

Jiakuai Tuijin Shandong Shengtaiwenming Jianshe De Caizheng Zhengce Yanjiu

加快推进山东生态文明建设的 财政政策研究

该书全面梳理了山东省“十一五”以来生态文明建设取得的成就，深入分析了当前面临的新形势、新任务，围绕创新财政体制、运行机制和相关政策提出了一系列建议，对加快推进全省生态文明建设、建设美丽山东，实现永续发展具有很强的现实意义。建设美丽山东，惠及广大人民群众，造福子孙后代。

经济
前沿
论丛

编委会主任

张传亭
于国安

主 编
刘险峰

山东人民出版社

Shandong People's Publishing House

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社

山东生态文明建设战略研究

资源节约型社会建设财政政策研究

环境友好型社会建设财政政策研究

加快推进生态文明建设财政政策研究

推进山东生态文明建设的财政政策研究调研报告

加快推进山东生态文明建设的 财政政策研究

Jiakuai Tuijin Shandong Shengtaiwenming Jianshe De Caizheng Zhengce Yanjiu

编委会主任 张传亭 于国安
主 编 刘险峰

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

加快推进山东生态文明建设的财政政策研究 / 刘险峰主编. — 济南: 山东人民出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-209-06974-8

I. ①加… II. ①刘… III. ①生态环境建设—补偿性财政政策—研究—山东省 IV. ①X—012. 52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 319775 号

责任编辑: 李怀德

加快推进山东生态文明建设的财政政策研究

刘险峰 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531) 82098027 82098028

新华书店经销

肥城新华印刷有限公司印装

规 格 16 开 (169mm × 239mm)

印 张 16

字 数 250 千字

版 次 2012 年 12 月第 1 版

印 次 2012 年 12 月第 1 次

ISBN 978-7-209-06974-8

定 价 38.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。(0538)3463349

《加快推进山东生态文明建设的财政政策研究》

编 委 会

主 任:张传亭 于国安

副主任:张洪军 刘险峰

委 员:孙忠欣 朱厚玉 马军权 王唯宁 李 为 于晓勤
张 可 李 鹏 梁振江

主 编:刘险峰

副主编:朱厚玉 王唯宁 李 为

作 者:第 一 章 刘险峰 王唯宁 罗贤清 翁剑桥 卫鸿翎
第 二 章 梁振江 曲国强 李爱民 庞松涛 傅经纬
代 兵 王 超 侯兆芳 朱江莹
第 三 章 韩京安 匡开宇 张亚峰 李 鹏
第 四 章 朱厚玉 李 为 于晓勤 刘晓峰
调研报告 刘险峰 朱厚玉 王唯宁 李 为 于晓勤
王庆勇 罗贤清 张少辉 刘晓峰 翁剑桥

序

党的十八大报告明确指出，“建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”。十八大报告首次将推进生态文明建设独立成篇、集中论述，首次把“美丽中国”作为未来生态文明建设的宏伟目标，系统化、完整化、理论化地提出了推进生态文明建设的战略任务，这是我们党对全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设等一系列方针政策的新概括与再升华，彰显出中华民族对子孙负责、对世界负责的精神。报告强调把生态文明建设放在突出地位，纳入“五位一体”总体布局，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，这既是推进生态文明建设的实质和本质特征，也是对我国社会主义现代化建设提出的更新、更高要求。

山东是工业大省和人口大省，同时也是能耗大省和排放大省，建设“美丽山东”既是经济社会发展的必然趋势，也是加快转变经济发展方式的内在要求，更是全省人民群众的共同愿望。省委、省政府历来高度重视生态文明建设，团结带领全省人民认真贯彻落实党中央、国务院指示精神，励精图治，开拓创新，为改善生态环境、推进生态文明建设做出了积极努力，取得了显著成效。特别是近年来，制定出台了《关于建设生态山东的决定》，启动建设“让江河湖泊休养生息的示范省、探索中国环境保护新道路的先行区”，毫不放松抓好节能减排，思想上坚定不移、工

作上坚持不懈、节奏上均衡持续，健全目标责任制，完善政策措施，加强考核监督，加大资金投入，加大污染防治和生态保护力度，节能减排超额完成国家任务，受到国务院表扬。以资源能源过度消耗和环境污染为代价的增长方式得到初步遏制，城乡环境面貌明显改善，生态保护与修复扎实推进，水环境质量连续8年持续好转，省控59条重点污染河流全部恢复鱼类生长，“蓝天白云、繁星闪烁”的天数逐步增多。

