

# 江苏科技

## 支撑生态文明建设路径分析

[孙 斌]

在全面深化改革和加强生态文明建设的背景下,我国生态文明建设正在进入新的历史转折期。党的十八大报告提出了大力推进生态文明建设、深入实施可持续发展战略;十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(简称《决定》),进一步强调要加强生态文明制度建设,即建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。与此同时,随着经济规模的扩张与综合实力的不断提高,以及发展方式的转型,中国也在全球可持续发展进程中发挥着越来越重要的作用。当前,国际社会正处在制定全球可持续发展目标和新一轮全球气候政治谈判的关键时期,中国的生态文明建设无疑是推动全球可持续发展进程的重要力量。上述背景构成了新时期我国生态文明建设的战略环境。积极探索科技支撑生态文明建设之路,构建立足于基本国情和省情又符合世界潮流的生态文明发展模式,具有重大意义。

### 一、改革视角下生态文明建设新思路

十八届三中全会《决定》关于生态文明建设的表述实质是新型执政理念基础上的生态文明改革和制度重构。综合来看,《决定》推动生态文明建设的主要思路包括把制度改革创新作为加强生态文明建设的突

破口、通过制度建设保护生态环境以及发挥市场机制的关键性作用。

1. 从体制改革突破生态文明建设。以往我国开展环境保护工作的一个重要障碍是体制机制不顺。主要表现在环境保护工作的内部外部协调能力弱,在处理生态与发展的关系上,管理部门处于弱势地位。在资源环境管理过程中,管理职能错位、缺位和越位现象严重,从而难以根本转变经济发展方式。《决定》把生态文明体制改革放在突出地位,并把经济体制和生态文明体制改革放在突出位置,并把二者作为中央全面深化改革领导小组下的同一个专项小组的任务,可见,中央对生态文明体制改革的决心。

2. 用制度体系保障生态文明建设。生态文明体制改革主要是解决部门间职能交叉和协调不力、央地关系、行政效能低下等问题,整合各部门资源。从《决定》来看,未来生态文明改革的方向是建立三大体制。一是健全国家自然资源资产管理体制,建立自然资源管理相关制度,包括自然资源资产产权制度、资源有偿使用制度、生态补偿制度和产权交易制度;二是完善自然资源行政监管体制,建立自然资源行政监管相关制度,包括空间规划与用途管制制度、生态保护红线制度、自然资源资产离任审计制度等;三是改革生态环境保护管理体

制,建立生态环境保护相关管理制度,包括独立监管和执法制度、环境举报制度、环境损害赔偿制度、企事业单位排污总量控制制度、环境损害责任终身追究制、政府购买第三方服务和特许保护制度等。

3. 借市场机制推进生态文明建设。《决定》推动生态文明建设思路的另一个突出特点是倚重市场化手段。我国过去较多采用行政管制手段管理自然资源和保护环境,市场手段较少,难以发挥激励资源节约与环境保护的作用。按照“全面深化改革”的理念,资源环境领域同样要最大限度地寻求市场力量的介入,充分发挥市场在“自然资源、环境资源、生态资源”配置中的作用,从而以有效地方式推进生态文明建设,推动产业结构调整和发展方式转型。一是推进自然资源和环境容量的资产化管理。将自然资源和环境容量资产化就是将其生态价值货币化,从而凸显其资产和财产属性,使其成为经济发展的生产性要素、社会和个人财富的来源和构成之一。《决定》提出相关改革措施,旨在解决所有权、稀缺性问题,由市场主体承担起保护自然资源和生态环境的责任,解决公告资源的过度使用问题。二是变革资源环境的定价机制和推进税费改革。变革自然和生态环境的定价机制是自然资源、环境容量的资产化管理的组成部分,其基本逻辑是发挥价格机制的核心作用,引导各方对价格信号作出反应,并调节相应行为。《决定》提出的相关改革措施,逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间,推动环保费改税,构建更加公平、有效地环境税收体系。三是探索生态保护和污染治理的第三方服务。《决定》提出建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制,推行环境污染第三

方治理。具体形式包括政府购买第三方服务、特许经营和特许保护制度等。这有利于激活社会资本投入到生态保护和污染治理的第三方服务。

## 二、江苏生态文明建设挑战与机遇并存

综合中央政策精神、我省现状和发展趋势可知,我省未来生态文明建设机遇与挑战并存,总体而言,短期挑战大于机遇,长期来看,则是机遇大于挑战。

短期来看,受经济增长、制造业、城镇化等因素的惯性驱动,资源消耗和环境约束将进一步加大,各类资源和环境问题将继续积累与深化。绿色技术的全面产业化可能还尚需时日。我省还需要在相当长时间内承受越来越高的能源安全风险、PM2.5污染和减排压力。因此,短期内需要通过全面改革和制度建设,走创新驱动发展道路,为加快转变经济发展方式奠定基础。

长期来看,我省转变政府治理方式,重构环境与发展关系的社会经济条件已经具备。一方面,在注重经济发展质量观念的影响下,大规模经济刺激计划不太可能出台,资源环境加速恶化的趋势将缓解,为污染治理提供时间。另一方面,伴随着产业结构调整,高耗能高污染产业的加速转移,各类污染物排放和资源消耗峰值有望在10-20年内达到峰值,新科技革命的各类绿色技术有望大规模商业化,这使得创新驱动成为长期性经济发展动力。

