

用制度支撑和保障生态文明建设

——青海省生态文明制度建设综述



◆本报记者 刘晓星

党的十八届三中全会作出了加快建立生态文明制度体系,从根本上保护生态环境的重大部署,开辟了用制度保障生态文明建设的新境界。

青海省地处三江之源,是“中华水塔”所在地,在构筑国家生态安全屏障中肩负着重大历史责任,生态保护和建设的任务繁重而艰巨:从大力实施三江源生态保护等重大生态工程到启动三江源国家生态保护综合试验区建设;从创建国家生态文明先行区到积极探索生态文明制度建设……青海省着眼于解决生态文明建设面临的一些深层次矛盾,加大重点领域和关键环节改革力度,在重大政策和体制机制创新上先行先试,为生态文明建设注入强大活力与动力。

现状

破解经济发展和环境保护的矛盾,必须进行制度创新

“这几年扎陵湖水多了起来,30多年前的丰美水草正一点点地恢复。”牧民尕藏才让说。

青海省果洛藏族自治州玛多县素有“黄河源头第一县”之称。63岁的藏族老人尕藏才让在黄河源头长大,看惯了这里的水起水落。

资料显示:1980年至1982年,玛多县水草丰美、牛羊遍地,牧民人均年收入高达1500多元,连续3年稳居全国第一。然而,由于气候变化和过度放牧,十几年前,玛多县70%的草地退化,而且还在以每年2.6%的速度退化。富甲一方的玛多县成为青海省生态环境恶化最严重的地区之一,居民人均年收入降至1400元。

为了保护“中华水塔”,2005年,国务院批准实施《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》,三江源生态保护和建设一期工程正式启动,规划面积为15.23万平方公里。至今,国家



牧区定居点用上了垃圾收集桶。

累计投资生态保护和建设资金达83.24亿元。

数据显示,持续10年的生态建设,使三江源地区的草原植被覆盖度平均提高5.8个百分点,黑土滩治理区植被覆盖度由治理前的20%增加到80%以上,草场平均载畜压力指数降低了36.1%,水体和湿地生态系统面积净增加279.9平方公里,林草生态系统水源涵养量增加15.6%。“千湖之县”玛多县过去萎缩和干涸的湖泊开始恢复,湖泊数量从2004年的1800多个,目前恢复到近5000个。

但是,青海省必须面对的一个严峻的现实是:生态环境局部好转,整体恶化趋势尚未得到根本遏制。如何在继续实施一批重大生态环保工程的同时,通过争创生态文明制度建设新优势,从根本上破解发展经济和保护环境的双重矛盾?

搞好生态文明建设,必须加强生态文明制度建设,用制度来支撑、来保障——青海省委省政府的认识高度契合。为进一步承担起构筑国家生态安



青海省首次主要污染物排污权竞买交易会。

全屏障的重大历史责任,不断深化对生态文明制度体系建设的探索——青海省委省政府的决心和勇气充分彰显。

必须要始终秉持国家顶层设计和地方积极探索的思路,着重处理好统筹协调与重点突破相结合,生态保护建设工程与体制机制创新协调推进,生态制度建设改革与综合试点有机结合等的关系。突出重点,先行取得突破,并以此为契机,整体带动生态文明制度建设——青海省委省政府系统谋划,统筹推进。

这是一场涉及思想观念、行为方式和体制机制的自我革命;这是一次加快青海省生态文明建设进程的与时俱进。

变革

生态文明制度建设的探索,需要因地制宜打造亮点,统筹谋划、整体设计

党的十八届三中全会以来,青海省

省委常委会审议通过后,《青海省生态文明制度建设总体方案》这一青海生态领域改革的“设计总图”正式出炉。《总体方案》的出台标志着青海省生态文明建设进入新里程,步入快车道。《总体方案》规划了落实主体功能区制度、健全自然资源资产产权制度、强化生态补偿制度、完善资源有偿使用制度、探索建立国家公园体制、建立生态文明评价和考核机制6个重点领域、19项主要改革举措、30项具体工作任务。——全面落实主体功能区制度是落实国家区域发展战略,优化国土空间开发格局的重大举措。青海省将全面落实主体功能区规划,着力通过加快健全与主体功能区相配套的政策体系,划定生态保护红线,建立空间规划体系等改革任务,促进全省空间结构的优化调整,引导人口分布、经济布局与资源环境承载力相适应。

