

# 环评改革要落实“三线一单”硬约束

王兴杰 王占朝 陈凤先 李天威 任景明

落实“三线一单”根本目的在于协调好发展与底线关系,确保发展不超载、底线不突破。要以空间、总量和准入环境管控为切入点落实“三线一单”。

## 1 落实“三线一单”硬约束意义重大

环境保护部前段时间印发了《“十三五”环境影响评价改革实施方案》(以下简称《方案》),要求以生态保护红线、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”)为手段,强化空间、总量、准入环境管理,

划框子、定规则、查落实、强基础。作为“十三五”环评改革的思路和主线,这标志着我国环评管理的思路、方式和着力点均发生重大转变,战略和规划环评顶层设计更加完善,也将带来整个环评体系全面、立体的变革。

一是环评体系改革的内在要求。《方案》要求构建全链条无缝衔接预防体系,明确战略环评、规划环评、项目环评的定位、功能、相互关系和工作机制。“战略环评重在协调区域或跨区域发展环境问题,划定红线,为‘多规合一’和规划环评提供基础。规划环评重在优化行业的布局、规模、结构,拟定负面清单,指导项目环境准入。项目环评重在落实环境质量目标管理要求,优化环保措施,强化环境风险防范,做好与排污许可的衔接。”规划环评对“一地三城十专项”的规划进行环境影响评价,不断强化“三线一单”在优布局、控规模、调结构、促转型中的作用,以及对项目环境准入的强制约束作用。战略环评以指导规划的发展战略为评估对象,基于规划而高于规划,真正做到决策源头防控和减缓环境影响;以“三线一单”和空间、总量、准入环境管控为评价主线和成果导向,研究经济社会发展与资源环境的耦合关系,为红线划定、管控和“多规合一”提供基础支撑;以研判区域公开发

布局与生态安全格局、结构规模与资源环境承载两大矛盾的演变态势为依据,从政策、管理、技术层面提出破解经济社会和资源环境矛盾的调控对策,为协调区域或跨区域发展环境问题提供决策参考;以评估区域经济社会发展对区域环境质量和生态安全中长期影响为重点,预警重大环境风险。战略环评、规划环评和项目环评联动,构建起我国环评体系完整、约束有力、运行高效的环评体系,将“三线一单”管理要求和空间、总量、准入环境管控落到实处。

二是环评落地管用的客观需要。《方案》突出“以全面提高环评有效性为主线”,强调推动战略和规划环评落地。保证环评落地管用,一方面,必须通过落实“三线一单”管理要求,加强战略环评空间、总量、准入环境管控,突出事权区域可持续发展最密切、最紧迫、最直接的重大环境问题,突出工业化、城镇化与资源环境承载矛盾最剧烈的重点区域、单元和行业,突出布局性、累积性、结构性问题,深化趋势性和规律

性重大问题的研判,形成破解重大资源环境问题的战略指向和策略,不断提升政策建议的针对性、有效性和可操作性。另一方面,必须从经济、空间、资源等环境影响源头入手,健全与相关部门协同推进战略环评和规划环评的机制,将“三线一单”和空间、总量、准入环境管控融入经济社会发展各领域和全过程,把软要求变成硬约束;进一步发挥战略环评和规划环评决策源头防控环境影响、推进生态环境战略性保护、协调经济社会系统和资源环境系统重大矛盾的功能,推动各部门在经济社会发展的决策源头充分考虑资源环境因素,基于资源承载力和环境容量优化重大生产力安排,加大环境保护在综合决策中的话语权和影响力。

三是环评管理改革的重中之重。《方案》提出环评管理方式,突出管理重点,重点把握选址选线环境论证、环境影响预测和环境风险防范等方面,科学调整分级分类管理。贯彻落实简政放权、放管结合的总体要求,环境保护部已

陆续分级分类下放建设项目环评审批权限,简化相关审批文件的类别和内容。但放权不等于放任不管,减少和下放微观审批事项的同时,要求进一步加强顶层设计和宏观管理,将更多的力量投入到具有统领作用的战略环评和规划环评。通过强化战略环评的指导性和权威性,提高规划环评的有效性和执行力,加强战略环评和规划环评对建设项目环评的指导和约束作用。通过强化战略环评和规划环评,将管理关口前移,更便于统筹协调经济发展与环境保护,全面系统掌控区域性、全局性、累积性环境影响,预警重大环境风险,使环评“源头预防环境污染和生态破坏”的制度作用得到切实有效发挥。

