

“三线一单”生态环境分区管控落地实施情况及应用探讨

梁嘉文

东莞市生态环保研究院有限公司 广东 东莞 523000

摘要: 本文深入探讨了“三线一单”生态环境分区管控政策的实施情况及应用。通过对政策解读、实施效果、案例分析及存在问题的全面梳理,揭示该政策在推动生态环境保护与经济社会发展协调中的重要作用,并强调根据科学划定生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线以编制生态环境准入清单的必要性,同时提出了加强监管执行、促进区域合作、创新技术应用等建议,以期对未来生态环境分区管控提供参考。

关键词: “三线一单”; 生态环境; 分区管控; 应用探讨

1 “三线一单”政策及生态环境分区管控概述

1.1 “三线一单”政策解读

“三线一单”政策,作为新时代中国生态环境保护的重要制度创新,旨在通过科学划定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线,并据此编制生态环境准入清单,以实现生态环境分区合理管控。这一政策不仅体现了国家对生态环境保护的高度重视,也是践行绿色发展理念、推动生态文明建设的重要举措。生态保护红线是确保国家生态安全的底线和生命线,它明确规定了哪些区域必须严格保护,禁止任何形式的开发利用活动,以维护生态系统的完整性和稳定性。环境质量底线则是基于区域环境质量现状和国家环境质量标准设定的环境保护目标值,用以约束和规范各类开发活动,确保环境质量不持续恶化并逐步改善。资源利用上线则是根据区域资源环境承载能力,对各类自然资源开发利用活动设定的上限值,以推动资源节约和高效利用,遏制不合理的资源开发利用行为。生态环境准入清单则是在上述“三线”划定的基础上,结合区域经济社会发展需求和生态环境保护目标制定的具体管理措施和要求,明确哪些项目可以进入、哪些项目受到限制或禁止,以从源头上预防和控制生态环境污染和破坏。

1.2 生态环境分区管控概念

生态环境分区管控是指在一定区域内,根据生态环境敏感性、脆弱性、重要性以及经济社会发展需求等因素,将区域划分为不同的生态环境管控单元,针对不同单元制定差异化的生态环境保护措施和管理要求,以实现生态环境保护与经济社会发展的协调统一^[1]。通过生态环境分区管控,可以更加精准地识别出需要重点保护和严格管控的区域,以及可以适度开发和利用的区域,从而制定出更加科学合理的保护和发展策略。在实际操作中,生态环境分区管控通常包括确定分区原则、划分管

控单元、制定管控措施、实施监管考核等步骤。分区原则一般基于生态功能区划、环境功能区划、土地利用规划等,并结合区域生态环境现状和未来发展趋势进行制定;管控单元则是根据分区原则划分出的具有相对独立性和完整性的生态环境区域;管控措施则是针对不同管控单元制定的具体保护措施和管理要求,包括环境准入限制、排放标准控制、资源利用约束等;通过实施监管考核来确保各项管控措施得到有效执行。

2 “三线一单”生态环境分区管控实施情况分析

2.1 不同区域的管控需求与难点

在“三线一单”生态环境分区管控的实施过程中,不同区域因其独特的自然条件、经济社会发展水平和生态环境现状,面临着不同的管控需求和挑战。城市区域作为人口密集、经济活动频繁的地区,其生态环境分区管控需求主要体现在优化城市空间布局、减少污染排放、提升环境质量等方面;城市区域也面临着土地资源紧张、环境容量有限等难点,需要在有限的空间内实现经济发展与生态环境保护的平衡。相比之下,农村区域虽然生态环境相对较好,但随着农业现代化和乡村振兴战略的推进,也面临着生态环境保护的新挑战。农村生态环境保护实践需要关注农药化肥的合理使用、畜禽养殖污染的控制、农村生活污水的治理等问题;农村区域还面临着生态环境保护意识相对薄弱、监管能力有限等难点,需要加强宣传教育、提升监管水平。

2.2 实施情况与措施效果评估

自“三线一单”政策实施以来,各地积极响应,纷纷制定并发布本地区的生态环境分区管控方案。从实施情况来看,各地积极推进划定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线相关工作,结合不同区域实际情况与发展方向逐步完善生态环境准入清单编制工作。在“三线一单”指导下,生态治理、产业引进、空间布局

