

进一步健全生态保护补偿机制的财政政策建议

苏珊珊

党的十九届五中全会提出，加快绿色发展，促进人与自然和谐共生，要完善市场化、多元化生态补偿，全面提高资源利用效率。作为全国首个国家生态文明试验区和生态省建设的先试先行省份，福建省始终把建立健全生态保护补偿机制作为生态文明建设的重要内容，积极探索实践，让绿水青山的保护者得益，推动向绿色发展方式转变。

生态保护补偿机制的现状

从2001年以来，福建省陆续在森林、流域等方面开展一些生态补偿的试点，经过20年的探索实践，全省基本建成了覆盖流域、森林等领域，政府投入与市场化补偿相补充，纵向补偿与横向补偿相结合的多元化、市场化补偿机制体系。2013年至今，福建省投入生态保护补偿机制的财政资金累计近300亿元，年均增长16.63%。2020年，福建省生态保护补偿机制投入财政资金共计51.7亿元，较2013年增长了近2倍。

一是从整体看，由生态修复为主的污染治理模式逐步向防治并重的补偿模式转变。省及以上生态补偿的财政资金投入占当年度生态环保投入的比重逐步增长，从2013年的不足30%增长到2020年的35%左右。

二是从补偿的方式看，补偿机制逐步从单要素向综合性多要素转变。从早期森林生态效益补偿、流域生态补

偿等对森林、流域等单一要素为主的补偿模式逐步过渡到综合性生态补偿等以水、空气、垃圾、污水处理等环境质量综合考量补偿的多要素补偿模式。

生态保护补偿机制存在的主要问题

(一)生态补偿财政投入资金总量还有待提升，财政投入稳定增长机制有待完善。2013—2019年，福建生态补偿财政投入资金总量为246.69亿元，在全国仅处于中游水平。同时，福建省的生态补偿财政投入稳定增长机制也有待进一步完善。如福建省综合性生态保护补偿政策规定，2019—2021年，省财政每年新增安排6000万元补偿资金，同时以2017年为基数，按照5%、8%、10%的比例统筹发改、生态环境等8个部门的20个生态保护专项资金，建立补偿资金池。考虑到资金来源主要是统筹其他部门的现有专项资金，试点期后继续加大统筹比例难度较大，是否继续维持稳定增长的模式存在较大不确定性。

(二)生态补偿机制覆盖领域仍有扩展空间。福建省虽然总体上建立单项生态补偿机制的数量相对较多，但是在海洋、湿地、耕地等领域尚未出台相应的生态补偿机制。如山东省早在2016年就出台了海洋生态补偿管理办法；贵州、海南等省份也已先行出台了湿地生态补偿办法。

(三)生态补偿机制的系统性不够。一是现有的生态补偿政策之间存

在一定的交叉和重叠。福建省现有的生态补偿政策均是逐一探索完善而成，在政策制定初期并未从整体性、系统性考虑和设计，且牵头部门众多，从各自角度进行探索并未考虑与其他部门制定的政策充分衔接。如福建省生态保护财力转移支付政策与综合性生态保护补偿政策之间，在资金分配指标设置、享受补偿区域范围等方面存在一定重叠。二是现有的生态补偿政策缺乏系统统筹。福建在单项补偿政策逐步完善之后，尚未形成生态补偿机制“一盘棋”推进的局面，已出台政策制度偏重于单项补偿、分类补偿，存在政策碎片化、管理多元化等问题，相关领域和区域生态补偿政策未能形成最大合力。三是现有的补偿政策市场化补偿机制相对滞后。与全国各省情况相似，福建生态保护补偿方式上目前仍然以政府财政补偿为主，生态产品市场交易等市场化、多元化的补偿机制尚在探索建立过程中。生态补偿资金来源和补偿渠道单一，市场化、多元化生态补偿机制还不够成熟，生态产品和资源的市场配置作用还未得到充分发挥。自然资源有偿使用制度尚未完全建立，多数领域还未建立归属清晰、权责明确、监管有效的制度，影响生态补偿政策的实施成效。

完善生态保护补偿机制的政策建议

(一)完善稳定增长机制，逐步扩大生态补偿机制资金规模。建议按照

“争取一块、新增一块、转列一块、统筹一块、筹集一块”的思路，建立生态补偿财政投入的稳定增长机制，逐步扩大财政生态保护补偿资金量。“争取一块”即积极争取中央转移支付资金支持。“新增一块”即省级预算每年新增安排一块资金支持。考虑到福建省目前也急需出台湿地、海洋、耕地等领域的生态补偿政策，省级可根据相应政策出台情况，力争每年新增一块生态补偿资金。“转列一块”即省级预算现有对下的财力性转移支付可考虑转列一部分作为生态保护财力转移支付。“统筹一块”即参照现有综合性生态保护补偿统筹部门生态环保专项资金的模式，分年度调高统筹比例。“筹集一块”即参照现有重点流域生态保护补偿政策，由市县筹集上解一块资金的方式，扩大筹集资金规模。

(二)系统谋划政策体系，加快绘

制生态补偿机制“一张图”。建议按照生态补偿机制“一盘棋推进”的思路，建立“1+N”生态文明建设财政奖补政策体系，打包整合并优化现有的单项生态补偿政策，建立起符合福建省生态文明建设“高质量发展超越”要求的财政生态补偿政策体系。即由政府层面统一出台整体生态补偿政策方案，同步配套水、土、气等各项生态环境领域和山、水、林、田、湖、草各项生态要素的生态补偿机制政策措施，形成统一规划、统一评估、统一协调的系统化生态补偿政策体系。今后新出台生态保护补偿政策时，原则上均应通过采取调整优化指标体系、增加资金规模等方式，将其纳入现有生态保护补偿政策框架内统筹考虑解决，避免政策“碎片化”。

(三)逐步完善综合性生态保护补偿机制，探索更高层次的生态产品价值

实现机制。建议按照党的十九届五中全会精神，在“十四五”和今后更长时期，在多元化生态保护补偿机制的基础上，利用福建省现有的综合性生态保护补偿机制的制度基础，逐步建立和完善生态产品价值实现机制。综合考虑生态产品类型、生态保护与产品开发成本等因素，将生态产品价值核算体系作为综合性生态保护补偿机制的基础，完善综合性生态保护补偿的指标体系。进一步完善补偿绩效评估机制，将生态保护成效和生态产品价值的“增值”作为综合性生态保护补偿的衡量关键。逐步扩大综合性生态保护补偿覆盖面，将单项补偿与综合性生态保护补偿有机衔接，在更高层次上探索绿水青山转化为金山银山的有效路径。□

(作者单位：福建省厦门市海沧区财政审核中心)

责任编辑 张小莉

图片新闻

中国财政投融资2020年年会在京召开

本刊记者 | 张蕊 摄影报道



2020年11月22日，由中央财经大学中财一中证鹏元地方财政投融资研究所、中国财政学会投融资研究专业委员会等单位共同举办的中国财政投融资2020年年会在京召开。年会以政府投资为主题，研究探讨推动政府投资在国家现代化建设中发挥更加积极的作用。与会专家认为，“十四五”实现高质量发展，需要政府投资发挥更积极的作用。但是，不当的政府投资行为，也会给国家和社会经济发展带来较大的风险和挑 战。因此，政府投融资实践更应注重质量，更讲究效益，依靠创新的力量实现结构的优化，不仅要关注发展问题，还要兼容安全问题。与会专家还建议，投入更多精力关注、研究政府投融资理论，从而推动政府投融资理论的创新。