

# 2012年“两会”人大代表和政协委员 针对环境经济政策的提案/议案/建议一览

## 一、全国人大代表

### ■ 杜国玲代表：加快制定生态补偿法，使用好生态补偿金

杜国玲代表表示，目前一些地区的生态补偿已进入实质操作阶段，但调研发现，当前生态补偿机制还存在着补偿范围不明确、补偿标准不科学、补偿模式单一、资金来源缺乏、政策法规体系建设滞后等问题。此外，现有补偿资金名目多且由多部门分头实施，补偿效果无法进行绩效评估。“由于管理体制不完善，在发放过程中还存在生态补偿资金与民政、交通等资金‘一揽子’划拨的情况，生态补偿资金常常被挪用。”建议应制定《国家生态补偿法》，建立健全国家层面上的、一体化的、均衡性的生态补偿机制，要树立生态优先、保护优先的补偿原则，对因保护生态而作出物质牺牲的要进行生态补偿，对以牺牲环境来发展的更要进行生态修复和补偿，两者同样重要。建议生态补偿资金须专款专用，建立健全严格的审计和考评制度，完善事前、过程和事后监管，让生态补偿资金使用透明。防止出现“跑、冒、滴、漏”等乱象。应建立与扶贫政策相似的国家生态补偿政策扶贫资金必须用于扶贫，而生态补偿资金也必须用于生态补偿，前者用于改善民生，后者用于改善生态。

## ■ 白尚成代表：建议六盘山区列入全国生态补偿试点

白尚成代表指出，宁夏六盘山特困连片地区是黄河支流泾河、葫芦河、清水河的发源地，水源涵养、水土保持、生物多样性保护等生态功能独特，生态区位十分重要。由于自然和历史等原因，这一地区人口严重超载，生态环境脆弱、水资源短缺、自然灾害频繁等问题突出。按照国家新的扶贫标准，还有 101 万贫困人口，占宁夏总人口的六分之一，特别是还有 35 万人居住在大山深处，他们普遍存在交通不便、信息闭塞、没水没电、上学困难、生活贫困等实际困难，处于极度贫困状态，生态建设和扶贫攻坚任务十分艰巨。

据了解，为加快宁夏六盘山连片特困地区区域发展和扶贫攻坚步伐，恢复和改善当地生态环境，在未来十年，宁夏将在六盘山连片特困地区组织开展“百万扶贫对象扶贫攻坚战”，实施生态移民、产业培育、基础设施建设、生态环境建设等六大扶贫攻坚工程，积极推进生态和社会经济发展的良性互动，构建有力支撑可持续发展的生态系统。计划在“十二五”期间，对中南部生存条件极差的 91 个乡镇 684 个行政村的 35 万人实施移民搬迁，将迁出区移民退出的 300 万亩土地实施退耕还林、退牧还草和围栏封育等生态恢复保护工程，遏制当地生态环境的恶化，造就一片“旱塬绿洲”。另一方面，加强非迁出区生态屏障建设和生态问题治理力度，在中部干旱带重点实施封山禁牧与草场封育，建设中部防沙治沙生态带和百万亩红枣防护林。在南部山区重点实施六盘山泾河、渭河、清水河水源保护工程，加快六盘山

外围及南华山水源涵养林建设步伐。结合新农村建设和乡村生态文明建设，推动经济社会发展的生态化和生态建设经济化。

白尚成代表建议：由于宁夏六盘山连片特困地区生态建设欠账多、条件差、投资大，恢复建设需要长期和大量的投入。为加快推进该地区生态脆弱区和生态移民迁出区的综合治理，构建六盘山水源涵养林和水土流失生态屏障，建设人与自然和谐相处的生态文明示范区，实现宁夏六盘山连片特困地区脱贫致富与生态建设的“双赢”，建议国家加大对六盘山连片特困地区生态建设的支持力度，在贫困地区生态补偿资金中列出专项基金，参照退耕还林 8 年补助政策，开展与生态效益挂钩的生态功能区转移支付试点，对扶贫移民退出后的耕地或村集体所有的土地划归国有恢复生态，实行一次性补偿，用于移民异地安家建房、购房补贴和转移就业培训补贴等扶持措施。

#### ■ 青海省代表团：推进三江源生态补偿机制

青海省代表团在建议中指出，青海在全国的生态地位极其重要，特别是三江源和环青海湖地区的生态环境状况不仅关系到青海的可持续发展，而且关系到全国的可持续发展和中华民族的生存发展，甚至关系到全球的生态安全。为妥善解决三江源地区生态保护与当地经济社会发展之间存在的突出矛盾，根据国发〔2008〕34 号和中发〔2010〕5 号关于建立三江源生态补偿机制的有关精神，青海省在深入调研的基础上，并结合国务院关于建立草原生态保护奖励机制有关精神，研究制定了相关实施方案，并于 2010 年以省政府名义正式印

发了《关于探索建立三江源生态补偿机制的若干意见》和《三江源生态补偿机制试行办法》，旨在建立一项以生态保护为重点、以改善民生为核心、以发展经济与维护社会稳定为基础的三江源生态补偿稳定长效机制。

由于三江源自然保护区覆盖范围广，生态保护与建设直接影响到4个州21个县的经济社会发展问题，因而其生态补偿范围广，补偿内容涵盖层次多，实施难度大，现阶段只能根据财力可能，突出重点、低标准起步，循序渐进。因此，青海省建立三江源生态补偿机制的基本思路是：结合国务院关于建立草原生态保护奖励机制有关精神，紧紧围绕推进生态环境保护与建设、改善和提高农牧民基本生产生活条件与生活水平和提升基层政府基本公共服务能力三个方面，先着重从草畜平衡、农牧民培训创业和教育发展等11个补偿政策入手进行积极探索，适当兼顾与生态保护和建设相关联的一些其他问题。运行一至两年后，再根据财力可能，适时扩大补偿范围，提高补偿标准，逐步建立起一项持久、稳定的生态补偿长效机制。全面落实这11项补偿政策，年需资金近50亿元。如果剔除中央落实草原生态保护补助奖励资金20亿元后，尚有30亿元的资金缺口。

青海省代表团建议中央充分考虑青海省三江源地区的特殊困难，通过适当增加国家重点生态功能区转移支付补助，帮助青海省推进生态保护与建设工作。

## ■ 广西代表团：建立跨省流域生态补偿机制

广西代表团认为应该建立跨省流域生态补偿机制，在珠江上下游、左右岸需要在省和省、地区和地区之间，建立全新的生态协调与利益补偿机制。

建议国家应尽快制订出台跨省流域调水的市场补偿政策，增加中央财政对珠江上游省区的财政转移支付，设立生态补偿公益基金，组织和协调建立流域上下游之间的对口帮扶制度，将珠江流域少数民族地区水源林区群众，全部纳入农村居民最低生活保障和粮食补助范围，制定实行水权交易政策等，应该由国家整体进行调控。

## ■ 丁秀花代表：在怒江州开展生态补偿试点

“怒江流域现在的问题，不是保护和修复生态环境的问题，而是拯救生态的问题。”全国人大代表、云南省怒江傈僳族自治州政协副主席丁秀花呼吁，在怒江州开展生态补偿试点，从矿产和水电资源开发中提取生态补偿费，用来保护森林等生态环境。

“怒江州是世界罕见的资源富集地。”丁秀花说，怒江州境内有怒江、澜沧江和独龙江三条主要河流，水能蕴藏量 2100 多万千瓦；探明矿藏 28 种，其中兰坪铅锌矿是我国最大的铅锌矿床；此外还有丰富的旅游和生物资源。

“另一方面，怒江州又是全国最贫困的地区之一。”丁秀花介绍，怒江州国土面积 98% 以上是高山峡谷，60% 以上属于自然保护区，76% 的耕地坡度超过 25 度。去年，怒江州农民人均纯收入为 2327

元，按照国家新确定的 2300 元贫困标准，全州 43 万农民 80%以上生活在贫困中。

丁秀花说，贫困带来的巨大生存压力，使怒江流域陡坡耕种和砍伐木材为燃料的生产生活方式仍在延续，生态环境恶化的趋势没有得到遏制，形成贫困与生态环境破坏的恶性循环。泥石流等地质灾害频繁，群众因灾返贫现象突出。

“谁来保护怒江流域生态环境？”丁秀花建议，按照“谁开发、谁补偿；谁保护、谁受益”的原则，从矿产和水电资源开发中提取生态补偿费，每吨金属锌提取 300 元、每度电提取 0.05 元，用于生态环境、民族文化保护，以及基础设施、社会保障体系建设等。

#### ■ 张秀隆代表:尽快建立红水河流域生态补偿机制

“红水河是我国目前生态环境保护得最好的河流之一，红水河流域的上游地区为保护生态环境所承担的成本让这个欠发达地区压力非常大。”张秀隆建议国家尽快建立红水河生态环境补偿机制，加大对红水河生态环境保护与建设资金、项目的支持。

张秀隆说，红水河是广西的“母亲河”，是我国第三大河流珠江的重要干流，红水河干流长 659 公里，流域面积近 5.26 万平方公里，流经云南、贵州、广西、广东等 4 省区 59 个市县。但其得天独厚的资源并没有使流域内各城市经济社会得到快速发展，反而因保护环境延缓了这些地区发展的步伐。

“目前，红水河流域内贫困县率为 91.3%，贫困面率高达 87.8%，为了保护红水河水质不受污染和生态环境不被破坏，流域内各城市采取了关闭、迁移污染企业，实施封山造林和退耕还林等生态保护工程，进行水利工程和环保基础设施建设，并进行相应的居民搬迁工作。”

这些举措使流域内各城市丧失了不少发展的良机，延缓了工业化、城镇化进程，同时也带来了额外的支出费用，为下游沿海地区的发展做出了贡献和牺牲。“红水河下游城市经济的快速发展直接得益于红水河良好生态环境的给养”。

“红水河流域应该与下游地区共享整个流域发展成果，下游除了享受生态环境保护带来的成果，也要承担起相应的责任。因此，让下游地区补偿上游地区为保护生态环境付出的成本，这将极大增强下游的积极性。”张秀隆认为。

张秀隆建议，国家应尽快建立红水河生态环境补偿机制，加大对红水河生态环境保护与建设资金、项目的支持。受益地区加大对生态保护地区的反哺力度。根据生态环境服务功能辐射范围，确定受益地区，明确具体的补偿标准。签订地方生态环境利用补偿协议，由受益地区按年度向生态环境保护区所在地方支付补偿费，补偿费专项用于红水河生态环境的保护和流域内群众生活用电补贴、能源替代补贴和困难生活补助等。

