

生态补偿：让这场约定赢家更多，赢面更广

本报记者 沈竹士 驻苏记者 赵征南



▲新安江生态补偿,让上下游互惠互利,促进双方协同发展。 潘成摄

党的二十大报告指出,建立生态产品价值实现机制,完善生态保护补偿制度。

生态补偿是生态文明制度的重要组成部分。党的十八大以来,长三角生态补偿加速推进,逐步形成受益者付费、保护者得到合理补偿的良性局面。

以全国首个跨省流域生态补偿机制试点——新安江试点为例,从2012年正式实施以来,安徽、浙江两省共进行三轮新安江流域水环境生态补偿试点。按照“对赌”约定,水质不达标,安徽补偿浙江,水质达标,浙江补偿安徽。十年来,安徽年年实现水质达标的承诺,获得了57亿元的补偿资金,新安江每年向下游千岛湖输送近70亿立方米干净水。

不仅是新安江,长江横向补偿机制的实施方案也已出台,太湖流域生态补偿的指导意义也已制定,滁河、天目湖均在探索各具特色的跨省流域生态补偿机制……长三角各地对生态补偿的探索纷纷迎来了升级版。

水质改善之外更加令人欣喜的是,从生态补偿、流域上下游协同共治探索出的合作路径,正扩展到更全面、更广阔的领域,“绿水青山”向“金山银山”高质量转化的通道加速打通。

农业方面,黄山在安徽率先推行农药集中配送,建立有机肥替代化肥减量示范区,在新安江干流及水质敏感区域全面实现网箱退养;工业方面,累计关停淘汰污染企业220多家,整体搬迁工业企业110多家,拒绝污染项目192个,优化升级项目510多个。黄山人已经摸索出一条绿水青山与金山银山兼得的生活方式。

一只青虾

多种模式创新,跨省牵手共创生态红利

随着生态补偿在长三角的加速推进,各地在机制模式上也探索出一些新方向。

苏皖两省于2018年率先建立长江流域跨省横向生态保护补偿机制——滁河流域生态补偿机制,两省以滁河陈浅断面作为考核断面,年度水质达到Ⅲ类或以上时,江苏省补偿安徽省2000万元,补偿资金全部拨付至滁州市;年度水质为Ⅳ类时,安徽省补偿江苏省2000万元,补偿资金全部拨付至南京市。

浙江金华与警安探索集“异地开发、山海协作、生态补偿”等功能于一体的飞地经济发展新模式:在金华城市核心区划出土地,设立金磐开发区,警安在异地发展工业增加税收,提供资金保护县内环境,发展生态旅游等。

在太湖流域,三部门上半年印发指导意见,要求推动建立太湖流域生态保护补偿机制,“到2023年,建立健全太湖流域生态保护补偿机制”。一旦实现,补偿协议商定有望从双方扩展到多方。

而在天目湖,生态补偿模式表现得更加灵活,协议并非省与省,而是镇与镇,村与村,补偿资金没了“对赌”意味,“共建”“共护”特色明显。

近段时间,时不时有标有“苏皖合作垃圾清运车”标识的车辆,从江苏省溧阳市天目湖镇驶入安徽省郎溪县凌笪镇下吴村,依次将各个村民组的生活垃圾收集装车,运回天目湖镇处理。

“我们村以前将垃圾清运外包,每年要支付30万元管理费用,压力较大。现在交给天目湖镇的天目湖生态水源建设有限公司清运处理,每年只需支付10万元,既节约了开支,管理也更加规范。”下吴村党总支书记蒋福金表示,变化源于跨省生态环境协同治理模式。

这并非双方的第一次“牵手”。前些年,青虾养殖在周边火了起来。虽然水产养殖为溧阳和郎溪两地百姓开辟了一条致富路,但由于低效养殖等原因,天目湖水含磷超标,最终导致2020年3月的蓝藻爆发,饮用水取水困难。

