

环境准入负面清单编制探析

欧阳, 刘小丽, 李元实

(环境保护部环境工程评估中心, 北京 100012)

摘要: 环境准入负面清单是“三线一单”环境管控体系的重要组成部分,是以改善生态环境质量为核心,加强国土空间管控的重要手段。就环境准入负面清单编制的基本思路和原则方法进行研究,提出从空间布局、污染物排放、环境风险、资源开发利用等方面设置环境准入门槛,为环境准入负面清单的编制和研究提供思路。

关键词: “三线一单”; 环境准入负面清单; 环境管控单元

DOI: 10.14068/j. ceia. 2018. 03. 002

中图分类号: X323

文献标识码: A

文章编号: 2095-6444(2018)03-0005-04

Study on the Negative List of Environmental Access

OU Yang, LIU Xiaoli, LI Yuanshi

(Appraisal Center for Environment & Engineering, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100012, China)

Abstract: The negative list of environmental access is a vital component of the environmental management system of “Three Lines and One List”. It is an effective means of environmental quality control and national land management. The paper studied the basic idea and principle to prepare the negative list of environmental access, proposing the threshold of environmental entry in terms of spatial arrangement, pollutant emission, environmental risk, resource exploitation and utilization. This paper provided technical reference for the establishment and research on the negative list of environmental access.

Key words “Three Lines and One List”; the negative list of environmental access; environmental control units

环境准入通常被视为一种许可制度,要求必须充分考虑对环境的影响并获得准入许可之后方可进行生产建设活动^[1]。从环境约束的角度出发,加强环境准入是源头预防的基本工具之一,受到了国内外环境管理部门的高度重视,并日益成为调整产业结构、转变发展方式的重要手段^[2]。近年来,国务院相继出台的《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》等文件均明确提出“严格环境准入”,要求进一步加强源头预防力度。2016年原环境保护部印发的《“十三五”环境影响评价改革实施方案》(环环评[2016]95号)提出,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^[3]。

《“十三五”生态环境保护规划》(国发[2016]65号)指出,生态环境是全面建成小康社会的突出短板^[4]。生态环境问题归根到底是资源过度利用、空间无序开发导致的生态功能退化和环境质量恶化^[5]。保护生态环境,关键就要加强源头预防,强化空间管控。依托三大红线,梳理区域生态环境空间管控、环境质量底线控制、资源环境承载力调控约束性要求,按照环境准入负面清单进行管理,是解决我国当前突出生态环境问题的有效手段。

1 环境准入负面清单的内涵

环境准入负面清单(即“一单”)是“三线一单”环境管控体系的重要组成部分,是以改善生态环境质量为核心,基于“三线”的划定成果,以清单方式列出的禁止、限制等差别化环境准入条件和要求。环境准入负面清单是落实生态保护、环境质量目标管理、资源利用管控要求的应用出口,是以改善生态环境质量为

收稿日期: 2018-03-14

作者简介: 欧阳(1988—),女,陕西宝鸡人,工程师,硕士,主要研究方向为战略环境评价、政策环境评价, E-mail: ouyang@acee.org.cn

核心,加强空间管控的重要手段,是战略和规划环评落地的重要抓手。

环境准入负面清单与重点生态功能区产业准入负面清单的出发点都是为了统筹生态环境保护和经济社会发展,构建科学、适度、有序的国土空间布局体系,落脚点都在于限制、约束和规范各类开发建设活动。但是囿于各自主管部门的职责所限,两者的切入点有所差别。环境准入负面清单由生态环境部门主管,是从资源环境约束的角度切入,对生态、水、气、土壤、能源等资源环境要素提出不同的管控要求。产业准入负面清单由发改、工信等行业管理部门主管,是从行业准入约束的角度切入,对每类行业分别设置不同的准入标准。

