

内部交流 请勿外传

建

言

民建河南省委参政议政成果交流

关于争取《区域全面经济伙伴关系协定》相关活动和机构落地河南的提案

关于促进河南跨境电商高质量发展的提案

关于推动我省创新型企业上市发展的提案

关于将河南打造成为全国职业教育高地的提案

关于加大金融对制造业高质量发展支持力度的提案

关于加强自然保护地建设为黄河流域生态保护提供有效支撑的提案

省政协全会集体提案专辑

2021年第1期

# 关于争取《区域全面经济伙伴关系协定》 相关活动和机构落地河南的提案

民建河南省委

《区域全面经济伙伴关系协定》（简称 RCEP）由东盟发起，包括中日韩以及澳大利亚、新西兰等 15 个成员国。2020 年 11 月 RCEP 正式签署，标志着世界上人口最多、经贸规模最大、最具发展潜力的自贸区启航。RCEP 将在分别得到东盟 10 国、5 个伙伴国过半数国家的立法机构批准后生效。我省应抓住有利时机，积极争取 RCEP 相关活动和机构落户。

**一是我省有需求。**习近平总书记 2019 年视察河南时要求我省加快打造内陆开放高地，我省第十四个五年规划和二〇三五年远景目标提出建设“开放强省”。高水平对外开放需要高规格的经贸平台，我省缺乏如进博会、广交会、服贸会的经贸平台。高规格的经贸平台对我省既是刚需，又是急需，RCEP 是不二之选。RCEP 如果落户河南，我省将更加便利地享受 RCEP 形成的区域大市场，积极有效地融入全球产业链、供应链、价值链，促进国内国际双循环，推动加快构建新发展格局。

**二是我省有渊源。**RCEP 第 27 轮谈判于 2019 年 7 月 22-31 日在我省举办，期间完成了超过 2/3 的双边市场准入谈判、就 80% 以上的协定文本达成一致，各个领域都取得了积极进展。作为东道主，我省对该活动高度重视，省委书记王国生

等省领导会见各国首席谈判代表，出席相关活动。我省高效优质的服务保障、对外开放的良好形象和丰富厚重的人文底蕴给各国谈判代表留下深刻印象。

**三是我省有基础。**我省一直与 RCEP 成员国保持着密切的经贸往来。东盟已经成为我省第二大贸易伙伴，日韩、澳新也都是我省重要的贸易伙伴。泰国正大、新加坡丰益国际、日本日产等 RCEP 成员国知名企业投资河南，森源电气、平高、许继等我省企业也在 RCEP 相关成员国投资发展。

**四是我省有条件。**我省形成了航空港区、自贸区、跨境电商综试区、自创区、大数据试验区“五区”联动，空中、陆上、网上、海上丝绸之路“四路”协同的开放新格局，加之我省优越的区位优势、便利的交通条件、强劲的市场辐射力和悠久的人文历史资源，有能力、有条件承接 RCEP 相关活动和机构，也能够将其落地后影响和效果发挥到最大化。

因此，建议我省积极谋划，多策并举，积极争取 RCEP 相关活动和机构落户河南。可以考虑从以下方面开展工作：

一是建立工作机制。成立由省级领导牵头，从省商务厅、发改委、外办等省直单位和郑州市抽调人员组成专门工作团队，充分利用协定批准生效前的时间，与商务部等中央部委密切对接沟通，在时机成熟时由省领导向中央领导汇报，全力争取其落户我省。

二是提前做足功课。安排相关省直单位和省内知名高校、科研机构共同开展可行性研究，搞清弄懂 RCEP 协定规

则，沟通其与我省多个国家战略交汇叠加而带来的重大机遇，充分挖掘我省申办 RCEP 活动和机构的优势、潜力、机遇、成效等，为申请工作提供智力支持。

三是注重硬件支持。提前谋划 RCEP 落地后的选址和相关硬件支撑。结合发展现状和规划，建议选址在郑开同城化发展中间地带或郑州航空港区，综合考虑 RCEP 机构办公场地提供、经贸活动永久会场设置、工作人员住宿、所得税减免、就医及相关支持政策等。

