

## 我国流域生态补偿制度的完善思考

乔宇祥<sup>1</sup>, 陈立文<sup>2</sup>

<sup>1</sup>宁波市甬环苑环保工程科技有限公司 浙江宁波

<sup>2</sup>宁波市生态环境科学研究院 浙江宁波

**【摘要】**我国流域生态补偿制度的建设是保护水资源, 提高流域治理效率的重要举措。本文从完善制度角度出发, 探讨了我国流域生态补偿制度存在的问题和建议, 希望可以促进我国流域生态补偿制度的完善, 实现流域水生态环境持续向好。

**【关键词】**生态补偿; 策略思考; 生态环境保护; 可持续发展

**【收稿日期】**2023 年 5 月 10 日 **【出刊日期】**2023 年 6 月 28 日 **【DOI】**10.12208/j.aes.20230010

### Thinking on the improvement of watershed ecological compensation system in China

Yuxiang Qiao<sup>1</sup>, Liwen Chen<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Ningbo Yonghuanyuan Environmental Protection Engineering Technology Co., LTD., Ningbo, Zhejiang

<sup>2</sup>Ningbo Research Institute of Ecological and Environmental Sciences, Ningbo, Zhejiang

**【Abstract】**The construction of watershed ecological compensation system in China is an important measure to protect water resources and improve the efficiency of watershed governance. From the perspective of perfecting the system, this paper discusses the problems and suggestions of watershed ecological compensation system in China, hoping to promote the improvement of watershed ecological compensation system in China and realize the continuous improvement of water ecological environment in China.

**【Keywords】**Ecological compensation; Strategic thinking; Ecological environment protection; Sustainable development

近年来, 我国面临着较为严峻的生态环境持续改善压力, 尤其是太湖、长江、黄河等关系国计民生的关键性河流部分地区存在的水资源短缺、水污染和生态系统退化等突出问题。为了保护 and 恢复流域生态环境, 我国一直在探索建立一套完善健全的生态补偿制度。生态补偿作为一种经济手段, 在督促加强流域生态系统保护的同时, 为流域内各相关方提供了公平合理的补偿机制。本文通过借鉴国内外的成功经验, 结合国情, 尝试提出一系列针对性策略和措施, 希望能够为我国流域生态补偿制度的改革与建设提供有益的参考和借鉴, 推动我国流域生态环境治理高质量发展。

#### 1 当前我国流域生态环境存在问题

##### 1.1 流域治理相关法律法规尚待完善, 监管力

度不够造成流域治理效率低下

流域治理相关法律法规的完善是解决流域生态环境问题的关键之一。尽管我国已经有了一些法律法规用于保护和治理流域生态环境, 但在实际执行中还存在着一些问题。首先, 法律法规的制定和修订相对滞后, 未能及时跟上流域生态环境治理的需求。随着社会经济的发展和环境压力的增加, 流域生态环境问题日益突出, 需要及时制定和修订相关法律法规来应对新情况、新挑战。然而, 由于立法程序相对繁琐和耗时, 法律法规的制定和修订相对滞后, 导致无法及时解决当前流域生态环境问题。其次, 一些法律法规的具体细则和配套措施还不够完善, 导致实施时存在模糊和不确定性。法律法规的实施需要具体的实施细则和配套措施来加以具体指导,

但目前流域治理方面还存在一些缺失。例如，对于流域生态环境的监测、评估和治理方法的具体规定还比较模糊，缺乏统一的操作标准和指导文件。这导致在实际实施中，不同地区和部门对法律法规的理解和执行存在差异，治理效果不一致。监管力度不够是导致流域治理效率低下的另一个关键原因。尽管我国政府加大了对流域生态环境治理的力度，但在监管方面还存在一些不足之处。首先，监管部门的职责分工不明确，导致监管工作的重心和力量分散。流域生态环境涉及多个部门和层级，但目前监管部门的职责划分和协作机制还不够明确和高效。这导致一些问题无法得到及时解决，治理工作难以形成合力。其次，一些监管措施执行不力，监督检查和处罚力度不够。流域治理需要对违法行为进行监督和惩处，但目前在一些地区和领域，监管措施执行不力，监督检查和处罚力度不够。一些企业和个人对流域生态环境的破坏行为得不到有效制止，导致流域治理效果不尽如人意<sup>[1]</sup>。



