

# 健全赤水河流域横向生态补偿机制面临的主要问题及对策

中共昭通市委党校 王靖 曾晓丽 黄聆词

2023年12月,随着赤水河流域横向生态补偿资金的投入使用,云南省不断推进赤水河源头生态环境保护治理工作。结合国家《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》中发挥市场机制作用,加快推进多元化补偿等新要求,云南省委党校《健全赤水河流域横向生态补偿机制研究》课题组深入镇雄县、威信县开展调研后发现,赤水河流域云南段在为下游地区集群产业提供优质水资源保障的同时,不仅自身发展严重受限,而且生态环境保护治理的投入与获得的横向补偿资金严重不匹配的矛盾日益突出。为进一步健全赤水河流域横向生态补偿机制,更好地保护长江流域的生态环境,促进长江经济带绿色发展,课题组在分析现状、研究问题的基础上提出健全赤水河流域横向生态补偿机制的建议。

## 一、赤水河流域横向生态补偿工作推进的历程与现状

### (一)赤水河流域横向生态补偿工作推进的历程

2018年3月,云、贵、川三省签订《赤水河流域横向生态保护补偿协议》,随后三省分别制定实施方案,长江流域首个跨省横向生态补偿机制试点初步建立。其核心内容是三省每年按1.5:4的比例共同出资2亿元,以3:4:3的比例分配生态保护治理补偿资金,需要达到的目标是赤水河流域河流出境断面考核水质年均值达到Ⅱ类标准,水质保持稳定向好。

2020年5月,习近平总书记对赤水河流域生态环境保护作出重要批示,云南省委、省政府及时作出部署,随后国家发改委主要领导也就赤水河流域生态环境保护与治理提出了“打造长江上游最美丽的生态河流、打造践行‘两山’理论的样板典范、打造流域绿色高质量发展的先行示范区”的具体要求。

2021年5月,云南、贵州、四川三省人大常委会分别审议通过了关于加强赤水河流域共同保护的决策和各自省份的赤水河流域保护条例,并于同年7月1日起同步实施。

2021年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》,提出发挥市场机制作用,加快推进多元化补偿新要求。

2022年10月,云南对全省生态补偿制度改革征求意见,提出积极推动赤水河流域跨省横向生态补偿试点等要求,作出了积极的努力。

大关县位于云南省东北部,属于昭通市的腹心地带。大关境内山高坡陡、沟壑纵横、瀑布高悬、山花烂漫、幽谷纵横、清泉奔涌;常绿阔叶林、林竹浓密,箬竹面积占世界箬竹资源的四分之一以上。大关山清水秀、鸟语花香,山、水、林、洞融为一体,构成一幅引人入胜的山水画卷。“富饶丰美的‘绿水青山’要转化为‘金山银山’”,不仅需要思考人与自然相互依存、相互联系,以及保护自然就是增值自然价值和自然资本的过程,而且需要在实践中探索绿水青山的价值实现的问题。

绿水青山就是金山银山。“绿水青山”是自然资源和环境的综合体,指的是具有一定自然、地理、气候特征的生态环境;“金山银山”则是人类物质财富的集合体,指的是一定数量的经济价值。一言以蔽之,绿水青山就是金山银山是对生态环境保护和经济发展的形象化表达。

“绿水青山”是优美的自然生态环境,是生产力组成要素的根本物质前提和来源,影响生产力要素结合方式和生产力发展水平的关键要素。大关的“绿水青山”作为生态资源,本身就具有经济价值或能够直接转化为经济效益,是大关人民生产活动的“财富之母”。把大关的生态环境优势转化为生态工业、生态农业、生态旅游等生态经济优势,把大关的土地、矿产、森林、景观等自然资源能够直接进入市场体系,可以用价格衡量,转化为货币化的经济收入,实现其价值,大关的生态产品也就转化为生态资产,“绿水青山”就直接转化为“金山银山”了。

