

完善流域生态补偿机制研究

——以安徽省为例

万 勇 杨思雅

(安徽省财政科学研究所,合肥 230001)

内容提要:党的十八大以来,在习近平生态文明思想指引下,党中央、国务院从顶层设计层面对加强生态环境保护治理作出了一系列决策部署。其中,流域生态补偿作为保护生态环境、推动区域协调发展和促进人与自然和谐相处的一种创新手段,被广泛运用于实践并取得积极成效。但随着流域生态补偿试点的加快推进,也暴露出一些深层次矛盾和问题,需要采取有效措施加以解决。为此,必须对症下药,建立一套设计合理、科学系统、顺畅高效的运行机制,推动流域生态补偿机制更好地发挥作用。

关键词:生态文明 流域 生态补偿 运行机制

中图分类号:F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)06-0060-08

近年来,在党中央、国务院的高度重视下,流域生态补偿逐步成为推动生态文明建设的重要突破口。2012年全国首个跨省生态保护补偿试点在新安江流域启动实施并取得显著成效后,流域生态补偿试点实施的广度和深度加快拓展。党的十九大报告明确提出要“健全生态保护补偿机制,推动长江、黄河等重要流域建立全流域生态补偿机制,建立市场化、多元化生态补偿机制”;国家“十四五”规划纲要也明确要“健全生态保护补偿机制,推动长江、黄河等重要流域建立全流域生态补偿机制”,都对下一步推进流域生态补偿提出了更新更高的要求。本文在对安徽省流域生态补偿试点实践进行梳理总结的基础上,分析了当前存在的一些问题和面临的障碍,从建立完善机制的角度提出了相关政策建议,以期为推动流域生态补偿工作提供参考。

一、安徽省流域生态补偿的实践成效

安徽省流域生态补偿虽然起步较晚,但进展较快,特别是财政部、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后,安徽省流域生态补偿试点迅速展开,并取得了长足发展,具体表现在以下几个方面。

(一)流域生态补偿制度框架基本确立

从国家顶层设计的发展脉络来看,2005年国务院出台了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,提出“要尽快建立生态补偿机制”,并明确“国家和地方可分别开展生态补偿试点”;2008年修订的《水污染防治法》首次从法律层面对建立健全水环境生态保护补偿机制作出规定;2011年中央一号文件将“建立水生态补偿机制”作为加快水利改革发展的重要举措写入其中;2014年修订后的《环境

[收稿日期]2021-05-13

[作者简介]万勇,中级经济师,研究方向为财政理论与政策;杨思雅,中级经济师,研究方向为宏观财政政策。

保护法》新增了“国家建立、健全生态保护补偿制度”相关条款;2015 年在新安江首个全国跨省流域生态补偿试点取得积极进展的基础上,党中央、国务院出台了《生态文明体制改革总体方案》对完善生态补偿机制提出了更为细致明确的具体要求;2016 年国务院办公厅出台了《关于健全生态保护补偿机制的意见》,对流域生态补偿的重点任务和体制创新方面提出了新的目标要求;2020 年中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理

体系的指导意见》,再次强调要“健全生态保护补偿机制”。在此期间,国家发改委、财政部、生态环境部等国家部委陆续出台了一系列政策文件,就实施推进重点流域生态补偿试点工作以及建立市场化、多元化生态补偿机制等作出了总体部署,初步构建了流域生态补偿的制度框架。在国家制度框架下,安徽省结合自身实际,围绕流域生态补偿机制的建立完善,针对推进新安江、沱湖等流域以及大别山水环境、全省地表水断面生态补偿等制定了详尽具体

