

# 湖泊生态红线区域 环境管理对策研究

杨俊 魏琳 著



中山大學出版社  
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

# 湖泊生态红线区域 环境管理对策研究

杨俊 魏琳 著



中山大學出版社  
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

## 图书在版编目(CIP)数据

湖泊生态红线区域环境管理对策研究 / 杨俊, 魏琳著. — 广州: 中山大学出版社, 2016.10

ISBN 978-7-306-05887-4

I. ①湖… II. ①杨… ②魏… III. ①湖泊—生态环境—区域环境管理—研究—中国 IV. ①X524

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 257537 号

## 湖泊生态红线区域环境管理对策研究

hu po sheng tai hong xian qu yu huan jing guan li dui ce yan jiu

出版人: 徐 劲

策划编辑: 陈 露

责任编辑: 赵爱平

封面设计: 沈 力

责任校对: 秦 夏

责任技编: 沈 力

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020-84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020-84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020-84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: [zdcbs@mail.sysu.edu.cn](mailto:zdcbs@mail.sysu.edu.cn)

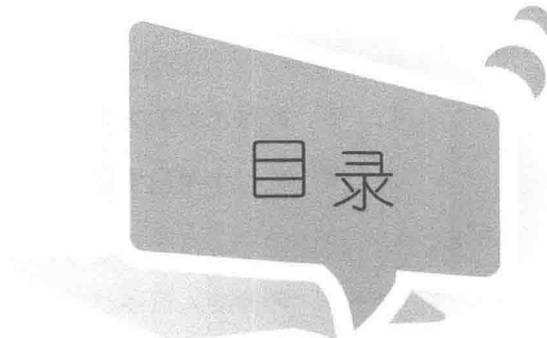
印 刷 者: 虎彩印艺股份有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 14.25 印张 188 千字

版次印次: 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 42.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换



# 目录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第一章 研究背景及意义·····           | 1  |
| 第一节 研究背景·····              | 1  |
| 第二节 研究内容及方法·····           | 3  |
| 第二章 生态保护红线环境管理体系·····      | 5  |
| 第一节 生态保护红线的基本理论·····       | 5  |
| 第二节 生态红线管理的基本要求·····       | 24 |
| 第三章 生态红线的国内外研究进展及实践经验····· | 30 |
| 第一节 国外有关生态红线的研究进展·····     | 30 |
| 第二节 国外有关生态红线的实践经验·····     | 36 |
| 第三节 国内有关生态红线的研究进展·····     | 40 |
| 第四节 国内有关生态红线的实践经验·····     | 42 |
| 第四章 武汉市湖泊生态红线管理体系构建概况····· | 58 |
| 第一节 武汉市湖泊生态红线划定现状·····     | 58 |

|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| 第二节 湖泊生态红线管理体系现状·····                      | 70  |
| 第三节 武汉市湖泊生态红线区域管理的成功经验及问题总结·····           | 77  |
| 第五章 武汉市湖泊生态红线环境管理体系框架·····                 | 81  |
| 第一节 武汉市湖泊生态红线环境管理体系设计思路·····               | 81  |
| 第二节 武汉市湖泊生态红线环境管理政策体系基本构成·····             | 84  |
| 第六章 湖泊生态红线区域环境准入机制·····                    | 90  |
| 第一节 环境准入机制建立的主要理论依据及国内外经验·····             | 90  |
| 第二节 环境准入整体框架·····                          | 95  |
| 第三节 武汉市湖泊生态红线区域环境准入的现状分析·····              | 105 |
| 第四节 武汉市构建湖泊环境准入机制的构想·····                  | 110 |
| 第七章 湖泊生态红线区域生态补偿机制·····                    | 117 |
| 第一节 生态补偿的理论基础及国内外经验·····                   | 117 |
| 第二节 生态补偿基本框架·····                          | 125 |
| 第三节 武汉市构建湖泊生态红线区域生态补偿机制的现实基础<br>与主要问题····· | 147 |
| 第四节 武汉市构建湖泊生态红线区域生态补偿机制的构想                 | 154 |
| 第八章 湖泊生态红线区域分区责任管理机制·····                  | 171 |
| 第一节 湖泊生态红线区域管理概述·····                      | 171 |
| 第二节 湖泊生态红线区域分区责任管理的基本框架·····               | 178 |
| 第三节 武汉市湖泊生态红线区域分区责任管理现状分析·····             | 186 |
| 第四节 武汉市构建湖泊生态红线区域责任管理机制的构想·····            | 196 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 第九章 武汉市生态红线环境管理之政策建议·····     | 213 |
| 第一节 武汉市湖泊生态红线管理总体思路·····      | 213 |
| 第二节 建立武汉市湖泊生态红线管理体系的具体建议····· | 215 |

