

以高水平保护支撑西部地区高质量发展

□ 苏 芳

党的二十届三中全会提出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。今年4月23日，习近平总书记在重庆主持召开新时代推动西部大开发座谈会时强调，要坚持以高水平保护支撑高质量发展，筑牢国家生态安全屏障。近年来，我国在西部地区实施了水土保持、退耕还林、退牧还草、天然林保护、三北防护林、湿地保护与恢复、野生动植物保护及自然保护区建设等系列措施，生态环境保护和治理取得明显成效。但西部地区的生态脆弱性尚未根本转变，生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解。加强西部地区生态保护和建设，以高水平保护支撑高质量发展，以高质量发展创造高品质生活，对谱写西部大开发新篇章、持续绘就美丽中国新画卷具有重要意义。

强化国土空间优化与生态保护,为西部地区高质量发展“守底线”

强化国土空间优化与生态保护，确保生态环境持续改善，实现资源高效利用，促进人与自然和谐共生，可为西部地区高质量发展把好关、守好底线。

优化国土空间开发保护格局，加强生态环境分区管控。国土是绿色发展的空间载体，西部地区拥有全国72%的国土面积，具有广阔的发展空间和强大的发展潜力。一方面，需要立足资源环境承载能力，逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局，并结合西部大开发、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大区域发展战略，优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，实现不同功能空间的优势互补、高质量发展。另一方面，针对区域性、流域性存在的生态环境问题，需要不断完善生态环境分区管控方案，建立从问题识别到解决方案的分区分类管控策略，因地制宜实施“一单元一策略”的精细化管控，防止“一刀切”。其中，成渝、北部湾、宁夏沿黄等城市

化地区应高效集聚经济和人口、保护基本农田和生态空间，三江源、塔里木河、石羊河等生态功能区应保护生态环境、提供生态产品，河西走廊、银川平原、河套平原等农产品主产区应增强农业生产能力。

加快推进重要生态系统保护和修复重大工程，持续深入打好污染防治攻坚战。西部地区是我国重要的生态安全屏障，是长江、黄河、澜沧江等大江大河的发源地，也是我国水土流失、土地石漠化荒漠化最严重的地区。一方面，持续以统筹山水林田湖草沙一体化保护和修复为主线，以生态本底和自然禀赋为基础，关注生态质量提升和生态风险应对，强化科技支撑作用。其中，要特别重视并大力推进青海三江源生态保护建设、青藏高原和祁连山生态保护与综合治理、岩溶地区石漠化综合治理以及京津风沙源头治理等。另一方面，坚持精准治污、科学治污、依法治污，保持力度、延伸深度、拓展广度，深入推进蓝天、碧水、净土三大保卫战，提升监测信息化水平，持续改善生态环境质量。其中，要以细颗粒物控制为主线，以汾渭平原、成渝地区、乌鲁木齐及周边地区为重点，加强区域大气污染联防联控。

构建绿色低碳循环经济体系,为西部地区高质量发展“注动能”

构建绿色低碳循环经济体系，提高经济绿色化程度，在绿色转型中推动发展实现质的有效提升，可为西部地区高质量发展注入新动能、塑造新优势。

建立完善绿色低碳发展经济政策，有序推进产业结构深度调整。西部地区有着众多独特资源优势，高水平保护可以为高质量发展把好关、守好底线，推动产业结构、能源结构、交通运输结构转型升级，倒逼实现生态优先、绿色低碳的高质量发展。为此，一方面，强化财政支持、税收政策支持、金融支持、价格政策支持，推动有效市场和有为政

府更好结合，加快构建环保信用监管体系，规范环境治理市场，促进环保产业和环境服务业健康发展。例如，贵州省2022年发布的《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的实施意见》，从生产、流通、消费、基础设施等方面对绿色发展作出了部署安排。另一方面，深化重点行业供给侧结构性改革，着力构建有利于碳减排的产业结构，坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目发展。例如，可以因地制宜发展风电，有序利用光伏，多元开发生物质能，加快布局氢能产业，有效释放清洁能源发展潜力。

