

从保护区划定到红线管理：国内外生态空间管制发展综述

From Protected Area Delimitation to Red Line Management: A Review of the Development of Eco-spatial Regulation at Home and Abroad

李强 | LI Qiang 桑家眸 | SANG Jiamou 张健 | ZHANG Jian

摘要: 自19世纪末以来,生态空间管制逐步深化。生态保护红线是我国创新的资源与环境管理工具,与西方的自然保护区、环境敏感区等管理工具有类似的功能。但是,我国生态保护红线的范围,以及确定的方法与依据等方面还不成熟。生态保护红线的划定需建立在完善的资源环境普查,以及理性的资源环境评价的基础上,此外,生态保护红线的划定过程还不完全是理性的技术过程,还是多元化利益主体的协商达成一致意见的过程。

关键词: 生态保护红线、生态空间、空间规划

Abstract: Since the end of the 19th century, the regulation of ecological space has gradually deepened. The red line of ecological protection is an innovative resource and environment management tool in China, which has similar functions with western management tools such as protected areas and environmental sensitive areas. However, the scope of red-line area for ecological protection in China, as well as the methods and basis for determining it, are not yet mature. The delimitation of the red line of ecological protection should be based on a comprehensive survey of resources and environment and rational evaluation of resources and environment. In addition, the delimitation of the red line of ecological protection is not only a rational technological process, but also a process of reaching consensus through consultation among multiple stakeholders.

Keywords: Red line of ecological protection, Ecological space, Spatial planning

作者:

李强, 北京大学博士, 哈佛大学设计学院访问学者, 北京工业大学建筑与城市规划学院副教授, 北京工业大学空间规划与治理研究中心执行主任;

桑家眸, 硕士, 北京清华同衡规划设计研究院;

张健, 北京工业大学建筑与城市规划学院院长, 教授。

北京市社科基金重点项目“建设用地减量背景下北京集体土地开发权配置与管控研究”(19GLA001);

北京工业大学《现代城市规划理论》精品课程项目(CR201919);

国家自然科学基金面上项目“面向新型城镇化建设的城镇体系规划实施动态监测与评估机制研究”(10066000201502)

自19世纪末以来,生态空间的管制逐步深化。西方国家在传统的自然保护区的基础上,发展出环境敏感区(Environmentally Sensitive Area, 简称ESA)等管理工具,我国在生态文明体制改革的大背景下逐步发展出“生态保护红线”管理工具。我国城市规划与国土资源管理部门都用过类似“红线”管理工具。规划主管部门除了用“红线”来管理道路与建设用地外,还用“绿线”(建设部令112号2002)、“蓝线”(建设部令145号2006)、“黄线”(建设部令114号2006)、“紫线”(建设部令119号2004)分别来管理城市的绿地、水系、基础设施、历史文化街区用地。我国国土资源主管部门也用“红线”来管理基本农田。2015年的《生

态红线划定技术指南》,首次将“生态保护红线”确定为具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域,包括水源涵养等生态功能重要区域,以及水土流失等生态环境敏感脆弱区域,是国家生态安全的生命线^[1]。住房和城乡建设部分别于2014年、2017年在宁夏回族自治区进行“三规合一”规划和空间规划试点工作,生态保护红线概念逐步成型。“三规合一”规划需要划定“生态控制线”,空间规划需要划定“生态保护红线”笔者有幸参与了住房和城乡建设部在宁夏的“三规合一”规划以及空间规划的试点工作,对生态保护红线有了比较深入的认识,本文尝试厘清生态保护红线的概念、发展历程及划分依据,以为

