

川陕革命老区生态文明推进研究

王成端

(四川文理学院 党委办公室, 四川 达州 635000)

摘要:《川陕革命老区振兴发展规划》提出在原川陕苏区核心区域设立川陕革命老区综合改革试验区,明确要求将川陕革命老区打造为“秦巴山生态文明先行先试区”。目前规划期已过半,川陕革命老区紧抓机遇、抢占先机,落实任务、稳步推进,加快立法、强化保障,严格执法、强化督查,生态文明建设取得了一定成就,但也存在生态压力趋大、绿色理念有待强化、产业结构有待调整、体制机制有待完善、区域联动有待实现等诸多问题。对此,川陕革命老区应切实把握先行先试重大机遇,全面推进革命老区绿色发展,加快推进生态文明体制机制改革,加快推进川陕革命老区生态文明建设。

关键词:生态文明建设;绿色发展;川陕革命老区

中图分类号:X321 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-4210-(2019)02-013-12

Study on the Promotion of Ecological Civilization in the Old Revolutionary Areas of Sichuan and Shaanxi

WANG Cheng-duan

(Office of Party Committee of Sichuan University of Arts and Sciences, Dazhou 635000, China)

Abstract: The Plan for the Revitalization and Development of the Old Sichuan-Shaanxi Revolutionary Districts proposes the establishment of an experimental zone for comprehensive reform of Sichuan-Shaanxi Revolutionary Old District in the core region of the former Sichuan-Shaanxi Soviet area, which clearly demands that the old district of the Sichuan-Shaanxi Revolution should be “the first trial area of ecological civilization in Qinling-Bashan Mountains”. At present, the planning period is over half. The old revolutionary districts of Sichuan and Shaanxi have grasped opportunities, seized the first opportunity, fulfilled their tasks, steadily advanced, accelerated legislation, strengthened protection, strictly enforced law enforcement, strengthened supervision and inspection, and made certain achievements in the construction of

收稿日期:2019-03-01

基金项目:四川省社会科学研究高水平研究团队“四川革命老区生态文明建设研究团队”(18SCTD01)

作者简介:王成端(1962—),男,教授,博士生导师,从事环境资源保护、高等教育管理研究。

ecological civilization. However, there are many problems such as ecological pressure increasing, green concept to be strengthened, industrial structure to be adjusted, system and mechanism to be perfected, regional linkage to be realized, and so on. In this regard, the old districts should earnestly grasp the major opportunities of pioneering and piloting, comprehensively promote the green development of the old revolutionary districts, accelerate the reform of the ecological civilization system and mechanism, and speed up the construction of ecological civilization in the old districts of the Sichuan-Shaanxi revolution.

Key words: construction of ecological civilization; green development; the Old Sichuan-Shaanxi Revolutionary Districts

一 问题提出

“川陕革命老区位于川陕渝交界的秦巴山区,是连接我国西南西北、沟通西部中部的重要桥梁,是联接长江经济带和丝绸之路经济带的重要通道”^[1],主要包括四川省南充市、巴中市、广元市、达州市、绵阳市,陕西省的宝鸡市、安康市、汉中市、商洛市,以及重庆城口等 68 个县(市、区),2015 年末户籍人口 3 636 万人。川陕革命老区地处南北气候过渡区,矿产资源、生物资源丰富,是我国重要的特色农产品生产加工基地,亦是长江上游重要的水源涵养区和秦巴生物多样性生态功能区的重要组成部分,承担着多项重大生态功能。

川陕革命老区“属秦巴山地质灾害易发多发区、龙门山地震带,生态脆弱,水土流失严重,滑坡、泥石流、洪涝、干旱等自然灾害频发”,受历史、自然、地理等多方面因素的影响,“基础设施建设滞后、自我发展能力弱、公共服务水平低、脱贫攻坚任务艰巨、生态环境保护压力大”;更受生态法制不健全、体制机制不完善、管理落后,环保执法偏软、督查不力,重经济发展轻环境保护、缺乏有效的统筹和协调,环保投入不足、科技人才支撑不足等因素制约,川陕革命老区“生态建设任务繁重,环境污染治理压力大,开发建设与生态环境保护矛盾突出”^[1]。

2016 年 7 月 27 日,经国务院批准,国家发改委正式发布《川陕革命老区振兴发展规划》(2016—2020)(以下简称《规划》)。《规划》在客观分析川陕革命老区区域特点、突出困难、发展机遇及重大意义等基本情况的基础上,明确了川陕革命老区振兴发展的指导思想、战略定位、发展目标、空间布局等总体要求,提出在原川陕苏区核心区域设立川陕革命老区综合改革试验区,将川陕革命老区建设成为“清洁能源、特色农产品生产加工基地和军民融合产业示范基地,红色文化传承区,生态旅游目的地,以及秦巴山生态文明先行先试区”^[1]。生态文明先行先试源于川陕革命老区生态安全与生态危机的迫切需要,是川陕革命老区实现科学发展、可持续发展和人的全面发展的必经之途,必须融入川陕革命老区经济政治、文化、社会发展的各方面和全过程。

