

DOI: 10.5846/stxb202002260345

侯鹏, 高吉喜, 陈妍, 翟俊, 肖如林, 张文国, 孙晨曦, 王永财, 侯静. 中国生态保护政策发展历程及其演进特征. 生态学报, 2021, 41(4): 1656-1667.

Hou P, Gao J X, Chen Y, Zhai J, Xiao R L, Zhang W G, Sun C X, Wang Y C, Hou J. Development process and characteristics of China's ecological protection policy. Acta Ecologica Sinica, 2021, 41(4): 1656-1667.

中国生态保护政策发展历程及其演进特征

侯 鹏, 高吉喜*, 陈 妍, 翟 俊, 肖如林, 张文国, 孙晨曦, 王永财, 侯 静

生态环境部卫星环境应用中心, 北京 100094

摘要:生态环境是人类社会生存和发展的基础,建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。伴随着环境保护事业和生态文明制度体系的发展完善,生态保护政策制度体系发生着显著变化。通过对党和国家的重大决定、重要会议及政策法规文件的广泛调研和梳理,重点从基本国策确立、生态保护观念转变和政策制度变迁等 3 个方面,分析了我国生态保护政策发展历程及其演进特征。节约资源和保护环境基本国策的确立,是生态保护政策制度体系之根基。从生态保护思想启蒙阶段将生态保护纳入经济社会发展计划,到可持续发展阶段将生态保护作为文明发展道路的内在要求,再到生态文明阶段将人与自然视为生命共同体,这些生态保护观念的转变是生态保护最根本的政策,对于形成生态友好的社会经济发展政策和开发利用自然行为具有决定性作用。纲领性政策、生态空间管控政策、生态补偿政策、责任追究政策等生态保护政策制度的制订实施,是在客观判断我国当时基本国情基础上对生态保护观念的实践,对于推动生态保护事业发展、保障国家生态安全和社会经济高质量发展起到了关键作用。

关键词:生态保护; 生态文明; 政策制度; 发展历程

Development process and characteristics of China's ecological protection policy

HOU Peng, GAO Jixi*, CHEN Yan, ZHAI Jun, XIAO Rulin, ZHANG Wenguo, SUN Chenxi, WANG Yongcai, HOU Jing

Satellite Environment center of the Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100094, China

Abstract: Eco-environment is the foundation of the survival and development of human society, and construction of ecological civilization is a millennium plan for the sustainable development of China. With the development of environmental protection and ecological civilization system, ecological protection policy and system have changed significantly. This paper analyzes the development process and evolution characteristics of China's ecological protection policy from three aspects: basic national policy, change of ecological protection concept, development of policy and system, through extensive collecting and investigating the major decisions, important conferences, policies and regulations that published by the Central Committee of the Communist Party of China, the State Council and national ministries. Saving resources and protecting environment are the basic national policy, which is the foundation of ecological protection policy. Firstly, in the initial stage, ecological protection was taken as the component of development plan of economy and society. Secondly, in the sustainable development stage, ecological protection was taken as the inherent requirement of the civilized development. Thirdly, in the ecological civilization stage, human and nature was taken as a community of life. All these changes in the concept of ecological protection are the most fundamental and the most fundamental policy of ecological protection, and play a decisive role in the formation of eco-friendly economic development policies and the transformation and utilization of

基金项目:国家重点研发计划专项(2017YFC0506506, 2016YFC0500206, 2018YFC0507200)

收稿日期:2020-02-26; 修订日期:2020-07-31

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: gjx@nies.org

natural behaviors. The four categories of policy and system of ecological protection mainly includes macro comprehensive, spatial protection, environmental economy and accountability. They are the practice of ecological protection concept that is based on the objective judgment of China's basic national conditions at that time, and play a key role in promoting the development of ecological protection, ensuring the national ecological security and high-quality development of social economy.

Key Words: ecological protection; ecological civilization; policy system; development process

随着世界环境保护奠基之作——1962 年《寂静的春天》出版,以及 1970 年倡议建立第一个环境保护纪念日——“地球日”,人们的环境治理和生态保护意识被唤起。1972 年,联合国在斯德哥尔摩召开首次人类环境大会,成立联合国环境规划署,将每年 6 月 5 日定为“世界环境日”,通过《人类环境会议宣言》,正式拉开环境保护帷幕。作为环境保护的重要组成,生态保护同样得到了社会公众和政府机构的高度关注。生态系统具有提供可利用自然资源和生态系统服务的双重属性^[1],资源利用水平直接影响到生态保护和环境治理效果,节约资源是保护环境和保护生态的“源头”。因此,节约资源和保护环境成为基本国策,其对生态保护政策的影响是根本性的。2017 年中国共产党第十九次全国代表大会报告中明确写到,“坚持节约资源和保护环境的基本国策”,这一说法在中国共产党第十七、十八次全国代表大会报告中也同样被提到。对于“节约资源”基本国策的提出,首次出现在 2005 年中国共产党第十六届五中全会上审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》中,2007 年全国人大常委会修订的《节约能源法》以法律条款形式正式确立了这一国策。对于“保护环境”基本国策的提出,首次出现是在 1984 年《国务院关于环境保护工作的决定》,后来国务院历次发布的这类文件中几乎都有提及,2014 年全国人大常委会修订的《环境保护法》以法律条款形式确立了这一国策。

伴随着世界环境治理和生态保护的兴起,针对工业污染出现的“三废”(废水、废气、废渣)污染问题,我国于 1971 年设立国家基本建设委员会“三废”综合利用领导小组办公室,与世界同步开启了环境治理和生态保护工作。历经国务院环境保护领导小组办公室(1974 年)、城乡建设环境保护部(内设环境保护局,1982 年)、国家环境保护局(1988 年)、国家环境保护总局(1998 年)、环境保护部(2008 年)和生态环境部(2018 年)等多次机构变迁和发展,环境保护工作的职责、内容和组织形式均发生着历史性变化,生态保护政策和制度体系经历着逐步完善的发展历程。生态保护政策主要是国家和政府为了实现自然生态保护目标而制定的行为准则,主要由党中央、国务院、全国人民代表大会和有关部门制定发布的生态保护类的法规、制度、规章和规范性文件组成。本文通过时间顺序法和文献追溯法,利用网络查阅国务院及生态环境部等发布的有关政策、公开发表的学术论文,以及阅读出版书籍和历史资料,基于分类整理、内容对比、逻辑分析和归类总结的方法,重点梳理了近 50 年来中国共产党全国代表大会报告、国务院关于环境保护工作决定、国民经济和社会发展的“五年”规划、全国环境保护会议讲话等重要文件,和国家及相关部委发布实施的有关法律法规和政策制度文件,从基本国策、生态保护观念转变和政策制度变迁等方面,尝试分析了我国生态保护政策发展历程及其演进特征。

