

编者按：生态保护补偿是指采取财政转移支付或市场交易等方式，对生态保护者因履行生态保护责任所增加的支出和付出的成本，予以适当补偿的激励性制度安排。生态保护补偿制度作为生态文明建设制度的重要组成部分，是落实生态保护补偿权责、调动各方参与生态保护积极性、推进生态文明建设的重要手段。

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》，提出到2025年，与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度基本完备；到2035年，适应新时代生态文明建设要求的生态保护补偿制度基本定型。

这是“十四五”开局之年关于生态保护补偿制度改革的重磅文件，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，在生态补偿机制建设长期实践基础上，对未来15年生态保护补偿制度进行了全局谋划和系统设计，清晰描绘出我国生态保护补偿制度改革路线图。

本期推出“生态保护补偿制度改革”专题，有针对性选取相关文章，从《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》入手，通过专家解读，以更加深入了解生态保护补偿制度改革的各项内容。希望能为盐城市相关政府部门提供一些有意义的参考、思索和方向。其他栏目的文章也祈盼引起您阅读的兴趣。

本期专题·生态保护补偿制度改革

- 02 中办国办印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》
- 06 中央深化生态保护补偿制度，万亿级资金分配更聚焦重点
- 07 生态保护补偿制度改革路线图绘就：分类、综合、纵向、横向
- 11 生态保护补偿制度落地 增强绿色发展动力
- 13 刘桂环等《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》解读

热点关注

- 15 中国需要技工，中国需要职业教育
- 18 职业教育的困境：从不可见的职校生，到无保障的劳动力

悦读时光

封三 古街名城、老树旧井，事关文脉赓续

主 管：盐城市文化广电和旅游局
主 办：盐城市图书馆
刊头书法：臧 科
主 编：黄兴港
副 主 编：张安红
责 编：祁 杰

地 址：盐城市城南新区府西路6号
邮 编：224005
电 话：0515-69971581 18762528568
邮 箱：1015873743@qq.com
网 址：www.yctsg.cn

设计制作：江苏凤凰盐城印刷有限公司
印刷单位：江苏凤凰盐城印刷有限公司
印刷日期：2021年9月15日
印 数：9200-9400

中办国办印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》全文如下。

生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题。生态保护补偿制度作为生态文明制度的重要组成部分，是落实生态保护权责、调动各方参与生态保护积极性、推进生态文明建设的重要手段。为深入贯彻习近平生态文明思想，进一步深化生态保护补偿制度改革，加快生态文明制度体系建设，现提出如下意见。

一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，践行绿水青山就是金山银山理念，完善生态文明领域统筹协调机制，加快健全有效市场和有为政府更好结合、分类补偿与综合补偿统筹兼顾、纵向补偿与横向补偿协调推进、强化激励与硬化约束协同发力的生态保护补偿制度，推动全社会形成尊重自然、顺应自然、保护自然的思想共识和行动自觉，做好碳达峰、碳中和工作，加快推动绿色低碳发展，促进经济社会发展全面绿色转型，建设人与自然和

谐共生的现代化，为维护国家生态安全、奠定中华民族永续发展的生态环境基础提供坚实有力的制度保障。

(二)工作原则

——系统推进，政策协同。坚持和加强党的全面领导，统筹谋划、全面推进生态保护补偿制度及相关领域改革，加强各项制度的衔接配套。按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，完善生态保护补偿机制，促进对生态环境的整体保护。

——政府主导，各方参与。充分发挥政府开展生态保护补偿、落实生态保护责任的主导作用，积极引导社会各方参与，推进市场化、多元化补偿实践。逐步完善政府有力主导、社会有序参与、市场有效调节的生态保护补偿体制机制。

——强化激励，硬化约束。加快推进法治建设，运用法律手段规范生态保护补偿行为。清晰界定各方权利义务，实现受益与补偿相对应、享受补偿权利与履行保护义务相匹配。健全考评机制，依规依法加大奖惩力度、严肃责任追究。

(三)改革目标。到2025年，与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度基本完备。以生态保护成本为主要依据的分类补偿制度日益健全，以提升公共服务保障能力为基本取向的综合补偿制度不断完善，以受益者付费原则为基础的市场化、多元化补偿格局初步形成，全社会参与生态保护的积极性

生态保护补偿制度改革

显著增强,生态保护者和受益者良性互动的局面基本形成。到2035年,适应新时代生态文明建设要求的生态保护补偿制度基本定型。

二、聚焦重要生态环境要素,完善分类补偿制度健全以生态环境要素为实施对象的分类补偿制度,综合考虑生态保护地区经济社会发展状况、生态保护成效等因素确定补偿水平,对不同要素的生态保护成本予以适度补偿。

(一)建立健全分类补偿制度。加强水生生物资源养护,确保长江流域重点水域十年禁渔落实到位。针对江河源头、重要水源地、水土流失重点防治区、蓄滞洪区、受损河湖等重点区域开展水流生态保护补偿。健全公益林补偿标准动态调整机制,鼓励地方结合实际探索对公益林实施差异化补偿。完善天然林保护制度,加强天然林资源保护管理。完善湿地生态保护补偿机制,逐步实现国家重要湿地(含国际重要湿地)生态保护补偿全覆盖。完善以绿色生态为导向的农业生态治理补贴制度。完善耕地保护补偿机制,因地制宜推广保护性耕作,健全耕地轮作休耕制度。落实好草原生态保护补奖政策。研究将退化和沙化草原列入禁牧范围。对暂不具备治理条件和因保护生态不宜开发利用的连片沙化土地依法实施封禁保护,健全沙化土地生态保护补偿制度。研究建立近海生态保护补偿制度。

(二)逐步探索统筹保护模式。生态保护地区所在地政府要在保障对生态环境要素相关权利人的分类补偿政策落实到位的前提下,结合生态空间中并存的多元生态环境要素系统谋划,依法稳步推进不同渠道生态保护补偿资金统筹使用,以灵活有效的方式一体化推进生态保护补偿工作,提高生态保护整体效益。有关部门要加强沟通协调,避免重复补偿。

三、围绕国家生态安全重点,健全综合补偿制度

坚持生态保护补偿力度与财政能力相匹配、与推进基本公共服务均等化相衔接,按照生态空间功能,实施纵横结合的综合补偿制度,促进生态受益地区与保护地区利益共享。

(一)加大纵向补偿力度。结合中央财力状况逐

步增加重点生态功能区转移支付规模。中央预算内投资对重点生态功能区基础设施和基本公共服务设施建设予以倾斜。继续对生态脆弱脱贫地区给予生态保护补偿,保持对原深度贫困地区支持力度不减。各省级政府要加大生态保护补偿资金投入力度,因地制宜出台生态保护补偿引导性政策和激励约束措施,调动省级以下地方政府积极性,加强生态保护,促进绿色发展。

(二)突出纵向补偿重点。对青藏高原、南水北调水源地等生态功能重要性突出地区,在重点生态功能区转移支付测算中通过提高转移支付系数、加计生态环保支出等方式加大支持力度,推动其基本公共服务保障能力居于同等财力水平地区前列。建立健全以国家公园为主体的自然保护地体系生态保护补偿机制,根据自然保护地规模和管护成效加大保护补偿力度。各省级政府要将生态功能重要地区全面纳入省级对下生态保护补偿转移支付范围。

(三)改进纵向补偿办法。根据生态效益外溢性、生态功能重要性、生态环境敏感性和脆弱性等特点,在重点生态功能区转移支付中实施差异化补偿。引入生态保护红线作为相关转移支付分配因素,加大对生态保护红线覆盖比例较高地区支持力度。探索建立补偿资金与破坏生态环境相关产业逆向关联机制,对生态功能重要地区发展破坏生态环境相关产业的,适当减少补偿资金规模。研究通过农业转移人口市民化奖励资金对吸纳生态移民较多地区给予补偿,引导资源环境承载压力较大的生态功能重要地区人口逐步有序向外转移。继续推进生态综合补偿试点工作。

