

省社科应用研究优秀成果选编(二十五)

江淮生态大走廊生态经济新空间重构研究

南京大学 黄贤金

江淮生态大走廊的生态经济特征主要表现为：经济总量贡献占比较低，产业层次与环境状况较差，资源利用效率不高，生态保护空间比例偏低。为此建议：

一、重构江淮生态大走廊生态经济新空间

1. 完善生态经济新空间格局体系。策应“1+3”重点功能区战略布局，江淮生态大走廊建设的空间战略格局可设定为“一区一轴三圈”：“一区”即淮安—宿迁生态经济区；“一轴”即以古运河河道为轴，加快南水北调东线工程沿线环境保护与生态建设进程；同时推进淮安、扬州、宿迁、徐州等市的大运河遗产区、遗产点资源串珠成链、扩线成片、连片成面；“三圈”即环骆马湖、环洪泽湖、环高邮湖三个生态经济区，将其作为江淮生态大走廊的生态绿心，修复改善周边区域的生态环境，保护生态湿地景观，探索湖泊流域生态共建环境共治的体制机制。

2. 合理扩大生态保护空间规模。进一步完善《江苏省生态红线区域保护规划》，适度提高江淮生态大走廊的生态红线区域比例，增加范围可以达到2%—4%，即增加8500—17000平方

公里，从而使得江淮生态大走廊区域生态红线保护比例达到22%—24%，达到或略高于江苏省现有水平（21.57%），更积极地体现了生态大保护的客观要求，同时也符合当地良好的生态环境条件特征。

3. 有序引导生产建设空间扩张。2016年江淮生态大走廊各市的土地开发强度与地均产值总体上均小于江苏省平均水平。其中：扬州和泰州属于“中土地开发强度—高地均产值”类型，需要进一步挖掘土地开发潜力；徐州属于“高开发强度—低地均产值”类型，需要进一步提高建设用地利用效率；淮安和宿迁属于“低开发强度—低地均产值”，是区域开发的重点，不仅要挖掘土地开发潜力，更要提高土地利用效率。

4. 注重城乡空间协调统筹发展。充分利用大运河世界文化遗产宝贵资源，加强对名镇、名村、古文化遗址、古建筑保护、工业遗产以及对非物质文化遗产的挖掘和保护，积极推进人文城镇建设，延续城镇历史文脉，注重保护沿河城镇文化风格和传统风貌。同时，充分利用沿线的生态功能、运河文化底蕴、交通基础设施，构建以中心城市为核心增长极、以中小城市为联系节

点、特色小镇为支撑、美丽乡村建设为补充的新型城镇化发展轴，打造生态空间开敞、城乡风貌各异，紧凑型、网络化的一体化城乡体系。以提升沿走廊城市整体竞争力为主要目标，推进跨区域基础设施建设互联互通互享，促进沿线城镇联动协调发展。

二、完善与重构江淮生态大走廊生态经济新空间相适应的政策机制

1. 完善江淮生态大走廊生态经济考核机制。一是基于主体功能特征，以县（市、区）为单元，形成差别化、常态性的考核制度；二是自然资本是江淮生态大走廊可持续发展的根基所在，因此，可以探索性地构建自然资产核算负债表制度；三是在江淮生态大走廊建设过程中，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，率先构建绿色 GDP 核算体系。

2. 探索江淮生态大走廊流域化管理新机制。一是结合河长制，建立河道流域化管理新机制，即以河道治理为总揽，统筹涉河、涉湖、涉江的有关国土、渔业、城乡建设等规划编制、空间管制等；二是以江淮生态大走廊为示范，充分发挥市场机制配置水资源的基础性作用，统筹开展用水权、排污权、采沙权、养殖权等水权交易体系，通过水权交易促进水资源利用效率提高，以及水生态环境的有效治理；三是探索财政转移资金与区域生态补偿机制相结合的生态补偿体系，从而积极引导江淮生态大走廊区域的可持续发展。

3. 推进江淮生态大走廊生态空间自然资源用途管制。一是以江淮生态大走廊为示范，统一自然资源用途认定标准，避免基本农田与湿

地、林地等类型的重复认定，并组织开展自然资源调查、分类、确权等系列工作，形成江淮生态大走廊自然资源数据库；二是以生态保护红线、永久基本农田和城市开发边界为依据，综合考虑主体功能定位、空间开发需求、资源环境承载能力和粮食安全，编制《江淮生态大走廊建设规划纲要》，统筹自然生态空间和经济社会发展空间的保护目标与布局；三是落实空间用途和转用规则。根据保护需要和开发利用要求，依据空间规划确定的自然生态空间保护目标与布局，确定江淮生态大走廊空间用途管制要求，并落实到地块；整合现有各类用途转用制度，分别针对生态空间向城镇空间、农业空间的转变，生态空间内建设用地、农业用地的管控，以及生态空间内部用途之间的相互转换，区分生态保护红线内外，制定差别化转用审批流程，探索建立自然资源用途转用许可制度。

