

锦绣中国 光明无限

——全国政协委员、中科院可持续发展研究中心主任樊杰访谈

文/图 本报记者 王 硕

思路变了，“雷锋”多了

记者：20世纪80年代初我们就把保护环境确立为基本国策。但似乎没有完全阻碍生态的破坏过程。党的十八大之后，我们亲身感受到，我国的生态环境发生了转折性的变化。您参加了从“十一五”到“十四五”五年规划的编制工作，在这过程中，印象最深的是什么？

樊杰：党的十八大是生态文明建设的重要分界点。我认为有两个突出的转型：

第一：过去，如果要让地方政府以牺牲GDP增长速度来实现生态保护和环境治理，会不大乐意做。中央报告里年年谈，每个五年规划都在提“对环境保护的重视前所未有”，但工作中没有完全落实。党的十八大以后，全社会从心里有了认同——中国到了发展方式和发展目标必须转型的时刻。发展模式不能是以资源环境为代价了；越来越多的地方政府，把生态保护和环境治理当作己任、为之奋斗的目标。地方政府的政绩观从单纯追求GDP，转变为“保护良好的生态环境也是政绩、也是地方发展的竞争力”。

第二：过去，全社会尚未形成生态保护和环境治理的自觉意识、更难形成自觉的行为。通常是由中央明确关闭什么样的企业、取缔什么样的工艺来治污，地方政府落实就行。党的十八大以后，越来越多的地方政府把建设节约型和环境友好型社会，确定为本地发展战略，把保护好生态环境作为提高人民福祉和增强自我发展潜力的重要途径。特别是随着“绿水青山就是金山银山”理念的形成，在我国欠发达、但自然生态具有资源优势的地区，地方政府和人民群众自觉地意识到保护好生态就是未来发展的最大优势。

记者：我们在采访中也发现，地方政府现在津津乐道的，是生态环境治理成绩。从治理思路的角度来看，“十三五”到“十四五”，国家在部署上又有哪些变化？

樊杰：生态文明的建设是一个循序渐进的过程，国家部署方面也是一个不断科学化、合理化的过程。我觉得主要有以下几点：

首先，治理的重点从“十一五”“十二五”更专注环境治理到“十三五”“十四五”生态+环境并重。

党的十八大之前，治理污染是生态环境领域的主要抓手。之后，转变为生态保护和环境治理并重，更加重视恢复和增强自然承载能力，更加重视保护生态系统的稳定性和健康水平。

这其实是有很大区别的。环境与人的关系很直接，环境问题就发生在人们生活周边；而生态通常着眼一个大的地域系统，和大家有一定的距离。比如在三北地区植树造林，你可能当时没有体会到它的作用。但多年后，不经意间，你会突然意识到，哦，沙尘暴减少了。

所以说，环境治理往往能短期立即见效，地方政府可立即见政绩、人民可以及时谋福利；但生态保护，我们从学术上叫“外部性强”，可能做完以后更多的是给别人和其他地方谋了福利，在长远发展中才能见效。过去，很多地方或一届政府可能不愿意做这样的“雷锋”，但现在这种观念有了变化。

其次，治理思路从党的十八大以前以单要素为主、以部门治理为主，发展到党的十八大以后强调系统观，也就是贯彻“山水林田湖草”的系统治理观，现在还把“沙”“冰”都纳入其中。

党的十八大以前，治理内容主要是以流域、以地方行政区为主；党的十八大以后开始积极推进以大的生态系统、大的流域为治理单元，比如粤港澳大湾区、珠三角、长三角区域以及长江流域、黄河流域，强调的是大的自然单元，在自然单元和生态系统中，更有利于统筹上下游、左右岸、山地和平原、陆地和海洋的关系，更有利于统筹水土气生等各自然要素的关系。

最后，党的十八大以前更多注重工程治理、人工修复，投资规模决定治理效果。之后，注重自然修复，认识到运用自然演变规律，减少人类干扰和工程举措。

记者：就是更加尊重自然规律了。

樊杰：对。习近平总书记讲生态文明，第一条就是要尊重自然规律。什么

“无山不绿，有水皆清，四时花香，万壑鸟鸣……”这是著名林学家、新中国第一任林业部部长梁希为祖国河山描绘的动人画面。如今，中国正以前所未有的坚定，怀揣“替山河装成锦绣，把国土绘成丹青”的梦想一往无前地走在建设生态文明的道路上。

