



积极推进赤水河流域协同治理保护

赤水河作为长江上游的重要一级支流，是云贵川三省融入长江经济带的经济走廊，也是长江上游的生态安全屏障。它因红军“四渡赤水”而闻名，承载着丰富的红色文化基因。随着赤水河流域经济社会的快速发展，产业、生活与生态保护之间的矛盾尚未根本解决，部分省份出境断面水质长期稳定保持在Ⅱ类以上仍较困难，全流域环境治理任务艰巨。因此，统筹推进赤水河流域生态治理与经济发展，健全相关机制是落实长江经济带“生态优先、绿色发展”理念的重要举措，也是实现绿色高质量发展、乡村振兴和打造“长江上游最美生态河流”的必由之路。

赤水河流域协同治理保护面临的深层次矛盾与现实困境

生态脆弱与贫困交织的流域地区，是生态治理尤其是跨流域生态治理的难点。赤水河流域的生态治理面临着一系列错综复杂的结构性矛盾，这些矛盾相互交织，造成了制约区域可持续发展的深层次困境。

在生态系统层面，脆弱的自然环境承载力与当地居民生存发展需求之间存在现实张力，过度开垦、乱砍滥伐等粗放型开发行为仍有发生，导致植被破坏、水土流失等生态问题面临风险。

在经济层面，流域产业结构转型明显滞后。虽然部分省份依靠白酒产业作为支柱产业带动了区域经济发展，但从整体来看，像竹产业等生态型产业仍停留在初级加工阶段，产业链条短、附加值低，难以支撑绿色发展需求。同时，传统农业的经营模式相对粗放，化肥农药过度使用的问题

需有效解决。

在治理能力层面，由于地方财政资源相对不足，导致生态治理资金投入捉襟见肘，专业技术人才匮乏，治理设备配置比较滞后。由于基础设施建设与运维资金短缺，使得已建成的污染治理设施难以持续高效运转，治污效果难以达到最佳。同时，生态环境保护项目普遍具有投资规模大、建设周期长、收益回报慢等特点，社会资本参与意愿较低，市场化融资渠道不畅，进一步加剧了资金供需矛盾。

在社会参与层面，公众环保意识整体薄弱，垃圾随意倾倒、污水直排等行为时有发生，反映出环保宣传教育的实效性不足。可以说，由于基层治理体系存在一定短板，村民自治组织作用发挥不充分，缺乏有效的激励机制来调动群众参与积极性，导致长效监管机制难以建立，治理成果难以巩固。

积极推进赤水河流域协同治理保护的实践路径

为破解以上难题，需要统筹推进高质量发展和高水平保护，在人口布局、生态修复、设施建设、司法保障、资金供给和群众参与等方面着力，进一步提升赤水河流域协同治理保护的综合能力水平并构建长效机制。

实现生态“减负”与人口有序转移。人口规模与经济活动强度必须同生态系统的承载能力相匹配。一方面，应坚持以绿色发展理念为引领，通过产业结构调整与转型升级，将生态优势转化为经济优势，实现生态效益、经济效益和社会效益的统一。另一方面，需通过生态修复与人口布局优化，构建生态可持续的空间格局，

从根本上缓解人地矛盾，筑牢流域生态安全基底。为此，要涵养生态功能，对生态环境脆弱、生存条件恶劣的区域，继续实施退耕还林还草，加强水土保持工程建设，提升流域水源涵养和水土保持能力，减少山洪和地质灾害发生。同时，优化人口布局，结合新型城镇化建设，加强沟通对接，推动国家层面出台赤水河流域生态搬迁安置政策，支持流域人口负荷过重区域实施生态搬迁、避灾搬迁，引导流域内人口向城镇有序转移。

加强生态修复与治理能力建设。生态系统修复强调系统性和整体性，为此需要通过科学规划与人才队伍建设，提升生态修复的科学性与专业性，增强生态系统自我调节能力和稳定性，从而有效应对历史遗留生态问题，提升流域生态治理现代化水平。同时，结合流域内水土流失和石漠化分布情况，科学编制生态修复规划，注重生态系统的完整性和生物多样性保护。此外，仍须强化人才智力支撑，加强与高校、科研院所合作，健全人才激励机制，提高人才队伍素质。

提升污染治理与设施建设水平。技术进步和政策干预，有利于降低污染排放，实现环境质量改善。通过强化源头管控与设施升级，构建全链条污染防治体系，推动污染治理从被动应对向主动防控转变，以基础设施现代化支撑流域生态环境质量持续提升。加强污染源头管控，加大对入排污口的排查整治力度，合理设置垃圾收集点。加强污染处理设施的建设与管理，统筹规划流域内污水处理、垃圾处理等基础设施建设，完善运维管理机制，确保“两污”设施持续高效发挥作用。

