

联合国环境规划署版权所有，2020年

如用于教育或者非营利性目的活动，在申明资料来源的前提下，可不经版权所有者的特别许可以任何方式使用本书全部或部分內容。联合国环境规划署希望获得以本书为蓝本的任何出版物副本。

未经联合国环境规划署书面同意，本文不得出售或用作其他商业目的。

免责声明

本手册中所提及的实体名称以及素材的表述并不代表联合国环境规划署的观点：包括不同国家、领土、城市或区域的法律地位及其地位的权威性，以及国与国之间边界和临界的界定。此外，文中观点以及所提及的贸易名称或者商业程序，并不代表联合国环境规划署的观点或者政策。

绿色经济政策
评估报告
——中国
海南省的
生态补偿
政策

致谢

这份报告是基于生态环境部环境规划院 (CAEP) 联合海南省环境科学研究院、海南大学开展的项目研究成果。该项目由欧洲联盟 (EU) 资助, 并由联合国环境规划署和生态环境部环境规划院执行, 高级经济学家盛馥来 (UNEP) 和环境政策部副主任董战峰 (CAEP) 共同担任项目负责人。

海南省环境科学院的王晨野总工程师和海南大学的杨飞教授对试点研究给予了重要支持。作为项目协调员和生态环境部环境规划院主任研究人员, 袁子林、周全, 联合国环境规划署的Claudia Assmann女士为这一项目的完成做出了重要贡献。联合国环境规划署的王茜女士、钱成宸先生、顾蓓蓓女士和Joseph Price先生、海南省环境科学研究院的张翠萍、海南大学的王晓云教授为项目的顺利进行提供了关键的支持。葛察忠、龙凤、田雪、毕粉粉、连超也为该项目做出了贡献。

感谢海南省生态环境厅毛东利副厅长、周学双总工程师、海南省生态环境厅张静处长、海南省环境科学研究院邢巧院长等领导 and 专家对项目的大力指导和支持。同时也十分感谢海南省生态环境厅张延文、海南省环境科学研究院王敏英等对项目的支持。感谢海南省生态环境厅、发展与改革委员会、财政厅、自然资源与规划厅、水务厅、农业与农村厅、林业局等单位对项目的大力支持以及对报告提出的宝贵意见。感谢三亚市生态环境局、昌江县生态环境局、保亭县生态环境局、王下乡人民政府为项目组调研提供的支持和帮助。



由欧盟资助



目录

致谢	4
1. 背景.....	6
2. 政策框架.....	8
2.1. 中国生态补偿政策框架.....	8
3. 评估范围.....	11
4. 政策流程.....	13
4.1. 政策制定.....	13
4.2. 政策实施.....	13
5. 政策设计.....	14
5.1. 政策目标.....	14
5.1.1 海南省生态补偿政策目标.....	14
5.1.2 海南省生态补偿政策目标与国际政策框架的一致性.....	14
5.2. 政策工具.....	15
5.2.1 法律手段.....	16
5.2.2 经济手段.....	16
5.2.3 政策手段.....	16
5.3. 指标.....	16
6. 实施和效果.....	17
6.1. 实施情况.....	17
6.2. 实施效果.....	17
7. 结论与建议.....	19
7.1. 主要结论.....	19
7.2. 建议.....	19
8. 参考文献.....	20

1. 背景

2008年，面对全球性的经济危机，联合国环境规划署提出“绿色经济倡议”，引入包容性绿色经济概念，为全球绿色经济转型、消除贫困等问题提供了一条路径，同时尊重地球边界，改善人类福祉和建立社会平等。2015年，联合国成员国提出“可持续发展目标”，鼓励社会各界在未来15年采取行动，特别是在对人类和地球至关重要的领域。

中国在过去四十多年里经历了经济社会的重大变革以及生态环境保护方面的重大挑战。在不断总结自身发展问题的基础上，结合当前的发展阶段，中国提出了生态文明思想，并将“生态文明建设”写入宪法。这包括了生态补偿机制，例如，在经济活动中，对保护和改善生态环境的行为给予财政补贴或奖励，从而调动生态建设的积极性，促进环境资源保护。

