



## 国务院发文明确具体参与路径——社会资本参与生态保护修复迎重大机遇

本报记者 王硕 高志民

国务院办公厅近日印发《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》(以下简称《意见》),针对我国生态保护修复任务量大面广,需要动员全社会力量参与的需求,明确提出鼓励和支持社会资本参与生态保护修复项目,并从总体要求、参与机制、重点领域、支持政策、保障机制五个方面明确了相关要求。

### 鲜明提出全过程参与

在11月23日国新办举办的政策例行吹风会上,自然资源部副部长王广华介绍了《意见》的相关亮点。

在参与机制上,以往相关政策措施往往散见于不同部门、不同地方的各类文件当中,系统集成不够,此次《意见》鲜明提出鼓励和支持社会资本参与生态保护修复项目投资、设计、修复、管护等全过程,允许围绕生态保护修复开展生态产品开发、产业发展、科技创新、技术服务等。进一步明晰了社会资本参与的内容、方式、程序,为社会资本充分掌握信息、理性分析研判、公平公正公开参与生态保护修复提供了保障。

在参与领域方面,《意见》不是从特定生态问题而是从生态系统的角度,明确了社会资本可以参与各种类型生态系统的保护修复,引导社会资本用系统思维参与。同时,《意见》坚持“谁破坏、谁修复”的刚性约束,重点鼓励和支持社会资本参与责任人灭失和自然灾害造成的、以各级政府支出责任为主的任务。

此外,在支持政策上,《意见》构建了“谁修复、谁受益”的机制,实现政府与市场互促、激励与约束并举。在总结以往行之有效的工作模式和政策措施基础上,从规划管控、产权激励、资源利用、财税支持、金融扶持等多方面明确相关政策,充分释放了政策红利。例如提出允许碎片化零散耕地、园地、林地及其他农用地通过空间置换和优化布局进行整合;在耕地和永久基本农田数量不减、质量有提升的情况下,允许做空间转换位置调整;新增的耕地还可以用于占补平衡,节余的建设用地还可以用于增减挂钩。

王广华指出,这些政策对于推动生态修复、筹集相应的资金或者获取合理的回报,具有比较可观的价值。

### 多措并举防止借“名”搞违规开发

《意见》中提出了一系列激励措施,增强社会资本投入信心。比如提出以林草地修复为主的项目,可以利用不超过3%的修复面积

从事生态产业开发。针对这个政策设定,国家林业和草原局总经济师杨超解释,这是对2020年国家发展改革委和自然资源部联合印发的《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021-2035年)》中相关规定的延续和明确,也是结合生态保护修复实践进行的适当拓展。

但相关规定不会造成不良企业以生态修复为名大搞违规开发?自然资源部国土空间生态修复司司长周远波表示,《意见》设立的基础是保护红线、守住底线,无论以什么名义,凡属违法,都要依法查处,决不姑息。

在工作原则上,强调发挥政府规划管控、政策扶持、监管服务、风险防范等作用,统一市场准入、规范市场秩序,严禁突破耕地保护和生态红线,严禁各类违反法律法规规定的行为。

在工作保障机制上,要求加强督察和执法,全程全面依法监管,严格规范行为,建立信用监管机制,实现跨地区跨部门奖惩联动。对修复过程中涉及地理、生态、生物等方面敏感信息的采集、处置和使用,要求按照相关规定执行,并合理性、规范性和操作性的方面作出了明确规定。

### 着力解决信息不对称问题

《意见》的另一个亮点是对社会资本参与生态保护修复的程序和步骤进行了明确。

国家林业和草原局规划财务司负责人郝雁玲解释说,这是为了解决社会资本参与过程中信息不对称,进一步明确责权利和风险双控,明晰成本和收入,使社会资本能够及时了解相关信息。

