严守生态保护红线 筑牢国家生态安全底线

刘玉平 侯鹏 蔡明勇 翟俊 杨旻

划定并严守生态保护红线是以习近平生态文明思想为指引的重大实践。近年来,党中央、国务院出台了一系列重要文件,对划定并严守生态保护红线工作做出重要部署。在生态文明建设的关键期、攻坚期、窗口期,应以习近平生态文明思想为指引,在生态环境部党组的坚强领导下,扎实推进生态保护红线监管体系建设,坚决扛起生态保护监管的历史责任,实现生态保护红线真正"落地",筑牢国家生态安全底线。

深刻认识生态保护红线监管的重大意义

生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域,是保障和维护国家生态安全的底线和生命线。通常包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域,以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。

2015年修订后实施的《环境保护法》,既规定了要划定生态保护红线,也规定了要严守生态保护红线。2017年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,提出了加快健全严守生态保护红线的配套措施,确保生态保护红线既划得实、能落地,又守得住、有权威。2018年6月发布的《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》要求:"到2020年,全面完成全国生态保护红线划定、勘界定标,形成生态保护红线全国'一张图',实现一条红线管控重要生态空间。"因此,当前迫切需要大力推进生态保护红线监管业务体系建设,形成"天—空—地"一体化的监控网络,获取生态保护红线监测数据,掌握生态系统构成、分布与动态变化,及时评估和预警生态风险,实时监控人类干扰活动,及时发现破坏生态保护红线的行为,服务生态保护综合管理。

生态保护红线是对我国自然保护地建设与管理的继承和发展,更是一项重大的区域生态保护制度体系。要实现生态保护红线制度"落地",必须坚持以习近平生态文明思想为指引,牢固树立生态红线观念,维护国家生态安全。

严守生态保护红线是保护国家生态安全底线,践行了生态兴则文明兴、生态衰则文明衰的深邃历史观和人与自然和谐共生的科学自然观。严守生态保护红线是保护社会经济发展的原动力,践行了绿水青山就是金山银山的绿色发展观。严守生态保护红线是为了改善人民群众的生活环境,践行了良好生态环境是最普惠的民生福祉的基本民生观。严守生态保护红线是实现对生态系统的整体性保护,践行了山水林田湖草是生命共同体的整体系统观。严守生态保护红线必须确保政策措施和规章制度真正"落地",践行了最严格生态环境保护制度的严密法治观。严守生态保护红线需要全社会共同参与,践行了全社会共同建设美丽中国的全民行动观。严守生态保护红线是向全球生态环境保护贡献中国智慧,践行了共谋全球生态文明建设之路的共赢全球观。

构建生态保护红线监管业务体系

第一,建立开发建设活动的全天候监管业务体系。以多源卫星遥感技术为主要驱动,遥感和地面监测技术相结合,对生态保护红线进行全天候、全覆盖监测。及时发现各种开发建设活动,监测获取各种人类活动的位置和面积等信息,识别各种人类活动类型和时间等属性信息,特别是各种资源开发、工业开发、城镇开发等大规模高强度的城镇化工业化活动,对每个开发建设活动斑块现状及其变化、整改进展及生态修复等进行跟踪监测。

对于因国家重大基础设施或重大民生保障项目建设等需要、经审批同意的各种开发建设活动,也要加大监管力度,对每个开发建设活动从申请立项到建成运行、再到停止拆除和整治修复等进行跟踪监测。

第二,建立生态状况监测评估及风险预警业务体系。围绕"生态功能不降低、面积不减少、性质不改变"的管控目标,以生态保护红线的人类干扰活动,生态系统的构成、质量与服务功能为主要内容,以"本底—现状—变化"为评估分析思路,基于生态系统"格局—质量—功能"的生态评估框架,监测评估生态保护红线的生态基本状况。集成生态状况变化、人类干扰活动强度和管控制度实施情况,与每个生态保护红线斑块的主导服务功能相结合,分析生态保护红线的成效。