——健全自然资源资产产权制度是实现统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制职责的基础和必要条件。青海省自然资源丰富,生态保护任务重,青海省将对自然生态空间进行确权登记,探索开展重点功能区的生态资产评估和服务价值核算,与建立国家公园体制试点相结合,探索建立“两个统一行使”的管理模式,为重点功能区的生态环境保护管理体制改革积累经验,提供借鉴。

——强化生态补偿制度是加快推进生态文明建设的有效制度保障,是全面落实主体功能区制度的关键所在。青海省重点生态功能区面积大,生态保护和民生改善双重任务重,青海省结合实施三江源二期工程和综合试验区建设,进一步健全完善各项生态补偿政策,加大对生态产业的扶持力度,进一步激发社区群众生态保护行为的自觉自愿自利。

——完善资源有偿使用制度对于依靠市场,保护生态环境作用显著。青海省将推进重要矿产产品资源税从价计征改革,开展碳排放权、排污权交易,推行环境污染第三方治理,完善总量控制制度,进一步强化集约节约利用资源机制。

青海省委省政府系统谋划,统筹推进。

——全面落实主体功能区制度是落实国家区域发展战略,优化国土空间开发格局的重大举措。青海省将全面落实主体功能区规划,着力通过加快健全与主体功能区相配套的政策体系,划定生态保护红线,建立空间规划体系等改革任务,促进全省空间结构的优化调整,引导人口分布、经济布局与资源环境承载力相适应。

——健全自然资源资产产权制度是实现统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制职责的基础和必要条件。青海省自然资源丰富,生态保护任务重,青海省将对自然生态空间进行确权登记,探索开展重点功能区的生态资产评估和服务价值核算,与建立国家公园体制试点相结合,探索建立“两个统一行使”的管理模式,为重点功能区的生态环境保护管理体制改革积累经验,提供借鉴。

——强化生态补偿制度是加快推进生态文明建设的有效制度保障,是全面落实主体功能区制度的关键所在。青海省重点生态功能区面积大,生态保护和民生改善双重任务重,青海省结合实施三江源二期工程和综合试验区建设,进一步健全完善各项生态补偿政策,加大对生态产业的扶持力度,进一步激发社区群众生态保护行为的自觉自愿自利。

——完善资源有偿使用制度对于依靠市场,保护生态环境作用显著。青海省将推进重要矿产产品资源税从价计征改革,开展碳排放权、排污权交易,推行环境污染第三方治理,完善总量控制制度,进一步强化集约节约利用资源机制。

——探索建立国家公园体制是青海省生态领域改革举措中的重点工作,也是能形成特色、打造亮点的领域,试点区域同时也是其他多项生态文明制度建设的综合试验场。国家公园是国际保护地体系的一个主要类型,青海省在三江源选择适宜区域进行国家公园体制试点,就是按照探索走出一条借鉴国际惯例、符合中国国情、具有三江源特点的新型国家公园体制基本思路,通过深化行政体制改革和创新生态保护管理体制,解决“九龙治水”问题;通过功能区划创新,实现生态、生产、生活空间的科学合理布局 and 有效利用,人与自然的和谐互动;通过政府的组织协调,政策的激励与约束,市场机制的引导,充分发挥好社区群众在生态保护和可持续发展中的主体作用,激发保护和发展的内生动力;实现资源环境的科学持久保护和可持续利用,使之成为生态保护的高地和可持续发展的示范区。

——探索建立国家公园体制是青海省生态领域改革举措中的重点工作,也是能形成特色、打造亮点的领域,试点区域同时也是其他多项生态文明制度建设的综合试验场。国家公园是国际保护地体系的一个主要类型,青海省在三江源选择适宜区域进行国家公园体制试点,就是按照探索走出一条借鉴国际惯例、符合中国国情、具有三江源特点的新型国家公园体制基本思路,通过深化行政体制改革和创新生态保护管理体制,解决“九龙治水”问题;通过功能区划创新,实现生态、生产、生活空间的科学合理布局 and 有效利用,人与自然的和谐互动;通过政府的组织协调,政策的激励与约束,市场机制的引导,充分发挥好社区群众在生态保护和可持续发展中的主体作用,激发保护和发展的内生动力;实现资源环境的科学持久保护和可持续利用,使之成为生态保护的高地和可持续发展的示范区。

