

遼寧大學

法律硕士（JM）学位论文

题目：生态保护红线法律问题研究

英文题目：On the Legal Issues of
Ecological Protection Red-line

作者：李德峰

年 级：2021 级

专业方向：经济法

指导教师：韩英夫 副教授

时 间：二〇二三年五月

中文摘要

新时代以来,我国坚持生态优先、绿色发展的理念,高度重视生态文明建设,使我国生态环境保护发生根本性变化。与此同时,生态保护制度的完善对于巩固来之不易的生态环境保护成果、持续推进美丽中国建设具有重要作用。生态保护红线制度作为我国生态文明建设的一项创新制度,伴随《环境保护法》的修订而正式确立,肩负维护国家生态安全、实现可持续发展的重要使命。然而,由于改革初期的探索性,生态保护红线仍然面临较多法律难题。首先,由于土地资源的多功能性和相关规划部门的利益取向不同,以及前期三条控制线的规划是各自进行的,缺乏统筹协调,造成生态保护红线与永久基本农田、城镇开发边界进行多规合一后,产生空间重叠、管理冲突的问题。其次,生态保护红线动态调整机制的阙如,使地方难以平衡红线的“动态调整需求”与“刚性稳定性”之间的关系。再次,红线内分区规划和管控标准的模糊、缺失,造成红线内的管理存在混乱、缺乏精准性。最后,法律责任追究制度不明确,使守住生态保护红线最后的保障机制失灵,导致生态保护红线面临破溃风险。这些问题影响了生态保护红线维护国家生态安全基本功能的实现,因此有必要针对生态保护红线的这些法律问题完善。针对生态保护红线与其他两条控制线冲突的问题,应当根据红线内不同区划的特点协调与永久基本农田的冲突问题,同时应当明确城镇开发边界应当优先避让生态保护红线。对于生态保护红线动态调整机制的阙如,应当从实体和程序两方面对红线本身的调入、调出规则以及红线内不同区划间的边界调整规则来进行完善,平衡好红线的“动态调整需求”与红线本身的“刚性稳定性”之间的关系。面对红线内分区管控规则不明的问题,首先应当统一红线内的一类管控区、二类管控区的分区标准,其次要根据不同分区的生态保护的紧迫程度确定相应的管控措施。生态保护红线法律责任追究机制作为守住生态保护红线的最后保障,必须十分明确,责任承担的主体应当包括行政主体和行政相对人,责任承担方式应根据不同责任主体相应设置,责任追究主体也应当明确,防止部门之间相互推诿扯皮,确保生态保护红线违法行为受到有效监管。

关键词: 生态保护红线 分区管控 动态调整 责任追究

Abstract

Since the new era, our country has persisted in the concept of ecological first and green development and attached great importance to the construction of ecological civilization, resulting in fundamental changes in our ecological environmental protection. At the same time, the improvement of the ecological protection system will play an important role in consolidating hard-won achievements in ecological and environmental protection and promoting the building of a beautiful China. As an innovative system in the construction of ecological civilization, the system of Ecological protection red Line has been formally established with the revision of Environmental Protection Law, shouldering an important mission of safeguarding national ecological security and realizing sustainable development. However, due to the initial exploratory nature of the reform, the Ecological protection red Line still faces many legal difficulties. First of all, due to the versatility of land resources and the different interest orientation of relevant planning departments, as well as the lack of overall coordination in the early three-line planning, resulting the syncretism of the Ecological protection red line and Permanent primary farmland and Urban development boundary has space and management conflicts. Secondly, due to the lack of dynamic adjustment mechanism of Ecological protection red line, making it difficult for local governments to balance the "dynamic adjustment requirements" and "rigid stability" of the red line. Third, the fuzzy and deficiency of zoning planning and control standards causes Red Line management confusion and imprecision. Finally, the unclear legal liability investigation system makes the last safeguard mechanism to safeguard the Ecological protection red line fail, leading to the risk of breaking the Ecological protection red line. These problems affect the realization of the basic function of the Ecological protection red line to safeguard national ecological security. Therefore, it is necessary to improve these legal issues of the Ecological protection red line. In view of the conflict between the Ecological protection red line and the other two control lines, the conflict with Permanent basic farmland should be coordinated according to the characteristics of different divisions within the red line. At the same time, it should be clear that Urban development boundaries should give priority to avoiding ecological protection red line. For the lack of dynamic adjustment mechanism of Ecological protection red lines, the rules of red line transfer and the boundary adjustment rules between different divisions within the red

lines should be perfected from both physical and procedural aspects, so as to balance the relationship between the "dynamic adjustment demand" of the red line and the "rigid stability" of the red line. For the unclear control rules of zones within the red line, the delineation standards of Class I and Class II control zones within the red line should be unified first, and then corresponding control measures should be determined according to the urgency of ecological protection in different zones. As the final guarantee to safeguard the Ecological protection red line, the legal accountability mechanism must be very clear. The subject of responsibility should include administrative subject and administrative counterpart, and the mode of responsibility bearing should be set according to different responsibility subjects, the subject of responsibility should also be identified. This is the only way to prevent buck-passing between government departments and ensure that violations of the ecological protection red line are effectively regulated.

Key words: Ecological protection red line Zone control Dynamic regulation
Responsibility investigation

目 录

序言.....	1
(一) 研究背景和意义.....	1
(二) 国内外研究现状综述.....	2
(三) 研究思路和方法.....	6
(四) 主要创新点.....	7
一、生态保护红线概述.....	8
(一) 生态保护红线概念界定.....	8
1. 生态保护红线的概念.....	8
2. 生态保护红线相关概念辨析.....	9
(二) 生态保护红线的法律特征.....	11
1. 规范模式的空间整体性.....	11
2. 实施路径的多元协同性.....	11
3. 法律效果的底线约束性.....	12
(三) 生态保护红线制度的功能.....	12
1. 维护国家生态安全.....	12
2. 落实生态整体性保护理念.....	13
3. 推动全域国土分区式治理.....	13
二、生态保护红线的规范现状及法律问题分析.....	14
(一) 生态保护红线的法律规范现状.....	14
1. 国家层面：生态保护红线的一般规定.....	14
2. 地方层面：生态保护红线的地方考察.....	15
(二) 生态保护红线面临的法律问题.....	15
1. 生态保护红线与其他控制线存在冲突.....	19
2. 生态保护红线动态调整机制阙如.....	20
3. 红线内分区管控规则不明.....	22
4. 法律责任追究制度不完善.....	24

三、生态保护红线的立法完善方向	25
(一) 明确生态保护红线与其他控制线的冲突协调规则	25
1. 根据红线区划特点协调与永久基本农田的空间冲突	26
2. 城镇开发边界优先避让生态保护红线	26
(二) 健全生态保护红线的动态调整机制	27
1. 明确红线的调入和调出规则	27
2. 明确红线内不同区划间的边界调整规则	27
(三) 健全红线内分区管控规则	28
1. 统一红线内分区标准	28
2. 明确红线内分区管控措施	29
(四) 完善生态保护红线法律责任追究机制	29
1. 明确责任承担主体	29
2. 明确责任承担方式	30
3. 明确责任追究主体	31
结 语	32
参考文献	33
致 谢	37

序言

（一）研究背景和意义

1.研究背景

改革开放以来，中国特色的社会主义工业化道路取得了巨大成功，我国经济发展成就举世瞩目，成为经济总量居世界第二的经济大国，但为此付出的代价是我们赖以生存的生态环境的巨大牺牲，空气污染、土壤污染、水污染等环境污染问题以及自然资源的过度开发、过度利用等引发的生态破坏问题已经反作用于人类。在人们物质需求得到满足的同时，更加追求生活质量包括生态环境质量的提升，因此如何协调人与自然的相处之道是我们不得不思考的现实问题。

我国对生态环境问题的重视程度越来越强，对环境法制的建设大致经历了四个阶段：基本国策——可持续发展战略——科学发展观——生态文明。¹2011年，国务院在《关于加强环境保护重点工作的意见》中首创性地提出了“生态红线”的概念，指出“国家编制环境功能区划，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，对各类主体功能区分别制定相应的环境标准和环境政策”。党的十八大以来，党中央以前所未有的态度重视生态文明建设，提出“五位一体”总体布局，不断推进生态文明体制改革，为生态保护红线拓宽发展空间。2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中将生态保护红线的划定明确为全面深化改革的重要任务。2015年，新修订的《环境保护法》明确了生态保护红线制度，标志着生态保护红线由政策层面上升为法律层面。2017年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》（以下简称《2017年若干意见》）确立了生态保护红线划定的原则、目标等。2021年12月23日，随着全国所有省份、地市两级“三线一单”成果的发布，标志着全国生态保护红线的划定工作基本完成。²2022年8月，自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局共同出台《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》，重点对红线内人为活动的管控、红线占用审批和红线监管进行了细化规定。但是由于生态保护红线制度尚处于探索阶段，制度构建还不够成熟，在实践中暴露出了一系列问题，影响生态保护红线制度目标的达成。

¹ 李明华, 蒋培:《生态文明与中国环境法制的建设》, 载《生态文明的法制保障——2013年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集》2013年。

² 本文中“三线一单”中的“三线”是指《关于实施“三线一单”生态环境分区管控的指导意见(试行)》中的生态保红线、环境质量底线、资源利用上线;除此之外文中提及的其他“三线”均为《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》中的生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界。

2.研究意义

本文对生态保护红线法律问题的研究以期实现：

第一，明确生态保护红线与永久基本农田、城镇开发边界冲突的协调规则，解决实践中生态保护红线与其他控制线空间交叉重叠、管理混乱冲突的问题。

第二，健全生态保护红线的动态调整机制，明确红线的调出和调入规则以及红线内不同区划间的边界调整规则，以平衡红线的“动态调整需求”与红线本身的“刚性稳定性”之间关系。

第三，健全红线内分区管控规则，明确分区标准和不同分区的管控措施，实现对红线内不同状况的生态空间管控的精准性，确保红线不沦为“僵线”，同时提升对红线内人为活动的管控强度，确保红线不沦为“虚线”。

第四，完善生态保护红线法律责任追究机制，明确责任承担主体、承担方式和追究主体，加强对违反生态保护红线管理规定行为的打击，以树立对生态保护红线的敬畏，确保能够守住生态保护红线。

（二）国内外研究现状综述

1.国内研究综述

生态保护红线的概念最初是 2011 年国务院在《关于加强环境保护重点工作的意见》中提出，并应用于环境科学、资源科学的领域。陈海嵩（2014）首次从环境法学角度对生态保护红线制度进行系统性研究和论述。³直到 2015 年新《环境保护法》出台，正式将生态保护红线纳入法律范畴，生态保护红线制度才引起一些法学学者的关注，相关论文和研究才开始增加。但从中国知网的检索数据来看，目前在法学领域对生态保护红线进行的研究仍然不多——以“生态保护红线”为主题进行检索，结果显示相关学术论文数量达 1790 篇，其中环境科学领域多达 1272 篇，法学领域仅有 98 篇。⁴可见在法学领域对生态保护红线制度的研究较匮乏，成果并不丰硕，生态保护红线制度的法治化保障仍需法学界的努力。从现有文献来看，目前法学界对于生态保护红线制度的研究主要集中在以下几个方面：

首先，关于生态保护红线概念、内涵的界定。对于生态保护红线的概念曾存在广义说和狭义说两个观点，持广义说观点的学者认为，生态保护红线是一个综合性概念，包括生态功能红线、环境质量底线、资源利用上线。持狭义说观点的学者认为，生态保护红线仅指生态功能红线，也即仅涉及生态保护领域。陈海嵩（2017）对这个问题由支持广义说转变为支持狭义说，他认为《环境保护法》已

