

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

王文燕, 李元实, 姜昀, 任景明*

(生态环境部环境工程评估中心, 北京 100012)

【摘要】“三线一单”编制工作持续推进,长江经济带11省(市)和青海省等大部分省份“三线一单”编制成果已经发布,其余19省(区、市)及新疆生产建设兵团“三线一单”工作也进入成果审核阶段,预期2020年底发布完成。本文在成果表达和地方实践的基础上梳理了“三线一单”的作用和功能定位,认为“三线一单”实现了生态环境空间管控落地,是适应“放管服”改革背景下发挥源头预防作用的重要举措。“三线一单”编制工作凝结了源头预防生态环境风险的空间管控思路,技术逻辑从问题和目标导向出发,形成区域开发的“框子”和“规矩”,确保生态系统结构完整性、功能健康性和过程持续性。基于技术逻辑和已发布成果的案例分析可知,“三线一单”实施能够提升国土空间规划、区域国民经济发展规划和地方立法等领域的绿色化发展水平,支撑生态环境体系和治理能力现代化。

【关键词】“三线一单”; 生态环境评价; 管控体系; 技术逻辑

【中图分类号】X321; X322; X820.3

【文献标识码】A

【文章编号】1674-6252(2020)06-0031-06

【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.06.031

引言

2018年,中共中央、国务院印发《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》(以下简称《意见》),同时按照《国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划的通知》《长江保护修复攻坚战行动计划》等有关要求,省级党委和政府应加快确定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单(以下简称“三线一单”)。实施“三线一单”生态环境分区管控,是贯彻落实习近平生态文明思想的积极实践,也是打赢污染防治攻坚战的重要任务。

2020年,生态环境部部长黄润秋在《经济日报》上发表文章,明确“三线一单”是推进生态环境治理体系和治理能力现代化的必然要求,框定了生态环境管控格局,为生态环境保护关口前移提供了政策工具。“三线一单”的编制和应用,强化空间、总量、准入环境管理,为空间的发展和管控发挥约束性指引作用,对于区域发展、产业调整、污染控制、风险防控等可提前谋划、预先布局。

编制实施“三线一单”是生态环境管理制度的创

新,是解决重大生态环境问题的有效手段^[1]。生态环境问题,归根到底是人类活动对空间无序开发、资源过度利用导致的生态功能退化和环境质量恶化。本研究以问题为导向,梳理了“三线一单”作为区域生态环境分区管控的成果、在现行生态环境空间管控体系中发挥的作用、在“放管服”改革背景下的功能定位;通过厘清“三线一单”技术逻辑,对现行已发布省份“三线一单”成果案例开展分析,为其他省份“三线一单”编制实施提供参考;重点探索“三线一单”在国土空间规划、区域国民经济发展规划和地方立法等领域的应用路径,为国家生态环境治理体系的科学化与高效化运转提供支撑。

1 “三线一单”是区域生态环境分区管控体系的成果产出

《生态文明体制改革总体方案》要求坚持以提高环境质量为核心,从改革环境治理制度入手,实行最严格的环境保护制度。“三线一单”制度是生态环境空间管控、分区施策的重要举措,为深化“放管服”改革、强化源头预防提供了有力技术支撑。“三线一单”是环境影响评价(以下简称环评)制度在新

作者简介:王文燕(1981—),女,副研究员,博士,研究方向为环境管理、水污染控制工程等, E-mail: wangwy0515@163.com。

*** 责任作者:**任景明(1961—),男,研究员,博士,研究方向为战略环境评价、国家环境保护治理体系研究, E-mail: 13381219589@189.cn。

时代、新阶段的升级,本质上强化了环评制度的“源头预防”功能,也能适应“放管服”过程中环评审批权下放基层“接得住”的要求,起到“划框子、定规则”的作用。

1.1 “三线一单”提供了系统性、可视化的生态环境空间管控规则

长期以来我国生态环境管控空间化的过程中,存在统筹不足、效力偏弱等问题^[2],主要表现在:

(1) 生态环境空间管控的系统性不足。我国生态环境的空间管控手段,主要基于主体功能区划,结合单要素环境专项区划,如水功能区划、水环境功能区划、大气环境功能区划等,在特定要素范围内进行的分区管控。同时涉及不同的行政主管部门,管理主体和管理职能交错,缺少对生态环境系统性保护的考量。

