

## 基地成果

# 江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要（十九）

## 一、江苏绿色发展研究基地：

### 江苏省绿色发展评价与政策建议

课题负责人： 黄贤金

主要参加人： 李升峰、金雨泽、沈晓艳、徐晓晔、漆信贤、陈思怿

绿色发展是可持续发展的重要内容，也是建设生态文明的必然要求。江苏作为全国经济发展领先省份和生态文明建设示范地区，在践行绿色发展理念的过程中，在生产、生态、生活“三生”领域进行了诸多的探索与尝试。构建一套完善的绿色发展评价体系，能够更好地掌握全省绿色发展的详细状况和指标，更好地贯彻落实“绿色”发展理念，促进“强富美高”新江苏建设。

### 一、江苏绿色发展评价的主要结论

1. 培育人才、优化投资、节约资源是优化财富结构的关键。江苏省财富构成中人力资本所占的比例最大，说明人的生产能力的提升对地区发展至关重要。人造资本上升的速度最快，反映出投资在

过去的十多年中是拉动江苏省经济发展的重要因素。自然资本年均增幅最小，其中自然资本的非市场价值在扣除通货膨胀因素后出现了下降，说明江苏省的经济发展造成了一定的资源环境代价，绿色发展的理念仍待进一步贯彻。

2.绿色经济初显成效，资源依赖有待下降。2006-2014年间，江苏省绿色GDP和传统GDP同步变化，绿色GDP占传统GDP的比重在“十一五”期间经历下降后，在“十二五”期间出现提升。江苏省在环境保护方面成果明显，但是发展的资源依赖依旧较强，资源环境效益增长滞后于经济发展，经济增长模式和发展质量有待增强。从全省各市的发展差异来看，苏南苏中地区经济总量大，资源消耗和环境污染损失价值也相对较高，但发展效率依旧呈现苏中>苏南>苏北的局面。随着苏北经济发展的深入，可能面临更大的资源环境压力，苏南地区也需要进一步控制发展带来的负效应。

3.能源消耗和耕地退减是江苏省生态负担加重的主要原因。江苏省的生态足迹需求呈增长趋势，然而生长足迹供给却呈减少趋势，导致生态赤字不断增加。能源消耗在生态足迹中占比最高，以煤炭为主的不合理能源消耗是造成江苏省生态赤字的主要原因。目前，江苏省的人均生态承载力保持稳定，耕地生态承载力人均占有量高，但却在呈减少趋势，表明耕地在江苏省生态承载力的重要性在下降，

而建设用地生态承载力的人均占有量在不断增加。

4.居民生活绿色水平日益提升，区域差异依旧存在。从绿色食品、绿色消费、绿色居住和绿色出行四部分要素来看，居民食品消费结构、能源利用结构、居住环境条件以及所享受的公共服务内容得到优化，水平实现提升，整体生活绿色指数上涨。同时也可以发现，绿色生活水平提升速度与经济发展之间呈现高度相关，苏南地区绿色生活水平高，提升快，相比之下苏北地区在相关环节依旧需要提升。

## 二、关于推动江苏绿色发展的政策建议

1.进一步推广和完善绿色发展评价。考虑到江苏省各市发展阶段和模式上的差异，有必要在市级层面依据各市具体情况，重新构建具有针对性的绿色发展评价体系，以满足不同发展阶段的具体需求。同时，根据发展环境的变化，不断调整完善评价指标和手段。

2.从发展的源头稳定绿色发展方向。以绿色 GDP 作为衡量地区经济发展水平的合理标准，通过对资源环境损失价值的关注，实现各地对粗放发展模式的反思，在提升发展质量方面不断有所突破。每个市应当根据自身的特点，制定相应的产业发展规划，推动产业的转型升级。

3.逐步建立资源综合管理体系。绿色发展包含了绿色财富、绿

色生产、绿色足迹和绿色生活四部分内容，不同的环节对于资源利用的需求不同，相应产生的资源环境效应也各不相同。自然资源综合管理体系的建立要结合不同发展环节对资源要求的差异，综合考虑不同资源利用形势下对其他资源、不同发展部门资源利用对其他发展部门的影响，协调优化不同方面的利益，实现资源利用效率的最大化。

