

# 加快建立“三线一单”环境管控体系

——环境保护部环境影响评价司负责人就《“三线一单”编制技术指南(试行)》答记者问

近日,环境保护部印发了《“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)》(以下简称《指南》),提出了建立“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”(以下简称“三线一单”)的一般性原则、内容、程序、方法和要求,对各地建立“三线一单”提供技术指导。就《指南》的有关问题,环境保护部环境影响评价司负责人回答了记者提问。

**中国环境报:**《指南》发布的主要背景是什么?

**答:**党中央国务院高度重视生态文明建设和生态环境保护,要求牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,要求加快构建三大红线,推动形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。编制出台《指南》,指导各地加快建立“三线一单”,是贯彻落实党的十九大精神,加快推进生态文明建设和生态环境保护的重要举措。

《指南》编制是积极落实习近平总书记重要讲话精神,加快构建“三大红线”,推动形成绿色发展方式和生活方式的重要举措。早在2015年7月,中央深改组第14次会议上,就明确提出要落实严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线的要求。2017年5月,习近平总书记在中央政治局第四十一次集体学习时,强调加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线“三大红线”,推动形成绿色发展方式和生活方式。党的十九大报告提出“形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式”“推进绿色发展”等要求。2017年10月,在全国环保系统学习贯彻党的十九大精神打好生态环境保护攻坚战专题研讨班上,环境保护部将“构建并严守三大红线”作为6项重点工作之首。部领导多次强调,编制“三线一单”,是贯彻落实党中央、国务院决策部署,推动形成绿色发展方式和生活方式的重要举措。

《指南》编制是积极推进我国生态文明体制改革的具体行动。党中央国务院一系列重要制度和文件,都提出了建立并严守“三大红线”、加强“三大红线”管控的要求。《中共中央 国务院关于加快

推进生态文明建设的意见》明确提出,严守资源环境生态红线,树立底线思维,设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线,将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内的要求。《中共中央国务院关于印发〈生态文明体制改革总体方案〉的通知》要求建立空间规划体系,完善资源总量管理和全面节约制度。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《关于印发〈省级空间规划试点方案〉的通知》《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》等一系列文件,都要求加强底线思维,强化生态环境的支撑。编制出台《指南》,是积极落实党中央国务院生态文明建设体制改革系列制度要求的具体行动。

《指南》编制是环境保护部推动战略规划环评“划框子、定规则、查落实”的重点任务。党的十八大以来,按照简政放权、转变政府职能的总体要求,环境保护部出台《关于印发〈“十三五”环境影响评价改革实施方案〉的通知》等文件,要求按照“划框子、定规则、查落实”3个环节,加大环评改革力度,以“三线一单”为手段,强化空间、总量、准入环境管理,推动战略规划环评落地。《指南》从区域环境质量、环境功能维护的要求出发,核算清污染源排放强度、种类,搞明白区域允许排放量,兜得住环境风险防范的底线,推动战略规划环评“划框子、定规则”,同时也为项目环评工作提供指导、依据和支持。

**中国环境报:**《指南》的总体思路与要求是什么?

**答:**《指南》坚持以改善生态环境质量为核心,以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线为基础,划定环境管控单元,在一张图上落实“三大红线”的管控要求,编制环境准入负面清单,构建环境分区管控体系。工作定位:《指南》主要用于环评管理,兼顾为其他环境管理工作提供空间管控依据。重点是通过“划框子、定规则”,优化空间布局、调整产业结构、控制发展规模、保障生态功能,为战略环评与规划环评落地以及项目环评管理提供依据和支撑,为加强生态环境保护、促进形成绿色发展方式和生产生活方式提供抓手。总体思路:与当前环境质量

管理与自然资源管理各项工作充分衔接,以改善生态环境质量为核心,将行政区划划分为若干环境管控单元,将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线转化为空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控、资源利用效率等要求,编制环境准入负面清单,构建环境分区管控体系。

