

提升生态系统质量和稳定性

●鄂竞平

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，提升生态系统质量和稳定性。这是以习近平同志为核心的党中央着眼全局作出的重大决策部署，对于促进人与自然和谐共生、建设美丽中国具有重大意义。

准确把握生态系统的完整性

山水林田湖草是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在林和草。这揭示了生态系统各要素之间以及整个生态系统与人的依存关系，为加强生态系统整体保护和修复、提升生态系统质量和稳定性提供了遵循。

正确认识山水林田湖草是一个生命共同体。生态是统一的自然系统，是相互依存、紧密联系的有机链条。山水林田湖草等生态系统各要素，既有各自内在的结构、功能和变化规律，又与其他要素相互耦合、相互影响。治山、治水、治林、治田、治湖、治草任何一个环节的动作，都会影响到其他环节，乃至影响生态系统全局。

我国生态系统整体质量和稳定性状况不容乐观。我国中度以上生态脆弱区域占全国陆地国土空间面积的55%，其中极度脆弱区域占9.7%，重度脆弱区域占19.8%。全国水土流失面积273.69万平方公里，占陆地国土面积(不含港澳台)的28.6%；河道断流、湖泊萎缩、水质污染等问题仍然存在；森林覆盖率远低于全球平均水平，草原中度和重度退化面积占1/3以上；生物多样性指数下降，一些珍稀物种极度濒危。这已成为我国经济社会高质量发展和满足人民美好生活需要的突出制约，必须下大力气加以解决。

不断提升生态系统质量和稳定性。树立大局观、全局观，算清长远账、整体账，把山水林田湖草作为一个生命共同体来统筹考虑、综合施策。要深入研究各要素健康状态的评判标准，逐一分析各要素发挥作用、相互影响的路径和规律，明确各治理环节的任务清单和负面清单，制定从源头上系统开展生态保护修复的整体预案和行动方案。建立完善生态系统保护治理协调联动机制，统筹发挥各方治理合力，打通陆地水域、上中下游、山上山下、地上地下，推动“单个因子”保护修复模式向“山水林田湖草”系统保护修复模式转变。

促进生态系统良性循环

党的十八大以来，我国坚持绿色发展，全面加大生态保护力度，生态系统恶化趋势得到基本遏制，实现了沙化土地面积由长期扩大到持续缩小、森林面积和森林蓄积量由长期下降到逐年上升、水土流失面积强度“双下降”、江河湖泊生态明显向好的历史性转变。但我国生态系统仍较为脆弱，保护压力依

然较大，加强生态系统保护刻不容缓。

推行草原森林河流湖泊休养生息。坚持用养结合，合理降低开发利用强度，保护并有效恢复自然生态承载力，全面提升自然生态服务功能，实现资源永续利用。通过“禁”“休”“轮”“种”等综合措施，实施封育保护、生态移民、舍饲圈养，扩大退耕还林还草，因地制宜开展草场保护治理，完善天然林保护制度，全面停止天然林商业性采伐，严厉打击乱砍滥伐、毁林挖草、非法开垦占用等违法行为。通过“治”“保”“还”“减”“护”等综合措施，对生态过载的河湖实施治理与修复，保障河湖生态用水，退还河湖生态空间，保护和合理利用河湖水生生物资源，建立健全河湖休养生息的长效机制。

构建以国家公园为主体的自然保护地体系。完善划定标准，明确自然保护地功能定位，科学划定自然保护地类型，确立国家公园主体地位，整合优化现有各类自然保护地，合理调整自然保护地范围。健全管理体制，完善自然保护地设立、晋(降)级、调整和退出规则，实施分级管理和差别化管控，强化监测、评估、监督、考核，压实管理责任。创新建设机制，加强自然保护地建设，分区分类开展受损自然生态系统修复。发挥政府主体作用，探索全民共享机制。完善自然保护地立法，定期开展监督检查行动。

加强大江大河和重要湖泊湿地生态保护治理。深入贯彻“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，在补短板方面，要以调节水资源时空分布为核心，建设一批基础性、枢纽性、战略性重大项目，构建现代化国家水网，全面提升水资源供给和水生态保护能力；在强监管方面，要坚持以水定需、量水而行，合理确定河湖生态水量和重要控制断面生态流量，抓紧将可利用水量逐级分解到不同行政区域，严控区域、行业用水总量和强度，严格水资源供用耗排等各环节监管，强化取水许可管理和水资源论证，落实最严格水资源管理制度。加强湿地生态保护治理，实施好湿地保护修复工程，强化湿地用途管控。

