

# 《生态保护补偿条例》开启生态补偿新篇章

王金南 刘桂环

## 1 中国建成受益人口最多生态补偿机制

退耕还林还草等重点生态工程启动实施拉开了我国生态保护补偿帷幕,相关基础研究、政策设计、立法工作相继开展。2006年,中国环境与发展国际合作委员会启动了全国首个关于“生态补偿机制与政策研究”课题,首次界定了生态补偿的概念,其是以保护生态环境、促进人与自然和谐为目的,根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,运用政府和市场手段,调节生态保护利益相关者之间利益关系的公共制度。

历经20多年不懈努力,中国已经建成世界上覆盖范围最广、受益人口最多、投入力度最大的生态保护补偿机制,实现了让青山有“价”、绿水含“金”,生态保护主体的获得感不断增强。生态保护补偿机制落实了生态保护权责,调动了各方参与生态保护的积极性,为生态文明建设和美丽中国建设贡献了重要制度力量。

目前,每年国家财政生态补偿资金规模已经达到2000亿元。全国重要生态系统和生态功能重要区域的保护水平持续提升,一半左右的森林和草原纳入补偿范围,三分之一的县域得到了重点生态功能区转移支付,21个省份签订了跨省流域横向生态保护补偿协议,涉及20个跨省流域(河段)。

据统计,全国有超过2亿农牧民享受了生态补偿政策,更好履行了生态保护职责。特别是在西藏、青海等地区,生态保护补偿资金在农牧民年均纯收入中所占比例高达50%。河北雄安新区白洋淀内天蓝水清、芦苇鲜绿,游船往来穿梭,构成一幅“城淀相依、共生共融”的美丽画卷。

生态保护补偿作为生态文明制度的重要组成部分,是践行绿水青山就是金山银山理念的关键路径,是落实生态保护权责、调动各方参与生态保护积极性的重要制度抓手。

近日,《生态保护补偿条例》(以下简称《条例》)出台,这是我国首部专门针对生态保护补偿的法律,标志着我国生态保护补偿开启法治化新篇章,将为我国生态文明建设提供更强更有力的支撑,为绘就美丽中国建设新画卷筑牢重要制度保障。



▲河北雄安新区白洋淀内天蓝水清、芦苇鲜绿,游船往来穿梭,构成一幅“城淀相依、共生共融”的美丽画卷。图为游船在雄安新区白洋淀内行驶(2024年5月8日 牟宇 摄)

## 3 确立“1+N”国家财政纵向补偿格局

《条例》充分吸收当前国家纵向生态保护补偿实践经验,明确了“1+N”的国家财政纵向补偿格局。

其中,“1”是指生态功能重要区域,包括依法划定的重点生态功能区、生态保护红线、自然保护区等生态功能重要区域,“N”是指各类重要生态环境要素,包括森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地以及法律、行政法规和国家规定的水生生物资源、陆生野生动植物资源等其他重要生态环境要素。

《条例》对重要生态环境要素的补偿内容做出规定,明确补偿范围和方式需要统筹考虑地区经济社会发展水平、财政承受能力、生态保护成效等因

素;对重点生态功能区、自然保护区等重要区域的补偿做出制度安排,根据生态效益外溢性、生态功能重要性、生态环境敏感性和脆弱性等要素对重点生态功能区实施差异化补偿,加大对生态保护红线覆盖比例较高地区支持力度,根据自然保护区类型、级别、规模和管护成效等合理确定自然保护区转移支付规模,并明确生态保护补偿资金可以统筹使用以提高补偿整体效益。

《条例》通过条块结合的方式,既体现了对自然资源权利人保护活动的补偿,也形成了对地方持续做好生态保护工作的激励机制。

## 2 《条例》是深化生态文明体制改革的里程碑

《条例》是世界首部专门针对生态保护补偿的立法,是我国深化生态文明体制改革的里程碑,彰显了我国推进生态保护的坚定决心。

《条例》有助于稳定生态保护主体预期。我国地域辽阔,境内既有青藏高原、东北森林、三江源等对维护国家生态安全具有重要意义的生态功能区域,又有黄河、长江、珠江、海河等串联市域、县域乃至省域之间利益的流域生态系统。为满足我国生态产品供给需求关系多样的现实条件,建立起切实有效的补偿机制,有关部门陆续出台了一系列生态保护补偿的政策文件,不断加大投入力度,取得了许多突破性进展。各地严格落实国家生态保护补偿政策,根据本地实际积极探索创新生态保护补偿实践模式,在空前的政策护航下,我国逐渐形成了国家财政补偿、地区间补偿和市场机制补偿的主要模式,有效提升了生态保护整体效益。《条例》在现有制度格局的基础上,将经过实践证明、行之有效的制度上升到行政法规层面予以固化并提升,是稳定生态保护主体预期的重要举措,为生态保护补偿实践工作提供了法律依据和精准指引。

