

# 健全长江全流域横向生态保护补偿机制的建议

杨文杰 巨文慧 殷炳超 孙宏亮 马乐宽



推进流域上下游建立横向生态保护补偿机制是践行“绿水青山就是金山银山”理念、推动生态产品价值实现的重要举措。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》明确提出,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。

为落实党中央、国务院关于长江经济带生态环境保护的决策部署,2017年至2020年,生态环境部会同财政部等部门,在充分借鉴新安江流域生态补偿机制试点成功经验的基础上,累计投入中央财政资金180亿元,积极推动赤水河、西水、滁河、涪水、川渝长江干流及濠溪河等跨省流域建立横向生态保护补偿机制,协同治理的工作格局逐步形成,为建立健全长江全流域横向生态保护补偿机制奠定了良好基础。

## 工作进展及成效

补偿范围逐渐扩大。2018年财政部、原环境保护部、国家发展改革委、水利部联合出台《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》,推动长江流域相邻省份及省内建立横向生态保护补偿机制,深入开展流域水资源保护、水污染防治和生态保护等工作。在生态环境部和财政部的积极推动下,云南、贵州与四川,湖南与重庆,安徽与江苏、江西与湖南、四川与重庆分别签订

涉及相关跨省跨界流域的横向生态保护补偿协议。上海、江苏、浙江、安徽、重庆、四川、贵州等7省(直辖市)实现了省内流域生态保护补偿机制全覆盖。2021年4月,财政部、生态环境部、水利部、国家林草局等4部门联合印发《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》,流域补偿政策支持范围拓展到长江全流域19省份。

共同保护与治理机制日益健全。自补偿机制实施以来,中央财政资金带动了地方政府、企业和社会资金参与生态环境保护与治理,其中赤水河流域云南威信县获得2000万元;四川叙永县吸引社会资本4.1亿元,打造特色小镇、康养目的地及红色经典旅游景区,推动流域绿色发展转型;西水流域的重庆市酉阳县、秀山县投入3.4亿元,用于城乡生活污水处理设施及其配套管网建设和运维,集中式饮用水源地保护等。流域生态保护和污染治理力度明显加大,集中解决了一批长期存在、影响水环境质量改善的突出问题,如赤水河流域开展白酒企业整治,四川对古蔺郎酒厂等企业等20余家重点白酒企业开展专项治理,关停小造纸厂、酿酒作坊共150余家。跨区域联防联控工作机制建立健全,苏皖两省建立重大规划(方案)合作会商机制;上海、江苏、浙江、安徽签署《长三角地区跨界环境污染纠纷处置和应急联动工作方案》《沪苏浙边界区域市级环境污染纠纷处置和应急联动工作方案》,实现长三角省、市、县环境应急联动机制全覆盖。

水环境质量有效保障和改善。2020年,各相关跨界断面水质均达到或优于协议确定目标。其中,赤水河流域清水铺、鲢鱼溪断面年均水质为Ⅱ类(协议目标

为Ⅱ类);西水流域里耶镇断面年均水质为Ⅱ类(协议目标为Ⅲ类);滁河陈浅断面年均水质为Ⅲ类(协议目标为Ⅲ类);涪水流域补偿机制全覆盖。通过建立和实施补偿机制,有效促进了相关地方主动改善水环境质量。

积极助推了绿色发展转型。补偿机制有效平衡了生态保护者和受益者之间的义务与权利,聚焦生态系统保护与治理,倒逼流域经济社会发展逐步实现绿色转型,培育了生态化、多元化的优势特色产业,探索生态产品价值实现有效路径。贵州赤水河设置了生产红线、发展红线、保护红线,两岸禁止化工、煤矿等行业,关停退出高耗水的小作坊,2018年被评为“中国好水”水源地,为流域内白酒产业发展提供了优质环境支撑。滁河流域全椒县持续推进“生态立县”,否定20个电解铝、涂料、水泥添加剂等高污染高耗能项目,取缔关闭、整顿规范“散乱污”企业,荣获安徽省生态文明建设示范市。

## 存在的主要问题

长江干流及主要支流补偿机制仍有不足。《长江保护法》规定“对长江干流及重要支流源头和上游的水源涵养地等生态功能重要区域予以补偿,鼓励长江流域上下游、左右岸、干支流地方人民政府之间开展横向生态保护补偿”。目前,除赤水河、滁河、西水、涪水、川渝长江干流濠溪河等流域外,长江干流及其他主要支流仍需继续建立跨省横向生态保护补偿机制,省际间协同保护机制仍需进一步打通。

补偿资金来源和方式单一,多元化补偿缺乏探索。长江流域生态保护补偿以各级财政资金补偿为主,补偿力度和使用范围有

限,对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等多元化补偿方式缺乏,对因保护环境而转产的农村居民,缺少后续配套扶持政策。