1 生态保护观念的历史转变

在《辞海》中,“观念”一词被定义为“因文化背景或生活经验而形成对人事物等的认知与看法”。可以说,生态保护观念是生态保护最根本的政策,观念的转变是从“根”上推动着生态保护政策和制度体系的改革创新。生态保护意识增强,对于形成“生态友好”的社会经济发展政策和改造利用自然的“生态友好”行为具有决定性作用。在 2013 年 5 月 24 日中共中央政治局第六次集体学习时,习近平总书记讲话指出“要牢固树立生态红线的观念。在生态环境保护问题上,就是要不能越雷池一步,否则就应该受到惩罚”。这是新时

期生态保护工作最好的顶层设计,对于新时期生态友好型政策制度的制修订及发布实施起到了决定性作用,对于生态保护和经济社会发展方式转变具有历史性的深远影响。

1.1 启蒙及形成的初期阶段:生态保护纳入经济社会发展计划(1973—1991 年)

在 1973 年国务院召开的首次全国环境保护会议上,揭露了中国在环境污染和生态破坏方面的严重问题^[2],制定了中国第一部环境保护的综合性法规——《关于保护与改善环境的若干规定(试行草案)》,提出了“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民”的工作方针。这是首次打破社会主义中国不存在环境污染和生态破坏的观念,承认我国也存在着比较严重的环境问题。

在 1981 年《国务院关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》中,阐明了环境保护工作在国民经济调整中的基础地位,总计有七个部分的内容,其中第“三、制止对自然环境的破坏”部分是生态保护内容,明确规定了我国环境保护既包括污染防治又包括对自然环境和自然资源的保护、管理制度和指导思想,赋予“全面环境管理”以完整概念和内容^[3]。首次形成了由环境治理和生态保护共同组成的“环境保护”观念,在 1984 年《国务院关于环境保护工作的决定》中被确立为“基本国策”。

在《国民经济和社会发展第七个五年计划(1986—1990)》中,明确了“谁污染,谁负责,谁开发,谁保护”的环境保护责任制、“自然资源的开发利用要和增殖保护并重”的基本方针。在 1987 年中国共产党第十三次全国代表大会报告中,生态保护首次写入党的全国代表大会报告,明确写到“人口控制、环境保护和生态平衡是关系经济和社会发展全局的重要问题”,生态保护的意识明显增强。在 1989 年第三次全国环境保护会议上,李鹏总理讲话指出“良好的生态环境是经济发展的基础条件。如果这个基础条件破坏了,环境污染了,生态恶化了,不仅影响经济的发展,也影响社会的安定”^[4]。在 1990 年《国务院关于进一步加强环境保护工作的决定》中,第“四、在资源开发利用中重视生态环境的保护”部分是生态保护内容,也是篇幅最长的一部分,提出了“谁开发谁保护,谁破坏谁恢复,谁利用谁补偿”和“开发利用与保护增殖并重”的方针。这段时期,生态保护纳入社会经济发展五年计划并写入党的报告,“开发利用与保护增殖并重”、“生态保护成为经济社会发展重要内容和重要基础”等观念初步形成,这些对后来的生态保护工作产生了重要影响。

在这个阶段,随着 20 世纪 50 年代“环境科学”概念提出和不断发展,启蒙和推动着全球环境保护事业的发展。同时,随着我国社会观念的改变和科学技术的发展,我国实现了从不承认存在生态环境问题向承认存在着比较严重生态环境问题的转变。后期,70 年代兴起的“生态系统管理”概念将资源可持续利用和生态系统保护关联在一起,推动着我国从单一的环境管理向全要素的生态环境管理的转变、从只注重生态环境问题的末端管理向基于资源可持续利用的源头管理的转变,系统全面开展生态保护与环境管理的思路逐步确立。

1.2 可持续发展阶段:生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路(1992—2011 年)

在 1992 年中国共产党第十四次全国代表大会报告中,要求认真执行加强环境保护的基本国策,增强全民族的环境意识,保护和合理利用土地、矿藏、森林、水等自然资源,努力改善生态环境。1994 年国务院审议通过的《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》,提出了促进经济、社会、资源与环境相互协调和可持续发展的总体战略、对策以及行动方案。在《国民经济和社会发展第九个五年计划(1996—2010)》中,认为“加强环境、生态保护,合理开发利用资源,是功在当代、泽及子孙的大事”,是首次将“可持续发展”的概念写入党和国家文件。在 1996 年第四次全国环境保护会议上,江泽民总书记指出经济决策对环境的影响极大,要建立环境与发展综合决策的机制。在 1996 年《国务院关于环境保护若干问题的决定》中,提出了应在维护生态平衡的前提下合理进行开发利用的要求。这段时期,初步树立人口、资源、环境协调发展观念,可持续发展概念的提出显著提升了经济社会发展过程中的生态保护意识。

在 1997 年中国共产党第十五次全国代表大会报告中,要求在现代化建设中必须实施可持续发展战略,坚持保护环境的基本国策,正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系。在《国民经济和社会发展第十个五年计划(2001—2005)》中,关于生态建设和保护环境的内容独立成章,即“第十五章 加强生态建设,保护和治理环境”,要求把改善生态、保护环境作为经济发展和提高生活质量的重要内容。在 2002 年全国环境保护

会议上,朱镕基总理讲话指出“要把环境保护摆到同发展生产力同样重要的位置上”^[5];可持续发展是硬道理,以牺牲环境为代价谋取发展是“歪道理”;强调加强生态建设和生态保护的重要性,特别要加强西部地区生态环境保护,保障国家环境安全^[6]。这段时期,环境保护与经济社会发展同等重要、生态保护事关国家环境安全的观念初步形成。

