

# 积极创建国家生态文明建设示范区

张修玉 植江瑜 汪中洋 杨子仪 肖敏志

为贯彻落实党中央、国务院关于加快推进生态文明建设的决策部署,充分发挥生态文明建设示范区的平台载体和典型引领作用,环境保护部近日启动了国家生态文明建设示范区的创建工作。

当前创建国家生态文明建设示范区面临着什么形势?存在哪些重点问题?有哪些重点任务?哪些方面还需要进一步完善?回答好这些问题,关系到创建国家生态文明建设示范区工作的深入开展。

## 目前创建形势和存在的问题

创建国家生态文明建设示范区,笔者认为目前仍存在以下问题。

生态文明制度建设亟待突破性落地。国家《生态文明体制改革总体方案》明确要求构建起由自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度等8项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,这对生态文明制度建设提出了更高要求。目前来看,大部分城市自身深化改革已进入攻坚期,突破思想观念和利益固化的藩篱难度加大,这需要在生态红线制度、自然资源资产核算和审计、生态环境损害责任追究等重点领域率先突破落地。

经济发展不平衡制约了整体性推进。站在全国层面看,区域自然禀赋差异较大,经济社会发展很不均衡,东部珠三角、长三角等地区经济发达,而西藏、云南等西部省份基础设施与公共服务水平比较落后,客观上导致了生态文明建设参差不齐,极大地制约了生态文明建设的全球整体推进。同时,生态补偿制度尚未系统建立,制约了以保护生态环境为主的西藏、云南等西部少数民族地区经济社会的发展,使生态文明建设工作更显困难,面临挑战。

累积性环境问题成为生态文明建设短板。我国经过30多年的持续快速发展,城市环境问题集中凸显,如珠三角水体黑臭、京津冀重污染天气等问题已引起全社会的高度关注,成为环境质量全面改善的制约因素和生态文明建设创建的短板。这些问题是污染长期累积到一定程度后在短时期内集中暴发的结果。以珠三角的水体黑臭问题为例,由于珠三角水网交错,污染源复杂

多样,导致污染治理技术难度高,重大环境基础设施难以落地,治理边际成本不断增大。

## 厘清创建思路,优化创建目标

创建国家生态文明建设示范区,笔者认为,必须充分厘清创建思路。

一是绿色发展,生态优先。坚持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的理念,建立生态优先的决策机制,实行严格的环境保护制度,充分发挥环境保护优化经济发展的综合作用,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,构建生态文明的新景观。

二是示范创新,彰显特色。按照国家生态文明建设示范区的要求,全面加强生态空间、生态经济、生态环境、生态制度、生态文化、生态生活等方面的示范创新。推进产业转型升级,优化国土空间格局,大力提升环境质量,探索和实施系列生态文明建设体制机制改革,充分体现质量和创新驱动的特色,探索具有地方特色的生态文明发展模式。

三是政府主导,共治共享。综合运用政府“有形之手”、市场“无形之手”和社会“自治之手”,建立健全紧密联系的制度框架,对政府、企业和社会的生态环境行为进行有效规范、引导和监督。加强政府和企事业单位环境信息公开,强化环境监管执法,构筑多渠道公众参与机制,形成政府、企业和社会多元主体参与及多方互动的“共治共享”的生态环境治理模式。

创建国家生态文明建设示范区,应科学优化创建目标与指标体系。笔者认为,创建目标应为:构建以主体功能为导向的生态空间体系、以循环高效为特征的生态产业体系、以防治结合为重点的环境保护体系、以人与自然和谐为基础的生态生活体系、以多元共治为目标的生态制度体系、以开放包容为特色的生态文化体系,力求建成“国土空间布局合理、发展模式绿色高效、生态环境优美宜居、生活方式低碳节约、生态制度完善健全、生态文化鲜明繁荣”的生态文明建设示范区。

