

DOI :10.3969/j.issn.1004-6933.2011.03.022

东江流域基于水质的水资源有偿使用与生态补偿机制

郭 梅¹,彭晓春¹,滕宏林^{1,2}

(1.环境保护部华南环境科学研究所,广东 广州 510655;2.广东省社会科学院,广东 广州 510610)

摘要 :回顾了东江流域生态补偿的政策与实践,认为基于发展机会损失下的生态补偿机制有悖于我国水资源国家所有的基本国情,是导致东江流域生态补偿进展缓慢的根本原因。提出建立基于水资源有偿使用的生态补偿机制,通过“使用者向国家付费,国家向保护者转移”,实现对水源保护区的生态补偿。

关键词 :生态补偿;水资源;有偿使用;东江流域

中图分类号 :X37 **文献标识码** :A **文章编号** :1004-6933(2011)03-0086-05

Study on paid use of water resources and ecology compensation mechanism based on water quality : a case study of Dongjiang River Basin

GUO Mei¹, PENG Xiao-chun¹, TENG Hong-lin^{1,2}

(1. South China Institute of Environment Sciences, Ministry of Environmental Protection, Guangzhou 510655, China ;
2. Guangdong Academy of Social Science, Guangzhou 510610, China)

Abstract :The policies and the practices of ecology compensation in Dongjiang River Basin were reviewed. It was pointed out that the ecology compensation mechanism based on the development opportunity loss fell short of the fact that water resources belonged to our country, which was the fundamental reason for slow progress of ecology compensation in Dongjiang River Basin. It was put forward that the ecology compensation mechanism based on the paid use of water resource should be built, which was to say that the user should pay to the country and the country divert the proportion of payment to the basin protectors, thus to realize ecology compensation to water source protected area.

Key words :ecology compensation ; water resources ; paid use ; Dongjiang River Basin

国际经验表明,实施生态补偿能有效促进流域水资源保护^[1-3]。

东江是珠江三角洲经济圈和香港特别行政区的重要饮用水源,东江水质的好坏不仅事关广州、深圳、东莞 3 个特大城市的人民生活 and 经济发展,而且事关香港特别行政区的繁荣和稳定,因此,东江流域生态补偿问题一直备受瞩目^[4-6]。但实践中,东江流域生态补偿机制的建立仍未取得突破性进展。本文将分析东江流域生态补偿工作中存在的问题与原因,并研究如何创新东江流域生态补偿机制。

1 东江流域概况

东江是珠江水系 3 大河流之一,发源于江西省

寻乌县,源区包括江西省寻乌、安远、定南 3 县。东江上游称寻乌水,在广东省的龙川县合河坝与安远水汇合后称东江。东江自东北向西南流入广东省境内,经龙川、河源、紫金、惠阳、博罗、东莞等县市注入狮子洋,干流全长 562 km,其中广东省境内 435 km,占全部东江长度的 77.4%;东江流域总面积 35 340 km²,其中广东省境内 31 840 km²,占流域总面积的 90.1%,其余 9.9%的流域面积在江西省等省份。

东江水资源丰富,仅广东省境内的流域平均年地表径流总量就有 295 亿 m³。东江水资源的功能有供水、发电、航运、防咸、纳污等。除供本流域用水外,通过跨流域调水工程,东江水资源还供应流域外的深圳市和香港地区以及广州市部分地区(香港每

基金项目 :国家水体污染控制与治理科技重大专项(2008ZX07633-03)

作者简介 :郭梅(1978—),女,湖北孝感人,博士,主要从事环境政策与环境管理研究。E-mail :guomei@scies.com.cn

年所需淡水的 80% 来自东江)。

2 东江流域生态补偿现状

2.1 研究与实践

2.1.1 国家层面

早在 2003 年 3 月 ,根据曾培炎副总理对东江源区生态环境保护的批示 ,国家发展改革委员会和国家环境保护总局成立调研组赴东江源区进行实地调查 ,提出要通过东江源国家级生态功能保护区 ,建立起责任、监督、补偿 3 方面有机结合的生态补偿机制。2005 年 7 月 ,全国政协人口资源环境委员会向全国政协领导和国家有关部委报送了《关于在东江流域进行生态补偿机制试点的建议》。2005 年 8 月 ,东江流域生态补偿研究课题被列入国家生态补偿机制研究课题。2008 年 “ 水体污染控制与治理 ” 国家科技重大专项也将东江流域生态补偿列为试点之一。

