

用生态红线管控国土空间开发保护

李中华

生态保护红线是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,是保障和维护国家生态安全的底线和生命线。生态保护红线是我国结合生态保护实践提出的创新性概念和举措,是新时期以来我国生态环境保护的一项重大工程。

2000年,生态保护红线最早以“生态红线控制区”出现在浙江省安吉县生态规划中。2011年,《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》首次以政府文件形式提出“生态保护红线”。2013年,中共中央十八届三中全会把划定生态保护红线作为改革生态环境保护管理体制、推进生态文明建设重点任务。2015年,《中共中

划定生态保护红线是遏制生态系统退化的客观需要

改革开放以来,我国经济社会发展取得巨大进步。但生态环境保护总体滞后于经济社会发展,山水林草田湖被人地割裂开,生态空间被大量挤占,生态系统退化,生态产品供给能力下降,生态安全形势严峻,生态环境问题已经成为经济社会发展的瓶颈制约和突出短板。

根据《主体功能区规划》,全国中度以上生态脆弱区域占全国陆地国土空间的55%,其中极度和重度脆弱区域达29.5%;据第五次全国荒漠化和沙化监测,截至2014年,全国沙化土地和荒漠化土地面积分别为172.1万和261.2万平方公里,占国土总面积的17.93%和

划定生态保护红线是国土空间优化布局的重要前提

当前,我国各级各类生态保护区区域类型多,自然保护区、森林公园、风景名胜区、地质公园、湿地公园、世界文化自然遗产、饮用水源地等保护地数量达1万多处,约占陆地国土面积的18%。生态保护区中,自然保护区数量2740个,面积约147万平方公里,占全国总面积的14.8%。目前我国有一些具有特殊重要生态功能的区域需要严格保护,而且部分保护地存在空间界线不清、分布零散、交叉重叠、管理效率低等问题,急需通过划定生态保护红线,对事关国家生态安全的重要生态区域实施严格监督和管理,从而提高生态保护与管理成效,实现一条红线管控重要生态空间。这对建立完整、优化的国土空间格局具有重要作用。

国土空间通常分为城镇空间、

中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》明确提出,“划定并严守生态红线,严禁任意改变用途,防止不合理开发建设活动对生态红线的破坏”,“确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”。2014和2015年,划定生态保护红线分别写入《环境保护法》和《国家安全法》,标志着划定并严守生态保护红线上升到国家立法高度。2017年2月,中办、国办联合印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》要求,实现一条红线管控重要生态空间。这是党中央、国务院在新时期新形势下做出的又一项重大决策,是我国生态文明体制改革的基础制度安排。

27.20%;另据《全国生态环境十年变化(2000~2010年)调查评估报告》显示,2000~2010年全国生态系统变化总面积1655万公顷,其中,城市扩张面积占25.4%,农田开垦占18.1%。

农业生产与开发导致的水土流失、土地沙化、石漠化等问题依然严重,城镇化、工业化与资源开发导致的流域生态破坏、城镇人居环境恶化、自然海岸线丧失、野生动植物自然栖息地减少等问题加剧。因此,划定生态保护红线就是要保护优良的生态系统,加强生态敏感脆弱区的控制与修复,从而稳定和提升生态系统功能,维护国家生态安全。

农业空间、生态空间,并实施差异化的用途管制。生态保护红线是生态空间最重要、最核心的部分。生态保护红线之所以成为红线,在于其强制性保护的约束作用。生态保护红线原则上按照禁止开发区域的有关要求,实行最为严格的保护和用途管制。要充分发挥生态保护红线对于国土空间开发的底线作用,必须让红线落地并实施严格监管,对任意改变国土空间用途的行为坚决说“不”,防止不合理开发建设活动。可以说,划定并严守生态保护红线,将生态保护红线作为国土空间优化的前提,是将用途管制扩大到所有自然生态空间的管制制度,推动形成以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度。

红线,用一条生态红线管控重要生态空间。生态保护红线的划定使国土空间开发、利用和保护边界更为清晰,有助于明确哪里该保护、哪里能开发,解决了因无序、过度、分散开发导致的生态空间破碎化问题,有利于整合目前生态空间各行业多头监管的局面,对于落实主体功能区制度,加快建立国土空间开发保护和用途管制制度等一系列生态文明建设具有重要作用。可见,生态保护红线既是保障和维护国家生态安全的底线和生命线,也是生态文明体制改革的基础制度安排。

