



## 生态红线的实践与思考\*

文 / 郑 华 欧阳志云

中国科学院生态环境研究中心 城市与区域生态国家重点实验室 北京 100085

**【摘 要】** 划定生态红线是加快生态文明制度建设的重要内容,建立生态红线制度是严守生态红线的基础和根本保障。文章概述了国家各部门和地方政府在生态红线划分、实施及监管等方面的进展,分析了建立生态红线制度面临的问题,提出了完善生态红线制度的建议。

**【关键词】** 生态红线,生态安全,可持续发展,制度设计

DOI 10.3969/j.issn.1000-3045.2014.04.008

随着工业化、城镇化的快速发展和资源开发活动加剧,我国资源约束压力持续增大,环境污染仍在加重,生态系统退化依然严重,生态系统服务功能难以支撑我国经济社会可持续发展。为加强生态保护,2011年,《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》(国发[2011]35号)明确提出,在重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区域划定生态红线。十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,将划定生态保护红线作为加快生态文明制度建设的重要内容。明确要求“划定生态保护红线”,“建立国土空间开发保护制度”,“建立空间规划体系,划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制”。

生态红线实施的关键是红线落地和生

态红线的有效保护,即:如何科学确定生态红线保护范围,并落实到空间上;如何确保生态红线有效执行不被随意变更。为实现上述目标,迫切需要建立生态红线保护的制度与机制,协调不同部门、不同区域、土地所有者和经营者等利益相关者的关系,推动生态红线实践。

### 1 生态红线的基本内涵

红线亦即底线,通常具有约束性含义,表示各种用地的边界线、控制线或具有低限含义的数字。红线最初指规划部门批给建设单位的占地面积,一般用红笔圈在图纸上,具有法律效力。后来红线广泛用于规划红线(建筑红线、道路红线)、水资源红线、耕地红线等<sup>[1]</sup>。在生态文明顶层设计中,中央使用“红线”一词,意在表明生态环境保护的严肃性与不可破坏性<sup>[2]</sup>。但目前对“生态红线”的定义尚不统一,主要观点如下:

\* 修改稿收到日期:2014年7月1日

(1)观点一:生态红线是在自然生态服务功能、环境质量安全、自然资源利用等方面,需要实行严格保护的空间边界与管理限值,以维护国家和区域生态安全及经济社会可持续发展,保障人民群众健康。它包括生态功能保障基线、环境质量安全底线和自然资源利用上线。“生态保护红线”是继“18亿亩耕地红线”后,另一条被提到国家层面的“生命线”<sup>[3]</sup>;

(2)观点二:生态红线是为了维护国家或区域生态安全和可持续发展,根据自然生态系统完整性和连通性的保护需求,划定的需实施特殊保护的区域<sup>[4]</sup>;

(3)观点三:生态红线是对维护国家和区域生态安全及经济社会可持续发展具有重要战略意义,须实行严格管理和维护的国土空间边界线<sup>[5]</sup>。

从上述观点可以看出:生态红线大概可以包括范围边界线和管理控制线两类,并且它们有着三个共同的特征:(1)划定生态红线目标是为了维护国家或区域生态安全和可持续发展;(2)生态红线的实施途径均强调重要生态功能区以及生态敏感区和生态脆弱区的保护;(3)强调保护的严格性,红线即是底线。与后两个观点不同的是,第一个观点涵盖了环境质量和自然资源利用两方面的内容,其中:环境质量安全底线包括了环境质量达标红线、污染物排放总量控制红线和环境风险管理红线;自然资源利用上线则包括能源消耗总量、能源结构和单位国内生产总值能耗等。

综合上述观点,笔者认为:生态红线是指对维护国家和区域生态安全及经济社会可持续发展,在提升生态功能、保障生态产品与服务持续供给必须严格保护的最小空间范围。划定生态红线是维护国家生态安全、增强区域可持续发展能力的关键举措,建立生态保护红线制度是保障生态红线不被逾越的基础和根本性保障。