深入推进绿色低碳科技自立自强，全力打造绿色低碳产品供给体系。推进绿色低碳科技自立自强，既是应对全球气候变化、全球绿色竞争带来的各种危机和挑战的必然要求，也是抢占未来绿色低碳发展制高点、破解“卡脖子”技术难题、塑造全球绿色低碳竞争新优势的战略选择。一方面，加强科技支撑，把应对气候变化、新污染物治理等作为西部地区基础研究和科技创新重点领域，狠抓关键核心技术攻关，实施生态环境科技创新重大行动，培养造就一支高水平生态环境科技人才队伍。另一方面，不断完善绿色制造体系，强化产品绿色设计，打造绿色低碳产品供给体系，并通过绿色低碳产品供给有效带动跨行业、跨领域、跨部门的绿色低碳转型发展，助力西部地区实现碳达峰碳中和目标。例如，可以借助云计算、大数据和工业互联网等新一代信息技术，积极打造新能源汽车、船舶、飞机等低碳交通装备，推动低碳交通发展。

畅通生态产品价值实现渠道,为西部地区高质量发展“架桥梁”

完善市场化多元化的生态补偿机制，拓展生态产品价值实现路径，拓宽生态保护的资金来源渠道，可将西部地区厚植的生态优势转化为经济优势 and 高质量发展优势。

搭建生态产品交易平台，实现生态产品供需精准对接。生态产品内涵丰富、种类繁多，其在价值实现过程中存在“度量难”“交易难”“变现难”和“抵押难”等问题。一方面，以政府为主导，企业和社会各界参与，市场化运作，建立一个信息畅通、市场开放、竞争有力的交易平台，并不断提升经营平台的数字化、信息化、可视化水平，让优质生态资源资产包“亮眼夺目”。例如，重庆市通过设置森林覆盖率这一约束性考核指标，明确各方权责和相应的管控措施，形成了森林覆盖率达标地区和不达标地区之间的交易需求，搭建生态产品直接交易平台。另一方面，积极探索创新绿色金融产品，创新生态信用贷模式，并强化交易平台金融对接、担保服务等功能，促进资源投资与产权交易，破解社会资本“不好投”“不敢投”的难题。

积极探索生态惠民共富模式，推进生态产品服务渐进共享。人不负青山，青山定不负人。优良生态环境是西部地区的发展优势和竞争优势，把生态产品价值转化成现实的经济价值，不仅是践行“两山”理念的生动实践，更是解决生态环境保护问题、实现绿色高质量发展的关键。一方面，需要遵循“谁开发、谁保护，谁破坏、谁恢复，谁受益、谁补偿，谁排污、谁付费，谁保护、谁受益”的原则，通过合理的生态税收和补贴，使生态产品供给者和消费者进行角色转换，不断提升生态产品和服务的效能。另一方面，结合西部地区低碳绿色农业项目开发，培育绿色农业龙头企业、专业化生态产品经营开发主体，支持创建区域知名品牌，建立持续性的利益分享机制。



完善国家公园生态保护补偿机制

□ 丘水林 苏攀达

党的二十届三中全会对进一步全面深化生态文明体制改革作出系统部署，强调要加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制，全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设。建立健全国家公园生态保护补偿机制是贯彻落实党的二十届三中全会精神的应有之义。国家公园生态保护补偿机制是由利益相关者、补偿标准、补偿方式、绩效评估等要素之间相互联系、相互作用，并与外部环境相互影响而构成的有机整体。同时，建立国家公园生态保护补偿机制不仅是消除人类活动对国家公园生态系统负面影响、协调区域生态环境保护与经济发展矛盾、补位和推动国家公园高质量发展的有效手段，也是当前我国国家公园建设实践和生态环境可持续发展研究的重要命题和生态补偿理论研究亟待解决的重要问题。

