

积极探索区域经济高质量发展的新路径

——浙江“亩均论英雄”改革的经验与启示

DRC 国研视点

■ 袁东明 兰建平

深化供给侧结构性改革，构建高质量产业体系，切实提高产业供给能力，实现产业发展从适应市场、满足市场向引领市场、创造市场的方向转变，是新时期衡量产业与经济是否真正实现“三大变革”重要依据。浙江省作为全国制造业大省，在资源、能源环境的约束日趋严重的背景下，积极推进从“规模论英雄”“增幅论英雄”到“亩产论英雄”“亩均论英雄”改革，逐步形成了促进区域经济高质量发展的一系列政策和做法，走出了一条资源要素市场化配置的新路径，不仅对浙江省产业结构调整、转换增长动力具有重大现实意义，对全国加快经济发展方式转变亦有重要借鉴意义。

浙江“亩均论英雄”改革历程及成效

进入21世纪以来，资源要素环境问题日益突出。浙江省作为传统的资源小省，土地、能源等矛盾日趋突出，如何突破资源约束？时任浙江省委第一书记习近平提出了“八八战略”，明确要求建设“先进制造业基地”。贯彻落实这一战略，成为实践中催生，积极推进“亩产论英雄”改革最大的动因。作为全国传统纺织业最发达的绍兴县（现“柯桥区”），率先从追求规模化快速发展转向向亩产要效益，实现有限资源的优化配置，迅速得到了地方政府、企业和社会各界的认同，并逐步在全省铺开，形成了相对成熟的政策体系和工作举措。总结这一改革历程，大致经历了三个阶段。

（一）改革探索阶段

为贯彻浙江省委、省政府的“八八战略”，推进先进制造业基地建设，破解要素资源这个“紧箍咒”，2005年绍兴县率先提出了“亩产论英雄”的发展理念，以提高“亩产效益”为核心，围绕节约集约用地、节能降耗减排等重点，公布企业效益“排行榜”，探索建立导向、准入、制约、激励“四大机制”，试行以“亩产效益”紧密挂钩的城镇土地使用税、排污费等激励和倒逼政策，引导企业走科学发展之路，促进经济结构调整和发展方式转变，为先进制造业基地建设奠定了重要的政策和制度供给。

（二）试点拓展阶段

党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用”的重大思想，为深化“亩产论英雄”改革提供了新的政策和制度环境。2013年9月，浙江省委、省政府在总结绍兴县改革实践的基础上，选择了基础更为扎实、条件更为成熟、更具样板价值的海宁市，启动了以“亩产效益”为导向的资源要素市场化配置改革试点。2014年5月，进一步将“亩产论英雄”改革试点拓展到全省24个县（市、区）。这个阶段的改革重点是建立完善以“亩产效益”为导向，综合考虑亩均产出、亩均税收、单位能耗、单位排放等指标，分类建档、公开排序、动态管理的企业综合评价机制。同时，根据综合评价结果，完善落实差别化的用水、用地、用电、用能、排污等资源要素配置和价格政策措施，并探索区域性要素交易制度，破除要素配置中的体制性障碍，提高配置质量和效率。

（三）推广改进阶段

2015年4月，浙江省印发《关于全面推行企业分类综合评价加快工业转型升级的指导意见（试行）》，

■ 学人新论

■ 杨凡欣

随着应对气候变化、治理环境污染等与气候和环境相关议题成为全球经济社会可持续发展的核心议题，在金融领域，主流金融机构也日益重视自身的环境信息披露工作。与此同时，越来越多投资者希望将更多的资金用于低碳和气候相关的投资，但缺乏有关企业气候、环境披露的信息正在阻碍投资者这样做的能力。

及时而准确地获得气候和环境相关的机遇与风险信息，是绿色投资需求发展的重要基础。2017年，联合国金融稳定委员会的气候相关财务信息披露工作组(TCFD)发布了《气候相关财务信息披露工作组建议报告》，为投资者、贷款人和金融机构评估与气候相关的风险和机遇提出了框架和建议。在中国，企业环境信息披露相关的制度和法规日趋完善，规定逐渐细化，从监管部门独立制定到跨部门联合制定相关制度，环境信息披露从自愿性逐渐到强制性过渡，标准逐步提高。七部委联合发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》，原银监会制定了《绿色信贷统计制度》并组织主要银行开展绿色信贷自评、证监会也对上市公司环境信息披露进行了统一的规范。

目前，中国上市公司环境信息披露尚处于起步阶段，信息披露的数量和质量仍待于进一步提升。

进入21世纪以来，浙江省为破解资源环境约束，积极推进“亩均论英雄”改革，从前期的区县探索到中间的试点拓展，再到近几年在全省推广改进，逐步形成了促进区域经济高质量发展的一系列政策和做法，走出了一条资源要素市场化配置的新路径。

