

# 福建省生态文明建设的经验与建议

梁广林, 张林波, 李岱青, 刘成程, 罗上华, 孟伟

(中国环境科学研究院, 北京 100012)

**摘要:** 福建省是我国首个国家生态文明试验区, 生态文明建设成效显著, 形成了一系列可推广的经验。本文梳理了福建省自2001年以来在经济建设、环境治理、生态保护与人居建设方面取得的成效, 指出福建省未来发展存在的问题, 如资源环境约束依然巨大、与生态文明制度相适应的制度体系仍不健全、闽西和闽北山区加快发展与生态保护之间的矛盾日益突出等, 总结了福建省在生态文明顶层设计、转变方式、绿色治理、制度建设等方面的经验, 建议国家生态文明体制改革试点在福建省集中示范, 形成制度合力, 增强引领示范效应; 建议福建省在下一阶段应着力推进经济绿色转型、创新生态环境监管体系、优化国土安全格局。

**关键词:** 福建省; 生态文明; 政策建议; 国家生态文明试验区; 生态文明体制改革

**中图分类号:** X22 **献标识码:** A

## Experiences and Suggestions for Ecological Civilization Construction in Fujian Province

Liang Guanglin, Zhang Linbo, Li Daiqing, Liu Chengcheng, Luo Shanghua, Meng Wei

(Chinese Research Academy of Environmental Sciences, Beijing 100012, China)

**Abstract:** As the first national ecological civilization pilot zone in China, Fujian Province has made significant progress, with a series of successful experiences in ecological civilization construction. This paper summarizes achievements in economic construction, environmental management, ecological protection, and human settlements construction since 2001 in Fujian Province. The authors find that the constraints on resources and on the environment are still considerable regarding future development in Fujian Province, and that the adaption of the institutional system to ecological civilization needs improvement. The authors also find that the conflict between development and ecological protection is becoming more and more prominent in the mountainous region of Minxi and Minbei. This paper summarizes the experiences gained during the top-level design, transformation from development mode, green governance, and system construction of ecological civilization in Fujian Province. The authors suggest that the national ecological civilization system reform pilot should be demonstrated intensively in Fujian Province, forming a strong institutional system that can lead the way in ecological civilization development and demonstrate its effects. The authors also suggest that Fujian Province should focus on promoting green economic transformation, innovating a supervisory system for the ecological environment, and optimizing the pattern of homeland security for the next stage of development.

**Keywords:** Fujian Province; ecological civilization; policy suggestion; national ecological civilization pilot zone; ecological civilization system reform

收稿日期: 2017-06-16; 修回日期: 2017-07-03

通讯作者: 罗上华, 中国环境科学研究院, 副研究员, 主要研究方向为景观生态学与可持续性科学等; E-mail: luosh@craes.org.cn

资助项目: 中国工程院咨询项目“生态文明建设若干战略问题研究(二期)”(2015-ZD-16)

本刊网址: www.enginsci.cn

## 一、前言

福建省是我国最早开展生态文明省建设的省份之一。2001 年,习近平时任福建省省长时即前瞻性地提出了建设生态省的战略构想 [1]。十多年来,福建省省委、省政府始终把建设生态省作为生态文明建设的重要载体和科学发展观在福建的具体实践 [2],将目标任务贯彻到经济社会发展的各方面,扎实推进生态省建设。在经济高速发展的同时,污染物排放和资源消耗大幅下降,福建省呈现出资源能源节约、生态环境质量维持全优的良好态势,提前六年实现生态省建设总体规划确定的经济发展和环境保护目标,将生态资源优势转化为绿色发展优势,实现了从生态省到国家生态文明试验区的跨越,涌现出水土流失治理典范——长汀、精准扶贫精准脱贫典范——宁德、“中国制造 2025”地方样板——泉州、绿色发展典范——南平、林业改革先锋——永安等一批特色鲜明、成效显著的生态文明创建典范,为全国加快生态文明建设,走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,提供了可复制、可推广、可借鉴的生态文明建设经验。