(四)健全横向补偿机制。巩固跨省流域横向生态保护补偿机制试点成果,总结推广成熟经验。鼓励地方加快重点流域跨省上下游横向生态保护补偿机制建设,开展跨区域联防联控。推动建立长江、黄河全流域横向生态保护补偿机制,支持沿线省(自治区、直辖市)在干流及重要支流自主建立省际和省内横向生态保护补偿机制。对生态功能特别重要的跨省和跨地市重点流域横向生态保护补偿,中央财政和省级财政分别给予引导支持。鼓励地方探索大气

等其他生态环境要素横向生态保护补偿方式,通过对口协作、产业转移、人才培养、共建园区、购买生态产品和服务等方式,促进受益地区与生态保护地区良性互动。

四、发挥市场机制作用,加快推进多元化补偿

合理界定生态环境权利,按照受益者付费的原则,通过市场化、多元化方式,促进生态保护者利益得到有效补偿,激发全社会参与生态保护的积极性。

(一)完善市场交易机制。加快自然资源统一确权登记,建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度,完善反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的自然资源资产有偿使用制度,对履行自然资源资产保护义务的权利主体给予合理补偿。在合理科学控制总量的前提下,建立用水权、排污权、碳排放权初始分配制度。逐步开展市场化环境权交易。鼓励地区间依据区域取水总量和权益,通过水权交易解决新增用水需求。明确取水户水资源使用权,鼓励取水权人在节约使用水资源基础上有偿转让取水权。全面实行排污许可制,在生态环境质量达标的前提下,落实生态保护地区排污权有偿使用和交易。加快建设全国用能权、碳排放权交易市场。健全以国家温室气体自愿减排交易机制为基础的碳排放权抵消机制,将具有生态、社会等多种效益的林业、可再生能源、甲烷利用等领域温室气体自愿减排项目纳入全国碳排放权交易市场。

(二)拓展市场化融资渠道。研究发展基于水权、排污权、碳排放权等各类资源环境权益的融资工具,建立绿色股票指数,发展碳排放权期货交易。扩大绿色金融改革创新试验区试点范围,把生态保护补偿融资机制与模式创新作为重要试点内容。推广生态产业链金融模式。鼓励银行业金融机构提供符合绿色项目融资特点的绿色信贷服务。鼓励符合条件的非金融企业和机构发行绿色债券。鼓励保险机构开发创新绿色保险产品参与生态保护补偿。

(三)探索多样化补偿方式。支持生态功能重要地区开展生态环保教育培训,引导发展特色产业、扩大绿色产品生产。加快发展生态农业和循环农

业。推进生态环境导向的开发模式项目试点。鼓励地方将环境污染防治、生态系统保护修复等工程与生态产业发展有机融合,完善居民参与方式,建立持续性惠益分享机制。建立健全自然保护区控制区经营性项目特许经营管理制度。探索危险废物跨区域转移处置补偿机制。

五、完善相关领域配套措施,增强改革协同

加快相关领域制度建设和体制机制改革,为深化生态保护补偿制度改革提供更加可靠的法治保障、政策支持和技术支撑。

(一)加快推进法治建设。落实环境保护法、长江保护法以及水、森林、草原、海洋、渔业等方面法律法规。加快研究制定生态保护补偿条例,明确生态受益者和生态保护者权利义务关系。开展生态保护补偿、重要流域及其他生态功能区相关法律法规立法研究,加快黄河保护立法进程。鼓励和引导地方结合本地实际出台生态保护补偿相关法规规章或规范性文件。加强执法检查,营造依法履行生态保护义务的法治氛围。

(二)完善生态环境监测体系。加快构建统一的自然资源调查监测体系,开展自然资源分等定级和全民所有自然资源资产清查。健全统一的生态环境监测网络,优化全国重要水体、重点区域、重点生态功能区和生态保护红线等国家生态环境监测点位布局,提升自动监测预警能力,加快完善生态保护补偿监测支撑体系,推动开展全国生态质量监测评估。建立生态保护补偿统计指标体系和信息发布制度。

(三)发挥财税政策调节功能。发挥资源税、环境保护税等生态环境保护相关税费以及土地、矿产、海洋等自然资源资产收益管理制度的调节作用。继续推进水资源税改革。落实节能环保、新能源、生态建设等相关领域的税收优惠政策。逐步探索对预算支出开展生态环保方面的评估。实施政府绿色采购政策,建立绿色采购引导机制,加大绿色产品采购力度,支持绿色技术创新和绿色建材、绿色建筑发展。

(四)完善相关配套政策措施。建立占用补偿、损害赔偿与保护补偿协同推进的生态环境保护机制。建立健全依法建设占用各类自然生态空间的占用补

生态保护补偿制度改革

偿制度。逐步建立统一的绿色产品评价标准、绿色产品认证及标识体系,健全地理标志保护制度。建立和完善绿色电力生产、消费证书制度。大力实施生物多样性保护重大工程。有效防控野生动物造成的危害,依法对因法律规定保护的野生动物造成的人员伤亡、农作物或其他财产损失开展野生动物致害补偿。积极推进生态保护、环境治理和气候变化等领域的国际交流与合作,开展生态保护补偿有关技术方法等联合研究。

六、树牢生态保护责任意识,强化激励约束

健全生态保护考评体系,加强考评结果运用,严格生态环境损害责任追究,推动各方落实主体责任,切实履行各自义务。

(一)落实主体责任。地方各级党委和政府要强化主体责任意识,树立正确政绩观,落实领导干部生态文明建设责任制,压实生态环境保护责任,严格实行党政同责、一岗双责,加强政策宣传,积极探索实践,推动改革任务落细落实。有关部门要加强制度建设,充分发挥生态保护补偿工作部际联席会议制度作用,及时研究解决改革过程中的重要问题。财政部、生态环境部要协调推进改革任务落实。生态保护地区所在地政府要统筹各渠道生态保护补偿资源,加大生态环境保护力度,杜绝边享受补偿政策、边破坏生态环境。生态受益地区要自觉强化补偿意识,积极主动履行补偿责任。

(二)健全考评机制。在健全生态环境质量监测与评价体系的基础上,对生态保护补偿责任落实情况、生态保护工作成效进行综合评价,完善评价结果与转移支付资金分配挂钩的激励约束机制。按规定开展有关创建评比,应将生态保护补偿责任落实情况、生态保护工作成效作为重要内容。推进生态保护补偿资金全面预算绩效管理。加大生态环境质量监测与评价结果公开力度。将生态环境和基本公共服务改善情况等纳入政绩考核体系。鼓励地方探索建立绿色绩效考核评价机制。

(三)强化监督问责。加强生态保护补偿工作进展跟踪,开展生态保护补偿实施效果评估,将生态保护补偿工作开展不力、存在突出问题的地区和部门纳入督察范围。加强自然资源资产离任审计,对不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的,依规依纪依法严格问责、终身追责。

各地区各有关部门要充分认识深化生态保护补偿制度改革的重要意义,深入贯彻习近平生态文明思想,把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,主动谋划,精心组织,扎实推进生态文明各项制度建设,切实将制度优势转化为治理效能,努力开创天更蓝、山更绿、水更清的美丽中国建设新局面。

(2021-09-13《光明日报》)



中央深化生态保护补偿制度,万亿级 资金分配更聚焦重点

在生态保护及补偿方面,政府起着主导作用,仅“十三五”期间全国财政安排生态环保资金约4.4万亿元,未来每年生态环保财政支出将超1万亿元,如何分配好这笔巨额财政资金关系着生态保护效果。

9月12日,中办、国办印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》(下称《意见》),其中对生态环保资金分配给出相关要求,总体来看改进相关资金分配办法,聚焦国家生态安全重点区域等,让保护生态环境的地方不吃亏。