对于需要开展的各类建设活动,对开发建设可能引起的生态影响或者破坏进行风险评估预警,提出对策措施,进而降低对生态保护红线主导服务功能的影响。

第三,建立基于台账思路的监管成果管理与应用体系。基于台账管理思路,给每个生态保护红线斑块按照规则编制唯一编码,以生态保护红线斑块为基本单元,建立以生态保护红线划定及其本底状况为主的基础台账。以此为基础,集成分析生态保护红线监测评估结果,定量核算生态保护红线的各种生态系统类型(特别是自然生态系统)的面积和用地性质变化,分析自然生态空间"生态盈亏"及其流向;定量分析生态保护红线主导服务功能的变化情况,分析生态服务功能"生态盈亏"及其变化原因。对于生态保护红线边界调整的情况,进行生态保护红线面积空间对比和台账变更。

将各种开发建设活动与管控清单和审批结果相对比,识别各种违法违规行为,及时将违法违规开发建设活动的监管结果向各级政府通报,向社会公开发布。及时通报和发布生态保护红线生态状况评估结果,让社会公众知情、参与和监督生态保护红线管理。将监管结果应用于生态保护红线绩效考核评估,服务于领导干部离任考核和生态补偿资金分配。

第四,构建业务运行的"天—空—地"一体化监管能力体系。面对生态保护红线分布范围广、面积大等特点,生态保护红线监管业务应以遥感数据为主要驱动,综合利用卫星遥感观测、航空遥感观测、固定地面台站监测和固定样地样方监测等技术手段,集成行业专题调查统计、公众举报和社会监督等手段,基于物联网数据传输、生态模型模拟和大数据关联分析等关键技术,构建"天—空—地"一体化的生态保护红线监管体系。

构建国家生态保护红线监管平台,建设综合监测网络体系,布设相对固定的生态保护红线监控点位,构建生态保护红线地面观测体系,及时获取监测数据。开展野外实时巡护能力建设和地面实时观测网络建设,形成生态保护红线日常野外巡护管理、执法人员监督执法和业务人员实地信息采集等能力。选择重点动植物物种分布区域和迁徙廊道,基于架设的地基遥感平台安装多光谱相机、红外探测仪和物候相机等观测设备,建设实时视频综合监控网络,对重要物种和珍稀野生动物进行实时动态监测。对于生态保护红线界桩,开展全球定位系统综合监控网络,实现对界桩位置的实时监控。

第五,建立协同运行的生态保护红线监管工作体系。生态保护红线监管需要全社会共同完成,各级生态环境部门更应成为生态保护红线监管业务化运行的主体力量和中坚力量。推动建立生态保护红线监管业务化运行所需要的技术队伍,形成技术标准规范和固化专项资金渠道,将国家、省、市、县等技术单位和管理单位的职责制度化,实现国家生态保护红线监管平台的联网运行,实现生态保护红线监管业务化和常态化运行。面向生态保护管理需求,建立监测评估体系、核查验证体系、成果应用体系。

建立生态保护红线监管的技术规范体系。分析生态保护红线监管业务流程和制度化运行流程,研究建立生态保护红线监管技术规范体系,监管业务内容应包括生态监测、生态评估、管理应用、成果发布等,监管数据流程包括数据下达、数据汇交、数据采集、数据管理,监管数据类型包括遥感数据、地面数据、空间面状数据、监测点位数据,监管业务化运行包括能力建设、运行维护、人才队伍、制度保障等。

作者单位:生态环境部卫星环境应用中心

生态文明建设是中国智慧的重要体现

◆段光明

党的十九大报告提出,中国特色社会主义进入新时代,"拓展了发展中国家走向现代化的途径,给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择,为解决人类问题贡献了中国智慧和中国方案"。生态文明建设是中国特色社会主义事业"五位一体"总体布局的重要组成部分,是党的十九大提出的新时代坚持和发展中国特色社会主义十四条基本方略之一,也是新时代中国智慧的重要体现。

建设生态文明的目标是保护和改善生态环境,实现人与自然和谐共生。西方发达国家在生态环境保护科研、政策、法制等领域取得了一系列进展,为世界各国生态环境保护提供了大量可以借鉴的经验和技术。但是,西方发达国家并未将生态环境保护工作上升为生态文明建设的国家战略,这是由其发展的历史进程决定的。

一方面,西方发达国家奉行资本主义,强调个体的发展和竞争。良好的生态环境是最普惠的民生福祉,最具有公共服务特征的生态环保在面对市场资本时处于弱势地位,先进的环保科技水平和蓬勃发展的社会环保运动并不能从根本上改变这种强弱对比的局面。

