

# 加强生态系统整体性保护修复 夯实人与自然和谐共生的现代化根基

高吉喜

人与自然的关系是人类社会最基本的关系。党的十八大以来，我国着力解决与经济社会发展相伴的生态环境问题，开展了一系列开创性工作，生态文明建设从理论到实践都发生了巨大变化，美丽中国建设迈出重大步伐，新时代生态文明建设的成就举世瞩目。当前，我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解，生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期，制约我国人与自然和谐发展的问題依然存在。

在2023年7月召开的全国生态环境保护大会上，习近平总书记强调，要着力提升生态系统多样性、稳定性、持续性，加大生态系统

保护力度，切实加强生态保护修复监管，拓宽绿水青山转化金山银山的路径，为子孙后代留下山清水秀的生态空间。

## 一、准确认识把握我国生态系统保护修复工作取得的显著成效

党的十八大以来，我国生态保护修复工作取得历史性成就，对生态文明建设规律的认识不断深化，实现了由实践探索到科学理论指导的重大转变，确立形成的习近平生态文明思想成为生态保护修复工作的根本遵循。我国生态系统稳定性不断提升，生态环境保护和修复的制度不断得到完善，对生态空间的保护力度

不断加大，为美丽中国建设奠定坚实的绿色根基。

### （一）生态系统保护和修复的理念与制度体系日渐完善

习近平生态文明思想为实现人与自然和谐共生的现代化提供了根本遵循，从根源上推动生态环境保护与经济社会发展深度融合，全社会生态环境保护观念发生了根本性转变。同时，人与自然和谐共生的生态文明制度体系日趋完善，从生态保护、资源利用、责任追究等方面，构建了最严格的生态环境保护制度体系，为人与自然和谐共生的现代化建设提供了“源头保护、过程节约、后果严惩”的制度保障。

在生态保护方面，提出了生态保护红线制度、“三线一单”生态环境分区管控制度等，修订完善了环境保护法，新颁布了长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护法等，正在推动制订自然保护地法、国家公园法等。生态环境保护立法从生态要素保护向区域综合保护改变，法律制度体系逐步完善。

在资源利用方面，构建了国土空间开发保护制度，实施了河湖长制、林长制等，修订完善了清洁生产法、循环经济促进法，建立健全了资源节约和高效利用的制度体系。

在责任追究方面，实施了生态文明建设目标评价考核和责任追究、党政领导干部生态环境损害责任追究、领导干部自然资源资产离任

审计等制度，建立了生态环境保护统一执法制度，形成了后果严惩的制度体系。

### （二）重要国土空间保护格局基本形成

“三区三线”国土空间保护格局基本形成。推动构建了国土空间开发保护新格局，统筹建立“三区三线”国土空间管控政策，对城镇空间、农业空间、生态空间划定了城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线三条控制线，强化了自然生态保护和国土空间用途管制。人与自然和谐的国土空间格局基本形成，为国家生态安全筑牢屏障、为经济社会高质量发展提供保障。

以生态保护红线为主体的重要生态空间保护格局基本形成。我国完成了全国生态保护红线划定，陆域生态保护红线覆盖的国土面积不低于 300 万平方公里、海洋生态保护红线不低于 15 万平方公里。生态保护红线制度推动着生态保护由生物多样性保护为主，向生物多样性和生态系统服务功能综合保护的转变，显著提升了生态系统的整体性保护水平。

以国家公园为主体的自然保护地体系建设格局基本形成。构建了以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系，整合设立各级各类自然保护地近万处，约占陆域国土面积的 18%。全面优化提升了我国自然保护地体系，推动山水林田湖草沙生命共同体的完整保护，提高了生物多样性和文化遗产保护的水平。

## 二、深入了解当前我国生态系统保护修复工作存在的主要问题

党的十八大以来，我们身边的天更蓝了、水更清了、山更绿了，但是生态环境保护任务仍然艰巨，还未到喘气歇脚的时候。当前，我国生态环境稳中向好的基础还不稳固，从量变到质变的拐点还没有到来。在促进人与自然和谐共生的过程中，实现从“生态赤字”向“生态盈余”的转变，还面临一些亟待研究解决的问题。习近平总书记在2023年的全国生态环境保护大会上强调，我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解，必须以习近平生态文明思想为指导，分析当前面临的新情况新问题，继续推进生态文明建设。因此，准确识别、深入了解当前我国生态系统保护修复中存在的主要问题，加大生态系统保护力度是推动美丽中国建设，着力提升生态系统多样性、稳定性、持续性的重要一环。