# 第一章 研究背景及意义

## 第一节 研究背景

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）中首次以国务院文件形式出现“生态红线”概念并提出划定任务，旨在遏制当前生态环境持续恶化的趋势，建立国家生态安全格局；2013年习近平总书记在中央政治局第六次集体学习时再次强调，要牢固树立生态红线的观念，严守生态红线；此外，同年底召开的中共中央十八届三中全会更是将划定生态保护红线摆在重要位置，划定生态红线已成为推进当前生态文明建设的重要任务。2014年环境保护部根据《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》（国发〔2011〕35号）完成并出台了《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南（试行）》（环发〔2014〕10号，以下简称为《指南》），该《指南》作为我国首个生态保护红线划定的纲领性技术指导文件，对生态功能红线的定义、特征以及划定的流程、方法等都做了具体规定，为中央和地方生态红线的划定工作提供了参考依据。自《指南》出台以来，青海、江苏、四川、湖北等多个省份都已开展了生态红线划定工作。

“红线”是个形象化概念，从空间管控的角度上讲，它泛指不可逾越的边界或者禁止进入的一个范围。“红线”这一概念原本起源于城市规划，因为在批准相关建设地块的过程中，政府有关规划部门一般是用红笔圈在

图纸上,因而才被称作“红线”。生态保护红线实质上是一种为保护生态环境而不可逾越的底线,具体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,可分别简称为生态功能红线、环境质量红线和资源利用红线。这种“红线”的划定和坚守对于维护一定区域内甚至整个国家的生态安全具有重要作用。

然而有效保障生态保护红线不被逾越、确保红线的划定及落地,需要的是红线区域环境管理政策的执行与制度保障。在各地生态基础红线划定之后,区域环境管理政策的建立即是当前红线体系建立的关键。为了能使得生态红线体系能更好地发挥环境保护作用,红线区域环境管理政策必须以既有的城市规划及土地利用现状相结合,与城市环境管理相衔接,制定全区覆盖的分级分区环境管理政策及措施。

近年来,武汉市已制定了《武汉都市发展区 1 : 2000 基本生态控制线落线规划》,将基本生态控制线范围和形成的生态保护范围进一步划分为“生态底线区”和“生态发展区”两个层次,出台《武汉市基本生态控制线管理规定》,实现对生态底线区及发展区的分区严格管控。与此同时针对各类环境要素达标体系出台的各类保护条例、规划也相继出台,如《武汉市中心城区湖泊“三线一路”保护规划》以及《湖北省湖泊保护条例》,给湖泊水体划定了水域保护线、绿化控制线及滨水建设控制线,并提出相应的控制及管理要求。

本研究将在此基础上,以武汉市区域城市建设及基本生态线等各类限建或限开发政策为研究基点,总结各类“红线”相关条例及管理规划,从区域环境准入机制、区域监管、区域补偿机制以及区域考核及责任追究机制政策等多个角度,梳理现有的湖泊管理红线政策,融合各项条例及规划,围绕区域准入、区域补偿以及责任追究开展武汉市生态红线区域内的环境政策研究。该研究将对武汉市建立生态红线区域环境保护政策及制度起到

前瞻性技术支撑作用。

## 第二节 研究内容及方法

### 1. 研究对象

生态红线作为一个整体概念包容了环境保护区域的各类元素。武汉市拥有丰富的水资源，具有“江城”“东方威尼斯”之美称。市内江河纵横，湖泊遍布，水面总面积占到全市总面积的 25%，其中 166 个大小湖泊水面面积达 942.8 平方公里，居全国同类城市之首。湖泊水资源保护也是武汉市区域环境保护永恒不变的主题，也是生态红线的重要保护区域。由此，本研究将以湖泊生态红线的管理为抓手，以湖泊基本生态线区域的管理为基础，开展生态红线区域的环境管理对策研究。