实施生物多样性保护重大工程。做好生物多样性监测调查，健全生物多样性观测网络，综合分析生物物种的丰富程度、珍稀濒危程度、受威胁程度，及时掌握生物多样性动态变化趋势，提高生物多样性的预警水平。完善生物多样性保护网络，统筹就地保护和迁地保护，加强重要物种栖息地保护，建设生物多样性保护廊道，修复受损或退化的生态系统。实施生物多样性有效保护，完善生物资源保存繁育体系，严厉打击乱捕滥猎野生动物、破坏野生动植物资源等行为。加强外来物种管控，完善监测预警及风险管理机制。

正确处理人与自然的关系

提升生态系统质量和稳定性，必须正确处理人与自然的关系，从改变自然、征服自然转向调整人的行为、纠正人的错误行为。

健全耕地休耕轮作制度。必须在落实最严格耕地保护制度、加强高标准农田建设的同时，对耕地进行全面养护，保护和提升地力，确保急用之时粮食能够产得出、供得上。优化种植结构，合理确定轮作改种作物和休耕的重点品种，全面提升农业供给体系的质量和效率。推广试点经验，推广应用成熟适用的技术模式，创新补助方式，完善补偿政策，调动农民参与休耕轮作积极性。

实施好长江十年禁渔。抓好精准退捕，开展全面彻底清查，完成退捕渔船渔民建档立卡工作，逐船逐人登记造册，做好退捕船网处置，按时实现“清船”“清网”“清江”“清湖”。抓好转产安置，有针对性地制定转产转业安置方案，开展职业技能培训，拓宽转业就业渠道，做好社会保障、搬迁安置等工作，保障退捕渔民生计。抓好执法监督，整治非法捕捞，加强禁捕水域周边区域管理，从源头和终端斩断地下产业链。把长江禁渔作为落实“共抓大保护、不搞大开发”的约束性任务，对履职履责不力的地区、单位和个人依法依规问责追责。

强化河湖长制。落实好河湖长制，履行好河湖健康代言人、守护者的重要责任。严格河湖水域及岸线管理，依法划定河湖管理保护范围，严格水域岸线分区管理和用途管制，合理划分保护区、保留区、控制利用区和可开发利用区，实现岸线资源节约集约利用。持续推进河湖“清四乱”，规范采砂等涉水活动，整治侵占、破坏河湖行为。狠抓河湖水资源保护，强化水资源消耗总量和强度指标控制，着力规范取水行为。加强水污染防治，开展河湖健康评价，推进河湖生态综合治理。

补齐生态系统的短板

当前，我国到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。必须坚持问题导向，聚焦水土脆弱、缺林少绿等突出问题，实施专项治理，抓紧补齐生态系统的短板。

科学推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理。遵循生态系统内在机理和规律，因地制宜、分类施策，统筹配置工程、植物、耕作等各项措施。在长江、黄河上中游等水土流失重点治理区域，加强小流域综合治理和坡耕地综合整治。在东北黑土区，加快推进侵蚀沟治理，推广保护性耕作技术，加强黑土地保护。在北方防沙带、西南石漠化地区，合理调整土地利用结构，加强防护林体系建设、草原修复、水土流失综合治理、退耕还林还草、土地综合整治等。严格限制生产建设活动范围和土地扰动，杜绝“未批先建”项目，坚决纠正先破坏后治理的错误行为。

开展大规模国土绿化行动。以增绿增质增效为主攻方向，

多途径、多方式增加绿色资源总量，让人民群众充分享受国土绿化成果。大幅增加绿色生态资源总量，深入推进退耕还林还草工程，加强三北等防护林体系工程建设，加快国家储备林建设，稳步推进城市绿化、乡村绿化行动，推进社会造林，提供更多绿色生态产品。大幅度提升生态资源质量，推动国土绿化由规模速度型向数量质量效益并进型转变，坚持走科学、生态、节俭绿化之路，精准提升林草资源质量，加强天然林、退化林改造修复，提升生态服务功能和林地、草原生产力。

