

供给侧改革： 新时代生态文明建设的当务之急和成功之钥

■ 王爽 王占义

摘要：生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计，但当前我国生态产品的供给体系质量和效率不高，优质生态产品供给不足，生态产品供给结构对需求变化的适应性不强。文章指出供给侧改革是生态文明建设的当务之急和成功之钥，论述了推进生态文明建设供给侧改革的必要性、目标任务、实施路径，指出我国生态文明建设的目标应从“绿起来”转变为“绿富同兴”，让绿水青山真正变成金山银山，满足人民群众日益增长、不断升级和个性化的生态环境需要。

关键词：供给侧改革 生态文明建设

生态文明是新时代有中国特色社会主义事业最重要的组成部分之一，中国全面实现小康社会最重要的核心工作之一，新一届党中央、国务院当前和今后最重要的任务之一。2012年11月，党的十八大报告将“美丽中国”建设、“生态文明建设”写入党章，凸显决策层对生态环保的重视已上升到空前高度。“十八大”后关于生态建设的规划与政策陆续推出，生态修复行业进入以生态建设为主导的新一轮快速发展期。十九大之后，生态文明建设在中国经济社会发展中的重要性进一步彰显，已成为中华民族永续发展的根本大计。

在推动中国经济社会稳步发展的诸多方略中，供给侧结构性改革是国家当前最重要的大政方针之一，也是在新时代推动各领域快速健康发展的总体思路。如何通过加强供给侧改革推动生态文明建设，开辟新时代生态文

明建设新理论，走有中国特色的绿色发展道路，是当前中国不容回避的重要问题。在新的历史时期，供给侧改革已成为生态文明建设的当务之急和成功之钥。

加强生态文明建设已刻不容缓。根据全国第二次土地侵蚀遥感调查，我国水土流失面积为356万平方公里，沙化土地174万平方公里，每年流失的土壤总量达50亿吨，全国113,108座矿山中，采空区面积约为134.9万公顷，采矿活动占用或破坏的土地面积238.3万公顷，植被破坏严重。

为了应对气候变化并改善生态环境，我国政府提出了2020年全国森林覆盖率20%提高到23%，2050年森林覆盖率达到并稳定在26%以上的目标。

生态修复属于资金密集型产业，主要体现在各业务环节中，如生态修复业务的山水林田湖草治理与恢复、主体工程施工、

日常养护管理等环节均需占用大量的运营资金。此外，行业内企业与下游客户（尤其是市政客户）的结算往往具有一定的滞后性。资金实力已成为生态环境建设企业扩大业务规模的关键性因素之一。因此，推动生态修复的大规模开展，就必须以充足的“钱袋子”为后盾。

当前，各地政府掀起了山水林田湖草综合治理的高潮，生态修复与环境治理市场规律急剧扩大，资金需求也迅速膨胀。

在财政部入库的PPP项目中，截至2017年下半年，生态建设和环境保护类PPP项目共886个，占入库项目总数的6.23%，生态建设和环境保护类PPP项目投资金额总计9109.59亿元，占财政部PPP项目总投资额的5.12%。无论从项目数量还是总投资额来看，生态建设和环境保护类PPP项目均位于各行业前列。2016年以来，生态修复类订

单总额增长迅猛。2016 年新增订单合计 1417.75 亿元，同比增长 35.95%，其中 5 亿以上的生态修复类订单的占比呈现逐年增加的趋势。

与此同时，由于包括生态修复项目在内的 PPP 项目运作过程中的不规范、不合法的现象与日俱增，风险逐渐暴露，生态修复领域的资金风险敞口不断扩大。因此，国家对于 PPP 项目逐渐收紧。2017 年财政部印发《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目管理的通知》，集中清理不符合要求的 PPP 入库项目。国资委随后也印发了《关于加强中央企业 PPP 业务风险管控的通知》，明确表示“严格规模控制，防止推高债务风险”。在此背景下，诸多投入大、周期长的 PPP 生态修复项目面临更大

