湖北省生态文明建设与绿色发展研究报告

郝翔　成金华



湖北人民出版社有限公司

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　录

总报告　“十三五”湖北省生态文明体制改革重点问题研究 …… 1
一、生态文明体制机制改革的顶层设计 …… 2
二、自然资源资产负债表编制与生态环境损害责任终身追究制 …… 2
三、完善自然资源资产管理体制 …… 3
四、建立政府政绩的生态文明建设工作考核制度 …… 3
五、开展各级环境保护机构改革 …… 6
六、完善生态文明立法与执法体系建设 …… 6
七、构建水资源综合管理体系 …… 8
八、建立重点区域流域生态系统保护修复和污染联防联控联治机制 …… 10
九、完善生态补偿机制 …… 11
十、建立以市场机制为核心的生态经济政策体系 …… 13
十一、通过财政体制改革推动生态文明建设 …… 14
专题研究报告一　湖北省生态文明建设目标与考核指标研究 …… 15
一、生态文明建设研究 …… 15
二、湖北省生态文明建设现状 …… 18
三、湖北省生态文明建设的目标 …… 26
四、湖北省生态文明建设考核的指标体系 …… 40
五、决策建议 …… 48
专题研究报告二　湖北省主要污染物排放总量控制制度研究 …… 50
一、研究背景及意义 …… 50
二、国内外污染物总量控制及相关技术的研究 …… 51
三、湖北省主要污染源分布以及治理现状 …… 60
四、客观评价治理方法的优缺 …… 67
五、借鉴国内外先进经验，结合湖北省实际创新排污控制制度 …… 71
专题研究报告三　湖北省生态保护红线划定的政策偏好及实施路径 …… 77
一、背景诠释与分析 …… 77

二、生态保护红线的内涵与确定 …… 79
三、湖北省生态保护红线划定的路径 …… 82
专题研究报告四　湖北省生态环境损害责任追究制度研究 …… 87
一、湖北省生态环境损害责任追究制度建设的重大意义 …… 87
二、湖北省生态环境损害责任追究制度建设的主要问题 …… 88
三、湖北省生态环境损害责任追究制度完善的对策 …… 93
专题研究报告五　湖北省灰霾治理的科技协同创新机制研究 …… 97
一、湖北省灰霾的基本现状和主要成因 …… 97
二、湖北省灰霾治理科技协同创新的制约因素 …… 99
三、对策建议 …… 100
专题研究报告六　湖北省生态文明建设法律保障研究 …… 105
一、湖北省生态文明建设法律保障的意义 …… 105
二、湖北省生态文明建设法律保障的进展 …… 112
三、湖北省生态文明建设法律保障的建议 …… 120
专题研究报告七　自然资源资产负债表编制技术与规范 …… 134
一、研究背景与进展 …… 134
二、自然资源资产负债表的构成要素 …… 137
三、自然资源资产负债表编制的国际实践 …… 140
四、自然资产负债表的分类 …… 144
五、自然资源资产负债表编制政策建议 …… 145
专题研究报告八　生态文明视角下企业社会责任研究 …… 147
一、背景和意义 …… 147
二、相关概念的界定 …… 149
三、国内外企业社会责任履行现状 …… 154
四、生态文明视角下企业社会责任评价 …… 165
五、生态文明视角下企业社会责任提升路径 …… 173
专题研究报告九　湖北省矿产资源开发的生态补偿机制研究 …… 175
一、矿产资源开发生态补偿机制的要素解构 …… 175
二、我国矿产资源生态补偿制度 …… 181
三、湖北省矿产资源生态补偿的现状及存在的问题 …… 185
四、矿产资源开发生态补偿的建议 …… 194
专题研究报告十　南水北调水源区生态补偿问题调研与对策 …… 203
一、牛河林区生态补偿研究的背景与意义 …… 203
二、理论基础 …… 204

