

# 奖补结合推动生态环境保护

——访广东省财政厅厅长曾志权

□ 本刊记者



近年来，广东省不断加大对生态保护的投入力度，积极探索建立生态保护补偿机制。今年4月，为进一步推动重点生态功能区所在地加强生态环境保护，广东省出台了《生态保护补偿办法》，通过转移支付对重点生态功能区县（市）给予适当补偿，并在此基础上对生态环境保护较好的地区给予一定的激励，以充分调动县（市）保护生态环境的

积极性，促进广东经济发展与生态环境相协调。日前，本刊记者采访了广东省财政厅曾志权厅长。

记者：请您介绍一下《生态保护补偿办法》出台的背景及意义。

曾厅长：近年来，注重人与自然和谐发展、走可持续发展道路越来越受到全社会和各级政府的重视，各项加强生态保护的政策、举措纷纷出台。2010年，国务院印发了《全国主体功能区规划》，明确国土空间的主体功能定位。2011年，财政部印发了《国家重点生态功能区转移支付办法》的通知，设立国家重点生态功能区转移支付，引导地方政府加强生态环境保护力度，提高国家重点生态功能区所在地政府基本公共服务保障能力，促进经济社会可持续发展。与此同时，党中央、国务院对建立生态补偿机制提出了明确要求，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中提出“要完善生态补偿政策，尽快建立生态补偿机制”。

广东省委、省政府高度重视建立生态保护补偿机制工作，多次就“实施主体功能区规划，健全相适应的激励性补偿机制”做出指示。根据省委、省政府的部署，广东省财政厅在充分调研、学习借鉴国内外经验、广泛征求各方意见的基础上，结合广东实际情况，牵头制订了《生态保护补偿办法》。建立生态补偿机制是贯彻落实科学发展观，加快环境友好型社会建设，实现不同地区、不同利益群体和谐发展的重要举措，对加快经济发展方式转变、加强生态环境保护、促进区域协调发展具有重要意义。

首先，建立生态保护补偿机制是贯彻落实科学发展观、加快经济发展方式转变的内在要求。统筹人与自然和谐发展是科学发展观的重要内容，深入实施可持续发展战略是加快经济发展方式转变的题中之义。生态保护补偿机制的建立和实施，将有力提振生态地区坚持科学发展、绿色发展的信心，激发探寻经济发展转型升级、走可持续发展道路的积极性，从而逐步形成人口、经济、资源与环境和谐发展的良好经济发展态势和格局。

其次，建立生态保护补偿机制是落实主体功能区规划、加强生态环境保护的客观需要。随着国家主体功能区规划的出台和广东省规划的研究制定，区域发展导向更为明晰，生态环境保护的重要性已得到广泛共识。广东省主体功能区规划中明确，重点生态功能区是全省重要的生态屏障、水源涵养区、生态旅游示范区和人与自然和谐相处的示范区，以保护和修复生态环境、提供生态产品为首要任务。由于生态保护任务所限，其工业发展受到影响。作为主体功能区规划的重要配套措施之一，生态保护补偿机制通过省财政加大补助力度，在重点生态功能区加快自身经济发展的基础上，逐步使其达到与其他地区基本相当的公共服务能力，激发其改善环境的内在动力，促进经济、社会与生态良性发展，进而实现主体功能区建设目标。

再次，建立生态保护补偿机制是促进区域协调发展、基本公共服务均等化的重要举措。长期以来，由于地理条件、经济基础等因素，区域发展不平衡是制约广东经济社会又好又快发展的主要瓶颈之一。按照主体功能区规划的区域划分，广东省重点生态功能区全部位于粤东西北欠发达地区，财力薄弱问题突出，是区域协调发展的“短板”。《生态保护补偿办法》的实施进一步完善了省以下财政体制，通过激励与补偿相结合，促进重点生态功能区实现良性发展，增强其财政保障能力，平衡地区间财力分布，促进全省区域协调发展和基本公共服务均等化。

记者：《生态保护补偿办法》有哪些特点？

曾厅长：一是实事求是，因地制宜。按照国家

生态要素、资源禀赋特征和发展要求，综合考虑各地生态保护成本、发展机会成本以及自身条件因素，因地制宜地采用不同的生态补偿标准。二是纵向补偿，核算到县。省财政主动出资补助省内生态地区，避免了横向补偿中的上下游界定、环保治污情况检测、补偿资金来源等技术困难和操作问题；同时，以县（市）为核算单位，能直接反映当地实际情况，体现了财政政策的科学化和精细化。三是奖补结合，增强效应。坚持“谁保护，谁得益”、“谁改善，谁得益”的原则，根据维持当地基本公共服务支出相当水平的需要，给予合理补偿，在此基础上对生态环境保护较好的地区给予一定的激励，两方面结合使政策效应最大化。四是全面考核，科学合理。建立一套由15项指标组成的生态保护指标体系，指标涉及空气、水资源、森林、保护区和污染物排放等多个方面，并按照反映生态保护成效的程度设计指标权重，与省外有关生态补偿的政策相比，具有指标覆盖范围广、结构合理的优势。五是公平分配，严格规范。生态保护补偿资金按照统一、严格的因素法进行分配，所采用因素全部属于客观因素，指标数据由相应的省直部门核实并提供，杜绝人为、确保公正。

