

# 昆明市生态补偿机制及对策研究

## Research on ecological compensation mechanism and countermeasures in Kunming City

■文 / 杨洪福 陈静敏



生态补偿是中国生态文明建设的重要制度保障。党的十九大报告明确指出要“加大生态系统保护力度”“建立市场化、多元化生态补偿机制”。党的十九届四中全会要求“落实生态补偿和生态环境损害赔偿制度”。

### 一、建立生态补偿机制是构建生态文明制度体系的重要内容

#### （一）党中央、国务院高度重视

党的十九届四中全会指出，生态文明建设是关系中华民族永续发展的千年大计，必须践行绿水青山就是金山银山的理念，落实生态补偿和生态环境损害赔偿

制度，实行生态环境损害责任终身追究制，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国。2019年11月15日，国家发展和改革委员会关于印发《生态综合补偿试点方案》的通知，要求包括云南省在内的10个试点地区积极推进建立流域上下游生态补偿制度，推进流域上下游横向生态保护补偿，加强省内流域横向生态保护补偿试点工作，完善重点流域跨省断面监测网络和绩效考核机制，对纳入横向生态保护补偿试点的流域开展绩效评价，鼓励地方探索建立资金补偿之外的其他多元化合作方式。2020年5月26日，“两会”代表提出要创新自然资源使用制度，探索建立鼓励生态受益地区与国家公园所

在地区通过资金补偿等方式建立横向生态补偿机制，同时提出确定科学合理的补偿标准。

## （二）云南省委、省政府“建设最美省份”的动员部署

2015年习近平总书记考察云南时要求，“生态环境是云南的宝贵财富”“云南要努力成为我国生态文明建设排头兵”，为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，云南省委、省政府发出通知要求全省各地各部门认真学习贯彻习近平总书记关于推进生态文明建设重要讲话精神，全面推进全省生态文明建设，出台实施方案积极推进领导干部自然资源资产离任审计试点工作，发布《云南省建立健全流域生态保护补偿机制的实施意见》《云南省促进长江经济带生态保护修复补偿奖励政策实施方案》《建立赤水河流域云南省内生态补偿机制实施方案》，进一步健全流域生态保护补偿机制，调动各方参与生态保护的积极性，发展生态优势特色产业，实现生态保护地区和受益地区的良性互动，推动生态保护补偿工作制度化。

## （三）昆明市委、市政府“生态文明建设排头兵”的工作要求

作为云南省政治、经济、文化中心，昆明市首当其冲地用实际行动落实习近平总书记的重要指示和省委、省政府的部署要求，昆明市委全面深化改革领导小组第五次会议通过《昆明市全面深化生态文明体制改革总体实施方案》，吹响了生态文明体制改革的号角，印发了《昆明市领导干部自然资源资产离任审计工作方案》，探索建立常态化领导干部自然资源资产离任审计制度，印发了《滇池流域河道生态补偿办法（试行）》，创新生态补偿资金使用方式，拓宽资金筹集渠道，转变生态保护区的发展方式，推进建立流域上下游生态补偿制度，推动生态保护补偿工作制度化。近期的昆明市生态环境保护大会明确提出了加快把昆明打造成为生态文明建设排头兵示范城市和“美丽中国”典范城市。

## 二、昆明市生态补偿现状及问题

### （一）昆明市生态补偿现状

#### 1. 饮用水水源地生态补偿

自2005年《昆明市松华坝水源保护区生产生活补助办法（试行）》实施起，昆明市长期坚持在主城区

要饮用水水源地开展生态补偿，初期，昆明主城区饮用水水源地生态补偿包括种植补助、退耕还林补助、植树造林补助、平衡施肥补助、能源补助、新型农村合作医疗补助、学生补助、护林员补助等生态补偿内容。随着社会经济不断发展，昆明市定期结合水源地保护实际及经济发展状况、根据群众生产生活需要，定期对生态补偿机制进行补充修订。经过十年的发展及完善，昆明市陆续出台了《昆明市松华坝、云龙水源保护区扶持补助办法》《昆明市清水海水源保护区扶持补助办法》《中共昆明市委办公厅昆明市人民政府办公厅关于促进主城区集中式饮用水水源保护区居民转移进城的实施意见》和《促进市级重点水源区农村劳动力转移就业工作实施方案》等一系列生态补偿机制文件，形成覆盖盘龙区松华坝水库、禄劝县云龙水库、寻甸县清水海水库三个主要主城区饮用水水源地的生态补偿体系，分别成立了盘龙区水源自然生态保护区管委会、云龙水库水资源保护管理局、清水海水源区保护管理委员会，对生态补偿实行专职机构管理。2016年《昆明市主城区饮用水源区扶持补助办法》已经拟制完成，正式实施后，生态补偿机制覆盖主城所有饮用水源区。

#### 2. 河道生态补偿

2017年4月，昆明市发布实施了《滇池流域河道生态补偿办法（试行）》，对滇池流域34条河道、59个水质、水量监测断面进行生态补偿。按照生态补偿办法，水质未达到考核目标或未完成年度污水治理任务的，由上游被考核单位缴纳生态补偿金，分配给下游被考核单位用于滇池流域河道水环境保护治理；考核断面出现非自然断流的，按照每个断面每月30万元缴纳生态补偿金；未完成年度污水治理任务的，也需按年度未完成投资额的20%缴纳生态补偿金。截至2018年8月，滇池流域10县（区）政府（管委会）共缴纳生态补偿金13.16亿元人民币。

