



既有制度性保障又有基础性保障

大鹏生态文明体制改革再攀新高峰

《大鹏新区落实〈大鹏半岛生态文明体制改革总体方案(2015-2020)〉工作方案》2018年工作计

划近日公布,这标志着深圳市大鹏新区47项改革任务初步形成了系统完备、科学规范、运行有效的生态文明制度体系。

生态文明制度体系不断完备,制度机制创新与基础性改革并驾齐驱

这套系统是经过不断调整、充实和完善形成的。2015年,大鹏新区牵头编制的《大鹏半岛生态文明体制改革总体方案(2015-2020)》成为深圳市第一个以市委、市政府名义印发的区级改革方案。2017年,大鹏新区积极对标国家《生态文明体制改革总体方案》,新增“生态环境损害司法鉴定”等6项改革任务,任务总数共40项。2018年,新增“大鹏新区生态保护红线划定研究”等7项改革任务,任务总数达到47项,生态文明制度最终成型。

大鹏新区改革任务高度重视创新引领,47项改革任务中,属于体制机制创新的有18项,契合了党的十九大提出推进生态文明体制改革四个方面的生态环境监管体制,有利于推动绿色发展、解决突出环境问题、生态系统保护等工作,为新区生态文明建设提供了制度性保障,为全市、全省乃至全国积累经验、提供示范。其他29项基础性改革则为大鹏新区深入探索生态文明体制改革提供了基础性保障。

具体来说,18项体制机制创新构建了以量化评估为基础的生态环境监管体系,包括空间管制、监管约束、社会共建、量化评估、监督追责5个方面的制度,形成了在全国有一定影响力的制度性成果。

一是空间管制体系。从空间布局到生态空间管制,构建空间管制制度。重点推进健全大鹏半岛自然资源资产产权制和用途管制制度,探索大鹏半岛规划融合实施协调机制等改革项目。

二是监管约束制度。从环境资源的承载力到开发使用、过程监管,构建监管约束制度。重点推进大鹏新区资源环境承载力评价与监测预警长效机制研究,探索建立自然岸线保护制度,建立自然资源开发使用成本评估机制,探索自然资源及其产品价格改革等改革项目。

三是社会共建制度。政府引导社会资源参与生态文明建设,构建社会共建制度。重点推进探索设立大鹏半岛生态文明建设公益基金,完善社会组织参与生态文明建设引导机制,完善社会组织培育扶持服务机制等改革项目。

四是量化评估制度。从生态文明建设的结果评估、过程评估到综合评估,构建了量化评估制度。重点推进编制大鹏半岛自然资源资产负债表,探索大鹏半岛生态系统生产总值(GEP)核算体系,建立大鹏半岛生态文明综合指数等改革项目。

五是监督追责制度。从政府绩效监管到违法主体的责任追究,构建监督追责制度。重点推进探索和健全领导干部离任生态审计和环保责任终身追究制度,生态环境损害司法鉴定,完善生态环保监管司法体制保障机制等改革项目。

29项基础性改革则完善了生态文明建设基础性改革体系,包括绿色发展、环境治理、生态修复等工作,为深入探索生态文明体制改革提供基础性保障。

一是推进绿色发展。绿色发展是大鹏新区贯彻落实新发展理念的首要任务,主要涉及旅游、生物、海洋等特色产业,加快推进坝光重点片区开发,构建高端产业体系。重点推进的改革任务为探索全域旅游建设模式,加快深圳“国家自主创新示范区”大鹏半岛相关区域建设,积极推动环境资源市场化交易,积极创建节约集约用地示范区,创新绿色产业扶持机制等。

二是着力解决突出环境问题。优良的生态环境是大鹏新区最大的区情、最大的特色、最大的优势,也是“美丽大鹏”的基本内涵。大鹏新区攻坚环境改善,主要涉及大气、水、土壤、海洋的污染防治工程,重点探索实施生态治河新模式,完善清洁能源推广政策,构建公交优先的绿色