动。生态环境是生存之本、发展之源,没有良好的生态环境,生态文明建设更加无从谈起。划定并严守生态保护红线功在当代,利在千秋。划定生态保护红线是一项系统工程的工作,需要综合考虑主体功能区、自然保护区以及耕地红线、城市边界线等行业部门的现有管控举措。生态保护红线不是对现有生态保护与建设工作的否定,而是在其基础上加以补充完善,并实施统一管控。总之,生态保护红线是我国新时期的一项重大生态工程,实施好这项工程,能有力推动我国生态文明改革进程,优化提升我国生态安全,早日实现美丽中国梦。

作者系中国工程院院士

党的十八大以来生态文明建设的理论与实践

俞海 王勇 韩孝成

党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央立足坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的战略高度,

1 习近平总书记生态文明建设重要战略思想开创了治国理政新境界

习近平总书记生态文明建设重要战略思想深刻回答了“为什么建设生态文明、建设怎样的生态文明、如何建设生态文明”等重大理论问题,涵盖了生态文明建设的历史定位、基本理念、本质关系、政治要求、目标指向、实践方法、根本保障等方面,为推进美丽中国建设提供了方向指引、根本遵循和实践动力。

2 生态文明建设重大实践取得显著成就

在习近平总书记生态文明建设重要战略思想指引下,各地区、各部门认真落实党中央、国务院决策部署,从生态文明建设要解决的关键问题出发,勇于实践,敢于创新,生态文明建设重大实践硕果累累。一是绿色发展成效显著。党的十八大以来,主体功能区制度逐步落实,国土空间布局得到优化,12个省份初步划定生态保护红线。严格建设项目环评准入,国家和省级环保部门对1700多个“两高一资”、低水平重复建设、产能过剩项目不予审批。大力推动供给侧结构性改革,加大化解钢铁、煤炭等过剩产能和淘汰落后产能,2016年全国退出钢铁产能超过6500万吨,煤炭产能超过2.9亿吨。健全国家环境保护标准体系,发布439项国家环保标准,对重点地区重点行业执行更加严格的污染物特别排放限值。单位产品主要污染物排放强度不断降低,资源能源效率不断提升。“十二五”期间全国单位GDP能耗下降18.2%,化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放总量分别减少12.9%、18%、13%、18.6%。能源消费结构发生积极变化,煤炭消费比重由2012年的67.4%下降到2016年的62.0%,非化石能源消费比重由2012年的9.1%上升到2016年的13.3%。

二是环境质量明显改善。深入实施《大气污染防治行动计划》。2016年,338个地级以上城市可吸入颗粒物(PM₁₀)平均浓度比2013年下降15.5%,京津冀、长三角、珠三角细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度与2013年相比分别下降33.0%、31.3%、31.9%。酸雨区占国土面积比例由历史高峰值的30%左右降至

3 生态文明建设重大实践的成功经验与深刻启示

推进生态文明建设不断攀登新高峰、不断取得新成就,不断迈向新阶段,需要保持战略定力,必须做到“八个坚持”。

第一,坚持以“党政同责”“一岗双责”落实生态环保责任。“党政同责”强调地方党委和政府对于生态文明建设和生态环境保护共同担责,落实党委和政府两个主体责任,地方党委领导也是追责对象。同时,追责与党政领导考核评价、干部选拔任用晋升等制度联动,把追责落实到问责上,与党政领导干部升迁挂钩、“一岗双责”强调党政机关、企事业单位及其领导和工作人员除了履行自己的业务职责外,还要承担本领域有关的生态文明建设和生态环境保护管理或者监管职责,通过明确生态环境保护责任清单,实现管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保、管建设必须管环保,形成全方位、全地域、全过程齐抓共管的生态文明建设大格局。

第二,坚持以生态红线管控引领绿色发展。通过划定并严守生态保护红线、环境质量安全底线和自然资源利用上线,保障国家生态环境和能源资源安全,倒逼发展质量和效益提升。生态保护红线强调实现一条红线管控生态功能重要区域和生态环境敏感脆弱区域等重要生态空间,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变,维护国家生态安全。环境质量底线线的核心是坚持环境质量无劣质、反降级,保安全基本