### 2. 研究内容

（1）搜索武汉市现有红线的相关管理制度、条例，梳理制度中相关环境保护政策，综述武汉市红线划定及管理现状。

（2）调研国内外红线管理办法及理念，结合我国国情及武汉市本土特色，分析总结可借鉴的成功管理经验。

（3）以湖泊保护管理相关规定为基础，结合武汉市《武汉市基本生态控制线管理规定》《湖北省湖泊保护条例》等基本生态线相关规定，分类梳理武汉市现有的湖泊红线管理政策及相关办法。

（4）总结分析武汉市现有湖泊保护管理机制的问题，分析湖泊生态红线环境管理政策需求，借鉴成功经验，完善湖泊生态红线环境管理政策体系。

（5）融合各类红线规定、现有政策及办法，以区域准入、区域补偿以及责任追究为重点内容，探索健全生态红线环境政策管理体系。

### 3. 研究方法及技术路线

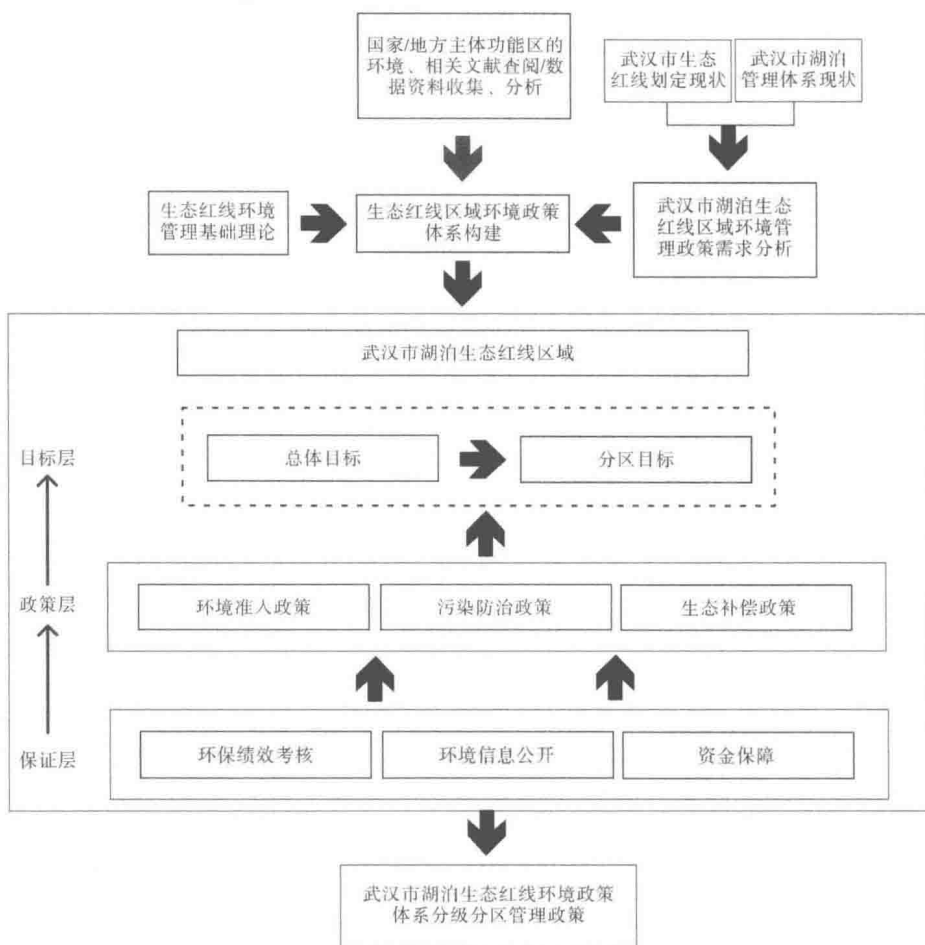


图 1-1 研究技术路线图

## 第二章 生态保护红线环境管理体系

### 第一节 生态保护红线的基本理论

生态红线的思想自古有之，不管是儒家信奉的“天人合一”，还是道家尊崇的“道法自然”，无不强调了人与自然和谐相处这一主题。工业社会之前，人类的力量还不足以合理“掌控”自然规律，因此，对待自然始终保持一种敬畏的态度。工业革命之后，人类不断进步的劳动生产力，对自然的改造也上升到一个新的高度，对待自然已经不再是敬畏或是平等，而是一种控制，甚至是征服。一系列生态危机的出现也正是人与自然和谐关系打破的结果。