表 1 近年来国家及安徽省出台的涉及流域生态补偿相关制度文件

名称	时间	发文单位
1.国家层面出台的相关制度文件		
《关于启动实施新安江流域水环境补偿试点工作的函》	2011.03	财政部、原环保部
《中华人民共和国环境保护法》(修订)	2014.04	全国人大常委会
《生态文明体制改革总体方案》	2015.09	中共中央、国务院
《关于健全生态保护补偿机制的意见》	2016.04	国务院办公厅
《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》	2016.12	财政部、原环保部、发展改革委、水利部
《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》	2018.01	财政部、原环保部、发展改革委、水利部
《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》	2018.02	财政部
《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》	2018.12	国家发改委、财政部等
《关于构建现代环境治理体系的指导意见》	2020.03	中央办公厅、国务院办公厅
《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》	2021.03	国务院
2.安徽省出台的相关制度文件		
《安徽省大别山区水环境生态补偿办法》	2014.11	省财政厅、原省环保厅
《安徽省人民政府关于印发安徽省水污染防治工作方案的通知》	2015.12	省政府
《安徽省人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见》	2016.07	省政府办公厅
《安徽省财政厅安徽省环境保护厅关于进一步完善大别山区水环境生态补偿机制的通知》	2016.12	省财政厅、原省环保厅
《安徽省财政厅 安徽省环境保护厅 安徽省发展改革委 安徽省水利厅关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制实施方案的通知》	2017.03	省财政厅、原省环保厅、省发改委、省水利厅
《安徽省人民政府办公厅关于印发安徽省地表水断面生态补偿暂行办法的通知》	2017.12	省政府办公厅
《关于建立长江流域横向生态保护补偿机制的合作协议》	2018.12	安徽省政府、江苏省政府
《2019 年度水环境生态补偿实施方案》	2019.04	省生态环境厅、省财政厅
《安徽省人民政府办公厅关于进一步推深做实新安江流域生态补偿机制的实施意见》	2019.09	省政府办公厅
《沱湖流域上下游横向生态补偿实施方案》	2019.12	省生态环境厅、省财政厅
《安徽省建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动方案》	2019.12	省发改委、省财政厅、省自然资源厅等
《2020 年度水环境生态补偿实施方案》	2020.04	省生态环境厅、省财政厅

的实施方案,为安徽省流域生态补偿试点工作的稳步推进奠定了良好基础。

(二)流域生态补偿的范围逐步扩大

2012年,在财政部、原环保部牵头和推动下,皖浙两省经过多轮协商沟通,正式启动全国首个跨省流域水环境补偿试点——新安江流域水环境生态补偿试点,截至目前已成功开展三轮试点。以新安江流域生态补偿为开端,在大力推广试点经验的基础上,通过短短数年的发展,安徽省流域生态补偿的覆盖面迅速扩大。2014年,安徽省财政厅和原省环保厅联合印发《安徽省大别山区水环境生态补偿办法》,在合肥市、六安市和岳西县启动实施大别山区水环境生态补偿机制;2017年底,为进一步改善全省水环境质量,安徽省政府发布《安徽省地表水断面生态补偿暂行办法》,将省内16个市的跨市界断面、出省境断面和国家考核断面均列入补偿范围;2018年底,在多次调研论证后,皖苏两省政府就实施滁河流域生态补偿达成一致意见并签订合作协议;2019年底,涉及淮北、宿州、蚌埠三市的沱河流域上下游横向生态补偿机制开始实行。总体上来看,安徽省流域生态补偿已经实现了全方位拓展,在省际方面,从新安江流域向滁河流域、长江流域拓展;在省内方面,从部分流域向全省地表水拓展,实现了全省流域的全覆盖。

(三)流域生态补偿模式渐趋完善

安徽省流域生态补偿主要采取的是一种基于跨界横断面水质考核来进行双向补偿的一种模式,但各流域在具体的补偿方式、补偿标准、资金来源等方面有着不同程度的差异。从补偿方式来看,基本采取的是资金补偿方式,少部分流域在资金补偿的同时也正逐步探索运用包括对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等补偿方式。从资金来源上看,安徽省流域生态补偿主要依靠财政资金的投入,其中,中央财政转移支付对重点流域给予支持,省财政对省内全部流域给予支持,流域上下游地区分别安排一定财政资金。从补偿标准上看,除了新安江流域生态补偿由于有中央财政的支持,补偿标

准相对较高之外,其它流域均为省财政单独出资或省财政与市县财政联合出资,补偿的力度相对较小,标准相对偏低(详见表2)。

(四)流域生态补偿的沟通协作平台有效搭建

流域生态补偿一般涉及到两个及以上的行政区域,需要上下游地区协力共治,才能达到良好成效。安徽省在实践探索中,针对不同流域的不同阶段,建立了不同层级的沟通协作平台。对于跨省流域生态补偿,这种沟通协作平台主要分为两个层级:首先是决策层面,省级党委、政府之间以及相关负责人之间通过召开会议、定期商讨、开展调研等方式建立对话机制,负责前期工作的谋划部署、试点方案的签订、推进中重大问题的研究解决等。国家部委在前期参与指导,后期逐步退出。比如新安江流域生态补偿前两轮试点由财政部、原环保部引导推动,皖浙两省协商敲定,第三轮试点两部退出后由两省自主协商有关事项。其次是操作层面,主要由省生态环境厅和省财政厅牵头负责推进具体实施工作,同时,针对重点流域建立联席会议制度协调有关事项。比如,建立了新安江流域生态补偿机制联席会议协调推进生态补偿工作。对于省内流域生态补偿,主要是建立了纵向沟通协作平台,由省政府进行指导,省生态环境厅和省环保厅组织市县政府部门实施具体工作。(见图1)

