



新安江生态保护 6 年
投入 126 亿元, 力保千岛湖一类水质。
(均黄山市新安江流域生态建设保护局供图)

绿色中国④·走进新安源

新安江生态补偿：没有“对赌”，只有双赢

本报记者 赵征南

水质越来越好, 监测人员为何仍有烦恼?

从黄山市驱车一个半小时, 到达新安江安徽与浙江交界处的街口断面。此处山路陡峻急弯多, 坐在车上易有头晕目眩之感。

这段路, 从最初的每月走一次, 到如今的每月两次, 黄山市环境监测站副站长汪伯伦早已驾轻就熟。对于水质监测来说, 取样次数越多, 代表性越强。

一切准备就绪, 皖浙联合监测队的十几名监测人员忙碌起来。用于取样的瓶瓶罐罐足有几百箱, 他们将各种仪器一字排开, 有条不紊地开展采样、装瓶、登记、封存, 紧张而有序。

实际上, 近年来新安江流域水质自动监测网络建设大幅度推进。既然在环境监测站水环境监管平台就可以看到各项数据, 为什么监测人员还要不辞劳苦地车船并行前往现场取样呢?

“为了保证数据的权威真实, 双方都能信得过。在现场监测时, 我们一起采取 3 份水样, 双方各拿一份回去检测, 一般在 5 天内完成数据交换和对比。若数据出入较大且无法协商解决, 则将第三份水样交给第三方仲裁机构监测, 得出的数据将作为判断当月水质情况的依据。”黄山市新安江流域生态建设保护局有关负责人说。

在黄山市, 为一条江专设新保局, 各区县配套设立新保局或新保办, 全国鲜有。汪伯伦透露, 试点开展 7 年来, 皖浙双方在现场监测结果上鲜有争议。“监测人员干的都是技术活, 只要监测标准、方法提前沟通好, 争议不会太大。造假更不可能。”

强化沟通, 共下一盘棋, 是新安江试点不断前行的关键。首轮试点启动之初,



利用生态补偿改善农村环境, 向阳桥江畔拆除 32 个旱厕改为生态长廊。

“洞澈随清浅, 皎镜无冬春。千仞写乔树, 万丈见游鳞。”一江清水, 奔流千年。

深秋时节, 皖浙交界的新安江水域, 绿水青山相映成趣, 江边一片片竹海绿浪翻滚, 粉墙黛瓦、宛如水墨的徽派古建筑点缀其间, 一幅天然的山水画卷顺着江水缓缓流淌。

新安江安徽段出境水量占千岛湖年均入库水量的 60% 以上, 水质常年达到或优于地表水河流二类标准, 是目前我国水质最好的河流之一, 它是长三角重要生态屏障。无论是上游的黄山人, 还是下游的杭州人, 对眼前这条河都有一种极特殊的情感。

评判新安江水质变好或是变差的标准经过反复讨论。安徽方面认为, 在境内新安江是一条河流, 河流水质的三类水即能做饮用水源地, 就用河流水质的三类水作为评判基准。浙江方面则认为, 新安江在其境内已形成湖泊型的水库, 应以湖泊二类水质为基准。这两个标准之间巨大的鸿沟在于: 河流三类水质不监测水的富营养化指标, 而湖泊二类水却把富营养化指标看得很重。

最终, 在国家有关部门、安徽、浙江的多方协调下, 把新安江最近 3 年的平均水质作为评判基准。纳入补偿指标的水质项目为《地表水环境质量标准》中的高锰酸盐指数、氨氮、总磷和总氮四项指标, 测算补偿指数 P。若 P 值小于 1, 浙江补偿安徽; 若 P 值大于 1, 则反之。

汪伯伦坦言, 新安江水质已触及“天花板”。“历经多年的治理, 新安江部分污染物的浓度已经低到快检测不出来, 比国家标准的检出限还低。好比你有以两为刻度的秤, 却要称一钱重的东西, 精度该如何保证? 我们需要不断更新仪器设备以及方法论。”

他还建议, 未来监测应结合水文条件、水空间等因素计算, “洪水、干

- ◆ 呵护一江清水, 让上下游互惠互利, 促进双方协同发展
- ◆ 保护者: 获得补偿金和产业转型升级机遇的安徽是“赢家”
- ◆ 补偿者: 获得更加优质生态服务的浙江同样也是“赢家”

旱、水利工程建设等, 都会影响水质”。

田里的农药袋子去哪了?

