

建立生态补偿机制 促进发展方式转变

本刊评论员

随着我国经济的迅速发展,生态和环境问题已经成为阻碍经济社会发展的瓶颈。近年来,党和政府高度重视生态建设,采取了许多措施,并取得明显成效,但生态环境承载发展的能力与容量仍然有限,区域发展不平衡,保护生态的外部环境不经济,因此,建立和完善生态补偿机制十分必要。

建立健全生态补偿机制是全面贯彻落实科学发展观的重大战略举措。建立生态补偿机制有利于解决经济社会发展与生态总量统筹兼顾的问题,有利于解决经济发展与生态容量协调、保障经济社会可持续发展问题,也有利于解决生态保护区人民群众的生存与发展问题。

建立健全生态补偿机制是建设生态文明的重要体制保障。建立健全生态环境补偿机制有利于形成生态环境的受益者付费、破坏者赔偿、建设者和保护者得到合理补偿的良性运行机制,从而提高社会各界的生态环境意识,促进经济发展方式的根本转变,为建设资源节约型和环境友好型社会,促进人与自然和谐发展提供体制和政策保障。

建立健全生态补偿机制是推进形成主体功能区的内在要求。限制开发和禁止开发区域关系国家生态安全和农产品供给安全,关系到人民群众生活质量的提高和中华民族的永续发展,加快建立健全生态补偿机制,对这些地区为保障国家生态安全作出的贡献给予合理补偿,是推进主体功能区形成的关键,是推进主体功能区规划实施的内在要求。

近年来,我国各级财政部门在建立生态补偿机制方面积极发挥职能作用,生态补偿机制政策体系不断完善、资金投入力度加大、试点工作扎实推进。1999—2009年,我国累计投入7000多亿元启动退耕还林、退牧还草、天然林保护、京津风沙源治理等重大生态建设工程,其中用于补助性质的支出达3000多亿元;开展了大规模的水污染治理工作,加大了环保基础设施建设力度,累计安排重点流域水污染治理和城镇污水垃圾处理设施建设投入2000多亿元;自2001年设立中央森林生态效益补偿基金以来,已累计投入资金200多亿元。同时,中央财政通过提高环境保护支出标准和转移支付系数等办法,加大对青海三江源、南水北调中线水源区以及部分天然林保护区等中央生态补偿机制试点的财政转移支付力度。一些地方财政部门也通过加大投入、实施奖补政策、创新补偿模式等方式不断推动生态补偿机制的建立与完善。

生态补偿机制的建立对我国生态环境保护产生了很大推动作用,但建立健全生态补偿机制是一项全新的战略任务,各项工作刚刚展开,还存在着补偿范围不明确、标准不科学、模式比较单一、资金来源缺乏等问题,需要不断完善。党的十七大报告明确提出,“要深化财税、金融体制改革,建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制”,为财政部门进一步支持建立与完善生态补偿机制指明了方向。

一是支持扩大生态补偿机制试点范围。继续支持做好青海三江源、南水北调中线水源地等中央生态补偿试点工作,条件成熟时再选择有代表性的跨省区流域、主要矿产资源、重要生态功能区开展生态补偿试点。进一步扩大森林生态效益补偿覆盖范围,不断提高补偿标准。同时,鼓励地方根据实际,通过资金补助、定向援助、对口支援等多种方式,对生态功能区因加强生态保护建设造成的利益损失开展补偿试点。

二是支持完善符合生态补偿理念的区域政策体系。结合推进形成主体功能区,按照基本公共服务均等化原则,完善公共财政政策和投资政策。在中央财政和省级财政转移支付中增加用于生态保护和修复的支出。国家安排预算内基本建设投资,重点支持生态功能区基础设施和公共服务设施建设,扶持适宜产业发展。积极研究完善有利于生态环境保护和建设的财税政策,引导商业银行资金和社会资本投向生态环保领域及生态功能区项目建设。

三是进一步支持建立生态补偿科技支撑体系。目前污染治理和生态修复技术还处在起步阶段,要加大对环保科技的投入,鼓励和引导企业加大环保技术和产品的研发应用投入,逐步建立完备的生态补偿科技支撑体系。一方面,支持集中攻克一批具有全局性、带动性的生态补偿关键共性技术;另一方面,支持生态补偿政策等环保软科学研究。

四是进一步完善生态补偿资金保障体系。按照建设公共财政的要求,加大对生态环保的预算内财政投入。大力整合资金,本着“横向整合、集中投入”的原则,将不同部门管理的环境保护资金,在职能分工和管理渠道不变的前提下,由相关部门按照国家环境保护规划要求,集中投向生态补偿重点项目,形成资金使用的规模效益。灵活运用贴息、奖励和采取BOT、TOT等多种融资形式,充分发挥市场机制作用,逐步形成政府引导、社会参与、企业为主的环保投入机制。加强监督检查,督促各地加快生态补偿项目建设,尽快发挥效益。积极探索因素法、集中打捆转移支付等多种资金分配方式,进一步提高资金分配的公平性和科学性。积极开展绩效评价,建立完善的环保资金考核、评价体系,不断提高资金使用效益。