四是广采他山之石。借鉴近几年中非经贸博览会落户湖南长沙、中东欧博览会落户浙江宁波等申办经验，参考博鳌亚洲论坛秘书处、夏季达沃斯论坛等运作模式，学习进博会、广交会等办会经验，做好顶层设计。

五是营造良好氛围。设立 RCEP 产品展示交易中心，吸引成员国经贸机构和企业入驻。策划举办以 RCEP 为主题的系列交流活动，高层次、高频率邀请其成员国驻华使节、商协会和知名企业来河南考察，洽谈交流。就我省与 RCEP 的合作适度宣传造势。加强对省内企业、商协会等开展 RCEP 宣传解读和培训，全面拥抱 RCEP 带来的挑战和机遇。

（民建省委 2021 年省政协全会口头发言稿件）

## 参与者：

闫卫波 民建省直会员、河南省商务厅副处长

# 关于促进河南跨境电商高质量发展的提案

民建河南省委

十三五期间河南跨境电商取得了不小的成就，主要体现在以下方面：一是制度创新成果显现。首创“电子商务+行邮监管+保税中心”通关监管规则，为跨境电商发展提供了“郑州模式”，为世界海关跨境电商标准框架制定提供了借鉴。二是合作交流平台助推业务延伸。创立全球跨境电子商务大会，达成《郑州共识》，引起国内外广泛关注。三是逐步形成跨境电商生态系统。一批境内外知名跨境电商企业相继落户河南，近200个跨境电商园区吸引物流快递、电子支付、电子认证、信息服务、仓储、金融服务等相关配套企业进驻，产业链、生态圈逐步孕育形成。

但也应当看到，河南省跨境电商发展依然面临严峻挑战，存在不少突出问题：一是国家跨境电商试点不断扩容，郑州跨境电商进口服务试点先发优势已不复存在。二是河南整体外向型经济产业基础薄弱，供应链不完善。三是国际航线密度不足。郑州机场缺失第六、第七航权，直飞国际航班、洲际航班不足，难以满足跨境电商发展需求。四是高精专人才极度匮乏。五是跨境金融产品匮乏，金融支持不足，本土尚没有具有第三方跨境支付牌照的机构。

为此，对十四五期间我省发展跨境电商业务提出建议如下：

**一是外协内补，推动进出口双驱动发展。**加强我省综试区与其他综试区合作，推进设立跨境电子商务综合试验区创新发展联盟，互相借鉴发展经验，共享优势资源。进一步优化河南综试区营商环境，不断强化政府及监管部门服务意识，为域外跨境电商企业“留郑留豫发展”奠定基础。支持中大门网络、保税国际、万国优品等本土跨境电商进口企业快速崛起与壮大，打造一批本土跨境电商龙头企业和知名平台，推动河南供应链产业链建设和发展，带动产业集聚。以跨境电商 B2B 出口监管试点为契机，加强政策宣传、扩大覆盖面、加大政策支持，引导传统外贸生产型企业转型，通过跨境电商“品牌出海”，打造优势产业基地，推动特色产品出口。

**二是精准招商，实现跨境电商产业集聚。**通过外部招商和内部引导相结合，提高河南跨境电商企业和商品的规模和质量。跨境电商出口方面，加大招商引资力度，吸引沿海发达城市生产型企业来豫。鼓励和扶持本地工业企业通过引进提高技术工艺和数字化转型，打造适应跨境电商业务开展的柔性生产供应链，实现传统工业企业向“智能化生产加工基地”转型。跨境电商进口方面，瞄准国内外贸易企业，精准招商，拓展商品交易品类和数量，形成进口产品交易市场，弥补跨境电商交易链、物流链、支付链等链条缺陷。

