

省十二届人大常委会
第三十四次会议文件（28）

关于穿越生态严控区线性工程环境保护 措施落实情况的调研报告

——2017年7月25日在广东省第十二届人民代表大会
常务委员会第三十四次会议上

广东省人大环境与资源保护委员会主任委员 苏一凡

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

根据省人大常委会2017年监督工作计划，省人大常委会组织开展了穿越生态严控区线性工程环境保护措施落实情况专题调研。按照省人大常委会主任李玉妹关于做好对中央环保督察反馈意见整改落实工作监督的要求，将中央环保督察反馈意见指出的自然保护区、饮用水源保护区违法违规问题整改情况纳入专题调研内容。省人大常委会成立了由省人大常委会副主任陈小川为组长，部分省人大常委会委员、环资委委员、省人大代表为成员的调研组。6月19日，调研组听取了省发展改革委、国土资源厅、环境保护厅、交通运输厅、水利厅、林业厅等部门的情况汇报。6月下旬，调研组会同省政府有关部门，分2个组赴韶关、河源、梅州、惠州、清远、云浮市进行实地调研。调研组听取了各市政

府的情况汇报，实地察看了潮州至惠州高速公路莲花山隧道、汕头至昆明高速公路龙川至怀集段、江门至罗定高速公路官田坪桥、汕湛高速公路惠州至清远段工程、武（汉）深（圳）高速公路仁化至博罗锦江大桥穿越锦江鱼类生物多样性自然保护区路段、新建广梅汕客运专线梅州至潮汕段工程丰顺隧道进口等穿越生态严控区线性工程环境保护措施落实的情况。同时，对中央环保督察反馈意见提及的惠东莲花山白盆珠省级自然保护区、河源和平黄石坳省级自然保护区、清远七星岗饮用水源保护区、韶关南岭国家级自然保护区等区域内违法违规问题整改落实情况进行了调研监督。现将调研情况报告如下：

一、穿越生态严控区线性工程环境保护措施落实的基本情况

根据《广东省环境保护规划纲要（2006-2020年）》（以下简称《环保规划》），将全省划分为严格控制区、有限开发区、集约利用区，其中陆域严格控制区总面积为32,320平方公里，占全省陆地面积的18%，是具有重大生态服务功能价值、生态环境极敏感的区域。加强对生态严格控制区的保护，对促进绿色发展具有重要的战略意义。据统计，2014年以来全省共有22个线性工程经批准穿越严格控制区，线路同时涉及穿越饮用水源保护区的28个、涉及穿越自然保护区的19个。22个线性工程中，公路工程15个，铁路工程3个，引水工程1个，输变电工程2个，输气管道工程1个，穿越总里程约504.61公里；截至目前，2个已建成投入使用，11个正在开工建设，9个尚未开工建设。尚未发

现未经批准擅自穿越生态严控区的情况。环境监测数据表明，线性工程沿线饮用水源水质类别未出现下降现象，线性工程对周边区域生态环境的影响总体可控。主要措施如下：

一是加强组织领导。省委、省政府高度重视线性工程穿越生态严控区等区域环境保护工作，胡春华书记多次强调，振兴粤东西北必须坚持绿色发展，要严格环保门槛，坚决守住环保底线。马兴瑞省长到省环保厅调研时也强调，要加快全省生态环境监测网络建设，进一步加强对区域生态环境的保护。许瑞生副省长多次主持召开省政府专题会议，研究进一步加强饮用水源保护区和生态严控区保护工作的具体措施；多次召集省发改、环保、交通等部门对交通项目选线进行专题研究，推动线性工程优化选址选线，加强生态空间管制，尽最大可能减少工程建设对环境敏感区的影响，切实加强严格控制区、自然保护区、饮用水源保护区等区域环境保护工作。全省各级政府高度重视交通设施穿越严格控制区问题，主动加强规划衔接，积极加强环境管理，督促项目单位自觉落实环评文件提出的各项环境保护措施。

二是严格审批标准。近年来，我省将交通基础设施建设作为促进粤东西北地区振兴发展的“三大抓手”之一，粤东西北地区交通设施建设步伐明显加快，全省交通网络更加便捷完善，为全省经济社会保持中高速增长发挥了重要作用。然而，粤东西北地区作为我省的生态屏障，《环保规划》划定的严格控制区连片覆盖且范围较大，粤北地区山地多、地形复杂，部分交通设施项目因