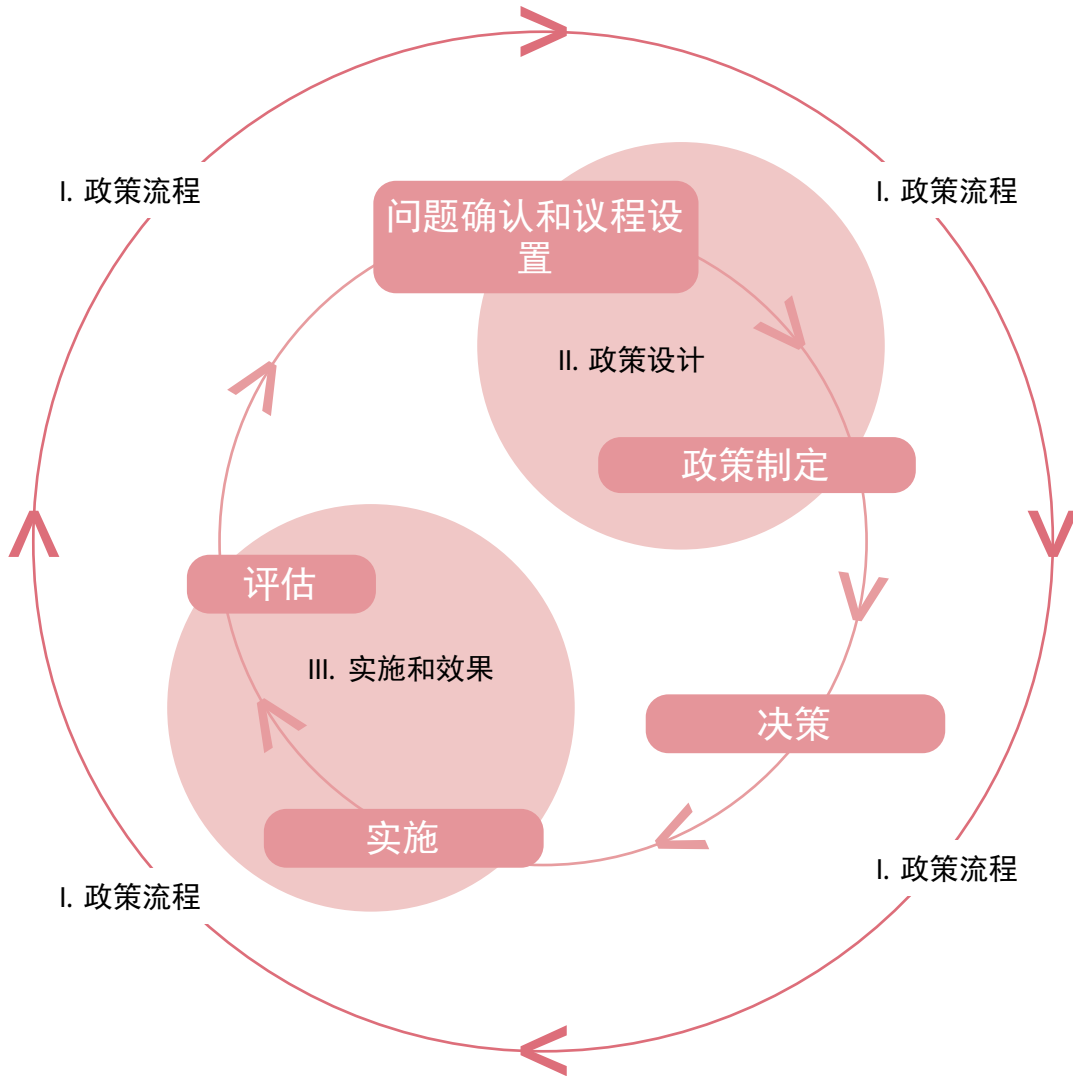
海南作为岛屿省份，是一个独立的生态地理单元，生态服务功能及其受益范围和对象相对容易界定明确。海南省是中国唯一全域纳入重点生态功能区¹生态转移支付的省份，同时建立起了以流域、森林、海洋等领域的生态补偿政策体系。评估海南省的生态补偿政策(见图1)，有助于我们了解中国这项具有本国特色的政策以及中国在推动本国绿色经济方面所做出的种种努力。

1 重点生态功能区是指承担水源涵养、水土保持、防风固沙和生物多样性维护等重要生态功能，关系全国或较大范围区域的生态安全，需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高生态产品供给能力的区域。



1. 背景

图 1: 与政策周期相关的三个政策评估领域



来源: 联合国环境规划署 (2020)

2. 政策框架

中国的生态补偿政策是以解决公众发展问题和生态环境问题为导向，以“政府主导、多方参与”为原则，运用政府公共财政资金为主的多种途径，保护具有重大生态价值的区域或对象，补偿区域或个人因保护生态环境而丧失的发展机会。

2.1. 中国生态补偿政策框架

近些年，中国政府颁布了多项政策文件（见表1），初步构建了以政府为主导，以中央的财政转移支付和财政补贴为主要投资渠道、以重大生态保护和建设工程及其配套措施为主要形式、以各级政府为实施主体的生态保护补偿总体框架。



