

# 生态文明制度建设与宁波的策略优化选择

□任春晓

义生态文明的新时代。

二

自从党的十八大报告提出“加强生态文明制度建设”以来，在十八届三中、四中全会决议中，在今年4月份中共中央、国务院公布的《关于加快推进生态文明建设的意见》中，在9月份中共中央、国务院印发并要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行《生态文明体制改革总体方案》中，短短三年左右时间里，党中央国务院密集出台了一系列重大制度和政策，把生态文明体制改革纳入全面深化改革、全面依法治国的范围，部署生态文明领域改革的顶层设计，提出一揽子解决方案，推动着生态文明建设取得突破性进展和积极成效，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

《生态文明体制改革总体方案》是未来五年党和政府关于生态文明制度建设总体部署的时间表和路线图，其主要内容可以用“6+6+8+47”来概括：第一个“6”是要全体公民树立6大理念，即树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念；发展和保护相统一的理念；绿水青山就是金山银山的理念；自然价值和自然资本的理念；空间均衡的理念；山水林田湖是一个生命共同体的理念。第二个“6”是要各级政府坚持6个原则，即推进生态文明体制改革要坚持正确方向；坚持自然资源资产的公有性质；坚持城乡环境治理体系统一；坚持激励和约束并举；坚持主动作为和国际合作相结合；坚持鼓励试点先行和整体协调推进相结合。“8”表示确立8项重大制度，即要建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度；以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度；以空间治理和空间结构优化为主要内容、全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系；覆盖全面、科学规范、管理严格的资源总量管理和全面节约制度；反映市场供求和资源稀缺程度、体现自然价值和代际补偿的资源有偿使用和生态补偿制度；以改善环境质量为导向、监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系；更多运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系；充分反映资源消耗、环境损害、生态效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度。“47”意味着要实施47个具体制度，在8项大的制度框架中，分别设有5—6项小制度进行细化，使各项改革任务明确、措施得力，充分体现了理念先行、顶层设计、填补空白、整体统一的鲜明特点，同时把习近平总书记关于保护生态环境必须依靠制度、依靠法治，要把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重，着力破解制约生态文明建设的体制机制障碍的指示精神贯穿其中。

三

所谓制度，是为完成特定的任务或

目标度而制定的，要求所有成员共同遵守的行动准则和办事规程。生态文明制度对于个人认知模式的改变、对人与自然秩序的重建、对自然资源权利的配置等都至关重要。

宁波是一个善于运用制度来推进生态文明建设的城市。宁波于1988年3月5日被国务院批准为“较大的市”，拥有自主立法权后，1989年4月22日，第一部地方法规是由市九届人大常委会第八次会议通过的《宁波市象山港水产资源保护条例》。27年来，宁波共制定法规108件，修改修订45件，废止31件，涵盖了经济、社会、文化、生态等各个领域，为地方经济社会发展提供了重要的法治保障，为生态文明建设提供了稳固的制度支撑。

经过20多年的实践和探索，宁波区域生态文明制度体系的基本框架基本形成，并呈现出四大特征：第一，系统性，它是在作为国家根本法——宪法的统领下，由生态文明建设的相关法律、行政法规、部门规章，以及宁波的地方性法规、宁波市市委市政府文件和环保、国土、城管、农林、水利等部门文件共同构建的完整系统又有分层的体系。第二，操作性。因为国家立法相对“大而全”，要保证上位法的可操作性和各种规章制度的有效性，宁波往往在贯彻实施时会有针对性地挖掘与本地密切联系、“小而精”的题材，如《宁波市加快建设生态文明五年行动纲要（2011—2015）》等，使生态文明建设落到实处。第三，先行性。首先是先定制后执行。如为保护环境，1996年11月26日宁波下发《关于进一步加强环境保护的通知》，加大对工业污染治理的整治力度，先让企业自我整顿，再根据对环境的污染损害程度和性质，共关停化学制浆等“十五小”污染企业125家。其次是先于全国进行制度探索，如2001年10月通过《宁波市人民政府关于禁止销售和使用含磷洗涤用品的规定》，并在环境信息公开制度、财政转移支付、生态补偿制度、排污权交易等领域率先作了探索。第四，地方性。如1995年《宁波市余姚江污染防治条例》、2007年《宁波市污染防治规定》、2015年《关于加快推进四明山区域生态文明建设的实施意见》等，有效地解决了宁波区域生态文明建设过程中存在的突出矛盾。而在制度执行过程中，也相应做到了“有法可依，有法必依，执法必严”，为宁波在经济不断发展、人口不断增加、城市不断扩大的同时，能保持生态良好、环境优美、污染可控创造了条件。

