

新安江流域生态补偿问题的调查与建议

王祖强 夏勇



开展新安江跨省流域生态补偿试点，是践行习近平生态文明思想的积极有效探索。2012-2014 年，在财政部、环保部推动下，浙皖两省开展了全国首个跨省流域生态补偿试点。在取得明显成效后，2015-2017 年两省继续实施第二轮生态补偿试点，试点资金由首轮试点的 15 亿元增加到 21 亿元。近 7 年来，生态补偿试点取得了生态环境持续优化、生产方式更加清洁和生活品质不断提升等成效。目前，两省已开始第三轮生态补偿试点工作。在总结前两轮经验和问题的基础上，完善新安江跨省流域生态补偿试点，形成可复制、可推广的成功经验，将对促进全国跨省流域生态补偿具有示范意义。

重大意义

（一）长三角高质量一体化的生态保护示范区，贡献大流域大合作大保护大民生的流域生态保护样本

最大限度发挥新安江跨省流域生态补偿试点的红利，既是推动浙皖两省生态文明建设的需要，也是在长三角高质量一体化背景下推动浙皖一体化发展的需要。跨越皖浙两省的新安江，使两省在环境污染问题上具有天然的“你中有我，我中有你”的空间相关性。因此，新一轮生态补偿试点工作，要突破两省局部的短期的小流域的利益局限，齐心协力探索引致浙皖两省高质量发展的有效路径和政策协同机制。对于长三角而言，随着 2019 年千岛湖配水工程的启用，新安江被赋予了除发电、防洪、灌溉以外的长三角地区不可替代的战略性水资源保障区新功能。借助新一轮生态补偿试点契机，将新安江流域打造成高质量生态保护示范区，可为长三角高质量一体化贡献大流域大合作大保护大民生大样本的经验与启示。

（二）推进浙皖高质量一体化的新引擎，更高水平构建黄金旅游线的主平台、主抓手

《长江三角洲一体化发展三年行动计划》（以下简称《三年行动计划》）明确指出要“合理打好污染防治攻坚战，建设绿色美丽长三角”。浙皖两省联动推进新安江流域保护、建设生态旅游协作区，不仅是

《三年行动计划》的题中之义与创新之举，也是推进浙皖高质量一体化的新引擎。新安江流域生态保护与旅游资源的协同开发问题，是推动浙皖两省高质量一体化的工作重点之一。一方面，通过跨省流域治理，积极探索区域共建一体化、共享一体化和共治一体化的绿色发展路径，共同维护新安江的绿色生态，打造美丽新安江；另一方面，基于新安江优美生态环境，共筑皖南—浙西—浙南黄金旅游线，将“名湖（千岛湖）名山（黄山—天目山）名城（杭州—黄山）”打造为具有国际水平的旅游休闲目的地。

（三）新时代践行“两山”理念新的试验田，勇当生态文明建设排头兵新的主战场

生态补偿问题，是生态文明体制改革中面临的特有难题。浙江作为“两山”理念的发源地和先行地，在新时代要继续勇当生态文明建设排头兵。要高度重视新安江流域生态补偿试点工作，认识到试点工作是破解经济发展与环境保护之间两难困境的有益探索，是新时代浙江践行“两山”理念新的试验田、勇当生态文明建设排头兵新的主战场。

主要成绩

生态环境由量变发生质变，两省交界断面水质由Ⅳ类稳定在Ⅱ类。首轮生态补偿试点施行之前，浙皖交界断面水质以较差的Ⅳ类水为主，水体总氮、总磷指标值上升趋势明显。与此同时，千岛湖入境水质呈缓慢恶化之势，湖内水质营养状态一度为中营养水平，甚至有向富营养水平加剧之势。2012年生态补偿试点之后，新安江流域每年的总体水质都为优。2012-2017年前两轮生态补偿试点期间，浙皖两省断面水质达到地表水环境质量标准Ⅱ类，其中，高锰酸盐指数、总氮、氨氮3个水体指标的检测均达到Ⅰ类标准。

