

业界评说

# 全面准确把握生态红线内涵

◆王争亚

目前,国家和地方正在有组织、有计划地推进生态红线划定的工作。作为推进生态文明建设一项重大的制度创新,笔者认为,在生态红线的划定过程中,要以哲学思想所倡导的科学世界观、方法论来指导引领这项工作沿着健康正确的轨道向前推进。

第一,不能认为划定红线就会限制地方的经济发展,而是要从事物对立统一的规律上认清保护与发展这两者之间本质上的统一性。

如何正确地看待红线的划定,应当在对立统一规律的指导下把握好两点。要在思想上确立起“保护优先”的认识。新环保法明确提出保护优先的原则,这就从法律上重新定位了保护与发展的关系,强调要使经济社会发展与环境保护相协调。生态保护红线的划定,正是落实保护优先这一基本原则的具体体现。同时,要认清保护与发展之间辩证统一的关系,既不能把两者割裂开来,更不能把两者对立起来。

发展需要保护,脱离保护的发展不是健康、科学的发展。保护不是限制发展,而是为了优化发展,促进发展。从某种意义上讲,保护本身就是一种发展。另一方面,保护本身也离不开发展,只有发展才能为保护奠定坚实的物质基础,也只有通过发展才能更好地解决环境问题。习近平总书记近年来曾多次强调,“绿水青山”就是“金山银山”。笔者认为,这是对保护与发展辩证统一关系最形象生动的诠释。总之,只有自觉坚持辩证唯物主义思想,生态保护红线划定的工作才能更加科学、更加理性。

第二,不能把红线简单地看成是一条区域性的空间保护边线,而是要

坚持事物普遍联系的科学系统观,充分认清生态保护红线的丰富内涵和整体性。

提到生态保护红线,包括政府在内的不少人都单纯地把红线视为一条区域性的管控边界线。这一看法不能说完全错误,但显然存在着片面性和局限性。因此,必须要以辩证唯物主义关于事物普遍联系的观点,全面、完整、准确地理解把握生态保护红线的丰富内涵。

从管控的对象上看,生态保护红线的划定涵盖了山、水、林、田、湖等多种生态要素和生态类型,而且还涉及到政府或有关部门制定发布的主体功能区、生态功能区、土地利用总体规划、城乡规划等相关的规划、区划。同时还不可避免会与现有的自然保护区、风景名胜、森林公园、地质公园、世界文化遗产、重要湿地及饮用水源保护区交叉重叠。不仅如此,上述多种生态要素及各类规划、区划之间还相互关联,彼此影响,体现着事物普遍联系的本质特征。

从管控的要求上看,生态红线的内涵包括生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线。其中生态功能保障基线是禁止保护区建设开发的红线,环境质量安全底线是保护范围内污染物排放总量控制红线和环境风险管理红线,自然资源利用上线是包括能源、水资源、土地资源等自然资源利用不能突破的红线。面对如此错综复杂,且具有基础性、交叉性及相互关联性特征的系统工程,无疑应当站在全局和战略的高度,以辩证唯物主义的宏大视野去审视生态保护红线的丰富内涵,而不能用片面、狭隘的眼光把它看偏、看小、看窄

了。惟此,我们在实际工作中才能把生态保护红线所涉及的各方面内容统筹好、整合好。在这一过程中,各级政府既要发挥好环保部门在红线划定过程中综合牵头的的作用,又要调动好政府相关部门参与的作用;既不能脱离现行的按环境要素分类管理的既有模式,又必须打破部门之间实际存在的利益藩篱。