2 环境准入负面清单的意义

2.1 强化源头预防作用

目前我国环境准入要参照与遵循的法律法规、政策和各类规划系统庞杂、牵涉面广,环境准入门槛“碎片化”,不够清晰明确,难以起到源头预防的作用。实施环境准入负面清单管理,从区域发展的源头落实环境质量改善的目标要求,把不符合环境准入要求的产业或项目类型通过负面清单明确下来,既提高了环境准入政策的透明度,又为环境管理提供空间管控约束的依据和支撑,有助于强化源头预防作用。

2.2 推进战略和规划环评落地

近年来,各地战略和规划环评的成果丰硕,但存在战略性、方向性要求居多,可操作性和约束性不强等问题,缺乏对空间环境管控的落地和统筹。实施环境准入负面清单管理,有利于推进战略环评和规划环评成果落地。将优化布局、控制规模、促进转型和调整结构方面的指导性要求转化为具体的环境准入管控要求,并将这些管控要求落实到具体的环境管控单元,有利于推进战略和规划环评落地。

2.3 提升环境精细化管理水平

环境准入负面清单针对不同的环境管控单元,从空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控、资源开发利用约束等方面制定差异化的环境准入要求,形成“整装成套”的环境准入负面清单,让地方各级政府和环境管理部门明确分管区域内的环境管理与限制要求,对于哪些方面需要管控,需要管控到什么程

度有清晰的把握,既有利于强化国土空间的环境管控,也有利于提升生态环境保护的精细化水平。

3 环境准入负面清单的编制

3.1 编制原则

3.1.1 以“三线”为基础

“三线一单”中的环境准入负面清单不是独立的,是基于“三线”的划定成果制定的“三线”具体应用出口。要综合生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的管控要求,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“三线”管控要求的系统落地。

3.1.2 突出差别准入

编制环境准入负面清单,关键体现于按照“三线”的管控分区和管控要求划分不同类型的环境管控单元,对各类环境管控单元从空间准入、污染物排放、风险防控、资源利用等方面制定差异化的环境准入要求,促进精细化管理。

3.1.3 坚持因地制宜

我国各区域的生态环境资源禀赋和经济社会发展程度不同,编制环境准入负面清单需要因地制宜,综合考虑当地自然环境特征、资源禀赋条件、人类活动情况、开发利用强度和生态环境管理基础能力等因素,不可盲目照搬、模仿其他地区。

3.1.4 强化应用导向

环境准入负面清单作为地方环境管理的重要抓手,作用不是限制地方经济发展,而是统筹协调区域经济社会发展与环境保护空间管控的关系,促使区域经济规模、结构、布局与资源环境承载能力更加匹配,提升区域绿色发展水平。应该以能操作、好应用为准则,保障环境准入负面清单顺利落地。

3.2 编制技术路线

环境准入负面清单具体编制的技术路线如图 1 所示。

3.3 编制方法

3.3.1 划定环境管控单元

综合生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的管控分区,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。

