

## 附件 1

# 生态环境分区管控管理暂行规定

(征求意见稿)

## 第一章 总 则

**第一条【目的依据】**为贯彻落实《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国海南自由贸易港法》《中华人民共和国黄河保护法》《中华人民共和国青藏高原生态保护法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《关于加强生态环境分区管控的指导意见》，完善全域覆盖的生态环境分区管控体系，规范生态环境分区管控管理，制定本规定。

**第二条【适用范围】**生态环境分区管控方案制定发布、实施应用、更新调整、数字化建设、跟踪评估和监督管理等工作，适用本规定。

**第三条【术语定义】**生态环境分区管控是以保障生态功能和改善环境质量为目标，实施分区域差异化精准管控的环境管理制度，为发展“明底线”“划边框”，在生态环境源头预防体系中具有基础性作用。

**第四条【职责分工】**各级生态环境主管部门要定期向党委和政府报告生态环境分区管控工作进展，提请审议研究重要事项，完善工作推进机制。

生态环境部牵头制定生态环境分区管控相关政策、标准、规范，

指导生态环境分区管控制度实施和监督，加强重点流域、重点区域、重点海域生态环境分区管控工作统筹协调。

省级生态环境部门负责牵头做好省级生态环境分区管控方案的制定、组织实施和监督管理，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实施应用，推动市级政府做好实施工作。

市级生态环境部门要在本市党委和政府的领导下，按照国家和省级相关要求，牵头做好本市生态环境分区管控各项工作。

**第五条【实施要求】**加强生态环境分区管控在政策制定、环境准入、园区管理、执法监管等方面的实施应用，积极服务国家和地方重大发展战略实施、支撑重大政策科学决策、重大规划编制，引导重大生产力合理布局。

**第六条【制度保障】**生态环境分区管控的方案制定、更新调整、跟踪评估和数字化建设等工作所需经费应纳入本级预算统筹安排。各地应加强生态环境分区管控领域科学研究和人才培养，加快建立专业化队伍。鼓励各地将生态环境分区管控纳入法律法规制定修订中。

**第七条【宣传培训】**加强生态环境分区管控的宣传培训。充分利用新媒体、电视、电台、报刊等积极开展生态环境分区管控宣传工作，营造全社会广泛关注、共同参与的良好氛围。加强生态环境分区管控实施应用正面典型宣传，对工作中表现突出的先进集体和先进个人予以表扬。加大对相关反面案例的曝光力度，推动突出问题整改。推动生态环境分区管控进党校和干部学院，将生态环境分

区管控纳入党政领导干部教育培训内容；定期开展专业技术人员培训，提升技术能力。

## 第二章 方案制定发布

**第八条【总体要求】**生态环境分区管控方案分为省、市两级，由本级人民政府组织编制，报上一级生态环境主管部门备案后实施。生态环境部负责制定生态环境分区管控技术指南等技术规范文件，指导省、市两级生态环境分区管控方案制定。

**第九条【方案内容】**生态环境分区管控方案应根据本行政区域的生态环境和资源利用状况，全面落实主体功能区战略，与国土空间规划充分衔接，包括以下内容：

（一）生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线要求，生态环境分区管控制度建设目标等；

（二）优先保护、重点管控、一般管控三类生态环境管控单元划定情况；

（三）生态环境准入清单；

（四）平台建设要求；

（五）实施应用、更新调整、监督管理等方面安排；

（六）保障措施；

（七）本级党委和政府认为必要的其他内容。

**第十条【方案要求】**省级生态环境分区管控方案侧重协调性，确定全省生态环境分区管控总体格局，统筹明确优先保护、重点管控、一般管控三类生态环境管控单元的空间分布和面积比例，编制

省级生态环境准入清单，明确全省和重点区域流域海域生态环境准入总体要求，确定各有关部门和地市工作任务等。

市级生态环境分区管控方案侧重落地性，在省级生态环境分区管控方案框架下，确定环境管控单元的边界，编制市级生态环境准入清单，明确全市和各单元生态环境准入要求，提出各有关部门和县（市、区）实施要求等。