第三,不能认为红线划定之后就可以一劳永逸,而是要从矛盾无处不在、无时不有的普遍性原理中认清管控红线的长期性和艰巨性。

生态保护红线在纸上、图上的界定,标志着此项工作取得了阶段性的成果。然而辩证法告诉我们,事物的发展过程始终贯穿着矛盾运动,旧的矛盾解决了,新的矛盾又将产生。我们绝不能认为红线划定即大功告成、万事大吉,必须要保持清醒的头脑,充分认清严守红线将是一项长期而又艰巨的任务。究其原因,是因为划定的红线必然会受到各种外部因素的影响和挑战。这种影响和挑战集中地体现在各地发展的冲劲上。曾有许多地方因为项目建设和开发而导致不少国家级的自然保护区面积和功能划频繁作出调整,这无疑警示我们,生态保护红线的管控同样会不断面临许多新的情况、新的矛盾和新的问题。

由此可见,要使生态保护红线成为一条不可逾越的“铁线”,各级政府要在思想认识上保持严守红线的定力,不为眼前和一时的利益所动,真正做到不敢越雷池一步。在保障措施上,国家和地方要分层次建立起确保红线落地的一系列长期管用的保障制度,其中包括法律制度、管理办法、监测预警体系、环境准入和生态补偿以及

责任追究机制等。有了完备的制度,生态保护红线才能得到长久的有效管控。

第四,不能把眼睛仅仅盯在红线划定最终形成的“一条线”或“一张图”上,而必须要从过程与结果的辩证统一上把握红线的过程作为宣传、推动生态文明的过程。

按照国家要求,生态保护红线划定的最终成果应当体现在各级形成的“一条线”和“一张图”上。这一结果固然必不可少,但笔者认为,各级政府对红线划定的过程亦应予以高度重视,因为从根本上讲,过程比结果的意义更为重要。作为推进生态文明建设的一项重大举措,生态保护红线划定离不开社会和公众的理解支持。因为红线一旦划定,就有可能改变一个地方或区域群众的生产生活方式,甚至影响一部分群众眼前的利益。因此,对于担负这项工作主体责任责任的环保部门要改变“闭门画图、埋头划线”的做法,以开放的姿态让群众参与到红线划定的工作中来。认真听取辖区内各级政府及社会各界的意见,真正使红线建立在广泛民主的基础之上。

红线划定的过程,也并不应该仅仅是少数人从事的一项纯技术性的工作,而应当是向社会和公众宣传普及生态保护知识、推动一个地方生态文明进程的社会性活动。从这个意义上讲,我们追求的绝不仅仅是“一条线”或“一张图”的结果,更为看重的应是全社会增强生态保护意识、提高生态文明建设水平这一结果。但此项工作还存宣传不够的问题,需要各级政府充分利用生态红线划定的契机,加大宣传的力度,使生态文明理念深植于人民群众的头脑中。

◆李志青

在经济发展和环境保护的长周期互动中,其中有一个重大的症结,那就是如何抓住有利时机来不遗余力地推进环境保护的进程。

现实中,我们很容易观察到这样一类现象:一个政策,看起来对环境保护非常有利,但却无法按部就班地执行;抑或是同样的一个政策,在不同时机执行,其效果却有如天壤之别。之所以出现上述现象,其原因不外乎在于政策执行也必须讲究“窗口期”,看看有无天时地利人和之便。很多公共政策在设计标准上往往看起来很完美,但真正执行下来却差强人意,倒是一些按照低标准设计的政策却反而取得积极影响。究其原因,还是在于这些政策能否吃准大环境和背景,能否做到与社会经济发展节奏的相适应。

具体到环境保护上,近期争论比较激烈的话题之一是“新版大气污染防治法是否得当”?归纳下来,这些争论的主要焦点在于,究竟是否应该按照更高标准来保护环境。而问题的核心就在于是否在现阶段就要求环境质量一步到位,还是尊重环境保护与经济发展的内在规律,迎合各种“大小环境”,按部就班地加以改善?

