

探索流域生态补偿“江西经验” 走出“绿色发展”新路子

廖乐达 | 虞璐睿 | 谢澍

习近平总书记在江西考察时强调，绿色生态是江西最大财富、最大优势、最大品牌，一定要保护好，做好治山理水、显山露水文章，走出一条经济发展和生态文明水平提高相辅相成、相得益彰的路子，打造美丽中国“江西样板”。江西始终牢记习近平总书记的殷殷嘱托，坚定不移走生态优先、绿色发展之路，深入推进国家生态文明试验区建设，推动生态文明建设取得新成效。江西财政充分发挥财政职能，统筹财政资源，构建创新机制，在全国率先走出“纵向全覆盖、横向多层次”的流域生态补偿的新路子，创造了富有特色的流域生态补偿的“江西经验”。

覆盖全境，在全国率先建立全流域生态补偿机制

江西省位于长江中下游南岸，境内100个县(市、区)全部是流域县，

哪一个环节衔接不好、协调不畅、关系不顺，都会产生不利影响。要强化部门协同意识，建立包括人社、税务、医保、民政、财政等相关部门在内的工作协调机制、部门联动机制和信息共享机制，形成相关部门资源整合、有序衔接、共同发力的精诚共治新格局。

(九)树立精准细致理念。要把握

鄱阳湖是全国第一大淡水湖，年均注入长江的水量均值为1500亿立方米，占长江径流总量接近1/6，素有“长江之肾”的称号。为了保护江西全流域生态，省财政坚持把长江九江段与江西的赣江、抚河、信江、修河、饶河五条河流以及鄱阳湖作为一个整体，全面加强水污染治理、水生态修复和水资源保护，统筹推进“五河两岸一湖一江”全流域治理，形成覆盖上下游、干支流、左右岸和水陆面的流域生态环境保护格局，确保一湖清水流入长江。“十三五”期间，江西共统筹141.49亿元支持建立了覆盖全省所有100个县(市、区)的纵向流域补偿机制。

坚持“系统化”推进。围绕江西省委提出的“绿色发展”发展战略，2015年底出台了《江西省流域生态补偿办法(试行)》，在全国率先建立全流域生态补偿机制，补偿范围涵盖了全省

好征管工作重点、节奏和力度，考虑基层的承受能力，考虑社会的承受能力，考虑缴费人的承受能力，把工作的力度、推进的速度和各方面的接受程度有机结合起来，增强工作的系统性、整体性和协同性。

(十)树立分层施策理念。社保费征管是系统工程，不能“眉毛胡子一把抓”。省级层面要研究制度办法，统

所有的市、县(区)。2018年初，为加快推进国家生态文明试验区建设，进一步完善全流域生态补偿机制，省政府对试行办法进行修订完善，印发《江西省流域生态补偿办法》。

坚持“多渠道”筹资。多方筹措流域生态补偿资金，主要采取整合国家重点生态功能区转移支付资金和省级专项资金，设立全省流域生态补偿专项资金，并视财力情况逐步增加，努力探索建立科学合理的资金筹集机制。

坚持“激励性”分配。注重激励，流域生态补偿资金分配将水质作为主要因素，同时兼顾森林生态保护、水资源管理因素，对水质改善较好、生态保护贡献大、节约用水多的县(市、区)加大补偿力度，进一步调动保护生态环境的积极性。强化约束，建立健全综合评价和奖惩机制。省财政根据省生态环境厅、水利厅、林业局等

筹信息建设，做好宏观分析，协调部门协作，总结推广经验。市县层面要重点抓好征收管理，主要为精确执法、组织收入、费源管理、组织清欠、监督检查、落实政策、精细服务、管控风险、开展关联工作。□

(作者单位：国家税务总局宁夏回族自治区税务局)

责任编辑 刘慧娟 陈璐萌

部门提供的各县(市、区)年度考核结果测算分配流域生态补偿资金,对发生重大(含)以上级别环境污染事故或生态环境破坏事件的县(市、区),扣除当年补偿资金的30%—50%,所扣除资金纳入次年全省流域生态补偿资金总额,激励地方加大生态环境保护力度,提高资金使用效益。

