



caizheng
gaigeyu
fazhanshijian
tansuo

财政改革

与发展实践探索

——2008年浙江省财政系统优秀调研报告集

浙江省财政厅 编



浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

caizheng
gaigeyu
fazhan shijian
tansuo

财政改革

与发展实践探索

—— 2008年浙江省财政系统优秀调研报告集

浙江省财政厅 编



浙江人民出版社

ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

财政改革与发展实践探索:2008年浙江省财政系统
优秀调研报告集/浙江省财政厅编.—杭州:浙江人民
出版社,2009.7

ISBN 978-7-213-04082-5

I.财… II.浙… III.地方财政-经济体制改革-
调查报告-浙江省-2008 IV.F812.755

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 099104 号

书 名	财政改革与发展实践探索 ——2008年浙江省财政系统优秀调研报告集
作 者	浙江省财政厅 编
出版发行	浙江人民出版社 杭州市体育场路347号 市场部电话:(0571)85061682 85176516
责任编辑	金 纪
责任校对	鞠 朗 朱志萍 杨 帆
封面设计	顾 页
电脑制版	杭州兴邦电子印务有限公司
印 刷	浙江广育爱多印务有限公司
开 本	787×1092毫米 1/16
印 张	22.25
字 数	52.3万
插 页	2
版 次	2009年7月第1版·第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-213-04082-5
定 价	40.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

本书编辑委员会

钱巨炎 罗石林 金慧群

魏跃华 薛小杭 朱忠明

赵立妙

目 录

一 等 奖

- 浙江省生态环保财力转移支付制度实施跟踪调查报告····· 省财政厅办公室课题组 (3)
- 城镇财政发展比较研究····· 温州市财政局课题组 (11)
- 海宁市主导产业动态能力实证分析与地方财力互动机制研究
····· 海宁市财政局课题组 (26)
- 浙江省基本公共服务均等化的财政保障机制研究····· 省财政厅预算处课题组 (42)

二 等 奖

- 我省粮食安全财政政策的若干思考····· 省财政厅企业处课题组 (61)
- 浙江省水利工程维修养护经费保障机制调研报告····· 省财政厅农业处课题组 (72)
- 现代国库管理制度下财政资金安全问题的研究····· 省财政厅国库处课题组 (87)
- 我省企业内部控制情况调查与分析····· 省财政厅会计处课题组 (97)
- 浙江农民工社会保障问题研究 ····· 省财政厅社保处课题组 (107)
- 浙江省公路养护资金管理的现状与对策研究 ····· 省财政厅经建处课题组 (119)
- 关于政府购买服务问题的思考 ····· 杭州市财政局课题组 (126)
- 新形势下温州市中小企业发展状况研究 ····· 温州市财政局课题组 (137)
- 排污权有偿使用与交易有关问题研究 ····· 嘉兴市财政局课题组 (148)
- 服务业发展与地方财力增强的研究 ····· 绍兴市财政局课题组 (156)
- 基层政府提供公共服务能力研究 ····· 临海市财政局课题组 (174)

三 等 奖

- 义务教育资源均衡化政策建议 ····· 省财政厅教科文处课题组 (183)
- 浙江省公路投资管理研究 ····· 省财政厅科研所课题组 (191)
- 浙江财税文化建设研究 ····· 省财政厅人教处课题组 (202)

财政执法听证制度研究	省财政厅法制处课题组 (213)
浙江省农村公共卫生服务项目绩效评价思路探讨	省财政厅绩效处课题组 (220)
大力推进新时期浙江农业综合开发研究	省农业综合开发办公室课题组 (230)
关于工程纳入政府采购的若干思考	省财政厅采购监管处课题组 (242)
我省省级国库集中支付改革与预算执行和政府采购的联动效应研究	省级机关会计核算中心课题组 (251)
财政专项资金清理整合思路及对策研究	乐清市财政局课题组 (264)
财政支出绩效评价指标体系及评价方法研究	瑞安市财政局课题组 (273)
永嘉县国有资产和国有资源收益管理研究	永嘉县财政局课题组 (283)
部门预算编制改进的探讨	嘉兴市财政局课题组 (296)
关于完善财政生态投入机制的思考与对策	湖州市财政局课题组 (301)
绍兴市区农户“两地两换”可行性分析	绍兴市财政局课题组 (306)
完善扶优政策 培育产业集群	金华市财政局课题组 (310)
关于深化部门控制财政资源监管的思考	龙游县财政局课题组 (317)
促进临港产业发展的财税政策思考	嵊泗县财政局课题组 (326)
加快企业上市 促进台州新一轮创业创新的思考	台州市财政局课题组 (334)
关于新型农村合作医疗和城镇居民医疗保险并轨的思考	丽水市财政局课题组 (340)
支持建设生态文明的财税对策研究	庆元县财政局课题组 (344)
后记	(352)

