构建“两山”发展指数评价体系

□张清宇　潘张蕤

核心阅读

2005年8月15日，时任浙江省委书记的习近平到湖州安吉余村考察时，首次提出“绿水青山就是金山银山”的发展思路，标定了“两山”发展理念的起点，掀起了一场政绩观变革的巨大波澜。

“两山”发展理念切中了发展中的深层问题，深刻阐明了绿水青山与金山银山的辩证统一关系。但是，如何评估“两山”建设及转化效果，迫切需要将“两山”发展理念进一步细化，建立相应的评价体系。

党的十九大首次将“必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念”写入大会报告，大会新修订的《中国共产党章程》总纲中明确指出：树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，增强绿水青山就是金山银山的意识。绿水青山就是金山银山的理念已成为我们党的重要执政理念之一。为此，践行“两山”发展理念，推进“两山”发展理念与各地实际情况相结合及其具体落地实践，需要“两山”发展指数的引领和支撑。

“两山”发展指数是落实“两山”发展理念的行动诠释

“两山”发展指数是针对新阶段的生态文明建设建立的指标体系，也是对可持续发展的具体实践，对“两山”建设和转化具有指导意义。该指标体系以节约自然资源、合理空间格局、优化的生产和生活方式为原则，以环境质量底线，生态环境红线，资源利用上线作为基本的指标要素，明确了生态环境、特色经济、民生发展和保障体系四大内容，选取了易采集的、有代表性的关键指标，构建了一套与时俱进的“两山”发展指标体系，用以评价和考核各地“两山”发展水平，可为“两山”发展进行合理的操作性强的考核。

“两山”生态价值观是在生态环境的承载力范围内发展生产，实现经济、环境、社会发展的齐头并进。落实和发展“两山”发展理念，需要政府部门对绿水青山体现在哪、金山银山体现在哪、绿水青山如何成就金山银山等一系列问题进行深入研究。其原因在于，在不同的发展阶段，绿水青山与金山银山这“两山”之间可能会有冲突，这就要壮士断腕、下定决心，“宁要绿水青山，不要金山银山”；地方要发展，不能为了保护绿水青山而不发展，二者应该相容，所以“既要绿水青山，又要金山银山”；在守护绿水青山的基础上，优化产业结构，实现转型升级，生态环境优势会转化成生态经济的优势，会发现“绿水青山就是金山银山”。例如：安吉利用其竹业、茶产业的经济和文化价值，让当地居民在享受其带来的绿色美好环境的同时感受到生活更富足、更幸福，从而促进了当地居民对自然环境的进一步保护，让“两山”理念成为一种自发的区域文化，实现人与自然真正地和谐共生。

“两山”发展指数有助于“两山”发展理念转化具体落地

“两山”发展指数可以统筹生态环境承载力、推动高质量发展、促进生产、生活、生态的相融性。“两山”发展是高质量、可持续的发展，不唯GDP论发展。因此，需要一套更合理的评价体系来评价社会的发展程度，分析发展不同阶段的“两山”实践和转化程度，明确今后“两山”建设的方向。

首先，评价区域性的生态环境现状以及发展趋势要与当地的生态环境承载力相结合。例如：浙江省宁海县通过合理空间布局、多元化生态保护、倒逼企业转型升级、创新联动监管，促进产业生态协调的高质量发展，生态产业逐步走向多元化、高端化、精细化、品质化发展道路，也逐步提升了生态环境质量，实现了环境保护与经济发展的双赢。

其次，“两山”发展理念转化需要优质的生态产品发展，其直接的生态产品就是洁净的空气、清洁的水源和良好的环境。我们的环境并不是取之不尽用之不竭的资源，而是有限供给的、有价的产品，是人们所需要的产品。在习近平总书记点赞的丽水市，以“生态+”带动“旅游+”“文化+”“农耕+”，成为生态精品现代农业强市，形成了以小有名气的“丽水山耕”等精品生态农产品品牌。同时“两山”发展理念也是“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的发展方式，体现了生产、生活、生态的相融性。“绿水青山”不仅是生态环境，文化也是一种“绿水青山”，乡愁是在“两山”发展的过程中需要保护和发扬的。当地的特色文化与当地特有的生态环境，都可以转化为当地的发展路径，而这些特色的县域发展可以进一步促进当地生活、生态的保护。