落实“三线一单”管理要求,加强战略环评空间、总量和准入环境管控,充分体现了以改善环境质量为核心,以全面提高环评有效性为主线,划框子、定规则的环评管理改革方向,顺理成章成为“十三五”环境影响评价改革的重任之一。

## 2 以空间、总量、准入环境管控为切入点落实“三线一单”

“三线一单”的基本内涵。生态保护红线的实质是生态环境安全底线。被纳入区域,禁止进行工业化和城镇化开发,从而有效保护珍稀、濒危并具有代表性的动植物物种及生态系统,维护重要生态系统主导功能。环境质量底线是保障人民群众呼吸上清新的空气、喝上干净的水、吃上放心的粮食、维护人类生存基本环境质量需求的安全线。自然资源利用上线是从促进资源能源节约、保障资源高效利用、确保必不可少的环境容量角度,不应突破资源利用

最高限值。环境准入负面清单是基于生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线,以清单方式列出的禁止、限制、允许等差别化环境准入标准和要求的。

推动“三线一单”硬约束落地。落实“三线一单”根本目的在于协调好发展与底线关系,确保发展不超载、底线不突破。要将生态保护红线作为空间管控的主要污染物。二是基于区域环境质量和环境风险防范要求,基于环境影响的范围和程度,明确各类空间的四至范围,提出协调生态、生产和生活空间,维护生态功能格局安全的管控要求。

总量管控的重点任务。一是根据国家、地方环境质量改善目标及相关行业污染控制要求,结合现状环境污染特征和突出问题,确定纳入排放总量管控的区域(流域)污染物排放总量控制上限,作为区域(流域)污染物排放总量管控限值,并据此倒推区域和行业允许新增的污染物排放总量。三是基于污染贡献和减排潜力,识别和筛选总量管控的重点区域、单元和行业,以部门和行业排放贡献、污染贡献为基本分配原则,分配区域污染物最大允许排放量,最终得到

生态功能区、生态敏感区、生态脆弱区、生物多样性保护优先区和自然保护区等法定禁止开发区域,其他对于维持生态系统结构和功能具有重要意义区域,以及环境质量严重超标和跨区域、跨境流域影响突出的空间单元,严重影响人口重点集聚区人居安全的区域一并纳入生态空间。严格生态空间管控要求,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。通过总量管控和准入管控,有效控制和削减污染物排放总量,确保经济社会发展不超出资源环境承载能力,使各类环境要素达到

环境功能区要求,大气环境质量、水环境质量、土壤环境质量等均符合国家标准。要合理设定资源消耗天花板,加强能源、水、土地等战略性资源管控。强化能源消耗强度控制,做好能源消费总量管理。继续实施水资源开发利用控制、用水效率控制,水功能区限制纳污红线管理。要优化国土空间开发格局,促进土地资源节约利用和有效保护。最后,在满足空间管控和总量管控前提下,提出环境准入门槛和标准,作为空间和总量管控的落脚点和抓手。

## 3 战略环评空间、总量和准入环境管控的重点任务

空间管控的重点任务。一是基于改善环境质量的战略目标,结合区域特征和生态现状及演变趋势,依据主体功能区规划、生态保护红线等相关工作,从保障国家和区域生态安全、维护生态系统完整性的角度,识别并确定需要严格保护的生态空间,明确工业化、城镇化禁止、限制和允许进入的空间单元,提出应重点保护的生态空间清单,作为区域空间开发的底线。区域已经划定生态保护红线的,应将生态保护红线区作为生态空间的核心部分。区域尚未划定生态保护红线的,要提出禁止开发和重点保护的生态空间,为划定生态保护红线提供参考依据。二是落实《大气污染防治行动计划》(以下简称“大气十条”)、《水污染防治行动计划》(以下简称“水十条”)和《土壤污染防治行动计划》(以下简称“土十条”)空间管制原则和措施。优先保障生态空间前提下,结

合环境质量目标及环境风险防范要求,基于环境影响的范围和程度,明确各类空间的四至范围,提出协调生态、生产和生活空间,维护生态功能格局安全的管控要求。

总量管控的重点任务。一是根据国家、地方环境质量改善目标及相关行业污染控制要求,结合现状环境污染特征和突出问题,确定纳入排放总量管控的区域(流域)污染物排放总量控制上限,作为区域(流域)污染物排放总量管控限值,并据此倒推区域和行业允许新增的污染物排放总量。三是基于污染贡献和减排潜力,识别和筛选总量管控的重点区域、单元和行业,以部门和行业排放贡献、污染贡献为基本分配原则,分配区域污染物最大允许排放量,最终得到

