

挺起山城的脊梁③



治理后的铁山坪森林公园，山地赛道贯穿整个园区。

曾勇 摄/视觉重庆

“四山”保护提升 任重而道远

□本报记者 曾立 吴刚 申晓佳 王天翊

满目疮痍的矿坑，变身风景宜人的公园；植被单调的山坡，变身色彩斑斓的森林；林间新建的步道，让市民上山游玩更加方便……

2019年7月，重庆出台中心城区“四山”保护提升实施方案。两年多来，我市相关部门和各区掀起了一场“四山”保护提升大行动，让“城市绿肺”更清新、“市民花园”更靓丽。然而，各区在“四山”保护提升中也遭遇了很多

困难。当初的保护范围划定是否合理？在保护前提下，绿水青山的价值如何挖掘？采用什么方式，才能让这项保护提升工程变得可持续？下一步还有何打算？为此，本报对市规划自然资源局相关负责人进行了专访。

“四山”保护提升的近期目标和远期目标

我市按照“干五年、看十年、谋划三十年”的总体思路，实施“四山”保护提升工作，营造“山在城中、城在山中”的和谐画卷。

▶▶▶ 近期目标：

到2022年，基本完成“四山”违法建设清除和整治工作，山水林田湖草系统治理成效明显，生态系统得到有效修复，“山青、水秀、林美、田良、湖净、草绿”的“四山”自然环境基本形成，历史人文价值得以彰显。

▶▶▶ 远期目标：

到2035年，“四山”生态保护、绿色发展全面实现，自然环境与城市风貌相得益彰，山、城、人和谐相融，生态治理与经济发展良性互动，实现“绿水青山就是金山银山”。

以更大的力度进一步修复生态

问：两年多来，重庆在“四山”保护提升方面开展了很多工作，也取得了不小的成效。现在看来，我们距离“城市绿肺、市民花园”的目标，还有多远？

答：“四山”保护，我们还有很长的路要走。

两年来，相关区政府（管委会）、市级有关部门和单位紧紧围绕中心城区“四山”保护提升实施方案相关要求，积极推动各项工作实施。一是基本摸清了“四山”自

然生态本底、历史文化本底和发展建设本底；二是基本完成“四山”管控区规划优化，调整了“四山”管控边界，优化了空间布局、人口分布和用地结构，完善了服务配套；三是全面调查清理违法建设基本情况，完成市级综合监管平台建设，有序推进“四山”违法建设分类处置；四是通过完善林地资源保护、推进区域生态治理、实施森林绿化工程、开展农村土地整治、加强重点生态要素监测等手段，“四山”生

态保护治理初见成效；五是交通基础设施逐步完善，构建了山上山下步行系统、绿色低碳的公共交通体系，开行了特色旅游线路；六是提升乡村产业发展等措施，民生环境改善成效明显。

但是，对标市委、市政府对“四山”保护提升的要求，以及广大市民对美好生态产品的向往，“四山”保护提升工作还存在工作机制不

健全、整体统筹不足、策划宣传不够、亮点不够突出以及相关规划需进一步加强衔接和落地细化等问题。

问：保护提升的基础是生态修复，这方面，我们还面临哪些难题？

答：“四山”生态修复量大面广，目前还面临不少问题。

一是认识上还存在误区。提到生态修复，大多数人想到的就是种树、造景，对生态保护修复的理解过于简单和机械。有些地方在项目实施过程中，忽视“宜保则保、宜弃则弃、宜灌则灌、宜草则草、宜荒则荒”原则，导致工程设计不够

合理。

二是资金筹集难。生态修复工程绝大部分属于公益性项目，具有投入高、经济回报小、建设周期长等特点，项目资金来源主要依靠财政投资。当前地方政府债务普遍较高，国家严控新增债务，缺乏金融等配套政策，地方政府筹集生态修复资金压力大。

