

Under the New Normal Policy Design of Construction of Ecological Civilization of Henan

Chunbo Wen¹, Cailing Liu¹, Dechong Zhang², Fei Teng¹

¹Institute of Geography, Henan Academy of Sciences, Zhengzhou Henan

²Henan Academy of Sciences, Zhengzhou Henan

Email: chunbowen@163.com

Received: Sep. 20th, 2015; accepted: Oct. 10th, 2015; published: Oct. 13th, 2015

Copyright © 2015 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

The Ecological civilization construction rises to the party and the state strategic level. Facing of the new normal economic and social development, Henan province should redesign policy framework for the construction of ecological civilization. Analyzing the existing in the development of ecological civilization of Henan province in the following policy requirements: promoting ecological civilization construction is an urgent need to open the market model; Land policy to promote the development of ecological civilization, the tax policy, price policy, investment and financing policies needs to be perfect; from the industrial organization policy, land policy, price policy, tax policy, investment and financing policies, management, and green trade insurance policies, ecological compensation policy, science and technology support, etc. put forward the ecological civilization construction in the next period of Henan province's overall policy framework design.

Keywords

New Normal, Ecological Civilization, Policy Design, Henan

新常态下河南生态文明建设的政策设计

文春波¹, 刘彩玲¹, 张德崇², 腾飞¹

¹河南省科学院地理研究所, 河南 郑州

²河南省科学院, 河南 郑州

Email: chunbowen@163.com

收稿日期：2015年9月20日；录用日期：2015年10月10日；发布日期：2015年10月13日

摘要

生态文明建设上升到党和国家的战略层面。面对经济社会发展新常态，河南理应重新设计生态文明建设的政策框架。分析认为河南省生态文明发展中存在以下政策需求：促进生态文明建设迫切需要开启市场模式；促进生态文明发展的土地政策、税收政策、价格政策、投融资政策需要完善。从产业组织政策、土地政策、价格政策、税收政策、投融资政策、管理政策和绿色贸易保险政策、生态补偿政策、科技支持政策等方面，提出了河南省今后一个时期生态文明建设的整体政策框架设计。

关键词

新常态，生态文明，政策设计，河南

1. 引言

2013年，党的十八大将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设和社会建设并列，明确了“五位一体”的中国特色社会主义事业总体布局，并将生态文明建设写进了党章，生态文明建设上升到党和国家的战略层面。2014年5月，习近平在考察河南的行程中首次提出了“新常态”，表明我国经济已进入一个与过去30多年高速增长期不同的新阶段。新常态的指向是社会更加可持续健康的发展，也揭示要在尊重规律中顺势而为，不能人为地过多干预。

河南省是我国重要的人口大省、农业大省和新兴工业大省，正处于人均生产总值从3000美元向6000美元迈进的新阶段，工业化、城镇化和农业现代化进程正加快推进，经济增长与人口、资源、环境之间的矛盾仍为凸显期。在新常态下，河南省经济将从高速增长转为中高速增长，经济结构优化升级，从要素驱动、投资驱动转向创新驱动，为生态文明建设提供了难得的机遇。面对新常态，河南必然要抛弃旧的发展模式，进入经济、社会、资源、环境可持续发展的新常态中去，理应重新设计河南生态文明建设的政策框架。

2. 新常态下河南生态文明的政策需求

在新常态下，一个区域的发展要在尊重经济社会规律中顺势而为，而生态文明发展具有经济学特性，资源环境保护工作又具有紧迫性和艰巨性。因此，生态文明建设应该逐步从“人管”转向“自管”，即依靠市场机制进行协调。现阶段，河南省生态文明的建设存在巨大的政策需求。

1) 资源节约和环境保护领域的政府干预作用日显颓势，迫切需要开启市场模式。上世纪80年代开始的资源环境保护工作，一直是以政府主导和推动为特征，这种模式确实起到了良好的效果，2000年以来我国基本上遏制住了不断恶化的环境发展态势，资源的开发也日益有序，但政府在资源开发和环境保护方面的政策约束力却也在不断减弱，主要靠政府推动的模式难以为继。主要表现在：资源成本和环境破坏成本不能在市场规律作用的价格机制中体现出来；在市场要素配置中，忽视了资源利用上的代际不公平问题；行为主体对具有公共性质的资源保护和生态环境建设投入不足[1]。

2) 促进生态文明建设的土地政策需要完善。长期以来，我国土地政策在设计时，就没有考虑生态用

地、生态项目用地和资源可持续利用工程用地等用地的优惠政策。随着土地管理的逐步成熟，应在生态文明建设中土地政策进行适当调整。

3) 促进生态文明建设的税收政策需要完善。目前，政府部门针对资源环境保护的专门税费主要是排污费、资源费，总体上税费在调节资源开采和环境保护上的作用较小。在发达国家已经探索实施的可列入“绿色税收”的税种，在河南省还没有实施。

