

生态环境分区管控体系建设探讨

Discussion on the Construction of Eco-environmental Zoning Management System

摘要 当前,分类管控、分区管控已经成为我国生态环境管理工作的基本原则。针对要素空间、功能空间以及行政空间的管控是分区管控的主要方式,但相互交叉重叠的问题比较突出,尚未形成一套系统完整的生态环境分区管控体系。根据生态文明体制改革要求,近年来,自然资源部、生态环境部等相继组织开展了一些探索性工作,但总体来看存在法规建设相对滞后、单元体系尚不完善、技术体系衔接不畅、信息平台尚未建立等问题。对于今后我国的生态环境分区管控体系建设,本文提出以下建议:与国土空间规划体系加强衔接,通过自上而下多个层级不断细化,坚持系统管控和要素管控相结合,把生态环境准入清单作为主要管控抓手,抓紧整合现有的生态环境管控分区,加快推进立法和顶层设计工作。

关键词 生态环境;分区管控;顶层设计

■文/耿海清

随着区域发展水平提高和开发强度加大,空间秩序、利用效率及环境质量日益成为影响经济效益和人民福祉的重要因素。因此,对国土空间进行统筹谋划,确定总体开发格局,进行土地用途管制非常必要,这也是国际上的普遍做法^[1-2]。生态环境分区管控不仅是国土综合规划的重要内容,也是资源环境监测预警的重要依据,对于维护和改善区域生态环境质量至关重要。当前,我国正在大力推进生态文明体制改革。构建现代环境治理体系,亟需建立适合我国国情的生态环境分区管控体系,提高生态环境监测、预警和考核能力。

我国现有的生态环境分区管控类型 针对要素空间的管控

改革开放后,我国经过10多年的发展,到20世纪90年代初期环境问题逐步凸显,特别是一些开发强度大的区域、流域污染问题突出。为此,“九五”期间,国家重点开展了“三河”“三湖”治理和城市环境空气治理,划定了酸雨控制区和二氧化硫污染控制区^[3-5]。2013年之后,“大

气十条”“水十条”“土十条”相继实施,我国对污染严重区域的治理力度空前加大。其中,在大气污染防治领域,把京津冀及周边地区、长三角地区、珠三角地区等划定为国家大气污染防治重点区域,并在一些城市内部划定了高污染燃料禁燃区。在水污染防治领域,除了水功能区划外,从“十二五”时期开始还对各流域进行了系统的控制单元划定并实施分级、分类管理;此外,还有针对重点地区、流域的总磷、总氮控制等。在土壤污染防治领域,主要是开展了全国性土壤环境质量调查。2018年通过的《中华人民共和国土壤污染防治法》提出,要根据土壤污染程度和相关标准将农用地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类。

针对功能空间的管控

进入21世纪后,随着经济持续高速增长,因产业布局混乱和盲目发展造成的资源环境问题日益突出,中央逐步加强了环境保护源头预防管理制度建设。通过空间规划规范国土开发秩序就是一项重要举措。2008年,原环境保护部发布了《全国生态

功能区划》,根据区域主导生态功能在全国划分了三级生态功能区。2010年,国务院颁布了《全国主体功能区规划》,在吸纳生态功能区划成果的基础上把全部国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区域,并在全国划定了25个重点生态功能区。2018年,国务院新一轮机构改革后,生态环境部在全国组织开展了省级和地市级“三线一单”(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)编制工作,迄今共在全国划定了优先保护、重点管控和一般管控3类约4万多个生态环境管控单元,力求建立以“三线一单”为基础的生态环境分区管控体系^[6];自然资源部则大力推进各级国土空间规划编制,正在建立以“三区三线”(城镇空间、农业空间、生态空间三种类型空间所对应的区域,以及分别对应划定的城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线三条控制线)为基础的国土空间管控体系。

针对行政空间的管控

将各级行政区作为政策单元,

自上而下层层设置资源环境指标进行考核，是一项具有中国特色的环境空间管控制度，并在2014年正式写入新修订的《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）。该法第二十六条规定“国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。县级以上人民政府应当将环境保护目标完成情况纳入对本级人民政府负有环境保护监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容，作为对其考核评价的重要依据。考核结果应当向社会公开”，之后《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》等法律的修订均进一步确认了地方政府及其负责人的环境保护目标责任制。随着我国环境保护工作不断深入，国家、省、地市、县等各个层级的行政单位均自上而下设置了五年规划目标和年度环境保护考核目标，并将其纳入经济和社会发展规划和相关专项规划，具体包括大气、水、土壤环境质量考核目标，污染物总量控制目标，能源、水资源、土地资源“双控”目标等。实践证明，我国针对行政单元的资源环境目标考核是一项非常有效的环境管理制度，对于改善环境质量发挥了巨大作用^[7-8]。

