

题记

一条银帘从苍翠欲滴的浓密山林中倾泻而下,冲入山下的石潭中,发出震耳欲聋的声响。“水深千丈,清可见底。游鱼细石,直视无碍。”1000多年前,南北朝文学家吴均的《与朱元思书》中描写的景色在这里完美重现。

这里是安徽省黄山市休宁县六股尖,是流经古徽州大部分地区的新安江的源头,由此哺育了独树一帜的徽州文化。

这里是钱塘江的正源,源头活水出六股,百转千回下钱塘,滋养着安徽、浙江两省1.1万多平方公里的土地。

这里是长三角的重要生态屏障,关系到杭州和黄山两市1000多万人的饮用水安全。

为了让“一江清水东流”,安徽省从2012年开始,在财政部和原环境保护部的指导下,与浙江省一起开展了新安江流域上下游横向生态补偿两轮试点。

如今,新安江水质常年达到或优于地表水河流Ⅱ类标准,街口断面水质连续6年达到补偿标准,是全国水质最好的河流之一。生态补偿试点取得了明显成效,多元化补偿机制初步建立,基本形成符合安徽省情的生态保护补偿制度体系,促进形成了绿色生产方式和生活方式。

六载打造流域生态补偿样板

安徽省全面推行新安江流域生态补偿经验,建立健全生态补偿机制



落实习近平生态文明思想,探索“新安江模式”

走进位于六股尖山腰的休宁县鹤城乡樟源村,这个拥有千年历史的古村处处显露出新的活力。

一条清可见底的溪流活跃在村子中间,一条青石板铺就的小道沿小溪而建,溪涧两旁狭窄空地上的民居全是典型的徽派风格,十几座形态各异的木桥、石桥、水泥石桥横跨溪涧,村巷尾随处可见古木参天的红豆杉、银杏和香榧树。村子里见不到一个烟头、一个垃圾堆。即使是柴禾,也被整整齐齐地码放在专门修建的小棚子下面。

“在生态补偿试点之前,村里并不是这样。”鹤城乡文化站的盛红兵告诉记者,以前生活垃圾、柴堆都随意堆放在树下,蚊蝇孳生,整个村庄环境脏乱差。“生态补偿试点不仅是对村庄环境的一次整治,更多的是从思想意识上对村民进行了一次改变。”

樟源村的变化是安徽省新安江流域的一个缩影。

新安江安徽段平均出境水量占千岛湖年

均入库水量的60%以上,是下游地区重要的战略水源地,是华东地区的生态安全屏障。早在唐代,诗人孟浩然赞云:“湖经洞庭阔,江入新安清。”

进入21世纪,随着我国工业化、城镇化进程加快,新安江及千岛湖也出现蓝藻异常增殖等令人担忧的问题。

2010年底,时任全国政协副主席张梅颖率队开展专题调研,形成了《关于千岛湖水资源保护情况的调研报告》。调研报告得到了中央领导同志的重视和重要批示,指出千岛湖是我国极为难得的优质水资源,加强千岛湖水资源保护意义重大,在这个问题上要避免重蹈先污染后治理的覆辙。浙江、安徽两省要着眼大局,从源头控制污染,走互利共赢之路。为做好新安江生态保护工作提供了科学指引和行动指南。

党和国家多位领导人均作出重要批示,推动新安江综合治理上升为国家战略,新安江流域生态文明建设的实践探索取得了巨大成效。

2012年起,皖浙两省开展了新安江流域上下游横向生态补偿两轮试点,每轮试点为期3年,涉及上游的黄山市、宣城市绩溪县和下游的杭州市淳安县。这是国内首次探索跨省流域生态补偿机制。

中央财政每年拿出3亿元,安徽、浙江各拿1亿元,两省以水质“约法”,考核依据则是安徽、浙江两省跨界断面水质的监测数据。若年度水质达到考核标准($P \leq 1$),则浙江按约定安徽1亿元;若年度水质达不到考核标准($P > 1$),则安徽按约定浙江1亿元,专项用于新安江流域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等方面。

多年来,安徽省省委省政府高位推动新安江流域生态补偿试点工作,取得了丰硕成果,积累了宝贵经验,形成了“新安江模式”:

坚持人与自然和谐共生,充分彰显了习近平生态文明思想的科学自然观;

坚持绿水青山就是金山银山,充分彰显了

习近平生态文明思想的绿色发展观;

