国新办发布会三地介绍经验——

聚焦深度贫困地区 打赢脱贫攻坚战役

经济日报·中国经济网记者 黄俊毅

新闻发布厅

6月26日，国务院新闻办公室举行新闻发布会，请国务院扶贫开发领导小组办公室副主任欧青平，青海省扶贫开发局局长马丰胜，四川省凉山彝族自治州副州长向贵瑜，山西省吕梁市人大常委会副主任、临县县委书记张建国，围绕“聚焦深度 攻坚克难”介绍有关情况并答记者问。

深度贫困地区是脱贫主战场

“深度贫困地区仍然是打赢脱贫攻坚战的短板，也是我们打赢脱贫攻坚战的主战场。”欧青平介绍，深度贫困地区脱贫攻坚之所以难度大，主要有5方面原因：第一，深度贫困地区集革命老区、民族地区、边疆地区为一体，脱贫攻坚的难度大；第二，深度贫困地区的基础设施和社会事业发展滞后；第三，深度贫困地区社会发育滞后，社会文明程度比较低；第四，深度贫困地区生态脆弱；第五，深度贫困地区社会经济发展滞后，自我发展能力较弱。

虽然深度贫困地区脱贫攻坚难度大，但到2018年年底，作为全国“三区三州”深度贫困地区之一的凉山州累计减贫65.9万人，贫困发生率降至7.1%。向贵瑜表示，凉山的办法是以发展引导形成内生动力，以内生动力进一步带动深度发展。精准脱贫攻坚以来，凉山州变化最大的就是人与路。现在随着一条条山路的打通，乡村旅游、特色农产品贸易蓬勃兴起。彝族群众从过去的要我修路，转变为我要修路。大凉山建成农村公路1.4万公里，通村率已达99.99%。今天彝区群众正顺着这一条条悬挂在悬崖峭壁上的“天路”，走出大山，拥抱世界，真正实现了“人修了路、路改变了人”。

立足优势推进产业扶贫

深度贫困地区如何发展致富产业？马丰胜介绍了青海省的经验。近年来，青海立足高原优势，重点抓了3方面的产业扶贫。

一是充分利用高原冷凉气候和天然牧草的优势，发展牦牛和青稞产业。通过财政补贴、小额信贷、互助金补助，扶持贫困户发展到户养殖和种植。通过组建专业合作社，做大基地、做强规模。通过建立扶贫产业园，主要是搞精深加工和“产供销、农工贸”一体的现代农牧业。

二是充分利用青海光照资源丰富优势，大力发展光伏扶贫产业。去年第一次实现了青海贫困村光伏扶贫项目全覆盖，每年扶贫收益达5.7亿元。在深度贫困地区达到2.46亿元，村均达到32万元。

三是充分利用青海特有的自然、人文景观，大力发展乡村旅游、民族文化产业。大力发展乡村旅游扶贫，目前全省的深度贫困地区已经有61个村通过特色乡村旅游扶贫项目实现整体发展、全面增收，带动贫困群众2.18万人。大力发展唐卡、盘绣、民族服饰产业，带动近4万贫困群众从事民族手工艺加工制作。

统筹生态生计 协调增绿增收

生态脆弱与深度贫困相互交织，如何兼顾生态保护和扶贫开发，是当前脱贫攻坚一大难点。张建国介绍了临县统筹生态生计、协调增绿增收的经验。

临县创新贫困群众参与生态建设机制，组建扶贫攻坚造林合作社，让贫困群众成为参与主体、受益主体。2016年以来，全县组建合作社313个，吸纳农村劳动力1.5万人参与造林，其中吸纳贫困劳动力9000多人。2016年至2018年，临县累计造林99万亩。在实现增绿的同时，带动贫困人口增加了4方面收入：

一是退耕还林领资金。2017年至2018年实施退耕还林78.6万亩，涉及贫困户4.2万户，户均每年领取退耕还林补助1800多元。

二是造林护林拿薪金。2018年临县313家扶贫攻坚造林合作社全年完成造林56.5万亩，涉及贫困劳力9000多人，人均造林务工收入1.3万余元。近两年，全县已聘用贫困护林员2280人，年人均工资6000元。