开始在全省推广“亩产论英雄”改革。2016年8月，浙江省进一步印发《关于三级联动抓好企业综合评价工作的通知》，提出亩均税收、亩均工业增加值、单位能耗工业增加值、单位排放工业增加值四项评价指标。2017年，浙江省颁发《关于全面深化企业综合评价工作的意见》，提出在四项指标的基础上增加研发投入占主营业务收入比重、全员劳动生产率两项评价指标。至此，企业“亩产效益”综合评价从基层探索走向了顶层设计，“亩产论英雄”与“创新论英雄”统一于“亩均论英雄”改革，成为推动浙江省加快经济转型升级的一项关键举措。2018年1月，浙江省印发了《关于深化“亩均论英雄”改革的指导意见》，使得“亩均论英雄”改革成为浙江省产业结构调整、经济发展方式转变、迈向高质量发展的重要政策和制度。

实践证明，浙江省“亩均论英雄”改革取得了显著成效。2017年，全省规模以上工业企业实现亩均税收25.5万元，同比增长17.5%；实现亩均增加值103.2万元，同比增长1.6%；全员劳动生产率21.6万元/人，同比增长3.5%；利润总额4323亿元，全年增长16.1%；装备制造业、高新技术产业、战略性新兴产业增加值分别增长10.9%、10.1%和8.6%，分别占38.8%、40.1%和22.9%；工业新产品产值增长11.6%，对规模以上工业总产值增长的贡献率为90.2%。2017年全省共分类处置僵尸企业555家，淘汰改造2000家企业落后产能，整治3万多家脏乱差小作坊，盘活存量土地资源10.9万亩。

浙江“亩均论英雄”改革的主要做法

浙江省“亩均论英雄”改革，追求质量和效益的统一，从项目准入、激励倒逼、综合评价、搭建数据平台、配套改革等多个方面入手，抓出了实效，形成了机制，是调整优化产业结构、加快经济转型升级的重要手段和主动行动。

（一）制定项目准入规范，实现以更有效为方向的投资升级

以行业标杆的投入产出指标为参考，同国家相关产业准入标准相衔接，结合行业产品升级和技术改造方向，完善市场准入标准，严格新增用地的准入门槛，分区域、分行业设置相应的投资强度、亩均产出、能耗地耗、污染排放、技术水平、产品质量、安全生产等标准和门槛，逐步建立相对统一的市场准入标准体系，并将标准从新增建设用地逐步向存量企业覆盖。执行上，严把用地指标安排、项目准入、履约管理等环节，建立健全严密、规范的管理流程，形成强有力的“亩均论英雄”约束机制。同时，建立健

全“区域能评、环评+区块能耗、环境标准”取代项目能评、环评的工作机制，实现所有新上项目全覆盖。

（二）完善激励倒逼政策，实现以更强劲为方向的动能升级

一是在企业分类指导的基础上，完善电价、水价、城镇土地使用税、排污费等差别化收费机制，注重把降低企业成本与倒逼企业加强要素节约集约利用结合起来。二是完善土地、能源、环境容量、水资源、财政资金等要素配置机制。按照亩产论英雄、节能论英雄、节水论英雄、环境论英雄、绩效论英雄的要求，制定以单位建设用地增加值为基础的土地配置制度、以单位增加值能耗为基础的用能权交易制度、以水定产以水定城的水资源配置制度，主要污染物排放财政收费制度。三是完善事权与支出责任相适应、更加注重财政绩效的新一轮省对市县财政体制。

（三）拓展评价领域范围，实现以更高端为方向的产业升级

在完成规模以上工业企业和占地5亩以上工业企业综合评价的基础上，将综合评价对象拓宽到全部拥有自主土地使用权的规模以上工业企业，科学制定规模以上企业同规模以上企业无缝对接的排序归档机制，构筑更加公平的竞争环境，以企业综合评价推进小企业升为规模以上企业。拓宽综合评价领域，实现工业、服务业企业“亩均论英雄”综合评价全覆盖，强化分县域、分行业、分园区的“亩均论英雄”综合评价。目前，浙江省正在推进全省服务业综合评价工作，重点行业先行先试，研究制定服务业企业“亩均论英雄”综合评价指标体系，相关部门正在抓紧制定出台覆盖工业、服务业的资源要素差别化配置配套政策。