在确定创建指标方面,应根据环境保护部《国家生态文明建设示范县、市指标(试行)》要求,结合地方实际,从生态空间、生态经济、生态环境、生态生活、生

态制度、生态文化6个方面优化创建指标。考虑到不同地区生态文明建设的复杂性与系统性,综合考虑生态文明指标的尺度性与区域生态文明建设的共性和差异性,指标应包括约束性指标、参考性指标和特色指标,以此引导不同区域生态文明建设示范区的创建。

## 积极落实重点任务与推进措施

创建国家生态文明建设示范区,重点任务有哪些?如何进一步推进?笔者认为,应做好以下几方面工作。

坚持格局优化,构建科学合理集约的生态空间体系。要加快划定生态保护红线,对重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区划定生态保护红线,有效推进红线区生态保护与整治修复,构建生态红线安全格局。实施主体功能区战略,按照国家主体功能区定位的要求,将国土空间按照开发方式分为重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域3类主体功能区。合理控制开发强度,调整优化空间结构,构建科学合理集约的空间发展格局。

坚持产业升级,发展清洁低碳循环的生态经济体系。推进产业升级,实现发展转型,着力构建以两型产业为主导、以环境友好为特色的现代产业发展体系。以珠三角城市群为例,在生态文明建设过程中,珠三角城市群进一步提高了资源利用效率,最大限度地减少污染物排放,推动清洁发展、低碳发展、循环发展。同时,规范完善高耗能、高污染的企业退出机制,坚持走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。最终,珠三角地区空气质量比预定计划提前5年达到质量标准。

坚持标本兼治,维护安全稳定良好的生态环境体系。一要保障饮用水安全,建立健全饮用水水源安全应急预警制度,提出保障饮用水安全的应急预案。二要强化大气污染治理,加强二氧化硫、氮氧化物和烟尘的排放;加强扬尘控制,从控制机动车尾气排放、优先发展公共交通、推广清洁能源汽车和电动汽车等方面提出控制交通污染措施。三要加强对噪声源头的控制,推广使用低噪声路面材料降低交通噪声,限制市区娱乐场所营业时

间及音响器材的音量等。四要加强工业固废处理与土壤重金属管控,推广清洁生产,从加强土壤污染监测监控能力建设、开展污染土壤修复试点示范等方面提出对策措施。五要提升生态功能,加强生态系统功能区的保护与修复。

坚持规划先行,打造优美舒适宜居的生态生活体系。构建绿色空间,打造优美生态景观,注重有机融合自然生态系统和城市绿化景观。例如,江苏省苏州市在生态文明建设过程中,坚持完善区域“山水林田湖”的生态系统,构建多层次、多功能、立体化、网络式的生态景观结构。同时,苏州加强建设公共设施,提高公共服务水平,建设节能、高效、美观的人居环境,推进绿色社区建设,为老百姓营造了优美舒适宜居的健康家园。

坚持以文化人,培育和谐文明多元的生态文化体系。传承特色文化,推动文化创意产业发展,努力打造独具乡土文化特色的生态文化品牌。比如云南西双版纳自治州坚持培育生态意识,传承傣族传统文化,进一步提高各级政府、企业、社区和公众的生态道德、环境责任和生态环境保护意识。深入开展生态文明建设宣传教育活动,推动传统生态理念进机关、进企业、进学校、进农村,引导公众积极参与生态文明建设,不断提升生态文明理念的认知水平,营造了生态文化浓厚的生态文明建设氛围。

坚持城乡统筹,健全高效民主完善的生态制度体系。推进绿色政府建设,城乡统筹,健全绿色政策体系,将政府绿色采购与绩效考核挂钩,建立配套的监督机制,综合运用多种经济手段,扶植和严格落实绿色采购制度。建立长效考核机制,健全生态补偿机制,把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价制度体系。创新环境管理机制,确保区域共建共享,加快环保能力建设,提升环境监管水平。

