

# 宜昌市生态环境分区管控制度研究

陈安<sup>1</sup>, 杨晓东<sup>2</sup>, 余向勇<sup>3</sup>, 熊善高<sup>3</sup>

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

**摘要:** 在宜昌市环境总体规划与环境控制性详细规划的编制与实施过程中, 针对生态环境分区管控制度应用实践存在的自然生态功能区分类指导不足、水及大气环境质量分区管控制度不够完备等主要问题, 结合国家生态保护红线及“三线一单”制度, 研究提出了完善生态环境管控地块类型、优化分区管控措施、注重法律法规与负面清单相结合、建立开发建设活动退出机制、健全信息共享制度5个方面的生态环境分区管控制度设计重点, 作为今后优化宜昌市国土空间规划布局的重要依据。

**关键词:** 生态环境分区管控; 生态功能; 水环境; 大气环境; 宜昌市

**中图分类号:** X32

**文献标志码:** A

**DOI:** 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2019.02.003

## Research on the Control System of Zoning Management of Ecological Environment of Yichang City

CHEN An<sup>1</sup>, YANG Xiaodong<sup>2</sup>, YU Xiangyong<sup>3</sup>, XIONG Shangao<sup>3</sup>

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

**Abstract:** In the compilation and implementation of Yichang's environment system master plan and detailed environmental control plan, in view of the main problems of insufficient guidance of natural ecological function area classification and insufficient management and control of water and atmosphere zoning quality, etc. Integrated the national ecological protection red line and "three lines and one detailed list" mechanism, the paper study five aspects to put forward the ecological environment zoning management of Yichang City: detailed the types of space control land, optimizing the classification and control management, paying attention to the combination of laws and regulations with negative list, establishing the withdrawal mechanism of construction activities in red zones and, and upgrading the data sharing system of environmental master plan. All of the above aspects are the key points of ecological environmental management and control system, and also is the main basis of optimization in the layout of Yichang land use planning.

**Keywords:** Zoning Management of Ecological Environment; Ecological Function; Water Environment; Atmosphere Environment; Yichang

**CLC number:** X32

### 1 宜昌市资源环境生态红线概况

2012年9月,宜昌市被列为全国首批环境总体规划编制试点城市之一,率先启动城市环境总体规划工作<sup>[1]</sup>。2015年1月,宜昌市人大常委会

审议通过了《宜昌市环境总体规划(2013~2030年)》<sup>[2]</sup>,规划制定了宜昌市资源环境生态红线体系,包括生态功能控制线、环境质量红线、资源利用上线<sup>[3-4]</sup>。其中,生态功能控制线、水环境质量红线和大气环境质量红线是3条空间管控线,对

收稿日期: 2019-01-08

作者简介: 陈安(1977-),男,硕士研究生、高级工程师。研究方向:环境规划、清洁生产、循环经济及环境政策。

E-mail: 315942874@qq.com

引用格式: 陈安,杨晓东,余向勇,等.宜昌市生态环境分区管控制度研究[J].环境保护科学,2019,45(2):16-19.

土地开发、项目建设、废水及废气污染物排放实行强制性管控。资源利用上线测算了全市水环境、大气环境容量和水资源、土地资源的承载上线,资源利用上线是数量约束线,是分析城市资源环境承载力的基础。文章结合宜昌市环境总体规划实践情况及存在问题,重点研究了宜昌市生态环境分区管控制度设计的方向及主要任务。

## 2 宜昌市生态环境分区管控制度及应用情况

### 2.1 现行制度及实施情况

宜昌市生态功能控制线<sup>[5-6]</sup>包括:市级及以上自然保护区、省级及以上风景名胜区、市级及以上森林公园、国家级湿地公园、省级及以上地质公园、省级及以上生态公益林、市级永久性保护绿地、山体和水域、蓄滞洪区、珍稀物种分布区、水源涵养功能重要区、土壤侵蚀敏感区、土壤保持功能重要区,红线区面积为10 358.56 km<sup>2</sup>,占全市总面积的48.83%。生态功能控制线结合区域生态环境的重要性和敏感性,将全市域土地划分为3种类型,原则上控制区禁止开发,黄线区限制开发,绿线区允许开发,3类区域分别制定了较为完备的管理机制,实现了生态环境分区分级分类管控。生态功能控制线从生态环境保护的角度,为与土地利用总体规划、城市总体规划在空间上对接,为开展“多规合一”奠定了基础,是当前全市规划和建设项目选址论证、环评审批的重要依据,对优化土地开发、项目选址等建设活动发挥了重要作用。

