

doi: 10.3969/j.issn.1671-3168.2020.01.031

## 对云南省生态保护红线评估工作的思考

周永兴

(云南省林业调查规划院, 云南 昆明 650051)

**摘要:** 生态保护红线划定是党中央治国理政坚强意志和决心战略,是国土空间规划编制的3条控制线之一。科学评估生态保护红线是落实中央战略意志,实施国土空间管控,促进地方管理事务协调发展的重要举措。文中阐述云南省现有生态保护红线划定情况,分析尚存在着的生态保护红线与现状地类、规划、各类矿业权的交叉冲突以及与自然保护地矛盾冲突等问题,挖掘存在问题的原因,从评估目标、技术准备、评估工作的组织实施以及自然保护地调整、生态保护红线调整、3条控制线重叠的协调等方面对生态保护红线评估工作进行研讨。

**关键词:** 生态保护红线; 评估工作; 技术准备; 自然保护地; 3条控制线; 云南省

中图分类号: S718.557 文献标识码: B 文章编号: 1671-3168(2020)01-0164-04

引文格式: 周永兴. 对云南省生态保护红线评估工作的思考[J]. 林业调查规划, 2020, 45(1): 164-167, 172.

ZHOU Yongxing. Thoughts on Assessment of Ecological Red Line in Yunnan[J]. Forest Inventory and Planning, 2020, 45(1): 164-167, 172.

## Thoughts on Assessment of Ecological Red Line in Yunnan

ZHOU Yongxing

(Yunnan Institute of Forest Inventory and Planning, Kunming 650051, China)

**Abstract:** As one of the three control lines in the compilation of territorial space planning, the delimitation of ecological red line is the strong will and determined strategy of the Central Committee of the Communist Party of China in the administration of state affairs. The scientific evaluation of ecological red line is an important measure to implement the strategic will and territorial space management and control, and promote the coordinated development of local management affairs. This paper expounded the status of the ecological red line in Yunnan Province, analyzed the existing problems such as the conflict between the ecological red line and the current land type, planning, mining rights and natural reserves, evaluated the ecological red line from the aspects of assessment objectives, technical preparation, organization and implementation of assessment work, adjustment of natural reserves, adjustment of ecological red line, and coordination of three control lines.

**Key words:** ecological red line; assessment work; technical preparation; nature reserve; three control lines; Yunnan Province

云南省正在组织开展的国土空间规划是具有统领作用的基础性规划,生态保护红线作为规划编制

的3条控制线之一,对现有生态保护红线进行科学评估,是编制各级国土空间规划格局的关键,将直接

收稿日期: 2019-08-23; 修回日期: 2019-08-30.

第一作者: 周永兴(1978-),男,云南腾冲人,高级工程师,从事林业调查规划工作。

影响全省经济社会发展大局。

## 1 生态保护红线划定的主要背景

### 1.1 基本概念

生态空间是指具有自然属性、以提供生态服务或生态产品为主体功能的国土空间,包括森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋、荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原、无居民海岛等。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。

### 1.2 生态保护红线划定是党中央治国理政坚强意志和决心战略

要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,实行资源有偿使用制度和生态补偿制度;健全国土空间用途管制制度,将用途管制扩大到所有自然生态空间,纳入国土空间规划并监督实施,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,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红线,并严守生态保护红线。

### 1.3 现有生态保护红线的划定情况

2017年底,在云南省委、省政府的统一部署下,由云南省生态环境厅、省发展改革委、省林草局牵头,有关部门配合完成了云南省生态保护红线的划定工作。2018年6月经国务院批准,云南省人民政府发布了《云南省生态保护红线》,明确云南省生态保护红线面积为11.84万 $\text{km}^2$ ,占国土面积的30.90%,要求各州(市)认真贯彻执行。为构建国土生态安全格局,维护云南省生态安全起到了重要作用,为建立国土空间开发保护制度奠定了重要基础。