坚持增进优美生态环境这个最普惠的民生福祉,充分彰显了习近平生态文明思想的基本民生观;

坚持山水林田湖草系统治理,充分彰显了习近平生态文明思想的整体系统观;

坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境,充分彰显了习近平生态文明思想的严密法治观。

8月13日,安徽省委书记李锦斌在安徽省委召开理论学习中心组学习会议上指出,“新安江模式”是以习近平生态文明思想和重要批示精神为指引,以生态补偿为核心,以生态环境保护为根本,以绿色发展为路径,以互利共赢为目标,以体制机制建设为保障的生态文明建设模式。“新安江模式”是安徽近年来生态文明建设改革的又一重大成果,具有重要的时代价值和实践意义。要从着力打造生态文明建设安徽样板的高度,深刻认识“新安江模式”的重要推广价值。

建立生态补偿制度,推动绿色发展

正午时分,烈日炎炎,在六股尖山脚下的右龙村,几名农妇戴着草帽、扛着锄头上山上的茶园。她们要趁着中午大太阳给茶园除草。为了保护新安江,茶园里禁止使用农药、化肥和除草剂等药剂,这也让右龙村的新安源有机银毫成为驰名中外的有机茶叶。

在黄山市,保护新安江刻在了生产生活的每一个细节中。

试点生态补偿以来,黄山市关停了170多家污染企业,90多家工业企业陆续搬迁至循环经济园,优化升级项目510多个。黄山市环保局副局长鲁海宁说,近3年来,黄山市共否定外来投资项目180个,投资总规模达160亿元。流域内6个省级工业园区均通过规划环评,循环经济园实现供热、脱盐、治污“三集中”。

从2015年起,黄山市在全省率先全面推行农药“零差价”集中配送和有机肥推广,实现村级农药集中配送覆盖率80%、废弃农药包装物回收率60%以上,有机肥销售量较试点前增长16.75倍,全市建立“垃圾兑换超市”24个。根据复旦大学开展的一项社会公众问卷调查统计结果,黄山市基层群众对新安江生态补偿试点政策知晓率为95.69%。

今年年初,为感谢当地百姓为保护一方水土做出的努力,黄山市新安源六股尖生态环境保护基金会向休宁县鹤城乡634位70岁以上老人发放生态红包,并为每位老人购买

一份意外保险,价值超过18万元。此外,还向当地7名优秀保洁员、两个先进生态村、30户“宜人家”等发放环保奖励。“近三年来,黄山市新安源六股尖生态环境保护基金会致力于新安源头的生态保护,连续三年为70岁以上老人发放生态红包。”休宁县鹤城乡党委书记江向荣说。

老人们也自发地保护生态环境。今年70岁的方乖巧家里收拾得一尘不染,生活垃圾被分门别类地装在不同的垃圾桶里。“平时看到地上的烟头废纸,就立刻捡起来。有些还能去超市换东西。”老人还把竹子和废旧烟盒、布头制作成手工艺品,既可以装点美化家居,又可以卖出钱增加收入。

生态补偿试点给黄山市带来了一系列显著变化:

水更清,流域水质稳定向好。原环境保护部公布的监测数据显示,2012年~2017年新安江流域总体水质为优,跨省断面水质达到《地表水环境质量标准》Ⅱ类要求;新安江上游流域总体水质为优,千岛湖湖体水质总体稳定保持为Ⅰ类,营养状态指数由中营养变为贫营养,与新安江上游水质变化趋势保持一致。黄山市地表水水质达标率、饮用水水源地水质达标率均达100%。经原环境保护部环境规划院评估,2017年新安江生态系统服务价值总计246.5亿元,水生态服务价值总量64.5亿元。

岸更绿,生态颜值全国标杆。以实施生态补偿机制试点为契机,黄山市以新安江干流为主轴,打造了横江、浙江、新安江滨水旅游区、新安江山水画廊等4个国家级风景名胜区和沿岸的齐云山、花山谜窟、古徽州文化旅游区形成呼应,绘就了一幅山水相济、人文共美的精彩画卷。全市森林覆盖率达77.4%提高到82.9%,空气质量优良天数达98%以上,获评国家森林城市,去年以来仅央视就13次报道或直播新安江美丽风光。