的观点,回答了生态文明建设的历史定位问题。尊重自然、顺应自然、保护自然。这为建设生态文明指明了必须遵循的总体原则,是我们党执政理念的升华,体现出党对发展规律认识的深化,回答了生态文明建设基本理念问题。

绿水青山就是金山银山。这是对发展思路、发展方向、发展着力点的认识飞跃和重大变革,成为发展观创新的最新成果和显著标志,

7.2%。全面推动落实《水污染防治行动计划》。全国地表水国控监测断面Ⅰ~Ⅲ类水体比例增加到67.8%,劣Ⅴ类水体比例下降到8.6%。大江大河干流水质整体稳步改善。10.8万个村庄开展农村环境综合整治,生活污水、垃圾和畜禽养殖污染得到有效治理。开展长江经济带饮用水水源地环境执法专项行动,推动11省(市)126个地级以上城市完成全部319个集中式饮用水水源地保护区划定。组织实施《土壤污染防治行动计划》。启动6个土壤污染综合防治先行区建设,以及两批土壤污染治理与修复试点项目。修订发布《国家危险废物名录》,建立危险废物豁免管理制度。开展打击涉危险废物环境违法犯罪行为专项行动,检查单位4.6万余家,立案查处1539件。

三是生态系统得到休养生息。全国森林覆盖率由21世纪初的16.6%提高到22%左右。建立各级森林公园、湿地公园、沙漠公园4300多个。全国受保护的湿地面积增加525.94万公顷,自然湿地保护率提高到46.8%。沙化土地治理10万平方公里,水土流失治理26.6万平方公里。全国已建立各种类型、不同级别的自然保护区2750个,总面积147.33万平方公里,约占陆地总面积的14.88%,高于12.7%的世界平均水平,超过90%的陆地自然生态系统类型,89%的国家重点保护野生动植物种类以及大多数重要自然遗迹在自然保护区内得到保护。

四是生态文明制度“四梁八柱”基本形成。中共中央、国务院出台的《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体

方案》,共同形成了今后相当一段时期中央关于生态文明建设的长远部署和制度构架。中央全面深化改革领导小组审议通过40多项生态文明领域的重大改革方案,构建了生态文明建设和体制改革“四梁八柱”,解决了生态文明建设的总体布局、战略目标、基本任务、优先领域、制度保障等重大顶层设计问题。

五是生态环保制度改革日益深化。开展了四批中央环境保护督察,实现31省(区、市)全覆盖,问责1万余人,有力落实了环境保护“党政同责”“一岗双责”,推动解决了一大批突出环境问题。河北、重庆率先启动改革实施省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。完成国控空气质量监测站监测事权上收任务,建成国家地表水监测网,逐步实现“国家网络、国家建设、国家监测、国家考核”。《生态文明建设目标评价考核办法》等文件出台,推进自然资源资产负债编制和离任审计试点,推动落实《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,形成职责明确、追责严格的责任制度链条。完成火电、造纸行业5000多家企业排污许可证核发。环境保护税法制定出台。发布《企业环境信用评价办法(试行)》。开展生态环境损害赔偿制度改革试点。

六是环境法治建设成效显著。环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、环境影响评价法等重要法律修订出台。核安全法、土壤污染防治法草案已进入全国人大常委会审议程序。2015年以来,持续开展环境保护法实施年活动。

七是全民行动更加自觉。依托环境日、世界地球日等纪念活动,加强生态环境保护宣传。开展主题宣传活动,组织中国生态文明奖等表彰与评选,增强全社会环保意识,引导和激励更多单位和个人主动参与绿色实践。出台《环境保护公众参与办法》,拓宽群众参与渠道和参与范围。开通“12369”环保微信举报平台,累计受理群众举报12.1万余件。

八是生态文明国际影响不断扩大。我国率先发布《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》,向联合国交存《巴黎协定》批准文书,积极履行《生物多样性公约》和《蒙特利尔议定书》等国际环境公约。我国正在采取更加有力的行动推动二氧化碳减排,一些城市已承诺在2020年左右达到碳排放峰值。我国消耗臭氧层物质的淘汰量占发展中国家总量的50%以上,成为对全球臭氧层保护贡献最大的国家。2016年,在第二届联合国环境大会上,中国发布《生态文明建设与行动》报告,全面介绍我国生态文明建设的行动与成效。

