

建立健全流域横向生态保护补偿机制的实践与探索

湖北省襄阳市财政局课题组

建立健全流域横向生态保护补偿机制是贯彻落实习近平生态文明思想的重要举措，是调动流域上下游地区共同推进环境保护和治理的重要手段。近几年，湖北省襄阳市积极探索流域横向生态保护补偿机制建设，取得了显著成效。课题组通过调研，试图在总结经验的基础上，查找问题，分析成因，提出进一步健全流域横向生态保护补偿机制的对策与建议。

襄阳市的主要做法

（一）提高政治站位，注重顶层设计。襄阳市委市政府高度重视市内流域补偿机制全覆盖建设，将其作为水环境质量提升攻坚的全局战略和创新机制加以推进。成立了由市政府领导挂帅和财政、生态环境、发改、水利等部门为成员的领导小组，研究和解决机制建立运行中的问题，构建全市一盘棋的工作机制。市财政、生态环境部门牵头建立部门联席会议制度，协同制定相关工作方案等文件28份、印发政策汇编300册。按照“成本共担、效益共享、合作共治”的原则，主导11个县（市、区）签订了7份协议，按不低于600万元综合补偿标准、流域特点及责任划分筹集保证金。2020年

在全省率先实现市内流域补偿机制全覆盖。

（二）坚持市县联动，注重机制建设。一方面，市级层面发挥主导作用，以“五个统一”的要求进行部署安排，即统一制定工作方案、监测方案、补偿方案，统一建设水质自动监测站，统一建立水环境保护和治理项目库，统一制定并在规定时间内集中签订协议，统一实施月度考评和年度考核清账工作，从而较好地平衡利益需求，解决了协商难、执行难的问题。另一方面，各县（市、区）政府、开发区管委会作为流域生态环境保护与修复的责任主体，通过建立联席会议制度、环评共商和环境污染应急联防机制，推进上下游、左右岸协商共建补偿机制。

（三）制定激励政策，注重绩效考评。一是制定激励政策。对率先签订协议、运行良好、生态保护成效显著的地方，市里优先支持其申报上级生态环保、水污染防治等项目。二是加强资金管理。在保证金存放上，为避免资金沉淀，县级保证金由其纳入预算安排，市级不统一收缴，年终对各地补偿奖励、扣划资金及市级奖补资金统筹核算，提高资金清算效率。三

是加强绩效考评。按照“花钱必问效、无效必问责”的原则建立绩效考评体系，由生态环境部门引入第三方实施绩效评估，将其结果作为各地资金结算分配的重要依据。

（四）细化各项措施，注重结果导向。一是建立水质监管考核制度。市级新建小流域水质监测站10座，按环保要求选取反映当地水质情况的氨氮、化学需氧量、总磷及排污口等重要考核指标，由市生态环境部门按月监测通报、年度考核落实、定期通报公示。二是建立联保共治机制。全面推进“襄十随神”城市群河湖长制一体化，加强汉江、南河、滚河三大流域协调治理；与荆门、宜昌、十堰三市签署跨界突发水污染事件联防联控协议，积极应对跨区域突发水污染事件；与河南南阳市建立南襄唐白河流域水环境联合监管联防联控机制。三是建立水环境治理保护项目库。坚持“资金跟着项目走”，对未入库项目不予安排资金支持。2022年新增申报中央和省级地表水入库项目16个，总投资额约6.7亿元。四是探索建立跨省（市州）补偿机制。会同汉江流域上下游相邻市州研究制定实施方案、监测方案及补偿协议，加快启动汉江流域

省际(市州)干支流上下游补偿机制建设步伐。

深化流域横向生态补偿机制改革面临的难点分析

(一)顶层设计方案

一是立法有待完善。环境保护法、水土保持法、长江保护法等法律都规定了建立健全生态保护补偿和流域生态保护补偿制度的相关内容,但均为原则性规定。早在2010年,国家发展改革委就牵头起草了《生态保护补偿条例》,并于2020年11月发布了《生态保护补偿条例(公开征求意见稿)》,但尚未正式颁布。

