

【编者按】近年来，生态环境部门着力推进“三线一单”和规划环境影响评价制度，以协调发展与底线关系，确保发展不超载、底线不突破，为实现经济高质量发展和生态环境治理体系与治理能力现代化构建坚实基础。本期邀请生态环境部环境发展中心总工程师董旭辉研究员组织专题，就“三线一单”和规划环评制度展开探讨。

以“三线一单”和规划环评推动经济高质量发展

董旭辉



专题学术召集人

董旭辉

工学博士

研究员

生态环境部环境发展中心总工程师

兼任中国环境科学学会环境社会治理专业委员会副主任等

长期从事大气环境污染防治、水环境保护、土壤环境保护、固体废物管理等多个领域技术研究，先后承担了十几项国家重点课题、国际合作课题，在国际、国内刊物上发表中、英、日文论文 60 余篇，其中包括 SCI 文章 7 篇以及国外一级刊物数篇；编著《农村生态环境管理与实践》等多部专著。获环保科学技术三等奖、最佳实用技术三等奖、日本大气气溶胶学会井伊谷奖等。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，谋划开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化，《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》中明确要求，省级党委和政府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（以下简称“三线一单”）。2020 年，生态环境部部长黄润秋在《经济日报》上发表文章，明确指出“三线一单”是推进生态环境治理体系和治理能力现代化的必然要求，其框定了生态环境管控格局，用“线”管住空间布局，可逐步解决产业结构、布局不合理问题，用“单”规范发展行为，为生态环境保护关口前移提供了政策工具。

生态环境部门为进一步深化“放管服”改革、推动经济高质量发展，提出全面推进“三线一单”和规划环境影响评价（以下简称环评）宏观管控，并将在“十四五”时期充分发挥其制度效力。一是以“三线一单”落地实施为抓手，构建完善全国生态环境分区管控体系。“三线一单”

提供了系统性的、可视化的生态环境空间管控规则，确保生态系统结构的完整性、健康性和生态系统过程的可持续性。通过划框子、定规则，明确了从宏观层面到微观层面区域布局、产业规模、污染控制等禁止性或限制性要求，为国家生态环境治理体系的科学化与高效化运转提供技术支撑，提升国土空间规划、区域国民经济发展规划和地方立法等领域的绿色化发展水平。二是以规划环评为抓手，从规划的定位、规模、布局、结构、时序等方面提出规划优化调整建议，进一步提高规划的环境合理性，促进经济发展与生态保护相协调。规划环评在强化生态环境系统性保护、促进产业绿色转型发展，推动会商协调重大问题、保障“放管服”改革深化和建设项目高质量落地，促进完善区域环保基础设施、源头强化重要生态环境敏感区保护等方面发挥了重要作用。

当前，我国“三线一单”编制整体上分梯次开展，“三线一单”从决策源头开展环境治理，明确准入要求，也是规划环评、项目环评等其他环境管理手段的决策准则。其中生态环境准入清单是“三线一单”的成果出口，是未来相关管理部门落实空间环境管控和准入的直接依据，也是提升“三线一单”有效落地实施的重要抓手，要达到适用、实用、管用的要求。各省（区、市）在构建生态环境准入清单分层体系、制定“三线一单元一清单”逻辑链条和解决区域重点环境问题中形成了较好的经验，但同时也发现清单在编制和应用中存在各层次缺乏连通、管控单元和清单要求之间存在逻辑偏差、清单对主要环境问题研判不够和缺乏针对性整改措施等难点与问题。为此，本专题组织文章结合各省（区、市）编制组在清单编制中的有效做法和经验，研究提出建议在生态环境准入清单细化和优化工作中，加强与各职能部门、管理部门的对接，坚持问题导向，结合区域实际情况，以精细化管理的目标制定针对性的清单措施与要求，最后开展成

果的实践应用试点，总结经验，进一步提升清单有效性。

规划环评是承上启下的环境影响预防性准入制度，对上衔接区域“三线一单”成果，论证规划确定的产业定位、发展规模和功能布局等的环境合理性，对下细化生态环境准入清单管控要求，为项目环评提供准入指导。而规划环评制度实施十余年也面临诸多挑战，规划和建设项目管理体制的缺陷制约了规划环评有效性的发挥，规划环评的制度约束力较弱、责任主体未能很好依法履行职责、技术体系有待完善、技术质量有待提高。其中，作为重要经济发展增长点和环境污染风险集中区的产业园区规划环评在实施的过程中更是面临园区类型和责任主体日趋多样化，园区规划类型不统一，用地范围和用地性质变动较大导致规划环评实际工作思路、工作范围、工作方法等不统一，甚至大相径庭，造成了规划环评管理上的混乱，并直接或间接引发、加剧园区环境问题。为此，本专题组织文章研究提出进一步完善规划环评全链条管理的政策建议，一是树立“规划科学是最大的效益”理念，明确相关部门在规划环评中的责任和义务，充分发挥规划环评提高规划科学性的作用；二是通过《中华人民共和国环境影响评价法》的修订进一步明确规划环评成果落地途径，提高规划环评意见的法律约束力，同时在机制体制和法规层面推动环评制度与规划体系的融合，使得规划环评意见能够纳入规划、并传导到经济社会建设中；三是要构建“三线一单”与环评工作联动体系、夯实规划环评技术体系，全面提高规划环评质量，通过强化与建设项目环评联动等进一步发挥规划环评的有效性。在产业园区规划环评领域，应进一步优化调整需开展规划环评的产业园区类型，科学界定产业园区扩区后的规划环评范围，明确产业园区规划环评的审查权限和责任主体，强化规划环评与“三线一单”和项目环评等的衔接联动。