“绿水青山”带来“金山银山”。大关的“绿水青山”本身蕴含无穷的经济价值,可以源源不断地带来“金山银山”。马克思主义认为,“人靠自然界生活”,大关的自然生态不仅给大关人民提供了生活资料来源,而且给大关人民提供了生产资料来源。“草木植成,国之富也”“鱼逐水草而居,鸟择良木而栖。”现代经济社会发展对自然生态的依赖程度越来越高,绿色生态已经成为最大财

### (二)赤水河流域横向生态补偿工作推进的现状

党中央、国务院密切关注赤水河流域生态环境保护与横向生态补偿机制工作。2021年以来,在云、贵、川三省的共同努力下,在总结探索第一轮补偿协议的实践经验基础上,三省政府多次认真研究第二轮赤水河流域生态横向补偿协议,围绕资金筹措、分配比例、具体标准、补偿方式等关键要素,于2023年1月签订了《第二轮赤水河流域生态横向补偿协议》。新一轮协议实现了延长补偿期限、扩大资金规模的目标,实施期由原来的3年延长至5年(至“十四五”末),三省补偿出资及分配比例保持不变,但资金总规模由原来的每年2亿元提高至每年3亿元。协议期间,云南省保持赤水河清水铺断面水质Ⅱ类以上,将获得每年0.9亿元,5年共计4.5亿元的补偿资金。但由于三省发展定位存在差异性,考核方式与如何补偿等方面存在分歧,严重影响赤水河流域内,尤其是云南段的保护与治理工作。

### 二、健全赤水河流域横向生态补偿机制面临的主要问题

随着第二轮补偿协议的实施,更好地促进了赤水河流域生态保护工作向好,横向生态补偿机制不断健全,但在深入调研过程中,调研组也发现了以下突出问题。

#### (一)认识有偏差

生态补偿,于相应对象而言,即为“生态服务付费”。流域生态补偿,指下游地区对上游地区提供的优质水资源服务予以付费。赤水河流经云、贵、川三省,云南段处于流域源头,是生态保护治理者,也是生态服务提供者(简称甲方),四川段和贵州段处于下游,是生态保护治理受益者,也是“为生态服务付费”者(简称乙方)。从表面意思来看,似乎只有甲方提供了让乙方满意的服务,乙方才付出相应费用,这似乎合情合理,天经地义。其实这一认识有严重偏差。既忽略了补偿与付出的比值,也忽略了甲方可能因为得不到补偿资金而削弱保护治理能力带来更为严重的后果。于是出现了赤水河流域第二轮生态补偿协议磋商时,乙方提出该断面的补偿资金按月均值考核,且每超标1次扣减15%,出现Ⅴ类水质全部扣减;甲方则要求沿用第一轮考核方式,即“清水铺断面补偿资金按年均值达到Ⅱ类水质考核”。第二轮生态补偿协议规定:月监测(月均)水质不达标时,每个断面每超标1次且水质降低1个类别时扣减该断面预拨资金的10%,水质降低2个

类别且未达到Ⅴ类时扣减该断面预拨资金40%,若断面月均水质为Ⅴ类及以下时则全部扣减该断面预拨资金。按照月标准考核,可能会出现2—3个月达不到Ⅱ类水质标准,甚至偶尔出现Ⅴ类水质情况,导致甲方少得甚至得不到补偿资金。

#### (二)补偿主体错位

流域生态补偿主体的确立,主要解决由谁付费的问题。因此补偿主体主要指流域生态环境保护治理的受益者和破坏者。有的学者把政府纳入生态补偿主体,其主要负责不是承担付费,而是承担补偿制度制定和实施保障的重要责任。但在赤水河流域的生态补偿机制实践中,付费主体恰恰是政府,而因流域生态保护治理受益的企业、群体并未明确和确认为付费主体。补偿主体错位的结果,导致上游保护,下游致富。主要受益者为下游酒业、化工、造纸和农产品加工等企业及群体。一方面,受益者免费享受流域资源,将水资源这种公有财产转为集体和私人收益,没有体现受益者付费原则;另一方面,这既是导致补偿资金来源不足的重要因素,也是导致补偿长效机制难以建立的主要原因。

