

划定生态保护红线,构建京津冀一体化生态保护格局

高吉喜,邹长新,田美荣

(环境保护部南京环境科学研究所,江苏南京 210042)

摘要:近些年京津冀区域性生态环境问题日益突出,倒逼三地在经济、政策、环境等方面建立新的保护机制。2011 年国家首次提出“划定生态红线”的生态保护策略,体现了中国以强制性手段实施严格生态保护的政策导向。该文基于生态保护红线提出的历史背景,阐述了在京津冀地区划定生态保护红线的重要意义,以保障国家和区域生态安全为目标,明确界定了京津冀地区生态保护红线划定的重点区域,提出了促进生态保护红线战略落地实施的保障措施,为推进京津冀地区生态环境保护一体化发展提供支撑。

关键词:京津冀;生态保护红线;协同发展;生态文明

中图分类号:X31 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2015)Z-0005-06

生态红线是中国近几年推出的一项国家生态保护战略,2011 年,国务院首次提出了“划定生态红线”的重要工作。党的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、推进生态文明制度建设的重点任务。2014 年,划定生态保护红线纳入新修订的《环境保护法》,从而上升为国家立法高度。一般认为,生态保护红线是指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。划定生态保护红线实行永久保护,是新时期背景下对生态环境保护工作提出的更高要求,体现了以强制性手段强化生态保护的政策导向。

京津冀地区与长三角、珠三角共同构成中国三大城市群,在全国经济社会发展格局中占据重要战略地位。京津冀地区以京津冀地区全国 2.25% 的土地创造了全国 10.5% 的 GDP,而总人口却已超过全国总人口的 7%。2015 年,《京津冀协同发展规划纲要》指出,要在京津冀交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等重点领域率先取得突破。目前,京津冀在产业布局、交通运输等方面已经做出了重大战略构想,但如何在发展经济的同时,加强生态保护,从空间上协调社会经济发展和生态环境保护的关系,实现经济增长与保护的双赢,已成为当前京津冀协调发展紧迫而现实的问题。

改革开放 30 多年的快速城镇化进程中,过大的

发展需求和资源侵占对生态环境带来了巨大的压力,使得京津冀地区生态问题日益突出,国土生态安全遭受严重威胁。具体表现为:水资源严重短缺且污染严重,空气质量整体恶化且极端大气污染事件频发,土地后备资源不足且节约性和集约化利用程度有待提高,建成区“摊大饼”式扩张、城市空间结构不尽合理等。严重恶化的生态环境问题正倒逼京津冀三地寻求建立新的生态保护机制。为此,尽快划定生态保护红线,严守生态安全底线,建立京津冀一体化生态安全网络,已经成为当前优化区域国土空间保护与开发格局,推进生态文明建设,促进京津冀地区协调可持续发展的重要举措和关键议题。

1 京津冀地区划定生态保护红线的重要意义

1.1 划定生态保护红线是优化国土空间,构筑京津冀区域生态安全格局的基本骨架

党的十八大报告提出,国土是生态文明建设的空间载体,国土空间由生产空间、生活空间和生态空间构成,在此基础上构建科学合理的城市化格局、农业发展格局和生态安全格局。目前京津冀地区城建用地的无序扩张造成生物栖息地面积减少和破碎化,大型工程设施的建设切断了生物迁徙的廊道,自然保护区、风景区、森林公园等良好的生物栖息地之间缺乏有效连接等,尚未形成有效的生态安全格局。此外,京津冀还划建了风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质遗迹等各级各类保护区,但大多数区域在管理目标定位过分强调开发赢利,对于生态保护重视程度明显不足。

收稿日期:2015-12-10

作者简介:高吉喜,研究员,博士,主要从事区域生态保护与修复研究。E-mail:gjx@nies.org.cn

为此,尽快划定生态红线,构建京津冀生态安全的区域格局,对京津冀土地可持续利用和区域生态安全有重要意义。通过划定生态保护红线,可以进一步从空间上明确和界定京津冀生态保护与生态安全格局的骨架,制定实施基于生态功能保护的分级分区控制体系,为京津冀下一步城镇化、工业化等生产、生活活动提供约束条件和空间优化据,促进该区域生态环境经济协调发展。

