

融法定制度与准入清单的生态环境分区管控制度研究

——以湖北省宜昌市为例

陈安¹, 杨晓东², 余向勇³, 熊善高³

- (1. 宜昌市环境保护研究所, 湖北 宜昌 443000;
2. 宜昌市生态环境局, 湖北 宜昌 443000;
3. 生态环境部环境规划院, 北京 100012)

摘要: 针对宜昌市环境总体规划生态环境分区管控制度的不足, 结合国家重点生态功能区产业准入负面清单、生态保护红线及“三线一单”制度, 对宜昌市生态环境分区管控制度设计原则、适用范围及内容进行系统研究, 提出“分区分级、遵循环境总规、高环境功能区高标准保护、法定制度优先于准入清单且不交叉执行、依法依规动态调整”的制度构建思路; 研究了环境准入清单及负面清单的适用范围及设计思路。将以上方法应用于宜昌市中心城区环境控制性详细规划编制, 建立法定制度与环境准入清单相结合的生态环境分区管控制度, 有效解决了生态环境空间管控多要素、多层次、生态功能区空间重叠和交叉管理等难题, 为深入推进生态环境保护空间规划制度积累了经验。

关键词: 生态环境分区管控; 环境总体规划; 环境控制性详细规划; 环境准入清单; 宜昌市

中图分类号: X32

文献标志码: A

DOI: 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2020.03.003

Study on the Control System of Eco-environment Zoning Management by Integrating Legal Institutions with Access List ——A Case Study of Yichang in Hubei Province

CHEN An¹, YANG Xiaodong², YU Xiangyong³, XIONG Shangao³

- (1. Yichang Institute of Environmental Protection, Yichang 443000, China; 2. Yichang Ecological Environment Bureau, Yichang 443000, China; 3. Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing 100012, China)

Abstract: Regarding the problems existing in the eco-environmental zoning management and control system of Environmental Master Planning of Yichang, this paper carried out a systematic study on the design principles, application scope and specific contents of the eco-environmental zoning management and control system by considering the industrial access negative list system in national key eco-functional areas, the red line of the ecological protection and the policy of "three lines and one list". The construction idea of the eco-environmental zoning management and control system was based on "zoning and hierarchical controlling, following the general requirements of environmental master planning, the high-standard protection for high environmental functional areas, laws and regulations prior to access list and non-cross-implementation, and dynamic adjustment according to laws and regulations". Moreover, this paper studied the design ideas and application scopes about environmental access list and negative list. We applied the above idea to compile the environmental controlling detailed planning of the central urban area of Yichang, and establish the eco-environmental zoning management and control system which combined the legal institutions with the environmental access list. The study effectively solved the problems of multi-elements, multi-levels, overlapping and cross-management of ecological function areas, and accumulated practical experience for further constructing the spatial planning system of the ecological environmental protection.

Keywords: Eco-environment Zoning Management and Control; Environmental Master Planning; Environmental Controlling Detailed Planning; Environmental Access List; Yichang

CLC number: X32

国家《“十三五”生态环境保护规划》提出, 要以 主体功能区规划为基础, 规范完善生态环境空间管

收稿日期: 2019-04-06

作者简介: 陈安(1977-), 男, 硕士、高级工程师。研究方向: 环境规划与政策。E-mail: 315942874@qq.com

引用格式: 陈安, 杨晓东, 余向勇, 等. 融法定制度与准入清单的生态环境分区管控制度研究——以湖北省宜昌市为例[J]. 环境保护科学, 2020, 46(3): 13-17.

控,强化“多规合一”的生态环境支持。2015年,宜昌颁布《宜昌市环境总体规划(2013~2030年)》(以下简称《环境总规》)^[1],制定宜昌市资源环境生态红线体系^[2],包括:生态功能控制线、环境质量红线和资源利用上线^[3-5],规划成果在生态环境保护空间规划领域研究及实践上取得重大突破^[6],规划实施^[7]有力的推动了区域产业结构和布局、城镇空间的优化调整,促进了城市绿色发展与环境质量显著提升。经过五年多的实践,《环境总规》在生态环境分区管控方面存在一些不足,亟需吸收新的技术方法,综合创新予以完善。