二是水资源确权与管理制度有待完善。由于我国自然资源资产的确权登记、水资源的有偿使用制度建设等工作尚处于起步阶段,地区间横向生态补偿的主体和客体不明晰,实现市场交易或自愿协商达到水资源最优配置缺乏制度基础。同时,保障所有者权益和防范交易风险等水资源资产管理制度尚未建立。

三是考核补偿方案有待完善。中央、省级的流域横向补偿实施方案多为原则性规定,对于考核因子、考核标准、补偿标准等核心问题未作明确规定,也未对磋商启动、方案商定、协议签署及后续考核奖惩等流域横向补偿实施程序作出规定。这样一来,就会导致跨区域流域横向生态保护补偿考核补偿的方案几乎完全依赖于同级政府间协商,同级政府间由于利益分歧且缺乏上级协调,不仅协商成本高,而且往往难以达成一致。

(二)考核奖惩机制方面

一是考核指标设置不全面。考核主要以水质断面高锰酸盐、氨氮、总磷等主要水污染指标为依据,考虑其他污染物等综合指标较少,比如,有些饮用水源地基本没有考虑优质饮用水源指标。同时,水的问题根源在岸上,当前流域考核主要针对水质达标,尚未考虑生物多样性或者生态系统完整性等综合性影响因素。

二是水质监测机制不健全。流域综合监测系统不完善,不同地区监测标准不一且监测数据不能互联和共享,而上级流域监测机构仅监测高锰酸盐指数、总磷、氨氮等部分因子,导致流域水质基础数据不齐全、不统一,考核补偿标准难以科学确定,以致于在定期评价和年度考核中出现分歧。

三是缺乏上级统筹与监管。由于部分地市级间跨区域流域横向生态补偿机制主要由同级政府间协商并实施,缺乏上级相关部门的参与和监管,导致在流域补偿考核奖惩实施过程中产生的矛盾难以化解,同时也给跨地市流域横向补偿资金结算造成不便。

四是尚未与相关生态考核机制联动。目前流域生态补偿考核仅与地区间流域横向补偿奖惩资金挂钩,与生态功能区考核、河湖长制考核等未形成联动机制,导致推进流域生态补偿的力度还不够大。

(三)生态补偿方式方面

一是单纯依赖财政资金的补偿方式过于单一。当前流域补偿方式仅限于资金补偿且将财政资金作为单一资金来源,受经济下行及疫情影响,财政收支矛盾突出,地方财力有限与资金需求量大的矛盾进一步凸显。同

时,大额的流域补偿保证金收缴存放往往会造成资金沉淀,不利于发挥资金使用效益。

二是难以形成长效机制。在财政资金不足的情况下,补偿方式单一带来的补偿不足问题必然会导致流域横向生态补偿机制不可持续,严重影响地方政府的积极性。

三是公众参与不足。政府主导下的流域横向生态补偿主要依赖政府决策执行,忽视了对公众主动性、积极性的调动。在流域横向补偿实施方案制定过程中,公众未充分参与,补偿资金主要以工程项目形式用于上游水污染治理,直接补贴到保护地居民的极少,公众对参与生态补偿的积极性不高。

(四)联防联控机制方面

尽管多数流域横向生态补偿实施方案中提出了加强流域联防联控的要求,但部分承担流域环境治理的县级政府及行政部门间常态化联席会议制度尚未落实,开展流域统一规划、统一标准、统一监测、统一防治的力度不够,也未建立联合执法机制,更未建立跨界水污染共同治理、环境影响评价会商机制和水污染应急预案机制。

进一步深化流域横向生态保护补偿机制建设的建议

(一)进一步完善顶层设计

一是从法律规范入手,完善流域生态补偿法规。一方面,推进《生态保护补偿条例》颁布施行,明确各级政府及相关部门职责、地方政府合作机制、自然资源市场交易机制以及有关

保障机制等，将生态补偿工作纳入法治化轨道，做到有法可依。另一方面，财政部、生态环境部等部门及时制定流域横向生态保护补偿实施细则，以可操作性为原则细化横向生态补偿机制建设的各方面具体内容，进一步明确补偿权责、补偿范围、补偿主体、补偿对象、补偿标准、资金来源、补偿方式、补偿形式、补偿评价、数据监测、责任追究等。

