

# 东兰既要守住绿水青山又要脱贫致富



徐迪克,汉族,广西壮族自治区河池市宜州人,广西壮族自治区东兰县委副书记,东兰县委书记、党组书记。中国政法大学在职研究生班毕业,曾任广西巴马瑶族自治县县委常委、副县长,河池市交通运输局党组书记、局长。

对话人:广西壮族自治区东兰县长徐迪克  
采访人:本报记者宋杨

习近平总书记指出:“我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山。”作为国家级贫困县,东兰县在实现2020年全面小康的过程中,如何确保脱贫致富与保护生态环境双赢?依托优美生态环境,东兰县的脱贫工作取得了哪些进展和成效?本报记者采访了广西壮族自治区东兰县长徐迪克。

## 国家级贫困县应如何实现经济发展与环境保护双赢?

### ■ 坚持生态立县、生态统领,坚持加快发展、科学发展

**中国环境报:**习近平总书记指出:“我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山。”东兰县是我国国家级贫困县,您认为在工作中应该怎样贯彻落实这一科学理念,实现经济与环保协调发展?

**徐迪克:**习近平总书记这段话生动反映了生态文明建设与经济发展之间的关系,即生态文明建设应与经济发展协同推进,生态优势可以转化为经济优势。作为国家级贫困县,东兰县一定要有正确的生态观。

一是要坚持生态立县、生态统领。东兰县是全国重点生态功能区、全国生态保护与建设示范区,生态是东兰的特色和优势。东兰在推动经济发展

中必须坚持走生态优先、绿色发展之路,在政府决策、规划制定、项目建设等涉及东兰发展的一切经济活动,必须以不破坏生态环境为前提,将生态工程建设与项目建设、产业发展相衔接,努力为人民提供更多绿色福利。长期以来,东兰县历届党委、政府都坚持生态立县发展战略,每年投入生态文明建设资金占全县财政总支出的20%以上。

二是要坚持加快发展、科学发展。要生态不是不要发展。不以GDP增长率论英雄并不是说不要GDP。习近平总书记要求当前要做到既要金山银山,也要保住绿水青山,而且还要在保住绿水青山的基础上实现发展。东兰县要发挥后发优势,创新发展思路,因地制宜选择好发展产业,比如富硒农业、特色农产品加工业和休闲

养生旅游业,让绿水青山充分发挥经济社会效益,切实做到经济效益、社会效益、生态效益同步提升,实现百姓富与生态美有机统一。2016年,东兰县地区生产总值增长7.6%,增速排全市第三位。

**中国环境报:**“治穷,必先治生态”是东兰县委、县政府的理念。在实现2020年全面小康的过程中,东兰县如何确保脱贫致富与保护生态环境双赢?重点发展哪些产业?具体开展了哪些工作?

**徐迪克:**我们强调,在脱贫攻坚工作中,一定要处理好脱贫攻坚与保护生态环境的关系,引进项目发展经济绝不能破坏生态环境,在脱贫攻坚工作中推进环境保护和生态文明建设。比如,我们大力发展“十

大百万”扶贫产业,包括油茶、板栗、核桃、富硒墨米、梗米、中草药材、东兰乌鸡、东兰黑山猪、种草养牛养羊和特色水果。

以油茶产业为例,今年上半年,东兰县新种油茶2.1万亩。截至目前,全县油茶总面积达16.2万亩。2016年,全县生产干油茶籽6200吨、茶油1750吨,油茶产业总产值1.98亿元。2018年~2020年,东兰县计划通过政府以奖代补方式,给予每亩补助300元~900元,扩种油茶14万亩,力争到2020年,全县油茶林总面积达30万亩,茶油年产量达4000吨以上,产品精加工率达80%以上,油茶产业年总产值达3亿元以上。

东兰县的特色养殖产业走“公司(专业合作社)+基地+农户”之路,发挥龙头企业、专业合作社在发展特色产业中的带

动作用,实现产业化经营、规模化发展。目前,东兰县正重点扶持发展5家养殖业龙头企业,带动发展东兰乌鸡、东兰黑山猪、肉牛、肉羊、淡水养鱼等特色养殖业。这些特色产业都是可以产生经济和生态“双效益”的产业。

东兰县在推进异地扶贫搬迁工程中,主要采取集中安置和分散安置相结合的办法,搬迁生存环境恶劣、缺乏基本生存条件地区的农村贫困人口。通过搬迁,贫困人口的生产生活条件明显改善,并享受到便利的基本公共服务,收入水平也明显提升,迁出区生态环境有效改善。目前,全县已确定“十三五”期间的搬迁总规模为3151户12591人,其中建档立卡贫困户2576户10251人,完成了自治区下达控制数10020建档立卡贫困人口搬迁任务。