我国空间规划提供支持。

笔者查阅国外相关文献,并没有发现“生态保护红线”的概念。“生态保护红线”这一概念系我国首次提出,也是我国生态文明建设的重要组成部分。但是,国外有关“自然保护区”“环境敏感区”等概念都蕴含生态保护红线的内涵。生态保护是对工业革命引发的自然资源、环境与生态危机的响应^[2]。较早以立法的形式保护自然区域(natural area),可以追溯到美国在1872年、1890年分类别建立的黄石公园(Yellowstone)和约塞米蒂国家公园(Yosemite)^[3],并在1916年颁布了全球第一个自然区保护法律——国家公园基本法(The National Park Service Organic Act)。此后,欧洲的瑞典(1909年)、瑞士(1914年)、英国(1951年)也分别建立的自己的国家公园,并逐步进行相应的立法。自20世纪中叶,为了应对全球物种数量的下降以及保护珍稀物种,1948年,在联合国教科文组织的推动下,世界自然资源保护联盟(the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources,简称IUCN)建立,推动了世界各国以保护动植物资源为目标的自然保护区(Nature Reserve)体系的建立。自然区域的保护也逐步从对大尺度的国家公园延伸到面向保护植物、动物的较小尺度的自然区域。20世纪70年后,西方发达自然区域的保护出现了新的趋势。自然区域保护的主体从国家、州(省)高层级政府转向市镇等地方政府,自然保护区的范围从国家公园、自然保护区,逐步深入更小的地理单元,ESA等功能管理单元应运而生^[4]。

一、从自然保护区到环境敏感区:国外生态空间保护发展进展

(一)自然保护区(Protected Areas)

保护区是国际上应用最广泛的自然保护体系。世界自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature,简称IUCN)的“保护区”(protected areas)实际上是各类自然保护区的泛称,它是指划定了清晰的地理空间,并通过法律或其他有效手段,实现对自然的生态服务和文化价值的长期保护的区域。保护区的主要目标是保护生物多样性。IUCN根据保护与管理的目的把保

保护区划为6类:严格的自然保护区及荒原保护区;国家公园;自然遗迹;物种保护区;陆地和海洋景观保护区;资源保护区^[5]。IUCN目前有包括美国、法国、德国、中国、俄罗斯等在内的89个国家会员^[6]。

1. 美国的自然保护区

美国是较早设立自然保护区的国家。1872年,美国创立全球第一个自然保护区——黄石公园。美国的保护区由联邦、州、地方政府等不同层级的机构管理。美国的保护区数量不断增长,到目前为止,全美共有34075个自然保护区,受保护的陆地面积1233169km²,占美国总陆地面积的12.99%;受保护的海洋面积3527444km²,占美国海洋总面积的41.06%。由联邦政府管理的保护区5841个,占总数的17.14%。联邦管理的保护区包括:国家公园体系(National Park System)、国家森林(National Forest)、国家景观保护体系(National Conservation Lands/ National Landscape Conservation System)、国家海洋自然保护区(National Marine Sanctuaries)、国家游憩区(National Recreation Areas)、国家河口研究保护区(National Estuarine Research Reserves)、国家步道体系(National Trails System)、国家原野及风景河体系(National Wild and Scenic Rivers System)、国家野生动物保护体系(National Wilderness Preservation System)。国家公园系统又包括:国家公园、国家保护区(National Preserves)、国家海岸保护区(National Seashores)、国家湖岸保护区(National Lakeshores)^[7]。美国自然保护区的目标与范围也在不断地扩展,从最初的对自然景观保护,逐步扩展到陆地生态系统,滨水、海洋生态系统,以及景观、游憩资源等更广泛的目标与范围。

2. 英国的自然保护区

英国的自然保护区是指能够提供进行动物、植物及其生存的自然条件,以及地方特质的地质、地形特征研究,或者是为了保护植物、动物或地形、地质的特质而进行管理的土地。1949年,英国颁布国家公园和乡村进入法案(National Parks and Access to the Countryside Act),建立了国家层面的自然管理委员会(Nature Conservancy),并赋予地方政府与自然管理委员会协商建立自然保护区的权力,此后逐步确立了国家公园、国家和地方自然保护区(nature reserves)以及特别科学价值场地(Site of Special

