基于生态文明视角的中国经济绿色转型

胡长清 冯文利 杨江帆 唐文祥 向毓意

习近平总书记在主持中央政治局第四十一次集体学习时强调,推动形成绿色发展方式和生活方式,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,努力实现经济社会发展和生态环境保护协同共进,为人民群众创造良好生产生活环境。

改革开放以来,我国坚持以经济建设为中心,经济社会发展取得历史性成就,但同时积累了一些生态环境问题,生态环境保护形势严峻,成为全面建成小康社会的短板。同时,我国经济在历经高速发展阶段之后进入新常态,增长速度从高速转向中高速,急需发展方式从规模速度型转向质量效益型,经济结构调整从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举,发展动力从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。在这个经济爬坡过坎、跨越"中等收入陷阱"的关键时期,要实现经济社会可持续发展,必须尊重自然规律和经济规律,推动经济的绿色转型。

1 中国经济绿色转型需要系统谋划,统筹推进

我国经济的绿色转型是一场凤凰涅槃式的改革创新,不能毕其功于一役,需要系统谋划,统筹推进。其中,具有决定性意义的莫过于正确的发展理念、强大的技术支撑、高效的组织模式、政府职能的转换。

一是确保"五位一体"发展理念落地生根。

最近40年里,人们对"以经济建设为中心""发展是第一要务"出现片面理解,将经济社会发展等同于GDP增长,甚至形成了"唯经济论""唯GDP论"。我国在经济高速增长的同时,自然资源和环境容量已接近警戒红线,人民群众对良好生活环境期待强烈。这就需要彻底转变思想认识,调整发展目标。党的十八大提出了全面协调推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的总体布局。2015年3月,中央政治局会议在"新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化"之外加入"绿色化",将"四化"变为"五化"。2015年10月,党的十八届五中全会又提出树立"创新、协调、绿色、开放、共享"五大发展理念。同年,中共中央、国务院发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》。这一系列战略部署为我国的生态文明建设提出了顶层设计,也为我国经济绿色转型提供了根本遵循。

然而,从中央的战略部署到全国落地生根,还有一个艰难的过程。习惯思维和路径依赖使各地区的经济转型充满艰难。当务之急,要迅速转变各级党政领导的发展观、政绩观。这种转变不是教育和说服能够达到的,需要多管齐下:

要全面深化改革。核心是调整政府行为定位,将公平作为政府行为的首要目标。要让市场在资源配置中起决定性作用。深入推进简政放权,特别是将那些束缚经济社会发展、含金量高、突破价值大的权力取消和下放,真正实现政府的自我革命。建立完善政府权力清单制度,实施行政权力清单制度,真正做到"法无授权不可为""法无禁止皆可为"。

要完善国民收入核算体系和政府评价考核体系。建立体现生态文明、绿色发展要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系。国民收入核算体系应增加自然生态资源增长总量。建立自然生态资源增长总量核算体系,编制自然生态资源资产负债表,开展自然生态资源资产离任审计制度,将一个阶段的自然生态资源增长总量作为国民收入的重要组成部分,即由原来的单纯经济收入扩充为经济与环境的收入。根据区域主体功能定位,实行差别化的考核制度。同时,随着《关于开展领导干部自然资源离任审计试点方案》实施,加大对领导干部生态文明建设的考核权重。

要推进与经济绿色增长相匹配的法治建设。加快建立系统完整的生态文明法规和制度体系,规范和约束各类开发、利用、保护自然资源的行为。全面清理现行法律法规中与加快推进生态文明建设不相适应的内容,加强法律法规间的衔接。建立与国际接轨、适应中国国情的能效和环保标识认证制度。

要加大督察问责力度。2016年开始的中央环境保护督察在全国掀起了一场治污问责风暴,通过边督边改,切实推动解决了一大批突出环境问题,提升了人民群众的获得感,对于提高地方党委、政府对环保工作的重视程度、强化绿色发展理念发挥了重要作用。一手抓制度建设,一手抓落实督察,坚持下去,必见其功。

二是打造强大的新技术支撑体系。

科技创新是推动经济转型的关键,每一次大的产业升级必须依靠一个新技术体系。目前,第四次工业革命正在发生。一些重大颠覆性技术创新正在创造新产业新业态,信息技术、生物技术等广泛渗透到各个领域,带动了以绿色、智能、泛在为特征的群体性重大技术变革。这场革命就是我国经济绿色转型的新技术基础。

