

# 浅析生态保护红线划定历程

郭舒艳<sup>1</sup> 温馨<sup>2</sup> 靳含<sup>2</sup> 张佳丽<sup>2</sup>

1. 秦岭国家植物园, 中国·陕西 西安 710061

2. 陕西华地勘察设计咨询有限公司, 中国·陕西 西安 710000

**摘要:** 生态保护红线是指在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。自 2011 年首次提出“生态红线”的概念以来, 中国在生态保护红线的划定工作上经历了从探索实践到全面完成的转变。论文系统梳理了全国及陕西省生态保护红线划定政策及划定成果, 分析了生态保护红线划定过程中存在的问题和应对措施, 以期生态保护红线管控工作提供参考。

**关键词:** 生态保护红线; 划定成果; 存在问题; 应对措施

## Brief Analysis on the Process of Setting Ecological Protection Red Lines

Shuyan Guo<sup>1</sup> Xin Wen<sup>2</sup> Han Jin<sup>2</sup> Jiali Zhang<sup>2</sup>

1. Qinling National Botanical Garden, Xi'an, Shaanxi, 710061, China

2. Shaanxi Huadi Survey and Design Consulting Co., Ltd., Xi'an, Shaanxi, 710000, China

**Abstract:** The ecological protection red line refers to the area within the ecological space that has special and important ecological functions and must be strictly protected by mandatory measures. It is the bottom line and lifeline for ensuring and maintaining national ecological security. Since the concept of “ecological red line” was first proposed in 2011, China has undergone a transformation from exploratory practice to comprehensive completion in the delineation of ecological protection red lines. This paper systematically reviews the policies and achievements of ecological protection red line delineation in China and Shaanxi Province, analyzes the problems and countermeasures in the process of ecological protection red line delineation, in order to provide reference for ecological protection red line control work.

**Keywords:** ecological protection red line; defining achievements; existing problems; response measures

## 0 前言

近年来, 随着中国工业化和城镇化快速发展, 生态系统退化、资源和环境承载能力降低等生态问题突显, 已成为经济社会发展的瓶颈制约和突出短板。加之生态保护红线自身存在划定不尽、划定不实的问题, 已建各类保护区空间上存在交叉重叠, 布局不够合理。因此, 划定并严守生态保护红线对维护良好生态系统和重要物种栖息地具有重要意义。然而, 中国在划定和守护生态保护红线过程中仍面临各类冲突、管控薄弱和边界区域受到挤占等诸多挑战。基于此, 论文对划定生态保护红线依据政策法规进行系统梳理, 并把全国和陕西省最终的生态保护红线成果作以简单阐述, 重点分析生态保护红线划定过程中存在的问题和应对措施, 以期生态保护红线严守及有效管控奠定理论基础。

## 1 生态保护红线政策

### 1.1 国家层面生态保护红线政策

“生态建设、生态安全、生态文明”的战略思想早在 1974 年开始萌芽。高吉喜<sup>[1,2]</sup>于 2000 年带领团队将浙江省安吉县划为首个生态红线区域, 并在实践探索过程中初步提出

了生态红线的概念。2003 年习总书记在《求是》杂志发表《生态兴则文明兴——推进生态建设打造“绿色浙江”》的署名文章中提到“生态兴则文明兴, 生态衰则文明衰”。在此背景下, 深圳市为防止城市建设无序蔓延危及城市生态系统安全, 率先实践探索基本生态控制线的划定及管控。随后, 国家在各省市区划定生态保护红线工作中出台了系列政策法规。