## 统筹完善工作机制与保障体系

创建国家生态文明建设示范区,需要进一步统筹完善工作机制与保障体系。

加强组织领导。生态文明建设是一项全社会参与的系统工程,必须切实加强领导,建立

明确的组织机构,加强统筹与组织协调,实现环境与发展综合决策,定期研究解决生态文明建设中的重大问题,并明确责任目标,加强考核。完善生态文明建设的公众参与和民主监督机制,充分发挥民主监督作用,进一步加大新闻媒体、社会各界及群众的监督力度,让更多的社会公众通过法定程序参与决策和监督,不断探索适合地方特色的生态文明建设道路。

加大资金投入。一要加大财政投入力度,把生态文明建设资金纳入年度财政预算,保证逐年有所增长;二要建立多元化融资渠道,发挥市场机制配置资源的基础性作用,支持生态项目进行设备融资、发行企业债券、福利彩票和上市融资等;三要推进生态建设市场化、产业化进程,充分发挥市场机制在生态资源配置中的作用。

加快科技创新。要加快推广先进适用的科技成果,在清洁生产、生态环境保护、资源综合利用与废弃物资源化、生态产业等方面,积极开发、引进和推广应用各类新技术、新工艺、新产品。要建立生态环境信息网络,完善生态环境动态监测网络,开展环境现状普查,建设环境资源数据库,实现信息资源共享和监测资料系统集成。推进环境科技创新,发展技术先导型、资源节约型、环境保护型的产业和产品,加速科研成果的生产力转化。

完善人才保障。完善生态文明建设选人用人机制,不断深化党政领导干部制度改革,建立健全科学的干部考核评价机制、领导干部职务优化配置机制、干部发现择优机制及干部监督机制。加强生态文明建设人才培养,制定生态文明人才能力建设评价指标体系,推行教育培训档案制度和登记制度。加强生态文明人才引进,建立区域人才需求信息系统,创新区域人才开发与管理体系,提高人才引进的服务水平,优化生态文明人才的发展环境。

营造良好舆论。充分利用广播、电视、报刊和网络等媒体,拓宽思想,创新载体,多渠道、多层次、多形式地开展生态文明建设的舆论宣传,实现生态文明建设的良性互动和可持续发展。同时,应进行多种形式的生态环境教育和科普宣传教育,建立生态环境教育中心,开展“环境宣传教育下乡”活动,使生态文明建设家喻户晓、深入人心。

作者单位:环境保护部华南环境科学研究所

## ◆王双金

云南省玉溪市河流众多,主要属于珠江流域、南盘江流域和元江流域,水资源非常丰富。历届玉溪市委、市政府高度重视水生态环境治理,经过10多年的努力和探索,玉溪的“三湖”(抚仙湖、星云湖、杞麓湖)保护治理和生态文明建设走在了全省前列。

尽管取得了一定的成就,但玉溪水生态环境仍然面临着严峻的形势。今年4月21日~22日,云南省委书记陈豪以全省总河长和抚仙湖河长身份,深入玉溪调研“三湖”保护治理,提出了进一步保护治理“三湖”的要求。笔者认为,全市必须从以下三方面着手,合力攻坚,才能保护好玉溪的水生态环境。

一是要突出重点,进一步加强以抚仙湖为重点的水生态综合保护与治理。云南省九大高原湖泊玉溪有3个,其中尤以抚仙湖最为重要。抚仙湖拥有1类水质206亿立方米,蓄水量占全国淡水湖泊蓄水总量的9.16%,占国控重点湖泊1类水的91.4%。要保护好抚仙湖,就必须贯彻落实好河长制,坚持管理与养护相结合、治理与发展相结合,集中精力管好水、护好水、治好水、用好水。

抚仙湖共有大小河流103条,其中32条为主要入湖河流。把好抚仙湖“入口”,就要对这32条主要入湖河道严格控源,彻底截断入湖污染源。着力加大入湖河道整治,实施严格的湖岸水生态空间管控,要下大力气实施“退人、退房、退田、退塘,还湖、还水、还湿地”的“四退三还”工作,统筹好生态移民和实施好“一城五镇多村”的规划,把污水截断在抚仙湖之外。