——建立生态文明评价和考核机制,是把最严格的生态环境保护责任追究和损害赔偿责任落到实处的关键。青海省将健全完善绿色绩效考核机制,进一步推动环境信息公开,积极建立环境损害赔偿与责任追究制度,使其成为转变观念,引导行动,落实责任的“指挥棒”。

实践

生态文明体制改革需要积极探索与稳健的步伐才能有序推进

生态领域改革的“设计总图”已经绘就,而能否保证《总体方案》落地实施,确保改革形成特色、健康运行,关键是要全力以赴做好各项改革的“施工图”和“施工作业”。

为此,生态领域改革专项小组制定了30项改革任务的实施方案。在此基础上,形成了《总体方案》具体任务的工作台账。各牵头单位明确了每项具体任务的改革重点工作、主要改革内容、进度安排以及工作成果……

按照“设计总图”和“施工图”,全面推进,重点突破,着力推动生态文明建设不断向纵深发展。生态领域改革专项小组紧紧围绕6个重点领域,突出重点全面推进各项改革工作,特别在主体功能区制度、生态保护红线划定、排污权有偿使用和交易、集体林权流转、草原补奖和保护责任挂钩试点等方面取得了积极进展。

2011年9月,青海省全面启动草原生态保护补助奖励机制,助力草原生态恢复取得了显著成效,但是,随着该项政策的深入推进,也开始暴露出来一些问题。比如,一些地区乡村及牧民保护责任不明确,县乡政府监管不到位,部分地区生态地位不能稳固。解决这些问题不仅需要顶层形成制度保障,还需要在底层探索一套行之有效的措施。

近年来,为破解草原生态补奖政策实施中存在的一些问题,青海省不断创新工作方法。今年,青海省农牧部门在全国率先开始推行草原生态保护补奖机制政策绩效管理,为更好落实该政策找到了新方法。

目前,青海省在海北州试点推行的草原生态保护补奖政策绩效管理,概括起来就是“四个挂钩”和“五个结合”,切中草原保护补奖政策落实难题的要害。“四个挂钩”是指将草原保护的责任具体化,建立乡(镇)、村(牧)委会、草原管护员及牧民四级绩效考评体系,实现了补奖资金与草原生态保护责任、保护效果挂钩;“五个结合”是指宣传引导和劝返制止相结合、依法禁牧和考核奖惩相结合、平衡减畜和舍饲圈养相结合、保护草原和转移输出相结合、国家补奖和牧民转产创收相结合。

在在具体管理与执行过程中,牧民不能再直接拿到全额补奖资金,而是70%通过“一卡通”转入牧民账户,剩余的30%在绩效考核后兑现。若考核不合格,其扣减资金将用于奖励突出牧民、村级基础设施建设等。草原管理考评成绩80分以上为合格,对考评不合格的人员扣除当年20%的绩效工资,并予以解聘。村(牧)委会考评成绩80分以上为合格,对不达标的村(牧)委会,相应减少或不安排下年度草原保护项目及各项惠民项目任务。将乡(镇)政府的绩效考评结果纳入年度目标考核范围,对工作推进不力、考核不合格的乡(镇)政府在全县范围予以通报批评。

从今日起,青海省将在海北州全面推进草原生态补奖资金与保护责任效果挂钩制度,在海西、海南、黄南、果洛、玉树5州开展试点,借鉴经验,因地制宜完善绩效管理。

草原生态保护补助奖励机制仅仅是青海省推进生态文明体制改革的一个缩影。2014年,青海省围绕6个重点领域,按照2014年改革工作要点,制定方案、突出重点、加强示范、积极试点,改革取得了良好开局。

——在全面落实主体功能区制度,优化国土空间开发格局方面,印发实施《青海省主体功能区规划》,建成了1:25万空间地理信息系统;开展主体功能区规划实施试点工作,制定了尖扎、互助、海晏、玛沁、都兰5县主体功能区建设试点示范工作方案,在互助、都兰和海晏县开展“多规合一”试点。制定了《青海省生态保护红线划定工作方案》,建立了包括自然保护地、生态系统状况和服务功能、环境要素等在内的省域生态保护红线评价数据库。按照10月份环保部新修订的《生态保护红线划定技术指南》(修订版)要求,提出了全省生态保护红线划定建议方案,正在抓紧与国家技术组进行充分衔接。

