

DOI:10.3880/j.issn.1004-6933.2015.02.020

对淮河流域生态补偿资金管理机制的思考

汪 炳¹, 黄涛珍^{1,2}

(1. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 211100; 2. 河海大学沿海开发与保护协同创新中心, 江苏 南京 211100)

摘要:从淮河流域生态补偿资金管理角度出发,分析淮河流域生态补偿资金管理机制建立的重要性以及面临的典型问题,提出应成立淮河流域生态补偿资金专门管理机构,广开生态补偿资金渠道,拓宽生态补偿资金的使用范围,探索多元化的补偿方式、完善法规制度和监督机制等相关对策。对完善淮河流域生态补偿机制、提高补偿资金的利用水平、统筹和协调区域生态补偿工作具有借鉴作用。

关键词:生态补偿; 资金管理; 淮河流域

中图分类号: X171.1 文献标志码: A 文章编号: 1004-6933(2015)02-0099-04

Reflection on mechanism of ecological compensation fund management in Huaihe River Basin

WANG Bing¹, HUANG Taozhen^{1,2}

(1. School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China,
2. Collaborative Innovation Center for Coastal Development, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: From the angle of ecological compensation funds management in Huaihe River Basin, the importance of establishing a mechanism for Huaihe River Basin ecological compensation funds management and typical problems faced are analyzed. Relevant countermeasures such as establishing institute of Huaihe River Basin ecological compensation fund management, broadening the channel of ecological compensation fund and the application range of the ecological compensation fund, searching multiple ways of compensation, improving the legal system and supervisory mechanism are proposed. The purpose of this paper is to provide reference to improving the ecological compensation mechanism of Huaihe River Basin, improving the utilization level of compensation funds, planning and coordinating the regional ecological compensation.

Key words: ecological compensation; capital management; Huaihe River Basin

淮河流域地处我国中东部,位于长江流域和黄河流域之间。淮河流域西部、西南部及东北部为山区、丘陵区,其余为广阔平原。淮河干流发源于流域西部的桐柏山太白顶北麓,依次流经河南、湖北、安徽、江苏 4 省。淮河流域人口众多,水资源短缺、水环境承载能力小。全流域平均人口密度是全国的 4 倍多,人均水资源占有量只有全国平均水平的 1/4,且水资源分布与流域人口和耕地分布、矿产和能源

开发等生产力布局不匹配,经济社会发展与水环境承载能力不协调,与资源环境保护的矛盾突出。伴随着淮河流域人口的增长和经济社会的快速发展,水污染不断加剧,经过近 20 年的治理,水污染恶化的趋势虽然得到控制,但形势依然不容乐观,流域内 50% 以上的水功能区水质超标^[1]。

由于淮河流域的生态环境保护面临环境与经济利益分配错位的问题,其流域生态破坏问题长期得

基金项目:水利部公益性行业科研专项(201001015)
作者简介:汪炳(1985—),男,硕士研究生,研究方向为技术经济及管理资源环境管理。E-mail:wangbing725725@163.com
通信作者:黄涛珍,教授。E-mail:tzhhuang@hhu.edu.cn

不到解决,同时,由于淮河流域总体上还处于经济欠发达地区,区域间有严重的“重经济发展,轻环境保护”现象^[2],这在客观上加大了地区之间、城乡之间和上下游之间发展的不平衡。因此,借鉴国际、国内生态补偿经验^[3],在淮河流域内建立起有效的生态补偿资金管理机制,依据流域范围内各行政区域的现实情况,通过整合流域生态保护资金渠道,多元化筹集资金,在以政府为主导的政策体系下,对流域内各地区的经济、社会与生态交互系统中的各种要素资源进行合理配置,采取约束和激励的手段进行流域内的生态补偿,是推进淮河流域水污染治理、促进生态恢复的一项重要手段。