一等奖

浙江省生态环保财力转移支付制度实施跟踪调查报告

城镇财政发展比较研究

海宁市主导产业动态能力实证分析与地方财力互动机制研究

浙江省基本公共服务均等化的财政保障机制研究



浙江省生态环保财力转移支付制度 实施跟踪调查报告

省财政厅办公室课题组

党的十七大提出建立健全生态环境补偿机制,推进基本公共服务均等化和主体功能区建设等战略部署和构想。为践行党的十七大精神,全面深入贯彻落实科学发展观,加大生态建设和环境保护力度,促进生态环保和经济社会的协调发展、互动双赢,2008年2月,浙江省在完善原钱塘江源头地区专项补助试点办法的基础上,率先制定了《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》,全面实施省对主要水系源头所在市、县(市)的生态环保财力转移支付。政策实施后,我们深入衢州、丽水两地就政策运行情况进行跟踪调查,实地了解政策实施情况,以期通过调查分析提出进一步完善我省生态补偿机制的意见和建议。

一、生态环保财力转移支付制度出台背景及主要内容

(一) 出台的背景

当前,随着社会生产不断发展与资源环境容量有限之间的矛盾日益突出,建立生态补偿机制,运用生态补偿这个经济手段实现环境促进经济发展方式的转变在近年来已逐渐达成共识。尤其是处于重要生态功能区的政府和群众,普遍希望通过建立和完善生态补偿机制得到相应的经济回报。党的十七大报告明确提出,要建设“生态文明”,围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系,实行有利于科学发展的财税制度,建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制等战略部署和构想。

近年来,浙江经济快速增长,但经济快速增长的背后,也付出了巨大的资源、环境和社会代价,高投入、高消耗带来了污染物的高排放。对浙江这样一个资源十分短缺、环境容量比较小的省份来说,长此以往,肯定难以为继。面对这样的发展格局,通过建立生态保护财政转移支付机制,促进经济发展方式转变,走出一条可持续发展的路子,是必然的选择。浙江生态功能区,包括江河源头、饮用水源涵养地区、自然保护区、森林和生物多样性保护地区等,大部分分布在浙西南山区,与欠发达地区基本重合。这些地区承担了十分重要的生态保护和建设任务,当地的经济社会发展也因此受到了更多的条件制约。在保持生态环境稳定的前提下,如何实现欠发达地区、重要生态功能区的跨越式发展,不断提高这些地区人民群众的生活水平,已经成为新阶段浙江统筹区域发展的重要课题。建立生态保护财政转移支付制度,正是实现这一目标,促进环境保护、生态建设与区域经济协调发展的必然选择。从2000年开始,浙江省着手建立森林生态效益补偿基金制度,2005年出台了《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》,2008年2月,在完善原钱塘江源头地区专项补助试点办法的基础上,制定了《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》,使生态补偿制度建设更为完善、科

学。至此,浙江省已基本建立了具有地方特色的生态保护财政转移支付制度。

(二) 浙江省生态环保财力转移支付制度的主要内容

1. 转移支付的原则。按照“谁保护,谁得益”、“谁改善,谁得益”、“谁贡献大,谁多得益”以及“总量控制、有奖有罚”的原则,全面实施省对主要水系源头所在市、县(市)的生态环保财力转移支付制度。

