

长江中上游生态补偿机制建设研究

——从贵州后发优势谈制度综合性补缺

陈 乔

(致公党遵义市工委,贵州遵义 563000)

摘 要: 贵州所处的区域及历史原因、自然因素、人为因素,导致贵州经济整体落后于东部沿海发达地区。但贵州的生态价值对于长江生态保护具有举足轻重的地位,在经历长期非均衡发展之后,其生态保护成本、发展机会成本和生态服务价值对补偿机制提出了新的要求。为此,该文通过分析国家层面对贵州生态保护和治理的制度缺陷,提出要建立长效、立体生态补偿机制,完善支持经济可持续发展和提升人民幸福指数的综合性制度体系:一是建立资源开发利用的补偿机制和控制措施,控制开发速度,减少资源消耗和污染排放;二是完善财政体制和金融政策,从制度层面上给予贵州经济转变增长方式的动力保障;三是完善资源定价机制,给贵州社会经济增添发展动力;四是完善考核机制,严控生态底线。

关键词: 贵州;长江中上游;生态补偿

中图分类号: F124.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2015)67-0023-05

贵州大部分地区处于长江上游,在长江流域生态保护和环境治理中具有举足轻重的地位。由于人口密集,加之近年来工业化、城镇化发展提速,生态消耗严重,带来一系列问题,正在引起各级政府及社会各界的高度关注。早在2005年,中共十六届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中,就首次提出了“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则,要求加快建立生态补偿机制。但事实上,由于各方面原因,生态补偿的有关单一制度虽然陆续出台,而作为能够发挥联动性作用的机制,还很难真正落到实处,难以达到持续性、关联性效果,难以治本。本文从分析问题根源出发,力求发现资源配置与制度缺陷之间的共振作用,进而找到解决问题的制度综合性补缺途径。

1 生态保护成本、发展机会成本和生态服务价值对补偿机制提出了新的要求

1.1 贵州价值实现在认识上的错位,导致资源过度开发、生态脆弱

贵州作为典型的资源型地区,其价值实现长期存在片面性,导致资源粗放式过度开发对生态环境

的极大破坏。在漫长的农耕历史中,长江中上游是森林资源富集地区,其流域生态环境一直保持良好态势。资料显示,20世纪初,森林覆盖率约为30%,由于大量砍伐,到解放初下降到20%,20世纪60年代初又下降到10%左右。滥砍森林造成水土流失加剧,根据国家环保局环境工程评估中心提供的数据,长江流域的水土流失面积已从20世纪50年代的36万 km^2 增加到20世纪90年代的56.2万 km^2 ,占流域总面积的33.1%。在这个特殊的发展时期,贵州乃至长江上游地区的价值被普遍界定为提供原材料、燃料、能源,其产业结构除部分地区发展特色农产品加工外,大多以材料产业、矿产开发产业、冶炼铸造产业为主,这些产业以牺牲环境为代价,为下游地区提供了发展精深加工业、精密制造业以及其他高新技术产业的廉价原材料及电力资源,但并未给上游地区带来足够的财富。这种付出与收获、价值与实现的不对称,需要制度设计在财富分配上进行弥补。

资源分布与产业布局的不合理配置,也是对自然规律的不尊重,同样要付出生态环境代价。从上世纪90年代开始,国家逐步重视生态建设,地方政府开始依靠世行贷款植树造林,积极实施退耕还林,使生态逐步得以巩固和发展。2000年以来,贵州连续13年实现森林覆盖率年均增长1个百分点,目前