## ■ 陈志胜代表：重视完善生态补偿机制

陈志胜代表认为，目前我国实施的生态补偿机制仍存在不少问题，主要表现在：一是生态补偿标准偏低；二是补偿经费支付方式单一；三是现行的财税政策不完善，在一定程度上限制了生态补偿机制的建立；四是收费和使用以部门或行业为界不太科学；五是全国还没有形成统一规范的管理体系；六是法律法规体系不健全，约束力不强。

为进一步完善现有的生态补偿机制，陈志胜提出三点建议：一是加强研究、广泛宣传。开展生态保护立法研究，全面提高各级领导、企业和公民的生态环境意识。二是突出重点、完善制度。加大对中西部地区、生态效益地区转移支付力度，设立对重点生态区的专项资金支持模式，实行收支两条线管理，征收的生态补偿费应该专款专用生态保护和补偿。三是调节税收、多渠道筹资。

## ■ 钟昌明代表：国家要重视建立生态补偿机制

“丽水市是中国生态第一市，在以山区为主的丽水市，半数以上乡镇不考核工业税收、招商引资，而是考核生态产业、生态环境。为了保护环境，牺牲了很多GDP。”但是，如何兼顾青山绿水与金山银山，着实让不少地区“一把手”伤透了脑筋。

“在污染防治方面，我们主动关停了一批污染企业。在环境基础设施建设方面，由于地处山区，统筹城乡基础设施一体化的任务更为艰巨，单位成本更高。既要保护生态，又要治理环境，仅凭欠发达地

区自身的财政能力难以支撑。长此以往，生态保护地区与发达地区的差距将越拉越大。”对于这些现实因素，钟昌明“很头疼”。

为此，钟昌明建议：加快生态补偿立法；利用环境管理手段，实施差异化补偿；加大对生态保护区的项目、资金、技术的扶持力度。希望国家加大对污染减排方面的扶持，真正把生态保护绩效作为财政转移支付资金分配的重要指标，在环境基础设施建设、农村环境治理、生态屏障保护等工程上尽可能地向欠发达地区倾斜。追根溯源，进行生态补偿机制是为了更好地惠及民生。山区农民的荷包是直接和生态挂钩的。

#### ■ 刘礼祖代表：加强湿地保护立法，建立湿地生态补偿机制

刘礼祖代表建议国家尽快出台《中华人民共和国湿地保护条例》，加强湿地保护和管理力度。

据不完全统计，从上世纪 50 年代以来，全国湿地开垦面积达 1000 万公顷，全国沿海滩涂面积已削减过半，56% 以上的红树林丧失；全国各类大小湖泊消失上千个，众多湿地水质逐年恶化，不少湿地生物濒临灭绝，1/3 的天然湿地存在着被改变、丧失的危险。

建议尽快建立国家湿地生态补偿制度，这样既可解决当前湿地保护和管理经费难落实的问题，也可有效减少对湿地资源的盲目开垦和无序利用。此外，由于当前湿地生态补偿机制未建立，湿地区域群众为保护湿地所遭受的损失得不到补偿，生活相对贫困，严重挫伤了群众保护湿地的积极性，也造成湿地保护部门、当地政府和群众关系难

以协调，保护压力越来越大。为此，刘礼祖代表还建议，尽快建立国家湿地生态补偿制度，按照“谁受益、谁补偿”的原则，对征用占用湿地和利用湿地资源的单位或个人征收湿地生态补偿费，对因保护湿地生态环境使湿地资源所有者、使用者的合法权益受到损害的，给予补偿。

## ■ 甘肃代表团：建议国家加大对甘肃生态补偿力度

作为两会上表达意见建议的主要途径，提案既反映出人大代表的观察和心得，更体现了一个地区经济社会发展的努力方向。记者在甘肃代表团采访时，对该团经过修改筛选和审核把关而最终提出的九个大类 81 件建议提案予以梳理，发现有关环境保护与建设的建议达 18 件之多，占整个提案量的 22%。

环境保护与建设之于甘肃真的如此重要？其原因何在，又有哪些问题亟待解决？

形势所迫。“甘肃的生态环境保护与建设不仅直接关系着甘肃省的生态安全，也直接关系着整个西北乃至全国的生态安全，是我国重要的生态屏障”。全国人大代表、甘肃省委书记王三运在谈及为何提出将甘肃设为“全国生态环境保护和补偿试验区”的建议时还有些不好意思。他说，将一个省整体设为试验区胃口是不是太大了些，但经过深入了解，我们认为这是实事求是，更是形势所迫。

“既然是全国的生态屏障，就应当把全省列入试验区”，王三运强调，这既是甘肃发展的需要，更是国家战略屏障安全的需要。与省

委书记不谋而合的是，甘肃省长刘伟平也在国家相关部委人员在场的时候着重谈了生态环境保护与建设问题。

他说，多年来，甘肃历届省委、省政府紧紧围绕国家的生态战略部署予以推进，使全省生态保护与建设保持了良好的发展态势，生态环境得以有效改善。但由于自然、历史及人类活动、财力匮乏等多方面因素影响，甘肃现阶段生态保护建设仍面临水土流失严峻，土地沙漠化突出，自然湿地萎缩、河湖生态退化，森林质量低下，草地退化严重，农田生态质量下降，自然灾害频发等诸多问题。

据不完全统计，近年来“决不让民勤成为第二个罗布泊”问题，“敦煌水位下降月牙泉面积缩小”问题，“祁连山雪线上升”问题，“甘南草原植被退化”问题，“黑河流域向下游供水”问题，“陇南震后地质灾害防范与治理”问题，无不牵动着国人乃至世界的神经，也引起了社会各界的关注和重视。

到了国家给予整体支持的时候。记者注意到，鉴于甘肃各地急切进行生态保护与建设的呼声，甘肃团的人大代表们纷纷提出了 17 件具体建议，涉及祁连山、石羊河、黑河、两江一水、渭河流域、湿地保护、草原生态、黄河水源补给等方方面面，范围涵盖甘肃全境。

“与其各地各自努力，各自为政，还不如统一将甘肃全省列入国家生态环境保护补偿区来得更实效，更有利”。全国人大代表、甘肃张掖市财政局长安国峰从小在祁连山下长大，对生态保护的重要性有着切身的体会，这次他一口气提出了三条有关环境保护建设的建议。

“甘肃财力十分紧张，如果没有国家的大力支持，仅靠甘肃自身的努力，保护的速度远赶不上环境恶化的速度”，安国峰坦言，是到了国家给予整体支持的时候了。

甘肃省委、省政府决定在“十二五”时期积极构建“三屏四区”生态功能区。“三屏”即：以祁连山生态保护和综合治理区为主体的河西内陆河流域生态屏障、以甘南水源补给生态功能区为主体的黄河上游生态屏障和以“两江一水”流域水土保持和生物多样性生态功能区为主体的长江上游生态屏障。

“四区”即：石羊河下游（民勤）防沙治沙生态保护区、敦煌生态环境和文化遗产保护区、陇东黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区、肃北北部荒漠自然保护区。形成以河西内陆河流域、黄河上游和长江上游生态屏障为主体，以重点生态功能区为主要支撑的生态安全战略格局，保障区域和国家的生态安全。

为积极探索生态脆弱区域生态文明建设的道路模式，探索西部欠发达地区生态修复和环境保护的科学路径，甘肃代表团建议国家将甘肃省设立为“全国生态环境保护和补偿试验区”，建立流域水资源补偿和湿地生态补偿机制，扩大甘肃省森林生态效益补偿的范围，提高补偿标准，并加大转移支付力度，完善森林生态效益补偿及草原生态奖补制度，提高对禁止开发区、限制开发区补助系数，支持甘肃省进行生态建设和改善民生。

## ■ 严金海代表：建立补偿机制保护青海高原湿地

严金海代表指出，青海省地理位置独特，境内湿地资源丰富。青海省高原广泛分布的各类型湿地资源除具有涵养水源、净化水质、调蓄洪水、调节气候、维系生物多样性等基本生态功能外，还是维系和促进当地农牧渔业以及水利、水电等社会发展的重要生态基础。特别是地处三江源的高原湿地，直接攸关国家生态文明建设和全面建设小康社会的进程。

近年来，国家十分重视青海的生态环境保护和治理，极大推动了青海省对湿地资源保护管理的力度。但是，由于全球气候变暖造成的持续干旱和人为活动加剧的综合影响，青海省高原湿地呈现出源头水量减少，湿地萎缩，湿地生物资源及其多样性急剧减少，湿地生态系统恶化加剧。

为此，严金海建议，在青海高原湿地区域加大湿地保护补助资金的扶持范围和力度，实施禁牧、休牧、减畜、生态移民等政策，加强湿地生态保护管理能力建设。通过生态效益补偿，达到国家生态效益、地方提高可持续发展能力、牧户要增收致富的目的。进一步加强对青海高原湿地恢复项目的倾斜和投入，保障牧民不减收、不受损，高原湿地生态系统恶化趋势得到扭转。

## ■ 赵贵坤代表：加大民族自治地区资源开发和生态补偿力度

广西“金秀大瑶山生态系统服务功能年价值量高达数十亿元，贡献如此巨大，自己却要讨饭吃。”全国人大代表、广西金秀瑶族自治县

县长赵贵坤日前在全国两会上强烈呼吁，亟待加大对民族自治地区的资源开发和生态建设补偿力度，让少数民族地区群众安居乐业。

广西金秀瑶族自治县是我国第一个成立的瑶族自治县，森林覆盖率达到 83.34%，是广西最大的天然林区、最大的“天然绿色水库”，是仅次于西双版纳的全国第二大物种基因库。据全国生态专家评估，金秀大瑶山森林每年的直接经济效益为 4.81 亿元，社会生态效益为 49.8 亿元。

“自己要讨饭吃的很大一个原因是，金秀不但要按照国家的规定禁采、禁伐林木和禁种林下作物，还要支付巨额的森林管护经费。国家现行的森林生态效益补偿标准为国有 5 元/亩、集体 10 元/亩，还不如一根扁担的价值，这种补偿显然是不合理的。”赵贵坤代表指出。

为此，赵贵坤代表提出了三条具体建议。一是加快建立生态建设和环境保护补偿机制；二是建立健全生态补偿公共财政转移支付制度；三是贯彻落实《国务院在实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》，尽快制定实施细则，在全国范围内依法建立生态补偿机制，使其具有现实的较强的可操作性。

#### ■ 甘肃省代表团：设立生态补偿试验区

甘肃代表团建议，将甘肃省设立为“全国生态环境保护和补偿试验区”，建立流域水资源补偿和湿地生态补偿机制，扩大甘肃省森林生态效益补偿的范围，提高补偿标准，并加大转移支付力度，完善森

