

# 共保 共建 共享 共富

## ——全国政协“推进秦岭生态保护和环秦岭经济圈高质量发展”重点提案办理协商会综述

本报记者 司晋雨

### ■会议背景

分野中峰变，阴晴众壑殊。初秋时节的秦岭，时而小雨淅沥，云雾缭绕；时而碧空万里，朗阔峻远。从汉中到关中，秦岭山脉雄伟绵延，一望无际。9月5日至7日，全国政协副主席兼秘书长李斌率全国政协“推进秦岭生态保护和环秦岭经济圈高质量发展”重点提案督办调研组一行，深入陕西省西安和商洛两市进行调研。调研期间，政协委员们与提案承办单位有关部门负责同志边走边看边议，对推动提案办理有了更多的理解和共识。

9月7日下午2时30分，陕西省政协机关会议室，调研组组长、全国政协提案委员会副主任戚建国作为主持人宣布“推进秦岭生态保护和环秦岭经济圈高质量发展”重点提案办理协商会开始。这次会议不仅在西安设立主会场，还在甘肃、四川、湖北、河南、重庆、青海五省一市设立分会场，视频连线当地政协主要负责同志协商交流。

秦岭是我国南北方气候的分界线，也是南水北调中线工程重要水源涵养区，森林覆盖率超过70%以上，是大熊猫、金丝猴、羚牛等一级保护野生动物的栖息地，是全球意义的生物多样性保护关键地区之一。2020年4月20日，习近平总书记在陕西考察秦岭生态环境保护情况时强调，秦岭和合南北、泽被天下，是我国的中央水塔，是中华民族祖脉和中华文化的重要象征。保护好秦岭环境，对确保中华民族永续不衰，实现“两个一百年”奋斗目标，实现可持续发展，具有十分重大而深远的意义。

今年两会期间，全国政协委员、农业和农村委员会副主任马中平作为第一提案人，与多名委员联名提出了《推进秦岭生态保护和环秦岭经济圈高质量发展》的提案。大会结束后，经主席会议审定，这件提案被确定为今年的76个重点提案题目之一，并以调研的形式进行督办。

### 充分认识秦岭的重要生态战略地位

一场关于秦岭的提案办理协商会，为何除了陕西外，还要邀请其他五省一市参加？

这涉及到一个观念上的问题。长期以来，在多数人的既定观念中，秦岭就是特指陕西境内的一段。事实上，秦岭全长1600公里，南北宽约500公里，覆盖青海、甘肃、陕西、河南、湖北、四川、重庆六省一市。

马中平委员在介绍提案缘由时说，习近平总书记的论述立足当代，启示未来，从自然地理、生态命脉、人文历史、国计民生、持续发展诸方面奠定了秦岭保护与发展的地位，使秦岭真正成为中华大地重要的地理标识和民族文化象征。为此，他在提案中建议研究确立“秦岭重点生态区”，衔接青藏高原生态屏障区东侧，位居长江与黄河重点生态区广袤的中间地带，进而形成我国连接东西、和合南北、更加完整有效的生态保护格局。

“大家都知道南水北调中线水源是丹江口水库，但却很少有人清楚，丹江口水库70%水量来自秦岭的汉江及其支流丹江，所以说秦岭是我国的中央水塔。”通过对牛背梁自然保护区和秦岭国家植物园等地的走访，全国政协委员、中科院生态环境研究中心城市与区域生态国家重点实验室主任陈利顶对秦岭的生态功能有了更深的理解，他认为，秦岭的保护与发展应当站在全国性的高度。

“过去，秦岭矿山乱挖矿、乱占地等行为都对环境造成不小破坏，秦岭违建别墅事件更是教训深刻。”陕西省副省长程福波介绍情况时说，陕西全省上下认真落实习近平总书记来陕考察重



▲调研组在小米生态现代农业园了解梓水木耳的栽培情况和品质特点。杜静波 摄

要讲话和关于秦岭生态环境保护的重要指示批示精神，深刻汲取秦岭违建事件大教训，始终把生态环境保护和修复工作摆在重要位置，当好秦岭生态卫士。从2020年起，连续3年每年安排10亿元，重点用于矿权退出补偿；新增南水北调重点生态功能区转移支付5.5亿元，支持陕南3市秦岭保护区生态保护。

六省一市政协的同志一一作了发言。大家在发言中，对共同保护好秦岭地区的生态环境有着高度统一的认识，也直陈各地在发展中存在的问题，主要集中在污染防治任务重、生态系统敏感脆弱、高质量发展总体水平不高、文化旅游整合不够和协同合作需要强化等方面，建议将秦岭生态保护提升到国家战略层面。

### 保护与发展可以相得益彰

党的十九大报告指出，要保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，不断促进人的全面发展和全体人民共同富裕。委员们一致认为，陕西省商洛市柞水县就趟出了一条从生态保护到脱贫攻坚再到共同富裕的道路。