我国在某些领域走在创新前列甚至领跑世界前沿,但基础研究水平与发达国家相比仍然存在差距,相关体制机制仍不完善,支撑前沿基础研究的重大科学设施和面向国家战略需求的重大基础科学研究计划还不够多,科技评价制度和整体科研环境有待进一步优化。这就需要瞄准新一代信息技术、高端装备、新材料、生物医药等战略重点,引导社会各类资源集聚,推动优势和战略产业快速发展。加大对科技创新的投入力度,实现从资本依赖到技术依赖的转型,为经济绿色升级提供有力保障。加强关键核心技术研发,强化企业技术创新主体地位,支持企业提升创新能力,推进国家技术创新示范企业和企业技术中心建设,充分吸纳企业参与国家科技计划的决策和实施。瞄准国家重大战略需求和未来产业发展制高点,定期研究制定发布制造业重点领域技术创新路线图。攻克一批对产业竞争力整体提升具有全局性影响、带动性强的关键共性技术,加快成果转化。

三是推进产业组织模式的创新与变革。

从现代经济学角度看,有效率的经济组织制度是经济增长的关键。产业组织模式包括产业内企业间经济关系的构建方式以及企业组织形式,既包括企业间分工合作关系的组织,也包括企业在产业中的定位及内部组织关系的建立。新技术革命的影响使传统的产业组织模式正在发生巨大的改变,由产品到服务,由实体转虚拟,由线下到线上,扁平化和分散化的产业组织特点越来越明显。例如,近期非常火爆的共享经济就是依托互联网,整合线下的闲散物品、劳动力、教育医疗资源,让人们共同获得经济红利,是经济绿色升级的典范。2016年,我国共享经济市场交易额约为34520亿元,增长103%,参与者人数达到6亿人。

在我国推进产业组织模式创新的过程中,首先需要加快培育具有国际竞争力的大企业和企业集团,打造在世界范围内具有产业话语权的经济航空母舰。其次要建立企业间经济合作网络。在大数据和智能化支持下,高度自动化、高度信息化及高度网络化的技术特征,使这种合作关系的共享价值越发倍加,效率也更高。再次,积极参与价值链整合,在残酷的国际竞争中打造中国企业的品牌,参与国际标准的制定和升级。建立技术创新联盟,提升中国企业的技术创新能力。

我国产业组织模式创新还要特别关注新技术发展的影响。扁平化、分散化的新经济特征,使传统作坊经济有了全新的生命力,为我国传统手工业和农业产业结构调整提供了全新的出路。此外,民营经济是激活经济增长、推动经济绿色升级的主要动力。要促使民营经济做大做强,政府应要着重创新优化外部发展环境,着力为民营经济发展壮大提供广阔空间。

2 加快推进我国经济绿色转型的建议

为加快推进我国经济绿色转型,笔者认为,当务之急需要加快推进以下几项工作:

第一,加强对生态功能区与空间管控的顶层设计。

在推动经济绿色升级进程中,生态保护与经济升级必须共赢发展,必须整合在一个框架内运行。这个框架就是划定生态功能区,实行空间管控,守住国家生态安全底线。为此,要坚定不移实施主体功能区战略,健全空间规划体系,科学合理布局和整治生产空间、生活空间、生态空间。积极实施主体功能区战略,全面落实主体功能区规划,健全财政、投资、产业、土地、人口、环境等配套政策和各有侧重的绩效考核评价体系。

推进市县落实主体功能定位,推动经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等多规合一,形成一个市县一本规划、一张蓝图。推进绿色城镇化,根据资源环境承载能力,构建科学合理的城镇化宏观布局,严格控制特大城市规模,增强中小城市承载能力,促进大中小城市和小城镇协调发展。建设美丽乡村,加强农村基础设施建设,强化山水林草田湖综合治理,加快农村危旧房改造,支持农村环境集中连片整治,开展农村垃圾专项治理,加大农村污水处理和改厕力度。

严格推行生态保护红线制度。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,到2020年年底前,基本建立生态保护红线制度,国土生态空间得到优化和有效保护,生态功能保持稳定,国家生态安全格局更加完善。这是国家层面对生态空间规划的顶层设计,为我国经济绿色升级打下了坚实的基础。

第二,构建经济政策对生态环境的支持体系。

推动经济绿色增长离不开国家的政策支持。经济对生态环境的支持体系,主要是重大生态工程、生态补偿、生态救助、生态保险等方面的支持,手段和方式主要是实施积极的财政和金融政策,逐步加大财政支持生态环境恢复、建设的力度,放宽金融支持生态环境恢复、建设的门槛。在社会兜底上,做好就业托底、教育托底。在脱贫攻坚上,推进精准脱贫,实现全面小康。在保障体系上,做好养老、社保、医保和城乡救济等改革。在生态补偿上,科学界定生态保护者与受益者权利义务,加快形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制,对森林、湿地、流域、草原、荒漠、海洋、自然遗址地、物种栖息区等开展生态补偿,在综合考虑生态保护成本、发展机会成本和生态服务价值等基础上进行利益平衡折算。

