

《甘南藏族自治州生态文明建设规划》是同国家和地方“十二五”规划对接后形成的一项中科院院地合作重要成果。该项目自2010年启动编制以来,其成果直接为国务院舟曲特大泥石流灾后重建规划提供了科学依据。《规划》于2011年12月通过了由中央统战部组织的院士、专家咨询论证,并通过院士、专家向中央提交了建议。2012年7月《规划》通过专家评审,其成果为甘南州国家生态文明示范区建设以及国家建立青藏高原生态屏障提供了科学支撑。

生态文明建设的实践与政策建议

——以甘南藏族自治州的发展规划为例

■董锁成 李宇 李泽红 李岱

党的十八大报告首次单篇论述生态文明,指出建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。

2009年12月,国务院正式批准实施《甘肃省循环经济总体规划》,甘南州被确定为甘肃省生态循环经济基地。2010年5月2日国务院出台《关于进一步支持甘肃发展的若干意见》,甘南州人民政府委托中国科学院地理科学与资源研究所开展了《甘南州生态文明建设规划》的研究。

甘南藏族自治州生态文明建设面临的挑战

甘南藏族自治州仍属欠发达地区,落后于西部其他地区和全国,面临着严峻自然条件和复杂的分社会矛盾。

(一) 青藏高原环境严酷,生存条件差
甘南平均海拔在3000米以上,年均气温仅1.7℃,绝大多数地方属高寒阴湿、干旱和高原山区,干旱、冰雹、霜冻、地震、山洪、泥石流等自然灾害频发,生产生活条件极为恶劣。

(二) 从农牧业社会向现代生态文明社会跨越的任务艰巨

甘南州生产力水平低,生产方式落后,尚处于农牧业社会以及工业化的初级阶段,向生态文明的过渡,原则上需要生产力高度发达和社会意识的根本性转变。由于历史、自然等多方面原因,在甘南州尚未完成工业化的前提下,建设生态文明具有历史的前瞻性,同时也具有任务的艰巨性。尤其是在工业化起步晚、底子薄、积累少、实力弱的状况下推动生态文明建设,实现从农牧业社会向现代生态文明的跨越难度较大,仅仅依靠甘南州自身力量几乎是不可能的,必须以生态文明为宗旨,以国家扶持为支撑,以全面小康为目标,在中央政府的部署和支持下才能实现。

(三) 生态文明与保护处于两难境地

生态文明的一个显著标志是协调处理人类与自然的关系,从人类征服自然、充分利用自然,向保护自然、尊重自然的转变,因而协调好发展与保护的关系是建设生态文明的必然要求。发达国家的实践历史被总结为经典的“环境库兹涅茨曲线”规律,但实践证明,我国很多欠发达地区经济发展同样遵循“环境库兹涅茨曲线”,还是走了“先污染、后治理”、“先破坏、后建设”的老路。

作为我国欠发达少数民族地区的甘南州同样面临着协调保护与发展的难题,在资源开发中存在生态破坏的隐患,如水电资源的过度开发,已对流域生态安全形成威胁,而矿产资源的无序开发和畜牧业超载过牧则带来了草场退化和土地沙化的影响。尽管近年来甘南州生态环境保护成效显著,但生态保护和经济发展的矛盾日益显现,生态安全形势依然严峻;尽管已形成“生态立州”的发展共识,但从生态意识向生态行动转变需要一个过程,从粗放的高污染高排放的方式转变到生态文明,从环境库兹涅茨左側跨越到右侧需要突破传统利益驱动的发展方式,需要采取切实的激励措施。

甘南藏族自治州经济社会发展存在的问题

由于地理条件限制,发展基础薄弱,市场开发条件差,自我发展能力弱等原因,甘南州经济社会发展存在较为明显的制约因素。

(一) 生态脆弱,治理难度较大

甘南州生态地位极其重要但又非常脆弱。甘南州是长江、黄河上游重要的水源涵养区,水源补给区、水土保持的重点预防保护区,生态环境十分脆弱,一旦遭到破坏,影响极大且很难恢复。目前全州已有86.25%草场出现不同程度的退化,天然草场亩均产草量比上世纪80年代下降64kg,牲畜超载率高达37%,由于水土流失,草地沙化和湿地萎缩,甘南州域内对黄河、长江上游的补给水量逐年减少。如黄河玛曲段年流量呈显著下降趋势,下降速率为每年12亿立方米,补给量减少了15%。

