理等迫切问题。以生态环境质量改善为核心实施精准考核，强化资金分配与生态

保护成效挂钩机制，让保护环境的地方不吃亏、能受益、更有获得感。

针对长江流域有关省份机制建立和运行情况、承担的生态保护修复任务量等因素，去年年底，中央财政已预拨了30亿元奖励资金。到2020年，中央财政拟安排180亿元促进形成共抓大保护格局。

记者了解到，在跨省机制建设方面，云南、贵州、四川三省已签订赤水河流域横向生态补偿协议，相关省份间正积极开展协商，就推进长江流域省际生态补偿机制、签订补偿协议等工作开展前期沟通。在深入开展调研的基础上，确定建立生态补偿机制的具体办法。

在国家建立长江流域横向生态补偿政策引导下，江西目前与其上游湖北、下游安徽沟通协商，通过监测省界断面长江水质情况等，建立起上下游省份之间的生态补偿机制。江苏也在探索建立长江经济带跨省生态补偿机制，目前已跟安徽、浙江等省进行沟通。

#### 省内生态补偿机制正逐渐完善

省内生态补偿机制建设方面，长江经济带各省市也在加快探索。江苏、浙江、重庆的部分市县，就签署了横向生态保护补偿协议。

据了解，江苏省建立了覆盖全省的流域水环境质量双向补偿机制，全省共有补偿断面112个，其中沿江8市共有76个。按照“谁超标、谁补偿，谁达标、谁受益”的原则实行双向补偿：当断面水质超标时，由上游地区对下游地区予以补偿；当水质达标

时，由下游地区对上游地区予以补偿；滞流时上、下游地区之间不补偿。截至目前，江苏全省水环境区域补偿资金累计已近20亿元。补偿资金连同省级奖励资金全部返还地方，专项用于水污染防治工作，有效推动了区域水环境质量的改善。

江苏的区域补偿工作还向纵深发展，无锡、徐州、常州、苏州、南通、淮安等多地也参照省级补偿工作做法，在辖区范围内开展跨县（市、区）河流区域补偿。利用环境经济政策和价格杠杆改善跨界水体水质的做法，得到广泛应用。

目前，湖北省正在加快出台建立省内流域横向生态补偿机制的指导意见，筛选出保护任务突出、权责关系清晰的流域，先行建立生态补偿机制，指导相关市县签订流域上下游生态补偿协议，确保到2020年省内长江流域相关市县60%以上建立生态补偿机制。

记者从江西省财政厅了解到，今年1月29日，《江西省流域生态补偿办法》正式下发，基本保留了2015年出台的《江西省流域生态补偿办法（试行）》的内容，继续将鄱阳湖和赣江、抚河、信江、饶河、修河等五大河流以及长江九江段和东江流域等全部纳入实施范围，涉及全省所有100个建制县（市、区），2018年生态补偿资金规模将超过28.9亿元。

“生态补偿资金不能一拨了之。今年，江西将加强生态补偿资金使用绩效考核问效，建立监督检查或审计检查制度。”江西省财政厅地方财政管理处处长郭冠华表示。

省际生态补偿机制实质性进展有待加快

生态补偿机制的实施，有力调动了各地治水的积极性。

江苏省环保厅相关负责人表示，截至2017年年底，江苏省水环境区域补偿资金累计已超18亿元，开展区域补偿的跨界断面水质明显改善。2016年度66个补偿断面氨氮、高锰酸盐指数年均浓度较2015年度分别下降19.1%、1.5%。

制度带动观念转变，地方政府主动治污的积极性明显提高。

江苏省环保厅相关负责人表示，区域补偿工作开展以来，地方政府从回避、畏难到逐步接受、应对，再到想方设法主动改进工作，思想认识已逐步发生转变。从太湖流域第一年度补偿资金收缴困难重重、到各地基本能主动缴纳补偿资金，从各地互相攀比缴纳补偿资金的高低、到在补偿工作的带动下增强治污工程的针对性、提高治污投入、加大监管力度、改进断面水质，是明显进步。

不过，当前生态补偿机制的实施状况，距离“共抓大保护”的长远目标仍然存在差距，尤其是省际生态补偿机制，实质性进展还须加快。

水利部长江水利委员会相关负责人表示，目前长江上中下游生态补偿机制尚未建立，下一步要研究建立江河源头区、赤水河流域、汉江流域、蓄滞洪区等重点区域和重要饮用水源地保护、水土保持等重点领域生态补偿机制。研究建立跨流域调水和控制性水利水电工程影响补偿、洲滩行蓄洪运用补

偿等机制。

江苏省环保厅水环境管理处处长戢启宏认为，跨省生态补偿由于各省诉求不一致，会导致断面选择、污染指标选择的不一致、不确定，给实际工作的开展带来一定难度。另外，在关注水质的同时，还需从整体上关注水资源的调配与使用，建立协同机制。

探路生态补偿，呵护碧水东流

2018年6月9期总第825期

“共同打好污染防治攻坚战，加快建设美丽长三角。”日前召开的长三角地区主要领导座谈会上，生态环保联控化是重要议题。会议指出，要在建设生态屏障、改善区域水环境等方面进一步强化协同性，建立健全跨区域环境污染联防联控机制，打造与世界级城市群相适应的自然生态、人居环境和区域风貌。

联防联控污染，皖浙携手探路已多年。2012年起，在财政部、原环保部指导下，皖浙两省在新安江流域实施全国首个跨省流域生态补偿机制试点。“亿元对赌水质”的制度设计，一时间从新安江畔传向全国，成为新闻热点，并被社会持续关注。

6年多来，试点已开展两轮。今年4月，由原环保部环境规划院编制的《新安江流域上下游横向生态补偿试点绩效评估报告(2012-2017)》通过专家评审。该报告显示，试点实施以来，新安江上游水质为优，连年达到补偿标准，并带动下游水质与上游水质变化趋势保持一致。