收稿日期:2014-10-30

作者简介:陈乔,专职副主委,主要从事财政经济、民主政治等方面的研究。

已达到48%。与此同时,水土流失面积共降低14.04%,平均每年下降1.08%。生态指标的“一增一降”,打造了贵州的“绿色名片”。但由于与此同步的大规模工业化建设,加之治理力度不够,又导致长江干流及支流、湖泊均不同程度地受到了污染。尤其是近几年来,干流和一、二、三级支流及湖泊的水质变化均呈下降趋势。造成长江流域水污染的主要污染源是工业废水和生活污水,加上工业废气及二氧化硫、工业烟尘污染、汽车尾气污染等大气污染,长江流域生态环境已经到了十分脆弱的境地。以贵州为例,乌江中下游水体水质长期超标,超标污染物为总磷和氟化物。据相关部门2014年第二季度监测报告,乌江Ⅱ类水质河段占总长的33.5%,Ⅲ类占8.3%,劣Ⅴ类占58.2%。其主要污染源为工业污染、网箱养鱼、城镇生活污水三大问题。

从这两方面可以看出,长江上游地区尤其是上游欠发达地区,长期以来经济落后,依靠粗放开发资源,向山川要土地、向土地要财富,消耗资源向财富转移,导致水土流失,问题的根源是发展方式;要走出贫穷落后,又不得不走上工业发展之路,问题的根源是产业选择和布局;加之城镇化前期也存在大量粗放开发,缺乏环保意识,导致长达10年的低水平重复建设透支环境,农村城镇化过程尤甚。贵州在生态领域的价值与其参与产业竞争的价值相比,明显前者优于后者。其生态价值向财富的转移,通过高消耗、低产出的同类复制获得财富,不如在制度上给予财富转移性弥补。

1.2 自然因素也是造成水土流失的重要原因,调整生产方式与制度约束和引导密切相关

贵州土地自然条件恶劣,以山地、坡地为主,土地总面积中,山地占61.7%,丘陵占30.8%,山间平坝占7.5%,是全国唯一没有平原支撑的省份。这种地形结构下,人们为了生存,不得不在大于25度以上的山坡上进行耕作,也加剧了水土流失。这种自然条件下,要实现农村耕作习惯的彻底改变,要从生产方式的革命实现水土保持,需要在国家层面制度设计上给予约束和大力引导。

1.3 非均衡发展作为国家战略已经取得阶段性成果,贵州作为后发地区应该得到补偿,尤其是生态治理补偿

长江中下游地区广东、上海、江苏、浙江等发达省区,由于区位优势及制度倾斜,率先实现小康,这与贵州等上游地区长期的支持是密不可分的。西电东送及大量矿产资源的开发利用,为这些省区高附加值产品提供了廉价的原材料、燃料,为东部发展充当了输血者角色。长江下游地区经济发展水平拉开了差距,而生态保护的重任却仍然落在上游地区,这种事权与财权的不对称,必然导致治理不到位、保护无动力。按照“谁受益、谁补偿”的原则,应该建立长江流域环境治理和生态保护专项补偿机制,尤其对上游欠发达地区的治理投入,应由下游各省区共同分担。

同时,世界生态保护成功路径之一,是通过大规模移民缓解生态与人口的矛盾。而贵州省88个县,财政困难县就占了52个,困难面超过60%。要实现移民保护生态,需要强大的财力支撑和就业吸纳、城镇安置,不是一个省财政能够承载的。因此,补偿机制中对移民成本的分担也应纳入制度的整体考虑。

1.4 制度缺陷导致财富分配不公,使贵州作为资源大省失去发展支撑

资源定价机制不合理,主要体现在电力产业。一方面发电企业成本高,统一上网销售价格低,企业积累少,自身发展困难,对地方财政贡献不大。另一方面,本地工业企业尤其是材料产业长期向电网公司购买高价电,致使这一单项成本明显高于其他地区同行业,企业输在起跑线上。以贵州支柱产业铝、磷、碱、钛等为例,产品成本中电费分别占到55%、50%、30%、20%,高达0.6元/千瓦时的工业用电价格,是导致企业严重亏损的重要因素。企业生存长期依靠地方政府电价补贴,给本来捉襟见肘的地方财政造成了巨额负担。贵州除了资源没有更多优势,但资源被制度绑架,廉价出售、高价回购,企业失去竞争力,政府财源枯竭,如何能实现自我造血功能?如何能增加生态保护投入?