**三是创新驱动，健全跨境电商产业生态。**支持打造优势产业门类垂直行业公共服务平台，实现生产贸易型企业与跨

跨境电商服务商资源对接，鼓励生产贸易型企业、外贸进出口企业等与跨境电子商务平台、境外平台、境外自媒体服务商等合作，优化和完善境外营销网络。整合我省特色农产品资源和具有地域文化特色的传统手工艺品资源，培育跨境网络畅销产品，形成特色优势产品跨境电商品牌化、专业化。支持生产型企业、贸易型企业运用大数据、5G、VR等信息化技术手段，丰富线上商品展示展销形式，助推企业智能化数字化发展。

**四是对标世界，提升枢纽能级构建国际物流通道。**整合国际航空资源，加密与跨境电商相关的航班，积极开辟航线。培育壮大本土航空公司，研究组建郑州航空公司。提升郑州机场国际邮件互换局（交换站）处理能力，推动跨境电商快速发展。

**五是培育孵化，打造跨境电商人才基地。**建立跨境电商产学研合作机制，鼓励外综服企业、跨境电商企业和高校合作开展跨境电商人才培养，理论与实践相结合培育跨境电商实用型复合型人才。鼓励省内本科院校申请开设跨境电子商务专业，完善跨境电商专业人才培养体系。支持高校探索转变跨境电商等实践课程教学形式，通过与跨境电商企业合作，培养实用型人才。

**六是金融支撑，促进跨境电商可持续发展。**设立支持跨境电商企业发展专项基金，支持有助于促进经济结构优化升级、符合重点产业发展方向、有融资需求的优质项目，助推

企业落地运营快速发展。设立跨境电商上市企业纾困专项基金，为已上市和拟上市企业提供流动性资金支持，助力企业做大做强。鼓励银行结合跨境电商企业运营特点，探索开展无形资产抵押质押贷款业务，对信用等级高、符合条件的小微企业办理续贷业务。鼓励银行在科技金融、普惠金融、物流金融等方面开展创新探索。在条件许可并成熟的前提下，设立本土有特色的主要为跨境电商服务的专业支付机构。

#### 参与者：

- |     |                                |
|-----|--------------------------------|
| 徐平  | 民建河南省委副主委、河南保税集团总裁             |
| 周平  | 民建郑州市委副主委、调研委主任、郑州市归国华侨联合会副主席  |
| 王桂堂 | 民建郑州市委调研委副主任、河南财经政法大学副教授、研究生导师 |
| 朱宇峰 | 民建郑州市委调研委委员、河南省土地整理中心财务科副科长    |
| 丁刚  | 民建郑州市委调研委委员、河南京奥实业有限公司总经理      |
| 梁斌  | 民建郑州市委调研委委员、中科瑞城设计有限公司董事长      |
| 王颖  | 民建郑州市委调研委委员、河南省图书馆期刊部期刊数据员     |
| 刘婷  | 民建郑州市委一级科员                     |

# 关于推动我省创新型企业上市发展的提案

民建河南省委

资本市场的发展对于推动地方经济发展起着重要作用。近年来，我省资本市场发展良好，上市数量取得较大突破，但与发达地区相比，仍然差距较大。上市公司总体规模偏小，发展质量不高，产业带动能力有限，证券化率低于全国平均水平，这反映出我省在企业上市推动工作中还存在诸多问题。

## 一、我省在推动企业上市工作中存在的问题

一是促进企业上市的力量单薄。在江苏、浙江等省，除金融局外，工信厅、科技厅等与企业创新、发展有关的机构均以不同方式积极参与上市推动，取得了很好的效果。但在我省，企业上市工作由省金融局负责，其他机构对上市推动工作没有积极性，上市推动工作难以形成合力。另外上市推动工作没有针对性，也影响了推进效果。

二是上市后备企业的管理机制不健全。我省上市后备企业的申报、确认依赖于企业提供的简单信息，难以准确了解企业上市进展，导致一些不具备上市条件的企业进入后备，占用了后备资源，影响了创新型企业上市工作。企业进入上市后备库后，政府给予政策支持较多，企业最迫切的上市规划指导服务较少，导致企业在关键环节得不到帮助，产生新的上市障碍。还有部分上市后备企业要实现的目标不明确，

