

秦小丽,王经政,陈沛然. 苏北农产品主产区农业生态补偿实践及其财税政策优化研究[J]. 江苏农业科学,2017,45(7):316-320.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.07.082

# 苏北农产品主产区农业生态补偿实践 及其财税政策优化研究

秦小丽<sup>1,2</sup>, 王经政<sup>1</sup>, 陈沛然<sup>2</sup>

(1. 宿迁学院商学院,江苏宿迁 223800; 2. 南京航空航天大学经济与管理学院,江苏南京 211106)

**摘要:**2014年的《江苏省主体功能区规划》明确了苏北淮安(淮)、盐城(盐)、宿迁(宿)3市中的主要区(县)以及徐州(徐)、连云港(连)2市中的少数区(县)作为农产品主产区的主体功能定位,其目的是引导农业发展思路向“生产、生活、生态共赢”上拓展;而在全省推广的农作物秸秆综合利用、测土配方施肥技术、商品有机肥补贴等已初具农业生态补偿雏形,其有效实施能推动了农业经济的可持续发展。目前国内对农业生态补偿理论与实践的研究尚处于探索阶段,苏北实施的多项农业生态补偿项目虽取得一定成效,但也暴露出对政府财政依赖过重、补偿资金总量不足、多采取一次性补助方式、未建立起长期运行保障机制等问题。因此,重点从财税角度提出破解这些问题的对策,如健全农业生态补偿资金投入机制、改进农业生态补偿财政转移支付制度、完善农业生态补偿相关税费政策、规范农业生态补偿相关税费优惠等。

**关键词:**苏北;农产品主产区;农业生态补偿;财税政策

**中图分类号:** F302.6    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1002-1302(2017)07-0316-05

从20世纪80年代开始,国内逐步启动了国家层面的生

收稿日期:2016-01-10

基金项目:教育部人文社会科学青年基金(编号:15YJC790082);江苏省软科学研究项目(编号:BR2015023);江苏省社会科学应用研究精品工程(编号:14SWC-060);九三学社江苏省委2015年参政议政课题。

作者简介:秦小丽(1976—),女,陕西富平人,博士,副教授,主要从事财务与审计、农村财税、农业生态补偿的研究。E-mail: 464230583@qq.com。

通信作者:王经政,硕士,讲师,主要从事证券投资、农村金融、财政与税收的研究。E-mail:494679256@qq.com。

城乡医疗报销比差距是提高农民体能的重要举措,此外,加快建设现代农业科技创新推广体系,引导高等学校、科研院所开展农技服务,提高农民对先进技术和手段的掌握和使用能力,而农民自身也要加强学习,利用现代化技术改善生产生活条件,提高自身发展能力;(4)各地区因地制宜,根据各地区的实际情况,设计与调整有利于农民发展能力提升的相关涉农制度,通过技术创新和制度创新,为农民突破发展能力的瓶颈创造有利条件。

## 参考文献:

- [1] 舒尔茨. 改造传统农业[M]. 北京:商务印书馆,2003.
- [2] 邹薇. 传统农业经济转型的路径选择:对中国农村的能力贫困和转型路径多样性的研究[J]. 世界经济,2005,28(2):34-47.
- [3] Oerlemans N, Assouline G. Enhancing farmers' networking strategies for sustainable development[J]. Journal of Cleaner Production, 2004,12(3):469-478.
- [4] Kilpatrick S. Education and training: impacts on farm management

态补偿初步尝试;2008年党的十七届三中全会首次站在中央政策高度,提出建立健全农业生态补偿制度。在此基础上,2009年中央一号文件提出启动草原、湿地等生态效益补偿试点。此后,广东、浙江、湖北、河南、福建、陕西等多个省份开始积极探索适合各区域实际流域、耕地和森林特点的农业生态补偿政策。2010年12月,国务院适时颁布了《全国主体功能区规划》(简称“全国规划”),按照开发方式对国土空间进行划分,并将其中的限制开发区确定为2类,即农产品主产区与重点生态功能区。2014年2月,江苏省依据“全国规划”和自身近年来的规划纲要,发布了《江苏省主体功能区规划》(简称“江苏规划”),将苏北的大部分地区划入了限制开发的农

practice[J]. The Journal of Agricultural Education and Extension, 2000,7(2):105-116.