**第十一条【单元划分原则】**生态环境管控单元应当基于生态环境结构、功能、质量等区域特征，通过环境评价，充分考虑生态系统功能、生物多样性保护、污染物排放、资源环境承载能力等，以生态、大气、水、土壤、声、海洋等各要素管控分区成果为基础，衔接行政边界进行确定。

将生态保护红线、自然保护地、饮用水水源保护区、环境空气一类功能区以及其他法律、法规确定需要开展生态环境保护的区域作为优先保护单元。将环境质量改善压力大、资源能源消耗强度高、污染物排放集中、生态破坏突出、环境风险高的区域纳入重点管控单元。优先保护单元和重点管控单元以外的其他区域实施一般管控。

**第十二条【清单编制原则】**生态环境准入清单应当全面落实市场准入负面清单，根据区域生态环境功能定位，聚焦解决突出生态环境问题，系统集成生态环境管理要求，从管控污染物排放、防控环境风险、提高能源资源利用效率等方面，提出“一单元一策略”的生态环境准入要求，各级生态环境部门应统筹衔接相邻单元的管控要求。

优先保护单元以提升生态系统多样性、稳定性、持续性为目标，加强生物多样性保护，维护生态系统服务功能，同时考虑保护和恢

复关键物种及其栖息地，重点明确禁止、限制类的开发建设活动。法律法规另有规定的，从其规定。

重点管控单元以限制各类开发建设活动在资源环境承载能力之内为核心，优化空间布局，提升资源利用效率，加强污染物排放管控和环境风险防控。

一般管控单元应保持生态环境质量基本稳定，落实区域生态环境保护相关要求。

**第十三条【技术审核要求】**各级生态环境分区管控方案编制完成后，应当由上一级生态环境主管部门开展技术审核，出具技术审核意见。技术审核内容包括生态环境分区管控方案文本、图集、编制说明、技术报告和成果数据，技术审核重点包括：

（一）一致性审核：与相关法律法规、规划、区划及上级生态环境分区管控方案的一致性；

（二）协调性审核：与周边行政区生态环境分区管控单元划分和生态环境准入清单的协调性；

（三）科学性审核：与生态环境分区管控技术指南、成果数据规范等相关技术规范要求的符合性；

（四）需要重点审核的其他内容。

**第十四条【备案发布要求】**各级生态环境分区管控方案通过技术审核后，经同级人民政府审议，报上一级生态环境主管部门备案。

备案材料主要包括：

（一）成果矢量数据；

（二）方案文本、图集、编制说明、技术报告等；

（三）技术审核意见及采纳情况等；

（四）其他支撑材料。

上一级生态环境主管部门应于 30 个工作日内对材料齐全、内容规范的予以备案，不符合备案要求的一次性告知补充材料清单。

生态环境分区管控方案完成备案后，由同级人民政府发布实施。

### 第三章 实施应用

**第十五条【应用主体】**各级人民政府要按照国务院部署统筹推进生态环境分区管控的实施应用。省级生态环境部门要按照国务院生态环境部门、省级党委和政府要求，加强统筹协调和跟踪指导，推动本省各有关部门、各地市落实实施应用责任。

**第十六条【相关部门政策制定应用】**生态环境部门要加强生态环境分区管控信息共享，推动省、市各级人民政府及有关部门运用生态环境分区管控成果，将生态环境分区管控差异化管控要求融入到相关政策制定和规划编制中。

（一）涉及区域开发建设活动、产业布局优化调整、资源能源开发利用等政策制定时，应充分考虑生态环境分区管控要求；

（二）国土空间规划编制过程中，应与生态环境分区管控相衔接；

（三）编制工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发等专项规划时，应分析与生态环境分区管控要求符合性。

