

# 关于《中共海南省委关于进一步加强生态文明建设谱写美丽中国海南篇章的决定》的说明

(2017年9月22日)

刘赐贵

同志们：

受省委常委会委托，我就《中共海南省委关于进一步加强生态文明建设谱写美丽中国海南篇章的决定》（以下简称《决定》）向全会作说明。

在党的十九大即将胜利召开之际，在迎接海南建省办经济特区30周年之际，省委以全会形式作出《决定》，系统部署生态文明建设，是省委常委会经过慎重研究决定的，就是要用具体措施，进一步深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神特别是2013年视察海南时的重要讲话精神；进一步贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设的一系列重大决策部署，用实际行动对中央环保督察和国家海洋督察发现的问题举一反三、立行立改、标本兼治；进一步用制度性安排巩固生态立省建设成果，促进全省上下转变发展理念、转换发展动力、转型发展方式，推动环境保护与生态文明建设治理能力和治理水平现代化，确保海南经济社会健康可持续发展，谱写美丽中国海南篇章。

《决定》的起草工作是在省委常委会直接领导下进行的。省委成立了由我总负责，由省委常委、常务副省长毛超峰同志和省委常委、秘书长胡光辉同志具体牵头的文件起草组。8月22日，《决定》起草工作正式启动，我召集起草组进行专题研究，初步拟定了23条提纲要点；8月25—27日，起草组分成六个工作组赴各市县征求意见建议，经过认真学习、深入思考，结合大家的意见和建议，形成了征求意见稿、共28条；8月31日，省委常委会会议对《决定》起草工作进一步研究部署，会后省委、省人大常委会、省政府、省政协负责同志分别广泛听取各市县、省直有关部门、基层党代表、人大代表、政协委员、专家学者和群众的意见和建议；9月5日、10日，我分别主持召开专家学者座谈会和起草组专题会议，结合大家意见建议，将《决定》内容扩展为30条；9月14—15日，将《决定》送省委委员和候补委员征求意见建议。9月17日，省委常委会会议讨论了《决定》送审稿，起草组根据常委同志提出的意见建议进行了修改完善，形成了今天提交大会的讨论稿。共征求意见和建议761条，这些意见和建议是大家结合实际工作，认真研究、深思熟虑后提出来的，很有参考价值。起草组进行了全面梳理、认真核对，除重复、过于具体或与生态文明建设关联不大、与框架不符的外，共采纳了325条。可以说，这个《决定》是全省各级各部门和社会各界集体智慧的结晶。

在征求意见中，大家一致赞同和拥护省委通过全会形式出台《决定》，认为：一是政治站位高，把海南的生态文明建设放在全国大局中来考虑，通篇贯彻了习总书记的指示要求，通篇贯穿着新发展理念，体现了省委坚持生态立省、扛起生态文明建设海南担当的政治自觉和生态自觉；二是针对性强，结合实际，重点突出，语言朴实，接地气，既落实了中央的决策部署，也彰显了海南的地方特色；三是充分体现了科学民主，这次对《决定》征求意见的规格高、范围广、程度深，征求意见的过程是集思广益、科学民主决策的过程，也是统一思想、凝聚共识的过程；四是时效性和指导性强，在党的十九大即将胜利召开和中央环保督察组、国家海洋督察组在海南开展督察之际，出台加强生态文明建设的决定很及时，坚持了问题导向，既回应了督察组和群众反映的突出问题，又注重举一反三、探索创新，加强源头治理和制度保障，是指导海南当前和今后相当长时期生态文明建设的纲领性文件。

《决定》采用了条目式写法，全文9000余字、30条，共分八个部分：第一部分是指导思想、总体要求和主要目标，包括第一条、第二条；第二部分是严守生态底线，优化国土开发空间格局，包括第三条至第七条；第三部

分是构建绿色产业体系，包括第八条至第十二条；第四部分是加强生态保护、修复和环境治理，包括第十三条至第十五条；第五部分是促进资源节约循环高效使用，推动利用方式转变，包括第十六条至第十八条；第六部分是加快形成推进生态文明建设的良好社会风尚，包括第十九条至第二十一条；第七部分是健全生态文明制度体系，包括第二十二条至第二十五条；第八部分是保障措施，包括第二十六条至第三十条。需要说明的是，《决定》内容重在提规范性要求，明确哪些能做、哪些不能做，至于一般性工作措施就不写了。