- [5] 乔家君,赵德华,李小建. 农户自主发展能力差异比较研究[J]. 农业系统科学与综合研究,2008,24(3):350-356.
- [6] 张磊,简小鹰,冯开禹. 空间结构视角下的农民发展能力研究[J]. 中国农业资源与区划,2016,37(4):47-51.
- [7] 刘春年,肖花. 农民发展能力制度环境分析[J]. 科技情报开发与经济,2008,18(20):103-104.
- [8] 乔家君,党睿,赵德华. 农户自主发展能力的三商影响研究——以河南省吴沟村为例[J]. 经济地理,2009,29(7):1160-1165.
- [9] 曾艳华. 农民发展能力的问题与对策[J]. 改革与战略,2006(6):29-33.
- [10] 赵雪燕,巴建军. 牧民自我能力评价与培育——以甘南地区为例[J]. 干旱区地理,2009,32(1):130-138.
- [11] 李勋来,李国平,李福柱. 农村人力资本陷阱:对中国农村的验证与分析[J]. 中国农村观察,2005(5):17-22.
- [12] 石智雷,杨云彦. 外出务工对农村劳动力能力发展的影响及政策含义[J]. 管理世界,2011(12):40-54.

产品主产区。但近年来,苏北不断扩张的工业化进程和不断加快的城镇化步伐导致其环境资源消耗过度,环境约束日益严峻,如何在合理利用农业资源打造区域和地方生态农业特色的同时,不断优化农业生态补偿政策尤其是财税政策,是值得深入研究和探讨的问题。

1 国内农业生态补偿观的演进及其财税政策研究述评

总体来看,国内对农业生态补偿理论与实践的研究尚处于探索阶段,有关农业生态补偿财税政策的专门研究很少,而与限制功能区结合起来的农业生态补偿财税政策的研究更是寥寥无几。

1.1 国内农业生态补偿观的演进

通过查阅国内外生态补偿的实践经验和相关理论研究,不难发现学界在生态补偿概念演进中先后出现的 4 种主流观点,即生态自然补偿说<sup>[1-2]</sup>、生态损害赔偿说<sup>[3-6]</sup>、生态受益补偿说<sup>[7-10]</sup>与生态双向受益补偿说<sup>[11-13]</sup>。农业生态补偿是生态补偿的具体种类之一,与其他生态补偿本质基本一致,只是口径缩小、针对性强。因此,在农业生态补偿领域,相应地也先后产生了农业生态自然补偿观、农业生态损害赔偿观、农业生态受益补偿观与农业生态双向受益补偿观<sup>[14]</sup>。其中,第 1 种观点重点强调农业生态系统补偿的内部性;第 2 种观点的突破在于按照“谁使用、谁承担”的思路,使外部不经济性内部化,以促进病态生态要素的恢复;第 3 种观点则是从“谁受益、谁承担”的角度出发,要求农业生态服务受益者向农业生态环境守、建者付费,以使生态系统的正外部性内部化;第 4 种观点是目前学界的主流观点,在强调损害者惩罚赔偿的同时要求受益者付费补偿,这种观点实质上将农业生态损害赔偿观与受益补偿观统筹了起来<sup>[15]</sup>。

1.2 国内农业生态补偿财税政策的研究

20 世纪 90 年代初我国就已经有学者开始尝试分析农业生态补偿问题,但真正形成研究气候的时间并不长。目前,国内专门研究农业生态补偿财税政策的较少,相关成果主要散见于一些对农业生态补偿政策进行总体分析的研究中<sup>[16]</sup>。王亚俊提出,可结合本国国情适当借鉴发达国家绿色增值税改革经验,通过税率杠杆切实加强功能区生态补偿和生态保护<sup>[17]</sup>。为发挥财税政策有效导向作用,邓远建等探讨了“益贫式”生态补偿机制,建议采取财税补贴、金融支持、区域人口发展等“益贫式”农业生态补偿政策<sup>[18]</sup>。针对国内农业生态补偿现状,刘玲建议通过完善财税政策体系保障农业生态补偿正常运行<sup>[19]</sup>;刘尊梅认为部分地区农业补贴暗箱操作严重,完善农业生态补偿财税政策迫在眉睫<sup>[20]</sup>;刘某承等分析了欧盟农业生态补偿财税政策的优势,认为我国低碳农业财税支持政策应与时俱进<sup>[21]</sup>。

