

生态江淮

2019年第3期(总第3期)

江淮生态经济研究院 主办

2019年9月20日

加快生态文明建设 推进淮安高质量发展

何伟 刘玉山 朱洁

【本期导读】生态文明建设关系人民福祉,关乎民族未来,事关中华民族永续发展的根本大计。党的十八大以来,全国上下以前所未有的决心和力度推进美丽中国建设,“绿水青山就是金山银山”的理念逐步深入人心。本文以贵阳、遵义、成都、镇江、泰州、丽水等地生态文明建设经验为借鉴,从打好污染防治攻坚战、推进农村生态文明建设、提升绿色发展水平、把绿水青山作为第四产业经营、守住绿水青山等方面,对如何推动淮安生态文明建设、实现生态环境高质量发展提出对策建议。

生态兴则文明兴,生态衰则文明衰,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;建设生态文明是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。近些年来,淮安与全国各地一样,高度重视生态文明建设,强化组织领导力度,创新工作机制,以创建国家生态市、国家生态文明示范城市、国家生态文明先行示范区等为抓手,统筹推进生态文明建设。我们对贵阳、遵义、成都、镇江、泰州等地推进生态文明建设情况进行调查研究、总结归纳,并结合淮安实际,对如何推动全市生态文明建设、实现生态环境高质量发展,提出有关建议。

一、生态文明试点地区的成功做法

2016年10月,我国将福建、贵州、江西、海南列为国家生态文明试验区;而在更早的2014年6月,镇江、成都等地就被列为首批国家生态文明先行示范区;2018年10月,泰州市海陵区、高港区被列为第一批江苏省级生态文明建设示范县(市、区)。经过几年的探索,这些试验区、示范区、试点县取得了阶段性进展,绿色“颜值”节节攀高,为中国生态文明建设和生态文明体制改革探索实践路径,形成了一批可复制和可推广的成果。

(一)转变观念,创新思路,坚持生态战略

贵阳市自2000年起就开始探寻生态发展之路,经过近20年的不断探索和快速发展,成为全国生态文明建设中的一颗

明珠,形成了闻名全国的生态文明建设“贵阳模式”,生态文明贵阳国际论坛成为国家级论坛,也是全国唯一以生态文明为主题的国际论坛。生态优势是贵阳最为独特的优势,也是最大的比较优势,是用多少 GDP 都换不来的金字招牌。贵阳市委、市政府从规划引导、设施建设、生态产业、环境治理、宣传教育、生态文化、机制创新和考核奖惩等八个方面开展生态文明城市建设,取得了丰硕成果。

遵义市在 2015 年通过国家环保模范城市考核验收后,积极响应国家及省委要求,以绿色发展为引领,以改革之力深入推进生态环境保护,以赤水河为纽带由点及面地铺开了生态文明的探索和实践。

镇江市作为全国首批生态文明先行示范区,致力探索绿色低碳发展“镇江模式”,充分发挥“青山林立、丘陵延绵、水脉纵横、洲屿错落”的独特禀赋,深入实施“生态领先、特色发展”战略,有效打造了生态低碳的城市样本。

(二) 统筹谋划,扎实推进,坚持项目为重

搞好生态文明建设,最首要的是抓好规划这个龙头,为生态文明建设建立良好的制度基础。《贵阳市生态文明城市总体规划》2012 年即获国家发改委批复。“十三五”期间,贵阳以构建“一河、百山、千园”自然生态体系为统揽,加强全流域治理、全区域保护,不断优化生态环境。做足“水”文章。计划投资

100.94 亿元,实施 53 个项目,到 2020 年完成南明河干流及 8 条支流综合治理。念好“山”字经。计划投资 6.19 亿元,以城市中心区、机场周边、高速公路沿线等为重点,实施山体保护、迹地修复、植被提升,到 2020 年完成山体治理 100 个以上。打好“千园”牌。计划投资 308.29 亿元,新建森林公园、湿地公园、山体公园、城市公园、社区公园 660 个,到 2020 年全市公园总数达到 1000 个以上。

