

## 附件 1

# 关于实施“三线一单”生态环境 分区管控的指导意见

(征求意见稿)

实施“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单）生态环境分区管控，是新时代贯彻落实习近平生态文明思想的重要举措。为加快推进“三线一单”生态环境分区管控落地应用，强化其在生态环境源头预防制度体系中的基础地位和作用，协同推进高质量发展和高水平保护，结合地方实践，提出如下意见。

## 一、总体要求

### (一) 主要目标

到 2025 年，“三线一单”生态环境分区管控的技术体系、政策管理体系、数据共享系统基本完善，成果实施应用机制基本建立，促进生态环境持续改善。到 2035 年，与美丽中国建设相适应的“三线一单”生态环境分区管控体系基本完备，相关法律法规制度不断健全，生态环境空间格局不断优化，助力生态环境根本好转。

### (二) 总体思路

以环境管控单元为基础，完善差别化的生态环境准入清单，系统落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线管控要求。优先保护单元以生态环境保护为主，维护生态安全格局，提升生态系

统服务功能；重点管控单元以将各类开发建设活动限制在资源环境承载能力之内为重点，优化空间布局，提升资源利用效率，加强污染物排放控制和环境风险防控；一般管控单元严格落实区域生态环境保护相关要求。

### **（三）基本原则**

**系统管控，分类指导。**以环境管控单元为载体，系统集成空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控、资源利用效率等各项生态环境管控要求，对优先、重点、一般三类管控单元实施分区分类管理，提高生态环境管理系统化、精细化水平。

**坚守底线，严格管理。**以生态功能不降低、环境质量不下降、资源环境承载能力不突破为底线，落实“三线一单”生态环境分区管控硬约束，坚决制止违反生态环境准入清单规定进行生产建设活动的行为，不断提升生态环境源头预防的系统化水平。

**优化管理，提升效能。**依托“三线一单”数据共享和应用系统，发挥“三线一单”生态环境分区管控对区域开发建设、产业布局调整、资源开发利用以及生态环境管理等工作的决策支撑和优化作用，不断提升生态环境治理效能。

**更新调整，持续优化。**建立动态更新、定期调整、跟踪评估等常态化工作机制，确保立足实际、因地制宜、与时俱进，不断优化调整“三线一单”生态环境分区管控成果，建立与新时代高质量发展和高水平保护相适应的生态环境分区管控体系。

## **二、职责与分工**

**（四）明确各级生态环境部门职责分工。**生态环境部负责顶层设计，对省级“三线一单”生态环境分区管控成果编制实施情况进行跟踪指

导和评估，统筹管理国家“三线一单”数据共享系统。省级生态环境部门在省级党委和政府领导下，加快完善省市联动、部门协同的工作机制，牵头组织编制实施省级“三线一单”生态环境分区管控方案，搭建省级“三线一单”数据应用系统并做好成果管理、跟踪评估工作。市级生态环境部门按照国家和省级管理要求，牵头组织“三线一单”生态环境分区管控成果细化、落地应用和动态更新工作。

**（五）做好与相关工作、制度的统筹衔接。**做好“三线一单”生态环境分区管控与生态保护红线评估调整、自然保护区优化调整、国土空间规划编制、能源资源管理、生态环境要素管理、碳达峰碳中和等工作的统筹衔接。探索构建以“三线一单”为环境空间管控基础，以规划环评和项目环评为环境准入关口，以排污许可为企业运行守法依据，以执法督察为环境监管兜底的全过程环境管理框架，持续改善生态环境质量。

**（六）完善数据共享和应用系统。**生态环境部统筹组织国家“三线一单”数据共享系统的建设部署、应用服务、软硬件保障和日常运维管理。鼓励省级生态环境部门统筹建设覆盖地市、区县的“三线一单”数据应用系统，鼓励应用系统与国土空间基础信息系统、智慧省份（城市）管理系统等政务系统应通尽通，实现跨部门、跨层级共享共用；鼓励探索开发面向部门、企业、公众的移动端应用，实现随时随地可申请、可查看，增强企业和群众的参与度和获得感。

### 三、实施与应用

**（七）建立联动实施机制。**生态环境部统筹推进重点流域、重点区域“三线一单”生态环境分区管控联动实施工作。省级及以下生态环境部门在党委和政府领导下，牵头建立并不断完善政府为主体、

部门深度参与的落地实施机制。联合发展改革、工业和信息化、自然资源、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、林草等部门共同做好相关领域的信息共享和应用工作。

