

以习近平生态文明思想为指导

坚决打好打赢污染防治攻坚战

山水林田湖草和乡村 人与自然和谐共生

美丽中国 需要美丽乡村打底

乡村产业兴旺 需要做好生态文章

农业现代化 需要模式创新

绿色发展 需要注重生态系统差异



安徽省宣城市旌德县美丽乡村

# 中国生态文明

CHINA ECOLOGICAL  
CIVILIZATION

中华人民共和国环境保护部主管  
中国生态文明研究与促进会主办

ISSN 2095-6177



0 6 >

国内统一连续出版物号: CN 10-1143/X  
全国邮发代号: 80-244 定价: 20元



微信关注中国生态文明



微博@中国生态文明

2018年第**3**期

总第25期 (双月刊)

全国生态环境保护大会5月18日至19日在北京召开。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席会议并发表重要讲话。他强调，要加大力度推进生态文明建设、解决生态环境问题，坚决打好污染防治攻坚战，推动我国生态文明建设迈上新台阶。大会最大的亮点是正式确立习近平生态文明思想，这是标志性、创新性、战略性的重大理论成果，是新时代生态文明建设的根本遵循与最高准则，为推动生态文明建设、加强生态环境保护提供了坚实的理论基础和实践动力。

5月下旬，生态环境部印发《关于开展第二批国家生态文明建设示范市县评选工作的通知》，启动第二批国家生态文明建设示范市县评选工作，明确提出，鼓励发达市县对贫困地区开展跨省生态扶贫，生态环境部将积极支持工作积极性高的市县开展创建。

5月31日，生态环境部发布《2017中国生态环境状况公报》。公报名称从往年的“环境状况公报”变为“生态环境状况公报”，内容增加了生态方面的数据以及气候变化、农业面源污染、国家重点生态功能区等内容。公报显示，2017年全国大气和水环境质量进一步改善，土壤环境风险有所遏制，生态系统格局总体稳定，核与辐射安全得到有效保障，生态环保工作取得积极进展。

六五环境日当天，生态环境部、中央文明办、教育部、共青团中央、全国妇联等五部门联合发布《公民生态环境行为规范（试行）》，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，引领公民践行生态环境责任，携手共建天蓝、地绿、水清的美丽中国。

6月24日，新华社授权发布《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》。《意见》指出，深入贯彻习近平生态文明思想，全面加强党对生态环境保护的领导，推动形成绿色发展方式和生活方式，坚决打赢蓝天保卫战，着力打好碧水保卫战，扎实推进净土保卫战，加快生态保护与修复，改革完善生态环境治理体系。《意见》确定的总体目标是，到2020年，生态环境质量总体改善，主要污染物排放总量大幅减少，环境风险得到有效管控，生态环境保护水平同全面建成小康社会目标相适应。

国务院6月底印发《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，明确了大气污染防治工作的总体思路、基本目标、主要任务和保障措施，提出了打赢蓝天保卫战的时间表和路线图。

# 关系中华民族永续发展的根本大计

□ 本刊编辑部

5月18日至19日在北京召开的全国生态环境保护大会，确立了习近平生态文明思想，这是标志性、创新性、战略性的重大理论成果，是新时代生态文明建设的根本遵循，为推动生态文明建设提供了思想指引和实践指南。

大会的召开实现了“四个第一”。大会由党中央决定召开，是第一次；总书记出席大会并发表重要讲话，是第一次；以中共中央、国务院名义印发加强生态环境保护的重大政策性文件，是第一次；会议名称改为全国生态环境保护大会，是第一次。


习近平生态文明思想内涵丰富、博大精深。我们要深入学习领会“八个观”：生态兴则文明兴，生态衰则文明衰的深邃历史观；坚持人与自然和谐共生的科学自然观；绿水青山就是金山银山的绿色发展观；良好生态环境是最普惠的民生福祉的基本民生观；山水林田湖草是生命共同体的整体系统观；用最严格制度保护生态环境的严密法治观；全社会共同建设美丽中国的全民行动观；共谋全球生态文明建设之路的共赢全球观。

习近平总书记在全国生态环保大会的重要讲话，深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明等重大理论和实践问题，为新时代生态环境保护工作和生态文明建设指明了道路。

大会的名称首次加入“生态”二字，是一个重大转变，以最高规格将生态和环境统一起来。环境问题往往伴随着生态问题，要打赢打好污染防治攻坚战，需要系统思维，统筹山水林田湖草，统筹城乡，统筹地上地下，统筹岸上水里，统筹陆地海洋，系统治理，系统保护。

习近平总书记提出，要加快构建生态文明体系的“五个体系”，即以生态价值观念为准则的生态文化体系，以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系，以改善生态环境质量为核心的目标责任体系，以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系，以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系。“五个体系”系统界定了生态文明体系的基本框架，指出了构建生态文明体系的思想保证、物质基础、制度保障以及责任和底线，是建设美丽中国的行动指南。

习近平总书记强调，生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。“根本大计”这一论断，是对生态文明建设历史地位、战略地位的新宣示，将推动全社会对生态文明建设的基本认知发生根本性、历史性、民族性和全局性的变化。

生态兴则文明兴。生态文明建设是建成美丽中国，实现中华民族伟大复兴和永续发展的根本大计，是探索人与自然和谐共生的中国实践，是构建人类命运共同体的中国方案。



# 中国生态文明

总 顾 问 姜春云

## 编辑委员会

主 任 陈宗兴

副 主 任

(按姓氏笔画排序)

王春益 王 毅

朱广庆 李庆瑞(执行)

李晓东 杨明森

陈小平 何巧女

赵文鹤 程立峰

赖 明 潘家华

委 员

(按姓氏笔画排序)

孙佑海 李佐军

刘友宾 杨小玲

周桂玲 武德凯

黎祖文

主 管: 中华人民共和国环境保护部

主 办: 中国生态文明研究与促进会

中国环境出版有限责任公司

编 辑: 《中国生态文明》编辑部

出 版: 中国环境出版有限责任公司

主 编: 李庆瑞

执行副主编: 朱广庆

总 编 辑: 杨明森

编 辑 部

副 主 任: 曹 俊

编 辑: 张文娟 祁巧玲

美 术 编 辑: 唐永杰

运 营: 中明建(北京)科技有限公司

发 行 联 系: 010-82268165

地 址: 北京市西城区后英房胡同5号

邮 编: 100035

投 稿 邮 箱: zgstwmzz@163.com

电 话: 010-82268172

传 真: 010-82200589

印 刷: 北京朝阳印刷厂有限责任公司

地 址: 北京市朝阳区建外永安东里平房  
1号

定 价: RMB 20元

本刊现入编“中国知网(cnki)”及下属“中国学术期刊(光盘版)/  
中国期刊全文数据库/中国学术期刊综合评价数据库下属数据库”,  
及“超星期刊域出版平台”数据库,作者著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。  
作者如不同意将文章入编,投稿时敬请说明。

## 03 卷首语

03 关系中华民族永续发展的根本大计

## 06 热点

06 中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护  
坚决打好污染防治攻坚战的意见

15 以习近平生态文明思想为指导  
坚决打好打赢污染防治攻坚战

19 以习近平生态文明思想为指导  
开创生态环境保护工作新局面  
——最高法、最高检、各部门、各地认真学习  
全国生态环境保护大会精神

28 公民生态环境行为规范

## 29 高端论坛

36 生态文明是中国的也是世界的

## 42 封面专题

### 山水林田湖草和乡村 人与自然和谐共生

43 美丽中国 需要美丽乡村打底

47 乡村振兴 需要厘清几个问题

49 乡村产业兴旺 需要做好生态文章  
——乡村振兴中的产业生态化和生态产业化问题

53 农业现代化 需要模式创新  
——关于建立“现代全产业链生态农业”发展模式的几个问题

57 绿色发展 注重生态系统差异

60 提高补偿成效 需要找准首要目标  
——专访中国农业大学中国生态补偿政策研究中心执行  
主任靳乐山

63 农业生态增值 需要把握开发之度

67 实施乡村振兴 需要绿色减贫推动

69 一图读懂 乡村绿色发展时间表

70 绿水青山怎样转化为金山银山？  
——从五个典型创建模式看乡村绿色发展

## 76 图说

76 寻找遗失的都市绿色梦

## 78 创建

78 我国县域经济绿色发展方式转型的典型剖析  
——以山西省大同市“左云绿”为例

84 绿水青山聚集人才人气 真山真水诠释风景独好  
——“绿水青山就是金山银山”重要思想的旌德实践创新

88 当典范 深圳要补几块短板？  
——深圳市生态文明建设指标体系构建及提升策略研究

## 95 阅读

95 为什么说 PPP 模式是必然选择？

96 如何保护宝贵的黑土地？

97 敬畏荒野，何尝不是尊重生命？

98 北京容得下野草了，别的地方呢？

要闻回顾 / 封二

公益广告 / 封三

封面图片 / 安徽省宣城市旌德县美丽乡村

# 中共中央 国务院

## 关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见

良好生态环境是实现中华民族永续发展的内在要求，是增进民生福祉的优先领域。为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，决胜全面建成小康社会，全面加强生态环境保护，打好污染防治攻坚战，提升生态文明，建设美丽中国，现提出如下意见。

### 一、深刻认识生态环境保护面临的形势

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，谋划开展了一系列根本性、长远性、开创性工作，推动生态文明建设和生态环境保护从实践到认识发生了历史性、转折性、全局性变化。各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，生态文明建设和生态环境保护制度体系加快形成，全面节约资源有效推进，大气、水、土壤污染防治行动计

划深入实施，生态系统保护和修复重大工程进展顺利，核与辐射安全得到有效保障，生态文明建设成效显著，美丽中国建设迈出重要步伐，我国成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。

同时，我国生态文明建设和生态环境保护面临不少困难和挑战，存在许多不足。一些地方和部门对生态环境保护认识不到位，责任落实不到位；经济社会发展同生态环境保护的矛盾仍然突出，资源环境承载能力已经达到或接近上限；城乡区域统筹不够，新老环境问题交织，区域性、布局性、结构性环境风险凸显，重污染天气、黑臭水体、垃圾围城、生态破坏等问题时有发生。这些问题，成为重要的民生之患、民心之痛，成为经济社会可持续发展的瓶颈制约，成为全面建成小康社会的明显短板。

进入新时代，解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾对生态环

境保护提出许多新要求。当前，生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期，已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期，也到了有条件有能力解决突出生态环境问题的窗口期。必须加大力度、加快治理、加紧攻坚，打好标志性的重大战役，为人民创造良好生产生活环境。

### 二、深入贯彻习近平生态文明思想

习近平总书记传承中华优秀传统文化、顺应时代潮流和人民意愿，站在坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度，深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明等重大理论和实践问题，系统形成了习近平生态文明思想，有力指导生态文明建设和生态环境保护取得历史性成就、发生历史性变革。

坚持生态兴则文明兴。建设

生态文明是关系中华民族永续发展的根本大计，功在当代、利在千秋，关系人民福祉，关乎民族未来。

坚持人与自然和谐共生。保护自然就是保护人类，建设生态文明就是造福人类。必须尊重自然、顺应自然、保护自然，像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，还自然以宁静、和谐、美丽。

坚持绿水青山就是金山银山。绿水青山既是自然财富、生态财富，又是社会财富、经济财富。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。必须坚持和贯彻绿色发展理念，平衡和处理好发展与保护的关系，推动形成绿色发展方式和生活方式，坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

坚持良好生态环境是最普惠的民生福祉。生态文明建设同每个人息息相关。环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。必须坚持以人民为中心，重点解决损害群众健康的突出环境问题，提供更多优质生态产品。

坚持山水林田湖草是生命共同体。生态环境是统一的有机整体。必须按照系统工程的思路，构建生态环境治理体系，着力扩大环境容量和生态空间，全方位、全地域、全过程开展生态环境保护。

坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境。保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。必须构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系，让制度成为刚性约束和不可触碰的高压线。

坚持建设美丽中国全民行动。美丽中国是人民群众共同参与共同建设共同享有的事业。必须加强生态文明宣传教育，牢固树立生态文明价值观念和行为准则，把建设美丽中国化为全民自觉行动。

坚持共谋全球生态文明建设。生态文明建设是构建人类命运共同体的重要内容。必须同舟共济、共同努力，构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系，推动全球生态环境治理，建设清洁美丽世界。

习近平生态文明思想为推进美丽中国建设、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，必须用以武装头脑、指导实践、推动工作。要教育广大干部增强“四个意识”，树立正确政绩观，把生态文明建设重大部署和重要任务落到实处，让良好生态环境成为人民幸福生活的增长点、成为经济社会持续健康发展的支撑点、成为展现我国良好形象的发力点。

### 三、全面加强党对生态环境保护的领导

加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战是党和国家的

重大决策部署，各级党委和政府要强化对生态文明建设和生态环境保护的总体设计和组织领导，统筹协调处理重大问题，指导、推动、督促各地区各部门落实党中央、国务院重大政策措施。

（一）落实党政主体责任。落实领导干部生态文明建设责任制，严格实行党政同责、一岗双责。地方各级党委和政府必须坚决扛起生态文明建设和生态环境保护的政治责任，对本行政区域的生态环境保护工作及生态环境质量负总责，主要负责人是本行政区域生态环境保护第一责任人，至少每季度研究一次生态环境保护工作，其他有关领导成员在职责范围内承担相应责任。各地要制定责任清单，把任务分解落实到有关部门。抓紧出台中央和国家机关相关部门生态环境保护责任清单。各相关部门要履行好生态环境保护职责，制定生态环境保护年度工作计划和措施。各地区各部门落实情况每年向党中央、国务院报告。

健全环境保护督察机制。完善中央和省级环境保护督察体系，制定环境保护督察工作规定，以解决突出生态环境问题、改善生态环境质量、推动高质量发展为重点，夯实生态文明建设和生态环境保护政治责任，推动环境保护督察向纵深发展。完善督查、交办、巡查、约谈、专项督察机制，开展重点区域、重点领域、重点行业专项督察。

(二) 强化考核问责。制定对省(自治区、直辖市)党委、人大、政府以及中央和国家机关有关部门污染防治攻坚战成效考核办法,对生态环境保护立法执法情况、年度工作目标任务完成情况、生态环境质量状况、资金投入使用情况、公众满意程度等相关方面开展考核。各地参照制定考核实施细则。开展领导干部自然资源资产离任审计。考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据。

严格责任追究。对省(自治区、直辖市)党委和政府以及负有生态环境保护责任的中央和国家机关有关部门贯彻落实党中央、国务院决策部署不坚决不彻底、生态文明建设和生态环境保护责任制执行不到位、污染防治攻坚战任务完成严重滞后、区域生态环境问题突出的,约谈主要负责人,同时责成其向党中央、国务院作出深刻检查。对年度目标任务未完成、考核不合格的市、县,党政主要负责人和相关领导班子成员不得评优评先。对在生态环境方面造成严重破坏负有责任的干部,不得提拔使用或者转任重要职务。对不顾生态环境盲目决策、违法违规审批开发利用规划和建设项目的,对造成生态环境质量恶化、生态严重破坏的,对生态环境事件多发高发、应对不力、群众反映强烈的,对生态环境保护责任没有落实、推诿扯皮、没有完成工作任务的,依纪依法严

格问责、终身追责。

#### 四、总体目标和基本原则

(一) 总体目标。到2020年,生态环境质量总体改善,主要污染物排放总量大幅减少,环境风险得到有效管控,生态环境保护水平同全面建成小康社会目标相适应。

具体指标:全国细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)未达标地级及以上城市浓度比2015年下降18%以上,地级及以上城市空气质量优良天数比率达到80%以上;全国地表水Ⅰ-Ⅲ类水体比例达到70%以上,劣Ⅴ类水体比例控制在5%以内;近岸海域水质优良(一、二类)比例达到70%左右;二氧化硫、氮氧化物排放量比2015年减少15%以上,化学需氧量、氨氮排放量减少10%以上;受污染耕地安全利用率达到90%左右,污染地块安全利用率达到90%以上;生态保护红线面积占比达到25%左右;森林覆盖率达到23.04%以上。

通过加快构建生态文明体系,确保到2035年节约资源和保护生态环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式总体形成,生态环境质量实现根本好转,美丽中国目标基本实现。到本世纪中叶,生态文明全面提升,实现生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化。

(二) 基本原则

——坚持保护优先。落实生

态保护红线、环境质量底线、资源利用上线硬约束,深化供给侧结构性改革,推动形成绿色发展方式和生活方式,坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

——强化问题导向。以改善生态环境质量为核心,针对流域、区域、行业特点,聚焦问题、分类施策、精准发力,不断取得新成效,让人民群众有更多获得感。

——突出改革创新。深化生态环境保护体制机制改革,统筹兼顾、系统谋划,强化协调、整合力量,区域协作、条块结合,严格环境标准,完善经济政策,增强科技支撑和能力保障,提升生态环境治理的系统性、整体性、协同性。

——注重依法监管。完善生态环境保护法律法规体系,健全生态环境保护行政执法和刑事司法衔接机制,依法严惩重罚生态环境违法犯罪行为。

——推进全民共治。政府、企业、公众各尽其责、共同发力,政府积极发挥主导作用,企业主动承担环境治理主体责任,公众自觉践行绿色生活。

#### 五、推动形成绿色发展方式和生活方式

坚持节约优先,加强源头管控,转变发展方式,培育壮大新兴产业,推动传统产业智能化、清洁化改造,加快发展节能环保产业,全面节约能源资源,协同

推动经济高质量发展和生态环境高水平保护。

(一) 促进经济绿色低碳循环发展。对重点区域、重点流域、重点行业和产业布局开展规划环评, 调整优化不符合生态环境功能定位的产业布局、规模和结构。严格控制重点流域、重点区域环境风险项目。对国家级新区、工业园区、高新区等进行集中整治, 限期进行达标改造。加快城市建成区、重点流域的重污染企业和危险化学品企业搬迁改造, 2018 年年底前, 相关城市政府就此制定专项计划并向社会公开。促进传统产业优化升级, 构建绿色产业链体系。继续化解过剩产能, 严禁钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等行业新增产能, 对确有必要新建的必须实施等量或减量置换。加快推进危险化学品生产企业搬迁改造工程。提高污染排放标准, 加大钢铁等重点行业落后产能淘汰力度, 鼓励各地制定范围更广、标准更严的落后产能淘汰政策。构建市场导向的绿色技术创新体系, 强化产品全生命周期绿色管理。大力发展节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业, 加强科技创新引领, 着力引导绿色消费, 大力提高节能、环保、资源循环利用等绿色产业技术装备水平, 培育发展一批骨干企业。大力发展节能和环境服务业, 推行合同能源管理、合同节水管理, 积极探索区域环境托管服务等新模式。鼓励新业态发

展和模式创新。在能源、冶金、建材、有色、化工、电镀、造纸、印染、农副食品加工等行业, 全面推进清洁生产改造或清洁化改造。

(二) 推进能源资源全面节约。强化能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动, 实行最严格的耕地保护、节约用地和水资源管理制度。实施国家节水行动, 完善水价形成机制, 推进节水型社会和节水型城市建设, 到 2020 年, 全国用水总量控制在 6700 亿立方米以内。健全节能、节水、节地、节材、节矿标准体系, 大幅降低重点行业和企业能耗、物耗, 推行生产者责任延伸制度, 实现生产系统和生活系统循环链接。鼓励新建建筑采用绿色建材, 大力发展装配式建筑, 提高新建绿色建筑比例。以北方采暖地区为重点, 推进既有居住建筑节能改造。积极应对气候变化, 采取有力措施确保完成 2020 年控制温室气体排放行动目标。扎实推进全国碳排放权交易市场建设, 统筹深化低碳试点。

(三) 引导公众绿色生活。加强生态文明宣传教育, 倡导简约适度、绿色低碳的生活方式, 反对奢侈浪费和不合理消费。开展创建绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色商场、绿色餐馆等行动。推行绿色消费, 出台快递业、共享经济等新业态的规范标准, 推广环境标志产品、有机产品等绿色产品。提倡绿色居住, 节约

用水用电, 合理控制夏季空调和冬季取暖室内温度。大力发展公共交通, 鼓励自行车、步行等绿色出行。

## 六、坚决打赢蓝天保卫战

编制实施打赢蓝天保卫战三年作战计划, 以京津冀及周边、长三角、汾渭平原等重点区域为主战场, 调整优化产业结构、能源结构、运输结构、用地结构, 强化区域联防联控和重污染天气应对, 进一步明显降低 PM<sub>2.5</sub> 浓度, 明显减少重污染天数, 明显改善大气环境质量, 明显增强人民的蓝天幸福感。

(一) 加强工业企业大气污染治理综合治理。全面整治“散乱污”企业及集群, 实行拉网式排查和清单式、台账式、网格化管理, 分类实施关停取缔、整合搬迁、整改提升等措施, 京津冀及周边区域 2018 年年底前完成, 其他重点区域 2019 年年底前完成。坚决关停用地、工商手续不全并难以通过改造达标的企业, 限期治理可以达标改造的企业, 逾期依法一律关停。强化工业企业无组织排放管理, 推进挥发性有机物排放综合整治, 开展大气氨排放控制试点。到 2020 年, 挥发性有机物排放总量比 2015 年下降 10% 以上。重点区域和大气污染严重城市加大钢铁、铸造、炼焦、建材、电解铝等产能压减力度, 实施大气污染物特别排放限值。加大排放高、污染重的煤电机组淘

汰力度，在重点区域加快推进。到2020年，具备改造条件的燃煤电厂全部完成超低排放改造，重点区域不具备改造条件的高污染燃煤电厂逐步关停。推动钢铁等行业超低排放改造。

(二) 大力推进散煤治理和煤炭消费减量替代。增加清洁能源使用，拓宽清洁能源消纳渠道，落实可再生能源发电全额保障性收购政策。安全高效发展核电。推动清洁低碳能源优先上网。加快重点输电通道建设，提高重点区域接受外输电比例。因地制宜、加快实施北方地区冬季清洁取暖五年规划。鼓励余热、浅层地热能等清洁能源取暖。加强煤层气(煤矿瓦斯)综合利用，实施生物天然气工程。到2020年，京津冀及周边、汾渭平原的平原地区基本完成生活和冬季取暖散煤替代；北京、天津、河北、山东、河南及珠三角区域煤炭消费总量比2015年均下降10%左右，上海、江苏、浙江、安徽及汾渭平原煤炭消费总量均下降5%左右；重点区域基本淘汰每小时35蒸吨以下燃煤锅炉。推广清洁高效燃煤锅炉。

(三) 打好柴油货车污染治理攻坚战。以开展柴油货车超标排放专项整治为抓手，统筹开展油、路、车治理和机动车船污染防治。严厉打击生产销售不达标车辆、排放检验机构检测弄虚作假等违法行为。加快淘汰老旧车，鼓励清洁能源车辆、船舶的推广

使用。建设“天地车人”一体化的机动车排放监控系统，完善机动车遥感监测网络。推进钢铁、电力、电解铝、焦化等重点工业企业和工业园区货物由公路运输转向铁路运输。显著提高重点区域大宗货物铁路水路货运比例，提高沿海港口集装箱铁路集疏港比例。重点区域提前实施机动车国六排放标准，严格实施船舶和非道路移动机械大气排放标准。鼓励淘汰老旧船舶、工程机械和农业机械。落实珠三角、长三角、环渤海京津冀水区域船舶排放控制区管理政策，全国主要港口和排放控制区内港口靠港船舶率先使用岸电。到2020年，长江干线、西江航运干线、京杭运河水上服务区 and 待闸锚地基本具备船舶岸电供应能力。2019年1月1日起，全国供应符合国六标准的车用汽油和车用柴油，力争重点区域提前供应。尽快实现车用柴油、普通柴油和部分船舶用油标准并轨。内河和江海直达船舶必须使用硫含量不大于10毫克/千克的柴油。严厉打击生产、销售和使用非标车(船)用燃料行为，彻底清除黑加油站。

(四) 强化国土绿化和扬尘管控。积极推进露天矿山综合整治，加快环境修复和绿化。开展大规模国土绿化行动，加强北方防沙带建设，实施京津风沙源治理工程、重点防护林工程，增加林草覆盖率。在城市功能疏解、更新和调整中，将腾退空间优先

用于留白增绿。落实城市道路和城市范围内施工工地等扬尘管控。

(五) 有效应对重污染天气。强化重点区域联防联控联治，统一预警分级标准、信息发布、应急响应，提前采取应急减排措施，实施区域应急联动，有效降低污染程度。完善应急预案，明确政府、部门及企业的应急责任，科学确定重污染期间管控措施和污染源减排清单。指导公众做好重污染天气健康防护。推进预测预报预警体系建设，2018年年底以前，进一步提升国家级空气质量预报能力，区域预报中心具备7至10天空气质量预报能力，省级预报中心具备7天空气质量预报能力并精确到所辖各城市。重点区域采暖季节，对钢铁、焦化、建材、铸造、电解铝、化工等重点行业企业实施错峰生产。重污染期间，对钢铁、焦化、有色、电力、化工等涉及大宗原材料及产品运输的重点企业实施错峰运输；强化城市建设施工工地扬尘管控措施，加强道路机扫。依法严禁秸秆露天焚烧，全面推进综合利用。到2020年，地级及以上城市重污染天数比2015年减少25%。

## 七、着力打好碧水保卫战

深入实施水污染防治行动计划，扎实推进河长制湖长制，坚持污染减排和生态扩容两手发力，加快工业、农业、生活污染源和水生态系统整治，保障饮用水安全，消除城市黑臭水体，减少污

染严重水体和不达标水体。

(一) 打好水源地保护攻坚战。加强水源地、出厂水、管网水、末梢水的全过程管理。划定集中式饮用水水源保护区, 推进规范化建设。强化南水北调水源地及沿线生态环境保护。深化地下水污染防治。全面排查和整治县级及以上城市水源保护区内的违法违规问题, 长江经济带于2018年年底前、其他地区于2019年年底前完成。单一水源供水的地级及以上城市应当建设应急水源或备用水源。定期监(检)测、评估集中式饮用水水源、供水单位供水和用户水龙头水质状况, 县级及以上城市至少每季度向社会公开一次。

(二) 打好城市黑臭水体治理攻坚战。实施城镇污水处理“提质增效”三年行动, 加快补齐城镇污水收集和处理设施短板, 尽快实现污水管网全覆盖、全收集、全处理。完善污水处理收费政策, 各地要按规定将污水处理收费标准尽快调整到位, 原则上应补偿到污水处理和污泥处置设施正常运营并合理盈利。对中西部地区, 中央财政给予适当支持。加强城市初期雨水收集处理设施建设, 有效减少城市面源污染。到2020年, 地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例达90%以上。鼓励京津冀、长三角、珠三角区域城市建成区尽早全面消除黑臭水体。

(三) 打好长江保护修复攻坚战。开展长江流域生态隐患和

环境风险调查评估, 划定高风险区域, 从严实施生态环境风险防控措施。优化长江经济带产业布局和规模, 严禁污染型产业、企业向上中游地区转移。排查整治入河入湖排污口及不达标水体, 市、县级政府制定实施不达标水体限期达标规划。到2020年, 长江流域基本消除劣V类水体。强化船舶和港口污染防治, 现有船舶到2020年全部完成达标改造, 港口、船舶修造厂环卫设施、污水处理设施纳入城市设施建设规划。加强沿河环湖生态保护, 修复湿地等水生态系统, 因地制宜建设人工湿地水质净化工程。实施长江流域上中游水库群联合调度, 保障干流、主要支流和湖泊基本生态用水。

(四) 打好渤海综合治理攻坚战。以渤海海区的渤海湾、辽东湾、莱州湾、辽河口、黄河口等为重点, 推动河口海湾综合整治。全面整治入海污染源, 规范入海排污口设置, 全部清理非法排污口。严格控制海水养殖等造成的海上污染, 推进海洋垃圾防治和清理。率先在渤海实施主要污染物排海总量控制制度, 强化陆海污染联防联控, 加强入海河流治理与监管。实施最严格的围填海和岸线开发管控, 统筹安排海洋空间利用活动。渤海禁止审批新增围填海项目, 引导符合国家产业政策的项目消化存量围填海资源, 已审批但未开工的项目要依法重新进行评估和清理。

(五) 打好农业农村污染治理攻坚战。以建设美丽宜居村庄为导向, 持续开展农村人居环境整治行动, 实现全国行政村环境整治全覆盖。到2020年, 农村人居环境明显改善, 村庄环境基本干净整洁有序, 东部地区、中西部城市近郊区等有基础、有条件的地区人居环境质量全面提升, 管护长效机制初步建立; 中西部有较好基础、基本具备条件的地区力争实现90%左右的村庄生活垃圾得到治理, 卫生厕所普及率达到85%左右, 生活污水乱排乱放得到管控。减少化肥农药使用量, 制修订并严格执行化肥农药等农业投入品质量标准, 严格控制高毒高风险农药使用, 推进有机肥替代化肥、病虫害绿色防控替代化学防治和废弃农膜回收, 完善废旧地膜和包装废弃物等回收处理制度。到2020年, 化肥农药使用量实现零增长。坚持种植和养殖相结合, 就地就近消纳利用畜禽养殖废弃物。合理布局水产养殖空间, 深入推进水产健康养殖, 开展重点江河湖库及重点近岸海域破坏生态环境的养殖方式综合整治。到2020年, 全国畜禽粪污综合利用率达到75%以上, 规模养殖场粪污处理设施装备配套率达到95%以上。

## 八、扎实推进净土保卫战

全面实施土壤污染防治行动计划, 突出重点区域、行业和污染物, 有效管控农用地和城市建

设用地土壤环境风险。

(一) 强化土壤污染管控和修复。加强耕地土壤环境分类管理。严格管控重度污染耕地, 严禁在重度污染耕地种植食用农产品。实施耕地土壤环境治理保护重大工程, 开展重点地区涉重金属行业排查和整治。2018 年年底, 完成农用地土壤污染状况详查。2020 年年底, 编制完成耕地土壤环境质量分类清单。建立建设用地土壤污染风险管控和修复名录, 列入名录且未完成治理修复的地块不得作为住宅、公共管理与公共服务用地。建立污染地块联动监管机制, 将建设用地土壤环境管理要求纳入用地规划和供地管理, 严格控制用地准入, 强化暂不开发污染地块的风险管控。2020 年年底, 完成重点行业企业用地土壤污染状况调查。严格土壤污染重点行业企业搬迁改造过程中拆除活动的环境监管。

(二) 加快推进垃圾分类处理。到 2020 年, 实现所有城市和县城生活垃圾处理能力全覆盖, 基本完成非正规垃圾堆放点整治; 直辖市、计划单列市、省会城市和第一批分类示范城市基本建成生活垃圾分类处理系统。推进垃圾资源化利用, 大力发展垃圾焚烧发电。推进农村垃圾就地分类、资源化利用和处理, 建立农村有机废弃物收集、转化、利用网络体系。

(三) 强化固体废物污染防治。全面禁止洋垃圾入境, 严厉打击走私, 大幅减少固体废物进口种类和数量, 力争 2020 年年底前基本实现固体废物零进口。开展“无废城市”试点, 推动固体废物资源化利用。调查、评估重点工业行业危险废物产生、贮存、利用、处置情况。完善危险废物经营许可证、转移等管理制度, 建立信息化监管体系, 提升危险废物处理处置能力, 实施全过程监管。严厉打击危险废物非法跨界转移、倾倒等违法犯罪活动。深入推进长江经济带固体废物大排查活动。评估有毒有害化学品在生态环境中的风险状况, 严格限制高风险化学品生产、使用、进出口, 并逐步淘汰、替代。

## 九、加快生态保护与修复

坚持自然恢复为主, 统筹开展全国生态保护与修复, 全面划定并严守生态保护红线, 提升生态系统质量和稳定性。

(一) 划定并严守生态保护红线。按照应保尽保、应划尽划的原则, 将生态功能重要区域、生态环境敏感脆弱区域纳入生态保护红线。到 2020 年, 全面完成全国生态保护红线划定、勘界定标, 形成生态保护红线全国“一张图”, 实现一条红线管控重要生态空间。制定实施生态保护红线管理办法、保护修复方案, 建

设国家生态保护红线监管平台, 开展生态保护红线监测预警与评估考核。

(二) 坚决查处生态破坏行为。2018 年年底, 县级及以上地方政府全面排查违法违规挤占生态空间、破坏自然遗迹等行为, 制定治理和修复计划并向社会公开。开展病危险尾矿库和“头顶库”专项整治。持续开展“绿盾”自然保护区监督检查专项行动, 严肃查处各类违法违规行为, 限期进行整治修复。

(三) 建立以国家公园为主体的自然保护地体系。到 2020 年, 完成全国自然保护区范围界限核准和勘界立标, 整合设立一批国家公园, 自然保护地相关法规和管理制度基本建立。对生态严重退化地区实行封禁管理, 稳步实施退耕还林还草和退牧还草, 扩大轮作休耕试点, 全面推行草原禁牧休牧和草畜平衡制度。依法依规解决自然保护地内的矿业权合理退出问题。全面保护天然林, 推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理, 强化湿地保护和恢复。加强休渔禁渔管理, 推进长江、渤海等重点水域禁捕限捕, 加强海洋牧场建设, 加大渔业资源增殖放流。推动耕地草原森林河流湖泊海洋休养生息。

