



□ 廖小明

草原是以草为主导的生境，是一个没有木本种类的低矮植物覆盖的植物群落，是地球的“皮肤”，是我们的绿色家园。作为生产资料，草原养育千百万牧民群众，提供了我们栖息的绿色家园。然而，过去相当长一段时间，由于追求短期经济效益，草原被不断“蚕食”，面积萎缩，退化、沙化、石漠化等问题比较突出。近年来，虽然随着生态补偿机制的不断深入推进，草原植被恢复和环境保护取得明显进展，但相关法制建设滞后、补偿指标体系补偿机制不科学、市场化生态补偿机制建立难和建立后运转不良、分头管理分散补偿现象突出等一系列问题也不断显现。因此，加强生态补偿补偿机制基础研究，科学完善补偿指标体系，在制度层面有针对性地分别制定国家和地方性生态补偿制度以及分领域实施生态保护补偿制度等重要而迫切。只有如此，才能逐步形成和完善国家统筹、系统完备、科学规范、行之有效的生态保护补偿制度体系，为草原生态保护补偿提供可靠的法治保障。

完善生态补偿机制 为以前补偿机制滞后而有失公平补齐短板

健康的生态系统及其所供给的服务有助于维持和增加人类福祉，是人类生存繁衍和社会经济发展的基础。我国有超过60亿亩草地，主要分布在内蒙古、新疆、西藏、青海、甘肃、四川等地，是一笔宝贵的财富。然而，过去由于追求发展，草原违法征占用、过度开发、无序开发以及家畜超载过牧等现象非常普遍。

草原作为绿色生态环境的一种，不仅具有较高的观赏性，同时也对草原畜牧行业的发展有着积极的影响意义。积极加强草原生态保护，增强草原地区的生态环境，优化草原高质量发展，对于提高畜牧产量，增强当地的经济发展有着极为重要的帮助作用，是促进生态生产生活良性循环的多赢之举，将极大改良土壤、改善水环境、净化空气，产生广泛的溢出效应。

生态补偿机制是以保护和可持续利用生态系统为目的，以经济手段为主调节相关者利益关系，促进补偿活动、调动生态保护积极性的各种规则、激励和协调的制度安

排。草原生态保护呼吁有效的生态补偿，使“受益者付费和破坏者付费”原则在草原生态保护中成为一种“刚性”要求。2010年10月，国务院作出决定，在全国8个主要草原牧区省份实施草原生态保护补助奖励政策，中央财政连续5年每年投入136亿元用于草原生态补偿。各地草场通过实施草原生态补偿政策，在努力实现传统粗放式经济增长模式转化为集约型经济生产方式，推动草原生态经济发展方面取得明显成效。

当然，建立健全并有效实施生态补偿机制不是一蹴而就的，促进草原生态保护权益公平的实现更需要付出巨大的努力，尤其需要提高牧区草原生态补偿标准，而且充分考虑地区的不同，草原生长能力也不相同，相应的牧民畜牧业生产经营方式不同等因素造成的差异性。只有不断强化生态文明建设的理念，严格实施科学的生态补偿制度，才能逐步解决草原生态保护方面的不公平问题，真正“补齐”草原地区经济社会发展因公平而缺失的短板。

生态补偿机制构建 应以保护和可持续为目的

党的十八大以来，国家对健全和完善生态补偿机制作出了一系列重要决策部署，十九届四中全会进一步要求落实生态补偿制度。生态环境具有区域整体性、时空连续性、资源公共性和经济价值性。生态补偿机制就是按照“谁受益谁付费、谁保护谁受偿”的原则，将保护成本以及为保护而放弃的产业发展机会成本补偿给保护主体。当然，“环境账”“经济账”不是那么容易算清的，不然也不会出现那么多生态补偿各方因出资比例、资金分配比例无法达成共识而导致补偿标准不合理不科学的现象。

