

我国生态文明建设试点示范情况和典型案例分析

高原

中规院(北京)规划设计有限公司, 北京 海淀 100044

摘要: 文章对我国生态文明建设试点示范情况及典型案例进行分析。在试点示范推进上, 中央选定多省开展省级试点, 在自然资源资产产权等多领域探索; 国家发改委携手多部门积极开展两类示范区建设工作; 生态环境部持续推进试点工作, 形成“两山”转化路径与模式, 开展EOD模式试点; 其他部委也分别开展相关建设工作。文章总结了两个典型案例的经验做法, 内蒙古库布其沙漠通过多种治沙方式及科技创新实现生态与产业协同发展, 福建厦门五缘湾片区经环境整治、生态修复等成为现代服务业新区。

关键词: 生态文明示范区; 环境保护; 生态价值

1 生态文明建设试点示范推进整体情况

1.1 中央层面展开的省级生态文明建设试点

基于我国生态文明制度体系的渐进式建构实践, 省级行政区域作为关键实践载体展开了系统性试点探索。2016年, 福建省、江西省和贵州省被国务院确定为首批国家生态文明试验区, 构成首批政策实践样本。2017年国家发展改革委相继批复江西、贵州成为国家生态文明试验区, 建立差异化考核指标与技术路线。2018年, 中央出台支持海南建设国家生态文明试验区的文件, 凸显特区型制度创新功能。经过多轮政策更新与实践验证, 各试验区在生态价值转化、环境治理效能和制度供给创新等维度形成典型范式, 主要的举措和经验做法如下。

1. 自然资源资产产权。福建建立权属与分类标准并存的确权登记制度、“林票”制度、森林资源运营平台及土地节约集约利用制度; 贵州推行多类型自然资源资产统一确权登记制度; 江西构建古村落确权抵押利用机制。

2. 国土空间开发保护。福建建立国家公园管理体制并推进“多规合一”改革; 海南实施

国土空间分级分类管控及“多规合一”集成改革; 贵州构建梵净山保护管理机制; 江西探索海绵城市建设机制。

3. 环境治理体系。福建整合生态环保专项资金、构建大数据平台等多项举措; 贵州构建生态环境大数据平台; 江西建立跨部门执法协调机制; 海南治理塑料污染。

4. 生活垃圾分类与治理。福建形成“厦门模式”; 贵州和江西推行农村生活垃圾积分兑换机制; 江西采用城乡生活垃圾第三方治理模式^[1]。

5. 水资源水环境综合整治。福建、江西、贵州落实河湖长制, 部分地区建立协作机制, 福建还探索多种城市水系治理模式及海上环卫机制。

6. 农村人居环境整治。福建推行物业化管理等多种模式; 海南采用农村生活污水治理捆绑互促机制; 江西建立“五定包干”管护机制^[2]。

7. 生态保护与修复。福建形成水土流失治理“长汀模式”等多种修复模式; 江西、贵州开展山水林田湖系统保护修复等工作; 海南建立特定区域建设造价服从生态机制。

8. 绿色循环低碳发展。江西形成多种绿色

发展模式；福建探索深远海区生态养殖模式；贵州推动磷化工行业“以渣定产”等产业发展机制。

9. 绿色金融。福建推出“福林贷”等金融产品；江西创新多种林业金融产品；贵州开展绿色资产证券化等工作；多地区建立生态补偿机制。

10. 生态扶贫。贵州实施水电矿产资源开发资产收益扶贫机制；福建建立林业资源管护和扶贫机制；江西推行“多员合一”制度；贵州实施单株碳汇精准扶贫机制^[3]。

1.2 以国家发改委为主导开展的多部门联合建设工作

除中央层面开展的试点工作以外，国家发改委也联合多部门开展了部分建设生态文明的相关工作。国家发改委主推的试点工作又可分为两类：其一为聚焦区域协调发展的西部生态文明示范工程试点，采取递进式推进策略——首期确立西部12省级行政区50个实践场域作为实证样本库，规划通过经验提炼形成可复制的政策工具包；其二为侧重资源集约利用的生态文明先行示范体系建构，着力在能源消费双控、生态产品价值实现等领域开展制度试点。两类试点在空间尺度、政策目标及实施主体维度形成互补性制度安排。

1.3 生态环境部（原环境保护部）推进的试点市县建设

以往原环境保护部陆续启动六批次全国生态文明建设试点区域。2013年，环保部发布《关于大力推进生态文明建设示范区工作的意见》，正式将生态建设示范区更名为生态文明建设示范区。同年5月，《国家生态文明建设试点示范区指标（试行）》发布，确定扬州市等市县成为第一批国家级的生态文明建设示范地区。随后到2020年，国家生态环境部命名表彰了第四批国家级生态文明示范地区以及“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。在

