

秦巴山脉地区绿色循环发展政策体系研究

徐德龙¹, 张智军²

(1. 中国工程院, 北京 100088; 2. 陕西省决策咨询委员会, 西安 710006)

摘要: 本文就构建秦巴山脉地区绿色循环发展政策体系进行了全面深入的研究。研究对象涉及秦巴山脉地区陕西、河南、湖北、四川、甘肃、重庆五省一市, 研究目的是为了构建支撑秦巴山脉地区可持续发展的绿色循环发展政策体系。通过与五省一市政府部门座谈、赴有关县(区、市)企业和农村实地考察, 学习中央和省市政府出台的相关文件, 对现有政策实施情况进行了深入分析, 最后提出了构建秦巴山脉地区绿色循环发展政策的体系框架、基本思路和若干建议。

关键词: 秦巴山脉地区; 绿色循环; 发展研究; 政策体系

中图分类号: X32 **文献标识码:** A

Research on the Green & Circular Development Policy System of the Qinba Mountain Area

Xu Delong¹, Zhang Zhijun²

(1. Chinese Academy of Engineering, Beijing 100088, China; 2. Shaanxi Decision-making Consultation Committee, Xi'an 710006, China)

Abstract: This paper investigates the green & circular development policy system issues of the Qinba Mountain Area. In this paper, the research objects involve five provinces along with one city of the Qinba Mountain Area, which are Shaanxi, Henan, Hubei, Sichuan, Gansu, and Chongqing, respectively, and the research aim is to build a policy system for the green & circular development to support the sustainable development of this region. By discussing with the government departments of the five provinces and the city, field researching to the relevant counties (districts, cities) and countryside, reviewing the relevant documents from the central and provincial government, and in-depth analyzing the existing policies implementation, this paper proposes a framework, basic ideas and the recommendations to build the green & circular development policy system for the Qinba Mountain Area.

Key words: the Qinba Mountain Area; the green & circular development; study development; policy system

一、前言

本文所提“政策体系”, 即广义政策, 除狭义政策外, 还包括支撑区域可持续发展的法律、法规、

规划、制度、措施等内容。本研究报告内容包括四个部分: 构建秦巴地区政策体系的必要性和紧迫性; 现有政策体系存在的主要问题; 构建政策体系的总体思路; 建立健全政策体系建议。

收稿日期: 2016-08-01; 修回日期: 2016-08-11

作者简介: 徐德龙, 中国工程院, 副院长, 院士, 主要研究方向为材料科学与工程、循环经济理论与技术; E-mail: dlxu@xauat.edu.cn

基金项目: 中国工程院重大咨询项目“秦巴山脉绿色循环发展战略研究”(2015-ZD-05)

本刊网址: www.enginsci.cn

二、构建秦巴山脉地区政策体系的必要性和紧迫性

秦巴山脉地区地理区位独特,生态环境优越,文化底蕴深厚,军工基础良好,其区位价值、生态价值、文化价值、军事安全价值在实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中,具有不可替代的战略地位和后发优势。可以说,中国没有一座山脉像秦巴山脉一样催生、哺育和深刻影响着中华民族的文明进程,所以,制定并实施好秦巴山脉地区绿色循环发展政策体系,确保实现“绿水青山就是金山银山”目标不仅必要紧迫,而且意义重大深远。

(一) 筑牢生态安全屏障和可持续发展的必然要求

秦巴山脉与欧洲阿尔卑斯山脉、北美洲落基山脉被誉为世界“三大名山”,是我国南北气候的分界线,长江水系与黄河水系的分水岭。秦巴山脉地区文化、生物、水资源富集,是中国华夏文明的孕育地、重要生态主体功能区、中央文脉、中央绿肺、中央水源地和世界重要生物基因库。秦巴山脉是我国长江三峡水库、南水北调中线工程的水源涵养地和供给地,承担着“一江清水北送”和维护国家生态安全的重任。可以说,没有秦巴山脉,就没有周边地区,特别是陕西关中平原的风调雨顺、绿水青山、经济繁荣及社会稳定。通过制定和实施绿色循环发展政策,把秦巴山脉的生态环境保护好,是秦巴山脉周边地区人与自然和谐相处、永续发展的需要,是中国大陆广大地区水源涵养、保护大气环境、减少土壤污染的需要,也是事关我国经济社会发展和生态文明建设全局的大事,其生态保护与绿色发展利在当代、惠及子孙后代,对于推动全国乃至全球可持续发展都具有重要意义。

