

# 河北

## 流域生态补偿的探索之路

河北省地处中纬度沿海与内陆交接地带,位于华北地区的东部,在环京津、环渤海经济圈中处于特殊的地理位置。曾经,全省总面积18.7万平方公里,92.1%的面积属于全国水污染最严重、水资源开发程度最高、生态破坏突出的海河流域,占整个海河流域面积的54%。

2008年,河北省在全国率先建立了全省主要河流跨界断面水质扣缴生态补偿金机制,不但有效地明确了地方政府的治污责任,也有效遏制了久拖不决的“上游污染下游”老难题,并获得了‘第六届中国地方政府创新奖’,为国家出台流域生态补偿制度提供了经验借鉴。监测数据显示,2020年,河北省74个地表水国考断面实现全面达标;劣V类断面实现全消除,劣V类断面累计消除个数为全国最多。

流域污染治理这块“硬骨头”,河北硬是一块儿一块儿“啃”下来了。时至2021年,该制度实行14年至今仍行之有效,河北如何保持制度的生命力和优越性?河北流域生态补偿制度实行又带来了哪些启示?专家学者又有哪些意见和建议?让我们一同走进本期专题策划。

(本期专题策划,得到了厅水生态环境处赵宪伟处长和张文聪、简鹏刚二同志的大力支持,一并致谢。)

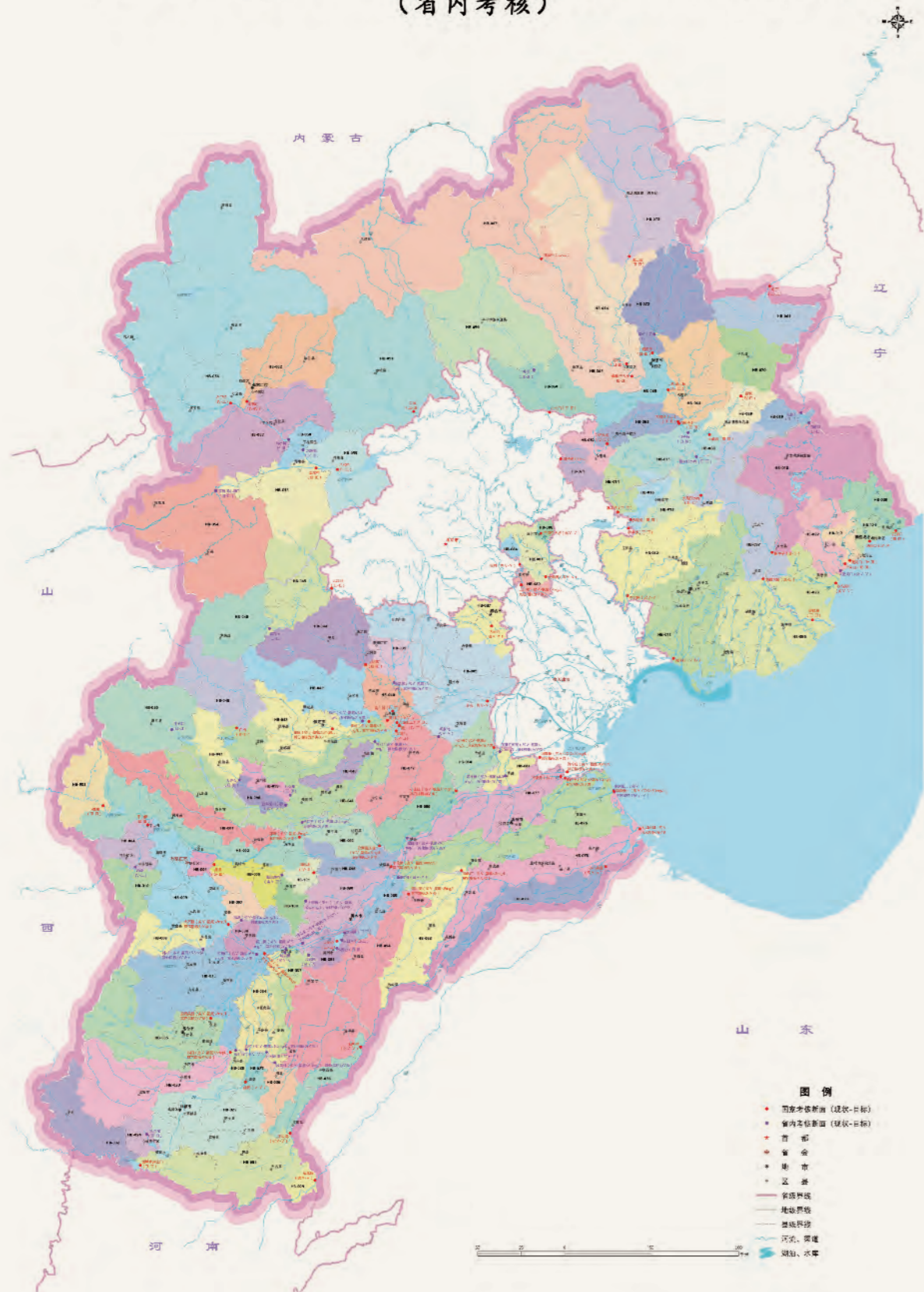
总策划:周迎久

策划:张国兴

执行策划:刘佳



### 河北省“水十条”考核断面分布与控制单元划分图 (省内考核)



控制单元编号	控制单元名称	水体	断面	2014水质现状	2020年水质目标	达标年限	是否国考	控制单元编号	控制单元名称	水体	断面	2014水质现状	2020年水质目标	达标年限	是否国考
HB-001	磁河石家庄市控制单元	磁河	伍仁桥	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2018		HB-054	桑干河张家口市壶流河小渡口控制单元	桑干河	壶流河小渡口	III	III	2016	
HB-002	滹沱河石家庄市东营控制单元	滹沱河	东营	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2017	是	HB-055	洋河张家口市八号桥控制单元	洋河	八号桥	IV	III	2019	是
HB-003	滹沱河石家庄市下侯镇控制单元	滹沱河	下侯镇	III	III	2016	是	HB-056	洋河张家口市左卫桥控制单元	洋河	左卫桥	IV	III	2017	是
HB-004	纛河—冶河石家庄市控制单元	纛河—冶河	平山桥	III	III	2016	是	HB-057	洋河张家口市响水铺控制单元	洋河	响水铺	IV	III	2019	
HB-005	石津总干渠石家庄市北通控制单元	石津总干渠	北通	IV	III	2016	是	HB-058	洋河张家口市鸡鸣驿控制单元	洋河	鸡鸣驿	IV	III	2019	
HB-006	石津总干渠石家庄市南白滩桥控制单元	石津总干渠	南白滩桥	劣V	III	2016		HB-059	潮河上段承德市天桥控制单元	潮河	天桥	II	II	2016	
HB-007	汪洋沟石家庄市控制单元	汪洋沟	高庄	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2018		HB-060	潮河上段承德市控制单元	潮河上段	占北口	II	II	2016	是
HB-008	午河石家庄市控制单元	午河	韩村	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2018		HB-061	老哈河承德市控制单元	老哈河	甸子	III	III	2016	是
HB-009	汶河石家庄市控制单元	汶河	大石桥	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2018	是	HB-062	柳河承德市26#大桥控制单元	柳河	26#大桥	IV	III	2016	是
HB-010	冶河石家庄市控制单元	冶河	岩峰	IV	III	2017		HB-063	柳河承德市大杖子(二)控制单元	柳河	大杖子(二)	II	II	2016	是
HB-011	陡河唐山市控制单元	陡河	涧河口	V	IV	2016	是	HB-064	滦河承德市大杖子(一)控制单元	滦河	大杖子(一)	II	III	2016	是
HB-012	还乡河唐山市控制单元	还乡河	丰北闸	劣V	V	2017	是	HB-065	滦河承德市上板城大桥控制单元	滦河	上板城大桥	IV	III	2018	是
HB-013	黎河唐山市控制单元	黎河	黎河桥	III	III	2016	是	HB-066	滦河承德市偏桥子大桥控制单元	滦河	偏桥子大桥	III	III	2016	是
HB-014	淋河唐山市控制单元	淋河	淋河桥	III	III	2016	是	HB-067	滦河承德市郭家屯控制单元	滦河	郭家屯	III	III	2016	是
HB-015	滦河承德市大黑汀水库控制单元	滦河	大黑汀水库	II	II	2016	是	HB-068	滦河承德市潘家口水库控制单元	滦河	潘家口	III	III	2016	是
HB-016	沙河唐山市控制单元	沙河	沙河桥	III	III	2016	是	HB-069	瀑河承德市大梁园控制单元	瀑河	大梁园	III	III	2016	是
HB-017	戴河秦皇岛市控制单元	戴河	戴河口	IV	III	2019	是	HB-070	瀑河承德市党坝控制单元	瀑河	党坝	IV	III	2018	是
HB-018	青龙河秦皇岛市控制单元	青龙河	田庄子	II	II	2016	是	HB-071	清水河承德市控制单元	清水河	清水河	II	II	2016	是
HB-019	青龙河承德市控制单元	青龙河	红旗杆	I	I	2016		HB-072	武烈河承德市控制单元	武烈河	上二道河子	III	III	2016	是
HB-020	石河秦皇岛市控制单元	石河	石河口	III	III	2016	是	HB-073	伊逊河承德市李台控制单元	伊逊河	李台	III	III	2016	是
HB-021	汤河秦皇岛市控制单元	汤河	汤河口	IV	IV	2016	是	HB-074	伊逊河承德市唐二营控制单元	伊逊河	唐二营	III	III	2016	是
HB-022	洋河秦皇岛市控制单元	洋河	洋河口	III	III	2016	是	HB-075	北排河沧州市控制单元	北排河	齐家务	劣V	V	2020	是
HB-023	饮马河秦皇岛市控制单元	饮马河	饮马河口	劣V	V	2016	是			子牙新河	阎辛庄	劣V	氨氮6.5mg/L, 其它指标为V类	2020	是
HB-024	东武仕水库邯郸市控制单元	东武仕水库	九号泉	III	III	2016	是			沧浪渠	翟庄子	劣V	COD50mg/L, 其它指标为V类	2020	是
HB-025	滏阳河邯郸市控制单元	滏阳河	曲周	V	V	2016	是	HB-076	南排河沧州市控制单元	南排河	李家堡一	劣V	COD50mg/L, 其它指标为V类	2020	是
HB-026	合义渠邯郸市控制单元	合义渠	城角村	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2018				廖家洼河	李家堡二	劣V	V	2019	
HB-027	老漳河邯郸市控制单元	老漳河	西河古庙	劣V	V	2016				石碑河	李家堡桥	劣V	V	2018	
HB-028	留垒河邯郸市控制单元	留垒河	张村桥	劣V	V	2017		HB-077	任文干渠沧州市控制单元	任文干渠	闫家坞	劣V	V	2018	
HB-029	洛河邯郸市控制单元	洛河	家北桥	劣V	V	2019	是	HB-078	宣惠河沧州市控制单元	宣惠河	大口河口	劣V	COD50mg/L, 其它指标为V类	2020	是
HB-030	马颊河邯郸市控制单元	洛河	沙阳	劣V	V	2018	是	HB-079	漳卫新河沧州市控制单元	漳卫新河	小泊头桥	劣V	V	2018	是
HB-031	卫运河邯郸市控制单元	卫运河	秤钩湾	劣V	V	2019	是	HB-080	子牙河沧州市控制单元	子牙河	小王庄	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2020	是
HB-032	澧河邯郸市控制单元	澧河	岳城水库出口	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2016	是	HB-081	青静黄排水渠沧州市控制单元	青静黄排水渠	团瓢桥	劣V	COD 50mg/L, 其它指标为V类	2017	是
HB-033	滏阳河邢台市控制单元	滏阳河	艾辛庄	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2019	是			黑龙港河	东港拦河闸	劣V	氨氮6.5mg/L, 其它指标为V类	2017	
HB-034	滏阳新河—滏东排河邢台市控制单元	滏阳新河	侯庄桥	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2018				南运河	青县桥	劣V	氨氮6.5mg/L, 其它指标为V类	2017	
HB-035	牛尾河邢台市控制单元	牛尾河	后西吴桥	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2018	是	HB-082	北运河廊坊市控制单元	北运河	土门楼	劣V	氨氮≤4mg/L, 其它指标为V类	2019	是
HB-036	卫运河邢台市控制单元	卫运河	油坊桥	劣V	V		是	HB-083	潮白河廊坊市大套桥控制单元	潮白河	大套桥	劣V	V	2019	是
HB-037	西沙河邢台市控制单元	西沙河	台家庄	劣V	V	2016		HB-084	潮白河廊坊市吴村控制单元	潮白河	吴村	劣V	V	2019	是
HB-038	汪洋沟邢台市控制单元	汪洋沟	东曹庄	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2017		HB-085	大清河廊坊市控制单元	大清河	台头	劣V	V	2016	是
HB-039	白沟河保定市控制单元	白沟河	新盖房	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2018		HB-086	洵河廊坊市控制单元	洵河	三河东大桥	劣V	V	2018	是
HB-040	白洋淀保定市淀头控制单元	白洋淀	淀头	IV	III			HB-087	龙河廊坊市控制单元	龙河	大王务	劣V	V	2020	是
HB-041	白洋淀保定市南刘庄控制单元	白洋淀	南刘庄	劣V	V	2018	是	HB-088	子牙河廊坊市控制单元	子牙河	小河闸	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2020	是
HB-042	漕河保定市控制单元	漕河	马庄	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2017		HB-089	北排河衡水市控制单元	北排河	田村闸	劣V	V	2019	
HB-043	府河保定市控制单元	府河	焦庄	劣V	氨氮≤3mg/L, 其它指标为V类	2018	是	HB-090	滏阳河衡水市控制单元	滏阳河	小范桥	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2016	是
HB-044	拒马河保定市北河店控制单元	拒马河	北河店	III	III	2016	是	HB-091	衡水湖衡水市控制单元	衡水湖	大湖心	III	III	2016	是
HB-045	拒马河保定市大沙地控制单元	拒马河	大沙地	II	II	2016	是			衡水湖	小湖心	III	III	2016	是
HB-046	拒马河保定市紫荆关控制单元	拒马河	紫荆关	II	II	2016				衡水湖	王口闸	III	III	2016	是
HB-047	沙河灌渠保定市控制单元	沙河灌渠	大寺头	III	III	2016		衡水湖	大赵闸	III	III	2016	是		
HB-048	唐河保定市控制单元	唐河	白合	II	II	2016	是	HB-092	滹沱河衡水市控制单元	滹沱河	临河富庄桥	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2017	是
HB-049	孝义河保定市控制单元	孝义河	蒲口	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2017		HB-093	江江河衡水市控制单元	江江河	张帆庄	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2019	是
HB-050	猪龙河保定市控制单元	猪龙河	王林口	II	II	2016	是	HB-094	清凉江衡水市控制单元	清凉江	连村闸	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2016	是
HB-051	白河张家口市控制单元	白河	后城	III	III	2016	是	HB-095	子牙新河衡水市控制单元	子牙新河	献县闸	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2018	
HB-052	清水河张家口市控制单元	清水河	老鸦庄	IV	IV	2016	是	HB-096	滦河唐山市—秦皇岛市控制单元	滦河	姜各庄	III	III	2016	是
HB-053	桑干河张家口市控制单元	桑干河	温泉屯	III	III	2016	是	HB-097	滦河唐山市控制单元	滦河	滦县大桥	III	III	2016	是
								HB-098	孟良河定州市控制单元	孟良河	西柴里村东桥	劣V	V	2017	
								HB-099	沙河灌渠定州市控制单元	沙河灌渠	五女集	III	III	2016	
								HB-100	邵村排干渠辛集市控制单元	邵村排干渠	大李桥(邵村)	劣V	氨氮≤6.5mg/L, 其它指标为V类	2017	
								HB-101	石津总干渠辛集市控制单元	石津总干渠	南张村	IV	III	2016	是