补偿标准不完善,生态产品服务价值和保护成本未充分体现。目前实施跨省横向生态保护补偿,主要通过协商谈判确定补偿标准,各方在出资比例、分配比例等核心问题上摇摆不定,对上游地区生态保护成本、发展的机会成本、生态产品和服务价值等因素考虑不足。

主动开展补偿的内生动力不足。虽然流域生态保护补偿呈现范围逐步扩大的良好态势,但从目前已开展的跨省补偿实践来看,仍以国家推动和支持为主,相关方自发开展较少。补偿机制协商过程中,下游地区有时强调,即使没有流域补偿,上游也应守土有责,竭尽全力保护好上游水质。下游主动签订协议的意愿不强,目前已签订的跨省协议也多是中央政府作为“调解人”参与协调的结果。另外,已签订的协议多为3年期或两年期,实施周期短,补偿可持续性存在不确定性。

## 落实横向生态补偿机制的有关建议

第一,积极落实长江大保护有关政策要求,加快推动横向补偿机制全覆盖。

按照《长江保护法》第七十六条相关要求,以及《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》要求,进一步发挥中央财政资金激励引导作用,强化“共抓大保护、不搞大开发”,建立高层级工作机制,推动长江流域相关省(自治区、直辖市)在干流、主要支流、重要湖泊

及饮用水水源地等水质敏感区域地方人民政府之间加快建立横向补偿机制。加强上下游省份落实流域生态环境共同保护责任的督促考核,构建生态环境保护统一组织、统一规划、统一标准、统一制度、统一监管的推进机制。

第二,因地制宜探索多元化补偿方式。

鼓励上下游跨区域结对发展,开展多元化补偿实践,引导下游地区通过生态产业扶持、生态环境治理工程帮扶建设、人员技术培训、飞地经济等方式对上游地区实施补偿。将生态补偿效益与群众利益挂钩,建立利益连接机制,实现生态保护地区地方财政状况改善、当地群众致富与生态环境改善“多赢”。

第三,拓宽生态产品价值实现路径。

开展流域生态产品价值核算体系研究,建立与生态产品价值相适应的补偿标准,探索多类型的生态产品价值实现形式。以“水”为主线,加大优质水源地生态涵养能力提升力度,提高水生态产品供给能力。探索将生态产品价值实现与乡村振兴、群众致富相结合,将优质生态文化资源与农旅、林旅、文旅深度融合,打造知名品牌,增加附加值,让百姓共享生态产品红利。

第四,完善流域横向生态保护补偿长效机制。

推动《生态保护补偿条例》尽早颁布实施,从流域生态系统整体性和系统性出发,明确相关方的义务与责任。创新实践“造血式”补偿模式,通过相关方编制流域生态环境共同保护规划或方案,合理安排、有序落实生态环境保护与治理任务,依据年度绩效评价结果,为下一步优化补偿协议和实施机制提供依据。

作者单位:生态环境部环境规划院

## 学习贯彻党的十九届六中全会精神

◆张剑智

党的十九届六中全会是一次具有里程碑意义的重要会议,全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(以下简称《决议》),是一篇光辉的马克思主义纲领性文献,是新时代中国共产党人牢记初心使命、坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言书,是以史为鉴、开创未来,实现中华民族伟大复兴的行动指南。近日,笔者认真学习了《决议》和公报,参加了小组和党支部学习和讨论,深感收获很大。

### 《决议》运用了辩证唯物主义和历史唯物主义的方法论,系统总结了百年党史的重大成就和历史经验

中国共产党的百年历史,是一部不断推进马克思主义中国化的历史,也是一部不断推进理论创新、进行理论创造的历史,更是一部百年奋斗史。一百年来,我们党团结带领人民进行伟大奋斗,书写了中华民族历史上最恢弘的史诗,实现了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃,取得了举世瞩目的重大成就,积累了宝贵的历史经验。

通过学习,我们加深了对中国共产党的筹备、创立及意义的理解,特别是对毛泽东思想、科学体系和历史地位的理解。今年,结合党史学习教育,我们还前往香山别墅和香山革命纪念馆,重温了毛泽东领导中国人民走向全国性胜利、建立新中国这一段风云激荡的历史。改革开放后,我国实现了从生产力相对落后的状况到经济总量跃居世界第二的历史性突破,推进了中华民族从站起来到富起来的伟大飞跃。党的十八大以来,党和国家事业取得举世瞩目的成就,中国人民的幸福感显著增强,也获得了国际社会的高度肯定,主要是有以习近平同志为核心的党中央领航掌舵,有习近平新时代中国特色社会主义思想指引航向。

