重点领域明确 职责任务清晰

——《关于健全生态保护补偿机制的意见》解读

◆本报记者赵娜

近年来，我国生态保护补偿机制建设取得了阶段性进展。但总体来看，生态保护补偿的范围仍然偏小、标准偏低，保护者和受益者良性互动的体制机制尚不完善，一定程度上影响了生态环境保护措施行动的成效。

为解决上述问题，国务院办公厅日前印发《关于健全生态保护补偿机制的意见》（以下简称《意见》），提出我国生态补偿机制建设的目标任务和七大领域的重点任务。针对《意见》的出台，本报记者对长期从事环境经济政策研究的环境保护部环境规划院环境政策部副主任董战峰进行了专访。

1 中国环境报：《意见》出台有哪些意义？

董战峰：一是促进更深入、更有效地推进生态文明制度建设。生态补偿是生态文明制度体系中具有基础性意义的制度，生态环境建设是我国生态文明建设的短板。我国目前严峻的生态环境形势的主要原因之一，就是在生态环境服务供给者与受益者之间缺乏一种公平有效的利益均衡机制。

二是我国严峻的生态环境形势呼唤生态补偿制度。多年来我国快速的经济发展带来了全局性、系统性的生态环境问题，需要通过建立一种公平有效的综合考虑生态环境因素和经济因素的长期制度来破局和突围。

三是我国对生态补偿日益高度重视。近10年来党中央、国务院有关生态环保工作的一些主要政策文件中都对建立和完善生态补偿机制有论述、有任务、有要求。如每年的经济体制改革意见和政府工作报告，以及五年环保规划、党的十八大报告、新修订的《环境保护法》等。

四是地方的生态补偿试点和实践探索深化需要科学指引。一些地方试点由于对生态补偿理解不深刻、认识不到位，在实践中产生了一些认识误区，存在生态补偿“泛化”思维，认为“生态补偿是个筐，什么都可以往里装”，也有的打着补偿的旗号，实际上干的事情和生态补偿没有太大关系。

总之，鉴于生态补偿机制的重要意义，可以说《意见》出台是生态文明制度建设的一大突破，生态文明制度建设扎扎实实向前迈出了一大步。它不仅为下一步国家和地方深化生态补偿机制建设探索提供了指南和纲领，也为下一步尽快开展《生态补偿条例（草案）》（以下简称《条例》）制定，以及为可能在“十三五”或“十四五”出台综合性的生态补偿法律打下了一个重要基础。

2 中国环境报：健全生态补偿机制如此重要，为何经历了这么长时间的酝酿，至今才最终得以出台？

董战峰：生态补偿机制建设是涉及领域宽、要素多、范围广、调整利益关系复杂的一项工作，也是一项长期的制度建设，有一个逐步深化、不断健全和完善过程。

实际上关于出台《意见》呼声早已有之，特别是2010年国务院将生态环境补偿列入了立法计划，当时还成立了国家发改委牵头的工作启动暨起草领导小组、工作小组和专家咨询委员会。工作组先后赴江西开展东江流域生态补偿调研以及生态补偿综合调研，赴黑龙江省开展森林生态补偿调研，赴内蒙古开展草原生态补偿调研，赴广东、福建和山东开展矿产资源开发生态补偿调研，赴山西开展煤炭开发生态补偿调研等，并起草了《条例》。

但是由于时机不成熟、条件不到位及利益诉求多样、争议比较大等多方面原因，《条例》一直未出台。考虑到《条例》出台有一个时间过程，周期比较长，我们当时建议可以在《条例》出台前考虑先行出台《意见》，为地方试点和实践工作提供指引。通过一段时间对试点的跟踪评估、经验总结和深化探索，更有利于提高《条例》的科学性和可操作性。

3 中国环境报：《意见》出台之前，国家有无出台实施专门的有关生态保护补偿机制的政策文件？

董战峰：国家对生态补偿机制建设一直高度重视，国家层面有不少有关法律法规已纳入生态补偿条款，国务院有关各部委也颁布了不少与生态补偿相关的部门规章和规范性政策文件。

早在上个世纪90年代，我国颁布的《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《土地管理法》等法律中就贯彻了生态补偿的理念，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，目前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。《意见》的出台，从国家层面对健全生态补偿机制做了进一步的规划。