基本原则:《指南》提出了加强统筹协调,强化空间管控,突出差别准入、实施动态更新、坚持因地制宜等5项基本原则。各地应统筹协调各项相关工作,尤其是生态保护红线、污染防治行动计划、“十三五”生态环保规划等相关工作基础,综合制定适合地方管理需求的“三线一单”方案,强化“三线一单”成果的空间落地和管理。

适用范围:《指南》适用于地市级行政区域的“三线一单”编制工作,其他尺度区域的“三线一单”编制工作也可参照执行。编制主体为地方政府,地方政府根据辖区内生态环境保护工作的实际情况和要求,因地制宜制定“三线一单”方案,为本地区生态环境保护管理提供系统化、科学化、精细化的平台。

**中国环境报:**《指南》的主要内容有哪些?

**答:**《指南》包括8章30节、4项附录,提出了建立“三线一单”的一般性原则、具体技术要求、成果要求,以及工作底图制作、大气与水环境模拟评价要点、信息平台建设等4项规范性附录。主要内容包括:

一是划定生态保护红线,识别生态空间。充分衔接并遵从目前生态保护红线划定、管理的相关要求,对于已划定生态保护红线的地区,要严格落实生态保护红线方案和管控要求;对于尚未划定生态保护红线的,按照《环境保护部 国家发展和改革委员会 关于印发〈生态保护红线划定指南〉的通知》和相关要求划定管理。同时,在生态保护红线之外,识别重要生态功能区、保护区和其他有必要实施保护的区域等生态空间,实施限制开发、分区管控。

二是明确环境质量底线,实施环境分区管控。按照环境质量不断优化的基本原则,以改善生态环境质量为目标,衔接大气、水、土壤环境质量管理要求,确定分区、分流域、分阶段的环境质量底

线目标要求。以环境质量底线目标为约束,测算环境容量,评估环境质量改善潜力,综合确定区域大气、水环境污染物允许排放量

三是完善资源利用上线,提升自然资源开发利用效率。衔接各地区资源能源“总量和强度双管控”要求,以改善环境质量、保障生态功能为目标,考虑生态安全、环境质量改善、环境风险管控等要求,完善水资源、土地资源开发利用和能源消耗的总量、强度、效率等要求。坚持自然资源资产“保值增值”的基本原则,利用自然资源资产负债表,加强对自然资源数量减少、质量下降区域的自然资源开发管控。

四是划定环境综合管控单元,实施环境综合管理。为了便于地方管理,将“三大红线”的管控分区,衔接行政边界,建立功能明确、边界清晰、网格化的环境综合管控单元,实施分类管理。

五是落实“三线一单”要求,建立环境准入负面清单。以各类环境管控单元为对象,将以“三大红线”为核心的环境管控要求,转化为空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控、资源开发效率等方面的管控要求,建立各环境管控单元的环境准入负面清单,明确禁止和限制的环境准入要求。

**中国环境报:**《指南》有哪些特点?

**答:**一是强调与相关工作的充分衔接。一方面,注重与环境保护部正在开展的各项工作充分衔接,尤其是与生态保护红线划定、大气、水、土壤三个污染防治行动计划的实施,战略和规划环评推进,总量管控与排污许可证管理等工作紧密衔接,充分衔接相关工作的思路、基础、技术和管理之外,识别重要生态功能区、保护区和其他有必要实施保护的区域等生态空间,实施限制开发、分区管控。另一方面,注重与相关部门工作的衔接。尤其在资源利用上线方面,在充分衔接现有资源管理制度政策的基础上,《指南》强调从生态安全、环境质量改善和环境风险管控等角度,提出完善自然资源开发管控的环境要求。

二是强调管控要求的系统整合。“三线一单”并不替代当前各

部门、各部委环境质量、资源管理等相关技术要求与管理规定,而是强调对既有技术方法、管理政策的整合。《指南》强调以环境质量与安全维护为基准,将相应的管理要求与任务措施整合起来,形成一套系统性、精细化、空间可落地的环境质量管控要求,提高环境管理的系统性,支撑空间规划。