2 苏北农产品主产区的分布现状与特点

因江苏淮安(淮)、盐城(盐)、宿迁(宿)3 市的主要区(县)是全国主要的农产品供应地之一,2014 年的“江苏规划”进一步确定了淮、盐、宿的主要区(县)以及徐(徐州)、连(连云港)2 市中的部分区(县)作为农产品主产区的主体功能定位。

2.1 苏北限制开发的农产品主产区分布情况

目前苏北 5 市的农产品主产区分布情况如表 1 所示,其中,徐州的贾汪区等 6 个县(市、区)、连云港的赣榆区等 4 县(区)、淮安的金湖县等 4 县、盐城市的东台市等 7 市(县)、宿迁的沭阳县等 3 县被列入江苏省农产品主产区。而被列入江苏省农产品主产区的各区(县)内的不同乡镇因所处地理位置不同,存在较大的资源禀赋及发展程度差异,因此,在江苏省规划中又将苏北 5 市中列入农产品主产区的 24 个县(市、区)中的部分乡镇确定为点状重点开发区。

表 1 苏北限制开发的农产品主产区分布情况

地级市	农产品主产区具体县(市、区)	点状重点开发区
徐州	贾汪、邳州、新沂、睢宁、沛县、丰县	36 个街道或镇
连云港	赣榆、灌云、东海、灌南	20 个乡镇或街道
淮安	金湖、盱眙、洪泽、涟水	19 个乡镇
盐城	东台、大丰、射阳、阜宁、滨海、响水、建湖	41 个乡镇或农/盐场
宿迁	沭阳、泗阳、泗洪	17 个镇

注:表中数据是文本数据,根据《江苏省主体功能区规划》整理获得。表 2 同。

2.2 苏北其他限制开发的农产品主产区分布情况

在江苏省规划确定的优先开发区和重点开发区域中,并不是所有的地方都要优先开发或重点开发,其中部分乡镇被特别列示出来也作为农产品主产区。为区别于主体功能规划直接确定的农产品主产区,这些也被赋予农产品主产功能的限制开发乡镇称为其他限制开发的农产品主产区,它们在苏北的具体分布情况见表 2。其中作为省级重点开发区的铜山区、淮安区、淮阴区、盐都区、宿城区、宿豫区分别有 8、10、8、3、5、7 个乡镇被列入江苏省限制开发乡镇(农产品主产区),也发挥着农产品主产区的功能。

表 2 苏北其他限制开发区(农产品主产区)分布情况

区名	限制开发乡镇(农产品主产区)	数量(个)
铜山	黄集、刘集、何桥、大许、徐庄、伊庄、单集、房村	8
淮安区	平桥、泾口、流均、博里、复兴、苏嘴、南闸、茭陵、林集、白马湖农场	10
淮阴	五里、徐溜、吴集、西宋集、韩桥、刘老庄、古寨、渔沟	8
盐都	楼王、学富、尚庄	3
宿城	埭子、陈集、罗圩、中扬、屠园	5
宿豫	丁嘴、关庙、新庄、保安、仰化、黄墩、王官集	7

2.3 苏北农产品主产区总体分布特点

根据上面的分析能够看出,目前苏北农产品主产区主要由限制开发的农产品主产区与其他限制开发区的农产品主产区 2 个部分构成,呈现出的典型特点是被列为限制开发区的农产品主产区内有点状重点开发区,而重点开发区内的部分乡镇又被列为其他限制开发的农产品主产区,这表明各功能区内的开发或限制开发是相对的,而对农产品主产区的限制开发主要是确保其农业区的主体功能定位、保障农产品供给安全,但并不是只生产农产品。将苏北尤其是宿、淮、盐 3 市的大部分县(市、区)确定为限制开发的农产品主产区能更好

地顺应该区域的自然资源禀赋,有利于更好地遵从区域农业经济发展规律,大力发展特色鲜明的县(市、区)域生态农业,确护区域农产品供给安全,有效推动苏北区域农业生态经济的可持续发展。

3 苏北农产品主产区农业生态补偿实践现状评析

鉴于目前江苏省的农业生态补偿主要依赖政府财政,本研究在剖析苏北农产品主产区(其中其他限制开发区在名称上加“\*”号标志)农业生态补偿时,重点分析财税补偿特别是财政补贴情况。