的压力。

除上述问题外，在生态文明建设领域，尤其是生态修复行业，还面临人力成本不断攀升与专业人才缺口较大的问题，面临土地等生产要素价格提升和建设成本高企、参与生态文明建设主体广泛性不足、积极性主动性亟待提升等诸多问题。

在需求侧迅速扩大的规模面前，供给侧如何把握方向、优化结构、提高效率、控制风险、确保长效，成为保证美丽中国建设成效、让绿水青山真正变成金山银山的重大课题。

要树立正确的自然观

加强生态文明建设供给侧改革的前提是树立正确的自然观，在尊重自然规律的前提下推动生

态治理与环境保护。习近平总书记在十九大报告中特别强调，人与自然是命运共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。政府提供相关生态文明建设政策，必须结合国情、省情、市情，因时制宜、因地制宜。要根据中国不同地区的生态环境不同情况实施分区管理。在生态环境良好的边疆生态屏障，如西藏、云南等地，应该把原始自然风貌生态环境的保护与建设作为重中之重，在经济较为发达的地区，如珠三角和长三角等地当务之急是推动产业结构升级，大力发展资源集约型和环境友好型的产业，尤其是服务业；在经济发展与生态环境保护矛盾较为突出的地区，如京津冀、中西部地区，应该加强山水林田湖草综合治理，建设绿色基础设施与公共设



施，提高生态环保公共产品的供给质量，打赢“蓝天保卫战”。

在推动生态文明建设进程中，不仅要尊重自然规律，还要尊重经济规律和产业规律。要根据当地的自然环境、产业禀赋、地理区位等属性，综合确定绿色经济与生态产业定位，切忌“拍脑袋”“一窝蜂”、大干快上的“运动式”发展。

要坚持生态建设与供给主体多元化

加强生态文明建设供给侧改革，就必须坚持建设主体多元化，采用市场化机制，促进从政府为主要推动升级到建设政府为主导、企业为主体、社会组织和民众广泛参与的生态环保体系。

生态环保作为一项公共产品，传统上是由政府主导的，政府通过购买生态环保产品和服务来履行自己的生态文明建设职责。政府既是规划者，又是建设者，还是监督者、评价者。这种政府大包大揽的方式，已经越来越难以适应新时代生态文明建设的新情况和新要求。其中的效率不高、成本偏高、专业性不强和贪腐风险，都严重制约着生态修复和环境治理工作。

此外，生态文明建设是一项投入极为巨大、周期十分漫长、见效非常缓慢的工作，需要久久为功，不仅需要前期投入，更需要后期持续运营、维护，单纯依

靠当地政府，也不利于绿化成果的可持续。

多元化主体建设生态文明，可以确保调动一切可以调动的力量，形成合力，让这项事业成为全社会的共同事业，让生态屏障变成企业和当地农牧民的经济保障，从而保证生态修复事业可持续。

习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调，要提高环境治理水平。要充分运用市场化手段，完善资源环境价格机制，采取多种方式支持政府和社会资本合作项目，加大重大项目科技攻关，对涉及经济社会发展的重大生态环境问题开展对策性研究。坚持统筹兼顾，协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护、协同发挥政府主导和企业主体作用、协同打好污染防治攻坚战和生态文明建设持久战。总书记的重要讲话，对生态企业更深入、更广泛地参与到生态文明建设供给侧改革提出了明确要求，也需要一批政府为主导、企业为主体的生态治理典型，发挥示范效应。

位于内蒙古自治区的库布其沙漠是我国第七大沙漠。几十年来，库布其坚持“党委政府政策性推动、企业规模化产业化治沙、社会和农牧民市场化参与、技术和机制持续创新、发展成果全社会共享”的库布其模式，采用市场化力量治理沙漠 900 多万亩，把千年荒芜的库布其沙漠变成了无垠绿洲，让 10.2 万人脱贫致富。

