

生态环境准入清单编制要点浅析——以云南省为例

关佳洁 杜文静 李增加 谭娟 刘振祥 杨逢乐*

云南省生态环境评估中心

DOI:10.12238/eep.v3i11.1138

[摘要] 生态环境准入清单是“三线一单”环境分区管控的关键环节。通过梳理总结云南省生态环境准入清单的编制路径,提出云南省生态环境准入清单的组成内容,对生态环境准入清单中的重点和存在问题进行讨论,提出完善构架体系、动态更新、加快成果应用等建议,为下一步生态环境准入清单更新完善与州市细化落实“三线一单”分区管控要求提供参考。

[关键词] 生态环境准入清单;“三线一单”;生态环境分区管控;云南省

中图分类号: X323 **文献标识码:** A

生态环境准入是以区域环境容量和资源承载力为约束条件,对产业发展和开发建设活动提出的一系列控制性准则和规定^{[1][2]}。随着简政放权和环评改革的深入,在新时代的生态环境管理需求下,目前以“三线一单”制度为代表的生态环境准入清单(即“一单”)趋于完善,在环境精细化管理方面取得了一些进展^{[3][4]}。按照统一部署,云南省“三线一单”编制工作已完成,云南省人民政府于2020年11月印发了《云南省人民政府关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》(云政发〔2020〕29号),云南省“三线一单”工作随之进入成果转化与应用管理机制建设阶段。下一步,按照“三线一单”工作的有关要求,将结合“十四五”规划等工作对“三线一单”成果,尤其是“一单”进行动态更新。同时,参照省级实践经验,逐步细化完善州市级“一单”的内容。通过梳理总结云南省生态环境准入清单的编制路径,提出云南省生态环境准入清单中的组成内容,并对编制清单中的重点和存在问题进行讨论,提出完善构架体系、动态更新、加快成果应用等建议,为“一单”更新完善与州市细化落实分区管控要求提供参考。

1 云南省生态环境准入清单的编制路径

1.1 生态环境准入清单的研究内容。生态环境准入的主要内容一般包括空

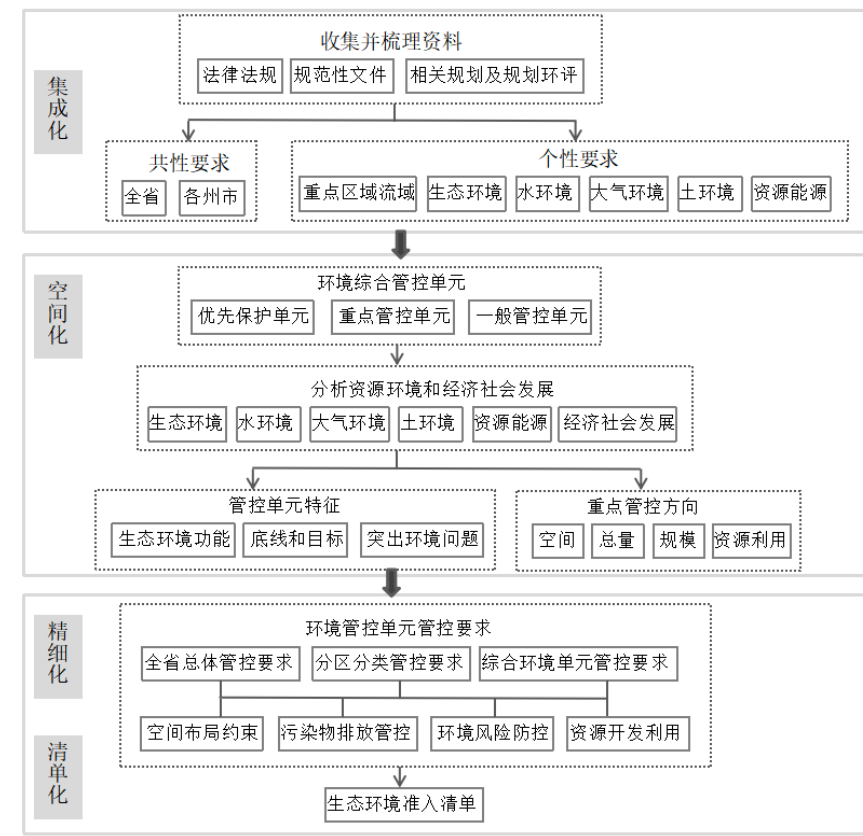


图1 生态环境准入清单编制技术路线

间、总量、时序、强度、项目准入等方面^{[1][2]}。云南省生态环境准入清单以划定的综合环境管控单元为基础,结合空间上存在的各要素生态环境问题,衔接地方各级经济社会发展、产业发展、环境保护各类文件要求,按照《生态环境准入清单编制要点(试行)》(以下简称