出现这些问题不仅是因为我国生态系统服务价值测算、生态环境监测评估等支撑不足，更反映出我国生态保护补偿法制建设相对滞后。生态补偿机制具体来看，补偿的内涵包括：以保护生态环境、促进人与自然和谐共生为目的；遵循受益者付费、保护者得到补偿，以及成本共担、效益共享、合作共治的补偿逻辑；综合考虑生态系统服务价值、生态建设成本、发展机会

成本、支付意愿与条件，兼顾各方利益，鼓励与激励生态保护；充分考虑区域公平与效率，利于促进自然资源优化配置和区域协调发展；政府主导、市场化机制、企业和社会组织团体多方参与，采用资金、技术、人才、项目等多形式补偿，包含行政区级纵向补偿和无行政隶属关系的跨地区横向补偿。

为此，生态环境补偿不能仅仅依赖中央和地方政府财政拨款投入，而是构建以企业为主体、以市场为枢纽，以专业化平台的多元化补偿市场机制。借鉴国际“生态银行”实践模式，建立储备交易和政策性银行、商业银行、投资基金相辅相成的多元化“生态银行”体系。同时，建立生态资产与生态产品的交易平台，完善生态资源产权交易市场。发挥中央的协调统筹和引导作用，保持政策的连贯性和稳定性，建立生态补偿长效机制，体现国家对全民所有公共产品的保护。一定程度上说，草原生态补偿不仅考验政府的公共治理能力，检验保护良好生态的责任担当，也彰显党始终坚持以人民为中心的执政理念。

生态补偿机制为草原高质量发展提供了保障

党的十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。严格实施生态补偿制度，就是让“受益者付费”的基本原则落到实处。对草原地区来说，生态环境质量有没有改善，是判断绿色发展水平是否提升的重要标志之一，是实现未来草原生态环境质量总体改善目标的关键所在。从某些意义上讲，生态补偿作为平衡保护与发展关系的主要措施和改善民生的重要抓手，是补位和推动草原高质量发展的路径机制，为生态环保主动适应、融入、推动、引领草原高质量发展提供了重要机制保障。

生态补偿的核心在于以经济手段为主调节生态保护者与受益者之间的利益关系，促进生态建设活动、调动生态保护积极性。实施草原生态补偿，推动草原经济高质量发展，必须克服经济发展的短视行为，彻底转变唯GDP论英雄的政绩观，真正树立起创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。必须

致力于建立和完善一系列制度机制，解决那些只顾当代发展不顾子孙后代生存，顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利的现象和问题，必须致力于解决不会算生态保护的大账、长远账、整体账、综合账的问题，切实推动草原经济社会生态均衡、协调、可持续发展。

坚持和完善草原生态补偿机制，实施科学有效的生态补偿，既要体现“谁受益谁付费、谁损坏谁赔偿”的原则，又要体现政府的调节作用和社会的参与作用。通过调动政府、市场、社会等各方面积极性，筹措更多的资金，实施更精准的补偿，真正补齐影响经济高质量发展的“短板”，在推动草原绿色发展的过程中，积极推动完善草原承包经营流转制度，积极推进划区轮牧和舍饲圈养，坚持以草定畜、草畜平衡，尽量不占用、少占用、短占用草原资源，不断提高草原资源利用效率，真正形成经济高质量发展的新动能。

实施科学有效的草原生态补偿，必须不断丰富和创新发展有效的补偿形式，包括政策、制度、实物、资金、技术等补偿方式。既要重视资金补偿的基础性作用，尤其在解决草原牧民基本生活方面的作用，在不降低农牧民生活水平的前提下，帮助农牧民转变生产方式，也要采取联动产业、人才技术、政策等多种补偿方式，加快扶贫开发，以促进草原所属区域经济的协同和协调发展，推动草原经济高质量发展。

