

社会科学智库

第13期

巴彦淖尔市哲学社会科学联合会
内蒙古社科院巴彦淖尔分院

2020年10月25日

构建绿水青山到金山银山的转化通道

我区既需要履行好守护生态环境的责任，又需要发挥好民族团结、强边固防、经略周边、保障能源和产业链安全方面的作用。前者以降低经济开发强度为根本，后者以提升综合经济实力为前提，实现二者兼顾和双赢必须打通绿水青山到金山银山的转化通道。这就需要从国家建立纵向补偿制度、区域和行业建立横向补偿制度、支持多功能生态产业开发、为生态功能区植入工业启动项目及建立异地发展机制、建立生态要素交易市场等方面，探索多层次的生态优势到经济价值的变现机制，创造出具有内蒙古特色的“两山”理论实践

模式。

一、绿水青山与金山银山的逻辑辩证

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，提出了绿水青山就是金山银山理论，引领各地区统筹处理好生态保护与经济发展的关系。针对内蒙古在全国生态安全中的特殊重要地位，特别要求我区要探索走好以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。正确理解和落实总书记的这一指示要求，需要我区结合区情特点，辩证地理解绿水青山与金山银山的内在逻辑关系。

（一）内蒙古在全国生态格局的独特地位突显了守护好绿水青山的重要性

生态是一个长周期、大尺度的命题，认识内蒙古的生态地位必须在区域、流域甚至全国、全球层面思考。一是我国气候上游屏障。我国总体上属于大陆性季风气候，来自西北方向西伯利亚的冷空气与来自东南方向太平洋的暖湿气流对冲移动，决定着我国大部分地区的四季更替和阴晴冷暖。内蒙古由东部大兴安岭、中部阴山、西部贺兰山、龙首山等山脉构成的天然隆起带，在阻止西北大漠风沙东移南下，保护东北、华北、西北及京畿要地、经济重心、粮仓腹地方面，具有不可替代的生态屏障功能。二是我国许多大江大河的水系源头。黄河流经内蒙古843公里，中上游大部分在内蒙古境内；东部大兴安岭是嫩江、松花江、黑龙江等中蒙俄三国多条河流水系的发源地；发源于赤峰的西拉木伦河、老哈河在通辽境内汇流成西辽河成为辽河的主要支流，等等。可以说内蒙古的生态环境好坏决定着“三北”地区水源供应

的数量和质量。三是我国生物多样性重点保护区。目前境内搜集到的种子及蕨类植物2351种，其中被列为国家保护的珍稀野生植物有24种。全区野生动物有兽类114种、鸟类365种，分别占全国的25.3%和31%，其中被列入国家一、二、三类保护的兽类和鸟类共49种。同时由于与蒙俄两国相连，还是跨境生物多样性保护的重要区域。因此正如习近平总书记所说：把内蒙古建成我国北方重要生态安全屏障，是立足全国发展大局确立的战略定位，也是内蒙古必须自觉担负起的重大责任。

（二）我区在全国发展大局的分工地位决定了创造出金山银山的必要性

首先，从区域功能特点看，一是少数民族集聚区。我国历来重视和支持民族地区发展，强调各民族团结进步和共同繁荣。习近平总书记嘱托内蒙古要守望相助，努力守护好“模范自治区”荣誉，为民族团结进步事业做出贡献也是内蒙古的使命。二是我国边疆国防军事重镇。全区边境线长4200多公里，尤其境内拥有东风航天城、陆军空军火箭军试验试训基地、神舟系列飞船回收基地等军工单位，是规格高、功能全的军事特区，在我国航空航天、强军强国和守土戍边事业中作用不可替代。三是我国开放合作前沿区。凭借内联八省、外接两国、边境口岸众多、国际通道过境等优势条件，内蒙古在“一带一路”尤其在中蒙俄经济走廊建设中具有独特的地位。习近平总书记多次嘱托内蒙古要提高对外开放合作水平，既算经济帐又算政治帐，都凸显了内蒙古在全国开放协作、安邻睦边等战略中的重要作用。其次，从产业分工层面看，一是我国重要的能源资源保障区。发展不充分不平衡目