四

宁波生态文明制度建设取得了巨大的成绩，同时仍存在着不少困难和问题，主要有：第一，我国实行的是各级政府对自己辖区内的环境质量负责，以及各行政管理部门分工负责的体制，这种分治结合的模式，往往使部门的权责交叉、职责不清；另一方面，宁波作为一个区域也无法跨区域从全局上根本解决生态统筹和跨境污染等环境问题。第

二，在“两山理论”起源地的浙江，官员在治理环境过程中有“壮士断腕”的决心，但有时也会屈服于地方经济发展的压力，产生踩“红线”的冲动。第三，有些貌似很具体且操作性很强的制度，却因为责任心、经济报酬或监管不力等主观原因不能落到实处，如今年9月《浙江日报》记者跟随省治水办第6督查组来宁波暗访“河长制”执行情况时，就发现河长公示牌有的形同虚设、有的干脆倒了或找不到了。第四，有些制度和措施政府有心推广，但市民配合不够，还需要不断宣传提高认识，如垃圾分类是好政策，在目前阶段全面推开还有一定的难度。这些问题存在的原因有的是全国范围内的体制机制问题，有的是宁波临港大工业在历史上形成的产业定位造成的，有的是因为GDP为中心的政绩考核偏好短期无法根本改变造成的，有的是公众绿色生活方式和生态文明理念尚未最终形成造成的。

十八大后，党和政府更加重视生态文明建设，并把制度建设纳入“四个全面”的范畴，作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，作为提高党的执政能力和执政水平的严峻考验，作为回应广大公民热切希望的有力举措。宁波要以贯彻施行新《环保法》为契机，借中央生态文明体制改革的东风，完善宁波生态文明制度建设、优化生态文明策略选择，为此要突出四个字：

第一，统。如果要做简单的两分归纳，我们可以把生态文明建设的主要内容归为保护自然生态体系和防止环境污染产生。习近平生态思想中有很强的系统和整体的观念，他看到“山水林田湖是一个生命共同体”，主张“由一个部门负责领土范围内所有国土空间用途管制职责，对山水林田湖进行统一保护、统一修复”，环保部提出“从再生产全过程着手，形成从山顶到海洋、从天上到地下的所有污染物严格制度和一体化污染防治管理模式”。在国家层面正在酝酿生态环保管理体制改革的顶层设计时，宁波也要做好地方生态文明体制改革方案。第二，深。我国的立法体制改革后，有两个变化，首先是立法范围扩大，制定地方性法规的权力下放到了“设区的市”，拥有地方立法权的城市一下从49个扩展到284个；其次是立法权限收窄，仅限于城乡建设和管理、环境保护和历史文化保护等几类事项上，我们要顺应这个改变，更加深入地进行生态文明制度体系研究，以保障立法质量提高制度水平。第三，新。继续单体突破更重整体提升，除了对环境信息公开、生态补偿、交易权等方面进行单体突破外，更要重视城市总体规划、土地利用总体规划、主体功能区规划等谋划和调整，重点关注水、气、土壤等污染防治条例完善。把工业污染治理与生态农业、生态林业和生态城市建设方面的制度制定相结合。从制度上健全社会公众参与机制，形成生态文明建设合力。第四，严。严格项目环境影响评价，设置更高的产业准入标准，加速淘汰落后污染产能，为新兴产业发展腾出空间和资源；严格遵守环境质量标准、行业排放标准、综合排放标准，提高环境执法能力和执法力度；严厉打击环境犯罪；严格干部的生态文明绩效评价考核和责任追究制度，建立生态环境损害责任终身追究制。

（作者为市委党校哲学教研部主任、教授）

## 推进供给侧结构性改革

### 观点聚焦

在今年中央经济工作会议上，习近平总书记发表重要讲话，总结2015年经济工作，分析当前国内国际经济形势，部署2016年经济工作，重点是落实“十三五”规划建议要求，推进结构性改革，推动经济持续健康发展。

