

分区管控 生态更美好

## 美丽中国有了绿色标尺

本报记者 刘发为

## 中国生态保护走向精准管理

朱金宜

生态保护红线划定存量；环境质量底线兜底承载力；资源利用上线封顶开发额度；生态环境准入清单明确产业准入要求；环境管控单元覆盖全域，直抵乡镇。4年来，“三线一单”生态分区管控体系从无到有，成效显著，中国生态保护走向精准管理。

划红线，拉清单，看似是简单的技术工作，实则要处理好守底线与谋发展的关系。其中，“三线”条条分明，构成评定生态环境承载能力的框架；集成“三线”管控要求和区域经济发展需要而形成的“一单”，能为产业政策提供更细化的标准。因而，编制“三线一单”的直接目的，就是要打造一把衡量区域生态禀赋、合理选择产业形态的新标尺，守住生态底线，谋求绿色发展。

既为标尺，应有清晰“刻度”。“三线一单”从来不是抽象的推演，而要解决一系列“哪里该保护，哪里可开发”的现实考题。只有将模糊分散、难以落地的管控需求梳理清晰，化解“资源都想占、污染无人管”

的权责归属难题，才能成为行之有效的生态管控解决方案。针对前者，生态环境部按照先后两梯队、省市两层级的梯次推进，一边探索，一边完善，实现了编制“三线一单”工作逻辑一致与差异灵活的统一。针对后者，借鉴城市社区治理中的“网格”概念，引入“环境管控单元”机制，既框定了生态环境管控格局，又使管控要求能够落实到具体空间，有利于压实管理责任，筑牢生态根基。

标尺之利，在于“治本”。作为环境影响评价的重要手段，“三线一单”能够以可视化、数据化的客观标准，减少环评审批工作中主观因素的干扰，从源头上预防不适宜的产业项目造成区域内的生态破坏与环境污染。此外，“三线一单”并非只能做“把关的门神”，还能扮演“劝善的菩萨”。作为一种刚性机制，有利于发挥生态环境保护对经济发展的倒逼和引导作用，强化产业绿色转型，拓展生态产业化的发展途径。

虽有好尺，仍需善用。“三线一单”编制虽难，重点仍在落地应用。从应用场景来看，“三线一单”成果可以在政策制定、环境准入、园区管理和执法监管等方面发挥作用，进一步与国土空间规划、区域开发规划、资源利用规划等多种类型的规划编制相衔接，提升环评审查效率，为政府招商引资、产业布局优化与升级提供决策建议。从使用主体上看，增强“三线一单”数据共享系统的开放性，赋予企业和公众一定的查阅权限，能够凸显“三线一单”作为绿色标尺的普惠性，增强全社会对于生态文明建设的参与感和认同感。

## 新征程·新步伐

## 什么是“三线一单”

“三线一单”是指以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线为基础，编制生态环境准入清单，力求用“线”管住空间布局、用“单”规范发展行为，构建生态环境分区管控体系的环境管理机制。

生态保护红线指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域；环境质量底线指结合环境质量现状和相关规划、功能区划要求，确定的分区域分阶段环境质量目标及相应的环境管控、污染物排放控制等要求；资源利用上线以保障生态安全和改善环境质量为目的，结合自然资源开发管控，提出的分区域分阶段的资源开发利用总量、强度、效率等上线管控要求；生态环境准入清单则是指基于环境管控单元，统筹考虑“三线”的管控要求，提出的空间布局、污染物排放、环境风险、资源开发利用等方面禁止和限制的环境准入要求。

与先前发布的“主体功能区划”相比，“三线一单”在编制过程中更侧重于考量环境资源承载能力，能够综合参考五年规划纲要和水、大气、土壤污染防治行动计划等政策文件，依据行政区划及各类法律法规，实现生态环境保护区分的精细化管理，进一步压实各级政府多个部门的权责归属。从落地应用层面来看，“三线一单”为区域内的资源开发、产业布局和结构调整、项目引进等提供了“绿色标尺”，促进产业发展与环境承载能力相结合，倒逼企业等主体走上高质量发展的绿色之路。

未来，“三线一单”生态环境分区管控体系将更加完善，更新调整、跟踪评估、成果数据共享服务等机制更加有效，数据共享与应用系统服务效能显著提升，应用领域不断拓展，促进生态环境持续改善。（本报记者朱金宜整理）