(1) 环境管控单元的空间划定

将“三线”确定的各类分区边界,与规划城镇建

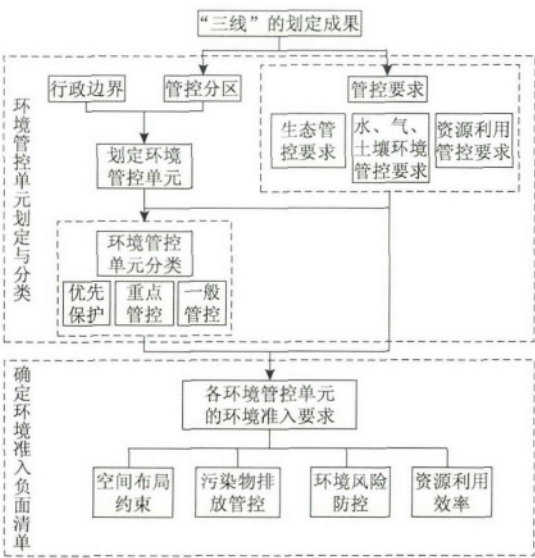


图 1 环境准入负面清单编制技术路线

Fig. 1 Technical roadmap for the negative list of environmental access

设区、乡镇街道、工业集聚区等行政边界相叠加,采用逐级聚类分析的方法,综合划定环境管控单元。由于生态保护红线、土壤污染风险管控区等边界比较破碎,在划分环境管控单元时,可以主要以水环境控制单元和行政边界为参照,拟合其他要素的管控区域和斑块。大气环境控制单元在网格模拟的基础上,应尽可能衔接行政边界、规划区边界。

管控单元的空间尺度,可根据各个地区自然环境特征、人口密度、开发强度和生态环境管理基础能力等因素合理确定,从几平方公里到几千平方公里不等。西部地区人口密度小,开发强度低,环境监测断面点位少,环境管控单元尺度可以放大。东部地区人口密度大,开发强度高,环境监测断面点位多,环境管控单元尺度可以缩小。城市郊区县的环境管控单元尺度可以放大,中心城区的环境管控单元尺度可以缩小。

(2) 环境管控单元的具体分类

分析各环境管控单元所覆盖的生态、水、大气、土壤等环境要素及自然资源利用的管控要求,将环境管控单元划分为优先保护类、重点管控类和一般管控类,如表 1 所示。

优先保护类环境管控单元是以生态环境保护为主的区域,环境准入的原则是禁止或限制大规模的工业发展、资源开发和城镇建设。重点管控类环境管控单元是人口密集、资源开发强度大、污染物排放强度高的区域,环境准入的原则是根据单元内各环境要素

的质量目标及自然资源管控要求,综合汇总后确定准入要求。一般管控类环境管控单元是除优先保护类和重点管控类之外的其他区域,环境准入的原则是执行区域生态环境保护的基本要求。

表 1 环境管控单元分类

Table 1 Classification of environmental control unit

管控分区	环境管控单元分类		
	优先保护类	重点管控类	一般管控类
生态	生态保护红线	其他生态空间	
水环境	水环境优先保护单元	水环境重点管控单元	
大气环境	大气环境优先保护单元	大气环境重点管控单元	其他区域
土壤环境	农用地优先保护单元	土壤污染风险重点防控单元	
自然资源	—	自然资源重点管控单元	

3.3.2 确定环境准入负面清单

以环境管控单元为对象,将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的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、资源开发利用约束等禁止和限制的环境准入要求,统筹汇总成环境准入负面清单。

对于优先保护类和重点管控类的环境管控单元,应按照涉及的“三线”管控要求分别制定环境准入要求,环境准入要求类别和环境管控单元类别的对应关系如表 2 所示。

若涉及多项“三线”管控要求,则按照并集从严的原则汇总。对于一般管控类环境管控单元,严格执行生态环境保护相关法律法规和区域生态环境保护要求即可,必要时也可针对关键性、制约性环境要素制定环境准入要求。

表 2 环境准入要求类别对应的环境管控单元类别

Table 2 The category of environmental access requirements corresponding to the category of environment control unit

环境准入要求类别	环境管控单元
空间布局约束	所有优先保护类环境管控单元及其他生态空间
污染物排放管控	水环境重点管控单元、大气环境重点管控单元
环境风险防控	所有优先保护类环境管控单元、涉及人居环境安全的重点环境管控单元、土壤污染风险重点防控单元
资源开发利用约束	自然资源重点管控区

(1) 空间布局约束

应从环境功能维护、生态安全保障等角度出发,优先从空间布局上禁止或限制有损该单元环境功能的开发建设活动。对于已经侵占生态空间或有损环境功能的,应建立相应的退出机制,并制定治理方案及时间表。

