



南开大学

# 从环境功能区划到三线一单

## ——基于空间管控的综合环境管理模式的探索

吴婧 教授

南开大学 环境科学与工程学院

- **研究起点**

- 环境管理模式的变迁
- 从宏观环境管理制度层面观察“三线一单”的地位和作用

- **研究问题**

- “三线一单”是否可以构成基于空间管控的综合环境管理模式的基础

# 美国环境管理模式

## 目标导向

- ◆ 以污染控制为目标导向：实施严格的污染物排放标准和总量控制
- ◆ 以环境质量改善为目标导向：以环境质量目标倒逼经济结构调整



## 命令-控制型

- ◆ 70年代开始使用，以**政府执法和惩罚**为保障。如排放标准、技术规范
- ◆ 过于**严格、负担**过重，以**分散**的方式关注不同介质的不同环境问题

## 经济-激励型

- ◆ 80年代后得到广泛应用。解决办法由政府走向市场。
- ◆ 政府对排污者实施排污交易、污染税、补贴、押金返还等

## 公众参与型

- ◆ 80年代末期以来被愈来愈多的应用。
- ◆ 自愿协议、清洁生产方式、环境信息公开、环境标志、ISO14001环境管理体系标准等

# 欧盟环境管理模式

## 1973-1976

◆ 预防优先、污染者付费、维持高水平保护三大原则

◆ 环境管理战略：**末端治理**



## 1977-1981

◆ 对土地、环境和自然资源的无害化利用和管理；保护和提高环境质量的一般行动

◆ 由末端治理向**污染预防**转变

## 1982-1986

◆ 将环境政策纳入**其他**各部分政策

◆ 污染防控的理念开始盛行，但仍处于**被动治理**的阶段



## 1987-1992

◆ 充分细化“**环境政策一体化**”，将环境保护纳入其他政策作为**新发展方向**

## 1993-2000

◆ 明确预防性、优先控制和污染者付费原则

◆ 开始采用经济-激励型手段，如排污收费、生态税、投资、补贴



## 2002-2012

◆ 经济-激励型手段得到**更多应用**，如排污权交易计划指令、交易体系

## 2014-2020

◆ 《第七环境行动规划》**倡导将环境保护与其他政策领域相结合**，如地区政策、农业、渔业、能源和交通工具等

# 案例：荷兰环境管理模式

## 荷兰

- ◆ 《**环境与规划法**》，将原《环境许可法》、《水法》、《空间规划法》、《住房法》、《环境管理法》、《公共工程法》纳入其中

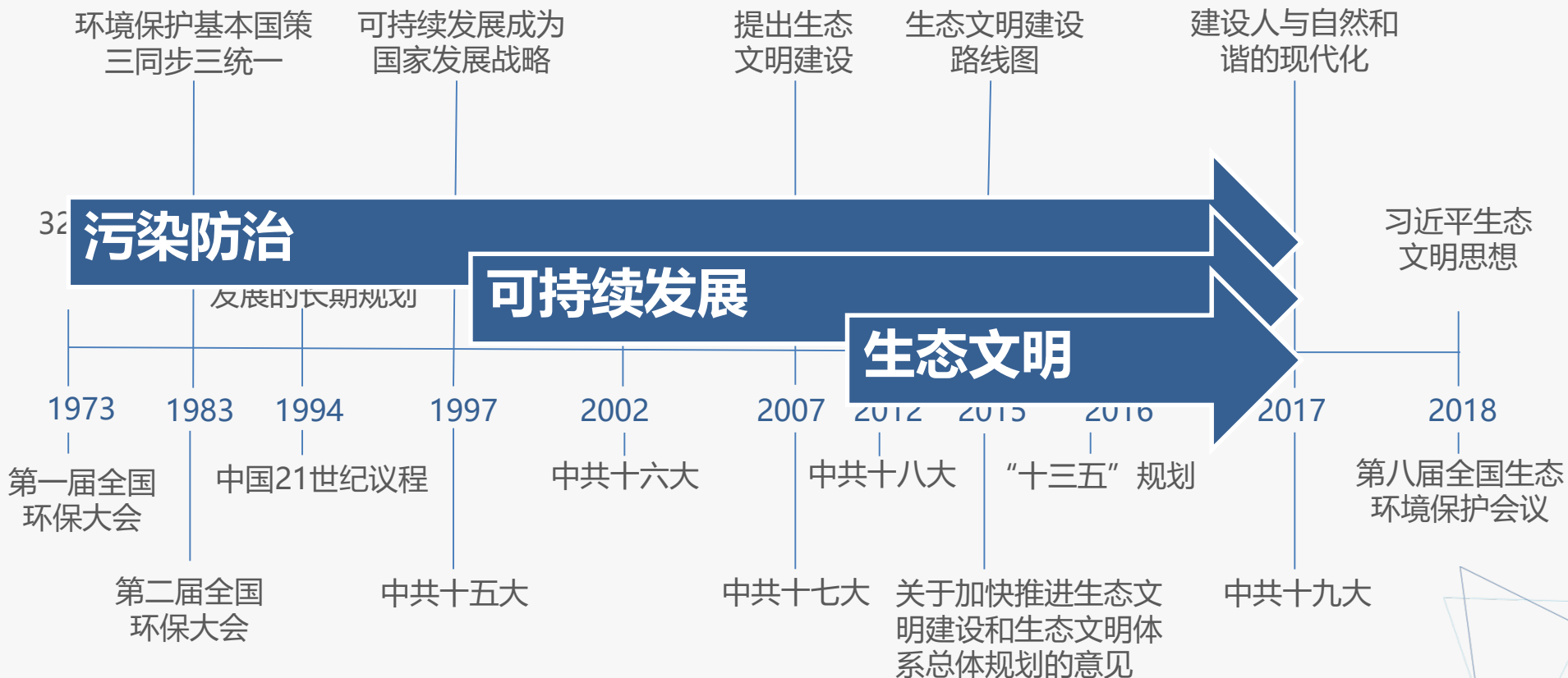
- ◆ 包括总则行政机关的职责和权力、环境战略和计划、自然环境中活动的一般规则、环境许可和项目决策、程序、执法和实施、监测、和信息
- ◆ 具体由**环境目标**，**指导规则和指令**构成
- ◆ 精髓是“**发展空间**，**保障质量**”的理念