## 在推进绿色发展过程中存在哪些挑战?

### ■ 绿色产业带动作用还不够明显,生态环境保护压力比较大

**中国环境报:**优美的乡村环境是旅游业发展的基础,东兰县农村人口占全县人口的75%,在推动美丽乡村建设、改善农村人居环境方面采取了哪些举措?

**徐迪克:**我们主要开展了3方面工作:

一是实施生态环境保护工程。近年来,东兰县先后完成植树造林30万亩,建成生态公益林181万亩,退耕还林39万亩。截至2016年底,全县森林覆盖率达78.25%。全县环境空气质量、饮用水水质、水环境水质及水库水质等均达到或优于二级标准。

二是实施农村人居环境改善工程。近三年,东兰实施农村人居环境综合治理、农村生活垃圾和污水处理等重点项目133个,项目点污水收集率达90%以上。开展以村屯绿化、道路硬化、饮水净化为主要内容的“美丽东兰·生态乡村”建设,有效解决了农村脏、乱、差问题。

三是实施石漠化综合治理工程。结合精准扶贫工作,在石漠化地区发展核桃28万亩、板栗32.5万亩、油茶16万亩,打造生态经济产业链,既增加了农民收入,又调动了农民参与生态建设的积极性。近三年,全县实施石漠化治理239.2平方公里,实施灌区节水改造、小流域治理、饮用水

水源保护等工程,改造维修堰坝20座,衬砌渠道302公里,恢复(新增)灌溉面积5.14万亩,改善灌溉面积1.33万亩,新增节水灌溉面积6.47万亩,整治河段10.3公里,兴建防护堤12.5公里,有效解决了水土流失问题。

**中国环境报:**依托优美生态环境,东兰县的脱贫工作取得了哪些进展和成效?

**徐迪克:**“十二五”期间,东兰县落实扶贫投资63.2亿元,发放扶贫贴息贷款6432万元,累计减贫8.51万人,贫困发生率下降30个百分点,农民人均可支配收入年均增长12%。贫困地区面貌不断改善,发展基础不断夯实,贫困群众生活水平不断提高,扶贫开发工作取得了阶段性成果。在2015年度广西国家扶贫开发工作重点县实绩考核中,东兰县是河池市唯一获得“一等”的县。

2016年,东兰围绕扶贫脱贫目标和“六个精准”要求,投入5.91亿元,扶持贫困户发展产业,转移劳动力就业解决了贫困户增收的问题,通过教育扶持、医疗救助、实施危房改造和异地扶贫搬迁,使贫困户在教育、医疗、住房三方面得到保障。通过完善道路、饮水、供电、网络等基础设施,逐步解决贫困户的行路难、饮水难、用电难等问

题,努力实现贫困人口“八有一超”目标。

2016年,东兰县有11个贫困村摘帽,4663户18844人脱贫,贫困发生率下降到17.28%。2016年6月,东兰县代表广西接受扶贫成效国家第三方评估,为广西综合得分排在全国第一位做出贡献。2017年1月,东兰县再次代表广西接受国务院省际交叉检查,综合得分位列全国第二,为广西获得“优秀”做出贡献。

2017年,全县计划脱贫人口9797人,计划脱贫村10个,贫困发生率将下降到13.25%。目前,东兰县紧紧围绕这一目标,按照河池市委、市政府提出的“营造三大生态”“实施三大攻坚”工作部署,深入实施“十大扶贫工程”和干部“一带一联”全覆盖工程,强力推进脱贫攻坚各项基础工作。

**中国环境报:**东兰县在推进绿色发展过程中还存在哪些挑战或者障碍?

**徐迪克:**挑战主要表现在两方面:

一是绿色产业带动作用还不够明显。受地域条件限制,全县富硒农业、生态农业规模比较小,产业化水平不高。特色农产品加工业还处在初期阶段,带动作用不强。生态旅游尚未形成产业

链条,风能、太阳能等新能源刚刚起步发展。

二是生态环境保护压力比较大。主要是处于贫困村屯的部分农民迫于增加收入压力,存在乱砍滥伐现象,部分区域植被管理不到位,部分村屯生态破坏严重。

**中国环境报:**在守住绿水青山的基础上实现脱贫致富,东兰县下一步还将采取哪些举措?

**徐迪克:**为守住绿水青山,东兰县下一步还是要做好保护与建设相结合。

首先,制定完善生态保护机制,将生态文明建设的政策落实、机制保障、重点工程实施等纳入乡镇、相关部门年度目标考评体系,形成齐抓共管生态保护工作的良好局面。

其次,深入推进集体林权制度改革,进一步明晰产权,强化林权权益保护,充分调动人民群众发展林业的积极性。目前,全县已累计完成林改确权面积264.65万亩,确权到户面积248.03万亩,确权到户率为87.23%。全县正在启动集体林地“三权分置”改革试点,推动林地的适度规模集中流转,促进林业产业化经营,激发林业建设活力。全面落实生态公益林、退耕还林保护各项管护措施,建立健全考核办法,督促群众提升