强化生态法治与完善司法保障。法治是生态保护的坚固盾牌。加快制定与完善赤水河流域保护的专项法律

法规，细化产业准入、生态补偿、责任追究等制度，为流域治理提供详细法律依据。同时，亟须建立跨省生态司法联动机制，统一执法标准，加大违法打击力度，确保法律有效执行，以法律手段守护流域生态安全。

保障项目需求与资金供给相匹配。生态保护具有显著的外部性和公共属性，需通过政府主导与市场机制相结合解决资金问题。一方面，通过拓宽资金渠道、吸引社会资本，构建多元化投入机制，破解资金瓶颈，为生态保护治理项目提供可持续的资金保障。另一方面，积极争取生态补偿资金、重点生态功能区转移支付等政策支持，建立市场化机制，探索多元化补偿方式。同时，吸引社会资本参与，探索多样化融资渠道，对生态保护治理项目给予税收减免、财政补贴等支持，建立项目收益回报机制，提高社会资本参与积极性。

以全民共治之策让旁观者变成守护者。生态环境保护离不开社会主体的广泛参与。通过宣传教育提升公众生态意识，借助基层组织和激励机制构建多元共治格局，将公众从生态保护的旁观者转变为守护者，形成全社会共同保护生态环境的长效机制，确保治理成果的可持续性。深化宣传教育引导，利用多种形式，普及生态环境保护知识，开展专项整治、以案释法等活动，加大法律法规宣传力度。发挥基层组织作用，完善村民自治组织监督制度，建立村民义务巡查、举报奖励等激励机制，设立监督热线和线上举报平台，提高群众参与生态保护的积极性和主动性。



(上接1版)虽然我们不自盲目追求增速，但是要重视发展的质量和可持续性。近两年来，我国一直将年度经济增长率目标定在5%左右，如果在“十五五”期间保持这一增速，那将为2035年目标的实现打下坚实基础。同时，面对当前内需不足、消费动力偏弱与群众急难愁盼交织的现实，我们也要将民生改善与经济增长有机结合，构建内需驱动型发展新模式。

准确把握科技创新的阶段性要求。“十五五”期间，经济社会高质量发展，必须将发展新质生产力作为核心引擎。因此，科技创新将成为推动我国经济转型和产业升级、提高核心竞争力的关键因素。2024年我国研究与试验发展经费投入超过3.6万亿元，全社会研发投入与GDP之比从2012年的1.91%提高到2.68%，全球创新指数排名由34位上升到第10位。研发人员总量已连续多年保持世界第一。我国已在人工智能、5G、大飞机制造、卫星导航、载人航天、核电技术、量子信息、生物医药等领域取得了一系列颠覆性的创新成果，已完全具备发展新质生产力的基础条件。“十五五”期间，要发挥新型举国体制优势，聚焦科技创新和产业创新，完善“揭榜挂帅”“赛马”等机制，集中资源攻关核心技术。对在发展新质生产力中起主导作用的科技创新领域加大投资，积极培育壮大新兴产业、未来产业，推动传统产业改造提升，激发数字经济创新活力，尤其是要投资前瞻性、全局性、系统性的重大科技创新和关键核心技术领域，如高端芯片、人工智能、量子计算、生物技术、新能源等。持续加大投入，加快科技成果转化应用，以科技创新催生新发展动能。

准确把握现代化产业体系建设的阶段性要求。“十五五”时期我们要因地制宜构建现代化产业体系，做大做强实体经济，统筹推进传统产业转型升级、培育壮大新兴产业、谋划布局未来产业。这五年是我国经济实现新旧动能转换的关键期，而促成这一转换得以完成的关键在于产业转型升级的顺利完成。当前，我国传统产业的体量仍然巨大，在制造业中的比重在80%以上。由于受我国人口结构变化影响，劳动力成本近年来加速上升，加上遭遇外部冲击，使作为支撑外贸出口和吸纳就业主力军的传统产业受到明显影响。因此，“十五五”期间要加速推进新型工业化，对传统产业实施数字化、智能化、绿色化改造。同时，产业转型还体现在为了满足消费者对产品和服务日益增长的品质化、个性化、智能化需求，需通过新技术提升文化娱乐、养老、旅游等服务业质量。