“十三五”期间,国家先后发布《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》^[8]、《生态保护红线划定指南》、《“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)》(以下简称《“三线一单”编制技术指南》)等^[9-10]技术文件。《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》适用于国家重点生态功能区县级城市,该办法创新了产业负面清单编制方式^[11],丰富了生态环境空间管控政策制定思路。《生态保护红线划定指南》适用于国土空间生态保护红线的划定,明确了纳入生态保护红线区的生态功能类型和基本管理要求。《“三线一单”编制技术指南》根据环境管控单元涉及的生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线的管控要求,从空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控和资源利用效率等方面,对环境管控单元提出优化布局、调整结构和控制规模等调控策略以及导向性的环保要求,明确了禁止和限制的环境准入要求。国内目前关于环境准入负面清单编制尚处于探索研究阶段^[12-14],清单内容体系较庞杂,同时,环境准入清单与产业准入清单如何统筹协调需深入研究。

1 宜昌市生态环境分区管控现行制度

宜昌市依据生态系统服务功能重要性、生态敏感性评价结果,将国土空间全域划分为生态功能控制区、黄线区和绿线区3个管控分区。生态功能控制区是实行强制性管控的生态功能区域,黄线区为限制开发区域,绿线区为适合开发区域。

1.1 生态功能控制区

宜昌市生态功能控制区面积占国土面积的48.83%,保护类型包括:水源涵养功能重要区、土壤

侵蚀敏感区和土壤保持功能重要区,市级及以上自然保护区、森林公园和风景名胜区,省级及以上生态公益林、地质公园,国家级湿地公园、水产种质资源保护区,蓄滞洪区、珍稀物种分布区、永久性保护绿地等。《湖北省生态保护红线划定方案》划定的宜昌市生态保护红线区面积占国土面积的23.87%,主要为省级及以上重点生态功能区,构成生态功能控制区的核心区域。

1.2 生态功能黄线区

宜昌市生态功能黄线区面积占国土面积的31.35%,保护类型含:县级自然保护区、地质公园、风景名胜区、重要风景区、森林公园、湿地公园和生态公益林;长江及其主要一级支流河滨带、湖泊及水库湖滨带;水源涵养和土壤保持功能重要区、土壤侵蚀敏感区;国家及省级限制开发区域除生态功能控制区、城镇空间和农业空间以外的区域等。

1.3 生态功能绿线区

宜昌市生态功能绿线区面积占国土面积的19.67%,涵盖城镇规划建设区、乡镇人口集中区、开发区及工业园区、永久性基本农田等合法合规的开发建设区域。

1.4 现行制度问题分析

宜昌市现行的生态环境分区管控制度主要存在如下问题^[14]:非法定自然保护区(水源涵养功能重要区、土壤侵蚀敏感区和土壤保持功能重要区等)管控措施存在不确定性,开发建设活动准入缺乏准确的尺度;不同主导生态功能区域存在多项制度重复交叉管理的情况;不同生态功能区域环境管理要求存在差异,现行管控制度在某些方面存在“一刀切”的情形。

2 法定制度与环境准入清单融合设计思路

2.1 生态环境分区管控制度设计原则

以宜昌为例,生态环境分区管控制度设计重点把握了以下原则。

1)分区分级:依据生态环境功能将全域划分为4大分区,生态保护红线区禁止开发,生态功能控制区强制性管控,黄线区限制开发,绿线区集约化开发,四大分区实行从紧到松梯级管理。

2)遵循环境总规:生态功能控制区原则上禁止大规模城镇建设、工业项目、矿产资源开发、新建

引水式电站、房地产开发、规模化养殖场和其它破坏区域自然生态环境的开发建设活动；黄线区实行“点状开发、面上保护”。

3)高环境功能区高标准保护：省级及以上自然保护区优先保护、从严管理，生态保护红线区执行生态保护红线管理制度，原则上按禁止开发区域的要求进行管理。

4)法定制度优先于准入清单且不交叉执行：自然保护区、风景名胜区和集中式饮用水水源保护区等法定自然保护区按照法定制度和部门规章、规划

管理；非法定自然保护区实行环境准入清单或环境准入负面清单制度。

5)依法依规动态调整：生态保护红线、法定自然保护区边界依法依规调整后，按调整后的方案管理；新设立的法定自然保护区自行纳入相应管控区；非法定自然保护区调整履行相应调整程序。