共担共享,全力推进多层次横向生态补偿

横向生态补偿主要是调节不具有行政隶属关系的地区与地区之间生态环境相关利益关系。2015年6月,中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》提出建立地区间横向生态保护补偿机制的要求,明确了横向生态保护补偿机制建设的重点范围,并要求在江西、广东两省开展东江流域上下游横向生态补偿试点。根据中央要求,在借鉴兄弟省份成功经验的基础上,江西先后开展了跨省流域和省内流域多层次横向生态补偿,取得明显成效。“十三五”以来,省财政共筹措资金34.83亿元,用于支持建立流域横向生态补偿机制。

跨省流域方面,注重“分级负担”。一是江西—广东东江流域。2016年10月,赣粤两省政府签订了《东江流域上下游横向生态补偿协议(2016—2018年)》,并落实首轮补偿资金15亿元(其中:中央财政安排9亿元);在首轮生态补偿成效显著的基础上,赣粤两省于2019年底签订第二轮协议,目前已落实第二轮补偿资金8亿元,两轮补偿至今共实施了污染治理、生态修复、饮用水水源地保护、水土流失治理、环境监管监测能力建设等五大类工程150余个项目,切实保障了东江流域出境考核断面水质按月稳定

在Ⅲ类以上,水质达标率100%,定南水庙咀里断面2019年、2020年年均值稳定在Ⅱ类,寻乌兴宁电站出境断面水质年均值更是从2017年的Ⅲ类提升至Ⅰ类。二是江西—湖南涑水流域。2019年7月,赣湘两省政府签订《涑水流域横向生态保护补偿协议》,目前已落实补偿资金1.14亿元,用于实施流域水污染治理、企业废水循环利用等23个水环境治理项目建设。自协议签订以来,涑水水质从Ⅳ类甚至劣于Ⅴ类快速提升为Ⅱ类。在开展资金补偿的同时,上下游双方还通过开展联合监测、联合执法、信息共享等,建立了跨省流域联防联控机制,为预防和处置跨界水污染事件和纠纷提供了有力保障。

省内流域方面,注重“奖补考评”。一是强化省级引导。2019年江西出台办法,明确由省财政统筹资金鼓励和引导各县(市、区)之间签订流域上下游横向生态补偿协议,要求补偿标准每年不低于100万元,省级根据各地协议签订情况给予每年400—600万元的奖补。截至目前,省财政已落实省级奖补资金9.97亿元,引导各地签订补偿协议90余份,覆盖了全省80%以上县(市、区),基本形成省内流域上下游联动协同治理的工作格局。二是建立定额补偿机制。考虑到省内有部分县(市、区)水系直接汇入鄱阳湖和长江干流,没有下游的补偿主体,因此2020年江西专门出台办法,对此类15个县(市、区)实施定向补偿(下达资金0.71亿元),充分调动了入江入湖县(市、区)开展流域生态环境保护与治理的积极性。三是完善动态考评制度。对各地实施横向补偿的成效开展绩效评估,根据评估结果动态调整省级奖补资金。如2021年江西对交

界断面水质连续两年无法达到协议目标的两个县扣减奖补资金800万元,倒逼属地政府提高治水积极性。

成效优显,擦亮“绿色发展”鲜明底色

通过开展流域生态保护补偿机制创新与实践,2020年江西省地表水质优良比例、地表水国考断面水质优良比例、设区城市PM_{2.5}平均浓度、环境空气质量优良天数比率均列中部省份第一。

流域水质持续改善。江西地表水质优良比例由2016年的81.4%提升到2020年的94.7%,上升13.3个百分点;主要河流水质优良比例由2016年的88.6%提升到2020年的99.3%,其中:国考断面水质优良比例为96.0%,同比提升2.7个百分点,高于国家考核目标10.7个百分点。主要湖库水质优良比例由2016年的28%提升到2020年50.0%,鄱阳湖优良水质点位比例由11.8%提升到41.2%,水质显著改善。2020年,江西301个地表水断面Ⅴ类和劣Ⅴ类比例为0,在全国持续保持前列。以宜春市为例,2015年,宜春奉新三洪村国控国考断面水质是Ⅳ类水,2020年已达到Ⅱ类水。这源于宜春市在全省率先开展跨县流域横向生态保护补偿,对市域内赣江、修水、锦江、潦河、袁河等13条干支流,由上下游所有13个县(市、区)自发签订流域补偿协议18份。