(二) 化解经济发展与生态保护矛盾的迫切需要

秦巴山脉地区生态环境保护已到了刻不容缓的地步。新中国成立以来特别是改革开放以来,中央和各级政府对秦巴山脉地区生态环境保护给予高度重视,域内各省市政府和广大干部群众为保护秦巴山脉生态环境,做了大量卓有成效的工作。总体上来看,域内生态环境是好的,但随着山区人口的增多、经济社会发展的加快,局部生态环境恶化的趋势仍未得到有效的控制。

1. 农村污水垃圾污染问题突出

居民的生活污水、生活垃圾随意倾倒现象十分普遍,基本上是沿沟排放;农作物秸秆就地焚烧现象仍然存在,对周边生态环境造成严重污染。

2. 矿产乱采乱挖问题仍然存在

有些地方矿产资源开发秩序混乱。采矿点多,随意占用林地草地,尾矿就地无序堆放,废水渗液直排,废渣阻塞河道,严重危害周边环境。

3. 个别工业企业排污现象严重

企业没有或不正常使用污染处理设施。违法排污、超标排污、偷排漏排等违法现象时有发生,造成部分河段水体水质下降。

4. 秦巴山脉地区水土流失严重

据有关部门统计,区内水土流失面积达到 $6.95 \times 10^4 \text{ km}^2$,占秦巴山脉地区总面积的22.5%。水土流失造成局部地区泥石流、山体滑坡等地质灾害时有发生,对生态环境、人民群众生命财产造成了巨大破坏。因此,制定实施好政策,做到人与自然和谐相处,把保护秦巴山脉地区生态环境与脱贫攻坚、经济社会发展统筹协调起来,已成为摆在我们面前的一项重大而紧迫的历史任务。

(三) 保障民生福祉和全面建成小康社会的战略选择

秦巴山脉地区是我国涉及省份和人口最多、地域面积最广的集中连片贫困地区,包括陕西、河南、湖北、甘肃、四川、重庆五省一市的119个县(区、县级市);国土总面积为30.86万平方千米,总人口6164万人,其中贫困人口712万。20世纪30年代,这里建立了川陕和鄂豫陕革命根据地,其中川陕革命根据地是当时中国共产党领导下的第二大苏区,有力地支援了其他苏区和中央红军长征,为新中国建立做出了巨大牺牲和贡献。

改革开放以来,尤其是实施西部大开发和中部崛起战略以来,秦巴山脉地区经济社会发展取得了可喜的成就,但是,由于自然环境和经济基础薄弱等多种因素的制约,域内经济社会发展水平仍与全国其他地区存在较大差距,基础设施和公共服务十分落后,民生问题突出,革命老区部分群众生活依然贫困,贫困落后面貌仍然没有得到根本改变。因此,加快秦巴山脉地区绿色循环发展,尤其是加快革命老区的发展和振兴,对于贫困地区脱贫致富和

加快革命老区发展都具有带动和示范作用。研究制定政策支持秦巴山区绿色循环发展，是尽快把绿水青山变成金山银山、使贫困地区群众尽快脱贫致富、与全国同步实现全面建成小康社会目标的迫切需要。

三、当前秦巴山脉地区政策体系存在的主要问题

近些年来，国家及秦巴山脉地区省市级政府出台了不少促进绿色循环发展的政策措施，虽然取得了很大的成效，但与绿色循环发展的需要相比，还存在政策缺位、政策不完善及落实不到位的问题。正因为这些问题，致使秦巴山脉地区普遍存在重开发、轻保护的问题，一些地方陷入了贫穷落后—粗放开发—生态破坏—贫穷落后的恶性循环之中。