目前生态环境分区管控存在的主要问题

法规建设相对滞后

2015年，中共中央、国务院颁布的《生态文明体制改革总体方案》提出，要建立8项生态文明制度，形成系统完整的生态文明制度体系，其中，国土空间开发保护制度和空间规划体系两项制度涉及生态环境分区管控事宜。随后，生态环境部在全国组织开展了以“三线一单”为基础的区

域空间生态环境评价，自然资源部全面启动了全国、省级、市县和乡镇国土空间规划编制工作。然而，无论是“三线一单”还是国土空间规划，目前都没有正式立法。此外，当前全国各地都在大力推进各类自然保护地的评估和整合，但其主要依据是《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》，对于过渡期内的其他生态环境分区管控要求则普遍存在缺乏实施细则和技术规范的问题。例如，《中华人民共和国长江保护法》提出要编制生态环境分区管控方案和生态环境准入清单，但其具体指向、内容要求等都需要进一步明确。

单元体系尚不完善

要建立生态环境分区管控体系，首先必须明确政策单元，但相关工作尚不完善。一是现有的政策单元尺度偏大。基于主体功能区规划建立的“9+1”政策体系（“9”是财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、农业政策、人口政策、民族政策、环境政策、应对气候变化政策，“1”是绩效评价考核，也算是一个政策）是目前我国空间管控的重要抓手，也是生态补偿和地方政府绩效评价的基本依据，但其政策单元在县一级，尚不能实现精准管控。二是政策单元划分混乱。目前，国土空间规划的政策单元是“三区三线”和市级以下的具体规划分区，但生态环境管理部门既有针对环境要素的规划分区（如水环境控制单元和农用地优先保护类、安全利用类和严格管控类划分等），也有“三线一单”环境管控单元，各地还有自己的环境政策单元，并没有形成一套系统完整的体系。三是配套政策体系不健全。例如，新一轮国务院机构改革赋予了生态环境部编制生态环境准入清单的职能，但对

清单的性质、格式、内容等缺乏深入研究，尚未形成技术规范。

技术体系衔接不畅

国土空间规划中的生态空间本身就是生态环境分区管控体系的重要组成部分，其他空间的土地用途则是确定其环境质量底线的基本依据。同时，涉及各类国土空间的生态环境规划和水功能区划，以及各类污染排放监管、行政执法等的职能均由生态环境管理部门负责。因此，自然资源管理部门和生态环境管理部门在国土开发与保护领域存在较大的职能交叉，做好工作对接至关重要。然而目前来看，普遍存在技术体系衔接不畅的问题^[9-10]。例如，生态环境管理部门将生态空间划分为生态保护红线和一般生态空间两个部分，而自然资源管理部门则将其划分为生态保护区和生态控制区，两个部门关于生态功能重要性和生态敏感性评价的指标体系和技术方法也有差异。此外，生态环境部正在大力推进的区域空间生态环境评价暨“三线一单”编制工作，与国土空间规划在资源利用上线领域存在明显重叠，并且二者的工作底图、数据基础、成果表达等也不一致。

信息平台尚未建立

建立多部门共享的资源环境信息平台，不仅是“多规合一”的需要，也是提高资源环境管理效能的需要。对于生态环境分区管控而言，同样需要建立一套系统、完整、开放、共享的信息系统，然而该项工作长期滞后。一是数字化工作滞后。迄今没有形成一套权威和完整的自然保护地信息系统，自然保护区、饮用水水源地等保护地空间重叠、边界不清的问题仍非常普遍。二是过去的主体功能区规划、环境功能区划、近岸海域环境功能区划等的地理信息分别掌握在

不同部门手里，这些数据的尺度、来源、时相等各不相同，难以比对和交换，造成空间管制工作碎片化。三是相关信息平台之间缺乏联通和共享。目前，各个部门都建立了很多涉及空间管理的信息平台，但部门之间基本没有实现共享，甚至部门内部的不同单位之间也很难共享^[11-12]。

对我国生态环境分区管控体系建设的建议

与国土空间规划体系加强衔接

2019年，《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确了国土空间规划是我国空间开发和保护领域的战略性、基础性、约束性规划。目前，立法工作正在稳步推进。生态环境分区管控体系属于空间保护领域的专项规划，旨在提高生态环境监管和考核精细化水平，应与国土空间规划加强衔接。在技术层面，一是生态环境分区管控体系使用的工作底图应与国土空间规划保持一致；二是生态环境分区管控体系中的同类单元（如生态功能区、生态敏感区、生态脆弱区等）的划分方法应与国土空间规划统一；三是生态环境分区管控体系中的政策单元应与国土空间规划保持协调；四是生态环境分区管控体系成果应接入国土空间基础信息平台，将其叠加到国土空间规划“一张图”，共同发挥资源环境承载能力监测预警作用，并成为规划编制、项目准入、监管考核等的重要依据。