在2002年中国共产党第十六次全国代表大会报告中,“可持续发展能力不断增强,生态环境得到改善,资源利用效率显著提高,促进人与自然的和谐,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”成为全面建设小康社会的目标之一。在2005年《国务院关于落实科学发展观 加强环境保护的决定》中,认为必须把环境保护摆在更加重要的战略位置,全文贯穿着科学发展和可持续发展、在发展中落实保护和在保护中促进发展的思想,首次提出了资源节约型和环境友好型社会,倡导生态文明。在2006年全国环境保护大会上,温家宝总理讲话提出了“三个历史性转变”,即从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重,从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步,从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。在《国民经济和社会发展第十一个五年规划(2005—2010)》中,以“第六篇 建设资源节约型、环境友好型社会”为题,要求保护修复自然生态的重点从事后治理向事前保护转变、从人工建设为主向自然恢复为主转变、从源头上扭转生态恶化趋势。这段时期,中国环境与经济关系发生根本性调整,中国环境保护进入了以环境优化经济增长的新阶段^[7],生态保护修复方面更加突出了源头保护和自然恢复的观念。

在2007年中国共产党第十七次全国代表大会报告中写到“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模,可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制,生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立”是实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求之一。在2011年全国环境保护大会上,李克强副总理讲话指出要坚持在发展中保护、在保护中发展,把环境保护作为稳增长转方式的重要抓手;环境作为发展的基本要素,良好的生态环境是先进、可持续的生产力,是一种稀缺资源;加强生态环保不是放弃对发展的追求,而是要在更高层次上实现人与自然、经济社会与资源环境的和谐。在2011年《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》中,提出了“(十一)加大生态保护力度”和“(十三)实施有利于环境保护的经济政策”的要求,以及生态保护红线、环境税费等政策。这段时期,生态文明首次写入党的全国代表大会报告,生态保护和可持续发展成为科学发展观的重要内容,以实现全面建设小康社会的目标之一。

这个阶段,在1997年至2005年期间,每年召开一次的中央人口资源环境工作座谈会(1997年和1998年的会议名称为中央计划生育和保护环境工作座谈会)上,中央政治局常委都会出席,总书记和总理都会做重要讲话,对生态保护观念的转变和政策制度的发展也起到了极为重要的推动作用。可以说,20世纪80年代兴起的“可持续发展”理论和90年代兴起的“生态系统服务”,将生态保护与人类福祉的密切关联在一起,更加清晰地证明了自然生态是人类社会发展的根本性、基础性支撑。这些理论和认知,显著推动着生态保护观念从生态环境与资源的协同管理向生态环境与资源、社会协同管理的转变,从只注重生态环境问题末端治理向注重生态环境问题治理、源头保护和自然修复的综合治理的转变,开启了从发展中保护向保护中发展的转变。

1.3 生态文明阶段:人与自然是命运共同体(2012年至今)

在2012年中国共产党第十八次全国代表大会报告中,明确了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的五位一体总体布局,提出了尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针。在2013年十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,生态文明体制改革成为全面深化改革的重大意义和指导思想之一,要求建立系统完整的生态文明制度体系。在2014年十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中,明确要求加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度,用严格的法律制度保护

生态环境。在 2015 年十八届四中全会《国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中,提出了绿色发展理念和促进人与自然和谐共生、筑牢生态安全屏障的目标。2015 年,首次以中共中央和国务院名义联合印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》,以“坚持把节约优先、保护优先、自然恢复为主作为基本方针”为第一原则,对生态文明建设进行全面部署。这段时期,生态文明与经济、政治、文化、社会成为统一的有机整体,生态保护全方位全过程融入社会主义建设各方面各领域,形成绿色发展理念,生态保护观念发生着历史性转变。

表 1 不同时期生态保护主要观念、演进特征及其生态学理论基础

Table 1 The consciousness of ecology protection and its evolution feature in different periods basing on the ecology theory

历史阶段 History period	年份 Year	生态保护主要观念 Main concepts of ecological protection	保护观念的标志性事件 Landmark event of the protection concept	保护观念的演进特征 Evolution characteristics of the protection concept	同期生态学发展的主要理论基础 Main theoretical basis of ecological development in the same period
启蒙及初期阶段 Initial stage	1973—1981 年	首次打破社会主义中国不存在环境污染和生态破坏的观念	国务院召开的首次全国环境保护会议(1973 年)	主要表现为三个方面的转变:一是不承认存在生态环境问题向承认存在着比较严重生态环境问题的转变,二是从单一的环境管理向全要素的生态环境管理的转变,三是从只注重生态环境问题的末端管理向基于资源可持续利用的源头管理的转变	20 世纪 50 年代“环境科学”概念提出,启蒙和推动着全球环境保护事业的发展。70 年代“生态系统管理”概念兴起,将资源可持续利用和生态系统保护关联在一起,推动生态与环境的综合管理和资源与生态的综合管理
	1982—1985 年	首次将生态保护纳入环境保护范畴	《国务院关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》(1981 年)		
	1986—1991 年	首次提出开发利用与保护增殖并重的观念	《国民经济和社会发展规划第七个五年计划(1986—1990)》		
可持续发展阶段 Sustainable development stage	1992—1996 年	首次提出人口、资源、环境协调发展的观念	1994 年国务院审议通过《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》	主要表现为三个方面的转变:一是从生态环境与资源的协同管理向生态环境与资源、社会协同管理的转变,二是从只注重生态环境问题末端治理向注重生态环境问题治理、源头保护和自然修复的综合治理的转变,三是开启了从发展中保护向保护中发展的转变	自 20 世纪 80 年代“可持续发展”理论逐步发展,并成为 1992 年联合国《里约环境与发展宣言》的核心内容。自 20 世纪 90 年代“生态系统服务”理论逐步发展,并在 2000 年联合国千年生态系统评估项目中将自然与人类福祉关联起来
	1997—2001 年	首次提出生态环境保护与经济社会发展同等重要的观念	2002 年国务院召开的第五次全国环境保护会		
	2002—2006 年	首次提出源头保护和自然恢复的观念	《国民经济和社会发展规划第十一个五年规划(2005—2010)》		
	2007—2011 年	首次提出生态文明的理念	2007 年中国共产党第十七次全国代表大会		
生态文明阶段 Stage of ecological civilization	2012—2016 年	首次将生态文明建设与经济、政治、文化、社会建设放在同等重要位置	2012 年中国共产党第十八次全国代表大会	主要表现为三个方面的转变:一是生态环境保护的认知发生了根本性转变,已经成为了全社会根本遵循和优化提升社会经济发展的重要推动力,二是从人与自然的对立统一向人与自然共同体的和谐统一的转变,三是从生态保护修复的要素管理向山水林田湖草的系统管理的转变	20 世纪 60 年代“生态经济学”、80 年代“社会-经济-自然复合生态系统”提出和 90 年代“生态资产”理论逐步发展,这些生态学有关理论成为生态文明理论的科学基础,在中国共产党第十八次全国代表大会报告中“生态文明”理论成为核心内容
	2017 年至今	确立人与自然和谐共生的观念	2017 年中国共产党第十九次全国代表大会和 2018 年召开的全国生态环境保护大会确立了习近平生态文明思想		