4. 促进江淮生态大走廊区域制度创新建设。一是在生态红线空间保护、产业结构和空间布局、城镇布局、基础设施建设、污染排放标准等方面统一规划，进行科学的顶层设计，从而协同不同区域的发展矛盾与生态经济权益关系；二是探索区域在要素集聚、资源开发、交通基础设施建设、统一市场建设方面的共建共享与合作机制，加快建立以环境保护和污染防治为重点的环境保护协调机制；三是严格保护生态安全格局，强化河湖湿地生态保护与修复，通过自然资源产权市场建设、重大生态修复工程实施以及生态补偿机制的实施，不断提升江淮生态大走廊的自然资本价值。

总结潘安湖湿地公园建设经验 提升采煤塌陷区综合整治水平

徐州市生态文明建设研究院 李 钢

徐州采煤塌陷区综合整治工作初现成效,但同时也存在着矿地矛盾较为突出、耕地保护压力加大、社会保障能力有待提高、综合整治难度大等问题。围绕贯彻落实习近平总书记视察徐州时的指示精神,结合省委省政府重要部署和徐州实际,提出如下建议:

1. 全面总结推广塌陷区综合整治经验。一是按照习近平总书记指示,总结推广潘安湖基本农田整理、塌陷地复垦、生态环境修复和湿地景观再造“四位一体”建设模式,发挥典型示范效应,不断为全省乃至全国采煤塌陷区整治探索新经验。加快推进潘安湖采煤塌陷区“二次开发”,争取在国家层面将潘安湖综合整治项目列为采煤塌陷区综合整治示范区。二是依托中国矿业大学老工业基地资源利用与生态修复协同创新中心,瞄准世界前沿,总结国内外采煤塌陷区综合整治经验,探索快速城镇化的资源枯竭型老工业基地城镇空间优化与协同发展模式,为全国采煤塌陷区综合整治重点工程(项目)提供理论支撑和技术保障。

2. 以“治未病”的理念推进矿地融合发展。一是摸清采煤塌陷区自然资源家底。借助第三次全国土地调查和自然资源统一确权登记试点工作,结合资源枯竭城市转型发展实际需要,对徐州市关闭矿区矿产资源、采煤塌陷地、水资源、地质环境等资源环境要素开展一体化调查,科学分析、评价采煤塌陷区资源环

境承载力,为采煤塌陷区可持续发展提供科学依据。二是坚持“治未病”理念,资源开采与塌陷防治同步、综合整治与合理利用结合。潘安湖采煤塌陷区是沿着“开采-塌陷破坏-治理-生态修复”的路径发展,治理在破坏后,影响和损失已然造成。目前在徐州沛县采煤塌陷地治理的有益探索是:秉持“治未病”理念,在煤矿开采之初,联合相关部门统筹规划矿产开发、土地利用、水利工程及生态保护,实现“矿+地+水+生态”一体化治理,防微杜渐、未雨绸缪。要对煤炭资源开采和土地资源利用进行科学预测、合理规划,加强煤炭资源开采和塌陷防治新技术、新工艺研究和应用,变事后治理为事前预防,走出“先破坏后治理、再破坏再治理”的恶性循环,为全国采煤塌陷区综合整治再创造新的经验。三是坚持“山水林田湖草是一个生命共同体”的重要理念,推进片区山水林田湖草矿村城多要素国土综合整治和土地综合开发利用,将区域土地空间优化布局、矿产资源开发和矿区土地利用、生态环境整治、新型城镇化建设相结合,探索城、矿、乡“三位一体”的资源型城市发展新模式。

3. 因地制宜推动接续产业平台建设。立足区域产业资源优势,大力推动采煤塌陷区接续产业平台建设,完善接续产业发展的产业园区、产业集聚区基础设施及配套设施建设,鼓励采煤塌陷区发展与资源环境相适应的接续产