3.1 苏北农作物秸秆综合利用重点支持项目实施评析

江苏省农作物秸秆综合利用规划(2010—2015 年)中明确提出要对秸秆综合利用给予财政、税收、电价补贴等政策支持或优惠。以 2014 年为例,包括苏北在内的江苏省该项补贴重点支持秸秆收储中心项目、秸秆规模综合利用项目、秸秆沼气集中供气工程与秸秆气化集中供气项目,省财政分别按 50 万元/个、65 万元/处、110 万元/处给予补助。同时在项目实施中明确地方政府的连带监管责任,对因失责引发问题的扣减省级应补资金,形成的补偿资金缺口由地方财政解决。可见,2014 年该类农业生态补偿相关财政补贴政策导向性较强,但每个县(市、区)允许限报 1 个项目,申报难度较大。各县(市、区)也积极配合省财政采取行动,有力推动了该区域农业废弃资源的合理利用。据统计,宿迁市 2014 年秸秆综合

利用率已达到 97.5% 左右,其中秸秆发电率 8.5%,农户生活燃料率 2.5%,沼气、气化、固化成形和炭化率 0.5%,秸秆工业原料化率 2%,饲料化率 4%,基料化率 5%,从而有效改善了宿迁及周边区域的农业生态环境。

3.2 苏北农作物秸秆机械化还田作业项目实施评析

农作物秸秆机械化还田是农业生态补偿的常规性项目,2014 年苏北地区共获得该项生态补偿资金 36 673 万元,补贴金额约占全省该项财政下拨资金的 71%,具体受益情况如表 3 所示。其中盐城市该项补贴在苏北地区最高,为 10 241 万元,其下的农产品主产区受益总额为 9 517 万元,受益占本区域补贴资金总额的 92.93%;而位居其次的是徐州市,共计获得该项补贴 7 007 万元,但其下农产品主产区在本区域补贴资金中的受益比却在 5 市中最高,为 97.12%。具体到各农产品主产区,因宿迁市的相关指标计算时口径缩小,故不参与比较,其他 4 市中受益额最高的是连云港市的东海县,受益额为 2 200 万元,在连云港农产品主产区的受益比高达 42.35%;其次是盐城市的射阳县,受益额为 2 120 万元,在盐城市农产品主产区的受益比达到 22.28%;具体农产品主产区受益额最低的则是连云港市的灌云县,受益额仅为 926 万元,在连云港市农产品主产区的受益比也最低,只有 17.82%。调研结果显示,各市(县)基本能认真履行监管核查职责,农作物秸秆机械化还田作业效果良好,如宿迁市 2014 年以秸秆还田为主的秸秆肥料化利用率就达到 75% 左右。

表 3 2014 年农作物秸秆机械化还田作业省级补助资金苏北分配情况

地级市	区域补贴额 (万元)	农产品主产区 受益额(万元)	农产品主产区在区域 补贴中的受益比(%)	具体受益 农产品主产区	具体受益额 (万元)	在本区域农产品主 产区的受益比(%)
徐州	7 007	6 805	97.12	铜山*	1 389	20.41
				睢宁	1 050	15.43
				新沂	1 044	15.34
				邳州	1 271	18.68
连云港	6 229	5 195	83.40	赣榆	993	19.11
				东海	2 200	42.35
				灌云	926	17.82
				灌南	1 076	20.71
淮安	6 995	6 685	95.57	淮安区*	1 502	22.47
				涟水	1 496	22.38
				盱眙	1 415	21.17
盐城	10 241	9 517	92.93	阜宁	1 447	15.20
				射阳	2 120	22.28
				东台	1 466	15.40
宿迁	6 201	4 101	66.13	沭阳	1 741	42.45
				泗阳	1 048	25.55
				泗洪	1 312	32.00

注:表中是根据江苏财政厅相关文件、通知及工作报告整理计算的文本数据,列示出的是在本区域农产品主产区中受益比重超过 15% 的区(县、市),其中宿迁市的计算仅限于限制开发的农产品主产区。标“\*”的表示其他限制开发区。

3.3 耕地质量监测补助实施评析

江苏省在全省开展耕地质量动态监测,2014 年江苏省耕地质量监测资金补助总计 300 万元,苏北此项补助合计 150 万元,区域占比高达 50%,体现出江苏省对苏北耕地质量监测工作的重视。苏北各市该项农业生态补偿情况如表 4 所示,其中盐城市、徐州市该项补助的受益额最高,占比分别达到 28.67%、22.00%。在实施中各市(县)基本上都实行市财