1.2 划定生态保护红线是破解京津冀环境污染困局,从根源上改善京津冀生态环境质量的基础保障

发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境污染问题在当下的京津冀地区集中出现,由于缺乏严格的资源环境空间管理措施,京津冀地区出现了城镇建设挤占生态空间、工业园区发展成片、污染排放监管不严等现象,引发大气污染、水资源污染和生态失衡等区域性环境问题。点源与面源污染共存,生活污染和工业排放叠加,水、大气、土壤等不同介质的环境污染相互复合,产业结构、生态格局与环境安全交互影响,导致京津冀呈现出典型的环境复合污染格局。追根溯源,京津冀地区的区域性和复合性环境污染的产生,很大程度是本应发挥生态功能、改善生态环境质量的生态空间缺乏有效保护,被大量无序侵占。而环境污染又反过来造成生态系统质量和服务功能均有不同程度的下降或退化。

在此情势下划定生态保护红线,旨在强制性实施严格的生态保护制度,加大京津冀生态关键地区的保护力度,促进生态环境修复,改善生态系统功能和环境质量状况。同时,自然生态空间的保护也为环境污染的消减提供了前提,对于提升环境容量和环境承载能力具有重要作用。因此,划定生态保护红线是遏制环境污染和生态退化严峻趋势的迫切需要和有效手段。通过划定生态保护红线,防止进一步无序不合理的开发建设活动,成为改善京津冀环境质量的必然前提。

1.3 划定生态保护红线是全面深化改革,推进京津冀生态文明制度落实的重要举措

生态文明体制改革的最大亮点是建立了以法制为核心的系统化制度体系。十八届三中全会提出必须建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境。

京津冀地区多年来不合理的开发建设模式使得

区域国土空间开发格局与资源环境承载能力不相匹配,区域开发建设活动与生态用地保护的矛盾日益突出,究其原因是政府的生态保护管理职能分散在各个部门,采取按生态和资源要素分工的部门管理模式,缺乏强有力的、统一的生态保护监督管理机制。在京津冀地区划定并严管生态保护红线,是落实主体功能区规划,建立国土空间开发保护制度的基本前提;在京津冀地区划定并严管生态保护红线,能够从区域层面统筹考虑生态环境保护工作,将资源开发利用、环境管理、生态保护等众多领域进行有机整合,推动建立自然资源有偿使用制度和生态补偿制度,构建资源环境承载能力监测预警机制;在京津冀地区划定并严管生态保护红线,能够协调各主管部门职责与利益,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境。

2 京津冀地区生态保护红线划定与一体化生态网络构建要点

根据新《环境保护法》规定的“国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线,实行严格保护”的要求,立足京津冀经济社会发展与生态保护实际,京津冀一体化生态保护红线应重点考虑生态安全屏障建设、宜居城市群生态廊道建设、生态产品供给等生态功能,并在三地各自生态保护地的基础上,形成相互依存的生态保护网络体系。

2.1 构建京津冀一体化大水源涵养生态保护红线区

北京市目前可利用水资源严重短缺,且全市水资源量逐年减少,而用水量却逐年增加,水资源因而成为制约北京市经济和社会发展的主要因素。研究表明,北京市目前水源涵养能力小,未来再提升空间有限,而地下水资源已连续多年超量开采。因此,北京市境内水资源可挖掘潜力已经非常有限,仅靠自身无法解决水资源短缺问题,更不能满足水资源的日益需求增长。依靠南水北调和海水净化来解决北京市水资源问题成本高且具有很大不确定性。因此,构建环首都大水源涵养区并划定生态保护红线是解决北京市水资源短缺的有效捷径,而且是一项非常必须和紧迫的任务。

据有关研究,以自然方式直接供给北京市水资

源的流域可控范围为 7.69 万平方公里,是北京市自身生态涵养区面积的 4 倍多,主要分布在河北及内蒙、山西部分地区,并且有较大水源涵养提升空间。由于涵养区内绝大部分市县比较贫困,工业欠发达,土地开发利用程度整体较低,城镇建设用地少,生态用地高,水污染源相对简单,流域超过 50% 的河段水质好于Ⅲ类水质,加上土地成本低,因此改造提升难度相对较小。科学划定京津冀水源涵养区生态保护红线,首先要借助主体功能区划实施,尽快明确环首都大水源涵养区,开展实地生态调查,制定环首都大水源涵养区方案;其次,要强化合作,可先行选择部分县市,率先开展友好合作试点示范,联合建立友好生态示范区,探讨共建跨界水源涵养区模式;第三,在目前缺乏成熟经验的情况下,探索建立以水量为度衡的生态补偿机制,为今后全面、共同推进环首都大水源涵养区建设提供科学基础。

