生态补偿"求解"·新安江调查

"共饮一江水",这一诗歌里的浪漫佳话,在资源日益短缺、生态环境严峻的今天,成为了一个关于利益分配和发展机会的严肃命题。"共饮者"既包括保护者、治理者,也包括开发者、受益者。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试点。2014年,为期3年的新安江试点到期,面对"谁来补""补多少""补给谁""怎么补"这些矛盾焦点,新安江的探索究竟得出了哪些结论,总结出哪些经验,还存在哪些未解难题?《经济日报》组成调研组走进新安江,进行深入调研——

共饮一江水 分担责与利

本报记者 韩 霁 白海星

两个省的生态"约法"

改善生态环境的效益正日益显现

"源头活水出新安,百转千回下钱塘",发源于安徽省黄山市休宁县六股尖的新安江,蜿蜒迂回240公里,在浙江省淳安县汇集成为千岛湖。

沿江流域山水相连,人文相亲。新安江出境水量占千岛湖年入库量的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,成了上游必须承担的责任。

黄山市徽州区的西溪南村,地垄交错,村舍整齐,一派优美的田园风光。干净,是村子给记者最深的印象。田埂边、村居旁,见不到任何垃圾废物,闻不到一点儿异味。在一处像街心公园的绿化带附近,如果不是当地人介绍,完全看不出是个公共卫生间:三格式设计封闭而卫生,下水进入污水管网集中处理。家家户户门前都有一个垃圾桶,里面是袋装的垃圾。"村民现在特别重视生活环境,在卫生习惯上和城里人没什么差别。"西溪南村的村民谢洪潮告诉记者,会有专职的保洁员每天将垃圾收集起来运到垃圾中转站,垃圾车再将中转站的垃圾运到乡镇集中处置。谢洪潮就是西溪南村的保洁员,他每月的酬劳是600元钱,这笔钱就来自试点基金。

按照新安江流域综合治理规划,每300人口核定一名保洁员,全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已实现了垃圾清洁全覆盖,这只是流域综合治理6个"全覆盖"中的一项。

农村生活污水是影响流域水质的因素之一。"清洁工程工作量非常大,可一旦实施起来,大家养成了习惯,是最受老百姓欢迎的。"黄山市新安江流域生态建设保护局局长聂伟平介绍说,"过去垃圾堆村口,水用完倒河里,现在完全不会了。"

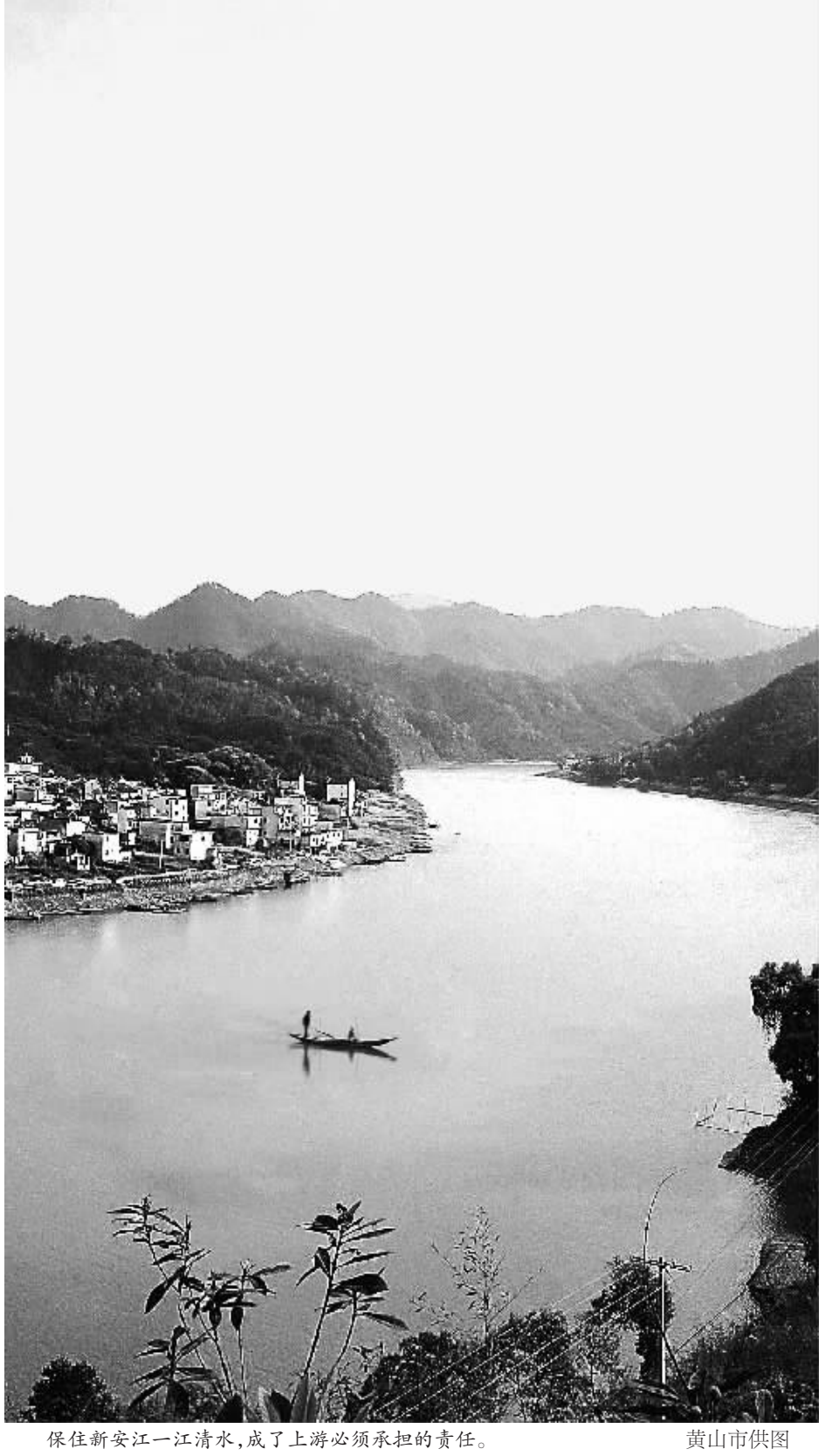
"生态补偿试点带来的最大效益,就是老百姓生态环保意识的增强。"聂伟平欣慰地说,"当地人祖祖辈辈生活在江边,一直觉得这水是随便用的,现在经过宣传大家认识到,下游每年给我们上亿元,要我们把水保护好,原来这水是值钱的,很金贵。"生态资源的有偿使用,就是生态补偿机制的基本原则之一,也是试点的目标之一。

