

生态保护红线监督管理及
配套政策研究
——以广州市为例

刘桂环 文黎照 王夏晖 文一惠 / 主编

中国环境出版集团

生态保护红线监督管理及

配套政策研究

——以广州市为例

刘桂环 文黎照 王夏晖 文一惠 / 主编



图书在版编目（CIP）数据

生态保护红线监督管理及配套政策研究：以广州市为例 / 刘桂环等主编. -- 北京：中国环境出版社, 2018. 8
ISBN 978-7-5111-3464-6

I. ①生… II. ①刘… III. ①生态环境保护—环境管理—研究—广州 IV. ①X321.265.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 323675 号

出 版 人 武德凯
责任编辑 赵惠芬
责任校对 任 丽
装帧设计 彭 杉

出版发行 中国环境出版集团
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67168033 (环境技术分社)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京建宏印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2018 年 9 月第 1 版
印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 25.75
字 数 680 千字
定 价 98.00 元

【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载，违者必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换



编委会

马 娅	王 瑛	王夏晖	文 飏	文一惠
文黎照	朱媛媛	刘桂环	许开鹏	张 箫
饶 胜	柴慧霞	谢 婧		

前言

良好生态环境是实现中华民族永续发展的内在要求，是增进民生福祉的优先领域。划定并严守生态保护红线是习近平生态文明思想的重要组成部分，是落实党的十九大精神的具体行动。生态保护红线是保障和维护国家生态安全的底线和生命线，也是推进和落实《环境保护法》第二十九条规定“国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护”的具体要求。

2018年6月16日《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》要求“到2020年，全面完成全国生态保护红线划定、勘界定标，形成生态保护红线全国‘一张图’，实现一条红线管控重要生态空间。”生态保护红线划得出，但更要守得住，2018年6月16日《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》要求“到2020年，全面完成全国生态保护红线划定、勘界定标，形成生态保护红线全国‘一张图’，实现一条红线管控重要生态空间。”生态保护红线划得出，但更要守得住，如何守得住生态保护红线，

是亟待解决的首要问题。在国家鼓励地方在生态保护红线监管中先行先试的政策推动下，广州市 2016 年率先开始尝试从地方政策和立法的角度研究如何守住广州市的生态保护红线，并委托专业机构开展研究。本书即是在相关研究成果的基础上整理提炼而成，由环境保护部环境规划院和阳光时代律师事务所共同编写，环境保护部环境规划院负责国家和地方生态保护红线划定技术及相关政策的总结提炼以及广州市生态保护红线划定、监测、监管、评估以及生态补偿等相关配套政策的编写，阳光时代律师事务所负责国家和地方生态保护红线相关法律和规范性文件的梳理以及广州市生态保护红线管理路径及管理制度的设计。本书共分为两篇，即第一篇：生态保护红线监督管理及配套政策研究和第二篇：关于生态保护红线相关法律及规范性文件选编。其中第一篇在系统梳理国家生态保护红线要求，提炼其他区域生态保护红线管理和配套政策经验的基础上，针对广州市提出了生态保护红线保护管理的路径和监督管理制度设计，搭建了生态保护红线相关配套政策体系。第二篇从法律、管理文件、地方性法规、地方管理文件、地方规范性文件和其他类型文件等角度系统梳理了中央和地方生态保护红线相关法律及规范性文件。

为了有效保障广州市生态保护红线成为广州市生态保护的“高压线”，而不是“弹力线”，确保红线保护工作落地，必须坚持法律、政策与技术并行，建立一套切实可行的方法。本书在把握国家对生态保护红线工作要求的基础上，借鉴其他区域生态保护红线的管理和配套政策经验，结合广州市生态环境保护与社会发展实际情况，分析论证广州市建立生态保护红线监管制度及政策的基本内容，明确能够严守生态保护红线的实施路径，力求为广州市制定生态保护红线监管制度及配套政策提供科学依据，希望也可以同时为其他地方提供可资借鉴之处。

在本书写作过程中，始终得到了生态环境部环境规划院书记兼副院长陆军研究员和《环境保护》原主编唐大为女士的悉心指导和帮助，中国环

境出版社赵惠芬女士为本书的编辑出版付出了大量心血，在此一并表示衷心感谢。在相关课题研究过程中，我们始终得到了环境保护部、广州市政府有关部门的支持和帮助，得到了业内多位专家学者的指导和把关，恕不一一署名，谨致以深深的谢意。本书写作过程中参考引用了大量的国内外文献资料，参考文献可能尚未全部列出，在此向所有文献的作者表示感谢。