³ 陈海嵩：《“生态红线”的规范效力与法治化路径——解释论与立法论的双重展开》，载《现代法学》2014 年第 4 期。

⁴ 数据统计的检索日期为 2023 年 3 月 10 日。

经将生态保护红线界定为生态功能红线，再在广义上使用生态保护红线一词会造成概念的混乱，他建议将原先广义上的“生态保护红线”改称为“生态红线”，此时“生态保护红线”就专指广义上的“生态功能红线”。⁵因此，在2015年《环境保护法》修订明确生态保护红作为进行严格保护的空间区域后，法学学者普遍持狭义说的观点。

其次，关于生态保护红线的立法研究。陈海嵩（2014）认为应当从实体和程序两个方面，对生态保护红线制度进行法律完善。⁶李慧玲、王飞午（2015）认为应当选择基本法与专门法并举的立法模式。⁷孙结才（2016）认为《环境保护法》应当对生态保护红线的规定进行细化，并制定专门法律对生态保护红线进行系统性规定。⁸吴贤静（2018）从生态红线地方立法角度，论证了通过实体层面和程序层面的立法完善生态红线制度的重要性。⁹王社坤、王彬（2019）认为生态保护红线的立法模式的选择应具有阶段性和渐进性，应当处理好统一立法与特别立法的关系。¹⁰王权典（2020）认为应当通过制定单行法相关立法尤其是地方立法促进生态保护红线制度落地。¹¹

最后，关于生态保护红线管理制度的研究。第一，生态保护红线调整制度。吴贤静（2018）从主体、事由、程序三个方面对生态保护红线调整制度提出建议。¹²徐祥民、贺蓉（2019）在提到生态保护红线区范围的调整时认为生态红线区就是战时的军事禁区，应当严格地禁止进入。¹³于鲁平（2019）认为应当在保证红线面积不减少、生态功能不降低的前提下，规定调整主体、情形和程序。¹⁴王社坤、王彬（2019）认为，生态保护红线的调整要遵循“只能增加、不能减少”的原则进行，应当明确调整的具体情况、程序等。¹⁵第二，生态保护红线分级管理制度。李慧玲、王飞午（2015）认为生态功能红线可以分为国家级和地方级。¹⁶刘冬等（2015）建议借鉴 IUCN 和域外一些国家的自然保护地体系对我国红线区实行分级分类管

⁵ 陈海嵩：《“生态保护红线”的法定解释及其法律实现》，载《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2017年第4期。

⁶ 陈海嵩：《“生态红线”的规范效力与法治化路径——解释论与立法论的双重展开》，载《现代法学》2014年第4期。

⁷ 李慧玲，王飞午：《我国生态保护红线制度立法研究》，载《河南财经政法大学学报》2015年第6期。

⁸ 孙结才：《“生态红线”制度实施的法治化路径》，载《哈尔滨师范大学社会科学学报》2016年第6期。

⁹ 吴贤静：《生态红线地方立法完善路径》，载《地方立法研究》2018年第1期。

¹⁰ 王社坤，王彬：《生态保护红线的立法保障：问题与路径》，载《吉首大学学报(社会科学版)》2019年第5期。

¹¹ 王权典：《我国生态保护红线立法理念及实践路径探讨》，载《学术论坛》2020年第5期。

¹² 吴贤静：《生态红线管理制度探析》，载《政法学刊》2018年第2期。

¹³ 徐祥民，贺蓉：《最低限度环境利益与生态红线制度的完善》，载《学习与探索》2019年第3期。

¹⁴ 于鲁平：《生态保护红线法律制度建设时空主要矛盾解析》，载《政法论丛》2019年第6期。

¹⁵ 王社坤，王彬：《生态保护红线的立法保障：问题与路径》，载《吉首大学学报(社会科学版)》2019年第5期。

¹⁶ 李慧玲，王飞午：《我国生态保护红线制度立法研究》，载《河南财经政法大学学报》2015年第6期。

理。¹⁷白洋、郑承友（2016）认为生态保护红线管控措施应当分级分类，根据生态特点实施差异化管理。¹⁸吴贤静（2018）认为，生态红线应当分为一级、二级两个红线区，并适用不同的管控目标和措施。¹⁹第三，生态保护红线相关责任制度。陈海嵩（2014）从政府主体角度，建议健全生态红线政府责任承担形式包括政治责任、行政责任、声誉责任、管理行为责任以及绩效管理方式来约束政府切实履行主体责任。²⁰曹明德（2014）从政治责任与法律责任的视角探究了生态红线责任制度。²¹曾庆枝等（2015）认为通过责任具体化、举报法治化和司法化的方式健全越线责任追究制度，使生态红线得到严格遵守。²²莫张勤（2016,2018）认为要从政府、企业、公民三个维度建立越线责任制度，²³同时他还从责任承担主体、具体违法行为和责任承担方式三个方面论述了生态保护红线的法律责任。²⁴除此之外，一些学者还对保障生态保护红线制度落实的生态补偿机制、公益诉讼机制、公众参与机制等进行了研究。

2.国外研究综述

生态保护红线制度的概念是我国首创性提出的，目前在国外还没有关于该制度的理论、立法和实践经验。但是一些国际组织和域外国家一些相关的生态保护地体系制度与我国生态保护红线制度理念、目标具有很大程度的一致性，因此在研究我国的生态保护红线制度时，可以借鉴参考其生态保护地体系的相关制度经验。

IUCN（世界自然保护联盟）作为世界上最大的全球性非营利性环保组织，设计出了一套保护地体系，将保护地分为7类，并实行分级管理：严格保护类、一般保护类、可持续利用类，对人类活动的限制程度按级别由严到松，目前世界上很多国家的生态保护地体系都沿用了IUCN的分级管理模式。Worboys等（2015）指出，IUCN确立的生态保护地的分级管理制度，因地制宜、科学地平衡了人类活动与生态保护之间的矛盾，能够在不破坏生态环境的情况下合理地利用保护地的

¹⁷ 刘冬，林乃峰，邹长新，游广永：《国外生态保护地体系对我国生态保护红线划定与管理的启示》，载《生物多样性》2015年第6期。

¹⁸ 白洋，郑承友：《“生态红线”实施的制约性因素分析及制度完善》，载《科技管理研究》2016年第17期。

¹⁹ 吴贤静：《生态红线管理制度探析》，载《政法学刊》2018年第2期。

²⁰ 陈海嵩：《“生态红线”的规范效力与法治化路径——解释论与立法论的双重展开》，载《现代法学》2014年第4期。

²¹ 曹明德：《生态红线责任制度探析——以政治责任和法律责任为视角》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2014年第6期。

²² 曾庆枝，李媛媛，徐本鑫：《生态红线管理中越线责任追究法律制度研究》，载《国家林业局管理干部学院学报》2015年第1期。

²³ 莫张勤：《生态红线制度的实施困境与纾解》，载《学习论坛》2016年第12期。

²⁴ 莫张勤：《生态保护红线法律责任的实践样态与未来走向》，载《中国人口·资源与环境》2018年第11期。

自然资源，这种分级管理制度对各国自然保护地的建设具有很强的指导意义。²⁵

美国建立了多系统的保护地体系，McCurdy（1985）认为科学的规划和决策模式是保护自然生态的重要措施，美国的用地管理分区制度、公众参与制度、环境影响评价制度等有效地保障了这一目标的实现。²⁶Bradley C.Karkkainen（2003）认为，各生态系统虽具有关联性，但各生态系统的自然运行规律是千差万别的，此前以同一规则来管理生态环境的方式存在很多弊端、产生了很多问题，必须根据现实状况进行有针对性的调整，美国所建立的多系统的保护地体系改变了这一状况，并成功应对了生态系统管理的挑战。²⁷国家公园作为美国多系统保护地体系的核心最具有代表性，在国家公园建设方面，Keite（2013）认为美国国家公园反映了一种非消耗性利用自然的理念，其核心思想是对国家公园生态系统进行全面保护。²⁸

欧洲国家通过一系列的立法形成了区域性的生态环境保护网络。1995年55个欧洲国家通过了《泛欧洲生态与景观多样性战略》，制定了各国互相协助完成绿道体系规划设计与建设的基本框架，共同开始构建绿道生态网络。通过绿道连接各自孤立的生态空间，以保护物种的扩散与迁徙。对绿道范围内的人文及自然资源的严格保护，与我国提出的生态保护红线的内涵存在一定重合。Hellmund（2006）认为，绿道是防止环境敏感区被开发或城市化扩张的廊道，是一种可持续性的规划策略，可以有效地遏制城市的扩张，减少开发活动对土地及生态的破坏，能够保持“景观完整性”。²⁹

综上所述，国外还未有生态保护红线的理论、立法、实践经验，但一些生态保护制度与生态保护红线的理论具有异曲同工之处，可以对我国生态保护红线的构建和完善提供很好的借鉴，本文也将充分汲取国际、国外相关制度的优秀经验，为我国生态保护红线制度的发展拓宽思路。

3.小结：既有研究评析

第一，对生态保护红线与其他控制线冲突问题的研究存在空白。生态保护红线是国土空间规划中用途管制的三条控制线之一，但生态保护红线最初是作为一项独立的制度开始发展的，而后才逐渐走向“三线合一”的发展模式。前期制度设计的局限性造成了后期在多规融合时的不畅，其中最突出的问题就是三线的冲

²⁵ G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary and I. Pulsford eds. Protected Area Governance and Management, ANU Press, 2015.

²⁶ McCurdy, Dwight R. Park Management, Southern Illinois Press, 1985.

²⁷ Bradley C. Karkkainen, Collaborative Ecosystem Governance: Scale, Complexity, and Dynamism, Virginia Environmental Law Journal 21, no. 2 (2002-2003).

²⁸ Keiter, Robert, To Conserve Unimpaired: The Evolution of the National Park Idea, Island Press, 2013.

²⁹ Hellmund, P. C., Smith, D. S., Designing Greenways: Sustainable Landscapes for Nature People, Island Press, 2006.

突问题，但目前缺乏关于解决三线冲突问题的研究。

第二，在生态保护红线调整机制的研究上不够全面，存在缺失。目前对红线的调整机制的研究仅有关于红线本身调整的研究，相关研究还不够深刻、具体；对红线内部不同区划之间的边界调整规则的研究存在缺失，目前还未有学者提出。

第三，对于生态保护红线分级管控规则的研究较匮乏并缺乏可适用性。目前关于分级管控的研究较少，已有研究大多是从理论上论证了分级管控的重要性，未能从具体规则设计上对制度的完善提出可适用性的建议。

第四，对于生态保护红线法律责任的研究不够深入，缺乏系统性。对于法律责任的研究，大多学者采取“越线”责任的表述，“越线”即突破红线、从线外到线内的违法行为，忽略了违反红线内分区规划的违法行为，即“越区”的责任。同时，对于实践中生态保护红线违法行为追责主体不明确的问题存在研究空缺。

（三）研究思路和方法

1.研究思路

本文将通过三个章节对我国生态保护红线制度进行研究和分析并提出完善建议。第一章重点阐述生态保护红线的基础理论，介绍生态保护红线的概念、法律特征、制度功能，厘清生态保护红线制度的基本内涵，为接下来的深入研究奠定基础。第二章通过对生态保护红线制度发展脉络以及中央和地方关于生态保护红线的规范和实践进行梳理，清晰地认识我国当前关于生态保护红线的规范和实践现状，并指出目前生态保护红线制度在立法和实践中存在的问题，包括与其他控制线的冲突、动态调整机制阙如、分区管控规则不明、责任追究制度不完善。第三章针对以上四点问题，对我国生态保护红线制度的完善提出相应的建议。

2.研究方法

（1）文献研究法

在文章撰写前，通过中文、外文文献数据库查阅了大量相关主题的文献资料，对生态保护红线制度的相关理论研究、发展历史和发展现状有了更加全面、深刻的了解，认识到生态保护红线制度对维护国家生态安全的重要意义以及对实现可持续发展的作用，为本文的深入研究奠定重要基础。