## 十、改革完善生态环境治理体系

深化生态环境保护管理体制

改革，完善生态环境管理制度，加快构建生态环境治理体系，健全保障举措，增强系统性和完整性，大幅提升治理能力。

（一）完善生态环境监管体系。整合分散的生态环境保护职责，强化生态保护修复和污染防治统一监管，建立健全生态环境保护领导和管理体制、激励约束并举的制度体系、政府企业公众共治体系。全面完成省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革，推进综合执法队伍特别是基层队伍的能力建设。完善农村环境治理体制。健全区域流域海域生态环境管理体制，推进跨地区环保机构试点，加快组建流域环境监管执法机构，按海域设置监管机构。建立独立权威高效的生态环境监测体系，构建天地一体化的生态环境监测网络，实现国家和区域生态环境质量预报预警和质控，按照适度上收生态环境质量监测事权的要求加快推进有关工作。省级党委和政府加快确定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，制定生态环境准入清单，在地方立法、政策制定、规划编制、执法监管中不得变通突破、降低标准，不符合不衔接不适应的于2020年年底完成调整。实施生态环境统一监管。推行生态环境损害赔偿制度。编制生态环境保护规划，开展全国生态环境状况评估，建

立生态环境保护综合监控平台。推动生态文明示范创建、绿水青山就是金山银山实践创新基地建设活动。

严格生态环境质量管理。生态环境质量只能更好、不能变坏。生态环境质量达标地区要保持稳定并持续改善；生态环境质量不达标地区的市、县级政府，要于2018年年底制定实施限期达标规划，向上级政府备案并向社会公开。加快推行排污许可制度，对固定污染源实施全过程管理和多污染物协同控制，按行业、地区、时限核发排污许可证，全面落实企业治污责任，强化证后监管和处罚。在长江经济带率先实施入河污染源排放、排污口排放和水体水质联动管理。2020年，将排污许可证制度建设成为固定源环境管理核心制度，实现“一证式”管理。健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度。将企业环境信用信息纳入全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统，依法通过“信用中国”网站和国家企业信用信息公示系统向社会公示。监督上市公司、发债企业等市场主体全面、及时、准确地披露环境信息。建立跨部门联合奖惩机制。完善国家核安全工作协调机制，强化对核安全工作的统筹。

（二）健全生态环境保护经济政策体系。资金投入向污染防

治攻坚战倾斜，坚持投入同攻坚任务相匹配，加大财政投入力度。逐步建立常态化、稳定的财政资金投入机制。扩大中央财政支持北方地区清洁取暖的试点城市范围，国有资本要加大对污染防治的投入。完善居民取暖用气用电定价机制和补贴政策。增加中央财政对国家重点生态功能区、生态保护红线区域等生态功能重要地区的转移支付，继续安排中央预算内投资对重点生态功能区给予支持。各省（自治区、直辖市）合理确定补偿标准，并逐步提高补偿水平。完善助力绿色产业发展的价格、财税、投资等政策。大力发展绿色信贷、绿色债券等金融产品。设立国家绿色发展基金。落实有利于资源节约和生态环境保护的价格政策，落实相关税收优惠政策。研究对从事污染防治的第三方企业比照高新技术企业实行所得税优惠政策，研究出台“散乱污”企业综合治理激励政策。推动环境污染责任保险发展，在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度。推进社会化生态环境治理和保护。采用直接投资、投资补助、运营补贴等方式，规范支持政府和社会资本合作项目；对政府实施的环境绩效合同服务项目，公共财政支付水平同治理绩效挂钩。鼓励通过政府购买服务方式实施生态环境治理和保护。

(三) 健全生态环境保护法治体系。依靠法治保护生态环境, 增强全社会生态环境保护法治意识。加快建立绿色生产消费的法律制度和政策导向。加快制定和修改土壤污染防治、固体废物污染防治、长江生态环境保护、海洋环境保护、国家公园、湿地、生态环境监测、排污许可、资源综合利用、空间规划、碳排放权交易管理等方面的法律法规。鼓励地方在生态环境保护领域先于国家进行立法。建立生态环境保护综合执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度, 完善生态环境保护领域民事、行政公益诉讼制度, 加大生态环境违法犯罪行为的制裁和惩处力度。加强涉生态环境保护的司法力量建设。整合组建生态环境保护综合执法队伍, 统一实行生态环境保护执法。将生态环境保护综合执法机构列入政府行政执法机构序列, 推进执法规范化建设, 统一着装、统一标识、统一证件、统一保障执法用车和装备。

(四) 强化生态环境保护能力保障体系。增强科技支撑, 开展大气污染成因与治理、水体污染控制与治理、土壤污染防治等重点领域科技攻关, 实施京津冀环境综合治理重大项目, 推进区域性、流域性生态环境问题研究。完成第二次全国污染源普查。开展大数据应用和环境承载力监测预警。开展重点区域、流域、行

业环境与健康调查, 建立风险监测网络及风险评估体系。健全跨部门、跨区域环境应急协调联动机制, 建立全国统一的环境应急预案电子备案系统。国家建立环境应急物资储备信息库, 省、市级政府建设环境应急物资储备库, 企业环境应急装备和储备物资应纳入储备体系。落实全面从严治党要求, 建设规范化、标准化、专业化的生态环境保护人才队伍, 打造政治强、本领高、作风硬、敢担当, 特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献的生态环境保护铁军。按省、市、县、乡不同层级工作职责配备相应工作力量, 保障履职需要, 确保同生态环境保护任务相匹配。加强国际交流和履约能力建设, 推进生态环境保护国际技术交流和务实合作, 支撑核安全和核电共同走出去, 积极推动落实 2030 年可持续发展议程和绿色“一带一路”建设。

(五) 构建生态环境保护社会行动体系。把生态环境保护纳入国民教育体系和党政领导干部培训体系, 推进国家及各地生态环境教育设施和场所建设, 培育普及生态文化。公共机构尤其是党政机关带头使用节能环保产品, 推行绿色办公, 创建节约型机关。健全生态环境新闻发布机制, 充分发挥各类媒体作用。省、市两级要依托党报、电视台、政府网站, 曝光突出环境问题, 报道整改进展情况。建立政府、企业社会风险预防与化解机制。完善环

境信息公开制度, 加强重特大突发环境事件信息公开, 对涉及群众切身利益的重大项目及时主动公开。2020 年年底, 地级及以上城市符合条件的环保设施和城市污水垃圾处理设施向社会开放, 接受公众参观。强化排污者主体责任, 企业应严格守法, 规范自身环境行为, 落实资金投入、物资保障、生态环境保护措施和应急处置主体责任。实施工业污染源全面达标排放计划。2018 年年底, 重点排污单位全部安装自动在线监控设备并同生态环境主管部门联网, 依法公开排污信息。到 2020 年, 实现长江经济带入河排污口监测全覆盖, 并将监测数据纳入长江经济带综合信息平台。推动环保社会组织和志愿者队伍规范健康发展, 引导环保社会组织依法开展生态环境保护公益诉讼等活动。按照国家有关规定表彰对保护和改善生态环境有显著成绩的单位和个人。完善公众监督、举报反馈机制, 保护举报人的合法权益, 鼓励设立有奖举报基金。

新思想引领新时代, 新使命开启新征程。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围, 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 不忘初心、牢记使命, 锐意进取、勇于担当, 全面加强生态环境保护, 坚决打好污染防治攻坚战, 为决胜全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。■

# 以习近平生态文明思想为指导 坚决打好打赢污染防治攻坚战

□ 中共生态环境部党组

## 核心要点

■ 人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。人类只有遵循自然规律才能有效防止在开发利用自然上走弯路，人类对大自然的伤害最终会伤及人类自身，这是无法抗拒的规律。

■ 当前，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民群众从过去“盼温饱”到现在“盼环保”、从过去“求生存”到现在“求生态”，期盼享有更加优美的生态环境。

■ 深入学习贯彻习近平生态文明思想，把解决突出生态环境问题作为民生优先领域，积极回应人民群众所想、所盼、所急，大力推进生态文明建设，提供更多优质生态产品，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，就是践行以人民为中心发展思想的具体体现，彰显了中国共产党改善民生、造福人民的初心和使命，开创了中国共产党执政理念和执政方式的新境界。

■ 共谋全球生态文明、建设清洁美丽世界是推动构建人类命运共同体的关键一招，符合世界绿色发展潮流和各国人民共同意愿，彰显了习近平生态文明思想的鲜明世界意义。

在全国生态环境保护大会上，习近平总书记发表重要讲话，对全面加强生态环境保护，坚决打好污染防治攻坚战，作出了系统部署和安排。全国生态环境保护大会确立了习近平生态文明思想，这是标志性、创新性、战略性的重大理论成果，是新时代生态文明建设的根本遵循，为推动生态文明建设提供了思想指引和实践指南。

## 一、习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分

党的十八大以来，习近平总书记以马克思主义政治家、战略家、理论家的深刻洞察力、敏锐判断力和战略定力，继承和发展马克思主义关于人与自然关系的思想精华和理论品格，深刻把握新时代我国人与自然关系的新形势新矛盾新特征，开展了一系列

根本性、开创性、长远性工作，推动生态文明建设和生态环境保护从实践到认识发生历史性、转折性、全局性变化，形成了习近平生态文明思想，引领生态环境保护取得历史性成就、发生历史性变革。

习近平生态文明思想内涵丰富、博大精深，深刻回答了“为什么建设生态文明”“建设什么样的生态文明”“怎样建设生态

文明”等重大理论和实践问题，集中体现为“生态兴则文明兴”的深邃历史观、“人与自然和谐共生”的科学自然观、“绿水青山就是金山银山”的绿色发展观、“良好生态环境是最普惠的民生福祉”的基本民生观、“山水林田湖草是生命共同体”的整体系统观、“实行最严格生态环境保护制度”的严密法治观、“共同建设美丽中国”的全民行动观、“共谋全球生态文明建设之路”的共赢全球观。这一重要思想进一步丰富了坚持和发展中国特色社会主义的总目标、总任务、总体布局、战略布局和发展理念、发展方式、发展动力等，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分和核心内涵。

坚持人与自然和谐共生是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。党的十八大以来，习近平总书记就人与自然关系发表许多重要论述，强调生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。人类只有遵循自然规律才能有效防止在开发利用自然上走弯路，人类对大自然的伤害最终会伤及人类自身，这是无法抗拒的规律。坚持山水林田湖草是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在林和草。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新

格局。党的十九大把“坚持人与自然和谐共生”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，全国生态环境保护大会又将其作为新时代推进生态文明建设必须坚持的重要原则。这些重要举措充分体现了以习近平同志为核心的党中央对经济社会发展规律认识的深化，为科学把握和正确处理人与自然关系提供了根本遵循。

坚持“良好生态环境是最普惠的民生福祉”是践行以人民为中心发展思想的鲜明体现。党的十九大提出，必须坚持以人民为中心的发展思想，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。当前，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不



平衡不充分的发展之间的矛盾，人民群众从过去“盼温饱”到现在“盼环保”、从过去“求生存”到现在“求生态”，期盼享有更加优美的生态环境。习近平总书记立足发展新阶段和人民新期待，提出良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。强调环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题。深入学习贯彻习近平生态文明思想，把解决突出生态环境问题作为民生优先领域，积极回应人民群众所想、所盼、所急，大力推进生态文明建设，提供更多优质生态产品，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，就是践行以人民为中心发展思想的具体体现，彰显了中国共产党改善民生、造福人民的初心和使命，开创了中国共产党执政理念和执政方式的新境界。

**坚持“绿水青山就是金山银山”是落实新发展理念的价值取向。**党的十九大报告指出，中国特色社会主义进入了新时代，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。习近平总书记指出，绿色发展是构建高质量现代化经济体系的必然要求，是解决污染

问题的根本之策。必须坚持绿水青山就是金山银山，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，给自然生态留下休养生息的时间和空间。坚持绿水青山就是金山银山是绿色发展理念更接地气的表达，代表了新发展理念的价值取向，深刻揭示了发展与保护的本质关系，指明了实现发展与保护内在统一、相互促进、协调共生的方法论。

**坚持“共谋全球生态文明建设之路”是推动构建人类命运共同体的关键一招。**党的十八大以来，习近平总书记高瞻远瞩地提出构建人类命运共同体，成为习近平外交思想的重要内容。习近平总书记强调，人类是命运共同体，建设绿色家园是人类共同梦想。国际社会应该携手同行，构建尊崇自然、绿色发展的经济结构和产业体系，解决好工业文明带来的矛盾，共谋全球生态文明建设之路，实现世界的可持续发展 and 人的全面发展。党的十九大报告明确提出，构建人类命运共同体，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。共谋全球生态文明、建设清洁美丽世界是推动构建人类命运共同体的关键一招，符合世界绿色发展潮流和各国人民共同意愿，彰显了习近平生态文明思想的鲜明世界意义。

## 二、明确污染防治攻坚战的整体思路和举措

打好污染防治攻坚战是当前一项重大政治任务。必须坚持以习近平生态文明思想为指导，科学谋划打好污染防治攻坚战的整体思路和举措。要按照高质量发展要求，以改善生态环境质量为核心，以解决群众反映强烈的突出生态环境问题为重点，加快补齐生态环境短板，不断增强人民群众的生态环境获得感、幸福感和安全感。

**坚决打赢蓝天保卫战。**实施打赢蓝天保卫战三年作战计划，实现“四个明显”：进一步明显降低细颗粒物PM<sub>2.5</sub>浓度，明显减少重污染天数，明显改善大气环境质量，明显增强人民的蓝天幸福感。为此，必须突出“四个重点”：重点防控污染因子是PM<sub>2.5</sub>；重点区域是京津冀及周边、长三角和汾渭平原，重中之重是北京市；重点时段是秋冬季和初春；重点行业和领域是钢铁、火电、建材等行业，“散乱污”企业、散煤、柴油货车、扬尘治理等领域。必须优化“四个结构”：以“散乱污”企业综合整治和达标排放为重点，优化产业结构；以散煤清洁化替代为重点，优化能源结构；以公路转铁路和柴油货车治理为重点，优化运输结构；以绿化和扬尘综合整治为重点，优化用地结构。

**着力打好碧水保卫战。**重点是推动落实长江经济带共抓大保

护、不搞大开发，同时保护好饮用水水源地、整治城市黑臭水体。坚持山水林田湖草系统治理，深入实施新修改的水污染防治法，坚决落实水污染防治行动计划。深入推进集中式饮用水水源保护区划定和规范化建设，打好城市黑臭水体歼灭战。加强江河湖库和近岸海域水生态保护。全面整治农村环境，加强农业面源污染防治。

**扎实推进净土保卫战。**以重金属污染突出区域农用地以及拟开发为居住和商业等公共设施的污染地块为重点，强化土壤污染风险管控，保障农产品质量和人居环境安全。强化固体废物污染防治，尽早实现固体废物基本零进口。提高危险废物处置能力和相关机构规范化运营水平，实施危险废物收集运输处置全过程监管。加快推进垃圾分类处置。

**全面推进绿色发展。**开展区域空间生态环境评价，落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单硬约束。全面优化产业布局，推动产业转型升级。发展壮大环保等战略性新兴产业和现代服务业，推动建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。构建和完善政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。倡导简约适度、绿色低碳的生活方式。

**加快生态保护和修复。**完成所有省份生态保护红线划定。实

施重要生态系统保护和修复重大工程，构建生态廊道和生物多样性保护网络。深化山水林田湖草生态保护修复试点工作。建立以国家公园为主体的自然保护地体系，健全管理制度和监管机制。联合开展好“绿盾”自然保护区监督检查专项行动。

### 三、进一步加大污染防治攻坚支持保障力度

打好污染防治攻坚战是关系人民群众切身利益的大事，也是建设美丽中国需要跨过的非常规性关口，是一场大仗、硬仗、苦仗，必须加强党的领导，强化各项保障措施，确保攻坚战任务落地见效。

**全面加强党的领导。**落实领导干部生态文明建设责任制，严格实行生态环境保护“党政同责”“一岗双责”。地方党委、政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人，对本行政区域的生态环境保护工作及生态环境质量负总责。各级党委要强化政治担当，坚决扛起生态环境保护政治责任，不折不扣落实党中央关于打好污染防治攻坚战的各项决策部署，做到重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重要环节亲自协调、重要案件亲自督办。

**严格目标考核问责。**完善考核制度，科学制定考核目标，严格实施考核，坚决杜绝“层层加码”“数字环保”“口号环保”“形

象环保”。打好排查、交办、核查、约谈、专项督察组合拳，对贯彻落实党中央、国务院生态文明建设和生态环境保护决策部署不坚决不彻底、生态文明建设和生态环境保护责任制执行不到位、污染防治攻坚任务完成严重滞后、区域生态环境问题突出的地方和部门依法严格问责。

**完善环境经济政策。**加快推行排污许可制度，对排污企业实现“一证式”管理，全面落实企业治污责任。推行生态环境损害赔偿制度，完善生态补偿机制。健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度，强化信息公开和市场惩戒。建立稳定的生态环境保护资金投入机制，实行公共财政支付水平同治理绩效挂钩。健全生态环境保护经济政策体系，推进社会化生态环境治理和保护。

**建设生态环保铁军。**加快确定生态环境部“三定”和组建生态环境保护综合执法队伍，统一行使生态和城乡各类污染物排放监管职责与行政执法。统一生态环境政策规划标准制定、监测评估、监督执法、督察问责职能。落实全面从严治党要求，强化干部队伍作风建设，打造一支政治强、本领高、作风硬、敢担当，特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献的生态环保铁军。[\[2\]](#)

（本文原载于6月15日出版的《求是》杂志）

# 以习近平生态文明思想为指导 开创生态环境保护工作新局面

——最高法、最高检、各部门、各地认真学习全国生态环境保护大会精神

5月18日~19日，全国生态环境保护大会在北京召开。大会的召开实现了“四个第一”和“一个标志性成果”，在我国生态文明建设和生态环境保护发展历程中具有划时代里程碑意义。大会由党中央决定召开，是第一次；总书记出席大会并发表重要讲话，是第一次；以中共中央、国务院名义印发加强生态环境保护的重大政策性文件，是第一次；会议名称改为全国生态环境保护大会，是第一次。大会最大的亮点就是正式确立习近平生态文明思想，这是标志性、创新性、战略性的重大理论成果，是新时代生态文明建设的根本遵循与最高准则，为推动生态文明建设、加强生态环境保护提供了坚实的理论基础和实践动力。会后，全国上下、各地各级持续深入学习贯彻习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神，以此统一思想、凝聚合力，指导实践、推动发展。本刊根据媒体报道，摘登部分。

**最高法：**自觉提供有力司法保障

**最高检：**全面发力严惩环境违法犯罪

**自然资源部：**协同打好攻坚战

**交通运输部：**推进新时代交通运输绿色发展

**水利部：**突出“两个要点” 抓好“三个重点”

**农业农村部：**扎实推进农业绿色发展

**北京：**在京华大地深入开展生态文明实践

**河北：**举全省之力坚决打好污染防治攻坚战

**山西：**决不再走“先污染、后治理”老路

**内蒙古：**着力构筑祖国北疆万里绿色长城

**辽宁：**用实打实的举措完成治污攻坚任务

**吉林：**加快东辽河污染治理专项行动

**浙江：**坚持改革与法治两轮驱动

**安徽：**以更大力度建设绿色江淮

**江西：**以更高标准打造“江西样板”

**山东：**让习近平生态文明思想在山东落地生根

**湖北：**加快推进美丽湖北建设

**广东：**确保三年打赢污染防治攻坚战

**重庆：**担起长江上游责任

**四川：**打好污染防治攻坚战“八大战役”

**云南：**加快建立健全生态文明体系

**陕西：**不断把生态环境保护向前推进

**青海：**坚决扛起生态环境保护责任

**宁夏：**坚持问题导向 精准打好攻坚战

## 最高法：自觉提供有力司法保障

最高人民法院党组召开会议，传达学习贯彻习近平总书记在“全国生态环境保护大会”上的重要讲话精神，党组书记、院长周强主持会议并讲话。

会议强调，要进一步加强环境资源审判和海事审判，依法严惩破坏生态、污染环境犯罪，保

持高压态势，形成强大震慑，促进解决突出生态环境问题，依法审理环境资源行政案件、民事案件，切实保障人民群众环境权益。

要进一步完善环境资源审判体制机制，加强环境资源专门审判机构建设，推动环境资源案件集中管辖，推进环境公益诉讼制

度全面实施，健全生态环境损害赔偿制度体系，完善生态环境司法修复举措，推进跨区域司法协作、全流域协同治理。

要深入调研新时代推进生态文明建设、坚决打好污染防治攻坚战“的司法需求，加强司法服务保障制度的供给。

## 最高检：全面发力严惩环境违法犯罪

最高人民检察院党组书记、检察长张军主持召开党组会，学习贯彻习近平总书记在“全国生态环境保护大会”上的重要讲话精神。

会议要求，要充分发挥检察职能作用，依法严惩环境违法犯罪，既要惩治直接破坏环境的普通刑事犯罪，也要惩治破坏环境

背后的玩忽职守、滥用职权和其他腐败犯罪。要加强行政执法和刑事司法衔接，及时监督有案不移、以罚代刑等行为，对于典型案例及时通报，警示潜在环境违法犯罪。要发挥法律监督职能作用，严惩放纵、包庇环境违法犯罪等行为。

要积极开展生态环境公益诉讼。认真贯彻落实修改后的民事诉讼法、行政诉讼法，运用政治智慧、法律智慧，在党委领导下对严重危害公共利益的污染环境等行为及时提出公益诉讼，促进解决党委政府关注、群众反映强烈的环境损害典型案件。

## 自然资源部：协同打好攻坚战

自然资源部党组召开(扩大)会议，传达贯彻“全国生态环境保护大会”精神。会议强调，自然资源系统要把认真学习贯彻习近平生态文明思想和大会精神作为一项重要政治任务，深刻认识加强生态文明建设的重大意义，坚决担负起生态文明建设的重大责任，创新谋划新时代自然资源管理工

作，协同打好污染防治攻坚战，推动生态文明建设迈上新台阶。

自然资源系统要增强“四个意识”，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。会议就贯彻落实“全国生态环境保护大会”精神作出部署，一是要对与生态环境相关的自然资源状况科学分类，准确掌握；二是要从行使

全民所有自然资源资产所有者职责角度，创新谋划工作思路；三是从科学制定国土空间规划、各类权属关系变化、空间用途转换、重点区域管控等方面做好国土空间用途管制；四是对各类开发活动制定标准，防止新的破坏，系统确定已破坏生态修复规划，构建多元化资金投入机制，加强生态保护修复。

## 交通运输部：推进新时代交通运输绿色发展

交通运输部党组召开会议，传达学习全国生态环境保护大会精神，党组书记杨传堂主持会议。

会议强调，要深入学习贯彻习近平生态文明思想，始终将其作为交通运输生态环境保护工作的根本遵循，坚定不移推进新时

代交通运输绿色发展。

要加快构建交通运输生态文明体系，深化交通运输绿色发展机制创新。要统筹优化交通运输基础设施空间规划布局，加强生态环境保护与修复，充分发挥综合交通比较优势，优化运输装备结构，推动交通运输绿色发展。

要加快调整运输结构，提升运输装备水平，加强船舶污染排放控制区建设，强化船舶水污染和港口设施污染防治水平。要全面加强党对绿色交通发展的领导，坚决担负起生态文明建设的政治责任，要加强宣传引导，推动绿色交通全民行动。

## 水利部：突出“两个要点” 抓好“三个重点”

水利部召开党组(扩大)会议，党组书记、部长鄂竟平主持并讲话。鄂竟平强调，要坚持以习近平生态文明思想为根本遵循，深入学习贯彻全国生态环境保护大会精神，紧密联系水利工作实际，突出重点，以务实举措抓好贯彻落实。

会议强调，当前是生态文明

建设的“关键期、攻坚期、窗口期”，做好水利有关工作要突出“两个要点”、抓好“三个重点”。

“两个要点”就是要突出节约优先、系统治理。“三个重点”：一要加快解决华北地区特别是海河流域水资源过度开发问题，将其作为当前突出的重点工作，抓

紧研究提出务实管用的有效举措并付诸实践；二要深入研究以都江堰为代表的生态水利工程，使水利工程不仅充分发挥水资源开发、利用、配置功能，也能发挥生态保护作用；三要抓好水土保持，推进石漠化、荒漠化治理，加强生态保护修复，构筑生态安全屏障。

## 农业农村部：扎实推进农业绿色发展

农业农村部党组书记、部长韩长赋主持召开部党组会议，传达学习全国生态环境保护大会精神。会议强调，各级农业农村部门要提高政治站位，切实把思想和行动统一到中央决策部署上来。

会议强调，要深刻把握人与自然和谐共生的自然生态观、绿水青山就是金山银山的发展理念、

良好生态环境是最普惠民生福祉的宗旨精神、山水林田湖草是生命共同体的系统思想、用最严格制度最严密法治保护生态环境的方法路径，把农业农村生态文明建设提高到新水平。

会议要求，要切实抓好贯彻落实，特别是打好农业面源污染攻坚战，扎实推进化肥农药使用

量负增长、生猪养殖布局调整和畜禽粪污资源化利用、渔业减量提质增效、农膜回收和秸秆综合利用等行动。要建立健全治理农业面源污染和推进农业绿色发展的政策体系、考核机制，把政策扶持方向调整到支持农业绿色发展和农业面源污染治理上来，优化考核评价体系，确保取得实效。

## 北京：在京华大地深入开展生态文明实践

北京市委常委会召开扩大会议，传达全国生态环境保护大会精神。市委书记蔡奇主持会议。

会议指出，要深刻领会加强生态文明建设的重大意义。北京作为首都，生态环境脆弱的形势还没有根本扭转，加强生态文明建设刻不容缓。这是落实首都城

市战略定位，加强“四个中心”功能建设、提高“四个服务”水平的必然要求，也是建设国际一流的和谐宜居之都的重要内容。必须牢固树立“四个意识”，增强责任感使命感，大力推进生态文明建设，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，努

力为建设国际一流的和谐宜居之都奠定坚实的生态环境基础。

会议强调，习近平生态文明思想是推进新时代生态文明建设的科学指南和行动纲领，要深入学习领会，认真贯彻落实，推动习近平生态文明思想在京华大地落地生根，形成生动实践。

## 河北：举全省之力坚决打好污染防治攻坚战

河北召开全省生态环境保护大会，省委书记、省人大常委会主任王东峰强调，要坚持以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻全国生态环境保护大会精神，坚定不移落实党中央重大决策部署，奋力开创新时代生态环境保护 and 污染防治工作新局面，举全省之力坚决打好污染防治攻坚战。省委副

书记、省长许勤出席会议并讲话。

王东峰强调，要突出重点任务，坚决打好污染防治攻坚战。一要加快生态环境保护与修复，二要依法铁腕治理大气污染，三要认真实施水污染防治行动计划，四要强化土壤污染治理，五要深入开展农村人居环境整治行动，加快建设美丽宜居乡村，六要着

力调整产业结构、能源结构、交通结构和优化布局，深化供给侧结构性改革，全面推动绿色发展。

许勤指出，要坚决落实习近平生态文明思想，全面贯彻党的十九大和全国生态环境保护大会精神，以中央环保督察“回头看”为契机，主动作为、再加力度，坚决打好污染防治攻坚战。

## 山西：决不再走“先污染、后治理”老路

山西省召开十一届省委第72次常委会议，省委书记骆惠宁主持。

会议传达了全国生态环境保护大会精神，研究了山西省贯彻落实意见。会议强调要以习近平生态文明思想为指导，以高度的政治责任感和历史使

命感推动山西走出一条绿色发展之路。要坚决贯彻中央作出的重大部署，全力打好污染防治攻坚战。深化改革创新，充分发挥制度和法治的刚性约束作用；推进专项行动，集中力量解决突出环境问题；统筹抓好绿色发展，努力实现保护与

发展的“双赢”。

各级党委政府要坚决担负起生态文明建设的政治责任，决不再走“先污染、后治理”老路，绝不减弱“铁腕治污”高压态势，决不降低环保倒逼转型的标准和力度，努力为广大人民群众提供更多优质生态产品。

## 内蒙古：着力构筑祖国北疆万里绿色长城

内蒙古自治区召开省委常委会议，自治区党委书记李纪恒主持会议。

会议强调，内蒙古是我国北方的重要生态安全屏障，内蒙古在贯彻落实全国生态环境保护大会精神上不仅要坚定坚决、不折不扣，而且要走在前面、作出示范。

全区各级各部门要增强“四个意识”，深入学习贯彻习近平生态文明思想，深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，认真落实李克强总理、韩正副总理的部署要求，以壮士断腕的决心、背水一战的勇气、攻城拔寨的拼劲，集中攻坚，持续用力，切实整改

好中央环保督察反馈问题，巩固好生态保护建设成果，解决好突出环境问题，构建好生态文明体系，坚决打好污染防治攻坚这场大仗、硬仗、苦仗，着力构筑祖国北疆万里绿色长城，以实际行动坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。

## 辽宁：用实打实的举措完成治污攻坚任务

辽宁省委召开省级党员领导干部会议，传达学习习近平总书记在生态环境保护大会上的重要讲话精神。省委书记、省人大常委会主任陈求发出席会议并讲话。

会议强调，各级党委、政府要认真贯彻习近平总书记重要讲

话和本次大会精神，坚持标本兼治、突出治本，突出重点、攻坚克难，加快推进绿色发展方式，用实打实的举措，从源头上使污染物排放大幅降下来，坚决完成污染防治攻坚战目标任务。一是要加快生态文明体系建设，加强环保法治建设。二是要全面推进绿色发展，调整农业投入结构，

加快工业绿色化改造。三是要解决好突出生态环境问题，持续抓好中央环保督察反馈意见整改工作。四是要有效防范生态环境风险，做好污染源普查。五是要抓好生态环境领域机构改革和生态环境保护监察执法体制改革。六是要提高环境治理水平，充分发挥市场在环境资源配置中的决定性作用。

## 吉林：加快东辽河污染治理专项行动

吉林省委召开常委扩大会议，传达学习全国生态环境保护大会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，研究部署贯彻落实意见。省委书记巴音朝鲁讲话，省委副书记、省长景俊海，省政协主席江泽林出席。

巴音朝鲁在会上强调，要提

高认识，把思想行动统一到中央要求部署上来，全力抓好生态环境保护相关工作。要突出重点，坚决打好蓝天、碧水、净土等专项战役。特别是加快实施东辽河污染专项治理行动。要突出抓好中央环保督察整改，坚决把环保督察反馈问题整改到位。要继续

抓好重大生态工程建设，着力推动环境治理和节能减排。要加强生态文明建设的领导，各级党委政府主要领导要负总责，各相关部门要履行好生态环境保护责任，按“一岗双责”的要求抓好工作。要建立科学合理的考核评价体系，实施最严格的考核问责。

## 浙江：坚持改革与法治两轮驱动

浙江省委省政府召开会议，全面贯彻落实全国生态环境保护大会精神。省委书记车俊强调，要以“八八战略”实施15周年为新起点，真抓实干、克难攻坚，坚决打赢污染防治攻坚战，坚决抓好中央环保督察整改工作，高标准推进生态文明建设，高质量建设美丽浙江。

车俊强调，要力争到2035年，美丽浙江全面建成，生态环境面貌根本改观，人民对优美生态的需要得到有效满足。实现这一目标，要坚持改革与法治两轮驱动，以“最多跑一次”改革撬动生态环保领域改革，真正用制度和法律护蓝增绿。

车俊强调，要坚决打赢蓝天

保卫战，实施釜底抽薪式的源头控制和综合治理；深入实施碧水行动，持之以恒抓“五水共治”；全面推进净土行动，强化土壤污染风险管控；切实抓好清废行动，推进“垃圾革命”。

车俊强调，抓好中央环保督察整改工作是一项重要政治任务，要全力冲刺、合力攻坚。

## 安徽：以更大力度建设绿色江淮

安徽省委召开常委会扩大会议，传达学习全国生态环境保护大会精神。省委书记李锦斌指出，习近平总书记的重要讲话，为新时代建设生态文明提供了根本遵循。

李锦斌强调，要深入学习领会习近平总书记关于加强生态文明建设重大意义的重要论述，着力增强新时代推进生态文明建设

的政治自觉。要准确把握历史大逻辑，把自然生态同人类文明联系起来，进一步增强推进生态文明建设的使命感。要准确把握时代大方位，进一步增强推进生态文明建设的信心决心。要准确把握发展大格局，坚持问题导向，强化工作举措，进一步增强推进生态文明建设的紧迫性。要深入

学习领会习近平总书记关于加强生态文明建设重大原则的重要论述，着力落实新时代推进生态文明建设的政治要求，为建设美丽中国作出安徽的应有贡献。要深入学习领会习近平总书记关于坚决打好污染防治攻坚战的重要论述，着力抓好建设绿色江淮美好家园的政治任务。

## 江西：以更高标准打造“江西样板”

江西省召开全省生态环境保护大会。省委书记、省长刘奇强调，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平生态文明思想，按照全国生态环境保护大会的部署要求，坚持生态优先、绿色发展，着力打好污染防治攻坚战，着力打造山水林田湖草生命共同体，着力

提升绿色发展水平，着力深化生态文明制度改革创新，推动国家生态文明试验区建设取得新成效，以更高标准打造美丽中国“江西样板”，确保在生态文明建设上走在全国前列。

刘奇强调，党中央将江西确定为三个国家生态文明试验区之一，要以高度的政治责任感和使命

感，在生态文明建设上作表率、当示范。一要坚决打好污染防治攻坚战，全力守护好蓝天碧水净土。二要加强生态修复与建设，让自然生态美景永驻赣鄱大地。三要坚定不移推进绿色发展，加快把绿水青山转化为金山银山。四要全面深化生态文明制度改革，以健全的体制机制护航美丽江西建设。

