

# 云南省构建生态环境分区管控体系的政策措施研究

朱明顺

云南省生态环境工程评估中心

DOI:10.12238/eep.v6i1.1699

**[摘要]** 通过对云南省生态环境分区管理政策及配套制度的建设情况及实践经验的梳理,分析生态环境分区管控存在的不足,提出优化生态环境分区管控政策措施的政策建议,为云南省在建立精细化、差别化的区域生态环境分区管控体系提供决策参考。

**[关键词]** 生态环境分区管控体系;“三线一单”;生态环境准入清单;国土空间规划;生态环境保护;云南省

中图分类号: X171.1 文献标识码: A

## Research on the Policies and Measures of Constructing the Ecological Environment Zoning Management and Control System in Yunnan Province

Mingshun Zhu

Yunnan Appraisal Center for Ecological and Environment Engineering

**[Abstract]** Through combing the construction and practical experience of the ecological environment zoning management policies and supporting systems in Yunnan Province, this paper analyzes the shortcomings of the ecological environment zoning management and control and puts forward policy recommendations to optimize the ecological environment zoning management and control policies and measures, providing decision-making reference for Yunnan Province in establishing a refined and differentiated regional ecological environment zoning management and control system.

**[Key words]** ecological environment zoning management and control system; "three lines and one list"; ecological environment access list; land space planning; ecological environment protection; Yunnan Province

将空间管控作为生态环境保护的根本性措施,用生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单约束空间利用格局和开发强度,从源头上杜绝环境污染和生态破坏<sup>[1]</sup>。目前,云南省初步建立了以“三线一单”为核心的生态环境分区管控体系,基本实现了成果共享和应用。基于云南省国土空间规划的总体要求和成果,对我省以“三线一单”为抓手的生态环境分区管控政策实施过程中存在的问题进行的梳理,分析研判生态环境分区管控与国家和我省最新的政策要求的契合点,选择红河州作为试点开展具体的研究工作,由点及面、由浅入深推动课题研究的深入,通过全省层面的调查研究和试点州(市)的工作实践,从政策、方法和具体路径方面提出优化生态环境分区管控的措施和建议。

### 1 生态环境分区制度政策情况及现状研究

#### 1.1 生态环境分区制度政策情况

新中国成立以来,在全国范围内陆续进行了各类区划的基础性研究工作,主要为国土资源的开发和产业结构的优化提供服务,生态环境保护并未作为空间管控的重要内容。总体来看,

我国生态环境分区制度的发展经历了以环境要素为主的探索阶段、以功能区划为主的发展阶段、以生态保护红线为基础的完善阶段。生态环境分区制度经历了从“单要素分区”向“综合分区”努力跨进的过程<sup>[2]</sup>。

目前,“单要素分区”在云南省环保管理实践中起到了积极作用,而“综合分区”尚未走入云南环境管理实践。我省分区管控工作经历了计划经济时代末期的“两控区”管理、生态功能区划、声环境功能区划、水环境功能区划、土壤环境功能区划、大气环境功能区划;发展至主体功能区战略时期的环境功能区划;“多规合一”时期的城乡环境总体规划试点工作及生态保护红线划定工作;发展至目前的“三线一单”划定时期。2020年11月,云南省人民政府印发《关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》,根据区域生态环境特征,结合生态、水、大气、土壤等环境要素保护需要,云南共划分1164个生态环境管控单元,分为优先保护、重点管控和一般管控3类,实施差别化生态环境管控措施,初步构建了全省生态环境分区管控体系<sup>[3][5]</sup>。

#### 1.2 生态环境分区管控与国土空间规划协调性研究

国土空间规划和生态环境分区管控均是生态文明制度体系的重要内容,均致力于通过国土空间分区推动生态环境治理,但是两项制度的发展路径和制度重心不尽相同。如何实现两者之间的有效衔接,是环境法典编纂中亟待关注的重要问题<sup>[6]</sup>。生态环境分区管控与国土空间规划的有效衔接是促进构建生态文明制度体系的关键步骤。当前二者均处于起步阶段,从衔接的角度考虑,在政策制度、监管体系方面存在一些问题亟待解决。一是生态环境分区管控与国土空间规划协调性方面,各地未提及国土空间规划与三线一单之间的关系以及分工协作管理,不利于二者形成合力。二是在监管体系协调性方面,仍未形成部门之间的有效衔接,缺乏标准统一的信息平台。

