

线性基础设施工程生态保护红线不可避让论证

许昌 鲍

久一规划设计有限公司 山西 太原 030000

摘要：生态保护红线是维护国家生态安全的底线，包括具有重要生态功能和生态环境敏感脆弱的区域。根据《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）等相关文件精神，项目属于涉及生态保护红线有限人为活动的，须进行必须且不可避让生态保护红线和减缓生态环境影响措施论证。本文以清徐县清泉山庄至葡峰山庄护林防火通道（旅游公路）工程为例，从项目建设的必要性、项目穿越生态保护红线的不可避让性、合法合规性，论证其符合生态保护红线的管理要求，同时结合项目建设可能对区域生态环境产生的影响，提出生态环境影响减缓措施，为同类型建设项目提供参考和借鉴。

关键词：生态保护红线；不可避让性论证；合法合规

引言

2019年以来，我国将生态保护提升至国家战略层面，强调生态文明建设的重要性，并正式将“生态保护红线”纳入国家文件中。生态保护红线指在陆地和海洋生态空间中具有特殊重要生态功能的区域，这些区域必须强制性严格保护，以维护国家生态安全的底线和生命线。随着《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》的发布，全国生态保护红线划定与制度建设全面启动。而对于线性基础设施工程，穿越生态保护红线往往是不可避免的。为此，自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局发布了《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》，山西省自然资源厅也出台了相关政策，加强有限人为活动管控，要求建设项目进行必须且不可避让生态保护红线和减缓生态环境影响措施论证。因此，本文以清徐县清泉山庄至葡峰山庄护林防火通道（旅游公路）工程为例，通过分析项目建设的必要性、合法合规性、穿越生态保护红线的不可避让性，论证其符合生态保护红线内允许有限人为活动，为同类型建设项目提供参考和借鉴。

1 项目建设的必要性

1.1 保护自然资源与生态环境，加强森林防火工作的需要。

森林是生态系统的重要组成部分，对维持生态平衡至关重要。森林火灾对森林资源和生态环境造成严重破坏，因此，建设森林防火通道对于预防火灾、保护森林资源和生态环境具有重要意义。

1.2 清徐县促进文旅产业融合发展，打造品牌文化旅游产业示范带，建设城市花园客厅的需要。

清徐县作为山西老陈醋的发源地和全国四大葡萄名

产地之一，正致力于推动文化旅游产业的融合，打造以“国际休闲慢城、中华醋都葡乡”为特色的品牌文化旅游产业示范带，并建设高品质的“城市花园客厅”。本项目位于清徐县西北部生态旅游区，通过串联清泉山庄、葡峰山庄等关键景点和葡萄采摘园，连接自然景观与人文景点，打破全域旅游发展壁垒，提升服务水平，对促进清徐县文旅产业和区域经济发展具有重要意义。

1.3 完善区域道路交通网络，促进城乡融合、乡村振兴的具体举措。

清徐县西北山区受地形地貌影响，区域内道路支状分布，等级较低，县城与村庄、村庄与村庄之间缺乏交通联系，严重影响城乡互联互通。该项目建设串联了西北山区村庄，填补了东西向道路空白，沟通了南北向路网，形成了较为完善的区域交通网络体系，有助于促进城乡融合发展，对清徐县西北山区村庄实现乡村振兴有重要的现实意义^[1]。

1.4 项目概况

清徐县清泉山庄至葡峰山庄护林防火通道（旅游公路）工程位于清徐县清源镇和马峪乡，建设规模包括两条主线（A、B）、两条连接线（C、D）以及一条慢行道（E），总长度为14.276公里，其中主线A和B共计11.687公里，连接线C和D共计0.594公里，慢行道E长1.995公里。

2 项目穿越生态保护红线情况

项目主线A沿G307国道现有路段穿越生态保护红线，起点在清源镇毛儿梁村南、京昆高速以北约50米，终点在毛儿梁村西南约550米处。穿越段长1.093公里，与生态保护红线重叠面积0.4387公顷，位于吕梁山中南部水土保持生态保护红线内，属于葡峰省级森林自然公园的一般控制区，其主要生态功能为水土保持。

表1 项目穿越生态保护红线区域明细表

单位：公顷

生态保护红线名称	生态保护红线重叠面积	自然保护地名称	自然保护地重叠面积	备注			
				①核心保护区面积	②一般控制区面积	保护地类型	级别
吕梁山中南部水土保持生态保护红线	0.4387	葡峰省级森林自然公园	0.4387	0.0000	0.4387	自然公园	省级
合计	0.4387	—	0.4387	0.0000	0.4387	—	—