#### (三)补偿方式单一

从第一轮赤水河流域生态补偿协议的实践情况看,采取的是政府按照相关方的角色与责任按比例进行“一刀切”的资金补偿方式。资金补偿作为一种较为简单易行的补偿方式,是一种“输血式”补偿方式,其主要弊端是很难激发受补偿者主动把补偿所得用于生态保护治理和发展生态产业。一旦资金补偿“断粮”,则上游地区可能会失去保护和治理的动力。这种补偿方式虽然简单易行,却不适宜赤水河流域生态补偿发展的长远需要。

### 三、健全赤水河流域横向生态补偿机制的对策

健全赤水河流域横向生态补偿机制,目的是将生态补偿与生态保护治理和生态产业发展有机融合,巩固并提高现有生态环境质量,实现全流域合作共赢、高质量绿色发展大格局。

#### (一)树立大局意识,纠正认识偏差

目前,赤水河流域生态补偿以磋商的方式进行。一方面,赤水河流域受行政区划分割,三省发展定位存在差异性,各地政府对流域保护的权力与义务认识不统一,不同程度表现出地方发展为先的自利性诉求,上游重点关注因生态环境保护产生的成本损失及给下游带来的社会经济利益,下游重点关注上游生态环境质量,因此,

从国家发展大局和赤水河流域全域发展大局的角度而言,这些认识都是片面的,必须给予纠正。因此,建议由省层面请求国家层面协调三省统一认识,提高政治站位,树立大局意识,尽快进一步健全赤水河流域横向生态补偿机制。另一方面,由于对“生态补偿”概念的理解存在偏差,有的人简单片面地认为,乙方既然增加了付费,甲方理所应当同意乙方提高考核标准的要求。众所周知,赤水河流域云南段的保护治理成本(甲方)相对于乙方补偿资金,充其量是杯水车薪。目前,甲方已投入不低于约20亿元用于赤水河流域云南段生态环境保护。根据测算,未来5年甲方还将在赤水河流域实施101个生态保护修复项目,预算总投资约313.7亿元。甲方镇雄、威信2县为保护流域生态环境拆除小水电、退出畜禽养殖等产业的机会成本约为8.71亿元,生态系统服务价值约为4.2亿元。虽然第二轮补偿金额较第一轮有所增加,但甲方镇雄、威信2县生态环境保护修复任务繁重且财力严重不足,本应该无条件地获得更多的补偿资金,弥补自身发展受限所付出的牺牲。然而,甲方在从国家大局出发的“高生态、低生产”生计模式所带来的受限发展背景下,如果还要因达不到乙方提出的要求而减少甚至得不到生态补偿资金,对甲方来说无疑是雪上加霜,这是不符合流域生态环境保护治理要求的。一是流域横向生态补偿由政府主导,补偿标准主要由政府间协商,并接受政府财力约束,开展“量入为出”的定额补偿,下游地区的这种低额补偿对上游而言是极其不公平的;二是不加大对上游地区的生态补偿,其生产和保护治理能力被削弱,可能导致越是达不到保护要求、越得不到约定补偿金的恶性循环。因此,建议在不断增大生态补偿力度的同时,把达不到考核目标的扣减补偿资金方式改为行政问责方式。

#### (二)正确定位政府角色,充分履行政府职能

在健全赤水河流域生态补偿机制的过程中,政府不是承担生态付费的主体,而是作为生态补偿制度制定和实施的主导者和保障者。因此,云、贵、川三省政府在赤水河生态保护治理过程中,要充分发挥政府职能作用:一是要主导和保障“促进上下游协商、化解上下游分歧、统一上下游思想、平衡上下游利益、保障上下游权益”,组织利益相关者科学总结流域生态补偿实践经验,通过付出和利益诉求,制度建设,充分表达彼此成本付出和利益诉求,积极探讨,科学定