林业管护水平。

第三,建立完善生态破坏植被恢复补偿制度,加强地质灾害防治和中小流域水土保持综合治理。实施林业建设工程,继续实施退耕还林、石漠化治理、水源地保护等生态工程,建设坡豪湖国家湿地公园和红河第一湾森林公园,打造红河两岸生态走廊和绿色屏障。力争到2020年,全县森林覆盖率达79%以上。

第四,加强生态环境保护政策宣传,引导广大群众树立“绿水青山就是金山银山”的理念。倡导农民群众生活方式绿色化,共同建设美好家园。实施生态能源建设工程,积极推广太阳能、风能等新能源。

第五,实施防洪减灾建设工程,重点推进主要河段防洪整治和山洪沟治理。实施九曲河、武篆镇河段、兰木乡政府驻地等重点河段防洪整治工程。严格落实耕地保护和节约用地制度,严肃查处违法占地和乱搭乱建行为,稳定基本农田保护面积17.7万亩。

第六,加快城乡污水垃圾处理项目建设,扎实开展“美丽东兰·生态乡村”建设,提高城乡生活污水集中处理率和垃圾收集率。力争到2020年,全县200人以上自然屯90%以上建有农村污水处理设施,农村人居环境明显改善。

### ◆ 沈百鑫

当前,我国处在经历了工业化后和城市化的法治社会内生时期和现代环境保护政策内生时期,因此更能理解现代法治和现代环境治理的内在逻辑。而只有认清这个背景与逻辑,环境保护的合理性、可实施性与可操作性才能得到更有力的支撑。尽管我国一些专项环境法律法规有对环境监管的规定,但对核心的环境监管制度——环境许可制度提及的内容比较简单。建立完善环境许可制度是我国生态文明建设迫切需要解决的问题之一。

### 中国应选择哪种环境许可制度?

环境许可制度实质上是对资源环境使用的自由权利边界的重新界定,同时赋予行政机关审批权为保障。环境许可制度主要有两个发展趋势:一是对污染排放的综合管理,另一个是基于环境要素的统一监管。综合排污许可与单一的环境要素许可相比,优点是避免污染在环境要素间转移的风险。

单从环境保护的角度看,综合排污许可是一种大趋势,但德国两次以环境综合许可理念为核心的环境法实质性法典编纂都受挫,也说明了此理念受到很大阻力。其实,工业设施污染影响综合许可和基于传统制度环保利益嵌入进去的综合专业许可(如综合水事许可)各有利弊。工业设施污染影响综合许可更多从对大气污染防治原理出发,其法律结构相对较新,从污染影响角度整体考虑有利于环境保护的利益。而基于传统经济管理模式的专项环境许可,更能基于传统的行政与专业基础,有利于专项环境管理。

例如,在德国,水污染排放许可需要两个步骤:一是根据先进技术水准制订的污水排放标准,但达标并不一定就批准排放;二是根据中长期水管理规划中所确定的目标,许可机关有行政自由裁量权。德国采用的是综合水事许可,只要对水体有影响,不管是水量、水质还是水生态,都在一个许可体系内。而在中国,需要取水、采砂、排污、建设项目等多个许可。

当前,笔者认为,制订统一的综合排放许可制度尚不可行,建议以针对不同环境要素的更细分的专项许可制度为基础,然后再进行协调和系统化,防止污染在不同环境要素之间影响转移。

### 完善环境许可制度需完善环境标准制度

在中国,环境许可制度通常是通过个案的环境影响评价审批来替代,其原因之一是环境标准制度尚不完善。为促进个人的法律安全性和行政机关的行政效率,超越个案裁定,建议从我国经济发展和环境保护的系统定位来科学制订完善环境技术标准。环境标准制度需要科学权威和法治权威相结合,主要包括污染物排放标准、环境质量标准以及环境监测方法标准三大系统。

环境许可制度中的工业污染物排放许可主要以污染物排放标准为合法性的判断依据。我国当前面临两个重要任务:一是进一步更新和内化标准,即在借鉴西方发达国家的科技标准时需要吸收内化和创新发展;二是标准系统化,在效力方面,应将相应标准作为各专项环境法律法规的附则,提高标准的知识权威,同时注重多个环境标准的体系化。