泰州市以生态名城战略为统领,充分发挥水的优势,重点实施“双水绕城”三年行动计划,投资 3.9 亿元开展周山河新城水生态环境示范工程建设,同步加快实施凤凰河、南官河、北城河西段、西城河等“双水绕城”景观提升工程;在沿江地区,累计投资 1.2 亿元建成春江花月夜水生态湿地公园,并对永安洲永正水源地保护区 5.7 公里岸线和 4000 亩芦苇荡进行永久保护;在里下河地区湿地综合整治中,恢复溱湖湿地近万亩,全面实行得胜湖、平旺湖退渔退圩还湖工程,加快实施徐马荒湿地一期工程。

(三) 制度创新,强化保障,坚持长效管理

完善体制机制是生态文明建设的重要保障。2012 年 11 月,贵阳市整合市环保局、林业绿化局(园林管理局),并划入经信委、工信委、建设局、城管局、农委等部门涉及生态文明建设的有关职能,组建了全国第一家生态文明建设委员会,作为市

政府组成部门,排序仅次于市发改委,负责全市生态文明建设的统筹规划、组织调和督促检查等工作,率先创新生态文明体制机制。为保障和促进生态文明城市建设,该市还制定了《贵阳市促进生态文明建设条例》《贵阳市建设生态文明城市条例》《贵阳市生态公益林补助办法》等一系列“绿色”法规,成立了市检察院生态保护“两局”、市公安局生态保护分局,以确保相关法规得以贯彻执行。

成都市按照生态文明先行示范区建设要求,颁布实施了《成都市环城生态区保护条例》,创造性地在城市近郊设立生态隔离区,率先建立了饮用水水源地保护生态补偿机制,设立了集体公益林地保护资金、耕地保护基金等。

镇江市探索绿色考核机制建设,并在考核指标体系中增加战略性新型产业收入占比、落后产能淘汰率、空气质量、城镇绿化覆盖率等生态指标,同时加大了单位 GDP 能耗、污染排放等指标的权重,引导各地更加注重生态文明建设。

二、推进生态文明建设是淮安高质量发展的必然选择

外地推进生态文明建设的先进经验给我们以很好的学习借鉴和启示,要抓住机遇,结合实际,加快推进生态文明建设,全面实现淮安生态环境的高质量发展。

(一)生态文明建设淮安有担当。从中央来看,作为中国梦的一个重要组成部分,生态文明建设被写进了党章和宪法。党

的十九大报告明确提出了“坚持人与自然和谐共生”的理念，在具体论述生态文明建设重要性时，报告前所未有地提出了“像对待生命一样对待生态环境”“实行最严格的生态环境保护制度”等论断。“要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要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”，把生态文明建设明确地列入党“不忘初心、牢记使命”的宏伟蓝图中，将污染防治列为三大攻坚战之一。从江苏来看，省委、省政府在全国率先颁布《江苏省生态文明建设规划》，率先划定生态红线，开展绿色发展评估，持续推进“263”专项行动，取得实实在在的效果。从淮安市来看，广大市民的生态建设、环境保护意识不断提升，对良好的生态环境诉求不断增强，知晓、支持、参与生态文明建设的热情持续高涨。

(二)生态文明建设淮安有短板。突出表现为：环境质量改善攻坚任务较大。臭氧超标问题多发，输入型污染加剧了空气污染程度，PM2.5 平均浓度虽然持续下降，但管控不好极易出现“反弹”；少数国省考断面水质未能稳定达标；环境安全隐患没有完全消除。大运河沿线 10 户重点企业的搬迁进展较慢，饮用水源地集中整治、备用水源地建设有待强化。环境基础设施建设相对滞后。部分园区集中供热设施不到位，部分乡镇污水处理厂配套管网覆盖率较低等。

(三)生态文明建设淮安有机遇。2018年11月以来,淮安市先后入围三个国家级战略——淮河生态经济带战略、大运河文化带战略、长三角区域发展一体化战略,明确了淮安加强生态文明建设、生态环境治理的要求,进一步强化了淮安的区域生态环境功能定位。

国务院《淮河生态经济带发展规划》将“节约资源,保护环境”作为基本原则,明确了“流域生态文明建设示范带”的战略定位和构建“淮河干流绿色发展空间带”的空间布局。江淮生态大走廊建设与淮河干流、洪泽湖等河湖生态保护、湿地保护与明清黄河故道综合治理、水资源保护与南水北调东线输水干线,以及淮河出海二级航道工程、防护林体系建设、水污染和大气污染防治、农村面源污染防治等一系列工作部署,都是淮安生态文明建设的顶层设计。