(二) 经济基础薄弱,发展能力不足

甘南州是全国最贫困、最落后、最困难的藏区之一。2011年,人均生产总值11801元,仅为全国人均水平的30.9%。大多数综合经济指标排在全省14个市州末位,与全国相比差距更大,部分指标排列全国10个藏族自治州末位。区内科技基础薄弱,人才短缺,推动经济社会跨越式发展的内在要素缺乏,自我造血功能不足,自我发展能力弱。

(三) 民生问题突出,社会事业落后

2011年地方财政收入9.39亿元,自

给率仅为7.6%。贫困人口占全州总人口的65%,5岁以下儿童死亡率高达24.1%,远远高于全省和全国水平。社会事业总体水平十分落后,农牧区公共服务基础差,民生问题突出。社会发育程度和开放程度低,经济基础差使自我发展能力很弱,体现为社会保障和公共服务能力严重不足。

(四) 基础设施建设滞后,成为发展的首要瓶颈

全州普遍存在行路难、吃水难、用电难、通信难等问题。全州无铁路,航空、水运和高速公路,公路等级低,二级公路仅占全州公路总里程的5.1%;农牧地区80%的行政村不通油路,134个行政村不通电话,全州38.48万人的饮用水不达标。基础设施建设滞后成为制约经济社会发展的首要瓶颈。

(五) 自然灾害频发,人民生命财产受到严重威胁

甘南州地处高寒山区,气候变化大,温差悬殊,降水在时间、空间上分布不均匀,降水变率大,易引发暴雨、山洪、泥石流。甘南州既是多冰雹地区,也是中强震度地震活动区之一。2010年8月8日发生的舟曲特大山洪泥石流灾害冲毁了大半个县城,夺去千余人的生命。

(六) 文化和意识障碍较为突出

由于历史原因,文化和意识障碍也比较突出。农牧民健康文明的生活方式尚未形成,市场经济意识和商品经济意识还很薄弱,自我发展意愿不强,这种意识形态在短期内难以改变。

甘南藏族自治州规划实施保障体系政策建议

(一) 构建生态文明建设的机制体制

1. 突出生态文化,加强生态文明宣传教育

以文明理念和精神为支撑,以“绿色长征”为行动,突出高原藏族文化、生态草原文化、山水森林文化、传统农耕文化。加深对自然与社会的思考,在思考和实践中树立正确的生态文明世界观。

努力使社会公众进一步认识和理解生态文明在国家发展、民族振兴中的重要地位与作用,以及与自身生产、生活休戚与共的关系。

2. 建立健全地方法规体系

建立健全生态环境保护相关法规体系。构建生态文明建设法规体系,依法保护环境。制定《甘南生态文明示范区综合建设与管理办法》,对于进行区域开发活动所要遵循的原则、管理机构及其基本职能、资源节约和生态环境保护的要求和基本管理制度等,以地方法规的形式予以固化,避免建设的随意性。

3. 创建生态文明示范州与生态文明示范点

着力培育生态经济,以循环经济为主导,构建生态经济产业体系,走新型工业化道路,进一步优化工业布局,创建循环型产业、企业和工业园区。要加快发展生态农业、生态林业、生态畜牧业。积极发展以生态旅游、现代物流业为重点和特色的生态友好型服务业。提高科技创新和安全保障能力,加强环境保护、生态产业、循环经济等重点学科建设。

(二) 加快脱贫,改善民生

1. 实施甘南藏区“扶贫攻坚大会战”战略

甘肃省应加快实施“甘南藏区扶贫攻坚大会战”战略,打破扶贫开发工作重点县界限,将全州七县一市纳入国家扶贫开发难度大、有代表性的集中连片地区,以全面改善农牧区生产生活条件和扶持特色优势产业发展带动为切入点,制定专项规划,推进专项扶贫与行业扶贫和社会扶贫相结合。

