

# “三线一单”生态环境分区管控体系建设回顾与展望

李元实, 郭倩倩, 王占朝

(生态环境部环境工程评估中心, 北京 100012)

**摘要:** “十三五”期间,我国探索开展了“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单”(即“三线一单”)生态环境分区管控体系建设,取得长足进展和明显成效。本文回顾了“十三五”以来主要工作进展,分析了“三线一单”生态环境分区管控体系建设以及提升生态环境治理能力等方面已取得的成效,从引领环评改革、服务生态环境管理、服务空间规划等方面,展望“十四五”期间生态环境分区管控体系建设与应用方向,为各地开展“三线一单”实施应用工作提供借鉴。

**关键词:** “三线一单”;生态环境分区管控;环境影响评价;生态环境治理能力

**DOI:** 10.14068/j. ceia. 2020. 05. 001

**中图分类号:** X321      **文献标识码:** A      **文章编号:** 2095-6444(2020)05-0001-04

## Review and Prospect of the Zoning Management and Control System of Ecological Conservation and Environmental Protection Based on “Three Lines One Permit”

LI Yuanshi, GUO Qianqian, WANG Zhanchao

(Appraisal Center for Environment and Engineering, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100012, China)

**Abstract:** During the 13th Five-year Plan period, exploration has been carried out in “Three Lines One Permit” in China, and significant progress was made in regional management and control system of ecological conservation and environmental protection. Reviewed the main work progress since the 13th Five-year Plan, analyzed the achievements of the regional management and control system of ecological conservation and environmental protection based on “Three Lines One Permit”, the paper put forward zoning management and control system of ecological conservation and environmental protection construction and application direction in the 14th Five-year Plan period, including promoting reform of environmental impact assessment, serving ecological and environmental governance responding to spatial planning and so on. It provided reference for the “Three Lines One Permit” related work.

**Key words:** “Three Lines One Permit”; zoning management and control system of ecological conservation and environmental protection; environmental impact assessment; the ability of ecological and environmental governance

“三线一单”是贯彻落实习近平生态文明思想的重大举措,是打好污染防治攻坚战的重要部署,是推进生态环境治理能力现代化的迫切需求<sup>[1]</sup>。《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》明确要求省级党委和政府要加快确定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线,制定生态环境准入清单,即“三线一单”。“十三五”以来,生态环境部统筹谋划、全面推进“三线一单”生态环境分区管

控体系建设,确立工作模式,建立技术体系,建设数据系统,以区域空间生态环境评价(以下简称区域环评)为工作平台,在全国分两批推进“三线一单”编制工作。目前,第一批开展“三线一单”工作的长江经济带11省(市)及青海省已经进入发布实施阶段,第二批19省(区、市)及新疆生产建设兵团预计于2020年完成成果审核。梳理总结“三线一单”生态环境分区管控体系建设工作进展以及取得的初步成效,谋划“十四五”期间主要任务和方向,有助于推进这项工作行稳致远。

### 1 生态环境分区管控体系初步形成

#### 1.1 主要工作阶段

第一阶段:顶层设计,试点先行。2016年,原环

收稿日期:2020-07-20

基金项目:生态环境部“区域和行业重大发展战略环境影响评价管理”项目资助

作者简介:李元实(1982—),男,黑龙江伊春人,高级工程师,硕士,主要从事环境影响评价与排污许可理论与技术研究,  
E-mail: andrew@acee.org.cn

境保护部在“十三五”环境影响评价改革实施方案中就“三线一单”工作作出安排。在京津冀、长三角和珠三角地区战略环境评价中,探索将“三线一单”环境管控思想融入评价工作,提出了基于地市级行政单元的分区域、差异化管控策略。2017年,原环境保护部组织有关技术单位总结多年来区域战略环境评价、城市环境总体规划等工作经验,在连云港、鄂尔多斯、济南、承德等地市试点工作基础上,研究确立“三线一单”技术路线和编制方法,印发技术规范<sup>[2]</sup>。同年,长江经济带战略环境评价和第一批12省(市)“三线一单”编制工作正式启动。

**第二阶段:统筹部署,全国推进。**2018年,生态环境部在总结12省(市)实践经验的基础上,印发《区域空间生态环境评价工作实施方案》,指导全国以区域空间生态环境评价为工作平台,加快编制“三线一单”,建立生态环境分区管控体系。2019年,第一批试点编制“三线一单”的12省(市)的成果全部通过生态环境部审核;第二批全国其他19省(区、市)及新疆生产建设兵团全面启动“三线一单”编制工作。

