

淮河流域水污染治理与措施创新

梁本凡

(中国社会科学院城市发展与环境研究中心,北京 100732)

摘要 为了根治淮河流域水污染,确保南水北调工程东线水质安全,提出淮河流域水污染治理创新措施:将南水北调工程建设与淮河流域新农村建设结合起来,建立水质控制与经济发展联动的长效机制;改革水资源税的管理使用办法,让经济发达的调水输入城市替代调水沿线落后农村地区分担国家级工程的前期投入成本;将排污收费划分为排污管理费与排污处理费,适当提高排污处理费征收标准,以排污处理费为基础,实现排污处理的市场化运营;加大对污染控制区农村地区的财政转移支付力度,解决县乡政府机构运转困难问题;实行财政转移支付力度与新农村地区水质保护绩效挂钩的制度;以县为单位实行产业倾斜政策,鼓励污染严控区大力发展绿色循环经济;对农村税费与土地管理进行深化改革,培育有利于清洁生产与循环经济大发展的良好市场环境,加快社会主义新农村的建设。

关键词 淮河流域 南水北调东线工程 水污染治理 治理措施

中图分类号 X52 **文献标识码** A **文章编号** 1004-6933(2006)03-0084-04

Innovation of measures to control water pollution in Huaihe valley

LIANG Ben-fan

(Institute of Urban Development and Environment of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract In order to eliminate water pollution in Huaihe valley and to protect the water quality of the Eastern Route Project of South-to-North Water Transfer, we proposed the following suggestions according to field investigation and studies for a long time: Establishing a long term mechanism to protect water quality based on the combination of the construction of the project with economic development of modern villages in Huaihe valley; Reforming the management and usage of water resource tax in order to make the developed cities with certain benefits obtained from the project share the cost of the project instead of the developing cities; Dividing the existing pollution discharge fee into management fee and treatment fee, and raising the treatment fee, so that the pollution treatment can be regulated by the market system; Strengthening the financial transfer of the budget from the upper governments to rural areas where county-town governments have financial problems, and the amount of capital transferred should be related with the effect of water quality control in local areas; Encouraging industrial priority policy and promoting green and recycling industry in counties where pollution must be strictly controlled; Reforming the tax system and land management, so that a favorable market environment is available for green industry and recycling economy, and the construction of modern villages would be accelerated.

Key words Huaihe valley; the Eastern Route Project of South-to-North Water Transfer; water pollution control; control measures

1 淮河流域水污染治理存在的主要问题

目前,淮河流域水污染治理主要措施仍然是以

行政手段、工程措施与收费措施为主。由于这些措施忽视地方经济利益,片面强调地方污染治理责任,将污染治理工作与地方经济发展、与南水北调工程、

作者简介 梁本凡(1963—),男,湖南株洲人,研究员,硕士,主要从事城市发展与环境研究。E-mail: liangbf@vip.sina.com

与新农村建设分割开来,结果都是治标不治本的短期行为。

1.1 堵的行政措施不能从根本上解决实际问题

淮河流域污染治理的重要措施之一是关闭大量“十五小”企业,用行政手段解决流域污染问题。在市场经济条件下,行政手段解决污染问题往往立竿见影,但行政手段只能治标而不能治本。“十五小”企业一般是乡办与村办企业。在经济落后地区,“十五小”企业一般是乡镇与村的主要财源。由于县的财政收入部分来源于乡镇财政收入,因此,关闭“十五小”企业,如果缺乏市以上财政向县以下财政的转移支付手段或配套的补偿措施,乡镇与村的财政收入损失很大。

当前,淮河流域的村乡镇与县的财政赤字与负债比例都非常高。特别是在农村税费改革以后,乡级财政与村级经济收支平衡进一步恶化。农业税的下调,收费项目的削减,土地经营的限制,加剧了乡镇的财政危机。现在中央要求下调与逐步取消农业税和农业特产税,这意味着一般乡镇的财政收入将减少 20% ~ 40%。2004 年,中央对土地政策进行了调整,使一些原来土地储备较少,而支出大的乡镇的财政出现困难。

