

生态保护红线 与生物多样性保护 论文集

SHENGTAI BAOHU HONGXIAN
YU SHENGWUDUOYANGXING BAOHU
LUNWENJI

《生态保护红线与生物多样性保护论文集》编委会 编

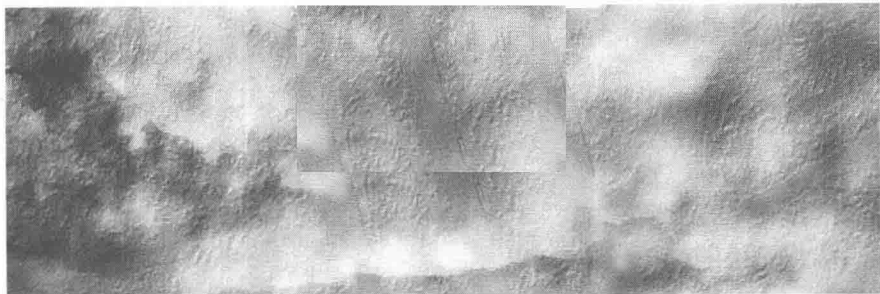


环境出版社

生态保护红线 与生物多样性保护 论文集

SHENGTAI BAOHU HONGXIAN
YU SHENGWUDUOYANGXING BAOHU
LUNWENJI

《生态保护红线与生物多样性保护论文集》编委会 编



中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

生态保护红线与生物多样性保护论文集 / 《生态保护红线与生物多样性保护论文集》编委会编. -- 北京: 中国环境出版社, 2017.9
ISBN 978-7-5111-3264-2

I. ①生… II. ①王… III. ①生态环境保护—中国—文集②生物多样性—生物资源保护—中国—文集 IV. ①X171.1-53②X176-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第162133号

出版人 王新程
责任编辑 黄颖
责任校对 尹芳
设计制作 彭杉

出版发行 中国环境出版社
(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)
010-67175507 (环境科学分社)
发行热线: 010-67125803 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中献拓方科技发展有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2017年9月第1版
印 次 2017年9月第1次印刷
开 本 880×1230 1/32
印 张 5.25
字 数 90千字
定 价 16.00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

编委会主任 王春益

编委会副主任 胡勘平 高吉喜 范志勇

编委会成员（按笔画顺序排序）

王 芳 王春益 王夏晖 史会剑 刘桂环

刘海滨 朱小曼 牟雪洁 祁巧玲 张文娟

张修玉 张 箫 李文青 李 玄 陈沙沙

林 震 范志勇 俞 欣 胡欣欣 胡勘平

赵建军 饶 胜 柴慧霞 聂春雷 袁 琦

高吉喜 常纪文 黄 琦 韩鸿飞 薛 瑶

鞠昌华

前言

党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出要“加快生态文明制度建设”“划定生态保护红线”。习近平总书记中共中央政治局第六次集体学习时强调，在生态环境保护问题上，就是要不能越雷池一步，否则就应受到惩罚。2016年11月1日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第二十九次会议，会议审议通过了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》（以下简称《意见》）。《意见》中强调：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”。

生态保护红线是依法在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的严格管控边界，是国家和区域生态安全的底线，是我国环境保护的重要制度创新，是继“18 亿亩耕地红线”后另一条被提到国家层面的“生命线”。划定生态红线已经不仅是生态保护领域的重点工作，更是成为生态文明制度建设的关键内容，成为国家生态安全和社会可持续发展的基础性保障。十八大以来，国家发展和改革委员会、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、林业局、海洋局等各有关部委高度重视生态保护红线议题并已在相关工作上取得初步成效。此外，生态红线划定试点工作的开展和探索也为其他各省区市的生态红线划定工作积累了一些值得借鉴学习的经验教训。

2016 年 11 月环境保护部发布的《全国生态保护“十三五”规划纲要》中提出，要加快划定生态保护红线，在各省（区、市）生态保护红线的基础上汇总形成全国生态保护红线，到 2020 年基本建立生态保护红线制度。2017 年 2 月，中办、国办印发了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，对划定并严守生态保护红线工作作出全面部署。

生物多样性是指地球上的生物（包括动物、植物、微生物）在所有形式、层次和联合体中生命的多样化，包括生态系统多样性、物种多样性和遗传

(基因)多样性。生物多样性是地球上生命经过几十亿年发展进化的结果，它形成了一个生命系统，人类是这个生命系统中的一个组成部分，生物多样性是人类赖以生存和发展的基础，是维护生态平衡和生态系统服务功能的必要条件。目前，全世界的生物多样性正面临着非常严峻的挑战。过去的一些研究指出，在过去的100年里，地球上45%的森林已经被砍伐掉；在过去的50多年里，地球上的生物种类正在以相当于正常水平1000倍的速度消失，全世界目前约有3.4万种植物和5200多种动物濒临灭绝。长期以来，世界各国的实践证明，因地制宜建立自然保护区和保护地，是保护珍稀和濒危的动植物物种和生态系统的重要手段。