(2) 生态环境分区管控的空间单元边界标准多样。例如,有以行政边界为基本单元的主体功能区划,以自然属性边界为基本单元的生态功能区划、水功能区划等,也有以管理主体为单元的工业园区规划等,空间化的过程亟待协调。

(3) 生态环境保护的分级化管控要求难以落地。现阶段各省份国土空间规划编制中的“三区三线”,强调以管控区和控制线为主要手段,但对城镇空间内的生态环境缺乏具体的细化管控^[3]。单要素的环境空间管控目标与保障措施相对宏观,在城市内部以及开发区,缺少微观层面细化至地区、街区甚至宗地的环境空间管控指标和相应要求^[2,4]。建设项目侵占生态空间的问题偶有发生,在开发强度很高、污染源复杂的中心城区,难以实施有针对性的差别化环境管治措施,不足以解决土地利用层面的环境污染和风险防范等问题。

《意见》提出坚持山水林田湖草是生命共同体,必须按照系统工程的思路,全方位、全地域、全过程开展生态环境保护。“三线一单”的编制正是以改善区域环境质量和保护生态功能为目标,在系统分析区域空间的生态环境属性基础上,叠加生态、大气、水、土壤等环境要素的管控分区和重点资源能源利用管控分区,按一定规则逐级聚类,得到边界清晰、要求明确的生态环境管控单元。“三线一单”的编制实施,强化了生态环境系统性保护的要求,实现生态环境空间管控落地^[5],为政府和企业同时提供了可视的生态环境空间管控规则。

1.2 “三线一单”是深化“放管服”改革、强化源头预防作用的重要举措

党中央、国务院强调“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式”^[6],生态环境保护管理面临新时代“放管服”改革的新要求。战略环评、规划环评、项目环评在我国生态环境管理框架下均属于事前预防性制度,随着我国环评体系在时空尺度和对象内容上的不断扩展,与之对应的制度体系和管理能力还存在较大制约,现行战略、规划和建设项目环评等生态环境治理制度参与“放管服”改革的力度不足。

(1) 以往的战略环评成果应用较难在空间上落地。区域性战略环评紧密围绕区域和产业规划的规模、结构、布局三大问题提出对策建议,相对研究区域尺度大,具体管控手段和中微观空间尺度无法有效对接,在地方的重大发展决策中尚应用不充分。

(2) 规划环评和项目环评往往需要在区域问题上重复开展基础性工作,工作效率受到一定影响。由于环评的委托主体不同,区域资源环境承载能力及敏感问题识别、区域环境质量及变化趋势等区域基础信息往往在多个环评工作中被反复收集、分析,重复工作给经济开发主体带来压力,也导致环评报告编制时间长,降低了环评制度的效率^[7]。规划环评和项目环评审批权限下放后,一些市县区出现明显的“接不住”现象,这也与环评技术内容复杂、审批人员对区域生态环境认识不清有关。

(3) 生态环境监管信息不对称、系统性不够。不同部门和不同地域之间生态环境监管尚存在“信息孤岛”“数字鸿沟”等状况,信息平台的不兼容性和碎片化问题依然存在;规划环评、项目环评对大数据等先进手段的运用不够,生态环境监管效率不高,生态环境监管尚无法达到预期效果。

深化“放管服”改革,需要“放”“管”“服”三者协同,推动政府治理的现代化转型。“放”,需要重新界定政府、市场和社会边界。“三线一单”作为生态环境保护源头预防的重要手段,通过划框子、定规则,明确了从宏观到微观层面区域布局、产业规模、污染控制等禁止性或限制性要求,其成果应用在规划环评、项目环评的审批中,可以帮助审批部门更好更快地掌握规划环评和项目环评的审批要点,提高规划环评和项目环评审批的科学性^[7],为环评审批下放后地方“接得住”提供参考决策;帮助企业更好地明确和落实环境治理责任。

“管”,指向政府管理转型,有效监管,简约治

理。“三线一单”成果精准化后,可简化后续开展的规划环评和项目环评,推动实现“清单化”管理。通过建立并协调生态环境领域的服务台账,与相关部委和地方建立协作机制,推进信息化平台建设,实现成果和信息共享,形成新型的绿色化监管机制。

“服”,则是建设人民满意的服务型政府。“三线一单”抓住人民群众关心的生态环境突出问题,以提升生态服务功能、改善环境质量为目标,从问题导向和目标导向出发,将极大促进政府有效配置资源、提高参与综合决策的能力,提升公众获得感和满意度。