## 2 划定生态红线的实践

划定生态红线、建立生态保护红线制度作为生态环境管理的重要手段,环保部、水利部、国家

林业局、国家海洋局等国家部门和广东省、江苏等地方政府均开展了大量研究和实践。

### 2.1 环保部生态红线实践

环保部高度重视全国生态保护红线划定工作。2012年3月开始,环保部组建技术力量研究全国生态红线划定工作。2013年,提出了构建以生态功能红线、环境质量红线和资源利用红线为核心的国家生态保护红线体系。2014年1月,环保部印发了《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南(试行)》,成为我国首个生态保护红线划定的纲领性技术指导文件。今后,环保部将完成全国生态保护红线划定任务,继续深化试点省份生态功能红线工作。

### 2.2 水利部三条红线实践

实施最严格水资源管理制度的核心内容就是建立3条控制红线和4项制度,即确立水资源开发利用控制红线,建立用水总量控制制度;确立用水效率控制红线,建立用水效率控制制度;确立水功能区限制纳污红线,建立水功能区限制纳污制度;并建立水资源管理责任和考核制度<sup>[6]</sup>。为进一步落实“三条红线”,国务院出台了《实行最严格的水资源管理制度工作方案》、《最严格水资源管理制度考核办法》、《关于实行最严格水资源管理制度的意见》等文件,明确制定了全国水资源一级区和各省水资源“三条红线”的具体目标、考核方式以及操作规范,为水资源综合管理的实践指明了方向并确立了重点。

### 2.3 国家林业局湿地红线实践

国家林业局启动的生态红线保护行动将划定林地和森林、湿地、荒漠植被、物种4条生态红线,要求全国林地面积不低于46.8亿亩,森林面积不低于37.4亿亩,森林蓄积量不低于200亿立方米,湿地面积不少于8亿亩,治理宜林宜草沙化土地、恢复荒漠植被不少于53万平方公里,各级各类自然保护区严禁开发,现有濒危野生动植物得到全面保护<sup>[7]</sup>。国家林业局在2014年制订出台的《推进生态文明建设规划纲要》中划定了湿地保护红

线,即到2020年,中国湿地面积不少于8亿亩。

## 2.4 国家海洋局生态红线实践

国家海洋局在2012年10月提出海洋生态红线区,包括重要旅游区、文化历史遗迹与自然景观、重要河口、重要渔业海域、重要砂质岸线、沙源保护海域、特殊保护海岛、重要滨海湿地、渤海海洋保护区等,并依据生态特点和管理的需求,进一步细分为禁止开发区和限制开发区,分类制定红线管控措施<sup>[1]</sup>。并印发《关于建立渤海海洋生态红线制度的若干意见》(以下简称《意见》)。为确保渤海海洋生态红线制度取得实际成效,《意见》提出了4项目标:第一,渤海总体自然岸线保有率不低于30%;第二,海洋生态红线区面积占渤海近岸海域面积的比例不低于1/3;第三,到2020年,海洋生态红线区陆源入海直排口污染物排放达标率达到100%,陆源污染物入海总量减少10%—15%;第四,到2020年,海洋生态红线区内海水水质达标率不低于80%<sup>[8]</sup>。

## 2.5 地方政府生态红线实践

各级地方政府在生态红线实践中也开展了积极探索,并在环境保护、区域生态保护、水资源保护等方面得到应用。

在环境保护方面,2005年2月,广东省发出《珠江三角洲环境保护规划纲要(2004—2020)》的通知(粤[2005]16号),提出了“红线调控、绿线提升、蓝线建设”的三线调控的总体战略,首次在环境保护工作领域提出生态红线问题。

### 2.5.1 区域生态保护方面

2008年7月发布的《全国生态功能区划》,以水源涵养、土壤保持、防风固沙、生物多样性保护和洪水调蓄为基础,确定了50个重要生态服务功能区域作为生态保护核心区域。2010年12月国务院印发的《全国

主体功能区规划》,确定了25个重点生态服务功能区,总面积约120万平方公里,占国土面积的12.5%。2013年8月,江苏省发布《江苏省生态红线区域保护规划》,全省划定15类(自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质遗迹保护区、湿地公园、饮用水水源保护区、海洋特别保护区、洪水调蓄区、重要水源涵养区、重要渔业水域、重要湿地、清水通道维护区、生态公益林、太湖重要保护区、特殊物种保护区)生态红线区域,占全省面积的22.23%。该规划对生态红线区域做出了分级管理的规定,将生态红线区域的管控划分为一级管控区和二级管控区。一级管控区是生态红线的核心,必须实行最严格的管控措施,严禁一切开发建设;二级管控区以生态保护为重点,实施差别化的管控措施,严禁有损主导生态功能的开发建设活动<sup>[6]</sup>。