# 大事记

## 河北省流域生态补偿

2020



2020年,第三次修订,河北省政府办公厅印发《关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》,新办法于2021年1月1日起施行,增加了考核因子,加密了考核断面,明确了扣缴基准,规范了数据采集。

2016年,第二次修订完善中,河北省对标对表国家“水十条”要求,进行了加严调整,在考核COD和氨氮的基础上,加入了对总磷的考核并收严了各指标的考核标准;将月度补偿金扣缴与年度考核挂钩,视年度考核结果,实施惩罚性生态补偿金扣缴;同时,引入奖励机制,对提前达到水质优良或消除劣V类的断面实行年度奖励,鼓励各市在完成目标任务的基础上,进一步改善水质。



2016

2013



2013年,第一次修订完善中,河北省率先在子牙河流域开展了生态补偿的措施,进而在全省流域范围内推广,初步建立起了流域生态补偿机制。

2009年4月起,在全省七大水系主要河流实行跨界断面水质目标考核,对造成水体污染物超标的设区市、县(市、区)实行生态补偿金扣缴政策。



2009.4

2008.4



2008年4月,经省政府同意,在我省污染最为严重的子牙河流域实施跨界断面水质考核与财政挂钩的生态补偿管理视点,共涉及5个设区市48个县(市)。

2008年起河北省以流域断面水质责任考核为抓手,在推进流域生态环境补偿上进行了积极的探索,试行了扣缴生态补偿金的政策,建立了流域断面考核生态补偿机制。



2008

## 政策脉络

冀水变清记,河北流域生态补偿制度成长记,最直观的“成长记录”便是相关政策文件的出来,现我们编辑部将相关文件及部门文件内容进行了梳理,以期大家看到一个制度的成长,为了以后更坚定地前进。



### 相关文件目录

● 文件名称:《河北省人民政府办公厅关于在子牙河水系主要河流实行跨市断面水质目标责任考核并试行扣缴生态补偿金政策的通知》(办字[2008]20号)

● 文件名称:《河北省人民政府办公厅关于印发河北省子牙河水系污染综合治理实施方案的通知》(办字[2008]21号)

● 文件名称:《关于实行跨界断面水质目标责任考核的通知》(办字[2009]50号)

● 文件名称:《关于开展流域生态补偿考核氨氮监测工作的通知》(冀环办发[2012]148号)

● 文件名称:《河北省人民政府办公厅关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》(冀政办字[2016]169号)

● 文件名称:《关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》(冀政办字[2020]212号)



相关文件内容

2008

## 《河北省人民政府办公厅关于在子牙河水系主要河流实行跨市断面水质目标责任考核并试行扣缴生态补偿金政策的通知》(办字〔2008〕20号)

石家庄、沧州、衡水、邢台、邯郸市人民政府,省财政厅、省水利厅、省环保局:

为迅速扭转子牙河水系水污染恶化趋势,加快改善子牙河水系水环境质量,省政府决定在子牙河水系主要河流实行跨各设区市界断面水质COD目标考核并对造成水体污染物超标的设区市试行生态补偿金扣缴政策。现将有关事宜通知如下:

### 一、考核依据与范围

(一)考核依据:国家环保总局代国务院与河北省政府签订的《“十一五”主要污染物总量削减目标责任书》;子牙河流域有关设区市政府与省政府签订的《河北省“十一五”主要污染物总量削减目标责任书》;省第十一届人民代表大会第一次会议和2008年全省经济工作会议精神。

(二)考核范围:子牙河水系涉及的石家庄、沧州、衡水、邢台、邯郸市的主要河流跨市断面(考核断面点位及水质标准略)。

### 二、考核监测与通报

由省环境监测中心站负责对各考核断面化学耗氧量指标进行监测,每月监测一次,每季度汇总一次。省环保局负责将监测结果每月向有关设区市政府及省直有关部门通报。

### 三、扣缴生态补偿金标准

(一)当河流入境水质达标(或无入境水流)时,所考核市跨市出境断面的水质COD浓度监测结果超标0.5倍以下,每次扣缴10万元;超标0.5倍以上至1.0倍以下,每次扣缴50万元;超标1.0倍以上至2.0倍以下,每次扣缴100万元;超标2.0倍以上,每次扣缴150万元。在同一个设区市范围内,对所有超标断面累计扣缴。

(二)当河流入境水质超标,而所考核市跨市出境断面水质COD浓度继续增加时,所考核市跨市出境断面的水质COD浓度监测结果超标0.5倍以下,每次扣缴20万元;超标0.5倍以上至1.0倍以下,每次扣缴100万元;超标1.0倍以上至20倍以下,每次扣缴200万元;超标2.0倍以上,每次扣缴300万元。在同一个设区市范围内,对所有超标断面累计扣缴。

### 四、生态补偿金扣缴程序及用途

省环保局负责汇总每季度的监测结果并计算确定每月和季度扣款资金总额,以省环保领导小组名义向有关市发出扣缴通知,并抄送省财政厅执行扣缴,扣缴资金可暂由省级垫付,待年终结算时一并扣回,作为子牙河流域水污染生态补偿资金,专项用于水污染综合整治的减排工程(具体补偿办法另行制定)。

### 五、表彰

对于所考核河流跨市出境断面水质能够达到考核要求或出境河流断面COD浓度低于入境河流断面COD浓度的设区市,将根据所考核河流断面水质改善情况予以通报表彰。

六、在子牙河水系主要河流实行跨市断面水质目标责任考核并试行扣缴生态补偿金政策自印发之日起实施。

河北省人民政府办公厅  
二〇〇八年三月六日





## 2009

## 《关于实行跨界断面水质目标责任考核的通知》 (办字〔2009〕50号)

各设区市人民政府,各县(市、区)人民政府,省政府有关部门:

为加快改善我省水环境质量,确保我省水污染防治规划和“十一五”主要污染物削减目标责任书水质目标的按期完成,决定自2009年起,在全省七大水系主要河流实行跨界断面水质目标考核,对造成水体污染物超标的设区市、县(市、区)试行生态补偿金扣缴政策。现就有关问题通知如下:

