

# 新时代做好生态环境领域对口援疆工作的思考

田春秀,张媯姮

(生态环境部环境与经济政策研究中心,北京 100029)

**【摘要】**新时代党的治疆方略对新疆生态文明建设提出了新的时代要求,也为全国生态环境系统对口支援新疆工作指明了前进的方向。生态环境领域对口援疆工作要围绕新疆社会稳定和长治久安的总目标、聚焦服务高质量发展、着眼铸牢中华民族共同体意识的民族团结的要求,从改善生态环境质量、提升环境治理能力、促进高质量发展、弘扬生态文化等方面发力,推动新疆生态环境保护和生态文明建设。

**【关键词】**治疆方略;对口援疆;生态环境

中图分类号:X22 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)05-0031-06 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202105031

在2020年召开的第三次中央新疆工作座谈会上,习近平总书记提出了新时代党的治疆方略,深刻指出要“努力建设团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业、生态良好的新时代中国特色社会主义新疆”<sup>[1]</sup>。在2021年召开的第八次全国对口支援新疆工作会议上,中央新疆工作协调小组组长汪洋强调,要牢牢扭住新疆工作总目标,弘扬伟大建党精神,坚持顺应民意、保障民生、凝聚民心,坚持全面援疆、精准援疆、长期援疆,多谋长远之策,多行固本之举,努力解决影响新疆长治久安的深层次矛盾和问题,进一步提升对口援疆综合效益,助力建设新时代中国特色社会主义新疆<sup>[2]</sup>。全国生态环境系统承担着对口支援新疆的政治责任,必须完整准确贯彻新时代党的治疆方略,准确把握当前新疆生态环境保护和生态文明建设面临的总体形势、目标任务、方针政策、重点工作,做好“十四五”及今后一段时间对口支援新疆工作,助力大美新疆建设。

## 1 生态环境系统对口援疆工作的历程回顾

生态环境领域对口援疆工作已于10年前正

式开始。2011年6月,全国环保系统对口援疆工作会议首次召开,标志着环保援疆工作全面开展。同年9月,原环境保护部编制印发了《全国环保系统“十二五”对口援疆规划》,确定了环保援疆的七大主要任务和六大重点工程,从组织机构、调度对接、汇总评估等方面进一步健全了全国环保援疆工作机制,环保援疆成为推进新疆经济社会又好又快发展的重要举措<sup>[3]</sup>,有效促进了新疆环境与经济协调发展<sup>[4]</sup>。到“十二五”末,新疆作为国家能源陆上安全大通道已具雏形,以煤炭、石油天然气、特色农副产品、纺织、有色、黑色金属为代表的特色优势产业规模不断扩大,城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入年均增速分别为12.8%和13.8%,高于全国同期平均水平。与此同时,新疆顺利完成“十二五”污染减排任务,《新疆维吾尔自治区2015年环境状况公报》显示,新疆环境质量总体保持稳定,局部有所改善,人民群众环境权益得以维护,全社会环境意识明显增强。

2016年11月召开的全国环保系统“十三五”对口援疆工作会议,重点围绕新疆全面建成小康社会、加快补齐生态环境短板、实现安疆富民的主要目标,进一步加大了人才、技术、资金、政策等方

基金项目:生态环境部“扶贫与对口支援”(项目编号:2110105)

作者简介:田春秀,研究员,研究方向为环境政策

通讯作者:张媯姮,高级工程师,高级经济师,研究方向为乡村振兴与绿色发展、生态文明理论

面的援助力度。“十三五”期间,中央财政和19个援疆省(市)累计投入资金近50亿元,支持推进新疆大气、水、土壤、农村等领域环境污染防治工作,实施重点区域流域山水林田湖草沙生态保护修复工程以及加强生态环境监测、执法、应急和信息化能力建设,逐步推动解决新疆突出生态环境问题,生态环境质量进一步改善,环境风险得到有效控制,生态环境监测网络建设初具规模,生态环境监管能力明显提升,环保人才队伍建设得到加强,监测监察执法垂直管理制度改革落地实施,对口援疆取得积极进展。

2021年9月,全国生态环境系统“十四五”对口援疆工作会议召开,这是在习近平总书记提出新时代党的治疆方略后召开的全系统大会。此次大会立足于生态环境保护 and 生态文明建设的职责定位,提出做好生态环境领域对口援疆工作需要准确把握好“当前和长远、‘绿水青山’与‘金山银山’、国内和国际、‘输血’和‘造血’”四个方面的关系,推动生态环境系统对口援疆工作再上新台阶。