三、牛河林区生态补偿实施与评估 …… 206
四、构建生态补偿机制 …… 221
五、牛河林区生态补偿机制的完善与政策建议 …… 225
参考文献 …… 229

总报告
“十三五”湖北省生态文明体制改革重点问题研究

“十三五”期间，湖北省生态文明体制改革涉及问题较多，主要包括以下45个方面：湖北省生态文明建设目标与考核机制、生态立省与湖北生态省创建机制、湖北省省域生态保护红线划定的政策偏好及实施路径、湖北省生态文明建设全民参与机制研究、湖北省生态文明技术创新机制研究、湖北省国家公园体系建设研究、基于环境污染治理制度创新的湖北生态文明建设制度研究、湖北省生态文明建设过程中的灰霾治理科技创新路径研究、节能减排与湖北生态文明建设、主体功能区制度研究、国土空间开发保护制度研究、国土空间用途管制职责研究、绿色GDP考核制度研究、自然资源资产负债表编制技术与规范、资源有偿使用制度研究、自然资源资产产权制度和用途管制制度研究、健全自然资源资产管理体制研究、生态补偿制度研究、生态环境保护管理体制改革研究、健全地方生态环境保护法规制度体系研究、建立完善地方环境法规标准体系研究、生态环境行政执法机制研究、生态省创建工作体制和生态文明建设目标考核机制研究、生态系统保护修复机制和污染防治区域联动机制、构建以环境质量为核心的环境管理体系研究、构建以发挥市场机制作用为核心的生态经济政策体系研究、完善重点区域流域生态系统保护修复和污染联防联控联治机制研究、建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度研究、完善自然资源监管体制研究、资源环境及产品价格改革研究、完善生态文明建设考评机制研究、湖北省贫困山区生态文明建设与产业扶贫的联动机制研究、湖北省生态文明相关政策落实情况调查研究、湖北省主要污染物排放总量控制制度研究、湖北省生态环境保护责任追究和损害赔偿制度、湖北省生态文明建设的创新驱动研究、湖北省生态文明建设体系与重大工程研究、湖北省生态文明建设与城镇化、湖北省生态文明文化建设研究、水生态建设与湖北省生态文明体制改革、城镇垃圾处理与湖北省生态文明改革、生态系统修复与湖北省生态文明建设、湖北省生态金融的机制探索研究、湖北省生态文明建设的区域差异分析、湖北绿色发展体制机制等。根据生态省建设要求，结合全省生态文明建设和经济社会发展的实际，“十三五”期间湖北省生态文明体制改革重点需要从十一个方面开展工作。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一、生态文明体制机制改革的顶层设计

湖北省生态文明建设面临着一系列体制机制性障碍，现行的生态管理体制权威性和有效性还不够，部门职能分散交叉，政出多门、权责脱节、力量分散、重复建设、资源浪费、难成合力、增加基层负担等问题突出，严重影响政府的行政效能。迫切需要我们进一步改革和完善。

基本思路：以推进生态文明、建设美丽湖北为根本方向，坚持新型工业化、城镇化、农业现代化、信息化和绿色化“五化”同步，树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念，重战略、靠规律、抓过程、严监管，坚持污染防治与生态保护相互协调，维护生态环境的系统性、多样性和可持续性。建立和完善严格的污染防治监管体制、生态保护监管体制和核与辐射安全监管体制三大主体体制，以及配套的环境影响评价、环境执法、环境监测预警三大体制。努力做好生态文明制度建设和生态文明体制改革的宏观研究与顶层设计，稳步推进生态文明体制机制改革。

工作重点：进行体制机制顶层设计；树立环境保护在生态文明建设的主体地位，把环境保护作为生态文明建设的主阵地和重要抓手；改革生态环保管理的体制。

二、自然资源资产负债表编制与生态环境损害责任终身追究制

根据自然资源资产管理的基本思路，以可以量化和方便考核的自然资源资产负债表指标为依据，实行自然资源资产值的量化管理，对政府官员任职期间的自然资源资产值进行评估考核。

工作重点应该基于以下几点：首先，确定自然资源资产负债表编制的部门与岗位责任；其次，制定具体的核算会计制度与计算方法；第三，制定自然资源资产负债表与 GDP 数据统计同步制度；第四，完善自然资源资产管理体系。

在经济社会发展过程中，不注重自然资源的价值，难以实现可持续发展，并将付出巨大的环境代价。生态环境出现严重的退化和污染，会产生“公地悲剧”现象，甚至会陷入“环境贫困陷阱”。政府必须制定各种环境政策和法律规制，合理地对自然资源进行配置与使用。特别是需要出台政策、法律法规，对生态环境资源的产权或所有权进行确权。制定在自然资源的使用过程中向使用者收取费用的各种标准，如开采环境资源、排放废物过程中核算成本。同时，必须考虑生态环境污染或生态破坏的代际影响，政府必须以可持续发展和社会福利最大化来

制定环境政策。当市场失灵时，政府可以利用政策和法规及行政手段，保护生态环境资源，对市场进行监督和提供支持。

必须制定和实施生态环境损害责任终身追究的举措。对政府官员考核时需要评估其任职期间的自然资源价值增减。以便于政府通过禁止、限制污染税、补贴、排污费等价格规制的政策制定，以及各种污染、排放和交易的标准制定，发放污染许可证、排放许可证、可交易许可证来控制和降低环境损害。