## 二、福建省生态文明建设的成效

### (一) 坚持“富裕福建”建设,经济快速增长实现百姓富裕

自 2000 年以来,福建省国内生产总值 (GDP) 由 3764 亿元增加到 2015 年的 2.60 万亿,人均 GDP 达到了 67966 元,远高于全国平均水平,全省城乡居民人均可支配收入由 4190.8 元提高到 25404 元,增加了约 5.1 倍,比全国水平高约 15.7%。单位建设用地生产总值由 106.5 亿元/hm<sup>2</sup> 提高到 316.9 亿元/hm<sup>2</sup> [3],土地节约集约利用经济成效明显。

### (二) 坚持“清新福建”建设,环境质量始终保持全国前列

在经济快速发展的同时,福建省全力推进环境质量改善,连续多年主要污染物排放呈下降趋势,水和大气环境质量保持 38 年全优水平。2015 年,全省城市环境空气优良比例达到 99.5%,全省 12 条主要水系水质状况为优, I 类~III 类水质的比例为 94.0%,远高于全国水平。2000—2015 年,福

建省万元地区生产总值能耗从 1.4 tce/万元下降到 0.531 tce/万元。2015 年,国家主要污染物总量控制指标中 SO<sub>2</sub> 和化学需氧量 (COD) 的排放强度比 2000 年分别下降了 78% 和 72% [4],形成了经济发展与生态文明建设相互促进的良好局面,“清新福建”成为福建环境竞争力的金字招牌。

### (三) 坚持“生态福建”建设,以绿水青山铸就金山银山

福建“八山一水一分田”,山清水秀,海域面积广阔,海岸线长度居全国第二,森林资源丰富,全省森林覆盖率从 2000 年的 60.5% 提高到目前的 65.95%,连续 38 年居全国第一,以仅占全国 1.28% 的国土面积,保护了占全国 4.4% 的森林面积。第八次全国森林资源清查结果数据显示,全省森林蓄积量达 6.08×10<sup>8</sup> m<sup>3</sup>,森林生态功能等级达到中等以上的面积占 95%。全省生态系统生产总值和生态系统固碳功能稳步提升,生态资源已经成为福建省最具优势的资源。

### (四) 坚持“宜居福建”建设,构建和谐优美的人居环境

福建省坚持以人为本,优化城乡人居环境。2015 年,福建省城镇化率达到 62.6%,城市建成区绿化覆盖率达 43.0%、人均公园绿地面积为 13.0 m<sup>2</sup> [3],位居全国前列,主要城市实现“四季皆绿、四季有花、四季变化”。全省建成了 5 个国家文明城市,15 个国家园林城市 (县城),厦门、泉州、福州通过国家级生态市评估,建成了 5 个国家级生态县,全省 75% 的乡镇、84% 的农村达到国家生态示范区要求。

## 三、福建省生态文明建设的主要经验

### (一) 坚持顶层设计,全面推进生态文明建设

福建省坚持规划先行、强化组织领导、完善法制保障,做好生态文明建设的顶层设计。一是保护优先、规划先行。2004 年,福建省省委、省政府共同印发《福建生态省建设总体规划纲要》,明确了生态省建设的目标和任务,并将规划纲要贯彻到国民经济和社会发展规划中,通过各部门的联动,落实到经济社会发展的各个方面。二是强化组织领

导，成立以省委书记为组长的生态文明建设领导小组，将生态文明建设指标落实到领导干部考核机制中，引导各级党委、政府牢固树立“绿色导向”的政绩观和行动力。三是完善生态文明建设制度保障。2010年，福建省人民代表大会率先发布《关于促进生态文明建设的决定》，修订了《福建省环境保护条例》，并陆续出台了《福建省海洋环境保护条例》和《厦门经济特区生态文明建设条例》等地方法规，基本形成了多领域、多层次、全要素的生态文明建设法规体系。