(五)流域生态补偿取得多重效益

安徽省流域生态补偿试点工作通过不断地实施推进,在流域环境治理和生态保护,推进经济发展和社会和谐等方面取得了良好成效。在生态成效方面,2012年—2019年,新安江流域总体水质状况为优,其中两省交界处的跨省断面水质达到地表水环境质量Ⅱ类以上,每年上游地区向千岛湖输送近70亿立方米干净水;2014年大别山区实施水环境生态补偿机制以后,连续5年生态补偿指数达标,2019年六安市淠河流域地表水水质优良率100%,淠河总干渠出境罗管闸断面水质保持基本稳定。在经济成效方面,流域生态补偿以环境保护倒逼产业发展方式变革,大力推动了绿色技术创新,促进生

表 2 安徽省流域生态补偿实施情况表

流域(区域)	考核依据	补偿方式	补偿标准	资金来源	补偿方向
新安江流域	以安徽和浙江两省跨界的街口国控断面作为考核监测断面,监测结果以国家水十条考核和两省联合监测为依据,测算水质补偿指数(P)	资金补偿为主	第一轮:中央资金每年 3 亿元,浙皖两省每年各 1 亿元	中央财政专项转移支付资金以及浙江省补偿资金	双向
			第二轮:中央资金三年按 4 亿、3 亿、2 亿补助,浙皖两省每年各 2 亿元		
		资金补偿同时探索多元化补偿方式	第三轮:中央财政统筹资金每年给予 3 亿元特别支持,浙皖两省每年各 2 亿元	中央财政特别支持资金以及浙江省补偿资金	
大别山区	以合肥、六安两市交界的淠河总干渠罗管闸为跨界考核断面,断面监测水质情况(高锰酸盐指数、氨氮、总氮、总磷四项指标)	资金补偿为主,并通过对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式加强合作共建	2015-2016 年,每年设立补偿资金 2 亿元,其中省财政投入 1.2 亿元,六安、合肥市分别投入 0.4 亿元 2017 年起,每年设立补偿资金 2.12 亿元,其中省财政投入 1.32 亿元,六安、合肥市分别投入 0.4 亿元	省财政专项转移支付及合肥市、六安市补偿资金	省财政单向补偿,合肥市和六安市双向补偿
地表水断面	考核跨市界断面、出省境断面和国家考核断面水质,污染赔付依据高锰酸盐指数、氨氮和总磷三项指标超标情况,生态补偿依据水质改善情况	资金补偿为主	污染赔付单项因子月度最高赔偿 300 万元,月度断面水质优于年度目标 1 个类别的,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,每次获得 100 万元生态补偿金	跨市界断面由上下游市分别赔付补偿,其余断面由责任市、省财政分别进行赔付补偿。左右岸分属 2 个责任市的断面,赔付补偿金额平均分配	双向
滁河流域	生态环境部对滁河陈浅断面的月度监测数据和年度考核结果	资金补偿为主,同时推进滁州市和南京市在产业发展和社会治理等方面加强合作	年度水质达Ⅲ类及以上,江苏省补偿安徽省(Ⅱ类补偿 4000 万元,Ⅲ类补偿 2000 万元),补偿资金拨付滁州市;年度水质Ⅳ类及以下,安徽省补偿江苏省(Ⅳ类补偿 2000 万元,Ⅴ类及以下补偿 3000 万元);月度水质达到Ⅲ类及以上时,安徽省按月补助 300 万元给滁州市	江苏省补偿资金和安徽省财政专项转移支付	皖苏两省间双向补偿,安徽省财政单向补偿滁州市
沱湖流域	设立 5 个跨界生态补偿断面,设立王引河任圩孜桥断面作为入境水质参照断面,其中沱河关咀断面使用生态环境部监测数据,其他断面由上下游两市联合监测	资金补偿为主,加强产业发展和社会治理等方面的合作	生态补偿(赔付)基准 200 万元/月,水质达标并为Ⅲ类时,补偿金额为补偿基准乘以补偿系数;断面当月水质为Ⅱ类及以上时,补偿金额加倍;水质未达标为Ⅳ类时,赔付金额为赔付基准乘以赔付系数;断面当月为Ⅴ类及以上时,赔付金额加倍	省财政专项转移支付及淮北市、宿州市、蚌埠市补偿资金	双向