## 山东：让习近平生态文明思想在山东落地生根

山东省生态环境保护大会暨“四减四增”三年行动动员大会召开，深入学习贯彻全国生态环境保护大会精神。

山东省委书记刘家义强调，要树立辩证思维，正确认识和处理好生态环保与几个方面的关系。一是与党的使命宗旨的关系；二是与经济的关系；三

是与民生福祉的关系；四是与社会治理的关系；五是与城乡协调的关系；六是与安全生产的关系；七是与企业经济效益的关系；八是与加强法治的关系；九是与“我”的关系。

刘家义表示，当前最重要的任务，是确保习近平生态文明思想在山东落地生根；最现实的选择，

是推动高质量绿色发展；最紧迫的课题，是立足省情探索生态环境系统治理之道。

要明确全省生态环保思路重点和工作方法。全省必须形成高度共识，切实做到新旧动能转换重大工程、打造乡村振兴齐鲁样板、建设海洋强省等重点任务与生态环保一起谋划、一体落实。

## 湖北：加快推进美丽湖北建设

湖北省委常委会扩大会议传达学习全国生态环境保护大会精神。

会议强调，要按照习近平总书记视察湖北重要讲话精神和全国生态环境保护大会精神，坚决打好污染防治攻坚战。坚决打赢蓝天保卫战，大幅减少污染排放，系统改善空气质量；深入实施水

污染防治行动计划，坚持以长江大保护为抓手，深入实施湖北长江大保护“九大行动”，扎实抓好中央环保督察反馈意见整改，加快城镇污水处理和黑臭水体整治力度，加大饮用水水源地保护力度；全面落实土壤污染防治行动计划，摸清底数，加强土壤环境分类管控，推进土壤污染治理

与修复，有效防范风险；持续开展农村人居环境整治行动，全面实施乡村振兴战略，打造具有荆楚特色的现代版富春山居图。

会议强调，要全面加强组织领导，加快推进美丽湖北建设。落实主体责任，抓住领导干部这个“关键的少数”，坚决打赢污染防治攻坚战。

## 广东：确保三年打赢污染防治攻坚战

广东省召开全省生态环境保护大会暨污染防治攻坚战工作推进会。省委书记李希出席会议并讲话，省长马兴瑞主持会议。

李希指出，要全面深入学习贯彻习近平生态文明思想，把思想和行动统一到党中央重大决策部署上来。要准确把握全省生态

环境保护新形势，进一步增强建设美丽广东的责任感和紧迫感。确保三年打赢污染防治攻坚战、五年实现生态环境质量较大改善、2035年基本建成美丽广东。

马兴瑞强调，要以此次中央环保督察“回头看”为契机，明确目标、突出重点、厘清路径，

坚持科学、实事求是，充分运用先进技术和装备，全力打好打赢碧水攻坚战、蓝天保卫战、净土防御战和固体废物污染防治等攻坚战。要全力以赴配合好中央环保督察“回头看”工作，高质量高标准完成各项整改，要敢于动真碰硬，壮士断腕，建设美丽广东。

## 重庆：担起长江上游责任

重庆召开深入推动长江经济带发展动员大会暨生态环境保护大会。市委书记陈敏尔出席会议并讲话。他强调，要深学笃用习近平生态文明思想，深化落实总书记对重庆提出的“两点”定位、“两地”“两高”目标和“四个扎实”要求，深入推动长江经济带发展，推动重庆市生态文明建

设迈上新台阶。

陈敏尔指出，重庆必须强化上游意识，担起上游责任。全市上下要进一步深化思想武装、提高政治站位。要聚焦关键领域打好污染防治攻坚战，全力确保水环境安全，坚决打赢蓝天保卫战，扎实推进土壤污染防治，全面加强农村环境治理。

陈敏尔强调，要切实抓好推动长江经济带发展建设山清水秀美丽之地的重点任务。着力构筑长江上游重要生态屏障，统筹推进山水林田湖草系统治理。着力形成绿色发展方式，坚决防止发生重特大生态环境事件。要严格落实“党政同责”“一岗双责”，加强考核评价，打造一支生态环境保护铁军。

## 四川：打好污染防治攻坚战“八大战役”

四川省召开全省生态环境保护大会。省委书记彭清华指出，当前和今后一个时期，四川要以最大的决心肩负起建设长江上游生态屏障和维护国家生态安全的重大使命，以最坚决的态度狠抓中央环保督察反馈意见整改落实，以最有力的举措打好污染防治攻坚战“八大战役”，让巴蜀

大地天更蓝、山更绿、水更清、环境更美，谱写美丽中国的四川篇章。

彭清华强调，要坚决打赢打好蓝天保卫战、碧水保卫战、黑臭水体治理攻坚战、长江保护修复攻坚战、饮用水水源地问题整改攻坚战、环保基础设施建设攻坚战、农业农村污染治理攻坚

战、“散乱污”企业整治攻坚战“八大战役”，抓好环保督察问题整改，加快补齐生态环境短板，持续改善四川生态环境质量。

要加快形成绿色发展方式，科学谋划全省产业布局、城镇布局和生态布局。要加快推进形成绿色生活方式、消费方式。

## 云南：加快建立健全生态文明体系

云南省委书记陈豪主持召开省委常委扩大会议，传达学习全国生态环境保护大会精神，强调要以最坚定的决心、最坚决的行动打好打赢污染防治攻坚战，加快建成全国生态文明建设排头兵。

会议强调，细化实化政策措施，狠抓贯彻落实，坚决打好打赢污染防治攻坚战。一要着力深

化体制改革，加快建立健全包括生态文化体系、生态经济体系、目标责任体系、生态文明制度体系、生态安全体系等在内的生态文明体系。二要大力推进绿色发展，全面调整经济结构和能源结构，优化城市规划和产业布局，让“绿色”成为云南产业转型升级、经济高质量发展的基本底色。

三要着力解决突出生态环境问题，聚焦水、大气、土壤三大领域污染防治，扎实开展农村人居环境整治三年行动，推进美丽乡村建设。四要提高环境治理水平，建立专业技术团队，深化环保投融资体制改革，完善支持配套政策，加快培育打造环保投资治理龙头企业。

## 陕西：不断把生态环境保护向前推进

陕西省委、省政府分别召开省委常委会议、省政府党组会议，传达学习全国生态环境保护大会精神。陕西省委书记胡和平、省长刘国中分别主持会议并讲话。

省委常委会议要求，要及时传达学习全国生态环境保护大会精神，深刻领会重大意义和丰富内涵，不断把生态环境保护向

前推进。要坚决打好污染防治攻坚战，强化关中大气污染防治，扎实推进秦岭生态修复，深化清水净土行动。要坚持绿色发展，优化产业结构，从源头上减少污染。要加大宣传力度，强化全社会环保意识。要加强党对生态文明建设的领导，加快美丽陕西建设步伐。

省政府党组会议要求，要坚持问题导向，切实抓好气、水、土、山等重点领域问题整治，深入实施生态系统修复。要推进绿色发展，优化产业结构，提升环境治理能力。要细化实化工作举措，严格开展环境保护督察，确保完成污染防治攻坚战和生态文明建设目标任务。

## 青海：坚决扛起生态环境保护责任

青海省生态环境保护大会召开，省委书记、省长王建军出席会议并讲话，强调要勇于担当主动作为，坚决扛起青海生态环境保护义不容辞的责任。

王建军强调，要紧紧抓住生态文明建设“关键期”“攻坚期”“窗口期”的重要机遇，全面贯彻党中央决策部署，着力解决突出生

态环境问题。一要着力构建生态文明体系。二要坚决打好污染防治攻坚战。集中力量打赢蓝天保卫战、黑臭水体治理攻坚战、饮用水水源保护攻坚战、农村人居环境综合整治攻坚战、三江源头生态保护修复攻坚战、农业农村面源污染防治战、废弃矿山环境治理战、自然保护区专项检查整

改战。三要持续推动绿色发展。转变发展方式，不断拓展发展新空间，培育经济增长新动能。四要实施好重大生态保护工程。扎实推进三江源生态保护和建设二期、祁连山山水林田湖草生态保护修复试点、青海湖流域生态保护与环境综合整治等国家重点生态工程。五要加快推进国家公园试点工作。

## 宁夏：坚持问题导向 精准打好攻坚战

宁夏回族自治区党委常委会召开会议，传达学习全国生态环境保护大会精神，研究贯彻意见。自治区党委书记石泰峰主持会议并讲话。

会议指出，要坚持问题导向，精准打好污染防治攻坚战。要标本兼治、源头防治，坚持绿色发展，把转方式、调结构、促转型作为

治本之策，深化供给侧结构性改革，通过创新驱动加快经济转型升级，推动工业园区整合转型，培育壮大节能环保产业，坚决淘汰落后产能，倒逼企业绿色低碳循环发展。要聚焦群众反映强烈的突出生态环境问题，坚决打赢蓝天保卫战，深入实施水、土壤

污染防治行动计划，抓好中央环保督察反馈问题的整改，打好新时代黄河保卫战，加强贺兰山自然保护区生态环境治理，推进农村人居环境综合整治；要进一步调整优化职能配置，强化统一监管和执法权威，提升生态环境保护和治理能力。

(本刊编辑部整理)

# 公民生态环境行为规范

(试行)

**第一条 关注生态环境。**关注环境质量、自然生态和能源资源状况，了解政府和企业发布的生态环境信息，学习生态环境科学、法律法规和政策、环境健康风险防范等方面知识，树立正确的生态价值观，提升自身生态环境保护意识和生态文明素养。

**第二条 节约能源资源。**合理设定空调温度，夏季不低于 26 度，冬季不高于 20 度，及时关闭电器电源，多走楼梯少乘电梯，人走关灯，一水多用，节约用纸，按需点餐不浪费。

**第三条 践行绿色消费。**优先选择绿色产品，尽量购买耐用品，少购买使用一次性用品和过度包装商品，不跟风购买更新换代快的电子产品，外出自带购物袋、水杯等，闲置物品改造利用或交流捐赠。

**第四条 选择低碳出行。**优先步行、骑行或公共交通出行，多使用共享交通工具，家庭用车优先选择新能源汽车或节能型汽车。

**第五条 分类投放垃圾。**学习并掌握垃圾分类和回收利用知识，按标志单独投放有害垃圾，分类投放其他生活垃圾，不乱扔、乱放。

**第六条 减少污染产生。**不焚烧垃圾、秸秆，少烧散煤，少燃放烟花爆竹，抵制露天烧烤，减少油烟排放，少用化学洗涤剂，少用化肥农药，避免噪声扰民。

**第七条 呵护自然生态。**爱护山水林田湖草生态系统，积极参与义务植树，保护野生动植物，不破坏野生动植物栖息地，不随意进入自然保护区，不购买、不使用珍稀野生动植物制品，拒食珍稀野生动植物。

**第八条 参加环保实践。**积极传播生态环境保护 and 生态文明理念，参加各类环保志愿服务活动，主动为生态环境保护工作提出建议。

**第九条 参与监督举报。**遵守生态环境法律法规，履行生态环境保护义务，积极参与和监督生态环境保护工作，劝阻、制止或通过“12369”平台举报破坏生态环境及影响公众健康的行为。

**第十条 共建美丽中国。**坚持简约适度、绿色低碳的生活与工作方式，自觉做生态环境保护的倡导者、行动者、示范者，共建天蓝、地绿、水清的美好家园。

# 生态文明是中国的也是世界的

□ 王春益

生态文明的主体是人，本质是人与自然和谐共生，从中国传统文化上讲就是“善”。中华优秀传统文化、西方哲学及优秀思想中都蕴含着生态文明因子，生态文明与可持续发展在内涵上是一脉相承的。中国倡导的生态文明理念和生态文明建设实践，为构建人类命运共同体、解决全球性生态环境问题提供了中国智慧和方案。

人类只有一个地球，这个地球不是我们这一代人从祖先那里继承下来的，而是从我们的子孙手中借来的，我们这一代人绝不能干吃祖宗饭，造子孙孽的事情。历史上的古老文明大多发源于水量丰沛、森林茂密、田野肥沃、生态良好的地区，而由于自然灾害和人为因素，生态状况急转直下，也让巴比伦、玛雅等一度兴盛的古文明由盛转衰，甚至走向毁灭。保护地球是人类共同的责任。虽然当今世界存在着不同利益群体、不同宗教信仰、不同意识形态与不同社会制度，但唯有生态文明与可持续发展，会让地球上的人类和谐共处，理性选择共同的未来。人类与地球是一个命运共同体，各国应该携起手来共建生态文明。

## 一、中国生态文明的本质

对生态文明的概念，一直是

众说纷纭。我认为，生态文明的主体是人，本质是人与自然和谐共生，也可用一个字来解释和概括：“善”。人类要尊崇、顺应、保护自然生态，珍爱地球，善待自然，而不是妄自尊大，凌驾于自然之上。英国著名数学家、过程哲学的创始人阿尔弗雷德·诺斯·怀特海认为，“当现实世界是美的、和谐的时候，才是善的”。

人类中心主义割裂了人与自然的整体统一性、过程性和有机性，由此产生的人类行为破坏了大自然的多样性、丰富性以及开放循环、有限无限的联系性。工业革命以来的全球发展，一味搞开发，追求无限发展，贪婪地掠夺索取，给全球带来了无尽的生态灾难。人类中心主义传统是现代西方生态危机的罪魁祸首。

习近平总书记深刻地揭示了

生态文明的本质内涵和价值取向，就是人与自然和谐共生。生态文明是人们在改造自然、造福自身的过程中，为了使人与自然和谐共生所作出的一切努力以及取得的一切成果的综合。人与自然是生命共同体，只有共存共生，才能共育共荣。生态文明是人类文明发展到一定阶段的产物，从原始文明、农业文明到工业文明（后工业文明），人类发展严重受制于资源环境约束，全球性生态环境问题开始威胁人类的生存。也有人概括为，人类文明由黄色文明到黑色文明再到绿色的生态文明。建设生态文明，不是要放弃工业文明，回到原始的生产生活方式，而是要以资源环境承载能力为基础，以自然规律为准则，以可持续发展、人与自然和谐共生为目标，建设生产发展、生活富裕、生态良好、生命健康的生态文明社会。

## 二、中国的生态文明蕴含着人类优秀思想文化因子

### 1. 中国优秀传统文化

生态文明来源于生态思维。中华民族的生态思维蕴含在其文化理念中，体现在伦理制度中，延续于历史传统之中。儒、释、道三家尽管在对自然的具体态度上有差异，但都对人与自然的关系以及人在自然中的定位这个中国传统哲学的根本问题作了回答。

儒家把人看作“实现人与自然和谐统一为目的的德性主体”，把“天人之际”“天人合一”作为处理人与自然关系的基本准则。儒家文化中的生态思想，最本质的东西就是善待自然、顺应自然。孔子说，“仁者爱人”，要人们把仁爱推广延伸到对世间的一切物质和生命。

释家提出佛性乃万物之本原，万物之差别仅是佛性的不同表现，宣扬众生平等，认为“山川草木，悉皆成佛”“心净则土净”。

道家强调人要以尊重自然规律为最高准则，把天人之道、道法自然、效法天地作为人生行为的基本遵循。

这些思想和主张，是我们的先哲在探索人与自然关系的道路留下的宝贵精神财富，对我们今天认识和理解生态文明的本质有重要的思想价值。

### 2. 西方哲学和优秀思想文化

盖亚假说。其基本认识是，生命与环境的相互作用，能使得地球适合生命持续的生存与发

展。其核心思想是，认为地球是一个生命有机体。盖亚假说由英国大气学家詹姆斯·洛夫洛克在20世纪60年代末提出的。后来经过他和美国生物学家马古利斯共同推进，这一学说逐渐受到西方科学界的重视，对人们的地球观产生着越来越大的影响。詹姆斯·洛夫洛克认为，地球是活着的，而且地球本身具有自我调节的能力，假如她的内在出现了一些对她有害的因素，为了这个有机体的健康，盖亚（希腊神话中的一个神祇）本身具有一种反制回馈的机能。

过程哲学。这是英国著名哲学家阿尔弗雷德·诺斯·怀特海于20世纪中叶在美国创立的一种新哲学，亦称为“机体哲学”，主要思想集中体现在其代表作《过程与实在》等著作中。怀特海把任何一个实有和现实事态放到整体与部分、个体与共同体、主体与客体、系统与环境、物质与精神、目的与手段、现实性与超越性等关系中来描述和说明，以有机整体、内在过程、生成循环、多元共存为思想基础。有的学者把他的过程哲学叫做“内在关系的哲学”，其中把人与自然的关系也内在化了，其结论是关爱自然就是关爱自身，人与自然共处于机体变化过程中。怀特海的过程哲学确立了和谐的价值指向，认为只有实现了拥有美的秩序的宇宙和谐，才能最终实现人与自然、人与人、人与自身的和

谐。正是在这个意义上，过程哲学具有生态文明的因子和意蕴，其整体论、过程论、生成论和过程辩证法思维范式下的内在关系论，丰富了中国生态文明的哲学内涵。

深度生态学。深度生态学是一门生态环境哲学，强调众生都有其生存权利与内在价值，无关乎其对于人类的使用价值；自然世界是各种复杂关系的微妙平衡，所有的生物体都与生态系统中的其他生命存在休戚相关。1973年，挪威哲学家阿恩·奈斯在其文章《浅与深，长远生态运动：综述》中首次提出深度生态学一词。文中批判了将大自然工具化的人类中心主义，以及与之对应的浅层生态学，即仅仅为了人类的福祉而保育荒野、保护生物多样性，把大自然的价值囿于其对人类的使用价值。为此，阿恩·奈斯提出了与之相对的深度生态世界观，肯定了众生的基本生存权利及其内在价值。1984年，阿恩·奈斯与同伴乔治·塞欣斯共同起草了深度生态学的八项基本原则，并强调这些原则并不是死板的教条，而是一些供讨论的纲要，在广义上接纳这些原则的人们可以在此基础上进一步修订和优化。英国的舒马赫学院于1995年5月开设了深度生态学课程，参加者在课程学习过程中重新讨论并归纳了深度生态学的八项基本原则：①众生都有内在价值，无关乎其对于人类的使用价

值；②生命形式的丰富性和多样性有益于众生的福祉，也有其固有价值；③除非以负责任的方式满足基本需要，否则人类无权减损此丰富性和多样性；④人类正过度地影响世界，而且情况正在迅速恶化；⑤人类的生活方式与人口数量是造成这种影响的关键因素；⑥唯有降低这种影响，才能让包含文化在内的生命多样性繁盛茁壮；⑦意识形态、政治、经济与科技的基本结构必须改变；⑧赞同上述观点的人都有义务通过和平与民主的方式推动必要的变革。

**有机马克思主义。**从20世纪70年代开始，西方马克思主义者安德烈·高兹等人运用生态思维对资本主义进行批判，詹姆斯·奥康纳、约翰·福斯特等人研究阐述马克思、恩格斯等经典作家的生态唯物主义等思想，出现了生

态学马克思主义。同时，美国以小约翰·柯布博士为代表的过程哲学家和建设性后现代思想家，对全球无限发展中的生态危机进行了深刻反思。在研究过程中，他们将怀特海的有机哲学与经典马克思主义结合了起来，特别是与中国传统文化相结合，提出了有机马克思主义，初步形成了一个有机马克思主义的新流派。柯布博士认为，在所有西方马克思主义学派中，有机马克思主义是目前为止唯一具有鲜明中国文化因子的。在此意义上可以说，有机马克思主义不只是西方的，也不只是中国的，而是具有国际风格的新马克思主义。有机马克思主义认为，生态危机的真正根源是现代性，特别是现代性蕴含的无限经济增长癖，即追求经济高速增长。有机马克思主义反对的正是这种无限增长与扩张。克莱

顿在《有机马克思主义》一书中，阐明的四条原则就具有深刻的生态文明因素：为了共同的福祉、坚持有机和生态的思维框架、关心弱势阶层、长期的整体的视角。克莱顿还总结了柯布博士概括的“拯救星球的十大观念”，这些原则对中国生态文明建设有借鉴作用。柯布和赫尔曼·达利合著的《为了共同的福祉》一书，从整个地球生物圈价值的最大化视角，阐述了共同福祉经济学、生态经济学和可持续经济学等新理念。毫无疑问，有机马克思主义所关注的是全球性的生态危机、社会危机、文化危机以及生态环境哲学的重建问题。

**环境伦理学。**人类从诞生的那一天起，一刻也没有离开过自己的母亲——地球这个独特的圈层而独立存在过。人类和自然环境系统有着密不可分的天然的血



缘关系。人类个体和人类群体与这个系统之间，除了发生生产力的物质作用关系外，还存在一种精神和情感的互动关系——伦理道德关系。这是其他一切生命个体和群体与这个系统间所没有的关系。概括地说，环境伦理学的研究内容首先是作为道德行为主体的环境意识、环境道德观念、环境道德情感、环境道德信念，环境道德原则、环境道德规范等一系列人类主观内省性的环境伦理学理论性内容。美国生态专家罗马斯顿 85 岁了，持有独特的生态中心主义立场。他说，“只有当你捡起自己的垃圾时，你才是真正站起来的人。”

总体来说，西方的盖亚假说、过程哲学、深度经济学、有机马克思主义、环境伦理学等，以生命有机整体、内在相关、生成发展、多元共生为思想基础，强调有机整体主义，以有机思维方式，把地球看作是一张生命之网。这些思想成果都蕴含着深刻的生态思维，其表现特点是用整体性、过程性、可持续性的观点看待自然和人类，它们的本质和根底是生态的、有机的。因此可以说，中国的传统文化是生态文明的土壤和根系，西方优秀思想文化在一定程度上为生态文明提供了植被和营养。

### 三、生态文明与可持续发展在内涵上一脉相承

这个“脉”就是用生态思维

看待地球生物圈而形成的全球发展共识。可持续发展是对高度发达的工业（后工业）社会出现的问题，运用生态的、过程的、有机的辩证思维深刻反思的思想成果。为什么世界大多数国家在可持续发展、生态环境保护的基本认识上能够达到一致呢？因为可持续发展体现了地球生物圈的基本规律，用生态思维审视人类与地球，生态环境与经济发展、代际与代内公平等的新认识，它在一定程度上，超越了意识形态、种族、宗教信仰等藩篱。全球基本遵循可持续发展理念的实践进程，将有利于人类社会在更高层次上推进生态文明。

与可持续发展相比，生态文明要求从人类文明进步的新高度，来清醒把握和全面统筹解决生态、资源、环境、发展等一系列问题，从经济、政治、文化、社会等领域全方位着眼着力。中国把生态文明作为“五位一体”总体布局，在更高层次上实现人与自然、环境与经济、人与社会的和谐，为增强可持续发展能力、实现中华民族永续发展提供了更科学的理念和方法论指导，也是对世界可持续发展理论和进程的巨大贡献。全球范围倡导的可持续发展与中国的生态文明理念高度契合，二者产生的背景、要解决的问题、实践的路径、追求的目标等方面基本相同，在本质上有着一致性和关联性。可以说，生态文明是可持续发展的扩展和升华，是可

持续发展的中国化和中国式表达，同时，可持续发展为中国生态文明走向全球提供了宽广的视域和实践空间。

### 四、中国的生态文明理念与实践

中国改革开放 40 年，工业化、城镇化快速发展，人民生活水平显著提高，但也造成了较多的生态欠账。空气污染、河流污染、土壤重金属超标、食品安全等问题频发。比如，一些地区小流域污染和黑臭水体还没有得到根本解决，雾霾在一些大中城市还没有消除，人民群众对此反映比较大。少数企业还有违法排污行为，个别地方长期以来大规模的探矿、采矿活动，造成局部植被破坏、水土流失、地表塌陷等，生态修复的任务很重等。当然，解决快速发展积累下来的生态环境问题，还有个过程，生态环境保护任重道远。现实和国际经验告诉我们，传统的粗放型发展方式已难以为继，资源环境的承载力已经达到或接近上限，加强生态文明建设，是实现中华民族永续发展的正确选择。

一个政党持什么样的生态观，取决于他的哲学思维基础和对地球生物圈的看法。在全世界，唯有中国共产党首先在政党和国家层面上提出建设生态文明。

中国共产党十七大报告中正式提出要建设生态文明，后来提出建设资源节约型、环境友好型两型社会。十八大把生态文明作

为“五位一体”总体布局，并写入党章，提出建设美丽中国，实现中华民族永续发展。十九大把生态文明作为新时代中国特色社会主义思想的重要内容。2018年3月，生态文明写入中国宪法，成为国家和人民的意志，作为正确处理经济发展与生态环境保护的关系、推动可持续发展的基本国策。

中国坚定不移推进生态文明建设，锐意深化生态文明体制改革，全国上下、各地各级、各行各业积极探索、创新实践，大力度解决水土气等突出生态环境问题，统筹山水林田湖草系统治理，推动供给侧结构性改革，实现绿色发展，并积极参与应对全球气候变化，为共同推进全球生态文明和可持续发展事业做出积极贡献。国内国际普遍反映，这几年是中国生态文明建设力度最大、举措最实、推进最快、成效最好的时期，人民群众有了更多的获得感。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设摆在治国理政的突出位置，开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题，形成了习近平生态文明思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是新时代推进生态文明建设的科学指南。

习近平主席提出的一系列

新理念、新要求、新目标、新部署，为提升生态文明、建设美丽中国提供了根本指导和根本遵循。

“绿水青山就是金山银山”“要像保护眼睛一样保护生态环境，要像对待生命一样对待生态环境”“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”“山水林田湖草是一个命运共同体”“为人民创造良好生态生活环境和生态产品”等理念，深入人心、深得民意。

习近平生态文明思想的内涵十分丰富，集中体现在新时代推进生态文明建设的“123456”路径。

**1个根本目的**——积极回应人民群众所想、所盼、所急，大力推进生态文明建设，提供更多优质生态产品，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。

**2个发展阶段**——一是到2035年，生态环境质量实现根本好转，美丽中国目标基本实现。二是到本世纪中叶，物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明全面提升，绿色发展方式和生活方式全面形成，人与自然和谐共生，生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化全面实现，建成美丽中国。

**3个基本判断**——生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期，已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期，也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。

**4点明确要求**——全面推动绿色发展，把解决突出生态环境问题作为民生优先领域，有效防范生态环境风险，提高环境治理水平。

**5大核心体系**——一是以生态价值观念为准则的生态文化体系，二是以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系，三是以改善生态环境质量为核心的目标责任体系，四是以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系，五是以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系。

**6项重要原则**——一是坚持人与自然和谐共生，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境，让自然生态美景永驻人间，还自然以宁静、和谐、美丽。二是绿水青山就是金山银山，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，给自然生态留下休养生息的时间和空间。三是良好生态环境是最普惠的民生福祉，坚持生态惠民、生态利民、生态为民，重点解决损害群众健康的突出环境问题，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。四是山水林田湖草是命运共同体，要统筹兼顾、整体施策、多措并举，全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。五是用最严格制度最严密法治保护生

态环境，加快制度创新，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。六是共谋全球生态文明建设，深度参与全球环境治理，形成世界环境保护和可持续发展的解决方案，引导应对气候变化国际合作。

6项重要原则是我们建设生态文明必须遵守的规矩和守则，既有世界性和现实性，又具有重大的指导性；5大核心体系是支撑生态文明建设的四梁八柱和运行保障；4点明确要求指出了我们要达到的目标和任务，明确了我们生态文明建设的具体领域，具体而且具有现实可操作性；3个基本判断指出了中国当前生态环境保护面临的形势，必须咬紧牙关，爬过这个坡，迈过这道坎；2个发展阶段是一个明确的时间表，一张蓝图干到底；1个根本目的就是实现人民对美好生活的向往，满足人民日益增长的美好生活需要。生态文明建设路径清晰，有了完整的可操作的施工图。

## 五、中国是全球生态文明的重要参与者、贡献者和引领者

中国深度参与和引导着应对气候变化的国际合作。中国是最早通过立法程序批准《巴黎协定》的国家之一，也是最早向联合国提交应对气候变化国别方案的国家之一。作为负责任的大国，中国积极参与全球环境治理，落实减排承诺。早在2015年，中国就

承诺，将于2030年左右使二氧化碳排放达到峰值并争取尽早实现。

中国政府采取了一系列强有力的措施，比如加强散煤治理，推进重点行业节能减排，优化能源结构，降低煤炭消费比重等。在过去5年里，中国的单位国内生产总值能耗、水耗均下降20%以上，主要污染物排放量持续下降，重点城市重污染天数减少一半，森林面积增加1.63亿亩，沙化土地面积年均缩减近2000平方公里。2015年，习近平主席在巴黎出席联合国气候变化大会时指出，应该摒弃零和博弈狭隘思维，推动各国尤其是发达国家多一点共享、多一点担当，实现互惠共赢。当国际社会还在为责任分摊而争论不休时，中国政府已拿出令人赞叹的决心和力度积极应对全球气候变化。在美国宣布退出《巴黎协定》之际，中国重申将坚持气候保护既定目标和承诺，用诚意和决心鼓舞了世界。

进入21世纪以来，中国不断为全球低碳经济作出积极贡献，一方面提高政策透明度以增强互信，另一方面提供强有力的金融支持助力其他发展中国家的转型升级发展模式。早在2015年12月，中国人民银行就推出绿色金融债券。目前，中国的绿色债券市场目前已经成为全球最大的绿色债券市场。同时，中国还创造了全球最大的碳排放交易体系。中国于2017年9月初启动了传统能源车停产停售时间表研究，目前，

中国已成为全球最大的新能源汽车生产和消费国。通过不断创新和发展，中国事实上已经在环境保护、可再生能源利用和绿色金融等领域成为全球标杆。

中国提出共建“一带一路”倡议，5年来，已经有80多个国家和国际组织同中国签署了合作协议。正如习近平主席所讲，共建“一带一路”倡议源于中国，但机会和成果属于世界，中国不打地缘博弈小算盘，不搞封闭排他小圈子，不做凌驾于人的强买强卖。国外有的少数人和个别媒体认为，“一带一路”在给沿线地区和国家带来发展机遇的同时，会给当地生态环境造成威胁，但事实绝不是这样的。中国倡导的“一带一路”是绿色发展之路。与沿线国家和地区的国际合作，中国企业严格执行当地生态环境保护要求，拿出去的都是先进的高新技术，不是输出落后产能，而是建设山清水秀、清洁美丽的世界，确保共同生态环境安全。当前，中国已经在节能环保、可再生能源利用领域成为世界领导者。中国正在积极推动生态文明理念走出去，为构建人类命运共同体，解决全球性生态环境问题提供中国智慧和方案，做全球生态文明的重要参与者、贡献者和引领者。

生态文明是中国的，也是世界和全人类的。[\[插图\]](#)

（王春益，中国生态文明研究与促进会驻会副会长、研究员）

# 山水林田湖草和乡村 人与自然和谐共生

乡村，是人与自然共融的独特空间，是我们几千年文明的重要载体，是八亿人美丽乡愁之所依，更是六亿人安居乐业之所在。生态兴，则文明兴；乡村美，则中国美。乡村振兴，是自我审视，是家园情怀，是历史担当，是具备天时地利人和的发展机遇。

乡村振兴是一项长期系统工程，现阶段面临两个突出短板，环境问题和贫困问题。补足短板，是战略推进最困难也是最坚实的一步。本期专题试图从生态文明建设的视野，探索破解难题的思路，与读者共同探讨。

◇ 美丽中国 需要美丽乡村打底

◇ 乡村振兴 需要厘清几个问题

◇ 乡村产业兴旺 需要做好生态文章

——乡村振兴中的产业生态化和生态产业化问题

◇ 农业现代化 需要模式创新

——关于建立“现代全产业链生态农业”发展模式的几个问题

◇ 绿色发展 需要注重生态系统差异

◇ 提高补偿成效 需要找准首要目标

——专访中国农业大学中国生态补偿政策研究中心执行主任靳乐山

◇ 农业生态增值 需要把握开发之度

◇ 实施乡村振兴 需要绿色减贫推动

◇ 一图读懂 乡村绿色发展时间表

◇ 绿水青山怎样转化为金山银山？

——从五个典型创建模式看乡村绿色发展

# 美丽中国 需要美丽乡村打底

□ 何兰生

中华民族向来热爱自然、敬畏自然，绵延五千多年的中华文明孕育了丰富的生态文化。从老子的“道法自然”到孔子的“子钓而不纲，弋不射宿”，再到孟子的“斧斤以时入山林，材木不可胜用也”，中华民族逐渐形成了天人合一、取物有时、循环利用的发展理念。先民对自然的敬畏与热爱，顺应、利用自然的宝贵智慧，在乡村生产生活中得到了充分体现。

乡村是人类生态环境的“腹地”和“心肺”，乡村的山水林田湖草构成了人类原生态环境之“根”，具有本原性和基础性的作用。在城镇化和工业化快速推进的当代，乡村几乎成为“看得见山、看得见水、记得住乡愁”的唯一一片净土，更是美丽中国这幅水墨丹青图景中不可或缺的底色。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，乡村生态环境保护的力度前所未有的。“两山论”和“乡愁说”是习近平生态文明思想的重要体现。在今年全国“两会”期间，习近平总书记参加山东代表团审议时特别强调乡村生态振兴，要让良好生态成为乡村振兴支撑点。今年4月，习近平总书记批示要求，

推广浙江“千村示范、万村整治”工程经验。农村生态环境保护，迎来了宝贵的历史机遇。

## 一、怎样认识加强农村生态环境保护的意义？

随着乡村振兴战略在全国深入推进，农村生态环境保护的意义和作用也格外凸显。如何理解乡村生态环境保护的重要意义，怎样看待乡村生态振兴的时代价值，怎样将乡村的生态优势转化为经济优势，是我们推进乡村振兴进程中面对的重要课题。

