

“三线一单”生态环境分区管控落地实施情况及应用探讨

姜昀, 王亚男, 郭倩倩

生态环境部环境工程评估中心, 北京 100012

摘要: 在生态环境部和各省(区、市)党委、政府的大力推动下, 全国各省(区、市)及新疆生产建设兵团全部完成省级“三线一单”成果发布, 全国生态环境分区管控体系基本建立, 全面进入落地实施应用阶段。在梳理全国“三线一单”工作进展的基础上, 分析了落地实施中存在的管理机制和技术标准体系有待完善、实施应用领域还需进一步拓展等主要问题, 并提出相关建议: 明确和细化动态更新调整、跟踪评估、成果管理等机制, 发挥资源利用上线与环境质量底线的协同效应, 将碳减排要求纳入生态环境分区管控等技术标准体系, 不断拓展“三线一单”在构建新发展格局、服务高质量发展中的应用领域。

关键词: “三线一单”; 生态环境分区管控; 实施应用

DOI: 10.14068/j.ceia.2022.01.001

中图分类号: X32 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-6444(2022)01-0001-05

Implementation and Application of "Three Lines One Permit" Ecological Environment Zoning Management and Control

JIANG Yun, WANG Yanan, GUO Qianqian

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

Abstract: With the strong promotion of the Ministry of Ecological Environment and the party committees and governments of all provinces (autonomous regions and municipalities), "Three Lines One Permit" of all provinces (autonomous regions and municipalities) and Xinjiang Production and Construction Corps have completed the release of provincial achievements, and the national ecological environment zoning management and control system has been basically established, and has fully entered the stage of implementation and application. On the basis of combing the progress of the national "Three Lines One Permit", this paper analyzes the main problems existing in the implementation; the management mechanism and technical standard system need to be improved, the implementation and application fields need to be further expanded; and puts forward relevant suggestions: it is urgent to clarify and refine mechanisms such as dynamic update and adjustment, follow-up evaluation and achievement management, improve the technical standard systems such as synergy between the upper line of resource utilization and environmental quality bottom line and integration of carbon emission reduction requirements into ecological environment zoning management and control system, and constantly expand the application fields of "Three Lines One Permit" in building a new development pattern and serving high-quality development.

Keywords: "Three Lines One Permit"; ecological environment zoning management and control; implementation and application

实施“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”)生态环境分区管控是新时期贯彻落实习近平生态文明思想、提升生态环境治理体系和治理能力现代化的

重要举措^[1]。截至2021年4月, 全国各省(区、市)及新疆生产建设兵团全部完成“三线一单”省级成果发布工作, 完成了“三线一单”制度体系建设的第一步。成果是否管用好用, 能否成为推动经济高质量发展的有力抓手, 亟需实践验证, 并不断完善。

本文结合“三线一单”总体工作进展、“三线一单”落地实施情况, 总结落地实施中存在的主要问题, 立足管理制度、技术体系完善的角度, 提出

收稿日期: 2021-11-02

作者简介: 姜昀(1976—), 女, 辽宁抚顺人, 研究员, 硕士, 主要从事环境影响评价理论与技术方法研究, E-mail: jiangyun@acee.org.cn

推动“三线一单”成果落地应用的几点建议。

1 “三线一单”工作取得阶段性成果

为贯彻落实习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神,全面落实《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》,原环境保护部于2017年启动了“三线一单”工作,按照试点先行、示范带动、梯次推进,形成国家顶层设计、省为主体、地市落地的工作模式^[2],经过三年多的努力,取得了重大的阶段性成果。

