

扎实筑牢沈阳生态安全屏障研究

刘志轩

沈阳工业大学，辽宁沈阳，110870；

摘要：沈阳作为东北亚国际化中心城市，是辽宁省的政治、经济、文化中心，其生态安全关乎整个辽宁省的生态环境建设。本文以习近平生态文明思想、国家生态安全观为理论基础，分析沈阳市的生态安全状况，指出现阶段存在的环境安全问题，并提出了转化事后惩治的思维方式、推广“三线一单”分区管控政策、使用“1+N”多元治理模式、提高公众环保法治意识的对策。

关键词：生态安全屏障；环境污染；依法治理

DOI：10.64216/3080-1486.26.02.043

1 理论基础

1.1 习近平生态文明思想

习近平总书记始终强调“保护生态环境，必须依靠制度，依靠法治。要深刻把握生态文明建设‘最严法治观’的基本法理。”习近平生态文明思想以“人与自然生命共同体”为核心命题，形成了生态文明法治规范体系、生态文明法治实施体系、生态文明法治监督体系与生态文明法治保障体系。在生态文明法治规范体系中，我国于2018年的《宪法修正案》中，将“美丽中国建设”作为国家的根本任务写入了宪法的序言之中，由此奠定了生态文明法治体系的宪法基础。在生态文明法治规范体系中，我国于2018年的《宪法修正案》中，将“美丽中国建设”作为国家的根本任务写入了宪法的序言之中，由此奠定了生态文明法治体系的宪法基础。

1.2 国家生态安全观

在2014年的中央国家安全委员会第一次会议上，国家生态安全观正式确立。习近平总书记系统提出了“总体国家安全观”，并将“生态安全”从环保领域的一个具体目标上升为与国家政治安全、军事安全、经济安全为同一水平的国家核心安全要素。国家生态安全观主要包含：第一，坚持人与自然和谐共生。强调人类发展必须尊重自然、顺应自然、保护自然，不能凌驾于自然之上。第二，坚持绿水青山就是金山银山。该理念打破了把环境保护与经济发展对立起来的陈旧思维，指出了保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。第三，良好生态环境是最普惠的民生福祉。环境问题直接关系到每个人的生活质量和健康，要解决突出的环境问题，提供更多优质生态产品，满足人民日益增长的优美生态环境需要。第四，山水林田湖草沙是生命共同体。强调生态治理必须遵循生态系统的整体性、

系统性及其内在规律，要进行整体保护、系统修复、综合治理。不能“头痛医头、脚痛医脚”。第五，用最严格的法治保护生态环境。为了让生态安全观落地，必须建立和完善一系列法律法规和制度体系，如中央生态环境保护督察、河湖长制、林长制、生态保护红线制度等，并对破坏生态环境的行为实行“终身追责”。第六，共谋全球生态文明建设。生态安全无国界，中国积极参与全球环境治理，推动构建“人与自然生命共同体”和“地球生命共同体”，承诺“碳达峰”与“碳中和”目标（“双碳”目标），展现负责任大国的担当。

2 现存问题

2.1 生态环境质量水平有待提高

根据2020年至2024年《沈阳市生态环境质量状况公报》显示，沈阳市部分区域空气污染物浓度依旧偏高。近五年内，可吸入颗粒物（PM10）在沈阳市西南地区依旧污染严重。以沈辽西路为中心，向北扩散至洪区南部，向南扩散至苏家屯区西部，包括整个铁西区都是近五年的红色污染区域，PM10的浓度近五年内都处于65微克/立方米以上，相较其他区域污染浓度偏高。

沈阳市地表水水质污染主要在辽河干流沈阳段与浑河沈阳段发生。辽河干流沈阳段在2020年水质等级为4级，2021年水质等级为3级，2022年水质等级为3级，2023年水质等级为4级，2024年水质等级为3级。这代表近五年辽河干流的水质仅能满足工业需求与景观需求，距离2级水质还有不小的差距。

沈阳市的生态环境EI指数从2014年的56.48到2021年的59.85上升了3.37，但是仍然处于二级水平，且这八年期间只上升了3.37的EI指数，说明生态环境改善缓慢，生态系统改善没有较大进步。到2022年，沈阳市EQI指数为51.43，处于三类水平，代表当时生态环境质量一般，生物多样性与植被覆盖率都处于一般水

平。铁西区、于洪区、大东区、和平区、沈河区、皇姑区都处于四类水平，代表生态系统较差。到2023年沈阳市的EQI指数为52.08，仍处于第三类级别，代表时至今日生态环境质量仍处于一般水平，生态覆盖率未达到二类水平，植被覆盖率处于中等水平，生物丰度较低，生态系统功能仍有进步空间，铁西区、于洪区、大东区、和平区、沈河区与皇姑区仍处于四类水平，生态质量较差，生态系统覆盖不足。