林生态效益补偿及草原生态补偿制度，提高对禁止开发区，限制开发区补偿系数，支持甘肃省进行生态建设和改善民生。

甘肃团还建议，对祁连山北坡水源涵养区 166 万公顷林地和禁牧区 74 万公顷草地、105 万公顷湿地及雪山冻土、126 万公顷牧草地的牧民损失进行生态补偿，对处于祁连山北坡的祁连山、盐池湾、连城 3 个国家级自然保护区核心区、缓冲区 11291 户农牧民实施生态移民，并配套相关基础设施，加快推进祁连山生态环境保护与综合治理工作。

#### ■ 吴广林等代表：“一亩公益林补贴 10 元太少”，建议对公益林实行动态补偿

“一亩公益林，每年才补贴 0 元，山上随便砍根毛竹也能卖 15 元吧，你说怎么让村民不砍树？”来自基层的代表、广西西林县马蚌乡鲁维村党支部书记吴广林忧心忡忡地说。

全国人大代表、广西柳州市鱼峰区委书记董凌说，改革开放前，林区的老百姓大多靠伐树补贴生活。现在为了保护植被，实行间伐政策，政府每年批准的伐树指标非常有限。董凌代表认为，保护生态与林区群众的利益产生了矛盾。

“就好比自家房子不让住，给 10 元钱让你当保安。”吴广林代表打了个比方。董凌代表说，广西有丰富的杉木资源，一立方杉木原木的市场价格至少要 1200 元，而这只要砍一根直径 10 多公分的杉树就够了。

全国人大代表、广西林业厅厅长陈秋华算了一笔账，广西现有公益林 8000 多万亩，按每亩 10 元补贴计算，和伐树的收益比起来，普通树种相当于 1 比 60 倍，如果是珍贵树种，就是 1 比好几百。

在全球化背景下，我国的木材安全形势日益严峻，木材安全问题越来越受到全社会的高度关注。陈秋华代表说，今年的政府工作报告，比以往更加强调重视节能减排和植树造林，更加重视生态修复工程，更加强调林业在促进生态文明建设、促进绿色增长中的作用。

为保护生态、保护水源林，陈秋华代表建议，建立对生态公益林的动态补偿机制，适时开征生态效益补偿税，把生态效益价值纳入国民经济核算体系。

去年两会上，陈秋华代表建议设立国家木材战略储备基地，这一建议得到落实，并在广西展开试点，29 万亩山林被纳入储备范围。今年，陈秋华建议在全国范围内启动国家木材战略储备基地，建立国家木材战略储备制度，缓解我国木材供需矛盾，维护国家木材安全。

董凌代表认为，对于保护生态与群众经济利益的矛盾，除了建立生态补偿机制外，根本还在于大力发展经济，“林区群众真正富裕起来，才会有更强的环保意识”。

为调动广大林农发展林下经济的积极性，陈秋华代表建议，国家尽快出台扶持林下种植、养殖、森林旅游和林下产品经营加工等政策措施，发展生态林业、立体林业、复合林业、规模林业，把林下经济作为富民工程、努力提高林地综合利用率，最大限度释放林改的体制效应。

由于多方面原因，我国林业基础设施建设比较薄弱，大大增加了造林、采伐、运输等林业生产成本，严重制约了林业可持续发展。陈秋华代表还建议，加大对林区道路、饮水、供电、通讯和森林防火、病虫害防治、林业行政执法等基础设施投入，提高林业基础能力，改善林区民生。

#### ■ 吴玉才代表：将盐池列为资源开发生态补偿试点县

西部大开发以来，盐池县以其特殊的地理位置和丰富的资源，成为陕甘宁边区的经济中心、西北门户和前哨阵地，现已探明远景石油储量近 1 亿吨，煤炭储量 5.4 亿吨，但是在开发利用过程中，破坏生态、污染环境、诱发地质灾害等突出问题也随之而来，严重制约着该县经济社会可持续发展。

全国人大代表、吴忠市市长吴玉才说，中央在实施新一轮西部大开发中强调要“更加注重生态环境保护，着力把西部地区建成国家生态安全屏障”，要求在开发中保护、保护中开发，加快实施有利于保护环境的生态补偿机制。他建议，要在资源开发采矿权价款上给予重点倾斜支持，对于煤炭采矿权价款按照比例返还地方，石油矿产资源补偿费全额返还地方，解决地方财政困难问题。支持开征石油资源开发生态补偿金，把盐池列为资源开发生态补偿试点县，按石油、煤炭市场销售价的 2% 至 3% 征收生态补偿金。同时，支持征收资源型企业可持续发展准备金，建议盐池县先行先试，对石油、煤炭开发企业

征收可持续发展准备金，专项用于环境综合治理和解决因资源开发带来的社会问题，保证资源枯竭后该县经济仍能健康快速发展。

### ■ 周建元代表：提高生态补偿标准让森林造福人民

全国人大代表、襄阳市林业局局长周建元参加湖北代表团全团审议时呼吁，提高生态补偿标准，让森林发挥生态效应，造福人民。

周建元说，在今年的政府工作报告中，特别提出要在生态环境的保护上，要求大力开展植树造林，严格保护江河源、湿地、湖泊等重要的生态功能地区。

襄阳位于湖北省西北部，汉江中游，被誉为汉江上一颗明珠。该市现有林地面积 1268 万顷，占全市面积 42.7%，人均林业面积 2 亩多，是人均耕地的 2 倍。从襄阳的林业发展现状来看，加快林业发展步伐，突破发展瓶颈，进入攻坚阶段，生态建设压力加大，需要国家宏观政策的支撑。

为此，她建议实行流域治理，建设生态汉江。林业在保护江河水源水质，促进农业稳产丰产等方面发挥重要作用。汉江在襄阳境内有 195 公里，30 条支流汇聚，流域面积达 1.97 万平方公里。南水北调中线工程实施后，将直接导致汉江中下游水源减少。襄阳市将新增沙地面积 2 万公顷，使森林生态质量和数量，以及水土培植方面受损，导致管护林地费用的增加。建议将汉江流域襄阳段林业生态建设纳入国家支持范畴，在水土保持、生态保持、湿地保护等方面增加投入。同时，提高生态补偿标准，使得森林发挥生态效应，造福人民。

## ■ 陈宝根代表：建议秦岭试点生态补偿

全国人大代表、西安市人大常委会主任陈宝根在十一届全国人大五次会议上提出，由于秦岭区域生态保护的矛盾日益突出，应树立“环境有价、资源有价、生态功能有价”的观念，尽快建立和完善生态补偿机制，开展秦岭国家级生态补偿试点，促进资源的可持续利用和生态环境的可持续维护。

大秦岭跨越甘、陕、豫、鄂4省，是我国南北地质、气候、生物、水系、土壤等五大自然地理要素的天然分界线，也是我国中部最重要的生态安全屏障。秦岭主体位于陕西，是南水北调中线工程的重要水源涵养区，是渭河的主要补给水源地，对社会经济影响巨大。建国以来，由于森工企业的连续采伐和盲目的毁林开荒，已使秦岭山地森林面积下降，蓄积量下降70%以上。虽然经过多年植树造林和植被保护，森林面积有所恢复，但现有森林80%为天然次生林，林分质量差，生态功能低。由于森林林分变差、长期过度采集和非法狩猎，致使秦岭山地一些重要的生物资源和珍稀动物数量急剧下降，珍稀物种濒危度加剧。

鉴于秦岭的特殊地理区位和生态重要性，陈宝根代表建议国家将秦岭列入国家级生态补偿试点区，在利用法律、行政手段进行保护的同时，引入市场机制，更加从分地利用经济手段进行保护。

他建议：一是强化生态环境保护教育，培植生态意识，树立“保护生态就是保护生产力”的观念，在全社会形成生态环境不是免费的观念；二是明晰生态环境产权，在全社会树立“生态有价、环境有价”

的观念，为建立和实施生态补偿机制奠定思想基础；三是建立生态补偿法律机制，尽快制定秦岭国家生态补偿条例；四是开展生态补偿研究，科学制定生态补偿标准，建议国家有关部门积极组织跨学科、跨专业的学术研究队伍，系统开展生态补偿标准确立的理论和体系研究，并因地制宜开展生态环境补偿地方的试点工作，分类制定科学的生态补偿标准；五是拓宽生态补偿资金融资渠道，实现生态补偿方式多样化，建议如下建立环境保护基金通过对外合作交流，积极争取发达国家和国际金融机构低息贷款及环保项目(如 CDM 项目)，吸纳海内外社会团体和个人捐赠，同时发行秦岭环境建设彩票，为生态环境补偿积累资金。

#### ■ 唐世礼代表：健全生态补偿机制，解决林区群众生活实际问题

近几年，贵州省加大经济社会发展，取得了显著效果。2011年，全省生产总值同比增长15%。在经济高速发展的同时，贵州省又将如何保护本地良好的生态？两会期间，全国人大代表、贵州省人大常委会副主任唐世礼接受了记者的采访。

唐世礼介绍说，贵州省目前森林覆盖率为40%，省委省政府要求每年提高一个百分点。总体来看，贵州到处山清水秀，但土层比较薄、生态脆弱，贵州各级政府非常重视这一问题。

“主要通过人大立法和政府规章来保护生态环境，其中特别重视少数民族地区生态环境保护的法制保障问题。制定了黔东南苗族侗族

自治州舞阳河风景名胜区管理条例、黔南布依族苗族自治州荔波樟江风景名胜区管理条例、紫云苗族布依族自治县格凸河穿洞风景名胜区管理条例、威宁彝族回族苗族自治县草海保护条例、三都水族自治县都柳江渔业管理条例、印江土家族苗族自治县印江河保护条例、沿河土家族苗族自治县乌江沿岸生态环境保护条例、务川仡佬族苗族自治县洪渡河生态环境保护条例以及黔东南苗族侗族自治州农村消防条例等，今年五月还将制定颁布黔东南苗族侗族自治州森林防火条例。”唐世礼说，“上述法规，对禁止在江河两岸建设工厂、排污，在林区要求开辟消防通道，建立消防设施，防止火灾隐患等作了明确的规定，对保护民族地区生态环境不受污染、破坏发挥了重要作用。”

唐世礼说：“除了制定法律法规，贵州省委省政府还通过争取国家支持在民族地区实施退耕还草和天然林保护工程，鼓励老百姓种草栽树，引导群众制定乡规民约，禁止任意开采、乱砍滥伐，并对生态保护好的市州和县、对植树保护有功的村民给予奖励，促进生态环境保护工作。”

“我们曾多次呼吁国家建立健全生态补偿机制，对贫困的民族地区林农的生产生活给予关注。”唐世礼表示，“林区农民因为大面积植树造林而减少甚至失去了耕种的土地。此外，森林成长得好，林区有限的耕地由于阳光日照受到影响，产量就会降低。而不能随意伐卖树木，经济来源也会减少，村农生活上必然有困难。所以各级政府应当建立健全生态补偿机制，解决林区群众生活上的实际问题，目前的补偿标准太低。”

