

“新安江模式”下的流域生态补偿 可持续投入机制研究

彭玉婷

摘要：“新安江模式”是全国首个跨省流域横向生态补偿的重要实践成果。而补偿资金是水源地生态保护和绿色发展的关键。本文通过剖析当前安徽省新安江流域生态补偿投入机制中存在的问题，提出构建市场化多元化的资金制度，及稳定的可持续投入机制的对策建议。

关键词：新安江模式 生态补偿 投入机制

新安江流域生态补偿作为全国首个跨省流域上下游横向生态补偿试点，自2012年正式启动以来，三轮试点工作取得了丰硕成果和宝贵经验，形成了习近平生态文明思想的重要实践成果——“新安江模式”。在新安江流域水质量和生态环境稳步提升后，已进入共建新安江——千岛湖生态补偿试验区的新阶段，致力于“坚持在发展中保护、在保护中发展”。而补偿资金是生态补偿机制的关键，是流域生态补偿中各利益相关者关注的核心。为进一步实现新安江流域生态补偿机制的长效稳定运行，推进新安江——千岛湖生态补偿试验区建设，促进流域高质量协同发展，亟需构建市场化多元化的资金来源结构，完善生态补偿资金制度，建立稳定的可持续投入机制，实现生态补偿机制从政府推动向市场推动转变，从绿水青山向金山银山转化。

一、新安江流域生态补偿资金来源现状

上游水源地在市场化多元化资金机制方面进行了积极探索，资金渠道不断拓宽，资金规模有所增加。现有生态补偿资金来源主要渠道：一方面是政府资金——生态补偿费即生态补偿试点专项资金。该资金来源于中央财政纵向转移支付和两省地方财政横向转移支付，但中央财政资金从第二轮开始退坡，到第三轮完全撤出。2010—2019年，中央财政及皖浙两省共计拨付试点专项补偿资金45.9亿元，其中，中央财政20.5亿元，浙江11亿元，安徽14.4亿元。此外，还有省市县（区）各级政府财政补贴。另一方面是政府资金与市场资金相结合。一是黄山市创新性地成立了新安江绿色发展基金，由市信投集团、国开证券有限责任公司与中非信银（上海）股权

投资管理有限公司共同设立，基金规模20亿元，其中新安江生态补偿试点资金4亿元，国开证券募集资金16亿元；二是政府和社会资本合作的公共服务PPP模式，如黄山市农村污水治理PPP项目和农村生活垃圾治理PPP项目等。另外，政府利用融资模式的亚行贷款新安江综合治理融资项目。

从资金来源渠道可以看出，新安江流域生态补偿资金是以政府资金和财政资金为主导，这一补偿模式为生态补偿机制顺利实施提供了重要保障，但同时也缺乏长效性和稳定性，生态补偿投入机制亟待创新与转型。

二、新安江流域生态补偿投入机制存在的问题

（一）资金供需缺口较大

截至2020年4月，黄山市新安江流域生态补偿试点项目累

基金项目：本文系安徽省社科规划重大项目（AHSKZD2018D03）安徽省社会科学院2020年度青年课题项目（QK202001）的阶段成果。

计完成投资 177.6 亿元，上游获得的生态补偿资金与生态环境治理的实际投入相比，相差甚远。从资金供给看，由于缺乏定价依据、水权不明晰和法律制度不健全，生态补偿标准低。从资金需求看，随着水环境质量提升，生态效益的增速放缓，边际效益治理成本增加，加上考核标准不断提高又增加了治理难度和成本，资金供需矛盾不断加剧。

（二）资金筹集渠道单一

试点工作进入第二轮后，水源地黄山市创设了新安江绿色发展基金，拓展了资金来源渠道。但其资金仍主要来自于财政资金和国有资本，撬动社会资本有限；监管严格、使用范围受限；种子基金多投放到市外，对本地发展支撑仍不够。新安江流域生态补偿以政府资金为主的模式，不能满足巨大的资金需求，造成上游地方政府财政负担过重，增加了资金来源不稳定性，同时影响补偿资金使用效率和生态治理项目的可持续性。

（三）生态补偿范围偏窄

生态补偿的基本原则之一是“谁受益，谁补偿；谁保护，谁受偿”，补偿资金应依据生态保护的贡献程度在政府、企业、居民之间进行合理分配。新安江流域生态补偿其实际运行仍停留在政府补偿阶段，实行的是项目化管理和建设。直接补偿到企业和居民的资金占比较低，沿岸居民因环境整治和禁渔期，致富途径