缺少相应有效机制。

三是促进企业上市的政策需要改进。我省出台的促进企业上市政策中，存在个别政策不能满足现有需要的情况。以改制为例，我省大力鼓励有限公司改制成股份有限公司，并下达了年度改制目标。部分中小型创新企业由于主营业务、治理结构及管理团队不成熟，不具备改制条件却过早改制，导致出现董事会、管理层临时拼凑，决策效率降低，控制权受影响，频繁更换董事的情况，反而影响了上市工作的开展。类似还有股权交易中心的挂牌政策等。

四是对上市律师和会计师的培养重视不够。全国上市工作开展好的省份，均培养有本土上市律师和会计师。我省在本土上市律师、会计师的培养上缺乏政策支持，培育的本土上市律师数量较少，会计师也多挂靠在其他省份。部分企业不熟悉上市规则，也无法就近得到上市律师、会计师的指导，积累了很多问题，只能依赖于上市启动后找律师、会计师重新规范整改，这是我省企业上市时间长、成功率差的主要原因。

五是不重视股权融资。企业上市是为了融资，企业上市前的股权融资和上市的性质是一样的，其效果有时甚至好于地方招商效果。但在上市推进中，我省政策多倾向于鼓励支持企业通过上市进行融资，不重视企业上市前的股权融资，企业股权融资金额难以进入政府考评指标中。

## 二、推动我省创新型企业上市的具体建议

科创板的推出和创业板注册制改革，给创新型企业带来了上市发展良机，建议我省在推动创新型企业上市工作上加大力度。

一是建立系统性上市培育工程。上市培育工程的核心在于培育，因此要更加注重企业的筛选和专业指导。上市培育工程应着眼于创新型企业，尤其是符合国家产业政策，符合国家战略，具有前瞻性的创新型企业，淡化企业规模要求，由政府部门组织专家、律师、会计师给予专业指导。可尝试由省金融局和科技厅牵头在对企业创新性评价基础上筛选100-200家创新型企业，作为上市培育工程的对象。对进入上市后备库的企业，要组织安排保荐代表人、上市律师、会计师给予专业指导，提前规范，相关费用可考虑由政府给予财政支持。

二是调动更多积极因素参与上市培育工程。建立相应机制，调动工信厅、科技厅等更多部门参与上市推进工作，形成合力，共同推动上市培育工程取得成效。大力培育本土上市律师、会计师，引导上市服务机构参与上市培育工作。建立资本市场专家智库，对我们上市中存在的问题开展课题研究，寻找对策，指导我省上市推进工作。在省级层面开办上市有关的培训、论坛、交流活动，提高企业家资本市场意识，普及资本市场知识，让企业了解上市的规则。

三是加大对股权投资融资的支持。把股权融资与招商等同视之，对股权融资的企业给予支持，对上市前投资我省的

基金等机构予以奖励。鼓励股权投资基金落户我省，考虑将促进地方企业获得基金投资的业绩纳入管理机构的考核。

四是优化政府设立创投和引导基金投资创新型企业的考核。政府引导型基金要加大对创新型企业投资，同时要能够承受更大的风险，在投资考核时应避免按照对成熟企业的考核模式进行考核。

五是纠正上市推进政策中的不合理规定。

#### **参与者：**

李曙衢 民建郑州市直属二支部副主委、市企工委副主任、市调研委委员、北京市盈科（郑州）律师事务所主任

# 关于将河南打造成为全国职业教育高地的提案

民建河南省委

实现脱贫攻坚战略、乡村振兴战略的无缝对接，实现“两个一百年”奋斗目标，需要职业教育培养大量的高素质劳动者。近年来，我省职业教育现代化从政策扶持、资金保障等方面都有较大发展，职业教育总体规模和校均规模均居全国第一，但与经济社会发展的要求相比、与东南沿海发达地区相比，还存在一定差距。河南作为人口大省、职教大省，应着眼于强化区域经济高质量发展，围绕河南省经济发展定位与特色，对标国内先进省份，积极学习和借鉴国内外先进的职业教育理念和体系，协同多部门共同规划，共同设计高职院校人才培养方案，共同研究解决职业教育中遇到的困难和问题，勇于先行先试，办出自己的特色和优势，全力打造全国职业教育高地。