自生态保护红线划定评估之后, 对于生态保护红线的管理也在逐步推进<sup>[3-5]</sup>。总体有两方面特点: 第一, 随着政策变化的不断调整, 生态保护红线的管理要求呈现出缓慢放松的趋势。从最初的“生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理”的硬性要求逐步做到“生态保护红线管控范围内有限人为活动, 部分项目只需由政府出具有限人为活动的论证意见和不可避免论证意见即可”的弹性管理, 力争在确保生态环境保护的同时, 也保障当前社会的可持续发展。第二, 对于生态保护红线范围内区域的不同, 对应的管理要求也不同。自然资函 71 号文中提及将核心保护区与一般控制区的管控要求分开, 并且对核心区如何细化管理以及结合客观实际对分类管理留出了一定的调整时间。生态保护红线划定政策梳理如表 1 所示。

表 1 生态保护红线划定政策梳理

时间	政策法规	涉及内容
2005 年 10 月	《深圳市基本生态控制线管理规定》	最早探索基本生态控制线的划定及管控。
2011 年 10 月	《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》	这是“生态红线”一词首次出现在国家文件中,从国家层面提出“划定生态保护红线”的要求。
2014 年 1 月	《国家生态保护红线——生态功能红线划定技术指南(试行)》	我国首个生态保护红线划定的纲领性技术指导文件,旨在保障国家和区域生态安全具有关键作用的国土空间。
2015 年 1 月	《中华人民共和国环境保护法》	第二十九条提出,国家确定了划定生态保护红线的区域,将生态保护红线上升至法制高度。
2015 年 5 月	《生态保护红线划定技术指南》	该指南在环发〔2014〕10 号基础上,经过一年的试点试用、地方和知名专家的反馈、技术论证所形成。
2017 年 2 月	《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》	确定生态红线划定总体目标、范围和边界,确定了生态保护红线优先地位,其他红线有关政策要按照本意见要求进行调整或废止。
2017 年 5 月	《生态保护红线划定指南》	明确了划定要求与安排,全国生态保护红线划定工作正式全面启动。
2019 年 5 月	《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》	讲求科学布局生态、农业、城镇等功能空间,为生态可持续发展预留足够空间。
2019 年 6 月	《自然资源部办公厅 生态环境部办公厅关于开展生态保护红线评估工作的函的通知》	全面分析生态保护红线划定结果,指导生态保护红线评估调整工作。
2019 年 6 月	中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》的通知	将自然保护地划入生态保护红线,将自然保护地和生态保护红线的具体调整给予明确规定
2019 年 8 月	关于印发《生态保护红线勘界定标技术规程》的通知	要求 2020 年年底前全面完成生态保护红线勘界定标工作,确保生态保护红线精准落地。
2019 年 11 月	《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》	提出完成三条控制线划定和落地,协调解决矛盾冲突。
2020 年 2 月	《关于做好自然保护区范围及功能分区优化调整前期有关工作的函》自然资函	对各类自然保护地及下属的自然保护区范围和功能分区进行一次优化、调整和整合。
2022 年 12 月	《生态保护红线生态环境监督办法(试行)》	加强生态保护红线生态环境监督,确保生态保护红线生态功能不降低、面积不减少、性质不改变,保障国家生态安全。
2023 年 8 月	《中国生态红线蓝皮书》	总结了生态保护红线划定的历程、方法、成果和实践案例,并提出了完善监测评估预警长效机制的思路和建议。

1.2 陕西省层面生态保护红线政策

陕西省人民政府自 2007 年在《关于推进集体林权制度改革的意见》中就提到集体林权制度改革是建设生态文明建设的重要内容,并把建设生态文明、维护生态安全作为林业发展的首要任务。在划定评估工作中,根据《陕西省划定并严守生态保护红线工作方案》(陕办字〔2017〕96 号)、《陕西省生态保护红线划定技术方案》(陕环函〔2017〕914 号),将各级法律法规规定的禁止开发区域、其他有必要严格保护的

的各类保护地以及通过科学评估识别的生态功能极重要区划入生态保护红线范围,并与《陕西省秦岭生态环境保护条例》作了有效衔接,将秦岭核心保护区的 99%、重点保护区的 74%、一般保护区的 22% 划入生态保护红线。最终划定后的陕西省生态保护红线面积为 79385.7 平方公里,占全省国土总面积 38.6%。陕西省生态保护红线划定政策梳理如表 2 所示。