郝雁玲介绍,《意见》提炼并设计了项目设立、方案制定、主体引入、产品交易四个共性程序。比如在方案制定中,改变以往主要由政府部门制定具体生态修复方案的做法,转向鼓励包括社会资本、当地居民、各利益相关方、政府部门、公益组织等在内的各类社会主体参与生态保护修复方案设计,通过汇聚众智,凝聚共识,制定信息公开方案。在产品交易中,规定公开发布产品交易规则,企业信用评级等信息,依托公共资源交易平台体系,规范市场化交易,解决社会主体担心的政策和交易风险问题,从而建立合理的投入回报机制。

为保障这些政策落地,周远波指出,下一步要鼓励相关政策纳入经济社会发展规划,建立健全统筹协调机制。在支持市场主体发展上,发挥骨干企业的引领作用,搭建混合所有制企业等合作平台,促进各类资本和产业协同。在推进研发和创新模式上,探索导向明确、路径清晰、投入持久、回报稳定的资源导向型可持续发展模式。



### 连片小季油菜苗起时

贵州遵义市桐梓县以高质量党建引领“五在乡村”(组织强村、产业富村、人才兴村、文明乐村、环境优美村),创建助推乡村全面振兴。小雪过后寒未深,桐梓县狮溪镇的3000亩连片小季油菜正是起苗时节。狮溪镇充分利用全县最大坝区,大季稻鸭鱼共生、小季油菜蔬菜满种,向标准化、规范化、高效化的农业产业园区迈进。并围绕产业发展、人居环境美化、基础设施建设,按照“一乡一特”“一村一品”布局,制定落实美丽乡村建设规划。

程洲 刘勋 摄

截至2021年10月底,全国共清理整治“四乱”问题18.5万个,拆除侵占河湖的违建4000多万平方米,清理非法占用岸线3万公里,清除河道内垃圾4000多万吨,清除非法围堤1万多公里,打击非法采砂船只1.1万多艘——

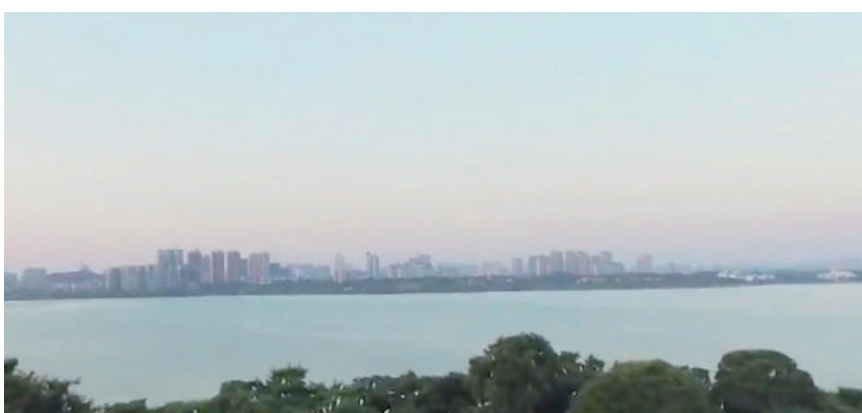
# 还河湖之清静

## ——水利部门重拳“清四乱”

本报记者 王茜娟



下塞湖矮围拆除前



下塞湖矮围拆除后

洞庭湖水域变成“私人湖泊”;以保护之名行破坏之实,让本属于老百姓共享的公共空间变成了局部人获利的“私地”……日前,水利部公布了一批河湖“清四乱”的典型案列。

作为水资源的重要载体、行蓄洪水的重要场所,江河湖泊是自然生态的重要组成部分,河湖管理保护直接关系到国家水安全和生态文明建设。然而,乱占、乱采、乱堆、乱建等一些河湖管理保护的突出问题屡禁不止,自2018年以来,水利部在全国范围内对这些突出问题开展清理整治(以下简称“清四乱”),一大批长期以来侵占破坏河湖的“老大难”问题得以解决,取得了显著成效。

### 洞庭湖水域变为“私人湖泊”

“湖光秋月两相和,潭面无风镜未磨。”刘禹锡笔下的洞庭湖,让无数人都心生向往。

洞庭湖是我国第二大淡水湖,在调蓄洪水、保障供水、维系生态系统功能等方面具有不可替代的重要地位。但某私营业主却在洞庭湖腹地建下塞湖非法修建矮围,将洞庭湖水域变为“私人湖泊”,侵占破坏湖泊蓄洪空间。

