

# 生态补偿转移支付的财政政策研究

宋 浩

浙江省杭州市中国计量大学, 中国·浙江 杭州 310000

**【摘要】**生态补偿调节自然资源的使用和修复, 笔者通过分析生态补偿制度的财政政策和法律体系, 以及转移支付过程中出现的问题, 提出了几点建议: 完善生态补偿制度体系; 拓宽财政支付的资金来源和规范协调监督机制, 以期实现自然资源的最优化配置, 同步提升生态价值和经济价值。

**【关键词】**生态补偿; 转移支付; 财政政策; 最优配置

生态补偿尚未形成一个统一的定义, 但一般包括对生态保护者的补偿和生态破坏者的惩罚。<sup>[1]</sup>在强调生态保护补偿的同时, 生态补偿资金渠道是个重要的问题, 单纯的依靠政府财政收入无疑杯水车薪, 如何完善和改革生态补偿的转移支付制度是亟需解决的关键。

## 1 生态补偿转移支付概况

### 1.1 财政政策概况

从近五年来财政部的财政预算资金说明来看, 国家财政国家对生态补偿财政转移支付资金是逐渐上升的趋势, 财政部的预算资金对生态补偿领域的投入增多, 如2019年对民族地区的生态补偿下发转移支付的资金是770亿元。<sup>[2]</sup>生态补偿的相关政策最早出现在1990年国务院发布的《关于进一步加强环境保护工作的规定》。环保部在2008年确定首批开展生态环境补偿的六个试点地区, 2010年提出要完善区域生态补偿机制。2015年在《关于加快推进生态文明建设的意见》中提出通过加强对重点区域的财政转移支付力度来建立健全我国的生态补偿机制。总得说来, 我国的生态补偿越来越受到重视, 但同时行政主导色彩依然浓厚, 资金主要依靠中央的财政拨款。

### 1.2 法律制度体系

法律制度是生态补偿的合法性源泉, 有关生态补偿机制的法律规范从体系上分为宪法、法律和其他规范性文件。<sup>①</sup>宪法方面: 2018年修正的《宪法》第9条和第26条彰显了保护生态环境的宪法性依据; <sup>②</sup>法律方面: 包含基本法和行政法规等有关环境资源的法律条文, 主要涉及自然环境资源, 并制定了专门的法律来对这些方面具体的资源使用、资源保护进行相应规制, 相应的法律条文也提到国家财政对其的补助和支持; <sup>③</sup>其他规范性文件方面: 主要是行政法规、部门规章和地方性法规规章。

## 2 存在的问题

### 2.1 生态补偿制度尚待完善

理论上, 解决生态系统的外部性主要有庇古税(庇古型生态补偿)和市场交易(科斯型生态补偿)两种。<sup>[3]</sup>一方面, 生态补偿制度目前以政府为主导, 某些地方出现企业通过招投标进入的情况但仍不够普遍, 模式较为单一。虽然政府主导的方式有利于资金的宏观调控和分配, 但一方面由于法律体系尚待完善对于出现风险无法合理分担, 过分依靠政府将会导致政府财政体系的崩溃, 另一方面生态治理关乎国计民生, 民众有参与的意愿和权利, 封闭式的管理也不符合生态治理的理念。另一方面, 我国生态补偿目前涉及的范围较为广泛, 需要明确实际权属人和使用人等权利相关者, 才能真正使生态补偿制度

行之有效, 落到实处。然而目前一方面由于历史遗留问题相关的权属界定难以明确, 另一方面由于技术问题对一些自然资源无法较为准确地评估和制定补偿标准, 以致导致生态补偿有关的市场交易进展缓慢。

### 2.2 财政转移支付的模式较为单一

从资金转移方向来看, 生态补偿转移支付既包括上级政府对下级政府的纵向转移, 也包括流域上下游之间、不同主体功能区之间、自然保护区内外同级别地方政府间的横向转移。<sup>[4]</sup>一方面, 我国财政支付上中央对地方的生态补偿转移支付力度较大, 占生态补偿总资金的比例较大, 主要集中于大型和专项项目, 比如退耕还林工程、西南岩溶地区石漠化治理等。另一方面, 转移支付的资金上我国主要是以税费和资源使用费的途径聚拢资金, 然后以财政支出的方式下拨资金, 这种资金渠道容易导致国家巨大的财政压力和僵硬的生态补偿方式, 也不利于资源的最优化利用。有观点认为生态补偿不仅应向污染者收费, 也应该向生态收益的当地政府、公司、公民等收费。<sup>[5]</sup>