——在健全自然资源资产产权制度,实现管理和监管体制创新方面,制定了《青海省不动产统一登记实施方案》、《青海省不动产统一登记领导小组工作规则》和《组建不动产统一登记工作机构实施方案》,启动建立各级不动产登记机构工作。在祁连山、天峻等县开展了草原承包经营权规范流转试点工作,制定了草原流转制度办法,规范了草原流转程序,起草了青海省草原规范流转指导意见。各市(州)政府已将用水总量分解到县、省、市(州)、县三级行政区域的用水总量控制指标体系全面建立,配合国家完成对全省2013年度实行最严格水资源管理制度考核,结果良好。

再能直接拿到全额补奖资金,而是70%通过“一卡通”转入牧民账户,剩余的30%在绩效考核后兑现。若考核不合格,其扣减资金将用于奖励突出牧民、村级基础设施建设等。草原管理考评成绩80分以上为合格,对考评不合格的人员扣除当年20%的绩效工资,并予以解聘。村(牧)委会考评成绩80分以上为合格,对不达标的村(牧)委会,相应减少或不安排下年度草原保护项目及各项惠民项目任务。将乡(镇)政府的绩效考评结果纳入年度目标考核范围,对工作推进不力、考核不合格的乡(镇)政府在全县范围予以通报批评。

从今日起,青海省将在海北州全面推进草原生态补奖资金与保护责任效果挂钩制度,在海西、海南、黄南、果洛、玉树5州开展试点,借鉴经验,因地制宜完善绩效管理。

草原生态保护补助奖励机制仅仅是青海省推进生态文明体制改革的一个缩影。2014年,青海省围绕6个重点领域,按照2014年改革工作要点,制定方案、突出重点、加强示范、积极试点,改革取得了良好开局。

——在全面落实主体功能区制度,优化国土空间开发格局方面,印发实施《青海省主体功能区规划》,建成了1:25万空间地理信息系统;开展主体功能区规划实施试点工作,制定了尖扎、互助、海晏、玛沁、都兰5县主体功能区建设试点示范工作方案,在互助、都兰和海晏县开展“多规合一”试点。制定了《青海省生态保护红线划定工作方案》,建立了包括自然保护地、生态系统状况和服务功能、环境要素等在内的省域生态保护红线评价数据库。按照10月份环保部新修订的《生态保护红线划定技术指南》(修订版)要求,提出了全省生态保护红线划定建议方案,正在抓紧与国家技术组进行充分衔接。

——在健全自然资源资产产权制度,实现管理和监管体制创新方面,制定了《青海省不动产统一登记实施方案》、《青海省不动产统一登记领导小组工作规则》和《组建不动产统一登记工作机构实施方案》,启动建立各级不动产登记机构工作。在祁连山、天峻等县开展了草原承包经营权规范流转试点工作,制定了草原流转制度办法,规范了草原流转程序,起草了青海省草原规范流转指导意见。各市(州)政府已将用水总量分解到县、省、市(州)、县三级行政区域的用水总量控制指标体系全面建立,配合国家完成对全省2013年度实行最严格水资源管理制度考核,结果良好。

——在强化生态补偿制度,激发生态保护的内在动力方面,结合重点生态功能区县域生态环境质量考核,继续争取国家加大对重点生态功能区的转移支付力度,同时修订完善了三江源生态保护与建设工程八个管理办法和细则,向省政府法制办上报了《三江源生态保护条例》。

开展了草原、公益林、天然林生态补偿与保护责任、保护效果挂钩等试点工作。在刚察县开展了草原生态保护补奖政策绩效管理试点,探索建立了四级绩效考评体系,起草制定了青海省草原生态保护补奖机制绩效管理指导意见;在全省102个国有林场和海东市、黄南州乡镇开展国有、集体和个人国家级公益林管护奖补考核试点,完成了考核评比工作,出台了《青海省国有管护单位考核评比奖补办法(试行)》;在青海湖自然保护区及周边县开展了因鸟类野生动物保护造成耕地等损失的湿