### 《决议》强调居安思危,勇毅前行、不懈奋斗

2020年,新冠肺炎疫情在全球蔓延,面临的多重冲击前所未有。以习近平同志为核心的党中央坚持人民至上、生命至上,统筹疫情防控和经济社会发展并取得了重大成就。根据《2020年国内生产总值公报》,2020年国内生产总值达101.6万亿元,比上年增长2.3%,是全球唯一实现经济正增长的主要经济体。我国经济恢复走在世界前列,成为推动全球经济复苏的主要力量。

2021年,我国实现了第一个百年目标,全面建成了小康社会。打赢了脱贫攻坚战,我国7.7亿农村贫困人口摆脱了贫困,提前10年实现了《联合国2030年可持续发展议程》的减贫目标,得到国际社会的高度赞扬。我国不仅解答了1994年美国世界观察研究所布萊斯·布朗先生提出的“21世纪,谁来养活中国人?”的疑问,还为全球减贫事业做出重要贡献。

面对取得的重大成就,党中央居安思危,准确研判国情世态,破解发展难题,推进新时代伟大工程。当今世界正经历百年未有之大变局,国际力量对比深刻调整,和平与发展仍然是时代主题,人类命运共同体理念深入人心,同时国际环境日趋复杂,不稳定性不确定性明显增加。

为实现第二个百年奋斗目标,实现中华民族伟大复兴的中国梦,我们需要从党史中汲取经验,不断增强政治判断力、政治领悟力、政治执行力,切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”,做到“两个维护”,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,埋头苦干、勇毅前行、不懈奋斗。

### 我国环境外交工作将会开拓新的局面

习近平外交思想是马克思主义基本原理同中国特色社会主义外交实践相结合的重大理论成果。习近平外交思想提出推动建设新型国际关系、构建人类命运共同体、共建绿色“一带一路”,推进全球环境治理体系变革。

2021年,我国环境外交工作取得了突出成绩。9月22日,习近平主席在出席第七十六届联合国大会一般性辩论时宣布,中国不再新建境

# 从党史中汲取智慧,服务环境外交大局

外媒电项目,这是应对气候变化、体现责任担当的一项重大决策。10月11日-15日,《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)在云南成功举办,来自140多个缔约方及30多个国际机构和组织的5000余位代表通过线上线下结合方式参加了大会,共商全球生物多样性治理新战略,会议取得丰硕成果。习近平主席10月12日出席了COP15领导人峰会并发表主旨讲话,为全球生物多样性治理指明方向。

11月1日-13日,在英国格拉斯哥举办了《气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会(COP26),达成名为《格拉斯哥气候公约》的联合公报。11月1日,习近平主席在COP26世界领导人峰会发表书面致辞,强调中国秉持人与自然生命共同体理念,坚持走生态优先、绿色低碳发展道路,加快构建绿色低碳循环发展的经济体系,持续推动产业结构调整,坚决遏制高耗能、高排放项目盲目发展,加快推进能源绿色低碳转型,大力发展可再生能源,规划建设大型风电光伏基地项目。这体现了中方积极推进应对气候变化国际合作、呵护地球共同家园的坚定立场和重大担当。

为服务中国环境外交大局,我们需要认真落实党的十九届六中全会精神和习近平外交思想,深入开展全球环境治理体系和国际环境公约研究,认真研判全球绿色经济发展及疫情全球蔓延变化的国际力量对比深刻变化的影响,准确识变、科学应变、主动求变,为推进绿色“一带一路”建设做出积极贡献。

作者单位:生态环境部对外交流与合作中心

## 探索与思考

# 构建促进碳中和实现的法律制度体系

◆黄政 席一心

实现碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。碳中和目标的实现涉及利益主体多元,需要系统的法律制度体系来规范各方行为,明确不同主体所应承担的法律责任,按照行为方式明确不同的行为规范。

## 促进碳中和法律制度体系构建应考量的因素

发挥好政府的主导作用。实现碳中和目标是党中央做出的重大决策部署,是各级党委政府的重要责任,必须发挥好政府主导作用,由政府综合运用行政、经济等手段调动各方积极性,实现产业结构、交通结构的战略调整和生产生活方式的绿色化。

注重法律制度的体系化。综合运用行政法、民法、刑法等法律制度,形成促进碳中和目标实现的体系化法律制度,为各方提供普遍的多元利益平衡依据,形成良好的共同治理的社会秩序。

体现利益减损最小化原则。碳中和目标的实现是有代价的,不同主体的经济利益和环境利益变动甚至减损是不可避免的,在构建碳中和目标实现的法律制度体系中,需要考虑让经济利益和环境利益的减损尽可能少。

强化降碳减排能力建设。除强化政府和企业能力建设之外,还应提高公众降碳减排能力建设,加快建立绿色生产和消费的制度体系,并体现在相关法律法规中。

## 促进碳中和目标实现的法律制度建议

在宏观指导方面,完善规划制度、循环经济制度。碳中和规划要体现碳中和目标的合理化、具体化,实现多元规划主体及实施主体之间的协调有序。通过引导减少高耗能原料的使用,促进单位产品碳排放强度的降低。同