柞水县属原国家扶贫开发重点县。近年来，当地探索出一条“企业+旅游产业+农户”的绿色减贫之路，实现生态效益与经济效益双赢，推动了乡村振兴和可持续发展。

巍巍秦岭高耸入云，如一道坚固的屏障，护佑着柞水人民。乾佑河穿城而过，即使下着雨，河水仍旧清澈见底，一览无余。在牛背梁羚牛谷，古树参天，潭水潺潺，负氧离子充足；终南山景区依山傍水，秀丽宜人，原生态的风景使其成为远近有名的休闲和康养胜地。9月5日，调研组冒着中雨深入山区，一路的见闻，令委员们深受启发，备感振奋。

在终南山景区内，一家老豆腐坊的老板杨传红正忙着生意。50岁的杨传红是柞水县红岩寺镇本地湾村人。曾经，一家三口靠着他在南方打工一年2万元的微薄收入度日。2019年，听说家乡的终南山景区正在招引贫困户入住创业，他就想回来试试。

“我自己投了2万元钱，景区专门选派老师对我进行技术指导，我还享受到贫困户创业‘三免一降’的优惠政策（编者注：免2年房租、免日常水费、免交押金，日常提点比例下降7个百分点）。”说到这里，杨传红舒展的笑容熨平了脸上深深的皱纹。2019年当年，他的豆腐坊就有了15万元的利润，儿子大学毕业也来景区上班，一家人甩掉了贫困户的帽子，乐享着团圆的幸福。

陈道凤是一家农家乐的主人。近年，因为家门口的牛背梁景区和终南山景区的相继建成营业，她和许多村民一样，在自己的院里经营起了农家乐。

“刚开始我可发愁了，主要是手里没钱，是村上争取的政策扶持，给我提供了5万元的贴息贷款。”2016年年底，陈道凤的农家乐开张。经过村委会和景区提供的好厨艺和礼仪培训，她的收入2017年就达到了7万多元，以后连年增长，走上了旅游脱贫致富的快车道。

如今，依托景区成功创业的人们，年收入实现了从10万元到80余万元不等，许多农户都搬进了统一建成的300多平方米9居室的院子。他们表示，以前守着家门口的好山好水，却不理解其中的意义，还背井离乡外出“要饭”吃。通过党的好政策引领，大家明白了绿水青山就是自己的“金饭碗”，每个人都有责任保护好秦岭的生态环境，让自己的生活融入这片绿色中，用双手建设更宜人的家园，享受更加美好的生活。

“脱贫攻坚，不仅让大山腹地的人民群众富起来了，也让他们的思想和生产方式发生了转变，很具有现代感。”戚建国家常委感慨地说。他概括道，几十年前，红军在秦岭地区闹革命，走的是一条红色之路；近十多年来走的是绿色发展之路；今天秦岭人民又走上了一条共同富裕的金色之路。

“在开发和利用秦岭文化的过程中，要注意与乡村振兴战略结合起来，采取多种措施引进资金到秦岭来投资红色文化资源的开发利用。在红色文化旅游点，鼓励农村、农民集体和个人开办民居民宿、餐饮、娱乐等有当地特色的项目，增加当地农民的收入，让他们在已经脱贫的基础上富裕起来，满足对美好生活的向往。”全国政协委员、军事科学院研究员王卫星说。

“实践充分说明，保护与发展不是非此即彼，而是可以相互促进、相得益彰的。”在陈利顶委员看来，秦岭地区的发展，要切实保护好秦岭地区“三生”空间优化布局，即重要物种保护生存空间供需平衡、秦岭山区居民生存空间供需平衡以及山区与平原之间生态产品供需平衡。

柞水木耳已经成为国内有名的品牌。委员们走进小岭镇小米生态园时，一位年轻女孩正在对着镜头直播。乡党委书记介绍，村里推行“借袋还耳”“借棚还耳”的模式，将木耳大棚或地栽木耳借给贫困户管理，合作社以每斤30元的保底价统一收购，农户年均收入达到18万元。

看到生态园里的管理人员有几位是40岁以下的年轻人，委员们鼓励这些年轻的新型职业农民，要教会村里的中老年人运用电商，同时也叮嘱大家要保护好种子。“一个品牌最好只有一个种，这样才能保证人们不管买到柞水哪个镇上的木耳，都是同样的品质。”

经过两天的实地调研，全国政协副秘书长李斌指出，柞水县牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，坚持生态优先、绿色发展，取得了积极成效，也走出了一

条共保、共建、共享、共富的绿色发展之路。

### 凝聚共识 共同推进环秦岭区域协同发展

当前，中西部和东部区域发展不平衡、不充分依然是我国经济社会发展中存在的问题之一，促进区域协调发展，显著缩小区域间经济发展水平差距、人民生活水平差距也是我国经济社会发展的目标之一。