4) 有利于生态文明建设的价格政策需要完善。长期以来，水、电、煤、气、石油等资源性产品价格偏离资源性产品本身的价值，形成了加工产品与初级产品之间的价格剪刀差[2]。在新常态下，要推进资源性产品价格市场化改革，加快建立能够真实反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值的价格形成机制[3]，充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。

5) 有利于生态文明建设的投融资政策需要完善。目前河南省内，生态文明建设的资金中，占主要成分的资源保护、生态环境保护和建设资金，总体占比不高，仍以政府投资为主，PPP 等模式融资主要在污水处理厂建设中实施，同时资金使用的效率也不高。政府投资或补助资金的污染治理设施闲置现象普遍存在；生态补偿机制尚处于初步探索阶段；金融支持机制的市场化不足。

3. 新常态下河南生态文明建设的政策框架设计

1) 河南省促进生态文明建设的产业组织政策设计。加快建立现代企业制度，转换企业经营机制。着力突破国有独资的单一投资主体结构，推进投资主体多元化，建立和健全科学规范的公司治理结构。以重点企业为主体推进钢铁、煤炭、有色、水泥、化工、食品、造纸等行业的整合重组，优化产业布局，提高产业集中度。优化资源配置，强化体制创新、技术创新，突出抓好一批促进产业和产品结构优化升级的重大项目，形成一批核心竞争力强、年销售收入超百亿元和数百亿元的大型企业和企业集团。制定鼓励中小企业发展的政策，引导中小企业向专业化方向发展[4]。

2) 河南省促进生态文明建设的土地政策设计。探索建立土地节约集约利用的评价机制，在土地保护中实施有利于生态保护的政策。加强生态地区用地保护，严禁改变生态用途的土地供应[5]。优先保障生态文明建设重大工程和重点项目用地需求，对符合国家划拨供地目录的重要生态项目用地实行行政划拨供地，可采取分期付款的方式支付地价。积极推进重点开发区域与生态保护区域之间的建设用地指标置换，逐步建立建设用地指标置换和利益补偿、协调机制[6]。把河南省划分为重点开发区、限制开发区、禁止开发区，制定和实施差别化的土地利用政策。

3) 河南省促进生态文明建设的价格政策设计。完善价格激励政策，建立能够反映资源稀缺程度、环境损害成本的价格机制。合理确定再生水价格，合理调整污水和垃圾处理费、排污费征收标准，鼓励企业实现“零排放”。扩大峰谷分时、丰枯电价执行范围，对光伏发电、风电、垃圾焚烧发电等可再生能源发电电价按照国家可再生发电价格和费用分摊规定执行。对国家明令淘汰和限制类项目及高耗能企业实行差别电价。加快推进资源型产品价格改革，把资源性产品税收体制改革作为资源型产品价格改革重要环节。可比照西部地区推进资源税改革，对油气资源税从量计征改为从价计征，进行煤炭等矿产资源从价计征的试点改革，适当提高其他资源税额。

4) 河南省促进生态文明建设的税收政策设计。促进生态文明建设的税收政策主要为实施绿色税制。由于我国税收政策的制度原因，地方在绿色税制改革方面权力有限，地方绿色税制可以看作是国家层面税制改革的延伸[7]。对资源消耗小、循环利用率高、污染排放少的绿色产品、清洁产品和可再生能源等依法给予增值税、消费税、营业税和企业所得税等优惠。对于环境友好的企业实行税收优惠政策，实行所得税、增值税、消费税的减免和加速折旧等[8]；对环境不友好行为征收以污染排放量为直接依据的直接污染税，以间接污染为依据的产品环境税，以及针对水、气、固废等各种污染物为对象的环境税。允

许企业把污染治理费用计入成本；鼓励企业迁离污染限制地区，异地建设，并给予减税、免税优惠。可借鉴发达国家的税收中性做法，对纳税人进行补偿、补贴或以减少其它类型税收的方式，使纳税人获得与其支付的绿色税收等值的款项，从而不提高纳税人税收负担的总体水平。在税收分配方面，应注重对环境修复和节能开发技术的投入，确保一定的比例用于保护和治理环境。