在农业税收入与土地收入不断减少的情况下,企业成为乡村的主要财源。污染企业虽然污染了环境,但需要向乡镇缴纳排污费和各种税。为了解决“吃饭”问题,乡镇与村不得不进行变通,合并“十五小”,变成“十五大”,重新挂牌,重新生产。由于上级政府关停企业的行政手段一般不考虑给乡村基层财政收入带来的损失,结果,乡村与基层部门就与上级政府玩“猫捉老鼠”的游戏。治理淮河十年的结果是“淮河流域的结构性污染依然突出,企业超标反弹严重。造纸、酿造、化工、制革和印染等仍是淮河流域主要行业,特别是造纸业,仍是排污大户”。这种教训表明,“关”这种堵的行政措施并不能从根本上解决实际问题。

1.2 收费替代治理,加剧环境污染

2003 年,我国实行排污即收费的新政策。排污收费制度设计的目的是以收费抑制排污,同时以收费筹集资金治理污染。这一制度在实际运作中的实际效果是收费越多,污染就越严重。原因是排污即收费这种新的排污收费政策,实质上企业是以缴纳排污费而获取了排污权。由于排污费归地方支配,地方政府视排污费为一种附加税源。由于上级政府并不会事实上检查下级政府的排污费是否真正用于

污染治理,挪用排污费是一件十分容易的事情。在经济十分困难的某些县市,政府部门工资都发不下去,根本就没有额外的财力来搞环境建设,排污收费一般要用来支撑环保部门的行政开支,“收费替代治理”常常成为不得已的事情。

在收费可以替代治理的情况下,污染排放总量上升与污染物排放浓度超标对企业和地方政府都是一件有利的事情。因为,为保障企业持续生存和地方政府长期有费税可收,地方政府不会将排污收费标准定得太高。对企业来说,企业缴费比直接治理污染要节省成本。对政府来说,只要企业能存在与发展下去,就有取之不尽的税费财源。这就是为什么国家环保总局已要求沿淮四省环保部门对“十五小”企业彻底取缔,对五十多家严重超标排污企业实施停产整顿取缔,但整顿过后,又一大批新的“十五小”企业重新崛起,大型上市企业照旧违法排污,淮河污染越治理越严重的重要原因之一。

1.3 污水处理设施建设和运行资金难以落实,污水处理厂建设缓慢

技术派人士认为,只要建设足够的污水处理厂,水污染问题便可解决。其实,这是错误的认识。以污水处理厂治理污染,前提条件是要有足够的财力支撑,否则污水处理厂无法运营。建设一座日处理 8 万 t 的污水处理厂,需要 1.6 亿元的建设资金。安徽省凤台县 1998 年开始立项建设污水处理厂,但凤台县每年可用财政只有 1 亿元左右,扣除各种必要的经常性开支,所剩的可用于建设的资金不到几百万。由于个别企业单独建设污水处理设施一般划不来,所以排污企业宁愿交纳排污费。农村分散布局的“十五小”企业更不可能各自单独建设污水处理设施。联合建设一个污水处理厂又因管网成本太高而失去可行性。

由于淮河流域大部分地区经济欠发达,城镇规模较小,工业布局分散,污水处理设施建设严重不足。已建成的污水处理设施,由于运行成本较高,市场规模小,污水处理费收不上来,其运行不可持续。到目前为止,淮河“十五”计划中的污水处理设施投资完成率仅占 33%,个别省份甚至不足 20%。污水处理厂建设缓慢,城市生活污水处理率低。

1.4 水质控制综合效果不理想,水污染治理任重道远

淮河流经河南、安徽、山东、江苏 4 省,流域面积 26 万 km²。在全国 7 大水系里,淮河流域被列入“九五”期间水污染防治的重点。1995 年 8 月国务院颁

布了我国第一部流域性法规《淮河水污染防治暂行条例》。同年9月,国务院要求1996年6月30日之前,关停淮河流域所有5000t以下的化学制浆小造纸企业,此后又有3876多家污染严重的小制革、小化工等‘十五小’企业被关停;1998年1月1日国家有关部门对淮河流域工业污染源实施达标排放‘零点行动’。据统计,1994年以来,淮河流域累计投入治污资金193亿元,期望‘十五’期末实现淮河水体变清,干流水质达到Ⅲ类标准,主要支流达到适用于一般工业用水的Ⅳ类标准。

但由于措施简单,又没有充分顾及地方尤其是县乡经济利益与新农村建设的需要,治淮10年,淮河流域还有近一半的断面水质尚未达到‘十五’控制目标,部分重点支流跨界断面水质污染严重,有的甚至持续恶化,部分河段氨氮严重超标。排污总量仍然居高不下,主要污染物排放超过水体纳污能力与环境容量,一些主要支流和地市排放量仍在增加。由此可见,淮河流域水质控制综合效果不理想,水污染治理任重而道远。

