

# 生态红线应该怎样划得实守得住?

编者按

环境保护部、国家发展改革委7月18日联合召开视频会议,就贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于划定并严守生态红线的若干意见》(以下简称《意见》)进行动员部署。生态红线怎么划才能划得实?怎么守才能守得住?本版今日组织相关讨论,以飨读者。

## 红线划定要算长远账

一方面,可以参考“河长制”,鼓励党政主要负责人真正参与进来亲自抓;另一方面,红线划定的牵头部门要树好标杆、带好头、引好路。

◆仇浩 柳奇

(环境保护部南京环境科学研究所;江苏省苏州市环保局)

当前,划定并严守生态红线,是摆在各地区各部门面前的一项重要而紧迫的改革任务,但由于技术性强、涉及面广,划定工作中难免会出现一些问题。比如,有的地方政府认为生态红线是“无人区”,会影响地区的经济社会发展,能少划则少划;对接过程中,有的部门认为红线工作“事不关己,高高挂起”;还有的地方党政负责人未意识到红线划定的紧迫性和重要性,导致划定工作进展缓慢。

针对红线划定中遇到的问题,笔者结合实际工作,提出以下几点建议:

一要转变意识,算长远账。划定并严守生态红线,是党和国家站在对历史和人民负责的高度,对生态保护作出的战略部署。经济社会快速发展伴随而来的是巨大的环境欠账,我国生态环境保护形势严峻。与此同时,随着物质生活水平不断提高,群众对良好生态环境有了更强烈的诉求,地方也面临着经济转型和绿色发展的新机遇和新挑战。在这样的背景下,地方党政领导干部应摒弃“唯GDP论”的政绩观,把生态红线和绿色发展有机结合,走一条生产发展、生活富裕、生态良好的新路子。

二要吃透政策,算明白账。生态红线是主体功能区战略的深化落地,与主体功能区战略相辅相成。《意见》中明确,生态红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理。《全国主体功能区规划》中明确,“禁止开发”特指禁止大规模高强度的工业化城镇化开发。禁止开发区是依法设立的各级各类自然文化资源保护区,以及其他禁止进行工业化城

镇化开发、需要特殊保护的重点生态功能区。红线区内禁止的是不符合主体功能、破坏环境的开发活动,依法依规进行与其主体功能定位相适应的活动和红线并不相悖。

三要破除藩篱,算综合账。生态红线要求全国“一盘棋”,不仅涉及国家、省、市、县多个层面,还牵扯到多个部门,地区与地区之间也会有对接和磨合。比如,有的地方政府认为生态红线是“无人区”,会影响地区的经济社会发展,能少划则少划;对接过程中,有的部门认为红线工作“事不关己,高高挂起”;还有的地方党政负责人未意识到红线划定的紧迫性和重要性,导致划定工作进展缓慢。

四要实事求是,算科学账。科学划定生态红线是保证区域生态安全的前提,因此,应以“生态安全的底线和生命线”为根本目标,严格按照相关的技术文件,科学评估,摸清生态家底,找准生态问题,应划尽划,应保尽保。应组织好技术力量,广泛征求意见,选择权威、熟悉地区情况的专家进行充分论证,保证红线划定的科学性和合理性。

五要加强问责,算法律账。整体上看,各地生态红线的划定,基本目标和任务是一致的,但各个地方的生态保护红线类型、现存的环境问题、经济发展程度、民众诉求等存在差异,生态红线的配套政策也存在一定差别。地方政府和地方立法机构应针对本地区的特点,突出地方特色,制定出台具有针对性、时效性和可操作性的红线管控法律法规,做到“一区一策”,明确监管程序和相关法律责任,对随意调整红线和红线区域内的违法违规行为进行严厉的追责问责。

## 科学划定确保可操作性

◆姜文来

(中国农业科学院农业资源与农业区划研究所)

落实《意见》的关键是科学划定生态红线的可操作性。笔者认为,需做好以下四方面工作:

一是高度认识生态红线的战略地位。当前,有的地方对划定生态红线仍有顾虑,怕影响经济发展。生态红线具有重要的生态功能,必须站在政治性和全局性的高度认识生态红线划定工作。为此,要开展生态红线教育工作,将思想和行动与中央保持一致。

二是科学划定生态红线。要经过精密论证,既要考虑前瞻性,也要考虑现实性,不能“眉毛胡子一把抓”。要科学确立生态红线划定标准,地方可

◆和夏冰

(环境保护部环境与经济政策研究中心)

