DOI:10.13438/j.cnki.jdxb.2019.05.009

生态保护红线的立法保障:问题与路径*

王社坤[1],王　彬[2]
(1.西北大学 法学院,陕西 西安 710127;2.生态环境部
环境与经济政策研究中心,北京 100029)

摘　要:生态保护红线的落地需要立法提供规范性保障。应划入生态保护红线范围内的各类自然保护区域的现有立法存在效力层级低、有立法空白、已有规则无法满足生态保护红线“更严格保护”的要求等问题。生态保护红线的立法模式选择具有阶段性和渐进性;应当处理好生态保护红线统一立法与各类生态保护红线区特别立法的关系;统一立法应当以确立生态保护红线划定与保护的基本规则为核心目标,并对生态保护红线的地位、管理原则、划定与调整、差异化保护措施、评估与考核规则等关键内容作出明确规定。

关键词:生态保护红线;立法保障;立法模式;立法框架
中图分类号:D912.6　　**文章编号**:1007-4074(2019)05-0093-07
基金项目:国家社会科学基金青年项目(13CFX103)
作者简介:王社坤,男,博士,西北大学法学院教授。

2013 年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第十四部分“加快生态文明制度建设”中“生态保护红线”作为整体概念被首次被提出。2014 年修订的《环境保护法》首次在立法中明确规定了“生态保护红线”这一概念。2017 年中办国办印发了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(以下简称《意见》),对生态保护红线工作的推进进行了部署和安排。作为政策用语,生态保护红线这一表述方式形象、生动地表达了生态保护红线的制度宗旨。即贯彻落实主体功能区制度、实施生态空间用途管制的重要举措;提高生态产品供给能力和生态系统服务功能、构建国家生态安全格局的有效手段;健全生态文明制度体系、推动绿色发展的有力保障。生态保护红线的划定,特别是生态保护红线划定后如何守住“红线”的关键在于建立健全法律制度保障体系[1],而现阶段的首要任务就是为生态保护红线的落地实施提供立法保障。考虑到应当划入生态保护红线范围内的各类自然保护区域大多已有相应法律法规进行规范,因此本文将基于对已有生态保护红线立法现状与问题的分析,提出完善我国生态保护红线立法保障的对策建议。

一、生态保护红线立法概况

原环境保护部和国家发展与改革委员会 2017 年 5 月颁布的《生态保护红线划定指南》(环办生态〔2017〕48 号,以下简称《划定指南》)中“7.2 校验划定范围”规定,应当划入生态保护红线范围内的区域包括两大类:一是“国家级和省级禁止开发区域”,具体包括国家公园、自然保护区、

* **收稿日期**:2019-05-19

森林公园的生态保育区和核心景观区、风景名胜区的核心景区、地质公园的地质遗迹保护区、世界自然遗产的核心区和缓冲区、湿地公园的湿地保育区和恢复重建区、饮用水水源地的一级保护区、水产种质资源保护区的核心区;二是“其他各类保护地”,具体包括极小种群物种分布的栖息地、国家一级公益林、重要湿地(含滨海湿地)、国家级水土流失重点预防区、沙化土地封禁保护区、野生植物集中分布地、自然岸线、雪山冰川、高原冻土。

分别以上述18类生态保护红线区作为标题关键词和全文关键词在北大法宝的法律法规数据库进行检索,通过对检索结果进行梳理和归纳(表1),可以发现我国现有各类生态保护红线区的立法状况大致存在三种情形。

表1 我国各类生态保护红线区的立法状况

生态保护红线区类型	专门立法状况				
	否	是			
		行政法规	部委规章	地方性法规或规章	其他规范性文件
自然保护区		√	√	√	√
风景名胜区		√	√	√	√
国家公园				√	
森林公园			√	√	√
地质公园			√	√	√
世界自然遗产			√	√	√
湿地公园			√	√	√
饮用水水源地				√	√
水产种质资源保护区			√	√	
极小种群物种分布的栖息地	√				
国家一级公益林			√		
重要湿地			√	√	√
国家级水土流失重点预防区	√				
沙化土地禁封保护区			√	√	
野生植物集中分布地	√				
自然岸线			√		
雪山冰川	√				
高原冻土	√				