根据湖北省生态文明建设和发展实际，建议选择试点尝试性地探索该项工作，譬如选择十堰市。

三、完善自然资源资产管理体制

由于过去普遍存在着自然资源无价或无偿使用的现象，因此，需要全社会转变对自然资源的价值观念。首先对自然资源的资产属性进行划分，运用资产管理的原理，分析自然资源利用的价值性和增殖性，确定自然资源资产的产权关系，运用市场功能调整自然资源开发利用过程中的权益流转与利益分配问题。从制度规范和法律规制对自然资源进行资产管理，分析研究自然资源资产管理的相关问题。

工作的重点：第一，落实自然资源资产负债表编制；第二，定期或不定期（重要环节或重要时点）进行自然资源资产评估；第三，确定自然资源资产管理的归属管理部门；第四，完善自然资源利用的规制，完善其运营的法律法规体系，规范其行政手段、执法过程、司法流程。

四、建立政府政绩的生态文明建设工作考核制度

在政府生态治理绩效管理方面，高度重视生态治理投资比重和效果、居民环保知识宣传和普及、居民对周边环境满意度等，以扣除生态资源消耗成本与生态治理成本后的经济增长作为经济发展的衡量标准，将生态保护的相关指标补充进入现有的政府绩效管理体系中；将政府生态治理绩效管理纳入到法治化的轨道。2013 年 11 月中国共产党第十八届中央委员会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出：“完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、安全生产等指标的权重，更加重视社会保障、人民健康状况。”各级政府相关部门的政府生态绩效管理要与当地经济发展和生态环境相结合，通过立法，并运用法律手段，落实和执行绿色政府绩效考核，改变领导人的短期行为，使生态环境治

理和保护具有稳定性和长期性。在干部任免的考核和考察中，上级主管部门将生态环境保护和管理的指标纳入进干部考核、考察的内容，引导各级政府管理人员改变思想，树立重视环境保护与生态文明、重视人类长远利益与强调人与自然之间和谐发展的绿色政绩观。评估生态环境保护和治理绩效，其主要指标是以最少的投入来提供与维持政府管理和行政服务活动，政府进行生态治理要计算实际投入的人力、物力、财力、时间、技术等。将预算投入和实际投入、实际达到的管理效果和实际投入进行比较，将同时期生态治理成本、效果与其他地区和国家的生态治理成本、效果等进行多方位的纵横比较，借鉴其他地区与国家的经验，促进经济发展、社会发展与生态治理。加速推进地、市（州）、县域的湖北生态文明建设考核体系。

（一）以国家总体要求及相关法律法规为依据

过去政绩考核中经济增长速度的指标权重过高，造成了忽视环保，甚至破坏生态环境，违背科学发展观的现象。2012 年以来，习近平、李克强、张高丽等党和国家领导人在不同场合频繁强调要坚决纠正单纯以经济增长评定政绩的偏向。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，要完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益等指标的权重。

2013 年 12 月，中组部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》（以下简称《通知》），提出政绩考核要突出科学发展导向，要强化资源环境类约束性指标考核，增加指标权重，对限制开发区域不再考核地区生产总值。

2014 年中央经济体制改革和生态文明体制改革专项小组成立，小组负责人徐绍史在第一次工作会议上强调要将推动把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展综合评价体系，大幅增加考核权重，根据不同区域主体功能定位，实行差别化考核。2014 年以来，全国的省、市（区）相继修订调整县域经济考核办法。

2014 年 4 月，《湖北省县域经济工作考核办法（试行）》（以下简称《办法》）。《办法》有两点重大创新，一是分区，以主体功能区为基础，将全省纳入考核的 80 个县市区划分为重点开发区域（22 个）、农业发展区域（29 个）和重点生态功能区域（29 个）三类；二是变项，采用新的考核指标体系，包括总量、人均、结构、绿色发展、速度、后劲和社会七大类 36 项指标，其中增加指标 9 项，调整 10 项，绿色发展指标占比 12%～13%。《办法》出台以后，十堰、神农架等多个地、市、州相继出台了富有地区特色的绿色考核办法，有效调动了基层干部的积极性，极大地推动了地区生态文明建设进程。