《条例》有助于破解生态保护补偿实施中的难点堵点。虽然我国已经形成了符合中国国情、具有中国特色的生态保护补偿制度体系,但由于生态保护补偿涉及面广、利益交织,实施难度较大,还存在不少矛盾和问题需要解决。首先,各方关于生态保护补偿内涵和界定尚未达成一致意见,急需系统化、规范化的生态保护补偿制度顶层设计;其次,跨行政区域的补偿难题亟待破解,补偿双方对生态保护补偿的理解和诉求存在较大差异;还有,生态保护补偿方式较为单一,多元化的补偿方式仍处于起步阶段。

《条例》从补偿主体、补偿对象、补偿方式等方面清晰界定了生态保护补偿的概念,通过明确各级政府的权责,指导生态保护地区与生态受益地区真正建立起利益链接机制,提出发挥市场机制作用,激发全社会参与生态保护的积极性,有效补充持续增加的生态保护资金需求。

《条例》是已有生态保护补偿相关法律法规的系统性整合和优化。我国已有20余部法律法规对生态保护补偿作出了规定,相对“碎片化”地体现了生态保护补偿理念。环境保护法(2014年修订)明确提出国家建立、健全生态保护补偿制度,森林法、草原法、海洋环境保护法、水污染防治法、水土保持法、长江保护法、黄河保护法等专门法对森林、草原、海洋、水环境、水流等领域生态保护补偿提出了明确要求,但是条款规定大多是围绕某一种生态要素或为实现某一类生态环境保护目标设计,没有统一的概念和主体,缺乏系统性和可操作性。《条例》对已有相关法律法规进行了整合和优化,推动生态保护补偿立法从量到质的全面提升。

## 4 明确地区间补偿机制关键环节

《条例》结合各地横向生态保护补偿机制试点成果,进一步明确地区间补偿机制建设的内涵范畴和权责划分。

一是再次强调中央和地方事权财权合理划分。地方是开展地区间生态保护补偿的主体,包括中央在内的上级人民政府通过组织协调、资金支持、政策倾斜等方式鼓励和引导地区间补偿机制建设。

二是进一步拓展延伸了地区间生态保护补偿的内涵。《条例》在明确江河流域上下游、左右岸、干支流所在区域可开展地区间生态保护补偿之

外,把重要生态环境要素所在区域以及其他生态功能重要区、重大引调水工程水源地以及沿线保护区也纳入地区间生态保护补偿范畴,同时允许地区间协议建立其他补偿机制,以多种途径推动受益地区与生态保护地区良性互动。

三是结合已有的地区间生态保护补偿机制建设实践,细化了补偿机制建设的主体、补偿协议签订的主要内容和考虑因素、资金管理、组织实施、争议解决、续签事项等关键问题,为地区间生态保护补偿机制建设的权利义务关系和具体实施程序提供了确切的法律依据。

## 5 保障生态保护补偿市场化运作

《条例》遵循市场规律,坚持生态有价原则,明确了政府搭建平台、各方主体参与的特色市场化补偿路径,主要包括资源环境权益交易、生态产业发展以及市场化运作的生态保护补偿基金等。

其中,碳排放权、排污权、用水权、碳汇权益等资源环境权益交易,由各经营主体以实际使用额、排放额同初始配额之间的差额余缺为标的,开展市场化交易,引导生态受益者对生态保护者补偿。

《条例》鼓励支持生态保护与产业发展有机融合,推动生态优势转化为产业优势,让保护地区的土地、劳动力、资产、自然风光等要素活起来,提高生态产品价值,促进生态保护主体利益得到有效补偿。

建立市场化运作的生态保护补偿基金需要强有力的制度保障。《条例》为社会投资者参与生态保护补偿提供了法律依据,有助于培育各类经营主体,引入各方资源开展多元化项目开发,形成可

持续的生态保护补偿机制。

《条例》的出台,标志着我国生态保护补偿实践有了充分的法治保障,发挥生态保护补偿法治效能,关键在于厘清实施主体,全方位、全过程落实落细各项政策,充分发挥相关政策与生态保护补偿的协同推进作用。同时,要根据实践需求不断完善与生态保护补偿相配套的财政、税收、绿色金融、绿色产品等领域的政策;加快推进监测支撑体系、统计体系、标准体系等技术文件的研究和制定,为开展补偿工作提供扎实的基础数据和科学的操作指南;推进生态保护补偿信息公开,依法接受各种监督,维护生态保护补偿制度的权威性和严肃性,加大实施效果宣传,让《条例》真正成为保驾护航生态文明和美丽中国建设的法律武器。(来源:瞭望)

(王金南:全国政协常委和人口资源环境委员会副主任、中国工程院院士;刘桂环:生态环境部环境规划院生态环境补偿研究中心主任)