第一,存在专门立法,且立法体系相对较为完整,在中央层面与地方层面均有专门立法进行规范。这种情况以自然保护区和风景名胜区为典型代表。这两类区域均有专门的行政法规作为牵头立法,同时地方还针对性制定了专门的地方性法规。森林公园、地质公园、世界自然遗产、湿地公园与重要湿地、沙化土地禁封保护区、水产种质资源保护区等区域的立法状况也大致属于这种情况。

第二,不存在专门立法,也不存在相关立法,基本处于立法空白。这种情况以高原冻土、雪山冰川为典型代表。虽然《划定指南》将这两类区域划入生态保护红线范围之内,但在当前环境保护立法体系中尚未检索到关于这两类区域的相关规定,仅仅在相关部门发布的政策文件中被提及。《野生动物保护法》和《野生植物保护条例》中有关于在动植物物种集中分布地或栖息地划定自然保护区的规定,但属于原则性、指引性规定。因此,野生植物集中分布地、极小种群物种分布的栖息地的立法也大致属于这种情况。

第三,有专门或相关立法但立法体系不健全。其中国家公园和饮用水源保护地目前仅在地方层面有专门立法,中央立法中国家公园只有专门的政策性文件,而饮用水源保护地则只在《水法》《水污染防治法》等立法中有相关的条文进行规定;国家一级公益林、自然岸线只在规章层级的《国家级公益林管理办法》《海岸线保护与利用管理办法》等相关立法中有相对集中的条文进行规定;国家级水土流失重点预防区则只在《水土保持法》中有专门的条文进行规范。

正因为中央立法中生态保护红线制度体系的建构远未完备,这为地方立法提供了制度框架和立法空间[2]。实践中我国有些地方就通过地方立

法或其他规范性文件等方式积极推进并落实生态保护红线的“落地”，积累了生态保护红线立法的地方经验。截至 2019 年 4 月，共有宁夏、海南、贵州、广西、湖北、吉林和沈阳等 7 省区市通过制订地方性法规、规章或规范性文件的方式对生态保护红线的划定与保护进行了专门规定（表 2）。

表 2　地方性生态保护红线立法情况

序号	名称	颁布机构	效力层级	颁布时间
1	宁夏回族自治区生态保护红线管理条例	宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会	地方法规	2018
2	海南省生态保护红线管理规定	海南省人民代表大会常务委员会	地方法规	2016
3	沈阳市生态保护红线管理办法	沈阳市人民政府	地方政府规章	2014
4	贵州省人民政府关于印发贵州省生态保护红线管理暂行办法的通知	贵州省人民政府	地方规范性文件	2016
5	广西壮族自治区人民政府办公厅关于印发广西生态保护红线管理办法（试行）的通知	广西壮族自治区人民政府办公厅	地方规范性文件	2016
6	湖北省人民政府办公厅关于印发湖北省生态保护红线管理办法（试行）的通知	湖北省人民政府办公厅	地方规范性文件	2016
7	吉林省人民政府办公厅关于印发吉林省生态保护红线区管理办法（试行）的通知	吉林省人民政府办公厅	地方规范性文件	2016

此外，还有一些地方采取了一些创新举措推进生态保护红线的划定与“落地”。例如，2014 年 2 月天津市第十六届人大常委会第八次会议审议通过《市政府关于划定永久性保护生态区域工作情况的报告》，并作出了《天津市人民代表大会常务委员会关于批准划定永久性保护生态区域的决定》。省级或市级人大常委会在生态保护红线问题上所作出的“决定”，是特殊形式的法律文件，法律效力应当比照同级人大常委会通过并发布的地方性法规，对各级政府提出了明确的履职要求[3]。

二、现有红线区立法的问题：基于文本的分析

（一）生态保护红线的制度框架

评判生态保护红线立法优劣的核心标准是立法能否全面、清晰地规定作为生态保护红线制度构成要素的各项法律规范和规则。因此在分析现有生态保护红线立法的问题之前，首先需对作为一项法律制度的生态保护红线的制度构成要素，也即本文所谓的制度框架进行识别和归纳。