2. 加大农牧业开发项目扶持力度

基于甘南州的特殊性,一要加大农牧业综合开发力度,支持农牧业快速发展;二要加大甘南州七县一市全部纳入农业综合开发项目县范围,扩大受益面。

甘肃省设立甘南州特色产业扶持基金,培育甘南发展高原蔬菜、特色林果、药材产业每年从农业专项中安排5000万元,支持甘南州建设蔬菜日光节能温棚基地5万亩,经济林果基地10万亩,药材基地20万亩,加快设施农牧业和特色产业业发展,并尽快形成规模,提高效益,增加收入。

3. 提高甘南州贫困界定标准,增加专项扶贫资金量

提高甘南州贫困界定标准。贫困线不能单纯以人均纯收入水平衡量,应与当地群众生产生活最低支出水平挂钩综合考虑。为此,甘肃省向国家争取将甘南藏区农牧区贫困线标准从1196元提高到2600元,贫困人口提高到2300万人。

增加专项扶贫资金量。对甘南州的“两州一地”扶贫专项转为对地方的固定



研究人员在甘南州白龙江采集水样。

李宇供图

补助,继续延长补助年限,增加投入量,从目前2400万元增加到3亿元。以工代赈资金在省内加大对甘南倾斜力度,恢复到5000万元基数基础上,并争取国家加大投入,切块安排总量增加到1亿元以上。

(三) 繁荣社会事业,保障社会稳定

1. 人口发展对策建议

增加国家人口发展专项投资。甘南州的经济欠发达,财政拮据,难以筹措计划生育投入资金,严重影响了法律法规规定的相关计划生育奖励优惠政策的落实。国家原有的经费投入严重不足,必须大大增加国家人口发展专项投资。

调整计划生育优惠政策和普惠政策结构。在实施按照人头补助和扶持的普惠政策时,要充分体现对计划生育家庭的优先优惠。

坚持人口与社会发展统筹决策。以稳定低生育水平为重点,统筹解决人口数量、素质、结构、分布问题,为甘南州社会经济发展创造良好的人口环境。

2. 医疗卫生事业保障措施

建立协调统一的医疗卫生管理体制和规范高效的医疗卫生机构运行机制。甘南州内所有医疗卫生机构由州卫生局统一规划,统一监管,所有医疗卫生机构收支全部纳入预算管理。强化医疗卫生监管,建立健全医疗卫生服务质量监测网络。加强医疗保障监管,健全医疗保险基金的运行和风险防机制,加强其对医疗卫生服务的监控作用。

建立健全多元化医疗卫生投入机制。建立健全政府医疗卫生投入机制,政府卫生投入增长幅度要高于经常性财政支出的增长幅度,占经常性财政支出的比例逐步提高。新增政府卫生投入重点在于支持公共卫生、城乡基层医疗卫生机构、基本医疗保障等。

3. 就业与社会保障事业保障措施

广辟就业渠道,发展劳动密集型产业。集中发展一批特色农牧产品加工制造和特色工艺品制造等企业,努力发展吸纳大旅游产业,大力发展商贸物流等吸纳能力较强的第三产业部门,大力开发牧区草场维护、乡村道路协管等适合地区经济发展特点的公益性岗位。

国家特殊的就业与社会保障支持政策。加大中央政府对甘南州就业资金转移支付支持力度,扩大支出范围,提高资金使用标准。在国家覆盖城乡社会保障体系总体框架下,建立覆盖农牧村广大居民的农牧村社会养老保险,惠及全部农牧村适龄人群。国家中央级政府将现有补助标准统一提高一倍,同时降低个人缴费标准,使所有居民参加医疗保险,享受医保待遇。在国家正常提高基本养老金标准的同时,连续5年每人每年再提高10%,增加企业退休人员基本养老金收入。

(四) 坚持生态文明理念,保护环境

1. 若干政策建议

确立甘南高原生态保护与环境治理的国家战略。建议将甘南高原建设成为国家级黄河上游青藏高原生态文明示范区、青藏高原民族特色生态城镇示范区、藏族

风情雪域高原国际旅游目的地,安多藏区区域增长极。建议将玛曲、碌曲、卓尼南部及若尔盖地区划为黄河上游重要水源补给国家级生态特区。

布局和实施一批带动全局生态保护和环境治理的重大建设项目。布局、实施一批生态保护和环境治理的重大建设项目,例如,甘南黄河重要水源补给区生态功能保护与建设、白龙江流域甘南段生态功能修复与水土流失及地质灾害综合治理等。通过布局、实施一批重大、重点生态建设项目,带动全局和部分区域的生态保护和环境治理工作,尽快改善甘南区域的生态环境质量,促进甘南高原生态环境恢复和重建,推动甘南社会经济的跨越式发展。