二是从规范管理入手，建立健全水资源确权与管理制度。深入推进水流产权确权试点工作，确定水生态空间范围，确立水资源所有权、使用权，明确水流产权的所有权人权利和义务、水资源使用权确权路径及转让程序，规范取水许可管理，研究水生态空间监管措施，建立健全水资源监控计量体系。进一步探索水资源经济、生态、社会价值核算，解决因生态产品价值低估或缺失带来的生态保护补偿标准缺失、生态环境损害成本过低等问题。

三是从保障公平入手，构建流域横向生态保护市场化补偿机制。在建立健全水资源产权制度基础上，完善相应的交易规则，为生态补偿市场化机制提供明晰的水资源产权分配制度和规范公平的交易平台，鼓励政府间、政府与市场主体以及市场主体相互间交易水资源，培育水权交易市场，推进流域横向生态保护补偿市场化运作模式。

（二）进一步优化补偿运行模式

一是在完善流域生态补偿考核机制上下功夫。为了全面反映包括水生态、水资源、水环境在内的生态系统

整体健康，考核因子要能够反映水源涵养、土壤保持、生物多样性、林草保护、集中式饮用水水质等多方面的优劣情况，相应的补偿考核对象应包括跨界水质断面、水源涵养区、自然保护区、饮用水水源地等。同时，还要建立流域横向生态补偿考核与生态功能区考核、河湖长制考核等相关考核的联动机制，进一步增强流域生态补偿机制的约束力。

二是在丰富流域横向补偿方式上下功夫。资金补偿只是流域横向生态补偿的一种重要方式，但不应是唯一的补偿方式，还应建立多层次、多元化的生态补偿体系。一是开展对口协作。如受水区具有产业基础好的优势，可以通过政府部门和企业的对口协作帮扶供水区提高经济社会发展水平，将帮扶方式由“输血型”变为“造血型”，使供水区与受水区之间达到互利共赢的目的。二是实行产业转移。受水区政府可以引导部分旅游业、林业等生态适宜型产业以及低排放、低污染型工业企业向供水区投资甚至转移，增加供水区经济收入，降低供水区生态系统压力。三是共建产业园区。双方在供水区行政区域内共同建立产业园区，由供水区提供产业发展政策，受水区提供技术、人才等，共同发展产业，实现经济效益和生态效益的双赢。

三是在加强流域上下游联防联控上下功夫。政府之间要定期开展上下游、左右岸互访、联合调研、联合监测，对流域开展统一规划、统一标准、统一监测、统一防治工作，共同解决流域水环境保护突出问题，促进协同

发展。同时，建立常态化区域联合执法机制，联合查处和打击跨市域环境违法行为，实行流域上下游环评会商和环境污染应急联动。

四是在引导公众参与流域补偿工作上下功夫。要加大流域横向生态补偿政策的宣传力度，调动公众参与流域治理的积极性。在制定跨区域流域横向生态补偿政策时，应充分保障公众的知情权和参与权，就补偿对象、考核因子、补偿标准等方面向公众征求意见，并向公众公开流域横向补偿考核结果，接受社会监督。同时，上游政府要将生态补偿资金的使用落实到提供生态服务的公众和企业，建立明确的考核标准和激励制度，落实多元主体受偿，对考核达标即完成水资源保护任务区域的公众、企业给予一定奖励，形成公众自发参与流域保护的激励机制。

（三）进一步完善资金投入机制

一是建立财政投入长效机制。一方面，中央财政纵向加大补贴，以更好地协调下游对上游给予合理的生态环境治理成本分担，在改善上游水环境的基础上实现上游经济效益的最大化，进而保证横向生态补偿机制实现长效稳定发展。另一方面，地方财政统筹中央财政转移支付资金、水资源税费、扶贫资金、非政府机构捐款等资金组成的补偿基金，协同用于引导开展流域生态保护补偿、生态经济防护林工程建设、水库涵养保护、流域治理、资源保护和灾害防治及生态农业和生态村镇建设等，以提高资金效益。此外，建立政府财政激励与生态受益者付费相结合的流域补偿机制，

