

落实科学发展观 建立省内流域生态补偿机制

■浙江省财政厅

加大生态建设和环境保护的财政投入力度,是落实科学发展观的必然要求,也是公共财政的应尽之责。近几年来,浙江省各级财政部门充分发挥财政职能作用,努力调整和优化财政支出结构,保证生态环保重点支出,并会同有关部门在建立健全省内流域生态补偿机制上进行了积极探索。

一、建立省内流域生态补偿机制的初步构想

2005年,浙江省政府出台了《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》。明确提出了建立生态补偿机制的基本原则,即“受益补偿、损害赔偿,统筹协调、共同发展,循序渐进、先易后难,多方并举、合理推进”,并进一步提出了“健全公共财政体制,调整优化财政支出结构,加大财政转移支付中生态补偿的力度”等具体的途径和措施。2006年,根据“先试点,再推开”方针,决定在钱塘江流域先行一步,从省财政当年拿出2亿元资金,按照生态公益林、大中型水库、产业结构调整 and 环保基础设施建设等四大类因素,采用系数法、公式化和量化考核标准的计

算与考核兑现办法,对钱塘江源头地区的10个市县实行省级财政生态补偿试点。在总结试点经验、完善办法的基础上,浙江省准备在省级财力状况允许的情况下拿出更多的资金,在全省主要流域(八大水系)建立生态补偿机制。

一是落实责任主体,明确政策导向。各级政府是保护生态环境的责任主体。无论是上游地区还是中下游地区,都必须首先承担起发展建设所必须支付的生态环境成本代价。要坚决克服“增长第一,污染有理”的观念,坚决扭转“先污染,后治理”或“边污染,边治理”的发展模式,坚决杜绝只顾当地经济增长而把污染治理包袱甩给下游的不负责任的做法。为了落实好责任,浙江省在生态环保补偿方案中明确“谁保护,谁得益”、“谁改善,谁得益”、“谁贡献大,谁多得益”和“有奖有罚”的基本原则。整个方案围绕水体、大气、森林等生态环境三大要素,结合污染减排工作和主体功能区划,运用因素法和系数法进行公式化设计,扭住环境质量不松手。为此,浙江省充分利用目前已经全面建成的环境监测装置,设定大气和水环境质量两大警戒指标,并以省政府规定的标准(全省所有河流交界断面

水质达三类水以上标准和空气污染指数小于100的天数达85%以上标准)为依据进行考核,使补助资金的多少与环境质量的好差挂上钩。

二是确定负担原则,合理安排资金。建立生态补偿机制,要解决的核心问题是资金来源和投向。对资金来源问题,一种选择是从中下游地区财政体制“存量”中切出一块,集中起来支付给上游地区。一方面,这种选择必然涉及对现行财政体制的调整。然而,浙江省现行省对市县财政体制是建立在1994年中央对地方分税制基础上的,市县追求GDP增长,该上交上级政府的收入都交了,经济发展所必须足额支付的污染治理等成本却没有内化为企业成本,也就没有在财政体制中充分体现,以至后来付出沉重代价,形成了历史欠账。但是这个成本迟早是要支付的,越是落实科学发展观,越是要支付偿还这个欠账。这几年为了“治旧控新”,市县政府尤其是经济较发达的中下游市县已经承担并且还在继续承担着巨大的财政压力。另一方面,要想按现行体制从中下游市县政府既得财力中切出一块支付给上游或源头地区,该用什么样的客观标准和合理方法能使上下游都接受,

而不是单纯依靠行政手段强制推行。面对这样的体制基础和现实状况,选择动市县级“存量”的办法,至少目前是不科学、不现实的。所以,浙江省在考虑对上游(源头)地区转移支付的资金来源时,没有触动中下游市县的财政体制既得利益,而是选择了从省级财力“增量”中全额负担的办法。在资金投向上,浙江省按照生态功能保护、环境质量改善等两大类因素分别设置一定的比例计算分配。除了水和大气环境质量的考核因素外,还在生态功能保护类中,分别按照大中型水库面积和生态公益林面积计算配置资金。由于浙江省地形以丘陵山地为主,西南高而东北低,西南部为连绵不断的多山地区,既是省内主要河流上游和源头地区,是全省的生态敏感地区,又是经济欠发达市县比较集中的地区,生态保护的任务十分艰巨。所以,设置水库水面和公益林面积的因素并使之占有较大权重,就是考虑补偿资金要更多地向属于生态屏障地区的欠发达市县倾斜。

二、省内流域生态补偿机制的主要内容

基于上述总体设想,2007年,浙江省财政厅在总结完善钱塘江源头地区试点办法经验的基础上,研究了覆盖全省的相对比较完善的生态补偿机制办法,2008年2月,省政府办公厅印发了《浙江省生态环保财力转移支付试行办法的通知》,明确了省内流域生态补偿机制的主要内容:

补偿的原则。按照“谁保护,谁得益”、“谁改善,谁得益”、“谁贡献大,谁多得益”以及“总量控制、有奖有罚”的原则,全面实施省对主要水系源头所在市、县(市)的生态补偿制度。

补偿的对象。补偿对象为浙江境内八大水系(即:钱塘江、曹娥江、甬

江、苕溪江、椒江、鳌江、瓯江、运河)干流和流域面积100平方公里以上的一级支流源头及流域面积较大的市、县(市),并以省对市县财政体制结算单位来计算、考核和分配转移支付资金。源头地区主要是指干流和流域面积100平方公里以上的一级支流、境内一级支流100平方公里以上面积占一级支流总面积65%以上,及一级支流100平方公里以上的流域面积大于1200平方公里的地区。按照这个标准,八大水系源头地区的范围覆盖了全省45个市、县(市)(不含宁波地区)。结合各地的财力状况,省财政设置不同的兑现补助系数,分档兑现补助额,27个欠发达市县兑现补助系数为1,3个发达市和3个经济强县兑现补助系数为0.3,其余12个县(市)兑现补助系数为0.7。2008年起,根据完善省对市县财政体制的要求,省级专项转移支付类别档次调整为“两类六档”,兑现系数调整为0.2、0.4、0.6、0.8、0.9和1。

