

国家生态县的建设经验、现实困难与发展方向

——来自浙江开化的实地调查

卢宁

（中共浙江省委党校马克思主义研究院讲师，博士）

【摘要】截至 2013 年底，浙江省已有开化县、桐庐县、磐安县、安吉县等十余个县获得国家生态县命名。在对开化县多次实地调研的基础上，我们尝试总结几年来开化县生态文明建设的举措和成效，分析当前生态县生态文明建设遇到的实际困难，浅谈国家生态文明试点县的发展方向，期望能给全国百余个国家生态县规划决策及主体功能区建设提供一些参考。

【关键词】生态文明；国家生态县；浙江；开化县

2014 年浙江省政府工作报告提出，把加快开化县重点生态功能区示范区建设试点作为 2014 年省政府的重点工作予以高度重视^①，可以说开化县的生态环境质量和发展方式转变已经成为浙江省生态文明建设成效的典型样本。自从 2002 年获得国家级生态示范区命名以来，开化县积极推进生态文明建设工作，这既是开化县领导干部和群众对生态文明建设认识不断深化的过程，也是开化县“生态立县”发展战略内涵不断丰富、生态文明战略体系不断完善的过程，更是全面深刻审视县情、谋求县域经济科学发展道路的正确判断和准确定位。为了保证生态文明建设持续、健康发展，开化县在经历一系列破题立新之后，更加注重深度推进国家生态文明建设试点工作，旨在推动生态文明体制改革由单项推进走向综合配套，倡导主动把生态资源的比较优势转化为生态经济的竞争优势，促进山区县域经济转型升级。开化县已经逐步走出了一条经济建设与生态建设同步推进、产业竞争力与环境竞争力共同提升的发展路径。

一、开化县生态文明建设的举措和成效

近年来，开化县充分发挥地处钱江源头的生态优势，围绕山区科学发展试验区和钱江源旅游度假区建设，培育壮大生态经济，初步走出了一条“生态资源、生态资本、生态经济、生态优势”的转型升级新路，开创了生态文明建设的新高地。

（一）开化县积极开展生态文明建设的举措

1. 生态立县，科学决策。1998 年开化县率先提出“生态立县”发展战略，坚持生态优先，把生态建设和环境保护提升到县域发展战略的高度。多年来，历届县委、县政府在生态建设长期实践中始终坚持“生态立县”发展方向，不断深化对生态建设的认识和认同。2003 年开化县确定建设生态县的战略目标。2009 年开化县委、县政府进一步拓展思路，提出走“产业高新、

基金项目：本文获得国家哲学社会科学基金重大项目《完善生态补偿机制研究》（编号为 12&ZD072）、浙江省哲学社会科学重点研究基地重点项目《新型城市化背景下都市区科学发展的规律性探索》（编号为 11JDKF02Z）、浙江省自然科学基金青年项目《浙江省新型城市化和产业转型升级协同发展的机理研究》（编号为 LQ13G030017）、2013 年度全国党校系统重点调研课题《促进新型工业化和城镇化协同发展的路径研究——以浙江省为例》、国家社科基金项目《城乡统筹视角下新型城市化的实现路径与制度创新研究》（编号为 12BJY047）的资助。

① 《浙江省政府工作报告摘要——解读 2014 八大任务》，《浙江日报》，2014 年 1 月 17 日第 2 版。

小县大城、生态发展”的生态文明道路。2013 年提出创建国家东部公园，突出“生态产业化、产业生态化”，推进工业化、城镇化与生态化互动发展。

2. 规划先行，同步考核。制定实施《钱江源头（开化）生态建设和环境保护规划》（1997 年）、《浙江省开化生态县建设总体规划》（2003 年）、《钱塘江源头省级生态功能保护区建设总体规划》（2004 年）、《开化县生态环境功能区规划》（2006 年）、《开化国家生态文明试点县建设总体规划》（2012 年）、《浙江省开化生态文明县建设规划》（2013 年）等专项规划，形成较为完备的县域生态建设规划体系。健全生态建设组织机构和考核制度，设立由县委书记任组长、县长任常务副组长的生态县建设领导小组，下设生态办为常设机构，定编专职工作人员。每年召开生态建设工作推进专题会议，县政府与各乡镇、相关部门签订生态县建设责任书，列入年度综合考核。