全省生态保护红线具体由各级自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地、国家公园、世界自然遗产地、水产种质资源保护区、生态公益林、全省43个重点城市主要集中式饮用水水源地保护区、牛栏江流域水源保护区、九大高原湖泊等区域,以及各地各部门认为需要划为生态保护红线的其他区域,如:除上述43个重点城市主要集中式饮用水水源地保护区以外的其他城市或农村集中式饮用水水源地、珍稀濒危、特有和极小种群等物种分布地、栖息地、原始天然林等。

根据原有各类保护地或区域的分级、分类和生态服务功能情况,云南省生态保护红线类型划分为重点生态功能区红线,包括生物多样性保护类红线、水源涵养生态保护类红线、水土保持生态保护红线;

生态敏感区和脆弱区红线,包括水土流失敏感区生态保护红线、石漠化敏感区生态保护红线;禁止开发区红线,包括风景名胜区、森林公园、地质公园和其他等4个类型。

## 2 科学评估现有生态保护红线的现实意义

### 2.1 落实中央战略意志

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,云南省正在组织开展国土空间规划编制审批和实施管理工作。生态保护红线是国土空间规划的约束性指标之一,与永久基本农田、城镇开发边界共同构成国土空间规划的3条控制线,为使生态保护红线既能很好地满足全省经济社会发展,又符合国土空间规划编制要求,需对现有生态保护红线进行科学评估,纳入国土空间规划,实施国土空间管控。

### 2.2 促进地方管理事务协调发展

生态保护红线的实质是生态环境安全的底线,对既有的生态保护红线进一步进行科学评估,把生态文明建设和环境保护放在全省经济社会发展大局中统筹考虑,既要注重当前,更要注重长远;既要考虑现实诉求,更要考虑子孙需要。

## 3 现有生态保护红线存在的问题

一年来,通过对全省市(县)生态保护红线的执行情况进行调研,梳理出生态保护红线与地方社会经济发展不相适应的交叉冲突矛盾,实施执行困难的问题。

### 3.1 生态保护红线与现状地类存在交叉冲突

据初步统计,目前云南省生态保护红线范围内有耕地面积52万 $\text{hm}^2$ ,有建设用地10万 $\text{hm}^2$ 。

### 3.2 生态保护红线与规划存在交叉冲突

云南省生态保护红线范围内有基本农田面积34万 $\text{hm}^2$ ,一般耕地面积23万 $\text{hm}^2$ ,规划建设用地7万 $\text{hm}^2$ 。

### 3.3 生态保护红线与各类矿业权存在交叉冲突

云南省生态保护红线范围内有采矿权2万 $\text{hm}^2$ ,探矿权51万 $\text{hm}^2$ ,重要规划矿区65万 $\text{hm}^2$ 。

### 3.4 生态保护红线内自然保护地矛盾冲突

截至2018年底,云南省仅人口超过万人的自然保护区就有会泽黑颈鹤、大山包黑颈鹤、珠江源、丽江拉市海高原湿地等13个,保护区内人类活动十分频繁,保护与发展的矛盾非常突出;全省还有34个

州(市)级、20 个县(市、区)级保护区未编制总体规划;3 个国家级、24 个省级、43 个州(市)级、32 个县(市、区)级保护区未完成勘界立标工作,约占全省各类自然保护地总数的 2/3;全省不少保护地存在资源所有权、经营权和管理权界定不清的情况,功能区划分不确定,保护目标不明确,缺乏依法依规管控依据。

#### 4 现有生态保护红线存在问题的原因分析

运用最新土地利用现状、遥感影像、行政界线、基本农田、矿产资源、建设用地、已经批准的项目用地和重大建设项目等数据,与现有生态保护红线进行逐图斑内业比对,分析交叉矛盾冲突问题,找出产生的主要原因。

