

中国式现代化青海路径探索

加强国家公园法治保障
促进人与自然和谐共生的现代化

程雪

党的二十大报告强调,中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,明确提出要健全现代环境治理体系。站在新的历史起点上,要用最严格制度最严密法治保护生态环境,在推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设中发挥好法治的引领规范作用。

2023年8月19日,第二届国家公园论坛在青海成功举办。此次论坛向世界展示了中国国家公园建设的重要成果,分享了国家公园建设的宝贵经验。近年来,青海深入贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想,以建设国家公园示范省为抓手,运用法治思维和法治方式不断巩固和深化国家公园体制机制建设,高标准建设三江源国家公园,祁连山国家公园青海片区体制试点任务全面完成并通过国家评估验收,青海湖国家公园正式批复创建,昆仑山国家公园创建前期工作取得阶段性成效,青藏高原国家公园群初具规模。经过持续不懈的努力,实现了国家公园生态系统总体好转,长江、黄河、澜沧江源头整体保护,草地退化趋势继续逆转,“中华水塔”日益坚固丰沛,藏羚羊、雪豹等野生动物数量不断增加,生物多样性保护持续向好。

青海应对全球气候变化价值独特,作为全国唯一的国家公园示范省,全面推进国家公园高质量建设意义重大,要进一步夯实国家公园管理体制、运行机制的法治基石,为走出一条集生态保护、绿色发展、民生改善、社会和谐为一体的国家公园建设新路径保驾护航,努力把青海打造成习近平生态文明思想的实践高地,坚定不移推进现代化新青海建设。

一、加快构建科学完善的国家公园法律体系

科学立法是法治的前提和基础。纵观全球国家公园150年的发展史,以立法方式不断完善国家公园管理体制、自然资源产权、科研监测、系统保护与一体化修复、资金保障等方面的运行,已成为世界各国建设国家公园采取的普遍模式。建立国家公园体制,是以习近平同志为核心的党中央在新形势下全面深化生态文明体制改革的一项重大战略举措。2021年10月首批国家公园正式成立,我国全面启动建设世界最大的国家公园体系。与此同时,以法律、地方法规、部门规章及相关规范性文件共同构成的国家公园法律体系进入快速构建期。

2013年,党的十八届三中全会首次提出“建立国家公园体制”,中国特色国家公园体制建设正式起步。青海作为我国首个国家公园体制试点省份,开创了地方立法引领和规范国家公园建设的先河。《三江源国家公园条例(试行)》是我国首部国家公园地方性法规,创新了生态保护体制机制,实现了“山水林田湖草沙冰”一体化保护和

系统修复。在管理体制机制上,破解政出多门碎片化管理难题,探索实现国家公园范围内自然资源资产管理和国土空间用途管制“两个统一行使”。作为国家公园体制试点“立法引领改革的典范”,为圆满完成三江源国家公园体制试点任务提供了强有力的立法保障。武夷山国家公园、海南热带雨林国家公园等在体制试点阶段也借鉴采用了三江源国家公园“一园一法”的立法模式,出台了管理条例及相应的管理办法。这些地方立法实践和探索,为在国家层面出台国家公园法积累了经验、提供了参考。目前阶段“一园一法”的立法模式已经难以满足国家公园建设需求,为更好推进国家公园体制机制改革和法治建设,下一阶段建议在国家层面出台“国家公园法”“自然保护地法”等相关顶层立法,修订完善《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等相关配套法规,促进国家公园法律规范与生态文明建设其它领域法律法规衔接配套,从而构建职责明确、体制合理、运行良好的国家公园法律制度体系,切实解决国家公园建设过程中出现的中央与地方职责划分、跨区域设园体制机制、多头立法等难题,为稳步推进国家公园建设提供坚实的法治保障。

二、建立健全规范高效的资源环境综合执法机制

严格执法是法治的关键和核心。生态环境保护综合行政执法改革同样属于我国近年来生态文明体制改革的重点领域,国家公园资源环境综合执法涵盖自然资源、生态环境、农业农村、水利、林草、治安、市场监管等广泛内容。2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建立国家公园体制总体方案》提出,由一个部门统一行使国家公园自然保护地管理职责,可根据实际需要,授权国家公园管理机构履行国家公园范围内必要的资源环境综合执法职责。2018年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》明确指出,要有效整合生态环境保护领域执法职责和队伍,科学合规设置执法机构,强化生态环境保护综合执法体系和能力建设。2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》提出,要建立包括相关部门在内的统一执法机制,在自然保护地范围内实行生态环境保护综合执法。2022年国家林业和草原局出台的《国家公园管理暂行办法》《关于做好林草行政执法与生态环境保护综合行政执法衔接的通知》等文件都在深入推进国家公园资源环境综合执法工作。目前,资源环境综合执法已成为我省推动实现国家公园法治化监管的重要手段,在维护