尽管我省生态文明建设取得重大阶段性成果，但面临的形势依然十分严峻。长期积累的环境矛盾尚未解决，新的环境问题又陆续出现；主要污染物排放超过环境承载力，水、大气、土壤的污染在个别地方还很严重，环境污染源日趋复杂；随着经济总量不断扩大和人口继续增加，污染物产生量还会增多，保护环境的压力将进一步加大。大力推进生态文明建设，促进产业结构调整，加快发展方式转变，对深入贯彻落实科学发展观，实现我省经济社会全面协调可持续发展至关重要。

财政作为政府履行职责、实现宏观调控的重要手段，在推进生态文明建设的过程中发挥着举足轻重的作用。近年来，我省财政始终坚持生态优先原则，把新增财力重点向资源节约和环境保护领域倾斜，不断加大对节能降耗和环境保护的支持力度，积极推进资源环境有偿使用制度改革，稳步提高资源环境性收入征管水平，有力地推动了全省生态文明建设。

“加快推进山东生态文明建设的财政政策研究”是第119次省政府常务会议确定的2012年全省政府系统重大调研课题，也是省财政厅重大财经研究课题。省政府研究室与省财政厅、环保厅、节能办组成联合课题组，通过半年多的深入调查研究，形成了《加快推进山东生态文明建设的财政政策研究》调研报告。党的十八大胜利闭幕之后，课题组结合贯彻学习十八大精神，对调研报告又认真做了修改。姜大明省长于11月22日在该调研报告上批示：“推进生态文明建设，要有与之相适应的财政政策。同

意所提建议，要自觉体现到生态山东建设中去。”姜省长的批示给予我们巨大鼓舞。

在课题研究的基础上，结合深入学习贯彻党的十八大精神，课题组撰写完成了《加快推进山东生态文明建设的财政政策研究》一书。该书全面梳理了我省“十一五”以来生态文明建设取得的成就，深入分析了当前面临的新形势、新任务，围绕创新财政体制、运行机制和相关政策提出了一系列建议，对加快推进全省生态文明建设、建设美丽山东、实现永续发展具有很强的现实意义。

建设美丽山东，惠及广大人民群众，造福子孙后代。衷心希望社会各界人士积极投身生态文明建设，更加自觉地珍爱自然，更加积极地保护生态，把齐鲁大地建设得天更蓝、地更绿、水更清、人民生活更幸福，努力走向社会主义生态文明新时代！

山东省政府办公厅党组成员，
省政府研究室主任、党组书记

张传亭

目 录

序	张传亭
第一章 山东生态文明建设战略研究	001
第一节 生态文明建设的内涵和重大意义	001
一、生态文明概念的起源和发展历程	002
二、我国探索建设生态文明的历程	004
三、生态文明的基本内涵	006
四、建设生态文明的重大意义	011
第二节 山东生态文明建设基本情况	013
一、生态文明建设取得显著成效	013
二、生态文明建设存在的主要问题	014
第三节 国外推进生态文明建设的经验启示	017
一、国外推进生态文明建设的实践	017
二、国外推进生态文明建设的经验启示	021
第四节 新时期山东生态文明建设的目标及思路	023
一、新时期生态文明建设面临的形势	023
二、新时期生态文明建设的目标任务	024
三、推进山东生态文明建设的基本思路	026

第五节 推进山东生态文明建设的主要路径和关键	
环节	030
一、加快转变经济发展方式,着力壮大生态经济	030
二、持续改善城乡环境质量,不断优化生态环境	032
三、牢固树立生态文明理念,大力繁荣生态文化	034
四、积极创新体制机制,不断完善生态制度	036
五、有效提升创新能力,加快发展生态科技	038
第二章 资源节约型社会建设财政政策研究	040
第一节 资源节约型社会的内涵和特征	040
一、资源节约型社会发展历程	040
二、资源节约型社会的基本内涵	041
三、建设资源节约型社会的主要途径	042
四、建设资源节约型社会的重大意义	044
第二节 山东省资源节约型社会建设基本情况	045
一、资源节约型社会建设的主要成效	045
二、资源节约型社会建设的主要做法	046
三、资源节约型社会建设的基本经验	055
四、当前资源节约型社会建设中存在的问题	057
第三节 新时期建设资源节约型社会面临的形势与	
任务	061
一、建设资源节约型社会面临的机遇	061
二、建设资源节约型社会面临的挑战	062
三、新时期建设资源节约型社会的主要任务	063
第四节 国外建设资源节约型社会的先进经验启示	064
一、发达国家促进节能财政政策的主要经验	064
二、发达国家促进节能财政政策的主要启示	069