Scientific Interest, 简称 SSSI) 的多层次自然保护体系。其中, SSSI 是指没有纳入自然保护区体系内, 但是其植物、动物、地质或地形特征具有特别价值的场地。英国自然管理委员会还在全国范围内进行了自然保护区和 SSSI 的普查。评估自然保护区和 SSSI 的因素包括: 范围、多样性、自然性、稀有性、脆弱性、典型性、历史、在生态和地理单元中地位、潜在价值。同时把全国场地分成四级, 第一级具有国际或国家级重要性与价值, 第二级是次国家级, 第三级是区域级, 第四级是地方级。大多数国家自然保护区属于一、二级别; 地方自然保护区和 SSSI 一般处于第三、四级^[8]。目前, 英国共有 11683 个自然保护区, 受保护的陆地面积 70345km², 占英国总陆地面积的 28.68%; 受保护的海洋面积 208871km², 占英国海洋总面积的 28.87%。由英国联邦或国家政府管理的保护区 5841 个, 占总数的 88.33%^[9]。

(二) 环境敏感区 (ESA) 及其划定依据

传统的以“保护区”为重点的生态环境管理工具大多用于高层级的政府, 1970 年代后, 西方国家逐步认识到地方政府在管理环境质量中的作用, ESA 的生态环境管理工具应运而生, 主要被地方政府用于管理小尺度的重要的自然区域。自 1970 年代, 美国、加拿大、英国、丹麦与瑞典等就从地方政府层面实施 ESA 管理工具。^[10]

1. 美国的 ESA

美国的 ESA 是在 1972 年联邦水污染控制修正案 (The Federal Water Pollution Control Act Amendments) (304 (e) 款) 和 1974 年安全饮水法案 (The Safe Drinking Water Act) 要求阻止非点源污染等有害物质排放, 对一些敏感土地及其周边活动进行控制的背景下产生, 典型的 ESA 包括河流、地下水补给区、湿地、林地和山坡地^[11-13]。在美国开敞空间的保护手段中, 治安权 (police power) 和征用权 (eminent domain power) 结合, 开发权 (development right) 被广泛使

罗阿诺克县环境敏感区种类

表 1

ESA 种类	确定依据
洪泛区	百年一遇的泛洪区
陡坡	坡度大于 33% 的区域
河流缓冲区	河流附近起保护作用的自然植被地带, 包括河流、池塘、湖泊、湿地等
严重土壤侵蚀区	(1) 坡度在 0~7%, 宽度大于 300 英尺; 坡度 7%~15%, 宽度大于 150 英尺; 坡度 15%, 宽度大于 75 英尺的自然区域。 (2) 美国农业部地力分类 (Land Capability Classification) 中的 IIIe、IVe、IV、VII 类, 并且土壤侵蚀指数大于 8
喀斯特地质区	潜在地质条件包括洞穴和裂缝的区域, 这些洞穴和裂缝允许雨水渗入并快速迁移和运输潜在污染物
暴雨污染区	由于当前或以前的现场活动, 可能导致雨水污染的高可能性区域
水域	根据《清洁水法》第 404 条, 由美国陆军工程兵团 (USACE) 管理的水域
湿地	根据《清洁水法》第 404 条, 由美国陆军工程兵团 (USACE) 管理的湿地

用。Thurow (1975 年) 提出保护 ESA 要利用市镇的治安权 (police power), 并提出: (1) 让地方政府在环境管理中承担重要角色; (2) 让土地利用控制聚焦自然生态过程, 而不是确定土地利用类型; (3) 建立保护景观积极特征的土地利用控制绩效导向制度。美国马里兰的蒙哥马利县 (Montgomery County) 和乔治王子县 (Prince George County) 等概念规划 (concept plan) 中等划定了 ESA, 用于保护景观的自然、美学和历史价值以免于城市化活动侵蚀^[14]。

