

沿江1公里范围内落后化工产能全部淘汰，干流沿线城市集中式污水处理设施实现全覆盖，长江经济带逐步向高质量发展转型；加快治理银北土壤盐渍化和农业面源污染，宁夏建设贺兰山东麓绿道绿廊绿网；按照“一河一策”开展水污染防治工作，陕西省“全口径”开展黄河干流陕西段入河排污口专项排查，初步建立排污口台账，黄河流域环境质量不断改善……目前，神州大地环境管理进入生态优先、分区管控、精准施策的新时代，各地“三线一单”落地应用见成效，在机制、体制全面铺开的当下，中国“三线一单”已现雏形。

# 中国“三线一单”生态环境分区管控已现雏形 分区管控 生态更美

刁星彤

## 精准施策

进入新时代，经济需要高质量发展，生态环境需要高水平保护，为此，要求环境管理逐步从粗放式向精细化转变，在此背景下，“三线一单”应运而生。

“三线一单”是指以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线为基础，编制生态环境准入清单，力求用“线”管住空间布局，用“单”规范发展行为，构建生态环境分区管控体系的环境管理机制。作为环评管理的重要改革内容和环境保护管理的重大制度创新，“三线一单”近几年在区域战略环评、规划环评基础上，顺应新的环境管理需求不断完善起来。

生态保护红线指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域；环境质量底线指结合环境质量现状和相关规划、功能区划要求，确定的分区域分阶段环境质量目标及相应的环境管控、污染物排放控制等要求；资源利用上线以保障生态安全和改善环境质量为目的，结合自然资源开发管控，提出的分区域分阶段的资源开发利用总量、强度、效率等上线管控要求；而生态环境准入清单则是指基于环境管控单元，统筹考虑“三线”的管控要求，提出的空间布局、污染物排放、环境风险、资源开发利用等方面禁止和限制的环境准入要求。

2019年，第一梯队长江经济带11省（市）及青海省全部完成了“三线一单”发布工作，全面进入落地实施应用阶段；2020年底，第二梯队北京等19个省（区、市）及新疆生产建设兵团“三线一单”成果全部通过技术审核，16个省（区、市）政府已正式发布。目前，31省（区、市）通过开展区域空间生态环境评价，将国土空



宁夏回族自治区银川市贺兰县银川科海生物技术有限公司的工作人员在鱼菜共生系统内打理薄荷苗。新华社记者 杨植森摄



江苏省南通市海安市志愿者走进墩头镇的小学，利用废弃的麦秸秆指导学生编织草帽等。周强摄（人民图片）

间划分为优先保护、重点管控、一般管控三类环境管控单元，并根据单元特征提出针对性的管控要求，“三线一单”成果全部通过生态环境部组织的技术审核。

“‘三线一单’编制过程主要考量的是环境资源的承载能力。”西北政法大学环境法律与政策研究中心主任丁岩林介绍道，“相比于十几年前的‘主体功能区划’，‘三线一单’更注重保护而不是开发。”

提高资源利用效率。图为工作人员在大院镇双潭湖光伏电站清理水草。张明伟摄（人民图片）



目前，“三线一单”工作在各地落地应用，效果显著，对保护生态环境、推动地方经济绿色高质量发展起到积极作用。“三线一单”是通过明确生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，确定生态环境准入清单，推动形成资源高效利用和保护生态环境的空间新格局。从产业发展的角度，“三线一单”是以“三线”管住空间布局，以“一单”来规范产业发展行为。

产业发展是经济发展的载体，绿色发展意味着产业体系要转向资源节约型、环境友好型和要素集约型。既要“绿色”，也要“发展”，就需要以构建绿色低碳产业体系为导向，健全政策体系与投融资体制机制。一方面，进一步推动“三线一单”的落地应用，“倒逼”地方经济与企业绿色转型；另一方面，积极构建与绿色发展高质量发展相适应的投融资体系，激发绿色发展内生动力。为此，笔者建议：

把握产业体系绿色发展投资机会。在绿色发展理念引领下，当前中国产业体系绿色转型为市场提供了相当大的投资空间。一是发展绿色高效生态农业，提高农村土地资源综合利用效率，助力乡村振兴战略深入实施。二是构建清洁高效的能源供给体系，发展风能、太阳能、氢能等清洁能源与可再生能源。三是加大新能源技术、节能减排技术、清洁生产技术等绿色新技术的研发与推广力度，实现绿色新材料、清洁技术、减排技术、循环利用技术的广泛应用。四是打造绿色基础设施体系，包括绿色公路、绿色铁路、绿色航道、绿色港口等。五是数字经济助力绿色发展，以大数据提高生态建设和环境保护的智能化精细化管理水平。

创新绿色发展投融资模式。相比传统工业化阶段的投资项目，绿色能源、绿色技术研发与应用等绿色项目具有外部性强、风险不确定性高、初期资金投入大、“绿色溢价”实现周期长等特点，现有的金融工具与未来潜在的绿色项目投资需求之间存在一定的不匹配、不适应。为充分释放绿色发展投资新空间，需要推动投融资模式创新，完善支持绿色低碳技术研发及应用的政策工具、融资工具，构建全方位的绿色投资资金保障机制，解决绿色项目外部收益内部化机制不健全、投融资期限错配、信息不对称等问题，多措并举促进企业绿色发展转型。