### 2.5.2 水资源保护方面

山东、北京等7省市围绕水资源管理制度“三条红线”开展了先行试点工作。其中山东省基本建立起省、市、县三级最严格水资源管理制度“三条红线”控制指标体系,并逐级分解下达,得到了有关部门的认可。江西、湖南、云南等省份也就水资源管理“三条红线”控制指标体系构建、红线确定等开展了大量有益的探索工作,如:江西省正式出台《江西省(鄱阳湖)水资源保护工程实施纲要(2011—2015年)》,基本划定水资源管理的“三条红线”;湖南省根据全国“三条红线”控制指标值,相应地制定出本省控制指标;云南省编制了《云南省区域和行业用水效率考核体系研究(工作大纲)》,探索建立区域和行业用水效率考核体系。

## 3 建立生态红线制度面临的问题

围绕生态保护红线的理念与实践,我国开展了大量探索,但生态红线制度在生态保护实践中仍面临如下挑战:



中国科学院



### 3.1 生态红线概念与内涵的认识不统一

“生态红线”制度是近年我国生态保护领域的最重要制度之一,但对其概念和内涵尚未形成一致的看法。多数学者认为生态红线是指对维护国家和区域生态安全及经济社会可持续发展,在提升生态功能、保障生态产品与服务持续供给必须严格保护的最小空间范围,为落实“划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制”的基础。也有专家认为:生态红线包括区域地理上的红线、环境质量红线、资源消耗上线和污染物排放量最低限等。还有专家认为生态红线就是重点生态功能区的范畴。这些概念既涉及空间范围边界线,也涉及管理控制线。为推进生态红线制度建设,需要进一步明确生态红线的内涵与定义边界。

### 3.2 缺乏不同制度、不同部门和区域之间的协调机制

生态红线制度的制定和实施尚存在诸多需要协调的地方,主要体现在:(1)缺乏制度间的协调机制。即:生态红线制度与现有保护制度的冲突。例如:“生态红线制度”如何与现有的自然保护区、风景名胜区、重点生态区等生态保护制度相协调;(2)缺乏部门间的协调机制。例如:国土、林业、海洋、环保部门都已进入生态保护红线的划定工作,但缺乏统一的协调机制,职责边界不清,各自为政的局面将导致后期多头监管等问题;(3)缺乏区域间的协调机制。当前,缺乏有效的生态补偿机制,势必影响生态红线制度效果和区域间的协调发展。

### 3.3 缺乏生态保护红线管护标准和制度

目前,我国生态环境的管理仍是按照环境要素进行划分,生态环境的保护涉及环保、国土、水利、农业、林业、海洋等生态系统管理部门、经济社会发展部门等多个部门,形成多部门都有管理职权的局面,难以发挥环境管理的整体性和系统性。而且,各级环保部门都属于各级人民政府的组成部分,上级环保部门对下级环保部门没有制约作用,而很多地方政府往往为了短期利益、一时

的经济发展,忽视对生态的保护。地方各级环保行政主管部门受制于各级地方政府的体制,往往导致地方各级环境行政主管部门无法真正实施环境监管职能,难以对环境实施有效监管。这种分部门、分区域的管理模式使得生态红线缺乏统一的管护标准和制度,如:产业环境准入标准、考核与责任追究制度、生态补偿制度等,也增加了生态红线制度实施的难度。

## 4 完善生态红线制度的建议

划定生态红线,必须有配套的制度体系,建立完善的约束和激励机制,充分发挥地方生态保护的积极性,生态红线才能真正“落地”。

### 4.1 建立统一的监管部门和差异化的管控制度

#### 4.1.1 建立统一的监管部门

基于区域生态系统完整性和生态保护工作的系统性,打破生态系统管理部门分割式、分块式管理的方式,由一个部门进行统一监管,以利于生态红线区域生态管理的整体性。建议由专门履行环境保护职权的环境保护部门统一行使生态红线区域环境监管治理的职能,并强化环境保护部门行使监管职权的独立性,建立省级以下环保部门的垂直管理,同时建立跨行政区域和跨流域的环境监督管理机构。