据介绍,2011-2014年,这位私营业主在下塞湖非法修建围堤18.7公里,修建3个钢筋混凝土节制闸,围湖2.78万亩,用于种植芦苇、养殖、采砂等。

2014年以来,湖南省有关部门和地方政府多次对下塞湖非法矮围进行整治,但业主仅铲除了部分围堤,问题未能整改到位。

直到2018年,媒体曝光洞庭湖下塞湖非法矮围问题,湖南省全面启动下塞湖矮围拆除工作,将全部围堤彻底铲除至原地面高程,原被围围的水面与洞庭湖水域全面贯通,下塞湖生态功能逐步恢复。同时,湖南省对62名公职人员进行了问责。

“对洞庭湖防洪安全和生态安全造成不利影响,严重违法水法、防洪法、河道管理条例等法律法规中禁止围湖的规定。依法拆除下塞湖非法矮围,严查问题背后的保护伞和失职渎职行为,体现了严格保护河湖生态空间完整、功能完好的力度,体现了推进长江大保护的坚定决心。”水利部河湖管理司司长陈大勇说。

在水利部公布的典型案例中,“问题规模大、性质严重”的案列还有河南法荆兰童话王国侵占黄河滩地案。

2017年,河南省某旅游开发有限公司与当地村委会签订土地租赁合同,占用黄河干流河道内滩地400余亩,建设“法荆兰童话王国”主题游乐园,号称“中原地区首家童话情景体验式休闲旅游区”。项目建设过程中,地方河务、国土等部门多次作出行政处罚决定,但问题一直未得到根治。

2018年7月,郑州市将“法荆兰童话王国”作为河湖“清四乱”专项行动

重点整治对象,发挥“河湖长+检察长”作用,省级河长办挂牌督办,检察机关发出检察建议,多部门联合执法,依法依规拆除了“法荆兰童话王国”违建,恢复了黄河滩区原貌。

### 以保护之名行破坏之实

“侵占破坏河湖问题出现的新类型。近年来,一些地方打着湿地公园、风雨廊桥等旗号,以生态修复、民族文化传承的名义,在河湖内开发建设房屋、大搞景观工程,以保护之名,行破坏之实,有的甚至大肆谋取商业利益,让本属于老百姓共有共享的公共空间变成了局部人获利的‘私地’。”陈大勇表示。

呼兰河口湿地公园位于呼兰河与松花江干流交汇处,是松花江防洪的重要节点。

2011年12月,当地政府与某企业签订租赁开发建设协议,将11.5平方公里河道租赁给企业。该企业以湿地公园名义,在河道内违法违规建设了酒店、快餐厅、主题别墅、宾馆、商铺等建筑物、构筑物238处,面积达9.4万平方米。

2020年底,呼兰河口湿地公园违建被全部拆除,河道恢复了原貌。

作为新能源的代表之一,近年来,各地都在大力发展光伏产业。但近年来,有的地方和企业片面追求太阳能发电发展速度,忽视河湖保护,违法违

规将光伏发电项目建在河道、湖泊滩地和水库库区,对河道行洪、防洪安全和生态安全造成很大影响。

据介绍,“中节能绿洲莘县20MW棚顶光伏项目”是山东省聊城市莘县招商引资项目,位于徒骇河莘县段,2015年年底竣工投入使用,工程投资1.9亿元。该项目将光伏阵列布设在河道滩地内,非法占用水域岸线长度3.4公里,面积1021亩。

2019年3月,山东省、聊城市分别将该项目列入省、市河湖清违清单,市级河长亲自调度,莘县党委、政府成立了清违清障依法处置工作领导小组,对侵占河道的光伏设施依法进行了拆除,恢复了徒骇河河道行洪排涝功能。