三是生产经营得现金。临县累计实施红枣、核桃经济林提质增效63万亩。同时，推广“林药套种、林豆间种”模式，配套发展林下经济10万亩，增加经营性收入。

四是流转入股挣租金。临县制定出台林地流转奖补政策，推动林地入股合作社，发展适度规模经营，增加财产性收入。生态产业成为脱贫的新业态和增收的新渠道。

张建国表示，临县这两年老百姓增收了，生态环境也在逐步改善，初步实现了增收和增绿、生态与生计的互促双赢。

壮丽70年·奋斗新时代

记者再走长征路

『半条被子』传佳话 永远不忘老百姓

——来自湖南汝城县的报道

本报记者 魏永刚 乔申颖

“在湖南汝城县沙洲村，3名女红军借宿徐解秀老人家中，临走时，把自己仅有的一床被子剪下一半给老人留下了。老人说，什么是共产党？共产党就是自己有一条被子，也要剪下半条给老百姓的人。”

在纪念红军长征胜利80周年大会上，习近平总书记深情讲述了这个动人故事。今天，许多人来到汝城县文明乡沙洲村，走过铺着青石板的小窄巷，寻找到徐解秀老人的家，参观当年3位红军女战士住过的房子。

1934年8月份和10月份、11月份，红六军团、中央红军长征先后经过汝城。1934年10月29日至11月13日，中央红军在汝城进行了离开江西以来的第一次较长时间休整。红军卫生部等多个部门驻扎沙洲这个小村庄。

就在这个时期，3位红军女战士借宿徐解秀老人家。今天，红军女战士住过的房子还保留着，屋内铺着草席木板床，向人们展示着这个普通农户艰难的生活。当年红军女战士看到床上只有一块烂棉絮和一件破蓑衣，就打开被子同徐解秀母子挤在一张床上。3天后，红军女战士要走了，提出将被子留给徐解秀。徐解秀知道红军要赶路，不忍心要她们的被子。这时，一位女红军找来一把剪刀把被子剪成两半，留下半条给了徐解秀。

“你们说，一条被子能把半条给穷人，天底下哪有这样的好人！”红军离开50年后，经济日报记者罗开富重走长征路，1984年11月7日在徐解秀老人家里，听到她讲这个故事。红军女战士告别时对徐解秀说：“等胜利了，我们会给你送一条被子来，说不定还送来垫的呢。”《当年赠被情意深 如今亲人在何方》不久在经济日报头版刊发，从此，“半条被子”的故事被广泛传颂。

今天，沙洲纪念馆里整整齐齐叠着一床白底绿叶红花的蚕丝被。那是当年参加过红军长征的老红军邓颖超等赠送给徐解秀老人的。经济日报的报道发表后，立即引起老红军们的关注。在邓颖超同志主持下，一场寻找3位红军女战士的行动全面展开。然而，英雄无觅处，3位红军女战士最终没有找到。1991年春节前，罗开富受邓颖超等老红军委托带着这条蚕丝被回到沙洲村看望徐解秀老人。遗憾的是，老人一个多月前已经去世。

朱中雄是徐解秀老人的二儿子。70多岁的他每天都会到老房子里来坐坐，一次次给客人讲“半条被子”的故事。“这个故事讲多少遍也讲不够。”他说，自己从小就是听着这个故事长大的，想让更多人通过“半条被子”来认识什么是共产党。

来自广东的游客范清和张学飞在朱中雄家的老屋前后参观了好久。范清感慨地说：“这个故事很有感召力。‘半条被子’贴近老百姓的生活，体现了党和群众的鱼水关系。‘半条被子’温暖中国！”

在沙洲纪念馆，朱文萍领着我们缓步走过那一幅幅图片和一件件实物，每个故事都讲得情真意切。讲解结束了，她才告诉我们：“徐解秀是我曾祖母。”这位1991年出生的青年人，没有听过曾祖母讲故事，但她说，小学一年级时候就清楚地知道了“半条被子”的故事。前些年，她先后到东莞、广州、深圳等地打工。这几年村里发展旅游，建起了纪念馆，2018年她回乡成为讲解员。“红军帮助过我们一家，我们永远铭记红军。”她说，我要努力讲好红军故事，让更多人感受到“半条被子”的温暖。

（上接第一版）

（三）总体目标。建成中国特色的以国家公园为主体的自然保护地体系，推动各类自然保护地科学设置，建立自然生态系统保护的新体制新机制新模式，建设健康稳定高效的自然生态系统，为维护国家生态安全和实现经济社会可持续发展筑牢基石，为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定生态根基。