目前,五年规划期已过半。在各地党委、政府的努力下,川陕革命老区生态文明建设与绿色发展取得了一定的成效和进展,但也存在诸多问题,有待进一步推进。

二 相关研究回顾

(一) 革命老区生态文明建设研究

2011年以来,多位学者对国内革命老区生态文明建设开展了相关研究。曾雪玫^[2]就生态文明框架下革命老区的发展困境与基本思路展开分析;丁竹^[3]、黄小毅^[4]、李光胜^[5]、曾炬^[6]、邱高会^[7]、徐晓宗^[8]分别就四川革命老区生态文明建设中的利益协调机制、生态文明建设现状与对策、农村环境污染因素、美丽新农村路径选择、新型工业化与生态文明建设协调发展、达州生态农业发展等问题展开论述;龙腾飞^[9-10]、庾新顺^[11]对左右江革命老区振兴发展与生态经济建设进行了一定的探讨;周燕林^[12]、陈俊^[13]分别对大别山革命老区、遵义革命老区生态文明建设路径予以探讨;徐仁立^[14]主要对革命老区精神传承与生态文明新区建设的关系进行了归纳总结。但以整个川陕革命老区生态文明建设为研究对象的较为少见。

(二) 秦巴山区生态文明建设研究

孙志浩等^[15]从水环境保护、生物多样性保护、相邻地区生态环境保护与恢复3个方面对秦巴山区在我国生态环境保护中的战略地位展开论述。贾探民等^[16]提出了秦巴山区生态重建对策,并就秦巴山区综合治理模式进行了案例分析。李军等^[17]探讨了秦巴山区生态环境建设思路及对策。何家理^[18]梳理了秦巴山区生态环境建设的基本经验与存在的问题。张建肖^[19]结合陕南秦巴山区生态补偿的现状及其存在问题,提出完善该地区生态补偿的政策建议。何家理^[20]以陕南安康市为例,对秦巴山区退耕还林后续补偿政策展开实证研究。刘明晋^[21]探讨了秦巴山区退耕还林补偿问题,从退耕还林(草)补偿主体的范围、补偿的时间、补偿期限、补偿标准、补偿对象及资金的筹措与运作等方面予以论述。陈绪敖^[22]就秦巴山区生态环境保护与产业精准扶贫互动发展展开研究。杨耀等^[23]对秦巴山区生态屏障建设予以初步探讨。唐学军等^[24-26]对秦巴山区水资源开发与保护、生态安全屏障建设中的低碳能源法律及政策、重点生态功能区建设等问题展开探讨。值得关注的是《国土资源科技管理》2016年第2、4、6期共刊发“四川秦巴山区绿色循环发展”系列文章51篇,分别从“资源开发与利用”“生态与保护”“经济与管理”“制度与政策”“评价与规划”“方法与技术”等方面对四川秦巴山区绿色发展展开研究,颇具影响力。该系列成果荣获了四川省第十七次社会科学优秀成果一等奖。从上述成果来看,研究者大多就秦巴山区某一地区(一般以四川、陕西、重庆、湖北、河南为标的)开展区域研究,缺乏整体性、系统性研究。

应该说,学界关于革命老区、秦巴山区生态文明建设的研究成果相对较少,涉及面较窄,内容分散且不够深入。受川陕革命老区地跨川陕渝的特殊地理条件限制,以川陕革命老区生态文明建设为对象的专项研究,尤其是《规划》出台后的相关研究还很薄弱,尚有研究空间且颇具研究价值。

三 川陕革命老区生态文明建设取得的成就

(一) 紧抓机遇, 抢占先机

《规划》出台后,2016年10月至2017年9月,重庆市、四川省、陕西省先后推出川陕革命老区振兴发展规划实施方案,力求抢占先机,紧抓发展机遇。2016年10月19日,重庆市印发了《关于支持城口革命老区加快发展的实施意见》(渝府办发〔2016〕215号),提出着力发展特色生态经济,着力保护生态环境,推动城口革命老区加快发展。2017年6月20日,四川省人民政府印发《四川省川陕革命老区振兴发展规划实施方案》,提出“加快建设秦巴生物多样性重点生态功能区,推进嘉陵江流域国家生态文明先行示范区、广元市国家低碳城市试点、广元市国家气候适应型城市示范和西充县、南江县国家生态保护与建设示范区建设。积极推进国家生态文明建设示范区 and 环境保护模范城市创建”^[27]。2017年9月18日,陕西省发改委印发《陕西省川陕革命老区振兴发展规划实施方案》和重点项目表,提出要“大力发展特色优势产业,建设清洁能源、特色农产品生产加工基地和军民融合产业示范基地;建设秦巴山生态文明先行先试区”,共计167个重点项目,总投资3 093.174亿元^[28]。