1 建立生态补偿资金管理机制的重要性

1.1 可以充分调动社会力量进行生态补偿

从当前来看,单纯依靠国家财政较大幅度地增加水污染补偿方面的投入是不现实的。近几年来,随着国家财政体制的改革,虽然增加了水污染治理和环境保护方面的资金投入,但是与水污染生态补偿的实际需要相比仍有很大距离。通过建立水污染生态补偿资金管理机制,可以充分调动社会多方力量,拓宽筹资方式,形成多渠道和多形式的生态补偿资金投入机制。

1.2 可以提高生态补偿资金的使用效益

流域水污染补偿资金管理制度是以国家投入为主体、多渠道筹集水污染补偿资金的一项资金管理制度。作为一种专业的资金管理制度,它具有明显的优点:一方面,通过建立专业的资金管理制度,可以整合多方资源投入到水污染生态补偿工作中,提高生态补偿资金使用水平;另一方面,通过建立专业的资金管理制度,既可以从制度上保障生态补偿资金在数量上的稳定性,又能加强对生态补偿资金的使用情况进行监督和管理,提高资金的使用效益。

1.3 利于统筹和协调全流域的生态管理工作

做好淮河流域的生态环境治理和生态环境的恢复工作,其充足、持续、有效的补偿资金是实施流域生态补偿的重要保障。充足的生态补偿资金和合理的资金营运监管能够确保生态保护工作的顺利进行。建立流域生态补偿资金管理机制,其核心就是确保资金使用的针对性和平衡性,通过经济、政策和法律手段,解决经济社会发展中生态环境资源的保护与改善以及各相关区域之间经济社会的非均衡发展等问题,遏制自然资源的恶性开发以及不可持续利用,逐步实现各区域内的利益平衡和经济的可持续发展,激发群众生态保护和建设的积极性,实现生态资本的增值与资源环境的持续利用,有利于统筹

和协调流域内各地区环境保护的管理,从而实现全流域经济社会的和谐发展。

2 建立生态补偿资金管理机制面临的问题

2.1 管理机构不健全

当前,淮河流域还没有建立一个相对独立的专业性的水污染生态补偿资金管理机构,专门负责水污染生态补偿资金的管理工作。生态补偿工作一般是由淮河流域相关地方的环保部门牵头,会同财政、水利和淮河流域管理机构等部门来共同实施,但是这些部门的深层次合作机制尚未建立和完善;同时,由于存在部门利益和竞争等问题,在生态补偿资金的筹资、发放和使用过程中都存在着管理不规范等问题,造成补偿资金的利用效率不高,甚至出现流失等问题。同时,流域的环境和生态问题常常是跨区域性的,流域各地方政府财政体制的限制,在很大程度上影响生态补偿资金的筹集、调配、运作和统一管理。

2.2 资金来源单一

目前,淮河流域生态补偿资金主要来源于政府的财政投入和征收的超标补偿金。政府财政投入是生态补偿长期坚持的重要支撑,其重要性不容置疑,但是政府财政投入受限于政府财政,每年能够用于生态补偿的投入是有限的,其数量分摊后补偿给为生态保护做出贡献的地区和个人是微小的,生态补偿资金的来源没有社会资金的参与,也没有形成规范的生态服务付费市场,融资渠道十分单一。由于淮河流域各地区整体的发展水平相对不高,主要依靠政府的财政投入和征收的超标补偿金这两种方式,难以保障获得充足的生态补偿资金,这不利于生态补偿机制的有效实施。

2.3 补偿范围较小

在国际上,生态补偿资金的用途很广。淮河流域总体上处于经济欠发达地区,有严重的“重经济发展,轻环境保护”现象,土地粗放式经营和撂荒现象普遍,水资源生态环境进一步恶化^[4]。目前淮河流域生态补偿的资金主要用于在水质恶化的地区,以及跨地区的上下游之间用于水环境质量改善、退耕还林和对遭受的损失等方面进行补偿。同时,由于各地环境条件差异大、经济基础不均、认识程度也不尽相同,使得补偿标准很难统一,而生态补偿的成本涉及面广、涉及主体多,各方贡献程度难以量化,经济学意义上的成本核算模型也未建立,易造成一些提供了大量生态服务产品的地区没有得到及时而有效的补偿。生态补偿资金使用的范围狭小和标准不一致,不利于调动社会公众主动参与淮河流域环境保护的积极性和主动性,不利于淮河流域生态保