3. 生态产业，循环发展。积极开展浙江省循环经济“991 行动计划”，出台产业发展指导目录，严把生态门槛。大规模开展“治山、治水、治污”工程建设，对产业结构进行战略性调整，关闭“五小”等高耗能、高耗材、高污染企业。突出抓好减排项目落实，扎实开展节能、节水、节材工作，完成四大污染减排指标和能源“双控”任务。实施“猪—沼—农经作物”生态农业项目，开展浙江省生态循环农业示范县建设，整村推进沼气集中供气。

4. 生态村镇，城乡统筹。持续推进“生态乡村”建设，完成 46 个待整治村、56 个整治提升村建设任务，启动 26 个精品村建设。率先在全省开展省级重要生态功能保护区建设试点。以生态功能区划为导向，实施生态移民、饮用水源区保护、水土流失治理等一系列工程，保护和恢复高山远山地区生态功能。严格实行功能区管制，把全境 95.7% 的区域划分为禁止准入区和限制准入区，严格限定工业与项目的类别和发展空间。

5. 多元绿化，保障水质。积极开展“811”环境保护新三年行动，启动“四边三化”行动，组织实施省级森林城市创建“八大任务、十大工程”，开展生态公益林建设，完成绿化彩化 3.36 万亩，营造景观林 1800 亩，绿化河道 10.5 公里。加强森林资源保护管理，计划“十二五”期末削减采伐限额 40%，2012 年已削减 25%。从严执行《浙江省水功能区、水环境功能区划分方案》，按全省最高标准设定水功能区和水环境功能区目标水质，对全部河流按不低于Ⅱ类水质的目标管治。

6. 找准差距，积极整改。集中力量全面落实环保部提出的生态县建设整改要求。一是确定产业调整目标，重点发展“2+6”工业主导产业、高效生态农业和生态休闲旅游业。修订硅产业、绿色食品、生态旅游等产业规划，制定产业扶持政策。二是强化环保工作协调机制，完善考核激励体系。进一步明确县生态办的指导协调和考核督查职能，规范项目入园、前置审批程序，明确部门、乡镇水源保护、环保培训与宣传工作责任。三是着力加大环境基础设施投入和建设力度。设立生态建设和环境保护资金专户，将省财政生态补偿资金、各部门生态环保类以奖代补资金捆绑使用，逐年加大生态建设资金投入。

（二）开化县积极推进生态文明建设取得的成效

在开化县委、县政府长期坚持生态立县发展战略的政策支持下，开化县生态建设取得明显成效，获得多项国家级生态文明示范命名和认定。2002 年开化县被原国家环保总局认定为国家级生态示范区。2009 年钱江源旅游区成为浙江省首批生态旅游区。2011 年开化县被国家环境保护部正式命名为“国家生态县”^①，成为“全国生态文明建设试点区”。2012 年中国根艺艺术博览园被国家林业局、教育部、共青团中央命名为“国家生态文明教育基地”，古田山国家级自然保护区被浙江生态省建设工作领导小组办公室、浙江省环境保护厅命名为“浙江省生态文明教育基地”。2013 年根宫佛国文化旅游区获得国家旅游局 5A 级景区认定，开化县成为浙江省重点生态功能区示范区建设试点^②，成功创建浙江省美丽乡村先进县。

1. 经济发展方面，2012 年开化县实现地区生产总值 88.68 亿元，五年年均增长 11% 以上；实现地方财政收入 4.57 亿元，增长 4.4%；固定资产投资为 54.03 亿元，增长 16.9%。2012 年城镇居民人均可支配收入 19467 元，农民人均纯收

^① 2010 年 6 月开化县通过了国家生态县建设工作技术评估，并于同年 12 月顺利通过国家生态县考核验收。

入为 9536 元，增长 11.1%。2013 年开化县 GDP 总量增长至 94.83 亿元，实现财政总收入 9.21 亿元，固定资产投资总量为 63.8 亿元；2013 年城镇居民人均可支配收入达到 21414 元、农村居民人均纯收入为 10594 元，增长率均超过 10%^①。

2. 生态农业方面，63 个农产品通过有机食品、绿色无公害农产品认证，基地面积占全县农作物种植面积 60% 以上。“开化龙顶”被认定为中国驰名商标，入选农业部“中国农产品区域公用品牌价值百强”。秸秆沼气生产技术取得创新性突破，被农业部列入“农业和农村节能减排十大技术”，并向全省推广，累计发展户用沼气 9987 户。在发展生态循环农业方面的“开化经验”在全国农村沼气工作会议上得到推广。2007 年开化县齐溪镇里秧田村钱江源农家乐获评浙江省“美丽乡村”称号。

