

生态保护红线能否扎实落地?

专家建议建立健全配套制度体系及约束激励机制,充分发挥地方积极性

◆本报记者刘晓星

国家层面政策

环境保护部

2012年3月开始,环境保护部组建技术力量研究全国生态红线划定工作。2013年,提出了构建以生态功能红线、环境质量红线和资源利用红线为核心的国家生态保护红线体系。2014年1月,环境保护部印发了《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南(试行)》,成为我国首个生态保护红线划定的纲领性技术指导文件。

国家林业局

国家林业局启动的生态红线保护行动明确规定划定林地和森林、湿地、荒漠植被、物种4条生态红线。国家林业局在2014年制订出台的《推进生态文明建设规划纲要》提出划定湿地保护红线目标,即到2020年,中国湿地面积不少于8亿亩。

国家海洋局

国家海洋局在2012年10月提出划定海洋生态红线区,包括重要旅游区、文化历史遗迹与自然景观、重要河口、渤海海洋保护区等,并依据生态特点和管理的需求,进一步细分为禁止开发区和限制开发区,分类制定红线管控措施。并印发《关于建立渤海海洋生态红线制度的若干意见》。

水利部

水利部通过加强水资源开发利用控制红线管理,严格实行用水总量控制。实施最严格水资源管理制度的核心内容是建立3条控制红线和4项制度。即确立水资源开发利用控制红线,建立用水总量控制制度;确立用水效率控制红线,建立用水效率控制制度;确立水功能区限制纳污红线,建立水功能区限制纳污制度;建立水资源管理责任和考核制度。建立水资源承载能力监测预警机制和节水激励机制,大幅提高水资源利用效率。

地方实践

广东

2005年2月,广东省印发《珠江三角洲环境保护规划纲要(2004~2020)》的通知,提出了“红线调控、绿线提升、蓝线建设”三线调控的总体战略,首次在环境保护工作领域提出生态红线问题。

江苏

2013年8月,江苏省发布《江苏省生态红线区域保护规划》,规定全省划定15类(自然保护区、风景名胜、森林公园、地质遗迹保护区、湿地公园、饮用水水源保护区、海洋特别保护区、洪水调蓄区、重要水源涵养区、重要渔业水域、重要湿地、清水通道维护区、生态公益林、太湖重要保护区、特殊物种保护区)生态红线区域,占全省面积的22.23%。

山东

山东省基本建立起省、市、县三级最严格水资源管理制度“三条红线”控制指标体系,并逐级分解下达,得到了有关部门的认可。

江西

江西省正式出台《江西省(鄱阳湖)水资源保护工程实施纲要(2011~2015年)》,基本划定水资源管理的“三条红线”。

湖南

湖南省根据全国“三条红线”控制指标值,相应地制定本省控制指标。

生态保护红线是生态环境安全的底线。红线是底线,关键在执行。生态红线到底该怎么划?怎么打破部门间利益藩篱?红线区域如何管理?在6月10日由中国生态文明研究与促进会等单位组织举办的“生态保护红线与生态安全论坛”上,与会专家从生态保护红线的内涵、意义、管理等方面进行了深入讨论。



生态保护红线到底该怎么划?

应根据需要适度扩展生态保护红线区域划定范围

生态红线制度是近年来我国生态保护领域的最重要制度之一,但对其概念和内涵尚未形成一致看法。

多数学者认为,生态红线是指为维护国家和区域生态安全及经济社会可持续发展,提升生态功能、保障生态产品与服务持续供给方面必须严格保护的最小空间范围,是落实“划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制”的基础。

也有专家认为:生态红线包括区域地理上的红线、环境质量红线、资源消耗上限和污染物排放量最低限等。还有专家认为生态红线就是重点生态功能区的范畴。这些概念既涉及空间范围边界线,也涉及管理控制线。

那么,生态保护红线的划定是在原有保护框架基础上,仅仅是多框上一条红线,还是需要统筹生物多样性保护功能、水源涵养保护功能等问题,以维护区域生态安全格局为目标重新

划定呢?