（一）绿色发展考核导向机制亟待建立

受传统政绩考核体系的影响，基层政府普遍存在追求短期政绩而缺乏自觉主动推动经济绿色增长意识和行动，仍然依靠资源要素大量投入推动经济粗放式增长，争投资、争项目的情感和力度有增无减。一些地方的领导竟然认为绿色发展是东部发达省份的事情，与落后地区无关，对绿色发展的必要性、重要性、紧迫性认识不足。一些企业一味追求产值、利润，无视环境损害成本，绿色价值理念缺失，生态环境保护的责任意识不强。对地方政府和企业，亟待建立以环境保护和绿色发展为核心的考核评价制度。

（二）绿色循环经济政策还不完善

1. 税收政策不完善

税种不健全，一些优化资源配置和保护环境的税种并未纳入税收体系。目前，还没有对环境问题征税，如环境污染税、水污染税、大气污染税、污染源税及生态补偿税等，丧失了税收工具对保护环境的重要作用。

2. 生态补偿政策不完善

在补偿范围、内容、谁来补偿等方面政策不明确，存在缺位。补偿方式单一，市场化运作机制缺失，横向生态补偿等方式尚未建立，补偿标准的科学性、合理性不足，机会成本和生态价值补偿缺失。

3. 环境资源价格政策不合理

资源价格低，企业污染环境成本小，是企业敢

于污染的最主要原因，从而导致环境污染难以根本解决。

4. 财政对生态环保支持力度小

主要体现在中央和地方支出规模小，比重低，不适应加强生态文明建设新形势的需要。

（三）绿色循环发展法规制度有待健全

从国家层面看，需要加快制定完善自然资源资产产权、国土空间开发保护、国家公园、空间规划、应对气候变化、耕地质量保护、节水和地下水管理、草原保护、湿地保护、排污许可、生态环境损害赔偿等方面的法律法规。

从省级层面看，绿色循环发展地方法规和制度仍不健全，资源环境的经济政策、生态补偿、生态治理修复、环境信息公开、生态文明考核及评价奖惩制度等重点领域的法规、制度尚未出台。

（四）体制机制不合理影响政策有效落实

1. 现行生态治理体系存在条块分割的弊端

把完整连续的自然环境和生态系统由不同部门和行政区横向和纵向切割，缺乏统筹协调和统一行动。耕地、林地、湿地、水面以及自然保护区、风景名胜、森林公园、地质公园等分属于多个行政部门管理，重叠、交叉管理现象严重，这种格局严重制约了自然生态系统的整体保护和有效管理。

2. 分散开发导致资源浪费、生态破坏，污染难以根治

各市（县、区）无视生态环境状况，都强调工业发展，20世纪80年代的“村村点火，处处冒烟”已上升为现在的“县县点火，镇镇冒烟”，点源污染成为面源污染。

3. 政府对加强生态环境保护重视程度不够，管理不到位

各级政府把精力过多地放在招商引资、项目建设等微观经济活动上，在经济发展与环境保护发生矛盾时，对环境的保护形式上重视、操作上轻视，甚至大开方便之门为经济让路，政府对环境保护等公共管理职能没有起到应有的作用。

（五）绿色技术创新缺乏政策支持和激励

绿色技术创新政策支持力度不大，政策供给与推动技术创新的需要之间的矛盾突出，导致绿色技术创新不足。尽管秦巴山脉地区具有发展生态农业

的突出优势,但目前缺乏先进的栽培技术和管理经验,而国内从事生态产业研发的科研院所和科技力量的支持与保障不够,造成现有的生态农业耕作成活率低、结果率低、经济效益差,严重影响了农民的积极性。