(二) 落实任务, 稳步推进

重庆。为推进城口老区发展,从2017年起,重庆市发改委牵头制定年度工作计划,尤其在财税、资源开发、生态补偿等方面明确相关支持政策的责任分工,将任务分解落实到相关市级部门。其2017年度明确的22项具体任务全部完成,落实市级资金558万元支持开展生活垃圾前端收集保洁试点和农村生活垃圾治理,指导划定生态保护红线,调减城口县基本农田和耕地保护目标9 146.67 hm²和13 646.67 hm²,落实城口县新一轮退耕还林任务6 666.67 hm²,等等。在其2018年工作计划涉及城口老区发展的30项任务中,着力发展特色生态经济,提出支持亢谷风景区创建国家5A级旅游景区工作、指导推进“长江三峡旅游金三角”一体化建设、支持农林特产品精深加工、一二三产业融合发展和农村电子商务发展等任务11项;着力保护生态环境,提出指导推进国家生态文明建设示范县创建、支持开展资源节约和环境保护工作、支持开展废弃工矿用地复垦及矿山地质环境修复治理等任务5项^[29],目前工作已基本完成。

四川。2017年7月26日,广元市印发《广元市〈四川省川陕革命老区振兴发展规划实施方案〉责任分工方案》。2017年8月9日,巴中市印发《巴中市川陕革命老区振兴发展规划实施方案》。2017年12月,四川省发改委印发《四川省川陕革命老区振兴发展重点项目库》并正式实施,覆盖巴中、广元、达州、南充、绵阳五市全域,包括基础设施、特色优势产业、脱贫攻坚、公共服务、城乡建设、生态环保等六大领域共793个重点项目,总投资19 526.8亿元。2018年4月3日,四川省人民政府办公厅印发《2018年川陕革命老区振兴发展重点工作推进方案》,对四川川陕革命老区重点项目进行了任务分解和责任分工^[30]。2018年2月1日,达州市出台《达州市川陕革命老区振兴发展核心示范区建设实施方案》,就建成川陕革命老区振兴发展核

心示范区进行了详细规划。2018年5月5日、5月21日,巴中市、南充市先后印发了《巴中市2018年川陕革命老区振兴发展重点工作推进方案》《南充市2018年川陕革命老区振兴发展重点工作推进方案》,将各项工作层层分解落实并积极推进。南充市提出抓好嘉陵江流域生态文明先行示范区、嘉陵江(南充段)绿色生态走廊建设,推进西充县国家生态保护与建设示范区建设,2019年重点支持蓬安、西充争创“生态建设标杆县”。巴中市确立了“加快建设川陕革命老区振兴发展示范区,奋力走出秦巴山区脱贫攻坚绿色发展新路子”的总体思路,190个、总投资4600多亿元的重大项目纳入四川省川陕革命老区振兴发展重点项目库。

陕西。2018年7月6日,汉中市印发《汉中市人民政府关于贯彻陕西省川陕革命老区振兴发展规划实施方案的意见》,到2018年末,汉中市176个重点项目挤进省、市川陕革命老区实施方案,项目总投资3459.1亿元。其中,在建项目102个,建成项目13个。2017年度完成投资314.85亿元,2018年度完成投资331.03亿元。

