



本报三月二十四日关于新安江生态补偿的报道。

直接间接互补 横向纵向结合

一、东江

东江,源区包括江西省赣州市寻乌、安远和定南3县。东江是广东省广州、深圳、东莞等珠江三角洲地区发达城市以及香港城乡居民的主要饮用水水源。近年来,国家有关部门一直重视跨东江流域的生态补偿工作,正在积极推动把东江流域纳入国家生态补偿试点或示范区,相关地方也正在积极做好相关基础工作。也有消息称,东江流域目前已经纳入国家有关部门积极推动的大江大河治理工程,这可能对推动建立东江流域跨省生态补偿机制起到积极作用。

二、汀江

汀江,发源于福建武夷山脉南段东南一侧的宁化县治平乡境内,穿越长汀、上杭、武平、永定等县(龙岩市境内),南下进入广东的韩江。汀江(韩江)是闽粤人民共同的母亲河。汀江(韩江)流域跨省生态补偿虽然呼声很高,但一直无法落实。有关专家认为,主要原因在于以什么形式、什么原则推进汀江流域生态补偿,促进流域上下游达成共识。有专家建议,对于汀江(韩江)流域生态补偿,在国家有关部门的积极协调下,福建与广东要继续协商,寻求两省在流域生态补偿工作中的契合点,促使汀江流域生态补偿尽快落地。

三、京津冀

密云水库,位于北京市密云县,是北京最大的也是唯一的饮用水水源供应地。密云水库有两大支流,一条支流是白河,起源于河北省涿源县,经赤城县、延庆县、怀柔区,流入密云水库;潮河起源于河北省丰宁县,经滦平县,自古北口入密云水库。可以说,京津冀之间的横向财政转移支付在我国生态补偿实践中迈出了可贵的一步,减轻了中央政府的财政压力,对缓解区域经济发展不平衡具有长远意义。但是,京津冀之间的合作,可以说具有生态补偿的性质,但却没有真正的生态补偿名义。

四、新安江

新安江,钱塘江水系干流上游段,发源于安徽黄山市休宁县境内,东入浙江省西部,经淳安至建德与兰江汇合后为钱塘江干流桐江段、富春江段,东北流入钱塘江,是钱塘江正源。试点3年,新安江保护取得显著成效。皖浙均表示希望延长试点期限。之所以将新安江作为全国首个跨省流域生态补偿试点,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。

落实水十条 打好治水攻坚战

编者按

《水污染防治行动计划》提出要全力保障水生态环境安全,跨界水体水质保持稳定。

我国在省内跨界流域水质生态补偿方面积累了丰富的实践经验,但是在跨省流域横向生态补偿方面进展缓慢。一些河流流经多个省、市,那么究竟如何界定生态效益的受益者和提供者?若产权界定不清,必然导致责任难以确定,中下游地区搭便车的行为也必然无法控制。

由于我国生态补偿体制、财政体制等还需不断完善和融合,省内跨市、区河流还易协调,但省际间谈判和博弈的历程十分艰辛。运行成本较高使得地方政府间往往止于谈判,无法建立起一个有效协调利益相关方关系的省际合作机制。

一些地方由于种种原因,主要是钱和利益问题,跨省流域还未真正开展横向生态补偿;而已经展开补偿的流域,也面临着补偿资金远低于实际保护资金的尴尬。

《水污染防治行动计划》中提出,要充分发挥市场机制作用。跨流域横向生态补偿机制,应该探索多元化的补偿方式,对生态供给者形成一种长效的激励机制,以巩固生态建设和保护取得的成果。

◆本报记者赵娜

近年来,跨行政区域的流域污染纠纷时有发生。其根源在于流域上下游之间环境保护责任的不对等,容易出现上游排污、下游“买单”,或上游费力保护、下游坐享其成等现象。如何破解跨省流域横向生态补偿,成为多年来一直探索的难题。

在《水污染防治行动计划》要求下,如何破解横向生态补偿的难题?记者采访了环境保护部环境规划院生态部研究员刘桂环,现任国家水体污染控制与治理重大科技专项“十二五”《跨省重点流域生态补偿与经济责任机制示范研究》课题组组长。

情况如何?