制订排放标准首先要确定采用何种水平的环境政策,排放标准不是科学性判断,同时还有价值性判断:如果采用最佳可行技术,相对来说就更为严格,会对行业有一定的冲击;而采用一般认可技术,则环境保护力度相对较弱,其中的风险防范原则还不能得到有力的制度支撑。此外,还要对“基于技术的排放标准”进行区分。基于最佳可行技术的污染控制技术主要是针对排放,而对生产技术及治污设施建设和运营方面的规定,可以依照一般认可技术。而且,即使是排放标准也不是都采用最佳可行技术,还要考虑对整体环境的影响力和生产的经济性。比如,在德国的污水排放标准中,有的附件针对的行业也有采用一般认可技术的。环境技术标准已经不再单纯是环境管理下的话语,同时还对各国经济发展和技术创新有协同促进。所以,最佳可行技术应该是发展的主方向,而我国正在普遍采用的“可行技术”这个概念有些模糊,定位不准,不利于发挥环

# 借鉴德国经验完善我国环境许可制度

保与技术创新的协同效应。

### 借鉴德国环境治理经验完善环境许可制度

从德国环境治理的历史经验看,环境许可制度是随着环境治理理念的发展与转型而不断严格的。在德国,环境监管与治理的发展实践走过了环境影响监管、污染物排放监管和环境质量达标这3个发展阶段。

在德国,环境保护法最初是源自环境影响监管,是为了保护私人健康和财产权利不受侵犯。到了20世纪七八十年代,在传统的环境影响监管基础上,基于污染物排放的监管越来越受到重视,从先进技术水准(最佳可行技术)出发的污染源治理,在水事和空气监管上制订了一系列规范。德国环境治理以2000年欧盟的《水框架指令》颁布为标志,走向了实施环境质量达标制度之路,以改善和达到优良环境质量为目标,从保护与使用的短期平衡发展到长期使用和保护间的平衡,不仅采取预防和修复,还要求采取积极措施改良和达标。在此阶段,环境许可制度变得更加严格,原先的环境质量标准限值相对较为简单,主要是考虑以人身健康和财产损失为评估对象,而现在考虑到生态系统整体的相互因素。同时,环境管理发展趋势不断推进,从污染末端向污染源治理,再向绿色生产技术引导,甚至向规划和政策制订的全方位的可持续发展指标推进。在环境质量达标理念下的环境监管制度中,地方行政主体不再是被动行政监管行为,而是需要环境质量改善、达标治理规划和环境修复措施等积极作为。

在环境治理与环境许可制度的发展过程中,对环境信息也提出了更高要求。不仅要认识到环境污染的具体侵害途径,还要向排放和生产过程的源头,以及向化学品的物质监管推进。不仅要掌握对主要环境要素的污染作用路径,还要理解自然生态中的系统分析。在这个过程中,信息共享与共享起着重要作用。这同样体现在最佳可行技术系统上,它实质是国家间、政府、社会、企业和科技界有关经济、科技和社会发展的信息交流机制,是对当前社会经济及环境状况整体发展达成的一种共识。

作者系德国亥姆霍兹研究联合会环境研究中心研究员

## “十三五”规划实施大家谈有奖征文启事

《“十三五”生态环境保护规划》(以下简称《“十三五”规划》)是落实统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重大举措,是以“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念指导生态环保领域的战略安排,是实现生态文明建设改革、补齐全面小康环境短板的有效途径。

为全面贯彻落实好“十三五”规划,中国环境报从即日起向社会广泛征集贯彻落实“十三五”规划相关文章、问题分析及对策建议。具体内容包

括:各地推进规划计划实施的有关做法,如规划编制、研究、实施、调度、预警、通报、评估、考核机制建设情况,部门间和层级间规划计划体系协调衔接情况,国家规划目标任务特别是约束性指标、任务、重大工程的分解落实、压力传导情况;以规划计划研究编制实施推动生态环保工作的经验、典型

案例与成效;规划计划实施遇到的突出困难和问题;推进规划计划实施下阶段安排和基本考虑;强化规划实施的对策建议;补齐生态环境短板、实现全面建成小康社会的建议等。

一、征文活动时间:从即日起至2017年10月31日。

二、来稿要求:见解独到,

富有新意,言之有物。

字数:1000字~3000字。

请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。

三、注意事项:征文不得为已在各种报刊上公开发表的文章和相关征文活动的投稿。

四、奖项设置:

一等奖3名,奖品为IPAD  
二等奖5名,奖品为电子书  
三等奖10名,奖品为行李箱

优秀奖30名,奖品为背包  
欢迎广大环保系统工作人员、科研院所研究人员、关注参与“十三五”生态环境保护规划”的热心读者积极投稿。

五、投稿邮箱:  
hjbsplb@sina.com(请注明有奖征文)  
电话:010-67118620  
中国环境报社  
2017年8月10日