4.转变资源消费理念。能源消费始终是削弱江苏省经济产出效益竞争力的主要原因，而耕地、园林、草地资源作为生态环境的重要组成部分，则是提升江苏省资源环境价值的关键要素。考虑到全省经济技术水平的区域差异，在资源战略上需要充分发挥优势，补足短板，实现发展的协调。

5.从民生出发营造绿色发展的氛围。绿色生活理念的树立是全社会绿色发展的内在动力。围绕建设生态文明意识，在全社会大力倡导理性节约的绿色生活方式和消费模式，大力加强对居民的绿色教育，培养人们热爱和保护资源环境的自觉意识。

## **二、江苏服务型政府建设研究基地：**

### **江苏大气雾霾治理财税政策优化的对策建议**

课题负责人：徐晓亮 程 倩

主要参加人：金世斌、李江、戴佳静

江苏高度重视大气污染的治理，通过出台《江苏省大气污染防治条例》以及相关政策和意见，取得积极进展。但目前仍存在煤炭资源税率较低、排污权交易供不应求和溢价率较高、补贴机制不够系统、道路拥堵加大环境成本等问题。如何充分发挥财税政策的引导激励作用，减少资源过度消费和环境污染，降低江苏大气雾霾发生的频率和严重程度，成为江苏推动绿色发展、加快生态文明建设必须解决的问题。

## 一、大气雾霾治理的发达国家经验分析

发达国家的大气污染治理大多规避了停产、限行等强硬性限制措施，采取了以法律手段和经济手段为主、行政指令为补充的综合性治理模式，引导市场主体自我治理污染，实施柔性化解式的引导型政策。

1.英国。一是采取提高燃油税、征收环境税、排污权交易等措施，出台系列税收优惠政策，如税收返还、加速折旧等，从收入征税转向对环境有害行为征税；二是处罚力度大，不设置罚款的最高限额；三是采取优惠措施鼓励企业投资利用绿色能源；四是提高停车费，征收拥堵费，停止向环境污染严重的车辆发放执照；五是支持新能源汽车的发展，买主享受高额返利，免交汽车碳排放税和停车费；六是采取弹性的经济手段，如征收气候变化税、设立碳基金、建立碳排放交易制度等。

2.美国。一是建立完备的排污权交易机制，实行排污许可证制度，规范排污企业行为；二是严格惩处违法排放，没收违法所得的

经济利益，对造成环境损害的行为进行民事诉讼和公益诉讼追究赔偿；三是出台相关清洁能源补贴政策，如能源之星(ES)节能公益基金现金补贴等，通过退税和税收激励来推动交通运输电气化；四是创新清洁能源投融资模式，如设立节能公益基金，对工业企业购买节能设施提供低息贷款等。

3.德国。一是出台一系列清洁能源补贴政策，包括可再生能源价格补贴、能源投资补贴、太阳能电池政府补贴、可再生能源用户补贴、森林保护补贴、10亿欧元补助大气保护技术、政府绿色采购等；二是创新清洁能源金融投融资模式，对清洁能源生产企业实行贷款优惠，提供资金支持。

4.日本。一是对企业固定污染源收费，对汽车尾气征税并调整燃料税率；二是对低排放车辆分级，按减排程度给予消费者减税补贴，缩短汽车更新年限，征收超过更新期汽车的回收费用；三是建立排污费补偿机制，SO<sub>2</sub> 排污费可用于补偿受害者；四是实施清洁能源补贴政策，如办公大楼和住宅低碳化补贴，节能技术、设备补助金制度、针对节能项目优惠减税制度。

## 二、推动江苏大气雾霾治理的财税政策优化对策建议

1.深化资源税和排污费改革，进一步发挥税费的调节功能。一是解决资源税费标准偏低和定位设计不合理问题。建议在区域经济可承受区间内，适度提高资源税负水平，可将资源税税率设置在8-10%之间，并进一步扩大征收范围、将回采率或者资源开采后污染的处理情况与税率水平联系起来，制定鼓励回收利用的优惠政策。二是解决排污收费制度不经济、收费标准低、征收范围窄、实施效率低等问题。在苏南发达区域，如无锡、常州等，进一步健全排污权交易市场；在苏中部分区域，尝试推行排污权跨区域交易试点；