在 2017 年中国共产党第十九次全国代表大会报告中,将坚持人与自然和谐共生作为新时代中国特色社会主义思想和基本方略的重要内容,提出生态文明建设是中华民族永续发展的千年大计、人与自然是生命共同体等重要论断;提出了我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化,既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境

需要等新要求。2018 年中共中央首次决定召开全国生态环境保护大会(会议名称由全国环境保护大会改为全国生态环境保护大会),会议正式确立习近平生态文明思想,在我国生态文明建设和生态环境保护发展历程中具有划时代意义。会后不久,印发了《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》。在 2018 年《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中,要求坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生,提出了“绿水青山就是金山银山”的理念。

这段时期,生态文明理念、绿色发展理念、人与自然是生命共同体、绿水青山就是金山银山等一系列重要论断被提出,生态文明观得以树立,习近平生态文明思想正式确立并成为新时代美丽中国建设指导思想,是中国生态保护历史上的重要转折点。生态文明成为党和国家的执政理念,特别是习近平总书记高度重视生态文明和生态保护,可以形象地描述为“走到哪里,讲到哪里”。我国由“增长优先”逐步向“保护优先”转型^[8],习近平总书记对我国两大母亲河——长江和黄河的流域发展也给出了战略定位,2016 年指出要把修复长江生态环境摆在压倒性位置 and “共抓大保护、不搞大开发”,2019 年要求推动黄河流域生态保护和高质量发展,这种定位的科学性和准确性得到了学术界权威学者的认可^[9-10]。可以说,生态保护观念发生了根本性转变,从根子上将环境保护、生态保护与经济社会发展进行了融合,生态保护政策制度更加完善,社会经济发展政策和模式更加生态友好。可以说,这些观念的转变与 20 世纪 60 年代“生态经济学”、80 年代“社会-经济-自然复合生态系统”的提出和 90 年代“生态资产”理论逐步发展是密不可分的。

2 生态保护政策的历史变迁

生态环境政策是国家为了完成生态环境保护目标和任务而制定的各种制度规范和保障条件^[11],生态保护政策可以理解为国家在生态保护方面所做出的一切行动和方案。根据政策体例,生态保护政策可以分为法规、制度、规章、规范性文件;根据生态保护政策的制订目标和用途,可以分为纲领性政策、生态空间管控政策、生态补偿政策、责任追究政策等。

2.1 纲领性政策

纲领性政策是伴随着生态学发展和国家社会经济发展需要,为了更好地处理不同历史时期的生态保护和可持续发展关系,对生态保护政策做出的总体设计。面对改革初期社会经济发展及其生态环境问题的形势,伴随着世界环境科学的兴起和我国生态环境管理的起步,《中国自然保护纲要》提出了遵循生态保护和自然资源节约利用的原则。面对社会经济快速发展及其复合型生态环境问题的形势,伴随着可持续发展理念和生态系统服务概念的提出,基于我国自然保护地管理的探索实践,《全国生态环境保护纲要》引入了生态系统服务功能管理和强化了分区分类管理的政策制度。面对社会经济高质量发展和生态环境质量改善的形势,伴随着生态文明理念和绿色发展理念的提出,《生态文明体制改革总体方案》基于人与自然和谐共处的指导思想,强化了国土空间管控过程中的保护优先政策和奖惩制度。

《中国自然保护纲要》在 1987 年由国务院环境保护委员会印发,是我国在保护自然资源和自然环境方面第一部较为系统的、具有宏观指导作用的纲领性文件。文件里写到,希望所提出的原则和政策作为开发自然资源遵循的准则^[12],为各级政府制定保护资源和环境政策提供了科学依据。《中国自然保护纲要》共分为四篇十九章,第一篇阐述编制目的意义、自然保护在现代化建设中的作用、自然保护有关概念和理论基础,第二篇针对土地、森林、草原和荒漠、物种、陆地水资源、河流湖泊和水库、沼泽和海涂、海洋、矿产资源、大气等 10 大类自然资源和生态系统,重点阐述了基本情况、存在主要问题、主要对策等,第三篇针对自然保护区和我国 8 大自然地理区域,重点阐述了区域特点、存在主要问题、主要对策等,第四篇从技术经济对策、法制、宣传教育、科学研究、国际合作等方面,阐述了一般性对策。

《全国生态环境保护纲要》(注:在管理领域,2000 年所使用的“生态环境保护”一词就是指生态保护)在 2000 年由国务院印发,要求坚持污染防治与生态环境保护并重,提出了“三区”推进生态环境保护的战略。一

是对重要生态功能区实施抢救性保护,重点是建立生态功能保护区,实行严格保护下的适度利用和科学恢复;二是对重点资源开发区的生态环境实施强制性保护,明确了水、土地、森林和草原、生物物种、海洋和渔业、矿产、旅游等资源开发的生态环境保护要求;三是对生态良好地区生态环境实施积极性保护,主要是通过批准自然保护区,开展生态示范区、生态市、生态省的建设,开展生态农业县建设等^[13]。作为现在正在实施的生态保护主要思路——分区分类保护,就是从“三区”推进思路和实践总结出来的宝贵经验。生态功能区、自然保护区、生态示范区、资源开发监管政策,已经成为目前区域生态保护的主要政策,为保障国家和区域生态安全发挥了重要作用。