国家生态安全方面发挥着重要作用。以三江源国家公园为例,对园区所在县乡进行机构改革,整合原生态环境执法、林业执法、草原执法、农牧执法、森林公安、国土执法、渔政执法等机构资源,设置县域内集中、统一、高效的资源环境综合执法机构,并在国家公园管理机构与所在地方政府设置森林公安局和资源环境执法大队,分别行使自然资源刑事司法和行政执法职责。同时,加强对未纳入国家公园范围内的资源环境执法业务指导与管理。这些做法,有效解决了长期存在的自然资源监管政出多门、执法碎片化等问题。青海还创新原森林公安管理模式,成立国家公园警察总队,建制划归省公安厅,实际工作由三江源国家公园管理局跨行实质性业务指导。这既符合宏观的改革方向,又保证了三江源国家公园范围内资源环境保护必要的执法力量。

但是也要看到,作为一项全新的实践,国家公园资源环境综合行政执法改革是一个持续推进和不断深化的过程,执法改革需要处理好专业化与综合化、上位化与属地化的关系,在法律规范下建立灵活有序的模式,充分调动各方力量形成执法合力。从理论上来看,国家公园进行统一部门管理的综合行政执法有助于优化执法机构、整合执法资源、提升执法效能,但就实践运行来看,国家公园的资源环境综合行政执法也出现了执法人员专业性不强、布局不均衡等问题。作为一项跨部门、跨层级、跨地域的实践,下一步,要从理顺国家公园行政执法体制机制入手,推动国家公园园警制度建设,提升执法人员专业能力,规范行政执法程序,强化行政执法效能,建立一条中国特色的国家公园行政执法模式。

三、探索建立多元一体、协同高效的生态司法模式

公正司法是法治建设的后盾和保障。法院、检察院等机构是国家公园法律制度的重要捍卫者。近年来,青海先后建立了三江源、祁连山、青海湖生态法庭联动机制,实行“三审合一”制度,充分发挥国家公园生态法院(庭)专业化专业化审判职能,强化环境公益诉讼和检察公益诉讼职能,探索构建国家公园生态公益诉讼保护协作新机制,成立专司办理跨区域生态环境和资源保护领域公益诉讼案件的检察院——三江源地区检察院。在三江源地区、环青海湖区域、祁连山南麓青海片区探索开展生态环境公益诉讼巡回检察,建立跨省域、跨部门的联动合作机制,凝聚执法司法工作合力,更好服务国家公园示范省建设。相关检察院、法院以国家公园领域的司法指导案例为指引,加大国家公园司法保障力度,打击了一批污染环境、破坏生态的违法犯罪,有效遏制了国家公园内资源环境违法犯罪势头。

国家公园环境司法专门化的制度框架仍需进一步完善,诉讼机制传统化、审级上下不对应等现象依然不同情况地存在,全社会对于环境公益诉讼和检察公益诉讼的认识仍然有待加强。因此,要按照因地制宜、因需设置的原则,加大力度推进设立国家公园专业化专职审判机构,完善专业审判组织、裁判标准和外部保障,建立生态修复责任人制度和生态损害司法鉴定制度,不断实现司法裁判的社会效果与法律效果的双赢。探索构建国家公园生态公益诉讼保护协作机制,强化与行政执法相衔接相配合,深化国家公园领域典型司法案例分析,完善生态环境公益诉讼制度,充分发挥检察与监察的监督效能作用,努力构建形成方式多样、功能多重、效果多赢的生态司法保护新格局。

四、积极营造全民守法,共同推进国家公园建设的良好氛围

公民是国家公园法治建设的主体和力量源泉。青海作为国家公园示范省,要积极探索形成人与自然和谐共生新格局,建立具有国际影响力、特色鲜明的国家公园体制,就要让各族干部群众自觉遵守、积极践行国家公园和生态环境保护的法律制度,让法治精神真正渗透到公众行为规范,学会和习惯以法律程序和方式解决纠纷,形成全社会崇法、用法、守法的良好氛围。