下游养殖户的退养工作完成以后,上下游吴村的青虾退养工作却不好做。因为这涉及跨省流域治理,包括如何协调、如何沟通、如何补偿等一系列问题。

2020年6月,天目湖镇拿出3000万元以生态补偿的方式,引导下吴村青虾养殖户退出养殖,退养的所有虾田由其承包接管,土地整理改造后用来种植水稻、小麦、油菜等常规粮食作物。经过努力,去年5月,下吴村青虾全部退养,天目湖水水质稳定在Ⅱ类水平。

“全村实施青虾退养,不但优化了生态环境,还有效保护了耕地。”下吴村党总支书记蒋福金表示,土地改造后实施统一经营,推广有机粮食规模化种植,进一步提高了土地利用价值,村民不仅增加了收入,还可以腾出手来发展茶产业,享受到生态共建带来的红利。

动,企业、农户、政府等主体均可以在平台上进行水质净化、容量扩容、生态修复、生态付费等交易。

这就要告诉人们,每一滴清洁水源、每一处生态景观都应都有自己的价值。

与此同时,要妥善处理一些新挑战。比如在滁河,相关人士提出:滁州属于缺水城市,河流多为闸坝控制,闸坝调控主要以防汛抗旱、农业灌溉为主要目的,生态基流未作为主要控制目标,特别是涉及跨境水体的闸坝调控,多为省级及以上部门,协调难度大。

还有专家认为,目前生态补偿主要用于有着明显的上下游关系的流域,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,必须结合自身特点探索适合本地区的横向生态补偿机制。

而面临水质“天花板效应”的新安江,也有新的挑战。第四轮“对赌协议”还有吗?新安江沿岸一位村干部表示,“正在谈”。

记者从黄山市委宣传部了解到,黄山正全力推进新安江—千岛湖生态补偿试验区建设方案编制和实施,助力省政府办公厅统筹推进新安江—千岛湖生态补偿试验区建设方案编制,积极争取国家和两省支持。在试验区实施方案出台前,皖浙两省初步达成意见延续第三轮生态补偿协议,确保补偿试点工作不中断。

“现在上游致富愿望比较强烈,对新安江生态补偿期望较高,希望更多投入到文化旅游、绿色发展领域,从而提高收入水平和经济发展。”陈歆表示,新安江生态补偿机制目前还是协议约定为主,尚未建立长效的生态补偿机制,“试验区资金支持类型有望扩大,由原有生态保护类项目拓展为生态保护、绿色发展及文化旅游类,并优先侧重以生态环境为导向的绿色产业发展及文旅产业融合等重大项目,具体类型包括环境污染治理与生态保护恢复补偿、产业结构优化升级、绿色经济及文旅产业发展引导、绿色专项基金启动、人才培养合作等方面。”

罗来文急切地盼望着试验区相关方案的出台,“我们有山有水,要是发展文旅产业能拿到更多补助,打造一些景点,修一些路,那我们腰包会更鼓,保护环境的底气也更足。”

专家访谈

探索“对赌模式”的升级版

——访中国农业大学中国生态补偿政策研究中心主任靳乐山



▲新安江流域严格执法,保障相关保护制度落地。

文汇报:党的二十大报告指出,“建立生态产品价值实现机制,完善生态保护补偿制度”,如何理解这段内容的重要意义?生态产品价值实现与生态补偿有什么内在联系?

靳乐山:从公布的数据上看,流域生态补偿实施后,新安江等流域水质的确有所提升。当成效显现后,当地的生态补偿还应解决哪些关键点?

靳乐山:“对赌模式”持续了10年,新安江水质逐年提高,生态补偿成效已经显现。此时,上下游提供方与需求方的合作,应当探索“对赌模式”的升级版,因为它昔日的主要矛盾(水质)已经解决,过去的次要矛盾(发展)已经上升为主要矛盾;上游要在环保压力非常大的情况下实现绿色发展,这需要上下游共同推进。从生态补偿,到生态共建共享共治,再到社会经济领域全面的一体化,合作涉及的部门越来越多,范围会越来越广阔。

此外,在水质触及天花板之时,应注意水质的稳定,十年之功来之不易,这是大前提,哪怕不见得提升,至少不要变坏。

要做到这些,需要建立一套长效机制。在国家越来越强调流域横向生态保护补偿“以地方为主”的背景下,只有流域内各利益相关方,尤其是上下游政府对“双方均在为生态保护作出贡献”等问题统一认识,流域生态保护补偿机制的稳定性、长效性才能得到保障。

文汇报:多元参与、从市场角度推动生态补偿的难点主要在哪里?

靳乐山:还是需要一套市场化多元化参与的成熟机制。如今,绿水青山就是金山银山已成为整个中国社会的共识,下一步应让生态产品发挥切实的经济作用。

湿地银行是个很好的例子,一般情况下,尽量不要占用湿地资源,如果不得不占用,需要购买湿地信用。而有一些企业,能够通过修复湿地等行动获得或者说“生产”湿地信用。在交易过程中,湿地从整体上获得了保护,社会面参与到生态补偿行动中,而政府并未花一分钱。

目前,各地也逐步进行了一些探索,下一步要总结归纳各地经验,形成可复制可推广的模式。

文汇报:在流域生态补偿中,需要考虑水量因素吗?

靳乐山:水质和水量都是非常重要的。北方水资源相对短缺,可以将水质和水量同步纳入考虑。

在南方,流域生态补偿的经验更加丰富。之前,由于南方河流水量不成问题,主要考虑水质,但一旦水量成问题的时候,在流域上下游补偿的协议里边,水量也是一个必须考虑的因素,并在气象上的丰水年和枯水年设定不同的标准。

一江清水

从“阵痛”到“心安”,皖浙相约铺设双赢之路

“生态补偿改变了黄山人的生活。如果不是十年前皖浙间的那场‘对赌’,58岁的黄山市街口镇村民罗来文如今应该还是像他的祖辈那样,一辈子依靠新安江,过着养鱼、捕鱼的传统生活。”

2011年底,新安江生态补偿机制试点前期工作——网箱退养在街口镇正式启动。罗来文属于第一批退养养殖户,却非常不理解:“以前县里政策是鼓励网箱养鱼,现在怎么又不让养了?不让养以后干什么呢?”

那时,罗来文还不清楚,造成他不得不放弃熟悉固有生活模式的“罪魁”,正是昔日不计较环境成本的粗放发展。

本世纪初,黄山进入工业化、城镇化加速发展的阶段,大量污水和垃圾通过新安江进入千岛湖。2010年左右水质富营养化趋势明显,流域生态安全面临严峻挑战:问题出在千岛湖,根源却不仅仅在千岛湖。

2012年9月,安徽、浙江正式签订《新安江流域水环境补偿协议》,全国首个跨省流域生态补偿机制试点正式实施。

试点以来,歙县先后出台农业减肥减药、规模畜禽养殖场关停搬迁等30余项新安江保护配套制度。有水不能养鱼,有鱼不能捕捞,有地不能耕种……送走网衣,告别传统生活方式,一年十几万元收入没了的罗来文起初认为,为了“一江清水出新安”,相关的制度和做法严格得有些“不近人情”。

转型期带来痛苦的裂变,这么做值得吗?

如今,罗来文是新安江的“护江人”,从事江面垃圾打捞工作。

今年1—9月,黄山市地表水、饮用水水源地水质达标率均达100%,新安江出境断面水质稳定达到或优于Ⅱ类水质标准,全市水质指数在全国城市中排名第14位,为历史最好水平。

对于水质的改善,罗来文看在眼里,喜在心头,毕竟老罗也算尽了一份力。更让他安心的是,之前村干部劝说渔民的几条承诺——为解决网箱退养村民今后的生活,引导大家加快低产茶园和经果林改造,大力发展高效生态观光农业,同时借助新安江山水画廊品牌,开发生态旅游和农家乐……均一一兑现,世代“以江为田园,以鱼为衣食”的渔民,得以告别“水上漂”生活迎接一个新的时代。

“试点10年来,中央及皖浙两省累计拨付补偿资金57亿元,其中累计拨付到黄山市51亿元。同时,黄山市累计投入200多亿元,实施325个新安江综合治理和生态保护项目。”黄山市新安江流域生态建设保护中心副主任陈敬告诉记者。



▲江苏溧阳天目湖镇以生态补偿方式推动上游安徽郎溪下吴村退出青虾养殖。(除署名外,均受访者供图)