### 一、考核依据与范围

(一)考核依据:原国家环保总局代国务院与省政府签订的《“十一五”主要污染物总量削减目标责任书》;各设区市人民政府与省政府签订的《河北省“十一五”主要污染物总量削减目标责任书》;环保部等四部委《关于印发淮河、海河、辽河、巢湖、滇池、黄河中上游等重点流域水污染防治规划(2006—2010年)的通知》。

(二)考核范围:省环保厅负责考核全省七大水系主要河流跨设区市界的断面(简称省考核断面);各设区市环保局负责考核本行政区域内跨县(市、区)界的断面(简称市考核断面)。具体考核断面点位及水质标准见附表。

### 二、考核监测

省环境监测中心站负责每月对全省七大水系主要河流跨设区市考核断面化学需氧量指标进行监测,并统一组织各设区市环境监测站每月对本行政区域内跨县(市、区)考核断面水质化学需氧量指标进行监测;每月汇总全省七大水系省考核断面和市考核断面的监测结果,并报省环保厅。

### 三、扣缴生态补偿金标准

(一)省考核断面超标扣缴生态补偿金标准。

1. 当河流入境水质达标(或无入境水流)时,所考核市跨市出境断面的水质化学需氧量浓度监测结果超标0.5倍以下,每次扣缴10万元;超标0.5倍以上至1.0倍以下,每次扣缴50万元;超标1.0倍以上至2.0倍以下,每次扣缴100万元;超标2.0倍以上,每次扣缴150万元。同一个设区市范围内,对所有超标断面累计扣缴。

2. 当河流入境水质超标,而所考核市跨市出境断面水质化学需氧量浓度继续增加时,所考核市跨市出境断面的水质化学需氧量浓度监测结果超标0.5倍以下,每次扣缴20万元;超标0.5倍以上至1.0倍以下,每次扣缴100万元;超标1.0倍以上至2.0倍以下,每次扣缴200万元;超标2.0倍以上,每次扣缴300万元。同一个设区市范围内,对所有超标断面累计扣缴。

(二)市考核断面超标扣缴生态补偿金标准。各设区市按照省考核断面超标扣缴生态

补偿金标准执行。如确有特殊情况,可制订不低于省扣缴标准的本地考核断面超标扣缴生态补偿金标准。

### 四、生态补偿金扣缴程序及用途

(一)省环保厅负责汇总省考断面每季度的监测结果并计算确定每月和季度扣款资金总额,以省环保领导小组办公室名义向设区市政府发出扣缴通知,抄送省财政厅。扣缴资金可暂由省本级垫付,待年终结算时一并扣回,作为全省水污染生态补偿资金,专项用于解决由于河水污染造成下游经济损失应给予补偿的项目和需要打深水井保障群众饮水安全项目以及水污染综合整治的减排工程。具体补偿办法另行制订。

(二)各设区市环保局每季度负责汇总本行政区域内跨县(市、区)考核断面季度监测结果并计算确定每月和本季度扣款资金总额,以市环保领导小组办公室名义向有关县(市、区)政府发出扣缴通知,抄送市财政局,并抄报省环保厅、省财政厅。扣缴资金可暂由市本级垫付,待年终结算时一并扣回,作为本市水污染生态补偿资金。其中涉及省财政直管县(市)扣缴的,由设区市环保局将有关省财政直管县(市)跨界断面水质监测情况和本季度扣缴金额报省环保厅,由省环保厅汇总报省财政厅代为扣缴。各设区市生态补偿金使用管理办法由各设区市参照省补偿办法制订,并报省环保厅、省财政厅备案。

### 五、加强监督管理

各设区市政府要制订具体工作方案,认真落实跨界断面水质目标责任考核并试行扣缴生态补偿金政策,采取有效措施,确保本行政区域内的水环境质量得到有效改善。省环保厅要加强对各设区市执行情况的检查督导,及时通报情况,并将检查结果作为全省环保目标考核的重要内容。

本通知自印发之日起实施。河北省人民政府办公厅办字〔2008〕20号文件同时废止。

河北省人民政府办公厅

二〇〇九年三月三十日

## 2016

## 《河北省人民政府办公厅关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》(冀政办字〔2016〕169号)

各市(含定州、辛集市)人民政府,各县(市、区)人民政府,省政府有关部门:

为进一步改善我省水环境质量,确保完成《国务院关于印发水污染防治行动计划的通知》(国发〔2015〕17号)和《中共河北省委河北省人民政府关于印发〈河北省水污染防治工作方案〉的通知》(冀发〔2015〕28号)确定的水质目标任务,激励各级政府和有关单位改善水环境质量的积极性,结合我省实际,对全省主要河流跨界断面水质生态补偿金扣缴及奖励

政策进行了修订完善。现将相关事项通知如下：

### 一、考核依据与范围

(一)考核依据。《中华人民共和国水污染防治法》《河北省减少污染物排放条例》，环境保护部代国务院与省政府签订的《水污染防治目标责任书》，省政府与各市政府签订的《水污染防治目标责任书》，各市政府与所辖县(市、区)政府签订的《水污染防治目标责任书》、环境保护部《水污染防治行动计划实施情况考核规定》《河北省水功能区划》及其他相关的法律、法规和规定。

(二)考核范围。省环境保护厅负责考核全省七大水系主要河流跨省、跨市(含定州、辛集市,下同)界断面,主要入海和部分入湖(淀、库)河流断面(以下简称省考断面);各市环境保护局负责考核本行政区域内跨县(市、区)界断面(以下简称市考核断面)。省考断面情况及水质考核标准见附表1、2、3(略),市考核断面情况及水质考核标准由各市自行确定。

(三)考核因子。COD、氨氮、总磷。

### 二、考核监测

(一)省考断面监测。纳入环境保护部代国务院与省政府签订的《水污染防治目标责任书》中确定的国控考核断面。其每月水质监测数据以环境保护部认定的结果为准;其他非国控考核断面水质由省环境监测中心站按照相关监测规范和要求组织监测。

(二)市考核断面监测。各市环境保护局具体负责市考核断面水质监测,监测方案由各市自行确定。

(三)监测数据汇总报送。省环境监测中心站负责汇总省考断面的监测结果,于每月20日前报送省环境保护厅。各市考核断面监测数据管理和报送工作由各市环境保护局自行确定。

### 三、扣缴生态补偿金标准

(一)省考断面COD超过规定标准扣缴生态补偿金标准。

1.当河流入境水质达到规定标准(或无入境水流)时,所考核市跨市的考核断面的水质COD浓度超过规定标准0.2倍以下(含0.2倍),每次扣缴30万元;超过规定标准0.2倍至0.4倍以下(含0.4倍),每次扣缴60万元;超过规定标准0.4倍至0.6倍以下(含0.6倍),每次扣缴90万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市范围内,对所有超过规定标准断面累计扣缴。

2.当河流入境水质超过规定标准,所考核市跨市的考核断面水质COD浓度继续增加时,所考核市考核断面的水质COD浓度超过规定标准0.2倍以下(含0.2倍),每次扣缴60万元;超过规定标准0.2倍至0.4倍以下(含0.4倍),每次扣缴120万元;超过规定标准0.4倍至0.6倍以下(含0.6倍),每次扣缴180万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市范围内,对所有超过规定标准断面累计扣缴。

(二)省考断面氨氮超过规定标准扣缴生态补偿金标准。

1.当河流入境水质达到规定标准(或无入境水流)时,所考核市跨市的考核断面的水质氨氮浓度超过规定标准0.5倍以下(含0.5倍),每次扣缴30万元;超过规定标准0.5倍至1.0

倍以下(含1.0倍),每次扣缴60万元;超过规定标准1.0倍至1.5倍以下(含1.5倍),每次扣缴90万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市范围内,对所有超过规定标准断面累计扣缴。

2.当河流入境水质超过规定标准,所考核市跨市的考核断面的水质氨氮浓度继续增加时,所考核市考核断面的水质氨氮浓度超过规定标准0.5倍以下(含0.5倍),每次扣缴60万元;超过规定标准0.5倍至1.0倍以下(含1.0倍),每次扣缴120万元;超过规定标准1.0倍至1.5倍以下(含1.5倍),每次扣缴180万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市范围内,对所有超过规定标准断面累计扣缴。

(三)省考断面总磷超过规定标准扣缴生态补偿金标准。

1.当河流入境水质达到规定标准(或无入境水流)时,所考核市跨市的考核断面的水质总磷浓度超过规定标准0.5倍以下(含0.5倍),每次扣缴30万元;超过规定标准0.5倍至1.0倍以下(含1.0倍),每次扣缴60万元;超过规定标准1.0倍至1.5倍以下(含1.5倍),每次扣缴90万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市范围内,对所有超过规定标准断面累计扣缴。

2.当河流入境水质超过规定标准,所考核市跨市的考核断面水质总磷浓度继续增加时,所考核市考核断面的水质总磷浓度超过规定标准0.5倍以下(含0.5倍),每次扣缴60万元;超过规定标准0.5倍至1.0倍以下(含1.0倍),每次扣缴120万元;超过规定标准1.0倍至1.5倍以下(含1.5倍),每次扣缴180万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市范围内,对所有超过规定标准断面累计扣缴。

(四)恶意和非法排污行为导致的断面COD、氨氮和总磷浓度超标,按上述标准执行,视超标次数累计扣缴,不免除正常考核责任。

(五)市考核断面超过规定标准扣缴生态补偿金标准。各市可参照省考断面超过规定标准扣缴生态补偿金标准执行,也可制定严于省扣缴标准的本地考核断面超过规定标准扣缴生态补偿金标准。

### 四、考核奖惩

除按月实施上述生态补偿金扣缴外,年终考核时,视考核断面水质年度均值情况实施奖惩相结合的制度。

(一)惩罚措施。

1.年度水质考核目标为Ⅲ类和好于Ⅲ类的断面,水质年均值达不到Ⅲ类标准要求,为Ⅳ类的,一次性扣缴100万元;为Ⅴ类的,一次性扣缴300万元;为劣Ⅴ类的,一次性扣缴500万元。

2.年度水质考核目标为Ⅳ类的断面,水质年均值达不到Ⅳ类标准要求,为Ⅴ类的,一次性扣缴100万元;为劣Ⅴ类的,一次性扣缴300万元。

3.年度水质考核目标为Ⅴ类的断面,水质年均值达不到Ⅴ类标准要求,为劣Ⅴ类的,一次性扣缴200万元。

(二)奖励措施。



年度水质考核目标为Ⅳ类——Ⅴ类的断面,水质年均值达到Ⅲ类及以上标准的,以及水质考核目标为劣Ⅴ类的断面,水质年均值达到Ⅴ类及以上标准的,一次性奖励200万元。

### 五、生态补偿金扣缴分配和奖励程序

(一)省级生态补偿金扣缴和分配程序。

1.省环境保护厅负责依据省考核断面每月的监测结果,核定每月生态补偿金扣缴情况,并以省水污染防治工作领导小组办公室名义向各市政府发出扣缴通报,抄送省财政厅。

2.省财政厅会同省环境保护厅于每年6月底前实施省对各市上年度生态补偿金扣缴和分配。

3.省环境保护厅每年1月根据省考核断面水质年均值进行测算,达到规定的惩罚标准的,以省水污染防治工作领导小组办公室名义向市政府发出惩罚通报,抄送省财政厅。扣缴的生态补偿金作为省级生态补偿金。