生态环境分区管控既要重视地块生态环境功能差异，也要尊重既定法律法规，在制度设计中融合法律法规和准入清单2类政策工具。宜昌市生态环境分区管控制度设计层级结构见表1。

表1 宜昌市生态环境分区管控制度设计层级结构

生态环境空间分区	分类	生态功能重要性	保护要求	区域类型	管控制度
生态功能控制区	生态保护红线区	极重要	优先保护、禁止开发	含法定、非法定两类自然保护区	国家、省生态保护红线管理制度，法定自然保护区同时执行相应法定制度
	除生态保护红线区以外的控制区	重要	重点保护、强制性管控	法定自然保护区 非法定自然保护区	自然保护区法定制度 环境准入清单
生态功能黄线区	—	较重要	适当保护、限制开发	法定自然保护区 非法定自然保护区	自然保护区法定制度 环境准入负面清单
生态功能绿线区	—	一般	一般保护、适宜开发	城镇区域、农业区域、工业园区等	环保、土地利用、城乡开发等法规及规划

2.2 法定自然保护区管理制度

结合国家、省、市发布的法律法规、部门规章、保护性规划和方案等，建立宜昌市法定自

然保护区管控制度清单，见表2。该清单适用于生态功能控制区及黄线区法定自然保护区的管理。

表2 宜昌市法定自然保护区管理制度清单

自然保护区类型	管控制度
集中式饮用水水源保护区	水法、水污染防治法、湖北省水污染防治条例、饮用水水源保护区污染防治管理规定、集中式饮用水水源规范化建设环境保护技术规范
自然保护区、省级自然保护区	野生动物保护法、野生植物保护条例、自然保护区条例、湖北省森林和野生动物类型自然保护区管理办法
风景名胜区	风景名胜区条例、湖北省风景名胜区条例
地质公园	地质遗迹保护管理规定、湖北省地质环境管理条例
森林公园	森林法、森林法实施条例、国家森林公园管理办法、野生植物保护条例
湿地公园	湿地保护管理规定、国家湿地公园管理办法、湖北省湿地公园管理办法
生态公益林	国家级公益林管理办法、国家级公益林区划界定办法、湖北省生态公益林管理办法、湖北省天然林保护条例
水产种质资源保护区	渔业法、水产种质资源保护区管理暂行办法
永久性保护绿地	宜昌市城区重点绿地保护条例
蓄滞洪区	防洪法、湖北省实施《中华人民共和国防洪法》办法、关于加强蓄滞洪区建设与管理若干意见的通知

注：管控制度修订、变更或增补后同步予以更新。

2.3 生态功能控制区环境准入清单制度

2.3.1 适用范围及设计思路 环境准入清单制度是从保护生态环境角度出发设计的一套制度，通过以正面清单的方式明确在特定生态环境管控空间内允许投资经营的行业、领域和开发建设活动等，

未予以准入的行业、领域和活动原则上禁止开展。环境准入清单规定的准入活动确定性强，适用于对生态环境管控十分严格的区域，以宜昌为例，该制度适用于生态功能控制区（不含生态保护红线区）内水源涵养功能重要区、水土流失敏感区和土壤保

持功能重要区等,未予准入的开发建设活动不允许建设。环境准入清单的设计应以维护管控区生态环境功能为目标,协调生态环保与社会经济发展基本需求之间的矛盾,并兼顾国家发展战略,重点考量开发活动对生态环境的影响范围、程度和自然环境的可修复性等因素,充分协调自然生态保护与发展的关系。环境准入清单设计遵循以下 4 点。

1)生态优先,严守底线:改善生态环境质量、提升生态环境功能等具有生态环境正效益的项目优先准入,禁止或严格限制对生态环境可能造成严重破坏和污染的活动。

2)生态利民,兼顾民生:将满足人民群众基本生活需求、提升贫困地区生活质量作为重要参考因素,对民生工程、重大基础设施和科研项目等予以准入。

3)生态惠民,农旅结合:将生态旅游开发、现有

合法耕地内的生态农业活动作为准入可选项,对旅游开发、康养产业及农业生产提出管控要求,适度预留发展空间,提升绿色生态资源经济价值。

4)服从大局,绿色准入:服从省级以上重大发展战略,对国防、军事活动及省级以上重大发展战略活动予以准入。结合资源开发对生态环境影响的程度、范围及生态环境修复难易程度,对资源开发及供应项目选择性予以准入,对生态系统整体性和稳定性影响较小、无污染的绿色资源开发活动予以准入。