3 项目穿越生态保护红线的合法合规性

3.1 与新时期产业政策的符合性

项目依据《产业结构调整指导目录》（2024年本），归类于国家鼓励的“农村公路和客货运输网络开发与建设”范畴，符合国家产业政策。

3.2 与“生态保护红线”管理和生态环境保护相关政策的符合性分析

项目主要功能是防治森林火灾，属于必要的抢险救灾基础设施，符合《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》和《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》的管控要求。

此外，项目遵循太原市“三线一单”生态环境分区管控实施方案，虽跨越多个管控单元，但不属于大规模、高强度或有污染性的开发建设活动，符合“三线一单”生态环境分区管控要求。

3.3 与相关规划符合性分析

作为黄河一号旅游公路的支线，项目已纳入省级规划；在《清徐县国土空间总体规划（2021-2035年）》中，项目被列为重点建设项目。

4 项目穿越生态保护红线的不可避让性论证

4.1 区域生态保护红线分布特征决定项目建设具有不可避让性

清徐县域生态保护红线集中分布在西北山区，在该区域范围内生态保护红线呈现出沿京昆高速带状分布的特征，整体长约8000米、宽800-2000米，且东西向连续不间断，因此在该区域任何一条从县城出发跨越京昆高速去往西北部山区的道路均不可避免的要穿越生态保护红线。

4.2 项目建设的主要目标决定项目不可避让生态保护红线

本项目旨在增强清徐县西北山区的森林防火能力并提升旅游服务水平。由于项目区域生态保护红线内的葡峰省级森林自然公园森林资源丰富且火灾风险高，项目必须穿越该区域以实现其防火功能。同时，区域内的主要旅游资源，包括自然景观和人文景观，也都位于生态

保护红线内，因此项目不可避免地需要穿越生态保护红线以连接这些旅游资源。

4.3 区域现状道路交通情况和地形地貌决定拟建方案是避让生态保护红线的最佳路径

4.3.1 线路起终点分析

项目的起终点主要取决于功能和现状连接条件。

从项目功能看，项目功能主要有三方面：护林防火、旅游服务、完善农村道路体系。本项目森林防火区域为清徐县西北山区，面积约 1409.43公顷，消防力量集中在县城，起点位于县城侧（西北山区南侧），终点位于西北山区北侧。旅游服务上，项目主要联通清泉山庄和葡峰山庄，起终点位于通往两山庄的通道。农村道路体系方面，项目沟通西北山区村庄与县城，起点位于县城道路边界处，终点最大程度联通山区村庄。

从区域现状连接条件看，G307 国道位于县城西北侧，与县城主要市政道路连接，通达性好，是项目起点首选。西北山区主要道路有将相路、葡峰路、滨榆线，考虑项目建设目标，选择葡峰路为项目终点利于发挥服务功能。

综上，项目起终点确定为：起点位于 G307 国道与大峪村村道交界处，与 G307 呈“T”型平交；终点位于马峪乡西迎南风村中部，于将相路与葡峰路交叉口平交。

4.3.2 区域交通廊带方面分析

从现状道路交通空间廊带分布角度来看，受地形地貌影响，项目所在区域道路交通呈支状布局，从G307国道向西北山区方向共有两条主路，为滨榆线、葡峰路，三条支路，为平泉村村道、通清泉山庄道路和大峪村村道（本次拟改建道路）。滨榆线位于区域中部，葡峰路位于区域西部，三条支路位于区域东部，可见区域东部主路缺失，均为进村道路，等级不高，服务能力有限。从现状道路交通服务水平来看，滨榆线为国道，道路等级较高，通达性好；葡峰路近期按照旅游公路刚完成改扩建，路面质量全面提升，服务能力强；因此，从区域道路交通体系构建角度，本次改扩建道路应该选址于区

