

# 新时代生态环境领域对口援藏工作的思考与建议

张惠远

(中国环境科学研究院生态文明理论研究中心,北京 100012)

**【摘要】**西藏工作关系党和国家工作大局,对口援藏工作则是党中央基于西藏实际作出的一项重大决策。本文从准确把握新时代党中央关于西藏生态文明建设和生态环境保护工作的新部署新要求出发,深入剖析对口援藏工作必须要处理好的“四个关系”,系统提出必须要重点做好的“五大任务”,建议从完善政策支持、科技帮扶、人才支援和汇聚合力等方面建立健全支撑保障体系,以期“十四五”时期做好生态环境领域对口援藏工作、打造青藏高原生态文明高地提供借鉴和参考。

**【关键词】**新时代;生态环境保护;生态文明高地;对口援藏

中图分类号:X22 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)05-0025-06 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202105025

西藏是重要的国家安全屏障和生态安全屏障,在党和国家战略全局中居于重要地位。西藏生态环境保护和生态文明建设事关国家稳定和永续发展,关系国家安全和生态安全,关乎人民福祉和民族未来。党中央历来高度重视西藏工作,改革开放以来先后召开7次西藏工作座谈会。中央第七次西藏工作座谈会是在开启全面建设社会主义现代化国家新征程的关键时刻召开的具有里程碑意义的重要会议,这次会议形成了新时代党的治藏方略,实现了党的治藏方略的又一次与时俱进<sup>[1-2]</sup>。

2021年6月4日,全国生态环境系统“十四五”对口援藏工作会议在拉萨市召开<sup>[3]</sup>。生态环境部部长黄润秋在会上指出,做好生态环境系统对口援藏工作,是实现西藏长治久安的迫切需要,是维护国家生态安全的必然要求,是打造青藏高原生态文明高地的关键举措,是铸牢中华民族共同体意识的重要抓手。要牢固树立国家总体安全观,坚决扛起重大政治责任,重点围绕打造青藏高原生态文明高地,坚持不懈推动绿色低碳发展,进一步加强政策、资金、技术、人才支持。这次大会

也为做好“十四五”对口援藏工作指明了前进方向、提供了行动指南。在向第二个百年奋斗目标奋进的新时期,必须深刻领会和准确把握新时代党的治藏方略对生态文明建设和生态环境保护工作的内在要求和全局谋划,确保“十四五”对口援藏工作开好局、起好步。

## 1 新时代西藏生态环境保护工作的定位要求

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央总结西藏治理工作的历史经验,不断丰富、发展、完善西藏治理的指导思想与方针政策,形成了新时代党的治藏方略,为维护西藏社会稳定和长治久安、推动建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏提供了根本遵循。进入新时期,开启新征程,要充分认识新时代党的治藏方略关于西藏生态文明建设和生态环境保护的战略意义、理论意义和实践意义,找准方向定位,明确目标任务,为新发展阶段进一步做好对口援藏工作奠定坚实基础。

“必须坚持生态保护第一”是做好新时代

西藏工作的指导方针。习近平总书记在中央第七次西藏工作座谈会上系统阐释了新时代党的治藏方略,提出了“十个必须”。这是党中央深化对西藏工作的规律性认识,总结党领导人民治藏稳藏兴藏的成功经验,是对新时代党的治藏方略的进一步谋划和创新。其中,首次提出了“必须坚持生态保护第一,站在保障中华民族生存和发展的历史高度,做好青藏高原生态各项工作”。习近平总书记在中央第七次西藏工作座谈会上明确指出,保护好青藏高原生态就是对中华民族生存和发展的最大贡献。保护好西藏和青藏高原生态环境,不仅仅是一个区域、一个时期的事,更是利在千秋、泽被天下的大事<sup>[4]</sup>。必须坚持生态保护第一,充分彰显了党中央、国务院对西藏生态文明建设和生态环境保护工作的高度重视,凸显了新时代统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局下生态文明建设在西藏工作中的巨大重要性,为新时代西藏生态文明建设提供了方向指引和前进动力。