4 中国环境报：《意见》既有一般性要求，也对七大领域重点任务分别指定了负责的有关部委，这对健全生态保护补偿机制有什么意义？

董战峰：生态补偿探索既有共性问题，也有分领域、分要素的个性特征问题。因此，《意见》既考虑了一般性指导，也考虑了针对性问题。不仅对生态补偿实施的指导思想、共性原则，以及目标任务、体制机制建设任务等有总体规定，也特别针对各重点领域和要素的生态补偿专门进行了规定。

此外，不同领域或要素的生态补偿实践进展程度不一，有的比较完善，重点是需要查缺补漏，有的则总体上还处于试点探索阶段，需要具体明确补偿实践的主要思路、重点和方向等。采取各部门分工负责推进，主要是根据各部门的环保事权划分来进行的，这样有利于重点任务的分解落实和实施到位，确保改革可评估、可考核、见实效，推动管理部门尽职履责。

5 中国环境报：在建立稳定的生态保护投入机制方面，我国现状如何？《意见》的出台将带来哪些变化？

董战峰：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。

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。

6 中国环境报：《意见》的出台，会不会推动建立横向补偿机制？

董战峰：生态服务供给方和受益方在很多时候的利益关系非常明确，但有时也具有外溢性或者不甚明确。对于利益关系不明确，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，需要中央财政予以重点投入。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。

《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。

7 中国环境报：《意见》提出了结合生态保护补偿推进精准脱贫，如何把生态补偿和脱贫挂钩？

董战峰：生态补偿可以和精准脱贫结合一起推进，特别是对生存条件差的边远贫困区，重要生态功能区以及需要保护修复的地区，可以通过生态补偿机制、手段创新协同推进精准脱贫工作。

但是需要注意的是，因为生态补偿的对象大多是一些相对落后贫穷的地区，生态补偿和扶贫可以结合，但两者并非等同。扶贫的目标、手段和方式与生态补偿并不完全相同。生态补偿主要目的不是解决社会公平和贫富差距问题，不能解决收入分配的问题，存在库区移民、生态移民等的地区在开始建立生态补偿机制时，也不宜与生态扶贫混为一谈。

8 中国环境报：怎样建立起补偿资金与考核结果挂钩的奖惩制度？

董战峰：生态补偿资金的分配除了考虑各地的经济发展水平、生态服务供给水平外，也需要关注补偿资金的使用绩效，考虑地方的生态保护投入水平和努力成效。

第一，需要建立起补偿效果评估机制，不仅需要设计科学可行的补偿效果评估指标体系，也需要建立有效的监测监督能力，确保正确评估补偿对象的生态保护成效；第二，做好补偿资金使用的监管，确保资金使用符合要求，专项应用于生态保护领域；第三，补偿资金体现绩效导向，如果补偿地区生态环境质量逐年改善，可以对这一地区根据改善程度实施补偿达标外的额外补偿，也可以对当地的政府领导给予荣誉或者个人资金奖励，以激励补偿地方的生态保护工作能够更大、更好地发挥其积极性和创造性。

9 中国环境报：为更好地发挥《意见》对生态补偿机制建设的积极作用，下一步应该如何推进？

董战峰：《意见》为我国下一步开展生态补偿试点与实践探索提供了一个基本思路和行动指引，特别是明确了2020年的目标。这需要加快做好统筹安排，制定战略实施路径，建立协作机制，加强能力建设等。《意见》对此也有了基本考虑，如强化组织领导，加强督促落实和舆论宣传等。

此外，为了更好地推进《意见》的实施，还需要做好以下工作：一是加快制定生态补偿机制建设的战略路线图，明确未来10年~15年的战略实施路径，特别是2020年前的阶段安排，包括在不同时间节点的重点任务、主要目标任务完成进度等；二是启动国家生态补偿研究与试点专项，就生态补偿的关键管理技术难点问题，包括补偿标准、跨界补偿机制、市场化补偿模式等在典型地区开展试点示范，及时总结试点经验，进一步深入推进《意见》实施；三是建议启动《条例》研究，同时积极鼓励各地出台相关地方法规或规范性文件，探索生态补偿立法经验，加快推进生态补偿法制化和制度化建设。