**加强农村生态环境保护，是实施乡村振兴战略的必然选择。**良好生态环境是农村宝贵财富和最大优势，生态环境越好，对生产要素的吸引力、集聚力就越强。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。产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，在乡村振兴这20字方针中，生态宜居至关重要，与其他四项要求相辅相成、互为支撑。如果没有良好的生态，产业很难兴旺，生活富裕就会打折扣，同时也不符合乡风文明和治理有效的发展要求。只有深刻认识生态的重要性，重视生态文

明建设，才会有更全面、更高质量的乡村振兴。因此，加强农村生态环境保护，大力推进乡村生态振兴，是实施乡村振兴战略的重要内容和必然选择。

**加强农村生态环境保护，是满足人民优质生态产品供给的内在需要。**良好的生态环境，是最公平的公共产品，也是最普惠的民生福祉。随着经济快速发展和人民生活水平的提高，人们对于优质生态产品以及优美生态环境的需要越来越迫切。过去求生存，现在求生态；过去盼温饱，现在盼环保；过去希望尽快富起来，现在不仅希望生活更富，而且希望生态环境更绿、更美。而农村是生态产品供给的重要基地，农村的山水林田湖草对整个生态系统具有支撑和改善作用。只有农村生态环境整治取得突破性进展，才能不断增加优质生态产品和优美生态环境的供给，满足城乡居民对绿水青山和美丽乡愁的渴望。

**加强农村生态环境保护，是推进生态文明、建设美丽中国的重要举措。**推进生态文明、建设美丽中国，是关系人民福祉、关乎中华民族永续发展的长远大计。乡村是人与自然关系最密切的区

域，也是我国生态文明建设的主战场。推进生态文明和美丽中国建设，关键在农村，难点也在农村。如果没有乡村的生态振兴，生态文明就失去了根基，美丽中国建设也将大打折扣。美丽中国，要用美丽乡村打底色。因此，推进乡村生态振兴是落实我国生态文明建设的重要举措，也是美丽中国建设在农村地区的具体实践。

## 二、农村生态环境保护要达到什么样的目标？

曾经，蓝天白云、青山秀水、花鸟田园，是人们关于乡村最为直观的印象。与城市相比，乡村的天更蓝、地更绿、水更净，是寄托乡愁的绝佳之所。实现新时代乡村生态振兴，不仅要保持乡村既有的自然生态优势，更要创造现代化舒适的人居环境，还要推动形成绿色健康的生活方式；既要从传统农耕文明中汲取智慧，也要融入现代生态文明的成果。

农业生产方式实现绿色化。农业是乡村的本业。乡村生态环境要好，农业的生产方式就要实现绿色化。农业绿色发展，是在

生态文明时代，农业发展向生态规律的回归。要全面建立以绿色生态为导向的制度体系，推动形成与资源环境承载力相匹配、与生产生活生态相协调的农业发展格局；要对生产中的化肥、农药使用量进行严格控制，对秸秆、畜禽粪污、农膜等进行回收和资源化处理；要遵循生态系统整体性、生物多样性规律，大力推行绿色生产方式，构建稳定可持续的田园生态系统；推动农业走上一条空间优化、资源节约、环境友好、生态稳定的中国特色农业绿色发展道路。

农村人居环境得到明显改善。农村美不美，环境好不好，直接关系到农民的生活质量。乡村生态环境要好，农村人居环境质量必须全面提升。要按照《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》要求，基本实现农村生活垃圾处置体系全覆盖，基本完成农村户用厕所无害化改造，厕所粪污基本得到处理或资源化利用，农村生活污水治理率明显提高，村容村貌显著提升，实现村庄规划管理基本覆盖，村庄功能布局得到优化，农村居民

住房、饮水和出行等基本条件明显改善，人居环境基本实现干净、整洁、便捷，建成一批各具特色的美丽宜居村庄。

农民形成绿色的生活方式和消费模式。生态文明建设，不仅要从小生产端抓起，更要从生活端切入。只有让农民养成健康绿色生态的生活方式，才能推动农村生产、生活、生态形成良性循环。要在广大农村继续加强生态文明宣传教育，不断提升农民环境意识；倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费；开展创建绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色商场等行动，推行绿色消费，推广环境标志产品、有机产品等绿色产品。总之，要让农民在日常生活中自觉践行绿色发展理念，推动形成节约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式，实现人与自然和谐共生。

## 三、我国农村生态环境保护面临哪些难点？

近年来，我国农村生态环境保护取得了突出成绩，但由于城乡



安徽省绩溪县瀛洲镇龙川村

发展失衡以及种种历史因素制约，我国农村生态环境保护历史欠账较多，农村人居环境建设发展不平衡，脏乱差问题在一些地区还比较突出，与农民的期盼有较大差距，仍然是经济社会发展的突出短板。新时代加强农村生态环境保护，还面临以下几个难点：

**农村环境保护基础设施投入不足。**农村环境保护工作需要完善的环境保护基础设施。环境保护设施对于环境保护措施的实施效果有极大的影响。一些农村由于环境建设资金投入不足，环境保护设施建设基础薄弱，严重制约了农村环境建设水平。特别是由于垃圾收集转运及废水处理设施不足，导致生活垃圾随意堆放，垃圾和污水得不到有效处理。

**农村生态环境保护体制机制不健全。**农村生态环境保护要想持久，需要长效保障的体制机制。目前，我国农村生态环境保护机制尚不健全。首先体现在机构设置上，最基层环保部门主要是县级环保局，在多数地方，乡镇一级尚无相关职能部门，农村环境治理责任主体不够明确，导致一些地区在农村环境治理上缺少积极性和主动性。其次，农村环保治污工作中不少标准、规范不健全，出现的一些生态环境问题找不到相应的法律依据。再次，农村生态环境治理缺乏长久资金投入，农村环境保护的技术手段和基础设施得不到及时更新，相应人才队伍建设也跟不上时代发展需要。

**农村居民环境保护意识较为淡薄。**由于文化水平和经济发展水平的制约，农村的环境保护宣传教育一直比较薄弱，农民环保意识有待全面提高。加之大量年轻劳动力外出务工，留守在农村的多是老人、妇女和儿童，这个群体面临着生产生活多方面的困难，要想将他们动员起来开展农村环保工作，难度较大。此外，农民特有的生活方式，诸如独门独户，饮水、采暖、垃圾处理等都是分户进行，很少集中统一处理，也加大了农村生态环境治理的难度。

**城市向农村转嫁生态污染成本。**近年来，随着现代化、城镇化进程的加速推进，加上产业梯级转移和农村生产力布局调整，在城市中难以立足的能耗大、污染重的化工、造纸、纺织等企业纷纷下乡进村，越来越多的开发区、工业园区，特别是化工园区，在农村地区悄然兴起，造成城镇工业废水、生活污水和垃圾向农村地区转移。许多地方存在“重城市环境保护、轻农村环境保护；重工业污染防治，轻农村和农业污染防治”的倾向。前些年，有些地方为追求GDP增长，不惜毁林开荒、围湖造田、超标排污，将农村视为城市污染的“接收站”，乡村成了污染物排放的“洼地”。

#### 四、如何切实加强农村生态环境保护？

加强农村生态环境保护、推

进乡村生态振兴，既是增进民生福祉的大好事，也是一项任务艰巨的难事。建设新时代生态宜居的美丽乡村，必须探寻符合乡村实际的路径，立足于各地的优势和特色，找准工作抓手和突破口，以点带面并把握好工作节奏、稳步推进。

近年来，各地在加强农村生态环境保护方面涌现出许多好经验、好做法。其中，浙江“千村整治、万村示范”工程，就是一个值得广泛借鉴的典型。各地应该积极学习先进经验，大胆创新，扎实作为，努力建设好生态宜居美丽乡村。

**要切实提高对乡村生态振兴的重视程度。**环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。乡村生态环境保护是关系农民生产生活的普遍性问题，无论是经济发达地区，还是欠发达地区，都要搞，当然，现阶段可以分类推进。乡村生态振兴是乡村振兴战略的一项基础工程，我们不能坐在垃圾堆上生活，不能守着脏乱差的环境过日子。乡村生态环境保护必须抓紧进行，积极借鉴和推广发达地区，如浙江“千万”工程的做法和实践，让农村环境整治早见成效、快出成果。同时，也要认识到这一任务的长期性、艰巨性，不能一蹴而就、操之过急，要做好打持久战的准备，“一件事情接着一件事情办，一年接着一年干”，持久发力，久久为功。

**要始终坚持绿色发展理念为指引。**思想是行动的先导，理念

是实践的指南。建设生态文明，推动形成绿色发展方式和生活方式，首先是发展观的一场深刻变革。加强乡村生态环境保护，要将绿色发展理念摆在首位、贯穿始终，不断探索绿色发展方式和生活方式，让乡村走上绿色发展的快车道。在这个过程中要注重挖掘乡村可持续发展潜力，充分利用自身特色来探索生态农业发展。乡村环境保护不仅表现在村容村貌的整洁，更要让乡村的空气更清新，天更蓝，水更绿。要牢牢扭住绿色发展理念这个中心，践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念，为打造生态宜居的现代农村奠定坚实的基础。

**要积极推动农业生产方式绿色变革。**要大幅降低农业资源，特别是水、土地等基础资源的消耗强度，提高资源利用的效率和效益。要加强农业生态系统保护与建设，特别是加强对荒漠化、石漠化、水土流失和面源污染等的综合治理。要扎实推进畜禽粪污资源化利用，推行种养结合等；要严守生态红线，加大农村生态保护力度，统筹山水林田湖草系统治理。要结合污染防治攻坚战，着力加强污水、废气、固废等常规污染问题综合治理。要突出农村化肥农药污染专项治理和土壤污染综合整治，确保农产品从生产到餐桌的绝对安全，增加农业生态产品和服务供给，实现百姓富、生态美的统一。


**要加快补齐农村人居环境改**

**善的短板。**改善农村人居环境，不仅是一项任重而道远的系统工程，更是关乎农民群众切身利益的民生工程。需要找准抓手，重点突破。首先，要从当前群众反映最强烈、需求最迫切的地方入手，加强农村突出环境问题综合治理，全面开展改路、改房、改水、改电、改圈、改厕、改灶和清洁水源、清洁田园、清洁家园的“七改三清”环境整治工作。要从最薄弱、最突出的环节入手，加快补齐农村人居环境突出短板，净化绿化美化农村环境，提升农村人居环境质量。要从短时间内容易取得成效的方面入手，比如加快推进农村厕所革命，小厕所大民生，以此为抓手，切实提高农民生活质量，促进农村生活方式现代化。

**要建立农村生态环境长效保障机制。**乡村生态振兴能够长久、可持续，离不开长效的保障机制。我们必须构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的乡村环境治理体系；构建自治、法治、德治相结合的乡村生态治理体系；建立体现生态文明建设要求的目标体系、考核办法、奖惩机制；建立环境友好指数，开展美丽乡村建设评价考核。对基础设施要完善建设和管护机制，基本建立有制度、有标准、有队伍、有经费、有督查的村庄人居环境管护长效机制，鼓励专业化、市场化建设和运行管护，健全服务绩效评价考核机制。同时，鼓励建立完善村规民约，深化农民

自我教育、自我管理，明确农民对庭院内部、房前屋后环境整治的责任，不断提高农村文明健康意识，提高群众文明卫生意识。

**要形成乡村生态环境保护的社会合力。**农村生态文明建设是一项系统工程，需要社会各方积极支持和参与。建立健全推进农村生态文明建设的支撑体系，要进一步完善“政府主导、农民主体、干部服务、城乡一体、部门协作、社会参与”的工作机制。这之中，农民是农村生态保护的主体，农民群众对绿色发展的主动接纳程度，决定了乡土社会的生态文明发展高度。要坚持以人民为中心的发展思想，为了农民、依靠农民，充分发挥农民的主体作用，提升农民参与环境整治的自觉性和主动性。要引导相关部门、社会组织、个人通过捐资捐物、结对帮扶等形式，支持农村生态环境保护，以乡情乡愁为纽带吸引和凝聚各方人士支持农村生态环境保护，形成全社会人人关注乡村生态环境保护的良好氛围。

“暖暖远人村，依依墟里烟”。乡村是我国生态文明的瑰丽宝库，一幅幅恬淡静谧、优美宜人的田园图景印刻在一代代中国人的记忆里。进入新时代，我们惟有始终坚持以习近平生态文明思想为指引，切实加强农村生态环境保护，矢志不渝、砥砺前行，深入推进乡村生态振兴，才能让成千上万的美丽乡村在神州大地不断涌现。

（何兰生，农民日报社总编辑）

# 乡村振兴 需要厘清几个问题

□ 本刊记者 祁巧玲

乡村振兴，为什么是乡村，而不是农村？是锦上添花还是雪中送炭？是美丽乡愁还是安居乐业？这些问题不需过多讨论，但只有搞明白这些问题，才能找对振兴之路。

## 为什么是乡村，而不是农村？

从国家层面看，乡村，首先要保障 14 亿人的粮食安全，这一点，无论是历史地看，还是国际横向比较，都是不容放松的；乡村，守护着我们的绿水青山，是国家的生态安全屏障，是人与自然共融的独特空间；乡村，还生发和维系着我们民族文化的根，即便到今天，也还是我们民族文化的源头和主干。

从人的发展看，到 2017 年，我国还有将近 6 亿人常住农村，

这部分人口成为我们现阶段不平衡不充分发展的突出矛盾。这是社会问题，关系发展的公平，更是历史难题，关系发展的协调。

那么，为什么是“乡村振兴”，而不是“农村振兴”？这里蕴含了发展思路的转变。“农”是与“工”相对的，“乡”是与“城”相对的。前者是从经济发展的角度划分，后者是从人的发展的角度划分。

过去，我们往往把农村、农业与城镇、工业对立起来，农村、农业为城镇、工业提供劳动力、资本和土地的保障，这让我们以最快的速度实现了 58.52% 的城镇化率，社会财富获得快速积累，国家实力得到极大提升。与此同时，此消彼长，农业发展格局被压缩，很多农村开始衰败，大量

农村劳动力流失，新的社会问题随之出现。

“乡村振兴”的提出，是一次审慎反思，也是历史担当。这一战略，是从六亿人的发展需求出发，试图推动城乡要素自由流动、平等交换，形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，重塑城乡发展格局，为更多人创造平等的发展机遇。

## 乡村振兴，锦上添花还是雪中送炭？

平等的发展机遇是不是村村一样发展？乡村振兴，到底是要锦上添花，还是要雪中送炭？

有专家认为，乡村振兴，首先要解决的仍然是基本保障问题，是雪中送炭的问题。还有一部分



浙江省开化县生态家园

专家从操作层面提出，要允许有重点有先后有区别的设计，这必然是给发展底子相对好的乡村锦上添花。

我们理解，只要理清下面两个思路，锦上添花还是雪中送炭，其实不是两难的问题。

一个是，要顺天应时，因材施教，以错位发展的思路做整体设计，有的乡村应当保留，有的乡村需要搬迁，有的乡村要做大，有的乡村可以缩减，归根结底，要以人的发展为目的。

据国家统计局数据显示，2000年时我国还有360万个自然村，到2010年，自然村减少到270万个。最近几年来，应该还有一些自然村消失了。这就意味着，平均每天有将近250个自然村消失。每个生命个体都有生命周期，乡村也一样。换个角度看，自有历史，人就是随着环境的变化，追逐着资源迁徙的。那些生态脆弱、土地资源匮乏、人丁凋零的乡村，我们何必执意挽留？

与此相对地，一些地区，经济有活力，地方政府财政充裕，他们选择相对具备更好发展条件的农村，给予特殊政策和财政支持，从而让少数乡村率先振兴起来。这种做法我们应当乐观其成，它不仅具有带动作用、辐射作用，还先行先试，为我们更多乡村的振兴探索着不同的发展路径。

第二个是，乡村振兴是一个系统工程，要有系统思维；乡村

振兴也是一个历史工程，要有历史耐心。现阶段的重点是，解决贫困人口的问题。

过去，一些基层的减贫脱贫工作重点是攻克贫困点，这样确实有成效，但往往不可持续。

贫困问题往往是区域性的，攻克某些点恐怕不是上策。乡村振兴战略的实施是一个调整机遇。乡村振兴不只是乡村的事，需要内生动力和外推共同作用。国家政策、财政都应当以区域为单元予以倾斜，给地方政府自主权，让贫困地区获得整体发展，城镇带动乡村，乡村的生态生产产出城镇能够消化得了，从而实现全面发展。

当然，不管是产业发展还是公共服务，都需要时间，不可操之过急。乡村全面振兴，一定要有历史耐心。

总而言之，乡村振兴，应当雪中送炭，也乐观锦上添花。

### 乡村振兴，美丽乡愁还是安居乐业？

我们的社会在快速奔跑中，远远落在身后的乡村长久地被遗忘，只有忆起乡愁，才会驻足回望，蓦然发现，乡村不似记忆中美丽。是乡村出了问题，还是记忆出了问题？

很多人对过去的乡村抱有浪漫主义的想象，人丁兴旺，邻里相亲，安居乐业，青山绿水抱斜阳。一些地区，在一些学者和回乡精英的支持下，呼唤回归，寻找乡绅，种树挖塘，试图打造记忆中的美

丽乡村。这是一种很好的实验，但不是可供大多数乡村复制推广的经验。

现实不是山水画，每个发展阶段每个地区都有不同的问题，乡村也不例外。乡村振兴，而不是简单的乡村复兴。

乡村振兴，首先是为了六亿人的安居乐业，其次才是为了城市人的美丽乡愁。不能为了城市人无处安放的乡愁去打造盆景，更不能用发展城镇的思路发展乡村。乡村振兴一定要抓住两个核心，一个是生态振兴，一个是产业绿色发展。只有抓住这两点，才能让乡村更像乡村，农民安居乐业，美丽乡愁有处可依。

### 乡村振兴，一定要触碰到痛点

乡村振兴是具备天时地利人和的发展机遇，战略的实施，一定要触碰到痛点。

现阶段我们面临两个突出短板，环境问题和贫困问题。补足短板，是战略推进最困难也是最坚实的一步。如何抓住痛点，补足短板？

较之工业文明，农业文明与生态文明有着更流畅的联系。我们应当从生态文明建设的角度出发，探索破解难题的思路。坚持人与自然和谐共生，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，以绿色发展引领乡村振兴，创新绿色兴农的路径，统筹山水林田湖草，推动乡村自然资本加快增值，实现百姓富、生态美的统一。■

# 乡村产业兴旺 需要做好生态文章

——乡村振兴中的产业生态化和生态产业化问题

□ 常纪文

乡村振兴,产业兴旺是重点。产业问题决定着乡村振兴战略的质量和成败。

新时代的乡村产业应该如何发展?既要让产业发展符合生态环境保护的要求,也要让生态产业化,绿水青山变成金山银山。正如今年5月召开的全国生态环境保护大会提出的,要建立“以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系”。

## 一、乡村振兴需要产业生态化

乡村振兴需要解决资金的长期供给和就业的长期保障问题。没有产业的发展,即使花大力气硬化道路、整治村容、安装路灯,振兴也是表面的,凋敝还是不可避免的。

产业要发展,是共识;怎么发展是难点。2018年4月,习近平总书记在海口考察时指出,乡村振兴要靠产业,产业发展要有特色,要走出一条人无我有、科学发展、符合自身实际的道路。乡村要绿色振兴,还要特色振兴,

就必须充分考虑资源环境本底和传统优势,对第一、二、三产业进行生态化改造,以转型升级。

在第一产业方面,要立足于乡村资源和基础,发展特色和优势农业,防止村落间或者乡镇间同质化的低端竞争。举个例子,小龙虾在很多人眼里是在臭水沟养殖的,但是有些地方却让这项产业生态化,培育出了环境友好型的洁净小龙虾产业。湖北监利县地处江汉平原,受长江和洪湖滋养,环境优美,水质清洁。在市场的指引下,监利县利用洁净的活水养殖小龙虾和淡水螃蟹。在一个个养殖池,水波荡漾,绿草茵茵,鹭鸟盘旋,呈现出人与环境和谐共生的美景。因为养殖生态化,质量好,这里养殖的小龙虾和淡水螃蟹受到市场欢迎,在区域农产品竞争的格局中形成了特色和优势,全国闻名。生态养殖产业还带动了收购、加工、餐饮、饲料生产和经营、养殖技术服务等行业的发展。监利县生态养殖效益的提高,除了得益于

养殖方式生态化,还得益于地方政府关闭了污染环境的乡镇企业。

在第二产业方面,要立足于城镇工业园区,依托乡村资源发展特色的环境友好型和资源节约型工业。在产业转型升级的浪潮中,要淘汰落后产能,支持主产区农产品就地加工转化增值。值得注意的是,转型升级是结合优势和特色的提升,而不是盲目转型。忽视基础的盲目转型,可能毁掉一个地方的经济。

在第三产业方面,可依托城市的休闲养生需求,加强快速化交通网络建设,实施观光园区、森林人家、康养基地、乡村民宿、特色小镇等休闲农业和乡村旅游精品工程,在严格保护中把绿水青山转化为老百姓能够得到实惠的金山银山,实现百姓富、生态美的统一。

## 二、乡村振兴需要生态产业化

绿水青山的守护是需要代价的。除了生态红线区域,如果绿水青山变不成金山银山,转化不

成财富，老百姓受不了益，就不了业，致不了富，时间长了还会毁林毁草填湖。如果企业在环境保护大潮中受不了益，照旧会污染环境，破坏生态，浪费资源。如果地方财政受不了益，就不会真心支持环境保护工作，难免产生“中央真督察、地方假治污”的现象。

关于保护与发展的问題，习近平总书记指出，经济发展不应是对资源和生态环境的竭泽而渔，生态环境保护也不应是舍弃经济发展的缘木求鱼，而是要坚持在发展中保护、在保护中发展，实现经济社会发展与人口、资源、环境相协调。

因此，必须因地制宜，让广大乡村的绿色资源变成城乡都能接受的生态产品和生态服务。一些地方依托城市，在地方党委和政府的支持下，乡贤带动群众，在美丽乡村打造民宿经济、旅游经济、特色农业和特色工业，环

境与发展已经进入良性循环。例如安吉，把繁殖能力极强的竹子变成种类丰富、附加值较高的竹产品，经济效益和生态效益都很好。

在产业生态化的结构方面，民宿经济、旅游经济可以有力促进农民的就业，提高农民的收入，在特色旅游发达的地区，还可以产生一些门票收入，增加财政收入。但需要特别注意的是，对于全国绝大部分地区来说，民宿经济、旅游经济对地方，特别是对财政的贡献是非常有限的。

事实上，并非所有农村都适合发展民宿经济、旅游经济。对于不具特色旅游资源的乡村，贷款或者引进资本大力发展旅游，要格外慎重。一些地方在城市的辐射圈内，利用山水林田湖的综合美感和美丽村庄的人文资源，发展民宿经济和农家乐经济，获得了成功。但也有不少失败的案例，其中缘由，一是依托的城镇

购买力总体不足，二是乡村的自然资源和人文资源缺乏特色，也就是缺乏深度旅游的吸引力。各地要大力发展，既要富群众，还得富财政，主要还得依靠绿色工业和绿色农业的强大支撑。

对于不适宜发展民宿经济、旅游经济的地区，可以结合本地气候和自然条件，发展生态农业。例如江苏盱眙县，2015年以来利用稻田大力推广稻虾综合种养技术，小龙虾质量和产量得到保障，水稻品质和价格也大幅提升，走出了一条“一水两用、一田双收、一举多得、粮渔共赢”的发展模式。

### 三、乡村振兴中产业生态化和生态产业化的保障措施

#### （一）积极开展有经济效益的生态修复

破败不堪的自然环境是难以产生经济效益的。只有修复绿水青山，绿水青山才有基础发挥生态溢出和资源再生功能，保护健



浙江省宁波市象山县美丽东乡

康，吸引投资，转化财富，最终变成金山银山。

2017年12月的中央经济工作会议对生态修复予以重点阐述，要求“加快推进生态文明建设，只有恢复绿水青山，才能使绿水青山变成金山银山”。会议还明确，启动大规模国土绿化行动，引导国企、民企、外企、集体、个人、社会组织等各方面资金投入，培育一批专门从事生态保护修复的专业化企业。

生态修复的最大难处在于资金来源及其投资回报问题。一些地方前两年大把向乡村撒钱，搞生态修复，搞环境整治，搞美化亮化，没有注重乡村内涵的培育和乡村自我造血能力的提升，加上后续资金难以跟上，出现一些烂尾工程。不论方向是什么，良性循环很重要。没有经济效益的生态修复项目，是难以让地方的财政运转可持续性的。因此，必须对生态修复的方向进行科学的论证，特别是开展投入产出分析。一些地方把生态修复后的城市周边地块建成湿地公园，或者休闲养生场所，在土地价格升值后，再适度开发商业设施和住宅楼盘，就可以收回投资，实现良性循环。要激发社会资本的投资活力，加强PPP、社会参与等立法工作，让社会资本和民间力量放心地进入乡村绿水青山的恢复和维护工作。

## （二）大力培养和引进乡村振兴的带头人

没有管理人才、营销人才和

科技人才的支持，美丽乡村的建设和乡村振兴就难以持久。要立足本土，扶持培养一批农村基层干部，农业职业经理人、经纪人，乡村工匠、文化能人、非遗传承人，发挥他们在乡村产业链中的带头作用。只有这样，示范引领、有钱出钱、有力出力、乡贤出智、村民自治的乡村生态文明建设模式才能形成。

在浙江农村，很多村两委干部人选来源于地方致富的能人。他们积极参选，是为了更好地实现自身价值，把集体事业的发展和个人价值的实现有机结合，实现共同发展。由于自身比较富裕，加上社会监督机制比较健全，他们不愿意占集体的便宜而丢掉个人的信誉和家族的荣誉。而在广大的中西部农村，一些党员干部自身都没有致富，视野不开阔，管理手段落后，让他们带领乡村全体致富，往往难以实现。一些人之所以热衷于担任村两委干部，有的是为了保护家族利益，有的是为了追求职务补贴，有的是为了揩集体的油。我们在调研中发现，尽管有“中央八项规定”的制约，农村两委干部公款吃喝的现象还是存在。有的村两委班子成员因为腐败被追责，有的地方甚至全体倒下。因此，广大的中西部地区，应当向浙江等发达地区学习，在政治觉悟高的致富乡贤中发展党员，支持他们担任或者参选村两委干部，使其在高度市场化的社会，成为乡村产业生态化

和生态产业化的领头人。这样，乡村的绿色振兴才有希望。

## （三）着力推进有特色、有优势的绿色产业

绿水青山要变成金山银山，需要有绿色产业的比较优势。习近平总书记强调，推动经济高质量发展，要把重点放在推动产业结构转型升级上，把实体经济做实做强做优。在乡村振兴的时代，各乡村、各乡镇、各县域要形成一县一优势，一乡一品牌，一村一特色，在经济错位发展的地方竞争格局里立足自己的基础，在竞争中找准自己的位置，通过营销手段的信息化和产品、服务的标准化，扩大实体产业和产业服务的影响力，做强自己的比较优势，最终夯实区域生态环境和经济质量的综合竞争力。

产业的发展定位和发展规划一旦形成，就要久久为功，保持一定的历史耐心。同时，也要结合市场进行必要的调整。例如前边列举的例子，湖北省监利县养殖生态小龙虾，虽然整体上很成功，但也遇到一些问题，由于养殖池挖掘成本高，人力成本和饲料成本居高不下，一些小散养殖户经济效益不好甚至严重亏损。对于这类情况，可以适当地调整规划，如鼓励发展各方参股的规模化养殖场。

还有一个问题亟须重视。由于目前市场的信用体系不健全，一些冒充的生态农产品把市场搅乱了，导致真正的生态产品在鱼

龙混杂的市场中难以获得认可，经济效益得不到保障，导致农民不敢轻易把人、地、钱投入到生态农业、循环农业中去。因此，迫切需要加强信用体系建设，例如，生态产品原产地保护认证机制，以及惩罚机制和社会监督机制，以保护生态品牌及其经济效益，鼓励生态农业。

#### （四）稳妥开展农村土地“三权分置”改革

今年5月和6月，笔者到土壤肥沃的江汉平原农村调研，发现相当多的农民已经弃地，还有计划弃地。主要原因是，小农经济模式下，农资成本、人力成本、机器成本过高，种田全面亏损。

我们算了一笔账，中稻每亩平均可收获1000斤，以前水稻每斤1.3元，而2018年降至每斤0.9元，每亩地每年仅收获900元。即使不算人力投入，每亩地的成

本也有七八百元，包括种子成本100元，机器平整耕地费用100元，机器收割费用100元，农药等农资成本花费400元等。总的算下来，在人口密集的江汉平原农业主产区，种田基本没有收益，有的收益甚至为负。而农民在外打工，每天可以获得100~300元的收益，相当于一亩地一年的收入。因此，大量农民选择到外面打工，而不愿意在家乡务农。

今年5月，湖北省监利县朱河镇一户准备到外面打工的农民对外发布消息，以每亩地100元的价格转让土地经营权，并免费赠送自己的秧苗。这个事情在当地引起较大反响。这从一个侧面说明，农田对于很多农民来说，已经没有什么吸引力。

近年来，也有一些种田能手以较低的价格获得其他农户农田的经营权，通过规模化经营，降低各项成本，提高综合效益。然

而这种情况还是少数，大量农田还是被撂荒，这也不利于维护国家粮食安全。

目前，一些农村已经合村并点，土地平整和规模化已经具备初步基础。为了促进乡村农业产业的生态化和美丽生态的产业化，建议在一些农村，如江汉平原，深度试点农地的“三权分置”改革，适度整合农业发展所需的土地要素，鼓励农民自愿流转土地经营权，将土地平整为连片田地，发展规模型农业，在规模化经营中实现经济、社会和生态效益的统一。投资人或者种田大户，可以通过大规模购买土地经营权的方式批量种植经营“农场”，其他农民则通过持有股份、在农场打工或者外出打工，来获得收益。■

（常纪文，国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员）



海南省生态农业秋收现场

# 农业现代化 需要模式创新

——关于建立“现代全产业链生态农业”发展模式的几个问题

□ 党国英

提升农业竞争力是乡村振兴的根本。必须坚持质量兴农、绿色兴农，以农业供给侧结构性改革为主线，加快构建现代农业生产体系。

笔者建议，我国应确立全新的农业技术进步模式，以“现代全产业链生态农业”概念，统领目前分散的绿色农业发展政策，形成完整的生态农业发展的体制机制，加速推动我国农业现代化。

## 一、如何理解现代全产业链生态农业？

现代全产业链生态农业，是指各类农产品生产均按照物质能量多层次良性循环为主，依靠现代科学技术进行无公害物质能量补充为辅，有机运转的农业生产体系。

区别于狭义的或传统的生态农业，现代全产业链生态农业允许无公害的制种技术、肥料技术、农药技术、添加剂技术、光温控制技术、区域间物质能量调配技术等，补充、优化农业生产的自然循环过程，并且尽可能低成本、

低强度利用这些技术，最大限度地发挥物质能量自然循环的作用。

现代全产业链生态农业，首先要最大限度地利用农业生产中物质能量自然循环，以最大限度地满足人类的需求。这主要是指，建立不同类别农业生产之间的物质能量循环系统，并将人类对该系统物质能量的汲取使用与排放也纳入，使人与自然在食品生产和消费关系中形成零废弃循环系统。

现代全产业链生态农业所接收的现代技术及物质能量的输入，必须确保输入品无公害、输入品生产过程无公害、输入后果无公害。所谓无公害，是指输入的性质对人类健康无直接危害，也不会通过对环境的影响对人类健康产生间接危害。

现代全产业链生态农业还强调全产业链之间的联系。鉴于地表水系、地下水系、气流运动、害虫运动等因素的影响，仅仅在局部地区和个别品种的生产上推广生态农业生产模式，其效果会大打折扣。

## 二、发展现代全产业链生态农业，有没有必要？

农业生产的技术模式选择，归根结底要为人服务。我国人口基数如此大，如果没有现代农业技术及物质能量的输入，单靠自然生态循环模式下的农业生产，并不能满足全社会对农产品的数量需求。假设一切现代农业技术都不使用，粗略估算，我国现有农地的产出只能供4亿人口勉强度日。

从调查看，实践中的有机农业生产模式，完全不能离开现代农业技术及其物质能量的输入。有机农业只是强调不使用化肥、农药和转基因技术，其他现代农业技术手段还是要利用。通常认为，化肥和农药是产生公害的现代农业投入品。其实，技术进步有可能将化肥和农药的公害降至零水平，使化肥和农药的投入与其他现代农业技术的投入没有本质差异。

不直接使用化肥和农药的有机农业，可以是现代全产业链生态农业的一个组成部分。有机农业

产量低，成本高，产品口感好于一般无公害农产品。但是有机农业生产对土壤及地块位置有严苛的要求，其产出在全部农业的占比上不会很高。又因其产品价格高，有购买能力的民众也不会太多。目前美国的有机农业占比大约为5%，欧洲的占比约为10%。

从国际竞争趋势看，因为气候变化，可种植农作物的土地面积在扩大，这些处女地在使用现代生态农业技术后，农产品更容易达到无公害水准。这种竞争压力要求我国发展现代全产业链生态农业，逐步使自己的农产品质量向国际水准看齐。

