



跨省流域生态补偿效果逐渐显现

奔赴这一场共赢的约定

本报记者 刘发为

让生态补偿赢家更多赢面更广

朱金宜

1.26亿元，河南通过努力改善黄河水质，得到了这笔来自下游省份山东的生态补偿。

2021年4月，河南、山东两省签订了《黄河流域（豫鲁段）横向生态保护补偿协议》，成为黄河流域首个跨省流域生态补偿协议。时隔一年，豫鲁生态补偿约定兑现，引发社会持续关注。“对赌”有输赢，但流域上下游的“生态赌约”没有输家，生态补偿是上下游的共赢之举。

试点十年来，充分调动流域上下游“共抓大保护”的积极性

一江碧水出新安，百转千回下钱塘。发源于安徽省黄山市休宁县的新安江是浙江省最大的人境河流，为杭州的重要水源地千岛湖提供了60%以上的人湖水量。2012年，财政部、原环保部等有关部门在新安江流域启动实施全国首个跨省流域生态补偿机制试点，设置补偿资金每年5亿元，其中中央财政3亿元、皖浙两省各出资1亿元。如果年度水质达到考核标准，浙江就拨付给安徽1亿元，否则相反。

自皖浙启动生态补偿机制试点以来，新安江流域总体水质为优并稳定向好，跨界断面水质达到地表水环境质量Ⅱ类标准，每年向千岛湖输送近70亿立方米干净水，千岛湖水质实现同步改善。

根据国家生态文明体制改革总体部署，财政部、原环保部等有关部门联合印发了《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》，坚持中央引导、地方为主的原则，指导各地开展流域生态补偿试点工作。十年来，全国已有安徽、浙江等18个省份13个流域（河段）探索开展跨省流域上下游横向生态保护补偿机制的试点工作。其中近七成已实施至少一轮补偿协议，有5个流域已实施2轮及以上协议。

“除了跨省的流域生态补偿，31个省市也都纷纷开展了省内流域生态补偿机制建设。截至目前，浙江、重庆、山东等18个省份对全部流域开展补偿，贵

州、江西、甘肃等13个省份针对辖区内的重点流域开展了补偿，同时还有多个地级市探索市内流域生态补偿机制。”生态环境部水生态环境司有关负责人表示：“开展流域上下游生态补偿，是调动生态产品供给地区和受益地区‘共抓大保护’积极性的重要抓手，是生态文明制度建设的重要组成部分，鼓励各地因地制宜制定符合本地实际的流域生态补偿政策，倡导百花齐放。”

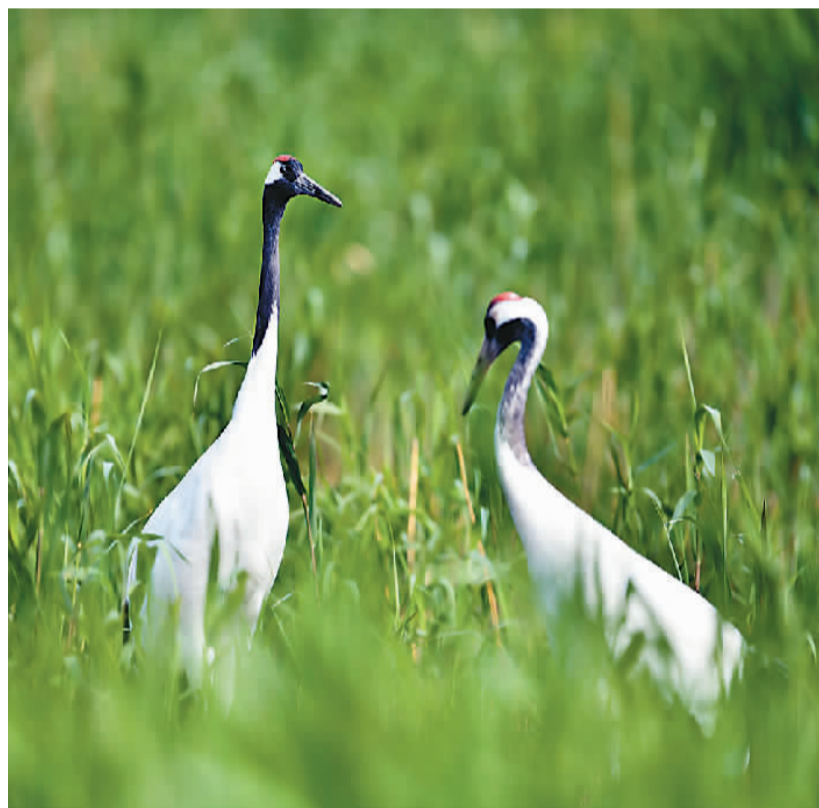
总体上看，流域生态补偿试点取得了积极进展，跨界断面环境质量稳中有升，流域上下游协同治理能力明显提高，有力推动了绿水青山和金山银山的有机统一，上下游地区合作共赢态势显现。实施流域上下游横向生态补偿政策后，在跨界断面水质考核约束和补偿资金支持下，上游地区在流域污染治理、农村环境综合整治等方面重点发力，流域水环境质量稳中有升，生态环境质量持续改善。

