

山东省“三线一单”编制及成果应用

李玲玲 张启超 张亚峰 李鹏飞 于晓霞

山东省生态环境规划研究院

DOI:10.12238/eeep.v3i9.1045

[摘要] 介绍了“三线一单”编制背景、山东省“三线一单”工作机制、技术成果主要内容,分析了山东省“三线一单”成果应用情况,提出了建立山东省“三线一单”成果动态更新机制的对策建议。

[关键词] 山东省“三线一单”; 空间管控; 成果应用

中图分类号: X321 **文献标识码:** A

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”)的编制,是推动形成绿色发展方式和生活方式的重要举措,是推进区域和规划环评落地、完善国土空间治理体系的重要抓手。山东省以改善区域环境质量和流域生态功能为目标,系统分析国土空间的环境属性,将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的要求,落实到具体的环境管控单元,针对性提出生态环境准入清单,通过数据共享平台,推动生态空间分区管控体系的共享和应用。

1 “三线一单”编制背景

编制实施“三线一单”、建立生态环境分区管控体系,是贯彻生态文明思想,推动经济高质量发展和环境高水平保护的重要举措。多次强调要加快划定并严守“三线一单”,全方位、全地域、全过程开展生态环境保护建设。2018年《中共中央国务院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》提出,省级党委和政府要加快确定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线,制定生态环境准入清单。

按照党中央、国务院的部署,2017年,生态环境部将长江经济带11省(市)及青海省作为第一批启动编制工作,山东省与北京市、广东省等19个省(市)作为第二批,于2018年底启动编制工作。

2 山东省“三线一单”工作机制

2.1 省委、省政府高位推进。山东省省委、省政府高度重视“三线一单”编制

工作,率先在全国将“三线一单”入法,在《山东省环境保护条例》中要求地方有关区域空间发展规划要符合“三线一单”要求;《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的实施意见》明确要求各级党委、政府要将“三线一单”作为综合决策的前提条件。李干杰省长履新后,省委、省政府与生态环境部签署统筹推进生态环境高水平保护与经济高质量发展战略合作框架协议,也将“三线一单”工作纳入其中,部省合作,共同推进任务落实。

2.2 国家、省、市协同编制。山东省“三线一单”编制采取“国家总体指导、省级统筹推进、16市具体落地”的方式开展。在生态环境部环评司统一领导、包保组协调推动和部规划院对口指导下,完成了国家“三线一单”编制市级(济南)试点、省际成果对接等任务。省级成立了由分管厅领导任组长的综合协调组,省规划院、省评审中心“双牵头”的省技术组,组建了工作专班集中办公,加强技术指导和把关,印发全省工作实施方案、技术方案,统一全省底图、成果规范,搭建省级数据共享平台,与省有关部门多次对接,与16市成果“三上三下”对接。16市政府成立工作组,制定了工作方案,落实了编制技术团队和工作经费,共投入技术人员200余人,各市成果反复与市级直部门、县区、乡镇、园区对接,确保“三线一单”成果至少落地到乡镇级别。

3 山东省“三线一单”成果主要内容

按照生态环境部印发的工作实施方案以及编制技术指南、数据规范、图件制作、系统建设等系列技术指导文件^[1-3],结合山东省实际,通过“三线”划框子,将行政区域划分为若干环境管控单元,在一张图上落实生态保护、环境质量目标、资源利用管控要求,明确生态环境的优先保护、重点管控和一般管控单元;通过“一单”定规则,从生态环境保护角度,引导和规范开发建设活动。山东省“三线一单”技术成果主要内容如下:

3.1 生态空间。生态保护红线,以自然资源部门最终划定结果为准,将最新生态红线评估调整成果作为阶段性结果。一般生态空间,通过模拟识别出生态功能重要敏感区域,扣除城镇开发边界、建设用地、集中连片耕地及矿山开采、重点项目用地后,划定一般生态空间,既对重要生态空间应划尽划,又给地方预留充足的发展空间。

3.2 环境质量底线。(1)地表水环境质量底线。按照2020年达到“十三五”规划目标、2025年基本达到水功能区目标,2035年在全部水功能区达标的基础上进一步提升的思路,提出全省三个阶段水环境质量底线目标。将全省流域细化为2472个水环境管控分区,其中,将各类涉水保护区作为优先保护区,将工业源集中区域、生活源和农业源集中且水质超标区域作为重点管控区,其他作为一般管控区,实施分类管控。(2)近岸海域水环境质量底线。按照2020年达到“十

三五”规划目标、2025年和2035年衔接海洋强省建设目标的思路,提出分阶段近岸海域水质优良面积比例建议。将近岸海域细化为428个近岸海域环境管控分区,其中,将海洋生态保护红线等禁止开发区作为优先保护区,将开发利用强度较高、水质较差的海域作为重点管控区,其他作为一般管控区。(3)大气环境质量底线。按照2020年达到蓝天保卫战目标,2025年青岛、烟台、威海、日照4市稳定达到二级标准,其余市完成2020-2035年改善任务的50%,2035年全省所有县(市、区)实现空气质量达标的思路,提出三个阶段全省PM_{2.5}浓度目标建议。在大气环境管控区划定过程中,将需要执行一类标准的区域作为优先保护区,将工业集中、人口集中、弱扩散区等作为重点管控区,其他作为一般管控区。(4)土壤环境风险管控底线。将全省耕地扣除农用地详查单元的重叠区域划定为农用地优先保护区;将农用地详查单元划定为农用地污染风险重点管控区。建设用地污染风险重点管控区包括污染地块、疑似污染地块、重点行业企业用地高关注度地块、土壤污染重点监管单位、重金属污染防治区等5类。