黄山是典型的山区农业市, 全市拥有茶叶、山野食品、食用菌等 300 多个特色农产品, 他们在安徽率先全面推行农药使用“七统一”, 即统一采购、统一配送、统一标识、统一价格、统一管理、统一包装物回收处置、统一财政补贴, 其中农药集中配送, 开展废弃物回收等, 有效地保障了农药无害化处理, 农业面源污染得到有效治理。

11 月, 黄山市农药集中配送中心进入一年最忙的时段, 工作人员陆续前往各农药配送网点回收废旧农药包装物。在徽州区西溪南镇网点, 工作人员发现, 今年回收的农药废弃物比去年同期少了不少。

徽州区的农药废弃物数量在 2017 年左右达到峰值, 为 96.85 万件, 去年为 61.41 万件。“回收得少, 不是因为我们不积极, 是因为田里的农药袋子越来越难找了!”村民方昌平说, “大瓶子三毛钱一个, 小瓶子两毛三一个, 空袋子最少也是一毛五一个, 抢手得不得了。家里寻遍了, 就去田里到处找陈年废弃物。以前沟里面都是瓶子、袋子, 现在根本看不见。”



流域减药降药提升茶园生态产品竞争力。

回溯十余年前, 新安江千岛湖也有过营养水平上升的烦恼。

从 2012 年起, 由财政部和原环保部牵头, 皖浙两省共同推进, 新安江流域生态补偿机制试点正式实施。此举标志着皖浙两省“水质互惠”拉开大幕, 开创了国内跨省域水环境生态补偿机制建设的先河。

目前在全国范围内, 以新安江试点为范本的流域上下游横向补偿机制试点工作已经陆续在汀江—韩江流域、九洲江流域、东江流域、引滦入津、赤水河流域以及密云水库上游潮白河流域相继推开, 共涉及 6 个流域、10 个省份。

与废弃物回收迅速推广相比, 农药集中配送起初开展并不顺畅。传统上, 农民习惯到农资经销商那里买农药, 一个方子几种药, 以高毒、剧毒为主, 希望“把几种害虫一起消灭”, 而集中配送点销售的为低毒、无毒农药, 由于见效稍慢, 市场开拓较为困难。

尽管先天差距巨大, 但随着时间的推移, 集中配送点在与传统经销商的竞争中逐渐胜出。

较低的药价只是一方面, 更重要的是销售的便利。方昌平至今还记得镇上种菜大户的眼泪。那是 2014 年, 种菜大户去周边大城市农贸市场销售, 刚到门口菜就因农残超标被扣下来, 全车两万斤菜要就地销毁, 不光菜赔个精光, 还要倒贴处理费。从市场回来, 种菜大户哭了一路。

随着周边大城市越来越重视农产品农残问题, 黄山的种菜大户们开始支持集中配送点推广低毒农药。村民之间也会互相监督。“他家用了, 很可能导致镇里一车蔬菜卖不出去, 一只老鼠坏了一锅汤。现在根本没人敢用高毒农药。”方昌平说。

通过较少使用农药, 黄山农产品的市场竞争力得到有效提升。在休宁县新安源村, 村支书李发权告诉记者, 在最初

推广“手抓害虫”时, 村民没有一个乐意的, 他们觉得有农药不用实在浪费。而现在农民抓到虫子都能乐开花。“我们的茶叶卖到了欧盟, 价格从以前二三十元一斤, 增加到 150 元一斤。”他说。

小卖部为什么不卖肥皂了?

生态补偿的开展, 撬动了黄山农村地区生活方式的改变。节约、低碳、循环……这些绿色的生活方式不再属城市居民独有。

在休宁县流口镇行走, 房前屋后、田间地头、山坡河岸、密林深处, 记者竟然没有从脚下发现一个塑料袋。

这里的环境一直都如此干净吗? 不是。随着生活水平的提高, 村民购物的需求越来越强烈, 塑料袋的使用越来越频繁。2016 年的初夏, 新安江洪水暴涨。退水后, 沿岸树枝杈上挂满五颜六色的塑料袋、食品外包装, 绵延数十里, 被网友戏称“彩旗飘飘”。痛定思痛, 当年 7 月, 镇里利用生态补偿资金, 在流口村开设首家“生态美超市”, 仅限以物换物。

记者在超市内兑换物品目录表上看到, 80 个塑料袋能换 1 瓶酱油或 1 支牙刷; 50 个能换 1 包盐; 100 个能换 1 支牙膏; 1 包鸡精或 1 块肥皂; 120 个能换 1



在“生态美超市”, 流口村村民用垃圾兑换日用品。

专家访谈

呼吁出台《生态补偿条例》

文汇报: 生态补偿的定义是什么?
刘桂环: 生态补偿是以保护和可持续利用生态系统服务为目的, 根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本, 以政府和市场等经济手段为主要方式, 调节相关者利益关系的制度安排。

文汇报: 您对新安江生态补偿试点的效果作何评价? 对全国的生态补偿工作又有哪些展望?

