

# 建立补偿机制 保护生态环境

■ 于国安

2007年,山东省财政部门在南水北调沿线、淮河流域和小清河流域启动了生态补偿试点。2008年,加大资金筹集力度,在全省所有重点流域全面推行生态补偿机制。同时,建立了环境保护“以奖代补”制度,并在大汶河流域开展上下游协议补试试点,初步形成了具有山东特色的生态补偿机制框架,可基本概括为:“一个目标、两项补偿原则、三条筹资渠道、四种补偿模式、五大监管体系”。

1. 一个目标。即推动完成“十一五”污染物减排目标,到“十一五”末流域水质基本达到或优于规划水质要求。山东省水资源严重匮乏,生态系统比较脆弱,随着经济社会的快速发展,生态环境问题已经影响到经济社会的发展。2006年,省内淮河流域有28.6%的断面未达到国家“十一五”规划目标,南水北调沿线95.8%的断面达不到调水水质要求,小清河流域水质达标率仅为4%,距离“十一五”规划目标还有较大差距,水污染防治工作任务十分艰巨。

2. 两项补偿原则。即“谁污染谁付费、谁破坏谁赔偿、谁保护谁受益”的责任原则和分类指导、因地制宜的实施原则。对为环境保护做出贡献的个人、企业、地区给予补偿,对造成环境污染、生态破坏的予以追偿。

3. 三条筹资渠道。即通过加大预算内环保财政投入,整合排污费、城市污水处理专项资金等各类财政资金和引导企业、社会资金投入等三个渠道筹集生态补偿资金。省级补偿资金引导市县财政和企业、社会共同建立补偿资金。其中,各市原则上每年按照化学需氧量(以下简称COD)和氨氮两种污染物处理成本的20%安排补偿资金,省级资金不低于各市资金额度。为确保补偿资金及时到位,各级财政从三个方面加大了资金筹措力度:一是加大预算内财政投入。“十一五”以来,各级政府把新增财力重点向环境保护倾斜,逐年加大投入。2007—2009年省级预算内共安排生态环保资金6亿元。二是整合排污费、城市污水处理专项资金等环保、建设口资金,集中用于生态补偿。2007年以来仅省级就整合各类财政资金25亿元,全部用于生态补偿。三是引导企业和社会资金用于生态补偿。充分发挥补偿资金的引导作用,调动企业和社会加大污染治理力度、发展循环经济的积极性。各市县也积极利用BOT、TOT等多种融资形式,吸引银行、社会资金投入环保基础设施建设。据初步统计,2007年以来,全省各级财政共筹措生态补偿资金50多亿元,引导社会总投入300多亿元

用于治污工程建设,较好发挥了财政资金乘数效应,为生态补偿工作提供了可靠的资金保障。

4. 四种补偿模式。即以对生态环保项目直接补助为主、对退耕(渔)还湿的农民直接补偿、上下游政府间协议补偿、对污染减排和生态环境改善作出突出贡献的市给予奖励等三种模式为重要补充的“1+3”模式。

一是对生态保护项目给予补助。考虑到山东省达标排放企业关停并转、实施“再提高工程”或“深度处理工程”,污水垃圾处理、重点污染源和流域综合治理项目在污染减排中具有重要地位,按照谁保护谁受益原则,对项目建设主体适当补偿。具体操作中,主要依据工程削减污染物效果和投资额确定补偿标准。对因实施工业结构调整而造成达标企业关闭、外迁的,统筹其他资金给予补偿;对实施“深度处理工程”、“再提高工程”的,原则上按照所削减污染物处理成本的50%给予补偿;对按治污规划新建污水垃圾处理设施的,通过贷款贴息和建成奖励等方式给予补偿。

二是对退耕(渔)还湿的农民给予直接补偿。人工湿地可有效处理生活污水,出水水质好,维护方便,运行费用低。近年来,通过退耕(渔)还湿建

设了一些人工湿地,有效改善了环境质量。但在湿地发挥经济效益前,区域内部分农民的利益受到一定损失,政府应给予直接公共补偿。第一年度,按同等地块纯收入的100%予以补偿;第二年度按60%进行补偿;第三年农民获得稳定收入,不再补偿。实施细则和具体补偿标准由各市确定,比如,滕州市滨湖镇退耕还湿项目,采取奖励和补偿并举的政策,对种植小麦、玉米、水稻的农户每亩补偿300元;树木和台田、鱼池的农户每亩补助200元;较早退耕还湿农户给予3000—5000元的奖励。

三是实行上下游协议补偿。建立省内流域上下游协议补偿机制的关键在于理顺上下游责任主体的关系。在省级协调下,按照各流域水环境功能区划要求,建立流域环境协议,明确流域在各行政交界断面的水质要求,按水质情况确定补偿或赔偿的额度。大汶河流域包括莱芜、泰安两市辖区内8县(市、区),上下游划分明确,考核断面清晰,污染责任易于分清,其流入的东平湖是南水北调东线工程重要调蓄水库。2008年,省财政厅和泰安、莱芜两市共筹集资金2000万元,在南水北调大汶河流域先行开展上下游协议生态补偿试点。选择跨界断面和东平湖湖心水质自动监测数据(COD和氨氮)的年平均值分别对莱芜市、泰安市进行考核。考核断面水质达到Ⅲ类水质标准的,省级按照各市筹资额给予达标补助。如果上游莱芜市水质比上年好转,则由下游泰安市补偿莱芜市;如果莱芜市水质比上年恶化,则由莱芜市向泰安市赔偿。如果泰安市水质比上年好转,则由省级给予补偿;如果泰安市水质比上年恶化,则由泰安市向省级赔偿。由于莱芜市、泰安市切实加大环境保护工作力度,2008年,莱芜市流入泰安市水质和东平湖水质都有明显改善,根据上述考核办法,莱芜市

获得泰安市水质改善补偿165万元,泰安市获得省级补偿124万元。总的看,泰安市虽然也获得了下游水质改善生态补偿,但总体算账,泰安市东平湖湖心水质改善程度不如大汶河上游角裕断面,泰安市需赔偿省级生态补偿资金41万元。

四是对污染物减排和环境改善成效显著的市给予奖励。2007年底,省财政厅、省环保局出台了污染物减排和环境改善考核奖励办法。每年安排资金2.01亿元,设立了总量减排、重点企业和城镇污水处理厂有效监管、重点河流(河段)水质明显改善、城区空气质量改善等四个奖项,每个奖项排名在前9位的市获奖。污染物总量减排奖,按“十一五”期间各市COD与SO<sub>2</sub>累计完成“十一五”计划情况的各50%之和计算;重点企业和城镇污水处理厂有效监管奖,对各市的省控重点企业和城镇污水处理厂分别计算达标排放率,然后以重点企业达标排放率的70%与城镇污水处理厂达标排放率的30%之和作为该市重点企业和城镇污水处理厂综合达标率;重点河流(河段)水质明显改善奖,对全省60条重点河流分别制定“十一五”期间每年要达到的水质目标,以COD水质实现目标率的65%与NH<sub>3</sub>-N水质实现目标率的35%之和作为河流(河段)实现目标率,以各市所有重点河流(河段)水质实现目标率的平均值计算;设区城市建成区空气质量改善奖,以各市建成区年度空气质量达到2010年二级以上目标比率的70%与达到一级目标比率的30%之和,计算空气质量达标率。

5. 五大监管体系。即环保统计体系、监测体系、考核体系(通称三大环保能力体系)和资金监管、项目监管等五个监管体系。为确保补偿工作顺利开展,切实发挥政策效应,省财政积极支持三大环保能力体系建设,不断完善项目监管、资金监管体系。

一是大力支持三大环保能力体系建设。2006年以来,省级安排资金3.84亿元,带动地方政府投入3.33亿元,用于环境统计、监测、考核等环保能力体系建设。目前,全省1000多家重点监管企业、170多座城镇污水处理厂、60条主要河流跨市断面水质、25个主要饮用水源地水质全部实行自动监测。省及17个设区城市、140个县(市、区)全部建成环境监控中心,并实现互联互通、信息共享。在全国率先正式使用自动监测数据,基本实现了对重点流域、区域环境质量变化和企业排污状况的全天候、全时制监控,切实提高了对主要污染源监管的制度化、经常化、数字化水平,有效地控制了偷排、超排,也为生态补偿工作提供了完备的数据保障。

二是建立补偿资金监管体系。为保证资金安全高效使用和补偿资金及时筹集到位,在市财政设立了生态补偿专户,省、市、县(市、区)各级筹集资金全部纳入专户管理。省厅驻有关市检查办事处也充分发挥职能作用,积极做好补偿资金专户和资金使用的日常监督检查工作,保证了资金安全、合理、高效使用。

三是建立项目监管体系。省财政设计了项目遴选、评审、监督检查等多道关口。通过专家评审、科学立项、规范运作,确保了项目选得准、选得好。同时,省财政联合环保、建设部门,对项目实施情况进行督导检查 and 跟踪问效,建立了项目事前、事中、事后全过程监管体系。

通过开展生态补偿,使生态保护主体得到相应的经济回报,构建了政府、企业、社会相互合作和共同行动的环境保护新格局,有力促进了全省污染物减排和生态环境保护。

1. 主要污染物减排成效明显。2007年以来,全省各级财政共支持了1000多个生态补偿项目,预计新增COD削

减量30.4万吨、氨氮2.7万吨。2008年,全省COD排放量同比下降5.73%、2006—2008年三年累计下降11.86%,为实现“十一五”污染物减排目标奠定了良好基础。

2. 重点流域水质持续明显改善。2008年,全省60条主要河流COD和氨氮平均浓度分别比2007年下降了19.4%、34%,比2006年均较大幅度下降。其中,与2006年相比,南水北调黄河以南段22个考核断面COD平均浓度下降了22%;省内淮河流域28个考核断面COD和氨氮平均浓度分别下降了21.4%、70.4%;省内海河流域27个国控考核断面COD和氨氮平均浓度分别下降31.9%、37.2%;小清河流域21个省控断面COD和氨氮平均浓度分别下降16.3%、21.9%;半岛流域28个省控断面COD和氨氮平均浓度分别下降26.1%、22.4%。同时,开展协议补偿的泰安、莱芜两市环境质量明显改善,试点考核的角峪水质断面COD和氨氮年均浓度分别比上年度改善14.9%、51.1%,东平湖湖心COD和氨氮年均浓度分别比上年度改善13.3%、10.8%。

3. 城市污水集中处理能力显著提

高。山东省把城市污水集中处理项目建设作为生态补偿的重点,2007年以来,共筹措资金14亿元,支持了400多个城市污水处理项目。仅2008年,省级筹措资金6.1亿元用于城市污水处理,比上年增长387%,有力推动了全省污染物减排和环境保护工作深入开展。2008年,新建成城镇污水处理厂24座,扩建城镇污水处理厂15座,新建污水管网1500千米,新增日处理污水能力120.8万吨。到2009年底,全省共建成污水处理厂180座,处理能力达到820万吨/日,污水集中处理率达到75.9%。国家重点流域治污责任书确定的山东省辖淮河、海河和南水北调等重点流域环境基础设施已基本建成,全省实现了污水处理厂“一县一厂”的目标,污水处理能力居全国第二位。

4. 工业点源基本实现稳定达标排放。通过实施污水深度处理或再提高工程,大部分工业企业建成污水深度处理设施,2008年,全省重点监管企业达标率达到96.4%,基本实现稳定达标排放。部分企业还可以直接利用处理过的废水,促进水资源循环利用,从源头上改善了流域水质。同时,全省大多数县至少实施一个区域综合治理

项目,项目建成后显著改善了水环境,有效提升了城市品位。比如,省财政连续三年安排资金1.11亿元,支持济南小清河综合治理,目前已新建截污管网48公里,新增日污水集中处理能力10万吨。

5. 人工湿地建设取得了环境改善、农民增收等多重政策效果。2007年以来,各级财政支持40多个人工湿地项目建设,较好地削减了面源污染,提高了环境容量。在南水北调南四湖、东平湖流域建设了11个河流入湖口人工湿地水质净化工程、20多个人工湿地河道走廊工程,湿地水生植物种植及修复面积已达6万多亩,项目全部完工后流入南四湖河水的COD浓度将降低到20毫克/升以下。同时,通过种植杞柳、芦竹等湿地作物替代原有粮食作物,农民获得了较好收益(种植杞柳每亩年收益约1200元、菱角每亩约1200元、芡实每亩约1500元、莲藕每亩约1500元,均超过种植粮食作物收益),促进了不同地区、不同利益群体的和谐发展,推动了基本公共服务均等化。

6. 环境保护长效机制初步建立。建立生态补偿机制,以财政补偿的方式推动环境治理,向企业和社会释放了强烈的经济激励政策信号,调动了各地治污减排的积极性。截至2009年9月底,全省列入《南水北调东线工程山东段控制单元治污方案》的324个项目建成率达到85.5%;列入国家《淮河流域水污染防治规划(2006—2010年)》的238个项目建成率达到76.9%;列入国家《海河流域水污染防治规划(2006—2010年)》96个项目建成率达到62.5%。实施生态补偿政策以来,已成为全省完成治污规划项目最多、规划任务完成情况最好的时期。□

(作者为山东省财政厅副厅长)

责任编辑 刘慧娟