产更优,绿色经济特色鲜明。生态产业化、产业生态化特征日益明显,以旅游业为主导、战略性新兴产业和现代服务业为支撑、精致农业为基础的绿色产业体系基本形成,服务业增加值占比居全省首位,绿色食品、汽车电子、绿色软包装、新材料等主导产业加快发展。战略性新兴产业、高新技术产业产值年均增长12.2%和11.9%,单位能耗累计下降16.8%,实现了生态保护与经济发展的相得益彰。2012年~2017年,黄山市生产总值年均增长7.7%,财政收入年均增长6.6%,人均GDP、人均财政收入等主要均量指标位居全省中上水平。尤其是两轮试点以来,经济全面增长、稳中向好,生产总值连续跨上500亿元、600亿元两个台阶,财政收入突破百亿元大关。去年安徽省反馈的17项监测指标中,有14项增幅同

比提高,5项增幅同比进位。

人更美,环境意识厚植于心。通过新安江流域生态补偿机制试点的深入推进,生态文明风尚深入大众,植根人心。各级党员干部特别是领导干部层层传导压力,级级压实责任,形成了狠抓生态环保工作的浓厚氛围。广大群众环保意识全面增强,实现了从“求温饱”向“盼环保”的转变,形成了爱我乡村、节约资源、整洁环境、从我做起的高度自觉。

招更实,工作机制高效管用。黄山市聚焦流域保护治理任务不清、责任不明等难点问题,建立了任务明晰、要求具体的目标管理机制,完善了市县乡村一级抓一级、上下游联动、各部门配合的责任落实机制,形成了全党动员、全民发动的大环保工作格局。试点写入中央《生态文明体制改革总体方案》,入选中国改革十大案例,亮相“砥砺奋进的五年”大型成就展。

新安江生态补偿机制试点取得了重要的阶段性成果,不仅推动了全流域生态文明建设,而且探索了绿水青山向金山银山的有效转化路径,实现了生态效益、经济效益、社会效益的同步提升。

为持续保护新安江流域环境质量,建立生态补偿长效机制,皖浙两省就做好第三轮新安江流域生态保护工作多次会商沟通,已达成一致意见。

“新安江模式”还将进一步深化和全面推广。下一步,安徽省将按照《关于全面推广新安江流域生态补偿机制试点的意见》要求,全面推行流域上下游横向生态补偿机制,即建立新安江流域横向生态补偿长效机制,完善大别山区水环境生态补偿机制、全面推广地表水断面生态补偿机制。建立健全重点领域生态补偿机制,即完善公益林生态补偿机制、建立健全湿地生态补偿机制、完善耕地生态补偿机制、建立环境空气质量生态补偿机制、建立健全重点生态区域生态补偿机制。并且明确了相应牵头与落实单位及协调、投入、考核等保障措施。

计划到2020年,建立新安江流域横向生态补偿长效机制,全流域共建共享、互利共赢,实现一体化保护和发展;新安江流域生态补偿机制试点经验全面推广,省内流域上下游纵向生态补偿机制有效建立,基本实现森林、湿地、水流、耕地、空气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补偿全覆盖,补偿水平与经济社会发展状况相适应。

在大气污染防治领域,安徽省尝试应用“新安江模式”。2018年7月,安徽省政府第16次常务会议审议了《安徽省环境空气质量生态补偿暂行办法》,“办法”按照“将生态环境质量逐年改善作为区域发展的约束性要求”和“谁保护、谁受益,谁污染、谁付费”的原则,以各设区市的细颗粒物(PM_{2.5})和可吸入颗粒物(PM₁₀)平均浓度季度同比变化情况为考核指标,建立考核奖惩和生态补偿机制。省财政计划每年安排1亿元作为补偿资金。对各设区市实行季度考核,每季度根据考核结果确定生态补偿资金额度,年底统一清算。

在大气污染防治领域,安徽省尝试应用“新安江模式”。2018年7月,安徽省政府第16次常务会议审议了《安徽省环境空气质量生态补偿暂行办法》,“办法”按照“将生态环境质量逐年改善作为区域发展的约束性要求”和“谁保护、谁受益,谁污染、谁付费”的原则,以各设区市的细颗粒物(PM_{2.5})和可吸入颗粒物(PM₁₀)平均浓度季度同比变化情况为考核指标,建立考核奖惩和生态补偿机制。省财政计划每年安排1亿元作为补偿资金。对各设区市实行季度考核,每季度根据考核结果确定生态补偿资金额度,年底统一清算。

