



中国生态补偿政策框架与实践进展

Framework and progress of eco-compensation in
China

张惠远 研究员

环境保护部环境规划院

Chinese Academy for Environmental Planning

2008年 10月

主要内容 (Outline)

- 一、中国生态补偿机制的政策背景 (background)
- 二、生态补偿机制的政策框架 (framework)
- 三、中国生态补偿机制的工作进展 (progress)
- 四、当前存在的主要问题 (problems)
- 五、提出下一步对策建议 (suggestions for next work)

一、中国建立生态补偿机制的政策背景 (Background)

中国环境破坏十分严重

Serious environmental problems

- 尽管中国环境保护取得显著成绩，但是目前中国的环境破坏仍然十分严重，整体环境恶化的趋势仍在加剧，对中国经济和社会的可持续发展构成严重的制约和挑战。
- 造成生态环境恶化的根本原因是资源开发与生态保护的矛盾突出，同时，生态保护资金缺乏，难以实施有效的生态环境保护也是生态环境恶化的主要原因。

中国环境破坏十分严重

Serious environmental problems

- **水资源短缺，水环境污染严重**，90%流经城市的河段受到不同程度的污染，饮用水安全成为水污染防治的重点。
- **生态系统破坏加剧**，主要表现在水土流失加剧；沙漠化面积不断扩大；森林生态系统破坏严重，调节功能低下；生物多样性丧失加快等。
- **矿产资源开发破坏土地面积持续增长**，截至2001年，矿产开发累计破坏土地已达400万hm²，每年以4万hm²的速度递增。
- **农村、农业面源污染问题严重**，农药、化肥、地膜用量逐步增长，造成了土壤、江河及食品的污染。

国家高度重视建立生态环境补偿机制

Attention from central government

- **温家宝总理在第六次全国环境保护大会**：按照谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿、谁排污谁付费的原则，完善生态补偿政策，建立生态补偿机制。
- **《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》**：“要完善生态补偿政策，尽快建立生态补偿机制。中央和地方财政转移支付应考虑生态补偿因素，国家和地方可分别开展生态补偿试点。”
- **《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》**：“按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，建立生态补偿机制”。

国家高度重视建立生态环境补偿机制

Attention from central government

- **党的十七大报告明确提出：**“建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制”。
- **国家环境保护“十一五”规划提出：**按照“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复，谁受益谁补偿，谁排污谁付费”的原则，以三峡库区、南水北调源头区、重点能源开发区和国家级自然保护区为突破口，扩大试点，建立矿山环境恢复保证金，完善生态补偿政策，建立生态补偿机制。
- **新修订的《水污染防治法》第七条提出：**国家通过财政转移支付等方式，建立健全对位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区的水环境生态保护补偿机制。

国家高度重视建立生态环境补偿机制

Attention from central government

- 2004年以来, 党中央、国务院多次对建立生态补偿提出明确要求。
- 2005年以来, 生态补偿每年都被列入国务院工作要点。
- 党中央、国务院文件中关于建立生态补偿机制的描述, 使用比较频繁的词就是“抓紧建立、尽快建立等”。
- 然而, 到目前为止, 关于如何建立生态补偿机制都没有得到“满意解”。

二、生态补偿机制的政策框架 (Policy framework of eco-compensation)

生态补偿国际经验

International experience of eco-compensation

- **一是自组织的环境服务付费。**在产权制度比较明晰的情况下，环境服务功能受益者和提供者自可以通过谈判或者中介，达成购买环境服务功能的协议。
- 法国的“毕雷矿泉水为保持水质付费”机制。
- 纽约市与上游地区的清洁水支付机制。

生态补偿国际经验

International experience of eco-compensation

- 二是通过公共财政支付对重要生态功能进行补偿。对于那些对国家具有重要意义的生态功能之类的纯粹公共物品，许多国家采取公共支付的方式进行收购或者补偿。
- 墨西哥对森林生态系统保护补偿。
- 美国对野生动物栖息地的购买援助行动。

生态补偿国际经验

International experience of eco-compensation

- **三是矿区生态环境恢复补偿。**世界上大多数国家对矿区环境恢复都采用“新账旧账”分别对待的原则，“新账”主要由企业承担，“旧账”主要由政府公共支付解决。
- **德国矿区生态恢复的管理办法。**
- **美国矿区生态恢复的管理办法。**

生态补偿国际经验

International experience of eco-compensation

- **四是农业生态环境保护补偿。**许多国家通过对实施环境友好型经营方式的农场主给与补偿，鼓励农场主实施休耕和农业生态保护，促进了农业生产与生态环境保护的协调。
- 英国的“北约克摩尔斯农业方案”。
- 瑞士的“生态补偿区域计划”。

发达国家森林生态效益补偿方法 (examples)

补偿类型	国家	采取补偿形式
政府投入对林业的扶持	美国	联邦林务局和州林业部门做预算，报联邦和州议会批准执行
	英国	国有林收入不上缴，不足部分再由政府拨款或优惠贷款
	德国	国有林实行预算制，由州议会审议后，财政拨款
政府对林业补贴	奥地利	鼓励小林主不生产木材，只要经营森林接近自然林状态，政府给予补助
	英国	私有林主营造针叶林，给予补贴
	法国	国家森林基金(受益团体投资，特别用途税、发行债券)开辟林业资金渠道
政府减免森林资产税收	法国	私人造林地免除5年地产税，按树种分别减免林木收入税10—30年
	芬兰	更新造林15年不缴纳所得税，国有林只向地方缴纳少量财产税，森林面积在200 hm ² 以下不计税
对直接受益部门征收补偿费	欧盟	推行二氧化碳税，实现生态效益补偿
	美国	在国有林区征收放牧税，用于牧场的更新、保护和改良
市场交易模式	哥斯达黎加	政府发展碳券(carbon bonds)，发行贸易抵消证明(CTO's)给外国投资厂商，有效保证期限为20年，国外投资者可利用此证明抵免他在本国内需要减少的二氧化碳量
	德国	允许按规定经营的生态林效益安装法律规定进行销售，提出了建设“生态账户”的形式

