

# 解读《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》

## 系统推进、政策协同、政府主导、各方参与、强化激励、硬化约束的工作原则是最大亮点

刘桂环 文一惠 谢婧

## 政策解读

生态保护补偿制度作为生态文明制度的重要组成部分,是落实生态保护补偿权益、调动各方参与生态保护积极性、推进生态文明建设的重要手段。中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》(以下简称《意见》),这是“十四五”开局之年关于生态保护补偿制度改革的重磅文件,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,在生态补偿机制建设长期实践基础上,对未来15年生态保护补偿制度进行了全局谋划和系统设计,清晰描绘出我国生态保护补偿制度改革路线图。

系统推进、政策协同、政府主导、各方参与、强化激励、硬化约束是未来生态保护补偿制度改革的工作原则,笔者认为,这也是《意见》最大亮点。《意见》清晰回答了“有效市场和有为政府”如何发挥合力,分类补偿与综合补偿如何统筹兼顾,纵向补偿与横向补偿如何协同推进,强化激励与硬化约束如何协同发力等生态保护补偿制度改革十字路口上的诸多难题。提出从生态保护成本、提升公共服务保障能力和体现受益者付费原则等3个维度深化改革,建立与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度。

《意见》进一步厘清了生态保护补偿的政府和市场权责边界,明确了政府主导有力、社会参与有序、市场调节有效的生态保护补偿体制机制。

充分发挥政府开展生态保护补偿、落实生态保护责任的主导作用,以国家和区域生态安全、社会稳定、区域协调发展等为目标,由国家或上级政府对下级政府或农牧民进行生态保护补偿。2009

年以来,中央财政设立国家重点生态功能区转移支付,到2021年这项政策已经覆盖全国31个省(自治区、直辖市)800余个县城,累计投入超过6000亿元。《意见》强调,坚持生态保护补偿力度与财政能力相匹配、与推进基本公共服务均等化相衔接,加大纵向补偿力度。一是结合中央财政状况逐步增加重点生态功能区转移支付规模,中央预算内投资对重点生态功能区基础设施和基本公共服务设施建设予以倾斜;二是继续对生态脆弱脱贫地区给予生态保护补偿,保持对原深度贫困地区支持力度不减;三是建立健全以国家公园为主体的自然保护地体系生态保护补偿机制,根据自然保护地规模和管护成效加大保护补偿力度。《意见》明确要求各省各级政府加大生态保护补偿资金投入力度,因地制宜出台生态保护补偿引导性政策和激励约束措施,将生态保护重要地区纳入省级对下生态保护补偿转移支付范围。

开展流域横向生态保护补偿,是调动流域上下游地区积极性,共同推进环境保护和治理的重要手段,是健全生态保护补偿制度的重要内容。自2010年启动新安江流域水环境补偿试点以来,我国已在安徽、浙江、广东、福建、广西、河北、天津、云南、四川、北京等15个省(自治区、直辖市)10个流域探索开展跨省流域上下游横向生态保护补偿。总体上看,这些试点均取得积极进展,跨界断面水环境质量稳中有升,流域上下游协同治理能力提升,以生态补偿助推上游地区产业转型升级初见成效。《意见》肯定了跨省流域横向生态保护补偿机制试点成果,要求总结推广成熟经验,鼓励地方加快重点流域跨省上下游横向生态保护补偿机制建设,开展跨区域联防联控。《意见》衔接了近期出台的《支持引导黄河全流域建立横向生态保护补偿机制试点实施方案》,提出推动建立长江、黄河全流域横向生态保护补偿机制,支持沿线省(自治区、直辖市)在干流及重

要支流自主建立省际和省内横向生态保护补偿机制。同时强调,对生态功能特别重要的跨省和跨地市重点流域横向生态保护补偿,中央财政和省级财政分别给予引导支持。《意见》还鼓励地方探索大气等其他生态环境要素横向生态保护补偿方式,通过多种途径推动受益地区与生态保护地区良性互动。

《意见》明确了发挥市场机制作用,加快推进多元化补偿,市场化多元化生态保护补偿路径更加清晰,按照受益者付费的原则,合理界定生态环境权利,促进生态保护者利益得到有效补偿,激发全社会参与生态保护的积极性。2018年12月,国家发改委、财政部、自然资源部、生态环境部等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》,明确了我国市场化多元化生态保护补偿政策框架,但目前各地相关实践仍处于起步探索阶段,政府引导、市场运作、社会参与的多元化生态保护补偿投融资机制尚未大规模建立。《意见》强调了受益者付费的原则和责任,从完善市场交易机制、拓展市场化融资渠道、探索多样化补偿方式3个方面对市场化机制如何参与生态保护补偿做了明确阐述,点明建立绿色股票指数、发展碳排放权期货交易以及建立健全自然保护地控制区经营性项目特许经营管理具体举措,明确了银行业金融机构、取水权人、用水户、生态保护补偿参与主体,细化了如何筹资、向谁筹资、投资方向和投资方式等关键问题。