## ■ 嘎玛仁青代表：建立湿地生态效益补偿机制

嘎玛仁青代表今年带来了“建立湿地生态效益补偿机制”的提案。他说，得天独厚的地理条件、气候条件孕育出了西藏独一无二的生态环境。那曲地区湿地资源十分丰富，是我国乃至亚洲重要的生态安全屏障，必须对湿地资源进行保护。同时湿地又是牧区水草最丰富的地方，对湿地进行保护可能会对周边群众的生产、生活带来一些影响，所以希望能够建立湿地生态效益补偿机制，使环境保护与群众增收相结合。

## ■ 吕滨代表：建立海洋生态损害赔偿制度

全国人大代表、国家海洋局纪委书记吕滨 5 日接受记者采访时表示，海洋部门要加快推进建立海洋生态损害赔偿制度，推进海洋生态损害国家索赔，组织起草海洋生态损害国家索赔办法。吕滨说，近年来我国海洋环境突发事件呈多发、频发态势，给海洋环境造成了较大的损失，迫切需要我们运用环境经济政策量化、赔偿海洋环境损失。他表示，建立海洋生态损害赔偿制度，运用经济杠杆调节环境利益相关者的利益格局，是世界重要海洋国家最主要的政策手段之一。

## ■ 王利明代表：用环境损害赔偿救济受害人

“重罚款轻赔偿导致违法成本低。”前日，全国人大代表、中国人民大学副校长王利明接受记者专访，呼吁建立环境损害赔偿机制，恢复生态，对受害人进行救济。

**重罚款轻赔偿 违法成本低。**王利明表示，在我国发生环境污染致他人损害后，一般重罚款轻赔偿，重行政手段轻司法手段，罚款之后污染还合法化了，出现了违法成本低、执法成本高的问题。王利明说，行政处罚对污染企业的罚款数额往往很小，与违法人所获得的利益极不相称，甚至有些地方出现了严重的环境污染问题，最后不了了之，对生态造成的损害还要由政府掏钱修复。

**受害人应得到损害赔偿。**王利明介绍，当前我国对环境污染纠纷处理的立法不健全，缺乏具体、明确的规定，当初在制定环保法时，对环境损害赔偿也没有重视，给司法部门适用法律造成很大困难，使得许多环境污染损害赔偿不能在法律程序上及时解决。法学界对环境损害赔偿呼吁了多年，王利明也多次提交议案，呼吁国家制定专门的环境损害赔偿法，对环境污染造成的损害及其赔偿原则、方法、程序、数额等进行全面规定。王利明表示，只有建立环境损害赔偿机制，才能真正恢复生态、对受害人进行救济。

**环境污染可进行公益诉讼。**“环境污染本质上是一种侵权和公害行为，损害的往往是社会大众的利益。”王利明表示，环境污染不仅侵害私权，还侵害了公共利益，有必要考虑设立公益诉讼机制。他说，现实生活中，有些污染受害人由于各种原因没有主动提起诉讼，有的受害人可能与企业有利益关系不愿意诉讼，还有的污染企业造成重大环境污染后因为地方政府干预而不了了之。这种情况下可追究污染行为人的责任，有关环保部门、检察机关，以及有关环保组织和团体，都可以作为公益诉讼的提起人

## ■ 雷元江代表：让流域生态补偿走向制度化

全国人大代表、江西环保厅副厅长雷元江认为，应尽快建立大江大河的流域生态补偿机制，并出台《流域生态补偿条例》。雷元江建议，国家应将东江源纳入国家跨省流域的生态补偿试点，通过地方的实践探索突破之道。

雷元江指出，江西省内河流众多，赣江、抚河、信江、饶河、修河五大河流构成鄱阳湖水系；同时跨省的东江，则是珠江流域三大河流之一，也是广州、深圳和香港等地的主要供水源。2008年起，江西财政专门拿出一笔钱，对前述境内的五河和东江的源头地区施行“以奖代补”，这是生态补偿的第一步。具体来说，第一步是测算出保护流域的面积，其次，由省环境监测中心站对流域断面的水质进行监测，每年监测四次，都要达到Ⅱ类水以上，如果连续两年你的水质没有达标，那么当地政府就拿不到奖金。其中，奖金的分配30%依据流域面积，70%依据水质。奖金由流域所在地的政府用于流域的污染防治和生态保护。该政策实施之后，大大提高了流域源头地区保护生态环境的积极性。

东江源头区域涵盖江西寻乌、安远、定南三县，面积3502平方公里，约占流域总面积的十分之一，是国家级生态功能保护试点区。东江是珠江流域的第三大水系，既是广东省的重要饮用水水源，也是香港特别行政区的主要饮用水水源。因此，东江源的生态保护既具有生态意义，也具有特别的政治意义。目前，东江源区森林覆盖率达到72.3%，人均耕地比全国人均水平的一半还低，同时由于承担向粤港

地区供水的任务，严格控制工业发展，3县贫困人口占总人口比例高达42%。因此，解决东江源的跨省生态补偿问题迫在眉睫。

在跨省的生态补偿上，江西和广东就该问题已经谈了多年了，但是补偿一直没得到落实，江西提出，让广东下游补偿江西上游，但广东方面说我们早就为国家交了这笔钱了，广东大量的财政都交给国家了，不存在补偿的问题，这笔钱应该国家来承担。这么说也不是没有道理啊。因此，这个问题的解决，还有待国家加快生态补偿立法的步伐。

从机制上看，东江源区生态补偿要解决四类问题，一是确定流域生态补偿的各利益相关方，谁来补？谁受益？二是估算生态补偿标准，是以流域的面积、流量水质三要素为标准还是设置其他标准？三是不同主体之间，通过什么方式和途径进行补偿？最后是与生态补偿的相关配套政策。这是一个系统工程，需要顶层设计，对不同利益相关者的利益进行合理平衡。

就流域生态补偿的方式而言，雷元江建议由中央财政直接进行转移支付，目前是一个主要途径。除此之外，也可以对流域的上游地区进行政策优惠和项目扶持，支持他们多上一些节能环保的项目，培养其自身的造血能力，促进其加快发展。

雷元江认为，根据国家的决策习惯，通常是先出意见，进行广泛试点，等时机成熟之后才会出条例，因此，我预计“十二五”期间，意见可能会出台，但出台条例的难度很大。

## ■ 姜晓亭代表：加大对农业面源污染防治投入力度

我国是世界上最大的化肥和农药使用国。常用耕地面积不到世界耕地面积的 1/10，但氮肥使用量却占世界总量的 1/3。由于过量施用氮肥，每年有超过 1500 万吨的废氮流失到江河、湖泊和浅海水域，污染水体。有一半左右的氮肥以一氧化二氮气体形式挥发到空气中。此外我国农药过量施用情况也十分严重，农业面源污染形成了从水体、土壤、生物到大气的“农村立体污染”。近年来，我国农产品出口因农药残留及重金属、抗生素超标等原因，屡屡遭遇“绿色贸易壁垒”；环境污染成为农民疾病发生率上升的重要因素，许多农民因病致贫、因病返贫；农村环境污染引发的投诉上访事件越来越多。

在资金安排上，建议切实加大对农村环境保护的投入，逐步建立政府资金引导、社会资金参与、农民自主投入的多渠道筹资机制。建议政府资金实行奖励和补助相结合的投入方式，加大“以奖代补”、“以奖促治”政策支持力度，重点加大农村环境监测和农村水环境保护投入，安排专项资金支持农业面源污染防治和农村饮用水安全工程建设。农业、水利、林业等部门农村基础设施建设资金、环保部门的排污费专项资金、国土资源部门的矿山生态环境治理恢复保证金等专项资金要向农村地区倾斜。同时，按照谁投资、谁受益的原则，运用市场机制，吸引社会资金参与农村环境保护基础设施建设。采取多种方式，发动农民自愿筹资筹劳，参与农村环境综合整治。

## ■ 饶子和代表：建议制定政策加大投入促再生水利用

饶子和建议，制定政策、加大研发投入，更好地促进再生水利用。饶子和说，目前，我国城市再生水利用缺乏统一的配置和利用规划，基础设施建设相对滞后，安全利用保障体系仍不健全，一定程度上影响再生水资源的高效利用。例如，个别地区城镇污水处理率不高，使某些进入河道的再生水存在受到二次污染的风险。因此，建议有关部门尽快研究制定《城市再生水利用实施管理办法》等政策法规，使再生水利用有法可依。出台针对再生水生产企业和用户的优惠政策，建立合理的再生水水价体系。加大再生水领域科研投入，支持研发安全可靠、高效低耗、低投资、低成本的工艺技术和成套设备。加强科普宣传，使公众充分意识到水危机的严重性和再生水利用的重要意义。

## ■ 陈志胜代表：建议征收汽车排污费

中国汽车业近 10 年将以 23.3%速度快速增长，但普遍存在堵车严重、停车难、能源紧张、污染严重等汽车社会性问题。全国人大代表、江西省浙江企业联合会会长陈志胜建议，借鉴发达国家的汽车社会管理经验，制定征收汽车排污费规定。

中国汽车业近 10 年将以 23.3%速度快速增长，如此推算，中国汽车业发展空间巨大。然而中国有 13 亿人口，拥有全球最大的消费群体，但人均占有国土面积、资源少，自然生态环境脆弱，加之城镇化建设时间短，规划起点低，普遍存在堵车严重、停车难、能源紧张、污染严重等汽车社会性问题。

因此，陈志胜建议，借鉴发达国家的汽车社会管理经验，非营运车辆按车型排气量或耗油量综合推算出排污费。即排气量为 1.0 以下、1.1-2.0、2.1-3.0、3.1-4.0，4.1-5.0、5.1-6.0，分别征收年排污费为 2 千元、5 千元、1.5 万元、3 万元、4.5 万元、6 万元，6.1 以上的收费以此类推。

#### ■ 甘肃代表团：将甘肃煤炭资源税由从量征收改为从价征收

在甘全国人大代表就甘肃省煤炭资源税问题提出，甘肃省现行煤炭行业资源税税额为 3 元/吨，资源税平均税负仅为 0.88%。截至 2011 年 11 月，全省共征收煤炭资源税 15601 万元，仅占全省地方税收收入 2538150 万元的 0.61%，煤炭生产企业税负明显偏低。现行的税额标准不符合经济发展实际，违背资源税立法原则。随着国民经济的发展，煤炭行业的经营情况、资源状况以及煤炭价格等都发生了很大变化。但资源税税负由 1994 年的 0.30% 升至 2010 年的 0.88%，仅仅增长了 0.58 个百分点，起不到税收调节经济的杠杆作用，这与资源税普遍征收、合理调节级差的立法原则相悖。

对此，他们建议，将甘肃省煤炭资源税由从量征收改为从价征收。国家考虑甘肃省实际，将甘肃省煤炭资源税平均税负调整到 3% 左右。经测算，将煤炭资源税税额标准调整到 3%，甘肃省每年可增加资源税收入约 3 亿元。