（二）主要解决的问题

生态问题是人类发展过程中的问题，核心在领导干部。领导干部晋升必须建立在生态文明建设的基础上，才能保证地区生态环境保护和经济结构调整。

1. 指标缺乏生态性需进一步完善

2012 年，李克强总理就强调要将生物多样性保护作为生态文明建设目标体系的重要内容，纳入地方各级政府绩效考核。尽管考核指标体系新增了“森林覆盖率和森林积蓄量”等重要环境，但生态文明的强调仍不够充分，一些典型的、核心的生态环境指标仍未进入考核体系，90%的仍为经济类指标，新增指标多体现资源环境保护，缺乏对生态性的体现。地区空气质量、水安全、粮食安全等关系人民生活质量的指标有待完善。

2. 进一步优化权重差异性

现有考核中三类地区各指标权重有所差异，但生态文明建设差异过小，不足以体现主体功能区的本质。县市的经济结构转型类指标权重不够合理，绿色发展指标力度不足。

3. 市、县、乡三级考核缺乏衔接

目前全省对县域经济考核进行了重要调整，但其上下两级政府绩效考核制度改革进展缓慢，严重制约了改革效果。目前地市州考核依然只重视 GDP 排名，需要制定县乡绿色绩效考核制度，但大多数地区相关改革工作仍有待加快进程。

4. 部分地区重视不够

全省推行科学发展观和科学政绩观的过程中，部分地区领导干部不能认识生态环境保护的重要性，领导干部在面临经济发展和生态保护的两难抉择时保持着传统观念。

5. 缺乏配套制度

政绩考核没有跟其他制度进行配套，譬如，财政转移、绩效预算、生态补偿等制度。其他配套制度并未与生态文明建设指标进行对接，导致地方政府领导干部生态文明建设积极性难以充分调动。

（三）工作重点

继续推动全省重点生态功能区县级政府领导干部政绩观的建立。对市、县、乡实行分类考核，淡化 GDP，注重生态文明建设的政绩考核制度改革，提高各级干部科学政绩观和生态文明理论，完善县域经济工作考核的分类标准、考核指标、权重等，注重生态功能区县级政府政绩考核中的生态文明建设指标。

改革地、市、州层面的政绩考核制度，建立地区生态环境特征和生态文明建

设的地、市、州的综合考核。建立乡镇一级的绿色政绩考核体系。发挥生态补偿、生态绩效预算等功能，尽快完善领导干部的生态环境责任追究机制。

五、开展各级环境保护机构改革

全省各级环境保护机构改革实质性的职能转变是：简政放权，把该管的事情管好，管到位。

将环境保护机构改革为：法律法规与生态文明指标、标准制定部门；执法与奖惩实施部门；监督、维护与考核部门。

重点是通过改革实现目标：第一，营造良好的发展环境，应切实解决好环境立法不完备“违法成本低”、违法处罚失之过宽等问题，社会主义核心价值观体现人与自然关系的价值取向。第二，提供优质的公共服务。良好的生态环境是最公平的公共产品，重点流域、重点区域和重点行业的大气污染、水污染和土壤污染治理，环境核查审批信息公开和环境监测信息公开；健全环境突发事件应急处置机制，以及环境保护公众参与机制；第三，维护社会的公平正义。生态文明体制改革需要打破固有的不合理的生态利益格局，“谁污染谁负责、谁破坏谁治理，谁开发谁保护、谁受益谁补偿”。

六、完善生态文明立法与执法体系建设

坚持以法治国，以法治来实现生态文明建设。严格控制和管理污染源头，发挥政府在强化治理和保护生态环境方面的作用。根据湖北省功能区划分结果，制定各个区域的生态环境标准；明确对应不同形式的生态环境问题所采取的行政或法律手段；通过生态补偿、经济杠杆、产业政策导向、投融资平台等方面的差异化政策，实现生态环境可持续发展。省内行政部门根据相关的法律、法规和标准等，对生产者的生产工艺或使用产品对生态环境的影响进行管理，以环境质量标准、污染物排放标准等强制性标准（与环境监测方法标准、环境基础标准等推荐性环境标准相对应），禁止或限制某些污染物的排放，或把某些活动限制在一定的时间或空间范围，利用法律、法规、标准等具体政策强制要求政策对象的作为或者不作为，以达到预期的政策目标。因此，制定环境保护的法律、法规和各种环境标准，主管机构是作为执行主体来进行强制执行的。标准的制定需要符合实际性、合理性和可行性，控制手段与制裁、惩罚联系起来。我国已经形成了以《中华人民共和国宪法》为基础，以《中华人民共和国环境保护法》为主体，以环境保护专门法、与环境保护相关资源法、环境保护行政法规、环境保护行政规