业。将接续替代产业平台作为采煤塌陷区产业转型升级的主阵地，推动采煤塌陷涉及企业“退城入园”，发展高新技术、现代物流、休闲旅游、先进制造“四大产业”，因地制宜重点打造集工业遗产体验、文化创意、特色商业、休闲养生、配套生活为一体的城市文化游憩区，培育新经济增长点。对中央预算内资金确定支持的独立工矿区改造搬迁项目和其他独立工矿区吸纳就业、接续替代的重大项目，符合省级有关专项资金和产业投资基金支持条件的，优先予以支持。

4. 多措并举保障居民生活就业。适时适度调整采煤塌陷区征迁补偿标准，健全失地农民生活保障机制。依托接续产业平台和地方企业，加强对塌陷区失地农民的就业吸纳，各级公共就业服务机构免费为塌陷区失地农民提供就业咨询、就业培训、职业介绍等服务，切实解决采煤塌陷区失地农民再就业问题。将塌陷区返贫群众纳入全省脱贫攻坚范畴，在政策制定、项目布局、资金投放上予以倾斜支持。以突出经济发展、改善

民生为重点，完善采煤塌陷区基础设施建设，优化公共服务体系，合理布局生产要素供给，着力提升环境质量。

5. “政企联合”建立长效治理体制机制。

一是落实企业治理主体责任。开展采煤塌陷区基本情况调查，厘清新生塌陷区和已有塌陷区治理责任主体，坚持“谁破坏、谁治理”“边开采、边治理”。二是设立矿山环境治理恢复基金。由煤炭开采企业建立治理恢复基金，强化政府监督管理，细化规范具体操作办法，督促矿山企业履行治理责任。三是拓展投融资渠道。采取政府引导、项目支撑、综合整治、收益共享、市场运作、风险共担的方式，探索建立采煤塌陷区PPP治理模式，鼓励吸引社会资本投资采煤沉降区综合整治，多渠道落实采煤塌陷区综合整治资金。四是允许对采煤塌陷区范围内产生的增减挂钩节余指标和工矿废弃地复垦利用结余指标在省域范围内流转交易，指标流转资金扣除成本后用于采煤塌陷地综合整治。

从能源消费入手 加快雾霾协同治理

南京理工大学 徐晓亮

能源消费是雾霾产生的重要诱因。当前，江苏的能源消费存在三个突出问题，雾霾污染治理任务依然较重。治理雾霾不能仅停留在停产、限行等强制性限制措施层面，还需要进一步上升到环境治理能力建设上。为构建江苏雾霾污染协同治理路径，为此建议：

1. 构建江苏特色的绿色财税综合体系。当前，我国与大气雾霾治理相关的主要税种包括资源税、消费税、车船税，以及2018年1月1日

起正式实施的环境保护税。由于江苏不同区域的发展差异，各区域产业结构互补性较强，不同区域功能定位较为明确，同时苏南地区拥有排污费改革的成功经验。建议在省内探索针对雾霾治理的绿色税收综合改革尝试，在工业较为发达的苏南地区，对能源消费进行税费调节，进一步优化地方税种和雾霾治理的专项收费，通过逐步构建不同层次的专项绿色税收体系，发挥财税改革对江苏雾霾治理的引领作用。此外，还要优化环境

保护税,引导消费者的行为,帮助消费者树立绿色消费理念。

2. 构建“省级层面—‘1+3’重点功能区—重点城市”的雾霾治理纵向协同机制。第一,建议在省级层面设立江苏大气雾霾治理专项基金,承担更多事权和支出责任,解决雾霾治理各方关心、但心有余而力不足的关键瓶颈问题。第二,扬子江城市群以南京为核心,进一步推动产业转型升级,发展高端产业,提高环境准入门槛,制定环境准入负面清单,严控大气污染物排放超标的新上项目,解决面上连片开发的区域内生性和输出型雾霾污染问题。第三,在江淮生态经济区、沿海经济带和淮海经济区,分别以生态、海洋和绿色发展为核心,改变传统经济发展模式中产业追随者和接受者的定位,提高污染产业的准入门槛,重点解决省内雾霾的输入性问题。

3. 构建“江苏产业发展、绿色财税共享和生态补偿”为一体的雾霾治理横向协同机制。第一,设计减少污染排放的能源节约和能源替代项目,淘汰落后产能,推进产业改造升级,发展战略新兴产业,促进消费节能和消费减排。第二,提高财税共享力度,加大对地方转移支付支持力度,统筹考虑各地需要,增加地方对相关税收的分享比例,充实地方财力。在各地生态功能区内,增加对属于禁止开发区的财政支持。第三,在绿色税源、财源分享的基础上,对雾霾治理作出贡献的区域进行生态补偿,提高对口支援类横向转移支付,并增加生态补偿类横向财政转移支付。