人与自然关系的恶化给人类社会的发展敲响了警钟，理论家们越来越注意保持发展与自然环境之间的平衡，倡导一种公平、整体、和谐、可持续而又行之有效的文明发展理念。这些理念又催生了大量的理论，作为我国生态文明建设制度保障体系中的重要环节，生态红线的划定也是在这些理念和理论的推动下施行的。我们认为，可持续发展理论、生态社会主义理论和城市精神增长理论三者的相互结合与补充，有效地构建了生态红线制度从宏观到微观的理论支撑体系。

生态保护红线符合科学发展观的全面协调可持续原则，它能有效提升区域内生态功能，协调经济发展与环境之间的关系，是可持续发展理论在

新时期下的一次尝试。它又是新城市主义者在城市精明增长理念指导下的具体实践,通过土地的集约利用、绿色空间的保持,最大限度地提高城市化发展的质量,实现“人的城市化”。

## 一、生态保护红线与可持续发展理论

### (一)可持续发展的概念

可持续性发展指既满足当代人的需求,又不损害后代人满足其需要能力的发展。可持续发展强调经济发展必须建立在生态可持续能力、社会公正和人民积极参与自身发展决策的基础上,考虑生态资源环境以及后代需求,实现经济发展与资源环境的和谐统一。

在可持续发展理论的生态属性方面,可持续发展被定义为“保护和加强环境系统的生产和更新的能力”,强调生态系统的维护与优化。我国的一些学者也在这方面进行了研究,认为可持续发展是运用生态学的原理,把人类社会和自然生态环境看成一个有机整体,通过一定的政策措施,限制和规范自然资源、要素的利用,平衡生态系统。

在可持续发展理论的社会属性方面,可持续发展被定义为“一种在不超出生态系统涵养能力的基础上,改善人类社会的生活品质”,强调为人类创造一个美好的生活环境,提高生活品质,即在不超出环境承载力的基础上,为人类生产生活提供所必需的要素,服务于人类社会,为人类生产生活创造一个和谐美好的环境。

在可持续发展理论的经济属性方面,西方学者认为可持续发展就是在保持自然资源的合理利用,生态环境优化保护的前提下,经济发展的净收益能够增加的最大限度。可持续发展在经济上的定义已经不再是以牺牲资源和破坏环境为代价,片面追求经济增长速度的发展,而是一种“不降低环境质量,不滥用自然资源的一种高质的经济发展”。其十分注重经济活

动和发展行为的生态合理性，尤其鼓励对资源和环境有利的经济行为，注重经济发展的当前利益和长远利益、局部利益和整体利益的有机结合和协调发展。

## （二）生态保护红线体现了可持续发展的原则

为了维护国家和区域生态安全，我国于 2014 年出台了《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南（试行）》，根据自然生态系统连通性和完整性的要求，依法划定需要特殊保护措施实行保护的区域，即生态红线区域。在生态红线区域内，制定特殊的开发政策，对区域内的自然生态功能、环境质量安全、自然资源的开发利用实行严格的监管，提高国土空间利用效率，以此来实现国家及区域内的经济与社会的可持续性发展。

### 1. 可持续发展是一种整体协调的发展

地球是人们赖以生存的家园，它是一个异质性的整体，每个国家或地区都是这个整体中不可分割的一部分。在地球整体发展进程中，只要一个部分出现了问题，就会直接或间接影响到其他分支的正常运行，甚至会诱发整体突变。经济社会的良好发展与自然生态环境密切相联，自然生态环境是人类生存和社会经济发展的物质基础，水和空气是人类赖以生存的必要媒介，土地资源、矿产资源和生物资源等是人类进步不能离开物质因素，可持续发展就是谋求实现社会经济与环境的协调发展和维持新的长效平衡状态，它追求的是整体、协调发展，要求既要包括经济的发展，也要包含社会的发展和良好生态环境的保持。

