

完善中央财政政策推进国土江河综合治理

姚瑞华 | 赵越 | 王东 | 吴悦颖

为贯彻落实党的十八大以及十八届三中全会大力推进生态文明建设、改革生态环境保护管理体制等精神，财政部会同环保部、水利部等相关部委积极推进建立以流域为单元的国土江河综合整治新模式，2014年选择区位重要、基础较好、问题典型并且已有若干资金支持政策的滦河流域和东江流域作为国土江河综合整治首批试点，率先实施，试点期限暂定三年，中央财政预计投入45亿元支持两个流域国土江河综合整治工作，以系统推进资源集约利用与配置、水土污染治理、山水林田湖生态保护和防洪抗旱减灾等工作，提升资金集中使用效益。

我国流域治理的现状存在的问题

(一)部门分割管理，职责交叉分散，缺乏协调沟通导致流域治理效率低。中国水污染问题的要害是跨流域污染严重，背后是“九龙治水”，表现为流域管理上“条块分割”，区域管理上“城乡分割”，同一流域水体功能管理上“部门分割”。涉水各职能部门间虽有沟通和联系，但水环境管理碎片化问题突出，且环保部门处于弱势，话语权不够，重开发轻环保的现象时有发生，流域水治理呈现部门利益化和地方利益化倾向。水利部门在调水过程中未考虑到河流、湖泊等重要生态系统的生态用水，仅考虑水的经济性而忽视水的生态作用。交通运输部门在使用河道时，仅

考虑疏通河道的通航功能，而忽视了对河道水环境和水生态系统的影响。农业部门在指导农业生产过程中，主要以农业增产增收为目的调控农药化肥施用，对氮磷流失带来的环境污染问题考虑不足。对断面水质影响最大的水资源配置、生态基流保护领域，环保部门没有管理权限，导致很多河流成为“断流河”，“有河皆干”现象时有发生，部分流域生态环境遭到毁灭性破坏。

(二)上下游权责不清，利益分配机制不完善，跨界水质纠纷频繁发生影响政府公信力。2006—2013年间我国发生重大突发性水污染事故179起(2013年就发生30起重大事件)，2012年以来，全国范围内又发生包括广西龙江镉污染、山西长治苯胺泄露、黄浦江上游死猪漂浮、兰州饮水危机、汉江饮水氨氮超标、靖江水源异味等事件，跨地区的流域性水污染事件频发，并呈现常态化趋势。在造成了巨大经济损失的同时，也对社会安定和生态环境带来影响。目前，上下游之间缺乏统一的权利义务、均衡的责任机制和交互的配合体制，经济社会的建设往往只关注局部水体，而忽视水体的流域性特征，出现了上游排污、下游遭殃的局面，危及流域社会的稳定。同时，存在上游造福、下游享福等不公平的现象，严重影响上游地区治水和保水的积极性和主动性，也难以体现社会公平。

(三)跨界区域安全隐患多，缺乏相应地联防联控机制，跨界水体成为安

全隐患最严重的区域。跨界区域现存风险源主要是排放水污染物、危险废物等工业企业。风险隐患具体表现在跨界区域一些工业企业设置不符合环境功能区(或主体功能区等)定位，不符合国家和地方产业政策，不能做到达标排放，不满足安全防护距离要求，甚至是无任何手续的违法企业。相关环保、安全生产等部门未对跨界区域风险源进行排查，未制定风险源名录，未要求风险企业规范编制事故应急处置预案并定期进行演练。不法企业利用跨界区域偷排偷放污染物，甚至跨界倾倒危险废物等情况时有发生。个别跨界区域地界不清，管辖不明，环境监管存在盲区。现阶段，环境风险管理多为行政控制性手段，虽然环境污染责任保险等经济手段也有所应用，但由于缺乏法律法规、政策制度以及技术方法的配套，其应用效果并不理想。跨区域水环境污染频繁发生、波及范围广、扩散速度快、单一行政区划污染治理方式反应机制迟缓，难以适应污染治理的需要。我国跨界水污染治理呈现出条块分割的管理体制，在解决跨界环境赔偿和污染治理责任归属等方面产生了许多矛盾，再加上信息沟通不畅，结果处理比较低效。跨界水体污染事件频发已经成为威胁公众健康和影响社会稳定的突出环境问题，急需重点治理。

实施国土江河综合整治的重要性

(一)国土江河综合治理是解决投

资安排协调性不够,提高资金使用系统性和管理绩效的重要改革举措。2011—2013年,中央财政累计投入2100多亿元开展水生态环境保护、水资源管理和节约保护、防汛抗旱减灾等治理任务,流域治理虽有成效,但未取得根本性好转,治理投入和取得的成效极不成比例。资金投入不足、投资安排协调性不够、资金使用分散、绩效管理不健全等问题限制了治水成效。国土江河综合整治是中央财政创新管理思路,改革专项管理手段的重要实践,力图通过整合各类专项资金,扩大资金规模,选择跨界典型水系强化对象集中,发挥部门合力实现系统治理,严格试点全过程绩效监管等举措解决流域治理过程中不统一、不协调、不规范、不一致等问题。