受经济下行压力等因素影响,未来财政收入将维持中低速增长,但刚性财政支出有增无减,财政收支矛盾加大,尤其是生态保护区域的基层市县财政收支矛盾较大,非常依赖中央和省的纵向转移支付。此次《意见》明确,加大纵向补偿力度。结合中央财力状况逐步增加重点生态功能区转移支付规模。继续对生态脆弱脱贫地区给予生态保护补偿,保持对原深度贫困地区支持力度不减。各省级政府要加大生态保护补偿资金投入力度等。

根据财政部数据,上述“十三五”时期的约4.4万亿元生态环保财政总支出中,中央财政支出约1.9万亿元,占比超四成。根据上述《意见》,未来中央财政会继续加大相关生态环保转移支付,这对地方来说十分重要。

近些年不少全国人大代表、政协委员的建议、提案中,都涉及增加当地生态环保转移支付内容,如何

科学合理地分配好这笔巨额转移支付资金十分关键。目前多数生态环保转移支付采取因素法来分配。此次《意见》要求,突出纵向补偿重点。比如对青藏高原、南水北调水源地等生态功能重要性突出地区,在重点生态功能区转移支付测算中通过提高转移支付系数、加计生态环保支出等方式加大支持力度,推动其基本公共服务保障能力居于同等财力水平地区前列。各省级政府要将生态功能重要地区全面纳入省级对下生态保护补偿转移支付范围等等。

2021年中央财政重点生态功能区转移支付预算约882亿元,未来这笔中央财政近千亿级资金将向生态功能重要性突出地区倾斜,省级也将加大投入力度,不让这些区域保护环境的老百姓吃亏。

另外,《意见》还要求改进纵向补偿办法。比如,引入生态保护红线作为相关转移支付分配因素,加大对生态保护红线覆盖比例较高地区支持力度。探索建立补偿资金与破坏生态环境相关产业逆向关联机制,对生态功能重要地区发展破坏生态环境相关产业的,适当减少补偿资金规模。

此举可以更好地激励地方落实好生态环保责任。除了中央财政对地方的纵向转移支付外,省际省内流域横向生态保护补偿机制也很重要。

此次《意见》要求,健全横向补偿机制。比如推动建立长江、黄河全流域横向生态保护补偿机制,支持沿线省(自治区、直辖市)在干流及重(下转第12页)

生态保护补偿制度改革路线图绘就： 分类、综合、纵向、横向

我国将加快健全有效市场和有为政府更好结合、分类补偿与综合补偿统筹兼顾、纵向补偿与横向补偿协调推进、强化激励与硬化约束协同发力的生态保护补偿制度,加快生态文明制度体系建设。

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》(下称《意见》)。

《意见》提出,到 2025 年,与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度基本完备。以生态保护成本为主要依据的分类补偿制度日益健全,以提升公共服务保障能力为基本取向的综合补偿制度不断完善,以受益者付费原则为基础的市场化、多元化补偿格局初步形成,全社会参与生态保护的积极性显著增强,生态保护者和受益者良性互动的局面基本形成。到 2035 年,适应新时代生态文明建设要求的生态保护补偿制度基本定型。

补偿涉及山水林田湖草沙各方面

中国生态补偿政策研究中心执行主任、中国农业大学教授靳乐山 13 日在接受第一财经记者采访时表示,《意见》是在 2016 年国办发布的《关于健全生态保护补偿机制的意见》以来,生态保护补偿领域又一个中央层面的重要政策文件,反映了近年我国生态保护补偿的新发展。

靳乐山说,与之前文件使用的“生态保护补偿机制”相比,《意见》明确提出“生态保护补偿制度”,这

是对生态保护补偿近年从形式到内容、从机制到体制、从单一到体系、从地方到全国等不断发展的概况和总结。

靳乐山发现,《意见》对以生态环境要素为实施对象的分类补偿适度扩展了范围,增加了水生生物资源养护补偿,反映了长江流域等重点水域十年禁渔的新要求。

此外,《意见》也明确了基于生态环境要素的分类补偿的补偿标准制定依据,即生态保护成本;明确了基于重要生态区域的综合补偿的补偿标准制定依据,即财政能力和基本公共服务均等化。靳乐山表示,制定生态补偿标准的这些原则,符合中国经济社会现阶段发展实情,是对之前争论的到底是按照生态系统服务价值补偿或是按照生态保护成本补偿的

生态补偿机制是“青山绿水”保护者与“金山银山”受益者之间的利益调配机制



■生态补偿机制是一种生态资源环境价值“市场化”的公共制度安排,通过对生态利益的重新分配,建立了社会经济发展和环境资源保护之间的矛盾协调机制。

一个回应。

生态环境部环境规划院首席专家、生态环境补偿研究中心主任刘桂环也对第一财经记者表示,总体来看,20年来我国生态补偿制度设计从分散体现到明确聚焦、补偿领域从单因素起步到综合布局、补偿模式从自上而下到多元参与,政策脉络日益清晰。生态补偿制度已成为我国调节保护和发展利益关系、促进生态文明建设的重要政策手段。



根据上述《意见》,我国将聚焦重要生态环境要素,完善分类补偿制度。第一财经记者注意到,这一分类补偿涉及山水林田湖草沙各个方面。

针对江河源头、重要水源地、水土流失重点防治区、蓄滞洪区、受损河湖等重点区域开展水流生态保护补偿;健全公益林补偿标准动态调整机制,鼓励地方结合实际探索对公益林实施差异化补偿;完善以绿色生态为导向的农业生态治理补贴制度;落实好草原生态保护补奖政策,研究将退化和沙化草原列入禁牧范围;健全沙化土地生态保护补偿制度;研究建立近海生态保护补偿制度。

就保护模式问题,《意见》提出,生态保护地区所在地政府要结合生态空间中并存的多元生态环境要素系统谋划,依法稳步推进不同渠道生态保护补偿资金统筹使用,以灵活有效的方式一体化推进生态保护补偿。

“围绕国家生态安全重点,健全综合补偿制度”也是《意见》的一大特色。第一财经记者注意到,《意见》对于纵向补偿、横向补偿和补偿重点都提出了明确要求。

在纵向补偿方面,《意见》提出,结合中央财力状况逐步增加重点生态功能区转移支付规模。对青藏高原、南水北调水源地等生态功能重要性突出地区,在重点生态功能区转移支付测算中通过提高转移支付系数、加计生态环保支出等方式加大支持力度。建立健全以国家公园为主体的自然保护地体系生态保护补偿机制。探索建立补偿资金与破坏生态环境相关产业逆向关联机制,对生态功能重要地区发展破坏生态环境相关产业的,适当减少补偿资金规模。

在横向补偿方面,《意见》提出,巩固跨省流域横向生态保护补偿机制试点成果。鼓励地方加快重点流域跨省上下游横向生态保护补偿机制建设,开展跨区域联防联控。推动建立长江、黄河全流域横向生态保护补偿机制,支持沿线省(自治区、直辖市)在干流及重要支流自主建立省际和省内横向生态保护补偿机制。

《意见》还提出,发挥市场机制作用,加快推进多元化补偿。在合理科学控制总量的前提下,建立用水权、排污权、碳排放权初始分配制度。逐步开展市场化环境权交易。建立占用补偿、损害赔偿与保护补偿协同推进的生态环境保护机制。

生态保护补偿机制试点已开展多年

据第一财经记者了解,生态保护补偿机制试点在我国已开展多年。

2016年5月,国务院办公厅印发了《关于健全生态保护补偿机制的意见》,提出的目标任务是到2020年,实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖,补偿水平与社会发展状况相适应,跨地区、跨流域补偿试点示范取得明显进展,多元化补偿机制初步建立,基本建立符合我国国情的生态保护补偿制度体系。

截至2019年,我国生态保护补偿财政资金投入近2000亿元,15个省份参与开展了10个跨省流域生态补偿试点,森林生态效益补偿实现国家级生态公益林全覆盖,草原生态保护补助奖励政策覆盖全国80%以上的草原面积,国家重点生态功能区转移支付