在苏北核心城市，如徐州、连云港等，进行排污权交易市场培育，并适度提高收费标准，激励企业提高污染治理水平。将市场手段和行政手段相结合，加强对企业排放污染物种类、数量的监测，提高排污费收缴率，充分发挥排污费倒逼作用。

2.合理设计道路拥堵费，在重点城市和区域进行试点，控制机动车的尾气污染。借鉴北京市城市拥堵费改革的相关经验，建议在合理范围内对重点区域征收道路拥堵费，从排放量来划分汽车类别，收费标准分为5类，其中，对车辆理想状态下行驶1000米排放量排放低者为1类，即每公里二氧化碳排放100克以内，二氧化碳排放量超过225克/公里为排放最高即为5类。通过城市拥堵费征收，改变人们出行成本，引导居民选择清洁出行，减少尾气排放，控制机动车污染。

3.完善清洁能源和PM2.5减排区域间补贴机制，分别在重点行业和区域进行试点。一是进一步完善清洁能源补贴机制，加强对新能源产业的补贴，同时建立政府绿色采购和补贴制度，设立清洁能源采购目录，政府优先购买清洁能源产业产品；对新能源生产者、消费者直接补贴，加强清洁能源补贴政策的宣传工作等。二是制定江苏省PM2.5减排区域间补贴机制。对江苏省内不同区域实施PM2.5减排区域间补贴政策，充分发挥补贴经济手段，调动各地节能减排的积极性。

4.大力发展绿色金融，加快转变经济增长方式。一是在部分特色金融机构，如农行、南京银行等，建立以绿色信贷为核心的特色金融服务体系与管理机制，将各行业的客户按政策导向分为支持、维持、压缩、退出四类，实施差别化的信贷管理策略，支持生态建设。二是引导基金推出碳金融等新型金融产品，支持新能源、节能

环保等新型战略产业，开辟“绿色通道”，优先准入、优先审批、优先支持。三是对有潜力提升改造的企业在污染源治理、节能减排等“增绿项目”上给予信贷支持，推动传统金融向绿色金融转型和发展，加速经济增长方式转变。

5.推进 PPP 合作，充分动员市场力量，引导社会资本投入，构建大气雾霾第三方治理模式。构建基于环保 PPP 模式的雾霾治理投融资管理模式，解决雾霾治理污染尺度大、资金匮乏等问题。在环保等重点行业，加快相关产业上市，通过资本市场融资，联系国际与国内，通过创新融资模式，推进 PPP 模式进行合作，吸引社会资本参与公共服务领域，着力打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务的供给双引擎。

### 三、江苏社会管理法制建设研究基地：

#### 江苏完善水环境生态补偿机制的对策建议

课题负责人：刘小冰

主要参加人：方 晴、刘建功、朱德明、肖 盼

生态补偿机制的建立对江苏水环境质量的改善有一定效果，但整体来说，这一机制仍处在探索发展期，许多问题尚没有得到根本解决。存在的主要问题有：水环境生态补偿的法治理念尚未真正树立、水环境生态补偿机制的基本框架尚不健全、水环境生态补偿机制的法制保障尚不完善。为此，迫切需要进一步完善江苏水环境生态补偿机制。

#### 一、健全江苏水环境生态补偿机制的基本框架

1.细化补偿主体与受偿主体。从行为性质的角度来看，因他人保护和改善生态环境、提高生态系统服务功能、增进生态利益而受益的或者环境资源的开发利用者，都应当成为补偿主体；相应地，因保护和改善生态环境、提高生态系统服务功能、增进生态利益而使自身利益受损的贡献者或者因他人开发利用环境资源而受损的，都应当成为受偿主体。国家作为环境资源的所有者及管理者，理应成为生态补偿法律关系的补偿主体，且由于水环境的公共利益属性导致受益主体难以界定，因而应由政府作为受益公众的替代补偿主体。

