

美丽中国图景中的生态红线 法律问题研究

Meili Zhongguo Tujing Zhongde Shengtai Hongxian
Falü Wenti Yanjiu

吴贤静 著



人 民 出 版 社

美丽中国图景中的生态红线 法律问题研究

Meili Zhongguo Tujing Zhongde Shengtai Hongxian
Falü Wenti Yanjiu

吴贤静 著

责任编辑:李椒元

装帧设计:肖 辉

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

美丽中国图景中的生态红线法律问题研究/吴贤静 著. —北京:人民出版社,
2019.8

ISBN 978-7-01-020636-3

I. ①美… II. ①吴… III. ①生态环境建设-环境保护法-研究-中国
IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 062722 号

美丽中国图景中的生态红线法律问题研究

MEILI ZHONGGUO TUJING ZHONG DE SHENGTAI HONGXIAN FALÜ WENTI YANJIU

吴贤静 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

河北文盛印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 8 月第 1 版 2019 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.5

字数:252 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-020636-3 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

国家社会科学基金青年项目（14CFX044）最终结项成果

前 言

美丽中国之美,不仅在于社会系统内部的和谐和可持续发展,也体现在人类与大自然的和谐共处。生态文明是对工业文明的反思和超越,生态文明为人类指明了今后发展的必然道路——人与自然和谐共处之道。美丽中国和生态文明建设是高度统一的,美丽中国是远期目标,生态文明是实现美丽中国的必由之路。生态红线是美丽中国的生命线,是保障国家生态安全的底线,也是生态文明建设的重要内容。当前,生态红线制度正处在大力发展阶段,对生态红线基本理论和制度架构的系统研究亟待开展。以美丽中国和生态文明建设为背景研究生态红线制度显得尤为迫切。全书共分为七章。

第一章 美丽中国和生态文明诠释

第一节对美丽中国进行全方位的诠释。美丽中国的提出,实质上是在我国树立环境立国的理念。作为环境立国战略,美丽中国的提出和发展经历了一个历史过程。考察我国近十几年来提出的国家发展战略,主要有和谐社会、资源节约型社会、环境友好型社会和循环型社会,美丽中国正是沿着这样的发展脉络被提出的。美丽中国的基本要求是和谐发展原则、绿色发展原则、协同发展原则和可持续发展原则。美丽中国的重点建设领域是:水污染防治和水环境保护、大气污染防治和大气环境保护、土壤污染防治和土壤环境保护、环境风险控制、发展清洁生产和循环经济、生物多样性保护等多个领域。

第二节对生态文明进行深入阐释。生态文明又称绿色文明,是相对于物质文明而言的更为高级的文明形态。生态文明要求人类遵循自然生态规律和社会经济发展规律,在人类与自然环境的交往过程中实现人与自然的和谐共处。资源节约、环境保护和生态保育这三个方面构成生态文明建设的主要内

容,生态文明的核心是人与自然的和谐关系。生态文明建设具有经济发展、文化发展和社会全面发展多重维度。

第三节对美丽中国和生态文明的内在关系作出了高度概括。党的十八大报告第八点强调“大力推进生态文明建设”“努力建设美丽中国”^①。十九大报告第九点强调“加快生态文明体制改革,建设美丽中国”。^②这说明,美丽中国的实现过程与生态文明建设过程是同步的,是一个历史阶段的两个层面。生态文明建设是实现美丽中国的必由之路,生态文明法律制度保障美丽中国的实现。

第四节对生态学知识在生态红线制度中的运用进行分析。为了实现美丽中国的图景和建设生态文明,应当以生态学知识为生态红线制度的智力支持。生态学的实质是整体论和系统论,它表明生态系统各种因素的普遍联系和相互作用,人类不能脱离生态环境而单独存在。生态环境决定人类生产和生活的进程,也限定人类生产和生活的限度。综合生态系统方法是生态学知识在生态红线制度中的运用。