护的开展。

2.4 补偿方式单一

当前,淮河流域的水污染生态补偿方式以资金补偿为准,多元化的生态补偿方式尚未形成。“输血式”补偿过多,“造血式”补偿偏少。同时,由于管理不到位,存在对有限的生态补偿资金被分散使用,而不是被集中用于重要生态功能区的保护与建设的情况,造成生态补偿资金的低效使用。

2.5 补偿政策不完善

当前阶段淮河流域生态补偿政策仍不够完善,现有的资源法和环境保护法缺乏对生态补偿的明确规定,导致了淮河流域生态补偿的价值没有从根本上得到体现和重视。生态补偿机制的建立在法律支持上、政策体制上、技术定量上、补偿方法上均存在较多障碍。同时,在淮河流域生态治理中,现行的相关法律、法规及政策没有涉及生态补偿的条款,无法在整个流域内遵循共同的原则和法律法规,无法较好地指导和约束流域上下游的经济和社会行为,实现共同发展^[5]。政策上的不完善在很大程度上制约了淮河流域生态治理。

2.6 生态补偿资金的监督保障体系缺失

由于生态补偿的评价监督机制不健全,在资金监督保障上缺乏有效机制。现行的生态补偿手段主要是政府财政转移支付为主,因此,在水污染治理成本、水生态价值和发展机会收益等方面的考核上,大多由各省级政府部门实施。同时,由于区域间缺乏互相的考核评价和激励约束机制,导致在生态保护上难以形成合力。一方面生态环境破坏难以干涉;另一方面,生态补偿资金的使用情况受损地区(下游)难以监控。因此应当建立有效的流域资金管理仲裁协商和监督机制,通过协商处理好补偿过程中的矛盾,平衡各方利益,只有这样补偿资金的使用才能科学合理。

3 对生态补偿资金管理机制的思考

3.1 建立淮河流域生态补偿资金专门管理机构

建议国家授权建立统管全局的淮河流域水污染生态补偿资金管理机构,将其纳入国家行政体系内,国家授予其行使对区域内的水污染补偿资金的使用和管理监督权。通过该机构的建立,可以厘清跨界流域生态问题中呈现出来责任主体难以确定的困局。通过对全流域工作进行有效统筹和协调,才能保证流域生态补偿各项事宜长久、平稳地进行下去。

同时,随着近年来跨界生态问题纠纷的增多,对社会稳定和经济发展造成了很大影响,通过淮河流域生态补偿资金管理机构的建立,可以运用行政权

力对纠纷中的行政单位进行相应的处罚和补偿。同时,机构的建立有利于水污染补偿资金的管理和使用,可以从筹集补偿资金(源头),到使用补偿资金(实施),再到评估补偿效果(监督),一整套工作流程可以更完整有效地保障生态补偿的有效实施。

3.2 广开生态补偿资金的来源渠道

3.2.1 征收补偿金

对补偿金的征收,需要创新融资渠道,建立多元化的投融资格局^[6]。一方面,流域出境断面水质达不到规定目标的,对上游排污企业征收额外的排污费,弥补下游地区所受污染的损失;另一方面,因水源地保护而限制了上游区域的发展,下游受益地区可考虑从自来水公司、航运部门等单位的收益中提取一定比例的补偿金。同时,适时开征淮河流域生态补偿税,尽快改革和完善资源税;在目前国家财政投入有限的情况下,创新各种财税政策,鼓励多渠道投资。如,通过提供低息贷款、延长贷款偿还期、给予税收减免、允许固定资产加速折旧等优惠政策也是十分有效的途径。

3.2.2 向社会募集资金

向社会募集生态补偿资金是指将国内外单位、机构、个人的捐款或援助筹集起来用于生态补偿。通过接受国内外单位、机构、个人的捐款或援助来进行水环境保护建设。随着我国经济发展水平的提高,企业经济实力和居民收入逐步提高,社会公益性捐赠也将不断增加,水环境与公众日常生活密切相关,必会成为公众捐助的重点领域。可以采用文艺界义演、发行社会有奖募券等形式,向社会公开征集公益资金。在受益区内,还可以鼓励个人或企业认购水污染补偿基金来进行资金募集。

