

生态经济发展的制度基础与实现机制

——基于浙江省营商环境的分析

徐越倩 范钧

【摘要】良好的营商环境是生态经济发展路径的题中之意。将丰裕的社会资本与优越的自然生态环境结合起来，把生态资源转化为经济资源，把生态优势转化为发展优势，真正体现“绿水青山就是金山银山”，核心在于打造良好的营商环境。浙江省在优化营商环境方面积累了一定的经验，但仍然存在着公共服务供给水平较低、基础设施不完善、政府管理体制不健全、人才资源不足等问题。提出从转变发展理念、打造法治政府和服务型政府、提升社会发展和公共服务水平、激发各类资源要素的创新活力等方面入手优化营商环境，把打造良好的营商环境作为发展生态经济的重要实现机制。

【关键词】营商环境，生态经济，浙江

【中图分类号】F061.3

【文献标识码】A

【文章编号】2095 — 3283(2016)02 — 0103 — 04

一、前言

“生态经济”不仅是一种全新的发展理念和发展模式，也是一套全新的制度体系，需要以一系列产业政策、政府管理体制、评价体系、社会信用、公共服务机制等制度创新为基础。良好的营商环境是生态经济发展的题中应有之义。已有大量的研究表明，制度环境与经济发展有着密切关系^[1]，营商环境的改善不仅可以增加投资，还能增加创业活动。按照世界银行关于营商环境的研究报告，优良的营商环境的标志是建立有助于推动市场交往和保护公众利益的法规，同时又较好清除对市场营商主体发展所设置的不必要的障碍，即在社会范围内具备了健全的低交易成本的市场体系与市场秩序运行的制度监管体系。^[2]国内外区域经济发展的规律和实践表明，优质要素、创新资源和社会资本不仅流向于自然生态环境优越的区域，更是流向于法治严明、社会信用良好、公共服务健全、政府管理高效等营商环境优越的区域。

二、浙江省优化营商环境的主要做法及经验

（一）科学谋划，构建浙江省生态经济发展路径

2012年浙江省委、省政府出台《关于加快山区经济发展的若干意见》，从财政、税收、基础设施建设等方面推出一系列扶持政策，以推动山区加快走上绿色发展、生态富民、科学跨越的新路子。与此同时，《浙江省山区经济发展规划（2012-2017年）》发布，以衢州、丽水、湖州三大省级发展试验区为重点，对包括53个县的8.58万平方公里山区进行科学谋划。通过衢州山区科学发展试验区、丽水山区科学发展综合改革试验区、湖州省际产业转移示范区三大省级试验区的设立，为加快发展山区经济提供重要载体。以遂昌为例，作为国家可持续发展实验区、全国生态文明建设试点、浙江省山区科学发展综合改革试点，遂昌奋力冲破发展中的传统路径依赖和思想观念障碍，构建强有力的生态保护体制机制和生态产业结构体系，始终走在生态文明建

作者简介：徐越倩（1980—），女，浙江绍兴人，博士，副教授，研究方向：公共管理；范钧（1974—），男，浙江慈溪人，博士，教授，研究方向：企业管理。

基金项目：浙江省社科规划课题“全力优化营商环境，打造‘绿水青山就是金山银山’的制度基础”的研究成果（项目编号：15LLXC25YB）和浙江工商大学2012年度校高等教育科学研究课题（项目编号：xgy12116）的研究成果。

设的最前沿。按照“秀山丽水自图强”的要求，遂昌建立完善的目标体系、考核办法和奖惩机制，以生态建设倒逼产业转型、提升发展动力，促进经济与环境“双赢”、产业与生态协调发展。如，为盘活资源、激发活力、创新农村金融服务，在全国率先启动了以盘活森林资源资产、实施林权抵押贷款为重点的深化集体林权制度改革试点工作，截至目前已累计发放林权抵押贷款 2.5 亿元，并入选全国百个林改典型县。