## 一、河南职业教育存在问题

1.职业院校数量和质量的不匹配。虽然河南省职业院校总数很多，但是知名特色职业院校却很少。近年来，在全国职业院校10强排行榜中，河南省职业院校从未占据一席之地，在全国职业院校100强排行榜中也只有黄河水利职业技术学院、河南工业职业技术学院等几所院校位列其中，而且排名相对靠后。

2.职业教育人才供给的结构性矛盾突出。受限于职业院校在办学理念、师资队伍建设、专业设置及产教融合程度等方面的问题，职业院校专业设置与市场岗位要求脱节，教学内容与生产实践脱节，难以适应经济发展方式转变和新产业体系构建对技术人才的需求，在一定程度上造成人才供给结构性失衡问题。

3.职业教育学生层次较低。职业教育受限于学历层次、招生批次、社会认可度等原因，招收的学生一直处于中招和高招的最后批次，导致了职业院校培养出来的人才层次不高，办学质量和水平提升难度较大。

4.校企合作不深入，流于表面。产教融合、校企合作，实践了多年，目前的情况仍不容乐观。企业以利益最大化为目标，学校以人才培养质量和学校发展为目标，双方的利益点不一致，企业由于没有利益激励，积极性都不太高。在职业教育人才培养过程中企业参与深度和广度不够大，校企共同开展人才培养流于形式。

5.办学经费存在不足。职业院校实训基地建设获得的财政支持力度较小，基础设施设备投入不足。省属和地市属职业院校经费也存在差异，经济贫困地市职业院校经费不足情况更为严重。

## **二、全力打造职业教育高地的建议**

1.以产教融合为突破口，构建职业教育新模式。建立政府主导、企业主体、多方参与的职业教育新模式，打破公办

院校受体制影响而难以实现股份制办学的难题，在高职教育人才培养过程中实现产教一体化融合。建议**一**是在省政府层面设立可协调教育部门同其他相关部门的专职产教融合机构，负责制定课程标准、师资规范、规范职业资格证书、负责知识技术转化、职业教育咨询、校企之间沟通和协调等方面的具体问题。**二**是允许公办职业教育机构与行业企业实施资源整合，兴办资产融合的职业教育集团，有效解决职业教育的公益性与企业资金的趋利性之间的矛盾，提升企业融入职业教育的自觉性和积极性，进而达到“深化产教融合、校企合作”的目标。

2.打通普、职教育互转通道，提升职业教育吸引力。加大普通高等院校向应用型技术大学的转变，同时在普通教育学制内部增加职业教育技术技能培训，使普教学生全面认识、了解职业教育，促进更多的优质生源进入职业教育体系。建立普通高等院校和高等职业院校之间、高等职业院校和中等职业学校之间的交流机制，帮助职业院校人才队伍、学生出路、办学资源各方面的提升。

3.加快职业教育去行政化改革，适应经济发展新需求。各级政府全面落实国务院“放管服”要求，充分发挥市场配置资源的决定性作用，建立独立的职业教育师资及人才培养体系。结合产教融合理念，全省要一盘棋，结合区域经济和新型产业，充分发挥企业对专业设置和人才培养方案的积极作用，做好职业教育顶层设计和布局，努力在品牌特色专业

上形成区域集群效应，解决技能人才供需结构问题。

4.分批次、分层次建设打造优质职业院校。首先要重视优质职业院校的进一步提升和建设，利用农业等相关产业优势，全力优先打造适应我省经济社会发展需要的重点院校和重点专业，使之成为全国职业教育的排头兵和领头羊，以先进带动后进，逐渐形成优质职业教育全面开花的局面。