首先,改善生态环境质量,需要具备“大环境”。所谓“大环境”,最核心之处便是不同发展阶段社会经济发展与环境质量之间存在的某种契合性。与环境污染增长的阶段性特征相似,环境质量的改善也有其阶段性,要有赖于社会经济结构的转型和发展模式的转变。无论是过早还是过晚,提出超越社会经济发展阶段的环保治理目标都是不合时宜的。这也正是某些国家和地区在某个阶段上存在严重的环境问题,但却久久无法得到治理的原因所在。这个道理很简单,从经济学的视角看,假如因为存在这样那样的环境问题,就用力过猛的话,那就不符合社会资源均衡优化配置的要求。因为,有限的社会资源在利用过程中必须不同的领域取得均等的产出;否则,即便貌似是在短期内解决了环境问题,也会因为资源的配置不当带来其他的问题,给社会经济发展带来成本压力。当然,由此出发,也足以理解为何在有些阶段,我们必须对环境问题予以足够的重视才行,这是由于此时,环境问题的解决已经具有相当的经济性。也就是说,此类政策和投入有了足够高的投入产出效益。

就此,尽管环境质量的改善是检验环保工作的唯一标准,但环保工作如果脱离社会经济发展的大浪潮,片面地追求高投入下的环境质量,这显然是有违基本规律的。

那么,当前中国发展的“大环境”究竟对生态环境质量提出什么样的要求呢?应该说,现在的大环境是有利于环境保护工作的,对生态环境质量的改善提出了较高的要求。一,则,社会经济发展经历了先前粗放增长方式下的繁荣阶段,累积了大量的环境污染和环境问题,生态环境质量已经处于非常危险的边缘,甚至触及了国家安全的底线和红线,这个现状逼迫我们在环境质量问题上不能有任何的松懈;二,则,社会经济发展到今天,不仅不是积累了污染等环境问题,同时还创造了大量的财富,全社会福利水平空前提高,这意味着,我们有意愿,当然也有足够的力量来解决环境问题,并借此机会推动经济发展进入到更高的阶段,以及更加成熟的阶段。这两种因素叠加后,造就了当下最有利于环境保护的“大环境”。也是基于这样的判断,近几年来全国在环保工作上显然开始加速,从提出美丽中国建设的愿景,一直到各种约束性规章制度的出台,以及环保改革的提速,可以说,环境质量改善前景十分光明。

不过,接下来的问题是,在这样的一个十分有利的大环境下,环境保护工作以及改善环境质量是否就可以一马平川、指日可待了呢?实则不然。这是因为,具体到

## 政策执行要讲究「窗口期」

热评

实施各项改善环境质量的政策、措施和方法,还需要具备一个“小环境”。所谓“小环境”,指的是时机,从环保改革的角度来看,也就是“窗口期”的意思。对于这个小环境,最关键的地方在于如何理解并克服改善环境质量的各各种瓶颈,或者是加以化解,或者是等待有利时机,逐个击破。反之,如果时机不对,采取霸王硬上弓的话,那只会适得其反。

什么是改善环境质量的各各种瓶颈?套用改革的语言来表达,就是环保改革的深水区的在哪儿?一是改革过程中的阻力,主要来自于既得利益群体,任何改革总是要重新分配利益,环保改革也不例外。因此,要改善环境质量就有必要采取策略绕过这个阻力,硬碰硬显然不可取;二是改革过程中如何处理经济发展与环境保护关系的问题。与利益在结构上重新分配带来的阻力不一样,环境保护及其改革可能会对经济增长在数量上带来一定影响。事实上,很长一段时间内,社会各界对此都抱有戒心,尤其是政府,一说要影响到经济,那就是天大的事情,正因为如此,所以才有了新常态一说,我们就是要以经济增长的速度和规模放缓到足以改善环境的地步。

因此,在全社会推进环境保护的大环境下,我们仍然有必要对各种情况做好预案和准备工作,其中,主要是要应对来自于经济下行所带来的各种倒逼效应。既要有关快速改善环境质量的足够信心,同时也要有打持久战的准备。毕竟,我们仍然要充分尊重环境保护与经济增长之间的逻辑关系和内在规律。