(三) 加快立法,强化保障

为推动川陕革命老区生态文明建设和绿色发展进程,四川省、陕西省、重庆市加大地方立法力度,为生态文明建设提供了强有力的法制保障。

以四川为例,四川省先后制定了《四川省蓝天保卫行动方案(2017—2020年)》《四川省打赢蓝天保卫战三年作战计划》,提出以改善大气环境质量为目标,以成都平原、川南、川东北三大区域为主战场,强化结构调整、工程治理、联防联控和重污染天气应对,基本消除重污染天气。出台了《四川省固定污染源大气挥发性有机物排放标准》,该标准比国家排放标准收严了50%以上,较国家排放标准增加了20项污染物控制项目,强调在区域内实行统一的大气污染排放标准、统一的执法尺度,用严格的标准倒逼产业转型升级。四川省人大常委会2017年审议省地方性法规草案18件(涉及生态文明4件),审议市州地方性法规42件(涉及生态文明24件),调研省地方性法规项目30件(涉及生态文明5件);2018年审议省地方性法规草案36件(涉及生态文明5件),审议市州地方性法规28件(涉及生态文明20件),调研省地方性法规项目14件(涉及生态文明4件);先后完成《四川省环境保护条例(2017修订)》《四川省固体废物污染环境防治条例(2018修正)》《四川省自然保护区管理条例(2018修正)》《四川省〈中华人民共和国大气污染防治法〉实施办法》等地方性法规的修订修正工作,审议审批川陕革命老区《广元市亭子湖白龙湖保护管理条例》《南充市嘉陵江流域(南充段)生态环境保护条例》《达州市莲花湖湿地生态保护条例》等一大批市州地方性法规,为川陕革命老区生态文明建设提供了坚强的法律保障。2018年7月20日,四川省人民政府印发《四川省生态保护红线方案》,确定了“大巴山生物多样性维护—水源涵养生态保护红线”,涉及广元、达州、巴中6个县(市、区),总面积为 $0.36 \times 10^4 \text{ km}^2$,分布有3个国家级自然保护区、8个省级自然保护区、4个国家级风景名胜区、3个省级风景名胜区、2个国家地质公园、1个省级地质公园、3个国家级水产种质资源保护区、3处饮用水水源保护区的部分或全部区域。

(四) 严格执法, 强化督查

2018 年, 四川省先后开展了环境影响评价专项督导、排污许可证专项执法检查、水污染防治强化督查、集中式饮用水水源地环境保护专项行动等工作; 启动了县(市、区)城市环境空气质量排名, 按月将全省空气质量排名情况予以通报; 开展“散乱污”企业整治专项督查, 取得了明显成效。目前全省已摸排“散乱污”企业 28 000 多家, 开展整治 24 000 多家。

2018 年南充市污染防治“八大战役”全面打响, 建立齐抓共管的责任落实机制、惩防并举的污染防治机制、绿色发展的源头防治机制、严格高效的督查督办机制, 2018 年 1~10 月, 全市就环保问题追责问责 379 人, 其中县级干部 6 人, 科级干部 212 人, 通报典型案例 4 起。中央、省环保督查反馈问题整改率达到了 94.8%。成功打造国家休闲农业与乡村生态旅游示范县 2 个、省级乡村生态旅游示范县 3 个^[31]。

达州市以机制改革创新为抓手, 健全督察督办机制、考核评价机制、环境执法机制、追责问责机制, 推进联合执法、区域执法、交叉执法, 相继启动了达州市万家河黑臭水整治、固体废物综合处置中心建设, 乡镇污水处理设施建设, 以及空气质量网格化微站, 激光雷达走航、颗粒物组分监测分析、固定式机动车汽车尾气遥感监测和秸秆燃烧监控系统。2018 年共下达处罚决定书 402 件, 处罚款 7 834.79 万元, 位居全省第三; 使用配套办法 112 件, 位居全省第二。2018 年, 达州市主城区环境空气质量达标率 80.8%, 超目标任务 4.5%; PM_{2.5} 浓度 47.1 μg/m³, 同比下降 5.2%; PM₁₀ 浓度 74.6 μg/m³, 同比下降 2.5%; 全市主要河流水质稳中向好, 4 个国家考核断面(团堡岭、车家河、舵石盘、大蹬沟)地表水水质均值达标比例为 100%, 城市集中式饮用水源地水质达标率 100%, 乡镇集中式饮用水源地水质达标率 95.4%; 土壤环境质量持续稳定^[32]。

巴中成为四川省 2017 年唯一新增国家环境空气质量达标市, 2018 年四川省下达的 4 项减排指标全部完成。截止到 2018 年 12 月 20 日, 巴中市环境空气质量优良天数率达到 94.2%, 主要河流出境断面水质达地表水Ⅲ类标准, 城市集中式饮用水水源地水质达标率保持 100%, 农村集中式饮用水水源地水质进一步改善; 土壤环境质量稳定可控^[33]。创“国模”25 项指标 23 项基本达标; 南江县获“国家生态文明建设示范县”表彰命名, 恩阳区获全国第二批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地区县授牌命名。14 个总投资 38.28 亿元水污染防治项目成功进入中央生态环保项目储备库, 争取到位中央和省环保专项资金 1.5 亿余元。2018 年下达行政处罚决定 124 件, 处罚款 1 208.59 万元, 移送公安行政拘留 2 件、移交法院强制执行 3 件。中央、省环保督察及“回头看”期间, 全市对生态环境损害和生态环保工作不作为、慢作为、乱作为问题严肃追责问责, 先后问责 232 人, 党政纪处分 37 人^[34]。