目前,全国多地已经开展了生态红线划定工作,出台了相关管理办法。笔者认为,为保障生态红线落地,需建立完善地方性法律法规。

一是把握生态红线政策调整,修订已有地方性法规。《意见》对生态红线进行了两方面调整:在内容上,要求识别生态功能重要区域和生态环境敏感脆弱区域的空间分布,将两类区域进行空间叠加,划入生态红线,涵盖所有国家级、省级禁止开发区域,以及有必要严格保护的其他各类保护地等,实行严格管控;在程序上,各省生态红线方案需经环境保护部、国家发展改革委会同有关部门组织技术审核后,由各省(自治区、直辖市)政府发布实施。

二是落实生态红线政策,加快制定地方性法规。按照《意见》中划定并严守生态红线的要求,以《生态红线划定指南》指导生态红线划定工作,以地方性法规保障生态红线的落地。

◆张厚美

(四川省广元市环保局)

生态红线是依法在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的严格管控边界,是国家和区域生态安全的底线。笔者认为,为保障生态红线划定的合理性和可操作性,应建立负面清单来规范开发边界。

首先,科学划定管控区域。依法识别生态保护重点区域,按照保护和管理的严格程度,科学划定一、二类生态红线管控区,实行空间开发分区管控。通过生态学研究、生评估和生态敏感性、脆弱性评估,明确生态红线目标与重点。对不同生态类型的生态保护红线进行空间叠加,衔接经济社会发展规划、生态环境保护规划和相关的空间性规划,协调分析生态红线划定的合理性和可操作性。综合考虑与国家重大规划政策的一致性,确保生态红线管控空间与国家和省级主体功能区规划、生态功能区划、水生态环境功能区划、生物多样性保护优先区域保护规划、自然保护区发展规划等相协调。

二是制定产业准入负面清

## 保障红线落地需加强地方立法

已出台的地方性法律法规要按照《意见》和《生态保护红线划定指南》,修订相关管理办法中的相应条款,推进本地区划定和严守生态红线工作。

◆史春

(安徽省阜阳市环保局)

保障生态红线落地。拟制定生态保护红线管理相关办法中,应涵盖明确生态保护红线划定范围及边界、确立生态保护红线优先地位、明确属地管理责任、实行严格管控、加大生态保护补偿力度、加强生态保护与修复、建立监测网络和监管平台、开展定期评价、强化执法监督、建立考核机制、严格责任追究等内容。

三是通过地方性法规,加强执法监督、责任追究。执法监督和责任追究是保障和推进严格管控生态保护红线的重要手段。通过地方性法规,明确要求相关部门加强生态保护红线的执法监督,及时发现并依法查处破坏生态保护的违法行为,强化生态环境行政执法与司法衔接,开展生态环境公益诉讼。强化自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制,对违反生态保护红线管控要求、造成生态破坏的,按照有关法律法规,严肃追究相关责任人的责任。

## 以负面清单规范开发边界

凡是未纳入一类管控区的生态保护红线区实行准入负面清单制度,发改、环保、住建等相关部门要依法制定负面清单并组织实施。

指标,作为制定规划区域行业生态保护红线实施意见》明确,一类管控区禁止任何形式的开发建设活动,必要的科学研究、生态保护活动必须依法审批。包括国家级、省级自然保护区的核心区和缓冲区,地级以上城市空间叠加,衔接经济社会发展规划、生态环境保护规划和相关的空间性规划,协调分析生态红线划定的合理性和可操作性。综合考虑与国家重大规划政策的一致性,确保生态红线管控空间与国家和省级主体功能区规划、生态功能区划、水生态环境功能区划、生物多样性保护优先区域保护规划、自然保护区发展规划等相协调。

三是依法保护和管控。要按照一类管控要求和二类管控负面清单,依据经济社会与环境保护协调发展对生态公共产品的需求,对纳入红线区的自然保护区、森林公园、风景名胜、地质公园等各类自然保护区,依法实施严格保护。

四是生态红线责任细化到单位。在强调生态红线保护责任的同时,还需完善生态资金补偿机制。一方面,对因生态红线影响而付出机会成本的地区,提供自上而下的财政纵向生态补偿资金,用于区域生态环境修复、居民妥善安置、基础设施设施建设。另一方面,根据“谁污染谁治理”、“谁受益谁补偿,谁污染谁付费”的原则,通过排污权交易或提取一定比例排污税收,纳入生态转移资金账户,用于生态环境补偿。

