

# 探索中国特色生态补偿制度体系

刘桂环

生态文明建设是关系中华民族永续发展的千年大计。2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),提出“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”。要求“严明生态环境保护责任制度”,落实生态补偿和生态环境损害赔偿制度,实行生态环境保护责任终身追究制。笔者在认真学习四中全会《决定》精神的基础上,结合对生态补偿政策的长期跟踪研究,就落实生态补偿制度、探索中国特色生态补偿制度体系提出若干建议。

生态补偿是以保护生态环境,可持续利用生态系统服务,促进人与自然和谐共生为目的,根据生态系统服务价值、生态环境保护成本、发展机会成本,综合运用政府和市场手段,调节生态环境保护各利益相关方之间关系的制度安排。健全和完善生态补偿机制,有利于促进生态环境质量改善,有利于增强优质生态产品的生产和可持续供给,有利于保障资源可持续利用,有利于促进生态优势持续转化为发展优势,实现不同地区、不同利益群体的和谐发展。由此可见,生态补偿不仅仅是一种环境经济手段,也是社会发展的调节手段。

党中央历来高度重视生态补偿机制建设。2005年,党的十六届五中全会首次提出要按照“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则,加快建立生态补偿机制。党的十七大将生态补偿机制上升为制度要求,强调建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。党的十八大将生态补偿制度作为建设生态文明的重要保障,

提出要建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。党的十八届三中、四中、五中全会进一步深化对中国特色生态补偿制度的要求。党的十九大提出要建立市场化、多元化生态补偿机制。习近平总书记多次对健全生态补偿机制提出明确要求。党的十九届四中全会进一步要求“落实生态补偿制度”。十三届全国政协第31次双周协商座谈会专门围绕“建立生态补偿机制中存在的问题和建议”协商议政。可以说,生态补偿制度已经被提高到前所未有的高度,完善和健全生态补偿制度体系迎来了千载难逢的历史机遇。

国务院有关部门扎实推进生态补偿政策落地。在有关部委的积极推动下,《关于健全生态保护补偿机制的意见》《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》《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》《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》《生态综合补偿试点方案》等重要政策文件密集出台。各地严格落实国家生态补偿政策,根据本省实际积极探索创新生态补偿实践模式,具有中国特色的生态补偿制度格局日益清晰。

当前生态补偿政策实践呈现“三多”特征。一是多个领域生态补偿齐头并进。森林、草原、湿地、海洋、耕地、流域、矿山环境治理与生态修复等七大领域和限制开发区域、禁止开发区域两大重点区域生态补偿正在扎实推进。生态补偿资金投入连年递增。据统计,2019年,我国生态补偿财政资金投入已近2000亿元,森林生态效益补偿实现国家级生态公益林全覆盖,草原生态保护补助奖励政策覆盖内蒙古、西藏、新疆

等13个主要草原牧区省(自治区),享受国家重点生态功能区转移支付县域数量已达819个。

二是多个跨省流域开展横向生态补偿深入试点。在全国首个跨省新安江流域水环境补偿试点取得丰富经验的基础上,九洲江、汀江-韩江、东江、引滦入津、赤水河、密云水库上游潮白河以及长江经济带等多个跨省流域上下游横向生态补偿试点深入推进,流域水环境质量得到持续改善。例如九洲江流域重点整治畜禽养殖污染,出境断面水质总体好转;引滦入津流域集中解决潘大水库网箱养殖历史难题。

三是多种类型补偿方式不断发展。国家和地方都在积极探索市场化多元化生态补偿机制,弥补政府财政补偿资金的不足。如南水北调中线水源地积极开展具有生态补偿性质的对口协作,浙江金华与磐安率先实践异地开发的补偿模式,新安江流域引入社会资本参与生态补偿项目,茅台集团自2014年起计划连续十年累计出资5亿元参与赤水河流域水环境补偿,三峡集团正在长江大保护中发挥主体平台作用并探索市场化补偿路径。

此外,北京、天津、上海、重庆、湖北和广东等省较早开展碳排放权交易试点,覆盖了电力、钢铁、水泥等多个行业近3000家重点排放企业,全国有28个省(市、区)开展了排污权交易试点,通过市场手段减排污染物。