下面，我就《决定》的一些关键问题作十点说明：

**一、关于指导思想。**思想是行动的先导，理论是实践的指南。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，将生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，并首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标。习总书记对加强生态工作提出了一系列新理念新思想新战略，特别是2013年视察海南时语重心长地嘱托：青山绿水、碧海蓝天是海南建设国际旅游岛最强的优势和最大的本钱，保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力，希望海南处理好发展和保护的关系，着力在“增绿”和“护蓝”上下功夫。在考察中，习总书记特别指示用“谱写美丽中国海南篇章”作为新华社新闻通稿标题，足见对海南生态文明建设关爱之切、寄望之高。《决定》标题也用了这句话，就是要求全省上下时刻牢记习总书记的嘱托，保护好、建设好海南的生态。

因此，《决定》将指导思想确定为：全面贯彻落实党的十八大和十八届历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和党中央治国理政新理念新思想新战略、特别是习近平总书记2013年视察海南时的重要讲话精神，认真贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照省第七次党代会部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，为建设美好新海南打牢生态基础。《决定》提出“五个坚持”的总体要求，即：坚持生态立省不动摇，倍加珍爱、精心呵护海南的青山绿水、碧海蓝天，以生态文明建设引领经济社会发展；坚持绿色发展不动摇，以供给侧结构性改革为主线，加快形成绿色产业体系，不断提高资源利用水平，闯出人与自然和谐发展的新路；坚持正确的政绩观、发展观，始终做到保护和发展并举，任何影响生态环境的项目，即使再多税收也坚决不上，防止急功近利，多做打基础、利长远的工作，努力创造经得起实践、人民、历史检验的业绩；坚持以人民为中心，以最好的资源吸引最好的投资、最好的资源让广大人民共享，让绿水青山成为造福海南百姓的金山银山；坚持改革创新，以解决生态环境领域突出问题为导向，因地制宜大胆探索，充分借鉴国内外先进技术和经验，形成生态文明建设长效机制。《决定》还提出了未来一个时期的主要目标，即：确保海南的生态环境质量只能更好、不能变差，努力建设全国生态文明示范区，力争生态文明建设走在全国前列。总而言之就是希望大家既要牢牢把握生态立省这个前提，又要牢牢抓好发展这个第一要务，闯出一条人与自然和谐发展的新路，在生态文明建设上争创中国特色社会主义实践范例，凝心聚力加快建设美好新海南。

**二、关于落实“多规合一”。**保护好生态环境，一个重要的前提就是划定并严守生态保护红线，对开发建设与产业发展做出系统规范，不踩红线，不越“雷区”。2015年以来，我们开展省域“多规合一”改革，确定了生态保护和资源消耗的控制性目标，划

定好耕地、林地、海域岸线、水系和湿地的红线，对哪些地方禁止开发、哪些地方限制开发、哪些地方鼓励开发，禁止什么、限制什么、鼓励什么，规划得十分具体。在此基础上，为解决过去重复建设、无序竞争，造成资源利用低下、效益不高、影响生态等问题，我们着力推进全省基础设施、岸线资源管理、旅游发展、生态保护、社会事业和民生建设等“六个统一”，统筹布局路、光、电、气、水“五网”基础设施、十二个重点产业和六类24个重点园区，目的就是突出专业化、规模化、园区化以及差异性、互补性，集约高效利用资源，避免同质竞争，避免挤占生态空间。虽有较大改进，但仍存在项目不入园、园区不按规划、什么项目都上的现象，园区“飞地”政策没有落实，成本收益共担共享机制没有建立，等等。

因此，《决定》对落实好“多规合一”、坚持一张蓝图干到底作了突出强调，要求我们按照全省一个大城市、一个大景区来整体规划，深化落实生态保护红线、基本农田保护红线和城镇、园区开发边界以及基础设施的空间坐标，优化资源配置和空间布局。要充分汲取历史的教训，严格按照规划进行产业布局，不搞低水平重复建设，不浪费资源，不粗制滥造，不急于求成，实现资源效益最大化。项目选择要好中选优，经得起历史的检验，要重点引进科技含量高、亩均效益高、低能耗、无污染的高品质项目，切不可饥不择食、饮鸩止渴。要切实加强项目管理，强化土地管控，坚决不允许以项目带房地产，坚决不允许随意改变土地用途和性质，坚决不允许炒卖土地。这些都是配套生态红线保护的刚性约束，是生态环境保护的“硬杠杠”，必须用铁律坚决守住。