4.入海河流、跨省界河流、保定市入白洋淀河流因不达标扣缴生态补偿金的100%,其他省考核断面扣缴生态补偿金的50%作为省级生态补偿金,由省财政厅会同省环境保护厅统筹管理和安排使用。其他省考核断面扣缴生态补偿金剩余的50%依据河流流经区域、区域内流经长度等因素,对不达标河流下游地区实施生态补偿,作为市、县生态补偿金,由市、县财政会同环境保护部门管理和安排使用。

5.生态补偿金的扣缴和分配通过年终财政结算办理。

(二)省级生态补偿金奖励程序。

省环境保护厅每年1季度根据省考核断面水质年均值进行测算,达到规定的奖励标准的,以省水污染防治工作领导小组办公室名义向市政府发出奖励通报,抄送省财政厅。奖励资金从省级生态补偿金中列支,并由省财政厅按照国库核算制度下达各相关市,按生态补偿金规定用途使用。

### 六、生态补偿金的用途和使用

(一)生态补偿金须专款专用,全额用于以下规定项目:

- 1.因河流污染造成下游沿岸地下水污染,保障群众饮水安全项目;
- 2.因河流污染造成下游经济损失,经权威部门鉴定,应给予补偿的项目;
- 3.水污染物减排和水环境综合整治项目;
- 4.水环境监管执法能力建设项目;
- 5.其他应当予以支持的项目。

(二)按照省级生态补偿金分配和奖励计划,省财政厅及时将补偿和奖励资金指标下达到市财政。市财政部门应当在收到资金指标后2个月内,将资金安排落实到具体项目,并将资金安排落实情况报省财政厅、省环境保护厅备案。

(三)有关单位应严格按照规定使用生态补偿金,不得以任何理由、任何形式截留、挤占、挪用资金,不得用于平衡本级预算。对违反使用规定的,将依法追究有关单位和人员的责任。

(四)各地财政部门应与环保等部门加强沟通配合,按照职责分工,各司其责,齐抓共管,

形成合力,共同做好生态补偿金使用和有关项目建设工作。

(五)各地财政部门应会同环保等部门建立健全生态补偿金管理制度,形成生态补偿金长效管理机制,确保生态补偿金的规范有效使用。

### 七、其他

(一)各市环境保护局负责核算本行政区域内跨县(市、区)考核断面生态补偿金扣缴情况,其中涉及省财政直管县(市)扣缴的,由各市每年将需省代扣的有关省财政直管县(市)跨界断面扣缴情况报省环境保护厅,由省环境保护厅汇总送省财政厅代为扣缴。各市生态补偿金扣缴和使用管理办法由各市参照本通知制定,并报省环境保护厅、省财政厅备案。

(二)本通知自印发之日起施行。《河北省人民政府办公厅关于进一步加强跨界断面水质目标责任考核的通知》(办字[2012]62号)和《河北省财政厅河北省环境保护厅关于印发〈河北省生态补偿金管理办法〉的通知》(冀财建[2014]313号)同时废止。

# 2020

## 《关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》 (冀政办字〔2020〕212号)

各市(含定州、辛集市)人民政府,各县(市、区)人民政府,雄安新区管委会,省政府有关部门:

为进一步改善我省水环境质量,确保完成国家和省确定的水质目标任务,激励各级政府和有关单位改善水环境质量的积极性,结合我省实际,对全省主要河流跨界断面水质生态补偿金扣缴及奖励政策进行了修订完善。现就进一步加强河流跨界断面水质生态补偿相关事项通知如下:

### 一、考核依据与范围

(一)考核依据。《中华人民共和国水污染防治法》《河北省水污染防治条例》及其他相关的法律、法规和规定。

(二)考核范围。省生态环境厅负责考核全省主要河流跨省、跨市(含定州、辛集市,下同)及雄安新区界断面,主要入海和部分入湖(淀、库)河流断面(以下简称省考断面),水质目标、扣缴基准值由省水污染防治工作领导小组办公室分别结合国家、省考要求和多年平均水质确定并调整;各市生态环境局、雄安新区生态环境局负责考核本区域内跨县(市、区)界断面(以下简称市考断面)。省考断面情况及水质考核标准见附表,市考断面情况及水质考核标准由各市、雄安新区自行确定。

(三)考核因子。COD、氨氮、总磷、总氮、高锰酸盐指数。

### 二、考核监测

(一)省考核断面监测。纳入原环境保护部代国务院与省政府签订的《水污染防治目标责任书》中确定的国考断面,以及“十四五”期间新增加的国考断面,其每月水质监测数据以生态环境部认定的结果为准;其他非国考断面水质由省环境监测中心按照相关监测规范和要求组织监测。

(二)市考核断面监测。各市生态环境局、雄安新区生态环境局具体负责市考核断面水质监测,监测方案由各市、雄安新区自行确定。

(三)监测数据汇总报送。省环境监测中心负责汇总省考核断面的监测结果。各市、雄安新区考核断面监测数据管理和报送工作由各市生态环境局、雄安新区生态环境局自行确定。

(四)监测数据使用。监测数据采用考核断面国家监测总站采测分离监测数据、省生态环境监测中心手工监测数据、自动站监测数据以及日常监督检查抽测数据等。按照国家特别重大、重大突发公共事件分级标准,遇特别重大、重大水旱、气象、地震、地质等自然灾害时,直接导致考核断面超标的;因城镇生活污水处理厂、工业污染治理设施、畜禽养殖粪污治理设施、生活垃圾渗滤液处理设施受到自然灾害严重破坏等造成无法达标排放导致考核断面超标的;因顶托、回流情况导致考核断面超标的;涉及南水北调、引滦入津等重点调水工程的河流,因调水水头和水尾影响导致考核断面超标的,由监测数据质控部门认定后,将事件影响期内的相关水质数据剔除。

### 三、扣缴生态补偿金标准

(一)省考核断面 COD 超过规定水质目标扣缴生态补偿金标准。

1.当河流入境水质达到规定水质目标或无入境水流,所考核市或雄安新区考核断面的水质 COD 浓度超过规定水质目标时,超过扣缴基准值 0.2 倍以下(含 0.2 倍),每次扣缴 30 万元;超过扣缴基准值 0.2 倍至 0.4 倍以下(含 0.4 倍),每次扣缴 60 万元;超过扣缴基准值 0.4 倍至 0.6 倍以下(含 0.6 倍),每次扣缴 90 万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市或雄安新区范围内,对所有超过规定水质目标断面累计扣缴。

2.当河流入境水质超过规定水质目标,所考核市或雄安新区考核断面水质 COD 浓度继续增加时,所考核市或雄安新区考核断面的水质 COD 浓度超过扣缴基准值 0.2 倍以下(含 0.2 倍),每次扣缴 60 万元;超过扣缴基准值 0.2 倍至 0.4 倍以下(含 0.4 倍),每次扣缴 120 万元;超过扣缴基准值 0.4 倍至 0.6 倍以下(含 0.6 倍),每次扣缴 180 万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市或雄安新区范围内,对所有超过规定水质目标断面累计扣缴。

(二)省考核断面氨氮超过规定水质目标扣缴生态补偿金标准。

1.当河流入境水质达到规定水质目标或无入境水流,所考核市或雄安新区考核断面的水质氨氮浓度超过规定水质目标时,超过扣缴基准值 0.5 倍以下(含 0.5 倍),每次扣缴 30 万元;超过扣缴基准值 0.5 倍至 1.0 倍以下(含 1.0 倍),每次扣缴 60 万元;超过扣缴基准值 1.0 倍至 1.5 倍以下(含 1.5 倍),每次扣缴 90 万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市或雄安新区范围内,对所有超过规定水质目标断面累计扣缴。

2.当河流入境水质超过规定水质目标,所考核市或雄安新区考核断面的水质氨氮浓度继续增加时,所考核市或雄安新区考核断面的水质氨氮浓度超过扣缴基准值 0.5 倍以下(含 0.5 倍),每次扣缴 60 万元;超过扣缴基准值 0.5 倍至 1.0 倍以下(含 1.0 倍),每次扣缴 120 万元;超过扣缴基准值 1.0 倍至 1.5 倍以下(含 1.5 倍),每次扣缴 180 万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市范围内,对所有超过规定水质目标断面累计扣缴。

(三)省考核断面总磷超过规定水质目标扣缴生态补偿金标准。

1.当河流入境水质达到规定水质目标或无入境水流,所考核市或雄安新区考核断面的水质总磷浓度超过规定水质目标时,超过扣缴基准值 0.5 倍以下(含 0.5 倍),每次扣缴 30 万元;超过扣缴基准值 0.5 倍至 1.0 倍以下(含 1.0 倍),每次扣缴 60 万元;超过扣缴基准值 1.0 倍至 1.5 倍以下(含 1.5 倍),每次扣缴 90 万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市或雄安新区范围内,对所有超过规定水质目标断面累计扣缴。

2.当河流入境水质超过规定水质目标,所考核市或雄安新区考核断面水质总磷浓度继续增加时,所考核市或雄安新区考核断面的水质总磷浓度超过扣缴基准值 0.5 倍以下(含 0.5 倍),每次扣缴 60 万元;超过扣缴基准值 0.5 倍至 1.0 倍以下(含 1.0 倍),每次扣缴 120 万元;超过扣缴基准值 1.0 倍至 1.5 倍以下(含 1.5 倍),每次扣缴 180 万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市或雄安新区范围内,对所有超过规定水质目标断面累计扣缴。

(四)省考核断面总氮超过规定水质目标扣缴生态补偿金标准。

1.当河流入境水质达到规定水质目标或无入境水流,所考核市或雄安新区考核断面的水质总氮超过规定水质目标时,超过扣缴基准值 1.0 倍以下(含 1.0 倍),每次扣缴 30 万元;超过扣缴基准值 1.0 倍至 2.0 倍以下(含 2.0 倍),每次扣缴 60 万元;超过扣缴基准值 2.0 倍至 3.0 倍以下(含 3.0 倍),每次扣缴 90 万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市或雄安新区范围内,对所有超过规定水质目标断面累计扣缴。

2.当河流入境水质超过规定水质目标,所考核市或雄安新区考核断面的水质总氮浓度继续增加时,所考核市或雄安新区考核断面的水质总氮超过扣缴基准值 1.0 倍以下(含 1.0 倍),每次扣缴 60 万元;超过扣缴基准值 1.0 倍至 2.0 倍以下(含 2.0 倍),每次扣缴 120 万元;超过扣缴基准值 2.0 倍至 3.0 倍以下(含 3.0 倍),每次扣缴 180 万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市或雄安新区范围内,对所有超过规定水质目标断面累计扣缴。