前仍然是我国的主要矛盾，大规模城乡建设、基础设施配套和制造业发展对矿产资源的绝对需求仍然很大。我国总体上属于矿产资源相对贫乏国家。内蒙古不仅自有能源矿产资源富集，而且依托毗连俄蒙两国的地缘优势，在开发利用境外资源方面具有重要作用。二是**粮食安全保障区**。我国作为十四亿人口大国，饭碗必须端在自己人手里，粮食安全比天大。内蒙古土地资源丰富，草牧场和森林资源广袤，不仅在我国农畜产品数量安全保障上具有重要地位，而且由于其纯天然、无污染的自然环境，在农畜产品质量安全方面也具有独特优势。总之，除生态功能外，内蒙古在国家民族团结、强边固防、开放协作、能源资源保障、粮食安全等发展和安全大局中的地位同样重要，履行好上述责任，雄厚的经济实力是必不可少的物质前提。但目前内蒙古最大的问题恰恰又是经济不发达，尤其近几年经济下行严重、发展困境较多，守住发展底线、缩小发展差距的紧迫性尤为突出。

（三）实现“两山”的鱼和熊掌兼得必须贯通生态优势到经济价值的转化通道

从长远发展和哲学意义上看，绿水青山和金山银山是具有同一性的，但从短期目标和操作层面看，二者又是对立统一关系。因为生态环境保护客观上要求控制经济开发强度，将经济增长速度和规模控制在生态环境承载力之内，从而对经济发展形成一定的制约。与此同时，从物理学能量守恒和物质不灭的两大定律看，世界上并不存在绝对不消耗资源的产业，任何产品生产都需要资源能源提供原材料和动力，项目建设、城市发展和基础设施也需要土地空间作为载体，

在现有技术经济条件下，不造成生态环境扰动的经济发展几乎是不可能的。尤其对于我区来说，一方面，经济社会发展水平远远落后于发达省份，需要能快就不要慢地加快赶超步伐，但另一方面，现有支柱产业体系又具有较强的资源型经济特征，新兴产业短期内根本不可能替代资源型产业的贡献。因此，平衡生态环境保护与加快经济发展的关系，在相当长时期内会成为内蒙古制定发展战略的两难选择。在此背景下，如何打通从绿水青山到金山银山的转化通道，就成为内蒙古经济社会发展必须着力解决的重大理论和现实问题。

二、绿水青山到金山银山的转化路径

在现行体制机制和政策体系下，地区生态价值只是一种潜在价值。由于配套的转移支付和补偿制度没有确立，许多生态功能区面临“守着金山银山要饭吃”的尴尬境地。要把生态价值变现为经济价值，必须从国家层面补、受益地区转、市场交易卖、生态地区创等多个层面进行体制机制和政策体系创新。

（一）基于生态功能的公益性，建立国家层面对生态功能区更大力度的纵向补偿制度

习近平总书记指出：“良好的生态环境是最公平的公共产品”。既然是公共产品，那么上级政府的支出责任就必不可少。一是建立稳定足够的财政转移支付制度。尤其在当前一些生态功能地区划入禁止开发区之后，还没有形成稳定的接续替代性产业和创收渠道之前，上级政府的财政转移支付制度是最急需和急迫的。生态功能地区在面对自有收入减少，无力保基本民生、保基层运转的情况下，必须强化上级政