目前,就国家层面而言,只有新安江流域开展了实质性的试点探索,国家有关部门正在积极推动协调其他流域开展横向生态补偿试点。

刘桂环说:“地方探索的横向补偿是一种流域上下游政府间的环境责任协议制度。以跨界断面水质目标为依据,监测流域的行政交界断面。如果上游地区提供的水质达到目标要求,则下游地区必须向上游地区提供补偿。如果未达到目标要求,则上游地区必须向下游地区提供补偿。”

她表示,目前我国已有河北省内的子牙河等七大流域、河南省沙颍河流域及其省辖四大流域、辽宁省辽河流域、福建省闽江、九龙江和敖江流域、山东省小清河流域、江苏省太湖流域、江西省五

河源头、山西省内主要河流域、广东省内东江流域等10余省份出台了基于跨界断面水质目标考核的有关生态补偿办法。但出台办法的这些流域大多属于省内跨市河流,而跨省流域则鲜有办法出台。

已于2013年底试点结束的新安江流域水环境补偿试点就是这种模式,标志着我国跨省流域横向生态补偿首次破冰。刘桂环介绍说,实践证明,在当前水环境保护形势下,以监测和考核水质为抓手来实施横向生态补偿可操作性较强。

2014年11月23日,在长江沿岸中心城市经济协调会第16届市长联席会议上,长江沿岸27个城市正式达成《长江流域环境联防联控合作协议》,将探索建立流域上中下游生态补偿制度等。

此举表明探索多年的跨省流域生态补偿机制正在不断推进。

据了解,目前国家有关部门正在推动东江、汀江和引滦入津等跨省流域生态补偿工作,这几个试点的有关地方政府已经做了大量前期准备工作,包括做好相关规划和实施方案。较难推进的原因还是在于如何更好地协调上下游以及国家相关部门的关系,等待有关部门的政策文件出台。上下游政府和中央有关部门在推动横向生态补偿中都扮演什么样的角色,也是横向生态补偿成败关键。

刘桂环说:“此次‘水十条’中明确了实施跨界水环境补偿的牵头部门和参与部门,这将加快推进横向补偿的政策落地。”

难点在哪?

虽然国家和地方一直都在积极推广横向生态补偿机制,但现实中却面临诸多困难。刘桂环表示,首先缺少跨行政区域的协商机制。国家和地方层面尚未建立流域生态补偿的协商平台,各地的流域生态补偿实践多是在上一级政府的协调下,由补偿双方协商达成,但普遍缺乏政策规范和法律依据。这导致横向生态补偿实践进展缓慢,跨省流域生态补偿更难突破。

生态补偿的主体和对象很难确定,即谁补偿谁的问题。这是开展生态补偿的重要基础。尽管确立了“谁受益谁补偿、谁破坏谁恢复、谁污染谁治理”的补偿原则,但面对具体案例时执行起来难度很大。

即使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。那么像长江、黄河流经多

个区域、干支流复杂,界定每个区域责权、补偿范围就更加困难。以黄河为例,具体到甘肃,它是宁夏的上游,也是青海的下游,若要补偿,谁补谁?还有专家指出,每个地方的历史条件、发展阶段不同,补偿也不能要求一致。

健全的法律体系是建立横向生态补偿机制的重要前提和保证。法律要为这种生态服务的标准、价格等提供规范和约束。

正因为建立完善生态补偿制度极为复杂,2010年就列入国务院B类立法计划的生态补偿条例,到现在还没有出台。由于缺乏相对明确的立法基础,对政策的落实和补偿的实施造成了一定影响。比如,新安江的试点资金中,国家财政每年的3亿元是以“流域治理”名义下拨的,预算

中没有生态补偿项目,处于“师出无名”状态。

此外,横向补偿资金所占比例太小,力度不够大。例如,为全面提升新安江流域保护和发展水平,2011年~2013年,安徽省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,与423亿这个庞大数字相比,相差悬殊。(见本报相关报道)

刘桂环说:“目前无论是国家还是地方在生态补偿政策设计时多关注资金来源和规模,都希望补偿的资金多,标准高,但对资金的使用管理以及使用效果却重视不够,缺乏科学、长效的实施效果评估机制。生态补偿政策执行缺乏过程透明和公众参与机制,许多地方因考核机制不足,导致生态补偿的效果大打折扣。”

怎么突破?