### 三、发展现代全产业链生态农业，可能性有多大？

现代全产业链生态农业体系有可能逐步建立，是基于实践中有关因素的逐渐生成及强化而作出的判断。这些因素主要体现在三

个方面。

#### （一）农业经营组织规模增大

农业经营组织规模的增大，可以大幅度降低现代全产业链生态农业的成本。笔者近年从一些农业经营者那里了解到，大约1000公顷的土地耕作面积，就可以建立种植、养殖、有机肥料加工、沼气生产的生态循环链条，形成相对完整的生态化农业循环单元。耕作面积3公顷以上，一户有一个全职农民，农户就有建立生态循环系统的合作意愿。以1000公顷规模单元的农场作为示范，鼓励3公顷以上的中型农户通过合作实现农业生态化循环，应该是有可能的。那些耕种几亩地的小农户，家里事实上没有全职农民，通过所谓社会化服务来产出农产品，搞循环农业的合作成本会很高，不具有现实意义。

农业经营组织规模的扩大，是一个看得见的前景，但目前的

实际水平远不能够满足现代全产业链生态农业发展的要求。

#### （二）农业技术进步巨大

现代农业技术曾经不注意公害问题，现在情形已经有了变化。我国在农业投入品生产、农业生产检测等方面，已经有了一定的公害控制能力。转基因制种技术可以大大增强农作物抗病能力，减少农药使用量，实现无公害使用农药。测土配方技术可以大幅度降低化肥使用量。耐干旱农作物品种的培养，可以减少灌溉，进而减少氮素流失。有机肥料生产技术，可以提高土壤有机质含量，并增加作物抗病能力。饲料配方技术可以减少动物含硫气体排放。农作物轮作技术广泛使用，可以减少病毒对农作物的影响。交通运输条件改善和成本降低，可以在更大空间调配资源，扩大生态循环地域范围，提高循环效能。



广西融安县潭头乡岭背村北山屯田园风光

表 1 2011 年~2015 年经营规模的变化 亩、亿户

类别	10 亩以下		10~30 亩		30 亩以上	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015
户数	2.1	2.1	0.2825	0.276	0.088	0.105
年均变化	0		-0.46%		3.6%	

表 2 2016 年 50 亩以上经营单位

类别	50~100 亩	100~200 亩	200 亩以上
户数(万)	252	88	37
占比	67%	23%	9.7%

(资料来源:中国农村产权流转交易市场发展报告,神州土地研究院编著,中国农业大学出版社,2017.12)

### (三) 土地资源的人口承载条件有望改善

我国人口增长速度明显放缓,人口总量有望在 2040 年左右达到极值。估计人口总量最大规模不会超过 15 亿。另一方面,根据国家政策,我国耕地面积还有望增加。我国谷物和豆类的单位面积产出为农业发达国家的 70% 左右,产量提高的空间还很大。这些因素利用到位后,我国可以全面建立合理的农地休耕制度,有利于现代全产业链生态农业模式的建立。

## 四、发展现代全产业链生态农业,面临哪些问题?

发展现代全产业链生态农业,还面临着一些障碍性因素。

首先,我国农户经营规模虽然有所增大,但仍然不适应现代全产业链生态农业的需要。

我国农业生产的主体仍然是小农户。据我们调查,经营 10 亩地以下的农户,往往是青壮劳动力在外务工,土地由家里老人代管。这部分农户在较长的时间里数量基本没有变化,说明他们流转土地的意愿比较低。进城门槛高,是决定这部分农户行为的主

要因素。经营规模为 10 亩~30 亩的农户,已经有显著的经济核算意识,他们要么放弃农业经营,要么向专业农户方向发展,因此,这部分农户总量在减少。而经营 30 亩以上的农户有显著增加。2016 年,经营 50 亩以上的农户占农业总户数的比例约为 1.1%。这种情况不利于现代全产业链生态农业发展。

其次,土地规划管理制度及农村土地产权制度缺陷明显,阻碍现代全产业链生态农业发展。

调查发现,在土地流转中,农户间小面积土地流转地租率约为大规模流转地租率的 1/3 左右,后一种地租率已经接近谷物生产中每亩地的纯收入。这种情形对扩大土地规模经营不利。这种情形的发生与农民对土地用途预期不确定有密切关系,归根结底与土地用途管理体制有关系。我国农地承包权不能转让给其他农户,且农地承包有期限规定,致使耕地经营权出租多在 8 年之内。这种情况也不利于耕地承租人采用生态循环技术。

第三,农业及食品监管水平低。例如,检测技术水平低,相

关立法粗疏,地方保护对监管有影响,监管部门权力配置不合理等,这类问题比较严重。

第四,政府对农业技术进步的财政支持目标比较凌乱,政策的针对性比较弱。

按生态农业的要求,技术进步可以分为:生态友好型技术,例如成熟的经过严格检验的转基因技术;公害中立性技术,例如农业机械化技术;公害增加性技术,如过度使用地下水灌溉以及某些农药的使用。这些技术类型的采用,又与农户经营规模有密切关系。农业经营组织规模越大、产权强度越高,越有可能使用无公害技术。政府对技术使用的补贴,往往可能会扭曲价格,对技术进步影响不大。笔者在对规模经营农户调查时了解到,如果土地租期延长到 20 年以上,他们自己可以负担生态循环技术的资本投入,不需要政府提供支持。政府要做的是底线管理,从源头上堵住公害增加性技术的使用。然而现实是,有关部门的生态循环农业技术支持政策显得过于复杂、凌乱,其效果可能难以满足期待。

## 五、发展现代全产业链生态农业，需要什么样的政策体系？

发展现代全产业链生态农业，应考虑建立以下政策体系。

### （一）深化土地制度改革

在农村地区探索建立“注册农业经营者”制度，鼓励符合条件的专业农户成为耕地流转交易主体。由政府或政府委托的第三方认证农村居民家庭主营农业的资格，并建立一整套信息管理制度，形成政府支持专业农户的基本手段。国家应该制定与“注册农户制度”相关的行政法规。在经济发达地区安排试点，探索土地承包权流转交易办法。农户土地承包权向他人流转后，与村集体经济组织脱离关系，不再成为村集体经济组织成员，但仍然是社区成员，并享有平等获取公共服务的权利。

简化土地功能区设置，划出几个较为简单的土地功能区，其中包括农业保护区、城市拓展区、生态建设功能区和生态保护功能区，由不同层级政府分别管理。农业保护区由中央政府管理，城市拓展区由地方政府管理。通过这个办法，稳定农业经营者和农村居民对土地用途的预期，降低地租率，更快扩大我国农业经营的规模化水平。

### （二）简化技术支持办法，鼓励农业经营者实现自主技术创新

1. 强化终端综合管理，弱化交易环节的财政补贴，为市场主体自主采用生态循环农业技术留下充分空间。政策上应该管气体

排放和固废、管农产品残留、管土壤有机质变化与农区河道水质变化，针对这四方面的变化设计管控指标，建立奖惩措施。科学确定“终端数据”采集的办法。对于农业经营者具体采用什么技术，政府尽量不要干预，也不要对技术的适用性做出直接判断。终端数据与数据采集点的实际排放或生态循环改善可能有差异，技术部门需要在一定区域里尽可能缩小这种差异。

2. 创新对小农户的管理支持方法。政府尽量不要对具体的每个小农户生产经营的终端数据作出奖惩反应，而要对包括很多小农户的一个农业生产区域的终端数据作出反应，奖惩措施也根据区域的数据分摊到农户。为此，要在小农户为主的农业区域建立“生态农业合作区”，政府只根据合作区的终端数据，确定对合作区的生态循环农业进行经济补偿或处罚。同时鼓励合作区内部建立相互补偿机制，防止小农户的“搭便车”机会主义行为（学者谭秋成曾提出，“社区内部补偿机制”应作为生态补偿的途径之一，补偿价格通过利益相关方博弈来实现，政府定价应该是一个“试错”过程）。如果这个区域规模不是太大，就会鼓励小农户在生态农业发展中进行联合。如果不这样做，便没有针对小农户的更合适的政策。

3. 强化对农业科研机构的支持管理。可以根据农业区的终端

数据，上溯其技术类型以及技术研究和服务机构，对技术推广效果好的研究机构给予鼓励。

### （三）针对现代全产业链生态农业的农业经营组织政策

逐步推动由小农与专业化服务商为主的农业经营体系，转向由专业农户、农户合作社和政府支农系统组合为主、其他涉农工商商业主体为辅的现代农业经营体系。在一定的时间内，培育出一批面对农民是合作社、面对国际市场是跨国公司的大型现代农业组织，大幅度提高我国农业全产业链竞争力。借助这些大型合作社，实现农业生产工艺流程标准化、农产品质量标准化、生态循环规范化，并促成农业全产业链横向纵向的生态循环模式的全覆盖。

由大型合作社承担政府的部分职能，并通过内部分工，使其成为全产业链生态农业的监管主体、执行主体和技术开发主体。

根据国内外经验，经营规模过小的农户不适合参加合作社，或者说，小农户组成的合作社没有生命力。可以通过建立“地块组合社员制度”解决这个问题，也就是在一个具有地域连续性的规模较大的地块上，将使用这块土地的所有小农户联合起来，组成“地块社员”，作为大型合作社的一个组合社员。“地块组合社员”通过内部协商，践行合作社的生态循环农业的技术规范。<sup>[钱翰]</sup>

（党国英，中国社会科学院农村发展研究所研究员）

# 绿色发展 需要注重生态系统差异

□ 本刊记者 祁巧玲

推进乡村绿色发展，打造人与自然和谐共生发展新格局，必须把握乡村生态系统的差异性，让每个乡村呈现出生命个体的特质。

山水林田湖草是生命共同体，至少可以有两层理解，一是生命共同体的各组成部分同样重要，二是每个生命共同体都是不一样的存在。乡村振兴中山水林田湖草的统筹，也应当把握好这两个方面。

## 一、山水林田湖草，各要素平衡点在哪？

之所以是生命共同体，是因为每个部分都不可替代且彼此影响。在山水林田湖草这个生命共同体中，各个要素都发挥着不同的生态功能、生产功能和生活功能，不能说哪个系统更好，也不能说哪个绝对更重要。

我国人均土地面积不到世界平均数的三分之一，地区分布不平衡，土地后备资源十分有限，前期容易开发的后备资源大多已开发，部分地区人地矛盾突出。

同时，城乡开发挤占优质耕地、耕地开垦占用林地草地等，凸显出不同类型土地之间的冲突，也就是我们对土地不同功能需求的冲突。

客观地说，只要有发展的诉求，这种冲突就不可能彻底消失，只能在某种程度上淡化。按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念，重新审视不同类型土地的功能，或许可以接近某个平衡点，让山水林田湖草有机协作，功能最大，效果最优。

### 1. 重视耕地的多功能性

一般认为，林地草地湿地是生态用地，耕地则是生产用地。这是按照土地的主体功能来划分的。

事实上，每种类型的土地都有多种功能，耕地尤其丰富。首先是生产功能，集中表现在保障粮食安全上；其次是生态功能，与林地草地湿地一样，具有气候调节、产生和保护生物多样性等功能，以及维持生态系统稳定的功能；再次是文化功能，农耕景观是人与自然取得某种融合的大

地景观，且存在明显的地区差异，具有审美、教育、文化传承等功能。

乡村绿色发展，应该挖掘耕地的多功能性，在提保质量的同时，引入生态设计、景观设计，最大化耕地生态系统的效益。

### 2. 耕地保护，还是退耕还林

耕地保护与退耕还林还草之间是有矛盾的，尤其在一些耕地压力较大的地区。如何协调是普遍难题。

在耕地保有量和基本农田指标的压力下，一些地方将大量坡耕地划入基本农田，这在陕西、山西、云贵等地区尤其突出。坡耕地往往也是低产田，且生态环境风险大。有专家认为，25度以上的坡耕地，15~25度的重要水源地，即便是基本农田，也应当退耕还林。

至于那些零星的耕地，生产功能或许尚可，但若变更为林地，能提升的生态功能可能非常有限。若把财政资金花在这些耕地的退耕还林，效率太低。



浙江省杭州市临安美丽乡村

由于质量提升需要较长时间，所以现阶段，保证耕地总量是头等大事。这就需要从更大的空间尺度来实现“占补平衡”，县域自行平衡为主、省域内调剂为辅、国家适度统筹为补充，实事求是地解决土地资源匮乏地区的现实问题，平衡粮食安全和生态安全的需求。

第二轮退耕还林不再要求生态林和经济林的比例，导致绝大部分农民选择退耕还经济林，这也带来了一些问题。一是经济林虽然能有效减少水土流失，但化肥农药的使用同样也造成了水土污染，尤其在水源地附近。退耕还什么林，恐怕还需要细化设计，强化引导。二是农民盲目投入到经济林发展，导致同质化竞争，产品价格越来越低，收益无法保障。这就需要地方政府做好相应的产业规划，引导农民规模化、产业化经营，以确保政策的社会

效益不打折扣。

### 3. 统筹治理，要找准命脉

习近平总书记强调，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律，如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏。

从目前各地开展的山水林田湖生态保护修复工作情况看，对政策的理解和落实存在较大差异。有的地区还是老思路，哪儿疼医哪儿，多集中在矿山治理和流域治理。更有甚者根据国家部委、新闻媒体和社会公众关注的程度排兵布阵，挑一些能够尽快产生效益的项目干，罔顾山水林田湖草是一个生命共同体的指导思想，“系统”二字成了争取国家财政支持的幌子。

可喜的是，有的地区进行了

大胆而有益的探索。例如福建长汀，把生态系统保护修复与产业共同体、乡村环境改善、新型生态农业发展相结合，提出“山水林田湖村生命共同体”的综合整治创新思路，值得研究借鉴。

## 二、如何把握乡村的个体差异，分类指导，精准施策？

生命个体的意义在于差异，只有把握乡村的差异性和发展走势分化特征，才能让每个乡村呈现出生命个体的特质。

### 1. 把握乡村的差异性，首先要注重规划

《国家乡村振兴战略规划（2018 - 2022年）》中央政治局已经审议通过，各地区各部门将编制乡村振兴地方规划和专项规划或方案。规划的引领作用非常重要，如果不能充分理解乡村振兴的内涵，小则耽误一个地区的发展，大则影响国家战略的实施。

过去我们很多规划都走过弯路，一个本子，改改数据，全国皆宜，导致千城一面、千村一面。比起城镇，乡村的区位特征、自然禀赋、发展需求的差异性更大，乡村振兴规划要尤其重视差异性。

中国科学院地理科学与资源研究所区域农业与乡村发展研究中心副主任张义丰提出，首先要进行地域整体识别。根据国土空间位置，判断区位和地域特征、地理条件、水土条件、资源禀赋、人文底蕴、产业基础，哪些能成片发展，哪些能沿线发展，哪些能点发展，然后决定在什么样的区域，发展什么样的乡村，所谓一方水土一方产业。

差异性不仅体现在区域之间，还要体现在区域内部。张义丰提出，地域整体识别的下一步，是在地域内部再划分，例如片区治理的村庄作为一个整体，多个相连的传统村落作为一个整体，或者是沿河、沿沟域的村庄作为一个整体，抓重点布局产业；再判断每个乡村在这个盘子里是什么样的地位，综合考虑其发展需求，对症下药，布局产业链。例如一条沟域，可以以一个农产品为特色整体发展，但内部一定要在不同村庄布局不同产业，有的负责农产品种植，有的负责加工，有的可以发展特色旅游。

简而言之，乡村振兴规划，既要区域一体，还要一村一策。

**2. 把握乡村的差异性，要正视发展走势分化**

现阶段，我国农村形态格局正在快速演变分化，处于大调整、大变动的时期。随着经济社会发展，一些村落会集聚更多人口，一些村落将不可避免地消亡。

每个生命都有它的周期，只有正视这点，才能正确把握乡村振兴的内涵。乡村振兴不是村村一样振兴，平均主义不等于公平。

我们看到，西部很多贫困地区，生态环境脆弱，生存条件恶劣，生态贫困已经成为区域性特征。还有些村落，在交通极其不便的深山区，而这些地区往往也是禁止开发或限制开发区，乡村发展受到的制约很多。

从国家层面说，应当综合考虑人的发展和生态安全，加大力度开展生态移民搬迁，实施生态恢复。从人的角度来说，乡村振兴的最终目的是人的发展，让农民获得平等的发展权，过上更好的生活，比留住一个景观盆般的村落要更有意义。

张义丰强调，对于哪些乡村要保留、哪些乡村要整治、哪些乡村要做大、哪些乡村要缩减、哪些乡村要搬迁，都要经过科学论证，做到分类指导、因村制宜、精准施策。

东部有些地区，乡村环境优美，交通便利，产业兴旺，吸引城市人口返乡或者作为第二住所。对于这些乡村，一定要根据资源环境容量，设置人口容量的上限。这些乡村守护着我们的绿水青山，政策滞后的代价是非常大的。


**3. 把握乡村的差异性，要允许不同的发展速度**

我们了解到，在一些乡村，新建基础设施短短几年里就被损坏废弃，造成财政资金的极大浪费，也有损农民对生活环境改善的信心。究其原因，“快”是主要问题。

乡村振兴是一项长期系统工程，要久久为功，扎实推进。然而，一些地方为了政绩，不顾实际，盲目追求速度。这种急功近利、急于求成的思路是非常危险的。

我国不同地区乡村发展程度的差距非常大，如果按照统一标准要求，统一速度发展，有的乡村只需顺势而为，有的乡村就必须快马加鞭，这样的发展质量如何保证？尤其是脱贫，贫困问题往往是区域性的，牵扯产业发展、基础设施建设等多方面因素，对标对表地要求脱贫，可能会造成假脱贫、被脱贫、数字脱贫。往小了说，是浪费贫困人口的发展机遇，往大了说，可能会影响国家战略的目标实现。

乡村振兴包括生态振兴。生态，绝不是几年搞几个工程就能振兴的。以生态修复为例，按照自然修复为主的原则，有些南方地区可能几年就能得到基本恢复，但有些北方地区，需要几十年甚至上百年的修复周期。我们要看到这种客观差异，不以快慢论成败。

乡村生态振兴，要尽力而为，也要量力而行。

# 提高补偿成效 需要找准首要目标

——专访中国农业大学中国生态补偿政策研究中心执行主任靳乐山

□ 本刊记者 祁巧玲

当前，乡村振兴面临两个明显短板，环境问题和贫困问题。在众多政策工具中，生态补偿制度被赋予了多重期待。

生态补偿对于平衡保护与发展效果如何？能在多大程度上减贫脱贫？对乡村振兴目标的实现有多大助力？要提高实施成效需要从哪些方面作出改进？记者采访了中国农业大学中国生态补偿政策研究中心执行主任靳乐山。

## 生态补偿的首要目标是什么？

解决生态环境问题

一提到生态补偿，大家往往想到的是流域和区域补偿。靳乐山指出，生态补偿这种政策工具，最早其实是起源于农业面源污染防治。近年来我们对生态补偿的理解和应用都拓展了，但环境目标始终是这项政策工具的首要目标。

十九大报告对乡村振兴战略提出的总要求是，产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。其中，生态宜居是关键。靳乐山指出，生态宜居既包括狭义的居住环境的改善，也包括农

业生产环境的改善。

随着固定源污染逐步实现排污许可制改革，农业面源污染已经成为我国污染防治工作的重点和难点。与点源污染相比，面源污染随机、分散、不易监测，溯源和监管难度非常大。根据国际经验和多年的探索实践，科学合理的生态补偿机制，能有效削减和防治面源污染。

据靳乐山介绍，目前直接针对农业生产环境的生态补偿主要有三种。一是对农业面源污染防治的生态补偿，以降低农业生产的环境损害为目标；二是对华北地下水超采区的季节性休耕的补偿，以减少农业对水资源的消耗为目标；三是对遏制土地退化的轮作的补偿，目前主要是以东北黑土地的地力恢复为目标。

不过，由于我国农业面源污染的来源比较复杂，存在明显的地区差异和个体差异，目前还没有形成一套行之有效的补偿机制。有一些针对不同污染源的分散政策，例如化肥减量、畜禽养殖废弃物的处理等，但是各地落实情况

也不尽乐观。

靳乐山建议，当前的环境管理目标，亟须设计并落实一套差异化的农业面源污染防治补偿机制和完善的监管评价体系。“不过，无论是对生态环境保护，还是对乡村振兴，生态补偿只是众多政策工具之一，不可能完全解决难题，还需要全方位的政策措施。”靳乐山说。

## 生态补偿应从何处着力？

协调中央和地方，加大转移支付力度

绝大部分乡村守着绿水青山，却没守来金山银山。如何平衡绿水青山保护者与受益者之间的利益关系，生态补偿政策往往被寄予厚望。

据了解，我国已经初步建立了对绿水青山守护者的生态补偿体系，涵盖了重点生态功能区、森林、草原、湿地、荒漠、流域、海洋等领域，包括退耕还林还草等直接给人的补偿，以及生态功能区转移支付等给地方政府的补偿。

靳乐山认为，“就近几年出

现的问题看，保护绿水青山，更多的是要协调好中央和地方的关系。”例如开矿，往往是地方政府与矿主的共谋。地方政府要发展经济，要增加财政收入，矿产资源的开发是一个重要途径，老百姓反而获利不大。“这种情况下，就应当以地方损失的机会成本为依据，给予地方政府补偿，弥补地方财政缺口。中央对地方重点生态功能区的转移支付，就是这种情况。”

从2008年开始的中央财政对重点生态功能区的转移支付，以环境保护和民生改善为政策目标，一直在加大力度，到2017年，年预算总数已从60亿元增加到627亿元，范围辐射到全国各省份。但由于制度设计的缺陷，导致这项机制没能有效引导地方政府积极开展生态环境保护 and 恢复。这些缺陷包括，在资金分配上，没有考虑到不同禀赋下生态环境保护 and 恢复的成本差异；资金的使

用上，由地方政府自主支配，而重点生态功能区大多在经济落后地区，民生改善的压力大；评估考核标准粗略，奖惩力度不大等。也正因此，很多专家都在呼吁，加大转移支付力度，完善制度设计。

### 生态补偿能在多大程度上减贫？

要想让作为环境政策的生态补偿制度实现减贫目标，需要针对性的制度设计

中央关于脱贫的“五个一批”措施就包括，生态补偿脱贫一批。生态补偿能在多大程度上减贫脱贫？

靳乐山强调，“生态补偿本身是环境治理的政策手段，如果想同时产生减贫的政策效应，就必须有针对性地把减贫目标设计进去。”例如，对公益林1亩补贴15元，这种补偿不会产生多少减贫效果，但是公益护林员制度，就能产生显著的减贫效果。

靳乐山以退耕还林还草为例分析道，第一轮补偿标准比较高，农民主动争取参与，也产生了明显的减贫效果；之后由于大幅降低了补偿标准，就几乎没有多少减贫效果了。理论上，补偿标准越高越有助于减贫，但同时也会让国家财政负担加重，财政资金使用效率降低。因此，政策设计还要综合平衡各方需求。

### 农业补贴怎么考虑资源和生态？

政府补偿的同时要激发市场在生态补偿中的潜能

新时代对农业发展的要求，从保障粮食安全转变为保障食物安全、资源安全和生态安全。资源和生态安全，要求把农业绿色发展摆在生态文明建设全局的突出位置，全面建立以绿色生态为导向的制度体系，其中就包括农业补贴制度。

靳乐山介绍，在过去十几年，我国在农业补贴方面投入非常大，



呼伦贝尔草原

最多时有 50 多种补贴，近几年更是每年有千亿级的投入，财政压力非常大。与此同时，由于全国近三分之一的土地流转，以及耕地质量下降、农地污染严重等问题，农业补贴的不合理性逐渐凸显。

2016 年底，财政部、农业部联合印发《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》，从制约农业可持续发展的重点领域、关键环节入手，调整政策目标，启动新一轮农业补贴改革。

靳乐山指出，新一轮改革将农业生态环境改善作为重要的政策目标，停止不符合要求的，新增和提高能有效实现生态环境目标的，综合考虑财政承受能力，提高了财政资金使用效率。其中最具代表性的，是作为农业补贴主体的直接补贴、农资综合直补、良种补贴合并调整为地力保护补贴。

靳乐山说，“生态补偿通常被分为市场补偿和政府补偿，很多时候需要两种方式配合使用。”

例如一些地方政府会对有机认证做补贴，也会有一些诸如有机肥使用、测土配方施肥等的补偿机制，尽管都是小范围的，但正在发挥政府补偿的作用。与此同时，有机农业的农产品市场价格远高于一般农产品，这就是市场的生态补偿作用。

然而现实是，我国有机产品、绿色产品、无公害产品的市场发育并尚不健全，信用体系、认证及监督机制都存在问题，也缺乏相对稳定的购买力。综合因素导

致，这种市场补偿并不能有效激励生态农业、有机农业的发展。如何更好地通过制度设计，激发市场在生态补偿中的潜能，是今后需要重视的。

### 补偿效果不好，原因在哪？

制度设计或多或少存在缺陷

靳乐山所在的研究团队以青海、贵州、云南为样本，对生态补偿做了调查研究。他们发现，研究区域有七成以上的公务人员认为，现行生态补偿体系还不完善，主要问题集中在以下几个方面：48.3% 的人认为补偿资金不足；41.7% 的人认为缺乏补偿标准核算体系；34.2% 的人认为考核评价体系不完善；19.2% 的人认为，现行生态补偿体系，没有起到有效保护生态环境的目的。

是不是生态补偿的力度确实不够大？我国每年投入几千亿的财政资金进行生态补偿，体量之大在全世界也少有。

如此大体量的财政投入，为什么效果并不明显？靳乐山认为，补偿资金不足是基层的直观感受，也是表象，根本原因还是生态补偿制度设计本身存在一些问题，财政资金使用效率低下。

例如草原生态补偿中的草畜平衡奖励，全国统一按照草场面积进行平均奖励。但实际操作中，大牧户拿走了 70% 左右的补偿，而他们大多不超载或者超载率非常低；中小牧户是超载过牧的主体，却只拿到了 30% 左右的补偿。

“当补偿无法弥补中小牧户减畜的损失时，补偿制度的生态环境效益、社会效益以及公平性都大打折扣。这时候如果盲目加大补偿力度，不但增加财政负担，效果仍然不会明显。”靳乐山说。

靳乐山提出，比起提高补偿标准，我们更需要的是，综合考虑草场面积、超载程度、草场生产力等因素，来设计差别化的补偿机制。“当然，差别化就意味着操作成本的提高。”靳乐山说，“未来这项制度的调整方向应该是，在差别化补偿和操作成本之间找到平衡点。”

靳乐山建议，应探索实施综合生态补偿，统筹使用生态补偿资金，提高财政资金使用效率。县级政府对地方生态环境有最清晰的判断，应该给予县级政府统筹使用生态补偿资金的权限。各类生态补偿到达县级政府后，由县级政府根据对当地生态重要性等的判断，再分配使用补偿资金，确保资金用在刀刃上。

靳乐山说，“资金统筹使用，效益也要统筹评估。”虽然目前的生态补偿制度有绩效评估的设计，但都是补偿部门自己评估，没有独立的第三方评估，评估方法及其结果的客观性有待证实。

配合综合生态补偿，其研发团队正在探索基于生态系统生产总值的生态补偿绩效评估机制，以期既能衡量一个地方生态环境的改善情况，还可以评估各类生态补偿的综合效益。■

# 农业生态增值 需要把握开发之度

□ 本刊记者 张文娟

今年中央一号文件明确指出，要增加农业生态产品和服务供给。良好生态环境是农村的最大优势和宝贵财富。如何将这一最大优势转化为经济优势，推动乡村自然资本加快增值，实现生态美、百姓富的统一，是当前和今后相当长一段时间内乡村振兴的必解考题。

## 一、理解农业生态产品和服务功能，要避免几个误区？

对于生态产品和服务，目前

学界没有统一定义，多数学者并不会将“产品”和“服务”分开界定，往往以生态系统服务功能来统称。一号文件特别强调农业生态产品和服务供给，就释放出一个重要信号——乡村振兴，既强调农业生态产品，也注重农业生态服务供给。

农业生态系统是被人类驯化了的自然生态系统，因此也就呈现出人工和自然的复合性特点。其生态产品和服务功能保留了自然生态系统的一般特点，具体体

现在三个方面：一是农产品生产功能，这是农业生态系统的首要功能，可以理解为一号文件所指的农业生态产品。二是生态环境功能，如涵养土地、固碳吸碳、生物多样性维持、营造小气候等。三是生活服务功能，即提供旅游观光、休闲娱乐等的服务，满足人们回归自然、享受田园风光和愉悦心情的需求。同时，农业本身也具有文化教育功能。

我国曾有很多科学开发和利用农业资源的传统，既保证了稳



河南省遂平县——全国休闲农业和乡村旅游示范县

定的农产品供给,也很好地保护和改善了生态环境。比如,珠三角、长三角传统的桑基鱼塘农业模式、稻鱼共生系统,云南红河哈尼稻作梯田系统,贵州侗乡稻鱼鸭复合系统等等,都是典范。

近几十年来,对于农业生态系统的生态产品和服务功能,我们或多或少地存在一些认识误区。正确理解贯彻一号文件,必须避免这些误区。

**第一,不能过多地强调农业生态系统的农产品生产功能,而忽视生态产品的生产功能。**

为了更多地获取物质产品,多年来有的地方种植粗放,导致农业生态系统受到不同程度的破坏,土壤地力衰减。数据显示,与发达国家相比,我国目前的化肥农药利用率都很不理想——亩均化肥用量 21.9 公斤,远高于亩均 8 公斤的世界平均水平,是美国的 2.6 倍,欧盟的 2.5 倍;农药平均利用率仅为 35%,欧美发达国家的这一指标则是 50% ~ 60%。目前我国耕地退化面积已占耕地总面积的 40% 以上,东北黑土层变薄,南方土壤酸化,华北平原耕层变浅,严重影响耕地产出。

一号文件要求,增加农业生态产品,在某种程度上,正是对这一严峻现实的有力回应。十九大报告指出,优质生态产品供给能力不足,是我国社会主义不充

分不平衡发展的一个重要方面,必须提供更多优质生态产品,以不断满足人民日益增长的美好生活需要。对于乡村振兴来说,就是要提供更多更好的农业生态产品。

**第二,关于农业生态系统的服务功能,不能重生活服务功能,而轻生态环境功能。**

农业生态系统在其存在的时段内,与自然生态系统一样,不断地发挥着生态环境服务功能。其主要区别只是,农业生态系统的生态环境效益弱一点,随着栽培方式、耕作制度以及季节的变化呈现出明显的时空限制和变动等。

一号文件提出,必须尊重自然、顺应自然、保护自然,统筹山水林田湖草系统治理,正确处理开发与保护的关系,提供更多更好的绿色生态产品和服务,促进生态和经济良性循环。这些都是要求乡村振兴要充分考虑农业生态系统的生态环境功能。

**第三,对于生活服务功能,不能只注重旅游观光、休闲娱乐等服务,而忽视农业本身的文化功能。**

在人类长期的农业发展历史中,积淀了极为丰富的农业文化内涵,农作物生长的自然规律、农业生产方式的演变、农耕活动、农业风俗习惯等本身就是一种文化,是人类正确认识自然不可缺少的文化。

一号文件提出,积极开发观光农业、游憩休闲、健康养生、生态教育等服务,生态教育位列其中,正是强调了农业的文化功能。

## 二、休闲农业和乡村旅游,如何把握开发之度?

休闲农业和乡村旅游,是近年来兴起的一种乡村产业模式,并被各地追捧。它是以农业的生产、生态、生活环境为基础,结合旅游产业观光、休闲、度假、体验、养生等功能而开发的一种生态产品形式,满足的是游客享受田园风光、体验乡村生活、感受优质生态和感悟乡愁情怀的心理诉求。

休闲农业与乡村旅游,把自然风光、民族文化、农耕文化融入到传统旅游文化中,是促进农村绿色发展,将绿水青山转化为金山银山的一条有效的路径。

对此,一号文件也指出了具体方向——加快发展森林草原旅游、河湖湿地观光、冰雪海上运动、野生动物驯养观赏等产业,积极开发观光农业、游憩休闲、健康养生、生态教育等服务,创建一批特色生态旅游示范村镇和精品线路,打造绿色生态环保的乡村生态旅游产业链。

当前,休闲农业和乡村旅游发展势头迅猛。势头越是迅猛,越需要理性。纵观近年来的乡村

产业，多多少少存在一些共性问题，值得引起关注。

**第一，一些地方的乡村旅游资源开发形式单一，过于商业化。**

旅游产品品质低端，乡情味不足、文化内涵缺失，粗放开发、配套不够完善等。千篇一律的观光果园、观光茶园、休闲渔场，多采用“观光+喝茶吃饭+打牌麻将”的开发模式，既缺失文化内涵，又缺乏深度体验的乐趣，难以形成长久的吸引力。

休闲农业和乡村旅游的发展，必须立足当地自然资源，在充分挖掘、整合自然资源和文化资源的基础上，通过创新和创意，开发出具有地方特色的生态旅游产品，才能保持长久的魅力。

只有从社会效益和经济效益综合考虑，从传承人类文化的角度来设计，才能全方位提升旅游

产品的品位，使人们从旅游过程中得到美的享受。

**第二，一些地方的乡村旅游缺乏整体规划，管理比较粗放。**

乡村旅游的客容量和环境承载能力是有限的。旅游旺季，游客大量涌入时，会让基础设施超负荷运载，给环境带来损害。一旦出现了垃圾围村、河流污染等状况，当地的生态饭碗也就被打破了。

休闲农业和乡村旅游的本质是生态旅游，必须把生态保护作为既定的前提，以认识自然，欣赏自然，不破坏其生态平衡为基础。如果不顾自身承载能力一味接纳游客，超载的后果必然是破坏生态环境，而一旦生态消失，所有的旅游产品也将荡然无存。