第二章 美丽中国与法律之关联

美丽中国与法律之关联从四个方面展开:美丽中国与法律理念之变革、美丽中国与法律制度之改良、美丽中国与完备的法律制度体系建设、生态红线对于美丽中国之意义。

第一节从法的人性假设、法的秩序追求、法的调整对象和立法目的嬗变四个方面研究法的理念如何变革以适应美丽中国和生态文明建设的要求。不同的人性假设决定着不同的立法理念和法律制度,以“生态人”人性假设作为研究的逻辑起点,展现美丽中国要求和生态文明理念的法律秩序是生态秩序。生态秩序不仅关注人与人之间在生态环境事务方面的和谐秩序,也包括人与自然和谐共处的秩序。生态危机改变了人类与大自然的关系,因应美丽中国和生态文明的法律规范应当重新在法律领域理解人与自然的的关系。将环境法

① 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2012年11月18日。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月19日。

的调整对象拓展至人与自然的关系是美丽中国和生态文明建设的题中之意。同时,将“生态文明”明确作为《中华人民共和国环境保护法》^①的立法目的,在分论具体制度中融入生态文明的要求,展现了生态文明时代法律的独特价值取向和价值观念,这在事实上确立了生态文明作为环境法的立法目的。

第二节论述因应美丽中国和生态文明的环境法律制度原理是不同于传统法律制度的,这深刻地体现在环境法律制度设置原理之中:环境保护制度以环境自身容量为底线、污染控制制度注重全过程管理、生态保护制度着眼生态系统有机整体、以生态环境自身容量为底线制定技术性规范。

第三节进一步分析以美丽中国和生态文明建设为背景,应当完善环境法律制度体系,包括完善环境资源管理体制、建立最严格的环境保护制度、强化资源管理制度和优化国土空间管理制度。

最后,本章第四节分析生态红线对美丽中国之意义。生态红线是美丽中国建设的生命线,划定生态红线是生态文明建设的重要内容。作为保障国家和地方生态安全的基本空间要素,生态红线是构建生态安全格局的关键要素。

第三章 生态红线基本理论

对生态红线制度进行深入研究,应当从生态红线发展的历史脉络入手。第一节对生态红线的发展历程进行了梳理,生态红线最初是在城市规划领域中创立的,作为一种生态系统管理方法被运用到城市规划、区域规划、土地利用总体规划及相关领域。生态红线转变为法律制度始于2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》,这是国家法律首次明确规定生态红线制度,意味着生态红线由政策转变为具有法律强制力保障实施的国家法律制度。自《中华人民共和国环境保护法》确定生态红线制度之后,生态红线法律制度在地方立法中蓬勃发展,生态红线的内涵和外延也不断拓展,从最初的生态红线空间管理范畴拓展至包括自然资源红线(自然资源利用控制上线)和环境质量红线。

第二节对生态红线的概念进行规范化的探讨,确定生态红线的内涵应该关注“生态”和“红线”两个要素。以这两者的内涵为基础,广义的生态红线体系包括生态功能红线、环境质量红线和资源利用上线,狭义的生态红线仅指称

^① 《中华人民共和国环境保护法》,《人民日报》2014年7月25日。

生态功能红线。生态功能红线的定义是:为了维护国家和区域生态平衡和生态安全,依据生态系统的结构、功能、特征和生态系统保护需求而划定的以维护和提升生态功能为目的的特殊区域。生态功能红线的核心内容是对特殊区域和空间实施特殊管理。

作为一项全新的法律制度,生态红线不能简单地被认定为“安全线”“不可逾越的禁区”和“高压线”这些形象的说法。生态红线的制度原理和作用机理皆不同于已有的生态环境保护制度。第三节分析生态红线具有法律制度属性、空间属性、生态系统导向和尺度属性。生态红线的制度属性不仅仅体现在明确的规范力和执行力,还体现在国家强制力保障实施。生态红线制度是国土空间管控手段,生态红线具有空间不可替代性。生态红线还具有生态系统导向,生态红线全盘考量生态系统,生态红线管理广泛运用生态系统评价方法。生态红线的尺度属性表现在生态红线为生态安全设置底线、为环境质量和资源利用设置限值。

第四节对生态红线的三大类型,分别是生态功能红线、环境质量红线和自然资源红线(自然资源利用控制上线)进行总括性的分析。生态功能红线,又称为生态功能保障基线,划定生态功能红线旨在保护对于维护自然生态系统服务功能、保障国家生态安全具有关键作用的国土空间。划定生态功能红线,核心目标是保障国家和地区整体生态安全。环境质量红线是指为维护人居环境与人体健康的基本需要,必须严格执行的最低环境管理限值。环境质量底线根据不同的环境要素又可以区分为水环境质量红线、大气环境质量红线和海洋生态红线。自然资源红线,又称为自然资源利用控制上线,是指为促进资源能源节约,保障能源、水、土地等资源安全利用和高效利用的最高或最低要求。根据不同的资源要素,自然资源红线包括水资源、土地资源、林业资源红线等几类。