**一是划定的重要生态保护地未得到有效保护。**我国在保护地划定方面取得了举世瞩目的成就。我国是全球第一个划定生态保护红线的国家，也是全球少有的从顶层设计以国家公园为主体的自然保护地体系的国家。这些自然保护地的建立，初步实现了大面积、系统性保护。但是重要生态空间人类活动干扰现象时有发生，如在474个国家级保护区中，有310个存在人类活动干扰。

**二是自然生态边界未得到有效守护。**党的

十九届五中全会指出，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，守住自然生态安全边界。但是，由于我国人地相争的矛盾突出，自然边界守护难度大，不合理的资源开发、工程建设等人类活动对重要生态空间的破坏持续存在，城镇空间挤占农业空间、农业空间挤占生态空间的“联动效应”较为常见。同时，全国生态系统质量和服务功能不高、人工化较为明显，人工林面积约占全国森林面积的1/3以上，水库湿地增加导致河流人工化趋势加剧。

**三是与自然环境相得益彰的产业结构布局尚未形成。**我国各地自然条件和生态承载能力差异明显，尊重自然、顺应自然谋发展的产业结构与布局尚未形成，亟需建成与资源环境禀赋相一致的产业结构和空间布局。但长期以来形成的产业结构和布局不合理现象依然突出，自然资源供给的结构性矛盾突出、区域不平衡的矛盾突出，资源开发区与生态保护重要区、脆弱敏感区的空间重叠明显，对区域生态影响深远。

**四是生态文明制度落地依然存在“跑偏”现象。**生态保护修复工程实施过程中缺乏综合性和系统性的考虑，违背自然规律、片面追求森林面积增加等现象时有发生，“重人工建设、轻自然修复”“重林轻草”的现象普遍存在，部分区域存在“修复性破坏”。不同区域制定生态保护修复措施和实施路径时，“照抄

照搬”现象依然存在，因地制宜地制定保护修复制度体系的意识有待进一步加强。

五是人与自然和谐的政绩观尚未牢固树立。过去很长一段时间，我国在生态环境绩效考核、问责体系等方面存在缺失，致使发展过程中漠视生态环境、靠牺牲生态环境换取发展政绩的现象时常发生。当前，在面对保护与发展长期矛盾和短期问题交织、生态文明建设所承受的压力叠加和负重前行的关键期，部分领导干部保护生态的战略定力不够，未能树立起“功成不必在我、功成必定有我”的政绩观。

### 三、全面加强我国生态系统整体性保护修复

正确处理高质量发展和高水平保护、重点攻坚和协同治理、自然恢复和人工修复、外部约束和内生动力、“双碳”承诺和自主行动的关系，加大生态系统保护和修复力度，完善生态保护修复监管制度，综合运用自然恢复和人工修复两种手段，因地因时制宜、分区分类施策，努力找到生态保护修复的最佳解决方案，提升生态系统多样性、稳定性、持续性，满足当前人民群众对美好生态环境的向往和社会长远的可持续发展。

**（一）深入贯彻落实习近平生态文明思想，夯实人与自然和谐共生的思想根基**

坚持以习近平生态文明思想为指引，牢固树立人与自然和谐共生理念，坚持绿水青山就

是金山银山的理念，尊重自然、顺应自然、保护自然，摒弃“唯 GDP 论英雄”的政绩观，树立人与自然和谐共生理念，以正确的政绩观推动生态文明建设伟大实践，正确处理好生态环境保护和社会发展的关系，促进生产方式和生活方式全面绿色转型，走向以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

**（二）加大重要生态空间保护力度，科学实施生态修复工程**

加大重要生态空间保护。树立保护也是工程、保护也是投资的理念，对已划定的生态保护红线、自然保护区和国家公园，加大保护力度，夯实人与自然和谐的生态根基。同时，以生态保护红线和自然保护地为基本架构，加快国家生态廊道建设，形成“点-线-面”相结合的整体生态保护格局。

科学实施生态修复工程。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，统筹上中下游开展协同生态修复治理；坚持自然恢复为主、人工修复为辅方针，以近自然方式规划设计生态修复；坚持宜林则林、宜草则草、宜荒则荒，尊重生态系统地带性规律和自身特性，因地制宜、科学合理的实施生态修复措施；坚决杜绝以生态修复名义违法采矿、破坏耕地，严格审查人工湿地、人工造景的科学性和合理性。

**（三）合理建立与生态承载力相适应的产业结构与布局**

合理优化产业结构布局。坚持生态优先、

节约集约、绿色低碳发展，开展区域生态承载力与产业一致性评价。做好区域发展规划与生态环境保护专项规划的“无缝衔接”，结合区域环境资源禀赋和产业发展定位，以自然资源可持续、生态环境可承载为前提，优化调整区域经济和生产力布局，淘汰不符合主体功能定位的现有产业，加快推进产业生态化和生态产业化相融合，推动形成节约资源和保护环境的产业结构与布局，从根本上缓解区域发展的“人地矛盾”“人水矛盾”问题。