扬中全力打造绿色能源岛

创造清洁低碳的可再生能源模式

◆孙薇 孙国庆

随着太阳的徐徐升起，江苏省扬中市大全集团科技园内的厂房屋顶上，一排排太阳能电池板正尽情地享受“阳光浴”，源源不断的光能被太阳能电池板吸收并转化成电能，不仅能供企业生产自用，多余的电还能输入国家电网，一年为企业节约电费400多万元。

以光伏板代替瓦片，让屋顶化身发电站。如今，这样的画面在扬中越来越多，许多企业、家庭纷纷把目光投向了屋顶，充分利用自然资源推动节能降耗。

坚持低碳。江苏扬中早在去年初就提出打造“绿色能源岛”的目标，并编制完成了《扬中市绿色能源岛（太阳岛）实施方案（2015~2020）》，立志2030年全岛“去煤化”。扬中重点规划建设屋顶分布式光伏发电、风电、新能源微电网、生物质能等清洁能源项目，打造清洁、低碳、安全、高效的高比例可再生能源生产和消费模式。目前，高比例可再生能源示范区方案已报至国家能源局。

同时，扬中市还在全省县级市中率先设立财政基金，对光伏发电项目进行补贴奖励，有效促进了一批“金屋顶”工程迅速启动。截至去年底，扬中市已备案建设屋面光伏发电项目38个，装机容量38.98兆瓦，15家企业、132户居民得到了市财政补贴，共兑现奖励资金66万元。

“我们拥有良好的产业基础和环境优势，完全有条件、有能力打造绿色能源岛。”扬中市委常委、常务副市长艾晓晖说，绿色发展是一块金字招牌，不仅遵循了国家战略，更是打造宜居、宜业、宜游新扬中的内在要求。据悉，扬中市把绿色能源岛建设列为2016年“十大民生工程”之一，提出了建设屋顶分布式光伏发电42兆瓦，建设新能源微电网示范项目1个~2个，运营新能源公交车40辆的绿色能源岛建设目标。

凝聚绿色发展共识。扬中市一方面全方位宣传绿色能源岛建设方案，解读光伏应用政策、投资比较，另一方面鼓励机关干部带头建设屋顶电站，影响和带动周边群众积极参与。

扬中市发改经信委电力能源科科长苏文晖告诉记者，去年7月，她投资3万元在自家屋顶安装了4.5千瓦光伏电站，从并网到现在大半年时间，已累计发电3000多度。除去自发自用的电量，仅卖电收入就有2300多元。如今，苏文晖当起了义务宣传员，现身说法向亲朋好友讲述分布式光伏电站项目的“利好”。在她的影响下，仅发改经信委就有20名机关干部投身建设家庭电站的队伍。

发挥示范工程的导向作用。扬中市今年将组织召开2次~3次绿色能源岛建设研讨会，邀请国内新能源领域知名专家学者，把脉指导扬中新能源建设方向；围绕企业、公共机构、居民三大光伏应用重点领域，开展企业屋顶规模化应用、连片开发，建设一批应用示范园区；实施精准到户的“光伏扶贫工程”，鼓励光伏企业通过捐赠设备等方式，免费为贫困家庭安装光伏发电设备，让更多低收入群众共享清洁能源成果；加大微电网、渔光互补、风电、生物质能、新能源汽车等项目推广和应用力度，积极争创国家、省级试点示范。

此外，扬中市还将探索由新能源办、新能源用户、投资商、承建商、金融及担保机构共同参与、合作共赢的运作模式。引导金融机构加大信贷支持力度，量身定制金融创新产品，扩大新能源应用信贷规模；引导保险机构开发保险产品，为新能源项目提供保险方案，创造有利于新能源发展的金融生态环境；积极推广PPP、合同能源管理、特许经营权等多种模式，激发民间投资活力，重点实施一批具有典型带动作用的光伏发电、微电网、风电等示范项目；设立电站全过程监管和服务平台，实行在线监测，集中维护，提高电站管理和产出效率。

华夏绿讯 HUAXIALVXUN

厦门发布海洋环境公报

清洁海域面积占49.8%

本报讯 福建省厦门市近日发布的2015年海洋环境公报显示，清洁和较清洁海域面积占厦门海域总面积的49.8%，与2014年持平，符合Ⅰ、Ⅱ类海水水质的面积比2014年有所增加。

2015年，厦门海域生态环境继续保持稳定态势。其中海水环境质量中，厦门海域海水中重金属及砷、油类及其他有机污染监测要素含量均符合Ⅰ类海水水质标准。清洁和较清洁海域面积占厦门海域总面积的49.8%，与2014年持平，但符合Ⅰ、Ⅱ类海水水质的面积比2014年有所增加。