因此,未来十年将成为江苏生态文明建设进程中最为艰难和重要的转型期,在生态文明体制机制完善的同时,科技必须有所作为,集中力量攻克绿色技术,发展绿色产业,建设民生示范工程,通过“技术、产业、民生”三轮驱动生态文明建设。

1. 完善生态政策制度和管理体系。树立科学的生态发展观念,健全政绩考核体系。强化组织领导,统筹指导和协调全省的生态文明建设。因地制宜,根据苏南、苏中、苏北地区的自然环境条件和产业发展水平,坚持以促进生态文明、和谐发展为导向,充分考虑资源环境的承载能力,科学考量生态环境成本和代价,编制区域、产业生态发展规划,并认真组织实施,从源头上预防环境污染与生态破坏;增加生态文明在各类评价体系中的权重,将生态指标融入政府政绩考核体系,将资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系,形成绿色GDP考核体系;强化责任落实和措施落实,完善督办制、问责制等各级政府的环境保护责任制。

强化生态文明经济政策体系,建立适应生态文明要求的价格、财税政策。一是改变定价机制。通过引入市场定价机制,尽快形成反映资源要素稀缺程度的价格形成机制以及公平竞争的市场秩序,充分发挥市场对于生态环境资源的配置作用。要完善自然资源有偿开采、有偿使用制度,加快用水、用地、用电和排污定价制度建设,使利益相关者和受影响者共同分担使用生态资源所带来的影响。要全面实施主要污染物排放总量控制,完善污染物和废弃物有偿排放制度、污染排放权交易制度,在控制排污总量的前提下,通过市场杠杆来实现污染控制的目标,调节生态效益和经济利益的平衡。二是深化财税制度改革,完善生态财税政策。合理划分各级地方政府的事权和财权,完善地方税制,加强对土地收入的监管,引导地方政府的发展重心由工业项目向环境保护和生态建设转变。确保财政用于环境保护和生态建设支出的增

幅高于经济增幅,并加大对苏北以及农村地区生态建设的重视程度和支持力度。三是改进税收调节杠杆。实行促进资源能源节约利用和环境保护的税制与税收政策。改革资源、环保领域的税收制度,提高资源税率、开征环境税。考虑增收煤炭使用的污染费。

完善生态文明产业政策体系。首先通过产业政策加强生态空间管制。加快实施主体功能区战略,优化调整全省重要生态功能区保护规划,并由政府统一发布实施。依据国家总体要求,各地结合实际情况编制实施产业结构调整指导目录,严控高耗能、高排放项目。其次,要加强环境准入与产业政策的高效配合。对化工、电力、造纸、印染及钢铁行业新、改、扩建项目所需的主要污染物排放指标,做到与同行业减排项目实施等量、减量置换,不得通过其他渠道平衡,力争做到增产不增污、增产减污。制定或修订纺织印染、化工、造纸等重点行业污染物排放地方标准。第三,要完善环评和区域限批制度。对于未按期实现污染减排目标、未按期完成落后产能淘汰任务、重点治污项目建设进度严重滞后、环境违法问题严重且整改不力、违法违规审批项目环评文件并造成严重后果,环境信访投诉集中的地区或企业,可考虑通过暂停审批行政手段对于这一地区或企业的建设项目进行限制。

2. 推进生态产业科技创新。加快污染治理技术的进步,加大综合治理力度,解决好突出的生态环境污染问题。推进水体污染治理研究,加强重点水域污染治理,强化饮用水源地管理保护,推进城乡统筹区域供水,确保城乡居民饮水安全;加速脱硫脱硝技术、粉尘防治技术领域的科研攻关,加

大城市大气污染综合防治力度,加快实施钢铁、水泥等非电行业烟气脱硫工程以及13.5万千瓦以上燃煤机组烟气脱硝工程。全面淘汰黄标车。继续推进城市施工工地扬尘防治管理。加大对各类工业园区、工业集中区和能源、钢铁、化工、建材等重点行业粉尘、烟气和无组织排放的废气的治理;积极开展土壤污染防治研究,重点对已经污染的土壤进行改良、治理和修复。同时,要实施一批重大生态修复和建设工程,促进生态环境不断改善。

加大绿色生产技术的研发攻关和环保企业的培育。要加快创新体系建设,促进科技资源高效配置和综合集成,突破制约绿色工艺技术的瓶颈,重点组织开发有重大推广意义的资源节约技术、工业废水处理技术、清洁煤技术、碳中合、碳封存和碳捕捉技术等,大力研究和开发太阳能、风能、海洋能、核能以及生物能等“绿色能源”的新技术和新工艺。

加大环境科技投入。省科技支撑计划、科技成果转化资金考虑优先支持环境保护、生态建设研究和成果转化;加快环保技术工程人才的培养培训,建立“订单式”人才培养机制;积极推进国际技术合作,鼓励省内企业和研发机构参与环保国际技术合作,增强环保技术的国际引进,消化与二次创新;大力培育具有自主知识产权、自主创新型的环保企业,大幅度提高科技进步对环境保护、生态建设和绿色经济增长的贡献率。