5.经费保障到位。各级政府要逐年增加财政投入额度。改革现有生均经费拨款制度，实行按专业成本及在校生人数补助政策，保障职教实训基地建设经费充足。加大人力资源市场紧缺人才培养补贴力度，同时探索融通社会资金对职业教育投入的可能和可行性方案及措施。

**参与者：**

李丽芳 民建济源市委第四支部主委、济源职业技术学院  
社科部教师

# 关于加大金融对制造业高质量发展支持力度的提案

民建河南省委

制造业是国家经济命脉所系，其高质量发展离不开金融的支持。我省把强化金融服务实体经济摆在突出位置，全面落实国家出台的有关金融政策，制造业领域金融服务水平日益提升。但是，与当前我省制造业亟需破解层次不高、科技创新不足、发展方式粗放等问题推动转型升级的需求相比，金融服务制造业水平仍有很大提升空间，存在的主要问题有：

**1. 金融服务模式与先进制造业需求不能完全匹配，金融创新力度有待进一步加强。**我省在知识产权质押贷款、融资租赁和科技保险等方面的金融创新与先进制造业发展融合程度不高。部分规模较小、处于起步阶段的先进制造业企业，盈利能力不足、财务制度不健全，企业技术优势、市场优势等面临着很大的不确定性，与银行的审慎经营不相匹配。

**2. 企业融资结构和体系仍有一定局限性，资本市场仍需完善。**随着社会融资规模的爆发式增长，金融总量扩张对实体经济的贡献较早期阶段相比有所下降，因此需要更加合理的金融结构为本地区产业结构升级提供最有效率的金融服务。目前，我国资本市场的市场容量、运行规则、监管制度等各方面仍然不够完善，股权融资仍属稀缺资源，银行间债

券市场和交易所市场的债券品种少，对净资本和信用评级要求较高，通过资本市场获得融资的先进制造业企业数量较少。

**3. 企业自身创新不足，制约了金融机制作用的发挥。**目前，我省很多制造企业存在对国外技术依赖性较强，研发投入偏低，创新能力不足的情况，产品技术含量和附加值较低，申请的交叉许可专利少、同族专利少、专利影响力低、实用性不强，造成金融对制造企业的信心不足，制约了金融机制作用的发挥。

**4. 受银行偏好影响，中小企业获取信贷服务落实难度大。**相较于大型制造业企业而言，中小制造业企业普遍存在经营管理不规范、财务信用不透明等问题，银行获取和验证相关信息的管理成本较高。在传统业务模式下，小微金融业务授信额度小，授信主体多，信贷资金用途和流向掌控较难。加上一些小微企业存在短贷长用现象，部分银行从业人员对一些小微不良贷款心存芥蒂等原因，导致中小微企业获取信贷服务落实难度大。

#### **为此建议：**

**1. 完善政策支持机制，提高制造业有效金融需求。**政策的支持和引导是资金流向先进制造业的重要保障。一要通过财政设置先进制造业基地建设信贷补偿专项基金，与商业银行开展助保贷等业务，调动银行创新支持先进制造业发展积极性。二要发挥担保体系在融资中的作用，在加快再担保机

构发展的同时，构建与先进制造业基地建设相适应的政银担三方合作模式，共同参与、共担风险。三要推动地方政府设立统贷平台，创新中小企业“应急周转贷款”等融资模式，发挥开发性金融机构转贷资金的“搭桥”作用。制定有针对性的产业扶持政策和风险补偿机制，让金融机构有信心、有动力为制造业提供全生命周期的金融服务。四要适度放宽对先进制造业贷款的风险权重，减轻资本充足率对先进制造业贷款投向的长期约束。

2.加快产融结合，拓宽制造业融资渠道。一要进一步放开商业银行投贷联动试点，采用风险投资基金方式对企业提供资金支持，形成股权投资和商业银行信贷联动融资。二要大力发展产业链金融，针对产业链各个环节，设计个性化、标准化金融服务产品，为整个产业链上所有企业提供综合解决方案，有效满足产业链上制造企业融资需求和降低融资成本。三要积极推动市场化债转股，降低企业杠杆率，促进商业银行与企业深度合作。四要鼓励创业投资，引导高端和新兴制造业产业基金发展完善，加大对成长期新兴制造业和重点制造业的投资力度和资金支持。五要创新贷款抵质押方式，落实推广存贷款、订单和机器设备等抵质押融资以及知识产权质押融资。