## 环境与规划法

## 具体工具

- ◆ 环境战略：与自然环境相关的战略规划
- ◆ 计划/规划/措施草案：用于达到环境目标
- ◆ 一般性规则和义务
- ◆ 政策工具：一般规定、环境许可、EIA、项目决策

# 中国环境管理政策 (1973-2018)



# 中国环境管理制度演变

## 1970s

- ✓ 环境影响评价
- ✓ 三同时
- ✓ 排污收费

## 1980s

- ✓ 城市环境综合整治定量考核制度
- ✓ 环境保护目标责任制度
- ✓ 排污申报登记和排污许可证制度
- ✓ 限期治理
- ✓ 污染集中控制
- ✓ 环境规划

## 1990s

- ✓ 总量控制
- ✓ 突发环境事件报告与处理

## 2000s

- ✓ 清洁生产
- ✓ 循环经济
- ✓ 信息公开
- ✓ 公众参与
- ✓ 生态补偿
- ✓ 污染防治区域联动

## 2010s

- ✓ 环境保护税
- ✓ 排污许可制
- ✓ 生态保护红线
- ✓ 生态环境损害赔偿
- ✓ 环境监察
- ✓ 党政领导干部生态环境损害责任追究
- ✓ 三线一单

## 环境管理制度演变-案例分析

---

- 世界上有100多个国家都实施环境影响评价制度，为什么在我国环境影响评价制度一度成为社会关注，作为“红顶中介”的典型，受到行业部门、普通公众、业主的批评？
- “三同时”制度似乎从没有起到实质性的约束作用
- “排污收费”超低的污染成本，成为鼓励排污的工具
- “限期治理”长期成为违法排污的通行证
- 排污许可制在80年代就成为一项环境管理制度，但直到2018年才真正确立其固定污染源管理的核心地位？
- “环境保护目标责任制”的责任什么时候落实了？
- “总量控制”沦为数字游戏



## 环境管理制度演变-案例分析-一点启发

---

- 工业化和城镇化的早期，现代环境问题仍然只是点状和局部的，因此早期环境政策与制度多是问题导向性；
- 环境法治的理念处在萌芽和发展时期，制度及其框架体系都还远未成型；
- 发达国家以经济性手段和程序正义来补充完善传统强制监管手段，我们在借鉴中，缺乏相应的制度层面的支撑；
- 环境管理制度背后是现代环境科学技术支撑，没有长期的基础科学的投入与积累以及数据与信息的支撑，是很难实现的。

### 对制度的认识

必须在特定的历史背景和行动情境下才有意义

# 中国环境管理制度演变

## 1970s

- ✓ 环境影响评价
- ✓ 三同时
- ✓ 排污收费

## 1980s

- ✓ 城市环境综合整治定量考核制度
- ✓ 环境保护目标责任制度
- ✓ 排污申报登记和排污许可证制度
- ✓ 限期治理
- ✓ 污染集中控制
- ✓ 环境规划

## 1990s

- ✓ 总量控制
- ✓ 突发环境事件报告与处理

## 2000s

- ✓ 清洁生产
- ✓ 循环经济
- ✓ 信息公开
- ✓ 公众参与
- ✓ 生态补偿
- ✓ 污染防治区域联动

## 2010s

- ✓ 环境保护税
- ✓ 排污许可制
- ✓ 生态保护红线
- ✓ 生态环境损害赔偿
- ✓ 环境监察
- ✓ 党政领导干部生态环境损害责任追究
- ✓ 三线一单