表 2 陕西省生态保护红线划定政策梳理

时间	政策法规	涉及内容
2007 年 5 月	《关于推进集体林权制度改革的意见》(陕政发〔2007〕17 号)	解决集体林业历史遗留问题,落实森林生态效益补偿制度,建立以林业股份合作制为主导的林业经营体制。
2017 年 10 月	《陕西省人民政府关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知》(陕政发〔2017〕47 号)	完成全省生态保护红线落地工作,建立数据信息管理系统;对红线区域实施严格保护,制定生态红线管理办法。
2017 年 11 月	《陕西省划定并严守生态保护红线工作方案》(陕办字〔2017〕96 号)	依据生态保护红线指导思想,选择水源涵养、生物多样性保护和水土保持为主导功能的生态保护红线,开展生态保护与修复示范。
2017 年 12 月	关于印发《陕西省生态保护红线划定技术方案》的通知(陕环函〔2017〕914 号)	省级层面确定红线初步范围;自上而下和自下而上相结合,确定生态保护红线总体及重点区域划定情况。
2019 年 12 月	《陕西省秦岭生态环境保护条例》	第十五和十六条提出秦岭范围下列区域的核心保护区和部分重点保护区范围,这与生态保护红线划定有了有效衔接。

时间	政策法规	涉及内容
2020 年 12 月	《陕西省人民政府关于加快实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》(陕政发〔2020〕11 号)	包括生态保护红线、自然保护地、集中式饮用水水源保护区等生态功能重要区、生态环境敏感区作为优先保护单元。
2020 年 10 月	《关于加快建立并监督实施陕西省国土空间规划体系的实施意见》	“三条控制线”出现矛盾时,生态保护红线要保证生态功能的系统性和完整性。
2023 年 5 月	《关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》(陕自然资规〔2023〕2 号)	贯彻落实(自然资发〔2022〕142 号)基础上,加强人为活动管控和临时用地管理、严格生态保护红线监管。
2023 年 9 月	《关于加快推进生态保护红线内有限人为活动认定和重大项目不可避让生态保护红线论证工作的通知》(陕自然资规〔2023〕19 号)	对符合生态保护红线内允许有限人为活动认定和重大项目不可避免生态保护红线的论证,各级严格把关,按照工作程序开展工作。

## 2 生态保护红线划定成果

### 2.1 全国生态保护红线成果

最终全国生态保护红线划定面积约 319 万平方公里,其中陆域生态保护红线面积约 304 万平方千米,占陆域国土面积的比例超过 30%。划定后的陆域生态保护红线由三部分组成:划定后的陆域生态保护红线由 3 个部分组成:一是整合优化后的自然保护地,面积不低于 180 万平方公里,约占生态保护红线总面积的 56%;二是自然保护地外水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸防护等生态功能极重要区域,以及水土流失、沙漠化、石漠化、海岸侵蚀等生态极脆弱区域共约 85 万平方公里,占生态保护红线总面积的 28%;三是其他具有潜在重要生态价值的生态空间约 50 万平方公里,占生态保护红线总面积的 16%。

### 2.2 陕西省生态保护红线成果

陕西省生态保护红线总面积为 79385.7 平方公里,占全省国土面积的 38.6%。生态保护红线内主要包括 14 类重点区域,包含自然保护区、饮用水水源保护区、风景名胜区等,并实行分级管控。其中,一级管控红线区面积 10047.7 平方公里,二级管控红线区面积 69338 平方公里,分别占全省国土面积 4.9% 和 33.7%。一级管控区是生态保护红线的核心区域,主要包括各种自然保护区的核心区、缓冲区,饮用水水源地的一级、二级保护区和秦岭海拔 2600 米以上的禁止开发区,二级管控区为除一级管控区外的生态保护红线区域。一级管控区按照有关生态保护红线管控文件要求,为保障生态环境保护和生态功能维护,实行除科学研究、禁止一切形式的开发建设活动外最严格的管控措施;二级管控区则实施差别化管控措施,允许开展科学研究、适度生态旅游和国防战略建设等活动,前提条件是主要生态功能不降低,红线保护面积不减少。