### 2. 可持续发展是一种持续公平的发展

可持续发展强调实现同代和代际间的公平。一个区域的发展不能以牺牲另一区域发展为代价，应该实现区域之间的协调互动。一代人的发展不应该损坏人类世代赖以生存的自然资源和自然生态环境，要尊重后代公平地利用自然资源和自然生态环境的权利。当代人在发展的同时要自觉

考虑到本代人与后代人之间在发展方面机会的平等和享受资源的平等，自觉地担负起不同代际之间合理分配资源的占有财富的伦理关系，给后代的发展营造一个良好的自然生态环境。自然资源的永续利用以及良好生态环境的保持是人类经济与社会可持续发展的前提条件，这就要求人们在经济发展过程中按照可持续发展理念，合理开发和利用自然资源，保护自然生态环境以维持其自净能力，经济的发展与环境达到一种持续稳定的平衡。

国家生态保护红线体系是实现生态功能提升、环境质量改善、资源永续利用的根本保障。通过划定生态保护红线（李力，王景福，2014），优化国土空间布局，保护和扩大绿地、水域、湿地等生态空间，从而促进人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一。生态保护红线是一种严格的整体性的生态环境保护，它能有效降低各类保护区交叉重叠的现象发生，提高生态保护的效率，有效控制城乡建设用地的无序扩张，给农业留下更多的良田好土，实现城乡一体化发展。对引导人口分布、经济布局与资源环境承载力相适应，促进各类资源集约高效利用，以及我国经济社会可持续发展的生态支持能力建设具有极为重要的意义。在生态保护红线区域内，逐步恢复其生态功能，保障区域内生态安全，提高其生态供养的能力，在保护自然生态环境的基础上，实现经济社会的可持续发展，同时也为子孙后代留下一片“碧水蓝天”。

### （三）生态保护红线的划定与管理是落实可持续发展战略的重要手段

罗马俱乐部在1972年发表了著名的《增长的极限》，他们认为人口不断增长而资源却不断减少，污染日益严重，这严重制约了生产的持续增长；虽然科技不断进步促进劳动生产率的提高，但这种作用是有限的，因此以牺牲资源破坏环境为代价的经济增长是有限的。

生态保护红线的出现不同于以往的经济发展思维，通过红线的划定明确主体功能区定位，着重保障重要生态功能区及生态脆弱区的环境，理顺

环境保护与经济社会发展之间的关系。生态红线区域内严格的环境管理措施和环境准入制度，能够有效降低对资源的消耗，促使企业通过科学技术的进步而不是资源的消耗来实现收益，降低因资源约束带来的经济发展压力。

环境承载力是指由于自然环境的自我恢复能力存在一个最高值，在特定技术水平和发展阶段下的只能承载一定数量的人口和经济规模。因此经济社会的发展要以生态环境与自然资源为基础，与自然环境承载力相协调，否则，就会破坏生态系统的平衡，影响或危及人类的持续生存与发展。在生态学理论的指导下，人类经济社会的发展要遵循和谐高效的原则，通过能源消耗的最小化，实现收益的最大化，系统中的各个组成部分能够发挥各自的功能，和谐相处，系统内部各组织通过自我调节功能的完善和持续，实现整体的进步，而非简单的外部控制或结构的单纯增长。

生态红线能够合理引导人口分布、经济布局与环境承载力相适应，促使各类资源集约节约高效利用，对经济发展方式的转变起着积极的促进作用。生态红线能够进一步优化国土空间布局，使主体功能区定位更加明确，实现经济的梯度发展。通过控制红线区域内开发的强度，降低能源、水电、土地消耗量，促进生产空间的集约高效，增强红线区生态自我恢复能力，维持其环境承载力，有效推动资源节约型、环境友好型社会的建设。

人地系统理论认为人类社会是地球系统的一个重要组成部分，二者之间相互影响。一方面，地球系统为人类生产生活提供资源和条件，人类的活动以及人类社会的发展都与地球系统息息相关，受到地球系统的影响和制约；另一方面，人类的生产生活又都会对地球系统产生直接或间接的影响，如水和大气污染、矿藏资源的枯竭、土地荒漠化、物种灭绝等。人地系统的目标是协调人与自然系统的关系，强调人类开发过程中要注重人地相互作用结构的改善，通过研究人地系统的优化落实到可持续发展。