1.1 生态环境分区管控体系基本建立

2021年4月,全国各省(区、市)及新疆生产建设兵团全部完成“三线一单”省级成果发布工作,全国国土空间基本形成了一张涵盖生态、水、大气、土壤等全要素的生态环境管理底图,一套包含优先保护、重点管控、一般管控三类分区的环境管控单元,一份省、市、县多层级、多维度的污染防治、风险防控结构化准入清单,一套成果数据管理和应用系统。“生态环境管理底图”将全国划分为40 737个环境管控单元,优先保护、重点管控、一般管控三类单元面积比例分别为55.5%、14.5%和30.0%,单元精度总体上达到了乡镇尺度。其中,优先保护单元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等生态环境保护的关键区域;重点管控单元包括当前及未来开发程度高、污染物排放强度大、人居安全风险高、资源开发利用效率低的区域;一般管控单元包括除优先保护和重点管控单元之外的其他区域。“生态环境准入清单”统筹考虑生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线管控要求,衔接各项管理制度,提出了空间布局、污染物排放、环境风险、资源利用等方面的准入要求,包括对382个地级行政区提出了空气质量目标,对20 879个水环境控制单元提出了断面水质目标,对超过3300个产业园区提出了准入要求。总体上优先保护单元以生态环境保护为主,严格限制开发强度;重点管控单元以将各类开发建设活动限制在资源环境承载能力之内为核心,优化空间布局,提升资源利用效率,加强污染物排放控制和环境风险防控;一般管控单元以保持区域生态环境质量基本稳定为目标,严格落实区域生态环境保

护相关要求。

1.2 数据共享应用加快推进

为推进“三线一单”成果数据的共建共享,根据《“三线一单”数据共享系统建设工作方案》(环办环评函〔2018〕795号),生态环境部组织建设了“三线一单”成果数据共享系统,各省(区、市)及新疆生产建设兵团发布的“三线一单”成果数据需上报生态环境部,通过审核后入库共享。各省(区、市)及新疆生产建设兵团依托本地生态环境信息系统组织建设省级“三线一单”成果数据共享系统,探索开展面向部门、基层、公众的应用服务。

目前,生态环境部“三线一单”成果数据共享系统在生态环境部专网系统已经实现单点登录,后续全国各省(区、市)及新疆生产建设兵团发布的“三线一单”成果数据将全部入库。部分省份已经完成省级“三线一单”成果数据共享系统的搭建,基本实现了集中管理、查询、展示、统计、智能研判等功能。例如,山东省基本完成“三线一单”数据平台建设,除实现查询、展示、统计、智能研判等功能外,还将“三线一单”数据平台纳入省生态环境大数据平台,实现与大数据平台内其他系统数据的共享。

1.3 国家和地方层面法律地位基本确立

在国家层面,2020年12月26日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议审议通过的《中华人民共和国长江保护法》,将生态环境分区管控、生态环境准入清单作为重要内容纳入其中,这是“三线一单”国家层面立法的重大突破。随后2021年6月10日,第十三届全国人民代表大

>>在生态环境部和各省(区、市)党委、政府的大力推动下,全国生态环境分区管控体系基本建立,全面进入落地实施应用阶段。



会常务委员会第二十九次会议审议通过的《中华人民共和国海南自由贸易港法》，也纳入了“三线一单”生态环境分区管控的相关要求。

在地方层面，各省(区、市)及新疆生产建设兵团在开展“三线一单”工作的同时，高度重视“三线一单”法制化建设工作，积极推动将“三线一单”生态环境分区管控相关要求纳入地方性法规。如天津、山东、吉林、四川、湖北等省(市)，在生态文明建设条例、生态环境保护条例、流域水环境保护条例及《中华人民共和国环境影响评价法》实施办法等地方立法中，明确“三线一单”的法律地位，为“三线一单”的编制实施提供了法律保障；山西和浙江等省在建设项目管理办法等政府规章中明确“三线一单”要求，为“三线一单”的编制实施提供了制度保障。

2 “三线一单”成果在多个领域实施应用

结合2021年生态环境部“三线一单”应用案例的征集情况，各省(区、市)及新疆生产建设兵团主要在重大规划编制^[3]、产业布局优化和转型升级、区域生态空间保护、环境管理等领域积极探索应用“三线一单”成果^[4]。

2.1 在重大规划编制中衔接落实

重庆、浙江、江苏、四川、湖南、安徽、湖北、吉林、广东、天津、河北、福建、河南等省(市)在国土空间规划，水利、交通、能源等专项规划编制中，融入“三线一单”成果，在城镇开发边界划

>>开展“三线一单”减污降碳协同管控试点，探索“三线一单”生态环境分区管控促进减污降碳协同管控的技术路径、管理模式。



定、选址、选线等方面，对重要生态空间进行避让和保护。例如，浙江省自然资源部门在国土空间规划编制中加强“三区三线”与“三线一单”的衔接工作，进一步优化实施主体功能区战略；四川省在成渝双城经济圈发展、成德眉资同城化发展等重大发展战略中，主动融入“三线一单”的理念并落实管控要求，实现了经济社会发展、国土空间保护开发的科学规划引导。

