

# 供给侧改革助推生态文明制度建设

李佐军

需要强化“全社会”行动的制度保障。个人、企业、政府部门既是能源资源的消耗者和污染物的排放者，也是生态文明的建设者。生态文明建设具有外部性，排放者损害了社会效益，但个人收益却很大；建设者增加了社会效益，但个人收益却很小。这正是当下生态文明建设的难点所在。解决这一问题，需要通过科学的制度设计使各个主体的付出与回报对称、损害与惩罚对称、责权利对称，并承担其应有职责。政府主要是制定法律、法规、政策、规划、标准，开展试点，提供公共服务；企业应努力提高效率，降低能源资源消耗，减少环境污染；社会组织应发挥自身优势，开展形式多样的生态文明建设活动；公众应树立生态文明意识，尽量减少能源资源消耗，减少浪费，控制污染排放。

## 建设生态文明关键在制度

生态文明建设是一项系统工程，具有“五全”特点。一是生态环境保护需要“全覆盖”，即覆盖所有国土、城乡、山水林田湖和各个行业。二是生态环境保护需要“全环节”管理，将山水林田湖视为一个整体，进行全流程管理，严防源头、严控过程，对造成环境污染后果的更要严惩。三是生态环境保护需要“全天候”推动，坚持全天24小时不间断行动以防止晚上偷排等情况发生，坚持连续多年持续推动。四是生态环境保护需要“全手段”实施，即综合运用法律、行政、市场和道德等手段推动。五是生态环境保护需要“全社会”行动，让政府、企业、公众等各个主体共同行动起来。

“全覆盖”覆盖需要通过全国统一的生态文明制度特别是统一的治理体制进行协调，以避免出现东部污染向中西部转移、城市污染向农村转移、陆地污染向水体转移、工业污染向农业转移等情况。“全环节”管理需要从源头、过程、结果三个基本环节设计生态文明制度，存量生态环境问题重在结果环节的治理，增量生态环境问题重在源头、过程环节的治理，要将三个基本环节的治理制度有机衔接起来，以形成最好的整体治理效果。“全天候”推动需要在生态文明制度设计上考虑特殊时段，如夜间、放假期间、经济高速增长期间的制度漏洞和制度有效性问题，以提高生态文明建设的整体效果。“全手段”实施就是要运用所有制度手段，如法律法规、标准、行政管理、总量控制、市场交易等制度来建设生态文明，同时要形成与生态文明建设相适应的道德风尚、思想观念等。

这里尤其要强调，建设生态文明

侧入手、针对造成经济结构性问题的制度性矛盾推进的改革。所以，供给侧改革是指供给侧结构性改革。供给侧结构性改革的要义是提高效率，淘汰落后产能和优化供给结构的目的就是为了提高效率，而不是为淘汰而淘汰或为优化而优化。

可见，推进供给侧改革一定要改革制度，并非有些人理解的优化产业和产品结构那么简单。供给侧改革的目的在于从源头上减少能源资源消耗和环境污染，所以供给侧改革包括所有可提高效率的改革。实践中，可分为针对主体的改革，如创业就业制度改革、国有企业改革、垄断行业改革、政府机构改革、行政审批制度改革、干部考核制度改革等；针对要素的改革，如土地制度改革、资源产权制度改革、金融制度改革、环境制度改革、科技制度改革、教育人才制度改革、信息管理制度改革等；针对结构的改革，如户籍制度改革、城乡差别福利制度改革、养老和医疗卫生制度改革、价格制度改革等。

## 把握生态文明制度建设中供给侧改革的着力点

推进针对主体的改革。生态文明建设需要全社会各个主体共同行动，如果每个主体都能采取节约资源、治理环境、爱护生态的行动，则生态文明建设必成。而要调动各个主体建设生态文明的积极性，一方面要制定激励政策，另一方面要推进各个主体自身的改革，消除其浪费资源、破坏环境的制度根源。改革重点是国有企业改革和政府改革。对国有企业而言，要通过混合所有制改革、国有资产管理体制改革、国有资产收益分配制度改革、公司治理制度改革、人事制度改革、垄断行业准入制度改革、能源资源价格改革等，减少和抑制垄断，促进市场公平竞争，优化资源配置，减少资源消耗和浪费。对政府来说，要通过以简政放权、放管结合、优化服务等为重点的行政管理体制改革、政府机构改革、审批制度改革、商事制度改革、干部考核制度改革等，转变职能，精简机构和人员，强化公共服务，减少对市场的直接干预，降低企业成本，激发企业创新活力，减少企业对资源环境的依赖，促进生态文明建设。