（2）规范分析法

通过法律检索，查阅了我国中央及各地方关于生态保护红线的法律法规、政策文件，并进行深入的分析、对比，清晰地了解到我国生态保护红线制度的历史发展和立法现状，并以此为基础梳理出我国生态保护红线的立法存在的问题，为制度完善建议提供论证基础。

（3）跨学科研究法

生态保护红线是《环境保护法》中明确的一项基本制度，赋予其实施的环境法制的规范依据。但是达成生态保护红线制度目标的过程不能只依靠法律的建构，同样需要科学技术的保驾护航，因此本文也参考了环境科学、资源科学领域中关于生态保护红线的研究成果。

（4）比较法研究

本文对国际生态保护地体系相关制度的实施进行考察比较，吸纳国际相关制度的先进经验，对我国生态保护红线制度的完善提供重要借鉴参考。

（四）主要创新点

第一，提出生态保护红线与其他控制线冲突时的解决方法。根据红线内一类管控区、二类管控区生态空间特点与保护的紧迫性，采取不同的思路协调与永久基本农田的冲突；城镇开发边界应当优先避让生态保护红线。

第二，提出红线的动态调整包括红线内不同区划间的调整，即一类管控区和二类管控区之间的边界调整。

第三，提出红线内二类管控区应当实行比负面准入清单更严格的正面准入清单式管理的管控措施。

第四，提出生态保护红线法律责任的追究遵循“沾边就管”的原则，避免主管部门之间推诿扯皮，保证只要出现生态保护红线违法行为就有相关部门处理。

生态保护红线法律问题研究

一、生态保护红线概述

(一) 生态保护红线概念界定

1. 生态保护红线的概念

红色在各领域中惯常用以表示强烈的提醒和警示信号，因此红线表示一条不可突破、不能逾越的底线。红线的概念最先应用在我国的城市规划中，作为城市建设用地的控制边界。³⁰随着我国生态文明建设力度不断加强，对生态环境的有效保护也需要贯彻这种底线思维，因此红线的概念也被延伸至生态保护领域，引申出了耕地红线、生态红线、生态控制红线、生态保护红线等概念。

如何界定生态保护红线的概念在学界中曾存在很大的争论，主要有广义说和狭义说两派观点：广义说认为生态保护红线是一个综合性概念，不仅仅是生态保护空间规划意义上的一条分界线，应当作为环境法底线性保护理念的普适性概念延伸至生态环境及资源保护领域，包括生态功能红线、环境质量底线、资源利用上线，因而生态保护红线是一个综合性概念。而狭义说认为生态保护红线仅是生态保护领域中空间规划意义上的分界线，并不涉及自然资源和环境保护领域。

在生态红线、生态保护红线的概念刚被提出时，它仅作为是环境科学领域中生态环境底线性保护的工具体，为了发挥底线保护的重要作用，所以在环境科学的各个领域中都引入了生态保护红线的概念，此时生态保护红线更大程度上仅是作为一种宏观层面上的理念，并未对其进行制度性、系统性的研究和设计，因此出现将生态保护红线概念泛化的现象。如2014年出台的《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南》明确生态保护红线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，指南是从环境科学的角度中对生态保护红线的内涵做了广义上的界定，也正是在此背景之下，诸多学者才对生态保护红线持广义的理解，认为生态保护红线包含生态、环境、资源三个方面，这存在很大程度的历史原因。³¹在2015年新《环境保护法》实施后，生态保护红线正式上升至法律层面，《环境保护法》虽未明确生态保护红线内涵，但29条的规定表明了生态保护红线作为物理空间规划分界线的属性，强调了其对重要生态功能区、环境敏感

³⁰ 翁怡：《论生态保护红线制度体系的构建》，载《赤峰学院学报(汉文哲学社会科学版)》2017年第10期。

³¹ 《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南》中规定：“生态保护红线是指对国家和区域生态安全及经济社会可持续发展，保障人民群众健康具有关键作用，在提升生态功能、改善环境质量、促进资源高效利用等方面必须严格保护的最小空间范围与最高或最低数值限制，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。”

区、脆弱区生态保护的重要作用，将生态保护红线的内涵限定在了生态保护领域。³²也正是在 2015 年生态保护红线入法后，生态保护红线才逐渐受到大量法学学者的关注，拉开了对其作为一项法律制度的体系化研究的大幕。因此，生态保护红线作为一项法律制度应当具体化，不能再把它视为一种理念而泛化其内涵，在此背景下，广义说的立场应当被摒弃。同时，生态功能红线、环境质量红线、资源利用红线虽然都是生态文明建设背景下的产物，具有相似的目标愿景，名称也非常相似，但不能就此简单地将三者合并，而事实上三者分属环境法学的不同领域、具有异样的内涵，管控手段也应有所差异，并没有可以合并的“同类项”。生态功能红线分属生态保护领域，本质上是生态空间现实存在的一条物理分界线，强调对红线划定的空间进行严格保护，而环境质量底线与资源利用上线分别属于环境保护和资源保护领域，本质上则是一个抽象的阈值。环境质量底线强调基于环境管理方式对污染物浓度和质量进行控制，资源利用上线强调能源利用的最高限度和土地资源保护的最低要求。³³因此，三者的内涵存在很大的差异，在生态保护红线制度化的背景下，应当更加科学精准，采用狭义说的观点，将生态保护红线的内涵限定在生态功能红线之内，在制度建构时不能泛化、不能硬融。

综上，本文对生态保护红线做狭义的理解，并尝试对生态保护红线做如下定义：生态保护红线是以维护国家生态安全、保障生态环境可持续发展为目的，而依法在特定区域内划定的闭合性空间分界线，以达到对红线区域内实行特殊性整体保护。

2.生态保护红线相关概念辨析

(1) 生态保护红线与生态红线

生态保护红线与生态红线两词存在一定程度的混用，尤其在 2015 年《环境保护法》修订之前，二者几乎被视为具有相同含义。但在《环境保护法》明确了生态保护红线狭义的内涵之后，就不能再以生态红线指代生态保护红线，应当重新审视二者的关系。2015 年之前各界几乎都以广义内涵界定生态保护红线，2014 年环境保护部出台的《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南》更是将生态保护红线解释为广义内涵，此时生态红线等于生态保护红线，在《环境保护法》修订后又以狭义内涵来界定生态保护红线，因此造成了生态保护红线概念的混乱。因此笔者建议将生态保护红线与生态红线做以明确区分——将原先广义的生态保护红线修改为生态红线，即包含生态功能红线、环境质量红线和资源利用

³² 《环境保护法》第二十九条规定：“国家在重要的生态功能区、环境敏感区、脆弱区划定生态保护红线，并进行严格保护。”

³³ 环境保护部：《红线是实线 关键在执行》，中国环境报 2014 年 1 月 28 日版。转引自陈海嵩：《“生态红线”的规范效力与法治化路径——解释论与立法论的双重展开》，载《现代法学》2014 年第 4 期。

红线，而生态保护红线作为生态红线的子概念专指生态功能红线。³⁴

（2）生态保护红线与自然保护区

我国已经建立了一套成熟的自然保护区制度体系，《自然保护区条例》规定，自然保护区是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。在建立自然保护区制度时并未将制度目标上升到维护生态安全的格局，仅是出于保护某一特殊地域的自然生态底色和样态不改变而设立，相较于生态保护红线，自然保护区是微观上有针对性的对于某特殊区域进行保护，如自然遗迹、野生动植物自然栖息地等。而生态保护红线是在宏观上为维护国家生态安全、实现可持续发展而必须强制严格保护的空间区域，包含生态功能重要区域及生态环境脆弱区域，它的区域范围相比自然保护区具有广泛性，因此可以说生态保护红线与自然保护区制度目标的格局具有明显差别。

（3）生态保护红线与主体功能区

主体功能区是指根据空间区域的资源环境及经济发展状况等因素，将该空间区域确定为某一类型的主体功能区，并据此对该空间区域实行差异化管控的国土空间布局制度。主体功能区制度的基本思路是，某区域可能会有若干种功能，但主体功能只有一个，为最大程度地合理开发利用该区域的资源，根据该区域的主体功能配置其开发方式，具体包括优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域、禁止开发区域。总体来说，主体功能区划是以经济开发的角度，对国土空间进行类型划分并加以管制。而生态保护红线则是以生态保护的视角，对相关空间区域进行划定和严格管控，以达到保护和改善该区域的生态环境质量。

（4）生态保护红线与国土空间规划

国土空间规划的核心是对国土空间进行用途管制，根据国土空间的特点因地制宜地实施相应的管制措施，避免对国土空间进行不符合其价值的不合理的开发、利用。国土空间规划中的三条控制线是国土空间规划三条基本的底线，必须严格管制三条控制线内的国土空间的用途，生态保护红线内的国土空间因其具有极高的生态价值，所以严格限制其中的人为活动。因此，生态保护红线作为国土空间规划用途管制的重要组成部分，在红线划定后纳入国土空间规划版图之中，将生态保护红线作为用途管制的一部分，从这个意义上来说，国土空间规划制度为生态保护红线制度的上位概念。

³⁴ 陈海嵩：《“生态保护红线”的法定解释及其法律实现》，载《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2017年第4期。

（二）生态保护红线的法律特征

1.规范模式的空间整体性

长期以来，我国实行的是单项环境资源要素的生态环境治理方式，政府部门存在各自为政、多头治理的特点。但自然生态本身是一个不可割裂的系统，党的十八大以来，习近平总书记从生态文明建设的整体视野提出“山水林田湖草沙是生命共同体”的论段，为新时代生态环境治理提供了科学思路，生态环境保护政策朝着整体治理的方向迈进。生态保护红线通过物理空间划定的方式，对红线区域内的“山水林田湖草沙”空间整体实行特殊性的严格管制，实现了红线管控空间内生态的整体性保护。生态保护红线的划定本身也要求遵循整体性原则，强调红线的划定要保持自然生态的完整性，尤其是要打破行政区划的壁垒，尊重生态系统的自然状况，避免割裂原始的生态系统，确保应划尽划，实现对生态系统的整体性保护。³⁵生态保护红线贯彻了山水林田湖草沙生命共同体理论，回应并遵循了新时代生态文明建设的整体性要求。

2.实施路径的多元协同性

生态保护红线作为我国生态环境保护的制度之一，必须与其他制度协同治理、不同部门相互配合协调才能最大程度、最高效率地保障和促进生态文明建设的总目标的实现。首先，生态保护红线需要与生态保护地体系协同治理。以国家公园为代表的生态保护地体系在保护生物多样性、维护生态系统稳定、提供生态产品和服务等方面发挥了至关重要的作用，而生态保护红线作为维护国家生态安全的底线，对实现可持续发展的作用也举足轻重，同样作为生态环境的空间治理模式，生态保护红线与保护地区的划定存在一定的交叉和重叠，因此必须协调二者之间的关系，避免制度的冲突矛盾，实现二者的高效协同治理。其次，生态保护红线需要与国土空间规划制度协同治理。国土空间规划制度对于优化国土空间格局具有重要作用，生态空间作为国土空间类型之一，需要生态保护红线作为用途管制措施对其中重要的生态功能区域、生态敏感脆弱区域进行严格保护，因此二者关系必须充分协调，协同治理。再次，生态保护红线的划定、管理还需要各地方、各部门协调配合，突破行政区划及行政部门的限制，避免由于行政区划以及不同部门各自为政人为地割裂生态系统。在2017年《生态保护红线划定指南》中规定了“协调性原则”，明确提出红线的划定应强化部门联动、上下结合，统筹划定

³⁵ 《生态保护红线划定指南》规定：“统筹考虑自然生态整体性和系统性，结合山脉、河流、地貌单元、植被等自然边界以及生态廊道的连通性，合理划定生态保护红线，应划尽划，避免生境破碎化，加强跨区域间生态保护红线的有序衔接。”