章、环境保护地方性法规为主要内容的环境法律体系，以及相关的环境标准体系。

相关部门需要有较强的政策执行能力。运用相关的标准、禁令、许可证制度、区划、配额和使用限制等，环境保护的政策有污染物排放浓度控制、污染物排放总量控制、环境影响评价制度、“三同时”制度、限期治理制度、排污许可证制度和污染物集中控制等手段。严格执法和依法行政。

（一）制定全省地方环境法规标准体系

根据国家相关的环境保护与利用的法规，结合湖北省的实际情况，研究制定具体的实施细节和执法标准。

工作重点：第一，国内外环境法规的相关标准比较；第二，湖北省地方差异与环境法规标准调整原则。

（二）完善生态环境行政执法机制

完善环境行政执法与司法联动衔接机制。根据环保、法院、检察、公安联合打击环境违法犯罪行为，完善环境行政执法与司法联动联席会议制度。继续推进建立环境保护警察队伍，完善环境执法体制，强化环境执法权威。

建立和完善严格的污染防治监管体制、生态保护监管体制和核与辐射安全监管体制，及配套的环境影响评价、环境执法、环境监测预警三大体制。

工作重点：第一，执法的法律依据；第二，执法的基本流程与法律程序；第三，司法与处罚。其中，包括激励与惩罚机制、触犯与违法的定性等，同时需要对相应的监督部门来保证良好的执行。

（三）出台《湖北省生态文明建设促进条例》

2014 年，《珠海经济特区生态文明建设促进条例》出台，这是党的十八大后全国首部生态文明建设地方性法规。同年，《贵州省生态文明建设促进条例》出台。我国生态文明地方性法规建设开始发展起来，使《湖北省生态文明建设促进条例》的研究显得更加紧迫。2009 年 10 月，中共湖北省委、湖北省人民政府发布了《关于大力加强生态文明建设的意见》，使该条例的研究具备一定基础。

应着力把握的重点：一是政府划定生态红线区域，严格禁止大规模、高强度的过度开发，遏制生态系统不断退化的趋势。应明确规定生态红线划定的原则和内容，省、市、县应将重点生态功能区、生态敏感区和生态脆弱区，及其他具有生态保护价值的重要区域划入生态红线区域，加强保护。二是建立决策责任追究制度。进行建设开发决策，应当优先考虑自然资源条件、生态环境承载能力和保护水平。对涉及公众权益和公共利益的生态文明建设的重大决策，或者可能对生态环境产生重大影响的建设项目，应当在作出决策前举行听证、论证，进行生态

需要全本请访问 www.ertongbook.com

风险评估。三是建立健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，制定有利于生态文明建设的资源有偿使用、环境污染强制责任保险、生态补偿、排污权交易、环境损害赔偿等环境经济制度。对生态补偿制度的原则、方式、补偿事宜及提供经济补偿的范围进行了规定。省、市（州）政府应当按照政府投入为主、污染者付费、受益者补偿的原则，建立健全生态保护补偿机制。四是环境失信人将被信用惩戒。县级以上政府及有关部门应当建立生态环境监测系统，对本行政区域大气、水和土壤等环境要素以及生态环境质量进行监测、预警和综合评价。同时，县级以上政府生态文明建设有关部门建立生态文明建设信息档案，将单位和个人严重违反本条例的行为记入档案，并将环境失信人名单信息向政府相关部门、金融监管机构、金融机构、承担行政职能的事业单位及行业协会等通报，供相关单位依照法律、法规和有关规定，在政府采购、招标投标、行政审批、政府扶持、融资信贷、市场准入、资质认定等方面，对失信被执行人予以信用惩戒。环境信用情况应当作为干部考核的重要内容和干部选任用的重要依据。

七、构建水资源综合管理体系

湖北省是鱼米之乡，水资源和水环境是湖北省最基本的财富和资源。湖北省是“千湖之省”，拥有长江和汉江。因此，做好水资源综合管理是最基本的政府工作。

（一）建设水生态文明

切实加强水安全保障工作，加强水资源保护、水污染治理和水生态修复。解决江、河、湖、泊的水循环系统问题，控制地表水、地下水的水质，加强“三库”（三峡库区、丹江口库区、漳河库区）、“三江”（长江、汉江、清江）、“三湖”（洪湖、梁子湖、东湖）等重点区域水环境治理。