“确保生态环境良好”是做好新时代西藏工作的核心目标。中央第七次西藏工作座谈会提出了做好西藏工作的“四个确保”,即确保国家安全和长治久安、确保人民生活水平不断提高、确保生态环境良好、确保边防巩固和边境安全。相较于中央第六次西藏工作座谈会提出的“四个确保”,这是对新时代西藏工作根本目标的进一步丰富和发展,凝结着以习近平同志为核心的党中央对新形势下西藏工作的科学把握和战略思考,彰显了党中央与时俱进和开拓创新的精神品质。其中“确保生态环境良好”一直延续至今,充分体现了党中央对西藏生态文明建设一以贯之的高度重视<sup>[5]</sup>,彰显了生态环境保护在西藏各项工作中的重要地位。当前,青藏高原生态环境保护进入生态文明建设的“压力期”,冰川退化、冻土消融、水土流失、草原退化、土地沙化等多领域、多类型、多层次问题叠加。深入贯彻落实新时代党的治藏方略、加快推进西藏高质量发展,要将“确保生态环境良好”作为当前和今后一个时期的核心任务和重点工作,找准切入点和着力点,像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境,切

实保护好世界上最后一方净土。

“生态”是做好新时代西藏工作的关键要务。稳定、发展、生态、强边是新时代西藏工作的“四件大事”,四者之间既相辅相成、相互联系,又辩证统一。稳定是根本、是前提,发展是关键、是核心,生态是基础、是根基,强边是要务、是大局。生态环境是建设团结富裕文明和谐美丽西藏的重要保障,生态环境为经济社会发展提供了资源、能源、生态产品等物质基础,生态环境就是资源,就是生产要素,生态本身就是经济<sup>[6]</sup>,经济社会高质量发展必然是在生态环境得到有效保护的前提下实现的发展<sup>[7]</sup>。边境地区生态安全也是确保边防巩固和边境安全的重要前提,如果边境的生态环境出了问题,必然影响西藏的稳定和发展<sup>[8]</sup>。要牢牢把握“生态”这个着眼点,把生态融入稳藏、兴藏、强边各方面和全过程,处理好保护生态与惠民富民利民的关系,守护好神圣国土,建设好幸福美丽家园。

“打造青藏高原生态文明高地”是做好新时代西藏工作的根本指向。青藏高原是我国“两屏三带”生态安全格局的重要组成部分,而且独特的地理环境、人文资源和高原气候也关系到我国乃至整个亚洲地区的生态安全。中央第七次西藏工作座谈会提出把青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地的要求,是对西藏生态文明建设提出的时代性、全局性、前瞻性部署。以生态文明高地建设引领新时代西藏生态环境保护工作,统筹推进国家生态安全屏障高地、生态环境质量高地、高质量发展绿色实践高地、生态文化弘扬高地、生态文明治理能力现代化高地建设,切实解决当前和长远的突出生态环境问题,推动经济高质量发展与生态环境高水平保护协调统一,辐射带动以青藏高原为核心的第三极以及受其影响的东亚、东南亚、南亚、西亚、中亚等泛第三极地区的生态文明建设<sup>[9-10]</sup>,使西藏成为在全国及世界上具有较大影响力的生态文明建设先行者、示范者、引领者。

## 2 做好新时代生态环境领域对口援藏工作的基本考虑

西藏工作是全局性工作,需要全党动手、全国

支持。“十四五”时期是深入学习贯彻中央第七次西藏工作座谈会精神和新时代党的治藏方略、全面推进新时代西藏工作的关键时期。做好生态环境领域对口援藏工作,需要坚持系统思维,正确处理好立足当前和着眼长远、保护和发展、国内和国际、“输血”和“造血”四个方面的关系,进一步增强各地对口支援的积极性、主动性、创造性。

一是把握好立足当前和着眼长远的关系。相较于我国东中部地区,西藏整体经济发展底子薄、发展速度较为缓慢,生态产业化、产业生态化发展还不够成熟,特色产业绿色发展程度还不高,与打造青藏高原生态文明高地的要求存在一定的差距。未来30年是我国建设社会主义现代化国家的新发展阶段,需要在大局下思考、谋划对口援藏工作,要认清形势,准确把握进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局对青藏高原生态环境保护提出的新任务新要求<sup>[11]</sup>,要摸清实情,切实解决好当前突出的生态环境问题,更要多做一些补短板、打基础、利长远的援助,谋长久之策,行固本之举,把青藏高原打造成全国乃至国际生态文明高地。

二是把握好保护和发展的关系。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,经济发展不应是对资源和生态环境的竭泽而渔,生态环境保护也不应是舍弃经济发展的缘木求鱼,生态环境保护和经济社会发展是相辅相成、辩证统一的<sup>[12]</sup>，“绿水青山就是金山银山”“冰天雪地也是金山银山”。对口援藏工作要把生态环境良好和经济社会高质量发展“双赢”作为重要价值标准,抓环保不负青山,促发展不负生态,努力将“绿水青山”的生态环境优势转化为“金山银山”的经济社会发展优势,进一步推动实现人与自然和谐共生的现代化。