新安江上下游坚持实行最严格生态环境保护制度，倒逼发展质量不断提升，实现了环境、经济、社会效益多赢

——2012年至2017年，新安江上游流域总体水质为优，千岛湖湖体水质总体稳定保持为Ⅱ类

5月30日，黄山市屯溪区，细雨霏霏，雾气笼罩下的新安江风光，如同水墨画卷。然而，连绵下雨，上游漂来的腐烂水草增多。当日下午，屯溪区城管局水上中队队长王骏和同事们冒雨从江心洲码头上船，往湖边水利枢纽一路巡查打捞水草及其他垃圾。王骏说，近年来中队装备大为改善，现有打捞船18艘，巡航距离增至13.4公里，覆盖面更广。

重点河面打捞是新安江生态补偿试点后开展的常态化工作之一，护一江碧水东流。新安江发源于黄山市休宁县境内的六股尖，干流总长359公里，三分之二在黄山市境内，平均出境水量占千岛湖年均入库水量近七成。新安江上游水质优劣很大程度上决定着千岛湖水质的好坏，关乎长三角生态安全。

时光回溯到2011年11月。财政部、原环保部等在新安江流域启动全国首个跨省流域生态补偿机制试点，设置补偿基金每年5亿元，其中中央财政3亿元、皖浙两省各出资1亿元。年度水质达到考核标准，浙江拨付给安徽1亿元，否则相反。

省际之间从未有过的“亿元对赌水质”模式由此开启，关于“谁会赔付”备受关注。水质是最好的答案。试点绩效评估报告显示，根据皖浙两省联合监测数据，2012年

至2017年，新安江上游流域总体水质为优，千岛湖湖体水质总体稳定保持为Ⅱ类，营养状态指数由中营养变为贫营养，与新安江上游水质变化趋势保持一致。评估专家组认为，新安江流域生态补偿机制试点以来，上下游坚持实行最严格生态环境保护制度，倒逼发展质量不断提升，实现了环境效益、经济效益、社会效益多赢。

试点呈现出从末端治理向源头保护、从项目推动向制度保护、生态资源向生态资本“三个转变”

——黄山市推进新安江流域综合治理，投入资金120.6亿元，实施污染治理、生态修复项目225个；全面推行河长制，设立新安江绿色发展基金

试点启动伊始，我省就把新安江流域综合治理作为建设生态强省的“一号工程”，并在市、县政府分类考核中，把黄山市单独作为四类地区，加大生态环保、现代服务业等考核权重。“这一决策，让我们进一步认识到保护生态环境就是保护生产力，坚定了我们保护生态的信心和决心。”黄山市主要负责同志表示。

两轮试点以来，中央财政及皖浙两省共计拨付补偿资金39.5亿元。黄山市推进新安江流域综合治理，投入资金120.6亿元，实施农村面源污染、城镇污水和垃圾处理、工业点源污染整治、生态修复工程等项目225个，并设立新安江绿色发展基金，促进产业转型和生态经济发展。

该市不断探索流域综合治理和生态保护新机制，在第一轮试点中做到垃圾保洁、

河面打捞、网箱退养等“六个全覆盖”，干流两岸风貌整治、农业面源污染整治、工业企业转型发展、城乡污水处理“四个强力推进”；第二轮试点中，全面推行河长制，设立绿色发展基金，定期举办新安江绿色发展论坛等。源头控污，该市近6年来累计关停污染企业170余家，整体搬迁工业企业90多家，优化升级项目超过500个；近3年来共否定外来投资项目180个，投资总规模达160亿元。

北京大学环境科学与工程学院教授、新安江流域生态补偿绩效评估专家组组长郭怀诚认为，第二轮试点呈现出从末端治理向源头保护、从项目推动向制度保护、生态资源向生态资本“三个转变”。

通过经济手段惩罚水质恶化的地区、奖励水质改善的地区，促进水环境进一步改善

——借鉴新安江试点经验，地表水断面生态补偿机制今年起全省实施

积累新安江试点经验后，我省首个省级层面的生态补偿机制2014年落地大别山。从当年起，省级设立大别山区水环境生态保护补偿资金2亿元。探索生态补偿机制，我省从今年起再迈大步伐，地表水断面生态补偿机制在全省推广。《安徽省地表水断面生态补偿暂行办法》今年1月1日起实施，借鉴新安江试点经验，采取“水质对赌”模式。办法明确，在全省建立以市级横向补偿为主、省级纵向补偿为辅的地表水断面生态补偿机制；将跨市界断面、出省境断面和国家考核断面列入补偿范围，实行“双向补偿”。

一季度全省地表水断面生态补偿结果日前出炉。全省共产生污染赔付金6800万元，生态补偿金4900万元。其中，污染赔付金支出较多的市是安庆、滁州、合肥、六安，分别支出1350万元、500万元、450万元、450万元。生态补偿金收入较多的市是阜阳、淮北、亳州，分别收入550万元、450万元、450万元。

省环保厅有关负责人表示，随着生态补偿暂行办法实施，通过经济手段惩罚水质恶化的地区、奖励水质改善的地区，以此督促各市进一步加大水污染防治力度，促进水环境进一步改善。按照6月2日在上海召开的长三角区域水污染防治协作小组第三次工作会议要求，我省将和沪苏浙一起坚持上下游联动、水岸联治，有效治理水污染，加强水源地协同保护，确保流域水体水质持续改善，确保广大人民群众始终喝到好水、放心水。

上中下游协作加强管理 沿江省市合力推进长江大保护

2018年6月10期总第826期

共抓大保护，不搞大开发。推动长江经济带发展是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策，是关系国家发展全局的重大战略。有关部门单位和沿江省市牢牢坚持“把修复长江生态环境摆在压倒性位置”，做了大量工作。从即日起，本版将刊登“美丽中国·长江大保护”系列策划，从构建协同保护机制、建立生态补偿制度、

完善司法协作体系等方面，展现我国为保护长江所做出的努力、所取得的进展。

长江，拥有着独特的生态系统，是我国重要的生态宝库。

今年4月，习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上指出：“长江经济带不是一个个独立单元，要树立一盘棋思想。”如何打破地区、部门藩篱，树立一盘棋思想？怎样跨越行政区划，实现共抓大保护？