**第三，并不是所有乡村都适合开发乡村旅游。**

旅游业是一门技术含量很高的产业。乡村发展旅游业，除了需要考量自然禀赋、区位优势、道路交通便利程度、市场认知和美誉度、文化基底外，还需考量运营、人才、创意、资金等多方因素。如果盲目进行资源开发，很可能造成烂尾工程，损害资源，得不偿失。

特别需要强调的是，生态保护与产业发展是密不可分的，没有生态资源作为依托，产业发展就没有基础；没有产业发展作为支撑，生态保护也难以持久。乡村振兴，产业和生态必须做加法，让二者融合发展。

生态产品是产业包括旅游产业发展的基础。对于农村传统的农、林、牧、副、渔产业，要努力提高生态化水平，增强可持续发展能力。要明确保护生态环境



齐齐哈尔大型水利灌溉设备的投入，促进了现代农业发展

的底线要求，转变粗放的发展方式，最大程度减少资源消耗，恢复和提升农村生态环境。同时，通过环保监督、生态恢复、生态产品标识认证等公共服务，对生态产品和生产全过程的生态性实施有效管理。

要拓展“生态+”模式，注意发掘和拓展农业在文化遗产、乡村体验、健康环境等方面的功能属性，把农村农业的生态价值充分释放出来。科学合理开发和利用农业生态系统的各种功能，加强生态产品科学规划设计，健全生态产品和服务的技术支持体系，实现传统产业产品的改造升级，才能最终让农村生态与产业的发展形成良性循环。

### 三、开发乡村生态产品和服务，如何理性看待工商资本下乡？

今年的一号文件提出，鼓励社会各界投身乡村建设，加快制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的指导意见。

早在5年前的2013年，中央一号文件就曾提出，鼓励城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业。近年来，工商资本下乡成为一种热潮，并大有方兴未艾之势。

工商资本下乡，指的是城镇工商企业向农业农村投资，带动人力、财力、物力以及先进技术、理念、管理等进入农业农村，从而推动乡村振兴。

客观地说，工商资本下乡，带来了新理念、新品种、新技术、新发展模式，如开发休闲农业、打造田园综合体等，让和土地打了一辈子交道的农民开了眼，对农业农村的发展带来了积极影响。

但是，硬币都是双面的，工商资本下乡，也带来了不少新问题。

最近几年大家热烈讨论过的非粮化、非农化现象就是其一。有的资本下乡后，打着“旅游观光农业”“乡村旅游开发”等旗号，不种粮食种别墅，破坏宝贵的耕地资源。与农民争利，并没有给农民带来相应的获得感也是其一。比如在某地农村，农民土地流转的价格，山地1亩120元，田地1亩560元，且租期一定就是30年。有的工商资本利用自身信息渠道优势，流转了大量村民的土地，而实际上，是他们早就知道这个村附近很快就要修公路，变成交通发达的村庄，结果在土地流转出去不久公路就开始修通，土地征用的价格每亩达到五六万元。

盲目投资也要引以为戒。农业项目周期长、风险大，一些工商资本不熟悉农业，产生了盲目投资。投资失败后，对于投资方来说，损失的仅仅是钱，而对于农村地区来说，损失的可能是资源，是无法挽回的生态环境。如某地造纸企业的资本下乡后，让农民在水田里种树，后来造纸规

模没跟上，农民种在地里的树也没收购，农民收益没得到保证不说，还造成农田土地的地力下降等一系列问题。

再比如，当前不少资本下乡开发旅游，有的仅仅是跑马圈地，不加设计、不加创意，仅仅是在圈起来的土地上，建起各种稀奇古怪或千篇一律的人工建设。这种投资建设，破坏了原生态之美，绝对是画蛇添足。

在整个乡村振兴的大进程中，工商资本进入农业农村，有其必然性和合理性，但工商资本究竟应扮演什么样的角色、承担什么样的任务，必须加以规范。

要充分发挥政策的引导作用，使工商资本的优势与农村发展的迫切需求得以有效对接。在某一区域内，农业要往哪个领域发展，需要什么类型的工商资本，政府要有相对明确的政策导向，不能像过去搞招商引资一样，捡到篮子里就是菜。

今年一号文件已经明确，加快制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的指导意见，落实和完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免、用地等扶持政策，明确政策边界，保护好农民利益。这是对以往确定的工商资本下乡政策的进一步补充。工商资本下乡，必须合理界定边界，才能更好地为乡村振兴贡献建设性力量。■ 文 娟

# 实施乡村振兴 需要绿色减贫推动

□ 史志乐 张琦

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是中国特色社会主义进入新时代做好“三农”工作的总抓手。精准扶贫精准脱贫是实现“第一个百年”奋斗目标的“最后一公里”，是检验全面建成小康社会成色的重要标准，必须全力以赴、精准施策，坚决打好这场攻坚战。在未来一个时期，尤其是未来三年，脱贫攻坚与乡村振兴工作必然相互交织、相互促进。

在此背景下，绿色减贫作为一项创新的扶贫方式和理念，紧紧抓住了脱贫攻坚与乡村振兴的契合点和重难点，充分依托贫困地区绿色资源禀赋优势，积极创建人与自然和谐共生的绿色发展格局，为实现乡村“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的发展目标提供了有效途径。

## 一、绿色减贫是实现乡村振兴和脱贫攻坚双重目标的有效途径

我国的农村地区、贫困地区往往是自然资源富集区，又是重

要的生态屏障区和生态脆弱区；既是经济发展、生态保护战略区，又是经济社会相对落后和贫困人口聚集区，具有一般性贫困与生态性贫困叠加的特征。综合因素决定了这些地区不能走为快速发展而“竭泽而渔”的路子。

党的十九大报告提出“实施乡村振兴战略”，并明确了乡村发展总体要求。如若不遵循绿色发展，“生态宜居”就难以实现，乡村振兴就成了无源之水、无本之木。实施乡村振兴战略，应当坚持人与自然和谐共生，走乡村绿色发展之路，推动农业农村可持续发展。

绿色减贫基于可持续的发展理念，要求经济发展必须在资源和环境的承载力范围之内，尊重自然发展规律，实现人与自然的良性循环发展。贫困地区可以依托其自然条件优势，转变发展方式，实现绿色资源的产业化、资本化，让青山绿水成为长效脱贫致富的动力源泉。

## 二、绿色减贫助力乡村振兴的路径建议

到2020年，既要打赢脱贫攻

坚战，又要基本形成乡村振兴制度框架和政策体系。面对双重任务，我们需要借助绿色减贫理念，审时度势，找准问题，把握主攻方向，攻克艰难堡垒。

### 1. 以绿色发展理念为引领，优化乡村产业结构

推进绿色减贫与乡村振兴，首先要转变观念，摒弃“唯GDP论英雄”等增长观念，坚持“绿水青山就是金山银山”的理念。

要着眼长远，将绿色减贫理念贯穿于乡村产业发展的始终，自觉把绿色发展、循环发展、低碳发展、可持续发展作为乡村振兴的基本途径，推动经济生态化、生态经济化，把生态优势转化为产业优势、可持续发展优势，实现百姓富与生态美的统一。

有一点需要特别注意。目前，东部地区的产业结构正在进行较大调整，环保标准更为严格，许多高污染高排放企业在“梯度转移”的口号下，搬到中西部地区。一定要避免这种产业转移带来的污染转移。

中西部的贫困地区在脱贫攻坚过程中，不能简单接受东部地区的产业转移，而应该是资本、

技术和人才的整体转移、优化转移。在此过程中，贫困地区需要构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构和生产方式，大幅提高经济绿色化程度，加快发展绿色产业，加大对落后产能的淘汰力度，严控高污染产业的发展，形成经济社会发展绿色增长点。在贫困地区建立一批有优势、有特色、有市场、有价值的绿色农产品生产基地，使之成为实现贫困地区脱贫致富的重要支柱产业。这既是打好脱贫攻坚战、提升脱贫质量的必然要求，也是实施乡村振兴、保持我国经济持续健康发展的必然选择。

## 2. 培育绿色人才体系，为乡村绿色发展提供智力支持

一方面，要完善绿色农业科技创新体系，强化重大技术攻关和转化应用。围绕绿色农产品加工贮藏技术、绿色农业防控技术、绿色农产品新品种推广以及绿色储粮技术研究等，开展绿色农业关键技术联合攻关、集成组装配

套、试验示范推广，构建支撑农业绿色发展的科技创新体系。建立以县市主导产业为基础，粮经饲协调发展、种养加统筹结合、农村一二三产业融合的绿色农业产业体系。选择有基础、有条件的地区，创建一批农业绿色高效发展样板区和循环低碳农业示范区，推广先进绿色发展模式。

另一方面，要进一步加快构建新型绿色人才体系，按照“爱农业、懂技术、善经营”的要求，围绕绿色农业和优势特色产业发展需要，把节约利用农业资源、保护产地环境、提升生态服务功能作为重点内容纳入培训范畴，培养一批具有绿色发展理念、掌握绿色生产技术技能的农业人才和新型职业农民，为脱贫攻坚和乡村振兴提供持续人才支撑和智力保障。

## 3. 以绿色考评倒逼绿色减贫

落实绿色减贫理念的关键，是将生态文明建设和生态环境保护纳入地方党政领导干部的考核

当中，以此倒逼党委、政府重视绿色减贫在乡村振兴中的重要性。

如何判定乡村发展水平，如何判定贫困地区是否脱贫，单纯地依靠经济发展水平评价已经不能适应新时代乡村发展的需要。需要调整评价体系，构建多维度、全方位的绿色评价体系。

为此，需要积极探索并制定适宜贫困地区、乡村地区的绿色减贫评价体系，形成以经济增长绿色化程度、资源利用与环境保护程度、社会发展能力、扶贫开发及减贫效果等维度为核心的考核指标体系，综合考虑村庄规划、卫生厕所、垃圾处理、污水处理、道路硬化、生态保护、生态修复、生态补偿等要素，以绿色考评倒逼贫困地区脱贫攻坚和乡村振兴的良性发展。<sup>[1]</sup>

（史志乐，北京师范大学中国教育与社会发展研究院博士后；张琦，北京师范大学中国扶贫研究院院长）



江西省吉安市吉水县乌江镇的千亩油菜花

一图读懂

# 乡村绿色发展时间表

让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，  
让农村成为安居乐业的美丽家园



2020年

2035年

本世纪  
中叶

## 1 乡村绿色发展

农村人居环境明显改善；农村生态环境明显好转，农业生态服务能力进一步提高

农村生态环境根本好转，美丽宜居乡村基本实现

农村美全面实现

## 2 乡村振兴

乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成

乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现

乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现

## 3 美丽中国建设

生态环境质量总体改善

生态环境质量实现根本好转，美丽中国目标基本实现

人与自然和谐共生，生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化全面实现，建成美丽中国

## 4 国家总体目标

全面建成小康社会

基本实现社会主义现代化

建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明全面提升

美丽中国，需要美丽乡村来打底；乡村振兴，生态振兴是基础；没有乡村绿色发展，就不能真正实现乡村振兴。

## 记者观察

国家总体目标的每一步，都需要乡村振兴的阶段性成果来支撑；如果乡村振兴完不成，国家现代化就不完整、不充分。

从这个意义上说，乡村生态振兴，是基础性振兴，对于国家总体目标的实现，意义重大。

设计制作：唐永杰

# 绿水青山怎样转化为金山银山？

——从五个典型创建模式看乡村绿色发展

□ 本刊记者 张文娟 刘靛

良好生态环境是农村的最大优势和宝贵财富，但优良的生态环境不会自动产生价值。要让绿水青山成为金山银山，转化二字，十分关键。金山银山，要靠智慧和劳动，从绿水青山中转化出来。

我国幅员辽阔，各地自然条件不一，资源禀赋不同，如何挖掘乡村的生态资源潜力，

充分释放乡村后发优势，让乡村的资源成为产品，让乡村的美丽成为财富，是乡村振兴的题中应有之义，考验地方党委、政府的智慧和魄力。

近些年来，一些地方立足自身优势，深度挖掘发展潜力，走出了独具特色的生态美、百姓富的发展之路，可供借鉴和推广。



浙江省湖州市安吉县余村

## 浙江开化：国家公园 让资源成山水银行



### 编者点评

开化将生态优势转化为经济优势，是从2014年争取到国家公园试点开始的。国家公园是荣誉，也意味着更高标准、更严要求。争取国家荣誉，很多地方都在努力、都很看重，但是，获得荣誉之后，躺在光环下睡觉的，并不鲜见。开化县的成功，在于不止看重国家荣誉的光环，更看重与之匹配的思路创新和体制机制建设。生态环境保护，不局限于植树造林、关停厂房、监测数据等，而是破旧立新，转型升级，自我加压，强化考核。在光环之下，行改革之举，落荣誉之实，真正把握光环的内涵，才能将光环效应发挥到极致。

开化县，位于浙江省西部边境，浙江、安徽、江西三省七县交界处。浙江人的母亲河钱塘江的源头——钱江源，就位于开化县境内。

为送出一江清水，2000年，正是很多地方热火朝天搞工业的时候，开化县在全国率先确立并实施生态立县发展战略。当时，700多家企业关停，税收大幅减少。近10年来，开化为了青山绿水否决了200多个项目，将几十亿元的投资拒之门外。

开化的自然生态保住了，但和省内东部县相比，经济差距也在拉大。有村民埋怨山水风景不实用，有的企业不愿意转型升级。的确，守着绿水青山过穷日子，也不行。

2013年，开化提出建设国家公园的创意。这意味着，作为浙江欠发达县的开化，要以更高的要求来保护更大范围的自然生态环境完整。可是，经济怎么发展？

开化的思路是，深刻领会国家公园的精神特质，以较小面积的利用，换取更大面积的保护。

多规合一，是开化县在争取到国家公园试点之后展开的一项破局性工作。《开化县发展总体规划》精简了60%专项规划，将县域划分为“生态保护区、生态农林区、产城集聚区”三大区域，用不到10%的县域，集聚20万人口和90%的经济总量，用超过90%的县域保护生态环境。

生态考核奖惩机制与生态补偿机制也随之跟进。2014年，浙江省出台有关政策，加大财政扶持，探索生态环境财政奖惩制度，支持开化县开展重点生态功能区示范区建设试点。将污染物排放总量、出境水水质、森林质量与财政奖惩进行挂钩，开化主动接受了正向激励与反向倒扣的双重约束。对于开化县的出境水水质，省财政按照Ⅰ类、Ⅱ类占比，每年每个百分点分别给予补助120

万元、60万元；按Ⅳ类、Ⅴ类、劣Ⅴ类占比，分别倒扣20万元、60万元、120万元。

同时，开化按照5A级景区标准，同步推进深化造景成景、培育美丽乡村等工作。

山水资源逐渐变为山水银行。群众从怀疑埋怨到认可支持，开化的国家公园建设成效显著。溯源里秧田、横中枫情谷、观鱼淇源头，处处是景，处处可游。一村一品，编织乡村休闲旅游全域网，开化实现了从“景点旅游”到“全域旅游”的变化。截至2017年，全县共有中高端民宿30余家，民宿和农家乐床位突破1万张。游客人数从2013年的450多万人次增至2016年的848万人次。开化龙顶茶、根雕工艺品、清水鱼等特色旅游商品备受青睐，相关产业壮大，旅游收入年均50多亿元。去年，开化农民人均收入增幅位居衢州市第一，在浙江全省领先。

## 福建永安：森林碳汇 种树保树比砍树还赚



### 编者点评

山还是祖宗留下来的那座山，林还是多年没变的那片林，换一种思路，只种树、不砍树，竟然也能产生经济效益。永安依托得天独厚的森林资源，找准森林碳汇这一着力点，好好种树，种出好树，让生态价值本身转化为经济收益。树种得好了，当然，生态效益比以往更加可观。正所谓国家得绿，林农得利。深山老林不是贫穷落后的代名词，恰恰相反，植树造林的路子先进得很。跟进形势，转化思路，创新理念，眼前的天地，为之一宽。

2017年12月18日，在华东林业产权交易所，福建省永安市林业局与浙江华衍投资管理有限公司签约销售金额为50万元的国际核证碳减排标准（VCS）林业碳汇减排量，这是全国首批、福建省首单VCS林业碳汇交易。此次交易，标志着永安市林业碳汇工作迈向实质性阶段，是林业生态产品市场化、货币化的具体体现，也是永安探索绿水青山转变为金山银山的具体途径。

永安，地处闽西和闽中的群山之间，是福建省三明市辖的一个县级市。永安自然资源丰富，有“金山银水”之称。森林资源集存量，是我国南方48个重点林区县（市）之一，也是经国务院批准的南方集体林区改革试点区之一。现有林地面积380多万亩，森林覆盖率83%以上，林木蓄积量居全省第一。

2011年，永安划定重点生态

区位商品林，实行限伐政策。不砍树，怎么致富？发展碳汇林业便是一项尝试。

有了森林就可以卖碳汇吗？不是。能够交易的必须是，符合标准的净碳汇增量。比如，一片碳汇林林木第一年蓄积量为每亩10立方米，第二年为每亩11立方米，由此净增加的那1立方米产生的吸碳量才能出售。

增加的吸碳量卖给谁？发达国家的高耗能企业。在控制温室气体的全球行动中，发达国家具有强制减排义务。购买发展中国家（企业）低碳、减排类项目的减排量，是常见形式。

永安的林业碳汇项目，着眼点正在于此。改变林业经营理念，由“砍树、种树、再砍树”的传统模式，转向“少砍树、不砍树、育大树”的新模式，最大限度地发挥森林的生态效益，是永安发展碳汇林业的根本原因。

林农的收益从哪里来？永安的做法是，在林权不变的前提下，政府与林权所有人签订项目合作协议，双方共同开发，20年内不得进行林木采伐，将碳收益作为对林权所有人不采伐林木的补偿。2013年，永安向中国绿色碳汇基金会捐款1000万元，设立福建首个碳汇专项基金。2014年4月，永安与中国绿色碳汇基金会签订森林管理碳汇项目协议，11万亩林地列入碳汇项目，预计每年净增固碳量七八万吨，可获收益约300万元。同时，永安市还积极支持参加碳汇林项目的林农开展多种经营，如发展林下经济、开发森林旅游等。

当地不少林农在政府扶持下，发展林下经济，如种植名贵药材铁皮石斛、林下套种金线莲、从事贡鸡养殖等。这些都是依托碳汇林发展，既保护生态又发展经济的好项目。

## 山西岚县：生态扶贫 释放改革红利



### 编者点评

决胜全面建成小康社会的三大攻坚战，精准脱贫与污染防治就占了两项。生态扶贫能在两大战场上同时突进，是痛定思痛后的智慧抉择。全国60%的贫困人口、80%的国家扶贫开发重点县分布在山区、林区和沙区。这些区域中，相当一部分是重要生态功能区或者生态脆弱区域，一方面老百姓要增加收入，一方面是生态保护底线不容逾越，两种压力中如何寻求平衡，生态扶贫道路切实可行。这既需要守护生态环境的底线思维，也要有穷则思变的创新理念。当然，其中的困难必定不少，但千难万难，只要实干就不难。实践证明，只要一步一个脚印，美丽与富裕，可以共生。

岚县，地处山西省吕梁市黄土高原。这里生态脆弱，贫困高发，两者交织且相互作用。2016年底，全县3万多贫困人口中，有近90%生活在水土流失严重、生态环境相对恶劣的区域。生态脆弱是不争事实，扶贫攻坚也是面临的一大难题，要同时打赢生态治理和脱贫攻坚这两场战役，出路在哪里？

当地的实际状况，一方面，有30万亩急需治理的宜林荒地，另一方面，又是华北油松第一县，有大量的油松苗木滞销。面对困境谋出路，岚县提出把荒山治理作为扶贫主战场，把贫困劳动力变成造林产业工人，就地消化滞销苗木，探索出在一个战场打赢生态、脱贫两场战役的生态扶贫模式。

岚县创新思路，将造林任务和资金向贫困乡村、贫困户倾斜。县政府制定造林规划和标准，并提供相关技术服务，鼓励和引导

有劳动能力的贫困户组成造林专业合作社，直接参与造林工程。工程结束后，政府购买验收合格的林地，并以购买社会化服务的办法，将新造林地的抚育管护工作，都安排贫困户参与实施，将贫困户就地转化成造林产业工人和生态保护员。一场生态扶贫战役在岚县大地打响。

生态治理取得了成效。岚县的荒山披绿衣，沟壑变耕地，曾经满目疮痍的黄土高原丘陵沟壑区，经过有规划的植树造林，呈现出勃勃生机。

贫困户的脱贫也取得成效。成为产业工人后，贫困农户能够获得相应的劳务收入。2017年，为确保造林贫困户获得长期稳定收益，岚县开展了林业资产收益扶贫试点工程，将建档立卡的贫困户手中撂荒的土地流转出来，使其成为公司股东。

村集体与公司合作，由公司实施生态造林项目，发展沙棘等

林业产业。在5年国家退耕还林补贴政策结束后，村民按照“利润分红+保底收益”的方式，获得不低于土地实际经营利润6%的分红，保底收益每年每亩不低于50元，在此过程中，村集体每年也能获得每亩10元的公益金。岚县还在森林资源后期管护上做好贫困户的“增收账”，重点选聘建档立卡贫困户参与林业生态管护工作，让贫困户在承担森林管护任务中就地从业，实现生态、脱贫攻坚双赢。

岚县在脱贫攻坚这场战役中，创新生态扶贫模式，走出了从合作造林到购买式造林、扶贫攻坚造林、专业合作社造林和林业资产收益造林扶贫试点的新路子。贫困户在生态建设中脱了贫、致了富。村民将不适合耕作的土地流转出来种树，可获得国家补贴，还能够在公司打工挣钱，如此形成的良性循环，于社会有利，给百姓造福。

## 浙江松阳：活态保护 传统村落就是生态产品



### 编者点评

村落尤其是传统村落，在快速发展的工业化社会中，是一种独特的生态产品。一般来说，传统村落，或依山傍水、幽静秀美，或保存了大量古迹，或拥有独特的民俗传统、建筑风格等等。传统村落不仅有文化价值，也有经济价值。合理保护和开发，是时代的重大命题，是义不容辞的责任，也是乡村振兴的重要内容。传统村落的开发，不能盲目复古、简单照搬。否则，模式化的“面子”工程，不考虑原住民的实际生活需求，将让传统村落在开发中失去应有的生命力。只有遵循发展规律，让传统村落中的自然生态、经济生态、社会生态协调发展，才能让传统村落保持生机。

松阳县，地处浙江西南山区，始建于东汉建安四年，有1800多年历史。全县四面环山，共有100多座格局完整的传统村落。从上海或者杭州出发去往此地，车程约4小时。或许正因为并不便捷的交通，让这里的村落得以完整保存。

最近几年，松阳火得让人惊叹，被一本专业杂志推荐为“最后的江南秘境”，游人络绎不绝，纷纷到此觅宝。这得益于当地政府传统村落保护的高度重视。正是这种审慎开发，让松阳成为传统村落保护与开发的典范。

松阳的开发，遵循一个理念，活态保护，有机发展。活态保护是从“拯救老屋行动”开始的，即让原本坍塌破败的老屋得到了修缮，使文物建筑得到了有效保护。在此过程中，松阳使用两种手法：一是最少、最自然、最不经意、最有效的人工干预，二是充分利用本土、原生态、低碳环

保材质和废弃建材，充分利用生态环保技术。做到三个维持：维持原生态的田园风光，维持原真的田园乡村风情，维持原味古朴沧桑的历史感。

不做破坏性的建设和建设性的破坏、不过度商业化、坚持杜绝违法违规，让松阳保留了村落的完整性和原真性，在此基础上，松阳对传统村落进行了适度开发。毕竟，要复兴乡村文明，必须复活乡村的经济活力，这样乡村文明才具有稳定性和可持续性。

松阳的思路是以传统村落为底本、以优良的生态环境为支撑、以乡土民俗风情文化为依托、以摄影写生等艺术创作为媒介，植入生态农业、休闲旅游、文创等业态，推动一二三产融合发展。

发展高效生态农业。松阳依托全县12万亩茶园，建成了全国交易量最大的绿茶交易市场，是全国绿茶价格指数发布地。同时，

建成多个生态农业示范基地。

适度进行乡村休闲旅游开发。松阳精准定位了艺术创作、休闲度假等小众化细分市场，推出八条艺术创作线路，建成了一批民宿村、画家村、摄影村、户外运动休闲村等精品化旅游产品。

出台老街业态培育、农产品转化为旅游地商品等专项政策。积极培育农副产品加工业，引导手工业者将杆秤、铁农器具等传统手工艺品开发成旅游产品。

发展文创产业。通过在传统村落中做一些小而精、小而美、小而特的文化项目，串点连线，形成独具地方特色的文化体验线路。

在适度的刺激下，松阳古村落的活力被激发出来。老屋修缮后，不仅吸引了原住民返回，也吸引了投资者来村里投资开办民宿和农家乐等，带动了生态农业和传统手工业等的融合发展。

## 云南澜沧：继承发扬 深耕民族生态文化



### 编者点评

澜沧是我国边疆、民族、山区、贫困地区的典型代表。在发展工业经济的同时，甚至可以说在工业经济的冲击下，如何守住传统文化，延续古老的生态信仰，是澜沧以及诸多如澜沧一般的地区面临的重大挑战。澜沧的发展思路，不仅是守住传统文化，并且是在继承中发扬，在吸纳中前行。依托良好的生态资源禀赋，坚守内心的生态信仰，做精生态农业，推广民族文化旅游，澜沧的探索无疑是成功的，具有深远的政治意义、历史意义、现实意义和国际影响。但在探索成功、发展起来之后，能否不忘初心、坚守信仰，是澜沧这一类地区新的时代命题。

澜沧拉祜族自治县是云南省普洱市下辖县，位于云南省西南部，因东临澜沧江而得名。这里聚居着拉祜族、傣族等 20 多个少数民族，拥有独特的民族风情和丰富多彩民族文化遗产。

昔日，这里是国家级的贫困县，当地人守着绿水青山过穷日子，找不到发展的出路。2015 年以来，澜沧打通“两山”转化的通道，依托良好的生态资源禀赋，发展乡村旅游业，走上了致富奔小康康庄大道。

澜沧的景迈山少数民族分布众多，当地少数民族认为世间万物有灵，逐步形成崇尚自然、爱护环境的思想和传统，养成了保护森林、水源的公序良俗，有效维持了地区良好的生态环境。

良好的生态环境推动了当地特色旅游经济的发展。当地积极发展以古村落、民歌表演为龙头的特色文化产业。其中又以翁基布朗族古村落和老达保村为典型代表。

翁基布朗族生态文化保留完整，自然风光秀丽，民族特色突出。县委县政府在国家有关部委的支持下，制定了翁基古寨的保护规划，进行了保护性修复。古村现已成为布朗族文化旅游为主的旅游观光型村寨，百姓的生活水平随之迅速提高。


老达保村是比较典型的拉祜族村寨，也是当年传遍大江南北的《芦笙恋歌》唱响的地方。老达保村近几年发展了以民族歌舞演艺为主的民族特色旅游产业，成立了由 200 名村民组成的雅儿艺术团。特色文化旅游把拉祜族的音乐推向了更广阔的天地，吸引了数量可观的游客前来参观，解决了村民增收问题。

在发展旅游业的同时，当地做精生态农业。

稻田养鱼，粮鱼双增。鱼和水稻的互惠互利，鱼吃杂草减虫害，其排泄物还为水稻提供了天然的有机肥料，促进了稻谷的丰产增收。

鱼因为天然有机放养，一公斤可以卖到 20 多元，一亩水田的粮食加鱼能增加 1500 元的收入。

古法制茶，增加收入。澜沧是茶马古道的起点，境内现有野生茶树 11.8 万亩，有树龄达 1700 多年的邦崴古茶树，有景迈山千年万亩古茶林，有独特完整的普洱茶种植、加工体系。近年来，当地实施的生态茶园建设项目，不仅对当地生态保护和生态修复具有重大意义，还大幅度提升了当地群众的收入水平。当地茶农年收入少则十几万元，多则上百万元。多年来景迈山没有一个年轻人因为生计问题外出打工。通过种植茶叶和发展相关副业，真正实现了“绿水青山就是金山银山”。

门前可见云海日出，屋后便是古树茶园，古朴的傣家小阁楼，加上风情独特的民族文化，吸引了来自全国各地的游客，为这个昔日的国家级贫困县带来了源源不断的财富。 

# 寻找遗失的都市绿色梦

□ 文 / 左江 图 / 杜国胜

盛夏，在大连的中庭，生机盎然。碧波荡漾、白鹭戏人，青松翠柏、蝶舞鸟鸣——绿色转型涅槃重生的甘井子区红旗街道——一座绿色生态之城。

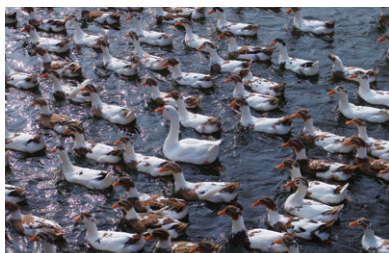
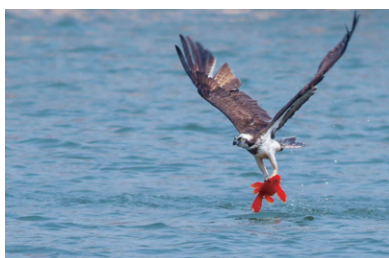
当地知名作家徐铎先生如此形容到：吞吐山野之气为长风，壮观天地之间也。红旗的涅槃凝聚着大胸怀，大智慧。这里绿树成荫，流水潺潺，林壑幽静，百草丰茂。

路在绿中，人在景中，房在园中，园在林中。红旗已然成为这座城市深处独有的天然氧吧。置身于此，都市的喧嚣被遗忘，内心变得宁静，脚步随之放慢，一身疲惫不觉卸去。



群山环抱，山连谷转，果丰林美，路幽水长，这是西郊森林公园——省级生态旅游示范区。这是大连市郊植被状况保持最为完好、水系最为丰富的山林保护区，有大连的备用水源西山湖和王家店水库。人与自然和谐共生，在这里被诠释成一副画面，一种常态。踏溪水、观林涛、听鸟鸣、闻花香、摘水果、赏民俗，传统与现代的交汇，城市与自然的融合。

那山，那水，那林，那无限风光，开合有序，如同一片肺叶，吐纳更替城市的浊音污气。生态文明



# 我国县域经济绿色发展方式转型的典型剖析

——以山西省大同市“左云绿”为例

□ 张义丰 张吉福 马安全 苏智 尹海斌 赵晓宁 信忠保 穆松林 秦伟山

## 编者按

山西省左云县是资源型地区，近年来面临着生态安全与经济转型的双重压力。如何实现绿色发展？左云提出了一个概念，或者说是一种模式——“左云绿”。可以说，“左云绿”是对资源型县域绿色发展的积极探索，重点在于破解制约经济转型的深层次问题——体制机制障碍和结构性矛盾。

“左云绿”能为资源型县域提供哪些可复制、可推广的经验？我们不妨简单归纳一下。

一、绿色发展由理念向实践，不能只靠政府，而是政府、社会和个人三元主体，都要充分发挥各自优势。政府的贡献在于转变理念，在于做好规划，在于创新机制，在于平衡利益。

二、左云的成绩，不是简单增加绿化率，而是生态优先、系统推进。“左云绿”是一个综合的绿色系统，一套综合城乡体系，一种县域发展模式。其核心就是以人为主体的，以生态与环境动态平衡为依托，以绿色经济为命脉，以社会环境和谐宜居为保障。一言以蔽之，将经济与社会的发展置于生态环境与资源可承受的范围之内。

三、左云的产业发

展，不是实打实的生态经济。农业原生态、工业可循环、服务可持续，是左云的战略。县域绿色产业协同机制，是实现“左云绿”的核心机制。一是县域产业绿色资源整合。根据不同区域的产业发展需求，进行有效的资源重构和组合，为区域绿色产业的发展提供先决条件。二是按照区域绿色产业的关联度，集聚相应的产业，确定区域主导产业，形成新型的区域产业分工格局。三是完善县域绿色产业链的各个环节。

四、“左云绿”的实现，不是自我封闭，而是开放包容。借助中科院与大同市的院地合作契机，由中科院专家组编制了《左云县圣水河沟域生态文明发展规划》，为沟域经济在左云县的落地创造了条件；切实建好项目储备库和项目建设库，最大限度撬动投资；整合好、利用好左云的人才辈出，充分发挥其对激活、配置和优化整个社会资源的作用；等等。实践证明，一部重要规划和一个重大基础设施或产业项目的引入，不仅可以拉动相关投资，甚至足以改变一个县域的竞争格局；一个领军型企业的进入，不仅能引来一大批关联企业的聚集，甚至可能形成一个县域的主导产业。

县域是我国最基本的行政单元，我国现有 2853 个县级区域单位，县域土地面积占全国的 92%，人口占 71%，GDP 总量超过全国的 50%。壮大县域经济是推动我国科学发展、绿色崛起的重要突破口，也是加快转变发展方式的重要着力点。县域经济是壮大区域经济实力、提升区域竞争力的重要基础和支撑。县域经济活则全国活，县域经济强则全国强。提升我国产业发展层次和水平，基础在县域，难点也在县域。县域作为宏观与微观、工业与农业、城市与乡村的结合部，是生态文明建设的微观主体、关键环节和主战场，是实践绿色发展理念的空间核心，具有无可替代的作用。因此，县域经济是我国绿色发展的基础平台，没有县域绿色发展的突破性进展，就没有全国五大发展的整体性进步<sup>[1]</sup>。

为了探索我国县域经济绿色发展和立地条件下县域特色的发挥，我们选择山西左云县作为案例，对其沟域经济和生态文明建设进行了深入研究，提出了一个概念，或者说是一种模式——“左云绿”。