交通网络体系,探索湾区海岸带综合治理体制机制等。

三是加大生态系统保护力度。大鹏新区始终坚持保护优先,推动生态文明建设,突出新区生态特色,扎实开展生态保护工作,建立生态廊道和生物多样性保护网络,重点是打造城区综合生态廊道体系,构建珍稀野生植物保护与外来入侵物种防治的长效机制等。

特别值得一提的是,大鹏新区率先实施一批全国先行先试的亮点改革举措。对符合未来发展方向、具有重大示范带动作用、需要试点探索的体制创新、制度设计等先行先试,全力打造生态文明建设大鹏样本,切实为生态文明体制改革探路。

一是率先推出全国首张“编实”的自然资源资产负债表。在全国率先构建了自然资源资产价值核算和自然资源资产负债表体系,并“编实”了全国首张自然资源资产负债表,完成了大鹏新区2016年度自然资源资产数据收集和核算工作,较2015年数据增加约40亿。

二是率先开展党政领导干部任期生态审计。在国内率先出台了《大鹏新区党政领导干部任期生态审计制度》和《大鹏新区党政领导干部生态审计实施细则》,完成领导干部离任生态审计和责任终身追究制度的建立,并完成了相关党政领导干部自然资源资产离任审计工作,为全市、全国开展此项工作提供了大鹏经验。

三是率先在全国成立生态资源环境综合执法局。整合优化新区各类环境执法资源,构建对生态环境和国土空间资源统一保护管理的体制机制,全国首个生态资源环境综合执法局在大鹏新区正式挂牌运作,对大鹏半岛国土空间的“山水林田湖”进行统一保护和管理,初步形成生态资源环境执法的“大鹏模式”,具有较强的可复制、可推广价值。

四是率先构建全国首个湾区生态文明综合评价指标体系。按照“用一个指数体现大鹏新区生态文明建设水平”思路,筛选出七大类共计42项指标,形成大鹏新区生态文明综合评价体系,完成2014~2016年度生态文明综合指数的核算,核算结果表明大鹏新区生态文明建设水平保持优良并逐年提升。

五是率先实施货币化生态补偿政策。制定《关于大鹏半岛保护与开发综合补偿办法》,通过转移支付方式,在大鹏半岛开始实施生态补偿政策,直接受惠原村民1.6万人,并构建了生态保护、生态补助、违建查处、配合重大项目建设等有机联动的考核机制。

六是构建了海陆统筹的资源环境承载力评价体系和监测预警长效机制。结合大鹏特色,运用“短板效应”原则,创新构建了海陆统筹的资源环境承载力定期评价体系和资源环境承载力监测预警机制,完成2016年度资源环境承载力评价与预警,为大鹏可持续发展提供量化基础支撑。

七是在国内率先构建了大鹏新区自然资源开发使用成本评估技术体系。综合衡量原有自然资源的价值减损量和开发完成后的项目效益,计算自然资源开发使用过程前后的综合成本,为新区自然资源资产监管、自然资源合理开发利用、项目落地、产业发展规划等方面提供科学支持和决策支撑。

八是率先设立“大鹏半岛生态文明建设公益基金”。成立全国首家由政府委托、慈善机构受托的慈善信托,以及首个由社会捐赠专项基金和慈善信托两部分组成的公益基金,建立“政府支持+社会参与+专业运作”的生态文明建设创新机制。

据了解,为有效推进新区生态文明体制改革,大鹏新区2018年新增改革项目7项,一是新区生态保护红线划定研究;二是完善既有建筑监管体系;三是通过优化评价体系来强化户外运动报备系统在生态保护中的积极作用;四是探索新区落实广深科技创新走廊规划的策略与路径;五是完善社会组织培育扶持服务机制;六是制定新区2018年“大鹏蓝”大气环境质量提升工作方案;七是制定新区森林城市建设详细规划。