供给侧结构性改革的三大方向

清华大学中国经济研究中心主任李稻葵认为，供给侧的潜力很大，“十三五”时期，推进供给侧结构性改革，要运用最新科技，改造生产结构和改造生产关系，具体可以从三个方面推进供给侧结构性改革。

国家行政学院经济学部主任张占斌认为，今年经济工作会议突出强调“推进供给侧结构性改革”，将其作为“适应和引领经济发展新常态的重大创新”，作为明年和今后一段时期中国经济工作的总体思路和基本遵循。这既是对中国经济发展新阶段的深刻把握，也是对未来发展路径的整体谋划，有利于推动中国经济提质增效、行稳致远。推进供给侧结构性改革从整体上看，可以从“供给侧”“结构性”“改革”三个层次加以理解。

从“供给侧”看，更加强调扩大有效供给。扩大有效供给，就是从供给端入手，通过解放生产力，推动产业转型升级，提升竞争力促进经济发展。具体而言，就是要求清理僵尸企业，淘汰落后产能，将发展方向锁定新兴领域、创新领域，创造新的经济增长点。

从“结构性”看，更加强调经济结构的转型升级。当前，我国经济下行的压力较大，这其中既有总量性、全球性、周期性因素的影响，但从根本上讲，主要还是结构性问题。因此，按照中央经济工作的战略部署，以结构调整带动经济增长，以经济增长促进结构调整，是做好明年和今后一段时期经济工作的重要思路。

从“改革”看，更加强调依靠全面深化改革适应新常态。扩大有效供给，推动中国经济转型升级，最终要靠全面深化改革来加以推进、加

以实现，需要体制机制的保障，需要通过加快释放改革红利，促进国家治理能力和治理体系现代化。按照中央经济工作会议的精神，当前和今后一段时期，要加大重要领域和关键环节改革力度，加快推出一批具有重大牵引作用的改革举措。

供给侧结构性改革的三大方向

清华大学中国经济研究中心主任李稻葵认为，供给侧的潜力很大，“十三五”时期，推进供给侧结构性改革，要运用最新科技，改造生产结构和改造生产关系，具体可以从三个方面推进供给侧结构性改革。

首先，想方设法给百姓提供所需要的公共产品。以北京、上海为例，百姓家庭人均住房面积不小，家里装修好，有私家车。但是，出门空气质量不好，开车拥堵，地铁拥挤，说明百姓最需要的是公共产品，需要蓝天白云，需要通畅的公共交通，这就是公共产品。这类公共产品主要以政府为主体投资发展，部分公共产品需要超前投资，甚至需要未来公共财政税收来偿还。

其次，通过政府改革，加快产业更新换代，新陈代谢。在一个完全自由的市场经济里面，产业会有新陈代谢，落后产能会淘汰，但在中国这个特殊的发展阶段，我们等不及，需要政府在准大方向的前提下，更加积极地淘汰一部分落后产能，通过淘汰落后产能，推进新产能的进入。政府要适当积极一些，拿出部分真金白银帮助明显落后高耗能的产业退出。

最后，要积极探索用最新科技，改造我们的产业结构，用最新的科技去改造生产关系。比如互联网，它不只是增加产量和效率，还是生产力的变革，让很多以前人与人之间发生的交易变为可能。要拥抱互联网，努力创新，让新老利益相互和谐，共同推进供给侧结构性改革。

## 脱贫需要爱心与精准

### ——谈慈善救助的形式与方式

□任和君

自1998年秋，宁波市慈善总会成立以来，全市累计募集善款46亿多元，这是慈善工作的根本，是数以万计的默默奉献爱心的热心人士形成的源头活水。这使慈善救助工作得以开展，共发放善款32.7亿元，占总善款的70%以上，使257万人(次)困难群众得到救助。其中市总会本级获得善款5.5亿元，支出4亿元，救助20多万人(次)。