2.设立多元化的补偿方式。水环境生态补偿的方式应当具有多元性，要在生态补偿的不同阶段运用不同的补偿方式，实行“差别化补偿”。例如水环境生态补偿中较重要的补偿方式有：以财政转移支付为主要形式的资金补偿，以提供同资金等价的生产要素和生活要素为主要形式的实物补偿，以及在权限范围内利用制定政策的权力和优惠待遇为主要形式的政策补偿。其中政策补偿更符合“差别化”需求，主要包括“异地开发”“项目补偿”和“智力补偿”三种：“异地开发”更适合于水环境补偿，在上游地区因保护水环境而错失大量工业项目后，下游地区补偿其一块“工业地”，突破其地理空间瓶颈；“项目补偿”通常被称为“造血”补偿，是补偿主体将补偿资金转化为生产项目，帮助受偿主体建立替代产业，以强化自我发展能力；“智力补偿”是由补偿主体进行智力服务，提供免费的技术与管理培训，培养受偿地区的技术人才和管理人才，以提高其生产技能与管理组织水平。

3.完善补偿标准及补偿核算方式。目前，江苏省水环境补偿核算是以断面水质是否达标为计算依据的，并没有考虑超标浓度等因素。目前，北京、天津、河北、上海、福建等地区已经针对不同的

污染物排放绩效开展了差别化排污收费，建议我省对超过的不同浓度进行区分并设立“差别补偿标准”。在区分断面水质浓度的同时，也要对不同浓度的排放量作出区分，排放量越大，补偿标准也相应提高，从而更加合理公平地弥补生态系统服务贡献者的水环境保护成本。此外，随着江苏省水环境保护建设工作日趋完善，今后补偿标准也应当视情况而逐渐提高。

4.拓展补偿资金的来源并加强监管。江苏水环境生态补偿资金除了政府的财政转移之外，补偿资金的来源比较匮乏。可以借鉴西方国家的市场化融资手段，例如发放国债或地方债券、PPP方式、设立基金以及生态信贷等方式广泛筹集补偿资金，以用于解决无生态环境建设启动资金的问题。同时，要完善水环境各区域政府的生态补偿资金监管制度，可以借鉴《河南省水环境生态补偿暂行办法》，对水环境补偿资金监管进行详细的制度设计，在市、县政府设立水环境生态补偿资金的专门账户和资金专项档案，严格实行专款专用，并追究违法使用责任。

5.设立法定公共组织以提高补偿执行工作的效率。当前，江苏水环境生态补偿的法定补偿机关是由江苏省政府来担任的，缺乏针对性和专业性。因此，可以通过人大立法和政府授权的途径，在生态补偿领域建立起法定公共组织，代替政府担任补偿机关的有关职责。经过授权以后，设立的法定公共组织原则上只对相应政府的领导小组负责，与上级政府部门或省际跨流域地方政府之间的交流协作也通过领导小组及其授权的机构来进行。

## 二、完善江苏水环境生态补偿机制的法制保障

1.重视立法体系的完善。以《环境保护法》关于生态补偿的原则规定为基准，结合江苏地方实践，对水环境补偿主体、补偿方式、补偿标准及补偿资金等以地方立法的方式加以具体细化。此外，应

主动加强省际合作，并积极争取由国务院牵头制定跨流域、跨省际的流域生态补偿的办法或条例。

2.加强执法过程中的协调合作。江苏省内可以由省政府或其职能部门作为协调主体进行协调，而在省际跨流域生态补偿中，可由国家层面设置综合管理机构进行组织和协调，针对补偿方法、补偿数额等具体操作内容与生态补偿利益相关各方进行沟通、协调，定期会商，信息共享，履行监督、仲裁、奖惩等相关职责

3.加快司法救济制度的建立。水环境生态补偿“权利”，主要是水环境生态服务贡献者或因环境资源的开发利用而受损害者所享有的发展权，这种发展权在我国的宪法、《民法通则》和《物权法》中均没有得到保护。生态补偿决定属于行政机关的行政行为，可以规定通过行政诉讼或复议进行权利救济。由于生态补偿纠纷通常与国家政策相关，而行政机关与法院相比对涉及的专业问题更为了解。因此，在生态补偿纠纷的救济方法上，应当复议前置，达到节约司法成本的效果。

## 四、江苏绿色发展研究基地：

### 2020、2030年江苏省资源环境承载力分析及对策建议

课题负责人：黄贤金

主要参加人：周 艳

本报告结合中央《生态文明体制改革总体方案》有关精神，以及江苏绿色发展的战略需求，对江苏省2014年资源环境承载状况作了评估，并预测了2020、2030年以及碳峰值年资源环境人口承载力，