(五)省考核断面高锰酸盐指数超过规定水质目标扣缴生态补偿金标准。

1.当河流入境水质达到规定水质目标或无入境水流,所考核市或雄安新区考核断面的水质高锰酸盐指数超过规定水质目标时,超过扣缴基准值 0.5 倍以下(含 0.5 倍),每次扣缴 30 万元;超过扣缴基准值 0.5 倍至 1.0 倍以下(含 1.0 倍),每次扣缴 60 万元;超过扣缴基准值 1.0 倍至 1.5 倍以下(含 1.5 倍),每次扣缴 90 万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市或雄安新区范围内,对所有超过规定水质目标断面累计扣缴。

2.当河流入境水质超过规定水质目标,所考核市或雄安新区考核断面水质高锰酸盐指数继续增加时,所考核市或雄安新区考核断面的水质高锰酸盐指数超过扣缴基准值 0.5 倍



以下(含0.5倍),每次扣缴60万元;超过扣缴基准值0.5倍至1.0倍以下(含1.0倍),每次扣缴120万元;超过扣缴基准值1.0倍至1.5倍以下(含1.5倍),每次扣缴180万元,依次类推进行计算,上不封顶。同一个市或雄安新区范围内,对所有超过规定水质目标断面累计扣缴。

(六)其他扣缴情形。断面自动站监测数据COD、氨氮、总磷浓度或高锰酸盐指数中任一项出现超标连续三日以上(含三日),按上述标准执行,视日均值超标次数累计扣缴,不免除正常考核责任;恶意或非法排污导致的断面COD、氨氮、总磷浓度或高锰酸盐指数超标,按上述标准执行,视超标当日污染物浓度或指数峰值扣缴,不免除正常考核责任。

(七)市考核断面超过规定水质目标扣缴生态补偿金标准。各市、雄安新区可参照省考考核断面超过规定水质目标扣缴生态补偿金标准执行,也可制定严于省扣缴标准的本地考核断面超过规定水质目标扣缴生态补偿金标准。

#### 四、考核奖惩

除按月实施上述生态补偿金扣缴外,年终考核时,视考核断面水质年均值情况实施奖惩相结合的制度。

##### (一)惩罚措施。

1.年度水质考核目标为Ⅲ类和好于Ⅲ类的断面,水质年均值达不到Ⅲ类标准要求,为Ⅳ类的,一次性扣缴100万元;为Ⅴ类的,一次性扣缴300万元;为劣Ⅴ类的,一次性扣缴500万元。

2.年度水质考核目标为Ⅳ类的断面,水质年均值达不到Ⅳ类标准要求,为Ⅴ类的,一次性扣缴100万元;为劣Ⅴ类的,一次性扣缴300万元。

3.年度水质考核目标为Ⅴ类的断面,水质年均值达不到Ⅴ类标准要求,为劣Ⅴ类的,一次性扣缴200万元。

##### (二)奖励措施。

年度水质考核目标为Ⅳ类至Ⅴ类的断面,水质年均值达到Ⅲ类及以上标准的,一次性奖励100万元。

#### 五、生态补偿金扣缴分配和奖励程序

##### (一)省级生态补偿金扣缴和分配程序。

1.省生态环境厅负责依据考核断面每月的监测结果,核定每月生态补偿金扣缴情况,并以省水污染防治工作领导小组办公室名义向各市政府、雄安新区管委会发出扣缴通报,抄送省财政厅。

2.省财政厅会同省生态环境厅于每年6月底前实施省对各市、雄安新区上年度生态补偿金扣缴和分配。

3.省生态环境厅每年1季度根据省考考核断面水质年均值进行测算,达到规定的惩罚标准的,以省水污染防治工作领导小组办公室名义向各市政府、雄安新区管委会发出惩罚通报,抄送省财政厅。扣缴的生态补偿金作为省级生态补偿金。

4.入海入淀河流、跨省界河流因不达标扣缴生态补偿金的100%,其他省考考核断面扣缴

生态补偿金的50%作为省级生态补偿金,由省财政厅会同省生态环境厅统筹管理和安排使用。其他省考考核断面扣缴生态补偿金剩余的50%依据河流流经区域、区域内流经长度等因素,对不达标河流下游地区实施生态补偿,作为市、县生态补偿金,由市、县财政会同生态环境部门管理和安排使用。

5.生态补偿金的扣缴和分配通过年终财政结算办理。

6.各市生态环境局、雄安新区生态环境局负责核算本行政区域内跨县(市、区)考核断面生态补偿金扣缴情况,其中涉及省财政直管县扣缴的,由各市、雄安新区每年将需省代扣的有关省财政直管县跨界断面扣缴情况报省生态环境厅,由省生态环境厅汇总送省财政厅代为扣缴。各市生态补偿金扣缴和使用管理办法由各市、雄安新区参照本通知制定,并报省生态环境厅、省财政厅备案。

##### (二)省级生态补偿金奖励程序。

省生态环境厅每年1季度根据省考考核断面水质年均值进行测算,达到规定的奖励标准的,以省水污染防治工作领导小组办公室名义向各市政府、雄安新区管委会发出奖励通报,抄送省财政厅。奖励资金从省级生态补偿金中列支,并由省财政厅按照国库核算制度下达各相关市、雄安新区,按生态补偿金规定用途使用。

#### 六、生态补偿金的用途和使用

##### (一)生态补偿金须专款专用,全额用于以下规定项目:

- 1.因河流污染造成下游沿岸地下水污染,保障群众饮水安全项目;
- 2.因河流污染造成下游经济损失,经权威部门鉴定,应给予补偿的项目;
- 3.水污染物减排和水环境综合整治项目;
- 4.水环境监管执法能力建设项目;
- 5.其他应当予以支持的项目。

(二)按照省级生态补偿金分配和奖励计划,省财政厅及时将补偿和奖励资金指标下达到各市、雄安新区财政部门。各市、雄安新区财政部门会同生态环境部门应在收到资金指标后2个月内,将资金细化分解,并将资金安排落实情况报省财政厅、省生态环境厅备案。

(三)有关单位应严格按照规定使用生态补偿金,不得以任何理由、任何形式截留、挤占、挪用资金,不得用于平衡本级预算。对违反使用规定的,将依法追究有关单位和人员的责任。

(四)各市、雄安新区财政部门应与生态环境等部门加强沟通配合,按照职责分工,各司其责,齐抓共管,形成合力,共同做好生态补偿金使用和有关项目建设工作。

(五)各市、雄安新区财政部门应会同生态环境等部门建立健全生态补偿金管理制度,形成生态补偿金长效管理机制,确保生态补偿金的规范有效使用。

#### 七、其他

本通知自2021年1月1日起施行。2016年10月10日印发的《河北省人民政府办公厅关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》(冀政办字[2016]169号)同时废止。

## 河北成效

时隔14年第三次全面修订完善

## 河北省河流跨界断面生态补偿金扣缴制度“3.0版本”实施

超标倍数越高补偿金扣缴越多,上不封顶



滦河水系

“2008年,河北省在全国率先探索实施流域生态补偿制度,制度的实施对河北省水环境质量改善起到了积极的推动作用。”河北省生态环境厅党组成员、副厅长赵军介绍说,为进一步改善河北省水环境质量,优化河流跨界断面水质生态补偿金扣缴机制,河北省对这一制度进行了全面的修订完善。

日前,河北省政府办公厅印发《关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》,新办法于今年1月1日起施行,增加了考核因子,加密了考核断面,明确了扣缴基准,规范了数据采集。

### 14年仍行之有效生命力何在?

上游下来的水超标了,就要拿钱补偿下游治理成本。自2008年开始,河北省在子牙河流域探索实施流域生态补偿制度,



《河北省减少污染物排放条例》等相关文件

“河北省在全国率先建立了全省主要河流跨界断面水质扣缴生态补偿金机制,并获得了‘第六届中国地方政府创新奖’,为国家出台流域生态补偿制度提供了经验借鉴。”赵军介绍说,这一治污措施被纳入了河北省地方立法,先后在《河北省减少污染物排放条例》《河北省水污染防治条例》《河北省生态环境保护条例》等法律法规中予以明确,成为河北水污染防治领域一项“拳头性”举措。

实行14年至今仍行之有效,河北省生态环境厅水生态环境处处长赵宪伟认为,“河流跨界断面生态补偿金扣缴制度的生命力在于,河北省坚持与时俱进,不断更新完善其中的标准和要求,保持了制度的生命力和优越性。”

据了解,14年来,河北省河流跨界断面生态补偿金扣缴制度先后进行了三次较大幅度调整完善。

第一次修订完善中,河北省将制度实施范围从子牙河流域扩展到全省全流域。

第二次修订完善中,河北省对标对表国家“水十条”要求,进行了加严调整,在考核COD和氨氮的基础上,加入了对总磷的考核并收严了各指标的考核标准;将月度补偿金扣缴与年度考核挂钩,视年度考核结果,实施惩罚性生态补偿金扣缴;同时,引入奖励机制,对提前达到水质优良或消除劣V类的断面实行年度奖励,鼓励各市在完成目标任务的基础上,进一步改善水质。

“这次的修订完善可以说是河北河流跨界断面生态补偿金扣缴制度的3.0版本。”赵宪伟介绍说,这次主要增加了考核因子,加密了考核断面,明确了扣缴基准,规范了数据采集。

### 生态补偿金为何越扣越少?

河北省河流跨界断面生态补偿金扣缴制度第二次修订后,由河北省水污染防治工作领导小组办公室负责每月的考核计算,并按月发布扣缴情况通报。



记者从这些通报中看到,2020年7月至12月,河北省河流跨界断面生态补偿金逐月扣缴额度分别为300万元、570万元、300万元、270万元、120万元、30万元。2020年扣缴金额最多的月份为5月份,全省共扣缴1470万元。

从这些数据不难看出,2020年,河北省河流跨界断面生态补偿金月度扣缴额度总体上呈现了下降趋势,与之相对应的是达标的断面越来越多,超标的断面越来越少,超标的倍数越来越低。比如2020年11月份,河北省参与考核的断面中,有2个断面COD超标0.24~0.25倍,共计扣缴120万元;到12月份,仅剩一个断面COD超标0.1倍,扣缴生态补偿金30万元。

“生态补偿金扣缴制度的实施,厘清了河流断面上下游地方的责任,调动了各地治污积极性,对河北省水环境质量的改善和完成国家考核目标起到了重要的助推作用。”赵宪伟介绍说,“十三五”期间,河北省共扣缴生态补偿金7.4亿元,这些资金全部用于水污染防治项目的实施,有力推动了水环境质量的改善。

监测数据显示,2020年,河北省74个地表水国考断面实现全面达标,其中达到或优于Ⅲ类(优良)的断面比例达到67.6%,优于年度目标18.9个百分点,较2015年提高28.4个百分点;劣Ⅴ类断面实现全消除,优于年度目标25.7个百分点,较2015年下降43.2个百分点,劣Ⅴ类断面累计消除个数为全国最多。

河北省生态补偿金扣缴情况统计表

时间	生态补偿金扣缴金额 (单位/万元)
2010年之前	5020
2010年	4690
2011年	1440
2012年	6670
2013年	17400
2014年	34560
2015年	30060
2016年	17550
2017年	25770
2018年	21960
2019年	4860
2020年	3990
2021年上半年	24720
总计	198690