2 “三线一单”的技术逻辑

区域重大的环境问题或生态风险源主要包括三个方面^[9,10]:空间占用导致生境与栖息地的破碎,严重影响生态系统空间结构的完整性;环境污染累积超出了生态系统自净能力,环境质量下降、生态系统功能受损难以发挥;资源耗竭超过了生态系统修复更新能力,破坏生态系统的可持续过程,导致生态系统功能的逐渐衰竭和不可逆丧失。“三线一单”工作凝结了源头预防生态环境风险的空间管控思路,技术逻辑从问题和目标导向出发,形成区域开发的“框子”和“规矩”,确保生态系统结构完整性、功能健康性和过程持续性,具体见图1。

2.1 管好生态红线与生境和栖息地,确保生态系统结构的完整性

随着生态质量和生态功能维护的要求不断提升,管控的方向由单纯地强调生态空间数量、比例向空间的规模、质量以及主要控制线的落地转变。科学合理的生态空间类型与单元划分是“三线一单”中基础工作之一。

生态保护红线是维护生态安全、执行最严格生态保护管理要求的区域范围。在此基础上,为确保区域生态系统服务功能的稳定性以及生态系统结构的完整性,还需要对其他重要生态功能区、保护区和其他有必要实施保护的陆域、水域和海域,开展保护限制开发。因此,在充分衔接落实生态保护红线的基础

上,还应系统识别生态空间,根据生态保护要求,对影响主导生态服务功能的开发建设行为制定生态环境准入清单进行禁止或限制。更精准地识别物种生境和栖息地等需要重点保护的地区,实施系统性、精细化的生态空间分区管控,对于提高区域生态安全水平、维护生态系统完整性至关重要。

2.2 守好环境质量底线,确保生态环境系统的健康性

“三线一单”的技术核心之一是开展环境质量底线研究。环境质量底线划定结合了环境要素的区域特征以及管理特点,依据各地落实《水污染防治行动计划》和《大气污染防治行动计划》等限期达标要求,考虑环境质量现状和环境功能要求,确定分区域、分时段的环境质量底线目标,测算分区域的污染物允许排放量和控制情景^[1],将量化的目标落地到空间,从而建立精细化的环境质量管理体系。