提出相应的对策建议。

## 一、资源环境人口承载力评价

资源环境人口承载力揭示了一定资源环境限制下，以及不同资源环境占用需求所对应的人口规模。资源环境人口承载力是“十三五”及远景规划的基础，也是动态监测资源环境与经济社会发展相互关系的重要依据。我们从粮食安全、水资源、环境负荷、生态足迹以及碳排放峰值限制等方面来测算，根据“木桶原理”及江苏省实情确定适应江苏省人口经济发展的资源环境生态承载力。具体表现为：

1.粮食安全能力持续提升。总体来看，随着资源利用的技术经济水平提升，基于人均生活用量标准的江苏省资源环境人口承载力将得到提升。若耕地污染得到控制，2030年将在2020年的人口承载力基础上提升10%；但若满足人均粮食需求总量，则满足人口规模将下降15%左右。

2.水资源保障能力将下降。水资源利用效率提高，将支撑更多的人口规模，但在国家实行严格的水资源管理制度的前提下，由于经济规模增长引致的用水增长，2030年水资源安全承载的人口数将较2020年减少16-20%。

3.碳排放峰值的限制性持续加强。根据《中美气候变化联合声明》，中国将于2030年左右达到碳峰值。由此，对于人均碳排放控制难以避免。根据测算，2030年碳峰值支撑的人口规模将比2020年低15-18%。

综上分析，如果选取基本现代化水平下人均生活用粮所能承载的人口规模作为资源环境的最终人口规模，2020年承载规模为6798.46万人~7020.15万人，2030年承载规模为分别7248.93万人~7477.85万人之间。而依据《江苏省新型城镇化与城乡一体化规划

(2014-2030年)》，江苏省总人口将从2014年的常住人口7936万，增加到2020年的8500万、2030年的9000万。因此，江苏资源环境承载能力超载现象严重，需要未雨绸缪，谨慎应对。

## 二、关于减弱资源环境承载力超载对于江苏省经济社会发展影响的对策建议

针对我省2020、2030年资源环境人口承载力的超载问题，提出如下建议：

一是以资源环境承载力为“底线”制定各种规划。由于缺乏对于各地资源环境承载力的科学评估，各地城镇化发展规划、城乡规划、建设用地规划等没有“底线”地做大人口规模，忽视了人口发展对于环境容量以及生态空间的需求。因此，要以资源环境承载力为“底线”，为我省科学制定各种规划奠定基础。

二是从注重人口规模集聚向注重引导人口有序发展转变。人口集聚规模若长期超过资源环境承载力，必然加剧区域环境和生态退化。我省个别区域业已深刻认知到这一问题，例如，昆山市开展注重外来人口控制，并实施城市规划规模的减量与控制，以此实现人口发展与资源环境、经济社会的协调。全省也需要重视人口发展的合理引导，尤其是苏南地区，在经济转型、新型城镇化发展中，更需要注重人口有序发展，乃至考虑提前建立人口规模减量化引导政策，这不仅有利于减缓人口规模对于生态环境的压力，也有利于人口与经济社会发展的协同优化。

三是从建设用地空间蔓延向总体规模减增量、部分区域减总量转变。我省建设用地总量已占到国土面积的21%，是省、自治区中占比最高的，而且增长快速，截至2013年已用完了2020年的建设用地占用农用地指标，对生态空间保护产生了巨大的压力。“十三五”期间江苏省需要以资源环境承载力为依据，以节约集约用地“双提

升”为抓手，全面实现建设用地总体规模减增量，并积极推进苏南地区建设用地零增量，以及部分区域的减总量，为“十四五”期间实现全省建设用地零增量打下基础。

四是建立资源环境承载力动态监测机制。十八届三中全会提出“建立资源环境承载力监测预警机制，对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施”。江苏作为资源环境承载力超载地区，又提出“要使生态文明成为江苏的品牌”，建议率先建立资源环境承载力动态监测机制，并以此作为各地级市考核、重要战略安排的科学依据，切实落实自然资源用途管制制度。