2017 年 2 月，中办、国办印发的《意见》确立了生态保护红线工作的指导思想、基本原则和总体目标，并对生态保护红线的划定和严守做出具体要求，为生态保护红线制度的实施提供了强有力的政策支撑。基于对《意见》文本的解读，并参考相关研究文献①的归纳，本文认为，作为一项法律制度的生态保护红线制度应当主要包括三项内容，即生态保护红线的划定、红线区的保护以及相关配套措施，其中划定与保护构成了生态保护红线制度的核心内容。

生态保护红线划定应当明确生态保护红线划定的权限与程序、生态保护红线划定的标准、红线区边界管理、红线划定后的调整等规则。红线区保护应当明确生态保护红线遵循的基本原则、监测和监管、保护与修复、评价与考核、生态保护补偿、责任追究等规则。配套措施主要应当明确生态保护红线信息公开与公众参与、环境损害评估、生态保护红线宣传教育等规则。

（二）现有红线区立法的问题分析

以上文所归纳的生态保护红线制度框架构为

① 代表性文献主要有：王灿发，江钦辉. 论生态红线的法律制度保障[J]. 环境保护，2014(Z1)：30－33；秦天宝，张庆川. 以法律坚守“美丽中国”底线——论环境法视域下生态保护红线如何落地[J]. 环境保护，2014(19)：40－43；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)：184－192.

参照,本文对生态保护红线范围内各类红线区现有立法的文本进行了逐一研读和分析(表3),进而将现有红线区立法存在的问题归结为三个方面。

表3 各类红线区现有立法文本分析

红线区类型	制度要素															
	划定					保护							配套措施			
	划定主体	划定程序	划定条件	边界管理	核心调整	监管主体	监管措施	监测	修复	利益补偿	评估与考核	责任追究	信息公开	公众参与	宣传教育	损害评估
自然保护区	2	2	2	2	1	2	2	1	0	1	0	2	0	1	1	0
风景名胜区	2	2	1	1	1	2	2	1	0	1	1	2	1	1	0	0
国家公园	2	2	2	1	1	2	2	1	1	2	1	2	1	2	2	0
森林公园	2	2	1	1	1	2	2	1	0	1	0	2	1	0	1	0
地质公园	2	2	2	1	0	2	2	1	0	0	0	2	1	0	1	0
世界自然遗产	2	2	1	0	0	2	2	1	0	0	1	0	1	1	1	1
湿地公园	1	1	2	1	1	1	2	2	2	0	1	1	2	2	1	0
饮用水水源地	2	2	0	1	0	2	2	1	0	1	0	1	1	0	0	2
水产种质资源保护区	2	2	2	0	0	2	2	1	1	0	0	1	1	0	1	0
极小种群物种分布的栖息地	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
国家一级公益林	2	1	1	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
重要湿地	2	2	1	0	1	2	2	1	2	2	1	1	1	2	2	0
国家级水土流失重点预防区	2	1	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
沙化土地禁封保护区	2	2	2	2	0	2	2	1	1	0	0	2	1	0	1	0
野生植物集中分布地	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
自然岸线	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0
雪山冰川	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
高原冻土	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

注:0—无;1—有;2—有且充分。

第一,大部分红线区的立法效力层级较低,除了自然保护区和风景名胜区有行政法规外,其他涉及红线区的专门立法都是部门规章、地方性法规或规章。效力层级过低导致立法权威性不足,立法权限也受到极大限制,不足以保证生态保护红线“更严格保护”宗旨的实现,无法为划定并严守生态保护红线提供充分的立法保障。

第二,应当划入生态保护红线范围的红线区缺乏明确的立法进行规范,完全处于立法空白状态,无法可依;高原冻土与雪山冰川即为典型。或者仅有相关立法作出了原则性、零散性规定,缺乏具体可操作的规范依据;野生植物集中分布地、极小种群物种分布的栖息地即为典型。

