

## ◆ 韩霖

“共饮一江水”，这一诗里的浪漫佳话，在资源日益短缺、生态环境形势严峻的今天，成为一个关于利益分配和发展机会的严肃命题。

在错综复杂的利益交织中，生态补偿无疑是破解困局的钥匙和调节分配的杠杆。新安江是我国确立的第一个流域横向生态补偿的试点。2014年，为期3年的新安江试点刚刚到期。面对“谁来补”、“补多少”、“补给谁”、“怎么补”这些矛盾焦点，新安江总结出了哪些经验？还存在哪些难题待解？本期重点关注这一话题。

■ 补偿试点三年  
□ 水质改善明显

新安江出境水量占浙江省千岛湖年入库量的68%，是下游地区最重要的战略水源地。保住一江清水，为下游发展提供生态支撑，是上游地区必须承担的责任。

按照新安江流域综合治理规划，每300人口核定一名保洁员。安徽省黄山市徽州区西溪南村的谢洪潮就是其中一位。他每月酬劳是600元，这笔钱就来自试点基金。黄山市像谢洪潮这样的保洁员共有2791名，他们构成了覆盖全流域67个乡镇84万农业人口的村级保洁队伍。目前，新安江流域所有村庄均实现垃圾清洁全覆盖，而这只是流域综合治理6个“全覆盖”中的一项。黄山市新安江流域生态建设保护局局长聂伟平介绍说：“生态补偿试点带来的最大效益，就是老百姓生态环保意识的增强。”

按照《新安江生态补偿机制试点方案》规定，设置补偿基金每年5亿元（中央3亿元、两省各出资1亿元），以安徽、浙江两省交界断面高锰酸盐指数、氨氮、总氮、总磷4项指标为考核依据，年度水质达到考核标准，浙江拨付给安徽1亿元；水质达不到标准，安徽拨付给浙江1亿元；不论上述何种情况，中央财政3亿元全部拨付给安徽省，时间为2012年~2014年。

试点至今，新安江流域总体水质为优，跨省界断面水质达到地表水环境质量Ⅱ类标准。2014年初，环境保护部环境规划院在试点中期绩效评估报告中分析指出，千岛湖营养状态出现拐点，营养状态指数开始逐步下降，这与新安江上游水质变化趋势保持一致，表明试点对于保持和改善新安江水质的环境效益逐渐显现。

为什么将新安江作为全国首个跨省流域生态补偿试点？国家发改委宏观研究院战略研究所肖金成分析：“重要原因在于其具备基本条件，其一，流域省份仅有安徽和浙江，责任主体易于确定，上下游关系明晰；其二，利益关系明显，安徽境内径流占到千岛湖入库量的六成以上；其三，下游浙江省经济状况好，地方财力充裕。”

■ 调整带来短痛  
□ 经济利益受损

生态补偿带来的不仅是生活方式的变化，产业结构也随之调整。在黄山市徽州区的化工产业园，同行的工作人员告诉记者，停产前，附近的居民经常因为水质问题和企业闹矛盾，上访，化工行业用水量和排污量大，不少企业原来选择依江而建，看中的就是用水便利——用水直接抽取，没有成本，废水排放也只经过简单的处理就排到江里。低成本、粗放式的生产方式使企业一度获得不错的经济效益。

随着新安江保护力度的加大，开始动员企业搬迁，2013年全部关停。生态因此得到恢复，现在水质完全达标。但新的问题又出现了，因为徽州区财力有限，职工的安置、企业的搬迁至今没有完全解决，甚至无力拆除老厂房，只能搁置。

近年来，黄山市累计关停淘汰污染企业170多家，拒绝了180多家有污染企业，从长远看是必由之路，但短期内企业利益必然是

2011年，国务院发布了《国务院关于中西部地区承接产业转移的指导意见》，通过引导东部部分产业向中西部的有序转移，带动中西部经济向中高端水平跃升。这种背景下“污染上山下乡”问题不容忽视，为了避免中西部地区再次出现发展与保护之间矛盾冲突严重的问题，加强对西部地区的生态补偿迫在眉睫。