生态补偿机制的概念

Definition of eco-compensation

- 生态补偿是一种以保护生态系统功能、促进人与自然和谐为目的，根据生态系统服务价值和生态保护、生态破坏以及发展机会成本，运用财政、税费、市场等手段，调节生态保护者、受益者和破坏者经济利益关系的制度安排。
- 在我国，生态补偿不仅是一种环境经济手段，而且是一种社会发展的调节手段。

生态补偿机制的内涵

Definition of eco-compensation

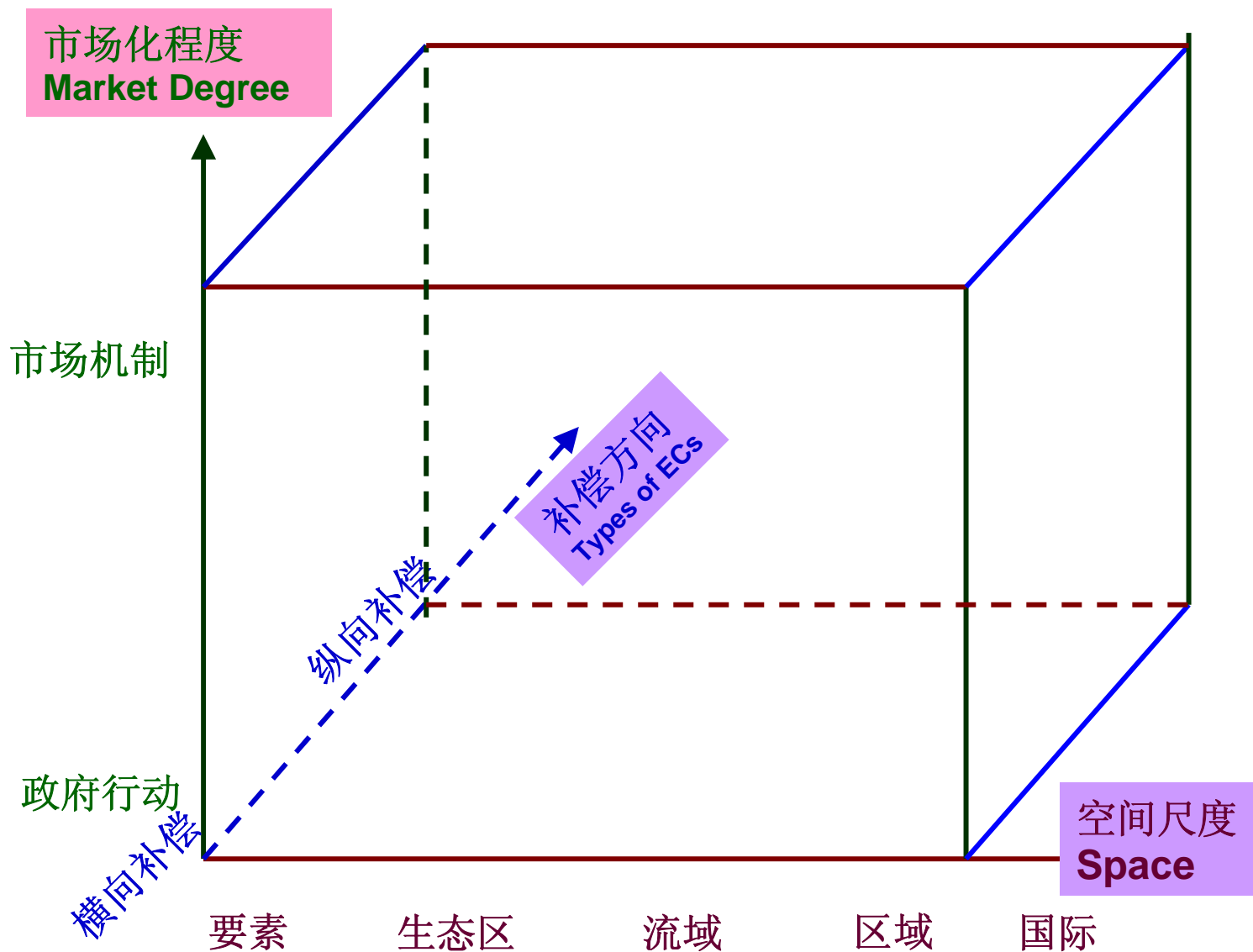
- **资源补偿**：对占用和使用自然资源和环境资源的补偿，最直接的方式是对自然资源“占一补一”；
- **损失补偿**：对破坏生态环境和自然资源行为造成的损失给予补偿，遏制生态环境破坏行为；
- **机会补偿**：对个人或区域为保护特定生态环境或者环境质量放弃发展机会的行为予以补偿；
- **投入补偿**：对个人或区域为保护特定生态环境而额外增加的投入给予补偿；
- **区域补偿**：对具有重大生态价值的区域或自然生态要素对象进行保护性投入补偿。