生态保护红线。³⁶

3.法律效果的底线约束性

生态保护红线本身是基于底线性保护理念而发展起来的一项环境法律制度，其制度本身蕴含着底线思维的逻辑，表明了红线范围具有不可突破的法律特征，因此将生态保护红线定位为保障国家生态安全的底线。红线划定的区域一般具有极高的生态价值或生态状况敏感脆弱，需要加以严格的管制，否则将威胁区域乃至国家的生态安全。《生态保护红线划定指南》中明确，生态保护红线的划定范围包括生态功能重要区域和生态环境敏感脆弱区域，生态功能重要区域的生态系统功能对于区域乃至全国的生态安全具有重要作用，包括水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性维护的功能；生态环境敏感脆弱区域的生态系统稳定性差，易受到外界活动影响产生生态退化并且难以自我修复。这两类区域的生态系统功能关系到居民日常生活基本需求和生态环境的稳定，因此生态保护红线的划定范围也体现了生态保护红线的“底线性”特征。

要守得住底线，必须有严格的管控措施加以约束，否则红线的底线作用无法得到保障。“底线性”的特征决定了生态保护红线的管理手段必须严苛，《生态保护红线划定指南》中也明确要求生态保护红线原则上按照禁止开发区域的要求进行管控，因此基于“底线性”特征的生态保护红线在管控措施上具有刚性，体现在不得任意调整红线范围、对于红线区域内的人类活动进行严格的限制，并严格追究违反生态保护红线管理规定的行为人及相关行政主体的责任等，只有这样才能守住国家生态安全的底线，这体现了生态保护红线“刚性约束”的特征。

生态保护红线的“底线性”和“刚性约束”的特征属于目的与手段的关系，因此二者本质上具有同质性，将它们整合并统称为生态保护红线的底线约束性。底线约束性的特征反映了生态保护红线维护国家生态安全的重要作用以及管控的严格性，是生态保护红线最本质的特征。

（三）生态保护红线制度的功能

1.维护国家生态安全

时代不断发展，国家安全的内涵也不断深化和丰富，当代的国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力，

³⁶ 《生态保护红线划定指南》规定：“建立协调有序的生态保护红线划定工作机制，强化部门联动，上下结合，充分与主体功能区规划、生态功能区划、水功能区划及土地利用现状、城乡发展布局、国家应对气候变化规划等相衔接，与永久基本农田保护红线和城镇开发边界相协调，与经济社会发展需求和当前监管能力相适应，统筹划定生态保护红线。”

其中一项基本内容就是生态安全。³⁷“生态保护红线是生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制保护的区域，具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域”。³⁸这两类生态空间区域的生态系统一旦遭到破坏、面临崩溃，将严重威胁人民生命健康安全和刚需的生态产品的供给，也将导致气候发生灾难性变化。生态保护红线通过将这两类生态空间划入，并按照禁止开发区域的要求实行严格的管控，避免上述情况的发生，以达到维护国家生态安全的目的。

2. 落实生态整体性保护理念

保持生态系统的原真性和完整性，是生态环境治理和生态文明建设的重要内容。山水林田湖草沙是一个生命共同体的系统观，是习近平生态文明思想的核心理念之一。要把这种生态环境整体性保护的理念落到实处，就需要有具体的制度加以落实。

长期以来，我国生态环境保护实行的是单项环境资源要素的生态环境治理方式，各地各部门各自为政，呈现出“九龙治水”的局面，人为地割裂了生态系统中的各项环境资源要素，但是生态系统的各项环境资源要素是紧密联系、环环相扣的，具有牵一发而动全身的特点，这种单一环境资源要素的生态环境治理模式显然违背自然规律，不仅不利于生态环境保护，甚至会加速生态系统功能的退化。党的十八大以来，中央以前所未有的态度大力推进生态文明建设，提出了生态整体性保护的思想，并对国家机构进行优化，成立自然资源部对国土空间用途进行统一规划协调，对于扭转以往生态环境治理各自为政、顾此失彼的状况具有重要意义，但如何落实这一理念成为又一个难题。

生态保护红线制度是如何落实生态整体性保护的答案之一。生态保护红线是在特定区域内划定的闭合性的物理分界线，并对红线内的自然生态系统空间进行系统性的保护，这种对以整体的生态系统空间作为保护对象的生态保护方式贯彻了习近平生态文明思想山水林田湖草沙一体化保护和系统治理的要求，遵循客观自然规律，避免了对生态系统的人为割裂。生态保护红线制度的确立和完善，在效果上能够实现对生态系统进行整体性保护，对于我国生态文明建设、美丽中国建设具有积极的推进作用。

3. 推动全域国土分区式治理

以“三区三线”格局构建的国土分区式治理为主体的国土空间规划制度对于

³⁷ 《国家安全法》第二条规定：“国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力。”

³⁸ 参见《生态保护红线划定指南》。

最大程度发挥不同类型国土空间的功能特长具有不可替代的作用，而生态保护红线与永久基本农田、城镇开发边界作为国土空间规划制度用途管制的手段，能够切实推动我国全域国土按照生态空间、农业空间、城镇空间进行分区式的科学治理。生态保护红线作为确定国土空间规划中生态空间范围的空间界限，其划定、管理都影响着生态空间的布局和成效，进而影响国土空间分区式治理的效果。因此，生态保护红线制度作为国土空间用途管制的重要一环，其确立和完善能够科学优化国土空间治理、推动全域国土的分区式治理。

二、生态保护红线的规范现状及法律问题分析

（一）生态保护红线的法律规范现状

1. 国家层面：生态保护红线的一般规定

（1）生态保护红线的法律规定

2015年新《环境保护法》实施，其中29条的规定标志着生态保护红线由政策规定上升到法律制度层面，填补了生态保护红线的法律空白。在随后修订出台的《国家安全法》、《海洋环境保护法》及《水污染防治法》中均有条文明确生态保护红线。³⁹但是，这些法律中有关生态保护红线的规定都为原则性、概括性的条款，内容总体较为宏观，无法为制度的建构指明方向，但这四部法律中有关生态保护红线的相关条款共同组成了生态保护红线的法律群，为生态保护红线制度的建设和实施提供了依据和保障，使中央、地方的相关法规及规章的出台能够于法有据。

（2）生态保护红线的其他法律规范及政策性规范

2011年，《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》中提出生态红线的划定，这是生态保护红线首次出现在国家层面的文件中，为后期生态保护红线的试点工作及制度确立奠定基础。⁴⁰随后在2015年环保部印发的《生态保护红线划定技术指南》（现已废除）中首次阐明了生态保护红线的定义，并从技术层面对生态保护红线划定的相关流程等进行了说明，对各地方生态保护红线的划定具有指导意义。2017年，中共中央、国务院办公厅印发了《关于划定并严守生态保护红

³⁹ 《国家安全法》第三十条规定：“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，强化生态风险的预警和防控，妥善处置突发环境事件，保障人民赖以生存发展的大气、水、土壤等自然环境和条件不受威胁和破坏，促进人与自然和谐发展。”《海洋环境保护法》第三条规定：“国家在重点海洋生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等海域划定生态保护红线，实行严格保护。”《水污染防治法》第二十九条规定：“从事开发建设活动，应当采取有效措施，维护流域生态环境功能，严守生态保护红线。”

⁴⁰ 《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》中指出：“国家编制环境功能区划，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。”

线的若干意见》，进一步明确了生态保护红线的划定要求、管控措施等，首次提出将生态保护红线作为编制空间规划的基础，强化其用途管制，此后各地方陆续开展生态保护红线的划定工作。2017年，环保部、发改委印发《生态保护红线划定指南》，明确红线的划定应当遵循科学性、整体性、协调性、动态性的原则，明确红线的管控原则上按照禁止开发区的要求管理，确保生态保护红线的功能不降低、面积不减少、性质不改变，同时明确了红线划定工作程序、技术流程等，并首次融入了生态空间整体性保护的理念。《生态保护红线划定指南》的出台为后续地方的红线划定工作提供了系统性的指导，但不具备强制力，这也使得地方存在相当程度的可操作空间。2019年，中共中央、国务院办公厅在印发的《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》（以下简称为《“三线”意见》）中，生态保护红线作为三条控制线之一被纳入国土空间规划体系，成为其下位概念，体现生态保护红线对于保护国土空间中具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的生态空间的不可替代作用。2021年，生态环境部出台《关于实施“三线一单”生态环境分区管制的指导意见（试行）》，提出对生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线实行分区管控制度，并制定环境准入清单，进一步精细化生态环境管控，是对生态保护红线制度的一次实践运用，但并未就生态保护红线制度本身进行规范。

2022年8月，自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局共同出台《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》，是目前国家层面出台的第一个关于生态保护红线管理的专门性规范。通知中首先明确要加强对红线内人为活动的管理，仅允许不造成生态破坏的有限人为活动，明确了在红线内10类可以进行的人为活动，其次对占用生态保护红线的审批进行规范，最后明确要严格生态保护红线的监管，其中要求要严格红线的调整程序，根据“五年一评估”的情况由省级政府编制调整方案并报国务院批准。该通知虽然细化了生态保护红线的管理，但整体上篇幅较小，仍然缺乏系统性，规定仍然还有很大的优化空间。同年12月，生态环境部出台《生态保护红线生态环境监督办法（试行）》，主要对生态环境部门开展生态保护红线生态环境监督工作的开展进行了规范。

2.地方层面：生态保护红线的地方考察

由于生态保护红线是在2015年正式被确立为一项环境法律制度，在这之后，大量的法学学者才开始对此开展研究、各地方才纷纷开始制定相应的法律规范，本文所持的狭义说立场也是此后才确立的，因此本文只对2015年《环境保护法》修订后各地方关于生态保护红线的立法进行分析考察，对于此前个别地方存在的“红线”相关规范如2005年深圳市出台《深圳市基本生态控制线管理规定》，则

不再进行研究。

（1）地方性法规

2016年海南省人大常委会颁布了《海南省生态保护红线管理规定》，并于2022年进行了修正，该规定作为最早颁布的生态保护红线的地方性法规，非常具有代表性，具有很高的研究意义和参考价值。海南省的规定主要有四方面的内容，一是明确了生态保护红线的内涵和划定范围，提出生态保护红线遵循刚性控制、分类管控的管理原则，将红线划定范围分为“应当划入”和“评估划入”两类；二是明确了各级政府及相关职能部门对于红线划定、管理的职责；三是明确了生态保护红线的划定程序和调整情形，强调严禁随意调整已经批准的生态保护红线，对于红线的调整设置了非常高的门槛，只有在法定的四种情形下才可以按程序进行调整；四是明确了生态保护红线的分区管控和准入制度，将生态保护红线分为核心保护区和其他区域，并基于分区规定了不同的管控措施，同时规定了对生态保护红线内的人为活动实施准入目录管理，对此，海南省人民政府于2022年8月发布了《海南省生态保护红线准入管理目录》，其中详细列出了在核心保护区、其他区域可以进行的活动，除目录上的活动可以依程序开展外，其他人为活动一律禁止。《海南省生态保护红线管理规定》除了其本身作为地方性法规的高效力位阶之外最大的亮点是其对于生态保护红线严苛的调整规定、基于核心保护区和其他区域的分区管控模式以及对红线内人为活动实施的正面准入清单制度，这对于生态保护红线制度的完善具有非常重要的参考价值。

宁夏回族自治区人大常委会颁布的《宁夏回族自治区生态保护红线管理条例》于2019年1月1日正式生效，是我国目前在地方层面仅有的两个关于生态保护红线的地方性法规之一。该条例涵盖了生态保护红线的划定调整、活动管控机制、修复补偿机制、监管措施及法律责任。与《海南省生态保护红线管理规定》相同的是，条例中同样明确严禁擅自调整红线，只有在条例中明确的三种情形下报国务院批准才可调整。此外，条例中同样明确了对于红线范围内的人为活动采取准入清单制度，但至今宁夏还未发布生态保护红线的准入清单，使宁夏的生态保护红线准入清单制度沦为空中楼阁，并未实际落地。同时条例中未提及有关生态保护红线分区管控的内容。