3. 绿色工业方面，形成了开化和华埠工业功能区高新产业、马金工业功能区绿色食品加工、池淮工业功能区轻型加工业的发展格局。电光源、绿色食品加工产业被列入浙江省规划培育的十个省级先进制造业基地。华康药业木糖醇产销量亚洲第一、世界第二。建成了全国最完善的合成材料氯资源循环系统，清华化工、合成材料 2 家企业成为全省氨氮治理环保典范，18 家企业通过省清洁生产审核验收。2013 年规模以上工业企业实现总产值 104.59 亿元、增长 16.1%，其中文化创意产业实现产值 44.43 亿元，增长 54.3%。根艺文化创意产业园成功列入浙江省现代服务业集聚示范区。

4. 生态保护方面，连续多年地表水环境功能区水质达标率 100%，出境水水质连续多年 100% 达标；大气质量二级以上优良水平天数 2009 年已经达到 358 天。建成 150 个生态移民小区（点），对 142 个地处高山、深山的村庄实施整体搬迁，安置下山农户 9613 户共计 34437 人。区划界定了生态公益林 158 万亩，建成国家、省级生态公益林 110 万亩；治理水土流失面积 65 平方公里。大规模扩展自然和饮用水源地保护区面积，受保护地区国土面积占比提高到 32.8%，成为浙江省受保护地区占比最高的区域之一。

5. 污染治理方面，农村环境整治效果明显。开化县首创“门前三包、集中分拣、综合利用、无害化处理”农村生活垃圾处理模式，被作为全省农村生活垃圾处理两种模式之一在山区、海岛推广。农村面源污染治理进展较好，生态乡镇创建工作顺利推进，大规模实施并完成了集镇生活污水治理、三沿景观改造等生态县七大基础工程建设，建成国家级生态乡镇 14 个、省级生态乡镇 17 个。2012 年齐溪镇获得浙江省环保厅、浙江省农业和农村工作办公室联合授予的首届“我心目中最美生态乡镇”称号。2013 年开展“共建生态家园 打造东部公园”干部走亲连心服务基层行动和“五治三化”行动^②。

二、当前生态县生态文明建设存在的现实困难

开化县推进国家生态文明建设试点工作不可避免地遇到一些困难，可以概括为以下几个方面：

（一）制度改革有待突破

1. 山区农民异地转移土地流转遇到法律障碍。农地土地流转、农民异地转移能够带来良好的生态效益，带动农民增收和新农村建设。但是，目前建设用地跨村流转尚缺乏法律依据。一方面“村民不许可跨行政村申请建造住宅用地”的法律规定使异地转移农民很难使用集体土地建房；另一方面，使用国有土地建房成本高，超出了农民经济承受能力。这个矛盾削减了农民下山的积极性，阻碍了生态移民工作顺利推进。

2. 低丘缓坡开发建设用地方面出现政策真空。从我国法律看，低丘缓坡开发用地直接转为建设用地缺乏法律依据。开化县生态文明建设工作既要保护土地资源，又要保证土地要素供给产业发展。开化在省批准建设用地指标的基础上，只能依靠开发低丘缓坡作为新增建设用地。而开发政策缺失和开发成本偏高双重制约着开化建设用地总量，严重制约开发区建设。

① 《示范区建设试点方案解读》，《浙江日报》，2014 年 1 月 30 日第 6 版。

② 《开化县第十五届人民代表大会第三次会议上 2014 年政府工作报告》，《今日开化》，2014 年 1 月 23 日第 1 版。

（二）配套机制有待完善

1. 传统产业转型升级难度较大。多数散、小、弱企业的粗放型生产经营模式变化不大，传统产业转型升级进展比较缓慢。其主要原因是中小企业融资困难，对技术改造和产品升级的研发资金投入有限，科技人才匮乏更加重了技术创新的困难。有的企业将产品研发和市场推广中心设在上海、杭州等创新资源集聚的大城市，把产品制造车间留在开化本地。开化缺乏创新资金和创新人才正是企业这种投资安排的根本原因，所以开化工业经济不发达的状况在短期内难以改变。