此后, ESA 在美国华盛顿州、新泽西州等扩展到更广泛的领域。华盛顿州法典提及的 ESA 不仅包括地下和地表水保护区, 还包括地下油罐泄漏风险区 (threats from leaking underground storage tanks) (WAC 173-360-510)^[15]。华盛顿州奥林匹亚市 (City of Olympia) 的 ESA 也称为“关键区”, 其范围扩展到饮用水水源保护区、重要的栖息地和物种保护区、河流和重要的河岸区、河流和小湖泊、湿地、塌方灾害区、洪涝灾害区、海水和淡水海岸、土壤侵蚀灾害区^[16]。新泽西州的 ESA 包括地表水系、水源地、海湾群岛和屏障岛走廊、海滩、沙丘、湿地和湿地过渡区、重要的野生动物栖息地、重要的渔区、鱼群迁徙通道、沉水植物生境、贝类采收水域、森林、濒危动植物栖息地、荒原地区、荒野和风景河廊道^[17、18]。美国弗吉尼亚州 (Virginia) 罗阿诺克县 (Roanoke County)

确立了 8 类环境敏感区, 包括: 洪泛区、陡坡地、河流缓冲区、严重土壤侵蚀区、喀斯特地质区、暴雨污染区、水域、湿地 (表 1)。^[19]

2. 加拿大的 ESA

加拿大环境评估法 (Canadian Environmental Assessment Act) (1992 年) 把 ESA 定义为由于环境的原因, 在区域或地方土地利用规划中受到保护, 或被地方、区域、省或联邦政府机构保护的区域。该法中还规定了建设项目后退 ESA 的距离不小于 250 米^[20]。地方在实践 ESA 规划管理过程中往往包括: 独特的地形、在自然生态系统中具有重要的功能 (包括水源涵养与补充区、重要的野生动物迁徙的中途落脚点与聚集地以及栖息地连接廊道等)、不寻常植物、野生动物、不寻常的栖息地、生物多样性较高地区、稀有或濒危的本地物种栖息地、具有较高研究与教育价值的自然区域、地形与栖息地组合具有较高的美学价值。环境敏感区的实施机制关键要素包括: 把 ESA 纳入法定官方规划 (official plans) 和区划 (zoning), 进行用途管制; 建立多学科的技术咨询委员会, 制定标准化的 ESA 标准; 强化社区利益与支持, 组织多学科团队进行生态调查; 实施财政支持、税收折减等财税制度安排等, 强化社区利益与支持^[21]。加拿大英属哥伦比亚还对敏感生态系统 (Sensitive Ecosystems) 进行了分类, 包括古老林区、林地、非森林生态系统 (小

加拿大英属哥伦比亚的敏感生态系统分类

表 2

一级分类	二级分类	三级分类	定义
敏感生态系统区	古老林区	针叶树主导区	针叶树为主的干 / 湿森林类型, 树龄一般大于 250 年
	林地 (10%~30% 的 林木覆盖)	针叶树主导区	针叶林占比大于 75%
		混合针叶林和落叶林	针叶林和落叶林大于总林木的 25%
	非森林生态系统 (小于 10% 的林木覆盖)	草本植物	无森林, 不到 10% 的树木覆盖, 通常为浅层土壤, 有裸露的基岩; 主要是草和灌木的混合物, 也包括地衣和苔藓
		海岸草本植物	受海洋、海风影响的海岸线和坡地; 有超过 20% 的植被、草地和草本植物, 有一些岩石露头、苔藓和地衣群落
		植被覆盖的海岸线	低洼岩质岸线, 岩缝、裂隙中有土穴, 耐盐植被, 植被覆盖率一般小于 20%
		指状延伸的海滩	由沿岸漂流所沉积的沙或砾石组成, 有耐盐草和草本植物, 低至中等覆盖度
		沙丘	由风吹沙形成的山脊或山丘或海滩区域; 根据沉积活动, 可能或多或少有植物生长, 海滩沙丘将有耐盐草和草本植物的低覆盖
		灌木	大于 20% 的植被覆盖的灌木、草地和草本植物
	河岸	低阶地漫滩区	至少每隔一年就有一次在生长季节被洪水淹没; 植物种类适应长期洪水和磨蚀, 低矮或高大灌木最常见
		中型阶地漫滩区	短时间 (10~25 天) 每 1~6 年被淹没一次; 落叶林或混交林, 以耐洪水和周期性沉积的物种为主, 树木生长在高海拔的微场地上
		高阶地漫滩区	仅周期性和短暂地被高水位淹没, 但植被根区的地下水流较长, 通常是大型沿海河流以针叶树为主
		漫滩边缘区	沿开阔水域 (河流、湖泊和池塘) 的狭窄线性群落, 没有漫滩, 发生不规则洪水
		冲沟河岸	河道位于陡峭的 V 形冲沟内
		河流	河道足够大, 面积占 10% 以上的河流
	湿地	沼泽	营养贫瘠的湿地, 有机土壤 (泥炭藓泥炭), 水源主要来自降水, 以树木或灌木为主
		低地沼泽	地下水流入是主要水源, 以莎草、草地和苔藓为主
		矿质沼泽	矿质土壤或矿质土壤有机层上的湿地, 有轻微流动或季节性泛滥的水位, 主要为木本植被
		浅水	水深 2 米以下的静水或流动水, 深水体与其他湿地生态系统之间的过渡, 植物通常扎根于水面以下
		湿草甸	周期性饱和但未被水淹没, 有机物富集的矿物土壤, 草、莎草、藓草和杂草占主导地位
	悬崖	沿海峭壁	—
		内陆悬崖	—
	重要生态功能区	成熟林 (大于 80 年、大于 25 公顷)	针叶树主导区
混合针叶树和落叶树			两种覆盖度至少大于 25% 的树种林
季节洪泛农业区			每年淹没的耕地或干草地; 重要的迁徙和越冬水禽栖息地
其他生态系统	幼年林		仅限于分布在敏感生态系统和其他重要生态系统之间的幼林地区