2018年昆明市人民政府办公厅印发《关于建立健全环境保护督察长效机制的意见》的通知（昆办通〔2018〕13号），提出要建立健全生态补偿机制。将滇池流域作为昆明市生态补偿机制的实施重点，逐步建立生态补偿的市场化、多元化机制。加快构建生态补偿的扶持政策，促进产业结构调整。在滇池流域35条主要入湖河道、支流沟渠全面推行河道生态补偿工作，逐步在牛栏江、小江、螳螂川、普渡河流域实施生

态补偿,同时加大财政投入力度,促进饮用水水源地经济与生态协调发展。

### 3. 公益林生态补偿

昆明市认真贯彻落实关于建设“森林云南”的决策部署,不断完善森林生态效益补偿机制,将国家级和省级公益林纳入了森林生态效益补偿范围。通过统筹天保工程、中央森林生态效益补偿资金和省级森林生态效益补偿资金,昆明市国家级和省级公益林已实现了生态公益林补偿的中央和省级同标准和管护的全覆盖。2020年昆明市市级公益林面积160.5万亩(补偿面积155.78万亩)。2016年昆明市市级公益林生态效益补偿标准由每年每亩10元提高到15元,森林生态效益补偿标准不断提高,补偿力度不断加大,生态效益不断显现。

#### (二) 存在的问题

昆明市生态补偿政策与实践已取得显著成效,但仍存在不少问题,须通过改革加以完善:一是跨行政区划、特别是跨省的横向生态补偿较少,不利于区域生态环境联防联控;二是补偿对象单一,不利于把生态系统视为整体,进而统筹山水林田湖草,开展综合治理,目前主要还是以围绕一种或几种特定生态系统服务(如林、水、湿地、矿山资源、耕地等)的补偿为主,割裂了生态环境的系统性;三是对重点区域的补偿(如重点生态功能区转移支付)和重点领域的补偿同时进行,易造成受偿对象的交叉重叠,不利于精准施策;四是补偿标准较低,不利于调动生态保护地区保护生态环境的积极性。理论界对生态补偿标准的基线(上限和下限)达成初步共识,下限是生态保护地区丧失的发展机会成本,上限是生态保护地区提供的生态系统服务价值。但在实践中,包括中国在内的许多国家和地区是以下限——生态保护地区因保护生态环境丧失的发展机会成本为依据制定补偿标准。

## 三、对策措施

(一) 完善提升已有的生态补偿标准与范围,提高重点生态功能区、生态环保专项、林业生态补偿标准,加大生物多样性保护投入力度,建立健全生态补偿资金逐年增长机制,推进自然资源资产负债表核算试点。建议进一步提高重点生态功能区国家生态转移支付力度,并适当提高省级支持的重点生态功能区建设项目财政补助标准。

(二) 针对当前森林生态效益补偿标准条件下受益群众范围有限、受益金额不足,对补偿受益群众的脱贫作用较为有限等问题,建议进一步提升中央财政和省级财政进行森林生态效益补偿的标准;此外应调整补偿资金使用方向。在实地调研中与工作人员、农户、护林员访谈时发现,在管护公益林方面,农户起到的作用不大,而护林员在管护公益林时作用较大。补偿资金对改善农户生活条件作用不大。建议调整补偿资金使用方向,将补偿资金重点用在保护公益林上,如调整护林员工资水平,增加直接用于公益林保护方面的支出,加大公益林基础设施建设等,为昆明市公益林生态效益补偿项目落实助力。

(三) 针对昆明市矿产资源极为丰富但限制相应开发利用的问题,建议考虑从国家和省级层面,制定对因生态环境保护而丧失的矿产资源开发权益损失的专项生态补偿,保障地方政府和矿业投资人在生态保护中所丧失的矿产资源开发权益。

(四) 昆明市境内有丰富的水资源,针对昆明市在长江及珠江保护当中在植树造林保护、流域生态修复等工程中的巨大支出,亟须获得公平性补偿资金,建议一方面由昆明市或长江及珠江的利益相关方开展一次针对跨界流域经济发展、资源和生态环境状况各项指标的全面基础调查,诸如各类资源分布及数量、生态环境状况及经济发展状况等,作为支撑国家生态补偿的重要依据,建议昆明市可向国家申请专项资金用于长江及珠江保护及限制资源开发损失补偿;另一方面建议完善建立长江、珠江的横向生态保护补偿机制,探索建立长江、珠江上游昆明市、曲靖市横向生态补偿试点,建议水质达标则下游地区给予上游补偿,水质未达标则上游地区给予下游地区补偿,补偿基准金按照流域上下游地区上一年所得省级生态功能区转移支付金额之和的50%确定,分配到各市(县、区)的生态保护补偿资金由各地人民政府统筹安排,主要用于饮用水水源地保护、城乡污水处理设施建设、城乡公厕建设、农业面源污染治理、畜禽养殖业污染整治、水生态修复、水土保持、造林防护等生态保护和污染防治工作。同时为调动双方积极性,对获得补偿的市(州),省级财政按照1:1的比例再安排省级资金给予补偿,切实加大补偿力度。<sup>[12]</sup>

**作者单位:**1.昆明市生态环境宣传教育中心;2.昆明市生态环境科学研究院