4万多个环境管控单元，单元精度总体上达到了乡镇尺度……截至目前，中国所有省份、地市两级“三线一单”成果均完成政府发布，基本建立了覆盖全国的生态环境分区管控体系，美丽中国建设有了绿色标尺。

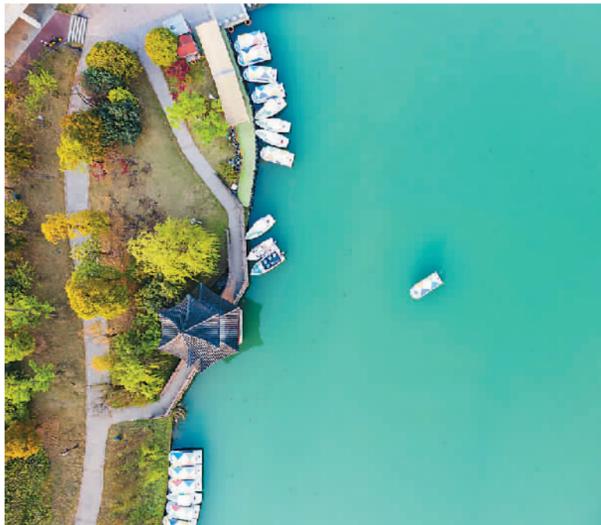
## 合理分区 精准管控

自2017年以来，生态环境部通过前期试点，开展了“三线一单”生态环境分区管控编制工作。

“三线一单”生态环境分区管控体系是从维护生态安全、改善环境质量的目标出发，在系统评估区域空间生态环境的结构、功能、承载、质量的基础上，将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线要求落实到区域空间上，根据区域空间生态环境属性，衔接经济社会发展战略，制定生态环境准入清单，形成全覆盖的生态环境分区管控体系。

分区管控，重在精准。如何进行精准分区，是能否实现有效管控的关键和基础所在。在精准度的把握方面，生态环境部环境影响评价与排放管理司司长刘志全告诉记者：“‘三线一单’工作开展以来，生态环境部组织编制、印发实施了各类技术、管理文件20多项，一方面明确要求编制过程中采用连续可比的最新数据，建立全口径的污染源排放清单，采用同样的模型方法等关键环节，确保各地成果的逻辑与方法相同，可比较、可集成、可验证；另一方面，按照‘宜粗则粗、宜细则细’的基本原则，指导各地充分认识本地区在自然条件、社会经济、城乡建设以及生态环境保护等方面的差异性，抓住重点区域、重点流域、重点行业和重点问题，把握好侧重点与精细度。”

据此，生态环境分区管控的单元总体上与区域自然地理特征匹配，管控单元精度基本呈现东部沿海地区高、平均面积小，西部生态脆弱与保护地区精度低、平均面积大的趋势，重点管控单元精度与区域经济社会发展水平密切相关。比如长三角地区重点管控单元平均面积10平方千米左右，全国最高，管控单元细化到乡镇街道以下尺度，涵盖了各类产业集聚区。



▲湖南省湘西土家族苗族自治州吉首市吉凤街道湘西高新区湾溪河沿风光带，两岸青青，溪水清澈。近年来，湘西高新区坚持产城融合、绿色发展的理念，大力推动“三线一单”编制成果的落地应用，促进园区社会经济和生态环境高质量发展，显著提升了城市“气质”，大大增强了周边群众的幸福感。张木杰摄（人民视觉）



▲近年来，安徽省黄山市歙县通过大整治、大保护，让新安江尽显了山环水绕的返璞归真之感。1月12日，歙县深渡镇新安江畔水域，水雾蒸腾，红云纵横，来往行船穿行在晨光下，被“染”上靓丽的色彩，与蓝天、村落相映成趣，绚丽多彩。郑宏摄（人民图片）

▼海南省海口市坚持规划引领，严守生态底线，分期推进海口湾畅通工程，还海、还岸、还景于民，因地制宜设置多样化公共服务设施，探索实践依水共生内涵式发展之路，营造优质滨水公共开放空间，让海口湾公共空间成为市民游客共享的亲水乐水、享受生活的好去处。1月10日，在金色晚霞的映衬下，湖蓝色海口湾景色迷人。康登淋摄（人民图片）