此外,还要健全价格、财税、金融等政策,激励、引导各类主体积极投身生态建设和绿色发展。深化自然资源及其产品价格改革,凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府定价要体现基本需求与非基本需求以及资源利用效率高低的差异,体现生态环境损害成本和修复效益。进一步深化矿产资源有偿使用制度改革,调整矿业权使用费征收标准。加大财政资金投入,统筹有关资金,对资源节约和循环利用、新能源和可再生能源开发利用、环境基础设施建设、生态修复与建设、先进适用技术研发示范等给予支持。将高耗能、高污染产品纳入消费税征收范围。推动环境保护费改税。加快资源税从价计征改革,清理取消相关收费基金,逐步将资源税征收范围扩展到占用各种自然生态空间。完善节能环保、新能源、生态建设的税收优惠政策。推广绿色信贷,支持符合条件的项目通过资本市场融资。探索排污权抵押等融资模式。深化环境污染责任保险试点,研究建立巨灾保险制度。

第三,加强生态建设,提高生态承载力。

推动中国经济绿色升级,生态环境是基础、保障。一方面,要抓好生态屏障建设。形成以青藏高原、黄土高原—川滇、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、近岸近海生态区以及大江大河重要水系为骨架,以其他重点生态功能区为重要支撑,以禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局。实施重大生态修复工程,扩大森林、湖泊、湿地面积,提高沙区、草原植被覆盖率,有序实现休养生息。大力开展植树造林和森林经营,稳定和扩大退耕还林范围,加快重点防护林体系建设;完善国有林场和国有林区经营管理体制,深化集体林权制度改革。严格落实禁牧休牧和草畜平衡制度,加快推进基本草原划定和保护工作;加大退牧还草力度,继续实行草原生态保护补助奖励政策;稳定和完善草原承包经营制度。

另一方面,要抓好生态环境保护。加强西北草原荒漠化防治区、黄土高原水土保持区、青藏高原江河水源涵养区、西南石漠化防治区、重要森林生态功能区、长江流域、珠江流域、西北防护林等重点生态区综合治理。加强森林保护,将天然林资源保护范围扩大到全国。加强水土保持,因地制宜推进小流域综合治理。实施地下水保护和超采漏斗区综合治理,逐步实现地下水采补平衡。强化农田生态保护,实施耕地质量保护与提升行动,加大退化、污染、损毁农田改良和修复力度,加强耕地质量调查监测与评价。实施生物多样性保护重大工程,建立监测评估与预警体系,健全国门生物安全查验机制,有效防范物种资源丧失和外来物种入侵,积极参加生物多样性国际公约谈判和履约工作。加强自然保护区建设与管理,对重要生态系统和物种资源实施强制性保护,切实保护珍稀濒危野生动植物、古树名木及自然生境。建立国家公园体制,实行分级、统一管理,保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。

第四,加强教育与培训,推动国民的生态意识和绿色理念全面升级。

任何事业发展的成败关键在人。推动经济绿色升级,必须提高国民素质,积极培育生态文化、生态道德,使生态文明、绿色发展成为社会主流价值观。

要抓好学校教育与培训。引导全社会树立生态文明意识和绿色发展理念,把生态文明教育作为素质教育的重要内容,纳入国民教育体系和干部教育培训体系。要抓好社会教育与培训。引导各级领导干部树立正确政绩观,时刻挂怀人民群众生产生活环境的安全和健康,把保护一方山水之美、万代生存之资作为应尽之责,同时担当起弘扬生态文明理念、培育绿色生活风尚的责任。应引导企业经营者树立正确的经营理念,赋予其明确的环保义务。对于社会公众,应通过灵活多样的途径方法,广泛宣传相关法律、政策,增强其环境保护意识、参与精神。要引导生态文明建设领域各类社会组织健康有序发展,发挥民间组织和志愿者的作用。

本文系中共中央党校厅局级干部进修班(第68期)生态文明建设研究专题课题论文。作者胡长清系湖南省林业厅党组书记、副厅长,冯文利系国土资源部地籍管理司(不动产管理局)副司长(副局长),杨江帆系福建省科协党组书记、副主席,唐文祥系云南省工业和信息化委员会党组副书记、副主任,向毓意系西藏自治区气象局局长、党组副书记。本文由胡长清执笔。