各重点部门和行业的总量分配方案,提出重点区域排放总量控制上限的建议,确定区域污染物排放总量削减的阶段性和环境准入的原则要求。四是落实“大气十条”“水十条”和“土十条”总量管控原则和措施。提出确保经济社会发展不超出资源环境承载能力、改善环境质量的总量管控措施。当区域环境质量现状超标或重点行业污染物减排任务和减排措施。必要时,可提出暂缓区域内新增相关污染物排放项目建设等建议。五是当区域环境目标、产业结构和生产力布局以及水文、气象条件等发生重大变化时,应动态调整区域行业污染物总量管控要求,结合规划和规划环评的修编或者跟踪评价对区域能够承载的污染物排放总量重新进行估算,不断完善相关总量管控要求。

准入管控的重点任务。一是在满足空间管控和总量管控的前提下,考虑区域差异、产业基础和资源禀赋,依据技术经济水平及潜力,论证区域产业发展定位的环境经济合理性,参照国际标准,满足先进性要求,提出制定区域行业环境准入负面清单的否定性指标并确定其限值,明确符合国际发展和国内实际的重点区域、单元和行业的环境准入标准和差别化环境准入条件,作为空间和总量管控的落脚点和抓手。二是研究负面清单和不合理经济社会活动退出机制。协调环境准入负面清单与产业准入负面清单及各类产业指导目录的关系,研究差别化环境准入的对策和机制。当区域(流域)环境质量现状超标时,应在推动落实污染物减排方案的同时,根据环境质量改善目标,针对超标因子涉及的行业等,提出更加严格的环境准入要求。

作者单位:环境保护部环境工程评估中心



### 局长论坛

今年以来,河南省济源市环保局针对“三类情况”“十大领域”中涉及环保的问责重点领域,强力开展懒政怠政为官不为问责年活动,严厉整治懒政怠政,凝聚治污合力,努力为生态文明建设提供坚实的保障。

#### 以工作推尽责

坚决打赢大气污染防治攻坚战。突出问题导向,突出精确、精细、精准,压实主体责任,强化使命担当,坚持多管齐下,以严格执法问责和“调、禁、改、关、停”为抓手,层层明确责任主体,全面落实控土、控排、控煤、控车、控油、控烟“六控”措施。

扎实开展环保违法违规建设项目清理整改工作。以2015年环保大检查清查出的违法违规建设项目为基础,进一步排查摸清2015年1月1日以前的工业类、生态类、农牧类等所有环保违法违规建设项目,完善清查台账,并抽调业务骨干专门负责。截至目前,梳理排查出环保违法违规建设项目1594个,已

# 济源问责懒政怠政促治污

◆河南省济源市环境保护局 赵金剛

#### 以制度保尽责

实行班子成员分工负责制,厘清班子成员的岗位责任;对“三重一大”和需要制定出台的政策措施,集体研究解决,确保任务落到实处。严格责任清单管理制。将局机关和二级机构的权力清单和责任清单在局网站予以公示,明晰重点工作台账,完成时限、责任人员,实行清单化管理。深化“五化”(执法模板化、责任网格化、制度体系化、管理分类化、技能专业化)环境监察标准化建设,全面规范环境执法行为。坚守3条底线,即不被通报批评、不被约谈问责、不被区域限批。坚持媒体曝光制,在媒体开设专题专栏,合办“环保聚焦”栏目,“走进直播间,环保在行动”访谈节目,同时利用微信、微博等对环境污染每周通报曝光,督促责任单位限期整改到位。

#### 以问责促尽责

一是抓好作风纪律检查。采取“三不三直”的方式,即“不定时间、不发通

知、不打招呼,直奔岗位、直接检查、直接追究”,对干部职工进行作风纪律、工作状态和“禁酒令”落实情况检查,收到了良好效果。二是注重跟踪回访。对基层反映的环境监管执法和项目环评审批方面的问题,驻局纪检监察组跟踪回访,与基层群众面对面沟通交流,征求意见和建议,严查“不作为”“乱作为”和失职渎职等行为。三是定期谈心提醒。对工作中存在的非主动、不情愿、敷衍塞责的苗头性、倾向性问题,由正职与副职、副职与中层、中层与职工定期谈心,提醒履职尽责方面应注意的事项,做到警钟长鸣,防患于未然。四是严厉追责问责。对群众反映和检查发现的懒政怠政和为官不为问题,坚持不遮丑、不护短,坚决做到“三不放过”,即问题不查清不放过,违规不处理不放过,责任追究不到位不放过。对违反环保系统“六项禁令”“十不准”等相关规定的,一经查实,严格责任追究。

