

大生态战略行动推动贵州发展思考

杨昌德

贵州积极探索走以生态促发展，以发展保生态的良性发展之路，坚持生态优先、推动绿色发展，着力促进产业生态化、生态产业化，厚植发展生态经济优势，推进国家生态文明试验区建设，发出大生态时代的“贵州好声音”，实现了贵州经济社会发展的历史性跨越。

一、贵州大生态战略行动推动发展的回顾与总结

（一）注重统筹谋划，做好顶层设计

贵州省委、省政府历来高度重视以生态文明建设推动经济社会发展，见事早，谋划先，永探索，先后制定了一系列部署安排，采取了一系列有力行动，取得了一系列丰硕成果。1986年，贵州省委、省政府制定了人口—粮食—生态的经济社会发展战略。1998年，经国务院批准建立了以扶贫开发、生态建设、人口控制为主题的毕节试验区，对贫困地区如何解决好人口、生态和发展的矛盾进行了深入实践。20世纪90年代，贵州确立了可持续发展战略，着力处理好人口、资源、环境的关系。进入21世纪后，贵州抢抓西部大开发战略的历史性机遇，强力推进以退耕还林为重点的生态建设工程。2005年，贵州确立了“坚持生态立省和可持续发展战略”的方针，加强生态环境建设和大力发展循环经济。2007年，贵州省第十次党代会确立了环境立省战略，提出了“保住青山绿水也是政绩”的理念。2007年，贵州在全国率先作出建设生态文明的战略决策。2012年，省第十一次党代会提出必须坚持以生态文明理念引领经济社会发展，实现既加速发展又保持青山常在、碧水长流。2014年，贵州省获批建设全国生态文明先行示范区之后，贵州迅速作出安排部署、积极推进。2015年，中央出台生态文明体制改革总体方案之后，贵州省委、省政府更是从战略和全局的高度，把生态文明体制改革摆在了重要的位置。同年，贵州取消10个贫困县GDP考核，并加大对这些县石漠化面积减少程度和森林覆盖率等生态考核考核的指标权重。2016年，被列为国家生态文明试验区，省委及时召开十一届七次全会专题研究部署。2017年，省第十二次党代会把大生态上升为全省战略，明确提出：实施大生态战略行动，坚持绿色发展，生态优先，将“绿色+”理念融入经济社会发展全过程，让绿色红利惠及人民。这些都充分表明了贵州从上到下都高度重视、执着追求发挥生态建设在经济社会发展中的重要作用。

（二）注重宣传引导，营造良好氛围

贵州重视营造生态文明建设和经济社会协调发展的良好氛围，持续多渠道、多方位对生态文明建设进行宣传，在大中小学和机关企事业单位开展生态文明教育和创建活动，率先在全国将6月18日设立为贵州“生态日”，从2009年起连续八年成功举办生态文明贵阳会议和生态文明贵阳国际论坛，贵州始终站在生态文明建设发声的最前端，提高了贵州生态文明建设的知名度，加大了我国生态文明建设的宣传力度。比如，2016年1月，《纽约时报》将贵州列为2016年世界上52个最值得到访的旅游目的地，引发了外界对贵州生态建设、生态保护和绿色发展的持续关注，为促进国内外发展绿色经济资源要素流向贵州营造了良好的环境。

（三）注重改革创新，提供制度支撑

发挥大生态优势推动贵州发展，需要完善的生态文明体制的有力支撑。特别是2000年以来，贵州坚持用改革的力度、改革的思路突破生态建设体制障碍，重点围绕守住发展和生态底线，着力构建源头严防、过程严管、结果严惩的体制机制，为贵州绿色发展提供了坚实的制度保障。比如，2007年，全国成立首家环保法庭—清镇市生态保护法庭，率先成立省级层面公检法配