三是强调各项管控要求的空间落地。环境质量管理向精细化转型,水污染防治行动计划将治理要求落实到全国1784个控制单元,京津冀地区实施了3×3公里大气网格化监管。“三线一单”在此基础上,建立分辨率较高、坐标统一、落位准确的环境空间基础数据库,开展环境系统评估,在一张图上落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的管控要求,并将各类管控要求落实到不同的环境管控单元,制定环境准入负面清单,实现生态环境管控要求的系统落地。

四是强调技术方法与成果的因地制宜,实事求是。《指南》界定了“三线一单”划定的一般要求和一般方法,同时明确了全国不同地区、根据所处不同发展阶段、不同环境问题和生态环境管理基础,可以根据《指南》规定的一般原则和方法,因地制宜,实事求是地采取科学实用、合理可行的技术方法,制定符合国家要求和地方特色的“三线一单”方案。鼓励各地区积极开展技术方法和管理模式创新,为完善“三线一单”技术方法和管理制度提供实践经验。

**中国环境报:**《指南》下一步如何实施应用?

**答:**推动各地加快建立“三线一单”的环境管控体系,是环境保护部的一项重点工作,环境影响评价司将尽快组织推进。一是抓紧做好《指南》的宣贯、培训工作,让各地深入理解“三线一单”工作的任务和技术要求。二是结合长江经济带战略环评,率先在长江经济带12省市(含青海)推进开展“三线一单”编制工作。三是加快完善“三线一单”的配套措施,包括数据共享标准,推动建立区域、规划、项目环评的管控体系,做好与生态环境保护领域相关改革举措、有关法律法规修订的衔接。四是研究提出区域国土空间环境评价工作方案,指导其他省、市开展“三线一单”编制工作。

◆郭锐

北京市门头沟区清水镇属于门头沟西部深山区,在清水镇管辖的32个自然村中,有20个低收入村。2005年初,根据北京城市总体规划,门头沟区开始加快由资源枯竭型矿区向生态涵养发展区的转型。产业的转型给深山区农村经济发展带来了极大挑战。

深山区农村林地多、耕地少,传统的种植业和景观农业等受种植条件和自然生长条件的影响,产量不高,收益不明显。受生态涵养和国家自然保护区双重功能定位的影响,低收入帮扶产业的落地和实施过程部分受限。产业转型带来的就业调整,使许多年轻人外出务工或自谋职业,村内的年龄结构断层,缺乏劳动力,这些原因都制约着当地的经济发展。

从低收入村的实际出发,激发深山区低收入村农民的内生动力,实现从农民向生态林业工人的转变,对实现绿水青山就是金山银山的理念至关重要。

**争取政策支持,发挥市场主导作用**

从农民到生态林业工人的转型,需要地方政府和相关部门的支持。党的十八大将生态文明建设纳入实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的道路中。在工业文明高度发展带来优越生活条件的同时,公众也感受到了生态危机,环境恶化。生态涵养、国家级自然保护区的设立,是人类在遵循自然规律、尊重生态承载力可持续发展理念基础上的新理念。西部深山区在提供清洁空气和优美环境的同时,牺牲了当地产业的发展,如养殖户的退出、燃煤改型煤、煤改电等一系列措施已经在逐步完成和落实。

在不违背自然优良和生态良好的基础上,应该结合西部深山区低收入村的实际地势地貌和资源优势,以生态林为依托,打造林下经济,以季度、月的工时计算,鼓励农民加入到合作社中,统一参加集体劳动,实现规模经营,逐步实现农民向生态林业工人的转变。建议在认真调研和考察的基础上,制定农民向生态林业工人转型发展的政策,以实现经济发展和生态保护的双赢。

遵循市场规律,深刻挖掘深山区生态林的生态效益,引入市场机制,提升生态服务价值和碳汇量的交易。2012年,门头沟区启动了首都碳汇林项目,对低碳经济模式下,建立区域碳汇补偿机制进行了有益探索。同时也设立了碳汇造林专项基金,为企业和个人捐资造林、展示社会责任搭建平台。建议尝试融入社会资本,在保持加大财政投入、研究提高公益性就业岗位工资待遇标准的同时,发挥市场的有效手段,按照市场供需要求,引进懂农业、爱农村的人才,对村庄进行合理的规划和设计。转变从卖方市场向买方市场的思想观念,探索一村一品,打造景观农业和乡村旅游业,壮大村内集体经济收入,为农民向生态林业工人转变提供资金支持。