3. 坚持贯彻绿色发展理念。转变经济发展方式,大力发展生态经济。鉴于当前江苏省经济发展模式不够合理、排放和能耗偏高、产业结构偏重的现实,要加快转变经济发展方式,大力发展生态经济,走绿色

经济、循环经济、低碳经济之路。首先,将环境资源作为经济发展的内在要素,把实现经济、社会和环境可持续发展作为绿色经济的发展目标,把经济活动过程和结果的“绿色化”作为绿色经济发展的主要内容和途径。其次,按照“减量化、再利用、资源化”的原则,促进资源循环式利用,推进生产、流通、消费各环节循环经济发展,加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系;按照循环经济要求规划、建设和改造各类产业园区,构筑链接循环的产业体系。第三,大力推广低碳理念。以降低温室气体排放为主要关注点,建立低碳能源系统、低碳技术体系和低碳产业结构。全面推行低碳经济示范点,加快形成一批各具特色的低碳城市、低碳园区、低碳企业和低碳社区;加快建设以低碳排放为特征的工业、能源、交通、建筑等产业体系、生产方式和消费模式。

大力推进生态文化建设,倡导生态伦理和生态行为。首先,要广泛开展生态文明建设的宣传教育,加强公民的生态伦理的道德教育,唤起人们对自然的“道德良知”和“生态良知”,使每位公民都意识到保护环境的重要性,在全社会形成以保护环境为荣的道德风气。其次,要倡导绿色生活观和科学消费观,扭转目前存在的超前消费和奢侈性消费,在全社会推进节约型消费,环保型消费、适度型消费、重复型消费等新型消费行为。最后,政府应从法制和政策层面进行配套,通过试点示范、法律标准制定和强化市场监管等手段支撑社会生态文化建设,引导和指导社会公众进行绿色消费,形成生态文明建设的良好风气和氛围。

(作者单位:江苏省科学技术情报研究所 210042)

# 苏州生态补偿政策的实践与建议

[刘 敏]

## 一、苏州生态补偿机制建立的历程

苏州市生态补偿机制的建立经历了一个由点到面、由试点到正式实施、由政策指导到法治化的过程。早在2009年苏州市相城区制定出台了《相城区生态补偿管理办法(试行)》，对因保护全区生态安全致使经济发展受到制约区域实施生态补偿，对阳澄湖沿岸纵深1公里范围内涉及的村(社区)按户籍人口数划分不同标准实施生态补偿，为生态补偿在全市范围内的开展提供了实践范例。

2010年，苏州市十四届人大三次会议审议通过了《关于进一步加强苏州生态文明建设的决定》，明确提出要建立健全生态补偿机制，出台生态补偿办法，具体落实相关政策措施并组织试点。2010年7月12日，苏州市委、市政府联合推出了《关于建立生态补偿机制的意见(试行)》(以下简称《意见》)，明确将对因保护和恢复生态环境及其功能，经济发展受到限制的地区给予经济补偿，重点对太湖、阳澄湖周边区域的村镇开展生态补偿，突出以基本农田、水源地和重要生态湿地、生态公益林为生态补偿重点，补偿重点均为农业和生态领域。同时，《意见》对建立生态补偿机制的目标、任务、途径和措施都提出了具体和详尽的

要求。这标志着苏州市生态补偿工作从理论研究、个别试点拓展到了全市范围内的实践，也为苏州市生态补偿机制的进一步制度化、规范化打下了基础。

为规范和加强生态补偿资金的拨付、使用和管理，提高资金使用效益，建立生态保护的长效机制，2010年10月，由市财政局牵头，会同有关部门及时制定了《苏州市生态补偿专项资金管理暂行办法》，对生态补偿对象、生态保护职责、补偿资金分配使用原则和资金申报程序等重点内容进行细化。

各部门根据各自职责制定相关办法。市农委、财政局联合制定了《苏州市生态公益林区划界定办法》，明确了市级生态公益林区划范围和标准。市水利局、财政局拟定了《苏州市水源地村生态补偿考核办法》，对接受生态补偿的水源地村及所在地镇饮用水源保护情况进行考核，明确镇、村保护职责，强化饮用水源安全保障。2011年12月，市人大制定出台了《苏州市湿地保护条例》，为加强湿地保护、管理和利用提供了法律依据。

苏州市各地根据《意见》的要求，结合实际，从政策上、机制上积极探索实践，突出特色，创新举措，积极完善区域生态补偿机制。常熟市、太仓市、吴江区、吴中区、相

城区、高新区先后出台了生态补偿实施办法,全面推行生态补偿。

在上述工作基础上,2014年4月,苏州市正式制定出台了《苏州市生态补偿条例》,标志着苏州生态补偿工作迈上了法治化轨道,为生态补偿工作提供了法制保障。

## 二、苏州生态补偿机制的框架和内容

《苏州市生态补偿条例》对补偿范围、补偿对象、资金来源、资金使用等方面进行界定,有力保证了生态补偿的实施。

1. 科学确定适用范围。关于生态补偿的定义,《条例》第三条规定:本条例所称生态补偿是指主要通过财政转移支付方式,对因承担生态环境保护责任使经济发展受到一定限制的区域内的有关组织和个人给予补偿的活动。