工程和自然条件等限制，难以完全避让严格控制区。为在推动粤东西北地区交通基础设施建设的同时实现绿色发展，省政府严格制定了穿越生态严控区线性工程的审批标准，明确对列入国家和省重点建设项目名录的线性工程，因工程和自然条件限制确需穿越严格控制区、且严格控制区范围不涉及法律法规规定的相关保护区域的，若对项目选址唯一性和项目对所穿越区域的生态环境影响等进行论证，认定项目无法避免穿越严格控制区且对所穿越的严格控制区的重要自然景观和生态系统不会造成分割和生态破坏的，在全面落实好各项环境保护和生态修复措施的前提下，方允许穿越严格控制区。

三是加强对穿越生态严控区线性工程项目审查。省环境保护厅坚决贯彻执行省委、省政府的工作部署和有关要求，认真做好线性工程穿越生态严控区的环境保护工作，先后制定实施《生态严控区调整（穿越）可行性研究报告审查程序》、《线性工程项目穿越饮用水源保护区可行性审查办理程序》，规范线性工程穿越环境敏感区的论证、评估和审查等工作程序，对线性工程穿越环境敏感区进行严格把关。同时，主动加强服务，积极配合省交通厅等部门指导、督促交通项目在立项、选线阶段从更大的空间范围对线路绕避环境敏感区路段方案进行比选，尽量绕避饮用水源保护区、自然保护区、生态严控区等环境敏感区。对因工程和自然条件限制确实不能绕避环境敏感区且经论证环境可行的项目，指导建设单位进行多方案比选，选择环境综合最优方案，并针对不

同环境敏感区的类型特征、保护对象和保护目标，提出严格有效的设计、施工、运营等阶段的环境保护措施和要求，切实防止不合理开发建设活动对环境敏感区产生不利影响。

四是加强施工期的环境监管。省环境保护厅高度重视交通项目等线性工程的环保监管工作，将交通项目环保措施落实情况作为监管执法的重要内容，会同地方环保部门加强对交通项目施工现场的环境监管力度。大力实施网格化环境监管执法，根据气象情况、工程特点、不同路段生态环境敏感性等情况，加大对重点路段和重点施工点位的巡查监管频次，对群众反映的有关问题及时开展现场调查处理，及时发现和制止环境违法行为。加强对周边区域的环境监测，及时掌握工程施工对周边环境的影响。督促施工单位委托有资质单位开展施工期环境监理，委托第三方机构对项目施工期间环境保护措施落实情况实施全过程监督，发现问题及时通报施工单位并督促整改。严把线性工程竣工环境保护验收关，认真对照检查环境影响评价文件及批复文件提出的各项环境保护措施落实情况，对落实不到位的，坚决不予验收，并下发整改通知，督促建设单位限期整改到位。

五是落实项目建设环保措施要求。从现场监督检查情况来看，项目建设单位基本能够按照环境影响评价文件及批复的要求落实好各项环保措施。严格控制施工范围，尽量利用现有道路及山间小路作为施工便道，尽量避免或减少开挖山体和占用林地。施工场地采用覆盖、封闭、固化、绿化、洒水、清洗等措施，有

效减少施工扬尘。严格落实土方调配、施工废水和废渣处置方案。对路基边坡在保证安全的前提下首选植被防护，对施工破坏的植被及时进行修复、复绿。与当地市政部门积极沟通协调，妥善处理处置生活污水和生活垃圾等。

二、中央环保督察反馈意见指出的自然保护区、饮用水源保护区违法违规问题整改情况

省委、省政府高度重视中央环保督察反馈意见整改工作，胡春华书记要求，我省各级党委、政府要坚决把环保督察整改当作一项重要的政治工作抓紧抓实抓好，切实解决人民群众关心的环境污染和破坏问题。省委、省政府专门成立由马兴瑞省长任组长的省环保督察整改工作领导小组，统筹负责整改落实的组织协调、整体推进和督促落实工作。2017年4月17日，马兴瑞省长主持召开整改领导小组会议，贯彻落实中央督察反馈会议精神，省政府制定了《广东省贯彻落实中央第四环境保护督察组督察反馈意见整改方案》。针对中央环保督察反馈意见指出的自然保护区、饮用水源保护区违法违规问题，省有关部门和相关市县人民政府认真制订整改方案，明确责任单位、整改期限、整改目标和整改措施，大力推进整改工作取得初步成效。