图 1 排水管示意图

### 1.2 流域治理体系尚不成熟

流域治理体系尚不成熟。流域治理需要涉及多个部门、多个地区和多个利益相关方的协同合作。然而，目前我国的流域治理体系还不够完善，存在部门之间协调不畅、信息共享不充分等问题。缺乏一个统一的流域治理机制和有效的沟通协调机制，导致流域治理工作难以顺利推进。流域治理涉及的问题往往具有复杂性和综合性，需要多个部门协同合作，但目前各部门之间的协调合作还不够紧密。部门间职责划分不清，工作推进缓慢，难以形成整体的流域治理效果。此外，信息共享不充分也是流域治理体系存在的问题之一。流域治理需要大量的

数据和信息支持，但不同部门之间缺乏有效的信息共享机制，导致信息碎片化，难以形成全面的治理策略和决策。长期的流域治理效果较不稳定。流域治理是一个长期而复杂的过程，涉及到生态系统的恢复和调整。然而，由于一些外部因素的干扰和内部因素的变化，流域治理的效果往往不够稳定。一些治理成果在短期内可能会出现逆转，需要持续不断地进行监测和管理，以保持流域生态环境的稳定和可持续发展。

### 1.3 流域治理相关专业技术、设施和人才缺失

流域治理相关专业技术的缺失是流域生态环境治理面临的一大挑战。流域治理需要应用现代科学技术来解决复杂的生态问题，例如水质监测与净化技术、土壤修复技术、生态系统恢复与保护技术等。然而，目前我国在某些专业技术领域仍存在欠缺或滞后的情况。首先，在流域水质监测与净化技术方面，一些新兴污染物和微量化学物质的检测和治理技术仍需进一步研究和发展。此外，针对不同流域的特殊水环境问题，如水源地保护、湿地保护与修复等方面的专业技术还需要进一步提升和完善。其次，土壤修复技术在流域治理中也具有重要意义。然而，针对不同类型的土壤污染和退化问题，需要开发出更多有效的土壤修复技术，并进行实地验证和应用。此外，土地利用规划和管理方面的专业技术也需要不断提升，以确保流域土地资源的合理利用和保护。除了技术方面的挑战，流域治理还面临着人才缺失的问题。流域治理需要专业的人才队伍，包括流域管理、生态环境监测与评估、水资源管理等方面的专业人才。然而，目前我国在流域治理相关领域的高级专业人才相对不足，特别是在跨学科综合研究和综合管理能力方面的人才供给相对不足。



图 2 污水排放示意图

## 2 流域生态补偿制度实践

### 2.1 河流生态保护税

美国作为拥有发达经济和完善环境保护制度的国家,在流域生态补偿制度方面积累了丰富的经验,具有代表性的是河流生态保护税制度。河流生态保护税是一种对污染源和水资源使用者征收的税费,主要用于河流生态环境保护和生态修复。税费主要根据污染物排放情况、水资源利用情况进行核算,具有较高的灵活性和差异化。制度设计初衷在于通过经济手段激励和引导各个主体落实好污染源减排和水资源节约利用;所征收的税费被用于资助河流生态保护项目,包括鱼类等水生生物保护、湿地修复、水体环境质量改善等。力图通过税收制度来引导、激发企业和个人的环保意识,促进全社会的生态环境友好型生产和消费方式的转变。

### 2.2 水资源利用费用分摊制

欧洲在流域生态补偿制度方面也开展了系列实践,具有代表性的是水资源利用费用分摊机制。制度以“用户付费”为原则,向水资源使用者收费,分摊水资源利用成本。相关收益同样用于水生态环境改善、生态系统修复等流域生态环境保护和水资源管理方面。与美国等其他实践不同,该制度具有收费方式灵活,根据不同水资源和利用方式差异化收费;资金用途明确,主要用于水生态方面;费用使用公开透明,注重公众参与,鼓励公众监督<sup>[2]</sup>。

### 2.3 其他案例分析

流域生态补偿制度作为规范流域生态保护的重要政策引导,诸多国家或地区都开展了相关实践。新西兰、澳大利亚等建立流域管理委员会,并制定流域管理计划,实施相关保护;厄瓜多尔建立信用基金补偿制度促进流域保护,由最初向生活用水、工业和农业用水户征收,后在实践过程中逐步完善。诸多案例均根据国情和地方特点进行谋划、实施,过程中一般很注重政府引导和监管,并加强公众参与和信息公开。同时,在制度的实施过程中也很注重平衡各方利益,确保补偿的公平、公正和有效。

