

# “三线一单”约束下环评改革的空间管控逻辑与未来发展框架构建

宋玲

四川久远环保安全咨询有限公司

DOI:10.32629/eep.v8i10.2922

**[摘要]** 作为环评改革向源头防控深化的核心抓手，“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、生态环境准入清单）通过明确空间管控边界、制定差异化准入要求，彻底重塑了环评编制人员的工作逻辑与实操流程。生态环境部数据显示，全国已划定优先保护、重点管控、一般管控三类单元共44604个，形成“一单元一清单”的管控格局，明确了项目准入的“绿色标尺”。“三线一单”生态环境分区管控体系的落地实施，推动环评改革实现从“事后补救”向“源头防控”的核心转型，其空间管控逻辑本质是通过差异化单元划分与精准化准入要求，贯穿环评全流程的刚性约束与科学指引。

**[关键词]** 三线一单；环评改革；空间管控

**中图分类号：**F062.2 **文献标识码：**A

## The Spatial Governance Logic and Future Development Framework of Environmental Impact Assessment Reform under the "Three Lines and One List" Constraint

Ling Song

Sichuan Jiuyuan Environmental Safety Consulting Co., Ltd.

**[Abstract]** As a pivotal mechanism for advancing environmental impact assessment (EIA) reform toward source-based prevention and control, the "Three Lines and One List" framework—comprising the ecological protection red line, environmental quality baseline, resource utilization ceiling, and the ecological environment 准入 list—has fundamentally transformed the operational logic and procedural practices of EIA implementation. By establishing spatially defined regulatory boundaries and differentiated access criteria, this framework has restructured the decision-making process for project approval. According to data from the Ministry of Ecology and Environment, a total of 44,604 environmental management units have been delineated across the country and classified into three categories: priority protection, key control, and general control. This classification supports a "one unit, one list" governance model, effectively institutionalizing environmental performance indicators as standardized benchmarks in project evaluation. The enforcement of the "Three Lines and One List" ecological and environmental zoning management system signifies a paradigm shift in EIA reform—from reactive remediation to proactive, source-oriented prevention. The core of its spatial governance logic lies in the integration of binding constraints and science-based guidance throughout the EIA process, achieved through systematic unit categorization and precise access conditions.

**[Key words]** Three Lines and One List; Environmental Impact Assessment Reform; Spatial Control

### 引言

本文立足环评编制人员的一线实操视角，结合生态环境部最新政策要求及四川、重庆、陕西等多地公开实践案例与权威数据，从项目前期选址的空间可行性筛查、报告核心章节的管控

要求适配、审批环节的协同衔接三个关键实操维度，系统拆解“三线一单”约束下的空间管控内在逻辑；针对编制过程中存在的管控要求行业适配不足、跨部门数据共享不畅、人员专业能力不匹配等具体痛点，从技术支撑体系、流程协同机制、专项

能力培育三个层面,构建可落地的未来发展框架。

## 1 “三线一单”约束下环评空间管控的实操逻辑——基于编制全流程拆解

从环评编制的全流程来看,“三线一单”的空间管控逻辑并非抽象的政策要求,而是通过“前期选址预判—核心章节编制—审批衔接闭环”三个关键环节层层落地,每个环节都形成了具体的实操规范与工作范式,推动环评工作从“被动应对”向“主动引导”转型。这一逻辑与修订后的《规划环境影响评价技术导则总纲》(HJ 130—2019)中“全过程衔接‘三线一单’”的技术要求高度契合,确保了编制工作的合规性与科学性。

### 1.1 前期选址预判:以管控单元为核心的空间可行性精准筛查

在项目环评的前期对接阶段,“三线一单”划定的管控单元类型已成为我们判断项目空间可行性的首要依据,这一步直接决定了项目是否具备继续推进的基础,也成为源头防控的第一道“过滤网”。根据生态环境部《关于实施“三线一单”生态环境分区管控的指导意见》,三类管控单元的空间布局约束、污染物排放管控、资源利用要求存在显著差异化——优先保护单元严格禁止大规模工业开发及各类可能破坏生态的建设活动,重点管控单元需严格控制污染物排放总量、强化环境风险防控,一般管控单元则执行基础性环保要求。在实际操作中,我们已形成固定的前置工作范式:首先通过地方生态环境部门官方公开的“三线一单”数据管理平台(如四川省“生态环境分区管控”数据应用系统平台),精准定位项目拟选址的经纬度坐标对应的管控单元类型;随后下载该单元对应的生态环境准入清单,逐一比对项目的行业类别、生产工艺、污染物排放类型、设备选型等核心指标,完成初步可行性筛查;最后向建设单位出具《选址可行性预判意见》,明确项目是否符合空间管控要求、需调整的关键环节及后续编制重点。以河北省为例,其“三线一单”数据管理平台自2021年启动至今已为2.8万个建设项目提供政策和技术指导,有效保障了各地建设项目精准落地,有效降低了项目前期投资风险。笔者曾参与某屠宰项目的前期对接工作,通过四川政务服务网的生态环境分区管控专栏查询发现,对照该单元准入清单:“严格项目引入政策,严控新建造纸、屠宰等以水污染为主的企业”,随即向建设单位出具了《选址可行性预判意见》,建议重新选址,从源头直接规避了项目后续环评无法通过的风险。这一前置预判流程仅耗时3个工作日,较传统环评“先编制完整报告、再进行可行性筛查”的模式,将选址可行性判断周期缩短了30%以上,且有效避免了建设单位前期调研投入的浪费,这也是“三线一单”源头防控逻辑在编制环节的直接体现。