三是把握好国内和国际的关系。青藏高原被誉为“世界屋脊”“中华水塔”“亚洲水塔”,对我国乃至亚洲生态安全具有重要的屏障作用。作为“世界第三极”,青藏高原对国内国际应对气候变化等全球生态环境问题起到重要作用,是我国乃

至世界的“环境驱动源”。从生态系统的完整性、连续性来看,跨境河流、边境自然保护区会双向影响境内境外生态环境。西藏是中国与南亚国家接壤最多的地区<sup>[13]</sup>,要牢固树立国家总体安全观,充分认识到西藏是我国同境内外敌对势力、分裂势力斗争的前沿<sup>[14]</sup>。对口援藏工作要处理好国内国际关系,要加强边境建设,特别是边境地区的发展和振兴,越稳定越发展、越发展越保护,全面提升西藏国家安全和生态安全的能力和水平。

四是把握好“输血”和“造血”的关系。全国支持西藏是党中央的重要战略决策,对促进西藏经济社会发展、提升居民生活水平、加强西藏与内地沟通交流的作用十分显著<sup>[15]</sup>。西藏要实现自力更生发展,必须着力培育自我发展能力<sup>[16]</sup>。对口援藏工作要以“输血”为基础,一方面要创新理念、创新思路、创新机制,聚焦精准,持续加大政策、资金、项目等支援力度;另一方面要注重基础设施、能力建设、科技创新、人才培养等打基础、建机制、增后劲、惠长远的支援,在“输血”的过程中做足“造血”文章,不断激发和增强地方自我发展的内生动力和发展后劲,为青藏高原生态环境保护和经济社会发展注入强大动力。

### 3 新时代生态环境领域对口援藏工作重点任务梳理

生态环境部门要立足职责定位,针对青藏高原特色,按照党中央决策部署和“五位一体”总体布局推进生态文明建设要求,全面加强国家生态安全屏障建设,深入打好污染防治攻坚战,助推高原绿色低碳发展,推进生态环境治理体系和治理能力现代化,培育和弘扬高原生态文化,努力推动“十四五”对口援藏工作再上新台阶。

一是围绕重点区域,助力巩固国家生态安全屏障建设。以三江源、“两江四河”(雅鲁藏布江、怒江、拉萨河、年楚河、雅砻河、狮泉河)沿岸、祁连山、阿尔金山及若尔盖、甘南、羌塘高原等为重点,坚持生态优先、自然恢复,支持推进山水林田湖草沙冰整体保护、系统修复和综合治理。支持

建立健全生态环境监测网络体系,开展生态保护修复重大工程成效评估,加强生态保护监管,严守生态保护红线。支持开展青藏高原生物多样性本底调查、观测和评估,加强雪豹、藏羚羊、藏野驴等特有珍稀物种的保护和恢复,因地制宜实施生物多样性保护重大工程,提高生物安全风险防范水平。支持加强冰雪资源保护、冰川退化、冻土消融等的研究和治理。

二是围绕短板问题,支持深入打好污染防治攻坚战。围绕人口集聚区人居环境改善、环境风险防范等薄弱环节和短板问题,坚持源头治理、整体治理和系统治理,支持开展精准、科学治污。支持建立健全重要湖泊湿地、水源涵养区监测、预警、评价体系,加强重点流域和人口集聚区水生态保护和综合治理,强化饮用水安全保障。研究推动高海拔地区清洁取暖,强化机动车、扬尘等污染防治,巩固提升大气环境质量。推进固体废物、医疗废物、危险废物处置设施建设,加强建设用地土壤污染风险管控,保护土壤和农牧区人居环境。因地制宜推进生活污水治理、垃圾源头分类减量和资源化利用,完善环境基础设施,建设美丽乡村。

三是围绕生态振兴,着力助推高原绿色低碳发展。坚持“绿水青山就是金山银山”“冰天雪地也是金山银山”理念,引导高原特色产业绿色转型,推进高原生态产品价值实现,以生态振兴巩固脱贫攻坚成果,助推高原高质量发展。加强“三线一单”生态环境分区管控,推进落实环评审批和监督执法“两个正面清单”制度。增强优质生态产品供给,挖掘高原自然景观、民族文化等特色生态旅游资源,推动探索建立健全高原生态产品价值实现体制机制。培育绿色环保产业,研发推广高寒脆弱地区污水处理、高寒草地退化修复治理、湖泊湿地修复等环保技术和工艺,支持开展生态环境导向的开发模式试点,强化水电、矿山绿色开发。推动开展气候变化、碳达峰与碳中和研究,推进落实减缓和适应气候变化措施。