## ■ 内蒙古代表团：建议煤炭资源税改革可先设立试点

内蒙古代表团指出，在目前煤炭资源供求关系紧张、价格高位运行的形势下，煤炭资源税采用从量定额计征方式，没有适当反映煤炭的稀缺性和不可再生性、煤炭的市场价值、煤炭开采的环境损害成本。

据统计，2011年内蒙古自治区目前每吨3.2元的煤炭资源税，仅占当年内蒙古原煤平均坑口销售价格(不含增值税)的1.3%。同时，2011年内蒙古煤炭资源税实现29.5亿元，仅占同期内蒙古地方财政总收入的1.3%。

煤炭占我国能源消费的比重高达70%，煤炭资源税改革是否会推高物价水平是公众关注的焦点。内蒙古代表团拟提交给十一届全国人大五次会议的一份建议显示，内蒙古具备煤炭资源税改革试点的条件。

首先，内蒙古作为国家重要的生态屏障，2010年内蒙古煤炭产量居全国第一。率先实施煤炭资源税改革，有利于缓解部分企业对煤炭资源的过度可采，推动企业更新设备，促进节能减排，维护国家生态安全。

其次，内蒙古率先实施煤炭资源税改革，有利于调节政府、企业的分配关系，改变煤炭企业利润高、税负低、政府收入过少的局面。增加政府收入，解决企业污染物排放外溢性问题。

第三，内蒙古率先实施煤炭资源税改革，有利于培育地方支柱财源，使得资源优势充分转化为经济优势、财政优势。经测算，执行

5%税率，剔除产量增加因素，2012 年全年将带动内蒙古税收收入净增约 80 亿元。

第四，内蒙古率先实施煤炭资源税改革，煤炭生产企业完全可以承受。2011 年，内蒙古煤炭资源税负担率(指煤炭资源税占当年全区原煤平均坑口销售价格的比例)为 1.3%。如果煤炭资源税实行从价定率改革执行 5%的税率，比 2011 年提高 3.7%个百分点，与内蒙古自治区煤炭生产企业高达 50%以上的平均利润率相比，企业完全可以接受。

### ■ 30 位全国人大代表联合建议：发行环保彩票

陈飞提出发行环保彩票以筹集公益金的形式解决环保经费不足的建议，今年则将此建议作为议案提交两会。值得一提的是，陈飞此次还将携带已经设计好的“环保彩票”草图一同拿上“两会”进行讨论。

截至记者 3 月 8 日发稿，陈飞告知记者，这份议案已经被 30 位全国人大代表联合签名，并已提交全国人大。

“去年提的是建议，今年，我将把它作为议案交上去。”第十一届全国人大第五次会议于 3 月 5 日召开，来自浙江省代表团的全国人大代表陈飞依旧带着“菜篮子”出现在众人眼前，向广大代表宣传环保。去年两会时，他曾提出“发行环保彩票的建议”，而今年再次接受本报记者采访时，他说将把“关于发行中国环保彩票的建议”作为议案提交上去，并计划争取 30 位全国人大代表为议案签名。7 日，陈飞激动地告诉本报记者，这份“环保彩票”议案已有 30 位代表签署了名字和

代表证号，成为联名议案正式交与全国人大，他还告诉记者：“我还为这个议案向国务院交了一封信。”

**环保彩票议案 酝酿已久。**“发行环保彩票”的想法，在陈飞心中已筹划很久。他回忆，大约在 2000 年，他还是草根身份的时候，就开始在家乡浙江省永嘉县渠口乡珠岸村为环保事业而奔走，或宣传，或组织身边的人搞环保活动，提倡用菜篮子买菜，减少白色垃圾污染等。2007 年组建浙江省永嘉县绿色环保志愿者协会时，他被大家推选为会长。2008 年他当选为全国人大代表，更是无论何时都以他独特的“菜篮子”理念为环保工作宣传、努力，如何更好地做环保更加成为陈飞深入思考的问题。

在宣传环保的活动中，志愿者们越来越感到国家用于环保方面的经费有限。那么，该如何解决环保经费问题呢？基于对彩票公益性和彩票公益金的了解，协会成员认为“发行环保彩票不失为一条解决环保资金的好途径。”但作为全国人大代表的陈飞并没有立即提出这一建议，他说“时机还未成熟”，直到 2011 年两会他才开始提出该建议。“这个‘时机’指的就是环保事业的整体环境。现在国家对环保越来越提倡和重视了，所以就提出了该建议。”陈飞说，近年来，我国彩市持续高速发展，为社会福利、体育事业提供了极大的资金支持，发行“环保彩票”可解决长期以来环境保护的资金瓶颈问题，又可达到全民参与、解决大量人员就业问题的目的，而且感觉这一举措也可以在国际上展示中国在环境保护上的创新和做出的努力。“今年两会，温家宝总理在政府工作报告中谈到 2012 年的目标时指出，要在节能减排等方面取

得新进展，加强环境保护。”目前我国在环保资金来源上，缺乏有效的财政制度保障。一是还没有建立起有利于财政投资稳定增长的政策法规体系。二是缺乏系统的环境保护税收筹资政策。”陈飞说，“当前没有更好的方式解决环保的资金瓶颈问题，不如先行试点尝试发行‘环保彩票’，如果效果明显可向全国推广。”据他统计，自1999年开始我国各地就发行环保彩票都提出过相关的建议和设想。

**宣传环保理念 独辟蹊径。**在陈飞看来，发行环保彩票是“有利于为环保事业筹集资金”的事。他说，彩票是国家为筹集社会公益资金，促进社会公益事业发展而特许发行、依法销售的，人们自愿购买，并按照特定规则获得中奖机会的凭证。也是广大彩民娱乐的方式之一。中国福利彩票自1987年发行以来，累计销售6366亿元，筹集公益金超过2060亿元；中国体育彩票则自1994年发行以来，累计销售4517亿元，筹集公益金超过1417亿元。可以说，这两种彩票为福利、体育事业筹集资金，发挥了巨大作用。“而环保事业是为子孙万代筹谋的根本性事业，其运作同样需要大量资金。若能发行‘中国环保彩票’，必将为环保事业提供新的更为充足、可持续的资金来源。也是为环保宣传独辟蹊径，有利于为环保理念深入人心。”

**彩票设想 “环保语”做代码。**陈飞告诉记者，在议案中他也为环保彩票的形象做了设计。“期待‘中国环保彩票’以绿色为基调，用再生纸制作，让这张彩票成为环保宣传、教育的特殊名片！环保不只是一句口号，更应该是一种真正被实践的生活方式。”他建议，“中国环保彩票”尾号0—9的代码，用‘崇尚简约；物尽其用；清洁生产；绿色消费；

净化空气；呵爱水源；有机食品；绿化家园；垃圾分类；举报污染’这 10 个环保宣传语来替代，在潜移默化中将环保理念传达给亿万彩民及广大民众。“据我们考证，全世界尚无国家发行‘环保彩票’。我国如果发行，将开创世界先河，并彰显中国政府建设环境和谐事业的坚定决心和积极作为！”陈飞说，大气污染、海洋污染、大流域水体污染、沙漠化等都属无界域环保问题，由于历史遗留等原因，追查责任主体十分困难。在国家每年需要增加教育、卫生、民生保障、老少边穷补助等项目经费的情况下，发行“中国环保彩票”，有利于无界域环保问题的解决。

最后他指出，环保彩票可借鉴现有福利、体育彩票的整个发行模式、渠道和架构，可以资源整合，避免曾经的缺陷和弯路，探索成本低，可以实现“高起点”运作。如现阶段政策不允许发行新的专项彩票，也可在福彩、体彩中增设“环保彩票”项目，等时机成熟后再分离操作。定期对环保彩票对环保事业的助力效果进行评估，并向社会公布，以确保钱能真正用在刀刃上。

## ■ 纪宝成代表：包装企业应缴环境资源税

全国人大代表、中国人民大学原校长纪宝成在节能减排方面提出了自己的建议，就是要切实解决商品过度包装问题，对包装企业增收环境资源税。

纪宝成介绍，我国现在是世界上第二大包装大国，每年固体垃圾约 50%是废弃包装物，包装成本平均是商品价值的 30%到 200%，

包装远远超过了商品自身价值，特别是一些酒类、茶叶、保健品等，甚至用黄金、绸缎、红木等材质包装。这是企业利润至上、缺乏社会责任感的问题，也是请客送礼、公款消费所致，政府监管也不力。“我们应该重树价值取向，强化包装标准体系，加强法律体系的监管。加强经济调控，对包装企业增收环境资源税，加大整治力度。对消费者进行计量垃圾收费，从点滴做起”。

#### ■ 冯燕代表：“垃圾处理循环利用 建立持续有效的循环经济模式”

哈尔滨亿丰集团董事长冯燕代表认为将垃圾处理与循环经济结合起来，建立持续有效的循环经济模式，加快推进城市生活垃圾资源化综合利用。建议：明确垃圾处理的主体、责任、权利、要求和规范，将政府行政手段直接管理转变为依靠法律法规进行法治管理，建立健全各类废物回收制度和促进循环经济的激励制度。建立垃圾清运回收系统，全面实现市场化运作。彻底与政府脱钩，由企业自购清运车辆实施垃圾清运，政府按清运量付费。建设城市生活垃圾大型中转站，将原始垃圾在中转站进行分选、压缩，渗滤液进入城市污水处理场处理，分选后的垃圾分别送入焚烧厂或填埋场处理。国家对从事垃圾处理的企业给予一定的优惠政策。

## 二、全国政协委员

### ■ 政协委员研讨会：资源大省绿色发展要重视资源税和生态补偿

在两会期间，全国政协提案委员会办公室、全国政协人口资源环境委员会办公室以及人民政协报社还共同在北京举办了“开发与保护并重——资源大省实现绿色可持续发展之路”座谈会。邀请部分政协委员、专家学者和相关部门负责人结合绿色能源体系建设的实际，围绕资源大省如何实现绿色可持续发展、开发企业如何将开发与保护并重方针切实落到实处等问题展开研讨。

政协委员资源大省多是穷省，建议加大生态补偿，建议除了要重视规划和规划环评、实现产业效益最大化外，要健全生态补偿和财税机制。

“国际上所有大资源类国家都是富国，而我国资源大省多是穷省。”全国政协委员、国家开发银行原副行长刘克崮建议，资源税要快速推，要把握好煤、油气、铁等资源税推进的节奏。

全国政协委员、陕西省政协副主席李冬玉结合陕西情况说，陕西省是重要的资源调度区和资源输入区，需要建立明确的生态补偿机制，完善财税机制，确保利益共享。

全国政协委员、新疆农业大学资源环境学院院长蒋平安也对此表示认同。他说，生态补偿和资源税是两个概念，现有的资源税仅仅体现了资源的经济性和级差收入，并没有体现出资源生态服务的价值和