对此，全国政协委员、中科院可持续发展研究中心主任樊杰有着更为深刻的感受与理解。他作为专家委员会委员参与了4届国家五年发展规划编制工作；主持了我国目前国土空间开发保护基础制度——“全国主体功能区划”的研究工作。从他的角度忆往昔、谈变化、望未来，或许能给我们带来更多的启发——



委员简介

樊杰：

全国政协委员，中科院可持续发展研究中心主任

叫生态文明，怎样叫尊重自然规律？就是在每个人的决策过程或者行为举动时，会考虑到是否善待了自然。当然，目前还存在不小差距。

我在国科大给研究生上生态文明课时，一般开堂会给学生做一个问卷：问大家在出行选择交通工具时，是根据哪些因素做出决策的。

同学们常常会罗列：票贵不贵、事急不急、交通状况怎么样等等。在一个大教室里的300个人中，也就只有一两个人会提到一个因素——对环境友好不友好。这是具有硕士生文化素质人群的答案。如果更大范围内，能想到这点的比例估计更低。

什么时候算是真正步入生态文明社会了？人们在做决策时，会自觉地考虑我的这个行为对生态是否友好，是否善待了自然，这才表明生态文明的意识渗透到人们血液中了，才是生态文明的社会。我们还需要努力。

好生态会越来越“值钱”

记者：现在大家都在学习贯彻习近平总书记的“两山”理论。但很多地方，生态环境好，却依然很穷。怎么让大家去相信“绿水青山”真的能是“金山银山”？

樊杰：生态维系着地球系统的可持续运转，它本来应该是无价的，用“金山银山”比拟“绿水青山”，就是通过体现绿水青山是昂贵的、有高质量的，才方便现阶段社会更好地理解和接受。

从经济学角度：什么叫值钱，就是稀缺。从供给侧看，绿水青山在地球系统的存在是越来越少了，特别是原真的、纯自然的更少了。但在需求侧，人均国民收入超过1万美元门槛后，人类需求从最基本的生理（食物和衣物）需求发展到中高级的精神需求。人们口袋里多增加的钱，会有越来越大的比例用于观光休闲、学习体验、养生健身等方面，人们为干净的水、干净的空气舍得花钱，而绿水青山恰恰是实现这些需求的合适的自然环境，也是提供绿色生态食品的合适的自然环境。这对于自然生态系统在工业化和城市化中保留下来、经济却欠发达的地区，无疑是后发优势、有望实现绿水青山的经济价值。

这些年，越来越多的地方政府、老百姓都开始自觉地保护生态和热爱环境，一个重要的原因也在于意识到生态的价值，而且这种价值确实在现实中兑现了。

我个人认为，绿水青山的经济价值只要不兑现，就不可能形成可持续的生态保护。现代化的社会不能不让为生态保护作贡献的人总在受穷。随着国富民富，越来越稀缺的绿水青山会越来越“值钱”。而破解这些地方“不受穷”的金钥匙，就是要建立新的机

制，要加大改革力度。

记者：比如哪些机制？

樊杰：我国现行的多数社会运行机制是适合于工业文明时期的。面向生态文明建设的要求，建立机制的目的，是要有助于实现共同富裕。

这可以分为三种不同的情形：

第一种是具有发展生态经济的资源潜力和开发利用合理性的区域，比如，能进行生态旅游建设的地区。这类地区主要是通过市场机制建立，实现生态产品的价值化，政府只需制定规则并加强管理。

第二种是当地生态系统脆弱或者敏感性强的区域，特别是履行生物多样性保护、人类的水源涵养等生态功能的地区。这些区域不应允许人类更多地介入、干扰，生态系统提供的是广域的公共生态产品，保护好这些区域的生态系统是给全社会谋福利。因此国家必须通过财政转移支付、生态补偿等机制来认可和实现这些生态功能的生态价值，保护脆弱和敏感生态也能获得经济收益。

第三种就是“一方水土确实养活不了一方人”的生态重点功能区，应该通过城市化、生态移民等人口流动措施逐步将这个地区的剩余劳动力或自然条件下超载的人口转移出来。培养迁出人口的就业技能就成为政府的主要责任。

现在开展国土空间规划、制定区域政策、健全空间治理体系，就是要科学识别这些区域，进行分门别类，实施有针对性、差异性的生态价值实现模式。

解密主体功能区“一张图”来管全国

记者：您提到国土空间规划。我注意到，“十二五”规划中一个变化就是纳入了几张彩图，表达了城镇化、生态安全等战略格局；“十三五”规划增加了全国主体功能区示意图。当时被评价为：我国首创的一种国土空间开发制度。习近平总书记也提出，要发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度作用。但不少人其实并不了解它是什么。您主持了课题组，研制了首部全国主体功能区划图。这是张什么图？