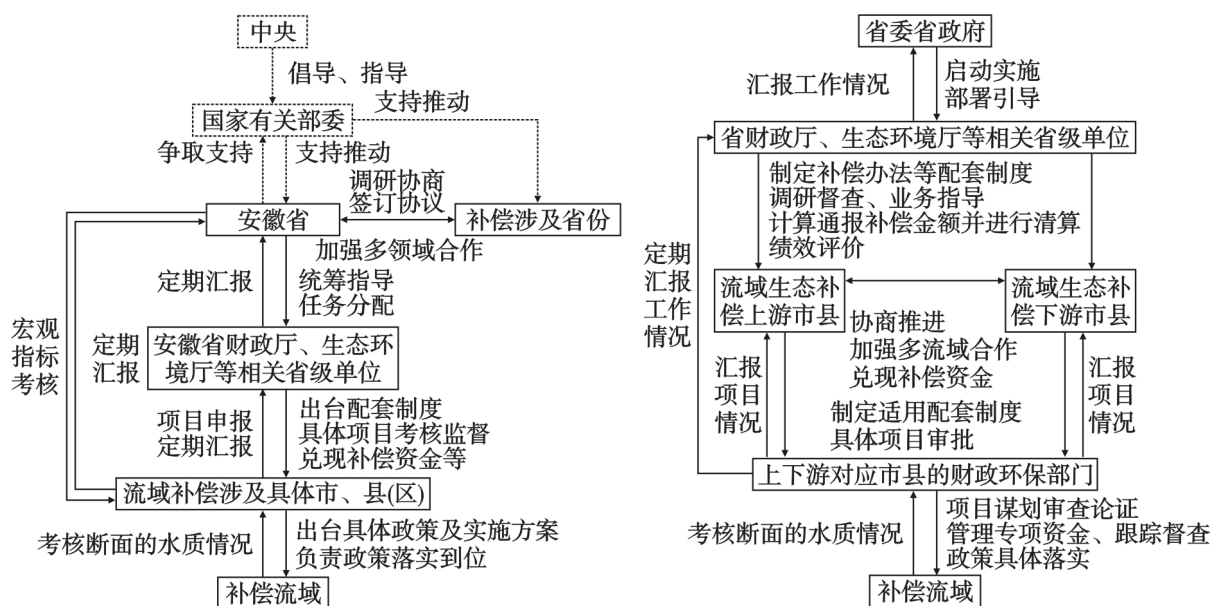


图1 安徽省跨省流域生态补偿协调推进机制

态资源能够最大程度就地转化,达到绿色升值。比如新安江流域生态补偿实行以来,黄山市积极清理关停重污染企业,加快绿色产业发展步伐,2017年-2019年,黄山市的绿色食品、绿色软包装等主导产业增长率每年分别达19.39%、14.4%、11%。在社会成效方面,安徽省全面推开流域生态补偿制度,用丰富的实践成果大大加强了绿色生态文明思想的宣传力度,使得基层群众对走可持续发展道路、自觉保护生态环境重要性有了更加深刻的认识,各流域上下游的群众也对机制效果表示了认可。在制度成效方面,如新安江流域生态补偿作为全国第一个跨省流域生态补偿机制的试点,在经过三轮实践后,形成了一套具有特色、能够复制、可以推广的制度体系,并在全国多个省份进一步推广;滁河流域生态补偿机制实行全程自主协商,由上下游政府携手共治,逐步打造出长江流域生态补偿的“苏皖模式”,为长江大保护、长三角一体化绿色发展提供了有益的探索。

二、安徽省流域生态补偿实践中存在的问题

流域生态补偿在我国是一项新生事物。近年

来,安徽省作为全国首个跨省流域生态补偿试点的省份,虽然开展了大量实践,并取得了一定成效,但总体上仍处在摸着石头过河的探索阶段,在实施过程中依然面临着不少问题和障碍,一定程度上制约了流域生态补偿工作的拓展。