生产方式实现腾笼换鸟，经济发展与环境保护达到“双赢”。流域上游水源地区保持生态优先、积极推进产业转型升级，通过联防联控实现了绿色发展。上游地区为保护水源环境，积极探索全域治污模式，通过开发区治污（关闭造纸、农药、化肥、印染、制革、医药化工等重污染企业）、湖区治污（景点、游船艇污水全部收集上岸治理，湖面垃圾现场化打捞和综合利用，拆除网箱）和农村治污（建立“五位一体”的农村治污设施运维机制和第三方水质检测体系，开展农村面源污染治理），杜绝上游污染排放源。与此同时，通过配套设立新安江流域生态建设保护局、五水共治办等机构，浙皖两省建立了联合监测、汛期联合打捞、联合执法、应急联动等机制，统筹推进全流域联防联控，合力共解各项环境难题。

生活品质更加优质美丽，全民环保意识显著增强。实施生态补偿试点工作以后，上游居民的环保理念由原来的被动应付转向主动清洁。为更好满足流域居民对美好生活的需求，同时显著增强全民环保意识，上游地区在引导居民生活垃圾分类处理、污水处理与循环利用方面均下了不少功夫。其中，以正气银行为代表的垃圾兑换超市为农村垃圾分类回收探明了新路子，村民用塑料袋和旧瓶子兑换了柴米油盐酱醋茶。

主要问题

新安江流域生态补偿试点在取得诸多成绩的同时，亦存在过多地依赖政府转移支付、补偿标准尚未统一、缺乏广泛认同的依据、上游居民的直接获得感不强等问题。

过多地依赖政府转移支付，没有更好地发挥市场机制的作用。前两轮新安江流域生态补偿试点共设置补偿基金36亿元，全部来自于中央和浙皖两省的政府直接转移支付。其中，中央财政转移支付18亿元，浙皖两省各转移支付9亿元。相比之下，流域补偿机制的市场化程度很低，利益诉求传导机制被切断：上游供给端的利益诉求不能传导到下游需求端。利益诉求传导失灵的原因有二：一是在自然资源领域的市场化改革不成熟，长期来对水资源的低成本使用甚至无偿使用意识较为普遍；二是水资源的“混水使用”供

应方式和消费方式体现不了也支撑不了“优质优价”。

补偿额度偏低，没有更好地挖掘流域水资源的价值。上游发展水平总体偏低。以淳安县为例，该县始终承受着远高于相邻县市的严格环境保护标准，在为保护千岛湖水质做出长期贡献的同时，亦是杭州唯一的加快发展县。尽管如此，上游地区为保护环境而牺牲的发展机会成本并没有获得等价补偿。试点补偿仅是杯水车薪，远满足不了流域生态保护所需。以黄山市为例，补偿试点6年来，黄山市累计投入120.6亿元推进新安江综合治理，其中补偿资金为39.6亿元，仅占累计投入的32.8%。特别是在政府直接转移支付的主导补偿方式下，上游水资源的市场价值并未完全挖掘：考虑到当前大幅度提高水价的可能性较低，供给端的水价尚未包括整治保护的成本、发展的机会成本以及水资源的稀缺性价值。

补偿标准尚未统一，缺乏广泛认同的依据。横向生态补偿机制，不是简单地由下游给予上游一定的补偿，或由经济发达地区给予经济不发达地区一定的补偿，而是要确定生态补偿和转移支付的合理标准。前两轮生态补偿试点，浙皖两省探索建立了横向生态补偿机制，主要由中央财政向黄山市纵向转移支付生态补偿资金，以及浙皖两省横向转移支付生态补偿资金。根据规定，只要千岛湖上游水质达到Ⅱ类标准，那么浙江向安徽支付1亿元（第二轮试点2亿元），但1亿元（或2亿元）如何测算得到，尚未有精确测算标准或明确的说明。

上游居民的直接获得感不强，环境保护的积极性有待提高。对于水源保护地居民而言，当前的生态补偿资金主要通过公共服务间接获得，没有一一对应关系的直接补偿资金供水源地地区人民自主支配，因此，当地居民的直接补偿获得感不强，进而导致其参与生态环境保护的积极性不高。未来需要通过采取相应的激励措施来提高水源地居民保护水源的积极性，比如提高生态补偿总金额，通过生态补偿资金实现水源地居民收入与生态保护挂钩。