（四）分级搭建数据平台，加快实现以更精准为方向的服务升级

综合部门数据、地方上报数据、企业公开数据，以工业大数据平台为基础，建立省市县三级云端全省经济大数据平台，多维度归集全省经济发展年度数据与动态数据，开展分行业、分区域、分指标多层次数据深度挖掘分析，为客观反映转型升级成果、分析研判经济走势、开展企业精准服务、合理制定产业政策等提供重要参考。基于分产业（行业）、分区域的“亩均效益”综合评价结果，合理制定有针对性的产业支持政策和区域发展规划，合理推进区域生产力布局和重大基础设施建设。以县（市、区）为主体，建立企业体检档案库，逐步在全省推广以企业综合评价结果为依据的“一企一单”体检表送达制度。

（五）及时跟进配套改革，打造更加公平为方向的营商环境升级

一是简政放权，除跨区域的重大项目、需要上报国家的项目、涉及省级层面要素分配的项目外，其它项目的审批原则上下放或委托到市县。二是深化落实“零土地”技改项目审批制度改革，实行承诺验收制。承诺验收制覆盖至所有技改项目，在全省范围内推进企业独立选址项目高效审批、非独立选址项目不再审批的机制。三是及时调整产业政策取向，放弃“扶大限小”以及挑选特定产业、特定企业、特定技术、特定产品进行扶持的产业政策模式，将政策重点转为放松管制和维护公平竞争环境。

“亩均论英雄”改革的经验与启示

回顾浙江省改革开放40年来经济社会发展以及宏观环境的深刻变化，“亩均论英雄”改革越来越成为转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的有力抓手，成为高质量发展的有效途径。

（一）“亩均论英雄”改革有效应对了资源禀赋的变化

浙江是全国的资源小省，人均水资源、能源、可利用土地拥有量分别只有全国平均水平的89.6%、0.5%和40.0%，自然资源丰度只有全国的11.5%，仅略高于上海及天津。浙江省过去的经济发展模式，与全国一样，过度依赖传统产业、过度依赖资源要素的消耗、过度依赖低端劳动力。以民营经济为主体的浙江经济，以民间投资为主渠道的发展方式，进入高质量发展时代，需要导入更多现代高端要素资源，才能逐步建设和完善现代化经济体系，实现质量和效益统一发展的目标。浙江“亩均论英雄”改革调整的是投入产出的边际效应，是单位资源要素消耗的产出水平，是衡量区域经济和企业财富创造能力与可持续发展能力最为直观的表达，能够推动要素向高效益、高产出、高技术、高成长性企业集聚，倒逼落后和过剩产能退出和低效企业转型，其结果必然是资源要素利用越来越高效。

（二）“亩均论英雄”改革是推进供给侧结构性改革的重要抓手

供给侧结构性改革主要是从要素端、生产端入手，通过改革不合理的制度障碍，实现对要素结构、经济结构和产业结构的重新调整与优化，激发各经济主体活力，促进要素资源合理配置，其政策着眼点是从经济运行的源头入手，更加强调“治本”，更加突出转型升级和活力再造。“亩均论英雄”改革就是直接切入生产端的要素问题，推动要素资源更加合理地配置，秉承了供给侧结构性改革的核心理念，是供给侧结构性改革的重要抓手。

（三）“亩均论英雄”改革是对要素配置体制性障碍的深度矫正

我国要素价格形成机制改革滞后于商品经济领域，资源要素配置的体制性障碍越积越深，日益成为当前阻碍经济转型升级的重大制约，突出地表现在要素价格扭曲导致资源错配，监管缺失导致低效利用。资源要素市场化配置改革是我国深层次、体系化改革的重中之重。溯其本源，要素价格扭曲导致资源错配主要是政府越位所致，而后监管缺失导致低效利用又是政府缺位所致。在“亩均论英雄”改革的制度设计中，充分尊重企业的主体地位和市场主体在资源配置中的决定性作用，同时立足于政府管理方式向公共服务转变，体现了以事实为依据和用数据说话，将综合评价结果与差别化资源要素价格机制挂钩，让低效沉淀的资源要素充分流动起来，从而推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争，最终实现效益最大化和效率最优化。本质上讲，资源要素的差别化配置改革是通过政府对政府权力的约束和后续监管的补缺，从而实现对前一时要素配置体制性障碍所导致的资源低效利用的深度矫正，本质上是向资源要素市场化配置的回归。

（四）“亩均论英雄”改革是地方政府治理能力和治理体系的实战考验

我国已进入新的发展阶段，经济社会发展开始面临许多新的矛盾。国际市场出现的一些新问题，更加剧了这些矛盾。我们既要积极应对由于种种原因导致经济放缓而出现的新问题，更要有坚定的决心和强大的毅力，始终把高质量发展放在首位。实践证明，浙江省所开展的“亩均论英雄”改革是一场产业发展与制度变迁齐头并进的工程，是经济发展生态环境的一场革命。各种市场主体，包括大中小企业，都要积极适应这种变化。对各地而言，要紧密结合地方情况，面对新情况、新问题、新举措，出高招、新招和实招，把政府的治理体系和治理能力提升到一个新的高度，把地方营商环境建设推高到一个新的水平，切实把高质量发展落到实处。