## （二）坚持绿色引领，转变发展方式

福建省各地始终坚持生态优先于产业发展，加快调结构转方式，努力实现绿色转型与包容性增长。一是严守生态环境底线，坚持产业发展有所为有所不为。南平市勇于舍弃与环境不相容的项目，限制盲目的矿产开发和大量的森林砍伐，良好的生态环境对精密制造、旅游养生、种养等行业形成了持久的吸引力，青山绿水所带来的后发优势不断显现。二是大力发展战略性新兴产业和现代服务业，形成了物联网、移动通信、LED及太阳能光伏、节能环保等多个千亿级产业集群，其中节能环保产业增加值三年实现翻番，约占全省工业增加值比重的10%，培育了福建龙净环保股份有限公司等一大批拥有自主知识产权的龙头企业。三是大力提升改造传统优势产业，泉州率先向“数控一代”迈进，推动“泉州制造”向“泉州智造”转型，成为“中国制造2025”的首个地方试点。曾经省内最大的国家级贫困县安溪，依托茶业特色产业发展，跻身全国经济百强县；全面清退石材传统行业，建成全省最大的电商产业园区。智能制造、互联网+等为传统产业发展提供了强大动力。

## （三）投资自然资产，生态环境全面改善

对自然资产的投资，在生态环境上必将得到明显回报。良好的生态系统为福建省提供了大量优质的生态产品，生态环境已经成为福建省最强的竞争优势，这是全省干部群众长期真抓实干、共同维护的成果。近三年来，福建省切实加强环保投入，在生态建设和环境保护方面的财政支出占比持续增长，累计超千亿元。2015年，全省市县污水处理率达89.5%，生活垃圾无害化处理率达99.2%<sup>[5]</sup>，建

立了较为完备的“村收集、镇中转、县处理”城乡一体化垃圾处理模式，全面提升了全省城乡的环境基础设施。全面改善环境质量，是实现青山绿水、碧海蓝天的重要基础。

## （四）深化体制机制改革，支撑生态文明建设

福建省将生态建设与经济社会发展目标有机统一，从调整干部绩效考核、生态保护财力转移支付和生态补偿、林业改革制度等方面着手，努力构建保障生态文明建设的制度体系。一是建立“绿色导向”的干部政绩考核机制，将生态文明建设列入各级政府绩效考核中<sup>[6]</sup>，2014年，福建省取消了34个县（市）的GDP考核，在全国率先开展了林业“双增”目标年度考核，启动了自然资源资产责任审计试点；二是建立生态保护财力转移支付制度<sup>[2]</sup>，将限制开发区域补助资金分为生态保护资金和生态保护激励资金两部分，鼓励其采取措施改善生态环境；三是率先出台重点流域生态补偿办法，建立与地方财力、保护责任、收益程度等挂钩的生态长效补偿机制；四是深化集体林权制度改革，提高了公益林补偿标准，逐步完善森林生态补偿机制，成为全国林业改革的一面旗帜。

## 四、深化生态文明建设面临的挑战

### （一）福建省未来发展的资源环境约束依然巨大

“十三五”期间，福建省经济发展和城镇化率将进一步提高，资源环境约束将持续加大。一是土地资源短缺，全省人均耕地为0.55亩（1亩 $\approx 666.67\text{ m}^2$ ），仅为全国平均水平的36%，而适宜规模城镇开发的土地不到10%，未来城镇和工业用地资源压力巨大。二是闽东南沿海城镇带存在地域性缺水，一旦遇到降水不均或枯水年份，厦门、莆田一带缺水的潜在危险就更大。三是福建省无石油、无天然气、少煤，常规能源短缺，能源对外依存度高。当前能源结构仍以煤炭为主，对大气环境质量影响大，能源消费的天花板作用明显。四是产业结构重型化带来的环境风险持续加大。近年来，福建省大力推动新型工业化发展，产业重型化趋向明显。然而，钢铁、石化等高污染行业临海布局，围海造地、自然岸线丧失等问题将会导致生态环境风险加剧。