编 者

2018 年 6 月

目 录

第一篇 生态保护红线监督管理及配套政策研究 / 1

1 概 述 / 3

1.1 国家生态保护红线要求 / 3

1.2 其他区域生态保护红线管理和配套政策经验 / 6

1.3 广州市开展生态保护红线监督管理研究的意义 / 14

2 广州市开展生态保护红线保护管理的路径分析 / 16

2.1 制定生态保护红线立法和配套政策的必要性 / 16

2.2 制定生态保护红线保护立法与配套政策的可行性 / 23

2.3 生态保护红线立法和配套政策制定的路径分析 / 30

3 广州市生态保护红线监督管理制度设计 / 37

3.1 广州市生态保护红线的目标与基本原则 / 37

3.2 生态保护红线的监督管理及协调机制 / 42

3.3 禁止或限制活动清单 / 54

3.4 监测、评估、预警与考核机制 / 60

3.5 信息公开与公众参与 / 63

3.6 与现行各类保护区立法的衔接与冲突解决 / 64

4 广州市生态保护红线配套政策研究 / 66

4.1 生态保护红线配套政策相关术语和定义 / 66

4.2 生态保护红线划定概述 / 69

4.3 生态保护红线划定的基本方法 / 72

4.4 生态保护红线划定成果 / 87

4.5 生态保护红线生态补偿概述 / 88

4.6 生态保护红线生态补偿的技术方法 / 90

4.7 生态保护红线生态补偿成果 / 102

4.8 关于生态保护红线监测体系建设及定期监测评估 / 103

4.9 关于生态保护红线监管平台建设 / 121

4.10 关于生态保护红线评估考核 / 126

4 结语 / 134

第二篇 生态保护红线相关法律及规范性文件选编 / 137

一、法律 / 139

中华人民共和国环境保护法 / 139

中华人民共和国海洋环境保护法 / 140

中华人民共和国国家安全法 / 141

二、规范性文件 / 142

关于印发《加强资源环境生态红线管控的指导意见》的通知 / 142

关于印发《生态保护红线划定技术指南》的通知 / 147

三、地方性法规 / 161

海南省生态保护红线管理规定 / 161

四、地方政府规章 / 167

沈阳市生态保护红线管理办法 / 167

武汉市基本生态控制线管理规定 / 172

深圳市基本生态控制线管理规定 / 177

五、地方规范性文件 / 180

吉林省生态保护红线区管理办法（试行） / 180

深圳市人民政府关于进一步规范基本生态控制线管理的实施意见 / 183

吉林省人民政府关于开展生态保护红线划定工作的意见 / 187

四川省生态保护红线实施意见 / 193

江苏省生态红线区域保护规划 / 234

四川省环境保护厅关于划定生态保护红线的指导意见 / 246

江西省生态空间保护红线区划 / 249

南京市生态红线区域保护规划 / 265

宁波市生态保护红线规划（市区） / 276

海南省人民政府关于划定海南省生态保护红线的通告 / 293

辽宁省生态保护红线划定技术指南 / 301

新疆地州市级生态环境功能区划编制工作导则（试行） / 325

河南省生态保护红线划定方案（征求意见稿） / 342

关于印发《吉林省生态保护红线划定工作方案》和《吉林省生态保护红线划定技术方案》的函 / 349

福建省生态功能红线划定工作方案 / 354

福建省林业生态红线划定工作方案 / 361

山东省生态红线划定工作方案 / 366

广东省林业生态红线划定工作方案 / 371

甘肃省落实林业生态红线方案 / 376

深圳市基本生态控制线优化调整方案 / 382

重庆市生态保护红线划定方案 / 385

六、其他类型文件 / 394

南京市人民代表大会常务委员会关于加强生态红线区域保护的決定 / 394

常州市人民代表大会常务委员会关于加强生态红线区域保护的決定 / 396

第一篇

生态保护红线监督管理及 配套政策研究

1

概 述

本章明确了国家对生态保护红线的要求，通过对国内已经开展生态保护红线工作的地区进行调研，总结其立法及实施效果较好的制度，提出广州市开展生态保护红线监督管理和配套政策研究的启示及意义。