2. 转移支付的对象。省财力转移支付的对象为浙江省境内八大水系(即:钱塘江、曹娥江、甬江、苕溪、椒江、鳌江、瓯江、运河)干流和流域面积100平方公里以上的一级支流源头及流域面积较大的市、县(市),并以省对市县财政体制结算单位来计算、考核和分配转移支付资金。源头地区主要是指干流和流域面积100平方公里以上的一级支流、境内一级支流100平方公里以上面积占一级支流总面积65%以上及一级支流100平方公里以上的流域面积大于1200平方公里。按照这个标准,八大水系源头地区的范围覆盖全省45个市、县(市)(不含宁波地区)。结合各地的财力状况,省财政设置不同的兑现补助系数,分档兑现补助额,27个欠发达市县兑现补助系数为1,3个发达市和3个经济强县兑现补助系数为0.3,其余12个县(市)兑现补助系数为0.7。

3. 转移支付的依据。生态环保财力转移支付制度充分利用目前已经全面建立的环境监测装置,围绕水体、大气、森林等生态环保基本要素,设置生态功能保护、环境(水、气)质量改善两大类因素相关指标作为计算补助的依据,结合污染减排工作有关措施,运用因素法和系数法,计算和分配各地的转移支付金额。生态功能保护类指标共两类,其中:省级以上公益林面积占30%,大中型水库面积占20%;环境质量改善类指标共两类,其中:主要流域水环境质量占30%,大气环境质量占20%。同时,引入奖惩机制,对水体和大气环境质量设立警戒指标标准,对环境质量改善的地区,无论是上下游都实行“奖励补助”,对环境质量下降的地区,无论是上下游都实行“扣罚补助”,以此来确立正确的政策导向,并从体制层面建立激励和约束机制。

4. 资金来源和使用。在考虑对源头地区转移支付的资金来源问题时,省政府没有触动中下游市县的财政体制既得利益,选择了从省级财政收入“增量”中筹措安排。生态环保财力转移支付的资金总量一年一定,列入当年省级财政预算。2007年度安排生态环保转移支付资金6亿元,今后将视财力情况逐步增加。省生态环保财力转移支付资金属财力性转移支付资金,由市、县(市)政府统筹安排,包括用于当地环境保护等方面的支出。

二、生态环保财力转移支付制度实施情况

(一) 取得的成效

生态环保财力转移支付制度的建立,标志着浙江省对生态补偿迈出了主动的、探索性的步伐,基本解决了建立生态补偿机制的重大难题,同时也取得了较为明显的经济、社会和环境效益。

1. 为欠发达地区生态建设提供了财力支持。生态环保财力转移支付补助,帮助解决了欠发达地区各级政府财力不足的问题,有力地支持了生态公益林建设和垃圾污水处理、环境整治、节能减排等工作的开展,促进了欠发达地区经济社会与生态保护的协调发展。据统计,2007年省财政下达丽水市、衢州市生态环保财力转移支付资金达1.66亿元、1.20亿

元,分别占生态环保财力转移支付资金的 27.7% 和 20.0%。

2. 发挥了生态环保政策的导向作用。近年来,省财政先后出台一系列生态环保建设专项资金制度,明确生态建设、污染治理的重点和省级资金优先支持项目,对各地的生态建设、产业结构调整、环境保护基础设施建设以及农业农村污染源综合防治方面起到了很好的政策引导作用。生态环保财力转移支付制度的建立,进一步从体制层面建立一个激励和约束相结合的长效机制,实现了环境保护工作从以行政手段为主向综合运用经济、技术和行政等多种手段的转变,引导各地政府牢固树立科学发展理念,在发展中更加注重从全面、长远的角度和视野来考虑区域的环境保护建设问题,避免了政府短期行为。在调研过程中我们了解到,衢州市为保护生态环境,在招商引资和选资中坚决否决不符合产业政策和环保要求的项目,从源头上控制新的污染源产业,截至目前,已否决项目 1000 多个。丽水市提出了“建设绿水青山,才有金山银山”的新理念,将生态立市作为“三市并举”战略的首要之举。常山县加大了重点污染源的治理,全面实施了化工、水泥、造纸、轴承、矿山等产业的整治行动,并提出了创建国家级生态县的目标,力争到 2009 年达到生态县建设的要求。