第五节 外省市建设资源节约型社会的先进经验启示 ...	079
一、外省市建设资源节约型社会的主要经验	079
二、外省市建设资源节约型社会的主要启示	086
第六节 山东省建设资源节约型社会的总体思路	087
一、指导思想	087
二、基本原则	088
三、发展重点	088
第七节 进一步推进资源节约型社会建设的财政政策	
建议	099
一、完善节能财政政策导向	099
二、加大节能专项资金支持力度	100
三、积极建立节能产品惠民政策长效机制	101
四、加强节能金融扶持政策	103
五、加快节能技术进步	104
六、充分发挥政府采购的导向作用,实施绿色采购	105
七、提高财政政策措施协同性	106
八、完善财政补贴机制	106
第三章 环境友好型社会建设财政政策研究	108
第一节 环境友好型社会的内涵和特征	108
一、环境友好型社会的发展历程	108
二、环境友好型社会的基本内涵	109
三、环境友好型社会的基本特征	110
四、建设环境友好型社会的重大意义	110
第二节 山东省环境友好型社会建设基本情况	111
一、环境友好型社会建设的主要成效	111
二、环境友好型社会建设的主要做法	113

三、环境友好型社会建设的基本经验	117
第三节 新时期建设环境友好型社会面临的形势与任务	119
一、建设环境友好型社会面临的机遇	119
二、建设环境友好型社会面临的挑战	120
三、新时期建设环境友好型社会的主要任务	122
第四节 国外建设环境友好型社会的先进经验启示	134
一、绿色税收	135
二、循环经济	136
三、环保产业	137
四、其他经验	138
第五节 外省市建设环境友好型社会的先进经验启示	140
一、强化推进机制,扩大建设实效	140
二、强化激励机制,完善考评体系	141
三、强化创新机制,推动改革突破	142
四、强化保障机制,提升能力水平	143
五、强化长效机制,形成共建合力	144
第六节 山东省建设环境友好型社会环保资金需求分析	145
一、环保资金需求情况分析	145
二、当前财政环保投入存在的主要问题	146
第七节 进一步推进环境友好型社会建设的财政政策建议	147
一、完善环境保护公共财政政策	147
二、完善环保绿色机制	150

三、完善生态补偿制度	153
四、探索排污权交易制度	157
五、完善排污收费制度	163
第四章 加快推进生态文明建设财政政策研究	168
第一节 山东省财政发展现状	168
一、加强财政调控,促进经济平稳健康运行	168
二、培植壮大财源,财政实力明显增强	169
三、支持经济结构调整,推动经济发展方式转变	169
四、优化支出结构,着力保障和改善民生	170
五、落实强农惠农政策,促进新农村建设	171
六、保障政权经费投入,维护正常运转	172
七、深化财政改革,完善财政体制机制	173
八、推进科学化精细化管理,提高财政管理水平	173
第二节 各级财政支持生态文明建设的主要做法和 经验	174
一、加大对节能降耗的支持力度	174
二、加大对生态环保的支持力度	175
三、稳步开展生态补偿机制改革试点	176
四、全面推进资源有偿使用制度	177
五、提高资源环境性收入征管水平	179
第三节 外省市财政支持生态文明建设的先进经验 启示	180
一、浙江省财政支持生态文明建设的经验做法	180
二、江苏省财政支持生态文明建设的经验做法	182
三、福建省财政支持生态文明建设的经验做法	184
四、湖南省财政支持生态文明建设的经验做法	187

第四节 准确把握生态文明建设对财政职能的新要求	189
一、财政在生态文明建设中的重要作用和地位	189
二、财政支持生态文明建设的原则要点	190
三、推进生态文明建设的财政政策取向	192
第五节 加快推进生态文明建设财政政策的思考	194
一、进一步推动建立生态补偿机制	194
二、建立完善资源有偿使用制度	202
三、建立健全绿色税收体系	208
四、积极发挥财政投入引导作用	213
第六节 丰富完善财政政策体系,推进山东生态文明建设	219
一、加大财政生态文明投入,发挥引导放大作用	219
二、全面推广生态补偿机制,积极推进排污权、碳排放权交易	220
三、全面推进资源有偿使用制度,完善价格形成机制	221
四、完善绿色税费体系,建立激励约束机制	222
附: 加快推进山东生态文明建设的财政政策研究	
调研报告	224
一、生态文明建设的内涵和意义	224
二、推进山东生态文明建设的主要路径和关键环节	227
三、财政支持生态文明建设的原则要点	229
四、对现行财政政策的建议	232
参考文献	242