2.2 构建京津冀一体化生态安全屏障红线保护区

京津冀地处华北平原北部,与内蒙古高原接壤,周围分布有大量易发生沙化的生态脆弱区,一旦沙化后将对京津冀地区生态环境产生严重不利影响。生态脆弱区是指生态系统结构稳定性较差,容易受到外界的干扰发生退化演替,对环境变化反应相对敏感,且系统自我修复能力较弱,自然恢复时间较长的生态区域。对于京津冀地区而言,生态脆弱区也具有防护、缓冲、过滤、阻隔等功能,对于减缓与控制生态灾害,保障人居环境,维护区域生态安全与可持续发展具有重要意义,完善的生态屏障格局是京津冀地区城市生态安全和社会经济发展的重要保证。

在京津冀背部地区,濒临浑善达克沙地,是北方防沙带的重要组成部分,也是风沙源治理工程实施的重点区域。该区气候干旱,多大风天气,草原退化严重,土地沙化敏感性程度高。上述区域作为京津冀城市群的生态屏障区,应根据生态脆弱性程度识别重点保护区域,将高度脆弱、易受人为扰动破坏的区域划定生态保护红线,作为京津冀生态安全屏障实行严格保护。对于生态脆弱区域,应严格控制人为干扰与破坏,对严重退化的区域,则须采取必要的工程措施进行生态修复,不断改善其生态功能,维护京津冀地区人居环境安全。

2.3 构建京津冀一体化生物多样性生态保护红线区

目前,主体功能区规划中将自然保护区、世界文

化自然遗产、风景名胜区、森林公园和地质公园等保护地列为禁止开发区,禁止进行工业化和城镇化开发,并实施特殊保护。从当前的保护成效来看,自然保护区是其中最为严格的保护地,特别是国家级自然保护区,重点保护有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布地,是生物多样性保护的核心地区,应全部纳入生态保护红线。其中,北京市国家级自然保护区有松山和百花山,天津市国家级自然保护区有八仙山、古海岸与湿地和蓟县中、上元古界地层剖面,河北省国家级自然保护区有驼梁、昌黎黄金海岸、柳江盆地地质遗迹、青崖寨、小五台山、泥河湾、大海陀、河北雾灵山、茅荆坝、滦河上游、塞罕坝、围场红松洼和衡水湖等。上述国家级自然保护区总面积约 3 179 平方公里,占京津冀地区总面积的 1.47%。

在生物多样性保护方面,应基于京津冀城市工业布局、农业生产系统格局、社会经济投产体系以及交通道路网等因子,明确生物多样性人为干扰体系,将自然保护区作为重要的生态节点,从保护生物学理论出发,甄别对生物安全具有决定作用的保护地带,构建系统连通、布局清晰、保护高效的生态廊道体系。根据生物多样性保护的重要性程度进一步明确关键结点和廊道的重要性,形成包括点、线和面三个层次的京津冀一体化生物多样性保护网络。同时,以生态廊道体系中重要廊道的关键结点建设为基础,科学引导生态恢复工程的空间定位,以提高京津冀地区生态建设资金的使用效率。

2.4 构建京津冀一体化宜居城市生态红线保护区

上世纪 90 年代以来,随着城镇化和工业化进程快速推进,京津冀城市群、首都经济圈等地域空间不断拓展。在城市群高速发展的同时,不可避免地面临一系列生态问题,尤其是城市群内部空间布局不合理,城市分布密集而缺乏生态安全距离,工业区与居住区混杂,导致城市内部和城市之间资源耗用与环境污染形成叠加效应。在此形势下,构建京津冀城市群生态隔离保护红线体系,能够有效防止城镇间衍生发展形成一体,避免城市群无序化扩张,优化城市群生产、生活与生态空间格局,改善城市群内各城市的环境质量,提升区域生态系统服务功能及其自我调节能力,提高城市生活宜居性。