1.5 资本市场发展势头似乎再次拉开了贵州与发达省区的距离,后发的贵州企业很难分享资本盛宴一杯羹

20多年的资本市场改革和发展中,贵州企业尤其是资源型企业,基本没有搭上这班快车。与国家全力打造的国际金融中心上海相比,与改革开放的排头兵广东相比,贵州资本市场发育至少落后15年。到目前为止,仅有21家企业进入主板上市,少量中小企业开始步入新三板、E板、Q板市场,企业融资任然以银行贷款为主,渠道狭窄,资金量小,贵州的产业大多数依靠自身积累,按照传统的发展模式缓慢增长,这一状况必然使贵州发展严重“贫血”。这是后发地区多方面因素共同作用的结果,但国家金融政策没有考虑梯次设计、资本市场发育的区域性劣势、人才智力资源困扰等占主要方面。

那么国家金融政策是否可以向贵州这样的后发地区倾斜?是否可以按照周小川提出的“多层次资本市场”方向设计适合贵州的金融产品?国务院《关于进一步促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见》(国发〔2012〕2号文件)(下面简称“国发2号文”)强调“深化投融资体制改革,提高直接融资比重,支持符合条件的企业上市融资和发行债券”,又提出“鼓励保险资金探索参与贵州重点产业项目建设”,中央有关部门是否可以依照上述要求给予更为符合贵州实际的具体资本政策,开展一些制度创新,降低企业上市门槛,增加直接融资,为贵州企业发展注入资本动力?在信贷政策方面,对贵州产业结构调整的支持力度是否可以更大?这也需要在制度上给出具体的规范,便于操作、便于文件精神真正落到实处。

从上述五个方面可以看出,制度对于贵州这样的后发地区,没有给出比较合理的发展助力,使贵州在保护与开发中纠结,在落后与发展中矛盾,并承担了超负荷的支出压力。近年来贵州省担当责任,克服自身困难采取了很多措施加大生态治理,先后在清水江、红枫湖和赤水河流域实施了水污染防治生态补偿试点,通过经济杠杆促进流域上下游加强生态环境保护 and 污染治理,效果比较明显。对牛兰江流域的草海等同一区域的水资源保护区,建立了由省、市、县三级政府为主体,保护区居民为客体的水

污染防治生态补偿机制。近年来不断加强生态保护与建设,大力提升森林覆盖率,从2002年起全面启动退耕还林工程,森林覆盖率累计提高超过7个百分点,并将在全省8大水系,即乌江、清水江、都柳江、牛兰江、南盘江、北盘江、红水河和赤水河实施生态补偿。贵州省的相关举措就局部地区治理和保护可以起到一定作用,但由于流域所涉及的区域辽阔,很难实现全域有效控制。要从根本上解决问题,国家制度顶层设计至关重要。

2 目前生态补偿机制建设中存在的认识局限,导致制度单一,缺乏整体支撑能力

传统意义上的生态补偿机制,注重对生态建设个体的关注,以及对破坏生态环境的企业行为的关注,往往忽略了作为一级政府在生态保护和治理中的责任和作用。如:《中央森林生态效益补偿基金制度》、《草原生态补偿制度》、《水土保持补偿费征收使用管理办法》等,均提出了按销售收入的一定比例提取环境治理和生态恢复保证金等要求,提出了对治理每亩草场、林场的补助标准,加大生态补偿资金投入力度。接受补偿的个体是生产者或生产单位,往往由于生态补偿主体、对象产权不够明晰,使上述生态补偿机制难以落到实处,甚至在实施过程中出现很大的管理漏洞和资金浪费。