3. 进一步完善了省对市县财政体制。生态环保财力转移支付制度围绕水体、大气、森林等生态环保基本要素,以因素法和系数法为基础,通过奖惩分明的考核激励机制,把生态补偿与扶持欠发达地区发展有机结合起来,把财政转移支付与生态环境保护有机结合起来,丰富和完善了省对市县财政转移支付制度体系,通过体制机制和政策创新推动各地的科学发展,缓解了不同地区之间由于环境资源禀赋、生态系统功能定位导致的发展不平衡问题,实现了不同地区、不同利益群体的和谐发展。对欠发达地区来说,这是继 1995 年“两保两挂”政策后又一次重大的财力转移支付制度改革,是扶持欠发达地区全面、协调、可持续发展的一项重大政策,激发了欠发达地区水系源头地区参与生态保护的积极性和创造性,有力地推动了全省“基本公共服务均等化行动计划”的实施。

(二) 两点启示

浙江生态环保财力转移支付制度能够顺利施行,并取得良好的社会反响,我们认为主要源于两个方面的制度设计。

1. 明确了生态保护转移支付的责任主体。一直以来我国财政体制在财力配置上未考虑生态补偿问题。因此,到现在为止,控制和治理污染的费用没有内化为企业成本,也没有在财政体制中体现。在不重新设计和调整现行财政体制的情况下,由上、下游两级政府协商来实施生态补偿并不现实。浙江省由省级政府作为省域范围内对生态保护进行转移支付的主体,从省级层面协调市县政府间的生态补偿问题,并且所需资金由省级财政统筹解决,使资金按生态环境保护的要求,流向环境敏感区、经济欠发达地区,较好地解决了由于补偿责任主体不明,影响上下游之间利益的矛盾,实现了整体统筹安排,推动了不同地区、不同利益群体的和谐发展。

2. 建立了责权利相一致比较规范的运行机制。浙江省围绕国家对水环境功能区所规定的标准,明确将水体、大气、森林等作为生态环保基本要素,设置生态功能保护、环境(水、气)质量改善两大类因素相关指标,并以此作为计算补助的依据,具体落实了上游和中下游地区保护生态环境所应承担的责任、权利和义务,凡是达到标准的给予补助,没有达到标准的则相应扣减其补助,由此建立了由法规、行政、经济三位一体共同发挥作用的一个比较规

范的运行机制。同时,有利于推进各地有针对性地就水体、大气、森林等开展环境治理,提高资金使用效率。

(三) 存在的不足

尽管浙江省生态环保财力转移支付制度的建立具有开创性的意义,但是生态补偿是一个新的课题,生态补偿机制的建立是一项复杂而长期的系统工程,涉及生态保护和建设资金筹措及使用等各个方面。当前,就浙江省生态保护财政转移支付机制来说,还存在着一些不足。

1. 现行生态环保投入机制不够完善。目前,有关生态环保的专项转移支付资金种类繁多,在生态保护方面,有“下山脱贫”、生态环保、地质灾害防治等补助政策;在生态建设方面,有森林生态效益补偿制度等;在生态治理方面,有“万里清水河道”、“千村示范、万村整治”、“千万农民饮用水”、“811”环境污染整治等项目,涉及农业、林业、水利、建设、环保等多个部门,存在专项种类多、规模小、分布散、管理难等问题,除生态公益林补助、下山脱贫帮扶致富等少数项目具有特定的受惠条件外,多数并无受惠条件限制,财政资金获得与否、获得多少,与该地区承担的生态环境保护 and 建设任务极少挂钩。

2. 多元化补偿机制和渠道有待继续探索。虽然除了财政转移支付,浙江省各部门和地区在生态补偿方面做了很多尝试,但目前的生态补偿形式还是比较单一,财政转移支付主要以纵向为主,而且主要以政府买单为主。除了东阳和义乌两市开展了水资源权交易外,大部分地区缺少区域之间、流域上下游之间、不同社会群体之间的横向生态转移支付。从市场经济学的角度来说,政府应是生态补偿机制的倡导者和推动者,是生态补偿机制的利益相关者之一,而不是承包者。生态补偿机制应该由环境保护利益相关者共同建立。因此,生态保护投入的主体可以是政府,也可以是个体、企业或者是某个区域。