在国家公园法治化进程中,建立健全全民参与国家公园建设的制度保障体系,保障国家公园利益相关者权益,不断细化生态管护员相关管理制度,尽快出台特许经营、资金保障、人口社区建设等制度规范。提升全民在生态环保中的用法守法意识,深入开展法治宣传教育,加强与以案释法、培育法治文化、讲好守法故事,尊重国家公园范围内少数民族习惯法及相关民俗乡约,重视构建系统完善的社会监督体系,畅通民众利益表达渠道,引导全民做国家公园法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。抓住领导干部这个“关键少数”,强化领导干部懂法、用法、守法,运用法治思维和法治方式深化国家公园改革创新工作,以法治现代化推动国家公园高质量建设,使遵法守法守法在国家公园蔚然成风。

建立国家公园体制,是生态文明和美丽中国建设的重大制度创新,推进国家公园法治保障,是生态文明建设“善治”实现的核心内容,要发挥好法治在推进具有中国特色的以国家公园为主体的自然保护地体系建设中引领规范作用,用最严格制度最严密法治推动国家公园建设,推动人与自然和谐共生的现代化。

(作者单位:青海省委党校。本文系青海省委党校2022-2023年度校级科研课题项目(KYKT202201)阶段性成果)

实践者说

做好绿色发展的县域贡献

耿颖高

在首个全国生态日之际,习近平总书记强调:“在全面建设社会主义现代化国家新征程上,要保持加强生态文明建设的战略定力,注重同步推进高质量发展和高水平保护,以‘双碳’工作为引领,推动能耗双控逐步转向碳排放双控,持续推进生产方式和生活方式绿色低碳转型,加快推进人与自然和谐共生的现代化,全面推进美丽中国建设。”贯彻绿色发展理念离不开县域绿色经济的支持,西宁市大通回族土族自治县始终认真贯彻落实习近平生态文明思想,牢牢把握“三个最大”省情定位,坚持科学精准治污、发掘生态旅游资源、打造宜居宜业环境、充分释放绿色动能,坚定不移走生态优先、绿色低碳的高质量发展之路。

扛牢责任、强化担当,坚决守护生态“硬屏障”。牢记守护生态安全“无过就是功”,县域经济发展质量是决定地区碳排放的主导因素,大通县以改善生态环境质量为核心,减污降碳协同增效为抓手,扛牢生态文明建设政治责任。结合具体实际,大通县聚焦大气、水源、土壤污染防治,积极推广“煤改气”“煤改电”及燃气锅炉低氮改造等清洁能源项目,紧盯工业炉窑综合整治和重点行业无组织排放管控,扎实开展扬尘污染防治;抓实整水河沿线城镇污水收集处理等问题整改,全力开展“三清一改治七乱”“入河排口巡查整治”等行动,精益求精做好环保督察各项准备工作。持续强化多“长”合一联动监管,坚持以最严密的法治、最严肃的党纪、最严厉问责严守生态保护底线。为大通守护“一片蓝天”,坚守“一方净土”,留住“一泓碧水”,为青海生态保护做出贡献。

拓宽视野、守正创新,持续擦亮生态“金招牌”。深刻把握高质量发展“无功就是过”,县域经济是我国经济发展的基本依托,大通县需要深入调查研究、积极谋划创新、抢抓政策机遇,促进传统产业提“智”,特色农业提“品”,高原康养提“速”,生态旅游提“质”,全力推动农业高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足,端好绿水青山的“金饭碗”。以工业领域绿色价值实现行动为牵引,借助3×66万千瓦火电项目推进西宁北部源网荷储建设;充分发挥民俗文化和生态优势,探索“党建引领+生态+文旅融合”发展新路径,以西宁市首个“发展互惠、幸福邻里”乡镇党建联盟撬动乡村全域旅游,充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用;深入挖掘“青海湖之夜”“树蛙部落”“明长城文化公园”“南麓里”等特色产业项目,有效增强村集体“造血功能”。坚持把绿色低碳发展作为县域发展治本之策,就能为青海高质量发展添砖加瓦。

立足实际、着眼长远,全力打造生态“会客厅”。良好生态环境是最普惠的民生福祉,完善县域绿色基础设施,是缩小区域发展差距的重要方面,也是缩小生态成效的重要助推器,大通县持续优化城市功能布局,完善绿色服务功能,健全现代环境治理体系,助推人居环境“提质增效”、城市生态“新陈代謝”。聚焦安全高效、低碳节能、智能共享,全力建设西宁市首个“智慧路灯”先进示范项目,通过自主远程控制,“节”尽所“能”点亮夜灯,温暖民心;以全天候开放共享的桥头公园和建设一路一品、一街一品的“口袋公园”为契机,持续打造植物种类多样、布局全面、功能齐全的生态休闲基地,实施权责分明的新型绿化养护管理模式,持续提升生态系统碳汇能力,推动国土绿化规范化、科学化、精细化、品质化,满足群众休闲游憩服务需求。

