

民主黨派獻策「綠水青山」

建議保護區範圍數據化管理 因地制宜開展生態移民工作

自然資源資產產權制度是加強生態保護、促進生態文明建設的重要基礎性制度。改革開放以來，中國自然資源資產產權制度逐步建立，在促進自然資源節約集約利用和有效保護方面發揮了積極作用，但也存在自然資源資產底數不清、所有者不到位、權責不明晰、權益不落實、監管保護制度不健全等問題，導致產權糾紛多發、資源保護乏力、生態退化嚴重。為加快健全自然資源資產產權制度，進一步推動生態文明建設，中共中央辦公廳、國務院辦公廳近日印發了《關於統籌推進自然資源資產產權制度改革的指導意見》（以下簡稱《意見》），並發出通知，要求各地區各部門結合實際認真貫徹落實。自然資源保護開發，不僅體現在產權制度上，還體現在合理利用、可持續發展的方方面面，而這些也是各民主黨派關注關心的大事，今年民主黨派的黨派提案就有很多與自然保護、生態環境相關。

■香港文匯報·人民政協專刊記者 馬曉芳 綜合報導

《意見》明確指出，要強化自然資源整體保護。編制實施國土空間規劃，劃定並嚴守生態保護紅線、永久基本農田、城鎮開發邊界等控制線，建立健全國土空間用途管制制度、管理規範和技術標準，對國土空間實施統一管控，強化山水林田湖草整體保護。自然保護區是中國生態功能區的核心部分，也是加強生態文明建設的重要內

容，在嚴守生態紅線方面更具有重要示範意義。自2017年中共中央辦公廳、國務院辦公廳就甘肅祁連山國家級自然保護區生態環境問題發出通報以來，自然保護區內存在的一些問題引發社會廣泛關注。

保護區與景點重疊難管理

近兩年在生態環境部、自然資源部等部門聯合組織的主要針對自然保護區的線盾專項巡查行動中，嚴肅查處了各類涉及自然保護區的違法違規問題。但是，部分地區保護與開發的矛盾仍然突出，自然保護區面臨的壓力仍然較大。自然保護區邊界和其他類型的自然保護地交叉現象較突出。部分自然保護區與風景名勝區、森林公園、地質公園、濕地公園交叉重疊，地方政府難以釐清不同類型自然保護地的邊界範圍及其管理要求，自然保護區被非法侵佔且違法違規問題屢禁不止。

自然保護區歷史遺留問題突出且短時間內難以根本解決。自然保護區設立之前已有的小型水電工程、遊覽觀光設施和原住民的種植養殖產業等，與自然保



■2018年以來，甘肅省張掖市抓住祁連山國家公園體制試點機遇，全面啓動實施總規模200萬畝的「一園三帶」造林綠化示範建設工程，圖為該市黑河生態帶。

新華社

護區生態環境保護之間的矛盾突出，對當地群眾的民生改善、管理部門行政執法及社會和諧穩定造成了較大影響。自然保護區被隨意調整且仍有新的生態環境破壞事件發生。自然保護區的機構設置、人員編制和巡邏管理制度不夠完善。部分地方政府對自然保護區重視程度仍不夠，財政經費投入不足，一些自然保護區至今未成立管理機構。大部分市縣級自然保護區處於無機構、無人員、無經費的「三無」狀態。

促勘界定標按範圍保護

為此，九三學社中央專門建議，盡快組織開展自然保護區邊界的勘界定標工作。相關部門盡快開展專題研究，加強自然保護區勘界定標和矢量化工作。對範圍和功能分區尚

不明确的自然保護區進行核查和確認，盡快解決各類自然保護地範圍交叉重疊，以及保護區邊界與功能分區數據不統一的歷史遺留問題。

多措並舉積極穩妥開展自然保護區生態移民工作。統籌考慮生態移民、環境保護、扶貧攻堅和城鎮化進程，根據不同人群的實際需求，科學規劃，制定更具針對性、精準的生態移民和安置方案，並廣泛徵求有關部門和利益相關者的意見和建議，減輕搬遷造成的思想衝擊和財產損失。加大財政轉移支付力度，加快建立自然保護區生態補償機制。

同時建議，規範各級各類自然保護區調整程序並強化公眾監督。深刻認識自然保護區的重要價值，對自然保護區的撤銷或調整，應尊重歷史、放眼長遠、科學調查、充分論

證。涉及自然保護區的建設項目，須廣泛聽取有關部門、機構和利益相關者的意見，嚴格審查程序，禁止未批先建。

高度重視並科學規劃全國各級各類自然保護區發展。由自然資源部聯合有關部門，建立自然保護區聯合作業機制，成立「自然保護區基礎數據中心」，對自然保護區數據進行統一管理和維護。