樊杰：打个比方，你有一个新居室，需要装修和布置，肯定先要做一个平面设计，设计好了再去采购东西，这样，居室的布置才能不乱。国家也一样，主体功能区示意图就是布局全国国土空间的开发保护活动所依据的一张蓝图，是对国土空间的一份优化配置方案。主要思路就是把中国全域按照自然承载力和功能适宜性，划分为城市、农业和生态等不同的区域，给每个县确定主体功能

定位，共同构建发挥地方比较优势的美丽国土面貌。

刚才我提到，党的十八大以前，大家都是GDP论英雄。地方政府不顾自己的自然禀赋，一心一意谋发展；由于土地财政的吸引力，城市建设用地也不断扩大。而城市周边往往都是最好的农田，所以城市化和工业化首先是对粮食安全产生了威胁。

正因为看到这些威胁，中央提出，18亿亩耕地红线必须“死保”。但城市扩展也是刚性需求，耕地就需要占补平衡，到哪里开发新的耕地呢？只有填湖、填海、上山、削坡，通过侵占生态用地弥补耕地损失，这样生态安全又受到胁迫。

所以当时我国面临两个交织的问题——随着工业化和城市化盲目推进，粮食安全出了问题，生态风险也加大了。中央政府必须加大宏观引领，各地必须按照自己的资源环境承载力，走差异化的发展道路。

因此，主体功能区应运而生。主体功能区规划出台，相关配套措施也逐步完善。其中给重点生态功能区财政转移支付是含金量最高的主体功能区配套政策。多年实施效果看，戴上了生态功能区“帽子”的地方，都为主体功能区大唱赞歌。

我认为，主体功能区，是我国在工业文明时期干了一件生态文明的事儿。包括地方和部门政府的思想观念和改革举措，逐步从只盯着GDP转向同时重视粮食安全、生态保护了，从“一刀切”转变为分类差异化精准化的管理了，这个观念的转变是主体功能区作出的最大贡献。

记者：目前，国家正在完善国土空间规划体系，提出将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划。那这个规划出台后，会是什么样的？

樊杰：主体功能区制度是生态文明改革的一项基础性制度。要实现制度落地，需要更精细的设计、系统的配套。健全国土空间规划体系是落实制度的有效途径。

特别是随着国土空间规划智能化管理系统的应用，全国“一张图”就可以轻而易举地运用到空间管制方面。在这张图上，你可以点到具体地块的功能属性。任何项目上马前，都可以先在这张电子图上查询项目性质是否与功能定位匹配。任何人想要随意改变规划就难上加难了，任何违背功能定位的开发利用方式都将一清二楚。

迈向共同富裕，迎接新的大考

记者：政府工作报告提出，要坚持以人民为中心的发展思想，依靠共同奋斗，扎实推进共同富裕，不断实现人民对美好生活的向往。在这个历史阶段，你认为生态建设方面有哪些重要的抓手？

樊杰：共同富裕是一个大理念。“富裕”不仅是要增加人民收入水平，还要提供优质的生态服务。“共同”不仅要工业化和城市化地区的人民，也要生态保护和粮食主产区的人民共享现代化建设的成果。

在这个过程中，聚焦点是生态产品价值化。一个新的抓手，就是“双碳”。

实现碳达峰碳中和目标，对中国现阶段的发展来说压力很大。一方面，支撑经济发展要求能源消费不断增加；另一方面，碳排放还需要在2030年达峰，这就意味着只能大规模调整能源结构。

长远的碳中和，要求在减排的同时，增强固碳能力。这对不同区域提出不同要求。城市化、工业化地区必须节能、减排、治污一起抓，被倒逼着必须走高质量发展道路。对欠发达地区而言，由于自然禀赋是水风光等绿色能源富集地区，绿能开发就为这些地区提供了新的契机；同时也是生态固碳的主要区域。

这对中国来说是新考题。去年出现了“拉闸限电”、经济增长下滑等现象，其原因之一就是简单地用能源双控政策实现双碳目标的偏差所致。

因此，正如习近平总书记参加内蒙古代表团审议时所说，要坚持降碳、减污、扩绿、增长协同推进，不能脱离实际、急于求成。

这是一个复杂的决策系统，更需要科学。过去不可科学，也许能够拆东墙补西墙；但现在没有可能变成，你拆了东墙，西墙也没补好。所以在生态文明领域加快治理能力和治理体系现代化步伐，对生态文明建设提出了更高要求。