分析水资源承载能力，建立与水资源利用、经济社会发展以及水生态环境相适应的指标体系。统筹协调城乡生活、工农业生产、生态环境的水资源需求，合理配置地表水与地下水、当地水与外流域调水、水利工程供水与多种其他水源供水。

（二）完善水资源管理制度

2013 年，水利部开展了全国水生态文明建设试点工作，将水生态文明作为生态文明的核心组成部分。2014 年 7 月，湖北省武汉、咸宁、鄂州、襄阳、潜江通过水利部全国水生态文明建设试点审查，正式进入全国 105 个水生态文明城市建设试点行列。省水利厅下发《关于开展水生态文明建设试点工作的通知》，在全省选择一批基础条件较好、代表性和典型性较强的县（市、区），开展省级水

生态文明建设试点工作，发挥示范带动效应。通过组织开展国家级和省级两个层次的试点工作，全面推进湖北省水生态文明建设。

进行水生态文明建设，有利于形成科学完善的水生态文明制度体系。一是全面落实最严格的水资源管理制度，建立三条红线；二是优化水资源配置，加快形成江河湖库水系连通体系，推进非常规水源利用；三是强化节约用水管理，进一步优化用水结构，转变用水方式；四是严格水资源保护，落实《全国重要江河湖泊水功能区划》，严格入河、入湖排污水总量控制，加强饮用水水源地保护；五是推进生态脆弱河湖和地区的水生态修复；六是加强水利建设中的生态保护，将生态文明建设理念融入水利工程规划设计、建设管理、运行调度等各个环节；七是提高保障和支撑能力，逐步实现水生态文明建设工作的规范化、制度化、法制化；八是开展宣传教育，倡导先进的水生态伦理价值观和适应水生态文明要求的生产生活方式。

应着力把握的重点：一是以实行最严格水资源管理制度为核心内容，划定红线，加强制度建设与行为约束。二是以江河湖库水系连通为重要举措，优化水资源空间布局，促进生态自然修复。三是以拓展城市水利工作为重要方向，推动节约集约利用水资源，增强城市可持续发展能力。四是以水资源保护、敏感区水生态保护与修复为重点领域，有效改善水资源、水环境、水生态状况。五是以理念的更新和认识的提高为长效机制，增强全民节水意识、环保意识、生态意识。

（三）完善水权制度

我国将在湖北、宁夏、江西等省区重点开展水资源使用权确权登记试点工作，在区域用水总量控制指标分解的基础上，结合小型水利工程确权、农村土地确权等相关工作，探索采取多种形式确权登记，分类推进取用水户水资源使用权确权登记；同时，在内蒙古、河南、甘肃、广东等省区重点探索跨盟市、跨流域、行业和用水户间、流域上下游等多种形式的水权交易流转模式。力争用2～3年时间，在水资源使用权确权登记、水权交易流转、相关制度建设等方面率先取得突破，为推进水权制度建设提供经验。

我国正在制定《取水权转让管理办法》，我省正在制定《湖北省取水许可和水资源费征收管理办法》，并于2014年首次提出建立水权交易制度体系和水生态补偿制度，2016年前完成重点河湖水域岸线登记和确权划界工作。近年来，随着经济社会的快速发展，水资源供需矛盾日益凸显，特别是2012年我省被水利部确定为实施最严格的水资源管理制度试点省后，对水资源管理工作提出了更高要求。

应着力把握的重点：一是探索建立归属清晰、权责明确、监管有效的水资源产权制度。二是健全水资源有偿使用制度，加强取水许可管理，保护和合理开发

利用水资源，以经济杠杆促进节约用水，确保水资源的可持续利用，促进生态建设和环境保护。三是加强水资源使用权确权登记工作研究，探索湖北省水资源确权登记工作的形式与特点。四是加强水权交易流转制度的研究，借鉴其他流域或省区的经验，探索适合湖北省的水权交易流转模式及其政策法规和制度建设，推动水权交易平台建设。五是制定水生态补偿管理办法，探索推行重要水源地、跨流域（区域）调水等生态补偿机制。

（四）形成节约用水制度

我国正在制定《节约用水条例》。2014 年 11 月 28 日，“湖北省节约用水办公室”挂牌，这是我省贯彻落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路的重要举措，标志着我省治水思路正由“治水”向“管水”转变。围绕节约用水问题，我省必须严格水资源管理，健全节水管理的政策法规及相关制度，促进用水方式转变，推进节水型社会建设，加速“五个湖北”的建设。

