

编者按

建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。党的十八大以来,习近平总书记在国内外多个场合谈到“生态文明”,既从侧面凸显了我国环境问题的重要性和紧迫性,也彰显了中国共产党对国家民族的责任担当和建设美丽中国的坚定决心。进入新时代,如何更好树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,形成绿色发展方式和生活方式,建设美丽中国?本版特推出三篇文章,从不同角度为生态文明建设贡献智慧。

西部生态脆弱区产业转型升级优化路径

□ 谭鑫

西部生态脆弱区因地理条件和生态环境存在较强的外部约束性,致使产业发展的可能性选择与其他地区有较大差异。这些地区具有倚重自然资源的粗放式开发共性,滋生表现不一、程度不均但实质相同的“资源诅咒”现象和由此带来的“产业锁定”问题。中国特色社会主义进入新时代,要破解西部生态脆弱区产业可持续发展难题进而实现转型升级,必须走产业价值链高端化、科技投入高新化、资源利用高效化路径,积极融入“一带一路”建设,推进西部生态脆弱区的产业转型升级。

的协同发展。西部生态脆弱区以原材料供应、初级资源粗加工为主,产品加工程度较低。2015年《中国统计年鉴》公布的主要工业品产量数据显示:西部地区资源类工业品产量占全国比重大部分均在30%以上,例如:原煤占比30.28%、原油33.34%、天然气79.85%、水电67.81%;而在其他工业产品领域则表现平平,轻工业品、电子类消费品、装备制造业等比重较小。这表明:西部地区产业链条较短,高附加值产品少,在竞争性市场格局中处于“雁阵”的尾部,有可能在跟随中被继续拉大发展距离。

西部生态脆弱区产业转型升级的典型问题

生态环境不能承受之“重”与产业转型不可或缺之“轻”。2015年,单位GDP能耗高于全国平均水平(0.635)的省份有11个,西部地区占7席。西部地区主导产业主要是能源或资源消耗型的传统产业,其产业业态呈现出高耗能、高污染、低效率的特点。进一步测算西部地区2014年三产的相对劳动生产率,可以发现:第一产业相对劳动生产率仅为0.253,由于西部地区农业产值增长速率远低于二、三产业的增长,但是农业人口却未能及时向二、三产业转移,即农村占GDP的份额随下降速度超过农村剩余劳动力向二、三产业转移的速度,西部地区农业劳动力仍然过剩。究其原因,在西部,以第二产业为主导的发展模式形成了“过重”的产业结构偏向。这种产业结构对非农业人口就业的拉动力不足,产业部门既不能满足充分就业对劳动密集型产业的布局需要,又不能通过创新创造的政策形态拓展就业空间、保持竞争优势和提升价值创造。由于传统产业比重过大、低端就业的非效率性,以及分割性市场而形成的进入壁垒,产业结构与就业结构在相互匹配上存在失衡。

产业结构单一,科技含量低,位于价值链的底端。产业结构单一化是西部生态脆弱区产业结构的重要特征,由此形成倚重资源型产业的粗放型生产局面,无法形成产业集群,进而实现产业间

“优势资源”具有较强独占性,难以形成生产价值转化和优势产业建构,资源优势转化为市场价值创造急需自主创新活力的支持。2015年,西部地区国有控股企业数与民营企业数之比分别是东部地区、中部地区的4.06倍、2.57倍,相较而言,国有企业掌握“优势资源”,但这却在一定程度上缺乏足够的创新动力。基于全要素对经济增长贡献的视角,2016年西部地区贡献率最低,比东部地区约低15个百分点。此外,规模以上企业的平均研发投入,西部地区约为200万元,远低于东、中部地区水平;专利申请受理数量上,西部地区仅占全国总量的14%。西部地区难以获得资源禀赋优势的眷顾,由此缺乏转化“资源优势”为“产品优势”继而转化为“核心竞争力”的能力和有效通道。为此,急需内生于产业系统的创新机制给予全力支持。

西部生态脆弱区产业转型升级的路径思考

以新发展理念统领产业政策设计。西部生态脆弱区产业转型升级的政策设计必须以新发展理念作为引领。一是立足生态禀赋,坚持绿色发展,大力发展特色优势产业,加快新型清洁能源建设。二是实施创新驱动,不断提高科技创新能力,以创新效率克服西部地区经济系统的整体性劣势。三是坚持协调发展,努力推进经济发展与人口资源环境相协调、经济效益与生态效益相统一,全面实现区域可持续发展。四是抓住“一带一路”建设重大机遇,全面提升西部地区在国际市场竞争体系与全球价值链中的地位为方



向,解决其长期发展滞后问题。五是坚持共享发展,以西部生态脆弱区产业的转型升级为契机,调动该区域全社会因素的积极性,由此实现全域范围的机会共享、过程共享,成果共享。