## 谁补谁？

受益者责无旁贷，保护者应补尽补

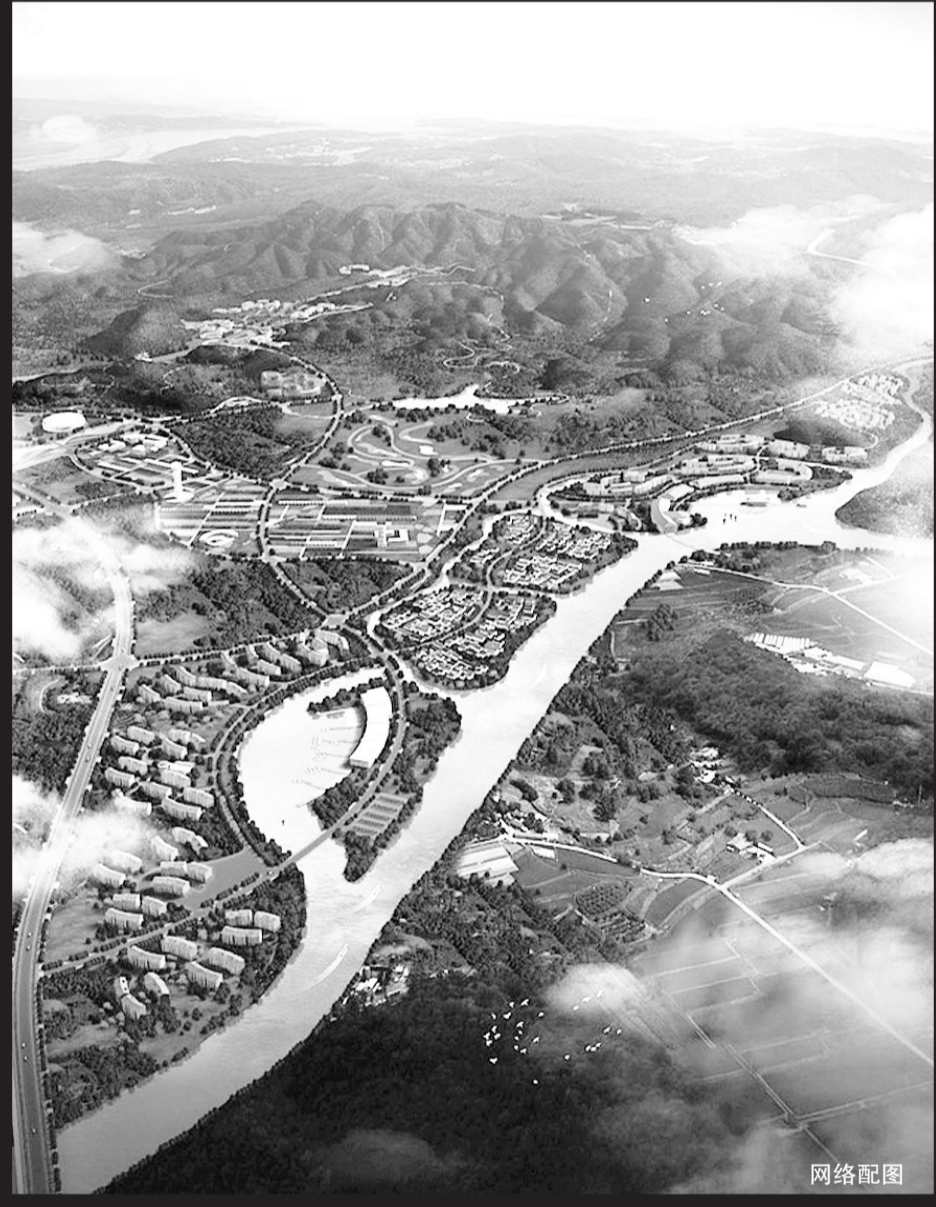
界定生态服务的提供者和受益者是确立生态补偿机制的重要前提。虽然目前普遍认为要按照“谁受益谁补偿”、“谁保护谁受益”的原则开展生态补偿，但是在实践中如何确定受益者却存在争议。例如黄河、长江等大江大河流经多个省市，下游地区认为上游地区虽然是保护者但同时也是受益者，上游地区则认为其为了保护生态牺牲了发展机会，理应被补偿。

事实上，生态补偿不能片面地认为是国家或中东部对西部的经济补偿，东中西部是经济发展的共同体。通过对西部地区的生态补偿来合理设置和再分配既得利益的格局，有利于区域间的统筹发展。因此，应该将西部生态补偿机制置于国家战略的地位来考虑。中央政府是最主要的补偿主体，同时生态建设的正外部性决定了中东部地区作为受益者应该“反哺”西部地区，补偿客体包括西部地区的政府、农牧民。