制定特殊政策支持藏区生态保护和环境治理。通过制定和实施特殊政策,加大甘南高原生态保护和环境治理的力度,加快甘南高原生态环境恢复与重建的速度。

建立健全生态补偿机制和政策。按照“保护者受益,享用者尽责”的原则,建议国家尽快建立流域区域生态补偿的长效机制。首先,建立可以量化的自然资源和环境评价体系,为甘南高原生态补偿提供实际可操作的价值估算依据;其次,加快建立流域区域生态补偿机制;第三,开辟补偿资金来源;第四,进一步完善一般性转移支付办法;第五,建立国家环境督察制度,加强对跨地区、流域经济以及产业间环境问题的管理,协调“发达地区”和“欠发达地区”、“上游区域”和“下游区域”之间的补偿;第六,重点做好牧民定居和生态移民规划,加快牧民定居和生态移民步伐。

2. 甘南州生态保护与环境治理的对策

控制人口数量,提高人口素质,减轻人口对土地资源和生态环境的压力。应通过实行计划生育,向非农业转移人口和生态移民来控制全州各县的人口数量,要认真贯彻执行“科教兴国”方针,普及九年制义务教育,兴办多种形式的职业教育和技能培训,发展中等教育和高等教育,提高群众的科学文化水平,提高人口素质。

强化保护意识与发展意识,加强政策导向,采取有效措施,协调发展经济与保护生态的关系。首先,要强化保护意识,把保护高原生态作为全州人民的重要责任,推进生态立州战略,全面实施生态建设工程;其次,要强化政策导向,采取有效措施,在建设完善良好的高原生态体系的同时,建设比较发达的生态产业体系和比较繁荣的生态文化体系。

实施生态修复工程,恢复高原地表植被,重建高原生态系统。(1)坚持自然恢复和人工培育地表植被,坚持治理和保护并举,保护优先,恢复和重建高原生态;(2)封山育林,恢复森林植被,发展特色产业;(3)合理保护与利用草原与耕地,加快农牧业结构调整,发展生态农业及替代产业,变资源优势为经济优势。

加强农区、牧区和林区的退耕还林

还草,治理退化、沙化草地和水土流失,尽快恢复土地的生态功能。调整土地利用结构,按照“宜林则林,宜草则草,宜荒则荒”的原则,分类进行生态建设和整治。通过实施上述区域生态保护和经济发展并举的举措,减轻人口对土地资源和环境的压力,有效地保护生态环境。

执行谁开发谁保护、谁污染谁治理的环保机制。全力搞好各项生态保护与建设工作,努力做到当前与长远、整体与局部、发展与保护的有机统一,经济效益、社会效益和生态效益的有机结合,逐步提高生态修复能力,为经济社会可持续发展奠定坚实基础。

实施生态移民工程,实现人口向乡镇集中,要稳步推进生态移民向本区和区外的迁移、定居;稳步推进游牧民到乡镇和村社定居,结合新农村建设和实施城镇化战略,引导游牧民转变为定居半定居生活方式,引导农牧民到乡镇或县城集中定居,实现人口产业向城镇的集聚,缓解人口对耕地、草地、林地的压力。

限制小水电开发,加强矿山生态环境保护。依据国家对甘南高原主体功能区的定位,对白龙江、洮河、大夏河及其支流等环境敏感区的小水电资源应实行限制开发,禁止单机装机容量在3000千瓦以下的小水电项目上马;对国家级自然保护区、国家重点风景名胜区及其他具有特殊保护价值地区的小水电资源应实行禁止开发。甘南高原特殊自然环境决定了矿业发展只能走“绿色矿业”之路,因此,要坚持矿产资源开发与生态环境保护并重、预防为主的方针,引导企业在矿产资源勘查、开采过程中实施清洁、安全生产。