五是生态红线责任细化到单位。要建立目标责任制,把保护目标、任务和要求层层分解,把生态环境保护政策措施布置到工作中,落实到行动中。严格责任追究,对违反生态红线管

对土壤保持红线区,要严格按照饮用水水源保护、自然保护区、风景名胜区等区域管理的法律法规实施严格保护,控制人为因素对区内自然生态的干扰,严禁不符合功能定位的开发建设活动。当生产、生活空间与生态空间发生冲突时,要对规划空间布局提出优化调整意见,以保障生态空间性质不转换、面积不减少、功能不降低。建立符合生态红线要求并有利于推动负面清单落地实施的激励考核评价体系,提高其在地方生态环境绩效考核的权重,强化负面清单考评结果运用,严格执行生态环境损害责任终身追究制度,有效引导和约束各地按照主体功能定位谋划发展。

六是生态红线保护信息公开到位。涉及生态红线的各环境管理部门,要通过电视、网络等媒体准确发布生态红线分布、现有状况、保护要求等信

息,保障公众知情权、参与权和监督权。要公开监督举报电话、邮箱等投诉渠道,便于公众反映生态环境问题。对已发生的生态破坏事件,在做好上级报告、下级通报的同时,要向社会全面公开处理结果。

## 要确保划定的红线落地生根

边界采取统一的边界标示牌,统一界桩设置方法和边界管理制度,规范设置边界标志。

三是行政区域之间的“真空地带”要衔接到位。生态保护是复杂的系统工程,流域、山脉的整体属性和自然规律不受行政区划的限制。因此,在对生态红线的管理上,要做好衔接,及时消除各行政区域之间的“真空地带”。在评价考核体系上,在明确属地管理责任的同时,对一个自然整体实行一个尺度、一个标准的考核方式,做好行政区域评价考核的衔接。在生态安全预警上,通过联合监测、统一检测等方式,对生态红线内的湿地、草原、森林等生态系统做好生态安全预警监测体系衔接。

## 精准划定生态红线

### 要厘清四个关系

生态保护红线

以评估城市或区域提供生态服务功能最重要的区域、认定生态敏感区为前提,为基本生态控制线内“重中之重”的区域。

◆张修玉 江江瑜 汪中洋

(环境保护部华南环境科学研究所)

为贯彻落实《关于划定并严守生态红线的若干意见》,精准划定生态红线,笔者认为,必须厘清生态保护红线与其他相关区划的关系。

一是厘清生态红线与主体功能区划的关系。主体功能区规划是我国国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划,强调以行政单元为边界,根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力而确定的不同开发方式和开发格局的国土空间单元,涵盖了国土的全部空间。而生态红线则更加明确具体,强调的是对具有重要生态功能区域的保护,主要针对以提供生态产品为重点的生态地区。因此,生态红线是在主体功能区划指导下实施生态保护和管理的具体制度,也是落实主体功能区划的重要举措。

二是厘清生态红线与生态功能区划的关系。生态功能区划是指根据区域生态环境要素、生态敏感性和生态服务功能空间分布规律进行的空间区域划分,它建立在区域生态环境特征及空间分布规律基础上,是根据区域不同等级生态系统的整体联系性、空间连续性以及相似性和相异性,探明其生态过程的特征和服务功能的重要性。生态功能区划能够充分认识区域生态系统的结构、过程和功能,是生态红线划定的基础。生态红线的划定和拓展,进一步明确了生态环境敏感和生态系统服务功能重要的区域,从空间管控效果看,生态红线更具落地性。

三是厘清生态红线与环境功能区划的关系。环境功能区划是依据社会经济发展需要和不同地区在环境结构、环境状态和使用功能上的差异,对区域进行的合理划分,目的是基于区域间的资源和环境承载能力,通过辨析面临的环境问题和环境保护压力,分区制定环境保护目标和明确环境保护相关政策措施。环境功能区划是实现科学管理环境的一项基础工作,按环境要素进行分区,包括水、大气、土壤和生态等环境要素,其结果往往表现为不同环境要素的区划,更侧重于对单要素环境管理的需求。而生态红线是多个生态要素综合的分区,强调针对不同生态系统结构和功能的空间综合管控,生态红线更加重视管理的可操作性。

四是厘清生态红线与基本生态控制线的关系。基本生态控制线可保障城市基本生态安全,维护生态系统的科学性、完整性和连续性,防止城市建设无序蔓延。在尊重城市自然生态系统和合理环境承载力的前提下,根据有关法律、法规,结合城市实际情况划定的生态保护范围界线,划定基本生态控制线的目的是确定城市增长边界。生态控制线在划定时侧重土地利用性质,是为了最大化保留自然生态空间资源。而生态红线则以评估城市或区域提供生态服务功能最重要的区域、认定生态敏感区为前提,可以说生态红线为基本生态控制线内重中之重