目前,我国从国家层面到地方层面还没有生态补偿方面的专门立法,只有一些原则性规定散见于《中华人民共和国水污染防治法》等法律中,对生态补偿工作也处于不断探索阶段。法规规定的适用范围,主要是对因承担生态环境保护责任,使经济发展受到了一定限制的区域内的有关组织和个人,通过财政转移支付的方式进行补偿。同时,法规也为不断完善政府对生态补偿的调控手段和政策措施,充分发挥市场机制作用,动员全社会积极参与生态补偿活动预留了空间。

2. 合理划定补偿范围和对象。关于生态补偿范围,《条例》第八条规定:生态补偿范围包括:(一)水稻田;(二)生态公益林;(三)重要湿地;(四)集中式饮用水水源保护区;(五)风景名胜区;(六)市、县级市(区)人民政府确定的其他区域。实施生态补偿的具体范围,由市、县级市(区)有关部

门提出方案,报本级人民政府批准。法律、法规对生态补偿范围另有规定的,从其规定。

关于生态补偿对象,《条例》第九条规定:承担生态环境保护责任的下列组织和个人作为补偿对象,可以获得生态补偿:(一)镇人民政府,街道办事处和县级市(区)人民政府其他派出机构;(二)村(居)民委员会;(三)集体经济组织成员;(四)县级市(区)人民政府批准可以获得生态补偿的其他组织。

目前实施的生态补偿以市、县级市(区)对镇、村的财政转移支付为主,在立法调研的过程中,基层希望补偿范围越大、标准越高为好。但实施生态补偿要有一定的实践基础,也要考虑苏州综合财力。法规中列举了水稻田、生态公益林、重要湿地、集中式饮用水水源保护区、风景名胜区等五种补偿范围,其中重要湿地、集中式饮用水水源保护区、风景名胜区是《苏州市湿地保护条例》、《苏州市阳澄湖水源水质保护条例》、《苏州市风景名胜区条例》规定要实施生态补偿的范围,而且三年多来苏州对前四种补偿范围已经实施或部分实施。同时,本着财力的增加逐步推进、成熟一个补偿一个的原则,法规明确,市、县级市(区)政府可以确定其他区域作为新的补偿范围。今后,市、县级市(区)政府要深入研究,做好生态补偿的扩面提质工作,逐步真正补偿到位。法规也明确了补偿范围内的镇人民政府、街道办事处、集体经济组织成员等作为补偿的对象。

3. 规范生态补偿资金来源。关于生态补偿的承担方式,《条例》第十一条规定:生态补偿范围位于县级市的,生态补偿资金由县级市人民政府承担。生态补偿范围位

于市区的,生态补偿资金根据市人民政府确定的比例由市、区人民政府分担;区人民政府扩大生态补偿范围或者提高补偿标准的,由区人民政府承担。国家和省对生态补偿资金承担方式另有规定的,从其规定。条件具备时,市人民政府可以建立全市生态补偿资金统筹制度。

这部分规定解决了区域内的直接生态补偿问题。还有区域间生态补偿平衡问题,比如,各地保护“四个百万亩”面积差距较大,保护面积越大,承担资金就越多,还有个别县级市额外承担了别的县级市饮用水取水口的保护任务,只靠区域内补偿,不能很好地体现生态补偿权责一致、公平合理的原则。因此,法规也为苏州市实行全市生态补偿资金统筹预留了条款。

4. 规范生态补偿资金使用。关于生态补偿资金的使用,《条例》第十六条规定:生态补偿资金应当用于维护生态环境、发展生态经济、补偿集体经济组织成员等。市、县级市(区)、镇人民政府(街道办事处)不得因生态补偿的实施,取消或者减少对生态补偿对象的其他财政投入。

目前已经实施的补偿资金,全市有5亿多。法规规定,生态补偿资金应当用于维护生态环境、发展生态经济、补偿集体经济组织成员等,并从程序上加大了资金使用监管力度。同时,法规明确,生态补偿对象未按照承诺书履行生态保护责任的,市、县级市(区)农林、水利(水务)、园林和绿化等有关部门应当责令限期整改;在规定的期限内未达到整改要求的,财政部门可以根据有关部门书面告知的情况,决定缓拨、减拨、停拨或者追回生态补偿资金。生态补偿对象因破坏生态环境受到有关部门处罚的,两年内不得获得生态补偿资金。

《条例》还特别规定:市、县级市(区)人民政府应当定期对生态保护工作情况和生态补偿资金使用情况进行检查,并分别向市、县级市(区)人民代表大会常务委员会报告,接受监督。