拓宽流域生态补偿财政经费来源，以解决财政补偿资金不可持续问题。

二是引导社会资本投入。强化市场和公众在流域生态补偿机制中的作用，在充分发挥政府主导优势的同时，引导市场主体与政府、市场主体之间自发签订流域补偿协议，建立政府与市场相结合的多元共治生态补偿机制。同时，发挥财政资金激励作用，吸引社会资本参与政府流域生态保护与修复项目。

三是完善跨区域生态补偿结算机制。建议由上级财政部门、生态环境部门对下级流域生态补偿考核奖惩进行监管，并通过上级财政结算办理奖

惩资金结算，避免因约束不力影响生态补偿机制作用的发挥。

（四）进一步强化资金绩效管理

一是注重事前，严格事前绩效评审。对拟新增的流域生态保护和修复重大政策和项目，要结合预算评审、项目审批等，运用科学合理的评估方法，就立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性以及筹资合规性等进行客观、公正的评估，确保生态补偿资金用在“刀刃上”。

二是注重事中，加强预算运行监控。在项目执行过程中，应该就资金使用单位预算绩效目标实现程度、项目实施进度、资金支出进度等情况进

行阶段性跟踪管理和监督检查，及时纠正偏离绩效目标情况，确保流域生态补偿资金及时止损。

三是注重事后，强化绩效评价结果运用。按照全覆盖要求对已完成项目投入和产出、过程管理及项目效果开展绩效评价，对绩效评价结果较好的，应当继续支持，对绩效评价发现问题、达不到绩效目标或评价结果较差的，应当责令资金使用单位限期整改，整改不到位的，应根据情况调整项目或相应调减项目预算甚至取消。

（课题组长：柯剑；成员：范中豪 马善记 魏涛 吕紫乾 陈尧 马玉冰）

责任编辑 吕怡慧

财政动态

山东临沂：“三个明确”实现涉法涉诉事务全流程闭环管理

为进一步明晰管理权责，更好地从制度机制上把住法制审核关口，山东省临沂市财政局在全省财政系统率先出台《涉法涉诉事务管理工作规则》，就行政复议、行政诉讼、规范性文件管理、行政处罚、政府采购投诉处理、12345政务热线和政府信息依申请公开等重要事项，明确责任分工、办理流程和监督考核，实现全流程闭环管理，严防财政法律风险，推进财政依法治理更加科学规范。

一是明确责任分工，凝聚工作合力。根据分工负责、权责一致、互相协作、依法办理的原则，业务科室承担涉法涉诉事务处理的主体责任，负责具体事项办理，对办理情况的真实性、完整性和合法性负责。法规税政科承担法制审核责任，负责合法性审查、委派法律顾问及督导考核等。法律顾问负责提供法律咨询、指导和合法性审查，参与复议、诉讼等复杂案件处理，规避和防范法律风险。

二是明确办理流程，实现闭环管理。绘制工作流程

图，规范收文转办、业务办理、法制审核和报送归档四个环节，明确涉法涉诉事项办理时限、提供材料和具体流程。法规税政科对不同类型的涉法涉诉事项，根据法定办结时限，倒排法制审核时点，督促业务科室及时处理，确保在法定期限内办结。对于重大疑难事项，主办业务科室主动与法规税政科、机关党委、办公室沟通交流，加强事前会商，共同研究提出对策措施，并及时将重要情况向局领导报告。

三是明确监督考核，提高工作质效。针对处理具体事务反映出的有关情况，法规税政科向业务科室书面反馈工作意见，督促其提出改进措施、完善制度、加强管理，不断提高依法行政、依法理财能力。对各类涉法涉诉事项的办理情况进行监督考核，制定考核计分细则，并纳入局内部法治建设考核，以科学评价业务科室处理涉法涉诉事务的工作实绩。

（山东省临沂市财政局）