另一方面,殖民主义的传统促使西方发达国家采取多种手段和途径输出环境问题、转嫁环境责任。一些西方发达国家在指责发展中国家破坏环境的同时,将污染产业或其生产环节不断向后者转移,自己享有经济红利而让发展中国家背负沉重的环境成本。

党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业"五位一体"的总体布局。党的十九大明确提出,建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计,必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境。这是中国共产党不断总结国内外历史经验教训形成的中国智慧,对承担生态环境保护责任、解决生态环境问题表明了鲜明的态度。

我国不仅提出了生态文明理念,而且取得了显著的实践成效。以大气环境保护为例,2013年党中央、国务院制定了《大气污染防治行动计划》(即"大气十条"),从经济、社会、环境协调发展的方方面面部署了一系列政策措施,优化经济结构、能源结构,逐步解决复合型、压缩型大气污染问题。"大气十条"实施5年来,各地各部门认真贯彻落实,效果显著。与2013年相比,2016年74个重点城市细颗粒物($PM_{2.5}$)平均浓度由72微克/立方米下降至50微克/立方米,累计下降30.6%;全国可吸入颗粒物(PM_{10})和京津冀、长三角、珠三角的$PM_{2.5}$分别下降15.5%和33.0%、31.3%、31.9%。2017年全国空气质量继续改善,重污染天气明显减少,第一阶段大气污染防治行动取得明显成效。

正是理念加行动、措施加成绩,使我国生态文明建设成为可供广大发展中国家借鉴的中国智慧、中国方案,这些努力和成绩也赢得了国际环保人士的尊重和认可。联合国副秘书长索尔海姆说:"终于,全世界看到了一种可操作的可持续发展路径——中国正在建设与环境和谐共存的可持续经济,这是在生态文明旗帜下的中国转型。"

作为一名环保工作者,置身于这个伟大时代是幸运的,我们有幸参与到生态文明建设过程中,为中华民族的永续发展做出自己力所能及的贡献。回顾国际生态环境保护运动发展历史,思考当前我国生态文明建设,可以从一个侧面加深对党的十九大精神的体会和理解,也让笔者更加尊重和热爱生态环保事业,更加努力做好本职工作,扎扎实实为我国生态环境保护事业添砖加瓦。

作者系生态环境部大气司大气处调研员

学者视角

乡村振兴应推进生态和产业融合

◆翁伯琦 罗旭辉

党的十九大报告提出,实施乡村振兴战略,要坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。笔者认为,产业兴旺是重点,生态宜居是关键,产业与生态的有机结合,才能为乡风文明、治污有效、生活富裕提供重要支撑。为此,必须推动农业产业生态化和生态产业化发展。

推进产业生态化和生态产业化,是深化农业供给侧结构性改革、实现高质量发展与加强生态文明建设的必然选择。实施乡村振兴战略,必须按照习近平总书记提出的"产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴"的要求,深入开展学习调研和创新,以全面推动乡村振兴走在前列并取得成效。

尊重自然规律,科学合理利用资源进行生产,既能获得稳定的农产品供给,又能很好地保护和改善生态环境。在漫长的农耕历史上,我国先后涌现出如南方桑基鱼塘农业模式、浙江青田稻鱼共生系统、贵州从江侗乡稻鱼鸭复合系统等农业生产模式,这些都是生产与生态融合发展的成功典范。实践证明,乡村生态文明与绿色产业发展密不可分。从融合发展的核心要义看,产业生态化与生态产业化相辅相成、和谐共赢,不仅可有效降低资源消耗和减轻环境污染,而且能提供更具竞争力的生态产品和服务。

实施乡村振兴战略,要紧紧围绕现代农业发展的目标,围绕一二三产业融合方向,构建乡村现代产业体系、绿色生产体系与高效经营体系。要调整优化农业产业布局与供给侧结构性改革,推进农业由增产导向转向高产优质并重、强化高效安全的综合效益上。为此,应从以下几方面着力。

第一,有效推进产业绿色发展。要积极推进化肥农药双减双替代行动,实行种养+产业的废弃物循环利用,实施农业立体种养与资源综合利用。要强化水土保持与农业污染防控工作,创新多样品种选育与产品加工技术。同时,要因地制宜依托优质资源,供给绿色高优农产品,提供农耕文化体验、生态宜居和休闲养生旅游产品,保持乡村生态产业发展良好势头。