实施草原生态补偿，推动草原经济高质量发展，是一项系统工程，需要长期坚持不懈，久久为功。既要不断健全和完善生态文明宣传教育机制，不断增强生态补偿的价值共识，又要正视草原经济高质量发展的短板和难题，对标高质量发展的内在要求和指标体系，坚持在保护中发展，在发展中保护，还要不断优化市场环境、制度环境、政策环境，加大补偿力度和精准度，推动“欠账”“短板”和“公平”问题的解决，依法治理草原，确保草原绿色家园更绿。



2018年5月生态环境部就印发《禁止环保“一刀切”工作意见》，对禁止环保“一刀切”提出明确要求。环保“一刀切”表面上是落实上面的督察整改要求，而且见效很快，但由于违背客观规律，实则常常成为劳民伤财的乱作为。近期，生态环境部又牵头开展“解决群众反映强烈的生态破坏和环境污染问题不闻不问、敷衍整改问题，坚决纠正生态环境保护平时不作为、急时‘一刀切’问题”的专项整治。这些都充分说明我们在实际工作中，必须要认真查找生态环保工作中存在的问题，拿出切实有效的治污措施，真正树立起正确的政绩观，才能从根本上杜绝“一刀切”现象，推动环境质量持续改善。

所谓环保“一刀切”是指在中央环保督查压力下，地方政府担心问责而采取一律停工、停业、停产等方式应对考核的行为。这种行为因其简单粗暴，不计后果，往往呈现如下特点：一是在治理导向上，在政府行政权力的主导下，有些地方政府往往不考虑企业和群众的利益，背离了“以人民为中心”的发展思想。二是在治理方式上，对一线参与治理的人员采取限期、问责等高压方式；对企业一律先关停，被动应付又不想担责，致使各级政府层层加码，以暂时管控代替长效治理。三是在行为后果上，环保“一刀切”往往造成当地经济下滑甚至停滞，相关产业受到严重打击，少数合法牌照正常经营的企业也被关停；人民生活受到影响，带来群众生活不便和失业问题；对政府声誉和形象造成恶劣影响，并产生负面示范效应。

环保“一刀切”，往往事出有因。不尊重客观规律、决策部署求急求快是主因。产业结构的升级、企业的技术更新，群众绿色生活观念和方式的形成，往往都需要较长的历史过程。政令下达往往牵一发而动全身，层层加码，最终导致处于行政末端的基层政府为完成任务采取简单粗暴的“一刀切”做法。对于地方政府特别是基层政府而言，环保“一刀切”表面上是完成上级考核任务，对上负责，实质上则是政绩观出了偏差。平时不作为，应对考核时又不敢担当作为，事实上是懒政怠政的表现，本质是形式主义、官僚主义。

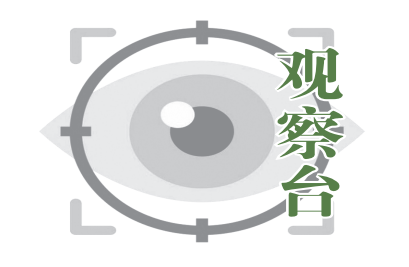
环境治理既要打攻坚战又要打持久战。避免环保“一刀切”，既需要有短期举措，又需要有中长期规划。当前，面临着小康社会全面建成、三大攻坚战如期完成的关节点，时间紧、任务重，这要求我们要有短期举措。但是，有短期举措并不代表走形式，被动应付，短与委蛇，而是要采取对环境治理既能较快取得成效，又能对环境治理体系与治理能力现代化产生建设性作用的举措。一方面，要切实树立“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”的理念，把公共财政向重大生态工程项目倾斜，建设好生态环境的基础设施。另一方面，环境治理与地方经济发展和居民生活息息相关，要把把握好治理节奏，评估好政策影响，统筹考虑环境治理与经济、社会发展的均衡，平衡好环境治理和经济民生建设的关系。习近平总书记强调，城市管理应该像绣花一样精细。环境治理同样要精雕细刻，细化、量化、精准施策。在政策制定时，要加强调查研究，充分考虑污染程度和企业行业特点，制定差异化政策；在政策实施前，要完善部门协作协调，科学评估政策实施风险，制定配套措施，量力而行；在政策实施时，要因地制宜、分类施策，增强针对性、系统性、长效性。

