

# 提升生态补偿融资水平 共建长江流域“大保护”

石英华 | 孙家希

**摘要：**党中央高度重视长江流域生态保护与发展，推动建立长江流域生态补偿机制。但目前长江流域生态补偿机制还存在资金来源渠道单一、社会主体缺乏积极性、市场化补偿融资机制尚未建立等问题。本文从长江流域生态补偿融资面临的困境出发，探讨进一步完善的建议。

**关键词：**长江流域；生态补偿；市场化融资

长江流域地域广阔、途经省份多、生态保护协调难度大。在推动长江流域生态保护与发展方面，生态补偿机制发挥了重要作用，但目前长江流域生态补偿资金来源主要仍为政府出资，市场机制尚不健全，多元化补偿方式未能充分实行，受益者付费、保护者得到补偿的机制未得到有效建立，建议在明确生态产权的前提下，落实现有生态补偿融资机制，促进社会各方参与，建立恢复长江流域良好生态的长期机制。

术路径；建立公共部门单位成本数据库和支出成本标准体系；研究制定按照绩效付费的财政补偿机制。

（六）完善预算绩效反馈和监督制度

绩效反馈和监督贯穿在预算绩效管理各环节中，包括结果运用、信息公开、问责、监督和工作考核等方面的内容。一是强化绩效结果应用。将事前绩效评估、绩效运行监控和绩效评价的结果等绩效信息运用于政策调整、管理优化、预算安排、人员激励、

## 长江流域生态补偿融资面临的困境

长江流域生态补偿融资面临的困难既有流域补偿融资的独特性，又有生态补偿融资的共性。

一是流域生态产权划分标准尚不明确，导致责任主体及义务不明。目前我国生态产权划分标准尚不明确，在大多数情况下，仅以中央政府为生态产权所有人代表。在涉及到地域间横向补偿或者企业间生态产权交易时，缺少更详细的产权划分和生态标

准，只能采取主体间协商或一事一议的方式。产权不清晰的问题在长江流域表现得更为明显，长江水域包括干流、支流、湖泊、湿地等，流经范围广、涉及省份多、水域纵横交错，部分支流或局部水域中尚可为较明确的确定责任来源，但长江干流中形成的水源利用与污染，则很难确定产权与责任归属。在产权不明晰，交易标准不确定的情况下，水权和排放权交易等市场化融资机制无法真正推广和建立起来，市场参与度还不够高。

问责监督等方面。二是进一步加大绩效公开力度。在绩效目标随同预算公开、重点项目信息随部门预算公开、绩效信息日常公开、部门绩效情况随决算公开的基础上，逐步实现部门整体绩效报告和信息全公开。三是健全预算绩效责任制度。进一步完善预算绩效管理的组织领导职责、工作职责、绩效问题整改责任、不良绩效承担后果的责任和违法违纪责任。四是完善各级人大、社会公众、财政部门、审计等多主体预算绩效监督，强化预算绩

效管理工作考核。

效管理工作考核。

除此之外，推进预算绩效管理立法；加强组织领导；推动会计基础、信息系统、制度体系、标准体系等基础设施建设；完善中期财政规划、政府收支分类、项目支出标准、国库现金管理、政府财务报告等综合配套改革，才能为预算绩效管理的高质量发展和现代预算制度的建立提供有力支撑。□

（作者单位：中央财经大学）

责任编辑 李燕

二是流域生态补偿资金来源仍较单一，缺少多元化投资。现阶段长江流域生态补偿资金来源主要为政府财政资金，支出项目为各项一般性转移支付、专项转移支付，形式为各类财政补贴、财政补助、财政奖励，涉及项目多、涉及部委多、难以形成合力并判定资金绩效，也未能充分体现使用者或受益者直接付费的原则。企业对生态环境使用和受益的补偿目前是缺位的，以水资源使用为例，部分企业在享受生态优越性的同时，没有承担相应的生态补偿资金。补偿机制忽视了企业在生态补偿机制中的有效作用，限制了生态补偿的融资渠道，也就弱化了生态补偿的力度，造成“企业收益，政府担责，全社会买单”这种不合理的现象。而财政资金更多是一种“输血”式投入，部分上游省份同时也是经济欠发达省份，需要资金、环保技术、先进产业、绿色金融等综合性投资，仅提供部分资金不能改变产业发展低端、贫困频发并导致生态被再次破坏的现状。相比较之下，发达国家生态补偿融资的手段包括公共补偿、市场交易、商业规划、碳交易、生态旅游、生态产品认证体系、生态补偿基金、慈善补偿等，资金来源渠道更广，更有利于生态补偿施行。