**（八）推动成果共享共用。**按照政府信息公开制度要求，向社会主动公开“三线一单”生态环境分区管控成果发布文件。国家“三线一单”数据共享系统保障省级生态环境部门使用权限，省级“三线一单”数据应用系统保障市级及以下生态环境部门使用权限，逐步探索对社会公众公开查阅权限。

**（九）完善源头预防制度体系。**以生态环境分区管控方案和生态环境准入清单作为重要依据，引导城镇建设和规划编制、优化产业结构和布局，规范资源开发和保护，从源头上预防环境污染，从布局上降低环境风险，将各类开发建设活动限制在资源环境承载能力之内。

**（十）促进高水平保护。**强化“三线一单”生态环境分区管控成果在生态、水、大气、海洋、土壤、固体废物等环境管理中的应用，将其作为推进生态保护、污染防治、环境风险防控等工作的重要支撑，推动解决生态系统服务功能受损、生态环境质量不达标、环境风险高等突出生态环境问题。

#### **四、更新与调整**

**（十一）构建更新调整机制。**建立动态更新与定期调整相结合的更新调整机制。更新调整应依据“三线一单”技术指南等要求开展，原则上优先保护单元的空间格局应保持基本稳定，重点管控单元的空间格局应与环境治理格局相匹配，确保生态功能不降低、环境质量不下降。省级生态环境部门牵头，统筹开展本省（区、市）“三线一单”生态环境分区管控更新调整工作，建立自下而上、横向联

动的工作机制。更新调整后的“三线一单”生态环境分区管控成果数据由省级生态环境部门自检后报送至国家“三线一单”数据共享系统。

**(十二) 动态更新。**“三线一单”生态环境分区管控执行期间，上位法律法规和规范性文件有新要求的，依照新规定执行，“三线一单”生态环境分区管控成果做相应的更新。涉及管控要求、生态环境准入清单更新的，由省级生态环境部门审核后进行更新；涉及底线上线目标、要素管控分区、环境管控单元更新的，由省级生态环境部门向生态环境部提出更新申请，于审核通过后更新。“三线一单”生态环境分区管控成果数据更新后，由省级生态环境部门于15个工作日内报送至国家“三线一单”数据共享系统。

**(十三) 定期调整。**生态环境部在“十四五”以后的每轮五年规划发布年组织开展成果调整工作。省级生态环境部门结合本省（区、市）“三线一单”生态环境分区管控动态更新及实施情况，广泛听取有关部门的调整意见，编制“三线一单”生态环境分区管控调整方案。调整方案由生态环境部审核通过后，报请省级党委和政府审议发布。成果数据在发布后1个月内报送至国家“三线一单”数据共享系统。

## **五、监督与保障**

**(十四) 加强组织保障。**各级生态环境部门要切实加强组织领导，完善工作机制，按照本意见要求，结合本地区实际，细化工作举措，狠抓任务落实。要推动将“三线一单”生态环境分区管控工作经费纳入经常性财政经费，加大动态更新、定期调整、跟踪评估、系统运维等工作经费保障力度，确保“三线一单”生态环境分区管控落地见效。

**（十五）建立跟踪评估机制。**生态环境部建立健全跟踪评估机制，确定年度跟踪评估指标体系，指导各省（区、市）开展跟踪评估工作，跟踪评估结果作为污染防治攻坚战等考核的重要依据。通过定期调度和不定期抽查，加强帮扶督导，对“三线一单”生态环境分区管控开展不力且生态环境问题突出的省份和地市，纳入中央生态环境保护督察。省级生态环境部门结合本省实际细化跟踪评估指标体系，牵头组织开展年度自查评估，于次年1月底前将自查评估情况报送至生态环境部；在五年一轮定期调整工作之前，结合年度自查评估开展五年跟踪评估工作，分析实施应用中存在的主要问题、重大形势变化等，提出成果调整及实施应用的建议，编制跟踪评估报告并报生态环境部备案。

**（十六）提升法律与技术支撑能力。**强化“三线一单”生态环境分区管控法制化建设，推动“三线一单”生态环境分区管控纳入国家和地方立法，不断提升“三线一单”生态环境分区管控法律地位。保持管理和技术团队相对稳定，切实保障“三线一单”生态环境分区管控的编制、实施、评估、更新、宣传、数据应用与维护等工作顺利开展。

**（十七）加大宣传培训力度。**及时向社会公开“三线一单”生态环境分区管控跟踪评估结果等信息，加大宣传引导力度，强化社会监督。针对不同群体需求和特点，开展座谈交流、学术沙龙、媒体报道、专题培训等形式多样的宣传培训工作，总结交流可借鉴、可复制、可推广的工作管理模式、数据系统建设路径、应用场景等，推动“三线一单”生态环境分区管控齐抓共用。