《编制要点》)^[5]要求,对全省、各类环境空间、重点区域和环境管控单元从空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控、资源利用效率等四个维度提出定量或定性的管控要求。

1.2 编制思路及技术路线。云南省生态环境准入清单的编制坚持规范性、针

对性、可操作性、动态更新的原则^[5], 实现对环境分区分管控要求的集成化、空间化、精细化、清单化。

1.2.1 收集并梳理资料, 充分衔接相关环境管理工作。一方面与生态环境部门的相关工作充分衔接, 尤其与省级层面的水、土壤等污染防治与打赢蓝天保卫战行动实施方案、六大水系保护修复、九大高原湖泊保护治理、农业农村污染治理等八大攻坚战实施方案, 战略环评、规划环评以及总量管控等工作紧密衔接; 另一方面, 与自然资源、林草、农业农村等部门的相关工作衔接。通过系统梳理既有法律法规, 规章政策、规范性文件等, 按环境要素和生态环境管控分区类型, 从定性和定量两方面集成环境准入的共性和个性管控要求。

1.2.2 根据基于“三线”划分出不同要素的生态环境管控分区和综合环境管控单元, 按省-州市-县区各层级, 从资源环境、经济社会等方面分析研判各环境管控单元生态环境的主要特征与突出问题; 统筹“三线”相关成果及分区管控要求, 确定单元环境质量的底线和目标, 明确单元的重点管控方向。

1.2.3 以《编制要点》为指引, 规范清单内容, 明确出总体管控要求和分类管控要求, 并从空间布局约束、污染物排放管控、环境风险管控、资源利用效率方面研究制定各类管控单元的环境准入要求。然后通过横向对有关部门, 纵向对有关州市、县区等地方征求意见, 确保环境准入要求的针对性和可操作性, 最终建立生态环境准入清单。

1.3 云南省生态环境准入清单的组成。云南省生态环境准入清单根据不同的空间尺度和不同的分类管理提出, 包括总体准入要求和综合环境管控单元准入要求两部分^[5]。总体准入要求由全省总体管控要求、重点区域流域管控要求、分类管控要求和州市总体管控要求组成, 其中重点区域流域管控分为滇中城市群区域管控要求、滇西北生物多样性管控要求、滇南沿边开放经济带管控要求、长江干流和金沙江流域管控要求、九大高原湖泊流域管控要求, 分类管控要求

分为开发区及工业集中区重点管控单元管控要求、城镇生活污染重点管控单元管控要求、土壤污染重点管控单元管控要求、农业面源污染重点管控单元管控要求、矿产资源重点管控单元管控要求、大气环境布局敏感弱扩散重点管控单元管控要求; 综合管控单元管控要求由优先保护单元管控要求、重点管控单元管控要求和一般管控单元管控要求组成。

每个环境管控单元均有一套清单对应。根据单元特点, 管控要求可包括空间、污染排放、风险、资源方面的一个或多个维度。总体准入要求中已明确的内容, 不再列入下面层级的环境管控单元中; 某些不涉及具体类别的综合环境管控单元但重要的管控内容, 可放入总体准入要求中, 例如城区中有工业企业存在, 因城镇重点管控单元主要以生活污染管控为主, 则在总体准入要求中提出城市建成区的工业企业逐步“退城进园”的要求。

2 云南省生态环境准入清单的编制重点

2.1 明确“一单”在生态环境分区分管控体系中的定位。“三线一单”生态环境分区分管控体系的核心是管控, “一单”通过“三线”划的“框子”来“定规则”。2021年3月1日起实施的首部流域保护法律《中华人民共和国长江保护法》将生态环境准入清单纳入立法, 确立了“一单”的法律地位。云南省生态环境准入清单管控要求以改善环境质量为核心, 根据区域生态环境特征, 对各类空间提出关于开发建设活动的环境管理要求, 是行政辖区内产业布局、结构调整、城镇建设和资源开发的重要依据, 是“三线一单”生态环境分区分管控体系应用的出口和落脚点, 将在实现环境精细化管理和保障高质量发展方面发挥重要作用。