生态保护补偿制度改革

已覆盖全国 31 个省(区、市)、818 个县(市、区、旗)。

2020 年,《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》等文件印发。

专家介绍,两大流域横向生态保护补偿机制的推进,涉及水污染治理、水生态修复、水资源保护等多个领域,覆盖长江流域的 19 个省和沿黄地区的 9 省(区),中央财政计划每年从水污染防治资金中安排一部分资金作为引导和奖励资金,对环境质量改善突出、生态系统功能提升明显、资金使用绩效好,以及机制建设进展快、成效好、积极探索创新的省区市给予倾斜。

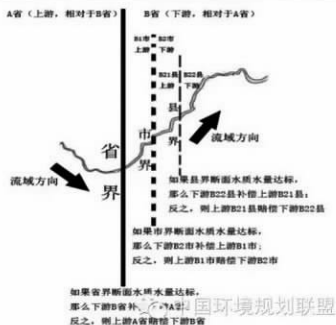
以赤水河流域横向生态保护补偿为例:

赤水河是长江流域一级支流上唯一无大坝的“原生态河”。好山好水出好酒,这里也是中国优质酱香白酒重要生产地,中国顶尖级的名酒,如茅台、郎酒、泸州老窖等企业,多半集中于此。



跨省流域生态补偿已为推动我国横向生态补偿探索投石问路

我国在省内跨界流域水质生态补偿方面积累了丰富的实践经验,自下而上总结成功经验并推广至跨省层面,形成省、市、县多层次的流域生态补偿模式。



前些年,由于越来越多的土地被转作农业耕作,且破碎化日益严重,生境丧失是赤水河流域生物多

样性面临的重大威胁。监测数据显示,赤水河流域曾经有 60%的土地面临水土流失的威胁,其中 20%受到严重侵蚀。位于赤水河流域的遵义市和毕节市是化学需氧量和氨氮的主要排放城市。

中国工程院院士、生态环境部环境规划院院长王金南带领的研究团队此前曾专门对赤水河流域水环境情况进行调研发现,赤水河流域发展存在分区梯度特征。上中下游三省对赤水河流域水资源的利用是不均衡的,区域间发展水平存在较大的差异,中下游发展水平高于上游地区。

其中,中游发展水平最好,贵州省仅以近 60%的流域面积和近 47%的干流长度,创造了 79%经济发展总量。其最发达的仁怀市(茅台酒厂所在地)2018 年 GDP 达到 722.74 亿元,位列贵州省第三,人均 GDP 以 128854 元位列贵州省第一。GDP 约占流域的 20%。而上游云南威信县 2018 年 GDP 为 39.5 亿元,仅占流域的 1%左右,人均 GDP 仅 9630 元,发展的梯度差异异常明显。同时,中游发展带来的污染也是最重的。

调研报告称,“上游保护受穷,中下游利用富裕”,不平衡的上下游环境与经济利益关系,需要通过建立生态补偿制度来理顺,以实现流域上中下游整体的可持续发展。

2018 年初,云南省与四川省、贵州省共同签署的《赤水河流域横向生态保护补偿协议》,这是在全国率先建立的多省间流域横向生态补偿机制。

根据这份协议,云南、贵州、四川三省共同出资 2 亿元设立赤水河流域水环境横向补偿资金,三省的出资比例为 1:5:4,补偿资金在三省间分配比例为 3:4:3,补偿资金主要用于流域生态环境保护、治理等水污染防治工作,并依据协议确定的考核断面水质达标情况进行清算。

协议提出,争取到 2020 年,赤水河流域生态环境质量保持优良,确保流域水质、水量和生态功能不减。

近年来,赤水河水质和水生态环境明显改善,1700 多家大小酒厂因此受益,为中国白酒产业贡献着数千亿元产值,这里也成为中国版图上最为香醇

的一条河流。财政部官网一篇题为《稳步推进流域横向生态补偿机制建设——守护一江清水向东流》介绍,目前我国已“成功建立赤水河跨省生态补偿机制”。

跨行政区域生态保护补偿进展顺利

生态保护补偿往往跨行政区域,过去解决起来非常困难。据第一财经记者了解,近年来,跨行政区域的生态保护补偿也进展顺利,多地正在探索。

今年5月,河南省与山东省签订了《黄河流域(豫鲁段)横向生态保护补偿协议》,这也是黄河流域第一个省际横向生态补偿协议。

该协议明确,对河南省与山东省黄河干流跨界断面(刘庄国控断面)2020年和2021年的水质年均值,以及化学需氧量、氨氮、总磷3项关键污染物的年均浓度值进行考核。最高补偿资金规模达1亿元,分为水质基本补偿和水质变化补偿两部分。

在水质基本补偿方面,若水质全年均值达到Ⅲ类标准,山东省、河南省互不补偿;水质年均值在Ⅲ类基础上每改善一个水质类别,山东省给予河南省6000万元补偿资金;水质年均值在Ⅲ类基础上每恶化一个水质类别,河南省给予山东省6000万元补偿资金。

在水质变化补偿方面,将化学需氧量、氨氮、总磷确定为关键污染物。2020年度关键污染物指数与2019年度相比,每下降1个百分点,山东省给予河南省100万元补偿;每上升1个百分点,河南省给予山东省100万元补偿。2021年度关键污染物指数与2020年度相比,每下降1个百分点,山东省给予河南省100万元补偿;每上升1个百分点,河南省给予山东省100万元补偿。这项补偿最高限额4000万元。

监测数据显示,2020年刘庄国控断面水质年均值类别为Ⅱ类,关键污染指数较2019年下降3.95个百分点。根据这一数据推算,河南省可获得补偿资金6400万元,其中,水质基本补偿资金6000万元,水质变化补偿资金400万元。

协议实施期限为2021年至2022年,到期后,由两省根据补偿机制运行评估情况及国家要求另行协商确定后续事宜。



草原是我国面积最大的陆地生态系统,占全国国土总面积的40%以上。靳乐山介绍,我国草原生态补偿共有两个项目:一是从2003年开始实施的退牧还草工程;二是从2011年开始实施的草原生态保护补助奖励机制。

草原生态保护补助奖励机制是目前中国最重要的草原生态补偿机制,是中国继森林生态效益补偿机制建立之后,第二个基于生态要素的生态补偿机制。

第一财经记者从国家林草局了解到,“十三五”期间,国家启动实施新一轮草原生态保护补助奖励政策,将生产资料综合补贴和牧草良种补贴并入禁牧补助和草畜平衡奖励,并将补助标准由原来6元/亩提高到7.5元/亩;草畜平衡奖励标准由原来1.5元/亩提高到2.5元/亩。2020年,中央财政安排草原生态修复治理补助31.93亿元。

王金南表示,目前生态保护补偿资金的确定主要依靠财政支付能力,市场化投入不足,补偿标准也没有充分反映生态产品数量和质量,没有全面考虑生态产品供给者进行生态环境保护的区域差异。算好国家和区域的“生态产品账”,是完善纵向生态保护补偿的重要依据。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长常纪文对第一财经记者表示,生态保护补偿的制度建设还应有相应的约束机制,如建立水质超标则罚款赔偿的机制,对未在一定时间内签订补偿协议达成协作的收取一定的考核基金。

(2021-09-13 第一财经)

生态保护补偿制度落地 增强绿色发展动力

9月12日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》(以下简称《意见》),提出的改革目标是:到2025年,与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度基本完备;到2035年,适应新时代生态文明建设要求的生态保护补偿制度基本定型。

我国多元化生态补偿框架和格局基本形成

中国社会科学院生态文明研究所所长张永生在接受中国经济时报记者采访时表示,生态保护补偿制度是加快推进生态文明建设的一项重大举措。“绿水青山就是金山银山”,最为关键的是要建立“绿水青山”转化为“金山银山”的机制。生态保护补偿制度的目的就是让保护生态环境的付出,得到实实在在的收益。