受限。市场化的补偿运作机制不健全，未充分体现生态产品的市场价值，生态服务提供者的利益未得到合理保障，造成社会参与积极性不高，生态保护内生动力不足。

（四）不同类型补偿资金缺乏统筹性

试点资金主要用于农村面源污染、截污工程、工业点源污染治理、生态修复工程等项目建设。上游的森林保护对涵养水源具有重要作用，但流域生态补偿中并未涉及。公益林、退耕还林等补偿标准在国家现行标准基础上提高的程度主要依据当地财政能力。上游黄山市公益林补助标准为每年 18 元/亩，低于省内的马鞍山和安庆，与浙江淳安县补助标准（每年 45 元/亩）的差距更大。“水”“林”等不同资源要素、不同领域的生态补偿资金未统筹整合，缺乏整体性和系统性，不利于发挥政策的集成效应。

（五）缺乏长效稳定的资金来源机制

新安江流域生态补偿的标准主要根据水质考核达标情况、补偿主体意愿等，不包括水量，补偿标准的设定缺乏科学论证。皖浙两省关于协议签订的谈判过程复杂，且相关利益主体（如企业、社区、个人）及第三方参与程度较低，造成资金来源缺乏长期性、稳定性。现有补偿方式以“输血式”补偿为主，“造血式”补偿少，上游地区经济发展受到

影响，与下游地区的差距日益扩大，上下游地区间生态保护义务与受益权利不对等，不利于全流域和谐与可持续发展，亟待探索共享共赢的稳定投入机制。

新安江流域治理仍未建立起一套较为长效稳定的可持续投入机制，面对日益增长的流域生态保护资金需求，以及生态补偿机制运行中存在的困境，亟需构建市场化多元化的资金来源结构，吸引企业、社会组织、公众等全社会主体的共同参与，以增强投入机制的稳定性和灵活性，提升补偿资金使用效率，保障生态系统服务提供者的利益，调动生态保护主体的积极性。

三、构建新安江流域生态补偿可持续投入机制的路径

建立长效稳定的可持续投入机制，应践行“绿水青山就是金山银山”的理念，着力培育绿色发展的内生动力，实现水资源生态产品价值，建设绿色金融和资本市场，吸引社会力量支持，推进流域生态补偿制度建设，多措并举，更好地为新安江—千岛湖生态补偿试验区的建设提供资金保障，引导流域上下游地区走向合作共赢，实现全流域的高质量协同发展。

（一）建立流域上下游协同治理机构

跨界流域治理涉及上下游地区多样化主体的广泛利益，区域

协调难度较大。应积极争取中央协调，建立新安江流域管理机构，形成稳定的流域生态补偿管理、协商、运行机制，机构人员由中央政府、两省的省市级政府部门人员构成，并充分吸纳企业、农户等利益相关者代表，及第三方专业人士等多元化主体参与，在建立补偿标准的科学评测方法、生态补偿资金的监督管理制度等方面发挥作用。依据“山水林田湖草”生态系统的整体性、统一性，充分发挥安徽省新安江流域生态补偿联席会议制度的作用，与河长制、林长制工作机制相结合，推进不同资源、不同领域生态补偿资金的统筹、协调和整合。

（二）建立流域水排污权交易市场

我国在全国范围内推动建立排污权有偿使用和交易制度，提出积极推动跨区域排污权交易，在同一流域内推动水污染排污权交易。在黄山市启动新安江流域水排污权交易的基础上，应积极争取向下游推广，建立跨界水排污权交易机制。设置政府调控与市场交易协同模式，发展排污权一级和二级交易市场，允许排污权在上游排污企业内部、上下游排污企业间根据市场机制进行交易，实现全流域污染控制的同时，注重流域生态补偿的功能。

（三）征收水资源附加税

跨流域生态补偿涉及的利益主体较多，包括中央政府、流域

上下游地方各级政府、行政管理部门、上下游企业、上下游农户等。应明确界定水权，厘清各级利益相关者，按照“谁受益，谁补偿；谁保护，谁受偿”的原则，将各级政府、国企、民营企业、个人等多元受益者纳入补偿主体中，补充补偿资金来源。千岛湖是杭州市的饮用水水源地，可从新安江水库发电站、下游企业、市民等水用户，根据用水量、用水性质按照一定的标准，从自来水费中收取一部分水资源保护税，列为一项专项资金来源，资金在新安江上游地区之间按一定比例分配。