(一)流域生态补偿的稳定性和可持续性不够

随着全社会对生态文明建设的重视程度越来越高,流域生态补偿已作为一项制度安排被写入各类规范性文件,但这种制度安排主要依靠行政力量来推动,尚缺乏法律法规层面的保障。就目前来看,在国家已出台的《水法》《水污染防治法》《环境保护法》《水土保持法》等涉及到流域生态补偿的法律中,虽然也提及要建立健全生态保护补偿制度或机制,但相关法律条文规定较为笼统和零散,并没有形成具体明晰的法律约束。此外,由于流域生态补偿是一项复杂的系统工程,往往涉及到跨省、市、县不同层级的多个行政区域,而上下游区域之间在经济发展水平、生态保护力度等方面存在着一定的差异,且各区域在补偿意愿、补偿标准及补偿方式等方面存在着不同的认知水平和利益诉求,导致流域生态补偿存在着较强的临时性和不确定性,一旦缺少上级政府的推动和协调,参与各方难以达成长期

稳定的补偿合作关系。

(二)流域生态补偿标准的科学性不够

流域生态补偿标准的核算是一个复杂的技术性难题,尚缺乏一套科学合理且具备可操作性的核算体系。通过理论界的研究总结和政府部门的实践探索,目前得到广泛认同的核算方法有保护和建设成本核算法、机会成本核算法、生态系统服务价值核算法等。这些核算方法核算的角度各有不同,除了考虑上游地区为治理污染付出的直接成本之外,越来越多地考虑到上游地区因失去发展权而付出的机会成本,更加关注生态、经济和社会的综合效益。然而在流域生态补偿的实践中,无论是跨省流域的补偿,还是省内流域的补偿,补偿标准的确定往往都是通过上级政府的协调或者上下游地区之间的谈判来完成,更多地是上下游地区之间基于支付意愿、财力状况等的一种博弈,安排的补偿资金往往只针对流域污染防治工程治理,并没有将因流域生态保护而导致的企业关停、产业调整、生态移民、拒绝投资项目等成本考虑在内,难以满足上游地区生态保护和发展的所需,也很难体现生态系统服务价值。比如新安江流域生态补偿三轮试点中,黄山市累计完成新安江治理项目投资 153.26 亿元,但从下游获得的补偿资金只有 11.1 亿元。

(三)流域生态补偿方式运用较为单一

实施流域生态补偿的目的是为了保护流域生态环境、调节流域社会公平,需要根据流域上下游地区、开发受益地区与生态保护地区各方的实际需求情况,综合考虑补偿方式,才能平衡好受益地区与保护地区的利益,最大程度调动各方参与的积极性,进而发挥好生态补偿的作用。目前,虽然国家部委已出台文件鼓励采取包括资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等在内的多样化补偿方式,但在实践操作中除了资金补偿方式之外,其他补偿方式由于受到各种主客观因素的限制,短期内很难立竿见影取得实质性效果。比如,新安江流域生态补偿第三轮试点协议中提出“杭州市与黄

山市在园区、产业、人才、文化、旅游等方面加强合作”,但受到行政壁垒、发展环境、市场机制等方面的限制,双方合作领域较为狭窄,多集中在文化旅游方面,杭州市的优质产业、人才资源等难以引进到黄山市。

(四)流域生态补偿的市场化水平较低

流域生态补偿是一项长期性工作,需要大量的资金,单纯依靠政府资金投入难以为继,必须借助市场和社会的力量,推动流域生态补偿向市场化过渡,变“输血式”补偿为“造血式”补偿。从现实来看,虽然安徽省流域生态补偿也进行了一些市场化探索,比如黄山市与国开行合作,设立了全国首个跨省流域生态补偿绿色发展基金,但由于受到政策、制度、市场环境等影响,流域生态补偿总体上仍是政府主导下的一种行为,市场化手段应用较为迟缓,比如水权、碳排放权、排污权交易等方式尚未起步或者正处于探索之中,特别是跨省之间的交易尚未破题。

(五)流域生态补偿绩效评价不够充分

虽然安徽省对纳入补偿范围的流域,均提出了要加强资金监管和做好绩效评价的要求,并开展了一系列绩效评价工作,但流域生态补偿领域的绩效评价开展的广度和深度还不足,一些流域上游地区针对生态补偿项目进展及资金使用情况开展的绩效自评的质量不高,引入第三方评价还不够充分,特别是绩效激励约束作用不强,绩效评价结果与补偿资金的安排和政策调整的挂钩机制尚不完善,往往没有作为后续补偿工作开展和补偿资金分配的重要依据,一定程度上影响了补偿资金使用效益的提高。