根据京津冀城市分布格局与生态环境特征,宜居城市生态保护红线体系应重点考虑以下三类区

域:一是以高等级公路和铁路交通干线、环城市防护绿化带为脉络,以较为分散的绿地、水面等生态用地为节点构成的生态保护红线网络,主要包括:北京市通向津冀的30余条交通干线绿色通道,北京平原地区森林湿地与天津、廊坊、保定三市交界的森林湿地、城市外圈城镇间生态隔离带(北京与燕郊、香河、廊坊、固安、涿州等)等;二是以流域河湖海滨岸带为依托,划定一定宽度的河湖海滨岸带生态保护红线区,重点考虑在北京永定河、北运河、潮白河、拒马河等四条重要水系两侧、天津市中部“七里海-大黄花洼”湿地与南部“团泊洼水库-北大港水库”湿地以及沿渤海岸滨岸带区域,河北省秦皇岛、唐山、沧州的沿黄海、渤海湾区域划定滨岸带生态保护红线;三是在城市内部和城郊选择大型城市绿地划入生态保护红线区,具体包括郊野公园、城市公园等组团型区域,既保证公园用地的不可侵占性,同时也有利于保持相对稳定的居住格局,改善局地气候和空气环境质量。

此外,作为京津冀生态安全的重要组成部分,内蒙、山西对构建京津冀一体化生态安全网络具有重要作用,是不可或缺的部分。因此,在划定京津冀生态保护红线体系中,应同时兼顾内蒙和山西相关区域,以形成完整的京津冀生态安全格局。

3 促进京津冀生态保护红线落地的保障措施

3.1 建立协调统一的工作机制

要加强京津冀地区的顶层设计工作,借助京津冀协同发展规划实施的有利时机统筹考虑整个区域的生态保护工作。为保障京津冀地区生态保护红线划定及管理工作的有效推进,统筹区域和地方的关系,协调各相关部门的要求,可建立跨部门的京津冀地区生态保护红线划定领导小组和工作组,按照工作职能和管理权限,以条块结合的方式,将各生态红线区域的保护和建设职能分解到各部门,充分发挥各部门的主观能动性,定期召开联席会议,共同推进生态红线划定与管理工作。各级政府应积极配合划定工作组开展工作,协调生态保护与开发建设的关系,确保生态保护红线划定顺利实施。

红线划定可采用“自上而下”与“自下而上”相结合的方式,既体现生态保护红线的科学性,又切合地方实际,避免矛盾冲突。京津冀地区区域层

面提出区域生态保护红线划定的原则与方法,各行业主管部门根据职责分工具体实施。各省级层面具体负责划定辖区内生态保护红线,将红线落实到实地区块上。

3.2 制定生态补偿等政策配套政策

京津冀区域生态保护红线划定后,将给三地带来一体化生态发展和环境保护的共同作用利益。然而,多年以来,河北省为了支持北京、天津的发展,作出了巨大牺牲,在创造生态财富的同时,却不得不放缓了经济发展的步伐。然而,保护优先并不等于牺牲发展,特别是在构建京津冀协同发展的生态保护红线战略大蓝图下,当务之急是加快制定京津冀之间的生态补偿制度。生态补偿既是对生态红线区保护环境的补偿,也是对生态红线区失去发展机会的补偿。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中也提出了“坚持谁受益、谁补偿的原则,完善对重点生态功能区的生态补偿机制,推动地区间建立横向生态补偿制度。”因此,在国家现行生态补偿的基础上,应探索建立京津对河北生态建设和保护稳定长效的生态补偿机制。具体而言,可以尝试建立多维补偿机制,从法律制度、流域管理体制、横向转移支付制度等方面建设和优化生态补偿制度,从资金补偿、实物补偿、政策补偿等方面有机结合建立多维长效的补偿方式,并以此设立区域生态补偿专项基金。京津冀三地政府间也可建立生态工作平台,开展森林、湿地等生态补偿试点,共同研究具体的生态建设和资源保护的补偿标准和补偿方式。

3.3 建立生态保护红线考核办法

京津冀区域为实施最为严格的生态保护红线制度,还须尽快研究制定与红线划定和管理相匹配的配套政策,如生态保护红线的管理办法、绩效考核办法等。

管理办法应明确生态保护红线管理的责任主体,理清部门职责与分工;提出红线保护总体要求,以及不同类型红线的具体管控要求和禁止行为;明确红线区内生态资源用途管控、用量管控、用地管控等方面的具体政策;明确违法行为的具体界定和处罚标准。绩效考核应以生态系统服务功能为核心,设计绩效考核的目标与指标,以及具体的考核内容与考核标准,建立符合京津冀跨区域的评估考核系统,完善相关政府绩效考核体系,促进生态保护红线