通过自上而下多个层级不断细化

由于我国地形地貌复杂，各地所处的发展阶段不同，因而开发与保护的需求不同，生态环境分区管控体系也不可能自上而下“一竿子插到底”，必须分层建立，逐层细化。与

国土空间规划体系相匹配，生态环境分区管控体系应至少分为国家级、省级、市县级和管控单元四个层级（见图1）。其中，国家级生态环境分区管控体系应基于全国主体功能分区，分别对城市化区域、农产品主产区、重点生态功能区以及国家战略指向区域制定差异化生态环境管控政策；省级生态环境分区管控体系应针对省级国土空间规划确定的重点区域，如省级自然保护区、战略性矿产保障区以及地市级行政区等制定生态环境管控指标；市县级生态环境分区管控体系应根据国土空间规划确定的各类分区规划制定相对具体的生态环境准入要求；最底层针对管控单元的生态环境分区管控体系应明确各类自然保护区，生态保护红线，一般生态空间，人口、产业集聚区以及各类环境要素管控单元边界，针对每个单元编制具有可操作性的生态环境准入清单。

坚持系统管控和要素管控相结合

对于生态环境分区管控体系中最底层的管控单元划分，一是要坚持

山水林田湖草沙生命共同体理念，二是要以改善环境质量为核心，三是要尽量与现有的管理体系衔接，总体上要坚持系统管控和要素管控相结合的原则。具体而言，对于重点生态功能区、自然保护区和重要流域，要从生态系统完整性出发进行单元划分，把维持和增强生态系统服务功能作为管控目标，把生态保护和修复作为工作重点；对于城市开发边界、工业园区等人口和产业集中区域，要以全面改善环境质量为目标进行综合管控；对于其他区域则应根据大气、地表水、地下水、土壤等环境要素的空间分异规律、环境质量现状和环境管理需要分别划分或识别针对环境要素的管控单元，在此基础上制定环境质量考核目标，并提出基于要素管理的管控要求。如此划分既符合我国生态文明体制改革目标，也与相关部门的权责匹配，有利于形成制度合力。

把生态环境准入清单作为主要管控抓手

2018年，国务院机构改革赋予了

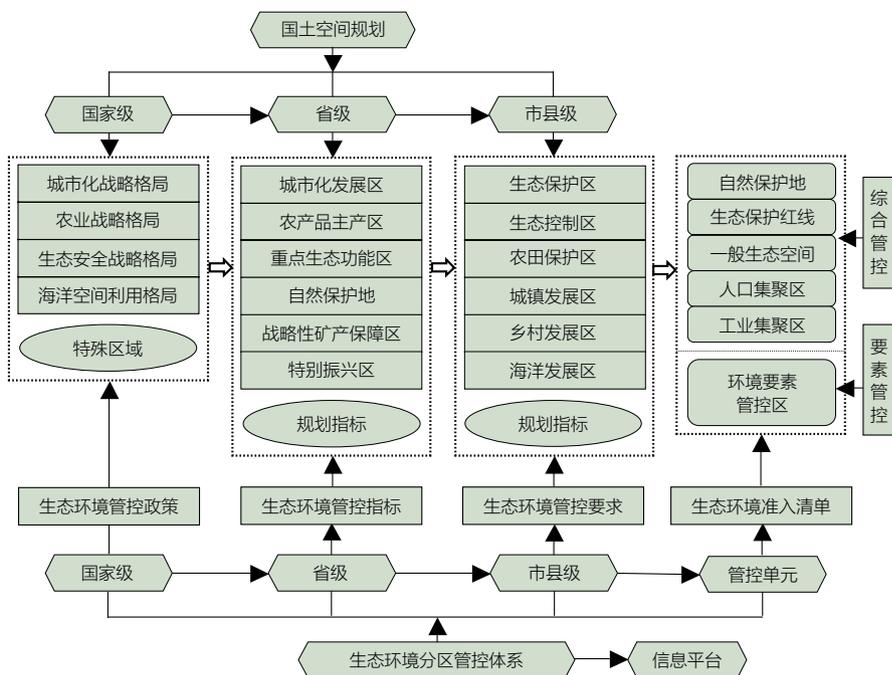


图1 生态环境分区管控体系与国土空间规划体系的关系

生态环境部一项新的职能——拟订并组织实施生态环境准入清单，然而对于生态环境准入清单的性质、内容、格式等目前仍处于探索之中，并未形成技术规范。尽管生态环境分区管控体系涉及事前、事中、事后各个环节，仍应把生态环境准入清单作为重要抓手。具体而言，一是生态环境准入清单应该针对最底层的管控单元制定，成为规划审查和项目审批的重要依据。二是自然保护地、生态保护红线等禁止类和限制类管控单元应该坚持目标导向，主要编制正面清单，提出生态保护和建设要求；人口、产业集聚区及要素管控单元应该坚持问题导向，主要编制负面清单，明确限制和禁止的事项。三是每个要素管控单元均应编制针对相应环境要素的准入清单，加强要素准入管理。四是生态环境准入清单应该根据相关规划、政策等及时调整，动态更新。