在六省一市政协同志的发言中，有一个共同的诉求，即从国家层面建立秦岭地区联系协作机制，加强地区协同发展。

全国政协委员、陕西省高级人民法院副院长高洁在发言时建议，建立国家层面的协同推进机制，从而打破区域壁垒，构建秦岭经济圈，具体实施中，可以借鉴阿尔卑斯山的成功经验。

全国政协委员、中科院科技战略咨询研究院副院长樊杰认为，在高质量发展中，关中城市群不仅拥有自然生态和文化创意与传统经典结合的大旅游产业，还有能源工业和城市国防工业、高等院校和研究紧密相关的高新技术产业。如果关中城市群能在西部高质量大开发中发挥好“领头羊”作用，秦岭地区在未来将有可能成为我国宜居、宜业、宜游，人与自然和谐、高质量发展的区域板块。

对于是否要采用提案中所说的“环秦岭经济圈”的概念来统筹关中五大环秦岭城市群，樊杰委员认为值得商榷。“对五大城市群的统筹，可放在长江经济带、黄河流域等已有的重大区域战略下，在新型城镇化规划、全国国土空间规划以及生态双重规划中予以关注。”

提案承办单位代表、国家发展改革委地区经济司二级巡视员

安利民也赞同樊杰委员的想法。他说，从地理空间来看，秦岭涉及的六省一市间山川阻隔，地理空间联系松散，经济联系还较为薄弱。从区域战略安排来看，环秦岭地区已经处于长江经济带发展、黄河生态保护和高质量发展战略叠加区，位于新时代推进西部大开发形成新格局、中部地区崛起重点实施覆盖范围。目前，国家发改委已经按照“十四五”规划纲要要求和《长江经济带发展规划纲要》《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，对六省一市发展作了全面部署，并正编制“十四五”时期关中平原城市群、长江中游城市群等系列发展规划或实施方案，指导支持环秦岭相关地区高质量发展。

关于提案中的另外一些建议，国家发展改革委、生态环境部、自然资源部、文化和旅游部四个承办单位的同志也都在会上进行了解释与回应——目前，秦岭国家公园建设已经纳入规划，建立秦岭种质资源库和基因库的建议也得到重视；有关部委积极支持秦岭地区融入周边发展规划，支持秦岭地区文化保护传承工作，支持地方做好文物古迹、非物质文化遗产、历史古籍等资源的普查利用工作，加强秦岭地区的文化遗产保护。

与会人士畅所欲言，在各种意见观点的交流交锋中，提办双方基本达成了共识，要贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持保护优先、统筹推进秦岭地区的生态保护和区域经济发展，走一条共保、共建、共享、共富的绿色发展之路。四部委的同志们表示，委员们的意见建议具有前瞻性、战略性和可行性，有重要参考价值，将把会议精神带回去，深入研究分析，为秦岭地区生态保护和经济发展贡献力量。

### ■部委回应

#### 国家发展改革委：

高度关注并积极支持秦岭地区生态保护，推动制定《生态保护补偿条例》，在相关规划中将秦岭有关地区分别列入黄河和长江流域重要生态保护修复重大工程范围，协调相关支持政策。经国务院同意，我委已组织实施了一系列区域规划，并正编制“十四五”时期关中平原城市群、长江中游城市群等系列发展规划或实施方案，指导支持环秦岭相关地区高质量发展。将在本次调研的基础上，深入研究编制相关区域规划或制定专项政策的有关问题，继续加强与有关部门的沟通衔接，形成合力做好提案的办理工作。

#### 生态环境部：

将秦岭生态保护和高质量发展纳入生态环境保护相关规划，将秦岭生态保护修复作为黄河流域重要生态保护修复重大工程之一。把秦岭地区生态保护修复、水土流失治理等内容作为重点任务，系统谋划一批生态保护修复项目，推进秦岭生态环境质量持续改善。同时，强化秦岭生态保护修复监管，加强秦岭地区生态环境遥感监测评价。配合相关部门做好研究论证、规划编制、国家公园建设等工作。

#### 自然资源部：

在《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》编制工作中，将充分考虑政协委员们和各地提出的建议，加强与秦岭地区相关省市的沟通协调，合理确定秦岭地区六省一市耕地保有量、永久基本农田保护面积、建设用地规模等空间管控指标，科学优化秦岭地区国土空间开发保护格局，积极支持秦岭地区生态保护和经济社会高质量发展。同时，布局秦岭地区生态保护和修复重大工程。部署开展秦岭生态保护和修复重点工程，加强大熊猫、金丝猴、朱鹮等珍稀濒危物种栖息地保护和修复，积极推进生态廊道建设，扩大野生动植物生存空间。切实加强天然林及原生植被保护，开展退化林分修复，提高自然生态系统质量和稳定性。

#### 文化和旅游部：

关于秦岭博物馆建设等相关业务工作，将由国家文物局具体负责指导推进；关于开展保护传承弘扬秦岭文化工程，已成立由部长任组长的中华文化资源普查工作领导小组，并印发《中华文化资源普查工程实施方案》。我们将根据陕西等地的实际需要，帮助做好环秦岭地区文化资源普查成果梳理，加大文化资源转化利用力度。会同有关部门，按照中央统一部署，统筹考虑包括秦岭在内的文化资源丰富地区，深入研究论证进一步推动国家文化公园建设事宜。



▲全国政协“推进秦岭生态保护和环秦岭经济圈高质量发展”重点提案办理协商会现场。杜静波 摄