一是加强组织协调指导落实整改任务。省环保厅联合省林业厅等10个省级自然保护区评审委员会成员单位下发了《关于做好中央环境保护督察反馈意见涉及自然保护区整改落实工作的通知》，明确整改时限、要求和任务。省国土厅组成了4个调查小组

对自然保护区内的矿业权项目进行实地核查，督促指导地方国土部门制定落实整改措施。省林业厅定期开展实地检查，督促指导地方政府扎实推进各项整改工作落实到位。

二是坚持立行立改推动整改工作取得实效。中央环保督察反馈意见所涉及相关市、县人民政府加强组织领导，对照整改意见逐项狠抓落实，推动整改工作取得阶段性成效。韶关市已组织对南岭国家级自然保护区、杨东山十二度水省级自然保护区内非法存在的采矿厂、采石场进行关闭并拆除相关设施；河源市已组织对和平黄石坳省级自然保护区内的采石场设施进行彻底拆除，已完成矿区约 30 亩受损土地的复绿工作，和平县政府已对相关责任人进行了责任追究；揭阳市已组织对桑浦山一双坑省级自然保护区内的违规建设项目和建筑物进行了清拆，并对受损林地全面进行了造林复绿。

三是坚持稳步推进妥善处理历史遗留问题。对中央环保督察反馈意见指出的个别自然保护区内历史遗留的当地居民生产生活设施不符合自然保护区管理要求问题，相关市、县人民政府及有关部门主动加强与当地居民的沟通，积极研究制定解决方案，妥善处理自然保护区内长期存在的历史遗留问题。针对湛江红树林国家级自然保护区内历史形成的 4800 多公顷养殖场等问题，湛江市政府加强与养殖户沟通，认真研究并制定妥善解决方案，积极筹措资金，拟分期分批赎回核心区内的养殖场，通过生态补偿或异地增补红树林等方式加强生态保护和恢复。

三、存在的主要问题

目前，交通基础设施等线性工程穿越生态严控区状况总体可控，但据这次调研的情况看，仍存在一些突出问题，主要有：

（一）各类生态保护区规划有待进一步整合

政府部门按照各自规划和行业管理需要，设立了多类保护区，包括：生态严格控制区（环保）、水源保护区（环保）、自然保护区（林业）、水产种质资源保护区（海洋渔业）、风景名胜区（住建）、地质公园（国土）、森林公园（住建）、禁止建设区（国土）、湿地公园（林业）、海洋生态线（海洋渔业）、生态保护红线（环保）、林业生态红线（环保）、生态控制线（住建）等，由于各类涉及保护区的审批均需分别办理，不但工作重复、效率低而且由于各类保护区连片、重叠等原因，唯一性论证往往难以统筹各个部门的意见。

（二）一些自然保护区划定不科学、不合理

受当时技术条件等因素的影响，一些自然保护区规划不严谨、地图不够精细，部分生态严控区划定范围不尽合理。一些具有重要生态功能的区域未被划入自然保护区，而一些历史上已开发的地区却被划入，如粤北地区个别乡镇镇区被全域划入自然保护区。各地因此引发的群体事件不断，难以长治久安。

（三）交通和环境保护规划急需有序衔接

一是按现行工作制度，各类生态保护区与交通基础设施规划均分别编制、审查、审批，缺乏行之有效的衔接、协调机制，未

能相互预留发展空间，导致在交通项目落地时极易出现与生态保护区冲突问题。二是我省的生态保护区分布较广，且粤东西北地区的生态保护区往往连片覆盖，导致公路等线性工程往往无法完全绕避保护区。三是涉及生态保护区的审批程序与交通建设的基建程序冲突严重。目前，我省的用地预审、规划选址均以涉及生态保护区的审批为前置，即要求在工程可行性研究阶段就需确定项目的具体线位。但公路等线性工程需经工程可行性研究、初步设计、施工图设计等层层细化才能确定具体线位。在实际工作中，工程可行性阶段确定的穿越方案往往在设计阶段由于设计深度的深化，存在优化调整空间，但由于穿越方案已批，调整在审批方面较为困难。

（四）个别施工单位的环保责任意识有待加强

环保措施落实不够到位，施工场地扬尘较大、施工垃圾未及时清理、生态修复措施落实不及时、施工期环境监理制度执行不严格等现象仍然存在；个别地方环境监管部门联动机制不健全，环境监管力度有待加强，交通等行业主管部门共同参与线性工程建设环境监管的机制仍需完善。