加强生态保护与环境治理的能力建设,建立生态监测、预警系统。甘南生态保护与环境治理的能力建设,一是加强生态建设和环境保护的机构与队伍建设,有效加强生态建设和环境保护的执法能力;二是建立生态环境监测、预警系统(即监测中心)和顾问专家组;三是根据生态保护和环境治理的需要,适时举办各种类型和层次的培训班,提高生态保护和环境治理人员的素质和治理工程的效益。

加强地质灾害的勘查与整治。进一步推进地质灾害危险性评估工作,在地质灾害易发区内进行的首建设工程项目,必须在可行性研究阶段进行地质灾害危险性评估。对危险性差、危害大的地质灾害隐患点,及时勘查,重点整治,消除隐患。

(五) 发展循环经济,营造特色产业

1. 农业保障措施

建设高效、可持续发展的草地畜牧业,走草地“三效益”相统一的草地畜牧业可持续发展之路。切实加强草地保护,防止植被退化,实现草地生态系统与畜牧业发展之间的良性循环;以建设优势、高产的人工、半人工草地为重点,坚持科技兴草;大力调整畜牧业结构,加大品种选育与良种改良力度;应用暖棚养畜等高效畜牧养殖技术,变靠天养畜为人工养畜;坚持科技兴牧,发展“两高一优”畜牧业;结合甘南州实际,加快畜牧业产业化、走牧区繁育、农区育肥、农区种草、牧区补饲、农牧互补、整体发展的新路子。

采取综合措施解决草畜平衡问题。严格落实划区轮牧制度,开展草原的围封、灌溉、施肥、松土、补播、兴建水源及牧民定居点等建设。建设人工饲草料基地,推进农牧互补机制。积极推行季节性畜牧业,在建设完善良好的高原生态体系的同时,建设比较发达的生态产业体系和比较繁荣的生态文化体系。

大力推进农牧业标准化生产,确保农畜产品质量安全。制定绿色、无公害农畜产品的质量标准及相关技术标准,全面禁止高毒农药及国家明令禁止的兽(鱼)药及饲料添加剂。

强化中低产田改造。兴修山地水平梯田和川地条田;加深耕作层,增加蓄水保墒能力;利用丰富的畜禽粪便,加强有机肥工程建设;采用良种良法、地膜覆盖、植物保护等综合栽培技术。

2. 工业发展对策建议

加强政府对产学研合作的引导支持。加强与省内外科研院所和高等院校的科技创新合作,建立产学研合作协调机制,鼓励企业建立技术研发机构,建立并完善科技开发激励机制,积极稳妥地引进和推广应用先进成熟的新技术、新产品、新工艺,提升科技对经济增长的支撑能力。依托重大科技项目和工程,实施科技英才计划。

加快推进信息化与工业化的整合。加强工业化与信息化之间的产业互动关系,实施“两化”融合战略,努力实现农畜产品深加工、能源、冶金、建材等领域一批骨干企业生产过程自动化、控制智能化和管理信息化。

加快清洁能源开发。建立水电资源

开发有偿使用和补偿机制。建议将甘南州每年的水电发电量的30%留用地方,支持水电资源就地转化,以上网标杆电价直供给农牧民和工业企业,减轻农牧民群众生活负担。建议省政府建立水电开发利益长效机制,支持地方依法参股水电开发。对小水电、风电、太阳能发电实行上网标杆电价政策。

加大资金支持力度。建议甘肃省设立专项资金支持甘南州中小企业发展。加大省财政支持力度,并争取中央财政支持。建议设立民族经济发展基金。中央制定一些切合民族地区实际的优惠政策,设立2亿元的甘南藏区民族经济发展基金,促进民族地区经济发展。建议设立财源建设贴息资金,扶持甘南财源建设。为了使甘南的水电、旅游、矿产、高原特色生态畜牧业、中藏药山野珍品加工等特色资源优势转化为财源优势,请求中央设立甘南藏区财源建设贴息资金,对凡在甘南投资兴办的企业,通过设立财政投融资机构,对财源建设项目提供中央银行贷款贴息,以此来积极吸纳社会投资,充分发挥财政资金的杠杆作用,增强地方“造血”功能,夯实财政收入基础,促进甘南财源建设发展。