黄山三年综合治理累计投入423亿元，生态补偿资金杯水车薪

共保一江水  
补偿尚无期

皖浙将延长试点期限，继续探索补偿路径



网络配图

受损的，政府收入是减少的，这种压力已经超出了当地的承受能力。

事实上，生态保护好的地方经济弱是普遍现象，而且差距越来越大。以黄山市为例，其人均GDP和人均财政收入仅为近

邻杭州市的1/3。城乡居民收入等指标仅为杭州市平均水平的一半左右，几项平均指标甚至大大低于在浙江省尚属欠发达地区的、相邻的淳安县。

“即使没有试点，我们也会像现在这么

做，我们不是因为得到补偿，才搞生态保护的。只是试点的实施，坚定了我们‘短痛’的决心。”黄山市副市长许继伟认为，虽然现在取得了不错的保护效果，但由于气候变化和径流减少，加上上游缺乏大型调蓄枢纽，以及工业化、城镇化的进程，水体自净能力降低、水质变差和各种污染物增加的可能性增大。如果不采取更加有力的保护措施，之前取得的成果也会丧失。

■ 补偿杯水车薪  
□ 模式仍需探索

“要是没有试点，没有这些钱，很多工作到现在都无法开展。”对于年财政收入13亿元的黄山市，5亿元显然不是小数字了，但聂伟平也常常感到力不从心。

试点是一项涉及面很广的工作，表面上看任务是“保持断面水质达标”，实际上要做的工作很多——产业结构调整和产业布局优化、流域综合治理、水环境保护和水污染治理、生态保护等各方面。这意味着作为上游城市，面对水质污染压力不断加大的趋势，生产方式、生活方式、发展方式都要改变。

为全面提升新安江流域保护和发展水平，自2011年~2014年，黄山市用于新安江水资源保护和流域综合治理累计投入423亿元。下游支付的每年1亿、3年3亿元的补偿基金，相比423亿这个庞大的数字来说相差悬殊。即使算上中央财政的一年3亿元、3年9亿元，占比依然不大。

“补偿资金仅仅对水质进行补偿，没有完整反映新安江的生态功能价值。”许继伟认为：“新安江每年出境60亿吨Ⅱ类水，这些水值多少钱？如果不考虑下游，那么黄山经济会比现在发展快很多，现在不仅增加了环保投入，还限制、削减了很多产业，这一反一正，直接损失加上失去的机会成本，算下来应该不止这些吧。”

浙江省每年通过各种渠道和方式向中央上缴4000多亿元，这里面就包括了发展成果的分享和率先发展应该承担的责任。中央通过转移支付等形式对欠发达地区和生态功能区给予了补贴，这其中应该也包括了补偿的含义，如果把生态补偿仅仅理解成以字面上写着“生态补偿”的支出项目就狭隘了。

观点的不同，反映出的是对“补多少”、“谁来补”缺乏一致的标准认定。从上世纪90年代我国开始探索生态补偿机制时，就一直试图研究制定补偿标准，但至今都没有解决，足见这一问题的复杂性。“生态资源的外部性和公共性决定了它难以科学测算。”中国工程院院士李文华表示。很多研究生态补偿的专家、学者都围绕这一问题阐述观点、做过分析，但目前尚无有价值、可操作的建议。

即使是像新安江这么典型的样板，依然存在概念和标准的模糊地带，那么其他流经多个区域、干支流复杂的流域，界定每个区域权责、补偿范围无疑就更加困难。环境保护部环境规划院副院长王金南也印证了上述观点：“理想的情况是，根据生态服务价值评估或者是生态破坏损失评估建立生态补偿标准，但这往往会招致补偿方的质疑和反对，而且补偿方有时也会给出截然不同的估算。”

正因为建立完善的生态补偿制度极为复杂，所以2010年就列入立法计划的生态补偿条例，到现在还没有出台。由于目前我国对生态补偿缺乏相应的法律规定，对政策的落实和补偿的实施造成了一定的影响。比如，新安江的试点基金中，国家财政每年的3亿元是以“水流域治理”的名义下拨的，预算中没有生态补偿项目，处于“师出无名”的状态。

