

# 坚守生态红线 促进绿色发展

张修玉

绿水青山就是金山银山。破解发展难题,厚植发展优势,必须牢固树立并切实贯彻绿色发展理念,划定并严守生态红线对绿色发展具有重要的保障作用。近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于划定并严守生态红线的若干意见》。笔者认为,生态红线划定工作,需要优化设计,做好以下几点。

## 一是领会划定生态红线的意义。

划定并严守生态红线是留住绿水青山的战略举措,是提高生态系统服务功能的有效手段,是实施国土空间用途管制的重要支撑。党中央、国务院站在对历史和人民负责的高度,在新常态背景下推进生态红线划定工作,是推进国土空间保护和用途管制的一项基础性制度安排。生态红线管控体现了通过空间约束从源头上预防或治理污染的理念,是从总体上改善环境质量、全面建成小康社会的必然选择。

## 二是明确生态红线划定对象。

生态红线是指在生态环境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空间边界与管理限值,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产品重要区域、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。生态红线划定必须涵盖所有的国家级、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。因此,生态红线划定具有系统性、强制性、协同性等特征。

## 三是统一生态红线管控要求。

作为生态安全的底线,生态红线划定后,应根据管理类型做到“一线一策”,满足以下管控要求。功能不降低:生态红线区内的自然生态系统功能能够持续稳定发挥,退化生态系统功能得到不断改善。面积不减少:生态红线区边界保持相对固定,区域面积规模不可随意减少。性质不改变:生态红线区内的自然生态用地不可转换为非生态用地,生态保护的主体责任保持相对稳定。

责任不削减:生态红线区的自然生态系统必须根据分工实行严格管控,各级党委、政府和相关部门对红线区

共同履行监管职责。系统不独立:落实“山水林田湖是一个生命共同体”的理念,最终形成生态红线全国“一张图”。

## 四是厘清与其他相关区划的关系。

生态红线与主体功能区的关系。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,它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规划指导下实施生态空间保护和管控的具体制度,也是落实主体功能区规划的重要举措。

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、生态环境敏感性和生态服务功能空间分异规律进行的空间区域划分,是建立在区域生态环境特征及空间分异规律基础上的,是根据区域不同等级生态系统的关联性、空间连续性和相似性及相异性,探讨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识别区域生态系统的结构、过程和功能,是生态红线划定的基础。生态红线的划分则是生态功能区划的深化和拓展,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,从空间管控效果来看,生态红线更具落地性。

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、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。

## 五是细化评估监管生态红线。

由于生态功能重要性及生态敏感性/脆弱性评价的基础数据要求很高,很多数据可获得性差,所以划定生态红线要经过“科学评估、明确范围、勘定边界”3个步骤,而且要明确基础数据的精度,利用统一的评估方法识别生态功能极为重要和生态环境极为敏感脆弱的区域,纳入生态红线,并落实到具体地块。

生态红线一旦划定,就要制定生态红线监测评估的技术标准体系,建立结构完整、功能齐全、技术先进、天地一体的生态红线数字化综合监管平台与台账系统,采取系统全过程监管。一要源头严防,优先考虑生态红线的约束性,从源头上就切断破坏生态红线的行为;二要过程严管,建立生态红线常态化执法机制,加强日常巡护和执法检查;三要后果严惩,对造成生态红线破坏和导致严重后果的党委政府和责任人严肃追究责任。

## 六是完善生态红线协同与保障。

鉴于生态红线管控涉及环保、林业、国土、水利等相关部门,需要明确任务分工,构建有效的协调机制,建议成立生态红线专家委员会与生态红线制度实施领导小组,形成生态红线管控组织框架,明确职责权限,推动生态红线有关立法,研究出台相应的生态红线管理条例。同时,加大政策宣传力度,及时准确发布生态红线划分、调整、保护等信息,保障公众知情权、参与权和监督权,形成生态红线的合力,保障经济社会的绿色发展。

## 七是加强红线保护区补偿措施。

针对生态红线范围内的区域,要加快健全生态补偿制度,完善国家重点生态功能区转移支付政策,推动生态红线所在地区和受益地区探索建立横向生态补偿机制。同时,结合山水林田湖修复方案,采取封禁为主的自然恢复措施,分区分类开展受损生态系统修复,改善和提升生态功能,提高生态系统的完整性和稳定性。按照陆海统筹、综合治理的原则,开展海洋国土空间生态红线的生态

整合修复,切实强化生态红线及周边区域污染防治,重点加强生态保护红线内入海河流综合整治。

同时,各地正在如火如荼地建设环保大数据平台,这对于改善环境质量必将起到推动作用。但是笔者发现,一些地方在大数据建设方面还存在平台建设重复、信息采集简单、数据“孤岛”林立、效果弱化等问题。为此,笔者提出如下建议。平台建设层级要高。大数据的特点就是数据容量要大、字段要统一丰富,这样应用价值才高。平台建设的层级越高,越能达到数据字段统一、采集时间短、数据应用快的效果,并且可以解决平台重复建设、数据不能共享等问题。以