作者单位:复旦大学环境经济研究中心

局长论坛

## 创新思维转职能 主动服务赢先机

◆山东省蓬莱市环境保护局 国庆伟

### ■本期提示

山东省蓬莱市环保局通过主动服务工业园区、主动服务基层、主动服务在建项目,转变了工作职能,用环保创新思维主动服务当地经济发展。

为适应经济新常态,山东省蓬莱市环保局充分发挥部门优势,进一步转变工作职能,用环保创新思维主动服务地方经济发展。

主动服务工业园区,筑牢环境基础。一是严格环境准入。继续严把建设项目准入关口,提高环境准入门槛,严禁引进高能耗、高耗水、高污染项目,入园项目须符合国家产业政策,符合园区产业定位和城镇总体规划要求。二是完善配套管网。深入抓好工业园区污染防治设施和配套管网建设、运行的督促监管,进一步健全完善安全防控体系,最大限度地减少园区建成后对环境造成的污染。积极推进污水处理厂第三方运营,提高管理和运营水平,确保污水处理厂出水能够稳定达标排放。三是开展警示教育。将园区企业守法警示教育作为当前工作重点,定期编制《环保法律法规防控简报》送至企业,向企业宣传环保法律法规,并通过真实案例告诫企业违法成本高,帮助企业自觉树立环保底线意识。

主动服务基层,提供智力支持。一是提供技术支持。对符合

产业政策、环保要求、能拉动经济增长以及列入新兴产业、绿色产业的重点项目,实行“急事急办、特事特办、好事快办”,在项目环保审批、环保设施竣工验收过程中进行全面指导,争取第一时间获得上级批复,早日实现开工建设。对不符合国家产业政策、“两高一资”重污染项目,提前向引资单位进行告知,避免不必要的损失。近年来,先后为49个重点项目提供跟踪服务,对5个重污染项目实行了提前告知。二是结对联系镇街。对全市镇街及重点项目进行划分,由环保局主要领导和各分管领导进行分包,通过进行逐个调查摸底,了解项目信息和环保服务需求,并不定期到企业和项目现场进行走访,加强沟通对接,进行

服务指导,提出环保建议。自开展结对联系镇街以来,已到基层走访45人次,协调解决各类问题28个,答复各项政策咨询80条。三是定期开展座谈交流。改变以往在局机关召开镇街园区和重点企业座谈会的方式,组织环评、污控、监察、监测等科室成立环保技术小组,到镇街园区和重点企业进行现场座谈,征求基层对环保审批工作的意见及建议,了解企业和项目建设情况,掌握项目环保手续办理进度,帮助解决审批中存在的问题。目前,已召开现场座谈会8次,征集各类意见170条,解决环保难题36个。

主动服务在建项目,实行优质管理。一是优质管理重点在建项目。对全市重点建设项目实施优质化管理,在项目环保审批、“三

同时”落实、环保设施竣工验收过程中派专人上门服务、预约服务、全程服务,积极督促企业完善环境风险应急预案,安装在线监控设施,规范排污口管理,调试污染物处理设施,实现污染物稳定达标排放,将“企业找我”变成“我找企业”。二是全力做好招商引资工作。增加专题办公会频次,认真分析相关政策规定,抢抓机遇,开辟多种渠道,促进项目资金争取和招商引资工作落实。对招商引资项目采取“一个项目、一份档案、一人跟踪、一办到底”的服务模式,安排专人、主动服务,保证项目引进质量。

本栏目由  
**聚光科技**  
特约刊登

## 环保系统反腐倡廉警示教育片 扭曲的灵魂

李学智案警示录



## 环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 郑晓萌  
电话:010-67130977 13811005311  
传真:010-67113772

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室  
邮编:100062  
银行电汇至:  
开户行:北京银行广渠门支行  
开户名:中国环境报社  
账号:01090514000120111006865  
备注:

1.请将订单和汇款单传至010-67130977(因传真不是自动,请传真前拨打此号码)  
2.征订表复印有效

订购单位	经办人
详细地址	邮编
联系电话	订购单位盖章
订购套数:共套 单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)	
总计金额(大写):	