第一章 | 山东生态文明建设战略研究

文明是人类文化发展的成果，是人类改造世界的物质和精神成果的总和，是人类社会进步的标志。生态文明，是指人类遵循人、自然、社会和谐发展这一客观规律而取得的物质与精神成果的总和；是指人与自然、人与人、人与社会和谐共生、良性循环、全面发展、持续繁荣为基本宗旨的文化伦理形态。中国共产党第十八次全国代表大会报告中提出，要把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。报告强调要把生态文明建设纳入社会主义现代化建设总体布局，这为进一步加快推进生态文明建设指明了方向。当前，山东省正处在全面建成小康社会、推进经济文化强省建设的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，山东半岛蓝色经济区和黄河三角洲高效生态经济区建设等重大战略的实施也对生态文明建设提出了更高要求。因此，深入分析研究如何加快推进生态文明建设，对于实现全省经济社会可持续发展有着特殊重要的意义。

第一节 生态文明建设的内涵和重大意义

人类对于文明的认识是一个长期的历史过程。按照马克思主义的观点，文明是相对于野蛮而言的。从社会形态的角度看，迄今为止人类已经经历了奴隶文明、封建（中世纪）文明、资本主义文明、社会主义文明；

从生产方式的角度看,人类又经历了农业文明、工业文明等等。所谓生态文明,是人类文明的一种形式。它以尊重和维护生态环境为主旨,以可持续发展为根据,以未来人类的继续发展为着眼点。生态文明是学术界近年来研究的一个热点问题,学者们从不同的角度进行了阐述与分析。有的观点强调人与自然和谐相处是生态文明最核心的内容;有的观点认为生态文明不仅涉及人与自然的关系,而且包括人与人的关系,强调人类在改造客观世界的时候不断优化人与自然、人与人的关系。

一、生态文明概念的起源和发展历程

人类文明史是一部人与自然关系发展的历史。著名历史学家汤因比曾指出,衰落的特别是那些消亡的人类文明,都直接或间接地和人与自然关系不协调有关,人口膨胀、盲目开垦、过度砍伐等造成对资源的破坏性使用是其中的主要原因。1876年,恩格斯在《自然辩证法》中精辟地指出,我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利,对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们。在原始文明和农业文明时期,人类主要靠天吃饭,改造客观自然的能力非常弱,对自然生态的破坏和影响微乎其微。而在社会化大生产的工业文明时代,人类改造生态环境的能力和范围不断扩大,改造客观世界的高投入、高能耗、高消费,对生态环境造成了严重威胁,使地球出现了严重的环境污染、物种灭绝、资源短缺等生态灾难。一系列全球性生态危机说明地球及其资源、环境能力已经难以支持工业文明的继续发展,需要开创一个新的文明形态来实现人类的可持续发展。于是,生态文明应运而生,被纳入了人类文明体系。

在人类文明史上,生态文明在人类不同的社会发展阶段,有着不同的内涵和表现形式。在原始文明阶段,由于生产力水平低下,人与自然保持了一种原始和谐关系。人类所奉行的是适应自然并依附与自然的活动原则。在这一阶段,人类只能被动地适应自然,依赖自然,对自然没有实质性的破坏和威胁,而且处处受到自然界的束缚。随着工具的发明,人类进入农业文明阶段。人与自然的关系在整体保持和谐的同时,出现了阶段性和区域性的不和谐。农业社会的生产力水平比原始社会有了很大的提高,产生了以耕种和驯养为主的生产方式。生活活动范围扩大,过度开垦和砍伐,特别是为了争夺水土资源而频繁发生战争,使人与自然的关系出现局部性和阶段性紧张。但在总体上,人类改造自然的活动并没有威胁到人类