## 探索与思考

# 环保大数据建设需抓住要害

◆赖正均

大数据建设是信息时代的趋势和潮流,环保大数据平台建设和运用势在必行。环境保护部部长陈吉宁提出,大数据、“互联网+”等信息技术已成为推进环境治理体系和治理能力现代化的重要手段,要加强生态红线监管要求,造成生态环境破坏的部门、地方、单位和有关责任人员,按照有关法律法规和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等规定实行责任追究。

当前,各地正在如火如荼地建设环保大数据平台,这对于改善环境质量必将起到推动作用。但是笔者发现,一些地方在大数据建设方面还存在平台建设重复、信息采集简单、数据“孤岛”林立、效果弱化等问题。为此,笔者提出如下建议。

平台建设层级要高。大数据的特点就是数据容量要大、字段要统一丰富,这样应用价值才高。平台建设的层级越高,越能达到数据字段统一、采集时间短、数据应用快的效果,并且可以解决平台重复建设、数据不能共享等问题。以

◆崔立伟

2016年,我国出现了大面积、长时间、高强度的重污染天气,空气质量并不乐观。有人认为,《大气污染防治法》自2016年1月1日就实施了,成效似乎并不明显。笔者认为,一部法律从实施到初见成效,需要一定的时间。在当前的环境下,治理重污染仍靠法律尤其是《大气污染防治法》强力推进。

## 法律在大气治理方面可发挥重要作用

经历过伦敦烟雾事件后,英国于1956年通过世界上第一部防治空气污染的法律《清洁空气法》。法律规定,伦敦城内的发电厂全部迁到郊区;在规定的城区内只能使用无烟燃料;大规模改造居民传统炉灶,冬季逐步采取集中供暖,以减少煤炭的使用。以此为基础,英国各地又出台了一系列配套的方法法律法规。1968年,英国颁布第二版《清洁空气法》,对工厂排放废气提出了更高的要求。这些法律在颁布后都得到了严格的执行。

经过近30年的努力,伦敦空气质量明显改善。

我国为了应对大气污染防治,立法上早已开始行动。早在1987年,为了保护和改善环境,防治空气污染,保障公众健康,促进经济社会可持续发展,全国人大常委会审议通过了《大气污染防治法》,自1988年6月1日起实施。1995年和2000年,全国人大常委会对《大气污染防治法》进行了两次修订。但《大气污染防治法》第二次修订时,对社会来说,仍是一个陌生的词汇。

即便《大气污染防治法》历经两次修订,大气污染防治仍然不能

象不一致,这就要求我们采集举报对象字段信息时,要确定查实后才录最终数据。再如,监管执法录入的现场基础信息要自动与当时审批信息后台对比,不一致时要强制人工核验。

结果运用范围要广。应用是大数据建设的宗旨和核心。当前,由于应用理念的问题,不少地方纯粹是为了信息化而信息化,仅仅是做到了纸质化变成电子化、数字化,“人忙着,数据闲着”,不能达到“人闲着,数据忙着”的高效化。直面问题,大胆设想是大数据思路应用的出路。比如,解决环境监管底数不清、情况不明的问题,就要设想打开平台就像作战时沙盘指挥一样,清晰地展现实时排污情况、走向、相应区域或流域污染情况、周边居民关注热度等。只有清晰地知道要解决的环境问题,并以目标为导向,大胆提出应用要求,技术人员才能嵌入更丰富数据应用模块,“人在干、数在转、云在算”的美好愿景才会实现。

作者单位:深圳市人居环境委员会

# 依法推进大气污染防治

应对新的问题,因此,需要更为严格的措施来保护大气环境。究其原因在于,2000年以来,我国的工业结构、生产生活方式发生了很大的改变,能源、资源的开发和利用随之发生了很大变化,整个污染的形态和格局已经不同于以往,原有的大气污染防治法律制度亟待随之不断修订和完善。

正是在此背景下,《大气污染防治法》启动了第三次修订。2015年8月29日,全国人大常委会审议通过了《大气污染防治法(修订草案)》,2016年1月1日起开始实施。

修订前,《大气污染防治法》有7章66条;修订后,《大气污染防治法》新增至8章129条。条文数量增加了近一倍,呈现诸多突出亮点。比如强化了地方政府的治理责任,从而把环境治理与经济发展提升到同等重要的水平;严格控制污染源,从源头上破解大气污染困局,规定防治大气污染应当加强对燃煤、工业、机动车船、扬尘、农业等大气污染防治,推行区域大气污染防治;重典处罚违法行为,让法律长出“牙齿”。