3.2.3 发挥市场的作用

为了减轻公共财政的负担,政府应该发挥有效引导职能,注重市场的作用,完善市场参与的相关政策,积极引导社会非营利性公益资金参与到流域水污染治理和水资源保护的投入和管理中,倡导和创建一个适合淮河流域水污染治理和水资源保护的政府与市场共建、共存的多元化参与生态建设的社会共建网络,引导鼓励生态环境保护者和受益者通过市场机制实现合理的生态补偿^[7]。积极探索流域生态补偿的市场化运作机制,变单纯的资金补助为项目扶持,多渠道、多形式地促进流域社会经济的持续发展。通过市场运作方式筹集资金,保证流域生态补偿资金来源的充足性、持续性,同时,由于市场协调机制的引入,不仅直接减少了流域水资源配置使用之负(正)外部性现象,而且使得流域政府很难有机会对辖区内微观主体的流域水资源配置使用的

负(正)外部性行为实施地方保护,从而间接促进了流域政府间对负外部性的合作治理^[8]。

3.3 拓宽生态补偿资金的使用范围

淮河流域生态补偿资金不但要直接用于补偿受污染地区的居民和企事业单位所遭受的损失,还应用于以下方面:①对于为上游地区生态环境保护作出直接贡献的政府、企业及个人,对通过技术改造、技术进步提高污染物减排生态的科研活动给予一定补助;②生态保护项目的投资和污水处理设施的建设,对相关人员进行培训和技术转让,在淮河上游地区建立起流域水环境长效保护机制;③环境保护宣传教育方面的费用支出。

3.4 探索多元化的补偿方式

转变“输血式”的生态补偿方式,积极探索多元化的生态补偿方式,为淮河流域水环境的治理提供坚实的物质基础。淮河流域人口众多,人力资源丰富,笔者建议:①在淮河流域生态补偿地区开展智力补偿和项目补偿,通过提供免费的技术培训、咨询和指导,提高受补偿地区人们的生产技能和管理水平。②给予一定的政策和税收等优惠措施,因地制宜,在受补偿地区建立一批各种类型的大中小企业,这既解决了就业问题又带动了经济的快速发展。③加强项目和经济合作等多种补偿方式,以特殊的税收、用地、融资政策,鼓励引导国企和民间资本开展基础设施建设,落地重大项目,助推当地经济发展。④支持淮河流域源区及上游地区建设循环工业园区、绿色工业园区,支持发展战略性新兴产业、高技术产业和高效生态农业及农产品加工业。

3.5 建立和完善法规制度

建立和完善生态补偿资金管理制度,是顺利实施生态补偿资金管理机制的有效保障之一。但由于目前淮河流域生态补偿资金管理的相关法规法律不很完善,生态补偿资金的分配和使用缺乏规范的程序和可操作的科学依据。因此,应尽快建立和完善一套淮河流域生态补偿资金管理的法规制度,明确各方的责、权、利,保证管好和用好生态补偿专项资金,对发现的违法违纪行为进行严肃处理。要尽快完善和制定流域生态问题的相关法律法规,确保生态补偿的法律地位、明确淮河流域生态补偿资金的调配、筹集、运作和管理等政策方面的问题。同时,根据流域实际情况,依法制定淮河流域水环境保护规划和淮河流域水资源综合利用规划,在法律和制度上明确流域上下游地区责任、权利、义务和利益,建立淮河全流域的资源共享、生态共保、经济共赢的流域资金管理机制。

