加快推动生态保护红线监督的制度化进程

许开鹏 牟雪洁 黄金 柴慧霞 何军 王夏晖

政策解读

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,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、海岸带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、石漠化等生态环境敏感脆弱区域。当前,生态保护红线划定工作已基本完成,建立健全生态保护红线监督制度体系成为各地区实现严守生态保护红线目标的迫切需要。为此,生态环境部制定印发《生态保护红线生态环境监督办法(试行)》(以下简称《办法》),以规范和指导各地生态保护红线生态环境监督工作,加快推动生态保护红线监督的制度化进程。要准确理解和把握严格生态保护红线生态环境监督的核心要义,加快推动《办法》相关措施的落地实施,切实发挥监督作用。

生态保护红线是生态保护的基础性制度

生态保护红线是我国生态保护领域的重要制度创新,也是一项基础性制度。近年来,国家通过制定出台《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》等一系列政策文件,持续推动生态保护红线划定与管理工作。全国各地生态保护的底线思维更加牢固,以一条红线管控重要生态空间的格局基本构建。

生态保护红线是保障和维护国家生态安全的底线和生命线。初步划定的生态保护红线,集中分布于青藏高原、天山山脉、内蒙古高原、大小兴安岭、秦岭、南岭,以及黄河流域、长江流域、海岸带等重要生态安全屏障和区域,覆盖全国生物多样性分布的关键区域,保护绝大多数珍稀濒危物种及其栖息地。对这些区域进行严格保护和管控,可以有效防止不合理的开发建设活动导致的生态功能退化风险,切实维护和保障国家生态安全。

生态保护红线是优质生态产品供给的保障线。将生态功能重要区域和生态脆弱区域划入生态保护红线进行严格保护,将有效提升生态系统服务功能,可以不断提升优质生态产品供给能力,有助于提供清新空气、清洁水源和优美生态环境,以不断满足人民日益增长的优美生态环境需要,增进民生福祉。

生态保护红线是国土空间规划体系的优先控制线,划定并严守生态保护红线有助于维护经济社会可持续发展所必需的最基本生态空间,统筹推进生态空间、农业空间、城镇空间布局,构建完善高效的国土空间开发保护格局,强化底线约束,促进经济社会高质量发展。

守护好生态功能是生态环境监督的根本目标

党中央国务院高度重视生态保护红线工作。习近平总书记多次强调,在生态保护红线方面,要建立严格的管控体系,实现一条红线管控重要生态空间,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

生态保护红线是国家生态安全的底线和生命线。底线意味着生态保护红线是发挥自然生态系统生态功能、维护国家生态安全所需的最小面积,必须加以严格保护。生命线意味着生态保护红线对维持生态平衡、支撑经济社会可持续发展的重要作用,关乎子孙后代生存发展和中华民族永续发展。因此,守护好生态保护红线,确保生态功能不降低,是生态环境监督工作最重要、最根本的目标;面积不减少、性质不改,是确保生态功能不降低的最底线要求。

为实现上述监督目标,《办法》一是通过对生态保护红线调整进行监督,对生态保护红线调整方案的生态环境影响提出审核意见,避免不合理调整导致生态保护红线面积减少、破碎化及"以次充好"的情况发生,确保面积不减少。二是为避免人为活动过度干扰、破坏生态系统,防止任意改变生态保护红线的用途,《办法》明确规定要加强对人为活动、生态破坏问题、生态保护修复工程的监督,强化监督执法,进一步强化生态保护红线的保护优先地位,确保性质不改变。三是通过生态质量监测、生态状况评估等措施,及时掌握生态保护红线内生态系统格局、质量、功能状况及其变化,科学评估保护成效,及时发现生态退化问题,确保生态功能不降低。

严格人为活动监督管理是关键环节

在不受外界过多干扰的前提下,自然生态系统的演变通常较为缓慢,不合理的人为活动常常是导致生态功能下降、生态破坏问题发生的根本原因。因此,生态保护红线监督的关键是管住人为活动。

生态保护红线不是无人区,允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动,如生态农业、生态旅游及必要的保护修复措施等;对人为活动的限制重点是针对城镇化、工业化开发活动,防止对生态系统结构和功能造成不利影响。为严格人为活动管控,党中央国务院和有关部门出台了一系列政策文件。2017年《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》和2019年《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》均对严格人为活动管控做出了明确要求。2022年8月,自然资源部、生态环境部、国家林草局联合印发《关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》,进一步明确了生态保护红线内有限人为活动和用地用海审批等相关管控要求。