多年来,特别是“十三五”以来,生态环境系统对口援疆工作取得了重大成绩,但在推进过程中仍面临一定困难和挑战,下一步需要围绕以下两个方面继续深入做好对口援疆工作:一是进一步扩大生态环保专项资金支持渠道和支持范围。二是进一步扩展和提高生态环境部系统和援疆省(市)生态环境系统技术人才选派的覆盖面和针对性,实现全方位、深层次、宽覆盖的技术人才支援。

## 2 生态环境保护在建设新时代中国特色社会主义新疆中的时代意义

2020年9月召开的第三次中央新疆工作座谈会形成了新时代党的治疆方略,首次将“生态良好”纳入新时代中国特色社会主义新疆目标之中,并明确提出了“要坚持‘绿水青山就是金山银山’的理念,坚决守住生态保护红线,统筹开展治沙治水和森林草原保护工作,让大美新疆天更蓝、山更绿、水更清”的部署要求。

### 2.1 生态环境保护是实现新时代新疆工作总目标之一

第三次中央新疆工作座谈会将“团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业的社会主义新疆”扩展为“团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业、生态良好的新时代中国特色社会主义新疆”。“生态良好”被纳入新疆建设总目标之中,是新疆实现跨越式发展、与全国人民一道共同迈向社会主义现代化强国的重要部署。新疆的生态环境本底总体良好,但生态普遍敏感脆弱,一旦遭受破坏极难恢复。尤其是南疆干旱缺水的自然气候、恶劣频繁的沙尘天气、大面积的荒漠盐碱地等,都是横亘在发展与保护之间的客观难题。良好的生态环境是新疆经济社会实现可持续发展的基础,更是新疆各族人民所向往的美好生活的重要内容。

### 2.2 生态环境保护是推动新疆实现高质量发展的重要助力

习近平总书记指出,发展是新疆长治久安的重要基础。新疆具有独特的区位优势,在国家向西开放的总体布局中承担“丰富对外开放载体、提升对外开放层次、创新开放型经济体制、打造内陆开放和沿边开放高地”的重要作用。推动生态环境保护,就是为新疆跨越“先污染后治理”的发展陷阱,在“丝绸之路经济带”核心区建设、接续推进脱贫攻坚与乡村振兴战略以及落实兵团向南发展等战略部署中坚决守住生态保护红线,实现高质量、绿色化的城镇发展和合理优化的能源产业布局,构建产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系,为经济社会高质量发展提供良好的生态环境支撑。

### 2.3 生态环境保护是推动铸牢中华民族共同体意识的重要着力点

习近平总书记强调,要以铸牢中华民族共同体意识为主线,不断巩固各族人民大团结。新疆是一个多民族聚居地区,多种民风民俗并存。由于新疆地处欧亚大陆腹地,远离海洋,“三山夹二盆”独特地理环境孕育了冰川、山脉、森林、草原、沙漠、绿洲等多种地质地貌,辽阔的区域面积致使南北疆的生态环境差异巨大,多种生态、多型气候、多个民族、多类宗教基于生态环境的整合与过

滤作用,在长期的融合发展中形成了以南疆绿洲文化与北疆游牧文化为代表的多种文化<sup>[5]</sup>,其中天然就带有尊重自然、适应自然、与生态环境平衡协调的文化基因。面对脆弱、有限的生态资源,新疆人民历来非常重视人与自然的关系。生态环境保护有助于进一步增强“人与自然和谐共生”的文化共通点,让保护敏感脆弱的生态环境成为新疆各族人民同心发力、同向而行、共同追求的价值观念,以生态文化为抓手,实现民族交往交流交融,推动铸牢中华民族共同体意识。

### 3 生态环境系统对口支援新疆面临的新形势和新要求

新疆因历史、地理、气候、文化等原因,经济社

会发展滞后,一直存在发展不平衡、不充分的严峻问题<sup>[6]</sup>。进入新发展阶段,国内外环境发生了深刻变化,新疆的战略地位更加特殊和重要,不仅是我国西北的战略屏障,也是国家“三基地一通道”(即国家大型油气生产加工和储备基地、大型煤炭煤电煤化工基地、大型风电基地和国家能源资源陆上大通道),同时也是“一带一路”倡议中“丝绸之路经济带”的核心区。因此,在当前党中央关于科学把握新发展阶段、深入贯彻新发展理念、加快构建新发展格局的部署和要求下,要围绕社会稳定和长治久安的新疆工作总目标,认真学习贯彻第八次全国对口支援新疆工作会议精神,积极应对新时代党的治疆方略对生态环境系统对口援疆工作提出的新挑战、新要求。