（2）地方政府规章

沈阳市人民政府在新《环境保护法》生效一个月后即颁行了《沈阳市生态保护红线管理办法》，该办法作为地方政府规章，同样在生态保护红线的地方法律规范体系中具有较高的法律效力，具有一定的标杆作用和研究价值。该办法中对红线的划定调整、监督管理及法律责任进行了较为详细的规定，其中对生态保护

红线的调整做出了较为宽松的规定，并未明确可以对红线做出调整具体的情形，由相关部门进行红线调整的必要性论证并由市人民政府同意即可，且市政府具有调整红线的最终决定权限。同时，办法中规定了生态保护红线遵循分级管控原则，对生态保护红线区按照重要程度分为一类区、二类区，并施以不同的管控措施，同时分别列举了在一类区、二类区可以进行的活动。此外，还对违反规定造成红线内生态损害的行为人、相关部门及其工作人员的法律进行了规定。

(3) 地方规范性文件

通过北大法宝检索发现，除了上述三项地方法规、规章外，目前有 5 个省份制定了关于生态保护红线的综合性法律规范文件，对于这些地方规范性文件的内容进行如下梳理。

表 1 生态保护红线地方规范性文件部分内容对比（笔者根据北大法宝网梳理）

序号	文件名	动态调整机制	分区管控规则	法律责任追究制度	与其他控制线协调相关规定
1	《广西生态保护红线管理办法（试行）》	未经批准,不得擅自调整生态保护红线,列举了可以对红线进行调整的5个情形及调整程序,明确自治区政府具有最终的决定权限。	将生态保护红线区划分为一类管控区和二类管控区,并按分区实施不同程度的管控措施,规定在二类管控区实施负面清单管理制度。	对行政相对人:由行政主管部门或者综合行政执法部门按照各自职责依法处理。 对相关领导干部:开展生态保护红线的保护绩效考核,并纳入领导干部政绩考核领导干部自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。	无明确规定。 (但规定自治区组织各部门成立协调小组;规定各级政府应当建立相应的生态保护红线协调机制。)
2	《湖北省生态保护红线管理办法（试行）》	明确3类可以调整的情形及调整程序,省人民政府具有最终的决定权限。	将生态保护红线区划分为一类管控区和二类管控区,并按分区实施不同程度的管控措施,规定在二类管控区实施负面清单管理制度。	对行政相对人:规定对相关越线责任人员追究其法律责任。 对政府部门及工作人员:将生态保护红线纳入领导干部政绩考核机制;对行政机关及其工作人员按照相关规定给予行政处分,构成犯罪的,依法追究刑事责任。	无明确规定。 (但规定省环境保护委员会组织各主管部门协调生态保护红线的划定、管理、调整等工作。)

续表 1

序号	文件名	动态调整机制	分区管控规则	法律责任追究制度	与其他控制线协调相关规定
3	《吉林省生态保护红线区管理办法(试行)》	原则上不得调整,新建自然保护区等禁止开发区自动确定为生态保护红线区;确需调整的,在不减少红线区面积、不降低生态功能的基础上,可以调整,由省政府最终。但未具体明确可调整的事项及调整程序。	将生态保护红线区划分为一类管控区和二类管控区,并按分区实施不同程度的管控措施;明确建立生态保护红线环境准入负面清单,实行严格的生态保护红线区建设环境准入管理。	对行政相对人:严厉打击生态环境违法问题,开展生态环境公益诉讼,涉嫌犯罪的,移交司法机关依法处理;规定越线民事责任,依法采取停止建设、恢复原状或补救等措施。对政府部门及工作人员:建立生态保护红线目标责任制,健全生态保护红线绩效考核制度;开展自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。	无
4	《四川省生态保护红线实施意见》	仅规定生态保护红线范围可逐步优化调整,但未有具体关于调整情形及程序的规定。	将生态保护红线区划分为一类管控区和二类管控区,并按分区实施不同程度的管控措施,规定在二类管控区实施负面清单管理制度。	对行政相对人:无。对政府部门及工作人员:将生态保护红线纳入领导干部政绩考核机制。	无明确规定。 (但规定了协调性原则:生态保护红线划定与各类区划、规划、重大项目相协调,增强生态保护效果。)
5	《黑龙江省贯彻落实〈关于划定并严守生态保护的若干意见〉的实施意见》	生态保护红线划定后,只能增加不能减少;因国家重大基础设施和民生保障项目建设等需要调整的,由省政府组织论证,经国家有关部门审核,报国务院批准。未有具体关于调整情形及程序的规定。	无	对行政相对人:依法依规处罚破坏生态保护红线的违法违规行为。对于政府部门及工作人员:把生态保护红线纳入生态文明建设目标评价考核体系,作为市(地)党政领导干部综合评价和省直部门责任目标考核的重要参考;对推动和保护生态保护红线工作不力的部门、单位和责任人员,依规定追究责任。	无明确规定。 (但规定要建立生态保护红线划定和管理协调机制,要求有关部门审核红线与相关规划、保护区域空间现状的协调性)

各地方为生态保护红线制度的落地展开了立法探索，但各级地方出台的关于生态保护红线系统性规定的单项法规、规章、规范性文件数量依然屈指可数。大多地方都是直接划定生态保护红线并予以公布，或者在地方生态环境保护的整体性法规、规章中提及生态保护红线，并未将生态保护红线上升到地方性法规、政府规章的层面，其中关于生态保护红线的规定多是高度概括性的几句，对于生态保护红线的划定、调整、管理、责任机制等并没有系统性的规定，影响生态保护红线制度的落地。一些地方出台了国土空间规划的地方性法规、政府规章，生态保护红线作为国土空间规划用途管制的三条控制线之一在其中有所规定，但总体来看多为原则性规定，内容不够具体，缺乏实际的可操作性。此外，在各地方的“三线一单”生态环境分区管控方案中，也有生态保护红线的相关规定，但其重点并不在于“三线一单”本身，而是基于这三条线如何进行管控，方案基本不涉及中关于生态保护红线制度本身的规定，因此各地的“三线一单”生态环境分区管控方案对于生态保护红线制度本身的研究价值并不大，最终还需要回归到生态保护红线制度本身。

以上生态保护红线的地方立法规范基本可以反映目前全国各地关于生态保护红线的立法及实践现状，通过研究对比不难发现目前各地方的规定各不相同，甚至存在冲突，这并不利于生态保护红线全国一张图愿景的实现。

（二）生态保护红线面临的法律问题

1. 生态保护红线与其他控制线存在冲突

目前，生态保护红线是在国土空间规划体系下进行发展的，属于国土空间规划中用途管制的三条控制线之一，但生态保护红线最初是作为一项独立的制度开始发展的，而后才逐渐走向与其他制度融合的“三线合一”的发展模式。因此，前期制度设计缺乏统筹造成了后期在多规融合时的不畅，其中最突出的问题就是三线的冲突问题。

导致三线冲突的原因是多样的，其中最根本和最直接的原因是土地资源的多功能性和相关规划部门的利益取向不同。⁴¹土地资源的多功能性是指对于同一片土地，它具有多重功能，可以同时兼具生态、农业、建设等功能，但是土地功能的实现往往只能择一。因此，倘若在土地用途规划过程中没有统一的规划和协调机制，各规划部门各取所需，便会造成同一片土地上的功能规划和管理产生交叉，在土地功能的实现时就会产生冲突，生态保护红线与永久基本农田、城镇开发边界的规划上就存在这样的问题。生态保护红线最初主要由环境保护部划定管理，

⁴¹ 易丹，赵小敏，郭熙，韩逸，江叶枫，赖夏华，黄心怡：《江西省“三线冲突”空间特征及其强度影响因素》，载《自然资源学报》2020年第10期。

永久基本农田最初由国土资源部和农业部联署划定管理，城镇开发边界线最初是由住房和城乡建设部划定管理，这三条控制线在前期都有各自独立的发展轨道，直至2017年《省级空间规划试点方案》中提出将以往的生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界合一，生态保护红线与另外两条控制线开始走向“多规合一”的发展模式。但是在该方案发布后出台的《2017年若干意见》和《生态保护红线划定指南》均未提及与另外两条控制线的融合、衔接的问题，由于三线的划定缺乏统筹协调，各个规划部门各取所需导致了三线的划定在空间布局上存在交叉冲突，造成了三线在合一时存在困难，产生交叉和冲突。例如，浙江省云和县对云和梯田国家湿地公园实行重点保护，依法将湿地公园内的农田划入永久基本农田，但同时梯田湿地公园又属于自然保护地，自动划入生态保护红线，这些湿地公园里的永久基本农田就也被划入了生态保护红线，造成湿地公园内生态保护红线与永久基本农田的交叉，永久基本农田内允许进行农业生产活动，而生态保护红线内又仅允许有限的人为活动，从而产生了管理上的冲突。⁴²

为解决三线划定管理工作中存在的一些问题，在2018年新一轮国家机构改革后，2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《“三线”意见》，提出将生态保护红线、永久基本农田线、城镇开发边界线整合纳入国土空间规划体系中，并由自然资源部门统一进行协调和管理，进一步强化了“三线合一”的制度保障，并提出了三线冲突协调解决的原则，但由于相关规定依然过于宏观，没有给出在划定时出现矛盾冲突的具体解决措施，使地方在遇到这类问题时依然手足无措，并没有实际解决现实中三线冲突的问题。

三线统筹划定规范的滞后导致了各部门和地方在前期三线的规划中时并未考虑到相互的统筹规划问题，使各部门在土地规划中能够各取所需导致三线在划定时的空间交叉，而目前又缺少三线冲突的协调解决机制，进而造成了对于交叉部分管理的混乱和冲突，这不利于国土空间规划用途管制的实现，也使生态保护红线对维护国家生态安全的制度功能存在漏洞，阻碍生态文明建设进程。

2. 生态保护红线动态调整机制阙如

红线的“动态调整需求”与红线本身的“刚性稳定性”之间存在一定张力。首先，生态保护红线具有预先设定的属性，因此具有随着环境变化、社会发展而变化的可能和需要。生态保护红线是在生态功能重要区域以及生态环境敏感脆弱区域划定的进行严格保护的空间区域，但这两类区域并非是一成不变的，区域内的生态环境、经济发展状况是一个动态的过程，会不断地发生变化，这就决定了

⁴² 云和县人民政府：《基层反映云和县“三区三线”划定工作存在的问题》，http://www.yunhe.gov.cn/art/2021/11/12/art_1229376216_59102896.html，2023年3月7日访问。

生态保护红线不能成为一条“僵线”，也应当审时度势根据区域内的生态环境及社会发展状况变化适时地进行动态调整，否则不但不能有效发挥生态保护红线的制度机能，甚至会阻碍社会经济发展、破坏生态安全。其次，生态保护红线刚性管控的特征，也决定了红线划定后不能够随意的变化。《2017年若干意见》中指出“生态保护红线划定后，只能增加、不能减少”，体现了生态保护红线具有刚性管控的特点，不得任意变更调整，究其根本是因为生态保护红线具有维护国家生态安全的重要功能和使命，必须对红线内的区域实施严格刚性的管控，否则国家生态安全将无从保障。生态保护红线以上两点属性和特征，一方面要求红线需要根据现实变化随之调整，另一方面又要求对红线实施刚性的管控手段、不得随意调整，二者似乎处于一种矛盾的状态，但实则不然，二者其实是对立与统一的关系。如何从制度设计上将看似对立的二者进行统一，是决定生态保护红线能否实现社会经济发展与维护国家生态安全双重效果的重点，也是生态保护红线立法的重要一环。因此，生态保护红线的动态调整机制必不可少，它充当了平衡生态保护红线“动态调整需求”与“刚性稳定性”之间矛盾的重要角色，必须设计好、运用好。