从救助形式上看，随着慈善事业推进，项目增多，也是渐次有改进。和全国各地一样，在慈善总会成立之前，救助作为社会保障的组成部分，通过自强不息或者生产资料入股分红增收。前者象山高塘前强果蔬菜基地，由10个残疾人组成，虽然在去年遭台风袭击，他们身残志坚，热心人士帮助下销售，也初见成效。后者如奉化大埠村高山山羊，通过有钱出钱，有力出力的办法，使一些失去劳动力者，或由于山地入股，或以羊只入股，统一由一个养羊能手放养。经过三年多时间，修建了新羊舍，羊群从十几只发展到两百多只。2014年底，入股农户平均增收1000元，2015年达2000元。

2016年是“十三五”规划开局之年，各级党委、政府贯彻中央“四个全面”的指导思想，深化改革，加快创新，精心编制规划，把增进民生福祉，促进社会公正作为出发点和落脚点。这个出发点 and 落脚点对慈善事业意义重大。一是从中央到地方，对慈善事业更加重视；二是我市慈善事业已有较好基础，如何进一步改革、创新，需要多动脑筋，多想办法。

在即将出台的《慈善法》发布后，传统的募捐将更加规范。宁波市慈善总会在原有企业冠名基金和“一日捐”作为善款主要来源的情况下，近三年多时间推出个人小额冠名基金，已有439万元到位。但慈善信托形式仍在探索，慈善救助方式也有待改进。

近年来，由于经济形势原因，在募集较困难的情况下，慈善救助所需资金有下降趋势。要以较少善款办更多事，关键在于准。这就需要我们在提高救助实效上下功夫，实施精准扶贫，适当收缩救助项目，在精准上做文章，避免重复救助和救助平均化。慈善事业是社会保障的重要补充，在打赢脱贫攻坚战，让最后一部分困难群众脱离困境的过程中，慈善特别是负责慈善救助的工作人员，要以中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定为指导，切实做到精准扶贫、精准脱贫，为全国建成小康社会贡献力量。

（作者为市慈善总会驻会副会长）

## 提升旅游发展质量 推进全域景区化

□陈建瑜

一体化发展，重点打造国家影视文化产业示范区或5A级景区。

3、推动石浦渔文化旅游景区特色发展。整合石浦渔港古城、中国渔村、半边山休闲度假区、花岙岛石林景区、檀头山旅游度假区等资源，着重突出“渔文化”特色，推进“港、城、岛”联动开发、一体化发展，建设国家级海洋文化休闲旅游目的地。

4、推进乡村休闲旅游产业提升发展。通过全县绿道系统开发建设，释放资源优势辐射功能，联动大塘湾国家级现代农业园区，科学布局乡村旅游精品点和集聚区，实现乡村旅游串点成线、连线成面、整体盘活的发展目标，大力提升乡村旅游发展品质。

### 深化“3+1”产品开发

1、丰富海洋休闲旅游产品。提升海洋休闲观光产品品质，建设提升一批海岛旅游精品，重点打造花岙岛—海上桃花源主题旅游岛，开发以海上石林、东海渔村为主题的精品民宿。推动分时度假社区、旅居养老、精品度假村等度假设施集聚化发展，营造浓厚的休闲度假氛围。拓展环港游产品内涵，推出“吃海鲜、看海景”、渔民劳作情景表演等本土化、特色化“海”字产品。

2、完善影视体验旅游产品。通过追寻“琅琊之旅”“半月传”等当红影视剧作，打造影视揭秘体验旅游，创新影视场景婚纱摄影，增强影视旅游的深度体验功能，充分打造融合游客体验性、影视趣味性、旅游互动性的产品系列，完善提升影视旅游魔幻剧场、明星梦工场等产品，深入开发私人定制游、探班游等新

型影视旅游产品。

3、培育文化体验旅游产品。加快旅游新业态跟进，大力推进非遗文化、汽车文化、婚纱摄影、户外运动等新兴业态产品开发。整合独特的山海和影视场景等自然资源，推进“山海盟誓”婚纱摄影产品开发。

4、提升乡村度假旅游产品。改变传统农家乐发展模式，向具有更高层次附加值和文化品位的民宿模式发展，积极培育家庭农场、主题农庄、特色庄园等乡村度假旅游新业态。加强与国内外大集团合作，引进台商、创客群体等品牌民宿专业运营企业，提升民宿的设计特色和服务管理。