优良断面越来越多,劣Ⅴ类断面全面消除,河北省碧水保卫战取得了明显成效。

### “3.0版本”多了哪些要求?

进一步改善流域水环境质量,激发各级各单位改善水环境质量的积极性,今年起施行的河北省河流跨界断面生态补偿金扣缴制度“3.0版本”收严了标准提高了要求,主要体现在四个方面。

——增加考核因子。新办法在原来考核化学需氧量、氨氮、总磷的基础上,加入了对高锰酸盐指数和总氮指标的考核,以更好地改善水环境质量。

——加密考核断面。新办法在省本级原60个跨界断面基础上增加了11个白洋淀流域断



环境监测人员采集河流断面水样

面,特别是雄安新区首次纳入省级生态补偿金扣缴,实现了全覆盖。

——规范数据采集。新办法加入了对水质自动监测站数据超标扣缴情形,对出现连续多日超标的断面视日均值超标次数累计扣缴。

——明确扣缴基准。新办法中,河北省充分考虑近年来水质变化趋势,同时兼顾弹性原则,采用2017年以来监测数据平均值取近似值后作为补偿金扣缴基准值,同时不高于前一水质类别限值。超过规定浓度,视为断面的该因子超标,以实际超出倍数进行扣缴,超标倍数越高,扣缴越多,上不封顶。

新办法还明确了其他扣缴情形,比如断面自动站监测数据COD、氨氮、总磷浓度或高锰酸盐指数中任一项出现超标连续三日以上,视为日均值超标次数累计扣缴;恶意或者非法排污导致的断面超标,按超标当日污染物浓度或指数峰值扣缴。

此外,新办法在年度考核中明确了惩罚措施和奖励措施,对未达到年度考核目标的断面,按相关标准实行一次性扣缴;对年度水质考核目标为Ⅳ类至Ⅴ类的断面,水质年均值达到Ⅲ类及以上标准的,一次性奖励100万元。

按照新办法要求,河北省生态补偿金实行专款专用,有关单位不得以任何理由、任何形式截留、挤占、挪用。

据了解,河北省生态补偿金将全额用于因河流污染造成下游沿岸地下水污染,保障群众饮水安全项目;因河流污染造成下游经济损失,经鉴定应给予补偿的项目;水污染物减排和水环境综合整治项目;水环境监管执法能力建设项目以及其他应当予以支持的项目。

各市生态补偿金扣缴情况(单位:万元)

序号	地点	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年上半年
1	石家庄市	7620	2640	30	180	2760
2	承德市	570	90	210	60	270
3	张家口市	30	270	90	30	1170
4	秦皇岛市	1170	1530	390	510	930
5	唐山市	1290	810	510	150	510
6	廊坊市	1710	1560	1110	30	240
7	保定市	4830	600	90	1830	690
8	沧州市	1440	2580	870	300	390
9	衡水市	930	360	810	30	1020
10	邢台市	2100	9240	480	—	15210
11	邯郸市	150	270	30	90	930
12	定州市	1620	1470	60	—	270
13	辛集市	2310	540	180	—	270
14	雄安新区	—	—	—	780	60
15	合计	25770	21960	4860	3990	24720

## 河北省流域生态补偿工作的启示

河北省生态环境厅水生态环境处处长 赵宪伟



石家庄水上公园



水环境监测

### 生态补偿的相关理论之

#### 帕累托最优



帕累托最优,是意大利经济学家维弗雷多·帕累托在关于经济效率和收入分配的研究中最早使用了这个概念。它是指资源分配的一种理想状态,假定固有的一群人和可分配的资源,从一种分配状态到另一种状态的变化中,在没有使任何人境况变坏的前提下,使得至少一个人变得更好。

举例:设想村庄里只有两个猎人,主要猎物只有两种:鹿和兔子。要是两个猎人各自行动,只能每人抓住4只兔子,可分别供每人吃饱4天。如果两个猎人齐心协力,他们就可以共同捕得一头鹿,可供两人吃饱10天。在这博弈中,要么两人分别打兔

子,每人吃饱4天;要么大家合作,每人吃饱10天,这就是这个博弈两个可能结局。

“帕累托最优”在指导自然资源开发时是一个十分有用的原理,但其“无人受害”的标准过于严苛,现实中很难完全达到。可以采用补偿方式来使很多十分必要却有部分人会因此受损的开发得以进行。但给予补偿的不能仅限于经济福利,还应包括生态福利,这样的补偿便是生态补偿。在流域水资源开发时,下游获利地区应给予上游受损地区一些必要的补偿;当然如果下游受害地区也有权利主张得到上游地区一些必要的补偿。

污染治理并非是难以攻克的堡垒,断面考核生态补偿机制的建立,不但有效地明确了地方政府的治污责任,也有效遏制了久拖不决的“上游污染下游”老难题。这是我省探索生态环境保护发展新道路,科学地运用行政的、法律的、经济的手段解决环境问题的尝试,是推进我省生态环境质量改善的具体实践。

**促使各级地方政府责任落实是改善流域水环境的关键。**流域断面水质考核生态补偿机制的建立,有效地落实了《环保法》关于“各级人民政府对环境质量负责”的规定,跨界断面水质检测指标考核的是各设区市,如果水质不达标,监测结果就被通报并从地方财政扣钱,不但“丢人”也“丢钱”。这就使得地方政府必须在辖区内把污染治理好,把应负的责任真正担当起来。而且,各级领导人头上有“紧箍咒”,地方保护主义倾向被挤压得没有存在的空间。企业也认清了形势,治污设备满负荷运转,做到污水达标排放,也从根本上保证了治污效果。辅之于实事求是地确定目标,有关部门协调联动,强化公众监督、舆论监督作用,有效保障了生态补偿财政结算扣缴机制的实施。



扣缴生态补偿金从表面上看似一种经济手段,其真正的意义在于使各级政府认识到抓污染防治必须从根本上解决脚痛医脚、头痛医头的短期行为。

把官员的政绩考核和污染治理效果挂钩是推进水污染治理的强大动力。新的机制将污染治理和官员们的“官帽”真正联系起来。治理任务完不成,不但要花巨资为污染“买单”,主管领导的“官帽”还有可能丢掉,相关的干部们人人自危,感受到了实实在在的压力。生态补偿制度实施后,作为子牙河上游的大型工业城市,石家庄在生态补偿金扣缴政策实施的第一个月,就被扣缴了360万元财政预算资金。为此,石家庄市政府果断采取措施,对水质超标比较严重的无极、栾城等4个县亮出了黄牌,对水质严重超标的深泽县亮出了红牌,责令分管环保的副县长停止工作。压力最终转化为了动力,石家庄市被扣缴的生态补偿金自此逐月下降。

通过建立生态补偿机制,使各级政府增强了调结构、转方式的决心。扣缴生态补偿金从表面上看似一种经济手段,其真正的意义在于使各级政府认识到抓污染防治必须从根本上解决脚痛医脚、头痛医头的短期行为。全省各地还以此为契机,加快了经济结构调整步伐,力促产业升级,加快落后产能淘汰力度,一些污染重、排放大的企业退出了历史舞台,区域经济发展方式有了根本性的改变。

生态补偿在全流域实施并法制化是实现流域水污染防治的治本之基。鉴于实施断面考核生态补偿机制对改善子牙河的明显作用,我省在全省七大水系主要河流范围内推广了这一制度。同时,进一步提高了出入境断面水质的考核标准,化学需氧量浓度由2008年的200mg/L降到2020年的15-40mg/L。在被环境保护部确定为全国省级全流域生态补偿的试点后,我省又出台了《河北省减少污染物排放条例》,将生态补偿制度以地方法规的形式进行了明确,使生态补偿步入了法制化轨道。

河北省在七大水系56条河流全面推行了生态补偿金扣缴政策,利用经济杠杆解决环境问题,这种带有根本性的制度创新,被原环保部周生贤原部长称赞为开全国之先河。“十三五”期间,全省国考断面Ⅰ—Ⅲ类水体比例升高27个百分点,劣Ⅴ类水体比例下降25.7个百分点。2021年截至上半年,全省共扣缴生态补偿金24720万元。河北省全流域生态补偿制度的建立,对全国水污染防治也起到典型和示范带动作用。

当前我国已经进入碳达峰碳中和时代,2030年、2060年的目标,习近平总书记已经向全世界做出承诺。下一步,河北省流域生态补偿制度将继续适应时代需要,常改常新,并逐渐尝试市场化、多元化生态补偿引导社会资本参与“碳达峰、碳中和”。在降碳中主动作为、主动担当,为河北的碳达峰碳中和发挥先行先试、推动实施的作用。

## 相关链接

2008-2020年,国家、我省相继出台了一系列有关流域生态补偿的规范性文件、法律法规,国家流域生态补偿政策制度顶层设计与地方性政策的强制性制度变迁与诱致性制度变迁互动前行上下双进不断推动生态补偿政策改革创新和完善。

### 流域生态补偿文件、法律法规一览表

序号	时间	印发机构	文件、法律法规名称	相关内容
1	2008.02	全国人大常委会	《中华人民共和国水污染防治法》	第七条 国家通过财政转移支付等方式,建立健全对位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区的水环境生态保护补偿机制。
2	2008.03	河北省政府	《关于在子牙河水系主要河流实行跨市断面水质目标责任考核并试行扣缴生态补偿金政策的通知》	河北省政府将正式在子牙河水系主要河流实行跨各设区市断面水质COD(化学需氧量)目标考核,并对造成水体污染物超标的设区市试行生态补偿金扣缴政策,由省财政厅直接扣缴。
3	2009.06	河北省人大常委会	《河北省减少污染物排放条例》	第二十五条 污染物排放总量超过控制指标的地区,造成相邻地区环境污染加剧或者环境功能下降的,应当向相邻地区支付生态补偿金。具体补偿办法由省人民政府制定。
4	2010.12	国务院	《关于加快水利改革发展的决定》	“将建立水生态补偿机制”作为加快水利改革发展的重要举措。

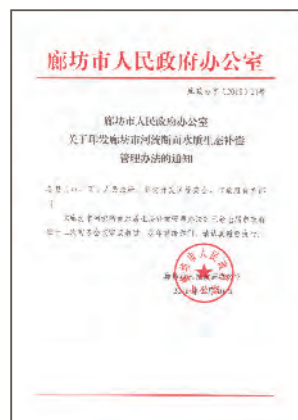
序号	时间	印发机构	文件、法律法规名称	相关内容
5	2012.05	河北省政府	《河北省人民政府办公厅关于进一步加强跨界断面水质目标责任考核通知》	《通知》要求河北省进一步提高生态补偿金扣缴数额,细化考核项目的不同扣缴项,并增加年终考核奖励措施。并对跨界断面水质的考核又加入了“总磷”的项目,从而使考核因子更新为COD、氨氮和总磷。
6	2014.10	河北省财政厅 环保厅	《河北省生态补偿金管理办法》	《办法》规定,生态补偿金必须专款专用,全额用于规定项目。
7	2016.02	河北省政府	《河北省水污染防治工作方案》	46.完善补偿赔偿机制。深化流域生态补偿。按照流域水质控制任务,完善全省河流跨界断面流域补偿制度,探索建立河流跨界断面水质、水量双控制的上下游奖励和惩罚机制。(省环境保护厅牵头,省水利厅、省财政厅等部门参与)
8	2016.04	国务院办公厅	《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》	到2020年,实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖。
9	2016.09	河北省政府 办公厅	《河北省人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见》	从总体目标、重点任务、制度创新、组织实施等方面提出了健全全省生态保护补偿机制的总体思路、基本框架和具体要求,并对具体任务进行了责任分解。
10	2016.11	河北省政府 办公厅	《关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》	省环保厅负责考核全省七大水系主要河流跨省、设区市(包括定州、辛集市)界断面,主要入海和部分入湖(淀、库)河流断面。各设区市环保局负责考核本行政区域内跨县(市、区)界断面。

