

长三角一体化区域“三线一单”划定分析

周维

苏州市环境科学研究所

DOI:10.12238/eep.v4i1.1231

[摘要] “三线一单”的制定实施是落实推进长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”重要指示的重大举措。文章汇总长三角一体化区域三省一市的“三线一单”划定成果,分析各地方案的制定标准、划定结果,提出实施过程的参考性建议。

[关键词] 长三角一体化;“三线一单”;参考建议

中图分类号: Q346 **文献标识码:** A

Analysis of "Three Lines and One Order" of Yangtze River Delta

Wei Zhou

Suzhou Municipal Research Institute of Environmental Sciences

[Abstract] The formulation and implementation of the "Three Lines and One Order" is a major measure to implement the important instructions of General Secretary Xi Jinping on promoting the "work together to protect rather than develop" of the Yangtze River Economic Belt. The article summarizes the demarcation results of "Three Lines and One Order" in three provinces and one city in the Yangtze River Delta, analyzes the formulation standards and demarcation results of various plans, and puts forward reference suggestions for the implementation process.

[Key words] integration of Yangtze River Delta; "Three Lines and One Order"; reference suggestions

引言

“三线一单”的制定实施是落实推进长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”重要指示的重大举措^[1]。2020年以来,长三角一体化地区陆续颁布“三线一单”生态环境管控方案,本文针对三省一市的方案进行汇总分析,针对各地方案如何在一体化区域内顺利实施提出参考建议。

1 长三角一体化区域“三线一单”的划定^[2-5]

2018年,长三角一体化地区三省一市根据《长江经济带战略环境评价“三线一单”编制工作实施方案》启动编制工作,并均于2019年通过生态环境部技术审核。2020年5月浙江省生态环境厅发布浙环发[2020]7号文件,上海市人民政府发布沪府规[2020]11号文件;6月江苏省人民政府发布苏政发[2020]49号文件,安徽省人民政府发布皖政秘[2020]124

号文件,正式颁布各自“三线一单”生态环境分区管控方案。

2 长三角一体化区域“三线一单”成果分析^[2-6]

2.1 生态保护红线划定结果分析

生态保护红线直接利用各地已经划定的生态保护红线方案,在此基础上整合、识别需要加强生态保护的各类区域,识别生态空间。上海市生态保护红线总面积占比11.84%。江苏省陆域生态空间保护区总面积占全省陆域国土面积的22.49%;全省海洋生态保护红线面积占全省管辖海域面积的27.83%。浙江省生态保护红线总面积占全省国土面积和管辖海域的26.25%。安徽省生态保护红线总面积约占全省国土总面积的15.15%。

2.2 环境质量底线划定结果分析

环境质量底线均对接三省一市的五年生态环境保护规划。水环境质量底线、

大气环境质量底线以水环境、大气环境质量达标为目标,明确各控制断面、各区域分阶段质量底线要求;土壤环境风险防控底线以土壤环境安全得到保障为目标,明确各阶段土壤安全管控要求。上海市提出紧紧围绕2035城市总体目标和生态环境质量管控目标;江苏省、浙江省提出2020年、2025年地表水考核断面、PM_{2.5}浓度、空气质量优良天数、土地安全利用率等考核目标;安徽省提出对接“十三五”“十四五”生态环境保护规划目标。

2.3 资源利用上线划定结果分析

资源利用上线衔接三省一市各类资源开发与管理既有要求、政策,针对区域主要限制性资源因子,明确开发利用的管控要求。现颁布的资源利用上线管控要求主要为区域能源(煤炭)资源利用上线、水资源利用上线、土地资源利用上线、岸线资源利用上线等,以及