第二,积极推动生态产业发展。要推动城乡互促共进及其一体化发展,深入挖掘乡村经济、生态、文化、生活价值,精准把握着力点,实施协同攻关与统筹兼顾。加强管理制度建设并完善多规合一,加大财政扶持、金融支持等政策扶持力度,精准把握乡村生态产业发展与生态文明建设的关键点及落脚点。培育新型业态并提高科技创新能力,结合乡村发展实际,培育乡村美丽业态,挖掘乡村景观优势,发挥多样功能作用,构建休闲农业体系。

第三,加强运营管理机制。要因势利导建立4个平台,即构建质量导向的政策平台、合理分工的工作平台、绿色发展的考核平台、公正权威的评价平台。通过建立相应的运营管理机制,推动生态产业健康发展。

当前,农业农村产业生态化和生态产业化趋势向好,这无疑给推进乡村振兴战略深入实施提供了重要基础和良好条件。强化绿色农业与生态文明融合发展,必将为美丽乡村建设与农民增收致富做出更大贡献。

作者单位:福建省农业科学院

探索与思考

环境信用评级需促完善强应用

◆赵建峰

企业环境信用评级工作是一项重要的环境政策创新,是生态环境部门根据企业环境行为信息,按照规定的指标、方法和程序,对企业环境行为进行信用评级,确定信用等级,并向社会公开,供公众监督和有关部门、机构及组织应用的环境管理手段。

自2001年启动全国试点以来,企业环境信用评级工作在江苏等省份取得显著成效,但也遇到了瓶颈。由于国家立法滞后,各地自行确定、调整评级标准,宏观层面缺乏明确、有力的规范性文件支撑。同时,与当前环境监管中的企业数量相比,参评企业数量十分有限。此外,除江苏等地就信用评级结果开展差别水价、电价、绿色金融等工作外,信用评级结果仍然有限,部门联动奖惩有待深化。

为进一步加强企业环境信用评级工作,笔者提出如下几点建议:

第一,加强立法,尽快完善评价法律依据。法律的支撑是深入推进企业环境信用评级的有效依据,也是确保此项工作合法、规范的有力支撑。要在国家层面加快完善企业环境信用评级立法工作,明确生态环境部门开展企业环境信用评级工作的法律依据,确保此项工作有法可依、于法有据。要逐步明确企业环境信用评级工作的参评企业范围,特别是通过立法明确强制参评类、鼓励参评类等多种依据,为生态环境部门开展此项工作提供更多法律支撑。同时,通过法律、法规明确企业环境信用评级的相关标准,改变当前各地生态环境部门开展此项工作时标准各异的情况。对于有必要地方化的评价标准,应在立法时留下窗口,由各地自行制定地方化标准,从法律的角度为地方化操作留足空间。

第二,多措并举,不断增加参评企业数量。参评企业的数量直接关系到企业环境信用评级结果的运用,关系到环境信用体系建设能够取得的成效。要在立法明确参评企业范围以外,通过多种措施,不断扩大环境信用参评企业的数量。加强宣传,不断提升企业对环境信用评级工作的认识,鼓励企业主动参与到环境信用评级工作中。同时,参评企业数量的扩大有赖于"失信惩戒、守信激励"制度的真正建立。当前,企业环境信用评级工作过分注重失信惩戒,对于评价结果较好的企业激励措施并不到位,使得一些企业不愿参评、抵制参评。为此,要加大守信激励的力度,确保激励措施真正落到实处,让环境友好型企业从参评中获得实实在在的利益。

第三,强化联动,逐步扩大联动惩戒范围。企业环境信用评级是以生态环境部门为主导开展的一项信用体系建设工作,但如果仅仅依靠生态环境部门的惩戒和激励机制,远不能达到实现信用建设的效果。生态环境部门要进一步加强与相关部门的联动,扩大联动惩戒范围及惩戒效果。加强部门间沟通,在制定、调整企业环境信用评级标准时尽可能征求相关部门的意见,将相关部门关心的环保数据纳入企业环境信用评级中,使得企业环境信用评级结果尽可能体现更多的环保信息。扩大结果运用,在评价结果确定后,及时向相关部门通报,共同商讨联合激励、惩戒的相关措施,扩大评级运用结果。加强制度设计,从简单的评价结果惩罚性运用向企业生产、经营拓展,在征收差别水价、电价等惩罚性费用的同时,在企业项目审批、招投标、金融贷款、日常交易等过程中加强评级结果的运用,形成"一处失信、处处受阻"的信用建设局面。