三是社会参与难。目前“谁使用、谁修复”“谁修复、谁受益”的制度体系不够健全，生态保护修复有关产业、土地、金融、税收等政策配套不够，社会资本参与生态修复的积极性不高。

为“四山”保护提升多渠道筹措资金

问：资金筹集难，我们在采访中深有感触。既然“四山”保护提升还有很长的路要走，要确保这项工作的可持续，后续资金必须想办法解决，出路在哪里？

答：“四山”保护提升不能只看短期的收益，这是我们必须担起的“上游责任”，在工作中也要体现“上游担当”。

解决“四山”后续资金问题，其实有很多渠道。以生态地票交易为例，今年，在南岸区诞生了全市历年最大单笔生态地票交易——巨成采石场生态修复项目生态地票401亩，取得收益价款约8000万元。通过对历史遗留废弃矿山的生态修复，既美了青山，又壮大了集体经济组织，同时为矿山生态修复解决了后续资金。

又如通过发展乡村旅游业，壮大财政收入，从而有效增强对“四山”优化提升的反哺能力。以江北区为例，该区在铜锣山铁山坪段实施高标准的生态修复，厚植文化底蕴，并在此基础上培育大健康产业，仅“森林之旅马拉松”等特色赛事，每年就能创经济效益超一亿元。利用这些收入，江北区进一步提升铁

山坪生态保护提升水平，仅杜鹃湖周边区域的林相改造，亩均投入上万元，远超全市平均水平。

解决“四山”保护提升后续资金问题，我们还将开辟更多渠道。比如，鼓励在“四山”的生态保护红线和永久基本农田之外的区域，对现有的工矿用地、仓储用地等，推动转型升级，引入投资主体或者采取合作联营方式，打造康养旅游配套设施，或对低效闲置的国有用地进行生态修复后，采取异地置换的方式

腾挪建设用地指标到“四山”以外的区域。

又如，支持培育“四山”范围内生态产品市场经营开发主体，鼓励各类投资主体和社会力量盘活闲置的农村集体经营性用地和老旧村落等存量资源，推进相关资源权益集中流转经营，统筹实施生态环境系统整治和配套设施建设，培育乡村旅游品牌，打造四山乡村旅游精品线路，创建美丽休闲乡村、乡村旅游重点村。



▲11月24日，渝北区玉峰山森林公园，拆除违建后新增设的便民停车位。 记者 万难 摄/视觉重庆

绿水青山就是金山银山

问：我们在采访中还了解到，以前的“四山”管制规定，在某些条款上与当地经济和社会发展的实际情况有些不符合。你们有无相关调研，怎么看？怎么办？

答：2007年《重庆市“四山”地区开发建设管制规定》出台以来，在保护森林绿地资源、管控开发建设活动、遏制违法建设行为等方面起到了积极作用。尤其是2019年重庆市中心城区“四山”保护提升实施方案实施以来，在推进自然生态资源

保护、加强生态修复治理、完善基础设施建设、优化公共服务配套等方面，开展了大量富有成效的工作，在守好绿色本底、补齐民生短板的基础上，注重生态与产业的有机统一，推动“四山”生态治理与经济发展良性互动。

但另一方面，一些问题客观存在。

一是该保护的没有完全保护好。应当严格保护的生态保护红线、自然保护区区域，与一般、重点

控制建设区存在部分重叠，导致该管控的没能完全管得住；

二是一些必要的建设活动管得不合理。原禁建区内实际上还有大量现状城镇建设用地、农村宅基地，住有约39万居民，这些基本在《重庆市“四山”地区开发建设管制规定》出台前就已形成，一些必要的生产生活建设等民生改善设施需要合理保障；