#### 第八次全国对口支援新疆工作会议召开

##### 汪洋出席并讲话

新华社乌鲁木齐 2021 年 7 月 21 日电(记者林晖) 第八次全国对口支援新疆工作会议 19 日至 21 日在新疆阿克苏召开。中共中央政治局常委、中央新疆工作协调小组组长汪洋出席会议并讲话。他强调,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,完整准确贯彻新时代党的治疆方略,牢牢扭住新疆工作总目标,弘扬伟大建党精神,坚持顺应民意、保障民生、凝聚民心,坚持全面援疆、精准援疆、长期援疆,多谋长远之策,多行固本之举,努力解决影响新疆长治久安的深层次矛盾和问题,进一步提升对口援疆综合效益,助力建设新时代中国特色社会主义新疆。

汪洋指出,近年来,在党中央坚强领导下,各有关方面克服新冠肺炎疫情等不利影响,准确把握新时代对口援疆工作方向和重点,聚焦新疆各族群众急难愁盼问题精准发力,有效支持了新疆经济社会发展,助力了脱贫攻坚全面胜利和民生持续改善,促进了中华民族大团结,充分彰显了中国共产党领导的政治优势和中国特色社会主义的制度优势。成绩来之不易,值得充分肯定。

汪洋强调,对口援疆是党中央交办的重大政治任务。要坚持资金项目向民生倾斜、向基层倾斜、向重点地区倾斜,助力受援地巩固拓展脱贫攻坚成果、促进乡村振兴。要坚持把智力援疆作为工作重点,拓展“组团式”援疆领域,提高干部人才选派工作质量。要务实推进产业援疆,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,找准服务和融入新发展格局的切入点,谋划好“十四五”时期产业协作和项目布局,支持受援地增强“造血”功能。要深入实施文化润疆,坚持“引进来”和“走出去”相结合,推进新疆优秀地域文化和内地各民族优秀文化交流互鉴,增进新疆各族群众对中华文化的认同。要把促进各民族交往交流交融摆在更加突出位置,推动新疆内外各族群众多层次、多领域、多形式往来互动,真正把援疆工作打造成推动发展的工程、民族团结的工程、凝聚人心的工程。

陈全国出席会议。尤权主持会议并作总结讲话。他要求各地区各部门进一步提高政治站位,全面贯彻落实习近平总书记“七一”重要讲话精神和第三次中央新疆工作座谈会精神,完整准确贯彻新时代党的治疆方略,切实把思想和行动统一到党中央对新疆工作的形势判断上来,围绕新疆长治久安谋划好援疆任务。聚焦重点问题,突出重点工作,改进工作作风,确保各项援疆任务落地见效。

19 个援疆省市、中央有关部门和单位、新疆维吾尔自治区、新疆生产建设兵团及地州市师负责同志出席会议。中央组织部、国家发展改革委、国务院国资委和北京、天津、上海、江苏、浙江、福建、山东、河南、湖北、广东、自治区、兵团负责同志作了交流发言。

(转自《人民日报》:2021 年 7 月 22 日第一版)

### 3.1 生态环境问题依然复杂严峻

根据《2020 中国生态环境状况公报》《2020 新疆维吾尔自治区生态环境状况公报》《2020 新疆统计年鉴》,新疆 14 个地区(州、市)人民政府(行署)所在城市空气质量平均优良天数比例为 75.6%,比全国平均比例 87.0% 低了近 12 个百分点。地下水中 V 类水质占 20%。新疆生态环境本底脆弱,水土流失面积占全区面积的 50%,荒漠化面积占全区面积的 64.46%,沙化面积占全区面积的 45.01%。年平均降水量仅 150 毫米,不足全国年平均降水量的 1/4。特别是南疆自然条件更加恶劣,年降水量大都小于 80 毫米,年蒸发量达 2000 毫米以上,森林覆盖率低,沙漠和戈壁面积占比高、分布广,沙尘暴和扬沙天气多,国土空间生态保护修复和生态系统服务功能提升的难度相当大。