2.1.2 江西省层面

2002 年 5 月 ,由江西省环境保护局和香港《文汇报》等有关单位发起的 “ 香港东江源论坛 ” ,引起中央政府和社会的广泛关注。同年 ,江西省成立了由分管副省长为组长的东江源国家级生态功能保护区建设试点领导小组 ,江西省赣州市及源区 3 县县政府也建立或强化了相应机构 ,编制了《江西省东江源国家级生态功能保护区建设规划》。2002 年 11 月 ,江西省人民政府向中央政府申报要求将东江源作为特殊功能保护区。2003 年 8 月 ,江西省人大常委会颁布了《关于加强东江源区生态环境保护 and 建设的决定》 ,把江西省东江源区生态环境的保护和建设提到法律的高度。2005 年 6 月 10 日 ,东江源生态建设和保护项目在江西省赣州市正式启动。根据赣州市发展改革委员会《关于要求建立东江源头区域生态资源补偿机制的报告》 ,东江源区 3 县在小流域治理、水土保持、生态移民等方面共投入资金 2 亿多元。此外 ,江西省政府还通过新闻媒体、会议等多种形式呼吁建立东江流域生态补偿机制 ,如 ,2003 年和 2006 年 ,江西省人大代表分别联名提交了建立东江流域生态补偿机制的议案。

2.1.3 广东省层面

2.1.3.1 广东省对东江源的生态补偿

2003 年 12 月 5 日 ,赣粤两省人大常委会在位于江西省赣州市境内的东江源头举行了 “ 培育水源涵养林 ” 捐助仪式。广东省向东江发源地的江西省寻乌、安远和定南 3 县共捐赠 100 万元培育水源涵养林的专项经费。赣粤两省人大常委会还就生态补偿机制等问题进行了深入探讨^[4]。2004 年 ,江西省环

境保护局发出 “ 推动建立流域生态利益共享机制 ” 的倡议 ,并将倡议写入《泛珠三角区域环境保护合作协议》 ,但遗憾的是 ,此倡议未能落实。

2.1.3.2 广东省对所辖东江流域的生态补偿

a. 对东江水库移民的补偿与扶持。20 世纪 80 年代 ,广东省政府开始加大对水库移民工作的投入。从 1958 年新丰江水库建库至 2002 年的 45 年间 ,每年对水库移民的补助人均不足 100 元^[5]。2002 年 ,广东省政府《关于调整省属七座水电厂水库利益分配和工作责任的实施意见》出台 ,2003 年 ,广东省财政厅与广东省扶贫办公室颁布了《广东省省属水电厂水库移民资金管理办法》。根据这两个文件的规定 ,实行电厂利润省市二八分成和税收返还 ,所得经费专项用于解决水库移民遗留问题 ;并从 2003 年起 ,向广东省省属 7 座水库水电厂按 0.005 元/kW·h 的标准分别征收水土保持费和水资源费 ,用于扶持库区和水源区进行水土保持和水源涵养 ;广东省财政继续每年安排水库移民专项资金 1 亿元。

目前 ,在中央政府和广东省政府的双重补偿政策下 ,东江流域两大水库 (新丰江水库和枫树坝水库) 库区移民的生活条件得到了较大的改善 ,已有 21 286 户 (约占一半) 移民的住房完成了改造 ,农村移民 100% 参加了农村合作医疗保险 ,1 万多移民参加了就业培训并实现就业^[5]。