3. 自然资源 and 生态环境价值核算体系还没有建立。在实行生态补偿的过程中,无论是宏观层面还是微观层面,自然资源 and 生态环境价值的确定是十分重要的。目前,在环境资源损耗尚未计入国民经济核算体系的背景下,以及在现有的技术水平下,浙江省尚缺乏评价生态环境资源损失 and 收益情况的量化指标,使得生态保护财政转移支付标准不能完全体现生态环境价值。

三、国外生态补偿政策实践的启示

(一) 国外生态补偿实施情况

西方一些国家较早就开始了生态补偿制度的探索,早在 20 世纪 20 年代,爱尔兰就采取分期付款的方式对私有林进行补助。目前,美国、德国等发达国家已初步建立了生态服务付费的政策与制度框架,形成了直接的一对一交易、公共补偿、限额交易市场、慈善补偿和产品生态认证等较为完整的生态补偿框架体系。一些发展中国家,如巴西和哥斯达黎加等,也比较成功地实施了生态补偿政策。这些国家的一些做法,对浙江省正在推进的生态补偿机制建设颇有启示。

1. 美国保护性退耕政策的实践。20 世纪 50 年代,美国政府实施了保护性退耕计划;80 年代实施了相当于荒漠化防治计划的“保护性储备计划”;纽约州曾颁布了《休依特法案》,恢复森林植被。在这些计划和法案的实施过程中,政府为计划实施(成本)和由此对当地居

民造成的损失提供补贴(偿)是重要内容。美国退耕项目虽然选择了“由政府购买生态效益、提供补偿资金”政策,但同时借助竞标机制和遵循农户自愿的原则来确定与各地自然和经济条件相适应的租金率(补偿标准)。竞标者可以对参加竞标时上报的愿意接受的租金率与政府估算的租金率进行比较,选择不参加或不被政府纳入退耕项目。美国的保护性退耕计划共包括五大工程,各个工程以合同制方式分阶段实施,每一阶段的保护目标不尽相同。合同期一般为10—15年,合同期满时农户可以根据当时农作物的市场行情来确定是否继续参加下一阶段的退耕项目。此外,政府还制订了法定蓄积量的可交易权计划,在行政调节下由私人组织开展森林采伐权的交易。

美国在退耕项目实施中,采取了一系列的倾斜政策,例如在国家环境基金项目的资源分配中优先考虑自然遗产保护区,对参加保护区项目的农村地区减免税收,信用评级时对其加以倾斜,为土地所有人或经营人提供激励机制。可见,美国政府是生态补偿的主要购买者,同时充分利用了市场机制、竞争机制和激励机制。

2. 德国易北河治理的政策实践。德国易北河的生态补偿政策比较典型。易北河贯穿两个国家,上游在捷克,中下游在德国。1980年前从未开展流域整治,水质日益下降。1990年后,双方达成共同整治易北河的协议,成立双边合作组织。整治的目的是长期改良农用水灌溉质量,保持两河流域生物多样性,减少流域两岸排放污染物。双边组织由8个专业小组组成:行动计划组,确定、落实目标计划;监测小组,确定监测参数目录、监测频率,建立数据网络;研究小组,研究采用何种经济、技术等手段保护环境;沿海保护小组,解决物理方面对环境的影响;灾害组,解决化学污染事故,预警污染事故,使危害减少到最低限度;水文小组,搜集水文资料数据;公众小组,从事宣传工作,每年出一期公告,报告双边工作组织工作情况和研究成果;法律政策小组。

根据协议,德国在易北河流域建起了7个国家公园,占地1500平方公里;两岸流域有200个自然保护区,禁止在保护区内建房、办厂或从事集约农业等影响生态保护的活动。经整治,目前易北河上游水质已基本达到饮用水标准。易北河流域整治经费来源包括以下几个部分:排污费(居民和企业的排污费统一交给污水处理厂,污水处理厂按一定比例保留一部分资金后上缴国家环保部门);财政贷款;研究津贴;下游对上游经济补偿。2000年,德国环保部拿出900万马克给捷克,用于建设捷克与德国交界的城市污水处理厂。