区域的长效管理。

3.4 建立天地一体的监管体系

生态保护红线划定后重在监管。京津冀地区在组织生态保护红线划定工作的同时,尽快建立完善与之监管相配套的技术体系。整合现有各类生态监测技术手段与方法,建立京津冀地区生态保护红线天地一体化监管平台;建立跨部门的监测预警网络,及时掌握红线区内相关变化情况;建立业务化的“天地一体”红线监管平台,加强生态监测、日常监控和定期评估,严密监控人为活动对红线的扰动。

3.5 加大严守底线的宣传力度

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;必须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,真正使生态保护红线建立在广泛民主的基础之上。

然而,此项工作还存在宣传不够的问题,政府和社会各界对生态保护红线的认识尚不足,应采用新闻媒体、网络平台、公益广告、学术研讨、理论培训等多种形式来加大生态保护红线体系的宣传教育力度,让公众充分认识生态保护红线体系构建的必要性和紧迫性,把生态保护红线作为构建国土生态安全格局,建设资源节约型和环境友好型社会的重要举措,促进各个阶层共同参与生态保护红线划定与监管的积极性和主动性。

4 讨论

京津冀是中国北方经济规模最大、最具活力的地区,实现京津冀协同发展,是探索优化国土空间开发格局、完善城市群功能布局的示范区,更是探索推进生态文明建设、促进人口经济资源环境相协调的实验区。划定京津冀生态保护红线是构建生态安全格局、优化国土空间开发的基本前提,是实施最为严格生态保护制度、促进生态文明建设的必然要求,意义十分重大。在生态保护红线划定过程中应在符合国家要求的基础上,突出京津冀地区的生态保护特

色,以保障区域生态安全,建设宜居生态城市为目标,从生态功能保护重要性出发,按生态要素进行落地。同时,要坚持陆海统筹保护,将陆地生态保护红线和海洋生态保护红线划定推进,形成一体化保护格局。生态保护红线划定的同时应尽快建立起严格有效的管控措施,真正实现边界落地和政策落地。

参考文献

- [1] 杨邦杰,高吉喜,邹长新.划定生态保护红线的战略意义[J].中国发展,2014,14(1):1-3.
- [2] 环境保护部.生态保护红线划定技术指南(环发[2015]56号).http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201505/t20150518_301834.htm.
- [3] 高吉喜.国家生态保护红线体系建设构想[J].环境保护,2014(Z1):18-21.
- [4] 王丽.京津冀地区资源开发利用与环境保护研究[J].经济研究参考,2015(2):47-71.
- [5] 王少剑,方创琳,王洋.京津冀地区城市化与生态环境交互耦合关系定量测度[J].生态学报,2015,35(7):2244-2253.
- [6] 张彦波,佟林杰,孟卫东.政府协同视角下京津冀区域生态治理问题研究[J].经济与管理,2015,29(3):23-26.
- [7] 周守财.关于京津冀协同发展下生态文明建设的研究[J].中国社会科学研究论丛(2015卷第2辑):33-38.
- [8] 肖华茂.循环经济下中国城市群生态发展问题及对策研究[J].科技进步与对策,2009,26(3):112-115.
- [9] 刘娟,刘守义.京津冀区域生态补偿模式及制度框架研究[J].改革与战略,2015,31(2):108-112.
- [10] 饶胜,张强,牟雪洁.划定生态红线,创新生态系统管理[J].环境经济,2012(6):57-60.

Study on Delimiting Ecological Redline to Establish Ecological Protection Pattern for Regional Integration in Beijing–Tianjin–Hebei

GAO Jixi, ZOU Changxin, TIAN Meirong

(*Nanjing Institute of Environmental Science, Ministry of Environmental Protection, Nanjing Jiangsu Province 210042, China*)

Abstract: In recent years, ecological and environmental problems have appeared increasingly in the region of Beijing–Tianjin–Hebei which forced the local governments to establish new protection mechanism in terms of economy, policy and environment. Ecological redline strategies have been presented at 2011 in china for the first time, which reflected policy guidance of ecological protection by compulsory means. The paper clarified ecological significance of the ecological redline in the region of Beijing–Tianjin–Hebei based on the background of ecological redline. Moreover, in order to guarantee national and regional ecological security, the paper clearly defined the boundary of ecological protection zone for ecological redline in the region of Beijing–Tianjin–Hebei, and developed safeguard measures to promote implementing ecological protection strategies. These suggestions and strategies would provide technological support for promoting the development of regional integration in Beijing–Tianjin–Hebei.

Key words: Beijing–Tianjin–Hebei; ecological redline; synergetic development; ecological civilization