

湖南省生态保护红线管控主要问题及应对措施探讨

卢吟咏^{1,2} 唐铁^{1,2*} 赵清林^{1,2}

1 湖南省国土资源规划院 2 国土资源评价与利用湖南省重点实验室

DOI:10.12238/eep.v8i1.2410

[摘要] 生态文明建设是党中央治国理政的核心工作之一,划定并严守生态保护红线是自然资源部推动生态文明建设的关键着力点。伴随着划定工作的完成,当前生态保护红线正式迈入了以管控为核心的阶段。本文以湖南省为研究区域,在系统梳理生态保护红线管控要求与管理流程的基础上,深刻剖析了其当前管控工作中存在的难以及时把控生态功能变化、管控主体之间缺乏有效衔接协调、核实整改效率低等面临的主要难题,并针对性地提出应对措施,以期完善生态保护红线管控机制提供借鉴,助力生态文明体制建设。

[关键词] 生态保护红线; 管控问题; 应对措施; 湖南省

中图分类号: D922.68 **文献标识码:** A

Discussion on the Main Problems and Countermeasures of Ecological Protection Redlines Control in Hunan Province

Yinyong Lu^{1,2} Tie Tang^{1,2*} Qinglin Zhao^{1,2}

1 Hunan Planning Institute of Land and Resources 2 Hunan Planning Institute of Land and Resources

[Abstract] The construction of ecological civilization is one of the core tasks of the Central Committee of the Communist Party of China in governing the country. Demarcating and strictly safeguarding the ecological protection redlines is a key focal point for the Ministry of Natural Resources to promote ecological civilization construction. With the completion of the demarcation work, the ecological protection redlines has now officially entered a stage centered around control. Taking Hunan Province as the research area, this paper, based on a systematic review of the control requirements and management processes of the ecological protection redlines, deeply analyzes the main challenges currently faced in its control work, such as immature control mechanisms, complex management processes, and the difficulties and inefficiencies in verification and rectification. Moreover, it puts forward targeted countermeasures, aiming to provide reference for improving the control mechanism of the ecological protection redlines and contribute to the construction of the ecological civilization system.

[Key words] ecological protection redlines; control problems; countermeasures; Hunan province

引言

党的十八大以来,以国家领导人为核心的党中央高度重视生态文明建设,并将其置于全局工作的核心地位^[1]。划定并严守生态保护红线,是当前自然资源部门推动生态文明建设的关键着力点^[2]。生态保护红线是指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^[3]。目前,我国生态保护红线划定成果已全面启用,生态保护红线正式迈入了以管控为核心的崭新阶段^[4,5]。然而,生态保护红线因其覆盖空间广泛、土地利用结构复杂、涉及行业主管部门众多的特性,在管控工作中面临着诸多严峻挑战。特别是管理边界界定模糊、管理流程复杂、管控要求不够深入细致等问题,严重制约了生态保护红线

管控成效^[6,7]。

基于此,本文以湖南省为研究区域,在系统梳理相关政策文件的基础上,结合实际工作,深入剖析湖南省生态保护红线管控存在的主要难题,并提出相应的对策建议。以期提升生态保护红线管控成效,为进一步完善生态保护红线管控机制提供有力支撑,助力生态文明建设的高质量发展。

1 湖南省生态保护红线管控要求及管理流程

1.1 管控要求

自2019年生态保护红线管理职能从生态环境部划转至自然资源部后,国家、有关部委与省级行业主管部门相继颁布一系列文件,从多元视角、不同深度对生态保护红线划定与评估调整、