### 3.2 生态环境监管能力比较薄弱

生态环境基础设施建设滞后,欠账较多。生态环境监测网络尚不健全、自动化程度不高。市县监测机构装备能力和应急监测能力薄弱。环境监管信息化建设滞后,生态保护红线监管平台、污染源自动监控异常报警等平台尚未建成。基层人才队伍力量不足,特别是环保专业人才短缺,如某新建的生态环境部门仅有 4 个行政编制、16 个事业编制,且在岗人员仅占编制的 1/3,拥有环保专业和学科背景的专业人员也比较少,维持良好运转有一定的困难。

### 3.3 实现“双碳”目标任重道远

新疆已经从相对封闭的内陆地区变成对外开放的前沿,当前的工业发展以资源加工为主,一产比例过高,产业结构偏重,能源结构偏煤,产业链条偏短,非化石能源利用占比低。随着“十四五”加快推进新型工业化、新型城镇化和“三基地一通道”建设,以准东、吐哈、伊犁、库拜为重点的“疆电外送”“疆煤外运”、现代煤化工等重大工程的实施,将可能进一步推高碳排放总量。因此,新疆碳排放总量大、强度高以及其他大气污染物排放控制压力大的问题,短时间内难以根本改变。

习近平总书记指出,我们党的初心使命就是

为包括新疆各族人民在内的中国人民谋幸福,为包括新疆各民族在内的中华民族谋复兴。做好新疆工作是全党全国的大事,必须牢固树立全国一盘棋思想。第三次中央新疆工作座谈会对新疆工作提出了新的要求:以铸牢中华民族共同体意识为主线,不断巩固各民族大团结;将发展作为新疆长治久安的重要基础,坚持“绿水青山就是金山银山”的理念;统筹疫情防控和经济社会发展,持之以恒抓好脱贫攻坚和促进就业两件大事。生态环境领域对口援疆工作是全国对口援疆工作的有机组成部分,也必须牢牢把握新疆工作总目标,完整准确贯彻第三次中央新疆工作座谈会要求,谋长久之策,行固本之举,在事关长治久安的深层次问题上聚焦发力,聚焦落实全国对口援疆工作会议精神,坚持向民生倾斜、向基层倾斜、向重点地区倾斜,同时还需要立足于生态环境部门的职能定位,以减污降碳为总抓手全面推动新疆生态环境保护工作。

## 4 新时代全国生态环境系统对口支援新疆工作的重点任务

新时代全国生态环境系统对口援疆工作应围绕新疆社会稳定和长治久安的总目标,以减污降碳为总抓手,推动生态环境高水平保护和经济社会高质量发展,助力铸牢中华民族共同体意识。

### 4.1 以持续改善生态环境质量为核心,为促发展惠民生提供生态环境支撑

随着新疆人民生活水平的不断提高,各族群众对“绿水青山”的生态环境需求也越来越迫切,发展和民生对持续改善生态环境质量的要求也将逐步提高。生态环境领域对口援疆工作应以改善生态环境质量为核心,支持新疆全面改善大气环境质量,开展河湖水污染防治和生态扩容及流域污染综合整治等工程,实施受污染地块风险管控试点示范项目,推动农业废弃物资源化利用,推进农村人居环境整治等,全面助推新疆生态文明建设,不断提升新疆各族人民群众的幸福指数,为新疆经济社会发展提供稳定的生态环境支撑。

## 4.2 以减污降碳协同治理为主线,推动经济社会高质量发展

早在2010年,第一次中央新疆工作座谈会就提出了“推进新疆跨越式发展”的总目标。新疆的跨越式发展必须是高质量的、绿色的发展。生态环境领域对口援疆工作应践行“绿水青山就是金山银山”理念,将发展中产生的生态环境问题解决在发展中,用发展来解决发展中产生的生态环境问题。支持新疆加快推动建立“三线一单”(生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单)生态环境分区管控落地见效,实施环评审批和监督执法“两个正面清单”制度,严控“三高”项目进新疆,推动水资源节约集约和循环利用。支持开展二氧化碳排放达峰工作。加强煤炭等化石能源清洁高效利用,支持开发碳汇项目,参与碳市场交易。推动新疆产业生态化和生态产业化,指导支持园区循环经济改造和清洁生产改造。支持打造绿色、有机、无公害、地理标志农产品,提升棉花、特色畜禽、林果等优质生态产品供给。支持开展生态环境导向的开发(EOD, Ecology-Oriented Development)模式,推进生态环境治理与生态旅游、城镇(团场)开发等产业深度融合。

