



完善赣江源自然保护区生态保护资金投入机制的思考

□谢世斌

绵江河源起于福建长汀、江西瑞金、石城三县交界的石寮崇，为赣江源头，流经瑞金市的11个乡镇，干流从日东水库至会昌湘江口，全长130 km（瑞金市境内长119 km），有大小支流190条，瑞金市境流域面积1599.6平方公里，占全市面积的65.3%，涉及人口46万余人。为了保护赣江源，2008年，江西省人民政府批准设立了赣江源自然保护区，并设立保护区管理站，涉及瑞金市大柏地、壬田、叶坪、日东等5个乡镇59个行政村、居委会及林场，面积597.49平方公里，人口15.7万。保护区水质达到国家Ⅱ类水质标准。2013年6月，赣江源自然保护区升级为国家级自然保护区。

一、生态保护取得的主要成效

为加强对赣江源自然保护区的管理

和保护工作，新一届瑞金市委、市政府高度重视，着力将建设生态绿城作为工作定位之一。从2008年设立省级自然保护区以来，瑞金市不断加大财政资金的投入力度，生态保护取得了明显成效。一是管理站基础设施和防火设施建设得到了很大改善。二是支持赣江源头保护区核心区乡镇率先开展生态创建活动。2011年，核心区4个乡镇被省政府命名为“江西省省级生态乡镇”，5个村被命名为“江西省省级生态村”称号。三是实施造林绿化、改扩建工程。投资2200多万元，实施造林绿化“一大四小”工程，造林4.21万亩，森林覆盖率已达到74.5%。投资2亿多元新建、改扩建了罗汉岩风景名胜區、赣江源自然保护区、诗山梅园景区、绿草湖湿地公园、龙珠湖湿地公园等一批富有生态特色的自然景观、景点。四是加大水土保持综合治理建设。投资1100万元建设东山、鲍坊、

河山、龙山、院溪、麻地、陈石等七条小流域国家水土保持重点建设工程，完成综合治理水土流失面积20.6平方公里；将绵江河流域及日东水库、南华水库、陈石水库、龙山水库等主要饮用水源地乡镇共240平方公里范围纳入了水土保持综合治理项目范围。五是加大污水、垃圾处理资金投入。到2012年，共投入资金14100万元铺设污水管道和污水处理厂建设。投资3000余万元建成日处理200吨的瑞金市城区生活垃圾卫生填埋场，目前城区的生活垃圾收集处理率达90%，投资500多万元在赣江源头乡镇推行“五位一体”的垃圾处理模式，建设了垃圾焚烧炉、收集站等硬件配套设施，保护区内生活垃圾处理率达60%以上。

二、生态保护面临的主要问题

虽然瑞金市赣江源生态保护取得了一定成效，但随着保护力度的不断加

强,生态保护与经济发展之间的矛盾不断凸显,保护资金缺口日益扩大。

1. 经济发展严重受限。自然保护区的生态保护与经济发展是一对无法回避的矛盾,在经济欠发达地区尤其如此。一方面,自然保护区大都处在山区,山高林密,山多地少,发展经济的基础条件先天不足;另一方面,自然保护区承担着—个地区的主要供水来源和生态保护屏障,国家对保护区内的产业发展有着很多的限制政策,靠山不能吃山,有矿不能采矿。自2008年设立省级自然保护区以来,瑞金市搬迁和关停了163家水泥、化工、造纸、砖厂等污染企业,每年损失税收约1亿元;为防治农业面源污染,瑞金市大力实施退耕还林、退果还林工程,5年全市退耕还林5560亩、退果还林12600亩,果农每年损失收入4000万元;为防止新上项目污染,瑞金市共拒绝180家企业落户,预计减少投资额116.9亿元,保守估算每年损失税收1.5亿元。自然保护区的生态保护是一项系统工程,需要投入大量资金,而资金的投入又要以经济发展为基础。瑞金市经济基础仍然比较薄弱,自然保护区的生态保护资金投入明显不足。

2. 管护经费严重不足。赣江源自然保护区瑞金管理站的管理机构是在原国有林场基础上建设起来的,共有管理人员35人。管护经费来源主要有两项,一是所辖公益林补助资金;二是成品油价格改革财政补贴资金,勉强可以保障保护区工作人员正常的工资福利待遇,管护、科研及宣传工作缺乏资金保障。