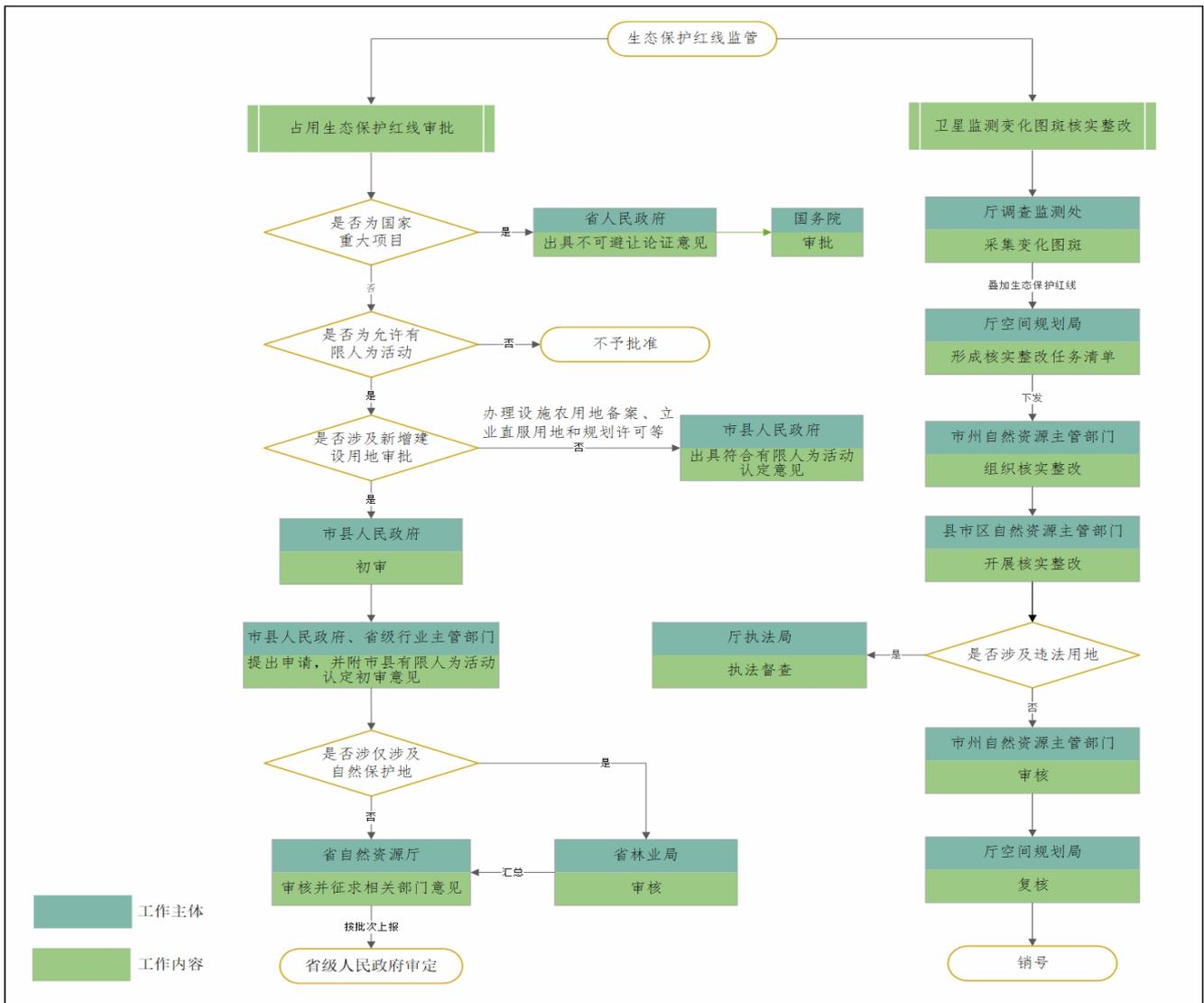


图1 湖南省生态保护红线监管流程图

有限人为活动准入与管理等主要方面作出了规定。具体而言，国家层面着重强调了生态保护红线在国土空间规划体系中的核心地位，明确其划定的基本要求，为生态保护红线管控奠定了基础。特别指出，针对生态保护红线内自然保护地核心保护区内、外区域，要实施差异化的管控策略。自然资源部聚焦于生态保护红线划定与管控的具体内容，在国家政策框架下，进一步丰富和细化了生态保护红线内自然保护地核心保护区外允许的有限人为活动类型，并对涉及用地用海用岛审批的有限人为活动提供了审批工作指引。湖南省行业主管部门基于本省实际情况，将工作重心放在生态保护红线管控的操作层面。一方面提出契合湖南省情的生态保护红线内自然保护地核心保护区以外区域允许有限人为活动准入目录，并明确了相应的认定流程，以此规范有限人为活动的准入管理。另一方面，高度重视卫星监测在生态保护红线管理中的应用，并建立起生态保护红线卫星监测变化图斑核实整改工作机制。