提升传播能力。要加强策划设置,实施国际传播创新工程、对外话语创新工程,健全和完善中外媒体来青采访报道、海外媒体供稿等机制,把青海故事讲生动、讲鲜活。要深化人文交流活动,借助经贸活动、体育赛事、文化交流等,邀请外国驻华政要、文化名人、专家学者等来青参访,身临其境感受青海文化、青海魅力、青海韵味,助推交流交往向人脉文脉延伸。要充分借鉴北京、南京、陕西、重庆等文化大省经验,积极融入黄河文化、长江文化建设大局,让青海文化在中华文化中展现绚丽光彩。

打造文化品牌。树立品牌意识,在深化“澜涸”“湟鱼洄游”等品牌建设基础上,深挖青海文化内涵,积极打造“青海湖”“澜涸”“青绣”“青海拉面”等文化品牌,创新推出文化出访交流、青海湖音乐节、澜涸万里行溯源探寻活动等特色文化宣介活动,充分利用好“青洽会”“环湖赛”等大型活动,集中打造一批叫得响、走得开、传得开的文化品牌,努力推动青海文化走出去,为现代化新青海建设注入强大文化力量。要争取国家重大文化交流项目,做好“大美青海”品牌文化交流活动,展示好青海发展之美、生态之美、人文之美。

(作者单位:青海大学马克思主义学院)

增强文化自信 担当文化使命
奋力谱写新时代青海文化传承发展新篇章

杨红艳

要挖掘传承好青海的红色文化,加强“221”基地旧址等革命文化传承地保护利用,加大爱国主义教育基地改陈布展,做好革命文化的挖掘宣传阐释,让红色基因根植各族干部群众心里。

要挖掘好和谱秀美的生态文化。青海是“三江之源”“中华水塔”,青海最大的价值在生态、最大的责任在生态、最大的潜力也在生态。要立足青海省情定位,把打造生态文明高地作为青海文化建设的重中之重,加强习近平生态文明思想的宣传,加强民族习俗、文化中生态保护元素的挖掘阐释,组织开展生态保护文明实践,厚植“尊重自然、顺应自然、保护自然”的生态文明理念,扎实推进文旅融合发展,努力培育独具特色的生态文化,建设生态友好的现代化新青海。

要挖掘好多姿多彩的民族文化。青海有全国所有56个民族中的54个,在漫长的历史演进中,各个历史时期的民族文化相互交流交融、继承和发展,形成了青海“十里不同风,百里不同俗”的绚烂民族文化。要持续加大各民族文化的传承保护力度,打造各民族非遗文化亮点,实施“非遗传承人”工程,加大“新时代文明实践中心”等文化阵地建设,深入开展科技文化卫生“三下乡”等群众性文化活动,推进具有“多元性”的文化强省建设。

二、强化传承发展,赓续文化“血脉”

青海文化资源丰富、文化特色鲜明,要充分发挥保护利用好这些优秀传统文化,加快推进青海文化强省建设,擦亮中华文化青海“名片”,在懂文化、爱文化、强文化中提升青海文化软实力,在懂青海、爱青海、兴青海中展现青海各族群众的文化担当。

加强优秀传统文化的保护利用。要进一步加大文化遗产的保护力度,做好青海各民族古籍收集、整理,考古发掘、研究,革命历史类纪念设施、遗址和爱国主义教育基地改陈布展等工作,保护好历史文化遗产。要完善非遗保护传承体系,持续做好热贡艺术、花儿、黄南藏戏、格萨尔等非遗项目保护传承,加强非遗生产性保护示范基地建设。

做好青海传统工艺振兴工作,传承发展好青绣、拉面、藏毯等工艺,推进非遗工坊建设和非遗特色小镇建设,推出一批“青”字品牌非遗产品。要拓展深化博物馆云观展、云导览、云课堂,开展线上线下展览活动,推动文物“活起来”。

加强文艺精品创作生产。要把生产优秀作品作为文艺工作的中心环节,深入实施文艺作品质量提升工程,完善扶持引导、政策保障、评价激励等机制,创作推出一批思想精深、艺术精湛、制作精良的文艺精品。要聚焦红色资源、绿色生态元素和民族团结进步主题,规划和引导文学戏剧、电影电视、音乐舞蹈等创作,加强新时代舞台艺术,提升文艺精品原创力,推出更多精品力作。要立足青海发展实际,围绕青海各族干部群众奋力推进现代化新青海建设的实际,推出一批现实题材的文学艺术精品创作。