资源的机会成本。蒋平安说，要实现资源大省的绿色可持续发展，如何通过市场手段和法律保障来加大生态补偿力度、扩展补偿范围是特别值得考虑的。

## ■ 李光富委员：增加中线水源区生态补偿

丹江口水库是南水北调中线工程引水处，丹江口库区由此成为国家重要战略资源的承载地和全国水源保护最为敏感的地区。位于核心水源区的丹江口市搞好生态环境建设，直接关系到华北特别是京津等地的饮用水安全问题。

李光富说，南水北调中线工程实施后，将淹没丹江口市国土面积 108 平方公里，在全市生态环境严重受损、生态容量更为有限的情况下，还要安置内安后靠移民 3.8 万人，人口、资源和生态环境的矛盾更加突出，库区生态的自我平衡能力更加脆弱。“目前，全市水土流失面积达 1646 平方公里，占全市版图面积的 52.7%，强度侵蚀以上面积占总流失面积的 52%，治理面临巨大压力。”

李光富说，为了服务南水北调中线工程，确保“一江清水送北京”，从上世纪末至本世纪初的 20 多年来，丹江口市持之以恒实施“生态立市”战略，坚持不懈抓生态建设，不断调整和优化经济结构和产业结构，抬高发展门槛，着力发展资源节约、环境友好型产业，坚持经济建设与生态建设同步、经济发展与环境保护并重，为水质的保护作了长期不懈的艰苦努力。近几年来，拒绝对水质有影响的招商项目 120 余个，关闭污染源 120 处，关停“五小”企业 20 家，新建大型污水处

理厂 2 座，在 55 条小流域治理水土流失面积 334 平方公里，完成封山育林 90 万亩，退耕还林 37 万亩，荒山造林 23 万亩，为保护生态环境投入了大量的人力、物力和财力。

“目前由于生态建设资金严重缺乏，远远不能满足正常生态保护需要，在一定程度上影响了治理的步伐和效果。”为此，李光富提出建议及对策：根据库区水资源保护要求和湖北省环保规划，丹江口市需建设污水处理厂 5 座、乡镇污水处理项目 12 个、垃圾处理厂 6 个，治理水土流失面积 1600 平方公里，整治石漠化土地 70 万亩，改造升级低产林 120 万亩，坡耕地退耕还林 20 万亩，荒山植树造林 15 万亩，治理工业点源污染 23 家。“作为国家级的贫困县，丹江口市地方财政困难，完成任务难度相当大。恳请国家增加丹江口市生态补偿资金，重点用于环境保护以及涉及民生的基本公共服务建设。”

#### ■ 陈开枝等委员：珠江流域应设立“流域生态补偿”机制

全国政协委员陈开枝联合云南、贵州、广西和广东等省区的委员联名提出提案，建议在珠江流域设立“流域生态补偿”机制，因为加大珠江流域中上游的生态环境建设，保护森林培育和恢复森林植被，保护珠江流域水质，增加水量，才是防范珠三角地区“咸潮”的根本。

委员们认为，除国家继续给广西、云南、贵州提供生态补偿外，广东省作为流域下游地区生态收益者，也应该对这三省区给予补偿。他们建议，在广东省财政建立珠江流域中上游地区水源林保护建设专

项资金，主要用于中上游地区为涵养水源保护和建设水源林、修建水利设施等项目的投资等。

另外，广东、广西、云南、贵州四省区应尽快建立四省区政府珠江流域中上游地区生态补偿联席会议制度，启动关于实施生态补偿的具体措施和标准、流域中上游三省区确保提供稳定优质水源和增加水量的责任等问题的协商进程。

### ■ 杨新华委员：祁连山生态补偿机制亟待建立

贫穷守不住绿色，绿色不能以贫穷为代价，全国政协委员、甘肃省肃南县政协副主席杨新华近几年的提案都是关于建立祁连山生态补偿机制的，希望国家以经济手段，提高生态保护地区人民的生活水平。

上游的山青了、水秀了，但当地居民却因“无工不富”依然贫穷，这种“保了生态、饿了肚子”、“下游受益、上游牺牲”的环保困境，近年来在一些地方时有发生，反映出生态保护者和生态受益者之间公平利益分配机制的缺失。因此，国家亟需建立生态补偿机制。

杨新华委员说，祁连山是西北乃至全国重要的生态安全屏障，发挥着涵养水源、调节径流、保持水土的重要作用。但由于区域气候变化及人类活动的加剧，祁连山生态环境不断告急。

杨委员表示，目前国家在祁连山只实施了天然林管护补助和草原保护奖励补助，而对水资源、湿地资源、野生动植物资源保护和林区管护人员、农牧民群众的民生保障以及生产生活都没有涉及，难以解

决祁连山生态保护的根源性问题。“我们希望重点生态功能区实现‘不开发的发展和富裕’”杨委员说。杨委员建议：

1、 尽快启动实施祁连山生态保护与综合治理项目。通过天然林保护、草原生态治理、退牧还草、退耕还林、封山育林、人工造林、地质气象灾害和病虫害防治等一批重大生态恢复与综合治理工程措施，对祁连山生态环境实行抢救性保护，切实遏制祁连山生态恶化的趋势。

2、 建立祁连山生态补偿机制。着眼于建立健全祁连山生态保护长效机制，从国家层面建立祁连山生态补偿试验区，建立和完善以天然林管护补偿、天然草场补偿、水资源补偿、矿产资源开发补偿、生产资料补偿等为主要内容的祁连山生态补偿体系。

3、 妥善安置转移祁连山生态区农牧民群众。加大游牧民族集中定居力度，一方面要逐步将祁连山自然保护区核心区的农牧民群众转化为生态管护人员，另一方面通过大力发展生态经济和新兴产业，对缓冲区和试验区的农牧民实行产业转移安置，减少重点生态区人为活动，实现对生态区的“最小干预”。

4、 加大资金、项目和政策支持力度。国家通过转移支付、财政补贴、政策倾斜、项目实施、技术补偿、税费改革、人才技术投入等方式和手段，加大财政转移支付力度，为全面推进祁连山区生态补偿区建设提供有力的资金支持、政策扶持和技术支撑。

## ■ 王曦委员：加快建设完善我国海洋石油污染法律救济制度

全国政协委员、上海交通大学法学院环境资源法研究所所长王曦委员建议应明确海洋生态损害赔偿提出程序，对于海洋石油污染事件还需完善共同诉讼制度，同一环境污染的受害者可对污染者提起共同诉讼。“海洋原油泄漏事件危害巨大，如果对这类事件不采取严厉惩罚，必然使一些企业对海洋环境保护掉以轻心，酿成大祸。”王曦建议，对于污染海洋环境资源的行为，不仅要追究民事责任，更要追究刑事责任，特别是对公司单位要课以高额罚金。

## ■ 潘晓慧委员：对多山地省份优先进行生态补偿

我国是一个山地面积辽阔的国家，山区(包括山地、丘陵和高原)面积约占全国陆地总面积的67%，其中贵州省号称“山国”，山地丘陵面积占全省总面积的92.5%，重庆市山地丘陵面积占全市总面积的88%。山区地质地貌复杂，地表起伏巨大，而且不同地区之间差异显著，这种地形地貌差异及地表起伏状况给我国区域生产、生活、基础设施建设、政府公共服务运行成本等社会经济发展造成重大影响，形成各地公共财政支出成本的巨大差异。

全国政协委员、贵州省黔南民族师范学院副教授潘晓慧认为，地形地貌差异极大地影响到我国不同省份的区域发展成本。以厦蓉高速公路为例，厦门至成都贵州段平均造价达到每公里8766万元，而厦蓉高速公路江西段平均造价才每公里4602万元，只相当于贵州段平均数的52.4%。在城市建设中，西部山区地表起伏大，不仅加大施工

难度，而且其土地平整、水电管网铺设长度拉长等导致其五通一平成本大幅增加。此外，山区地表起伏大，使得农业生产成本提高，农业生产效率低下；造林营林难度大，管护成本也提高不少；地质灾害多发，减灾防灾成本较高等等。

潘晓慧建议，国家应对山地多、地表起伏度巨大的省份，进一步加大国家财政转移支付力度，把地表起伏大的省份作为生态补偿的优先示范区。在基础设施建设项目上，适当向地表起伏大的地区倾斜。

#### ■ 在湘委员联名提案：重视建设东江湖长效补偿机制

东江湖是湖南第二大湖泊，是湘江的主要水源地。3月10日，以全国政协委员、省政协党组书记石玉珍为第一提案人，部分在湘全国政协委员提交联名提案呼吁，加强东江湖流域环境保护治理，将东江湖纳入国家湖泊生态环境保护试点湖泊，确保水质环境和生态安全。

提案认为，东江湖有饮用水水源地功能和重要生态功能，流域所涉及的行政区单一，已制定全方位的保护治理措施，符合财政部、环保部出台的《湖泊生态环境保护试点管理办法》中规定的有关条件，建议将东江湖纳入国家湖泊生态环境保护试点湖泊。

提案提出，东江湖流域作为湘江流域的重要源头，应纳入国家湘江流域综合治理规划，并作为单独的生态补偿主体纳入湘江流域生态补偿范围。

提案还建议将东江湖流域确定为国家级生态功能保护区，加大资金支持力度。现行的公益林补偿标准为每亩每年 10 元，远低于经济林收入，为提高群众保护生态的积极性，建议对东江湖周边第一层山脊内公益林补偿提高到每亩每年 150 元，流域其他区域公益林补偿提高到每亩每年 100 元。提案还希望国家加大对东江湖国家重要水源地保护、东江流域环境保护治理规划项目的资金投入，增加流域内群众生活补助项目，确保治理规划项目按计划顺利实施。

#### ■ 倪慧芳委员：建立边疆民族地区生态补偿机制

全国政协委员、省政协副主席、民盟云南省委主委倪慧芳在接受记者采访时，呼吁中央尽快建立保护边疆民族地区生态的补偿机制。

在今年全国“两会”上，倪慧芳提出了《关于建立中央对西部地区省级限制开发区的转移支付和下游对上游的生态补偿基金的建议》提案。她介绍，主体功能区规划是科学开发国土空间的行动纲领，是国土空间开发的战略性、基础性、约束性规划。我国主体功能区规划将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，其中限制开发区包括了重点生态功能区和农产品主产区两类。

倪慧芳提出，云南位于长江、珠江、澜沧江等江河的源头或上游，是下游生态保护的重要屏障。根据全国主体功能区规划，限制开发区中的重点生态功能区主要分布在西部地区，云南共有 18 个县属于国家级重点生态功能区，农产品主产区目前正在确定。“云南作为我国

