

# 绿

## 周刊 WEEKLY

绿色发展·美丽中国

《关于健全生态保护补偿机制的意见》对生态补偿进行了顶层设计——

# 让生态保护和受益者良性互动

本报记者 曹红艳



滦河自河北坝上发源，一路南下，经滦平县流入潘家口水库，供给天津；潮河经滦平县到古北口汇入密云水库，占密云水库每年向北京供水量的59%，两大水系平均每年向京津地区供水12.61亿立方米。作为京津地区重要的水源涵养地，围绕节水，滦平开展了潮河流域“稻改旱”项目，使潮河流域水田面积压减为零，每年节水超过0.23亿立方米，但当地农民因此每年减少收入1.75亿元。事实上，滦平区域所探明的矿产资源颇丰，但为了涵养水源地，他们“忍痛割爱”……

滦平所遇到的问题，并非特例。地处江河湖泊上游，为下游群众喝上一口干净水而作出牺牲的地方和群众，常常会遇到保护与发展命题的困扰。5月13日，国办发布《关于健全生态保护补偿机制的意见》，旨在加快形成受益者付费、保护者得到补偿的运行机制。那么，像滦平这样的地区会因此受益吗？

### 生态补偿的顶层设计

记者在采访中发现，不少地方存在着“保了生态、饿了肚子”“下游受益、上游牺牲”的困境，如何摆脱“捧着金碗没饭吃”“守着绿色银行没钱花”的窘迫？当生态保护的重要性逐渐被人们接受的时候，这个关乎可持续发展的课题越来越迫切地需要答案。

业内专家认为，生态保护方面结构性政策缺失，特别是有关生态建设的经济政策短缺，造成了生态保护区得不到相应的经济激励，受益者无偿享有生态效益的局面。而生态保护补偿机制这一制度设计，就是要运用行政和市场手段，调整生态环境保护各相关方利益关系，补齐相关政策短板。

“上游青山绿水饿肚皮，下游吃香喝辣要减肥。”环保部环境规划院副院长王金南表示，生态补偿机制是“青山绿水”保护者与“金山银山”受益者之间的利益调配机制。“绿水青山要守住，金山银山要建设。”

国家发改委有关负责人在解读该《意见》时表示，健全生态保护补偿机制的目的就是要促进生态保护和受益者良性互动，调动全社会保护生态环境的积极性。《意见》明确提出，生态保护补偿的支付主体是生态受益者，以及代表受益者的各级政府。要将生态保护补偿列入各级政府预算，切实履行支付义务，确保补偿资金及时足额发放。完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。加强对生态保护补偿资金使用和权责落实的监督管理。企业、社会团体等各类受益主体要履行生态保护义务。保护者要切实履行生态保护责任，保证生态产品供给和质量。

其实早在上世纪90年代，我国颁布的《森林法》《草原法》《渔业法》《土地管理法》等法律中就提出了生态补偿的理念，或者有明确的生态环境补偿规定，确立了土地、林地、草原、水面、滩涂的使用权及在各自领域的补偿



作为京津地区重要的水源涵养地，滦平开展了潮河流域“稻改旱”项目，每年节水突破0.23亿立方米。图为河北滦平县窟窿山水库。

问题，并在不断完善。国土、财政、水利、海洋等各有关部委也颁布了有关生态补偿的政策文件，特别是环保部门一直在积极推动和促进生态补偿机制建设探索。

但是，生态补偿试点或实践顶层设计不够，缺乏系统设计，基本是部门各自推进，没有一个宏观上的战略性指导。此外，生态保护补偿的范围偏小、标准偏低，保护者和受益者良性互动的机制尚不完善等亟待解决的问题，一定程度上影响了生态环境保护措施行动的成效。