**明确绩效考核制度**

在转型过程中,需要完善监督机制,规定工资核算标准,制定准入门槛标准等。从农民向生态林业工人的转变,不是单纯依靠政策的支持,更重要的是需要激发低收入村的内生动力。区、镇成立相关的领导小组,结合本区、镇的实际情况,开展考核制定和阶段性监督工作,由村两委班子成员负责组织专人负责落实生态林业工人的日常考核和工作内容。完善低收入帮扶工作基础台账,生态林业工人的岗位作为产业和就业帮扶工作纳入到低收入工作帮扶台账中,为动态跟踪和岗位调整提供依据。

笔者认为,深山区低收入村的发展需要解决的不是短时的政策性和产业帮扶,而是需要长久的造血功能,稳定低收入户的的工资性收入。由农民向生态林业工人的转变是值得探索的发展方向。

当然还需要清晰地认识到,身份的转变,不是放弃村内自身的奋斗目标,不是培养“等、要、靠”的思想,而是在于激发内生动力,通过自己辛勤劳动,收获丰收的果实,从农民向生态林业工人的转变需要一个长期的过程。通过政府、学界、深山区农民的共同努力,可以探索出一条符合西部深山区低收入村绿水青山就是金山银山的发展之路。

作者系北京市门头沟区清水镇双塘涧村挂职第一书记

## 低收入村农民向生态林业工人转型探析

制要有别于非低收入村。适当扩大年龄范围,由于深山区低收入村的老年人多,年轻人外出务工,可以在保障意外伤害险的基础上,根据个人情况提交申请,村委会复议,安排生态林工作岗位;逐年增加工作岗位,比如,以双塘涧村为例,农户中低收入户占到了57%,优先安排低收入户参加生态林业工人的工作岗位,通过工资性收入促进增收,实现可持续发展;工作内容界定要清晰,春季开展荒山造林,夏季发展林下经济,打造景观农业,秋季和冬季养山护山,防止森林火灾;鼓励以土地流转和合作社的形式,整合生态林的资源,探索户与户之间合作或村集体统一管理的方式,在促进低收入户增收的同时,壮大村集体经济实力。

## 探索与思考

### 确保县级环保专项资金“不趴账”

◆向左军

党的十八大以来,中央财政对环保投入力度不断加大,围绕水、大气、土壤污染防治以及农村环境整治、山水林田湖草生态保护修复、能力建设等方面,实施了一大批重点工程项目,为改善环境质量发挥了重要作用。环保专项资金能否做到科学、合理、有效分配,直接关系到后续的项目实施和绩效管理工作的有效开展。但一些地方仍未能发挥资金使用效益。笔者认为,解决县级环保专项资金“不趴账”问题,还需进一步优化财政资金配置,改进专项资金管理,强化重点资金统筹。

要积极推进项目申报率领环保民生发展。申报项目的科研经费、招标代理费等前期费用需要业主单位承担,有时会挤占单位的工作经费,因此一些地方出现没人敢要项目;还有一些项目缺乏科学监管,一些人怕因项目推进不力被追责,认为多一事不如少一事而不要项目。针对这种情况,笔者认为首先应增强县级职能部门项目申报的积极性,要有看到短板的眼力和补足短板的信心。其次,环保专项资金应该明确分配到有利于人民福祉和环境保护的重点领域,以增强环保专

项资金的使用效果。

要推动多方齐抓共管,加大多环节问责力度。应加强对在建项目的质量管理,进一步强化对竣工工程的管护工作,使项目从申报到建设、验收、管护等全过程都落到实处,确保质量。笔者所在的湖南省桑植县从组建项目实施队伍、招标方式、工程监理等方面,探索了“不趴账”的做法。