（袁东明，国务院发展研究中心企业研究所；兰建平，浙江省工业和信息研究院）

信息披露不足导致绿色投资需求发展受阻

据统计，截至2018年8月，中国上市公司单独以环境报告形式累计发布125份，累计发布可持续发展报告286份，累计发布ESG报告1013份，累计发布的CSR报告5808份，占总报告数量的80%。据《中国上市公司环境责任信息披露评价报告（2015年）》显示，2015年中国上市公司发布环境信息报告的数量为747家，从披露数量来看，比2014年增加了39家，沪市总体环境信息披露水平略高于深市。据东方财富统计，截至2018年8月，中国沪深市场上市公司为3551家，其中属于火电、钢铁、水泥等16类重污染行业的企业有1208家，占有所有上市公司约34%，其中纳入国家重点监控并实施强制性信息披露的仅165家。

国合会绿色金融课题组测算，包括可持续能源、基础设施（包括环保基础设施）、环境修复、工业污染治理、能源与资源节约以及绿色产品（汽车和住房）六大领域绿色融资需求测算（2014—2030），是从“低方案”的40万亿元到“高方案”的超过120万亿元。银保监会公布的数据显示，截至2018年7月末，中国绿色信贷余额已经超过9万亿元。中国成为全球最大的绿色债券市场之一，中债资信统计数据显示，截至2018年10月底，中国境内市场上绿色债券余额达5352.34亿元。从供给端而言，中国绿色金融发展仍有巨大提升空间。绿色金融发展面临信息传递不

足、缺乏技术能力、缺乏开发绿色项目能力、管理效率低等挑战，而其中信息不足是最为紧迫的挑战。

环境信息披露缺乏统一标准是首要问题。目前，中国尚未对企业信息披露的形式予以明确规范，涉及环境相关信息散布在国家发改委、财政部、生态环境部、中国人民银行、证监会等多个管理部门，对所辖业务涉及的环境信息披露要求存在明显差异，对重污染行业采取强制披露要求和对其他行业采取鼓励和自愿披露原则，导致环境信息披露质量不高。其次，缺少环境信息披露统一平台。目前，中国尚未建立全国统一的环境信息发布和共享平台，上市公司环境信息发布碎片化问题严重，且信息披露的准确性无法保证，难以有效满足各类机构、投资者以及政府部门的决策需要。

最后，环境信息披露主体不足影响绿色金融市场公信力。由于缺乏有效的内外部约束机制，国内上市公司环境信息披露主体数量偏少。据东方财富统计的中国沪深市场总上市公司为3551家，实施强制性信息披露的仅165家。在信息披露过程中，有的企业为维护自身形象存在选择性披露等问题，这影响了绿色金融市场公信力，不利于国内绿色金融风险的防控。中国绿金委和伦敦金融城联合衔接10家中英金融机构，包括6家中国机构（中国工商银行、兴业银行、江苏银行、湖州银行、华夏基金、易方达基

金，以及4家英国机构汇丰银行、Aviva、Hermes投资管理公司、Brunel养老基金管理公司，共同试点气候与环境信息披露工作，试点工作取得了明显进展和成效，但其试点主体仍可扩大。

信息披露不足将使得分析师和投资者很难评估和比较上市公司的绿色程度，缺乏高质量研究的机会将阻碍投资者看到上市公司可靠的投资机会。强化信息披露要求和落实监督将会影响上市公司的行为，有助于保护投资者的利益。

上市公司是资本市场的基石，供需双方信息不对称容易导致市场失灵，阻碍绿色金融市场的发展，也影响资金用于低碳和气候相关的投资。因此，需要不断完善环境信息披露相关法律法规和政策支持体系，规范信息披露内容和评价标准，明确信息披露主体范围，建立环境信息发布共享机制，提升环境信息披露质量，打破信息不对称阻碍绿色投融资的瓶颈。

上市公司是各地的经济支柱、纳税大户，需要强化环境信息披露的奖惩机制。通过制度设计加大企业信息公开的奖惩力度，对于定期披露环境信息，且披露质量较好的企业给予一定激励，其中，绿色融资的税收减免等激励措施是最有可能鼓励更多环境披露和引入绿色融资策略的因素。

（作者系中国人民大学重阳金融研究院研究员）