助力打好“碧水攻坚战”，让好生态释放出更多的价值

清水绿岸、美景绵延，密云水库良好的生态不仅为周边用水安全提供了保障，也成为远近闻名的生态地标，更是北京、河北联合治水的生动注脚。

为了确保清水下山、净水入库，北京市、河北省于2018年共同建立密云水库上游潮白河流域水源涵养区横向生态补偿机制。截至目前，北京累计向河北支付生态补偿资金9.5亿元，主要用于支持河北省张家口、承德两市共5县开展潮白河流域水环境治理、水生态修复和水资源保护相关工作。

生态环境部水生态环境司有关负责人告诉记者：“密云水库上游潮白河流域横向生态补偿机制树立了北方水资源紧缺地区流域共建共享机制的样板。京津冀两地在补偿协议中纳入了水量因素和总氮浓度因素，这在全国十余个试点中是‘独一份’。上游5县在流域保护、污染治理、节水保水、联防联控等领域持续发力，共同推动了补偿目标顺利实现，有



效保障下游密云水库入境水质水量安全，为深入推进京津冀跨省流域生态补偿长效机制建设打下了坚实基础。”

就现有的流域上下游生态补偿试点来看，绝大多数补偿政策目标和补偿基准主要聚焦于水质因素，这对相关流域打好“碧水攻坚战”、促进水质改善起到了重要推动作用。目前，新安江、潮白河、赤水河等相关流域考核断面考核指标水质可稳定达到Ⅱ类。

近年来，中国在生态产品价值核算领域开展了大量的理论研究和实践探索。生态产品价值核算可以将无价的生态系统服务“明码标价”，为流域生态补偿政策目标由单纯水质改善转向“有河有水、有鱼有草、人水和谐”提供了技术支持，可推动建立体现生态价值的流域上下游横向生态补偿机制，更有效地平衡流域生态产品供给地区和受益地区的经济利益关系。

“对新安江流域、赤水河流域等水质本底较好的地区而言，补偿目标和基准将逐步从单纯水质补偿转到对生态产品存量维护和增量提升的补偿上来，补偿方式将从倚重‘资金输血’转到更加注重上下游共建共治共享上来。同时，EOD（生态环境导向的开发模式）、绿色信贷、流域保护基金等撬动社会资本投入流域生态环境保护的模式也将逐步规范和深入挖掘，以更广泛、更经济的投资模式实现流域生态环境保护与经济发展目标。”生态环境部水生态环境司有关负责人表示。

因地制宜、求同存异，探索建立具有示范意义的流域横向生态补偿模式

“黄河流域（豫鲁段）生态补偿机制建立为黄河全流域建立横向生态补偿机制提供了样本，树立了标杆。”生态环境部水生态环境司有关负责人告诉记者：“‘豫鲁有约’实现了黄河流域跨省流域上下游横向生态保护补偿机制的破冰，协议的顺利实施为黄河全流域建立横向生态补偿机制迈出了重要的第一步，给流域内其他省份加快推进补偿协议签订打了样板、增强了信心，其统筹

协商、政策框架、联防联控等实操流程可为其他省份提供借鉴。”在“豫鲁有约”的启发下，黄河流域其他干流河段和重要支流也将加快推动建立补偿机制，相关省份正在积极推进补偿协议签订的前期磋商，力求求同存异并取得实效。

从全国来看，各流域生态保护治理任务不同，各地流域生态补偿的侧重点不尽相同，鼓励有条件的地区积极探索创新，推动流域生态补偿成为流域上下游绿色发展的重要抓手，不断提升流域管理水平。生态环境部水生态环境司有关负责人说：“各地实践要遵循‘保护责任共担、流域环境共治、生态效益共享’的原则，因地制宜设计补偿政策目标、补偿标准和补偿方式，充分体现新时期流域‘三水统筹’管理要求，探索建立具有示范意义的流域横向生态补偿模式，强化联防联控、流域共治和保护协作，搭建起‘全面覆盖、权责对等、共建共享’的合作平台。”

跨省流域生态补偿，算的是流域总账，试点十年来，取得了许多成效，但也要看到，还有许多地方需要继续探索。

“流域上下游横向生态保护补偿机制的政策目标和补偿标准需要不断适应流域水生态环境管理的新要求，稳中求进。部分地区水体水质改善，‘天花板’逐渐显现，仅以水质改善作为补偿基准已较难满足流域上下游高质量发展的需求；流域上下游、左右岸地区如何更精准界定流域保护权责关系、如何公平享有更好的发展权等问题需要深入研究，这就对进一步细化完善流域上下游横向生态补偿机制提出了更高要求。”生态环境部水生态环境司有关负责人表示。