从规划到行动，为协同保护打下基础。长江大保护，规划先行。2016年，《长江经济带发展规划纲要》印发。去年7月，《长江经济带生态环境保护规划》发布，提出了建设和谐长江、健康长江、清洁长江、优美长江、安全长江等五个方面主要目标和19项主要指标——到2020年，要实现长江经济带区域生态环境明显改善，生态系统稳定性全面提升，河湖、湿地生态功能基本恢复，生态环境保护体制机制进一步完善；地表水质量国控断面（点位）达到或优于Ⅲ类水质比例达到75%以上，劣Ⅴ类比例小于2.5%，地级及以上城市集中式饮用水水源水质达到或优于Ⅲ类比例达到97%以上。

一系列规划出台，为长江生态环境建立协同保护体制机制打下基础。从规划到行动，相关部委密集出台举措，长江经济带全流域、跨地区事务协调机制正逐步建立、加强。

国家发改委官方网站显示，2016年12月，推动长江经济带发展领导小组办

公室会议暨省际协商合作机制第一次会议召开，重庆、四川、云南、贵州签署长江上游地区省际协商合作机制协议，湖北、江西、湖南签署长江中游地区省际协商合作机制协议和长江中游湖泊保护与生态修复联合宣言。长江生态环境的保护，是省际协商合作机制的重要内容。

5月31日，生态环境部新闻发言人刘友宾在例行新闻发布会上介绍，“三线一单”工作开局良好，力争在今年年底前基本完成长江经济带及上游相关省（市）编制工作。所谓“三线一单”，是指“确立资源利用上线、生态保护红线、环境质量底线，制定产业准入负面清单”，这项工作是《长江经济带生态环境保护规划》中明确要求的。有了这“三线一单”，各地的长江大保护就有了统一的尺子。

“经过长期治理和保护，长江流域水资源与水生态保护体系逐步构建，废污水排放总量增速趋缓。为做好长江流域水生态环境保护与修复顶层设计，今年水利部长江水利委员会按照《长江经济带发展规划纲要》《长江流域综合规划（2012—2030年）》组织研究制定了《长江流域水生态环境保护与修复行动方案》《长江流域水生态环境保护与修复三年行动计划（2018—2020年）》，拟全面开展长江流域水生态环境保护与修复工作。”长江委相关负责人向记者透露。

共抓大保护，也体现在一系列督促检查行动的重拳出击上。记者从生态环境部了解到，今年5月起，生态环境部组

成 150 个督查组，对长江经济带固体废物非法倾倒情况现场摸排核实，一批挂牌督办案件被曝光。此前的 2016 年，原环保部还会同沿江 11 省市，共同组织开展了饮用水水源地环境保护执法专项行动；今年年底前，长江经济带 11 省市将全面完成县级及以上城市水源地环境保护专项整治。

上中下游协作，沿江省市合力推进保护

一江清水浩荡东流，离不开上中下游的协作。长江流域河湖密布、支流众多，上游意识、中游任务、下游作用都落实到位，才能形成合力。随着一系列顶层设计的出台和完善，沿江省市越来越意识到加强协作的重要性，从生态系统整体性和长江流域系统性着眼，合力推进长江保护。

重庆巫山培石断面位于长江鄂渝缓冲区，是长江流经重庆进入湖北的省界断面。重庆市水环境监测中心的工作人员会定期在该断面现场采样，并将采样时间、现场测定参数值以及照片通过手机应用程序实时输入管理系统。

重庆是长江上游重要生态屏障。今年 4 月，重庆、贵州两地签署合作框架协议，决定协同推进长江上游流域生态保护与生态修复。为加强跨省界河库管理保护工作，重庆多个区县主动衔接四川、湖北、湖南相邻市县，探索跨省市流域综合联动治理。

湖北是南水北调中线工程水源区和三峡大坝所在地，是长江流域重要水源涵养地和国家重要生态屏障。

记者从湖北省发改委了解到，2018 年，湖北将积极创新体制机制，深入推进长江中游省际协商合作，力争在生态保护合作方面取得实质性进展。

太浦河是太湖流域一条重要河流，因沟通太湖和黄浦江而得名，流经苏浙沪三地。江苏省环保厅相关负责人表示，目前太浦河的水资源保护、水质监测、应急管理等方面，都建立了省级联防联控机制。

江苏地处长江下游，长江沿岸经济发达，企业、人口分布密集。5 月 30 日，记者从江苏召开的全省长江经济带发展工作推进会上获悉：“江苏将探索建立省际协商合作机制，磋商解决跨区域基础设施、流域管理、环保联防联控等问题。”

建立健全跨部门、跨区域协调机制

记者从生态环境部获悉，近年来，长江经济带环境保护工作取得积极进展，但部分区域保护形势依然严峻，一些地区饮用水水源保护区划定不清、边界不明、违法问题多见，非法转移倾倒固体废物、危险废物案件呈多发态势。

如何更有效地对长江生态环境进行修复？需要把握长江生态系统自身特点，建立健全生态环境协同保护体制机制。

“当前，长江流域水生态环境状况虽有所改善，但与美丽中国的建设目标仍有较大差距，加之上中下游生态补偿机制尚未建立，均对长江流域水生态环境保护提出了更严峻挑战。”长江委相关负责人表示，“长江经济带作为流域经济，涉及水、路、港、岸、产、城和生物、湿地、环境

等多方面，是一个整体，必须全面把握、统筹谋划。面对‘共抓大保护’的要求，要进一步完善流域管理与区域管理相结合的管理体制，建立健全跨部门、跨区域协调机制，建立流域信息共享机制，完善公众参与机制，形成合力，系统治理。”