业内专家认为，《关于健全生态保护补偿机制的意见》的出台，标志着各方期待已久的生态补偿机制顶层设计获得重大进展。

### 探索多种补偿模式

伴随对生态保护补偿机制的认识不断深入，其探索也在不断取得进展。

不久前，财政部、环保部在福建省联合召开部分省份流域上下游横向生态补偿机制建设工作推进会。其中一项重要内容，就是广东省首次与邻省签署跨省生态补偿协议。根据协议，广东将拨付广西3亿元，作为2015年至2017年九洲江流域水环境补偿资金，拨付福建2亿元作为2016年至2017年汀江-韩江流域水环境补偿资金，以保障粤东、粤西两地的饮用水安全，不断改善上游水质。专家认为，本次协议的签署是我国在生态补偿领域的一次突破。

“中央财政将对率先达成协议、具备突出生态价值的重点流域给予资金支持。”财政部副部长刘昆在会上表示，中央鼓励各地在建立横向生态补偿机制方面的探索和实践。

环境保护部环境规划院环境政策部副主任董战峰认为，生态服务供给方和受益方在很多时候利益关系非常明确，但有时也具有外溢性或者不甚明确。

于利益关系不明确，以及具有国家战略意义的生态保护领域，如大江大河源头治理等，需要中央财政给予重点投入。但对于利益关系非常明晰的流域上下游，以及生态服务供给区和受益区之间，则有必要实施横向生态补偿机制，建立共建共享的生态保护和经济发展利益均衡机制。

“实际上很多流域和区域间的补偿利益关系是非常明确的，但由于我国生态补偿机制并不完善，很多可以采取横向补偿的却仍是实行自上而下的纵向补偿模式。”董战峰说，《意见》的出台有利于建立横向补偿机制。下一步需要加快试点，鼓励多种补偿模式探索，制定有关办法和指南，推进流域、区域建立横向补偿机制。

除了横向生态补偿的破题，健全生态补偿机制还面临诸多待解难题。开发地区、受益地区与生态保护地区，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；资源税改革尚未覆盖除煤炭外的主要矿产品种，环境税尚在研究论证中，碳汇交易、排污权交易、水权交易等市场化补偿方式仍处于探索阶段。这些内容都在《意见》中得到了体现。

最重要的是相关政策法规建设滞后。我国目前还没有生态补偿的专门立法，现有涉及生态补偿的法律规定分散在多部法律之中，缺乏系统性和可操作性。尽管近年来有关部门出台了一些生态补偿的政策文件和部门规章，但其权威性和约束性不够。现有的政策法规也存在有法不依、执法不严的现象。据介绍，作为《意见》出台的后续工作，生态保护补偿条例正在酝酿之中。

### 拓宽渠道加大补偿力度

来自滦平提供的数据，该县实施“稻改旱”项目后，北京市年补偿资金1900万元，8年累计补偿了1.52亿

元。按当地人测算，稻田加上畦埂套种大豆，纯收入可以达到每亩1182元。大豆玉米每亩纯收入349元。稻改旱后每亩收入减少833元。而“稻改旱”项目补偿标准仅550元/亩，两者相比差距不小。

再以江西为例，全国人大代表、江西省林业厅厅长阎钢军在今年两会上讲道，国家、省两级生态公益林补偿资金为每亩每年21.5元。目前一根毛竹的价格为20元左右，每亩生态公益林的补助只相当于一根毛竹的价格，林农经营商品林与管护生态公益林的经济效益相去甚远。

董战峰指出，我国的生态保护投入主要包括政府性投入、税费计征收入、社会资本投入、捐赠等方式。“目前投入机制还不够完善，主要还是靠政府性投入，以及开征税费、保证金等模式，市场化手段运用不足，捐赠等其他资金渠道也较匮乏。”

据介绍，目前转移支付主要集中在中央层面，在地方层面特别是省级层面还处于探索阶段，各地进展情况不一。东部地区的浙江、广东、江苏等地相对力度较大，中西部很多地区还比较滞后，地方的生态环境建设财权和事权机制也没有理顺，这是下一步需要重点突破的方面，《意见》对此也有了明确规定。