《意见》进一步完善了生态保护补偿分类体系和转移支付测算办法,兼顾了生态系统整体性、系统性和其在规律和不同生态环境要素保护成本

重要生态环境要素的补偿资金将进一步突出区域差异性,强调与经济、社会发展状况相适应。一直以来,国家有关部门依

据部门职责分工,在森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域开展了大量的生态保护补偿工作,国家级生态公益林实现森林生态效益补偿全覆盖,草原生态补助奖励政策覆盖全国80%以上的草原面积。据统计,自1998年以来,我国中央财政累计投入不同生态要素的补偿资金近1万亿元,巨额资金投入的背后,生态保护补偿标准定价机制相对单一、区域差异性不强等问题不容忽视。目前各生态环境要素的生态保护补偿以按照面积补偿居多,这种方法可操作性强,但没有考虑因生态类型、地理位置、地域特征的不同导致的不同地区生态保护成本差距的问题,导致补偿结果不够精准。《意见》指出“综合考虑生态保护地区经济社会发展状况、生态保护成效等因素确定补偿水平,对不同要素的生态保护成本予以适度补偿”,这是对当前分类补偿制度的进一步完善,既充分体现了补偿标准以生态保护成本为依据的科学性,又充分考虑了当地经济社会发展水平,确保生态保护者得到合理补偿。《意见》提到,加强水生生物资源养护,确保长江流域重点水域十年禁渔落实到位,这是对以往水流生态保护补偿的进一步完善。

生态功能重要区域的纵向补偿办法得到改进。国家重点生态功能区转移支付资金分配始终以“改善民生”和“进行生态环境保护”的双重目标为基本结构,在维护国家生态安全的同时,有效弥补了国家重点生态功能区财政能力的不足,缓解了生态产品提供地区与受益地区的公共服务水平不平衡问题。但实践中也发现,“优质优价、多劳多得”的导向作用还有待提升。为更加精准激励这类地区提供更多优质生态产品,《意见》提出在“推进基本公共服务均等化”的同时,考虑“生态效益外溢性、生态功能重要性、生态环境敏感性和脆弱性等特点”“实施差异化补偿”,可推动有限的财政转移支付资金向“优质优价”的精准补偿发展。将生态保护红线纳入转移支付分配因素时机已经成熟。2017年中共中央

办公厅、国务院办公厅印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》要求,通过重点生态功能区转移支付政策加大对生态保护红线的支持力度。目前,全国生态保护红线划定工作基本完成,各地生态保护面积及覆盖比例已基本明确,有条件落实《意见》提出的“引入生态保护红线作为相关转移支付分配因素,加大对生态保护红线覆盖比例较高地区支持力度”,这是充分考虑生态系统的整体性、系统性和生态空间功能差异性特征,统筹考虑财政能力实施差异化补偿的重要体现。

《意见》进一步强化了生态保护补偿的治理效能,界定了各方权利义务,实现了受益与补偿相对应、享受补偿权利和履行保护义务相匹配

为更好地推进生态保护制度框架落实、提高制度执行能力,《意见》提出加快相关领域制度建设和体制机制改革,为深化生态保护补偿制度改革提供全方位、全过程支撑保障。

一是加快推进法治建设,落实相关法律法规,加快研究制定生态保护补偿条例,明确生态受益者和生态保护者权利义务关系,落实各级各部门生态保护主体责任,约束相关主体履行生态保护补偿义务。

二是完善生态环境监测体系,建立生态保护补偿统计指标体系和信息发布制度,为科学确定补偿标准和开展考评提供依据。三是健全考评机制,强化监督问责,建立补偿资金与破坏生态环境相关产业逆向关联机制,将生态保护补偿实施效果与补偿资金挂钩。

四是推进税费调节、政府采购、损害赔偿等配套措施,充分发挥与生态保护补偿政策的协同促进作用。

五是开展生态保护补偿有关技术方法等联合研究,不断强化生态保护补偿技术支撑。

作者单位:生态环境部环境规划院生态环境补偿研究中心

◆ 陈安 何坤

中央第三生态环保督察组日前对湖北省黄冈、孝感、襄阳等市推进磷石膏资源化综合利用不力、污染问题突出进行了通报。通报重点指出三方面问题,一是相关部门履职尽责不到位,推进磷石膏资源化综合利用不力;二是部分磷石膏库渗漏严重污染环境;三是部分磷化工企业环境治理主体责任落实不到位。