《生态文明体制改革总体方案》是2015年由中共中央、国务院联合印发的,主要从思想和理念、目标和任务、政策和制度等三个层面,对生态文明制度体系进行了系统完整的部署。将“坚持节约资源和保护环境基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主方针,以正确处理人与自然关系为核心”作为生态文明体制改革的指导思想。按照“六大理念”(即:尊重自然、顺应自然、保护自然,发展和保护相统一,绿水青山就是金山银山,自然价值和自然资本,空间均衡,山水林田湖是一个生命共同体),从自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等八个方面提出了具体要求,成为新时期生态保护政策体系的顶层设计和基础性框架。

2.2 生态空间管控政策

生态空间管控政策是在60多年自然保护区管理实践基础上逐渐形成的,主要目的是对我国重要生态空间实施有效保护,禁止或限制这些区域受到过多的人类活动干扰。我国初步形成了以自然保护区为核心,以风景名胜、森林公园、地质公园、文化自然遗产等自然保护地为主要组成,重点生态功能区为重要补充的自然保护地体系,成为国家生态安全基本骨架和重要节点^[14]。国家正在推进实施的生态保护红线和国家公园战略,将继续推进和完善我国生态保护空间管控政策制度体系。可以看出,随着生态学的发展,生态空间管控政策发展有三个显著特征:伴随着生物多样性保护兴起而推动实施的自然保护区政策,伴随着生态系统服务兴起而推动实施的重点生态功能区政策,伴随着生态文明兴起而推动实施的生态保护红线政策。

2017年中国共产党第十九次全国代表大会报告,要求完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定,对于重要生态空间管控提供了根本性的制度保障,避免了长期存在的“城镇开发挤占农业空间、农业空间挤占生态空间”现象。实际上,也是对国土空间的全覆盖式生态管控。

2.2.1 自然保护区

伴随着保护生物多样性研究的兴起,面对我国天然林被大规模采伐和生物多样性保护的严峻形势,陆续在重要生态空间和物种分布集中区域设立保护区,长期的实践经验和自然保护区管理的政策需求共同推动着《自然保护区条例》在1994年正式发布实施。之后,按照《自然保护区条例》要求和面对自然保护区经常受到开发建设活动影响的形势,国家相关部委以部门规章形式加大自然保护地开发建设活动的监管和执法力度。自1956年起自然保护地建设经历了抢救性保护和系统性保护两个阶段,2013年国家公园建设目标的提出,标志着自然保护地建设进入了优化发展阶段。2019年《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》要求,将逐步建成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。《意见》出台旨在解决目前存在的“同一自然地理单元、多种保护地管理类型”的问题,摒弃这种割裂性保护方

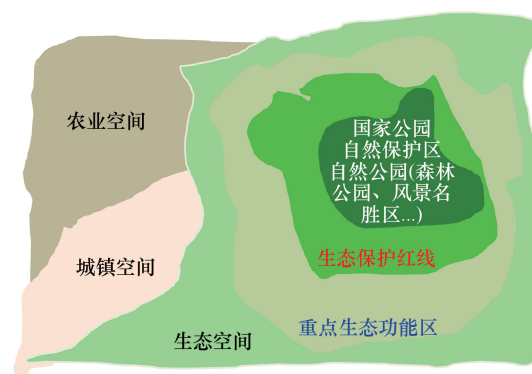


图1 中国国土空间类型及主要生态保护空间关系示意图

Fig. 1 Types of land space and relationships of main ecological protection spaces in China

式,建立以自然地理单元为基本管控单元,实现自然保护区管理制度互补效应和协同管理制度,形成生态保护合力。同时,国家尝试通过建立国家公园、自然保护区、自然公园的差异化政策,实现人类社会保护重要生态空间和享受自然之美的双赢局面。据国家林业和草原局统计,目前我国自然保护区总数已经达到 1.18 万处。

(1)国家公园。是指由国家批准设立并主导管理,边界清晰,以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的,实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域^[15]。国家公园首次在 2013 年中国共产党十八届三中全会被提出,并写入《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。2015 年《生态文明体制改革总体方案》对国家公园体制建设和现有各类自然保护区体制改革提出了“实行更严格保护,保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性”的总体要求。作为国家公园体制建设的纲领性文件,2017 年《建立国家公园体制总体方案》系统完整地明确了国家公园建设和管理要求,首要理念是坚持生态保护第一,首要定位是重要自然生态系统的原真性、完整性保护;属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域,纳入全国生态保护红线区域管控范围,实行最严格的保护。

国家已先后批准三江源(2015 年 12 月)、神农架(2016 年 5 月)、钱江源(2016 年 6 月)、武夷山(2016 年 6 月)、南山(2016 年 7 月)、长城(2016 年 8 月)、普达措(2016 年 10 月)、东北虎豹(2016 年 12 月)、祁连山(2017 年 6 月)、大熊猫(2017 年 8 月)、海南热带雨林(2019 年 1 月)等 11 处国家公园体制建设试点。除了长城之外,其他 10 个国家公园都已成立专门管理机构。三江源、神农架、武夷山等制定并发布了国家公园管理条例,为国家公园管理提供了法制依据。如青海省人民代表大会常务委员会在 2017 年发布的《三江源国家公园条例(试行)》,共有 8 章 77 条,对管理体制、规划建设、资源保护、利用管理、社会参与、法律责任等进行了明确规定。

(2)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^[16]。自然保护区政策起源于 1956 年秉志和钱崇澍等 5 位科学家向全国人大提出的“关于划定天然林禁伐区”的提案,林业部门牵头办理提案并制定了《关于天然森林禁伐区(自然保护区)划定草案》,明确了自然保护区的划定对象、办法和重点地区^[17]。从 1956 年建立了第一个自然保护区——鼎湖山自然保护区,到 2017 年底,全国共建立各类各级自然保护区 2750 个,约占陆域国土面积的 14.86%。

我国自然保护区管理的第一个政策性文件,是 1973 年首次全国环境保护会议审议通过的《自然保护区管理暂行条例(草案)》。1979 年的《森林法(试行)》和《环境保护法(试行)》,对自然保护区管理做出了一些规定。首部自然保护区管理的专门法规性政策,是 1994 年国务院发布的《自然保护区条例》,共计 5 章 44 条,重点对自然保护区建设、管理、法律责任以及行业部门职责提出规定,要求按照核心区、缓冲区和实验区进行分区管理,明确了环保部门综合管理与行业部门主管的管理体制。2017 年《国务院关于修改部分行政法规的决定》中,对《自然保护区条例》第 27、29、31、37 条进行修订,重点加强了自然保护区旅游开发活动的管理力度。