2.3.2 环境准入清单设计案例 宜昌在中心城区环境控制性详细规划编制中,探索建立了生态功能控制区非法定自然保护区环境准入清单,对生态环保、旅游、资源开发与供应、民生工程、基础设施和其它共 6 大类 36 小项开发建设活动予以准入,见表 3。

表 3 宜昌市中心城区生态功能控制区非法定自然保护区环境准入清单

类别	允许开发建设活动
生态环境保护	天然林保护、植树造林、生态林业、森林抚育、退化林修复、林业病虫害防治 退耕还林还草、退渔还湖、退牧还草;水土流失治理、地质灾害治理 自然保护区、珍稀濒危物种及其栖息地、种质资源保护区、湿地系统的保护和建设 生态护坡及生态护岸建设、水资源保护;河流、湖泊、水库生态环境整治 自然景观、生态环境、地质遗迹及历史文化遗迹的修复与保护、污染场地治理与修复 生态环境保护能力建设项目;其它改善和提升生态环境质量的项目
旅游	生态旅游及绿色康养产业(禁止大规模房地产开发及城镇化建设)
资源开发与供应	油气输送管道、太阳能发电(光伏发电)、地热资源开发利用、加油站、加气站、输变电工程、矿产地地质勘查(禁止抽排水量大的探矿、重金属矿探矿)
民生工程	贫困地区生态种养业(禁止25°以上陡坡地、大中型水库周边汇水区20°以上陡坡地开垦种植农作物); 农村地区农产品原产地就地初加工(烟、茶、蔬菜、水果等) 自来水生产和供应、自来水输送管道、排水管道及配套设施;农村地区污水治理设施、生活垃圾转运站、农业包装物收集转运设施、农业固体废物资源化综合利用 农村地区住房改造、原住居民安置房及住宅区建设、学校及幼儿园等公益设施建设 科学研究、观测、无线电通讯、气象探测;区域、工程及环境地质勘查;殡葬业、陵园、公墓
基础设施	公路、铁路及铁路枢纽、港口、码头;机场建设、城市轨道交通工程、桥梁、隧道地下管廊、仓储物流(禁止建设危化品仓储、危险废物贮存项目)防洪工程、农田灌溉和排水工程、蓄水及引水工程
其它	国防、军事等特殊用途设施建设;省级及以上重大战略资源勘查、国家级重大开发建设活动

2.4 生态功能黄线区环境准入负面清单制度

2.4.1 适用范围及设计思路 环境准入负面清单制度对限制和禁止的活动类型规定明确,但允许开发建设活动不确定性较强,可用于防止对生态环境可能造成重大破坏和污染的活动进入管控区域。以宜昌为例,该制度适用于生态功能黄线区(法定自然保护区除外),限制类活动禁止新建,禁止类活动限期退出,并实施生态修复。环境准入负面清单的设计围绕维护管控区域生态环境功能为目标,重点考量开发建设活动是否对管控区域生态环境造成重

大破坏和不可逆影响、带来重大风险等因素。

宜昌西部“四县一区”(五峰县、长阳县、秭归县、兴山县、夷陵区)隶属《全国主体功能区规划》中的限制开发区,生态功能黄线区环境准入负面清单的制定需与国家重点生态功能区产业准入负面清单统筹协调。其它地区结合管控区域主导生态环境功能、产业结构及布局和经济社会发展实际情况,针对性制定环境准入负面清单。

2.4.2 环境准入负面清单设计案例 宜昌市中心城区生态功能黄线区实施环境准入负面清单管理,

重点限制基础设施建设、农林业、资源能源开发和工业项目等领域对主导生态环境功能可能造成重大破坏和污染的建设活动,被列入负面清单的项目原则上不予新建,见表4。

表4 宜昌市中心城区生态功能黄线区环境准入负面清单

类别	限制开发建设项目
基础设施建设	危险废物和医疗废物处置设施、污水处理厂、垃圾填埋场
农林业	毁林开荒、伐木、25°以上陡坡地开垦种植农作物、规模化畜禽养殖
资源能源开发	露天采矿、采砂、取土、地下水抽排量大地下勘探和采矿项目 引水式水力发电站、径流式水电站、抽水蓄能电站
工业	石化、化工、医药、建材以及渣场、尾矿库等重污染、高环境风险项目
其他	破坏主导生态环境功能的其他开发建设项目