可以说，“两山”发展指数作为一个转化的标杆，可指导探索一条着眼当前重点突破、着力长远全面推进的“两山”特色转化路径，也是走好绿水青山“养护”之路、“转化”之路、“共享”之路，同时为实现“两山”互促共进、“三生”（生产、生活、生态）共赢互利、当前与长远互促共进提出了决策方向。

“两山”发展指数为生态建设及转化提供动态的量化评价体系

量化评价区域性“两山”发展程度。一方面，区域性进行“两山”建设，可以通过量化评价明确自身的优势和短板，补齐短板以增强区域综合发展水平，发挥优势以扩大区域性“两山”发展特色。另一方面，通过量化评价可以衡量“绿水青山”和“金山银山”之间的转化程度，判断两者之间是否达到了平衡转化，如果没有，其欠缺处应当如何改进。同时，通过对区域内发展的动态评估，考核劣势是否弥补、优势是否保持，以便于制定本区域后续的“两山”发展规划，确保“两山”建设向着更好、更快的方向发展。

指导区域性“两山”发展方向。每个区域拥有各自独特的资源禀赋，其生态产业的发展是由其地理、历史、生态等多方面影响的，因此其“两山”发展方向也是因地制宜、独一无二的。“两山”发展不是简单、单一模式的发展，因此在“两山”发展指数中需要体现其相容性，既可以评价出不同自然禀赋下的区域发展方式，又可以通过评价发现区域内可挖掘的潜在“两山”发展因子，拓宽其发展路径，加深“绿水青山”的转化程度。除此之外，通过“两山”发展指数在全国的应用，可以梳理不同类型的区域的发展经验，包括共性经验和个性创新，对于“两山”发展的全国推广起到更充分的示范作用。同时，“两山”发展指数也为区域之间的对比评价、建设经验交流提供了一份评价准绳，一方面有利于区域之间的经验交流和沟通，另一方面有利于国家级单位对比评价区域生态发展建设，从宏观层面进一步加强调控。

链　接

“两山”发展指数

为了全面、科学、直观的反映和评价县域“两山”建设和转化情况，作为县域“两山”发展的指导和参考，浙江大学环境与资源学院通过对现有生态文明、可持续发展指标体系的分析，以及对全国1892个县“两山”建设情况的充分调研，运用层次分析法和大数据分析方法对“两山”建设和转化进行研究，提出了“两山”发展指数的概念。

从2016年研究团队开始研究“两山”建设和转化指数，先后给国家发改委、原环保部做过西部地区生态文明示范县指标体系、海岛生态文明建设指标体系等，为“两山”指标体系的研究和建设奠定了基础，同时也为“两山”实践和路径研究提供了依据。

“两山”发展指数是一个量化衡量各县域“两山”建设与发展的指标体系。其包含四部分：生态环境、特色经济、民生发展和保障体系，共21个指标。该指数以节约自然资源、高质量发展、优化生产和生活方式为原则，综合考量县域自然资源禀赋的增量及高位保持程度，探索一条普适全国县域的“两山”转化之路。

生态旅游开发须保护好农民权益

□倪荣远

观察台

对于生态基础较好的落后农业县来说，开发境内生态资源、发展生态旅游事业，具有现实性和可行性。但是，在生态旅游开发的过程中往往会出现侵害农民权益的事件，与中央提出的“共享发展”要求相悖。因此，有必要对生态旅游开发中农民权益的保护作出更有效的制度安排。

切勿与民争利。有的地方生态旅游开发由政府一手包办，农民无法参与生态旅游开发决策，农民权益难以得到保障，从而引起农民的不满，且矛盾容易激化。为了公共利益而开发建设当然无可厚非，然而一些地方政府却充分利用了当前旅游用地征收制度上的缺陷，打着“公益”的幌子与民争利。农户非但享受不到生态旅游开发带来的经济利益，反而要承受开发带来的一系列不利后果。

