

长江经济带生态保护补偿机制的进展与建议

赵子君, 俞海

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】近年来, 多份关于推动建立长江经济带生态保护补偿机制的文件相继印发, 具有以下特点: (1) 通过生态补偿资金分配与生态环保工作成效的挂钩机制, 调动地方政府生态环保工作积极性; (2) 赋予地方政府充分自主权, 鼓励地方政府依托各自特点开展生态补偿模式探索; (3) 完善投入机制, 集中力量解决最突出的生态环保问题; (4) 鼓励建立市场化、多元化的生态补偿机制, 激发地方落实生态环保工作的内生动力。根据长江经济带沿线各省市对生态补偿机制的探索实践, 发现在一些环节存在不足并建议: (1) 长江经济带沿线不同地区生态系统和经济发展禀赋存在差异, 生态补偿工作实践进展不一, 不同地方的重点工作方向亟待进一步明确。建议进一步强化长江经济带全流域意识, 结合不同地方的生态系统服务功能、产业结构特点、生态资源禀赋和工作实施进展分类施策, 建立分层次、分领域的梯度补偿模式。(2) 生态补偿的制度依据尚未明确, 中央的统筹地位亟待进一步巩固。建议健全生态补偿的法律政策基础或管理原则, 完善相应权责制度, 加强中央的领导核心地位, 建立系统性的管理和监督考核机制。(3) 生态补偿的方式较为单一, 市场条件仍欠缺。建议推进多领域多层次合作, 创新用水权、排污权、碳排放权的分配制度和交易方式, 鼓励多方资本融入, 建立起拥有公允生态补偿条件和补偿价格的生态补偿市场化体系。(4) 不同地区对资金需求和使用存在差异, “平均分配”模式限制了部分资金的利用效率。建议科学划分生态补偿资金使用范围和渠道, 由单一性要素补偿向基于生态功能定位的综合性补偿转变。(5) 生态补偿对推进精准扶贫的支持力度有待加强。建议有机衔接生态系统服务功能和经济发展不平衡问题。

【关键词】生态补偿; 长江经济带; 绿色发展

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2019)04-0035-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.201904035

在党的十九大报告中, 习近平总书记明确指出, 要“以共抓大保护、不搞大开发为导向推动长江经济带发展”。2018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强调, 要坚持把修复长江生态环境摆在推动长江经济带发展工作的重要位置, 探索出一条生态优先、绿色发展新路子。为贯彻落实习近平总书记重要指示精神, 近年来关于长江经济带生态保护补偿的工作不断开展, 长江经济带生态保护补偿的长效机制不断深入, 为调动长江经济带各省市落实生态环保工作的积极性发挥了重要作用。

1 生态保护补偿的制度设计和特点

1.1 机制概述

在国务院颁布的《关于健全生态保护补偿机制的意见》中, 要求在长江、黄河等重要河流进一步健全生态保护补偿机制。2016年9月, 《长江经济带发展规划纲要》明确建立长江生态保护补偿机制, 指出将按照“谁受益谁补偿”原则, 探索上中下游开发地区、受益

地区与生态保护地区进行横向生态补偿。

2018年1月, 财政部、原环境保护部、国家发改委、水利部印发《中央财政促进长江经济带生态保护修复奖励政策实施方案》, 明确多渠道支持长江经济带生态补偿与保护, 并提出了支持建立长江经济带生态补偿与保护长效机制的综合性奖补措施。

2018年2月, 财政部印发《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》, 明确要建立激励引导机制, 统筹一般性转移支付和相关专项转移支付资金, 明显加大对长江经济带生态补偿和保护的财政资金投入力度。

为加快推进市场化、多元化生态保护补偿机制建设工作, 提高各地方开展生态保护补偿工作的积极性, 2018年12月, 国家发改委、财政部、自然资源部、生态环境部、水利部、农业农村部、人民银行、市场监管总局、林草局9部门联合印发《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》(发改西部〔2018〕1960号, 以下简称《计划》), 提出健全资源开发补偿

作者简介: 赵子君 硕士 研究实习生 研究方向为生态文明规划、绿色发展和国际环境合作等

通讯作者: 俞海 博士 研究员 研究方向为环境战略与政策、全球环境治理和绿色经济等

文献格式: 赵子君, 俞海. 长江经济带生态保护补偿机制的进展与建议[J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(4): 35-38. [ZHAO Zijun, YU Hai. Ecological compensation mechanism in the Yangtze River Economic Belt: progress and suggestions[J]. Environment and Sustainable Development, 2019, 44(4): 35-38.]