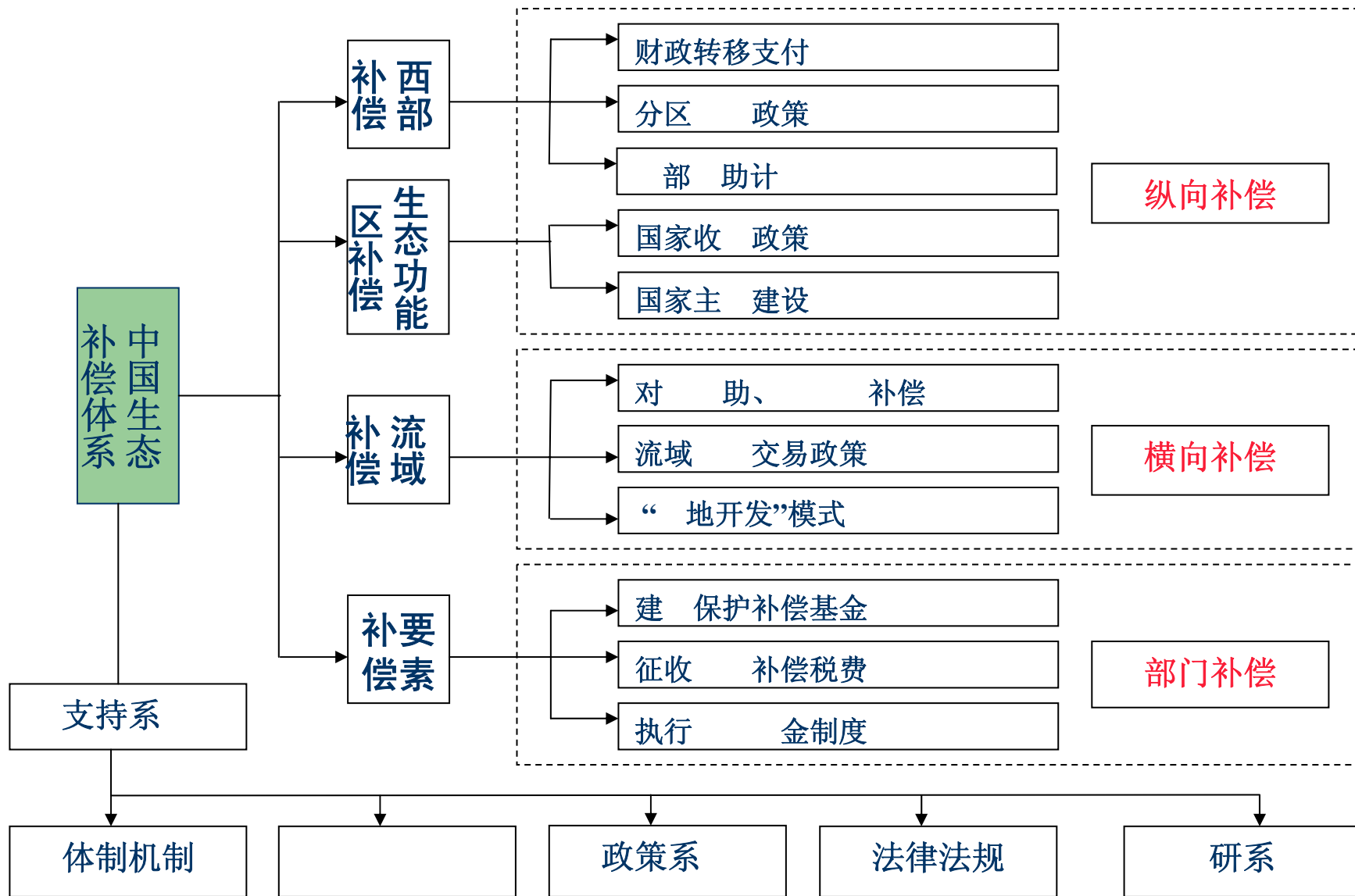
生态补偿政策手段

approaches of eco-compensation

- 政府导向的手段：
 - 由法规直接规定生态成本内部化
 - 政府资金补贴：专项资金，财政补贴
- 基于市场的补偿手段：
 - 生态补偿收费 EDC
 - 生态配额交易 EQT
 - 生态治理保证金 ERDF
 - 生态服务付费 PES

生态补偿方式分类 (approaches of EC)





生态补偿政策框架建议 (policy framework)

近期重点关注的四大领域

Four key fields of EC in China

- 西部生态环境补偿 (western China)
- 重要生态功能区补偿 (eco-function areas)
- 流域上下游生态补偿 (river basin)
- 生态补偿收费政策 (financial policy)

西部生态环境补偿

EC for the western China

● 可能的资金来源 246

- 中西部煤炭输出加价10元/吨:118亿元
- 西电东送1400亿度加价每度0.05元:60亿元
- 西气东输120亿立方米加价每立方米0.10元:12亿元
- 自然保护区补助30元/公顷:8亿元
- 南水北调278亿立方米加价每立方米0.10元:28亿元
- 石油开采加价:10亿元

西部生态环境补偿

EC for the western China

● 西部生态补偿专项资金使用方向

- 国家自然保护区管护
- 国家重要生态功能保护区建设
- 西部生态产业发展
- 可再生能源发展
- 生态灾民搬迁与生产生活环境改善
- 矿山生态环境治理
- 城市污水和垃圾处理厂建设补助

西部生态环境补偿

EC for the western China

● 西部生态补偿专项资金管理

- 设立国家西部生态保护专项资金管理办公室
- 设立国家绿色银行或者委托给国家开发银行
- 所有资金都实行建设项目管理制度，鼓励市场化的生态环境治理公司
- 鼓励西部地区农民投入生态保护

重要生态功能保护区补偿

EC for the eco-function important areas

- 国家绿色收购：国家级自然保护区，生态保护极敏感区域土地使用权以购买的形式收归国有
- 国家主导建设：国家级自然保护区、重要生态功能区由国家统一规划，主导建设
- 特殊区域采用计划单列的直接财政转移方式：禁止开发区域、重要的生态功能区、生态脆弱区采用特殊的财政补贴办法
- 以禁止开发区域和生态功能区为平台，系统规划，建立国家和地方“生态特区”，实施特殊的社会经济发展与生态保护政策