推进针对生产要素的改革。供给侧也就是生产侧，总供给可用生产函数数来表示，产量由生产要素投入和全要素生产率共同决定，全要素生产率又由制度变革、结构优化、要素升级“三大发动机”决定。其中，要素投入是指劳动、资本、土地、资源、环境

等生产要素“量的增加”；要素升级是指生产要素“质的提升”，包括技术进步、人力资本提升、知识增长、信息化等。需要强调的是，好环境是一种容易被忽视的重要生产要素。为此，要重点推进针对要素有效投入和要素升级的改革，特别是符合供给侧改革要义的促进要素升级方面的改革；通过推进科技制度改革，优化科技资源配置，调动科研人员积极性，提高科技对经济增长的贡献率，减少经济对资源环境的依赖程度，促进绿色低碳技术进步和绿色低碳产业发展；通过推进教育人才制度改革，不断提高全民素质，增加人力资本，实现人才各得其所、各尽其才，提高劳动生产率，降低能源资源消耗率；通过金融制度改革，优化资金配置，降低企业融资成本，发展绿色金融；通过土地制度改革，抑制土地财政，优化土地资源配置，减少土地浪费，提高土地利用效率；通过资源产权制度改革，明确资源保护主体及其责任，避免“公地悲剧”，减少资源消耗和浪费；通过环境制度改革，明确环境治理和生态文明建设的主体及其责任，划定生态红线，推进生态环境产品交易，遏制环境污染恶化趋势。

推进针对结构的改革。结构优化可提高效率、减少能源资源消耗和环境污染。实现结构优化要结合新型工业化、新型城镇化、区域经济一体化和国际化等来推进。比如，推进新型城镇化，可以使农民从较低效率的农业和农村转移到较高效率的非农产业和城市。由于城镇具有规模经济效应和聚集效应，可以集中分享基础设施和公共服务，可以集中治污，因而可从总体上提高国民经济的运行效率，减少单位GDP的能源资源消耗和环境污染。区域经济一体化则意味着区域分工协作的深化。根据经济学原理，分工协作加深可极大提高效率，达到节约资源、保护环境的效果。当前，阻碍结构优化的制度还比较多，如户籍制度、城乡差别福利保障制度、城乡不统一的土地制度、行政区划制度等。因此，要加快推进户籍制度改革，消除人口自由流动的障碍，推进农业转移人口市民化，让更多农民共享现代城市文明；加快推进城乡社会保障制度改革，尽快形成城乡统一的养老、医疗卫生、低保、公共服务等制度；加快推进土地制度改革，建设城乡统一的建设用地市场，保障农民土地权益，优化土地资源配置；推进行政区划制度改革，如推进省直管县改革等，减少管理层级，实现责权利对称。通过这些针对结构的改革，可以促进结构优化，减少能源资源消耗和环境污染，推进生态文明建设。

（作者为国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长）

## 大家手笔

《玉堂丛语·行谊》记载了发生在明代的一个故事：清官杨鼎在升任户部右侍郎时，担心难以胜任，便写下“十思”座右铭，时时提醒和警告自己。这“十思”为：“量思宽，犯思忍，劳思先，功思让，坐思下，行思后，名思薄，位思卑，守思终，退思早。”也就是说，要坚持仁义宽容、勤劳争先、淡泊名利、谦虚谨慎、坚定勇敢等。“十思”体现了中华传统美德，也体现了历代中国人对中华传统美德的坚守。那么，中华传统美德为何具有经久不衰的魅力？当前应怎样坚守中华传统美德？

中华传统美德立足于现实的人、立足于你我他组成的社会。中国人从来相信，每个人都要讲道德，道德跟每个人有关；天道与人道从根本上说是一致的，人能够“与天地合其德”。例如，孝是“天之经也，地之义也，民之行也。天地之经，而民是则之。”这一方面赋予道德极高的权威性，另一方面将道德深植于人们的日常生活。人们能够通过加强自身修养，做到“尽心知性”，甚至可以“知天”。这就树立了人的道德主体意识，增强了人的主观能动性。

中华传统美德以处理道德与利益的关系为基点，认为“义利之说，乃儒者第一义”。在承认人不能离开“利”、应当“义利双行”的同时，强调要“义以为上”“重义轻利”；强调守住“以义制利”的红线，做到“见利思义，见危授命”。如此“重义”，最根本的原因是“义为利本”“义以生利，利以养民”。中华传统美德强调，一切有道德的人特别是政治家，都应“因民之所利而利之”“兴天下利”“济苍生”。