三是可利用的没有充分利用好。“四山”自然资源丰富，此前未充

分科学考虑合理利用发展旅游康养服务功能，交通、市政等基础设施配套不够完善，“市民花园”功能价值未充分彰显。

对此，需要具体问题具体分析，不搞“一刀切”，在保护的前提下搞好利用。重庆市委、市政府在充分调查的基础上提出：保护利用好“四山”、“在好风景的地方布局生产力”。

今年8月，重庆市规划委员会审议通过《“四山”管控区规划优化方案》，提出要实事求是深入优化，确保城镇、乡村生活空间布局更加符合实际要求、符合群众期待。

“四山”违法建设面广量大、情况复杂、历史遗留问题矛盾突出。下一步，我们将结合国土空间规划，按照国家相关政策，综合考虑违法建设的功能性和历史成因等，实事求是细化各类违法建设分类处置政策，逐步消除存量违法建设。

此外，在农业结构调整的过程中，“四山”原住民往往会将粮食作物调整为经济作物或发展林果、养殖业等，从而导致耕地“非粮化”。下一步，有关部门、区政府（管委会）将加强对农业发展的引导，鼓励原住民因地制宜发展现代山地特色高效农业。



▲5月18日，北碚区北塘峡江步道金剛碑段，游客穿行在古朴的传统建筑与高大茂盛的黄桷古树中。 记者 张锦辉 摄/视觉重庆

让市民真正参与到“四山”保护提升中来

问：在保护前提下利用，让群众真正从“金山银山”的建设中受益。发展乡村旅游这样的生态产业，也能增加收入，增强“四山”保护的财力。下一步，重庆将如何让“四山”的良好生态发挥价值，打造生态产品，引导康养、旅游等产业合规发展？有无对标？

答：在近期举行的联合国《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议（COP15）生态文明论坛上，我市的铜锣山“区生态修复和广阳岛生态修复实践创新纳入了自然资源

部向全世界发布的18个中国生态修复典型案例中，同时，典型案例中的安徽绿光湖矿山地质环境生态修复、河南小秦岭国家级自然保护区矿山环境生态修复治理、杭州西湖区双浦镇全域土地综合整治与生态修复、江西寻乌县废弃矿山综合治理等也能为我们提供很好的借鉴。

目前我们正在完善“四山”管控区规划优化报批成果，进一步优化用地布局，科学布局生产力，突出旅游康养服务功能，将会更有利于落实生态保护，管好生态空间和耕地，

彰显“城市绿肺，市民花园”的生态价值和旅游服务功能。

具体而言，首先是充分衔接我市第三次国土调查、生态保护红线评估调整、自然保护区整合优化、“四山”管控区规划优化等工作，结合“四山”环境容量和资源环境承载力，评估“四山”现有康养、旅游产业空间的总量、结构、业态等特征和问题。

其次是坚持“保护优先、品质提升”的原则，引导产业发展与生态保护相结合，进一步挖掘“四山”自然、

人文、地物、景观价值，策划特色主题，有针对性地培育“四山”的休闲、游憩、康养功能，优化“四山”康养、旅游产业空间布局；

第三是提炼亮点，彰显特色，以重大项目为抓手，合理优化用地布局，提升升级主要业态，有效提升综合效益，优化形成生态绿色、规模适度、供需平衡、配套完备的“四山”康养旅游产业空间。

问：采访中我们发现，目前“四山”的变化很大，建了很多公园，越来越漂亮了，但市民上山的交通却不是很方便。有的是路不好，有的是没有公共交通，下一步准备怎么解决？

答：我们将从多个方面来解决交通问题。首先是贯通结构性通道，体现交通系统性，同时从保护耕地和生态环境角度出发，提出生态选线和景观选线要求。其次加密“四山”出入口，优化城市道路线位接口，提高“四山”可达性。

同时，我们将进一步强化“四山”入山步道体系，满足人民群众对亲近自然的向往；优化停车布局，兼顾停车集中与分散；支持开展特色交通，因地制宜提供多样化交通体验。通过这些实实在在的举措，进一步提升市民的获得感、幸福感，从而让市民真正参与到“四山”保护提升中来。



▲11月17日，九龙坡区中梁山樱花园，游客行走在步道上。 记者 谢智强 摄/视觉重庆