重要的战略性专业种质资源、基因资源保存、开发、利用基础性资源的富集区，高等植物占全国植物种类的 60%以上，脊椎动物占全国 59%，昆虫占全国 40%左右，特别是滇西北地区，仅占全国国土面积的 0.83%，却拥有全国 30%以上高等植物和 25%以上动物种类，特有物种比例高达 40%以上，被国家列为生物多样性优先重点保护的‘关键地区’，被多个国际组织列为全球生物多样性的‘热点地区’。”倪慧芳说，云南省生物多样性保护对于维护国家乃至周边邻国的生态安全、保护国家战略资源、保持与东盟战略对话的主动性等方面不仅具有十分重要的意义，而且也是我国履行生物多样性国际公约的实际行动，有助于树立负责任大国的良好形象。

根据现有政策，国家级限制开发区由中央财政负责转移支付，省级限制开发区由省级财政负责转移支付。“应该说，这个政策是很好的。但是，按目前规划方案，云南省还有超过 30 个县属于省级限制开发区，将由省级财政负责转移支付，省级财政压力很大。”倪慧芳表示，西部地区对下游地区和维护全国生态安全做出了重要的贡献，考虑到西部地区省级财力有限，仅靠自身之力难以达到有效保护。为此，倪慧芳建议，国家应牵头建立科学合理、互利共赢的生态补偿标准和长效补偿机制，推进建立下游对上游、生态受益地区对生态贡献地区的生态补偿基金。同时，国家应加大对西部地区生态补偿的财政转移支付力度，并将西部地区的省级限制开发区财政转移支付调整为由国家和省级共同承担。

## ■ 杨焱平等委员：建立健全由受益地区补偿生态保护区和资源开发区机制

结合云南省作为西南生态安全屏障、生物多样性宝库保护和水电开发的现状，全国政协委员杨焱平提出，在国家层面建立健全由受益地区补偿生态保护区和资源开发区的机制迫在眉睫。“建立以政府投入为主、全社会支持的生态补偿投资融资体制。积极探索市场化生态补偿模式，使资源资本化、生态资本化。积极探索资源使(取)用权、排污权交易等市场化的补偿模式。”

来自山西省的全国政协委员谢碧玲也有这一想法。不同的是，她提出的补偿对象是生态环境治理。“山西作为重要的能源重化工基地，60多年来产煤120多亿吨，3/4贡献给了全国各地，却将生态破坏留在了山西，生产原煤所造成的生态环境损耗累计需要上万亿元的治理资金。”谢碧玲说，“如此庞大的成本，仅靠山西一己之力无法承担。建议扩大中央财政的转移支付制度补助范围，加大对资源环境历史欠账的体制性补偿。”

“从企业的角度来看，还需要加大环境污染责任保险的推广力度。”全国政协委员叶惠丽说：“我国正处在环境污染事故高发期，很多污染事故事后处理成本巨大。而近年来的实践也证明，环境污染责任保险制度的保障能力已初步显现。”

## ■ 张洪委员：设立专项基金反哺库区生态屏障建设

“应当设立专项基金为三峡库区生态屏障建设与保护提供稳定的资金来源。”全国政协委员、重庆市林业局副局长张洪提出，按照“谁利用谁补偿，谁受益或谁损害谁付费”的原则，设立库区生态屏障建设与保护专项基金，用于解决生态屏障区内部分生态移民安置、森林建设与管护等问题。

张洪指出，资金来源可以包括中央财政补助资金和在三峡水电建设资金、三峡总公司发电收入、中央财政从长江中下游及南水北调等受惠地区上缴的财政收入中按一定比例提取，由中央财政每年统一提取、统一划拨，专款专用。

张洪认为，加强三峡库区生态屏障建设具有重要的战略意义。

近年来，在先后实施的一大批重点林业工程作用下，三峡库区生态环境明显改善，但库区尤其是生态屏障区仍存在立地条件差、人地矛盾突出、生态建设困难，森林资源总量不足、结构失衡、管护体系不健全，稳定的投入保障机制缺乏等主要问题，仍严重制约着生态屏障建设及其功能发挥。

为此，张洪建议加强三峡库区生态屏障建设与保护。除了建立库区生态屏障建设与保护专项基金外，还要加强森林培育、提高绿化质量，完善管护体系、提高管护水平，建立长江流域综合协调机构和工作机制。

张洪还提到，国家可以组织长江上游的川、贵、云、陕、甘、青、渝7省市联合行动，共同建造长江上游大森林带，防止因上游水土流失而加重三峡库区的污染。

## ■ 焦家良委员：关注扶贫开发工作，完善生态补偿制度

改革开放以来，特别是近几年来，扶贫开发力度不断加大，贫困地区的经济社会发生了巨大变化，扶贫开发工作取得了巨大成效。而这一问题也引起了全国政协委员、龙润集团董事长局主席焦家良的注意，他今年两会的提案就是围绕扶贫开发工作和完善生态补偿制度展开。

在新的历史时期，我国的扶贫工作进入了攻坚克难的阶段，贫困表现为“四位一体”的特点，即贫困地区、少数民族聚集区、生物多样性富集区和生态环境脆弱区交织在一起。这种特点决定了在扶贫攻坚的过程中不可能采用大规模的、自然资源开发型的扶贫道路，而且从长远的国家战略利益来看，这些地区应该建设成为国家的生态屏障和各民族的心灵家园，所以生态补偿就是这些地区扶贫攻坚的重要策略。

就此问题，焦家良委员指出，加快建立生态补偿制度立法进程。要加快生态补偿立法工作，从法律上明确生态补偿责任和各生态主体的义务，为生态补偿机制的规范化运作提供法律依据。确定生态补偿的原则、程序、资金来源、组织机构、补偿效果检验和监督等。完善环境资源的税收政策。开征新的环境税，调整和完善现行资源税。进

一步完善水、土地、矿产、森林、环境等各种资源税费的征收及使用管理办法，加大各项资源税费使用中用于生态补偿的比重，并向欠发达地区、重要生态功能区、水系源头地区和自然保护区倾斜。

将市场机制引入生态补偿标准的制定。生态补偿标准的制定可借鉴美国和欧盟的做法。美国的退耕补偿政策，政府主要是借助竞标机制和遵循农户自愿的原则来确定与各地自然和经济条件相适应的补偿标准，通过农户与政府博弈，化解生态补偿中的潜在矛盾。欧盟在生态补偿机制中，广泛采用“机会成本法”，即根据各种环境保护措施所导致的收益损失来确定补偿标准，然后再根据不同地区的环境条件等因素制定出有差别的区域补偿标准。推行多元化补偿方式。除适当加大货币补偿的力度外，还要逐步探索多元化补偿方式，通过制定政策，加大生态公益林经营扶持力度，如提供免税、小额贷款、防火(虫)保险、专项补助等形式，同时为生态公益林经营者免费提供医疗保险、养老保险等形式，为其基本生产和生活提供保障。

#### ■ 陈立德委员:尽快制定出台生态补偿条例

全国政协委员陈立德建议，尽快制定出台生态补偿条例，防止环境过度开发利用，维护好生态平衡。

陈立德认为，维护生态平衡，需从制度上解决问题，实施“谁开发、谁保护，谁破坏、谁恢复，谁受益、谁补偿，谁污染、谁付费”的生态补偿制度。

他建议，实现生态补偿机制需要从几个方面着手：补偿内容上，要全面规定区域生态补偿、流域生态补偿、生态要素补偿和其他特定事件生态补偿等多方面的内容；补偿方式上，要在以政府补偿为生态补偿主要方式的同时，利用经济激励手段和市场手段来促进生态效益的提高；在如何进行生态补偿上，要从生态保护者的直接投入和机会成本、生态受益者的获利、生态破坏的恢复成本、生态系统服务的价值考虑。要增强社会参与生态补偿的广泛性，加强各个环节的社会监督。

#### ■ 潘碧灵委员：环保投入要达到 GDP 的 3%，考虑发行湘江流域重金属污染治理专项债券

这位湖南的环保厅副厅长关心两会上每一个与环保有关的字眼，他更希望能有人跟他站在一起呼吁“让中央更重视环保”，因为在他看来，目前社会对环保的重视仍然不够。

“3%”，今年的两会上他一直纠结于这个数字。这是他所希望的环保总投入在全国 GDP 中所占的比重，“就像 2012 年教育经费支出要占到国内生产总值的 4%。”

他说，根据世界上发达国家的经验，环保投入占到 GDP 的 3% 以上，环境质量才会得到改善，而目前在我国，中央财政对环保的投入约为 3‰，加上地方和企业等方面的投入，这个比重离 3% 仍然很远。相关数据显示，当前我国环保投入总额占 GDP 收入的比例为 1.5%。

不管是重视程度，还是经费投入，潘碧灵认为环保问题都没有被放在它应该在的位置。

环保部副部长吴晓青曾经表示，按照加入 PM2.5 指标的《环境空气质量标准》，我们国家将有三分之二的城市达不到空气质量的要求。而如果按照水质 108 项检测指标来看，全国也没有多少水源能达标。”

潘碧灵认为环境保护“真的需要被提上一个重要议程了”，他甚至认为环保可能是比教育更重要的事，因为环境直接影响人的身体健康。“不要教育上来了，人的身体却不行了。”

他去过一个乡。乡里很多牲畜养殖场，养猪事业发展的很好，但是当地地下 100 多米的水源都被污染了，结果这个乡 10 年来都没有一个能当兵的。

这样的事情让潘碧灵觉得遗憾。“养殖场没有污染治理的设备。”而在基层，很多小企业都没有这样的设备。

将来，更多的环境治理需要被重视。

今年初，广西龙江发生严重的镉污染事件。在潘碧灵看来，尽管主要是污染企业的责任，但假如环境部门的检测能力能够跟得上的话，问题就能够被早发现。“检测都是要钱的，需要仪器设备，需要人员培训等。”他坦言，在很多地方，环保部门的配置还相当不够。

潘碧灵觉得，假如财政投入持续不足，可能环境还会继续恶化。对他来说，这两个数字的距离就是恶化与改善的距离。

“希望不要像教育一样，呼吁了十几年，才实现 4% 的目标。”他说。

全国政协委员潘碧灵结合湘江治理说：“除了请求国家提高中央预算内资金支持比例外，我们也考虑发行湘江流域重金属污染治理专项债券来筹集资金。”

“湘江流域重金属污染治理涉及 927 个项目，估算总投资 595 亿元，目前，中央预算内资金支持比例为 30%，地方配套资金压力很大。”

希望国家发改委能比照产业类债券发行标准，适当降低发行门槛，允许湘江流域重金属治理专项债券规模超过净资产 40% 的上限，放宽发行主体 3 年连续盈利的要求，创新债券发行方式，以滚动方式在湘江流域长沙、株洲、湘潭、衡阳等地发行，缓解各地市治污资金压力。”