2. 现代生态农业发展融资困难。农村金融发展滞后与现代生态农业投资需求增大之间的矛盾越来越突出，限制了社会资金投资农业的经济激励。依靠财政对农业发展资金投入十分有限。农业投入回报慢、效益低、风险大，造成农业政策推动力不足。多数中央、省级农业扶持项目需要地方配套资金，在一定程度上影响了地方申报扶持项目的积极性，出现了上级投入力度强、地方配套能力弱的状况发生。

3. 生态休闲旅游产品有待整合。旅游产业内部的产业链、产品链有待延伸、组合和提升，旅游产品尚处在初级开发阶段。开化县拥有开发休闲度假功能旅游产品的天然优势，适合开发以生态景观为特色的休闲旅游产业。目前开化县开发了钱江源、古田山、根博园等旅游景点，但是这些旅游产品之间过于分散化，游客服务设施不够完备，工作人员服务质量需要进一步提高。这些配套不足将严重制约未来开化整个生态休闲旅游产业的长期发展。

（三）协调机制有待疏通

1. 推进生态建设的统筹性有待加强。生态建设项目分属于县级多个部门，各部门对生态建设的态度有待统一认识。个别部门对生态建设思路不清，重点不明，措施不力，工作不细。有的地方总是强调自身基础条件差，被动等待上级生态建设投入，工作缺乏积极主动性。

2. 实施生态建设的联动性有待强化。生态补偿支付制度的地区联动性、部门联动性薄弱。地区生态贡献与生态补偿所得不对称，放弃增量发展的机会成本与生态补偿经济收益严重失衡。省级生态财政转移支付制度主要侧重对维持现有生态水平的补偿，较少体现对生态保护区历史贡献和发展机会损失的经济补偿。

三、国家生态文明试点县的发展方向

在浙江省委省政府高度重视生态文明建设的政策背景下，应该把科学发展生态经济作为山区县域生态文明建设的引领，把提高山区居民收入水平、促进县域经济转型升级和保护生态功能区发挥生态涵养作用有机结合起来。在生态保护中提高居民收入水平，在生态建设中改善居民生活质量，为生态功能区示范区建设提供可持续的内在经济动力。这是国家生态文明试点县的发展方向，也是其发挥示范引领作用的现实道路。

（一）推动生态经济集群升级，引领县域生态建设

创新生态理念，突出投资重点，把整合生态农业、创意农业、观光农业、生态旅游等复合型、集群式生态经济作为开化县未来经济发展的主方向，作为实现跨越式发展的战略性选择，以此加快推进山区县域经济转型升级。利用开化县地处钱江源头的区位优势、生态资源优良的自然优势，强化生态经济在生态建设中的战略地位。

（二）扩大生态工业规模，完善特色生态产业体系

承接产业转移不仅要提高生态门槛，而且要加强新增投资项目与生态县已有产业的内在经济关联，加快形成生态工业集群，

树立生态型主导产业。推进工业生态化转型，要改变以往盲目的粗放式招商引资模式，不断提高单位土地的经济产出密度。全力淘汰高能耗、高污染落后产能，留出生态工业发展空间、要素储备和生态盈余。

（三）发展现代生态农业，突出有机农产品区域品牌

稳步扩大绿色、特色有机农产品种植基地和加工园区的经营规模，加强茶叶、蜂产品等特色基础农业集聚和品牌推广。引进先进农业科技指导人员，推进农产品精深加工业发展，深化绿色有机农产品精加工，增加通过国家有机食品认证的农产品、绿色食品和无公害农产品的种类，提高绿色农产品的生态附加值，不断提高农民收入水平。

（四）提升生态文化产品品质，探索生态旅游创新机制

优化旅游产品体系，增强旅游产品之间的内在联系和生态文化内涵^①，增加旅游相关衍生品设计、生产、销售的开发投入。健全旅游服务体系，扎实推进旅游配套项目落地。完善旅游推广体系，提高开化旅游品牌在全国旅游市场的知名度和美誉度，进一步吸引全国游客、景区投资项目和文化创意产业，吸纳当地农民实现非农化就业。

^① 开化县除了有丰富的生态自然资源以外，还拥有独具特色的生态文化资源，苏庄香火草龙列入国家级非物质文化遗产保护名录，马金镇被列入浙江省春节文化特色地区，有“浙江文化名城”、“中国龙顶名茶之乡”、“中国根雕艺术之乡”称号。2012 年开化县成立衢州市首个生态文化协会。