在《决定》征求意见过程中，大家普遍认为要加强对海岸带、生态敏感区和历史文化保护区的保护，修改中采纳了这一建议，将上述区域收归省级规划管控，将审批权上收省政府。

**三、关于牢固树立以人民为中心的发展思想。**习总书记强调，绿水青山就是金山银山；良好的生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生；小康全面不全面，生态环境质量是关键。海南大气、水体、海域等环境质量一直保持全国一流水平，但通过这次中央环保督察反馈的投诉情况来看，投诉最多的是大气污染、水污染、噪声污染等与老百姓切身相关的环境问题，老百姓的生态获得感还有待提高。《决定》中提出的持续开展生态环境整治、实施生态移民搬迁、构建绿色产业体系，都是为了让人民群众呼吸更新鲜的空气、喝上放心的水、住上美丽家园、增收致富，最大限度共享良好生态资源，通篇体现了以人为本、人民至上的理念。这次中央环保督察共交办海南投诉件2000多件，其中有20%的省外举报电话，这说明海南的生态环境不仅仅本岛百姓关注，全国人民也给予关注。我们坚持以人民为中心的发展思想，就是要用最好的生态环境，吸引最好的投资者，让全省人民乃至全国人民共享良好的生态环境所带来的福祉，真正把绿水青山变成金山银山。什么是最好的投资者？最好的投资者既要资金技术是否雄厚，也要看是否珍惜海南生态、能不能自觉贯彻落实新发展理念、能不能与百姓共享资源红利、能不能最大限度保护资源并发挥最佳效益。以后各市县各部门在引进项目时，要把这一点作为考察评估投资者的重要标准。

**四、关于海洋生态环境保护。**国家授权海南管辖南海海域，海洋生态是海南生态体系的重要组成部分。但从2015年的海岸带整治和这次国家海洋督察情况看，我省违规围填海、陆源污染、侵占海岸线、水产养殖污染、破坏海防林、破坏渔业资源等涉海问题比较突出，必须把海洋生态文明建设摆在更加突出的位置，探索人海和谐发展的新路子。所以，这次

《决定》关于海洋生态建设的比重比较大，主要突出三点：一是严守海岸带生态红线。海南的自然岸线资源极其宝贵，不能用金钱来衡量，一旦受到破坏就不可再生。因此《决定》提出全面实施海岸带规划管控，实行岸线分级分类管理，坚决巩固我们1823公里海岸带的整治成果。下一步要严格执行从平均大潮高潮线向陆地延伸200米内不得新建、扩建、改建建筑物的规定，实行岸线管理责任制。要科学利用好海岸带资源，规划建设滨海旅游公路要遵景搭台，打造若干环境友好的特色景区，逐步完善沿线与干线公路、景区之间的连接线等配套设施，构建名副其实的滨海生态路、景观路。二是强化用海管理。《决定》提出科学合理开发利用海域、海岛，严格环境准入与环境保护要求。这就要求我们统筹海岛保护、开发、建设和管理，优先保护和改善海岛及其周边海域生态系统。《决定》实施严格的围填海总量控制制度和规范审批程序，明令除国家和省重大基础设施建设、重大民生项目和重点海域生态修复治理项目外，严禁围填海。今后围填海一定要政府主导，依法依规严格管理。三是加强海洋环境治理。《决定》提出强化陆海污染协同防治、全面推行“湾长制”、实施蓝色海湾整治行动及科学规划、严格控制和规范管理滩涂与近海养殖等治理措施，积极回应了中央环保督察、国家海洋督察和《决定》征求意见中反映较多的问题。我们要严格落实西南中沙生态保护纲要，保护好这片“祖国海”。

**五、关于“双修”“双创”。**这是推动城市发展模式、治理方式转型的重要抓手和改善人居环境、提升居民文明素质的重要行动。海口、三亚等市县的成功经验表明，“生态修复、城市修补”“创文”“创卫”能够极大改善城市的形象，提升城市发展的品质和内涵，提升人民群众的幸福感。《决定》根据我省城乡发展的生态状况、环境质量、建设阶段、发展实际，有针对性地部署在全省统筹推进“双修”“创文”“创卫”，明确了生态文明示范创建的主要内容和重点任务，提出用5年左右时间，争取全省所有市县达到国家或省级生态文明建设示范市县、文明城市、卫生城市标准。在“双修”方面要大力推广三亚经验，尊重自然和城市发展规律，注重加强山体、自然水系保护和生态修复，注重保护自然景观和历史风貌，注重完善防洪、供水、治污等城市功能，推动城市向内涵集约发展方式转变。在“创文”“创卫”方面要总结推广海口经验，坚持精神文明和物质文明同步建设，构建全民参与生态文明建设的绿色行动动员体系，全面提升城市文明程度和人的文明素养。这两项工作涉及范围广、含金量高、管长远，是一个复杂的系统工程，要高度重视，作为“一把手”工程强力推进；要发挥好政府、社会和市民的主体作用，形成人人共建共创共享的工作格局；要强化规划、舆论先行，立法执法跟上，确保创建实效，提高社会治理的法治化、现代化水平。