（二）依法治理，夯实生态文明建设的制度基础

运用法治思维和法治方式是实践生态经济的保障。保护生态环境要以“法治”做后盾，提高生态环境保护实效。浦江在“五水共治”工作中始终坚持“依法治水”的原则，坚持运用法治思维和法治方式处理问题，最为典型的是 2013 年浦江县检察院以污染环境罪对犯罪嫌疑人邓善飞批准逮捕，成为浙江首例环境污染追究刑责案件。同时，浦江在法治宣讲、司法保障、依法行政、依法惩罚等多个方面，为打造“青山绿水”的强势推进提供了“法治”保障。

（三）城乡统筹，建立一体化的公共服务供给机制

浙江省通过协调推进城乡基础设施建设、经济发展、生态和文化建设，实现国家新农村建设 20 字、五个方面具体化、形象化、可操作化，打造中国美丽乡村，努力构建城乡一体化发展新格局。在安吉，“城镇”和“农村”、“市民”和“农民”的界限正在淡化，农村和城市的居住环境、生活方式变得越来越接近，城乡差别正在不断缩小。“中国美丽乡村”建设使安吉从根本上改变了农村环境脏乱差、农村发展滞后于城市的旧有面貌，让农民在乡村中享受到像城市社区一样完备的公共服务，人们从安吉这样的山区县市看到了美丽富饶、和谐幸福的新农村风貌。

（四）产业升级，发挥企业科技创新的主体作用

企业是实践生态经济发展路径的主体，唯有重视科技创新，加大研发投入，不断开发出符合市场需求的新产品，才能获得较高的利润率，实现绿色发展。新昌在做强创新企业方面取得了较好的成效，大中小微企业普遍重视科技创新，并从中尝到超高利润率的甜头。2014 年浙江省创新能力百强企业新昌占 3 家，新和成公司、浙江医药分列浙江省第六位和第九位。此外，新昌还做深产学研合作，实施企业“当家作主”的产学研协同创新制度，设立规上企业产学研合作清零行动，编制技术课题需求、人才团队合作等五张清单，加强企业与高校院所双向合作对接。在做优产业层次方面，省内多地市大力推进集约发展，重点启动要素市场化配置改革，实施亩产效益导向机制，各项要素安排与亩产贡献挂钩，倒逼企业转型升级。

（五）简政放权，建立高效廉洁的政府行政管理体制

政府自身改革是一场权力的自我革命，浙江的总体思路是“三步走、一步步革权力的命”。第一步是精简权力，即简政放权，主要是深入推进审批制度改革；第二步是规制权力，即规范和制约权力，主要是积极推进“四张清单一张网”改革；第三步是配优权力，即优化配置权力，主要是联动推进机构改革、职能调整、权力整合，着力解决多年积累的机构错配、职能错配、权力错配问题。2014 年，开化县围绕生态功能区示范区和国家公园建设，按照减员增效、减村并镇、调整区划、调整职能的“两减两调”要求，探索扁平高效的行政管理体制改革。

三、浙江省山区营商环境建设中存在的主要问题

作者简介：徐越倩（1980-），女，浙江绍兴人，博士，副教授，研究方向：公共管理；范钧（1974-），男，浙江慈溪人，博士，教授，研究方向：企业管理。

浙江“七山一水两分田”。山区拥有浙江省绝大多数的森林资源、一半的水资源、80%的国家级重点风景名胜区、60%的 5A 级旅游景区和大量有待开发的低丘缓坡。山区是浙江省经济发展的优势所在、潜力所在、希望所在，是实践“绿水青山就是金山银山”的最大试验田。从浙江省区域发展现状来看，淳安等 26 县既是浙江省重要的生态功能区，也是相对欠发达地区，城乡居民收入仅为浙江省平均水平的 75%左右。制约淳安等 26 县山区经济发展的原因，不仅是区位条件的劣势，更是营商环境的差距。突出表现在：

1. 公共服务水平较低

2014 年，26 县城镇居民人均可支配收入为 30520 元，仅为浙江省平均水平（40393 元）的 75.6%；农村常住居民人均可支配收入为 14637 元，仅为浙江省平均水平（19373 元）的 75.6%。民生保障远低于浙江省平均水平。2010 年 26 县从业人员养老、医疗、失业、工伤和生育五大保险参保率，均比浙江省平均水平低 10 个百分点以上，实际人口抚养系数高于浙江省平均水平 15.6 个百分点，劳动力抚养负担较重。而且山区公共服务投入要求较高，但规模效益较低。在服务半径不变的条件下人口密度越低，一定规模公共服务所覆盖的人口数量越少，导致公共服务效率下降，山区每万户籍人口 2010 年拥有疾病防控机构人员编制数 0.9 人，比浙江省平均高 0.1 人。