学术报告厅

"创新发展与环境哲学"学术论坛在京召开

本报记者刘蔚报道 9月9日,"创新发展与环境哲学"小型高层学术论坛在北京召开。

研讨会上,中国自然辩证法研究会环境哲学专业委员会主任、清华大学教授卢风将黑色发展与绿色发展进行了比较。他认为,由黑色发展转变为绿色发展,关键在于绿色创新,根本在于制度变革和观念改变。当人们逐渐以节能减排、保护环境、提高文明素质为荣时,更多的官员就会放弃"GDP至上"观念,更多的科技精英会从事绿色创新,更多的企业会自觉践行生态文明制度,消费者会养成绿色消费习惯,生态文明建设才会卓有成效。

海南省生态文明研究中心首席专家叶平提出了生态学的8个概念,即循环、食物链、共同体、承载力、限制因子、栖息地、生态位、生物链。他强调,应建立生态文明自然观、科技观、伦理观和方法论,指出生态文明是一种社会运动,是一种文明的认识活动。

北京大学郇庆治教授以"创新发展中我国环境哲学与环境政治学的关系"为题进行了发言,着重探讨了中国环境哲学如何同国际主流哲学对接,环境哲学是不是生态文明建设,如何把生态文明建设系统化转变成国际主流建设等问题。

中国社会科学院哲学研究所研究员肖显静介绍,古代科学传统虽然可能暂时有利于环境保护,但不能满足人们的物质生活需要,也不能保护环境。近现代科学的"建构"与"规训"是近现代科学造成环境问题的根本原因,通过发展"第二种科学"来解决环境问题是行不通的。他强调,应改变近现代科学"建构"和"规训"的性质,让科学回归自然、顺应自然。

本次会议由中智科学技术评价研究中心、中国自然辩证法研究会环境哲学专业委员会和北京林业大学2017年国家社科基金项目"环境伦理视域中的生态公民研究"课题组联合承办。来自清华大学、北京大学、中国人民大学、中国社会科学院、北京师范大学、东南大学、西南大学等高校和研究机构的数十位专家学者与会。

学者视角

建设森林城市需做好三个着力

◆席鹭军

当前,创建森林城市成为国内城市发展时尚。据报道,目前全国已有118个城市建成国家森林城市,有80多个城市正在开展创建活动,13个省份开展了省级森林城市创建。这种城市绿色发展的热情值得肯定,但是,要明确森林城市的内涵,才能选择合理发展路径,做到森林城市建设有的放矢。

所谓森林城市是指城市生态系统以森林植被为主体,强调城乡绿化协调发展,注重森林多功能利用和多效益发挥,各项建设指标达到相关标准的城市。森林城市是城市绿色发展新模式,是一项系统工程,而不只是植树造林。笔者认为,建设森林城市需做好3个着力:

一是着力推进城市产业绿色转型。城市产业发展要符合绿色发展的要求,不能以牺牲生态环境为代价,追求短期的经济效益,要将经济效益、生态效益、社会效益相统一。因此,推进城市产业绿色转型,首先要发展绿色新兴产业,要进行精准定位,发掘本地要素禀赋,建立要素密集型的绿色产业。要对本地传统产业进行生态化改造,按照国家供给侧结构性改革要求,综合运用环保、能耗、安全、质量、技术标准等政策手段,依法依规推动过剩产能退出、落后产能淘汰,严控高投入、高能耗、高污染、低效益行业产能扩张,优化产业结构。推行循环生产方式,推进传统产业能源转换、资源—产品—废弃物—再资源化的闭合循环,强化行业间及地区间横向耦合、生态化链接、原料互供、资源共享。要推动互联网+绿色制造工程,运用工业互联网改造绿色制造业,提升环境、资源、能源智慧化管理水平,挖掘资源与数据潜力,促进绿色制造数字化提升,提高行业的全要素生产率。

二是着力完善城市绿色发展制度。要完善政绩考核体系,创建国家级和省级森林城市可参照实施的生态文明示范地区政绩考核体系,以生态文明考核体系替代重GDP和财政收入的传统考核体系,合理引导地方政府加大绿色发展力度。要完善环境管理政策,发挥政府和市场两只手调节环境资源的作用,探索特定污染物的排污权交易体系建设。要完善环境资源的价格形成机制。实践中,环境资源的价值被低估,环境资源要素定价机制严重扭曲,不利于环境资源要素的合理配置。当前,要研究制定科学的环境资源价值评估办法,赋予环境资源合理的货币价值,形成合理的价格,按照正确的价格引导环境资源配置。要探索生态补偿办法,完善生态补偿机制。按照"谁污染、谁治理,谁保护、谁受偿,谁受益、谁补偿"的原则,以水权交易、对口支援、产业园区共建、增量受益、社会捐赠为补偿手段,逐渐完善生态补偿机制。要合理划定生态红线,严守基本农田保护红线,通过红线制度保护城市生态环境。