时,相关行业应按照碳中和目标,制定替代方案和标准,用更加清洁绿色的产品替代“两高”产品。

在行政规制方面,应通过许可制度严格碳排放单位的市场准入及排放量。完善资源利用禁限制度,对高碳排放的原料在适当范围内限制其开发利用,通过对其资源用途、利用时间、利用区域加以禁限以实现减碳效果。在加强知识产权保护的同时,也要防止技术的过度垄断阻碍碳中和行动的整体进程。

对涉及碳中和目标实现的决策、项目、技术、产品进行影响力评估,重点评估决策、行为对经济、环境的潜在影响。建立综合评价的指标体系,对技术开发、使用和扩散在经济、社会、政治、生态、伦理等方面可能产生的影响进行评估。

通过行政补贴、税收减免等手段激励社会各方参与减排行动,为技术创新发展提供资金支持。推行绿色贷款、绿色保险等绿色金融制度,减轻中小型企业转型的经济负担。完善碳排放交易制度,加快出台碳交易市场管理条例,完善碳排放配额指标体系,健全碳排放配额进行交易的市场机制,鼓励减排成本低的企业超额减排。

在能力建设和损害救济方面,完善绿色技术推广制度,鼓励促进节能减排和能源替代技术的研究和推广。完善生态补偿制度,健全气候变化影响的上下游纵向和区域间横向补偿方式和程序。

此外,还要构建促进碳中和目标实现的法律实施机制。继续完善和落实“党政同责”“一岗双责”“责任机制,构建碳中和与经济社会发展一体谋划、一体部署、一体推进、一体考核的制度机制。同时,完善现行生态环境法律实施机制,从“评估—决策—实施—监管—救济”五个阶段构建符合碳中和特点的法律实施机制,实现源头预防、过程监管、损害赔偿、责任追究。

作者单位:西北政法大学

# 探索“流域共治”的杭州实践

◆卢强 陈海丹

## 构建共治机制

以保护水生态环境为核心,统筹上下游、干支流、左右岸和水陆间一盘棋,着力推进生态环境联合保护和协同共治,建设水环境共保、水污染共治的生态环境管理新格局。

建立健全联合巡查机制,在市级河长联系单位指导下,各相关行政区域建立轮值牵头制度,每年针对分段包干的水域组织开展常规联合行动。在水质敏感期、环境突发事件等特殊情况下,随时启动相应联合行动。

建立全市交界河道生态环境专题联席协商会议制度,结合工作需要每季度或每半年召开1次会议,对相关情况及及时进行沟通协调处理,对水质监测超标、环境突发与应急等特殊情况,随时启动会商协调。

设置水质水文水情常规监测网络和联合监测断面,联合构建重点江段沿线水质水情监测自动预警体系。由浙江省杭州生态环境监测中心指导上下游相关地区建立定期水质联合采样监测机制,定期牵头组织相关地区开展环境监测技术交流活

依法划定河湖管理范围,严控河湖管理范围线,强化水域空间管控。严格执行生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单。以国家级、省级山水林田湖草生态保护修复工程试点区域为重点,加强生态修复。

深化生态环境、水利、公安、检察、法院等部门协作,健全环境执法与环境司法联动。完善市、县(区)资源与生态环境监管体系,明确水域及两岸生态环境保护要求,强化岸上、水中污染源协同监管。以“流域共治”大比拼考核为契机,逐步形成常态化的统一考核机制,纳入各地“五水共治”年度考核。

## 搭建共治框架

流域跨越多个行政边界,涉及多个地方政府,而流域环境治理的整体性要求和复杂性特点,需要区域内各地方政府的横向协调和良性合作才能有效应对。杭州市不断探索,推动形成跨省、跨市、跨县的流域共治模式。

携手共护,联盟“省圈”。以国家新安江流域跨省际上下游横向生态补偿试验区为杭州市开展跨省际“流域共治”基础,推进浙皖两省启动新安江流域生态保护党建联盟。围绕新安江流域水质共保共治,组织淳安县与安徽省歙县、休宁县三地相关部门签订《皖浙交界水域联合打捞水面垃圾合作协议》。

拓展共护,联谊“市圈”。以开展“流域共治”样板创建行动为突破口,以地市间水环境协作为主题,划定杭州—嘉兴、杭州—湖州、杭州—绍兴、杭州—金华等江河交流区域的重点河湖为流域共治重点。

延伸共护,联合“县圈”。境内新安江、富春江、钱塘江、苕溪、运河、上塘河、北塘河等流域建立区、县(市)级层面的“流域共治”框架体系,全市13个区、县(市)相互签署合作协议共29份,确保流域治理信息共享、机制互通、行动一致。