

附件 2

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）起草说明

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、深入打好污染防治攻坚战、提升生态环境治理体系和治理能力现代化水平的重要举措。为加强“三线一单”生态环境分区管控的落地实施，生态环境部组织起草了《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）（以下简称《意见》）。现将起草情况说明如下：

一、背景与必要性

按照《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》的要求，截至 2021 年 7 月底，31 个省（区、市）及新疆生产建设兵团“三线一单”生态环境分区管控省级成果均已发布；其中，21 个省（区、市）已基本完成市级成果落地发布工作，其余各省（区、市）市级成果细化落地进程也在加快推进，“三线一单”生态环境分区管控工作已全面进入落地实施和应用阶段。

各省（区、市）人民政府高度重视“三线一单”生态环境分区管控工作，全国已有 19 个省（区、市）在地方法律法规、政府规章中明确了“三线一单”生态环境分区管控要求。各地积极探索“三

线一单”生态环境分区管控的实施应用路径，在区域资源开发、产业布局、结构调整、城镇建设、重大项目选址决策等方面积极探索，不断推进成果落地应用。

从各地实践来看，“三线一单”生态环境分区管控落地应用在取得积极进展的同时，仍存在着工作定位欠清晰、联动领域多、更新调整要求不明确等问题，亟需政策指导。

二、编制过程

2019年1月，结合第一批试点省份“三线一单”生态环境分区管控编制应用探索，同步开展《意见》框架起草和工作方案编制，对《意见》编制工作进行总体部署。

2019年11月，印发《关于加快实施长江经济带11省（市）及青海省“三线一单”生态环境分区管控的指导意见》（环环评〔2019〕99号），作为第一批试点省份推动“三线一单”落地应用的指导性文件。

2020年，调研和总结全国“三线一单”生态环境分区管控实施应用经验和存在问题，开展新一轮《意见》编制工作，形成《意见》框架。11月、12月多次召开专题会议，讨论修改后最终确定《意见》初稿。

2021年1-4月，组织技术组开展专题研究，进一步补充动态更新调整、跟踪评估、实施应用等最新要求。

5月13-14日，在湖州召开全国“三线一单”专题研讨会，现场交流并征集了31省（区、市）和新疆生产建设兵团生态环境管理部门和技术部门意见，共征集90家单位375条意见建议，认真研究吸收并修改完善《意见》。

6月16-17日，组织全国7个包保组召开第三次调度会，会上针对修改后的《意见》，再次征集31省（区、市）和新疆生产建设兵团生态环境管理部门意见，共征集到89条意见建议，认真研究吸收并再次修改完善《意见》。

7月底至今，再次征求广东、山东、浙江、河北四个省份意见，共征集到17条意见建议，经修改完善后，形成《意见》（征求意见稿）。

三、主要内容

《意见》包括五个部分：

第一部分总体要求，明确了实施“三线一单”生态环境分区管控的主要目标、总体思路和基本原则。

第二部分职责与分工，界定了相关工作的各方责任，从明确职责分工、统筹工作制度衔接、完善数据共享和应用系统等角度，明确了下一步实施“三线一单”生态环境分区管控的职责分工、工作重点等要求。

第三部分实施与应用，明确了“三线一单”生态环境分区管控的联动实施机制，推动成果共享共用，从完善源头预防体系、促进高水平保护等方面提出了“三线一单”生态环境分区管控实施应用的主要方向及基本要求。

第四部分更新与调整，制定了更新调整的原则与要求，针对动态更新和定期调整等两类情况提出了具体要求，确保“三线一单”生态环境分区管控成果立足实际、因地制宜、与时俱进。

第五部分监督与保障，从加强组织保障、建立跟踪评估机制、提升法律和技术支撑、加大宣传培训等方面，提出“三线一单”生态环境分区管控的实施保障要求。

四、需要说明的事项

(一) 关于“三线一单”生态环境分区管控的定位

“三线一单”生态环境分区管控将分散在各部门、各领域的生态环境保护、资源环境开发管理等各项既有管理要求进行整合、完善、延伸，形成生态环境管控的“一揽子”要求，集成落实到具体的环境管控单元，形成一张覆盖全域、属性完备的区域空间生态环境基础底图、一套分区分级的生态环境准入清单和一套服务于政府与部门的成果数据共享和应用系统，为各类生态环境保护与管理工作提供了基础工具和技术手段，在生态环境预防制度体系中具有基础性地位。

(二) 关于“三线一单”生态环境分区管控的各方责任

生态环境部做好顶层设计，不断完善技术规范体系，加大对各地的技术指导和成果审核。按照《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》，省级党委和政府是“三线一单”生态环境分区管控组织实施的责任主体，省级生态环境部门要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。

(三) 关于与各方工作制度的衔接

“三线一单”生态环境分区管控的成果内容丰富，涉及部门多、领域广，在组织实施的过程中，既要做好与生态保护红线评估、自

然保护地优化调整、国土空间规划编制、能源资源管理、碳达峰碳中和等成果保持动态衔接一致，又要加强与生态环境各要素管理及环境监测、监管等各项工作思路、要求、任务的统一、协调，尤其是要做好与规划环评、项目环评、排污许可等工作的有效衔接和联动管理，筑牢环境预防体系。

（四）关于“三线一单”生态环境分区管控的更新调整

各省（区、市）统筹组织开展“三线一单”生态环境分区管控的更新调整工作，建立动态更新与定期调整相结合的更新调整机制。更新后的成果数据应在规定时间内由省级统筹报送至国家“三线一单”数据共享系统，确保国家和省级成果口径一致。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。更新调整共分为三种情形，一是动态更新。“三线一单”生态环境分区管控实施期间，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。二是审核后更新。针对涉及管控要求、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。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。三是定期调整。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，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。

（五）关于“三线一单”生态环境分区管控的跟踪评估

“三线一单”生态环境分区管控的跟踪评估工作旨在评价各省

(区、市)推进“三线一单”生态环境分区管控落地应用情况。各省(区、市)作为生态环境部的评估对象,结合跟踪评估指标体系,组织开展年度自查和五年评估,评估结果按要求上报生态环境部备案。各省(区、市)可结合本省实际确定市级及以下跟踪评估工作要求,细化跟踪评估指标体系。