目前，各层级关于生态保护红线动态调整的规定处于缺失的状态。在《生态保护红线划定指南》中未涉及调整的相关规定；在《2017年若干意见》中虽有规定但也是宣示性的概括性条款，不具备现实的可操作性；在《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》中提出了要“严格调整程序”，仅是针对生态保护红线的调整程序进行了统一规定，但未能对不同状况下的调整程序进行宽严区分，也未提及红线调整的具体情形。⁴³在地方层面，由于大多地方没有生态保护红线的立法或文件，自然对于红线调整的规定是处于空白的状态，只有部分制定了生态保护红线立法或文件的地方规定了红线调整的条款，但这些地方规定并不一致，对于红线的调整事由大致包含：（1）因公共利益的需要。即重大民生项目、基础设施建设而调整。（2）因上位规划的原因。（3）因自然保护地的调整。（4）兜底性条款。如《宁夏回族自治区生态保护红线管理条例》第十一条第三款规定：“根据国家和自治区生态保护红线生态功能评价结果，需要优化生态保护红线布局的。”《湖北省生态保护红线管理办法（试行）》第十条第三款规定：“法律

⁴³ 《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》中规定：“（三）严格调整程序。生态保护红线一经划定，未经批准，严禁擅自调整。根据资源环境承载能力监测、生态保护重要性评价和国土空间规划实施‘五年一评估’情况，可由省级人民政府编制生态保护红线局部调整方案，纳入国土空间规划修改方案报国务院批准，并抄送生态环境部。自然保护地边界发生调整的，省级自然资源主管部门依据批准文件，对生态保护红线作相应调整，更新国土空间规划‘一张图’。已依法设立的油气探矿权拟转采矿权的，按有关规定由省级自然资源主管部门会同相关部门明确开采拟占地表或海域范围，并对生态保护红线作相应调整，更新国土空间规划‘一张图’。更新后的国土空间规划‘一张图’，与省级生态环境部门信息共享。”

法规规定的其他可以调整的情形。”此外，各地方关于生态保护红线调整程序的规定也大相径庭，对于由何主体编制调整方案、由哪级政府批准执行、是否需要公示等程序混乱不一。

综上，即使由于不同地方区域生态环境具有一定的差异性，应当因地制宜实施不同的管理办法，但红线调整事由和程序的缺失和混乱会导致红线调整的任意性，兜底性条款的存在更是给予地方政府较大的操作空间，容易使地方突破生态保护红线的刚性约束。

3.红线内分区管控规则不明

生态保护红线面积的广泛性决定生态保护红线内不能实行一刀切式的管控措施，在红线内实行分区管控措施具有必要性。截至2023年3月5日，我国陆域生态保护红线面积占陆域国土面积比例超过30%，生态保护红线范围如此广泛，表明了红线内的生态系统的破坏程度、自我修复能力等状况并不可能完全一致。⁴⁴因此倘若对不同状况的生态系统都采用千篇一律的严格管控手段，会一定程度上造成生态系统自然溢出的经济价值的浪费，因此为了避免产生“捡芝麻丢西瓜”的问题，应平衡好对红线内生态系统的生态价值保持与经济价值利用的关系，最大程度追求对红线内生态系统管控的精准性，根据生态系统的不同状况确定管控的严格程度，应当允许在红线区内破坏程度较小、自我修复能力较强的生态系统中，在不影响生态系统的保持和恢复的情况下适当利用其溢出的经济价值，防止自然资源的不必要浪费，避免“一刀切”式的过度管控。上述理念与目前国外的一些生态保护制度和我国的自然保护地体系管理的差别化管控的思想具有一致性，从现实效果来看，这对于实现对保护区域中不同状况生态系统的精准化管控具有积极的效果。

但目前，在中央层面有关生态保护红线的各个立法、文件中没有体现分区管控的规定，地方层面由于普遍缺乏生态保护红线管理的规定，自然也就缺乏关于分区管控的规则。但就现在已经出台了关于生态保护红线管理立法或规范的个别地方来看，已经对红线内的分区管控展开了积极的探索，如海南省将生态保护红线划分为自然保护地核心保护区和其他区域。沈阳市明确了生态保护红线区的保护、建设和管理要坚持分级管控的原则，并将生态保护红线区按照重要程度分为一类区、二类区。广西、湖北、吉林、四川将生态保护红线区划分为一类管控区

⁴⁴ 2023年3月5日，生态环境部部长黄润秋在十四届全国人大一次会议举行首场“部长通道”采访活动中表示：“全国自然保护地面积占全国陆域国土面积的18%，陆域生态保护红线面积占陆域国土面积比例超过30%。”

和二类管控区，并且规定了不同管控区的划定范围和具体的管控措施。宁夏和黑龙江则没有关于红线分区管控的规定。

在不同分区的人为活动管理上，就目前已出台的地方管理规范来看，几乎都明确实行准入清单的管理方式，除海南省实行正面准入清单管理外，大多地方都实行负面准入清单管理。沈阳市未明确实行准入清单的管理方式，但在条文上对二类区内的建设活动实施正面准入管理，对红线区的其他人为活动实施负面准入管理。由此可见，各地方在红线内人为活动准入管理上存在明显差异。

表 2 生态保护红线地方规范性文件中关于分区管控规则对比（笔者根据北大法宝网梳理）

序号	文件名	红线内分区区划	分区准入管理方式
1	《海南省生态保护红线管理规定》	核心保护区、 其他区域	正面准入目录管理
2	《宁夏回族自治区生态保护红线管理条例》	无	文件只明确实行准入清单管理，但至今未发布准入清单
3	《沈阳市生态保护红线管理办法》	一类区、二类区	“正面准入管理+负面准入管理”模式，但非清单式管理
4	《广西生态保护红线管理办法(试行)》	一类管控区、 二类管控区	负面准入清单管理
5	《湖北省生态保护红线管理办法（试行）》	一类管控区、 二类管控区	负面准入清单管理
6	《吉林省生态保护红线区管理办法（试行）》	一类管控区、 二类管控区	负面准入清单管理
7	《四川省生态保护红线实施意见》	一类管控区、 二类管控区	负面准入清单管理
8	《黑龙江省贯彻落实〈关于划定并严守生态保护红线的若干意见〉的实施意见》	无	无

基于以上原因，在红线区内实行分区管控具有相当的必要性，应当针对红线区内生态系统的不同状况相应地采取差异化的管控措施，而非均一性的管控。但与此同时，我们应当清楚地认识到，目前中央和地方层面均缺乏关于红线分区管控的规定，少数已经制定了分区管控规则的地方又存在规定不一致甚至冲突的状况，因此有必要明确和完善生态保护红线的分区管控机制。

4. 法律责任追究制度不完善

“无责任则无义务”，生态保护红线制度的实现需要依靠法律责任为后盾进行保障。在《2017年若干意见》中有关生态保护红线法律责任承担的规定都是宣誓性条款，造成了各地方对于法律责任的设置不尽相同，甚至存在立法冲突。生态保护红线法律责任的缺失、混乱不利于生态保护红线的保障，法律责任追究制度亟待完善。从现有的立法、规范来看，关于生态保护红线法律责任的规定，主要存在以下问题：

（1）责任承担主体不明确

《2017年若干意见》中明确了对于破坏生态保护红线负有责任的相关行政主体要追究行政责任，但未提及对于行政相对人的规制，《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》以及《生态保护红线生态环境监督办法（试行）》也同样没有明确的规定。目前制定了生态保护红线管理规范的各地方关于责任承担主体的规定也存在不一致的情况，如四川省仅明确对相关行政主体追责，海南、宁夏等地方同时也规定了对行政相对人追究责任。这就造成了对于同样一起破坏生态保护红线的违法行为，在不同地方处罚的主体甚至是否处罚都不一致，有损政府及生态保护红线执法的公信力。各地对于责任承担主体这一宏观原则性问题出现规定不一的情况实在不应该出现，应当进行法律完善予以纠正。

（2）责任承担方式不明确

对于生态保护红线法律责任的承担，从中央到地方的各个立法、规范几乎都清一色地采用了概括式的规定，如“按照有关法律法规依法追究责任”，这样的规定不但没有多大的价值，反而会造成实际中法律适用的任意性，不利于树立对于生态保护红线的敬畏。虽然也有个别地方的文件中列举了责任承担的具体情形、处罚措施，如海南省明确行政主体五种行为需要依法承担责任，宁夏还针对行为人规定了四种行政处罚措施，但相关规定都有待进一步完善。此外，大多地方还将生态保护红线纳入了政绩考核机制，但该考核机制往往流于形式，威慑力远远不够，所以有必要明确行政主体在涉及生态保护红线不作为、乱作为时的行政责任，加强行政主体的自我约束。这些也都需要中央层面做好相关顶层设计。

（3）责任追究主体不明确

通过对已经出台的生态保护红线管理规范的梳理对比发现，目前地方立法和规范中对生态保护红线法律责任究竟由何部门来进行追究并不明确。大多地方仅笼统的规定为由“有关部门”来对相关违法行为进行追究，如沈阳市规定为“由相关行政主管部门按照有关法律、法规给予处罚”，广西规定为“由行政主管部门或者综合行政执法部门按照各自职责依法处理”，吉林规定为“由当地政府或

行政主管部门依法处理”，黑龙江规定为“各级政府有关部门按照职责分工依法依规处罚”，还有的地方规范中并未有关于责任追究主体的描述。这种不明确的规定会造成实践中责任追究管辖部门的交叉，例如在生态保红线内发生针对水资源的破坏行为，具有负责辖区内水政监察和行政执法工作的水务部门、负责环境污染防治的监督管理生态环境部门以及负责监督国土空间规划体系实施的自然资源部门都有一定的监督管理权限，按照目前的规定就都具有职权处理相关行为。实际上，这种模糊的规定会导致在有破坏生态保护红线行为发生时，行政主体往往基于“多一事不如少一事”的心态不积极主动去处理相关违法行为，面对公众投诉举报也会相互推诿扯皮，使生态保护红线的法律责任保障机制失效，造成生态保护红线制度的实施前功尽弃。

三、生态保护红线的立法完善方向

（一）明确生态保护红线与其他控制线的冲突协调规则

对于生态保护红线与基本农田线、城镇开发边界线的冲突问题，避免三线产生冲突最有效的方法是由同一部门或成立专项工作组进行同步统一的三线划定工作，由同一工作组进行统一划定能够防止由于不同部门各取所需的各自划定产生三线的冲突，时间上的同步划定是为了在划定时能够统筹兼顾三线各自所维护的生态环境利益，最大程度减少由于划定时间不同造成的空间矛盾。但是基于三线前期各自的发展已经产生了一定的成果，比如全国生态保护红线的划定已经完成，所以对于三线的划定不可能推倒重来，因此最理想的划定方式已经不可能实现，我们要充分利用已有的划定成果，结合国土空间规划，重点解决由于过去三条控制线空间交叉重叠产生的管理冲突的问题，对现有工作进行优化和完善。

生态保护红线与其他控制线之间的冲突矛盾需要国土空间规划制度统筹协调解决。三线的重叠冲突问题已经不是单独一个生态保护红线制度所能解决的，而需要在国土空间规划体系的框架下统筹解决。国土空间规划制度作为国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，在生态文明建设进程中具有重要的基础性作用，但目前我国还没有出台国土空间规划的专项立法，这不符合国土空间规划制度的定位。国土空间规划法的出台将真正从法律层面保障“多规合一”举措的实现，必定会解决目前在制度融合过程中存在的各种问题和矛盾，包括三线的重叠和冲突问题。因此，规范三线冲突的解决规则，首先要推进国土空间规划法的出台，这有利于在国土空间规划体系下系统性统筹解决相关问题，为三线冲突的解决提供形式上的保障。