土地权益是农民最重要的财产权利，也是其他众多权益的基础和源头。适合搞生态旅游地区的农户，大多是传统农业地区的原住农业户。他们除了农业生产活动外，基本没有其他的生产经营活动，耕地减少后收入自然也随着下降。生态旅游搞起来了，但农民收入却少了，就造成了农民上访不断的局面，形成了社会不稳定因素，这些问题大多发生在农业穷县地区。从现实情况来说，他们更有权利利用本地资源求得发展。即使政府确实是因公益（生态开发建设及生态旅游）不得已的时候，也要给予农民合理、足够的补偿尽可能给他们提供一些其他谋生渠道。

与民共建共享。随着对旅游开发潜在的社会和环境成本研究的深入，人们对当地“原住民”参与旅游开发的重要性认识越来越清楚。生态旅游的基本目标，须同时达到保护生态及促进当地发展的目的。因此，开展旅游业，那些传统产业的东道主必须成为自愿的合作者。反之，农民难免会产生抵触情绪，造成旅游开发的社会成本较高，不利于社区生态旅游资源的管理与保护。

解决农民与政府之间的紧张关系，通过宣传教育提高公众的环境意识，激励公众积极参与是必要的，但还远远不够。要想长远地协调好生态保护、农民利益与经济发展之间的关系，必须设置一种内在的经济激励机制，把农民的责、权、利有机结合起来，引导公众自觉参与他们赖以生存的生态资源的保护。从世界范围内很多生态旅游的案例研究表明，为当地社区提供必要的、来源于旅游业发展自身的经济利益是激发公众参与的原动力。基于此，保障农民在生态旅游开发项目中决策的自主性，一方面，要落实村民自治，保证其能够全面参与到土地交易过程之中。另一方面，可以考虑成立股份合作社。农民既是生态旅游开发经营的股东，又是生态旅游经营中的劳动者。只有让农民真正有了主人翁地位，才能积极参与决策，自觉维护其赖以生存的生态旅游资源。实行股份合作制，还可以使不同所有制主体在一个经济组织内部联合起来，缓解、减少了不同利益体如居民与政府、居民与集体之间的矛盾和摩擦，降低运行成本，进而实现资源的最优化管理及乡村的可持续发展。

健全保障机制。生态旅游开发征地中的农民为了社会和国家的利益，付出了自己维系生存的土地权益，政府理所应当对失地农民的生活提供保障，并作出相应的制度安排。在逐步缩小土地征收范围、规范土地征收程序的基础上，应尽快完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。建立健全失地农民生活保障保险制度，是构建失地农民社会综合保障体系的重中之重，是保持农村社会稳定的“稳压器”。

综上，在生态旅游开发中，必须坚持将征收土地同合理安置被征地农民就业岗位协调进行，这样才能在政府获益、农民受益的同时实现城乡统筹发展的目标。为此，一方面，要从生态旅游这个行业的本身属性和用人要求上，努力发挥被征地农民再就业空间，运用优惠政策推动被征地农民再就业。另一方面，生态旅游开发中土地被征收后，必须把失地农民纳入城镇低保和再就业体系，让符合条件的失地农民也能享受到城镇低保待遇。同时，在生态旅游开发过程中的每一步，都要尽可能将当地原居民增收致富问题考虑进去，促进生态与扶贫融合发展。

（上接1版头条）

“六”就是认真落实“六个做到”。做到稳中求进，既打攻坚战，又打持久战；做到统筹兼顾，既追求好的环境效益，又追求好的经济效益和社会效益；做到综合施策，既发挥好行政、法治手段的约束作用，又更多发挥经济、市场和技术手段的支撑保障作用，特别强调要依法行政、依法治理、依法推进；做到两手发力，既抓宏观顶层设计，又抓微观推动落实；做到点面结合，既整体推进，又力求重点突破；做到求真务实，既妥善解决好历史遗留问题，又攻坚克难把基础夯实，绝不搞“数字环保”“口号环保”“形象环保”，确保实现没有“水分”的生态环境质量改善，确保攻坚战实效经得起历史和时间的检验。这“六个做到”，既是我们推动污染防治攻坚战相关具体工作的总体立场和态度，也是基本策略和方法。