#### ■ 蒋平安等委员：加快推进资源税改革

两会期间，扩大资源税改革范围、尽快实施从价计征成为全国政协委员在提案和分组讨论中关注的热点话题。

全国政协委员、民革新疆区委会主委、新疆农业大学副校长蒋平安在提案中表示，新疆是资源大省，目前，已发现的矿产有 138 种，储量居前 5 位的有 35 种。建议中央有关部委继续加大支持力度，尽快推出新疆煤炭资源税改革试点工作。同时，建议财政部适时推动铁矿石、铜镍矿、铅锌矿等其他资源税改革，允许新疆大胆探索、先行先试。

全国政协委员、四川省凉山彝族自治州人大常委会主任阿什老轨提出，应该尽快在西部民族地区实施矿产品资源从价计征。他认为，矿产资源税费标准偏低，没有反映出矿产资源的供求和稀缺状况，造成企业粗放型生产，大量浪费宝贵资源，也给资源地的生态环境造成极大破坏。而且，近几年来，矿产品价格大幅上涨，但是国家和资源地政府却没有从资源价格的上涨中获得相应的收益。

据了解，去年 11 月，原油、天然气率先从价定率计征资源税。全国政协委员、原国家开发银行副行长刘克崮认为，未来可以将全球紧缺的、大宗的、价格波动较大的资源产品加征超额资源税，实行累进比例税率、分段计征的计税方法，在石油天然气基础上，将金属矿原矿、非金属矿原矿、水资源纳入征收范围。

西部地区是我国矿产资源富集区，矿产资源占到全国的 60% 以上，与丰富的资源相比，全国贫困人口和低收入的人口 60% 以上，集中在西部地区。因此，阿什老轨建议，在总结新疆维吾尔自治区实施原油天然气资源税改革试点经验的基础上，应尽快在资源富集地区将矿产品资源税由从量计征调整为从价计征，以发挥国家税收政策对资源输出地的扶持、保护和合理开发。

#### ■ 吴焰委员：加快推进部分强制责任保险险种实施

近年来，我国公众安全事故频发，造成了巨大的财产损失、人身伤亡，也使政府、事故单位承受了巨大的社会舆论压力和经济赔偿压力，一定程度上影响了社会稳定。全国政协委员、中国人民保险集团

股份有限公司董事长吴焰表示，在今年的“两会”提案中提出加快推进部分强制责任保险险种的实施和试点，并推进相关立法的完善，以期解决公众安全事故发生后的责任单位风险意识淡薄、保险覆盖面过低、责任保险保障缺位等问题。

责任保险是现代市场经济条件下运用市场机制理顺社会关系、维护公共安全的重要手段，对于充分保障公众的合法权益、有效调解公众矛盾纠纷具有重要意义。为构建公众权益保障和矛盾调处的政府职能与市场化机制相结合的新模式，提出四点建议。

一是推进相关立法的完善。在涉及公共安全、关系人民群众切身利益、社会需求最迫切的领域，如火灾公众责任、安全生产责任、环境污染责任、食品安全责任等领域，尽快启动强制责任保险的立法工作。鼓励有条件的地区和部门制定出台支持责任保险发展的法规和管理办法，先行先试，为国家相关法律的制订、修改和完善积累经验。

二是为责任保险的发展提供适当的政策引导和支持。充分发挥公共财政的引导作用和税收杠杆作用，给予责任保险参保主体和主办保险公司税收优惠政策，有效降低相关主体的投保负担和运营成本。协助保险公司进行责任保险产品创新和损失追偿。设立公众安全事故救助基金，作为发生特重大公众安全事故时强制责任保险赔偿的补充。

三是加快推进部分强制责任保险险种的实施和试点。建议在地铁、酒店、商店、学校等公共场所实施统一的火灾公众责任强制保险，在高危行业实施安全生产责任强制保险，对校车、电梯等特种设备的提供商、运营商等实施强制性特种设备责任保险，在食品特别是儿童

食品等领域实施强制责任保险，进一步扩大环境污染责任保险试点范围。

四是加强相关部门间的协调配合。进一步加强保险机构与公安消防部门在火灾公众责任保险领域的协调配合，与安监部门在高危行业责任保险领域的协调配合，与卫生部门在医师、院方职业责任保险等领域的协调配合，加强基础数据交换、防灾防损、理赔定损等合作和联动，加强对责任保险功能作用的宣传，提高公众的风险责任与保险意识。

#### ■ 李毅中委员：加快电价资源税改革

全国政协委员、原工业和信息化部部长李毅中 3 日表示，我国工业结构性问题和矛盾不少，资源能源消耗增长过快，必须把总能耗增长率控制在 5% 以下，否则经济长期很难支撑下去。他还表示，要加快电价、资源税等方面的改革。

李毅中表示，我国工业和实体经济发展取得的成效明显，但问题和结构性矛盾也不少：一是自主创新不足。我国规模以上工业企业研发投入只占业务收入的 0.69%，而国外大公司和行业一般都在 2%-3% 以上，新兴产业则在 10%-15%。我们自主研发投入不足，一些关键技术、元器件、零部件甚至成套设备等依赖进口，导致受制于人。

二是发展的质量和效益差。我国工业销售利润率只有 6.14%，其中钢铁行业不到 3%，最新数据只有 2.55%。即便作为新兴产业的电

子制造业销售利润率也只有 2.54%。工业增加值率只有 26.5%，发达国家则在 35%-40%。

三是对资源和环境问题重视程度还不够。去年我国一次性能源消耗总量约为 35 亿吨标准煤，增长 7%，占全世界的 46%。铁矿石用量 17 亿吨，进口 6.8 亿吨。这样的发展模式，长期下去将难以为继。

李毅中表示，必须把总能耗增长率从现在的 7%-8%降到 5%以下。“对行业和企业而言，要有忧患意识。必须加快转型升级，调整结构。”他建议，国家要加快推进相关领域改革，特别是电价和资源税改革。

## ■ 18 位科技界全国政协委员联名提案：建立科学合理的电价形成机制

全国两会期间，随着“稳妥推进电价改革”被写入政府工作报告，煤电价格联动、阶梯电价的全面推广、可再生能源定价机制等问题，再次成为代表、委员们热议的话题。

包括 8 位中国科学院、中国工程院院士在内的 18 位科技界全国政协委员，提交联名提案，建议建立科学合理的电价形成机制。

“长期以来，我国一直没有建立科学合理的电价形成机制，电价矛盾突出。”约 1500 字的提案约三分之二的篇幅分析了我国目前电价机制中存在的问题。

### 电能与其他能源产品的比价关系失调

“首先是电价水平低，能源比价关系不合理。”第一提案人、中国工程院院士黄其励认为，我国电价总体偏低，电能与其他能源产品的比价关系不合理，造成煤电运紧张局面反复出现，不利于引导客户合理用电和推进节能减排。近年来，我国主要工业产品均涨幅较大，相比之下，电价与天然气、石油乃至发电用煤的比价关系严重失调。

提案分析，在我国总体偏低的电价水平中，电网环节比重不足三分之一，低于国外40%~60%的平均水平。2004~2011年，我国共8次调整销售电价，累计提高17.54分/千瓦时，但主要是解决发电环节的煤电联动问题，其中电网环节仅提高2.27分/千瓦时，占13%。然而，电网企业同期进行的电网投资，累计超过2万亿元。电价结构不合理，历史欠账难以弥补，使得可再生能源发电接入难、结构性“软缺电”以及远距离电价传输和农电系统两头薄弱等问题，仍困扰我国经济发展。

### **理顺电价机制有利于电力行业可持续发展**

“跨区跨省电价传导机制也亟待建立。”提案提出，我国能源资源和消费需求呈逆向分布。西部地区能源资源开发，需要通过大规模跨区跨省电网输送到东部地区。但由于跨区跨省输电的价格传导机制不完善，跨区跨省电网的建设成本，就难以按照“谁受益、谁承担”的基本原则及时从东部用电地区足额回收，影响跨区跨省电网的长远发展。

委员们担心，电价问题会导致电力行业的可持续发展能力不足。

“因为没有形成反映资源稀缺程度和市场供求关系的科学合理的电价形成机制，历次煤电联动电价调整滞后、调整幅度不到位等问题长期存在，直接影响电力行业发展能力。”提案中特别指出，本来就十分有限的电价空间，主要用于解决发电煤价高的矛盾，而电网电价的矛盾并没有得到合理疏导。而且，由于各省经营状况分化严重，西部供电企业电价低、电量少、覆盖面积大，供电成本高，经营出现巨额亏损，导致东、西部电力发展不平衡问题进一步加剧，进而成为经济发展不平衡的重要原因之一。

此外，我国电价机制中，还存在功率因数调整电费政策对客户的激励约束力度减弱、基本电费占销售电价比重持续降低、分时电价推广范围小等问题。

针对这些问题，委员们建议：尽快完善一次能源价格、上网电价、销售电价之间的联动机制，引导电力资源优化配置，高效利用；加快建立科学合理的电价形成机制和传导机制，引导电力市场建设和有序运行，有效解决电力行业可持续发展能力不足的问题。

另外，委员们还认为，当前应适当提高基本电费比重，进一步扩大分时电价实施范围，以价格杠杆引导客户合理用电；进一步研究用电价格改革，根据可再生能源发电在内的发电、用电的动态变化关系，以智能电网为平台，探讨实时电价的可能性，以指导客户科学、节约用电。

## ■ 方方委员：加快建立中国国家碳交易市场

全国政协委员、摩根大通中国投资银行首席执行官方方 2012 年两会上再次提议加快建立中国国家碳交易市场。

早在 2010 年，方方就曾提议建立国家碳交易平台及相关体系与规则。在他看来，中国如果迟迟未能建立完善的碳交易市场，当西方国家以“碳关税”等手段挑起争端时，将陷入被动局面。

2011 年下半年欧盟宣布自 2012 年 1 月 1 日起，对所有飞入欧盟的域外航班征收“碳关税”。这一举措遭到世界许多国家和地区的反 对，由此打响了全球“碳关税”争执的第一枪。此后，国际“碳关税”之战风起云涌。

鉴于国际碳减排进程中类似纷争愈演愈烈，同时也为了以市场机制推动中国节能减排发展，方方提出两点建议：一是尽快建立全国统一的碳交易市场，以具有广泛性、权威性的市场吸引广大买家和卖家，最终形成自然垄断地位的国内市场，进而影响全球碳交易价格。

二是采取“区域定额，全国交易”的方式，推动全国碳市场的建立。在减排定额分配方案确立后，鼓励全国所有交易主体到一个国家级的交易市场登记注册并达成交易，从而极大提升该市场碳交易的规模、权威性和有效性，使之最终成为一个可与欧共体碳交易市场及拟议中的美国碳交易市场相抗衡的大型交易市场。