多方讨论,深入考察,做好项目申报与落地工作。桑植县在明确县环保局为业主单位后,各职能部门就招投标方式等问题展开了多次讨论。由于项目实施未设计承包、施工总承包方式一知半解,因此,县政府决定由县法制办牵头,组织发改、环保、财政等部门深入衡阳市珠晖区等地考察。通过考察,在招投标方式上达成了共识。

选好承包方,确保工程承接能力。通过正规代理机构,精细化设置项目招投标条件,加快招投标工作,才可以招到有资质、讲信誉、有业绩的承包公司。加强监督管理,落实地方配套资金。工程发包后,应成立项目实施小组,指导、督促项目的实施。同时,做好放权不放手、用权不越权。此外,要做好验收检查,及时将资金兑现给承包方,绝不让专项资金“趴账”,确保资金安全。

作者单位:湖南省桑植县环保局

### 组建好三支普查力量

◆刘贤春 张莉

第二次全国污染源普查是一项重大国情调查,对生态环境保护乃至生态文明建设都具有重要意义。

污染源一般在县(区)级以下的工业园区、农村乡镇及社区区域,普查的基础工作是污染源的信息调查收集。因此,普查的重头戏在县(区)级以下,承担普查主要工作也是县(区)级以下的政府。笔者认为,改变目前普查“基层冷”的局面,需在加强宣传、落实责任、强化组织和保障工作的同时,抓住县(区)级这一关键层面,着力组建三支普查力量。

第一,组建一支普查工作领导小组力量。县(区)及乡镇政府(园区)应建立普查工作领导小组,由分管或一名副职领导担任组长,具体组织领导普查工作。现在,县级及以下党委政府承接一项临时性工作也会成立相应领导组织,但有的只是“应景组织”。比如,污染源普查虽建立领导小组,但在一些地方,由主要领导担任组长的领导组织只是挂个衔而已,这将影响普查的组织领导工作。应建立由政府分管领导任组长、各相关部门为成员的普查领导小组,具体负责普查工作的组织领导、宣传发动、方案制定、安排布置和协调推进等,

使之真正成为领导到位、责任到位、推动到位、力量到位的普查工作领导小组。

第二,组建一支普查工作技术力量。这支力量应以当地环保部门人员为主,各相关部门、乡镇(工业园区)、有关单位抽调专业人员参加。主要任务是分派到基层乡镇、工业园区、重点村居及企业,担任普查技术员,负责技术指导服务,以及对普查后期的数据及信息进行梳理、综合、分析、汇总等技术处理。开展普查工作前,应对抽调人员进行普查技术规范培训,熟练掌握普查工作的统一政策、统一要求、统一规范、统一标准、统一口径、统一步调,统一完成时间。分派到基层之后,应负责各自所派的乡镇、园区、单位所抽调普查人员的普查组织、技术指导及技术服务,及时上报普查工作进度,协助完成污染源普查信息采集,收集整理普查资料,指导编写普查工作总结,完成普查使命。

第三,组建一支精干的普查队伍力量。由各乡镇、园区负责从所在乡镇机关、园区委、村(居)委的干部中抽选,组成一支精干的普查员队伍。普查任务重的可抽调群众代表充实普查队伍力量。普查员在本级政府和普查技术人员的组织指导下,对所在区域进行污染源普查。因为来自本地,这支队伍对本地的污染源分布情况比较了解,可以很快进入普查状态,提高普查效率。另外,普查工作不复杂,只是把污染对象的基本情况了解清楚、准确,填好表,完善手续与程序就行了。普查中,派入的普查技术人员要做好普查人员的简单培训,规范普查要求,和普查人员共同普查,并及时发现和解决问题,又好又快地完成普查信息采集。县(区)或乡镇、园区应给予抽调的普查人员一定的劳务报酬,激励他们的普查热情和责任心。

作者单位:安徽省肥西县环保局



## 我为普查献一策

有奖征文投稿邮箱 wppcxcyc@163.com