国务院《大运河文化保护传承利用规划纲要》将生态环境修复作为基本原则和重要内容,明确了“山水秀丽的绿色生态带”的功能定位,在历史文化遗产保护、河道水系治理管护、大运河绿色航运、绿色生态廊道建设、水环境污染防治等方面,都有明确的部署。淮安作为“运河之都”和大运河文化带的重要节点城市,面临着十分艰巨的生态文明建设任务。

国务院《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》将“建设长三角生态绿色一体化发展示范区”作为指导思想和重要内

容,将“坚持绿色共保”作为基本原则,提出了“生态环境共保联治能力显著提升”的发展目标,在区域市场分工方面提出了苏北重点发展现代农业、文化旅游、大健康、医药产业、农产品加工等特色产业的布局,在重大水利工程建设方面启动实施淮河入海水道二期工程,在生态环境共保联治方面部署淮河—洪泽湖生态廊道建设、黄河故道造林绿化、淮河行洪区安全建设等工程(工作),这些都是淮安生态文明建设的重要任务。淮安作为三个国家级战略的汇聚区,以及国家级战略对生态文明建设的战略部署,既是对淮安生态文明建设提出的总体要求,也是淮安推进生态文明建设的战略机遇。

(四)生态文明建设淮安有信心。近年来,市委、市政府深入贯彻党中央、国务院和省委、省政府的决策部署,始终坚持“绿水青山就是金山银山”,以“牢记总书记嘱托,建好周总理家乡”为引领,以“打造增长极、共筑崛起梦”为统揽,围绕“一区两带一枢纽”发展战略,在加速新型工业化、拓展现代服务业、大力提升城镇化水平的同时,坚持把生态文明建设摆上突出位置,以建设国家生态市为抓手,发展绿色经济,营造宜居环境,弘扬生态文化,创新体制机制,生态文明建设取得阶段性成果,初步走上了一条环境与经济相互促进、人与自然和谐相处的具有淮安特色的生态文明建设之路。

生态市建设苏北领先。淮安市已达到国家生态市标准(苏

北唯一),金湖县建成首批国家生态文明建设示范县,全市建成省级生态文明建设示范乡镇 60 个、示范村 27 个。市委、市政府成立了生态文明建设领导小组,颁布实施《淮安市生态文明建设规划》,全市生态环境满意率达到 88%,持续保持全省前列。制定新的水环境区域补偿工作方案,国考断面水质和县级以上集中式饮用水源地水质 100%达标。2019 年 1 月 1 日—8 月 15 日,对照 2019 年各设区市环境空气质量改善约束性目标,淮安市 PM_{2.5} 现状浓度为 42.4ug/m³,同比下降 16.9%,优良天数比率达 70.9%,同比上升 2.6%,是全省唯一双达标的地级市。

生态工业发展初见成效。富誉电子等三家企业获批国家级“绿色工厂”。江苏苏神井神股份有限公司着力推进节能减排技改、环境治理改造,资源综合利用效率不断提升,高效、安全、环保的绿色制造模式初步形成,企业先后获得国家第一批“绿色制造工厂”和“江苏省能效领跑者标杆企业”等荣誉称号,2019 年荣获第十八届全国质量奖。新能源产业快速发展。截止 2019 年 4 月,全市新能源装机容量达到 1439.39 兆瓦,占全市总装机容量的 28.1%。响应“263”行动,全市完成 38 个关闭化工企业遗留地块土壤污染状况排查,新增危废焚烧处置能力 1.65 万吨/年,建成一批垃圾发电厂和垃圾资源化利用厂,建成城市污水处理厂 12 座(不含乡镇),总处理规模达 67.5 万

吨/日。生态园区创建取得成效。全市 10 个省级以上开发区有 7 个建成省级生态工业园区。

虾稻共生种养模式获得农业农村部点赞。盱眙县充分发挥盱眙龙虾的品牌优势、120 万亩水稻面积的资源优势和国家级生态县的山水生态优势,大力推广虾稻共生综合种养模式。全县共有 4463 户开展虾稻共生种养模式,推广面积达 65 万亩,涌现出了盱马沿线、洪泽湖环湖大道等一大批万亩、千亩、百亩以上的虾稻共生种养基地。共生种养的虾与稻,市场抢手,每亩地比单纯种植水稻净增收 1000 元以上。盱眙县成功探索出一条生态富民、振兴乡村的新路径。