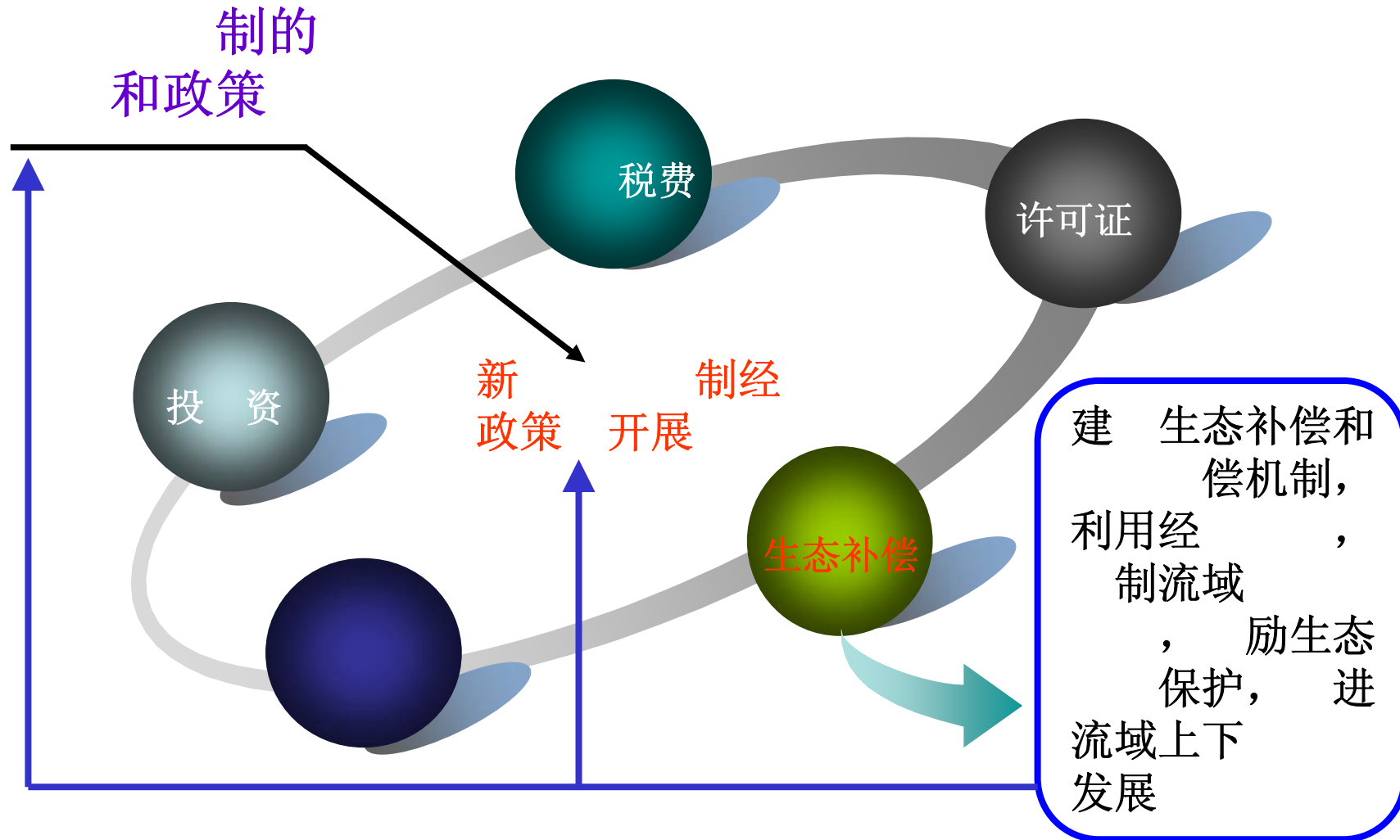
流域生态补偿 (EC of watershed)

- 选择中小尺度的流域或者涉市较少的流域，国家水专项设立“流域生态补偿和污染赔偿政策研究与试点”课题；
- 明确流域上下游生态保护的责任和标准，确定上下游利益相关者。如果相关者较少，可以直接采用双方协议的形式解决补偿；
- 确定补偿模式：对口援助、水权交易、异地发展
 - 对口支援合作：流域是天然的区域单元，流域上下游形成对口支援、分工协作的关系
 - 流域水权交易：以公平的水量分配和水质控制为基础，用水超过分配量或水质要求超过公平标准则需要进行补偿
 - 异地开发：为严格保护水源地，下游地区给上游地区提供工业飞地，或者下游地区在上游地区发展无污染工业

流域生态补偿 (EC of watershed)

- 确定补偿依据：水资源数量和质量、自然保护区面积、水源保护区、生态功能区
- 制定补偿标准：机会成本法、保护费用法、生态价值法、水资源保护额外成本法
- 生态补偿可持续发展的平台
 - 流域协调管理机构
 - 自然保护区管理机构
 - 生态功能保护区管理机构
 - 生态省、生态市建设领导小组

