

# 规划环评中“三线一单”理论的实践分析

赵大卫

河北奇正环境科技有限公司 河北 石家庄 050000

**[摘要]**近几年来,随着新环保法的推行,环境保护的力量空前增强。多个重要文件密集出台后,在城市规划建设环境影响评价方面,环保部门也连续出台了有关文件精神,要求“适应以改善环境质量为核心的环境管理要求,以‘三线一单’作为城市规划建设环评的重点指导思想。”本文主要是在简单简述“三线一单”含义的基础上,总结并提炼出了“三线一单”的重要性,进一步对“三线一单”在城市规划环评中的实际探究,做更具体的阐述与介绍。

**[关键词]** 三线一单; 规划环评; 实践分析

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.12.1787

## 引言

为有效提升区域环境品质和流域生态建设功效,促进地方社会主义生态文明建设与发展,全国各地将继续实施“生态环境保护红线、环保品质底线、资源上线和生态环境市场准入名单”(又称“三线一单”)编写管理工作,对土地空气环保属性的综合评估,明确了生态建设空间的环境保护范畴,把生态环境承载力、环保控制措施和品质底线按照要求,逐步细分为可操作性较强的环保控制单元,提高了环保评估管理工作的规范化、科学化,进一步实现了环保管理体系转型发展。

### 一、“三线一单”任务、内容及技术要点

#### (一) 认真开展基础分析

随着各区域的经济的发展,工业污染环境的情况日益严重,对于这一情况,有关部门利用对地区的资源生态环境、基础地质、气象水文、社会经济发展情况等将相关资料采集、分类并且汇总,包括研究地区环境监测地点、遥感基本数据空间坐标系、环境监测功能区划等,逐步建立起了覆盖地区的大气、水体、基础土地等环境监测基本信息库。

#### (二) 明确生态保护红线

按照《生态保护红线划定指南》等有关法规和具体规定,进行了辖区内生态系统服务功能重要性评价、建设地区内生态环境敏感性评价。并按照国家生态红线建设地区的生态环境分区监管系统,提供对生态环境薄弱地区、生态功能重要地区的具体防护措施。鉴于目前多数地区生态红线划定工作的初步完成,在已确定的红线基础上,重新确定了生态空域范围,将对新确定的生态空域实施分区控制。

#### (三) 建立环境质量底线

环境质量底线,包括对大气、水体、土地等的环境污染风险防控底线。把环境质量底线转变为污染物排放数量控制等,以实现具体的可有效控制环境污染的约束举措,并用于引导地方经济发展需求<sup>[1]</sup>。

#### (四) 确定资源利用上线

资源使用上线范围应当达到环境改善水平得到提升、生态健康得到有效维护及其范围内资源使用数量和强度的要求

目标,以确定范围内资源使用所需要控制的重点范围,并进一步细化有关环保控制的具体规定。据此,政府与国土、规划、发改、水利等主管做好衔接,预算出全国范围内能耗、国土资源、水资源等重要资源使用数量和控制要求。

#### (五) 确定环境管控单元

根据“三线”、区域行政界限、综合各类要素分区,明确了环境控制单位。并要与评价范围内的重大生态环境问题进行有效对接,进一步细分为区域环境保护中的优化防护、重点控制、一般监管单元。

#### (六) 建立环境准入清单

与区域环境管理、重大生态环境问题、“三线”等相互衔接,并明确了区域环境准入负面清单:地域空间制约、环保风险管控、污染物排放量控制,以及环境资源利用管理等。重点要求,从城市空间布局制约、环境风险管控、资源利用开发效益和环境物排放等,分别构建环境准入负面清单体系,并把这一环境准入负面清单体系与行政区、管理单位和重点地区的有机整合,构建起环境主导产生发展操作性较强,并与“三线”相互约束的相对应关系,并突出了环境审批登记的政策导向和制约<sup>[2]</sup>。

### 二、“三线一单”在城市规划环评中规定的范围运用

#### (一) 概述

某开发区曾是国家级开发区,但园区内主要是焦化、钢铁、水泥等重工业聚集区,由于国家“三去一降一补”政策措施的落实,开发区内明确提出要把钢铁、焦化、水泥等重污染、高耗能工业企业整合转移。并把迁建后的工业园区建设成高新技术,以精品钢铁加工铸造为主产业聚集园区,建设年限为2025—2040年,在计划期间工业园区的精品钢材生产能力将超过 $1 \times 10^7 t$ ,焦化年产量将达到 $5 \times 10^6 t$ 。为完成园区的工业提升,做好“三线一单”,将进行总体规划环评,以引导工业园区的生态环境得到明显改善。

#### (二) “三线一单”应用及建议

##### (1) 生态保护红线

按照国家《生态建设保护红线划分方案》《城市总体规划》,将城市的生态建设保护红线划分为自然资源保护地、

山林主题公园、矿泉水源天然保护地、重点景观、重点湿地资源保护区范围和生态建设林区，相对照规划的方案，城市近年来实现了加快发展，但经济开发区规划发展中的区域还没有触及到上述生态建设保护的底线，达到了生态建设底线的环境保护要求。为此，该开发区在今后的建设和发展过程中要严格按照生态建设底线的具体控制规定，切实优化对园内空间管控，严防任何一个建设项目触碰底线<sup>[3]</sup>。