序号	时间	印发机构	文件、法律法规名称	相关内容
11	2016.12	国家财政部 发展改革委等四部门	《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》	到2020年,各省(区、市)行政区域内流域上下游横向生态保护补偿机制基本建立;在具备重要饮用水功能及生态服务价值受益主体明确、上下游补偿意愿强烈的跨省流域初步建立横向生态保护补偿机制,探索开展跨多个省份流域上下游横向生态保护补偿试点。
12	2018.09	河北省人大常委会	《河北省水污染防治条例》	第四十八条 省人民政府应当通过资金补偿、产业转移、对口协作等方式,建立健全对位于饮用水水源保护区区域和河流、湖泊、水库上游地区的生态补偿机制。 建立健全流域上下游人民政府河流跨界断面水质目标责任考核以及生态补偿机制,并定期向社会公布考核结果。具体办法由省人民政府制定。
13	2018.12	国家发改委 财政部	《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》	到2020年,市场化、多元化生态保护补偿机制初步建立,全社会参与生态保护的积极性有效提升,受益者付费、保护者得到合理补偿的政策环境初步形成。
14	2020.03	河北省人大常委会	《河北省生态环境保护条例》	第二十六条根据国家规定建立、健全生态保护补偿制度。加大对生态保护地区的财政转移支付力度。有关人民政府应当落实生态保护补偿资金,确保其用于生态保护补偿。 第六十六条 本省建立健全与北京市、天津市等周边地区横向生态保护补偿机制,共同推进区域生态环境协同保护。
15	2020.12	河北省政府 办公厅	《关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》	增加了考核因子,加密了考核断面,明确了扣缴基准,规范了数据采集。

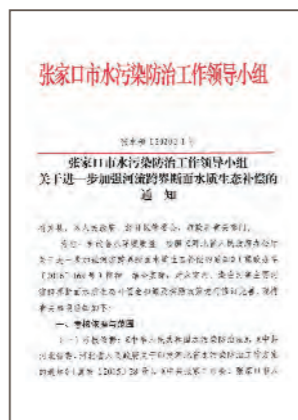


## 探索市级流域生态补偿

为确保完成国家、省和市确定的水质目标任务,努力改善当地水环境质量。我省地市积极探索建立“市级流域生态补偿机制”,对当地主要河流跨界断面水质生态补偿金扣缴及奖励政策不断修订完善,下面我们以廊坊市、张家口市和邢台市为例,一探我省市级流域补偿机制建立的积极探索。



《廊坊市人民政府办公室关于印发<廊坊市河流断面水质生态补偿管理办法>的通知》(廊政办字[2018]21号)



《张家口市人民政府办公室关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》(张政办字[2020]1号)



《邢台市人民政府办公室关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》(邢政办字[2021]2号)

### 廊坊市

#### “九河下梢”碧波荡漾 汇智力制《办法》

廊坊市属海河流域的中下游,北三河水系、永定河水系、大清河水系、子牙河水系等海河流域四大河系汇聚于此,境内河流众多,素有“九河下梢”之称。随着经济的快速发展,一度出现过水体污染情况。一直以来,廊坊市委、市政府始终没有放松水体治理,下大力度整治水体污染。如今,大清河又现碧波荡漾,文安又现洼淀水乡风貌,全市水质量持续改善。

廊坊聘请清华大学、北京大学、生态环境部环境规划院等单位11名权威专家作为市政府特聘专家,指导廊坊市编制了《廊坊市水污染防治工作实施方案》和《廊坊市重点河流水质达标方案》,做好水污染防治顶层设计;全市180条河渠纳入河长制管理,共设立市、县、乡、村四级河长3220人,明确了责任人、治理任务、治理标准、完成时限。2018年,制定史上最严的《廊坊市河流断面水质生态补偿管理办法》,对不达标河流断面严格奖惩。

廊坊市始终坚持贯彻落实中央和省关于河长制的决策部署,扎实推进出台市、县、乡三级河长制方案;积极制定市、县两级河长制工作制度及考核办法等相关配套制度。全面梳理河湖名录,梳理出分属北三河水系、永定河水系、大清河水系、子牙河水系,流域面积50平方公里以上的河流共计110条,纳入市、县、乡三级河长制管理体系。

### 张家口市

#### 守护河流 碧水长清

#### ——进一步加强河流跨界断面水质生态补偿

2020年3月,张家口市人民政府办公室关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》(张政办字[2020]1号),努力改善张家口市水生态环境质量。

合理确定河流跨界断面水质生态补偿是建立有效的水质生态补偿的重要环节,为确保考核的准确性,考虑到个别县(市、区)实际情况,《通知》对部分考核断面进行了调整。其中,去掉“北三河”断面,增设“潮白河”断面。

根据《通知》要求,按照化学需氧量、氨氮、总磷3种考核因子指标,对扣缴生态补偿金标准进行了详细规定,同一个县(市、区)范围内,对所有超过规定标准断面累计扣缴。

### 邢台市

#### 增加考核因子 收严考核标准

#### 邢台市强化河流跨界断面水质生态补偿

2021年1月,紧随河北省政府办公厅印发《关于进一步加强河流跨界断面水

质生态补偿的通知》之后,邢台市即对本市主要河流跨界断面水质生态补偿金扣缴及奖励政策进行了修订完善,以进一步改善邢台市水环境质量。

在断面考核时,监测数据优先采用国家和省级监测数据,综合采用市生态环境监控中心数据。由于人为因素控制闸坝造成断面断流的,可以用坝前水样监测数据,确定断面水质标准。

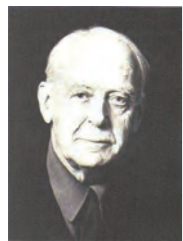
根据《通知》要求,按照化学需氧量、氨氮、总磷、总氮和高锰酸盐5种考核因子指标,对扣缴生态补偿金标准进行了详细规定,上不封顶,同一个县(市、区)范围内,对所有超过规定标准断面累计扣缴。

同时,邢台市收严了标准,除按月实施生态补偿金扣缴外,年终考核时,视考核断面水质年均值情况制定了奖惩相结合的制度。

生态补偿金专款专用,全额用于规定项目,包括因河流污染造成下游沿岸地下水污染,保障群众饮水安全项目;因河流污染造成下游经济损失,经权威部门鉴定应给予补偿的项目等。

## 生态补偿的相关理论之

### 卡尔多改进



卡尔多改进,也称卡尔多-希克斯效率,是英格兰经济学家约翰·希克斯提出的,如果一种变革使受益者所得足以补偿受损者的所失,这种变革就叫卡尔多-希克斯改进。与帕累托标准相比,卡尔多-希克斯标准的条件更宽。按照前者的标准,只要有任何一个人受损,整个社会变革就无法进行;但是按照后者的标准,如果能使整个社会的收益增大,变革也可以进行,无非是如何确定补偿方案的问题。所以,卡尔多-希克斯标准实际上是总财富最大化标准。

举例:

如果A和B两个投资项目只能选择一个,投资A项目甲可以获利100,乙可获利150,而投资B项目,甲可以获利200,乙可获利140。如果按照帕累托标准,我们不知道应该选择哪一个项目。选择B项目甲同意乙不会同意;选择A项目,乙同意甲不会同意。但按照卡尔多-希克斯的标准,可以选择B项目,因为只要甲对乙进行适当补偿(甲对乙的补偿大于10),两人就都能同意选择项目B,使总效益达到最大。

## 典型案例

# 水清、岸绿、路通、人悦、景美

## ——记邢台市牛尾河治理成果

牛尾河,流经河北省邢台市境内。源出顺德府治西北之瓦饗泉,东流汇达活、野狐诸泉,又东北入任泽区境于永福庄汇入顺水河,最后汇入北澧河。长期以来,随着工业化的加快推进,受城市周边垃圾倾倒、污水集中排放等影响,牛尾河河流水体逐渐受到污染,对周边群众生活环境、饮水安全及农业种植造成影响。

近年来,邢台市委、市政府高度重视水生态文明建设,将牛尾河综合整治列入市政府重点工作。工程围绕水资源节约、水环境保护、水安全提升、水生态修复、水文化传承、水景观构建6个方面展开,牛尾河综合整治提升工程起始于邢州湖,终止于点水湖,全长13公里,总面积约2200亩。项目工程分为10个段位,各段位于2018年6月同时开工建设,沿河道两侧开始清淤拓宽。如今已形成“水利工程、生态治理、景观营造”为一体“水清、岸绿、路通、人悦、景美”的城市生态绿廊。

**一、水生态修复治理。**2018年,在市委、市政府统一规划下,市污水处理厂正式启用,原来直排到牛尾河的生活、工业等污水,经处理后变为四类水体,彻底改善污水集中排放现象,保护了区域水生态环境。同时水生态修复还采用土质驳岸,利用土质和防水层两层工艺,实现河道吸水、蓄水、渗水、净水等功能。同时,河内种植有睡莲、菖蒲等水生生物,使水系与周边及地下微生物、空气的等实现物质交换,并适当放养调节水质的鲢鱼、鳙鱼等鱼类,形成生态生物链,实现平衡、和谐的生态河道系统。

**二、城区防洪治理。**牛尾河上游段承担着任泽区城区的防洪排水任务,近些年来河道淤积严重,淤积厚度1.0m左右,河道过流能力不足30m/s,存在防洪安全隐患。经过科学改造复式断面河宽平均45m,梯形断面宽度28米,满足20年一遇198.7m/s过洪流量,保证了防洪的安全。如今已初步形成7条河道、3条渠



道、5处坑塘相互连通,分布广泛的水系。“城乡一体、互联互通,条块结合、水绿交融”的“九河十二湖”生态水网覆盖将逐步全域化。

**三、打造生态水景观带。**秉承“生态优先、绿色发展”的理念,在确保防汛安全的基础上,扩水建湖,以生态景观为载体,以功能多样为特点,以休闲娱乐为体验,将景观、生态、文化、绿化等因素融入建设中,配植水生植物,建设活动广场、观景桥、休闲步道等,既满足市民亲水近水的需求,又塑造了城市水系新风貌,形成了一条“水清、岸绿、路通、人悦、景美”的城市生态绿廊。牛尾河治理段两岸修建滨河景观道路,道路宽度为4m。牛尾河作为贯穿河道对打造穿城绿廊绿道有天然优势,合理利用两岸除河道外的剩余空间为行人及运动类非机动车提供舒适的通行环境。如今的牛尾河河水清清,两岸绿树环绕,花香扑鼻,小路、廊架、坐凳点缀其中,勾画出一幅和美画卷。(供稿:邢台市生态环境局)