第三,已有的针对特定红线区的专门立法或多或少存在缺陷,无法完全满足生态保护红线“更严格保护”的要求。一方面,生态保护红线划定规则不完善,缺乏关于红线区边界管理的明确规定,红线区边界调整的条件和程序规定不严格。例如,虽然《水土保持法》《世界自然遗产、自然与文化双遗产申报和保护管理办法(试行)》《水产种质资源保护区管理暂行办法》《国家级公益林管理办法》分别对国家级水土流失重点预防区、世界遗产和水产种质资源保护区的核心区的划定条件、权限和程序进行了规范,但是缺乏核心区划定后的边界管理规定,也未对核心区调整的条件、权限和程序作出明确规定。2013年修订的《国家级自然保护区调整管理规定》确立了严格保护的原则,对调整理由、调整年限、调整程序、责任追究等进行了全面规定,但除国家级自然保护区外,其余生态

保护区域调整的程序性规定还较为缺乏[4]96。另一方面，没有针对应当划入生态保护红线的各类保护区域作出特别的管理规定，无法确保“更严格保护”目标得以实现。例如，《风景名胜区条例》整体上偏重作为旅游资源的风景名胜区的管理，对于应当划入红线区的核心景区缺乏以自然保护理念为指导的管理规范；森林公园的专门立法也未贯彻差异化管理原则，未就应当被划入红线区的“生态保育区和核心景观区”进行特别规定。

从发展历程看，我国环境法发轫于污染控制法，并在相当长的一段时期内构成了环境法的主体。1987 年国务院环境保护委员会发布《中国自然保护纲要》之后，自然保护才开始成为环境法的主体内容之一。与之相适应，在立法层面自然保护相关立法的受重视程度远远低于污染控制立法[5]。因此，各类自然保护区域立法存在上述问题是特定社会与历史背景的映射，是对我国自然保护及其立法发展阶段的真实再现。

三、完善红线区立法的路径

要使生态保护红线成为刚性法律制度并真正“落地”，在通过法律解释对“生态红线”进行制度确认的基础上，更需要根据立法论的视角展开分析[4]95。本文以下即从立法模式选择与立法框架确定两方面，对完善生态保护红线立法的路径进行探析，以期提升生态红线制度的法治化程度。

（一）生态保护红线立法模式的选择

划定生态保护红线并不意味着红线范围内的各类自然保护区域失去效力，“红线区”并非取代原有各类保护区，而是加强保护和统一管理原有保护区[6]。因此，从逻辑上看生态保护红线立法模式可分为分散立法模式与统一立法模式两种。

分散立法模式即针对划入生态保护红线范围内的各类自然保护区域分别制定法律法规。事实上，这是我国当前生态保护红线立法的实然状态。此模式的优势是契合当前自然保护管理体制的现实，能减少部门职权和利益冲突对生态保护红线立法的阻力。但是其缺陷在于，由于各部门对自然保护区域的定位存在差异，且缺乏统一的协调性立法，导致针对各类自然保护区域的专门立法不能确保生态保护红线区“生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”总体目标的实现。

统一立法模式即制定专门立法并统一适用于所有生态保护红线范围的各类自然保护区域。此立法模式的优势在于可以确保生态保护红线立法的统一性，确保制度目标的立法实现。但是，在当前我国自然保护立法框架不完善、权责分工不明确、部门利益冲突未化解的大背景下，此立法模式会对现有的自然保护管理体制带来极大挑战，立法进程会遇到较大阻力。

结合我国当前生态文明建设及生态保护红线制度的推进实践，本文认为我国生态保护红线的立法模式选择具有阶段性和渐进性。在《意见》所提出的 2020 年年底前“全面完成全国生态保护红线划定，勘界定标，基本建立生态保护红线制度”实现之前，适宜采取分散立法模式。对已有的各类自然保护区域的专门立法，应按照生态保护红线的管理要求进行修订。对于尚无专门立法的其他各类红线范围内的自然保护区域，管理部门应当尽快通过部门规章的方式进行专门立法，填补立法空白，做到有法可依。当生态保护红线范围内的各类自然保护区域的专门立法基本完善、生态保护红线制度基本建立并进入实质性实施阶段之后，则应当采取统一立法模式。通过对各类自然保护区域立法的系统梳理，归纳总结成为生态保护红线统一立法的主要内容，实现一条红线管控重要生态空间，一套规则管理生态保护红线[7]。