四是围绕关键制约,推进生态环境治理体系和治理能力现代化<sup>[17]</sup>。以改革创新、协同联动为

原则,健全生态环境保护责任体系,落实各级生态环境保护责任清单,开展生态环境保护督察和环评分类管理试点,严格落实环境信息依法披露制度。提高生态环境监管能力,推进深化生态环境保护综合行政执法改革,完善大气环境、水环境等生态环境自动监测设施和“天空地一体化”建设,推动实现生态环境监测信息及数据集成共享,针对面积广大、监管任务重等特点,助力提升智慧环保水平。完善生态保护补偿机制,研究流域上下游横向生态保护补偿方法,推动建立市场化、多元化生态保护补偿机制,强化生态文明建设资金保障。深化人才技术帮扶体制机制,强化智力支持。

五是围绕生态文明高地指向,培育和弘扬高原生态文化。以推动铸牢中华民族共同体意识、增强文化认同感为目标,培育挖掘高原特色、民族特色生态文化资源,保护和弘扬雅砻文化、象雄文化、康巴文化,打造生态文化品牌。引导筑牢生态文明意识,充分发挥六五环境日、国际生物多样性日等主题活动的宣传推广作用,多方式、多途径、多形式传播高原优秀生态文化,引导树立正确的生态价值观念。推动践行生态文明行为,鼓励政府机关、企事业单位、学校、寺庙等开展节能环保、绿色低碳实践,加快构建高原特色生态文明全民行动体系,推动形成建设生态文明高地的全社会合力。

#### 4 对策与建议

对口援藏机制的建立,是党中央支持西藏的一项创举,凝聚着中华民族守望相助、手足相亲的深情厚谊。随着对口援藏工作的不断深入,生态环境系统应继续在政策、科技、人才、凝聚合力等方面持续发力,努力构建完善“以政策添助力、以科技增活力、以人才提实力、以机制凝合力”的大支援格局,为做好新时代对口援藏工作筑牢保障。

一是以试点示范建设为切入点,强化政策支持。党中央出台的一系列政策措施为推进西藏持续稳定和快速发展提供了坚实的政策保障。要推

动中央生态环境资金以及应对气候变化、生物多样性保护、碳达峰碳中和等政策向西藏倾斜,加大国家财政资金、有关基金对西藏生态环境保护工作的支持力度,引导社会资金积极参与青藏高原生态保护修复,加强对中央生态环境项目储备库建设的指导,支持符合条件的地区开展国家生态文明建设示范区、“绿水青山就是金山银山”实践创新基地、“无废城市”等试点示范建设。

二是以提升“造血”能力为着力点,加强科技帮扶。科技援藏是提升西藏“造血”能力的重要途径,也是科技成果引进和转化应用的重要桥梁。要聚焦西藏生态环境保护与修复关键技术需求,通过长期帮扶与短期支援相结合、“请进来”与“走出去”相结合等方式,加强跟踪研究和技术指导,帮助解决突出问题和补齐短板。加强第二次青藏高原综合科学考察研究成果应用,建好用好科技交流服务平台,强化科技创新能力培训和生态环境保护科学知识普及,加快提高生态环境保护科技实力和科研水平。

三是以探索组团式援藏为突破点,深化人才支援。选派干部人才援藏,是推动保持西藏政治稳定、加快西藏发展、促进民族团结和祖国统一的重要举措。要加强援藏建藏人才队伍建设,选优派强援藏干部,推动西藏干部到生态环境系统、对口援藏省份学习锻炼,创新多元化、双向人才交流机制。拓宽生态环境技术援藏的领域和范围,积极探索“小规模组团式”人才支援模式,加强技术人员选派和业务技能培训,充分发挥“传帮带”示范带动作用,推动建立一支“带不走”的生态环保援藏队伍。

四是以构建大支援格局为落脚点,汇聚形成援藏合力。习近平总书记强调,中央支持西藏、全国支援西藏,是党中央的一贯政策,必须长期坚持。对口援藏工作是一项政治性、政策性很强的系统工程,要牢固树立全国上下“一盘棋”思想,建立健全生态环境部门组织协调、技术部门支持指导、援藏省(市)主动支援、地方主体全力配合的工作机制,推动形成对口援藏工作强大合力,共同推动政策、项目、人才、技术等帮扶资源落到实