三是着力构建城市森林生态系统。构建城市森林系统不是孤立的植树造林,而是把植树造林与城市规划、城市景观建设、道路规划、公园建设融合起来,形成"林在城中,城在林中"的优美城市环境,发挥城市森林的城市环境美化功能、生态服务功能、经济功能、社会功能等多种功能。要推进森林进城,增加城区绿量,将森林科学合理地融入城市空间,建设以林木为主体的市民广场、城市公园、小区游园等,见缝插绿、拆违建绿和屋顶、墙体、桥体垂直绿化,增加城区绿量。要推进森林环城,构建环城生态屏障,依托城市周边自然山水格局,建设郊野公园、植物园、森林公园、湿地公园;依托城市周边铁路、公路、河流、水渠等,建设环城林带;依托城市周边的荒山荒地、工矿废弃地等闲置土地,建设环城片林,构建环城生态屏障。要推进森林乡村建设,美化绿化乡村环境,实施村镇绿化美化工程,打造乡风浓郁、环境优美的山水田园,提升村旁、宅旁、路旁、水旁等绿化和农田防护林水平。

作者单位:中共江西省委党校

保护生态环境 共建美好家园

◆河北省秦皇岛市环保局 杨永会

局长论坛

"绿水青山就是金山银山"的"两山"理论为地方处理好经济发展和环境保护的关系指明了方向。良好生态是秦皇岛的金字招牌,为此,必须呵护好秦皇岛的青山绿水,把良好的生态环境变为经济社会持续发展的支撑点。

生态环境是立市之本。秦皇岛风景怡人、历史久远,绿色是秦皇岛的底色,生态是秦皇岛的特色。夯实生态这一立市之本,就要合力攻坚。当前,秦皇岛的环境治理也存在一些短板,加之缺乏长效的管理机制,生态环境保护工作形势依然严峻。为此,秦皇岛将大力实施"生态立市"战略,全面深入开展"蓝天、碧水、净土"三大攻坚战,组合出击、精准治污,强化协作、营造氛围,积极探索和建立最严格的生态环境保护制度,让秦皇岛的天更蓝、水更清、山更绿。

生态环境是发展之基。近年来,秦皇岛市牢固树立绿色发展理念,坚决不要带污染的GDP。在实际工作中,一手抓供给侧结构性改革,一手抓环境污染治理;一边调结构,一边"去病灶"。探索环保与发展共赢之路,需要进一步解放思想、更新观念,牢固树立大局意识,从长远角度看待环保和发展问题,深刻认识环保和发展是辩证而统一的关系。要加强顶层设计,将环境保护的理念向决策和规划方面延伸,把环境要素纳入经济与社会发展的综合决策之中,充分发挥环保在经济社会发展中的参与决策作用。同时,以环境规划为底线,强化多规合一,强化政府空间管控能力。加强环境政策支持、扶持力度,大力发展高新技术、节能环保等产业,构建绿色产业体系,把环保真正作为推动经济转型升级的动力和活力。

生态环境是腾飞之翼。生态环境是秦皇岛最强劲的动力和引擎。秦皇岛地处津门之地、渤海之滨,良好的生态环境、优越的海洋资源和海岸线成为京津冀区域特有的发展符号。近些年,秦皇岛依托生态资源着力发展生命健康、生物制药、高新技术、旅游生态、养老休闲等产业,是对京津冀协同发展、雄安新区创新发展的产业承接和产业延伸。

打好生态牌,就要树立"筑巢引凤、花香自来"的理念。在京津冀协同发展、雄安新区创新发展的背景下,要坚定不移实施"生态立市"战略,紧跟区域发展步伐,抢抓发展先机,把"生态+"的优势做强做大,利用好生态环境,发挥好生态效益,打好生态牌。发挥生态优势,就要实行生态功能区划机制,提高生态服务功能,优化生态空间布局,腾空或合理分配总量空间,科学布局新进项目、高新产业和生命健康产业,确保生态、资源、区位和产业相匹配,推进生态产业化和产业生态化,打造新的生态经济增长极,真正把良好生态环境变为经济社会持续发展的支撑点和人民生活的增长点。

本栏目由

聚光科技

特约刊登