构建西部生态脆弱区产业转型升级的绩效评价机制,促进产业科学发展。唯GDP论英雄的政绩观,易于催生“寻租”行为,扭曲产业发展与生态环境保护之间的基本关系,导致某些地区以牺牲生态环境为代价换取经济发展。为此,须通过构建西部生态脆弱区产业转型升级的绩效评价机制,细化生态环境工作的细则,构建可常规考评和监督的量化指标体系,以此规避“寻租”行为,促使产业发展步入正轨。

以补短板,健全生态补偿机制,支撑重点产业发展。西部地区具有多样性的生态环境系统,对其生态环境实施有效的保护和修复,可以为西部地区的可持续发展提供良好的自然基础和环境条件。西部生态脆弱区应强化自然资源有偿使用制度与生态补偿制度,实施税费、转移

支付等形式的自然资源有偿使用,按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,进一步完善水、土地、矿产、森林等各种资源税费政策及征收管理办法,积极探索“碳汇交易”“水权交易”等市场化生态补偿模式。同时,生态补偿应重点向符合产业转型升级要求的重点产业倾斜,形成与产业发展和生态建设的良性互动机制。

构建绿色产业发展体系,走产业生态化之路。以绿色发展为主线,推动一二三产业的深度融合,构建起绿色现代农业体系、工业体系、服务业体系,全面推行资源节约、循环利用、生产清洁、低碳高效的绿色发展方式。通过西部生态脆弱区“产业一生态”良性互动关系的建构,以产业业态的创新系统推动该地区的产业转型升级,走出一条全域产业生态化、绿色化深度之路,为我国生态文明建设实践提供富有学习借鉴意义的可贵经验。

(作者系中共云南省委党校决策咨询研究院副院长)

实际,先行先试,把三江源国家公园建设成为生态文明先行示范区。

保护优先,兼顾发展。三江源国家公园自然资源丰富,生态功能强大,地方生态文化蕴含着丰富的生态保护基因。对其要落实最严格的生态保护政策,执行最严格的生态保护标准,实行最严格的生态保护措施,贯彻最严格的生态损害责任追究制度。要创新适应性管理,注重生态系统的完整性;要通过适度放牧加速营养循环,保护生态系统的原真性;要聚焦生态系统的承载力,把农业生态系统和牧业生态系统结合起来。通过体制试点,探索符合中国国情、体现高原特点的三江源保护管理新体制,实现发展与保护互相促进。

多方参与,民生为本。推进三江源国家公园体制试点要处理好政府、市场、社会三者的关系,在发挥政府主导作用的同时,充分调动当地农牧民群众生态保护的主动性和积极性,充分利用自然生态系统的自我修复能力,把提高当地老百姓生活水平放在重要位置。在鼓励社会资本参与方面,要为社会资本投资生态文明建设搭建平台,支持社会组织参与野生动植物观测、藏羚羊保护、冰川监测、环保宣传、垃圾处理、反盗猎等活动。在改善民生方面,要正视政策驱动的城镇化对草原生态环境的不利影响,把草原治理与社会治理结合起来,强化对生态系统的综合管理。

共建共享,流域联动。要建立三江流域省份协同共建共享机制,将三江源国家公园体制试点融入“一带一路”建设、长江经济带规划之中,实现源头主动、流域联动,在生态环境共治中协同发展;要以生态建设、生态保育和绿色发展为核心,建立整个流域统一管理、统一发展、统一协调的生态共治模式;要建立省际协调机制,包括颁布流域共建共治宣言、完善对口支援政策、探索流域协同治理,协调好生态保护和建设中的矛盾与问题。

合理分区,制度保障。三江源国家公园试点区域分为核心保育区、生态保育修复区和传统利用区,要针对不同区域制定不同的管控标准和措施,建立一体化监测体系,制定完善的技术规范,实现一张蓝图绘到底,要以国家公园体制试点为契机重构地方政府架构和职能,在兼顾发展和反贫困目标的同时,重点突出生态保护职能;要通过设置生态管护公益岗位,探索公园内百姓不搞放牧、专做保护的长效机制。

(作者系中共青海省委党校副校长)

建立健全海洋生态补偿法律机制

□ 陈忠禹

党的十九大报告提出,“实施重要生态系统保护和修复重大工程,优化生态安全屏障体系,构建生态廊道和生物多样性保护网络,提升生态系统质量和稳定性”。实施海洋生态补偿是贯彻党的十九大提出的“提升生态系统质量和稳定性”的重要措施,是应对海洋生态环境恶化、提升海洋生态系统安全性的有力举措。近年来,各地政府海洋生态补偿工作不断推进,建立健全与之相配套的法律运行机制呼之欲出。对此,要充分认识到建立健全海洋生态补偿法律机制的必要性,找准亟待突破的主要问题,寻求相应的解决方案。