《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),以安徽浙江两省跨界断面高锰酸盐指数、氨氮、总氮、总磷四项指标为考核依据,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,时间从2012年到2014年。有人戏谑地说,这是两个省展开的"环保对赌"。

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标准Ⅱ类。2014年初,环保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正在逐渐显现。

为什么将新安江作为全国首个跨省际流域生态补偿试点?国家发改委宏观研究院战略研究所研究员肖金成分析:"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。"

试点实施以来,生态环境日益改善。在沿江各县,良好的水质、清新的空气、优美的环境,越来越多的投资者看中了这些"稀缺资源",显示出积极的开发热情,尤其是健康养老、休闲度假产业发展势头明显,与黄山市的资源特点和城市定位更加和谐一致。



保住新安江一江清水,成了上游必须承担的责任。 黄山市供图

"无工"怎么富

发展与保护的矛盾仍是地方经济发展的困惑

生态补偿带来的不仅是生活方式的变化,产业结构也要随之调整。在黄山市徽州区,极目望去,可以看到新安江主要支流丰乐河水流平缓,水质清澈,岸边有白鹭栖息,河的西岸是民居,东岸是已经停产等待拆除的化工产业园。

同行的工作人员告诉记者,停产前,附近居民经常因为水质问题和企业闹矛盾。化工行业用水量和排污量大,不少企业选择依江而设,看中的就是用水便利——用水直接抽取,没有成本,废水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了不错的经济效益,园区企业最多时有58家,产值最高时达58亿元,员工9000多人。随着新安江保护力度的加大,企业陆续搬迁,到2013年全部关停。生态得到恢复,现在水质已经完全达标。

但新的问题又出现了:徽州区财力有限,职工的安置、企业的搬迁至今没有解决完,甚至无力拆除老厂房,只能搁置。

当地政府建起了环保、排污设施齐备的循环产业园,引导一部分具备升级条件的企业入园发展。记者在歙县循环经济园区看到,日处理能力在12000吨的污水处理设备正在运行,工作人员介绍,园区废水都需经过污水处理厂预处理,再进入城市污水管网。污水排放监测系统与市环保监测部门联网,实时监测排污情况,监管部门可随时调取排污数据,实现了"零漏洞"。环保门槛提高,改善了环境的同时,也增加了企业的运行成本,污水处理费和水费加起来每吨7.92元,虽然每吨水政府补贴3元,企业承担的费用还是比过去高了很多。歙县过去33家化工企业,符合条件进入园区的只有11家。

"无工不富",近年来黄山市累计关停淘汰污染企业170多家,拒绝了180多家污染企业,从长远看是必由之路,但短期内企业利益必然是受损的,政府收入是减少的,这种压力让其深感忧虑。

事实上,生态保护好的地方经济弱是普遍现象,这种差距并没有缩小的趋势。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三分之一,城乡居民收入等指标仅为杭州市平均水平的一半左右,几项平均指标也大大低于相邻的在浙江省尚属欠发达地区的淳安县。

发展与保护的矛盾仍未破解。"生态保护这条路我们走得异常艰难,单靠自己的力量是承担不起的,我们希望能够得到更多的支持。"聂伟平说。

"我们不是因为得到补偿,才搞生态保护的。即使没有试点,我们也会像现在这么做,只是试点的实施坚定了我们'割舍'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、城镇化的进程加快,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。