李文华表示：“如果是出台法律法规，一定要慎重，所以最好应进一步开展生态补偿理论和实践重大课题研究。”面对新安江生态补偿试点结束，安徽和浙江连同环境保护部、财政部初步协商的结果是延长试点期限。安徽方面表示，到现在试点取得了阶段性成果，作为试点探索补偿路径的任务还没有完成，还没有找到一个可供推广的、可持续的补偿模式，而后者才是试点的目的。

## 如何构建西部生态补偿机制？

◆ 刘桂环 文一惠

## 谁补谁？

受益者责无旁贷，保护者应补尽补

## 补什么？

综合考虑保护、治理、发展三方成本

## 怎么补？

“输血”和“造血”双轮驱动

## 如何保障？

加快立法，强化评估，做好衔接

西部地区生态补偿标准应该结合其独特的生态状况和经济现状，从生态环境的正负外部性两方面来评估。

从生态环境的正外部性看，一方面是西部地区为提供水源涵养、气候调节、生物多样性保护等生态服务功能而投入的生态保护与建设成本，例如退耕还林、草、湖，保护天然林等项目建设；另一方面，这些项目建设对当地农牧民的生产、生活产生了很大的影响，西部地区为了当地环境良性循环而牺牲了很多经济机会，造成机会成本的损失。

从生态环境的负外部性看，西部地区是我国能源生产的主要阵地，我国能源生产布局不断西移和东部产业西移的发展战略势必带来一定范围的环境污染与破坏，在这个过程中，需要对环境治理与生态恢复成本进行评估。因此，西部地区生态补偿标准应该从生态建设与保护成本、发展机会成本和环境治理与生态恢复成本3方面来考量。

2014年，中央向西部地区重点生态功能区转移支付金额为279.75亿元，占全国转移支付总额的58.28%。

建议在现有的测算方法中增加生态调节系数，形成保护面积越大、保护成效越好、生态地位越重要的地区获得补偿的力度越大的激励机制。同时，建议将西部地区各类具有生态补偿性质的资金整合，由森林、草原、流域等单要素生态补偿向综合性生态补偿转变，通过各领域生态补偿的有机衔接和协调形成资金合力。

西部地区生态效益受益者应对当地生态保护与建设行为给予直接补偿；同时对西部地区提供生态服务功能而丧失的自身利益和发展机会给予资金、产业等方面的补偿。通过补偿和扶持实现西部地区的可持续发展，增强其自身的“造血”功能，保障东西部整体协调发展，西部地区生态补偿实质是一种利益投资和价值回报。

建议尽快推动《生态补偿条例》工作。以立法形式确立生态补偿的原则、责任主体、标准、方式等方面的内容，特别要明确界定生态环境产权，它是进行生态补偿的前提基础。

上一级政府或同级政府间委托第三方机构组织编制生态补偿效果评估报告，评估生态补偿实施情况与效益，重点针对流西部生态补偿资金使用与管理、生态环境改善成效、对社会居民生产生活的影响程度等方面进行评估，建立西部生态补偿效果评估等级体系，明确优、良、中、差不同评估等级的确定依据。将评估等级结果作为下一个补偿周期的重要参考和依据。

把西部生态补偿机制构建与国家生态保护红线划定工作充分结合，纳入生态保护红线管理体系，生态保护红线区面积作为补偿的主要因素，确保不增加国家财政负担的情况下合理统筹好西部各类生态补偿，确保发挥综合效益。

作者单位系环境保护部环境规划院

华夏绿讯  
HUAXIALVXUN上海第二次湿地调查结果公布  
人工湿地十年增加18倍

本报记者蔡新华 见习记者刘静上海报道 上海市第二次湿地资源调查情况和结果近日公布。与10多年前的第一次湿地资源调查结果相比，如今上海湿地总面积由32万公顷增加到了37.70万公顷，相当于上海市陆域面积的55.54%，比全国的湿地率(5.58%)高出近9倍。其中，人工湿地面积增加较快，近10年新增5329.9公顷，增加了近18倍。

调查结果显示，总面积为37.70万公顷的湿地(不含水稻田湿地)中，自然湿地总面积31.91万公顷，占湿地总面积的84.64%；人工湿地5.79万公顷，占湿地总面积的15.36%。

崇明县、浦东新区、青浦区3个区县湿地总面积为34.42万公顷，占全市湿地91.30%，是上海市湿地资源的集中分布区。近10年，上海的湿地保护率从22.4%增加到34.5%。