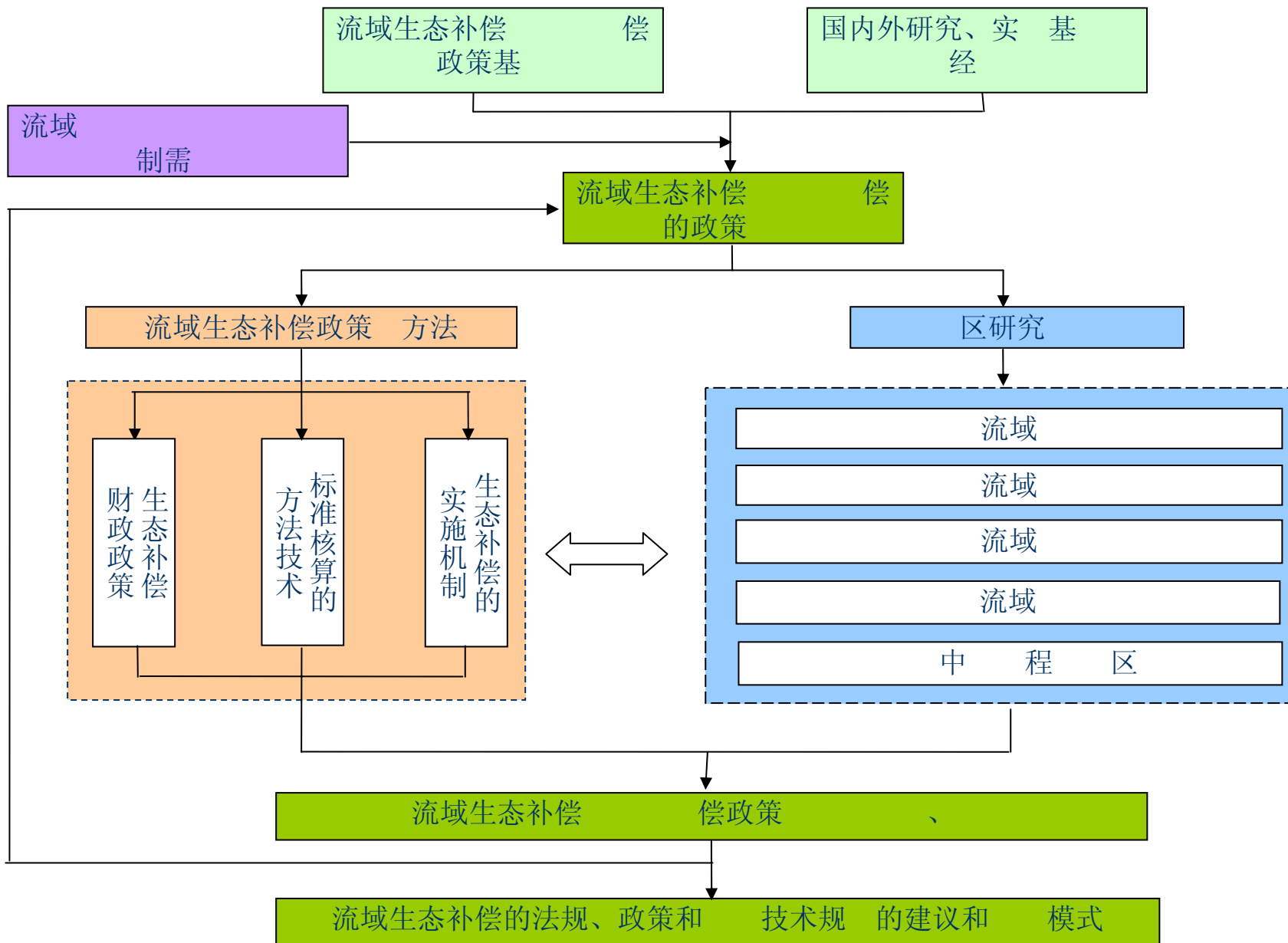
“研究与试点”课题 (one project on watershed EC)



课题主要研究内容 (tasks of the project)

- **流域生态补偿与污染赔偿的政策方案与标准核算技术规范研究。** 研究制定流域生态补偿的总体框架，明确流域生态补偿的主要内容与实施机制，研究制定生态补偿的法规、政策和标准核算技术规范，为开展流域生态补偿与污染赔偿试点示范工作提供支撑。
- **典型流域生态补偿与污染赔偿试点示范研究。** 选择典型的跨省、跨市流域和跨流域调水水源区，开展试点工作，探索和验证生态补偿典型模式与政策，为国家制定流域生态补偿政策和标准提供实践经验。
- **生态补偿的评估、交流与推广。** 结合典型流域试点实践，开展流域生态补偿与污染赔偿的政策、方法、技术的实践评估，总结经验，通过召开研讨交流会、提交政策建议报告，推广课题成果。

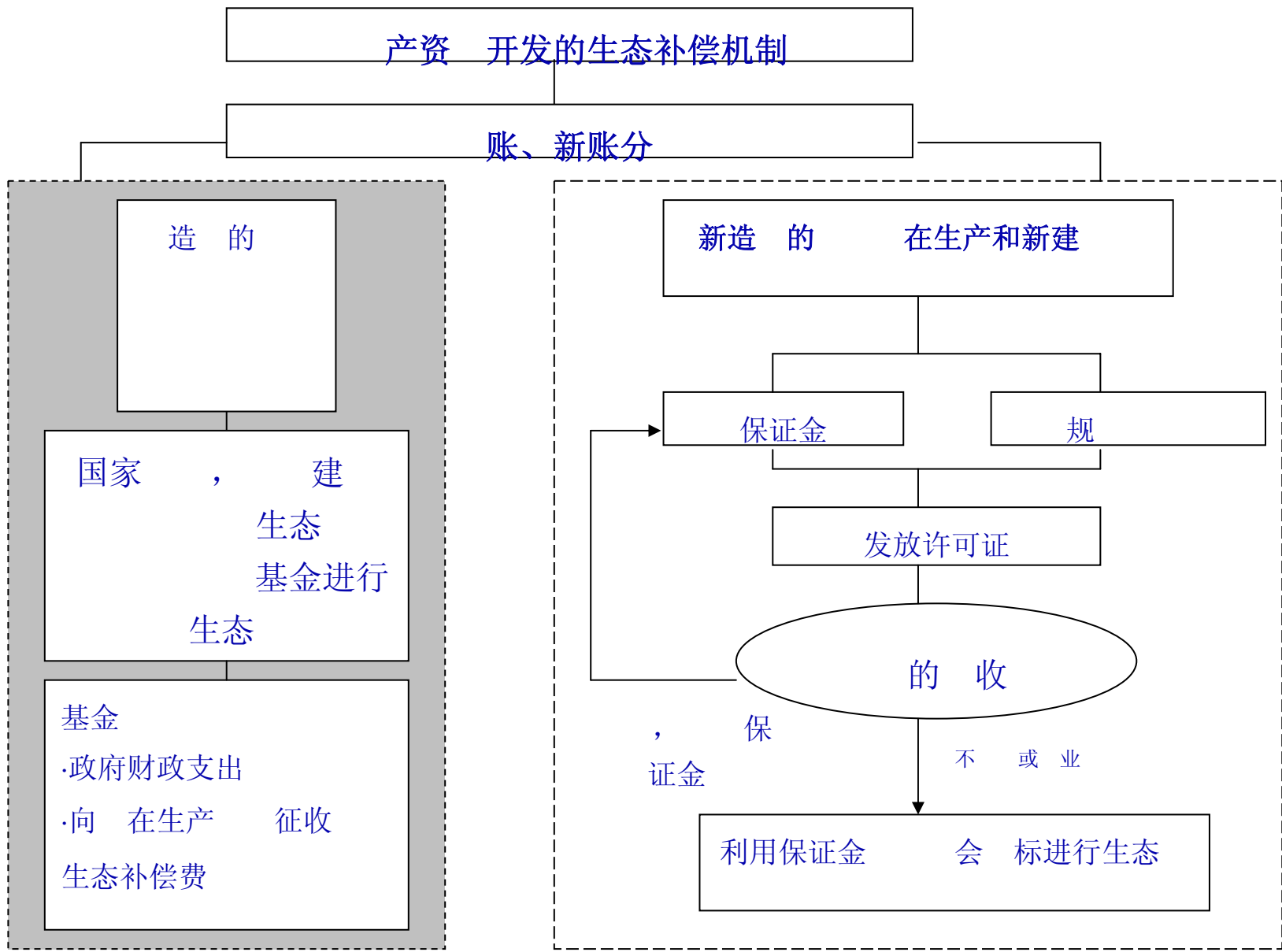
技术路线 (Technical framework of the project)