题图：近年来，安徽省黄山市歙县持续优化生态环境和人居环境，推动高质量发展，打造共同富裕的山区样板县。图为歙县新安江水域，景色如画。

郑宏摄（人民图片）
上图：在山东黄河三角洲国家级自然保护区，丹顶鹤在水草间栖息。

新华社记者 郭绪雷摄
左图：在潮白河的滋润下，北京市密云城区呈现一派蓝绿交织、水城共融的景象。 本报记者 贺勇摄

清水出中原，蜿蜒入齐鲁，一纸协议书，赢家两相拥。河南与山东的生态“对赌”，一方赢资金，双方赢水质，真正实现了共享生态效益的共赢。

其实，单论跨省的流域横向生态保护补偿协议，“豫鲁有约”并非头一份。早在2012年，为整治新安江流域水环境，保护下游千岛湖乃至长三角地区的生态安全，安徽和浙江两省率先启动了生态补偿试点工作。试点成功的“新安江模式”后来还被沿用到东江、汀江、潮白河等多条江河支流的综合治理当中。

不过，和“新安江模式”相比，“豫鲁有约”自有后来居上之处。它是黄河流域首个省际政府间的协作保护机制，又是首个针对大河干流水质的生态补偿协议。总体上，北方地区尤其是黄河流域的生态本底更加薄弱，治理难度更大；而河流干流的水环境涉及面更广，既要管好上下游，又要护好左右岸，往往还需要更复杂的水质监测体系。此次豫鲁双赢，意味着流域生态补偿机制正在从地表水生态系统的“毛细血管”走向大江大河，生态保护的受惠面越拓越宽。

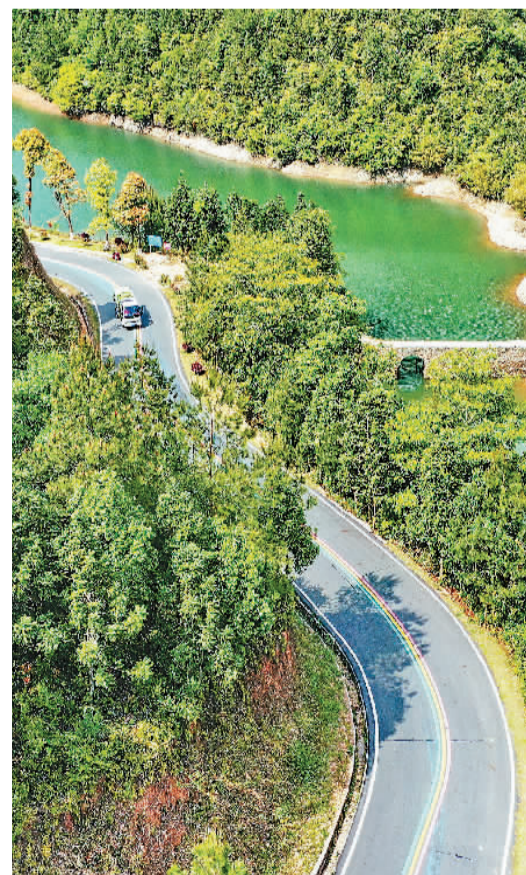
流域生态补偿之所以能让双方都满意，关键在于保护方和受益方实现了权责对等。相较于土壤、大气等生态要素，水生态保护更需要跨地区的共治协作。但从保护责任上看，上游地区的责任更重。如果上游没有将水质治理好，下游可能要付出更多的治理费用。但下游如果造成了污染，却可以“甩锅”给上游，指责上游来水糟糕。对此，流域生态补偿不仅要求治理成绩较低的一方向较高的一方提供补偿，还要求下游的受益方给上游的保护方提供补偿。这就做到了双方权责对等，有利于调动双方参与生态保护的积极性。

许多网友关注“豫鲁有约”时反复提到1.26亿元生态补偿资金，“千金难买清澈的黄河水”“这钱花得值”等热评，折射出人们对生态本身就是价值的理念有了更直观的认识，更加认同生态领域的“受益者付费”原则。生态环境资源从来不是“免费的午餐”，保护或是破坏生态理应奖罚分明。作为生态产品价值实现的重要方式，生态补偿是对“绿水青山就是金山银山”的生动注解，良好生态和随之而来的经济效益则是赢家们能从生态补偿中收获的丰厚“奖品”。

生态补偿这项制度不仅要用好，还要在不断完善的过程中变得更加好用。目前，生态补偿的资金主要来源于财政，补偿方式也较为单一，未来应积极探索市场化、多元化的生态补偿融资渠道，提供更多“造血式”而非“输血式”的补偿。此外，生态系统生产总值的核算方法与监测评估还需更具精确性，生态补偿相关的法律空白还需加快填补，要为生态产品“明码标价”，为生态补偿机制提供刚性约束。

目前，在中央财政的支持下，已经有18个相关省份，签订了13个跨省的流域横向生态补偿协议，其中超半数的流域已经完成了至少一轮补偿协议。长远来看，生态补偿机制的发展与应用前景十分广阔。我们期待看到更多生态守护者与受益者之间的良性互动，让生态补偿的赢家更多、赢面更广。

新征程·新步伐



题图：近年来，江西省赣州市建立健全生态补偿机制和生态环境监管、考核制度，依托当地的生态资源优势，大力发展绿色产业，让源自老区的东江水，润泽粤港澳大湾区。图为赣州市安远县东风湖旅游公路上，一辆无害化处理环卫收集车前来清运湖岸垃圾。 朱海鹏摄（人民视觉）