四 川陕革命老区生态文明建设存在的问题

(一) 生态环境压力愈显突出

城镇化带来的环境资源压力趋大。“增强中心城市辐射带动能力, 大力发展中小城市和小

城镇、推进农业人口市民化和城乡协调发展”,是《规划》第九章“统筹城乡协调发展”所明确的重点任务。到2016年底,四川常住人口8262万人,其中城镇人口4065.7万人,省内城镇化率平均为49.1%。这其中,川陕革命老区绵阳城镇化率为49.5%,广元城镇化率为42.4%,南充为45.07%,达州为42.42%,巴中为39.1%^[35]。2016年,绵阳、南充两市入选国家产城融合示范区建设名单,绵阳发展目标为到2020年城镇化率达到95%,南充发展目标为到2020年城镇化率达到80%以上。2017年6月,《陕西省“十三五”建设内陆改革开放新高地规划》明确要求,增强宝鸡、渭南、榆林、汉中聚集辐射功能,提升延安、安康、商洛等城市吸纳农业转移人口能力,培育沿黄生态城镇带和沿汉江城镇带^[36]。2017年7月,四川省住建厅印发《四川省住房城乡建设事业“十三五”规划纲要》,提出至2020年四川省户籍人口城镇化率将达38%,常住人口城镇化率达到54%^[37]。但是,在推进新型城镇化的历史进程中,一些地方往往过度追求城镇化率指标的提升,忽视产业生态的转型与生态基础设施、宜居生态工程的建设,快速增长的城市人口导致城市人口密度大幅增加,各种资源也被加速消耗,由此引发系列生态环境问题,这在川陕革命老区的城镇化进程中愈显突出。

经济增长加剧了资源消耗和环境压力。随着人口增长和经济持续发展,川陕革命老区工农业和城乡居民生活对各类自然资源的需求和消耗越来越大,资源短缺问题更加凸显。以达州为例,2018年上半年GDP同比增长8.3%,全市规上工业增加值增长9.9%,其中,轻工业增加值增长7.7%,重工业增长10.5%^[38]。作为典型的资源型重工业城市,其经济增长离不开天然气、煤炭等能源化工产业支撑,也离不开资源的大量消耗。达州拥有世界上最大的3座天然气脱硫厂、亚洲最大的硫磺生产基地、全国最大微玻纤生产基地、全国第一大天然气化工园区、中国西部最大燃气电站,这使得达州经济保持快速增长的同时,也面临着极大的环境资源压力。经济结构、产业结构不合理,导致经济发展的资源约束和环境生态压力逐渐增大。提高资源、能源利用效率,降低经济发展排放强度,减少资源环境消耗,成为川陕革命老区经济社会发展和生态文明建设必须解决的问题之一。

(二)产业结构调整有待加速

近年来,川陕革命老区加快了国民经济结构和产业结构的调整与升级。但是,传统产业在川陕革命老区仍然居于主导地位,产业结构性矛盾仍然突出,这在陕西汉中、宝鸡、商洛、安康四市表现得更为明显,宝鸡第二产业占比甚至高达64.5%。从表1可见,川陕革命老区各市第一产业和第二产业比重明显高于全国平均水平,其第三产业比重则大多明显低于全国平均水平。近年来,四川产业结构加快调整,2016年首次实现第三产业占比超越第一产业,产业排序初步实现由“二三一”到“三二一”的转变。2017年,川陕革命老区中,绵阳、达州首次与全国、全省一致,形成了“三二一”的产业格局;广元、安康虽离全国平均水平还有一定差距,但也呈现出第二产业占比逐年下降、第三产业逐年上升的发展趋势;巴中、宝鸡、汉中、商洛则出现第二产业占比上升、第三产业下降的逆向态势。基于现有产业结构的川陕革命老区生态文明建设,必

然要求老区产业结构的进一步优化调整,逐步改变传统产业占据主导地位的局面,实现产业结构高级化。

表 1 2015—2017 年三次产业结构对比

区域	2015 年三次产业结构	2016 年三次产业结构	2017 年三次产业结构
全国	8.8 : 40.9 : 50.2	8.6 : 39.8 : 51.6	7.9 : 40.5 : 51.6
四川	12.2 : 47.5 : 40.3	11.9 : 40.8 : 47.3	11.6 : 38.7 : 49.7
绵阳	15.3 : 50.5 : 34.2	15.3 : 49.0 : 35.7	14.1 : 40.4 : 45.5
南充	22.1 : 48.9 : 29.0	21.5 : 48.3 : 30.2	19.9 : 41.0 : 39.1
达州	21.4 : 41.9 : 36.7	21.4 : 41.6 : 37	20.3 : 35.3 : 44.4
广元	16.5 : 47.2 : 36.3	16.1 : 46.6 : 37.3	15.4 : 44.7 : 39.9
巴中	16.8 : 46.6 : 36.6	16.5 : 46.6 : 36.9	15.5 : 48.8 : 35.7
汉中	18.0 : 44.0 : 38.0	17.8 : 42.8 : 39.4	15.8 : 46.3 : 37.9
宝鸡	9.2 : 64.4 : 26.4	8.9 : 63.5 : 27.6	8.0 : 64.5 : 27.5
商洛	14.8 : 52 : 33.2	13.8 : 53.2 : 33	12.3 : 55.2 : 32.5
安康	12.4 : 55.3 : 32.3	11.8 : 54.8 : 33.4	10.7 : 54.3 : 34.9