国家公园生态保护补偿机制亟待完善。当前，我国国家公园生态保护补偿机制建设工作取得阶段性成效。然而，由于生态系统类型、利益相关者、补偿标准等系统内部要素和地理位置分布、自然资源资产产权、经济发展水平等外部环境的复杂性，在探索建立国家公园生态保护补偿机制的过程中仍然面临着影响系统发展演化的顽瘴痼疾。

一是补偿标准难以满足差别化要求。国家公园体制建设是我国推进生态文明建设中的创新实践，在保护并维持自然生态系统的完整性和原真性中发挥着重要作用。但是，现有国家公园管理局的补偿，主要侧重于基本公共服务保障能力。比如，对国家公园内生态公益林保护、退耕（茶）还林（草）、地役权管理等特定土地利用行为的补偿，大多只是考虑到土地利用变化的直接损失，并未顾及受偿主体发展机会成本和生态产品价值的地区差异。同时，由于历史遗留问题，部分位于国家公园内的

森林、草原、湿地等生态要素，并不能完全享受相关补偿政策，或者在制定补偿标准时未能考虑国家公园因素。此外，在制定国家公园合规矿业权分类退出和生态移民搬迁安置补偿标准时，部分地区采取“一刀切”政策，导致一些利益相关者遭受损失。

二是不同补偿方式协同配合不紧密。近年来，各地国家公园积极探索特许经营补偿、地役权补偿、生态管护岗位补偿等非资金型补偿方式，并带动社会主体参与和社区居民生计发展。在目前的国家公园生态保护补偿方式中，仅就针对某一特定补偿客体实施的补偿方式而言，整体上仍然缺乏协同配合。比如，一些国家公园对森林、草原、湿地等生态要素的补偿缺乏引入智力补偿、技术补偿等方式，另一些国家公园对生态移民搬迁安置的补偿缺乏引入岗位补偿和产业补偿等方式，还有些国家公园所在地区与流域下游地区建立的横向生态保护补偿缺乏共建园区补偿和产业转移补偿等方式。

三是绩效评估与科学决策需要脱离。对部分国家公园生态保护补偿项目的绩效评估往往拘囿于高昂的交易成本，或兼顾社区巩固拓展脱贫攻坚成果、助力乡村振兴的附带目标而受到较大影响，使得国家公园生态保护补偿近乎于“环境补贴”政策。以生态系统服务为标尺的绩效评估方式适用于信息不对称和无外部环境风险的情况，以土地利用行为为标尺的绩效评估方式适用于信息对称和有外部环境风险的情况，当国家公园生态保护补偿出现信息不对称和有外部环境风险情况，或信息对称和无外部环境风险情况时，现有的绩效评估体系将很难判断受偿主体的真实努力程度。

构建国家公园生态保护补偿机制必须坚持系统观念。针对国家公园生态保

护补偿实践中显现出来的问题，必须坚持以系统观念强化纵向贯通和横向协同，增强各项举措的关联性和耦合性，以期建立健全与美丽中国建设相适应的国家公园生态保护补偿机制。

一是做好全局性谋划，分区分类实施差别化补偿标准。对补偿标准自身变化发展趋势进行全局性谋划，要求在充分认识受偿主体的保护成本、机会成本和生态产品价值具有空间异质性的基础上，分区分类实施差别化补偿标准。一方面，要综合考虑国家公园自然属性、生态产品价值、管理目标等特点，优先补偿面积较大和原住民数量较多的国家公园。另一方面，要综合考虑国家公园属地经济社会发展状况和国家公园因素，现阶段以受偿主体的机会成本为主要补偿依据，待相关技术制度条件成熟时再趋向于生态产品价值，不断提高森林、草原、湿地等生态要素的补偿标准。同时，要综合考虑矿业权投入成本、矿山资源量价值和预期经营收益，并与矿业权人共同委托专业机构进行审计、评估，合理确定合规矿业权退出的补偿标准。此外，要统筹考虑原住民的生态贡献和放弃自然资源资产、牲畜、原有家园和财产等的机会成本损失，合理制定生态移民搬迁安置补偿标准。