#### 4.1.2 建立差异化管控制度

针对不同的生态红线区域,制定不同的与生态红线性质相适应的生态环境保护标准和管控措施,明确不同生态红线区域的环境准入活动类型和强度,以实现差别化管理和控制<sup>[1]</sup>。建立健全关于重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区域环境影响评价的限制审批制度。对符合生态红线区域功能定位的开发建设活动,要制定并严格执行环境保护与生态修复治理方案。

### 4.2 建立生态红线监测、评估与绩效考核制度

#### 4.2.1 建立生态红线监测体系与管理平台

定期调查重要生态功能区、陆地和海洋生态

环境敏感区、脆弱区等区域的生态状态,建设生态红线多层级管理信息系统<sup>[4]</sup>,强化各级环境行政主管部门对生态红线实行有效监管;建设生态红线区域生态状况变化的动态评估机制,为生态红线区域的生态安全维护、评估、管理以及区域范围的调整提供决策依据。

修订完善《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法》,建立差别化的经济社会发展政绩考核评价体系。对不同的生态功能区,实行不同的经济社会发展政绩考核体系和考核标准<sup>[9]</sup>。对于生态红线区域范围内的经济社会发展政绩考核体系,侧重衡量生态环境的改善、生态损害的修复和治理、生态系统服务功能的提高等方面的绩效,提高考核评价体系中体现生态建设状况如生态效益、环境损害等指标的权重。

#### 4.2.2 建立生态红线的越线责任追究制度

明确生态红线区划内中央政府和地方各级政府、相关企业以及个人的环境保护义务和责任体系,并对违反义务造成生态红线区域生态系统功能破坏的行为人严格追究行政、民事、刑事等相关责任,使生态红线真正成为“高压线”。建立责任终身追究机制,对盲目决策不顾生态红线区域生态功能定位并造成严重后果的责任人,终身追究相应责任。

#### 4.3 完善生态补偿制度和激励机制

制定《生态红线区域生态补偿条例》。建立健全覆盖重要生态功能区、禁止开发区和主要生态系统的纵向生态补偿机制;建立流域上下游地区之间、受益地区与保护地区之间、开发地区与保护地区之间的横向生态补偿机制,实现不同地区之间的公平;建立受益地区与保护地区之间横向转移支付的生态补偿制度,以体现生态红线划定的公平原则。此外,对生态红线内的区域给予政策

倾斜,大力扶持绿色产业发展,让这些地区具备一定的造血能力,充分激发地方保护环境的积极性,增强生态红线保护的有效性和可持续性。

#### 4.4 建立公众参与制度

建立生态红线维护的公众参与制度。公众作为生态环境保护的权利和责任主体,建立机制、体制,引导公众参与生态红线的划定和保护工作,在生态红线划定和保护各个环节设置公众参与的机制和体制,特别是在生态红线的立法和生态红线区域开发利用活动的环境影响评价环节设置公众参与机制<sup>[9]</sup>。加强生态红线知识的宣传教育,让公众了解生态红线的存在及其作用与功能、参与生态红线的划定和保护及监督制度的实施。

#### 参考文献

- 张令. 环境红线相关问题研究. 现代农业科技, 2013, (11): 247-249.
- 贺海峰. 生态红线如何“落地”. 决策, 2013, (12): 5.
- 李干杰. “生态保护红线”——确保国家生态安全的生命线. 求是, 2014, (2): 44-46.
- 王金南, 吴文俊, 蒋洪强等. 构建国家环境红线管理制度框架体系. 环境保护, 2014, Z1: 27-29.
- 江苏省人民政府. 江苏省生态红线区域保护规划(苏政发[2013]113号), 2013.
- 陈进, 黄薇. 实施水资源三条红线管理有关问题的探讨. 中国水利, 2011, (6): 118-120.
- 中国林业网. 国家林业局启动生态红线保护行动, [2013-7-25]. <http://www.forestry.gov.cn/main/195/content-617675.htm>.
- 中国城市低碳经济网. 《关于建立渤海海洋生态红线制度的若干意见》若干意见的印发, [2012-10-22]. [http://www.cusdn.org.cn/news\\_detail.php?id=221753](http://www.cusdn.org.cn/news_detail.php?id=221753).
- 王灿发, 江钦辉. 论生态红线的法律制度保障. 环境保护, 2014, Z1: 30-33.

(转至 448 页)



中国科学院