等相关措施有效地促进生态环境的保护和修复,提升区域环境质量,推动绿色产业发展。然而,在措施效果评估方面,仍需进一步加强^[2]。一方面,需要建立科学的评估指标体系,对各项管控措施的实施效果进行量化评估;另一方面,需要加强监测和监管,确保各项管控措施得到有效执行;关注政策实施过程中的问题和不足,及时调整和完善政策措施,以更好地适应生态环境保护的需求。

2.3 东莞市部分区域的案例分析

以东莞松山湖科技产业园区为例。东莞松山湖科技产业园区统筹考虑全区情况,结合中长期发展规划,以新时期精细化环境管理为宗旨,通过经济形势分析与生态环境保护空间布局的研究,科学建立以“三线一单”为核心的生态环境分区管控体系。通过在政策制定、规划编制、执法监管等方面以“三线一单”作为指导性文件,对资源利用效率、污染物减排、生态环境质量严格管控,引进绿色高新产业等措施有效推进区域生态环境保护系统化精细化管理、强化国土空间环境管控、推进当地绿色高质量发展。

东莞市东坑镇严格落实“三线一单”编制工作,基于区域产业现状和规划及生态环境现状的空间差异性,细化环境管控分区,叠加形成环境管控单元,对各管控单元的产业准入、污染物排放、环境风险防控、资源利用效率等提出要求。通过积极发挥“三线一单”的源头预防引领作用,将生态环境准入清单管控要求贯穿规划建设环评审批、排污许可证核发、执法监督等全过程,加强城市绿化与生态修复工作,实施河湖综合治理及修复等措施显著提升东坑镇内生态环境质量,为居民提供了良好的生活环境,有效提升了居民的生活满意度与幸福感。

3 “三线一单”生态环境分区管控下的问题

3.1 管控监督与执行问题

在“三线一单”生态环境分区管控的实施过程中,管控监督与执行问题是亟待解决的关键难题之一。一方面,尽管政策框架已经建立,但具体的监督机制和执行力度在不同地区存在显著差异。部分地区的监管部门可能因资源有限、技术手段落后等原因,难以对生态环境分区管控措施进行全面、有效的监督。另一方面,执行层面的问题也不容忽视。一些企业和个人为了追求经济利益,可能存在违规排放、超量利用资源等行为,对生态环境造成损害^[3]。

3.2 区域协调与跨部门合作难题

“三线一单”生态环境分区管控的实施涉及多个区域

和部门,区域协调与跨部门合作成为亟待解决的难题。不同区域之间在生态环境状况、经济发展水平、政策执行力度等方面存在差异,如何在保障各自利益的同时实现区域间的协调发展,是亟待解决的问题;跨部门之间的合作也面临诸多挑战。生态环境保护工作涉及多个部门和领域,如环保、自然资源、水利、农业等,各部门之间的职责划分、信息共享、协同作战等方面存在不足,影响整体工作效率和效果。

3.3 技术标准与数据共享瓶颈

在“三线一单”生态环境分区管控的实施过程中,技术标准与数据共享瓶颈是制约政策效果的重要因素之一;技术标准的不统一导致各地在划定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线等方面存在差异,难以形成统一的管理体系和评估标准;数据共享机制的缺失也制约生态环境保护工作的深入开展。不同部门、不同地区之间在数据采集、处理、共享等方面存在壁垒,导致数据资源无法有效整合和利用。

3.4 公众参与与共建共享需求

生态环境保护是全民的事业,需要广泛动员社会力量共同参与。然而,当前在公众参与方面还存在诸多不足,如公众环保意识不强、参与渠道不畅、参与机制不健全等;随着生态文明建设的深入推进,社会各界对共建共享的需求也日益增加。如何引导公众参与生态环境保护工作、推动共建共享机制的形成和完善,是实施“三线一单”政策需要面对的重要问题。

4 “三线一单”生态环境分区管控的应用探讨

4.1 生态环境分区对产业布局的影响

“三线一单”生态环境分区管控政策的实施,对产业布局产生深远影响。通过将区域划分为不同的生态环境分区,明确各区域的生态环境保护要求和限制条件,为产业布局提供了重要依据。生态保护红线的划定限制高污染、高耗能产业的进入,推动了产业结构的优化升级。在红线范围内,优先发展绿色低碳、环保友好的产业,促进了经济社会的可持续发展;环境质量底线和资源利用上线的设定,也引导产业向环境容量大、资源利用效率高的区域集聚,实现产业与生态环境的协调发展。