于 10% 的林木覆盖)、河岸、湿地、悬崖六个敏感生态系统, 成熟林、季节洪泛农业区两个重要生态系统, 以及幼年林等其他生态系统类, 并在此基础上细分了亚类^[22] (表 2)。

3. 英国的 ESA

英国于 1987 年引入了 ESA, 提供奖励措施鼓励农民采用农业做法, 以保护和提高具有较高景观价值, 野生生物或具有历史价值的县郡。英格兰有 22 个 ESA, 覆盖约 10% 的农地。在环境部, 农村局和英国自然局的帮助下, MAFF (英国农业渔业食品部) 制定了选择 ESA 的标准: (1) 该地区必须具有国家重要性; (2) 保护区域必须取决于采用, 维持或扩大特定的耕作方式; (3) 该地区的农业实践必须以对环境

构成威胁的方式发生变化, 或者有可能这样做; (4) 它必须是一个独特的环境利益领域^[23]。

二、我国生态保护红线发展进展

(一) 萌芽期 (新中国成立以来的 2007 年)

新中国成立以来, 国家的注意力一直集中在建设用地上, 城市绿地等非建设用地不受重视, 在建设用地的扩张过程中逐渐受到侵蚀, 带来一系列生态问题^[24]。为了避免城市的无序扩张, 引导空间资源的合理配置, 坚持可持续地发展战略, 我国逐步建立了自然保护区、国家森林公园、国家湿地公园、国家地质公园等自然保护

地体系, 与此同时, 城市规划领域逐步关注非建设用地的保护, 开始划定“绿线”“蓝线”等控制线。

我国自然保护区规划建设起始于 1950 年代, 1956 年我国建立了第一个国家自然保护区——广东鼎湖山国家级自然保护区。1982 年, 国务院发布了第一批 44 个国家级风景名胜区。1982 年, 建立了第一个国家森林公园——湖南张家界国家森林公园。2005 年, 国家公布第一批 18 个国家湿地公园试点。2010 年国家公布第一批国家地质公园 11 家。截至 2017 年底, 我国建立各类、不同级别自然保护区共计 2750 个, 总面积 147.17 万平方公里, 占陆地面积的 14.86%^[25]。

2002 年, 《城市绿线管理办法》(建

设部令 112 号) 施行, 规定保护城市绿线内的用地不被更改为其他用途, 按照标准确定绿地面积, 分级规划各类公共绿地, 确定大型公共绿地、防护绿地等的绿线, 这是绿线第一次以法律条文的形式出现。2006 年, 《城市蓝线管理办法》(建设部令 145 号) 施行, 为管理河、湖、库、渠、湿地等城市地表水体提供了依据。