加大国土资源调查与危机矿山接替勘查力度。建议设立10亿元的甘南藏区矿产资源勘查专项基金,加大对重点矿种、重点勘查规划区域的勘查投入。开展对矿产资源基础地质、远景调查评价、深部探矿和危机矿山接替资源探矿工作。通过开展甘南州玛曲白龙金矿、合作早子沟金矿、舟曲坪定金矿等危机矿山资源接替和深部探矿工作。在危机矿山接替资源探矿工作中明确新增资源量的处置政策,对采矿权范围的新增资源量免交价款直接出让给现开采企业;对采矿权范围外的新增资源量则在评估基础上优先出让给现企业。

3. 旅游业发展对策建议

引导旅游产业投资,加快产业建设。鼓励和引导国内外客商对州内旅游景区(点)整体开发、分片开发和按项目开发,投资不规模,不限持股比例,享受国民同等待遇,合法权益受国家法律保护。鼓励有条件的旅游企业在发展主业的同时,从事关联产业的投资,建立大型旅游企业的协作机制。设立“甘南生态旅游保护发展专项基金”用于甘南旅游资源的保护和生态环境的改善。实施旅游开发建设对口帮扶措施。

大力培育一批文化旅游示范区、生态旅游城镇。积极支持合作市创建“中国优秀旅游城市”、夏河县创建“中国旅游强县”和临潭县创建“旅游示范县”的工作。

加大对外宣传和营销力度。深度挖掘潜在的客源市场,出台更加优惠的政策,鼓励旅游经营单位的积极性。

加大旅游与文化资源的保护力度。加强重点文物、重要遗址、民族文化遗产保护,加大国家级历史文化名镇、名村保护和管理工作力度。

(六) 加强生态文明建设资金保障

1. 加强区域联动,加大对口支援力度,促进甘南州经济社会跨越式发展

一是甘肃省要探索省内对口支援本省藏区的体制机制;二是中央各部委每年给予垂直业务厅局业务补助,还要承担援藏工程项目;三是选定北京、天津、山东、江苏、浙江、上海、福建、广东等八个省市按甘南州行政区划分片包干,对口支援,承担长期的援建任务。分别对甘南州合作市、夏河县、碌曲县、卓尼县、迭部县、玛曲县、临潭县、舟曲县进行援建,承担援甘工程项目。

2. 特色创新的财税及金融体制
争取国家加大对甘南州的财政转移支付力度,加大税收返还比例,加强税费改革创新力度。扩大增值税抵扣,免征或减免范围。加快推进资源税费改革,根据国家统一部署,择时有序将原油、天然气、煤炭资源税由从量计征改为从价计征,合理提高税率标准。

争取国家给予甘南州特色企业和高新科技产业更加优惠的财政金融政策。由国家政策性银行设立专项发展贷款,提供政策性金融支持,贷款利息由中央财政贴息。对高新技术项目给予专项资金和国债贴息的优惠支持;增加对高新技术产业和固定资产投资产业的贷款。

争取国家对甘南州就业和贫困等社会问题的政策支持,以提高居民生活水平,促进社会和谐。增加对就业项目支持力度。加大财政转移支付力度,支持社会保障和救助制度建设。

(七) 信息网络保障体系建设

建立甘南州生态文明建设信息网络管理中心并以此作为牵头单位,联合甘南州有关职能部门和企业,开展甘南州地理信息系统建设和办公数字化系统建设,构建信息技术平台网络交互支持系统。

作者简介:
董锁成:中国科学院地理科学与资源研究所研究员、博士生导师,区域生态经济规划与研究中心主任;中国生态经济学会区域生态经济专业委员会主任、中国自然资源学会资源经济研究专业委员会主任
李宇:中国科学院地理科学与资源研究所副研究员、硕士生导师
李泽红:中国科学院地理科学与资源研究所助理研究员、博士
李岱:中国科学院地理科学与资源研究所副研究员,中国自然资源学会资源经济研究专业委员会秘书长

机构概况:
区域生态经济规划与研究中心是中国科学院地理科学与资源研究所的一个重要研究部门,研究团队拥有区域生态经济学、城市地理学、经济地理学、生态学 and 旅游经济学等多学科背景。
主要研究方向为区域生态经济与可持续发展,开展区域发展战略规划、城乡发展规划、旅游规划、生态规划及产业园区、科技园区、旅游景区等规划编制和若干重大区域可持续发展问题。