四、构建秦巴山脉地区政策体系的总体思路

根据秦巴山脉地区现有绿色循环发展政策制定和实施的现状,借鉴国内外绿色循环发展政策制定的经验,构建政策体系要认真落实中国共产党第十八次全国代表大会及三中、四中、五中全会精神,强化创新、协调、绿色、开放和共享发展五大理念引领,加大生态环境保护力度,着力推进结构调整优化,高起点构建绿色产业体系和绿色空间结构。加快制定和实施绿色循环发展政策,改变区内重发展轻保护的惯性思维,实现人与自然的和谐,实现经济社会与自然生态的协调发展,把秦巴山脉地区建成科学发展的示范区和绿色增长极,建成我国中西部地区重要的生态安全屏障,为确保2020年全面建成小康社会,实现中华民族伟大复兴的中国梦做出应有的贡献。

(一) 坚持生态保护优先,人与自然和谐的基本理念

以保护自然生态为前提,以可持续发展为目标,划定生态红线并制定相应的环境标准和环境政策,在符合资源承载能力和环境容量的前提下有度有序开发,确保区域生态安全,不断改善生态环境质量,实现人与自然和谐相处。

(二) 坚持在发展中保护,在保护中发展的基本要求

发展是解决秦巴山脉地区所有问题的关键,保护则是实现可持续发展的关键,两者同等重要、不可偏废,既不能以牺牲环境为代价换取经济发展,也不能片面追求生态环境保护而放弃经济发展。通过大力发展绿色循环经济,实现两者的结合,走出一条经济发展与生态环境保护双赢的道路。

(三) 坚持统筹兼顾、整体推进的基本方法

生态环境是一个有机整体,污染没有行政界限。资源优化配置和产业优化布局,必然要突破行政界限的桎梏。推进绿色发展,必须城乡统筹、区域协

同联动,系统谋划、规划引领,实现有省无界、有区无障、资源共享、责任共担、合作共赢。

(四) 坚持集聚集约、点轴开发的基本方向

把集聚、集约作为经济发展的核心内容,大力推进人口集中、产业集聚、资源集约、功能集成,走空间集约利用的发展道路。要依托现有城镇和移民搬迁工程,集中布局、据点式开发,建设好县城、重点镇和新区,促进人口和经济集聚集聚发展。

(五) 坚持法制规范、制度保障的基本路径

先进的制度体系是推进绿色循环发展的软实力。中央和地方必须建立健全系统完善的法律法规制度体系,完善资源产权、政绩考核、环境监管、责任追究等制度,用法律、法规、制度红线守住生态底线,用制度红利保障绿色发展行之久远。

五、建立健全秦巴山脉地区政策体系建议

(一) 制度规范,抓紧建立健全制度保障体系

1. 建立健全秦巴山脉自然资源产权管制制度

开展对自然资源的确权登记,明确自然资源资产所有者、监管者及其责任,理清各类空间开发、利用、保护边界,落实用途管制。

2. 建立自然资源资产统计核算制度

摸清区内自然资源的存量、增量和减量等基本情况,为加强自然资源监管以及成效考核提供依据。

3. 建立和完善生态红线管制制度

抓紧编制《秦巴生态红线规划》,进一步明确生态红线管控范围,实行红线区域分级分类管理。

4. 建立风险监测预警制度

尽快建立覆盖所有资源环境要素的监测预警网络体系,将各类开发活动控制在资源环境承载能力之内,提高环境风险防控和突发环境事件应急能力。

5. 建立健全落后产能退出机制,推进负面清单管理

对位于生态功能区内,不符合主体功能定位的产业,要通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换等手段,促其转移或关闭^[1]。

6. 实施污染物排放总量控制制度

在城市严格执行大气污染物特别排放限值,在农村执行水污染物特别排放限值,在水源地执行严

禁排放污水等一系列严格的排放制度。

7. 建立完善生态保护考核制度

根据秦巴山脉各主体功能区的发展要求及各县区的发展定位,实行差别化的考核制度。把考核结果作为干部选拔任用的重要依据和管理监督干部的重要参考。对改善生态环境做出成绩的单位和个人给予奖励;对未履行生态环境保护职责或履行职责不到位的政府及相关部门负责人进行约谈,并给予相应的处罚。抓紧建立秦巴山脉地区领导干部生态文明建设责任制、问责制和终身追责制,对不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的实行终身追责。