**六、关于扎实推进“美丽海南百镇千村”建设。**城镇化与生态环境是一种相互影响、相互依存的关系。良好的生态环境是建设特色小镇、美丽乡村的基础；同时通过“美丽海南百镇千村”建设，推进自然与人文的有机结合，可以最大限度减少对生态环境的破坏影响，促进人居环境优化。《决定》把推进“美丽海南百镇千村”建设作为一项重要内容，结合海南生态环境优良、特色资源丰富的实际，从建设百个特色产业小镇和千个美丽乡村入手，推行就地城镇化。海南现在有196个乡镇2558个行政村，建设“百镇千村”是泛指，是通过示范带动有条件的镇村同步跟进，暂不具备条件的要创造条件逐步推进，力争到“十四五”末全省所有的乡镇和行政村都建成特色产业小镇和美丽乡村。

村。一要坚持规划引领。《决定》重点提出“加强村镇规划和宅基地管理，弘扬特色乡土田园文化，农村新建住房高度不得超过椰子树”，目的就是强化规划建设管控，保持乡村特有风貌和文化，避免千村一面。“不高过椰子树”是一种形象表述，在工作方案中可以明确具体高度，一般不超过三层、高度不超过12米，目的是让农村建筑融入椰林山水。二要坚持产业支撑。没有产业支撑的城镇化就如同空中楼阁、海市蜃楼。建设特色产业小镇和美丽乡村，一定要因地制宜选准主导产业，把乡村旅游、特色高效农业、农产品加工工业等产业培育好，同旅游度假区、景区、产业园区融合互动，促进群众长远可持续增收，打造宜居宜业宜游宜养的美丽家园。三要坚持城乡治理。这方面农村是薄弱环节，因此《决定》重点提出了实施城乡环境综合整治专项行动，加强城镇污水管网和垃圾处理设施建设，最大限度保护自然田园风光，提升农村人居环境。

**七、关于加强生态环境综合执法。**生态环境保护是个系统工程，涉及方方面面，如果还是“九龙治水”和“铁路警察各管一段”，就很容易顾此失彼。我省生态环境保护厅是2014年从省国土资源厅分设出来的，人员相对不足，大部分市县尚未设置独立的环保执法监察机构，乡镇没有环保机构，我省单位GDP环境监察人数不足全国平均水平的1/4。特别是环境监管职能交叉重叠、错位越位缺位，多部门协同联动机制还不健全，环境领域的行政执法与刑事司法“两法衔接”还不够紧密。同时我省环境执法装备技术水平不高，对“互联网+”、大数据、卫星遥感等新技术应用才刚刚起步；监测系统还有待完善，数据尚未完全互联共享。《决定》针对这些问题，提出了加强生态环境监管能力建设、环境监测和信息化管理。我们要把分散的力量集中起来，成立综合执法队伍，强化生态环境综合执法。一方面，建立健全地方环境保护管理体制，加快推进省以下环保机构监测执法垂直管理制度改革，加强多部门、跨市县环境执法联动，探索研究将分散在各部门的生态环境保护职责整合到一个部门，建立统一的监管和执法体制，畅通完善生态环境资源行政执法与刑事司法的联动衔接机制。另一方面，加快推进资源环境统计监测核算能力建设，加快形成覆盖所有生态环境要素、统一规划、统一标准的现代化生态环境监测网络体系，全天候实时监控，及时定期通报监测数据，准确界定责任，并实现信息共享、自动预警。全省各市县都要建立健全环境质量监测点，这是重要的基础工作。要利用好现有的监测监控基础设施，部门之间可以共享的设施要共享，不要重复建设。