中国科学院生态环境研究中心主任欧阳志云认为,为保护生态系统的完整性,应根据需要适度扩展生态保护红线区域划定范围。目前我国生态保护红线划定应该覆盖全国,建议将国土面积35%的区域纳入国家生态保护红线区。

在采访中,记者了解到,由于缺乏不同制度、不同部门和区域之间的协调机制,导致生态红线的制定和实施尚存在诸多需要协调的地方。比如,生态红线制度如何与现有的自然保护区、风景名胜、重点生态区等生态保护制度相协调。

目前,国土、林业、海洋、环保部门都承担着生态保护红线的划定工作,但缺乏统一的协调机制,职责边界不清。山东省海洋与渔业厅环境保护处副处长崔国在向记者介绍山东省建立渤海海洋生态红线制度的情况时,

一度发出这样的感慨:“由于缺乏部门之间的协调机制,各部门之间的协调工作足足进行近4个月,红线划定工作才最终落地。”

中国环境科学研究院生态环境研究所副所长李俊生说:“各自为政的局面将导致后期多头监管等问题。同时,缺乏有效的生态补偿机制,势必影响生态红线制度的效果和区域间的协调发展。”

生态红线作为我国环境保护的制度创新,虽然已成为国家政策,但尚未进入法律层面。为保证生态红线的合理划定、维护,需要建立健全生态红线的法律保障制度体系。

专家呼吁,国家应根据新《环境保护法》,在制定面向全国的《生态保护红线管理办法》的基础上,推进《生态保护红线条例》的制定,明确生态保护红线的定义与内涵、划定方法、管理体制等,确定生态保护红线的法定地位。

怎么打破部门间利益藩篱?

对生态保护红线统筹规划、分类管理,并不断调整完善界定和管理办法

目前,我国生态环境的管理仍是按照环境要素进行划分的,生态环境的保护涉及环保、国土、水利、农业、林业、海洋等生态系统管理部门、经济社会发展部门等多个部门。这种分部门、分区域的管理模式使得生态红线缺乏统一的管护标准和制度,也增加了生态红线制度实施的难度。

划定生态红线,必须有配套的制度体系,建立完善的约束和激励机制,充分发挥地方生态保护的积极性,生态保护红线才能真正“落地”。

正如欧阳志云所言:“生态红线不能盲目划定,应该考虑多部门联合。由于缺乏系统的生态保护红线界定方法,需要对生态保护红线统筹规划、分类管理,并不断调整和完善界定和管理办法。”

与国土规划、土地利用规划、城乡规划等规划进行有效衔接也是生态保护红线能否“落地”的关键因素之一。

欧阳志云认为,应该在国土规划、

土地利用规划、城乡规划等空间规划中,明确划定生态保护红线,从规划层面强化生态保护红线划定的重要地位,从土地利用规划角度保障和强化生态保护红线区域内的生态保护。

他建议,应该在现有的土地利用规划体系中,增设生态用地类型,形成包括农业用地、建设用地、生态用地与未利用地4个类型的新土地利用规划分类体系,并将生态用地作为确定生态保护红线的依据和协调不同部门生态保护红线的用地基础。

同时,在协调海洋各类战略性规划的基础上,通过海洋生态功能区划和海洋其他空间规划,来确定海洋生态保护红线。

目前,自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、世界文化自然遗产、重要湿地及饮用水水源保护区是生态红线划定的基础。对于上述敏感区域,国家已出台相关的管理规定,但划分上述区域时,并没有考虑到范围

内的矿产资源分布及国道、省道公路建设情况。

随着我国交通工程的发展,在对现有国道、省道等公路进行升级改造时,常常出现部分路段位于上述敏感区域内,甚至位于核心区的情况,而按照国家相关规定,自然保护区核心区禁止从事与保护无关的建设活动,这与相关敏感区的划分存在矛盾,需要对保护区进行调整。

针对此类情况,专家在讨论中认为,在进行生态红线划定,应与交通、国土、林业、水利等部门综合协调,在拟定红线范围内的公路界外两侧预留缓冲区内,可以进行公路扩建工程建设。

同样,在划定生态保护红线之前,应与国土部门、水利部门协调,全面了解划定范围内的矿产资源分布及总体规划、水利资源开发利用规划等情况。对于拟定生态红线范围内的矿产资源和水利资源开发活动必须加以限制。

生态保护红线区域如何管理?