## 保护生态 绿色发展

近年来，各地积极探索“三线一单”落地应用，推动高水平保护和高质量发展。

以家庭工业为基础的纺织业是浙江省长兴县的三大支柱产业之一，现有9.4万台喷水织机、近6万从业人员，特别是夹浦镇喷水织机总量占全县织机数的一半以上，分布从乡镇园区到小村庄的各家各户，少的仅几台，多的有几百台。这种粗放分散的产业布局，导致了环境污染、交通拥堵、安全生产隐患等一系列问题，不利于当地的长远发展。

为了推进产业集聚、提升纺织行业竞争力，浙江省生态环境厅和湖州市生态环境局长兴分局，以区域大气、水、土壤环境质量稳定达标并进一步优化为目标，注重保护和发展相协调，在开展“三线一单”编制过程，针对纺织污染问题从空间准入、污染排放治理等方面提出符合区域环境质量底线目标的管控要求，成为了长兴县开展纺织业整治的重要依据。

“‘三线一单’结合生态保护红线的划定，将过去不落地的环境质量底线和资源利用上线要求，落实到具体的环境管控单元，明确空间上的生态环境警戒线；用全域覆盖、属性完备的区域生态环境管控分区，框定了生态环境管控格局；用清单化、可视化的生态环境准入清单，为区域内资源开发、产业布局和结构调整、城镇建设、重大项目选址提供了重要依据。”刘志全表示。

位于胶东半岛的山东省青岛市即墨区，现有热镀锌（浸）锌企业24家，相关企业虽然取得了环评批复和验收意见，但大多数因建设年代较早，部分生产工艺和设备老旧，环保设施、环保管理等受原有场地限制，无法进行升级改造。此外，近年来，部分企业周边盖起了居民区，热镀锌厂散发异味等问题一直困扰着周边的居民。

为了解决这些问题，青岛市在“三线一单”编制阶段将各环境管控单元的主导行业进行了逐一梳理，为热镀锌行业产业布局优化奠定了坚实的基础。在“三线一单”分区管控方案指引下，即墨区指导现有企业升级改造和新建企业选址准入，根据企业的不同情况指定不同的升级改造策略，对促进即墨区热镀锌（浸）锌行业规范发展，提升行业建设、管理和运行水平具有重要意义，有力推动了当地绿色高质量发展。



## 保障落地 持续优化

“三线一单”分区管控难在编，重在用。

如何保障编制好的“三线一单”落到实处，发挥应有的作用？刘志全告诉记者：“为此，2021年11月，生态环境部印发了《关于实施‘三线一单’生态环境分区管控的指导意见（试行）》，明确了实施‘三线一单’生态环境分区管控2023年、2025年两个阶段性目标和职责分工、实施应用、更新调整、跟

踪评估等方面的要求，将从加强组织保障、推动平台建设应用、强化实施监管等方面推进落地应用。”

截至目前，安徽、陕西、广东、山东、甘肃和新疆生产建设兵团探索制定了本省“三线一单”生态环境分区管控管理办法；上海、湖南、河北、湖北、吉林、山东等6省（市）则开展了“三线一单”评估考核等方面的研究探索。

如果说“三线一单”是中国生态环境分区管控的“数据大脑”，那么，如何让大脑里的数据更全面准确、流通更通畅，则直接影响着分区管控的成效。

目前，重庆已经上线了“三线一单”智检服务系统，实现了数据集中管理、数据共享。重庆市各区县、各部门、有关单位都可查询、调用数据，重庆市生态环境分区管控迈向了智能化。

据重庆市生态环境局相关负责人介绍，该系统可基本实现面向生态环境部门的“三线一单”数据集中管理、智能研判、综合展示及查询等功能，市级部门可通过市规划自然资源局的多规合一业务协同平台，提供标准数据共享接口，为市级部门选址选线等需求提供预判服务。

据记者了解，为了更有效地指导应用，“三线一单”成果还将在应用中动态更新、持续优化。“三线一单”在省市落地应用推进的过程中，通过大量实践案例不断反馈，检验了工作成果的针对性和精准度。

“‘三线一单’生态环境分区管控建立了动态更新、定期调整、跟踪评估等工作机制，以适应不断变化的经济社会发展形势，确保立足实际、因地制宜、与时俱进，建立与新时代高质量发展和高水平保护相适应的生态环境分区管控体系。”刘志全表示。