在大气污染防治领域,安徽省尝试应用“新安江模式”。2018年7月,安徽省政府第16次常务会议审议了《安徽省环境空气质量生态补偿暂行办法》,“办法”按照“将生态环境质量逐年改善作为区域发展的约束性要求”和“谁保护、谁受益,谁污染、谁付费”的原则,以各设区市的细颗粒物(PM_{2.5})和可吸入颗粒物(PM₁₀)平均浓度季度同比变化情况为考核指标,建立考核奖惩和生态补偿机制。省财政计划每年安排1亿元作为补偿资金。对各设区市实行季度考核,每季度根据考核结果确定生态补偿资金额度,年底统一清算。

总结“新安江模式”,面上全面推开

在积累了新安江试点经验后,安徽首个省级层面的生态补偿机制2014年落地大别山。按照“谁受益、谁补偿”的原则,省财政出资1.2亿元,合肥、六安两市分别出资4000万元作为补偿资金,推动大别山水环境治理和保护。同时建立了联席会议制度,开展共同检测、联合执法和联合整治等工作。截至目前,六安市已累计实施生态补偿项目107个,有33个项目基本建设完成。根据2017年全年联合监测结果,大别山区水环境生态补偿已连续4年达到补偿条件,出境水质为优。

2017年12月30日,安徽省政府办公厅印发了《安徽省地表水断面生态补偿暂行办法》,标志着安徽省建立了以市级横向补偿为主、省级纵向补偿为辅的地表水断面生态补偿机制,促进全省河流、湖泊水质的进一步改善。

《安徽省地表水断面生态补偿暂行办法》的补偿范围为跨市界断面、出省境断面以及国家《水污染防治行动计划》中考核安徽省的断面。目前,全省121个断面已全部纳入生态补

偿的试点,其中跨市界断面28个、出省界断面11个,涵盖了安徽境内的淮河、长江干流及重要支流、以及重要湖泊。遵循“谁超标、谁赔付,谁受益、谁补偿”的原则,要求超标断面责任市财政支付污染赔付金,水质改善断面责任市财政获得生态补偿金,以财政杠杆促进各市不断加大水污染防治力度,确保补偿断面稳定达到年度目标,切实改善辖区内水环境质量。今年1月~5月,安徽省生态补偿资金产生污染赔付和生态补偿金共1.845亿元,其中:产生污染赔付金8600万元、生态补偿金9850万元。

安徽省委、省政府高度重视新安江流域生态补偿试点经验的推广,于今年6月29日专门印发《关于全面推广新安江流域生态补偿机制试点经验的意见》的通知,《通知》明确了以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,确立了全面推广新安江流域生态补偿机制试点经验的四个基本原则,即:权责统一、合理补偿;政府主导、统筹兼顾;多措并举、综合施策;重点推动、全面推广。

新安江生态补偿的经验被推广到安徽省

长江经济带。安徽省委、省政府还印发了《关于全面打造水清岸绿产业优美丽长江(安徽)经济带的实施意见》,将建立覆盖沿江5市的水环境生态补偿机制,2019年年底全面建立沿江市内县(市、区)域水环境生态补偿机制。省财政厅、省环保厅组织长江干流池州、安庆、铜陵、芜湖、马鞍山市,在上下游两市之间分别签订了《安徽省长江流域地表水断面生态补偿协议》,共同保护长江水质。

在大气污染防治领域,安徽省尝试应用“新安江模式”。2018年7月,安徽省政府第16次常务会议审议了《安徽省环境空气质量生态补偿暂行办法》,“办法”按照“将生态环境质量逐年改善作为区域发展的约束性要求”和“谁保护、谁受益,谁污染、谁付费”的原则,以各设区市的细颗粒物(PM_{2.5})和可吸入颗粒物(PM₁₀)平均浓度季度同比变化情况为考核指标,建立考核奖惩和生态补偿机制。省财政计划每年安排1亿元作为补偿资金。对各设区市实行季度考核,每季度根据考核结果确定生态补偿资金额度,年底统一清算。



雨后新安江上游



新安江源头茶农采茶



新安江安徽与浙江街口联合监测断面



屯溪区正在江面工作的打捞船



新安江流域皖浙两省跨界断面水质联合监测

撰稿:文雯 潘睿 毕春萍 摄影:钱新庭 洪长芬 刘宇