到2020年，提出国家公园及各类自然保护地总体布局和发展规划，完成国家公园体制试点，设立一批国家公园，完成自然保护地勘界立标并与生态保护红线衔接，制定自然保护地内建设项目负面清单，构建统一的自然保护地分类分级管理体制。到2025年，健全国家公园体制，完成自然保护地整合归并优化，完善自然保护地体系的法律法规、管理和监督制度，提升自然生态空间承载力，初步建成以国家公园为主体的自然保护地体系。到2035年，显著提高自然保护地管理效能和生态产品供给能力，自然保护地规模和管理达到世界先进水平，全面建成中国特色自然保护地体系。自然保护地占陆域国土面积18%以上。

二、构建科学合理的自然保护地体系

（四）明确自然保护地功能定位。自然保护地是由各级政府依法划定或确认，对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域。建立自然保护地目的是守护自然生态，保育自然资源，保护生物多样性与地质地貌景观多样性，维护自然生态系统健康稳定，提高生态系统服务功能；服务社会，为人民提供优质生态产品，为全社会提供科研、教育、体验、游憩等公共服务；维持人与自然和谐共生并永续发展。要将生态功能重要、生态环境敏感脆弱以及其他有必要严格保护的各类自然保护地纳入生态保护红线管控范围。

（五）科学划定自然保护地类型。按照自然生态系统原真性、整体性、系统性及其内在规律，依据管理目标与效能并借鉴国际经验，将自然保护地按生态价值和保护强度高低依次分为3类。

国家公园：是指以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的，实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆域或海域，是我国自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分，保护范围大，生态过程完整，具有全球价值、国家象征，国民认同度高。

自然保护区：是指保护典型的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹的区域。具有较大面积，确保主要保护对象安全，维持和恢复珍稀濒危野生动植物种群数量及赖以生存的栖息环境。

自然公园：是指保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观，具有生态、观赏、文化和科学价值，可持续利用的区域。确保森林、海洋、湿地、水域、冰川、草原、生物等珍贵自然资源，以及所承载的景观、地质地貌和文化多样性得到有效保护。包括森林公园、地质公园、海洋公园、湿地公园等各类自然公园。

制定自然保护地分类划定标准，对现有的自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、海洋公园、湿地公园、冰川公园、草原公园、沙漠公园、草原风景区、水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区（点）、自然保护小区、野生动物重要栖息地等各类自然保护地开展综合评价，按照保护区域的自然属性、生态价值和管理目标进行梳理调整和归类，逐步形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统。

（六）确立国家公园主体地位。做好顶层设计，科学合理确定国家公园建设数量和规模，在总结国家公园体制试点经验基础上，制定设立标准和程序，划建国家公园。确立国家公园在维护国家生态安全关键区域中的首要地位，确保国家公园在保护最珍贵、最重要生物多样性集中分布区中的主导地位，确定国家公园保护价值和生态功能在全国自然保护地体系中的主体地位。国家公园建立后，在相同区域一律不再保留或设立其他自然保护地类型。

（七）编制自然保护地规划。落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求，依据国土空间规划，编制自然保护地规划，明确自然保护地发展目标、规模和划定区域，将生态功能重要、生态系统脆弱、自然生态保护空缺的区域规划为重要的自然生态空间，纳入自然保护地体系。

（八）整合交叉重叠的自然保护地。以保持生态系统完整性为原则，遵从保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变的总体要求，整合各类自然保护地，解决自然保护地区域交叉、空间重叠的问题，将符合条件的优先整合设立国家公园，其他各类自然保护地按照同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别的原则进行整合，做到一个保护地、一套机构、一块牌子。

（九）归并优化相邻自然保护地。制定自然保护地整合优化办法，明确整合归并规则，严格报批程序。对同一自然地理单元内相邻、相连的各类自然保护地，打破因行政区划、资源分类造成的条块割裂局面，按照自然生态系统完整、物种栖息地连通、保护管理统一的原则进行合并重组，合理确定归并后的自然保护地类型和功能定位，优化边界范围和功能分区，被归并的自然保护地名称和机构不再保留，解决保护管理分割、保护地破碎和孤岛化问题，实现对自然生态系统的整体保护。在上述整合和归并中，对涉及国际履约的自然保护地，可以暂时保留履行相关国际公约时的名称。

三、建立统一规范高效的管理体制

（十）统一管理自然保护地。理顺现有各类自然保护地管理职能，提出自然保护地设立、晋（降）级、调整和退出规则，制定自然保护地政策、制度和标准规范，实行全过程统一管理。建立统一调查监测体系，建设智慧自然保护地，制定以生态资产和生态服务价值为核心的考核评估指标体系和办法。各地区各部门不得自行设立新的自然保护地类型。