### 完善三大公共服务体系

1、实现智慧旅游全域化发展。巩固智慧旅游服务平台建设，进一步推动“ITRAVELS象山”手机导航、网上预订平台、淘宝在线支付平台、手机WAP网站、官方微博等建设。加强“大数据”技术应用，提升旅游管理工具和信息服务质量，加快智慧景区、智慧酒店、智慧度假区、智慧乡村旅游集聚区建设。

2、完善全域旅游交通服务体系。加快城市旅游综合体建设，启动茅洋、东陈、新桥、鹤浦、晓塘、墙头、西周、泗洲头、石浦等9个重点旅游乡镇旅游集散点建设。推进旅游公共交通无缝衔接，优先建设通往景区、旅游小镇、旅游村的道路，打通滨海旅游大通道。加强海陆、岛际间海上交通，完善邮轮、游艇码头和海上交通集散体系建设，推进旅游风景道、旅游绿道、自行车骑行道建设。

3、强化旅游惠民便民服务体系。加强提升环卫设施建设，推进旅游景区、交

通集散点、乡村旅游区等厕所创优达标。完善金融、医疗、票务站点等公共服务设施，推行旅游优惠券、旅游卡、旅游套票等优质服务。强化旅游景区、旅游度假区、自驾车营地等旅游场所安全管理机构、安保系统、预防救助系统建设，打造安全、稳定、健康的旅游环境。

### 实现三大阶段性突破

1、旅游管理体制机制突破。成立象山县旅游委员会，加强与旅游业发展相关的国土、规划、城建、交通、港口、农林等部门协调，综合统筹各项重大问题，整合旅游发展各项资源要素，促进旅游业和其他相关产业的深度融合，形成大旅游产业发展格局，改组象山县旅游集团有限公司，整合全县国有涉旅资源，统筹全县旅游资源开发经营，深化区域旅游合作，加强与溪口、宁海等周边地区的资源整合、公共服务设施互联互通，构建互惠互利的区域旅游合作体系。

2、旅游项目建设突破。加快半边山旅游度假区、东海铭城、白沙湾度假村、半边山工人疗养院以及中国海影城、中国渔村二期等在建的重大功能性旅游项目建设。加快旅游集散中心、龙洞山国际健康管理中心等拟建项目开发进度，推进花岙岛、檀头山岛等海岛旅游基础设施建设。

3、旅游市场营销突破。以市场为导向，以涉旅国企改革为契机，创新旅游营销机制和发展模式，成立旅游营销公司，加强与旅游集团合作，优化客源市场结构，提升经济效益。联手港中旅、春秋、携程等国内三大旅游巨头以及途牛、同程、驴妈妈等旅游营销电商平台，建立战略合作关系，大力发展“互联网+”、“旅游+”等模式。

（作者为象山县风景旅游管理局局长）

### 实践与思考

党的十八大提出了“美丽中国”发展理念和建设蓝图，省委也提出了“两美浙江”建设目标，象山旅游发展迎来二次创业最佳机遇。象山作为海洋资源较为丰富的滨海旅游城市，自1997年发展旅游以来，年接待游客以20%的速度递增，相继获得中国最佳休闲旅游县、中国生态旅游百强县、长三角世博主题体验之旅示范点、浙江省首批旅游经济强县、中国最佳休闲度假旅游县等荣誉称号，为全域旅游发展奠定了良好基础。通过实施全域旅游发展战略，把整个县城作为一个旅游景区，推进旅游产业的全景化、全覆盖，形成资源优化、空间有序、产品丰富、产业发达的系统旅游，实现经济发展与环境保护共赢。

### 推进“3+1”区块发展

1、推进松兰山休闲度假区品牌发展。充分整合海湾、岛礁等海洋资源优势，以休闲度假、商务会议、婚恋旅游、海洋风情为主要功能，联动大目湾新城区块，带动辐射道人山、大平岗、羊背山、大澳山、且门山等海岛旅游开发，以滨海景观道路交通体系为枢纽，打造长三角知名的滨海休闲度假基地，争创松兰山国家旅游度假区。

2、推进影视文化旅游区创新发展。依托象山影影视城，发挥大平台大项目带动作用，加快影视文化产业集聚发展，辐射带动新桥、定塘和晓塘等镇乡，深化旅游与影视文化产业的创新性