这一过程中，逐步摸索出多种价值转化路径和转化模式。

与其他政府部门推进的生态文明示范区建设有所不同，生态环境部牵头开展的生态文明建设试点，重点围绕生态环境保护领域展开，作为生态城市建设的延伸与创新发展，其实施主体主要为市县两级。随后，相关部门对《国家生态文明建设示范市县建设指标》等规章制度进行修订，同时制定了《“绿水青山就是金山银山”实践创新基地建设管理规程（试行）》，进一步规范和加强生态文明示范创建与管理工作。随后生态环境部在2021年开展了第五批国家生态文明建设示范区和“绿水青山就是金山银山”实践创新基地评选，并在《生物多样性公约》缔约方大会上，对评选出的示范区和实践创新基地进行命名授牌。

自2020年起，由生态环境部牵头，会同有关部门出台《关于推荐生态环境导向的开发模式试点项目的通知》《关于同意开展生态环境导向的开发（EOD）模式试点的通知》等文件，选定一批项目开展 EOD 模式试点工作，推动该模式在实际项目中的落地实施。该模式是“绿水青山就是金山银山”理念在项目实践中的具体体现^[4]。

1.4 其他国家级部门推进的试点工作

开展水生态文明城市创建。根据中央生态文明建设决策部署，水行政主管部门分两阶段筛选105座试点城市，系统推进水生态城市多元化建设实践。专项评估表明，相关城市已形成以政府顶层规划为纲、水利部门专业统筹为核、跨部门协同联动为基、公众社群共建共治为翼的复合型治理架构。该模式有效实现城市水域功能达标率提升，以及公民生态文明行为参与指数提升。

建设海洋生态文明示范区。国家海洋主管部门2013年启动实施“三维示范工程”，首期遴选12个海洋生态建设示范基地；经两年优化升级，2015年二期工程扩展形成24个省级示范矩

阵。示范区建设着力构建“开发-保护”双效协同机制,创新形成:海岸带资源梯度开发效能评估体系;海域立体确权智能管理平台;滨海生态产品价值倍增运作模式;海洋碳汇交易试点转化通道四大核心模块。

原国家林业局从2013年起在全国范围内开展林业生态文明示范乡村创建活动,以不断深化集体林权制度改革,加强农村生态文明建设,推进加快建设美丽乡村。主要包括四个要求,分别是突出“林业”特色、突出“生态”主题、突出“文明”要义、以及突出“农民”主体。改革为国家林草局后于2020年开展试点推进国家草原自然公园建设、2021年展开了林业改革发展综合试点、2022年开展了国家级森林康养试点。

2 试点示范项目典型案例

2.1 生态环境部主导的内蒙古自治区库布其立体治沙促循环产业发展

1. 案例背景

库布其沙漠总面积近2万平方公里,主体地处内蒙古鄂尔多斯市杭锦旗。这里生态基础极为薄弱,不仅是内蒙古沙漠化与水土流失的重灾区,更被列为京津冀地区三大风沙源之一,生态治理形势严峻。

2. 主要做法与成效

一是草原治沙。对本地抗寒耐旱、耐盐碱的优质种质资源进行开发利用,构建起乔木、灌木与甘草等草本植物相结合的复合型生态治理体系,探索沙漠植物的经济价值,适度拓展甘草、苁蓉培育及有机果蔬种植加工产业,建成育苗、药材、加工三大基地,形成种植、加工、市场、工贸一体产业链;建成120多万亩甘草为主的中药材基地,医药年销售收入超百亿元。

二是工业治沙。将粉煤灰等工业废弃物和沙漠沙子作为研发原料,通过技术突破,生产具有国际领先技术的石油压裂支撑剂。借助生物生态技术,将工业废渣与秸秆腐熟制成土壤

改良剂、复混肥等。依托沙漠光热,创新“板上发电、板间种草、板下养殖”立体模式推进光伏项目。光伏板为植物与禽畜提供庇护,禽畜粪便肥土,实现土地生态修复。

三是旅游治沙。通过规划建设农牧民新村,推动集中居住与集约生产,同时深挖沙漠旅游潜力。依托大漠风光与沙漠绿洲资源,开发沙漠越野、探险、会议会展、农家乐、牧家乐等多元旅游项目,每年吸引超20万人次游客前来体验。