3. 其他国家生态补偿的政策实践。巴西利用激励机制提高土地利用率和生态效益。巴西的法律规定,在亚马孙河流域范围内,任何土地使用者必须保证在其所拥有的土地上,使森林覆盖率保持在80%以上。同时,政府允许那些从农业生产中获得较高收益但违反了国家法律规定的农户,向那些把森林覆盖率保持在高于80%以上的农户购买其森林采伐权,从而使整个地区的森林覆盖率努力保持在国家所规定的80%的标准。这种机制有利于提高土地的利用效率和生态效益,而且交易成本很低。

哥斯达黎加利用在国际市场上转让或销售温室气体补偿权的手段获取生态保护所需资金支持。哥斯达黎加统计国内林业碳汇总量,并将额外的碳汇作为国家碳汇储备,适时出售给别国企业,所得收入大部分补偿给林主。目前,哥国在碳汇量认证及碳汇贸易等方面对世界各国影响很大。

在流域生态补偿方面,比较成功的例子还包括:澳大利亚通过联邦政府的经济补贴,来

推进各省的流域综合管理工作;南非则将流域生态保护与恢复行动与扶贫有机地结合起来,每年投入约1.7亿美元雇用弱势群体来进行流域生态保护,改善水质,增加水资源供给等。

(二) 国外生态补偿政策的启示

1. 通过法律法规进行约束和支持。美国的生态补偿渗透在各行业的法案里。他们认为,农业是影响生态环保的最重要的因素之一,其农业法案大部分内容都是就生态环保问题对农业的资金补偿。日本的森林法规定,国家对于被划为保安林的所有者加以适当补偿,同时要求保安林受益团体和个人承担一部分补偿费用。

2. 建立环境税收制度。1991年,瑞典根据产生二氧化碳的来源,率先对油、煤炭、天然气、液化石油气、汽油和国内航空燃料等征收碳税。法国也从2001年1月1日起对每吨碳征收150—200法郎的税,以后逐年增加,到2010年要达到500法郎的标准。美国、荷兰、德国、日本等国还开征了二氧化硫税、水污染税等。目前,生态环境税在经济合作发展组织内的国家已经比较成熟,很多国家都开征了空气污染税、水污染税、固体废弃物税、噪声税、注册税等,并把这些收入专项用于生态环境保护,使税收在生态环境保护中发挥巨大的作用。

3. 实施生态补偿保证金制度。美国、英国、德国建立了矿区的补偿保证金制度。如1977年,美国国会通过的《露天矿矿区土地管理及复垦条例》规定,矿区开采实行复垦抵押金制度,未能完成复垦计划的其押金将被用于资助第三方进行复垦;采矿企业每采掘一吨煤,要缴纳一定数量的废弃老矿区的土地复垦基金,用于复垦实施前老矿区土地的恢复和复垦。

4. 充分发挥政府和市场的互补作用。政府是生态效益的主要购买者,同时利用市场机制使经营者能获得应有的利益。世界各国在生态补偿的模式上,政府购买模式仍是支付生态补偿的主要方式。例如在法国、马来西亚的林业基金中,国家财政拨付占有很大的比重。但美国、巴西、哥斯达黎加等国的经验也表明,尽管政府是生态效益的主要购买者,市场竞争机制仍然可以在生态补偿中发挥重要的作用,政府完全可以利用市场手段和经济激励政策来提高生态效益。

四、进一步完善浙江省生态保护财政转移支付机制的建议

建立和完善生态补偿机制是维护社会公平、实现人与自然和谐相处的重要手段之一,对于建设和谐社会意义重大。要进一步完善浙江省生态保护财政转移支付机制,必须以科学发展观为指导,从全局着眼,注意生态、经济、社会三者之间的平衡,处理好财政转移支付和经济发展阶段、财政承受能力之间的关系,处理好政府与市场的作用边界,以及省与市县政府间权责的划分。在此基础上,建立制度规范,完善相关配套措施,从而构建起生态补偿的制度体系。

