

关于完善山水林田湖草沙一体化保护和修复管理机制的若干思考

——以广东省为例

利一文¹ 杨远光^{1*} 孙秋荣² 陈凯²

1. 广东省土地开发整治中心; 2. 广东中地土地房地产评估与规划设计有限公司

摘要: 建立健全一体化保护和修复管理机制是推进生态系统整体保护、系统修复和综合治理的现实要求。文章总结了广东省一体化保护和修复的管理现状情况, 针对当前广东省在“山水工程”全流程管理中面临的现实困境, 提出了完善“山水工程”管理机制的相关政策建议: (1) 加大制度创新, 推进“山水工程”全链条管理; (2) 建立多部门多层次的联动协调工作机制; (3) 拓展资金渠道, 建立政府与市场多元化投入机制; (4) 加强一体化保护和修复的监管力度。

关键词: 山水林田湖草沙; 生态保护修复; 管理机制

【DOI】 10. 12254/j. issn. 2096-6539. 2024. 05. 004

一、引言

党的十八大以来, 我国生态保护修复理念实现了根本性转变^[1], 从林、草、沙、湿等单一生态要素治理调整为区域性、流域性系统治理, 适应山水林田湖草沙一体化保护和系统治理目标的管理体系已基本建立。随着国家山水林田湖草沙一体化保护和修复工作的全面推进, 如何建立长效可持续的山水林田湖草沙一体化保护和修复工程(简称“山水工程”)管理机制成为亟待研究的重要命题。

广东省是我国经济大省、工业强省和改革开放先行地, 也是“四个走在全国前列”的排头兵。改革开放以来, 高强度的人类活动和快速城市化对区域生态环境产生了巨大的影响, 景观格局破碎化趋势明显, 局部区域水土污染严重, 海岸人工化程度加深, 生物种群结构异化, 部分地区生态系统功能下降, 资源约束趋紧, 已成为经济社会可持续发展的瓶颈^[2]。面对生态保护修复的风险挑战, 广东省深入谋划部署全省重要生态系统保护和修复的重点任务与重大工程, 推动生态保护与修复取得显著成效。然而, 目前关于一体化保护和系统治理的管理机制尚不健全^[3], 从省级层面探讨如何建立并完善“山水工程”全流程管理机制需要系统思考。为此, 本文分析了广东省一体化保护和修复的管理现状情况及面临的现实困境, 提出了完善“山水工程”管理机制的政策建议, 以期绿美广东生态建设提供决策支持。

二、广东省一体化保护和修复的管理现状情况

近年来, 为整体推进一体化保护和修复, 广东省先

后成功申报实施广东粤北南岭山区山水林田湖草生态保护修复试点工程、广东南岭山区韩江中上游山水林田湖草沙一体化保护和修复工程两项国家级“山水工程”。此外, 还有序推进实施海洋生态修复、历史遗留矿山生态修复、红树林营造与修复、全域土地综合整治等各类国土空间生态保护修复工程, 在整体保护、系统修复和综合治理方面积累了丰富的实践经验。

在规划上, 相继印发《广东省重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》和《广东省国土空间生态修复规划(2021—2035年)》, 构建起“三屏五江多廊道”国土空间生态修复格局, 引领国家级、省级“山水工程”实施; 从制度上, 出台实施《广东省重点生态保护修复项目谋划储备工作专项行动方案》《广东省中央重点生态保护修复治理资金(山水林田湖草沙一体化保护和修复工程方面)管理办法实施细则》等相关制度性文件, 构建涵盖项目储备、项目审查、组织实施、资金管理、竣工验收等环节的制度体系; 从机制上, 探索建立项目储备库工作机制、社会参与的引导和激励机制等; 从投入上, 设立了生态修复、生态环境等省级财政专项资金, 专门用于海岸线生态修复、重点海湾整治、矿山地质环境恢复治理、污染治理、生态环境保护、国土空间生态修复总体规划编制及政策标准研究等用途。

三、“山水工程”管理面临的现实困境

“山水工程”全流程管理主要涵盖前期准备、组织实施、监测监管、资金管理、工程验收、成效评估、档案管理、后期管护等环节。目前, 广东省在“山水工程”全流程管理中还面临着现实困境, 主要包括以下几点:

(一) 省市县各级部门权责相对分散

一体化保护和修复工作涉及政府部门较多, 包括自然资源、生态环境、财政、水利、农业农村、林草等多个部门, 各部门之间职责分散、资金分散、项目零散, 需要建立权责清晰、多部门统筹协调的工作机制。具体而言, 省市县各级部门在职责履行方面主要存在两个问题: 一是项目审查及储备环节的跨部门合作机制有待健全。依据《中央生态环保转移支付资金项目储备制度管理暂行办法》, 项目储备制度建设涉及财政、自然资