三是流域横向补偿机制处于探索阶段，且横向补偿中政府间补偿资金不足以覆盖生态损失。首先，流域生态产品的初始产权确定难。在流域横向补偿机制中由于无法确定初始产权，导致上下游地方政府间的博弈。中央政府作为水资源所有者的代表，如果把初始产权判给上游省份（承认其发展权），就可能使恶化的水环境突破生态红线，带来生态损害；如果判给下游省份（承认其环境权），又有违

公平发展的原则。其次，上下游生态补偿标准判定难。信息不对称使补偿资金不足以修复原有生态功能或覆盖生态损失；上下游地方政府分别有自己对生态标准的理解，导致判定标准难以达成统一。由于信息不对称性，下游可能无法确定上游保护生态环境真实的机会成本，市场就无法找到最优平衡点。同时，上游地方政府倾向于采用更低的生态标准，而下游地方政府倾向于提高生态标准，在流域横向补偿中生态标准是单纯以水体质量判定，还是采用综合环境质量判定等也存争议，导致上下游地方政府在生态标准和补偿标准上难以达成统一。第三，下游对上游足额补偿难。大多数情况下，下游对上游的补偿只有在环境恶化时进行，在环境较好时缺乏补偿动力。即使地方政府确有动力补偿生态环境，也可能受限于其财力水平，无法做到应补尽补。同时，长江下游地方政府可能认为本地已经通过其他方式提供了实际上的转移支付，不愿多增加财力负担。

四是生态补偿融资市场化程度不足，未充分利用现代金融方式。绿色金融在社会融资中占比仍然较小，绿色金融推广地区差异大。上海等长江下游省份绿色金融发展水平高，部分上游省份如贵州贵安新区也在逐步建立绿色金融发展体系，但也有部分上游部分欠发达省份缺乏金融推广和创新能力，无力推进绿色金融落地。绿色金融占金融市场整体份额有待提高，绿色金融业务仍有非常大的增长空间。地方政府财政压力加大，生态PPP项目推广更加艰难。PPP项目投资比较大，回报周期长，尤其是2020年地方政府财政压力进一步加大，生态补偿PPP项目推广和执行中困难更

加突出。

## 完善长江流域生态补偿融资长效机制的对策建议

长江流域生态补偿融资需求规模大，涉及省份多，情况复杂。应在明确生态产权，明确各地区责任与义务的前提下，落实现有生态补偿融资机制，继续推广完善横向生态补偿融资机制，促进社会各方参与，拓展补偿资金来源，同时充分发挥市场机制，完善绿色金融体系，利用绿色金融、PPP方式筹集资金，建立多元化融资机制。

一是明确生态产权是开展生态融资的前提。健全自然资源资产产权制度和法律法规，明确生态责任的主客体地位，建立长江流域生态资产产权制度，完善资源价格形成机制。探索建立各项权益交易制度，建立全国性生态产品交易市场，使保护者可以通过生态产品交易获得收益。探索资源使用权和排污权交易的市场化补偿方式，完善水资源合理配置和有偿使用制度，探索区域内排污指标有偿分配机制，推行政府管制下的排污权交易。探索资源使用权和排污权交易的市场化补偿方式，完善水资源合理配置和有偿使用制度，探索区域内排污指标有偿分配机制，推行政府管制下的排污权交易。

二是强化激励相容的政府间横向生态补偿转移支付方式。中央财政对横向生态转移支付的作用可由行政协调转为奖励引导，再逐步探索转入事后监督。上级政府责任由协调转化为监督，可以部分解决现有补偿标准偏低，上级政府承担更多补偿责任的问题。由流域上下游省份开展协调工作，在补偿基准选择、补偿标准变化上达成一致。明确地区间责任和义

务,强化地方主体积极性,反映地方政府真实意愿,形成纵横交织的混合型补偿和转移支付方式。采用基于水质标准和水域生态环境综合标准相结合的动态流域初始产权配置,在水质和生态环境综合标准达标时,上游受偿权利发展权利优先,下游补偿义务优先;在水质不达标时,上游赔偿责任优先,下游受偿权利和环境权利优先。

三是企业和社会多方参与,生态补偿范围多维拓展。尊重企业盈利意愿,探索引导社会各方参与生态补偿建设,达到筹集生态补偿资金,共建优质流域生态和减少污染的目的。在生态补偿融资机制中引入多元主体,向中央政府、地方政府、集体经济、非政府组织、企业、个人共同参与的多元化融资机制转变,逐步拓展生态补偿的融资渠道。争取国际性金融机构的优惠贷款或国外民间社团组织和个人的捐赠。建立生态产品价值实现机制,增强受偿地区生态产品生产能力,将生态资源逐步转化为生态产品,发展绿色工业,产生绿色税收,实现生态养护与就业增收共同发展。拓展