2 淮河流域水污染治理的新思路与新措施

黄河以南560km的南水北调工程输水干线,95%流经淮河流域境内,并且位于淮河流域下游,对淮河流域下游水体具有依赖性与开放性。淮河流域是南水北调东线输水工程的‘中上游’。淮河流域下游的一些湖泊本身是南水北调东线输水主干线的组成部分,淮河流域各水体可通过干线湖泊进入调水水体。因此,‘中上游’水质如何,直接影响到受水地区水质的好坏。国务院南水北调工程建设委员会对南水北调东线淮河流域水质控制非常重视,提出了相应的水质控制目标,对水污染治理采取了一系列措施,如与山东、江苏等省分别签订了《东线治污工作目标责任书》,加大环保投入,控制污染源,兴建污水处理厂,等等。要求到2005年,江苏省要实现Ⅲ类水质目标,南四湖、东平湖水质基本达到Ⅲ类标准,到2007年,输水干线全线稳定达到Ⅲ类水质要求。要达到上述目标,淮河流域水质控制走老路是不行的,必须要有思路与措施的创新。

2.1 将南水北调工程与淮河流域新农村建设结合起来,建立水质控制的长效机制

任何环保措施,如果不顾及县乡等基层政府与当地群众的利益,即使一时有效,也不是可持续的,更不能达到治本的目的。南水北调东线水质控制必须建设一个能治本的长效机制。能治本的长效机制

就是要解决县乡财政困难,解决污染治理与财政增收的矛盾等问题。

要采取措施,使淮河流域县乡干部群众看到南水北调工程与污染治理对他们来说不是负担,而是一个巨大而难得的发展机遇。要帮助淮河流域县乡干部群众切切实实地抓住这一个巨大机遇,加快发展自己,调整产业结构,建设基础设施,实现环境、经济与社会发展的多赢局面。

2.2 改革水资源税的管理使用办法

市场经济是一个以价格信号为传导机制的利益再分配系统。在全国市场一体化的情况下,通过价格的传导,局部的边际产出,全国各地都可受益。局部的边际投入成本,会在全国内分摊。由于南水北调工程与淮河流域污染治理工程并没有完全采用市场机制来运作,因而,价格信号传导机制失灵。加上工程投资预算偏紧,不足部分由地方自筹,结果,在建设阶段,工程所在地的人民与地方政府负担极大。项目建成以后,工程的‘上游’和水源所在地的人民与地方政府需继续作出牺牲。

南水北调工程要求淮河流域人民做出的牺牲有:由于企业的‘关、停、并、转’,导致企业财产损失、发展机会损失、资本积累损失,居民就业损失、收入机会损失,地方政府财政收入损失等。由于环保标准过高,居民、企业与政府要为污水处理与环境保护支出较其他地区更高的费用。经济本来就落后的农村地区因为国家工程和为经济发达地区调水做出牺牲而不能得到补偿,不仅是一件十分不公平的事情,而且会加剧落后的农村地区与发达地区之间的不平衡。解决这一问题的办法之一是改革水资源税的管理使用办法,提高受水城市水资源税征收标准,水资源税由国家统一用于南水北调工程,让经济发达的受水城市替代调水沿线落后县乡分担国家级工程的前期投入成本。

2.3 排污收费分为排污管理费与排污处理费

对现有的企业,要鼓励其更新工艺,减少排放。对其污水排放实行总量控制与浓度控制。鼓励企业对污水进行自行处理。自行处理达标排放的企业,要视同污水处理厂废水排放免于收费,以保护企业的竞争力与地方基层财政的工业经济基础。要加快城镇污水处理厂建设,推进设施建设运营市场化。排污管理费应尽可能固定,而排污处理费可以随市场而浮动。坚决杜绝地方政府‘吃’排污费的现象。

现有的排污费必须集中用来建设污水处理基础设施。以合同采用污水处理厂处理污水的企业,原

则上应不再向政府缴纳排污处理费。已向政府缴纳排污费(含排污管理费与排污处理费)的企业,政府必须安排与负责对污水的处理,企业不应再负责其排放废水的处理与污染的责任。