水环境质量底线依据控制分区思路细分控制单元,建立与水质目标、污染治理、排放控制相衔接的

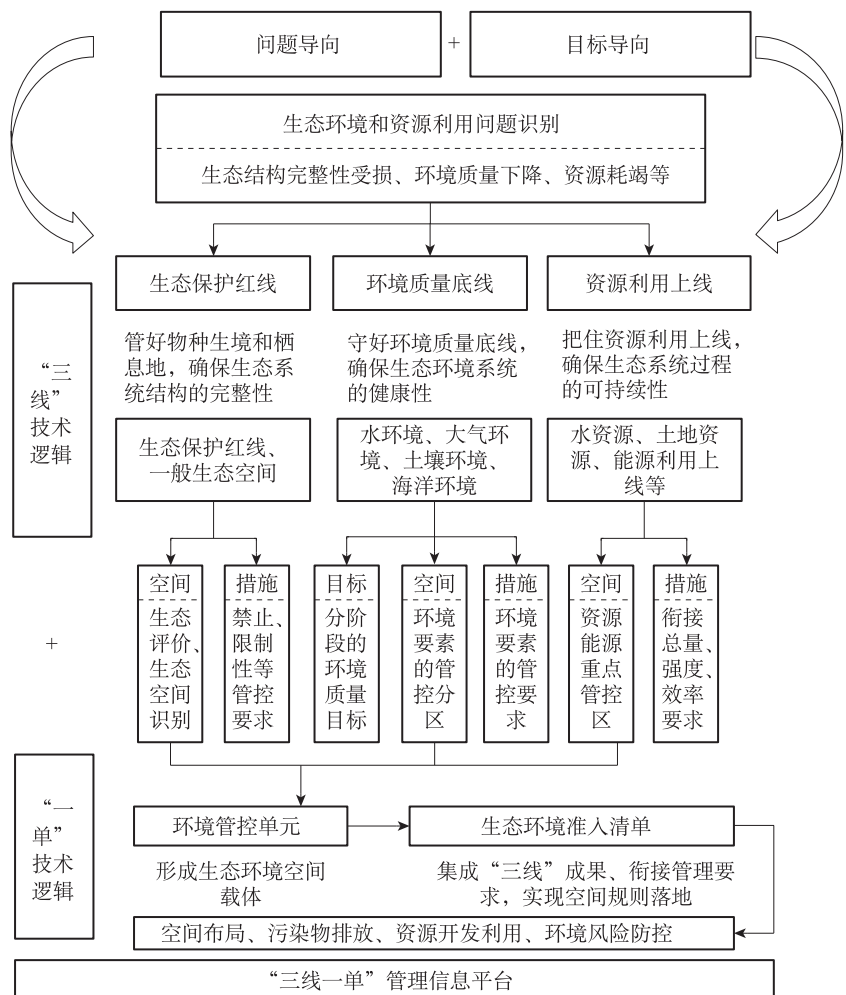


图1 “三线一单”的技术逻辑

管控体系。大气环境质量底线结合污染源排放、大气环境功能区划以及区域传输影响等因素,建立不同区域污染防治、排放控制的管控要求。土壤环境质量底线结合土地利用、污染源分布识别污染土壤和场地环境风险,建立不同区域土壤环境安全利用管控要求^[5]。环境质量底线通过形成大气、水、土壤以及海洋等要素的管控分区,明确环境要素下产业准入、污染物排放和环境治理的要求,为改善区域环境质量、维护生态系统健康性提供依据。

2.3 把住资源利用上线,确保生态系统过程的可持续性

当前,我国城镇化、工业化仍在快速发展,资源能源消耗持续增长,“三线一单”的编制衔接了各部门资源利用的相关要求。落实自然资源利用上线,有助于推动资源能源可持续发展利用。

“三线一单”围绕生态系统的可持续性,统筹资源能源开发总量、强度和效率的相关管控。基于我国已经建立的最严格水资源利用制度,“三线一单”工作衔接水资源总量与强度“双控”,开展生态需水量测算,划定生态用水补给区和地下水开采重点管控区,实施水资源重点管控。在我国建立的最严格的耕地保护和建设用地控制制度基础之上,“三线一单”编制工作评估土地资源供需形势,综合考虑生态保护红线中集中、重度污染农用地等土壤环境高风险区分布情况,加强土地资源开发管控。有鉴于煤炭的消费对大气环境质量造成直接影响,在大气环境质量不达标、煤炭消费量大的区域,“三线一单”以改善大气环境质量为导向,强化对煤炭消费总量的管控。

2.4 编制生态环境准入清单,管好开发增量的入口和存量的出口

生态环境准入清单制定以环境管控单元为载体,集成“三线”工作成果,衔接既有环境管理要求,对各类环境管控单元分别提出管控要求,具体从空间布局、污染物排放、资源开发利用、环境风险防控四个维度实施精细化的分区管控。

生态环境准入清单坚持以目标和问题为导向,深化区域重点问题与调整对策研究,实现对开发存量和增量的逐层控制。对于不符合生态环境功能定位的产业,提出禁止或限制性要求,明确已有产业的退出机制;对于污染物排放超标或者开发强度大的单元,以控容量、限强度、促转型的思路为基础,结合地方管理特色提出已有产能削减方案或新增产能倍量替换等措施。部

分具体示例见表1。

3 用好“三线一单”,支撑国家生态环境治理体系现代化

基于“三线一单”区域开发生态环境风险防范的技术逻辑,生态环境分区分区管控能够为国家生态环境治理体系的科学化与高效化运转提供支撑,提升国土空间规划、区域国民经济发展规划和地方立法等领域的绿色化发展水平。

3.1 支撑国土空间规划编制,扎实空间治理体系

(1) 形成空间底图的基础性支撑。“三线一单”集成了行政区划、土地利用规划、城乡规划、生态保护红线、环境管控分区、海洋/岸线管控、产业园区等多图层数据信息,可简化国土空间规划的底图融合工作,也可为国土空间规划下的专项规划,如城市规划、交通港口规划等编制或更新提供基础性支撑。

(2) 完善空间内容的约束性要求。“三线一单”强化了环境质量底线目标,从空间布局、总量控制、污染物排放措施、环境风险管控等维度将具体约束性要求落实到具体空间单元,可与国土空间规划做好内容衔接、嵌入要求、实现协同管治。

(3) 实现空间信息的互联互通。“三线一单”注重空间属性和生态环境保护要求的结合,其管理平台采用标准统一规范的空间信息化手段,能够实现与国土空间规划的数据共享、平台互通,将生态环境分区准入要求落实到国土空间基础信息平台。