源、生态环境、林草等多个部门。当前，在“山水工程”项目审查及项目储备工作中，省自然资源部门与省财政、省生态环境、省林草等部门之间的合作机制还不健全^[4]。二是组织实施、监测监管、成效评估环节的权责划分不够清晰。现有政策对省自然资源、省生态环境部门关于项目组织实施、监督检查、综合成效评估等环节的权责划分还较为原则、笼统，省级相关部门关于项目工程验收的权责也尚未明确，与《自然资源部办公厅关于加强国土空间生态修复项目规范实施和监督管理的通知》（自然资办发〔2023〕10号）关于省级负责组织整体验收的要求不相适应。

（二）全流程管理环节有待优化

“山水工程”项目实施周期长、涉及管理环节多，建立统一规范、衔接有序的全流程管理机制十分必要。项目储备是项目前期工作的重要内容之一，由于广东省重点生态保护修复项目储备库建设还处于谋划阶段，项目储备入库、储备库动态管理等工作，有待与项目可行性研究、实施方案编制、项目审查、评估评审、各类审批手续办理等工作程序进行整合、衔接，以扎实做好项目前期工作，避免“资金等项目”。同时，“山水工程”项目审批涵盖实施方案审批、工程设计审查、环境影响评价审批、有必要调整的实施方案审批等诸多工作步骤，需要省市县多级政府以及多级主管部门开展审核、审批、备案等工作，项目审批周期时间长、落地门槛高，有待进一步精简优化。

（三）部分环节的管理要求有待明确

2019年以来，国家层面密集出台了一系列规范性文件，建立起《山水林田湖草生态保护修复工程指南（试行）》等“1+N”标准体系，为地方科学开展“山水工程”提供了遵循指导。但在广东省省级层面，项目组织实施、监测监管、工程验收、档案管理、后期管护等环节的具体要求尚未进行统一规范。如，“山水工程”验收包括子项目验收和工程整体验收，工程划分生态保护修复单元的，还应开展生态保护修复单元评估，但目前“山水工程”验收评估机制尚未不完善，亟须加快制定内容全面且程序规范的验收评估标准和工作流程，为实行省负总责、市县实施的责任机制提供工作支撑。

（四）资金保障能力有待提高

山水林田湖草沙一体化保护和修复具有整体性、长期性和复杂性的特征^[5]，资金投入巨大。目前，广东省在资金保障方面存在两个问题：一是省级层面相关专项资金分散，资金整合难度大。“山水工程”实施中，在中央财政奖补资金支持下，还需统筹整合省、市、县相关配套资金，就省级而言，“山水工程”相关资金分散在省财政、生态环境、自然资源、水利、农业、城建等多个部门，跨部门资金整合难度较大。二是社会资本参与力度小。以广东粤北南岭山区山水林田湖草生态保

护修复试点工程为例，该工程共设计矿山环境治理与恢复、污染土地修复利用、生态系统和生物多样性保护、流域水环境保护及治理四大类工程，总投资超过90亿元^[6]，社会投入资金集中在矿山环境治理与恢复大类工程中，社会投入资金占总投资的比例较少，对政府财政资金的依赖度较高，如何激励和支持社会资本参与建立稳定、持续的资金渠道，成为亟待解决的关键问题。

（五）项目监测监管水平有待提升

提高“山水工程”动态监管的信息化管理能力与水平是高效推动项目实施的重要抓手。在“山水工程”管理实践中，往往由于项目地点偏远分散、数据分散、部门和人员众多等原因，导致监管难、成效评价难、跨部门协作难的问题。目前，广东省省级层面尚未针对重要生态系统保护和修复重大工程建立监测监管平台，从项目立项、实施到验收阶段的全过程、多维度监管的工作支撑能力还存在不足。

四、完善“山水工程”管理机制的政策建议

（一）加大制度创新，推进“山水工程”全链条管理

科学推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，需要建立与“山水工程”各管理环节相适应的制度体系。建议加大“山水工程”管理制度创新，研究制定“山水工程”项目管理办法、储备库管理办法、工程整体验收、项目审批等一系列操作指引，推进“山水工程”管理走向制度化、规范化。

一是建议研究出台广东省“山水工程”项目管理办法，对项目前期准备、组织实施、监测监管、资金管理、工程验收、档案管理、后期管护等环节进行全面规范，填补省级层面“山水工程”项目管理制度的空白。

二是建议在广东省重点生态保护修复项目谋划储备基础上，加快研究出台重点生态保护修复项目储备库管理办法，不断谋划储备优质的“山水工程”项目。

三是建议省级层面研究出台“山水工程”整体验收办法，以便指导已申报实施的“山水工程”验收工作。

四是建议对“山水工程”实施涉及的诸多审批流程进行合理精简优化，建立省级行业主管部门牵头、相关部门参与的项目前期会审审批制度^[7]，降低项目前期工作的时间成本。

（二）建立多部门多层次的联动协调工作机制

山水林田湖草沙的管辖权分散，“九龙治水”的现象依然存在，山水林田湖草沙一体化保护和修复工程应打破以往治山、治水、护田各自为战的管理格局^[8]。建议建立多部门多层次的联动协调工作机制，强化部门协同和信息共享。