生态环境部水环境管理司有关负责人透露，生态环境部在长江经济带积极推动区域协同联动，通过研究建立规划环评会商机制、建设统一的生态环境监测网络、推进生态保护补偿等，不断创新上中下游共抓大保护路径，完善生态环境协同保护机制。下一步，将按照机构改革和生态环境保护综合执法改革有关要求，深入推进长江流域生态环境监管体制改革，建立和完善流域统筹、河（湖）长落实的制度体系，组建流域生态环境监管执法机构，实现流域生态环境统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法。

此外，加强流域立法的呼声也很强烈。长江委相关负责人建议，尽快推动相关立法，加快推进《长江保护法》立法进程及水资源保护、水工程联合调度、岸线利用等相关配套法规的出台实施。

复旦大学特聘教授陈家宽建议，成立跨部门、跨行政区域的强有力管理协调机构；建立我国长江流域自然保护区群，组建相应协调和管理机构；同时，实施长江流域湿地的生态修复重大工程，优先抢救性保护生态良好的长江支流。

江西：拒 300 余个项目 东江源区确保清流送粤港

2018 年 6 月 11 期总第 827 期

“我住东江源，君居东江尾；相隔千万里，同饮东江水。”6月5日，记者从江西省环保厅获悉，为了保护东江源区生态环境，送粤港同胞一江清水，该省严格准入、把住源头，仅2017年，东江源区就拒绝可能对水质造成污染的投资项目300余个。根据监测结果，东江流域我省出境水质均达到或优于Ⅱ类水质标准要求，稳中向好。

东江是珠江水系三大河流之一，源头区域涵盖我省赣州市龙南、安远、定南、会昌、寻乌5个县，源区流域面积约占东江全流域面积的十分之一，源头水质直接关系到整个东江流域生态环境和粤港用水安全，是名副其实的“生命之水”。

2016年10月，在生态环境部、财政部等国家部委的支持帮助下，赣粤两省签署了《东江流域上下游横向生态补偿协议》，正式实施东江流域上下游横向生态补偿试点工作，补偿期限暂定3年，江西省和广东省共同设立东江流域水环境横向补偿资金，每年各出资1亿元。赣粤两省还在东江流域上下游联合监测、执法、应急、信息共享等方面积极开展相关工作，建立多层次、多部门的横向对接、协商机制，共同推进生态补偿工作。

针对东江源存在水质维稳压力较大、生态环境较为脆弱、环保基础设施滞后、

流域环境监管能力不足等突出问题，江西省制定了《东江流域生态环境保护 and 治理实施方案》，从污染治理、生态修复、水源地保护、水土流失治理和环境监管能力建设等方面实施东江流域生态环保和治理工程项目，计划财政资金总投入 15 亿元。目前，已到位财政生态补偿资金 8 亿元，全部安排到工程项目上，各计划工程项目均有序推进。江西省还持续保持对东江源区环境违法行为打击的高压态势，做到举报必查、违法必究。

江西省以改善东江源区生态环境质量为核心，大力实施生态环境保护和治理工程项目，取得了东江流域上下游横向生态补偿工作的阶段性成效。东江源区已逐步实现产业结构调整和发展方式的转变，利用生态优势，以绿色发展引领东江源区经济社会的转型跨越发展，整合资金推广生态农业技术，加大低产林转产，扶持种植杉木、油茶、猕猴桃等林木果品，源区生态产业面积达 23.6 万亩。东江源区各县通过实施生态补偿、国家水土保持重点建设、农村环境综合整治、乡镇污水处理厂及管网建设等一系列的工程项目，源区环保基础设施进一步完善，源区整体生态环境进一步改善。

甘肃全面建立河长制启“一河一策”  
探河湖生态补偿机制

2018 年 6 月 12 期总第 828 期

13 日，甘肃省水利厅副厅长王勇在

甘肃省人民政府新闻办新闻发布会上介绍说，目前，甘肃河长体系已全面建立，共设置河长 26138 名。已编印甘肃省河湖名录、河长名录、河长制工作手册，印发实施省级河流“一河一策”方案、河湖健康评估技术大纲、河道采砂规划等。还将探索建立河湖生态补偿机制，推动水资源保护、水污染防治、水环境改善、水生态修复等工作任务。

王勇介绍，甘肃已全面建立了由党委、政府主要负责同志担任总河长的“双河长”工作机制和覆盖所有江河、湖泊、洪水沟道的省、市、县、乡、村五级河长体系。部分地区还将人工湖、水库、淤地坝、重点骨干渠道纳入河长体系，同步建立了湖长制、库长制、渠长制。

“巡河监督已成为常态。”王勇说，截至 2018 年 5 月底，该省级总河长、河长巡河 17 人次，省、市、县、乡、村五级河长巡河 5.7 万多人次，河长巡河履职步入常态化。同时，全省各级党委、政府将全面推进河长制工作落实情况纳入年度考核，各级党委、政府督查室将河长制工作列为重点督查督办事项。

对于省级河流，除了实施“一河一策”方案，甘肃还建立了河湖水资源、水功能区等“一河一档”基础信息，启动了河湖水域岸线规划利用、河湖生态空间确权划界、水文监测站网优化建设、水域岸线管理保护办法等规划方案编制工作、各项基础工作进展顺利。

王勇说，河湖管护初见成效。目前，

全省已关停违法违规采砂场 699 家，取缔封堵非法排污口 215 个，关闭砂石料场 144 家，整治黑臭水体 14 条，黑臭水体消除比例达 82.35%，累计清理河道 2800 多公里，清理河道垃圾 120 多万吨，疏浚河道 6200 多公里，拆除非法建筑物 8340 座。

为了巩固拓展河长制成效，王勇介绍，甘肃还将按期全面建立湖长制，按照当地湖泊实际，进一步完善湖长体系，落实湖长职责，创新管护方式，构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制，确保在 2018 年底前全面建立湖长制。

与此同时，甘肃还将建立和完善公众参与平台，畅通公众参与群众监督渠道，通过聘请社会监督员、设立“民间河长”等方式，引导和鼓励公众参与河湖管理保护、监督和宣传，让全社会关爱河湖、珍惜河湖、保护河湖。

山东省将健全耕地保护补偿激励机制，推行永久基本农田保护“田长制”