(二) 政策引领,抓紧建立健全鞭策激励政策体系

1. 完善生态环境保护补偿政策

中国共产党第十八次全国代表大会以来,国家在生态保护补偿方面出台了一系列政策,域内省、市、县各级政府要结合自身实际,制定贯彻落实的具体细则。落实资金、明确目标 and 责任、强化监督,激发广大群众及企业保护生态环境的积极性。探索多样化的生态补偿模式,对生态产品生产方和受益方明确的区域,按照谁受益谁补偿的原则,建立不同区间横向的生态补偿机制^[2]。建议以企业碳排放为对象开征环境保护税,并将全部税收转化为环境保护基金,用于碳吸收领域的生态补偿,如草原、森林、湿地等生态功能区的补偿^[3]。量化域内清洁空气供给费用补偿。

2. 建立生态保护和循环产业发展专项资金

合理科学利用政府对秦巴山脉地区转移支付补贴资金,将分散使用的各项资金整合起来,设立专项引导资金,聚集和引导社会资金投入生态保护和循环经济产业,起到“四两拨千斤”的作用。引导资金由省级政府设立,中央政府对设立引导资金的省市给予一定比例的财政补贴。引导资金主要用于生态保护、循环经济、绿色低碳等技术研发和项目建设,绿色循环发展和生态保护宣传教育、科技普及和人员培训。

3. 加快建立支持生态环境保护的税收政策

适时开征独立的环境税,扩大征收范围,提高税率。对国家监控执行的标准指标 SO_2 、 NO_x 、化学需氧量、挥发性有机物等开征污染税,并对 CO_2 排放征税。完善资源税政策,在油气从价计征基础上,对煤炭等矿产资源实施从价计征改革,扩大对矿物能源、资源从价计征范围。调整提高部分矿产

品税率,借以保护资源。取消不符合生态保护要求的农用产品增值税优惠政策,鼓励农民提高有机肥使用比例,对低污染、无污染的农资产品给予优惠扶持政策。

4. 加快完善财政金融政策

对生态建设做得好的地区加大财政奖励支持力度;对山林、草地、水源、湿地等保护不力,致使生态环境质量持续恶化的地区应减少或停止转移支付。对秦巴山脉区域的生态功能区和重要生态要素实施国家购买政策。加强绿色金融创新,在风险可控的前提下,探索采矿权、节能环保预期收益及排污权抵押等融资模式,支持符合条件的节能环保企业通过发行债券或股票上市融资,探索开展碳金融业务,深化环境污染责任保险试点。完善政府绿色采购政策,加大绿色采购力度。

5. 对重点生态功能区实施动态管理政策

针对风景名胜区、地质公园、森林公园等区域“重开发、轻保护”的不良势头,建议借鉴联合国教科文组织的经验,实施动态管理政策,对已获得国家级、世界级称号的违反有关法规的风景区、森林公园和遗产地等采取警告、查看、降级、出示“黄牌”直至摘牌等处罚方式,令其限期改正^[4]。

6. 认真落实《国务院办公厅关于印发近期土壤环境保护和综合治理工作安排的通知》,进一步完善土地政策

要对土壤进行约束性修复。大力支持和引导农业经营主体有计划、分轮次地休耕轮作,以培肥地力。对采取耕地轮休措施的主体给予适当补偿。要尽快编制土壤环境保护和综合治理工作方案,明确目标、任务和具体措施。建议尽快启动新一轮退耕还林(草)工程,范围要由过去的 25° 以上陡坡地扩大到 15° 以上陡坡地,扩大禁牧还草工程实施范围。

7. 强化生态保护支持政策

加大对域内植被恢复和生态治理工程的资金支持。支持工业污染深度治理、农村面源污染治理、污水处理设施升级改造及维护、现有污水处理厂管网配套、垃圾无害化处理等密切关系水环境安全的项目。进一步加大对域内环境监测能力建设的支持力度。逐步提高国家级公益林和森林管理补贴中央财政标准,加快建立公益林补偿稳步增长机制。支持在符合条件的生态功能区开展设立国家公园的试点工作。