“生态环境服务对于提高人们福祉来说极其重要,但是生态服务具有‘用之不觉、失之难存’的特点,难以直接通过市场进行供给,带来的后果是人们没有足够的激励去进行生态保护。因此,出台生态保护补偿制度是有的放矢。”张永生指出,《意见》释放出重要信号:一是意味着我国生态文明建设步伐进一步加快;二是在更大视野和深度下推进生态保护补偿制度,助力“美丽中国”建设。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副研究员杨艳在接受本报记者采访时说,《意见》的出台在一定程度上标志着我国多元化生态补偿框架和

格局基本形成。

杨艳认为,《意见》具有如下亮点:一是有利于科学合理地分配好有限的财政转移支付资金,进一步提升中央奖补资金的分配、使用效率;二是有利于引领系统、科学推进山水林田湖草沙冰的一体化保护、修复和治理;三是有利于进一步厘清政府与市场的关系。

杨艳说,基于生态文明建设总体目标、碳达峰碳中和的目标任务,“十四五”时期,在继续推进交易规则制定、平台搭建、市场培育、监管强化等工作的情况下,同时,结合地方交易试点探索实践、基础能力建设的加强,我国有望在加速推进用水权、排污权、碳排放权等方面的工作上取得较大突破。

建立规范透明的碳排放权期货交易

《意见》提出,建立绿色股票指数,发展碳排放权期货交易。

中国财政科学研究院资源环境和生态文明研究中心研究员樊轶侠对本报记者说,碳排放权交易政策是以市场手段推动温室气体减排工作中最重要的制度。中国建设碳交易体系将在全社会范围内形成给碳排放定价的信号,为整个社会的低碳转型奠定坚实基础,以实现碳达峰、碳中和目标。

根据全国碳市场总体规划,未来纳入全国碳市场的行业包括电力、石化、化工、建材、钢铁、有色金属、造纸、民航共计八个行业。目前,首批纳入全国碳

市场的是发电行业,总计 2225 家电厂参与其中。

“期货市场的建立主要是为了发挥其价格发现和套期保值的功能,有效对冲现货市场风险,提升碳排放权交易体系的效率。”樊轶侠表示,如果我国建立起规范透明的碳排放权期货交易,完善多层次碳排放权市场体系,将对碳价格起到积极指导作用,提高未来碳价的可预期性,从而提升我国碳交易市场在全球的定价功能。

中国人民大学生态金融研究中心副主任蓝虹在接受本报记者采访时指出,建立绿色股票指数是政策引导市场进行生态补偿的一种方式,可以帮助绿色企业在证券市场融资,证券市场通过绿色股票指数对绿色企业进行识别,运用政策引导具有绿色偏好的投资者投资绿色企业,使绿色企业获得更优惠的融资。

“发展碳期货交易可以增加目前碳交易市场的活跃度。”蓝虹说,碳期货交易是在碳现货交易的基础上,增加延期交割,将碳排放权未来的需求在现在的市场中以具体的价格和交易体现出来,这对于推动减排企业融资和减排非常重要。

发挥财税政策在绿色生态中的调节作用

(2021-09-14 中国经济时报)

北京国家会计学院财税政策与应用研究所所长李旭红在接受本报记者采访时认为,可以从几个方面发挥财税政策在绿色生态中的调节作用:一是在税制方面,既要进一步优化现有环保相关税收制度,又要积极探索落实“碳达峰、碳中和”目标的税制改革。比如对现有环境保护税、资源税等的征税范围、税收优惠等进行动态调整,以适应绿色生态发展的需要。同时,研究支持“碳达峰、碳中和”的财税政策,助力有效减少化石能源等的开发使用,鼓励低碳节能产业发展。此外,还要注意不同税种之间的相互配合与协调。

二是统筹协调中央与地方的财政关系。比如需要进一步探索有效途径以加强中央对于跨地区生态环境的财力和财权。

三是进一步提高征管效率。可以积极借助信息化、数字化的征管手段,利用大数据分析等方法提高税务机关的征管效率,有利于降低纳税人的遵从负担,营造更为良好的营商环境,更好地助力绿色发展。

(上接第 6 页)要支流自主建立省际和省内横向生态保护补偿机制。对生态功能特别重要的跨省和跨地市重点流域横向生态保护补偿,中央财政和省级财政分别给予引导支持。

目前这方面工作正在快速推进。比如目前长江经济带 11 个省市都建立了省内的流域生态保护补偿机制,在这个基础上,还先后建立了 5 条跨省际的流域横向生态保护补偿机制,调动了上下游地区之

间开展长江生态保护修复工作的积极性。

为深化生态保护补偿制度改革,《意见》还要求,发挥财税政策调节功能。比如发挥资源税、环境保护税等生态环境保护相关税费以及土地、矿产、海洋等自然资源资产收益管理制度的调节作用。继续推进水资源税改革等等。

(2021-09-13 第一财经)

刘桂环等《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》解读

生态保护补偿制度作为生态文明制度的重要组成部分,是落实生态保护补偿权责、调动各方参与生态保护积极性、推进生态文明建设的重要手段。中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》(以下简称《意见》),这是“十四五”开局之年关于生态保护补偿制度改革的重要文件,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,在生态补偿机制建设长期实践基础上,对未来15年生态保护补偿制度进行了全局谋划和系统设计,清晰描绘出我国生态保护补偿制度改革路线图。

系统推进、政策协同、政府主导、各方参与、强化激励、硬化约束是未来生态保护补偿制度改革的工作原则,笔者认为,这也是《意见》最大亮点。《意见》清晰回答了“有效市场和有为政府”如何发挥合力,分类补偿与综合补偿如何统筹兼顾,纵向补偿与横向补偿如何协调推进,强化激励与硬化约束如何协同发力等生态保护补偿制度改革十字路口上的诸多难题。提出从生态保护成本、提升公共服务保障能力和体现受益者付费原则等3个维度深化改革,建立与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度。

《意见》进一步厘清了生态保护补偿的政府和市场权责边界,明确了政府主导有力、社会参与有序、市场调节有效的生态保护补偿体制机制

充分发挥政府开展生态保护补偿、落实生态保护责任的主导作用,以国家和区域生态安全、社会稳

定、区域协调发展等为目标,由国家或上级政府对下级政府或农牧民进行生态保护补偿。2009年以来,中央财政设立国家重点生态功能区转移支付,到2021年这项政策已经覆盖全国31个省(自治区、直辖市)800余个县域,累计投入超过6000亿元。《意见》强调,坚持生态保护补偿力度与财政能力相匹配、与推进基本公共服务均等化相衔接,加大纵向补偿力度,一是结合中央财力状况逐步增加重点生态功能区转移支付规模,中央预算内投资对重点生态功能区基础设施和基本公共服务设施建设予以倾斜;二是继续对生态脆弱脱贫地区给予生态保护补偿,保持对原深度贫困地区支持力度不减;三是建立健全以国家公园为主体的自然保护地体系生态保护补偿机制,根据自然保护地规模和管护成效加大保护补偿力度。《意见》明确要求各省级政府加大生态保护补偿资金投入力度,因地制宜出台生态保护补偿引导性政策和激励约束措施,将生态功能重要地区纳入省级对下生态保护补偿转移支付范围。

开展流域横向生态保护补偿,是调动流域上下游地区积极性,共同推进生态环境保护和治理的重要手段,是健全生态保护补偿制度的重要内容。自2010年启动新安江流域水环境补偿试点以来,我国已在安徽、浙江、广东、福建、广西、江西、河北、天津、云南、贵州、四川、北京、湖南、重庆、江苏等15个省(自治区)10个流域探索开展跨省流域上下游横向