2018 年 6 月 13 期总第 829 期

日前，山东省政府出台创建国土资源节约集约示范省实施意见，将强化耕地保护，健全耕地保护补偿激励机制，推行永久基本农田保护“田长制”，实施土地综合整治，探索多种治理模式，解决建设用地规模与耕地占补平衡矛盾突出的问题。

据山东省国土资源厅相关负责人介

绍，2014 年～2016 年，山东省全省共审批建设用地 110.9 万亩，其中新增建设用地 95.6 万亩。用地规模虽逐年减少，但总量仍然较大。目前，山东省耕地占补平衡库存数量为 40.9 万亩，仅能满足近 2 年需求。耕地后备资源少，新增补充耕地能力不足 100 万亩，仅能满足未来 5 至 6 年占补平衡需要。尤其是新旧动能转换综合试验区矛盾更为突出，济南、青岛两市在本地已无法实现耕地占补平衡，建设用地规模与耕地占补平衡的矛盾十分突出。

据悉，山东省将进一步促进耕地质量、数量和生态“三位一体”保护。完善耕地保护机制，健全耕地保护补偿激励机制，推行永久基本农田保护“田长制”；实施土地综合整治，探索多种治理模式，拓宽融资渠道，引进社会资本，有序推进土地综合整治工作；改进耕地占补平衡管理，研究制定健全耕地指标储备库、补充耕地指标省级统筹机制、跨地区补充耕地指标利益调节机制。

陕西省山水林田湖生态保护修复工程被肯定

2018 年 6 月 14 期总第 830 期

记者昨日从陕西省国土资源厅获悉，陕西省开展的山水林田湖生态保护修复试点工程获得自然资源部来陕调研组一行的肯定。

2016 年，财政部、国土资源部、环境保护部在全国部分省开展山水林田湖生

态保护修复工程试点，陕西省被纳入国家试点范围，重点开展黄土高原山水林田湖生态保护修复试点。试点分为南北两大片区。北部片区以延河流域为骨架，涉及延安市 6 个县区，总人口 127.12 万人，进行延河流域水土流失和长城沿线荒漠化治理。南部片区以石川河流域为骨架，涉及铜川市 4 个区县和富平县，总人口 166.5 万人，主要解决石川河水资源短缺问题及综合治理废弃矿产地。在项目实施过程中，我省通过创新黄土高原生态保护修复投入机制、重点生态区域保护与补偿机制及黄土高原生态保护修复监督考核机制三项机制，着力打造了包括杏子河流域水土共保共治工程、石川河流域上下游水生态协同保护修复工程、照金废弃煤矿生态修复与遗址公园建设工程等亮点工程。通过实施水土流失综合整治与区域生态保护修复工程、水资源保护与综合利用工程、废弃矿山综合整治与生态修复工程、荒漠化土地生态修复工程、农村面源污染综合整治工程、农田生态功能提升工程、能力建设工程七大工程，有效改善了试点区域生态环境。

调研组对陕西省山水林田湖生态保护修复工程试点工作给予了充分肯定和高度评价，认为陕西省在多渠道筹措社会资金、减轻财政资金压力等方面的经验值得借鉴。

中国 - GEF 项目引导西部将生态补偿金用在刀刃上

2018 年 6 月 15 期总第 831 期

近年来，生态补偿机制在中国越来越受到政府的重视和群众的欢迎。如何使生态补偿资金发挥最大的生态效益和社会效益？中国 - 全球环境基金（GEF）土地退化防治伙伴关系第二阶段的“中国西部适应气候变化的可持续土地管理项目”在陕西礼泉县和甘肃平凉崆峒区开展土地退化防治最佳生态补偿相关示范，为生态补偿方式探路。

陕西省 GEF 项目办与陕西省水土保持局合作，利用陕西省水土保持补偿资金 496 万元，在礼泉东坪村完成综合治理 729 公顷，进行村容村貌美化，修建蓄水池、排污渠、污水净化池，利用 GEF 项目资金建设御杏生态园，推广绿色栽培技术措施，扩大宣传，保证了御杏品质，提升了品牌知名度，支持发展生态旅游和农家乐，靠特色、靠差异化发展提高农户经济收入，使当地生态环境明显改善，群众年均收入由 2014 年的 12300 元提高到 2017 年的 15000 元，提高 22%。自 2018 年开始，陕西省还鼓励和引导社会力量与水土流失区广大群众积极参与水土保持工程建设，创新水土保持工程建设管理和投入机制，充分发挥财政资金撬动作用，加快推进水土流失治理。

甘肃省 GEF 项目办统筹项目赠款资金，国家扶贫资金以及水源地保护等专项

资金，在平凉市崆峒区柳湖乡新里村开展以流域土地退化防治及替代生计活动，由村级统一修建温室大棚并采用承包经营。自2016年以来，新里村整合GEF项目援助资金、国家扶贫资金等专项资金共计1200万元，建立温室大棚150个，将生态补偿与扶贫结合，并通过技术帮扶提高生产效益。如今，每个大棚年纯收入可达3万元。村里的群众年纯收入由2014年的4700元提高到2017年的6800元，提高45%，真切地感受到了生态补偿的作用和效果。这种做法极大地调动了全村群众参与土地退化防治的积极性，加速了脱贫致富的步伐。

高要推出“公益林补偿收益质押+个人信用担保”贷款

2018年6月16期总第832期

高要区积极探索“绿色金融+生态补偿机制”。继今年4月初，全省首笔生态公益林补偿收益权质押贷款在高要区成功发放后，近日，高要区再次创新，推出“公益林补偿收益质押+个人信用担保”贷款，推动该区公益林补偿收益权质押贷款业务迈上新台阶。

高要区禄步镇的林农梁广来承包了1062.9亩公益生态林，为了盘活资产、实现盈利，他急需一笔资金解决松树的种植问题。高要邮储银行了解情况后，主动服务，开创性地采取“公益林补偿收益质押+个人信用担保”的业务模式，扩大了抵