尽管生态补偿机制建设已经取得了可喜的进展,但我们也要清醒地认识到,生态环境保护、生态补偿机制建设与经济发展协同推进并非朝夕之功,生态补偿涉及面广、利益关系复杂,机制的建立健全还受多方面因素影响,稳定长效的生态补偿制度体系尚未形成。

当前生态补偿制度体系建设存在“四缺”。一是生态补偿法律基础欠缺,地方普遍反映生态补偿的上位法不明确,急需国家层面出台生态补偿专门法律法规,生态补偿立法进程已经明显滞后于生态补偿实践;二是生态补偿技术体系欠缺,目前尚缺乏相对统一完善的生态补偿标准核算方法体系,各地在“补多少”上面存在较大争议,地方反映补偿政策精准化不够;三是生态补偿的长效机制欠缺,单靠行政手段较难持续,自愿交易是未来建立生态补偿长效机制的重要补充;四是生态补偿效益评估机制欠缺,难以量化生态补偿政策发挥了多大作用,不利于健全完善制度体系。

结合党的十九届四中全会精神的学习,按照四中全会《决定》有关要求,深入贯彻新发展理念,就落实生态补偿制度、探索中国特色生态补偿制度体系提出五点建议。

一是落实责任,完善制度。各部门、各地方要有跳出生态补偿看生态补偿的勇气和魄力,更要有跳出生态补偿看高质量发展、绿色发展的格局。要从高质量发展、绿色发展对各部门实际要求出发,谋划切实可行的生态补偿政策目标。生态补偿制度设计既要仰望星空,又要脚踏实地。有关各方要统筹做好生态补偿前期谋划,落实各受益主体权责,把生态补偿作为有关部门落实生态文明建设的重要抓手,扎实推进。

二是夯实基础,加快立法。扎实推进形式多样的地方试点,不断总结“为什么补,谁补谁,补多少,怎么补,补的效果如何”等方面的成功经验,不断健全生态补偿工作机制。通过立法,对生态补偿的目的、原则、程序、途径、标准等以及生态补偿的主体、对

象、范围、方式、法律责任等方面做出详细规定,固化生态补偿成功模式和长效机制,为各地深入实施生态补偿提供法律依据。

三是增加投入,稳中求进。根据国情和各地实际情况,按照事权与支出责任相匹配的原则,积极稳妥推进已有生态补偿政策落实,适度加大对森林、草原、湿地等重点领域和重点生态功能区等生态补偿投入力度,确保重要生态系统和生态功能重要区域生态产品产出能力持续增强。

四是立足国情,探索前行。充分消化吸收国际先进经验,遵循市场规律,坚持生态有价原则,探索适合中国国情的市场化生态补偿路径。各地根据资源禀赋和比较优势,把推进市场化生态补偿与推动区域绿色发展深度融合。将生态治理项目与产业发展项目有机整合,把生态价值转化为经济价值,促进生态保护地区生态优势转化为发展优势,打通绿水青山向金山银山转化路径。

五是生态共建,利益共享。充分总结新安江流域上下游横向生态补偿试点经验,以共同体理念不断打造流域上下游横向生态补偿的升级版。遵循生态共建、利益共享的原则,推动流域生态补偿逐步从水里走向岸上,形成水岸统筹保护、上下游共享高质量发展的大补偿格局。省内跨界流域生态补偿重在深入实践生态综合补偿,跨省流域上下游重在形成命运共同体。以生态补偿资金池的形式建立流域上下游生态保护共同体,以产业、技术、人才等多元化市场化生态补偿建立流域高质量绿色发展共同体,推进上下游之间形成有效的利益补偿机制。

作者系生态环境部环境规划院生态环境补偿研究中心主任、研究员



◆王宁

近年来,江苏省阜宁县深入贯彻习近平生态文明思想,认真落实党中央、国务院深化“放管服”改革部署要求,坚持稳中求进,坚持统筹兼顾,以加快审批制度改革、强化环境监管执法、优化生态环境公共服务为重点,深化生态环境领域“放管服”改革,充分释放发展活力,激发有效投资空间,创造公平营商环境,实现环境效益、经济效益、社会效益相统一,为打好污染防治攻坚战、推动县域经济高质量发展提供有力支撑。