### 三、苏州生态补偿机制的主要特点和经验

1. 注重制度设计的科学性。苏州市坚持科学规划,循序渐进和量力而行等原则,把大胆试验和稳步实施结合起来。

在实施过程中,苏州市生态补偿工作坚持以下基本原则:一是统筹区域协调发展。通过生态补偿,使因保护环境,经济发展受到限制的区域得到经济补偿,增强其保护生态环境、发展社会公益事业的能力,保障地区公平发展权,使区域间得到平衡发展。二是坚持了责、权、利相统一的原则。按照环境保护的要求,坚持谁保护、谁受偿,谁受益、谁补偿,谁污染、谁治理,逐步建立责权利相一致的生态补偿机制。三是突出重点,分步推进。坚持从苏州实际出发,创新体制,因地制宜选择生态补偿方式,突出以基本农田、水源地和重要生态湿地、生态公益林为生态补偿重点,逐步加大补偿力度,完善补偿机制。四是坚持政府主导与市场调控相结合。政府通过财政转移支付,加大对生态保护的投入。同时,积极引导社会各方参与,合理利用生态资源,探索多渠道、多形式的生态补偿方式,注重拓宽生态补偿市场化、社会化运作的新路子。

2. 注重制度设计的可行性。作为一项创新性举措,是否具有可行性,是否能够得到各方面的理解、参与和支持至关重要。苏州在生态补偿政策制定和实施过程中,十分注重可操作性。

在补偿主体上突出了政府的主导作用。由于生态补偿量的测算十分困难,如果过于突出企业的主体地位,那么在实施中必然会纠缠补偿量的计算而难以实施。生态服务具有明显的公共性,政府理应承担起补偿责任。而且因为政府具有行政权力和权威性,因此,由政府为主导先行建立补偿机制,就可以绕开一系列难点而可以迅速实施,并为下一步市场化补偿提供有利条件和基础。

在补偿领域上突出重点。因为生态补偿面广量大,必须突出重点,先易后难,分步推进,才能有利政策的实施。从苏州实际情况出发,重点选择了水稻田、水源地村落、生态湿地村和生态公益林等四种类型作为重点。这些都是生态效益明显、发展受限,而且大家比较容易达成共识的地方。这样实施起来阻力比较小,容易推进。

在补偿标准上量力而行。真正意义上的生态补偿应该根据生态产品的价值进行补偿,但是生态价值具有主观认识偏差、时间变化、价格波动、构成多样等属性,因此很难确定。苏州市应从财力实际状况出发建立生态补偿财政转移支付资金。同时,按照从无到有,从有到增的原则,促进生态补偿区的发展,从而最终实现区域共同发展、协调发展。

在补偿资金使用主体上,突出村级集体使用。由于生态补偿资金有限性,如果将资金分到村民人头会导致数额十分有限,而且起不到应有的作用。苏州市生态补偿机制明确生态补偿资金使用主体由村统筹使用,生态公益林资金由镇统筹使用。这样就可以发挥资金的集聚效应,为保护、修复和建设生态环境,发展乡镇、村公益事业和村级经济提供资金支持,也有利提

升全市正在实施的城乡一体化水平。

在权利和义务关系,突出了两者的一致性。获得生态补偿权利的重要生态区,必须同时承担起提高生态质量,优化生态功能的义务。生态补偿机制中一个重要的环节就是资金使用情况的监督和考核,强调生态补偿必须补偿生态,从而保证了生态补偿政策得到严格的执行。

3. 注重制度实施的严密性。为了保障生态补偿政策的有效实施,苏州市还从专项资金筹集、投入机制、市场机制、组织机制等方面进行规范和保证。

在专项资金筹集方面,要求通过财政预算安排、土地出让收入、上级专项补助、接受社会捐款等多种渠道设立专项资金,并明确随财力增长相应增加。

在引入市场机制方面,强调通过经济发展受限地区可通过异地发展等办法,增强造血功能,积极探索生态建设与城乡土地开发、发展乡村旅游等相结合,从而形成良性循环。

在各部门整合,形成协调机制方面,明确了政府的统一协调责任。各相关部门分工负责,形成合力。比如,规划部门要把生态保护落实到市域空间布局、基础设施、产业和人口发展等各环节。环保局要拟定重点区域、重点流域污染防治规划和生态保护规划,加强环境保护和污染治理,监督对生态环境有影响的自然资源开发利用活动、重要生态环境建设和生态破坏恢复工作。国土部门要按时完成完成土地利用总体规划修编,进一步落实基本农田保护面积和优化基本农田布局,提高动态监测水平。农业部门会同相关部门做好连片种植水稻的基本农田、生态湿地、生态公益林认定,对基本农田、生态湿地、生态公益林的

保护情况进行监督、考核。水利部门加强饮用水水源地建设和保护。财政部门安排管理好生态补偿资金、制定生态补偿资金管理辦法,确保生态补偿落实到位,并对生态使用资金情况进行监督。

苏州生态补偿工作实施5年来,取得了明显成效。生态补偿的实施有效增强了重点生态区苏州农村基层组织的财力,增强保护生态环境的自主意识,也促进了社会和谐,取得了良好效果。

#### 四、苏州生态补偿政策面临的困难和问题

由于生态补偿机制是一个难题。苏州生态补偿机制的建立在全省、全国都是首创。苏州在这方面迈出了可喜的一步,但是,由于国家政策文件的缺失、生态系统价值核算体系没有构建,市场机制的作用还没有融合到补偿机制之中,生态补偿机制在运作中仍有许多困难和问题留待研究和解决。