一是在运行机制上，建议由省政府牵头，建立省财政、自然资源、生态环境、林业、农业农村、水利等多个部门参与的“山水工程”联席会议制度，一体化推进山

水林田湖草生命共同体的系统治理。

二是在权责划分上,建议区分中央财政资金支持、省级财政资金支持的项目类型,分类明确省市县各级部门在项目审查、项目储备、组织实施、监督检查、综合成效评估等各环节中的权责分工。如对中央财政资金支持的项目,按照“中央统筹、省负总责、市县实施”原则,实行省、市、县三级管理机制。

(三) 拓展资金渠道,建立政府与市场多元化投入机制

“山水工程”普遍呈现“任务大而全、资金小而散”的特点,需要大量的资金投入,单纯依靠政府财政难以达到效果,需要引入社会资本进行多元化资金投入。具体而言:

一是建议细化生态保护修复领域中央与地方财政事权与支出责任划分,进一步厘清中央与地方、省与市县关于生态保护修复的财政事权,明晰各级政府财政支出责任范围。

二是建议整合自然资源、生态环境、财政、水利、农业农村、林草等部门渠道资金,设立国土空间生态修复专项资金,为“山水工程”实施提供稳定、持续的省级配套资金来源,处理好保护治理需求与财政承受能力的关系。

三是建议探索社会资本参与创新模式,鼓励各类市场主体,尤其是各类企业参与生态修复,鼓励企业通过参股、租赁、特许经营等方式投资生态修复产业^[9]。

四是建议创新财政资金使用方式,鼓励采取财政补助、贷款贴息、以奖代补、绿色信贷等方式,吸引撬动金融和社会资本参与“山水工程”建设。

(四) 加强一体化保护和修复的监管力度

自然资源监测与监管可以看作是一体化保护和系统治理实施效果的晴雨表^[10]。因此,为破解监管难、成效评价难、跨部门协作难的问题,建议依托自然资源“一张图”和国土空间信息平台、国家生态保护红线监管平台,对接相关部门与行业数据,推进各类数据共建共享,构建国家-省-市-县互联互通的重要生态系统保护和修复重大工程监测监管平台,对国家级、省级“山水工程”以及其他重要生态系统保护和修复重大工程实施动态监测。

五、结论与讨论

山水林田湖草沙一体化保护和修复工程实践推动了生态保护修复工作从单一追求数量目标向注重生态系统结构和功能恢复的转变,但由于一体化保护修复工作还处于探索阶段,“山、水、林、田、湖、草、沙”全要素修复治理中,牵涉的职能部门多、管理流程多,实践经验缺乏,建立长效可持续的山水林田湖草沙一体化保护和修复工程管理机制,仍面临着一定的挑战。本文以

建立完善“山水工程”全流程管理机制为研究视角,从广东省省级层面,总结了广东省在一体化保护和修复方面的管理现状情况,探讨分析了广东省在“山水工程”全流程管理中面临的现实困境,针对性提出了完善“山水工程”管理机制的政策建议。随着山水林田湖草生命共同体理念认识的加深,如何加强整体保护、系统修复和综合治理,仍需进一步的探索和深入研究。

参考文献

- [1]王登举.我国生态保护修复实现历史性转变[N].光明日报,2022-10-13(15).
 - [2]李永洁,王鹏,肖荣波.国土空间生态修复国际经验借鉴与广东省实施路径[J].生态学报,2021,41(19):7637-7647.
 - [3]王鹏,何友均,王登举等.山水林田湖草沙一体化保护和系统治理成效及其问题应对[J].林业科技通讯,2022(10):40-44.
 - [4]王军,彭建,傅伯杰.关于粤港澳大湾区一体化生态保护修复的思考与建议[J].中国科学院院刊,2023,38(02):288-293.
 - [5]殷亚娟.山水林田湖草生态保护修复思路与实践分析[J].经济师,2021(04):283-284.
 - [6]邵上,汪光,廖磊等.广东粤北南岭山区山水林田湖草生态保护修复研究与实践[J].环境工程技术学报,2020,10(05):779-785.
 - [7]孙宁,彭小红,张茜雯.山水林田湖修复项目组织实施模式-以青海祁连山生态修复为例[J].环境保护科学,2020,46(04):1-7.
 - [8]侍昊,高虹,霍霄霄等.山水林田湖草生态保护修复江苏实践与思考[J].环境监控与预警,2022,14(02):85-90.
 - [9]许闯胜,刘伟,宋伟等.差异化开展国土空间生态修复的思考[J].自然资源学报,2021,36(02):384-394.
 - [10]张杨,杨洋,江平等.山水林田湖草生命共同体的科学认知、路径及制度体系保障[J].自然资源学报,2022,37(11):3005-3018.
- 基金项目:广东省土地开发整治中心项目“山水林田湖草沙一体化保护和修复工程省级管理机制研究”(GDTDZZ-2023029-010202)
- 作者简介:利一文(1986—),男,汉族,广东阳江,中级工程师,硕士研究生,研究方向为国土整治与生态修复。
- *通讯作者:杨远光(1965—),男,汉族,广东梅州,教授级高级工程师,本科,研究方向为生态修复、国土整治等。