2. 基础设施不完善

交通等基础设施仍然是制约山区经济发展和营商环境改善的重要因素。一方面，基础设施等固定资产投入不到位，2014 年，26 县人均固定资产投资额、人均社会消费品零售总额为 26300 元，低于浙江省平均水平 38.5%；高速公铁、高铁、城市轨道交通、机场、港口等代表现代化发展的大型基础设施严重不足。另一方面，由于山区空间分散与资源集中配置要求存在矛盾，山区人均拥有基础设施水平较高，但集约利用率较低。2010 年 53 个山区县平均每万人全路网长度为 30 公里，其中 26 个山区县为 45 公里/万人，最高的景宁县达 164.5 公里/万人，浙江省平均仅 20.2 公里/万人。

3. 政府管理体制不健全

山区政府运行机制和管理方式尚未与“绿水青山就是金山银山”的发展模式相适应。表现在：一是考评机制不健全。“重增长轻生态”的观念尚未得到根本转变，对于山区特别是欠发达山区，政绩考核仍比较重视财经指标，差异化绩效考核制度仍停留在研究论证层面。二是转移支付制度有待完善。当前财政对于山区的转移支付，更多是以输血型、补助型和救济型为主，并没有明确与山区生态保护成效直接挂钩，难以对山区形成生态保护的明确导向和要求。三是体制机制建设不到位。建立完善生态资源、碳汇交易、生态补偿机制等，是涉及跨行政区域、跨行业部门和时间跨度较长的系统性问题，需要区域联动、上下沟通和整体协调，仅凭山区一己之力难以完成。

4. 人才资源严重不足

一是人力资源总量明显不足。无法和地域面积相匹配。譬如丽水市总人口约占浙江省的 5.5%，而科技人员总数仅为浙江省的 3%左右，浙江省专业技术人员占从业人员的比重平均为 4.1%，而丽水市不到 3.5%；二是人力资源素质相对偏低。山区人力资源以大专及以下学历为主，以中级及以下职称为主，只有少量的高层次人才，学科带头人、省级专家更是凤毛麟角，创新团队数量十分稀少；三是人力资源结构不尽合理。传统专业的人才多，高新技术人才少；行业分布失衡，大部分高层次人才集中在教育、医学两个领域，而农业、工程、企业管理等领域的高层次人才严重短缺；年龄结构不合理，中青年人才严重短缺，人才断层情况较为普遍；四是人才流失现象突出。受制于山区有限的经济和社会条件，山区人才资源流失比较严重，各类人才出于自身发展的需要，往往选择到经济比较发达的大城市发展，本地的优秀大学毕业生后也很少再返回家乡服务。

四、把打造良好的营商环境作为生态经济发展的重要实现机制

1. 切实转变发展理念，积极探索生态经济和美丽经济的发展模式

要改变“生态环境好不能当饭吃”的传统观念，使各级政府真正认识到“绿水青山就是金山银山”。对领导干部实行自然资源资产离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制，切实改变发展不平衡、不协调、不可持续等问题，解决“形象工程”“政绩工程”以及不作为、乱作为问题。要将生态文明理念体现在每一天的日常生活中，形成节约资源、保护环境产业结构、生产方式和消费模式。

2. 切实转变政府职能，积极打造法治政府和服务型政府

建设“营商成本”更低、“法治程度”更高的软环境，应加快政府治理理念、治理结构和运作方式的转变，创新监管机制，推进政府治理提质增效。其中最主要的就是要做好“精简、放权、优化、监管”文章，大力简政放权。一要做好“精简”文章。在巩固已有成果的基础上，要以商事登记制度改革为突破口和切入点，深化行政审批制度改革，进一步精简行政审批事项；二要做好“放权”文章。要主动向市场放权，凡是市场能调节的坚决放给市场，重点要围绕放宽市场准入，实施投资准入“负面清单”。要善于向社会放权，凡是社会能承担的坚决放给社会；三要做好“优化”文章。就是要结合推进商事登记制度改革，简化程序，优化流程，彻底解决前置性审批问题。四要做好“监管”文章。简政不是“减政”，不能什么都放、推卸责任。应该由政府履行的宏观决策、公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责，要切实担当起来，并进一步加强。放权并非“放任”，不能一放了之、放任不管，后续监管要更严、更硬，做到审批减下去、责任加上来。

