

全国生态环境分区管控“一张图”初步形成

“绿色标尺”护航绿色发展

本报记者 刘发为

某个地方适合发展什么产业？如何避免项目盲目上马？某一地区的生态修复如何与其他地方进行协同？面对这些必答题，任何一座城市都需要一把“绿色标尺”来权衡。

日前，《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》印发，生态环境分区管控就像是一把“绿色标尺”，能够为发展“明底线”“画边框”，科学指导各类开发保护建设活动，对于保护生态环境、推动绿色发展具有重要意义。

一区一策

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，是提升生态环境治理现代化水平的重要举措。

2017年，中国启动生态环境分区管控工作，截至2021年底，全国省、市两级生态环境分区管控方案全面完成并发布实施。目前，中国已初步形成了一套全域覆盖、跨部门协同、多要素综合的生态环境分区管控体系，按照“一单元一策略”制定差异化、精细化的生态环境准入清单。截至今年3月底，中国已划定生态环境管控单元44604个。生态环境分区管控单元依据什么进行分类？

中国在大气、水、土壤、海洋等各要素分区管控的基础上，共划定了三个生态环境分区管控区域：优先保护单元、重点管控单元和一般管控单元。

据记者了解，优先保护、重点管控和一般管控三类单元面积占比分别为55.5%、14.5%和30.0%。优先保护单元是完整利用生态保护红线成果，叠加红线以外法律法规明确要求保护的其他生态功能重要区域，如饮用水水源保护区、重要湿地等，实施重点保护；重点管控单元包括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，一般以人口密集区、工业聚集区和环境质量超标区域为主，需要实施针对性的重点管控；一般管控单元是开发强度较低、环境质量相对较好的区域，实施一般管控，也为未来发展留出空间。

为什么要实施生态环境分区管控？

在中国工程院院士王金南看来，中国生态系统复杂多样，生态环境空间异质性明显，针对单一区域、线、点上的局部微观管理已不能满足系统性治理需求。过去通过主体功能区战略等框定了宏观发展与保护格局，但仍需实施更加精细化的生态环境保护和治理，更好支撑绿色低碳转型发展。

“深入推进生态环境分区管控，实质是针对中国不同区域特点，通过建立从问题识别到解决方案的分区分类管控策略，集成应用各种管理和技术手段，建立‘绿色标尺’，强化生态环境管理的系统性和全面性，优化国土空间开发保护格局。”王金南说，生态环境分区管控是生态文明制度建设的重要实践创新，从单要素分区管理向多要素综合分区管理迭代升级，生态环境分区管理的思路一以贯之，这既是国际国内实践经验证明行之有效的通行做法，更是贯彻新发展理念、构建新发展格局的必然要求。

《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》明确了新时期全面加强生态环境分区管控的主要目标、重点任务和保障措施，进一步夯实了美丽中国建设的制度基础。

中国幅员辽阔，生态环境空间多样多姿，生态环境问题纷繁复杂，针对单一区域、单一要素、单一问题的管理已不能满足生态环境系统治理的要求。

实施生态环境分区管控，就是充分尊重自然规律和区域差异，基于信息共享平台建立分区域、单元化的环境管理制度，把生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线硬约束落实到具体的空间单元之中，按照国家指导、省级统筹、市级落地的原则，因地制宜实施“一单元一策略”，分单元制定生态环境准入清单，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，从而实现差异化、精准化、高水平的生态环境治理。

生态环境分区管控本质上是基于国土空间分区分类的治理，既要保障生态功能和改善环境质量为核心目标，又要服务国家重大战略、促进绿色低碳发展、支撑地方综合决策，必须正确认识其及相关规划和政策的关系，准确把握其政策定位和重点任务。

生态环境分区管控是主体功能区战略的深化细化。在各类主体功能区框架下，生态环境分区管控进一步细化大气、水、土壤环境质量底线要求以及主要资源的开发利用要求，并落实到具体地域单元，做好主体功能区规划在生态环境领域里的延伸与落地，通过积极稳妥、持续稳定、精准适用的管控政策，推动主体功能区生态环境持续向好发展。