梳理《大气污染防治法》可以发现,在总计129个条款中,法律责任部分有30条,法律规定的具体的处罚行为和种类接近90种,提高了法律的操作性和针对性。通过严厉处罚,尤其是重典处罚、不设上限,可以改变以往环境污染“违法成本低,守法成本高”的怪状,也将从根本上杜绝“交了罚款继续污染”的现象。因此人们对这部法律的效力充满期待。

## 进一步发挥《大气污染防治法》的作用

大气污染是随着工业生产、社

# “中国应对气候变化和低碳发展”有奖征文活动启事

为了宣传我国在应对气候变化和低碳发展中取得的成果,提升公众的低碳环保意识,中国环境报社将开展“中国应对气候变化和低碳发展征文”活动。活动广泛面向社会,包括地方政府和环保部门、大专院校及科研院所、环保NGO组织以及所有关注气候变化和中国绿色低碳发展的读者。动员广大政策研究者和专家学者为中国如何应对和适应气候变化、如何进一步促进低碳发展和绿色转型建言献策。

主办单位:中国环境报社

活动时间:2017年2月1日~2017年6月30日

评选活动:2017年7月

来稿要求:围绕中国应对气候变化和低碳发展的各个层面,体裁不限,内容健康向上。文字规范,表达完整,内容真实。

字数:原则上不少于800字。

参与方式:

1、请发电子邮件到 ditanshenghuo@126.com, 来稿请注明“中国应对气候变化和低碳发展”征文。

2、来信请寄:北京市东城区广渠门内大街16号环境大厦803室征文组委会,邮编100062,来信请注明:“中国应对气候变化和低碳发展”征文。

3、投稿需附作者联系方式。

4、截稿时间:电子版稿件以稿件发送日期为准,邮寄稿件以寄信邮戳为准。

奖项设置:

一等奖1名,笔记本电脑1台;

二等奖5名, IPAD1台;

三等奖7名, 智能手机1部;

纪念奖60名, 移动硬盘1个。

一、二、三等奖获奖作品

将在中国环境报公示并刊发;凡获奖作品将在中国环境报、中国环境网“中国应对气候变化和低碳发展”征文专题中公示并刊发,同时纳入《“中国应对气候变化和低碳发展”文集》中发表。

投稿须知:

1、稿件必须紧扣征文活动主题进行写作,内容必须真实可信,严禁虚构和抄袭;

2、获奖结果将在中国环境报、中国环境网、人民网、新华网等媒体公布,所有获奖作者都将获得相应奖品。

3、如发现获奖征文有违反内容真实性等情况,可通过电子邮件将意见发送到活动邮箱,如情况经查属实,将取消违规行为评奖资格。

4、活动组委会咨询电话:010-67119011

活动组委会对本活动具有最终解释权。

# 全力打赢环境保护攻坚战

◆山东省济南市环境保护局 高立文

山东省济南市环保部门近年来认真落实市委、市政府“打好雾霾治理攻坚战,提升城市综合竞争力”的要求,全面打响大气、水和土壤污染防治三大战役,不断推进环境保护工作取得新突破。但是当前面临的任务更加繁重,要做好持续攻坚的准备。

要直面三个挑战。笔者认为,当前环保工作干事创业面临着三个挑战:推动环境质量尽快改善的巨大挑战、环保人履职尽责的巨大挑战、党风廉政建设和作风建设的巨大挑战。

要抓好五大机遇。一是抓好领导更加重视支持、群众更加关注期待的机遇,严格执法,履职尽责。二是抓好用好环保督察的机遇,推动地区突出环境问题的解决。三是抓好环保体制改革的机遇,加强环保力量,增强能力建设。四是抓住尽职免责制度建设的机遇,加强队伍建设。五是抓住

互联网信息时代的机遇,以信息化不断提高环境管理的水平。

要狠抓五项工作。一是抓责任落实。推动落实“党政同责”和“一岗双责”,推动企业落实排污守法责任。二是抓监管执法。环保部门要履职尽责,首要的一个前提就是依法依规。督查要做好三查:一查问题,二查责任,三查整改。检查也要做好三查:一查超标,二查超排,三查“小散乱污”。对督查、检查发现的问题典型,该约谈约谈,该问责问责。三是抓重污染天气应对等关键。对冬、夏两季大气污染防治要重点关注,切实做好重污染天气,济南要严格执行应急减排措施,做到检查到位、问责到位,确保重污染天气应对有力有效。四是抓环保督察。要把环保督察作为发现问题、整改落实、推进工作的重要机遇,补齐重点工作环节,健全工作台账,及早化解信访积案,认真完成自查自纠工作。五是抓职业能力建设。打铁还需自身硬。环保干部职工应不断提高综合素质和工作本领。要加强干部队伍建设,抓好班子、带好队伍,干净做事、老实做人、打造忠诚、干净、担当的环保队伍。加强学习培训,开展监管技术大比武活动,在实战环境中提升环保队伍职业素养,提高环保人员依法行政的能力。



## 局长论坛

三 本栏目由三 聚光科技 特约刊登