同时,在制度设计上单纯强调“补偿”,而没有从产业布局、财富分配、发展机会、资源定价、考核指标等方面予以综合考虑。中共十八大提出,在综合考虑生态保护成本、发展机会成本和生态服务价值的基础上,做出明确界定生态保护者与受益者权利义务的公共制度安排,采取财政转移支付或市场交易等方式,对生态保护者给予合理补偿。这一“两成本一价值”的科学判断,充分体现了决策层对生态价值的重新定位,也给建立和完善生态补偿机制指明了方向。

3 建立生态补偿机制

只有从立体角度思维,从区域战略定位及价值判断出发,完善支持经济可持续发展和提升人民幸福指数的制度体系,才能实现真正的生态补偿长效化。

3.1 建立资源开发利用的补偿机制和控制措施,控制开发速度,减少资源消耗和污染排放

实施主体功能区战略,将贵州定位为生态保护主体功能区,从制度上保障其地理位置、资源禀赋与价值实现形式相匹配。一是对耕地在35度以上的贫困人口给予最低保障制度,或整体移民安置补贴,将土地统一流转到大户,实行集中培育、集中补偿,减少对坡地的粗放耕作,控制水土流失。二是严格资源的量化管理,严格控制工业建设项目的排污指标,对沿海地区产业转移进入贵州的项目给予环保评级,建立科学的测评体系和量化指标管理体系,将长江中上游沿线产业布局与承载能力进行比对匹配,建立控制指标,严控超标配置,重点发展交通运输、邮政通讯、商业贸易和旅游服务等产业,减少资源开发和冶炼类产业,降低资源消耗和环境污染。

对企业投资者造成的生态消耗,要按照市场化原则实行补偿。特别是矿产开采、森林采伐、河流利用,必须采取相应的治理措施,完善合同,实现长期约束和终身治理,确保生态恢复。

3.2 完善财政体制和金融政策,从制度层面上给予贵州经济转变增长方式的动力保障

从财政体制上,建议中央财政转移支付制度设计比照西藏地区执行,加大对贵州的支持力度。资料显示,1978—2007年间中央对西藏的财政补贴年均增长15%,中央财政补贴在西藏GDP的快速增长中起到了不可替代的作用,上世纪90年代,西藏第三产业就超过了一二产业,在较短时间内得以实现产业结构优化,人民生活水平得到大幅度提升。而中央对于贵州这样的资源型地区,却长期没有给予足够的政策和资金支持,国发2号文件在2012年出台,才真正系统性地体现了中央对贵州的关心,但很多政策至今未能落地。因此,建议中央在财政政策上除了考虑基本生存及公共服务需要,对生态移民、生态治理、植树造林等巨额成本,要纳入转移支付范畴。同时还要考虑上述成本在区域间合理分担,尽快完善政府间横向转移支付制度,从发达地区转移财力支持贵州保护生态、恢复生态。

从金融政策上,建议中央给予贵州一定的政策倾斜,促进欠发达地区和贫困人口共享改革发展成果,加快生态文明建设、促进人与自然和谐发展。贵

州城镇化建设推进速度与全国其他地区相比明显滞后,从2000—2010年的十年间,全国城镇化率年均提高1.06个百分点,但同期贵州只增长了0.64个百分点,贵州城镇化水平低于全国16.5个百分点。按照《黔中经济区核心区空间发展战略规划》,贵州着力优化城镇化区域发展布局,积极培育构建以贵阳中心城市、贵安新区为核心的黔中城市群,逐步拓展以区域中心城市为依托、中小城市为重点、小城镇为基础的城镇综合发展体系。这一蓝图是符合贵州发展现实需求的,也是有序推进、科学发展的。但目前国家宏观经济政策和金融政策的调整,给这一实施中的计划带来了很大困难。以遵义为例,市政府倾力打造中心城区“一主两副一区”的战略部署,经过近5年的建设已初见成效,为构建200万人口的城市打下了基础,但由于政策原因,新浦新区在建工程大多数被迫停工,南部新区现代服务业集聚区项目也由于信贷政策一刀切,面临资金链断裂危险。为此,建议对贵州这样的欠发达地区给予金融政策倾斜,保障在建项目的顺利推进。