##### 4.1 规则不明导致划定偏差

生态保护红线虽已划定,但国家层面至今未出台生态保护红线管控要求,一线管到底,缺乏分区管控措施,导致矛盾冲突凸显。

##### 4.2 延续自然保护地划定

各类自然保护地整体纳入生态保护红线,延续了原自然保护地存在的范围不准、边界不清、责权不明等问题。

##### 4.3 划定时采用的底数底图不一致

由于划定时采用规划的不同底数底图比例尺、坐标系、地类等不一致,衔接结果影响了生态保护红线划定的科学性和合理性,出现了生态保护红线与永久基本农田、城镇开发边界间的冲突,导致勘界定标工作难以落地,对当地群众生产生活影响较大。

#### 5 科学评估生态保护红线建议

##### 5.1 明确评估目标

深入贯彻习近平生态文明思想,按照“多规合一”、“划管结合”的总体思路,依据统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界 3 条控制线的有关要求,对各县生态保护红线划定情况进行评估,以现有成果为基础,重点识别存在的矛盾冲突,按照调整规则,有针对性地提出调整方案和勘界定标工作方案,以利于国土空间规划的编制和勘界定标工作落地。

##### 5.2 技术准备

首先进行工作方案的编制,内容包括成立省级评估工作领导小组,制定评估遵循原则、评估内容、评估方法、评估工作要求、评估时间安排等。

在编制好工作方案的基础上,制定评估技术方案,内容包括评估工作指导思想与遵循原则、评估依据、评估范围、评估内容、评估工作主要技术路线,评估成果质量保证措施,评估成果要求等。

##### 5.2.1 评估内容

###### 1) 基础数据真实准确

梳理生态保护红线划定时采用的国土调查、地理国情普查、遥感影像、物种调查等基础数据情况,确保采用的数据图件成果真实可靠。

###### 2) 划定界限的合理性

分析生态保护红线划定结果与山脉、河流等自然地貌单元边界的一致性,做到图、数、实地相一致。

###### 3) 应划尽划情况

梳理生态功能极重要、生态环境极敏感脆弱区域,以及其他具有重要生态功能、潜在重要生态价值、有必要实施严格保护的区域划入生态保护红线的情况,保证生态系统完整性和生态廊道连通性,未划入的说明原因。

###### 4) 矛盾冲突

核实生态保护红线区域内永久基本农田、耕地、人工商品林、林粮间作、基本草原、承包草原、镇村、重大基础设施工程、合法矿业权、战略性矿产资源区域、国家规划矿区等情况,分析生态保护红线与其他重要控制线交叉冲突情况,提出解决矛盾冲突的规则和办法。

###### 5) 举证补划

各县要划出图斑向省级技术支撑单位进行举证,提供项目批准文件、矢量数据、列入计划等佐证材料。补划图斑要相对集中、呈规模,保证生态保护红线生态功能的系统性和完整性。

##### 5.2.2 技术路线

###### 1) 梳理问题

①基础数据资料分析。对生态保护红线划定成果、双评价成果、自然资源调查、生态环境数据、高分遥感影像、相关规划、自然资源产权等数据的来源、年份、时相、比例尺或分辨率、坐标系、处理过程进行分析。

②矢量数据分析。分析生态保护红线边界划定合理性、应划尽划情况和矛盾冲突情况。同时考虑完整性和连通性程度。

③遥感影像核实。借助高分遥感影像,逐图斑对比矢量数据,分析识别生态保护红线内的冲突图斑。

④实地踏勘。现场观看矛盾冲突图斑及问题区

域重点踏勘冲突规模较大、空间分布较为集中的区域。

⑤座谈交流。组织相关部门、技术人员召开座谈会,了解生态保护红线存在的问题,听取完善生态保护红线评估的意见建议。

#### 2) 划管结合

对原住民、战略能源、监测设施、科学研究、考古调查、参观旅游、基础设施、生态修复等提出不同管控措施,实现对生态保护红线区域的有效管控。

#### 3) 优化调整

对既有的生态保护红线数据、边界、一致性、应划尽划、完整、连通性、极重要性、敏感性、资源利用、三线重叠、矛盾冲突等进行优化调整。形成省级生态红线调整成果,划定成果要权威、科学、法定、可执行。