统一立法模式下，生态保护红线统一立法的具体方式存在不同选择。第一，可采取法典化的立法方式，即将所有关于生态保护红线的规定都规定在一部立法之中，实现法外无法的目标。这是关于生态保护红线统一立法的最高境界和理想状态，但是目前还不具有可行性。第二，可采取“政策宣示法＋单行法”的立法方式，即生态保护红线统一立法不规定关于生态保护红线划定与保护的实体内容，而仅是国家关于生态保护红线的政策宣示以及管理体制或保障机制的规定。各类具体红线区的管理通过单行立法分别进行规范，也不存在普遍适用于各类生态保护红线区的通用性、综合性规定。此种立法技术仅为权宜之计，因为政策宣示的软约束，此种生态保护红线统一立法对实际工作的支持力度比较有限。第三，可以采取“综合性法＋单行法”的立法方式，即生态保

护红线统一立法只规定关于生态保护红线划定与保护的基本原则、制度措施、保障机制等适用于所有红线区的规则,至于各类具体红线区的管理则通过单行法的方式予以规定。这是当前比较现实的立法技术选择,也与我国当前环保立法的实际样态相符,比较容易为立法机关接受。

在"综合性法+单行法"的立法技术方案中,同时存在生态保护红线统一立法和各类红线区特别立法,这就需要明确两者的关系。从相关政策文件的表述来看,生态保护红线不影响原有各种自然保护地制度,而是在原有制度上加强保护力度并进行统一管理的制度措施[8]。换言之,生态保护红线区与原有的各类自然保护地之间是一种交叉重叠关系,原有自然保护区域中生态功能最为重要、最具生态保护价值、需要严格保护的区域划入生态保护红线范围。就此而言,生态保护红线统一立法与各类自然保护区域的立法是一般法和特别法的关系。生态保护红线立法是关于生态保护红线区划定与保护的一般规定,而各类自然保护区域的专门立法则是关于特定生态保护红线区划定与保护的特别规定。在法律实施中,优先适用特别法的规定;当特别法没有规定时,适用一般法的规定。基于生态保护红线的底线效应[9],应当明确生态保护红线统一立法的底线性质,即生态保护红线统一立法对于生态保护红线划定与保护的规定是最低要求,各类自然保护地立法的规定只能严格不能宽松。

当选择制定生态保护红线统一立法时,还需要考虑立法位阶。根据《立法法》的规定,国家层面的正式立法按照法律效力高低由法律-行政法规-部门规章组成。受制于立法权限,规章的立法空间有限,对于涉及限制公民权利或增设公民义务的立法必须要有明确的法律、行政法规依据,而这些内容恰恰是生态保护红线管理中的核心内容之一。此外,由于还存在大量针对各类自然保护区域的专门立法,如果通过规章对生态保护红线进行统一规范,则在涉及高位阶的特别立法时,无法实现统一立法的"底线"规范功能。因此,生态保护红线统一立法的位阶应当选择行政法规或法律。考虑到法律制定周期的漫长性,制定行政法规是目前较为可行的选择。

(二)生态保护红线统一立法框架结构的确定

根据前文对于生态保护红线制度框架的归纳,并参照已有的各地方关于生态保护红线统一立法的立法例,本文建议生态保护红线统一立法的框架结构应当由五部分构成,分别为总则、生态保护红线的划定、红线区保护、法律责任以及附则。