生态保护红线严禁不符合主体功能定位的各类开发活动,严禁任意改变用途。其他生态空间禁止布局有损保护对象生态服务功能和生态产品质量的活动和行为。水环境优先保护单元禁止布局对水资源、水环境、水生态造成损害的开发建设活动。大气环境优先保护单元禁止布局排放大气污染物的开发建设活动。农用地优先保护单元禁止布局与农业生产无关的开发活动。

(2) 污染物排放管控

应基于环境质量底线目标,从加强污染排放控制的角度,重点从污染物种类、排放量、强度和浓度上管控开发建设活动,提出主要污染物允许排放量、新增源减量置换和存量源污染治理等方面的环境准入要求。未完成区域环境质量改善目标要求的管控单元,应提出暂停审批排放相应污染物的建设项目等环境管理特别措施。

对于环境质量达标的环境管控单元,严格限制排放污染物会导致大气环境质量不能稳定达标的项目;对于环境质量超标的环境管控单元,禁止准入所排污染物会加剧环境质量超标状况的建设项目,并提出污染物排放削减要求。

(3) 环境风险防控

对于所有优先保护类环境管控单元和涉及人居环境安全的重点环境管控单元,提出涉及有毒有害、易燃易爆物质项目的禁止准入要求或限制性准入条件及环境风险防控措施。对于土壤污染风险重点防控单元,除涉及重金属、持久性有机物等有毒有害物质项目的禁止准入要求或限制性准入条件及环境风险防控措施外,还需提出农用地及建设用地环境风险防控相应的用途管理要求。

(4) 资源开发利用约束

对于自然资源重点管控单元,针对区域内资源开发的突出问题,应加严资源开发的总量、强度和效率等管控要求,避免加剧自然资源资产数量减少、质量下降的开发建设行为。对于已损害自然资源的开发

建设活动,应建立相应的退出机制,并制定治理方案及时间表。

对于水资源重点管控单元,应在环境准入负面清单中从严规定水资源开发利用约束指标,提出禁止高耗水产业准入的要求。对于高污染燃料消费强度高、空气污染重的环境管控单元,应控制高污染燃料的消费总量^[8],并制定改用天然气、电能或者其他清洁能源的时间表。

4 结语

综上所述,环境准入负面清单是基于环境管控单元提出的,统筹考虑生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的管控要求,从空间布局、污染物排放、环境风险、资源开发利用等方面明确禁止和限制的环境准入要求。希望通过本文的研究探讨,加强对环境准入负面清单编制的认识,为环境准入负面清单的编制和研究提供思路。

目前,我国环境准入负面清单的制定和管理还处于起步阶段,在负面清单编制中有诸多困难急需解决。今后有必要在以下两个方面进一步深化研究:一是如何合理划定环境管控单元,探索“三线”的管控分区与行政边界聚类衔接的具体方法和规则;二是如何科学设置定量的准入指标限值,研究针对管控单元的污染物允许排放量、资源利用量/利用效率等指标的定量方法和技术。

参考文献(References):

- [1] Honkasalo N, Rodhe H, Dalhammar C. Environmental permitting as a driver for eco-efficiency in the dairy industry: A closer look at the IPPC directive [J]. Journal of Cleaner Production, 2004, 13 (10): 1049-1060.
- [2] 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.
- [3] 刘晓星. 用改革让环评制度焕发新活力——《“十三五”环境影响评价改革实施方案》解读 [N]. 中国环境报, 2016-09-26 (2).
- [4] 吴舜泽,万军. 科学精准理解《“十三五”生态环境保护规划》的关键词和新提法 [J]. 中国环境管理, 2017, 9(1): 9-13, 32.
- [5] 万军,秦昌波,于雷,等. 关于加快建立“三线一单”的构想与建议 [J]. 环境保护, 2017(20): 7-9.
- [6] 梁睿,李继文,吕巍,等. 现代煤化工行业环境准入与发展建议 [J]. 环境影响评价, 2017, 39(2): 5-8.