具体措施包括，一是严格生态环境外部性管理，将绿色标准评估纳入投资项目规划及项目投融资管理，为企业开发与应用绿色技术提供倒逼机制。二是通过补贴、税收优惠等政策措施，引导社会资本投资绿色发展项目。三是发展多元化、多层次的金融市场，丰富绿色金融产品，着力发展绿色信贷、绿色债券、绿色基金、绿色保险、绿色信托等金融产品，着力提高金融体系对中小企业转型发展的融资支持力度。四是完善绿色金融市场基础设施，加强绿色数据的收集与共享，搭建绿色金融服务平台。五是积极探索和推广资源生态项目外部收益内部化的投融资模式，鼓励各地探索生态环境导向的开发模式（EOD）等融资方式，增强绿色项目对社会资本的吸引力。六是推动环境权益市场交易，推动建立全国性及区域性的排污权交易市场，建立和完善用能权、水权交易市场，完善碳排放权交易体系，拓展碳资产增值及质押融资空间，增强绿色资产价值的可识别性与流动性，助推生态产业化、产业生态化可持续发展。

（作者分别系中国宏观经济研究院投资研究所综合研究室主任、房地产研究室主任）

## 激发绿色发展内生动力

林勇明 任荣荣



安徽省池州市石台县的美丽风光。朱红生摄

## 精细管理

划定分类管控区域、严格把控“三高”企业准入、及时腾退不合理工厂和建筑、坚持生态优先推进乡镇绿色发展……“三线一单”在各地不断推进中。

山东省“三线一单”落地应用见成效。截至今年6月底，全省16市“三线一单”成果全部发布实施，共将全省国土空间划分为2358个陆域和428个海域环境管控单元，基本建立起较为完善的“三线一单”生态环境分区管控体系。

山东省临沂市蒙阴县通过“三线一单”精准施策，确定了大气和水环境质量底线目标以及土壤环境风险防控目标。据蒙阴县相关工作人员介绍，此次“三线一单”划定了县内水环境优先保护区664.61平方公里，占县域面积的41.5%；同时，把经济开发区等划定为重点管控区。在分级分类的严格管控下，2020年全县空气质量同比改善11.1%，优良天数达到245天；44条河流全部优良达标，3处城镇饮用水源地水质稳定达到Ⅲ类标准，河流断面水质达标率100%。

湖南出台了《关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》，明确规定长江干流和湘江岸线1公里范围内不准新增化工园区，推动沿江化工企业搬迁，切实强化源头预防和管控。加快推进五大重点工矿区转型升级，株洲清水塘、湘潭竹埠港多家重化

工业企业全部退出。如今，泛舟岳阳洞庭湖区域，不时可见江豚飞跃出水面，溅出水花。

“‘三线一单’最大的利好在于精细化管理。”丁岩林说，“这是一个综合化、集成化的工作，清单编制人员要参考十三五、十四五规划和水、大气、土壤污染防治行动计划等相关政策文件，同时依据行政区划以及各类法律法规。在如此全面深入的编制过程下，‘三线一单’的分区更科学，也让政府的权责清单、环保清单、审批清单更精细。”

由于陕西省秦岭珍稀动植物多、生态保护形势严峻，其“三线一单”的编制过程更为严格。按照保护优先、衔接整合、有效管理的原则，陕西将全省行政区域统筹划分为优先保护、重点管控和一般管控三类环境管控单元，共计1381个。

“截至今年5月，已经完成涉及秦岭6市生态环境管控和准入清单。”丁岩林介绍，“负面清单实行的是法无禁止皆可，但随着社会、科技和经济的发展，原有的负面清单可能漏掉了有些对生态环境有危害的产业，加之更新不够及时，所以在秦岭重点保护区施行‘正面清单’即‘允许目录’，‘允许目录’之外的产业和项目不得进入。一般保护区施行‘限制目录’和‘禁止目录’。‘限制目录’内的产业、项目必须满足相关规定，‘禁止目录’内的产业和项目一律不得进入。”



在位于浙江省湖州市长兴县和平镇内的浙江天能新材料有限公司生产车间，工人在锂离子电池回收生产车间忙碌。王晋焱摄（人民图片）

## 绿色转型

除了保护环境、提升居民生活质量外，“三线一单”落地应用还倒逼企业走上绿色高质量发展之路。

山东省青岛市即墨区将24家热镀锌企业逐一落入所在街道管控单元，在相应的单元清单中提出了产业集聚、转型升级的准入要求，对于优先保护单元和周边环境较敏感的热镀锌企业，逐步将它们迁入产业园区或工业集聚区，令其实施生产工艺和设备以及污染防治设施升级改造，成功地依据“三线一单”成果推动热镀锌产业实现布局优化。

湘西高新区围绕“三线一单”划定的产业发展方

向，引导产业布局、优化产业结构，目前已基本形成高新电子信息、新能源新材料、生物医药、文化旅游、现代服务业等五大主导产业，并逐步形成了核心生活区、科教文卫区、金融商务区、工业集中区等既保持联系又彼此独立的合理分区，承接产业转移引进的34家高新技术企业构成了数条盈利优质、高效环保的产业链。

未来，“三线一单”将以其科学、严格的管控标准对项目开发建设进行限制。丁岩林认为，“目前政策规定会对‘三线一单’进行每5年一次的定期更新。因地制宜、因时制宜的精细化管理将成为‘三线一单’的最大亮点。”



近年来，新疆哈密市通过划定生态红线、禁牧还草、围栏养殖等措施，让生态环境得到逐步恢复。图为成群的马鹿徜徉在草原上。蔡增乐摄（人民图片）

## 新时代 新步伐