质押品担保范围，提高林业经营主体的融资额度。日前，20万元的公益林补偿收益权质押贷款发放到了梁广来手上。梁广来高兴地表示：“有了这笔贷款，我扩大经营，盘活好公益林就很有底气了。”

中国邮政储蓄银行肇庆市分行高要区支行副行长石全耀表示：“通过人民银行高要支行的指导，我们这次创新了‘个人信用担保+公益林补偿款担保’双重担保模式，从原有的10万元（授信额度）增加到20万元。这是一次通过组合担保模式下开展的公益林补偿收益权质押贷款的有效创新尝试”。

据了解，生态公益林补偿收益权质押贷款在高要区的成功落地与推广，形成了“高要模式”并在肇庆得到复制推广。截至5月底，全市已有5个县（市）区办理了公益林补偿收益权质押贷款，共发放贷款8笔，金额58.4万元。

洛阳市出台水环境质量考核暨生态补偿办法

2018年6月17期总第833期

近日下发的《洛阳市2018年水环境质量考核暨生态补偿办法》（以下简称《办法》）提出，将按照“谁污染、谁赔偿，谁治理、谁受益”的原则，对出现水环境风险的县（市）区，除考核扣分外，另外扣收相应的生态补偿资金。

《办法》指出，城市区市级地下水型集中式饮用水水源地每出现1个水质达到

类及以上的，给予水源地所在城市区生态补偿 20 万元；陆浑水库市级地表水型集中式饮用水水源地水质为 Ⅲ 类以上的，给予嵩县生态补偿 20 万元。

城市区市级集中式饮用水水源地水质每下降一个类别，扣收水源地所在城市区生态补偿 200 万元；栾川县汤营断面水质不达标时，扣收嵩县、栾川县生态补偿各 100 万元。

在县级集中式饮用水水源地方面，每出现 1 个水质为 Ⅳ、Ⅴ 类的地下水集中式饮用水水源地或 Ⅲ 类的地表水集中式饮用水水源地，给予县（市）生态补偿 20 万元。当月单个集中式饮用水水源地水质每下降一个类别，扣收所在县（市）生态补偿 200 万元。

在水环境风险防范方面，当月凡发现河流水质出现有毒有害污染物超标现象，除承担当地和下游县（市）区经济损失外，一次性扣收生态补偿 200 万元。在城市建成区范围内，主要河渠每发现一处黑臭水体（坑、塘）或排污口的，对城市区政府（管委会）扣收生态补偿 50 万元。次月排污口仍未整改到位的，继续扣收。

根据《办法》要求，对单月水环境质量不达标的县（市）区，由市政府公开约谈辖区政府分管领导；对连续 2 个月水环境质量不达标的县（市）区，由市政府约谈辖区党政主要领导；对连续 3 个月水环境质量不达标的县（市）区，除公开约谈其党政主要领导并向市委、市政府写出书面检查外，对该县（市）区水污染防治攻

坚评先评优实行“一票否决”。

水环境质量考核结果作为水污染防治、生态环境建设体系考核的重要内容，同时纳入各县（市）区生态文明建设目标评价考核、绩效考核，作为市委、市政府对各县（市）区领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据，并向市委组织部、市纪委（监察委）备案。

济南南山生态补偿方案确定 促进脱贫攻坚

2018 年 6 月 18 期总第 834 期

“绿水青山就是金山银山”，为实现济南南部山区生态文明建设与脱贫攻坚、改善群众生产生活水平有机结合，济南制定《济南市南部山区生态补偿实施方案》。

明确 2018 年，以政府为主导，统筹资金政策，对南部山区生态补偿加大财政支持力度，扶持一批生态建设重点项目。同时将生态补偿与脱贫攻坚工作紧密结合，多渠道促进群众增收，进一步改善人居环境。重视林地、水流、耕地、山体等生态资源保护，通过生态补偿促进南部山区整体生态环境质量提升。

到 2020 年，通过科学实施生态系统价值、生态保护成本、发展机会成本研究分析，提出公平公正、切实可行且覆盖全要素的南部山区生态补偿标准，探索实现区际间生态补偿要素流动互通，构建横向生态补偿机制；在南部山区划定并严守生态保护红线，建立与生态保护红线相匹配

的动态生态补偿机制；以生态补偿促进脱贫攻坚取得成效，让贫困群众深切感受到“绿水青山就是金山银山”。

主要任务：

(一) 实施重点领域生态补偿。

1. 林地生态补偿。南部山区公益林(不含国有林场公益林)补偿标准在国家规定的15元/亩·年补偿标准基础上，2018年提高至30元/亩·年，2019年提高至50元/亩·年，自2020年起提高至70元/亩·年。生态补偿资金用于生态脱贫攻坚、生态公益岗、生态治理与修复项目、生态经济发展和补偿集体经济组织成员等，其中用于补偿集体经济组织成员的部分不得低于资金总额的50%。(牵头单位：市林业和城乡绿化局；责任单位：市财政局、市南部山区管委会)

2. 水源地横向生态补偿。探索建立历下区、市中区、槐荫区、天桥区、历城区和济南高新区等生态受益区对南部山区的横向生态补偿资金转移支付制度，按照受益区财力和受益程度综合测算横向生态补偿资金额度。建立区际间生态补偿协商机制，探索建立对口协作、产业转移、贫困人口对口扶持、人才培养、共建园区等多元补偿方式。(牵头单位：市城乡水务局、市财政局；责任单位：市南部山区管委会、相关区政府)

(二) 支持生态产业发展。

1. 支持发展生态农业。在新建绿色农业生产示范区内，实施节水、减肥、控药、清洁田园措施。一是减少化肥用量。全面

实施测土配方施肥，启动生物有机肥补贴，对已登记的商品生物有机肥、微生物菌剂投入品按照最高不超过供价30%的标准给予补贴。二是控制农药用量。实行病虫害专业化统防统治、新型农药补贴等措施控制农药用量，对列入目录的生物制剂和高效、低毒、低残留化学农药以及新型剂型等新型农药按照最高不超过购买金额50%的标准给予补贴。三是开展清洁田园建设。清除田间地头农业生产废弃物，开展废弃农膜和化学投入品回收等工作，落实1个项目主体建设1处化学废弃物收集点和1个绿色农业生产示范区建设1处综合处理点的要求，每处按照最高不超过0.5万元的标准给予补贴。(牵头单位：市农业局；责任单位：市南部山区管委会)