必须清楚地看到，生态产品实现价值化、绿水青山转变为金山银山，都是要钱的，都只能在发展中才能使之兑现。而我们面临的经济发展形势又格外严峻，在这样的背景下，是不是还有生态保护的“定力”，又是一场大考。

记者：形势好像很严峻？

樊杰：应该这么理解：改革路上遇到问

题、荆棘，其实都是正常现象。中央一直在探索怎么把这些事做得更好。实践证明，我国所有这些的生态文明改革方向是对的，党中央、国务院和全社会在生态文明建设的方向上是形成共识的。接下来，应对新形势、按照新要求，需要的就是一步步做实做细做好。

记者：对未来5年，您有什么期待？

樊杰：我认为，在建设美丽中国的这个大目标框架下，生态文明建设应该作出更大贡献。

我期待着尽快系统地梳理各项生态文明制度，出台升级版的生态文明改革方案。如果说中国在改革开放以来的经济发展奇迹震撼了全人类；未来，中国在生态文明建设中也应该在全世界叫响，树立中国新形象，彰显中国新面貌。

中国有中国共产党的领导，有国内外发展的经验教训，还有我们自身结合中国特色形成的理解与实践，我们的未来光明可期，这不仅是未来5年，而是一个新的时代。

为可持续发展作一些贡献

记者：我注意到，作为全国政协委员，您已经连续4年以提案或社情民意方式建议推进“青藏高原国家公园群”建设。为什么提出这些提案？

樊杰：我是比较早从事城镇化、从区域发展维度研究青藏高原的科研人员。

青藏高原在全球的自然生态独特性和社会文化的独特性是不容置疑的。对于生活在海拔500米以下的全球80%的人口而言，这个“世界第三极”呈现的一切都令人向往、感到神秘。

因此，到了现阶段，西藏真正的发展优势就是生态旅游。以国家公园为载体，转换为金山银山，可以成为生态重要但相对贫困区域重要的可持续发展机遇，一条实现同步现代化的新路径。当然这一定要限定在科学测定的环境开发容量内，并制订精细的开发运营规则。

2017年，中国科学院启动了第二次青藏高原综合科学考察项目，组建了国家公园分队，我担任分队队长。从2017年至今，我们分队走遍了青藏高原所有可能建设国家公园的地方，撰写近200万字的科考报告。通过评价，论证了青藏高原建设国家公园群是可行的，我们提出由6个旗舰国家公园为引领、2个跨国公园和13个国家公园共同构成的青藏高原国家公园群总体布局科学方案草案。

作为政协委员，在详尽的调研基础上，我们也希望通过提案，通过政协平台，向国家郑重推进此事。

记者：为什么是国家公园“群”？目前这些建议进展如何？

樊杰：国家公园一般强调的是系统的完整性、原真性和可被人观赏的这种景观价值。青藏高原本身就是一个完整的生态系统，有雪山、有湖泊、有草原、有藏文化。“群”的概念就是要把这些要素涵盖其中，既融合成一个整体，又不互相竞争。当然，在具体执行中，这需要我们设计合理的生态保护方案和生态旅游产品，提升自然保护水平和游客的游憩体验。

这些建议被中央有关部门和地方政府采纳，已经开始部署和开展相关规划工作，也就是说，这些概念正在转变为政府的决策行动。

记者：这些年的工作中，最让您感到欣慰的是什么？

樊杰：回顾这些年的工作，让我最骄傲的其实是让“人类活动不能超越资源环境承载力”的科学概念、基本规则、发展模式应用到了许多领域。

承载力显现价值是在汶川重建规划时，要回答重建是原地重建还是在别的地方选址？中央把这一艰巨的任务交给了科学工作者，让科学工作者去论证。我领衔了这个任务，通过对灾区承载力评价提出了解决方案。

汶川重建规划方案公布后，全球几乎没有负面舆论，联合国还在中国就此问题开了经验交流会。为什么？因为我们方案是符合科学原理和逻辑的，迁出多少人，就地安置多少人，是按资源环境承载力经过科学论证、科学分析的。

汶川重建后，中央认可这一理念和做法，将资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价（“双评价”）作为基础性工作纳入国土空间规划工作中。

从主体功能区到“双评价”再到青藏高原国家公园群，能对中国可持续发展作一些贡献，颇感欣慰。