（十一）分级行使自然保护地管理职责。结合自然资源资产管理体制改革，构建自然保护地分级管理体制。按照生态系统重要程度，将国家公园等自然保护地分为中央直接管理、中央地方共同管理和地方管理3类，实行分级设立、分级管理。中央直接管理和中央地方共同管理的自然保护地由国家批准设立；地方管理的自然保护地由省级政府批准设立，管理主体由省级政府确定。探索公益治理、社区治理、共同治理等保护方式。

（十二）合理调整自然保护地范围并勘界立标。制定自然保护地范围和区划调整办法，依规开展调整工作。制定自然保护地边界勘定方案、确认程序和标识系统，开展自然保护地勘界定标并建立矢量数据库，与生态保护红线衔接，在重要地段、重要部位设立界桩和标识牌。确因技术原因引起的数据、图件与现地不符等问题可以按管理程序一次性纠正。

（十三）推进自然资源资产确权登记。进一步完善自然资源统一确权登记办法，每个自然保护地作为独立的登记单元，清晰界定区域内各类自然资源资产的产权主体，划清各类自然资源资产所有权、使用权的边界，明确各类自然资源资产的种类、面积和权属性质，逐步落实自然保护地内全民所有自然资源资产代行主体与权利内容，非全民所有自然资源资产实行协议管理。

（十四）实行自然保护地差别化管控。根据各类自然保护地功能定位，既严格保护又便于基层操作，合理分区，实行差别化管控。国家公园和自然保护区实行分区管控，原则上核心保护区内禁止人为活动，一般控制区内限制人为活动。自然公园原则上按一般控制区管理，限制人为活动。结合历史遗留问题处理，分类分区制定管理规范。

四、创新自然保护地建设发展机制

（十五）加强自然保护地建设。以自然恢复为主，辅以必要的人工措施，分区分类开展受损自然生态系统修复。建设生态廊道、开展重要栖息地恢复和废弃地修复。加强野外保护站点、巡护路网、监测监控、应急救灾、森林草原防火、有害生物防治和疫源疫病防控等保护管理设施建设，利用高科技手段和现代化设备促进自然保育、巡护和监测的信息化、智能化。配置管理队伍的技术装备，逐步实现规范化和标准化。

（十六）分类有序解决历史遗留问题。对自然保护地进行科学评估，将保护价值低的建制城镇、村屯或人口密集区域、社区民生设施等调整出自然保护地范围。结合精准扶贫、生态扶贫，核心保护区内原住居民应实施有序搬迁，对暂时不能搬迁的，可以设立过渡期，允许开展必要的、基本的生产活动，但不能再扩大发展。依法清理整治探矿采矿、水电开发、工业建设等项目，通过分类处置方式有序退出；根据历史沿革与保护需要，依法依规对自然保护地内的耕地实施退田还林还草还湖还湿。

（十七）创新自然资源使用制度。按照标准科学评估自然资源资产价值和资源利用的生态风险，明确自然保护地内自然资源利用方式，规范利用行为，全面实行自然资源有偿使用制度。依法界定各类自然资源资产产权主体的权利和义务，保护原住居民权益，实现各产权主体共建保护地、共享资源收益。制定自然保护地控制区经营性项目特许经营管理办法，建立健全特许经营制度，鼓励原住居民参与特许经营活动，探索自然资源所有者参与特许经营收益分配机制。对划入各类自然保护地内的集体所有土地及其附属资源，按照依法、自愿、有偿的原则，探索通过租赁、置换、赎买、合作等方式维护产权人权益，实现多元化保护。

（十八）探索全民共享机制。在保护的前提下，在自然保护地控制区内划定适当区域开展生态教育、自然体验、生态旅游等活动，构建高品质、多样化的生态产品体系。完善公共服务设施，提升公共服务功能。扶持和规范原住居民从事环境友好型经营活动，践行公民生态环境行为规范，支持和传承传统文化及人地和谐的生态产业模式。推行参与式社区管理，按照生态保护需求设立生态管护岗位并优先安排原住居民。建立志愿者服务体系，健全自然保护地社会捐赠制度，激励企业、社会组织和个人参与自然保护地生态保护、建设与发展。