## 对制度的认识

必须在特定的历史背景和行动情境下才有意义

问题导向 → 价值重构

# 环境管理制度体系现状

目标导向的  
规划机制

命令控制型监管

- 禁止/限制
- 准入控制
- 一般性义务
- 个案监管

激励型的  
经济手段

全社会合作的  
环境共治

借助环境信息的  
社会引导

# 我国环境管理模式现状问题

## 现状问题

基于空间管控的综合环境管理模式，整合政策，整合环境、资源、生态内容，突出区域差别，达到风险防控、污染防控与质量改善的目的

1

现行多数环境管理制度和政策主要还是围绕**污染减排和总量控制**而设计的，不能完全适应以环境质量改善为核心的战略要求

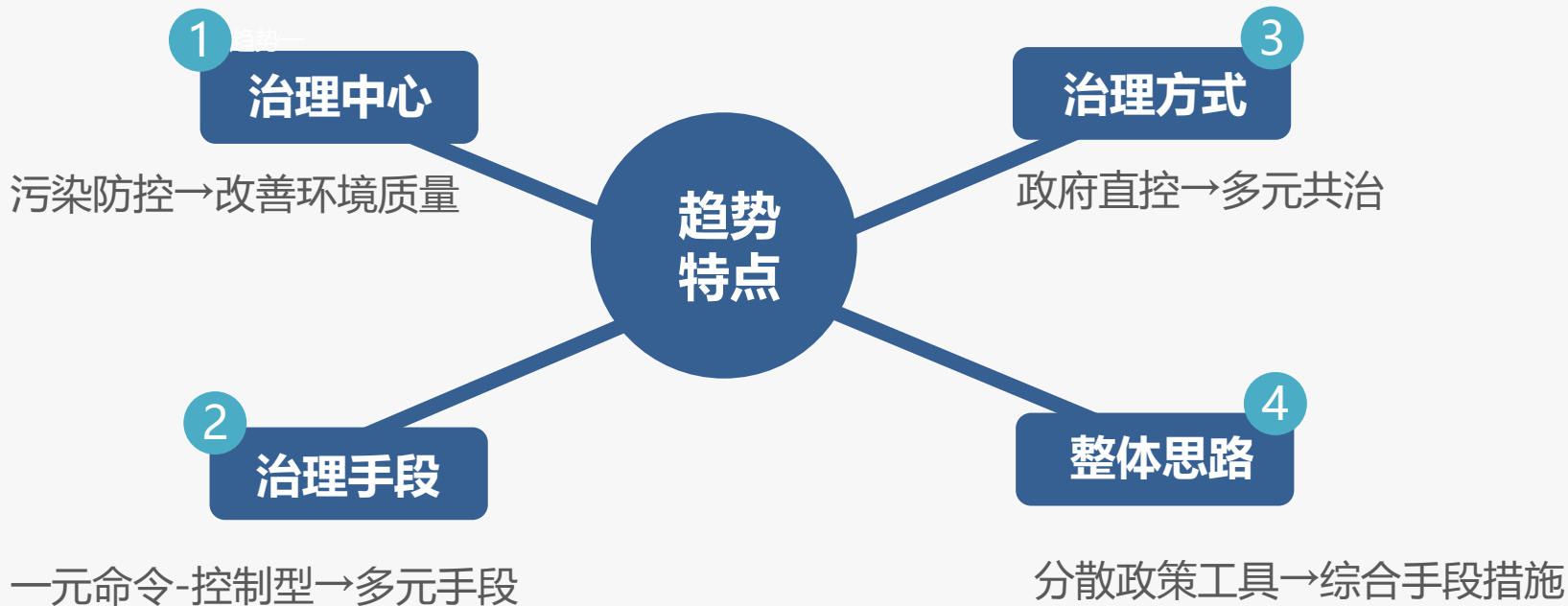
2

现行环境管理模式下的环境管理**相关政策、制度过多**，使得管理混乱。涉及多个机构部门时，各部门之间不能很好地进行协调

3

现有环境管理条块**分割现象突出**，不能适应国家开展统一环境监管的要求。例如目前缺乏针对“山水林田湖”的统一保护、监管的体制

# 环境管理模式的演进



# 生态环境空间管控及其实践

---

- 基础——功能分区
- 核心——根据功能分区确定目标和管控措施
- 目的——差异化管理
- 传统上应用于：资源管理（土地）、城市规划、自然生态保护
- 以往的实践
  - ✓ 环境要素功能区划：大气环境功能区划、声环境功能区划、水环境功能区划
  - ✓ 综合性环境功能区划-基于环境总体规划和多规合一的试点
  - ✓ 三线一单-规划/战略环评的改革与试点

# 新一代环境管理模式特征

## 第一代环境规制策略

命令控制型

## 第二代环境规制策略

采用更有效的经济  
激励措施实现现有  
环境目标

## 第三代环境规制策略

界定环境目标  
构建制度体系  
选择适宜工具

# 基于空间管控的生态环境综合管理模式的架构

战略目标

环境目标

环境规划

基于生态系统

基于行业

三线一单

生态保护红线

环境质量底线

资源利用上线

工 具

EA, 环境许可, .....