同时,建议给予贵州资本市场发育更大的人才支持。贵州长期以来形成的观念落后、人才匮乏,导致国家金融政策在贵州落实不好、执行不力。尤其是多层次资本市场的发展,在贵州具有广阔的需求土壤,但由于人才原因,短时间内难以给企业带来生机。因此,制定人才培养和输送的有关政策,帮助贵州实现金融强省目标,也是国家政策层面需要考虑的范畴。

3.3 完善资源定价机制,给贵州社会经济增添发展动力

国发2号文件明确指出:“在贵州率先开展全国电力价格改革试点,探索发电企业与电力用户直接交易方式方法。理顺煤电等产品价格关系,适时调整西电东送电价”。贵州有能源、资源优势,但迄今为止,这一政策没有得到落实。建议从国家层面考虑资源定价权与资源属地的关系,出台相关政策,给予贵州优惠电价或直接交易,还定价权于资源地、还财富于贵州人民。

3.4 完善考核机制,严控生态底线,避免出现治理与破坏重复上演的恶果

近二十年来的工业发展、城镇聚集,发展速度超

过了地方财政的承载能力,地方政府疲于奔命,一方面无力投入财力进行环境治理。另一方面,各级对GDP增长及财政税收的排位考核,又推动着地方政府加快工业园区建设,加大招商引资力度,举全力加大投资拉动,这样的考核机制下,难免带来急功近利的政府行为。因此,必须尽快调整考核指标,把生态保护与治理纳入领导任期考核,严格监督手段,实行一票否决,杜绝一切以牺牲环境为代价的发展,守住生态底线。

生态补偿机制不是单纯用钱可以解决的,也不是用碳汇交易、排污权交易、水权交易等方式就可以补偿的,这种狭义的补偿达不到制度与资源的共振作用。只有立体化思考,建立规范的制度支持,才能促进长江中上游地区更多地担当自身对生态的责

任,加强对生产力过度适放的约束,遏制对财富不择手段的实现。才能使生态保护和治理常态化,保住青山绿水,实现长江流域的可持续发展。

参考文献

- [1] 李国政.中央财政补贴与西藏产业演进路径研究[J].经济问题探索,2009(11).
- [2] 徐绍史.全国人民代表大会常务委员会生态补偿机制报告[EB/OL]. [2013-04-26]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2013-04/26/content_1793568.htm.
- [3] 周小川.资本的多层次特性[J].金融市场研究,2013(8).
- [4] 国务院.关于进一步促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见(国发[2012]2号文件)[Z].2012.

Eco-Compensation Mechanism of Upper and Middle Reaches of the Yangtze River——Based on Guizhou's Advantage of Backwardness

CHEN Qiao

(Zunyi Work Committee of China Zhi Gong Party, Zunyi Guizhou Province, China)

Abstract: In view of historical and realistic reasons, Guizhou's economic development lags behind the eastern developed regions, but its ecological value takes a significant position in the ecological protection of the Yangtze River. Due to long-term unbalanced development, the eco-compensation system is facing new requirements in the respect of ecological protection cost, development opportunity cost and ecological service value. Therefore, the paper analyzes the system deficiency in Guizhou's ecological protection and restoration, and puts forward a long-effect eco-compensation mechanism to perfect the comprehensive system which can support the sustainable development and improve people's well-being. First of all, the compensation mechanism of resource exploitation should be established to slacken the developing speed, reduce resources consumption and pollution. Secondly, the financial system and policies should be improved to supply the driving force for Guizhou's transformation of economic growth. And then, the resource pricing system should be perfected to give new impetus to Guizhou's social and economic development. Finally, the appraisal mechanism should be enhanced to bring ecological conservation under strict control.

Key words: Guizhou; upper and middle reaches of the Yangtze River; ecological compensation