毫无疑问，《意见》的出台将会进一步扩大利益相关方范围、拓宽补偿资金渠道、提高补偿标准等，从而促进补偿资金规模不断扩大，补偿资金机制不断健全完善。

对于滦平人来说，健全生态保护补偿机制意见出台后，他们所期待的不仅仅是京津能在清洁小流域、高效节水灌溉、滦河潮河干流生态综合治理等建设方面予以大力支持，确保密云和潘家口水库上游水生态环境的显著改善，更令他们憧憬的是，由此实现脱贫致富，走上全面小康的致富路。

## 治水亟待“提标”

杜莹

近期，关于污水处理厂排放标准是否有必要提升的问题在业界引起热议。支持者认为，现行标准过低，即使执行最高的一级A标准，处理后的污水水质也仅与劣V类地表水相当；污水处理厂反而成了超标排污的大户，是导致城市黑臭水体形成的根源。

反对者则认为，“提标”并非治本之策，更大的问题在于城乡水环境的系统管理。如很多地方污水直排、偷排现象严重，污水收集不上来；一些地方财政紧张、拨款不足，导致污水处理厂经常不达标运营、“晒太阳”现象屡见不鲜。如果搞全国“一刀切”标准，反而会增加财政和企业负担。

客观来看，双方都有一定的道理，但总体上并不矛盾，只不过是应由谁来、做多少的问题。一方面，我们需要通过标准的提升和引领，倒逼污水处理厂升级改造，改善我国污水处理行业供给侧的保障能力；另一方面，也需要从实际出发，在国家统筹的前提下强化地方标准，多方筹措资金，加大对城乡水环境的整治力度，彻底治理城市和乡村的黑臭水体。

之所以要提升污水处理厂标准，可以从一组数字的对比中发现问题。一方面，截至2015年底，我国城镇污水的日处理能力达到1.82亿吨，成为全世界污水处理能力最大的国家之一；另一方面，全国地表水特别差和特别好的水体都在减少，城市黑臭水体大量存在。住建部和环保部今年2月联合公布的全国城市黑臭水体排查结果显示，全国295座地级及以上城市中，共排查出218座城市的黑臭水体1861个。

这说明，我国目前虽已形成巨大的城镇污水处理能力，但全国的水环境状况依然很难令人满意。这是由于13年前制定的标准考虑了当时的环境容量，而经过这么多年发展我国环境容量已经逐渐逼近上限，仅靠水体自净能力已经难以完全消除污染；今天污水处理厂即使“达标”排放，也难以彻底改善水环境。因此，迫切需要“提标”，解决标准落后于现实的矛盾。

“水十条”提出，各地可制定严于国家标准的地方水污染物排放标准。去年底，环保部发布了新修订的《城镇污水处理厂污染物排放标准》征求意见稿，向39家政府部门及企事业单位征求意见。环保业界应进一步与地方政府携手合作，将“提标”作为一次转型升级契机，共同促进我国水生态环境的改善。

当然，从全局来看，改善水生态环境是一个系统工程，光靠污水处理厂“提标”并不能完全解决问题。既要有地方的重视和财力支持，保障污水处理厂得到良好的建设、运营，完成提标升级改造；还需要一系列配套政策措施，保障所有的污水都能得到适当处理。

## 齐云山现云海



5月17日拍摄的安徽齐云山云海景观。当日，雨后放晴的安徽齐云山出现云海景观，高天流云，层次梯比的徽派民居在云海若隐若现，似海市蜃楼，分外壮观。 施广德摄（新华社发）

## 大美中国

春风一起，北飞的鸟儿翩翩而来，给河北省的北戴河湿地带来了勃勃生机。

站在北戴河湿地赤土山大潮坪前，放眼望去，近处潮平滩软，绿草萌生，一只只长腿鹭鸟的身影倒映水中，旁若无人地觅食嬉戏；远处鸥鸟成群，像在海面洒下片片白云。倏忽万鸟齐飞，蔚为壮观。