**第三阶段:政府发布,应用实施。**2020年,重庆、浙江、上海、江苏、四川、安徽、湖南7省(市)“三线一单”成果已陆续发布,标志着“三线一单”生态环境分区管控步入应用实施阶段。各省(市)边编制、边应用、边完善,在地方立法、编制规划、优化布局、项目准入等方面积极探索应用。贵州、四川、湖南、江西、天津、山东、甘肃、陕西、吉林、河北、山西等省(市)通过人大立法,确立了“三线一单”的法律地位。

### 1.2 体系建设情况

**确立工作模式。**采取国家顶层设计、省为主体、地市落地的模式推进工作。国家层面,开展制度设计,建立技术方法体系和数据共享系统,就成果编制、发布应用、更新调整、技术保障等方面提出了明确的指导意见。省级层面,落实“三线一单”编制实施主体责任,组织好“三线一单”的编制、发布、实施、监督、评估和宣传工作。市级层面,统筹协调、落地实施,主动参与编制工作,在省级“三线一单”成果框架下,结合城市发展定位、空间发展和保护格局,进一步细化本市“三线一单”成果。

**建立技术体系。**已出台一系列技术规范。在技术指南和技术要求中,明确了编制的一般性原则、内容、程序、方法和要求;在成果数据规范中,提出成果

数据的内容、形式和结构要求;在清单编制要点中,细化了编制原则、思路和要求,规范了总体准入要求和环境管控单元准入要求;在制图规范中,提出了制图的基本规定、土建类型、土建应用和图件提交要求。此外,针对岸线生态环境分类管控、近岸海域分区管控分别编制了技术说明;针对各地在“三线一单”编制过程中遇到的技术需求及问题,及时编制“一问一答手册”。

**健全工作机制。**一是对口指导机制。生态环境部制定印发对口指导工作规程,确定了5家负责对口指导的技术单位,在各省份推进工作的关键环节予以指导。二是专家咨询机制。生态环境部成立了由顾问专家组、技术专家组和各省(区、市)责任专家构成的“三线一单”专家组,成员近百人。三是包保工作机制。生态环境部制定印发了“三线一单”工作保障方案,成立7个包保组,进行对口帮扶、定期调度、督促进度、跟踪质量;成立总体组和技术支持组,及时汇总各地“三线一单”工作中存在的管理、技术层面的问题,协调推动解决。

## 2 “三线一单”生态环境分区管控初见成效

### 2.1 建立长江经济带生态环境分区管控体系

一是框定生态环境分区管控格局。12省(市)“三线一单”共识别需要优先保护的区域135万平方公里,涵盖了各类自然保护地、饮用水水源保护区、江河源头、环境空气一类功能区以及永久基本农田集中区等生态环境保护的关键区域。共识别需要重点管控的区域40万平方公里,实现了对当前及未来开发程度高、污染物排放强度高、人居安全风险高、资源开发利用效率低等区域的重点管控。对其余区域实施以控制污染物排放、保持环境质量为主的一般管控。

二是确定差异化的管控分区。上游水源涵养、生物多样性保护、生态安全屏障维护等任务较重,优先保护单元面积占比相对较大,青海、四川、云南、贵州优先保护单元占本省国土面积比例达到1/2~2/3。中游湖南、湖北、江西土壤环境风险防控、水环境污染防治等任务较重,重点管控单元面积相对较大,占本省国土面积比例约1/4。下游率先实现产业转型升级和环境质量改善的愿望迫切、精细化管理程度高,重点管控单元精度达到17平方公里,上海、江苏、浙江管控精度分别为9平方公里、10平方公里、14平方公里。

三是提出针对性的管控要求。12省(市)生态环境准入清单的编制,坚持问题导向和目标导向相结合,

针对区域特征和空间单元特点提出适用、管用的管控要求。例如,四川省川南经济区产业沿江集聚,取、排水口交错,小流域水环境保护形势严峻,传统工业集中,大气污染物排放量大、扩散条件差。在四川省“三线一单”成果中,针对上述问题明确提出“优化沿江产业布局”“促进轻工、化工等传统产业升级”“对白酒产业和页岩气开发提出高水平的环境管控要求”等总体管控要求,并在环境管控单元层面细化、落实。

四是建设多接口的数据平台。生态环境部统一搭建了成果数据共享系统,已集成12省(市)“三线一单”成果数据,实现查询、分析等初级功能,形成长江经济带生态环境分区管控“一张图”。预留环境监测、排污许可、执法监督和国家生态环境共享服务平台接口,有助于提升生态环境大数据分析能力。12省(市)结合本地区生态环境信息化管理平台,开发“三线一单”数据应用系统。