(二)国土江河综合治理体现了从山顶到海洋的系统治理思路,是水系统全生命周期的科学管控。习近平总书记强调,山水林田湖是一个生命共同体,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。山水林田湖的核心思想就是要重视生态系统各组成部分功能上的密切联系,寻求多种目标之间的平衡,以及整体利益的最大化,建立多个生态环境要素的综合保护。国土江河综合治理以流域为单元,可涵盖河流、水库、湖泊、地下水等诸多水形态,统筹土壤、山林、田地等国土空间,有利于实现山水林田湖整治的系统性。国土江河综合治理是围绕涵养水源、产水、用水、节水、排水、回用水等环节,系统开展水源涵养、污染治理、节约利用、优化配置等工作,是水系统全生命周期的科学管控,是基于生态系统完整性和整体性的系统治理。

(三)国土江河综合治理是系统保障国土江河生态安全,流域治理模式的重要探索和实践。受历史因素的影响,我国形成了现有的治水格局,表现为“环保不下河,水利不上岸”,根源在于

存在部门利益为主的条条块块管理,责权交叉过多,难以协调,导致水陆分割管理、水与水生生物管理脱节、污染源环境介质与污染物监管难统一。国土江河综合治理是立足现有的行政管理体制,国家层面打破部门壁垒,求同存异,尊重流域生态系统自然水系特征,多部门各司其职,各尽其责,跨部门协作治理跨界河湖水体的有益探索。

推进国土江河综合整治的政策建议

(一)严格试点准入条件,推进试点流域的先行示范。将流域上下游水环境横向补偿协议签订以及联防联控、应急联动、联合执法等协作机制的建立作为进一步推进国土江河综合治理试点的重要前置条件,有利于推动上下游地方政府加大跨界流域治理力度。国土江河综合整治试点流域应当成为国家财政政策试点的示范区,体现中央和地方共担事权的管理权限和责任,政府和社会资本合作项目设计、政府购买环境公共服务、环境污染第三方治理等措施应当先行先试,试出成效。优先落实国家《水污染防治行动计划》的各项任务和措施,部分目标指标要率先完成,起到样板和示范带头作用。

(二)强化流域治理系统性,实现试点流域科学治理。国土江河综合整治的试点流域涵盖河流、水库、湖泊、地下水等诸多水形态,包括土壤、山林、田地等国土空间。推进流域系统治理,不是水利工程、环保工程和国土治理工程的简单叠加和合并,关键是要理清山水林田湖各要素之间的关系和特征,科学把握污染源分布和污染物迁移转化规律,围绕流域生态系统保护的薄弱环节,重点治理,集中投入,持续关注,才有可能实现国土江河治理真正见成效。需要环保、水利和国土等部门实现资源共享,共同对流域问题进行把脉和研判,才能做到有的放

矢,通过科学治理实现流域生态的系统改善。

(三)突出试点绩效管理,创新流域治理模式。以流域水安全为核心目标,构建涵盖投融资效率、生态环境效益、管理效力等指标的绩效评价体系,并将信息公开、公众参与等指标作为绩效评价的重要指标,引导和探索建立流域保护的长效模式。将跨界水环境横向补偿制度常态化固定下来,探索建立适宜的利益均衡责任机制和交互的配合体制,实行多元化的补偿措施,推进水权交易、排污权交易以及排污许可管理制度建立等。创新流域管理,探索建立国家和地方、流域上下游、各部门之间协同参与,政府、市场和公众全社会积极参与的流域治理模式。建立流域上下游联合执法机制,破解跨界环境污染和生态破坏难题。探索推进跨部门、高规格协调机构的建立,为国家宏观决策提供咨询,同时协调各利益相关方积极推进流域治理。

(四)鼓励创新融资方式,建立稳定多元投入机制。与传统以固定资产投资和投入为主的项目管理模式不同,国土江河综合整治更注重引导建立各种长效机制,要求地方政府统筹不同预算层级、不同预算类型、不同部门安排和不同预算年度的专项转移支付资金,在资金使用上按照统一规划,分口安排,集中投入、各记其功的方式进行整合。在积极推进专项资金整合的同时,应调动全社会的积极性和主动性,改变政府单一投入为主的治理模式,鼓励地方积极创新融资方式,拓宽融资渠道,建立稳定多元的投入机制。地方在确保财政资金风险可控的前提下,可使用部分中央资金进行贴息补助、价格补贴、设立保护与治理基金、退田还湿政策补贴、购买环境服务等投融资政策创新。

(作者单位:环境保护部环境规划院)

责任编辑 雷艳