

以“两型社会”建设改革推进生态文明建设 建设工程的实践与思考

陈晓红

(中南大学商学院,长沙 410083)

[摘要] 深入分析了党的十八大对生态文明和“两型社会”建设做出的战略部署,阐述了生态文明建设与“两型社会”建设的内在联系,介绍了长株潭城市群国家“两型社会”建设综合配套改革试验区以标准体系构建、十大重点领域改革推进、十大环保工程建设、十大低碳清洁技术推广为着力点推进生态文明建设的实践与成效,在此基础上,研究指出了深入推进“两型社会”与生态文明建设面临的体制机制障碍与问题,最后以改革创新为重点,从制度红利、法治红利、发展红利和市场红利四个角度提出了深化“两型社会”和生态文明改革建设的建议。

[关键词] 生态文明;两型社会;改革创新

[中图分类号] C93 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-1742(2013)11-0087-05

1 前言

党的十八大确立了建设中国特色社会主义“五位一体”总布局,明确把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。建设生态文明是贯穿社会主义初级阶段的长期任务,当前推进生态文明建设要牢牢把握我们所处历史阶段的特征,深刻认识生态文明建设与“两型社会”建设的内在联系,把深化“两型社会”建设改革作为当前加快生态文明建设的着力点,通过释放改革红利,推动美丽中国梦想的实现。

2 深刻认识生态文明建设与“两型社会”建设的内在联系

推进“两型社会”建设,是生态文明建设的重要内容和有效途径。资源节约、环境友好,既是生态文明的本质特征,也是生态文明建设的内在要求,

两者是一个有机整体。党的十八大把生态文明建设确立为建设中国特色社会主义总布局的重要组成部分,同时明确要求在2020年全面建成小康社会时“资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展”^[1],体现了生态文明建设和“两型社会”建设在中国特色社会主义建设中的重要地位。

首先,生态文明是“两型社会”建设的重要目标。生态文明是人类遵循人、自然、社会和谐发展这一客观规律而取得的物质与精神成果的总和。生态文明是上层建筑,产业布局、生态环境、资源开发等是物质基础。在当前历史条件下,所进行的产业转型、生态保护和修复、资源集约节约利用等一系列“两型社会”建设的实践都是生态文明建设的重要组成部分,都将为生态文明积累宝贵的物质和精神成果。“两型社会”建设探索的生产发展、生活富裕、生态良好的发展道路,也正是实现生态文明的必由之路。

其次,建设“两型社会”是当前生态文明建设的

[收稿日期] 2013-08-31

[基金项目] 国家自然科学基金委创新研究群体科学基金项目(71221061);教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(10JZD0020)

[作者简介] 陈晓红(1963—),女,江西永新县人,教授,博士生导师,研究方向为金属矿产资源高效利用和资源节约型与环境友好型工程管理;E-mail:cxh_csu@163.com

主要任务。建设生态文明,实质上也就是要建设以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的资源节约型、环境友好型社会。党的十八大提出,“资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展”是我国在2020年全面建成小康社会应当达到的重要要求,当前全面建成小康社会已进入决定性阶段,“两型社会”建设取得的进展与成效将直接决定全面建成小康社会目标的完成。因此,以“两型社会”建设为着力点推进生态文明建设,也是如期全面建成小康社会的迫切要求。

再次,深化“两型社会”建设改革是建立生态文明制度的必由之路。文明成果的固化要依靠制度的建立。十八大报告要求“大力推进生态文明建设”,最终也落笔在“加强生态文明制度建设”上。传统工业文明的发展,形成了粗放型发展的制度体系,要形成符合可持续发展要求的生态文明制度,就必须要向现存的不合理制度开刀,通过深化“两型社会”改革,形成有利于资源节约、环境友好的体制机制,建立起生态文明的制度体系。

3 “两型社会”建设改革有力推动了生态文明建设

近年来,湖南把“两型社会”建设改革作为促进生态文明建设的核心手段,旗帜鲜明地提出“改革是试验区的‘根和魂’”,通过体制机制的不断创新和完善,激发生态文明建设的动力和经济社会发展的活力。从“两型”城市建设、产业转型升级、节能减排、湘江流域综合治理改革入手,扎实推进生态文明示范城市建设;从模式和制度改革创新入手,全面促进资源节约和环境保护;从构建标准体系入手,加快城乡建设模式的绿色转型;从要素市场改革入手,增强内生发展的体制机制活力;从行政管理体制改革入手,积极提升行政效能^[2]。