湿地蜿蜒的木栈道上，游人们停下脚步，和鸟儿合影。而那边架着“长枪短炮”的，是各地慕名而来的观鸟人。

蓝天碧水金沙，洁白舞动身影。在5月的阳光下，这幅人鸟和谐的美景，让人流连忘返。

北戴河国家湿地公园位于河北省秦皇岛市沿海地区，是我国最大的城市湿地。湿地处于“西伯利亚-东亚-澳大利亚”鸟类迁徙途经的重要通道，每年3月初，北飞的候鸟开始到此歇脚栖身，4、5月间鸟类集聚达到高峰；6、7、8月是留鸟繁殖期；到了9月，鸟类开始迁徙。

“这里被称为中国观鸟之都、世界四大观鸟胜地之一，已经发现鸟类400余种，很多在其他地方很罕见的鸟类，在这里可以看到。”有着多年观鸟经验的当地市民周淑贤，提起面前鸟儿的天堂如数家珍，“鸟类数量、种类这么多，加上优美的自然生态环境，每年都吸引很多鸟类科研工作者和观

鸟爱好者前来。观鸟也成了一个新的旅游项目”。

“秦皇岛是世界上最好的观鸟地之一，是东方白鹳、白鹤、丹顶鹤等珍禽迁徙的必经之地，每次来总会有意想不到的收获。”英国观鸟团领队马克1996年第一次到秦皇岛，就被这里的生态环境与丰富的鸟类资源所吸引。此后他每年都要来此观鸟，并与秦皇岛当地的观鸟爱好者结下了深厚的友谊。

秦皇岛市林业局森林资源管理科工作人员李惊介绍，北戴河湿地是秦皇岛境内主要的珍稀鸟类迁徙、停栖地，对维护近海地区的水环境、生物多样性和生态平衡起着重要作用。多年来，秦皇岛采取积极措施，加强沿海湿地的保护工作。1997年，将北戴河及周边地区（指秦皇岛市沿海地区）湿地命名为“北戴河湿地”并建议实行优先保护；2011年，北戴河沿海湿地建设成为国家级湿地公园；2014年至今，正在实施北戴河国家湿地公园及周边湿地保护与恢复项目。“通过政府和媒体的不断宣传，百姓的爱鸟护鸟意识越来越强，还成立了秦皇岛市观鸟爱鸟协会。”

这些努力带来的变化，当地居民感受最深。家住北戴河的市民刘英常到北戴河

4至5月，北戴河湿地迎来鸟类聚集的高峰——

## 碧海金滩鸟知归

本报记者 雷汉发 通讯员 孙文志



北戴河鸽子窝公园中，候鸟成群。

张玉梅摄

湿地边散步，她说，这些年，随着政府保护力度越来越大，湿地也越来越漂亮。就拿大潮坪来说，以前没有封闭，有时会有游人和车辆进入，还有人挖沙蚕、捉螃蟹，严重影响鸟儿的栖息。封闭以后，大潮坪的生态很快得到了恢复，尤其到了秋天，红色、黄色、绿色的植被，把大潮坪染成五彩滩，特别漂亮。

“惊艳！”山西游客陆女士这样评价北戴河湿地的美景。“湿地与海相依。万鸟

齐飞，背景是蓝天大海和著名的鸽子窝景区，拍出的照片特别美。走走木栈道，看看鸟儿，再到北戴河鸟类博物馆了解鸟类知识，充分体会到人与自然的和谐。”

“湿地观鸟已经成为秦皇岛的一张名片。”李惊告诉记者，秦皇岛将继续加大对湿地的保护力度，开展北戴河国家湿地公园及周边改造治理项目，健全地方湿地保护法规，制定湿地保护整体规划，把这片鸟儿的天堂永远留下来。