1.1 国家生态保护红线要求

生态保护红线是指生态空间范围内具有特殊重要生态功能必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线。划定并严守生态保护红线，是贯彻和落实主体功能区制度、实施生态空间用途管制的重要举措，是提高生态产品供给能力和生态系统服务功能、构建国家生态安全格局的主要手段，是健全生态文明制度体系、推动绿色发展的有力保障。

生态保护红线监督管理及配套政策研究
——以广州市为例

党中央、国务院高度重视划定并严守生态保护红线工作,自《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》(国发〔2011〕35号)首次明确提出至今,生态保护红线已经从政策要求上升到立法高度,并做了全面部署,体现了党和国家加强自然生态系统保护的坚定意志和决心。

2011年10月17日,为强化生态环境保护,《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。这是我国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。

2011年12月15日,国务院发布了《国务院关于印发国家环境保护“十二五”规划的通知》(国发〔2011〕42号),提出在重点生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区域划定“生态红线”。

2013年5月24日,中共中央总书记习近平在中共中央政治局第六次集体学习时再次强调,要划定并严守生态红线,牢固树立生态红线的观念。在生态环境保护问题上,就是要不能越雷池一步,否则应受到惩罚。

2013年11月12日,十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出划定生态保护红线,将划定生态保护红线提升为国家战略。

2014年1月16日,环境保护部印发了《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南(试行)》(环发〔2014〕10号),成为我国首个生态保护红线划定的纲领性技术指导文件。

2015年1月1日起实施的新修订的《中华人民共和国环境保护法》明确规定，国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护。2015年7月1日起实施的新修订的《中华人民共和国国家安全法》规定，国家完善生态环境保护制度体系，加大生态建设和环境保护力度，划定生态保护红线。这是对生态保护红线从政策要求上升为立法高度。

2015年4月25日，中共中央国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12号）提出，在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态红线，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

2015年9月21日，中共中央国务院印发《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25号）提出，划定并严守生态红线，严禁任意改变用途，防止不合理开发建设活动对生态红线的破坏。

2016年3月16日，十二届全国人大四次会议表决通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，提出落实生态空间用途管制，划定并严守生态保护红线，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

2016年11月1日，中央全面深化改革领导小组第二十九次会议审议通过《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，会议强调，划定并严守生态保护红线，要按照山水林田湖系统保护的思路，实现一条红线管控重要生态空间，形成生态保护红线全国“一张图”。要统筹考虑自然生态整体性和系统性，开展科学

生态保护红线监督管理及配套政策研究
——以广州市为例

评估，按生态功能重要性、生态环境敏感性及脆弱性划定生态保护红线，并将生态保护红线作为编制空间规划的基础，明确管理责任，强化用途管制，加强生态保护和修复，加强监测监管，确保生态功能不弱化、面积不减少、性质不改变。这是我国首次专门以中央文件形式对生态保护红线从划定到严守的全面战略部署。

可见，生态保护红线的受关注程度和重要地位正在不断上升，划定并严守生态保护红线不仅是生态保护领域的重点工作，更是国家生态安全和社会经济可持续发展的基础性保障。

1.2 其他区域生态保护红线管理和配套政策经验

1.2.1 我国其他省市生态保护红线立法现状

目前，我国已有多个省市开展了生态保护红线的立法尝试，深圳市和武汉市较早进行试点，这两个城市以地方政府规章的形式对“基本生态控制线”进行立法，深圳市时间上更早一些。为遏制因城镇化的迅速发展对城市空间的无限制扩张和蔓延，深圳市于2005年制定并施行了《深圳市基本生态控制线管理规定》，其中规定基本生态控制线指的是生态保护范围边界，范围包括主体功能区，具有生态保护价值的高地、森林、湿地、岛屿等¹。深圳将974.5 km²划为基本生态控制线，约占全市总

1 《深圳市基本生态控制管理规定》第六条 基本生态控制线的划定应包括下列范围：
（一）一级水源保护区、风景名胜区、自然保护区、集中成片的基本农田保护区、森林及郊野公园；
（二）坡度大于25%的山地、林地以及特区内海拔超过50 m、特区外海拔超过80 m的高地；
（三）主干河流、水库及湿地；（四）维护生态系统完整性的生态廊道和绿地；
（五）岛屿和具有生态保护价值的海滨陆域；（六）其他需要进行基本生态控制的区域。