（四）大力发展绿色金融

一是建立省级绿色发展基金。重庆、河南等省市已设立了绿色发展基金和产业投资基金。2020年7月，国家在上海设立了国家绿色发展基金。安徽省应适时设立省级绿色发展基金，充分发挥省财政资金的杠杆效应，采用股权投资、基金注资等方式，引导社会资本流向生态环境领域，重点投向生态功能区、水源地等。二是杭州与黄山两市以“飞地模式”共建产业园区，建立专项产业发展基金，主要投向为园区内符合一定条件的绿色产业企业，激发绿色发展内生动能，实现水源地生态保护投入和收益的良性循环。三是积极探索发展信托基金。借鉴浙江“善水基金”和“千岛湖水基金”的经验，将信托基金模式向上游水

源地推广。引入慈善信托架构，与公益基金会合作，农民将林地承包经营权等以财产权信托方式委托信托公司集中管理，获得生态补偿金，基金同时吸纳社会资本，支持流域生态项目建设和绿色产业发展。这一模式可以让农民获到实实在在的收益，反哺地区经济，是构建长效稳定的投入机制的重要途径。四是利用绿色信贷、绿色金融债券等市场化融资手段，继续争取国家开发银行等政策性金融机构以及世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织的支持，支持水源地有条件的生态环保企业运用债务融资工具进行市场融资。

（五）探索生态产品价值实现机制

践行“绿水青山就是金山银山”理念，依托优良的生态环境，探索生态产品价值实现机制，发展由生态服务消费者付费的市场化模式，给生态产品供给者带来实实在在的经济效益，实现生态补偿方式从“输血型”转向“造血型”，培育绿色发展的内生动力。科学认知生态产品的价值、水生态系统的多功能价值，建立科学的核算标准体系。大力发展有机茶叶、天然矿泉水、生态旅游等特色生态产业，开发生态农产品，打造生态品牌，体现产品的生态价值，实现生态产业化。借鉴“国家森林生态标志产品”建设经验，建立新安江流域生态标识体系，实施地理标志农



产品保护工程，打造新安江流域生态产品基地和电商平台。

（六）争取国内外社会组织的支持

设立新安江流域水源地公益基金会，呼吁社会各界共同关注和支持水资源生态保护，调动社会生态保护者的积极性，广泛联络国内外企业组织、社会团体和公民个人，积极争取资金、物资、技术等方面的捐赠，投入水源地建设。加强宣传，积极与大自然保护协会、阿里巴巴公益基金会等全球和全国性环保 NGO 开展合作，在资金、人才、技术等方面为新安江水源地生态保护提供支持。

（七）推进法律法规制度体系建设

突破行政边界限制，推进

全流域生态环境治理法规政策、制度体系的统一协调，统筹新安江——千岛湖生态补偿机制示范区建设，建立开放、共享的合作机制。一是加强立法，建立流域法治化治理体系，开展新安江流域生态环境立法，从法律上明确流域上下游的权利和法律责任，推动流域生态补偿的法制化。二是加快自然资源产权制度体系建设，健全生态产品市场机制。在排污权、水权等生态资源产权交易市场建设中，需要国家层面和地方层面在交易平台、市场机制、产权制度、规章体系等方面的制度支撑。新安江流域可作为试点，进行积极探索。三是健全社会化监督制度。除政府作为生态补偿的监督管理部门，应发展生态保护社会组织，在生态补偿

的规范管理、资金使用、项目建设等方面接受社会公众的监督，调动社会公众生态保护的积极性。■

参考文献：

[1] 谢慧明，俞梦绮，沈满洪. 国内水生态补偿财政资金运作模式研究：资金流向与补偿要素视角[J]. 中国地质大学学报（社会科学版），2016,16(5).

[2] 马家龙. 市场化多元化生态保护补偿的浙江实践及启示[J]. 中国国土资源经济，2020, (1).

[3] 王晶. 跨区域流域生态补偿机制研究——以长三角为例[A]. 持续发展 理性规划——2017 中国城市规划年会论文集（08 城市生态规划）[C]. 2017.

（作者单位：安徽省社会科学院经济研究所）

责任编辑：康伟