政国库代管,在项目资金下达后,严格按照细化的项目合同资金使用方案进行报账,以确保项目资金专款专用。

以宿迁市为例,其 2014 年在全市范围内建立了 4 种类型 27 个耕地肥力与质量监测点,对耕地的肥力与质量进行长期动态监测;而省财政划拨的监测项目资金主要用于采样检测、监测、试验材料、培训、信息发布等方面。尽管宿迁市 2014 年的耕地质量监测补助资金能按计划合理使用,但宿迁市地方

表 4 2014 年苏北耕地质量监测任务和资金补助分配情况

地级市	监测点数 (个)	金额 (万元)	各市资金补助在苏北该项 补助中的比重(%)
合计	150	150	
徐州	33	33	22.00
连云港	20	20	13.33
淮安	27	27	18.00
盐城	43	43	28.67
宿迁	27	27	18.00

注:表中数据根据江苏省财政厅、江苏省农业厅相关文件、通知及工作报告整理计算。表 5 同。

财政在该项目上的投入极少,至今尚未建立市级土壤肥料化验室,严重制约了耕地质量监测工作和测土配方施肥工作的进一步开展。

3.4 测土配方施肥补助实施评析

由于农民种田重用轻养,在施肥上存在盲目滥施、不合理

表 5 2014 年苏北测土配方施肥补贴项目资金分配情况

地区	类别	财政补助(万元)			备注
		合计	中央资金	省级资金	
全省	合省合计	3 175	2 340	835	
苏北	苏北合计	1 295	1 025	270	
徐州	本区域合计	280	230	50	
	农产品主产区	230	230		其中铜山为国家示范县
连云港	本区域合计	205	160	45	
	农产品主产区	145	130	15	其中东海为省级示范县
淮安	本区域合计	250	200	50	
	农产品主产区	200	185	15	其中洪泽为省级示范县
盐城	本区域合计	340	280	60	
	农产品主产区	255	255		其中滨海为国家示范县
宿迁	本区域合计	220	155	65	
	农产品主产区	170	155	15	其中宿豫为省级示范县

3.5 商品有机肥补贴项目实施评析

为了通过推广使用商品有机肥来提高耕地质量,推动高效农业和绿色有机农业的发展,江苏省自 2006 年起在试点地区开展有机肥补贴试验示范项目,并按照“地方政府财政补贴商品有机肥生产企业、生产企业按扣除补贴金额之后的价款将商品有机肥出售给地方农户”的运作模式,积极引导农民增加对农田商品有机肥的施用量。本项目在推广应用时实行最高零售限价,以 2013 年为例,苏北商品有机肥的零售价不允许高于 520 元/t,区域内农户在购买有机肥时的单价是用零售价扣除省财政按 150 元/t 补贴后的金额,即农户所购买的商品有机肥的价格不过超过 370 元/t。据统计,江苏全省 2013 年商品有机肥料推广应用补贴规模 29.113 3 万 t,有机无机复混肥料推广应用补贴规模 3 万 t;该项目的实施使苏北规模养殖畜禽粪便等农业有机废弃物得到有效利用,在很大程度上改善了项目实施区的肥料施用结构。同时,由此可见,目前的有机肥补贴多采取项目一次性补助方式,未建立相应的长期运行保障机制,对农业生产者的积极性调动不足。

4 苏北农业生态补偿财税政策存在的问题及优化对策

4.1 农业生态补偿财政政策存在的问题及优化对策

4.1.1 农业生态补偿财政投入方面 目前,江苏省已将环境

偏施现象,为进一步提高耕地综合生产力,江苏省在各农业县(市、区)和农垦农场实施测土配方施肥,到 2014 年底已建立 17 个省部级测土配方施肥示范县(市、区)。表 5 中 2014 年该项农业生态补偿苏北共获得 1 295 万元,占全省的比例为 40.79%。具体到各地级市,盐城市获得补偿最高,为 340 万元,连云港市最低,为 205 万元。再具体到各地级市的农产品主产区,徐州市、连云港市、淮安市、盐城市、宿迁市获得的该项补助分别是 230 万、145 万、200 万、255 万、170 万元。其中徐州市的铜山、盐城市的滨海这 2 个国家示范县各由中央财政提供 60 万元补助,可获得 15 万元的补助;连云港市的东海、淮安市的洪泽、宿迁市的宿豫这 3 个省级示范县分别由中央财政提供 45 万元、省级财政提供 15 万元。在该项补偿资金支持下,苏北测土配方施肥项目取得了一定经济效益,如以宿迁市市区该项补偿累计节本增效约 732 万元。但该补偿项目技术性要求很高,实施中离不开长期稳定的资金、技术、人力投入的支撑,其推广需要各方共同努力。