生态保护补偿。总体上看,这些试点均取得积极进展,跨界断面水环境质量稳中有升,流域上下游协同治理能力明显提高,以生态补偿助推上游地区产业绿色转型初见成效。《意见》肯定了跨省流域横向生态保护补偿机制试点成果,要求总结推广成熟经验。鼓励地方加快重点流域跨省上下游横向生态保护补偿机制建设,开展跨区域联防联控。《意见》衔接了近期出台的《支持引导黄河全流域建立横向生态保护补偿机制试点实施方案》《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》,提出推动建立长江、黄河全流域横向生态保护补偿机制,支持沿线省(自治区、直辖市)在干流及重要支流自主建立省际和省内横向生态保护补偿机制。同时强调,对生态功能特别重要的跨省和跨地市重点流域横向生态保护补偿,中央财政和省级财政分别给予引导支持。《意见》还鼓励地方探索大气等其他生态环境要素横向生态保护补偿方式,通过多种途径推动受益地区与生态保护地区良性互动。

《意见》明确了发挥市场机制作用,加快推进多元化补偿,市场化多元化生态保护补偿路径更加清晰,按照受益者付费的原则,合理界定生态环境权利,促进生态保护者利益得到有效补偿,激发全社会参与生态保护的积极性。2018年12月,国家发改委、财政部、自然资源部、生态环境部等9部门联合印发了《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》,明确了我国市场化多元化生态保护补偿政策框架,但目前各地相关实践仍处于起步探索阶段,政府引导、市场运作、社会参与的多元化生态保护补偿投融资机制尚未大规模建立。《意见》强调了受益者付费的原则和责任,从完善市场交易机制、拓展市场化融资渠道、探索多样化补偿方式3个方面对市场机制如何参与生态保护补偿做了明确阐述,点明建立绿色股票指数、发展碳排放权期货交易以及建立健全自然保护地控制区经营性项目特许经营管理制度等具体举措,明确了银行业金融机构、取水权人、用水户、生态功能重要地区居民等市场化生态保护补偿参与主体,细化了如何筹资、向谁筹资、投资方向和投资方式等关键问题。

《意见》进一步完善了生态保护补偿分类体系和转移支付测算办法,兼顾了生态系统的整体性、系统性及其内在规律和不同生态环境要素保护成本

重要生态环境要素的补偿资金将进一步突出区域差异性,强调与经济、社会发展状况的相适应。一直以来,国家有关部门依据部门职责分工,在森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域开展了大量的生态保护补偿工作,国家级生态公益林实现森林生态效益补偿全覆盖,草原生态保护补助奖励政策覆盖全国80%以上的草原面积。据统计,自1998年以来,我国中央财政累计投入到不同生态环境要素的补偿资金近1万亿元,巨额资金投入的背后,生态保护补偿标准定价机制相对单一、区域差异性不强等问题不容忽视。目前各生态环境要素的生态保护补偿以按照面积补偿居多,这种方法可操作性强,但没有考虑因生态类型、地理位置、地域特征的不同导致的不同地区生态保护成本差距的问题,导致补偿结果不够精准。《意见》指出“综合考虑生态保护地区经济社会发展状况、生态保护成效等因素确定补偿水平,对不同要素的生态保护成本予以适度补偿”,这是对当前分类补偿制度的进一步完善,既充分体现了补偿标准以生态保护成本为依据的科学性,又充分考虑了当地经济社会发展水平,确保生态保护者得到合理补偿。《意见》提到,加强水生生物资源养护,确保长江流域重点水域十年禁渔落实到位,这是对以往水流生态保护补偿的进一步完善。

生态功能重要区域的纵向补偿办法得到进一步改进。国家重点生态功能区转移支付资金分配始终以“改善民生”和“进行生态环境保护”的双重目标为基本结构,在维护国家生态安全的同时,有效弥补了国家重点生态功能区财政能力的不足,缓解了生态产品提供地区与受益地区的公共服务水平不平衡问题。但实践中也发现,“优质优价、多劳多得”的导向作用还有待提升。为更加精准激励这类地区提供更多优质生态产品,《意见》中提出在“推进基本公共服务均等化”的同时,考虑“生态效益外溢性、生态功能重要性、生态环境敏感性和脆弱性等特点”“实施差异化补偿”,可推动有限的财政转移支付资金向“优

中国需要技工,中国需要职业教育

昨日,国家发展改革委、教育部、国家市场监督管理总局联合印发《关于加强义务教育阶段学科类校外培训收费监管的通知》,就加强义务教育阶段学科类校外培训收费监管,提出实行政府指导价管理。这是自7月24日“双减”政策发布以来又一针对义务教育的重磅指导文件。其实,不只面向广大学生的义务

教育需要调整,还存在一种形式的教育,值得加以关注。它与目前中国的经济结构和产业结构已经出现严重不匹配的情况,同样亟需改变。

中国“智”造,逐渐面临“技工荒”

我国正从“中国制造”向中国“智”造转变,作为

质优价”的精准补偿发展。将生态保护红线纳入转移支付分配因素时机已经成熟。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》要求通过重点生态功能区转移支付政策加大对生态保护红线的支持力度。目前,全国生态保护红线划定工作基本完成,各地生态保护面积及覆盖比例已基本明确,有条件落实《意见》提出“引入生态保护红线作为相关转移支付分配因素,加大对生态保护红线覆盖比例较高地区支持力度”,这是充分考虑生态系统的整体性、系统性和生态空间功能差异性特征,统筹考虑财政能力实施差异化补偿的重要体现。

《意见》进一步强化了生态保护补偿的治理效能,界定了各方权利义务,实现了受益与补偿相对应、享受补偿权利和履行保护义务相匹配

为更好地推进生态保护制度框架落实、提高制度执行能力,《意见》提出加快相关领域制度建设和体制机制改革,为深化生态保护补偿制度改革提供全方位、全过程支撑保障。

一是加快推进法治建设,落实相关法律法规,加快研究制定生态保护补偿条例,明确生态受益者和生态保护者权利义务关系,落实各级各部门生态保护主体责任,约束相关主体履行生态保护补偿义务。

二是完善生态环境监测体系,建立生态保护补偿统计指标体系和信息发布制度,为科学确定补偿标准和开展考评提供依据。

三是健全考评机制、强化监督问责、建立补偿资金与破坏生态环境相关产业逆向关联机制,将生态保护补偿实施效果与补偿资金挂钩。

四是推进税费调节、政府采购、损害赔偿等配套措施,充分发挥与生态保护补偿政策的协同推进作用。

五是开展生态保护补偿有关技术方法等联合研究,不断强化生态保护补偿技术支撑。

作者:刘桂环,文一惠,谢婧

作者单位:生态环境部环境规划院生态环境补偿研究中心

(2021-09-14 中国环境报)

“世界工厂”的中国对高技能劳动力的需求也不断攀升。据人力资源和社会保障部 2018 年统计,我国技能劳动者总量虽超过 1.65 亿人,但仅占就业人员总量的 21.3%,其中高技能人才不足就业人员的 6%。与发达国家高技能人才比例超过 35%相比,我国明显存在较大差距。由于产业工人整体素质和技能水平不高,中国劳动生产率水平仅为世界平均水平的 40%,相当于美国的 7.4%。

随着中国制造业的转型升级,高技能劳动力的缺口也日益明显。国内媒体曾指出,到 2020 年制造业高端技术人才的缺口将达到 2200 万。据统计,其中高科技制造的十大重点领域人才缺口就占 1913 万人,如新一代信息技术产业缺口高达 750 万人,电力设备 2020 年人才缺口 411 万人,高档数控机床和机器人 2020 年人才缺口 300 万人。实际上,咨询公司麦肯锡早在 2014 年就做出过预测,中国用人单位 2020 年将需要 1.42 亿受过系统培训的高技能劳动力,并将有约 2400 万的供应缺口。而企业如果以低技能员工弥补缺口,可能影响生产率或者产品和服务质量变得更差。有些公司可能因为空置这些岗位不得不推迟发展或扩张计划。麦肯锡估计,如果中国 2020 年未能弥补该缺口,或将损失 2500 亿美元(约占 2.3%的 GDP),比香港或以色列的经济总量还大。