全方位宣传引导,加大社会公众参与的力度。去年,生态环境部门负责人参与县统一组织的《阜宁答卷》“厚植生态优势 共享美好生活”集中采访与互动访谈活动,现场解读生态环境部门如何服务高质量发展;走进县广播电视台与县政府网站直播间,现场回答听众与网友提出的生态环境问题。生态环境部门强化公众参与,积极开展创建“生态文明建设宣传街区”,在阜城街道东风社区组织生态文明主题宣传活动3次,在全县大力倡导节俭、文明、适度、合理的消费理念,勤俭节约、绿色低碳的理念更加深入人心。

做实“服务十条”,大力推进“不见面审批”。阜宁县坚决贯彻执行《全省环保系统服务高质量发展的若干措施》,坚持问题导向,联系群众注重实效,围绕环评审批、行政许可等工作中存在的问题,找差距、补短板,深化“放管服”改革。从提升阜宁县污染防治能力、优化环境要素资源配置机制等方面,积极推行政务服务“网上批、快速送、不见面”,提高群众的满意度和认同感,全力打造“便民、规范、创新、高效、廉洁”的环保审批窗口,加快构建简洁、高效、规范的建设项目环评审批服务机制。把报告表的办理时限压缩到11个工作日,报告书的办理时限压缩到16个工作日,办理时限大大缩减。生态环境部门负责人每月“坐班”服务窗口面对面接受群众咨询,答疑解惑。

与此同时,严格执行环境准入制度,全面落实环评“三线一单”约束机制,狠抓总量减排这一约束性指标要求,倒逼企业转型升级。2018年至今共审批办结建设项目环境影响评价文件289件,其中报告表269件,报告书30件,登记表355件,预审1件,办理过程实现零投诉。通过优化环保服务环境,提升环保服务水平,推动了高质量发展。

强化监管执法,着力营造公平竞争环境。以打好污染防治攻坚战为抓手,重点解决群众反映强烈的突出环境问题,突出开展中央生态环保督察及“回头看”交办问题整改、打好污染防治攻坚战、高新区化工整治等工作,全县生态环境状况总体保持稳定,环境质量持续改善。全面落实“双随机、一公开”制度,实现对不同生态环境守法水平监管对象的差别化管理,对超标企业加大查处力度,对长期稳定达标排放的合法企业减少监管频次。

开展环境执法大练兵、“双随机”执法检查,组织开展拉网式、地毯式的突出环境问题全面排查行动,对重点环境安全隐患企业、重点污染企业例行检查确保每月不少于1次。在环境监管执法中,严格禁止“一刀切”,保护合法合规企业权益。与此同时,积极主动做好环境信访处置工作,2018年被省生态环境厅表彰为全省环境信访工作先进单位。

“九条规范”落地生根,生态养殖越来越规范化。江苏省畜禽规范养殖“九条规范”出台之后,阜宁县为贯彻执行好这一规范,由生态环境部门协同农业部门,多措并举,合理布局畜禽养殖场限养区、适养区,确定养殖总量、品种和规模,规模化畜禽养殖场治理率75%以上。新、改、扩建规模化畜禽养殖场全部实施雨污分流,加快规模化畜禽养殖场污染治理配套设施完善提升。推进散养密集区实行畜禽粪便分户收集、集中处理,建成病死畜禽无害化处理体系。

在严格执法与规范监管的同时,建立长效管理机制,各相关职能部门及镇区一起联动发力,高标准建设生态畜禽养殖场。阜宁县东沟镇的江苏省北堆生态养殖科技有限公司,周围水清岸绿。此公司现存栏母猪1000头,仔猪2万头,肉猪1万头,建设沼气池300m<sup>3</sup>,在建沼气池500m<sup>3</sup>,猪粪卖给淮安客户生产有机营养肥种植花卉,冲洗废水通过管道送沼气收集池,产生沼气发电,为猪场提供日常用电,沼气残渣统一送周边种粮大户作肥料。这一生态养殖模式正在被积极推广。