4.2 生态环境分区在规划建设中的引导作用

通过科学划定生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线,为规划编制提供了明确的生态环境保护约束条件。在规划编制过程中,必须充分考虑生态环境分区的管控要求,合理确定城市发展空间、产业布局、交通组织等关键要素。同时,生态环境分区也为规划实施提供有力的监督保障^[4]。在规划实施过程中,通过加强生态

环境监测和评估,确保各项建设活动符合生态环境分区管控要求,避免了对生态环境的破坏和污染。

4.3 生态环境分区对生活环境改善的支持作用

“三线一单”生态环境分区管控政策的实施,对居民生活环境的改善具有积极的支持作用。通过划定生态保护红线,保护具有重要生态功能的区域,维护生态系统的完整性和稳定性,为居民提供良好的生态环境基础;通过设定环境质量底线和资源利用上线,限制污染排放和资源浪费行为,改善区域环境质量,提升了居民的生活品质;生态环境分区还促进了绿色基础设施的建设和发展,如城市绿地、湿地公园、生态廊道等,为居民提供更多的休闲娱乐和健身场所。

5 “三线一单”生态环境分区管控未来发展展望

5.1 创新技术在生态环境管控中的应用

随着物联网、大数据、人工智能、区块链等技术的不断成熟,这些前沿科技将在生态环境监测、预警、治理及决策支持等方面发挥重要作用。通过构建智能化监测网络,实现对生态环境质量的全面、实时、精准监测,提高生态环境风险预警和应急响应能力;利用大数据分析技术,深入挖掘生态环境数据背后的规律和趋势,为科学制定生态环境分区管控政策提供有力支撑。区块链技术的分布式、透明性和不可篡改性,将为生态环境数据的共享与管理提供新的解决方案,促进跨区域、跨部门的生态环境协同治理。

5.2 区域间生态环境合作与共建机制构建

面对生态环境问题的复杂性和跨区域性,加强区域间生态环境合作与共建机制构建将是未来“三线一单”政策实施的重要方向。通过建立区域生态环境联防联控机制,实现跨区域生态环境信息共享、联合监测、协同治理,共同应对跨区域生态环境问题。推动区域间在生态环境保护领域的合作与交流,共享先进技术和经验,促进生态环境治理能力的整体提升;探索建立生态环境补偿机制,对生态环境保护成效显著的区域给予经济激励,形成生态环境保护的正向激励机制,推动区域间生态环境的协调发展与共建共享。

5.3 生态保护与经济良性循环

“三线一单”生态环境分区管控的最终目标是实现生态保护与经济良性循环。未来,将更加注重在生态环境保护与经济发展之间找到平衡点,推动两者相互促进、协调发展,通过科学划定生态保护红线和资源利用上线,限制高污染、高耗能产业的发展,引导产业结构向绿色低碳、环保友好方向转型升级^[5]。加大对生态产业的支持力度,培育和发展生态旅游、绿色农业、清洁能源等新兴产业,推动经济绿色转型和高质量发展;加强生态环境保护的宣传教育,提高全社会对生态环境保护的认识和参与度,形成全社会共同关注、共同参与生态环境保护的良好氛围,为构建生态文明社会奠定坚实基础。

结束语

“三线一单”生态环境分区管控政策是新时代中国生态环境保护的重要制度创新,其实施对于推动生态文明建设、实现高质量发展具有重要意义。未来,我们需继续完善政策体系,加强技术创新与合作,促进生态环境与经济社会的协调统一。通过全社会的共同努力,有信心构建出一个更加美丽、宜居、可持续发展的生态环境。

参考文献

- [1]姜昀,王亚男,郭倩倩.“三线一单”生态环境分区管控落地实施情况及应用探讨[J].环境影响评价,2022,44(1):1-5.DOI:10.14068/j.ceia.2022.01.001.
- [2]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,(5).DOI:10.14068/j.ceia.2020.05.002.
- [3]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,(5).DOI:10.14068/j.ceia.2020.05.001.
- [4]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,(6).DOI:10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.06.031.
- [5]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.