3.6 整合监督资源和创新监督机制

要使生态补偿资金真正用来补偿为生态环境和保护做出贡献的水源保护区人民的利益损失,建立水源保护区生态补偿资金使用监督机制,可以有效地防范生态补偿资金的寻租、腐败等问题,保障生态补偿资金的安全高效运行,使生态补偿资金的使用落到实处,补偿相关生态保护者的应得利益。笔者认为,国家层面上应在生态补偿资金方案中明确制定生态环境的目标,并以这个目标为依据对保护区开展的生态补偿项目进行评估、检查和验收;并逐步建立生态补偿资金使用的绩效考评制度和审计制度,以此来评估生态补偿资金的使用效果;同时将对生态补偿资金的绩效考评纳入到地方政府官员的绩效考核中,完善地方政府带动机制和责任追究机制。同时,为了确保生态补偿资金的合理分配,有效使用,促进生态补偿工作的顺利展开,就必须建立生态补偿的监督体系^[9]:允许社会媒体和公众参与流域的建设项目环评、环境质量监测、环境执法监督以及流域生态环境的维护,确保流域生态补偿资金实现科学管理、合理分配以及有效使用从而形成广泛的公众监督和舆论监督的常态化机制,鼓励民众自发参与,形成规范化的监督机制。

参考文献:

[1] 黄涛珍,宋胜帮.淮河流域水环境承载力评价研究[J].中国农村水利水电,2013(4):45-49. (HUANG Taozhen, SONG Shengbang, Evaluation of water environmental carrying capacity in Huaihe River Basin[J]. China Rural Water and Hydropower, 2013(4):45-49. (in Chinese))

[2] 李庆玉.淮河流域经济发展和环境改善协调探究[J].淮南职业技术学院学报,2013,13(3):39-41. (LI Qingyu. The coordination research of Huaihe in economic development and environmental improvement[J]. Journal of Huainan Vocational & Technical College, 2013,13(3):39-41. (in Chinese))

[3] 刘传玉,张婕.流域生态补偿实践的国内外比较[J].水利经济,2014,32(2):61-64. (LIU Chuanyu, ZHANG Jie. Comparison of practices of payments for watershed ecosystem services between China and other countries[J]. Journal of Economics of Water Resources, 2014,32(2):61-64. (in Chinese))

[4] 陈兆开.淮河流域水资源生态补偿制度问题研究[J].安徽农业科学,2007,35(24):7599-7600. (CHEN Zhaokai, Research about the Water Resources Ecological Compensation Mechanism of Huaihe River[J]. Journal of Anhui Agricultural Sciences, 2007,35(24):7599-7600. (in Chinese))

(下转第 110 页)

Advances in Sciences and Technology of Water Resources, 2010,30(5):19-23. (in Chinese))

[4] 隋涛,刘娟娟. 滨州市滨城区雨水利用分析[J]. 水资源保护, 2012, 28(1): 85-88. (SUI Tao, LIU Juanjuan. Analysis of rainwater utilization in Bincheng District of Binzhou City [J]. Water Resources Protection, 2012, 28(1):85-88. (in Chinese))

[5] 金彦兆,卢书超. 雨水利用农业灌溉工程评价方法及效果评价[J]. 水利经济, 2008, 26(6): 34-36. (JIN Yanzhao, LU Shuchao. Evaluation method and effect

evaluation on agricultural irrigation engineering of rainwater utilization [J]. Journal of Economics of Water Resources, 2008,26(6):34-36. (in Chinese))

[6] 王情,张广录,王晓磊,等. 中国北方城市雨水资源利用探讨[J]. 水资源保护, 2009,25(4):86-89. (WANG Qing, ZHANG Guanlu, WANG Xiaolei, et al. Investigation on utilization of rainwater resources in Northern China cities [J]. Water Resources Protection, 2009,25(4):86-89. (in Chinese))

(收稿日期:2014-09-21 编辑:彭桃英)

(上接第 78 页)

[4] 卢士强,徐祖信,罗海林,等. 上海市主要河流调水方案的水质影响分析[J]. 河海大学学报:自然科学版,2006,34(1):32-36. (LU Shiqiang, XU Zuxin, LUO Hailin, et al. Influence of water diversion schemes on water quality of Shanghai river networks [J]. Journal of Hohai University: Natural Sciences,2006,34(1):32-36. (in Chinese))