3.进一步加大多层次资本市场支持，促进企业多渠道融资。一要引导具有良好成长性的企业增强建立现代企业制度的自觉性和主动性，与金融中介对接，完成股份制改造。二

要引导先进制造业企业充分利用区域性股权交易市场，努力拓展融资渠道。三要设立市级“中小企业发债增信资金池”，提高企业发债可行性，增强企业市场征信和融资征信力度。

4.加强金融监管，引导金融服务脱虚向实。一要指导金融机构准确把握促进经济增长与防控风险的关系，充分利用当前流动性充裕、融资成本稳中有降的有利条件，加大对制造业的信贷投放力度。二要指导银行健全内部考核激励机制，优化中小企业金融服务监管考核办法，加强对不良贷款形成原因的甄别，落实尽职免责要求。三要提升各类政策和措施的协同性，设立产融信息对接合作平台，共享企业生产经营信息、产业政策信息和金融产品信息，解决信息不对称问题。四要化解重点领域风险隐患。严格按照供给侧结构性改革要求，避免金融资源流动到产能过剩、存量过大、杠杆过强、成本过高的实体经济行业和“僵尸企业”中。加强风险预警，通过调整担保人、置换抵质押物等债务平移方式，有效降低企业担保贷款占比。

#### **参与者：**

焦崇奎 民建焦作市委专职副主委、高级审计师、国际注册内部审计师

蒋戈蓓 民建许昌市委第五支部主委、高级会计师、中原银行许昌分行八一路支行副行长

任海波 民建河南城建学院支部主委

方庆松 济源市虎岭高新技术开发区管理委员会投融资服务中心副主任

# 关于加强自然保护地建设 为黄河流域生态保护提供有效支撑的提案

民建河南省委

自然保护地是由各级政府依法划定，实施长期保护的区域，包括国家公园、自然保护区、自然公园等形态，是维护生态安全的重要屏障，是生态文明建设的重要载体。黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略，但我省黄河流域自然保护地建设还存在不少问题。

**第一，边界与基本农田、村镇重叠，不利于生态保护、生态修复和三线划定。**申报之初，受技术手段、测量方法、认识水平等因素制约，某些村镇、农田被划入自然保护地内。近年来土地功能更加多样化，生态保护、农业生产、防洪建设等空间交叉重叠，界限不清问题更加突出，永久基本农田、城镇开发边界与生态保护三线划定难度很大。

**第二，管理机制不顺畅，尚未形成工作合力。**省际间缺少协调联动，黄河流域上下游、左右岸的协同管理机制尚未建立。省内自然保护地建设涉及多个部门，多数地方的管理、执法机构分属林业和生态环境部门，管理和执法脱节。

**第三，监测手段单一，建设资金投入不足。**基础设施建设相对落后，遥感监测技术和无人机航拍等技术应用范围较小。除了生态环境部每半年发布一次的卫星遥感影像外，主要通过举报电话和日常巡护来开展监管保护工作，发现问题的手段单一。资金投入不足严重制约了黄河流域生态保护基础能力建设和提升。

**第四，生态保护和开发利用矛盾突出。**部分地区过度开发导致了湿地面积萎缩、生态多样性衰减、土地盐碱化、植被逆向演替等生态环境问题。究其原因，一是有些市县领导仍习惯于抓经济建设，对黄河流域生态保护和高质量发展缺乏全局意识。二是地方现有财力在用于保工资、保运转和保民生后，能统筹用于生态保护的资金十分有限。三是生态补偿资金筹措渠道单一，补偿方式单一，金融机构介入较少。