抓紧整合现有的生态环境管控分区

2018年，国务院机构改革后，空间治理碎片化的问题虽然从体制上得到了解决，但在新旧制度交替之际，过去的一些生态环境管控分区仍在发挥作用，对此应抓紧进行整合优化。一是在宏观层面上，应将主体功能区规划和生态功能区划纳入国土空间规划体系。二是在中观层面上，应尽快完成各类自然保护地的优化整合，形成新的保护地体系，同时厘清自然保护地和生态保护红线之间的关系。三是要通过市县国土空间规划编制形成新的规划分区体系，彻底解决过去土地利用规划和城市规划土地分类标准不一致的问题。四是相关部门之间的规划分区应该衔接、协调。此外，随着部门职能调整，过去的要素管控分区也需要整合，例如，水功能区划、水环境功能区划、水环境控制单元等

需要尽快整合，统一管理。五是对不符合生态文明体制改革要求的规划、区划等应该明确予以废止。通过整合形成系统、完整的生态环境分区管控体系，不仅能够解决政出多门的问题，而且能够减少行政成本，提高管理效率。

加快推进立法和顶层设计工作

要建立系统完整的生态环境分区管控体系，必须加快推进立法并做好顶层设计。一是要加快推进国土空间规划法和自然保护地体系立法工作，为生态环境分区管控体系建立提供工作基础和指引；二是应加紧生态环境分区管控体系立法工作，将相关要求纳入国土空间规划法、《环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》等；三是生态环境分区管控体系应与其他法定空间规划衔接，如农业农村部具有编制农业资源区划的职能，水利部具有制定水资源战略规划的职能。应通过立法和顶层设计，使上述规划与生态环境分区管控体系协调、衔接。四是应加强生态环境分区管控技术体系建设，目前无论是自然资源部的国土空间规划还是生态环境部的“三线一单”均处于探索阶段，二者应加强技术交流，推进技术体系的对接和融合；五是应加快生态环境分区管控信息平台建设，并借此对生态环境管理部门内部各类分区和相关业务流程进行整合。HB

参考文献

- [1] 樊杰, 郭锐. “十四五”时期国土空间治理的科学基础与战略举措[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 15-20.
- [2] 党安荣, 田颖, 甄茂成, 等. 中国国土空间规划的理论框架与技术体系[J]. 科技导报, 2020, 38(13): 47-56.
- [3] 王晓, 胡秋红, 杨芳. 我国生态环境分

区制度建设与实施机制分析[J]. 环境保护, 2020, 48(21): 14-19.

- [4] 徐敏, 张涛, 王东, 等. 中国水污染防治40年回顾与展望[J]. 中国环境管理, 2019, 11(3): 65-71.
- [5] 柴发合. 我国大气污染治理历程回顾与展望[J]. 环境与可持续发展, 2020, 45(3): 5-15.
- [6] 耿海清, 陈雷, 王占朝, 等. “三线一单”在生态文明制度体系中的定位探析[J]. 环境保护, 2020, 48(21): 9-13.
- [7] 陈海嵩. 新《环境保护法》中政府环境责任的实施路径: 以环保目标责任制与考核评价制度为中心的考察[J]. 社会科学家, 2017(8): 14-19.
- [8] 谭东旭, 周元春, 李慧鹏, 等. 太湖流域水环境保护目标责任考核机制研究[J]. 中国环境管理, 2016, 8(4): 87-91, 75.
- [9] 陆海, 杨逢乐, 唐芬. 云南省生态环境分区管治实践进展与制度研究[J]. 环境科学导刊, 2020, 39(3): 27-30.
- [10] 刘贵利, 李明奎, 江河. 国土空间生态环境分区管治制度的建立[J]. 环境保护, 2019, 47(14): 8-11.
- [11] 王岩, 张蕊. 新时期下市级国土空间基础信息平台建设思考[J]. 测绘与空间地理信息, 2021, 44(5): 136-138.
- [12] 吴洪涛. 自然资源信息化总体架构下的智慧国土空间规划[J]. 城乡规划, 2019(6): 6-10.

(作者系生态环境部环境工程评估中心研究员)