监测的9个主要海水浴场综合环境状况良好，“优良”等级占97.7%，比2014年提高了3.6%；平均健康指数为73，与2014年相比提高了13；与2014年相比，各浴场游泳适宜度总体有所提高。厦门国家级海洋公园海域水质总体良好，沙滩岸线稳定，总体保护较好。

曾咏发

密云水库将实现封闭管理

充分发挥涵养水源作用

本报讯 随着北京市密云水库核心区清场，计划已久的密云水库封禁工程拉开帷幕。

随着南水进京，密云水库在水资源开发、利用和保护中的作用更加凸显，水源保护任务也更加艰巨。

过去，在水库周边138米~155米高程范围内，曾有10万亩土地用于耕作，这些土地被村民称为“押宝地”。因为种这些地就像押宝一样，能收一年就赚一年。现在，随着蓄水量上升，水库运行水位也逐渐上升。为防止农业生产污染水质，密云区用两年时间对“押宝地”进行治理。

截至目前，这10万余亩“押宝地”已经全部实现了退耕禁种。此外，水库中90余座小岛人口全部迁出，岛上生产经营活动也全部停止，1万多亩耕地实施封山育林、自然生态修复。

据了解，从今年3月开始，水库周边将沿155米高程线架设300余公里的钢丝围网，彻底解决游人入库观光游玩、畜禽入库觅食等污染水源、破坏环境的问题。预计今年完成一期工程105.6公里围网建设，明年年底前，水库将实现全封闭管理。

北京市水务局相关负责人介绍说，在封禁的基础上，水库周边148米~155米高程范围内还将实施库滨带建设，构建乔木、灌木等各类植物相结合的生态保护带，充分发挥涵养水源、净化水质的作用，切实改善库区生态环境。

夏莉

滦河水污染防治规划通过

重点治理污染严重地区

本报讯 河北省承德市近日召开了滦河水污染防治规划审查会议，专家组审查通过了承德市《滦河水污染防治规划》。

承德市为系统解决滦河流域水环境问题，2013年启动了滦河流域水污染防治规划编制工作。规划的编制，以京津水源涵养功能区建设为核心，严格落实国家《水污染防治行动计划》和国土江河流域综合整治试点要求，系统规划和确定水质目标、防控重点、治理举措，旨在使滦河的治理成为可复制、可推广的北方河流整治试点，目前这一规划已完成最后修改工作。

为确保《滦河水污染防治规划》可行性，在规划中坚持突出重点原则，以小城镇及农村面源污染为突出重点；坚持综合治理原则，与美丽乡村建设相结合；坚持“轻、重、缓、急”原则，以污染严重的地区为重点治理目标；坚持重视实效，以确保规划落到实处。

苑秋菊

科技园采用公司+基地+农户模式

红豆杉带动农户致富

本报讯 红豆杉生物科技园位于武夷山边的江西省黎川县日峰镇联盟村，是南方红豆杉培育种植和研究基地。近年来，他们通过不断创新栽培和管理形式，使红豆杉大面积成活，并带动周围当地百姓致富。

红豆杉生物科技园创立人蔡福根在栽植过程中克服了不少困难。红豆杉喜阴，而搭棚又因面积大而难以实施。他应用植物共生原理，在红豆杉边上栽植许多梧桐树遮阳。同时，还挖了个池塘，蓄满水为红豆杉降温。科技加细心护理，使林子越长越旺。

如今他们已建成100余亩红豆杉苗木培育基地，每年培育红豆杉苗木上万株。此外，还有2000余亩红豆杉种植基地，种植红豆杉3万余株。

红豆杉生物科技园还采用公司+基地+农户模式，确保红豆杉的人工培育和种植规模，降低企业生产成本，今年又与两家农民专业合作社对接，与日峰镇联盟村竹陂村小组50多户社员签订委托生产、订单农业合同，明确公司与农户各自的权利、义务和违约责任，建立可靠、稳定的利益联系机制。同时，向农民收购红豆杉的枝叶，又可增加农民收入。

通过这种公司+基地+农户模式，力求以红豆杉带动当地农户致富。当地群众说：“红豆杉不仅让山绿了，也增加了我们的收入。”

金钟