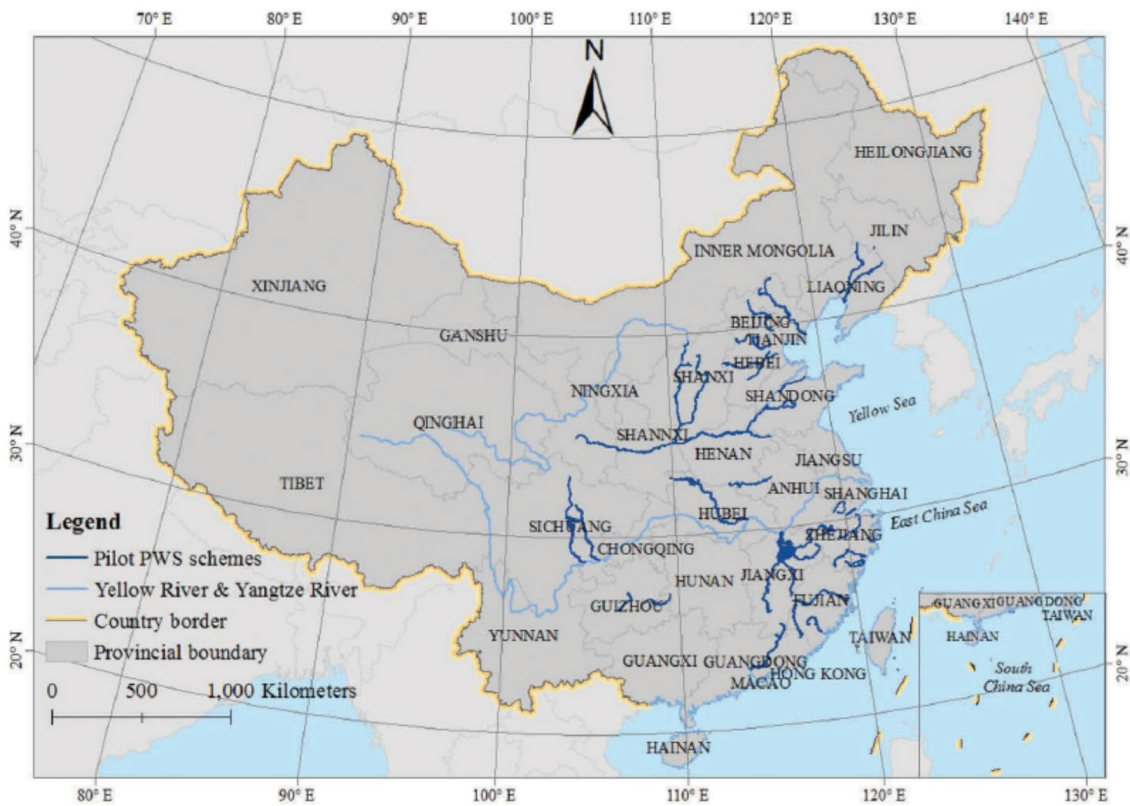
表 1：中国涉及生态补偿的政策文件汇总

实施时间	政策名称
2006 年	“十一五”规划
2006 年	《关于逐步建立矿山环境治理和生态恢复责任机制的指导意见》
2007 年	《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》
2007 年	《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》
2009 年	《国家重点生态功能区转移支付（试点）办法》
2011 年	《十二五规划纲要》
2012 年	十八大报告
2014 年	《中央财政林业补助资金管理办法》
2016 年	《关于全面推行河长制的意见》
2016 年	《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》
2017 年	《建立国家公园体制总体方案》
2017 年	十九大报告
2018 年	《财政部关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》
2018 年	《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》
2019 年	《生态综合补偿试点方案》

2. 政策框架

当前，中国已基本实现了禁止开发区域²、重点生态功能区等重要区域与森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域生态保护补偿全覆盖，在全国17个省份推行了省域内流域生态补偿试点（见下地图）。

地图 中国流域服务生态补偿试点方案



来源：Wang, et al. (2016), p. 273.

缩写：PWS [sic], 流域服务的生态补偿。

注意：本地图上显示的边界和名称以及使用的名称并不表示联合国正式认可或接受。

2 禁止开发区域是指依法设立的各级各类自然文化资源保护区，以及其他禁止进行工业化城镇化开发、需要特殊保护的重点生态功能区。

2. 政策框架

2014年，中国修订了《环境保护法》，其中新增了有关生态补偿的条款，从法律层面明确了中央政府对于生态补偿制度建设、财政投入的主体责任和对有关地方政府的指导义务。除此以外，中国将生态补偿制度写入多项法律条文(见表2)。

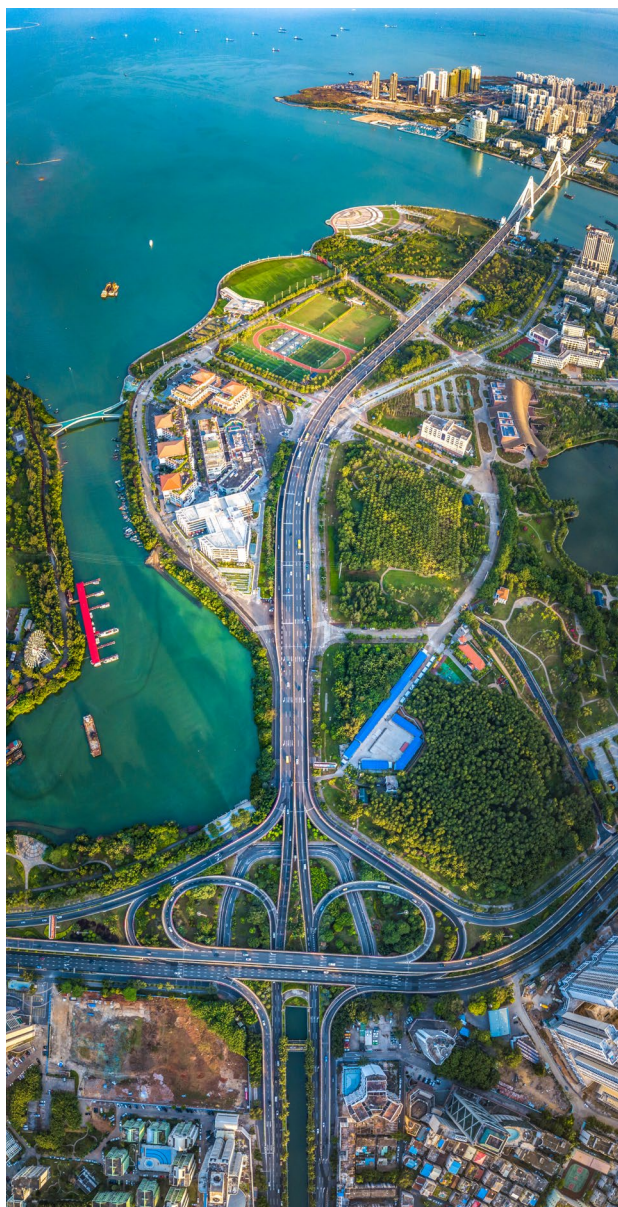


表 2: 中国涉及生态补偿的法律汇总

实施时间	法律名称
1979 年	《中华人民共和国环境保护法》 (试行)
1979 年	《中华人民共和国森林法》 (试行)
1984 年	《中华人民共和国森林法》
1985 年	《中华人民共和国草原法》
1986 年	《中华人民共和国矿产资源法》
1988 年	《中华人民共和国水法》
1989 年	《中华人民共和国环境保护法》
2002 年	《中华人民共和国草原法》 (修订)
2002 年	《中华人民共和国水法》(2002)
2010 年	《中华人民共和国水土保持法》 (修订)
2014 年	《中华人民共和国环境保护法》 (修订)
2016 年	《中华人民共和国野生动物保护法》 (修订)
2017 年	《中华人民共和国海洋环境保护法》