生态补偿融资概念,将补偿融资范围从单一的资金补偿维度扩大到实物补偿、技术补偿、服务补偿维度。利用人才培养、技术输送、园区共建、产业帮扶、扶贫扶智等多种方式进行补偿,变“输血”为“造血”,变“大开发”为“大保护”,推动长江中上游地区产业升级。逐步用绿色产业替代高污染、高耗能产业,从根本上解决经济发展与环境保护的矛盾。

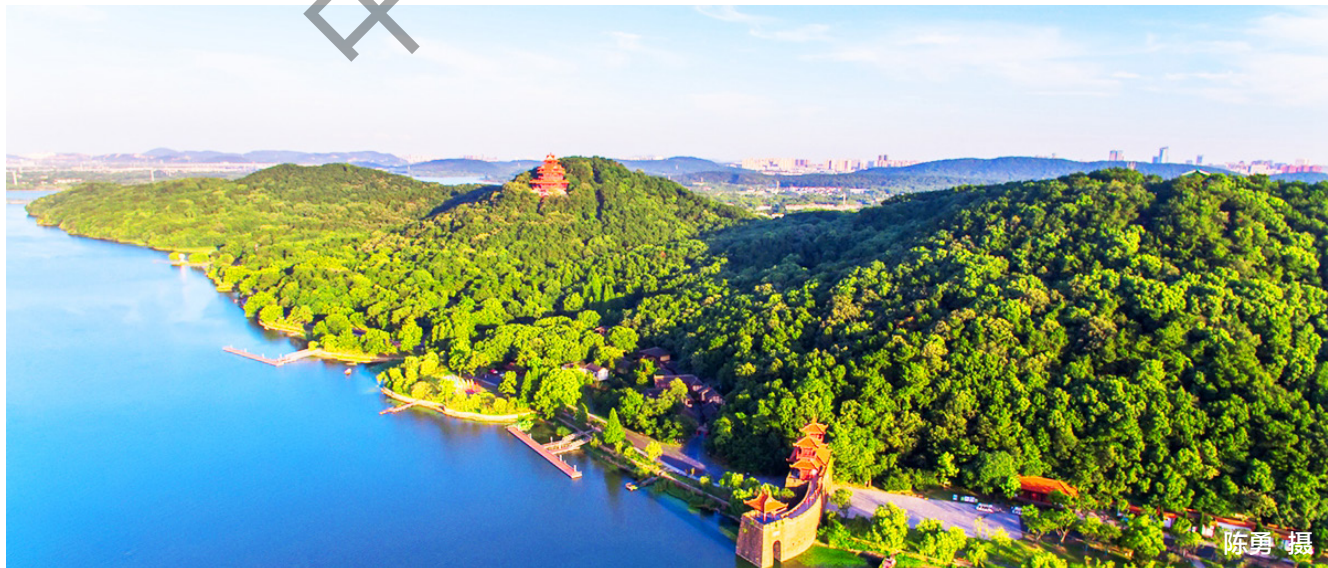
四是完善现代金融方式,拓宽生态补偿融资来源渠道。加快发展绿色金融。继续完善金融、财政、环保等方面法律法规文件,构建绿色金融体系。解决绿色投融资面临的期限错配、信息不对称、产品和分析工具缺失问题。平衡区域间绿色金融发展差异,推动绿色金融落地。发展基于水权、碳汇等环境权益的融资工具,确定抵质押物价值及抵质押率参考范围,完善市场化的环境权益定价机制。鼓励地方政府优先发展与保护重点流域生态相关的PPP项目,合理利用专项债券作为长江流域生态补偿类项目资本金,整合上下游项目资本金,发展长江流域内公益类基础设施建设,撬动社会

投资投入生态项目。拓宽融资渠道,以减轻政府财政负担,特别是减轻长江上游地方政府的财政负担。通过设置合理回报机制,政府付费、使用者付费、可行性缺口补助等付费机制方式相互配合,跨省域、市域间收益共享,来调动市场主体积极性。扶持企业流域内、跨地区投资PPP项目,以流域而非省际范围对项目作规划和统筹,通过贷款贴息等方式帮助企业融资。推动生态补偿基金的市场化运作,对基金来源、基金运作、基金收益和退出机制作出合理安排,鼓励引进市场化机构开展基金管理,确保基金收益并提升其放大效应。可考虑建立长江生态保护补偿基金,政府出资并集中受益方资金设立母基金,吸收企业、银行、保险机构资金共同参与,由专业化基金管理公司负责基金运营。投资生态产业、购买生态服务,推动长江经济带生态产业发展。□

【本文为国家重点研发计划课题《生态补偿融资机制与政策措施》(课题编号:2016YFC0503406)的阶段性成果。】

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 张蕊



陈勇 摄