## （二）与生态文明相适应的制度体系尚需健全

制度创新是推进生态文明建设的重要举措，是实施生态补偿、干部离任审计和生态文明绩效考核的基础。福建省的自然资源资产离任审计仍处于试点起步阶段，自然资源资产的核算方法尚不成熟，保障绿水青山转化成金山银山的制度体系尚未健全。同时，福建省的生态补偿制度尚存在诸多不足：一是未明确生态补偿的方式、途径和标准。现有生态补偿多是阶段性、临时性的政策措施，存在政策到期后能否延续，如何延续的问题。二是生态补偿多头实施、分散管理，不利于地方政府根据保护需求统筹安排经费使用。三是生态补偿标准与资金的投入偏低，不足以系统性地解决生态保护与污染治理问题。

## （三）闽西、闽北山区加快发展与生态保护之间的矛盾日益突出

受地理区位、生产要素、产业关联等因素影响，福建省区域经济发展不平衡。位于闽东南沿海地区的厦漳泉地区和福州两大都市区的地区生产总值约占全省经济总量的近 70%，而闽西北地区在人均 GDP、城乡居民收入等方面与闽东南差距明显，严重影响了福建省经济发展的协调性和发展后劲。作为福建省重要的生态屏障，受地理环境和交通条件的限制，闽西、闽北山区整体经济水平严重落后于沿海地区。针对这一现象，福建省较早开展了山海协作联动发展工作，对缩小发展差距，促进区域经济协调发展发挥了重要作用。然而位于限制开发区的偏远山区，至今仍有 73.5 万人尚未脱贫，如何深入挖掘这些地区生态优势，推进特色产业发展，将是未来福建省扶贫攻坚的战略重点。

# 五、福建省加快生态文明建设的建议

## （一）强化绿色发展理念，以理念创新引领生态文明建设

在福建省的生态立省过程中，保护优先的原则已经得到干部群众的普遍认可，要继续强化绿色发展理念，以理念创新引领生态文明建设：一是树立“生态优势是核心竞争力”的观念，改变仅以 GDP 作为社会发展唯一衡量因素的思想，将生态产品生产能力作为衡量区域发展的重要指标；二是树立

“环境质量反降级”观念，在发展过程中坚持保护优先原则，不再允许为经济发展而牺牲环境质量；三是树立“坚守生态环境底线”观念，将生态功能保障底线、环境质量安全底线和上限作为发展的刚性约束；四是树立环境治理“保护—修复—功能提高”观念，改变“先污染、后治理”的传统思想。

## （二）推进经济绿色转型，将生态优势转化为发展优势

大力培育高端装备制造业、节能环保产业、优势特色农林产业、绿色生态旅游业，强化节能降耗，加快经济绿色转型，形成新的绿色经济增长点。一是探索扶持以环保产业为代表的新的经济增长点。培育壮大以福建龙净环保股份有限公司为代表的环保产业，深入挖掘山区生态优势，重点打造茶叶、蔬菜、水果、畜禽、水产、林竹、花卉苗木等全产业链年产值超千亿元的优势特色产业，发展以宁德菌乡、安溪茶乡等为代表的特色农产品基地，将生态产品生产和旅游业作为产业扶贫的重要内容，打造福建特色旅游业和特色产业。二是加强农村环境整治，推动美丽乡村建设。进一步完善县域村镇体系规划，加强美丽乡村示范村建设；推动生活垃圾资源化利用，提高农村污水处理设施、公共设施建设水平，深化农村“家园清洁”行动；加强乡村水土流失区综合治理，治理修复辖区内流域和旅游景区，提升生态保护修复水平；开展水土保持生态村和绿色村庄创建活动，加强对风水林和古树名木的保护工作，上下联动，保护山水田林、水乡风韵和山村风貌，使村庄整体风貌与自然环境相协调。三是着力调整能源结构，率先践行应对气候变化承诺。优化能源消费结构，淘汰高碳或者高耗能的产业，提高智能电网、燃料电池、节能汽车、节能建筑和绿色物流等能源的效率化与低碳化消费，大力发展低碳产业，构建符合生态文明要求的生产方式和消费模式。

## （三）创新环境监管体系，率先实施生态文明制度改革

加大生态文明制度创新力度，完善相关机制体制。一是创新激励约束机制，构建反映区域经济发展和生态资源资产状况的区域发展综合衡量指数，替代单纯的 GDP 考核指标；以生态资源资产负债