**第五，生态环境脆弱，保护修复任务艰巨。**水污染、大气污染和生态修复等问题越发凸显。以湿地为例，小浪底大坝枢纽工程建成投用后，河道摆动幅度由原来的3-5公里缩小到1-3公里，大量的湿地不再过水，“湿地不湿”已经成为共性问题。沿黄城市农业和工业用水长期依赖地下水抽采，加剧黄河流域生态环境恶化。

#### **为此建议：**

**第一，科学统筹三条控制线，合理调整自然保护地基本农田面积。**以自然保护地整合优化为契机，科学界定自然保护地范围边界，统筹衔接三条控制线划定工作，合理安排生产、生活、生态空间。针对初期错划问题，将错划的村镇耕地调出自然保护地范围，妥善处理历史遗留问题。针对自然保护地内基本农田面积过大的情况，建议合理调减自然保护地内基本农田面积，或将核心控制区内基本农田调整为一般耕地，并规划实施退耕还湿和湿地保护修复工程。要为防洪工程和重大水利设施预留空间，保障黄河长久安澜。

**第二，探索建立协同管理大保护机制。**按照国家牵头、省级引导、自主协商的原则，鼓励相关省市县建立流域上下

游之间、左右岸之间的协同管理机制。在有条件的地区推动开展省市际间流域上下游联防联控管理试点，统筹自然保护地的土地使用权、管理权，同时协调河务、土地、水利、农业、畜牧等各部门，实施统一领导，归口管理，提高管理效能。执法部门在自然保护地设立派出机构，做到巡护执法一体化。

第三，探索构建智慧监测预警一体化平台。积极利用 RS、DCS、5G 和北斗卫星系统等科技手段，逐步实现生态环境变化趋势分析和风险预警。开展自然资源生态资产核算，构建绿水青山和金山银山基础数据库，为科学决策奠定基础。完善水土监测、植被生长监测、动物种群迁徙监测和人类活动监控系统，全面提升现代化监管监测预警能力。

第四，探索实施市场化、多元化的生态补偿机制。争取国家财政资金加大支持力度。探索建立资金整合机制，切实提高财政资金使用效益。积极推动建立政府引导、市场运作、社会参与的投融资机制，鼓励和引导社会力量参与黄河流域生态保护建设。

第五，构建“一核、两屏、三区”建设格局。“一核”即以黄河南北岸自然保护地为依托建设黄河流域生态保护郑州核心示范区，以点带面引领自然保护地大生态、大保护和大治理格局。“两屏”即南太行山生态屏障和伏牛山生态屏障。着力提升南太行山生态屏障的水土保持能力，强化对伏牛山生态屏障生物多样性的维护，保护自然生态系统与重要物种栖息地，打造黄河流域生态屏障。“三区”即黄河中游山地丘陵生态保护发展区、黄河中下游湿地生态保护区、

黄河下游引黄灌区。以伏牛山、黄河沿岸山区为重点，采取封山育林、植树造林和小流域综合治理、水土流失治理、矿山环境整治等措施，巩固提升山区森林生态系统功能。以黄河中下游湿地自然保护区为主体，在黄河南北岸加快建设湿地公园和森林公园，构建沿黄布局合理、类型齐全、功能完善、规模适宜的生态保护体系，规划实施黄河滩区生态补水工程，逐步恢复湿地生态系统。以黄河下游引黄灌区为主体，加大引黄调蓄工程、引黄灌区配套设施建设与节水改造力度，加强地下水漏斗治理，提升区域水资源保障能力。

#### 参与者：

- 杨士海 民建中央委员、河南省政协常委、民建河南省委专职副主委
- 李麦团 民建省委农业资源环境委员会主任、中联资产评估集团河南有限公司董事长
- 张瑞芹 民建河南省委农业与资源环境委员会常务副主任、郑州大学环境科学研究院副院长（执笔人）
- 管清生 民建省委农资环委副主任、河南农业大学经济贸易学院讲师
- 赵荣钦 民建省委经济委委员、华北水利水电大学测绘与地理信息学院副院长、教授
- 崔文军 民建省委农资环委员、新乡市生态环境局牧野分局局长
- 王姗姗 郑州大学环境科学研究院副教授