2.5 环境准入清单及负面清单配套制度设计思路

为减缓开发建设活动对生态环境的影响程度,需健全环境准入(负面)清单配套制度。一是开发建设活动应符合法律法规和相关政策;二是坚持节约集约用地的原则,尽量少占自然生态空间,用地面积较大(如超过1 km²)的开发建设活动编制实施生态补偿和修复方案;三是按照高环境功能区高标准保护的原则,生态保护红线区执行生态保护红线管理制度,法定自然保护地执行相应法律法规和管理制度,以上区域不再执行环境准入(负面)清单;林地、草地和河流等自然生态空间应同时执行相关法律法规等管理制度;四是将环境准入(负面)清单制度纳入地方经济社会发展规划及相关专项规划,在项目规划选址、用地预审、环境影响评价、排污许可、水土保持、排污口设置和取水许可等审批环节予以把关。

3 结语

以湖北宜昌为例,研究建立了基于法定制度与环境准入清单相结合的生态环境分区管控制度。在制度设计思路上提出“分区分级管控、遵循环境总规、高环境功能区高标准保护、法定制度优先于环境准入清单且不交叉执行和依法依规动态调整”五项原则;梳理了法定自然保护地管控制度清单;研究建立了生态功能控制区、黄线区非法定自然保护地环境准入清单及负面清单,协调了生态保护与基本发展需求之间的矛盾,并从减缓生态环境影响的角度出发,研究提出环境准入(负面)清单配套制度。

参考文献

[1] 宜昌市人民政府. 宜昌市环境总体规划(2013-2030年)[EB/OL]. (2017-10-01)[2019-02-20]. <http://hbj.yichang.gov.cn/content-42522-859297-1.html>.

[2] 刘蔚, 李莹. 资源环境生态红线如何优化城市发展?——关于宜昌市环境总体规划制定实施的调研报告[N]. 中国环境报, 2016-6-15(01).

[3] 陈安, 余向勇, 万军, 等. 宜昌市生态保护红线的框架体系[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26(5): 134-138.

[4] 余向勇, 陈安, 杨晓东, 等. 宜昌市水环境质量红线划分与空间管控研究[J]. 环境科学与管理, 2015, 40(5): 20-24.

[5] 万军, 于雷, 张培培, 等. 城市生态保护红线划定方法与实践[J]. 环境保护科学, 2015, 41(2): 6-11.

[6] 姚伊乐. 从宜昌样本看规划编制模式之变城市环境规划该是什么样? 优化支撑而非限制发展, 源头引导而非事后应急[N]. 中国环境报, 2015-01-19(06).

[7] 余向勇, 李莹, 陈安, 等. 共享“红线”——宜昌市环境总体规划信息管理与应用系统(V1.0)开发研究[J]. 环境科学与管理, 2016, 41(12): 5-11.

[8] 肖金成, 刘通. 把牢生态环境保护的第一道关口——《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》解读[J]. 环境保护, 2017, 45(4): 10-11.

[9] 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, 45(20): 7-9.

[10] 吕红迪, 万军, 秦昌波, 等. “三线一单”划定的基本思路与建议[J]. 环境影响评价, 2018, 40(3): 1-4.

[11] 邱倩. 论重点生态功能区产业准入负面清单制度的建立[J]. 环境保护, 2016, 44(14): 41-44.

[12] 徐琬莹, 邵蕊, 田建茹, 等. 青岛市省级生态红线区产业准入负面清单制定方法及实践研究[J]. 环境科学与管理, 2018, 43(7): 155-159.

[13] 欧阳, 刘小丽, 李元实. 环境准入负面清单编制探析[J]. 环境影响评价, 2018, 40(3): 5-8.

[14] 陈安, 杨晓东, 余向勇, 等. 生态保护红线在实践过程中的问题剖析——以湖北宜昌为例[J]. 环境保护科学, 2017, 43(1): 22-25.