5) 河南省促进生态文明建设的投融资政策设计。现阶段主要研究出台与生态文明建设相关的外源融资政策，转变过去政府“大包大揽”的做法，探索推进 PPP 投融资模式。支持商业银行进行信贷制度创新和融资技术及业务创新，为生态文明建设和资源环境保护量身定做合适的金融产品和服务项目。优化投融资结构，提高资金使用效率，在项目选择上把好关。设立公益环境专项资金，专项资金从生态补偿费、排污费、资源税中提取一部分，再从受益地区和东部地区以及从企业中收取公益环境费，转移支付给重要生态功能区作为公益环境补偿。健全绿色信贷、绿色证券政策，建立企业的环境信息及投融资信息共享平台，形成多部门协调配合、共同监管的联动机制，遏制企业环境违法行为。发改、环保、商务、金融、证券等部门协调配合，研究制定环保鼓励、限制、淘汰工艺设备及产品名录，引导企业和金融机构提高投资的环保风险意识，促进产业结构调整，改善环境质量。

6) 河南省促进生态文明建设的管理政策设计。严格执行排污收费制度，着力推进环保收费改革，逐步提高排污收费标准。建立完善的环保法规和标准体系，完善执法监督体系，着重落实三项环境管理制度，加强环境监管能力建设。研究制定政府绿色采购政策，将节电、节油、节煤、节水、节材、资源综合利用等产品列入政府采购目录，优先予以采购。推进主要污染物排污权交易政策全面实施。针对当前污染减排的主要指标二氧化硫和化学需氧量，结合河南省目前推行的二氧化硫排污权交易试点工作的实际，要进一步研究环境产权制度，将环境(主要指环境容量)确定为一种产权，并赋予政府环境产权的使用权，逐步实施二氧化硫和化学需氧量排污权交易政策[9]。要全面实施二氧化硫、化学需氧量、氨氮和氮氧化物排污许可证制度，做到企业持证排污；提高主要污染物的排污费征收标准，提高排污企业的环境污染成本，促使企业加大污染治理力度，减少排污；要建立完善的、科学合理的二氧化硫和化学需氧量排放总量核算制度(包括环境质量监测、企业排污监测、排放量核算方法等)，确保企业排污总量核算准确。

7) 河南省促进生态文明建设的其他方面的政策设计。一是推进绿色贸易保险政策实施。按照环境保护部发布的“高污染、高风险产品名录”及相关要求，开展绿色贸易政策试点工作。按照环保部和中国保监会联合发布的《关于环境污染责任保险的指导意见》要求，加强研究，积极创造政策需要的配套条件，先期在污染较重的重点流域、重点行业开展绿色保险政策试点，逐步完善全省绿色贸易、绿色保险政策体系[10]。二是进一步完善生态补偿政策设计。可以将生态补偿机制从政策层面上升到地方法律层面，并建立全省统一的生态资源补偿机构。把大别山区和南水北调中线工程源头丹江口水库的汇水区作为“生态补偿试点地区”和“生态功能区转移支付范围”，先行试点建立健全生态环境补偿机制。建立多层次生态补偿资金渠道，推行绿色金融贷款，合理利用信贷资金，引导信贷资金支持生态补偿项目[11]。采取多种手段和办法加大生态移民的力度，能够适当提高补助标准，开辟新的发展渠道。对国家具有重要的生态意义或者生态脆弱的区域，具有水土保持和碳汇生态效益的生态林进行生态补偿，将森林生态补偿标准由 5 元/亩提高到 50 元/亩。

基金项目

国家环保部“全国生态环境十年变化(2000~2010年)遥感调查与评估项目”河南省子课题资助。

参考文献 (References)

- [1] 卓卫云 (2013) 河南省节能减排政策体系构建研究. *河南科学*, 7, 19-21.

-
- [2] 蔡自力 (2005) 可持续发展与财税政策. 39-40.
- [3] 刘明慧 (2009) 推进生态文明建设的财税政策体系探讨. *山东经济*, **7**, 78-83.
- [4] 袁红辉 (2014) 超越“经济人”, 对企业环境责任的理论探讨. *环境科学导刊*, **33**, 92-94.
- [5] 覃玲玲 (2011) 生态文明城市建设与指标体系研究. *广西社会科学*, **2**, 110-112.
- [6] 李芸 (2007) 建设节约型城市的战略切入点. *学海*, **6**, 218-222.
- [7] 孙钰, 李泽涛, 姚晓东 (2012) 天津市构建低碳城市的策略研究——基于碳排放的情景分析. *地域研究与开发*, **31**, 115-118.
- [8] 刘丽萍 (2009) 生态文明建设的财税政策探讨. *农村经济*, **2**, 18-22.
- [9] International Council for Local Environmental Initiatives (2008) Local government operations protocol for the quantification and reporting of greenhouse gas emissions inventories.
- [10] 朱启贵 (2013) 国家生态文明政策体系构建研究——关于“美丽中国”的可操作层面探讨. *人民论坛·学术前沿*, 33-35.
- [11] 刘险峰 (2012) 加快推进山东生态文明建设的财政政策研究. 山东人民出版社, 175-177.