注:数据来源于全国、四川、川陕革命老区各市国民经济和社会发展统计公报(2015—2017)。

(三) 区域协作联动有待实现

尽管《规划》明确提出“拓展区域发展空间,加强区域协作联动”,但受行政区划的制约,川陕革命老区生态文明建设还缺乏整体的框架设计,行政界线的分割仍然明显,统一协调合作平台尚未建立。尤其是区域污染联防联控规划和指标体系、污染联防联控法规体系尚未建立,跨地区环保机构尚处于探索阶段,联席会议制度和信息共享制度有待完善,区域联动执法机制、生态补偿机制有待建立。

2019 年 1 月 14 日,巴中市省政协委员集体建言,呼吁四川省应“主动与陕西省、重庆市加强联系合作,共同疏通全国政协、民主党派中央等渠道,借力呼吁国家部委层面加大对《规划》实施的统筹协调力度,争取由国家发改委牵头,建立部际联席会议制度,适时研究解决《规划》实施中的具体问题,协调有关部委抓好规划项目和政策落地、加强指导和评估、推进跨区域重大项目建设。同时,应充分发挥四川省川陕革命老区振兴发展领导小组的组织领导作用,定期研究协调解决有关问题,推动《实施方案》落地落实”^[39]。合作平台与区域联动机制的欠缺,导致老区各自为政、各行其是,极大制约了川陕革命老区振兴发展与生态文明建设的进程,亟需得到有效解决。

五 川陕革命老区生态文明推进策略

(一) 切实把握先行先试重大机遇

川陕革命老区被列为“生态文明建设先行先试区”,是川陕革命老区经济社会发展的重大

历史机遇,是事关川陕革命老区区域发展全局的极其宝贵的政策、战略资源,亦是争取有关扶持资金和项目支持的重要前提。建设“先行先试区”,就是在国家政策的鼓励和许可下,大胆尝试,勇于改革,创新发展;围绕生态文明建设这一中心任务,加快生态文明体制机制改革,加大基础设施投融资,在资源开发、生态保护补偿等方面开展改革创新和试点示范,着力化解川陕革命老区特殊困难和问题,增强内生发展动力,为全国革命老区生态文明建设探索路径、积累经验。《规划》印发两年多以来,川陕革命老区大部分地区抢抓机遇,深化改革,推进生态文明建设,取得了可喜成绩。但也有一些地区(陕西4市目前只有汉中出台贯彻实施方案的文件)至今尚未出台相关文件与国家《规划》、省《实施方案》对接,在推进力度和进度上与当地干部群众的期待还有较大差距。

为此,川陕革命老区应切实把握生态文明建设“先行先试”的重大发展机遇,进一步加大生态文明建设的推进力度。充分发挥川陕革命老区的独特区位优势、资源优势、产业特色和文化资源,加快建立和完善《规划》实施推进机制,用好用足现有政策红利,进一步争取国家、省市优惠政策和重点项目,分解任务,落实责任,强化管理,加大实施力度,促使其成效最大最优化。

(二)全面推进革命老区绿色发展

建设“生态文明先行先试区”,就是要“贯彻创新、协调、绿色、开放、共享发展理念,用集约、循环、可持续方式做大‘金山银山’,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式”,走出绿色的新路子,实现川陕革命老区经济社会可持续发展。绿色发展,就是要实现产业绿色化、生态化,发展绿色经济、强化绿色产业、推动经济结构绿色转型,推动生产生活方式绿色化,这既是破解川陕革命老区资源环境约束的紧迫要求,也是川陕革命老区经济社会发展的必然选择。