牛尾河任泽区段治理:沿河垃圾多,倾倒现象严重;河内垃圾多,清理不及时;桥边、村边倾倒垃圾现象随处可见

前  
邢台市牛尾河治理  
后



牛尾河任泽区段治理后:专人定期清理河内漂浮物、垃圾;水清、岸绿、路通、人悦、景美



专家观点

## 白洋淀流域 水生态补偿“大机制”探讨

文 / 河北农业大学经济管理学院 王军 苑紫彤

当前,“十四五”规划已经启动,河湖长制实施更深、雄安新区生态管控更严,为此,流域河长制体系下,生态补偿机制作为河长制体系中政府和市场手段结合的一种重要机制,多以政府手段实施为主的狭义流域跨界断面水质生态补偿机制,亟待向生态补偿“大机制”逐步改革创新,才能更好适应白洋淀流域和雄安新区的联动对标治理。

### 水生态补偿成效

**一是流域生态补偿政策体系持续创新完善。**2008年,河北省政府下发《关于在子牙河水系主要河流实行跨市断面水质目标责任考核并试行扣缴生态补偿金政策的通知》;2012年印发《河北省人民政府办公厅关于进一步加强跨界断面水质目标责任考核通知》;2014年省财政厅、环保厅印发《河北省生态补偿金管理办法》;2016年河北省政府办公厅下发《关于进一步加强河流跨界断面水质生态补偿的通知》;2017年,河北省印发《河北省实行河长制工作方案》;2018年中共河北雄安新区工作委员会印发《河北雄安新区实行河湖长制工作方案》。河北省与河北雄安新区在遵循国家推行河长制建立生态保护补偿机制下,增加建立生态补

偿考核机制。

**二是流域生态补偿机制更细化要素指标更全。**河北省不断提升流域生态补偿的标准和要求,自从2008年河北省首次探索河流跨市断面水质目标责任考核和扣缴生态补偿金制度以来补偿机制更趋完善。首先,流域生态补偿主客体范围扩大。其次,流域生态补偿方式手段更全面。同时,引入奖励机制,对提前达到水质优良或消除劣V类的断面实行年度奖励,强化了流域水生态。补偿的效能。最后,流域生态补偿标准合理。充分发挥了生态补偿机制的主导作用。

**三是以财政缴扣为标志的跨断面补偿成效显著。**根据《保定市对县(市、区)扣缴生态补偿金及奖励明细表》,2018年河北省扣缴保定市年生态补偿600万元。2019年8月,全市扣缴生态补偿金330万元;2019年10月,实测46个断面水质均达到2019年保定市主要河流跨界断面水质目标考核标准,未扣缴生态补偿金。保定市实测断面不断增加,达到水质目标考核标准的河流跨界断面持续增加,保定市需要巩固已有成效,并且不断渐进提高考核标准。

## 尚待提升的问题

**一是流域补偿机制的要素尚不全面。**首先,白洋淀流域生态补偿参与主客体较少。流域生态补偿多体现为中央政府对地方政府与上下级政府之间的纵向财政转移支付,补偿主体和客体责任者较清晰;而体现为中央政府对地方政府与上下级政府之间的纵向财政转移支付,补偿主体和客体责任者不很清晰。其次,白洋淀流域生态补偿缺乏精准的量化标准。目前,生态补偿标准缺乏以流域跨界断面的水质水量评估作为补偿基准,缺乏叠加机会成本与时间成本地区生态亏缺核算,缺乏上游环境净污染排放量转移导致的下游污染处理量治理增加的成本核算;缺乏对上下游地区间支付能力、保护治理成本等因素的综合考虑。最后,白洋淀流域生态补偿方式单一化。

**二是流域横向市场型补偿机制不健全。**政府型治理偏爱体制内由上到下纵向财政转移支付补偿政策,对于流域政府部门间、上下游次级政府间和公众参与市场化的横向生态补偿认识不足。首先,流域生态补偿缺乏上游对下游生态补偿的横向市场主体的补偿认知。其次,白洋淀流域多为上下级科层体系内财政缴扣后的纵向财政转移支付补偿。补偿额度缺少依据污染排放转移量、环境容量、污染处理量投入成本等的精确量化补偿核算。最后,流域生态补偿缺乏下游对上游水源地保护的横向市场型补偿。缺少中下游水源受益的地方政府、企业和城镇居民对上游水源地的直接生态补偿。

**三是流域生态价值评估与生态补偿分离化。**首先,流域生态资产价值评估和转化缺失。白洋淀生态亏缺需要对水、林、田、湖等生态资源进行价值评估与确权,生态产权不清晰,不利于生态系统服务进行科学价值评估,进而导致生态价值难以转化为生态资产。其次,流域生态价值评估与生态补偿脱节。目前政府主导下的流域生态

价值评估,政府制定执行下的生态补偿机制,二者在实施过程中呈现平行分离状态。最后,流域生态补偿转型较缓慢。国际上流域生态补偿早已经完成由政府型向市场型转,但生态产权的不清晰,难以实现生态资产的产权交易,不利于生态资源向生态资产转变,资金向股金和公民向股民转化,更不利于生态价值由“绿水青山”转变为“金山银山”。

**四是流域生态产权界定不清晰。**首先,流域水环境产权界定不清晰,且流域水环境产权存在交易、收益内部功能性和法规、政策工具外部条件性缺陷,水环境产权交易成本低,导致市场机制在生态环境配置中发生失灵。其次,流域生态水资源产权市场不完善。部分用水户未使用水表量化水价,未明确区域内取水总量和权益与取水户水资源使用权。最后,生态补偿与水权配置有待完善。目前流域未发挥市场配置水资源与水环境基础作用,水环境与水资源产权边界模糊,水权交易平台不健全,还未对用水总量达到或超过区域总量控制指标,通过水权交易解决新增用水需求,不利于促进生态补偿的实施。

**五是生态补偿多元主体参与度低。**根据白洋淀流域实地调研发现,社会大众参与生态补偿的意愿有利于转化为流域生态补偿治理的实际行为。目前,河湖长制欠缺公众递进式参与流域生态补偿治理机制。首先,缺少企业和社会公众参与。流域生态补偿现多以政府主导,但生态污染是多元污染,例如小散乱企业污染、农村面源污染、城市点源污染等,单纯依靠政府流域断面的单元监测、控制单元治理是远不能够的。其次,补偿共治范围较窄。还未通过生态补偿形成多元共治格局,白洋淀流域生态补偿主要以跨界断面水质生态补偿为主,生态补偿扩展到全社会参与的“受益者付费、受损者补偿”“排污者治理、节水者奖励”的范围较小。

## 政策机制与措施

**一是健全流域生态补偿政策体系。**流域生态补偿体系需要增加补偿主客体、公平量化补偿标准、明确补偿对象和丰富补偿方式。首先,增加补偿主客体。坚持“谁污染谁治理,谁受益谁补偿”的原则清晰界定补偿主客体;促进省内同级政府间流域污染转移主体对治理污染客体间的横向财政转移支付,以及排污用水企业对治污节水企业、用水居民对节水减排居民的市场型横向补偿。其次,公平量化补偿标准。结合流域区域经济效益和生态治理能力。第三,丰富生态补偿方式。最后,建立差异化政府型或市场型为主的生态补偿模式。促进各级财政转移纵向支付补偿,鼓励受益地区通过资金补偿、人才培养等方式,形成对流域水源地保护区和治理污染的受损地区的横向补偿。

**二是建立生态价值评估与补偿机制。**流域生态价值评估与生态补偿之间存在紧密相连的逻辑运行机理。首先,合理评估生态资源价值。结合白洋淀流域和雄安新区生产生活与经济发展,强化生态经济价值定量评价,科学评估流域生态价值及区域



补偿能力,量化生态系统服务受益者所获实际效益;促进流域生态价值转化为生态资产,增加生态盈余,发挥市场配置生态资源的基础作用。其次,生态价值评估推动生态补偿运行。通过生态市场与非市场价值计算,明确生态系统服务供需主体,解决生态系统服务功能和需求之间的冲突,建立市场化生态补偿机制,提供相关利益主体跨区域协商平台,设计科学补偿方案。最后,生态补偿促进生态价值转化。科学制定生态补偿标准,将生态补偿由政府型向市场型转变,实现生态资产产权交易和全民全产权治理,加快全民福利递增速度,加强“绿水青山”向“金山银山”转变。

**三是强化资源市场交易多方参与融资机制。**首先,完善水权配置。推进水权确权,制定上中下游水资源配置份额,明晰流域水生态,建立水价制度,明确水资源初始产权,培育水市场,鼓励水权交易,发挥市场配置水资源基础作用,完善跨区有偿调水和取水许可证的市场交易制度等;健全水权交易平台,加强对水权交易活动的监管,强化水资源用途管制。其次,优化排污权配置。使用市场经济手段推动流域生态补偿保护、治理和修复,建立排污权有偿使用一级市场,促进排污权市场交易,公平合理反映生态保护受益者与补偿受损者的成本收益。最后,完善生态保护补偿融资机制。组建流域生态补偿绿色基金,建立省内财政部牵头流域生态补偿基金,通过PPP、发行绿色债券、奖补等方式,利用财政优惠政策吸引社会资本与金融企业融资,用于充实省内流域生态补偿资金,保障流域水生态补偿客体利益。

**四是完善生态补偿法律法规和绩效评价机制。**首先,完善流域生态法律法规。根据生态补偿实时评估,构建生态补偿适时逐步退出机制,将生态补偿政策手段与生态补偿绩效考核配套实施,同时,建立流域水环境保护规划目标考核制度,完善流域水质目标绩效评价结构,强化流域生态保护、治理和修复与补偿“双重”约束及奖励机制。其次,建立“超标惩罚”与“达标奖励”机制。将流域生态补偿思路完全融入流域水污染防治工作中,引导上下游通过生态补偿机制,实现流域共建共享。最后,健全监管环境信息共享平台。引入第三方专业绩效评价机构,鼓励社会各界以及媒体公众参与,充分保障公众在跨行政区域环境治理的知情权、参与权、决策权和监督权,完善群众举报、投诉、听证、舆论监督作用。

**五是构建流域社会公众参与生态补偿机制。**首先,健全公众参与水生态补偿机制。发挥社会生态组织宣传引导作用,推动农户递进式参与流域水生态保护、治理和修复,形成政府、专家、企业、城乡居民相结合的社会公众多元参与生态补偿机制。其次,建立公众参与生态补偿信息网站。参与“第三方评价”,推进各级政府、企业水资源管理和水污染防控,进行流域水生态补偿治理的绩效评价。最后,探索建立“一主多元”协同共治的河长制治水模式。促进白洋淀流域上中下游生态补偿实施力度,强化白洋淀流域下游雄安新区社会公众参与生态补偿作用,发挥下游雄安新区生态补偿治理示范作用。