### 1.2 核心章节编制:以管控要求为导向的评价内容精准细化

在环评报告的核心章节编制中,“三线一单”的管控要求已成为我们细化评价内容、确定评价重点的核心依据,彻底改变了传统环评“全面覆盖但重点模糊”的编制模式,推动评价重点向“精准聚焦管控要求”转变。这一编制逻辑完全契合修订后《规划环评导则总纲》的要求,即需在环境现状调查、影响预测、方

案论证等章节中,全面融入“三线一单”相关分析。具体而言,在生态影响评价章节,我们不再仅泛泛分析项目对周边生态的整体影响,而是需基于“三线一单”划定的生态保护红线空间边界数据,精准测算项目选址与红线的最近直线距离、是否涉及红线周边缓冲带,同时结合红线内的生态敏感目标(如珍稀动植物栖息地、水源涵养区等),细化分析项目施工期、运营期可能产生的影响(如扬尘对植被的影响、废水对水源的潜在风险等),并针对性制定防护措施(如设置生态隔离带、优化施工时序避开动植物繁殖期等)。在污染物排放评价章节,我们需以环境质量底线为刚性约束,结合项目所在重点管控单元的污染物削减目标,精准确定项目的排放限值——相较于国家标准,重点管控单元的排放限值往往更为严格,这就要求我们在编制中进行更精细化的核算。

### 1.3 审批衔接闭环:以清单为纽带的管控要求落地协同

“三线一单”的约束作用最终需通过环评审批环节实现闭环,而我们环评编制人员在这一过程中承担着“桥梁纽带”的关键角色——既要确保报告内容全面精准对接“三线一单”管控要求,又要协助建设单位与审批部门做好沟通衔接,保障管控要求的有效落地。生态环境部推动的环评与排污许可联动改革,更要求我们在编制环节提前衔接排污许可要求,形成“编制—审批—许可”的全链条协同。在实际操作中,我们需在报告中专门增设“与‘三线一单’相符性分析”独立章节,该章节并非简单罗列要求,而是要形成“管控条款—项目实际情况—符合性判断—佐证材料”的完整逻辑链:首先摘录项目所在管控单元的“三线一单”具体条款;其次对应分析项目的实际情况(如选址位置、排放指标、资源利用效率等);再次明确得出符合性判断结论;最后附上相关佐证材料(如管控单元定位截图、节能报告等)。笔者曾参与某矿石采选项目环评编制,在相符性分析章节中,我们针对区域资源利用上线中“加强高耗水行业用水定额管理,以水定产,严格控制高耗水新建、改建、扩建项目”以及“严格控制高污染、高能耗项目”,详细列明了项目的水资源利用方案,通过核算得出项目不属于高耗水项目,并附上了第三方机构出具的企业节能报告证明项目不属于高能耗项目,确保满足管控要求。

## 2 环评编制视角下“三线一单”应用的现实痛点

尽管“三线一单”为环评编制提供了明确的刚性指引,显著提升了编制工作的精准性,且各地已逐步建成数据平台支撑应用,但从一线实操层面来看,仍存在三大具体痛点,直接制约了空间管控逻辑的精准落地,也增加了编制人员的工作负担与合规风险。一是管控要求的行业适配性不足,部分区域的“三线一单”准入清单虽已细化至管控单元,但未进一步结合具体行业的工艺特点区分管控要求,导致编制过程中存在解读模糊、难以精准匹配的问题。二是数据共享机制仍不完善,尽管多地已建成“三线一单”数据管理平台,但部分平台存在数据更新不及时、跨部门数据不互通、矢量数据导出不便等问题,导致编制人员需重复录入、多方核验,增加了大量核实成本。三是编制人员的专

业适配能力不足,“三线一单”涉及空间规划、生态保护、资源利用、污染物核算等多个交叉领域,对编制人员的综合素养要求极高,但目前部分编制人员仍存在对管控要求理解不深入、空间数据应用不熟练等问题,导致报告中相符性分析流于形式。据生态环境部相关抽查数据显示,2024年部分地区环评文件不合格率中,因“三线一单”衔接不精准导致的不合格占比达20%,其中大量问题源于编制人员对管控条款的解读偏差。

### 3 贴合编制实操的未来发展框架构建

基于上述痛点,参考生态环境部关于生态环境分区管控的最新部署要求,从技术支撑体系、流程协同机制、专项能力培育三个维度构建未来发展框架,推动“三线一单”与环评编制的深度融合,提升编制效率与质量。