制度、优化排污权配置、完善水权配置、健全碳排放权抵消机制、发展生态产业、完善绿色标识、推广绿色采购、发展绿色金融、建立绿色利益分享机制⁹方面重点任务。

1.2 机制特点

总结以上文件的安排部署,发现长江经济带生态补偿机制设计有以下特点:

(1) 通过生态补偿资金分配与生态环保工作成效的挂钩机制,调动地方政府生态环保工作积极性。以生态环境质量改善为核心,不断强化生态补偿资金分配与生态保护工作成效的挂钩机制。根据机制安排,生态环境保护工作做得越好、生态环境质量改善越明显的地区所获得的奖补资金就越多,这对提高地方政府落实生态环境保护工作的积极性和主动性具有很强的促进作用,可进一步推动地方贯彻绿色发展理念,探索走生态优先为导向的高质量发展新道路。

(2) 赋予地方政府充分自主权,鼓励地方政府依托各自特点开展生态补偿模式探索。根据机制安排,签订生态补偿协议的主动权下放到沿线地方政府。各地方可基于自身生态环境禀赋和生态环保工作需要,自行探索高效适宜的生态补偿模式。这有助于鼓励上下游省份或市县自行协商,共同建立横向生态保护补偿机制。

(3) 完善投入机制,集中力量解决最突出的生态环保问题。加大长江经济带生态保护补偿的资金保障力度,优先解决严重污染水体、重要水域、重点城镇生态治理等长江经济带沿线最迫切的生态环保问题。这有助于加快补齐长江经济带生态保护短板,推动生态优先的高质量发展模式,打好长江保护修复攻坚战。

(4) 鼓励建立市场化、多元化的生态补偿机制,激发地方落实生态环保工作的内生动力。推动建立“政府+市场+社会”的多元化投融资机制,通过多方合作引导更多社会资本投入到长江经济带生态保护建设。鼓励生态保护补偿多元化投入机制以及多样化补偿方法的积极探索,这有助于增加生态补偿资金的规模,提高生态补偿资金的灵活性,推动生态补偿提质增效。

2 长江经济带生态保护补偿的实践特点

早在2006年,长江经济带沿线部分省市(如浙江、上海等)就开启了生态补偿制度的初步尝试。近年来,随着国家对长江经济带绿色发展战略要求的不断深入,长江经济带沿线各省市印发了一系列关于建立健全生态保护补偿机制的文件,开启了生态保护补偿模式的进一步探索,并取得了积极进展。其中,安徽、浙江在新安江流域,云南、贵州、四川在赤水河流域最早开始实施

跨省流域横向生态保护补偿,积累了丰富经验,成为了我国跨省生态保护补偿的典型模式;而江苏、安徽、重庆等也分别开启了省市间横向生态保护补偿探索。

总体而言,长江经济带沿线各省市实施进展较快,多数省份的生态补偿资金已形成一定规模,部分省份设立了到2020年的落实目标,例如江西、湖北提出到2020年底省内长江流域相关市县60%以上建立横向生态保护补偿机制,贵州计划到2020年对全省重要区域实现生态保护补偿全覆盖等。

(1) 从生态补偿对象上看,长江经济带沿线各省市不仅在流域生态补偿方面积累了大量经验,还开展了包括大气、耕地、森林、水源地、湿地等其他环境要素的生态补偿机制探索实践。

(2) 从生态补偿主体来看,根据自主签订生态补偿协议的地方政府级别,长江经济带生态保护补偿可分为跨省市横向生态保护补偿和省市内横向生态保护补偿。

(3) 从生态补偿金的来源看,包括由中央或上级政府拨付的纵向生态补偿金、各行政主体间的横向补偿金和少量社会资本。

(4) 在补偿形式上,主要分为中央政府通过财政转移支付实施的生态补偿、地方人民政府对生态保护责任者的补偿和少数其他形式的补偿。

(5) 就流域生态补偿而言,长江经济带沿线各省市生态补偿金额主要根据断面水质类别进行计算;同时还采用污染监测因子(主要为高锰酸盐指数、氨氮和总磷,有的还包含化学需氧量等其他因子)用以确定污染赔付金额。

3 长江经济带生态保护补偿机制存在的不足与建议

虽然长江经济带生态保护补偿机制迈出了坚实步伐,取得了一定成效,但仍存在一些不足与挑战:

(1) 长江经济带沿线不同地区生态系统和经济发展禀赋存在差异,生态补偿工作实践进展不一,不同地方的重点工作方向亟待进一步明确。建议进一步强化长江经济带全流域意识,结合不同地方的生态系统服务功能、产业结构特点、生态资源禀赋和工作实施进展分类施策,建立分层次、分领域的梯度补偿模式。长江经济带涉及十余省市,流域跨度较大,生态保护补偿不仅包含上下游、左右岸,还涉及众多支流。从补偿主体上看,既有省内补偿,也有跨省市补偿,还包括一省(市)对多省(市)、多省(市)对一省(市)、多省(市)间相互补偿等,还有一些省份或市县存在互为上下游、左右岸的情况,补偿关系较为复杂。不同领域或要素的生态补