性、定量,具体明确“谁补偿、补偿谁、怎么补、补多少”等核心问题。其中,最为急迫的是要尽快明确划定流域生态补偿的主要主体,解决由谁付费的问题。重点建议:先把下游规模以上企业作为第一批流域生态补偿主体,并采用按照企业年产值百分比提留的方式确定生态补偿数额,补偿方式则可以灵活变通,随后再逐步扩大生态补偿主体的范围。二是要根据法律法规相关要求,结合区域差异性政策,综合考虑地方发展和流域保护存在的实际问题和现实需求,科学评估争议事项。三是要主导和保障建立科学的生态补偿激励机制。政府手中掌握的资金,应该用在为健全赤水河流域横向生态补偿机制服务方面,用在弥补生态补偿因客观原因出现缺失的补救方面,用在生态补偿工作的激励方面。

总之,政府的主导和保障作用,具有权威性、强制性特征,对推进赤水河流域生态补偿规范化、制度化、科学化发展意义重大。云、贵、川三省政府应及时立法跟进,合力推进赤水河流域生态补偿长效机制建设。

#### (三)积极探索多样化生态补偿方式

生态补偿的目的,不仅要使受补偿地区生态得到保护治理,还应使该地经济得到发展。这是单一的资金补偿方式难以达到的。积极探索多样化生态补偿机制课题的应有之义。因此,对于项目补偿、融资补偿、就业补偿,以及产业反哺、技术反哺等方面都可以积极探索。但从赤水河流域云南段所具备的资源禀赋、劳务经济等特色优势而言,主要建议:一是探索依托良好的生态环境,开展生态旅游补偿,补偿资金重点用于培育喀斯特山水、森林观光、滨水体验等生态旅游项目,统筹流域上下游旅游线路,带动交通运输、民宿餐饮、运动休闲、养生保健以及生态产品购物等多元产业发展。二是探索实施“资金+产业链共建”的多元化补偿方式,鼓励“酒业反哺”,支持上游生态治理,促进生态补偿由“输血式”向“造血式”转变。三是探索就业补偿,即下游企业通过吸收上游地区丰富的人力资源,实现生态保护补偿。四是利用生态保护补偿推动上下游跨省共建产业园区,探索“异地发展工业,本地保护环境”的飞地补偿模式。

此文系2024年度全省党校(行政学院)系统课题《健全赤水河流域生态横向补偿机制研究》(课题编号2024YNDXXTO9)的阶段性成果。

# 大关县“绿水青山”转化为“金山银山”的理论思考和实践探索

中共大关县委党校 陈光芬

带来美的享受,为人们提供美学体验。真可谓,山水大关,大有可观。大关的“绿水青山”为人们高质量的生活提供基础保障。大关适合旅游观光、休闲娱乐、修身养性。如果自然生态各方面条件都具备,人们都愿意到大关投资、发展、工作、生活和旅游。

大关县“绿水青山”转化为“金山银山”的关键是实现绿色发展。绿色发展不仅要提高物质资本与自然资本的质量和效益,而且要围绕“绿”字做大文章,不断推进生态价值向经济价值转换,生态优势向发展优势转化。

一是“借绿生金”。根据大关实情,遵循自然资源有限、经济发展不能超过生态系统承载能力的生态规律,多渠道、多方式将生态环境和资源潜能合理转化为生态经济优势。大关县立足资源优势,大力发展特色产业,“靠山吃山”“物尽其用”。已出让页岩气、硅矿等6个矿权,收益10.43亿元;在此基础上,全力保障大关中鑫硅业、锐华硅业、盛达丰绝缘子等项目充分释放产能。近年来,大关绿色硅产业产值达3亿元,GDP增长8.1%,增速居全市第6位、全省第13位,固定资产投资增长36.4%,在全市、全省均列第1位。大关借助本地“绿水青山”,不断思考探索转换方式方法,在奔赴“金山银山”征途中,取得了实质性进展。