套的生态环境保护执法司法专门机构，建立环保执法相关联动机制。2009 年，出台国内首部促进生态文明建设的地方性法规《贵阳市促进生态文明建设条例》。2011 年，出台《贵州省赤水河流域保护条例》，赤水河流域推动生态文明制度 12 项改革进展顺利，赤水河变成了改革之河、美酒河、生态河。2014 年，我国首部生态文明建设的省级地方法规《贵州省生态文明建设促进条例》正式施行。2015 年，贵州相继启动森林保护“六个严禁”和环境执法“六个一律”两项行动，突出生态红线保护和污染防治两个问责，传递出“多彩贵州拒绝污染”的强劲讯息。此外，贵州实施生态损害赔偿制度、考核评价制度、生态保护红线划定、S 然资源资产离任审计、全面实行“河长制”并延伸至乡镇，等等。贵州生态文明体制改革正在多层次、全方位推开，为推进全国生态文明建设和绿色发展提供了可复制、可推广的经验。

（四）注重绿色发展，夯实产业基础

贵州坚持生态产业化，产业生态化，推动经济转型、绿色崛起。在发展思路上，贵州省委十一届七次全会上提出“五个绿色”的战略布局、“五个结合”的抓手和途径。在政策措施上，完善了促进绿色发展的一系列政策举措。在产业发展上，明确了绿色产业引导目录，鼓励、支持“四型 15 种”绿色产业发展。目前，绿色产业正在被广大干部群众所接受，绿色发展成果也非常明显，正从单领域向多领域发展，发展和生态两条底线越守越牢，生态优先、绿色发展正成为多彩贵州的主旋律。“十二五”期间，绿色经济“四型”产业占地区生产总值的 32%，今年上半年提高到 35.7%。2016 年，森林覆盖率提高到 52%，城市污水处理率、生活垃圾无害化处理率分别为 90.5%、87.3%，9 个市（州）中心城市空气质量优良天数平均比例达 97.1%，国家重要江河湖泊水功能区水质达标率为 82.7%，优良水质断面比例达 96%，中心城市集中式饮用水源地水质达标率保持在 100%。

二、贵州大生态战略行动推动发展存在的主要问题

（一）生态文明体制改革有待深化

从整体情况看，贵州生态文明体制改革一些领域进展情况较好，但也有不少相对滞后，比如产权制度改革、横向生态补偿、空间规划等还处于探索阶段，影响了整体改革效果。改革创新度不够，总体上中央明确的改革任务推进情况较为顺利，但结合贵州实际，以问题为导向，大胆进行体制机制创新还有差距，特别是涉及机构、人员和资金的改革举措，推进难度很大。

（二）生态文明建设的评价考核刚性不够

生态文明建设还缺乏统一、权威、系统的考核体系，以绿色发展为导向的指挥棒还没有真正形成，生态环境保护制度落实到位，有的地方对不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的行为没有实行严厉的责任追究。这是全国面临的共性问题，也是一个难点问题，需要进一步研究。

（三）推动绿色发展的政策措施还不完善

绿色产业发展的空间比较大，但绿色产业发展的统计监测缺乏支撑、政策支持力度有待加强，考核导向有待加大等。

（四）生态环境保护的任务依然十分艰巨

环境治理特别是石漠化的治理以及农村环境的整治任务非常艰巨。比如，威宁县建设用地范围与草海国家级自然保护区范围重叠面积由 2009 年规划确定的 2217 亩扩大到目前的 25411 亩，最终导致“城进湖退”。贵州 101 个自然保护区普遍无区划无边界无机构。企业污染整治不彻底，导致 2017 年第一季度乌江干流乌杨树断面总磷浓度同比上升 44.1%、清水江干流旁海断面水质由 2016 年同期的 II 类下降到 IV 类。

三、贵州大生态战略行动推动发展需处理好的几个关系

（一）正确处理好生态优美与环境脆弱并存的关系

贵州生态优美，但环境很脆弱，一旦破坏很难修复。当前，贵州干部群众特别是有的领导干部和地方对贵州生态环境过于乐观，甚至盲目乐观，对贵州生态脆弱性认识不足，认为贵州生态环境总体较好，不需在环保问题上下多大功夫，把发展和保护割裂甚至对立看待，以致保护滞后于发展，甚至让位于发展时有发生。这是欠发达地区的通病。促进贵州大生态优势转化为经济优势，需要正确把握好贵州生态既优美又脆弱的双重性，做到在发展中保护，在保护中发展。