(一) 加快生态保护财政转移支付地方立法

一种制度的建立需要相应的立法来体现和支撑,目前,浙江省生态环保财力转移支付制度是以省政府文件的形式确立的,今后要在时机成熟时加快地方立法,通过地方法规形式将转移支付范围、对象、方式、标准、资金来源以及各地保护生态环境的责任和权利等确定下来,形成权威、高效、规范的管理机制,为加强生态保护工作提供强有力的法律保障,促进生态保护财政转移支付走上法制化、规范化、制度化、科学化的轨道。法规的制定,一方面要坚

持可持续发展原则,把经济建设与生态保护有机结合起来,在经济、社会快速发展的同时,强化生态保护与建设,促进经济社会与生态保护协调发展;另一方面要坚持因地制宜、分类补助原则,根据不同地区的具体情况进行分类型补助,力求使财政转移支付的重点符合全省生态建设布局及国民经济和社会发展规划。

(二) 进一步加大财政转移支付力度

1. 进一步健全公共财政体制,围绕基本公共服务均等化和主体功能区建设,逐步加大生态环保财力转移支付力度,不断提高其占一般性财政转移支付的比重。

2. 加强各类生态环保专项资金整合。按照“增量优方向、存量调结构、增量调存量”的原则,合理整合各类生态环保专项资金,优化支出结构,有效解决目前资金项目过多、用途交叉、使用分散和重分配、轻绩效等问题,集中力量支持生态脆弱和生态保护重点地区的生态建设。

3. 进一步完善水、土地、矿产、森林、环境等各种资源费的征收使用管理办法,提高资源有偿使用收益标准,加大资源费使用中用于生态环境保护的比重。

4. 通过规划、政策引导,加大资金、项目支持力度,积极推动区域间产业转移和要素流动,鼓励开展异地开发等跨区域的横向生态转移支付,支持欠发达地区加快改善发展环境,加快发展生态环保型产业,努力把欠发达地区培育成为经济新的增长点。

(三) 调整完善生态环保财力转移支付考核指标

在考核指标上,生态环保财力转移支付制度全面考虑了省级以上生态公益林、大中型水库、水环境质量及大气环境质量等重要指标,比较科学合理,但是在具体指标设置上还需要进一步完善。

1. 在“生态功能保护类”指标中引入奖罚机制。现行生态环保财力转移支付制度只对水体和大气环境质量设立警戒指标标准,并有相应的奖罚措施。而“生态功能保护类”指标中缺乏这样的奖罚机制。建议对生态公益林面积和水库水质作进一步的规定,凡生态公益林保护好的、大中型水库水质环境改善的,给予一定的奖励;凡对生态公益林保护不力、人为减少面积的作相应的扣罚,对水库水质进行监测,凡水质较上年下降的,如出现蓝藻等现象,均要作一定的扣罚。

2. 参照新一轮省对市县财政体制完善兑现补助系数。新一轮省对市县财政体制将原“两保两挂”、“两保一挂”统一调整为“分类分档激励奖补机制”,对转移支付的兑现系数实行按“二类六档”进行兑现。生态环保财力转移支付制度也应根据新的财政体制改革要求,对转移支付的兑现系数作相应的调整。

3. 进一步完善奖励政策。对生态环境连续监测较好的,实行一定额度的奖励政策,如:连续3年交接断面水质均为一类水质的,可获得一定的奖励;连续年空气质量为优良的(大气环境的警戒指标为API值低于100的天数占全年天数的比例均为100%),也可获得一定的奖励,对获得国家生态市县称号的,每年可获得一定额度的奖励。

4. 进一步完善分配依据。森林覆盖率的高低体现了一个地区生态环境质量的好坏。生态环境的改善,生态公益林只是发挥了部分作用,扩大森林覆盖率和加强森林保护,更能促进生态环境的改善。因此,建议对现行省级以上公益林面积作为分配的依据,逐步过渡到以森林覆盖率进行分配,并提高森林覆盖率的分配比重。

(四) 积极探索并建立多渠道的融资机制

1. 积极探索使用市场手段补偿生态效益的可能途径。充分发挥我省民营经济发达、社会资本雄厚、市场化改革推进比较早的优势,积极探索市场化的生态补偿模式,通过把生态成本内置为企业内部成本,实现资源环境的有偿使用,促使企业真正承担起生态建设、生态补偿的责任。