因此,川陕革命老区必须克服发展中面临的种种困难,正确认识绿色发展的本质内涵和重要意义,从区域全局着眼,做好顶层设计与战略规划,以发展绿色产业为核心塑造现代产业体系,加大投资力度和技术支持,加强环境影响评价,推动产业结构转型升级,实现绿色产业的稳步发展。必须坚持“生态、绿色、低碳、环保”的产业导向,进一步对区内产业结构进行调整和升级,尽快实现产业结构高级化,既要产业结构重心向第二产业和第三产业逐次转移,又要将绿色发展渗透到第一、第二、第三产业全结构中去。加快推进重污染企业搬迁改造或依法关停,减少存量,加快技术改造升级,调整优化区域产业布局,严格产业准入,严禁新建落后产能和高污染项目;培育优势产业,构建特色优势产业特细,推进川陕革命老区优势产业的发展;加快发展先进制造业,大力发展节能环保装备、新能源汽车、信息安全等高端成长型产业和新兴产业,做优增量;大力提升服务业的比重和水平,提高第三产业在川陕革命老区产业结构中的占比,推动川陕革命老区经济高质量、可持续发展。

(三)加快生态文明体制机制改革

2017年,四川省、陕西省、重庆市三省市相关部门积极开展《川陕革命老区综合改革试验总

体方案》编制工作,从深化行政管理体制改革、创新区域合作体制机制、深化投融资体制改革、创新资源开发体制机制、推进社会领域改革、深化农村综合改革、创新生态文明建设体制机制、创新扶贫开发机制等方面提出了一系列改革措施。2017年8月24日,四川省政府第154次常务会议原则通过《川陕革命老区综合改革试验总体方案》,并于2017年11月由四川省、陕西省、重庆市人民政府联合将《关于报送川陕革命老区综合改革试验总体方案的请示》(川府〔2017〕63号)报国务院。国务院办公厅已转国家发展改革委商有关部门研究办理,暂未批复。

在综合改革试验总体方案获批之前,川陕革命老区各地仍需加快生态文明体制机制改革,按照《生态文明体制改革总体方案》和《规划》的要求,健全市场机制,充分发挥政府的主导和监管作用,建立完善“产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系”。推进资源开发、生态保护补偿等方面的改革试验,强化区域资源整合,重点落实区域协作联动机制。既要强化川陕革命老区区域内地方之间的协同发展和战略合作,又要加快落实与其他发达地区的帮扶合作。“加强生态环境共建共治,建立生态修复和环境治理区域联动机制,统筹推进秦岭、大巴山及汉江、嘉陵江、渠江流域生态建设和环境保护,探索创建秦岭—大巴山国家公园。”^[1]“加快完善行政执法能力,建立跨区域、跨部门的川陕革命老区环境执法体制机制,建设一支强有力的生态环保综合执法队伍,在川陕革命老区核心区跨区域统一行使生态环保监管职责与行政执法,建立地区间、部门间环保执法信息共享制度。”^[40]打破行政界线分割,实现跨行政区合作发展,为全国革命老区生态文明体制改革探索出一条可行之路。

参考文献:

- [1]国家发展改革委关于印发川陕革命老区振兴发展规划的通知[EB/OL]. [2019-01-10]. http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201608/t20160803_813990.html.
- [2]曾雪玫. 生态文明框架下革命老区的发展研究[J]. 生产力研究, 2011, (11): 109-111.
- [3]丁竹. 四川革命老区生态文明建设中的利益协调机制研究[J]. 四川文理学院学报, 2013, (6): 27-32.
- [4]黄小毅. 四川革命老区生态文明建设研究[D]. 南充: 西南石油大学, 2014.
- [5]李光胜. 四川革命老区农村环境污染因素浅析[J]. 国家林业局管理干部学院学报, 2014, (3): 27-31.
- [6]曾炬. 生态文明框架下建设四川革命老区美丽新农村的路径选择——以泸州(古叙)革命老区为例[J]. 福建省社会主义学院学报, 2014, (5): 100-103.
- [7]邱高会, 魏晨. 欠发达地区新型工业化与生态文明建设协调发展——以四川革命老区为例[J]. 党政干部学刊, 2015, (8): 48-53.
- [8]徐晓宗. 生态文明视域下革命老区达州生态农业发展研究[J]. 四川文理学院学报, 2015, (6): 84-89.
- [9]龙腾飞. 美丽左右江革命老区生态经济建设研究[J]. 商, 2016, (15): 58-59.
- [10]龙腾飞, 张泽丰. 生态文明视域下建设美丽左右江革命老区的途径研究[J]. 全国商情, 2016, (12): 61-62.
- [11]庾新顺. 左右江革命老区振兴发展的若干思考[J]. 传承, 2016, (12): 14-18.
- [12]周燕林. 生态文明视角下安徽省大别山革命老区振兴路径探索[J]. 绿色科技, 2016, (16): 289-291.
- [13]陈俊. 生态文明框架下革命老区“红”“绿”结合双轮驱动发展探讨——基于仁怀市长岗镇的调查[J]. 辽