1. 政府主导为主,社会参与不够。目前,苏州生态补偿还主要是政府财政转移支付为主导的模式,市场化、社会化补偿尚未真正“破题”。从严格意义上说,生态补偿责任承担主体应该包括政府、造成生态破坏或者污染的企事业单位和个人以及生态环境的潜在受益者。虽然,苏州市在确立生态补偿政策时也提出了“谁保护、谁受偿,谁受益、谁补偿,谁污染、谁治理”的原则,但在实施过程中主要还是政府主导,靠单一的财政转移支付进行补偿。其他责任相关方尚未真正履行生态补偿的责任。由于以政府决策为主导,相关利益方未能充分参与决策,许多受补偿地区农民对此并不太清楚。这些也影响了社会各方面对生态补偿政策的认知和参与。

2. 补偿标准与实际需求存在较大的差距。由于资金不源的单一性,目前补偿尚处于“低标准、窄覆盖”的状态,不仅许多生态重点地区没有被列入补偿范围,而且即使得到补偿的地区其补偿标准也比较低,只是一种“引导性”的补偿。大幅度增加财政投入比较困难。在调研中,我们了解到,一些村干部都反映资金不足以覆盖现有的生态保护。比如,吴中区邓尉村一年补偿资金50万,可是用于河道整治,道路硬化等生态建设资金就达80多万,还不包括其他公共服务支出。同样,高新上山位于取水口,属于限制发展地区,他们认为如果不限发展,一年至少可以增收300多万,而目前只补100万,与发展成本不能平衡。

3. “输血”尚没有带来“造血”功能的增强。目前生态补偿资金主要转移给被补偿地区并且主要用于公共服务支出,这样就无法从机制上增强被补偿地区的“造血”功能。由于这些地区经济基础相对薄弱,自身发展能力不足,不能形成发展的“内生”机制,补偿地区无力改变原的落实生产方式和生活方式,产业结构调整力度不足。特别是现有的考核实行的“以奖代拨”模式,这样地区更不容易获得政府在技术、职能培训、产业发展等方面的资金支持。长久下去有可能会造成这些地区对补偿资金的更大的依赖。

#### 五、进一步完善苏州生态补偿政策的对策和建议

苏州市生态补偿机制已走在全国前列,起到了很好的示范作用。但由于生态补偿机制的建立和完善是一项复杂而长期的系统工程,苏州市必须在前进中不断地自我完善。

1. 进一步改善重点生态保护区的发展条件。生态补偿虽是经济补偿,但不是简单的填平补缺,也不是扶贫和对口支援。就苏州的财力而言,生态补偿在相当长一段时间内只能是一种补助,还达不到全部意义上的补偿,不可能依靠生态补偿来解决生态保护区经济社会发展的全部问题。同时,生态保护区生态经济发展潜力很大,自我发展既很重要也很必要。因此要逐步实施多样化的补偿方式,进一步改善重点生态保护区的发展条件,将生态保护与区域经济社会发展相结合,变“输血”式补偿为“造血”式补偿,统筹推进受补偿地区经济、社会与自然的协调发展。

增强项目规划和产业扶持。通过规划引导、项目支持等方式,将补偿资金转化为技术项目安排到补偿区,帮助其寻找替代产业,扶持和培育受偿村、镇新的经济增长点,增强自我发展能力;将生态补偿转化为生态保护或提升发展能力的项目;加强欠发达乡镇和重要生态功能区投资环境的改善既能重点发挥生态保护功能,又能有利于区域经济发展的项目,要重点支持和扶持,在项目审批、政策突破等方面要适当倾斜。

在沿太湖保护规划的前提下,对沿太湖适应发展的产业予以支持,例如生态旅游、现代规模农业等,对这些产业进行政策扶持,对龙头项目给予适当补贴。在土地政策方面,市政府通过直接减免经营性土地出让市级集中收益的办法,支持生态保护区的经济发展。

提供教育培训和技术服务。禁开山打矿,关闭水泥厂、矿石厂,造成了大量人员下岗;压缩与拆除网围,大量失水渔民生活失去依托。而为保护环境开展现代化农

业、生态农业的建设则需要大批掌握生态技术和管理的劳动者。所以,今后要拓宽补偿方式,增加技术补偿、教育补偿等。如为受补偿地区的农民开展技术服务,提供无偿技术咨询和指导,培养(训)受补偿地区的技术人才和管理人才,提高受补偿者生产技能,技术含量和管理水平。环太湖地区失去了很多发展的机遇和权利,经济发展相对比较缓慢,其基础设施、科技、人才等与其他地区比差距较大,可以建立结对帮助体系,按新农村建设市各部门与村挂钩的形式,推进经济薄弱村的转化,帮助沿湖群众致富。

2. 完善优化补偿资金的使用。对于生态补偿资金使用的监管及评估,是生态补偿机制中不可或缺的。应积极探索一条合理的、可操作性强的路子,完善生态补偿资金使用的监管及评估。

继续加大对农民的补偿力度。要继续提高生态补偿资金用于对农民直接、间接比例。引导各村优先安排本地农民从事公益性岗位,探索农民直接受益的分配办法。通过生活条件、环境条件的改善和经济收入的增加,将进一步激发农民参与生态保护的热情。