应着力把握的重点：一是加强节约用水的宣传教育、提升节水意识。把水情知识和节水知识纳入中小学课程教育体系，建设一批全国中小学节水教育社会实践基地。在“世界水日”“中国水周”“全国城市节水宣传周”期间，集中性地宣传节约用水和科学用水知识。二是必须加强节约用水制度建设、规范用水行为。通过计划用水、水效标识、建设项目节水设施“三同时”等一系列节水管理制度，完善重点工业行业取用水定额和节水技术标准体系。三是加强节约用水载体示范，带动各行业节水，建设节水型社会建设示范区、节水型企业、节水生态型灌区、节水型单位、节水型社区等一系列节水载体。四是推广节约用水技术、产品，把节水贯穿于经济社会发展和群众生活生产全过程。研究节水产品推广扶持政策，开展节水产品质量监督抽查，提高节水产品普及程度。

八、建立重点区域流域生态系统保护修复和污染联防联控联治机制

完善重点区域、流域污染联防联控联治机制。完善环境治理制度，用大投入、大工程推动大治理。从解决群众关心的突出环境问题入手，建立完善重点区域以及跨界流域水污染防治机制。建立区域大气污染联防联控机制。健全南水北调中线工程水源地环境治理机制。推进矿业城市的环境修复，推进土壤污染治理，启动土壤污染修复国家试点。

九、完善生态补偿机制

（一）整合生态补偿相关法律法规

生态补偿机制需要政策法规做保障，2005 年，党的十六届五中全会首次提出按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，要求加快建立生态补偿机制；2005 年 12 月颁布的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，2006 年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》等关系到中国未来环境与发展方向的纲领性文件都明确提出，要尽快建立生态补偿机制。2006 年以来，发展改革委根据第十届全国人大四次会议审议通过的“十一五”规划纲要要求，组织编制《全国主体功能区规划》，指导地方编制省级功能区规划，为建立生态补偿机制提供了空间布局框架和制度基础；同时，会同有关部门、地方、科研机构在建立生态补偿机制方面开展了大量研究，在此基础上，发展改革委会同有关部门起草了《关于建立健全生态补偿机制的若干意见》征求意见稿和《生态补偿条例》草稿，提出了建立生态补偿机制的总体思路和政策措施。

党的十八大提出生态文明“五位一体”、建设美丽中国的奋斗目标，“坚持谁受益、谁补偿”的原则，完善对重点生态功能区的生态补偿机制，推动地区间建立横向生态补偿制度。十八届三中全会进一步将生态补偿制度列入全面深化改革的重要内容。全国人大第十一届四次会议就建立生态补偿机制问题作了专门阐述，连续三年将建立生态补偿机制作为重点建议。

（二）理顺生态补偿的制度框架

目前，已经建立了中央森林生态效益补偿基金制度。国有国家级公益林每亩每年补助 5 元，集体和个人所有的国家级公益林补偿标准从最初的每亩每年 5 元提高到 2010 年的 10 元和今年的 15 元，目前补偿范围已达 18.7 亿亩；已经建立了草原生态补偿制度。对禁牧草原按每亩每年 6 元的标准给予补助，对落实草畜平衡制度的草场按每亩每年 1.5 元的标准给予奖励，同时对人工种草良种和牧民生产资料给予补贴，对草原生态改善效果明显的地方给予绩效奖励。截至 2012 年年底，草原禁牧补助实施面积达 12.3 亿亩，享受草畜平衡奖励的草原面积达 26 亿亩。尝试建立水资源和水土保持生态补偿机制。2008 年以来，财政部出台了国家重点生态功能区转移支付办法，通过提高转移支付补助系数的方式，加大对青海三江源保护区、南水北调中线水源地等国家重点生态功能区的转移支付力度。目前，转移支付实施范围已扩大到 466 个县（市、区）。2013 年 3 月，国务院批复了丹江口库区及上游地区对口协作工作方案，支持南水北调中线工程受水

区的北京市、天津市对水源区的湖北、河南、陕西等省开展对口协作。建立矿山环境治理和生态恢复责任制度。从2003年起，国家设立矿山地质环境专项资金，支持地方开展历史遗留和矿业权人灭失矿山的地质环境治理，开始对重点生态功能区实施转移支付制度。同时，中央财政还对国家级自然保护区、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园等禁止开发区给予补助。