b. 对东江流域生态公益林的补偿。根据最新出台的政策 ,广东省对生态公益林的补偿标准为 150 元/hm²。补偿基金分为两部分 ,75% 专项用于损失性补偿 ,直接支付给补偿对象 ,25% 用作管护经费。中央财政对生态公益林的转移支付是从 2004 年开始的 ,补偿标准为 75 元/hm² ,其中 ,67.5 元用于补偿性支出 ,7.5 元用于公共管护支出 (如 ,用于国家重点公益林的防火、防虫和资源监测) 这一部分资金留在国家林业局统筹分配)。2007 年 3 月 ,国家财政部、国家林业局颁布了《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》 ,将年补偿性支出标准提高至 71.25 元/hm² ,将年公共管护支出降低至 3.75 元/hm²。如果一块林地既是省重点生态公益林 ,又被纳入了国家级重点生态公益林 ,则可以得到国家和省财政两份补偿。

c. 项目补偿。广东省政府对河源市的补偿主要是通过财政转移支付的方式 ,各种补偿项目虽未明确以生态补偿的名义进行 ,但实际上产生的是生态补偿效应。这些通过财政转移支付的资金主要专项用于东江的生态环境保护 ,如库区上游水土保持生态建设、东江流域水源涵养林建设、东江水质监测管理以及广东省河源市的环境基础设施建设等。

2.2 取得的成效

a. 取得社会的广泛认同。江西省政府非常重视东江源的生态保护工作,积极推动东江源生态补偿机制的研究工作。建立东江源生态保护与生态补偿机制的重要性得到了东江流域上下游政府、全国人大、全国政协、国家相关部委、学者以及香港一些相关非政府组织的广泛认同。通过几年的研究探索,对如何建立东江源区生态补偿机制也有了一个比较清晰的框架。

b. 广东省积极推进省内流域的生态补偿工作。早在 20 世纪 90 年代初期,广东省就通过财政转移支付、专项项目等方式实施了对东江流域上游广东省河源市的生态补偿,补偿对象主要有水库移民、生态公益林林农、河源市政府。

c. 江西省启动对东江源区的生态补偿。江西省除了积极呼吁国家和广东省对东江源区进行生态补偿外,近年来,也逐步启动了对东江源区的生态补偿,但投入有限。

2.3 存在的问题

虽然目前广东省、江西省都不同程度地开展了本省范围内的生态补偿工作,建立的补偿机制对保护东江流域水质发挥了重要作用,但依然存在补偿标准偏低和补偿机制不具连续性、法制性等问题。中央政府虽然重视并积极倡议建立东江流域生态补偿机制,但并未建立具有可操作性的生态补偿政策;江西省多方奔走呼吁,但作为生态补偿主体的广东省尽量回避、漠视对东江源的生态补偿问题。中央政府、广东省政府和江西省政府 3 个不同责任主体始终处于非合作性博弈状态。

3 不同责任主体的博弈

3.1 中央政府

鉴于东江流域的重要性和特殊性,中央政府一直重视并积极号召尽早启动东江流域生态补偿工作,但是,中央政府需要协调的大小流域众多,要中央财政承担所有的流域补偿资金,成本过高,是中央政府不愿意也不可能承担的^[7-8],因此,中央政府的基本思路是,在中央政府的协调下,建立起以省级横向补偿为主、中央财政引导或奖励为辅的生态补偿机制,且广东省是经济发达地区,有较强的财政能力,东深供水工程每年的收益亦不少,综合这些因素,中央政府希望广东省能承担对江西省的补偿。

3.2 江西省政府

江西省政府认为,东江源区 3 县为保护东江水

质付出了一定的代价,作为受益者的国家和广东省均有责任对江西省进行补偿,其中国家应:①批准东江源区为国家重点生态功能保护建设示范区,准确定位东江源区的经济社会发展和生态环境保护方向,并给予政策和资金支持,同时,由于《全国生态功能区划》^[9]已将东江源头的江西省定南、安源和寻乌 3 县列入国家级限制开发区,此类区域应享受国家财政倾斜;②建议从广东省上交的财政资金中列专项资金用于东江源生态补偿;③加大国家的对口援助力度,包括对天然林保护工程、生态公益林工程、退耕还林工程、生态农业试点项目、水土保持项目、环境基础设施建设、生态环境监测能力建设等的援助。江西省认为广东省应:①用财政收入的一部分建立生态补偿基金,支援东江源区定南、安源和寻乌 3 县政府进行生态环境保护和建设;②东江下游发达地区与东江源区定南、安源和寻乌 3 县结对,开展技术援助,并从东江中下游地区引进一些无污染的产业,以帮助东江源区发展。