因此，生态保护红线是保护生物多样性的重要保障之一，生态保护红线的划定和相应的配套政策措施，可以通过严格的土地规划和利用从根本上减轻生态系统和生物多样性受到的来自城镇化和工业化的压力。

2016年11月20日，中国生态文明研究与促进会联合世界自然基金会（瑞士）北京代表处以及环境保护部南京科学研究所南京市共同举办了“生态保护红线与生物多样性保护研讨会”，目的是搭建一个交流平台，邀请相关部委代表、专家学者、非政府组织代表以及典型区域代表，就生态保护红

线和生物多样性保护等问题分享信息，充分沟通，为国家出台相关政策和制度建言献策。

会后，我们将参会代表提交的论文及近期相关领域专家的研究成果汇编成册，以便广大读者及业内人士相互交流、相互借鉴。编辑过程中难免有疏漏之处，请各位专家学者及广大读者朋友批评指正！

编者

2017年7月

目 录

划定生态保护红线 坚持制度创新引领 / 1

一条红线管到底尚需几重法制保障? / 9

优化设计提高生态保护红线成色 / 14

生态保护补偿保障还可以再开几条路? / 23

绿色发展 红线保障 / 28

生态保护红线优先地位从确立到落实需要几步? / 32

城市层面推进生态保护红线管理机制的问题与建议 / 35

东北老工业基地中心城市生态保护红线的划定与管控
——以沈阳市为例 / 45

红线保障完整，完整构建安全
——划定生态保护红线的核心思想及意义所在 / 68

基于空间格局细化保护需求的保护地管制技术
——以中国国家公园体制建设为目标 / 80

关于生态保护红线管理政策的思考 / 107

生态保护红线与生物多样性保护的若干辩证关系 / 124

一条红线，怎样打开了新境界？
——划定并严守生态保护红线的重大政治意义、生态
安全意义和改革意义 / 136

守住红线，抓住哪三个关键词？ / 142

山东省生态保护红线划定的实践与管理策略 / 147

划定生态保护红线 坚持制度创新引领

赵建军

中共中央党校

一、划定生态保护红线的重大意义

（一）推进生态文明建设的根本与保障。生态保护红线是继 18 亿亩（1 亩 = 1/15 公顷）耕地红线之后，又一上升至国家安全战略高度的红线，体现了我国复杂生态环境形势下管理体制变革的结果。生态保护红线是维持最低生态存量，维护国家生态安全，保障民众健康，保持经济社会可持续发展的最小生态用地与环境空间的底线。我国目前生态赤字大、生态风险较高、生态环境问题较为凸显，生态脆弱区面积持续增大，已占国土面积的 60% 以

上。只有规划好生态保护红线，加大保护力度，才能尽快扭转生态环境持续恶化趋势，为实现经济社会可持续发展创造生态条件。只有通过生态保护红线的划定与实施来不断提升生态存量，降低生态风险水平，提高经济社会可持续发展的生态基础，从而促进生态文明建设顺利实现。从这种观点而言，生态保护红线是生态文明建设的根本与保障。

（二）遏制生态环境退化形势的客观需求。近年来，随着工业化和城镇化快速发展，中国资源环境形势日益严峻。尽管中国生态环境保护与建设力度逐年加大，但总体而言，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，生态问题更加复杂，资源环境与生态恶化趋势尚未得到逆转。在此情势下划定生态保护红线，旨在强制性实施严格的生态保护制度，促进资源与能源的高效利用，加大中国生态关键地区的保护力度，改善生态系统功能和环境质量状况，缓解经济社会开发建设活动对自然生态系统造成的压力和不利影响，力促人口资源环境相均衡、经济社会和生态效益相统一。因此，划定生态保护红线是遏制生态环境退化严峻趋势的迫切需要和有效手段。

（三）优化国家生态安全格局的基本前提。生态安全格局是实现国土优化开发，促进经济社会可持续发展的基础保障。在生态空间保护与优化方面，

中国开展了全国生态功能区划、主体功能区规划、生物多样性保护战略与行动计划，加快了各类保护区建设步伐。中国生态保护区类型多、面积大、覆盖广，但是划定的科学性不足，缺乏严格的生态保护标准和管理措施。早期建立的一些自然保护区，科学论证不足，因规划不合理、片面追求面积规模等问题并未得到有效管控。即使是目前保护最为严格的保护区类型，自然保护区仍存在执法不严、违法建设、开发与保护混杂的局面。因此，划定生态保护红线是整合各类保护区域、提高生态保护效率的最直接手段，是强化生态保护、科学构建生态安全格局的最有效途径。

二、维护生态保护红线需要制度建设做保障

生态保护红线的划定是推进生态文明建设的重要举措，是优化国土空间开发的根本，是中国生态环境保护制度的重要创新。在中国生态环境不断破坏与恶化的严峻形势下，迫切需要划定生态保护红线，制定专门管理办法，控制开发强度，调整空间结构，构建国家和区域生态安全格局，实现生态环境与人口经济相均衡、经济、社会和生态效益相统一。但是，生态保护红线的划定和管理工作刚刚起步，仍然存在不少问题需要解决。当前，在国家层

