

构建政府为主市场为辅的 水源地生态补偿机制

■ 王 燕

水是人类生存和发展的基础。随着气候变化和社会经济的发展,全球范围内的水资源短缺和水质恶化问题日益突出。为了实现对水源地生态环境的有效保护,建立长效的生态补偿运作模式显得十分必要。

在生态补偿体系中,政府应占据主导地位,充当生态补偿机制的制定者、策划者、激励者和监督者,对生态补偿机制的建立起着决定性作用。因此,政府补偿是水源地生态补偿的基本运作模式,补偿方式主要包括:转移支付、产业支持、政策补偿、建立生态补偿基金等。但是,随着水源地生态环境的恶化,单靠政府主导的生态补偿远远难以解决经济发展与环境保护之间日益尖锐的矛盾,政府补偿也逐渐显示出诸多弊端,如补偿资金来源单一、资金缺口大、资金运作缺乏有效的监督约束机制等。在我国的水源地生态补偿中,政府补偿的资金来源基本是排污收费、征收的生态补偿费以及财政专项拨款,加之生态建设前期欠账太多,单靠国家财政投入远远不够,且省级以下的财政转移支付制度极不健全,财政支付不到位的现象经常发生,生态建设资金难以保证。资金运作规范化的缺失,造成了资金积累和筹措不足,中

央、地方政府、主管部门及经营者之间的法律关系及责任不明确,缺乏整体的协调性,造成了补偿行为横向和纵向的分割,影响了资金的使用效率。

市场补偿是政府补偿的有益补充,成为生态补偿机制创新的主要方向,政府可以利用市场手段和经济激励政策来提高水源地生态环境的生态效益,包括产权交易市场、一对一交易、生态标记等形式。与依附财政转移支付的政府间接补偿相比,市场补偿是水源地生态受益者对保护者的直接补偿,水源地生态保护者与受益者之间实现“对接”,各利益主体通过市场机制享受其权利并承担相应的责任,实现各自的利益诉求。国内外的生态补偿实践证明,采用市场机制运作的生态补偿由于成本低、适用范围广、决策民主等优势,效果明显。然而较之政府补偿,市场补偿也存在着补偿难度大、补偿短期行为严重及缺乏相关法律法规配套等问题。

因此,水源地生态补偿的运作机制应坚持政府在其中的主导地位,同时通过充分发挥市场的作用,进一步完善水源地生态补偿制度。具体来讲,可以通过以下几个渠道来实现:

1. 水源地生态补偿运作机制的选择。政府与市场两种水源地生态补偿运作模式只有协调配合,才能保证生态保护的效率。例如从水源地的规模来看,在我国一些较大的流域,由于流域面积广,涉及的居民、企业、地方政府以及其他利益相关者众多,生态补偿应以政府补偿为主;对一些中小流域,由于流域涉及面小,生态受益者与生态供给者数量小,容易达成补偿协议,应以市场手段为主。政府与市场之间并不是完全对立的。政府在建立生态补偿中的作用是主要的,不仅要建立生态补偿机制的法规,而且在很多情况下是生态保护与生态项目建设的主要购买者;同时市场机制也不能脱离政府的强力管理而存在,它需要政府在市场补偿的过程中发挥其职能,纠正市场偏差和市场失灵,担当补偿政策立法等法律保障角色。

2. 制定实施有利于水源地生态保护的财政转移支付政策。在政府补偿方式中,财政转移支付是政府补偿的主流方式,由于资金来源有保障、见效快,是生态补偿最直接、最易实施的手段。制定有利于生态保护的财政转移支付政策,应在加大转移支付力度的同时改进转移支



福建省水源地生态建设成效显著

付结构。在目前财政政策框架的基础上,一方面增设对水源区生态保护和建设有直接关联的专项资金,增设欠发达地区定向专项资金;另一方面增加对重要生态功能区、生态屏障区、生态保护良好的省市的补助和奖励,形成激励机制。同时,对重要的水源地生态服务功能实施国家购买,对水源区的经济价值进行评估,将分年度的补偿转变为分期付款。此外,整合现有的生态保护专项资金统筹使用,优先用于水源地水土保持、生物多样性保护、洪水调蓄、防风固沙等。

3.完善水源地生态补偿的市场运作模式。在水源地生态补偿中充分发挥市场机制的作用,引导社会各方参与水源地环境保护和生态建设,培育资源市场,开放生产要素市场,使资源资本化、生态资本化,环境要素的价格真正反映它们的稀缺程度,从而达到节约资源和减少污染的双重效应。另外,探索资源使用权、排污权交易等市场化的补偿

模式,完善水资源合理配置和有偿使用制度,加快建立水资源使用权出让、转让和租赁的交易机制,建立区域内污染物排放指标有偿分配机制,逐步推行政府管制下的排污权交易,通过市场机制降低治污成本,提高治污效率,引导并鼓励生态环境保护者和受益者之间通过自愿协商实现合理的生态补偿。

4.拓宽水源地生态补偿资金的筹集渠道。通过政策性引导,拓宽生态补偿资金的来源是解决生态补偿问题的关键。从政府层面来讲,可以通过建立生态友好型的税费政策,在现有税收制度中贯彻绿色发展的理念,通过税收制度限制不利于水源地生态保护的经济行为。同时,引入市场机制,在资金筹集渠道方面做一些尝试:一是征收水源地生态安全保险金。对于每一个向水域排污的组织,征收一定比例的保险金,在出现水污染危机时,可以调动此资金进行紧急救助。二是增加水源地使用费和排污费。目前,

水资源的使用费和排污费的征收额度很低,建议实行按量收费,即设定一个标准,超过标准的部分实行高额收费,超过量越大,收费标准越高。三是向受益人收取水源地生态补偿费。如下游的受益者应对上游的地方政府、企业或个人对水资源进行生态保护付出的代价给予一定的补偿。

5.完善相关法律法规。尽管我国已经初步建立了生态补偿法律体系,但还很不完善。因此要借鉴国外成功的制度,系统梳理或重新修订有关法律法规,包括《环境保护法》、《水法》、《水污染防治法》、《水土保持法》等,增设水资源及水环境保护经济补偿制度,对水资源及水环境保护经济补偿的目的、范围、方针、原则、重要措施、法律责任等做出详细的规定,确立经济补偿资金来源、补偿的标准,规范补偿资金的管理和使用,建立经济补偿评估与监督机制等。通过相关法律法规的完善,突出生态环境利益和生态公共价值,明确国家、地方、资源开发利用者和生态环境保护者的权利和责任,从而建立生态补偿的长效机制。

(作者单位:山东经济学院)

责任编辑 李 燕

用友 政务软件

公共财政管理专业品牌

**助力财政管理
科学化精细化**

北京用友政务软件有限公司
网址: www.ufgov.com.cn 电话: (010)62433388