3. 切实加强民生保障，全面提升社会发展和公共服务水平

生态文明建设就是要让那些“生态环境好、经济欠发达”地区的群众感到生活水平的不断提高，这就要求政府在发展经济的同时提供更高质量的公共服务。一要强化基本公共服务。以基本公共服务均等化为目标，以人民群众需求最迫切的基础教育、公共卫生、公共文化、养老服务、公共体育等服务为重点，强化增量资源向“生态环境好、经济欠发达”倾斜；二要强化生态环境保护。良好的生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。良好的生态环境已成为我国的稀缺资源，保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。要完善发展成果的考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的做法，建立与生态文明建设相适应的干部评价考评体系，发挥政绩考核对生态文明建设的“指挥棒”作用，提高生态文明建设的治理能力；三要强化公共服务机制创新。放宽基本公共服务领域投资准入限制，探索建立公共服务项目经营权转让机制和以项目为导向的政府购买公共服务机制，向社会资本转让全部或部分经营权，形成政府主导、市场引导、社会参与的基本公共服务供给机制，缓解政府的供给压力，提高供给的效率和效益。要完善公众参与机制，拓宽公众参与公共治理的途径，提高公共服务供给的民主化、科学化水平。

4. 切实改善基础设施条件，进一步优化区域发展的硬件支撑

一是扩大生态环保领域基础设施的投资，再造青山绿水。我国生态环保领域投资不到 GDP 的 2%，与欧美发达国家相比严重不足。从具体领域来看，新能源替代、大气污染防治、污水处理及再生利用、垃圾回收、城市园林绿化、水土保持都有较大的投入空间。

二是重视信息服务领域投资，赢取发展制高点。“智慧城市”理念已经成为全球关于城市发展的共识，很多国家都在做这一领域的长期规划。瑞典就是实践智慧城市的一个典范，新加坡也推出了“智慧国家 2025”的计划。我国应抓住机遇，从战略角度考虑加大 IT 领域的基础设施投入，赢取未来发展的制高点。

三是布局物流网络基础设施建设，服务现代商业。浙江省一些地区纷纷将发展电子商务产业作为“青山绿水”转化为“金山银山”的重要途径，但伴随着一个个“淘宝村”的产生，物流基础设施建设仍相对滞后，现代化仓储、包装、多式联运等设

施严重不足，同时缺少综合布局的物流园区体系与高效便捷的综合运输网络，因而加大物流网络领域的基础设施投资力度势在必行。

5. 切实加强人才培养和引进，充分激发各类资源要素的创新活力

人才是生态文明建设的第一资源、第一要素、第一推动力，是“青山绿水”向“金山银山”转化的竞争之本、活力之源。要立足浙江省生态资源环境和生态经济发展需要，以培养高素质“生态”人才为目标，为浙江省全面推进生态文明建设发挥积极作用。一要引进和培养并举、创新与创业兼顾，以灵活的机制充分调动和发挥各领域人才的作用，力促绿色崛起；二要优化人才发展环境。探索建立“浙江生态经济发展院”等人才公共服务平台，建设高层次人才数据库，开展科学人才观集中宣讲活动，加强人才公寓建设管理，组织高层次人才疗休养、走访慰问、座谈联谊、健康体检活动，帮助解决就医、子女教育、配偶就业等问题。

参考文献：

[1]董志强，魏下海，汤灿晴. 制度软环境与经济发展——基于 30 个大城市营商环境的经验研究[J]. 管理世界，2012（4）：9-20.

[2]董小麟. 营商环境关注的是如何进行“聪明的监管”[N]. 南方日报，2014-06-03.