碧海晴空美大鹏



生态文明体制改革成效显著,环境质量提升,群众幸福感增强

大刀阔斧的生态文明体制改革使大鹏新区获得了良好的环境效益。

据悉,自大鹏新区生态文明体系建设以来,新区的环境质量显著提升。数据显示,2017年大鹏新区空气质量优良率97.5%,PM_{2.5}年均浓度24.5微克/立方米,优于欧盟标准;负氧离子日均达1837个/立方厘米;“空气维生素”含量全市最高;东涌河水质为Ⅱ类,达到饮用水水源水质标准,近岸海域水质达Ⅰ类,为粤港澳大湾区最好水平;全面实施“河长制”,高规格构建治水提质“1+7”指挥体系,启动25条河流专项整治,全面纳管459个排污口,在全市率先并提前三年半完成黑臭水体治理任务。

取得上述好成绩得益于大鹏新区近年来生态环境保护工作的扎实开



七球山 大鹏新区管委会供图



持续精准发力,“绿水青山就是金山银山”的大鹏样本不断续写新篇

环水局相关负责人表示,下一步,大鹏新区将深入贯彻落实党的十九大关于生态文明体制改革战略部署,以提供优质生态产品、保护优良生态环境、实现惠民共享为目标,坚持问题导向,持续实施《大鹏新区落实〈大鹏半岛生态文明体制改革总体方案(2015-2020)〉工作方案》,并就强化改革措施、明确改革目标、推进改革项目、完善改革工作的推进机制以及凝聚改革的社会合力等方面着重发力,切实打造“绿水青山就是金山银山”的大鹏样本。

据了解,为有效推进新区生态文明体制改革,大鹏新区2018年新增改革项目7项,一是新区生态保护红线划定研究;二是完善既有建筑监管体系;三是通过优化评价体系来强化户外运动报备系统在生态保护中的积极作用;四是探索新区落实广深科技创新走廊规划的策略与路径;五是完善社会组织培育扶持服务机制;六是制定新区2018年“大鹏蓝”大气环境质量提升工作方案;七是制定新区森林城市建设详细规划。

同时,新区为进一步明确改革目

标,将就四个方面进行提升完善工作。一是加强体制机制创新。深入贯彻落实党的十九大关于生态文明体制改革战略部署,坚持问题导向,继续完善以量化评估为基础的生态环境监管体系。二是完善基础性改革体系。深入推进绿色发展,加快解决环境突出问题,强化生态系统保护力度,重点加大对海洋资源的研究和开发力度。三是切实增强改革的系统性与协同性。进一步加强对中央大政方针和省市的部署把握,加强调研,加强与有关方面和部门的沟通,切实增强改革的整体性和系统性,做到整体布局、统筹推进、强化重大改革项目的联动性和协调性。四是大力推进关键改革项目的制度性突破。聚焦重点改革项目,加强出台制度性成果,加快成果的落地实施。

据了解,新区共新建成污水管网超200公里,污水收集处理率提升至96.1%。另一方面,新区扎实开展“小散乱污”企业、工地扬尘等综合整治,城镇生活垃圾100%实现无害化处理。与此同时,大鹏新区辖区内的生态资源保护力度也在不断加大。相关资料显示,新区生态环境状况指数达到91.2分,是广东省唯一超过90分的区域,连续三年在全省127个县级评价单元中保持第一。大鹏新区环境保护和水务局(以下简称“环水局”)相关负责人介绍,在去年,新区森林覆盖率稳定保持在76%,积极开展国家森林城市创建,完成生态修复10万平方米、林相改造77亩,森林抚育1万亩,新建生态景观林带21.3公里,南澳获评全省首批“广东省森林小镇”。不仅如此,新区还完成1851公顷大鹏半岛国家级海洋公园规划,人工种植珊瑚超1.3万株,投放珊瑚礁68座,海洋生物密度和多样性显著提升。新区在加大野生动植物保护力度方面也是不遗余力。2017年辖区内新发现豹猫、缅甸蟒等两栖物种。同时新区积极探索鲸豚类海洋动物保护机制,联合香港、惠州共建全国首个鲸豚类动物保护联盟,“潜爱大鹏”珊瑚保育项目获2017年度中国公益节环保类唯一金奖。