**第十七条【环境准入应用】**充分发挥生态环境分区管控在生态环境源头预防体系中的基础作用。

（一）规划环评编制时应落实生态环境分区管控要求，对于符合要求的，可简化相关法律法规、政策及产业发展等规划符合性和协调性分析内容。对不符合要求的，应对规划提出优化调整建议。生态环境主管部门组织开展规划环评审查时，应将规划与生态环境分区管控方案符合性作为审查重点之一。

（二）建设项目开展环评工作初期，应分析与生态环境分区管控成果的符合性，对不满足要求的，应优化调整项目建设内容或重新选址。生态环境部门开展项目环评审批时，应重点审查项目选址选线、生态影响、污染物排放、风险防范等与生态环境分区管控方案符合性。

（三）产业园区各类开发建设活动应分析与生态环境分区管控要求的相符性，并将其作为项目招引的重要依据。园区内各类开发建设活动应控制在资源环境承载能力范围内，严格落实生态环境准入清单要求，从源头上控制环境污染、降低环境风险、推动绿色发展。

**第十八条【环境管理应用】**充分发挥生态环境分区管控与生态环境管理政策协同。

（一）生态环境有关标准、政策制定修订中应充分考虑生态环境分区管控差异化要求。

（二）在生态、水、海洋、大气、噪声、土壤、固体废物等环境管理中，应充分利用生态环境分区管控成果，加强单元差异化管控，推动解决生态系统服务功能受损、生物多样性丧失、生态环境质量超标、环境风险高、人民群众投诉集中等突出生态环境问题；各类环境要素功能区相关成果图件、成果数据资料应汇至生态环境

分区管控信息平台，为确定或更新生态环境分区管控成果提供支撑；排污口设定时，应在生态环境分区管控信息平台上与生态环境分区管控方案进行比对，批复后纳入生态环境分区管控信息平台。

（三）在环境执法、环保督察中，充分利用生态环境分区管控成果，通过空间信息的叠加对比和管控要求的符合性分析，加强生态环境问题线索的筛选或预判。

## 第四章 更新调整

**第十九条【更新情形】**生态环境分区管控方案实施期内，符合下列情形之一的，可以对生态环境分区管控方案中相关联的区域进行动态更新。

（一）法律法规和规范性文件有新规定的；

（二）生态保护红线、饮用水水源保护区、自然保护地等依法依规调整的；

（三）国家及省发展战略、国土空间总体规划、生态环境保护目标等发生变化的；

（四）其他经科学论证后确需开展动态更新的。

动态更新完成前，本条（一）（二）（三）款所涉及的相关区域管控要求按照新规定执行。

**第二十条【更新要求】**动态更新应当以相关法律法规为依据，按照相关技术指南要求开展。

（一）动态更新应当以生态功能不降低、环境质量不下降、资源环境承载能力不突破为底线；



（二）原则上优先保护单元的空间格局应当保持基本稳定，重点管控单元的空间格局应当与环境治理格局相匹配，生态环境准入清单管理要求应当保持一定的延续性；

（三）上位法律法规有新规定的，从其规定并联动更新；因重大发展战略、生态环境保护目标等发生变化而更新的，应组织科学论证。

**第二十一条【更新程序】**按照“谁发布、谁更新”的原则，由同级人民政府提出更新申请，按以下情况分类履行更新程序。

（一）涉及优先保护单元调整的，由省级生态环境部门开展技术论证后报上一级生态环境部门进行备案。

（二）生态环境管控单元边界不变，仅涉及生态环境准入清单调整且依据充分的，不需要开展技术论证，报上一级生态环境部门履行备案手续。

（三）其他情形，由同级生态环境部门组织技术论证后，报上一级生态环境部门备案。

需要省级生态环境部门开展技术论证的，原则上应在收到符合要求的申请材料后 15 个工作日内完成技术论证。

**第二十二条【备案发布】**省级生态环境部门应当在更新完成后 15 个工作日内组织完成成果数据自检，并通过生态环境分区管控信息平台进行备案。备案材料主要包括：

- （一）申请书；
- （二）更新后的方案、图集等成果文档；
- （三）更新说明、相关支撑材料等技术文档；
- （四）论证意见及采纳情况（可选）；

(五) 更新后的成果矢量数据;