1)率先构建“两型社会”建设系列标准体系。出台“两型”产业、“两型”企业、“两型”园区、“两型”城市、“两型”村庄、“两型”学校等16个两型标准,以及机关、商场、超市、医疗机构、高等院校5项公共机构用能标准,在长株潭城市群国家“两型社会”建设综合配套改革试验区推广实施,将“两型社会”工程建设涉及的各个领域、各个流程纳入规范化、科学化和标准化的发展轨道^[3]。

2)推进十大重点领域改革。围绕产业结构优化、资源节约、环境友好的关键环节,先后布局和推

进了资源性产品价格形成、“两型”产业发展、联合产权交易平台、PM_{2.5}监测及防治、排污权交易、农村环境污染治理、生态补偿、绿色建筑推广、绿色出行和绿色GDP评价十大重点领域改革。

3)建设实施十大环保工程。针对生态环境保护与修复、资源节约集约利用中的突出问题,实施了湘江流域重金属污染治理、氮氧化物减排、重点湖库水环境保护、长株潭大气污染联防联控、长沙航电枢纽库区清污、城镇污水处理厂及生活垃圾处理设施配套建设、农村环境综合整治、环保产业千亿发展、化学工业循环经济园建设、环境监管能力建设十大环保工程。

4)推广十大低碳清洁技术。针对节能减排领域的重点需求,集中推出了新能源发电技术、“城市矿产”再利用技术、重金属污染治理技术、脱硫脱硝技术、工业锅(窑)炉节能技术、绿色建筑技术、餐厨垃圾资源化利用和无害化处理技术、污泥垃圾焚烧、城市公共客运行业清洁能源、节能与新能源汽车技术、沼气化推动农村畜禽污染治理和资源化利用技术低碳清洁技术。

一系列改革措施的实施,有力推动了经济发展方式的转变,促进了生态文明建设。“十一五”期间,全省万元GDP能耗下降20.4%,万元工业增加值用水量下降24%。2011年,全省森林覆盖率达到57.13%,14个城市空气质量全部达到国家二级标准。湖南以年均8.8%的能耗增速支撑了年均14%的经济增长,经济总量迈入全国十强,绿色增长模式逐步形成。长株潭城市群作为国家综合配套改革试验区,以全省13.27%的国土面积,聚集了全省30%的城镇人口,创造了42.4%的地区生产总值,吸引了58.7%的外来投资,城镇化率达62.1%,带动全省、辐射中部效用显著。湖南的实践表明,“两型社会”改革的经验与成果赋予了生态文明建设更大的生机活力和更为突出的基础地位。

4 深化“两型社会”建设改革是未来加快生态文明建设的强大动力

随着改革建设的深入推进,“两型社会”改革已进入攻坚区、深水区,一些深层次的矛盾和问题亟待解决。集中反映为以下内容。

1)滞后的产权制度降低了市场配置资源的调节作用。滞后的产权制度严重阻碍了资源性产品价格市场化、环境资源市场体系建设、土地资源盘

活利用的推进,带来了资源性产品价格仍不够合理、环境资源市场体系尚待扩展和完善,“两型”技术、产品和成果的市场化推广模式未能全面形成等具体问题。

2)城乡分治的二元体制壁垒仍较严重。城乡分治的二元体制给新型城镇化的快速推进、城乡统筹发展带来了一定的挑战,也不利于释放城镇化过程中的消费红利和投资红利。带来了城镇新开发区域低水平开发、重复建设、恶性竞争,人口城镇化步伐较慢,公共服务供给水平不均等具体问题。

3)以职能权责分离为核心的行政管理体制机制障碍仍然存在。相关政府部门管理职能分散、职权与责任不对等,造成跨区域、跨部门行政协调的困难,带来了产业布局重复分散、循环经济各环节缺乏有效衔接、生态环境保护中各要素难以联防联控等具体问题。

这些新问题、老难题,都是加快生态文明建设必须面对和解决的重点和难点,依靠传统的人口红利、全球化红利和投资拉动等办法无法完全解决。必须下决心从法制建设、市场体系建设入手,深化市场化、新型城镇化、政府职能转变等一系列重要改革,从而突破“两型社会”建设面临的一系列体制机制障碍,为加快生态文明建设,促进经济社会可持续发展提供强大动力。

5 深化“两型社会”建设改革、加快生态文明建设的建议

要完成党的十八大提出的大力推进生态文明建设、全面建成小康社会的任务,当前进一步深化“两型社会”建设改革是关键。长株潭试验区要继续当好“两型社会”建设改革的先锋队,按照国务院对深化经济体制改革重点工作的总体要求,正确处理好政府与市场、政府与社会的关系,处理好加强顶层设计与尊重群众首创精神的关系,处理好增量改革与存量优化的关系,处理好改革创新与依法行政的关系,处理好改革、发展、稳定的关系^[4],通过强化体制机制改革创新,突出制度和法律保障,激发市场的调度和调节作用,引领全社会形成节能环保的思想共识,改变生产生活方式,实现“两型社会”和生态文明建设的跨越式发展。