上海市湿地增量从何来？上海市相关部门负责人介绍说，一方面是因为调查方法变化带来数据变化，这次调查标准调整成低潮位负6米；另一方面，人工湿地面积有所增加，近10年来上海建了青草沙水库、南汇滴水湖、崇明北湖、金山城市沙滩和奉贤碧海金沙等而沼泽湿地是新增的调查类型。

虽然上海湿地总面积增加了，但若根据原来的低潮位负5米调查标准倒推，自然湿地有所减少，特别是作用最重要的潮间带略有减少。这当中，有一些区域存在过度利用的缘故，也有上游长江的来沙量减少、自然增长率减缓的原因。

浙江启动“两山”路上看变迁”宣传行动  
展现生态治理实践经验

本报记者晏利扬湖州报道 浙江省年度大型新闻行动“两山”路上看变迁”在全国首个生态县——安吉县山川乡高家堂村正式启动。

据浙江卫视总编辑王水明介绍，“两山”路上看变迁”是继“寻找可游泳的河”之后，浙江卫视自主策划的又一个专门针对生态环境和发展问题的大型新闻行动。新闻行动将联手全省11个地市和90个县(市、区)电视台和多媒体平台，通过深度展现的综述和生动、鲜活的小故事，立体剖析浙江10年具体实践。

浙江的生态文明建设起步早，成效显。浙江省环保厅副厅长卢春中说，10多年来，浙江历届省委、省政府切实践行“绿水青山就是金山银山”的理念，有效遏制了环境质量恶化的趋势。在经济快速发展同时，浙江生态环境状况指数连续多年来保持在全国前列。

据了解，“两山”路上看变迁”大型新闻行动从3月中旬起贯穿全年。通过这个节目，观众可以获悉浙江不同地方的生态治理经验，了解各级政府可持续发展方面的打算，倾听专家的点评和百姓心声，还能欣赏到青山绿水的江南美景。

## 卡特彼勒启动公益林项目

预计到年底累计植树30余万株

本报记者姚伊乐报道 “卡特彼勒基金会公益林”项目2015年植树活动日前在江苏省苏州市正式启动。随后，这一项目将在河北、山西等10个地区开展植树活动。预计到今年年底，项目将累计在中国植树超过30万株。

据了解，这一项目由卡特彼勒基金会携手中华环境保护基金会联合开展，旨在通过植树造林活动，为项目开展区域的自然环境改善做出积极贡献。根据各地相关环境记录及特定公式推算，截至2014年底，项目可实现净尘量约7340公斤/年，固碳量大约48771吨/年和释氧量大约33639吨/年。项目自2011年开始已经持续5年。

卡特彼勒全球副总裁、卡特彼勒(中国)投资有限公司董事长陈其华告诉记者，可持续发展是卡特彼勒核心价值观之一，卡特彼勒将可持续发展作为指导方针应用在减少环境影响的不同领域。“卡特彼勒基金会公益林”项目在考虑生态环境的同时，兼顾社会效益，助力所在区域实现可持续发展。

## 岳西多措并举保护野生植物

严打非法盗采，实行包村包片责任制

本报讯 安徽省岳西县采取多种措施开展保护野生植物行动，严厉打击非法盗采野生植物的违法行为，保护生物多样性，推进生态文明建设。

岳西县加强宣传教育，提高全社会参与意识。采取散发保护野生兰花倡议书和资料、安装警示牌、悬挂横幅等形式，广泛宣传保护野生植物的法律、法规及相关科普知识。

同时，加强执法检查，严厉打击违法行为。岳西县下发《关于严格保护兰花、映山红等野生植物资源的紧急通知》。县林业、环保等部门成立专项执法检查领导小组，对非法盗采野生植物的违法行为进行专项整治，依法严查处非法盗采、贩卖野生兰花、映山红等珍稀野生植物的行为。按照“谁发现谁举报，谁受理谁查处”的原则，对破坏野生植物行为的逐一查处到位。

此外，还建立长效机制，巩固整治成果。岳西县林业部门职工实行包村包片责任制，对辖区内非法采挖、运输、经营野生兰花者进行排查登记，做到乡不漏村、村不漏组、组不漏户。对现存移栽野生兰花的逐户拍照登记，持有人签字，一律严禁外运销售。实行定期检查、随机抽查，并向社会公布举报电话，保护做好抢救、就地种植野生珍稀植物工作，切实保护珍稀物种资源。

程卫华