## 4.3 以提升生态环境治理能力为抓手,推进生态环境治理体系和治理能力现代化

习近平总书记反复强调新疆工作要“谋长久之策,行固本之举”。“授人以鱼不如授人以渔”。“持续输血”是基本保障,“精准造血”才是长久之计。生态环境领域对口援疆工作应充分将抓当前与谋长远结合起来,以生态环境治理能力等基础性建设为抓手,加大大数据等信息化建设,加快构建兵地融合、信息共享的环境质量、污染源和生态质量监测网络。持续推进“绿盾”自然保护地强化监督。强化生态环境风险防范,支持完善跨国界河流环保双边机制,推动提升固体废物、医疗废物、危险废物环境监管、利用处置和环境风险防控能力,提高突发环境事件应急监测及处置能力,指导做好各类环境风险舆情应对。完善生态保护补偿机制,指导开展塔里木河、玛纳斯河等流域上下

游横向生态保护补偿,探索完善市场化、多元化生态保护补偿机制。

## 4.4 以铸牢中华民族共同体意识为导向,大力弘扬生态文化

地球是人类共同的家园,人与自然和谐共生是各民族文化中普适的生态文化理念。生态环境领域对口援疆工作应以习近平生态文明思想为指导,深入挖掘各民族生态文化资源,培育宣传民族特色生态文化,引导形成正确的生态价值观。如维吾尔族民居建筑蕴含着丰富的生态智慧,其民居建筑具有明显的季节秩序,冬室多用于冬季,其设计有利于冬季保温,夏室是夏季用于避暑的房间,其设计既可遮阳庇荫又可有效利用热压通风降温,要珍视和大力弘扬这一生态文化。要加强《公民生态环境行为规范(试行)》宣传推广,在“六五环境日”“民族团结一家亲”系列活动中融入哈萨克民族“诺吾鲁孜节”关于种树等环境伦理方面的传统风俗,积极宣传推广生态文明理念,支持推动生态文明建设与民族团结示范有机融合,推动各族人民形成以生态价值观念为重要内容的文化认同,助力铸牢中华民族共同体意识,让崇尚生态文明的新风尚成为推动实现社会稳定和长治久安的重要纽带。

### 参考文献:

- [1] 新华社“新华视点”微博.习近平出席第三次中央新疆工作座谈会并发表重要讲话[EB/OL].(2020-09-26).<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0926/c64094-31876008.html>.
- [2] 人民日报.第八次全国对口支援新疆工作会议召开,汪洋出席并讲话[EB/OL].(2021-07-22).<http://cpc.people.com.cn/n1/2021/0722/c64094-32165624.html>.
- [3] 全国环保系统对口援疆工作会议召开,2011-06-27 来源:环境保护部 [https://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201106/t20110627\\_213134.htm](https://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201106/t20110627_213134.htm)
- [4] 环境保护部:深入贯彻中央新部署新要求新举措 为新疆社会稳定和长治久安提供环保支撑,2016-11-09 11:15 来源:环境保护部网站 [http://www.gov.cn/xinwen/2016-11/09/content\\_5130509.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-11/09/content_5130509.htm)
- [5] 尤努斯·买买提.新疆的文化特征与生态文化[J].新疆教育学院学报,1997(01):20-22.
- [6] 李宁.试析新疆发展不平衡、发展不充分的内涵[J].中共乌鲁木齐市委党校学报,2017(04):42-46.

## **Thoughts on partner assistance to Xinjiang in the field of ecology and environment in the new era**

TIAN Chunxiu, ZHANG Miaoheng

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

**Abstract:** The strategy of the Communist Party of China (CPC) on governing Xinjiang in the new era has put forward new requirements for the ecological civilization construction in Xinjiang, pointed out the direction for the ecological and environmental system all over the country to promote the work of partner assistance to Xinjiang, too. Partner assistance to Xinjiang in the field of ecology and environment should focus on the general goal of social stability and long-term stability in Xinjiang, high-quality development, and the requirements of national unity for strengthening the sense of community for the Chinese nation. The partner assistance to Xinjiang should strive to improve the quality of ecology and environment, to enhance the capacity of environmental governance, to promote high-quality development, and to carry forward ecological culture, to promote the protection of the ecology and environment and the ecological civilization construction in Xinjiang.

**Keywords:** the strategy on governing Xinjiang; partner assistance to Xinjiang; ecology and environment