域东部。

4.3.3 具体选线路径分析

从区域地形地貌和生态保护红线分布情况来看,为最大限度减少对生态保护红线的影响,同时本着节约集约利用土地的原则,拟建道路最佳方案应该在现有道路的基础上进行改建。而受丘陵地貌影响,平泉村道和通清泉山庄道路均依山就势、沿山盘形建设,地形高差较大,现状道路路基窄,加宽难度大,对其改扩建对生态环境破坏也较大;大峪村村道位于大峪河河谷东侧,沿山谷沟道展线,道路两侧空间相对较富裕,对其改扩建对生态环境影响较小^[2]。另外,平泉村道和通清泉山庄道路穿越生态保护红线长度为1.8km和1.5km,较大峪村村道的1.093km长,影响生态保护红线的区域更广。因此,利用大峪村村道改扩建方案与区域地形地貌特征和生态保护红线分布契合度更好,对生态环境影响更小。

4.3.4 不可避免结论

综合来看,拟定的选址路径沿大峪村村道向北延伸至与大峪河交界处向西折转,先后与通清泉山庄道路、平泉村道、滨榆线、葡峰路相接,不仅填补了区域东西向道路的缺口,联通了区域南北向道路,实现了建立区域环状路网体系的目标,还扩大了森林防火通道的连通性和覆盖面,增加了旅游道路的连通性,整体服务性更好。因此,从交通网络体系构建、区域地形地貌和改扩建对生态环境的影响角度来看,项目拟定的选址路径是避让生态保护红线的最佳路径。

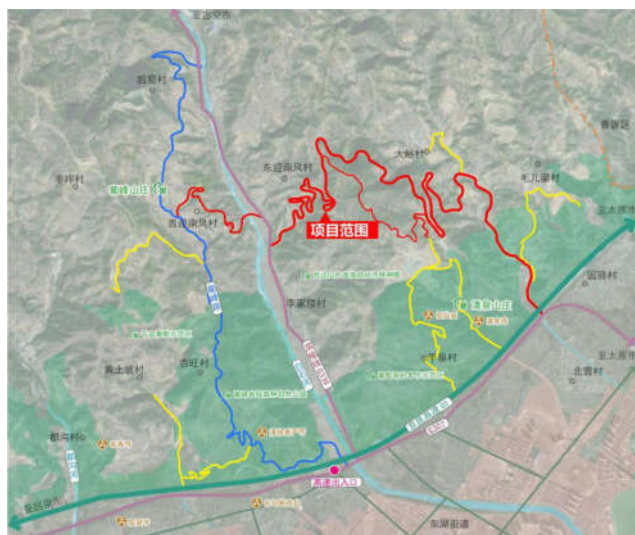


图1 项目不可避免生态保护红线论证图

5 项目建设生态环境影响分析及减缓措施

5.1 对生态环境的影响

项目建设将在施工及运营阶段对生态环境产生一定影响。施工期主要影响包括水土流失、植被破坏、生物多样性减少,以及大气、水和声环境的污染。运营期主要影响包括汽车尾气排放、交通噪声和固体废弃物,对大气、水和声环境造成潜在污染。

5.2 减缓措施

为减轻项目建设在施工及运营阶段对生态环境的影响,将采取以下减缓措施:在施工期间,实施水土保持方案,包括设置坡面保护和排水系统以减少水土流失;采用覆盖和定期洒水措施以控制扬尘;实施临时绿化和植被恢复计划,以减少对生物多样性的影响。在运营期间,沿路设置绿化带以吸收尾气排放中的污染物;实施交通噪声监控和限速措施以降低噪声污染;

6 结语

对于线性基础设施符合生态保护红线内有限人为活动论证类项目,除上述论证外,还应注意以下几点:

积极主动地加强与当地行政主管部门的沟通协调工作。深入透彻地领会相关政策法规与文件要求,精准把握规划、发展改革等部门所关切的重点事项以及审批标准。严格依循既定程序,及时获取经合法公示的当地生态保护红线图。编制报告时,论据的选取务必遵循法律法规,做到充分详实、确凿可靠且逻辑严谨,进而为行业行政主管部门呈交极具说服力、可供审查参考的优质报告。

在生态保护红线论证项目推进过程中,建设方于征求各部门意见环节,有必要制定统一的数据及文件标准。通过此举,保证所有部门所提交附件的数据精准性、内容完整性以及版本统一性,为项目信息的精确传递、高效沟通及审批流程的顺畅推进奠定坚实基础,从而有效提升整个项目的运作效率与质量把控水平,确保项目能够在符合规范与要求的轨道上稳健前行。

参考文献

- [1]张臻,曹春霞,何波.国土空间规划体系重构语境下“双评价”研究进展与趋势[J].规划师.2020,(5)
- [2]王权典.我国生态保护红线立法理念及实践路径探讨[J].学术论坛.2020,(5).