四、进一步促进穿越生态严控区线性工程环境保护措施落实的几点建议

（一）进一步抓好中央环保督察反馈意见指出的自然保护区、饮用水源保护区违法违规问题的整改工作

省政府要认真贯彻省人大常委会《关于大力推进环保突出问

题整改工作的决议》，组织实施《广东省贯彻落实中央第四环境保护督察组督察反馈意见整改方案》，加大统筹协调和督促指导力度，推动地方政府加快整改落实；同时，以此次环保督察反馈意见整改落实为契机，举一反三，对全省自然保护区、饮用水源保护区内存在的违法违规项目和历史遗留问题进行全面排查和清理。省林业厅要加快出台《广东省自然保护区建立和调整管理规定》，严格和规范自然保护区管理程序，组织各级自然保护区开展范围和功能区勘界工作，进一步加强和完善自然保护区管理。各级环保部门要进一步加强线性工程穿越环境敏感区环保工作，减轻线性工程对环境敏感区的生态环境影响。

（二）加强专项规划与环保规划的衔接，优化工程线网规划设计

省有关部门严格按照“生态优先”原则，进一步加强交通、输变电、输油管道等线网专项规划与环保规划之间的衔接，优化线网规划设计，严格落实“严格控制区内不得进行与环境保护和生态建设无关的开发活动”的要求，积极优化线性工程选线，主动绕避穿越生态严控区、饮用水源保护区、自然保护区等。确实不能绕避的，要尽量减少穿越里程，在规划设计阶段尽量提高穿越环境敏感区路段的桥隧比，要科学布设施工临时用地，尽量将施工营地、取（弃）土场和弃渣场设置在环境敏感区外，切实减少基础设施建设对区域生态环境的影响。进一步完善部门联动机制，发改、国土、交通、水利等线性工程基础设施建设行业主管

部门与环保、林业等生态环境管理部门建立更加完善的部门联动工作机制，加强信息沟通、规划统筹、联审会商、协调服务等，共同加强对环境敏感区的保护工作，进一步提高对线性工程环境监管的工作效能。

（三）加快全省生态保护红线划定，推动生态空间管控更加精准有效

为推动生态空间管控更加精准有效，要按照国家《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》和《生态保护红线划定指南》等要求，加快全省生态保护红线划定工作，在“多规合一”的基础上，尽快完成各地生态红线划定，并向社会公开有关图件。严格落实生态空间一条红线管到底的要求，明晰各部门职责，严格调整各类型各级别穿越自然保护区的程序，落实有关事前、事中、事后报告和管理制度，加强与相关规划的衔接，真正实现一条红线管控重要生态空间，切实维护全省生态安全。对历史上规划不科学、不合理的自然保护区，可在占补平衡的基础上经充分论证后，依法依规适时适当予以调整。

（四）加强施工期环境管理，确保各项环境保护措施落实到位

建设单位应落实环境保护主体责任，制定完善施工期环境管理各项规章制度，坚决落实项目建设同时实施生态环保设施的要求，加强环境保护宣传教育，提高施工人员环境保护意识；要合理划定施工线路，严格控制施工范围，优化施工场地布置，合理安排施工时间，采用先进施工方式，确保施工期各项污染物稳定

达标排放；严格落实各项水土保持和生态保护与恢复措施，防止因水土流失造成环境污染；建立施工报告制度，建设单位和施工单位要在施工前向当地有关部门报告，加强施工期环境监理工作。地方政府及有关部门应切实负起监督管理责任，加大监督检查工作力度，形成监管合力，确保各项环境保护措施落实到位。

（五）加强穿越饮用水源保护区的项目管理，保障饮用水源水质安全

穿越饮用水源保护区的桥梁等工程项目，要设计等级较高的防撞护栏和桥面径流处理系统。项目施工阶段，环保部门要会同行业主管部门共同督促指导施工单位落实各项水环境保护措施，将施工营地、场地、物料堆场及临时弃渣场等设置在饮用水源保护区及敏感水体集雨范围外，按规范在桥梁两侧设置足够容积的事故池，采用先进施工机械和工艺，妥善处置桥梁桩基施工产生的泥浆、废渣，要求施工船舶配备含油废水、生活污水、生活垃圾等收集设施及发生污染事故时的应急设备，施工期生产废水及生活污水应经处理后回用或达标排放。项目运营阶段，要督促指导项目运营单位有针对性地制定污染事故应急预案，落实有效的环境风险防范和应急措施，加强各敏感路段环境保护设施管理，防止因交通事故引发水环境污染事件，确保饮用水源水质安全。

以上报告，请予审议。