针对自然保护区申请调整或被非法侵占等现象频发,2010 年国务院办公厅印发《关于做好自然保护区管理有关工作的通知》,要求加强自然保护区范围和功能区调整、开发建设项目、土地和海域等方面的管理,严格限制涉及自然保护区的开发建设活动等。基于 2002 年国家环境保护总局发布的《国家级自然保护区范围调整和功能区调整及更改名称管理规定》,在 2013 年修订后由国务院发布了《国家级自然保护区调整管理规定》,进一步严格了国家级自然保护区范围和功能区调整的管理制度。

作为综合管理部门,环境保护部门针对自然保护区发展和管理中出现的有关问题,先后主要发布了 1999 年的《关于涉及自然保护区的开发建设项目环境管理工作有关问题的通知》、2004 年的《关于加强自然保护区管理有关问题的通知》、2006 年的《国家级自然保护区监督检查办法》等,主要加强了开发建设项目管理、环评审批、设立及边界调整和名称更改评审、监督检查与执法等方面的管理规定。为避免出现新疆卡山自然保护区连续“瘦身”为经济“让路”的类似情况,2015 年环境保护部办公厅印发了《关于做好地方级自然保护区监督管理有关工作的通知》,对地方级保护区边界及功能区调整、人类活动遥感监测等提出了明确要求。为加

强自然保护区人类活动监管,2017 年环境保护部印发《自然保护区人类活动遥感监测及核查处理办法(试行)》,开启了“绿盾”监督检查。

为了加强土地管理、建设管理、开发建设活动监管等,环境保护部门联合相关部门先后发布了 1995 年的《自然保护区土地管理办法》、2002 年的《关于进一步加强自然保护区建设和管理工作的通知》、2015 年的《关于进一步加强涉及自然保护区开发建设活动监督管理的通知》等主要规定。针对海洋类自然保护区、海域使用和开发活动等,海洋部门先后发布了 1995 年的《海洋自然保护区管理办法》、2006 年的《关于进一步加强自然保护区海域使用管理工作的意见》和《关于进一步规范海洋自然保护区内开发活动管理的若干意见》。农业部门在 1997 年发布了《水生动植物自然保护区管理办法》。作为最早从事自然保护区管理的部门,林业部门早在 1985 年就发布了《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》,主要规定了建立和调整、管理机构、管理权限、旅游开发等事项,提出划定核心区和实验区进行分区管理,对森林和野生动物保护两类自然保护区的法制化管理提供了基础依据。之后,林业部门对于主管的自然保护区、自然保护区伐木等事宜,制定并实施了相关政策,在野生动植物保护、湿地和森林保护等部门规章中对自然保护区有关事项进行了规定。

(3) 自然公园。是指保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观,具有生态、观赏、文化和科学价值,可持续利用的区域^[18],其中森林公园、湿地公园和风景名胜区等具有代表性。对于森林公园,归属林业草原部门管理,1993 年发布并在 2016 年修订的《森林公园管理办法》规定,森林公园分为国家级、省级和市县级三级,禁止毁林开垦和毁林采石、采砂、采土以及其他毁林行为。对于湿地公园,归属林业草原部门管理,2010 年发布的《国家湿地公园管理办法(试行)》在 2018 年修订后正式发布实施,规定禁止开(围)垦、填埋或排干湿地等 9 大类行为。对于风景名胜区,原属住建部门管理,现属林业草原部门管理,2006 年国务院发布的《风景名胜区条例》规定,风景名胜区分为国家级和省级两级,应当根据可持续发展的原则,对景观和自然环境进行严格保护,不得破坏或者随意改变,禁止开山、采石、开矿、开荒、修坟立碑等破坏景观、植被和地形地貌的活动。

2.2.2 重点生态功能区

联合国千年生态系统评估项目对生态系统服务清晰地阐述及其与人类福祉之间的复杂关系,推动着管理决策者开始考虑并重视生态系统服务管理^[19]。该类区域政策最早起源于 2000 年的《全国生态环境保护纲要》,要求建立“生态功能保护区”,加强江河源头区、重要水源涵养区、水土保持重点预防保护区、江河洪水调蓄区、防风固沙区和重要渔业水域等自然生态系统保护,防止生态破坏和功能退化。2001 年,国家环境保护总局先行试点设立阴山北麓科尔沁沙地、三江平原、鄱阳湖、洞庭湖、若尔盖-玛曲、秦岭山地、黑河流域、长江源、黄河源、塔里木河等 10 个国家级生态功能保护区。2007 年,按照国务院《关于编制全国主体功能区规划的意见》要求,国家环境保护总局发布了《国家重点生态功能保护区规划纲要》,首次提出了生态功能保护区属于限制开发区的理念,应坚持保护优先、限制开发、点状发展的原则,合理引导产业发展、积极发展生态产业和环境友好型产业,保护和恢复生态功能、提高生态系统调节服务能力,强化生态环境监管、维护区域生态安全。

2008 年,环境保护部和中国科学院联合发布《全国生态功能区划》,明确各类生态功能区的保护方向;确定了 50 个重要生态功能区,重点关注水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性维护和洪水调蓄功能。2015 年,环境保护部和中国科学院基于联合开展的 2000—2010 年全国生态状况调查评估成果,修编了《全国生态功能区划》,确定 63 个重要生态功能区。2010 年,国务院发布《全国主体功能区划》,确定了 25 个国家重点生态功能区,继承了“限制开发区”理念,重点是限制进行大规模高强度工业化城镇化开发,总体功能定位是保障国家生态安全的重要区域和人与自然和谐相处的示范区。自确立至今,国家重点生态功能区范围每年都有所增加,已由 2010 年初始的 436 个县增至 2018 年的 818 个县,也是国家财政对地方财政实施生态转移支付的主要区域。