(4) 推动空间治理体系的绿色化水平。“三线一单”与国土空间规划本质上均是以空间治理和空间结构优化为主要内容,“三线一单”从生态环境治理的角度提出空间结构、产业布局、资源利用的调整方向和思路,是推进空间治理体系和能力现代化的重要举措之一,与国土空间规划融合能够协助提升空间治理效率。

3.2 支撑“十四五”规划编制,提升发展质量

(1) 统筹区域生态环境问题评估。“十四五”规划编制前提是须客观全面做好总结评估,特别是准确把握区域特征、重视区域瓶颈问题的解决。“三线一单”正是从重点识别区域战略性问题和生态环境问题出发,打破制约区域发展的瓶颈、解决核心生态环境问题。

(2) 协助全方位推动区域高质量发展。我国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的关键时期。“三线一单”的成果为区域“十四五”规划中资源开发、产业布局和结构调整、城镇建设、重大

表1 “三线一单”部分成果案例分析

	省份	特点	案例分析
生态保护红线	青海省	空间特点以生态价值最大化为出发点,衔接生态保护红线划定结果,通过系统识别生态空间,将各类重要重点生态功能区和保护区均纳入,保障了生态空间的完整性	生态空间涵盖了三江源草原草甸湿地生态功能区、祁连山冰川与水源涵养生态功能区等国家重点生态功能区,三江源水源涵养与生物多样性保护重要区、祁连山水源涵养重要区等国家重要生态功能区,羌塘—三江源生物多样性保护优先区域、祁连山生物多样性保护优先区域等国家生物多样性保护优先区,三江源和祁连山国家公园,国家级和省级自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、重要湿地、重要水源保护地等 457 处禁止开发区域,以及中部生态功能区和水源涵养重要区
		管控措施与生态功能定位和保护目标衔接,结合分区块生态保护现状及特点,提出特征性的管控措施	三江源地区生态功能定位是草原草甸湿地生态功能区,为水源涵养类型的国家重点生态功能区,其保护目标是提升水源涵养功能,维护“中华水塔”的坚固而丰沛,因此提出了严格控制人工表面尤其是建设用地增量,推进林草植被保护和生态恢复治理,长江、黄河、澜沧江源头核心区保育区除必要巡护道路外,不规划新建道路等管控要求
环境质量底线	重庆市	水环境质量目标设定突出问题导向和目标导向,结合水环境问题和区域断面超标等情况,强化了目标的可达性和合理性	在水环境方面识别出 2017 年长江支流重庆段水质不断趋好,Ⅲ类以上水质比例呈上升趋势,但仍存在 2 条 V 类水质河流和 5 条支流劣 V 类水质河流的现状。以上生态环境存在问题的区域,未来工业化、城镇化快速发展将存在较大环境风险。针对水环境问题,提出“2020 年,基本消除城市建成区黑臭水体,全面消除长江支流劣 V 类断面,城市集中式饮用水水源地水质达标率稳定达到 100%,流域面积 500km ² 以上的 38 条重点支流总体达到河流环境功能类别要求”等水环境质量改善目标
	浙江省	环境质量目标以环境质量“只能更好、不能变坏”为原则,强化人群健康目标,底线要求纳入最终省政府成果发布内容	大气环境质量底线以改善城市空气质量、保护人体健康为基本出发点,中期到 2025 年,全省设区城市 PM _{2.5} 平均浓度达到 30μg/m ³ ,空气质量优良天数比率达 90%;其中舟山、台州、丽水等市 PM _{2.5} 分别达到 22μg/m ³ 、26μg/m ³ 、25μg/m ³ 。土壤环境风险防控底线结合浙江省及各设区市土壤污染防治工作方案要求与土壤环境质量状况,到 2025 年,土壤环境质量稳中向好,受污染耕地安全利用率、污染地块安全利用率均达到 92% 以上
资源利用上线	江苏省	资源利用上线要求充分衔接了水资源、土地资源等总量指标,省政府成果发布将资源总量的约束要求明确	提出“全省用水总量不超过 524.15 亿 m ³ ,耕地保有量不低于 456.87 万 hm ² ,永久基本农田保护面积不低于 390.67 万 hm ² ”的资源利用上线要求
生态环境准入清单	湖南省	“三线一单”成果以环境管控单元为基础,建立生态环境准入清单管控体系。积极探索发挥“三线一单”成果在产业布局优化、规范园区管理等决策中的战略引导作用	“1+14+860”准入清单体系构成:“1”为全省生态环境分区管控意见,包括生态环境质量改善目标、环境管控单元划定结果、生态环境分区管控总体要求;“14”为各市州生态环境管控基本要求;“860”为全省落地的环境管控单元生态环境准入清单。实施差异化管理,在保障长江湖南段和全省“一湖三山四水”生态安全格局的前提下,促进“长株潭、洞庭湖、大湘南、大湘西”区域发挥优势、协调发展,例如洞庭湖区域加快转型升级和低碳循环化改造,以湿地生物多样性保护为核心,有效控制农业面源及河湖连通污染等问题;大湘南、大湘西区域严禁高耗能、高排放等产业转入,提高水源涵养能力