中华传统美德注重处理个人与集体、公与私的关系，认为“公私相背，善恶所由”。也就是说，一切道德上的问题都是由于公私的对立引起的，“善恶生于公私”。人们道德水平的高下也体现在处理公私关系时的不同态度，所谓“君子小人趋向不同，公私之间而已”。此外，如何处置公私关系还决定着个人甚至国家事业的成败，所谓“一心可以丧邦，一心可以兴邦，只在公私之间耳”。中华传统美德一直认为“公”是最高境界，“天下大同，圣贤至公”。因此，人也应“至公无私，大同无我”。在日常生活中，个体应坚持“破私立公、克己迁善”原则，通过省察克治，做到“公重私轻，公而后私”，达到“公耳忘私，利不苟就，害不苟去”。这种集体主义精神贯穿于中华传统美德的一系列道德准则和规范中，如仁义礼智信、勤俭诚敬等等。

中华传统美德注重知行合一，在重视道德认知的同时强调行，认为“口说不济事，要须实践”。也就是在重视人的道德教育和培养的同时，努力促进道德意识的实践和力行。这不但是因为“知之非艰，行之惟艰”，更重要的是实践是检验真对错的标

准：“事莫明于有效，论莫定于有证。空言虚语，虽得道心，人犹不信。”

综上所述，中华传统美德充满了真善美，教会了历代中国人怎样立德做人、怎样治国理政，在我国社会发展的历史实践中发挥了巨大作用。不但如此，中华传统美德还为今天的伦理道德建设奠定了深厚基础。在社会主义核心价值观中，蕴含着丰富的中华传统美德精神。在新的历史条件下，如何做到不随物流、不为境转、不为名利而动心、不被假象所迷惑？从道德修养的层面来说，需要我们从中华传统美德中汲取丰富营养，牢固树立社会主义核心价值观自信。

（作者为中国伦理学会名誉会长）

## 以产兴城 以城促产 以业聚人

# 促进城市发展良性循环

沈红星

城市发展是一项系统工程，涉及诸多方面内容。只有将不同方面统筹考虑、一体推进，才能建设好现代城市。近年来，江苏省南通市港闸区坚持“产城人融合”理念，以产兴城、以城促产、以业聚人，促进城市发展良性循环。

以规划引领，“一张图”推进城市建设。规划是龙头，决定着城市发展的方向和未来、水平和品位。“产城人融合”理念不能落到实处，关键靠规划。港闸区以“产城人融合”为导向，对现有的各类规划进行整合和完善，形成“一张图”推进城市建设的格局。通过科学规划设计，促进产业体系与城市体系有机融合，实现产业化与城镇化协调发展；通过合理统筹生产、生活、生态，增强核心区、商务区、金融区、产业区、住宅区、休闲娱乐区、生态保护区等板块布局的科学性，促使各板块功能充分发挥、互补互利；提高规划执行力，确保按照规划“管到底、建到位”。

以产兴城，以产业化带动城镇化。城因产兴，一个好的产业能影响一座城市的未来。港闸区坚持把产业作为立城之基、兴城之本，着力推进“兴三优二、转型升级”战略。制定完善产业发展引导规划，设立主导产业引导基金，做活做优支柱产业、新兴产业、现代高端服务业，推动人流、物流、资金流、信息流加速集聚，为提升城市综合服务功能提供基本条件。在招商引资方面，通过招大引强、招新引优、招才引智，实现横向做大、纵向拉长，促进生产规模由小变大、产业层次由低到高、

企业关联由散到聚；坚持外资内资并重，突出重点产业集群和产业链招商，突出完善城市功能配套和改善城市面貌的地块招商。

以城促产，注重城市建设与产业发展相匹配。在强调以产兴城的同时，还必须注重以城促产。如果城市功能与产业发展需求不匹配，产业发展就会失去基本依托。为此，港闸区坚持产城联动，努力使城市功能与产业发展需求相匹配，城市与产业在空间上浑然一体、在布局上功能互补、在作用上相辅相成。按照“强配套、优功能、兴商机、聚人气”的要求，不断完善城市公共服务设施，以便捷的交通、优美的环境、完善的服务，形成吸引企业入驻、吸引人才入城、吸引资金入市的“磁石”效应。同时，大力推进创新城市、绿色城市、智慧城市和人文城市建设，全面提升城市内在品质。

以业聚人，推进人的城镇化。人兴则城兴。推进新型城镇化，必须坚持把人作为城镇化的核心，推动城镇化高质量、内涵式发展。港闸区坚持以人为本、以业聚人，把推进失地农民市民化作为城镇化的关键。以实现住有所居为基础，通过集约化安置，确保失地农民“失地不失居”；以促进就业为关键，通过多样化扶持，确保失地农民“失地不失业”；以完善社会保障为支撑，通过同城化社保，确保失地农民“失地不失助”，真正让失地农民有尊严地融入城市。同时，通过多种途径提升失地农民的能力和素质，使其与现代城市文明相适应，实现生产生活方式、行为习惯等由“乡”到“城”的转变。