同時，還要定期開展生態環境和生物多樣性狀況調查和評價，並在各部門相關規劃的基礎上，科學制定自然保護區發展規劃。綜合考慮自然保護區的人員配置和機構建設，加大財政資金投入力度，合理安排自然保護區基礎設施和能力建設，日常管護費用，提升自然保護區的科技支撐能力和現代化管理水平。

推進長江流域環境監測平台建設

長江流域在中國經濟社會發展中佔有極為重要的地位。同時，長江流域又是生態環境脆弱、人地關係複雜的區域。近年來，長江經濟帶發展戰略仍存在一些片面認識，生態環境形勢依然嚴峻，生態環境協同保護體制機制亟待建立健全。

國際上一些發達國家和地區已建立了較完備的水環境、土壤環境等分類監測體系。美國環境保



■2017年，長江流域的浙江就發文明確綠色發展思想。圖為生態宜居的浙江桐廬。

新華社

署（EPA）主導構建了環境監測體系和數據庫管理系統，歐盟則基於水框架指令（WFD）以流域綜合管理為核心建立了較為系統的水環境監測管理體系。中國目前尚缺乏標準完善的長效生態環境監測體系。長江流域目前尚缺乏長期有效的綜合監測評估機制和專門機構，不同尺度監測技術難以銜接，相關數據分散且不系統。建設長江流域環境監測平台，有助於系統揭示長江流域生態環境複雜性及演變規律，為長江流域生態修復和環境保護工程提供設計依據，同時也能推動中國環境監測技術與裝備產業發展。

為此，民進中央建議，明確建設主體，充分利用歷史監測數據。長江流域的生態環境監測涉及水利、水文、生態環境、農業、能源、氣象等眾多行業部門。建立系統、綜合的生態環境監測平台，首先需明確建設主體，綜合政府機構與相關科研單位，形成管理與研究的協調和統一，充分

利用好現有監測資源和歷史監測數據。

健全流域環境信息之間的聯動機制。建設長江流域環境監測平台，重點關注上述流域環境要素之間的關聯，健全流域環境信息之間的高效聯動機制。形成水體斷面監測與流域污染源互饋。目前長江幹流、支流和流域內重點湖泊的斷面監測已經形成了一定規模。建設長江流域環境監測平台，要將水體斷面監測和陸域環境過程監測結合起來，加強流域污染源工作，相互驗證，識別流域內的重點污染源區及污染發生的高風險時期。研發並集成環境監測技術，實現從自動化到智能化的發展。構建天地空一體化流域環境立體監測體系。建立長江流域環境大數據平台，探索數據共享新模式。將各行業部門資源加以整合，管理歷史監測數據與實時動態監測數據，實現數據共享、數據深入挖掘，更好地實現環境信息數據在長江流域生態修復和環境保護中的應用。

設生態環境達標限期 幹部考評責任到人

針對當前存在的對生態環境質量達標工作的重要性、緊迫性、複雜性認識不足，缺乏規範的規劃編制技術指南和相應的考核標準等問題。致公黨中央建議，以「環境保護目標責任制和考核評價制度」為抓手，做好環境質量限期達標規劃的編制、實施、監督、考核。

中國環境保護法規定「地方各級人民政府應當對本行政區域的環境質量負責」。當前地方政府未能履行生態環境質量達標責任的癥結在於幹部考核重經濟輕環保。應明確國務院及其環境保護行政主管部門監督地方政府履行生態環境質量達標的責任。對地方政府開展生態環境質量達標規劃工作進行事前指導、審批、信息公開與公眾參與，事後的評估、強化考核問責，嚴格責任追究。

做好規劃環評，從源頭預防戰略性、長期性、結構性環境問題，保障環境質量限期達標規劃的科學性、系統性和可行性。在城市生態環境質量達標工作中，要以規劃環評落實資源環境承載力的底線思維，以「生態保護紅線、環境質量底線、資源利用上線和環境准入清單」為抓手，結合城市發展目標、定位、規模、結構，系統評估城市資源環境承載力。對標各類資源環境要素的國家環境質量標準，找出達標差距，科學合理設定限期達標規劃的規劃目標、實現途徑，特別是設定合理達標期，體現立足於不踩紅線的社會經濟可持續發展，既要考慮生態環境修復和建設的社會經濟可持續性，又不能使「限期」變成「遙遙無期」。