湖北省各部门以及试点地区最近也密集出台了相关的法规，在科学发展观的指导下，加大了生态补偿资金投入的力度，积极推进重点领域生态补偿实践。

（三）着手解决关键的问题

在湖北省生态文明建设过程中，生态补偿问题亟待解决。明确哪些是国家补偿的，哪些是地方补偿的，责任应该明确，全国性的公共物品和服务应由国家来补偿，有些属于区域性的物品应该由区域来补偿。明确将来补偿的走向是什么和标准怎样，扩大一般性转移支付，以生态功能区为主，提高贫困地区、老少边穷地区的补偿标准。

提高补偿标准和力度。现在国家生态公益林补助标准有两个：国有国家级公益林是每亩每年补助5元，对集体和个人所有的国家级公益林每亩每年补助10元，从今年起提高到15元。按照生态环境价值进行补偿，并将生态补偿纳入国家财政，提高补助标准。

统筹生态补偿，对补偿额度与补偿过程进行综合考虑，完善政府统筹、多层次、多渠道的补偿机制，制定区域间横向生态补偿机制，按照谁开发、谁保护，谁收益、谁补偿的原则，进一步明确责任与义务，使得补偿能够落实，真正调动积极性。

从法律和制度层面明确生态补偿责任和生态主体的义务。为生态补偿机制的规范化运作提供法律的依据，设定生态补偿税、水价补偿、或新的资源税等，需要与国家一些价格体制的调整、国家税收制度的调整以及排污收费制度的调整结合起来。

（四）工作重点

以宜昌、十堰（含神农架林区）纳入国家生态文明先行示范区建设为契机，鼓励先行先试，重点突破，加强顶层设计。

第一，完善生态功能区生态补偿机制。以神农架为重点，神农架林区将在绿色GDP试点的基础上，探索生态补偿政策设计，实施国家和省级生态公益林补偿的相关政策设计。

第二，完善南水北调中线工程核心水源区生态补偿。以十堰、丹江口为重点，按照生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本，综合运用行政和市场手段，协调生态环境保护和建设相关各方之间利益关系。

第三，完善矿产资源开发生态补偿机制。参照国内外经验，明确矿区生态环境恢复治理的主体、责任和界限，将矿区生态环境恢复治理的责任区分为旧账（历史已造成的破坏或称之为废弃矿山生态环境破坏）和新账（新造成的破坏）两种情况区别对待。对于废弃矿区和老矿区已造成的生态环境污染通过建立废弃矿山生态环境恢复治理基金的方法由国家治理，矿山生态环境恢复治理基金的主要来源是政府财政拨款以及向正在生产的矿山征收的“废弃矿山生态环境补偿费”；新矿区造成的破坏由企业负担治理责任。

第四，完善生态补偿体制。按制度进行生态补偿，发挥地方政府在一般性转移支付和专项转移支付中的自主权，一般转移支付考虑其对生态的贡献率（国土面积、生态功能区、农牧民因素）。

第五，建立生态补偿基金。完善可持续性的资金筹措机制、资金的预算管理办法、项目管理办法以及税收、非税收入制度等外部约束机制，为生态补偿提供可持续性造血机制。

十、建立以市场机制为核心的生态经济政策体系

基于市场设计发展，采取经济刺激手段，以最低的社会成本实现最大化的污染消减，激励企业减少污染等。经济刺激可实现低成本，鼓励减污，为环境治理提供了更多的保障。经济刺激手段正在实际应用和运行的过程中有很多障碍，受到污染物质的特性、空间因素，以及监督能力的限制。需要政府的有效引导和规范。经济刺激手段正在世界各国范围内以极快的速度和多样的形式实施和发展。

经济刺激手段补充命令控制手段。经济刺激是命令控制的有利配合和补充，经济刺激手段有益于预防性政策，提高政策的灵活性与效率，为消除污染及促进技术进步提供持续不断的压力并刺激创新。环境政策的制定需要命令性环境政策和经济刺激环境政策同时发挥作用，实现公平、效率和可行性等要求。

以市场机制为核心的生态经济政策体系，关键是从影响成本-效益入手，根据价值规律，利用价格、税收、信贷、投资、保险、微观刺激和宏观经济调控等经济杠杆，调整和影响经济当事人产生和消除污染行为，以便最终有利于环境改善。

市场机制分为创建市场和利用市场。国际通用的办法是科斯手段和庇古手段。科斯手段包括产权（分散权力）、可交易的许可证、国际补偿制度等；庇古手段包括补贴（减少补贴）、环境税、排污收费、押金退还制度、专项补贴等。

我国现有的有征收排污费、环境税费、生态补偿费试点、节能产品补贴、二氧化硫排放费、二氧化硫排放交易、二氧化碳排放交易、治理设施运行保证金、

需要全本请访问 www.ertongbook.com