“光伏电站不属于法律法规规定的涉河建设项目范畴,不是确有必要、无法避让河湖管理范围的建设项目。本案中,拆除侵占河道的光伏板等设施,维护了河道的行洪排涝功能,对规范光伏发电项目建设、避免侵占河湖具有指导意义。”陈大勇表示。

### 违建项目却“五证俱全”

“有的违建项目‘五证俱全’,反映出一些地方强化河湖保护工作还不到位。”陈大勇说。

长城脚下饮马川项目便是其中的典型代表。

潮河是潮白河重要支流,古称鲍

## 知识窗

zhishichuang

# 二氧化碳,都去哪了?

本报记者 王硕

二氧化碳(CO<sub>2</sub>)等温室气体的大量排放正在深刻地影响全球的气候格局。在11月18日《知识分子》主办“气候学家面对面——科学传播公益工作坊”上,IPCC第六次科学评估报告作者、浙江大学地球科学学院教授曹龙分享了关于大气二氧化碳循环及对气候变化的最新认识。

### 当前大气CO<sub>2</sub>浓度比工业革命前增加了约50%

大气中最主要的组成成分是氮气和氧气,二氧化碳和其他温室气体仅占很小的部分,但却对全球气候起着重要作用。

根据大气二氧化碳浓度最新的观测及预测结果,2021年CO<sub>2</sub>浓度已经达到了415ppm。而工业革命之前,这一数值大概是280ppm。这意味着现在的CO<sub>2</sub>浓度比工业革命之前增加了约50%。

据全球碳计划组织的(GCP)的数据,煤、石油和天然气三大化石能源的燃烧所排放的CO<sub>2</sub>分别占到了排放总量的40%、32%和21%。总体而言,化石燃料燃烧贡献排放的约90%。

从1990年至今全球化石燃料燃烧排放的二氧化碳量的结果来看,2020年CO<sub>2</sub>排放348亿吨,比1990年高出一半以上,预计2021年将高达364亿吨。

### 大气CO<sub>2</sub>到哪里去?

这些排入大气的CO<sub>2</sub>去了哪里?研究显示,每年排放的CO<sub>2</sub>只有近一半存留在大气层,其他被陆地和海洋吸收。

当大气二氧化碳的源(排放)超过了汇(海洋和陆地吸收)的时候,大气二氧化碳浓度将会增加。

由此可以认识到碳循环和气候变化的基本链条:人为活动(主要是化石燃料燃烧)向大气中排放CO<sub>2</sub>,其中一部分被陆地和海洋吸收,未被吸收的部分滞留在大气中,造成大气CO<sub>2</sub>浓度增长,进而影响大气辐射平衡(温室效应)造成全球变暖。反过来,全球变暖将会从总体上减缓海洋和陆地对CO<sub>2</sub>的吸收,从而使得大气CO<sub>2</sub>浓度加速增长。

### 海洋生态系统也“吃不消”

二氧化碳的排放除了造成全球变

暖,还有许多其他方面的气候效应。

比如对于海洋生态系统来说,CO<sub>2</sub>被海洋吸收后会产生碳酸,降低海水的pH值,增加海水的酸性并减少海水中碳酸根离子的浓度。海洋酸化会对海洋生态系统产生深远影响,尤其不利于海洋贝类生物的生长和珊瑚礁的形成。随着海洋酸化的加剧,海洋生物受到的影响会越来越严重。

全球变暖的本质是大气辐射过程,海洋酸化的本质是化学过程,但它们的罪魁祸首都是化石燃料燃烧产生的CO<sub>2</sub>排放。

### 减缓和人工干预气候变化

据第六次IPCC评估报告结果,每1万亿吨CO<sub>2</sub>的排放引起约0.45℃的升温。

那么,为了实现1.5℃或2℃的温控目标,还能向大气中排放多少CO<sub>2</sub>?

据全球碳计划组织的最新估算结果,从工业革命前的1750年至今,人类已经向地球排放了约2.5万亿吨CO<sub>2</sub>,若保持现在的排放速度不变,要实现1.5℃或2℃的温控目标分别还能排放约11年和32年。