### 1.3 云南省生态环境分区管控成效

目前云南全省通过建立以“三线一单”为核心的生态环境分区管控体系,形成了一本报告、一套图集、一套成果数据库、一个生态环境准入清单、一个数据应用管理平台。各州、市人民政府在省级“三线一单”分区管控框架下,结合本地区发展实际、生态环境问题及生态环境改善目标,制定了州、市管控要求和各管控单元生态环境准入清单。

## 2 云南省生态环境分区管控制度和实施问题识别

### 2.1 生态环境分区管控政策差距分析

#### (1) 制度差距分析

云南省出台了关于建立生态环境分区管控体系的一系列制度政策,然而具体落实过程中,因各类政策措施交叉重叠、各类环境功能区划类型繁多复杂,各类功能分区单元与落实责任主体不对应,导致环境政策落实不到位、执行不顺畅。同时由于环境领域的相关规划法定地位较低,区域的环境政策无法协同衔接国民经济与社会发展规划、国土空间规划、三区三线等空间规划。

#### (2) 监管体系差距分析

一是监管的协调联动机制缺乏,以区划单元为主体的行政管理和以地域单元为主体的生态环境管理之间的矛盾,会导致部分州市之间存在环境问题责任主体模糊、招商引资无序竞争等问题。二是环境领域的相关规划及生态环境分区涉及多部门、多要素,缺乏具体的责任主体来监督实施。三是生态环境的空间管控缺乏统一的信息管理平台,生态保护红线、大气功能区划、水功能区划、生态功能区划“三线一单”等一系列空间性管理种类繁多,缺乏全域尺度统一的一张图管理。

### 2.2 生态环境分区管控实施存在问题分析

#### (1) 法律地位亟需提高,更新调整工作缺乏细则

一是三线一单法律地位亟需提高。虽然在长江保护法等立法中提到了“三线一单”生态环境分区管控的相关内容,但没有明确指向,“三线一单”中涉及的生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线的具体内涵、权属和管理职能等均缺乏明确的释义,在与国土空间规划对接时处于不利地位。二更新调整工作被动,缺乏细则。“三线一单”中的空间划分、资源利用上线等内容对相关部门的约束性不强,一旦国土空间规划和其他一些

法定规划涉及的优先保护单元、重点管控单元和环境质量目标等发生变化,“三线一单”被动调整将成为常态。

#### (2) 技术标准体系需健全,提高生态环境准入清单针对性

一是一般生态空间的划定,衔接难度大。由于国土空间规划、“三区三线”和“三线一单”对除生态保护红线以外的一般生态空间的划定技术规则方法和管控要求均存在一定差异,导致在一般生态空间具体划定过程中衔接不畅。二是土地资源、水资源和能源资源利用上线分别来自对应的主管部门,仅能落实到县域层面,无法落实到具体的重点管控单元,进一步制约了资源利用上线的应用。三是生态环境准入清单在发布过程中,受到合法性审查等限制,部分州市要求清单必须“有据可查”“有法可依”,导致部分单元清单仅对现有管理制度和规定进行了集成,提出的清单内容差异性不强、缺乏针对性,进一步制约了“一单”的有效应用。

#### (3) 成果落地应用需拓宽,拓展实现机制和路径转化

一是环境质量底线发挥作用有限。“三线一单”在容量计算、污染物排放清单、大气重点管控区模拟计算等方面的误差较大,导致污染物允许排放量、大气管控单元精度等存在一定的问题,最终在管控单元清单中没有体现污染物排放控制等内容,制约了部分成果的应用。二是“放管服”和优化营商环境的支撑不足。目前生态环境准入清单在空间布局约束方面提出的管控要求较为具体,针对性较强,而在污染物排放管控、环境风险防控和资源开发效率其余三个方面提出的管控要求较为宏观,应用较少。部分州市对于“三线一单”的应用局限在规划环评、项目环评的相符性分析和空间布局约束等方面。三是成果应用保障机制仍未全面建立。目前省级“三线一单”信息管理平台使用账号已分发到各级生态环境主管部门,并开展了多次“三线一单”信息平台使用培训的指导工作,但各州市对“三线一单”信息管理平台的使用仍模糊、不清楚,成果应用路径仍处于探索阶段,“三线一单”成果的共享共用在州市政府、各相关部门推动不足。