第四章 生态功能红线基本问题

关于生态功能红线的探讨分为两章展开,第四章研究生态功能红线基本问题。主要包括:生态功能红线内涵和外延的界定、生态功能红线与现有生态功能区划协调、生态功能红线划定和生态功能红线制度完善。

第一节提出生态功能红线的定义是:以现有生态功能规划为基础,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最小生态保护空间,旨在维护国家和区域整体生态系统稳定和生态安全。作为空间管制措施,生态功能红线有必要与现有的生态功能区划相协调。

第二节重点分析与生态功能红线关系密切的功能区划,包括《全国主体功能区规划》^①《全国土地利用总体规划纲要》^②《全国海洋主体功能区规划》^③和《全国生态功能区划》^④。这些现有的功能区划存在着规划面积大、职权交叉严重、保护力度不足、法律制度不健全等诸多问题。划定生态功能红线区有必要以现有区划为基础;在规划方法、规划内容、空间形态和规划尺度方面,已有功能区划对于生态红线也有借鉴意义。

第三节论述生态功能红线的划定原则和划定方法。划定生态红线应当遵循合理性原则、生态优先原则和科学性原则。生态功能红线划定程序主要包括:生态功能红线划定范围识别、生态保护重要性评估、生态功能红线划定方案确定和生态功能红线边界核定。

第四节提出完善生态功能红线制度的路径。一方面,以《中华人民共和国自然保护区条例》为基础构建自然保护地法律体系和法律制度,扩大现有《中华人民共和国自然保护区条例》的保护范围,改革现有自然保护区管理体制。另一方面,为了加快生态功能红线落地和实施,应当立法加强生态功能红线公众参与,在程序层面完善生态功能红线法律制度。

第五章 生态功能红线管理

生态红线管理应当坚持几项原则:生态保护与生态建设并重、部门协同和公众参与、促进生态红线技术发展、一线一策。根据生态保护重要性及监管需求,生态功能红线实行分级划定和分级管理的策略。生态功能红线区域实行差异性管控措施,一级生态红线区和二级生态红线区分别适用不同的管控目标和措施。

① 《全国主体功能区规划》,人民出版社 2015 年版。

② 《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020 年)》,《人民日报》2008 年 10 月 24 日。

③ 《全国海洋主体功能区规划》,中华人民共和国中央人民政府网:http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/20/content_10107.htm。

④ 《全国生态功能区划》,中华人民共和国中央人民政府网:http://www.gov.cn/gzdt/2008-08/02/content_1062543.htm。

实施对生态功能红线区域的有效管理,依赖具体的生态红线管理制度。第二节论述生态功能红线管理中运用较多的一些法律制度,诸如生态损害填补、部门间协作管理制度、生态风险管理制度和生态修复制度。

生态功能红线的调整必须依据法定的程序,才具有法律制度的公信力和执行力。第三节从生态功能红线调整主体、调整事由和调整程序三个方面论证如何完善生态功能红线调整制度。

第六章 环境质量红线

水环境质量红线,指的是为维护人居环境与人体健康的基本需要,必须严格执行的最低水环境管理限值。《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》提出水功能区限制纳污红线即是水环境质量红线。为了达致水环境质量红线的要求,应当完善以下几项管理制度:水环境功能区制度、饮用水水源保护制度、水生态系统保护与修复制度、水资源管理责任和考核制度。

大气环境质量红线,是为了维护人居环境和人体健康的基本需要必须严格执行的大气环境管理最低限值。从当前的地方立法考察,大气环境质量红线在两种意义上被运用:一是指大气环境质量红线空间范畴,大气环境质量红线划定极易产生大气污染的区域,对这些特定区域实施特殊管控措施;二是指一个区域范围内大气污染物浓度上限。大气环境质量红线反映我国大气环境管理的新理念,有利于推进大气环境管理从“大气污染防治管理”模式向“大气环境质量管理”模式的转变,切实维护和改善大气环境质量。