3.3 广东省政府

广东省作为东江流域的保护者和受益者,对东江流域生态补偿问题也有自己的看法:①水资源国家所有,保护水资源是每个公民的责任。在一定程度上,广东省是东江流域水资源的享用者和受益者,但广东省在自身经济获得发展的同时,也为国家作出了应有的贡献,如广东省每年向国家缴纳的税费约占全国税收的 1/6,而税收的功能就在于协调区域发展,因此,应该从国家层面进行生态补偿,地方政府之间的横向补偿是不现实的;②从江西省入广东省境内的水资源仅占东江水资源总量的 10%,而且其水质远不如广东省河源县境内新丰江水库的Ⅰ类水,东江水质好,主要是因为从新丰江汇入了大量的优质水。从江西省进入广东省境内的部分水质指标为劣Ⅴ类,如果真要补偿的话,应该是江西省补偿广东省;③如果广东省补偿了江西省以后,珠江上游的云南、贵州、广西等省(自治区)也会要求广东省给予补偿,那广东省补偿得起吗^①?

4 建立基于水质的水资源有偿使用生态补偿机制

对于东江流域生态补偿问题,中央政府、广东省政府和江西省政府 3 个不同责任主体“公说公有理、婆说婆有理”,也正是这 3 个不同责任主体的博弈与不合作,使得东江流域的生态补偿总是“雷声大,雨点小”。笔者认为,导致这种局面的根本原因在于当

① 根据 2009 年与广东省政府相关部门座谈会中政府部门代表的发言整理。

前基于发展机会损失下的广东省对东江源区的补偿有悖于我国水资源国家所有的基本国情,东江流域生态补偿问题的解决有赖于机制的创新。

4.1 基本思路

东江流域生态补偿机制设计的总体思路是:建立完善的水资源有偿使用制度,通过“国家所有、全民使用、使用者向国家支付、国家向保护(生产)者转移”的办法,实现对水源保护区的生态补偿。即东江流域内所有用水城市(包括江西省的赣州市,广东省的河源市、惠州市、东莞市、广州市、深圳市,以及香港特别行政区)应向国家缴纳水资源费(税),然后由国家根据成本效益的核算标准向水源保护区包括江西省赣州市的源头区域和广东省河源市进行财政转移支付,见图1。在实际操作中,国家可以委托地方政府或流域管理机构来进行基于水质的水资源费(税)管理。

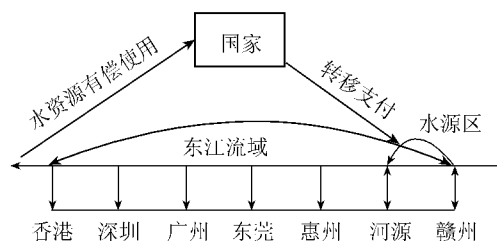


图1 东江流域基于水质的水资源有偿使用与生态补偿

建立基于水资源有偿使用的生态补偿机制的根本好处在于:变现在的“政府支援”为“社会(受益者)支付”,不但可以解决水源保护者的生存问题,极大地提高水源保护者的积极性,保证下游可以源源不断地得到优质水资源,而且还可减轻中央政府的财政负担,最终实现多赢目标。

4.2 政策建议

4.2.1 水资源费(税)与生态补偿

建议将水资源费改为水资源税,并建立以水量为计价单位、以水质为定价依据的“优质高价”水资源有偿使用计税体系,从而使得生态和环境保护效应进入水价格体系。为了防范地方政府为从水资源开发利用中取得更大利益而宁愿放弃资源税税源的舞弊行为,建议借鉴国际惯例,将水资源税列为中央级税收而非地方税^[10]。

除了体现水资源本身价值外,水资源税的更重要功能是实现“以水养水”,即通过调整生态功能保护区对生态系统的干预方式来实现生态补偿的目标。用于生态补偿的水资源费(税)支出包括:①水质保护费;②支持生态功能保护区群众生活的费用,保证社会公平;③生态功能保护区后代教育的费用;④支持生态功能保护区到其区外进行投资与发展的