“左云绿”的建设，是针对资源型县域经济绿色发展的积极探索，重点在于破解制约资源型经济转型的深层次体制机制障碍和结构性矛盾。在此，我们对“左云绿”进行深度剖析，以期为资源型地区经济转型，为县域绿色发展实践，提供可复制、可推广的制度性经验。

## 一、左云县资源与环境背景

左云县位于山西省西北部、毛乌素沙漠的南部边缘，是森林向草原过渡、半沙化区向沙漠区过渡、半干旱区向干旱区过渡的农牧交错地带。全县总面积约 1314.2 平方公里，占山西省总面积的 0.84%，下辖 9 个乡镇 228 个行政村。

### 1. 干旱少雨，水资源匮乏

左云县整体属于贫水县，人均水资源占有量不足全国平均水平的 1/4。全县水资源总量仅 7630 万立方米，地下水资源储量 4226 万立方米，分别占大同市总量的 5.3% 和 4.3%。多年平均降水量为 409.7 毫米，蒸发量为 1847.8 毫米，素有“十年九旱”的说法。全县共 7 条河流域，归于黄河、海河两大水系，其中十里河是主要河道，境内全长 215.15 千米，流域面积 930 平方公里。长期以来，由于煤炭开采过度，植被破坏严重，河流域大部分断流。夏季水土流失较为严重，春秋两季黄风蔽日，冬季漫长寒冷，生态环境十分恶劣<sup>[2]</sup>。

### 2. 水土流失严重，涵养水源功能下降

左云县地处塞北高原，是内蒙古风沙输送京津地区的重要通道，水土流失十分严重。根据《左云县 2009 年统计公报》，全县水土流失总面积达 1014 平方公里，约占全县国土总面积的 77%。水土流失有自然和人为两方面原因，就人为因素而言，煤炭开采，乱砍滥伐，过度垦荒，水土流失加剧，

直接导致土壤涵养水源能力下降，使地下水资源的补给能力减弱。

### 3. 地貌类型丰富，土地贫瘠

左云县位于大同地区断陷盆地沉降带西北边缘，县境内山丘起伏，沟壑纵横，属典型的黄土丘陵区。土地贫瘠、干旱少雨，全年无霜期不足 120 天，恶劣的自然环境增加了左云生态建设的难度。

## 二、“左云绿”发展阶段分析

左云县是典型的黄土丘陵区 and 农牧过渡带，山区和丘陵占总面积的 76%。北魏时期，是山青水秀、气候宜人的森林世界。由于历代战乱破坏和过度砍伐，到 20 世纪 40 年代，全县仅有残次林 340 多亩，零星树 15 万株。中华人民共和国成立后，左云历届县委、县政府带领群众开展植树造林。近些年来，当地充分发挥地广煤多优势，坚持“开发地下黑色宝库，建设地上绿色银行”的战略方针，建设生态文明、建设“左云绿”，可以归纳为 5 个发展时期。

### 1. 1978~1985 年三北防护林建设

左云县县委、县政府积极响应国家关于建设“三北防护林”大型人工林业生态工程，确定了集体造林为主，国家补助为辅，建立乔、灌、草、网、片、带相结合的防护林体系建设的目标，共计营造防护林 20 多万亩，全县林业面积基本恢复。

### 2. 1986~1996 年三北防护林

## 二期工程建设

左云县紧紧围绕国家“增资源、增活力、增效益”和“绿起来、活起来、富起来”的总目标，将绿化建设重点放在提高流域、进军荒山、绿化四旁、美化村庄上，实施“三北防护林”二期工程。完成高质量高效造林近30万亩，占林地总面积48%以上，一举跨入全国造林绿化先进县、全国“三北防护林”工程先进县和山西省林业先进县行列。

### 3. 1997~2000年援助造林

植树造林作为左云县国民经济和生态环境建设重点，得到世界银行和德国政府经济和技术援助，打开了“左云绿”建设前所未有的局面。县委、县政府实行“按规划设计，按设计实施，按项目投资，按工程管理”的工程造林方法，每年完成3万亩人工造林，合计9万亩，至2000年底，全县林地面积达62万亩。

### 4. 2001~2008年实现林业跨越式发展

国家京津风沙源治理工程、省级六大工程、县级重点造林工程和退耕还林工程启动。“左云绿”建设实现超常规、跨越式发展，先后完成植树造林58万多亩，其中人工造林17万多亩，人工飞播造林10万多亩，封山育林15万多亩，退耕还林16.66万亩，全县林地达到81万亩，森林覆盖率由1994年的29.8%提高到现在的43.3%，超出全国平均水平25%，先后跻身全国造林绿化

百佳县、全国造林绿化先进县和全国造林绿化模范县。

### 5. 2009~2017年创建省级园林县城

经过多年不懈的努力，左云县生态环境得到全面改善，城乡居民的生活环境质量明显提高。县委、县政府以创建省级园林县城为目标，打造县城园林绿化工程，形成以县环城公园、文化广场、休闲广场为片，庭院小区绿化为点，城镇道路绿化为线，环城绿化带为面的县城绿化新格局。至2014年底，县城区绿化覆盖率达34.5%，绿地率达到30.08%，人均公园绿地达到14平方米/人<sup>[3]</sup>。

## 三、“左云绿”的建设成果

目前，左云县林木覆盖率已达45%以上，位居山西省前列<sup>[4]</sup>。在改革开放近40年的实践、探索、总结中，新一届县委、县政府形成了一整套行之有效的造林绿化机制。对于左云这座地处塞北高原的县城来说，播绿护绿正在成为左云人共同的愿望和行动。

### 1. 新中国成立以来绿化建设成果

上世纪五十年代，左云是一个风沙漫卷、水土流失严重的生态脆弱区。面对重重困难，历届县委、县政府带领全县人民，以坚韧的毅力和顽强的精神，坚持不懈抓造林，同绘蓝图绿化左云。目前，全县建成万亩以上工程13处，森林公园4处，湿地公园1处，生态廊道500多公里，标准化园

林村85个，育苗基地20个，基本形成了“网带片点相结合，整体绿化创一流”的生态林业体系大格局，探索出了一条发展现代生态林业的新路。

### 2. 绿化建设效益突出

“十二五”以来，左云县确立了创建国家级生态县为目标，大打绿色生态牌，加快推进造林绿化工作。在抓好山上治本的同时，左云把造林绿化的重点转向城边、村边、路边、工矿企业周边，高标准绿化主要通道，全方位打造生态景区，集中建设了一批园林式标准化新农村，逐步构建了以县城为中心，由近及远，增绿、增色，成林、成景，“点、线、面”结合的森林景观，形成生态旅游资源<sup>[5]</sup>。

左云县生态环境质量明显改善，区域性防沙固沙绿色屏障基本构成，林木覆盖率和蓄水保土能力大幅度提高，生态环境开始良性发展。全县累计生态治理面积8.17万公顷，森林覆盖率由2000年以前的31.40%增加到现在的43.30%，空气质量好于二级的天数达到223天。八级大风天数由2000年的14天减少到2010年的8天，沙尘暴天气由2000年的5天减少到2010年的2天。农民人均收入由2000年的2478元，提高到2010年的4359元。

## 四、“左云绿”的科学内涵

绿色发展不仅需要思维方式的创新、产业结构的调整和增长方式的转变，更需要生活方式的

深刻转型。绿色发展理念呼唤绿色发展的实践，由理念向实践转变的关键，是在政府、社会、个人三元主体框架下充分发挥各自优势，追寻一种以人与自然和谐共生为基础、以人的自由而全面发展为旨归、以追求文明诗意的存在为内容、以实现人类共同福祉为目标的绿色生活方式。

1. “左云绿”是一个综合的绿色系统。它是以人为主体的、以生态与环境动态平衡为依托、以绿色经济发展持续高效为命脉、以社会环境和谐宜居为保障，经济发展持续高效、资源利用节能高效、社会环境和谐宜居、公共系统有效支撑为标志的综合城乡体系；是一种旨在倡导以人为本，构建生态、宜居、健康、可持续发展的全新县域发展模式。

2. “左云绿”不仅是增加绿色化率，还是由“人与生态系统、经济系统、社会系统、公共支撑系统”共同构成的复合绿色系统，更是一种兼具持续高效的经济发展模式、节能环保的资源利用方式、和谐宜居的社会发展环境和强而有力的公共支撑系统的良性运行机制。

3. “左云绿”是健康的代名词，鲜活而有生命力，和谐多样、有差异而公正。一是健康的经济发展离不开环境和资源的支持；二是经济社会发展与环境发展，二者齐头并进，缺一不可；三是绿色发展的主题最终要求所有经济活动的绿色化、可持续化、生态化。

4. “左云绿”是一种可持续发展的模式与发展理念，是以生态优先为原则，将经济与社会的发展置于生态环境与资源可承受的范围内，实现资源可持续利用、生态环境不断改善、经济健康发展良性循环的发展模式。

## 五、“左云绿”的发展途径与实现机制

### 1. “左云绿”的发展途径

“十三五”以来，左云县委、县政府以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，做出了关系左云发展全局的战略抉择。

(1) 狠抓城乡综合治理，努力涵养生态环境。生态建设是一项“看不见的工程”，但对县域的长远发展来说，产生的效益最大、发挥的作用最为深远。左云县坚持以前所未有的投入、义无反顾的决心推进生态建设，统筹做好生态监管、整治、优化文章。

(2) 强化基础源头保护，不断扩大生态空间。左云县坚守“生态保护就是最好的开发”的理念，借助中科院与大同市的院地合作契机，请中科院专家组编制了《左云县圣水河沟域生态文明发展规划》。这就为沟域经济在左云县的落地创造了条件，为左云县山水林田湖草生命共同体的建设提供了支撑，更对与之相配套的农、养、游进行了合理的空间优化。

(3) 坚持国土空间优化，确立合理生态、生产、生活空间。国土资源具有经济、社会、生态

等多重属性和功能，是生态文明建设的物质基础、能源来源、空间载体和构成要素，关乎县域经济安全、生态建设和社会发展，是提升国土空间优化、资源保护有力、资源利用节约高效、人与自然和谐共生、人民富裕的基础。《左云县圣水河沟域生态文明建设规划》中的生态安全、环境友好、生态经济、生态人居、生态文化和生态制度等六大体系建设，就是“左云绿”建设的重要抓手，为左云县绿色发展提供保障和支持<sup>[6]</sup>。

(4) 健全绿色体制机制，筑牢安全生态屏障。绿色发展只有起点，没有终点。左云县坚持用深化改革的思路破解绿色发展难题，加快绿色体制机制建设，全力构建“左云绿”的最优组织架构，推动绿色发展长效。左云县成立以县委、县政府主要领导为正、副组长的绿色发展领导小组，把绿色发展纳入经济社会发展长远规划，将“左云绿”建设列为党政“一把手”工程，全面建立“党委领导、政府负责、部门联动、群众参与”的“左云绿”建设良性机制。

(5) 实施绿色转型发展，矢志培育生态经济。在“金山银山”与“绿水青山”的抉择中，左云县坚持以产业转型为核心，积极探索县域经济生态产业化和产业生态化同步提升的新路径，加快由环境换取增长向环境优化增长的转变进程，确立“农业原生态、工业可循环、服务可持续”的绿色经济发展战略，聚集化发展生

态农业、生态工业和生态服务业，构建三大绿色产业体系。左云县把项目建设作为经济工作的总抓手，精心谋划一批打基础、管长远、深刻改变左云县未来发展格局的大项目，切实建好项目储备库和项目建设库，最大限度撬动投资，打造县域绿色经济体，破解基础设施建设和民生事业等发展中的资金瓶颈问题。

(6) 激发文化活力，创建文化旅游目的地城市。左云历史文化厚重，边塞特色鲜明，长城风貌是无价之宝，边塞文化是不朽之魂。左云县以文化为灵魂，按照“古今兼顾、创造特色”的思路打造中华诗词之乡，既是发展之所需，又是群众之所盼<sup>[7]</sup>。左云县地灵人杰，历史上英才辈出、代不乏人，特别是改革开放以来，伴随着经济社会的发展，在文化领域涌现出一大批优秀人才。实现转型跨越，必须积极有效地整合好、利用好这些人才优势，充分发挥其对激活、配置和优化整个社会资源的作用，为经济社会发展提供有力保证。

(7) 推进古长城旅游，构筑绿色长廊。大同古长城旅游公路项目主线建设里程长 153.8 千米，20 条支线全长 97.2 千米。古长城旅游路既是绿色生态旅游路、产业扶贫路，也是发展长城经济带的黄金通道，更是保护幽远苍凉塞外古长城的有益举措。

(8) 实现发展方式与生活方式转型。左云是国家级生态示范

区，生态是左云的资源，绿色是左云的财富。要深化绿色理念，到绿色中谋求生命智慧，到绿色中谋求发展资源，到绿色中谋求精神家园，到绿色中谋求生态文明。要加强节能减排，节约资源，节约能源，治理污染，达标排放，走清洁型生产之路，建设资源节约型、环境友好型社会。要持续建设绿色左云，发展生态经济，依托生态和文化资源，按照“大旅游、大产业、大文化”的观念，突出边塞文化开发利用、自然生态建设保护、民俗文化挖掘整理三个重点，全力打造长城边塞文化风光游和绿色生态休闲游两大品牌，促进生态旅游产业取得新突破。

## 2. “左云绿”的实现机制

(1) 县域绿色规划机制。县域绿色规划从“左云绿”城乡融合的高度出发，集中体现县域绿色协调发展理念；立足自身县域资源、生态、历史文化特色及优势，做出科学合理的发展定位，将绿色协调发展理念纳入左云县经济社会与城乡建设规划；同时注重统筹城乡的绿色城市建设，推动城乡绿色基础设施、公共服务网络一体化。

(2) 县域绿色市场机制。县域绿色市场机制包括市场绿色准入、市场绿色交易和市场绿色退出三种。发挥区域绿色市场机制的基础性资源配置作用，打破行政区域限制和地方保护主义，保护区域绿色资源、空间，激发区域间绿色要素的发展潜力，促进绿色城市复合

系统的区域拓展与延伸。

(3) 县域绿色产业协同机制。县域绿色产业协同机制是实现“左云绿”的核心机制。一是县域产业绿色资源整合。根据不同区域的产业发展需求，进行有效的资源重构和组合，为区域绿色产业的发展提供先决条件。二是按照区域绿色产业的关联度，集聚相应的产业，确定区域主导产业，形成新型的区域产业分工格局。三是完善县域绿色产业链的各个环节。

(4) 县域绿色利益协同机制。县域绿色利益协同机制是推进区域共同发展，实现绿色共赢的重要保障机制，包括绿色利益表达机制、共享机制和补偿机制。绿色利益补偿机制有助于化解“左云绿”拓展与延伸过程中区域利益主体的矛盾，是应对市场失灵的必要措施。

## 六、“左云绿”的创新路径思考

### 1. 转变发展理念，提高绿色发展意识

传统的发展观念对生态环境破坏较大，为了打破这种观念的影响，需要将符合时代潮流的“左云绿”观念植入人心。在全县进行广泛的宣传教育，采用电视、广播、互联网等媒体，向全社会普及绿色发展的理念，让公众关注视角从传统 GDP 向绿色 GDP 转移，注重经济社会与资源环境的协调持续发展。

### 2. 保护生态环境，夯实绿色发展基础

保护好人们赖以生存的生态环境是绿色发展的基础。左云县是北京永定河发源地和水源涵养区，同时又是资源型转型城市，亟须对国土“三生”空间进行优化，并对生态环境现状进行分析评价，依据评价结果，明确城乡绿色发展方向和相关开发建设项目的落地。

### 3. 发展生态经济，实现绿色发展目标

发展生态经济是推行“左云绿”的强力支撑和根本动力，是贯彻落实环境保护与经济发展齐头并进、节约利用自然资源、合理利用环境容量、实现县域经济健康发展与社会和谐有序的必然选择。由于各个乡镇资源禀赋存在种类、数量、质量等不同，乡村经济结构的特点也不尽相同，只有明确生态经济的发展方向，因地制宜地发展特色生态经济，才能实现真正意义上的“左云绿”。

### 4. 保护城乡生产环境，发展绿色产业园区

(1) 发展生态产业。以发展休闲农业与生态服务业及文化旅游业为主导，带动城乡经济增长。在投资促进方面，以绿色产业为标准，严把审批关，围绕左云县文化旅游目的地的定位，积极引导文化及创意产业的发展，着力争取大同市、山西省及国家文化旅游的相关政策。

(2) 建立绿色循环农业产业园区。左云县地处农牧交错地区，农牧结合是其传统的优势。发展绿色循环农业，是“左云绿”发展的

重要方向。在园区建设中应采用先进技术设备，降低能源、原材料消耗，减少资金占用，提高资源利用效率，积极推广节能节材技术。

## 七、“左云绿”是我国县域经济绿色发展的积极探索

县域资源禀赋并不是经济发展的先决条件，发展基础是县域经济发展的基本优势，但不是绝对优势。一个县域，只要思路对、敢作为、善作为，就可以充分利用有利条件，克服不利因素，实现超常规发展。

### 1. 树立绿色发展理念，完善绿色制度体系

发展低投入、低消耗、低污染的经济体系，建立优美、和谐、平衡的生态体系，打造舒适、协调、稳定的人居环境，是县域绿色发展的根本任务。实现县域经济的绿色发展，必须在持续增加有效投入上取得重大突破。实践证明，一部重要规划和一个重大基础设施或产业项目的引入，不仅可以拉动相关投资，甚至足以改变一个县域的竞争格局；一个领军型企业的进入，不仅能引来一大批关联企业的聚集，甚至可能形成一个县域的主导产业。

### 2. 推动绿色发展方式转型，突出生态优先

发展为本，分类指导、突破重点，创新驱动、做强产业，全民参与、共建共享。深入研究区域节水与河湖防污优先、沟域经济发展空间均衡、水环境系统治

理，为保障县域绿色生态发展创造新的条件。

### 3. 构建定位清晰的国土空间开发体系

包含生态宜居的美丽城乡体系、永续发展的农林生态体系、水环境友好的产业发展体系、安全可靠的水污染防治体系、科学长效的绿色发展制度体系和崇尚自然的绿色文明体系。<sup>[1]</sup>

## 参考文献：

- 1 彭红心. 基于生态文明的县域绿色发展路径探析. 农村经济与科技. 2017, 28(13):55-57.
- 2 车喜喜. 左云县水资源可持续利用分析研究. 山西水利. 2010, 11(15):15-17.
- 3 刘文博. 左云县森林景观构建. 山西农业大学. 2016.
- 4 边国栋, 任刚. 着力打造晋西北最美丽“绿色长城”. 今日中国论坛. 2014-01-25.
- 5 徐海莉. 左云县京津风沙源治理工程建设经验探讨. 山西林业. 2011, 04(08):8-10.
- 6 胡伟. 建设生态国土 践行绿色发展. 研究探索. 2017-06-08.
- 7 徐尚红. 把十八大精神转化为推动左云转型跨越的自觉行动. 学习贯彻党的十八大精神. 2013-04-08.

(作者单位：张义丰，中国科学院地理科学与资源研究所；张吉福，中共大同市委；马安全，大同市人民政府；苏智，中共左云县委；尹海斌，左云县人民政府；赵晓宁，大同市环境保护局；信忠保，北京林业大学水土保持学院；穆松林，北京市社会科学院；秦伟山，鲁东大学)

# 绿水青山聚集人才人气 真山真水诠释风景独好

——“绿水青山就是金山银山”重要思想的旌德实践创新

□ 李庆旭

绿水青山就是金山银山，是习近平总书记关于生态文明建设最著名的科学论断之一，是习近平生态文明思想的重要内容。党的十九大将“必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念”写进报告，《中国共产党章程（修正案）》在总纲中增加了“增强绿水青山就是金山银山的意识”表述。这些都为“绿水青山就是金山银山”作为一种新的发展观、历史方位提供了党的意志基石和价值取向，为我们建设生态文明提供了行动指南和根本遵循。

2017年9月，原环境保护部授牌推出了第一批13个“两山”实践创新基地，掀起了各地区积极探索“两山”实践工作的热潮。积极开展“两山”实践创新，是深入落实党中央、国务院有关生态文明建设战略决策部署、建设美丽中国的必然要求和重要任务。

安徽省旌德县地处皖南国际

文化旅游示范区核心区，县域总面积904.8平方公里，总人口15万，辖10个镇、68个村（社区），享有中国灵芝之乡、中国宣砚之乡之美誉，是国家重点生态功能区、国家级生态县、全国第一批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。

近年来，旌德县委、县政府高度重视“两山”实践工作，深入开展生态文明体制机制创新，积极探索绿水青山转化为金山银山的实践路径，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用，向绿水青山要红利，让金山银山富民惠民，扎实推进乡村振兴。

## 一、主要做法

### 1. 以制度改革促进农民脱贫致富

旌德县以“抓股改、促三变”的农村集体产权制度改革为抓手，通过“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变”改革，

让资产可持续运行，要素自由流动，不断拓宽乡村振兴的内涵和外延，在集体经营增收过程中让农民增收，让偏远山区农村脱贫。路西村作为“三变”改革的试点村，2014年成立旅游发展公司，2015年创成国家3A级景区，2016年把村里资源转化成市场运营资产以每年10万元的门票收入为农民增收。村集体还通过盘活百亩茶园、改造空中茶房、帐篷酒店建设、发展农家乐及农家客栈户等各种形式给农民分红增收。“三变”改革激发了当地群众的积极性，农村成为创新创业的热土。

旌德县还创新实施“林农增收五法”，通过以林地入股合作社、发展林下经济、推进全域旅游、参与森林公园创建、探索发展碳汇经济，让农民充分享受生态红利。旌德县以生态农业、生态旅游、生态养生为抓手，推动生态富民、惠民、利民。目前，全县共有26万亩林地入股35个林业专业合作

社。20个村、组集体林场13.7万亩林地实行股份制，3.3万农户变股东，享受分红收益。马家溪森林公园整合周边9681亩林地，在不影响既有利益格局的基础上，以保底分红的模式增加农民财产性收入，每年可为农民增收近15万元。

## 2. 以生态产业推动乡村振兴

在产业发展上，旌德将大健康产业作为绿水青山和提升县域经济之间的转化器，强调抓发展看产业，产业看人才，人才看环境，以产业招引人才，以人才支撑产业，积极探索出了绿水青山转化成金山银山的两条有效路径。

第一条路径是通过绿水青山吸引高端人才，进而汇聚技术、资本、项目，发展生态工业，最终铸就金山银山。围绕这条路径，旌德出台了《关于紧扣创新发展

理念加快健康制造产业发展实施意见》，聚力打造健康制造产业集聚发展基地，重点建设健康智造中心。

第二条路径是通过绿水青山招引八方人气，进而体验旅游、会展、养老，实现农旅融合，最终铸就金山银山。围绕这条路径，旌德相继出台了《旌德县加快特色小镇培育创建工作方案》《2017年全域旅游工作方案》《关于紧扣开放发展理念加快文化创意和会展经济发展实施意见》和《关于紧扣共享发展理念加快银龄康养产业发展实施意见》。健康产业现已成为县域经济发展的发动机。2017年，全县健康制造六大子产业（生物医药、中药保健、绿色食品、健康用品、健康器械、健康包材）企业共47家，全年实现工业总产值约19.4亿元，完

成工业增加值约4.17亿元。战略性新兴产业占工业总产值比重达40.4%，位居全市第一。

此外，旌德积极发展全域旅游、特色小镇、文创会展、银龄康养等产业，努力打造宜居宜业宜游大乐园。旌德抓住无景点旅游、休闲旅游兴起的大趋势，打破只有景区才是旅游点的思维惯性，以“创A行动”为抓手，通过点、线、面的多层次谋划，深入打造地域、产业全覆盖的全域旅游模式。努力把“绿叶子”变成“金票子”，深入普及绿水青山就是金山银山的全民共守共享理念。2017年，全县实现旅游收入12.2亿元，同比增长25%，旅游产业对县域GDP贡献率超过60%。

## 3. 以生态建设守护绿水青山 旌德紧扣山水林田湖草是生



安徽省宣城市旌德县俞村镇

命共同体、打赢蓝天保卫战、打造宜居和谐家园等理念,以“青山、绿水、兴林、护田、蓝天、七彩”为主题,深入实施以“三保一增”为主要内容的生态文明建设“两山”行动。即以保障饮用水水源水质安全为重点,以白沙河、徽水河干流污染源整治为切入点,开展“保水”整治;以城区大气环境综合整治为重点,有关部门各司其职、齐抓共管,开展“保气”整治;以环境敏感和生态脆弱区域为重点,防治水土流失,推进矿山生态修复,开展“保土”整治。同时,按照打好污染防治攻坚战要求,紧紧扭住中央、省、市环保督察组交办问题跟踪后续整改工作,以增强环境整治、推动产业升级为目标,全面实施环境保护专项治理,一体化推进农村垃圾、污水、厕所专项整治“三大革命”。

近年来,旌德县通过推进水、气、土环境污染防治,深入推进农村环境综合整治,强化矿山生态修复治理,确保“天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美”等生态建设工程,森林覆盖率已增长到65%以上,生态质量状况多年保持优良,空气环境优良天数超过80%,先后获得中国森林氧吧、中国森林康养基地和全国首批生态文明典范城市等荣誉称号。这条具有旌德特色的绿色发展之路,对我国中部地区大量生态优势与经济弱势并存的县域发展具

有重要示范意义,是践行绿水青山就是金山银山的典型代表,在“两山行动”“林长制”“一张表”和“三变改革”方面有较好的创新性和先进性,为全国其他地区的“两山”实践创新工作提供了典型经验做法和可推广、可复制的宝贵经验。

## 二、存在的问题

### 1. “两山”实践中的污染防治工作还存在薄弱环节

从安徽省内的地理区位及经济发展程度看,旌德县属于欠发达的山区,对新兴产业的关注度不够,造成绿水青山向金山银山的转化模式还是相对比较传统,与同类型县域的发展模式横向对比,同质化比较严重,全域旅游、农家乐等面面俱到,但层次不高。县域产业基础相对薄弱导致生态环境治理设施建设相对滞后,污染防治能力还不能满足当前生态环境保护的总体要求。

旌德县流域水环境治理需要重点突破,老城区污水管网建设相对缓慢,古村落及山区群众的生活污水处理和改厕任务压力较大。农村生活污水和垃圾处理设施建设相对滞后,镇村环境综合整治缺口较大,矿山生态环境修复治理任务艰巨。

### 2. “两山”实践中生态红利转化效益水平还相对较低

旌德县在守护绿水青山资源,探索金山银山转化路径上付出了大量的努力和实践,也收获了一定的成绩。但受限于物流、资金、科技、人才等要素影响,在生态产业发展上都没有形成符合自身发展模式的品牌,绿色品牌产业化和产业组合绿色化还未形成合力,导致在“两山”实践中生态红利转化效益水平还普遍较低,老百姓的钱袋子与老百姓的期待值还存在较大差距。

旌德黄山胶囊公司依托当地的中草药发展健康制造产业,但受到本地交通、区位、人口数量的制约,企业很难做强做大,绿水青山资源环境优势很难最大化转化为产品品质的优势并通过品牌平台孵化推广。

### 3. “两山”实践中的创新意识有待加强

目前,旌德县“两山”实践工作都处于探索阶段,在绿水青山向金山银山的转化路径上都属于摸着石头过河,还在依据当地的资源环境特色、区位特点、产业基础和消费市场情况等条件下摸索绿水青山向金山银山转化的技术路径。再加上技术、人才及模式经验的缺乏,意识还比较保守,工作过程中的风险防范意识还有待提升,“两山”实践工作的整体进度还相对缓慢。

另外一方面,由于对“两山”实践创新基地的宣传力度不够,部分企业群众对绿色发展的导向

还没彻底转变，对新时代生态环境保护新要求的认识还不够深入。

此外，由于过去生态价值实现较低，在外务工群众较多，造成空心村等社会问题突出，导致乡村振兴、“两山”实践中人力资源缺乏问题突出，如何留住农民、提高农民素质也是“两山”实践的重要问题。

### 三、对策与建议

#### 1. 将基层党组织建设作为推进“两山”实践的首要任务

从调研的情况看，基层党组织的建设在“两山”实践中发挥了战斗堡垒作用。有了基层党组织的强力保障，以党建促实践，以党建促发展的“两山”实践工作才能有效推进。建议将基层党组织建设作为推进“两山”实践

的首要任务，在目前已命名的13个“两山”实践创新基地中重点推进。坚持基层党建引领创新开展工作，充分发挥党组织和党员干部在推动乡村振兴工作中的作用。

#### 2. 建立健全“两山”实践的扶持激励政策

做好顶层设计，在国家层面推动出台差异化推进“两山”实践工作的指导意见，结合差异化的绿水青山资源禀赋和区域发展定位，宏观指导符合条件的地区开展“两山”实践工作。整合资源优化出台项目引导政策，结合生态环境部已有的创建工作、各生态环境保护专项资金和生态文明奖评选等工作，给与“两山”地区政策支持，提高两山招牌含金量，提升“两山”地区荣誉感。

#### 3. 强化“两山”实践宣传交流

国家层面应加大“两山”地区的交流和沟通，打通“两山”地区之间信息共享和经验交流的通道，成立“两山”理论实践创新基地专家咨询委员会，深入开展“两山”重要思想理论研究和实践路径探索，组织各行业领域专家为“两山”地区实践创新成效诊断把脉，提供决策咨询，推动科学决策。

建议加强“两山”实践创新工作宣讲，组建宣讲队推进“两山”理论宣讲进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业。深入开展新时代生态环境保护新要求技术培训，让企业、公众和生态环境监督执法之间形成良性互动。<sup>[4]</sup>

（作者单位：中国生态文明研究与促进会）



安徽省宣城市旌德县江村

# 当典范 深圳要补几块短板？

——深圳市生态文明建设指标体系构建及提升策略研究

□ 魏真

以《国家生态文明建设示范县、市指标（试行）》（环生态〔2016〕4号）为基础，结合生态文明建设指标体系最新研究和实践动态，我们构建了深圳市生态文明建设指标体系，以全面、系统、准确评估并进一步提升全市的生态文明建设水平。在此基础上，我们又对比国家生态文明建设示范市生态文明建设水平，明确生态文明水平提升的重点领域有三个，分别为：改善地表水环境质量，加快构建特色鲜明的生态制度体系，以及深入提升生态文明意识水平。

深圳市作为经济特区，肩负着改革开放排头兵和试验田的历史使命，历届市委市政府高度重视生态环境建设，以生态立市为指引，积极探索生态文明建设深圳模式，不断打响深圳质量、深圳标准、深圳信誉、深圳品牌。下一步，深圳的目标就是，以指标体系为依托，努力打造经济发达区域生态文明建设的典范。

## 一、生态文明建设指标体系研究和实践动态

目前全国生态文明建设指标体系研究和实践案例较多。我们从体系框架、指标内涵等角度，对国家印发的生态文明建设相关指标体系，省、市、区各层级实践过程中的生态文明建设指标体系，以及相关学者、研究机构研究构建的指标体系等进行了不同维度的比较，明晰了生态文明建设指标体系研究及实践案例特征及变化规律。见表 1-1。

生态文明建设指标体系是生态文明理论探究和实践操作的纽带和桥梁，既能在意识层面帮助人们理解生态文明的内涵，又能在行为层面为人们身体力行实践生态文明提供指南。指标体系的构建需遵从以下原则：第一，能比较客观地反映生态文明建设情况，较好地度量其建设水平，具有科学性和可操作性。第二，把范围较广的相关信息结合成为一个或若干个指标，同时避免指标

间重叠交叉，做到指标体系既能综合反映生态文明建设状况，又能突出地方特色。第三，尽量选取能够量化的指标，不易量化的指标进行定性描述。

## 二、深圳市生态文明建设指标体系构建及评估

深圳市生态文明建设指标体系在把握国家层面指标体系变化趋势以及生态文明建设特色城市特征的基础上，对生态制度、生态文化两个领域的相关指标予以重视，设置了若干体现区域特色生态文明建设指标，呈现出明显的深圳特点。

### 1. 构建深圳市生态文明建设指标体系

深圳市生态文明建设指标体系的构建，紧扣生态文明内涵与特征，以定性定量相结合、理论与实践相结合、可行性和可操作性相结合、典型性和代表性相结合等为原则，以《国家生态文明建设示范县、市指标（试行）》

表 1-1 生态文明建设指标体系研究及实践案例特征及变化规律一览表

比较的维度	特征及变化规划
环境保护部(原国家环境保护总局)发布的四个生态文明示范区域相关的指标体系	<p>①指标框架逐渐涵盖了生态空间、生态经济、生态环境、生态生活、生态文化、生态制度六大领域,较好地体现了生态文明内涵;</p> <p>②重点强调生态环境领域的建设,且随着国内生态环境形势和治理理念的变化,对该领域逐渐从污染物总量控制转变成成为环境要素质量控制,对环境要素控制趋于具体化;</p> <p>③生态文化、生态制度两大领域的指标个数呈不断增长趋势。</p>
生态文明建设示范市、生态文明先行示范区、水生态文明城市、海洋生态文明示范区四个国家有关部门发布的指标体系	<p>①例如生态文明先行示范区指标体系中,经济发展质量、资源能源节约利用、生态建设与环境保护、生态文化培育、体制机制建设 5 个领域 51 个具体指标,其中资源能源节约利用领域包含 19 个指标,重点强调经济发展的“绿色、低碳、循环”;</p> <p>②围绕其拟解决的重点问题,基于生态文明内涵,分别侧重从环境保护、资源高效利用、水环境保护、海洋环境保护设置具体指标,是生态文明理念在各个具体领域不断深化的表现。</p>
省、市、区不同区域尺度层面上生态文明建设实践过程中的相关指标体系	<p>①例如《江苏省生态文明建设规划(2013 - 2022)》,增设了“城乡统筹区域供水覆盖率”等区域特色指标,以期从省级层面推动本地生态人居绿色化发展;</p> <p>②在国家指标体系的基础上,都在一定程度上增设了区域层级、本地特色指标,旨在突出本地生态文明建设工作特色。</p>
研究机构及学者研究形成的指标体系	<p>①例如《湾区生态文明状况评价指标体系》,创新性地从结果导向和工作导向两个角度设置指标,以期更有效的推动生态文明建设;另外增设了“海洋生态保护地面积比例”等湾区特色指标,推动湾区生态文明建设的特色化推进。</p> <p>②围绕某个具有一定特殊性的区域,结合研究动态主要从理论上探索建立起指标体系,对未来生态文明建设指标体系实践提供一定参考价值。</p>