### 5.2.3 评估工作的组织实施

生态保护红线评估工作由自然资源厅、生态环境厅负责总体部署,林草局负责自然保护地评估调整工作。各市人民政府统一组织协调有关部门及技术支撑单位,对辖区内生态保护红线进行科学评估,以现有生态保护红线成果为基础,重点核实生态保护红线内合法矿业权、重大基础设施工程、永久基本农田、耕地、人工商品林、林粮间作、基本草原、乡(镇)村、战略性矿产资源区域、国家规划矿区等情况,分析梳理交叉冲突矛盾情况。

#### 1) 市(县)级自查

①运用辖区最新土地利用现状、遥感影像、行政界线、基本农田、矿产资源、建设用地、已经批准的项目用地和重大建设项目等数据,与现有生态保护红线进行逐图斑内业比对,找出交叉矛盾冲突。

②采取实地踏勘等方式,对矛盾冲突图斑进行重点评估,分析原因。

③结合资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价成果,按照生态保护红线管控要求提出建议。

④形成自查报告,包括问题梳理、处理意见及调整方案。

⑤对冲突图斑向省级技术支撑单位进行举证、补划。

#### 2) 省级认定

①开展内业比对,对市(县)级生态保护红线评估成果进行分析,确定主要矛盾冲突。

②利用最新数据和评价成果对市(县)举证冲突图斑进行逐一认定,并确认调整方案是否符合全

省生态安全格局和生态保护红线管控要求,做到应划尽划、科学合理。

③形成省级生态保护红线综合评价报告和成果的矢量数据、图件。

#### 3) 国家核实

查找典型问题,明确协调规则,提出调整建议,出台管控措施。

### 5.3 其他问题

#### 5.3.1 自然保护地调整

1) 原来23种自然保护地类型整合归并为国家公园、自然保护区、自然公园3种类型。

2) 自然保护区3个功能区(核心区、缓冲区、实验区)变为核心保护区、一般控制区2个控制区。

3) 坚持“两个不减少”,自然保护区总面积和核心区面积原则上均不减少。一般情况下,将自然保护区原核心区转为核心保护区;将原缓冲区、实验区转为一般控制区。

4) 原缓冲区内具有重要保护价值且无人为活动的区域也应转为核心保护区。

5) 自然保护区原实验区内无人为活动且具有重要保护价值的区域,特别是野生动物分布的关键区域、生态廊道的重要节点,也转为核心保护区。

6) 从原核心区调整出的面积,应从一般控制区内有重要生态保护价值区域补划,确保核心保护区面积不减少。

#### 5.3.2 生态保护红线调整

1) 生态保护红线要保证生态功能的系统性和完整性,确保生态功能不降低、面积不减少,性质不改变。

2) 将生态功能极重要、生态环境极敏感脆弱区域以及目前虽不能确定但具有潜在重要生态价值的区域划入生态保护红线。

#### 5.3.3 协调3条控制线重叠问题

生态保护红线要保证生态功能的系统性和完整性,永久基本农田要保证适当的规模和稳定性,城镇开发边界要避免让重要生态功能区,不占或少占永久基本农田。

### 参考文献:

- [1] 中共中央,国务院.关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[Z].2019.
- [2] 自然资源部,生态环境部.关于开展生态保护红线评估工作的函[Z].2019.
- [3] 云南省人民政府.关于发布云南省生态保护红线的通知[Z].2019.