打破分割式、分块式管理方式,由一个部门进行统一监管

“基于区域生态系统完整性和生态保护工作的系统性,应打破生态系统管理部门分割式、分块式管理的方式,由一个部门进行统一监管,以利于生态红线区域生态管理的整体性。”李俊生说。

讨论中,专家对于目前我国保护区管理模式存在的问题进行了分析。保护区是我国生态保护红线的重要组成部分,但由于保护体系尚不完善,生态保护的成效并不明显。因此,亟须进一步明确和整合我国现有不同类型保护区的功能定位与管理体制,以森林公园、地质公园、湿地公园、海洋公园,历史文化遗址等类型为基础,建立不同级别的国家公园;以水源保护区、水土保持重点区、洪水调蓄区、防风固沙重点区等为基础建

立生态功能保护区,解决长期以来不同类型保护区交叉重叠、管理目标不明确等问题。

如何有效整合生态保护红线与目前的自然保护区体系?有专家认为,可以通过统筹生态保护红线区域与自然保护区,将生态保护红线区域落实到自然保护区体系中,针对自然保护区体系中的生态保护红线区域实施统一协调和分类分级、分部门管理,实现生态保护红线区域的有效保护。

在讨论中,专家指出,针对不同地区、不同类型生态系统提供的服务功能不同,应该采取生态保护红线的差异化管制制度。“应针对不同的生态红线区域,制定不同的与生态红线性质相适应的生态环境保护标准和管控措施,以实现差别化管理和控制。对于

符合生态红线区域功能定位的开发建设活动,要制定并严格执行环境保护与生态修复治理方案,建立健全关于重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区域环境影响评价的限制审批制度。”大自然保护协会科学中心主任勒彤说。

江苏省2013年8月30日出台的《江苏省生态红线区域保护规划》对生态红线管制制度的规定值得参考。这一规划对生态红线区域实行分级管理,将生态红线区域的管控划分为一级管控区和二级管控区,一级管控区是生态红线的核心,实行最严格的管控措施,严禁一切开发建设;二级管控区以生态保护为重点,实施差别化的管控措施,严禁有损主导生态功能的开发建设活动。

华夏绿讯

2013年度中国省域生态文明状况试评价报告发布

总体状况企稳向好 呈现持续提升态势

本报记者李维北京报道 中国生态文明研究与促进会(以下简称“研促会”)近日召开发布会,公布了2013年度中国省域生态文明状况试评价报告。

完善生态文明评价体系

为认真落实中央关于“要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制”以及“完善发展成果考核评价体系”的要求,研促会邀请有关部门、单位的专家和部分地区一线工作者,历经两年多的调查研究、反复论证,完成了省域生态文明状况指数评价体系,并开展试评价,形成了本次评价报告。

试评价报告围绕党中央、国务院关于生态文明建设的总体部署和要求,将生态文明状况分为生态空间、生态经济、生态环境、生态文化、生态生活、生态制度六大领域,23个指标。参照国家“十二五”相关规划目标,以2010年为基准年,以国家主管部门公开发布的权威数据为依据,对2013年度中国省域生态文明状况进行评价分析。

综合指数评价中,排名前十的省(市)分别是浙江、江苏、福建、重庆、广东、辽宁、北京、云南、四川、海南,进步率最快的前5名是宁夏、陕西、湖北、辽宁、海南。

从试评价结果看,2010年以来,我国生态文明总体状况企稳向好,进入持续提升的新阶段。2010年,得分在75分以上的省有11个,2013年增加到23个,主要是处于中下水平的地区进步较快。1999年以来,全国开展生态省建设的海南、吉林、黑龙江、福建、浙江、山东、安徽、江苏、河北、广西、四川、辽宁、天津、山西、河南、湖北16个省(自治区、直辖市)中,有11个省跻身生态文明状况综合指数得分前10名或进步率前10名,表明我国生态省建设成效明显。