(环生态〔2016〕4号)为基准,强调突出深圳市生态文明建设特色。指标体系包括生态空间、生态经济、生态环境、生态生活、生态制度、生态文化 6 个领域,空间格局优化、资源节约与清洁生产等 9 大任务,共计 40 项指标的框架。其中指标现状值在参照《2016 年深圳市政府工作报告》《2015 年度深圳市环境状况公报》等文件的基础上,通过广泛收集深圳市发展改革委、规划国土委、人居环境委等多个指标责任单位的意见得以明确。目标值的设定,是以《国家生态文明建设示范县、市指标(试行)》(环生态〔

2016〕4号)指标要求为最低要求,结合了深圳市经济、环境、水利等相关“十三五”规划。深圳市生态文明建设指标体系见表 2-1,特色指标设置原由见表 2-2。

基于深圳市生态文明建设指标体系,对比国家的 35 项指标要求,目前全市已有 24 项指标达标(其在 1 项为分项指标),占比 65.71%,另有 5 项指标未达标,有 7 项指标缺乏现状值(以下均概括为“未达标”)。六大领域中生态空间、生态经济、生态生活领域建设水平较高,涵盖的指标绝大部分已经达到了国家生态文明建设示范市相应要求。另外

3 个领域达标情况相对较差,一是生态文化和生态文明意识宣传领域,涉及未达标指标有“国家生态文明建设示范县占比”“党政领导干部参加生态文明培训的人数比例”“公众对生态文明知识知晓度”“公众对生态文明建设的满意度”“节能器具普及率”等 5 个;二是生态环境领域,涉及未达标指标有“应当实施强制性清洁生产企业通过审核的比例”“地表水环境质量”“生态环境状况指数(EI)”“污染场地环境监管体系”等 4 个;三是生态制度领域,涉及未达标指标有“生态文明建设规划”“态环

表 2-1 深圳市生态文明建设指标及评估体系

领域	任务	序号	指标名称	单位	指标体系			评估体系			
					国家要求	市级目标值	现状值	达标与否	指标属性	权重分配	无量纲化结果
生态空间 (0.1)	(一) 空间格局优化 (0.1)	1	生态保护红线	-	划定并遵守	划定并遵守	正在开展研究	未达标	+	0.03	60
		2	耕地红线	-	遵守	遵守	已划定基本农田	达标	+	0.03	100
		3	受保护地区占国土面积比例	%	≥22	不降低	48.74	达标	+	0.02	100
		4	规划环评执行率	%	100	100	100	达标	+	0.02	100
生态经济 (0.25)	(二) 资源节约与清洁生产 (0.25)	5	单位 GDP 能耗	吨标煤/万元	≤0.70 且能源消耗总量不 超过控制目标值	完成省下达目标	0.411	达标	-	0.06	100
		6	万元 GDP 用水量	立方米/万元	用水量不超过控制目标值≤50	≤10.06	11.37	达标	-	0.06	100
		7	单位工业用地工业增加值	万元/亩	≥85	≥200	158.30 <sup>①</sup>	达标	+	0.04	100
		8	应当实施强制性清洁生产审核的比例	%	100	100	86.36	未达标	+	0.03	86.36
		9	再生水利用率 <sup>②</sup>	%	-	≥75	67.6	-	+	0.03	100
		10	高新技术产业增加值占 GDP 比重 <sup>②</sup>	%	-	≥35	33.4	-	+	0.03	100
生态环境 (0.25)	(三) 环境质量改善 (0.145)	11	空气质量	质量改善目标	-	不降低且达到考核要求	不降低且达到考核要求	达标	+	0.04	100
				优良天数比例	%	≥85	≥98	96.3	达标		
		12	PM <sub>2.5</sub> 浓度 <sup>③</sup>	严重污染天数	-	基本消除	0	达标	-	0.02	100
				PM <sub>2.5</sub> 浓度 <sup>③</sup>	μg/m <sup>3</sup>	-	≤28	29.8	-		
		13	地表水环境质量	质量改善目标	-	不降低且达到考核要求	不降低且达到考核要求	— <sup>④</sup>	+	0.05	50
				水质达到或优于 III 类比例	%	≥75	≥75	-	+		
		14	土壤环境质量改善目标	劣 V 类水体	-	基本消除	基本消除	-	-	0.02	100
				土壤环境质量改善目标	-	不降低且达到考核要求	不降低	达标	+		
15	主要污染物总量减排	达到考核要求	-	达到考核要求	完成省下达目标	“十二五”目标完成	达标	+	0.015	100	
		生态状况指数 (EI)	-	≥55 且不降低	≥55 且不降低	-	-	+			
16	森林覆盖率	森林覆盖率	%	≥40	≥41.7	41.52	达标	+	0.03	100	
		重点保护物种受到严格保护	-	执行	执行	执行	达标	+			
17	生物物种资源保护	生物物种资源保护	-	不明显	不明显	不明显	达标	+	0.02	100	
		外来物种入侵	-	不明显	不明显	不明显	达标	+			

领域	任务	序号	指标名称	单位	指标体系			评估体系				
					国家要求	市级目标值	现状值	达标与否	指标属性	权重分配	无量纲化结果	
生态生活 (0.20)	(五) 环境风险防范 (0.03)	19	危险废物安全处置率	%	100	100	100	达标	+	0.01	100	
		20	污染场地环境监管体系	-	建立	-	-	—	+	0.01	0	
		21	重、特大突发环境事件	-	未发生	未发生	未发生	达标	-	0.01	100	
	(六) 人居环境改善 (0.11)	22	集中式饮用水水源地水质优良比例	%	100	100	100	达标	+	0.02	100	
		23	城镇污水处理率	%	≥95	≥97	96.63	达标	+	0.025	100	
		24	城镇生活垃圾无害化处理率	%	≥95	100	100	达标	+	0.025	100	
		25	城镇人均公园绿地面积	平方米/人	≥13	≥13.8	16.91	达标	+	0.02	100	
	(七) 生活方式绿色化 (0.09)	26	绿化覆盖率 <sup>①</sup>	%	-	≥50	50.1	-	+	0.02	100	
		27	城镇新建绿色建筑比例	%	≥50	≥60	53	达标	+	0.02	100	
		28	公众绿色出行率	%	≥50	≥58	56.1 <sup>②</sup>	达标	+	0.02	100	
节能器具普及率			%	≥80	≥80	-	—	+	0.02	50		
29		节水器具普及率	%	≥80	100	100 (抽样统计)	达标	+	0.02	100		
30	政府绿色采购比例	%	≥80	100	100	达标	+	0.015	100			
生态制度 (0.1)	(八) 制度与保障机制完善 (0.1)	31	新能源公交车数量占公交总量比例 <sup>③</sup>	%	-	≥50	42	-	+	0.015	100	
		32	生态文明建设规划	-	制定实施	正在编制	未达标	+	0.02	60		
	(九) 观念意识普及 (0.1)	33	生态文明建设工作占党政实绩考核的比例	%	≥20	不降低	23.75	达标	+	0.02	100	
		34	生态环境损害责任追究制度	-	建立	建立	已启动相关工作	未达标	+	0.02	50	
		35	固定源排污许可证覆盖率	%	100	100	100	达标	+	0.02	100	
		36	国家生态文明建设示范县占比	%	≥80	≥83.3	0	未达标	+	0.02	0	
	生态文化 (0.1)	(九) 观念意识普及 (0.1)	37	党政领导干部参加生态文明培训的人数比例	%	100	100	-	—	+	0.02	50
			38	公众对生态文明知识知晓度	%	≥80	≥80	-	—	+	0.025	50
(九) 观念意识普及 (0.1)		39	环境信息公开率	%	≥80	100	100	达标	+	0.025	100	
		40	公众对生态文明建设的满意度	%	≥80	≥80	-	—	+	0.03	50	

说明:

①2015 现状值还未测算出, 该值为 2014 年现状值; ②为深圳市特色指标; ③符号“—”表示由于缺少现状值, 达标情况不明确;

④因公众使用自行车、步行等绿色出行人次尚未纳入统计, 公众绿色出行率暂以公共交通出行数据为准。

境损害责任追究制度”“污染场地环境监管体系”“生态保护红线”等4个。

## 2. 指标系统定量评估及结果

在深圳市生态文明建设指标体系中，各个指标单位不一致，需进行标准化。本次研究选择指数法，这一方法涵义直观明确、约束条件较少、便于地区比较、可操作性较强、容易理解掌握、应用十分广泛，涉及的公式见2-1及2-2。另外对于生态保护红线、地表水环境质量等缺乏现状值或者指标无法计算的指标，综合考虑目前深圳市工作情况，对其无量纲化结果进行估计。在此基础上，明确指标权重。指标权重的确定方法一般分为主观赋权法（如专家打分法、评价区间统计法、层次分析法等）和客观赋权法（如灰色决策法、主分量分析法等）。本研究采用专家打分法+层次分析法来确定指标权重：首先向生态、环境、交通、城建、旅游等领域的专家进行咨询，由专家打分确定评价模型各因子权重（总分为1）；然后根据层次分析法的要求，构建出判断矩阵，并进行适当的调整，直到各判断矩阵的一致性比率 $CR < 0.1$ ，确保判断矩阵具有满意的一致性，保证权重值的可靠性。根据指标无量纲化结果及权重，运用公式2-3得到深圳市生态文明建设综合评估指数。

与生态文明呈正相关的指标： $Q_i = C_i / S_i \times 100$ （公式2-1）

与生态文明呈负相关的指标： $Q_i = S_i / C_i \times 100$ （公式2-2）

综合评价指数计算公式：

$$Q = \sum_{i=1}^{40} Q_i \times R_i \quad (\text{公式2-3})$$

式中： $Q_i$ 为第*i*项指标无量纲化结果； $S_i$ 为第*i*项指标的目标值（本次研究采用国家生态文明示范市指标要求，深圳市特色指标全部设定为达到目标值）； $C_i$ 为第*i*项指标的现状值； $R_i$ 为第*i*项指标的权重。

根据以上方法说明，计算出2015年度深圳市生态文明建设综合评价指数为85.59，参考“大鹏新区推出生态文明综合指数”分级标准，可以初步判断，目前全市生态文明建设水平处于优等，生态文明建设水平较高。另外，根据六大领域得分情况来看，深圳市的生态生活、生态经济得分接近满分，生态制度领域由于相关制度与保障机制建立工作尚在研究过程中，得分最低，其次分数较低的为生态文化领域。

## 三、深圳市生态文明建设提升重点及难点

根据指标体系达标情况和评估结果，目前深圳市生态文明建设水平进一步提升的重点及难点如下：

1. 全市大气环境明显改善，但水环境质量改善难度较大，是未来生态文明建设生态环境领域提升的难点

自2013年，国务院相继印发了《大气污染防治行动计划的通知》《水污染防治行动计划》

《土壤污染防治行动计划》。深圳市结合区域特征，深入落实国家顶层政策，同时，还开展了“鹏城水更清”“全市地下水环境质量普查”等多个专项行动。全市整体生态环境不断提升，特别是2017年全市PM2.5浓度为28微克/立方米，比2012年下降了29.2%，在全国74个重点城市中排名第七。但是，在地表水环境方面，由于经济高速发展、人口高度密集、市政污水系统不完善等因素，全市水质较差河流数量较多，特别是茅洲河，在2013年被广东省环保厅、监察厅挂牌督办。

对比国家生态文明建设示范市指标体系，深圳市的地表水环境质量达标难度较大，将是未来需要突破的难点。

2. 深圳市及各区在生态制度领域做了大量创新实践，但生态环境损害责任追究制度等制度建立进程相对缓慢，是未来生态文明建设水体提升的重点

深圳市在生态文明制度建设方面做了大量创新：将环保实绩考核制度升级为生态文明建设考核体制，截至目前已实践了5年，基本形成了特色鲜明、较为成熟的生态文明建设工作考核制度；初步形成较为完善的全市环境形势分析会制度，由市级领导把握全市生态环境质量动态，并不断深入推进质量改善和提升工作。辖区盐田区的绿色GEP（城市生态系统生产总值）核算体系积累了大量经验，成为全国首次尝试

表 2-2 深圳市特征指标增设原由一览表

序号	指标名称	增设原由
1	再生水利用率	深圳市严重缺水，客水为主要水源（客水约占总用水量的 70%），增设此指标，有助于进一步推动水资源节约利用工作，缓解区域水资源短缺压力。
2	高新技术产业增加值占 GDP 比重	深圳市一直坚持创新发展理念，不断提升发展的“技术含量”，现有国家级高新技术企业 4742 家，此指标可以较好地体现深圳市的产业特色。
3	PM <sub>2.5</sub> 浓度	目前深圳市在全国 PM <sub>2.5</sub> 浓度排名中位居前列，增设此指标，进一步优化环境空气质量，突出强调深圳市生态文明建设的亮点。
4	绿化覆盖率	目前深圳市城区绿化水平在全国名列前茅，增设此指标，可以凸显深圳市打造国际花园城市新景观、提升美丽深圳新形象方面的工作及成果。
5	新能源公交车数量占公交总量比例	目前深圳市拥有的新能源公交车数量已居全国前列，在国际上处领先水平，增设此指标不仅体现深圳市作为全国节能与新能源汽车推广试点城市的特色，同时助推深圳市建设成为全球新能源公交示范城市。

为城市生态系统定价的区域。

然而，“生态环境损害责任追究制度”“污染场地环境监管体系”等制度建立进程相对缓慢，与国家生态文明建设示范市水平存在一定差距。

缩短与示范区域建设差距，生态文明制度领域的研究和实践，将是未来全市生态文明建设水平提升的重点。

3. 全市拥有“国家生态区”等多个生态文明示范称号，然而部分辖区生态文明建设水平相对较低，生态文明意识水平有待进一步提升

自 2000 年以来，我国陆续开始了以生态文明建设为核心的城市发展模式探索。江苏张家港市、湖北省十堰市等多个城市已荣获生态市、生态文明先行示范区、生态文明试点示范区、海洋生态文明示范区等称号，通过示范标杆以点带面实践生态文明建设理念。国家层面逐步将民生改善、

社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，深化改革领导政绩考核机制，培育领导生态文明建设意识，保障顶层决策过程中推行生态文明建设理念。

自 2006 年以来，深圳市委、市政府提出了建设“和谐深圳、效益深圳”的发展目标和“生态立市”的战略思路，部分辖区获得“国家级生态示范区”“国家生态区”“国家生态旅游示范区”等荣誉称号；不断完善生态文明考核制度优化全市领导干部的政绩考核制度；开展了多项生态文明宣传活动，例如低碳知识竞赛、“美丽深圳幸福家园”生态文明系列宣传教育主题活动等。

然而，全市生态文明建设相关的整体荣誉称号仍然较少。原特区外两个辖区（宝安区和龙岗区）生态文明建设水平相对较低，与国家生态文明建设示范市存在一定差距。“公众对生态文明建设的满意度”“公众对生态文明

知识知晓度”等生态文明意识宣传指标达标情况不容乐观。

因此，生态文化及生态文明意识宣传，将是全市生态文明建设水平提升的重点。

#### 四、深圳市生态文明建设提升策略

##### 1. 重点推进地表水环境质量改善

针对全市地表水环境质量现状，为达到国家生态文明建设示范市水平要求，在融入《水污染防治行动计划》治水理念的前提下，可以从以下六个方面着手开展工作。一是加强对深圳河、龙岗河、坪山河、观澜河、茅洲河五条重要流域整治，研究制定一河一策，开展流域水环境执法网格化管理。二是实施雨污分流，加快基础设施建设，特别是原特区外，应循序推进污水支管网建设及雨污分流改造，构建沿河截污、污水干支管网建设、排水户接驳三个层次的污水收集系统，

尽快建成路径完整、接驳顺畅、运转高效的污水收集系统。三是完善末端污水处理设施及应急处理体系，按照国家及省相关要求对现有污水处理厂进行提标，不断提升全市污水处理能力；重点区域建设分散式应急处理设施，收集处理直排污水。四是采取控源截污、内源治理、生态修复、生态补水等措施，尽快完成黑臭水体治理进度目标。五是加强面源污染治理，清理地表水体流域内非法养殖和农家乐，加快清除重点河流、重点河段两岸1公里范围内生活垃圾和工业垃圾堆放点，加强全市垃圾转运站管理。六是保障水源安全，完成水库入库支流的综合治理，对部分水库实施水生态修复，开展供水水库水源涵养林建设。

## 2. 加快完善特色生态文明制度建设体系

结合特区立法权，应从以下几个方面着手开展：一是加快建立生态空间保护制度，强化基本生态控制线管理，加强生态廊道和生态屏障研究，严守耕地红线，

开展环境质量、湿地、林地等生态红线划定，进一步严格分区用途管制和分级保护。二是加快生态环境损害责任追究制度建立进程，按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，结合深圳市实情，推动环境损害鉴定评估相关法律制度、方法标准以及实施机制的本地化，实行地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责制和责任终身追究。三是尽快建立污染场地环境监管体系，在落实《土壤污染防治行动计划》的基础上，参照我国污染场地环境监管试点（湖南省、重庆市和江苏省的常州市、靖江市）实践取得的经验，开展土壤环境状况调查评估，推进企业在用地污染状况排查，建立潜在污染场地清单；加强污染场地危害鉴别与分级分类管理，严控污染场地的开发利用审批。

## 3. 深入提升生态文明意识水平

从点到面、从意识到行动、从区域到企业全方位宣传生态文明建设，培育、传播、普及生态文明建设相关知识，应从以下几

个方面着手开展：一是加快多个生态文明载体建设，建设一批生态文明建设教育基地、示范基地；加快推进深圳市四个行政区创建为国家生态文明建设示范区，预计2018年南山区、福田区、罗湖区创建完成，2019年宝安区创建完成。二是推进多个生态细胞建设，加快生态街道、生态工业园区、生态旅游示范区示范创建，持续推进绿色学校、绿色社区、绿色医院绿色系列创建活动，打造辐射全市的绿色网络。三是举办多个面向政府机关单位、企业、社会公众人员的生态文明宣传活动。对于机关单位，主要通过党政培训的方式（网络、现场授课等形式）加强宣传；对于企业，强化企业在团体活动和规章制度中落实生态文明建设理念；对于社会公众，善用媒体（电视、微信、公众号等）普及相关知识，结合重点节日宣传活动，重点培育绿色生活方式，推进社会公众参与生态文明建设各个环节。生态文明

（作者单位：南方科技大学）



广东省深圳市盐田区小梅沙

# 为什么说 PPP 模式是必然选择?

□ 贾康



为更好地优化供给结构以克服不平衡、不充分的制约，增加有效供给满足人民需要，在不增税、不增债并扩大基础建设投资的前提下，采用政府和社会资本合作模式（PPP）创新特色小镇建设成为必然选择。

由于政府、企业和专业机构在 PPP 中优势互补，实现了 1+1+1>3，所以 PPP 的作用并不仅限于数量的最优化，还能提高政府供给的质量和效率。千千万万个 PPP 项目多赢式的包容性发展，是优化小镇建设模式的重要保障。

PPP 既有利于转变传统政府的供给机制，使地方政府在公共工程领域，从传统单一年度的预算收支管理，转为更为合理的中长期资产负债管理，还可以其阳光化的公共参与和多方监督，有效矫正和防范以往容易产生的偏离公共利益的弊病，在目标导向与问题导向的结合上，形成对于善治的独特贡献。

在公用基础设施投资方面，政府一直居于主导地位，然而这种供给模式存在诸多问题。从“收”的角度来看：仅靠税收筹资会导致供给不足，因为税收增加受法定约束和社会可接受度约束。政

府债也会导致代际负担不公，从一定程度上说，公债属于税收的一个变种，不可能无限制地增加。从“支”的角度看：公用基础设施建设对财政支出资金的争夺，往往会导致同级政府部门之间或者上下级政府之间的不良博弈，这不是一个正向激励。因此以 PPP 模式引入社会资本参与公用基础设施建设，包括特色小镇建设，有利于缓解税收扭曲、公债的代际不公及财政拨付无序等矛盾。

小镇建设应该更多地从公共利益、公共责任和政府对民众诉求的回应性来思考相关公用基础设施建设的公共价值所在。新型城镇化过程中发挥 PPP 合作模式潜力的一大关键，在于从基础设施融资、建设、运营和维护着手，由政府引导社会资本参与其中或提供各种支持，通过与社会资本签订合同，引导私人部门积极参与小镇建设。需要强调的是，PPP 并非一般的跨部门合作或参与，是新型的政府企业间以契约为约束的伙伴机制，以合作共赢的方式参与公用基础设施建设。但要可持续地发展 PPP 合作模式，绝非订立契约那样简单，需要稳固

的基于合作者间的信任和法律、契约所保障的相互合作，其中所承诺的目标规划、资源整合、收益共享、责任共担及协调服务等，需要以改革缔造的制度环境升级版来保障。

2017 年 11 月 10 日，财政部发布的《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》明确指出，进一步规范政府和社会资本合作（PPP）项目运作，防止 PPP 异化为新的融资平台，坚决遏制隐性债务风险增量。这份通知剑指当前我国 PPP 市场中的诸多不规范现象，标志着我国 PPP 发展将进入提质的新阶段。

小镇建设体系是一个有机整体，推进政府供给体系的创新发展与因地制宜、有所节制地增强供给能力，是政府实现善治过程中不可偏废的两个方面。基于公共治理范式下的 PPP 构建，有利于更好地权衡处理“有效市场+有为、有限政府”的组合关系，是我国公用基础设施建设有效性与合法性的重要来源，它必然带来从融资到管理，再到治理的创新，标志着我国政府开启现代治理、推进特色小镇建设的善治篇章。

# 如何保护宝贵的黑土地？



《吉林省黑土地保护条例》（下称《条例》）将于2018年7月1日起正式施行。这是我国首部黑土地保护地方性法规。

“捏把黑土冒油花，插根筷子能发芽”，黑土地有机质含量高、土质肥沃，是珍贵的土壤资源。据介绍，近年来，受自然和人为因素影响，黑土变得“瘦”“薄”“硬”了，面积减少，质量下降。有专家指出，东北地区黑土层的平均厚度已经由上世纪中叶的60至70厘米下降到目前的20至30厘米，保护刻不容缓。

《条例》这样定义黑土地——本条例所称黑土地是指本省行政区域内拥有黑色或暗色腐殖质土层、性状好、肥力高的优质土地，具体包括黑土、黑钙土、草甸土、暗棕壤等土壤类型。

《条例》对如何控制黑土流失、增加土壤有机质含量、保水保肥等做出了规定，将全省黑土地分为重点保护类和治理修复类两种类型，明确了中东西三个区域各自的保护重点。

《条例》规定，县级以上人民政府应当将黑土地保护工作纳入国民经济和社会发展规划，将黑土地保护经费列入财政预算；

黑土地保护实行督察制度；对黑土地保护不力的地区，由省人民政府或者其确定的监督管理部门约谈该地区人民政府的主要负责人，约谈情况应当向社会公开；县级以上人民政府应当加强黑土地违法犯罪活动的行政执法与司法联动。

建设项目占用黑土地未实施表土剥离的，由县级以上人民政府国土主管部门处每平方米三十元以上五十元以下罚款；未按照标准和技术规范实施表土剥离的，处每平方米十元以上三十元以下罚款。

未经批准擅自在草原上修建直接为草原保护和畜牧业生产服务的设施，造成草原植被严重破坏的，由县级以上人民政府草原主管部门责令停止违法行为，限期恢复原状，没收违法所得，并处违法所得二倍以上三倍以下的罚款；没有违法所得的，并处一万元以上二万元以下的罚款。

未经批准擅自在草原上种植牧草或者饲料作物的，或者擅自改种的，由县级以上人民政府草原主管部门责令停止违法行为，限期恢复原状，没收违法所得，并处违法所得二倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得的，并处

二万元以上五万元以下的罚款。

盗挖黑土的，由县级以上人民政府确定的监督管理部门责令改正，没收违法所得，限期恢复原状，并处每立方米五百元至一千元罚款；没有违法所得的，并处二万元以上五万元以下的罚款。逾期未恢复原状的，依法确定有法定资质的第三方开展恢复原状活动，所需费用由违法行为人承担。

在黑土地上擅自倾倒废水及堆放、丢弃、遗撒固体废物，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为，限期改正，并处一万元以上十万元以下的罚款。

使用不符合国家农田灌溉水质标准的污水灌溉的，由县级以上人民政府确定的监督管理部门给予警告，责令改正；造成严重后果的，对土地经营者处一万元以上三万元以下的罚款。

造成黑土地污染的单位和个人未按照规定开展土壤污染控制和修复活动的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令限期改正；逾期未改正的，处五万元以上十万元以下的罚款，由依法确定的有法定资质的第三方控制污染或者修复，所需费用由违法行为人承担。■

# 敬畏荒野，何尝不是尊重生命？

□ 叶海涛



始于 100 多年前的国家公园体制，是目前国际公认的行之有效的荒野保护模式。据联合国环境规划署世界保护监测中心权威认定，国家公园“在储备地球自然场域、保护生物多样性以及可持续使用自然资源等方面起到了非常重要的作用”。国家公园名录已涵盖世界上绝大多数国家和地区。

在国家战略层面，我国国家公园体制建设起步于 2013 年党的十八届三中全会。虽然起步较晚，但在国家顶层设计下，我国国家公园建设势头迅猛。截至目前，已设立三江源、东北虎豹、大熊猫、祁连山、湖北神农架、福建武夷山等国家公园体制试点。国家公园不同于一般意义上的自然保护区，更不是一般的旅游景区，其设立的初心，是要保护荒野的原生态和完整性，并把它们完整地留给子孙后代。而以国家公园的形式对荒野进行保护，更体现了荒野独特的价值意义。

荒野被视为生命之源。荒野是所有生命孵化的基质，包括人类自身。在荒野中，旧的物种谢幕，

新的物种产生，物种生命体系和自然生态系统不断更新。走向荒野的哲学家罗尔斯顿曾察觉到人的手掌与蝾螈脚掌之间具有某种亲缘关系，由此他认为，最重要的就是保留和保护荒野，因为“荒野是一个活的博物馆，展示着我们的生命之根”。在荒野自然中，生命的奇迹不断上演，自然界的每一种生物与非生物都具有生命力，都是值得人类尊重和敬畏的生命力量。

荒野有野性之美。相对于钢筋水泥丛林结构的现代城市，荒野是一个呈现着野性之美的完整稳定的生命共同体，有着更加纯粹和本真的生命特质。从荒野中走来的人类，不仅应该是有着文化气质的文明人，还应该展现出自身的本真气息。作家梭罗就曾被这种本真和纯粹的野性之美深深吸引。他离开文明的城市，来到瓦尔登湖畔，住进了自己建造的小木屋，独自体味荒野的野性之美。在大自然的野性之美中，梭罗感悟到了文明荒漠中的野性绿洲，并由衷发出“生于斯，死于斯，葬于斯，此生无憾”的感叹。

荒野具教化之功。日益厌倦都市文明的后期印象派大师高更，远走南太平洋的塔希提岛，并在那里创造出自己最伟大的作品《我们从何处来？我们是谁？我们向何处去？》。也许只有在原始的蛮荒与宁静里，高更才能如此深刻地领悟人类的历史命运。其实，作为人类的一种情结和象征，荒野一直承载着我们的精神寄托，并参与塑造着人类历史。早在 19 世纪末，历史学家特纳就认为荒野具有塑造民族性格的教化功能。其“边疆学说”正是对这一判断的系统论证。

作为维护荒野价值的国家公园，不仅是一个地理概念、一种精神寄托，也显现一种思想力量。在这里，人们可以在大自然的怀抱中净化身心，思考和探究存在的终极意义与价值；在这里，勤劳、勇敢、独立、自由、创新等民族性格有可能得以重新塑造。无论是在生存意义上的自然环境基础上，还是在宏观意义上的人类命运共同体中，甚至是在地球生物圈意义上，“荒野”都是我们必须予以重视并保护的。[\[支持\]](#)

# 北京容得下野草了，别的地方呢？

□ 苑广阔



北京市园林绿化部门负责人指出，野花野草，只要用好了就是绿化的主力军。从明年春天开始，野草等野生植被有望出现在北京街道两侧以及河道两岸的绿化地上。

多年来，野草被认为不好看、绿色周期短和不符合国际大都市品位，总是被人为粗暴地连根铲除。

据了解，截至2017年底，北京市森林覆盖率达43%，城市绿化覆盖率达48.2%，人均公园绿地面积达到16.2平方米，其中就有400多个注册公园。据专家介绍，地被植物作为公园绿地的底色，是园林绿化的重要组成，对防止水土流失，吸附尘土、滞纳杨柳絮、净化空气、减少噪音污染有着非常好的效果。特别是各种野花野草，既不用浇水也不用施肥就能在绿地中生长，不但有着旺盛的生命力，而且适应北京的气候环境，再加上不俗的景观效果，具有很高的应用价值。科学应用这些野花野草，不但能丰富公园绿地植物种类，还能为各种昆虫提供栖息条件，形成完整的生态系统，解决绿地绿而不活

的问题。

北京市园林绿化局负责人说，实现高质量的园林绿化，要求我们转变建设观念，过去绿化建设中经常要求清除林地绿地中的野草，而现在我们要把它们利用好、管理好，要用生态的方法解决生态问题。今后，北京将根据不同地区的情况，科学选择合适的地被类型和植物种类，合理利用林下野花野草，确保把最适宜的地被植物用在最适宜的区域。

为不断提升公园景区的景观水平，全市将应用优良野生地被植物，对公园裸露土地进行补植补种。在郊野公园等需要天然景观的区域，我们不但不能清理野花野草，还要采集它们的种子，根据需要适时播种，进一步挖掘这些野花野草的生态和景观价值。但是，不“乱拔”不等于“不拔”，“有些绿地种植了冷季型草坪，用来形成整体性的绿化景观，而野草的生长不但会破坏景观效果，还会影响草坪的正常生长，这就需要对野草及时清理。

长期以来，城市绿化一直是见到野草必除之，而只留下人工栽种或培育的花花草草。不仅公

园要清理杂花野草，社区、街道、学校、机关单位等，也都不容野草生存。

正如有网友所说，不管是田野还是公园，野生的花花草草才能够代表春天、代表大自然，也更有生机和活力。而人工侍弄的花草虽然娇艳，虽然好看，但更像是一种“人造春天”和“人造自然”。而一些植物、生物学专家学者认为，包括野草野花在内的地被植物，是城市林地、公园绿地的底色，和人工栽植的花草相比，自然生发的野花野草具有更旺盛的生命力，不但能丰富城市植物的种类，还能为各种昆虫提供栖息地，形成完整的生态系统，甚至可以防止水土流失。

还有一点不得不提，很多城市公园、绿地里人工栽培、移植的花草长得稀稀拉拉，导致土地裸露，而那些没人管没人问的野花野草，却生长得极为旺盛，最终成为游客眼里一道亮丽的风景。即便不从生命力旺盛这种诗意的角度来考虑，而是从务实的角度来看，我们为什么不能把这样的野花野草视为绿化植被，而让那些不适应环境的人工花草自然淘汰？生态文明



生物多样性是人类赖以生存的条件  
是经济社会持续稳定发展的基础  
是生态安全和粮食安全的保障

# 让我们相互关注 共同守望绿水青山

生态文明，绿水青山，蓝天白云，是我们共同的梦想。

《中国生态文明》，有主张，求真相，倡导精致阅读，是生态文明领域一本不可替代的杂志。

生态文明是信念，是生活方式，甚至是一种信仰。关注我们的读者，一定坚守绿色理想且精神丰富，勤于思考，拒绝平庸。

我们不求内容有多全，只想关注重大事件和新观点。杂志的长项不是即时直播，而是从容解读。

我们以“问”为风格。这当然不是创新，而是回归。我们将坚持质疑的基本方法，深度解读，努力做得更职业。

《中国生态文明》杂志

环境保护部主管

中国生态文明研究与促进会主办

国内外公开发行的唯一一本以中国生态文明命名的国家级综合期刊

大 16 开，100 页，全彩铜版纸印刷，双月刊，全年定价 120 元

中国生态文明网

网站：<http://www.cecrpa.org.cn>

邮箱：[zgstwzz@163.com](mailto:zgstwzz@163.com)

## 订阅方式

■ 当地邮局订阅 邮发代号：80-244

■ 直接向杂志编辑部订阅

银行汇款

单位名称：中国生态文明研究与促进会

开户行：中国民生银行北京金融街支行

账号：011 401 421 000 6916

邮局汇款

地址：北京市西城区后英房胡同 5 号 519 室 邮编：100035

收款人：中国生态文明研究与促进会《中国生态文明》杂志

联系人：唐永杰 电话：010-82268165 传真：010-82200589