2.2 在产业布局优化和转型升级中应用落实

浙江、湖南、江苏、贵州、河南等省及新疆生产建设兵团结合区域“三线一单”成果，开展纺织行业整治、产业园区提质升级、印染行业提档升级、电镀行业规范聚集发展、石灰窑和机制砂行业整治，推动产业布局优化和转型升级。例如，浙江省长兴县结合区域“三线一单”成果，科学引导小微园区规划布点，将原来散落的区块进行整合，引导分散纺织户逐步清退搬迁至符合要求的小微园区，并提出污染防治、集中配套环境治理设施等管控要求，成为当地政府开展纺织行业整治的重要依据。

2.3 在项目投资和环境管理中应用落实

浙江、江苏、重庆、安徽、北京、河北、宁夏等省(区、市)以“三线一单”成果为依据，提出项目投资准入和管控要求，为企业项目投资决策、园区和地方招商部门项目引进筛选提供指导。例如，江苏省南京市在招商引资过程中，将“三线一单”生态环境准入清单作为项目引进的重要依据，对于不符合管控要求的项目，通过召开招商引资部门对接会、企业协调会，对企业进行劝退；对于对改善民生和促进经济社会发展具有重要意义的重要项目，积极指导企业优化选址布局、完善工艺设施、强化污染防治等措施，达到“三线一单”的管控要求，全力推进项目建设。

2.4 在生态环境管理和环评领域中应用落实

各地将“三线一单”成果与日常环境管理相结合，促进“三线一单”成果在生态监管，水、大气、土壤、海洋污染防治以及规划环评、项目环评管理中的应用，不断提升生态环境保护精细化管理水平。例如，四川省创新性地提出了环评预审制度，

对急需开工和环境问题复杂的国家级、省级重点项目,在项目环评文件编制初期,综合运用“三线一单”、专家咨询等项目环评文件实施技术预评估,把环评服务关口前移。2020年,四川省生态环境系统共对钢铁、造纸、水泥、化工等行业的307个建设项目实施了环评预审,通过环评预审,环评文件从受理到批复用时可缩短至18个工作日,环评审批效率普遍可提高50%~70%。

3 “三线一单”落地实施的主要问题

3.1 动态更新调整、跟踪评估、成果管理等机制亟需明确细化

一是随着国土空间规划、生态保护红线评估调整、自然保护区优化整合等工作深入开展,以及“十四五”相关规划陆续出台,“三线一单”还需随之衔接调整,亟需明确成果更新调整原则、程序、主体、频次等。

二是“三线一单”是一项长期性工作,如何不断提升“三线一单”应用效果,发挥其在优化区域开发保护格局、提升生态环境精细化管理水平方面的基础性作用,亟需建立一套科学的评价体系和评估机制。

三是数据共享平台不同用户的使用权限待明确。目前,“三线一单”数据共享系统主要在省、市级生态环境主管部门内部使用,原因是数据共享平台未明确政府部门、环评单位、社会公众等不同用户的使用权限及使用范围,导致“三线一单”成果应用领域受限。例如,环评单位很难获取省级“三线一单”的成果,特别是矢量数据,造成规划环评编制过程中很难分析规划布局与环境管控单元的位置关系,影响规划与“三线一单”生态环境分区管控符合性分析的科学性。

3.2 技术标准体系需不断完善

一是资源利用上线是“三线一单”成果中较为薄弱的领域,其中土地资源利用上线、水资源利用上线、煤炭资源利用上线等大多衔接的是“十三五”期间相关资源管理部门的规划计划指标,缺乏立足于维护生态安全的科学性、合理性分析,对环境管控单元

划分和生态环境准入清单成果的引领性不强,在一定程度上制约了生态环境分区管控的科学性。

二是新时期国家针对应对气候变化提出了一系列新举措,2021年1月,生态环境部印发《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》,意见中提出将应对气候变化要求纳入“三线一单”生态环境分区管控体系。因此,新时期如何将碳减排要求纳入生态环境分区管控体系还需试点和探索。

3.3 实施应用领域还需进一步拓展

一是在空间布局优化方面应用多,在环境质量管控方面应用少。从各地成果应用情况看,最普遍的做法是通过空间叠图分析,判断产业园区、重大项目、线性工程等与生态保护红线、水源保护区等优先保护单元的位置关系,根据占用、临近等具体情况优化调整空间布局。而“三线一单”环境质量目标,大气、水污染物允许排放量和削减要求、土壤环境风险防控等核心成果被衔接应用的案例较少。