总则应该包括以下内容:立法目的和依据、生态保护红线和生态保护红线区的定义、适用范围、生态保护红线划定和管理的原则、生态保护红线的法律地位和法律约束力等。总则部分的关键条款是"生态保护红线划定和管理的原则""生态保护红线的地位和刚性控制"。"生态保护红线划定和管理的原则"条款可设立"保护优先、功能稳定、刚性控制、分类管控"的原则。保护优先原则强调对生态保护红线和生态保护红线区的严格保护;功能稳定原则要求保持生态保护红线区的生态功能稳定;刚性控制原则是指强化用途管制,严禁任意改变用途,严禁任意对生态保护红线进行调整[10];分类管控原则要求对于生态保护红线区实行差异化管控,分区分类进行管理、保护或者修复[11]。"生态保护红线的地位和刚性控制"条款应当确立生态保护红线的优先地位,相关规划要符合生态保护红线空间管控要求,空间规划编制要将生态保护红线作为重要基础。同时,应当明确生态保护红线统一立法的底线性质,即生态保护红线统一立法对于生态保护红线划定与保护的规定是最低要求,各类自然保护地立法的规定只能严格不能宽松。

生态保护红线的划定应当包括以下内容:生态保护红线划定的权限与程序、生态保护红线划定的范围与标准、生态保护红线区的边界管理以及生态保护红线的调整等。此部分的核心条款是"生态保护红线划定的权限与程序""生态保护红线的调整"。"生态保护红线划定的权限与程序"条款是对生态保护红线划定权限和程序的规定,要充分意识到生态环境的复杂性,并注重不同层级、不同部门的协调配合。纵向层面,应规定国家和地方在生态保护红线划定工作中的各自职责与衔接;横向层面,应规定不同权责部门间的分工与协调。"生态保护红线的调整"条款应当首先确立生态保护红线划定后"只能增加、不能减少"以及"寻找替代区域、不减损整体生态服务功能"的原

则。尤为重要的是，应明确可以对红线范围进行调整的具体情形，如红线区域确已丧失生态服务功能或者其他确需修改生态保护红线的情形。最后，还应明确生态保护红线的调整程序，包括论证与审批、信息公开与公众参与等。

红线区保护应当包括以下内容：红线区的差异化管理、红线区的生态监测、红线区生态环境监管、红线区内的生态环境修复、生态保护红线评价机制、红线区保护成效考核、生态保护补偿以及投诉和举报等。此部分的核心条款是“生态保护红线的差异化管理”和“生态保护红线评价与考核”。“生态保护红线的差异化管理”条款应遵循分类管理、分级控制的差异化管理思路，在分类划定的基础上，根据生态保护红线区域的性质，制定与之相适应的生态保护标准和管理措施，具体包括严格的差异化的活动准入规则、差异化的环境影响评价限制审批制度、差异化的环境保护与生态修复治理方案等[12]。“生态保护红线评价与考核”条款应明确生态保护红线评价的主体并建立生态保护红线生态功能评价指标体系和方法；实施定期评价制度，及时掌握全国、重点区域、县域生态保护红线生态功能状况及动态变化；评价结果作为优化生态保护红线布局、安排县域生态保护补偿资金和实行领导干部生态环境损害责任追究的依据并向社会公开。国务院相关部门根据评价结果和目标任务完成情况，对各省（自治区、直辖市）党委和政府开展生态保护红线保护成效考核，并将考核结果纳入生态文明建设目标评价考核体系，作为党政领导班子和领导干部综合评价及责任追究、离任审计的重要参考。

法律责任部分应当包括以下内容：行政机关及其工作人员的法律责任，违反规定在生态保护红线区内进行开发建设等活动的法律责任，破坏或者擅自移动生态保护红线地理界标、宣传牌和警示标志的法律责任等。附则应当包括生效日期、与相关立法的适用关系等。

四、结语

从总体上看，目前国家层面对于生态保护红线的推进主要依靠政策驱动，这具有便捷之利，但不能为生态保护红线的落地提供足够的规范效力和持续的推动力。因此，在政策之外还需要促进生态保护红线的法治化建设。对于划入生态保护红线范围内的各类自然保护区域已有的立法，应当对照生态保护红线的制度框架查漏补缺，确保“更严格保护”目标的实现。同时还应当根据生态保护红线的推进和深化进展，在总结地方立法经验的基础上，通过生态保护红线统一立法的方式实现立法体系的协调，从而最终助力于“一体化”生态建设战略[13]的实施。

致谢：感谢刘宁、刘颖、李欣悦、邓策等同学协助收集整理相关法律法规和研究文献。

参考文献：

[1] 王灿发，江钦辉. 论生态红线的法律制度保障[J]. 环境保护，2014(Z1)：30.