建立健全海洋生态补偿法律机制的必要性

建立健全海洋生态补偿法律机制的实质,是运用法律手段调整相关主体在开发、利用、保护海洋生态环境之间的利益关系,围绕“谁来补、补给谁、补多少、如何管”等核心内容来明确海洋生态补偿法律关系,以法治方式推进海洋生态系统质量的稳定性和安全性。

建立健全海洋生态补偿法律机制是地方政府勇于先行先试、推进海洋生态文明示范区建设的重要要求。构建海洋生态补偿法律机制契合社会主义生态文明建设的现实需求,不仅可从制度上助推

建立蓝色经济的生态屏障,还可为突破现有海洋生态保护体制机制瓶颈探索新路径,为全国生态文明建设提供制度创新的有益借鉴。

建立健全海洋生态补偿法律机制是推动海洋经济转变发展方式、优化经济结构、实现绿色发展的应有之义。建立健全海洋生态补偿法律机制,有利于涉海企业提升科技创新能力,推动海洋新兴产业和海洋可再生能源产业发展,提升海洋经济发展的质量;同时,加大涉海企业损害生态系统的经济成本,明确其社会责任,将有助于促使他们更加科学合理地开发利用海洋资源。

建立健全海洋生态补偿法律机制是实现“百姓富”和“生态美”有机统一的机制保障。实现“百姓富”与“生态美”的统一,要正确处理“为谁发展”和“如何发展”的关系。通过构建科学合理的海洋生态补偿利益分配机制,推动沿海地区步入海洋经济发展与生态环境保护良性互动的轨道,既满足当地百姓需求又满足生态系统修复的需要,更好地激发海洋生态系统保护的内在动力。

建立健全海洋生态补偿法律机制亟待解决的主要问题

鉴于海洋生态补偿的特殊性和复杂性,构建与之配套的法律机

制仍面临一系列亟待解决的问题。

缺乏相应配套的法规制度,掣肘海洋生态补偿工作的全面铺开。总体而言,海洋生态补偿工作面临着立法供给不足的问题。目前多地出台的关于海洋生态补偿的规定大都未上升到地方性立法层面,难以开展海洋生态补偿工作提供法规依据。

补偿资金来源渠道过窄,资金不足影响海洋生态系统保护和修复效果。相对于海洋生态系统恢复治理的资金需求量,海洋生态补偿资金缺口更大。由于海洋生态补偿资金主要依靠政府财政,资金来源渠道过窄,结构不合理,在一定程度上致使海洋生态修复综合效应难以得到有效发挥。

各地尚未建立一套与海洋生态补偿相适应的补偿标准。海洋生态补偿标准过低,难以实现激励生态保护行为和生态修复的目的。当前,由于海洋生态补偿标准体系不完善,缺乏可量化的补偿标准,加之补偿资金收取标准不统一,致使海洋生态补偿工作难以深入开展。

海洋生态补偿方式单一,无法有效满足海洋生态系统修复的现实需求。目前海洋生态补偿主要采取收取海洋生态补偿金、海洋生物资源增殖放流等方式进行补偿,较少发挥社会资本参与补偿、海洋

牧场建设、产业扶持、技术援助、人才支持、就业培训等方式的作用。

海洋生态补偿监管机制缺位,导致海洋生态补偿制度难以落实。从地方实践来看,由于缺乏统一的海洋渔业资源基础数据库,主管部门无法对相关海洋生态系统的整体损耗情况进行适时检测和实时监控。此外,海洋生态补偿涉及的监管主体较多,在实践中容易出现多头监管造成的职权交叉、问责不明、相互推诿等问题。

建立健全海洋生态补偿法律机制的对策建议

应将建立健全海洋生态补偿法律机制纳入海洋生态文明体制改革的整体布局加以考量,探索切实可行的海洋生态补偿法律机制。

适时出台海洋生态补偿的行政法规,破解海洋生态补偿金征收的法律依据不足难题。国家层面可在总结地方海洋生态补偿实践和经验的的基础上适时出台关于海洋生态补偿的行政法规,侧重解决海洋生态补偿实施中的法定原则、补偿主体、补偿对象、补偿标准、补偿方式、监管评估机制等主要问题,为地方实施海洋生态补偿提供更为充分的依据。

树立多元化的海洋生态补偿法定责任主体,为拓展海洋生态补偿奠定基础。应当构建政府为主

导、企业为主体、社会组织和公众积极参与的海洋生态补偿治理体系。政府部门要行使法律法规赋予的行政监管职责。涉海企业要承担起主体责任,同时,还要鼓励和扶持环保公益类社会组织参与海洋生态补偿工作的积极性和主动性。