此外,要贯彻落实“山水林田湖是一个生命共同体”的系统生态观,着力强化抚仙湖周边生态修复和湿地建设。紧紧围绕“陆地生态修复、库塘湿地修复、湖滨缓冲带完善、湖内水体保育”的思路,加强流域磷矿开采区域的生态修复,强化库塘湿地作为流域生态关键节点的作用,发挥环湖生态屏障功能,加强湖内水生态保育及水生态文明建设,促进湖泊水生态得到良好保护,保持生态系统的稳定性,并不断优化。实现流域“清水长流”和“清水入湖”,使抚仙湖1类水质得到有效巩固与保持。

二是要统筹协调,进一步推进“三湖”保护和治理。玉溪江川区、澄江县、通海县、华宁县构成了“三湖”生态区,占全市国土面积的23.9%,占全市总人口的42.5%。玉溪要始终把“三湖”保护和治理作为实施生态立市战略的首要工作,始终做到“五个坚定不移”,即:坚定不移落实好党中央和省委、省政府的决策部署,坚定不移地推进“四退三还”,坚定不移地推进沿湖县区绿色、低碳转型发展,坚定不移地实施最严格的保护措施。要把“三湖”统筹协调作为统一工作来抓,以点带面全面抓好全市河长制工作落实。在设置“三湖”河长工作中,要提高针对性,以抚仙湖为重点设置市级及以上领导担任河长;生态环境问题较为突出的星云湖、杞

# 玉溪如何保护水生态环境?

麓湖要根据实际设置若干厅级领导,坚持以上率下,坚决打好“三湖”保护治理攻坚战。

三是要严格执法,为全面落实河长制提供坚强的法律保障。要保护好“三湖”,一定要守住法律底线,严格落实《云南省抚仙湖保护条例》,联合环保、公安、水利、城管等部门开展多种形式的摸排及专项行动,重点打击入湖河道偷排、落实规定不力等行为,从市场准入、行政审批、融资等方面对违法企业实行惩戒措施。积极履行河长职责,河长要及时对所负责河段进行现场调研、查找问题,建立和完善河长负责河段基础信息收集工作,着力推进河段水生态环境保护和治理工作。建立健全河长制配套的考核问责机制,出台河道管理评价考核体系与评价标准,针对不同河湖库渠实际情况,实行差异化绩效评价考核。加强对河长的绩效考核和责任追究,对造成生态环境损害的,严格按照有关规定追究责任。

作者单位:中共云南省玉溪市委党校

## 基层者说

# 强化生态环境保护政治担当

## ◆张厚美

环境保护是一项艰巨工程,关系到经济社会发展的方方面面。因此,笔者认为,必须强化生态环境保护政治担当,才能使压力层层传导,把持续改善环境质量目标任务做实做细。

首先,要划出守土有责的“硬约束”。

加强生态环境保护,主体责任在各级党委、政府,要害在各级领导干部,关键在强化政治担当。环境保护是一项跨区域、跨领域、跨行业的综合性工作,既需要环保部门牵头积极推动,又离不开各级党委政府和各部门协同联动。当前,各地要明确党委政府及有关部门的环保责任分工,推动形成“大环保”的工作格局。要明确各级党委、政府主要领导对生态环境保护质量负总责,分管生态环境保护工作的领导承担综合监管领导责任,其他班子成员在职责范围内承担相应责任。对担负环保监管责任的部门要划清权力和责任,详细列出监管职责。

其次,要划定守土尽责的“硬杠杠”。

要切实提高生态环境保护政治站位,突破经济利益的藩篱,以坚定决心革除畸形发展观,对于不适应、不符合甚至违背绿色发展理念的思想要坚决

# 在“263”专项行动中率先垂范

◆江苏省句容市环境保护局 周法祥



江苏省委、省政府于去年12月召开全省大会,部署“两减六治三提升”专项行动(以下简称“263”专项行动),并将其作为贯彻国家加强生态文明建设的务实举措,也作为落实中央环保督察整改的具体行动。