地最佳实践,形成可复制、可推广的生态文明建设典型模式。

第七,坚持以多元共治推动全社会共同行动。除了强化地方党委、政府及其有关部门的环保责任,严格落实企业依法治理污染的主体责任,并督促企业自觉履行更多环境责任以外,还需要社会公众的有序有效参与。通过环境信息公开、环保宣传教育等鼓励公众积极参与环保决策和社区环境事务,推动生活方式绿色化,把生态环境意识转化为自觉行动,化环境“邻避”为环境“邻利”,让每个人都成为生态文明建设的参与者、贡献者和受益者,实现生态文明建设的共治和共享。

第八,坚持统筹国内国际两个大局推动生态文明走向世界。在当前我国“走出去”战略的大背景下,一方面,要继续充分利用国际经验,为加快生态文明建设提供支持;另一方面,要承担与自身能力相匹配的国际环境责任,在加快解决国内突出资源环境问题的同时,通过绿色“一带一路”建设、联合国环境履约南南合作平台、国际环境公约履约等向国际社会特别是发展中国家传播、推广和共享生态文明建设的理念、经验和最佳实践,推动生态文明走向世界,展现作为负责任大国的担当和形象,为全球可持续发展提供中国理念、中国道路、中国方案和中国贡献。

作者单位:俞海、王勇,环境保护部环境与经济政策研究中心;韩孝成,环境保护部

工程,要以系统工程思路抓生态建设,这指明了生态文明建设的系统思维和实践方法。

实行最严格的制度、最严密的法治,保护生态环境必须依靠制度、依靠法治,这回答了生态文明建设的保障机制问题。

共谋全球生态文明建设之路。这体现了宽广的全球视野和统筹国际国内两个大局的战略抉择,回答了生态文明建设的命运共同体和国际话语权问题。

依法落实地方政府环保责任。环境保护部对环境质量恶化趋势明显的20多个市政府主要负责同志公开约谈;各省级环保部门对64个市县政府公开约谈,对25个市县实施区域环评限批。加大环境执法八柱”,解决了生态文明建设的总体布局、战略目标、基本任务、优先领域、制度保障等重大顶层设计问题。

五是生态环保制度改革日益深化。开展了四批中央环境保护督察,实现31省(区、市)全覆盖,问责1万余人,有力落实了环境保护“党政同责”“一岗双责”,推动解决了一大批突出环境问题。河北、重庆率先启动改革实施省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。完成国控空气质量监测站监测事权上收任务,建成国家地表水监测网,逐步实现“国家网络、国家建设、国家监测、国家考核”。《生态文明建设目标评价考核办法》等文件出台,推进自然资源资产负债编制和离任审计试点,推动落实《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,形成职责明确、追责严格的责任制度链条。完成火电、造纸行业5000多家企业排污许可证核发。环境保护税法制定出台。发布《企业环境信用评价办法(试行)》。开展生态环境损害赔偿制度改革试点。

六是环境法治建设成效显著。环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、环境影响评价法等重要法律修订出台。核安全法、土壤污染防治法草案已进入全国人大常委会审议程序。2015年以来,持续开展环境保护法实施年活动。

七是全民行动更加自觉。依托环境日、世界地球日等纪念活动,加强生态环境保护宣传。开展主题宣传活动,组织中国生态文明奖等表彰与评选,增强全社会环保意识,引导和激励更多单位和个人主动参与绿色实践。出台《环境保护公众参与办法》,拓宽群众参与渠道和参与范围。开通“12369”环保微信举报平台,累计受理群众举报12.1万余件。

八是生态文明国际影响不断扩大。我国率先发布《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》,向联合国交存《巴黎协定》批准文书,积极履行《生物多样性公约》和《蒙特利尔议定书》等国际环境公约。我国正在采取更加有力的行动推动二氧化碳减排,一些城市已承诺在2020年左右达到碳排放峰值。我国消耗臭氧层物质的淘汰量占发展中国家总量的50%以上,成为对全球臭氧层保护贡献最大的国家。2016年,在第二届联合国环境大会上,中国发布《生态文明建设与行动》报告,全面介绍我国生态文明建设的行动与成效。

地最佳实践,形成可复制、可推广的生态文明建设典型模式。

作者单位:俞海、王勇,环境保护部环境与经济政策研究中心;韩孝成,环境保护部