偿实践进展程度不一,较先开展探索的地区(如江苏、安徽等)已建立起相对完善的制度,而有的地方(如云南、湖北)虽开展了一定探索但尚未形成完备体系。不同地区生态补偿实践的总体思路、重点方向等亟待统一明确。从经济发展的角度来看各地区也存在差异,个别地方的生态补偿标准与经济发展水平不匹配。可结合《关于加强长江经济带工业绿色发展的指导意见》《长江经济带发展规划纲要》《长江经济带生态环境保护规划》等文件要求,围绕长江流域不同区域的产业结构特点和生态资源禀赋,东中西部分类施策、上中下游分工协作,针对工业污染、水土流失、生物多样性等不同问题,以及相同类别不同形态的自然资源(例如内陆水环境与海洋水环境,公益林和商业林等),分区分类开展不同类型的生态补偿,在长江经济带整体生态补偿框架下探索分层次、分领域的梯度补偿模式。

(2) 生态补偿的制度依据尚未明确,中央的统筹地位亟待进一步巩固。建议健全生态补偿的法律政策基础或管理原则,完善相应权责制度,加强中央的领导核心地位,建立系统性的管理和监督考核机制。虽然签订补偿协议的主动权已下放到沿线各省市,目前各级政府已在自行协商的情况下签订了多份生态补偿协议,中央在长江经济带生态补偿制度中的角色定位主要为引导、激励作用,但相应的管理或监督制度尚未完全建立。建议完善中央对地方生态补偿资金使用监督、生态环境质量考核标准等的系统性制度建设,明确生态补偿资金的使用原则与管理办法,为长江经济带生态优先、绿色发展提供制度保障。

(3) 生态补偿的方式较为单一,市场条件仍欠缺。建议推进多领域多层次合作,创新用水权、排污权、碳排放权的分配制度和交易方式,鼓励多方资本融入,建立起拥有公允生态补偿条件和补偿价格的生态补偿市场化体系。虽然部分地区已开展生态补偿市场化探索,但目前长江经济带生态补偿制度的主要资金来源仍为财政资金,即根据跨界断面水质目标完成情况,流域下游向上游实施补偿或受偿。这种较为单一的补偿方式不仅加重政府负担,未能充分调动社会资本的有效参与,也难以保证生态补偿措施长期有效运转,环境质量改善效果难以巩固。建议严格落实《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》,进一步完善长江经济带沿线省市社会融资交易平台,推动同一自然资源环境权在长江经济带沿线省市形成统一的交易价格和交易制度,建立地区间、流域间、流域上下游间用水权、排污权、碳排放权的初始分配制度和多元化交易方式;进一步完善投

融资机制,明晰权责、规范市场,建立起拥有公允生态补偿条件和补偿价格的生态补偿市场化体系,将市场化、多元化补偿机制作为财政转移支付的重要补充。

(4) 不同地区对资金需求和使用存在差异,“平均分配”模式限制了部分资金的利用效率。建议科学划分生态补偿资金使用范围和渠道,由单一性要素补偿向基于生态功能定位的综合性补偿转变。根据部分试点地区的实施情况,部分地区(如涉及畜禽养殖清拆、居民搬迁等地区)的生态补偿金额远不能弥补生产转产或生活方式转变的所需资金,导致补偿资金不足;还有部分生态环境基础良好的地区,由于经济发展水平有限,无需建设重大治理工程,对治理工程的资金需求不大,导致部分专项资金执行率较低,部分地区“钱不够花”,还有地区却“钱花不出”。建议建立一套生态补偿资金评估体系,基于长江上中下游不同地方的资源环境承载力,科学评估生态产品价值和污染减排或转移成本,对各省每一类自然资源环境分别制定区域内、外价格标准,用以协助评估生态补偿的资金规模、设立生态补偿标准,确保生态补偿资金使用效益最大化。另一方面,可适度拓宽生态补偿资金使用渠道,加大对绿色技术或产业项目的支持力度。

(5) 生态补偿对推进精准脱贫的支持力度有待加强。建议有机衔接生态系统服务功能和经济发展不平衡问题。在打好三大攻坚战的新形势下,针对自然生态系统保护进行的生态补偿可统筹考虑扶贫和经济发展不平衡问题。可按照精准扶贫、精准脱贫的要求,有机结合生态补偿目标、脱贫措施和保障机制,在贫困地区加强生态补偿脱贫机制建设,进一步利用生态补偿增加贫困人员收入,在保护生态环境的同时完成脱贫任务。

参考文献:

- [1] 王金南,王玉秋,刘桂环,等.国内首个跨省界水环境生态补偿:新安江模式[J].环境保护,2016,44(14):38-40.
- [2] 邵志云,姚瑞华,续衍雪,等.长江经济带生态环境保护修复的总体思考与谋划[J].环境保护,2018,46(9):13-17.
- [3] 孙长学.推动长江经济带成为高质量发展的生动样本[J].中国党政干部论坛,2018(7):58-61.
- [4] 姚瑞华,李赞,孙宏亮,等.全流域多方位生态补偿政策为长江保护修复攻坚战提供保障《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》解读[J].环境保护,2018,46(9):18-21.
- [5] 邹学荣,江金英.建立市场化生态补偿机制的现实路径探析[J].乐山师范学院学报,2018,33(4):69-74.
- [6] 赵越,刘桂环,马国霞,等.生态补偿:迈向生态文明的“绿金之道”[J].中国财政,2018(2):17-19.
- [7] 黄杰,罗艳丽.加快建立和完善京津冀生态补偿机制的思考[J].廊坊师范学院学报(自然科学版),2017,17(4):83-87.
- [8] 杨伊菁.江苏省流域生态补偿模式与改进对策研究[D].南京:南京理工大学,2017.
- [9] 加快建立森林碳汇交易和生态补偿机制[J].前进论坛,2014(5):50.

Ecological compensation mechanism in the Yangtze River Economic Belt: progress and suggestions

ZHAO Zijun , YU Hai

(Policy Research Center for Environment and Economy , Ministry of Ecology and Environment , Beijing 100029)

Abstract: In recent years , a number of policy regulations and documents of ecological compensation mechanism in the Yangtze River Economic Belt have been released. The characteristics of them are summarized as: First , encouraging the enthusiasm of local governments for eco - environmental protection through the mechanism of ecological compensation fund allocation and effectiveness; Second , empowering local governments with greater autonomy , establishing an ecological compensation mechanism based on the characteristics of different areas; Third , improving the investment mechanism and focusing on solving the most prominent ecological and environmental problems , and providing financial support and institutional guarantee on green development in the Yangtze River Economic Belt; Fourth , encouraging the establishment of a market - oriented and diversified ecological compensation mechanism to stimulate the endogenous motivation of ecological environmental protection. According to the practices of ecological compensation mechanisms by provinces (and municipalities) along the Yangtze River Economic Belt , it is found that there are some shortcomings on current ecological compensation mechanism and suggesting as following: First , there are differences in ecosystem and economic development in different regions along the Yangtze River , and the working progresses are in different ways. The key work directions in different places need to be further clarified. It is suggested to further strengthen the awareness of the whole basin of the Yangtze River , establish a gradient compensation model in different levels and sub - fields based on the ecosystem service functions , industrial structure characteristics , ecological resource endowments and work implementation progress classification and policy in different places. Second , the institutional basis for ecological compensation has not yet been clarified , and the overall status of central government needs to be further consolidated. It is recommended to improve the legal policy basis or management principles of ecological compensation , improve the corresponding system of powers and responsibilities , strengthen the central leadership position of the central government , and establish a systematic management and supervision and evaluation mechanism. Third , the way of ecological compensation is relatively simple , and market conditions are still lacking. It is recommended to promote multi - level cooperation , develop innovative water distribution rights , emission rights , carbon emission rights distribution systems and trading methods , encourage multi - party capital integration , and establish an ecological compensation marketization system with fair ecological compensation conditions and compensation prices. Fourth , there are differences in the demand and use of funds in different regions. The “average distribution” model limits the utilization efficiency of some funds. It is recommended to scientifically divide the scope and channels of use of ecological compensation funds , from single - factor compensation to comprehensive compensation based on ecological function positioning. Fifth , the support for ecological compensation to promote accurate poverty alleviation needs to be strengthened. It is recommended to organically link ecosystem service functions and the problem of economic development imbalances.

Keywords: ecological compensation mechanism; the Yangtze River Economic Belt; green development

《环境与可持续发展》在线投稿系统开通公告

《环境与可持续发展》在线投稿系统已建成并于 2019 年 8 月 1 日上线。作者可登录期刊网页: <http://hjkd.cbpt.cnki.net> , 点击“作者投稿系统”, 按照相应程序完成注册后进行在线投稿。我刊不再接收邮箱投稿; 目前邮箱自动回复也同步发布了该公告, 请投稿作者根据自动回复公告, 在线上再次提交稿件。系统使用过程中遇到问题, 请随时与编辑部电话(010-84634241; 010-84665621) 直接联系。在此感谢广大作者和读者一直以来的大力支持和帮助!

《环境与可持续发展》编辑部

2019 年 7 月 30 日