费用;⑤支持生态功能保护区内人口向其区外迁移的费用;⑥支持生态功能保护区内人口到其区外就业的费用。当前水资源税的用途是支付生态公益林的补偿费用、生态功能保护区的污染防治费用和支持生态功能保护区产业转型的费用。长远来说,水资源税应投入到生态功能保护区的教育、生态功能保护区人口向其区外城市的有序转移中,应以公共财政转移支付为引导,以城市化为契机,实现生态功能保护区人口的战略性转移。

4.2.2 生态补偿与社会公平

解决生态功能保护区基本民生问题应是流域水资源生态补偿的根本出发点和落脚点,也唯有如此,生态补偿机制才能成为长效机制。为此,建议①通过“希望女孩工程”“希望妈妈工程”等,提高生态功能保护区的农村妇女受教育程度和人力资源水平,从而改变农村居民的生育观念和地域倾向,提高其外迁的可能性,进而推动人口和计划生育政策和生态移民政策的实施;②普及义务教育,加强职业技能培训,增强生态功能保护区居民在劳动力市场中的竞争力;③制定相应措施,激励流域水资源受益区为生态功能保护区有能力的劳动者提供就业机会。

4.2.3 建立跨省国家生态功能保护区

虽然东江源的水源涵养及水质保护有利于整个东江流域可持续发展,但东江源对整个东江流域水资源的贡献只占10%,东江流域水质的贡献主体是广东省河源市。河源市的新丰江水库和另外两个大型水库(枫树坝、白盆珠)的总库容约占东江流域水资源总量的60%,且一直保持着优良的水质。河源市全市森林覆盖率为71.7%,新丰江库区内著名的森林基因库和国家级珍稀动物自然保护区——大叶山自然保护区为国家级森林公园。由此可见,与东江源区的定南、安远和寻邬3县相比,河源市尤其新丰江库区更是实现东江流域水资源可持续利用的关键。但是,无论是《全国生态功能区划》^[9]还是江西省开展的《江西东江源国家级生态功能保护区建设规划》(规划尚未获得批准),设定的生态功能保护区范围都只有东江源的定南、安远和寻邬3县,而不包括广东省的河源市。此种区划方法虽然能兼顾行政区域管辖问题,但违背了生态系统的完整性原则,导致未能纳入生态功能保护区的是影响东江水质的大部分和更主要的部分,这显然不能达到保护东江生态系统功能的目的,因此,建议根据生态系统的整体性,建立跨行政区域的国家生态功能保护区和相应的保障机制,从而真正达到水源涵养和物种保护的目^[11]。划定重要生态功能保护区的目的在于明确政策作用边界,即明确哪些领域是禁止开发利用、

必须得到保护的,哪些领域可以限制性开发,并根据区域发展功能定位享受不同政策优惠。

参考文献：

[1] PAGIOLA S. Payments for environment services in Costa Rica [J]. Ecological Economics, 2008, 65: 712-714.

[2] GRIEG-GRAN M. Fiscal incentives for biodiversity conservation the ICMS ecologico in Brazil [EB/OL]. [2001-08-09]. <http://ssrn.com/abstract=279173>.

[3] LANDELL-MILLS N, PORRAS I T. Silver bullet or fool's gold: a global review of market for forest environmental services and their impact on the poor [R]. London: IED, 2002: 126-127.

[4] 张惠远, 任勇. 建立东江源生态补偿机制的初步建议 [C]//王金南, 庄国泰. 生态补偿机制与政策设计国际研讨会论文集. 北京: 中国环境科学出版社, 2006: 272-280.

[5] 方红亚, 刘足根, 胡小华, 等. 东江源生态补偿机制初探 [J]. 江西社会科学, 2007(10): 247-252.

[6] 黄毓哲. 江西东江源生态补偿机制的思考 [J]. 江西农业大学学报(社会科学版), 2008, 4(4): 130-132.

[7] 新华网. 赣粤两省首次正式携手保护东江水源 [EB/OL]. [2003-12-06]. <http://news.sina.com.cn/s/2003-12-06/16351274445s.shtml>.