海洋生态红线,是指为维护海洋生态健康和生态安全而划定的海洋生态红线区的边界线及其管理指标控制线,以对具有重要生态价值的海域实施分类、分区和分级保护。从国家海洋局划定的海洋生态红线区、海洋生态红线区的污染物控制标准和水质达标标准,不难发现海洋生态红线兼具生态功能红线和环境质量红线的特点。一方面,海洋生态红线划定需要特殊保护的区域,具有空间管控的特点;另一方面,国家海洋局对这些划定的海洋生态红线区设定污染物总量控制标准和水质保护标准,从这个意义上而言海洋生态红线也设置最低环境质量限值。

第七章 自然资源红线

水资源红线,又称为水资源利用控制上线,是指为了实现水资源的节约利

用、提高水资源利用效率设定的用水总量控制目标和用水效率控制目标。目前我国水资源“红线”在理论上可分为两类：一是具有法律约束力的“法律红线”，如“十二五”规划中“单位工业增加值用水量降低 30%”的约束性指标；二是具有政策约束力的“政策红线”，如以“最严格水资源管理制度”为依据确立的水资源利用目标、用水效率目标和水功能区水质达标率目标。为了实现水资源红线的要求，应当完善用水总量控制和节水管理两个方面。

土地资源红线，又称土地资源利用控制上线，是指为了实现土地资源的节约利用、提高土地资源利用效率而设定的土地资源总量控制目标和土地资源开发利用效率控制目标。目前我国土地资源红线目标主要涉及两个方面：耕地控制目标、林地与森林控制目标。为了保障土地资源利用控制上线，有必要从合理利用农用地、节约土地资源两个方面入手。

林业资源红线，又称林业资源利用控制上线，是指为了实现林业资源的可持续利用、提高林业资源利用效率而设定的林业资源总量控制目标。林业资源红线对于维护生物多样性，保障人居生态环境安全，保障和维护国家、区域生态安全起着底线和生命线的作用。林业资源红线包括森林、湿地、荒漠植被、物种四条红线。林业资源的特殊属性是生长周期和更新周期长、具有生态功能和生态效率，这决定了划定和坚守林业资源红线应该保障林业资源红线，需要采取措施以遏制林业遭受破坏的趋势，应当优先发展可持续林业。

目 录

前 言	1
导 论	1
第一章 美丽中国和生态文明诠释	10
第一节 美丽中国诠释	10
一、美丽中国提出的历史过程	10
二、美丽中国的基本原则	17
三、美丽中国重点建设领域	22
四、美丽中国与环境立国理念	31
第二节 生态文明阐释	34
一、生态文明提出的历史过程	34
二、生态文明的丰富内涵	39
三、生态文明建设主要内容	43
第三节 美丽中国和生态文明之内在关联	46
一、美丽中国是建设目标	46
二、生态文明建设是必由之路	47
第四节 美丽中国和生态文明知识基础	49
一、生态学法则	49
二、综合生态系统方法之运用	57

第二章 美丽中国与法律之关联	64
第一节 美丽中国与法律理念之变革	64
一、全新的人性假设	65
二、以生态秩序为价值追求	69
三、法律调整对象拓展	71
四、立法目的嬗变	76
第二节 美丽中国与法律制度之改良	77
一、美丽中国的实现依赖法律制度	78
二、因应美丽中国的环境法律制度原理	80
第三节 美丽中国与完备的法律制度体系	84
一、完善环境资源管理体制	85
二、建立最严格的环境保护制度	86
三、强化资源管理制度	88
四、优化国土空间管理制度	89
第四节 生态红线对美丽中国之意义	91
一、生态红线是美丽中国的生命线	91
二、生态红线是生态文明建设的重要内容	93
三、生态红线是生态安全的控制线	95
四、生态红线是美丽中国的底线	97
第三章 生态红线基本理论	102
第一节 生态红线演变脉络	102
一、生态红线的提出	102
二、生态红线政策在诸多领域运用	103
三、生态红线法律制度发展	105
四、生态红线外延拓展	107
第二节 生态红线概念辨析	108
一、关于生态红线概念的诸多观点	108
二、生态红线政策和法律文本分析	110