（作者为中共江苏省南通市港闸区委书记）

# 用环境标准倒逼传统行业转型升级

## ——山东省协调推进环境保护和企业发展的探索与启示

张波

标准决定质量，只有坚持高标准，才有高质量。以高标准、严要求进行倒逼，迫使传统行业转方式调结构，是推进传统行业转型升级的有效途径。近年来，山东省在治理省域水环境污染过程中，用好环境标准这一抓手，以探索实施严格的造纸工业水污染物排放标准为切入点，倒逼“两高”行业转方式调结构，初步走出一条用环境标准倒逼传统行业转型升级、传统行业转型升级促进环境保护的路子。

基本做法。2003年，山东省首先从污染最为严重的造纸行业入手，在全国发布实施了第一个地方行业性污染物排放标准——《山东省造纸工业水污染物排放标准》。该标准跨越8年分4个阶段实施：第一阶段，从2003年5月1日起，草浆造纸外排废水COD（化学需氧量）执行420毫克/升的标准限值，略严于450毫克/升的原国家标准，向行业发出“标准即将加严”的明确信号。第二阶段，从2007年1月1日起，大幅度加严标准，草浆造纸外排废水COD执行300毫克/升的标准限值。规模较大、工艺技术装备较先进的企业具备达标排放

的能力，达标无望的企业则主动选择结构调整。第三阶段，出台4项覆盖山东全境的流域性综合排放标准，流域标准第一时段与造纸工业水污染物排放标准第三时段相衔接，实现了行业排放标准与流域综合排放标准的对接，草浆造纸外排废水COD执行300毫克/升—150毫克/升的标准限值。第四阶段，自2010年1月1日起，全省所有企业全部执行统一的流域性污染物排放标准，重点保护区COD执行60毫克/升、一般保护区COD执行100毫克/升的标准限值，企业排污不再依行业而定，而是按照企业在流域中所处的位置确定排放限值。这样也就实际上取消了高污染行业的“排污特权”。

主要成效。实施具有预见性的环境标准体系，实际上是以一种新的形式宣布落后生产力的淘汰进程。标准发布后，山东各大造纸企业纷纷投入巨资，组织国内外专家进行科技攻关，突破制浆工艺和废水深度处理等行业环保瓶颈，整体技术水平大幅度提高。在这一过程中，全省制浆造纸企业由原来的200多家减少到十几家，主要污染物COD排放量大幅减少，同

时整个行业规模和利税大大提高。目前，山东省每一家造纸企业都在排污口设置“生物指示池”，达到了常见鱼类稳定生存再排向环境的治污水平。按照同样的思路，山东省先后出台38项标准，形成了覆盖全境的地方环境标准体系，推动流域水污染防治取得明显成效。从2003年到现在，山东省的流域水环境质量已持续13年改善。这样的持续改善是一个人口稠密的发展中地区在工业化、城镇化快速推进阶段实现的，具有十分重要的意义，为从根本上解决流域污染问题积累了宝贵经验。

深刻启示。用环境标准倒逼传统行业转型升级、协调推进环境保护和企业发展的实践给我们带来了深刻启示。一是突破思想障碍至关重要。山东省制定严于国家的造纸工业地方环境标准，曾一度在省内外引起强烈反响，也出现了一些尖锐的反对观点。比如，有人认为山东省自我加压，实施比国家严得多的标准，市场竞争的最终结果必然会垮掉山东省的造纸行业。类似的反对观点其实忽视了维护生态安全和公众健康的必要性、经济社会发展

的必然趋势和环境保护对于污染行业转方式调结构的倒逼作用，是需要着力突破的思想障碍。思想障碍突破不了，就迈不开步子，就谈不上创造性开展工作。二是没有真正落后的行业，只有落后的观念、标准、技术和管理。当前，对于“两高”行业仍然存在的落后生产方式，既不能安于现状保护落后，也不能脱离实际简单加以排斥。应立足实际，创造条件加以改造和提高，逐步使其向先进适用的生产方式转变。可以环保、质量、安全等标准为抓手，依法推动产业结构调整。对于企业来说，不管多大规模，只要能够达到这些标准就应当允许其存在；如果达不到这些标准，规模再大也要淘汰。只要我们科学制定引导性标准，就能有效推动传统行业改进生产工艺，走上新型工业化道路。在这方面，我们尤其要把握必要性、预见性、引导性和强制性有机结合的工作策略。“四性”策略有机结合，一些貌似困难的事情就好办多了。

（作者为山东省环保厅厅长）

治理之道