磷化工是湖北省的重要支柱产业,经过多年发展,已经形成了庞大的上下游产业链。磷石膏是磷化工行业湿法制取磷酸产生的工业废渣。据调查,每生产1吨磷酸,约产生4.5吨~5吨磷石膏。由于历史存量过大、市场需求有限、政策扶持不足等原因,目前,磷石膏综合利用率总体较低,磷石膏堆存不仅占用大量土地,而且环境风险隐患突出。

早在2019年8月,长江经济

## 探索与思考

# 统筹推进磷石膏污染防治与综合利用

带7省(市)“三磷”专项排查整治地方自查就显示,692家“三磷”企业中有276家存在生态环境问题,占比约40%。其中,磷石膏库问题最为突出,约53.6%的磷石膏库存在环境问题。

磷石膏主要成分为硫酸钙,同时含有磷酸、磷酸盐、氟化物等物质,大量酸性渗滤液直排水体不仅易造成河流pH值下降、总磷超标、水体富营养化,而且会严重破坏水生态系统。解决磷石膏污染问题,笔者认为,可以从以下几方面入手:

科学规划,严格行业准入,实行湿法磷酸产与磷石膏综合利

用率、环境质量“双挂钩”。对磷石膏产生、利用情况全面调查,摸清底数,编制实施磷石膏综合利用专项规划,将磷矿开采总量、湿法磷酸产能、磷石膏综合利用规模有机结合,优先准入磷石膏综合利用项目,以用促产,促进磷化工行业绿色转型升级。严把磷石膏库库址准入,落实“三线一单”生态环境分区管控制度,避让饮用水水源保护区、自然保护区、风景名胜等环境敏感区,以及岩溶发育区和地质灾害易发区,长江干流3公里范围内、主要支流岸线1公里范围内禁止新建、扩建磷石膏库,从源头防范磷石膏

库环境风险。出台扶持政策,完善行业标准,拓宽市场销路,提升磷石膏资源化综合利用水平。出台磷石膏综合利用关键技术财税扶持政策,鼓励相关科研机构、企业加强科技攻关,加大绿色金融政策对磷石膏综合利用项目及磷石膏库库址准入、污染防治、固废项目的支持力度,多渠道引入社会资本。建立磷石膏产品市场准入优惠政策,大力推广磷石膏在水泥缓凝剂、石膏板材、石膏砌块、土壤改良剂等领域的应用,在市政基础设施建设等领域优先使用磷石膏产品。完善磷石膏综合

利用产品质量标准,按照产品质量等级对磷石膏利用企业实施差别化税费政策,引导磷石膏综合利用产业健康发展。

压实企业环境治理的主体责任,规范磷石膏库建设,有效防范环境污染风险。因地制宜,科学布设雨水导排系统,避免外部雨水冲刷库区,防范漫溢、溃坝风险。建设完备的防渗及地下水导排系统,以及渗滤液收集、处理、回用及事故应急设施,加强设施运维管理,确保渗滤液全面收集,妥善处理,循环回用或达标排放。健全磷石膏库在线监测监控系统,加强地下水监测,提高环境风险预警能力,防范地下水环境污染。存在问题的磷石膏库应禁止扩容,实行“一库一策”,系统整治,修复受污染水土、土壤,改善周边环境,消除环境污染风险。

作者单位:湖北省宜昌市生态环境局

◆ 马政斌

新疆维吾尔自治区哈密市巴里坤哈萨克自治县(以下简称巴里坤县)历史悠久,古丝绸之路的北新道曾贯穿这里。保护和建设,成了千百年来生活在这里的各族人民孜孜以求、不懈奋斗的目标。生活在东天山脚下的巴里坤人民用心呵护着这片热土,大自然也慷慨地回馈着这片土地,赋予了巴里坤大草原无限生机和活力。近年来,巴里坤县立足自然资源禀赋优势,先后打造了巴里坤湖景区、高家湖景区、头道河子景区等一批以自然生态景观为主的旅游打卡地,全国各地的游客慕名而来,农家乐、牧家乐、民宿等一批三产服务业如雨后春笋般崛起,各族群众正在乐享生态红利。

## 严把生态环境保护第一关

近年来,巴里坤县始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持把生态文明建设作为一项重大政治任务放在心上、抓在手上、扛在肩上,压实党委政府属地管理责任、行业主管部门和生态环境部门监管责任、企业主体责任,加快推进重大生态工程建设,依法推进重点领域节能减排,实现了主要污染物排放总量和单位GDP能耗大幅下降。