刘桂环: 新安江生态补偿试点实施以来, 皖浙两省高度重视试点工作, 都下了很大功夫。试点取得了阶段性的成果: 第一, 环境效益。新安江流域上游水质稳中趋好, 下游千岛湖水质保持为优, 营养状态指数呈下降趋势。第二, 经济效益。倒逼产业转型, 实现生态环境保护与绿色发展的和谐统一。第三, 社会效益。试点绩效得到国家有关部门充分肯定, 百姓的环保意识不断增强。第四, 制度效益。建立了一套较为完整的工作机制。

对于全国的生态补偿工作而言, 则重点要在法律保障、部门协作、资金支

持、产业协作、园区协作、人才流动、机制跟进、技术支撑等方面发力。其中在法律层面, 目前《环保法》第三十一条已为横向生态补偿提供法律依据; 有一些部门规章对相关探索提供了指南和纲领; 相关单行法也在草原、森林等资源领域对生态补偿做了规定。但是, 我国还需要专门的生态环境补偿立法, 比如通过制定《生态补偿条例》, 明确生态保护补偿的适用范围、相关利益主体的权利义务、监测评价、法律责任等要求。

文汇报: “新安江模式”对长三角水治理而言, 有哪些借鉴意义?

刘桂环: 新安江生态补偿试点工作推进以来, 横向生态补偿机制越来越健全, 上游地区建立了一套较为完整的工作机制, 包括断面水质考核、创新资金投入、项目管护等; 上下游建立了联合监测、汛期联合打捞、应急联动

等横向联动工作机制, 这些为建立可复制、可推广的生态补偿制度积累了丰富经验, “共抓大保护、不搞大开发、流域上下游一盘棋”的思路是值得长三角所借鉴的。

而长三角其他地区也不一定要完全照搬“新安江模式”, 举个例子, 新安江流域有着明显的上下游关系, 安徽是上游, 浙江是下游, 经济责任较容易协调; 但在一些“水乡”地区, 河网密集, 上下游关系则较为复杂。各地还应结合自身特点探索适合本地区的横向生态补偿机制。

“被补偿地”应坚持绿色发展

文汇报: 在跨省生态补偿中, 中央和地方分别扮演着什么角色?

刘桂环: 角色关系是中央引导, 地方为主, 重在协商。新安江三轮试点正是在中央层面的

引导下, 上下游利益相关方搭建起协调机制, 省与省之间关于补偿目标、补偿标准、补偿实施及补偿考核等环节进行协商。第一轮试点中央财政是主力, 第二轮试点, 中央财政逐步退场(先多后少), 进一步引导地方建立机制, 逐步过渡为以地方资金为主。可以预期的是, 试点将走向“中央财政彻底退出, 完善 1 对 1 补偿关系”的阶段, 进一步健全和完善跨省流域上下游横向生态补偿机制。

文汇报: 在生态补偿中, 政府的投入会是一个无底洞吗? 只能用来补偿吗?

刘桂环: 当前, 政府仍然是生态补偿的主要投入者, 社会和公众参与补偿较少; 补偿方式也较为单一, 主要采用资金补偿, 但补偿标准与治理资金相比可能还存在一定程度的缺口, 对于政策补偿、产业补偿、实物补偿、技术补偿、人才补偿等形式, 运用较少。

未来, 流域上下游应扩大融资渠道,

破解资金难题, 建立多元化的筹资渠道和市场化运作方式; 同时, 要变“输血式”生态补偿为“造血式”生态补偿, 在资金补偿的基础上, 加强产业、人才、文化、旅游等方面的合作。

文汇报: 新安江水质越来越好的同时, 我们发现, 上游致富的愿望越来越强烈, 他们期待下游给予更多的支持。对此, 您怎么看?

刘桂环: 我们要把补偿与发展放在一起思考。生态补偿不是“一补了之”, 并不意味着自己“不发展”, 而是应当以补偿为抓手, 加快绿色发展, “主观为自己, 客观为别人”。无论是资金补偿, 还是其他形式的补偿, 被补偿方都不能仅仅停留在盼望补偿, 而是应当积极利用已有的补偿资金, 去撬动本地产业的绿色转型升级, 主动为自己的产业、产品、服务创造更多的对接机会。在此基础上, 下游应给予上游更多支持。

相关链接

新安江三轮试点

2012—2014 年是第一轮试点: 补偿资金上, 三年累计 15 亿元, 其中中央财政每年出资 3 亿元, 全给安徽; 安徽、浙江两省每年分别再出资 1 亿元。考核方式上, 如果皖浙两省跨界断面水质达到考核标准, 浙江省给安徽省 1 亿元, 反之, 安徽省给浙江省 1 亿元。

2015—2017 年是第二轮试点: 按照“分档补助、好水好价”, 在“双提高”的新标下继续——三年补偿资金 21 亿元, 中央资金三年仍为 9 亿元, 按 4 亿、3 亿、2 亿递减的方式补助, 两省每年各增至 2 亿元。

2018—2020 年是第三轮试点: 浙江、安徽每年各出资 2 亿元共同设立新安江流域上下游横向生态补偿资金, 延续流域跨界断面水质考核, 但对水质考核提出了更高的要求。