3. 评估范围

在国家生态补偿政策框架下，海南省结合自身特点，先后发布了《海南省关于健全生态保护补偿机制的实施意见》（以下简称《意见》）等政策文件（表3），构建了海南省生态公益林³、森林、湿地、海洋、耕地、流域等领域的生态补偿政策框架。本报告以海南省发布的生态补偿政策为评估对象，重点针对近几年海南省发布的生态补偿政策，特别是《意见》，从政策的制定、设计、实施、效果等方面开展评估。



表 3: 海南省涉及生态补偿的政策文件汇总

实施时间	政策名称
2005 年	《海南生态省建设规划纲要》
2006 年	《海南省生态补偿支付暂行办法》
2008 年	《海南省人民政府关于建立和完善中部山区生态补偿机制的试行办法》
2015 年	《海南省非国家重点生态功能区转移支付市县生态转移支付办法》
2017 年	《中共海南省委关于进一步加强生态文明建设 谱写美丽中国海南篇章的决定》
2017 年	《海南省关于健全生态保护补偿机制的实施意见》
2018 年	《海南省流域上下游横向生态保护补偿实施方案（试行）》
2018 年	《海南省重点生态功能区转移支付管理办法》
2019 年	《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的实施意见》

海南省也在不断完善生态补偿制度的法律保障（见表4），这也是评估的总体框架的一部分。海南省还明确2020年前将出台《海南省生态保护条例》。

3 生态公益林是指生态区位极为重要，或生态状况极为脆弱，对国土生态安全、生物多样性保护和经济社会可持续发展具有重要作用，以提供森林生态和社会服务产品为主要经营目的的重点的防护林和特种用途林。

3. 评估范围

表 4: 海南省涉及生态补偿的法律汇总

颁布（修订）时间	法律名称
2012 年	《海南省环境保护条例》
2013 年	《海南省饮用水水源保护条例》

如专栏1所述，生态补偿政策包含四个关键组成部分。将这些这些组成部分考虑在内对于整个评估非常重要。

专栏一 1. 生态补偿政策的补偿主体、补偿对象、补偿形式、补偿依据*

1. 补偿主体

补偿的主体主要包括中央政府、受益地区人民政府等。政府及其职能部门作为直接的环境受益主体者，其主体的一般职权为代表公众利益，享受良好的生态环境。中央政府将对当地政府或者个人投入的直接成本和丧失的机会成本应给予补偿和奖励。

对于区域间生态安全有重要意义的生态系统进行保护和建设，受益范围是整个区域，一般由受益地区人民政府作为本地区环境受益者的代表对实施保护地区的政府或个人进行补偿。同时，作为补偿主体的政府同样承担着以下职责：制定生态补偿有关的政策规范；拨付补偿资金及有关资金；组织实施生态补偿政策有关的工作；监督及评估生态补偿政策的实施；对补偿资金及相关资金的监管；对补偿工作实施过程中违法违规行为的监管等。

2. 补偿对象(受偿主体)

从补偿对象来看，实施生态保护地区的人民政府及其职能部门均作为直接的环境利益受损者的代表，是受偿主体。受偿主体由于维护和创造对于国家或者本区域的生态系统服务价值而投入或者发展受限，因此接受补偿主体的补偿。受偿主体的职权主要包括：对开发利用自然资源情况的知悉、调查及监督权；接受生态补偿费用的权利；对生态补偿费的管理和合法使用权；依法依规规定组织实施生态补偿各项工作的职权等。

3. 补偿形式

政府直接提供专项资金和投入，通过专项资金转移支付对生态补偿活动补偿，是中国生态补偿使用最为广泛的形式。转移支付的模式主要有三种，一是自上而下的纵向转移，即中央政府对地方政府的转移支付或者省级政府对辖区内下级政府以生态补偿为主要目标的各种类型的转移支付。二是横向转移，即地方政府之间的转移支付。三是纵向与横向转移的混合。补偿资金主要来自中央和省级政府财政资金，其中中央财政资金在补偿资金中占比最大，是补偿资金的最主要来源。在政府主导的体系下，中国生态补偿政策也在慢慢向市场化、社会化、多元化的方向发展，逐步探索排污权交易、水权交易、碳排放抵消、绿色金融等多种机制。

4. 补偿依据

开展生态补偿的领域、标准、范围等内容大多是通过法律法规和政府发布的政策文件来进行明确规定。这些政策文件是开展生态补偿活动的主要依据。

* 文字改编自潘（2016），李和刘（2010）。

4. 政策流程

4.1. 政策制定

中央政府在宏观层面指导全国生态补偿政策议程及方向。中国国务院于2016年发布《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》，为各省建立符合本省情况的生态保护补偿制度提供了时间表，并为各领域生态补偿政策的制定明确了指导原则。

海南省政府统筹协调本省生态补偿政策方案制定、决策。海南省政府于2017年发布《意见》，提出了政策的实施方案以及研究计划，明确了海南省生态补偿工作中补给谁、谁来补、补多少、如何补等问题，引导各市县开展生态补偿工作。

海南省内外科研机构为生态补偿政策制定、决策提供技术支撑。海南省环境科学研究院等科研机构针对海南省生态补偿政策开展了长期的研究，对补偿范围、补偿方案等技术性问题开展了多次实地调研、召开了多次研讨会、咨询公众意见，为海南省政府制定政策、决策提供科学依据。