2018年创建省级畜禽生态健康养殖示范基地6个,规模化畜禽养殖场(小区)治理率达到80%。

作者系江苏省阜宁县委常委、常务副县长

# 优化生态环境公共服务 全方位助力高质量发展

## 探索与思考

# 全力将排污许可制改革向纵深推进

◆程言君 王焕松 张亮

国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》(以下简称《实施方案》),标志着我国排污许可制改革正式拉开序幕。近3年来,在党中央、国务院的坚强领导下,排污许可制改革成效显著,排污许可制度体系已基本建立,正按行业、分时段逐步实现排污许可管理全覆盖。与此同时,困难和问题也逐步显现。为保障顺利实现改革目标,巩固和扩大改革成果,充分发挥排污许可制管理效能,切实改善环境质量,趟“深水区”、啃“硬骨头”已是使命所然,亟须将改革推向纵深。

## 加快完善排污许可法律法规管理支撑体系

加快推动修订《固体废物污染环境防治法》《环境噪声污染防治法》,为将固体废物和噪声纳入排污许可管理提供法律支撑,从环境要素层面真正实现排污许可“一证式”管理。

尽快出台《排污许可管理条例》,推动落实排污许可专项立法,赋予排污许可证以充分的法律效力,明确按证排污的法律地位,进一步明确以改善环境质量为核心,完善“一证式”管理模式,保障固定污染源排污许可管理全覆盖,落实排污单位主体责任。

统筹修订《固定污染源排污许可分类管理名录》(以下简称《名录》),进一步细化明确分类、分级、分时段的管理要求,对已完成排污许可核发工作的行业,建议以确保排污许可管理全覆盖为前提,按照先发证再完善的总体要求,原则上既不放松也不加严现有管理要求,避免由此带来的管理混乱、不利导向,以及在当前发证攻坚期“拉抽屉”带来的管理资源消耗。对尚未实施排污许可管理的行业,根据行业污染物

排放特征,结合现有环境管理要求和现状管理水平,优化细化排污许可分类管理。

推动出台排污许可制与各项环境管理制度衔接融合管理文件。紧紧抓住固定污染源环境管理这个“牛鼻子”,在现有《关于做好环境影响评价制度与排污许可制衔接相关工作的通知》等管理文件基础上,进一步细化明确衔接内容、提高可操作性,落地落地以排污许可制为核心和基础,衔接融合环评制度、环境执法、总量控制、环境监测、环境统计、污染源普查、环境保护税等各项环境管理制度,建立精简高效的固定污染源环境管理制度体系。

## 全力保障2020年实现排污许可管理全覆盖

《实施方案》明确“到2020年,完成覆盖所有固定污染源的排污许可核发工作”。截至目前,全国共计核发排污许可证近13万张,预计2020年底前还需核发更多的排污许可证,任务重、时间紧。为保障顺利实现固定污染源排污许可管理全覆盖,笔者建议如下:

按照全覆盖总体要求,与《建设项目分类管理名录》相衔接,修订《名录》分类管理要求,将固定污染源排污许可管理细化为三类。第一类是对污染物产生量大、排放量大或者环境危害程度高的排污单位实行排污许可重点管理;第二类是对污染物产生量较大、排放量较大或者环境危害程度较高的排污单位实行排污许可简化管理;第三类是对污染物产生量和排放量很小,依法不需要申请排污许可证的排污单位,实行登记管理。

加快出台尚未实施排污许可管理行业排污许可证申请与核发技术规范。鉴于后期纳入排污许可管理行业企业总体上量大、面

广、体小,且污染物排放水平和环境管理水平都相对较低,建议进一步精简优化技术规范内容,主要可从以下几个方面着手:一是精简排污单位生产单元、生产工艺、生产设施、原辅材料及燃料等生产信息填报要求,仅登记与产污最密切相关的主要内容;二是对于各行业通用且在《排污许可管理办法(试行)》等管理文件中已明确的管理要求,不再重复赘述,精简技术规范文本;三是根据《排污单位自行监测指南 总则》,结合行业污染物排放特征,现行管理要求及管理现状,精简优化监测指标、监测频次等自行监测要求;四是参考《排污单位环境管理台账及排污许可证执行报告技术规范 总则(试行)》总体框架,根据行业特征,重点精简优化台账记录及执行报告要求。