(二) 发展期 (2008—2012 年)

这一阶段, 城市规划的规划范围由城市扩展到了整个城乡空间, 城市的生态控制通过蓝线、绿线、四区划定等管控方法基本确定, 但国土空间范围的生态控制依旧模糊。

新版《城乡规划法》于 2007 年通过, 关于规划范围做出了空间上的扩展, 由城市规划区改为更加突出区域统筹的城乡规划区, 有效保护各类资源和空间管制也开始转为重点工作内容, 并要求在总体规划中, 确定禁止、限制和适宜建设的地域范围^[26]。此后, 禁止、限制和适宜建设与城市中的“已建区”, 被解释为城乡规划中的“四区”。其中, 禁建区的管控内容与之后的生态保护红线包含的内容相似, 具体包括自然保护区、风景名胜区、森林公园、饮用水水源保护区、河湖水系、重要渔业水域、生态公益林、重要湿地、重要水源涵养区等^[27]。

然而对于整个国土空间, 由于整体框架不明、各管制部门标准不一等原因最终导致划定结果交错, 城乡空间管控无法协同。土地利用总体规划的建设“四区”与城乡规划的“四区”在空间管制的内容上相似, 但它们的基础数据来源不同, 用地分类标准也不一致: 如对风景旅游用地与基本农田用地的管制态度, 风景旅游用地在土地利用总体规划中是限制建设区, 在城乡规划里是限制建设区或允许建设区; 基本农田用地在土地利用总体规划里是限制建设区, 在城乡规划里是禁止建设区。这就导致了相同地块被赋予了矛盾的管制属性, 使生态控制管理无法落实。

(三) 成型期 (2012 年至今)

党的十八大, 尤其是十八大四中全会以后, 中央越来越重视生态文明建设和国土空间生态控制的问题, 陆续提出了“多规合一”“空间规划体系”“三生空间”等重要内容。2012 年 12 月 8 日, 党的十八大报告第一次从战略高度总结了生态文明建设和国土空间开发格局优化, 提出生产空间要集约高效, 生活空间要宜居适度, 生态空间要山清水秀。2015 年 9 月《生态文明体制改革总体方案》颁布, 对生态文明建设进行顶层设计, 具体包含空间规划体系的建立, 空间规划的编制、市县“多规合一”的推进和市县空间规划编制方法的创新等。2017 年的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》要求在经过“多规合一”的方法对城乡生态保护空间梳理之后, 要确定唯一的生态保护红线来进行生态空间的管控, 即“一条红线”的政策。这些条文的颁布, 使得之前国土空间层面的生态控制逐渐清晰, “生态红线”的概念开始成型。

1. “三规合一”中的“生态控制线”划定方法^[28]

2014 年, 住房和城乡建设部在宁夏开展“三规合一”规划编制工作。“三规合一”强调, 以国民经济和社会发展规划为指导, 协调城乡规划与土地利用总体规划布局差异, 并在比较城乡规划与土地利用总体规划图斑差异, 算好“人口与建设用地规模”“产业发展”“生态保护”与“基础设施”四本账的基础上, 划定一致性的“建设用地规模控制线”“建设用地增长边界控制线”“产业区块控制线”“生态控制线”与“基本农田控制线”这“五线”, 最终形成各部门统一协调的“一张图”成果。“三规合一”试点在内容上不仅包括自然保护区、生态敏感区、河流水系保护区等内容, 还包括基本农田。其编制过程强调统筹协调, 即统筹分析林地保护区、森林保护区、野生动植物保护区、湿地水系水源涵养区、草地保护区、沙地保护区、基本农田保护区七项生态限制因素, 并在明确其核心范

围和保护范围的基础上, 通过叠加分析的方法得到生态控制线的范围。

2. 空间规划中的生态保护红线划定方法^[29]