近年来,大鹏新区绿色发展水平不断提升。据介绍,大鹏新区以体制

机制创新为绿色发展提质增效,累计淘汰转型低端企业184家,超过建区之初工业企业总数的65%。另一方面,新区重点加快培育和引进“生物、海洋、旅游”三大新兴产业,并顺利推动诺奖得主马歇尔、美国“三院”院士等落户深圳国际生物谷生命健康产业园,战略性新兴产业增加值占GDP比重由45.8%提高到69.2%;国家高新技术企业数量实现翻番,战略性新兴产业增加值占GDP比重由60.6%提高到69.2%。

通过近年来的努力,大鹏新区第三产业占GDP比重由建区之初的27%提高到40.5%,年接待游客人数及旅游业总收入分别突破1千万人次和50亿元,年均分别增长3.5%和8.8%。这得益于新区全面实施生态+旅游战略,使新区获评广东省唯一“国家级旅游改革创新先行区”,这种探索旅游资源利用与环境保护的新体制,为全国旅游业改革创新做出示范。

此外,新区还实施“资源分区、运动分级”规范管理,启动实施“东西涌户外穿越报备系统”,成立大鹏半岛海岸安全促进中心,建立多层次专业救援体系,发布国内首个规范指导户外运动引领性文件——《户外运动白皮书》,建立生态旅游、户外运动管理的“大鹏模式”。

大鹏新区在稳步推进改革的过程中,生态文明建设影响力不断提升。

据了解,新区在2017年成功举办“第二届中国海洋公益论坛”和“第六届世界海洋大会”,20多家主流新闻媒体进行了专版报道。更值得一提的是,北京、上海、福建、江苏等地区及原环境保护部等部门来新区调研“大鹏模式”的生态文明体制改革方面的经验做法,并高度评价新区生态文明建设成果;国务院发展研究中心权威专家多次在学术文章中将大鹏新区作为典型案例;大鹏半岛生态文明建设公益基金、自然资源资产负债表相关内容被新华网、央广网等广泛报道。可以看到,大鹏新区生态文明建设的影响力在节节攀升,有了属于自己的生态文明体制改革品牌。

群众觉得好,才是真的好。数据显示,大鹏新区群众的绿色“获得感”不断增强。2017年,新区新建改建各类公园15个,生态休闲绿岛56公里,累计投资近1.2亿元实施社区环境美化提升工程,完成“宜居家园建设”项目119个;在全市率先实现省四星宜居社区100%全覆盖,下沙社区获评五星宜居社区;公众满意度与生态文明建设知晓率均超过90%,居全市前列;社区环境居民满意率提升至95%。上述种种迹象表明,群众普遍认为新区环境保护工作卓有成效,生态环境和人居环境得到稳步提升,对“美丽大鹏”的建设充满信心。

凝聚改革的社会合力,也是生态文明体制改革成功的关键。环水局相关负责人表示,大鹏新区将坚持“开门搞改革”,各单位在推进生态文明体制改革重点任务时,会充分发挥社会智库的“外脑”作用,做到“走出去,引进来”。同时,新区将加强宣传和公众参与力度,增强全民生态文明意识,形成政府为主导,企业、社会组织和公众共同参与的体系,并接受社会监督,听取意见建议,广泛凝聚共识,形成推进改革的强大合力。

党的十九大报告将生态文明建设提升为中华民族永续发展的千年大计,明确提出“加快生态文明体制改革,建设美丽中国”。推动生态文明建设,制度建设是关键,大鹏新区作为深圳市生态文明体制改革的试验区,承载着深圳的“美丽梦想”。大鹏新区牢牢抓住制度建设这个“牛鼻子”,积极探索区域生态文明建设新制度、新体制、新机制,为生态文明建设理清思路、找准路径,相信“大鹏样本”必能走得更好、更顺、更远。

刘晶