2.2.3 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,通常包括具有重要水源涵养、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^[20]。这是在自然保护区、重点生态功能区等区域管控实践基础上,面对我国国土开发和生态保护的复杂关系,继承和创新提出的一种新型区域生态空间管控制度^[21]。

生态保护红线的概念首次出现是在 2011 年《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》中,写到“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”。2013 年中央政治局第六次集体学习时,习近平总书记要求“要牢固树立生态红线的观念。在生态环境保护问题上,就是要不能越雷池一步,否则就应该受到惩罚”。在 2013 年召开的十八届三中全会上,生态保护红线被列为若干深化改革的重大问题之一。后来,在习近平总书记系列重要讲话、中共中央和国务院等国家发布的有关重要文件中,都提及生态保护红线并做出要求。2014 年修订后的《环境保护法》第 29 条,明确规定“国家在重点生态功能区、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”。2017 年的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,共有 19 条,要求确定生态保护红线的优先地位,空间规划编制要将生态保护红线作为重要基础,发挥生态保护红线对于国土空间开发的底线作用;将按照禁止开发区域的要求实施严格管控,杜绝不合理开发建设活动对生态保护红线的破坏,定期开展监测评价,严格责任追究。2019 年《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》,明确要求仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。可以理解为,这就是生态保护红线监管的“正面清单”。

2013 年 8 月,江苏省率先划定生态保护红线,以省政府文件方式正式印发了《江苏省生态红线区域保护规划》。截至 2016 年,上海、天津、重庆、海南、湖北、江西、陕西等省市区也发布或审定了生态保护红线划定方案。随着 2017 年《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》发布实施,各省对生态保护红线划定工作进行了优化和调整,截至 2017 年底,京津冀地区和长江经济带有关省份以及宁夏回族自治区等已经完成生态保护红线划定,面积占这 15 个省份国土总面积的 1/4 左右,共涉及 291 个国家重点生态功能区县域,县域生态保护红线面积平均占比超过 40%。

2.3 生态补偿政策

生态补偿政策最早出现在 1990 年《国务院关于进一步强化环境保护工作的决定》中,将“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁利用谁补偿”作为资源开发过程中生态保护工作的基本方针。之后,在国务院历次发布的这类文件中,都对生态补偿提出要求,生态补偿政策越来越清晰。当写入《国民经济和社会发展第十一个五年规划(2005—2010)》时,更加明确地提出了“按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,建立生态补偿机制”。作为生态文明体制改革的八大政策制度^[22]提出之后,生态补偿政策发展速度更快。作为标志性文件,2016 年国务院办公厅《关于健全生态保护补偿机制的意见》,对生态补偿政策进行了全面部署,提出了“领域补偿和区域补偿”相结合的模式,主要包括了森林等七大领域和重点生态功能区、生态保护红线、国家级自然保护区等禁止开发区、国家公园、青藏高原等重要生态屏障;鼓励探索受益地区与保护生态地区等之间的横向补偿机制。

1998 年长江特大洪水发生之后,基于补偿理念实施的退耕还林还草、天然林保护等政策性生态保护修复工程,既提升了生态系统质量,又显著提升了生态保护意识和推动了生态补偿政策的发展,这些也是领域补偿的成功实践。在区域补偿方面,2007 年国家环保总局印发的《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》,开展了自然保护区和重要生态功能区等区域、矿产资源开发和流域水环境保护等领域的生态补偿试点。自 2008 年印发《中央对国家重点生态功能区范围内部分县实施转移支付》起,中央财政通过一般性转移支付政策试点开展国家重点生态功能区和禁止开发区域的生态补偿。2009 年,财政部编制印发了国家重点生态功能区转移支付办法,进行了多次补充完善,持续开展着区域性生态补偿。在 2019 年刚修订发布的《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》,明确将国家重点生态功能区、国家级禁止开发区、国家生态文明试验区、国家公园体制试点地区等作为主要范围,重点生态功能区是重点补助对象,禁止开发区补偿向自然保护区和

国家森林公园有所倾斜,生态补偿资金达到 648.89 亿元,中西部和东北地区等国家重要生态安全屏障区的补偿资金占到 86.03%。

2.4 责任追究政策

1973 年“环境保护”写入宪法和 2018 年“生态文明”写入宪法,1979 年实施并经 2014 年修订的《环境保护法》,以及《草原法》《森林法》《自然保护区条例》《野生动物保护条例》等是生态问责制政策制度建立和实施的基本依据。自 2006 年以来,国家和相关部门出台了一系列责任追究类政策制度,通过生态问责和损害赔偿两种方式,进一步强化了生态破坏的违法主体责任,落实了后果严惩的最严格保护制度内涵。

国家环境保护部门一直探索责任追究政策制度,2006 年监察部和国家环保总局联合发布的《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》是首部生态问责的政策制度,明确规定违反国家政策而造成生态破坏的要被问责。2009 年环境保护部发布《环境违法案件挂牌督办管理办法》,规定挂牌督办方式对公众反映强烈、影响社会稳定的生态破坏案件进行限期查处或整改,否则就被问责或依法从重处罚。2014 年《环境保护部约谈暂行办法》,对于未落实相关政策法规而发生或可能发生严重生态问题的、触犯生态保护红线、对生物多样性造成严重威胁和破坏的,通过约谈方式督促地方政府及其有关部门切实履行环境保护责任。2015 年,环境保护部与国家林业局就甘肃祁连山国家级自然保护区生态问题,约谈地方政府、相关部门和管理机构的主要负责人,督促落实生态保护责任,是首次生态问责约谈。

作为生态文明制度体系的重要组成,2015 年《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》规定,党委和政府对本地区的生态环境和资源保护负总责,首次明确了党委对生态保护的责任且明确责任终身追究制。2017 年《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》,主要是通过审计手段对领导干部在自然资源和生态环境保护方面的履职尽责情况进行考评,存在问题者将被问责。2017 年《生态环境损害赔偿制度改革方案》规定,在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生生态破坏事件的,要依法追究生态环境损害赔偿责任。