運用資源環境大數據推動限期達標規劃編制、實施和管理的數字化、信息化和精細化。以信息技術和計算機技術為支撐的大數據發展，為生態環境質量限期達標規劃的編制、實施和規劃管理提出了新的思路和方法。通過環境監測系統、環境信息平台和人口健康信息平台，可以便捷地獲取海量環境健康數據，從而為基於資源環境承載力的生態環境質量限期達標規劃研究提供有利條件。目前國內環境大數據系統技術開發與應用仍處於起步探索階段，主要集中在單一環境要素管理。應以生態環境質量限期達標規劃為契機，整合完善資源、生態、環境大數據平台。用綜合性、差異化的環境管理手段保障限期達標規劃的針對性、可操作性 and 可行性。生態環境主管部門應盡快出台限期達標規劃編制工具和指南為地方編制限期達標規劃提供強有力的技術指導和支持。



■河北省霸州市將造林綠化作為支持雄安建設的重要工作，在去年完成新造林8.51萬畝基礎上，今年將新造林4.6萬畝。圖為工人在霸州市綠化片區內栽種大型樹種。

新華社

做好生態保護紅線職能部門劃轉的銜接

中辦、國辦2017年2月發佈的《關於劃定並嚴守生態保護紅線的若干意見》，確定了生態保護紅線劃定與嚴守的指導思想、基本原則和總體目標，指出「2020年年底前，全面完成全國生態保護紅線劃定，勘界定標，基本建立生態保護紅線制度」。根據任務分工，前期主要由生態環境部、國家發展改革委會同有關部門制定並發佈生態保護紅線劃定技術規範。目前，15個省份已完成生態保護紅線劃定並獲國務院批准；其他省份已形成生態保護紅線劃定初步方案並上報國務院；2020年底前將實現紅線勘界落地並建立生態保護紅線管理制度。

本輪國務院機構改革後，生態保護紅線的管理職能將從生態環境部劃轉到自然資源部，為做好工作過渡，有必要就工作目標盡快達成共識，確定優先順序和程序，避免出現銜接問題。

為此，農工黨中央建議，生態保護紅線制度設計需要在「五位一體」總體佈局中加以考慮。生態保護紅線制度是生態環境保護制度體系中的專項制度，應考慮與相關法律的銜接。生態保護紅線是一個集成概念，其與現行的自然保護區、風景名勝區、森林公園、濕地公園、世界自然遺產、地質公園等各類自然保護區存在重疊。重疊部分遵守原有規定，同時遵守生態保護紅線的嚴格管理

制度。在生態紅線保護制度建設中，要考慮與十三屆全國人大常委會立法規劃中涉及的法律相銜接和統籌。

釐定管理主體的上下、左右、前後和內外關係，按照專業化及權責對等原則分配各自權責。生態保護紅線管理中涉及中央與地方、發改、生態環境、自然資源、旅遊、水利、農業等多部門；涉及自然資源所有者、監管者及這些身份所賦予的相關權責；涉及紅線劃定、落實、監測監管、問責等管理周期權責；涉及目標衝突、管理對象、管理客體的交叉重疊；涉及生態環境、自然資源管理、下游開發等不同的專業領域以及機構改革後的職能交接，因此應按照專業性、職責對等原則分配權責。

重視生態保護紅線劃定方法和劃定認證程序。多維度的考量和抉擇生態保護紅線內人類活動的控制，建立階梯和彈性機制。借鑒國際經驗並考慮中國實際，通過生態保護紅線功能類型、活動類型（負面清單列表）與規模、環境擾動和生態環境

破壞程度（標準）、臨時性還是永久性、歷史存在情況、累計影響評價監測等不同維度來規定。考慮生態保護紅線毗鄰區控制問題，避免犯「劃界的謬誤」。

建立數據、信息、知識、科學整合的支撐體系，以及多元化的激勵約束機制實現生態管控和修復。利用現代化的手段和政務信息平台等工具，集成整合生態紅線保護全流程管理中形成的數據、信息、知識和科學，建立共享機制。探索建立自然資源所有權徵收、產權置換、異地補償、環境保護費權制度、社會參與制度、稅費抵免制度、激發市場機制等措施促進生態保護紅線管理目標的實現。



■生態保護紅線不管屬於哪個部門職能，都是環保重要工作。圖為甘肅張掖高台縣黑河濕地及兩岸。

新華社