加强过程监督和管理。在补偿资金的使用过程中,应加强补偿资金监管系统的建设和管理,建立详实、可靠的监测数据资料及补偿资金的使用信息;采取定期和不定期相结合的方式对补偿资金的落实、使用情况进行追踪、检查和验收,确保专款专用,并向上级主管部门提交检查验收情况书面报告。每年在苏州各大媒体公布生态补偿金的补偿名单、补偿金额以及补偿金使用审计结果,接受社会监督。通过引入第三方,对补偿金的使用进行监管和评估,

防止在传统监管方式下可能出现的弊端。

完善资金绩效评价。加强对现有生态补偿项目进行投入、建设、使用的绩效评价,从项目的建设、运行、管理等角度,评估项目运行使用后对当地区域生态环境质量的改善是否起到应有的作用。构建补偿效果的评价和反馈机制,使其成为调整补偿方式和标准的重要参考,使生态补偿工作更具灵活性和高效性。

3. 实施生态优先的政绩考核政策。推广高新区对沿湖地区取消经济指标考核的做法,对干部考核制度重在生态环境保护和社会事业。通过建立地区领导干部政绩考核机制来具体落实和推动生态补偿机制的实施。实施生态优先的政绩考核政策等。对于生态保护区,可以考虑建立“生态特区”,实行干部考核与GDP脱钩,给予更多的补偿支持。建立生态补偿的行政激励机制,积极启动绿色GDP国民经济核算研究,将生态环境指标和群众满意度等指标纳入领导干部政绩考核的指标体系。

4. 出台异地开发生态补偿政策。在对东山镇、金庭镇的调研中,发现吴中区金庭镇自从水泥工业等支柱行业被关闭后,全镇几乎没有工业,乡镇财政收入及居民收入、就业情况等与其他乡镇差距拉大,由经济较好的乡镇蜕变为吴中区的倒数第一。对村民的调研中也可以看出,村民们最愿意接受的非现金补偿也是安排就业。为了解决全镇近1/4的人口(大约1万人)在外打工的问题,切实增强金庭镇的自我发展能力,可参考浙江、上海闵行区的做法,积极推行异地开发:(1)在其他适当地区给予金庭镇生产用地,作为招商引资项目的地域,并在政策与基础设施方面给予支持;(2)要

求非补偿区内的产业部门,落实保护区内一定数量的劳动力就业指标,扩大对金庭镇内村民就业的支持;(3)利用非补偿区龙头企业的示范带动效应,让金庭镇农产品与这些农业龙头企业挂钩,加强技术和加工合作,实行订单式生产。

5. 加强生态补偿的宣传教育。在一定时期和一定程度上,生态补偿政策是以政府为主体,但是必须要得到全社会的关心、支持和参与。加强宣教工作,增强公众对生态补偿的认知与参与是非常重要和必须的。

进一步提高村干部对生态补偿资金发放和使用重要性的认识。调研中发现,目前一些村干部对生态补偿政策的理解还存在一定的偏差。部分村干部认为应将一部分生态补偿资金作为村委的工资性支出,以解决经济薄弱村村干部收入偏低、需要镇财政补助的困境。类似认识的存在不利于生态补偿的实施。因此,应进一步加强宣传,特别是提高村干部对生态补偿资金发放和使用重要性的认识。

多渠道宣传与交流,增强对生态补偿政策认知度和参与意识。各区、镇政府以及村集体组织应通过报纸、电视、广播、会议、宣传窗等各种形式,进一步加强生态补偿的科普教育和大众宣传,使受偿区农民对生态补偿的目的意义、补偿对象、补偿方法、补偿标准、计算办法等有较为清楚的认识,增强群众的生态补偿意识,明确生态补偿的政策,使补偿区村民主动地参与到生态补偿、生态建设和生态保护中去。在各级政府部门和公众广泛参与共同努力下,使补偿区内形成人与自然和谐相处的生产和生活方式。

(作者单位:苏州市职业大学215104)

# 江苏省优化生态补偿 财税政策的对策建议

[秦小丽 全爱华 王 静]

1. 建立生态补偿机制的财政投入政策。目前,江苏省已正式实施生态补偿转移支付制度,意味着其已将环境财政纳入公共财政体系框架,不断强化政府的环境财政职能。重点扶持具有明显生态功能的15类生态红线区域,即天然保护区、风景名胜区、森林公园、地质遗迹保护区、湿地公园、饮用水水源保护区、海洋特别保护区、洪水调蓄区、重要水源涵养区、重要渔业水域、重要湿地、清水通道维护区、生态公益林、太湖重要保护区、特殊物种保护区,而对其它的非生态红线区域的生态补偿如农业生态补偿主要通过专项转移支付,对影响农业生态的一些主要因素如农作物秸秆综合利用、排涝降渍、农业灾害生产自救、有机肥的推广使用等给予专项财政资金补助或奖励。各市县也配合省财政局、省环保局的工作,在市县财政中安排部分资金以确保农业生态安全,确保农产品的生产与供给。尽管各级财政的共同努力取得一定成效,但目前江苏省的生态补偿依然是政府主导型,主要依赖政府的“外部输血”,难以有效调动当地生态环境保护和自我发展的积极性。同时,因为生态补偿资金来源单一,投入资金有限,难以满足生态建设强大的资金需求。为此,一方面各级政府要充分运用财政贴息、投资补助、物价补贴等多种手段,加大对具有生态功能的区域、产品和项目予的支持;另一方面要进一步培育环境要素市场,逐步放开环境基础设施