2.2 强化空间管控, 实施分区分类管理。在国土空间治理的新体系下, 云南省“三线一单”建立了一套多要素综合、多分区叠加、落地可实施的生态环境分区分管控体系。云南省以水环境管控单元作为基准图层, 将县级行政边界、工业园区(集聚区)开发边界、规划城镇建设区、面源污染控制区作为单独管控单元, 结

合流域水环境超标断面、土壤风险重点管控区、大气重点管控单元, 建立了功能明确、边界清晰、网格化的综合性管控单元。综合环境管控单元是制定各要素精细化管控要求的基础, 生态环境准入清单与划定的环境管控单元存在一一对应关系。编制云南省生态环境准入清单, 既要掌握“三线”及其分区管控的情况, 又要明确基于“三线”划定的综合环境单元划分情况, 将各类管控要求落到划定的综合环境管控单元实施分类管理, 提出差别化的管控要求。

2.3 坚持问题导向和目标导向, 突出差别准入。三线一单构建了“问题-目标-单元-清单”的系统性管控体系^[3], 制定清单时要坚持问题导向与目标导向, 管控要求才具有针对性和可操作性, 尤其是针对环境质量优良与环境污染较重的两类空间。

云南省生态环境准入清单的管控要求编制通过分析研判, 对省内环境要素及重点区域流域、重点行业的突出问题、特征及重点管控方向均作出了一定的响应。以水环境为例, 针对云南省水环境问题主要存在的六大水系局部污染问题仍然突出、九湖水环境质量不容乐观、水生态受损、生态水量不足、水环境污染隐患增多等方面作出响应。在优先保护单元提出禁止在饮用水水源保护区、自然保护区的核心区和缓冲区以及城镇居民区等人口集中区域以及法律、法规规定的其他禁止养殖区域内建设畜禽养殖场、养殖小区, 九大高原湖泊流域、集中式饮用水水源地等敏感区域不得新上化工、印染等高风险项目等相关准入要求。工业污染重点管控单元提出严格工业企业污染物排放, 不得引进超过纳污水体对应污染物允许排放量的企业, 加快产业结构转型升级, 淘汰和限制耗水量大、水污染物排放量大的行业和产品等相关准入要求; 城镇生活污染重点管控单元提出加强污水管网提升改造建设, 提高城镇生活污水集中处理率等相关准入要求; 农业面源污染重点管控单元提出严格控制高耗水、高耗肥作物种植面积, 现有规模化畜禽养殖场(小区)配套建设粪便污水贮存、处理、利用设施等相关

准入要求。一般管控单元对现有涉水排放工业企业加强监督管理和执法检查,新、改、扩建项目应满足产业准入、总量控制、排放标准等管理制度要求,实行工业项目尽量进园、集约高效发展,严格控制小水电、引水式水电开发等相关准入要求。

2.4加强与规划环评、项目环评衔接联动。“三线一单”是环境影响评价制度改革的重要事项之一。加强“三线一单”与规划环评、项目环评的充分衔接,既是实现“三线一单”落地应用的重要途径,也是提升环境准入体系管理效果的重要途径^[3]。云南省生态环境准入清单重点针对规划环评、项目环评中建设行为、市场主体提出清单化环境准入要求,明确哪些空间单元不适宜大规模开发、哪些区域可以支持项目落地,可以发挥指导作用,三者结合可以从不同层次对事前准入事项发挥源头预防作用,提升管理部门科学决策的能力,提高环境准入管理的效率。

3 云南省生态环境准入清单编制中存在的问题

虽然生态环境部发布了一系列文件对清单的编制作了规范^{[5][6]},但生态环境准入清单编制尚处于建设阶段,在实际编制仍存在一些问题。

3.1对事前监管的环境准入重点不突出。由于既有的政策文件资料有限,以及应如何筛选、选用哪些环境管理措施纳入清单存在不同的理解,导致编制清单的内容繁杂,涉及从源头预防、过程管控到末端治理全过程管控,而在事前监管方面体现真正意义的准入类内容偏少,不能突出“准入”的重点。例如在城镇生活重点管控单元中,对空间布局约束的准入内容较少,而偏重在“完善城镇污水收集管网”“加快污水处理设施建设与提标改造”“严格建筑工地施工扬尘监管”等过程管控。