的生存和发展。

工业革命后,科技的应用使生产力大幅度提高,把人类推入到工业文明的阶段。在这一阶段,人类对自然的“征服”与“控制”能力极大地增强,创造了农业社会无法比拟的社会生产力和舒适便捷的生活方式,人类的生活范围不断扩大,寿命延长,人口数量大幅增加。同时,人与自然的关系不断紧张,并在全球范围内扩大。工业社会依赖于不可再生资源和化石能源的大规模消费,造成污染物的大量排放,导致自然资源迅速枯竭和生态环境日趋恶化。能源危机、环境污染、水资源短缺、气候变暖、动植物物种大量灭绝等灾难性恶果,直接威胁到人类的生存与发展,人与自然的和谐发展面临着前所未有的严峻挑战。人类逐渐意识到,只有使人们对人与自然关系的理解和认知同人类改造自然的能力同步增长,在自然观和发展观上实现根本性变革,并在实践中学会控制自身活动对自然造成的影响,人类才能在谋求自身生存和发展的斗争中获得自由。正是在此背景下,主张人与自然和谐共生的生态文明应运而生,并成为人类文明发展的必由之路。

20世纪以来,工业化进程造成对自然资源的掠夺性开采和环境污染的日趋严重,极大地破坏了自然界的生态平衡。伴随着对工业文明的反思,人类生态文明的意识逐渐觉醒。20世纪40年代,塞特把30年代CIMA会议的文件总结成著作《Can Our City Survive》,警示了环境破坏的后果。1962年,美国科学家蕾切尔·卡森在《寂静的春天》一书中深刻揭示出工业繁荣背后人与自然的冲突,指出了人类活动对生态环境破坏的严重后果,唤醒了人类生态文明的意识。20世纪70年代罗马俱乐部发表了《增长的极限》,指出人口的过度增长和消费,必将导致资源的枯竭和生态环境的严重恶化。伴随着生态问题相关国际公约和文件问世,对生态文明建设思路和对策研究逐渐兴起,生态文明建设理念逐渐变得丰满。1972年,联合国在瑞典斯德哥尔摩召开的首次人类环境会议通过了《联合国人类环境宣言》,使人们认识到,人类自身的生产方式和生活方式,已经破坏了生态环境与经济发展间的关系,将“为了这一代和将来的世世代代的利益”确立为人类对环境的共同看法和共同原则。1987年,联合国环境与发展委员会在《我们共同的未来》中提出了“可持续发展”的概念,将其定义为“能够保证满足当前的需要,而不危及下一代满足其需求的能力”。1992年,在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会通过了《里约环

境与发展宣言》，不仅扩展了对环境问题认识的范围和深度，而且真正把经济社会发展与环境问题结合起来研究，要求各国根据本国情况制定各自的可持续发展战略，标志着实现生态文明目标的可持续发展理念开始由理论走向实践。2002年，在南非约翰内斯堡召开的可持续发展世界首脑会议通过了《约翰内斯堡可持续发展声明》，提出了经济发展、社会进步和环境保护是可持续发展三大支柱的思想，明确了经济社会发展必须与环境保护相结合，以确保世界的可持续发展和人类社会的繁荣。2012年，在巴西里约热内卢召开的联合国可持续发展大会通过了《我们憧憬的未来》，重申了“共同但有区别的责任”原则；决定启动可持续发展目标讨论进程；强调可持续发展和消除贫困背景下的绿色经济是实现可持续发展的重要工具之一；敦促发达国家履行官方发展援助承诺，以优惠条件向发展中国家转让环境友好型技术，帮助发展中国家提高可持续发展能力。一系列与生态环境保护有关的国际会议文件的签署，体现了人类社会对生态与环境问题的认识不断深化，有利于人类社会在更高层次上推进文明进程，为我国提出和推进生态文明建设提供了重要借鉴和外部条件。

二、我国探索建设生态文明的历程

我国探索和推进生态文明建设，经历了一个从自发到自觉的历史过程，与国际社会关于环境与发展问题的认识进程基本同步。改革开放初期，以经济建设为中心一直是党和国家的主要目标。随着经济的快速增长，资源、生态、环境的问题逐步显现。特别是改革开放以来，我国工业化、城镇化快速推进，经济总量不断扩大，人口继续增加，资源相对不足、环境承载力弱成为我国新的发展阶段的基本国情。近年来，尽管我国环境治理和生态保护取得积极成效，但水、大气、土壤等污染仍然严重，固体废物、持久性有机物、重金属等污染持续增加，水土流失严重，天然森林减少，生态系统十分脆弱，生态环境总体恶化的趋势没有得到根本扭转。我国经济增长依赖资源环境消耗的传统发展模式也没有根本改变，发达国家200多年工业化进程中分阶段出现的环境问题，在我国现阶段集中凸显。

基于这样的国情，从上世纪90年代开始，党和政府开始更加关注经济、社会与环境协调发展问题。1994年，我国率先制定出台《中国21世纪议程——中国人口、资源、环境发展白皮书》。1996年，在“九五”计