四是农牧民市场化参与。以“公司+农户”合作模式为依托,引导沙漠及周边农牧民化身“业主、股东、小老板、联队长、工人、农牧民”等角色,深度参与库布其沙漠绿化事业,实现从参与者到受益者的身份转变,共享生态治理与产业发展红利。

五是持续创新治沙科技。在持续的生态建设进程中,通过技术借鉴、总结改良与创新推广,不断推动生态技术革新。一方面,成功研发迎风坡造林、微创植树等100余项沙漠生态治理技术;另一方面,制定“锁住四周、渗透腹部”等治沙策略,落实“路、电、水、讯、网、绿”组合方针,综合运用封育、飞播、人工造林等举措,最终构建起沙漠绿洲生态体系,显著提降雨条件与生物多样性。

2.2 自然资源部主导的福建省五缘湾片区综合整治

1. 案例背景

位于厦门岛东北方位的五缘湾片区,包含5个行政村,早期当地居民主要从事农业种植、渔业养殖及盐场生产等活动。由于过度开展渔业养殖、随意丢弃生活垃圾,再加上海堤修建阻碍海水正常流通,导致内湾水体污染日益严重,区域生态系统遭到极大破坏。2002年,厦门市委、市政府着手实施五缘湾片区生态修复与综合开发项目^[5]。

2. 具体做法

其一,实施陆海环境综合治理行动。经市

政府授权，市土地发展中心作为项目业主，牵头统筹片区规划、土地收储及资金筹备等重点工作，并联合市路桥集团等建设单位，有序推进环境整治、生态修复及综合开发进程。在村庄整治环节，通过整村收储改造模式，完成可开发土地的收储任务，同步建设绿化空间和休闲公园，有效提升城市生态景观品质。海域治理方面，全面拆除内湾鱼塘和盐田设施，恢复1平方公里海域；对外湾开展清礁疏浚作业，拓展海域面积约1平方公里。陆域生态修复工作中，完成通屿附近17公顷淡水渠的淤积整治；在片区范围内建成截流阀门、污水泵站和污水处理厂，构建起完善的雨污分流体系。

其二，推进生态修复与保护举措。该项目通过拆除内湾河堤的人工设施，实现大面积的海岸面积增加，并开展外湾清理整治工作。同时对已经受损的海岸线开展生态修复工作，通过分离咸水、淡水，分流清水、浊水等方法，系统性的治理水环境，实现整体自然生态系统的营造和恢复。

其三是大力推动片区公共设施建设与综

合开发工作。五缘湾片区以土地储备为重要依托，全面深入地开展综合开发项目，为优化居民居住环境的提升提供有力支撑。此外在公共交通方面，新建了公交场站和数条城市主干道，弥补交通基础设施短板，提升通行效率。在休闲旅游方面，精心谋划建设了滨海休闲道路，通过营造优质的步行空间，极大提升了居民的生活品质。

其四是凭借优越的生态资源实现高质量的发展态势。实施“文商双核”发展战略，建成国际游艇会展核心区、滨水文体旅综合体等“三维地标矩阵”，通过搭建临港经济智慧招商图谱、产城融合动态评价系统、滨海文化遗产IP转化平台三大管理模块，实现年度新增注册企业数量增加，现代服务业营收增长。曾经以农业生产为主要业态的这片区域，如今已华丽转身，成为一个融合生态居住、休闲旅游、医疗康养、商业酒店以及商务办公等现代服务业于一身的崭新城市区域，使得该区域的土地资源价值得到了大幅提升。

参考文献

- [1] 周宏春, 江晓军. 中国生态文明: 从理论探索到试点示范建设[J]. 鄱阳湖学刊, 2020, (03): 5-18+2+124.
- [2] 李莉莉, 肖鸿波, 秦海波. 生态文明建设、环境规制与绿色技术创新[J]. 统计与决策, 2024, 40(10): 90-94.
- [3] 颜冬良. 小议片区开发建设的管理[J]. 居舍, 2020, (35): 145-146.
- [4] 宋昌素. 生态产品价值实现: 现实困境与路径机制[J]. 行政管理改革, 2023, (09): 43-51.
- [5] 叶艳昆, 李璐, 罗澜. 土地储备视角下的生态产品价值实现——以厦门市五缘湾片区为例[J]. 中国土地, 2021, (01): 34-35.

作者介绍: 高原, 1986-10, 男, 汉, 北京, 学历: 硕士, 职称: 工程师, 研究方向: 绿色低碳规划