为贯彻落实生态保护红线人为活动管控的有关要求,《办法》明确将人为活动作为重要的监督事项,实施严格监督。为此,《办法》充分衔接党中央国务院有关文件要求,一是明确对生态保护红线内有限人为活动实行严格的生态环境监督。二是为防止各类开发建设活动可能造成的生态破坏,《办法》明确规定了针对生态破坏问题的监督工作程序,提出了生态破坏问题的监控发现、实地核实、通报移交、督促整改等各环节要求,以促进建立生态破坏问题监督机制。三是为防止出现"伪生态、真破坏"等生态修复形式主义问题,针对生态保护红线内允许开展的生态修复工程,明确要求通过开展工程实施生态环境成效评估实施监督。

提升生态监测评估预警能力是重要保障

科学、高效的生态监测评估体系有助于及时获取生态环境监督关键基础数据,是开展监督工作的重要基础。当前,我国生态监测体系仍有待完善,地面监测点位存在不足,各地区监测能力发展不平衡,对生态系统退化、生态风险预测预警能力需要提高。在这样的背景下,急需推动构建全面立体的生态保护红线监督监测能力,以应对未来繁重的生态保护红线生态环境监督任务。

要充分衔接生态环境部"53111"生态保护监管体系,加快推动建立完善"五基(天基卫星、空基遥感、航空无人机、移动巡护监测车和地面观测)"协同的生态遥感立体监测体系和监管平台建设,定期开展生态保护红线生态质量监测,摸清生态本底及生态质量变化趋势,对影响生态质量的关键生态因子、人为活动干扰胁迫等进行综合监测,及时发现各类生态破坏问题,积极推动数据共享,并依法向社会公开。

基于生态系统调查监测数据,建立完善生态保护红线生态状况评估制度和监管指标体系,开展生态保护红线生态状况评估,及时掌握生态保护红线生态系统结构、质量和水源涵养、水土保持、防风固沙、洪水调蓄、生物多样性维护等生态功能及其变化情况,强化对生态保护红线生态修复工作的支撑。探索研究建立生态预警指标和关键阈值,对生态功能退化进行预测预警。

作者单位:生态环境部环境规划院生态保护修复规划研究所

综合规划与政策典型案例丨自由贸易试验区⑥

打造绿色生态、宜业宜居新典范

上海临港奉贤园区是中国(上海)自贸区临港新片区发展高端制造业的重要基地。近年来,上海临港奉贤园区通过"绿色生态"建设,成就了临港动人的绿色环境,展现了和谐的绿色生产,彰显了温暖的绿色生活;通过"临港蓝湾"品牌建设,走出了一条"以产建城、以城兴业、产城融合"的发展之路,形成了"上班是同事,下班是邻居"的和谐画面,打破了以往"产业与居住分离"的理念,成功打造了"会呼吸、懂生活、能思考、有活力、可生长"的温暖小镇。2021年,临港奉贤园区成为上海市首家通过验收的市级生态工业园区,为其他园区绿色生态、产城融合建设起到了示范作用。

发展与保护并重,生产与绿色相融

让生产的底色变绿,是产城融合的关键所在。上海临港奉贤园区强化源头"双控",始终秉持发展与保护并重的理念,制定了严格的绿色招商制度。在项目引进环节,通过产业类型甄别、项目质量把控及资源环境评估,提高项目准入门槛。在环境评估方面,开展入园项目的环保征询和评价,组织专家进行可行性论证。

园区在招商阶段及企业管理阶段均严格执行污染物排放总量与强度的"双控"制度,确保园区企业污染物稳定达标排放以及合法合规生产。园区单位工业总产值废水、单位工业总产值固废等指标大幅下降。

一方面严制度强把控,另一方面,园区也注重对企业的绿色引导。园区加大对企业的帮扶力度,帮助企业对口申请环保资金补贴,如上海市节能减排专项资金、清洁生产审核补贴资金、可再生能源和新能源发展专项资金等,加大对企业重点技术改造和节能减排的扶持力度,鼓励企业向绿色、环保方向发展。同时,设立生态工业园区建设专项资金,支持企业开展绿色设计、环境友好产品开发、节能减排、环境管理体系优化等工作。

此外,园区还大力推进智慧信息技术与环境管理深度融合,建设智慧环境云平台,开启环境管理新模式。通过企业环保"三同时"(环境保护设施必须与主体工程同步设计、同时施工、同时投产使用)、环境要素管理、清洁生产、环境风险等工作的信息化、集成化、可视化管理,实现全过程全生命周期环保管理。

践行低碳理念,绿色环境持续改善

2021年,上海临港奉贤园区河道水质普遍达到Ⅰ—Ⅱ类水质标准,空气质量达到二类标准,空气质量指数(AQI)优良天数达330天以上;土壤环境各项指标均达标,园区绿化率达30%以上。园区绿色环境何以得到持续改善?