关于具体的协调规则，在三线存在矛盾时，要根据“两害相权取其轻，两利

相权取其重”的思路进行协调，并按照空间的功能属性，注重生态保护红线和永久基本农田的整体性、连续性、稳定性，确保生态保护红线、永久基本农田保护面积不减少。

1.根据红线区划特点协调与永久基本农田的空间冲突

针对生态保护红线和永久基本农田划定之间的矛盾，应根据重叠部分的生态保护红线区划特点，分别采取不同的解决方式。第一，对于划入生态保护红线一类管控区内的永久基本农田应当基于一类管控区的特点，尊重一类管控区生态空间的脆弱性和重要性，坚决分清孰轻孰重。由于一类管控区生态空间的不可替代性，必须坚持一类管控区除教学科研、巡护执法、军事国防等必要的无害活动外，严禁一切人为活动的刚性管控措施，按照绝对保留生态保护红线的原则，对其中的永久基本农田进行有序、逐步的退出，同时为了确保永久基本农田的面积不减少，应当在省域内按照数量不减少、质量不降低的原则进行同步补划。第二，对于划入生态保护红线二类管控区内的基本农田，由于二类管控区为生态保护红线的非核心保护区域，且二类管控区内本身允许一定的人为活动，应当找到生态保护红线与永久基本农田的“最大公约数”，这个“最大公约数”就是都允许不破坏生态的耕作活动，同时也需要根据农田的特点采取不同的措施。对于划入二类管控区内集中连片的基本农田，由于连片农田的属于稀缺的农业资源，将其作为永久基本农田的价值要高于划入生态保护红线的价值，因此应当保留其永久基本农田的属性，不将其划入生态保护红线；对于划入二类管控区的零散的永久基本农田，应当将其保留在生态保护红线内，同时明确其耕地的属性，按照绿色、生态的原则从事农业活动，并在省域范围内进行永久基本农田的补划，确保守住 18 亿亩的耕地红线。⁴⁵

2.城镇开发边界优先避让生态保护红线

城镇开发边界是在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界。⁴⁶由其概念可知，城镇开发边界是属于城镇空间中城镇集中开发建设的边界线，是城镇开发扩张的最大空间限度，因为二者的空间的特征存在明显差异，一般情况下不会将城镇集中开发建设区域划入生态保护红线，也不会将生态保护红线划入城镇集中开发建设区域中，因此生态保护红线和城镇开发边界大概率不会发生冲突。若发生冲突，由于城镇开发边界线属于城镇开发的最大限度，其本身不具有紧迫性，应当以划定为生态保护红线为原则，优先避让生态保护红线。

⁴⁵ 祁帆, 谢海霞, 王冠珠: 《国土空间规划中三条控制线的划定与管理》, 载《中国土地》2019年第2期。

⁴⁶ 孙聪聪: 《〈国土空间规划法〉的立法体例与实体要义》, 载《中国土地科学》2022年第2期。

（二）健全生态保护红线的动态调整机制

1.明确红线的调入和调出规则

生态保护红线的实体规范内容就是生态保护红线调整事由，是决定红线能否调整的核心。生态保护红线的调整应当包括调入、调出。（1）调入。当区域的生态环境发生恶化，应当及时调入生态保护红线，以及时止损、扭转生态恶化的局面，保障国家的生态安全。调入红线的区域应当符合红线划定的区域特征，即生态功能重要区域、生态环境敏感脆弱区域。（2）调出。由于生态保护红线具有维护国家生态安全的功能，因此对于生态保护红线的调出，应当尤其谨慎，遵循非必要不调整的原则，《2017年若干意见》中明确要求生态保护红线原则上只能增加不能减少，也体现中央对于调出生态保护红线的谨慎态度。但凡事没有绝对，实际上生态保护红线是区域的生态价值与经济价值博弈的结果，以牺牲区域一定的经济价值换取更大的生态价值。但是在强大的公共利益需要的面前，就不能再以牺牲巨大的公共利益为代价来换取相对较小的生态价值。因此，应当允许在涉及非常必要之公共利益需求时将区域调出生态保护红线，但需要强调的是公共利益不能作为生态保护红线调出的万金油，必须进行充分的必要性论证并以严格的调出程序加以限制。（3）涉自然保护区。在生态保护红线划定时要求自然保护区应全部纳入生态保护红线的管控范围，所以在自然保护区范围发生变化时，生态保护红线应当自动随之调整，相应的调入或调出。

程序的约束也是防止生态保护红线被肆意调整、发挥其底线约束性的应有之意，红线的调整只有经过一定的程序才具有公信力和约束力。应当根据资源环境承载能力监测、生态保护重要性评价和国土空间规划实施“五年一评估”情况进行调整，但红线调入、调出应当分别遵循不同的程序。一般来说，地方为了发展经济，会更倾向将红线调出、排斥将红线调入，因此对于红线的调出程序应当给予更加严格的把控。对于红线的调入，应当由省级自然资源主管部门提出调整方案，论证调入的必要性，最终由省级人民政府批准并报国务院备案后生效。在红线外生态系统功能存在恶化或恶化之虞，但地方政府怠于履行红线调入责任时，可以由自然资源部责成地方政府及时调入或直接调入。对于红线的调出，应当由省级自然资源主管部门提出调整方案，充分论证调出的必要性，并提出生态补偿方案，由省级人民政府审查后报国务院批准。对于红线的调出，自然资源部不得主动介入。此外，公众的参与和专家论证应当贯穿红线调整程序的始终。

2.明确红线内不同区划间的边界调整规则

生态保护红线的调整不仅包括线外到线内、线内到线外的调整，红线内一类、二类管控区之间的边界调整同样也应当是红线调整的内容之一。一类管控区和二

类管控区核心的区别在于红线内的生态空间是否属于生态保护红线的核心保护区域，即自然保护区的核心区和缓冲区、重要生态保护地的红线区、饮用水水源保护区的一级保护区、风景名胜区的核心景区、地质公园的一级保护区、湿地公园的保育区森林公园的保育区、国家一级生态公益林、石漠化敏感区、遗产地的核心区国家级水产种质资源保护区的核心区、农业野生植物资源原生境保护区（点）的核心区等的范围，若属于该范围则划为一类管控区，否则即是管控二类区。因此，应当充分利用技术手段把握好红线内生态空间的变化情况，根据一类管控区、二类管控区的特征和区别，对于一类管控区中不再属于核心保护区域的生态空间以及二类管控区中应划入核心保护区域的生态空间及时作出边界调整。

由于只是红线内的不同区划边界的调整，所以一类管控区和二类管控区之间的调整程序相较于红线的调入和调出程序应当更加宽松，建议由省级自然资源主管部门根据红线内生态空间变化情况提出调整方案，经省级政府批准即可。

（三）健全红线内分区管控规则

鉴于目前中央和地方层面均缺乏关于红线分区管控的规定，少数已经制定了分区管控规则的地方又存在规定不一致甚至冲突的状况，因此有必要进一步明确和完善生态保护红线的分区管控机制。对于生态保护红线分区管控规则的明确应当从红线内的分区划定标准和分区管控措施两方面入手。

1. 统一红线内分区标准

IUCN 和我国自然保护地的管理经验对生态保护红线的管理具有很好地借鉴作用，但生态保护红线与自然保护地存在差异，生态保护红线的重要功能是维护国家生态安全，相较于其他二者更具有保护的紧迫性，这也决定了我们不能完全照搬它们的管理方法。由于生态保护红线面积的广泛性，我们可以借鉴其中差异化管理的思想，同时又基于生态保护红线相对的紧迫性，所以我们没有必要像 IUCN 对生态保护地分为 7 级来管理。目前国内少数设置分区管控规则的地方普遍将生态保护红线分为 2 个管控级别，笔者对此表示认同，否则设置过多的管控级别与生态保护红线维护国家生态安全的目标价值不符，也会增加制度适用的难度。

根据红线内生态系统保护的紧迫程度，将生态保护红线区域分为一类管控区和二类管控区，并相应地实施差异化的管控措施。生态保护红线作为国家生态安全的底线，分区管控仍然应当以刚性管控为原则，在极少数情况下可以稍放松管控，相应的分区区划应当以一类管控区为原则、二类管控区为例外。一类管控区应当包括生态保护红线的核心保护区域，涵盖生态保护红线的大部，实行刚性的原则性管控措施，包含自然保护区的核心区和缓冲区、重要生态保护地的红线区、饮用水水源保护区的一级保护区、风景名胜区的核心景区、地质公园的一级保护

区、湿地公园的保育区森林公园的保育区、国家一级生态公益林、石漠化敏感区、遗产地的核心区国家级水产种质资源保护区的核心区、农业野生植物资源原生境保护区（点）的核心区等。对于未划入一类管控区的其他红线区域，划为二类管控区，在不破坏主要生态功能的前提下实施相对宽松的管控措施。

2.明确红线内分区管控措施

对于一类管控区，管控措施应当反映生态保护红线底线性的特征，实施严格的刚性管控，必须坚持除教学科研、巡护执法、军事国防等必要的无害活动外，严禁一切人为活动的刚性管控措施，对于必要的教学科研等无害活动必须依法进行审批。

对于二类管控区，目前大多地方实行负面清单制度，即列举在二类管控区内不可以进行的活动，除此清单列举之外的活动不予限制。但即使是二类管控区，区域内的生态也与国家生态安全息息相关，这种极其宽松的管控手段与生态保护红线的制度价值背道而驰，是不负责任的。这将使得生态保护红线陷入我国现有的自然区的保护困境，比如有的地方打着“生态旅游”的幌子在缓冲区甚至核心区发展起旅游业和其他产业，使保护区的生态遭受严重破坏。因此，对于二类管控区，应当实施更加严格的正面准入清单制度，根据《关于加强生态保护管理的通知（试行）》中明确的10类红线内可以进行的有限人为活动，结合本地区的实际情况列举在保证二类管控区内生态环境质量不降低的前提下可以允许的有限人为活动，并由省级人民政府据此制定发布准入清单，除清单之外的一切人为活动，应当一律禁止。

（四）完善生态保护红线法律责任追究机制

生态保护红线法律责任追究机制对于树立公众对生态保护红线的敬畏、对于政府相关职能部门切实履行生态保护红线管理、监督责任具有不可替代的作用，是生态保护红线制度目标达成的最后保障。同时，生态保护红线制度保护的法益是国家的生态安全，是国家从维护国家生态安全格局的角度出发进行的部署和规划，从性质上看属于行政规划，所以行政责任作为生态保护红线法律责任追究的主要形式，必须从上到下设计好、落实好，否则生态保护红线制度的法律效果将大打折扣。针对现实中存在的生态保护红线法律责任追究机制不完善的问题，应当重点从以下几个方面解决。

1.明确责任承担主体

生态保护红线的失守，违反生态保护红线管理规定、做出破坏生态保护红线行为的行为人毫无疑问是直接的责任主体，应当承担主要责任，包括个人、企业等。

同时，行政主体应当作为生态保护红线法律责任的间接责任主体。长期以来，在国家大力发展经济建设的背景之下，对自然资源的相关立法主要是为了实现对资源的有效开发和利用，加之在“唯 GDP 论英雄”的不合理政绩观的影响下，因政府部门的管理监督不善造成的生态破坏往往是以内部处理的方式敷衍了事。但是在加强生态文明建设的战略背景之下“建立政府环境法治责任，补强权力者制度约束缺位问题”是生态环境制度必须考虑的问题。⁴⁷因此，应当将行政主体纳入生态保护红线法律责任主体之中。因为有些生态保护红线的破坏行为，比如在红线区内进行开发建设，并非行为人单方就能做出，往往还需要公权力机关的积极配合作为前提条件。同时，相关行政主体对于生态保护红线监督管理职能的消极怠慢，也会对生态保红线目标的实现产生阻力。所以除了要追究作为行为人的行政责任外，还要追究有关的行政机关决策者作为间接责任主体的责任。否则，政府工作人员对此有恃无恐，会加速导致生态保护红线的破溃以及腐败的滋生。

此外，无论是作为直接责任主体的单位还是作为间接责任主体的行政机关，相关行为和决策到底都是由个人做出的，所以责任的承担必须落实到具体的个人，针对单位的法律责任应当采取“单位+责任人”双罚制，针对行政机关应当直接对决策者做出相应的处分，否则无法发挥震慑作用，不能从根本上防止破坏生态保护红线行为的发生。