“263”专项行动,就是用3年~4年的时间,解决突出的环境问题。“两减”,即减少煤炭消费总量和减少落后化工业产能。“六治”,即重点治理太湖水环境、生活垃圾、黑臭水体、畜禽养殖污染、挥发性有机物污染和环境隐患。“三提升”,即提升生态保护水平、环境经济政策调控水平和环境监管执法水平,为生态文明建设提供坚实保障。环保部门作为牵头部门,必须在“263”专项行动中率先垂范。

在思想认识上率先垂范。思想是行动的先导。今年1月,句容市委、市政府召开“263”专项行动动员会,成立了“263”专项行动领导小组,句容市市长潘群任专项行动领导小组组长。领导小组下设办公

室,市政府从各相关单位抽调整体素养和业务水平高的人员,于2月底在句容市环保局集中办公。

句容市环保局在这次专项行动中突出绿色发展这一导向,突出生态环境质量改善这一核心,以空前的实践行动、创新行动和治污行动,投入到生态建设和环境执法监督之中,全力补好全面小康的“生态短板”,加快建设蓝天常在、绿水常在、青山常在的句容,确保完成专项行动的各项任务,坚定不移地走绿色发展之路。

在快速行动上率先垂范。“263”专项行动任务艰巨,但环保人责无旁贷,在“快、实、转、合”上需率先垂范。

快,就是立足于快,对句容市委、市政府确定的“263”专项行动说干就干,马上行动。实,就是实事求是,不折不扣落实行动要求,扎扎实实提升专项行动成效。转,就是切实转变思想观念,转变生产、生活方式,实现生态环境保护更加刚

性化、生产方式更加绿色化、生活方式更加低碳化。合,就是上下联动,齐心协力,共同推进专项行动。

目前,句容市在“两减”方面,已全面完成10蒸吨/小时及以下的燃煤锅炉淘汰任务;顺利关闭江苏远东水泥有限公司,年减少煤炭消耗量6万吨。根据“四个一批”清单安排,今年计划关闭的6家化工企业已全部关闭。此外,句容市还自加压力,提前1年完成亚中化肥有限公司关闭任务。

在“六治”方面,句容市严格落实“河长制”、“断面长制”,制定了《2017年度句容市水污染防治工作计划》,太湖流域3个重点断面水质稳定达标。北部新城、开发区、宝华3个垃圾中转站开工前期准备工作基本完成;日处理能力达700吨的生活垃圾焚烧发电厂正式投入运营。城区污水处理厂二期扩建工程已进场施工;62个村庄污水处理设施工程已陆续开工建设;句容河两岸截污管网工程已完成总工作量的41%;总

长达28.15公里的乡镇污水管网建设工程已完成21.2公里的建设任务。

禁养区37家养殖场全部取缔到位,限养区养殖场“三分离农牧结合”治理设施改造全面启动。明确45家挥发性有机物排放重点企业整治名单,今年确保完成27家重点企业整治任务。宝华凯美科瑞亚有限公司污染场地修复工程全面实施,年底前完成生态修复工作;句容长宁生物化工有限公司污染场地修复工程全面启动;22家民营加油站地下油罐改造工程全面启动。

在“三提升”方面,边城片区以及大南山片区矿山生态修复工程按序时进度有序推进;句容监狱生活污水收集工程建设完成。实行差别化电价、水价、污水处理费等政策,用价格机制和市场机制倒逼企业转型升级。完善环境执法与刑事司法联动机制,实施联合惩戒,促进环境守法成为常态。

截至8月底,句容市共立案处罚环境违法行为13件,处

罚金额达235万元,移送司法两起,行政拘留1人,刑事拘留3人。

在勇于担当上率先垂范。开展“263”专项行动,给全市生态文明建设治理提出了新要求、新挑战。句容市环保局面对重任和压力,抓住机遇,迎难而上,特别在调整产业结构、加大污染治理力度和环境监管执法力度等方面率先垂范,坚持把环境质量“只能更好、不能变坏”作为责任红线,以高度的责任感和使命感,弘扬勇于担当的精神,争当绿色发展的先行者,为切实改善句容的生态环境质量做出更大的贡献。

三本栏目由三  
**聚光科技**  
特约刊登