本栏目由  
**聚光科技**  
特约刊登

在扶贫攻坚中引入循环经济理念、模式和技术,在发展中循环中不忘扶贫攻坚,逐步做到两者相互融合、促进。

#### ◆季昆森

中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》指出,实施精准扶贫方略,加快贫困人口精准脱贫。在贫困县如何推行循环经济与扶贫攻坚融为一体?笔者结合安徽省阜阳市阜南县实践进行了系统思考。

阜南县地处淮北平原,人口多、资源少,是沿淮重灾区,2007年被国家发改委等6部委批准为全国唯一的“农业(林业)循环经济试点示范县”。阜南在发展循环经济中与扶贫攻坚相联系,在扶贫攻坚中融入了循环经济的理念、模式和技术。

#### 扶贫攻坚坚持“四个更”,推行“九节一减”

循环经济是追求更大经济效益、更少资源消耗、更低环境污染和更多劳动就业的先进经济模式。这“四个更”原则是发展循环经济的出发点和落脚点。在广大农村推行循环经济,要给群众以看得见的物质利益,摸得着的实惠,把循环经济做成产业,实现产业扶贫。

一是发展安全优质蔬菜产业促脱贫。在实施产业精准扶贫中,阜南县以王家坝、老观乡镇为主,按照安全、有机种植方式,重点发展早春马铃薯、辣椒、番茄等蔬菜品种,带动贫困户脱贫致富。二是发展健康养殖,种养结合促脱贫。三是变废为宝,发展农村文化艺术产业促脱贫。全县在沿淮低洼地带有杞柳原料林基地6万亩,年提供柳编原料20万吨。有80个专业村、十余万人从事柳编工艺品生产。柳编加工、营销企业达到100多家,年销售额31亿元,年出口创汇2.6亿美元。

阜南县大力推行“九节一减”,即节地、节水、节肥、节药、节种、节电、节油、节柴(节煤)、节粮,减少从事一产的农民,取得了显著成效。比如,通过推广农田间作套种、立体栽培和大棚反季节蔬菜种植,提高复种指数15%,相当于增加30万亩耕地;整治土地,新增耕地3688.5亩。大力推广膜下滴灌、喷灌和微喷技术,累计节水108亿立方米,增收3855万元。推广测土配方施肥技术,累计节肥两万吨,节本增效8282.4万元。

在上海农科院专家指导和帮助下,发展了29万亩旱稻,取得“九节一减”成效,同时减少了甲烷排放。据统计,每亩减排甲烷11.2千克,累计减排甲烷3250吨。同时,达到“用地养地,养地用地”的效果,解决贫困人口就业3.1万人,人均增收260元。这一举措带来的生态、社会和经济效益显著,为发展循环农业开辟了新的天地。

#### 提高资源产出率,发展多功能大循环农业

调整优化林种结构,增加贫困地区农民收入。按照“宜杨则杨,宜柳则柳,宜果则果”经营模式,大力扶持以晚秋黄梨、杞柳生产加工为主的特色产业。2012年至2015年完成造林7.8万亩,其中经果林种植4.2万亩。通过实施多功能大循环林业发展战略,助农脱贫成效显著。到2015年底,全县已累计建成各类产业基地49万亩,涉林企业发展迅猛,林业产业带动3880户1.07万人脱贫。

发展林下经济,提高土地资源产出率。走农林复合经营、立体种植、集约经营的林业循环经济发展之路。目前,全县林下经济面积发展到10万亩,产值达6亿元,从业人数14万余人,主要模式有林粮间作、林药间作、林菜间作、林菌间作、林下养殖等。比如,林粮间作面积达到4.85万亩,产值达到5000万元;林菜间作面积达到2.6万亩,产值达到5200万元。