五、加强自然保护地生态环境监督考核

实行最严格的生态环境保护制度，强化自然保护地监测、评估、考核、执法、监督等，形成一整套体系完善、监管有力的监督管理制度。

（十九）建立监测体系。建立国家公园等自然保护地生态环境监测制度，制定相关技术标准，建设各类各级自然保护地“天空地一体化”监测网络体系，充分发挥地面生态系统、环境、气象、水文水资源、水土保持、海洋等监测站点和卫星遥感的作用，开展生态环境监测。依托生态环境监管平台和大数据，运用云计算、物联网等信息化手段，加强自然保护地监测数据集成分析和综合应用，全面掌握自然保护地生态系统构成、分布与动态变化，及时评估和预警生态风险，并定期统一发布生态环境状况监测评估报告。对自然保护地内基础设施建设、矿产资源开发等人类活动实施全面监控。

（二十）加强评估考核。组织对自然保护地管理进行科学评估，及时掌握各类自然保护地管理和保护成效情况，发布评估结果。适时引入第三方评估制度。对国家公园等各类自然保护地管理进行评价考核，根据实际情况，适时将评价考核结果纳入生态文明建设目标评价考核体系，作为党政领导班子和领导干部综合评价及责任追究、离任审计的重要参考。

（二十一）严格执法监督。制定自然保护地生态环境监督办法，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，制定自然保护地生态环境保护综合执法指导意见。强化监督检查，定期开展“绿盾”自然保护地监督检查专项行动，及时发现涉及自然保护地的违法违规问题。对违反各类自然保护地法律法规等规定，造成自然保护地生态系统和资源环境受到损害的部门、地方、单位和有关责任人员，按照有关法律法规严肃追究责任，涉嫌犯罪的移送司法机关处理。建立督查机制，对自然保护地保护不力的责任人和责任单位进行问责，强化地方政府和管理机构的主体责任。

六、保障措施

（二十二）加强党的领导。地方各级党委和政府要增强“四个意识”，严格落实生态环境保护党政同责、一岗双责，担负起相关自然保护地建设管理的主体责任，建立统筹推进自然保护地体制改革的工作机制，将自然保护地发展和建设管理纳入地方经济社会发展规划。各相关部门要履行好自然保护职责，加强统筹协调，推动工作落实。重大问题及时报告党中央、国务院。

（二十三）完善法律法规体系。加快推进自然保护地相关法律法规和制度建设，加大法律法规立改废释工作力度。修改完善自然保护区条例，突出以国家公园保护为主要内容，推动制定出台自然保护地法，研究提出各类自然公园的相关管理规定。在自然保护地相关法律、行政法规制定或修订前，自然保护地改革措施需要突破现行法律、行政法规规定的，要按程序报批，取得授权后施行。

（二十四）建立以财政投入为主的多元化资金保障制度。统筹包括中央基建投资在内的各级财政资金，保障国家公园等各类自然保护地保护、运行和管理。国家公园体制试点结束后，结合试点情况完善国家公园等自然保护地经费保障模式；鼓励金融和社会资本出资设立自然保护地基金，对自然保护地建设管理项目提供融资支持。健全生态保护补偿制度，将自然保护地内的林木按规定纳入公益林管理，对集体和个人所有的商品林，地方可依法自主优先赎买；按自然保护地规模和管护成效加大财政转移支付力度，加大对生态移民的补偿扶持投入。建立完善野生动物肇事损害赔偿制度和野生动物伤害保险制度。

（二十五）加强管理机构和队伍建设。自然保护地管理机构会同有关部门承担生态保护、自然资源资产管理、特许经营、社会参与和科研宣教等职责，当地政府承担自然保护地内经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等职责。按照优化协同高效的原则，制定自然保护地机构设置、职责配置、人员编制管理办法，探索自然保护地群的管理模式。适当放宽艰苦地区自然保护地专业技术职务评聘条件，建设高素质专业化队伍和科技人才团队。引进自然保护地建设和发展急需的管理和技术人才。通过互联网等现代化、高科技教学手段，积极开展岗位业务培训，实行自然保护地管理机构工作人员继续教育全覆盖。

（二十六）加强科技支撑和国际交流。设立重大科研课题，对自然保护地关键领域和技术问题进行系统研究。建立健全自然保护地科研平台和基地，促进成熟科技成果转化落地。加强自然保护地标准化技术支撑工作。自然保护地资源可持续经营管理、生态旅游、生态康养等活动可研究建立认证机制。充分借鉴国际先进技术和体制机制建设经验，积极参与全球自然生态系统保护，承担并履行好与发展中大国相适应的国际责任，为全球提供自然保护的中国方案。