2. 支持发展乡村生态旅游。依据南部山区旅游规划，对允许发展乡村旅游的村庄集群，因地制宜、梯次推进生态型乡村旅游集聚带建设。每年重点扶持1—2个乡村旅游集聚带，并完善旅游经营性设施。(牵头单位：市旅发委；责任单位：市南部山区管委会)

3. 支持发展碳汇经济。加快发展碳汇经济，支持南部山区开展碳汇开发和参与碳汇交易。(牵头单位：市发改委、市南部山区管委会)

(三) 加强生态修复与治理项目建设。

1. 根据我市重点项目建设推进管理有关规定，对符合申报标准且有利于南部山区生态保护的项目优先列入市级重点项目，纳入审批绿色通道管理。(牵头单位：

市发改委；责任单位：市南部山区管委会)

2. 加强南部山区重点渗漏带保护与修复。实施“泉泸—钱家庄”和“店子—二仙”重点渗漏带生态修复，保护恢复重点渗漏带的渗透补给功能。禁止新建、扩建、改建影响地表水渗漏的建设项目；对正在开发建设的项目，建设单位应采取修改工程设计方案和工程技术手段、控制建设范围等措施，减少和降低对重点渗漏带的影响；已开发建成项目，要采取生态修复或逐步迁建等措施，减少和降低对重点渗漏带的影响。(牵头单位：市城乡水务局；责任单位：市南部山区管委会)

3. 加强小流域治理和水土流失治理。按照预防保护、生态自然修复和综合治理并重的原则，以小流域为单元，在三川上游开展水土保持清洁小流域建设，实施综合治理、生态自然修复、面源污染防治、垃圾处置及沟(河)道边综合整治。在南部山区国家级水土流失重点治理区，每年完成治理水土流失面积不少于10平方公里。(牵头单位：市城乡水务局；责任单位：市南部山区管委会)

4. 加强荒山造林和森林防火基础设施建设。将南部山区荒山造林补助标准提高至1500元/亩。制定科学规划，尽快完成“4.17”森林火灾山体植被恢复。加强森林防火通道建设，科学设置防火通道、隔离带和瞭望塔等，实现林区交通道路微循环。实施重点林区引水上山工程，加强森林防火蓄水池和小塘坝建设，有效收集雨水，实现蓄水抗旱、涵养水源、防火、

农灌等多种功能。(牵头单位：市林业和城乡绿化局；责任单位：市城乡水务局、市南部山区管委会)

5. 加强生活污水处理基础设施建设。在南部山区实施集中式和分散式相结合的污水处理基础设施建设，在仲宫、柳埠、西营三镇(街道)驻地建设规模化污水处理厂，集中处理生活污水；对靠近镇(街道)驻地且具备接入条件的村庄，污水接入镇(街道)驻地统一处理；远离镇(街道)驻地、沿峪沟分布的村庄群，在村域联建集中式污水处理设施；远离镇(街道)驻地、位置独立、居住集中的村庄，在村内建设集中式污水处理设施；居住分散的村庄，在村内建设分散式污水处理设施。2018年完成仲宫街道驻地及卧虎山水库周边村庄污水治理；2019年完成柳埠街道、西营镇驻地及锦绣川水库周边村庄污水治理。对南部山区生活污水处理设施建设和污水收集管网建设有关项目，要积极争取国家和省环保资金支持。(牵头单位：市城乡水务局；责任单位：市环保局、市南部山区管委会)

6. 深入开展农村环境综合整治。启动农村环境综合整治三年行动计划，推进南部山区“五化”工程(硬化、绿化、亮化、美化、净化)全面提质，巩固提升南部山区城乡环卫一体化示范区建设成果。(牵头单位：市城管局、市城乡建设委、市城乡交通运输委、市城乡水务局、市林业和城乡绿化局；责任单位：市南部山区管委会)。实施南部山区农村环保整治项目，

提高农村环境质量。(牵头单位:市环保局;责任单位:市南部山区管委会)

7. 开展 25 度坡以上村庄生态搬迁,拓展生态保护空间。以政府为主导,充分尊重村民意愿,通过市场化运作、政府补贴与配套政策相结合方式,采取土地置换、流转、投资入股等多种措施,逐步引导 25 度坡以上村民向城镇和重点发展的中心村聚集安置。同时,加大教育、卫生、商业、环保、交通等公共基础设施建设,保障村民生活质量。(责任单位:市南部山区管委会)

8. 加大历史文化传统村落保护力度。建立完善传统村落名录,维护传统村落现有格局。保护传统村落内自然植被、山体绿化、河流水系及河塘沟渠,维护好与传统村落相互依存的自然景观和环境。全面调查传统村落内传统建筑分布情况,制定历史建筑保护修缮计划,加快传统村落内文物建筑修缮修复工作,对村庄内的建筑形式、色彩等提出具体要求,对景观破坏较大的房屋予以拆除。深入挖掘传统村落资源禀赋优势,积极发展特色旅游、健康养老、文化创意、户外运动、民俗展示等产业,激发传统村落活力,促进农民增收。(牵头单位:市城乡建设委;责任单位:市南部山区管委会)

(四)以生态补偿推动脱贫攻坚。多渠道开辟扶贫公益岗位,整合南部山区护林员、保洁员、河道员等生态公益岗位,优先聘用符合行业要求的贫困人口。实施南部山区生态修复与治理项目建设时,尽

可能面向当地贫困人口和群众提供劳务用工就业机会,千方百计促进贫困群众增收,推进扶贫及各项惠民政策向南部山区倾斜。(责任单位:市扶贫办、市就业办、市南部山区管委会)。