(六) 上一级生态环境主管部门认为需要备案的其他材料。

完成备案后, 由各级人民政府发布实施。

**第二十三条【定期调整】**生态环境部每五年结合国民经济和社会发展规划、国土空间规划评估情况、生态环境规划等统一组织开展生态环境分区管控方案定期调整, 制定工作方案, 明确工作要求, 相关技术审核、备案、发布等工作程序按照第二章规定执行。

## 第五章 数字化建设

**第二十四条【数字化要求】**以国家、省级两级平台为载体, 深入推进生态环境分区管控数字化建设, 加强生态环境分区管控成果共享共用。鼓励有条件的地区建设地市级平台。

**第二十五条【职责分工】**生态环境部组织制定及完善信息平台建设指南、成果数据规范、数据接口规范等相关技术规范, 负责国家级平台建设维护, 指导和监督省级生态环境分区管控数字化管理工作开展, 承担国务院有关部门和跨省域所涉及的生态环境分区管控的信息服务、平台联动工作。

省级生态环境部门负责省级平台建设维护、为省域范围内涉及生态环境分区管控的各项业务协同提供服务。

**第二十六条【功能要求】**生态环境分区管控信息平台应具备成果备案、跟踪评估等业务在线办理功能, 推动打造全域覆盖的生态环境管理底图, 提供数据管理、成果查询、统计分析、线索筛查等服务。信息平台应对分区管控方案发布、更新调整等管理

行为设置自动强制留痕功能，确保各版本可回溯、可查询。信息平台应与环评、排污许可、监测、执法、生态保护监管等信息系统互联互通，实现数据共享共用，充分运用物联网、人工智能等先进技术，完善在线政务服务和智慧决策功能，探索开展智能分析研判、智能业务协同、智能预报预警功能，不断提升平台智能化水平。鼓励开发信息平台的网页端、移动端，依法依规提供公共服务。

各级平台应当严格遵守网络信息安全制度，落实安全保护技术措施，满足属地信息安全等级保护相关要求。

**第二十七条【数据管理】**生态环境部对各省生态环境分区管控成果数据统一赋码。省级生态环境部门负责将全省成果数据汇交至国家级平台，并将接收国家赋码后的成果数据载入省级平台。对有地市级平台的省份，应当同时回流共享成果数据至各市级平台，保障各级平台成果数据一致。不得使用未经赋码的成果数据。

## 第六章 跟踪评估

**第二十八条【跟踪评估机制】**生态环境部组织制定跟踪评估规范，对各省生态环境分区管控工作组织开展年度跟踪和五年评估。省级生态环境主管部门应结合实际，细化制定市级跟踪评估要求，组织开展本省（区、市）跟踪评估工作。

**第二十九条【年度跟踪内容】**年度跟踪是对当年生态环境分区管控组织实施情况的分析总结，跟踪事项主要包括：

（一）生态环境分区管控制度建设和工作推进情况；

(二) 生态环境分区管控落地应用、动态更新、监督管理及违规行为处理整改等情况;

(三) 省级生态环境分区管控信息平台功能建设与应用服务情况;

(四) 其他需要开展年度跟踪的事项。

**第三十条【五年评估内容】**五年评估是对生态环境分区管控五年间各项工作进展成效和制度实施成效的综合评价,评估事项主要包括:

(一) 地方制度建设总体情况;

(二) 地方制度落实总体情况;

(三) 省级生态环境分区管控信息平台功能建设与应用服务总体情况;

(四) 各省优先保护单元、重点管控单元、一般管控单元面积、空间格局和生态环境质量变化情况;

(五) 生态环境分区管控在支撑生态环境参与宏观综合决策、服务区域重大战略、促进绿色低碳发展、提升生态环境治理效能等方面发挥的作用;