据了解,中央园区按照"海绵城市"理念,设计透水砖、生态草沟、雨水浇灌系统,绿化面积1.15万平方米,绿化率达75%,有效缓解城市绿地不足,提高雨水综合利用率。通过铺设透水砖,打造水自然渗透过滤的人造景观;通过建设生态草沟,促进雨水储存、渗透和净化,水源经过充分过滤和沉淀,用于浇灌系统喷洒绿地。

节水方面,园区持续关注水资源利用效率,鼓励企业积极采用中水回用、水梯级循环利用等措施促进水资源节约及生产用水零排放,园区新鲜水耗强度持续下降,工业用水重复利用率持续上升。

宜业宜居,绿色生活暖人心

园区以低碳发展为导向,积极推进绿色能源工程,在"临港智造园"标准厂房屋顶建设全市首个最大的全额上网分布式光伏电站。累计完成7.5兆瓦光伏发电并网工程,每年节约电量约1100万千瓦时,碳减排约2840吨,环保效益显著。此外,园区与国网上海电力公司深度合作,构建绿色用能园区,通过对清洁能源(天然气)、绿色能源(太阳能)的综合有效利用,解决电力、绿色交通等能源需求,将临港智造园十期建设成可持续、可复制、用户可参与互动的综合能源绿色示范园区。

建设低碳交通网络,倡导绿色出行。园区购入6辆新能源汽车,在临港奉贤中心和临港智造园安装新能源汽车充电桩,鼓励园区职工和企业员工出行使用新能源公务车。在园区内投放500辆共享单车,引进临港1路、636路、飞路快巴定制巴士等公共交通,推行绿色低碳出行。

在"双轮驱动、产城融合"的发展理念指引下,上海临港奉贤园区已形成生命蓝湾、临港智造园与临港蓝湾国际社区对应的生产、生活、生态"三生融合"。临港蓝湾社区已经建成上海外国语大学临港外国语学校、国际足球青训基地、社区服务中心、酒店商业等综合配套设施,成为集"智能制造、智慧社区、低碳生态、宜业宜居"特征为一体的产城融合示范区。

生态环境部综合司供稿

长江攻坚战行动方案·厅(局)长谈(15)

保持战略定力,系统精准施策以更高标准深入打好长江保护修复攻坚战

◆邓立佳

党的十八大以来,长江沿线各级各有关部门以习近平生态文明思想为指引,坚持"共抓大保护、不搞大开发",切实加强长江保护修复工作,2020年以来,长江干流水质已连续两年达到Ⅱ类。但长江保护修复涉及方方面面,仍面临诸多问题和困难,既要打攻坚战,也要打持久战。面对新形势、新任务、新要求,近期,生态环境部、发展改革委等17个部门和单位联合印发《深入打好长江保护修复攻坚战行动方案》(以下简称《行动方案》),围绕建设人与自然和谐共生的绿色发展示范带,明确了总体要求、重点任务和保障措施,目标明确、任务具体、措施精准,为"十四五"及今后一段时期的工作指明了方向、提供了遵循,具体有以下几方面特点。

一是体现了"人民至上、生命至上"的发展思想。《行动方案》坚持生态为民、生态利民,着力满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。将巩固提升饮用水安全保障水平作为首要任务,强化集中式饮用水水源地环境整治,以确保人民群众喝上干净水、放心水、安全水。突出加强黑臭水体治理、提升生活污水治理水平等工作,推动改善城乡人居环境。要求加强隐患排查整治,牢牢守住环境风险安全底线。明确促进全民行动,引导全社会深入参与母亲河保护。

二是体现了"生态优先、绿色发展"的战略定位。《行动方案》注重保护与发展的协同性、联动性、整体性,努力推动经济高质量发展与生态环境高水平保护。将加快形成绿色发展管控格局作为单独一块重要内容,明确严格国土空间用途管控、引导推动绿色低碳转型发展等重点任务。尤其是注重源头减排和污染预防,推动各级各有关方面树牢"绿水青山就是金山银山"理念,深入推进农业绿色发展、调整优化产业结构布局、强化资源高效利用等工作。

三是体现了"精准、科学、依法治污"的基本原则。《行动方案》强调任务措施的针对性、科学性和有效性,要求遵循客观规律,因地制宜、科学施策。紧盯农业面源污染、磷污染、锰铊锑污染、尾矿库污染、化工污染、排污口整治等重点、难点问题,要求持续攻坚克难,确保取得积极突破。延续"十三五"好的经验做法,要求强化法治标准、资金投入、技术支撑等方面的保障,进一步丰富行政、市场、经济、法律和技术等手段,加快提升治理能力水平。