3. 专项转移资金零星分散,效率低下。一是财政专项资金安排零星分散。各职能部门缺乏统一协调,财政资金被分散使用,有限的财力资源被支解,“撒胡椒面”现象较为严重。二是财政专项资金使用重形式、轻效益。由于片面强调“专款专用”,专项资金使用单位和管理部门在发挥资金使用效益上主动性

不足,“不越雷池一步”,对专项资金的整合缺乏研究和实践,产生了许多规模小、效益低的“黑胡子”工程,低水平、重复建设现象时有发生。三是财政专项资金绩效考核难以实施。由于大多数专项资金被分散使用,有的只是短期行为,难以形成规模效益,因此考核目标难以确定,绩效考核工作难以开展。

4. 污染治理所需投入巨大。瑞金市是传统的农业大市,农业占国民经济比重大,农业生产方式相对落后,大部分农民仍然大量使用化肥、农药、农膜和除草剂,由此造成的面源污染不容忽视。畜禽养殖、水产养殖等造成的环境面源污染日趋加剧。此外,由于农村环境基础设施建设落后,农村生活垃圾和生活污水集中处理率低,绝大部分垃圾和污水未经处理就直接排放,给水体环境带来沉重压力。防治农村污染源还需大量投入。另外,矿山污染治理资金压力大。目前,全市有130个废弃矿山(点),这些废弃矿山(点)由于没有及时进行生态恢复,造成大量水土流失和环境污染。矿山污染治理资金压力巨大而且在相当一段时间内存在。

三、政策建议

为了实现生态保护与经济发展的双赢,实现赣江源自然保护区的可持续发展,建议:

1. 积极向上争取资金,扩大投入总量。赣江源自然保护区属于经济相对落后,人民生活相对贫困,生态比较脆弱的地区,再加上保护区内限制性发展政策,保护和治理生态环境的这些资金是赣江源自然保护区和本地政府无法独自承担的。因此,要充分利用国家级赣江源自然保护区品牌和贯彻落实《国务院关于支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见》等重大历史机遇,积极争取上级更多的资金、项目扶持。一是加大财政转移支付中生态补偿的力度。建议

在中央和省级政府设立赣江源生态建设专项资金,重点支持赣江源自然保护区、生态屏障区的区域性、流域性环保项目。二是建立地区间横向补偿机制。建议将生态补偿纳入下游城市水资源费用,将补偿资金用于瑞金市城市污水处理厂、管网、垃圾处理场等环境保护设施和绵江河流域水污染防治项目建设。三是实施赣江源地区综合治理。建议把赣江源地区纳入国家大江大河治理范围,实施赣江源生态保护与修复工程。四是将瑞金市废弃矿山治理列入国家矿山地区环境治理项目,给予资金扶持,用于废弃矿山(点)生态恢复和正在开发矿山(点)的污染治理与生态保护,解决废弃矿区的生态环境问题。

2. 整合现有资金,扩大投入效益。国家近年来不断加大环境治理和生态保护的投入,为避免这些资金被分散使用,有限的财力被支解,有效解决的途径是整合资金。先选准项目,然后按照“渠道不变、用途不变、集中投入、各负其责、形成合力”的原则,将相关项目资金向这个项目集中,统筹安排使用,发挥整体效益。争取达到项目实施一个,建成一个的效果。

3. 对试验区进行保护性开发,以开发收入反哺生态保护。赣江源自然保护区核心区、缓冲区生态保护资金筹措主要是争取国家投资和地方配套相结合的方法进行。对试验区的生态保护资金则可以用保护性开发的收入形式来筹集。在不违背保护区基本的管理条例的前提下,可鼓励个人、企业在试验区内投资生态旅游项目,政府将取得的开发收入投入到生态保护中去,实现良性循环。

4. 解决好保护区的机构及人员编制问题。只有解决了机构、人员编制问题,财政才能拨付人员工资、人员经费和事业费等各种经费,弥补管护经费的不足。

(作者单位:江西省瑞金市财政局)

责任编辑 雷艳