从 30 年前开始，库布其当地治沙企业搭建平台，充分发挥企业的灵活性优势，利用当地沙漠经过治理后产生的零污染土地环境，引进专业的食品集团，打造沙漠有机果蔬供应链，引进全国光伏龙头企业，打造生态光伏发电，让专业的企业来做专业的事情，当地治沙企业提供土地和以贫困户为主的劳动力。此外，采用“互联网+大数据”种树，与专业的第三方支付机构合作，在手机端制作 i 森林 APP，在互联网上开启可认养、可视化的公益植树活动，调动全国人民共同参与库布其的植树活动。当前，库布其生态文明建设已经形成政府、当地企业和农牧民合力推动，国内其他龙头企业资源整合嫁接与技术、渠道共享，全国人民在互联网上共同参与的良好局面。库布其的实践证明，通过市场化机制，让经验丰富、技术先进、人才齐备、专业性更强的生态环保企业参与到生态文明建设中来，成为生态产品的新的供给主体，是一条可行之路。

要坚定不移走市场化、产业化道路

加强生态文明建设供给侧改革，就必须坚持生态产业化、产业生态化的思路，让生态文明建设成果符合市场需求，具备产业价值。

应充分利用当地自然条件，

发展经济作物深加工、生态光伏发电、有机果蔬种植和牲畜养殖等产业，让当地产业由小到大，经济由弱到强。在生态修复过程中，不仅修复荒山荒漠，同时结合当地实际，大力推动生态产业化，把生态绿起来、产业强起来和群众富起来相结合，以产业为引擎带动生态修复工作。还可以根据当地风土人情，建设民俗特色小镇，大力发展特色小镇旅游业，用获得的收益反哺生态修复，用生态改善之后发展产业带来的真金白银让百姓认识到改善生态的重要作用，让当地群众发自内心的支持，参与到生态文明建设中来，取得了良好的效果。

要推动生态文明建设生产要素供给方式转变

加强生态文明供给侧改革，要通过对生态文明建设所需的土地、资本、人才等生产要素的供给结构和方式转变，让生态修复的企业获得新动能，推动生态治理步伐加速发展。

从土地角度讲，应建立跨地区土地指标交易市场，将治理荒漠化地区产生的耕地、林地作为占补平衡的指标，通过交易所与发达地区实施交易，把绿化后的木本植被覆盖区域作为碳汇资源进行交易。加速林地产权改革，推行“林保贷”，让荒漠化地区治理后的土地可用于治理主体的融资抵押，无论治理的主体是企

业还是民众，以激发企业与群众治理、维护绿水青山的积极性。在河南，推行“林保贷”的栾川等地，当地群众植树造林积极性显著提高，破坏林地的事件大幅度减少，日常看护的人力增加。老百姓忙着发展林下经济，增加林地价值，悉心守护自家的钱袋子。

内蒙古库布其沙漠在修复库布其沙漠的基础上，建成库布其生态工业园区、生态光伏基地、库布其国家沙漠公园、沙漠生态健康产业园，依靠生态产业、新能源产业、沙漠旅游业、现代农牧业，在促进地方经济增长的同时，以多种方式带动贫困人口脱贫致富。库布其在全国率先实施土地资产收益扶贫，大约 3000 名农牧民把 151 万亩荒弃沙漠转租给当地治沙企业，收入 5 亿多元，人均收入 16.6 万元。另外有农牧民承包的 6.2 万 km² 沙漠入股亿利，按 30% 的固定比例分红。从基本没有产出的沙漠地获得的资产性收益使数千贫困家庭彻底摆脱贫困，大部分家庭利用这笔收入进行创业，走上了致富之路。

此外，应推动产权制度改革，调动治理主体的积极性。荒漠化土地没有太大价值，但企业通过一定的投入治理，变成了可以耕种的农田、林地，产生效益之后，土地的使用权和林权就需要在国家层面得到明确。这有利于保障治沙企业的合法利益，促

使企业更长期、更大规模投资荒漠化治理，巩固和扩大防治防沙治沙的成果。

国内很多生态治理土地的使用期限是 30 年，然而，治理投资大、周期长、见效慢，30 年的使用期限甚至连治理的一个周期也完成不了，根本无法保障生态治理的可持续发展。30 年的承包期到了以后，如果续租，土地的承包价会急剧增加，企业承担不起；如果不续租，地上的林权和土地的使用权如何处置，可能会导致社会矛盾。内蒙古治沙劳模殷玉珍与陕西治沙劳模牛玉琴的林权之争充分反映了林权与土地使用权的厘清与立法工作已迫在眉睫。同时，在法律体系中还存在“打架”现象。比如在治沙中租赁的土地，按照土地管理法规定承包期是 30 年；而种在地上的树，按照农村土地承包法规定可以有 70 年使用权，中间有 40 年的时间差。