(六)跨区域的协同联动不够顺畅

目前,安徽省流域生态补偿无论是跨省流域生态补偿,还是省内流域生态补偿,遵循的原则都是上下游地区所在市县为主、省级政府或国家部委给予引导。在早期的流域生态补偿实施过程中,通过国家部委或省级政府的“牵线搭桥”,上下游地区在

沟通协作方面较为顺利,但随着国家部委或省级政府“权威中间人”的逐步退出,跨区域特别是跨省域的流域生态补偿在统筹协调的层级、力度、效果上大打折扣,在方案编制、项目申报、产业发展等一些重大事项、重要工作的协同推进上难以形成合力,尤其是在产生一些补偿争议问题的时候缺少仲裁,影响了流域生态补偿的推进步伐。

三、进一步加快推进流域生态补偿的建议

流域生态补偿是加强生态文明建设的重要支撑点和重大突破口,必须要从更高层面、更深层次着眼,在全面总结梳理流域生态补偿实践经验的基础上,针对目前流域生态补偿工作中存在的问题,进一步理顺流域生态补偿的体制机制。可从以下几个方面入手,建立健全流域生态补偿的各项机制,从而推动流域生态补偿科学化、规范化、长效化。

(一)健全流域各方自觉参与的内在动力机制

一是加快流域生态补偿领域法律制度体系建设。加强顶层设计,由中央层面出台加强流域生态补偿工作的指导意见及操作指南,对流域生态补偿的原则、范围、对象、资金来源、补偿标准、程序方式、主体责任等作出规范要求。在未来条件成熟后,再逐步研究出台《流域生态补偿法》《流域生态补偿条例》并修订现行有关生态补偿法律法规,对流域生态补偿从法律法规层面予以规范和约束。二是加强对流域生态补偿的考核力度。将流域生态补偿工作年度考核结果作为党政领导干部综合考核评价重要依据,并通过国务院大督查等方式,加大对地方流域生态补偿工作的通报激励,充分调动地方政府及部门参与流域生态补偿的积极性。三是加大流域生态补偿的政策宣传。各级政府部门要充分利用行政资源,借助新媒体传播优势,主动向社会各界和广大群众宣传流域生态补偿的政策内容,积极推广各地取得的工作经验和成效,引导全社会牢固树立生态文明理念,为推动流域生态补偿工作营造良好舆论氛围。

(二)健全各级财政共同承担的成本分担机制

一是加大中央财政的补助奖励力度。中央财政要综合各地财力情况,考虑各地流域环境治理成本,进一步提高均衡性转移支付分配的生态权重,加大对重点流域生态保护区的直接补偿力度,特别是对于跨省重点流域的生态补偿,中央财政要发挥好引导作用,在一段时期内持续给予补助支持,为财力薄弱的流域生态保护地区提供稳定可靠的资金来源。同时,对于中央财政选择退出后,因生态保护增加投入或限制开发影响生态补偿效果的,中央财政应适时再度介入给予支持。二是统筹加大省级财政生态保护补偿投入力度。省级财政要完善省对下均衡性转移支付制度,加大对省内流域生态补偿的支持。要整合生态保护和环境治理等方面专项转移支付资金,加强对相关中央专项转移支付的结转资金的统筹使用,集中更多财力向流域生态保护地区倾斜。三是加强省以下财政对流域生态补偿的保障。省以下财政要根据生态保护投入成本情况,合理加大对流域生态补偿的资金投入。省级财政可采取奖励的方式,对生态流域补偿工作开展较好的地区给予一定奖励,引导市县财政拿出更多“真金白银”投入到流域生态补偿之中。

(三)健全流域各方互利共赢的利益分享机制

一是加强流域上下游地区之间的产业协作。把产业协作作为上下游地区之间加强合作的“重头戏”,下游开发受益地区可利用自身在资金、人才、技术、信息、服务等方面的优势,通过产业转移、飞地园区、对口协作等方式,帮助上游生态保护地区因地制宜发展生态农业、生态旅游、文体服务等产业,从而增强可持续发展能力。二是丰富流域生态补偿方式。改变目前以资金补偿的单一补偿方式,积极探索利用基础设施援建、公共服务共享、用地指标调剂、生态产品助产助销、合作办医办学等其他补偿方式,推进流域各方的长期深度合作,更好地满足流域各方的发展需求。三是加大对流域各方项目布局的倾斜力度。打破行政壁垒的束缚,鼓励