补偿责任主体的界定是构建流域生态补偿的基础和前提。“应按照责权一致、对等的原则,界定流域内不同主体的责任。”刘桂环说。

刘桂环指出,跨省断面水质水量的责任关系一定要明确,这是开展上下游横向补偿的前提。在“水十条”指导下开展流域上下游横向生态补偿,横向补偿政策应尽快明确目标,重在厘清责任主体、科学核算补偿标准为基础,更加重视上下游协商、共建共享、双赢发展的理念。上一级政府在指导协调工作中发挥作用,市场与政府补偿并举,探索多元化的横向补偿方式。

如果可能的话,兼顾生态功能的因素。与正在划定的生态保护红线相协调,将对推动建立中国特色的流域生态补偿机制具有重要的理论和实践意义。

补偿标准核算构建流域生态补偿的重中之重。要充分重视上游地区提供的生态系统服务价值,认真梳理和测算上游地区生态保护成本、环境治理成本和发展机会成本,基于这几个方面来算出需要补偿多少的大数,然后再通过双方协商和沟通,最终提出横向生态补偿的标准。

像河北省对京津地区提供的不仅是水资源,还包括防风固沙等多种生态服务功能。这种情况应该怎么来推行横向生态补偿机制呢?

刘桂环建议,从流域生态系统完整性考虑,根据自然条件和社会经济发展状况,对生态功能重要性进行评价,划定流域上游地区生态共同体。在上游地区确保水质水量稳定的基础上,由中央、北京、天津补偿河北省为保护水资源及维护生态系统功能的直接投入并弥补机会成本损失。

对于“怎么补”,各地均在积极探索实践。经验表明,“纵向结合,直接间接互补”的方法是可行的。“应设立专项资金的横向补偿实践和异地开

发的横向补偿模式。”刘桂环建议,对于跨省(市、县)的生态补偿,上级政府应积极引导补偿方向受偿方建立横向补偿,同时鼓励开展产业转移、异地开发等产业补偿,支持对欠发达地区、重要生态功能区进行投资倾斜、对口帮扶、人才培养等政策补偿,加大各项资源税费用于生态补偿的比重。

同时,探索建立新的资金机制,以条件成熟的流域为试点,国家和地方合力,并撬动和引导社会资金参与,建立跨省流域生态补偿基金或账户,形成跨省流域生态补偿资金池,明确资金池中资金使用方向,专门用于确保流域跨界断面水质安全、维护和提升流域主导生态功能有关的项目。

刘桂环建议,尽快出台关于相关指导意见或者技术指南,从流域范围、责任主体、标准核算、方式选择、财政制度安排、透明公开、公众参与、绩效评估等方面对流域生态补偿进行相对统一的规范和引导,确保不同区域横向生态补偿具有可比性,也有助于进一步总结梳理横向补偿的经验与教训。

横向补偿应走多元化路子

中国环境年鉴 2014

正式出版 请即订阅

《中国环境年鉴》订阅单(复印有效)

订阅单位和联系人姓名	单价(含邮费)	订阅册数	合计金额	总计	付款单位盖章	
《中国环境年鉴》						
2014卷	315元					
2013卷	315元					
2012卷	315元					
合计金额		万	仟	佰	拾	元

邮购汇款:北京市东城区广渠门内大街16号
 邮编:100062
 账户名称:中国环境报社
 开户银行:北京银行广渠门支行
 银行账号:01090514000120111006865
 电话:(010)67112032
 传真:(010)67103929(自动)
 联系人:李建国 高斐
 电子信箱:huanjingnj@163.com
 用途:请务必在汇款单据上注明购《中国环境年鉴》书款。