四是体现了"山水林田湖草沙一体化保护和系统治理"的思维。《行动方案》要求坚持系统观念,从生态系统整体性和流域系统性出发,强化山水林田湖草沙等各种生态要素的协同治理。坚持"三水统筹",在深化重点领域污染治理的同时,要求突出抓好水生生物多样性恢复、推动重要江河湖库生态保护治理,重点区域生态保护和修复重大工程建设、河湖生态流量保障等工作。坚持"流域同治",明确通过严格考核、生态补偿等措施推动上下游、干支流协调联动。

五是体现了"党政同责、一岗双责"的工作要求。《行动方案》明确建立党委领导、政府主导、企业主体、公众参与的多元共治格局,强化生态环境保护"党政同责、一岗双责",推动各级各有关方面守土有责、守土尽责。要求建立健全长江流域水生态考核机制,利用考核指挥棒作用推动地方强化水生态保护修复。明确推动全流域精细化分区管控,积极推动氮磷通量监测等试点,分清行政区域责任。要求完善跨部门、跨区域联合执法机制,严厉打击跨界污染破坏行为。

作为长江中游省份,湖南省水资源丰富,水系发达,湘、资、沅、澧四水通过洞庭湖汇入长江,多年平均径流量约2000亿立方米,占长江流域地表水资源的21%左右。近年来,湖南省坚决扛起"守护好一江碧水"的政治责任,纵深推进"一江一湖四水"系统保护和治理,2021年,国考断面水质优良率提升到97.3%,洞庭湖总磷下降为0.063毫克/升。按照《行动方案》提出的"以生态环境质量改善为核心"要求,湖南省将深入学习贯彻党的二十大精神,科学制定落实方案,保持战略定力,以更大决心、更高标准、更大力度把污染治理好、把生态建设好,在保护长江母亲河上体现新担当、展示新作为。

一是进一步落实保护治理责任。激励与约束并举,层层压紧压实各级各有关方面责任,加快形成"横向到边、纵向到底"的齐抓共管合力,真正实现"一江水"同治。

二是进一步加快绿色转型发展。树牢"绿水青山就是金山银山"理念,按照产业生态化、生态产业化的要求,坚定走"生态优先、绿色发展"之路。

三是进一步提升生态环境质量。持续补齐污染治理短板,突出打好城乡黑臭水体治理、重金属污染防控、洞庭湖总磷污染控制与削减等标志性战役,加快推进湘资沅澧源头水系和洞庭湖区生态保护修复,让更多江河湖库呈现"水清岸绿、鱼翔浅底"的美景。

四是进一步降低环境风险隐患。紧盯五大重点工矿区、有色化工企业(园区)等环境敏感区域、领域,深入推进防范生态环境安全隐患"利剑行动",筑牢环境安全底线。

五是进一步加强支撑保障能力。继续推进生态文明体制改革,加快建立健全政策体系、市场体系、监管体系,不断夯实工作基础,着力提升治理体系与治理能力现代化水平。

作者系原湖南省生态环境厅党组书记、厅长

完整填写此征订单,请连同汇款凭证发邮件至发行部,即完成订阅。

银行汇款信息(书名号不能省略)	支付方式
户　名:《环境经济》杂志社有限公司 开户银行:中国工商银行北京崇文门外大街支行 账　号:0200000509200035385 *汇款后一定要把订单和凭证发邮箱或微信	方式一:公对公 联行号:1021 000 000 56 方式二:个人对公(一定要备注) 备注或附言请填开票单位全称

①订阅经办人:_____ 联系电话:_____
订阅数量共计:_____份 总计金额:_____ (定价480元/年/24期)
*如需挂号,按邮局统一规定另付72元/年
收刊地址:_____
单位:_____
联系电话:_____ 联系人:_____ 邮编:_____
②发票抬头:_____
统一社会信用代码(必填):_____
接收邮箱(一周之内收不到,请联系):_____
*如需开具专票,请标明并提供正确完整的开票信息

《环境经济》订阅
2023年征订工作全面开始

◀中华人民共和国生态环境部主管
◀中国环境报社主办
◀中国期刊协会理事单位
◀中国科学院生态环境研究中心E方知库成员单位

联系人:霍家玉
订阅电话:010-67113781
发行微信:13661112868
发行邮箱:hjjjfx@126.com

即阅读最新文章 关注微信公众号