2. 积极培育资源市场,开放生产要素市场,促进资源、生态资本化,使环境要素的价格真正反映它们的稀缺程度,以达到节约资源和减少污染的双重效应。

3. 积极探索资源使用权、排污权交易等市场化的补偿模式,探索建立区域内污染物排放指标有偿分配机制,逐步推行政府管制下的排污权交易,运用市场机制降低治污成本,推进生态建设。

(五) 加强相关科学研究

生态补偿制度是一个新的课题,生态安全对国民经济和社会发展具有重要的战略意义,生态补偿具有其复杂性和长期性。建议进一步加强生态补偿关键问题的科学研究,建立适合本地实际的资源环境价值评价体系、生态环境保护标准体系,建立自然资源和生态环境统计监测指标体系以及“绿色 GDP”核算体系,研究制定自然资源和生态环境价值的量化评价方法,并提出资源耗减、环境损失的估价方法和单位产值的能源消耗、资源消耗、“三废”排放总量等统计指标,为建立完善生态保护财政转移支付机制提供更加科学的依据。

负责人:罗石林

成员:朱忠明 侯余兴 郭定方 倪学军 周 瀛 陈 达(执笔)

廖 康

城镇财政发展比较研究

——以浙江温州、广东东莞、苏州吴中为例^①

温州市财政局课题组

城镇财政作为我国五级财政体制的最基层,是整个财政体制的重要组成部分,多年来为城镇建设、解决“三农”问题、推进新农村建设、加强和巩固农业基础地位、建设农村小康社会等一系列重大战略发挥了巨大作用,作出了不可磨灭的贡献。党的十七大对今后一段时期城乡一体化、“三农”工作等提出了一系列宏伟目标和战略任务,作为最贴近、最直面城乡一体化、“三农”的城镇财政,党的十七大提出的目标和任务都与之密切相关,也就是说对城镇财政提出了新的更高的要求。因此,深入研究城镇财政问题,对于贯彻和落实党的十七大精神、统筹城乡发展、全面建设小康社会具有重要的理论意义和实践意义。近年来,浙江温州、广东东莞、苏州吴中经济社会建设都取得了很大进步,在国内外都享有一定的声誉。作为我国发展最快、发展最好地区的典型代表长江三角洲和珠江三角洲地区,苏州吴中和浙江温州可以作为长三角地区的代表,广东东莞是珠三角地区的标志性城市,研究这三地城镇财政发展问题对如何相互借鉴、取长补短,提升城镇财政服务经济社会又好又快发展能力具有重要的现实意义。

一、浙江温州、广东东莞、苏州吴中三地城镇财政概况

温州是浙江省的地级市,下辖8县(市)3区,故城镇^②数量比较多,截至2007年,城镇268个,常住人口658.30万,GDP 1866.00亿元,按可比价格比上年增长14.3%;按常住人口计算人均GDP为28362元;财政总收入143.89亿元,其中地方一般预算收入36.02亿元,同比分别增长15.1%和17.6%。一般预算支出34.95亿元,同比增长21.5%。

东莞也是广东的地级市,由原县级市升格而来,其行政管理体制与其他两地有所不同,东莞直接下辖城镇,中间没有县(市)一级,从中央到城镇相当于只有四级政府、四级财政。截至2007年,其城镇数量为34个,常住人口674.88万,GDP 3151.00亿元,按可比价格比上年增长18.1%;按常住人口计算人均GDP为45356元;财政总收入539.50亿元,地方一般预算收入186.40亿元,同比分别增长32.7%和44.6%;地方一般财政支出185.45亿元,比上年增长25.4%。

苏州吴中区是由原吴县市于2001年撤市建区、一分为二而来。近年来经过几轮乡镇机

① 之所以选择温州与东莞、吴中进行比较,是因为三地财政皆为中国财政学会城镇财政研究会会员单位,比较容易沟通,取得数据相对也比较容易,最重要的还是三地特点鲜明,比较发展问题很有意义。

② 本文的城镇均含乡。