三、厘定生态红线内涵的要素·····	112
四、生态红线内涵界定和解析·····	117
第三节 生态红线属性探析·····	119
一、生态红线的法律制度属性·····	120
二、生态红线的空间属性·····	124
三、生态红线的生态系统导向·····	126
四、生态红线的尺度属性·····	129
第四节 生态红线类型划分·····	132
一、生态红线三大类型·····	132
二、生态功能红线·····	134
三、环境质量红线·····	135
四、自然资源红线·····	138
 第四章 生态功能红线基本问题·····	 141
第一节 生态功能红线界定·····	141
一、生态功能红线内涵·····	141
二、生态功能红线外延·····	142
三、生态功能红线划定范围·····	145
第二节 生态功能红线与现有功能区划协调·····	148
一、现有功能区划的类型·····	148
二、现有功能区划的局限·····	150
三、生态功能红线与现有功能区划协调·····	153
第三节 生态功能红线划定·····	156
一、生态功能红线划定原则·····	156
二、生态功能红线划定程序·····	160
三、生态功能红线划定方法·····	163
第四节 生态功能红线法律制度完善·····	166
一、法律法规体系完善·····	167
二、程序层面完善·····	173

第五章 生态功能红线管理	177
第一节 生态功能红线管理目标	177
一、生态功能红线管理原则	177
二、生态功能红线分级管理	180
第二节 生态功能红线管理制度	182
一、生态损害填补制度	183
二、部门间协作制度	185
三、生态风险管理制度	188
四、生态修复制度	193
第三节 生态功能红线调整	196
一、案例分析：深圳市塘朗山基本生态控制线更改为 地铁上盖物业案件	196
二、完善生态功能红线调整制度	198
第六章 环境质量红线	200
第一节 水环境质量红线	200
一、水环境质量红线内涵	200
二、水环境质量红线管理制度	202
第二节 大气环境质量红线	204
一、大气环境质量红线内涵	204
二、大气环境质量在立法中凸显	205
三、大气环境质量红线管理要求	210
第三节 海洋生态红线	212
一、海洋生态红线内涵	212
二、海洋生态红线的战略意义	214
三、海洋生态红线区外延	215
四、海洋生态红线监督管理	216

第七章 自然资源红线	219
第一节 水资源红线	219
一、水资源红线内涵	219
二、用水总量控制	220
三、节水管理	222
第二节 土地资源红线	224
一、土地资源红线内涵	224
二、土地利用整体控制	227
三、合理利用农用地	228
四、节约土地资源	230
第三节 林业资源红线	231
一、林业资源红线内涵	231
二、林业资源红线的战略意义	234
三、发展可持续林业	235
结 语	238
主要参考文献	245

导 论

自 20 世纪以来,各个国家都面临着日益严峻的环境污染、资源短缺和生态破坏问题,环境、资源和生态问题成为全球性的议题。人类文明发展至今,学科门类齐全,几乎每个学科都在本领域探究应对环境、资源和生态问题的方法,探寻人类应该如何行为以遏止生态环境不断恶化的趋势,思索人类应当如何在现时代可持续地存续和发展,法学领域亦是如此。经济高速发展的伴生物是生态环境被大肆破坏,自然资源被大量消耗。频仍的环境公害和生态破坏事件带来的惨痛教训也促使人们生态环境保护意识的觉醒,整个社会逐渐认识到生态环境保护的重要性。在这样的背景背景下,我国提出了建设美丽中国和生态文明的治国方略。作为建设美丽中国和生态文明的制度保障,我国首创性地提出了生态红线制度。顾名思义,生态红线是为“生态”设定的应当遵守的“红线”。在追寻美丽中国的中国梦和建设生态文明的宏图大略过程中,法律制度将发挥“排头兵”的作用,而生态红线制度作为生态系统的底线将是整个生态系统和国家生态安全的基础保障,在美丽中国和生态文明建设过程中担当“生命线”的作用;另一方面,自 2014 年《中华人民共和国环境保护法》确定“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”,^①把生态红线确立为法律制度,生态红线制度在地方立法中也蓬勃发展。然而,其基础理论体系亟待建构,这是本课题选取生态红线作为研究主题的理由。

^① 《中华人民共和国环境保护法》,《人民日报》2014 年 7 月 25 日。