府的转移支付保障。二是加大生态工程建设投资力度。尽管我国生态保护和修复的基本方针是以自然恢复为主，但在点、线层面规划建设一些大尺度的生态工程对于尽快修复生态系统和完善生态功能意义重大。同时，通过增加投入实施生态工程项目，既可以为生态功能区政府创造一些建安税等类型的税收收入，也可以通过提高当地群众的劳动参与性，为百姓增加劳务收入。三是增加一些特殊功能的补贴性收入。如我区许多生态功能区同时是边疆地区，可以生态补偿与守土戍边奖励并重地大幅度提升边民生产生活补贴的标准和范围。我区广大的草原牧区在维护生态功能的同时，还承担着必要的农畜产品供给功能，应及时总结已经实施两轮的草原生态奖补政策实施效果和经验，积极争取国家建立长期性、常态化的草原保护奖补政策，并进一步优化政策设计和实施方式。

（二）基于生态功能的正外部性，建立跨区域跨行业的横向生态补偿机制

根据经济学原理，必须建立起受益者适度付费的正外部性补偿机制，使公共产品生产者的利益得到合理补偿，才能有效解决公共产品的可持续供给问题。一是要建立气候上下游和流域上下游地区的横向财政转移支付机制。目前国内许多省区已经探索跨区域生态补偿试点，如浙江和安徽两省围绕新安江上下游地区的生态补偿机制试点。我区也应该与和毗连的八个省份及京津两市尽快启动研究建立跨省份的生态补偿具体标准和实施办法。二是建立重大生态工程项目的投资分担机制。在我区争取国家投资建设重大生态、水利等

工程项目时，要探索与下游受益省份在项目资本金及地方配套资金等方面的合理分担机制。三是**建立中央企业的资源开发补偿机制**。我区许多资源开发项目都是由央企主导开发的，在对投资、GDP、就业和税收做出一定贡献的同时，也客观上留下了生态破坏和环境污染问题，尤其是央企的所得税总部核算政策造成我区大量税收利益流失。应积极协调在蒙央企，在资源开发收益中提取部分利润建立生态恢复补偿金，以拓展我区生态补偿的资金渠道，并降低利益流失程度。

（三）基于生态功能的可开发性，建立生态功能区特色产业

我国毕竟还是一个发展中国家，完全靠国家层面对生态功能区大包大揽地保障是不现实的，必须扶持生态功能区在保护优先的前提下，因地制宜地发展一些安身立命的特色产业。一是**建立生态资源的适度开发利用机制**。生态保护并不意味着禁止人类的一切生产生活活动，而有时还必须允许一定幅度的人类及动物参与，生态系统才能健康地循环演替。如草原系统牛羊一定强度采食和踩踏更有利于草地恢复，一些植物种子也需要借助人或动物流动来散播等。因而从生物学自身规律来看，山水林田湖草还须加上人和动物才能构成真正的生命共同体。简单地一禁了之的生态保护方式并不科学，必须允许并支持草原生态功能区发展一定强度的畜牧业，林区发展一定强度的森林抚育、过熟林采伐等生态资源利用产业，以实现生态效益与经济效益兼顾。二是**扶持生态功能多元开发产业**。如基于生态功能区优美生态环境和特色民族文化元素等资源，发展文化、旅游、康养及文化旅游用品

等产业，基于林下资源及附属资源利用开发的一些珍稀药材种植、动物养殖及相应绿色食品、保健品开发产业等。三是**建立生态功能区产品的优质优价机制**。尽管生态功能区生产的农林畜产品具有绿色、有机、无污染特点，但好产品却未必一定能够卖出好价钱。就需要政府在打造地域品牌、创新营销模式、畅通销售渠道、培育专业化营销主体等方面加大扶持力度，以确保生态功能区的特色优质产品获得较高的环境溢价。

运用产业政策差别化调控手段，建立生态功能区主导产业植入机制和异地发展机制，由于生态功能地区在当地发展矿业及其延伸加工等资源型产业不具政策可行性，只能发展一些特色农林畜产品、文化旅游等产业。但这些往往产业只能活、很难富、更难强。无工不富规律决定了生态功能区也需要建立起一定的工业发展机制，以推动工业化和城镇化进程。