二是“守绿换金”。蓝天常在、青山常在、绿水常流,这是“中国梦”的“大关篇章”的重要内容,大关切实保护与人民休戚相关的“绿水青山”,稳步推进生态旅游等生态产业。一方面,成功创建了黄连河国家4A级景区。秀丽的黄连河风景区,拥有大小瀑布47道,落差较大的有14道,最著名的情郎瀑

布落差高达142米。想要知道什么是“疑是银河落九天”,什么是“三多三绝”那就来这里看看。黄连河景观资源数量多(80多个主要景点),瀑布数量多(200多条),文物古迹多,不完全统计的就有27处。“三绝”即奇妙的天然大滑梯,人间仙境——水帘长廊,溶洞奇观,银河灿烂实属省内外罕见。融水、林、溶洞为一体,集奇、秀、幽、雅于一身,构成了一幅引人入胜的奇妙画卷。

另一方面,苦心经营山海洞。山海洞景区开业以来,持续火爆。近年来,每年接待游客110万余人,游客心旷神怡、流连忘返。大关奇幻的山海洞风景区,地下暗河和钟乳石干洞相连接,以山海经为主题,围绕“山海秘境,寻迹溯源”的故事主线,融入我国悠久而又灿烂的历史文化,匠心打造“女娲补天”“蚩尤战场”“百鸟朝凤”“禹杀相柳”等40多个梦幻场景,让游客身临其境,品视盛宴。所有景点动静结合,处处奇特,处处震撼。

在此基础上,有序推进“半山童话”“半山竹栖”“百里果蔬长廊”等乡村旅游项目,串珠成链发展乡村旅游。

三是“植绿增金”。大关人民深知人与自然相互依存、相互联系的整体,绿色生态环境为保障人类生存和发展提供支撑。保护生态环境资源,首要的是实施城乡绿化美化三年行动。截至目前,大关已种植苗木452万株,森林覆盖率达52.06%。与此同时,立足竹竹这一“中国独有,大关独大”的资源优势,打造“一县一业”,制定规划,出台政策,举全县之力全链深耕,走出了一条“从种源保护到种植管护”和全竹利用的全产业链发展路子,做“产”这篇文章取得了实效。截至2023年底,全县新种植竹类85.95万亩,实

施低效林改造18万亩,完成幼林抚育41万亩,新建产业配套公路700余公里,竹林总面积从29.88万亩增加到115.83万亩,其中箬竹从20.83万亩增加到101.83万亩,占世界箬竹面积的70%以上。全县竹林投产面积51万亩,2022年实现竹笋年产量3.5万吨,竹材年产量2.5亿根,竹产业综合产值14.8亿元;2023年实现竹笋年产量4.2万吨,竹材年产量3.2亿根、竹产业综合产值20.8亿元。2018年,大关被中国林学会授予“中国箬竹之乡”,箬竹圆竹家具斩获2018年第二届中国(上海)国际竹产业博览会金奖,亮相2021年第十一届中国竹文化节暨第二届中国(宜宾)国际竹产业发展峰会(竹产品交易会)、2023年国际竹业品牌博览会暨第四届中国(宜宾)国际竹产业发展大会;2019年、2022年,被云南省人民政府列入全省20个“绿色食品牌”发展特色县。

与此同时,推进竹笋、竹材深加工,实现生态效益、经济效益双丰收,竹竹产业产值超20亿元,受益群众超17万人,打响了“中国箬竹之乡”品牌。

大关逐步打通“绿水青山”向“金山银山”转化的通道,全面实施自然生态系统保护与修复,实现了生态资本保值增值。不断探索创新生态价值转化机制,实现了绿色惠民、全民共享;不断探索自然资源价值向经济价值转化,实现经济社会可持续发展。生态环境有效保护,是大关生态文明建设的重要举措,符合大关经济社会发展需要。把“绿水青山”建得更美,把“金山银山”做得更大,让大关人民在山清水秀、鸟语花香中共享自然之美、生命之美、生活之美,是大关“绿水青山”转化为“金山银山”的初衷。