生态补偿收费政策

Financial policy of EC

- **建立保护补偿基金**：完善生态公益林效益补偿基金，设立自然保护区、基本农田补贴基金
- **征收生态破坏补偿费**，主要是对煤炭开采征收生态补偿费：对于破坏生态环境的资源开发行为，如矿山开发，森林采伐，湿地占用等征收生态补偿费。如：山西省的试点
- **执行恢复押金制度**：对矿山、建材原料开发执行严格的生态恢复押金制度
- **整合资源补偿收费**：建立国家生态破坏补偿收费政策，收费资金财政集中，分级管理



矿产开发 (EC for mineral development)

三、中国生态补偿机制的工作进展(国家和地方)

progress of EC in China

生态补偿机制的国家政策走向

progress of national EC policy

2005年以来，为落实党中央、国务院有关要求，财政、发展改革、环保等部门和浙江、江苏、福建、山西等地区开展了积极探索，取得一定进展。

- 几部委联合制定了关于矿产资源开发的生态补偿政策；
- 财政部会同有关部委开展跨省流域生态补偿政策研究；
- 国家发展改革委根据各部门的职责分工，落实了国务院相关部门关于建立生态补偿机制的部门任务，印发了《国家发展改革委办公厅关于建立和完善生态补偿机制的部门分工意见的通知》；

□ 环境保护部（原国家环保总局）研究发布了关于

国家出台的生态环境补偿政策

progress of national EC policy

- 2005年起，国家环保总局等部门配合国家发展改革委研究制定了山西省煤炭资源开发生态环境恢复补偿机制试点政策，经国务院批准（国函〔2006〕52号）后，2007年山西省正式启动了试点工作。
- 2006年，财政部、国土资源部、国家环保总局联合印发了《关于逐步建立矿山环境治理和生态恢复责任机制的指导意见》（财建〔2006〕215号），推动各地开展矿产资源开发生态补偿政策试点工作。
- 2007年年底印发的《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》（国发〔2007〕38号）对此作了进一步明确，并要求各地继续开展相关探索。

国家出台的生态环境补偿政策

progress of national EC policy

- 2007年8月，环境保护部（国家环境保护总局）发布《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》，计划在四个领域开展生态补偿试点：（1）自然保护区；（2）重要生态功能区；（3）矿产资源开发；（4）流域。
- 2008年5月，环境保护部印发了《关于确定首批开展生态环境补偿试点地区的通知》（环办函〔2008〕168号），指导地方进一步扩大试点范围、深化试点内容。
- 试点省份包括：甘肃省、辽宁省、浙江省、江西省、福建省、山西等。

生态补偿首批试点地区

5 Pilot areas of EC



流域生态补偿的地方实践

local progress of watershed EC

2007年，**江苏省政府**出台了环境资源区域补偿办法

- 各设区的市人民政府应当根据省人民政府下达的污染物排放总量控制计划，采取有效措施削减污染物排放总量，确保断面水质达到规定的控制目标
- 凡断面当月水质指标值超过控制目标的，上游地区设区的市应当给予下游地区设区的市相应的环境资源区域补偿资金(以下简称补偿资金)；直接排入太湖湖体的河流，断面当月水质指标值超过控制目标的，所在地设区的市应当将补偿资金交省级财政。
- 省环境保护行政主管部门应当在每月10日前，

流域生态补偿的地方实践

local progress of watershed EC

2007年，**江苏省政府**出台了太湖流域环境资源区域补偿试点方案

- 在太湖流域部分主要入湖河流及其上游支流开展试点，建立跨行政区交接断面和入湖断面水质控制目标；
- 上游设区的市出境水质超过跨行政区交接断面控制目标的，由上游设区的市政府对下游设区的市予以资金补偿；上游设区的市入湖河流水质超过入湖断面控制目标的，按规定向省级财政缴纳补偿资金；
- 环境资源区域补偿因子及补偿标准暂定为：化学

流域生态补偿的地方实践

local progress of watershed EC

2007年，福建省财政厅出台了闽江、九龙江水环境保护专项资金管理办法

- 鼓励流域上下游各设区市通过协商、签订协议等方式，以保护流域水环境，改善水质，保障生态需水量为考核要求，明确双方的补偿责任和治理任务，确保资金发挥效益；
- 专项资金使用方向，工业污染治理及防治；规模化畜禽养殖污染治理；饮用水几源保护规划及整治；其他污染治理项目；
- “专项资金”通过省财政国库集中支付系统直接拨付项目实施单位。

流域生态补偿的地方实践

local progress of watershed EC

2008年3月，**河北省**政府出台了子牙河跨市断面水质考核与试行生态补偿金扣缴的政策

- 确定子牙河等14个主要河流跨市断面，完不成任务的市、县领导将被“一票否决”；
- 河北省环保局将根据每季度的监测结果计算确定每月和每季度生态补偿金的扣款资金总额；
- 省财政执行扣缴，按月对超标河流断面所在市进行扣缴，数额最高达300万元；
- 省财政厅扣缴资金作为子牙河流域水污染生态补偿资金，专项用于水污染综合整治的减排工程。