长期来看，要探索构建现代化环境

本质是形式主义官僚主义

□ 任克强

治理体系，推进环境治理能力现代化。环境污染问题具有复杂性，既有长期发展形成的历史欠账，又面临与经济社会的协调发展。环保“一刀切”是治理体系不完善、治理能力不足的表现。坚决杜绝环保“一刀切”，需要制度体系的系统设计。对上级部门来说，要注重环境治理的顶层设计，中央环保督察巡视是保障污染防治攻坚战取得胜利的重要保障制度，而且新增加了禁止环保“一刀切”的规制，各级环保督察巡视也要增加这方面的规制。上级政府对下级政府提出立行立改，切实推动突出生态环境问题整改落实，是推动环境质量好转的明确要求和重要举措。但是，地方的环境治理有一定周期性，立行立改有一定难度，需要结合具体情况，给予一定的时间周期完成整改，并推动地方政府建立科学合理的环境治理机制。对地方政府环保“一刀切”的反面典型案例进行曝光，并对相关事件及责任人进行专门督查和问责。对地方政府来说，要充分发挥法律法规的刚性约束作用，构建系统科学的地方性环境治理法规体系。构建政策协同机制，推动环境治理政策与经济政策、产业政策、社会政策等有机衔接。推动形成以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与，各司其职、各担其责的环境治理“共治”体系。



（上接3版）

我们福州这几个演出团体后来发展得非常好，工作也取得了可喜的成绩。那段时间，那几个演出单位的工作氛围完全可以用热火朝天来形容。我们承办了全国第三届中国戏剧节，福州闽剧团荣获了全国的文化大奖，几个主演、创作者也分别获得了各种荣誉，还得了文华奖、梅花奖，使福州市的文艺事业迈上一个大台阶。

采访组：请您再简单谈一谈习近平同志在主持市委工作时有哪些特点，对您有哪些启发？

任爱校：习总书记在市委常委会上沟通、解决问题的过程中，是非常讲究方法的。他老成持重，沉稳干练，在会上非常讲究与班子成员沟通的方法。有的时候，常委们因为一个工作问题会争执得很厉害，但习总书记从来都是不急不躁，有理有据地分析问题。实在争执不下的时候，习总书记会主张先把事情放下，搁置争议，后面经过进一步调研再作出决定。但他这绝不是“和稀泥”，而是让有意见的双方下基层调研，把事实调查清楚，

把问题摆在明面上，把怎么开展工作分析透彻，下一步工作自然就有了方向。

我作为市委宣传部部长，在习总书记直接领导下工作了5年时间。我很佩服他的一点是，宣传口方方面面的工作，习总书记始终都很关注，始终都全面掌握情况，所以我有时也就“偷懒”，不会什么事都给他作详细汇报。遇有重大的事情，我才会向他请示。而且，每一件事只要我事先做好了功课，考虑透彻、条件成熟、合情合理，习总书记肯定很痛快地就答应，全力支持我把事情做好。

在习总书记的直接领导下，我做的工作比以前多了几倍，却感觉到前所未有的轻松和舒心。我从一个抵触当宣传部部长的人，成了一个主动工作、热爱工作、以做好工作为最大快乐的人。那几年，也是我进步最快、成绩最好的几年。

直到今天，我仍然很感慨：有一个全力支持你、为你着想，帮你想出主意，为你担当，同时又鼓励你担当的好领导，实在是可遇不可求的一件事。

采访组：您和习近平同志共事多年，在平时的工作和生活当中有什么有趣的小故事同我们分享吗？

任爱校：有一次，我把全市的宣传工作会议放在罗源县开。我对习总书记说，全市的宣传工作会议，您是不是要参加一下？习总书记很痛快就答应了。

那天，我们赶到罗源县，开完会吃晚饭的时候，习总书记跟我们宣传部的几位同志一起聊天，我们谈到了知青生活。大家都知道习总书记当过知青，就问起他这方面的事。习总书记笑着说，人家当知青是敲锣打鼓送去的，而我只是逃出北京的。