“七”就是聚焦打好七大标志性重大战役。即打赢蓝天保卫战，打好柴油货车污染治理、城市黑臭水体治理、渤海综合治理、长江保护修复、水源地保护、农业农村污染治理攻坚战，以生态环境质量改善的实际成效取信于民。

学习时报：目前我国经济的下行压力加大，怎样平衡经济发展与环境保护之间的关系？环境保护在促进经济高质量发展中能够起到什么作用？

李干杰：长期以来，我们一直在积极探索发展与保护的关系，努力实现生态环境效益、经济效益和社会效益多赢。党的十八大以来，习近平总书记深刻把握人类文明发展规律、经济社会发展规律和自然规律，多次强调“生态兴则文明兴”“坚持人与自然和谐共生”“绿水青山就是金山银山”“推动形成绿色发展方式和生活方式”，阐述了经济社会发展和生态环境保护的关系，指明了实现发展和保护协同共进的新路径，为破解发展与保护的难题、实现人与自然和谐共生的现代化提供了方向指引和根本遵循。

近年来，我们不断加大生态环境保护工作力度，在改善生态环境质量的同时，不断增强推动经济高质量发展的重要力量，主要体现在三个方面：

一是推动供给侧结构性改革。严格执行环评制度，严把项目准入关口，优化产业布局和结构；依法依规加大督察执法力度，一批污染重、能耗高、技术水平低的企业被淘汰，一批绿色生态产业加快发展，一批传统产业优化升级。

二是营造公平竞争的市场环境。严格环境督察执法，进一步规范市场秩序，从更深层次激活了生产要素，有效解决“劣币驱逐良币”问题，促进合规企业生产负荷和效益不断提升。

三是培育经济发展新动能。2018年，全国生态保护和环境治理投资同比增长43%，同比上升19.1个百分点，环保产业预计销售收入同比增长两位数以上，对经济发展的贡献度日益上升，成为经济增长的新亮点。

必须看到，加强生态环境保护是有利于经济发展的。这还不只是就长远而言是如此，就是从当下来看也是如此。我们所做的很多治污工作不仅不影响经济发展，还会拉动经济发展。比如开展黑臭水体治理，2018年，全国重点城市直接用于黑臭水体整治的投资累计1143.8亿元，很多昔日的“臭水沟”“臭水塘”变成市民休闲娱乐的公园和科技创新企业的聚集地，提升了城市品质，有力促进了城市高质量发展；在散煤治理中采取“煤改电”和“煤改气”，也有效拉动了消费和投资，提高了老百姓的生活水平。

下一步，在平衡和处理好发展与保护的关系方面，宏观层面，我们将坚持做到两点。一是坚持稳中求进，一步一个脚印，有序推进污染防治攻坚战各项任务，既打攻坚战，又打持久战。坚决反对脱离实际，“层层加码、级级提速”。二是坚持统筹兼顾，力争每一项工作都能够同时实现“三个有利于”，即有利于减少污染物排放，改善生态环境质量；有利于推动结构调整优化，促进经济高质量发展；有利于解决老百姓身边的突出环境问题，消除和化解社会矛盾，促进社会和谐稳定，最终实现环境效益、经济效益和社会效益多赢。

微观层面，具体到对企业的环境执法监管，我们也是坚持两点。一是依法依规对环境违法行为坚决查处，防止“劣币驱逐良币”。二是对守法合规的企业，减少执法对正常生产经营的影响。这种“有保有压”的做法，就是要树立守法企业受益、违法企业受损的绿色发展导向。

（上接1版二条）两翼齐飞，融合发展就能形成优势互补、此长彼长的倍增效应。不论融合发展行进到哪里，内容和技术谁都不能被削弱，谁都不能离场。内容生产更精准、更优质，以文化人、以文育人的能力就更强，这是彰显主流价值、提升主流舆论影响力的根本；技术创新向前一步，用户体验就能前进一步，这是突破发展瓶颈、提升媒体“能级”、吸引和留住受众的关键。缺少了好的原创内容，技术创新就如无本之木、无源之水，媒体融合就会成为“新瓶装旧酒”，一时好看，却不能长远；缺少了先进技术的支持，优质的内容只能停留在报、刊、台，进不了网、端、微，解决不了精准供给的问题，舆论引导能力也就无从谈起。