表1 三省一市环境管控单元划分依据汇总表

	优先保护单元	重点管控单元	一般管控单元
上海市	主要覆盖了生态保护红线、饮用水水源一级、二级保护区及准水源保护区(不含缓冲区)、大气一类功能区等生态功能重要区和生态环境敏感区。	主要包括中心城区、产业园区和重要港区。	除优先保护和重点管控以外的区域。
江苏省	以生态环境保护为主的区域,主要包括生态保护红线和生态空间管控区域。	涉及水、大气、土壤、自然资源等资源环境要素重点管控的区域,主要包括人口密集的中心城区和产业园区。	除优先保护单元、重点管控单元以外的其他区域,衔接街道(乡镇)边界。
浙江省	主要为自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园及重要湿地、饮用水水源保护区、生态公益林等重要保护地以及生态功能较重要的地区。	主要为工业发展集中区域和城镇建设集中区域。	除优先保护和重点管控以外的区域。
安徽省	包含生态保护红线、自然保护区、集中式饮用水水源保护区等生态功能重要区和生态环境敏感区。	包含城镇规划边界、省级及以上开发区等开发强度高、污染物排放强度大的区域,以及环境问题相对集中的区域。	优先保护单元、重点管控单元之外区域。

表2 三省一市环境管控单元划分结果汇总表

区域	优先保护单元		重点管控单元		一般管控单元	
	个数	面积占比	个数	面积占比	个数	面积占比
上海市	44	18.4%	123	21.3%	126	60.3%
江苏省	陆域	1104	2041	18.47%	1147	59.04%
	海域	73				
浙江省	陆域	1063	1117	14.31%	327	35.39%
	海域	104	80	15.55%	22	51.42
安徽省	545	30.33%	354	17.84%	103	51.83

注: 陆域面积占比为国土面积占比; 海域面积占比为所辖海域总面积占比。

针对建设项目的能耗、水耗等能效指标要求。上海市提出建设项目能耗、水耗应符合《上海市产业能效指南》相关限制要求,岸线资源严格按照《上海港总体规划》《上海内河港区布局规划》等规划开发利用。江苏省提出到2020年全省用水总量、耕地保有量、永久基本农田保护面积指标。浙江省提出到2020年能耗强度和“减煤”目标任务、全省年用水总量、工业和生活用水总量目标;人均城镇工矿用地控制、万元二三产业增加值用地量指标等。

2.4 生态环境准入清单制定结果分析

(1) 环境管控单元划定结果

环境管控单元的划定以主体功能区规划为基础,衔接乡镇和区县行政边界,综合划定环境管控单元,落实生态保护

红线、环境质量底线、资源利用上线的分区管控要求,实施分类管控。一般以涉及生态保护红线及其他生态空间、水环境优先保护区、大气环境优先保护区等以生态环境保护为主的区域作为优先保护单元;涉及水、大气、土壤、自然资源等资源环境要素重点管控的区域作为重点管控单元;其他区域作为一般管控单元。

长三角区域三省一市以各地实际情况为依据,对优先保护单元、重点管控单元、一般管控单元的划分依据和内容进行了适当调整,划定了适宜性较高的环境管控单元。其中上海市划定以相对整体区域作为划定对象,所划管控单元相对较少,但重点管控单元面积占比最大;江苏省划定依据相对细致,所划管控单元数量最多;浙江省以生态环境保护作

为最优先前提,所划优先保护单元面积占比最大,重点管控单元和一般管控单元面积占比均最少。具体情况见表1和表2。

(2) 生态环境准入清单制定结果

三省一市的生态环境准入清单制定充分衔接现有各类管理要求,结合经济产业发展与生态环境保护要求,对各环境管控单元制定可操作、可应用的环境准入清单。总体为优先管控单元,重点明确禁止、限制类的开发活动;重点管控单元,重点确定生态保护与建设基本要求、污染物允许排放量、存量源污染治理、新增源建设行为、资源利用总量和效率、环境风险管控等要求;一般管控单元,按照主导生态环境功能,明确生态环境保护基本要求。