## 3 完善生态环境分区管控体系政策建议

### 3.1 加强省级生态环境分区管控制度建设

“三线一单”生态环境分区管控作为一项新的环境管理制度,建议省级层面出台“三线一单”生态环境分区管控相关管理政策,进一步明确“三线一单”的法律地位,同时应加强与其他相关制度衔接和融合。一是建议加强“三线一单”与规划环评、项目环评、排污许可等环评与许可准入制度之间的衔接。二是建议加强“三线一单”与环境规划、总量控制、污染防治等环境管理制度之间的衔接,使其成为现代环境治理体系的有机组成部分。三是建议加强与其他部门或行业规划的衔接,由于“三线一单”属于空间管控性质的规划,应加强与国土空间规划等其他空间规划的衔接,确保“多规合一”。

### 3.2 进一步推动生态环境分区管控技术研究

逐步研究完善生态环境分区管控的技术标准体系,如“三线一单”更新和监管技术研究、跨州(市)区域流域协同管控研究、

跟踪评估机制、奖惩机制和生态补偿机制研究等科研和应用工作,进一步补齐“三线一单”生态环境分区管控的短板。建议加强将资源利用上线融入到环境管控单元的研究,进一步突出环境质量底线和资源利用上线的相关性。建议弱化生态环境综合环境管控单元分区与现有各类生态环境要素单元分区的关系,要素单元分区只是综合分区的过程数据,应减少复杂的取舍关系,防止出现多单元和多清单交叉管理的复杂管理形式,实现一个单元、一张图和一个清单相互对应管控到底的生态环境分区管控模式。

### 3.3 建立跟踪评估机制,健全更新调整机制

建立“三线一单”跟踪评估机制,建议出台省级“三线一单”生态环境分区管控跟踪评估管理办法,跟踪评估是“三线一单”成果发布后的应用情况及效果的一次系统摸排,系统掌握各市区县的应用情况及效果,并结合州市实际情况,研究制定具有差异化、针对性的地方评估细则,并运用于州市“三线一单”更新调整工作。健全“三线一单”更新调整机制,结合国土空间规划、三区三线、生态保护红线评估调整、自然保护区优化整合和“十四五”相关规划等工作,对数据成果和生态环境准入清单进行细化和优化调整,进一步深化产业园区基于产业特征的规模、效率和空间准入要求,深化“两高”行业环境准入及管控要求,强化“两高”行业源头管控。

### 3.4 进一步推动生态环境分区管控与国土空间规划衔接

制定以“三线一单”为核心的全省生态环境分区管控的相关技术规范,明确更新要求和建设时序,细化生态环境分区管控,针对不同类型的管控单元提出差异化、针对性、可操作性的管控要求,逐步构建以区县级“三线一单”为核心的管控体系。建立与各相关部门协同联动机制,提前介入,充分衔接三区三

线、自然保护区整合、国土空间规划等成果,将生态保护红线评估调整版、永久基本农田、城镇开发边界线、产业园区等成果更新调整到云南省“三线一单”,实现“三线一单”成果与国土空间规划、三区三线成果的统一协调。

## 4 结束语

综上所述,建立以“三线一单”为核心的云南省生态环境分区管控体系,制定基于环境管控单元的、具有差异化和针对性的生态环境准入清单,是十四五时期生态环境管理制度与国土空间管控结合的新探索。加强“三线一单”的互联互通、共享共用,为云南省高质量发展提供重要的生态环境支撑。

## 参考文献

- [1]中共广元市委办公室.关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战实施意见[N].广元日报,2019-05-11(A03).
- [2]秦昌波,张培培,于雷.“三线一单”生态环境分区管控体系:历程与展望[J].中国环境管理,2021,13(05):151-158.
- [3]昆明市人民政府关于昆明市“三线一单”生态环境分区管控的实施意见[J].昆明市人民政府公报,2021,No.283(12):21-24.
- [4]聂新艳.基于生态环境质量改善目标下的湖南省某市“三线一单”编制工作分析[J].消费导刊,2022,(16):35-38.
- [5]环境保护部.“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”编制技术指南(试行):环办环评〔2017〕99号[Z].2018.
- [6]王社坤,南佳艺.生态环境分区管控与国土空间规划的衔接[N].中国社会科学报,2022-08-17(004).

## 作者简介:

朱明顺(1993--),男,汉族,云南彝良人,本科,助理工程师,从事GIS和生态环境技术咨询工作。