二是加大战略性布局，因地制宜探索组合型补偿方式。只有加大战略性布局，组合使用不同类型的补偿方式，才能实现“整体功能大于各要素功能之和”的效果。一方面，要根据划分的财政事权和支出责任配置国家公园管理局相应的资金，在国家公园经济发展、社会管理、公共服务等领域制定各项优先权和优惠待遇的政策。另一方面，要重视对国家公园农牧民的智力补偿和技术补偿，充分利用国家公园独特的自然资源 and 人文资源禀赋，通过土地使用权、技术、资金等要素入股，大力发展生态

体验、自然教育、林草碳汇等与社区居民利益紧密联结的特色产业。同时，属地政府要妥善解决生态移民搬迁安置所需土地问题，积极采取产业转移、就业培训和提供公益性岗位等多种补偿方式，确保生态移民搬迁后福利水平不降低。此外，对于合规矿业权退出补偿，除了货币补偿方式外，还要积极探索资源置换、税费减免、补偿资金证券化等补偿方式。

三是统筹整体性推进，建立并实施综合绩效评估体系。从国家公园生态保护补偿机制的性质和功能来看，生态系统服务和土地利用行为相结合的综合绩效评估体系显然更符合系统注重整体效果的要求。一方面，当信息不对称成为影响国家公园生态保护补偿实施效果的决定性因素时，应当采用以生态系统服务为标尺的绩效评估，并引入适当的基于土地利用行为的监管要素。另一方面，当外部环境风险成为决定性因素时，应当采用以土地利用行为为标尺的绩效评估，并引入适当的激励机制和基于生态系统服务的监管要素。同时，当外部环境风险和 information 不对称两种因素的影响程度相近时，应当采用适宜的方法确定两种绩效评估方法中各指标的权重。此外，不仅要要将国家公园生态保护补偿绩效评估结果纳入到属地政府的绩效考核中，将绩效评估结果作为补偿资金分配和政策调整的重要依据，还要对参与国家公园生态保护补偿的企业、社会组织 and 公众，根据绩效评估结果给予其相应的奖惩。



气候变化问题是国际社会越来越关注的全球性涉及世界可持续发展的重大议题。作为易受气候变化不利影响的最大发展中国家，我国的气候变化已经成为建设美丽中国和推进中国式现代化进程中亟需重视的问题。气候韧性建设注重气候治理系统的自身结构与功能在面对不确定与不可预知、生发演变的彼此互联、损害后果的长期潜伏与跨界扩散等情境时的调整与优化，是为应对气候变化风险的复杂化嬗变而生发的敏捷性治理、整体性治理以及自适应治理。推进气候韧性建设，必须立足韧性体系的三大构成，在优化主体结构韧性、深化治理过程韧性、强化规范体系韧性三个方面持续发力。

优化主体结构，增强主体结构及其互联关系的稳健性。当前，越来越多的证据显示极端天气气候事件频率和强度正在增加，例如陆地和海洋出现的极端高温、强降水事件、干旱和火灾天气等，已经对生态系统、人类、居住地和基础设施造成了广泛而普遍的影响。未来生态系统和人类面临的多种气候变化相关风险将进一步加大，新型、复杂型风险的出现及在各行业、各地区的传导增大了应对的难度。而不同地区的风险等级又取决于近期的温升水平、脆弱性、暴露度、社会经济发展和水平和不同的适应措施。可以说，气候变化带来的相关风险是复杂且综合的。因此，要鼓励经营主体、社会组织和公众广泛参与，充分利用经营主体的优化资源配置等功能，完善社会组织的司法监督制度，增强公众气候风险治理的主体意识，以自身的行动在日常生活消费中践行绿色低碳理念。为此，一方面，要推动区域间的气候互联协作治理，通过构建公正公开、资源互补、交互灵活的整体性协作框架，健全区域间的利益补偿和共享机制。同时，完善政府间的信息沟通机制，畅通沟通环节，优化沟通程序，避免决策主体囿于沟通示范而产生决策失误，阻碍治理效能提升。另一方面，设立区域性协调组织机构，调解地方政府间的利益冲突，保障互联协作关系的稳定。同时，优化纵向治理权责配置，明确权责清单，推动职权下沉，落实资源下沉，确保基层政府拥有充足的人财物资源。