(下转第172页)

年的老知青部落; 流传了数千年的遂安文化。以青少年为主要对象开展科普与传统文化教育。

游憩观赏区。打造龙川湾处处有景、景景可观、丰富多变的休闲观光体系, 重点打造最美阔叶林区、芒花漾等重要节点, 改造现有景观, 突出特色, 提升品质, 增强观光参与感。

文化康养产品。在引进氦气球与水上娱乐项目的同时, 建设文学创作、摄影等文化基地, 景观与康养基地的融合, 景观与休闲健康的结合, 景观与文化的融合, 自然景观与人造景观的融合。

③健身——运动健康方面包括健身拓展、垂钓休闲等内容。主要项目:

健身拓展区。在 36 都骑客驿站、小火车丛林穿越体验项目的基础上, 合理布设步行、骑行道, 建设健康绿道体系, 设立太极拳、健身舞场地, 满足游客运动健身需求。

垂钓休闲区。休闲项目与湿地生态旅游结合, 重点完善建设龙川湾千岛湖国际垂钓中心, 成为功能最齐全、设施最完备、环境最优良的怡情养生垂钓度假胜地。

#### 4 结论与讨论

1) 建设森林康养基地要紧扣多元化、多维度森林健康理念, 打造养眼、养肺、养心、养生、养性的特色体系, 形成品质上“小而精”、“大而全”的发展目标, 进而使森林康养服务体系更加健全, 森林康养理念深入人心, 人民群众享有更加充分的森林康养服务。

2) 千岛湖龙川湾森林康养基地建设已有现实基础。明确发展途径, 合理布局, 优化资源, 丰富产

品, 健全共建共享机制, 推进森林康养产业融合发展, 实现互促共赢。有效促进当地产业发展与乡村振兴, 推动“绿水青山就是金山银山”理念的高水平转化、康美千岛湖的高质量发展。

3) 单纯从文字意义破题, 森林康养是偏正词组, “康养”是中心语, “森林”是修饰语, 而且是定中短语。无论是公众认知还是专门学科分析, 健康养生和中医学的预防、养生保健是相通的, 中医所说的预防、养生保健讲究天人相应、形神兼备、治未病<sup>[6]</sup>, 从某种意义上说, 森林康养主要是依托森林中富含芬多精、负氧离子等开展促进人们身心健康、益寿享老的活动或服务。让森林康养真正发展成为系统性大产业, 林业部门要有清醒认识, 除了与旅游部门合作, 医疗部门的介入是必不可少的, 文化、体育、养老部门的参与也将起到锦上添花的效果。

#### 参考文献:

[1] 徐高福, 俞益武, 许梅林, 等. 何谓森林康养? ——基于森林多功能性与关联业态融合的思考[J]. 林业经济, 2018, 40(8): 58-60, 103.

[2] 束怡, 楼毅, 张宏亮, 等. 我国森林康养产业发展现状及路径探析[J]. 世界林业研究, 2019, 32(4): 51-56.

[3] 李冬. 打造休闲旅游目的地——龙川湾[J]. 杭州生活品质, 2012(5): 36-37.

[4] 徐高福, 胡广, 斯幸峰, 等. 千岛湖生境片段化与生物多样性研究综述[J]. 林业调查规划, 2015, 40(5): 42-47.

[5] 章德三, 徐高福, 钱江华, 等. 千岛湖龙川半岛生态旅游规划初探[J]. 林业实用技术, 2008(增刊): 86-88.

[6] 苏晓川. 从中医药养生谈森林康养未来发展[J]. 绿色天府, 2016(12): 44-45.

(责任编辑 许易琦)

(上接第 167 页)

[4] 陈哲, 温庆忠, 秋新选, 等. 云南省生态保护与建设成效分析及对策建议[J]. 林业调查规划, 2018, 43(1): 57-60.

[5] 王勇, 余昌元, 杨东, 等. 云南省自然保护区保护空缺分析[J]. 林业调查规划, 2018, 43(4): 55-58.

[6] 李峰. 黑龙江林业生态工程建设的相关思考[J]. 林业勘察设计, 2019, 188(2): 27-28.

[7] 云南省生态保护红线划定方案[S]. 2018.

[8] 云南省生态保护红线划定工作方案[S]. 2017.

[9] 云南省生态保护红线划定技术方案[S]. 2017.

(责任编辑 许易琦)