综上，就现行政策来看，湖南省生态保护红线管控重点关注有限人为活动管理，对有限人为活动认定、认定办理流程以及历史遗留问题处理等均提出了明确且具体的要求。同时，在管控方式上，湖南省已构建起一套生态保护红线卫星监测变化图斑核实整改工作机制。

1.2 管理流程

生态保护红线监管是一个复杂而系统的过程，它涉及多个环节的有序衔接及多个部门的协同合作。在湖南省当前的生态保护红线监管体系中，占用生态保护红线用地审批与卫星监测变化图斑核实整改，是最核心的两项工作。前者聚焦于生态保护红线内人为活动的管控，从源头上把控人为活动对生态保护红线的影响；后者则侧重于对生态保护红线内违法违规行为的监管，及时发现并纠正各类侵占生态保护红线的违规行为。管理流程如图1所示。

具体而言，在生态保护红线用地审批流程方面，依据项目层

级不同,审批流程也有所区别。国家重大项目仅需要在办理农用地转用、土地征收报批时,附省人民政府出具的不可避让论证意见,以此保障国家重大战略实施的同时,最大限度地减少对生态保护红线的影响。其他项目的管理重点,则在于生态保护红线内允许的有限人为活动的认定。这一认定过程需要市县人民政府、包括自然资源厅、生态环境厅、林业局在内的省级行业主管部门、省级人民政府等多层级、多部门深度参与。在卫星监测生态保护红线内变化图斑核实整改方面,由自然资源行业主管部门主导,并采用“月度提醒-季度调度-年度算账”的常态化管理模式,整个管理流程涉及自然资源厅多个处室及市、县自然资源主管部门。

2 湖南省生态保护红线管控主要难题

2.1 难以及时把控生态功能变化

《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》中提出将生态功能不降低、保护面积不减少、用地性质不改变作为生态保护红线管控的目标。其中,生态功能不降低是核心目标,旨在保障生态保护红线的生态调节与文化服务功能、生态敏感区和脆弱区的生态维持功能以及关键物种、生态系统与种质资源保护功能;保护面积不减少是基本要求,旨在发挥生态安全底线保障作用;用地性质不改变是核心要求,旨在强化重要生态空间用途管制,避免生态用地随意改变为非生态用途,从而维持对生态保护红线主体对象的稳定保护^[8-10]。上述三项目标同样是本轮国土空间规划中生态保护红线评估调整的基本原则,为保障政策延续性,当前生态保护红线管控同样需要遵循上述目标。

值得注意的是,湖南省生态保护红线覆盖范围极广,共划定生态保护红线约4.18万平方公里,约占湖南省行政辖区内国土面积的19.77%,且覆盖范围几乎触及各个县市区。这导致湖南省在本轮国土空间规划的规划期内,开发利用活动难免会涉及生态保护红线。虽然当前有关生态保护红线管控的文件中,在有限人为活动准入、有限人为活动管理、重大项目占用生态保护红线用地审批、涉及生态保护红线临时用地管理、生态保护红线调整程序等方面做出了规定,这些规定也极大程度保证了生态保护红线面积不减少、用地性质不改变。但这些规定仅面向生态保护红线底线管控而制定,并未就如何保证生态功能不降低这一管控目标做出管控指引。此外,尽管生态环境部在2022年印发了《生态保护红线生态环境监督办法(试行)》,要求对生态保护红线内有限人为活动带来的生态环境影响进行监督,但后续却未出台相关的监督细则或监督要求。以上问题导致在湖南省生态保护红线管控中,行业主管部门能够实时把控生态保护红线面积变化情况,但在及时掌握生态保护红线生态功能变化方面,依然面临一定的困难。

2.2 管控主体之间缺乏有效衔接协调

国土空间规划的重要目标之一是结束过去国土空间的多头调查、多头规划、多头管理的“九龙治水”的模式,通过“多规合一”的方式,为今后的开发保护建设活动提供基本依据,实现一张蓝图绘到底^[11]。但就湖南省生态保护红线管控而言,多头

管理的情况并未从根本上得到解决。具体来看,生态保护红线的管理由自然资源部门、生态环境部门、林草部门三个部门共同负责,自然资源部门侧重土地用地的管理,包括合法合规的用地手续办理、用地管理和违法用地行为查处;生态环境部门侧重对破坏生态环境的行为监管,其前置条件是对生态环境的消极影响;林草部门主要是对于破坏林草行为、违反相关自然保护地管理规定的行为进行管理,其管理范围限定在自然保护地范围中。