## 3 生态保护红线划定过程中的问题及应对措施

### 3.1 存在问题

#### 3.1.1 划定方法和依据的不统一

目前,中国生态保护红线划定方法和依据尚无统一规范,缺乏科学合理的划定工作方法、依据和具体的指导细则,导致划定工作在操作层面上存在困难。这包括对“调入”空间的指导不足,以及对人为活动空间的管制规则不明确。例

如,生态保护红线与永久基本农田、城镇开发边界的协调问题,原生态红线与永久基本农田、城镇开发边界的划定分头展开,而非统筹划定、统一管理,导致三者之间存在交叉重叠难以落地的问题<sup>[6]</sup>。这种不统一不仅影响了生态保护红线的有效实施,也增加了管理上的难度。

#### 3.1.2 与相关规划衔接不够

现行的相关规划如国土空间规划、主体功能区规划、土地利用总体规划等都未考虑到生态保护红线问题,使得生态保护红线与这些规划之间的衔接存在困难<sup>[7]</sup>。以陕西省为例,该省编制的省级各类规划多达 100 多个,由于没有合理的规划协调机制,造成生态保护红线与相关规划衔接难度较大。具体来讲讲不同部门之间权责与利益的冲突,环保部门强调生态的保护,国土部门强调耕地的保护,而城建部门则强调城市建设,在规划中没有相对统一的理念,在用地功能布局、用地规模等关系重大的原则性问题上缺乏交流,使得生态保护红线划定工作具体落实的技术路线不尽相同。

#### 3.1.3 边界划定的不确定性

生态保护红线划定边界的不确定性问题主要体现在与耕地、建设用地、规划建设区范围、人工商品林、矿业权的重叠,以及与永久基本农田、城镇开发边界的衔接问题上<sup>[8-9]</sup>。这些问题导致生态保护红线在实际划定或调整过程中面临着双重挑战,一方面需要局部微调以解决与现有用地和规划的冲突,另一方面是目前管控措施较为薄弱,监测评估体系尚未建立,生态补偿制度并未健全,考核追责机制深化也存在部分问题。同时由于保护地空间界限不清、交叉重叠、多头监管、政出多门等问题,导致管理效率低下。这些问题直接影响了生态保护红线的划定效果,使得一些重要的生态区域未能被有效地纳入保护范围。

#### 3.1.4 生态系统服务功能受损区尚未纳入

生态系统服务功能受损区主要包括因生态环境服务功能损失而遭受影响的区域,通常因生态系统服务价值的损失,导致其生态安全格局发生变化,进而影响到区域的生态安全和可持续发展<sup>[10]</sup>。生态系统服务功能受损区包括水源涵养、土壤保持、生物多样性保护、水域生态系统以及影响整个生态系统的稳定性和生产力的生态廊道等区域<sup>[11]</sup>。受区域内重要自然保护地、国家公园等的边界划定存在不确定性的影响,且以自然保护区为主的自然保护地体系建立未

全,一些地区在自然保护地范围内存在建设不净等问题,生态系统服务功能受损区尚未纳入生态保护红线。

### 3.2 应对措施

首先,为了解决生态保护红线划定方法和依据的不统一问题,需要加强统一规范和提升科学性。目前,中国对生态红线的划定方法和依据尚无统一规范,这导致了对如何进行科学合理的生态保护红线划定工作没有统一的方法和依据。因此,应尽快制定和实施统一的划定标准和依据,确保划定的科学性和合理性。主要包括明确划定的原则、方法和程序,以及划定过程中需要考虑的生态系统的完整性、生物多样性的保护、人类活动的影响等因素。