空气质量稳步提高。2020年,江西设区城市PM_{2.5}平均浓度为30微克/立方米,同比下降14.3%,继续名列中部省份第一;全省设区城市优良(达标)天数比例由2016年的86.4%提升到2020年的94.7%,上升了8.3个百分点,名列中部省份第一。

生态环境优势巩固明显。江西生态质量状况指数由2016年77.38提升到2019年的79.87,上升2.49。2019年全省63个县(市、区)生态质量为优,占全省国土面积的73.9%;31个县(市、区)生态质量为良,占全省国土面积的25.9%;6个区生态质量一般,占全省国土面积的0.2%。

理念先行,探索形成流域生态补偿的“江西经验”

面对流域治理难题,江西坚持目标导向和问题导向相结合,以“系统治理、纵横结合”为思路,探索建立多元化生态保护补偿机制,并逐步扩大补偿范围,合理提高补偿标准,有效调动全社会参与生态环境保护的积极性,促进全省生态文明建设迈上新台阶。

高位推动是关键。始终坚持以习近平生态文明思想为指导,将生态文明建设作为理论学习的重要内容,切实提高思想认识,按照“生态优先、绿色发展”的理念,通过创新生态补偿机制,切实推动长江经济带绿色高质量发展。为破解流域治理难题,江西省委省政府领导亲自关心,亲自调度,多次作出指示批示。2016年,在财政部、环境保护部高位推动和见证下,赣粤两省在南昌举行了东江流域上下游横向生态补偿协议签署仪式,从国家层面推动了赣粤两省横向生态补偿机制落地。第一轮到期后,省委省政府再次作出部署,要求加强与广东方面的沟通衔接,继续落实好新一轮补偿协议。省财政厅主要负责同志多次率队赴广东省,与当地相关部门会商,研究确定具体事项。2019年底,赣粤两省正式签订第二轮东江流域上下游横向生态补偿协议,标志着东江流域上下游横向生态补偿由试点转为常态化。



赣州东江源头。毛建军摄 中新社 来源:视觉中国

系统治理是核心。按照“系统治理、纵横结合”的思路,设计了一整套立体全方位的流域生态补偿制度体系。在实施省内流域上下游横向生态保护补偿机制的基础上,进一步完善定额奖补实施办法,对有河流直接汇入长江或鄱阳湖的南昌、九江、上饶15个县(市、区)实施定额奖补。截至2020年底,江西全省签订省内流域上下游横向生态保护补偿协议90份,80%以上县(市、区)建立横向生态保护补偿机制。同时,积极推进跨省流域生态保护补偿。2016年启动东江流域上下游横向生态补偿机制;2019年7月,启动实施绿水流域横向生态保护补偿,江西全域水质提升效果明显。

资金统筹是重点。江西财政克服财力不足困难,千方百计挤出资金、争点资金,多方面统筹支持生态补偿。比如为了筹集全流域补偿资金,江西整合国家重点生态功能区转移支付资金、整合省级相关专项资金3亿元、按规定新设全流域生态补偿专项资金3—5亿元、每年筹集设区市、县(区)级财政4亿元,年补偿资金规模由2016年的20.91亿元增加到2020年的31.25亿元。五年来,江西筹措全流域

生态补偿资金141.49亿元,横向生态补偿资金34.83亿元,共170余亿元。特别是,2021年制定出台《江西省生态环境领域省与市县财政事权和支出责任划分改革实施方案》,进一步细化各级政府支出责任,建立了“权责清晰、财力协调、区域均衡”的省与市县财政关系,为统筹各级财政资金支持流域生态保护提供了更加稳固的体制机制保障。

部门协作是保障。江西流域生态补偿政策的有力实施离不开各职能部门之间的紧密协作,目前已形成了一套“职责明确、分工负责、合力推进”的部门协作体系。全流域生态补偿由省发改委、省财政厅牵头制订政策,省生态环境厅、省水利厅、省林业局负责各自领域的指标考核;跨省流域横向生态补偿由省财政厅牵头负责省际间的沟通磋商,省生态环境厅负责设定水质指标等技术支持;省内流域横向生态补偿由省生态环境厅牵头制定方案,省财政厅负责筹集省级奖补资金,省发改委、省水利厅负责具体业务指导。□

(作者单位:江西省财政厅)

责任编辑 雷艳