当前已有政策文件对自然资源部门、生态环境部门、林草部门在生态保护红线管理权限上进行界定,分工合作的方式也在一定程度上强化了生态保护红线的管控力度,但多头管理依然存在的弊端同样不容忽视。一方面是部门间协作机制不健全导致在生态保护红线的监管、执法等环节信息沟通不畅、行动协调不足的问题,例如,某一区域的红线划定可能涉及多个生态要素,需要跨部门的专业知识和数据支持,若缺乏有效的信息共享平台,就可能造成决策延迟或决策失误,影响红线的科学性和合理性。另一方面不同部门在生态保护理念、执法标准上的细微差异,也可能在生态保护红线管控中引发冲突和矛盾,进而影响政策的连贯性和一致性。比如,对于某些生态活动的合法性判断,不同部门可能基于各自的理解和标准给出不同结论,这不仅给被管理者带来困惑,也会损害政府部门的权威性和公信力。

2.3 市县核实整改效率低

湖南省生态保护红线内变化图斑采用国土调查云系统采集矢量边界,并通过照片定位方位角。县(市、区)自然资源主管部门依据变化图斑信息开展核实整改时,一方面难以在实地精确定位生态保护红线边界,进而导致实际整改范围与下发矢量边界不完全吻合,且后期核查难度极大,核实整改工作易反复,极大影响了生态保护红线内变化图斑核实整改效率。另一方面,对于湖南省生态保护红线变化图斑类型中的可及时整改类,如推土区,非永久性地类变更,违法设施占用,可恢复的生态退化地类,要求参考《第三次全国国土调查技术规程》(TD/T 1055-2019)(以下简称《三调规程》)中地类认定标准恢复为原地类,例如将乔木郁闭度 ≥ 0.2 的林地(不包括森林沼泽)认定为乔木林地;将生长竹类植物,郁闭度 ≥ 0.2 的林地认定为竹林地。然而,县(市、区)自然资源主管部门参考《三调规程》认定标准进行原地类恢复时,往往达到地类认定标准即可,忽视了生态环境质量变化,这导致恢复后生态环境质量难以保障。此外,在复耕复绿时,由于植物生长周期的影响,在进行地类认定时,短时间内难以达到认定标准。因此在恢复期间需要基层工作人员及时跟踪、高频观察,不仅工作量大,而且效率极低,给基层工作人员造成了极大负担。

3 应对措施

3.1 完善生态环境评估体系并列入有限人为活动审批依据

当前主要由自然资源厅或省林业局负责生态保护红线内涉及新增建设用地的允许有限人为活动审核,并在具体管理过程中征求生态环境部门的意见。对此,在审核生态保护红线内有限人为活动时,应建立一套涵盖生物多样性、生态系统服务功能、

生态敏感性等多方面的评估体系,依据此评估体系来综合评估人为活动对生态保护红线内生态状况的影响,并将评估结果作为允许有限人为活动审核的重要依据。此外,生态系统作为一个整体,局部的变化有可能会影响整个生态系统的生态状况,因此在评估有限人为活动对生态保护红线内生态状况的影响时,评价范围不能仅局限于新增建设用地的范围或项目范围,而应将其扩充至整个与该生态系统相关的生态保护红线图斑。建立上述生态保护红线生态状况评估体系的同时,也可同步建立生态保护红线内生态功能定期监测制度,及时掌握生态功能的变化趋势。生态功能定期监测制度也能更好地反馈有限人为活动对生态功能的实际影响,进而为生态保护红线内有限人为活动的调整与细化提供支撑。