的市场准入,引导社会资本的积极参与以及对生态保持与维护的投入,如为扩大资金来源可考虑适当发行生态环境补偿基金彩票。

2. 完善生态补偿财政转移支付制度。生态补偿转移支付应当以纵向转移支付制度为主,做到地方政府环保事权与自身财力的匹配。除了考虑生态红线区的生态补偿外,对红线区外的限制开发区如农产品主产区也要在一定程度上实行政策倾斜,省级财政应进一步加大对农产品主产区、各种环保项目、节能减排产品的扶持,提供生态保护及地区环境治理保护的专项财政拨款、财政贴息和税收优惠等政策支持。在合理确定转移支付规模的基础上,通过纵向转移支付,体现省政府的生态维护意图,促进相关政策的落实,推动公共支出社会责任的履行。同时,应考虑建立地方政府间的横向财政转移支付制度,实行主体功能区的开发地区对保护地区、受益地区对生态保护地区以及流域上下游之间的财政转移支付。通过生态环境要素在区域间的有效互换,实现对生态环境供给者的长效激励,避免生态环境公共消费的搭便车现象,缩小各功能区之间的经济差距。在制定横向生态补偿标准时,要综合考虑区域内人口规模、材料状况、生态效益外溢程度等因素,制定出有差别的区域补偿标准,配套采取发展空间补偿、绿色技术补偿、教育援助补偿等其他有效形式。由于横向转移容易出现应补未补、补偿过度和补偿不

足等不公平和效率低下现象,在建立横向财政转移支付制度的初期,建议尝试将横向转移支付纵向化。此外,还要加强地方政府对生态补偿的支持与合作。地方政府除了负责辖区内生态补偿机制的建立外,在一些主要依靠中央财政支持的生态补偿中,也应根据自身财力给予支持,以发挥中央和地方财政的双重作用。

3. 强化生态补偿的税收调节机制。在现行税制体系下,我国目前与生态环境关系最为密切的税种是资源税,但其征税范围比较狭窄,主要针对在中华人民共和国领域及管辖海域内的原油、天然气、煤炭、其他非金属矿原矿、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿以及盐的开采,对其它自然资源的开发利用暂未明确作为税目列示,在实际中调节级差收入的作用发挥有效,很难合理的引导资源的可持续性开发。结合江苏省现阶段生态补偿机制的运行现状,建议调整和完善现行资源税,不妨申请在江苏省试点开征水资源税和湿地资源税,同时建议在条件成熟时开征环境保护税,环境保护的各种税款实行严格的预算管理,主要用于环境保护支出,以避免和防止生态环境的破坏甚至恶化。当然,我国在近两年出台的一些财税政策性文件中已有较明显的生态调节与保护倾向,以农业生态补偿与环境保护为例,2014年出台的财税[2014]20号文中明确:用于农业生产并已由相关行政主管部门发放使用权证的草地,以及用于种植芦苇并定期进行人工养护管理的苇田,属于耕地占用税的征税范围;对占用上述草地、苇田建房或从事非农业建设的单位和个人,应照章征收耕地占用税。而财税[2014]38号文则将增值税免税政策适用范围由粮食扩大到粮食和大

豆,并可对免税业务开具增值税专用发票。这些税收政策体现了税收对生态维护与补偿的杠杆调节作用,有利于维护生态安全,在执行时应严格落实。

4. 规范并完善相关税费优惠政策。江苏省财政厅根据国家统一部署,在2014年对各级政府自行制定的财税优惠政策进行清理,凡不符合法律和行政法规规定的政策一律停止执行,限期整改。这就意味着不少地区的税费优惠口径会出现不同程度的收缩,可能会对地方部分企业履行社会责任的积极性产生一些暂时性的冲击。建议进一步规范并完善与生态资源开发补偿、生态资源利用补偿和生态资源受益补偿相关的税收优惠措施,如对企业为减少污染而购入的环保节能设备考虑加速折旧,或者在一定额度内实行投资抵免企业当年新增所得税的优惠政策;对企业购买防治污染的专利技术等无形资产允许一次摊销,企业用于环保及环境美化方面的捐赠可享受与公益性捐赠类似的税收优惠待遇;同时完善增值税抵扣链条,将专业的资源循环利用企业和生态修复企业外购或无偿取得的废渣等原材料纳入增值税抵扣范围,取消对农膜、农药特别是剧毒农药免征增值税的规定,适当降低有机农产品的销项税率,引导有机农业健康发展,促进农产品主产区的生态保护,实现生态经济和循环经济的税收优势。同时,继续考虑将环境要素成本量化纳入企业生产成本,按照“谁破坏,谁付费”的原则,进一步完善排污收费制度、强化秸秆焚烧的处罚力度等,通过环保、税收、财政三方的联动合作机制,强化公众环境保护意识,不断提高生态环境的安全系数。

(作者单位:宿迁学院223800)