（三）法制约束，建立完善的法律法规体系

科学合理修改与制定有关生态环境保护的法律法规，建立内在统一、主次分明、相互匹配的绿色发展法律法规体系，具体包括自然资源资产产权、国土空间开发保护、国家公园、空间规划、应对气候变化、耕地质量保护、水环境保护、调水及水功能区管理、草原保护、湿地保护、排污许可、碳权交易、生态补偿及生态环境损害赔偿等方面的法律法规。建议国家制定《秦巴山脉生态环境保护法》，对区域内生态环境保护的目标、途径、保障手段等内容给予明确的规范，从根本上保障绿色循环发展目标的实现。

（四）体制保障，强化改革创新完善体制机制

1. 深化行政管理体制改革

组建“归属清晰、权责明确、监管有效”的生态保护管理体制和统筹区内绿色发展的综合机构，改变“碎片化”管理体制。继续大力推进政府职能转变，强化各级政府的生态环境保护职能。

2. 建立协同发展体制机制

秦巴山脉地区五省一市做到规划同制、交通共连、产业共兴、市场共构、生态共建以及发展成果共享。着力形成分工合理、错位发展、环境改善、各地比较优势得到充分发挥的产业结构，以及开放合作、良性互动的秦巴山脉区域一体化发展机制。

3. 建立绿色国内生产总值（GDP）指标体系

加快建立以绿色国内生产总值为核心的绿色国民经济核算体系和资源环境统计指标体系，设计绿色发展监测指标体系及指数测算体系，以考核各地绿色发展水平。

4. 建立碳排放和水权交易市场

实行阶梯排污费收费标准，扩大征收范围。深化排污权交易试点改革，推动建立碳排放权、水权交易市场。

（五）科技支撑，大力推进技术创新

围绕发展生态农业和特色农业，加大技术研发，打造优势农特产品产业链。围绕发展生态工业和节

能减排重点领域开展科技攻关，突破一批制约产业发展的关键共性技术。围绕加强资源综合利用，大力实施特色工业产业技术路线图，提升资源精深加工和提高资源利用率。鼓励大专院校及科研单位，开发循环利用、再制造、零排放和产业链等绿色技术，研发全过程节能、低碳管理技术和工艺。大力推进“互联网+”的现代农业，应用云计算、大数据、物联网、移动互联网等现代信息技术，推动全产业链升级改造，支撑秦巴山脉地区绿色循环可持续发展^[4]。

六、结语

对构建秦巴山脉地区绿色循环发展政策体系问题进行了比较全面和深入的研究，对于补充完善现有的政策体系，支撑秦巴山脉地区可持续发展，实现“绿水青山就是金山银山”的长远发展目标具有一定参考指导意义。由于调查研究工作还不够充分，对国内外类似地区发展的成功经验和做法吸纳较少，政策体系中部分政策的创新性和操作性还显得欠缺。

参考文献

- [1] 马凯. 推进主体功能区建设, 科学开发我们的家园[J]. 行政管理改革, 2011(3): 4-15.
Ma K. Promote the construction of main function areas and scientific ally develop our home country [J]. Administration Reform, 2011(3): 4-15.
- [2] 李干杰. 划定生态保护红线, 确保国家生态安全[N]. 中国矿业报, 2014-02-11(A4).
Li G J. Designated red line of ecological protection, ensure safety of national ecology [N]. China Mining News, 2014-02-11(A4).
- [3] 肖金成, 欧阳慧. 优化国土空间开发格局研究[J]. 经济学动态, 2012(5): 18-23.
Xiao J C, Ouyang H. Study on optimized pattern of geographical space development [J]. Economics Perspectives, 2012(5): 18-23.
- [4] 中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见[J]. 农村工作通讯, 2016(3): 7-15.
Several opinions of implementation of the new concept of development, speeding up the modernization of agriculture, and achieving the goal of the overall well-off society from CPC Central Committee and State Council of PRC [J]. Newsletter about Work in Rural Areas, 2016(3): 7-15.