- 宁行政学院学报,2016,(9):90-96.
- [14]徐仁立.革命老区精神传承及生态文明新区建设研究[J].渭南师范学院学报,2017,(3):25-29.
- [15]孙志浩,王友安,畅军庆,等.秦巴山区在生态环境保护中的战略地位[J].环境科学与技术,2001,(S1):60-61.
- [16]贾探民,杜双田,周雷.秦巴山区的历史变迁与生态重建[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2002,(2):12-16.
- [17]李军,李继光.秦巴山区生态环境建设思路及对策[J].陕西林业科技,2002,(4):27-30.
- [18]何家理.秦巴山区生态环境建设的基本经验与问题研究[J].唐都学刊,2005,(3):53-57.
- [19]张建肖.陕西秦巴山区生态补偿研究[D].西安:西北大学,2009.
- [20]何家理.秦巴山区退耕还林后续补偿政策实证研究[J].湖南农业科学,2011,(21):142-146.
- [21]刘明晋.秦巴山区退耕还林补偿问题研究[D].西安:西安工程大学,2013.
- [22]陈绪敖.秦巴山区生态环境保护与产业精准扶贫互动发展研究[J].甘肃社会科学,2016,(6):184-190.
- [23]杨耀,唐亚,杨金燕,等.秦巴山区生态屏障建设的初步探讨[J].国土资源科技管理,2016,33(6):29-35.
- [24]唐学军,陈晓霞.秦巴山区水资源开发与保护研究[J].西南石油大学学报:社会科学版,2018,(2):39-46.
- [25]唐学军,陈晓霞.秦巴山区生态安全屏障建设中的低碳能源法律及政策研究[J].华北电力大学学报:社会科学版,2018,(1):17-25.
- [26]唐学军,陈晓霞.生态文明视域下秦巴山区重点生态功能区建设与环境保护研究[J].四川文理学院学报,2019,(2):7-14.
- [27]四川省人民政府办公厅关于印发四川省川陕革命老区振兴发展规划实施方案的通知[J].四川省人民政府公报,2017,(13):26-35.
- [28]我委印发《陕西省川陕革命老区振兴发展规划实施方案》[EB/OL]. [2019-01-10]. http://www.sndrc.gov.cn/newstyle/pub_newsshow.asp?id=1026674&chid=100242.
- [29]重庆市发展和改革委员会关于市五届人大一次会议第0926号建议的复函[EB/OL]. [2019-01-10]. <http://www.ccpc.cq.cn/home/index/more/u/jyjk/id/212269/r/1.html>.
- [30]四川省人民政府办公厅关于印发2018年川陕革命老区振兴发展重点工作推进方案的通知[EB/OL]. [2019-01-10]. <http://www.sc.gov.cn/10462/10464/13298/13301/2018/4/10/1044868.shtml>.
- [31]南充市创新“五大机制”解决生态环境突出问题(专报第66期)[EB/OL]. [2019-01-10]. <http://www.nchbj.gov.cn/article.aspx?id=5384&ids=205>.
- [32]达州市以机制改革创新为抓手 催生“绿水青山”生态样板[EB/OL]. [2019-01-10]. <http://www.dzhhb.gov.cn/news-5435.html>.
- [33]李 曜.持续打好“三大攻坚战”集中全力啃下“硬骨头”[N].巴中日报,2018-12-23(03).
- [34]巴中市举行2018年生态文明建设和生态环境保护工作推进情况新闻发布会[EB/OL]. [2019-01-10]. <http://hjbhj.cnbz.gov.cn/Dynamic/2018/1229/6100.html>.
- [35]四川城镇化率最高的几个城市,与省内城市一特点非常切合[EB/OL]. [2019-01-10]. http://k.sina.com.cn/article_6450330076_1807839dc00100ff3v.html.
- [36]陕西省人民政府关于印发“十三五”建设内陆改革开放新高地规划的通知[J].陕西省人民政府公报,2017,(15):15-30.

- [37]“十三五”四川城乡建设蓝图出炉 2020 年常住人口城镇化率达 54%[N]. 四川日报,2017-07-10(01).
- [38]2018 年上半年达州经济“成绩单”出炉 GDP 同比增长 8.3% 工业支撑有力[N]. 达州日报,2018-07-25(01).
- [39]吴江. 省政协委员建议:加大《川陕革命老区振兴发展规划》落实力度[N]. 巴中日报,2019-01-14(01).
- [40]王成端. 习近平生态法治思想与川陕革命老区振兴发展[J]. 四川文理学院学报,2019,(1):7-12.

版权申明

为适应我国信息化建设,扩大本刊及作者的知识信息交流渠道,本刊已被《中国学术期刊网络出版总库》及 CNKI 系列数据库收录。如作者不同意文章被收录,请在来稿时声明,本刊将做适当处理。

《国土资源科技管理》编辑部