公众通过多种渠道提出生态补偿政策建议和政策反馈。在每年进行的人民代表大会和政协会议上，有大量的提案是针对生态补偿政策提出的，使得海南省政府能够有效的吸取公众对于生态补偿的意见、了解公众对于生态补偿政策的关注点，更好的推动生态补偿政策的实施。

4.2. 政策实施

海南省人民政府承担着落实中央政府政策，制定符合本省实际情况的生态补偿政策、推动本省生态补偿政策实施的职能。各职能部门落实生态补偿各项任务，包括作为生态补偿政策实施的主要职能部门（财政、发改、环保、林业、水务等）以及各市县人民政府和作为生态补偿政策实施的辅助部门（统计、国土资源、税务等）。企业和公众不同程度上参与生态补偿工作。

生态补偿政策对产业结构调整相关企业、环境友好型企业给予了重点支持；协助在生存环境恶劣地区的居民进行生态搬迁，改善居住条件；提供绿色就业机会，改变山区居民过去传统的生产生活方式。



5. 政策设计

5.1. 政策目标

5.1.1 海南省生态补偿政策目标

通过梳理以《意见》为主的一些生态补偿政策文件，发现海南省生态补偿政策目标主要有：

- 1. 促进省内区域协调发展：**相对于海南省沿海地域发展加速、中部山区发展较为滞后。实施生态补偿政策，补偿中部市县的发展权，旨在确保社会公平，缩小中部地区和其他地区发展差距。
- 2. 维护海南重要的生态系统：**海南省中部山区是海南主要河流的上游，是中国生物多样性最丰富的地区之一。海南省近海是中国热带海洋生物资源最为丰富的地区。实施生态补偿政策，旨在海南省保护各领域生态系统、提高生态系统服务价值。
- 3. 促进海南中部山区绿色转型。**海南省中部山区可利用的土地资源较少，经济和居民生活严重依赖森林资源的开发，必须在保护环境与发展当地经济之间取得平衡。实施生态补偿政策，提高中部山区公共服务水平、教育水平，大力发展环保产业，目的是从根本上转变中部山区生产生活方式，实现绿色发展。
- 4. 促进各市县绿色发展。**海南省沿海地区经济较为发达，但在绿色转型方面仍面临诸多挑战。实施生态补偿政策，为海南省沿海地区城市设置差异化目标，目的是推进绿色发展。

5.1.2 海南省生态补偿政策目标与国际政策框架的一致性

通过对比海南省生态补偿政策目标与国际框架细分目标后发现，海南省生态补偿政策目标与联合

国可持续发展目标⁴中的一些具体目标以及巴黎协定中的第五条具有相对较高的一致性（见表5）。

表 5： 海南省生态补偿政策目标以及其与联合国可持续发展目标、巴黎协定一致性

海南省生态补偿政策的目标	联合国可持续发展目标	巴黎协定条款	一致性
1. 促进省内区域协调发展	10.1	—	部分一致
	1.a	—	
	4.4	—	全部一致
2. 维护海南重要的生态系统	15.2	第五条	全部一致
	15.b		全部一致
	6.1	—	部分一致
	6.3	—	部分一致
3. 促进海南中部山区绿色转型	15.a	—	全部一致
	10.4	—	部分一致
4. 促进各市县绿色发展	8.2	—	部分一致
	9.4	—	部分一致

海南省中部山区与沿海地区存在发展不协调的问题，主要表现在贫困人口数量和教育水平等方面。《意见》中明确提到与精准扶贫精准脱贫工作有机结合，包括增加贫困人口收入、为贫困人口提供就业岗位和教育机会。这些目标与联合国

⁴ 具体内容可参见：<https://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/sustainable-development-goals/>

5. 政策设计

可持续发展目标1.a⁵、目标4.4⁶ 和目标10.17⁷ 是相吻合的。与联合国可持续发展目标1.a、目标10.1不同的是，海南省生态补偿政策并非专门针对贫困人口脱贫和教育的专项政策，并未设置相应的具体目标值，因此为部分一致。

海南省生态补偿政策中对重要生态系统的维护主要涉及：森林生态系统保护方面。《意见》中明确实施更大规模的森林保护，这与联合国可持续发展目标15.2⁸ 全部一致。《意见》还明确：“逐年加大省级财政生态保护补偿资金投入力度”其中包含维护海南省森林生态系统的资金，这与联合国可持续发展目标15.b⁹、巴黎协定第五条款¹⁰ 全部一致。

保护水源地和水源涵养能力方面，《意见》以水环境质量和水源地保护为核心，与联合国可持续发展目标6.1¹¹ 和联合国可持续发展目标6.3¹² 相一致。相比于联合国可持续发展目标，海南省生态补偿政策并未提及改善水质的方式，也未提及对于获得饮用水的公平性，因此为部分一致。

5 确保从各种来源，包括通过加强发展合作充分调集资源，为发展中国家、特别是最不发达国家提供充足、可预见的手段以执行相关计划和政策，消除一切形式的贫困。

6 到2030年，大幅增加掌握就业、体面工作和创业所需相关技能，包括技术性和职业性技能的青年和成年人数量。

7 到2030年，逐步实现和维持最底层40%人口的收入增长，并确保其增长率高于全国平均水平。

8 到2020年，推动对所有类型森林进行可持续管理，停止毁林，恢复退化的森林，大幅增加全球植树造林和重新造林。

9 从各种渠道大幅动员资源，从各个层级为可持续森林管理提供资金支持，并为发展中国家推进可持续森林管理，包括保护森林和重新造林，提供充足的激励措施。

10 鼓励缔约方采取行动，包括通过基于成果的支持，执行和支持在《公约》下已确定的有关指导和决定中提出的有关以下方面的现有框架：为减少毁林和森林退化造成的排放所涉活动采取的政策方法和积极奖励措施，以及发展中国家养护、可持续管理森林和增强森林碳储量的作用；执行和支持替代政策方法，如关于综合和可持续森林管理的联合减缓和适应方法，同时重申酌情奖励与这种方法相关的非碳收益的重要性。