三、推进淮安生态环境高质量发展路径

当前,国家对生态文明建设的重视程度日益提升,群众对美好生活的诉求也在不断增强。调研发现,与生态文明建设先进地区相比,虽然淮安市客观上还存在着区域经济实力不强、城市基础设施不全、生态产业层次不高等问题,但能够在全国第一家顺利通过新标准国家环保模范城市验收、在苏北率先(唯一)建成国家生态市,表明淮安市生态建设环境保护工作已经登上了一个崭新的台阶,具备了较为良好的基础。同时,淮河生态经济带、大运河文化带、长三角一体化三个国家级战略在淮安的叠加,也为淮安推进生态文明建设、促进高质量发展带来了重大的战略机遇。淮安作为全省“1+3”重点功能区的

江淮生态经济区核心城市,应抓住机遇,攻坚克难,充分利用得天独厚的区位条件、历史悠久的旅游资源以及良好的交通条件,做足生态文章,突出水韵特色,彰显生态优势,始终保持加强生态文明建设的战略定力,不动摇、不松劲、不开口子,不断推动生态文明建设迈上新台阶,全面提升城市综合竞争力,积极探索具有淮安特色的生态优先、绿色发展实现路径。

(一)补齐短板,打好污染防治三大攻坚战。瞄准改善生态环境质量这个“靶心”,深入实施水、气、土三大污染防治行动计划,着力提升全市环境治理的科学化、系统性和精准度。**打好碧水攻坚战。**开展全市地表水(环境)功能区划管理,完成白马湖南闸水源地保护区划分,推进市区、涟水、金湖备用水源地建设。强化督查、通报、约谈等机制,加大苏嘴断面、维桥河口断面等重点断面达标整治力度。推进水环境第三方治理。**打好蓝天保卫战。**实施重点区域微环境整治攻坚行动,对全市5个国控、8个省控及5个市控点位周边3公里范围内大气污染源开展专项整治。实施秋冬季大气污染治理攻坚行动,提前制定重点工业企业错峰生产、错峰运输方案,清单再核实,措施再细化。**打好净土持久战。**开展农用地污染分析,全面加快重点行业企业土壤调查进度。强化土壤污染源头防控,加快推进土壤污染综合防治先行区建设。

(二)重点重抓,推进农村生态文明建设。农村生态文明建

设关系全局,建设好农村生态文明意义重大。开展新一轮生态**创建**。全面推进生态文明建设示范县区、乡镇、村居创建,制定实施农村生态环保规划,从决策源头防范环境污染和生态破坏,强化部门协调合作,强化环保机构建设,统筹城乡发展,推进生态修复,不断提高广大农村地区生态创建水平和成效。**扎实推进农村污染防治**。严格环评审批和“三同时”制度,严防污染项目向农村转移。加强农村环境执法检查。扎实推进畜禽污染防治、秸秆禁烧禁抛和综合利用等工作,着力解决好事关群众身体健康和生命安全的污染问题。**健全农村多元化投入机制**。加强农村生态文明建设资金投入,加大政府财政转移支付,优化开源机制。提高农村生态文明建设资金使用效率,健全节流机制,用政策引导社会资金投入农村生态文明建设。完善生态补偿机制。健全生态补偿市场化机制,对生态优化区域实施以生态保护修复为基本导向的激励型财政机制。

(三)重点重抓,提升全市绿色发展水平。坚持把生态文明体制改革作为重中之重,积极探索,勇于创新,通过做好三大重点,努力为生态文明建设增添内生动力。**强化服务、强力推进**。推进“三线一单”制度,开展“绿盾”专项行动,实施生态红线管控,保障生态安全。推进企业环保信用等级评价,实行绿蓝黄红黑“五色管理”,对绿色企业优先安排生态环境专项资金补助,减少随机抽查频次;对红色和黑色企业暂停各类生态

环境专项资金补助,加大抽查频次,同时实行差别化水电价。推进“智慧环保”建设。积极运用大数据、互联网+等信息技术手段,实施智能、精准、高效的环评事中事后服务。推进市级项目帮办及“101 服务”,不断注入绿色动力,推进经济绿色转型。