（二）正确处理好领导干部认识深度与社会共识广度的关系

加快贵州生态文明试验区建设，促进绿色发展，需要形成全社会的“大合唱”，而不是党委政府的“独唱”。要加大生态文明建设和绿色发展的宣传力度，使全社会形成保护环境的大生态共识，真正让广大干部群众把生态文明理念融入各行各业的具体行动中，切实形成一起为绿色发展想招、共同为绿色发展出力的良好格局。

（三）正确处理好发展不足与绿色发展双重压力的关系

当前及今后一段时期，贫困和落后是贵州的主要矛盾，加快发展是贵州的主要任务。虽然目前贵州经济连续 14 年保持两位数增速，增速连续 26 个季度位居全国前三位，2016 年地区生产总值达到 1.17 万亿元，超过甘肃、新疆；人均生产总值摆脱长期处在全国末位，超过云南、甘肃。但是发展总量小、人均水平低的省情没有根本改变。2016 年，贵州人均生产总值仅占全国平均水平的 61.4%。绿色发展是在新常态下的一种新的发展方式、根本途径。要处理好这两个双重压力，切实守住发展和生态两条底线，实现百姓富和生态美的有机统一。

（四）正确处理好生态补偿机制与政府财力不足的关系

贵州不断完善生态补偿机制，在清水江、红枫湖、赤水河及乌江实施流域水污染防治生态补偿，优化财政资金供给和补偿机制，截至 2016 年，已累计到位地方公益林 8.06 亿元，有力推动了绿色贵州建设。但是，贵州整体财力不足，市县迫切需要加大生态补偿力度，如何处理好加大生态补偿与政府财力不足这个问题非常突出。要坚持量力而行，把握好生态补偿机制的层次，创新投融资机制，多渠道筹集生态文明建设资金，做到既调动各地开展生态保护的积极性主动性，又考虑地区财力的可承受度可持续性。

四、贵州大生态战略行动推动发展的几点建议

（一）协调推进“三大战略行动”

大扶贫、大数据、大生态“三大战略行动”是贵州践行新发展理念的战略选择，是相互依存、相辅相成的统一体，要整体谋划，协调推进。通过大扶贫发展生态产业，拓展大数据的应用；通过大生态实现绿色惠民，助推大扶贫，聚集大数据。要加大大数据与大扶贫、大生态的融合，实现精准扶贫精准脱贫、守好大生态。

（二）着力健全生态文明制度体系

加快推进国家生态文明试验区建设，在国土空间开发保护、生态扶贫机制、自然资源产权、自然资源资产管理体制、生态文明法治建设、生态文明绩效评价考核和责任追究、生态文明国际交流合作等方面开展改革试验，尽快探索一批可复制可推广

的制度成果。特别是加快健全生态保护补偿机制，建立赤水河云贵川、西江滇黔桂粤澳、沅江湘黔等跨省流域横向生态保护补偿机制，可通过资金补偿、对口协作、共建园区等方式深入开展省内跨地区、跨流域横向生态保护补偿试点。

（三）加快发展绿色经济

绿色生态是贵州最大的财富、最大的优势、最大的品牌。怎么用好这个绿色优势都不为过，怎么强调也不为过，关键是怎么培植、挖掘这些优势。最重要的一点就是要牢牢树立绿色发展新理念，尤其要作为贵州首位的理念。只有这样，才能够转变发展思路，增强后发优势。贵州要进一步解放思想，转变观念，坚持生态优先，绿色发展，拓宽发展思路，努力挖掘潜在优势，培植绿色发展优势，更加坚定走绿色发展道路的信心、决心和恒心。实施好贵州绿色农产品“泉涌”工程，大力实施绿色经济倍增计划，加快发展绿色经济“四型产业”，推进旅游“井喷”增长，大力推进“双千工程”工程，积极实施“千企引进”工程，大幅提高经济绿色化程度。

（四）全面加强生态环境保护

以零容忍态度严厉打击生态环境违法行为。深入实施绿色贵州建设行动计划，加快推进新一轮退耕还林还草、石漠化综合治理、水土流失治理和草海综合治理等生态工程建设。扎实推进十大污染源、十大行业治污减排“双十”工程，加强重点流域及重点行业治理。农村环境治理是短板，重在融合上下功夫，应坚持统筹城乡环境治理一体化的思路，持续深入实施“四在农家·美丽乡村”六个小康行动计划，加快改善农村人居环境，打造美丽乡村升级版。