准确把握协调发展的阶段性要求。进入新时代，我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。要破解不平衡不充分矛盾就要协调发展，包括统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应，推进经济、政治、文化、社会、生态文明建设的各个环节、各个方面相协调。现阶段，要深化京津冀、长三角、粤港澳大湾区的引领作用，推动中西部产业梯度转移来实现区域协同发展。以县城为枢纽构建县域经济体系，保障粮食安全，破除城乡二元结构，以此实现城乡融合发展、有序推进乡村全面振兴。提升文化软实力，培育现代文明，实现物质文明和精神文明协调发展。

准确把握改革开放的阶段性要求。改革开放是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝，当前我们要进一步全面深化改革、推进中国式现代化。“十五五”时期，要牢牢把握高质量发展这个首要任务，紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革，聚焦关键领域，推动改革走深走实。深化国资国企改革，完善中国特色现代企业制度，提升核心竞争力，优化国有经济布局，同时，认真落实民营经济促进法，推动非公有制经济发展。建设全国统一大市场，破除行政垄断与地方保护，特别是实行全国统一的市场准入负面清单制度，打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，激发民营企业活力，营造稳定公平透明可预期的营商环境。深化财政金融体制改革，健全现代预算制度，优化税制结构，全面实施零基预算，完善金融监管与风险处置机制。对标国际规则，扩大服务业开放，推动共建“一带一路”高质量发展，实行高水平开放。

准确把握民生福祉的阶段性要求。中国式现代化是全体人民共同富裕的社会主义现代化，必须坚持在发展中保障和改善民生，稳步推动共同富裕。民生福祉持续改善，解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题，如就业、教育、医疗、社保、托育、养老等，将是“十五五”期间的重点工作。新时代，人民群众对高品质生活的需要日益增长，人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。保障就业优先，优化创业促进就业政策环境，支持和规范发展新就业形态。实施收入分配制度改革，提高劳动报酬占比，扩大中等收入群体规模。扎实推进共同富裕取得实质性进展。增加高品质住房供给，坚定推进房地产

回升向好。逐步实现公共服务均等化，优化教育、医疗、养老资源布局，健全社会保障体系。特别是要积极应对人口老龄化、少子化、构建生育支持政策体系，大力发展银发经济。

准确把握绿色发展的阶段性要求。党的十八大以来，随着新能源技术和新型储能技术取得突破，绿色经济成为支撑经济高质量发展的新动能。我国力争2030年前二氧化碳排放达到峰值。在“十五五”期间，我们要锚定“双碳”目标，实施能源革命，构建新型电力系统，努力到2030年使非化石能源消费占比达25%左右。对传统钢铁、化工等高耗能行业进行绿色改造，发展循环经济，实现产业低碳化。实施生态治理，强化大气、水、土壤污染防治联动，守住生态红线。加大绿色低碳技术创新和应用推广支持力度。完善绿色金融体系。倡导简约适度、绿色低碳的生活方式。建立健全生态产品价值实现机制。

准确把握统筹发展和安全的阶段性要求。国家安全是中国式现代化行稳致远的重要基础。“十五五”时期，要通过建立关键产业备份系统，保障能源资源供应，保证产业链安全，加强粮食、能源、矿产、数据、网络、金融、产业链等重点领域的安全能力建设，特别是确保粮食和重要农产品稳定安全供给。强化经济安全保障，防范化解地方政府债务、房地产、金融等风险。通过完善风险监测预警和应急管理体系，提升应急管理能力，防范重大公共卫生事件，保证高水平社会治理。提升防灾减灾救灾能力，完善社会治安防控体系，防范化解社会矛盾，推进更高水平的平安中国建设。

(作者系中央党史和文献研究院教授)

生态保护补偿是生态文明制度的关键，旨在打通“绿水青山”向“金山银山”的转化通道。2024年6月，《生态保护补偿条例》正式实施，为进一步改革提供了法治保障。然而，基层实践仍面临标准缺失、动力不足、效能低下的困境，影响生态保护成效和区域协调发展。制度的生命力在于执行，当前在推进条例落地过程中，必须直面问题，明确“补多少”“钱从哪儿来”“如何补”“怎么补”等关键点，并从价值核算、资金供给、模式创新和数字赋能等维度协同发力，将制度优势转化为基层实践效能。

构建一体化价值核算体系，破解“补多少”难题。生态资源价值涵盖资源存量、服务流量及资本增量，需纳入统一核算框架予以全面考量。资源存量反映现有资源状况，是生态系统中各类自然资源的总量、规模和质量等基础数据；服务流量体现生态系统服务，如水源涵养、气候调节、休闲游憩等；资本增量关注经济增值潜力，是生态资源在未来可能带来的经济收益。综合三者可精准衡量生态资源价值，为补偿提供科学依据。

