

生态保护补偿迈出重要一步

本报记者 曾金华

视点

中国新闻奖名专栏

生态保护补偿制度作为生态文明制度的重要组成部分,是落实生态保护权责、调动各方参与生态保护积极性、推进生态文明建设的重要手段。近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》,从完善分类补偿制度、健全综合补偿制度、发挥市场机制作用等方面,明确了我国深化生态保护补偿制度改革的路线图和时间表。

坚持系统推进政策协同

我国生态补偿机制建设历经了多年实践,在森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地7个领域建立了生态补偿机制,取得积极成效。与此同时,也存在补偿覆盖范围有限、政策重点不够突出、惩恶力度偏弱、相关主体协调难度大等问题。今年5月21日,中央全面深化改革委员会第十九次会议审议通过了《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》。

“《意见》集中体现了党和国家构建生态文明制度、落实权责、调动各方积极性的战略意图,是我国提出碳达峰碳中和目标后,又一项面向绿色发展的重大政策文件。”中国社科院财经战略研究院财政研究室主任何代欣表示。

对于改革目标,《意见》明确,到2025年,与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度基本完备。以生态保护成本为主要依据的分类补偿制度日益健全,以提升公共服务保障能力为基本取向的综合补偿制度不断完善,以受益者付费原则为基础的市场化、多元化补偿格局初步形成,全社会参与生态保护的积极性显著增强,生态保护者和受益者良性互动的局面基本形成。到2035年,适应新时代生态文明建设要求的生态保护补偿制度基本定型。

“文件对分类补偿制度、综合补偿制度提出了较全面的政策框架,并提出逐步探索统筹保护模式,明确要结合空间中并存的多元生态环境要素系统谋划,体现了系统推进的政策思路。针对实践中容易出现的政出多门现象,提出部门间要加强沟通协调,避免重复补偿;通过法治保障、政策支持和技术支撑,增强改革协同效应。”中国财政科学研究院资源环境和生态文明研究中心研究员樊轶侠说。

同时,新政策体现了“强化激励、硬约束”的导向,清晰界定各方权利义务,实现受益与补偿相对应、享受补偿权利与履行保护义务相匹配。“比如,《意见》提出对于一些生态功能重要地区加大支持力度,也提出对生态功能重要地区发展破坏生态环境相关产业的,适当减少补偿资金规模。”樊轶侠说。

重视发挥市场机制作用

《意见》提出,充分发挥政府开展生态保护补偿、落实生态保护责任的主导作用,积极引导社会各方参与,推进市场化、多元化补偿实践;逐步完善政府有力主导、社会有序参与、市场有效调节的生态保护补偿体制机制。

近年来,我国加快建立健全纵向与横向相结合的生态补偿机制。统计显示,2016年至2020年,中央财政安排重点生态功能区转移支付资金3524亿元,在对禁止开发区域和限制开发区域实现全覆盖的基础上,加大对“三区三州”等深度贫困地区、京津冀、长江经济带等生态功能重要区域的支持力度。此外,目前已有新安江、赤水河、酉水、滁河等跨省流域建立了省际横向生态保护机制。

樊轶侠认为,《意见》体现了推广经验与探索机制相结合。“例如,跨省流域横向生态补偿的‘新安江模式’,试点成果已在不少地区推广应用,文件中提出健全横向补偿机制,总结推广成熟经验。同时,文件提到,鼓励地方探索大气等其他生态环境要素横向生态保护补偿方式;逐步探索对预算支出开展生

态环保方面的评估等。这些创新性探索将会在不同层面推动我国多元化、市场化生态补偿制度的完善。”樊轶侠说。

值得关注的是,《意见》对发挥市场机制作用、加快推进多元化补偿进行了专门规定,明确“合理界定生态环境权利,按照受益者付费的原则,通过市场化、多元化方式,促进生态保护者利益得到有效补偿,激发全社会参与生态保护的积极性”。

比如,对于完善市场交易机制,《意见》要求,在科学合理控制总量的前提下,建立用水权、排污权、碳排放权初始分配制度;逐步开展市场化环境权交易;加快建设全国用能权、碳排放权交易市场。

“生态保护补偿制度要实现有效市场和有为政府的更好结合。生态保护补偿本身体现了经济成本和收益,不再完全通过政府手段解决生态保护问题,而是通过更加透明、量化的市场机制实施,建立多方补偿机制。”何代欣说。

财税金融工具共同发力

《意见》提出了一系列拓展市场化融资渠道的举措。比如,研究发展基于水权、排污权、碳排放权等各类资源环境权益的融资工具,建立绿色股票指数,发展碳排放权期货交易;鼓励银行业金融机构提供符合绿色项目融资特点的绿色信贷服务;鼓励符合条件的非金融企业和机构发行绿色债券;鼓励保险机构开发创新绿色保险产品参与生态保护补偿。

樊轶侠分析,碳排放权交易是以市场手段推动温室气体减排的重要制度,现货市场是对碳排放权配额进行买卖交易的场所,“期货市场的建立主要是为了发挥其价格发现和套期保值的功能,有效对冲现货市场风险,提升碳排放权交易体系效率”。

“在进一步完善转移支付制度的基础上,发挥金融市场作用,引入生态产品交易,能够更有效率地体现生态建设的价值。财政政策与金融工具相结合,有利于加快推进多元化补偿。”何代欣说。

对于发挥财税政策调节功能,《意见》明确,发挥资源税、环境保护税等生态环境保护相关税费以及土地、矿产、海洋等自然资源资产收益管理制度的调节作用;继续推进水资源税改革;落实节能环保、新能源、生态建设等相关领域的税收优惠政策;实施政府绿色采购政策,建立绿色采购引导机制。

“税费调节、政府采购等财税政策的完善和实施,会为整个社会的低碳转型发挥有力引导作用,助力实现碳达峰、碳中和目标。”樊轶侠说。

今年5月21日
《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》
审议通过

改革目标——

到2025年
与经济社会发展状况相适应的
生态保护补偿制度基本完备

到2035年
适应新时代生态文明建设要求的
生态保护补偿制度基本定型

2018年至2021年
中央财政支持长江经济带生态保护

重点生态功能区的转移支付
1321亿元
林业、草原转移支付资金
1203亿元
大气、水、土壤、污染防治资金
504亿元

1321亿元
1203亿元
504亿元