4. 加快重点城市和区域的车辆拥堵费改革力度,促进清洁出行快速发展。由于我省机动

车保有量大,且增长速度快,建议在合理范围内对重点城市和相关区域开展道路拥堵费征收试点,如南京市的中山东路、湖南路、珠江路和长江大桥等区域。从排放量来划分汽车类别并征收车辆拥堵费,可将收费标准暂分为1-5类标准。通过城市拥堵费征收改变人们出行成本,进而改变出行方式,实现清洁出行,控制机动车尾气排放污染。

5. 加大对产业转型的财政扶持力度,完善政府绿色采购。第一,扬子江城市群应加大淘汰落后产能、落后工艺的的力度,引进新型工业技术,引导产业从高污染型重工业向高新技术清洁工业转变,从以工业为主导向以第三产业为主导转变。第二,在能源生产环节和消费环节进行调控,对新能源开发和利用均给予补贴,鼓励新能源和清洁能源的开发与使用;利用江苏的地域优势,在苏北部分条件较好的区域大力发展风力发电、核能发电,减少煤炭等高雾霾污染源的能源使用。第三,尽快建立和完善政府绿色采购相关制度,扩大大气友好型产品的采购清单,集中采购雾霾治理效率高的产品,促进雾霾防治产业发展。同时,对绿色产品生产企业给予财政补贴,通过税收减免政策降低企业生产成本。

6. 加快雾霾治理的财政投融资激励和创新机制建设。发挥财政资金的杠杆作用,通过金融市场政策创新,影响市场主体的经济行为,调动资本市场投入环保产业的积极性。开展大气雾霾污染治理改革的金融创新和市场化试点,在雾霾治理等环保重点行业,加快相关企业上市,通过资本市场融资;创新融资模式,吸引社会资本参与雾霾治理。

江苏推行领导干部自然资源资产 离任审计研究

南京审计大学 马志娟

2015年起江苏省开展了领导干部自然资源资产离任审计试点，根据中央要求，这项工作要在2018年全面推开。经过调研，发现存在法律法规不完善、制度体系不健全，科学合理量化难、评价体系待优化、责任界定不清晰等问题。为此，建议领导干部自然资源资产离任审计全覆盖的实现路径：

1. 完善法律法规，健全相关制度体系。一是完善地方性法规、规章制度。对法律缺位领域制定地方立法以填补空白；对部分过于抽象化、原则化法律条款，通过制定实施办法，使得条款具体化和可操作化；对权责脱节的条款，细化责任条款，提升法律法规的适用性和可操作性。二是健全自然资源资产离任审计制度。参照经济责任审计联席会议制度的做法，建立自然资源资产离任审计联席会议制度，形成审前共商、审中协作和审后运用的合作机制；建立自然资源资产离任审计结果运用制度，将审计结果和整改情况纳入领导干部个人档案，并作为考核、任免、奖惩领导干部的重要参考依据。三是健全相关配套制度。推动建立和完善自然资源资产产权制度、编制自然资源资产负债表及相关监管制度、主体功能区 and 国土空间开发制度、生态环境损害赔偿制度，建立健全自然资源资产保护目标责任制度、自然资源资产管理考核评价标准等。

2. 推动大数据审计模式运用。一是建立包括自然资源资产信息数据库和环境监测平台在内的统一的数据共享中心，挖掘数据价值，解决数据分析难问题，建立资源环境承载能力监测预警机制，关注异常变动。一旦超越设立的自然资源资产存量红线，及时启动预警机制，为审计的预防、揭示和抵御功能提供基础。二是将遥感技术、地理信息系统和全球定位系统（简称“3S”技术）等现代信息手段广泛运用于对土地、矿产、海域、森林等资源的审计中，方便审计取证核实，同时提高审计效率、数据的完整性和结果的准确性。三是自然资源资产离任审计涉及土地利用现状、生态红线、地理国情、环境监测、耕地质量等各类数据，有必要将各类数据之间按照关键要素，同时结合相关法律法规和政策要求，构建数据模型，从整体上对自然资源资产开发利用保护做出科学、准确的评价。

3. 构建科学的评价指标体系。科学评价指标体系的构建，应以明确的审计目标为依托，结合各地区主体功能区定位、自然资源禀赋、环境承载力及相关政策情况，因地制宜，以系统思维综合考虑。江苏“1+3”功能区战略格局下，评价指标体系的构建更要充分考虑沿海经济带、“三湖”生态经济区以及淮海经济区的资源禀赋、发展阶段、功能定位等，打破以GDP论英