深化治理过程，加强灾前、灾中和灾后系统恢复动态稳定状态的内在能力。我国地域辽阔，部分地区（高山、沿海等）属于高脆弱性地区，气候类型复杂多样，极端高温和降水等灾害性天气频发，严重威胁人民生命健康、生计、关键基础设施、粮食和水安全，需要全面关注并高度重视这些关键风险，采取措施最大程度地降低气候变化带来的不利影响。首先，推进实施降碳增汇并行策略，主动积极应对气候变化。对于降碳，要从源头上控制温室气体增量，将碳排放评价（以下简称“碳评”）纳入环境影响评价，并建立碳评工作机制，系统完善碳评指标体系，从技术上夯实纳入基础，进而实现减污降碳的协同共治目标。对于增汇，要提升固碳增汇整体水平，减少温室气体存量。同时，定期开展生态系统碳库调查和监测，构建统一的评价指标体系对碳储量以及固碳能力进行科学评估。此外，还要加大实施生态环境修复，将固碳成效纳入山水林田湖草沙一体化保护与修复工程的目标要求和标准体系中。其次，加强灾前、灾中以及灾后过程韧性建设，提升气候适应能力。在确保灾前预防韧性上，健全气候变化监测和评估体系；在确保灾中响应韧性上，建立多部门联动和全社会响应的灾害应急机制；在确保灾后恢复韧性上，积极发展气候保险、推进气候投融资制度建设、设立气候赔偿基金，完善资金的筹措机制。此外，要建立健全气候韧性标准，将其作为重大规划和工程批准的必要条件展开可行性论证。

强化规范体系，提升气候

多层次协同推进气候韧性建设

□ 王怡昕 张欣毅

法律制度配置，注重国内外相关法律的衔接与协调。实现“双碳”目标是我国全面建设社会主义现代化国家过程中面临的一项艰巨任务，涉及能源转型、产业升级、资源循环利用等国民经济的方方面面，需要在充分运用和借鉴大气污染防治法治经验的基础上，大力推进各项制度创新，并尽快通过立法予以落实固定，尤其应该从推进专门性立法和完善相关立法方面着手，以更好地指导和规范全社会开展行动，对于展示我国积极负责任大国的形象也有重要意义。首先，进一步完善国内应对气候变化的法律体系。坚持政策与法律的协调统一，全面贯彻《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》中的健全法律法规的安排部署。同时，加快制定和出台应对气候变化法，为做好应对气候变化工作提供有力依据和法律保障，推进气候治理工作有序开展。在制定和出台的整个过程中积极借鉴地方立法经验，实现全国与地方应对气候变化法律法规的协同发展，注重应对气候变化法律与环境法典及相关立法的相互协调，增强法律体系的协同性，打破目标游离、规范离散的现状。其次，加快前沿技术在气候治理中的应用。借助各类大数据技术，韧性建设可以充分挖掘与整合社会安全应急、灾害管理等方面的各种结构化、非结构化数据，逐步改变以往以“经验”为依据的决策与管理模式，做到用“数据”来说话，提升在法律制度层面的应急管理能力和决策处置水平，实现与智慧城市建设的互补互促。为此，要大力发展大数据、云计算、区块链、人工智能和5G等前沿技术，加快数字基础设施建设，积极探索智能化公共服务平台建设，加快应用于气候治理中。最后，推动气候治理的国内规则与国际规则有效衔接。在参与应对气候变化全球治理过程中，始终以“构建人类命运共同体”为遵循，主张“共同但有区别的责任原则”，谋求发展中国家承担适当的减排义务，督促发达国家履行出资义务。同时，坚定维护多边主义，通过“一带一路”“南南合作”“中南合作”等渠道加强与相关国家的绿色发展协作，推动建立关注发展中国家气候治理和利益保护的国际合作机制。