流域生态补偿的地方实践

local progress of watershed EC

2008年3月，**浙江省**率先实施省内全流域生态补偿政策

- ❑ 从2008年开始，除了宁波市（计划单列）以外，处于浙江省八大水系源头地区的45个市、县（市）每年将获得不同额度的省级生态环保财力转移支付资金；
- ❑ 生态环保财力转移支付的资金总量一年一定，列入当年省级财政预算；
- ❑ 源头地区水环境质量考核较上年每提高1个百分点，奖励10万元；反之，每降低1个百分点，则扣罚10万元；
- ❑ 浙江省的生态环保财力转移支付资金将由各市、县(市)政府统筹安排使用，包括用于当地环境保护等方面的支出。
- ❑ 将有效促进全省区域间的基本公共服务均等化，谁对生态贡献越大谁就得益越多。

对流域生态补偿地方实践的总结

summary of local progress of watershed EC

- 平台是流域生态补偿机制可持续的关键
 - 江苏省政府层面推动建立流域生态补偿机制，可以有效统筹各地区和各部门的利益关系；
 - 福建省财政厅积极参与生态补偿资金的筹措与管理，确保了流域生态补偿中的资金问题；
 - 另外，福建省流域自成体系，涉及跨省问题很少；
 - 河北和浙江两省正在大力推进生态省建设。

四、生态补偿工作的主要问题 problems of EC in China

- 总体看，目前生态补偿工作的推进情况，不能满足保障国家生态安全、加快生态文明建设的需要。
 - 体制机制制约；
 - 技术支持不足；

生态补偿工作中体制机制制约 problems of management system

- 体制机制方面，环境资源领域的大部门制尚未建立，基础资源的整合和相关部门之间的协调有待进一步加强。
- 资源管理与环境管理的衔接也亟待加强，目前存在资源有偿使用与生态环境补偿脱节问题。
- 目前更多地关注了提取、征收相关费用、基金，对区域环境状况的特殊性和企业环境责任的区分比较粗略，相应地环境治理方案也比较缺乏。

生态补偿工作中技术支持不足

problems of method

- 需要进一步研究探索生态补偿的基本问题
 - 生态补偿责任认定问题：研究环境质量达到什么程度是完成了应当承担的职责、达到什么程度发挥了更大区域的生态屏障作用？以避免“公说公有理，婆说婆有理”的问题；
 - 生态补偿标准核算问题：目前的政策和实践尚无比较成型的标准体系；
 - 对已有与生态补偿相关政策的技术评估：作用如何？效率如何，哪些需要进一步改进？
 - 生态补偿的实施机制如何：为生态补偿机制建立

五、下一步工作建议

suggestions for next work

- 加强部门之间的协调与沟通，确保生态补偿工作顺利开展；
- 加强关于“建立生态补偿机制”的基础研究，保障生态补偿工作的技术支撑；
- 生态补偿工作的近远期工作建议；
- 争取财政支持，设立生态补偿试点与评估专项资金。

建立协调机制 (mechanism)

- 建立协调机制，明确牵头部门，落实责任分工
 - 环境管理部门应当提出区域生态环境保护的目标要求和考核方案，为制定生态环境补偿政策法规提供依据；
 - 资源管理部门应当组织实施各相关生态环境要素的保护措施，并配合环境管理部门完成生态环境保护目标完成情况的监督考核。

近远期工作建议 (scheme for the next)

现状、需

- ✓ 政府高度重视
- ✓ 社会广泛关注
- ✓ 研究基础较好
- ✓ 地方自发实践
- ✓ 对政策、规范的需求强烈

近期

- ✓ 梳理相关政策法规
- ✓ 制定生态补偿试点工作方案
- ✓ 建立定量化标准核算技术
- ✓ 提出财政支持政策
- ✓ 开展相关领域试点
- ✓ 并对试点进行跟踪评估

期

- ✓ 跟踪评估生态补偿试点工作，取得经验
- ✓ 扩大试点范围
- ✓ 完善生态补偿政策体系
- ✓ 提出国家生态补偿条例

设立生态补偿试点与评估专项资金 special fund for pilot EC

- 一、必要性

- 建立生态补偿机制时机已经成熟：中央要求，社会呼吁，部门筹备，地方试点，机构研究，国际关注；

- 建立生态补偿机制，试点是必要途径，通过试点取得经验，检验生态补偿政策及其技术规范的科学性、合理性与可操作性；

- 试点的关键在于资金支持，启动资金，种子资金。

设立生态补偿试点与评估专项资金

目标 (object of the fund)

- 建立生态补偿试点与评估专项资金，为生态补偿试点与评估提供稳定的资金支持；
- 分批分类启动生态补偿试点工作，同步开展生态补偿试点评估与总结交流工作，完善生态补偿机制与政策方案；
- 逐步扩大试点范围，总结经验，扩大资金规模，最终形成国家生态补偿政策及相应的财政预算、管理制度。

生态补偿试点专项资金使用范围

fields using the fund

- 支持生态补偿政策、机制、技术规范及评估方法研究；
- 支持以地方政府为主或基于市场机制的生态补偿试点指导与评估；
- 支持以中央政府支付为主的生态补偿试点与评估；
- 支持地方建立类似的生态补偿专项资金，提供部分资金支持；
- 激励地方开展生态补偿试点工作的奖励资金。

试点与评估的主要内容

tasks of pilot EC

- 按照环境保护部开展生态补偿试点工作的指导意见（环发（2007）130号），确定了4个生态补偿试点的优先领域。
- 4个领域可以分为两类：
- 一是以政府（中央政府）支付为主的生态补偿，包括自然保护区和重要生态功能区的生态补偿；
- 二是以地方或者市场机制补偿为主的领域，包括流域和矿产资源开发的生态补偿。

自然保护区生态补偿试点

pilot EC of natural reserve

- 自然保护区生态补偿的主要范围为当地居民及地方政府因建自然保护区所受的损失补偿，部分生态环境效益补偿；
- 补偿内容可以包括：当地居民经济损失补偿，地方财政收入损失补偿，集体土地所有权（使用权）的租赁补偿或者征用补偿以及基于基本平等的公共服务补偿等。