河北:综合治理带来多重效益

2018 年 6 月 19 期总第 835 期

2016 年 12 月,河北省成为首批国家山水林田湖生态保护修复试点省份。按照财政部、原国土资源部、原环境保护部联合印发的《关于推进山水林田湖生态保护修复工作的通知》精神,在“山水林田湖草是一个生命共同体”理念的指导下,河北省在张家口、承德和涞水、易县开展了山水林田湖草生态保护修复试点工作。

完成和在建项目 70 个,治理河流 88.81 公里,增绿 28 万亩

近日在易县与涞水交界处,拒马河水清澈见底。河道两侧,柳树、松树郁郁葱葱。保定市政府相关负责人介绍,以前,拒马河的水比较浑浊,现在的好水质得益于涞水县野三坡拒马河(易县与涞水交界处至北京界)综合整治工程的实施。

绿化 442.5 亩、土地生态治理 678 亩、河道清淤与防渗 1017 亩、河道护岸建设 1107 亩、增设临时砂石坝 7 处……涞水县野三坡拒马河综合整治工程统筹考虑了山水林田湖草等多种要素。2016 年,该工程被列入国家生态保护修复试点。

“该项目总投资 3.3 亿元,目前已经

完工。国家补贴的 2795 万元，已拨付项目主管单位。”省财政厅相关负责人介绍。

人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树和草。“山水林田湖草是一个生命共同体，相互影响，相互制约。相比过去单纯治山治水，山水林田湖草统筹治理，带来了更显著的生态、经济效益。”保定市政府相关负责人表示。

省财政厅相关负责人介绍，按照国家《关于进一步修改完善山水林田湖生态保护修复试点工程实施方案的通知》要求，河北省组织张家口、承德、保定市筛选出拟于 2017—2018 年度实施的项目 75 个，连同已确定的 2016 年度项目，共有 154 个项目纳入生态保护修复试点实施方案。

截至 4 月底，河北省完成和在建的生态保护修复试点项目达 70 个，共修复毁损山体 1462.5 亩，新增水土流失综合治理面积 91.6 平方公里，河流生态综合治理 88.81 公里，新增绿化面积 28 万亩，农业面源污染治理面积 2.76 万亩，湿地修复与保护面积 6.39 万亩。

聚焦重点区域、重点项目，各部门协调联动，集中力量抓实施

近日，在围场满族蒙古族自治县哈里哈乡钓鱼台湿地附近的伊逊河河道旁，清清的河水、湖泊，碧绿的山坡，成片的草场，构成了一幅美丽的山水画卷。

2016 年被确定为生态保护修复试点以来，承德市选取围场、丰宁、滦平作为示范区，推动率先突破，打造样板示范。

“借鉴先进做法，我们引进了德国的‘拟自然’理念进行河道整治。”承德市财政局局长栾志宏说，借鉴美国黄石公园成立“大黄石协调委员会”的做法，承德市于 2016 年成立了生态保护修复试点工作领导小组。

“生态保护修复工程试点由财政部门牵头，各相关部门配合，改变了以往‘九龙治水，各自为战’的工作格局。”省财政厅副厅长马学告诉记者，为推动试点工作顺利进行，河北省成立了生态保护修复试点工作领导小组，领导小组办公室设在省财政厅。同时建立了省直部门联席会议制度，财政、国土、环保、发改、农业、水利、林业、住建、安监等部门为成员单位，统筹协调、指导、推进全省生态保护修复试点工作。张家口、承德、保定市也分别成立了试点工作领导小组。

按照国家相关要求，河北省突出重点、打造亮点，围绕“一线（绿色奥运廊道）”“一弧（与北京接壤的弧形地带）”“两水系（官厅、密云水库上游水系）”和“拓展治理区（对‘一线、一弧、两水系’生态环境起保障作用的区域）”的总体布局，聚焦重点区域、重点项目，集中力量抓实施。

创新体制机制，多方筹集资金，加快生态环境修复

近日，在赤城县白河水系干流白河岸边，柳林屯村被雕花围墙环绕，青堂瓦舍的民居整齐排列着。村内污水处理、垃圾桶、公厕等设施一应俱全，环境优美。

“村里环境改善归功于小流域综合治

理。”该县财政局相关负责人介绍，小流域综合治理就是一个微缩版的生态修复工程。

为全方位、多角度推进山水林田湖草生态保护修复试点工作，省财政厅积极创新运行模式和管理机制，建立多元化生态补偿机制、生态环境共建共享机制、自然资源资产产权制度、“红线”管理机制及运行管护长效机制等，取得了明显成效。

在建立生态环境共建共享机制方面，河北省与北京市联合开展了密云水库上游小流域综合治理工程。小流域综合治理包括水土流失治理、污水垃圾治理、河道整治等。

在建立多元化生态补偿机制方面，承德、张家口市持续推进密云水库上游稻田改旱田工程。两地累计争取北京市补偿资金 6.06 亿元，其中补偿承德市 4.43 亿元，共实施了 7.1 万亩稻田改旱田工程，年均节水 4376 万立方米，年减少化肥使用 1.1 万吨、农药使用 89 吨。

同时，河北省还对相关专项资金进行了整合使用。“各级财政用于高标准农村环境整治、水污染防治、矿山地质环境治理等相关的专项资金，按照职责不变、渠道不乱、资金整合、打捆使用的原则，支持生态保护修复试点项目。”省财政厅经济建设处处长李毅说。

为筹措更多生态保护修复资金，河北省鼓励各市创新投融资机制，支持符合条件的项目采取 PPP 模式，加大对生态保护修复的资金投入，加快生态环境修复步伐。

承德市通过 PPP 模式，仅丰宁潮河上游“一主四副”河道综合治理项目，就撬动社会资本 3.99 亿元参与项目建设。

在项目管理方面，承德等地运用台账式管理模式，每个试点项目在实施前、实施中、实施后不同阶段，都准确记录 18 项基础信息、10 组对比照片、16 项跟踪指标及全套文件资料，图文并茂记录试点项目进展，反映项目建设成果。