2.2 生态安全治理方法有待完善

现阶段沈阳市在环境污染防治上存在重视事后惩治，而事前环境污染预防不足的情况。以康平县养殖场污粪外排案件为例，2024年8月22日沈阳市生态环境局根据相关部门移送的线索对康平县胡平经营的养殖场进行检查，经查发现该养殖场的粪污处理池内污水外溢，直接排放到养殖场外的沟内。由于当季暴雨频繁，导致粪污处理池内倒灌，所以才排放到沟内。2025年3月17日，对该养殖场给予行政处罚1650元。沈阳市生态环境局是在接到养殖场污染线索后才进行立案调查，属于事后惩治，而在污染事件发生之前对该区域的例行检查与环保巡查不足，没有将当季的季节特性与本区域的环保预防措施相结合。

沈阳市现阶段的环保考核机制以目标责任考核、大气污染防治考核、环境信访考核与生态环境保护专题报告考核为主，在内部考核方面，各级领导将环境保护督察工作作为工作考核的主要内容，将碳减排等工作分解到沈阳市的各个管控网络，实现了责任到人的目的，但是还存在考核指标体系不完善以及部门协同不足的问题。在考核指标体系方面，现有大气污染防治指标中只对可吸入颗粒物、细颗粒物、二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳与臭氧进行系统监测并发布公报，但对于一些新兴污染物和环境污染潜在因素的监测不足，使得考核体系不够健全。在部门协同方面，部分政府部门在处理环境污染事件时存在越权行为，如沈阳市城市管理综合行政执法部门未按规定对烟尘行使处罚权。不当的进行处罚或者过轻的处理都是部门协同不足的体现。

环境污染治理后的监管措施不到位是沈阳市污染治理的重要问题之一，督促整改后的监管工作关系到之前环境污染治理工作的结果巩固，但是现阶段后续监管不到位问题依然存在，如沈阳经济技术开发区化学工业园污染事件。2021年4月，中央第二环境保护督察组经调查发现，沈阳市金及技术开发区化学园区的污水排放量远远超过污水处理厂能排放的水量，日均污水排放量达到1.7万吨，峰值在3万吨，大量未经过处理的污水被直接排放，但经济技术开发区管委会一直没有对该事

项进行处理。同时，在市政集中供水已经覆盖该园区的情况下，有关部门依然为10家企业违规审批地下水自备井，致年取水量达到85万吨。沈阳市经济开发区管委会在环境污染后监管不到位，致使周边用水管网严重污染，不仅是行政不作为的体现，更是环境保护监管不到位的具体体现。

3 完善建议

3.1 转化事后惩治的思维方式

在建立健全事前预防机制方面，需要完善环境风险评估机制，对已有的工业项目定期进行排查，及时发现存在的问题以防止扩大。对可能造成环境污染的未批准项目实行全面的风险评估，严格把控批准门槛，提前识别环境污染源头。同时，完善环境监测的精准度，面对区域污染现象要尽早的识别其源头以及扩大范围，做到及时发现、及时干预、及时处理。在部门协作联动方面，要加强环保部门与公安、工商、检察系统等多部门的联动协作，形成信息共享共建，协同审查的工作方式，在地方项目审批时各部门共同发力，对该项目的环境影响从多角度进行评估与审查，以确保项目符合环境保护的需求。

3.2 推广“三线一单”分区管控政策

沈阳市“三线一单”政策是指坚持生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线以及严格生态环境准入清单。以“三线一单”为基础，共将整个沈阳市划定为三类区域，分别为优先保护单元、重点管控单元与一般管控单元。优先保护单元共82个，主要包括一般生态空间与饮用水水源保护区等区域，面积为2356.1平方公里。重点管控单元为45个，主要有工业聚集区、人口集中区域环境质量超标区，面积为6798.61平方公里。一般管控单元为7个，主要包括其他区域，面积为3705.46平方公里。依据生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线以及生态环境准入清单划定三类区域有助于根据区域特征从空间上对沈阳市的种类污染进行约束，能够以区域为单位对特定污染物的排放进行管控，提升区域风险防控能力以及资源利用效率。

3.3 使用“1+N”多元治理模式

政府与企业对生态环境协同治理能够将单纯的生态保护结果转变为企业发展与环境改善的双赢局面。在政府层面，政府可以制定明确的污染物排放标准、碳减排目标，对达到政府制定标准的企业予以奖励，以激发起积极性，帮助其在日常活动中自觉树立起环保意识。在企业层面，企业可以将生态治理贯彻到生产经营的全过程中，如沈阳南部的污泥处置项目，将污泥作为辅助