### 2.3 财政政策不够体系和规范

目前, 我国生态补偿仍以政府财政支持为主导、以各种要素和具有的经济价值为基础、对森林、草原、湿地等生态功能区进行生态补偿的机制建设已见雏形。<sup>[6]</sup>在财政政策上主要存在多部门没有统一的协调机构进行资源配置和财政计划, 同时现行的政府主导式行政力量介入过多不利于市场的灵活调节。生态补偿的财政转移支付涉及到中央多和地方政府的多个部门, 不仅要协调中央与地方之间, 还要协调部门与部门之间, 事实上颇有难度。

## 3 对策及建议

### 3.1 完善生态补偿制度和体系

其一, 在保障生态效益的前提下, 建立健全生态补偿制度和自然资源的产权体系, 同时扩大生态补偿的主体客体等范围。生态补偿的主体不仅应包括直接相关的权属人、污染者和受益者, 也应将间接受益者(包括普通民众、社会团体等)和监管职责的地方政府纳入其中, 扩大主体范围。对于客体, 则应借助科技手段和协调沟通的方式, 处理好权属不明确地区的划分工作, 同时有自然资源载体的物所衍生而来的权利应该在法律条文中加以明确(比如公益林流转权、非木质使用收益权等), 允许适度的交易处分, 增加第一线生态管护者的积极性。

其二, 制定科学合理的生态补偿标准可以参考的因素包括生态保护支出的费用、生态效益可能产生的价值、生态产品可能带来的经济价值以及受偿和支付的意愿等, 同时应当根据差异化

的标准和因素采用不同类型的计算方法<sup>[7]</sup>根据统一的评估标准,确定不同地区不同等级的自然资源的补偿标准也是因地制宜、合理差异的要求。

### 3.2 拓宽财政支付的资金来源

其一,市场和政府结合,吸引社会资本进入。单一的政府财政模式依然独木难支,危机重重,引入灵活的市场机制不仅可以增加财政转移支付的资金积累,而且对于自然资源由于灾害等造成的风险也能分担转移。同时,市场的介入将会使自然资源的生态价值得到维护,也有利于经济价值的开发利用和生态效益的可持续发展与稳定。

其二,提高公民的参与生态的意愿和积极性。自然资源作为公共产品,往往是使全体公民直接或间接受益,随着公民环保意识的增强,生态治理领域涌入了更多的普通民众,全民治理全民参与,出现了许多的环保NGO组织。

### 3.3 建立规范的协调监督机制

其一,建立完善跨越政府不同部门相互沟通协调的机制。财政政策的公布和具体执行都需要不同的部门之间相互协力,一个规范的协调机制将有利于提高行政工作效率,也能更好地处理生态补偿财政转移支付过程中出现的各种需要协调处理的事项。

其二,建立多途径的监督和生态补偿追责机制。政府、企业、公众是生态补偿转移支付过程可以提起监督的三方主体。不仅靠自己内部自查,自我纠正,也可以依靠媒体和公众的监督

督促生态补偿落到实处。

## 4 结语

生态补偿的转移支付虽然可以视为财政政策上的宏观处理,但在具体执行和操作以及资金来源等方面又涉及中央与地方、不同行政机关,甚至是公众、企业等非政府主体,也因此与研究相关的财政政策时如何寻找不同利益诉求的平衡点尤为关键。生态价值的重要性自不待言,不妨转变政府主导式的财政模式,改为市场与政府的结合,利用市场的灵活和风险负担解决转移支付的资金来源渠道和利用的问题。

### 参考文献:

- [1] 杨谨夫. 我国生态补偿的财政政策研究[D]. 财政部财政科学研究所博士学位论文, 2015: 2-3.
- [2] 参见财政部官网关于财政司历年转移支付资金预算决算说明, <http://www.mof.gov.cn/>, 2020年5月17日最后访问.
- [3] 徐丽媛. 生态补偿中政府与市场有效融合的理论及法制架构[J]. 江西财经大学学报, 2018(4): 111.
- [4] 冶云彩. 生态补偿财政转移支付法律制度研究[D]. 西南民族大学硕士学位论文, 2019: 5-6.
- [5] 辛帅. 论生态补偿制度的二元性[J]. 江西社会科学, 2020(2): 211.
- [6] 卢洪友, 杜亦譔, 祁毓. 生态补偿的财政政策研究[J]. 环境保护, 2014(5): 23.
- [7] 胡仪元. 生态补偿标准研究综述[J]. 陕西理工大学学报(社会科学版), 2019(5): 26.