生态环境分区管控是国土空间规划在生



精准管控

生态环境分区管控，贵在精准。

印染行业是江苏省江阴市纺织产业链中能耗水耗较大、废水排放较多的行业，也是制约纺织产业迈向中高端的薄弱环节。

为畅通印染行业发展之路，腾出发展空间，江阴市落实《无锡市“三线一单”生态环境分区管控实施方案》，制定出台《江阴市印染行业专项整治提升行动方案（2023—2030）》，围绕“建设怎样的印染集聚区”“如何分区管控”等方面，在整治行动中推进印染行业高质量发展。

江阴市充分利用生态环境分区管控成果，规划了长泾、周庄、徐霞客、华士4个

印染集聚区。走进位于长泾镇印染园区的江阴市全益纺织有限公司车间，只见一匹匹染好的布正不断从面料定型机上下线。“公司搬进新园区后，将所有老设备全部迭代更新。”公司负责人介绍，“设备更新后，每生产一吨布的污水处理费用比原先减少500元。此外用水量减少20%、单位能耗降低30%，产品质量也得到提升。”

清华大学教授刘毅表示：“生态环境分区管控的核心特征在于空间化、集成化和精细化，基于多要素集成的生态环境管控单元划定技术，将各要素分区的生态环境管控要求集成并落实到不同管控单元，确定生态环境管控单元及差异化的生态环境准入清单，极大促进了多要素管理衔接融合、功能分区空间综合集成和生态环境管控措施精细化。”

越来越多的地方，尝到了生态环境分区管控的“甜头”。

四川省通过生态环境分区管控符合性研判发现，省内29个煤炭矿区由于历史原因，约有3/4的矿区涉及优先保护单元。当地运用生态环境分区管控成果精准研判了煤矿规划区与优先保护单元的关系，补充识别了规划环评中漏识别的生态敏感区，并对不符合管控要求和法律法规的规划内容，提出优化调整建议，为煤炭规划的编制和审查提供了有力的技术支撑，科学引导了煤炭产业的合理布局，切实推动四川省煤炭行业高质量发展。

“综合运用大数据融合、机器学习和空间分析等技术手段，建立基于空间单元的环境准入智能化评估管理工具，支撑产业布局优

化调整、项目准入选址、环评审批管理等综合决策，推动生态环境分区管控体系的落地应用和日常业务化运行，部分地区项目审批时间已由‘周’缩短为‘天’。目前，已建成了国家与地方高效联动的生态环境分区管控成果数据管理平台和应用系统，初步形成全国生态环境分区管控‘一张图’管理。”刘毅说。

源头预防

治理生态环境问题，源头预防很关键。

“当前，中国经济社会发展已进入加快绿色化、低碳化的高质量发展阶段，生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期，改善生态环境质量和提升环境管理水平的需求十分迫切。生态环境分区管控作为健全源头预防体系的一项基础性制度应运而生。”生态环境部环境工程评估中心副主任王亚男说。

黑龙江省双鸭山市是一座兼有森林、湿地、粮仓和煤田的城市，自然条件优越。为兼顾生态保护与经济发展，双鸭山市以生态环境分区管控为抓手，结合区域布局管控、能源资源利用、污染物排放管控等要求，指导重大项目选址，合理引导产业布局，从源头把控发展质量，保护生态环境。

在项目准入阶段，双鸭山市生态环境局提前介入到碳一新材料有限责任公司年产10万吨锂电池材料项目。针对项目进行生态环境准入分析时的选址偏移问题，双鸭山市生态环境局通过采用单个坐标确认，卫星地图比对等方式，解决选址偏移问题，帮助企业完善项目环评报告中“三线一单”模块的管控要求，确保用地选址及运输线路符合生态环境管控要求。

“生态环境分区管控主要从以下三个方面完善了以环评制度为主体的源头预防体系：一是从局部微观管理到全域精细管控，增强了源头预防体系的系统性和全面性；二是压实地方党委和政府主体责任，变被动应对为主动作为，实现了源头预防的关口前移；三是实现‘一图尽览’‘一表尽查’，提升了源头预防体系服务效能。”王亚男说，“不同于传统规划和项目环评，生态环境分区管控不针对特定对象，为国土空间全域提供了全覆盖的差异化生态环境准入要求，提升了源头预防体系的全面性。”