自然保护区生态补偿试点

pilot EC of natural reserve

- 试点范围选取：按照森林、草地、湿地等不同类型和东部、中部、西部不同区域，选择典型自然保护区，开展试点；
- 试点内容包括：研究制定补偿方案和试点计划，提供启动资金，协调地方政府建立专项补偿资金，开展试点评估等；
- 建议选取5—10个国家级自然保护区开展试点。

重要生态功能区生态补偿试点

pilot EC of eco-function important areas

- 补偿范围：当地居民和地方政府经济损失补偿、生态环境保护投入成本补偿以及部分生态服务功能效益补偿；
- 补偿内容：当地居民的经济损失补偿，地方政府的财政收入损失补偿，当地生态环境保护成本部分补偿，当地社会发展投入的部分补偿等。

重要生态功能区生态补偿试点

pilot EC of eco-function important areas

- 试点范围：建议从国家十一五规划提出的22个限制开发区中，选取3—5个典型区开展试点，如甘南水源补给区、浑善达克风沙防治区、三江源水源区、秦巴山地水源区等；
- 试点内容包括：研究制定补偿方案和试点计划，提供启动资金，协调地方政府建立专项补偿资金，制定专项资金管理办法，开展试点评估等。

流域生态补偿试点与评估

pilot EC of river basin

结合水专项关于“生态补偿与污染赔偿课题”的研究，建议开展三类流域生态补偿试点工作：

- 一是集中式饮用水源地生态补偿试点；
- 二是江河源头水源涵养区生态补偿试点；
- 三是跨界河流的生态补偿与污染赔偿试点。

流域生态补偿试点与评估

pilot EC of river basin

- 集中式饮用水源地生态补偿范围主要是水源区居民经济损失补偿和生态环境保护成本补偿；
- 补偿方式和标准：可以基于经济损失核算、保护成本核算或者包含生态补偿内容的水价核算进行补偿，由受益区域政府或者人群提供补偿，国家对试点区域给与适度补助；
- 建议选择河流、湖库等不同类型的水源区5—10处开展试点及评估工作。

流域生态补偿试点与评估

pilot EC of river basin

- 江河源头水源涵养区生态补偿的补偿范围主要是源头区居民经济损失补偿、地方政府财政收入损失补偿以及生态环境保护成本补偿；
- 补偿方式和标准：可以基于源头区经济损失核算、保护成本核算进行补偿，由下游地区或者受益区域的政府、人群提供补偿，国家对试点区域给与适度补助；
- 建议选择如东江源、丹江口水库上游地区等作为试点地区，开展试点与评估。

流域生态补偿试点与评估

pilot EC of river basin

- 跨界河流的生态补偿与污染赔偿机制与政策试点，探讨基于跨界水质监测与考核，建立生态补偿与污染赔偿机制；
- 基于生态环境保护成本、污染治理成本等因素建立补偿（赔偿）机制，由流域上下游政府设立专项资金，进行横向支付，国家给试点地区适度补助；
- 建议选取辽河、湘江、闽江、九龙江、钱塘江等典型跨界流域开展试点及评估工作。

矿产资源开发生态补偿试点与评估

pilot EC of the mineral resource

- 针对现役矿山、历史遗留矿山和大规模跨区域矿产资源输送，研究制定不同的生态补偿机制、政策，开展试点工作；
- 现役矿山主要考虑环境治理与生态恢复成本、区域性环境问题，前者建立保证金制度，后者建立生态补偿费制度，主要由企业承担责任；
- 建议选取煤矿开展试点及评估工作，如山西、晋陕蒙地区。

矿产资源开发生态补偿试点与评估

pilot EC of the mineral resource

- **历史遗留矿山：**对于历史遗留问题或者责任人灭失的矿山，由地方设立专项资金，多方筹集资金，进行专项治理，中央给与适度补助。建议结合资源枯竭型城市转型开展试点工作，如阜新。
- **大规模跨区域的矿产资源输送补偿，**主要考虑国家开发的西气东输、西煤东运等资源开发方，在现行价格基础上，建立生态补偿附加费，专户收支使用，为西部生态保护筹集资金。

生态补偿试点与评估的技术支持

technical work

- 研究制定不同领域生态补偿政策，相关标准核算办法和技术规范，相关监测、协调、仲裁机制设计；
- 试点技术指导与跟踪；
- 定期或不定期的评估、总结、交流和经验推广；
- 国家生态补偿政策的研究与技术支持等。

生态补偿试点资金使用方式

way of using the fund

- 研究经费——试点方案与评估技术方法的研究
- 种子资金——试点地区启动试点的种子资金
- 奖励资金——鼓励试点地区开展试点的激励机制
- 导向资金——以地方政府和市场筹资为主，专项资金作为引导
- 支付资金——在应该由国家承担的领域开展生态补偿试点的资金

生态补偿试点专项资金管理 management of the fund

- 由财政部和环境保护部共同监管使用；
- 由地方政府向两部委提交试点申请，制定试点方案，由两部委组织论证，环境保护部进行技术审核，审议通过后列入试点序列；
- 由财政部门拨付专项资金，监督试点地区按照规定使用；
- 环保部门组织开展试点技术指导与评估，评估报告作为下一年度拨付试点专项资金的重要依据；
- 财政部门、环保部门定期向人大财政预算委员会汇报试点进展情况。

生态补偿试点资金的来源建议

way of financing

- 一是从财政预算中单独列支，按照项目预算的方式，按年度申报使用；
- 二是从中央环保专项资金中列支，将生态补偿与试点作为中央环保专项资金的使用方向之一；
- 三是从农村环保专项资金中列支，将生态补偿与试点作为农村环保专项资金的资助领域之一；
- 四是单独设立生态补偿专项资金，制定专项资金管理办法，独立使用。
- 五其他途径筹资。

谢谢！

环境保护部环境规划院

<http://www.caep.org.cn>