发展态势良好,进展偏慢

试评价报告还对各省六大领域状况进行了评价、分析。其中,生态空间状况受自然条件影响,各省差异明显,海南、江西、广东等地区名列前茅,重庆、天津等地区有较明显改善。

天津、浙江、北京等省(市)生态经济得分处于前列,贵州省进步率最快,达8.5%。但生态经济进步率总体偏低,需进一步加快经济绿色化转型步伐。

生态环境领域得分居前的有海南、

西藏、福建等省(区),进步最快的是陕西、辽宁、宁夏等地区。生态环境与生态空间领域得分存在一定的正相关性,表明环境质量状况及改善与生态系统服务功能和空间开发格局的优化密切相关;生态环境与生态经济、生态生活等领域得分呈现一定的负相关性,而且少数地区生态环境领域得分出现倒退,表明生态环境保护工作任重道远,必须坚持不懈地推进。

生态生活与生态经济领域得分呈现良好的正相关性,排名前列的有上海、福建、浙江等省(市),均位于我国东部地区;2010年~2013年全国各地生态生活发展水平总体呈现稳步上升态势,甘肃、海南、宁夏等省(区)进步显著。

生态文化领域各省得分总体偏低,江苏、浙江、上海等省区位居前列。但2010年~2013年各省生态文化领域得分大都呈现提升态势,且多数省份进步率较高,表明生态文化建设力度在不断加大。

生态制度领域得分居前的省份有青海、北京、黑龙江。

制度建设是重中之重

总体来说,各地都在努力探索经济发展绿色转型的模式和路径,发展态势良好,但是受经济结构、科技水平等多种因素的影响,进展偏慢。同时,由于我国省域生态文明建设状况很不均衡,各地也都有自己的短板和不足。

对此,研促会提出,要把制度建设作为生态文明建设的重中之重,以生态红线管制、自然资源资产管制以及离任审计等为突破口,用法制确保生态环境不再恶化;要充分发挥政府宏观调控和市场在资源配置中的决定性作用,把生态环保产业打造成为新兴产业和新的经济增长点;要持续不断地推进生态省(市、县)和生态文明示范区建设等。

研促会负责人在发布会上指出,本评价体系围绕中央生态文明建设的战略部署、总体任务和工作目标进行设定,评价领域及指标相对全面、具体,评价方法侧重于对生态文明状况的阶段性考核,评价数据权威,评价结果力求客观真实。对推进和深化当前我国生态文明建设具有一定的参考、指导意义。同时,由于受客观条件限制,这一评价体系也存在一些不足。主要是体系的构建与数据可获取性的矛盾,地区间自然条件和工作不平衡,使一些数据不具备可比性,在全面真实反映各地生态文明状况上存在一定难度,需在今后工作中不断探索、提高。

保尔森基金会与国家发改委开展合作

推进中国国家公园体制建设

本报记者赵娜北京报道 北京—保尔森基金会与国家发展和改革委员会日前在北京举行签约仪式,正式宣布为期3年的建设中国国家公园体制合作框架。双方此次合作将探索国家公园体制最佳建设和管理模式,助力中国在全国9个省试点国家公园体制建设,使之既符合中国国情,又与国际接轨。

目前,中国共有各种类型数千个保护区,包括自然保护区、风景名胜区、世界文化自然遗产、森林公园、地质公园等。保护区总面积约占中国陆地国土面积的18%,高于世界平均水平。这些保护区却因法律、政策和管理等障

碍,未能充分发挥其在保护中国丰富且独特的生物多样性、重要生态系统和珍贵文化自然遗产资源等方面作用。

保尔森基金会将帮助中国有选择地吸收和借鉴包括美国在内的世界上其他国家成功的国家公园管理模式,应对中国国家公园体制建设面临的诸多挑战。

根据合作框架协议约定,保尔森基金会将邀请美国国家公园方面的顶尖专家为在协议框架下与国家发改委共同开发的研究和规划项目提供技术支持。此外,保尔森基金会还将为中国国家公园管理者和决策者提供能力建设培训。



环境保护部南京环境科学研究所、南京林业大学和黄山风景区管理委员会三方经过磋商,决定依托黄山已有生物多样性资源,共同建立“黄山生物多样性观测基地”。图为科研人员在黄山开展现场勘测。丁晖摄