423亿元和3亿元

补偿金只是杯水车薪,补偿模式仍需探索

"要是没有试点,没有这些钱,很多工作到现在都无法开展。"聂伟平说,对于年财政收入13亿元的黄山市,5亿元不是小数字,但他仍感到力不从心。

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。这意味着上游城市面对水质污染的压力不断加大,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,2011年到2014年,黄山市共投入423亿多元用于新安江水资源保护和流域综合治理。下游支付的每年1亿、三年3亿元的补偿基金,相比423亿元这个庞大的数字来说,相差悬殊,即使加上中央财政的一年3亿元、三年9亿元,依然是杯水车薪。

"补偿资金仅对水质进行补偿,没有完整反映新安江的生态功能价值。"许继伟认为。开展新安江流域生态补偿机制试点工作,出发点是为了鼓励和支持上游地区保护环境,落脚点是为了确保下游地区利用环境、持续发展,最终目标是实现上下游地区的双赢。现有的补偿标准合理吗?

"新安江每年出境60亿吨二类水,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。直接损失加上失去的机会成本,算下来应该不止这些吧。"这样的想法并不过分。

"浙江省每年通过各种渠道和方式向中央上缴约4000多亿元,这里面就包括了发展成果的分享。国家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,而不仅仅是以'生态补偿'名义出现的支出项目。"这样的观点也不无道理。

口径的不同,反映出的是对"补多少"、"谁来补"缺乏认定标准。从上世纪90年代开始探索生态补偿时,我国就一直试图研究制定补偿标准,但至今仍无定论,足见这一问题的复杂。"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做过分析,但目前尚无有价值的、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,那么像黄河、长江这种流经多个区域、干支流复杂的流域,界定每个区域责权、补偿范围就更加困难。肖金成说:"拿黄河来说,具体到甘肃,它是宁夏的上游,也是青海的下游,如果真要补偿,谁补谁?"每个地方的历史条件、发展阶段不同,补偿也不能要求一致。

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,预算中并没有生态补偿项目。

安徽方面对《经济日报》记者表示,虽然试点取得了阶段性成果,但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。

乐不起来的"农家乐"

需建立"纵向横向结合、直接间接互补"的共赢机制

在呈坎镇石川村,记者走进王顺喜的家,这个带有徽派风格的二层小楼是他用退养网箱获得的补偿款盖的。2010年退养之前,他家有100多只网箱,一年可以靠养鱼获得20多万元收入,加上子女在外地打工,老两口生活相当富足。试点实施以后,新安江保护力度加大,为减少富营养物,主要支流都要拆除网箱养殖,王顺喜是村干部,带头拆除了自家网箱,一次性获得了30万元的补贴,这是他购买网箱的成本。

不从事养殖,等于失去了生活来源。政府鼓励发展"农家乐",但是发展旅游,市场培育的周期很长,而且受交通、设施等影响较大。更让王顺喜尴尬的是,没了网箱,农家乐的食材都得靠采购,尤其是新安江的特色鱼种花鲢("千岛湖胖头鱼"的原料鱼)自从上游不再养殖后,下游价格飙升,他自己原来卖15元一斤,现在得花38元从下游进货。这样的"农家乐",农家和游客都乐不起来。

现在老王一家的收入来源就是4亩林地,乡里引导大家种油茶,现在还没成材,成材后每年收入也只有1万元。在这个200人的村里,老王的情况还算好些的。

试点实施以来,新安江干支流累计退养网箱6088只,涉及渔民30000多人。为巩固退养成果,市里虽然采取直补、转产扶持、贫困救济、就业培训、公益基础设施建设等进行后续扶持,但还是不足以弥补损失。

由此可见,如果徒有"断腕"措施,却没有"接骨"良策,经济发展和生态保护的矛盾就会更加突出。如何建立起"合作共赢"的生态补偿长效机制,显得尤为重要。

对于"怎么补",各地在积极地探索实践,已有经验证明,"横向纵向结合,直接间接互补"的方法是可行的。

对于新安江来说,横向补偿适宜间接,纵向补偿适宜直接。横向的直接补偿,即来自浙江的资金支付,目前所占比例太小,地方认为横向补偿虽然合理,也是中央鼓励的方式,但力度有限,他们希望能纳入国家重点生态功能区,享受中央一般转移支付补助,即纵向的资金支持。

而安徽最希望得到来自浙江方面的横向补偿是以"产业一体化发展"的方式实施的间接补偿,就是打破行政区划的界限,围绕流域的保护和利用,一体化地规划开发、布局产业、配置资源。比如,他们希望和浙江在新安江上游共建环保绿色产业园,布局环境友好产业,改"输血式"补偿为"造血式"补偿。另外,他们还提出拓展资金来源,探索开展水权交易,逐步用市场化办法解决生态保护资金来源问题。这些建议与专家、学者们提出的各方受益"帕累托最优"原则是一致的。