中央生态环境保护督察制度的建立,显著推动了责任追究政策和制度的发展。2015 年中央审议通过《环境保护督察方案(试行)》,以河北省试点启动了督察制度。目前,全国已经初步形成了中央和省级两级督察机制。2019 年《中央生态环境保护督察工作规定》,首次以党内法规形式,明确督察制度框架、程序规范、权限责任等,开创了生态问责政策制度的历史。还有两个“里程碑事件”,2017 年中共中央办公厅和国务院办公厅关于祁连山国家级自然保护区生态环境问题督察处理情况及其教训的通报,2018 年中共中央办公厅关于陕西省委、西安市委在秦岭北麓西安境内违建别墅问题上严重违反政治纪律以及开展违建别墅专项整治情况的通报,是有史以来最严格的生态问责,对于生态问责制度发展也有着十分重要的推动作用。

3 结论与展望

我国生态保护观念经历着从轻薄无知到科学认知、从无畏自然到尊重自然、从人与自然的相互博弈到和谐共生的显著变化,我国初步形成了宏观政策、区域政策、奖励政策、惩罚政策相结合的生态保护政策体系,在国家生态安全维护方面发挥出了重要作用。但是,面向生态文明与美丽中国建设的战略需求,由于生态系统自身复杂性、人类社会对大自然认知的局限性、自然与社会经济关系的多元性等,仍然存在很多问题值得关注和研究解决,以推进生态保护修复政策的优化升级,实现人与自然和谐共生。

(1) 基于“治理”的理念,推进现有生态保护修复政策由政府主导向多元共治的优化升级。自然生态系统遵循着自身的客观规律发生着变化与演替,是实现生态系统恢复的基础,所以生态系统自身理应是生态治理的“主体”。社会-经济-自然复合生态系统是一个有机的整体,人类社会与自然生态系统存在着复杂多样的互动过程。生态保护修复仅仅依靠政府是难以实现的,政策制定时还应该考虑如何发挥公民、企事业单位、社会组织等的优势和积极性,建立形成多元共治的生态保护制度。基于人与自然是生命共同体、人与自然和谐共生的观念,切实尊重自然、顺应自然、保护自然,发挥生态系统的“主体”作用和人类社会的“客体”作用,形成

“人与自然多元共治”的生态保护修复政策体系。

(2) 基于生态系统综合管理的理论方法,推进现有生态保护修复政策由单要素向系统性的优化升级。摒弃生态系统单要素保护、单要素修复、单要素管理的传统观念,“还原”生态系统的整体性和系统性。遵循“山水林田湖草是一个生命共同体”的观念,树立生态保护优先、自然恢复为主、适度人工干预的理念,基于生态系统综合管理的理论方法,研究建立区域适宜的生态保护修复政策。

(3) 基于综合调控的思路,推进现有生态保护修复政策由单一行政管制向土地、财税、金融及法律综合调控的优化升级。基于生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线,融合财税、金融、法律、监管等多元调控手段,探索建立政府主导、社会参与、权责统一、奖惩并重的生态保护监管机制,形成空间全覆盖、要素全覆盖、管控差异化的国土空间生态保护修复政策体系。

参考文献 (References):

- [1] 侯鹏,王桥,申文明,翟俊,刘慧明,杨旻. 生态系统综合评估研究进展:内涵、框架与挑战. 地理研究, 2015, 34(10): 1809-1823.
- [2] 曲格平. 中国环境保护四十年回顾及思考(回顾篇). 环境保护, 2013, 41(10): 10-17.
- [3] 陈志能. 关于在国民经济调整时期加强环境管理工作的意见. 新疆环境保护, 1981, (4): 10-17.
- [4] 李鹏. 在治理整顿中建立环境保护工作新秩序——李鹏总理在第三次全国环保会议闭幕式上的讲话. 世界环境, 1989, (3): 3-4.
- [5] 王玉庆. 中国环境保护政策的历史变迁——4月27日在生态环境部环境与经济政策研究中心第五期“中国环境战略与政策大讲堂”上的演讲. 环境与可持续发展, 2018, 43(4): 5-9.
- [6] 解振华. 贯彻第五次全国环境保护会议精神 全面推进“十五”环境保护工作. 中国环境管理, 2002, (1): 3-8.
- [7] 周建. 环境保护进入以环境优化经济增长的新阶段. 中国发展观察, 2007, (4): 34-35.
- [8] 解振华. 中国改革开放40年生态环境保护的历史变革——从“三废”治理走向生态文明建设. 中国环境管理, 2019, 11(4): 5-10, 16-16.
- [9] 陆大道. 长江大保护与长江经济带的可持续发展——关于落实习总书记重要指示,实现长江经济带可持续发展的认识与建议. 地理学报, 2018, 73(10): 1829-1836.
- [10] 陆大道,孙东琪. 黄河流域的综合治理与可持续发展. 地理学报, 2019, 74(12): 2431-2436.
- [11] 夏光. 生态环境政策统筹发展思考. 环境与可持续发展, 2020, 45(1): 31-33.
- [12] 《中国自然保护纲要》编写委员会. 中国自然保护纲要. 北京: 中国环境科学出版社, 1987.
- [13] 国家环境保护总局. 《全国生态环境保护纲要》的制定背景及主要内容. 环境保护, 2001, (1): 10-11.
- [14] 侯鹏,杨旻,翟俊,刘晓曼,万华伟,李静,蔡明勇,刘慧明. 论自然保护地与国家生态安全格局构建. 地理研究, 2017, 36(3): 420-428.
- [15] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 建立国家公园体制总体方案. (2017-09-26). http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/26/content_5227713.htm.
- [16] 国务院. 中华人民共和国自然保护区条例(1994). (1994-10-09). http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/27/content_70636.htm.
- [17] 唐小平. 中国自然保护区从历史走向未来. 森林与人类, 2016, (11): 24-35.
- [18] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见. (2019-06-26). http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/26/content_5403497.htm.
- [19] 侯鹏,翟俊,曹巍,杨旻,蔡明勇,李静. 国家重点生态功能区生态状况变化与保护成效评估——以海南岛中部山区国家重点生态功能区为例. 地理学报, 2018, 73(3): 429-441.
- [20] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于划定并严守生态保护红线的若干意见. (2017-02-07). http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/07/content_5166291.htm.
- [21] 侯鹏,王桥,杨旻,李静,翟俊,蔡明勇. 生态保护红线成效评估框架与指标方法. 地理研究, 2018, 37(10): 1927-1937.
- [22] 中共中央, 国务院. 生态文明体制改革总体方案. (2015-09-21). http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm.