

生态补偿财政结算扣缴机制 显示流域治污威力

■ 刘运通 黄 奎

有河皆枯，有水皆污；上游污染，下游受害，曾一度是河北省河流污染的真实写照。以子牙河为例，这一全省跨市最多的水系，流经邯郸、邢台、石家庄、衡水、沧州等5个设区市、48个县（市、区），流域内人口2000多万，历史上曾经是水量丰富的燕赵大地母亲河。但近十几年来污染日益严重，河水中COD（化学需氧量）浓度一度超过了1000毫克/升，沿岸和流域环境受到了严重污染，成为一条名符其实的“公害”河，丧失了最基本的供水功能，沿岸和下游群众无不因上游排污而深受其害。根治河流污染、改善流域环境是河北省政府多年面临的环保难题。

为加快改善子牙河环境质量，拯救母亲河，河北省政府决定自2008年4月起，充分运用环保和财政两个手段，率先实施以环境保护部门跨界断面水质考核和财政部门国库结算扣缴为主要内容的子牙河水系生态补偿管理机制，即“河流水质超标，扣缴上游财政资金，补偿下游地区损失”，建立“谁污染、谁治理，谁污染、谁补偿”的河流污染治理新机制。按照规定：当河流入境水质达标（或无入境水流）时，所考核市跨市出境断面的水质COD浓度监测结

果超标0.5倍以下，每次扣缴10万元；超标0.5倍以上1倍以下，每次扣缴50万元；超标1倍以上2倍以下，每次扣缴100万元；超标2倍以上，每次扣缴150万元。当河流入境水质超标时，所考核市跨市出境断面水质COD浓度继续增加的，监测结果超标0.5倍以下，每次扣缴20万元；超标0.5倍以上1倍以下，每次扣缴100万元；超标1倍以上2倍以下，每次扣缴200万元；超标2倍以上，每次扣缴300万元。在同一个设区市范围内，对所有超标断面累计扣缴。水质每月监测，逐次扣罚，连续4个月超标将被“区域限批”。

为确保生态补偿机制落到实处，保证监测数据准确可靠并具有权威性和公信力，河北省环保厅、财政厅做了大量的基础工作，查补漏洞。省环保厅实行了上下游市县和省环保厅3家共同取样、分头监测、比对确认的监测制度，省财政厅专门拟定了生态补偿金财政结算扣缴办法和生态补偿金管理使用办法。经过一年多的实践，子牙河水系水质得到了明显改善，COD平均浓度下降42.8%，氨氮平均浓度下降13.7%。

2009年4月，河北省在总结子牙河

水系生态补偿金政策的基础上，又设立了201个河流断面，并在全省七大水系56条河流全面推行了生态补偿金扣缴政策。具体工作中，环境保护部门负责设定流域跨界断面，制定断面水质考核标准，实施断面水质监测，对造成水体污染物超标的，测算生态补偿金扣缴金额；财政部门根据环境保护部门的监测结果，通过财政结算方式对上游地区实施扣款，并将扣款及时分配拨付到受污染的下游地区，同时管理监督生态补偿金的使用。据统计，截至2009年9月底，河北省财政厅累计扣缴生态补偿金2880万元。

按照河北省财政厅、环境保护厅拟定的生态补偿金管理使用办法，生态补偿金必须专款专用，专项用于解决由于河水污染造成下游经济损失应给予补偿的项目、需要打深水井保障群众饮水安全的项目、水污染综合整治的减排工程等支出。调查显示，2008年，安平县利用省财政拨付的210万元生态补偿金，为4个乡镇25个村庄打深水井12眼，安国市等其他地方市县也积极利用生态补偿金有效解决了多年来受污染地区的群众饮水困难问题。

生态补偿机制是财政部门有效利

用财政结算工具进行环境综合整治的典型实例，它不仅强化了地方政府对环境污染的责任，遏制了污染排放势头，而且还拓展了财政工作职能，建立了更加有效的环境保护新机制。有人形象地把生态补偿政策比喻为“钱袋子、官帽子、脸面子”工程。在生态补偿政策的强力推动下，河北省各市县纷纷采取措施，加大环保工程建设和环保监督、管理力度，推动了全省环境保护工作的全面提升，使河北省环境保护工作呈现出三个显著变化。

一是进一步强化了地方政府的治污责任。在生态补偿金扣缴政策实施的第一个月，石家庄市一下子就被扣缴了360万元财政预算资金。面对新的机制和严峻的污染形势，石家庄市政府果断采取措施，对水质超标比较严重的无极、栾城等4个县亮出了黄牌，对水质严重超标的深泽县亮出了红牌。深泽县是滹沱河流出石家庄的最后一站，这里的断面水质代表着石家庄的“脸面”。对此，县政府领导深有感触地表示：“过去签订污染治理责任状，年底按优秀、达标、不达标的几个标准考核，对政府和干部个人的影响并不大。生态补偿金制度实施后，完不成污染治理任务，县里不仅要花钱买单，领导还有可能受行政处罚，从来没有感到如此大的环保压力。”在生态补偿政策的强力推动下，不少市仿照省里的做法，在全市实施了生态补偿。邢台市在全市21个县市区域内的河流进出口设置了54个水质考核断面，每月监测，由市财政对超标的市县政府直接进行财政扣款。2009年三季度，邢台市三条出市河流COD浓度均低于省170毫克/升的考核标准，水质得到明显改善。

二是加快了产业结构调整。深泽县取缔了滹沱河沿岸的17家小制革企业，无极县对十大皮革公司进行了整改，依法取缔了39个小水胶、小洗皮、小漂



俯瞰太平河，整治后河水两岸郁郁葱葱。

染加工点。邢台市宁晋县境内洺河、汪洋沟、午河、泚河、北澧河、老漳河、小漳河、滏阳河和北沙河等9条河流纵横交错，断面考核后，一举淘汰关停了曾兴盛一时的30多家造纸厂和28家牛仔服装企业的水洗生产线。地处滏阳河源头的邯郸市，刚开始被扣缴了10万元，数量虽然不多，但对政府的触动却很大。造纸行业是邯郸市的传统产业，全市共有各类造纸企业40多家。考虑到年产3.4万吨以下的生料造纸企业利润往往不足以支付污水处理的正常费用，基本难以实现稳定达标排放，于是坚决关停了3.4万吨以下的生料造纸企业。

三是推进了污水处理厂等减排工程项目建设。污水处理厂的正常运行，是有效降低COD浓度的工程措施。2007年之前，河北省只有城镇污水处理厂50座。经过不到两年的建设，到2009年10月底，全省已有污水处理厂180座，其中106座已投入运营，74座在建，有望在2010年7月底之前全部投入运营。各地在注重污水处理厂建设的同时，更加注重污水处理厂的运行管理。石家庄市引进先进管理模式，让清华同方、新

加坡凯发等公司介入运营管理。高阳县采取政府主导、企业运作模式，在建成全省最大县级污水处理厂后，积极探索污水处理费征缴长效机制，一年多来污水处理厂运行良好。

在生态补偿机制的压力和约束面前，河北省各地的减排行动更加迅速和坚定。监测显示，截至2009年到10月底，七大水系三类和好于三类水质的断面比例达40.1%，比2008年同期上升9.7个百分点；五类和劣五类水质断面比例比2008年同期下降9个百分点，各河流水质达到历年最好水平。河北省被环境保护部确定为全国省级全流域生态补偿试点省份。如今，水污染大为减轻，在一些过去曾为重污染的河段，已有鱼儿畅游，鸟儿鸣，水质已达到农田灌溉、景观用水等标准。2010年，河北省将进一步提高水质断面监测标准，实行更加严格的处罚措施。同时，财政、环保等部门正在积极探讨生态补偿新机制，研究制定异地和横向转移支付等财政政策。^[4]

（作者单位：河北省财政厅）

责任编辑 李 杰