二是缺少监督执法领域的应用。“三线一单”成果应用的领域应涵盖生态环境监督执法,但目前相关的应用案例很少,主要是因为“三线一单”成果丰富,哪些成果可作为监督执法的重要依据,以及如何将重要依据应用于快速精准的督察中,还需要进一步研究明确。

4 推动“三线一单”成果落地应用建议

4.1 不断完善“三线一单”成果落地实施机制

一是建立动态更新与定期调整相结合的更新调整机制。更新调整应依据“三线一单”编制技术指南和技术要求等技术规范开展。原则上优先保护单元的空间格局应保持基本稳定,重点管控单元的空间格局应与环境治理格局相匹配,确保生态功能不降低、环境质量不下降、资源环境承载能力不突破。

二是建立国家对省、省对地市年度跟踪与五年评估相结合的跟踪评估机制,压实地方党委政府责任,加强“三线一单”成果在区域开发建设、产业布局调整、资源开发利用以及生态环境管理等方面的决策支撑和优化作用,不断提升生

态环境治理效能。

三是研究明确成果和数据共享机制。“三线一单”成果包括政策文件、文本、图集、研究报告、信息管理平台等，对于不同类型的成果，其内容深度和精度存在差异，在成果管理和数据共享上也应有所区别。在成果管理上，应明确哪些成果必须公开，哪些成果可查询，哪些成果需保密；在数据共享上，应结合“三线一单”应用领域，研究梳理用户类型，分类明确不同用户的共享权限、获取成果数据的途径及程序、成果使用原则等。

4.2 不断完善“三线一单”技术体系

一是在基于“污染源—质量目标—排放管控—分区管控”逻辑框架^[5]的基础上，研究“环境承载能力—环境质量—达标排放—排污许可”之间的关系，完善环境质量改善目标的设定，以及环境质量改善措施(如污染物允许排放量及削减比例)设定的理论和技术方法。

二是加强能源利用上线—大气环境质量—碳减排之间、水资源利用上线—水环境质量—水生态系统功能之间的协同效应，深化与生态环境质量底线密切相关的资源、能源利用指标的研究。

三是加快开展“三线一单”减污降碳协同管控试点，探索“三线一单”生态环境分区管控促进减污降碳协同管控的技术路径、管理模式，提出将碳减排要求纳入生态环境分区管控体系的方式方法。

4.3 不断扩展“三线一单”实施应用领域

一是在提高分区域、分时段环境质量改善目标

科学性的基础上，将环境目标、允许排放量和削减要求纳入生态环境准入清单，在强化环评领域应用的同时，可向支撑污染防治、环境质量达标等领域扩展；在明确与环境质量底线密切相关的资源、能源利用指标的基础上，将生态流量、自然岸线保有率、减污降碳协调管控等要求纳入生态环境准入清单，应用领域可向支撑水资源综合利用、地下水开发利用、岸线保护和利用及应对气候变化等领域扩展。

二是探索“三线一单”辅助支持监督执法的路径。结合监督执法快速、直观、精准的特点和需求，研究可用于辅助支持监督执法依据的“三线一单”成果，在提高环境管控单元分区、生态环境准入清单等成果科学性、可操作性的基础上，研究快速空间点位比对、移动查询、关键信息提取和违规违法快速判断等方法、路径。

参考文献(References):

- [1] 黄润秋. 以生态环境高水平保护推进经济高质量发展[J]. 中国生态文明, 2020(5): 17-18.
- [2] 李元实, 郭倩倩, 王占朝. “三线一单”生态环境分区管控体系建设回顾与展望[J]. 环境影响评价, 2020, 42(5): 1-4.
- [3] 王文燕, 李元实, 姜昀, 等. 厘清“三线一单”制度与技术逻辑支撑国家生态环境治理体系现代化[J]. 中国环境管理, 2020, 12(6): 31-36.
- [4] 温笑寒. “三线一单”成果怎么用? [N]. 中国环境报, 2021-08-31(02).
- [5] 汪自书, 李王锋, 刘毅. “三线一单”生态环境分区管控的技术方法体系[J]. 环境影响评价, 2020, 42(5): 5-10.