1)统筹实施主体、推进政府职能转变,释放制度红利。充分利用“两型社会”建设这一重大载体,协调不同的实施主体,统筹不同的实现形式,有序

推进生态文明建设。切实深化政府职能转变改革,协调政府内部、政府与社会等不同主体间的关系,释放制度红利。首先,建立“五位一体”的决策、考核体系。根据中国特色社会主义建设“五位一体”总布局,把“两型”、生态理念全面纳入党政综合决策体系,融入经济社会发展全局,与转方式、调结构、惠民生有机结合起来,探索建立绿色GDP考核指标体系,制定生态文明和“两型社会”建设的监督、评价体系和工作督办制度,建立目标责任制和执法问责制度,实行“一票否决”制。其次,构建促进生态文明和“两型社会”建设的社会行动体系。建立健全以政府为主,社区、学校、企业、社会团体、大众传媒共同参与的生态文明宣传教育网络,倡导尊重自然、顺应自然、保护自然的生态环保理念,培育生态文化,把生态环保、适度消费的理念落实到每一个单位、家庭和个人,引导社会共建共享生态文明。再次,建立预防为主、保护优先、综合治理的生态环境保护与修复体系。重点强化水、大气、土壤等污染防治工作,解决好群众最关心、最直接的环境问题,努力打造民生环保。最后,构建树立标杆、全民行动的“两型”示范体系。开展“两型”示范创建活动,畅通民意诉求渠道,构建社会行动体系,形成最广泛的共建生态文明和“两型社会”统一战线。

2)推进生态文明制度构建、完善法律体系建设,释放法治红利。推进一批重点领域的体制机制改革,建立健全体现生态文明要求的法律法规和制度规范,形成生态文明建设的长效机制。首先,针对突出问题深入推进重点领域改革。在继续推进重点领域十大改革的基础上,针对当前“两型社会”建设中的突出问题,重点在“两型”产业发展、生活污水污泥处理、垃圾分类处置、排污权和碳交易机制改革、“两型”小城镇建设、绿色金融创新、社会管理创新、户籍制度改革、长株潭公共服务一体化改革、绿色低碳消费改革等方面争取实现突破。其次,构建透明公开、公众参与的社会监督机制。建立完善政府环境信息公开制度、公众听证制度,完善环境违法行为举报制度,保障和扩大公众环境知情权和议事权,鼓励公众参与监督环境违法行为,健全社会监督机制。再次,构建科学合理、相互支撑的生态文明立法体系。健全和完善现行环境资源立法,将环境权益融入到对民法、行政法、刑法和经济法等传统部门法的“生态化”改造过程中,使所有的法律握指成拳,形成生态文明法制建设的整体

合力。加强地方立法,健全环境保护地方立法体系,加快机动车污染防治、流域污染防治、生态保护、畜禽养殖污染防治、生态损害赔偿、环境公益诉讼等方面的立法进程。

3)强化环境资源倒逼机制、推进产业结构调整,释放发展红利。充分发挥环境保护和资源节约对经济增长的调控、保障和倒逼作用,使环境容量成为产业布局的重要依据,绿色管理成为结构调整的重要手段,“两型”标准成为市场准入的重要条件,环境成本成为价格形成的重要依据。首先,充分发挥环境影响评价对项目建设的控制调节作用。严格环境准入,坚决淘汰高能耗、高排放、低效益的落后生产能力,为优势产业发展腾出环境容量。其次,坚持大力发展循环经济。推行绿色管理,鼓励实施清洁生产,转变经济发展方式,从生产源头和全过程来减少环境污染。再次,深化资源性产品价格改革。适当提高水电上网电价,针对发电用煤价格差异,建立火电标杆电价校核机制,探索实行季节性气价等。试行对超额用水的机关及企事业单位实行专项加价。对非居民用电制定用电定额,分档累进加价,减少能源消耗。加大差别电价和惩罚性电价实施力度。对差别电价、惩罚性电价的实施情况加强监督检查,对政府职能部门公布的实施差别电价、惩罚性电价的高耗能企业,核定用电限额。探索包括煤炭、有色金属等矿产资源在内的资源性产品自主定价。最后,引导和培育居民绿色健康消费理念。用消费模式倒逼产业结构和生产方式的调整,通过合理消费模式促进经济发展方式实现根本转变。