确保生态系统持续向好

提升生态系统质量和稳定性，需要以强有力的监管为保障，构建源头严防、过程严管、后果严惩的全过程监管体系，保持高压态势，形成保护生态系统的浓厚氛围。

完善自然保护地、生态保护红线监管制度。落实管理责任。地方各级党委、政府要担负起相关自然保护地和生态保护红线管理主体责任，将自然保护地、生态保护红线作为相关综合决策的重要依据和前提条件。实行严格管控。建立全链条、全覆盖、全要素的监管体系，落实生态空间管控要求，严格限制或禁止人类活动，确保自然保护地、生态保护红线生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。强化监督执法。建立常态化监督执法机制，对违反相关法律法规的部门、地方、单位和有关责任人员严格责任追究。

开展生态系统保护成效监测评估。针对不同区域的自然禀赋和生态服务功能，统筹考虑山水林田湖草生态系统各要素，从生态系统格局、质量和功能等方面出发，设置科学合理的监测评估标准。综合利用卫星遥感等技术手段和调查评价等方式，发挥相关领域监测站点作用，加快构建陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态系统监测网络。加强监测数据的集成分析和综合应用，及时发现变化、预警风险，推动问题早发现、早处置、早整改；针对揭示出的问题，深挖根源，有针对性地采取措施，促进标本兼治。

加强全球气候变化对我国承受力脆弱地区影响的观测。提高观测水平，建设全方位的国家气候观测体系，提升青藏高原等生态脆弱区、气候敏感区、监测资料稀疏区的观测覆盖能力，利用天基地空基等观测手段，对基本气候变量开展综合观测、协同观测。加强基础研究，开展气候与生态系统观测数据融合分析，深入研究气候变暖的成因、趋势和规律，做好气候变暖与生态系统相互作用的机理研究和影响评估。深化国际合作，针对气候变暖的全球性特征，加强技术交流和信息共享，为全球气候治理贡献中国智慧、提供中国方案。

深入学习贯彻党的十九届五中全会精神

◇画里有话



时下，各类手机应用在生活中必不可少，不少消费者通过购买会员享受更多服务。近日，上海市消费者权益保护委员会提醒，消费者应通过官方渠道充值并按需理性选择服务；针对“首月优惠”“包月折扣”等促销活动，消费者可手动关闭自动续费，避免忘记取消续订而自动扣款。

这正是：
权益受保护，
服务更周全。
选择当谨慎，
莫花冤枉钱。

曹一图 原石文

■我看我说

构建反食品浪费长效机制

●吕志梅

粮食问题事关国计民生。新中国成立后，我们党一直把解决人民吃饭问题作为治国安邦的首要任务。虽然目前我国人均粮食占有量已连续多年超过人均400公斤的国际粮食安全标准线，肉、蛋、奶等食品供应充足，但也要看到，我国山地多、平地少，农用地总量多、人均占有量少，宜林地多、宜农地少，粮食中长期供求仍呈紧平衡态势。

节约粮食是保障国家粮食安全的重要内容。习近平总书记高度重视粮食安全问题，倡导形成“厉行节约、反对浪费”的社会风尚，强调要坚决制止餐饮浪费行为。党的十八大以来，“舌尖上的浪费”现象有所改观，但粮食浪费问题仍令人触目惊心。据测算，我国粮食在储藏、运输、加工等环节损失浪费总量每年达700亿斤以上，相当于两亿人1年的口粮。我国餐饮业人均食物浪费量为每人每餐93克，浪费率为11.7%。反食品浪费是有效保障粮食安全、破解土地

资源约束瓶颈的重要举措，也是贯彻绿色发展理念、提升全社会生态文明素养的必然要求。

解决食品浪费问题，既涉及经济活动中多种利益关系的调整，也涉及社会生活中消费习惯的改变，还涉及经济社会发展方式对生态环境的影响。反食品浪费需要“减量”，但又不仅仅是“减量”，既需要采取“光盘行动”，也需要促进生产方式向更加绿色转变。同时，还应提倡简约适度的生活理念，采取人人可参与的行动方案，建立严格监管的长效机制。

习近平总书记强调，要加强立法，强化监管，采取有效措施，建立长效机制，坚决制止餐饮浪费行为。十三届全国人大常委会第二十四次会议提出了关于提请审议反食品浪费法草案的议案。加快推进反食品浪费立法，对于保障粮食安全、推动高质量发展具有重大意义。必须加快构建运行顺畅的法律机制，确保各种利益关系协调平衡，进而形成粮食安全有保

障、人民生活有质量、生态环境有改善的“多赢”格局。

制定反食品浪费法，充分体现了绿色发展理念。制定反食品浪费法，改革和完善食品管理的制度和规范，推动形成政府各部门相互协调、生产企业积极创新技术、流通企业自觉减少浪费的协同机制，有利于节约土地资源，构建绿色的食品生产、收购、储存、运输、加工、流通管理体制，为形成绿色食品生产方式提供有力法治保障。