越来越多的地方将生态环境分区管控应用于源头预防。

安徽省宣城市宣州区按照大气、水、土壤风险防控类别精细化管理，优先保护单元禁止或限制开发建设活动，重点管控单元减少排放、集约开发，一般管控单元合理布局、科学发展，指导企业通过绘制点位区域或导入坐标，查询项目涉及的管控单元，了解项目选址有关空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控、资源开发效率要求，形成区域总体管控要求报告。

河南省安阳市将生态环境分区管控融合到开发区发展规划编制之中，从规划层面指导开发区绿色发展、可持续发展。

“到2025年，生态环境分区管控制度基本建立，全域覆盖、精准科学的生态环境分区管控体系初步形成。到2035年，体系健全、机制顺畅、运行高效的生态环境分区管控制度全面建立，为生态环境根本好转、美丽中国目标基本实现提供有力支撑。”生态环境部相关负责人说。

图①：航拍江苏省昆山市锦溪镇三联村，青绿色麦田错落有致，与周边的河道、湖泊、树林等构成一幅美好的江南水乡田园生态画卷。袁新宇摄（人民图片）

图②：在四川省宜宾市南溪区，长江沿线风景秀丽。兰锋摄（人民图片）

图③：位于金沙江畔的云南省昭通市绥江县，碧水、青山、小城融为一体，景美如画。曾三东摄（人民图片）

推进生态环境精准化高水平治理

唐杰

生态环境保护领域的落实落地。生态环境分区管控全面落实和有效衔接《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》，遵循国土空间规划划定的生态保护红线，“三线一单”方法技术与国土空间规划的“双评价”总体思路一致。具体来说，生态环境优先保护单元、重点管控单元的确定，也强调对“三区三线”划定成果的落实。

生态环境分区管控也是产业准入清单的拓宽和延伸。发展改革委等部门针对全国重点区域、重点生态功能区等，实施“一个行政区域、一套统一的产业准入清单”的管理制度。生态环境分区管控中的生态环境准入清单则是从精细尺度，反映区域、流域内环境质量改善的需求，并细化到具体的地域单元，在具体的地域单元明确了生态环境准入和限制要求，推动发展改革委等部门产业准入清单在具体的区域、园区和单元落地。生态环境分区管控进一步拓宽了清单的内容与范围，细化了治理单元与保护要求。

总的来说，生态环境分区管控的体系构建和制度建设，立足于保障生态功能和改善环境质量总体目标，以落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线硬约束为重点，通过划分生态环境管理单元落实源头预防、系统保护理念和准入清单制度，既是国

家推进生态环境治理体系和治理能力现代化的关键举措，也是国家构建新发展格局、推动高质量发展战略和制度体系的重要组成部分。



推进生态环境分区管控，要坚持一张蓝图绘到底，充分做好生态环境分区管控与国土空间规划“一张图”系统的衔接。要学懂

弄通落实生态环境分区管控在国土空间规划体系中的作用，确保体系完整、结构清晰、内容互补、问题覆盖。要充分意识到生态环境分区管控建设对国土空间整体规划的重要价值，通过保障生态功能和改善环境质量目标的实现，进一步健全主体功能区制度，完善国土空间规划体系，统筹优化农业、生态、城镇等各类空间布局。

推进生态环境分区管控，要坚持因地制宜，精准施策。坚持国家指导、省级统筹、市级落地的原则，在分级编制发布本行政区域内生态环境分区管控方案的过程中，注重区域差异、地区差异、禀赋差异，真正做到精细制定、精准执行。

推进生态环境分区管控，还要坚持与时俱进，科学指导。要充分发挥信息在系统性、全局性、整体性方面的重要支撑作用，通过数据共享和成果应用等相关机制，加快引入新一代信息技术、人工智能等与生态环境分区管控融合创新，真正实现生态环境分区管控信息智能化。

（作者系中国人民大学生态文明研究院执行院长）

左图：山东省荣成市爱伦湾海洋牧场，渔民驾驶船只在海上忙碌着。

杨志礼摄（人民图片）