面需要明确生态保护红线划定和管理的实施方式，统筹协调生态红线与社会经济发展规划的关系，尽快制定划分生态保护红线的具体技术方法与操作流程，出台适用于全国的技术指南与配套政策，为生态保护红线的监管奠定基础。把生态保护红线落实到制度建设，标志着生态红线从注重理念、理论建设，发展到制度建设的新阶段，具有全局意义，必须进行长期努力，为了不使建设生态红线建设出现中断或反复，必须建立持久有效的制度保障。

生态红线制度建设的具体制度选择需要根据实际情况做出灵活的设计与安排，可以在强制性制度、选择性制度、引导性制度等类型中进行选择与组合。所谓强制性制度是指管理者通过法律或行政手段对不同行为主体进行“命令—控制”式的刚性约束，以实现生态红线划定的制度与政策，强制性制度的运用必须有相关的可执行的法律、法规和标准，它是依靠强制力得以实施的刚性约束机制，具有权威性、强迫性等特征；选择性制度是指管理者向各类行为主体提供一套政策，通过他们的趋利避害和自主选择来实现生态红线划定的目标，主要是以成本—收益为基础的经济激励政策手段；引导性制度是指管理者通过对各种行为主体的道德教育，将生态理念转化为其内在的信念，从而便于实现生态红线划定的实施。它是基于个人素养的非正式的安排，

主要通过社会风尚、伦理道德、行为习惯等软约束，激发人们内心的信念来实施相关行为。在生态红线划定的制度建设过程中，强制性制度是前提，选择性制度是主体，引导性制度是辅助。有效的制度安排和设计需要三类制度相互配合、相互衔接，从而形成一个良性的制度路径选择。

三、生态保护红线制度创新要做到“三个认清”

（一）坚持对立统一规律，认清保护与发展之间本质上的一致性

正确看待生态红线制度的创新，应当在对立统一规律的指导下把握好两点。一是要在思想上确立起“保护优先”的认识。新环保法明确提出保护优先的原则，这就从法律上重新定位了保护与发展的关系，强调要使经济社会发展与环境保护相协调。生态保护红线的划定，正是落实保护优先这一基本原则的具体体现。二是要认清保护与发展之间辩证统一的关系，不能把两者割裂开来，更不能把两者对立起来。发展需要保护，脱离保护的发展不是健康、不科学的。保护不是限制发展，而是为了优化发展，促进发展。从某种意义上讲，保护本身就是一种发展。同时，保护本身也离不开发展，只有发展才能为保护奠定坚实的物质基础，也只有通过发

展才能更好地解决环境问题。习近平总书记近年来曾多次强调，“绿水青山”就是“金山银山”。这是对保护与发展辩证统一关系最形象生动的诠释。总之，只有自觉坚持辩证唯物主义的对立统一规律，生态保护红线制度创新才能更加科学、更加理性。

（二）坚持科学系统观点，认清生态保护红线的丰富内涵和整体性

生态保护红线不是简单的一条区域性的管控边界线，应该以系统的观点，完整、准确地理解把握生态保护红线制度创新的丰富内涵。从管控的对象上看，生态保护红线的划定涵盖了山、水、林、田、湖等多种生态要素和生态类型，而且还涉及政府或有关部门制定发布的主体功能区划、生态功能区划、土地利用总体规划、城乡规划等相关的规划、区划。同时还不可避免会与现有的自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、世界文化遗产、重要湿地及饮用水源保护区交叉重叠。上述多种生态要素及各类规划、区划之间还相互关联，彼此影响。从管控的要求上看，生态红线的内涵包括：禁止保护区域建设开发的红线，环境质量安全保护范围内的污染物排放总量控制红线和环境风险管理红线，以及能源、水资源、土地资源等自然资源利用不能突破的红线。这些管控要求且具有基础性、交叉性及相互关联的特征，是一个复杂的系统工程。做好生

态保护红线制度创新，应当站在全局和战略的高度，以辩证唯物主义的宏大视野去审视生态保护红线的丰富内涵，在制度创新过程中把生态保护红线所涉及的各方面内容统筹好、整合好，既要发挥好环保部门在红线划定过程中综合牵头的的作用，又要调动好政府相关部门参与的作用；既不能脱离现行的按环境要素分类管理的既有模式，又必须打破部门之间实际存在的利益藩篱。

（三）坚持矛盾普遍性原理，认清红线管控的长期性与艰巨性

生态保护红线制度在文件中、地图上的体现，标志着生态保护工作取得了阶段性的成果。而面对生态环境保护中不断出现的问题，制度假设依然具有长期性与艰巨性的特征。辩证法告诉我们，事物的发展过程自始至终存在矛盾，旧的矛盾解决了，新的矛盾又将产生。划定的红线必然会受到各种外部因素的影响和挑战，这种影响和挑战集中地体现在各地发展的冲动上。曾有许多地方因为项目建设和开发而导致不少国家级的自然保护区面积和功能划频繁做出调整。这无疑警示我们，生态保护红线制度在执行过程中同样会不断面临许多新情况、新矛盾和新问题。这就要求我们认清生态红线制度建设将是一项长期而又艰巨的任务，用制度创新建立起确保红线落地的一系列长期管用的保障，如法