11 到2030年，人人普遍和公平获得安全和负担得起的饮用水。

12 到2030年，通过以下方式改善水质：减少污染，消除倾倒废物现象，把危险化学品和材料的排放减少到最低限度，将未经处理废水比例减半，大幅增加全球废物回收和安全再利用。

保护生物多样性方面，《意见》中明确将中部山区生态补偿资金倾向生物多样性保护，与联合国可持续发展目标15.a¹³ 全部一致。

为了补偿中部山区市县因保护生态环境而丧失的机会成本，促进中部山区绿色转型，《意见》中提及：“以改善流域水环境质量和促进上游欠发达地区绿色发展为导向，强化横向激励性补偿，全面建立统一规范的全流域生态保护补偿机制。”由于海南省中部山区存在大量的自然保护区、饮用水水源地、国家公园、森林公园以及生态保护红线区¹⁴，因此海南省中部山区所享受到的生态补偿政策红利也是较大的，这与联合国可持续发展目标10.4¹⁵ 相一致。

引导海南省各市县绿色发展，尤其是沿海地区的绿色发展是海南省生态补偿的重要目标之一。《意见》中明确了海南省沿海地区需要不断优化产业结构、建设环境基础设施、节能减排等目标，这与联合国可持续发展目标8.2¹⁶ 和目标9.4¹⁷ 相一致。相比于上述联合国可持续发展目标，海南省生态补偿政策目标并未为是实现更高的经济生产力也未提及基础设施的升级，因此为部分一致。

5.2. 政策工具

海南省生态补偿政策工具以经济激励手段和政策手段为主，主要体现在政府采用生态转移支付、生态效益直接补贴等推动生态补偿工作，并通过

13 从各种渠道动员并大幅增加财政资源，以保护和可持续利用生物多样性和生态系统。

14 生态红线是指在自然生态服务功能、环境质量安全、自然资源利用等方面，需要实行严格保护的空间边界与管理限值，以维护国家和区域生态安全及经济社会可持续发展，保障人民群众健康。

15 采取政策，特别是财政、薪资和社会保障政策，逐步实现更大的平等。

16 通过多样化经营、技术升级和创新，包括重点发展高附加值和劳动密集型行业，实现更高水平的经济生产力。

17 到2030年，所有国家根据自身能力采取行动，升级基础设施，改进工业以提升其可持续性，提高资源使用效率，更多采用清洁和环保技术及产业流程。

5. 政策设计

立法、修法等手段将生态补偿列入相关的法律条文，以法律手段保障生态补偿政策的顺利实施。

5.2.1 法律手段

海南省计划在2020年出台《海南省生态补偿条例》，该条例的出台将有助于明确实施生态环境补偿的基本原则、主要领域、补偿办法，确定相关利益主体间的权利和义务和保障措施。条例的出台也将有效的保障海南省政府实施生态补偿政策的合法性，同时督促各级政府根据法律要求建立生态补偿机制，加大生态补偿投入。

5.2.2 经济手段

海南省政府对于各市县进行转移支付，转移支付资金将用于实施生态保护区保护生态环境和改善民生，并建立了国家重点生态功能区县域生态环境质量考核制度，并将转移支付资金增减与考核结果挂钩。

海南向村民发放直接补贴，用补贴激励的方式提高村民意识，保护森林生态系统。同时，三亚等地雇佣了大量贫困村民作为护林员，并将护林员补助通过工资的形式发放给他们。

5.2.3 政策手段

运用政策手段推进生态补偿机制落地。在《意见》中，明确将出台涉及农业、海洋、森林等领域的补贴政策。

5.3. 指标

海南省指标体系主要是用于中央政府以及海南省政府对于下级政府进行考核，并以此来进行生态补偿资金分配，其考核对象是各市县政府，考核数据主要是由海南省政府各职能部门收集，各市县配合提供。海南省生态补偿指标体系以重点生态功能区考核指标为基础，并通过流域、森林等领域考核指标为辅。

海南省生态转移支付考核指标体系结合其政策目标设置了环境治理、污染防治等方面的指标，用以考核各县市生态环境治理表现，并以此为依据

分配各县市的转移支付资金。该指标体系设置了基础性补助资金和激励性补助资金¹⁸，在确保各市县均能得到中央生态转移支付资金的同时，对生态环境保护工作突出的市县提供激励性资金。

对于中央生态核心区的市县，该省取消了基于国内生产总值的评估，并在其绩效评估中将生态保护列为优先事项。海南省生态转移支付指标在各项一级指标下，设计了较为详细的可量化的二级指标。海南省各职能部门每年会按照分工进行数据收集和监测，并报送省财政厅。省财政厅根据资金使用绩效评价结果和国家重点生态功能区县域生态环境质量考核情况，实施奖优罚劣，对考评结果优秀的市县给予奖励，增加转移支付额；对绩效考评结果差、生态环境质量变差、发生重大环境污染事件、主要污染物排放超标、生态扶贫工作成效不佳的市县进行处罚，扣减转移支付额。