3.3资源利用上线与分区分管。衔接发改、自然资源、水利等部门能源、土地和水资源的总量和强度“双控”管理要求,明确全省和各地2020年资源能源利用上线目标。衔接海洋、水利等部门岸线管理要求,划定河湖(海)岸线优先保护、重点管控及一般管控分区。

3.4划分环境综合管控单元。将生态、水、大气等各要素管控分区进行叠加,划定环境综合管控单元,共划定陆域环境管控单元2395个,近岸海域环境管控单元428个。优先保护单元涵盖生态保护红线和一般生态空间等各类禁止开发和限制开发区,布局与山东省主体功能区划中的东部沿海、鲁中山区“两大生态屏障”以及黄河三角洲的基本吻合,重点管控单元涵盖工业集中、生活和农业污染较重区域,布局与主体功能区划中重点开发区域、农产品主产区基本吻合。

3.5制定生态环境准入清单。建立了

“四级(全省-区域-设区市-单元)+四维(空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控、资源效率控制)”的“1+3+16”生态环境准入清单体系。“1”是省级总清单,是全省分区分管管控的基本要求;“3”是针对省会、胶东和鲁南三大经济圈提出的差异化管控清单;“16”是各市以省和片区管控准入清单为基础,细化补充各市及各环境管控单元的准入清单。生态环境准入清单编制与我省新旧动能转换、黄河流域生态保护和高质量发展、三大经济圈一体化发展指导意见等战略以及十强产业、七大高耗能产业准入要求进行了充分衔接。

4 “三线一单”成果应用

“三线一单”编制成果重在强化环境保护的空间、总量、准入管理,推动环境空间管控^[4]。为保障“三线一单”成果的落地应用,山东省建成了“三线一单”数据管理系统,集成了“三线一单”数据、排污许可数据、行业标准数据、大气和水质实时监测数据、建设项目相关信息、规划相关信息等,通过统一的数据底图和传输网络,实现山东省“三线一单”数据省市县三级共享,为下一步成果落地应用奠定了坚实基础。

4.1服务于省级层面的综合管理和决策支撑。数据管理系统是“三线一单”成果展示、应用及共享平台。山东省“三线一单”数据管理系统注重空间属性和生态环境保护要求相结合,系统开发过程中采用统一底图,集成了行政区划、生态红线、土地利用规划、水功能区划、工业园区、环境管控单元等各类图层信息,可为政策文件制定提供依据,也可作为产业发展规划、城市空间规划、交通港口规划等重大规划编制提供基础支撑,促进“多规合一”。通过重点环境管控单元产业准入数据分析,可实时掌握相关行业布局,为调整区域产业结构提供基础支撑,为战略环评提供应用基础^[5]。

4.2服务于市县层面的生态环境管理。山东省环境管控单元细化至乡镇街道,环境质量目标充分衔接各项规划目标及环境改善潜力,环境准入清单的制定充分结合了地方特色,有利于推动“三线一单”成果落地可行、有效管控。通

过“三线一单”数据管理系统,可实现数据展示、数据管理与共享、智能研判,结合区域管控要求和环境容量要求,对建设项目进行环境容量分析、空间冲突分析、清洁生产要求分析等,为建设项目审批提供支持;同时也可作为地方排污许可制度实施、日常环境监管等提供决策支持,助力生态环境监管。

5 结语

“三线一单”是推动环境空间精细化管理的重要抓手,是实施环境空间管控、强化源头预防和过程监管的重要手段。山东省“三线一单”编制过程中,根据区域发展战略定位,聚焦生态环境、资源能源、产业发展等方面存在的突出问题,划定了生态保护红线,确定了环境质量底线目标,提出了资源利用上线目标,建立了功能明确、边界清晰的环境管控单元和生态环境准入清单。从环境管理的空间化和精细化角度,因地制宜探索研究了“三线一单”综合管理和决策体系,为“三线一单”成果落地应用打下了良好基础。随着生态环境保护要求的不断提升和经济技术的日益进步,“三线一单”成果需要建立动态更新机制,逐步完善“三线一单”生态空间管控体系,扎实推进“三线一单”规范化、制度化、法制化,科学有效地统筹推进生态环境保护和经济高质量发展。

[参考文献]

[1]环境保护部召开部常务会议审议并原则通过《“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)》[J].环境与发展,2017,29(10):8.

[2]生态环境部.“三线一单”编制技术要求(试行):环办环评[2018]14号[A],2018:01.

[3]生态环境部.生态环境准入清单编制要点(试行):环办环评[2019]6号[A],2019:01.

[4]李王锋,吕春英,汪自书.地级市战略环境影响评价中“三线一单”理论研究与应用[J].环境影响评价,2018,40(3):14-18.

[5]陈华,田璐,黄夏银,等.江苏省“三线一单”编制及成果应用[J].环境影响评价,2019,41(4):1-5.