宜昌市水环境质量红线区<sup>[7-8]</sup>包括:乡镇及以上集中式饮用水水源地、目标水质Ⅱ类的水体径流区(工业园区、中心城区及乡镇建成区除外),红线区面积为6 358.37 km<sup>2</sup>,占全市总面积的29.99%。水环境质量红线区的管控对象主要为集中式饮用水水源地、目标水质Ⅰ类和Ⅱ类的高功能水体及其汇流单元,从维护水环境功能的角度,通过禁止排污、取缔现状排污口以保障水质安全;黄线区管控对象主要是水体功能相对较低,水质现状较差的水体,通过严格控制污染物排放总

量、限制高污染和破坏水生态的项目建设促进水质改善。

宜昌市大气环境质量红线区包括:中心城区及各县市城区的上风向等源头极敏感地区、三峡库区沿岸等聚集极脆弱地区、人口聚集区、市级及以上自然保护区、风景名胜区等,红线区面积为3 537.59 km<sup>2</sup>,占全市总面积的16.65%。大气环境质量红线区的管理机制体现了分类型管控的思想,污染源头敏感区及聚集脆弱区通过制定行业负面清单及倍量削减措施,受体重要区域通过严控大气污染物排放行为以保障环境空气质量安全,管控要求针对性强,不同对象体现了差异性。受体重要区域进一步分类,相比于人口集中区,自然生态敏感区(如:自然保护区、风景名胜区和森林公园等)对大气污染物排放的管控更加严格。同时,大气环境质量黄线区在管理上也进行了进一步分类,总的原则是环境空气质量超标区严于达标区,超标区及其源头区域必须减排污总量、控超标因子。

宜昌市水和大气环境质量分级管理制度考虑了管控对象的差别及现实状况,特别是大气环境质量红线区及黄线区针对管控区域的差异性进行了进一步分类分级,重点是对水、气污染物排放的管理,管控措施总体上较为科学合理,在实践过程中执行情况较好。

### 2.2 现行制度实践过程问题剖析

经过4年来实践应用,宜昌市生态功能分级管控制度主要存在如下问题<sup>[9]</sup>:对生态类型的功能差异性研究不足,制度设计不够科学;控制区及黄线区对行业的管控不够精细;多种生态主导功能重叠的区域尚未明确管控要求;与湖北省生态保护红线尚需进一步对接。水环境质量分级别管控制度存在的主要问题是:对污水排放尚未实现全方位管控,水资源保护与矿产资源开发建设活动矛盾突出,特别是在黄柏河东支流域饮用水水源地上游水资源保护与磷矿富集地资源开发的矛盾尚不能很好解决,禁止和限制类矿山开采类别和规模需深入研究。大气环境质量分级别管控制度存在的主要问题是:对行业的管控不够精细完备,环

境准入负面清单需细化完善;敏感性空间重叠区域尚未明确管控要求;大气环境质量红线分级管理在县级城市层面尚未全面贯彻落实。

从体制机制上看,宜昌市生态环境现行分区管控制度也存在不足之处。一是生态环境分区管控制度实际运用过程较为原则,管控制度不够全面精准,对部分行业的管控操作性不强,存在管理空白;二是对生态环境空间重点管控区域已建项目及历史遗留问题的排查及整改,尚未制定相应措施,土地整治、生态修复、补偿、退出机制尚未出台;三是信息公开程度不高,尚未形成多部门协同管理及社会共治的合力。

### 3 宜昌市生态环境分区管控制度设计重点

通过对现行制度实践过程问题剖析,结合湖北省生态保护红线及“三线一单”制度的研究进展,宜昌市生态环境分区管控制度的设计需重点研究解决 5 方面的问题。

#### 3.1 完善生态空间重点管控的地块类型

结合《宜昌市环境总体规划(2013~2030年)》、《生态保护红线划定技术指南》及《湖北省生态保护红线划定方案》等文件要求,宜昌市需严格保护的生态功能区域类型需增补:县级及以上集中式生活饮用水水源保护区、长江及清江重要水域及岸线、重要湖泊、重要水库、省级及以上水产种质资源保护区、农业野生植物资源原生境保护区(点)、野生植物集中分布地、其他类型禁止开发区域等自然生态要素管控区,以上区域应全部纳入生态功能控制线范围。

按照《生态保护红线划定技术指南》及《湖北省生态保护红线划定方案》,将省级及以上重要的生态功能区纳入生态保护红线,生态保护红线是宜昌市生态功能控制线的核心部分,包括:国家公园、省级及以上自然保护区、省级及以上森林公园的生态保育区和核心景观区、省级及以上风景名胜区的核心景区、省级及以上地质公园的地质遗迹保护区、湿地公园的湿地保育区和恢复重建区、县级及以上集中式饮用水水源地一级保护区、国家级水产种质资源保护区的核心

区、其他类型禁止开发区的核心保护区域、国家级生态公益林、长江及清江重要水域及岸线、重要湖泊、重要水库、重要湿地、野生植物集中分布地等。宜昌市生态保护红线及管理制度以省人民政府公布的方案为准。