(六) 其他需要开展五年评估的事项。

**第三十一条【跟踪评估程序】**生态环境分区管控实施情况跟踪评估按照下列程序开展:

(一) 省级自评。省级生态环境主管部门应当根据本省生态环境分区管控工作推进职责分工,组织各地市、各部门对照跟踪评估内容进行自评,于次年一月底前形成自评估报告报生态环境部。

自评估报告应当包含跟踪评估事项进展情况、存在的问题、有

关建议、后续工作计划等内容，并附相关支撑材料。自评估报告可由生态环境主管部门自行编制，也可委托第三方编制。

（二）国家评估。生态环境部结合日常管理工作、现场抽查、各省提交的支撑材料，对各省自评估报告进行综合评估，于次年二月底前形成评估结果。

**第三十二条【跟踪评估结果应用】**推动跟踪评估结果在下列领域的应用：

（一）优化生态环境分区管控管理；

（二）督促跟踪评估中发现的问题及时整改，将突出问题纳入中央和省级生态环境保护督察；

（三）支撑生态环境领域相关考核；

（四）支撑生态环境分区管控方案更新调整；

（五）作为生态文明建设示范区（生态工业园区）建设、“绿水青山就是金山银山”实践创新基地建设等的重要参考；

（六）作为与环境影响评价等制度联动的重要依据。

## 第七章 监督管理

**第三十三条【监管要求】**省、市生态环境主管部门在本级人民政府统一领导下，会同有关部门，按照职责分工组织生态环境分区管控方案实施并开展日常监督管理。

**第三十四条【监管内容】**生态环境分区管控方案实施情况日常监督管理应当包括下列事项：

（一）优先保护单元内违反生态环境准入清单要求，引入建设

项目，或进行大规模、高强度的工业和城镇建设等的生态破坏行为；

（二）重点管控单元内资源开发、城镇建设、重大项目建设运行等各类生产建设活动与生态环境分区管控方案的符合性；

（三）优先保护单元、重点管控单元、一般管控单元生态功能及环境质量变化情况；

（四）法律法规规定的其他监管事项。

**第三十五条【监管方式】**生态环境分区管控方案实施情况日常监督管理方式主要包括：

（一）依托生态环境分区管控信息平台、生态保护红线监管平台、生态环境监管执法平台等，充分利用大数据、卫星遥感、无人机监测等先进技术手段开展非现场监管；

（二）结合日常管理工作，开展定期检查和不定期抽查；

（三）对生态功能明显降低的生态环境优先保护单元、生态环境问题突出的重点管控单元以及环境质量明显下降的其他区域，加强监管。

生态环境主管部门应及时将非现场监管、检查抽查、舆情监测、媒体曝光、群众举报等发现的问题线索，按有关规定移交行使监督管理权的部门或机构，依法依规查处。

**第三十六条【奖励和处罚】**建立生态环境分区管控工作奖惩制度，实施以下奖惩机制：

（一）将生态环境分区管控实施成效纳入生态环境领域相关考核，推动将考核结果作为党政领导班子和领导干部综合评价及责任追究、奖惩任免以及有关地区生态补偿资金分配的重要参考。

（二）将生态环境分区管控方案落实情况作为生产建设单位纳

入、移出生态环境监督执法正面清单的重要条件。

（三）对不符合规定随意变更生态环境分区管控方案的，撤销其发布的更新方案，对更新调整过程中弄虚作假、降低标准、变通突破的依规依纪依法进行严肃处理。

（四）纳入中央和省级生态环境保护督察的突出问题，按照《中央生态环境保护督察工作规定》等规定处理。

（五）对违反生态环境分区管控方案规定进行生产建设活动的，依法推动限期整改。对涉嫌违法的，按照《中华人民共和国长江保护法》第八十八条、《中华人民共和国黄河保护法》第一百零九条及其他相关法规规定予以处罚。

## 第八章 附 则

**第三十七条【解释权限】**本规定由生态环境部负责解释。各省（区、市）和新疆生产建设兵团可视情况制定实施细则。

**第三十八条【施行时间】**本规定自 2024 年 1 月 1 日起施行。