财政纳入公共财政体系框架,不断强化政府的环境财政职能,重点扶持具有明显生态功能的 15 类生态红线区域,而对其他的非生态红线区域的补偿(如农业生态补偿)主要是利用专项财政资金,对影响农业生态的一些主要因素(如农作物秸秆综合利用、测土配方施肥、商品有机肥的推广使用等)给予补贴或奖励。各市(县)也配合省财政厅、省环保局的工作,在市(县)财政中安排部分资金以确保农业生态安全,确保农产品的生产与供给。尽管各级财政的共同努力取得一定成效,但目前江苏省的农业生态补偿依然主要依赖政府的“外部输血”,补偿资金来源单一,投入资金总额有限,难以满足农业生态保护、建设的大量资金需求。因此,建议各级政府充分运用财税手段引导农业生态要素市场的进一步培育,在拓宽政府投入资金渠道的同时,逐步放开农业环境基础设施的市场准入,通过设立开放式公众基金引导民间资本等投身农业生态护建工作,不断加强绿色金融信贷对农业生态护建的支持力度,大力推动农业生态资本市场的发展等措施,逐步完善以“政府投入为主、社会资助为辅”的农业生态补偿基金制度<sup>[5]</sup>。

4.1.2 农业生态补偿财政转移支付方面 在农业生态补偿中央财政、省财政转移支付中,因农业生态环境管理牵涉部门较多,导致农业生态补偿部门化现象严重<sup>[22]</sup>;加上大部分地

市级政府很少提供相应的配套资金,致使补偿可用资金总额有限,部分补偿项目实施效果不明显。因此,建议苏北各地方政府除了建立健全辖区内的农业生态补偿机制外,还要不断完善区域内农业生态补偿的部门协调机制,加强农业生态补偿工作的相互合作与支持;如果地方财政允许,就应考虑加大对农产品主产区农业生态护建工作的地方配套政策及资金支持力度,在合理确定财政转移支付规模的同时,通过纵向转移支付推动各级政府相关职能部门有效履行它们对公共支出承担的社会责任。同时,考虑在苏北建立区域农产品主产区对区域农业生态保护区、农业生态受益区域对农业生态系统服务提供区域之间的横向财政转移支付制度,通过农业生态环境要素在区域间的有效互换,实现对农业生态环境供给者的长效激励<sup>[23]</sup>。在制定横向农业生态补偿标准时,要因地制宜,使制定出的区域补偿标准合乎实情与常理,实施补偿时不妨将横向转移支付纵向化,根据需要采取政策补偿、技术补偿、教育援助等配套补偿方式。

#### 4.2 农业生态补偿税费政策及优惠存在的问题及优化对策

4.2.1 农业生态补偿相关税费政策方面 在我国现行税制下,资源税是与生态环境关系最密切的一个税种,但其征税范围比较狭窄,在实际中调节级差收入的作用发挥有限,很难合理引导资源的可持续性开发。结合江苏省现阶段农业生态补偿的现状,建议调整和完善现行资源税,不妨申请在江苏省试点开征水资源税和湿地资源税,同时在条件成熟时开征环境保护税,环境保护的各种税款实行严格的预算管理,主要用于环境保护支出,以防止或避免农业生态环境的破坏、恶化。当然,我国在近2年出台的一些财税政策性文件中已有较明显的生态调节与保护倾向,以农业生态补偿与环境保护为例,2014年出台的财税[2014]20号文中明确:占用用于农业生产并已由相关行政主管部门发放使用权证的草地,以及用于种植芦苇并定期进行人工养护管理的苇田建房或从事非农业建设的单位和个人,应按规定征收耕地占用税。而财税[2014]38号文则将增值税免税政策适用范围扩大到粮食和大豆,并可对免税业务开具增值税专用发票。这些税收政策体现了税收对生态维护与补偿的杠杆调节作用,在执行时应严格落实。