3.2以信息平台建设推动多层级多部门合作共享机制完善

当前湖南省已经建立起“省-市-县”三级联通的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统(以下简称“‘一张图’系统”),该系统能够为破解生态保护红线管理中部门重复工作或管理空白、完善部门间合作机制提供了有力的技术支撑与平台保障。对此,建议构建生态保护红线管控模块并纳入“一张图”系统进行统一管理,并通过建立数据共享交换平台,采用数据接口对接、定期数据导入等方式,实现自然资源部门、林业部门、生态环境部门间数据的实时或定期更新汇聚。具体来看,在生态保护红线管控模块下,一方面可以根据各部门在生态保护红线监管中的具体职责对各业务板块进行标识与节点,并通过“一张图”的可视化展示,使各部门对自身与其他部门职责一目了然,避免职责不清引起的推诿现象。另一方面,可以借助“一张图”系统对生态保护红线监管的各项业务流程进行优化与再造,利用系统设置标准化流程节点,明确各个节点管控主体、工作内容与时间要求,促使各环节在系统中有序流转。同时在系统中设置协同工作模块以建立部门间协同工作机制,涉及多部门协作事项时,可通过该模块发起任务、沟通协调,确保工作高效衔接。

3.3加紧制定核实整改标准并加强新技术新方法的应用

针对当前湖南省生态保护红线内变化图斑核实整改工作中存在的整改不到位、核实边界界定难等问题,为保障生态环境质量、提高工作效率,建议优化地类认定标准,并借助新技术手段提升保护精确性。充分考虑湖南省不同区域的自然地理条件、生态功能定位和经济社会发展水平,制定具有区域针对性的认定标准,标准选取指标易于理解、监测和量化。优化地类认定标准与生态恢复策略方面,以生态保护红线生态功能不降低、保护面积不减少、用地性质不改变为根本目标,结合湖南省实际生态功能需求,在《三调规程》认定标准的基础上,增加生态质量提升导向的认定指标。例如,对于乔木林地的核实整改认定,除了考虑郁闭度外,还可设定林地结构合理性指标,如树种组成、龄级、龄组等,确保恢复后的林地具有更高的生态稳定性与生态服务功能。提升保护精确性方面,除了加快推进生态保护红线勘界定

标外,还可以利用现代信息技术如传感器、摄像头等建设电子围栏。电子围栏能够实时采集监测数据,及时发现潜在的风险和违规行为,进而对生态保护红线区域进行全方位、多层次的监控。

4 结语

生态保护红线管控体系由政策、法律法规与技术手段互相衔接配合共同构成,本文在系统梳理从中央到地方的各项法律、管理办法、管控细则等的基础上,结合湖南省生态保护红线管理流程与实际管理经验,总结了湖南省生态保护红线管控中存在的主要难题,并从建立生态环境变化评估体系、界定各部门管理界限、简化管理流程、优化生态保护红线管控模块、加强新技术应用等方面提出了对策建议,以期完善生态保护红线管控机制、提升生态保护红线管控成效。

[基金项目]

湖南省自然科学基金部门联合基金项目(编号:2024JJ8351)。

[参考文献]

- [1]陈海嵩.“生态红线”制度体系建设的路线图[J].中国人口·资源与环境,2015,25(09):52-59.
- [2]周侃,樊杰,盛科荣.国土空间管控的方法与途径[J].地理研究,2019,38(10):2527-2540.
- [3]全面划定生态保护红线的中国方案及管控思路[J].中国土地,2023,(06):4.
- [4]邓瑜兵,刘斌,郑俊鹏,等.生态保护红线分区及管控研究综述[J].国土资源导刊,2022,19(03):1-4.
- [5]刘冬,林乃峰,张文慧,等.生态保护红线:文献综述及展望[J].环境生态学,2021,(01):10-16.
- [6]田春华,陈瑜琦,吕春艳,等.生态保护红线管控思路探讨[J].中国土地,2023,(06):10-14.
- [7]沈凤娇,贺嘉启,曹晶.生态保护红线管控主要问题及对策建议探讨——以湖北省为例[J].自然资源情报,2024,(6):30-35.
- [8]高吉喜.加快“三个落实”建立生态保护红线制度[J].环境保护,2016,44(08):18-21.
- [9]高吉喜.探索我国生态保护红线划定与监管[J].生物多样性,2015,23(06):705-707.
- [10]邹长新,王丽霞,刘军会.论生态保护红线的类型划分与管控[J].生物多样性,2015,23(06):716-724.
- [11]林坚,宋萌,张安琪.国土空间规划功能定位与实施分析[J].中国土地,2018,(01):15-17.

作者简介:

卢吟咏(1994--),女,湖南益阳人,工程师,硕士,主要从事国土空间规划工作。

*通讯作者:

唐轶(1987--),男,湖南湘潭人,高级工程师,硕士,现主要从事于土地资源管理与国土空间规划。