由此，可建立中央、省级和县城不同层面的“三级核算标准”。在中央层面，应出台生态补偿核算技术相关指南，细化森林、湿地、草原、农田等大类指标，做好框架性顶层设计，引导生态补偿核算更加具体、更可有操作性。在省级层面，应引入“机会成本+发展权损失”复合模型，制定差异化调整系数，使生态补偿更加公平合理。在县城层面，应建立动态监测台账，定期更新生态资产数据，及时反映生态资源的变化情况，为生态补偿的核算和动态调整提供数据支持。比如，浙江省在生态补偿核算中就引入了生态系统生产总值(GEP)核算体系，通过科学评估生态系统服务价值，为生态补偿提供了精准的数据支持，显著提升了补偿的科学性和公平性。

构建多主体协同的多元筹资机制，破解“钱从哪儿来”难题。生态保护具有公共物品属性，受益范围广泛，但成本难以由单一主体承担。因此，构建政府、市场、社会协同的多元筹资机制是破解资金供给问题的关键。政府在生态保护中承担主导责任，市场通过经济手段激发活力，社会力量提供广泛支持和参与，三者相互配合，形成有机整体。

从政府层面来看，优化财政资金配置是奠定生态补偿资金来源基础的关键。应建立“纵向补偿保底线、横向补偿促均衡”的财政体系。中央财政需重点保障国家生态安全屏障地区，确保生态保护基本需求得到有效满足。省级政府则应建立横向补偿基金池，根据区域生态保护实际效能按比例分档筹资，促进区域间的合作与均衡发展。

从市场层面来看，激活市场化造血功能是拓宽生态补偿资金来源的重要途径。鼓励各省市建立自然资源收储交易中心和“生态银行”，整合省市县森林、草原、湿地等生态资源，创建标准化资产包，利用市场化机制进行开发和交易，促进自然资源的优化配置和增值利用。例如，福建省三明市通过建立“生态银行”，将分散的生态资源进行整合，形成可交易的资产包，成功引入社会资本，拓宽了生态补偿资金的来源渠道。

创新“复合型补偿模式”，破解“如何补”难题。生态系统功能多样，涉及多维利益相关者。基层单一补偿方式，如资金补偿，难以全面体现生态功能价值、平衡各方利益。个别地区将资金补偿用于促进短期经济发展，甚至挪作他用，无法解决生态保护和可持续发展的长期需求，导致资金浪费和保护目标落空。

因此，需创新“复合型补偿模式”，通过多种方式组合，提供持久有效激励。一方面，在核心生态保护区实行“生态保护绩效+碳汇增量”阶梯式补偿模式，激励保护区参与碳汇交易，实现生态效益与经济效益双赢。另一

抓住生态保护补偿的关键点

郭险峰

方面，在生态经济协同区推广“补偿资金折股量化投资”模式，让保护者通过项目分红获得收益，提升生态保护内生动力。此外，针对不同需求和利益诉求的生态保护主体，提供个性化补偿方式，如对企业提供税收优惠、市场准入等政策激励；对居民给予就业机会、教育和医疗等社会福利；对表现突出者给予荣誉称号和表彰，提供支持政策和技术技能培训。例如，云南省普洱市采用“生态保护绩效+碳汇增量”阶梯式补偿模式，提升了保护区保护积极性，通过碳汇交易获得额外经济收益，实现生态保护与经济发展双赢。

建设“数字支撑”赋能系统，破解“怎么补”难题。在数字经济时代，构建生态保护数字支撑体系是必然选择。基层生态补偿实践需要依靠数字技术解决信息不完全和不对称问题，实现生态保护投入和效能产出的全流程精准评估与实时验收，为生态补偿提供科学精准的决策依据。

各省市应打造“天—空—地”一体化监测网络，整合卫星遥感、无人机巡检和物联网传感器，借助AI识别技术，构建分钟级响应的生态监测系统，提升生态监测效率与准确性。基于监测结果，构建“区块链+智能合约”支付系统，将补偿条件转化为智能合约代码。当生态产品供给质量(如上游水质、碳汇增量)达到补偿标准时，系统自动触发并实时支付补偿金，缩短资金拨付周期，提高效率，确保补偿资金使用的透明度与公正性。同时，开发“生态补偿数字孪生平台”，构建县城三维可视化决策系统，模拟不同补偿方案的经济生态社会效益，优化生态补偿方案，提升资金使用效率。例如，江苏省通过“区块链+智能合约”支付系统，实现了生态补偿资金的实时支付与透明管理，显著提升了资金使用效率和公信力。