配套出台实施排污许可登记管理相关规定和信息化登记系统建设,尤其信息既包含排污许可证管理行业,也包含登记管理行业的多种经营企业管理要求,同步落实排污许可登记工作。

按照“核发一个行业、清理一个行业、规范一个行业、达标一个行业”的要求,摸清固定污染源底数,全面实施清理整顿规范。

加强动员、培训、指导和培育第三方技术力量,多措并举、多管齐下全面支撑保障完成排污许可管理全覆盖。

## 加强全国排污许可证管理信息平台建设

随着排污许可制改革的深入推进,法律法规和技术规范体系逐步健全,排污许可证核发工作逐步实现固定污染源全覆盖,排污许可工作越来越集中到全国排污许可证管理信息平台上,几乎所有排污许可相关工作都要围绕平台开展,包括排污许可证申

请、核发、证后管理、自证守法、依证监管执法、信息公开和社会监督等排污许可管理全过程,还包括与其他固定污染源环境管理平台对接和后续排污许可大数据管理运用等。

下一步亟须进一步统筹规划、积极谋划,明确时间表、路线图,挂图精准作战、对表稳步推进,加大平台建设投入,加强平台运维管理,强化大数据关联整合和系统分析支撑环境管理决策,边建设、边挖掘、边优化,实现“一个平台、一张地图、一套数据”的信息化管理,为深化排污许可制改革奠定坚实基础。

## 强化排污许可证后管理和监管执法

排污许可制实施的关键在于执行,执行的关键在于依证监管。建立健全依证监管执法制度体系,是依法治国、严惩违法,强化排污者责任的重要保障。发好许可证固然重要,用好许可证更重要。因此,笔者建议:

加强证后管理,保障排污许可证核发质量,规范排污许可证内容,让排污单位按证排污的可预期性和可操作性更强,让生态环境部门依证监管的底气和依据更足。

强化依证监管,规范环境执法行为,明确执法监管边界,建立规范化、程序化、精细化依证监管执法体系。建立长效机制,将排污许可执行情况纳入强化监管定点帮扶,依法严惩各项违法排污行为,让无证排污和不按证排污的企业受到应有惩罚,约束企业承担责任。

推动证后监管信息化建设,完善信息平台排污许可实施与监管系统,并依托信息平台建立依证监管信息化移动端,让依证监管更便捷、更智能、更精准,充分发挥依证监管效能。

## 探索构建排污许可与环境质量挂钩机制

排污许可证将于2020年实现全覆盖,下一步,必然要求深化制度改革,着力围绕推动改善环境质量,将排污许可证升级到2.0版。

排污许可制改革以火电、造纸为先行先试行业,于2017年3月完成第一张排污许可证的核发。首次核发的排污许可证有效期为3年,第一张1.0版排污许可证将于2020年3月到期换发。为尽快实现排污许可与环境质量改善需求进一步挂钩,保障排污许可证升级平顺过渡、顺畅衔接,2.0版排污许可证宜在此之前完成升级设计。宜同样以火电、造纸为先行先试行业,分别探索构建排污许可与大气环境质量、水环境质量挂钩机制,统筹考虑1.0版排污许可证管理基础、环境管理现状水平和主要问题、环境质量改善需求等因素,积极谋划、专项研究。

鉴于当前污染源数据积累和环境管理水平尚难支撑精细化管理到“一厂一策”,建议分步推进,2.0版排污许可证重点针对环境质量不达标地区,依据污染物排放与环境质量之间的压力一响应关系,加严区域、流域排污单位污染物许可排放限值,明确差异化环境管理要求。其中,区域大气污染物排放与大气环境质量之间的压力一响应关系,可通过关联现有大气污染物排污许可数据和大气环境功能区、大气网络管理数据建立。流域水环境质量监测等数据建立。流域水环境质量与水环境质量之间的压力一响应关系,可通过关联现有水污染物排污许可数据与水环境功能区、流域控制单元、水质断面、水环境质量监测等数据,在厘清“排污单位废水直接排放口—入河排污口—受纳环境水体—控制单元—水质断面”对应关系的基础上建立。再通过制修订排污许可相关法律法规和行业排污许可证申请与核发技术规范予以具体实施,切实推动排污许可与环境质量进一步挂钩。

程言君、王焕松,轻工业环境保护研究所;张亮,北京市科学技术研究院生态环境研究中心