**八、关于建立完善评价体系。**习总书记在2013年视察海南时的重要讲话中明确指出“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力”。建立和完善评价体系，是生态保护和建设的指挥棒，是推进生态文明建设的重要导向和约束，也是为了引导大家树立正确的政绩观。抓发展是政绩，抓民生是政绩，把优良的环境资源保护好，对海南的干部而言，更是实实在在的政绩。从这次中央环保督察组和国家海洋督察组反馈的问题来看，一些领导干部对保护好海南生态环境在全国大局和海南新形势下改革发展的地位、作用认识还不足，不少同志盲目乐观，认为海南的生态环境全国一流没有大问题，甚至还有个别同志把发展与保护对立起来。讲到底，这就是没有贯彻好新发展理念，发展观和政绩观出现了偏差。因此《决定》提出要完善以绿色发展为导向的考核评价体系，淡化并逐步取消省对市县GDP、工业产值、固定资产投资的考核，探索建立绿色GDP核算体系。第一步要在取消对中部市县GDP、工业产值、

固定资产投资考核的基础上，再扩大至少三分之二的市县范围；第二步省对市县全部取消，与此同时要加快研究新的评价考核体系，可以增加对生态保护、农业结构调整、农民增收、互联网产业、全域旅游、休闲健康产业、百镇千村建设、“五网”基础设施、医疗教育文化体育建设、“创卫”“创文”、社会和谐稳定、安全生产、干部作风、反腐倡廉、党的建设等方面考核权重，引导各级党政机关和领导干部树立正确政绩观。希望各级干部要有“久久为功”“功成不必在我”的胸怀，认真履职尽责，踏踏实实干事创业。要牢固树立新发展理念，办实事不图虚名，求实效不做虚功，尤其在生态文明建设方面要多做打基础、利长远的工作，不能追求一时增长、局部利益，而是严格按照“多规合一”的要求，明确自身定位，在全省发展“一盘棋”里有取有舍、有所为有所不为，努力创造经得起实践、人民、历史检验的业绩。

**九、建立完善考核奖惩机制。**动员千遍，不如问责一次。正如习总书记强调，要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。第四批中央环保督察在全国已问责超过4000人，力度之大史无前例，这充分体现了中央对生态环境整治的力度和决心。《决定》提出将生态环境损害责任追究与政治巡视、环保督察等紧密联系，每年开展一次专项督察，对造成生态环境损害的领导干部实行终身追责。我们要以纪的刚性约束来增强各级领导干部的责任担当意识，增强领导干部绿色发展理念，以久久为功的韧劲，全力推进生态文明建设各项工作，确保措施真正落到实处、取得实效。要明晰领导干部在生态环境领域的责任红线，建立环境保护督察巡察制度。对思想不重视、措施不得力、效果不明显的地方和单位，该通报的公开通报，该查处的及时查处，甚至要杀个“回马枪”。全年动态跟踪、自动预警，每季每月都有警示，强化考核结果的运用，作为领导班子和领导干部综合考评的重要依据，与干部任免挂钩，对盲目决策导致环境质量恶化的领导干部，要终身追责。对那些不主动作为、敷衍塞责，甚至失职渎职、徇私舞弊的干部，不但不能提拔重用，还要严查到底、绝不姑息。

**十、加强党对生态文明建设的领导。**习总书记强调，生态环境保护的关键在领导干部。党的领导是从决策源头落实绿色发展的根本保障。省第七次党代会明确提出要“落实生态环境保护‘党政同责、一岗双责’，完善以绿色发展为导向的考核评价体系，严格执行党政领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究制度”。但是当前一些地方和部门对履行环境保护“党政同责、一岗双责”认识不到位，部分市县领导履行环境保护职责自觉性有待提高；地方党委政府履行主体责任、环境保护部门统一监管、相关部门各司其职的环境保护责任体系尚未健全；一些部门环境监管责任落实不到位，个别地区的职能部门存在慢作为、推诿扯皮等现象。因此《决定》特别提出强化党委政府生态文明建设主体责任。各级党委政府必须牢固树立“四个意识”，把生态文明建设摆在全局工作的突出地位，自觉把思想和行动统一到党中央和省委关于生态文明建设决策部署上来，坚决扛起生态文明建设的政治责任。同志们，讨论、修改、通过《决定》是这次全会的主要任务。希望大家全面把握和深刻领会《决定》提出的目录、任务和要求，充分讨论，提出建设性的意见和建议，使《决定》更加完善，群策群力把这次全会开好，把新形势下海南生态文明建设谋划好、建设好，谱写美丽中国海南篇章，加快建设美好新海南！