[5] 刘云华,董增川,李朝方,等. 深圳河流水系水质改善引调水工程[J]. 水资源保护, 2008, 24(3):31-34. (LIU Yunhua, DONG Zengchuan, LI Chaofang, et al. Water diversion project for the improvement of water quality in Shenzhen River-Bay system [J]. Water Resources Protection,2008,24(3):31-34. (in Chinese))

[6] 陈志和,陈晓宏,杜建,等. 河网地区水环境引水调控及其效果预测[J]. 水资源保护, 2012, 28(3):16-21. (CHEN Zhi he, CHEN Xiaohong, DU Jian, et al. Water diversion and regulation of water environment and effect forecast in river network region [J]. Water Resources Protection,2012,28(3):16-21. (in Chinese))

[7] 李梓嘉,董增川,樊孔明,等. MIKE11 模型在泗洪县城城区河网引水冲污工程中的应用[J]. 水电能源科学, 2012,30(8):100-103. (LI Zijia, DONG Zengchuan, FAN Kongming, et al. Application of MIKE11 model in water diversion and flushing pollutant of urban river network in Sihong City [J]. Water Resources and Power, 2012, 30(8):100-103. (in Chinese))

[8] 童朝锋,岳亮亮,郝嘉凌,等. 南京市外秦淮河水质模拟及引调水效果[J]. 水资源保护, 2012, 28(6):49-54. (TONG Chaofeng, YUE Liangliang, HAO Jialing, et al. Water quality simulation and water diversion effect analysis of external Qinhuai River in Nanjing [J]. Water Resources Protection,2012,28(6):49-54. (in Chinese))

[9] 南京市地方志编纂委员会. 南京环境保护志[M]. 北京:中国环境科学出版社,1996.

[10] 李曦,逢勇. 江阴城区水环境数学模型建立及应用[J]. 水资源保护, 2009, 25(2):38-41. (LI Xi, PANG Yong. Application of water environment numerical model in Jiangyin City [J]. Water Resources Protection,2009, 25(2):38-41. (in Chinese))

(收稿日期:2014-05-06 编辑:彭桃英)

(上接第 102 页)

[5] 刘晓星. 跨流域生态补偿要闯几道“关”? [N]. 中国环境报,2012-02-03(08).

[6] 徐艳. 淮河流域水污染治理政策研究[D]. 合肥:安徽大学,2012.

[7] 麻智辉,李小玉. 流域生态补偿的难点与途径[J]. 福州大学学报:哲学社会科学版, 2012(6): 63-68. (MA Zhihui, LI Xiaoyu. The difficulties and way of the river basin ecological compensation [J]. Journal of Fuzhou University: Philosophy and Social Sciences Edition, 2012(6):63-68. (in Chinese))

[8] 张明波. 跨省流域生态补偿机制研究[D]. 西安:西北农林科技大学,2013.

[9] 刘萍. 东江流域水源保护区生态补偿机制研究[D]. 济南:山东大学,2013.

(收稿日期:2014-08-31 编辑:高渭文)

(上接第 106 页)

[10] 冯平,刘伟,罗莎. 雨水资源的利用及其实验[J]. 天津大学学报, 2006, 39(3):269-272. (FENG Ping, LIU Wei, LUO Sha. Utilization of rainwater resources and its experiment [J]. Journal of Tianjin University, 2006, 39(3):269-272. (in Chinese))

[11] 李贺,李田,于学珍. 上海市屋面雨水回用处理技术研究[J]. 环境科学与技术,2006,29(3):97-98. (LI He, LI Tian, YU Xuezhen. Reuse and treatment of roof runoff in Shanghai [J]. Environmental Science and Technology, 2006,29(3):97-98. (in Chinese))

[12] 曹秀芹,车武. 城市屋面雨水收集利用系统方案设计分析[J]. 给水排水, 2002, 28(1):13-15. (CAO Xiuqin, CHE Wu. Analysis of roof rainwater collection and utilization system of city design [J]. Water & Wastewater Engineering, 2002, 28(1):13-15. (in Chinese))

(收稿日期:2014-04-10 编辑:高渭文)