流域各方联合申报重大生态环保和产业发展项目,国家和省级有关生态保护、产业发展、民生保障等领域重大项目,应优先考虑向流域各方倾斜布局。

(四)健全政府引导市场参与的多元融资机制

一是建立流域生态补偿基金。借鉴新安江流域生态补偿绿色发展基金经验,建议由财政部牵头出资组建国家流域生态补偿基金,采取收益优先保障的方式吸引金融机构以及社会资本加入,用于支持跨省流域生态补偿的相关利益主体。省级参照建立全省性流域生态补偿基金,用以弥补省内流域生态补偿资金不足。二是加快排污权、水权、碳排放权交易。优化排污权配置,科学分配各大流域行政单元的总量控制指标和企业个体的初始排污权,在有条件的区域先行建立排污权交易市场和制度。加快推进水权确权,尽快组建多层次的水权交易平台,积极构建归属清晰、权责明确、监管有效的水权制度体系。推动建立全国性碳排放市场,积极引导支持企业参与碳排放权交易。三是大力发展绿色金融。发挥财政引导撬动作用,通过 PPP、奖励、补助等方式,支持金融机构加大对流域生态综合整治和绿色产业的投入。支持有条件的金融机构和非金融企业发行绿色债券,创新绿色债券产品。

(五)健全科学合理、可行有效的绩效评价机制

一是加快构建流域生态补偿绩效评价指标体系。鼓励各地先行先试,围绕经济效益、社会效益、生态效益等方面,结合各自不同流域的实际情况设计绩效评价指标,并在此基础上逐步形成一套普遍适用的共性指标体系。在绩效评价指标设计的原则上,应当更加注重效益的长远性、全面性和导向性。二是稳步推广第三方绩效评价。积极引入第三方专业中介机构开展流域生态补偿绩效评价,鼓励邀请地方人大代表、政协委员和当地的新闻媒体以及社会群众参与流域生态补偿绩效评价工作,对项目的实施情况、资金的使用情况、绩效的完成情况进行全方位评价,确保补偿资金发挥最大的效益。三是加强绩效评价结果的运用。把绩效评价结果与补偿

资金的支付相挂钩,对于绩效评价结果较差的,酌情扣减相应补偿资金,并作为以后年度协议补偿资金的参考因素。对于跨省流域生态补偿绩效评价,中央财政可根据评价结果视情给予奖励或削减补助。

(六)健全沟通顺畅、衔接高效的协调推进机制

一是设立国家层面的协调机构。建立流域生态补偿部际联席会议制度,全面负责流域生态补偿工作的指导、协调工作,并统筹推进跨省流域生态补偿的规划制定、污染防治、重大设施建设等。对于省际间流域生态补偿合作存在的一些分歧和矛盾,可提交部级联席会议进行仲裁协调。二是建立完善流域参与方合作对话平台。参与各方应由党委政府牵头、相关部门参与,建立高规格且对等的流域生态补偿决策协调机构,常态化统筹协调流域生态补偿推进工作。条件便利的地区可成立联合办公机构,抽调专人组成,集中办公,负责日常具体事务。三是加强与智库的合作。各级政府部门要借智借力,加强与高校、科研院所、社会中介组织等的合作,围绕流域生态补偿工作中存在的一些风险矛盾,加强对一些关键难点问题的研究攻关,更好地推动流域生态补偿高效运作。

参考文献:

- [1] 孙宏亮,巨文慧,杨文杰,赵越.中国跨省界流域生态补偿实践进展与思考[J].中国环境管理,2020,12(4):83-88.
- [2] 姬鹏程.加快完善我国流域生态补偿机制[J].宏观经济管理,2018(10):41-46.
- [3] 李利华.我国流域生态补偿机制的成效、问题与对策——《财政科学》专题沙龙总第12期会议综述[J].财政科学,2020(12):145-148.
- [4] 何理,冯立阳,赵文仪,焦蒙蒙.关于我国流域横向生态补偿机制的回顾与探索[J].环境保护,2019,47(18):32-38.
- [5] 徐大伟,荣金芳,李斌.生态补偿的逐级协商机制分析:以跨区域流域为例[J].经济学家,2013(9):52-59.

【责任编辑 王东伟】