## 2.2 推动生态环境治理能力现代化

一是提升长江经济带大保护的意识和能力,为地方党委和政府履行环境治理领导责任提供有力抓手。“三线一单”工作启动以来,12省(市)党委和政府将编制和实施“三线一单”作为贯彻落实生态文明建设的重要举措,均成立了省(市)政府领导任组长的工作协调小组,多次召开会议研究部署工作。通过“三线一单”编制工作,地方政府较为系统地掌握了区域生态环境突出问题、未来压力和分区管控策略及要求,有助于对区域发展、产业调整、污染控制等工作提前谋划、预先布局。

二是建立环境监管和全民行动信息平台,为企业和公众接受并参与环境管理提供便捷服务。“三线一单”工作精度达到区县甚至乡镇及产业园区级别,构建全国数据共享系统和省级数据应用系统,将逐步实现上下联网、信息共享,为全民参与环境治理、强化社会监督提供空间信息支撑。“三线一单”实现了生态环境管控要求的清单化、可视化,实现生态环境管控要求“有言在先”,为企业落实环境治理责任创造有利条件。

三是推动生态环境治理的制度体系、实施体系融合,为全面提升生态环境治理效果打下基础<sup>[3]</sup>。12省(市)“三线一单”在编制过程中系统梳理分散在农业农村、水利、自然资源、工业和信息化等部门的生态环境管理和准入要求,有力推动部门之间、省市之间生态环境管理思路的衔接、融合。同时也与市县进行了多轮的对接与宣讲,与基层同志深入交流,解

读生态优先、绿色发展理念,为形成生态环境管理层级间、部门间的合力打下良好基础。

## 3 生态环境分区管控体系建设与应用展望

### 3.1 引领环评改革,理顺工作定位

发挥“三线一单”生态环境分区管控的源头预防引领作用,将空间布局约束、污染物排放控制、环境风险防控、资源开发利用效率等管控要求贯穿规划环评、项目环评乃至排污许可和事中事后监管全过程。总体思路是通过加强宏观、中观层面的管控,有力推动项目环评的“减”和“简”<sup>[4]</sup>。首要任务是有效衔接区域环评、规划环评和项目环评,建议把握以下原则:

区域环评宜粗不宜细。区域环评工作尺度大,优势在于具有战略性、前瞻性,提出的管控要求应针对区域或环境管控单元的发展特征和突出问题,应突出硬性、原则性的特点,而不宜过细。

规划环评宜实不宜虚。受制于我国规划类型多样、层级较多的复杂性和不确定性,规划环评有虚化倾向。实质上,规划环评是源头预防、承上启下的关键环节,对上要落实“三线一单”要求,对下要指导项目环评准入。应在行业布局、结构、规模、时序上深入分析,在优化规划方案上提出务实、实用的建议。

项目环评宜简不宜繁。我国项目环评已开展多年,技术规范完备,常规性建设项目具有大量可参照借鉴的案例。随着规划环评工作不断深入,在空间布局、选址选线、发展规模、资源利用、污染物排放、环境准入、环保措施等方面对项目环评提出指导和约束要求,为项目环评简化创造有利条件。

相关的具体衔接点在于:“三线一单”明确生态环境分区管控的原则性要求,对后续开展的规划环评和项目环评具有指导和技术支撑作用。对于规划环评,在规划协调性分析、制约因素分析、环境目标和评价指标体系确立、环境影响预测与评价、规划方案综合论证等关键环节,应充分衔接落实“三线一单”要求。对于项目环评,应依据“三线一单”成果,分析判定建设项目选址选线、规模、性质和工艺路线等与建设项目所在环境管控单元准入要求的符合性;区域环境质量现状评价、污染源调查等工作可直接引用区域环评结论或开展更为全面或深入的工作。

### 3.2 服务环境管理,助力精准治污

服务生态环境“十四五”规划工作。“三线一单”成

果中提出了分区域分时段的环境质量改善目标、主要污染物削减方案和管控要求,其中较充分地考虑了 2025 年水环境和大气环境保护目标、土壤环境风险防控目标,可为生态环境“十四五”规划编制提供基础支撑。

服务生态环境立法工作。“三线一单”成果与全国人大正在制定的《长江保护法》立法目标高度契合,应将“三线一单”作为生态环境保护基础性制度纳入《长江保护法》。全国生态环境保护大会提出开展重大经济政策和产业布局的规划环评,省级党委和政府加快确定“三线一单”等新要求,这在现行《环境影响评价法》中尚属空白或薄弱之处,应补充纳入。