在结束“三规合一”规划编制试点工作后, 2017 年, 住房和城乡建设部在宁夏又进行了空间规划编制试点工作。空间规划强调以主体功能区划为基础, 重点整合国民经济和社会发展规划、土地利用规划、城乡规划、环保规划、林业规划、交通规划、水利规划等各类规划, 在进行空间适宜性评价、资源环境承载力评价的基础上, 划定生态空间、农业空间、城镇空间“三区”以及生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界“三线”。与“三规合一”阶段的“生态控制线”相比, 区分了“生态空间”和“生态保护红线”范围。空间规划中的“生态保护红线”的范围比“三规合一”规划中的“生态控制线”范围要小, 并且不包含基本农田范围。

空间规划的生态红线范围分为禁止开发区、重要生态功能区以及生态环境敏感脆弱区。禁止开发区主要是指已经批复的省级以上级别的自然保护区、风景名胜区的核心区、地质公园的地质遗迹保护区、湿地公园的湿地保育区和恢复重建区等。重要的生态功能区是根据水源涵养重要性评价、水土保持功能重要性评价、防风固沙重要性评价以及生态多样性重要性评价结果, 将各类生态功能区分成一般重要、重要和极重要三个级别, 把极重要生态功能区划入生态保护红线范围。生态环境敏感脆弱区是根据水土流失敏感性评价、土地沙化敏感性评价以及盐渍化敏感性评价结果, 来确定各类 ESA 的敏感性, 并分成一般敏感、敏感和极敏感三类, 并把极敏感区划入生态保护红线范围。

三、我国生态保护红线的反思

生态保护在西方发达国家由来已久, 并根据不同的保护目的, 发展出 ESA、国家公园、自然保护区等一系列的生态空间管控工具。目前, 我国生态保护红线的概

念基本成型,但其从评估认定、规划管理、规划实施等方面还存在大量问题。

第一,我国生态资源普查工作严重滞后。西方发达国家已经形成了一套成熟的环境资源普查(Environmental Resource Inventory)方法,我国生态环境资源普查工作滞后,各部门没有成型的生态资源普查基础资料,造成了生态保护红线范围划定的困难,也给科学编制空间规划编制带来了诸多苦难。

第二,生态保护红线的范围还不明确。空间规划试点工作中的生态保护红线比“三规合一”规划中生态保护红线范围要小得多,范围变小的依据也不明确。“三规合一”规划体系中,基本农田被纳入生态保护红线中,在空间规划体系中被去除。“三规合一”规划中,河流水系的保护区都被纳入生态控线范围;空间规划体系中,只有重要的河流、水系才纳入生态保护红线范围。我国生态保护红线范围究竟应该涵盖哪些范围,目前还不明确。

第三,生态保护红线划定方法还不完善。住房和城乡建设部在宁夏的空间规划试点中,提出了以“资源环境承载力评价”和“空间开发适宜性”双评价为基础的“三区三线”划分方法,为生态保护红线的划定提供了有力的支持。但是,由于技术路线过于复杂,再加上地方基础资料的严重缺乏,导致规划编制过程难以精准操作。实际上,生态和保护红线的划定过程,不完全是技术过程,还是多元化利益主体的协调过程。

第四,生态保护红线的法定地位及规划实施管理系统还不完善。由于生态保护红线范围涉及环保、林业、国土资源、城乡规划等多部门,目前主要还是由环保部门来管理,法定地位不明确,规划管理主体也不明确。生态保护红线的编制、修订