思路与建议

在政府间转移支付的基础上，应改进支付方式、完善补偿标准，更多使用市场和民间的力量，在产业扶持、技术援助、人才支持、就业培训等补偿方式方面加强合作。在中央财政部、生态环境部牵头和平衡下，完善和固化新安江跨省流域横向生态补偿机制，扩大应用新安江生态补偿试点经验，推动长三角开发地区、收益地区与保护地区健全横向生态补偿和污染赔偿机制。

（一）改善补偿方式，由输血补偿向造血补偿转变，更多运用产业补偿、项目补偿和开发投资等新形式

一是“以产业完善补偿”。更好地发挥浙江的民营资本和技术优势，把产业转移作为一种综合性的补偿手段，鼓励、引导杭州、嘉兴等下游地区的优质产业项目优先向上游的建德、淳安转移，提高上游地区就业机会，让更多农民就近就业，使上游地区发展更加充满活力。二是“以项目促进补偿”。以开放态度引入社会资本和民间资本，吸引更多年轻人回乡创业，共同开发投资上游生态旅游项目，加快打造“皖南—浙西—浙南”黄金旅游线，共筑具有国际影响力的“名湖名山名城”绿色生态品牌。三是“以政策补充补偿”。包括产业政策、投资倾斜政策和税收减免政策等。比如，可在“零占耕地、少占农用地，充分利用山坡地”前提下，对建德、淳安实施“坡地村镇”建设用地试点，实行“依山就势、点状布局、垂直开发”，拓展上游地区的发展空间。此外，可以针对上游地区污水处理、垃圾处理等方面提供技术援助，加大上游地区的公共设施建设投入，有效推进可再生能源利用等。

（二）科学制定补偿标准，发挥差异化定价机制在千岛湖配水工程中的关键作用

一方面，按照生态保护的经济价值给予相应补偿。生态补偿应综合考虑由于加强生态环境保护而发生的直接成本（如排污费、农村生活废水、垃圾回收处理费、环保设备费、管理维修费等）以及放弃发展而产生的机会成本（如上游地区为保护环境而关停的企业正常营业时所创造的地均 GDP、企业的搬迁费等），并按照同等价值给予补偿，包括资金补偿（实物折价和迁移费）、经济资源补偿（如土地、果园、林地、宅基地）等形式。另一方面，遵循“有偿配水、优水优价优用、分类供水”的原则，建立水权直接购买的交易机制。一是优质优用优价。将千岛湖水源的饮用水与工业用水分别铺设不同的管道并进行差异化定价，通过价格机制来反馈千岛湖水源地的生态补偿。二是在市级层面研究建立千岛湖生态补偿专项基金，加大市级财政对千岛湖转移支付的力度。

（三）高水平搭建新的制度设计，积极探索新的绩效评价体系

一方面，呼吁中央政府牵头完善顶层设计、搭建新的更高平台。从根源上解决跨省流域生态补偿问题，仅靠地方政府很难持续达成一致目标，关键还在于中央政府牵头和平衡，横向加强政府间问责、纵向构建有差异的政府责任，以此构建多元化的补偿模式。由中央政府牵头建立协调机制和平台，从常态化考虑建立长期的可持续生态补偿机制。如可考虑建立联席会议制度，由财政部、生态环境部等国家部委牵头，协调浙江和安徽关于新安江流域保护的补偿机制，总结出可复制可推广的跨省流域生态补偿经验。另一方面，完善对建德、淳安的考核方式，积极探索新的绩效评价体系。完善考核体系，不是简单地放弃 GDP 考核方式，而是以绿色发展导向作为考核评价的主体内容，需要将原来对发展指标的考核转化为对环境保护质量的考核，实现发展指标的统计与干部考核脱钩。此外，还可对生态移民先做前瞻性的研究，逐步探索鼓励性政策，减少上游水源地活动人口，控制上游人口总量。