污水处理费征收标准的调整要尽快到位,以保障污水处理厂的建设与运营的需要。要加快人口城镇化与工业进园化的发展进程,扩大污水处理服务的市场规模与人口规模,降低污水处理厂的运营成本,减轻政府对污水处理厂的财政补贴与用户的污水处理支出负担,切实提高淮河流域人民的生活水平。

2.4 实现财政转移支付力度与水质保护成效挂钩

中央与省级政府要调动县乡基层政府加大治污的积极性,必须帮助县乡基层政府解决事权多财权不足,收入来源少,配套支出任务重,机构运转赤字多、债务重等具体问题。要做到这一点,从长期来看,就要帮助这些地区发展经济,从短期来看,就要减少县乡所承担的指令性的工程配套投入比例与压力。

具体就南水北调工程来说,市以上各级政府要加大对污染控制区经济落后县乡的财政转移支付力度,以弥补由于南水北调工程带来的额外经济负担与财源损失,要改革目前权利与义务不对等的‘责任制’,在‘新责任制’中,要实现财政转移支付力度与水质保护成效挂钩。

2.5 污染严控区大力发展绿色循环经济

淮河流域发展县乡经济和建设新农村要两手抓:一是要规范县乡村三级单位的招商引资、兴办工业企业的权限;二是要以县为单位实行产业倾斜政策,鼓励淮河流域污染严控区大力发展绿色循环经济。坚决关闭分散的无治污能力的农村‘十五小’企业,要对合法的有治污能力的排污企业进行适当的集中。鼓励新企业在工业园区发展,为工业废水集中处理提供条件。

要按照‘把住一头,放开一方’的原则,调整优化区域经济,扶持发展污染小、耗水少、效益高的生态环保型和高新技术产业。在汇水区,要制定禁止、限制、鼓励产业的发展名录和重点行业污染物排放标准。向城市供水的淡水水域要结合农业经济结构调整,提高供水水质。在水污染防治法规建设和配套政策上实现新突破。

制定有利于推进产业结构调整的地方性法规和扶持政策,各级政府给予资金支持,体现鼓励类、限制类、禁止类的政策导向,进一步完善资源开发管理制度,运用财政贴息等方式鼓励发展低能耗、无污染的行业和产品,引导资源型地区循环利用水资源。

在环保产业发展上实现新突破。通过市场运作、政策推动等方式,培育一批具有竞争力的环保骨干企业和大型环保产业集团,开发和推广一批具有先进水平和自主知识产权的环保技术和产品,把环保产业做强、做大,做成新的经济增长点。

2.6 培育有利于清洁生产的良好市场环境,加快社会主义新农村的建设

在市场经济条件下,要改变目前污染产业与污染产品大行其市,清洁生产与绿色经济吃亏赔本的状况,必须对税费、土地和市场管理体制进行深化改革。要实行差别税费、绿色认证与绿色标签制度,对产品的产地、资源消耗程度、健康有害程度、环境有害程度进行明确标示,并以差别税率对其市场价格进行调节。只有培育有利于清洁生产与绿色循环经济大发展的良好市场环境,才能从根本上转变企业的生产方式,同时,经济落后地区的环境优势、淮河流域的环保投入,才会转化成经济优势。只有这样,才能推动环境与经济的良性发展,才能确保南水北调东线水质控制的各种措施产生长效作用。

2.7 确保村集体经济法人的市场主体地位与法人自主经营权

目前,限制新农村建设、淮河流域污染治理与水质控制长效机制建设的最大因素是村级经济的‘政企’不分,是乡镇等上级财政实体对集体经济法人地位的严格限制与对集体财产与物权的‘剥夺’。由此出现种种市场经济中不公平的交易现象:村上的土地与河流被乡里的企业污染了,得不到补偿;集体土地被城市征用了,却拿不到‘市场对价’等。只有保护私有产权,保障企业的法人地位与经营自主权,民营经济才能迅速发展。同样,只有保护农民的集体产权,保障集体经济的法人地位与经营自主权,农村经济才能迅速发展,新农村建设才有希望。最懂得保护农民的集体产权、集体经济的法人地位与经营自主权的是农民自己。因此,对村集体实行‘政企分开’,确保集体法人的财产地位、市场主体地位与自主经营权,是当前新农村建设的当务之急。

参考文献:

- [1] 梁本凡. 绿色税费与中国[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002: 15-88.
- [2] 杨重光, 梁本凡. 中国城市经济创新透视[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002: 75-108.

(收稿日期: 2004-11-23 编辑: 徐娟)