表为基础,率先实现领导干部离任生态审计。二是推行以承载力为基础的分类、分区污染物容量总量控制制度和排污许可证制度试点,研究发布地方基准和环境技术标准,实现生态环境“反降级”的刚性约束和“保护优先、保护-修复-功能提高”的环境监管体系。三是创新生态补偿制度。改变原有生态补偿投入多头实施、分头管理的现状,整合原有各项生态保护投入资金,形成统一集中的生态补偿专项基金。采用政府主动购买生态产品、以质定价的创新补偿方式,示范后予以推广。四是形成完善的市场调节机制,实现资源的合理配置,以生态环境资产价值为基础,发挥经济杠杆作用,形成涵盖生态环境资产交易、使用补偿与破坏赔偿的市场调节机制。

#### (四) 持续提升对自然资源资产投资,增加福建省绿色储蓄

持续加大对福建省自然资源资产的投资力度,进一步增加福建省绿色储蓄。一是坚持生态立省,持续加大对自然资源资产的投资。加强自然保护区、森林、湿地等重点区域的生态保护与恢复,守住全省生态安全底线,保护区域物种的多样性和本地自然资源,改善现有自然生态系统的结构和质量,提高整体保护效果和发挥规模效益,提升生态产品有效供给能力。二是加强不同区域自然资源资产的价值核算,编制自然资源资产负债表。明确福建省自然资源资产核算原则与方法,扎实有序推进自然资源总资产生态服务价值核算工作,从而促进自然资源的节约利用和有效保护。

#### (五) 强化重要生态功能区保护,构建国土生态安全格局

加强闽江、九龙江、汀江源头和武夷山-玳瑁山脉等区域的生态环境保护工作,构建福建

省国土生态安全格局。一是加强财政支持。建议将此区域涉及的22个县同步增列为国家重点生态功能区,在中央财政生态保护转移支付、生态补偿等方面予以大力扶持。二是将武夷山地区整体纳入国家公园体制试点。探索跨省生态功能重要区的整体保护和管理的有效途径,统筹解决在跨省管理中存在的管理机制、保护力度、开发思路等方面的差异。

#### 参考文献

- [1] 本刊报道组. 福建:从“生态省”到“生态文明先行示范区”[J]. 财经界, 2015(3): 55-56.  
The Reporter Group. From“ecological province” to “national ecological civilization pilot zone” [J]. Money China, 2015(3): 55-56.
- [2] 深入推进生态省建设,创建全国生态文明先行示范区[N]. 福建日报, 2014-10-16(3).  
Promote the construction of ecological province, to create a national pilot ecological civilization construction zone [N]. Fujian Daily, 2014-10-16(3).
- [3] 福建省统计局. 福建统计年鉴2016 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2016.  
Fujian Provincial Bureau of Statistics. Fujian statistical yearbook 2016 [M]. Beijing: China Statistics Press, 2016.
- [4] 福建省环境保护厅. 2000—2015年福建省环境状况公报 [EB/OL]. (2004-06-04) [2016-06-02]. <http://www.fjepb.gov.cn/zwgk/kjjc/hjzl/qshjzkgb/>.  
Fujian Provincial Department of Environment Protection. 2000—2015 Fujian marine environment quality bulletin [EB/OL]. (2004-06-04) [2016-06-02]. <http://www.fjepb.gov.cn/zwgk/kjjc/hjzl/qshjzkgb/>.
- [5] 孙春兰. 坚持科学发展,建设生态文明——福建生态省建设的探索与实践 [J]. 求是, 2012(18): 17-19.  
Sun C L. Adhering to scientific development and building ecological civilization — Exploration and practice of ecological province construction in Fujian Province [J]. Qiushi, 2012(18):17-19.
- [6] 肖飞. 八闽山清水秀“生态美”渐入佳境 [N]. 人民政协报, 2013-09-17(2).  
Xiao F. Fujian’s “ecological beauty” getting better [N]. Chinese People’s Political Consultative Conference Newspaper, 2013-09-17(2).