当时，国内正在流行几部关于知青的电视剧。我说，习总书记，近期反映知青生活的电视剧您看了没有？习总书记说：有一点了解，你觉得这些电视剧拍得怎么样？我说：我感觉这些电视剧没能反映当年知青生活真实的情况。因为我家也有人当过知青，据我了解，知青生活不一定都是消极的，绝大多数地方的当地老百姓都是友好的，但是

电视剧集中反映矛盾，反映冲突，这就太片面了。习总书记点点头说：是的，我的看法也是这样，如果知青和农民兄弟姐妹之间全都是矛盾，日常生活都是阴暗面，我们知青就成长不起来。真实的情况是，绝大部分当地老百姓对知青都是非常爱护、感情深厚的。如果我来写我的知青生活，肯定比别人写得好！我说：习总书记，那你写啊！习总书记笑笑说：我现在哪有时间？留待以后吧！

还有关于彭丽媛的一件小事，也给我留下了深刻的印象。有一次，我安排福州市电视台拍了一部对台宣传的艺术片叫《榕城月》，里面有一段需要女声插曲。我当时综合考虑了很多艺术家，决定请彭丽媛来帮我们唱，我没有跟习总书记打招呼，就直接邀请了她。很快，习总书记把我找去了。他问我，听说你要找小彭唱电影插曲？我说，是啊，怎么了？习总书记说，不要吧，这不合适。我理直气壮地说，我觉得很合适。我是按照影片的风格、音乐的风格，还有彭丽媛对

女高音的驾驭能力等几方面因素综合考虑选她的。当今，歌坛女高音谁唱得过她？这是业务问题，并不是因为她是你夫人才选她的，这个事和你没有关系。习总书记一时语塞，竟然没法反驳我。我说，习总书记，这个片子就得找她唱。没别的事，我就先回去了。

彭丽媛很快就抽时间赶到福州，为影片演唱歌曲。到录音棚去录制的那天，习总书记正好带人乘中巴下乡调研去了，他的专车就在那里闲着。但彭丽媛说，我不用他的车。我说，你这是给市里工作，也不能用吗？彭丽媛说，我还是用你的车吧。于是，我就把那辆又老又旧的“老爷车”调过来，送彭丽媛去了录音棚。

那次录制过程中，彭丽媛付出了很多努力，为电影出色演绎了歌曲，但她应得的报酬却一分钱也没有收。她说：福建是近平的第二故乡，我为福建做事是应该的。

还有一年，彭丽媛来福州探亲，我和她一起去参加一个活动。路上，她和我聊天的时候，提到想放弃艺术

生涯，调到福建来工作。我说，你现在发展得这么好，为什么有这个想法呢？彭丽媛说，我还是想过那种相关教子、平淡如水的生活，现在两地分居，这样奔波实在太累了，大量的时间都垫到铁轨下面、撒到天上了。我劝她说，还是先别着急作这个决定吧，舞台对你来说至少还有十几年的辉煌，真到了告别舞台的时候，也许你跟习总书记都调到北京去了。

当时讲出这个话，并不代表我能预见到未来，而是代表着我们大家对习总书记的一种期望。当年与习总书记共事的同志、朋友，大家都有一个共识：习总书记将来的发展肯定不会局限在一个市、一个省，他必定是国家的栋梁之才，他有能力为党和国家担当起更大的责任。

我很高兴在20年以后亲眼目睹这个美好的期望变成了现实。党的十八大以来，习近平总书记在讲话中多次指出，责任担当是领导干部必备的基本素质。他当年在福州就是这样说、这样做的，今天我们再听到这样的话语感到十分熟悉、无比亲切。