制定反食品浪费法，有利于避免餐饮浪费的具体行为规则。民法典将绿色原则确立为民法基本原则，在第九条明确规定：“民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境。”在日常生活中，也应遵循这一绿色原则。特别是在食品消费领域将节约资源、保护环境的要求具体化，推动建立和完善相应标准，明确限制性、禁止性规范，为促进食品消费节约提供有效法律依据。

制定反食品浪费法，能够从规范层面引导全社会参与节约资源、保护生态环境，抑制奢侈浪费和不合理消费，帮助人们形成绿色低碳的生活方式，进而提升全社会的文明素养、形成良好社会文化氛围。目前，社会上一些人还存在对反食品浪费认知度不足、认同度不高的问题。制定反食品浪费法有利于推动反食品浪费宣传教育广泛深入开展，增强广大人民群众反食品浪费的自觉，在全社会推广促进节约资源的生产和消费模式。

搭建高效共享的管理服务平台

促进基层治理水平明显提高

●冯霞

提升国家治理效能，一个重要方面是提高社会治理特别是基层治理水平。党的十九届五中全会《建议》提出，构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台。这为提高基层治理水平指明了路径。

网格化管理，是按照属地负责、布局合理、管理便捷等原则，在一定的管理权责空间内，针对人、事、物等要素分布情况及其管理服务的需求特点，打破部门职能壁垒，实行“纵向到底、横向到边”的管理条块划分和治理功能配置。网格化管理是在实践中探索出来的基层社会治理和公共服务的有效方式，不仅可以整合和利用各方面社会资源，降低行政成本和基层组织压力，还有利于全面准确把握区域情况和动态，及时发现并快速处置问题，实现治理资源与治理需求精准对接。习近平总书记在基层代表座谈会上强调，强化网格化管理和服务。近年来，网格化管理在基层治理实践中取得显著成效。特别是在抗击新冠肺炎疫情斗争中，网格化管理在

社区疫情防控中发挥了重要作用。构建基层管理服务平台，需要进一步优化网格化管理，建立健全网格事项流转处置、网格管理事项清单等工作机制，发挥基层网格的更大作用。

当前，人民群众对基层公共服务的期待更加广泛多样，这对基层治理提出了更高要求。要构建基层管理服务平台，实现管理服务的常态化、精细化、制度化。基层治理应结合基层事务特点，强化服务意识、贴近百姓需求，不仅要做到基层事情基层办、有人办、马上办，还要做到办得实、办得准、办得细，提高为民服务水平。目前，基层治理依然面临力量不足、资源有限、多头管理、负担过重等问题，迫切要求通过体制机制创新，打造精细化服务平台，建构简约高效的基层管理体制，使基层有条件、有能力更好地为群众提供精细化服务。

高水平的基层治理离不开现代科技和信息化手段的支撑。行之有效的网格化管理以及精准精细的公共服

务，其背后是大数据、云计算、物联网等各种信息技术手段的集成运用，如地图库、人口库、法人库、环境库等基础数据库组合形成的多图层、多功能动态数据库，政务网、互联网、物联网和便民服务终端互联互通融合形成的人、事、物、组织全要素服务系统等。构建基层管理服务平台，需要通过更科学、更便捷的信息化技术手段来优化和提升基层管理服务水平。要进一步打通基层各部门之间的数据壁垒，促进数据共享和业务协同，实现对各类信息的统一分析、研判、归类和综合处理，为基层治理提供有力支撑。

基层是社会治理的基础单元，经济社会发展和民生矛盾问题集中。基层工作的错综复杂，决定了仅靠某一方面力量难以妥善应对各种风险挑战。只有凝聚社会治理各方面合力，形成人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，才能使基层稳定有序充满活力。当前要构建的基层管理服务平台，既是在党的领导下，政府、社会、个人等共同参与、共同出力力的开放平台，也是注重治理成果人人享有的共享平台。党的十九届五中全会《建议》指出：“发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用，畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径。”这是促进社会各方积极参与基层治理的重要举措和部署。构建基层管理服务平台，需要政府全面正确履行职责，把该由政府管的事管好、管到位，还要创新完善社会各方参与基层治理的制度体系，规范社会力量参与基层治理的方式和途径，培育形成良好的基层治理生态。