处,切实推进实现新时代西藏长治久安和高质量发展。

#### 参考文献:

- [1] 习近平出席中央第七次西藏工作座谈会并发表重要讲话[EB/OL].(2020-08-30).[http://www.xizang.gov.cn/xwzx\\_406/tpxw/202008/t20200830\\_171972.html](http://www.xizang.gov.cn/xwzx_406/tpxw/202008/t20200830_171972.html).
- [2] 陈凡,索林.新时代党的治藏方略是做好西藏工作的根本遵循[J].西藏研究,2020(01):1-5.
- [3] 全国生态环境系统“十四五”对口援藏工作会议在拉萨召开[EB/OL].(2021-06-05).[http://www.mee.gov.cn/ywdt/hjynews/202106/t20210605\\_836404.shtml](http://www.mee.gov.cn/ywdt/hjynews/202106/t20210605_836404.shtml).
- [4] 必须坚持生态保护第一[EB/OL].(2020-09-17).[http://www.xizang.gov.cn/xwzx\\_406/xwzp/202009/t20200917\\_176511.html](http://www.xizang.gov.cn/xwzx_406/xwzp/202009/t20200917_176511.html).
- [5] 2021年西藏自治区生态环境保护工作会议在拉萨召开[EB/OL].(2021-03-11).<https://weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309404613511828602950&source=www.baidu.com>.
- [6] 吴舜泽.深刻理解“绿水青山就是金山银山”发展理念的科学内涵[J].党建,2020(05):18-20.
- [7] 杨翠.深刻领会中央第七次西藏工作座谈会的重大意义[EB/OL].(2020-11-02).[http://m.tibet.cn/cn/culture/wx/202011/t20201102\\_6884962.html](http://m.tibet.cn/cn/culture/wx/202011/t20201102_6884962.html).
- [8] 看好守好祖国疆域的一草一木[EB/OL].(2018-02-12).<http://theory.people.com.cn/n1/2018/0212/c40531-29820993.html>.
- [9] 姚檀栋,陈发虎,崔鹏,等.从青藏高原到第三极和泛第三极[J].中国科学院院刊,2017,32(09):924-931.
- [10] 黄昭委,龚丽平.新时代治藏方略视域下打造生态文明高地的内涵与路径展望[J].西藏研究,2020(01):133-141.
- [11] 孙金龙,黄润秋.建设人与自然和谐共生的现代化[J].中国生态文明,2021(02):8-9.
- [12] 刘焯杰,张惠远.坚持绿水青山就是金山银山[N].中国环境报,2019-01-08(003).
- [13] 狄方耀.筑牢铜墙铁壁 确保中国边境安全[EB/OL].(2020-09-27).[http://www.tibet.cn/cn/zt2020/szzth/zjft/202009/t20200927\\_6861863.html](http://www.tibet.cn/cn/zt2020/szzth/zjft/202009/t20200927_6861863.html).
- [14] 王小彬.再论新时代西藏工作的着眼点和着力点:理解和把握中央第七次西藏工作座谈会精神的一个关键[J].西藏发展论坛,2020(06):4-8.
- [15] 杨明洪.“对口援藏”的概念反思:边疆治理政治话语的建构逻辑[J].西藏研究,2020(06):1-8.
- [16] 李中锋,高婕.对口援藏建设项目组织实施方式:演进特征、动力机制及优化研究[J].西南民族大学学报(人文社科版),2020,41(06):198-202.
- [17] 黄润秋.推进生态环境治理体系和治理能力现代化[J].环境保护,2021,49(09):10-11.

## Some thoughts and suggestions for deepening partner assistance to Tibet in the field of ecology and environment in the new era

ZHANG Huiyuan

(Center for Ecological Civilization Theoretical Research, Chinese Research Academy of Environmental Sciences, Beijing 100012, China)

**Abstract:** The work of Tibet is related to the overall work of the Communist Party of China (CPC) and the country. “Partner Assistance to Tibet” is a major decision made by the CPC Central Committee based on the actual situation in Tibet. Firstly, the study accurately grasps the new deployment and new requirements of the CPC Central Committee on the construction of ecological civilization and eco-environmental protection in Tibet in the new era. Then, the “four relationships” that must be dealt with in the partner assistance to Tibet are analyzed, and “five tasks” that must be done are systematically proposed. Finally, establishing a sound support system in terms of improving policy support, scientific and technological support, talent support and cohesion is put forward, in order to provide reference for promoting the work of partner assistance to Tibet and building an ecological civilization highland on the Tibetan Plateau in the field of ecology and environment in the 14th Five-Year Plan period.

**Keywords:** the new era; eco-environmental protection; ecological civilization highland; partner assistance to Tibet