依靠以“两屏三带”为主体的中国陆地生态安全布局 and “一带一链多点”的海上生态建设安全布局，坚持国家政府引领、区域负责、自上而下与自下而上结合，科学界定海洋生态保护底线。

生态建设环境保护底线重点在对下列的生态建设环境保护范围进行划分：国家重点生态建设功能区（包含我国陆地国家重点生态建设功能区划分和海域国家重点生态建设功能区划分）、生态建设敏感区/薄弱区（包含我国陆地生态建设敏感区/薄弱区和海域生态建设敏感区/薄弱区）、经济限制的开发区，以及其他地区。确立和严格遵守国家生态环境保护底线，是贯彻落实主体功能区管理制度、严格实行生态空间使用管理的重大措施，是进一步增强生态商品供应能力和生态系统公共服务功能、构筑我国生态安全格局的有效手段，是进一步完善生态文明机制体系、促进社会绿色发展的有力保证。

### （2）环境质量底线

经过前期的现场环保监督、文献数据资源调阅等，依据该工业园区规划建设环评现场情况监督评估报告书，认为该工业园区的大气环境保护中常规因子都可以达到《环境空气质量标准》（GB3095-2012）二类国家标准，工业园区的特色因子也达到其中国家标准规定；地下水环境监控因子也达到《地表水质量标准》（GB/T14848-2017）Ⅲ类国家标准的相应规定。土地环境监测中的所有测试因子也都不超标，实现了《土地环境质量工程建设项目用地土壤环境污染风险管控规范（试点）》（GB36600-2018）国家标准中的各项筛选值要求。而根据国家政府生态环境主管部门发布的环境质量通报表明，主城区内PM<sub>2.5</sub>、PM<sub>10</sub>的总体平均值浓度未超过我国《环境空气质量标准》（GB3095-2012）二类国家标准。所以，在该园的今后建设与发展过程中，应以做好环境质量的整体提升工作为主要目标，严格进行污染排放总量管理，提高在园内落户企业的污染防控能力，恪守环境质量底线<sup>[4]</sup>。

### （3）环境准入负面清单

为满足政府职能转换和社会体制变革的需要，实行环境准入负面清单管理将是未来的发展趋势。笔者觉得，目前正在探讨的几种模式必须进行总结提炼，尤其需要注意如下几方面问题。

国家对市场实行“全国一张清单”，而不顾及时间空间

差异，目的是为了鼓励生产要素自主流转。环保准入负面清单则不同，需要根据地区的生态环境功能、环保目标以及资源环境的承受能力编制。所以，政府在编制环保准入负面清单之前，就应当事先界定好环保准入政策单元。由于政府单位规模越小，环保准入负面清单也就越是具有针对性。

按环境保护介质或环境要素设定环保监督管理机关或出台环境保护监督管理规定，是国际上的一般做法<sup>[5]</sup>。但因为在同一空间的生物大气环境、水体、土、自然环境承载力各有不同，所以根据不同环境保护因子应分类划定政策单元，并建立了有关环境保护因子的负面清单。对具备重要生态或者环境功能的空间单位，应当着重明确其功能和目标，并相应的制定负面清单，以防止或者限制不满足功能定位或者环境保护目标的活动。而对生态损害或者污染较严重的空间单位，应当首先厘清目前面临的重点环保问题，并针对环保问题制定负面清单，通过对不合理活动的约束来解决问题、改善质量。

由于环保准入标准负面名单和空气相关政策单位之间具有一一对应的关联性，就必须引入相关的空气环保监督管理信息平台，同时具有空气检索和空气分类的功能。通过这一平台，环保监督管理机关可针对拟建项目特点快速确定是否满足环保审批登记负面名录条件，以便改善环保管理水平。同时，通过这一平台，还可以即时监测发展布局和环保质量间的关联，适时对目录进行调整。

### 三、结束语

综上所述，在制定“三线一单”过程中，最重要的就是要确定某个地方空间结构甚至某个流域空间结构所面临的最主要的环境战略问题，并确定这些问题与环境质量管理的基本目标冲突、哪些地方空间结构必须管、如何管等条件，进而将这些问题以及相关的管控条件落实到具体的产业、领域和具体的空间结构范围内。由于“三线一单”的束缚，将对地区空间国土的环境保护和发展给出一个刚性条件，并非环保跟着城市规划和建设走，只是把生态的规则立在前面。所以“三线一单”既是环评改革的一项有力的措施，又是生态环保与国土空间发展重要的抓手。要把握三个特点即集成化、空间化、清单化的标准，把过去散乱的、不具体的、无法落地的环境监管规定整合了出来，并落实到具体的环保监管单位，形成了生态环境备案登记目录，使得这些清单都能够讲清楚、说明白。

### 参考文献

[1]刘振祥, 谭娟, 李增加. “三线一单”理论在规划环评中的实践[J]. 生态环境与保护, 2020, 3(4): 2.

[2]盛周君, 黄钰瀚, 叶平平. “三线一单”理论在规划环评跟踪评价中的实践[J]. 绿色科技, 2019, 000(010): 167-168, 170.