#### 3.1 技术支撑: 升级精准化数据共享与行业适配平台

依托地方生态环境部门牵头,以四川省生态环境分区管控数据管理平台的成功实践为范本,升级构建“三线一单”与环评编制的专用数据共享与应用平台,从根源上解决数据分散、更新不及时、标准不统一的问题。具体而言,平台需整合三大类核心数据:一是生态环境部门的“三线一单”全量数据,包括各管控单元的边界矢量数据(支持多种格式下载导出,可直接用于环评空间分析软件)、准入清单条款(按区域、行业、工艺分类检索)、环境质量底线现状及管控目标数据(如区域PM<sub>2.5</sub>、COD等污染物的现状浓度、剩余环境容量);二是自然资源部门的国土空间规划数据,建立实时衔接机制,确保管控单元边界与国土空间规划保持一致;三是水利、发改等部门的资源利用数据,如区域水资源总量、能源消耗总量控制指标等。同时,平台需建立数据动态更新与责任追溯机制,参考生态环境部“成果制定—实施应用—调整更新—监督管理”的全链条规范,明确各部门的数据更新责任与时限,确保编制人员获取的数据始终为最新版本。更关键的是,平台需增设行业工艺适配功能,针对不同工业行业(如玻璃制造、电池生产、通用设备制造等)的细分工艺,将准入清单要求细化至具体环节,编制人员只需输入项目的行业类别、核心工艺,即可自动匹配对应的管控要求及相关基础数据。此外,开发轻量化的线上核实工具,支持编制人员上传项目拟选址坐标,自动校验所在管控单元类型、与生态保护红线的距离等关键信息,并生成带权威编号的核实报告,直接作为环评报告的佐证材料,这一工具可将原本需要3-5个工作日的核实工作缩短至1个工作日内完成,大幅降低核实成本。

#### 3.2 流程优化: 建立“编制—审核—反馈”全周期协同机制

优化“三线一单”与环评编制的全流程衔接机制,参考重庆部门协同联动模式,建立“前期预判—中期指导—后期反馈”的闭环协同体系,提升编制质量与审批效率。在项目前期预判阶段,推动审批部门依托数据共享平台提供前置指引服务——编制人员可通过平台提交项目初步信息(行业类别、拟选址、核心工艺),

审批部门在3个工作日内出具《“三线一单”适配性初步指引》,明确项目所在管控单元的核心要求、需重点关注的生态环境问题,避免编制工作走弯路。在报告编制中期,建立阶段性审核机制,针对环评报告的核心章节(如生态影响评价、污染物排放评价、相符性分析等),由编制单位、审批部门、专家组成的联合小组开展中期审核,重点核查“三线一单”管控要求的衔接精准性,及时纠正解读偏差、数据错误等问题,这一机制可大幅降低报告后期修改的工作量。在审批完成后,建立反馈总结机制,审批部门将报告中与“三线一单”相关的审核意见、修改要求整理后反馈给编制单位,由编制单位形成《项目编制经验总结》,梳理同类项目的编制要点与常见问题,为后续类似项目提供参考。同时,全面推广生态环境部推动的环评与排污许可“一窗受理、一次办成”模式,在环评编制中同步衔接排污许可要求,明确污染物排放许可浓度、总量等核心指标,避免后期重复修改,提升整体工作效率。此外,简化符合“三线一单”要求的项目环评内容,对已高质量完成规划环评、管控清单清晰的产业园区,按《规划环评导则 总纲》要求,简化园区内部分行业项目的环评内容,编制重点聚焦与“三线一单”的相符性分析,大幅减轻编制负担。

### 4 结束语

从环评编制人员的一线实操视角来看,“三线一单”约束下的环评改革,其核心价值在于通过空间管控的精准化、差异化,推动环评工作真正实现从“事后补救”向“源头防控”的转型,这一转型不仅重塑了我们的工作流程,更对我们的专业能力提出了更高要求。

#### 【参考文献】

- [1]陈海嵩,曾妍.生态环境分区管控制度实施的规范路径——以行政裁量基准为中心[J].南京工业大学学报(社会科学版),2023,22(03):1-15+113.
- [2]何晶彦.生态文明视域下城镇空间治理对绿色经济效率的影响研究[D].首都经济贸易大学,2022.
- [3]王琛,赵慈,陈忱,等.生态环境分区管控体系下规划环评重点——以产业园区规划环评为例[J].环境影响评价,2021,43(3):27-30+44.
- [4]梁启靓.GIS技术在“三线一单”环境管控单元划定中的应用研究[J].青海环境,2024,34(02):72-75.
- [5]王瀚增.国土空间规划环境影响评价制度研究[D].山东师范大学,2024.
- [6]程乾坤,符云琳,方皓,等.“三线一单”环境管控单元边界优化思考[J].环境生态学,2024,6(04):138-142.

#### 作者简介:

宋玲(1989—),女,汉族,四川省绵阳市人,本科,工程师,研究方向:环境影响评价政策之类。