3.2管控要求的差异性不足。生态环境准入清单虽然集成了各类环境管理要求,但长期以来,云南生态环境管理仍以目标管理为主,在差异化和空间化管理方面较薄弱^[7],衔接已有管理要求多为较大区域尺度的共性要求;且由于编制时间紧,加之管控单元数量多,对单元特

征问题的把握不一定全面,使得针对不同环境管控单元的差异化要求偏少。

3.3与环评衔接还需加强。由于生态环境准入清单还处于建设阶段,构架体系不够完善,应用实践层面经验缺乏,同时环评制度也在根据“放管服”改革和生态环境治理能力现代化的新要求进行改革,“一单”与规划环评、项目环评的衔接还需要在实践应用中不断完善。“三线一单”与规划环评、项目环评三者功能定位不同,因此在制定生态环境准入清单时也应注意区别。当前云南省开发区正在进行优化整合,云南省生态环境准入清单制定的管控要求恰好可以发挥指导和技术支撑作用。但清单中部分工业污染单元的管控要求存在依赖原有工业园区规划环评中的环境管理要求编制的情况,导致管控要求“跟着规划走”,对园区规划环评和项目环评的指导作用不明显。

4 完善生态环境准入清单的建议

4.1完善生态环境准入清单的构架体系。要进一步明确生态环境准入清单在“三线一单”环境分区分区管控体系中的地位,对清单的应用范围有更清晰地界定。注重对现有环境管理要求的整合和筛选,借鉴较成熟的市场准入清单、重点生态环境功能区产业准入负面清单等编制经验,通过重点筛选出准入类指标来过滤掉不纳入准入清单管理的内容,完善环境管理措施的指标体系,使生态环境准入清单做到简单明了,更具针对性、系统性。

4.2建立生态环境准入清单动态更新机制。按照“三线一单”要求,每五年对生态环境准入清单开展一次动态更新。生态环境准入清单为用而编,考虑到国家及地方的社会经济发展和生态环境保护战略政策、规划计划等不断调整,云南省生态环境准入清单应建立科学的动态更新机制,配套更新调整的程序制度,定期对管控要求的目标指标进行评估分析,通过调研、征求意见等形式与地市级甚至县级的上下联动、与其他相关部门工作的横向衔接,提高清单的针对性、可操作性,确保管控要求适用、实用、管用。

4.3加快成果应用,构建“三线一单”生态环境准入体系。三线一单是新时期

生态环境管理制度与国土空间管控结合的新探索,将“三线一单”纳入现有环境准入体系,制定生态环境准入清单至关重要。结合“三线一单”应用管理平台,将生态环境准入清单与生态环境日常管理进行衔接,强化生态环境准入清单在滇中城市群、重点产业园区、九大高原湖泊流域等重点区域流域的应用,为规划环评、项目环评审批等提供指导和技术支撑,提高环境管理效率,发挥“一单”促进重点区域高质量发展的作用。制定基于生态环境分区分区管控的云南省生态环境准入清单,构建“三线一单”生态环境准入体系,让生态与发展互促共融、相得益彰,筑牢长江上游及我国西南生态安全保护屏障。

[参考文献]

[1]高宝,傅泽强,沈鹏,等.产业环境准入的国内外研究进展[J].环境工程技术学报,2015,5(1):72-78.

[2]耿海清.环境准入负面清单编制的八项注意[N].中国环境报,2019:06-25.

[3]李元实,郭倩倩,王占朝.“三线一单”生态环境分区分区管控体系建设回顾与展望[J].环境影响评价,2020,42(5):1-4.

[4]田珺,艾军勇,蔡云,等.“三线一单”在解决南通突出问题中的运用[J].环境影响评价,2019,41(4):11-15.

[5]生态环境部办公厅.关于印发《生态环境准入清单编制要点(试行)》的通知:环办环评〔2019〕6号[Z],2019.

[6]环境保护部.“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):环办环评〔2017〕99号[Z],2018.

[7]陆海,杨逢乐,唐芬.云南省生态环境分区分区管治实践进展与制度研究[J].环境科学导刊,2020,39(3):27-30.

作者简介:

关佳洁(1988—),女,汉族,云南永胜人,硕士,工程师,主要从事环境技术咨询工作。

通讯作者:

杨逢乐(1970—),男,汉族,云南玉溪人,硕士,正高级工程师,主要从事环境管理和水污染防治工作。