生态功能黄线区地块类型需细化完善,应将生态功能控制线以外的重点生态功能区全部纳入。在以上工作基础上理清生态功能控制线及黄线地块清单,在 1:10 000 基础底图上核定各类管控地块地理边界。

按照《“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》的要求,优化调整水、大气环境质量红线区及黄线区地块类型,并完成水、大气环境质量红线及黄线边界的精准核定。

#### 3.2 优化生态环境分区管控措施

鉴于重点管控区域地块类型的多样性,在管控制度设计上既要考虑分级管理的要求,也要考虑生态功能控制线、生态保护红线范围及管控制度的差异性,还要考虑不同类型地块主导生态功能的差异,尽可能实施分类管理。宜昌市需进一步优化完善生态环境分区管控措施,对法定保护区域应遵循按照法律法规管理的原则,非法定保护区域(如:水源涵养功能重要区、土壤侵蚀敏感区、土壤保持功能重要区等)依据区域主导生态功能的要求,制定相应的分级分类管控措施或者环境准入清单。生态环境分区管控制度应科学合理、切实可行,管控制度内容应力求准确、精细、简洁。

#### 3.3 注重法律法规与负面清单相结合

由于主导生态功能的差异,生态功能控制线及黄线地块类型十分多样,对可以开发的区域,在制度设计上要高度重视行业产业对生态环境影响的差异性。国家对法定保护区域(如:自然保护区、森林公园、风景名胜区、地质公园、饮用水水源保护区、湿地公园、水产种质资源保护区等)已制定了相关的法律法规,法定保护区域内的开发建设活动可依据法律法规进行管理。法定保护区开发建设活动应坚持依法依规的原则,确因重

大建设项目需改变区域的原生生态环境的,应履行相应的法律手续。

对生态功能控制线、水和大气环境质量红线以及黄线中的非法定保护区域,可研究制定环境准入正面清单或者负面清单,明确准人类或者禁止和限制类行业名录,解决重点管控区域开发建设活动的准入。对已颁布了法律法规及相关管理办法的法定保护区域不必再制定环境准入清单,避免出现重复管理,出现制度上的矛盾。准入清单制度适用于目前未制定法律法规的重点管控区域的管理。

### 3.4 建立生态环境保护区域开发建设活动的退出机制

开展生态环境保护区域开发建设活动清查,引导和督促不符合控制区、红线区管控要求的开发建设活动逐步退出是实现生态环境保护区域有序管理和生态系统良性循环的重要保证。下一步,宜昌需研究制定生态功能、水及大气环境质量管控区域开发建设活动清查及退出方案,解决不符合生态环境空间管控要求的开发建设项目的土地权属、经营期限等问题,明确退出方式和补偿机制。对不符合管控要求的开发建设活动的清查和退出可借鉴深圳、武汉等地的有益经验,管控区现有合法和非法的土地利用开发活动应区别对待,生产经营用地与农民生产和居住用地应区别对待,对生态环境影响程度不一样的土地开发利用活动应区别对待。

### 3.5 健全生态环境空间数据信息共享制度

生态环境空间管控线的划定、管理及维护是一项系统工程,需要地方政府及多个部门协同参与。各级政府及相关部门要积极履行生态环境保

护的相关职责,并将生态环境空间管控线与国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划及行业专项规划结合起来,加强各类规划空间控制线的充分衔接,建立发改、生态环境、国土、规划、水利、林业、农业、城管等部门生态环境空间管控信息共享机制。

宜昌市2016年已开发完成宜昌市环境总体规划信息管理与应用系统,并向18个市直部门及县市区环保部门开放该系统数据信息,各用户单位以该系统为平台对2000余项建设项目及规划选址、选线进行了分析论证,有力的维护了重要的生态区域环境功能。为进一步提高生态环境空间基础数据的准确性,各相关部门应进一步加强协作,为该平台提供数据支撑。

### 参考文献

- [1]生态环境部环境规划院.城市环境总体规划理论方法探索与实践[M].北京:中国环境出版社,2014.
- [2]宜昌市人民政府.宜昌市环境总体规划(2013-2030年)[R].宜昌:宜昌市人民政府,2015.
- [3]高吉喜.论生态保护红线划定与保护[C]//2014年中国环境科学学会学术年会论文集[A].北京:中国环境科学学会,2014:2039-2043.
- [4]李干杰.“生态保护红线”——确保国家生态安全的生命线[J].求是,2014(2):44-46.
- [5]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.
- [6]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.
- [7]余向勇.城市环境总体规划的水环境系统研究——以宜昌为例[J].环境科学与管理,2014,39(1):1-4.
- [8]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.
- [9]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.