记者：生态保护补偿的范围如何界定？

曾厅长：广东省生态保护补偿机制以重点生态功能区县（市）为补偿对象，根据主体功能区规划对有关区域的功能定位和发展目标，结合省级财力实际情况，将生态保护补偿机制的补偿范围确定为主体功能区规划中的重点生态功能区，并分类实行差异化的补偿政策。具体应同时满足三项条件：一是省主体功能区规划中的生态发展区域；二是属于国家级、省级重点生态功能区；三是位于粤东、粤西、粤北等经济欠发达地区的建制县（市）。符合条件的县（市）将分为国家级生态区和省级生态区两个类别，实行差异化的补偿政策。同时结合生态保护区域点状分布的特点，对承担生态保护责任更重的县（市）即国家级自然保护区、水源保护地占国土面积比重较大的地区给予提高补偿系数的倾斜支持。通过实施范围明确、层次分明、重点突出的补偿政策，有针对性地给予生态地区不同程度的倾斜支持，加

大财力保障。

记者：具体的分配办法是怎样的？

**曾厅长：**生态保护补偿机制充分考虑重点生态功能区对广东经济社会可持续发展的贡献以及承担的生态环境保护任务，既给予补偿，又予以激励，发挥财政补偿与激励互相协调、互为补充的政策效应。省财政从2012年起每年安排生态保护补偿转移支付资金，包括基础性补偿和激励性补偿两部分内容。基础性补偿以增强重点生态功能区基本公共服务保障能力为目标，对其为保护生态环境而放缓经济发展予以适当补偿，保证其基本公共服务支出需要。具体将以县（市）基本财力保障需求作为基本考核指标，辅以类别系数、人均财力因素、基本运转因素等成本差异因素计算确定。激励性补偿与重点生态功能区保护和改善生态环境的成效挂钩，生态保护越好，获得奖励越多。省财政建立一套由15项指标组成的生态保护指标体系，综合测算生态保护指标增长率，激励性补偿根据基础性补偿和生态保护指标增长率计算确定。

记者：实施《生态保护补偿办法》的保障措施有哪些？

**曾厅长：**一是强化地方主体责任。市县地方政府是地方生态环境保护的责任主体，《生态保护补偿办法》中要求地方政府应以主体功能区规划和推进基本公共服务均等化为导向，统筹本级财力，积极调整优化支出结构，加大对生态环保的投入力度，并要求将生态保护补偿资金用于生态环境保护和修复、保障和改善民生、维持基层政权运转和社会稳定等方面。二是加强引导监督工作。各地级以上市要根据当地生态环境保护特点，研究制定所辖地区的生态补偿办法，加大环境保护支出，按规定及时足额向所辖县（市）分配省级生态保护补偿资金，并加强监督，提高资金使用效益。同时，要加强工作总结和情况报送，有关地级以上市在每年年底要将生态保护补偿资金分配情况和使用效果书面报送省财政厅。三是建立绩效评价体系。省财政厅将建立并完善生态保护补偿机制的绩效评价体系，定期

对生态保护补偿资金 Usage 情况进行考核评估，作为下一年度资金分配的重要依据。

记者：广东省在逐步构建完整、规范的生态补偿财政政策体系方面还有哪些其他举措？

**曾厅长：**一是实施生态公益林补偿机制。广东省是全国第一个实行生态公益林补偿的省份，1998年起开始实施《广东省生态公益林建设管理和效益补偿办法》，明确规定由政府生态公益林经营者的经济损失给予补偿，并由省财政对省级生态公益林按2.5元/亩标准给予补偿。随后，补偿标准逐步提高，到2012年，国家级和省级生态公益林补偿标准统一提高到18元/亩。同时，在统一补偿标准的基础上，不断扩大省级以上生态公益林补偿面积。与生态保护补偿机制着眼于全面的生态环境保护不同，生态公益林补偿机制侧重于林业保护和建设，两项机制相互补充、相得益彰。

二是不断加大环保、节能、低碳等生态保护的专项投入。省财政厅积极发挥职能作用，不断加大对生态环境保护的投入力度，研究出台了一系列支持促进环保、节能、低碳的财政政策措施。在支持环境综合治理方面，安排环保、水污染防治、治污保洁、水质保护等专项资金4.35亿元用于支持饮用水源地周边污染治理、入库河流污染整治、水源保护区隔离防护建设等；争取并安排资金1.5亿元用于冶炼行业废气重金属污染治理等重金属污染防治项目；安排省农村环保建设专项资金1亿元支持农村连片环境综合整治、农村生活污水收集处理等；安排8000万元用于支持城镇生活垃圾卫生填埋、无害化、资源化处理项目等；争取并安排省污染减排专项资金2.7亿元用于污水处理设施及配套管网工程建设；安排省环境管理能力建设经费10743万元用于支持省直和经济欠发达地区环境监测、监察、宣教、信息、辐射标准化能力建设和应急能力建设，2012年重点支持了经济欠发达地区地级市执行国家空气质量“新标准”新增指标PM2.5监测能力建设等。在支持节能低碳经济方面，安排2.6亿元支持节能技术改造、淘汰落后产能、资源综合利用等项目；安排2000万元支持资源节约和循环经济的技术推广应用、产业基地建设等；安排1.3亿元支持推广低碳新技术、新产品、新工艺，推动低碳经济发展。