服务生态保护红线监管工作。“三线一单”衔接落实了生态保护红线,建立了包括生态保护红线和一般生态空间的生态空间分级分类管控体系,形成了完整的成果数据,可提供给生态保护红线监管平台使用。

服务流域和海洋生态环保工作。“三线一单”成果中分析识别了水环境、水生态、水资源方面的重点问题与重点区域、水环境质量现状,明确了分阶段的水环境质量底线目标,测算了削减比例等,提出了主要流域(区域)、重点湖库、各地市水环境分区管控要求,可为“碧水保卫战”和“十四五”流域生态环境保护工作提供基础支撑。涉海省份“三线一单”成果衔接了海洋生态保护红线,开展了海岸线分区,按照陆海统筹原则提出了生态环境准入要求,可对近岸海域生态环境监管工作提供基础支撑。

服务大气污染防治工作。“三线一单”成果中分析识别了大气环境重点问题和重点区域、大气环境质量现状,明确了分阶段的大气环境质量底线目标,测算了主要区域、城市群及各地市大气污染允许排放量、削减量及比例等,提出了主要区域、城市群及各地市大气环境分区管控要求,可为“蓝天保卫战”和“十四五”大气污染防治工作提供基础支撑。

服务土壤污染防治和监督管理工作。“三线一单”根据土壤环境质量标准及土壤污染防治相关规划、行动计划要求,明确了土壤环境风险管控目标,划分了优先保护区、重点管控区和一般管控区,针对农用地、建设用地污染地块、疑似地块以及重点监管行业企业集中区,分别提出了环境风险管控要求,可为土壤污染防治和监管工作提供基础支撑。

服务生态环境监督执法和督察工作。“三线一单”确定的优先保护单元和重点管控单元可作为生态

环境监管的重点区域,生态环境分区管控要求可作为生态环境监管的重点内容。“三线一单”成果可作为中央生态环境保护督察工作的工具性资料。“三线一单”数据共享平台可提供查询、统计等服务功能。

### 3.3 服务空间规划,形成制度合力

“三线一单”系统集成成了环境要素管控规则,形成了国土全覆盖的管控体系,解决了环境管理要求破碎化的问题,在成果内容和数据格式上均具备与国土空间规划对接的基础,对“双评价”、国土空间规划重点内容编制具有技术支撑作用<sup>[5-6]</sup>。推进“三线一单”与国土空间规划两项工作有效衔接,需加强国家顶层设计、省级统筹协调、市县实施应用,在各层面理顺工作机制,保障两项制度同向同行、形成合力。

国家层面建立信息互动机制,做好顶层设计。加强部际沟通,在生态文明体制改革总体要求和职能分工框架下,就两项工作协同发挥作用达成共识,及时交流工作成果、进度安排,商讨两项工作有效衔接、形成合力的技术保障措施和政策保障措施,建立协调机制。

省级层面建立工作协作机制,统筹协调部署。继续发挥各省份“三线一单”协调小组作用,统筹协调工作进度,充分发挥“三线一单”在空间规划体系中前置引导的基础性作用。统筹协调工作成果,在地方立法、政策制定、规划编制、执法监管中相互衔接、相互促进、动态更新。

地市层面建立联合运行机制,强化落地应用。将“三线一单”和国土空间规划共同作为推进“放管服”改革的重要工作基础,在建设项目审批中强化成果应用,加快环境合理项目落地,提高审批效能。实施联合监督检查,督促“三线一单”生态环境分区管控要求、国土空间各类管控边界以及约束性指标的落实。

#### 参考文献 (References):

- [1] 环境保护部环境影响评价司. 加快建立“三线一单”环境管控体系[N]. 中国环境报, 2018-01-30(3).
- [2] 李王锋, 吕春英, 汪自书, 等. 地级市战略环境影响评价中“三线一单”理论研究与应用[J]. 环境影响评价, 2018, 40(3): 14-18.
- [3] 王亚男, 王占朝. “三线一单”的制度定位、功能及如何建立长效机制[J]. 环境保护, 2019, 47(19): 24-27.
- [4] 王亚男. “三线一单”对重构环境准入体系的意义及关键环节[J]. 中国环境管理, 2020, 12(1): 14-17.
- [5] 万军, 秦昌波, 于雷, 等. 关于加快建立“三线一单”的构想与建议[J]. 环境保护, 2017, 45(20): 7-9.
- [6] 吕红迪, 万军, 秦昌波, 等. “三线一单”划定的基本思路与建议[J]. 环境影响评价, 2018, 40(3): 1-4.