上海市形成了优先、重点、一般三大类统一的环境准入清单(总体要求);江苏省建立“1+4+13+N”生态环境分区管控体系;浙江省制定省级生态环境准入清单及各地分区分类生态环境准入清单,安徽省建立“1+5+16+N”四级清单管控体系。具体见表3。

3 结语^[7]

长三角一体化区域三省一市“三线一单”的颁布,有利于各地建立生态环境分区管控体系,提升生态环境治理体系和治理能力现代化水平,推动长三角一体化区域高质量发展。但由于各地的“三线一单”方案均为各自编制完成,编制过程中更多考虑的是自身实际情况,较少的融入长三角一体化区域发展中考虑,因此在一体化过程中实施可能会产生一些问题,如污染物排放标准、排放量减排目标不同、功能分区目标不同等,可能需要进一步的进行磋商和优化。对此,本提出一些参考建议。

(1) 统一环境标准、考核目标。针对大气、水、土壤等地方环境质量标注、污染物排放标准进行梳理、汇总,进行差异性分析,提出三省一市或者针对示范区、交界处等地区的通用标准、质量目标,融入生态环境准入清单中。

(2) 统一管控单元划分标准。特别针对示范区、交界处等区域的环境管控单

表3 三省一市生态环境准入清单体系汇总表

上海市	形成了优先、重点、一般三大类统一的环境准入清单	优先保护单元	生态保护、水源保护、大气保护
		重点管控单元	中心城区
			产业园区及港区
一般管控单元	--		
江苏省	建立“1+4+13+N”生态环境分区管控体系	全省“1”个总体管控要求	
		长江流域、太湖流域、淮河流域、沿海地区等“4”个重点区域(流域)管控要求	
		“13”个设区市管控要求	
		全省“N”个(4365个)环境管控单元的生态环境准入清单	
浙江省	制定省级生态环境准入清单,各地分区分类生态环境准入清单	省级生态环境准入清单	总体准入清单 环境管控单元分类清单
		各地分区分类生态环境准入清单	
		“1”为省级清单,体现基础性、底线性要求	
安徽省	建立“1+5+16+N”四级清单管控体系	“5”为区域清单,体现区域的特色性、规范性要求	
		“16”为市级清单,体现地域性、适用性要求	
		“N”为管控单元清单,体现差异性、落地性要求	

元应统一划分标准,避免划分单元类别属性冲突,促进同一功能区块的融合扩大,利于保护与管理。

(3)信息管理平台共享。三省一市应将各自建立的“三线一单”信息管理平台互联互通,实现一体化区域内成果落图 and 动态管理,信息管理平台与政务大数据互通共享。

(4)建立动态调整会商机制。“三线一单”原则上应根据国民经济和社会发

展五年规划同步更新调整发布。三省一市应建立动态调整会商机制,在五年调整时期进行区域实施情况评估,针对评估情况和反馈意见,沟通会商,促进一体化区域“三线一单”的协调融合。

[参考文献]

[1]陈华,田瑁,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):1-4.

[2]上海市人民政府.上海市人民政

府关于印发《关于本市“三线一单”生态环境分区管控的实施意见》的通知:沪府规[2020]11号[Z],2020.

[3]江苏省人民政府.省政府关于印发江苏省“三线一单”生态环境分区管控方案的通知:苏政发[2020]49号[Z],2020.

[4]浙江省生态环境厅.浙江省生态环境厅关于印发《浙江省“三线一单”生态环境分区管控方案》的通知:浙环发[2020]7号[Z],2020.

[5]安徽省人民政府.安徽省人民政府关于加快实施“三线一单”生态环境分区管控的通知:皖政秘[2020]124号[Z],2020.

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

[7]王晓,胡秋红,倪依琳,等.“三线一单”中生态环境准入清单编制路径探讨[J].环境保护,2020,48(7):46-50.

作者简介:

周维(1987--),男,汉族,江苏苏州人,硕士研究生,工程师,主要从事环境规划、管理、环境科研等。