## 3 流域生态补偿制度完善建议

### 3.1 建立健全相关法律法规

建立健全流域生态补偿法律依据是开展补偿工作,包括明确补偿目标、原则、方式等具体要求的先决条件。一方面,统筹谋划、全面推进流域生态

保护补偿制度及相关领域改革,加强各项制度的衔接配套。发挥市场机制作用,包括完善市场交易机制,拓展市场化融资渠道,探索多样化补偿方式;完善相关领域配套措施,包括加快法治建设,完善生态环境监测体系,发挥财税政策调节功能;制定实施方案和细则,清晰界定各方权利义务,包括明确补偿对象、规范补偿方式、设定补偿标准等,实现受益与补偿相对应、享受补偿权利与履行保护义务相匹配。另一方面,落实主体责任,履行各方义务。建立健全流域生态补偿考评体系,加强考评结果运用,严格生态环境损害责任追究。重点强化各地政府主体责任意识,梳理正确的政绩观,压实生态环境保护责任,严格实行党政同责、一岗双责,推动补偿改革任务落实落细。同时,生态保护地区所在地政府应统筹流域保护补偿资源,杜绝边享受补偿政策、边破坏生态环境;生态受益地区要自觉强化补偿意识,积极主动履行补偿责任<sup>[3]</sup>。

### 3.2 开展流域生态系统整体规划

流域生态补偿的最终目的是保护流域生态系统,因此必须着眼于维护整个流域生态系统的健康和安,综合考虑工业企业、农业、生活等各相关要素可能对流域生态产生的影响。开展整体规划,统筹实施相关保护举措已经逐步成为生态环境保护工作的方式,尤其是国家提出美丽中国、碳中和碳达峰等国家战略以来,一张蓝图绘到底的工作方式成为重要工作理念。在市域尺度,一方面,流域生态系统整体规划主要是指区县之间的协调治理、保护,以及对治理目标的提出和考核,需要上级生态环境、发改、财政等部门统筹协调;另一方面,流域生态系统规划必定涉及周边工业园区、农田、居民集聚区等要素的协同治理,因此需要综合考虑对流域水生态环境有重大影响的社会、经济要素,将其一并纳入规划中,才能确保规划的全面谋划、全面保护、全面治理目标的达成。

### 3.3 引导鼓励公众参与政策实施

保障公众知情权,做好政策宣贯是推进政策落地实施的重要环节。一方面,建立健全政策公开制度。在地方政府网站及时公开流域生态补偿相关法规、规章、政策性文件、政策解读、图解、视频、政策问答等,确保信息的透明度和公开性,以及公众可以清晰了解到补偿制度的原则、目标、实施细

则等, 增加对政策的理解和支持<sup>[4]</sup>。另一方面, 提高公众的认知参与度。开展教育和宣传, 如, 举办讲座、培训班、纪念日宣传活动等, 向公众普及生态补偿的政策内涵、重要性; 开展公众听证会、问卷调查等方式征求公众意见, 引导其参与政策决策、实施。“群众是最好的裁判员”, 公众意见事关社会整体发展和其切身生活, 让公众参与政策决策, 才能让政策决策制定、政策实施更透明化。

#### 4 结语

综上所述, 我国流域生态补偿制度的建设是一个复杂而艰巨的任务。通过建立健全相关法律法规、开展流域生态系统整体规划、引导鼓励公众参与政策实施, 可以逐步完善流域生态补偿制度, 实现生态环境保护和经济社会高质量发展的湘湖职称。希望本文的思考和建议能够为我国流域生态补偿制度完善提供有益的思考, 为美丽中国建设、碳达峰碳中和战略目标实现贡献力量。

#### 参考文献

[1] 姚霖, 余振国, 王海平. 我国流域上下游横向生态保护补偿制度建设的思考[J]. 中国土地, 2020(2):4.

- [2] 姬鹏程. 加快完善我国流域生态补偿机制[J]. 宏观经济管理, 2018(10):6.
- [3] 李奇伟. 我国流域横向生态补偿制度的建设实施与完善建议[J]. 环境保护, 2020, 48(17):7.
- [4] 王金华, 温钊鹏. 粤港澳大湾区河口海岸生态修复策略研究——以东莞市滨海湾新区为例[J]. 2022.8.
- [5] 张乃羽. 我国流域生态补偿制度的法律思考[C]//2014 年环境保护法的实施问题研究——2015 年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集. 2015.9.
- [6] 贾若祥, 张燕, 申现杰. 关于流域生态补偿的思考[J]. 中国经贸导刊, 2014(16):3.
- [7] 王伟. 建立和完善黄河流域生态补偿制度思考[J]. 水政水资源, 2016(4):1.
- [8] 贺莉. 论我国流域生态补偿制度的构建与完善[J]. 西部学刊, 2022(13):5.

**版权声明:** ©2023 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



**OPEN ACCESS**