其次,生态保护红线划定与相关规划衔接不够的应对措施主要包括推动生态保护红线有关立法、建立健全生态保护红线审批程序、明确生态保护红线与永久基本农田保护红线的衔接规则、加强对“调入”空间的指导等。这些措施旨在通过法律和制度的建立,明确生态保护红线的划定依据和审批程序,确保生态保护红线与相关规划的有效衔接。

再次,加强科学评估和依据,在进行生态保护红线的划定时,应基于科学评估和充分的研究依据,确保划定的合理性和有效性,主要包括对生态系统的敏感性、脆弱性以及生态功能重要性的综合评估。明确自然保护地和国家公园的边界,对于区域内的重要自然保护地、国家公园等的边界划定应更加明确和精确,确保关键区域的生态功能和生物多样性得到有效保护。

最后,尽管生态保护红线已经建立了覆盖面积较大、类型多样的自然保护地体系,但保护网络仍存在空缺,部分重要生态系统类型和国家重点保护野生动植物种类尚未得到有效保护<sup>[12]</sup>。后续相关部门应从生态保护红线调查监测、评估预警、风险防控、监督考核、生态补偿等方面入手,进一步完善生态保护红线保护模式与管理制,从而有效提升保护成效。

## 4 结语

生态保护红线是确保国家生态安全的生命线,是维护

国家生态安全的底线和生命线。通过划定生态保护红线,不仅能够保护重要的生态系统,还能确保环境的可持续利用,为未来的发展奠定坚实的基础。这一举措体现了对自然环境的尊重和保护,是对人类与自然和谐共处理念的实践。通过严格管控重要生态空间,可以有效防止因过度开发而导致的生态环境破坏,从而保障人民群众的健康和生质量。总之,中国通过划定并严守生态保护红线,不仅体现了对生态文明建设的重视,也是对子孙后代负责的表现。通过科学合理的规划和严格的管控措施,旨在实现人与自然的和谐共处,为中华民族的永续发展和全球生态安全作出贡献。

### 参考文献:

- [1] 佚名.解读《国家生态保护红线--生态功能基线划定技术指南(试行)》[J].中国资源综合利用,2014,32(2):13-17.
- [2] 高吉喜,邹长新,陈圣宾.论生态红线的概念,内涵与类型划分[J].中国生态文明,2013(1):46-48.
- [3] 邓红蒂,陈瑜琦,汪晓帆,等.我国全面划定生态保护红线的历程[J].中国土地,2023(6):5-9.
- [4] 蒋大林,曹晓峰,匡鸿海,等.生态保护红线及其划定关键问题浅析[J].资源科学,2015,37(9):1755-1764.
- [5] 张令.环境红线相关问题研究[J].现代农业科技,2013(11):247+249.
- [6] 左志莉.基于生态红线区划分的土地利用布局研究[D].桂林:广西师范学院,2010.
- [7] 符娜,李晓兵.土地利用规划的生态红线区划分方法研究初探[C]//中国地理学会2007年学术年会论文摘要集,2007.
- [8] 喻本德,叶有华,郭微,等.生态保护红线分区建设模式研究——以广东大鹏半岛为例[J].生态环境学报,2014,23(6):962-971.
- [9] 燕守广,林乃峰,沈渭寿.江苏省生态红线区域划分与保护[J].生态与农村环境学报,2014,30(3):294-299.
- [10] 谢高地,鲁春霞,成升魁.全球生态系统服务价值评估研究进展[J].资源科学,2001(6):5-9.
- [11] 刘征,郑艳侠,赵志勇.生态功能区划方法研究[J].石家庄学院学报,2008(3):54-59.
- [12] 高鹭,张宏业.生态承载力的国内外研究进展[J].中国人口·资源与环境,2007(2):19-26.