建议明晰沙漠治理的产权主体，秉持“谁治理谁所有、谁造林谁所有”的原则，解决林权与土地使用权匹配问题。建议第二轮土地承包继续进行，由造林者拥有土地使用权，农民收取土地承包费，但是承包费涨幅不得高于 20%，且增长部分应该由政府承担。这样既解决了造林企业的负担问题，又解决了农民利益问题，还解决了林地统一问题，可谓“一箭三雕”。

推动生态文明建设的资本要



素供给侧改革。从资本角度讲，山水林田湖草的综合治理成本较高，直接收益较低。为吸引更多的社会资本进入该领域，应该大力发展绿色金融，设立生态文明建设绿色融资通道，为生态治理提供优惠银行贷款，并鼓励银行、信托、基金、第三方支付等各种金融主体参与到生态治理事业中来。

建议各级政府发行纾困债，帮助上市企业解决流动性和资产质押率较高的问题。建议相关银行作为纾困债的承销主体，帮助企业渡过难关。建议政府协调政策性银行增加绿色环保产业的长周期、低利息贷款，帮助企业发行海外绿色债，支持企业绿色生态环保低碳发展。建议推动设立治沙生态产业 PPP 基金或产业引导基金，引导和鼓励全市民营企业和社会资本发展绿色产业。

建议实行积极的财政政策，将生态保护和建设投入列为公共财政支出重点，建立长期稳定的生态补偿机制，凡是企业产业化

投资治沙造林的，国家财政应该予以补贴，缓解企业压力。国有林场因体制原因，所有支出全部由财政负担，而民营企业参与生态文明建设，可以考虑由企业先期垫付生态工程资金，等生态工程完成后，由第三方机构对工程质量、效果作出科学评估，政府根据评估结果对民营企业发放财政补贴，甚至可以分期制，每年补贴一部分。这样既可以保证国家财政对民营企业的支持，也可以保证国家财政资金的安全。

在资本市场准入方面，对生态治理企业实施 IPO 扶持政策，优先支持生态修复为主业的企业上市，做大做强股市的生态修复板块。

推动人才要素供给侧改革。从人才供给角度，当前国家大力提倡生态文明建设、生态环保产业蓬勃发展，但大专院校中的生态治理专业开设相对不足，人才难以满足市场需求。应加大对生态修复、生态工程、地质地理、土壤水文等专业的扶持力度，在

更多高校开设生态修复专业院系与课程，发展生态治理高等职业教育培训。优先向生态专业学生提供国家奖学金、助学金，支持学生顺利完成学业，投身到生态文明建设事业中来。通过一系列扶智助学的举措，缓解生态文明建设事业规模迅速扩大与专业人才日益紧缺之间的矛盾。

推动技术要素供给侧改革。加大国际合作，利用国际培训与技术、经验交流机制，一方面学习欧美先进的生态修复技术，另一方面推动中国的生态治理专业人才、经验与模式走向国门，到绿色“一带一路”的广阔天地中一展所学，为推动“一带一路”倡议、建设人类命运共同体做出应有贡献。当前，一些中国生态修复企业已经完成了对英国、荷兰等国家生态修复高科技公司的收购，通过这些收购获得了土壤、水环境等领域先进的生态修复的技术。

总之，供给侧改革是生态文明建设的当务之急和成功之钥。加强生态文明建设供给侧改革，既是实践“绿水青山就是金山银山”科学论断的客观要求，也是生态环保产业发展的客观需要，更是更高效、更可持续地建设美丽中国、实现绿色发展和建设人类命运共同体的题中之意。■

（作者 1 单位：中国文明网；作者 2 系新华社内蒙古分社原副社长）

责任编辑：张莉莉