地补偿试点工作,提出补偿标准和政策建议;积极开展湿地保护奖励和沙化土地封育保护试点,制定了《青海省湿地保护奖励管理办法》,印发《青海省国家级沙化土地封禁保护区检查验收办法(试行)》。推动建立生态管护岗位,省政府常务会研究通过了《青海三江源综合试验区生态公益管护员设置及管理实施意见》。

开展了三江源区生态资产评估与价值核算以及青海省生态系统服务功能监测与价值评估项目工作,研究报告分别在国家、省级层面进行了评审论证;三江源生态补偿机制研究工作取得突破,完成了《三江源生态补偿机制及政策研究》报告评审工作,为建立三江源生态补偿机制奠定了良好基础。

——在完善资源有偿使用制度,依靠市场主体保护生态环境方面,积极推进排污权交易,印发了《青海省主要污染物排污权有偿使用和交易管理办法》、《青海省主要污染物排污权有偿使用和交易试点实施方案》等制度规定办法,组织了3次主要污染物排污权竞买交易会,总成交额2237万元,使青海省排污权有偿使用和交易制度改革与试点工作进入常态化推进阶段。完成了第一批12家环境污染强制责任保险试点工作,在此基础上,逐步扩大环境污染强制责任保险覆盖面,对涉及有色金属矿采选业、有色金属冶炼业、化学原料及化学制品制造业的55家企业开展环境污染强制责任保险工作。

开展碳排放权交易,申请国家备案1项自愿减排交易项目;完成了《青海省减排潜力评估与实现途径》、《青海三江源地区适应气候变化方案及能力建设研究》前期工作。各市(州)制定了本地区建立阶梯水价制度的计划,开展了前期调研工作。印发了《青海省主要污染物总量管理排污许可证制度建设工作方案》、《青海省建设项目主要污染物总量控制管理暂行办法》,启用主要污染物总量控制管理系统,选择10家重点排污单位,进行实际排污情况核算和许可指标核定试点。

——在探索建立国家公园体制方面,注重基础调研工作,印发了《玛多县黄河源、治多县长江源国家公园体制试点调研工作方案》,分别多次到玛多、治多两县以召开座谈会、走访村社牧民、实地查看生态工程实施区等方式,扎实开展现场调研工作。编写完成了《玛多黄河源区治多长江源区国家公园体制建设试点综合调研报告》和7个专题调研报告。在此基础上,起草了《玛多黄河源区国家公园体制建设试点总体方案》和《治多长江源区国家公园体制建设试点总体方案》。

——在建立生态文明评价和考核机制,实行最严格的生态保护和责任追究制度方面,印发了《市州、省直部门、重点工业园区2014年度考核目标》、《部分县(区)2014年度绩效考核目标》;进一步健全环境监测评估预警体系,有序推进环境空气及水质自动监测站建设,新建空气自动监测站13个,改建11个,新建水质自动监测站3个;完成了青海省重点城镇环境空气质量信息实时发布系统。进一步推进环境空气、水环境质量和污染减排等信息公开,实现了全面公开建设项目环境影响评价文件批复等相关信息。制定了《青海省举报环境违法行为奖励办法》,有些县区已进入实际操作。

——在探索建立国家公园体制方面,注重基础调研工作,印发了《玛多县黄河源、治多县长江源国家公园体制试点调研工作方案》,分别多次到玛多、治多两县以召开座谈会、走访村社牧民、实地查看生态工程实施区等方式,扎实开展现场调研工作。编写完成了《玛多黄河源区治多长江源区国家公园体制建设试点综合调研报告》和7个专题调研报告。在此基础上,起草了《玛多黄河源区国家公园体制建设试点总体方案》和《治多长江源区国家公园体制建设试点总体方案》。

——在建立生态文明评价和考核机制,实行最严格的生态保护和责任追究制度方面,印发了《市州、省直部门、重点工业园区2014年度考核目标》、《部分县(区)2014年度绩效考核目标》;进一步健全环境监测评估预警体系,有序推进环境空气及水质自动监测站建设,新建空气自动监测站13个,改建11个,新建水质自动监测站3个;完成了青海省重点城镇环境空气质量信息实时发布系统。进一步推进环境空气、水环境质量和污染减排等信息公开,实现了全面公开建设项目环境影响评价文件批复等相关信息。制定了《青海省举报环境违法行为奖励办法》,有些县区已进入实际操作。



青海草原。