从现实的市场供需来看,近年来,技能劳动者的求人倍率一直在 1.5 以上,高级技工的求人倍率甚至达到 2 以上的水平,供需矛盾确实十分突出。而这些年制造企业抱怨“用工荒”,也主要是劳动力的结构性短缺,说白了就是成熟技术工人加速断层:没有受过系统技术职业教育的农村转移劳动力,可以从事简单重复性劳动,却难以适应专业化、精品化的产业新需求。多年前出现的普工荒反映出农村剩余劳动力已经接近极限,现在的“技工荒”则反映出技能型人才的培养和供给遭遇瓶颈。在 2018 年的政府工作报告中,“加大高技能人才激励”被写入,这背后也在一定程度折射出中国高技能人才缺口庞大的现实。

技工荒下的职业教育

技术人才不会凭空出现,大国工匠不是天生就行,他们需要经过职业教育的专业培养,职业教育正是培育高技能人才的有力渠道。为了缓解技工短缺,在国家的统一规划下,2019 年中国的职业学院扩招 100 万,并设置了首批 15 所职业大学,试图提高技工人才的起点。但是从实际招生情况来看,无论职业学院还是职业大学,生源数量不足的同时,生源质量依然是不如传统的本科院校。其中部分专科院校直到 2019 年 9 月份都开学了还在发布补录公告,就算是分数线跌至 150 分也无人愿意报考。

这其实反映了社会对职业教育的“有色眼镜”一直没有摘。

技工荒的原因

技工荒的存在,一方面,在我国制造业转型发展的过程中,对高技能人才的需求数量持续增加。另一方面,也是决定性的原因在于,很多人心中有一个“不愿意甚至不屑于当技工”的心结。

近些年,青年学生选择制造业专业的热情在持续下降。在“网红”等一些社会热门职业出现后,甚至在有些职业院校,还大比例压缩“二产”专业转向“三产”专业。据来自技工院校高技能人才培养联盟发起在一份针对 5000 多名学生家长的招生问卷调查显示,有 90%的中学生家长让孩子上职校首选学历而不是看重技能,有 80%的中学生家长不愿意让孩子学制造、进工厂。据不完全统计,全国 2500 万名职业院校在校生中,制造业专业人数不足 500 万人,距我国制造业对青年技能人才需求相差甚远。技工院校制造类专业在校生所占比例虽然高于中高职院校,但也在逐年呈下降趋势。

当前中国社会整体上还是不太认同职业教育,如果能够选择,大多还是会放弃职业教育,优选普通教育,这也反映在教育培养的人才结构上。教育培养的人才分为两大类,一类是学科研究型,一类是技能应用型。2019 年的数据显示,欧洲研究型和应用型

两大类人才的比例为 2:8,美国为 3.5:4.6,而中国则是倒挂的,学科研究型人才占大头,职业教育培养的技术技能型人才只占 30%。而从产业结构看,美国的制造业产值占比只有 11.2%,德国为 19.4%,中国则高达 27.2%,理应拥有更高的应用型人才培养比例。人才培养结构的失衡,多年来不断累积的效果就是人力资源供应出现错配,也使得在技工人才紧缺的同时,每年大学生的就业困难都成为了社会的焦点和政府年度工作要解决的难题之一。在一些调查报告中,2017 年的中国高职高专就业率就已经高于本科生,从今年七月份招聘市场的数据显示,7、8、9 月蓝领工人的需求平均上涨 80%,在这方面的求职人数上涨为 10%,市场情况就是供不应求。

据报道,现在的很多本科毕业生月薪都在 4000 元以下,与之对比,专业技能倾向明显的大专多在 4500 以上,职高 5 千到 6 千元。不少技术工人岗位,也就是所谓的蓝领岗位,每月的工资却超过了万元。智联招聘发布的《2020 年秋季大学生就业报告》对 2019 届毕业生的毕业院校及平均月薪进行追踪,仅有清华大学、北京大学、上海交通大学和浙江大学的 2019 届毕业生平均月薪超过万元。从数据上看,一万工资是 2019 年本科应届生平均薪资的一倍。同时今年由于疫情原因,应届生找工作被称为史上最难毕业季。在这样一种情况下,蓝领的市场竞争力似乎远远甩开的本科应届生。

曾经收入少、学历低是中国蓝领工人的标签,但近年来月嫂、快递小哥等群体不时以“月收入轻松过万”登上热搜,蓝领与白领之间的收入对比屡屡引发热议。而上述数据更是进一步表明,在发达国家真实存在、一度让人费解的“蓝领工资远超白领”现象,也已经在我国常态化。

英国的数据显示,拥有国家职业资格证书三级的技术工人,平均年薪可以达到 2 万 4 千英镑到 2 万 6 千英镑,而英国大学本科生平均起薪不足 2.5 万英镑,并无优势。美国《福布斯》杂志展开的关于美国蓝领工人及其收入的调查显示,美国电梯安装和故障修理工平均年收入超过 7.35 万美元,其中至少有 10%的人年收入超过 10.3 万美元。而在德国,职业教育体系发达,没有人会对“部分中职生月薪超本科生”感到奇怪,甚至是一种常态。因为经济发展,需要这些接受过专门职业教育的从业者。

从国外的情况看,技能人才相对高工资可能就是经济发展到一定阶段出现的规律性结果。因为值得注意的是,尽管不少高薪蓝领令人仰视。但根据麦肯锡的一份调查显示,这些发达国家当前也只有 40%的年轻人真正愿意去接受蓝领相关的职业,职业薪酬差别在其中起到的可能就是一个平衡器的作用。

而在当前的中国来说,从就业的角度考虑,千篇一律的普通高等教育遭遇发展困境,大学生的就业优势正逐渐丧失,某种程度上是多年来人才培养结构不均衡发展带来的后果。从长远发展来看,伴随职业技能人才的薪酬的提升和社会形象的随之改善,职业教育反而将会逐渐得到社会的进一步认可。但是从现实看,这将是一个渐进的过程。

职业教育的发展需要政策的扶植,同时也要靠市场机制在薪酬体系等方面有效发挥作用,实现人才培养流向的合理调节。中国的教育体系培养劳动力,一定要与市场需求结合起来。目前,中国的劳动力教育与培训与经济结构和产业结构严重不匹配,这种情况亟待改变。

(2021-09-09 安邦智库)

职业教育的困境：从不可见的职校生， 到无保障的劳动力

要想推动改变的发生，从思想上破除“重普轻职”的观念，的确是重要的。但观念的偏见建基于实实在在的不平等之上，如果学生们无法在职校获得好的教育，无法在就业市场里实现好的就业，“重普轻职”的现状就不可能被改变。

谁在念职校？

最近中考普职分流的政策引发了大量讨论，但这并非新政策。如果追溯中考的起源，会发现它从一开始就承担着“区分”的功能。20世纪80年代中期，大规模的教育改革后，越来越多人希望能够接受高中教育，但与此同时，市场改革正在进行，“教育体系如何为市场培养既受到训练又不‘超出需要’的劳动者”成了一个问题。在这个背景下，中考制度被创立，



用来把青年分为不同的类别，进入不同的教育和职业轨道。国家为高中阶段的普通教育和职业教育定下了“5:5”的比例要求，而在实际分流中，这一比例维持在“6:4”左右。

教育再生产理论提醒我们，进入怎样的学校，接受怎样的教育，获得怎样的成绩，这并不是一个纯粹的个人能力问题。的确，大多数职业学校学生都没有考上高中，但一切并非“中考失败”这么简单。首先，中考失败有很多个人层面以外的原因。其次，即使同样没有考上普通高中，富裕家庭的学生往往可以花钱上私立高中，但是对于来自低阶层家庭的学生来说，一旦丢失了分数这张唯一可靠的入场券，就再没有金钱铺就的“大道”可以走。事实上，中等职业学校的学生主要是来自农村贫困家庭的孩子和被排斥在城市教育体系外的流动儿童。在许多城市，受到户籍制度的限制，大多数流动儿童在初中毕业后没办法升入所在城市的公办普高。他们中的很多人会选择回老家就读，要想留在城市，只能在职业学校继续接受教育。而对于农村学生来说，他们接受高中教育的机会相对有限，职业教育可能是他们继续接受教育的唯一途径。