构建完善的海洋生态补偿评估技术和补偿标准体系,增强海洋生态补偿的科学化和精准化。鼓励高等院校、科研机构积极参与海洋生态补偿评估技术研究工作,开展关键技术的联合攻关,建立符合海洋生态补偿需求的评估技术科学化和提供技术保障。同时,政府应充分利用信息技术,在全国范围内搭建统一科学的海洋生态补偿评估基础数据库和技术指标体系。

明确多样化的海洋生态补偿方式,以适应海洋生态文明建设的需要。主要包括资金补偿、实物补偿、政策扶持、提供再就业技术培训、实施鱼苗增殖放流、建设人工渔礁等海洋生态环境恢复补偿方式,最大限度地实现海洋生态补偿的经济价值和生态修复功能。

健全海洋生态补偿配套管理制度,深入推进海洋生态补偿工作。明确海洋生态补偿征收与管理的法定主体,明确海洋生态补偿专项资金使用制度以及相应的监督机制,形成一套文明、高效、公正、严格的专项执法机制。通过建立并不断完善执法机制,加大对破坏海洋生态行为的打击力度,不断优化推进海洋生态补偿工作的法治环境。

(作者系中共福建省委党校副教授)

建立国家公园体制是深化生态文明体制改革的突破口。党的十九大从加快生态文明体制改革、建设美丽中国高度,进一步提出了“构建国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策,建立以国家公园为主体的自然保护地体系”的改革要求。三江源国家公园体制试点要在立足本地实际、借鉴国内外经验的基础上,走出一条具有中国特色和高原特点的新路,为中国国家公园建设和自然保护地体系改革探索新路径。

国家公园体制试点要破解三个关键问题

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在深刻把握客观规律基础上,提出“人与自然生命共同体”,强调要把生态文明建设融入政治、经济、文化和社会建设的全过程及各方面,并摆在全局工作的突出位置,从根本上回答了“为什么要进行生态文明建设”和“如何进行生态文明建设”的问题。生态文明是对工业文明不可持续性问题进行反思而提出的服务于人类永续发展的、更高级别的新型文明形态,推进生态文明建设,要突破工业文明形成的单一性、机械性、片面性思维模式,通过创新思路、出举措、出方案、出对策,将生态文明建设引向深入。

国家公园体制试点是生态文明建设的重要抓手,必须以马克思主义生态文明理论,尤其是习近平新时代中国特色社会主义思想中关于生态文明的重要论述指导具体行动,破解三个关键问题:

为什么要建立国家公园体制。在世界自然保护联盟(IUCN)对自然保护地的分类中,国家公园属于第二类。近年来,我国自然保护区建设数量取得长足进步,但仍存在着追求数量重于追求质量,管理上多头伸手、部门利益冲突升级,对保护区指导不力、投资不足、管理机构薄弱,与当地经济社会发展存在矛盾冲突等缺陷。建立国家公园体制已成为革除自然保护地管理体制弊端的突破口。要通过国家公园体制试点,探索建立一个统一、规范、高效的中国特色国家公园体制,把国家重要生态系统原真性、完整性有效保护起来,形成国家所有、全民共享、世代传承的生态保护新模式。

建立什么样的国家公园体制。建立国家公园的目的是实行最严格的保护,除不损害生态系统的原住民生产生活设施改造和自然观光、科研、教育、旅游外,禁止其他开发建设,保护自然生态和自然文化遗产的原真性、完整性。建立国家公园体制包括建设完整的自然保护地体系、稳定的资金投入体系、统一高效的管理体系、完善的科研监测体系、配套的法律体系、人才保障体系、科技服务体系、有效的监督体系、公众参与体系和特许经营制度。国家公园体制试点的核心目标是实现对自然资源的科学管理和合理利用,即在充分发挥涵养水源、调节气候等生态功能的前提下,让国家公园更好地为人类服务。

如何建立和完善国家公园体制。要科学界定功能。国家公园的原真性、完整性保护,同时兼具科研、教育、游憩等综合功能,也就是说,国家公园有多功能的目标需求,对其保护管理具有系统性、科学性和复杂性。要做好总体规划。国家公园在保护管理层面面临着错综复杂的局面,编制具有科学性、系统性、前瞻性的规划十分必要。要把保护生态、体现公益性和树立典范结合起来,实现国家主导、合理布局、整体保护。此外,还应建立统一的管理机构,制定完备的法律法规、实施足额的财政资金保障等。

先行先试,推进三江源国家公园体制试点

国家公园体制试点是三江源生态保护最重要的方式之一。要立足

理论部主办
联系电话:010-67078979 电子邮箱:gmthinktank@126.com