2.明确责任承担方式

对于相关主体的责任追究，不能简单以一句“依照相关法律法规依法追究責任”来规定，对于生态保护红线这一新兴制度，这不仅会产生法律援引的空白，也会造成法律适用的随意性，产生处罚措施与生态保护红线的制度理念不匹配的问题，无法树立对生态保护红线的敬畏。所以，对于相关责任人行政责任追究的具体情形和处罚措施必须进行明确。

首先，对于行政相对人的行政责任：由于行政相对人作为直接的行为人，对于生态破坏后果往往起决定性作用，应当贯彻行政比例原则，依据其行为造成生态破坏后果的严重程度，设置相应的处罚措施。因此，责任的承担方式应当多元化，包括罚款、拘留、责令整改、停业整顿、吊销执照等，并以此提高违反生态保护红线管理规定的违法成本，以达到不敢“越线”、不敢“越区”的预防效果，当然相关处罚措施也要依照《立法法》的有关规定进行设置。对于具体的责任追究情形，由于生态保护红线一类管控区禁止除必要的教学科研等无害活动外的一切人为活动、二类管控区实施正面准入清单制度，违反以上规定的其他任何人为

⁴⁷ 肖峰, 贾倩倩: 《论我国生态保护红线制度的应然功能及其实现》, 载《中国地质大学学报(社会科学版)》2016年第6期。

活动都应当承担一定的法律责任，因此对于生态保护红线法责任追究的情形并无法穷尽列举。在条款的设置上，应当突出典型违法行为及处罚措施，以明确的态度体现法律对这类行为的严厉打击，如擅自在红线区内进行开发建设、私搭乱建，在红线区内滥砍滥伐、猎捕、采摘、放牧等，向红线区内排污、擅自进入管控区、突破红线内分区规划等等，并且应当以兜底性条款打击其他破坏生态保护红线的行为，同时设置好相应的处罚措施。

其次，对于行政主体的责任绝不能仅以“政绩考核”等政治责任形式敷衍了事，政治责任可以作为行政主体承担生态保护红线责任的一种形式，但不能是唯一形式，必须以严格的行政责任约束才能达到震慑效果，同时责任也必须落实到具体的个人，并给予相应的行政处分，在行政人员不作为或者存在违法违规审批、乱作为的情形，应视情节轻重、后果的严重程度给予其诫勉谈话、警告、记过、降级、撤职等行政处分。对于行政机关责任追究的具体情形，应当予以明确，包括但不限于以下几点：（1）未经法定程序调整生态保护红线、准入清单的；（2）违规审批不符合生态保护红线管理规定的开发和建设项目；（3）对于“越线”、“越区”行为有问不纠、有案不查的；（4）违反生态保护红线管理职责的其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为。

3.明确责任追究主体

生态保护红线法律责任追究主体不明晰，极易造成相关部门对于涉生态保护红线违法行为打击的不作为，产生推诿、扯皮等问题的发生，影响生态保护红线功能愿景的实现，因此这种现状必须通过法律完善进行扭转。

由于现实中破坏生态保护红线行为的样态具有多样性，我们确实无法穷尽列举何种破坏生态保护红线行为具体由何部门进行追究，但可以通过“沾边就管”的原则，避免主管部门之间推诿扯皮，保证只要出现涉及生态保护红线的违法行为就有相关部门处理。在规则设置上，应当明确只要具有相关违法行为监管职责的部门如自然资源、生态环境、住房和城乡建设、水务、林业等部门在发现违法线索后就必须依法处理，不得以其他部门也具有管辖权拒绝受理举报和处理。同时，对于相关违法行为的举报，若相关部门认为不属于本部门职权范围，也应当受理，并及时将有关线索移交至有管辖权限的部门，不得以不属于本部门职权范围而拒绝受理。当两个以上主管部门对违法行为的追究产生竞合时，一般由最初发现线索的机关处理，仍有异议的由双方进行协商确定，协商不成的由本级政府指定责任追究的部门。

结 语

生态保护红线是我国在联合国生物多样性保护“人与自然和谐共生”2050年愿景方面贡献的中国方案和中国智慧，也是实现美丽中国的制度保障，是维护国家生态安全、实现资源生态环境代际公平的重要举措。同时生态保护红线对于优化国土空间开发格局、实现国土空间用途管制、推动全域国土分区式治理具有不可替代的作用。然而我们必须认识到生态保护红线制度现实存在的一些问题影响着制度功能的发挥和目标的达成，生态保护红线的重要地位决定了这些问题必须得到解决。

本文通过对我国生态保护红线制度的建设进行研究与反思，为制度建设提出了相应建议，以期生态保护红线制度更加完善、生态文明理念能够日渐人心，进一步巩固我国来之不易否认生态环境保护成果。但鉴于笔者才浅学疏，期待志同道合之士批评指正，共同为我国生态文明建设、实现美丽中国的目标出谋划策！

参考文献

著作部分：

1. 秦天宝.环境法评论[M].北京：中国社会科学出版社，2018.
2. 蔡守秋.新编环境资源法学[M].北京：北京师范大学出版社，2017.
3. 吕忠梅.环境学概要归纳提炼中国的环境法知识体系[M].北京：法律出版社，2016.
4. 潘家华，姜伟，李萌.中国生态文明建设年鉴[M].北京：中国社会科学出版社，2016.
5. 茅笛.文明的觉醒：迈向生态文明时代[M].北京：中国书籍出版社，2016.
6. 王曦，卢锟，唐璜.保护地立法指南[M].北京：法律出版社，2016.
7. 候爱敏.权力·空间视野下的生态环境建设与管理[M].南京：东南大学出版社，2016.
8. 陈文.21世纪生态保护立法趋向研究[M].黑龙江：黑龙江大学出版社，2015.
9. 吕忠梅.中华人民共和国环境保护法释义[M].北京：中国计划出版社，2014.
- 10.汪劲.环境法学[M].北京：北京大学出版社，2014.
- 11.陈加元.迈向生态文明[M].浙江：浙江人民出版社，2013.
- 12.卢风.生态文明新论[M].北京：中国科学技术出版社，2013.
- 13.王树义.法前沿问题研究[M].北京：科学出版社，2012.
- 14.王树义.环境法基本理论研究[M].北京：科学出版社，2012.
- 15.韩德培.环境保护法教程[M].北京：法律出版社，2012.
- 16.高德明.生态文明与可持续发展[M].北京：中国致公出版社，2011.
- 17.李爱年，周训芳.环境法[M].湖南：湖南人民出版社，2008.
- 18.吕忠梅.环境资源法论丛第7卷[M].北京：法律出版社，2007.
- 19.吴真.经济法学[M].北京：中国人事出版社，1999.
- 20.王灿发.环境法学教程[M].北京：中国政法大学出版社，1997.

论文部分：

- 21.李明华,蒋培.生态文明与中国环境法制的建设[A].中国环境资源法学研究会,新疆大学,新疆维吾尔自治区环境保护厅,乌鲁木齐市中级人民法院.生态文明的法制保障——2013年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集[C].新疆：出版者不

详,2013.

- 22.陈海嵩.“生态红线”的规范效力与法治化路径——解释论与立法论的双重展开[J].现代法学,2014(4).
- 23.陈海嵩.“生态保护红线”的法定解释及其法律实现[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2017(4).
- 24.李慧玲,王飞午.我国生态保护红线制度立法研究[J].河南财经政法大学学报,2015(6).
- 25.孙结才.“生态红线”制度实施的法治化路径[J].哈尔滨师范大学社会科学学报,2016(6).
- 26.吴贤静.生态红线地方立法完善路径[J].地方立法研究,2018(1).
- 27.王社坤,王彬.生态保护红线的立法保障:问题与路径[J].吉首大学学报(社会科学版),2019(5).
- 28.王权典.我国生态保护红线立法理念及实践路径探讨[J].学术论坛,2020(5).
- 29.吴贤静.生态红线管理制度探析[J].政法学刊,2018(2).
- 30.徐祥民,贺蓉.最低限度环境利益与生态红线制度的完善[J].学习与探索,2019(3).
- 31.于鲁平.生态保护红线法律制度建设时空主要矛盾解析[J].政法论丛,2019(6).
- 32.刘冬,林乃峰,邹长新,游广永.国外生态保护地体系对我国生态保护红线划定与管理启示[J].生物多样性,2015(6).
- 33.白洋,郑承友.“生态红线”实施的制约性因素分析及制度完善[J].科技管理研究,2016(17).
- 34.曹明德.生态红线责任制度探析——以政治责任和法律责任为视角[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2014(6).
- 35.曾庆枝,李媛媛,徐本鑫.生态红线管理中越线责任追究法律制度研究[J].国家林业局管理干部学院学报,2015(1).
- 36.莫张勤.生态红线制度的实施困境与纾解[J].学习论坛,2016(12).
- 37.莫张勤.生态保护红线法律责任的实践样态与未来走向[J].中国人口·资源与环境,2018(11).
- 38.翁怡.论生态保护红线制度体系的构建[J].赤峰学院学报(汉文哲学社会科学版),2017(10).
- 39.易丹,赵小敏,郭熙,韩逸,江叶枫,赖夏华,黄心怡.江西省“三线冲突”空间特征及其强度影响因素[J].自然资源学报,2020(10).
- 40.祁帆,谢海霞,王冠珠.国土空间规划中三条控制线的划定与管理[J].中国土地,2019(2).

- 41.肖峰,贾倩倩.论我国生态保护红线制度的应然功能及其实现[J].中国地质大学学报(社会科学版),2016(6).
- 42.章瑜,贾爱玲.论生态保护红线的越线责任追究制度之完善——从《环境保护法》第 29 条出发[J].江西理工大学学报,2014(6).
- 43.高吉喜.探索我国生态保护红线划定与监管[J].生物多样性,2015(6).
- 44.王梅.生态红线制度实施中的公众参与[J].中南林业科技大学学报(社会科学版),2015(6).
- 45.王社坤,于子豪.生态保护红线概念辨析[J].江苏大学学报(社会科学版),2016(3).
- 46.莫张勤.生态红线法律制度的障碍及对策研究[J].生态经济,2016(12).
- 47.曹明德,王琪.论生态保护红线及其立法思考[J].清华法治论衡,2016(0).
- 48.杨治坤.生态红线法律制度的属性探析[J].南京工业大学学报(社会科学版),2017(3).
- 49.祁帆,谢海霞,王冠珠.国土空间规划中三条控制线的划定与管理[J].中国土地,2019(2).
- 50.孙聪聪.《国土空间规划法》的立法体例与实体要义[J].中国土地科学,2022(2).
- 51.祁帆,贾克敬,常笑.在国土空间规划中统筹划定三条控制线的五大趋向[J].中国土地,2019(12).
- 52.李爱琴,王莫言.生态保护红线法律制度的优化维度[J].黑河学院学报,2020(12).
- 53.贺丹,曹裕涛.国土空间规划“三线”划定实践与优化分析[J].国土资源科技管理,2020(5).
- 54.范俊荣,段浩.论生态保护红线的底线效应[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2021(1).

外文文献部分:

1. G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary and I. Pulsford eds. Protected Area Governance and Management[M]. ANU Press,2015.
2. McCurdy,Dwight R.Park Management[M].Southern Illinois Press,1985.
3. BradleyC.Karkkainen.Collaborative Ecosystem Governance:Scale,Complexity,and Dynamism, Virginia Environmental Law[N] .Journal 21,no.2(2002-2003).
4. Keiter,Robert.To Conserve Unimpaired: The Evolution of the National Park Idea [M].Washington DC: Island Press,2013.
5. Hellmund, P.C, Smith,D.S. Designing Greenways: Sustainable Landscapes for

Nature People[M].Washington DC:Island Press, 2006.