发展林业生态旅游,拉动贫困地区第三产业发展。如抓好王家坝国家湿地公园规划和建设,结合濉河拓淤工程等水利项目,积极开展王家坝湿地的动物保护和植被恢复工作。实施沿淮洪濠洼大造林工程,抓好湿地的保护和利用,突出森林和湿地生态旅游。

#### 坚持绿水青山和金山银山的有机统一

在扶贫攻坚工作中,始终坚持以习近平总书记提出的关于绿水青山、生态环保等一系列重要论述为指导思想。循环经济就是保护环境的经济。不能把循环经济只局限在对废弃物的综合利用、循环利用上,而在发展经济的过程中要更加积极、主动地去保护环境、保护生态、保护资源。把生态环境当作重要资本,善于做好经营生态环境的文章,要从靠山吃山、靠水吃水、靠地用地转向靠山养山、养山吃山;靠水养水、养水吃水;靠地养地、养地用地,以实现绿色发展、永续发展。

阜南县蒙洼、洪洼是淮河流域重要的行蓄洪区,有14个乡镇,35.5万人。以前,大水来时一片汪洋,大水退后满目荒凉。后来进行深入分析发现,洪水过后这片土壤是肥沃的,可以改种不怕水淹的杨树。从2001年开始,依托人民抓住退耕还林的机遇大力推行林权制度改革,在60多万亩荒坡地、低洼地大量种植杨树和杞柳。全县累计解决26万人就业,占劳动力总人数的73%,其中贫困人口20万人以上。现在两洼生态环境发生了根本性变化,林业、畜牧业、水产养殖业、农副产品加工业共生共存,资源循环利用,亩均收入在1200元以上。这是一个经营生态环境、发展循环经济的成功范例。

阜南县把打造农林废弃物资源循环化利用产业作为带动农民脱贫致富的一个重要途径,力争做到绿水青山和金山银山的有机统一。积极培育农作物秸秆深度利用

# 循环经济扶贫攻坚两促进

产业助力脱贫。投入秸秆粉碎机械1433台(套),午季秸秆还田利用量为25.7万吨,秋季秸秆直接还田20万吨。将秸秆青贮、氨化及微贮等制成秸秆饲料用于牛羊饲草,推进秸秆饲料专业化生产和商品化利用。2015年秸秆饲料化利用17.6万吨。“十二五”期间,县财政投入资金310多万元以奖代补予以支持,推动食用菌产业快速发展,累计解决1.6万贫困人口就业,人均增加纯收入8000多元。一些企业采取“公司+合作社+农户”一体化经营模式,成立秸秆收储转运专业合作社,吸纳农户入股作为合作社社员。推行原料化利用,如对柳编工艺品的生产加工,全县从业人数超10万人,其中贫困人口占60%以上,贫困户的收入从不足2000元提高到3万~5万元。

打造林业“三剩物”综合利用产业助力脱贫。一些企业配套引进先进机械装备,以丰富的林业“三剩物”、小径木、人工速生丰产林等林材资源为原料,以农作物秸秆及林材废弃物为燃料,建设农林废弃物人造板项目。如阜阳沪千人人造板制造有限公司年可综合利用“三剩物”、小径木24万立方米。每年收购枝桠及次小薪材37.8万吨,为当地农民年增收1.7亿元,累计收入超15亿元,同时提供了2000多个就业岗位。

积极普及推广沼气助脱贫。积极推广户用沼气、小型沼气和大中型沼气工程,形成“林一草一沼一菌”、“畜一沼一粮(菜)”、“畜一沼一鱼”等多种循环农业模式,树立了一大批沼气综合利用示范点。

发展适应性农业助脱贫。在发展循环经济、调整农村产业结构中,大力发展适应性农业,取得了很好的效果。如在邵合等15个濉洪乡镇,积极引导群众调整种植养殖模式,依托资源优势,大力发展“水一畜”(水稻、水产、水禽、水生蔬菜、耐水杞柳和草食畜)农业,促进休棚农业、观光农业的发展。

经过长期实践和探索,阜南县在扶贫攻坚中引入循环经济理念、模式和技术,在发展中循环中不忘扶贫攻坚,逐步做到两者相互融合、促进,取得了显著的成效和经验。各地在精准扶贫、精准脱贫中还有不少差距,还要更加艰苦、细致、扎实的研究、总结、提升和落实工作。要继续探索,走出一条全面协调、可持续发展的扶贫攻坚新路子,为精准扶贫、精准脱贫做出新的更大贡献。作者系安徽省人大原副主任