深化文化体制改革。要把文化体制改革作为推动文化发展的重要方面,坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一,完善文化体制改革配套政策,深化国有文化企业改革,培育新的文化业态,增强文化生产力和创造力。要加快推进文旅深度融合,打造融合品牌和文化旅游精品线路,更好地以文塑旅、以旅彰文。要深入推进文化惠民工程,持续推进城乡公共文化服务体系一体化建设,深入推进“智慧广电”“文化进万家”等文化惠民工程,提高群众精神文化生活水平。要加强精神文化产品数字化生产,加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式,壮大数字创意、网络视听、数字出版、数字娱乐等产业,创作生产更多群众喜闻乐见的网络文艺作品。

三、做好宣介推广,打造文化“名片”

文化品牌是具有强大影响力和突出代表性并被大众广泛认同的文化标识。加强文化品牌建设、打造文化名片是提升文化软实力的重要体现。要创新思维方式,做强机制,做大主体,做新话语,做

活渠道,坚守中华文化立场,讲好青海故事,传播青海声音,提升青海形象,增强中华文化传播力和影响力。

拓展传播渠道。要健全完善主题策划、会商协作、媒体联络等工作制度,着力构建工作共融、资源共享、平台共建、队伍共育的大宣传格局。要统筹省内网络媒体资源,发挥知名商业网站作用,用好政府部门、海外华文媒体等网站,构建多渠道传播的网络宣传格局。要大力推进国家文化公园青海段建设,深入开展中华文明青海探源等工程,让“山宗水源”“大美青海”等文化符号更加响亮。

提升传播能力。要加强策划设置,实施国际传播创新工程、对外话语创新工程,健全和完善中外媒体来青采访报道、海外媒体供稿等机制,把青海故事讲生动、讲鲜活。要深化人文交流活动,借助经贸活动、体育赛事、文化交流等,邀请外国驻华政要、文化名人、专家学者等来青参访,身临其境感受青海文化、青海魅力、青海韵味,助推交流交往向人脉文脉延伸。要充分借鉴北京、南京、陕西、重庆等文化大省经验,积极融入黄河文化、长江文化建设大局,让青海文化在中华文化中展现绚丽光彩。

打造文化品牌。树立品牌意识,在深化“澜涸”“湟鱼洄游”等品牌建设基础上,深挖青海文化内涵,积极打造“青海湖”“澜涸”“青绣”“青海拉面”等文化品牌,创新推出文化出访交流、青海湖音乐节、澜涸万里行溯源探寻活动等特色文化宣介活动,充分利用好“青洽会”“环湖赛”等大型活动,集中打造一批叫得响、走得开、传得开的文化品牌,努力推动青海文化走出去,为现代化新青海建设注入强大文化力量。要争取国家重大文化交流项目,做好“大美青海”品牌文化交流活动,展示好青海发展之美、生态之美、人文之美。

(作者单位:青海大学马克思主义学院)

学者声音

习近平总书记在文化传承发展座谈会上指出:“在新的起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明,是我们在新时代表文化使命。要坚定文化自信、担当使命、奋发有为,共同努力创造属于我们这个时代的新文化,建设中华民族现代文明。”青海是我国黄河流域文明的组成部分,历史悠久、文化繁荣,加强青海文化传承发展,积极主动赓续历史文脉,谱写青海文化当代华章,是新时代青海各族干部群众必须担负起新的文化使命。要深入贯彻落实习近平总书记关于文化建设的重要论述,立足青海实际,强化改革创新,推动青海文化建设提质增效,为谱写全面建设社会主义现代化国家青海篇章提供强大思想保证和精神力量。

一、加强挖掘梳理,厘清文化“根脉”

习近平总书记指出,把老祖宗留下的文化遗产精心守护好,让历史文脉更好地传承下去。推动青海文化传承发展,首要任务就是要理清青海的文化资源,找准青海文化的“根”之所在。

要挖掘好博大精深的历史文化。青海孕育了昆仑文化、河湟文化,是中华民族优秀传统文化的重要发祥地之一。要深入挖掘好蕴含在青海大地上丰富繁荣的历史文化,将神秘神奇的昆仑故事、精致厚重的柳湾彩陶、恢弘大气的热水墓群、气势磅礴的喇家遗址等优秀历史文化传承串联起来,持续丰富河湟文化内涵,深入推进昆仑国家文化公园建设,让文化成为世界各地了解青海、爱上青海的重要元素。

要挖掘好催人奋进的红色文化。青海有催人奋进的“两弹一星”精神、“西路军”精神,这些炽热、铁血、忠勇、浓厚的爱国之情、革命精神、红色文化,已经成为了青海文化中闪闪发光的重要组成部分。