燃料进行焚烧技术处理，生产出烧结砖块再次利用，起到了在污染源头进行治理的作用。在政府定期组织的会议上，企业可以就环境污染提出自己的意见，让政府部门了解到实际存在的问题，最终形成“政府管理+企业自治”的协同共治格局。

沈阳市政府与社会公众对生态环境协同共治，其核心在于“政府搭台、公众参与、双向反馈”，社会公众不再是环境治理的“旁观者”，而是环境治理的“参与者”、“监督者”。“政府搭台”是指政府部门构建渠道开放方便，信息公开透明的多元参与平台。如在微信公众号中开设污染举报便民通道，通过简短的文字与图片就可以将污染线索移交相关部门。“公众参与”则是政府通过积极引导，激发公众主动性。在社会层面，可以联合学校、社会组织，慈善机构开展公益活动，让每个人能切身投入到环保事业中。在个人层面，可以对污染事件举报者给予奖励，发动社会公民监督的力量，让所有人都成为生态安全的监督者。“双向反馈”是指在生态保护中，政府为社会公众畅通表达渠道、广纳群众意见、提供详细数据、奖励社会公民的同时，社会公民也会为政府部门反馈众多不易察觉的污染线索与环境问题，从而形成对环境保护的合力。

3.4 提高公众环保法治意识

加强生态文明意识宣传可以从丰富宣传内容、强化引导教育与建立激励机制的角度出发。在丰富宣传内容方面，可以结合沈阳本地的生态特色，以棋盘山风景区、卧龙湖等景观的生态保护成果进行宣传，利用电视、报纸、网络等多种媒体平台扩大宣传覆盖面，使沈阳市社会公众对环境保护形成合力。其次，可以开展多样化的线下活动，将生态文明宣讲活动带入学校、企业、社会团体，通过举办讲座、展览、播放宣传片等方式加强观者的环保意识。在引导教育方面，可以将生态文明教育加入到学校的教育体系，对不同学龄的学生开展不同深度的生态文明教育活动。

要筑牢生态安全屏障，需要积极推进公民生态安全普法教育，着力提升社会公众的生态法治意识。第一，完善普法内容体系。对于一般社会公民而言法，环境保护相关的法律条文过于晦涩难懂，因此可以将《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治条例》等环境保护方面的核心法律进行二次编撰，用通俗易懂的普法读本与案例集来为公众诠释法条含义，进而普及法律知识。第二，加强特定群体普法教育。对于青少年而

言，可以将生态安全法律知识深刻融入课堂与课外实践活动中，让其认识到环境污染的危害与法律后果。对于企业人员与环保从业人员而言，可以开展与环境保护相关的法律责任培训活动，以《环境保护法》为核心提高参培人员的法律素养。第三，完善普法咨询机制。地区的司法系统可以联合律师协会与生态环境局在不同地区设立环保咨询法律人员，畅通社会公民环境保护相关问题的法律咨询渠道，对欲提起环境保护公益诉讼的相关组织提供法律建议，鼓励社会群众自发监督环境违法行为。通过多层次、多渠道的普法教育逐步构建全民知法、守法、用法的生态安全法治环境，为城市绿色发展提供坚实保障。

参考文献

- [1] 《习近平谈治国理政》第五卷 [M]. 北京：外文出版社，2025.
- [2] 习近平. 推进生态文明建设需要处理好几个重大关系 [J]. 中国人大, 2023.
- [3] 习近平. 以美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生的现代化 [J]. 环境保护, 2023.
- [4] 吕忠梅. 习近平法治思想的生态文明法治新理念 [J]. 法治时代, 2025.
- [5] 吕忠梅. 习近平生态文明思想的“最严法治”论 [J]. 法学, 2024.
- [6] 凤启龙. 新时代中国特色社会主义生态安全观研究 [J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022.
- [7] 孙金龙. 以习近平生态文明思想为指引坚决筑牢我国北方重要生态安全屏障 [J]. 环境与可持续发展, 2024.
- [8] 于文轩, 冯瀚元. 碳达峰碳中和视域下我国生态安全的现状、难点及进路 [J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2024.
- [9] 张树礼, 李现华, 郭二果, 等. 我国北方重要生态安全屏障建设的战略举措 [J]. 内蒙古大学学报(自然科学版), 2024.
- [10] 蔺聪. 沈阳市水土流失现状及防控对策分析 [J]. 水土保持应用技术, 2024.

作者简介：刘志轩（1999年7月16日），男，汉族，甘肃省兰州市人，在读硕士，沈阳工业大学，研究方向：法学。