4.2.2 农业生态补偿相关优惠政策方面 江苏省财政厅根据国家统一部署,在2014年对辖区内各相关部门自行制定的财税优惠政策进行清理,凡不符合法律法规规定的一律停止执行,限期整改。这就意味着不少地区的税费优惠口径会出现不同程度的收缩,可能会对地方部分企业履行社会责任的积极性产生一些暂时性的冲击。因此,建议在国家层面规范并完善与农业生态资源开发补偿、利用补偿和受益补偿相关的税收优惠政策,如对农业企业为减少污染而购入的环保节能设备考虑加速折旧,或允许用农业生态护建投资额的一定比例抵免企业投资当年新增的企业所得额;如果农业企业购买了防污专利技术等,建议允许对此类无形资产进行一次性摊销,对其用于农业生态护建的捐赠考虑与税前允许扣除的公益性捐赠同等待遇;同时建议对农业/农村废弃资源、可再生资源循环利用或生态修复企业取得的废渣、废水、废气等原材料纳入增值税抵扣范围,合理确定其抵扣比率。因为剧毒农药、劣质农膜等农业生产投入物对农业生态环境的危害与

威胁,建议取消现行规定中对其免征增值税的规定,同时适当降低农业“三品”的销项税率,以引导农产品主产区生态农业、绿色农业、有机农业的发展。此外,要继续完善农业排污收费制度、强化秸秆焚烧处罚力度,通过奖惩结合,不断提高农业生态环境的安全系数。

#### 参考文献:

- [1] 马世骏. 生态规律在环境管理中的作用——略论现代环境管理的发展趋势[J]. 环境科学学报, 1981(1): 95-100.
- [2] 环境科学大辞典编辑委员会. 环境科学大辞典[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1991.
- [3] 李慕唐. 建议国家对划为生态效益的防护林应予补偿[J]. 辽宁林业科技, 1987(6): 26, 29.
- [4] 蒋天中, 李波. 关于建立农业环境污染和生态破坏补偿法规的探讨[J]. 农业环境科学学报, 1990(2): 29-30, 33.
- [5] 庄国泰, 高鹏, 王学军. 中国生态环境补偿费的理论与实践[J]. 中国环境科学, 1995(6): 413-418.
- [6] 王钦敏. 建立补偿机制保护生态环境[J]. 求是, 2004(13): 55-56.
- [7] 吕德厚, 何剑英, 郑春艳. 对建立森林生态效益补偿机制的构想[J]. 吉林林业科技, 1993(3): 45-47.
- [8] 曹良, 曲喜和. 森林生态价值补偿问题的思考[J]. 林业财务与会计, 1996(5): 16-24.
- [9] 张涛, 刘洪林, 张勇. 山东省沂沭河干流水环境质量评价与趋势分析[J]. 地下水, 2003, 25(3): 183-185.
- [10] 沈满洪, 陆菁. 论生态保护补偿机制[J]. 浙江学刊, 2004(4): 217-220.
- [11] 毛显强, 钟瑜, 张胜. 生态补偿的理论探讨[J]. 中国人口·资源与环境, 2002(4): 40-43.
- [12] 王金南, 万军, 张惠远. 关于我国生态补偿机制与政策的几点认识[J]. 环境保护, 2006(19): 24-28.
- [13] 郭峰. 关于生态补偿涵义的探讨[J]. 环境保护, 2008(10): 18-20.
- [14] 袁境欣. 我国农业生态补偿法律制度的完善[D]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2012.
- [15] 汪劲. 中国生态补偿制度建设历程及展望[J]. 环境保护, 2014, 42(5): 18-22.
- [16] 秦小丽, 陈沛然. 国内生态补偿财税政策研究述评[J]. 财会月刊, 2014(10): 49-52.
- [17] 王亚俊. 生态经济区财税政策初探[N]. 江苏法制报, 2012-12-28(007).
- [18] 邓远建, 肖锐, 屈志光, 等. “益贫式”农业生态补偿机制与政策研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23(专刊): 127-131.
- [19] 刘玲. 福建建立农业生态补偿机制的政策与措施研究[J]. 台湾农业探索, 2013(5): 52-55.
- [20] 刘尊梅. 我国农业生态补偿发展的制约因素分析及实现路径选择[J]. 学术交流, 2014(3): 99-104.
- [21] 刘某承, 熊英, 伦飞, 等. 欧盟农业生态补偿对中国 GIAHS 保护的启示[J]. 世界农业, 2014(6): 83-88, 103.
- [22] 杨晓敏. 基于生态补偿机制下的财税政策探析[J]. 生态经济, 2014, 30(3): 80-83, 116.
- [23] 罗志红, 朱青. 构建我国生态补偿机制的财税政策探析[J]. 华东经济管理, 2010, 24(3): 31-34.