4)突出市场与价格调节、推进金融改革,释放市场红利。发达国家的经验表明,市场手段是解决资源环境问题最经济、最有效的方式。首先,进一步开展主要污染物及碳排放权、节能量交易试点。将排污权交易试点范围推广到湘江流域所有工业企业和全省钢铁、火电企业,增加氨氮、氮氧化物、铅、镉、砷五项交易因子。研究出台碳排放总量控制和碳排放权有偿使用管理办法、温室气体自愿减排交易活动管理办法、低碳企业和产品认证管理办法等。在大型公共建筑和重点能耗企业开展节能量交易试点。其次,创新土地征用制度,提高综合利用效率。探索缩小非公益性征地范围,编制非公益性用地目录。完善征地补偿标准和办法,探索建立征地补偿款预存制度。探索推进片区整体拆迁

和协议拆迁的工作模式,以及拆迁补偿新模式和统筹集中的安置模式等。探索建立城乡统一的建设用地市场。盘活现有及新增建设用地资产,逐步建立城乡统一的用地市场,提高土地的综合利用效率。再次,加强资源和生态价值的引导作用,完善生态补偿制度。出台并实施《湘江流域生态补偿实施办法》(试行),在上下游城市之间实施超标赔偿的同时,实施达标补偿。开展森林及自然保护区(湿地)生态补偿,提高公益林生态效益补偿标准,尽快启动地方政府湿地生态效益补助试点,扩大森林、湖泊、湿地面积,保护生物多样性。开展矿产资源生态补偿,进一步完善矿山地质环境治理备用金制度,推动矿山企业从总销售收入中提取一定比例,设立矿山地质环境治理和生态恢复专项基金,实施矿山复绿行动。最后,加快实施绿色金融与税收改革。探索开征环境污染税和环境资源税。扩大资源税征收范围,将现行从量征税改为从价征税,使税收与资源市场价格直接挂钩。按资源储量或资源回采率和环境修复率及不同矿产资源的级差收益等实行差别税率,逐步提高资源税征收标准。指导银行建立节能减排授信政策,畅通绿色信贷渠道。引导银行业在信贷审核和决策过程中将环保因素作为发放贷款的重要参考指标之一,适当支持节能环保企业发展。建立以政府推动与商业保险相结合的环境污染责任保险机制。明确环境污染损害赔偿标准和评估依据,使环境责任保险制度得到具体的法律制度保障。探索开展金融租赁公司、消费金融公司等试点。开展农村绿色金融试点。出台民间借贷相关政策,引导和规范民间借贷行为,激活民间资本。稳妥推进农村土地承包经营权抵(质)押融资试点,积极推进集体建设用地使用权、农村房屋产权、林权抵(质)押融资业务,实现农村存量资产的资本化、市场化。

党的十八大描绘了建设美丽中国,实现中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。建设美丽中国也是实现民族复兴的中国梦的重要部分,我们应当以更大的勇气和智慧深化“两型社会”建设改革,加快推进生态文明建设,在民族复兴的伟大进程中,共圆建成美丽中国的美好梦想。

参考文献

- [1] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社, 2012.

- [2] 陈晓红. 以体制机制改革创新推进“两型社会”建设[N]. 人民日报, 2012-11-01(023).
- [3] 陈晓红. 科学构建“两型社会”标准体系[N]. 人民日报, 2011-09-01(007).

- [4] 国务院批转发展改革委关于2013年深化经济体制改革重点工作意见的通知[EB/OL]. 国家发展和改革委员会. 2013-05-18. http://www.gov.cn/zwqk/2013-05/24/content_2410444.htm.

The practice and reflection on promoting ecological civilization construction by deepening the reform of construction of “Two-Oriented Society”

Chen Xiaohong

(Business School of Central South University, Changsha 410083, China)

[Abstract] The research did in-depth analysis on the strategic planning of the construction of “Two-Oriented Society” and ecological civilization made by the 18th CPC National Congress, elaborated the internal connections between the construction of ecological civilization and “Two-Oriented Society”, described the practice and achievements of promoting the construction of ecological civilization using “Two-Oriented Society” as the main focus in the Comprehensive Coordinated Reform Trial Areas of the “Two-Oriented Society” in Chang-Zhu-Tan City Cluster. Based on this, the research pointed out structural and institutional obstacles and problems in further promoting the construction of “Two-Oriented Society” and ecological civilization. Finally, focusing on reform and innovation, the research provided suggestions to deepen the reform of the construction of “Two-Oriented Society” and ecological civilization in four aspects, such as dividend of institution, dividend of democracy, dividend of development and dividend of market.

[Key words] ecological civilization; Two-Oriented Society; reform and innovation