身处职校，在缝隙中游走

学生们选择念职校的理由各不相同，有些人抱

着期待进入职校,但现实却往往残忍。

研究指出,中等职业学校规模盲目扩张,有生源就有收益,但是管理跟不上,而且技术课程内容不能很好适应就业需求,非技能教育也跟不上学生的特点和企业的需要,教学质量低。实际上,大多数学生的日常生活是:上课睡觉、打闹,下课照样睡觉、打闹,回到宿舍后玩手机、打游戏。而且,职校学生的退学率很高,他们出于各种原因选择离开:不想在学校花钱“混日子”,认为学校教的东西没有用,厌倦了校园生活,想“混社会”……在一条条逃逸线上,附着的是学生们对当下校园生活的不满和对校园以外的“社会”的想象。“混”将学生们的社会关系延伸到了校园以外,他们想方设法地逃离被认为是“封闭”、“压迫”的学校空间。

对于学校来说,这些学生的存在让校园生活变得“危险”,对他们的严格管理是必要且重要的。

不同层次的学校重视不同的品质,学生们被培养成不同的人,承担不同的角色。因此,相比于普通高中,中等职业学校更重视学生的听话和服从,规训更加严格。封闭的围墙、门岗的设置、无处不在的监视、军训、宿舍评比、时间管理等,共同将“军事化管理”的宗旨发挥到了极致。教育系统把青年人顺利统合到劳动力大军中,塑造和强化阶级、性别身份,从而使学生到工作岗位能够顺利适应,使经济生活的各种社会关系得以永恒化。学生对教师的服从,对应的是工人对老板的服从。军事化管理下,学生们被要求成为听话的职校学生,从而成为听话的工人。

这种管理方式对许多家长很有吸引力。他们担心自己的孩子在社会上学坏,于是寻找一个寄存的地方,将孩子寄存到18岁成年,在这个意义上,职校是一个类似于托儿所的存在。在家长眼里,封闭式管理就是“安全”的代名词,既然孩子学习成绩不行,那至少学校要把孩子管好,“不出事”,让他们“平稳度过这三年”。可以说,职业教育扮演了整合农村和城市闲散劳动力的角色,通过有组织的输出,避免“无业”带来的社会问题。

但是,这种“有组织的输出”并不一定能给学生



们带来想象中的好工作。经由实习与就业,“成为职校学生”反而显露出了它愈发残酷的那一面。

廉价且无保障的劳动力

职校的学制一般是“2+1”,即前两年在学校学习理论与实操,第三年去企业实习。从20世纪90年代开始,在教育市场化和劳动力商品化的过程中,职校逐渐成为一个输送劳动力的中介、一个市场主体,变成企业招工部门重要的一环。一方面,它向企业不断输入学生劳动力来赚取企业的赞助;另一方面,它向学生收取各种费用以实现盈利。教育和劳动力的商品化是通过制度化的设定——“工学结合”相勾连的。“实习”作为一个重要的连接点,将职校、学生工和企业三者紧紧相连于商品化进程中。

在这个过程中,学生们的权益无法得到保证。他们成为了廉价、弹性、无保障的劳动力。

根据《职业学校学生实习管理规定》第三章第十六条,职业学校和实习单位不得安排学生在法定节假日实习,也不得安排学生加班和夜班。但实际上,学生们常常会被安排加班,节假日也没有休息。甚至在面试时,“是否能上夜班”成为了一个筛选标准。

根据《职业学校学生实习管理规定》第三章第十二条,学生参加顶岗实习前,职业学校、实习单位、学生三方应签订实习协议,协议文本由当事方各执一份。这一规定往往只是一纸空谈,很多职校学生没有签订协议,也没有见过校企合作协议书。实际上,学

校常常和派遣公司签订合作协议，由于派遣公司的抽成，学生们的实习工资大大缩水，五险一金等保障也几乎不可能落实。

如果探究用工的历史，我们会发现，企业的用工需求在不断演变，它们以期在投入同样可变资本之下来实现更多的劳动。值得注意的是，尽管人们常常下意识将“学生工”与“工厂”、“制造业”相联系，但并非所有学生都会进入工厂实习与就业。近些年来，服务业的从业人口不断增加，踏入服务业领域的职校学生也越来越多。然而，不论是制造业还是服务业，可供中职毕业生选择的职业都属于低收入、低技术、依赖密集式人力生产的工种。工厂工作自然不必说，像如今十分常见的客服行业，实际上可被称为服务业里的流水线工作。职校毕业生依然沉淀在服务业的底端。

显而易见的是，不论是作为学生还是工人，他们的权益都没有得到教育法和劳动法的有效保护。通过大量使用学生工，企业降低了成本，减少了固定岗位的供给量，这实际上给整个劳动力市场带来越来越多的短期、不固定的岗位，零散化的趋势会越来越明显，整体劳动者的权益会越来越糟。

改变是可能的吗？

事情并非从来如此。至少在 90 年代初以前，“在中等职业学校就读”是一件值得骄傲的事情，学生们毕业以后也能够获得令人艳羡的工作。伴随着“阶级”话语的消逝和工人群体的落幕，作为“打工者后备军”的中等职业学校学生被认为是欠缺的；与此同时，在如阶梯般的教育系统内，中等职业学校学生作为被筛出去的那一部分，作为主流之外的被污名者，同样时时刻刻面临着权力的捶打。说到底，职校学生的身份认同和国家的阶级结构有关——也许未来的职业不能完全决定他们当下的身份认同，但随着年岁的升高，随着就业期限的逼近，他们终将在和社会短兵相接的过程中逐渐明白自己的职业教育经历意味着什么、将给他们带来什么。

如果说，“整个职业学校的教育市场（教育产业）仍然在哄骗他们，让他们以为那张文凭可以帮助他们实现向上流动的愿望”，那么，或许实习经历是一个重要的转折点。在此之前，学生们或许依然保留着对文凭和教育体系的信任，但实习就业将使他们直面赤裸裸的现实。他们也许会发现，尽管接受了职业教育，在劳动力市场中，他们与其他打工者并没有太大不同。

针对职业教育中涌现出的各种问题，一些机构或组织尝试提出了各自的解决方案，实务学堂、HOPE 学堂、青草公益和摘星学坊是其中的代表。

实务学堂是一个全日制、非学历职业教育公益项目，为 15-18 岁农民工子女提供技能培训和全人教育。“培养珍贵的普通人”是学堂的愿景。HOPE 学堂直接服务职校老师和职校学生，通过在职校内开办各种活动，帮助学生们成为自主、自立、自信的年轻人。青草公益长期关注教育资源薄弱青少年的成长，尤其聚焦于初升高这一重要节点，为学生们提供支持。近几年，它将目光投向“职业探索”，陪伴学生们探索适合自己的成长方向与路径。摘星学坊回应的同样是“职业教育的出路”这一问题，作为一所“培养设计师的体制外学校”，它试图探索职业教育的另一种可能。

如今，越来越多人开始关注职业教育，我们也期待更好的未来在对话、理解和行动中展开。值得一提的是，要想推动改变的发生，从思想上破除“重普轻职”的观念，的确是重要的。但观念的偏见建基于实实在在的的不平等之上，如果学生们无法在职校获得好的教育，无法在就业市场里实现好的就业，“重普轻职”的现状就不可能被改变。随着老一代农民工的老去以及九年义务教育的普及，在不久的将来，职校学生很有可能成为打工者群体中的主力军。可以说，职校学生的境遇与整体劳动者的境遇息息相关，对职业教育的关注要求我们对整体劳动者的权益予以更多关注，反之亦然。

(2021-08-04 澎湃思想市场)