生态保护红线就是通过在重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区设立保护区域，避免这些地区因为工业文明的进程而丧失其生态功能。维持其在地球系统中的服务能力，为人类社会的发展提供源源不断的土地、水、林木及矿藏资源，不断净化人类排放的废弃物，为人类生产提供一个安全舒适的外部环境。

通过上述分析，我们认为，可持续发展理论是我国生态红线划定与生态红线区域管理的重要理论基础及依据，二者之间的关系如图 2-1 所示。

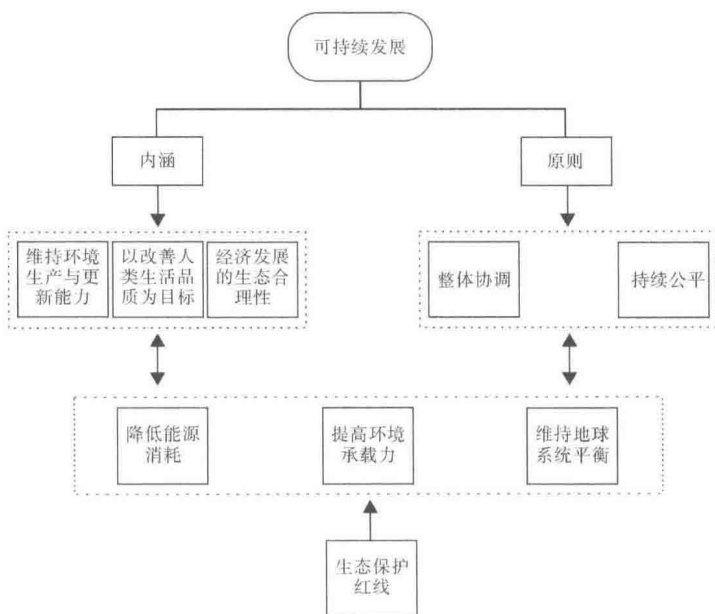


图 2-1 生态保护红线与可持续发展

## 二、生态保护红线与生态社会主义理论

生态社会主义是继马克思、恩格斯之后，当代的马克思主义者形成的一种用社会主义视角来分析与实践日益突出的生态环境问题的理论。它不仅反思人类社会发展方式上存在的弊端，还从生态的角度出发创新性地指

出未来人类社会发展的方向。

### （一）生态社会主义的产生

工业革命以后，人类社会的发展越来越依赖对资源的使用，随之带来是更严重的环境破坏。水资源短缺、森林面积锐减、土壤退化、生态物种灭绝、固体废物污染严重、臭氧层破坏、气候环境急速变化以及未知疾病的威胁等，严重威胁着人类的生存空间。全球性的生态环境危机从 20 世纪 60 年代以后开始蔓延，世界上的任何一个国家都不得不接受这一新的挑战，也不得不寻求各种解决环境问题的途径。蕾切尔·卡森的《寂静的春天》（1962 年）是人类关注环境问题的第一本著作，她预言农药会对自然生态环境和人类生存带来巨大的危害，这个观点强烈地震撼了普通民众，也以此开启了人类的环保事业。

20 世纪 70 年代开始，生态社会主义思想伴随着绿色生态运动出现而不断发展（姜佑福，2010 年）。绿色生态运动在德国首先发起，它凸显着人类对良好生态环境的诉求，提倡变革生产、消费、生活方式来调整生态系统，在生态系统达到平衡的前提下谋求社会进步。马尔库塞指出，生态危机是资本主义社会政治危机、经济危机的集中体现，它反映了人与自然界之间尖锐的冲突，不仅破坏了生态平衡，还威胁到人类的生存与发展。法国左翼理论家安德烈·高兹从生态学的角度批判资本主义，提出要进行一场生态革命。这一时期生态社会主义思想尚处在萌芽阶段，影响较小。

20 世纪 80 年代，生态社会主义进一步发展并初步形成了独具特色的理论体系（王卫，2009 年），对绿色运动产生了重大的影响。这一时期大量的理论研究者对生态社会主义进行了研究，莱易斯认为统治自然的观念是将全部自然来满足人类的欲望，这将导致生产的无序扩张，从而带来资源的浪费和生态环境的破坏，最终会使人类毁灭。同时他指出，以追求利润为目的的资本主义生产方式必将导致人的异化和生态危机，因此必须要