推进全媒体时代的媒体深度融合，一方面要看到，技术已经由媒体融合的支撑要素变为引领要素，以5G、人工智能、大数据、区块链等为代表的技术更迭，正推动信息生产和传播进入新的蓝海。对这些新技术新应用，要有接纳的态度、运用的能力、管理的本领，决不能被动等待，导致落后于潮流。另一方面也要看到，在全媒体舆论场上，如果正面优质内容产能不足，虚假、错误甚至有害的东西就会满天飞。优质内容的生产能力，决定着主流媒体的舆论引导力。不管传播形式如何创新、媒体形态如何变化，新闻舆论工作都要靠优质的内容去引导人、凝聚人、鼓舞人。要坚持内容与技术双轮驱动，不断增强议题设置能力、信息聚合能力、精准传播能力，不断提高策划水平、创新话语表达、丰富呈现方式，将主流媒体的权威、专业和品牌优势，与新技术、新渠道优势叠加，进一步增强主流媒体的竞争力，更好掌握舆论引导的主动权。要通过融合发展，下大力气进行内容生产的供给侧结构性改革，强化受众意识、精品意识，把供给和需求更加有机结合起来，让新闻报道新起来、动起来、活起来，使正面宣传的用户规模不断扩大，把主流媒体的优质内容有效推送到各种传播端口，让主流价值在更多平台上唱响。

创新媒体业态，打造融合生态

在信息传播领域，变化是唯一不变的常态。随着全媒体时代的到来，媒体界限此消彼融，信息传播的时空尺度、物理尺度、主体尺度和功能尺度都在发生颠覆性的改变。一方面，多种媒体技术的深度整合，推动新的媒体业态不断涌现、翻新。从社交平台占据移动新媒体客户端，到短视频生产成为最大风口，再到以人工智能、虚拟现实等技术应用为代表的“智能媒体”时代加速到来。每一次新业态的进化升级，都是对原有媒体格局的洗牌、重构。另一方面，不同媒体形态的互动融合，呼唤从宏观层面进一步优化媒体传播格局，要求以一体化的思维，释放一体化的效能，实现各种媒介资源有效整合，构建起资源集约、结构合理、差异发展、协同高效的全媒体传播生态体系。

为适应这一除旧布新、大浪淘沙的新格局，主流媒体要加快流程优化、平台再造，真正建立传统媒体、新媒体一体化的运行机制，实现内部各种生产要素有效整合，促进信息内容、技术应用、平台终端、管理手段共融互通，使媒体融合尽快由“相加”向“相融”迈进。要把握“终端随人走、信息围人转”的趋势，推动“主力军”向“主阵地”全面转场，把更多人财物投向互联网主战场特别是移动新媒体领域，让分散在网下的力量尽快进军网上、深入网上，用网民喜闻乐见的方式，宣传主流价值、彰显时代精神、引领道德风尚。积极关注、大胆使用信息传播新技术，给融合发展插上先进技术的翅膀，让自己不仅成为新业态、新模式的“跟跑者”，更成为引领发展方向的“领跑者”。宣传文化部门要切实履行好组织、指导、协调责任，把好媒体融合发展方向，切实推动解决功能重复、内容同质、力量分散，“九龙治水，各管一块”“村村点火、户户冒烟”等突出问题。做好一体化的“顶层设计”，从放大媒体融合潜在优势、实现整合传播最大效应出发考虑事情、处理问题，彻底改变不同传播单元各搞一摊、各推一套、相互竞争的格局，有效推动媒体资源整合，使媒体发展布局更加科学合理。统筹处理好传统媒体和新兴媒体、地方媒体和中央媒体、主流媒体和商业平台、大众化媒体和专业性媒体的关系，拧成“一股绳”，形成“一盘棋”，织成“一张网”，建立协同高效的全媒体传播生态系统。按照主流舆论阵地、综合服务平台、社区信息枢纽的定位，抓紧抓实县级融媒体中心建设，把传播触角延伸到千家万户，把“新闻+政务+服务”送到每个基层群众身边，使媒体融合真正实现全方位覆盖、全天候延伸、全领域拓展。

（作者系江苏省委常委、宣传部部长）