¹⁸ 基础性补助资金发放到所有县市，是根据诸如贫困状况，财政缺口，生态红线区域的面积和人口规模等因素计算的。激励性补助资金则根据国家重点生态功能区评估结果确定。

6. 实施和效果

6.1. 实施情况

海南省在推进本省生态补偿的过程中，不断加大资金投入，探索市场化、社会化运作模式。将生态补偿政策与热带雨林国家公园建设、精准扶贫精准脱贫工作等结合，发挥政策间的协同效应，并以法律手段保障生态补偿政策的实施。

重点生态功能区转移支付力度不断加大。2013—2017年，海南省累计投入重点生态功能区转移支付资金77.45亿元，其中中央财政66.75亿元，省财政10.7亿元，增长261%。同时，针对生态环境保护任务重且贫困问题较为突出的中部核心区，海南省财政单独为其设立“重点补助”资金。2018年中部四市县重点补助资金达到5亿元，约占同年中央下达资金的25%。

森林生态补偿力度不断加大。2006年起，海南省率先全国建立省级森林生态效益补偿基金，对因封山护林，对生产、生活收入造成影响的农民给予生态资金补偿。十多年来，海南省不断加大森林生态补偿资金投入，补偿标准不断提升。为促进公益林生态管护正规化，海南省还成立了生态公益林管理中心，负责全省公益林管护工作的指导和监督，在全省各个自然保护区设立了公益林管护岗位（护林员），实现了公益林管护责任全覆盖。

流域上下游横向生态保护补偿机制初步建立。目前，海南省13个市县按照“谁获益，谁补偿”原则，对试点断面水质进行考核和资金结算，对断面水质监测值达到季度考核目标的，由下游市县政府补偿给上游市县政府；对未达到季度考核目标的，由上游市县政府赔偿给下游市县政府。省级财政根据年度考核结果对达标上游市县给予奖励。

多个县市实施生态效益直接补助政策。由市县人民政府对生活生态核心区、生态敏感区的农民，按划入公益林的面积或人口进行直接补助。

逐步探索海洋生态补偿政策。2015年起，海南省将海洋自然保护区和海洋特别保护区的面积纳入生态功能区市县转移支付办法，用于核定各市县的一般转移支付资金。

6.2. 实施效果

强化地方政府环境保护主体责任。海南省政府通过多种手段深化下级政府环境保护主体责任，为下级政府实施生态环境保护和建设提供强有力的政策支持和稳定资金渠道。在生态补偿的实施的十多年来，海南省各市政府对于生态补偿的认识不断提高，对于生态环境保护的意识不断加强，对生态环境保护的投入不断加大。

带动山区居民生产生活方式转变。海南省生态补偿政策也在一定程度上促进了海南部分山区居民靠山吃山的原始生产生活方式的转变，扭转了乱砍滥伐、毁林开垦、烧山守猎等不良习俗。例如，海南省中部山区的琼中县是贫困县，山民传统的生计包括砍伐树木，烧柴和打猎。现在，人们利用该县的气候和资源优势发展养蜂和生态旅游等生态产业，带来了绿色经济增长。游客人数从2012年的22万增加到2018年的154万。

促进环境质量和管理能力不断提升。生态补偿政策的实施也在一定程度上促进了海南省环境质量和管能力的提升。在海南省生态补偿实施的几年中，海南省各项环境质量数据不断向好、环境监测能力不断提升。例如，在过去的五年中，海南省地表二类水¹⁹的比例持续增加，从2013年的54%增加到2017年的70.9%。生态补偿实施期间，各市县环境监测能力持续提高，为海南省生态环境精准化管理提供了基础。

森林覆盖率稳步增加。生态补偿政策实施期间，海南省森林覆盖率不断增加。自2013年以来，海南省公益林逐渐得到有效管护，公益林的生态系统服务功能逐年提升，森林生态效益补偿基金在

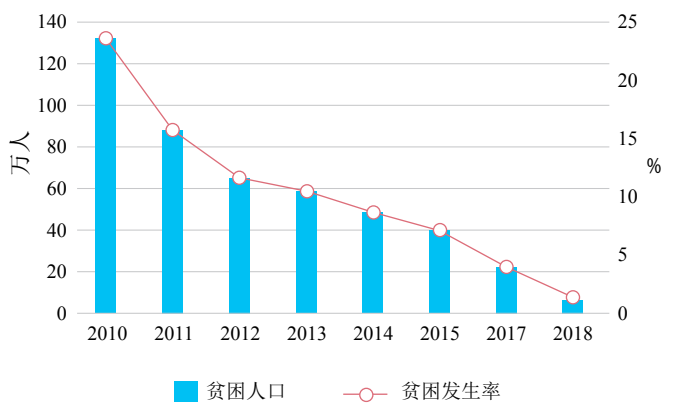
¹⁹ 地表二类水水质标准主要适用于集中式饮用水水源一级保护区，鱼类保护区，鱼类和虾类产卵场等。详见《地表水环境质量标准》定义的总共31项水质指标。

6. 实施和效果

其中发挥了重要的作用。海南省的森林面积从2014年的17.63万公顷增加到2018年的21.36万公顷。

贫困人口大幅度减少。海南省生态补偿的实施也一定程度上促进了海南省贫困人口的减少。海南将贫困指标纳入生态转移支付考核指标体系，将资源向贫困地区的市县倾斜。近十年来，海南省贫困人口得到大幅度的缩小（见图II）。区域间差距不断缩小、社会公平性和生态保护区居民的发展权得到了有效保障。