项目选址提供参考依据,为“十四五”规划贯彻新发展理念、推动高质量发展提出实现路径。

(3) 支撑区域发展重点任务提出。“三线一单”工作可以实现生态环境治理任务与“十四五”规划对接,将持续部署生态环境治理工作纳入“十四五”规划中,加快指引规划决策。

(4) 强化规划实施的可操作性。“三线一单”建立在切合区域发展现状与实情基础上,对未来社会发展和生态环境变化开展预测分析,其基础性和前瞻性与“十四五”规划相协调,生态环境质量目标制定又以合理性和可达性为基本原则,应用于“十四五”规划中可提升规划的可操作性。

3.3 支撑部门和地方立法制定政策,提升制度体系绿色化水平

(1) 支撑地方立法科学性。“三线一单”的提出

是以区域自然社会发展规律为基础,人类发展活动必须以尊重自然、顺应自然、保护自然的绿色发展观为依据。“三线一单”落地应用于地方立法过程中,应支撑地方立法符合自然和社会发展规划,有效回应地方建设和发展的要求;支撑地方立法选择适当的法律调整方式,建立起具有地方特色且逻辑自洽的地方法律体系。

(2) 完善政策制定绿色化。“三线一单”以“绿水青山就是金山银山”为基本理念,准入要求对企业在去产能、停限产、搬迁入园等方面提供政策指引,明确绿色转型方向、落实转型升级的每一个动作,将国家的战略意图和激励政策落地到实处。

(3) 推动执法监督高效化。在生态环保督察常态化的大背景下,“三线一单”应实现区域全覆盖的空间管控,形成属地清晰、分级负责的网格化生态环境管理体系,空间分区管控要求应用在对开发建设行

为、生产活动的监督执法过程中,空间信息化手段强化执法力度、加快执法效率。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 高晓路,廖柳文,吴丹贤,等.“十四五”生态环境分区管治的战略方向[J].环境保护,2019,47(10):27-32.
- [3] 林坚,文爱平.重构中国特色空间规划体系[J].北京规划建设,2018(4):184-187.
- [4] 樊杰.资源环境承载力预警技术方法[M].北京:科学出版社,2019.
- [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] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[C]//党的十九大报告辅导读本.北京:人民出版社,2017:39.
- [7] 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.
- [8] 李莹.放出活力 管出公平 服出效果——环评与排污许可制度改革述评[N].中国环境报,2020-01-03(1).
- [9] 任景明.区域开发生态风险评价的理论与方法[M].北京:中国环境科学出版社,2013.
- [10] 任景明,喻元秀,张海涛,等.政策环境评价理论与实践探索[M].北京:中国环境出版社,2018.

Study on the Logic of the “Three Lines and One List” to Support the Modernization of National Ecological Environment Governance

WANG Wenyan, LI Yuanshi, JIANG Yun, REN Jingming*

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

Abstract: The works of “Three Lines and One List” (ecological conservation redlines, environmental quality bottom lines, resources utilization ceilings, access list based on the baseline of ecology, environment and resources) have entered an important stage to issue the results in Qinghai Province and the 11 provinces and cities of the Yangtze River Economic Belt, and to audit the achievements in other 19 provinces, which is expected to be released by the end of 2020. On the basis of achievement expression and local practice, this paper summarizes the role and functional position of the “Three Lines and One List”, which is an important measure to adapt to the reform of “decentralization, management and service” and to play the role of prevention at the source. The works of “Three Lines and One List” condenses the spatial management and control idea of source prevention of ecological environment risk; its technical logic is based on the problem and goal orientation to ensure the structural integrity, functional health and process continuity of ecosystem. Based on the technical logic and case analysis of the published results, the implementation of “Three Lines and One List” can improve the level of green development in areas such as land and space planning, regional national economic development planning and local legislation, and support the modernization of the ecological environment system and governance capabilities.

Keywords: Three Lines and One List; ecological environment assessment; management and control system; technical logic