与审批过程也不明确。法定地位与管理体制不明确,给生态保护红线的实施带来了诸多困难。

参考文献

- [1] 环境保护部. 国家生态保护红线——生态功能红线划定技术指南(试行)[Z]. 2014-01-10.
- [2] 侯鑫,曾坚,王绚. 信息时代的城市文化——文化生态学视角下的城市空间[J]. 建筑师, 2004(5):20-29.
- [3] Gordon, John E, R Crofts, E Díaz-Martínez. Geoheritage Conservation and Environmental Policies[M]. Geoheritage, 2018: 213-229.
- [4] Eagles P F J. The institutional arrangements for Environmentally Sensitive Area planning and management in Ontario[D]. Waterloo: University of Waterloo, 1980:1-2.
- [5] Nigel Dudley. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories[M]. Gland, Switzerland: IUCN, 2013.
- [6] IUCN. Who are our Members[EB]. <https://www.iucn.org/about/union/members/who-are-our-members>, 2018-07-11.
- [7] UNEP. World Database on Protected Areas[EB]. <https://www.protectedplanet.net>, 2018-07-11.
- [8] 同[4]: 171-175.
- [9] 同[7].
- [10] 同[4].
- [11] Charles Thurow, William Toner & Duncan Erley. Performance Controls for Sensitive Lands: A Practical Guide for Local Administrators[M]. Chicago: American Society of Planning Officials, 1977: 1-5.
- [12] Jennings, M D, and J P Reganold. Policy and reality of environmentally sensitive areas in Whitman County, Washington, USA[J]. Environmental Management, 1988, 12(3):369-380.
- [13] Federal Water Pollution Control Act Amendments[Z]. Public Law 92-500-Oct. 18, 1972.
- [14] 同[11].
- [15] 同[13].
- [16] Olympia City Council. Olympia's Critical Areas Ordinance (OMC 18.32); Flood Damage Prevention (OMC 16.70); Shoreline Master Program Regulation (OMC 18.20); Storm and Surface Water Utility (OMC 13.16) [EB]. <http://olympiawa.gov/city-government/codes-plans-and-standards/critical-areas-ordinance.aspx>, 2018-07-04.

olympiawa.gov/city-government/codes-plans-and-standards/critical-areas-ordinance.aspx, 2018-07-04.

[17] Department of Environmental Protection Bureau of Release Prevention, New Jersey. Environmentally Sensitive Area Guidance Document[EB]. https://www.nj.gov/dep/enforcement/dp/downloads/DPCC_Environmentally_Sensitive_Areas_Guidance.pdf, 2018-07-14.

[18] DPCC. Environmentally Sensitive Areas Guidance[EB]. <https://www.nj.gov/dep/enforcement/dp/downloads>, 2018-07-14.

[19] Department of Community Development, Roanoke, Virginia. Stormwater Management Design Manual[EB]. <https://www.roanokecountyva.gov/DocumentCenter/View/7698>, 2016-03-22/2019-04-15; Chapter 12.

[20] Statutes of Canada. Canadian Environmental Assessment Act. S.C. 1992, c. 37, Assented to 1992-06-23. <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.2/20100712/P1TT3xt3.html>, 1992-06-23/2019-04-15.

[21] Paul F J, Eagles. Environmentally sensitive area planning in ontario, canada[J]. Journal of the American Planning Association, 1981, 47(3): 313-323.

[22] BC Min. Env., Ecosystems Branch, Victoria B C. Sensitive ecosystems inventory of the Sunshine Coast and adjacent islands[EB]. URL: <http://a100.gov.bc.ca/pub/acat/public/viewReport.do?reportId=3758>, 2019-04-15.

[23] Wikipedia. Natural England [G/OL]. <https://naturalengland-defra.opendata.arcgis.com/datasets/environmentally-sensitive-areas-england>, 2018-04-03/2018-05-30.

[24] 李哲,曾坚. 生态城市辨析及其本体论含义[J]. 建筑师, 2003(4):17-20.

[25] 国家林业局场圃总站. 国家森林公园名录[EB]. <http://www.forestry.gov.cn/portal/slgy/s/2452/content-1093098.html>, 2018-07-11.

[26] 孙安军. 新版《城市规划编制办法》解读——建设部城乡规划司孙安军副司长专访[J]. 城市规划, 2006(05):9-12.

[27] 何常清. “禁止建设区”内涵及管控要素思考[J]. 江苏城市规划, 2017(10):42-44.

[28] 宁夏回族自治区规划管理委员会办公室. 宁夏回族自治区“三规合一”及“多规融合”编制技术指引[R]. 2015.3

[29] 宁夏回族自治区规划管理委员会办公室. 宁夏回族自治区空间规划编制技术规程[R]. 2017: 1-90.