强化环境执法监管。坚持标准严、检查严、督查严、惩处严,对各类环境违法行为“零容忍”,始终保持严厉打击环境违法的高压态势。强化环境监管,创新环境执法监管方式,实施网格化环境管理和“阳光执法”,实行执法过程全记录,在“双随机”执法基础上,开展异地执法、交叉执法、驻点执法和节假日夜间无人机飞行督查。强化协同联动,深化公安、检察院、法院、环保联合执法机制,健全联动执法联席会议、重大案件会商督办等制度,推进“环保执法”与“刑事司法”有效衔接,协调解决突出环境问题。

强化环境监测。根据《江苏省生态环境监测监控系统三年建设规划》要求,大力推进全市省级重要断面水质自动站、乡镇空气自动站建设,全面完善环境监测网,实现环境质量自动预警。

强化环境监测监察执法。严格落实党政同责、一岗双责要求,利用省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革契机,强化环保队伍建设,建设和利用好江苏省环境污染防治综合监督平台,建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的环境保护管理体制。

(四)健全生态价值实现机制,把绿水青山作为第四产业

来经营。2017年10月,《中共中央关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》提出,在浙江、江西、贵州、青海四省开展生态产品价值实现机制试点。这是我国关于“生态产品价值实现机制”的第一次提出。2019年4月,中办、国办印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》,提出以完善自然资源资产产权体系为重点,以落实产权主体为关键,着力促进自然资源集约开发利用和生态保护修复。这个政策的出台,对于加快健全自然资源资产产权制度、探索生态产品价值实现、完善生态文明制度体系、推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局提供了有力支撑。目前全国已有一些地方在积极探索建立能够体现市场价值的自然资源 and 生态价值实现路径,建立生态产品“评估——定价——交易(补偿)”的价值实现机制。浙江省丽水市打造了“丽水山耕”“丽水山居”“古堰画乡”等模式,为绿水青山转化为金山银山提供了“丽水样板”。淮安可学习试点地区的经验做法,依托良好的生态环境,围绕“生态产业化、产业生态化”这个理念,充分发挥生态系统的产品供给、调节服务和文化服务功能,发展生态农业、文化旅游、休闲康养等生态型产业,实现生态产品的价值转化,力争探索出生态产品价值实现的“淮安模式”,在江淮生态经济区、淮河生态经济带打造生态文明建设标杆。

(五)筑牢制度屏障,守住绿水青山。目前,淮安生态环境

质量虽然持续好转,出现了稳中向好的趋势,但成效并不稳固,需要锐意进取、改革创新,用最严格制度、最严密法治保护生态环境,加快建立健全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。国家已就生态文明建设出台了许多法律法规,关键是要狠抓落实,形成在“生态环境保护问题上不可越雷池一步”的刚性约束。通过久久为功、驰而不息的制度建设,真正构建覆盖生态环境保护全方位、全地域、全过程的生态文明制度体系,让广泛的生态共识在生产生活各个领域落地生根,绘就水懂我心、青山绿水的淮安诗意图景。市县(区)乡镇各级党委政府主要领导要切实增强“四个意识”,落实好《淮安市领导干部自然资源资产离任审计办法(试行)》,建设和利用好污染防治综合监督平台,建立科学合理的高质量发展考核评价体系,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。到2020年,争取构筑起由八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,走向生态文明新时代,让淮安生态环境越来越美,发展质量越来越高,人民生活越来越好。

(作者简介:何伟系淮阴师范学院淮安发展研究院、江淮生态经济研究院院长、教授;刘玉山系淮安市生态环境局综合处处长、工程师、环境学学士;朱洁系淮安市政协经济科技和城乡建设委员会主任、淮安发展研究院首席研究员)

(内部资料,免费交流。请将领导批示及有关方面意见反馈
给本刊,编辑部将不胜感谢!)

本期呈:淮安、宿迁市四套班子领导,淮阴师范学院领导

本期送:江淮生态经济区各县(市、区)党政主要领导;江苏省有关部门职能处室;
淮安、宿迁市有关部门;江淮生态经济区各国家级经济技术开发区、国家
级农业科技(产业)园区管委会、省级旅游度假区;江苏省有关智库;

准印证号:S(2019)08000055

主 管:淮阴师范学院

协 办:江苏省区域现代农业与环境保护协同创新中心、淮安江淮生态经济学会

主 编:何 伟

责 编:张华忠

发 行:王梦哲

投稿邮箱:hahw2010@126.com

编辑部电话:13952306033、0517-83790391

地 址:淮安市交通路71号 淮阴师范学院内

邮 编:223001

淮安日报社印刷厂印刷

本期共印500份