一是**建立生态功能区无污染且衍生配套性较强工业项目的产业政策强行植入机制**。产业政策作为一种行政化的调控手段，可以基于特定目标对产业布局进行人为干预。尤其在我国着眼于解决不平衡、不充分发展矛盾的今天，客观上需要产业政策不仅要关注市场效率，也要关注区域公平。生态功能区客观上需要发展工业但自身不具备发展条件，就需要产业政策强行植入启动项目作为起爆点，并通过产业延伸和衍生配套使生态功能区形成环境友好且具有地方特色的现代工业体系。

二是为生态功能区建立“全飞地”工业发展机制。过去各地区也在探索发展“飞地”经济，但目前大部分属于“半

飞”模式。即一般要求与属地方共建共管、利益分成。由于招商方对“飞地”没有完全的建设管理和收益权限，往往造成积极性不高。建议在空间规划的重点开发区域，为生态功能区旗县专门划出一定面积的工业园区用地，赋予生态功能区旗县完全的行政、建设、管理和经济核算及收益权限，实行“全飞”的飞地园区模式，实现生态功能区旗县借地发展工业。基于生态系统权益的可交换性，建立生态要素全区性的市场交易机制。

除前述几种政府行政化的生态变现机制外，还应该设计一些市场化的变现机制。一是**试点建立碳汇交易机制**。在对全区森林、草原、农作物等生物资源量和折算碳汇当量科学测算基础上，筹建碳汇交易所，设计交易模式、交易标准和交割结算方式等，尽快试行交易并不断总结完善，促进生态功能区生态资产变现。二是**建立生态功能区人口和产业退出后建设用地跨区域交易机制**。对于生态功能矿山退出、工厂关闭、园区撤销、村屯整合等腾退出的建设用地，实行城乡建设用地增减挂钩制度，并允许跨地区异地交易，促进生态功能区的土地资产高价变现。三是**试点建立矿山环境第三方修复治理机制**。目前矿山企业环境修复主要采取企业自提资金，并自行组织修复项目模式，不仅难以保证计提资金足额到位，而且恢复项目也存在质量不达标、恢复进度慢甚至个别企业跑路不恢复等问题。可考虑组建专门化的第三方生态环境修复绿化公司，平时在矿区以上的其它地区种树种草，三年后达到一定的成活标准，由政府组织验收并形成生态指标，矿山企业按年度生产计划向第三方生态修复公司购买生

态指标后才能生产，通过建立错时、异地、专业的生态修复机制和市场化筹资机制，提高矿山修复效果和生态价值变现。

（内蒙古自治区发展研究中心总经济师 赵云平）

●社科普及

《内蒙古自治区社会科学普及条例》第十六条 各级各类学校应当把社会科学普及作为素质教育的重要内容，根据学生身心特点，开展理想信念、道德情操、法治观念等内容的社会科学普及教育，培养学生正确的世界观、人生观、价值观和社会责任感，提升社会科学素养。

●社科动态

“北疆讲坛·河套文化大讲堂”第十四届传统文化公益论坛成功举办 由巴彦淖尔市哲学社会科学联合会、巴彦淖尔市文学艺术界联合会创办，由传统美德文化协会承办的“北疆讲坛·河套文化大讲堂”第十四届传统文化公益论坛于2020年10月17日—18日，在巴彦淖尔市影剧院成功举办。

报:市委书记、副书记、各常委,市人大常委会主任、副主任,市政府各副市长,市政协主席、副主席,人大、政府、政协秘书长

送:自治区党委宣传部、自治区社科联、内蒙古社科院、自治区发展研究中心、市直有关单位

主编:张建斌 责任编辑:郝国卿 郝逸飞 校对:郝逸飞 霍禹卉

投稿邮箱 :hetaosheke@163.com

联系电话 :8655989