始终坚持把生态环境保护作为硬约束、硬指标,严格按照优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的主体功能区定位,建立产业准入负面清单,严禁“三高”项目落地巴里坤。“十三五”以来,共审批建设项目793个,审批建设项目环评把关率、“三同时”执行率均达100%。持续加大对排污企业环境保护责任书执行、污染治理设施建设运行等方面的监督检查力度,对化工企业配套脱硫除尘设施进行在线实时监控,在线监测设备正常运行率、数据有效传输率、重点监控企业在在线监测数据发布率均达90%以上。结合东天山生态功能保护区亚区保护要求,制定《巴里坤湿地保护条例》,通过地方立法进行管理和保护。

坚持城乡统筹,推进城乡环境同治、环境设施同建、环境权益同享,切实解决损害群众健康的突出环境问题。实施县城环境综合治理,加快城镇集中供热、供气、污水处理、垃圾处理等环境基础设施建设步伐。推进小城镇生活污染治理,奎苏、大河、三塘湖3个镇污水处理厂、垃圾厂建设项目全面完工,农村饮用水水源地保护和治理进一步加强,全县农村污水处理、垃圾集中处置覆盖率达85%以上。

以铁的决心坚决打好污染防治攻坚战

严格按照《环境保护法》《大气污染防治法》要求,制定下发自治县2017年-2020年城市大气污染防治综合整治行动方案等文件,持续开展大气污染防治综合整治和城市道路、建筑工地扬尘污染治理。强力推进重点区域、重点行业污染综合整治,“十三五”以来,通过系列生态环保专项行动,全县共确定治理项目29个,其中依法关停7家、淘汰落后产能2家、搬迁改造7家,治理提升13家。全县环境空气质量优良天数稳定在360天左右。

实行最严格的水资源管理制度,严格落实水资源管理“三条红线”制度,重点加强柳条河流域、西黑沟流域水资源管理,积极推进湿地生态系统保护与修复,在湿地生态敏感区建立和完善地下水监测网络,建成区域地下水检测井9眼、统测井53眼,实现了湿地水位动态监测。大力实施巴里坤湖排洪补水引流工程,编制《巴里坤

湖应急补水规划》,将西黑沟雪融水通过人工渠道引入巴里坤湖,新建30公里大河镇北戈壁防洪渠道,实现排洪入湖,湖泊水域面积由2013年的37平方公里增加到现在的60平方公里,湖区湿地生态环境逐年好转。

坚持保护优先和自然恢复为主的方针,将环境保护资金投入纳入年度财政预算,逐年加大环境保护基础设施建设项目资金投入,重点以巴里坤湖、湿地,天然林等为保护区域,全面实施退耕还林、退牧还草、水土保持、饲草料基地建设、草畜平衡等工程,以及西黑沟、柳条河流域综合治理等生态工程。“十三五”以来,全县累计人工造林2.4万亩,国家重点公益林管护91.7万亩,湿地保护82万亩,实施草畜平衡1545万亩。成功创建国家级生态乡镇1个、自治区级生态乡1个。

生态文明建设永远在路上,巴里坤县将坚定不移实施“生态立县”战略,深入践行“绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山”理念,努力建设天蓝、地绿、水清的生态巴里坤。

作者系新疆维吾尔自治区哈密市巴里坤哈萨克自治县委书记

## 党政领导谈

## 生态环境保护

# 环境经济

推开经济之门 放眼绿色发展  
聚焦环境问题 关注产业政策  
一本深受欢迎的《环境经济》



扫描 微信

《环境经济》杂志是由生态环境部主管、中国环境报社主办的国内权威环境经济期刊,自2004年创刊以来深受读者喜爱,以“讲好绿色发展故事”为办刊宗旨,紧扣社会热点,注重专题策划,着力深度解读,内设资讯、时政、访谈、产业观察、城乡、观点、风采、文化、生活等栏目,半月刊,全彩印刷,目前已形成由期刊、网站、微博、微信(环保创业邦)构成的传播格局。

## 支付方式

银行汇款信息(姓名可不填写)

户名:《环境经济》杂志社有限公司  
开户银行:中国工商银行北京崇文门外大街支行  
账号:0200000509200035385  
\*汇款后一定要把订单和凭证扫描或拍照

## 支付方式

方式一: 对公

联行号: 1021 000 000 56

方式二: 个人对公(一定要备注)

备注或附言请填写开票单位全称

## ① 订阅经办人:

订阅数量共计: 份

总计金额: (单价: 480元/年/24期)

\*如属首次, 邮费自理

收刊地址:

单位:

联系电话:

收刊人:

邮编:

## ② 发票抬头:

统一社会信用代码(必填):

接收邮箱(一周一内收到, 请核对):

注: 如贵刊有杂志分开邮寄, 请附所有收件人邮编、地址、单位、姓名、联系电话、份数等详细资料。

联系人: 刘燕、霍家玉、孙智芳

发行微信: 1366112888

订约热线: 010-67163453 010-67113781

发行邮箱: hjjjfx@126.com