作者单位:江苏省南通市环保局

"习近平生态文明思想传播之我见"有奖征文

《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》指出,习近平生态文明思想为推进美丽中国建设、实现人与自然和谐共生的现代化提供了方向指引和根本遵循,必须用以武装头脑、指导实践、推动工作。

为了更有效地传播习近平生态文明思想,中国环境报社从即日起开展"习近平生态文明思想传播之我见"有奖征文活动。

一、征文活动时间:即日起至2018年10月15日。

二、征文内容:对于有效传播习近平生态文明思想的建议。

三、具体要求:1.主题明确,言之有物。

2.作品须原创首发,不得抄袭,作者对内容的真实性负责。

3.字数1000~3000字。

四、参与方式:

征文以电子邮件Word附件形式发送,请注明"生态文明传播有奖征文"。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。

五、奖项设置:特别奖10人,奖品为精品拉杆箱。

优秀奖30人,奖品为双肩背包。

六、投稿信箱:

zghjbsplb@163.com(请注明"生态文明传播有奖征文")

联系电话:010-67118620

七、主办方对获奖作品拥有无条件使用权,并对本活动具有最终解释权。

中国环境报社

2018年8月22日

改善生态环境 提升幸福指数

山东省齐河县环境保护局 崔洪亮

建设美丽中国,关乎人民福祉,关乎民族未来。为此,必须牢固树立社会主义生态文明观,坚决打好污染防治攻坚战,为人民创造良好的生产生活环境,还自然以宁静、和谐、美丽,提升人民群众的幸福感和获得感。

山东省齐河县委、县政府高度重视生态环保工作,牢固树立绿色发展理念,把生态环境保护作为经济社会可持续发展的重要抓手,精准施策,标本兼治,合力攻坚,全县生态环境质量明显改善,人民群众的幸福指数持续提升。

健全机制是做好大气污染防治工作的前提。齐河县专门成立了以党政"一把手"任组长、副县级领导任副组长、相关部门和乡镇主要负责人为成员的大气污染防治行动领导小组。县政府与生态环境、住建等部门及企业签订了《环境保护目标责任书》,立下环保"军令状",量化目标,细化职责,按照整治标准、完成时限,做到底子清、任务明、责任细、措施实。开展秋冬季大气污染综合治理攻坚行动,列出治理清单,确定时间表、路线图。按照"管行业必须管环保"和"属地管理责任"的要求,成立联合执法检查小组,各乡镇成立专门综合执法办,形成党委政府负责、部门分工协作、乡镇(街道)属地管理、全社会广泛参与的大气污染防治工作格局。

精准施策是推进大气污染治理的抓手。2017年以来,齐河县大力加强工业污染源治理,督促省控以上重点企业配套安装除尘、脱硫、脱硝设施,监督稳定达标排放。制定《齐河县扬尘治理实施意见》,建立健全治理台账和管理清单,综合治理扬尘污染。专项整治商混企业、砂石料场、砖瓦窑、石灰窑,明确石化、有机化工、表面涂装等重点行业VOCs治理任务,加强"散乱污"企业整治。

严格执法是改善大气环境质量的保障。以强化督查为契机,落实网格化监管职责,全县共划分为1037个基本网格、102个独立网格,与各乡镇街道办签订《行政管理委托书》,做到人员、培训、管理、体制"四个到位",建立起县、乡镇、村三级网格化环境监管体系,让网格内出现的各类问题能够在第一时间发现、第一时间受理、第一时间解决。加强与公安等部门联动执法,持续开展环保专项行动。

在今后的工作中,齐河县环保局将以党的十九大精神为指导,以习近平生态文明思想为引领,牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,坚持绿色发展,推动企业转型升级,紧紧围绕全县发展大局和环保重点工作任务,不忘初心,牢记使命,促进环境质量持续改善,让群众拥有更多的幸福感和获得感。