补偿的依据。充分利用省内目前已经全面建立的环境监测装置,围绕水体、大气、森林等生态环保基本要素,设置生态功能保护、环境(水、气)质量改善两大类因素相关指标作为计算补助的依据,结合污染减排工作有关措施,运用因素法和系数法,计算和分配各地的转移支付金额。生态功能保护类指标共两类,其中:省级以上公益林面积占30%,大中型水库面积占20%;环境质量改善类指标共两类,其中:主要流域水环境质量占30%,大气环境质量占20%。同时,引入奖惩机制,对水体和大气环境质量设立警戒指标标准,对环境质量改善者,无论上下游都实行“奖励补助”;对环境质量下降者,无论上下游都实行“扣罚补助”,从而明确政策导向,在体制层面建立激励和约束机制。

补偿资金来源和使用。补偿资金

来源没有触动中下游市县的财政体制既得利益,选择从省级财政收入“增量”中筹措安排。补偿总量一年一定,列入当年省级财政预算。2007年度安排补偿资金6亿元,2008年度安排8亿元,今后还将视财力情况逐步增加。补偿资金由市、县(市)政府统筹安排,包括用于当地环境保护等方面的支出。

三、省内流域生态补偿机制的建立意义重大

省内流域生态补偿机制实施两年以来,各级政府进一步加大对重点流域、重点区域的生态建设和环境保护的支持力度,有效地推进了污染减排工作,促进生态环保和经济社会的协调发展、互动双赢。可以说,省内流域生态补偿机制的建立意义重大。

建立生态补偿机制是深入贯彻科学发展观、全面落实“创业富民、创新强省”总战略的具体体现。党的十七大提出建立健全生态环境补偿机制,推进基本公共服务均等化和主体功能区建设等战略部署和构想。浙江省的重要生态功能区,包括江河源头、饮用水源涵养地区、自然保护区、森林和生物多样性保护地区等,承担了十分重要的生态保护和建设任务,当地的社会发展也因此受到了更多的条件制约。省内流域生态补偿机制的建立,使生态功能区得到相应的经济回报,有利于推动环境保护工作实现从以行政手段为主向综合运用经济、技术和行政等多种手段的转变;有利于引导各地牢固树立科学发展观,加快创业创新步伐,在发展中更加注重生态建设和环境保护,推进资源的可持续利用,加快环境友好型社会建设,实现人与自然的和谐发展;有利于缓解不同地区之间由于环境资源禀赋、生态系统功能定位导致的发展不平衡问题,实现

科学运用财政资金 推动治污设施建设

■ 河南省财政厅

近年来,河南省全面贯彻落实科学发展观,积极构建和谐社会,在加快经济发展的同时,从全面改善区域生态环境、促进可持续发展和完善城镇基础设施、提高人居质量出发,加快污水处理厂和垃圾处理场建设,不断完善配套管网。截至2009年5月底,全省建成并投入运营污水处理厂137座,设计规模为日处理污水585.3万吨,建成配套管网3778公里,污水处理厂全部实现

线监测、正常运行、达标排放;完成垃圾处理场工程验收项目123个,日处理垃圾能力3.2万吨。

一、全局谋划,夯实两厂(场)基础

河南省紧紧围绕全面完成国务院下达的节能减排目标任务,坚持把节能减排作为实现又好又快发展的关键环

节,放在更加突出的位置,以加快污水处理厂(场)建设为突破口,不断加大重点区域和领域污染治理工作力度。省政府早在2005年就提出,2007年年底以前,所有县级以上城市都要建成污水处理厂和垃圾处理场。为加快项目建设,省财政积极拓宽融资渠道,不断加大资金投入。截至2008年年底,全省共投入119亿元,其中,各级财政共筹措资金48亿元,争取中央财

不同地区、不同利益群体的和谐发展,推动“基本公共服务均等化行动计划”的实施。

建立生态补偿机制是一项重大的制度创新。运用生态补偿这个经济手段实现环境保护、促进经济发展方式的转变在近年来已逐渐达成共识。但是,建立生态补偿机制是一项非常复杂的系统工程,涉及的利益关系错综复杂,补偿区域、补偿标准的确定,补偿责任的划分,补偿方式的选择等,一直是各界深入研究和探讨的问题。省内流域生

态补偿机制的建立,是浙江省对生态补偿迈出的主动的、探索性的一步,解决了建立生态补偿机制的难题,是一项重大的制度创新。浙江省由省级财政作为省域范围内进行生态补偿转移支付的主体,所需资金由省级财政统筹解决,确保了市县政府的既得利益和积极性。这是尊重历史的选择,符合客观实际,解决了生态补偿的责任主体问题。同时,围绕国家对水环境功能区所规定的标准,进一步具体明确和落实了上游和下游地区保护生态环境所应承担的责

任和义务。

建立生态补偿机制是完善公共财政体系的重要举措。浙江省省内流域生态补偿机制围绕水体、大气、森林等生态环保基本要素,以因素法和系数法为基础,通过奖惩分明的考核激励机制,把生态补偿与扶持欠发达地区发展有机结合起来,通过体制机制和政策创新推动各地的科学发展,促进了全省区域间的基本公共服务均等化,推进了主体功能区的建设。

责任编辑 常嘉