严格区域产业生态环境准入。建立全域覆盖、分类管理的生态环境分区管控体系，从源头推进国土空间保护和开发格局的优化。实施生态环境分区管控，加强重点行业、重点区域环境准入约束，对生态保护红线、自然保护区等关键生态保护区域，严格落实禁止开发区政策和法律法规，严格生态环境准入审批要求，杜绝非法侵占和生态破坏，提升生态产品价值转化能力。

加强资源环境承载力监测预警。跟踪评价资源、环境、生态等承载能力，实现数量、质量、生态协同保护。定期评价区域生态安全、生产力布局与产业结构的关系，适时提出产业结构和布局优化调整的建议，引导各类市场主体按照资源环境承载能力谋划发展。因地制宜，分类开发，平衡好农业生产与环境保护、生态建设的关系，为保障国家粮食安全、保证农产品质量安全提供指引。

#### （四）推动科技创新、有效提高自然资源的循环利用效率

习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出，要正确处理高质量发展和高水平保护的关系，要站在人与自然和谐共生的高度谋划发展，通过高水平环境保护，不断创造发展的新动能、新优势，着力构建绿色低碳循环经济体系，有效降低发展的资源环境代价，持续增强发展的潜力和后劲。推动科技创新，建立产业生态系统，明确资源的循环模式及其实现路径，最大程度实现副产品和废弃物交换与再利用实现系统中各个产业或企业的共生。加大科技创新，加快构建清洁低碳安全高效能源体系，提升全要素资源能源利用效率，大力推广先进的资源高效利用技术、工艺、装备，及时更新发布行业资源利用效率评估标准。强化技术创新，构建以工业园区为主体的循环型工业体系，推动生产方式和发展方式绿色转型，推进绿色低碳发展。完善再生资源推广使用机制，降低企业一次资源消耗量。完善企业绿色发展创新机制，激发企业自主创新原动力，集中攻关“卡脖子”技术与绿色低碳技术。

#### （五）构建现代化生态保护修复监测评估与监管体系

健全统一监管体系。强化生态环境部门的“四个统一”职责，做到生态环境的统一政策规划标准制定、统一监测评估、统一监督执

法,统一督察问责。调研江西、贵州、云南、厦门等地方生态文明建设条例的实施情况,为国家层面制定生态文明建设条例的相关立法提供借鉴,为构建人与自然和谐共生的现代化提供保障。加快推动《生态环境监测条例》的出台,改变当前生态环境监测数出多门、数据不统一的问题,夯实生态统一监管的数据基础。探索生态保护红线条例立法,加快推进《国家公园法》和《自然保护地法》的出台,实现对重要生态空间的严格保护。

提升统一监管能力。面向生态全要素、区域综合监管的需求,持续优化多光谱遥感观测体系、补齐高光谱和雷达遥感观测短板,狠抓国产卫星数据应用能力建设,加快构建全方位、短周期、高精度的生态遥感观测网络体系。在重要生态保护空间、生态敏感区和脆弱区,分区分类的建设地面生态监测站点,并组网运行。充分发挥卫星遥感、无人机遥感、塔基遥感、地面监测、巡护监测的技术优势,推动开展生态系统“五基”协同生态遥感监测体系,切实提升生态问题发现、生态状况评估、管理决策支撑等方面的能力。参照基于《全国环境监测站建设标准》(环发〔2007〕56号)开展环境监测能力建设的模式,探索建立全国生态监管能力建设的长效机制,按照省市县等不同级别、中东西不同区域,明确技术队伍人员、业务经费投入、监管能力建设等

要求,解决目前存在的技术队伍十分薄弱、资金支持力度小且不稳定的问题。进一步扩大生态保护修复国家财政专项资金支持范围,建立生态环境保护和监管能力建设专项资金。

用好统一监管结果。将生态保护修复统一监管的结果作为政府绩效考核、党政领导干部生态环境损害责任追究、自然资源资产离任审计、生态文明建设目标评价考核、国家生态转移支付等制度执行的重要依据,建立监管与考核衔接机制。完善并强化部门间联动协作、案件转送移交机制。加大生态环境保护监管信息公开力度,进一步拓展生态环境保护与监管信息公开内容,规范信息发布的流程。

构建统一的协作机制。各地区、各部门、各行业企业分工负责,加强协调联动,形成齐抓共管的强大合力,树立“一盘棋”思想,落实生态环境保护“党政同责”“一岗双责”,做到“管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保”,构建完善党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系,加强部门之间、行业之间、中央地方之间的协作机制。

作者:生态环境部卫星环境应用中心主任

编号:1673-288X(2023)05-0055-06

DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202305055