[8] 周映华. 流域生态补偿的困境与出路: 基于东江流域的分析 [J]. 公共管理学报, 2008, 15(2): 79-85.

[9] 环境保护部, 中国科学院. 全国生态功能区划 [EB/OL]. [2008-07-31]. <http://baike.baidu.com/view/2689471.htm>.

[10] 周映华. 流域生态补偿中的政府间博弈: 基于东江流域的分析 [D]. 广州: 中山大学, 2008.

[11] 徐嵩龄. “生态功能保护区”概念的行政透视 [J]. 绿叶, 2008(2): 17-20.

(收稿日期: 2010-04-08 编辑: 彭桃英)

· 简讯 ·

首届“地球科学·水与城市”高峰论坛在北京召开

为深入探讨水与城市的和谐及可持续发展,重新定位水在城市发展中的战略意义,充分考虑城市的水资源和水环境的承载能力,确立以水定发展的科学发展理念,唤醒人们对水为发展核心的意识,形成共识并提出建议,在2011年中国水周期间,首届“地球科学·水与城市”高峰论坛于2011年3月27—28日在北京召开。论坛由中国水利学会、中国地质大学(北京)、世界水文化研究会等主办,中国地质大学地学哲学研究所等承办,参加论坛的代表还有水利、环保、城建规划以及地学哲学、社会科学工作者、关注水事业的人士,以及美国等国外代表,共100余人。论坛除了邀请政府官员、专家学者作大会特邀报告外,还针对当前城市规划与水、水与城市和谐发展、地球科学与水等热点问题,专门安排了论文作者进行学术交流与研讨。

与会专家认为:人类社会的发展过程中,城市始终是一个地区政治、经济、文化和交通的中心。20世纪下半叶,随着经济高速发展和人口的急剧增长,在世界范围内,城市化进程明显加快。新中国成立时只有5%的人生活在水中,2020年我国城镇人口比重将达到50%~60%。快速大规模的城市化进程,将会加剧人口、土地资源和生态环境的矛盾,尤其是与水环境的矛盾,因此迫切需要加强城市水问题的研究。古今中外城市发展的历史证明,水是城市发展的制约因素。城市因水而生,因水而兴,因水而美,无水而亡。很多城市都打“水”的招牌,展示的是城市的水环境,水打造了城市的功能,优美的水为城市的发展赢得了更大的空间。水,作为地球与地球科学的重要组成部分,作为城市发展的命脉,具有重要的地位,要以水定规划,以水定发展。

与会专家认为:在城市化进程和经济高速发展中,水的问题将会遇到更高的挑战,当然也带来新的机遇,可喜的是进入新世纪后我国许多城市规划已开始重视水环境,不少城市在新一轮城市建设中都在谱写颇具特色的水文章。

与会专家呼吁:在我国城市化进入高速发展阶段,要重新审视和研究我国城市发展的历史经验,借鉴国外城市规划和城市水环境建设的创新观念,让城市的水系统达到干净、流畅、美丽,让城市更具活力,让我们的城市人们的生活更美好,让城市充分体现出人与自然和谐相融的崭新风貌。

与会专家强调:在城市建设中应从城市规划入手,充分考虑水的问题,重视水的基础性作用,切实将“水”作为城市发展的核心要素,做好做足水文章,谱写城市发展新篇章。

这届高峰论坛,第一次将“地球科学”纳入到人与城市关系的学术研讨之中,第一次跨学科、跨领域、多角度,大视野从学术角度关注水与城市的关系,第一次把学术会议与建言献策结合在一起,为社会的和谐发展从学术角度向政协、人大、国务院等相关部门提交建议,第一次将参会者之间的交流互动引入到学术研讨之中,第一次邀请民间人士加入学术交流中来,汲取各方智慧,同建和谐未来。这次多学科、多领域、多视角的学术交流活动,将科学发展观切实纳入城市发展建设之中,开启了城市发展建设的新路,体现了科学工作者参与和谐社会建设的热情。(摘自 <http://www.ches.org.cn/zgslxh/slyw/webinfo/2011/04/1302143694833203.htm>)