[2] 吴贤静. 生态红线地方立法完善路径[J]. 地方立法研究，2018(1)：95.

[3] 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)：34-35.

[4] 陈海嵩. “生态红线”的规范效力与法治化路径[J]. 现代法学，2014(3).

[5] 汪劲. 环境法学[M]. 北京：北京大学出版社，2006：105-109；419-420.

[6] 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)：55.

[7] 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)：21.

[8] 莫张勤. 生态保护红线在环境法律制度中的融合与创新[J]. 生态环境学报，2018(3)：593.

[9] 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)：61.

[10] 张箫. 生态保护红线管理政策框架及建议[J]. 环境保护，2017(23)：44.

[11] 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)：189.

[12] 秦天宝，张庆川. 以法律坚守“美丽中国”底线——论环境法视域下生态保护红线如何落地[J]. 环境保护，2014(19)：41.

[13] 龙先琼. 1949 年以来我国生态建设战略的历史演变[J]. 吉首大学学报(社会科学版)，2017(4)：44.

(责任编辑：粟世来)

(下转第 123 页)

[12] 方卫平. 童年：儿童文学理论的逻辑起点[J]. 浙江师范大学学报(社会科学版)，1990(2)：2.
[13] 周作人. 儿童的文学[J]. 新青年，1920(4).
[14] 李利芳. 论中国现代儿童文学价值观念[J]. 江汉论坛，2017(1)：95.
[15] 谈凤霞. 边缘的诗性追寻——中国现代童年书写现象研究[M]. 北京：人民出版社，2013：2.

(责任编辑：粟世来)

Theoretical Conception and Research Path of the Evolution History of Children's Literature in China in the Past Hundred Years

WU Xiangyu

(*College of Humanities, Zhejiang Normal University, Jinhua* 321004, *Zhejiang China*)

Abstract: Children's literature in China is an organic part of Chinese literature characterized by "literary modernization", and its hundred-year history is isomorphic to the transformation of modern China. The internal relationships between "evolution", "evolution history" and "evolution history study" are effectively integrated in the overall and systematic study of the evolution history of Chinese children's literature in the past hundred years, which has important theoretical value for redrawing the historical picture and literary pedigree of Chinese children's literature. The study of the evolution history of Chinese children's literature in the past hundred years is not the superposition of dynastic history. Guided by the theme of "new imagination", it highlights the internal context of foundation, continuation, development, flexibility, opposition and controversy in the sense of generative theory, representing the development and evolution of Chinese children's literature in the past hundred years with the use of the evolution of children's view and aesthetic form, showing its unique literary charm in the pattern of nationality and the world.

Key words: children's literature in China; evolution history; theoretical conception; overall study

(上接第 99 页)

Legislative Guarantee of Ecological Protection Red Line: Problems and Paths

WANG Shekun[1], WANG Bin[2]

(1. *Law School, Northwest University, Xi'an* 710127, *China*; 2. *Center for Environmental and Economic Policy Research, Ministry of Ecology and Environmen, Beijing* 100029, *China*)

Abstract: The realization of ecological protection red line requires legislation to provide normative guarantees. However, problems, such as low level and gaps of legislation, have occurred in the existing legislation of all kinds of natural protection areas that should be included in the red line of ecological protection, which cannot meet the requirements of "more strict protection". The legislative mode of ecological protection red line is phased and gradual, and we should properly handle the relationship between the unified legislation of ecological protection red line and the special legislation of all kinds of natural protection areas. The core goal of unified legislation should be to establish the basic rules for the delimitation and protection of the red line of ecological protection. The status of ecological protection red line, management principles, delineation of authority, adjustment norms, differentiated protection measures, evaluation and assessment rules and other key contents should be clearly defined.

Key words: ecological protection red line; legislative protection; legislative model; legislative framework