图2: 海南省贫困人口变化情况



来源：国家统计局海南调查总队



7. 结论与建议

7.1. 主要结论

项目组对于海南省生态补偿政策评估的主要结论如下：

海南省生态补偿政策以法律为依据，各部门按工作职责制定具体实施计划，通过分解任务层层落实，同时运用政府公共财政来保障，构建了一套指标体系，定期评估资金的使用情况，建立了绩效考核机制。

海南省生态补偿政策在追求环境效益的同时，考虑了社会的公平性、以及产业绿色转型的需要，实现了环境、经济、社会效益的统一。

海南省生态补偿政策与其他政策能够实现较好的兼容，互相补充和促进，对海南省促进区域协调发展、精准扶贫精准脱贫、节能减排等工作起到了积极的促进作用。同时，海南省生态补偿政策目标与联合国可持续发展目标中的一些具体目标以及巴黎协定中的第五条具有相对较高的一致性。

7.2. 建议

通过对海南省生态补偿政策进行评估，发现海南省生态补偿政策也存在着法律保障不足、补偿配套制度和技术服务支撑不足、补偿资金来源渠道单一等问题。为了更好地促进海南省生态补偿政策的落实与国际框架相匹配，提出如下建议：

加强生态补偿制度的法律和政策保障。推动出台海南省生态保护补偿条例，进一步明确生态补偿的原则、领域、对象、标准、程序、资金来源、考核机制、责任追究、主体权利义务等内容，为生态补偿的规范运行提供完善的制度保障。从制度上明确国家公园生态补偿政策实施时间表、路线图和主要任务措施。

进一步完善多元化补偿方式。充分应用经济手段和法律手段，探索多元化生态补偿方式。搭建协商平台，完善支持政策，引导和鼓励受益地区与

生态保护地区通过自愿协商建立横向补偿关系，采取资金补助、产业转移、人才培养、共建园区等方式实施横向生态补偿。积极运用碳汇交易、排污权交易、水权交易、生态产品服务标志等补偿方式，探索市场化补偿模式，拓宽资金渠道。

加强数据监测和管理工作。加强监测能力建设，健全重点生态功能区、森林、流域自动监测网络，制定和完善监测评估指标体系，规范监测方法，完善监测指标，建立智能化、规范化的监测技术形成统一的监测网络。逐步建立生态补偿统计信息发布制度，为生态补偿效益评估打下基础。

调动社会参与生态补偿工作。加大生态补偿宣传教育力度，构建公开公正的补偿程序，充分发挥媒体的监督作用，提升公众支持生态补偿的意识，引导各类受益主体履行生态补偿义务，督促管理者切实履行生态治理责任。

进一步衔接相关国际条约。建议进一步加强生态补偿政策与国际环境政策目标的衔接。在制定生态补偿政策时，建议重点考虑政策目标与《联合国可持续发展目标》以及《巴黎协定》等国际环境政策目标的协调性。



8. 参考文献

- 邓燊. 海南省热带天然林生态效益评估和补偿机制研究[D]. 华南热带农业大学(现海南大学), 2007.
- 国家统计局海南调查总队. 2018年海南省国民经济和社会发展统计公报, 2019.
- 海南省生态环境监测中心. 2017年海南省环境状况公报, 2018.
- 海南省统计局. 海南统计年鉴-2019, 2019.
- 洪尚群, 马丕京, 郭慧光. 生态补偿制度的探索[J]. 环境科学与技术, 2001, 24(5):40-43.
- 胡国柳. 海南省经济发展报告(2016)[M]. 北京: 中国经济出版社, 2016.
- 赖力, 黄贤金, 刘伟良. 生态补偿理论、方法研究进展[J]. 生态学报(6):441-448.
- 李国平, 刘生胜. 中国生态补偿40年:政策演进与理论逻辑[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2018, 38(06):107-118.
- 李文华, 刘某承. 关于中国生态补偿机制建设的几点思考[J]. 资源科学, 2010, 32(5):791-796.
- 联合国环境署. Advancing the transition to an inclusive green economy: a policy review manual. Geneva: United Nations Environment Programme, 2020.
- 潘佳. 政府在我国生态补偿主体关系中的角色及职能[J]. 西南政法大学学报, 2016.
- 饶云聪. 生态补偿应用研究——以海南省为例[D]. 2008.
- 任世丹, 杜群. 国外生态补偿制度的实践[J]. 环境经济, 2009(11):34-39.
- 史玉成. 生态补偿制度建设与立法供给——以生态利益保护与衡平为视角[J]. 法学评论, 2013(4):115-123.
- 万军, 张惠远, 王金南等. 中国生态补偿政策评估与框架初探[J]. 环境科学研究, 2005(2).
- 王晨野等. 海南省生态补偿机制资金来源与筹措方式探讨[J], 2012.
- Wang, Huijie, and others. Eco-compensation for watershed services in China. Water International, vol. 41, No. 2 (2016), pp. 271-289.
- 汪劲. 中国生态补偿制度建设历程及展望[J]. 环境保护, 2014, 42(5).

8. 参考文献

- 王如松, 林顺坤, 欧阳志云. 海南生态省建设的理论与实践[M]. 北京: 化学工业出版社, 2004.
- 吴鹏, 梁亚荣. 完善海南生态补偿机制[J]. 海南人大(1):44-45.
- 赵春光. 流域生态补偿制度的理论基础[J]. 法学论坛, 2008, 23(4):90-96.
- 赵越, 刘桂环, 马国霞, et al. 生态补偿:迈向生态文明的“绿金之道”[J]. 中国财政, 2018(2).
- 周祖光. 建立和完善海南省生态补偿机制的思考[C]// 第十六届中国科协年会——分5生态环境保护与绿色发展研讨会. 2014.

